

＜調査研究シリーズ 124＞

スウェーデンの自然災害と復興ガバナンス

— ツーベ地すべりを事例として —

向井 洋子

はじめに

近年、自然災害は国際政治の重要な議題のひとつになりつつある。ベルギーにあるルーバン・カトリック大学 (Université Catholique de Louvain¹⁾) の災害疫学研究センター (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters: 以下、CRED と略す) の調査によれば、1980年代から自然災害の発生件数が増加しているという。特に、2000年代以降発生件数が高止まりしている²⁾。このような自然災害増加の流れを受けける形で、1995年からは気候変動枠組条約締結国会議が開催されている。また、2019年には、国連気候変動サミットの直前、9月20日に、150カ国4,500カ所で世界気候ストライキ (Global Climate Strike) が行われた³⁾。学問的にも、学術研究雑誌 *Natural Hazards* や *Natural Hazards Review* を中心に、活発な研究が学際的に行われるようになってきた⁴⁾。

しかし、これらの研究では、気候変動と関係性が低い自然災害でどのような復興ガバナンスが実施されているかに、ほとんど言及されていない。そこで、本稿は、自然災害が少ないことで知られるスウェーデンのツーベ (Tuve) で1977年に発生した地すべりを事例に、気候変動と関係性が低い災害での復興ガバナンスを論じていく。

1) フランス語表記。以下、基本的に英語表記とし、固有名詞には原語表記をつける。

2) Hannah Ritchie and Max Roser, *Natural Disasters Empirical View*, Number of reported disaster events, <https://ourworldindata.org/natural-disasters> (as of 2019/9/27).

3) Milman, Oliver, “US to stage its largest ever climate strike: ‘Somebody must sound the alarm’”. *The Guardian*, 2019/9/20.

4) Scimago Journal & Country Rank の調査によれば、論文数と被引用数に基づいた研究に対する相対的な貢献度を示す H 指数が、*Natural Hazards* は 87、*Natural Hazards Review* が 48 である。2005 年時点のノーベル物理学賞受賞者の H 指数平均が 41 であったことを考えると、両紙は学問的貢献が高い学術誌だと考えられる。 <https://www.scimagojr.com/journalrank.php> (as of 2019/9/27)。また、気候変動に関する学術論文は以下に挙げておく。Mark Skidmore and Hideki Toya (2007) Do Natural Disasters Promote Long-Run Growth?. *Economic Inquiry*, DOI: 10.1093/ei/40.4.664, Issue Online; Mark Pelling & Juha I. Uitto (2001) Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change. *Environmental Hazards*, 3:2, 49-62, DOI: 10.3763/ehaz.2001.0306; Sonia I. Seneviratne et al. (2012) Changes in climate extremes and their impacts on the natural physical environment. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, 109-230. DOI: 10.1017/CBO.9781139177245.006.

1. 本稿の前提

気候変動と関係性が低い自然災害の復興ガバナンスを論じる本稿は、以下の2つを前提とする。

(1) 気候変動と地滑り

自然災害が気候変動との関わりで論じられることが増えてきているのは、先に述べたとおりである。これは自然災害が国際的な政治課題として扱われるようになってきたからであるが、その立場は大きく2つに分かれる。

第1に、自然災害からの復興を「良質な投資」ととらえる立場である。この代表例は、2015年の国連世界防災白書 (Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, 2015. 以下、GAR 2015 と略す) である。GAR 2015 は、現在の地球全体で、地震、津波、熱帯性低気圧、河川氾濫による平均での年間損失を3,150億ドル (USドル) と推定した。そして、災害リスクを軽減することを「良質な投資」と設定している。ここでいう平均年間損失とは、将来見込む損失を長期にわたり1年あたりで平均した値を示したものである⁵⁾。

第2に、自然災害も自然も、人間が「適応」する対象ととらえる立場である。この代表例はわが国の土木工学・建築学の研究者らの研究である。彼らは、地球温暖化による気候変動が進行すると、雨の強さや台風規模、強さが増大して災害を引き起こす力が大きくなると考える。災害を引き起こす力が大きくなるため、自然界の抵抗力も含めた広義の防災力との間にギャップも大きくなり、従来の考え方では対応できない災害が起こってくると問題をとらえている。そのため、地球温暖化対策においては、災害の緩和策のほか、災害への適応策も必要であると主張する⁶⁾。

自然災害の原因を気候変動との関係で位置付けてしまうことは、近年よくみられる研究傾向である。自然災害と気候変動を結びつける研究の流行は、二酸化炭素などの温室効果ガスが地球温暖化の原因になっているという学説を完全に否定することができないからであろう⁷⁾。

もちろん、自然災害には多種多様なものがあり、必ずしもすべてが気候変動と結びつくとは限らない。たとえば、CREDが行った1900年から2016年までの災害死者数調査では、火山噴火、干ばつ、山崩れ、伝染病、地すべり、異常気象、異常気温、

5) 国連国際防災戦略事務局 (2015) 世界防災白書 ポケット GAR 2015, 3-4.

6) 日本学術会議 土木工学・建築学委員会 地球環境の変化に伴う水害・土砂災害への対応分科会 (2011) 気候変動下における水・土砂災害適応策の深化に向けて, ii-iii.

7) R. T. Watson et al. (2000) *Land use, land-use change and forestry: a special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. CAB Direct; Jonathan A. Patz et al. (2007) *Climate Change and Global Health: Quantifying a Growing Ethical Crisis*. *Eco Health* 4 (4), 397-405.

洪水，山火事，地震の10項目で分類している⁸⁾。このうち，火山噴火と地震はマン
トル上部のプレートの移動が原因であるため，気候変動とは関係がない⁹⁾。

また，気候変動との関係が複合的な自然災害もある。これが地すべりである。地形
や地質的な要因から世界でも有数の土砂災害が多い¹⁰⁾わが国では，地理的な条件か
ら，地すべりを以下のように説明している。

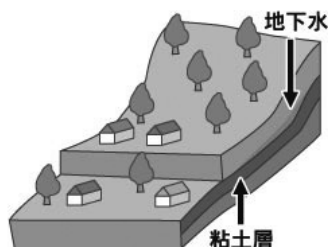


図1：滑りやすい地層

まずはじめに，図1のような，粘土層のうえに地下水がたまっている地理条件が
ある。ここに大雨で地下水が増加すると，摩擦が減って滑りやすくなり，徐々に地面
が動き出し，家や田畑，鉄道や道路などに大きな被害をもたらすものを地すべりと説
明している¹¹⁾。すなわち，地すべりは，地理的条件と大雨が複合的に絡み合う原因
であって，必ずしも気候変動が原因の自然災害とはとらえていないのである。

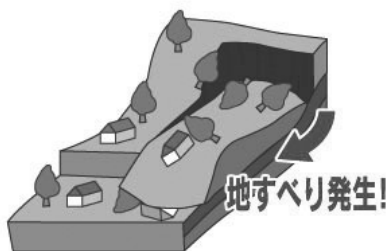


図2：地すべり発生

8) Ritchie and Roser.

9) 気象庁. 知識・解説 <https://www.jma.go.jp/jma/menu/menuknowledge.html> (as of 2019/9/27).

10) 土砂災害防止広報センター http://www.sabopc.or.jp/library/landslides_in_japan/ (as of 2019/9/27).

11) 国土交通省. 東北地方整備局. 新庄河川事務所. 地滑り発生のメカニズム.

http://www.thr.mlit.go.jp/shinjyou/04_gakushu/jisuberi_sikumi/sikumi.html. (as of 2019/9/30).

(2) スウェーデンの統治制度

つぎに、本稿が扱うスウェーデンの統治制度に関する特徴を整理する。

スウェーデンの統治制度は、立憲君主制と任期4年の一院制議会をもつ議院内閣制を採用している。この統治制度を規定するスウェーデン憲法は、単一の法典ではなく、4つの基本法による構成だ。具体的には、統治法、王位継承法、出版の自由に関する法律、表現の自由に関する基本法である。なかでも特徴的なのが統治法といえよう。統治法は、1974年に刷新され、それ以降、1976年、1979年、2010年、2014年に修正が加えられている。地方自治に関しては2010年の修正で加えられるまで統治法に規定がなかった¹²⁾。君主の権限を限定し、議会在政府を統制することを記している。たとえば、君主の権限については、国王は元首としての地位を有する（統治法1章5条）ものの、条約の締結権は政府に帰属する（統治法10章1条）としている。また、議会在行政を統制することについては、統治法13章に「議会のコントロール¹³⁾」という章を独自に設け、憲法委員会、国務大臣への起訴、不信任投票などの制度を明記した¹⁴⁾。

このように、制限された君主制と議会在行政を統制する議院内閣制を採用したスウェーデンは、必然的に社会民主主義が発達していくことになる。社会民主主義とは、議会制民主主義によって斬新的に社会変革や労働者の利益をはかる改良を進めていく社会主義思想の一種¹⁵⁾だからである。



図3：社会主義インターナショナル加盟状況

12) Kungörelse (1974 : 152) om beslutad ny regeringsform. riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152 (Swedish, as of 2019/9/30).

13) スウェーデン語では kap. Kontrollmakten.

14) 山岡規雄 (2012) 各国憲法集 (1) スウェーデン憲法. 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2-3.

15) コトバンク. <https://kotobank.jp/word/社会民主主義-75720> (as of 2019/9/30).

なお、社会民主主義について、スウェーデンとわが国では、少々政治的な色合いが異なることを言い添えておきたい。理由のひとつとして、図3のように、社会主義インターナショナルへの加盟の有無をあげたい。わが国で社会民主主義を掲げる社民党はロンドンに本部を置く社会主義インターナショナルに加盟している。しかし、スウェーデンの社会民主主義政党は加盟していない。同様に、アメリカや中国も社会主義インターナショナルに加盟している政党や組織がない¹⁶⁾。スウェーデンの社会民主主義は国際的な連携をもたず、独自の発達を遂げていると考えられる。

もちろん、社会主義インターナショナルへの加盟だけをもって、社会民主主義の性格の違いを断じることは乱暴な議論であるため、この点については稿を改めて詳述する。

ただし、スウェーデンで社会民主主義が発達した帰結としての福祉国家化については、整理しておきたい。スウェーデンの歴史家ハデニウスに従った、スウェーデンの社会民主主義は国内の対立と合意を繰り返して福祉国家化をもたらしたという理解である¹⁷⁾。また、スウェーデンのこの福祉国家化を、アメリカの比較政治学者のスタインモは「一部には社会の均質性に拠っていた¹⁸⁾」とし、わが国の比較政治学者宮本太郎は、「戦略的な思考の産物¹⁹⁾」と評している。これらの研究から、はなはだ雑駁ではあるが、制限された君主制と議会が行政を統制する議院内閣制を土台に、社会の均質性がある程度担保されていたスウェーデンは、福祉国家化の合意形成が比較的容易だったと考えられる。

2. ツーベ地すべりへの対応

さて、本稿が扱うツーベ地すべりは、1977年11月30日、ヨーテボリ (Gothenburg) 北部で270,000 m² (単純計算で約520 m 平米、地すべりの亀裂は長さ800 m 幅600 m) にわたって発生し、9名が死亡した事例である²⁰⁾。

(1) 地すべりの発生

本稿が示すツーベ地すべりの概要は、スウェーデン政府が設立したスウェーデン地盤工学研究所 (Swedish Geotechnical Institute : 以下、SGI と略す) の報告書にもとづく。

16) Fill list of member parties and organization. Socialist International.

<https://www.socialistinternational.org/about-us/members/> (as of 2019/9/30). 社会主義インターナショナルに関する説明は、本稿の主題から大きく外れるため、本稿では論じないこととする。詳細については、脚注の公式ウェブサイトを示しておく。

17) スティグ・ハデニウス [岡沢憲芙 監訳] (2000) スウェーデン現代政治史. 早稲田大学出版会, 139-155.

18) スヴェン・スタインモ [山崎由希子 訳] 政治経済の生態学. 岩波書店, 265.

19) 宮本太郎 (1999) 福祉国家という戦略. 法律文化社, ii.

20) Rolf Larsson and Mats Jansson (1982) The Landslide at Tuve November 30 1977. Swedish Geotechnical Institute Report No 18, 7. なお、SGI は、ヨーテボリ市 (Municipal Authority of Gothenburg) と同市にあるカルマース工科大学 (the Geotechnical Department and Geological Department at Chalmers University of Technology) の共同研究機関である。

図4で示したように、ツーベはヨーテボリ中心部から北へ10 kmほどに位置する新興住宅地である。1950年代からの基礎自治体の合併と並行して、ヨーテボリ中心部に人口が集中し住宅不足となった。そこで、郊外で宅地開発がすすめられた。図5からも明らかなように、ツーベは新たに開発された新興住宅地だったのである²¹⁾。

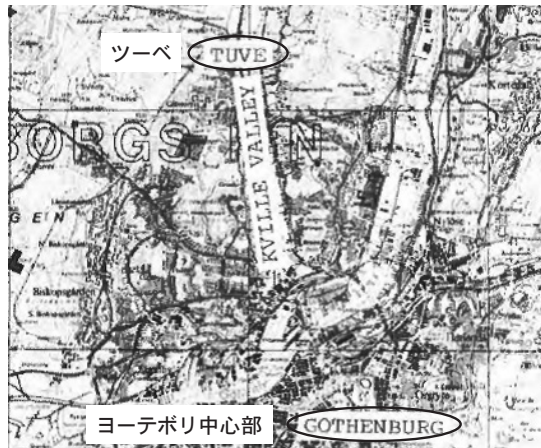


図4：ツーベの位置

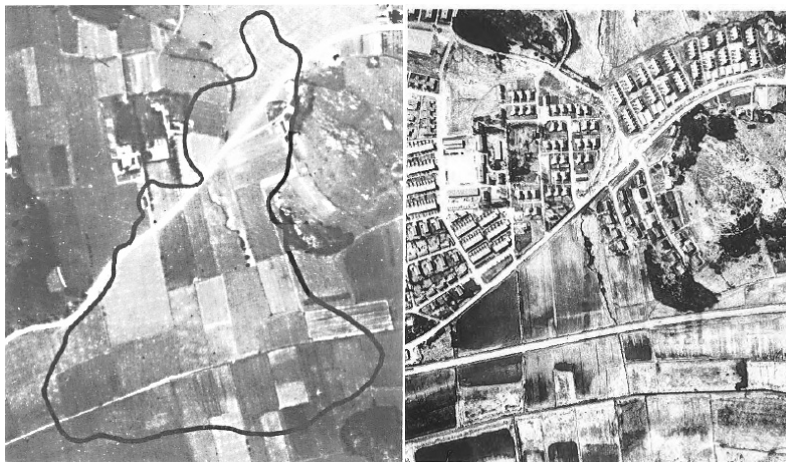


図5：左（1930年代のツーベ）、右（1970年代のツーベ）

問題は、ツーベの地形と地質にあった。ツーベは、ビル川 (Kville Brook) がつくる傾斜地の最も低い場所であり、地すべりが起きる典型的な場所だった²²⁾。そのうえ、岩盤のうえに粘土層が広がっていた。地すべり発災場所の中心部 20-25 m のうち、5-10 m が粘土層だったのである²³⁾。これは、図1および図2で示した、地すべりが生

21) Larsson and Jansson (1982), 13, 18.

22) Larsson and Jansson (1982), 13-14.

23) Larsson and Jansson (1982), 22.

じる典型的な地形と地質であった。さらに、地すべりが発災した 1977 年は年間平均より降雨量が多かった。具体的には、1971 年と 1978 年の 11 月の降水量平均が 90 mm だったことに対し、1977 年 11 月は 120 mm であったのである²⁴⁾。

すなわち、地すべりしやすい場所を宅地開発し、例外的に降水量が多かったために発生したのが図 6 のような地すべり被害なのである。2013 年に実施された 2D モデリングも加えた分析でも、ツーベ地すべりでは、粘土層が原因となることが再び明らかにされた²⁵⁾。



写真 1：ツーベ地すべり被害状況

(2) 政府の初期対応

死者 9 名をはじめ、大規模な被害をもたらしたツーベ地すべりについて、政府はどのように対応したのであろうか。発災からの初期対応を、以下の時系列でみていく²⁶⁾。

11 月 30 日 16:05 ころ	地すべりがはじまる
夜	市消防本部から県政府へ救急出動を要請する 市消防本部は災害対策本部を設置 ヨーテボリ市地盤工学技術職員が被災地入り (2 年間)
12 月 1 日	70 名の消防隊員を被災地へ派遣 民間防衛隊 (homeguard) とスウェーデン軍が被災地入り 技術職員らによる被災状況、建物調査

24) Larsson and Jansson (1982), 33, table 1a.

25) Chunling Shan (2014) Integrated 2 D modeling and interpretation of geophysical and geotechnical data to delineate quick clays at a landslide site in southwest Sweden. *Geophysics* 79 (4) : EN 61-EN 75
DOI: 10.1190/geo 2013-0201.1

26) Larsson and Jansson (1982), 41-42.

- 12月1日 夜 応急道路を完成
- 12月5日 民間防衛隊とスウェーデン軍の作業終了
- 12月9日 立ち入り区域制限終了

この政府の初期対応をスウェーデンの統治制度から考えていくと、わが国のような中央集権的性格の強い統治制度とは異なる特徴が浮かび上がってくる。スウェーデンの地方自治は、1862年に制定された地方自治法にもとづき、県と基礎自治体を「民主主義と地方自治の原則に基づき」、「地方自治法または特別法に定められる事務を処理するもの」と定めている²⁷⁾。基礎自治体に強い権限を付与することが特徴なのである。

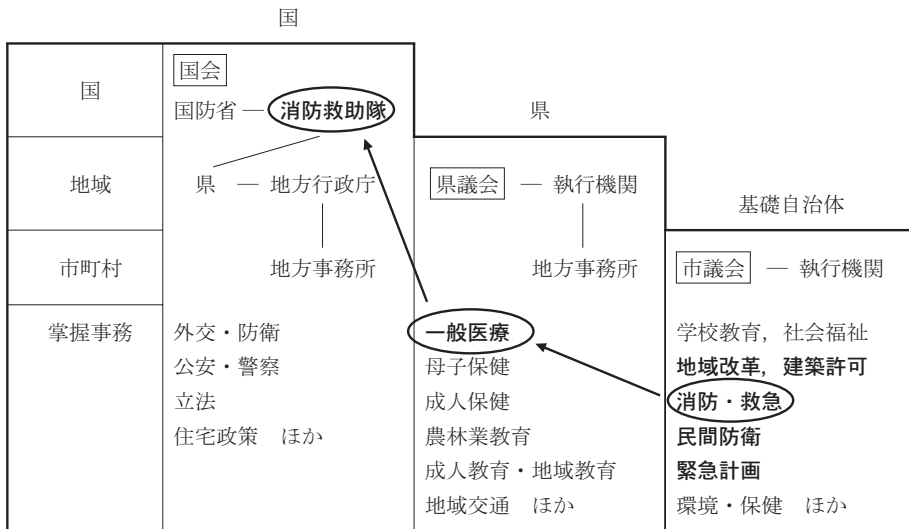


表 1：スウェーデンにおける国・県・基礎自治体の掌握事務²⁸⁾

表 1 のように、県と基礎自治体はそれぞれが所轄する地域の広さと人口規模によって分担する行政事務が異なるものの、対等な関係である。県は基礎自治体の上位団体ではない²⁹⁾。1950年代から1970年代にかけて、この基礎自治体は大規模な合併を行

27) Local Government Act. Chapter 1. Section 1.

28) 財務省. スウェーデンにおける国と地方の役割分担. 図 12-2 と簡略調整し, 諸外国の消防行政の概要及び職業的消防職員の労働基本権の状況等に関する調査概要. 消防庁. https://www.fdma.go.jp/kento/items/kento242_06_220512_dai4_04 (as of 2019/10/30) の要素を組み入れて図示. https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_012.pdf (as of 2019/11/3).

29) 自治体国際化協会 (2004) スウェーデンの地方自治, 4. なお, 基礎自治体の一種であるコミューンの構成員はコミューンに住居登録されている者, コミュニティ内に自己の不動産を所有する者, 又はそのコミューンで課税されている者である。また, 外国籍の者及び法人もコミューンの構成員になることができる。2000年1月より前は, このほかにスウェーデン国教会の教区及び管区が住民登録などの事務を行う一種の自治体の位置づけにあったが, 現在は, 国教会と世俗事務が完全に分離されたため, 国教会の事務は行っていない。

い、ヨーテボリ市³⁰⁾も大規模な基礎自治体となっていた³¹⁾。

これをふまえたツベ地すべりの初期対応は、表1で示した太字が初期対応に該当すると考えられる。流れをわかりやすくするため、救急出動に類するものは楕円で囲み、矢印で関係を示した。ここから、ヴェストラ・ゴタランド県³²⁾のヨーテボリ市に属するツベでは、第一次的な救援として、市の消防へ連絡がはいる、被災地に入った市の消防が医療を所轄する州政府へ緊急出動を要請したことがわかる。

ヨーテボリ市の動きに対し、スウェーデン国会はツベ地すべり支援に対して何の決定も行っていないと思われる。1977/1978の間に国会で決定された文書のなかに、ツベ地すべりに特別な措置を行ったという記録がなかったからである³³⁾。すなわち、ツベ地すべりからの復興は、国ではなく、基礎自治体を中心となって行なったと推測できる。SGIの報告書が述べているように、ヨーテボリ市が地盤工学技術職員による科学的調査と科学的調査をもとにした地域改革などの通常業務で乗り切ったのであろう。

3. スウェーデンの復興ガバナンス

それでは、基礎自治体を中心となるスウェーデンの災害復興ガバナンスはどのような説明できるのだろうか。地方分権化が進んでいるといっても、時代による変化も考慮しなければならない。そこで、2つの学問的な文脈を検討し、ヨーテボリ市の復興ガバナンスを説明したい。

(1) 右傾化の文脈

制限された君主制と議会在行政を統制する議院内閣制を採用する現在スウェーデン政治では、社会民主党が最大与党として政権運営を行ってきた。その結果、「福祉国家」とよばれる手厚い社会福祉制度が整備された。

30) スウェーデン語表記では Göteborgs Kommun: Göteborgs Stad, 英語表記では Gothenburg Municipality: City of Gothenburg. ヨーテボリ市は基礎自治体単位の Kommun と任意の自治組織 Stad が同一となっているが、すべての基礎自治体がヨーテボリ市と同じではない。

31) <https://goteborg.se/> (Swedish, as of 2019/9/30) : 松本忠・大西隆 (2003) スウェーデンの「区域委員会」にみる都市内分権の実態に関する研究. 都市計画論文集 38 (3), 283-288; 槌田洋 (2000) 分権型福祉国家と自治体変革 (1) -スウェーデンを素材として. 経済論叢別冊 調査と研究 19, 30-49.

32) スウェーデン語表記では Västra Götaland landsting.

33) <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/> (as of 2019/11/3) : ヨーテボリ市が災害の初期対応をしていた 1977 年 12 月 8 日に、スウェーデン政府が議論していたものも、省エネ対策に関するものであった (Swedish, 1977/78 : 43 Torsdagen dan 8 december, Kl 12.00, Om uttalanden rörande energisparande i bostäder).

しかし、1973年の石油危機はスウェーデン社会をはじめ、世界経済に大きな影響を及ぼした。この危機に国を挙げて対応することが国内の政治対立より優先され、1973年9月16日の総選挙では、最大多数政党の社会民主党がそのまま政権を維持することになった。その一方で、野党の中立党と穏健党が票を伸ばし、議席を減らした社会民主党政権の指導力は低下を余儀なくされた³⁴⁾。そして、1976年の総選挙で、最大政党であるものの、社会民主党は歴史的な大敗を喫し、首相の座を中央党に奪われたのである。中央党の主張はきわめて単純だった。原子力を新たなエネルギー政策の中心に据える実質的な全党合意を覆し、中央党は反原発の立場を明らかにしただけからである。政権与党である社会民主党は、経済成長のための現発推進政策が産業界のエリートと結びつく構図としてとらえられ、さらに4議席減らした。そして、1982年まで野党にとどまったのである³⁵⁾。

このような政治変動から、宮本太郎は、1970年代の半ば以降、福祉国家のスウェーデンモデルが揺らぎはじめ、1980年代に右旋回を行うと指摘した³⁶⁾。また、移民の受け入れに対する寛容さを左傾化とするなら、井樋のように、1972年の自由な労働移民受け入れ停止は右傾化とっていいかもしれない³⁷⁾。

しかし、ヨーテボリ大学のリンダーバーグ・Stephan Lindberghらによる各国の民主主義比較調査ツール Varieties of Democracy³⁸⁾を用いてイデオロギーの偏りをみると、1970年代から1980年代にかけて、図8のように、スウェーデン全体としてのイデオロギーに大きな変化がないことがわかる。1940年代を基準に、一番上から、ロシア、日本、西欧北米、スウェーデンと並んでいるが、スウェーデンは第2次世界大戦期を通して、イデオロギー的なばらつきが少ないことがわかる。

すなわち、社会民主党がスウェーデンの福祉国家化をすすめ、1970年代半ばからその傾向が弱まったといっても、他国との比較でいけば、スウェーデンは社会の均質性も高く、イデオロギー的な偏りも変動も少ないのである。この点から、ツーベ地すべりからの復興ガバナンスがヨーテボリ市中心のものであったことは、スウェーデンが右傾化した影響とはいいいにくいだろう。

34) Nohlen, D & Stöver, P (2010) Elections in Europe- A data handbook, 1858; ハデニウス, 118-119.

35) Nohlen & Stöver, 1879; ハデニウス, 126.

36) 宮本, 203.

37) 井樋三枝子 (2010) スウェーデンの外国人政策と立法動向. 外国の立法, 141.

38) Stephan Lindbergh. Varieties of Democracy. <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/> (as of 2019/11/3).

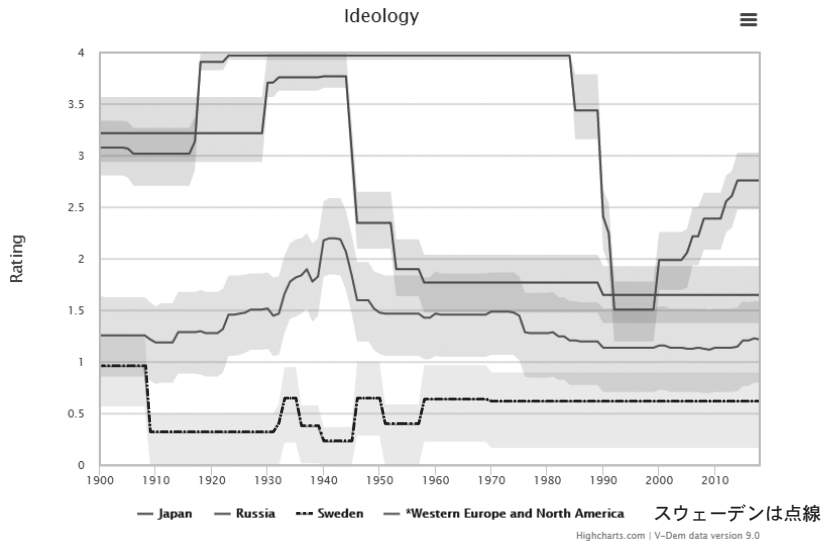


表 2：各国のイデオロギーの変遷

(2) 「政府なしガバナンス」の文脈

つぎに、「政府なしガバナンス」理論を検討したい。イギリスの政治学者ローズは、「ガバナンス」という用語が多用されるものの、最低6つの使い方がありと述べた。たとえば、「小さな政府」論、企業統治論、NPM (New Public Management)、良き統治 (Good Governance) 論、社会-人工知能システム論、自己編成ネットワーク論である。これらは、市場と階級的な統治機構を補うものとして使われている。しかし、NPMのようなイギリス統治の変化をみると、ガバナンスは信頼感と相互修正で特徴づけられ、競争に起因するマネジメント変革を埋め込まれ、中央集権的な統治への抵抗によって既存の統治機構へ挑戦しているという³⁹⁾。

このローズの理論をもとに、スウェーデンの政治学者ヘイシングは、森林保全の関係者60人への聞き取り調査(2003-2005年に実施)からスウェーデンの森林保全政策の分析を行った。その結果、ローズが主張するほど統治機構への競争も挑戦も見出すことができず、ローズが提唱した理論の「おだやかバージョン」とするにとどまった⁴⁰⁾。

しかし、ヘイシングの研究はスウェーデンの復興ガバナンスを考えるうえで、2つ重要な点を明らかにしてくれた。スウェーデンにおける政府とNGOの関係と統治方法の類型化を示したからである。第1に、政府とNGOの関係については、1970年代

39) R. A. W. Rhodes (1996) The New Governance: Governing without Governance, *Political Studies* 44 (4), 652-653 : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb.01747.x> (as of 2019/11/8)

40) Erik Hysing (2009) Governing Without Government? : The Private Governance of Forest Certification In Sweden. *Sweden Public Administration* 87 (2), 324.

から 1980 年代に、環境 NGO が議論を先導したことを明らかにした。新しい政策として国会で議論されるのは 1993 年になるものの、森林法 (Bill 1992/93 : 226) は最低限の立法となった。なぜなら、森林保全政策において、政府と民間で協力と合意がうまくなされていたからである⁴¹⁾。第 2 に、統治方法の類型化については、政府が関与した場合と関与しない場合に分け、表 3 のように分類していた。ここから、森林保全政策では、命令や操作に該当することは少なく、政府の関与があったとしても実現可能にしたり影響力がみられたりだとわかる⁴²⁾。

	政府の関与あり	政府の関与なし
実現可能／影響	森林政策の規制緩和 環境政策の拡大 専門家／知識の提供 仲裁 政治的声明 私的規則への支持 企業の参加 立法措置 民間との協働 基準に関するコンサルティング	政府間コーディネーション 民間へのあっせん 民間への後押し
命令／操作	資源保護政策からの間接的感化	財政支援に関する決定の仲裁

表 3：森林保全に関する統治方法の類型

すなわち、スウェーデンの森林保全政策では、環境 NGO が議論を先導し、実際に法律が作られる過程でも政府の関与は少なかったのである。これをふまえ、先にあげた Varieties of Democracy で市民社会への参加指標をみると、スウェーデンの政治参加は高水準にあることが確認できる。表 4 のように、日本、ロシア、スウェーデン、西欧北米を比較すると、1970 年代から 1980 年代にかけて、スウェーデンの指標がもっとも高い。ついで、西欧北米、日本、ロシアという順となっている。

したがって、スウェーデンは一般市民が社会活動に参加し、統治を行っている傾向が強いことを背景に、NGO が立法化を先導することがあるといえよう。この場合、中央集権な統治への抵抗としての「政府なしガバナンス」というほどのものではなく、社会活動の延長として一般市民が活躍していると考えられる。

41) Hysing, 318.

42) Hysing, 322.

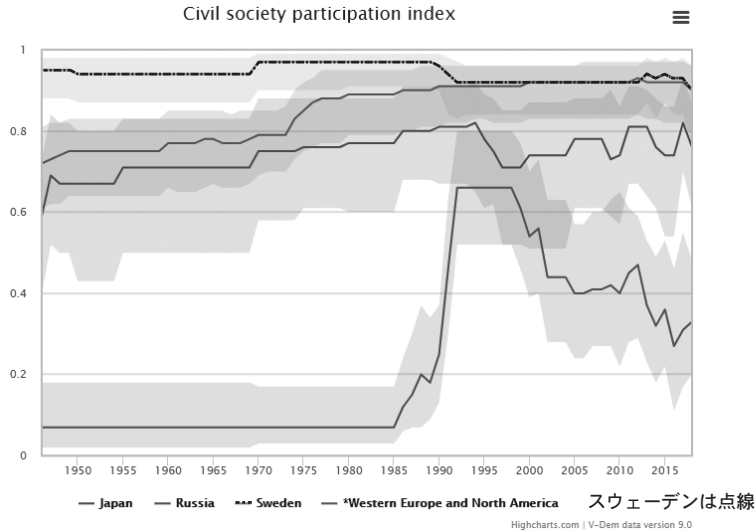


表 4：各国の市民社会参加指標の変遷

(3) ヨーテボリ市の復興ガバナンス

これまで述べてきたように、地方分権化が進んでいるスウェーデンは社会活動の延長として一般市民が活躍している。そのため、ツベ地すべり後のヨーテボリ市による復興も、技術的な問題を除き、一般市民中心で行われてきたと考えられる。これは「一般市民による政治⁴³⁾」というスウェーデンの伝統といえよう。わが国とは異なり、「市長」のいないヨーテボリ市は、市の意思決定はすべて市議会が行なう。市議員は4年に1度の総選挙を経て、年の変わり目に就任するが、常勤の専門職である執行委員以外の議員は、委員会への参加回数で報酬が支払われる程度である⁴⁴⁾。この点からも、政治権力による「ガバナンス」という色彩が薄いのである。

4. ヨーテボリ市の現在

これまで述べてきたように、スウェーデンの自然災害からの復興は、一般市民主導で行われていたと考えてよいだろう。一般市民主導で自然災害からの復興をなしう

43) 植田洋 (2000) 分権型福祉国家と自治体改革(1). *経済論叢別冊* 19, 37. 植田は、1966年と1979年の調査結果をもとに、基礎自治体の合併で「一般市民による政治」が後退したと論じているが、ツベ地すべりは2つの調査の間である1977年であるため、「一般市民による政治」の伝統が残っていたと主張する。

44) [https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/\(as of 2019/11/20\)](https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/(as%20of%202019/11/20)): 川崎市 (2016) 欧州視察報告<6-2> 地方自治とまちづくり, 59. <http://www.city.kawasaki.jp/980/cmsfiles/contents/0000022/22637/H28-2-10report06-2.pdf> (as of 2019/11/20).

ということは、すなわち「自分で問題解決できる」社会たることだ。そこで、ヨーテボリ市の現状に目を向け、「自分で問題解決できる」ための組織とコンテンツを紹介したい。

(1) 現在のヨーテボリ市の組織

スウェーデン南西部に位置するヨーテボリ市は、人口 57 万人の古い都市である。県の行政委員会から監督されながら、執行機関が市全体の統治、ガバナンス、行政機関と企業のフォローアップを担当している。執行機関の構成がわが国とは大きく異なるため、2019-2022 年が任期の議員を例示して説明する。

国政政党	ヨーテボリ市政党	ヨーテボリ市議会執行委員			予備委員
左翼	左翼党(共産党)	ベルンマール	フィエルドモーゼ	プロマン	
現与党連合 2014-現在	社会民主党	ホティ	ヨハンソン	アテニウス	ロルカ
	緑の党	ブレイジェル			
	民主党	ワンホルト	ブリクスト	マンク	
旧与党連合 2006-2014	穏健党	ジョセフソン	マグナソン		ミスコフスキー
	中央党	ハプテマイケル			
	自由党	オーデンジュン			
	キリスト教民主同盟				ラン
右翼	SD(スウェーデン民主党)	フォーゲルクル			

表 5：ヨーテボリ市議会議員 (2019-2022 年)⁴⁵⁾

表 5 で示したように、市議会議員のなかから、13 名の執行委員が選出される。執行委員の数は、総選挙の得票数に応じて、各政党に配分される。同時に、執行委員の予備委員も 5 名選出される⁴⁶⁾。左翼党(共産党)が二番手に属する得票を得ていることから、ヨーテボリ市は政治的に左傾化傾向の都市だとわかる。

このヨーテボリ市では、これら 13 名の執行委員が協働して市長職を務めることになる。執行委員らは、各行政委員会の活動を監督し、目標の優先順位と実施する内容を定める。また、公営企業の監督と予算の提案も行う。そのため、執行委員は常勤の専門職として給与が支給される。給与は月額 500 ユーロ (1 ユーロ 122 円換算で約 61 万円) であるが、職務の重責に見合わない待遇であるため、人材難であるという⁴⁷⁾。

45) 向井洋子 (2019) 移民・難民の流入と福祉政策の行方. 海外事情研究 46, 126. 表 1 を調整して使用している。なお、民主党 (Demokraterna) とスウェーデン民主党 SD (Sverige-demokraterna) は全く別の政党である。スウェーデン民主党は 1990 年代初頭の白人至上主義運動からはじまっているので、極右政党とよばれることが多い。民主党は全国政党ではない。

46) 川崎市, 57.

47) 川崎市, 59. ヨーテボリ市総務局行政部長ヨナス・シャンデル氏との質疑応答より。また、市議会の様子は、市議会のウェブサイトから見ることができる。

ただし、市議会の開催は、基本的に月に1度である⁴⁸⁾。そのため、市議会議員に高額報酬を支給する必要もないのかもしれない⁴⁹⁾。

(2) ヨーテボリ市が提供するコンテンツ

「自分で問題解決できる」ために、現在のヨーテボリ市では、デジタルサービスを使用し、市民への合理的な情報提供を行っている。具体的には、市のウェブサイトを用いた情報提供と公共サービスの予約を推奨している。そのため、ヨーテボリ市のウェブサイトは非常に単純な構成である。図6のように、トップページに21のコンテンツが並んでおり、ここから必要な情報にアクセスする仕様だ。



図6：ヨーテボリ市ウェブサイトの抜粋⁵⁰⁾

具体的には、①仕事、②幼稚園と教育、③自治体と政治、④文化とレジャー、⑤建設、測量、計画作業、⑥駐車許可証と駐車スペース、⑦廃棄物とリサイクル、⑧社会的及び家族的な問題、⑨ビジネスオーナー、⑩高齢者のケア、⑪住宅と生活環境、⑫通り、道路、広場、⑬水と排水、⑭環境と気候、⑮結婚、⑯身体しょうがい、⑰交通サービス、⑱バス、トラム、電車、ボート、フレックスライン、⑲健康と医療、⑳消費者、㉑死と埋葬、のコンテンツを提示している。

かつて地すべりをおこしたツープのように、新たに宅地開発を計画したとするならば、ヨーテボリ市のウェブサイトアクセスし、開発に必要な情報を収集することか

48) <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/kommunfullmaktige/om-kommunfullmaktige> (as of 2019/11/20).

49) 執行委員の人材不足と同様に、ヨーテボリ市ではスキルのある教師の不足が問題となっている。市の対策は、優秀教員の表彰とトレーニングをあげている。 <https://goteborg.se/wps/portal/press-och-media/aktuelltarkivet/aktuellt/> (as of 2019/11/20)。しかし、筆者が2018年の総選挙キャンペーン時に、ヨーテボリ市で、穏健党と中央党の選挙運動員にインタビューしたところ、より待遇の良いEU圏内の私立学校との競合になっていることを知らされた。

50) 原文はスウェーデン語であるが、機械翻訳で日本語表記している。

らはじめる。必要な情報はすべて無料で公開されているので、自由に使うことができる。また、開発地域への転居を考えている場合も、図7のような市のウェブサイトアクセスすれば必要な情報が手に入る。

The screenshot shows the Göteborgs Stad website. At the top left is the logo and name 'Göteborgs Stad'. To the right is a search bar with the text 'Sök' and a magnifying glass icon. Below the header is a navigation bar with the text: '建設、測量および計画作業 / 土地および開発 / 計画および建設プロジェクト'. The main heading is '計画および建設プロジェクト'. Below this are two tabs: '現在' and 'プロジェクトを検索する', with 'プロジェクトを検索する' selected. The main content area features a project titled 'コルトルプ-コルトルプ東部の住宅と学校' with the subtitle 'SDNÖrgryte-Härlanda. 近所のKälltorp, Sävenäs.'. There are social media icons for Facebook, Instagram, and Twitter. A large photograph shows a modern multi-story residential building with a school building in the background. Below the photo is a paragraph of Japanese text describing the project: '約570の新しいアパートを建てることでき、そのうち約145は学生用アパートです。約360人の生徒を収容できる新しい学校を建設できます。公園を開発することができます。レンストロム病院に属する既存の建物は、文化的価値に適合した方法で保存および使用されます。公園エリアは保存され、公共の場所になります。公園および自然価値の高い地域は、公共の場所として計画されています。NATURE。サナトリ通りが開鎖されると同時に、トルバカタンからの入り口で新しい通りが建設されています。公園を通る自転車の接続が改善されました。' To the right of the main content is a sidebar titled 'ステータスとドキュメント' containing a vertical list of project stages: 'ホームステージ', 'プログラム-相談', 'プログラム-記録済み', '土地配分', '計画-相談', '企画-展示', '計画-採用前', '計画-申し立て', '計画-パワーを修正', and '建設開始/進行中の建設プロジェクト'. The '建設開始/進行中の建設プロジェクト' item is highlighted in black. Below the list is a small box with the text 'この段階で、建築許'.

図7：コルトルプ東部の住宅と学校の開発計画⁵¹⁾

(3) ヨーテボリ市の危機管理

このように、情報提供を充実させているヨーテボリ市は、緊急事態に際しても「自分で問題解決できる」ことを市民に求めている。「あなたには、あなた自身とあなたの隣人の安全に対するあなた自身の個人的な責任があります。あなたが強く健康である場合、コミュニティのリソースは、主に高齢者、病人、子供などの弱くて脆弱な人々を助けるために最初に使用されることを期待する必要があります。⁵²⁾」と、ヨーテボ

51) 原文はスウェーデン語であるが、機械翻訳で日本語表記している。

52) <https://goteborg.se/wps/portal/start/social--och-familjefragor/akut-hjalp-socialjour/krisinformation> (as of 2019/11/20).

リ市は表明した。また、「電気、水、食料なしで数日間管理するのはあなた自身の責任です⁵³⁾」として、危機管理ボックスを準備することを促している。さらに、具体的なサバイバル術を教える動画を作成し、ウェブサイトから見ることもできるようにもしている。

ムービー作成ツールの水



図 8：動画「飲料水の作り方」

ここまで情報提供したうえで、2015年にはヨーテボリ市のリスクと脆弱性に関するパンフレットを作成し、無料提供も行っているのである⁵⁴⁾。

おわりに

本稿が論じてきたツーベ地すべりからの復興ガバナンスにはひとつの特徴があった。政治権力による「ガバナンス」という色彩が薄く、「一般市民による政治」を体現した「政府なしガバナンス」ということである。一般市民による「政府なしガバナンス」がなされた理由は、制限された君主制と議会が行政を統制する議院内閣制を土台に、社会の均質性がある程度担保されていたため、合意形成が比較的容易だったと考えられる。すなわち、「自分で問題解決できる」ための戦略的思考から、基礎自治体が生み出したものが一般市民による復興「ガバナンス」といえるのではないだろうか。

【謝辞】 本稿は平成 30 年熊本学園大学海外事情研究所学術研究助成の一部である。ここに記して御礼申し上げたい。

53) Ibid.

54) Swedish, Risk-och sårbarhetsanalys 2015, Stadsledningskontoret.

Natural Disaster and Political Governance : Tuve landslide in Gothenburg

Yoko MUKAI

Abstract

Nowadays we can find various natural disasters: Drought, Extreme weather, Flood, Volcanic Activity, Earthquake, Mass movement, Land Slide, Wildfire and Extreme temperature. There are two categories. One is related to climate change. The other isn't related to climate change. Japan has been categorized in both disasters. The most serious disaster came from the one categorized as non-related climate change such as earthquake and tsunami. Then this analysis focused on resilience and recovery governance after natural disasters which came from non-related climate change. The case is Tuve landslide, 1977.