

「公物」からコモンズへ — 河川行政における流域主義の展開過程とその可能性 —

吉 田 竜 司*

From 'State's Property' toward 'the Commons': Analysis of the Paradigm Shift of Japanese River Administration toward 'River Basin Management'

Ryuji Yoshida*

1970年代（昭和40年代後半）以降の日本の河川行政は、その行政パラダイムを根本的に転換しようと試みてきた。このパラダイム転換は、河川流域における生物学的な多様性の保全とともに、豊かな人文・社会的なかわりの再構築を目指している。

本稿では、そうした河川行政におけるパラダイム転換を「流域主義」と呼び、その過程を辿りながら、「流域主義」の掲げる政策理念と「現場」の実務環境との間にいかなるギャップがあるのかを分析する。その際に、農業政策における「環境」関連事業の取り込み過程を比較対象として取り上げる。そして、流域を目指した河川行政のパラダイム転換は、河川の位置づけを「公物」から「コモンズ」へと不可避的に変化させつつあり、そのことは、河川行政のあり方に対して、たんなる「管理行政」から「調整行政」への脱皮を要請しているのだと結論づける。

Since the 1970's in Japan, there has been a profound paradigm shift in the field of river administration. This paradigm shift aims for a comprehensive 'River Basin Management' that includes flood control, water use and also preserving the biological diversity around the river and reconstructing the richness of human life in a splendid water environment ('Basin Society').

This paper traces the process of the paradigm shift toward a 'River Basin Management' in the field of river administration in Japan and analyses the gaps between policy and project levels. In the course of this analysis, the introduction of 'environmental' projects in the field of agricultural administration will be examined as a comparative case. Through these analyses, we will conclude that the paradigm shift toward the 'River Basin Management' has inevitably transformed the nature of the river from 'state's property' to 'the Commons'. This transformation process requires that the fundamental role of river administration should be changed from mere 'administrator' of the river to a 'coordinator' of the various users of rivers.

はじめに

本稿では、日本の河川行政における流域主義の展開過程を、政策パラダイム転換の一例として捉え、その理念と実務レベルでの実態との相互関係を分析する。それを通して、事業展開を通じた行政の自己変革と自己保存の問題、すなわち、行政が新たな事業展開を模索するなかで、既存路線と深刻な矛盾を潜在させており、それゆえ、論理的には既存路線を支える発想の抜本的転換を要請するような理念をいかなるかたちで事業として取り込むのかについて分析し、その可能性と課題につ

* 龍谷大学社会学部

いて考察する。

まず、河川行政における流域主義の内容について整理し、河川行政を担当する建設省が有する「現場型」省庁としての性格に照らして、流域主義への展開過程を跡づける際の基本的分析視角を提示する。次に、1970年（昭和45）前後から始まる、河川行政における流域主義への展開過程を、分析を交えつつ跡づける。そのうえで、河川行政における流域主義への展開過程を、農業政策における環境関連事業の取り込み過程を比較対象として取り上げながら、それが、河川を中心とする流域の「コモンズ化」をもたらしつつあるとともに、不可避免的に河川行政のあり方自体を管理行政から調整行政へと転換させつつあることを示す。なお、ここでいう河川行政の主体は、現在の国土交通省河川局を指すが、本稿で考察する流域主義への展開過程の大半は、1999（平成11）年におこなわれた省庁再編以前の建設省河川局に焦点を当てており、とくに省庁再編以降について言及するとき以外は「建設省」として表記を統一する。

I 河川行政における流域主義

1996（平成8）年に出された河川審議会答申（「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」）は、その翌年の河川法改正の基本方向を指し示すことによって、従来の水系一貫主義から流域主義へと日本の河川行政を転換させたものとしてしばしば評価される〔高橋，1997：2；岸，1997：8〕。そのなかでは、21世紀に向けた河川整備にあたっての基本認識として、「流域の視点の重視」が謳われている。

河川は水循環系の主軸であり、流域と一体的なつながりを有している。流域における人口・資産の集積や土地利用の変化が河川に与える影響は大きく、洪水・土砂流出の増大、普段の河川の水量の減少、水質の悪化等の問題を生じさせてきた。こうした問題に対処するためには水系一貫の視点のみならず、流域全体を視野に入れた施策が重要である。〔河川審議会答申，1996〕

こうした「流域の視点」への転換は、日本の河川行政のあり方を根底から変革する潜在力（potentiality）をもつ。なぜならそれは、これまでの河川管理のあり方がもたらした弊害を反省し、既存路線に対するある意味での自己否定から出発しているからである。ここで同答申が河川行政の自己批判の対象としている既存路線とは、戦前の河水統制事業以来の「水系一貫主義」にもとづく中央集権的・近代主義的河川管理思想、すなわち、河川については、①河川内の水にかんしてのみ、②近代的土木工学に基づいて、③河川管理者たる建設省河川局が一元的に管理すべきである、との発想のことである〔田中，1994〕。これに対し同答申の冒頭では、近代治水百年の歴史を振り返り、それがもたらしたさまざまな弊害を挙げているが、それらの多くは、水系一貫主義路線の限界や、それがもたらした河川の構造的欠陥を指摘するものと解することができる。

例えば、従来の河川改修整備のあり方が、「洪水を安全に流下させることを主眼に、限られた空間の中で、主として直線で構成された河道断面とコンクリート護岸により整備を行ってきた河川」や、「ダムや堰が設置されて上下流方向の環境の連続性が損なわれてきた河川」における「生物の多様な生息・生育環境」を減少させてきたとし、「環境への配慮が足りなかった」ことを認めてい

る。また、「ダム貯水池の著しい堆砂によるダムの機能低下等の問題」が、「平野部や河口・海岸部では河床低下、河口閉鎖、海岸線の後退等の問題」を発生させているが、これまでの土砂対策では「問題の根本的解決には至らない」としている。さらに、「都市の中の河川は生物のすまない単なるコンクリートの排水路となり、フェンスが張り巡らされ近づくことができず、蓋がされて暗渠とされて」しまった結果、「かつて栄えた船を利用した輸送・交通が衰退し、水汲みや洗濯など生活の上で川と直接に接する機会が少なく」なり、「地域の人々の意識から河川の存在を遠いものとしてしまった」ことから、今後は「地域と河川の関係を見直していく必要がある」としている〔河川審議会答申、1996〕。

これら同答申に表れた河川行政の自己認識をみるかぎり、既存の水系一貫主義の特徴としてあげた3つの要素のいずれもが、深刻な自己批判対象となっていることが容易にわかるであろう。それは、1980年代（昭和50年代後半）以降の自然環境への社会的関心の高まりや、自然環境保全を 이슈とする市民運動の盛りあがり、そしてそれらを背景としたさまざまな“環境論者”による河川行政批判〔関、1994；高橋（他編）、1995；天野；2001；嘉田（編）、2003など〕の主要な論点がすべて反映されているかのようなのである。

そこで本稿では、同答申に示された河川行政の転換方向を「流域主義」と呼ぶことにし、その主要な要素を以下の5点にまとめておく。

①流域管理

第1点は、水系一貫主義が前提としていた、河道内の水のみ管理という、いわば「線的管理」から、河川の水源や氾濫源など、河川を中心として循環する水の道筋を総体として管理するという意味で、「面的管理」をおこなうという方針転換を指す。

②総合管理

第2点は、流域管理への実務上の障害となっている隣接水行政省庁／部局間のセクショナリズムを克服するための調整機能を高め、より多様で複合的な流域の水管理をおこなえるような、総合的な河川行政を目指すという方針転換を指す。

③生態系保全

第3点は、従来のような、河川の流下能力を最優先した河川改修から、河道内や河川周辺部を含めた流域の自然環境や生態系システムの保全に配慮した河川改修への方針転換を指す。

④人文・社会環境への配慮

第4点は、河川管理者による排他的な河川管理の歴史が、人と河川との多様な接点を奪ってきたことを反省し、河川をめぐる社会関係や歴史・文化に配慮した河川行政への方針転換を指す。

⑤アカウンタビリティの制度化

第5点は、河川管理者による排他的な河川管理のあり方が、これまで市民不在のかたちで進められてきたことを改め、河川行政に市民との連携の仕組みや市民のチェック機能を導入するという方針転換である。

これら、同答申のなかに読み取ることのできる「流域主義」の諸要素が、どのような経緯のもとに提出されてきたのか、以下本稿では、その転換過程を河川行政の施策展開から辿ることにする。

Ⅱ 政策パラダイム転換の分析視角

1) 政策パラダイムと実務環境

このような流域主義は、1996（平成8）年の時点で突然提出されたわけではないし、またその時点で上記に示したような5つの要素が一挙に出揃ったわけでもない。じつは1970（昭和45）年前後から河川行政は、その時々々の社会状況との関係のなかで、既存路線からの方向転換を徐々に試みてきており、その過程で上記の流域主義の諸要素は段階的に付け加わってきたのである。その過程は、見方によれば、「流域」という言葉がわれわれに想起させる、生態学的、社会・人文的、歴史的な豊穡な意味内容を、河川行政の新たな方向性として徐々に取り込んでゆくプロセスであったと解釈することもできるだろう。

ただし、上記の河川審答申に示された流域主義は、政治学でいうところの「政策パラダイム」レベルにおける河川行政の新たな方向性にすぎない。行政における政策形成から実施にいたる一連の過程のなかでは、ある政策の決定がそれに則った事業計画の誕生を無条件に保証するわけではないし、また、政策が事業計画化され実施される局面においても、実務環境の制約によってその政策パラダイムは何らかの“変形”を被る。つまり、組織変革問題を扱う経営組織論の言葉を借りれば、組織変革は、それが大きな変化（deep change）をもたらすものであればあるほど、変革の方向性に対する既存のメカニズムによる抵抗（組織の慣性力）や、変革そのものがもたらす新たな問題といった「パラドックス状況¹⁾」を処理することなどを不可避免的に伴うという、パラドキシカルなプロセスとして進行するものだからである [大月, 1999]。したがって変革は、かならずしも一挙に、あるいはまた均質に達成されるわけではないし、一見根本的な変革が提起されたとしても、変革理念の形成からその実施にいたるまでの各ステージを通して、変革要素は既存路線との緊張関係を通して選択的に受容されたり、ときには変革の結果生じた新たな問題に直面して変革要素を捨て去るといった“逆行”が生じたりもしうるのである。

こうした、政策パラダイムと実務環境との間の関係は、中央省庁の場合、各省庁の性格によって

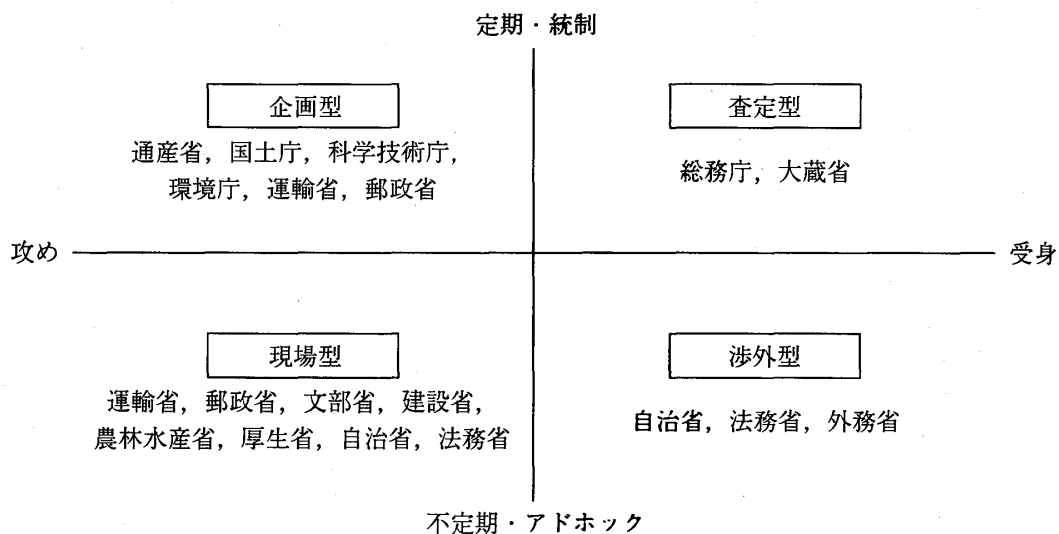


図1 省庁の行動様式の類型
 (城山・鈴木 [1999: 7; 11], 城山 [2002: 11] より作図)

それぞれ特徴がある。城山と鈴木は、政策形成過程における各省庁の行動様式を、行動の能動性／受動性（攻め／受身）の軸と、上位組織による統制（定期・統制／不定期・アドホック）の軸を掛け合わせて、企画型（「攻め×定期・統制」型）、査定型（「受身×定期・統制」型）、現場型（「攻め×不定期・アドホック」型）、渉外型（「受身×不定期・アドホック」型）の4類型（図1）に分けているが、このうち、「原局・原課における現場（現場事務所、地方出先機関、本省担当官等）が新たなアイデアを主導し創発」し、しかも「上司（本省原局の局長、原課の課長等）は比較的寛容であり、実験を許容する」ことが多くみられる「現場型」として、建設省や農林水産省などを分類している〔城山・鈴木、1999：6－9〕。すなわち、各部局の専門性と自立性が高い建設省では、政策はトップダウン式に降りてくるといよりは、施策の現場からボトムアップ式に立案されることが多いのである。したがって、本稿で考察する流域主義的発想も、現場での事業展開の試みの蓄積から創発してきた側面を多分に有するのである。

2) 「現場型」省庁における実務環境の二面性

そのような「現場型」の政策形成プロセスを示す建設省において、「現場」の実務環境は、政策形成からその実施にいたる過程のなかで二面性を有しているといえる。すなわち、一方で、「現場」は新たなアイデアに基づく新規事業要素を主導し創発するのだが、他方で、それらが蓄積・取捨選択されて、政策パラダイムレベルでの抜本的な発想転換をもたらし、それに基づく新たな施策が「現場」へと降りてくる段階で、そもそもの創発時に実務環境を取り巻いていた“事情”と、それを条件づける既存パラダイムの“慣性”が作用することによって、新たな政策パラダイムの理念が「現場」レベルで“再構成”されることになるのである（図2）。したがって、極端な場合には、いったんは政策パラダイムの転換を促す方向で「アクセル」として作用した実務環境が、今度は施策の実施局面において「ブレーキ」として作用するという、相矛盾する二面性を示すこともあるのである。

こうした、「現場型」省庁における、新規事業要素の創発から政策パラダイム形成、そして実施にまでいたるフィードバック・プロセスの特性を考えるならば、河川行政における流域主義は、政策パラダイムレベルでの新規性に対して、「現場」レベルの実務環境が有する二面性が示す緊張関

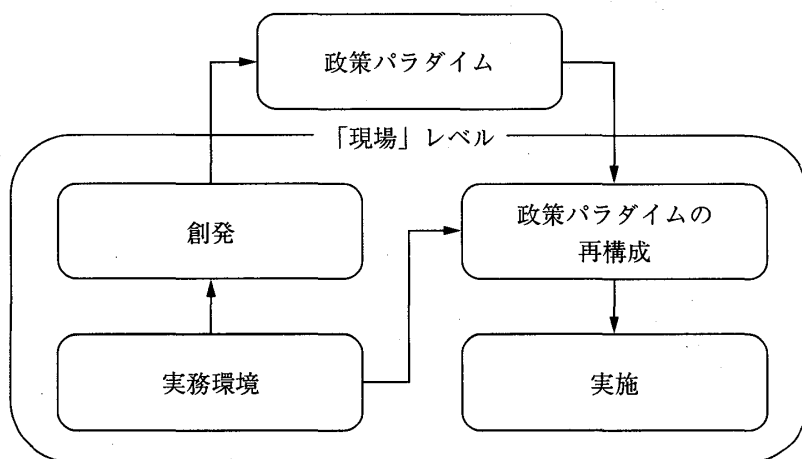


図2 政策パラダイム形成から再構成のフィードバック・モデル

係のなかで徐々に形成されるものと捉えたほうがよい。すなわち、政策パラダイムとして採用された流域主義の各要素も、施策の「現場」へと降りてくる段階で、そもそもの創発時の事情と、その事情を条件づける既存のパラダイムの「慣性」とのあいだのパラドキシカルな関係性のなかで再構成されるものと捉えたほうがよい。そこで以下では、政策パラダイムとしての流域主義の形成過程を、河川行政における「現場」の実務環境におけるそのときどきの状況と、それに条件づけられた新規事業展開とを関係づけながら跡づけてみる。

Ⅲ 流域主義の形成過程

1) 流域主義の源流—「総合治水」—

さきに触れたように、河川行政における流域主義への転換の起源は、1970（昭和45）年前後に遡ることができる。それは、当時の社会情勢や官僚制機構内部の諸事情からなる実務環境上の必要性と密接不可分に形成されてきた。

明治以来、河川管理者として河川行政を司ってきた建設省は、他省庁に比べて「公物管理」、すなわち、河川や道路、官庁の庁舎、国営公園などの国有財産を適正に維持管理するという役割が占める比重が高い〔天野・城山、1999：146〕。したがって、その行政展開にあたっては、「公物」をとりまく社会情勢の変化や、それに対する社会的要請に 대응するという側面が大きく作用しているとともに、そうした社会情勢と連動した官僚制機構内部の動きが、河川行政の実務環境に大きな影響を及ぼしているのである。

そして、日本において「公物」としての河川の社会的位置づけが大きく変化しはじめるのが、1970（昭和45）年前後であり、それを背景とした河川をとりまく各省庁の動きが、河川行政の実務環境に対して、既存の河川管理のあり方からの転換を迫ることになるのである。そうした、当時の河川行政の実務環境に対して大きな影響を及ぼしつつあった問題として、以下の3点を指摘することができる。

1つめは、高度成長期の後半、とりわけ1970年代（昭和40年代後半）から深刻化してきた、「スプロール化」と呼ばれる無秩序な都市化の進展による、都市河川における治水上の危険性の増大である。すなわち、上流地域におけるニュータウン等の大規模開発あるいはスプロール（虫食い）的な開発による流出率の増大、流出の集中化に加えて、都市圏域の拡大した下流平地部においては、人口資産の増大と反比例して従来の遊水地域が減少することによって、低地部の都市水害の危険性が一層顕著なものとなってきたのである〔安芸（他）、1978：100〕。

河川のすぐそばで、河川の敷地より2メートルぐらい低い沼地が、ある日突然どんどん市街地になっていくんですね。あちこちから建設残土を持ってきて今度は高く埋め立てるわけです。そうすると今度は既成市街地のほうにどんどん水が行くんです。それこそ夕立ぐらいで水害が起こっているわけですね。これは何とかしなきゃいけない。〔小阪（他）、1998：24〕

こうした、都市河川における治水安全度の低下問題は、とりわけ、1974（昭和49）年の多摩川に続き、石狩川、そして長良川と、3年連続で都市部を貫流する大河川の大破堤が続いたことで、河

川行政の実務環境に切迫した危機感をもたらした。

当時は、長良川が破堤し、河川局は3年連続の大破堤だったため大ショックで、本省では「もうこの際、恥も外聞もない、打って出るんだ」ということになった、と現場で聞きました。[小坂（他）、1998：24]

そのような都市水害に対する危機感のもと、建設省河川局は、京浜地域を流れる鶴見川などをはじめ、市街地化が急速に進みつつあった都市河川地域での宅地開発規制や遊水地対策などを含む総合的な治水対策を打つべく、「総合治水対策」に向けて動き出す。そして、河川局からのそうしたアクションは、隣接部局である都市局、住宅局からの「猛攻撃」にあいながらも、国と流域自治体ならびに関係機関による河川整備計画の協議機関である「流域協議会」の設立にまでいたる。

小坂 …（略）…流域を取り込んで、ただし、都市局、住宅局の了解がなきゃ困るということで、それで施策の名前を「総合治水対策」という名前にしておけば省全体として考えられるんじゃないか、というようなことから相談してつくった言葉なんですよ。…（略）…ただ、しかし、名前はともかく、内容の方は、そんな簡単にできたものじゃなくて、都市局、住宅局から猛攻撃がありまして、流域協議会というものをつくるどころまでこぎつけるのに、非常に苦労があったように思いますね。

松原 確かに、私は都市局にいて、その持ち込まれたときの雰囲気を知っていますが、都市局から見れば、一体河川局はどこまで入ってくるつもりなんだろう、という警戒感があったんですよね。…（略）…それまで河川局が、河川区域の中だけにとどまって、排他的に寄せつけない代わりに、そこから先は口を出さないという伝統を変えたものですから、各局は少し戸惑ったんじゃないでしょうかね。[小坂（他）、1998：23-24]

2つめは、第1点と関連して、都市部の治水管理上無視できない規模で進展してきた下水道との整合性問題であった。1970年代初頭（昭和40年代中頃）、都市部の河川流域の急速な市街化とともに下水道予算が急激に伸び、都市河川の治水の進捗状況とのアンバランスが現れてきたため、下水道行政を担当する建設省都市局とのあいだで、河川と下水道との行政管理区域の線引きがおこなわれる。

昭和48年ちょうど私が都市河川対策室長のとき、下水道部と相談して、流域面積2平方キロで一応区切ったのが、河川と下水道の区切りを決めた最初じゃなかったかと思います。[小坂（他）、1998：20]

そして3つめは、1960年代後半（昭和40年代）の水質汚濁問題の社会問題化を背景として、1970（昭和45）年の第64回国会、通称「公害国会」において成立した「水質汚濁防止法」が、そのとき同時に設立された環境庁の所轄とされたため、同じく水を取り扱う省庁として“水質行政”に乗り遅れたことによる、水質汚濁問題への対応の緊急性である。例えば、公害国会の数ヶ月前に、建設省は河川法のなか（29条）に水質保全措置を講ずる政令を定めているが、これは、当時の水質行政

への国レベルでの動きに何とかして出遅れまいとする河川行政サイドの危機感を如実に示しているといえるだろう²⁾。

河川への排水は一種の河川使用であること、河川の水量は一体不離の関係にあること等から、河川への汚濁水の排水規制は、河川管理者が行うのが適当であるとして積極的に水質保全に乗り出すことを示したものでして水質保全二法（水質汚濁防止法のもととなった「公共用水域の水質に関する法律」と「工場排水等の規制に関する法律」の2つを指す）とのかね合いで制定まで非常に難航しました。[安芸（他），1978：101]（カッコ内は筆者）

こうした経緯を経て、1980（昭和55）年、建設次官通達「総合治水対策の推進について」が出され、その1年後、河川審答申「河川環境のあり方について」が出されるに及んで、従来の河川管理という「線の行政」から、都市経営にも関わる「面の行政」が謳われることとなる。このうち、河川審答申においてはじめて、河川行政の取り扱う領域として、「治水」、「利水」に加えて「河川環境」が明示的に示されることとなった。そして、「河川環境は、その管理が治水および利水の管理と一体不可分で、これらは総合的に行われるべきものであることから、河川管理者において一元的に管理されることが妥当である」と、治水・利水・河川環境の各機能を三位一体で総合的に管理していく方向性が打ち出され、それをもって、この答申の出た年は「河川環境元年」と位置づけられることとなる[河川審議会答申，1981]。

つまり、「総合治水」とは、都市化の進展による都市治水問題の深刻化と水質汚染の社会問題化などが契機となって、水系一貫主義からの脱却と、とくに都市部における治水管理の面的展開が必要急務となったことから提出されたわけである。これが、河川行政における流域主義への転換の第一歩である。

2) 行政用語としての「流域」「環境」

ただし、ここで確認しておかねばならないことは、「流域」にせよ「環境」にせよ、それらの言葉は、すくなくとも河川行政の実務環境のなかでは「行政用語」として用いられているという点である。ここでいう「行政用語」とは、行政という一社会領域においてのみ通用するような、特殊な用語や言い回し、あるいは特殊な意味内容を備えた言葉、すなわち「社会的特殊語」のことを指す³⁾。そして、河川行政においても、省内あるいは現場の専門家集団の間だけで通用し、部外者にはほとんど意味不明な“符丁”のレベルから、社会一般に流通する日常語のレベルにいたるまで、さまざまなレベルにおいて「行政用語」が流通している。例えば、建設省内のみで用いられる「レク」、「ポンチ絵」、「アロケ」⁴⁾などは、実務に携わる社会集団内だけに通用し、部外者にはその意味のイメージすら湧いてこないような「隠語（jargon）」のレベルに相当する行政用語といえる。また、「水循環」や「まちづくり」などは、河川行政の現場や政策パラダイム、あるいはその周辺の社会領域から生まれた政策用語（造語）だが、一般社会に流通し市民権を得ていくオリエンテーションをはじめから有する点において、「術語」のレベルに相当する。いっぽう、これらの「行政用語」に比べると、「流域」や「環境」という言葉は、すでに一般社会で流通し、それがわれわれに喚起させるイメージにある程度の広がりがある「常語」でもあるだけに、それが施策の現場で用いられ

る特殊な意味合いには気づかれ難いといえるだろう。

しかし、いまみてきたような「流域治水」へといたる展開のなかで、「流域」や「環境」の意味内容は、現場の実務環境のなかでいわば“隠語化”されて流通していたのである。このような観点から、当時の現場の実務環境において「行政用語」としての「流域」の指す意味内容について考えてみると、「流域」とは、“治水にかかわるかぎりでの都市部における河川および河川周辺部”を指していたということをわれわれは確認しておかねばならない。そして、そうした意味付与は、流域協議会設立をめぐる建設省都市局・住宅局、あるいは下水道問題をめぐる建設省都市局との調整問題のような、“隣接水行政部局との線引き問題”という“事情”ときわめて密接に結びついていたのである。

同様の“事情”は、「環境」という言葉にも当てはまる。すくなくともこの時期における「環境」とは、「行政用語」としては、もっぱら治水とは切り離された“都市河川における河川水の水質問題”を指していたのであり、それは、水系一貫主義の時代を通しておこなわれてきた近代主義的河川管理のあり方そのものを、自然環境と人文・社会環境を含めた意味での環境の観点から根本的に見直すまでの視野を獲得するにはいたっていないのである。じっさい、当時の河川局長は、局内での雰囲気は次のように振り返っている。

河川管理に環境という問題が入りだしたとき、「環境とは一体何だ」という議論をあまりしないままに、見よう見まねで始まっちゃったというようなところがありました。

[小阪（他）、1998：20]

そして、当時の河川行政が、都市河川の水質問題というかたちで「環境」という新規要素を、「見よう見まねで」取り込まねばならなかったのは、新たに水質行政を扱うことになった環境庁という“隣接水行政省庁との線引き問題”への対応の緊急性という“事情”があったからなのである⁵⁾。

このように、たとえ政策パラダイムレベルで「流域」や「環境」が「常語」的コンテキストにおいて用いられ、その観点から新たな河川行政の方向性が理念化されたかにみえても、それが施策として「現場」レベルへと降りてくる局面では、そもそもの創発時の実務環境をとりまく事情の“慣性”に引きずられてその理念は再構成され、事業として具体化されていくのである。つまり、通達や答申のかたちでまとめられた「流域」という「面の行政」や、「環境」という「治水・利水と一体不可分」な総合的河川管理という理念は、施策の「現場」レベルでは、“隣接水行政省庁／部局間の線引き問題”という実務上の課題への対応を主目的とするような、限定された利害関心（セクショナリズムの調整を通した河川行政のテリトリー確保）へとつねに引きつけられるかたちで再構成され続けていくことになるのである。

3) テリトリー問題と実務環境の文化

このように、流域への展開を目指し始めた1970（昭和45）年前後からの河川行政の実務環境は、“変化する社会環境のなかで河川行政のテリトリーをいかに確保するか”を至上課題とするかたちで動いてきた（あるいはそのようなかたちで動いてこざるをえなかった）といえる。それは、既存のテリトリーへの他省庁の“侵入”を排除し、同時に新たなテリトリーにおける他省庁／部局との

線引きをいかにすかといった両面におけるテリトリー確保であった。そして、「流域」や「環境」は、そうした実務環境のコンテキストのなかで「行政用語化」されていたのである。

ところで、日本の河川行政は、戦前戦後と一貫して、河川を「公物」をみなし、河川にかかわる「知」の独占を通じてその管理権限の一切を河川管理者（建設省河川局）に集中させることによって、河川の「公共性の独占」を目指してきた〔田中，2001〕。その歴史は、河川行政の実務環境に、「河川区域の中だけにとどまって、排他的に寄せつけない代わりに、そこから先は口を出さない」〔小坂（他），1998：24〕という、排他的で保守的なセクショナリズムの“文化”を根づかせてきたのである。同時に、そのようなセクショナリズムの文化は、水系一貫主義という河川管理方針，すなわち、「機械論的河川観」〔高橋，1984：5〕に基づく河道内の改修という河川事業のあり方を通じた「河道万能システム」〔高橋，1984：4〕の構築，を保障し続けてきたのである。

そうした、河川行政のテリトリーにかんする“排他的で保守的なセクショナリズム”に支えられた“実務環境の文化”という視点からみれば、1970（昭和45）年前後における河川行政の流域展開は、その行政対象の面では水系一貫主義以来の「線の行政」から「面の行政」へと、まったく新たな転換を示したようにみえるし、また政策パラダイムレベルでも、「流域」と「環境」の視点からの河川行政の再編という、まったく新たな方針転換を示したようにみえるのだが、じつは「現場」レベルの“実務環境の文化”の面では、“転換”よりは“一貫性”のほうが目立つといえる。すなわち、この時点での流域への展開は、政策パラダイムレベルでは、河川行政の行政領域および施策方針の転換を示していたが、“排他的で保守的なセクショナリズム”という実務環境の文化はほとんど変化しなかったのである。

そして、こうした変化と一貫性のパラドキシカルな同居は、「総合治水」のその後の展開過程にも影響を与え続けていく。その影響とは、“治水・利水・河川環境の各機能を三位一体で総合的に管理していく”とした政策パラダイムレベルでの「総合的管理」という理念とはうらはらに、「現場」レベルでは治水行政と河川環境行政とを相互に別個の事業として区別する傾向となって表れる。

4）「総合治水」と機械論的河川観の温存

河川行政の流域展開を宣言した1981（昭和56）年河川審答申から数年後、1985（昭和60）年度の建設省重点施策に「低地都市防災総合計画スーパー堤防整備」がもちあがる。「スーパー堤防」とは、後背地に人口・資産が稠密に集積した大都市を抱える河川において、計画規模を上回る洪水（超過洪水）が発生しても堤防の決壊による甚大な被害を回避するために整備する幅の広い堤防のことを指す。この「絶対に破堤しない」〔望月，1991：55〕スーパー堤防は、従来とは全く異なった新しいタイプの堤防であり、「新たに堤防となる私有地等の通常の土地利用との調和を図るため堤防敷地の用地買収せず、堤防幅を広げることにより越水，浸透，地震等に対する強化を図るとともに，新たに創出された堤防天端（てんば）上の広大な土地においては，周辺の都市整備と一体となった良好な都市空間と水辺空間を創造することのできる」〔斉藤，1991：60〕（カッコ内は筆者）ものとされている。つまり、「スーパー堤防整備」とは，利根川，淀川などの大河川下流部の宅地開発の進んだ地域に，河川区域からさらに堤防の高さの30倍程度（100～300m）外側の「流域」にまでわたる巨大な幅広の堤防を築き，同時に「まちづくり」（「流域」内の既存住宅地と堤防上での新規住宅地の区画整理と再開発）をおこなうという，壮大な治水土木工事のことを指す（図3）⁶⁾。

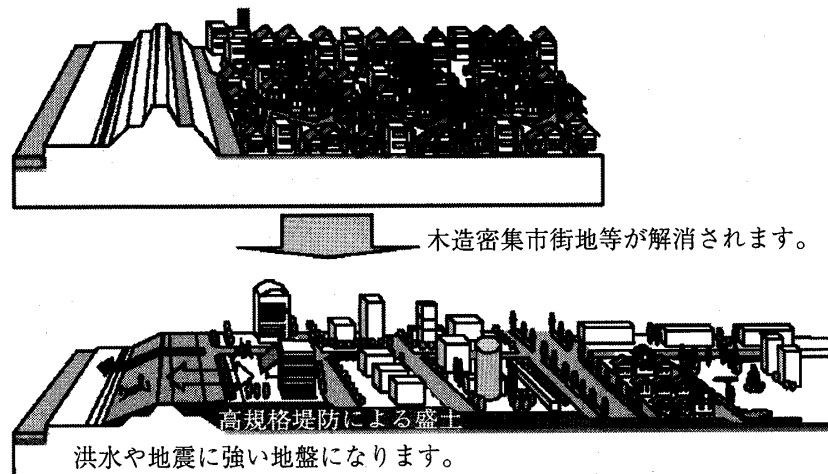


図3 スーパー堤防のイメージ
(国土交通省「平成15年度 河川局関係予算概算要求概要(案)」より転載)

これはその後、1987(昭和62)年度から全国5河川(利根川、荒川、江戸川、多摩川、大和川、淀川)で実施されることとなる。また、同年度における新規施策として「地下ダム総合開発事業⁷⁾」が提出されるなど、都市治水に焦点を当てた巨大治水施設の建設が推し進められることとなる。

このスーパー堤防整備事業は、「絶対壊れない」堤防の建設によって、河道外へ一滴たりとも水を漏らさず、都市部河川の流下能力を高めるという、水系一貫主義以来の「機械論的河川観」の極致とでもいいうる巨大設備型の治水事業であるといえる⁸⁾。これが可能となったのは、住宅密集地を流れる大河川「流域」にかかわる建設省内部局(河川局・都市局・住宅局)間の調整に際して、河川局がイニシアチブをとることにある程度成功したという、実務上の障害がクリアされたことによる。このことは、「総合治水」への転換を促した実務環境の事情のうち、都市河川の流域治水を進めるに当たって実務上の障害となっていた“隣接水行政部局との線引き問題”をクリアし、河川行政が都市河川流域へと「治水テリトリー」を拡大させたということを意味する。そして、この「治水テリトリー」の拡大は、「機械論的河川観」のテリトリー拡大を意味した。このような意味において、河川行政の「流域展開」は、「機械論的河川観」の排他的適用領域の拡大をもたらしたといえる⁹⁾。

5)「総合治水」と「環境」関連事業の冗費化

河川行政の流域展開を宣言した1981(昭和56)年河川審答申が出された1980年代(昭和50年代後半以降)は、「環境の時代」、あるいはまた「余暇の時代」として特徴づけることができる。そして、そうした社会意識の高まりを背景として、河川行政の「環境」関連事業への取り組みは新たな展開を示し始める。

高度成長期の“負の遺産”として深刻な社会問題となった公害問題が、種々の公害対策法の制定や環境庁の設置などによって一応の終息をみたとされるこの時期以降、河川行政に対する世間の評価は、「三面コンクリート張り」という表現に象徴されるような、従来の近代主義的河川管理思想に対する批判として盛りあがりだす。それへの対応として、1990(平成2)年度の建設省重点施策として「多自然型川づくり」が導入されはじめる。これは同年、「多自然型川づくりの実施要領」

として河川局治水課通達のかたちで出されることにより、河川行政の事業として本格的に導入されることとなる¹⁰⁾。その後、1994（平成6）年に「多自然型河川工法設計施工要領（暫定案）」がまとめられる頃には、全国での実施箇所数は2,000を超え、実施延長は約240kmに達するまでになる[増田・池内, 1999: 24]。

この「多自然型川づくり」とは、「従来のむき出しのコンクリートによる護岸（典型的には河床もコンクリートで固める『三面コンクリート張り』）」を否定し、自然石や柳の木などを利用し自然との調和を目指した『環境の時代』にふさわしい治水（河川改修）方式」[田中, 1997: 60]といわれる（図4）。しかし、この「環境」に志向した新たな河川改修法は、「マニュアルを持たないことを是とし、技術者の創意工夫による試行錯誤が川づくりの基本である」[高橋, 1999: 8]とされるように、明確な技術指針をもたない実験的な事業としてスタートした[関, 1994: 20-21]。そのため、1997（平成9）年度を初年度とする「第9次治水7箇年計画」のなかで、「コンクリートの見えない川づくり」が謳われているが、まさにその「コンクリートの見えない」という表現に象徴されるように、当初はもっぱら景観上の河川改修法であったといつてよい。

多自然型川づくりは護岸を変えればいいんだとか、多分最初はそういうところから始まったと思いますが、そこにとどまっていたは非常に問題であると。[玉井（他）, 1997: 30]

いっぽう、環境庁との線引き問題に端を発して導入された水質行政は、「流水保全水路」事業による本川河道内の「水質浄化施設整備」というかたちで独立することになる。こうして、河川行政における「環境」関連事業は、水質行政がセクショナリズムの文化に包摂されて受け継がれ、「多自然型川づくり」事業という名の景観事業がセクショナリズムの制約を比較的受けないかたちで新規に導入されるという構図ができあがったのである。

また、いわゆる「リゾート法（総合保養地整備法）」制定（1985年）に象徴されるような、1980年代中盤以降の「余暇の時代」を背景として、まちづくりや福祉の観点からの都市河川整備がおこなわれ始める。例えば、「ふるさとの川モデル事業」（1987年）では、街づくりや良好な水辺環境の

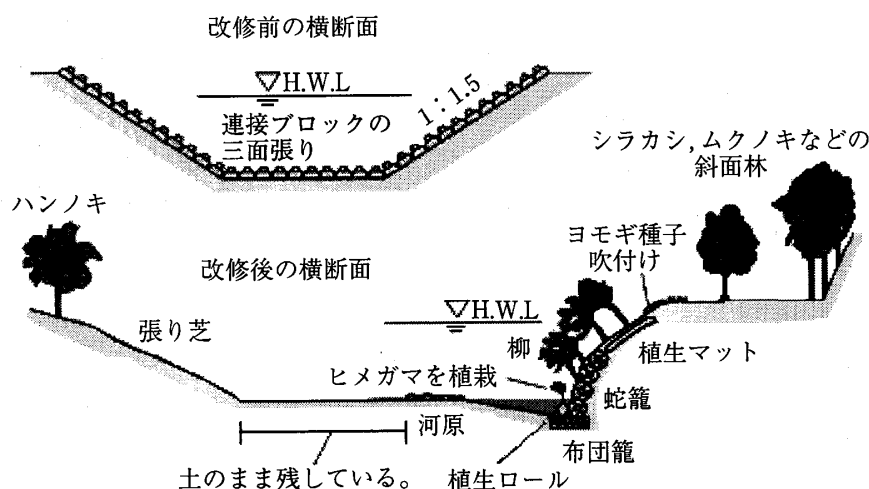


図4 多自然型川づくりの例（神奈川県引地川の事例）

（財団法人リバーフロント整備センターHP [http://www.rfc.or.jp/kawa/kawa_f.html] より転載）

創出が目指され、「まほろばの川づくりモデル事業」(1993年)では、老人や障害者にとって近づきやすい川辺整備による「福祉の川づくり」が目指されるなどしている〔河川情報センター, 1998a〕。

ただしそれら新規事業の具体的内容は、おもに景観面での自然さを演出したり、河川への安全なアクセスを確保するための新たな施工法の開発であり、その意味で、エコロジカルな視点、あるいは人と河川との歴史・文化的なかわりの視点に基づいた河川行政の抜本的見直しというよりは、河川の「親水」施設化のことを指していたといえてよい。そのことは、河川審答申をうけて、1983(昭和58)年から策定された「河川環境管理基本計画」に表れている。すなわち、そのなかで考えられている「環境」とは、ゾーニングの発想のなかで、しかも多分に親水的なものにとどまっているといえるのである。それは、各環境整備ゾーン名(人工整備ゾーン、施設利用ゾーン、整備自然ゾーン、自然利用ゾーン、自然保全ゾーン)のどこにも、河川と地域固有の歴史や文化や生業との結びつき(人文・社会環境)の視点が反映されていないことからわかる〔糠沢・山口, 1985: 37〕。

こうして、河川行政における新たな事業展開は、総合行政を目指す「流域」=都市河川における面的展開と、「環境」=河川水の水質改善に加えて、「親水」=自然で近づきやすい都市河川の景観・設備整備という要素が付け加わることとなる。ただし、そのような景観上・設備上の整備は、総合行政の基調である都市河川における治水問題への対応、すなわち都市化の無秩序な進展による都市河川の治水対策を最優先させたうえで、その余りとして“冗費”的な位置づけにあったといえる。こうした、「環境」関連事業の位置づけをみるかぎり、それらは河川行政の本流からは切り離された「余り」、すなわち「冗費」的な位置づけにあり、その両者は、明確な優先順位に基づいた「相互隔離的な並存」〔田中, 1997: 67〕のかたちで棲み分けられていたといえる。

何か治水というと流量を流すことだけが治水本来の仕事であって、河川の自然な姿を保存するとか高水敷を利用するとかいうことは何か副次的なものだと感覚が河川屋さんにはあるような気がするんです。〔安芸, 1978: 115〕

衣食足りて礼節を知るという言葉がありますが、ある程度治水が進んでからでなければ、それを超えて手広く外へ出ていくという方向に、なかなか変換しにくいのだらうと、私は思っているんですけれどもね。〔小阪(他), 1998: 27〕

つまり、1980年代(昭和50年代後半以降)の「総合行政」は、“「環境」関連事業の冗費化”と、“機械論的河川観の温存”という2つの相互に独立した事業展開方向を「現場」の実務環境にもたらすことによって、治水を中心とする「基幹的領域」と、「環境」関連事業を中心とする「冗費的領域」の暗黙の事業区分を発達させることとなったのである。

6) 「環境」の事業化がもたらした「現場」の意識変化

ただし、「多自然型川づくり」事業にみるように、「環境」関連事業が冗費的領域としての位置づけにあることは、セクショナリズムの“事情”に縛られない、より自由な発想と実験を許容することをも意味する。加えて、1980(昭和60)年代後半以降、水害による死者数は年平均100人未満に減少する〔国土交通省河川局, 2003〕とともに、「余暇」や「ゆとり」に対する国民的ニーズの高ま

りなどを背景として、1987（昭和62）年度からはじまる「第7次治水事業5ヵ年計画」では、「うるおいとふれあいのある水辺環境の形成」を計画目標のひとつとして設定するなど、従来型の近代主義的治水整備事業の枠組みを超えるような事業展開への比重が高まってきた。

例えば、1987（昭和62）年度に設立された財団法人「リバーフロント整備センター」は、「水辺空間のあり方、水辺空間の保全と利用、水辺空間の整備等水辺空間に関する技術開発および調査研究を総合的に実施する」研究機関として、先に述べた「高規格堤防・超過越水対策」のみならず、「流水保全水路・水質浄化対策」、「ふるさとの川整備事業」、「海岸・河口・港湾」、「地域開発・都市開発」、「多自然型川づくり」などに対する調査研究、技術開発をおこなってきている〔リバーフロント整備センター、1997：55-60〕。たしかに、これら調査研究区分のありかたをみるかぎり、先に指摘した基幹領域と冗費的領域の区分をそのまま表しているといえるが、そうした調査研究の蓄積が、「現場」の河川技術者の意識を徐々に、しかし着実に変えてきたこともまた事実なのである。

（多自然型川づくりが）現場の技術者に与えた影響も相当大きいと思うんですね。…
（略）…今まではバシッと張った護岸がきれいだと思ってたんだけど、最近そんなのをきれいと思わなくなった人が増えてきています。川の見方自体も随分変わってきています。

〔玉井（他）、1997：23〕（カッコ内は筆者）

そのほか、自然環境に配慮した川づくりの試みは、1991（平成3）年から「魚がのぼりやすい川づくりモデル事業」、1993（平成5）年から「ダム水環境改善事業」、1996（平成8）年には「砂防ダムのスリット化¹¹⁾」の試みなどが、おもに河川内の生物環境（とりわけ魚にとってのそれ）維持の観点から徐々に検討ならびに事業化がなされてきた¹²⁾。これらは、これまでの近代主義的河川管理思想の下で、ダムやコンクリート護岸などにより人為的に改変させられてしまった自然環境を回復・復元しようとする目的でおこなわれるもので、いわば“自然河川に対する補償事業”としての意味合いが強いといえる。その意味では、近代主義的治水工法を前提とした、その“部分修正”としての「環境」の事業化にすぎないといえることができるが、こうした取り組みが相次いでおこなわれるということ自体、「現場」の意識変化が着実に生じつつあることを示しているともいえるのである。

さらにこの時期において、長良川河口堰建設をめぐる、環境保護の観点から巻き起こった大規模な反対運動と、それに惹起されるかたちで、ダム建設をはじめとする大規模公共事業に対する批判的な世論が高まったこと、また、河川敷のオープンスペースの利用法など、「公物管理にかかる市民からの要請の多様化」〔天野・城山、1999：163〕などが背景となって、これまでの河川行政の事業決定手続きの見直しが促されることとなる。例えば、1995（平成7）年に、「ダム等事業審議委員会制度」が発足し、ダム建設計画の策定から実施にいたる手続きのなかに、河川管理者以外の専門家による審議会を位置づけ、そこで事業計画の妥当性についての評価をおこない、意見として反映させる制度がつけられる¹³⁾。ただしこの段階では、“市民へのアカウンタビリティの確保”という観点からは満足のいくものではなかったのも確かである。例えば、福井県で計画中的「足羽川ダム建設事業審議委員会」のメンバーは、地元自治体の長を中心として構成されており、そこには河川工学や生態学の専門家がひとりも入っておらず、審議経過の公表もきわめて不十分な“御用委

員会”に近い側面もあった[小林, 2000]。けれども, 少なくとも, ダム建設などの大規模公共事業の実施にあたって, 河川管理者以外の者からの意見聴取の機会を設けることによって, “市民との連携”というあらたな方向性が模索され始めており, これは, 次に述べる河川法改正のあり方に大きな影響を与えることになる¹⁴⁾。

7) 河川法改正以降—河川行政から総合的な水行政へ—

こうして, 「総合治水」から始まる, 流域展開を目指した河川行政の約15年間は, 社会情勢の変化を反映する「現場」の実務環境による新規事業要素の創発と, セクショナリズムを基軸とする実務環境の“慣性”の狭間で, 治水という基幹領域への保守的な取り組みと, 「環境」という新規事業要素の冗費的な位置づけとの内部分化を伴いながらも, 徐々に「現場」の意識を変革しつつ進行してきた。

そして, こうした経緯の末に, 本稿冒頭に紹介した1996(平成8)年の河川審答申が出され, 本稿で「流域主義」としてまとめた政策パラダイムを反映させるかたちで, 1997(平成9)年5月, 「河川法の一部を改正する法律案」が国会で可決成立し, 1964(昭和39)年以来条文自体に手をつけられていなかった河川法の改正にいたる。

この改正河川法における主な改正点は, 法の目的に, 従来の治水・利水に加えて「河川環境(水質, 景観, 生態系等)の整備と保全」を位置づけたこと, 環境と調和のとれた治水・利水対象として, 河川堤防沿いの河畔林とダム貯水池周辺の湖畔林を含めた「樹林帯制度」を新たに設けたこと, 政策パラダイムレベルで提出される「河川整備基本方針」から現場レベルでの事業の実施のあいだに, 学識経験者・地方公共団体の長・地域住民等の意見を取り入れた「河川整備計画」の策定を義務づけたこと, また河川管理者は情報提供に努めることが義務づけられたこと, などを挙げることができる。要するに, 河川法改正の主な眼目は, ①河川行政に環境への配慮の観点を導入したということと, ②実質的に都市河川周辺部を意味していた「流域」概念を拡張したこと, ③事業立案から実施にいたるプロセスのなかに, 地域住民や国民へのアカウンタビリティ(説明責任)を制度的に組み込んだこと, の3点である。

その後, 1999(平成11)年には, 「新たな水循環・国土管理に向けた総合行政のあり方について」と題された河川審答申が出される。そこにみられるさまざまな提言は, 内容的には1996(平成8)年答申と大きく変わらず, その発想を発展させたものと考えられるが, 「流域」という視点は, 「水循環」というより包括的な概念に置き換えられ, 現行の水に関わる行政のセクショナリズムを越えた「総合行政¹⁵⁾」による施策展開が打ち出されている。

例えば, 「流域の健全な水循環の構築」にかんしては, 「流域において雨をしみこませる, ためる, ゆっくり流すような河川の領域を越えた水流出マネジメント」が提案されている。また, 従来は厚生省(現・厚生労働省)がその水質にかんして主務官庁であった地下水についても, 「水使用の合理的再配分, 地下水の適正な利用や規制といった従来の体制を越えた合理的利用を行う水供給マネジメント」が提案されている。さらに, 河川をめぐる水循環系にとって無視できない土砂管理の課題にかんしても, 「流域の源頭部から海岸の漂砂域までの一貫した土砂の運動領域を『流砂系』という概念で捉え, 一貫した土砂移動の実態把握とともに, 適切な土砂流出の抑制及び下流への土砂供給などの取り組みを一体的に行う」ことが提案されている[河川審議会答申, 1999]。

こうして、1996（平成8）年河川審答申で示された「流域主義」は、その後わずか数年で、その事業範囲の側面においては、建設省河川局・都市局・住宅局、農林水産省、厚生省などのテリトリーにまたがる施策展開を目指すことを明確に宣言すると同時に、その事業内容の側面においても、環境に配慮しつつ、水も砂もコントロールしつつ流し、「超過洪水が来たときは破堤があり得るということ」[小坂他、1998：28]を前提とした治水方針を示すなど、もはや「河川行政」という言葉では収まりきらない、「国土マネジメント」として「総合的な水行政」が構想されるにいたるのである。

Ⅳ 流域主義の今後—政策パラダイム転換を超えて—

1) 流域主義という不可逆のプロセス

以上のような経緯を経て、1970年代（昭和40年代後半）からはじまった河川行政の流域主義への転換は、「総合行政」という名の「総合的な水行政」という射程を獲得し、現在にいたっている。ただし、これはあくまでも河川審答申や法に表明された、政策パラダイムレベルでの“転換”にすぎない。けれども、「現場」からの新たなアイデアの創発や実験を許容する建設省ならではの、「総合的な水行政」に向けたさまざまな取り組みや提言がおこなわれてきているのは確かである。

例えば、上流から下流にいたる社会的・文化的な人と水とのかかわりを「水回廊」として捉え、しかも複数流域を視野に納めた流域社会の創造を構想する「東日本水回廊構想」[建設省東北地建河川部河川調整課、1997]や、「持続的発展」の観点から、ダム湖周辺の水源地の地域振興や森林資源の涵養などを、その「管理段階」も視野に入れたかたちでサポートしていこうとする「21世紀の水源地域ビジョン」[建設省河川局水源地対策懇談会、1999]、また、近代主義的河川工法が導入される以前から培われてきた伝統的な河川管理技術を、河川と人との伝統的な生活・文化の観点から掘り起こそうとする試み[河川審議会管理部会河川伝統技術小委員会、1999]¹⁶⁾、さらには河川舟運の振興・再構築に向けた検討[河川舟運制度研究会、2001]など、河川法改正以前の行政用語化された「流域」観、「環境」観からは出てこないような、「流域社会」を志向した試みがさまざまにおこなわれてきている。また、1998（平成10）年に国土庁が策定した第5次全国総合開発計画「21世紀の国土グランドデザイン」では、「流域圏」という概念が明確に定義され¹⁷⁾、それを受けて、2003（平成15）年の社会資本整備審答申（「新しい時代における安全で美しい国土づくりのための治水政策のあり方について」）では、地下水や集水域の森林涵養など、さらに一歩踏み込んだ流域の管理方針が出されるにいたっている[社会資本整備審議会河川分科会、2003]。

こうした側面をみるかぎり、本稿で紹介した一連の河川審答申と河川法改正は、「流域社会」を志向した「総合的な水行政」に向けたさまざまな取り組みを活性化させつつあるとはいえるだろう。ただし、それらがはたしてどこまで、セクショナリズムに根ざした実務環境の文化と密接に結びついて強固に温存され続けている近代主義的河川管理思想との緊張関係を乗り越え、あるいは「流域」や「環境」の事業化の過程で生みだされた“基幹領域と冗費的領域”という暗黙の事業区分を超えて、真の意味での「総合行政」を実現する可能性を秘めているのかは、今のところ未知数である。つまり、政策パラダイム転換が実務環境と一体となった行政パラダイム転換へとどこまでつながっていくのかは、今後の展開を見守っていくほかないだろう。

けれども、本稿でみてきたような経緯を経て、河川を中心とする「流域社会」の創造を構想する

までになった河川行政が、かつての水系一貫主義に基づく近代主義的河川改修一辺倒へと“逆行”することも、保守的で排他的なセクショナリズムを剥き出しにして市民不在のかたちで事業を押し進めることも、もはやできないのは明らかであろう。ただし、それはたんに、河川行政の政策パラダイムが近代主義的河川管理思想の弊害を“反省”したからでも、行政手続のなかにアカウンタビリティを制度化したからでもない。もしもそういった言説レベルや制度レベルだけの“転換”であったとするならば、政策パラダイム転換は、「現場」の実務環境の“慣性”によっていつなんどきにでも“形骸化”させることができるだろう。

そういった言説レベルや制度レベルだけの理解に対して、本稿では、流域主義を志向した河川行政の歩みそのものが、結果的に、しかも不可逆的に、河川を中心とする流域の社会的性格を変化させつつあるがゆえに、河川行政の“逆行”はもはやありえないのだと考える。結論からいえば、流域主義への政策パラダイム転換と、それに方向づけられた施策展開のプロセスが、「公物」としての河川ならびに河川を中心とする流域の社会的性格を変化させる引き金を引いてしまったのである。それゆえ、河川行政の流域展開は、たんなる新規事業の付加過程を意味する地平を乗り越えて、政策パラダイムと実務環境を含めたラディカルな行政パラダイム転換への可能性を胚胎しているのだと結論づけることができる。

そのことを示すために、やや迂回するようではあるが、同様の政策パラダイム転換の比較事例として、農業行政における「環境」関連事業の取り込み過程を紹介する。

2) 農業行政と「環境」

本稿での基本的問題意識、すなわち行政が新たな事業展開を模索するなかで、本質的に抜本的な発想の転換が必要で、それゆえに既存路線と深刻な矛盾を潜在させているような事業対象をいかなるかたちで取り込むのかについては、農業行政における環境関連事業の取り込み過程が興味深い比較対象となるだろう。農林水産省は、建設省とともに「現場型」の政策形成過程を示す省庁ということができ[城山, 2002: 11], またともに、1970(昭和45)年前後から「環境」関連事業を取り込んできたという点でも共通している。

農業行政の事業名に「環境」という言葉が用いられ始めたのは、河川行政と同じく、1960年代後半(昭和40年代)から深刻化してきた都市化問題がきっかけであった。当時、農村を取り巻く状況は、都市近郊の農用地のスプロール化、すなわち農業に従事しないサラリーマン層向けの住宅地開発による「混住化」が急速に進行しつつあり、それによって混乱した土地・水利用を秩序づける必要性が生じてきていた。加えて、終戦直後の食糧増産期を乗り切って以降の農業行政(「基本法農政¹⁸⁾」)の基本課題は、農業と他産業とのあいだの生活水準格差の是正にあった。そこで、1970(昭和45)年から農業行政は「総合農政」を打ち出し、従来の圃場整備事業に代表される“生産基盤整備”に加えて、都市並みの生活関連インフラストラクチャも整備(“生活基盤整備”)しようとする新しい事業展開をはじめた。そうした流れのなかで、「農村環境基盤整備事業」や「農村環境施設整備事業」など、「環境」という言葉が農政関連の事業名に顔を出すようになるのである。こうした経緯からわかるように、これら「環境」を冠した新規事業の実質的内容は、農業集落道や農業集排水施設、農村環境改善センター、農村公園などの整備であり、「環境」という言葉は、農村集落の生活関連インフラストラクチャのことを指していたのである[吉田, 1994: 71-73]。

またこの頃から、農産物輸入自由化と米の供給過剰への対応策として「米生産調整対策（減反政策）」がはじまるが、そうした状況下で引き続き農業振興を図るため、「農林漁業の第三次産業化」に向けた検討がおこなわれる。そして、その検討の結果、1973（昭和48）年に「緑の空間計画」が提出される。これは、農村空間を、①生産空間、②生活空間、③自由時間空間、の3つに分けて、そのそれぞれに対して「環境」問題への対応を提唱するものであった〔緑の空間計画に関する調査研究会（編）、1973〕。すなわち、①生産空間（農地）にかんしては、土地利用区分の計画的配分と肥料多投防止という「環境」対策を、②生活空間（農村）にかんしては、生活基盤整備という「環境」対策を、そして③自由時間空間（余暇）にかんしては、リクリエーション適地の開発という「環境」対策を、それぞれ推し進めるというものであった。つまり、「緑の空間計画」は、「総合農政」による生産基盤整備と生活基盤整備という大枠を保持したうえで、新たに当時のレジャーブームに対応したリクリエーション開発を打ち出したものと理解することができる。したがって、ここで新たに取り込まれた「環境」とは、生産・生活とは明確に切り離された、「余暇」を意味していたのである〔吉田、1994：73-75〕。

その後、1980年代（昭和50年代後半）に入って、農政における「環境」という言葉は、「余暇」の時代を反映して、「むらづくり」や「アメニティ」といった言葉と結びつけて用いられるようになる。1980（昭和55）年、農政審議会は、「80年代農政の基本方向」と題した答申をまとめる。そのなかでは、「むらづくり」というキーワードが、“快適で・望ましい・創り出されるべき”居住「環境」を指して用いられるようになる〔吉田、1994：75-77〕。例えば当時、「農村総合整備事業の課題」として、以下のように「村づくり」が論じられていたのは、その典型といえよう。

今後、我が国が成熟化社会を迎えるにあたって、価値観の多様化とともに、「村の美しさ」とか「みどり」が次第に重要性を増してくるものと思われることから、農村整備は単なる道路、水路の機能の向上ばかりを追及するのではなく、アメニティ（快適性）を考慮したほ場と集落の景観の調和を図ることを検討しなければならない。たとえば、①集落内の建築誘導及び規制②名所・旧跡の保存③グリーンベルト、植樹、花壇等の整備を行い、村を活性化し、村を美しくする運動を事業の中で実施できるようにすることも一考に値する。〔全国土地改良事業団体連合会（編）、1982：45〕

こうして、「むらづくり」や「アメニティ」と結びついた「環境」は、農業や生活の本質とは相対的に切り離された、農村という居住空間の景観美化や観光施設化を目的とする新規事業名に頻繁に用いられる言葉となる。それらの新規事業は、しばしば「農村環境整備」という名称で呼ばれることとなるが、そうした事業要素は、実質的には生産・生活以外の「冗費」としての位置づけにあったといえる。その意味では、1980年代初頭（昭和50年代後半）の河川行政における「環境」関連事業の位置づけと同じく、基幹事業とは切り離された相互隔離的な並存による事業区分を農政内部に生み出したのだといえるだろう¹⁹⁾。

そのなかで、当時の農業行政において際立つ特徴点がひとつある。それは、「環境」という新規事業要素に対する農政自身の自己評価の様式にかかわる。「80年代農政の基本方向」以降、農政関係者のあいだから、かつての「総合農政」期における農村の生活基盤整備事業が、じつは初めから

アメニティを志向した「農村環境整備」であったとする回顧的評価が盛んになされるのである。

農村環境整備に関する施策が具体的に動き始めたのは、農業基本法以来、農業の近代化政策が推進される中で、…（略）…昭和45年に決定された「総合農政の推進について」においてであった。[永井, 1982: 55]

つまり、「環境」にかかわる新規事業の「新規性」が、実態としては冗費的領域にとどまってお
り、生態系や人文・社会環境を含めたエコロジカルな観点からの農政全般のあり方の抜本的な転換
にはいたっていないにもかかわらず、現実には集落排水事業やコミュニティ・センター事業であっ
た従来型の生活基盤整備事業との連続性を、「環境」という言葉の同一性のみを媒介として、回顧
的に担保するというレトリックが盛んに用いられたのである。こうした回顧的評価によって、農業
行政における「環境」関連事業の取り込み過程は、「環境」という概念そのものについての真剣な
検討を欠いたまま、さまざまな新規事業に対して「環境」という冠が付与されるかたちでおこなわ
れていった。つまり、1980年代（昭和50年代後半）の農政における「環境」という言葉は、既存路
線に沿った事業展開の“新規性”や“時代適合性”を表象しつつ、実際には、本質的に変化してい
ない行政の方向性を肯定強化する「マジックターム」として機能していたのである[吉田, 1994:
77-80]。

3) コモンズとしての「流域」「環境」

では、なぜ河川行政にはラディカルなパラダイム転換の可能性がある、1980年代（昭和50年代後
半）の農業行政においてはマジックターム化にとどまっていたのか。それを考えるには、生態系や
「二次的自然 (secondary nature)」の保全というテーマとかかわって、近年注目されてきている
「コモンズ (the Commons)」概念がヒントとなるだろう。

近年、生態学をはじめとする環境学の立場から、里山や水田など、人間が持続的にかかわること
によって特定の生態システムが形成・維持されてきた自然環境を「二次的自然」として捉え、それ
らが形成・維持されてきた社会的要因として、それらが有する「コモンズ」としての性格が注目さ
れている。また、環境庁が1994（平成6）年に策定した「環境基本計画」のなかでも、「農林水産
活動等様々な人間の働きかけを通じて」形成される環境を「里地自然地域」と呼び、その二次的自
然の保全を謳っている[環境庁企画調整局（編），1994]。ここで注目したいのは、「二次的自然」
としての生態系そのものよりも、その保全メカニズムとして注目されている「コモンズ」のほうで
ある。

「コモンズ」とは、「入会地」、「共有地」などと訳され、単一の経済主体（「私」）によって排他的
に所有されることなく、また国家（「公」）によって所有されることもなく、共同体などの複数の主
体によって利用・管理される一定地域およびそのほかの資源のことを指す。コモンズは、単一の主
体によって所有されていることもあれば、特定の集団や、あるいは不特定多数の主体によって共有
されている場合もある。ただし、単一主体による所有の場合であっても、コモンズであるかぎりは
排他的所有ではなく、特定の集団や不特定多数の主体によるアクセスが可能である。さらに、コモ
ンズが供給する資源の属性によって、アクセス可能な主体の範囲も異なってくる。このような特性

に照らせば、コモンズには、土地や森林、河川などから、海洋や大気、さらには知識や文化まで、性格の異なったさまざまな対象が含みこまれることがわかる。ちなみに細田は、このように多様な対象を含みこんだコモンズ概念を、アクセス可能な共同体の観点から「囲い込めないコモンズ」と「囲い込むことができるコモンズ」の2つに整理している〔細田、2001：2－3〕。

「囲い込めないコモンズ」とは、誰でも、いつでも当該資源を利用可能（オープンアクセス）であるという意味で、その利用者を特定化することができないようなタイプのコモンズを指し、大気、山間地、河川、海洋などがそれにあてはまる。このタイプのコモンズは、「アクセスする資源利用者が当該資源（コモンズ）の容量に比べて多すぎる場合、持続的に利用することが難しい場合がある」〔細田、2001：2〕²⁰⁾。

いっぽう、「囲い込むことができるコモンズ」とは、共同体の構成員のみがアクセス可能なコモンズであり、日本の入会地、イギリスのオープンフィールド（開放耕作地）、水利の場としての河川、魚の養殖場などがそれにあたる。このタイプのコモンズは、コモンズ利用のためのルールが共同体の構成員によって遵守されるかぎりにおいて、その持続的利用が可能である〔細田、2001：3〕。

ただし、コモンズが囲い込まれるかどうかは、コモンズが供給する資源の属性に依存している。つまり、同一の対象であっても、その対象がコモンズとして供給する属性によって利用主体のアクセスが制限されるかどうかは異なるのである。その意味で、コモンズの囲い込みは相対的である。たとえば、「水場で遊ぶということにかんしては、多くの河川は、オープンアクセスであり、囲い込むことのできないコモンズである。ところが、水利の場としては、水利用の共同体によって水利権が確定しており、囲い込まれたコモンズということになる。同じ河川であっても、河川の供給する資源の属性によって、囲い込むことができるか否かが異なってくるのである」〔細田、2001：3〕。

また、コモンズが、コモンズとしての資源を持続的に供給可能であるかどうかは、囲い込みの有無にかかわらず、広い意味での“調整”が鍵を握っているといえる。「囲い込めないコモンズ」の場合であれば、それはオープンアクセスの程度と資源容量とのあいだの調整、あるいはアクセスの限度と利用のあり方についての調整がいかになされるかが重要であろうし、「囲い込むことができるコモンズ」の場合であれば、アクセスできる共同体成員の範囲や、コモンズの持続可能性を保障するようなルールの策定とその承認にかかわる調整が重要となるだろう。さらに、同一の対象であっても、どの資源属性を囲い込み、どの資源属性をオープンアクセスとするか、あるいはまた、どの資源属性にどの主体のアクセスを割り当てるかなどの調整も必要となってくる。このように、コモンズが持続的に利用可能で、かつそれゆえにその価値を維持し続けうるかどうかは、囲い込みの有無にかかわらず、コモンズへの多様な主体のアクセスにかんする、広い意味での“調整”にかかっているのである。

このように考えるならば、本稿でとりあげた河川行政が取り込もうとした「流域」や「環境」の本質は、コモンズとしての性格にあったということができよう。例えば、河川行政が取り込もうとした「流域」にかんしていえば、市街化の進んだ河川周辺部（「流域」）の住民、「流域」を“管理”する都市計画担当局という主体、河川整備計画に関与する“学識経験者”や地域住民など、多様な主体による持続的関与、あるいは利用がいかに保障されるかが、「流域」へと“手を伸ばそうと”した瞬間から生じた行政実務上の本質的な課題であり続けてきたと言い換えることができるだろう。また、「環境」の取り込みにかんしても、隣接水質省庁からはじまって、河川環境の景観

的価値を享受する“市民”や、回復・保全された河川生態系のもつ価値を享受するさまざまな主体にいたるまで、「環境」に絡んだ行政展開は、ますます多様な主体が関与する方向で進んできたといえる。

逆にいうと、流域主義への展開が多様な関与主体を取り込んで（取り込まざるを得なくなつて）いく過程は、コモンズとしての流域が潜在させている多様な資源価値を掘り起こすことにもつながってきた。例えば、河川の水質から景観的価値、そして良好な生態系から歴史・社会・文化的な人とのかかわりの豊かさへと、流域主義への展開は、コモンズとして多様な主体がアクセスしうる多様な資源価値を“発見”してきたのである。

同様の事情は、農業行政にとっての「環境」にも通じるはずであった。水田や農村のたたずまいなどが、「二次的自然」としての固有の生態系や“日本らしい”国土景観といった価値において、現在ではコモンズとして注目されてきていることはいうまでもないだろう。ただし、さきに紹介したように、農政における「環境」関連事業の取り組み過程は、お世辞にも“コモンズとしての環境”の取り組みや、“コモンズとしての農地や農村空間”の価値の発掘とはいえないあり方であった。

ではなぜ、河川行政においてはコモンズの事業化という方向に進み、農業行政においてはそうはならなかったのか。それを以下では、両者の行政対象の性格とそれに起因する行政のあり方の観点から説明してみたい。

4) 農業行政にとっての「環境」—コモンズのマジックターム化—

農業行政が「環境」を新規事業要素として取り込むとはどういうことを意味したのだろうか。一見、農業行政は、河川行政と同じく、農地という自然物（二次的自然）を相手にした行政であると捉えられがちである。たしかに、田畑は緑豊かな自然を感じさせ、水田のある風景は日本人の“原風景”としてイメージされる。しかし、農業行政にとって農地は、戦後から長きにわたって、自然物である以前に、農家によって私的所有された、“農業という産業の基盤”として意味づけられていたのである。

このことは、1961（昭和36）年に制定された「農業基本法」における農業政策目標に直接表現されている。そこでは、①農業と他産業との所得の均衡を図ること、②農業の生産性の向上と選択的拡大を図ること、③農業構造の改善、の3点が掲げられていた〔全国土地改良区事業団連合会、1982：48〕。これらが意味しているのは、産業としての農業の振興と、その担い手である農家というクライアントの保護の2点である。つまり、基本法農政という政策パラダイム下での農業行政の施策対象は、なによりもまず農業という産業の担い手としての農家であり、そして農家によって所有された産業基盤としての農地であり、農家の居住地としての農村であった。したがって、農業行政の扱う農業が、農地という二次的自然を相手にした産業であることは確かであるが、こうした位置づけのもとで、農地はあくまでも農業という“産業の基盤”であるとともに、農業という産業を支える農家というクライアントの“私的所有地”、すなわち「私物」として扱われ続けてきたわけである²¹⁾。

したがって、このように農地を“私的所有された産業の基盤”として捉えてきた農業行政が、「環境」を事業展開のなかに取り入れることは、それまでの農業行政のあり方とまったくなじまない新規要素の取り入れを意味していたのである。すなわち、現在でこそ農地や農村の風景は、訪れ

る者に自然とのふれあいや安らぎを感じさせる「コモンズ」としての価値から評価されてきてはいるが、1980年代（昭和50年代後半以降）までの基本法農政パラダイムを基軸とする農業行政においては、農地や農村を、コモンズという視点はおろか、生態系や歴史・社会・文化を含みこんだ意味でのエコロジカルな環境という視点から捉えなおす余地はほとんどなかったのである。すなわち、当時の農業行政において、コモンズとして扱える行政対象は、「余暇」という名のリゾート開発や「アメニティ」という名の農村景観整備など、新たに付加する冗費的事業に限られており、そこにしか「環境」の事業化は可能ではなかった。そのため、「環境」は必然的に、農業という産業振興の剰余価値（冗費）として位置づけられざるをえなかったといえる。そして、冗費的領域として付け加えられた「環境」という要素に託されたのは、農業行政の時代適合性を表象する機能のみであった。つまり、時代適合性を表象する必要性から、コモンズの観点からの既存の行政対象の再構成の可能性について検討することなしに、環境という言葉の響きのみを既存事業に回顧的に当てはめる結果となった。それが「マジックターム化」であった。

このように考えるならば、農業行政による「環境」の事業化が、コモンズという観点からの行政パラダイムの転換へといたるためには、法制上は私的所有地である農地や農村の環境を、いかにしてコモンズとして捉えなおし、クライアントとしての農家とその他の主体のアクセスを調整することができるかという難しい課題に取り組まねばならないといえるだろう。例えば、もしも、二次的自然物としての農地を、農家というクライアントの保護という観点だけからではなく、「コモンズ」としての観点から再構成したならば、「私物」の所有者として捉えられていた農家を、今度は「コモンズ」の管理者として捉える視角も出てこよう。そうするならば、農業振興のあり方も、国土景観や農村の生態系という観点から、また異なった発想が出てくるだろう²²⁾。

5) 河川行政にとっての流域主義—流域の「コモンズ化」—

いっぽう、農業行政と同じく自然物を扱う河川行政にとって、その行政対象である河川は、農業行政にとっての農地とはまったく異なった位置づけをされてきた。1896（明治23）年に制定された旧河川法以来、河川の法律上の考え方は、「無主物の原則」と呼ばれる私権排除の方針に貫かれてきており〔鮎川・日本河川協会、1983：307－320〕、河川は、特定の主体による所有権を一切認めない「公物」として扱われてきたのである。

「公物」とは、国や地方公共団体などによって、直接に公の目的のために供される有体物のことを指し、河川や海浜などのような自然物から、道路や官公庁、また国立大学の建物なども含む行政概念である。ただ、そのなかで河川だけは、徹底した私権排除の方針に貫かれているという意味で、特別な「公物」であり続けてきたといえる。つまり、誰のものでもない。“プライベートビーチ”はありえても、“プライベートリバー”はありえないのである²³⁾。

このような「公物」としての河川の位置づけは、明治以来の河川行政が、河川にかんする“知”の独占を通じて、河川から多様な関与主体を排除し、その管理権限を一元的に集中させることに寄与した。つまり、“誰のものでもない”ので、いちばん詳しい者が管理を請け負う”というわけである。このような「公物」としての河川の位置づけと、それに基づいた河川行政による一元的な管理方針は、一面では、錯綜した利水主体の競合状態を整理し、計画的で効率的な河川改修を可能にしていたが、他方で、近代主義的河川管理思想の一元的な適用と、それによる河川と人との多様な結

びつきを切り離し、また河川を中心とする生態系の破壊をもたらしてきたのである〔田中，1994；2001；2004〕。

したがって，“特別な「公物」”としての河川の位置づけが私権排除の方針に貫かれているからといって、そのことがただちに、「私」でも「公」でもない「コモンズ」としての河川の取り扱い方につながるわけではない。近代主義的河川管理の実態は、そうしたコモンズ性とは程遠い、河川行政による中央集権的な“事実上の公的所有”に基づいて進められてきたのである。しかも、河川行政は、隣接水行政とのあいだのセクショナリズムのせめぎあいのなかで、水系一貫主義という河川管理方針に支えられた“排他的で保守的なセクショナリズム”という実務環境の文化を醸成してきた。つまり、官僚制度のセクショナリズムのせめぎあいのなかで、「無主物の原則」によって河川の「公物」としての性格を定義し、河川にかかわる“知”の独占を通じて排他的管理者として河川の公共性を独占してきた河川行政は、「コモンズ」の本質である多様な主体による河川へのアクセス可能性を排除してきた（あるいは厳格な管理統制下においてきた）のである。したがって、河川行政による「公物」としての河川の扱いは、長らく「コモンズ」の“調整”とは程遠い排他的管理行政であったといえることができる。

しかし、河川行政の流域主義への展開は、以下に述べる2つの側面において、河川の排他的管理者としてのあり方が論理的に崩れていくことを運命づけていたといえる。

ひとつは、隣接水関係省庁／部局相互の強固なセクショナリズムそのものがきっかけとなった。つまり、河川行政による河川の排他的管理が強固であればあるほど、自らの領分を拡張する際には調整機能を発達させねばならず、排他的管理行政から調整行政に向けた訓練がされていたと思われる。河川行政が流域主義へと乗り出した当時、水に関わる省庁は、建設省（河川・湖沼・下水道）、厚生省（水道）、通産省（工業用水・水力発電）、農林水産省（農業用水・内水面漁業）、運輸省（水上交通）、環境庁（水質に係る環境基準／排出規制）、国土庁（水資源開発に係る計画策定）など、きわめて多岐に及んでおり、さらに建設省内でも、河川・湖沼は河川局、下水道は都市局と省内でも別の部局によって担当が分かれており、これらの間の縦割りの利害関係を縫って、あるいは調整しながら事業展開をおこなっていかねばならなかったのである〔城山・天野，1999：171－172〕²⁴⁾。

そして、そのことをさらに促進したのは、行政改革による省庁再編であったといえる。この省庁再編については、内閣の行政コントロールの行き過ぎや公共事業投資の肥大化を危ぶむ評価を含め、さまざまな批判がなされているが、すくなくとも河川行政の流域主義的展開にとっては、セクショナリズムの壁を幾分かは低下させ、河川行政の調整行政化に寄与した側面があったと評価できる²⁵⁾。それは、省庁再編への検討²⁶⁾が本格的に始められる橋本内閣における行政改革時、すなわち1997（平成9）年以降、（その一端を紹介したような）「流域社会」を志向したさまざまな検討が矢継ぎ早になされ始めたことが示している。周知のように、2002（平成14年）年におこなわれた省庁再編によって、建設省は、運輸省・国土庁・北海道開発庁と合併して国土交通省となるのだが、例えば、河川舟運の振興についての検討や、運河で結ばれた流域間の交流を見据えた流域社会構築の構想などは、運輸省との合併が予測できたからこそ始められたと考えられる。

もうひとつは、流域主義への展開は、そのまま、「無主物」としての河川が、さまざまな主体が所有権や生存権を通じたアクセスを主張する“場”へと転換することを意味していたということである。もちろんそれ以前にも、水利権の設定というかたちで、多様な主体が“河川水”にアクセス

していたし、また釣りをしたり河川敷を散歩したりといった程度の“利用”主体なら、いつの時代にでもいた。ただし、治水管理という河川行政の根幹にアクセスすることからは退けられてきたのである。そしてそれは、水系一貫主義に基づく近代主義的河川改修が進められてきたことと同義であるといえる。ところが、「総合治水対策」に基づく河川行政の「流域」展開は、「スーパー堤防整備事業」に絡んで、まず都市化の進んだ河川周辺部の住民、さらに「多自然型川づくり事業」に絡んで、河川の景観的価値にアクセスする市民を、河川管理という場に登場させることになったといえるのである。そして、河川流域の生態系の保全に取り組む段階に入ると、河川環境という場にアクセスするさらに多様な主体が登場することになった。

そして、こうした多様な主体の登場が、河川行政のあり方自体を根本的に変える潜在性を持ち出したのは、河川法改正を受けて制度化された、河川整備計画にかかわるアカウンタビリティの制度化であろう。これによって河川行政は、行政手続のなかに、意見聴取や審議というかたちで、多様なアクセス主体の“知”を盛り込む機会を制度化したのである。これ以降、河川行政は、もはや独占した“知”に基づく排他的管理行政であり続けることは制度上できなくなり、流域への多様な主体の多様なアクセスを調整する調整行政へと脱皮せざるをえなくなったのである。それが「流域委員会」の設置や、市民とともに進める川づくり事業などが、河川行政のあり方の転換に対して有する意義である。

このようにして、流域主義を志向した河川行政の展開過程は、必然的に、法的には「公物」として規定されてきた河川、ならびに河川を中心とする流域を、実態としては「コモンズ化」することとなったのである。それと同時に河川行政は、排他的な管理行政から、多様なアクセスの調整行政へと変わらざるをえなくなった。それは、「無主物」としての河川のみの管理から、多様な利用者を含む「流域」へと行政対象を拡張しようと志した瞬間からビルトインされていた河川行政の転換のプログラムであったといってもよい。こうして、河川行政の流域展開は、「公物」としての河川を「コモンズ化」する回路をすでに開いてしまったのである。

おわりに

本稿では、河川行政が流域主義へと展開する過程を跡づけ、その過程が、河川を中心とする流域の「コモンズ化」をもたらしと同時に、河川行政のあり方自体を管理行政から調整行政へと不可避免的に転換させつつあることを示してきた。しかし、だからといって、現在の、そしてこれからの河川行政が、市民とともに望ましい流域社会を創造する方向へと展開するという保証はどこにもない。むしろ、見方によれば、流域社会の創造を掲げる河川行政は、省庁再編による建設省の拡充によって、少々アカウンタビリティを取り込んだだけの、より巨大なセクショナリズムの怪物になってしまったといえるかもしれない。もしかすると、「中央官庁が森羅万象に口を挟み、地方政府に金をバラマクような状況」〔吉田、1998：109〕を現出させつつあるだけなのかもしれないのである。

ただそれは、「流域主義」という政策パラダイム自体が、その事業化の局面ではいまだに既存パラダイムへの包摂や相互隔離の状況を多分に内包しており、その意味では水系一貫主義に対抗するような明確なパラダイムの体をなしていないからである。したがって、方向性としては流域社会へ向かう以外ないのは確かではあると思われるが、常にそれは模索段階にあるのだということをしつかり認識しないまま、市民とのパートナーシップの限定的な達成だけを喜んで、流域主義への

転換が進んでいると手放して賛美することは、じつは相互隔離の状況や部分的な“逆行”への可能性を隠蔽することに資する危険性がある。簡単にいえば、行政が都市部の市民活動家の“取り組み”に積極的に協力する姿勢を示し続けてさえいれば、地方の山奥で“冗費的”景観対策を施しただけの巨大な近代主義的治水施設が、水源地の山野を荒廃に任せたままに密かに建設され続けていたとしても、それがコモンズとしての流域社会に対してもたらず深刻な影響に気づかれないままということもあり得るのである。じつはパートナーシップの達成されている領域が、いまだ切れ切れになっている現状こそを、市民と行政の両者は常に意識し続けなければならない。そのことこそが、真の意味でのパートナーシップにつながるのである。

今後、「流域主義」が「コモンズとしての流域社会」というパースペクティブをいかに構築していくかは、総合的な水行政を目指す河川行政が、調整行政としてのアイデンティティをいかに確立していくのか、それと同時に、アカウンタビリティを核として河川行政に関与していく市民の側が、望ましい流域社会をいかに構想していくのか、その構想力にかかっているといえるだろう。

注

- 1) 「組織においてパラドックス状況というのは、矛盾する要因が同時に存在するがジレンマのように選択の必要がない状況を指している。」[大月, 1999: 14]
- 2) ただし、当時の河川局内の一部には「そんなややこしいところに河川が入って行くのはいかななものか」[小阪(他) 1998: 20] とする保守的な意見もあったようである。
- 3) 以下、「社会的特殊語」としての行政用語の分類枠組みは、楳垣の「隠語論」[楳垣, 1956] を参考にした。
- 4) 「レク」はレクチャーの略, 「ボンチ絵」は説明用に描いた簡単な絵, 「アロケ」はアロケーションの略として用いられている [天野・城山, 1999: 178]。
- 5) これ以外にも、河川管理をめぐる環境庁と建設省との線引き問題は、昭和45(1970)年に環境庁が発足して以来、多摩川の自然保護区域指定や、湖沼法による水質・空間管理の提案をめぐる度々起こっている。だが、そのいずれにおいても、環境庁はテリトリー争いから後退する結果となっている [小坂(他), 1998: 26]。
- 6) 国土交通省河川局による説明では、「これまで手のつかなかった沿川の木造密集市街地等を土地区画整理事業により、高規格堤防と一体的に整理し、安全で災害に強いまちづくりを推進する」とされている。
- 7) 「地下ダム」とは、地下の帯水層の一部に「止水壁」と呼ばれるダムを埋造することによって地下水脈を堰き止め、地下水利用量の増大を図る水資源開発方式であり、「通常の多目的ダムのみでは必要な治水・利水流量を確保できない中小河川流域において、効果的に洪水調節及び水資源開発を行うため、多目的ダムと地下ダムを一体的に建設・運用する」[日本河川協会, 1984: 9] ものと位置づけられている。
- 8) ちなみに、「淀川スーパー堤防事業」は、堤防用の土地を供用したさるマンションデベロッパーによれば、「さりげない」(!) 環境整備の一貫として評価すべきものとされる。「スーパー堤防上に建設された高層マンション。それは都市と水辺が一体となった良好な都市環境を手に入れ、河川公園をめぐり、きらめく四季、恵まれた自然環境、河川沿いのさまざまな史跡はもちろん、スポーツ、レジャー施設を備えた公園施設をも暮らしのステージに取り込み、生活に潤いと快活性をさりげなく演出してくれることを信じて疑わない。」[古賀, 1989: 28]
- 9) また、そうした従来型の近代主義的河川管理の方向性がこの時期に強力に推進されていたことを象徴するのが、1988年(昭和63)年から始まった長良川河口堰工事であろう。
- 10) 早くも翌年度には、「約千六百ヵ所と、大々的なパイロット事業が実施された」[関, 1994: 22] そうである。
- 11) これは、既存砂防ダムの本体を一部取り除いて、「スリット」と呼ばれる縦の細い隙間部分を設けることによって常流部分を作り、腐葉土の堆積を防ごうとする試みのことを指す。これは、「悪臭を放つダムの腐葉土を何とかしてほしいという周辺住民の声や、腐葉土による川の汚れを心配する漁業協同組合の要望に応える形で」、1995(平成7)年度から山形県の内川第2号ダムで工事が始まり、翌年完成したもの

である[河川情報センター, 1996]。

- 12) ちなみに、1990(平成2)年頃、1981(昭和56)年河川審答申を受け、1983(昭和58)年から各地で策定され始めた「河川環境管理基本計画」の一貫として「水環境管理計画」の策定作業がおこなわれ、そのなかでダム直下の河川維持流量についての検討がなされたが、その際には、生物学者とともに、アユやヤマメなどの“瀬を渡る”魚にとって必要な流速や水深という観点から通常推量の計算がなされたという[国土交通省近畿地方整備局足羽川ダム工事事務所インタビュー(2004.8.3)より]。
- 13) これはその後、河川法改正を受けて、河川整備計画策定時の諮問機関として、構成委員の範囲を流域住民にまで広げ、公開審議とした「流域委員会」制度へと発展する。
- 14) じっさい、河川法改正前夜にあたる1996~1997(平成8~9)年にかけて、ダム等事業審議委員会による公共事業再評価の意見が相次いで出されることになり[河川情報センター, 1998b]、足羽川ダム計画もそれを受けて、ダムサイトの再選定や計画の抜本的見直しを迫られることになる。
- 15) この用語は、もともと橋本行政改革の流れのなかで、“自治体のネットワーク化”を指す言葉として、1997(平成元)年から自治省において用いられ始めたものであるが、当然ながら、河川行政の「総合行政」化が指すのは、たんなる“ネットワーク化”ではない。それは、省庁/部局間の施策調整機能の強化とともに、治水・利水・環境が一体となった水循環マネジメントとしての「水行政」をおこなうという意味である。
- 16) 例えばこの報告のなかでは、「二重提」など、越水を前提とし堤防に頼らない工法が紹介されるなどしている。
- 17) 「21世紀において、国土の持続的な利用と健全な水循環系の回復を可能とするため、流域及び関連する水利用地域や氾濫原を流域圏としてとらえ、その歴史的な風土性を認識し、河川、森林、農用地等の国土管理上の各々の役割に留意しつつ、総合的に施策を展開する。」[国土庁計画・調整局, 1990]
- 18) これは、1961(昭和36)年に制定された「農業基本法」に基づく農業行政の政策パラダイムのことを指す。「基本法農政」の政策パラダイムの内容については後述する。
- 19) こうした新規事業要素の取り込み様式は、行政の政策パラダイム転換と実務環境とのあいだに生じる緊張関係のひとつの典型的なあり方であるといえるかもしれない。
- 20) 「ギャレット・ハーディンの『コモンズの悲劇』は、こうした状況を指していると思われる。」[細田, 2001: 2-3]
- 21) このように、農地を“産業の基盤”として捉えてきたがゆえに、1960年代(昭和30年代後半)から急ピッチに進められてきた「圃場整備事業」は、曲がりくねったあぜ道を人工的な直線の区割りに変えると同時に、排水パイプの埋設や排水ポンプの設置などによって水田の“近代的装置化”を推し進め、さらに多肥多農薬の推奨によって、“産業”としての農業の生産効率の追求に邁進することになったのである。それがもたらしたのは、緑豊かな水田の光景下での、水生昆虫をはじめとする水田の生態系の破壊であった。
- 22) 例えば、休耕田として放置するほかない農地を所有する農家を「景観管理者」として位置づけ、耕作補助制度によって耕作を委託することによって農村景観の維持を図ることなどが考えられる。
- 23) ちなみに、水利権は河川の所有権とは異なる。それは流水の占有権であって、公法の制限を受ける私権として位置づけられている。水利権の所有者は、河川の流水を排他的に使用し、それによって利益を受けることができ、またその権利を売買、譲渡、信託に賦することもありうるが、占有目的がなくなったとみなされたときには廃止される。
- 24) 田中は、総合治水対策期に、「多自然型川づくり事業」と並行して「スーパー堤防整備事業」が進められたことを、環境に志向しはじめた河川行政の「逆行」と評価している[田中, 1997: 66-67]が、こうした水関連行政の複雑なセクショナリズムの事情を考えれば、その決定プロセスは河川行政(すなわち建設省河川局)が率先しておこなったとは必ずしもいいきれない。そこには、都市部において河川行政と密接に関わる都市局や住宅局との省内セクショナリズムが直接作用していたからである。田中は、「『治水上劣悪な地域』は、擬人的な言い方をすれば、河川の『領地』として認め、開発を手控える—これが、総合治水対策の発想であるはずである」[田中, 1997: 66-67]と述べるが、まさしく、「総合治水」は、そのとおりのアクションを起こそうとしたのであった。
- 25) 省庁再編について、それを「流域社会への視座をその内部に取り込んだ形で合併問題を考えていこうとした形跡はない」[田中, 2004: 34]と断定するのは、「流域社会」という、現代においてまだ誰も明確に構想することのできない理想郷を措定しておいて、そこから国政全体のあり方の問題点を河川行政のみに帰責するという、いささか短兵急な行政批判の観を免れない。たしかに、国土交通省が流域の水循環にか

んする「総合的な水行政」を志向するのであれば、すくなくとも「河畔林制度」の線引きを乗り越え、河川源流部の森林涵養などと有機的に関連づけた施策展開をおこなうために林野庁も取り込むことが望ましかったのであり、その意味では不十分な枠組みしか達成できていないとはいえる。だが、そもそも、「総合的な水行政」を（あくまでも政策パラダイムレベルにすぎないが）構想することが可能となったのは、省庁再編の動きがあればこそであったという見方もできるはずである。

- 26) 1997（平成9）年7月9日の行政改革会議の席上で、「省庁再編案作成に向けての覚え書き」と題されたメモが提出されるが、これが2002（平成14）年の省庁再編への本格的検討へ向けた嚆矢といわれている。

参考文献

- 安芸元清（他），1978，「（建設省創立30周年記念座談会）河川行政の回顧と展望（上・下）」『河川』380：12-42；381：100-121。
- 天野雄介・城山英明，1999，「建設省の政策形成過程」日本計画行政学会『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部：145-178。
- 天野礼子，2001，『ダムと日本』岩波書店。
- 鮎川幸雄・日本河川協会，1983，『水三法—水（渇水と洪水）との斗い—』大成出版社。
- 今村奈良臣，1984，「土地改良政策の展開過程」林総（編）『水利の社会構造』東京大学出版会：89-128。
- 榎垣実，1956，「隠語概説」榎垣実（編）『隠語辞典』東京堂出版：463-521。
- 大月博司，1999，『組織変革とパラドックス』同文館。
- 河川舟運制度研究会（編著），2001，『河川舟運ハンドブック』大成出版社。
- 河川情報センター，1996，「“スリット”により，清流復活へ」『川のMONTHLY INFORMATION』1996.12：9-11。
- 河川情報センター，1998a，「福祉に配慮した川づくり—阿久和川（神奈川県），荒川（東京都・埼玉県）での取り組み—」『川のMONTHLY INFORMATION』1998.9：4-8。
- 河川情報センター，1998b，「ダム等事業審議委，『意見』相次ぐ—公共事業の再評価に先行的役割果たす—」『川のMONTHLY INFORMATION』1998.10：11-15。
- 河川審議会河川伝統技術小委員会，1999，「生活・文化を含めた河川伝統の継承と発展—川における伝統技術の活用はいかにあるべきか—」。
- 河川審議会，1981，「河川環境のあり方について」。
- 河川審議会，1996，「21世紀の社会を展望した今後の河川整備の基本的方向について」。
- 河川審議会，1999，「新たな水循環・国土管理に向けた総合行政のあり方について」。
- 嘉田由紀子（編），2003，『水をめぐる人と自然』有斐閣。
- 環境庁企画調整局（編），1994，『環境基本計画』大蔵省印刷局。
- 岸由二，1997，「流域社会のビジョンについて」『地域開発』389：6-13。
- 建設省河川局水源地対策懇談会，1999，「21世紀の水源地ビジョン—水源地の総合的な整備のあり方に関する提言—」。
- 建設省東北地建河川部河川調整課，1997，「東日本水回廊構想—「日本で最も長い“水の道”を活かした地域づくり」を再び—」『河川』613：41-43。
- 国土交通省河川局，2003，『水害統計』。
- 国土庁計画・調整局（監修），1990，『21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造 新しい全国総合開発計画の解説—』時事通信社。
- 小阪忠（他），1998，「（座談会）建設行政の回顧と展望—河川行政の50年を振り返る—」『河川』623：15-29。
- 小林亜紀代，2000，「足羽川ダム建設事業審議委員会について」1999年度社会調査実習（吉田班）報告書『足羽川ダム建設問題と地域社会』龍谷大学社会学部社会学科，18-26。
- 社会資本整備審議会河川分科会，2003，「新しい時代における安全で美しい国土づくりのための治水対策のあり方について」。
- 城山英明・鈴木寛，1999，「本書の目的と方法」日本計画行政学会『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部：1-11。
- 城山英明，2002，「はじめに—本書の目的・方法・要約—」城山英明・細野助博（編著）『続・中央省庁の政

- 策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部：1-24.
- 関正和, 1994,『大地の川—甦れ, 日本のふるさとの川—』草思社.
- 全国土地改良事業団体連合会 (編), 1982,『農村整備事業, 10年のあゆみ』全国土地改良事業団体連合会.
- 高橋定雄, 1999,「多自然型川づくりに思うこと」『RIVER FRONT』35: 8-11.
- 高橋裕 (他共編著), 1995,『流域の時代—森と川の復権をめざして—』ぎょうせい.
- 高橋裕, 1997,「流域文化の創造を目指して」『地域開発』389: 1-5.
- 田中滋, 1994,「近代日本における河川環境行政史—『河川の近代化』から河川環境問題の事業化へ—」平成5年度琵琶湖研究所委託研究報告書『河川管理における環境保全型社会システムの形成過程の研究』滋賀県琵琶湖研究所: 131-175.
- 田中滋, 1997,「河川環境事業としての『多自然型川づくり』—1970年代以降における建設省・河川環境行政史—」『環境社会学研究』3: 58-71.
- 田中滋, 2001,「河川行政と環境問題—行政による〈公共性の独占〉とその帰結—」船橋晴俊 (編)『講座環境社会学2 加害・被害と解決過程』有斐閣: 117-143.
- 田中滋, 2004,「流域社会への視座—ナショナライゼーション論とリスク論を中心として—」『国際社会文化研究所紀要』6: 2-42.
- 玉井信行 (他), 1997,「(座談会) 多自然型川づくり」『RIVER FRONT』30: 21-30.
- 永井和夫, 1982,「農村環境整備事業の沿革と展望」『長期金融』58: 55-60.
- 日本河川協会, 1984,「昭和60年度の建設省重点施策—低地都市水防災総合計画・スーパー堤防整備など—」『河川』458: 5-11.
- 糠沢宏二・山口和一郎, 1985,「河川環境管理基本計画について」『河川』472: 33-39.
- 農政審議会, 1980,「80年代農政の基本方向」.
- 細田衛士, 2001,「沿岸海域の開発と環境保全のあり方—環境修復とコモンズの復活—」『海生研ニュース』71: 2-7.
- 増田信也・池内幸司, 1999,「多自然型川づくりににおける河岸防御工法について」『RIVER FRONT』35: 24-27.
- 緑の空間計画に関する調査研究会 (編), 1973,『緑の農村への提言—緑の空間計画と関連資料—』農林統計協会.
- 吉田和男, 1998,『これでいいのか省庁再編』読売新聞社.
- 吉田竜司, 1994,「農業政策と『環境』—戦後農政における環境関連事業への対応と通して—」平成5年度琵琶湖研究所委託研究報告書『河川管理における環境保全型社会システムの形成過程の研究』滋賀県琵琶湖研究所: 63-85.
- リバーフロント整備センター, 1997,「リバーフロント整備センター10年の歩み」『RIVER FRONT』30: 55-75.