

# 階層化された流域管理

脇田 健一  
(龍谷大学社会学部教授)

## 流域管理と地域再生も「根っこは同じ」？

ときどき、「あなたの専門は何ですか？どんなテーマで研究されていますか？」と聞かれることがある。そのとき私は、「専門は環境社会学。特に流域管理をテーマに研究をしています。まちづくりや村づくりなどの地域再生にも取り組んでいます」と答えることにしている。その答えに間違いはないのだが、多くの方たちは、少々怪訝な顔をされる。流域管理という環境保全に関する問題と、まちづくりや村づくりなどの地域再生の問題がなぜ結びつくのか、理解しにくいことなのかもしれない。もっともなことだ。

大変個人的な話で恐縮だが、私は、30代の後半から現在まで約15年にわたり、日本学術振興会の未来開拓学術研究推進事業や、文部科学省の研究機関である総合地球環境学研究所の研究プロジェクトに参加しながら、琵琶湖の流域管理をテーマに研究してきた。そのいずれもが、自分が専門とする環境社会学とは異なる、生態学や環境工学の研究者との協働による文理連携型のプロジェクトであった。これからの流域管理は、特定の学問領域の知識や理論に依拠して進めていくことはできない。これらのプロジェクトでは、個別科学に蓄積された成果を活かしつつ、同時に、個別科学が自明としてきた前提、また個別科学間の齟齬やズレを自覚化しあいながら、少しずつ「相補的な関係」を構築し、新たな流域管理のため方法を探ってきた。プロジェクトの内部では、自分とは専門を異にする「異質な他者（研究者）」とのコミュニケーション

が必要になった。そこでは、同じ専攻の専門家からなる心地の良い「共同体」に安住することは許されない。このような経験によって、私は「多様性」や「多元性」という問題一般について考えることになった。そのような意味でも、文理連携型のプロジェクトは、私にとって大変貴重な経験となった。一昨年からは、滋賀県の琵琶湖総合保全学術委員会に委員として参加し、プロジェクトでの経験を活かしながら、琵琶湖総合保全計画である「マザーレイク21」の第2期計画の方向性について、様々な分野の委員とともに検討を行ってきた。

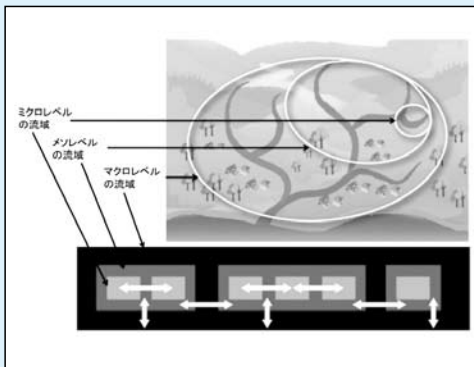
以上のように流域管理の問題に関わりながら、その一方で、近年では、地域再生の活動にも取り組んでいる。勤務先の大学においては、大津市の中心市街地で、地域づくりに学生と地域住民の皆さんが協働で取り組む地域密着型教育プログラム「大津エンパワねっと」（2007年文部科学省現代GP採択）の企画立案や運営にあたっている。また岐阜県の複数の自治体で実施されている「地域づくり型生涯学習」の地域実践や、岩手県のNPO法人「カシオペア連邦地域づくりサポーターズ」による地域づくり活動の助成事業にも、アドバイザーや審査委員として参加している。このように書くと、まったく別々のテーマに取り組んでいるように見えるかもしれない。しかし、じつは流域管理の研究で得られた経験や知見が、様々な地域づくり活動に関わるさいにも大いに役立っているのである。大変乱暴なことを言えば、私にとっては、流域管理も地域再生も「根っこは同じ」だからである。以下では、私なりの流域管理に対する

考えを述べていくことにしよう。

### 制約条件としての階層

流域という言葉を開いたとき、どのようなイメージを思い浮かべるだろうか。流域においては、本流だけでなく、大小さまざまな支流が樹形図状にひろがっている。そのように考えたばあい、この流域全体を、マイクロレベルの流域、メソレベルの流域、マクロレベルの流域といった複数の空間スケールの階層をもつ入れ子状の構造、すなわち異なる複数の重層的空間スケールをもつ構造として把握することができる(図)。私がフィールドとしている琵琶湖流域では、琵琶湖流域全体(琵琶湖本体や琵琶湖に流入する河川全体)がマクロレベルの流域の階層、琵琶湖に流入する河川がメソレベルの流域の階層、個々の河川の支流にあるコミュニティの農業用排水路や小河川がマイクロレベルの流域の階層に対応することになる。

図 入れ子状



以上のような流域の構造を踏まえうえて、次のことに注目したい。一般に、流域において、人びとは自らの生活や生業が直接的に関係する範囲の階層(直接的に利害が及ぶ階層)には強い関心を持ち、その階層固有の流域の問題には敏感だが、自分が直接関係しない異なる階層の問題にまでは関心をもっているわけではない。このことは、流域全体の環境政策を立案する地方自治体の環境政策部局のばあいであっても同様である。たとえば、マクロレベルの階層で、CODやBODといった客観的な数値で示すことのできる、水質のような問題については関心をもっている(それらは普遍的な指標で測定できる問題でもある)、メソレベル、そしてミク

ロレベルの階層、すなわち地域住民が普段接している地域社会の小河川が抱える固有の問題については特に関心をもつこともなく、それらはなかなか視野に入っていない。以上からもわかるように、流域内部のそれぞれの階層に分散した利害関係者のあいだで、必ずしも流域に対する問題認識が一致するとは限らない。階層が制約条件として存在しているからである。

私は、このような問題認識が一致しない状態を、階層間に「状況の定義のズレ」が発生していると表現している。この「状況の定義」とは、流域の階層間に分散した集団が、自らが関与する流域(階層)に対して行う集合的定義のことであり、ここでは、流域において「何が問題なのか?」(問題設定に関する認知的側面)、「いかに解決すべきなのか?」(解決手法の選択に関する行為的側面)といった点が注目されることになる。このような「状況の定義」や「状況の定義のズレ」を通して考えてみると、流域管理の難しさが自ずと明らかになってくる。それは、流域に関与する利害関係者が、複数の重層的な階層に分散しながら固有の「状況の定義」を行うために、階層が制約条件となり、自己とは異なる階層の「状況の定義」が不可視化されやすくなり(とくに、マクロレベルの階層における行政による「状況の定義」からは、メソレベル・マイクロレベルの階層における地域住民の「状況の定義」が不可視化される)、利害関係者間に「状況の定義のズレ」が発生し、流域全体の管理を進めていくための合意形成と協働が困難になってしまう、ということである。

### 「階層間のコミュニケーション」の豊富化、エンパワメント、「有効性感覚」の醸成

従来、流域管理の主体は行政や専門家であった。圧倒的な権力と専門性を背景に、行政がトップダウン的に政策を推進し一元的に流域管理を行ってきた。しかし、このようなトップダウン的な流域管理だけでは、複数の重層的な階層に分散する様々な利害関係者、すなわち地域住民とのあいだに、今述べたような「状況の定義のズレ」が発生することになる。そのため、「状況の定義のズレ」という問題を乗り越えようとすれば、マイクロレベルの階層やメソレベルの階層に分散している地域住民の「状況の定義」に

耳を傾けざるをえない。ただしそのばあいも、従来、流域管理をほぼ独占してきた行政や専門家が、その他複数の地域住民に対して流域管理に関する発言権を付与していくといったレベルを超えなければならない。「状況の定義のズレ」の発生を乗り越えていくためには、単なる情報提供や意見聴取のレベルを超えて、多様な地域住民の参加・参画と協働を志向するボトムアップ的な流域管理を積極的に取り入れる必要があるのだ。

少し詳しく説明しよう。行政や専門家の関心が及ばない、あるいは視野に入りにくいメソレベルやマイクロレベルの階層、すなわち地域住民がリアルに捉えている地域社会の個別の小河川においては、むしろ地域住民のほうに、「現場の専門家」として力を発揮することが珍しくない。個別の小河川の「現場の専門家」である地域住民が行う「状況の定義」は、科学知のような普遍的な裏付けはないにしろ、地域社会のなかに蓄積されてきたローカルな知識（生活知）や技術（伝統的技術）、さらには地域の歴史や文化と深く関わっており、多くの地域住民が流域管理の当事者となっていくうえで、大きな力となるばあいがあるからだ。すなわち、メソレベルやマイクロレベルの階層の「現場の専門家」（地域住民）の「状況の定義」が、マクロの階層の行政や専門家による「状況の定義」と同様に価値をもつものとして扱われると同時に、行政や専門家によって独占されてきた流域管理の「意志決定」の場が、地域住民にも開放されていくことが必要性なのである。

別の見方をすれば、以上のことは、「階層間のコミュニケーション」の豊富化ともいえる。階層を越えて、「階層間のコミュニケーション」が豊富化することにより、自分達自身の「状況の定義」の意味や価値が、流域管理全体の「意思決定」の場で正当に評価されることになる。そのことは、結果として、メソレベルやマイクロレベルの階層に対する地域住民の主体性や意欲、さらには管理能力を向上させていくこともつながるはずだ。すなわち、「階層間のコミュニケーション」の豊富化が、地域住民が「階層の専門家」としてエンパワメント（empowerment）していくための社会的条件

を用意するのである。「階層間のコミュニケーション」の豊富化とエンパワメントとは、表裏一体の関係にあることを示しているのである。

これからの流域管理においては、地域住民が日常生活・生業の文脈（コンテクスト）の延長線上に、メソレベルやマイクロレベルの階層の課題（「状況の定義」）を見だし、それらを自分達が主体となって解決していくこと、そして自分達の実践が地域生活のアメニティを高め、身近な流域環境の質をさらに向上にさせていること、さらには専門家や行政の支援を受けながらも、「自分達が中心となって、地域の流域管理のプロセスをコントロールできている」という感覚を実感できること、以上の一連の事柄が不可欠であるように思う。

このようなマイクロレベルやメソレベルの階層でエンパワメントされた地域住民の実践は、それが社会的に積み重ねられていく過程で、外部から多様な社会的評価を引き出すことになり、自分達の実践が社会的に有効であると認識する「有効性感覚」の醸成していくことにもつながる。簡単にいえば、「こんなことをやっても…」という意識からぬけだし、「自分たちもやればできるじゃないか！」という意識を社会的に強化していくことになる。そのさい、地域住民は一層エンパワメントされていくことになり、活動の持続性も高まっていく。私は、「階層間のコミュニケーション」の豊富化とエンパワメント、そして「有効性感覚」の醸成が存在しないところで、階層を越えた、流域全体の管理を進めていくための合意形成と協働は成立しないと考えている。

ここまでお読みいただければ、最初の方で「流域管理も地域再生も『根っこは同じ』」と述べたことの理由がご理解いただけるのではないかと思う。通常地域再生の事業においては、流域管理で私が制約条件として捉えた階層は物理的には存在しない。しかし、私は、いくつかの地域再生の事業に関わりながら、ここまで述べてきた流域管理と同様のことが、地域再生の事業においても必要になってくると考えているのである。

### 社会的・文化的手法にもとづく「階層化された流域管理」

以上のような、流域管理に対する私の考え方

は、過去に参加した総合地球環境学研究所の文理連携型プロジェクト「琵琶湖-淀川水系における流域管理モデルの構築」のなかで私が提案し、プロジェクトの骨格ともなった「階層化された流域管理」という原理的なアイデアの一部にあたる。詳細については、プロジェクトの成果として刊行された『流域環境学 流域ガバナンスの理論と実践』（和田英太郎監修/谷地茂雄・脇田健一ほか編、京都大学学術出版会）をご覧ください。私たちのプロジェクトでは、この「階層化された流域管理」の考え方のもとに、流域の問題解決を促進するための社会的コミュニケーションをどのように豊富化していくのかという基本戦略に立ち、流域診断の技法の開発や、流域管理を進めるための社会コミュニケーションの支援のあり方を検討してきた。このように社会的コミュニケーションに焦点をあてたのには理由がある。

一般に、環境問題解決のための政策手法としては、規制的手法、技術的解決手法、経済的手法が用いられてきた。高度経済成長期、全国各地で多発する公害問題を背景に、規制的手法や技術的解決方法による対策が進むことになった。1970年代になると、高度大衆消費社会が現実化し、大量生産・大量消費が国民のライフスタイルのなかに定着し、新たに生活公害問題が発生するようになった。公害問題では、加害者と被害者が明確に分離していたが、この生活環境問題においては、多くの消費者も自分達の環境を破壊することに加担してしまう。そのため、規制的手法や技術的解決手法だけで解決していくには無理があった。そこでゴミの有料化のように、環境保全への取り組みに経済的インセンティブを与え、人びとによる経済合理的な行動を誘導することで環境政策の目的を達成しようとする経済的手法も実施されるようになった。

ところで、規制的手法、技術的解決手法、経済的手法、これらの3つの手法の中心的な担い手とは、社会制度を設計する側に位置する行政や専門家である。これら3つの手法において、多くの地域住民（生活者）は制度のなかで操作される対象となる。しかし、流域管理がそのひとつの典型なのだが、環境問題が複雑化しているとの認識が深まるに従い、それまで操作ない

しは誘導される対象であった地域住民自身が、自ら環境保全の担い手となる必要性が生まれてきた。そこで必要になるのが、社会的・文化的手法である。関係する主体がその多様性と多元性を活かしながら流域の問題解決にあたる「階層化された流域管理」においては、必然的に社会的・文化的手法を重視していくことになる。そのため、流域における「階層間のコミュニケーション」を豊富化していくことを基本戦略として設定したのである。

### 「ミッション化」と「エージェント化」

ここまで述べてきたことは、「階層化された流域管理」の理念や基本方針というべきものである。流域管理の現場においては、常に、実質的な「多様な主体の参加・参画と協働」が確保されているのかどうかには注意を払う必要がある。このようなことを述べるのには理由がある。

私は、近年の環境問題の現場において進められている、様々なタイプの住民参加型の事業にある種の危惧を感じている。一見、多様な主体に対して開放性を維持しているようでありながら、結果として、そのような参加・参画や協働が、施策や事業を正当化するための単なるアリバイになってしまっている例がしばしばみられるからだ。極端に言えば、行政が策定した施策や事業に、地域住民を中心とした多様な主体が動員されているのである。そこでは、地域住民の日常生活・生業の文脈（コンテキスト）の延長線上に見いだされるはずの「状況の定義」が、いつのまにか行政から巧妙に与えられる「状況の定義」にすり替えられている。これは、「ミッション化」と呼ばれる現象である。また、行政と対等の関係のなかで実施されていた地域住民の主体的な流域保全の実践が、補助金などの影響もあり、いつのまにか行政の下請機関化していく「エージェント化」という現象も生じてしまう。そのような「ミッション化」や「エージェント化」のもとでは、「階層化された流域管理」は成立しない。これらのことは、「階層化された流域管理」において、常に、配慮していかなくてはいけない課題といえる。