

# 環境保全の公民協働に関するエスノグラフィック・アクションリサーチ ～自治体行政およびNPOの環境教育事業をつなぐ試み～

元 廣 修 爾

## キーワード

公民協働の不調、環境教育の自治体実務、人・モノの関係、パノラマ、かけがえのなさ

## 要旨

本論文の目的は、協働により環境保全事業が行われる自治体の行政現場において、公民協働の不調が生じる要因を自治体実務者の立場からエスノグラフィーによって解きほぐし、その対応として人類学的な実務技法を提案することである。これによって、自治体行政とNPOの環境教育事業をつなぐことを試みる。

公民協働の不調とは、「上からの協働」[宮内 2013a]に見られるように、自治体行政が熱心に協働事業を進めようとしているにもかかわらず、市民の側では関心が高まらないという問題状況を指す。この状況において、自治体実務者は意図せず自治体行政主導の状況が生まれていたり、財務・会計制度のツールに頼りすぎていることに気付いているのだが、公民協働の不調が生まれる要因は明らかになっていないのである（第1章、第2章）。

本論文では、この不調が生まれる要因を探るため、一般的な問題解決手法によらず、エスノグラフィック・アクションリサーチ[Tacchi *et al.* 2003]の手法を採用する。具体的な方法としては、自治体の行政現場とNPOの活動現場に参加して現場の一員となり、「協働」概念[小田切 2014]を参照しつつ、公-民関係に見られる「幅広いズレ」[宮内 2013b]に着目する視角を援用し、ラトゥール[2019a]や床呂・河合[2019]の見解にそって人・モノの関係をたどることで、公・民の現場における問題の地図を描き、糸口を見出す（第3章、第4章）。

まず、第5章では、筆者が従事した4つの環境教育事業を事例として、「上からの協働」の諸相を記述した。そのうえで、本論文で扱う5つの論点を提示した。その論点とは、自治体実務者にとっての①視点のあり方、②望ましい環境教育のモデル、③環境保全活動のストーリーの扱い方、④地域社会への適切な働きかけ方、⑤プラットフォームの支援策をめぐる問題である。

以上の5つの論点に迫るため、西中国山地・芸北及び三段峡におけるNPOの活動現場で人・モノの関係をたどったところ、自治体実務者に対して5つの示唆が得られた（第6章～第10章）。その示唆とは、①パノラマ（自治体行政の執務室から見た地域の眺望）により見えなくなるものに留意しつつ、パノラマを適切に利用する、②自然と人との関係を持続的に学び、環境保全活動に持続的に参加し、環境保全の立ち位置を学び、既存の法制度を捉え直すように人々に促す、③自治体行政の公式ストーリーと現場の人・モノの結びつきを重ね合わせて検討する、④地域社会への働きかけにモノが関与しうることに注目する、⑤人・モノがつくりだす対称性を見守りつつ、環境教育プログラムの成り立ちを見ていくというものである。

以上の5つの示唆を自治体実務で実際に活かそうとするとき、実務の特性に向き合う必要がある。そこで、第11章では、環境教育をめぐる4つの自治体事務について人・モノの関係をたどり、自治体実務の特性を明らかにした。その特性とは、①環境基本計画に見られる「企図性」（事業が実施される前から目標とその達成に向けたモデル（施策）を定め、その進捗状況をマネジメントの視点を取り入れたツールによって管理しようとする態度）、②予算制度と会計法令上の行政契約による「手続的統制」（環境基本計画のモデル（施策）を達成するために地域の人・モノを動員する働き）、③行政裁量により事務の想定外の揺れが補正されること、④文書の機能によって自治体実務者の立場が強化されること、⑤環境教育の事務よりも、環境規制の「法的技術」（現場で法を適用して判断する技術・被規制者と交渉する技術）が重視されていることである。このうち、①②は「上からの協働」を推し進める側面があり、③④⑤は、①②とあいまって、「上からの協働」を促す側面がある。

自治体実務はこうした5つの特性をもっているため、芸北や三段峡の事例で見られた人・モノ

の関係をうまく扱うことができない。しかし、自治体実務者が判断を最重要視し、さらに判断が実務の習いであるパノラマと結びついているために、筆者の職場では問題化していないという状況が見られた。

要するに、5つの示唆や、5つの特性の背景にあるのは、パノラマを通して人とモノの関係を操作し、適切な判断を下そうとする自治体実務者の傾向であると考えられる。そうであれば、この傾向を緩和するための条件を探す必要がある。

そこで、まず自治体行政の側からのアプローチとして、異動前後の職場で実務改善を試みたところ、以下の条件を見出した(第12章)。その条件とは、①「実務者のネットワーク」を活用し、衆知を集めたうえで判断し、行動する、②現場の人・モノと直接にかかわりあうことを大切にしつつ、市民の個別事情に応じたフォローを実践する、③担当する自治体実務についてホームとアウェイをもつというものである。

続いて、地域の側からのアプローチとして、瀬戸内海・佐木島の環境教育事業に参加して実務改善を試みたところ、④地域の人々が法制度の内でよく振舞えるように支援しながら、法制度の外で「そうではない道」を問うことを保証していくという条件を見出した(第13章)。以上により、公・民それぞれの現場の内側で、4つの条件を整理した。

第14章では、本論文の論考を振り返り、結論を示した。5つの示唆や5つの特性の背景にあるものは、パノラマを通して人とモノの関係を操作し、適切な判断を下そうとする自治体実務者の傾向であり、これが公民協働の不調が生まれる主な要因になっていると考えられる。その具体的な要因を5つの論点、5つの示唆、5つの特性を考慮して、以下の5つの要因に整理した。その要因とは、「企図性」や「手続的統制」といった自治体実務の特性と、パノラマに頼って判断しようとする自治体実務者の傾向が見られるなかで、①自治体実務者の視点や現場へのかかわり方を振り返ることが難しい、②特に環境規制の「法的技術」が重視されているために、環境教育の意義を十分理解することが難しい、③特に文書の機能が重視されているために、様式や会計ルールが優先され、現場の活動ストーリーを考慮することが難しい、④特に予算制度と会計法令上の行政契約による「手続的統制」が重視されているために、様々な働きかけがありうることに気付きにくい、⑤特に事務の想定外の揺らぎを吸収する行政裁量が重視されているために、環境教育プログラムを計画的に「実施」することに注力する状況が生まれがちであるというものである。

以上を踏まえて、5つの要因と4つの条件を見渡したとき、自治体実務者と地域の人々の立ち位置は、公・民それぞれの領域にあるが、ここにどのように架橋することができるだろうか。筆者がフィールドワークのなかで常に向き合っていたのは、人・モノの「代替可能性・代替不可能性」の区別と、そのはざまにある「複雑性」の問題であった。小田亮[2008]が懸念するように、人が代替可能なものとして扱われる場合には、「複雑性」(代替不可能なかけがえのなさ)が失われる可能性がある。芸北や三段峡、佐木島の活動現場で見られたような人とモノの結びつきを踏まえると、人だけではなくモノの「複雑性」にも目を向ける必要がある。

実際に、「代替可能性と代替不可能性」のはざまに「複雑性」を適切に扱い、地域の人々に誠実な言葉と行動によって「応答」[清水 2014]していくためには、どうすればよいだろうか。筆者は庁内外の人々と対話を重ねながら、5つの示唆、5つの特性、5つの要因、4つの条件を見出したのだが、その過程で不思議な経験をした。公・民のものやり方を前にしたとき、エスノグラフィーを記述する筆者の手元で、「複雑性」を守るためであるかのように、公・民にまつわる人・モノが少しずつ歩み寄っていくのを感じたのである。

なぜこのような歩み寄りが生まれるのかと考えたとき、筆者は終始一貫、風景を前にして誰かと語り合っていたことに気付かされる。その過程で、パノラマを通して人とモノの関係を操作し、適切な判断を下そうとする主体であった筆者は、自然と人の見方[岩田 1995]、自然と人へのかかわり方[宇根 2010]、自然と人に向き合うときの自分の立ち位置[桑子 2005]を「複雑性」が守られるように更新しつつ、風景を前にして、風景に籠められた言葉を探し合い、風景がよりよく「言い現わされて」[大森 2021]いるかどうかを語り合うことで「複雑性」に配慮していたのだと考えられる。そのうちに、筆者は、自己のあり方が以上の4つの点で更新されたことにより、風景の見え方に違いはあっても、風景のなかの人・モノを地域の人々と同じようなまなざしで見ることができるようになっていた。その結果、公・民のものやり方が異なっているという状況があっても、公・民にまつわる人・モノが歩み寄る余地が見えるようになったのだと考えられる。

風景を前にして誰かと語り合うということは、自治体実務において3つの意義をもつ。その意義とは、①二次元で人とモノの関係をたどることと、三次元で人・モノの関係を操作することを

調和させることで、パノラマに頼ってしまう状況を改善できる、②「言い現わし」は、一般的な原因-結果論に頼りすぎることなく、物事の成り立ちを見ていくことを可能にする、③「風景に籠められた言葉を探す」ことは、既知の事実を見直す営みにつながるというものである。

以上のように、風景を前にして誰かと語り合うということは、岩田[1995]や宇根[2010]、桑子[2005]、大森[2021]が示唆する「人々を包み込むような風景の世界」へ自治体実務者を誘うものであり、自治体実務において複数の意義をもっていることから、自治体の行政現場に変化をもたらす、公・民の立場に架橋することに資すると考えられる。

最後に、パノラマを通して人とモノの関係を操作し、適切な判断を下そうとする自治体実務者の傾向を緩和するための実務技法、すなわち公民協働の不調を緩和するための実務技法として、本論文のフィールドワークの経験から「モノの自治」と「聞く営み」が見出された。

「モノの自治」とは、自治体実務において取捨選択が行われる局面で、適切な場を設けて、ステークホルダーが知っている地域の人・モノを持ち寄り、地域の人とモノの関係を自治体実務の特性のもとでどのように扱えばよいかを語り合い、知恵を出し合って試行錯誤を重ねてゆく営みである。

「聞く営み」とは、日々の職業生活において、人々の話を聞くことに加えて、人の声やモノの声なき声に注意深く耳を傾けたうえで、自治体実務者が任意で発揮する「ささやかな裁量」によって、他者を真剣に理解しようとする営みである。

## 参考文献

岩田慶治 1995『岩田慶治著作集 8 風景学と自分学 未来学の土台』講談社.

宇根豊 2010『風景は百姓仕事がつくる』築地書館.

大森荘蔵 2021『新視覚新論』講談社.

小田亮 2008「「真正性の水準」について」『思想』1016:297-316.

小田切康彦 2014『行政-市民間協働の効用：実証的接近』法律文化社.

桑子敏雄 2005『風景のなかの環境哲学』東京大学出版会.

清水展 2014「応答する人類学」山下晋司編『公共人類学』東京大学出版会 pp. 19-36.

床呂郁哉・河合香吏 2019「新たな「もの」の人類学のための序章 脱人間中心主義の可能性と課題」床呂郁哉・河合香吏編『ものの人類学2』京都大学学術出版会 pp. 1-25.

宮内泰介 2013a「なぜ環境保全はうまくいかないのか 順応的ガバナンスの可能性」宮内泰介編『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 pp. 14-28.

——2013b「「ズレ」と「ずらし」の順応的ガバナンスへ 地域に根ざした環境保全のために」宮内泰介編『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 pp. 318-327.

ラトゥール, B. 2019a『社会的なものを組み直す アクターネットワーク理論入門』伊藤嘉高訳 法政大学出版局.

Tacchi, J., Slator, D, Hearn, G.

2003 *Ethnographic Action Research: A User's Handbook*. UNESCO.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf000--0139419/139419engo.pdf>

(accessed 2023-10-23)