

協働ガバナンス・アプローチによる コウノトリ米とトキ米の普及プロセス の比較研究

第30回環境情報科学 学術研究論文発表会
2016年12月5日(月) 日本学会館 大講堂

早稲田大学 岩田優子

研究背景と研究対象

- 兵庫県豊岡市・新潟県佐渡市における
⇒コウノトリ・トキの野生復帰事業の成功
⇒生息環境整備の一環としての環境保全型農業(コウノ
トリ米・トキ米)の普及プロセスにおける2つの違い
1) コウノトリ米・トキ米の作付面積の推移
2) 無農薬米の作付面積

(単位:ha)		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
豊岡市	全水稲作付面積	2,960.0	2,960.0	3,020.0	2,980.0	2,970.0	2,980.0	2,970.0	2,960.0
	コウノトリ米作付面積	183.1	212.3	219.5	234.1	251.6	269.7	292.7	329.3
	無農薬	44.1	61.9	57.3	47.8	50.4	51.4	60.4	89.1
	減農薬	139.0	150.4	162.2	186.3	201.2	218.3	232.3	240.2
佐渡市	全水稲作付面積	6,330.0	6,330.0	6,090.0	6,020.0	5,940.0	6,020.0	6,160.0	5,920.0
	トキ米作付面積	426.8	882.8	1,188.3	1,307.8	1,367.0	1,334.1	1,214.8	1,215.4
	無農薬	8.3	12.7	11.6	14.3	16.1	16.6	16.8	18.0
	減農薬	418.5	850.1	1,176.7	1,293.5	1,350.9	1,317.5	1,198.0	1,197.4

先行研究と研究意義

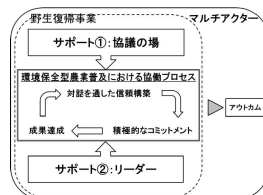
- 先行研究におけるコウノトリ米・トキ米の普及要因
⇒生産物の価格プレミアムや収益性などの経済的要因／耕作放棄・高齢化などの地域・社会的要因にかかる分析が主流(大沼・山本, 2009; Tsuge, et al., 2014)(従来の農業経済学からのアプローチ)
⇒普及プロセスにおける農家・行政(県・市)・JA・NPO・研究機関・地域住民などアクター間の相互関係については、検討が不十分
⇒しかし、野生復帰事業(生息環境整備)の一環であるコウノトリ米・トキ米の普及は、農家だけの取組みでは不十分で、多様なアクターによる地域固有の文脈の中で行われるものであり、マルチアクターが会する野生復帰協議会を中心とした地域のアクター間の構造のあり方が重要な分析対象。

● マルチアクター間の「協働ガバナンス」をコウノトリ米・トキ米の普及の違いの主要因として分析(研究意義)

協働ガバナンスと仮説

- 協働ガバナンス「協議の場とリーダーを背景とした協働プロセスにおいて、対話を通じた信頼構築、積極的なコミットメント、成果達成のサイクルが循環する統治のあり方」(従来のガバナンス論との違い)
- 仮説「豊岡市と佐渡市の協働ガバナンスにおけるネットワーク構造のあり方の違いがリーダーの特性や機能の違いにつながり、結果としてコウノトリ米・トキ米の普及における違いにつながった」

協働ガバナンスのモデル図
(Ansell & Gash(2008)を援用)



分析結果(1)

(1) 協議の場

豊岡市:コウノトリ野生復帰推進連絡協議会(2003年～継続中)

- 「野生復帰には住民も積極的に協力している。協議会に住民が参加し、その意志を反映して決定したことは住民が理解しやすい土壌を作り出した」⇒野生復帰事業の一環としてのコウノトリ米(無農薬が基本)の必要性について共通理解の浸透
- 「コウノトリと共生する地域づくりへの展開として、取組み主体の連携体制構築・合意形成の場(プラットフォーム)として協議会を設置」(コウノトリ野生復帰検証委員会, 2014) ⇒県・市・JA・NPO・研究機関・学校・農業者が対等に議論する場

佐渡市:トキの野生復帰連絡協議会(2003年～現在は人・トキ協議会として継続中)

- 有機農業を推進する外部の専門家と一部農家による試み。妥協点としての5割減農薬(環境省「共生と循環の地域社会づくりモデル事業」報告書)
- 外部者と地域Gによる自主的な取組み+市・JA・県の不十分な連携体制(聞き取り調査)⇒外部の専門家・NPOによる協議会の先導、行政はオブザーバー参加

分析結果(1)(cont'd)

(1) 協議の場

1) 定期的な会合開催, 2) マルチアクターの巻き込み

⇒生息環境づくりを目標とした野生復帰事業。農業者だけの問題ではなく、行政・JA・NPO・地域住民を含む関係者全体の合意形成が求められる。

⇒「放鳥前年に台風被害を受けても湿地保全の意識が地域で高まったのは、コウノトリの協議会での結束があったから」(コウノトリ野生復帰検証委員会, 2014)

「トキの協議会は、大学・自治会・企業などと協働し、住民意識を盛り上げて餌場の整備などに貢献した」(長田, 2012)

⇒しかし、協議会の場を活用したコウノトリ米・トキ米の普及に貢献するネットワーク構造には両市で違いがあった。

⇒リーダーの特性や機能の違い

分析結果(2)

(2)リーダー

1) 多様なアクターにおけるリーダーの有無, 2) マルチアクターの巻き込み

豊岡市: NPOコウノトリ市民研究所, コウノトリの郷公園, 市長, JAたじま(菊池, 2010; コウノトリ野生復帰検証委員会, 2014)

佐渡市: (一社)佐渡生きもの語り研究所, 東京工業大学(環境省, 2009)

⇒リーダー「アクター間の関係をつなぎ, 協働プロセスのための意識を高める中心的な人物」(Ansell & Gash, 2008)

⇒「豊岡市ではNPOが行政・JAと協働しつつ生き物調査を企画・運営し, 環境保全型農業のサポート事業を先導」(聞き取り調査)

「佐渡市の管轄のもと, 社団法人が企画・運営を行う生き物調査」(CEPAジャパン, 2014)

「国の事業を通じた市外のアクターへの依存傾向」(長田, 2012)

分析結果(3)

(3)環境保全型農業普及における協働プロセス

- 1) 対話を通じた信頼構築, 2) 積極的なコミットメント,
- 3) 成果達成

豊岡市: コウノトリの郷公園建設～「コウノトリ育む農法」体系化までの兵庫県と営農組合の協働(コウノトリの郷営農組合, 2011; 聞き取り調査)

佐渡市: 農業者グループの無農薬米の取組みと行政・JAのサポート体制(田中・上岡・岩本, 2008; 聞き取り調査)

野生復帰事業におけるマルチアクター間の協働ガバナンスの土台の有無が, コウノトリ米・トキ米の普及における協働プロセスにも影響を与えたと考えられる。

結論

- 環境保全型農業の普及プロセスにおいては, マルチアクターが会する協議の場があるだけでは不十分で, 協議の場のネットワーク構造のあり方が, 複数のアクターにおいて核となるアクター間のネットワークを広げるリーダーの特性や機能につながり, 結果として, 協働プロセスサイクルの循環につながる。
- 豊岡市と佐渡市におけるこのような協働ガバナンスの差異は, 普及における違いにつながり, 結果として, 保全型農業の作付面積の推移や, 無農薬米の作付面積に表れてきたと捉えられる。

考察

- 豊岡市
 - ボトムアップ(農家・地域G)とトップダウン(行政・JA)の統合(ネットワーク構造)
 - オーナーシップの醸成

マルチアクターが会する協議の場におけるネットワーク構造の違いが, 複数のアクターにおけるアクター間のネットワークを広げるリーダーの違いにつながり, リーダーがボトムアップとトップダウンの協働に貢献した。結果, 環境保全型農業の体系化に豊岡市一丸となって取り組み, 「コウノトリとの共生」を重視した厳格な基準(農薬・化学肥料7.5割減)による, 「コウノトリ育む農法」という独自の新しい農法を作りだした。

考察(cont'd)

● 佐渡市

国の制度と同等の相対的に緩い基準(農薬・化学肥料5割減)の農法を地域に対して適用した。独自の農法を開発しようとする農家のボトムアップの取組みを行政やJAは十分フォローしなかった。

「マルチアクター間の協働ガバナンスにおいては, 地域の文脈への配慮が十分ではないトップダウン・アプローチも, 地域の取組みを社会全体へ還元する姿勢が不十分なボトムアップ・アプローチも望ましくなく, 双方を統合したアプローチが必要」(Cash, *et al.*, 2006)

「従来の中央政府主導型ではなく, 意思決定への地域住民の参加を重視するコミュニティ・ベースド・マネジメント(CBM)型の自然資源管理においては, オーナーシップが必要」(大沼, 2014)

政策的含意と課題

- 本研究では, 地域の資産となる生き物の野生復帰事業というインセンティブをもった2都市における地域固有の環境保全型農業の普及を取り上げたが, 一般的な環境保全型農業による地域活性化や農村振興に取り組んでいる他の地域においても, 協働ガバナンス・アプローチに基づいた政策展開が有効であると考えられる。
- 佐渡市においても野生復帰事業は成功しているため, 協働ガバナンスにおける両市の違いは, 野生復帰事業における一要因である。
- 豊岡市と佐渡市の比較では, 野生復帰事業の主導権や地理的条件の違いなどのバイアスは否めない。
- 本研究は, 環境保全型農業の普及プロセスを中心とした協働ガバナンスの全体像を明らかにしたものであり, 個々の要素についての掘り下げた分析は, 今後の研究課題である。
 - 環境保全型農業の開発段階における知識統合・創造プロセス
 - 生物種の野生復帰事業は, 遺伝的系統管理に配慮した個体の人工増殖・野生順化訓練という技術的な側面(専門家の協力, 専門知識の動員)と, 野生復帰のための地域の生息環境の整備という地域的な側面(地域住民の協力, 地域知識の動員)が求められる典型例