特集2 気候変動下における自然と地域社会のレジリエンス—応用生態工学の新たな展開 FEATURE 2: Resilience of nature and local society under the climate change environment - A future perspective of Ecology and Civil Engineering Society

意見 Opinion

社会のレジリエンスはどこから生まれるか —順応的ガバナンスの諸要件—

宮内 泰介*

北海道大学大学院文学研究科地域システム科学講座 〒060-0810 北海道札幌市北区北10条西7丁目

Taisuke MIYAUCHI*: How does social resilience originate from? - requirements for adaptive governance. *Ecol. Civil Eng.* 20(1), 143-146, 2017

Graduate School of Letters, Hokkaido University, Kita 10, Nishi 7, Kita-ku, Sapporo, Hokkaido 060-0810, Japan

環境社会学と応用生態工学

私が専門とする環境社会学は、環境にかかわる諸問題を社会的に探求する学問である。その特徴の一つは実践志向にあり、環境社会学会の会員の多くは、何らかの実践にかかわりながら研究をしている。環境社会学会が発足したのが1992年、応用生態工学会が始まったのが1997年。近い時期に、時代的な背景のもとで生まれた点で共通しているように思う。

私自身、応用生態工学会について、その前の研究会の時代から遠目に眺めていた。このような学際的で、かつ現場重視の学会が20年継続し、さらに活発に活動が続けていることに、敬意を表したい。環境社会学と応用生態工学との相互理解を進めるために、本稿では、環境社会学的な視点の提示を試みたい。

なぜ環境保全はうまくいかないのか

環境保全の政策や活動は、現在、多くの場所で進められている。しかし、あまりうまくいってないところも少なくない。この「うまくいっていない」ことから学ぶことは多い。

たとえば、ということで、ある森の話をしてよう。これは、私が知っているいろいろな事例を集めた仮想的な例だ。

その森は、住宅地に近く、開発圧力がある。一部はえぐられて資材置き場になっている。地域の住民たちには、もともと住んでいる人もいるし、ここの自然が好きで移り住んだ人もいる。そのため、この森がそうやって荒廃していく、あるいは壊れていくことに大きな危機感を持った。

そこで、何とかこの森を守ろう、あるいは再生させようと「森を守る会」が誕生した。町内会もそれをバックアップすることになった。しかし、自分たちにそれほど知識があるわけではないと考えた住民たちは、支援を求めて、同じ自治体内にある環境保護団体と提携することにした。その団体からさまざまな知識を得、活動が進められた。行政もこの動きを好ましいと考え、後押しすることにした。行政は、いろいろなステークホルダーを集めた協議会をつくろうと住民たちにもちかけた。住民発意でことが始まり、協議会が形成され、行政もちゃんとからむ、と、ここまではたいへん「優良事例」だった。

ところが、活動をやっていく中で次第にズレが生まれてくる。ステークホルダー間のズレのみならず、各ステークホルダー内でもズレが出てきた。

例えば、地域住民の人たちの間にも、いろいろな方向

2017年4月30日受付, 2017年5月23日受理

*e-mail: miyauchi@let.hokudai.ac.jp

性があることが明らかになってきた。景色としての森が好きでこの活動に参加した人もあれば、森の中を散策したり、山菜採りをしたりといった具体的な行動に関心があって活動に参加した人もいる。あるいは、森そのものよりも、森を通して地域の人たちみんなと何かを一緒にやっていくという、地域の中のコミュニティづくりに関心があって参加する人もいた。

事業として森づくりが始まり、外部の環境団体と一緒にやることになると、そういうものに熱心な住民と、それは自分が本当に目指していたものと少し違うとして徐々に遠ざかっていく住民とに分かれていった。

環境保護団体の内部でさえ、実は一様ではなかった、生物多様性に関心がある人もいれば、森づくりや造林に関心がある人もいた。生物多様性と言っても、昆虫に関心がある人もいれば、木そのものに関心がある人もいた。

行政はというと、何とかこの事例をよい事例として喧伝し、他のところにも広げていきたいと考えた。あるときの協議会では、活動を喧伝するためのシンポジウムを開きましようとして行政が提案をし、議論はそのシンポジウムの内容をどうしたらよいか、誰をゲストとして呼ぶかといった話ばかりになってしまった。地域住民からすれば徐々に魅力の欠ける協議会になり、人も次第に離れていった。それに連れ、森づくりの活動も停滞していった。

こういうことは実はよく起きている。なぜ、環境保全はうまくいかないのだろうか。

今日、環境保全のやり方として良いとされる手法は、科学的な知見を積み重ね、その上でステークホルダーが集まって合意形成をしていくという形である。しかし、実際にはこのやり方でもうまくいかないことが多い。

一つの問題は、環境保全の活動の中で何を目指しているのか、何にプライオリティを置くのかについて、みんなが一致しているわけではないということだ。とくに、生物多様性保全や低炭素社会といったグローバルな価値と、地域で醸成されたローカルな歴史的、文化的価値との間で、ズレが生じる場合が多い。

こうしたズレは、力関係が不均衡なところでは、暴力になることすらある。例えば、イギリスの人類学者ダン・ブロキントン氏が調査したアフリカ・タンザニアのムコマジ国立公園では、住民が自然を破壊すると見なされてそこから追い出されたり、生業が制限されたりしている(Brockington 2002)。このようなことは、とくに発展途上国では、よく起きている。追い出された、あるいは生業を制限された住民たちのことを、あるアメリカのジャーナリストは「自然保護難民」(conservation refugee)とい

う言葉で表した(Dowie 2009)。

同じアフリカのギニア共和国の森を研究したジェームス・フェアヘッドとメリッサ・リーチの有名な著作、*Misreading the African Landscape* は「景観の誤読」に警鐘を鳴らす。2人が研究したのはギニアのキンドゥグ県における、落葉性広葉樹とサバンナがパッチ上に広がる景観である。この景観について、植民地時代に外部から来た西洋人は、「もともと森であったのが人間の活動によってその森の部分がなくなってサバンナ化し、一部の森がパッチ状に残ったもの」と理解した。しかし、フェアヘッドとリーチは、詳細な研究によって、事実は全く逆だということを明らかにした。もともとここはサバンナであり、住民たちは、薪の必要性や他の生活上の必要性から森をつくっていったのだ。家畜飼育や農業によって土壌を肥沃にして木が生えやすい状況を作り、さら燃えやすい草を家畜に食べさせて野火を防いだ。そうしたいとなみによってパッチ上に森が形成されたのである。

景観をどう解釈するか、どういう景観が望ましいと考えるか、さまざまな視点、多様な価値がそこにはあり、どれが絶対正しいということはない。

科学の不確実性、社会の不確実性

それならばなおさら、きちんと科学的なデータを集めて答えを出すべきだという考え方もあるが、それはなかなか難しい。科学的な手法とは、ある条件の下で、ある解析をしたら、これくらいの蓋然性でこういうことが言える、というものだ。そこには必ず「科学の不確実性」と呼ばれる問題が存在する。科学が明確な答えを出すことはできない。

一方、だからこそ、その不確実性を伴ったデータを基にステークホルダーが集まって合意形成をしていくことが大事だとも言われる。

しかしながら、合意形成というものが、それほど簡単ではない。

合意形成でよく問題になるのが、いったいその合意形成の場には誰が参加するのか、誰が参加すべきなのかということだ。さらには、誰もが参加してよい合意形成の場をつくり、そこで合意し、その結果でことを進めようとしたときに、その話し合いに参加しなかった他の人たちから、「それはおかしい」と言われることがある。それに対し、「一度合意したのだから、もう駄目です」とはなかなか言えない。ではその人も加えて合意形成をしようとなると、それをいつまで繰り返さなければならな

いのか、という問題が生じる。ではどうしたらよいのか、そもそも合意とは何なのか。これらは簡単でない問題だ。

社会も自然も非常に複雑であり、また、常に動いている。今日合意した人が翌日、「やはり昨日の合意は違うと思う」と言うこともある。それが人間であり、社会だ。社会や自然もダイナミックに動いている。

だとすれば、ではそのような中で、私たちは何を考えなければいけないのか。

考えなければならないのは、このような不確実性や変化を前提として環境保全を進めるということである。そこでは試行錯誤の柔軟なプロセスが大事であり、順応性（adaptability）が鍵になってくる。社会のしくみの側からそれを言えば、ガバナンスの順応性ということになる。私は、欧米での議論を援用して（Folke et al. 2005；Olsson 2006 など）、「順応的ガバナンス」という実践的な研究のフレームワークを提案している（宮内編 2013, 2017）。

順応的ガバナンスとは、「環境保全や順応的ガバナンスとは、環境保全や自然資源管理のための社会的しくみ、制度、価値を、その地域ごと、その時代ごとに順応的に変化させながら試行錯誤していく、柔軟性を持ったプロセス重視のガバナンスのしくみ」である。

順応性を担保する5つのポイント

しかし、やっかいなことに、順応性は簡単ではない。絶えず変化していくことを前提に、それに常に対応しながらうまくやっというのだから、簡単であるはずがない。社会のしくみに関心を持つ社会学者としては、ではどうすれば順応性を保ち、途中で停滞せずにそのプロセスを続けられるのかが課題になる。別の言い方をすれば、社会のレジリエンスの要件は何なのか、ということである。

このようなことについて、仲間の環境社会学者たちと共同研究を進めているところだが、ここでは、そこから見えてきたポイントを5つ挙げてみたい。

1つ目は、「複数性・冗長性の担保」ということだ。環境保全の政策や活動をしていこうというとき、私たちはえてして、こういうしくみを作ればよい、こういう知識を取り入れればよいなどと、リジッド（固定的）なものを考えがちである。しかし、そのようなリジッドなもの実は失敗しやすい。あるいは、リジッドなやり方は、失敗すると代替するものが用意されていなくて、失敗が致命的になってしまう。

そこで、制度やしくみに冗長性（redundancy）を持た

せておくことが鍵になる。例えば、使える制度を複数用意しておくこともその一つだろう。複数の制度があることで、状況に応じてこの制度をうまく使おうとか、状況によってこちらの制度をうまく使おうといったことが可能になる。

担い手についても同様のことが言える。誰が担い手なのか、誰がメインのステークホルダーなのかについて、最初からリジッドに決めてしまうと、長続きしない。最初は勢いのあるあるステークホルダーを中心に進めていたが、次第にパワーがなくなってくる。そのとき、方向性は若干違うものの何か新しく活動をする人びとが生まれてきたら、そちらも大事だと考える。複数の方向性の違う担い手が同時に進んだり、担い手が入れ替わったりということを経験し、支えていくことが大事になってくる。

こうした複数性・冗長性の担保は、活動する人間の側からみれば、主体性の確保ということにもなる。上から押しつけられる単一の制度ではなく、制度を選択する主体性が生まれる。

2つ目は、「共通目標の（柔軟な）設定」だ。社会にはいろいろな価値観が存在している。生物多様性こそが一番大事だと考える人もいれば、産業の育成が大事だと考える人もいて、いろいろな考え方がある。そこで、その地域の課題に対し、全体を包括するような目標として、皆が納得できそうな共通目標を設定することが大事になってくる。この目標は、少し曖昧さを含むような「物語としての目標」であることが求められる。

同時に大事なことは、その共通目標を設定することそれ自体も柔軟に考えるということだ。目標を設定したのだから、その目標に向かって邁進する、というのではなく、場合によっては目標も変えることもありうる柔軟に捉えることが大事である。

3つ目は社会的評価である。活動や事業や政策の社会的な側面についての評価である。自己評価が望ましいが、外部者・専門家と一緒にやるのが現実的でもあるだろう。この社会的評価のツールづくりを実践的に進めている総合地球環境学研究所の菊池直樹さんらは「社会的評価シート」を作成している（菊池ほか 2017）。この「社会的評価シート」では、どんな問題認識から始まっているのか、どんな人が関わっているのか、どんなネットワーク・場ができていて、どう意思決定しているのか、どんな技術・知識が使われているのかといったことを主に定性的に評価する。

こうした評価の作業によって、今自分たちがどの位置

にいるのか、何が問題なのかを整理できる。そのことによって、では次のステップはどうすればよいのかも見えてくる。

順応性を担保する4つ目のポイントは「学び」である。さまざまな事例から、「学び」が順応的ガバナンスにおいて重要な位置を占めることがわかっている。自分たちの地域の自然・社会が今どうなっているか、あるいは自分たちの地域資源にはどのようなものがあるのか、以前の生活はどうだったのか、今はどうなっているのか、などについて「学ぶ」ことの意義は大きい。

この学びは、勉強して知識を蓄積していくというよりも、さまざまな価値を顕在化させていくものだ。あるいは、学び合うことにより、人びとの間の信頼を構築していく意義も大きい。地域の人たちが互いの話を聞く、農業者と漁業者の間でお互い話を聞くというようなことも、大きな学びとなる。信頼の構築や外部の人も含めたネットワークの構築につながるところに、この学びの意味がある。

順応性を担保し、ガバナンスを進めていくための5つ目のポイントは、支援者の役割である。

順応的ガバナンスの核心の一つは「多中心性 (polycentrism)」である (Folke et al. 2005)。つまり、単一の固定的な中心を置かないということだ。順応的ガバナンスにおいては、トップにいる人があれこれナビゲートするよりは、活動に寄り添いながら、必要に応じて助言したり、一緒に考えたりする、いわゆる寄り添い型の支援が大事になってくる (三上 2017)。支援者や専門家の役割は、同じ地域でもあるときはこの役割、別のときはこの役割というように、変わることがよくある。それらに柔軟に応じるようなしくみをつくっておく、支援や専門家の役割自体にも順応性を持たせることが大事になってくる。

社会の順応性を活かす

実は「順応的ガバナンス」とは、社会がもともと持っている順応性をより発揮させるしくみだとも言える。

社会をスタティックなものとして見てしまっている人は多い。そうした人びとは、社会とはこういうものだとして固定的に見て、こういう人たちがいるからその人たちを動員すればうまくいく、この人たちはこういう役割、あの人たちはこういう役割、などと考えてしまう傾向にある。しかし、実際のところ、1人の人間はいろいろな役割を担っていることがほとんどだし、それもどんどん変

化している。社会は多面的で動的である。

社会にはもともと順応性が埋め込まれている。しかし、さまざまなリジッドな制度のせいで、順応性を発揮することが困難な状況にあることが多い。そうした状況に対し、もっと順応性が発揮できるような、レジリエンスがうまく機能するような社会にしていこう、というのが順応的ガバナンスの肝である。

以上、順応的ガバナンスの要件、社会と自然のレジリエンスの要件について議論した。もちろんこれらがすべてではないだろうし、まだまだ議論しなければならないことは多くあるように思われる。また、このテーマで応用生態工学が培ってきた知見も豊富にあるように思う。環境社会学と応用生態工学が協働でそうした分野をさらに開拓していくことを期待したい。

(注) 本稿は、応用生態学会公開シンポジウム「気候変動下における自然と地域社会のレジリエンス—応用生態工学の新たな展開—」(2016年9月4日)で筆者が報告した内容に沿って書いたものです。そのため、筆者が別の場所で書いているものと一部重複するところがあります。シンポジウムにお誘いいただいた学会関係の皆様には感謝申し上げます。

引用文献

- 菊地直樹・敷田麻美・豊田光世・清水万由子 (2017) 自然再生の活動プロセスを社会的に評価する—社会的評価ツールの試み。「どうすれば環境保全はうまくいくのか」(宮内泰介編), pp. 248-277. 新泉社, 東京.
- 三上直之 (2017) 協働の支援における「寄りそい」と「目標志向」—北海道大沼の環境保全とラムサール条約登録をめぐって。「どうすれば環境保全はうまくいくのか」(宮内泰介編), pp. 189-217. 新泉社, 東京.
- 宮内泰介編 (2013) なぜ環境保全はうまくいかないのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の可能性. 新泉社, 東京.
- 宮内泰介編 (2017) どうすれば環境保全はうまくいくのか—現場から考える「順応的ガバナンス」の進め方. 新泉社, 東京.
- Dowie M. (2009) Conservation Refugees, MIT Press.
- Brockington D. (2002) Fortress Conservation: Preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania, Indiana University Press.
- Folke C., Hahn T., Olsson P., & Norberg J. (2005) Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources* **30**: 441-473.
- Olsson P., Gunderson L.H., Carpenter S.R., Ryan P., Lebel L., Folke C. & Holling C.S. (2006) Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecology and Society* **11**(1): 18.