

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 27 日現在

機関番号：82512

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26512018

研究課題名(和文) 地域の実践的連環知に基づく環境・減災ガバナンス 日本・中国における比較事例研究

研究課題名(英文) Environmental and Disaster Risk Reduction Governance based on Practical and Relational Knowledge by the Community: Comparative Case Studies in Japan and China

研究代表者

大塚 健司 (OTSUKA, Kenji)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・新領域研究センター環境・資源研究グループ・研究グループ長

研究者番号：20450489

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、東アジアの中でも高度経済成長に伴う地域の不均等発展の中で、経済開発、環境破壊、自然災害等による地域社会の脆弱化を共通課題として抱えている日本と中国を対象として、環境・災害問題の解決に向けた現場での人々の実践と公共政策が相互作用を織りなす環境・減災ガバナンスのあり方について比較事例研究を行った。その中で実践が政策につながらない背景にあるコミュニティ・社会・国家間関係や、実践を通して獲得した経験や科学的知見からなる複合的な知＝実践的連環知が環境・減災ガバナンスにおいて果たす役割、そしてそれをいかにして政策にいかしていくことができるのかについて検討を行った。

研究成果の概要(英文)：This study aims to discuss “environmental and disaster risk reduction governance” based on “practical and relational knowledge by the community” against local problems of the environment and disaster through comparative case studies in Japan and China, where there are found the fragility of local communities caused by environmental disruption and natural disaster. Through this study, we have discussed the “community-society-state” relationship which hampers practices by the community connect to public policies, the role of “practical and relational knowledge” which people can obtain through their experiences and scientific knowledges, and how such people’s knowledge can be based of the public policy.

研究分野：環境学(ガバナンス論)、地域研究(中国)

キーワード：環境・減災ガバナンス 実践的連環知 実践と政策 比較事例研究 日本 中国 東アジア

1. 研究開始当初の背景

(1) 東アジアにおいて先行して高度経済成長を遂げた日本、そしてそれに後追いし東アジアの経済大国として台頭しつつある中国において、経済社会発展段階や政治体制が異なるものの、経済成長に伴い地域の不均等発展が生じ、さらに大都市圏から離れた国土の内陸・周縁部では、大幅な人口・地域構造の変容等を伴う社会変動に加え、環境破壊や自然災害により社会経済的被害や脆弱化が集中するという共通の課題を抱えている。こうした経済開発、環境破壊、自然災害等により脆弱化した地域の環境・経済・社会の維持・持続可能性(サステナビリティ)の回復・確保を図るためのガバナンス 環境・減災ガバナンスのあり方が問われている。

(2) 環境・災害問題に対して公共政策が果たしうる役割への期待は大きく、実際に様々な政策が実施されている。環境破壊や自然災害等による被害や脆弱化が見られる地域のサステナビリティを回復・確保していくにあたっては、政府主導の政策のみならず、日々の課題の解決に向けた地域住民と NGO・NPO や個人の有志らとの協働による自発的・創発的な取り組みが重要であるが、人々の実践と政府の諸政策の間に見られる様々な齟齬・軋轢が、問題解決の遅延・阻害要因となっている。

2. 研究の目的

本研究では、東アジアの中でも高度経済成長に伴う地域の不均等発展の中で、経済開発、環境破壊、自然災害等による地域社会の脆弱化を共通課題として抱えている日本と中国を対象とする。そして環境・災害問題の解決に向けた現場での人々の実践と公共政策が相互作用を織りなす環境・減災ガバナンスのあり方について、以下の諸点を明らかにしていくことを目的としている。各国における環境・災害問題の現場を含む地域を対象として、参与観察や実地調査を行い、地域課題の解決に向けた人々の実践過程及び政府主導の諸政策の過程を明らかにする。各対象地域において地域の課題、人々の実践、諸政策の間の相互作用に関する具体的な事例を分析するとともに、各事例間の比較検討を通して、地域課題の解決を促進・阻害する共通要因及び固有要因を明らかにする。以上の事例研究の比較検討から得られた諸要因について経済学、社会学、法学、環境学等の観点から検討を加え、環境・減災ガバナンスの制度構築に関する要件として、順応的管理、費用負担、参加と協働、合意形成等のルールやメカニズムのあり方を明らかにする。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、東アジアの中でもいち早く経済成長を遂げた日本とそれを後追いする中国を対象として、経済開発、環境破壊、自

然災害等により社会経済的被害や脆弱化が進行する地域を対象にした複数事例の比較研究を行った。

(2) 主な対象事例として、東日本大震災の津波及び原発事故被災地域とその避難者(宮城県・福島県) 2016年4月に発生した熊本地震への対応過程、限界集落及び南海トラフ地震津波被災予想地域(高知県・静岡県) 長年にわたり水土流失(土壌流出)が続く黄土高原(中国山西省) 水汚染による消化器系癌等の疾病が多発する淮河流域(中国河南省)を取り上げた。

(3) 以上の各対象事例についてまず環境・災害問題の解決に向けた現場での人々の実践過程と政策過程を共に実地調査により明らかにした。次に、各対象地域において人びとの実践と政策の相互作用に関する事例分析を行った。そして、各事例研究から地域課題の解決を促進・阻害する諸要因の抽出・比較・検討を行うと共に、環境・減災ガバナンスの制度構築に向けた要件を分野横断的視点から明らかにした。

4. 研究成果

(1) 実践と政策の相互作用

環境汚染、環境破壊、自然災害の現場で被害の救済、回避(避難)そして地域・環境再生に、NGO や研究者などの外部からの支援を受けながら、あるいは外部との連携をとりながら取り組んでいる実践に対応して、関連する公共政策がどのように展開し、また実践とどのような相互作用をしてきたのかについて、各事例から浮かんできたことは以下の通りである。

多くの実践は、公共政策の空白あるいは機能不全な状況のもと、政策に先行して展開されている。例えば、福島第一原発事故時の避難(放射線被曝リスク情報も提供されず避難誘導もされていない例)、熊本地震発災後の避難所の設置・運営(いわゆる指定外避難所の例)、高知市の自主防災組織による長期浸水時の避難先地域との提携(県・市による広域避難計画未策定)、黄土高原における日本の緑化団体による土壌流出防止対策の試行錯誤、淮河流域の水汚染被害地域での地元 NGO による飲用水浄化装置の設置などが挙げられる。

人々はそうした実践を通して目前の課題の解決を試みる中で、その課題をとりまく問題状況を自らの経験、観察、直感、さらにはアクセス可能な科学的知見を駆使して洞察を行っていることを確認できた。そうした実践を通して獲得した複合的な知をここでは実践的連環知と呼ぶ。

人々による実践に遅れて政策が開始されたものの、実践との連携が十分なされないまま進められようとした例が見られる。例えば、熊本地震時に設置・運営されたある指定

外避難所では多数の避難者がいるにも関わらず、市による拠点避難所への集約要請を受けたことが挙げられる。その避難所ではひとり一人への対応を市に求めながら最後の一人が退所するまで避難所運営を継続した。また淮河流域の水汚染被害地域では、地元 NGO による飲用水浄化装置の設置が国及び地方政府が進める簡易水道事業に組み入れられないまま自助努力を強いられており、さらに政府が整備した簡易水道自体にも水質、給水時間、あるいは給水装置そのものに難がある例が見られた。

他方で、実践が政策の形成・実施を後押ししたと考えられる事例も見られた。例えば、黄土高原での日本の緑化団体による植林の実践は、国及び地方が進める森林環境再生事業を促し、その後事業を定着・拡大していく上での呼び水となったことが現地調査からうかがえた。

また、人々による自発的な取り組みの中だけでなく、行政による課題解決に向けた試行錯誤の中にもマニュアルにはない「実践」が必要とされることにも留意が必要である。例えば、熊本地震発災後に行われた国主導のプッシュ型物資支援は初めての試みであったため、県、市、地区レベルで物資拠点の見直しや配送・調達方法をめぐってさまざまな試行錯誤が行われた。そうした中で専門知識やノウハウを有する NPO との連携が政策と実践をつなぐ上で重要な役割を果たした。

(2) コミュニティ・社会・国家間関係

以上のような各事例で見られる問題解決に向けた実践と政策が絡み合う複雑でダイナミックなプロセスを検討するにあたり、コミュニティ・社会・国家関係の視点から、実践と政策の相互作用の背後にある要因と構造を解きほぐしていくことが必要である。以下に要点を挙げる。

統治システムの階層化と広域化の中でその基層にある地域集団としてのコミュニティの役割が（各国における制度規範上の役割は別として）事実上限定されていることが、実践と政策の接続を困難にしていると考えられる。これは政治体制が異なる日本と中国の間において程度の差こそあれ、共通してみられることは興味深い。ただし当然ながら、それぞれの国における階層化と広域化の歴史的社会的な背景と経緯は異なることに留意が必要である。これについては各国の歴史、文化、社会的な特徴と近年の経済社会のグローバル化による統治システムの変容という両面からさらなる検討が必要である。

コミュニティの実践と国家の政策をつなぐ社会の領域に注目する必要がある。例えば、マスメディアによる世論形成の役割が挙げられる。地域課題解決に取り組む小さな実践が社会の注目を集め、さらにはそれが公共政策の促進や修正につながるにはマスメディアによる報道とそれによる世論形成が、実

践と政策をつなぐ重要な回路となる。また NGO、NPO などのボランティア・アソシエーションがコミュニティの実践を支援・強化しながら、政策につないでいく上で重要な役割を果たしうる。ただし日本と中国において社会の領域で現れるこれらの役割に相違がみられる。

中国ではマスメディアは党・政府宣伝部門の統制下にある。また NGO・NPO についても一党支配体制を揺るがす勢力にならないか常に監視がなされており、統治システムの維持・安定を損なうと判断されると組織や活動への介入がなされる。さらに外部からの支援や連携にあたってはジャーナリスト、NGO・NPO のみならず、研究者であっても党・政府当局から敵対勢力とみられないよう慎重な対応が求められる。特に環境汚染被害への救済・支援活動をめぐっては統治システム側が基層の地域コミュニティが外部とつながることにより大きな社会問題となることを警戒している。

日本における事例研究からは地域自治のあり方が実践と政策をつなぐ上で重要な課題として浮かんできた。日本では基礎自治体としての市町村と広域自治体としての都道府県が国と地域コミュニティを橋渡しする地方自治体であり、また地方分権改革によって国と地方の関係は制度上、垂直的關係から水平的關係に転換がなされてきた。しかしながら近年の地域コミュニティの高齢化、近隣關係の希薄化、それらの帰結としての地域コミュニティの弱体化、さらには市町村合併による基礎自治体の広域化が相まって、災害発生時に地域コミュニティや基礎自治体の対処能力に限界がみられる。また広域自治体の役割のあいまいさや非常時に置かれた人々の国家への心理的一体感の要求などから、目前の課題解決にあたって、各地で実践活動のボトムアップによる課題解決よりも、国からのトップダウンによる政策の決定と遂行が優先されがちである。

地域課題の解決にあたって人々の創意工夫による実践が政策に結びつかないもう一つの要因として「二重のロックイン」による政策の硬直化が両国の事例に共通して見られる。ひとつは、一旦ある政策の効果が認められ、それがプログラム化され予算がついて走り出してしまつと、「経路依存」によってその政策は容易に修正がきかなくなるという側面がある。もう一つは、一旦メディアで有効かつ即効性があると評価された政策については、それに代替する新たな実践が生まれ、たとえそれが既存の政策よりも優れていたとしても、人々は手っ取り早くてわかりやすい方法を支持しがちであり、新たな実践を再評価して政策を修正する動きにつながりにくいという側面がある。

例えば、福島原発事故による避難を強いられた人々の帰還政策は、その後の避難者の二重の多様化や長期化、それに対応する二重

住民票の提案などにもかかわらず、帰還政策そのものを見直す行政側の動きも世論の声も乏しい。また、淮河流域の水汚染被害地域において地元 NGO が設置している飲用水浄化装置が地域の人々から高い評価を得ている。また政府主導で進めている深井戸を水源とした簡易水道に多くの問題があっても、政府主導の事業を見直す動きは見られない。

(3) 実践的連環知に基づく環境・減災ガバナンス

以上のような実践と政策をめぐる問題を乗り越え、地域課題の解決に向けた人々の実践をいかした環境・減災ガバナンスを実現する上で留意すべきこととして以下の点が挙げられる。

自然災害や環境災害は、突発的であれ漸進的であれ、自然的要因と人為的要因が複雑にからみあう状況の中で被害が進行し、人々が深刻な状況に陥ってからはじめて対策が講じられることが多い。あるいは他の地域で同様の災害が発生し、それに対する防災・環境保全対策が全国的あるいは地域的に講じられていたとしても、対策が不十分であったり、想定外の事態が生じたりすることがしばしば起きている。災害は時間、場所、地域によって多様な様相を見せるとともに、時間の進行とともに複雑で多様な様相を見せ、統計による数値化・一般化では把握しきれない個別具体的な多くの問題を生み出してしまふことに留意が必要である。

災害に直面する人々が政策の不在や機能不全のもとで課題解決に取り組む様々な実践とその実践を通して獲得した実践的連環知（前掲 4(1) 参照）を政策にいかしていくことが重要となる。地域の個別具体的な課題の解決策は、しばしば既存の制度や有力とされる技術の枠組からはみ出すある種の社会的・技術的イノベーションを必要とされる。しかしながら、そうしたイノベーションは既存の枠組からはみ出しているがゆえに、あるいは前述したような「二重のロックイン」（前掲 4(2) 参照）の下では、政策と接続することが困難な状況が生じている。

地域課題の解決に取り組む人々の実践をいかした環境・減災ガバナンスはいかにして実現できるか。ひとつは、政策実施の最前線にある現場でそうした課題解決に取り組む人々と日常的な接点を持つ行政官（第一線の行政官）が重要な役割を果たしうるのである。災害に直面して課題解決に取り組む中での実践は、人々や各種団体だけでなく、行政の中でも「未曾有」「想定外」の事態に対応すべく行われている（前掲 4(1)）。こうした第一線の行政官の実践と人々の実践をつなぐことが出来れば、それが当該災害対応へとつながり、またその教訓と経験として、その後の政策につながっていくことが可能になるだろう。そのためには災害対応の現場における第一線行政官の人員、財政及び制度的

な保障を組織的に行うとともに、そうした担い手の人材育成を積極的に進めていくことが必要であろう。

災害時に発生する時々刻々と変化する不確実な状況への順応的対応を行政・社会システムにどのように組み込んでいけるのか。現場での第一線行政官の判断と行動を尊重し、その役割を組織的に保障することに加えて、その過程での試行錯誤による効果とリスクの両面を社会的に理解し、そのための一定のコストの負担ルールについての社会的合意形成が必要となるだろう。また対応初期に決定した政策やプログラムが硬直化してその後の変化に対応できないまま作動し続けることがないように、決定時に見直し期限を設け、その見直しの過程では地域住民を含めた関係主体が参画する仕組みが求められる。

その時々には不確実な状況であっても、以前に経験したことや他地域での対応に関する教訓やノウハウを実践的連環知として共有・適用することができれば、減災につなげることが可能である。しかしながら実践的連環知には地域性、個別性、身体性という特徴があり、テキストやマニュアルから学ぶことは容易ではない。そのために現場の人と人をつなぐ経験交流や外部からの支援・連携によって、実践的連環知を伝達・共有するだけでなく、それを当該地域に適応させるための二次的イノベーションに向けた新たな協働が求められる。またこうした交流・支援・連携は国内のみならず、国境を越えて日中両国間でも行われており一定の成果が現れている例も見られる（4(1) 参照）。ここに国境を越えた実践的連環知を共有・活用するための連携の可能性を見いだすことが出来る。

最後に、前述したコミュニティ・社会・国家間関係（4(2)参照）に立ち戻り、実践的連環知に基づく環境・減災ガバナンスが抱える課題について述べておきたい。第一に、実践を担う重要な主体となる基層の地域集団であるコミュニティの弱体化である。これは程度の差こそあれ日本、中国いずれにおいても少子高齢化や都市化の中で共通に直面している課題である。第二に、日本においては地域自治の弱体化が、中国においては社会の自治の未成熟が、コミュニティと国家、実践と政策をつなぐ上で足かせとなっていることである。第三に、日本では経済社会のグローバル化や国際関係の不確実・不安定化のもと、行財政改革の進行と人々の国家への帰属意識（ナショナリズム）の高まりという文脈において、課題解決を実践する「主体としての住民」が、よりより公共政策を実現するためのガバナンスの主体ではなく、公共サービスを受取る国民があくまで非常時に統治システムを補完する「客体としての住民」と見なされる危険性がある。これは期せずして権威主義体制を維持・強化している中国にも同様の現象がみられ、両国社会に共通した今後の検討課題である。

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 17 件)

礒野弥生、原発事故被害収束政策と住民の権利、現代法学、査読無、32号、2017、29-62、<http://hdl.handle.net/11150/10909>

山下祐介、六年目からの原発避難政策へあるべき道はどこに見いだせるのか、インテリジェンスレポート、査読無、90、2016、35-45

松永光平、中国黄土高原における近年の人間活動と環境変化 大同・呉郷村周辺の日本人 NGO ボランティアの緑化事業を事例として、立命館地理学、査読有、28号、2016、65-71 <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/lt/asp/research/journal/geo28.html>

大塚健司、中国の環境災害への政策対応とガバナンス 応急体制、問責、リスク軽減、環境経済・政策研究、査読有、8(2)、2015、59-62、https://www.jstage.jst.go.jp/article/eps/8/2/8_59/_article/-char/ja/

藤田香、災害への備えと地域コミュニティの持続可能性、環境経済・政策研究、査読有、8(2)、2015、70-73 https://www.jstage.jst.go.jp/article/eps/8/2/8_70/_article/-char/ja/

[学会発表](計 16 件)

藤田香・大塚健司、災害への備えと地域コミュニティの持続可能性 南海トラフ地震への対応を迫られる高知市の事例、第3回東日本大震災研究交流会、2017年3月10日、早稲田大学戸山キャンパス

大塚健司、複雑化する東アジアの持続可能性課題への対応 日中環境協力からの示唆、北東アジア平和協力構想(NAPCI) 広島国際会議(招待講演)(国際学会)、2016年9月13日、広島リーガロイヤルホテル

礒野弥生、オース3原則から見る福島原発事故「処理」と「復興」、日本科学者会議第21回総合学術研究集会、2016年9月3日、龍谷大学深草学舎

松永光平、草の根環境協力の現場からの報告 大同調査から、第28回中国環境問題研究会/GEN関東ランチ、2014年11月29日、立教大学池袋キャンパス

山下祐介、東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策と住民 コミュニティ災害からの回復と政策、地域社会学会第39回大会シンポジウム(招待講演)、2014年5月11日、

早稲田大学戸山キャンパス

[図書](計 10 件)

山下祐介、岩波書店、「復興」が奪う地域の未来 東日本大震災・原発事故の検証と提言、2017、275頁

除本理史・渡辺淑彦・礒野弥生 他、原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか 福島事故から「人間の復興」、地域再生へ、ミネルヴァ書房、2015、280頁(227-247)

大塚健司・山田七絵・藤田香 他、アジア経済研究所、アジアの生態危機と持続可能性 フィールドからのサステナビリティ論、2015、294頁(1-37、109-148、149-190、237-274、275-290)

[その他]

IDE Updates (アジ研ワールド・トレンド No.228, 2014.10) <http://hdl.handle.net/2344/00003397>

6. 研究組織

(1)研究代表者

大塚健司 (OTSUKA, Kenji)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・新領域研究センター環境・資源研究グループ長

研究者番号：2045089

(2)研究分担者

礒野弥生 (ISONO, Yayoi)

東京経済大学・現代法学部・教授

研究者番号：60104105

(3)研究分担者

藤田香 (FUJITA, Kaori)

近畿大学・総合社会学部・教授

研究者番号：00319899

(4)研究分担者

山下祐介 (YAMASHITA, Yusuke)

首都大学東京・人文科学研究科・准教授

研究者番号：90253369

(5)連携研究者

山田七絵 (YAMADA, Nanae)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・新領域研究センター環境・資源研究グループ・研究員

研究者番号：10450537

(6)連携研究者

松永光平 (MATSUANAGA, Kohei)

立命館大学・文学部・准教授

研究者番号：80548214