



BEATA M. KOWALCZYK 
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

NIEZMIENNA POLITYKA WOBEC ZMIAN KLIMATU. ODPOWIEDZIALNOŚĆ I PARTYCYPACJA OBYWATELI A POLITYKA ANTYKRYZYSOWA W JAPONII¹

Streszczenie

W związku ze zmianami klimatu współczesne klęski żywiołowe są gwałtowniejsze, a ich skala oraz rozmiar paraliżują systemy reagowania, obnażając tym samym niezdolność władz do skutecznego zarządzania ryzykiem. Sytuacja ta stwarza szansę na zmianę w sposobie projektowania polityki antykryzysowej poprzez włączanie mieszkańców terenów zagrożonych klęskami żywiołowymi w planowanie systemu reagowania. Tymczasem aktorzy polityczni zdają się wykorzystywać techniki włączania i partycypacji aktorów społecznych raczej do umocnienia swojej pozycji niż dzielenia się wiedzą, doświadczeniem i władzą w podejmowaniu decyzji. Wprawdzie istnieją badania ukazujące mniej lub bardziej skuteczne projekty partycypacyjne w politykach publicznych, to jednak odczuwa się niedosyt studiów nad tym, w jaki sposób mechanizmy partycypacji są kształtowane w sferze zarządzania kryzysem, w jaki sposób obywatele są włączani lub wykluczani z procesu kształtowania polityki antykryzysowej oraz w jaki sposób dystrybuowana jest odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania. Artykuł prezentuje analizę procesu angażowania mieszkańców terenów zagrożonych

Dr, Wydział Socjologii; e-mail: beata.kowalczyk@amu.edu.pl;
<https://orcid.org/0000-0002-7865-3672>

¹ Praca powstała w wyniku realizacji działania badawczego „Miniatura” o numerze 2021/05/X/HS6/00504, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

powodziami w projektowanie polityki przeciwpowodziowej. Opierając się na materiale empirycznym z badań etnograficznych, obserwacji uczestniczącej, wywiadach pogłębionych, dokumentach rządowych i materiałach prasowych, przedstawię, w jaki sposób japońskie władze zarządzają zmianą w kształtowaniu polityki związanej z zapobieganiem i radzeniem sobie z katastrofami, która *de facto* służy zachowaniu jej dominującej pozycji. Kwestia odpowiedzialności za podjęte decyzje jest szczególnie istotna, gdyż planowana polityka przeciwpowodziowa wpłynie na życie obywateli oraz funkcjonowanie ekosystemów wodnych.

Słowa kluczowe: powódź, Kiusiu–Japonia, antropogeniczne zmiany klimatu, polityka przeciwpowodziowa, partycypacja obywatelska, odpowiedzialni obywatele, zaporą na rzece Kawabe

WSTĘP

W dniach 3–4 lipca 2020 roku utrzymujący się front deszczowy (jap. *senjō kōsūitai*) wywołał intensywne opady w południowej Japonii, które doprowadziły do nieoczekiwanych i katastrofalnych w skutkach powodzi. W mieście Hitoyoshi, położonym w prefekturze Kumamoto w południowej części japońskiej wyspy Kiusiu, suma opadów w ciągu 24 godzin wyniosła 410 mm, co stanowi niemal średnią ilość opadów dla lipca w tym rejonie równą 471,1 mm [Kokudo Kōtsūshō, Kyūshū Chihō Seibikyoku, Yatsuhiko Kasen Kokudō Jimusho 2021]. W regionie Hitoyoshi-Kuma wylała rzeka Kuma i jej dopływy, w wyniku czego życie straciło 50 osób, a dwie uznano za zaginione. Ponadto częściowemu lub całkowitemu zniszczeniu uległo ponad 6000 domostw, uszkodzone zostały drogi, trakcje kolejowe, mosty i inne elementy infrastruktury krytycznej [Mori 2021; Tanaka 2023]. Region ten ze względu na swoje położenie geograficzne w azjatyckiej strefie monsunowej jest jednym z najbardziej pluwialnych obszarów na świecie, szczególnie podatnym na zagrożenia klęskami naturalnymi [Shehata, Mizunga 2018; Nonomura i in. 2017]. Jednak opisywana katastrofa skalą i gwałtownością przewyższyła największe i najtragiczniejsze w skutkach powodzie z lat 1965 i 1982, jakie nawiedziły tę część Japonii w okresie powojennym [Kokudo Kōtsūshō, Kyūshū Chihō Seibikyoku, Yatsuhiko Kasen Kokudō Jimusho 2021]. Zarówno naukowcy [Takeuchi 2005], jak i instytucje rządowe, w tym Japońska Agencja Meteorologiczna (Kishō Chō) oraz Biuro ds. Zarządzania Klęskami Żywiłowymi przy Radzie Ministrów (Bōsai) powiązały gwałtowne i obfite opady z globalnym wzrostem temperatury, przewidując, że ze względu na

antropogeniczne zmiany klimatyczne² należy się spodziewać występowania podobnych zjawisk także w przyszłości.

Choć Japonia, kraj wyjątkowo często doświadczany przez różnego rodzaju klęski żywiołowe, wypracowała efektywne środki zapobiegania, reagowania i radzenia sobie z siłami natury [Bajek, Matsuda, Okada 2008], to jednak katastrofa z 2020 roku obnażyła niedoskonałości technokratycznego systemu. Moje badania wykazały, że mechanizmy wczesnego ostrzegania okazały się nieskuteczne, wały przeciwpowodziowe zostały zniszczone przez wartki nurt rzeki Kumi i jej dopływy, woda odcięła mieszkańcom drogi ucieczki, a niektóre z wyznaczonych miejsc ewakuacji zostały zalane. Świadczenia partnerów badawczych pozyskane w czasie wywiadów współgrają z informacjami zamieszczonymi w raporcie straży pożarnej. Autorzy dokumentu wyjaśniają, że akcje ratunkowe sparaliżował brak wystarczającej liczby pracowników, sprzętu oraz umiejętności ratowania ludzi w czasie powodzi [Hitoyoshi Shimokuma Shōbōsho 2021]. Jednocześnie zarówno z moich badań, jak i dokumentów Straży Pożarnej [Hitoyoshi Shimokuma Shōbōsho 2021], a także Urzędu Miasta Hitoyoshi [Hitoyoshi Shi 2023], wynika, że podczas powodzi w 2020 roku niezwykle istotną rolę w radzeniu sobie z jej skutkami odegrała współpraca i wzajemna pomoc mieszkańców regionu Hitoyoshi-Kuma.

Badania pokazują, że katastrofy zaburzają porządek społeczno-kulturowy, obnażając jego wewnętrzne sprzeczności oraz nieskuteczność obowiązujących polityk anty kryzysowych, co stwarza okazję do przeprowadzenia politycznej i społecznej transformacji [Solway 1994; Birkland 2006]. Taka szansa na zmianę w zarządzaniu kryzysem pojawiła się po powodzi na Kiusiu, lecz aktorzy polityczni wykorzystali katastrofę do odbudowy *status quo* i umocnienia mandatu politycznego, posługując się w tym celu instrumentami partycypacji rozumianej tutaj specyficznie jako rodzaj spotkań i konsultacji aktorów politycznych z mieszkańcami terenów dotkniętych powodzią. Cztery miesiące po katastrofie gubernator prefektury Kumamoto ogłosił na konferencji prasowej, że wsłuchując się w opinie mieszkańców (jap. *min'i*) zalanych terenów, postanawia wznowić prace nad kontrowersyjnym projektem wybudowania gigantycznej i kosztownej zapory na rzece Kawabe – dopływie rzeki Kumi – która, jak dowodził, będzie

² Antropogeniczna zmiana klimatu oznacza, że zjawiska takie, jak ulewy, tornada, huragany, nie mogą być postrzegane tylko w kategoriach zjawisk ontologicznie „naturalnych”, lecz również jako zjawiska, na których siłę i wielkość ma wpływ działalność człowieka, np. industrializacja [Barrios 2017: 156]. Warto pamiętać, że termin „antropogeniczny” sugeruje wpływ wszystkich ludzi, największy zaś udział w kształtowaniu zmian klimatu mają mieszkańcy krajów wysokorozwiniętych.

skuteczną ochroną przed skutkami przyszłych klęsk. Ostateczna decyzja o budowie zapory zapadła dopiero w kwietniu 2024 roku, a poprzedził ją szereg konsultacji społecznych i spotkań z mieszkańcami dotkniętych regionów, także aby przekonać „nieprzekonanych”. Okazało się bowiem, że mieszkańcy nie są tak jednomyślni w kwestii zapory, jakby to wynikało z wypowiedzi gubernatora. Projektowi sprzeciwia się bowiem niemal 70% mieszkańców miejscowości Hitoyoshi i Sagara położonych w tym regionie.³

Celem tego artykułu jest analiza procesu włączania mieszkańców terenów zagrożonych powodzią w projektowanie polityki przeciwpowodziowej. Opierając się na materiale z badań etnograficznych, obserwacji uczestniczącej, wywiadach pogłębionych dokumentach rządowych i materiałach prasowych, pokażę, w jaki sposób aktorzy polityczni kształtują sposoby włączania społeczności lokalnych w tworzenie polityki przeciwpowodziowej, jakiego typu obywatele są wytwarzani w toku tych negocjacji oraz jak dystrybuowana jest odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania. Kwestia odpowiedzialności za podjęte decyzje jest szczególnie istotna, gdyż budowa zapory będzie miała wpływ na życie mieszkańców oraz funkcjonowanie ekosystemów rzek na Kiusiu.

Społeczne studia nad katastrofami oraz radzeniem sobie lokalnych społeczności w sytuacjach kryzysowych dowodzą, że pierwszymi osobami podejmującymi działania ratujące życie i dobytek własny, krewnych, sąsiadów i znajomych, są osoby znajdujące się na miejscu katastrofy [Mercer i in. 2010; Choi, Choi 2018]. W obliczu zmian klimatu i rosnących zagrożeń gwałtownymi klęskami żywiołowymi, zarówno naukowcy, jak i decydenci polityczni podkreślają konieczność wzmocnienia zdolności lokalnych społeczności do przystosowania się i radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych, między innymi poprzez włączenie ich w projektowanie i tworzenie efektywnego systemu reagowania [Mercer i in. 2010; Hiwasaki i in. 2015; UNISDR 2015; Arnell, Gosling 2016; Wolff 2021]. Jednocześnie wiele badań pokazuje, że partycypacja w kontekście projektowania i wdrażania polityki antykryzysowej częściej służy legitymizacji niepopularnych decyzji podejmowanych przez aktorów politycznych, aniżeli wypracowaniu rozwiązań, które bazowałyby na wiedzy, doświadczeniu i odpowiadały na potrzeby mieszkańców terenów zagrożonych ryzykiem [Kato 2017; Choi, Choi 2018; Baptista, Alves, Matos 2019]. Jeśli instrumenty partycypacji, rozumianej tutaj jako angażowanie mieszkańców terenów zagrożonych ryzykiem katastrofy w proces planowania i implementacji rozwiązań antykryzysowych, mają przy-

³ PR Times, <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000003.000057581.html>, dostęp: 12.07.2024.

czynić się do zwiększenia efektywności tych rozwiązań, tak aby adekwatnie odpowiadały na wyzwania związane z antropogenicznymi zmianami klimatu, to należy przywrócić się temu, w jaki sposób przebiega współpraca między aktorami politycznymi a obywatelami.

W artykule łączę konstruktywistyczno-relacyjną teorię partycypacji inspirowaną studiami nad nauką i techniką (ang. *Science and Technology Studies*, STS) [Chilvers, Longhurst 2016; Chilvers, Kearnes 2016] z empiryczno-teoretycznymi rozważaniami na temat zaangażowania aktorów społecznych w odbudowę po katastrofie oraz odpowiedzialności za decyzje i działania [Lama, Tironi 2019]. Zaproponowana rama teoretyczna pozwala spojrzeć na partycypację jak na dynamiczną relację, zapośredniczoną przez instrumenty administracyjne, na przykład określoną formę komunikacji z aktorami politycznymi i wymiany informacji, w wyniku której wytwarzane są różne grupy obywateli. W toku tych negocjacji aktorzy ustalają, czyje decyzje zyskują legitymację i kto poniesie odpowiedzialność. Takie podejście do partycypacji wykracza poza wąską, normatywną definicję tego pojęcia rozumianego jako pewien zestaw praktyk i reguł wdrażanych w społeczeństwach zachodnich w celu redystrybucji władzy poprzez włączanie obywateli w kształtowanie polityk publicznych. Przyjęte w artykule konstruktywistyczno-relacyjne podejście umożliwia zastosowanie tego pojęcia do zbadania, czym jest i jak przebiega proces partycypacyjny w społeczeństwach takich jak japońskie, gdzie współpraca oraz komunikacja między władzą a obywatelami mogą przebiegać według innych reguł, niż te znane z literatury dotyczącej zachodnich demokracji. Celem artykułu nie jest zatem analiza projektów partycypacyjnych, a raczej opis i próba zrozumienia tego, w jaki sposób aktorzy polityczni oraz obywatele terenów dotkniętych katastrofą inicjują i kształtują komunikację oraz współpracę dotyczące polityki przeciwpowodziowej, które to procesy w efekcie wytwarzają dwa typy partycypacji: (1) instrumentalną oraz (2) epistemiczną.

Niniejsze studium stanowi zatem wkład w badania nad partycypacją, pokazując użyteczność tej koncepcji w analizowaniu kontekstów społeczno-politycznych innych niż te, których pierwotnie ona dotyczyła. Przyglądając się przy tym procesom partycypacji w projektowaniu i wdrażaniu polityk antykrzysowych, artykuł poszerza dotychczasowe badania nad partycypacją, koncentrując się dotąd na politykach publicznych. Wreszcie, analiza sposobów politycznego zaangażowania aktorów społecznych w sytuacji zagrożenia katastrofami naturalnymi poszerza rozumienie procesu partycypacyjnego oferowane przez badaczy z nurtu konstruktywistyczno-relacyjnego w socjologii partycypacji, wcześniej skupione na badaniach relacji wiedzy i demokracji.

Przedmiotem analizy będą dwa przypadki inicjowania i przebiegu współpracy między aktorami politycznymi a obywatelami: (1) inicjowanie przez aktorów politycznych szeroko rozumianych konsultacji społecznych i kampanii informacyjnej dotyczącej budowy zapory; oraz (2) podejmowanie oddolnych działań przez aktywistów zaangażowanych w ochronę ekosystemów rzek Kawabe i Kuma.

KONTEKST TEORETYCZNY

Pod względem teoretycznym artykuł nawiązuje do debaty w naukach społecznych na temat włączania społeczności lokalnych z ich wiedzą i doświadczeniem w proces opracowywania oraz wdrażania polityk zarządzania ryzykiem w kontekście katastrof naturalnych [Pearce 2003; Briggs 2005; Hiwasaki, Luna, Shaw 2014]. Owo zainteresowanie zaangażowaniem obywateli w kształtowanie działań systemowych mających łagodzić skutki antropogenicznych klęsk żywiołowych wpisuje się w szerszą dyskusję – toczącą się od końca 1960 roku – na temat demokracji, konieczności redystrybucji władzy i zwiększenia obywatelskiej kontroli. Przełomową w tym zakresie była koncepcja „drabiny partycypacji” stworzona przez Sherry Arnstein [1969], w której każdy z ośmiu szczebli-poziomów określa zakres władzy obywateli w ustalaniu programu działania. Model drabiny, będąc formą krytyki samą w sobie, zaszczerpił szczególną wizję doskonalenia partycypacji: wspinanie się na wyższe szczeble oznaczało większą decentralizację władzy i rosnący „wpływ obywateli na wynik procesu politycznego” [Arnstein 2012: 15]. Jak zauważają Jason Chilvers i Matthew Kearnes [2016] w przedmowie do książki *Remaking participation*, drabina Arnstein miała decydujący wpływ na charakter badań, jakie do dziś są rozwijane w kontekście obywatelskiego uczestnictwa w decydowaniu o kształcie życia społecznego. Studia te zdominowało podejście metodologiczne, skoncentrowane na opracowaniu i rozwoju metod partycypacji, ich ocenie oraz krytyce [Chilvers, Kearnes 2016: 4]. Według autorów największym problemem tych prac są ich kryteria ontologiczne zakładające, że gdzieś tam istnieją grupy obywateli, które należy odkryć i zmobilizować do udziału we władzy demokratycznej przy wykorzystaniu dedykowanych technik i procedur [Chilvers, Kearnes 2016: 4].

Podobne normatywne spojrzenie na partycypację obecne jest w studiach nad uczestnictwem lokalnych społeczności w zarządzaniu kryzysem i ryzykiem. Spora część badań na temat radzenia sobie i reakcji na katastrofy koncentruje się na identyfikacji wiedzy, a zwłaszcza wiedzy lokalnej, umiejętności i zasobów (materialnych, społecznych oraz kulturowych), które pomagają ludziom minimalizować skutki klęsk żywiołowych w różnych regionach świata [Innes,

Booher 2004; Briggs 2005; Hiwasaki, Luna, Shaw 2014; Wolff 2021]. Analizy te stanowią podstawę do naukowego argumentowania za koniecznością wypracowania efektywnych metod partycypacji, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentach międzynarodowych organizacji takich jak Sendai Framework for Disaster Risk Reduction [UNISDR 2015].

Równie istotna część literatury dotycząca partycypacji w kontekście katastrof poświęcona jest ewaluacji i krytyce tych bardziej i mniej udanych projektów opartych na kooperacji mieszkańców i przedstawiceli władzy. Badania pokazują, że warunkiem udanej współpracy jest stworzenie systemowych rozwiązań określających ramy współdziałania oraz regulujących podział zadań i ról [Scanlon, Helsloot, Groenendaal 2014; Hiroi 1995; Nonomura i in. 2017]. Przykładowo Sarah J. Whatmore i Catharina Landström [2011] analizowały eksperymentalny projekt grupy Ryedale Flood Research, której członkami byli zarówno eksperci z nauk przyrodniczych, jak i lokalni mieszkańcy, dotyczący opracowania zarządzania kryzysowego w czasie powodzi w brytyjskim miasteczku Pickering. Badaczki wskazały, że dzięki publicznemu nagłośnieniu inicjatywy udało się zwiększyć polityczną sprawczość osób w nią zaangażowanych.

Jednak wielu naukowców zajmujących się problemem kształtowania polityk antykryzysowych wyraża sceptycyzm w kwestii powodzenia współpracy między aktorami politycznymi a obywatelami w kontekście projektowania rozwiązań antykryzysowych. Wyjaśniają oni, że w polityce antykryzysowej dominuje podejście traktujące osoby dotknięte lub zagrożone katastrofami jako bezbronne społeczności (ang. *vulnerable communities*), ofiary biernie oczekujące na pomoc udzielaną przez wykwalifikowane służby publiczne [Hiwasaki, Luna, Shaw 2014; Balay-As, Marlowe, Gaillard 2018]. Partycypacyjne inicjatywy często traktowane są przez aktorów politycznych z dystansem jako działania mogące kwestionować zasadność podejmowanych przez nich decyzji, a tym samym podważać ich mandat do sprawowania władzy [Krüger, Albris 2021]. Wśród barier utrudniających partycypację wymienia się między innymi nierówną dystrybucję wiedzy i informacji między zaangażowanymi stronami; asymetrię w relacjach między aktorami politycznymi i obywatelami; postawę przedstawicieli władz niechętnie podejmujących wysiłek zorganizowania kosztownych konsultacji społecznych; ograniczenia instytucjonalne i trudności w wyłonieniu grupy osób adekwatnie reprezentujących interesy oraz opinie danej wspólnoty [Ianniello i in. 2019: 26–30].

Chilvers i Kearnes [2016: 11–12] argumentują, że oba podejścia zarówno afirmatywne (metodologiczne), jak i ewaluacyjne (krytyczne), choć płodne poznawczo, mają swoje ograniczenia. Wynikają one z milcząco przyjętego założenia

pewnego idealnego modelu współuczestnictwa, którego rzeczywiste realizacje są wariacjami będącymi przedmiotem naukowej refleksji. Tymczasem w zaproponowanym przez nich podejściu konstruktywistyczno-relacyjnym partycypacja traktowana jest jako dynamiczna, efemeryczna relacja między aktorami. Efektem tej relacji jest pewien model partycypacji, zdefiniowanie przedmiotu partycypacji, negocjowany jest podział władzy i określana rola, a także pewien typ obywatela [Chilvers, Kearnes 2016: 13–14]. Innymi słowy, w kontekście danej sytuacji społecznej, na przykład projektowania polityki przeciwpowodziowej, aktorzy inicjują – częściej odgórnie niż oddolnie – relacje między zainteresowanymi stronami, w czego efekcie wyłaniają się określone modele współuczestnictwa, różniące się sposobem angażowania określonych grup społecznych, definicji przedmiotu partycypacji, a także rezultatami tego przedsięwzięcia. Przyjęcie konstruktywistycznego podejścia do zagadnienia umożliwia zastosowanie tej koncepcji w badaniach kontekstu niezachodniego.

Analityczny model zaproponowany przez autorów, a uproszczony na potrzeby tego artykułu, zakłada badanie partycypacji poprzez przyjrzenie się dwóm aspektom tego zjawiska: (1) aranżacji (ang. *orchestration*) relacji, czyli włączania pewnych grup w proces / wykluczania pewnych grup z procesu partycypacji przy wykorzystaniu określonych technik [Chilvers, Lonhurst 2016: 2–3], a także (2) twórczym efektem (ang. *productive effects*), którymi są modele partycypacji, typy obywatela oraz idea-wizja będąca przedmiotem negocjacji. W artykule poszerzam ten model o analizę kwestii odpowiedzialności, jakże istotną w planowaniu systemu reagowania na katastrofy naturalne. Odpowiedzialność odnosi się tutaj do moralnego obowiązku dbania o wspólnotę poprzez rzetelne wykonywanie zadań określonych przez władze lub samych członków wspólnoty [Lama, Tironi 2019: 19]. W kontekście odbudowy po katastrofie i planowania strategii minimalizujących potencjalne ryzyko w przyszłości partycypacja nie ogranicza się tylko do wyrażania opinii, lecz wymaga szybkiego podjęcia konkretnych decyzji i działań, które wiążą się z odpowiedzialnością za ich skutki [Lama, Tironi 2019: 6].

Część analityczna poświęcona jest omówieniu dwóch modeli partycypacji: (1) partycypacji decyzyjnej zainicjowanej odgórnie przez aktorów politycznych oraz (2) partycypacji epistemicznej tworzonej oddolnie przez lokalnych aktywistów. Analizę poprzedza charakterystyka materiału badawczego.

METODOLOGIA BADANIA

Prezentowane rozważania oparte są na materiale empirycznym zebranych w trakcie pięcioletnich badań etnograficznych prowadzonych na przełomie września i października 2023 roku w regionie Hitoyoshi-Kuma. Celem badań była wstępna eksploracja doświadczania katastrofy i odpowiedzi na nią oraz radzenia sobie ze stratami i szkodami spowodowanymi przez antropogeniczną powódź z lipca 2020 roku. W czasie pobytu przeprowadziłam w języku japońskim ponad 50 częściowo ustrukturyzowanych wywiadów grupowych i indywidualnych, a także wiele nieformalnych rozmów z mieszkańcami miasteczka Hitoyoshi i Kuma na temat przebiegu powodzi, ewakuacji, wzajemnej pomocy oraz odbudowy po powodzi. Badanie prowadziłam zgodnie z procedurą, która została pozytywnie zaopiniowana przez Komisję Etyczną UAM ds. badań naukowych prowadzonych z udziałem ludzi. W czasie pobytu prowadziłam dziennik badawczy, gdzie codziennie spisywałam swoje obserwacje z terenu oraz dokonywałam wstępnej analizy zebranego materiału. W trakcie badań odwiedzałam regularnie bibliotekę miejską, gdzie zapoznawałam się z materiałami prasowymi na temat rzeczony tragedii. Zgromadziłam również bogaty materiał wizualny. Ponadto udało mi się pozyskać raporty na temat żywiołu sporządzone przez Urząd Miasta Hitoyoshi (Hitoyoshi Shi) i miejscową Straż Pożarną (Hitoyoshi Shimokuma Shōbōsho). Dotarłam również do prac naukowych i artykułów prasowych dotyczących katastrofy z 2020 roku.

W niniejszym artykule opieram się przede wszystkim na danych wytworzonych i zgromadzonych przez organizację lokalnych aktywistów: Tewatasu Kai⁴ (ang. *Watershed Citizens' Association to Hand Over the Clear Kuma River and Kawabe River to the Future*; jap. *Seiryū Kumagawa Kawabegawa o Mirai ni Tewatasu Ryūikigun Shimin no Kai*), w której spotkaniach regularnie uczestniczę od września 2023 roku. Organizacja została założona 8 sierpnia 1993 roku przez ludzi, którzy doświadczyli powodzi w Hitoyoshi w 1982 roku. Jednym z powodów jej założenia były wątpliwości co do skuteczności rządowych technokratycznych projektów przeciwpowodziowych, takich jak budowa zapory. Od początku swojej działalności członkowie Tewatasu Kai angażują się w wiele

⁴ Seiryū Kumagawa Kawabegawa o Mirai ni Tewatasu Ryūikigun Shimin no Kai, tewatasukai.com/about [dostęp: 14.07.2024]. Oprócz Tewatasu Kai w regionie Hitoyoshi-Kuma działają jeszcze inne organizacje zaangażowane w akcje protestacyjne przeciwko budowie zapory oraz w ochronę ekosystemu rzeki Kuma, np. Komori uta no sato Itsuki o hagukumu seiryū Kawabegawa wo matoru kenmin no kai (Stowarzyszenie mieszkańców prefektury chroniące czystą rzekę Kawabe, która zasila miejscowość Itsuki znaną z kołysanek; kawabegawa.jp).

działań, w tym tworzenie grup studyjnych, promowanie wiedzy na temat lokalnych ekosystemów rzecznych, organizację wykładów i wspieranie mieszkańców w negocjacjach z władzami. Organizację tworzy 10 osób pracujących pro bono oraz około dwustu zrzeszonych członków. Co tydzień w poniedziałek o godzinie 19:00 czasu japońskiego odbywają się regularne, dwugodzinne spotkania, podczas których omawiane są kwestie związane z bieżącą działalnością. Główną część spotkania stanowi wykład jednego z członków organizacji na temat związany z ekosystemem rzek w regionie. Od czasu powodzi z 2020 roku wysiłki stowarzyszenia koncentrują się przede wszystkim na monitorowaniu działań władz (samo)rządowych związanych z odbudową miasta po powodzi oraz polityką przeciwpowodziową, której częścią jest kontrowersyjny projekt wybudowania zapory na Kawabe.

Obok raportów i prezentacji stworzonych przez Tewatasu Kai w analizie odwołuję się do materiałów prasowych oraz dokumentów stworzonych przez władze prefektury Kumamoto. Ważnym źródłem informacji są artykuły prasowe napisane przez socjolożkę z Uniwersytetu w Kochi, dr Sayakę Mori, która od dwudziestu lat współpracuje z organizacją w roli zaangażowanej badaczki. Ponadto w artykule korzystam także z wywiadów z mieszkańcami regionu Hitoyoshi-Kuma. Bogaty materiał empiryczny analizowałam manualnie, zgodnie z metodą teorii ugruntowanej [Charmaz 2009; Charmaz, Belgrave 2012]. Dane kodowałam w dwóch etapach, a głównym celem było zbadanie przebiegu komunikacji i współpracy między mieszkańcami dorzecza Kumu oraz władzami prefektury Kumamoto. Pierwszy etap polegał na wyszukiwaniu informacji dotyczących relacji, współpracy, kontaktów między władzami, mieszkańcami regionu Hitoyoshi-Kuma oraz członkami organizacji Tewatasu Kai. Drugi na porządkowaniu zakodowanych treści nakierowanym na próbę odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób aktorzy polityczni kształtują partycypację różnych aktorów społecznych w projektowaniu polityki przeciwpowodziowej. W czasie kodowania i porządkowania materiału empirycznego odwoływałam się do wniosków z literatury opisującej interesujący mnie temat współpracy między władzą a lokalną społecznością [Charmaz, Belgrave 2012]. W literaturze wskazuje się, że większość form takiej kooperacji sprowadza się w efekcie do przerzucania odpowiedzialności za straty, adaptację oraz odbudowę na ofiary katastrof [np. Joseph 2013; Barrios 2017].

Badanie ma ograniczenia empiryczno-metodologiczne wynikające z niekompletności danych: brakuje między innymi wywiadów z przedstawicielami władz, co czyni analizę jednostronną. To znaczy, w artykule analizowany jest przede wszystkim punkt widzenia lokalnej społeczności oraz aktywistów z Te-

watasu Kai. Perspektywa rządowa i samorządowa odtwarzana jest na podstawie analizy dyskursu prezentowanego w artykułach prasowych, a także w dokumentach zamieszczonych na stronach prefektury Kumamoto oraz Ministerstwa Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki (Kokudo Kōtsūshō). Ponadto nie miałam okazji prowadzenia obserwacji w trakcie zebrań z udziałem lokalnych społeczności, członków Tewatasu Kai oraz władz samorządowych. Informacje na temat tych spotkań pochodzą z wywiadów i notatek sporządzonych przez Tewatasu Kai.

ANALIZA

Część analityczną otwiera opis projektu budowy zapory na rzece Kawabe, jednym z dopływów Kумы. Następnie omawiam dwie formy partycypacji: 1) zainicjowaną przez aktorów politycznych (władze prefekturalne oraz centralne) partycypację instrumentalną, oraz 2) partycypację epistemiczną, aranżowaną oddolnie przez lokalnych aktywistów. Analizę proponuję skoncentrować na dwóch obszarach tematycznych: 1) aranżacji oraz 2) efektach procesu partycypacji [Chilvers, Lonhurst 2016: 7–8]. Po pierwsze, proces ten zaczyna się od momentu zainicjowania wspólnoty partycypacyjnej (ang. *participatory collective*) i stopniowego angażowania aktorów społecznych za pośrednictwem technik mediacyjnych, takich jak grupy dyskusyjne, panele obywatelskie, konsultacje społeczne [Chilvers, Lonhurst 2016: 7]. Po drugie, analizie poddane zostaną twórcze wymiary i efekty partycypacji (ang. *productive dimensions and effects*) [Chilvers, Lonhurst 2016: 7]. Szczególnie koncentruję się na tym, jaki typ partycypacji wyłania się z relacji różnych aktorów, w jaki sposób konstruowany jest przedmiot partycypacyjnych negocjacji, jaki ideał obywatela wytwarzany jest w toku tego procesu oraz jak dystrybuowana jest odpowiedzialność za podjęte decyzje.

Reaktywacja projektu budowy zapory na Kawabe

Plan budowy zapory na Kawabe powstał w 1966 roku w ramach większego projektu rozbudowy infrastruktury wodnej w dorzeczu Kумы stworzonego przez władze prefektury Kumamoto. Zapora miała służyć zarówno zapobieganiu powodziom, jak i wytwarzaniu hydroenergii. Ostatecznie zrealizowano budowę trzech takich konstrukcji na Kummy – zapory Ichifusa, Setoishi i Arase. Tę ostatnią zburzono w latach 2012–2018, a na decyzję złożyło się wiele czynników, w tym zmiana rządów w kraju. Głównym powodem było jednak zanieczyszczenie wód w okolicach – podobne zjawiska obserwowano w całym kraju – oraz naciski lo-

kalnej społeczności. Wśród argumentów za rozbiórką zapory wskazywano takie jej negatywne skutki, jak zmiana w przebiegu i charakterze powodzi związana z gromadzeniem się szlamu w zbiorniku zaporowym, nieprzyjemne zapachy spowodowane eutrofizacją zbiornika czy wibracje wywołane zrzutem wody [Ohno 2022: 17]. W wyniku zanieczyszczenia wód najbardziej ucierpieli rybacy, ponieważ zmalał ich dochód z połowów ryb w rzece. Ostatecznie w 2008 roku Ikuo Kabashima – wówczas nowo wybrany gubernator prefektury Kumamoto – zdecydował o zaniechaniu budowy zapory na Kawabe i opracowaniu planu ochrony przeciwpowodziowej bez konieczności takiej budowy (jap. *damu ni yoranaï chisui*).

Dziennikarz *Yomiuri*, jednego z największych dzienników w Japonii, twierdzi, że projekt budowy zapory na Kawabe wprawdzie został zamroźony na jakiś czas, lecz nigdy nie trafił do rządowej niszczarki [Maruyama 2020]. Potwierdza to badanie Tomohiko Ohno [2022: 23], która zauważa, że publiczne ogłoszenie zawieszenia realizacji przedsięwzięcia było chwytem propagandowym wykorzystanym w toczącej się wówczas kampanii wyborczej w odpowiedzi na rosnące niezadowolenie związane z zanieczyszczeniem środowiska. Junichi Maruyama [2020] dodaje, że dowodem na to, iż projekt zapory nie został zupełnie zaniechany, było rażące opóźnienie w pracach nad alternatywnym, kosztownym systemem przeciwpowodziowym. Dwanaście lat później, po katastrofalnej powodzi z lipca 2020 roku, postanowiono wznowić prace nad zaporą.

Partycypacja instrumentalna: współdzielenie odpowiedzialności za decyzje aktorów politycznych

Decyzja o reaktywowaniu projektu budowy zapory na dopływie Kumi, dzięki której według władz lokalnych i rządowych można by obniżyć poziom wody w tej rzece i zapobiec w przyszłości katastrofom podobnym do tej z 2020 roku, nie zapadła od razu. Z wypowiedzi gubernatora Kabashimy z 6 lipca 2020 roku jasno wynikało, że zamierza kontynuować prace nad stworzeniem alternatywnego systemu przeciwpowodziowego.

Sprzeciw [wobec budowy zapory]⁵ odzwierciedlał wolę ludzi. Nie będzie powrotu do tego projektu, dopóki jestem gubernatorem. Zrobię wszystko, co w mojej mocy, żeby znaleźć inne metody zapobiegania powodziom niż budowanie zapory. [Maruyama 2020]⁶

⁵ Chodzi o sprzeciw z początku wieku, w którego efekcie Kabashima postanowił zaniechać budowania zapory na Kawabe.

⁶ Wszystkie tłumaczenia z języka japońskiego zostały sporządzone przez autorkę, chyba, że zaznaczono inaczej.

Jednak krótko po tej wypowiedzi, na kolejnej konferencji prasowej, gubernator ogłosił plan powołania komitetu badawczego, odpowiedzialnego za ocenę sytuacji powodziowej w regionie i zaprojektowanie skutecznego systemu reagowania z uwzględnieniem zapory [Dan 2020]. Zmiana polityki przeciwpowodziowej wymagała zorganizowania konsultacji społecznych. W tym miejscu należy wyjaśnić, że zalecenie włączania obywateli w proces projektowania polityki antykrzysowej zostało wprowadzone pod koniec lat dziewięćdziesiątych w ramach reformy Prawa o Rzekach (jap. *Kasen Hō*) z roku 1964. Odtąd samorządy były zobowiązane do „wysłuchania opinii mieszkańców na temat rządowych projektów ulepszenia rzek” [Kada 2006: 51]. Reforma była efektem skandali związanych z nadużyciami w wydatkach publicznych [Kada 2006: 45].

W sierpniu 2020 roku Biuro Rozwoju Regionalnego na Kiusiu przy Ministerstwie Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki (Kokudo Kōtsūshō Kyūshū Chihō Seibikyoku) we współpracy z władzami lokalnymi, w tym z prefekturą Kumamoto i dwunastoma lokalnymi gminami, powołało Komisję do spraw analizy ulewnego deszczu z lipca 2020 w rejonie rzeki Kумы (jap. *Reiwa 2nen 7gatsu Kumagawa gō saigai kenshō ame iinkai*) w celu zbadania przyczyn powodzi [Mori 2021: 13]. Komisja opracowała raport, na podstawie którego stworzono plan rozwoju rzeki Kумы, zakładający również budowę zapory na Kawabe. Według Ministerstwa Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki plan został pozytywnie zweryfikowany przez panel akademicki powołany do zbadania ekosystemu dorzecza Kумы. Zgodnie z ustaleniami komisji zalany obszar w Hitoyoshi byłby w 60% mniejszy, gdyby na Kawabe wybudowano zaporę zgodnie z planem z lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Ustalono, że zaporą pozwoli w przyszłości ocalić życie 120 osób dzięki zmniejszeniu poziomu wody w Kawabe, która wpływając do Kумы, miała doprowadzić do powodzi⁷. Pod koniec sierpnia 2020 roku Kabashima ogłosił, że budowa zapory jest jedną z opcji branych pod uwagę w polityce przeciwpowodziowej dla regionu Hitoyoshi-Kuma [Mainichi Shimbun 2020].

Na stronie prefektury Kumamoto zamieszczono oświadczenie gubernatora na temat „Kierunku ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Kумы” (jap. *Kumagawa ryūiki no chisui no hōkōsei ni tsuite*) z 30 listopada 2020 roku [Kabashima 2020]. Co ciekawe, w oświadczeniu tym gubernator kilkakrotnie podkreśla, że

⁷ Warto zaznaczyć, że zgodnie z badaniami Tewatasu Kai argument o wysokim poziomie wody w Kawabe spowodowanym jakoby obfitymi opadami w tym regionie to część retoryki władz rządowych, służącej uzasadnieniu realizacji przedsięwzięcia. Tymczasem analizy danych Japońskiej Agencji Meteorologicznej pokazują, że największe opady w lipcu 2020 roku zanotowano w innej części prefektury.

decyzje dotyczące budowy zapory podejmowane są na podstawie opinii zebranych w czasie spotkań z mieszkańcami:

Po powodzi odwiedziłem trzydzieści razy wszystkie miasta i gminy w dorzeczu rzeki Kумы, gdzie spotykałem się z przedstawicielami władz lokalnych, powiązanych organizacji, przedsiębiorstw prywatnych, a także z mieszkańcami i grupami sprzeciwiającymi się budowie zapory na rzece Kawabe. Pytałem bezpośrednio o ich przemyślenia na temat kierunku polityki przeciwpowodziowej oraz wyzwaniach związanych z odbudową.

W innym miejscu wspomnianego oświadczenia Kabashima określa działanie zgodnie z opinią publiczną jako swoją misję:

Moją misją jako gubernatora jest zapoznanie się z „aktualną opinią publiczną” [jap. *genzai no min'i*] i podjęcie decyzji o kierunku polityki przeciwpowodziowej na podstawie wniosków z dyskusji na ten temat, która toczy się od ponad pięćdziesięciu lat. Podobnie jak 12 lat temu, także i tym razem, jako gubernator podejmuję decyzję w sposób odpowiedzialny, po uprzednim dogłębnym zapoznaniu się z opinią publiczną.

Jednocześnie z dokumentu wynika, że decydujący głos należy właśnie do Kabashimy i że to on nadaje kierunek działaniom:

Istnieje wiele różnych opinii na temat polityki przeciwpowodziowej [...] i trudno zadowolić wszystkich. Uważam jednak, że moim obowiązkiem jako gubernatora jest wsłuchanie się w głosy wszystkich, najlepiej jak potrafię, i wybranie rozwiązania, które znajdzie zrozumienie wśród jak największej liczby osób.

Proces partycypacji zainicjowały władze prefektury Kumamoto. Spotkanie z udziałem mieszkańców terenów dotkniętych klęską zaplanowano na 15 października 2020 roku. Informacje na temat wszystkich konsultacji w sprawie budowy zapory zamieszczano zwykle na stronach internetowych prefektury Kumamoto oraz miejscowości położonych w dorzeczu Kумы. Z analizy materiału z wywiadów z mieszkańcami miasta Hito-yoshi, którzy brali udział w spotkaniu 15 października 2020 roku oraz w kolejnych konsultacjach, wynika, że ich rola w czasie tych zebrań polegała głównie na wysłuchaniu tego, co do powiedzenia mieli przedstawiciele władz samorządowych oraz Ministerstwa Transportu. Większość spotkań miała charakter informacyjny (jap. *setsumei kai*). W ich trakcie aktorzy polityczni „wyjaśniali bardzo dokładnie” (jap. *teinei na setsumei o okonau*) konieczność wybudowania zapory. Krótki czas zebrania sprawiał, że często w ogóle nie przewidywano sesji pytań i odpowiedzi bądź ograniczano ją do kilkunastu minut.

Ponadto z wywiadów wynika, że sposób informowania o zebraniach oraz miejsce utrudniały partycypację wszystkich potencjalnie zainteresowanych. Przykładowo niewiele osób mogło wziąć udział we wspomnianych konsul-

tacjach z 15 października 2020 roku, gdyż informacja o nich zamieszczona została na stronie internetowej prefektury na krótko przed zebraniem. Termin, godziny przedpołudniowe w dzień powszedni, oraz miejsce zebrania – wyznaczone w Kumamoto, stolicy prefektury, do której niełatwo dojechać z regionu Hitoyoshi-Kuma – a także późne ogłoszenie informacji o zebraniu sprawiły, że tylko nieliczni mieszkańcy mogli wziąć w nim udział [Mori 2021]. Do tego omawiane na zebraniu materiały dotyczące budowy zapory zamieszczono na samorządowych stronach internetowych, co utrudniło wcześniejsze zapoznanie się z ich treścią. Trudności te związane były przede wszystkim z tym, że strony prefektury Kumamoto są nieczytelne i w gąszczu zakładek trudno odnaleźć odpowiednie dokumenty. Ponadto niektóre osoby tłumaczyły w czasie wywiadów, że celowo zaniechano zwyczajowej praktyki rozdawania materiałów uczestnikom konsultacji organizowanych przez władze w czasie spotkań, aby uniknąć niewygodnych pytań.

Osobne konsultacje zaplanowano w celu omówienia raportu na temat wpływu zapory na środowisko oraz działań go minimalizujących [Kokudo Kōtsūshō 2023]. Co ciekawe, zarówno ewaluację, jaki i raport sporządzono już po podjęciu decyzji o budowie zapory. Dokument opublikowano na stronach internetowych Ministerstwa Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki 28 listopada 2023 roku. Składał się on z trzech części liczących łącznie 2605 stron. Spotkania dotyczące raportu z mieszkańcami odbywały się między 16 a 21 grudnia tego samego roku. Następnie do 11 stycznia 2024 roku mieszkańcy zostali poproszeni o przesłanie sugestii i opinii do raportu, po czym w tym samym miesiącu zorganizowano jeszcze jedno zebranie konsultacyjne. Forma tego ostatniego spotkania, na której przedstawiciele Ministerstwa Transportu i władze samorządowe miały odpowiadać na wcześniej przesłane pytania, sugeruje, że chciano uniknąć niewygodnych dyskusji. Można się zatem zastanawiać, czy czas, jaki mieszkańcy otrzymali na zapoznanie się ze specjalistycznym i tak obszernym raportem, był wystarczający oraz dogodny (końcówka grudnia to okres świąteczny również w Japonii), żeby zapoznać się z jego treścią, zrozumieć ją i zadać konstruktywne pytania. Jedna z rozmówczyń brała udział w opracowywaniu raportu oraz organizacji akcji informacyjnej wśród mieszkańców zachęcającej do zapoznania się z raportem i zgłaszania pytań oraz wątpliwości, a także udziału w spotkaniach inicjowanych przez władze prefektury. Zauważyła ona, że żadne z sugestii i poprawek zgłoszonych przez mieszkańców zalanych terenów nie zostały uwzględnione w zmodyfikowanej później wersji raportu. W czasie zebrania zaś urzędnicy odpowiadali na zgłoszone uprzednio wątpliwości mieszkańców, cytując fragmenty raportu. Jej zdaniem „taka forma konsultacji nie ma sensu”.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że model partycypacji, jaki wyłania się z relacji aktorów politycznych i mieszkańców prefektury Kumamoto, to partycypacja, której celem jest legitymizacja decyzji podjętej jednostronnie przez władzę polityczną. Podkreślana przez gubernatora rola „opinii publicznej” i jej „woli” sugeruje, że strategia przeciwpowodziowa, której centralnym elementem jest zapora na Kawabe, została wspólnie wypracowana, choć w rzeczywistości wspólna jest jedynie odpowiedzialność za kształt strategii. Przedmiotem partycypacji nie jest dyskusja nad zasadnością wybudowania zapory jako najefektywniejszego systemu przeciwpowodziowego, lecz akceptacja projektu stworzonego przez ekspertów we współpracy z politykami. Obywatelstwo jest tu zatem traktowane instrumentalnie i służy do osiągnięcia celów jednej ze stron partycypacji.

W pewnym sensie symboliczną ilustracją tego modelu partycypacji jest propagandowa ulotka, którą w styczniu 2024 roku dołączono do lokalnych gazet w prefekturze Kumamoto i mieście Hitoyoshi. Przedstawia ona projekt zapory stworzony jakoby wspólnie z mieszkańcami i zyskujący ich aprobatę. Ulotka prezentuje konstrukcję, która ma nie tylko chronić ludzkie życie, lecz jest jednocześnie przyjazna środowisku. Ten drugi aspekt uwypuklono, by wytrącić mieszkańcom z ręki główny argument przeciwko jej budowie, ten o negatywnym wpływie na środowisko. Niejako w odpowiedzi na ów zarzut oraz przeszłe doświadczenia związane z zanieczyszczeniem rzek zmieniono projekt zapory na Kawabe z wielofunkcyjnej (jap. *tokutei tamokuteki damu*) na zaporę skonstruowaną w taki sposób, aby większy otwór umożliwił swobodniejszy przepływ wody (jap. *ryūsuiyata, anaaki, damu*). Ten rodzaj konstrukcji ma minimalizować negatywne skutki dla ekosystemu Kawabe. Co ciekawe, „wolę publiczną” reprezentuje według ulotki 12 spośród 120 000 mieszkańców regionu. Nie jest jasne, kim są te osoby, lecz członkowie Tewatasu Kai domniemają, iż owym wyrazicielom woli mieszkańców bliżej jest do poglądów władz samorządowych.

Partycypacja epistemiczna: Odpowiedzialność jako współdzielenie wiedzy

Równolegle do partycypacji zaaranżowanej centralnie przez aktorów politycznych próby oddolnego włączenia się w prace nad strategią przeciwpowodziową podjęli lokalni aktywiści. Członkowie Tewatasu Kai krótko po powodzi rozpoczęli własne dochodzenie, aby prześledzić jej przebieg oraz okoliczności, w których zginęli ludzie. Tewatasu Kai utrzymuje, że bez dokładnego ustalenia przyczyn powstania tak tragicznej w skutkach fali powodziowej, trudno zaplanować środki mające zapobiec przyszłym katastrofom. W ramach dochodzenia przeprowadzono

wywiady ze 165 mieszkańcami zalanych terenów i zebrano ponad 2000 zdjęć dokumentujących przebieg powodzi.

Jeszcze w 2020 roku stowarzyszenie po raz pierwszy wystosowało do władz prefektury Kumamoto list z prośbą o przeprowadzenie „wspólnej eksploracji” (jap. *kyōdō kenshō*) przyczyn i przebiegu powodzi, tym samym inicjując proces oddolnej partycypacji w projektowanie odpowiedzi na przyszłe katastrofy. Prośba jednak nie doczekała się odpowiedzi bezpośredniej, a o braku zamiaru podejmowania wspólnych inicjatyw badawczych członkowie dowiedzieli się z prasy. Od tego czasu, wykorzystując oficjalne kanały komunikacji z władzami samorządowymi, aktywiści systematycznie podejmują próby nawiązania dialogu i współpracy z decydentami politycznymi w ustaleniu przyczyn powodzi i za-projektowaniu adekwatnych do ustaleń środków prewencyjnych.

Od roku 2020 członkowie Tewatasu Kai, wykorzystując instytucjonalne kanały komunikacji z władzami samorządowymi, zgłaszają systematycznie wątpliwości odnośnie do rządowych wyjaśnień na temat przyczyn i przebiegu powodzi, przedstawianych na stronach internetowych Ministerstwa Transportu oraz prefektury Kumamoto. W swoich zapytaniach powołują się na zebrany materiał empiryczny, ale również na rozbieżności w rządowych dokumentach. W odpowiedzi władze samorządowe i ministerialne odsyłają ich do dokumentów, co do których zgłaszane są wątpliwości, co tworzy błędne koło. Ponadto władze unikają wymiany pisemnej korespondencji, a odpowiedzi udzielane są ustnie, przez telefon lub podczas spotkań. Przy czym spotkania te nie są dokumentowane w żaden sposób przez urzędników, a to sugeruje, że aktorzy polityczni odmawiają uczestnictwa w inicjowanym przez aktywistów procesie partycypacji.

Jedną z takich wątpliwości zgłaszanych przez aktywistów dotyczy żelaznego mostu kolejowego Kumagawa Tetsudō Daiyonkyōryō. W marcu 2023 roku Tewatasu Kai wraz z dwoma innymi stowarzyszeniami złożyło do gubernatora Kabashimy kolejną pisemną prośbę (jap. *yōseisho*) o przeprowadzenie wspólnego badania dotyczącego zniszczonego w czasie powodzi żelaznego mostu kolejowego. Z analiz przeprowadzonych przez Tewatasu Kai wynikało, że ogromne ilości drewna i gałęzi niesione przez falę powodziową spiętrzyły się na konstrukcji mostu, tworząc tamę. Tama ta w pewnym momencie została przerwana przez wody wylewającej rzeki, niszcząc most i potencjalnie zwiększając falę powodziową, która załała między innymi Hitoyoshi. W czasie spotkania z urzędnikami, między innymi z prefekturalnego Wydziału Inżynierii Lądowej i Rzek (Kendobokukasen Ka), członkowie Tewatasu Kai przedstawili problem żelaznego mostu, powołując się na zgromadzone materiały. W odpowiedzi usłyszeli, że nie ma możliwości wspólnego zbadania tego problemu, nawet jeśli te

wątpliwości są zasadne. Spotkanie zakończyło się deklaracją urzędników o przekazaniu sprawy wyżej do Ministerstwa Transportu. Aby jednak się dowiedzieć, czy problem rzeczywistości został poddany dyskusji w Ministerstwie, należało napisać kolejne pisma.

Z moich rozmów z członkami stowarzyszenia Tewatasu Kai oraz obserwacji prowadzonych podczas cotygodniowych spotkań wynika, że stosowane przez aktorów politycznych techniki komunikacji, takie jak brak reakcji na zapytania zmuszający petentów do pisania kolejnych pism przypominających o obowiązku odpowiedzi, odsyłanie do informacji zamieszczonych na stronach urzędowych, przekierowywanie do innych instytucji rządowych – mają na celu zniechęcić aktywistów do podejmowania dalszych działań. W prasie i w opinii niektórych mieszkańców miasteczka Hitoyoshi członkowie Tewatasu Kai są postrzegani jako radykalni przeciwnicy zapory, podczas gdy w rzeczywistości to nie sam sprzeciw, lecz wątpliwości dotyczące rządowej retoryki dotyczącej powodzi i przyszłego ryzyka stanowią oś ich działalności. W związku jednak z tym, że zrozumienie problemów podnoszonych przez Tewatasu Kai wymaga czasu i zagłębienia się w zgromadzone przez nich materiały, łatwiej jest zaklasyfikować ich jako „przeciwników” nowej strategii przeciwpowodziowej, a zatem obywateli, którzy nie partycypują w procesie odbudowy po powodzi.

Opisany wyżej model partycypacji zainicjowanej oddolnie przez lokalnych aktywistów proponuję określić mianem epistemicznej. Określenie to zaczerpnięte zostało z badań Juana Lamy i Manuela Tironiego [2019] na temat zaangażowania obywateli w odbudowę po trzęsieniu ziemi i tsunami, jakie nawiedziły Chile w 2010 roku. Analizując różne sposoby włączania obywateli w proces odbudowy po katastrofie, autorzy wyróżnili trzy mechanizmy partycypacji, w których efekcie powstają trzy typy odpowiedzialnego obywatela: epistemicznego, decyzyjnego oraz narracyjnego. Obywatel z odpowiedzialnością epistemiczną to osoba, której zadaniem jest przyczynianie się do poszerzenia wiedzy pozostałych uczestników partycypacyjnego projektu poprzez formułowanie i wyrażanie opinii, animowanie debaty oraz inicjowanie ożywionej wymiany zdań, która ma się przyczynić do ulepszenia technicznego projektu będącego przedmiotem partycypacji [Lama, Tironi 2019: 19].

W podobnym znaczeniu używam określenia epistemiczny, aby scharakteryzować model partycypacji aranżowany przez aktywistów w południowej części Kiusiu. Ich działania służą wspólnemu gromadzeniu, wymianie i dzieleniu się wiedzą na temat powodzi, która to wiedza ma być wykorzystana w celu zaprojektowania efektywnego systemu radzenia sobie z ryzykiem w przyszłości. Idea będąca przedmiotem organizowanej przez nich partycypacji zakłada konieczność

zbadania i zrozumienia przyczyn oraz przebiegu powodzi. Członkowie stowarzyszenia Tewatasu Kai przyjmują rolę obywateli z odpowiedzialnością epistemiczną i w tym sensie różnią się od obywateli z badania Lamy i Tironiego, których role wytwarzane były za pośrednictwem określonych technik partycypacyjnych.

Jednakże z punktu widzenia aktorów politycznych działania Tewatasu Kai nie są partycypacją, lecz formą kontestacji centralnie prowadzonego modelu partycypacji. Warto w tym miejscu wspomnieć, że władze samorządowe zaproszały członków stowarzyszenia do udziału na przykład w spotkaniu, na którym miano omawiać rządowy plan utrzymania rzek (jap. *kasen seibi keikaku*), lecz zaproszenie to zostało odrzucone. Aktywiści tłumaczyli, że ich obecność oznaczałaby niemą zgodę na plan, który zakładał budowę zapory, a zatem byłaby wykorzystana instrumentalnie.

DYSKUSJA I KONKLUZJE

Japonia jako kraj wyjątkowo często doświadczany przez kataklizmy wypracowała szereg systemowych procedur antycypowania, adaptacji i reagowania na kryzysy. Elementem tej polityki jest promowanie współdziałania obywateli w procesie kształtowania strategii minimalizowania ryzyka związanego z zagrożeniami naturalnymi [np. Bajek, Matsuda, Okada 2008; Choi, Choi 2018]. Wypowiedzi gubernatora prefektury Kumamoto oraz liczne spotkania urzędników z mieszkańcami regionu Hitoyoshi-Kuma sugerują, że pewna forma wspólnego zarządzania przyszłym ryzykiem poprzez włączenie mieszkańców w planowanie polityki przeciwpowodziowej wdrażana jest również przez władze samorządowe w południowej Japonii. Jednak analiza sposobów, w jaki władze aranżują partycypację, prowadzi do wniosku, że zachowane są jedynie pozory współpracy i wspólnego podejmowania decyzji.

Wykorzystana w artykule konstruktywistyczno-relacyjna rama analityczna pozwala spojrzeć na partycypację, jak na dynamiczną i wielowymiarową interakcję między różnymi aktorami społecznymi i politycznymi, którzy negocjują między sobą podział władzy do podejmowania istotnych społecznie decyzji oraz zarządzania odpowiedzialnością za te decyzje. Tym samym umożliwia zastosowanie pojęcia partycypacji w kontekstach społeczno-politycznych spoza kręgu zachodnich demokracji. Narracja prowadzona przez gubernatora prefektury Kumamoto oraz instrumenty angażowania lokalnej społeczności, takie jak spotkania z częścią lokalnej społeczności, formularze do zbierania indywidualnych opinii na temat zapory, czy też pozyskiwanie od poszkodowanych materiałów dokumentujących powódź, stwarzają pozory partycypacyjnego sposobu projektowania

strategii przeciwpowodziowej. Innymi słowy, władze prefektury Kumamoto markują politykę antykryzysową implikującą rzekome zmiany w sposobie rządzenia. W istocie aktorzy polityczni wykorzystują techniki partycypacyjne instrumentalnie w celu utrzymania *status quo* w sytuacji, w której podważone zostało społeczne zaufanie i wiara w ich kompetencje do zarządzania kryzysem, a więc także do sprawowania władzy. Obserwacje te znajdują potwierdzenie w badaniach Choong-Ik Choi i Junho Choi [2018] na temat współpracy między władzami lokalnymi a mieszkańcami w zakresie polityki przeciwpowodziowej w prefekturze Shiga, na japońskiej wyspie Honsiu. Autorzy pokazują, że mimo licznych spotkań i negocjacji władze działały jednostronnie, koncentrując się raczej na wyjaśnianiu własnych decyzji i forsowaniu rozwiązań strukturalnych niż wsłuchiowaniu się w opinie i sugestie mieszkańców. Jednocześnie Choi i Choi [2018] zauważają, że taka strategia nie służy umocnieniu pozycji władzy, lecz jeszcze bardziej osłabia zaufanie społeczności do aktorów politycznych i realizowanych przez nich działań.

Kolejny wniosek z badania jest taki, że aktorzy polityczni na Kiusiu wprawdzie niechętnie dzielą się władzą, to jednak chętnie przerzucają na obywateli część odpowiedzialności za decyzję o budowie zapory, a także za ochronę życia i majątku mieszkańców zagrożonego regionu. Należy wyjaśnić, że elementem strategii antykryzysowej jest polityka „zero spóźnionych ewakuacji” (jap. *nigeokure zero*), oznaczająca, że w czasie kryzysu najskuteczniejszą formą ochrony życia jest szybka (samo)ewakuacja. W wypowiedziach aktorów politycznych i w dokumentach rządowych często pojawia się stwierdzenie, że w sytuacji zmian klimatycznych jest to właśnie najskuteczniejsza forma ratunku. Podobny mechanizm „dzielenia się” odpowiedzialnością za realizację strategii antykryzysowych, który wydaje się służyć raczej interesom ekonomicznym i politycznym pewnych grup społecznych niż ochronie życia, jest często opisywany w literaturze przedmiotu [Ottinger 2010; Joseph 2013; Barrios 2017]. Przykładowo, badając zaangażowanie mieszkańców w monitorowanie poziomu radioaktywności po katastrofie nuklearnej w Fukushima, Maxime Polleri [2019: 224] dochodzi do wniosku, że oddolne inicjatywy lokalnych społeczności są w gruncie rzeczy elementem neoliberalnej rządomyślności (ang. *governmentality*). Służy ona regulowaniu zachowań obywateli poprzez przerzucanie na nich odpowiedzialności za kryzys spowodowany działaniami aktorów politycznych. Radzenie sobie z ryzykiem staje się tu sprawą osobistą, a nie zadaniem państwa [Ottinger 2010; Polleri 2019] – a przynajmniej w dużej mierze sprawą osobistą, a nie tylko zadaniem państwa.

Opisywany w artykule drugi rodzaj partycypacji – epistemicznej – którą inicjują lokalni aktywiści, motywowany jest poczuciem odpowiedzialności za

rzetelne planowanie polityki antykryzysowej, ugruntowanej w wiedzy o przebiegu i przyczynach katastrofy. Jednak podejmowane przez aktywistów próby partycypacji w procesie wytwarzania wiedzy o powodzi z 2020 roku są odrzucane przez aktorów politycznych. Członkowie Tewatasu Kai i innych stowarzyszeń działających w regionie konstruowani są w publicznym dyskursie jako przeciwnicy zapory, którzy za wszelką cenę dążą do zablokowania rządowego projektu. Wykluczając aktywistów z procesu wytwarzania wiedzy, aktorzy polityczni zachowują wyłączne prawo do tworzenia i zarządzania wiedzą ekspercką [Ottinger 2010]. Steve Rayner [2012] argumentuje, że instytucje nie tylko bagatelizują pewne rodzaje wiedzy – jak wiedza obywatelska (ang. *citizen science*) [Irwin 2001] – lecz także celowo je ignorują jako potencjalnie „niewygodne” (ang. *uncomfortable knowledge*). Aktorzy polityczni odrzucają „wiedzę niewygodną”, uznając ją za „błędną lub nieistotną” [Rayner 2012: 113]. Czynią to z obawy przed ujawnieniem faktów, które mogą podważyć dominującą narrację i w efekcie zdestabilizować działanie instytucji oraz pozycję aktorów politycznych, a także utrudnić im osiągnięcie celów.

Podobne wnioski na temat relacji między aktorami politycznymi i społecznymi w kontekście zagrożenia klęskami naturalnymi pojawiają się w innych badaniach empirycznych. Przystudiowawszy współpracę między oddolnymi inicjatywami mieszkańców (ang. *bottom-up citizen initiatives*) a władzami w zakresie polityki zarządzania ryzykiem związanym z powodzią w trzech kontekstach społeczno-politycznych, Sebastian Seebauer ze współpracownikami [2017] zaobserwowali, że polityczni decydenci traktują swoich „partnerów” w sposób paternalistyczny. Na przykład władze zachowują prawo do podjęcia ostatecznej decyzji dotyczącej procedur zarządzania ryzykiem, zaś w czasie powodzi przyjmują rolę dowodzących akcjami ratunkowymi. Ponadto sposób komunikacji między tymi partnerami jest wysoce sformalizowany i skoncentrowany przede wszystkim na wymianie ograniczonej ilości konkretnych informacji, jak aktualizacja danych adresowych, co ułatwia aktorom politycznym kontrolowanie procesu partycypacji i zakresu współpracy.

W chwili gdy piszę ten artykuł, decyzja o budowie zapory wydaje się przesądzona. W kwietniu 2024 roku burmistrz wioski Itsuki, która zostanie zalana w wyniku realizacji przedsięwzięcia, oficjalnie ogłosił akceptację projektu. Jednak mieszkańcy i aktywiści z Tewatasu Kai oraz innych organizacji nie tracą nadziei na to, że uda się jeszcze przeprowadzić rzetelną dyskusję z władzami rządowymi na temat skuteczności zapory w zapobieganiu powodziom.

Podziękowania

Chciałabym podziękować dwóm anonimowym Recenzentom, Redakcji Przeglądu Socjologicznego oraz Filipowi Schmidtowi za cenne uwagi i sugestie, które pomogły mi w pracy nad artykułem. Ponadto słowa wdzięczności kieruję do mieszkańców regionu Hitoyoshi-Kuma i osób działających w stowarzyszeniu Tewatasu Kai, bez których pomocy i współpracy nie byłoby możliwe przeprowadzenie tego badania. Słowa wdzięczności kieruję do następujących osób: dr Sayaka Mori, Chihiro Kimoto, Yu Terashima, Hiroyuki Kuroda, Masami Kimoto, Tamotsu Ichihana oraz Kaoru i Shigeru Ogawa. Chciałabym również podziękować Tetsuo Hayashiemu za nieocenioną pomoc w transkrypcji wywiadów.

BIBLIOGRAFIA

- Arnell Nigel W., Simon N. Gosling.** 2016. "The impacts of climate change on river flood risk at the global scale". *Climatic Change* 134: 387–401.
- Arnstein Sherry R.** 1969. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224.
- Arnstein Sherry R.** 2012. Drabina partycypacji. W: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*. P. Sadura, J. Erbel (red.), 12–40. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Bajek Robert, Yoko Matsuda, Norio Okada.** 2008. "Japan's Jishu-bosai-soshiki community activities: analysis of its role in participatory community disaster risk management". *Nat Hazards* 44: 281–292.
- Balay-As Marjorie, Jay Marlowe, J.C. Gaillard.** 2018. "Deconstructing the binary between indigenous and scientific knowledge in disaster risk reduction: Approaches to high impact weather hazards". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 30(A): 18–24.
- Baptista Nuno, Helena Alves, Nelson Matos.** 2019. "Public sector organizations and cocreation with citizens: A literature review on benefits, drivers, and barriers". *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 32(9): 1–25. <https://doi.org/10.1080/10495142.2019.1589623>.
- Barrios Roberto E.** 2017. "What does catastrophe reveal for whom? The anthropology of crises and disasters at the onset of the Anthropocene". *Annual Review of Anthropology* 46: 151–66. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-102116-041635>.
- Birkland Thomas A.** 2006. *Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Briggs John.** 2005. "The use of indigenous knowledge in development: Problems and challenges". *Progress in Development Studies* 5(2): 99–114.
- Charmaz Kathy.** 2009. *Teoria ugruntowana. Praktyczny przewodnik po analizie jakościowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Charmaz Kathy, Linda Liska Belgrave.** 2012. Qualitative interviewing and grounded theory analysis. In: *The SAGE handbook of interview research: The complexity of the craft*. J.F. Gubrium, J.A. Holstein, A.B. Marvasti, K.D. McKinney (eds.), 347–366. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452218403>.
- Chilvers Jason, Michael Kearnes.** (red.). 2016. *Remaking participation: Science, environment and emergent publics*. London, New York: Routledge.
- Chilvers Jason, Noel Longhurst.** 2016. "Participation in transition(s): Reconceiving public engagements in energy transitions as co-produced, emergent and diverse". *Journal of Environmental Policy & Planning* 18(5): 585–607. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1110483>.

- Choi Choong-Ik, Junho Choi.** 2018. "Distribution and application of community-based disaster risk information: Lessons from Shiga prefecture in Japan". *Journal of Distribution Science* 16(6): 15–23.
- Dan Chisato.** 2020. Kumamoto kenchihi "Damu no arikata mo kangaeru" Kumagawa no chisui taisaku meguri hatsugen (Gubernator prefektury Kumamoto: „Biorę pod uwagę również zaporę". Wypowiedź na temat polityki przeciwpowodziowej w dorzeczu Kумы). Nishi Nippon Shimbun 6.07.2020.
- Hiroi Osamu.** 1995. "Earthquake disasters: The need for robust emergency information and transportation networks". *The Wheel Extended* 93.
- Hitoyoshi Shimokuma Shōbōsho.** 2021. Reiwa 2nen 7gatsu gōu katsudō kiroku shi [Raport z działań w czasie ulewnej deszczu w lipcu 2020 roku]. Hitoyoshi: Machida Insatsu.
- Hitoyoshi Shi.** 2023. Reiwa 2nen 7gatsu gōu. Hitoyoshi shi saigai kiroku, kenshō shi (Ulewny deszcz z lipca 2020 roku. Raport z zapisu i badania katastrofy w mieście Hitoyoshi). Hitoyoshi: Kyōwa Insatsu.
- Hiwasaki Lisa, Emmanuel Luna, Rajib Shaw.** 2014. "Process for integrating local and indigenous knowledge with science for hydro-meteorological disaster risk reduction and climate change adaptation in coastal and small island communities". *International Journal of Disaster Risk Reduction* 10(2): 15–27.
- Hiwasaki Lisa, Emmanuel Luna, Syamsidik, José Adriano Marçal.** 2015. "Local and indigenous knowledge on climate-related hazards of coastal and small island communities in Southeast Asia". *Climatic Change* 128: 35–56.
- Ianniello Mario, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele, Luca Brusati.** 2019. "Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review". *Public Management Review* 21(1): 21–46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>.
- Innes Judith E., David E. Booher.** 2004. "Reframing public participation: Strategies for the 21st century". *Planning Theory & Practice* 5(4): 419–436.
- Irwin Alan.** 2001. "Constructing the scientific citizen: Science and democracy in the biosciences". *Public Understanding of Science* 10(1): 1–18.
- Joseph Jonathan.** 2013. "Resilience as embedded neoliberalism: A governmentality approach". *Resilience* 1(1): 38–52.
- Kabashima Ikuo.** 2020. Kumagawa ryūiki no chisui no hōkōsei ni tsuite (Kierunek ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Kумы). Kumamoto Ken (Prefektura Kumamoto), <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/1/72640.html> [dostęp: 1.07.2024].
- Kada Yukiko.** 2006. "Three paradigms behind river governance in Japan: Modern technicism, nature conservationism and life environmentalism". *International Journal of Japanese Sociology* 15: 40–54.
- Kato Kumi.** 2017. "Debating sustainability in tourism development. Resilience, traditional knowledge and community: A post-disaster perspective". *Tourism Planning & Development* 15(1): 55–67.
- Kokudo Kōtsūshō.** 2023. Kawabegawa no ryūsuigata damu ni kan suru kankyō eikyō hyōka junbi repōt. (Raport z przygotowania oceny oddziaływania na środowisko dla zapór przepływowych na rzece Kawabe). www.qsr.mlit.go.jp/kawabe/dam/kankyō_torikumi/jyunnbi_report.html [dostęp: 3.07.2024].
- Kokudo Kōtsūshō, Kyūshū Chihō Seibikyoku, Yatsuhiko Kasen Kokudō Jimusho.** 2021. Reiwa 2nen 7gatsu gōu. Kumagawa suigai denshōki. 1. Kishō no gaiyō (Genealogia powodzi na rzece Kuma. 1. Charakterystyka warunków atmosferycznych). <https://kumariver-r0207archive.jp/overview/detail/chapter1-1.html> [dostęp: 3.12.2024].

- Krüger Marco, Kristoffer Albris.** 2021. "Resilience unwanted: Between control and cooperation in disaster response". *Security Dialogue* 52(4): 343–360. <https://doi.org/10.1177/0967010620952606>.
- Lama Juan, Manuel Tironi.** 2019. "Distributing obligations, performing publics: Responsible citizens in post-disaster engagement". *Qualitative Sociology* 42: 1–23. <https://doi.org/10.1007/s11133-019-9407-5>.
- Mainichi Shimbun.** 2020. Kumamoto chiji 'Kawabegawa damu mo sentakushi no hitotsu'. 2008nen ni hakushi tekkai "arata na ketsudan hitsuyō" (Governator prefektury Kumamoto „Zapora na rzece Kawabe jako jedno z rozwiązań”. „Potrzeba ponownej decyzji” w sprawie całkowitego wycofania z roku 2008). 26.08.2020.
- Maruyama Junichi.** 2020. Kawabegawa damu "fukkatsu nai". Kumamoto Ken no Kabashima chiji Kumagawa chisui de (Nie będzie reaktywacji zapory na Kawabe. Kabashima, gubernator prefektury Kumamoto o polityce przeciwpowodziowej w dorzeczu Kумы). Kumamoto-nichi Nichishimbun 6.07.2020.
- Mercer Jessica, Ian Kelman, Lorin Taranis, Sandie Suchet-Pearson.** 2010. "Framework for integrating indigenous and scientific knowledge for disaster risk reduction". *Disasters* 34: 214–239.
- Mori Sayaka.** 2021. "Hisaihasha ni yoru suigai chōsa wa nani o akiraka ni shita ka" (Co ujawniło badanie powodzi przeprowadzone przez osoby poszkodowane w katastrofie?). *Kumagawa shunjū* 67: 12–20.
- Nonomura Atsuko, Kazuhito Fujisawa, Mari Takahashi, Hideo Matsumoto, Shuichi Hasegawa.** 2020. "Analysis of the actions and motivations of a community during the 2017 torrential rains in northern Kyushu, Japan". *International Journal of Environmental Research Public Health* 17(7): 2424. <https://doi.org/10.3390/ijerph17072424>.
- Ohno Tomohiko.** 2022. "Advocacy coalition framework in environmental governance studies: Explaining major policy change for a large dam removal in Japan". *International Review of Public Policy* 4(1): 5–36. <https://doi.org/10.4000/irpp.2362>.
- Ottinger Gwen.** 2010. "Buckets of resistance: Standards and the effectiveness of citizen science". *Science, Technology, and Human Values* 35(2): 244–70.
- Pearce Laurie.** 2003. "Disaster management and community planning, and public participation: How to achieve sustainable hazard mitigation". *Natural Hazards* 28: 211–228. <https://doi.org/10.1023/A:1022917721797>.
- Polleri Maxime.** 2019. "Conflictual collaboration: Citizen science and the governance of radioactive contamination after the Fukushima nuclear disaster". *American Ethnologist* 46(2): 214–226. <https://doi.org/10.1111/amet.12763>.
- Rayner Steven.** 2012. "Uncomfortable knowledge: The social construction of ignorance in science and environmental policy discourses". *Economy and Society* 41(1): 107–125.
- Scanlon Joseph, Ira Helsloot, Jelle Groenendaal.** 2014. "Putting it all together: Integrating ordinary people into emergency response". *International Journal of Mass Emergencies & Disasters* 32(1): 43–63. <https://doi.org/10.1177/028072701403200103>.
- Seebauer Sebastian, Stefan Ortner, Philipp Babicky, Thomas Thaler.** 2019. "Bottom-up citizen initiatives as emergent actors in flood risk management: Mapping roles, relations and limitations". *Journal of Flood Risk Management* 12: e12468. <https://doi.org/10.1111/jfr3.12468>.
- Shehata Mohammad, Hideki Mizunaga.** 2018. "Flash flood risk assessment for Kyushu Island, Japan". *Environmental Earth Sciences* 77(76). <https://doi.org/10.1007/s12665-018-7250-8>.

- Solway Jacqueline S.** 1994. "Drought as a «revelatory crisis»: An exploration of shifting entitlements and hierarchies in the Kalahari, Botswana". *Development and Change* 25(3): 471–95.
- Tanaka Nobutaka.** 2023. *Gyōsei wa anata no inochi o mamorenai* (Władza nie ochroni twojego życia). Kumamoto: Shimoda.
- Takeuchi Kuniyoshi.** 2005. "Hydrology as a policy-relevant science in Japan and Monsoon Asia". *Hydrological Processes* 18.
- UNISDR.** 2015. *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. Geneva: UNISDR.
- Whatmore Sarah J., Catharina Landström.** 2011. "Flood apprentices: An exercise in making things public". *Economy and Society* 40(4): 582–610.
- Wolff Erich.** 2021. "The promise of a «people-centred» approach to floods: Types of participation in the global literature of citizen science and community-based flood risk reduction in the context of the Sendai Framework". *Progress in Disaster Science* 10.
<https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2021.100171>.

Beata M. Kowalczyk

CLIMATE CHANGE POLICY WITHOUT CHANGE. CITIZEN RESPONSIBILITY, PARTICIPATION AND ANTI-CRISIS POLICY IN JAPAN

Abstract

The effects of climate change have resulted in a notable increase in the intensity and scale of modern natural disasters, which often prove to be a formidable challenge for disaster response systems, thereby accentuating the authorities' inability to manage risk with the requisite effectiveness. This situation presents an opportunity to modify anti-crisis policy by engaging residents of high-risk areas. However, political actors frequently exploit tragedies to fortify their position by manipulating techniques for engaging and involving social actors in the design of risk minimisation measures. Despite the existence of studies which illustrate the efficacy of participatory projects in public policies, there remains a paucity of research addressing the question of how participation mechanisms are shaped in the sphere of crisis management, how citizens are included or excluded from the process of shaping anti-crisis policies, and how responsibility for decisions and actions is distributed. The article presents an analysis of the involvement of residents in areas prone to flood risk in the process of designing flood policy. Drawing on the empirical material from ethnographic research, participant observation, in-depth interviews, government documents, and press materials, this study aims to elucidate the manner in which Japanese authorities are navigating a shift in policymaking related to the prevention and management of disasters. The article demonstrates how political actors are managing a change in policymaking related to the prevention and management of disasters that de facto serves to maintain and perpetuate their dominant position. The issue of responsibility for decisions made is of particular importance, given the construction of the dam will have a significant impact on the lives of residents and the functioning of river ecosystems in Kyushu.

Keywords: flooding, Kyushu-Japan, anthropogenic climate change, anti-crisis policy, citizen participation, responsible citizens, a dam on the Kawabe River