

【論 文】

地域の現場理解を踏まえた自治体実務の改善に関する人類学的試論

元 広 修 爾

要 旨：本稿では環境教育の自治体実務において、公-民関係の不調和が生じる背景と、不調和を緩和するための実務技法を自治体職員の立場から人類学的に考察した。調査方法としては、西中国山地・芸北の NPO 法人の活動現場と自治体の行政現場の内側で、人・モノ (non-human：非人間) の関係をたどり、二つの現場の関係性を比較した。その結果、実務には行政計画による企図性や行政契約の法的手続による人・モノの動員が見られ、そこに行政特有の判断や視点の問題が絡んでいることも判明した。このため、芸北で見られる人・モノの具体的な関係性 (①動きそのものであるような人・モノ、②人・モノの対称的な関係、③自然と人の相互作用) を実務でそのまま扱うことは難しい。この状況を補う実務技法として、地域の多様な代理人 (スポークスマン) が人・モノを媒介し、語り合う「モノの自治」を提案したい。

キーワード：公-民関係、環境基本計画、行政契約、芸北・雲月山、モノの自治

1. はじめに

筆者は 27 年間にわたり自治体職員として公務に従事させていただいているが、地域の方々と協働することの難しさを痛感している。例えば、環境保全の自治体施策において住民参画を進めようとしても、「上からの協働」になり、うまくいかないことがある (宮内 2013a : 19)。「上からの協働」とは、行政が市民参加型事業を行政主導で始めたり、その事業の実施を資金の提供により市民に委ねるといった問題状況を指す。本稿は、「上からの協働」に見られる公-民間の不均衡な関係を公-民関係の不調和と捉え、この不調和が生じる背景を明らかにし、不調和を緩和するための実務技法 (試案) を示そうとするものである。

そもそも、公-民関係はどのように捉えられてきたのだろうか。河原 (2010 : 49) によれば、自治体行政は「公権力の機関であり、法的・行政的権限、公的機関の権威、補助組織を構成する専任職員集団や財政といった活動資源、情報収集力などの面で、市民・住民組織に対し圧倒的優位の立場にある」が、市民・住民組織は「民間の非営利・非専任の組織」である。このように公-民間には、不均衡な力関係が存在する。

他方で小田切 (2014) は、もうひとつの公-民関係に注目する。社会の変化に伴い、多くの政策課題が複雑化するなかで、行政のみで課題解決することは困難であるため、「協働」が志向されるようになった (小田切 2014 : 1)。「協働」とは「公共的目的のために異なる複数の主体が協力する行為の総体」を指す (小田切 2014 : 25)。この協働概念を踏まえれば、田尾 (2010 : 22-23) が言うように、公-民関係を公/民の二分法では語れなくなるだろう。公共空間において公共サービスを提供する組織は自治体だけではなく、地域社会の公共サービスを多様な主体が担うようになるからである。そこで本稿は、法的には日本国憲法及び地方自治法上の地方公共団体として考えられている自治体を公共サービスを担うために地域の多様な主体とかかわりあう存在として捉える。また、地域の主体についても、本事例で扱う NPO とは法的には特定非営利活動促進法上の NPO 法人を指すが、本稿では自治体組織を含めた他の主体と協働しながら公共サービスを担う存在として捉える。

それでは、本稿で扱う環境保全において「協働」は学術的にどのように検討されているのだろうか。その検討を進めている環境社会学において、焦点化されているのが「環境保全のガバナンス」である。宮内（2013a：23-25）によると、「環境保全のガバナンス」とは、多様な主体が協働し、試行錯誤を伴う柔軟なやり方で環境保全を目指すプロセスを指す。宮内（2013b：318-321）によれば、このプロセスについて多くの事例分析が進められた結果、明らかになったのは、制度と実態のズレといった現場の「幅広いズレ」であるという。

このような現場のズレを論じた人類学的研究として、例えば、猪瀬（2011）の事例研究を挙げることができる。ある福祉農園は、自治体から土地の管理を受託し、農園を運営していた。ある時、多数の農機具が盗まれるという事件が起きる。100万円相当額の盗難があったのだが、猪瀬（2011：165-175）によると、どの農機具も福祉農園の作業者にとって大切なものであるにもかかわらず、盗難の報告に際して自治体担当者が関心を示したのは、自治体がリースしていた芝刈り機のみであったという。この事例は、本稿で論じようとする自治体実務のルールと現場の人々の思いのズレを示している。

このようなズレが生じる原因を探るためには、ズレそのものの成り立ちを探る作業が必要であると思われる。そこで本稿は、人・モノの関係に注目する。

まず、人類学における問題状況を概観したい。床呂・河合（2019：10）は、近代以降、人間と非人間（non-human：人間以外の生物や人工物、自然物などの存在者）が峻別され、相互に排他的なカテゴリーとして扱われることで、両者の関係が人間中心の非対称的な関係として概念化されてきたと指摘する。これに伴い、人間だけがエージェンシー（行為の主体性・能動性）と知能・心を備えた主体であると考えられるようになった。他方で、非人間は人間により操作される従順な客体として扱われがちとなる。床呂・河合（2019：10）は、この状況を多様であるはずの人間と非人間の関係を固定化するものとして問題視する。

床呂・河合（2019）の主張の背景にあるのが、ラトゥール（2019）のモノ（非人間）とエージェンシーをめぐる見解である。ラトゥール（2019）は、エージェンシーを発揮する人・モノが相互に働きかけあって事物が構築される過程に着目する。その主眼は、非対称的なもの（例：権力）を所与として、原因と結果の関係のみで人・モノの関係を説明するのではなく、非対称的なものが「どこから来ており、どんなもので作られているのか」を知り、事物の成り立ちを解明することにある（ラトゥール 2019：120）。この見解は、自治体の行政現場や NPO の活動現場における人・モノの関係を分析することに資するだろう。

一方で、インゴルド（2017a：203-206）は、人やモノが本当にエージェンシーを持っているのだろうかという疑問を投げかける。例えば、凧揚げを見るとき、走る人と空を舞う凧は糸で結ばれており、凧は人に引っ張られ、他方で凧は人の手を引くという形で相互の交流が生じている。しかし、それは風に吹かれているからでもあるとインゴルドは強調する。

以上の整理から、本稿の議論の道筋を示す。ラトゥールとインゴルドの見解は、人・モノの関係を常識的な主体/客体の関係で捉えていない点で類似しているが、両者の差異にも注目しつつ、NPO の活動現場における人・モノの関係を明らかにする。他方で、ラトゥール（2019）の見解を参照し、自治体の行政現場における人・モノの関係を明らかに

する。最後に、レヴィ＝ストロース（1972）の見解をもとに、小田亮（2008）が示している人の「複雑性」の概念をモノへと拡張しつつ、二つの現場の人・モノの関係をつなぐための実務技法を見出す。

以上により、本稿は、なぜ自治体実務において公-民関係の不調和が生じるのか、これを緩和するためにどのような実務技法が求められるかという問いに、宮内（2013b）の「幅広いズレ」に着目する視角を援用し、人・モノの関係に注目することで答えようとする。

2. 調査の概要

本調査は、2022年度から2024年度まで行ったフィールドワークの一部である¹。フィールドワークは、ふたつの現場で実施した。そのひとつは自らが所属する自治体の行政現場である。そこには、自然保護、リサイクルなどの環境保全の領域ごとに課が存在し、所定の業務を担う。その業務において、地域社会に環境保全の「働き掛け」を行う。「働き掛け」には人の行動を促すものと、人の活動を規制するものがある（倉阪 2014：203-204）。本稿で扱う環境教育の業務は前者に該当し、市民が環境について理解を深め、環境に配慮した行動を自発的に選択するよう支援するものであり、国・自治体・市民が協働して業務を実施する。以上の実務に筆者が従事したのは、2012年から2024年までのうち9年間である。

もうひとつの現場は、NPOの活動現場である。北村（2021：230-231）は、NPOを行政過程において住民参画を支える重要な存在として位置付ける。この点を筆者は重視し、2014年より西中国山地・芸北地域に通い、NPO法人西中国山地自然史研究会の現場でフィールドワークを行ってきた。当該NPOは自然科学の専門家と地元の人々との協働により運営されており、これらのNPO関係者は自治体組織や他の地域団体との協働にも積極的である。当該NPOの主な活動は環境学習会であり、2024年度は20講座が開設されている（NPO法人西中国山地自然史研究会 2024）。この環境学習会では、里山・芸北の生きものたちの生態と人々の生活の関係を保全活動への参加を通して学ぶことができる。以上のようなNPOの活動現場を研究することによって、地域の多様な人・モノの関係を理解できるであろう。本稿では、環境学習会が実施されるフィールドのひとつとして、雲月山をとりあげる。

また、当該NPOで活動するAさん（仮名）は、本研究の目的を理解された上で、ご協力いただいている研究協力者である。Aさんは、環境学習会を担う講師の方々の中で、芸北地域の複数の保全活動にも参画されており、芸北地域の自然・歴史・文化に関して豊富な知識と経験を持っておられる。3章の事例は、2022年から2024年までAさんとともに6回のフィールドワークを行い、得られた調査結果の一部である。

調査方法は以下のとおりである。まず、公-民関係における不調和の原因を探るために、一人の自治体職員としてNPO法人西中国山地自然史研究会の現場に参加する。具体的にはAさんとともに芸北・雲月山を歩きながら、現場の人・モノの関係を「現場の内側」（小田 2010：7）から学んでゆく。現場の人・モノと出会うことで筆者は学びを得るであろう。これを手掛かりとしてそれらの多様な意味を周囲の関係性のなかで可能な限り理解し、その理解を行政のもののやり方のなかでどのように扱えるかを考察する。ただし、自

自治体実務については守秘義務があるため、文献を参照しつつ、実務経験を加味して分析を行う。これにより、別様の実務技法を見出す。その記述はエスノグラフィー（小田 2010）による。エスノグラフィーを採用する理由は、現場の内側で他者の世界を理解し、他者の異なる視点を学ぶことにより、自己が当たり前と考えていた枠組みを相対化し、新たな見方を提示することが可能になると考えるからである（小田 2010：6-25）。

以下の各章では、まず、芸北・雲月山において、自治体職員である筆者がフィールドワークを通して「現場の内側」（小田 2010：7）から経験した NPO の活動現場における人・モノの関係を記述する（3 章）。その経験を踏まえて、自治体執務室の実務をめぐる人・モノの関係を文献と実務経験を抛り所としながら検討する（4 章）。最後に両現場の人・モノの関係を比較検討しながら、実務改善を展望する（5 章）。

3. 芸北・雲月山の事例

3-1. 法制度と人々の営み

広島県、島根県、山口県に跨る西中国山地国定公園が国により指定されたのは、1969 年である。芸北・雲月山は、西中国山地国定公園の一部を成し、法制度上は自然公園に位置付けられる。自然公園には国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園がある。その目的は『自然公園法第 1 条』によると、「優れた自然の「風景地」を「保護」とともに、その「利用」の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与すること」である。近代になると国家が法律によって自然風景を価値付け、権威付けるようになる。まさに国立公園の制度は、欧米に範をとった国家権力が近代日本を特徴づける風景地として自然風景（原始的自然）を制度化したものと言える（西田 2021：13-16）。この国立公園の指定について要望が増大したため、1949 年に国立公園法の一部改正によって準国立公園として生まれたのが国定公園である（西田 2021：31-33）。これらの国立公園・国定公園は自然公園法の公園計画に基づきゾーニングされ、各種行為（例：高山植物の採取）が規制される。その一方で、公園事業（例：宿舎事業）も行われる。

自治体行政は、この「保護」と「利用」を雲月山で推進してきた。他方、行政とは違う文脈で、芸北の人々と雲月山および周辺地域とのかかわりの歴史がある。雲月山は、広島県と島根県との県境線上の西部に位置する。標高 911.8m の山頂を雲月山と呼ぶが、尾根が連なっているため、山塊全体を指して雲月山と呼ぶことが多い（白川 2009）。白川（2009）によれば、この雲月山とその一帯は、文献調査などによると、人が利用してきた歴史があり、少なくとも過去 700 年間、草原が維持されてきたと推察されるという。

しかし、この草原とのかかわりは農業形態の変化や人手不足によって失われ、遷移が進行し、牛馬の放牧、堆肥としての利用、茅葺き屋根への利用など、草原を維持していた農村文化も失われつつあるなかで、草原生態系をどのように維持するかという問題が芸北の地域課題となった（白川 2007）。

この問題に対応するため、芸北 高原の自然館を中心として山焼き再開の動きが生まれていく（3 節で詳述する）。その後、同館と NPO 法人西中国山地自然史研究会によって山焼きの意義を伝える環境教育の取組が始まる。そのひとつが A さんの自然ガイドである。

以下では、A さんに自然ガイドを依頼し、A さんから学んだ人・モノの関係を記述する。

3-2. 野花について学ぶ

調査日は2022年8月8日である。空は晴れている。雲月山では山焼きが行われているために木々がほとんど見られず、穏やかな山容は、その全体が草原であるように見える。遮るものがないため、風が吹き渡っているなかで、陽光が草原に降り注ぎ、小さな野花たちに行き届いている。野花たちは陽光を好むので、草原は花畑になっている。

雲月山の調査では、この日のように風の強い日が多いのだが、そんなときもAさんは「風が強いですね」と穏やかに笑う。また、この日のように暑い日もあるのだが、Aさんは暑さを嘆くことはなく、「菅笠を使うと涼しいですよ」と朗らかに笑って、筆者に菅笠を貸してくださる。この状況から、筆者には、Aさんが風の中にいること、陽光のもとにいることの意義を伝えようとされているように見える。まさに、Aさんは「ぜひこの現場を感じてほしい」と筆者に穏やかな声で言った。実際に風と陽光に浸されながら草原の風景を眺めていると、Aさんと筆者と野花たちの境界がどこにあるのか曖昧になって風景のなかに溶け込んでいるように感じられるのはなぜだろうか。インゴルドは、人やモノは風・陽光という「媒質の流れ」（インゴルド2017b：181）に等しく浸されているときに、「閉じられた客体の形」であることをやめて関係しあうと述べている（インゴルド2017b：171）。さらに、インゴルドは「風であるとはその吹くことであり、吹く何かではない」と言い、「人々であるとは彼らが為すことそのもの」とであると説明する（インゴルド2017b：183）。言い換えれば、風も陽光もモノも人も形のないものなのである。たしかに、筆者が現場で感じている風と陽光と野花とAさんは、吹き渡り、降り注ぎ、咲き誇り、朗らかに笑うことで、とても生き生きとしているため、人もモノも動きそのものであるように思われる。

登山道をゆっくり進んでゆく。そこは野花との出合いの場所である²。ある野花は、細い茎の先に青紫色で鐘形の花を咲かせている。視野を広げると、この野花は緩やかな草原の斜面にそって群落をつくっている。このために、草原の緑色を背景に、青紫色の野花たちがまとまりを見せて、一層鮮やかに見える。Aさんも筆者も思わず声をあげる。少なくとも筆者は、まるで野花たちから一斉に呼びかけられているかのように感じたからである。

そこから登山道を進むと、一輪の野花に出合う。Aさんは「この花の色は麓のものよりも少し濃いですね」と驚きながら言う。この野花は可憐な花弁をもっているために、筆者は花の形にとらわれていたのだが、たしかに同種の淡紅色の野花でありながら、この山腹のものとは先ほど麓で出合ったものは花の色に微妙な違いを見せている。しかし、Aさんはこの差異を見出そうとしたわけではないように思われる。というのも、Aさんは「同じ道でも行くときと帰るときでは出合う野花が違うのですよ」と言って（2022年10月11日フィールドノート）、往路では意識していても見えなかった野花が復路ではその存在を自分に知らせたという経験を語ったからである。こうした状況から、筆者から見ると、人にとっては気付くことが難しい花の色の差異を野花たちがAさんに告げたように思われる。

今回の調査を振り返ってみたい。まず、雲月山の野花は、科学的には佐久間・白川（2008）が言うように希少な存在である。このため、自然公園法に基づく自治体実務によって法的に保護されている。この場合には、人と野花の間には「主体と客体の関係」が見られる。

他方で、本事例で見たように、野花は人に呼びかけ、人に告げる存在でもある。この場

合は、野花は法的に保護される従順な客体というよりも、人に働き掛ける「モノ」（ラトゥール 2019：132-137）である。ここに「人・モノの対称的な関係」が見られる。

さらに、本事例で示されたのは、以上のように野花と人が対になっているような関係だけではない。筆者は、形あるもの（野花と人）が風の流れや降り注ぐ陽光といった「媒質の流れ」（インゴルド 2017b：181）に浸され、主/客の図式に還元されることなく、生き生きとしている状況を経験した。ここに「動きそのものであるような人・モノ」が見られる。

以上のように、雲月山の環境教育の現場において、人・モノの関係は一樣ではなく、三つの関係性のどれが最もふさわしいのかを決定することは難しい状況がある。

3-3. 草原の風景について学ぶ

調査日は、2023年4月30日である。空は、曇っている。Aさんと草原のなかの登山道を登ってゆく。雲月山は複数の山が連なっている山であるため、登山道は岩倉山から高山、そして雲月山へと続いている。岩倉山から高山へ尾根沿いを移動しているときのことである。この春は天候不順のために岩倉山の山焼きが中止されたことから、Aさんは例年の山焼きの様子について語り始める。「上（頂上付近）の登山道から5メートルぐらいのところに防火帯を作ります。だいたい午前中にやります。その後、上から火を入れて、半分ぐらい焼けたところで、下（麓）から火を入れます」とAさんは話す。こうして岩倉山では山焼きが行われているため、ここ高山から見ると麓から頂上まで木々がほとんど見られず、山全体が草原に包まれているように見える。



草原の風景（2023.4.30 筆者撮影）
前方：岩倉山、手前：高山、左側：島根県側

次にAさんは高山の斜面を見ながら、「7、8年前まで火入れをして牛を放牧していましたが、その後、（火入れも放牧も行われなくなり）マツが侵入しています」と語る。たしかに高山にも草原が広がっているのが見えるのだが、マツが点在している。

そこから高山を登り、Aさんに促されて岩倉山を振り返って見ると、さらに別の風景に出会う。Aさんは「岩倉山の登山道は、島根県と広島県の県境になっています。島根県側は山になっていますね」と語る。たしかに、岩倉山の登山道を挟んで、南の広島県側は山焼きが行われているために草原となっており、北の島根県側は山焼きが行われていないために樹林化している（写真参照）。要するに、山焼きが続けられている岩倉山と、山焼きが途絶えて間もない高山と、山焼きが行われていない島根県側で、風景が異なるのである。

このようにAさんが風景の違いを筆者に丁寧に示されるのはなぜだろうか。Aさんは「草原や里山を維持するためには人手が必要です。草刈り、山焼き。何もせなんだら山になる。「自然を守ろう」というのとは違うのですよ」と強調して、里山の手入れへの思い

を筆者に語ったことがある（2022年10月11日 フィールドノート）。Aさんの強い思いが寄り添うこの風景は、どのようにして成立したのだろうか。筆者は、その経緯を調査した。

今なお山焼きを支える動きのひとつは、NPO 法人西中国山地自然史研究会の研究者によって始まった。彼らの研究によると（佐久間・白川 2008）、雲月山には、84科 330種もの維管束植物が生育しているという。さらに、雲月山の面積は近隣の秋吉台国定公園と比較すると、0.97%にすぎないが、単位面積当たりに生育する種数は、最も小さく見積もっても 8.6 倍であるため、維管束植物が集中的に生育する環境として重要であると強調する。この研究は、以上のように希少な植物の存在を学術的に明らかにするとともに、火入れを止めると遷移が進行すると指摘して、現在に至るまで山焼きを後押しするものとなった。

山焼きが再開された経緯は、先行研究（白川 2009）をもとに振り返りたい。島根県側はほぼ樹林化し、広島県側も放牧地利用が停止したために遷移が進行していた。他方で、1991年から町行政を含む実行委員会により、観光イベントとして山焼きが再開される。しかし、観光客に対応する地元負担の大きさなどが影響し、1998年には停止された。その後、芸北 高原の自然館の発案により、再開の動きが始まる。2001年に開館した高原の自然館は、自然観察会などを通してササ類や木本の増加など遷移の進行を把握していた。このままでは草原生態系が消失し、それが生態系サービス（レクリエーションや休養など）の機会喪失に繋がりがかねないという危機感が同館にあった。そこで、再開の目的として、農村文化の保全と環境教育の教材づくりが掲げられる。さらに、地域住民を説得するために、原風景の復元と地域振興という目的も見出されてゆく。これらの目的を踏まえて、高原の自然館がコーディネーターの役割を担い、山焼きの再開に向けて地域の合意形成が進められた。その過程では、地域住民が山焼きを好意的に受け止めていたことと、消防団の協力が得られたことが追い風となり、合意形成を実現できたという。この結果、火入れの責任者（雲月山活性化協議会代表）、総括責任者（集落が含まれる行政区画の総代）、実行委員会事務局（集落の班長）、消防団、町行政（火入れの許可者）という山焼きの実施体制が整い、2005年に山焼きが再開された。この過程で観光イベントのホストであった地域住民は地域外住民のボランティアと協働して草原保全に取り組む主体へと変容し、地域に多くの変化が生まれた。自主的なバザーが催されるなど住民意識に変化が生まれたほか、地元の雲月小学校（当時）で環境学習が始まり、さらに研究者による研究グループが設立されたという。

今回の調査を振り返ってみたい。山焼きをしなければ、マツなどが侵入し、野花が咲き誇る草原は山になってしまう。こうした自然の遷移が人々を駆り立て、人々を山焼きへと促す。一時は町行政を含む実行委員会が山焼きの観光化を促進したが、地元負担の大きさなどが影響して山焼きは途絶える。そこで芸北 高原の自然館が中心となって、地域内外の人々を巻き込んだ新しい山焼きのための協働体制の構築を促し、山焼きが再開された。以上のプロセスは、芸北の人々が自然との関係を再構築しようとしたものに見えるが、自然の側が人々に働き掛け、人間関係の変容を伴う社会変化を促したようにも見える。ここに芸北における「自然と人の相互作用」を見て取ることができる。Aさんは、この相互作用について筆者の理解を促すために、草原の風景の違いを丁寧に示されたのだと思われる。

4. 自治体実務の事例

4-1. 環境基本計画の立案

こうして筆者は雲月山の現場で人・モノの様々な関係を学んだのだが、それらは自治体実務ではどのような人・モノの関係のなかに置かれるのだろうか。筆者は「環境基本計画の立案」と「環境教育の事業委託」に従事した。この二つの実務経験は、冒頭で示した「上からの協働」という実務課題における二つの問題に対応する。そこで、本章では担当課の視点に立ち、実務をめぐる人・モノの関係を実務経験と文献を参照しつつたどることで実務課題に接近する。まず本節では、環境基本計画を立案する局面を扱う。環境基本計画の構造は図1のとおりである。

環境基本法・環境基本条例⇒（指示）⇒自治体環境基本計画⇒（指示）⇒個別の施策

図1. 環境基本計画の構造（（北村 2021）に基づき、筆者が作成）

環境基本計画とは「公害防止」や「自然環境・生活環境保全」、「快適環境創造」、「地球環境保全」といった行政領域から成る環境保全の計画を指す（北村 2021：134）。この計画は環境基本法に基づいて国が策定するが、自治体は環境基本条例に基づいて独自の基本理念・基本方針を盛り込んだ計画を策定することが期待されている（北村 2021：96-97）。

そもそも環境基本計画は、行政法学においては行政上の計画と呼ばれる。まず、計画が定める内容とは、「具体的な行政目標となる青写真とその実現のための諸施策のプログラム」である（原田 1989：90）。次に、その行政目標とは、持続的発展が可能な社会の実現に向けて、特定の行為を科学的知見に基づいて規制する従来の手法と、環境教育などの新たな政策手法を組み合わせ、「環境への負荷」の低減を目指すというものである（倉阪 2014：83-86）。「環境への負荷」とは、『環境基本法第2条』によれば、「人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」を指す。最後に、計画の機能とは、総合的科学的な行政目標を設定し、その目標を各行政機関と分担し、各行政施策との調整と統合を図りつつ、目標年度までに目標の達成を図るというものである（原田 1989：92-93）。以上の重要性に鑑みて、環境基本計画は議会の「議決対象とするのが望ましい」とされる（北村 2021：136）。

次に、環境基本計画を構成する施策を見てみよう。そのひとつが環境教育である。環境教育とは、『環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律第2条』によると、「持続可能な社会の構築を目指して、（中略）あらゆる場において、（中略）環境の保全についての理解を深めるために行われる環境の保全に関する教育及び学習」を指す。この環境教育は同条が定めるように、公・民の多様なアクターがそれぞれ適切に役割を分担しつつ、対等の立場において相互に協力して行う「協働取組」によって実施される。

こうした環境教育については、着実に実施するためのモデルが存在する。環境教育のモデルとは、持続可能な生活様式や経済社会の実現に向けて、①各主体の環境への「関心」を喚起し、②環境に対する人間の責任と役割について「理解」を深め、③環境保全活動に「参加する態度」と「環境問題解決に資する能力」を育成するというものである³。

このような環境基本計画の進捗管理を行うため、ツールが開発されている。例えば、環

環境基本計画を構成する目標・方針・施策・行動指針・実施管理を一体として扱うための「PDCA (Plan、Do、Check、Action) サイクル」(北村 2021 : 130) や、計画を支える各施策の進捗状況を点検し、計画の実効性を確保するための「数値指標」(例：環境教育に参加した国民の割合)(倉阪 2014 : 187-188)がある。これらのツールを活用して、各施策の遅れの有無が判定され、遅れが生じている場合は施策の方針や内容が修正される。

以上のように、環境基本計画とは「環境への負荷の低減」という行政目標の達成に向けて、モデル(施策)を定め、その進捗をツールによって管理することで人や事物を動員していこうとする法令上の計画である。このように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を今村(2012 : 102)にならって「企図性」と呼ぶことにする。今村(2012 : 102-112)は、計画的な環境教育によって環境改善の実効性を求めようとする態度を「企図性」と表現し、環境教育の限界(例：知の限界)を十分考慮する必要があると主張する。この批判に応えるためには、環境教育という施策レベルの「企図性」に加えて、施策を束ねる環境基本計画そのものの「企図性」にも目を向ける必要があると考えられる。

4-2. 環境基本計画の実施

次に環境基本計画の実施の段階を検討する。環境教育施策のひとつとして、例えば環境学習会が実施されるが、その際に施策への「市民参加」を進める観点から、NPO 法人への事業委託が行われる場合がある(田尾 2010 : 245-246)。このように事業委託は重要な公-民関係のひとつであり、筆者の実務経験のうち主要なものである。そこで本節では、事業委託をめぐる人・モノの関係を担当課の視点でたどってみたい。

そもそも市民間の権利義務は、当事者双方の協議と自由な合意によって形成され、契約によって確認される。これを契約自由の原則という(原田 1989 : 113-114)。行政は、この原則を踏まえて市民との協議と任意の同意を経て相互の合意に基づく契約により法律関係を定めることがあり、これが行政契約と呼ばれるものである(原田 1989 : 181-182)。例えば、地方公共団体は売買や請負等の私法上の債権契約を私人と「対等の地位」において結ぶ(高柳 2004 : 107)。しかし、両者の関係には必ずしも対等とは言えない面もあり、特に行政契約には市民間の人・モノの関係とは異なった独特の人・モノの関係が見られる。

まず、行政契約の法制度を見てみよう。主な法令は、地方自治法、地方自治法施行令、自治体財務規則から構成される。これらの会計法令の契約に関する規定は、公益を目的とし、行政担当者の個人の利益やその主観によって契約が行われることがないように制限するものであり、行政担当者の私曲を防止するための形式であると言える(高柳 2004 : 108-109)。

次に行政契約に関する自治体組織を見てみよう。長の担当事務は『地方自治法第 149 条』に示されている。同条の「予算の執行」には契約締結が含まれる(松本 2002 : 449)。つまり、自治体の契約締結権者は自治体の長である。実際の事務は自治体職員が補助執行する。

この契約事務は『地方自治法 234 条』に基づいて一般競争入札によることが原則であるが、随意契約によることも比較的多い。随意契約とは「契約主体が契約の相手方を選定す

るのに競争の方法によることなく、任意に特定の者を選んで締結する契約方式」を指す（高柳 2004：253）。この制度が存在する理由は、入札と比べると手数が省ける上、手続きが簡単で、経費面の負担も少なく、資力、信用及び能力の確実な者を選ぶことができるからである（高柳 2004：253-254）。この随意契約が可能とされるものとして、例えば『地方自治法施行令 167 条の 2 の 1 号』が定める少額の契約を挙げることができる。その具体例として、自治体の実務者にとって最も身近な見積合せによる契約手続（図 2 参照）を見てみよう。

①仕様の検討・決定⇒②予算措置⇒③見積執行伺⇒④見積合せ
⇒⑤契約締結伺⇒⑥履行確認・検査⇒⑦契約代金の支払い

図 2. 見積合せによる契約手続のフロー（(宮澤 2018)に基づき、筆者が作成）

まず、環境基本計画のモデル（施策）を踏まえて、環境学習会の仕様書を作成する。仕様書とは「調達しようとする物品等の具備すべき品質、形状、性能、その他必要な事項を記載した文書」であり、「契約の目的となる物、又は役務の内容を詳細に定めたもの」をいう（高柳 2004：311）。実際の仕様書に記述されるのは、①件名、②場所、③契約期間、④支払条件、⑤業務目的・内容、⑥実施時期・回数、⑦実施方法、⑧提出書類、⑨関係法令である（宮澤 2018：165）。これらの項目は、契約の履行状況を確認する際に度々参照される。

こうして仕様書が完成したら、予算要求に進む。予算とは、行政学においては「会計年度内に実行することを計画され、原則としてその履行を義務づけられる経費の支出（歳出）とこの経費支出に充当されるべき収入（歳入）の予測とを体系的に総括したもの」と定義される（西尾 1993：283）。この予算は地方自治法に基づいて自治体の首長が調製するが（この調製には予算の編成までの一切の行為が含まれる（松本 2002：651）。）、議会の議決が必要である。実際の手続としては、首長の予算編成方針に基づいて各部署が見積もりを作成し、予算要求を行い、財政担当部署及び首長の査定を経て、最後は議会において審議・議決される（沼尾 2023：74-75）。この議決を経ると、予算は行政活動を議会が統制する規範となり、特に歳出予算は納税者に対して租税収入の使途を公約したものであることから、行政は「誠実なる履行の義務」を負う（西尾 1993：284）。このため、行政契約の手続は、首長の意思決定と議会の議決を経た予算の強い統制のもとで進められていくことになる。

予算が確保されたら見積合せに進む。見積合せとは「二人以上の者から見積書を徴してその内容を比較検討した上、契約の相手方を選定する方式」を指す（高柳 2004：552）。見積書とは「契約の目的物についての価額を算定した書類」をいう（高柳 2004：552）。

以下では見積合せの具体的手続を見てみよう（宮澤 2018：150-169）。まず、見積書を徴してよいかを決裁権者に伺う（見積執行伺）。次に、自治体の入札参加資格者名簿に基づいて、複数者に見積を依頼し、見積書がそろったら、見積合せを行う。そこで予定価格（実例価格などを考慮して決定される）の範囲内を見積提示があれば、契約を締結してよいかを決裁権者に伺う（契約締結伺）。その後、契約の履行状況を確認しつつ、受託者の業務完了報告に基づいて検査を行う。最後に、請求書の提出を受けて契約代金の支払事務

へと進む。

このように行政契約のプロセスを検討してみると、首長の意思決定と議会の議決を経た予算の統制のもとで、モデル（施策）を踏まえた仕様書の作成から契約代金の支払いに至るまで、人・モノが順序にそって配置され、その履行が確認・検査され、各段階の事務処理に際しては、伺により行政内部の意思決定が行われていることがわかる。要するに行政契約とは、予算の法的ルールのもとで、契約に関する会計法規に定められた手続によって人・モノを動員し、モデル（施策）の達成を図ろうとするものである。以上のように環境基本計画の実施段階においては、行政契約の法的手続が計画の「企図性」を支えている。

5. 考察と結論

5-1. 自治体実務の特性

本節では、なぜ自治体実務において公・民関係の不調和が生じるのかという冒頭の問いについて考察する。そのために、芸北の事例を実務で扱う上でどのような問題があるか、筆者の実務経験を踏まえて考えてみたい。

まず、法令に基づく環境基本計画には企図性が見られた（4章1節）。この企図性を支えるような実務の扱いが存在する。例えば、自然（環境）への想いは人により異なるが、環境基本計画は地域全体に一律に適用される。このため、計画の立案に際し、自治体行政によって、具体的な地域住民である「純粋私人」（北村 2021：125）のそれぞれの自然（環境）への想いが調整され、方針、計画、具体的基準値によって整理され、ひとつの社会的合意として計画にまとめられる。つまり、「純粋私人」に対置するように、計画に参画する主体として抽象的な「公的市民」（北村 2021：135）が想定され、これに対してどのような自然（環境）を提供するのかが計画に書かれるのである。このように計画を立案する際に、芸北で見られた生き生きとした人・モノも自然（環境）も抽象化され、操作の対象となる。

次に、法令上の行政契約は、会計法令が定める手続によって進められるものであった（4章2節）。ただし、行き過ぎると法規万能主義として批判されることがある。例えば、「法令の遵守を厳しく要請すると、やがて職員は法令ないしはその解釈・運用基準である行政規則を絶対的なものと考えようになりかねない」という批判である（西尾 1993：196）。もちろん、一人ひとりの自治体職員が公正・公平な事務処理に努めることは重要であろう。しかし、行政契約の実務のように物事を順序づけて処理することに慣れてしまうと、例えば、芸北で見られた「動きそのものであるような人・モノ」や「人・モノの対称的な関係」、「自然と人の相互作用」を理解することは難しくなると思われる。

以上のように自治体実務には特性が見られるが、この特性を支えるものは何だろうか。田尾（2010：305-306）によると、自治体職員は公人であるという。公人は、公共への奉仕者であり、私益のためには働かない。そして、公のために殉じるという信念を持っている。その立ち位置は、奉仕者であるだけでなく、委託を受けた規制者であり、権力行政を担う権限の行使者であり、公正・公平の観点から利害を調停する者である。この公的な務めを果たすためには、常に慎重な判断を求められる。言い換えれば、判断が実務を支える。

また、公人の職場には、ある特徴が見られる。伊藤（2024：167-168）によると、自治

体の職場は一つの仕事を複数人で共有する「複数担当制」と、一人が複数の事務を担当する「複数業務制」の組み合わせで運営されている。いずれも業務効率化に資するものとされるが、伊藤（2024）は、複数担当制には責任の所在が不明確になるという短所があり、複数業務制には業務間の競合を引き起こしてしまうという短所があると指摘する。この短所に対処しようとする、自らの責任を明確化し、あるいは複数の業務に優先順位をつけるための判断が必要とされる。このように職場においても判断が実務を支える。

要するに、公人にとって判断は身近な技術なのである。では、この判断とはいったいどのようなものなのだろうか。例えば、公人として慎重に判断をしようとするとき、必ずしも正解があるわけではない。特に法的に複数の解釈が可能なケースでは、性急に答えを出すことは躊躇われるであろうし、様々な選択肢を比較検討するために紆余曲折を経るであろうし、これが本当に最適解なのかと自問自答を重ねるであろうと思われる。もちろん、この判断の過程には人に加えて、既存の公文書の定めや上司・同僚との議論の内容、所管部局の判断といったモノが関係する。つまり、法的判断は人・モノの関係連鎖が生み出す。

以上のプロセスは、ラトゥール（2017）の見解と類似する。ラトゥール（2017）は、法を事案に適用されるものとして見るだけでなく、実務の現場において手続や判断、ファイルなどが絡み合っただけでなく、構築されるモノと考えて、特定の事実（法的結論）はその過程の結果であるとする。その際、その事実は一連の検討過程を経たものであるがゆえに、「疑問の余地のないもの」（ラトゥール 2017：289）とされるのが実務の通例である。ラトゥールは触れていないが、こうして確定された事実が日々積み上げられて実務の先例になれば、筆者からすると、自分を取り巻く人・モノの連関の連なりや広がりが見えにくくなるように思われる。そうすると、公人として適切な判断が求められる実務者の視野が必要以上に狭くなってしまふ可能性がある。しかし、この視野の問題が筆者の職場で問題化していないのはなぜだろうか。筆者は実務経験を踏まえて、以下のように考える。

もともと、環境基本計画のような行政計画は利用可能な行政資源（人・物・予算など）を地域に合理的に配分するために作られるものである（原田 1989：90-92）。自治体組織から見ると、地域を配分先と同等の存在として認識することになる。このため、環境基本計画を管理する執務室にいる筆者は、室内から地域を遠望しているような感覚にとらわれることがしばしばあった。ラトゥール（2019：360-366）は、この状況を「パノラマ」を見ていると表現している。ラトゥール（2019：360）によると、パノラマは外部から完全に閉ざされた室内で小さな壁に描かれた絵や投影された映像を見せるだけであるが、「あらゆるものが見える」という利点がある。この眺望は俯瞰的な視点に立って環境基本計画を立案・実施する際には役立つが、自治体の執務室と地域の現場の間には隔たりが生じる。このため、芸北の現場で経験したように地域の人・モノを「現場の内側」（小田 2010：7）から理解することは難しくなる。

5-2. 結論

本稿の問いのひとつは、なぜ自治体実務において公-民関係の不調和が生じるのかというものであった。考察の結果、自治体実務においては、行政計画による企図性や行政契約の法的手続による人・モノの動員が見られ、そこに行政特有の判断や視点の問題が絡んでいることも判明した。このため、芸北の現場で見られた「動きそのものであるような人・

モノ」や「人・モノの対称的な関係」（3章2節）、「自然と人の相互作用」（3章3節）をそのまま扱うのは難しい。これが不調和の要因のひとつになっていると思われ、宮内（2013b）の言う「幅広いズレ」の一例であると考えられる。

本稿が掲げたもうひとつの問いに答えてみたい。これまで見てきた自治体実務の特性を踏まえて、どのような実務技法を望めるだろうか。この問いについて考えるために、筆者は、レヴィ＝ストロース（1972）が主張し、日本では小田亮（2008）が展開してきた「真正性の水準」を援用したい。「真正性の水準」とは、「他の人びととの対面的なコミュニケーションや関係性による小規模な「真正な社会」の様式」と、「メディアに媒介された間接的なコミュニケーションによる大規模な「非真正な（まがいものの）社会」の様式」の区別を指す（小田 2008：297）。レヴィ＝ストロース（1972）によると、真正な社会では「一人の人間が他の一人によって具体的に理解される」のに対し（レヴィ＝ストロース 1972：407）、非真正な社会では、人々は「同時代人たちの圧倒的な大部分と、あらゆる種類の媒介（書類、行政機構）によって連絡している」という（レヴィ＝ストロース 1972：408）。

ただし、小田亮（2008）によると、この二つの社会は二分されるものではない。本事例でも、たしかに自治体の行政現場には行政的な媒介が見られる。自治体実務とは、法令に基づく環境基本計画の企図性や行政契約の法的手続によって、地域の物事を動かそうとするものであった。しかし、行政現場を職場として見ると、職員同士の顔の見える関係も存在する。一方、芸北の現場には、たしかに環境学習会などの顔の見える関係が存在するのだが、自然公園法が適用される地域でもあった。小田亮は、この状況を「近代以降、ひとは、真正な社会と非真正な社会という異なる社会の様相を二重に生きている」と表現する（小田 2009：273）。

この「二重社会」で小田亮（2008）が見失ってはならないと強調するものが「複雑性」である。「複雑性」とは真正な社会に見られるもので、「一人ひとりの人柄や行動はけっして、階級や職業や世代といった比較可能で代替可能な属性や属性の束に還元できない」ということを指す（小田 2008：299）。つまり、小田亮は人の「代替不可能性/可能性」の区別に目を向ける必要があると説くのだが、芸北で見られたような人とモノの結びつきを踏まえると、モノの「代替不可能性/可能性」の区別にも目を向ける必要があると思われる。

では、この「複雑性」を自治体実務でどのように扱えばよいだろうか。まず、人・モノを「現場の内側」（小田 2010：7）から理解することが重要と思われるが、先述したように、実務では判断の積み重ねによって人とモノの連関が見えにくくなる状況がある。さらに、パノラマによって地域の人・モノの連関を遠望しているような状況がある。一方、山焼きが再開された過程を検討してみると、NPO 法人西中国山地自然史研究会の研究者や芸北 高原の自然館の人々は、雲月山の植物の生態系や地域の間人関係といった人・モノの連関をパノラマを眺望するようではなく目の当たりにしてたどっていた。その現場で重視されていた技法のひとつは「関係する各主体間の対話」であった（白川 2009：16）。

そこで、ラトゥールの見解に注目してみたい。ラトゥールは、人・モノの連関をたどることと、その連関を語り合うことの可能性を説いているからである。具体的には、人やモノを代理人（スポークスマン）が代表して語る「モノの議会」（Parliament of Things）というアイデアを提示している（ラトゥール 2008：241）。この代理人とは、例えば、オゾン

ホールに代わって語り、モンサント社を代表し、同社の労働者を代表し、ニューハンプシャーの有権者を代表し、極地域の度量衡学を代表し、国家を代表して語るような人である。

この代理人の役割を自治体職員や NPO の関係者など、地域の現場に近いところで人・モノに囲まれて活動している人々が務めるときには、「モノの自治」と表現してもよいと思われる。自治とは、法制度上は地方自治を指す。具体的には、自治体が国から独立して自律的にその区域の運営をするという団体自治と、自治体の運営は住民の意思に基づいて決めるという住民自治を含むが、前者は地方分権一括法により進展が見られるなかで、後者の「拡充」が課題とされている（北村 2021 : 3）。このため、北村（2021 : 3）は、住民、議会、行政から成る自治体全体での「議論」をいかにして可能にするかを考える必要があると主張する。この「議論」に参加しようとするとき、筆者が従事していた企画立案で言えば、「できるだけ多くの情報を集め、その中から有用なものを取捨選択して、将来の不確定要因を勘案しながら、実現可能性の高い選択肢を設定する作業」（田尾 2010 : 329）と向き合う必要がある。このような取捨選択が行われるのであれば、適切な場を設けて、まず各自が知っている地域の人・モノを持ち寄り、語ることが必要であろう。その語り合いの過程で、芸北で見られたような地域の人・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、皆で知恵を出し合って試行錯誤を重ねてゆく。これが「モノの自治」であると考ええる。

最後に、本稿の意義を示したい。まず実務面であるが、自治体実務によって人に働き掛けることに注力していた筆者は、芸北の現場で野花や自然が人と相互作用するという事象に出会い、従来の実務の見方にモノの視点を加えることができた。次に理論面では、インゴールドやラトゥールによる人・モノの関係性をめぐる見解を事例に即して参照しつつ、レヴィ＝ストロースの「真正性の水準」から導かれる「複雑性」の概念を援用することで、「モノの議会」を「モノの自治」へと更新することができた。ただし、本稿は公民協働を進めていこうとする自治体職員の立場から担当実務の技法を探究した条件付きの論考である。今後はファシリテーションなどの対話の技法にも留意し、庁内外の多様な立場の関係者と対話を進めていきたい。

謝辞

本稿は、2023 年度北海道民族学会第 2 回研究会、2023 年度日本文化人類学会研究大会において発表した内容と、前稿（元広 2024）の内容に、その後の研究を踏まえて加筆したものです。貴重なコメントをいただいた学会員の皆様と二名の査読者の方々、調査に協力いただいた方々に深く感謝を申し上げます。

注

- 1 調査協力者に対して、研究の各段階で研究内容の説明を行い、助言をいただいた。なお、本稿は筆者個人の経験と見解を休日にとまとめたもので、筆者が所属する自治体の見解を示すものではない。
- 2 野花の形と色の表現については、『新学生版 牧野日本植物図鑑』（北隆館 2022）を参照した。
- 3 「環境基本計画」（平成 6 年 12 月 16 日閣議決定）について
https://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/kakugi061206.html（最終閲覧日 2024 年 8 月 31 日）

引用文献

伊藤修一郎

2024 『地方自治講義』東京大学出版会、東京.

猪瀬浩平

2011 「監査される事件、監査されざる場所 ある盗難事件をめぐる〈静かな革命〉へのパースペクティブ」春日直樹（編）『現実批判の人類学 新世代のエスノグラフィへ』世界思想社、京都、162-180.

今村光章

2012 「詩的に大地に住まうこと：〈環境教育〉の彼岸へ」井上有一・今村光章（編）『環境教育学：社会的公正と存在の豊かさを求めて』法律文化社、京都、99-120.

インゴルド・ティム

2017a 金子遊ほか（訳）『メイキング：人類学・考古学・芸術・建築』左右社、東京.

2017b 古川不可知（訳）「大地、空、風、そして天候」『現代思想』45(4):170-191.

小田博志

2010 『エスノグラフィー入門：〈現場〉を質的研究する』春秋社、東京.

小田亮

2008 「真正性の水準」について『思想』1016:297-316.

2009 「二重社会」という視点とネオリベラリズム：生存のための日常的実践『文化人類学』74(2):272-292.

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、京都.

河原晶子

2010 「行政と市民・住民組織の接点に関する一試論：市民・住民組織の自律性とはどのようなことか」『立命館産業社会論集』46(1):47-62.

北村喜宣

2021 『自治体環境行政法（第9版）』第一法規、東京.

倉阪秀史

2014 『環境政策論（第3版）』信山社、東京.

佐久間智子・白川勝信

2008 「雲月山火入れ草地の維管束植物」『高原の自然史』13:11-33.

白川勝信

2007 「地域の自然が博物館：フィールドミュージアムの活動」『日本生態学会誌』57(2):273-276.

2009 「多様な主体による草地管理協働体の構築 芸北を例に」『景観生態学』14(1):15-22.

田尾雅夫

2010 『公共経営論』木鐸社、東京.

高柳岸夫

2004 『平成16年増補改訂版 官公庁契約精義』建設総合資料社、東京.

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）『もの人類学2』京都大学学術出版会、京都、1-25.

西尾勝

1993 『行政学』有斐閣、東京.

西田正憲

2021 「日本を代表する傑出した自然風景の編成」西田正憲（編著）『国立公園と風景の政治学：近現代日本の自然風景の権威づけはどのように行われてきたのか』京都大学学術出版会、京都、13-41.

NPO 法人西中国山地自然史研究会

2024 『自然観察手帳2024』NPO 法人西中国山地自然史研究会、広島.

沼尾波子

2023 「予算論 地方自治体のお金の使い道はどのように決まるのか」沼尾波子ほか（著）『地

方財政を学ぶ（新版）』有斐閣、東京、64-82.

原田尚彦

1989 『行政法要論（全訂第二版）』学陽書房、東京.

北隆館図鑑編集部（編）

2022 『新学生版 牧野日本植物図鑑（第2版）』北隆館、東京.

松本英昭

2002 『逐条地方自治法（第1次改訂版）』学陽書房、東京.

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、東京、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、東京、318-327.

宮澤正泰

2018 『自治体の会計担当になったら読む本』学陽書房、東京.

元広修爾

2024 「自治体実務における〈応答〉のエスノグラフィー：公一民現場の関係性比較から環境保全の実務を改善する試み」『北海道民族学』20:69-83.

ラトゥール・ブリュノ

2008 川村久美子（訳）『虚構の「近代」：科学人類学は警告する』新評論、東京.

2017 堀口真司（訳）『法が作られているとき：近代行政裁判の人類学的考察』水声社、東京.

2019 伊藤嘉高（訳）『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』法政大学出版局、東京.

レヴィ=ストロース・クロード

1972 荒川幾男ほか（訳）『構造人類学』みすず書房、東京.

（もとひろ・しゅうじ／北海道大学大学院文学院博士後期課程）