

水系と流域から見る自治体の広域連携

中庭光彦（ミツカン水の文化センター編集部）

丸田 一（GLOCOM主幹研究員）

【インタビュー】

山内康英（GLOCOM主幹研究員）

山内 本日は、ミツカン水の文化センターの中庭氏をお招きして、自治体の新しい連携や住民の政治参加についてお話をうかがいます。現時点では、人や物の移動のパターンや交通網の近接性といった観点から、広域自治体の形成や中核都市への集中といった形で自治体の統合が進んでいます。これとは別に河川や水系を単位として、自治体が新しい連携をつくるというのは、なかなか斬新な考えではないかと思えます。

ミツカン水の文化センターの機関誌『水の文化』のバックナンバーに、「水道の当然」*という特集があって、多摩地区の「水みち」形成の話がありました。この記事は、地下水系という目に見えない水の流れの調査を通じて、「水系」というシステムの存在を明らかにしています。日本の戦後を支えてきた開発主義や、従来型の公共事業についての見直しが始まっていますが、その一つの象徴として、ダムや河川堰が話題になっています。最近のこういった動きから見ても、「水」というのはおもしろい視点であるようです。

GLOCOMの丸田主幹研究員も流域自治の研究をされていますので、お二人から水や河川という観点に立った、新しい連携の方法や政治的、社会的な活動について、実例を交えながらお話をうかがえればと思います。それでは中庭先生、これまでのご研究の経緯と、いま関心をお持ちのケースなどについてお話してください。

■ 水の文化

— 社会システムとして水をとらえる —

中庭 私が本格的に水とかかわるようになったのは、ミツカン水の文化センターが設立され、その機関誌『水の文化』の取材編集に携わるようになった1999年からで

す。ただ、その前から中央大学大学院で、都市政策、特に多摩ニュータウンをフィールドにコミュニティネットワーク組織やNPOの研究をしており、灌漑による水利コミュニティについても意識はしていました。今日は編集部というよりも、一研究者としての立場からお話ししたいと思います。

1999年当時、「『水の文化』とは何のことだ」とよく尋ねられました。「人と水とのかかわりです」と応じてはいましたが、やはりもう少し分析的に説明しなければなりません。そこで、次のように話しています。現在、世界で約10億人が安全な水にアクセスできないという問題があるわけですが、これに私たちは、水量、水質、水利用、水循環という四つの主要素を総合して解決法を見つけなければなりません。そして、この四要素と、水に対する個人の認知、水に関する慣習やルール、水を管理するための組織・制度などは、相互に影響を与えています。これらを「水の文化」という言葉で表しているのです。したがって当然、水の文化は地域によって異なるため、現場に即した事例を丹念に拾う仕事を、創刊当初から始めました。

昨年からは、理論と事例の両方を普通の生活者の方にもわかるような形で説明することを心掛けています。論文のような形で政策供給者の側が知識を供給してもしょうがないですし、現場の人がわかるような事例だけを載せても政策形成者にとって役立つプログラム情報にはならない。そこで、その両方をパッケージとして提供するというのが、この『水の文化』の方法です。

これまで日本の水問題を担ってきたのは、概して理工系の方が多かったのですが、これからは、水を守る社会システムも考える必要があります。『水の文化』の編集を始めて気がついたことは、この点に精通した有識者が

日本には少ないということです。つまり、そのような政策ニーズが今まで気づかれていなかった。それならば、こちらでつくった新たなコンセプトを、既存の水政策関係者や一見水とは無関係に見える方にぶつけ、インタビュー編集するという方法をとりました。

たとえば、宗教論で著名な国際日本文化研究センターの山折哲雄さんに、水に対する清潔や汚穢おわいの感覚の変遷を話してもらいました。すると、一人ひとりの行為者が水に対して抱えている清潔感覚が、社会として消費する水量に影響を及ぼすという、実証はできないが政策的には意味のある話につながってくる。そのような編集を続けるうちに、私たちが考える水の文化について理解いただけるようになってきました。

このような社会貢献活動を行っている企業は他にはありませんし、社会と水の関係に総合的な光を当てている機関は少ないのではないのでしょうか。私自身は、水の「専門家」というよりも、社会ネットワーク組織の研究をベースに「情報編集者」として現場を歩き、素直に感じた疑問を誌面編集にぶつけています。

丸田 私の水との出会いは、UFJ総合研究所が旧国土庁から受託した水文化に関する政策研究でした。1999年に21世紀初頭の水資源政策を方向付けるウォータープラン21が策定されましたが、その中で初めて「水文化の回復と育成」がうたわれました。その水文化の政策展開を検討したわけです。

最初は担当者もわれわれも手探りの状態で、水文化を定義することから始めました。少し昔に遡れば、人と水とのかかわりは大変豊かでした。たとえば川をみれば、人や物が運ばれる交通や物流の経路であり、同時に情報の経路でもあったわけです。また、食料を供給してくれるありがたい存在であり、時に氾濫を起こす怖い存在でもあるなど、日常的に深いつながりがありました。そして、地域によって河川の表情が全く違っていましたし、上流、中流、下流では川と人との接し方が全く違っていました。このように地域固有の水とのかかわりを長い間、

何世代も繰り返していくと「文化」なるものが生まれてくる。それを水文化と呼ぼうではないかと考えたわけです。

水文化を各地に探しに行くと、昔は本当にたくさんあったことがわかります。ただし1950年代を境に、水文化が衰退していきます。一つはモータリゼーションが発達して、川が人や物の輸送路ではなくなってしまったことです。それから治水のために高く築かれた堤防が、人と川との物理的、空間的な接点を奪ってしまいました。現在、わずかに残っている水文化の代表格は川漁です。まだ漁業権を持っているお年寄りの方が漁を楽しんでいらっしゃる。同じ獲物でも季節によって漁の仕方を変えますが、そこに水文化の名残を見ることができます。

大雑把にいえば、この途切れてしまった地域固有の水文化を再生させることが、水政策の新しい展開となる。それを誰がやるのかと言えば、少なくとも中央で一括してできるものではない。それぞれの川の表情を見て、過去の伝統を探りながら、地域の人が進めるしかない。こうした考え方のもと、滋賀県立琵琶湖博物館(当時。現在、京都精華大学)の嘉田由紀子先生を委員長に迎え、水文化の検討委員会が初めて旧国土庁につくられました。蛇足ですが、この委員会の委員は全員女性でした。

■ Water for Allを実現する「水のガバナンス」

山内 先ほど自治体統合の話をしたしましたが、明治の町村の大統合のときには、約7万あった村落を、小学校の学区や国民公課、徴税といった行政の単位をつくるために数千にまとめていったわけです。当時の自然村落の多くは、いまよりも水系と密接な結びつきを持っていたと考えられます。しかしすでに農業や灌漑を住民自治の単位とすることは難しく、河川はむしろ自治体の境界線を画するものになっています。今回の自治体の統合の中で、水系との結びつきの再生を加味するなどということが可能なのでしょうか。

中庭 その話をする前提として踏まえねばならないの

中庭光彦(なかにわ・みつひこ)

学習院大学法学部政治学科卒、中央大学大学院総合政策研究科修士課程修了。1999年より現職。コミュニティ計画、NPO、水資源政策等の研究に携わる一方、社会活動プログラムの企画や電子出版・編集・執筆等の市民活動を行う。主な編書『政策学入門』(東洋経済新報社、2003年)他。

は、第一に水系には、川そのものだけではなく、その水を生産要素として利用している人々、水を共有資源として暮らしを立てている人々などがおり、水利権や所有権の関係が複雑に存在しています。水系というのは、河川の本流と支流を合わせたものですが、それら複雑な権利・社会関係を見なければなりません。

第二には、居住者の川へのかかわり方が場所に応じて多様であること。たとえば水害を例にとると、上流側の人はできるだけ早く川の水を流してしまいたいし、下流側の人はそうもいかず、どこか堤防が切れれば自分の土地は助かるというような心情も生まれる。実際に、江戸時代には堤防の切り合いということもあり、木曾川や長良川の河口の輪中地帯には「輪中根性」という言葉が残っています。

また、川にどのような資源と価値を見いだしているかがさまざまで、農業用水や工業用水の取水源として川を見ているかもしれない。下流部を、水害に襲われやすいが生産性の高い農地が広がる、交通の便も良い利便性の高い土地と見ているかもしれない。そのように、多様な側面を持った川をもとに社会経済活動を営もうとすることで、いろいろな協力関係をつくる組織化の誘因が生まれてくるわけです。

川を広域で考えると、「川を守る誘因を導き出すものは何か」ということを社会レベルで考えざるを得ないのですが、その検討はいままでないがしろにされてきた気がします。これらをきちんと踏まえねばならないと思います。

川へのかかわり方という概念は、今年3月に京都で開催された「第3回世界水フォーラム」でも、しきりに取り上げられた「水のガバナンス(水の統治)」の問題と結びつ

いています。一般にガバナンスというと、水管理者が制度と権限で政治的に水を治めるニュアンスがありますが、取引費用が低く協力関係を持続できる制度・組織、つまりは「うまくいく仕組み」という訳が、一番はまるように思います。川を守る誘因をどのように生み、維持していくかという先ほどの問題につながってくるのです。

"Water for All(すべての人に水を)",つまり所得格差によって水に対するアクセスの格差が生じないようにするためには、どのような水管理のガバナンス・メカニズムをつくれればよいのか。市場メカニズムだけでは格差が生じますので、格差を生まずに水を配分するために、水にどのような価値を与え、いかなるルールをつくったらいいいのかということが、この議論の根底にあります。

たとえば、日本人は1日にどの程度の生活用水を使っているかということ、水洗トイレや風呂、洗濯、台所その他を合わせて、1日に1人約250リットルです。ところが、途上国では、数リットルの水にもアクセスできない人がいます。世界人口は増えていますので、問題は、循環するが偏在する水と、人々の利用を、どのように適切にマッチングさせるかということです。その制度をどうつくるか。市場以外に、ケースに応じてコミュニティベースの組織などを機能させねばならないなど、世界水フォーラムでも多くの時間が割かれて議論されていました。

そういう川と水をめぐる考え方を踏まえると、水系という川単位よりも、もう少し広い「流域」という面を中心に合併が進むと、結果として非常に広い広域圏ができるのではないのでしょうか。水問題の面から言うと、個人的にはなかなかいい統合形態だとは思いますが。

山内 よく使う例で言うと、ミツバチを飼っている養

蜂業者の隣の果樹園では花の受粉が起きる。この場合、養蜂業者は果樹園業者に対して、市場でコンペンセート (compensate) されない便益を及ぼしているわけですが、市場の外部効果 (externality) を特定するためには、ミツバチの採取活動と受粉を結びつける因果関係の検証が必要だろうということになります。これと同じように因果関係を流域の中に見つける科学的な手法が確立しつつあると考えてよろしいでしょうか？

中庭 そのような因果関係というよりも、さまざまな要因の重奏的 (重層的ではなく) な連鎖関係を発見しなければならないということだと思います。水をクラブ財として管理しなければいけないのでしょうか、では、どのように管理していくのか。そのとき有効と考えるのは、やはり水をコモンズ (共有資源) として考えることです。コモンズという用語がよく使われるのは、情報ネットワークの分野と環境社会学の分野です。この課題を大雑把に一言で言えば、共有資源からどのようにインセンティブを持続的に供給し制度化して、「放牧場の悲劇」のような現象を防ぐかということです。おそらく、そういう枠組みから水をとらえたほうが、より生産的な議論が期待できると思います。経済学では外部効果を内部化し最適化するために税負担等を取り入れるわけですが、水を共有資源としてとらえると、共的管理のような仕組みを取り入れた解決方法をかなり開発できるのかもしれない。

山内 今度の水フォーラムでは、このような議論があったわけですね？

中庭 はい。広域的、世界的な水問題の領域になりますと、利用者が水の取水、配分、処理、排水回収などにかかる費用を全額支払うという「フルコスト価格設定」がうたわれ、全コストを何がしかの形で利用者が負担しなければならないという考え方があるわけです。しかしそれに対しては、私の見た限り、かなりの反発があったの

も事実です。それは先ほど申し上げた所得格差の問題や実現不可能というテクニカルな問題が背景にあります。

丸田 水フォーラムには南北問題が色濃く反映しています。そちらが深刻なので、先進国が進めようとしている水管理は、陰に潜んでいるようなところがあります。日本の話をすると、流域管理という発想が一つの流行になっています。いまは、神奈川県鶴見川などいくつかの河川で、具体的な管理手法や、専門家・行政・NPO・住民の役割分担の在り方など実験を重ねている段階です。流域管理を考えるときには「健全な水循環系」という考え方が重要になります。流域には固有の水循環系がありますが、それを何かの方法で健全な状態にしようというのが管理の方向性になります。都市に住んでいると、水がどこから来るのかがわかりにくい。東京だと荒川、利根川、多摩川などの各水系が複雑に入り組んでいます。しかし、それがわからないと、水循環系はイメージすらできません。都市は水が不足しがちなので工夫して水を調達しているという現実があるわけですが、どのように調達しているのかを知った瞬間に、それは健全なのか、あるいは下流の都市住民は中流や上流に対して何をすべきかが自ずとわかってくる。これが流域管理の原点です。しかし、こうした事実一生触れない人も多いのではないかと思います。流域において、水循環系という基本認識、コンセンサスをつくっていくことがとても重要で、こうすることで水資源が、中庭さんのおっしゃるコモンズに一步近づくのではないかと、という気がします。

中庭 そう思います。先ほど流域という言葉を使いましたが、きちんと定義して使っている方は少ないようです。たとえば、多摩川流域というと、多摩川が流れているあたりだろうと、みなさんイメージをされますが、これは「水系」です。「流域」の正確な意味は、分水界で囲まれた範囲ということ、英語で言えば Basin です——盆地も Basin と言いますが——。分水界で囲まれた集水域全体のことを流域と呼びます。東京を例にとれば、多

摩川や利根川、荒川、隅田川だけではなく、関東平野のような山で囲まれた広域なレベルを流域と呼んで管理するというイメージです。

ただ、日本での流域はその程度のスケールですが、世界の大規模河川の地図を見ると、ドナウ川にしてもメコン川にしても、はるかに広大な流域の広がりを前提としています。ですから当然、同じ河川流域の上下流で国際河川紛争もあります。日本は狭いですから、「流域などないに等しい」と言われるかもしれないが、それでも上下流で意見の相違があります。

丸田 日本ではむしろ、流域を生活圏のレベルで考えやすいということですね。上下流といっても、世界とは全くスケールが違う。国際河川だと、ダムを造るときの利害の考え方も全く違います。

中庭 全く違います。国際河川は舟運路にもなっているケースが多く、日本の川のイメージとは違いますね。明治時代、オランダ人土木技師のヨハネス・デ・レーケが常願寺川を見て「川ではなく滝だ」と言ったという有名な話がありますが、いまでも常願寺川に行くと巨岩が河原にころがっている様が体験できます。とても舟は通れないし、上流には砂防ダムもあり、川に見る資源のとらえ方は全然違うだろうと思います。共有資源としての川に人々がどのような資源を見るかが、日本と海外では違うし、同じ川でも人や場所によって異なる。そうした相違に応じて、共有資源としての川を利用し守る組織を成立させる要因も当然違ってきます。

■ 実態のわからない農業用水

丸田 これまでの水ガバナンス、水マネジメントは、治水、利水(発電、ダムを含む)、環境、という分野ごとに進められてきました。治水分野ですが、規模の大きな河川はほとんどが国土交通省河川局の直轄管理になっていて、地域の人であっても手が出せない。利水分野は主

に灌漑で、既得権が非常に強い。いま農業が衰退してきて水が余っていますが、権利調整をしようとする大変な問題になります。ようやく、それに手をつけようという機運が生まれたところですね。そして、最も新しいのが環境分野です。環境分野には利害関係がほとんどみられず、水ガバナンスの新しい担い手であるNPOが参加しやすいし、上下流の交流や連携が比較的容易です。熊本県の菊池川では菊池川流域同盟という組織ができましたが、同盟を組んだ流域内の自治体が、同時に同じ水質保全の条例を制定しています。同じ条例を横並びに制定することで、流域全体で統一した行動をとることができる。流域圏を統合する一つの仕組みです。

山内 最近、五十嵐敬喜、天野礼子『市民事業：ポスト公共事業社会への挑戦』*2を読んだのですが、この本ではポスト公共事業の在り方として、護岸のコンクリートをはがして近自然型に付け替えるとか、流域管理の総合的評価から考えて、ダムを中心とした治水の在り方を見直すという話をしていますが、これについてはどうお考えですか？

中庭 その質問に答える私は、生活環境主義と呼ばれる立場から思考を出発させています。環境社会学で使われる言葉ですが、基本的に水資源のような資源を保全するためには、利用しながら守る、何らかの形で人間がかかわりを持ち続けて守っていくことが重要という考え方です。なぜなら、それが資源を保全する健全な誘因を導き出すうえで、必要なことだと考えるからです。

たとえば、生物多様性の問題から自然再生推進法で里山の保全がうたわれていますが、昔は里山は農用林と言われた二次林で、言葉の上では「居住地に近い山」という意味です。農家が薪などを利用した結果守ってきました。これは人が利用することで守られてきた自然です。日本全国に手つかずの自然はそれほど多くはありません。

そのような目で水をめぐる日本の法令を見ますと、森や水源林は農林水産省、ダムは国土交通省、上下水道は

厚生労働省、海は国土交通省というように、生活者の水利用経路が分断されています。これは大きな問題点です。それから、日本の水の使用量の7割が農業用水とされますが、その実態データがどうもあまり表に出てこない。灌漑設備の差等で水消費量も大きく変わってきますので、そこを知りたいのですが、あまり情報が出てこない気がしています。

山内 具体的には、溜池を中心とする畑作と水田稲作では、コミュニティのメンタリティが違うということでしょうか？

中庭 もちろんそれは違いますし、田越灌漑が残っているようなところでは、上のほうの田の人がコミュニティでは条件が良く、社会的影響力を反映している事例も多いですし、土地改良事業が進み、田んぼ一枚一枚にバルブをひねれば水が出るというところでは、組合の組織関係も無視できません。

山内 そういうお話を聞くと、米国のダム行政が公共投資として既得権益化している様子や、農業用水が非効率なほど安価であることを描いた『砂漠のキャデラック』³と全く同じですね。

中庭 似ている部分もかなりあると思います。

■ 水系管理に欠かせない「水基本法」

山内 既得権益化している従来の水の利用が、既得権益であるためにデータも出てこないし、トータルな利用方法のための評価も十分になされていない。流域の水の流れの因果関係も十分にわからない。はたして今後、自治体がより広域化して流域をトータルに管理するようになれば、よりよい水のガバナンスに至る道があるのでしょうか？

中庭 私自身は、自律分散的なシステムというイメージで、望ましい水管理システムをとらえています。できるだけ広域的な範囲で、自律的な組織を分散ネットワークでつなぎ、情報をオープンにし、多様な方々が意思決定に参加し、それがいろいろな場面で生活に反映するという仕組みをつくる。できるだけ地域の条件と当事者の意思を反映するためです。

そこで、先ほどお話の出た五十嵐・天野両氏の『ポスト公共事業』の話ですが、公共事業が必要・不必要と、ダムが必要か不要かという話をストレートに結びつけてよいのだろうかとは思いますが。公共事業不必要論に論点をもっていったうえで、お金をかけすぎているので無駄なダムは要りませんという話は、文脈を除いた文章としては誰も文句は言わないでしょう。代替案として緑のダムや市民事業の事例を紹介している点は評価できますが。

ただ、日本のような地勢で、全くダムを造らずに済ませることができるのだろうか。ダムがない日本を想像すると、流域で大雨が降ればどんどん下流に水害が及ぶことになります。下流である程度水をあふれさせて、洪水を水害化させないことも必要になってきます。雨季があるタイのバンコクでは、あえて水をあふれさせるゾーンをつくり誘導しているわけですが、日本で実際にそのような氾濫原をつくり、「ここは雨が降ったらかなり高い程度であふれる」ということを了解して市民が住めるかという——昔、輪中地帯では水屋をつくりそういうことをしていたわけですが——現代人にそのようなことが合意できるでしょうか。東海水害の時もそうですが、木曾三川の輪中地帯ではよく水があふれ、昔から住んでいる人はどこが危ないかわかっている。しかし、知らない不動産業者はそこにどんどん住宅をつくり、何の情報もリスクも知らされないままに外部の方が住み、被害が起きるとい、そういう不確実な世界が現れるわけです。100年に1回の確率の水害を防ぐためにダムを造るというのも行き過ぎでしょうか、ダムを壊して数年に1回の水害確率というものはたして耐えられるのか？

ということは、地域条件に応じて必要なダムは必要だ

し、必要でないダムは必要でないというごく当たり前の議論を、公共投資の無駄とは別の次元で幅広い当事者が行い、意思決定をしなくてはならないということでしょう。

もう一つ、日本の法令の中で大きい問題点として、都市計画法の中に水を誘導する条項がありません。都市は水の大消費地であり、かつ、都市水害が起きた場合の損失額が非常に高い地域です。しかも、ヒートアイランド現象のように、郊外地域に負の外部効果を与えている。にもかかわらず、水については、緑地保全か景観のどちらかにかかわってくる部分しかない。あるいは副次的に下水道施設をつくらなければならないということはあるのですが、大消費地であるのに、水の消費量・利用方法等について誘導するような条項がない。しかし都市が集積すればするほど水需要も膨らむわけで、たぶん流域管理を成り立たせるためには、これらを全部含んだ「水基本法」がまず必要なのではないでしょうか。そういったスキームの中で都市計画法や自然再生法も統一的に扱われるのであれば望ましいですね。

山内 それでは立法や行政の所掌範囲が、中央官庁から地方自治体に分権化されていくというタイミングは、理論的には良いチャンスですね。

中庭 そう思います。個人的には地方分権をもう少し徹底したうえで、都道府県よりももう少し広域的な範囲で、大規模河川の流域に重なるような広さの道州制というのは、サステイナブルな環境を考えるうえでの、有効な合併、統合の形態だろうとは思いますが。

山内 何かと批判の多い現在の自治体の統合＝リストラ合併論に対して、新しい視点からの肯定的な見解としておもしろいのですが、丸田さん、この点は、どうですか？

丸田 水基本法の話は大事だと思います。イタリアで

は水基本法をつくるのに100年以上かかっています。そのくらい地域間、分野ごとの権利関係の調整が困難ですし、これだけの関連法を一つに束ねるのですから、憲法制定以上に難しいといわれています。

水基本法の制定につなげていくためにも、まずは、本丸の利水と治水分野に手をつける必要があります。まず利水ですが、工業用水、農業用水、都市用水は利用形態が全く違い、既得権益も働いているので、その間の再調節はきわめて難しい。そして問題は地域ごとに違うから、問題解決は地域で行わざるを得ない。具体的にいうと、渇水時に洗車しているだけで近隣の人々にひどく怒られるのに、田には潤沢すぎる水がある状況を、その地域内で当事者たちが解決するという事です。

これは地域内の意思決定、つまり政治の問題です。将来的にはローカル・マニフェストが定着していると思うので、身近に形成される世論が直接、首長選や知事選などに反映する。そのとき水問題が取り上げられ、「水利権に手をつけ、渇水時の新たなルールをつくります」などという道州知事が出てくるのが期待されるわけです。

もう一つ、治水ですが、これは河川行政を牛耳る中央に対して地方がどのくらい自分の川を取り戻せるかという課題です。ただし、地方分権化が進むなかで、最後まで中央に残るのが河川行政だと思います。

山内 大学院で土木工学の教育を受けた方が技官として入省し、専門領域の行政一筋で職位を上がり、やがて次官になって公団に天下りする、といったような一種の世界の狭さのようなものはありますか？

丸田 あるでしょうね。旧建設省では次官が何を言おうと、技監が首を縦に振らなければ決まらないという風土があると聞きました。それにしても、川は流域の人々ものですが、治水と利水のガバナンスを大きく変えることではじめて総合的な流域管理が可能になる。道は険しいですが。

山内 しかし、その技官の方も気の毒ですね。大学院のときに指導教官から教えられたことを忠実に実行しているだけかもしれないのに。(笑)

■ 流域管理の新たな方向

一 淀川水系流域委員会の取り組み

中庭 いま河川行政では、1997年の河川法大改正後、住民の意見を多数反映させて川づくりを行っていかうという方もかなり出てきています。淀川水系流域委員会は、日本の流域委員会の中での先進事例ではないでしょうか。2001年に立ち上がって現在も進行中です。

山内 それでは流域管理の新たな方向性として、淀川水系流域委員会の取り組みについてお話しください。

中庭 まず委員会のメンバーですが、いわゆる有識者だけではない。淀川水系を利用する普通の市民の方がたくさん入っています。人数も多い。実際に公開された会場に行きますと、委員の数だけで52名、傍聴人も200名ほどいます。国土交通省と自治体の河川管理者が数十名いる。淀川水系にかかわることは全部、委員と傍聴者の意見を聞いて、それを反映させていかうということで、ここで話された議事録はすべてホームページ⁴⁾で公開されます。とにかく流域にかかわることを、利用者の側からも、できるだけ忠実に意見を吸い上げていかうという姿勢が明確に出ています。この結果として、「原則として新たなダムは造らない」という方針も打ち出しました。これはいままでの河川行政からは考えられないことです。どちらかという住民は脇役という感じでしたから。

先ほど丸田さんから、水基本法が難しいという話が出ました。確かにそのとおりなのですが、国全体ではなくて流域単位の水基本法でもいいのではないかという気がします。となると、流域委員会はこれから自治体の広域連携を促進していくうえの第一歩として、有効な役割を果たすことになるのではないかとも思います。

山内 関連する自治体は、滋賀県と京都府と大阪府ですが、この地方自治体に対して、委員会はきちんと発言力を持っているのですか？

中庭 はい。委員の方が住民とのミーティングを何回も開き、委員が意見を集約したうえで審議会に諮り、それを地元河川行政に反映させていくということを重ねているわけです。オーソドックスな民主主義のプロセスをきちんと踏み、河川管理者もそれに加わっています。

水と社会システムの関係を取材して気づいたことの一つに、政策形成の知のあり様の相違という点があります。中央官庁で策定される政策はほとんどユニバーサル・ナレッジで形成されますが、それを現場で応用しようとすると、当然、ローカル・ナレッジに頼らねばならない。河川を例にとりますと、ユニバーサル・ナレッジとは、たとえば河川局の技官が大学で習う、どの川でも通じるようなモデル的な考えということでしょうね。ところがローカル・ナレッジで考えれば、氾濫原、霞堤、水制構造物……など、地域によって実に多様な水利・土木の知恵が眠っているわけです。これをドッキングさせなければならない。このとき、少なくとも政策供給者——行政関係者や研究者、シンクタンク等ですが——は、ユニバーサル・ナレッジをきちんと修めていれば、現場でローカル・ナレッジもほとんどわかると思っていたわけです。つまり、知識が階層的になっていて、上部と下部は階層的に対応しているという前提のもと、両者をつなげば政策はうまく機能すると考えていました。政策に必要な知は体系化され、政策分析は応用政策に簡単に結びつく。

ところが、実際に河川の現場に行くと、なまじユニバーサル・ナレッジを持っている人よりも水のことを知っている人がたくさんいる。都市で濁水を防ぐために、井戸水や雨水を利用しようとしたときに、ここは井戸が出る、こうすれば雨水を溜めやすい等ということを知っているお父さんが町にはたくさんいるわけです。こういうローカル・ナレッジは必ずしも階層的になっていないし、ユ

ユニバーサル・ナレッジに対応もしていない。ローカル・ナレッジもユニバーサル・ナレッジも、それは単に知識の質が違うだけで、階層にはなっていない。そうすると、水管理の組織をつくらなければならないときに、いわゆる「専門家」だけを集めた委員会というのは機能しません。ベスト・ソリューションを求めるためには、広い意味のステーク・ホルダー、関係する知識を持っていると思われる人を立場に関係なく全部呼んできて意見を集約しないと、問題解決のネットワークとして機能しない。淀川水系流域委員会では、委員の選定と議論の運び方において、そういうプロセスをきちんとたどっている。そういう意味で、他の委員会には見られない先進的な意味合いを持っていると思います。

山内 知識社会では、定義的に情報や知識が社会により広く普存している。情報や知識の生産能力が定義的に上がってきますから、当然、より上質の知識を持っている人たちが社会に広く存在しているわけです。マイケル・ギボンズの言うように、そういう社会の在り方こそが知識社会であるわけです。淀川水系流域委員会のような取り組みが地域社会に生じつつあるということは、政策形成の在り方自体も変わってきた、というように考えていいわけでしょうか？

中庭 私は、『水の文化』の編集をしていて密かにそう考えているところがあります。ギボンズ『現代社会と知の創造』*5の「モード2の知識生産」というのは、こういう知識の世界観を暗黙知として想定していると思います。モード2の世界で問題を解決するには、知を結びつける役割をする人間が重要です。ローカル・ナレッジを持ち、それを身体に即した言葉で表現できる人と、それをつなぐ人間が必要なのでしょう。この「つなぎ役」を私は「情報編集者」と呼ぶわけですが、政策にも情報編集者が必要だろうと思います。単に知を組み合わせるのではなく、ユニバーサル・ナレッジもわかり、かつ地域の知恵も話せる人間が必要ということです。

山内 私たちの言葉で言うと、このような連携をつくり出すのが政策プラットフォームだということになるのですが。

中庭 その場合の政策プラットフォームというのは？

山内 私どもは、1990年代のはじめから情報通信政策を見ていたのですが、ご存じのように、80年代後半からの日本の情報基盤政策はデジタル交換機とISDN路線でした。するとパケット交換のインターネットが出てきて、これが世界の情報基盤のデファクトの技術になると言っても、その情報がどうしても政策決定サークルに入っていない。新しい社会の動きや技術動向を政策決定過程の中にどうやって効率良く入れていくのか。これが政策形成過程における社会的知識マネジメントの必要性です。このためには結局、情報や知識を持つ人々に新しい結合関係をつくっていかなければならない。こうした第三者間の結びつきをつくる場を情報プラットフォームという言葉で表現しています。

このような考え方のさらに基にあるのは、開発主義段階では、欧米に優れたモデルや知識があって、それを産業界と官僚の優れた人々が国内に持ち込んで下流に流していく。そういう社会的なwaterfallモデルが十分に成り立ったわけですが、キャッチアップ段階が終わって、新しい知識をつくっていかなければならない。また情報・知識社会になって、知識生産の能力が社会全体として底上げされている状況を考えたときには、政策形成においても政策プラットフォーム型と言いますか、いまおっしゃったような情報編集の考えですが、政策形成に新しい情報や知識を入れていく仕組みが大事だろうと。われわれは日本の開発主義の終焉を、このように情報基盤政策でフォローしていたわけですが、同じ現象が水域管理で起こっているというのはおもしろいと感じました。

中庭 流域委員会は、そのプラットフォームの一つの形として有効なツールだと思いますね。

丸田 水政策で必要なのは、基本法などで水の財としての在り方を広く示しておきながら、資源配分や資源開発、権利調整などは、地域の現場に任せるといったことではないかと思います。流域ごとに水問題は違っている。当事者は流域の中にいる。技術者も地域に定着している。中央はその点で無関係で、ローカル・ナレッジだけで十分やっていける。明治以降、特に治水はユニバーサル・ナレッジだけを頼りにガバナンスが進められてきた。100年単位の逆転劇のちょうど真ん中あたりに、流域委員会が位置づけられるのではないのでしょうか。

■ 水問題と広域自治

—流域単位で水を治める—

山内 それでは、はたして中庭先生のおっしゃるようこれから日本の社会は動いていくのか、という予言の段階に入りますが、平成15年8月現在の自民党総裁選挙で、亀井議員は公共投資100兆円という政策を打ち出している。これに対して小泉首相は道路公団のような既存の公共投資の構造改革をやるようとしている。マクロの政治を見ても正しく分水嶺だという気がします。(笑)

中庭 地方分権法の話で言えば、仮に道州制であれば、その中の水基本法ということでも統合的な水政策としては大きな一歩でしょう。そういう大規模合併の事例がないかという点と実際にはあるわけです。EUですね。EUはみんな実現しない夢だと思っていましたが、実際にECからEUへの段階的統合を実現していった。その統合原理は、サブシディアリティ原理です。家族でできないことはコミュニティで、コミュニティでできないことは地方政権でと、どんどん権限を地方に分けていった。あの原理は日本にも応用できるのではないのでしょうか。地方政府の中で統一的な水政策があれば、水そのものも効果的かつ効率的に利用できますし、地球レベルでの水問題にも有効な政策を打ち出せるだけのユニットになっていくのではないのでしょうか。

山内 水の原理をサブシディアリティ(地方分権における補完性)に当てはめると、道州制のような広域自治が出てくるというようにお考えですか。

中庭 大規模河川の流域に応じた水管理ということを考えて、結果的に道州制の自治単位とある程度重なってくるだろうということです。その程度の規模のユニットで自律性が出てくれば、水の問題には有効な政策が出るだろうということです。過去に歴史の実例があるわけですから、あながち夢物語には終わらないのではないのでしょうか。

山内 広域的に水の流れの因果関係を把握するような科学的手段は、最近伸びているのでしょうか。

丸田 流域の範囲、特に大都市を抱える流域の範囲は、水資源開発によって広がられてきました。このように手が加えられ続けた結果、すでに流域は人工的にほぼ確定しているといつてよいと思います。たとえば福岡では、大きな河川のないところに人口が集中してしまったものだから、お隣の流域である筑後川から、背振山地の真下に福岡導水を通して水を大量に運んでいる。福岡の人々は、大分県の森から水をもらっています。このように、河川というのは本当にいじられていて、いろいろな所から水を融通し合っています。このように、現実の複雑な流域のまとまりが、そっくりそのままガバナンスのユニットになるかという点とまじまじとあります。

山内 地下水も含めて考慮するとどうなりますか？

丸田 地下水は表流水と異なり水系の実態がほとんどわかっていないので、地下水を含めるとさらに複雑になります。

一つ言えるのは、流域管理の直接的な取り組みを進めるのと同時に、地場の環境教育を進めることも重要だということです。小さいところから地域が属する流域や水循

環系、水文化を学ぶことができれば、自ずと流域を単位に発想するようになります。大きな循環の中に小さな自分が位置づけられているという意識が生まれることで、はじめて流域圏を政治的な単位にすることがしっくりくるのでしょ

中庭 「しっくりくる」という感覚は大事なことです。持続する、無理がない仕組みということです。よく見ると江戸時代の藩は必ずしも川を境界としていない。川を含めた形で境界を定めるというのは理にかなったエリア分けだと思います。

山内 結論としては、水系を単位とした新しい自治と地方分権の在り方というのも考えられなくはないということでしょうか？

中庭 ストレートに言うと問題があるかもしれませんが、水政策の上では流域を単位とすると有効でしょうし、それは結果として新しい広域自治エリアと重なってくるのではないのでしょうか。そういう意味で、流域委員会のような新たな政策形成の仕組みは、非常に有効なツールとして働くだらうと思います。

山内 今日は水域から政治について話していただきました。長時間、どうもありがとうございました。

(2003年8月12日GLOCOMにて収録)

*1 <http://www.mizu.gr.jp/kikanshi/mizu_12/index.html>

*2 五十嵐敬喜、天野礼子[2003]『市民事業：ポスト公共事業社会への挑戦』中公新書ラクレ

*3 マーク・ライスナー、片岡夏実訳[1999]『砂漠のキャデラック』築地書館

*4 淀川水系流域委員会 <<http://www.yodoriver.org/>>

*5 マイケル・ギボンズ、小林信一訳[1997]『現代社会と知の創造』丸善ライブラリー