科学研究費助成事業 研究成果報告書



平成 30 年 5 月 11 日現在

機関番号: 17401

研究種目: 基盤研究(C)(一般)

研究期間: 2015~2017

課題番号: 15K03277

研究課題名(和文)コミュニティベース型政策形成と介入モデルの研究

研究課題名(英文)Community Based Policy Making and Intervention Models

研究代表者

上野 眞也 (UENO, Shinya)

熊本大学・熊本創生推進機構・教授

研究者番号:70333523

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 2,400,000円

研究成果の概要(和文):本研究は、コミュニティをベースとした政策への積極的逸脱(Positive Deviance)行為の有効性を調べることを目的とする。地下水保全、水俣病問題、山間地コミュニティ維持、後期高齢者医療費の抑制の4テーマについて、PDがコミュニティを使った介入政策として有効だったかについて事例分析を行った。その結果、PDがコミュニティのもつネットワーク資源を生かせる環境下であればコモンズや地域振興に関して有効なアプローチとなりうることが分かった。しかし共同性の基盤が形成されていない公共問題にはその効果は見られなかった。

研究成果の概要(英文): The purpose of this study was aimed to examine the effectiveness of positive deviance (PD) activities as a community-based public policy. We studied four themes such as groundwater preservation policy with local rule, Minamata disease problem and community development, mountainous rural areas community development cases, and saving medical expenditure cost policy for elderly aged 75 or over. We are concluded that positive deviance action will work rightly for solving the community problems with community network resources in cases of commons problem and local development. Although there are a few exceptions that PD will not be effective as a tool for intervention if there is no communal relationship in the community.

研究分野: 政治学

キーワード: コミュニティベース型政策 政策デザイン 積極的逸脱 政策介入

1.研究開始当初の背景

政策研究、政策分析などの学際的な政策科学のアプローチは、実証主義に基づく政策分析と意思決定を前提とし、問題構造の要素分解とそれへの対応として構築されてきた。そこには事実と価値を一元化、単純化し、エキスパートにより合理的技術的に問題を扱おうとする指向性が潜む。

これに対し、ポパーの「反証主義」や、レ インの「フレーム」の視座、シュッツの現象 学的アプローチなど、ポスト実証主義者から 批判理論が提示されてきた。また新制度論で は、歴史・文化、政治・経済に影響を受けた 社会制度が合理的選択と相互依存関係の中 でどう機能するのかという観点から問題構 造を捉え、公共政策の変化を説明する研究が 多くなされてきた(Skocpol, Diminished Democracy, 2003)。しかし具体的な問題解決 法については、分解された問題の専門家によ る技術的対策や、合理的人間を想定した費用 便益分析などが多く用いられがちである。そ の結果、現実の政治・社会において実施され る公共政策は、目立った成功に結びつかない ことも多々おきている(宮川公男『政策科学の 基礎』 1994)。

また、政策の実施方法には、1 政府の強制力に期待する方法(ホップズ問題)、2 合理的選択や取引に着目する方法、そして3ローカルなルール構築力などオルタナティブな秩序形成に期待する方法などが選択される。いずれのアプローチが効果的かは、課題の特性と地域性に大きく影響されるが、近年では自律的なコミュニティの力を活用する手法が注目を集めている。

パスカルやステリン(The Power of Positive Deviance, 2010)は、これまでの実証 主義的な政策アプローチを否定するのでは なく、実践知や現場知を活かし、専門知と組 み合わせて民主的に問題を解決する実効性 の高い政策形成をイノベーティブに創出す る手法として、コミュニティベース型の積極 的逸脱(Positive Deviance: PD)アプローチの 有効性を提唱する。問題構造の複雑さや政策 資源の不足で困難な問題状況にあり抜本的 解決が困難に見えても、その問題をうまく回 避している良い方向に逸脱した行動・慣習を 見つけ出し、その行動が含意するメカニズム を解明し、政策化と社会的介入のための政策 立案を行う研究が世界各地で成果をあげ始 めている。

これまで、農村コミュニティの課題解決のためにソーシャル・キャピタルを活かすことを目的として、「ソーシャル・キャピタル測定法の開発と応用研究」を行い、更に、この測定法を用いて中国の共同研究者と「日中間のコミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの機能と構造は大きく異なっているが、社会的ジレンマの解決にソーシャ

ル・キャピタルが重要な影響力を持っていることに注目する研究を進めてきた(上野眞也・田中尚人・河村洋子編著『コミュニティ・マネジメントのすすめ』, 2013)。

地域が直面する社会的ジレンマの一事例 として、オストロムのコモンズ研究 (Governing the Commons, 1990)に触発を受 け、地域協働による地下水保全政策政策の可 能性をソーシャル・キャピタルと自己組織化 の観点から研究を続けている(UENO. Shinva. Common Pool Resources and Social Dilemmas: Case Study of Effective Groundwater Management Policy, 2013), また同様に、地域格差が大きく見られる後期 高齢者医療費の抑制についても、診療報酬レ セプト分析からコミュニティが果たせる役 割があるかについて関心をもち、積極的逸脱 行動の観点が活かせるのではないかと注目 してきた(上野眞也「後期高齢者医療費の地域 特性」, 2014)。

海外共同研究者であるシンハル教授(テキサス大学エルパソ校)及び彭勃教授(上海交通大学)からは、ベトナムの低栄養児問題、オランダの不登校児対策、米国の病院内感染症防止対策、中国の貧困地域の活性化などの多様で困難な地域課題に対して、PD アプローチを活かしたコミュニティベース型の政策形成と介入法が具体的な成果を挙げ得ることを学んだ。

これまでのソーシャル・キャピタルと社会ネットワーク研究の成果を踏まえ、PD アプローチを取り入れることで、地域に合った課題解決法を見つけ出し、地域コミュニティ自身の問題解決能力を強化する政策科学の理論と介入のためのコミュニティベース型政策研究を行う。政策科学を、因果関係のメカニズム解明や説明能力を満たすだけではなく、市民や地域社会と連携した政策形成に科学者が貢献できるよう、政策立案のオルタナティブな可能性を探究する研究へとつなげ貢献したいと考えた。

2.研究の目的

本研究では、現代の複雑化した政策課題対応の実効性を高めるため、PD アプローチを用いた、コミュニティベース型政策形成である。政策科学では、科学的な政策決定政策分析、因果関係に注目した問題構造解明、そして客観的政策選択や評価などが研究とれてきた。しかし現実世界における医療健かれてきた。しかし現実世界における医療健かにきた。しかし現実世界における医療健助問題は、要因が複雑に絡まりあう「悪構造」をしており、問題を分解し、因果関係への対処を行う実証主義的アプローチだけでは有効な対策となり得ないことも多い。

そこで本研究では、コミュニティが直面する具体的問題に対して、(1)有効なパフォーマンスを示す個人やグループの積極的逸脱行

動を探索し、(2)その含意を政策デザインに生かし、(3)コミュ ニティのネットワークを使って効果的に問題解決を行う新しい政策形成と介入法の研究、及び(4) その普及・伝搬について、米国・中国の共同研究者と連携しながら研究を行った。

3.研究の方法

PD アプローチから、コミュニティの資産 や資源を活用したイノベーティブな政策課 題の解決法をどのよう構築できるのか、その 効果はどうかなどについて、理論化と介入モ デルの有効性について研究を行う。単なる技 術的問題ではなく、地域社会の人々の認知や 行動を変化させることが不可欠であり、その 特性を抽出できる次の4つのテーマを分析 対象として選定した。

- (1) 地下水盆を共有する地域の地下水保全問題への対応
- (2) コミュニティ活動への住民の連帯感形成
- (3) メチル水銀曝露による水俣病被害対策 と地域づくり
- (4) 市町村ごとに大きな医療費格差があり、 受療動向が異なる高齢者医療費の抑制

具体的な研究方法は、それぞれのテーマに関して、有効なパフォーマンスを示す個人やグループの良い逸脱行動を探索し、そこから抽出される含意を政策デザインに生かし、コミュニティのネットワークを活かした政策的介入策を分析する。またそのような PD による問題解決の普及・伝搬の効果的な方法について考察することで、コミュニティベース型政策の社会技術化について考察する。

コミュニティベース参加型研究は、全てのパートナー(ステイクホルダー)を巻き込んで共同的な研究を行うという特徴がある。研究者が介入することによる相互作用は排除できないものの、地域コミュニティへの介えをデザインする際に「専門知」と「実践知」を融合させて、コミュニティのなかに埋もれている PD 行動を発掘し、その逸脱の含意から効果的な解決法を探索していくことに新しい政策形成の可能性があると考えられる。

4 研究成果

4つの研究テーマに関して、PD の事例となるケースを調査分析することで、PD の析出とその有効性、残された課題などについて考察した。(1)では公共マネジメントにおける政府や市場ではないオルタナティブな政策の有効性について、(2)では地域づくり活動における住民の連帯、ネットワーク形成の重要性について、(3)では水俣病問題解決と地域再生に関してコミュニティを基盤とした方法の有効性を検証、(4)では後期高齢者医療制度

の医療費の地域格差を減らす取り組みの有効性について論じる。

(1)地下水盆を共有する地域の地下水保全 問題への対応

熊本都市圏の地下水盆の保全に関するコミュニティ、企業団体、行政による協働が、コモンズの問題への有効な対応策を実現している事例について調査研究した。阿蘇からの河川水を引いた農業用水や降雨は大津菊陽台地の水稲耕作で水田面から地下へ浸透し、豊かで清冽な地下水を熊本市などの大都市圏域に提供している。他方でこれらの地域の都市化や減反政策は地下浸透の機会を減少させている。熊本都市圏は全上水道・工業用水需要をこの地下水に依存している。

わが国の民法上は、所有権は地上地下に及び、地下水を公共財として管理する法体系となっていない。しかし現実には個人の地下水揚水の乱用が公共の利益を酷く傷つける可能性がある。熊本では、受益地である熊本市などでは節水や地下水保全の重要性を啓発してきたが、物理的な効用を得るには上流の農地での水源涵養という利他的行為が不可欠である。このメカニズムは受益者と受苦地の目指すべき行動を一致させることが必要となる困難な政策課題である。

熊本都市圏の地下水保全のイニシアティ ブは、企業と水源涵養域の農家による協定で 始まり、企業が協力農家に協力金を払い農家 は水田湛水を行うという内容である。この取 り組みに熊本市が参加することで、受益者と して協力金の一部を水道局が負担し、さらに 協力企業を広くするスキームへと制度が発 達した。また県が条例で地下水を公共水と位 置づけ、取水への届け出制度など国法が規制 できなかった地下水管理の制度化を行った ことも効果があった。学校や地域社会では降 雨や表流水、地下水、そして飲料や産業用の 水利用、蒸散までの一連の水収支の仕組みや 地下水の価値、それを育む文化を学ぶ機会を 増やしてきた。いまでは熊本の地域資源とし て地下水が上げられる風土となっている。

政策としてコモンズ保全の共感、そして水質へのプライド化が政策とともに進んだことがコミュニティベース政策としての有効性をもたらした。地下水という見えない育力を「見える化」する工夫も、地下水位をするで、直接を設置したり、涵養節水に協力である。 を「見える化」する工夫も、地に協力で表示板を設置したり、涵養節水に協力を設置したり、本人口利用者への表記を設定の大口利用者への表記を設定の大口を対したの大きな関与コストを払うことなくテラムではよりである。これはオストラムに対対する点に特徴がある。これはオストラムに対対ある。これはオストラムに対対するによりないコモンズ保全の制度化の好事例であると考える。

(2)地域づくり活動への住民の連帯感形成表 1 に示す 9 地域のコミュニティ活性化

に関する取り組みを PD の観点から調べた。 地域課題として過疎高齢化() 地域経済振興() その土地の風土 文化生業をいかした暮らしの実現(

入都市との交流())などの 観点で、地域住民や他所者を招く SC の橋渡 し機能を生かした地域振興の積極的逸脱と 思われる優良行動が見られた。

表 1 山間地コミュニティ調査箇所 鹿児島県大島郡宇検村阿村地区 熊本県阿蘇市一の宮町手野地区 熊本県天草市宮地岳地区 佐賀県小城市小城町農産物直売所 長崎県長崎市大中尾棚田保全組合 宮崎県えびの市田代自治会 徳島県名西郡神山町 島根県隠岐郡海士町 長野県上高井郡小布施町

PDとしてたとえば は、児童減少よる小中学校の廃校の危機を、関東の放射能汚染への不安や不登校児の悩みをもつ母子をターで移住者家族として受け入れた。他所者を新地域住民として受け入れ、仕事を作り出しティ移は高資本が高い。既に空き家は全したの社会関係資本が高い。既に空き家は全し廃立る人材に育てていくコミュニティ移位家族で埋まり、児童数も V 字回復をし廃立した。住民 221 人が地域内に居場所、出番後の代表には 221 人が地域内に居場所、出番後の社会の対応として、移住者の対応として、移住者のが行われている。

では、旧町が合併して市の周辺地域となり衰退していた。中山間地直接支払制度のがまで見けるため集落営農組織を作り、オペリーターの雇用、米の格付け品評さな成功があるといる。 料の生産、かかし祭りなど、小さな成功なを足がかりに、地域住民が愉しんで地域で地域をする風土を定着させてきた。PDとして地域の表する風土を地域のネットワークと互酬性の規範のは、新たな仕組みを進化させてきた。そしてそれはあたがも地域のようなミームとなっている。

は、集落人口の減少、後継者難に苦しむ水田耕作地域であったが、都会に住むその地区出身の若者等が子育て世代になり、自分たちが育った豊かな自然環境で子育てをしたいさ夢を同世代で語り合うなかから町から転居して故郷に戻ってくる若者世代がではじめた。かれらの友人も、そのようないではじめた。かれらの友人も、そのようないではじめた。かれらの友人も、そのような世代が農家経営を引き継ぐとともに、地域の暮らしを楽しむイベントを地元で企画開催している。

PD としては、ここで暮らし続けたいという「里の思想」の顕在化が、大きなムーブメントを生んだということである。

は、山間地域の農村であったが、戦前に 米国から贈られた青い目の人形による国際 交流を始め、それがアーティスト・イン・レ ジデンスによる国際文化交流などへと、神山 の暮らしを面白がるグループ活動として発 展していった。他方で、県の政策を活用して 全戸に光ケーブルが引かれる情報環境が整 った。田舎の水辺が残る景観環境が美しい、 IT 系ビジネスは都市立地に制約されないな どから、次々と神山町の風土と暮らしに共感 する企業の立地や移住者、地域づくりを学び たい若者が訪れる場となってきた。町の暮ら しは先端のおしゃれ、文化的センス溢れる食 と素敵な人との出会いの場、何か面白いこと が起きるところとして全国的に認知される ようになった。PD として、面白がって行動 する仲間づくり、現代美術芸術家と地元住民 の交流で作り出された国際的な町への評価、 地元の風土と現代的ライフスタイルをおし ゃれに発信したことなどが挙げられる。

これらの一連のケーススタディから、コミュニティを基盤とした PD では、その取り知ることが分かる。興味深いことに、地域であることが分かる。興味深いことに取りは直接社会課題に取り組むということよりも、仲間作りで楽しく活動でさらに新たな行動が誘発されて一般の評価や新鮮なアイデアが橋渡し型とことのよりもたらされる。このとがでの価値付与が行われる。このような観点での価値付与が行われる。このようならずに「やってみよう」という必要数などとも関連している。

このようなコミュニティベースの PD 特性は、容易に他地域へ PD として成功の方法を移植できない理由ともなる。それぞれが枠組やアイデアを政策参照し合いながら、それぞれのペースで自己組織化していくことが求められるわけである。この種のテーマについては、政策学では「コミュニティの課題解決」といういい方がなされるが、実施面では住民が面白く参加できるプロジェクトにすること。プロトタイプ型でまずやってみること。わいわいアイデアを出し合うことと、IDEO が推奨するデザイン思考のプロトコルにも符号したアプローチが有効である(Tom Kelly, The Art of Innovation, 2001)。

他方で、リーダーの交代や環境変化に合わせた次の一手となるアイデアが得られないことなどによる失速の危機は依然として存在する。また現代社会は多様なライフスタイルが受け入れられてきた。つまり流動化した社会では、地域単位の連帯形成を難しくする状況が起きている。しかし一度形成されたネットワーク資源は、転用が容易であり、環境

問題、地域振興、福祉問題など他の企ての母 体となり得る可能性も秘めている。

(3)メチル水銀曝露による水俣病被害対策と地域づくり

このような引き裂かれた地域のジレンマを乗り越えるため、地元学が提唱され、行政からは「もやい直し」という住民の関係性を再創造する取り組みが平成6年から行われてきた。山村のむらおこしと交流拠点としてを大館の設置(H6)、地区単位の結合型ソーシ「株館の設置(H6)、地区単位の結合型ソーシ「水俣市元気村づくり条例(H13)」で制度化しの特内丸ごと生活博物館や生活学芸員などの特内丸ごと生活博物館や生活学芸員などの特色ある取り組みが展開された。ゴミの分別などでは地区単位の強制力・監視力を背景にまれに見る品目の分別も実施された。

しかしこの美しい舫い直しは、理念的に語られ、施設的な整備に結びつき、環境都市としての振興計画が実施されてきたが、「救済されるべき被害者はまだいる」、「救済された被害者が高齢化しさらなる支援が必要である」などの水俣病絡みの言説主張は、立場を異にする市民には響かない状況が続いている。

水俣病と切り離された地域づくり活動に は、地区住民の結合力が発揮される余地があ り成果を挙げている地区がある。しかし水俣 病問題については、政治的に正しい言葉遣い (political correctness)で糾弾されてきた地 域社会であり、親戚であってもこのことは互 いに語らない、触れないという暗黙のルール が形成されている。もやい直しとして市民の 関係性の多くない。その意味で、地域という 観点で協働する基盤の再構築が、政治化争点 化した水俣病問題が依然として障碍となっ ており PD として一般化して適用可能となる 土壌が形成できていない状況にある。尤も近 年のスイーツや農産物、グリーンツーリズム 系の地域振興策は、水俣病問題に触れない形 で市民に共感されている。

(4)市町村ごとに大きな医療費格差があり、 受療動向が異なる高齢者医療費の抑制問題

熊本県後期高齢者医療広域連合の5年間 のレセプト分析から、受療動向に大きな地域 差があることが分かった。また高額医療費の 地域分析や頻回受診の個人指導なども行われているが、大きな変化は起こせていない。 高額な医療費がかかる地域は、大都市及びもの周辺地域が多く、医療機関の少ない山間を がとは低額である。医療へのアクセスの智地などは低額である。医療へのアクセスが をが、医療需要を生み出していることが推測される。また腎臓透析などの医療機関の立地を 育まる。水俣芦北地域では、水俣病対策し 領責が無料となる資格を得た者が多い。した 療費が他地域と比較して有意に受診が 医療費が高い傾向がみられる。

データの分析、これまでの地域特性、個人 特性に応じた指導などの施策は、効果をあげ ていない。保健所でのレセプトの点検や個人 指導、コミュニティ単位での健康教室や啓発 活動が行われているが、自由診療・出来高払 い制度という日本の医療保険制度はコミュ ニティベースでのアプローチが効きづらい 環境となっていることが窺える。国の政策と しては、住民の受療行動を国保保険料に反映 させ連帯責任とすることで、経済合理的な行 動を誘導させる政策が試みられてきたが、後 期高齢者については各保険者が財源を拠出 しあって支え合う仕組みが取られているた め、受益者への制裁は効かないスキームであ る。生活習慣病などの予防への早期からの取 り組みや、重症化を防ぐ健康診断などしか、 今取り得る政策アイデアはない。

(5) 結論

本研究では具体的な公共課題として、地下水保全問題、深刻なメチル水銀曝露事件対策と地域づくり、山間地コミュニティの機能維持のための施策、後期高齢者医療費の抑制策の4種類のテーマを取り上げ、積極的逸脱の観点からコミュニティが政策手段として使えるかの分析を行った。

政策デザインの理論化や有効な介入方法について考察を進めたところ、コミュニティのもつネットワーク資源を生かした問題というコモ決能力の強化は、地下水保全問題というコモンズの問題や山間地コミュニティ政策に関して有効なアプローチの一つとなることが分かった。だが高齢者医療費の抑制や争点化した被害救済運動で地域に社会的亀裂(クリービリッジ)が酷く残る地域では、地域住民の共同性の基盤が形成されず、PD を普遍化する土壌がないため有効とならない。

これらの研究結果から、コミュニティを基盤とする環境がある公共問題については、上手くいっている逸脱した(例外的な)実践例を参考とし、それを実践知・現場知・専門知を応用して普遍化する PD アプローチが有効である可能性が認められた。しかしながら、コミュニティが立ち上がらない場合には、PDを行ったとしても有効なアプローチとはならないことも明らかとなった。

本研究では、コミュニティの資産や資源を活用し、問題解決のための効果的な政策介入法を考案するための研究として、PD に関してフィールド調査から理論研究、社会技術開発を試みてきたが、PD を活用するためには次の4つのプロセスが重要であることが分かった。

課題と機会の明確化

技術的問題だけではなく、地域社会の人々の認知や行動を変化させることが不可欠であり、その課題特性と機会を明確化すること。

PD 行動や慣習の発見

大規模な政策資源の投入なしに、状況を改善する逸脱した行動や戦略をとっている第 一線の個人やグループの探索をすること。

PD 行動の分析

PD 行動が日常の中でどのような効果を挙げているのか、なぜ他者は問題を認知しながら改善行動に至らないのかなどを、デプス・インタビュー調査により解明すること。 介入政策のデザイン

ソーシャル・キャピタルと社会ネットワーク分析を活かし、問題改善を促進する行動を発動するための介入モデルを考察すること。

5.主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計8件)

- 1 上野 眞也、「水俣病発生地域等における メチル水銀曝露指標に関する研究」、平成 29 年度水俣病に関する総合研究(日本NUS: 環境省) 2018 年 3 月、43-91、査読有。
- 2 上野 眞也、「水俣病発生地域等におけるメチル水銀曝露指標に関する研究」、平成28年度水俣病に関する総合研究(日本NUS:環境省)2017年、35-71、査読有。
- 3 <u>上野 眞也</u>、「水俣病発生地域における魚 介類の流通と摂食リスクの研究」『熊本大学 政策研究8』、2017年、1-18、査読なし。
- 4 <u>上野 眞也</u>「農山村地域政策の関する政策 提言:コミュニティベース型政策としての新 たなモード」政創研:政策提言、2017 年、 1-6、査読なし。
- 5 <u>上野 眞也</u>、「不知火海の漁業・流通とメチル水銀曝露リスク」『熊本大学政策研究 7』 2016年、3-13、査読なし。
- 6 <u>上野 眞也</u>「水俣病発生地域等におけるメチル水銀指標の開発に関する研究」平成 27年度水俣病に関する総合的研究、2016 年、127-146、査読有。
- 7 <u>上野 眞也</u>「公共ガバナンスを高める方策-システムダイナミクス分析からの知見」 『社会システム・リデザイン研究報告書 3』

2016年、5-14、査読なし。

8 <u>UENO</u>, <u>Shinya</u>, Groundwater Preservation Policies for Sustainable Development of Regions, The Asian Association for Public Administration International Conference, proceedings, 2015、1-36、查読有.

〔学会発表〕(計4件)

- 1 <u>UENO, Shinya</u>, System Dynamics on Rural Areas Policy, ドイツ日本学研究学会・研究報告,2017年10月31日、ウィーン(オーストリア)
- 2 <u>UENO, Shinya</u>, System Dynamics and Rural Areas Policy Evaluation in Japan, Nordic Institute of Asian Studies Local Governance Seminar, Copenhagen University, 2017 年 10 月 27 日、コペンハーゲン(デンマーク)
- 3 <u>上野 眞也</u>、水俣病問題におけるメチル水 銀曝露リスクに関する研究、日本公共政策学 会、富山大学(富山市) 2017年6月18日、 1-19。
- 4 <u>UENO</u>, <u>Shinya</u>, Impact of Structural Changes on Social Capital and Social Network in Rural Areas, International Conference: "Rural areas between decline and resurgence: Lesson from Japan", 2016年5月5日、ウィーン(オーストリア)。

[図書](計2件)

1 松本 泰道、<u>上野 眞也</u> (編著者)『地域を育てる大学の挑戦』成文堂、2015年、202。 2 嶋田 純・<u>上野 眞也</u> (編著者)『持続可能な地下水利用に向けた挑戦』成文堂、2015年、304。

[産業財産権]

なし

〔その他〕 ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

上野 眞也 (UENO, Shinya) 熊本大学・熊本創生推進機構・教授 研究者番号:70333523