

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 6 月 29 日現在

機関番号：13101

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25770009

研究課題名(和文) 地域環境ガバナンスにおけるモラルの尊重とルール構築に関する倫理的価値構造の分析

研究課題名(英文) The analysis of value issues concerning the governance of local environments

## 研究代表者

豊田 光世 (Toyoda, Mitsuyo)

新潟大学・研究推進機構・准教授

研究者番号：00569650

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、自然環境の保全や資源管理をめぐる倫理的課題を分析し、ボトムアップの保全・再生事業を支える理念と実践プロセスを考察した。地域環境のガバナンスを考えていくうえで、風景や環境の価値認識の差異、土地所有から生じる権利や義務の問題、資源管理を支援・規制するための社会制度、地域のソーシャルキャピタル、人びとの価値観や思いなどといった視点から課題を整理していく必要がある。本研究では、新潟県佐渡市で進めた地域環境整備に向けた対話と協働の実践を通して、これらの課題について分析し、ガバナンスの推進において「多層的コモンズの包括的認識」と「プロセスと成果のオーナーシップの獲得」が重要であることを示した。

研究成果の概要(英文)：This research aims at examining ethical issues concerning environmental restoration and resource management, and clarifying the ideas that support bottom-up conservation activities. The following topics were examined in this study: the gap of values that people identify in the environment, the right and obligation that arise from landownership, rules and regulations for resource management, the social capital of a community, individualistic and communal value decisions, etc. On the basis of the study of dialogical and collaborative processes in community-oriented environmental conservation projects conducted in Sado, Niigata, this study showed the importance of the comprehensive recognition of multi-layered commons and the growth of the sense of ownership of both the process and outcomes of their activities.

研究分野：環境倫理

キーワード：市民参加 ガバナンス 主体性 環境保全

### 1. 研究開始当初の背景

環境保全・自然再生などの事業を進めるうえで、地域住民の参画が不可欠な条件となっている(環境基本法、自然再生推進法参照)。その背景には、地域のニーズを踏まえた事業展開を図ることで、公共的意義の高い物作りや制度設計につなげていきたいという考えや、事業の計画段階から住民に参加してもらうことで、保全活動の持続的なあり方とともに模索し、地域資源の継続的な維持管理に向けた協力体制を構築したいとの考えがある。こうした流れのなか注目を集めてきた概念が「環境ガバナンス」である。ガバナンスという考え方は、「ローカル・コモンズ論」と併せて、行政主導のトップダウンの意思決定に代わる、多様なアクターの参画と協働を示すものとして発展してきた。こうしたなか、アクターの主体性を表すために、「自律」の価値が環境ガバナンス論やコモンズ論でも論じられるようになった。「自律」は、行為主体のエンパワメントにつながる概念であり、人びとの主体的な参画を求める環境保全の分野において重要な示唆を含む。

「自律」という概念を用いて特に強調されているのが、自らルールを構築・改変することができるしくみをもつことである。こうした主張は、外部の組織や圧力によって統治されるのではないという意味において、倫理学で発展してきた「自律」についての議論と同じ考え方にもとづくように見える。ただし、全く同じ定義かということ、必ずしもそうではない。

第一に、カントが提示した「普遍的な道徳則を欲する善意志」としての自律は、メタフィジカルなものであり、価値葛藤を踏まえて具体的な意思決定を進めていかなければならない環境保全の現場において、具体的な道徳を与えるに至っていない。状況に応じて適切な行為やルールを考えていく力として「自律」を解釈した場合、この概念が示唆する人間性やモラルとどのように連関するのか、環境ガバナンスの意思決定と自律の関係を明らかにする必要がある。

第二に、環境保全では、多様な主体の協働が不可欠であるため、「個人の意志」から「共同体としての意志」として「自律」を再解釈していく必要がある。

第三に、「自律」が示唆する「自由」の概念についても考察を深めることが重要である。民主的な手続きで地域環境を整備していくプロセスは、自由な参画を基盤とするものだが、入会地などの資源管理において「自由の制限」が重要な意味をもっていた。「自由の制限」と「自律の尊重」の間には、なんらかの矛盾が含まれており、「自由」と「統治(ガバナンス)」の関係を明らかにすることが重要である。

倫理学では自律を人間性の基盤となる普遍的なモラルとして解釈しており、状況に応じて設定されたルールに従うことはむしろ

「他律的」であると解釈される。「ルール」と「モラル」の間に存在するギャップを吟味することが、地域環境ガバナンスにおける「自律」を理解するうえで重要である。

### 2. 研究の目的

本研究では、上述の問題意識にもとづき、地域住民参画の環境ガバナンスにおいて、いかに「自然環境保全と資源管理における各主体のモラルの尊重」と「共有可能なルールの構築」を実現するかという環境倫理的な課題について研究を行った。ガバナンスの具体的な事例をもとに、明文化された制度としてのルール、伝統的資源管理主体である集団内(集落・組合など)で構築された暗黙のルール、ならびに人として尊重することが求められるモラルという3つの観点から価値をめぐる課題を分析し、ボトムアップの環境保全事業を進めていく上での課題と、事業を支える理念について考察を行うことを目的とした。

実際に研究を進めていくうえでの課題は、具体的な事例をもとに「モラル」について論じることの難しさである。事例のなかに登場する人びとは、複雑な思いをもちながら、他者や地域の環境と関わっている。その関わりは、今後も続いていく。モラルの課題について論じるということは、十分な配慮を伴わなければ、人びとの対立や紛争を生み出す可能性がある。そこで、モラルを「行為をめぐる価値的問題」として捉え、事例のなかで見えてきた多様な立場の人びとの価値判断と行為とのかかわりを考察していくこととした。

本研究では、新潟県佐渡市の環境保全事業に当事者としてかかわりながら、事業を進めていくなかで生じる価値的葛藤を考察したが、こうしたアプローチは、実践哲学としてより信頼度の高い理論を構築することにつながっていく。

### 3. 研究の方法

本研究では、倫理学や環境倫理学に関する文献調査と併せて、環境保全・自然再生事業の事例調査を進めながら、地域環境ガバナンスにおける倫理的諸課題を考察した。環境とのかかわりを規定するモラルやルールの問題と照らし合わせながら、特に以下の観点から考察を深めた。

- ・ 価値の多様性の障壁と可能性
- ・ 土地の所有から生じる諸課題
- ・ 多様なコモンズの形態
- ・ ガバナンスへとつながる合意形成
- ・ 保全に取り組む主体の形成

事例の考察は、環境保全に当事者として取り組む参画型と、外部者として状況を把握する調査型という二つの形態で進めた。参画型で考察を進めたのは、新潟県佐渡市の加茂湖再生事業と両津福浦集落地域づくり事業である。また、2007年から半参画型で関わっている岩首集落の棚田・里山保全事業からも、

貴重な考察の観点を得た。

こうした参画型の事例とともに、国内外の市民主導、行政主導の環境保全・自然再生事業について調査を行い、関係者へのヒアリングを通して、考察の観点を広げていった。

研究成果の一部は、論文や学会発表で公表したほか、市民や行政関係者と共有を図るために、シンポジウムでの講演や小冊子の作成を行った。

#### 4. 研究成果

本研究の成果を次の5点にまとめる。

##### (1) 価値の多様性の障壁と可能性

地域の自然環境の劣化が進む理由として、過度な利用と放棄という、対照的な二つの要因がある。資源活用のグローバルな課題では、前者が問題視されることが多いが、日本ではむしろ後者の問題の方が大きい。かつては貴重な地域の資源だった自然環境が、資源として機能しなくなり、放置されて荒廃していく。日本各地で「里」の環境、すなわち暮らしに身近な自然環境の劣化が進み、生き物の生息環境の劣化や汚染の深刻化、自然災害の増大などの問題が発生している。

特に生産性の低い山林や農地は、グローバルな市場経済の競争の中で十分な利益を生み出すことが難しく、問題の打開策がなかなか見出せない状況にあるなか、人の暮らしの近くにある自然の多面的機能に着目し、包括的な観点から地域環境を資源として再認識する方針が強まっている。

価値や機能の多面性を認識するという考え方の背景には、従来の環境整備が目的を狭く限定し、その目的に特化した機能を向上させることばかりに目を向けてきたことへの反省がある。目的限定型・機能集約型の環境整備が一般的であった。

ただし、21世紀に入ると、価値の多様性を重視する理念や政策などが示されるようになっていった。例えば、生態系サービス、農業・農村の多面的機能、グリーンインフラ整備などである。価値の多様性を論じるうえでの課題は、「いろいろある」という認識で留まってしまうことである。本研究では行うことはできなかったが、今後システム思考を参考に、多様な価値をネットワーク化する観点を示していく必要がある。

##### (2) 土地の所有から生じる諸課題

地域環境のガバナンスを考えていくうえで、「所有」の概念は重要な意味をもつ。土地の所有には、制度や環境条件による「制約」が付きものである。ただし、土地をどのように生かすかという意思決定は、基本的に所有者に委ねられる。所有者が個人か、法人か、あるいは自治体か、国かによって、「かかわる人」と「かかわり方」が異なる。さらに、地域環境のなかには、私有地と公有地が混在していて、公有地は異なる部署で縦割り管理されている。モザイク状に分割統治されてい

るといのが、地域環境の現状である。

本研究における参画型の事例研究対象地である加茂湖という汽水湖は、「法定外公共物」、すなわち公的に所有されているものの、整備・管理の方針を示す法制度を有さないため、明確な管理主体が存在しないという状況にあった。法定外公共物だということは、加茂湖の所有者は佐渡市であっても、実質的な管理は地域に委ねられていることを示唆する。

ただし、加茂湖の保全を担うべき「地域」とはどこに存在するのだろうか。もし、その地域が定義されたとして、その人たちはどのような「権利」をもつのだろうか。また「地域」には、公共水域である加茂湖を「公共的な目的」で保全・活用する義務があるのだろうか。加茂湖の環境保全について「所有」の観点をふまえて考え始めると、さまざまな疑問が浮上する。さらに、加茂湖を護岸で仕切られた水域としてではなく、周囲の田んぼや丘陵地と一体的な「流域」として捉えた場合、私有地と公有地が混在している。流域全体の環境の健全性を考えていくうえで、所有形態による境界は大きな影響を及ぼしうる。

研究代表者は、「佐渡島加茂湖水系再生研究所（カモケン）」を民官学協働のプラットフォームとして2008年に設立し、法定外公共物である加茂湖の環境保全を進めてきた。集落や異なる立場の人びとをつなぎ、加茂湖の保全に取り組む「地域主体」を構築する社会実験である。この市民研究所を母体とする環境保全の取り組みを通して、実践的成果を共有できる活動を継続することで、少しずつプラットフォームを運営する担い手が広がりつつある。ただし、流域全体の地域意識の醸成は未だ困難である。

一方、農業では、土地の所有をめぐる異なる課題がある。それぞれの田んぼは、多くの場合個人の所有地であり、その農地が活用されるか否か、あるいはどのように活用されるかは、所有者の判断にかかっている。所有者の農家が耕作を継続する価値がないと判断すれば、あるいは、後継者がいなければ、田んぼは放棄されることになる。耕作地のなかに点在する放棄地は、他の農地への影響や風景の劣化につながると懸念されているものの、多くの場合、私有地である農地に関する意思決定は、所有者に委ねられている。

個人所有の枠を超えて、包括的に土地を管理することが重要であるが、私有地をめぐる極めてセンシティブな問題が発生するため、そうした課題を話し合うためのコミュニティづくりが基盤となる。また、私有地をコモンズへと変化させていくための活動モデルが蓄積されていく必要がある。

##### (3) 多様なコモンズの形態

私有地・公有地という所有形態から生じる制約や課題を踏まえると、地域環境ガバナンスを検討する際に重要な視点は、環境を「多

層的コモンズ」として認識することである。多層的コモンズとは、空間のなかに複数のレイヤーとして存在する所有や資源活用の権利と制約を、包括的に捉えていくための考え方である。例えば、一枚の田んぼは個人の所有物であっても、複数の田んぼがつながり合って形成される農地システムは、共有物である水路やため池などと合わせて存在するため、集落のコモンズとして捉えられる。では、「風景」や「景観」は、地域の境界を超えて共有される価値や機能を含むが、これらはコモンズと言えるだろうか。

農村風景の価値を認めていくことは、地域環境を多様な人びとがかかわりうる開かれた資源へと転換するため、多くの人を巻き込みながら環境保全の可能性を考えていく契機が生まれると期待されている。ただし、「風景の価値を大切にすべき」あるいは「この風景は保全すべき価値がある」と宣言するだけでは、地域環境の保全にはつながらず、むしろ価値対立を生み出すリスクも孕んでいる。

岩首集落では、棚田の景観の美しさが人びとの注目を集め、多くの訪問者が集落背後の山の斜面に連なる農地を訪れるようになった。棚田は、県道からは見ることができず、集落を抜けて山道を進んだ先にあるため、地域住民は、私的空間という意識を強くもっている。そうした地形的特徴をもつ場所には、外部者が頻繁に訪れるようになるということは、個人の領地が侵されるような気持ちを誘発する。

しかしながら、多くの方は、この集落を訪れ、風景の美しさを高く評価する。一度この風景の存在を知った人は、何度も足を運ぶようになる。では、棚田の風景は、コモンズと言えるだろうか。

景観法などで、景観・風景の公共性が議論されるようになったものの、風景はコモンズかと問われれば、必ずしもそうではないと考える。なぜなら、コモンズとは、資源とそれを維持管理するしくみを包括する概念だからである。むしろ、地域環境の保全のためには、コモンズになっていない風景を、いかにコモンズへと昇華させるかが重要である。

風景をコモンズとして昇華するということは、第三者的な関わり方ではなく、この風景を発展させていくためのプロセスに、多くの人びとが参画し始めるといことである。その地域で暮らす人びとだけでなく、風景や景観の価値を共有する人びとが、その価値を醸成していくプロセスに参加することが不可欠である。そのためのしくみをいかに構築するかが、農村風景保全の挑戦である。交流からパートナーシップや協働を生み出す工夫が求められている。

#### (4) ガバナンスへとつながる合意形成

環境の価値を多元的に認識していくということ、特に「風景」の価値を広く共有することは、多くの人びとが保全にかかわるきつ

かけを生み出すことにつながる。ただし、留意しなければならないのは、外部の声というものが強すぎると、その土地で暮らす人びとがそもそも何を望んでいるかということが十分に話し合えないまま、保全の取り組みが進んで行く可能性があるということだ。

地元住民が保全を望んでいるかは、ガバナンスの根幹にかかわる問いである。外部から持ち込まれた「自然保護」の論理と、その土地で暮らす人びとの意識との差は、これまでも環境倫理学や環境社会学の研究において指摘されている。身近な自然資源にどのような価値を見出しているのか、地域の将来をどのように考えているのかを理解しないままでは、ガバナンスを具体化していくことは不可能である。

では、地域住民が保全の意義を全く感じていない場合、どうなるのだろうか。もちろん、環境は良いほうがいいことには違いないが、例えば、もし「努力してまで地域の環境をよくしたいと思わない」と多くの住民が思っていたとしたら、保全の可能性は消えてしまうのだろうか。

地域景観の価値の維持や増大に、地域住民が関与する義務や責任があるとする見方があるが、住民のモラルを強調するのは、問題の改善は進まないだろう。

重要なことは、地域環境について考える際に、さまざまな立場の人びとが、「自分は何を望むか」ということだけではなく、「将来世代が何を望むか」という未来へと向けられた眼差しが必要となる。課題や難しさだけではなく、どのようなことをしてみたいかという提案型の思考が不可欠である。

合意形成とは、人びとが示した異なる意見のなかから、より多くの賛同を得る意見を選択するためのプロセスではない。人びとの異なる考えを重ね合わせて、より多くの方が賛同できる解を生み出すクリエイティブなプロセスである。地域環境のガバナンスは、担い手不足や経済価値の低下という困難な課題を含んでいる。その課題を乗り越えていく創造性、さらには小さな合意を確実に活動へとつなげていく実践性が非常に重要となる。

本研究で参画型の調査を行った両津福浦の地域づくりは、平均年齢が70歳を超える住民有志のグループでも、津波避難道の整備、地域資源の冊子製作、歩行が困難な高齢者の視点からの避難マップづくりなど、さまざまな実践的成果を3年という期間の中で蓄積した。話し合いの前提として、「ナイナイ(人、時間、お金)はタブー。小さなことから一つひとつ積み重ねましょう」というルールを掲げていた。建設的な合意形成を実現し、着実に行動を起こすための環境を整えたことで、ガバナンスの主体が徐々に形成されていった。

#### (5) 保全に取り組む主体の形成

市民参加の質について考えるために

Sherry Arnstein が示した「市民参加の梯子」は、行政のアリバイづくりとしての説明会から、民官パートナーシップ、市民主導の管理まで、意思決定の参加の度合いで参加を 8 段階に分けている。市民参加の醸成は、より深い参加の実現によって可能となる。参加や協働を人びとのエンパワメントにつなげるためには、形式的な参加の場を創出しても、却って逆効果である。市民参加や協働が、地域の活力へとつながるためには、地域環境を保全するプロセスとその成果に対して、いかに「オーナーシップ」を実感できるようにするかが重要である。

加茂湖の再生に取り組むカモケンでは、流域のさまざまなステークホルダーをつなげながら水辺再生のプランを描き、具体化するための「市民工事」の活動を進めてきた。公共の水域であるが、市民主導でヨシ場や藻場の再生、人びとが集う水辺の再生を実現し、思いを形にできるという自信が醸成されている。2015 年からは、カモケンの活動に参加してきた漁業者が、漁協の運営の中心的役割を担うことになり、これまでの経験を生かして漁業者の参加の話を広げたいと語っている。

市民主導の地域環境ガバナンスにおいても、行政機関からの支援はもちろん不可欠である。行政職員の活動への参加だけでなく、活動の情報発信や、助成の機会の提供などの協力があり、市民との信頼関係が深まっていた。

地域環境の保全に取り組む主体は、市民でもなければ、行政組織でもない。さまざまな立場の人びとが集う共同体の形成が不可欠である。異なる立場の人びとが、それぞれの視点で課題や提案を示して、意思決定に参画できるよう、そして、「オーナーシップ」を実感できるよう、合意と実践のプロセスをデザインしていくことが重要である。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 3 件)

Mitsuyo Toyoda, Revitalizing Local Commons: A Democratic Approach to Collective Management, *Environmental Ethics* 35: 279-293.

豊田光世, 自然再生の現場から考える CNC 概念の環境倫理的課題, 社会と倫理, 29 巻, 2014, 37-50.

豊田光世, 対話と協働を通して地域らしさを醸成する, 人間会議, 冬号, 2015, 124-129.

[学会発表](計 3 件)

Mitsuyo Toyoda, The Landscape of Kamoko: Local Community and Governmental Policies, 第 1 回国際シ

ンポジウム「ランドスケープの思想と日本庭園」(招待講演)2013 年 10 月 12 日, 京都造形芸術大学(京都府京都市).

Mitsuyo Toyoda, Overcoming

Catastrophic Experiences: The Power of Philosophical Dialogue in Schools in Sendai, The American Philosophical Association Eastern Division One Hundred Eleventh Annual Meeting (招待講演), 2014 年 12 月 29 日, Philadelphia Marriott Downtown (Philadelphia, U.S.A.)

Mitsuyo Toyoda, Re-Considering the Sense of Responsibility in the Age of Climatic Change, 2015

Uehiro-Carnegie-Oxford Conference on Global Warming-Environmental Ethics and Its Practice (招待講演), 2015 年 10 月 28 日, Carnegie Foundation (New York, U.S.A.)

[その他]

研究報告書『地域環境のガバナンスをめぐって』, 2016 年 3 月 1 日発行.

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者

豊田 光世 (TOYODA MITSUYO)

新潟大学・研究推進機構・准教授

研究者番号: 00569650