

# 河川は誰のものか

名古屋大学大学院

環境学研究科

田中 重好



# 名古屋 堀川中流の景観



# 名古屋 堀川下流の景観



# 全体構成

- 「河川は誰のものか」: 所有論からみた河川  
近代日本の歴史的な展開  
「官」による河川の独占的な管理からの転換  
「自然公物」たる「公」の問い直し  
中国への示唆: 「全民所有」物たる河川
- 環境社会学の新しい動向

# 全体を通していいたいこと

## 1 「自然は誰のものか」

河川は「公物」といわれたが、実際には「官」の支配にあった。環境再生をとおして、河川が「官のもの」から「**The Public(公衆)のもの**」と転換してゆく必要がある。それは「自然公物」の「**公**」の意味

## 2 「官」支配からの脱出は、同時に**利用中心の発想**への転換 「所有中心の発想」から「利用中心の発想」へ

「所有を越えた、自然の管理・利用」が、自然保護につながる

## 3 所有中心の発想が、自然から人間を遠ざけた

## 4 「公衆による管理」は**分権的管理**

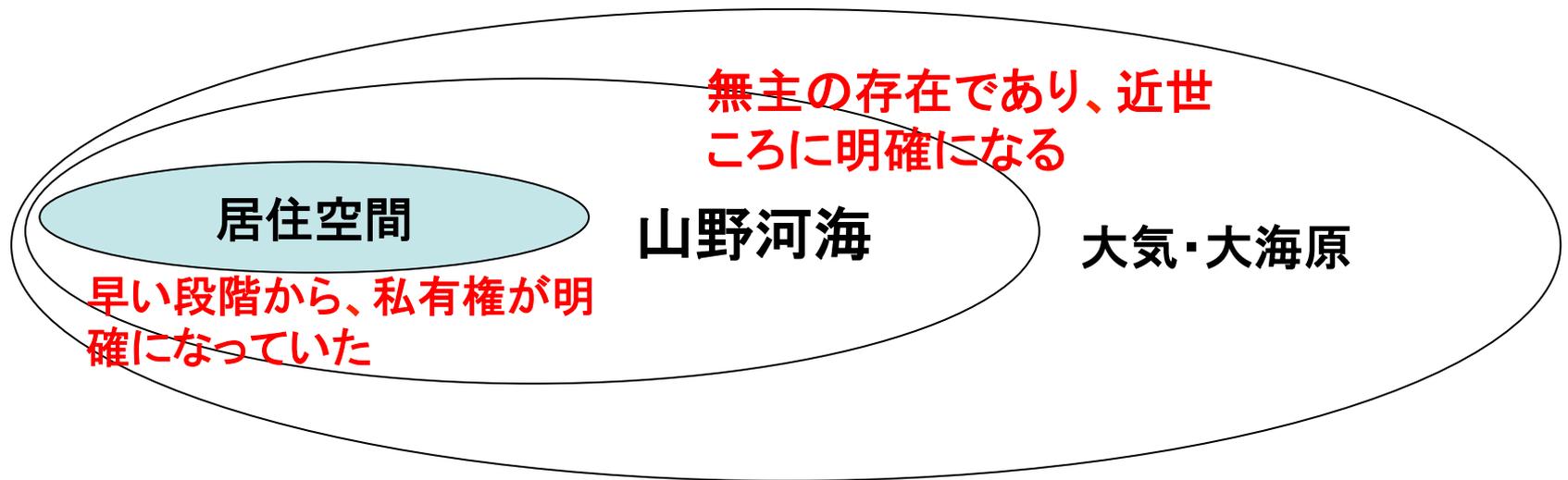
## 5 「**公共性なき官有**」を問題にすることを通して、「**公共性なき私有**」という所有観そのものの変更へ結びつく可能性

# <自然は誰のものか>という問い

- この問いの意味するもの／問い方
- 自然はもともと「無主」のもの、すなわち、「誰のものでもない」という意味で「皆のもの」
- しかし、現代社会は「誰のものでもない」ということによって、自然が破壊されていく。
- そうした現状を前に、もう一度、「自然は誰のものか」を問う必要がある。
- それを問うことは、環境を破壊することをとどめることにつながり、
- さらに、誰が環境を守るのかを明らかにすることになる

# 自然を「所有する」こと

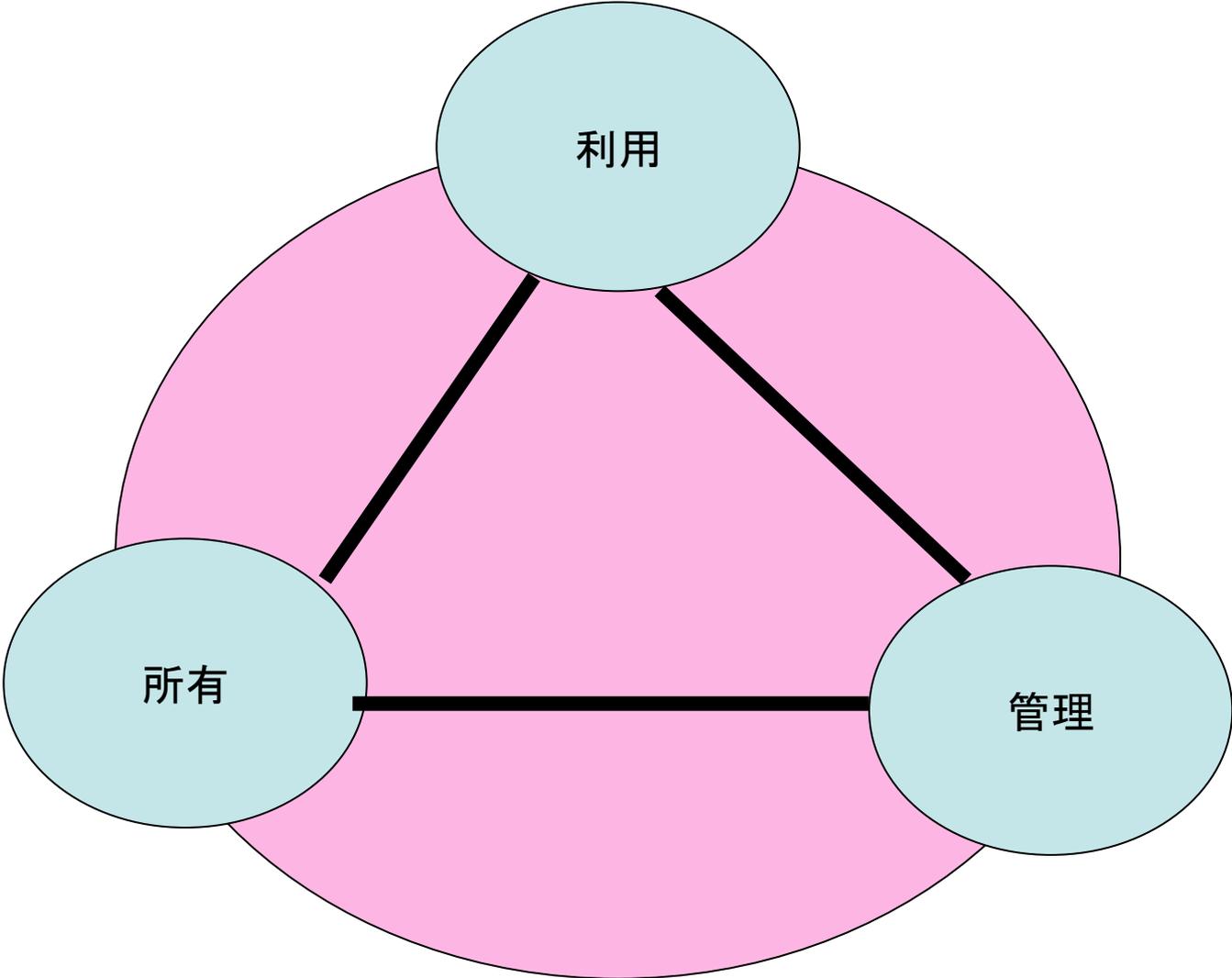
- 私的所有の対象となってきた土地などと異なり、自然の所有は特別な歴史的展開をたどってきた。



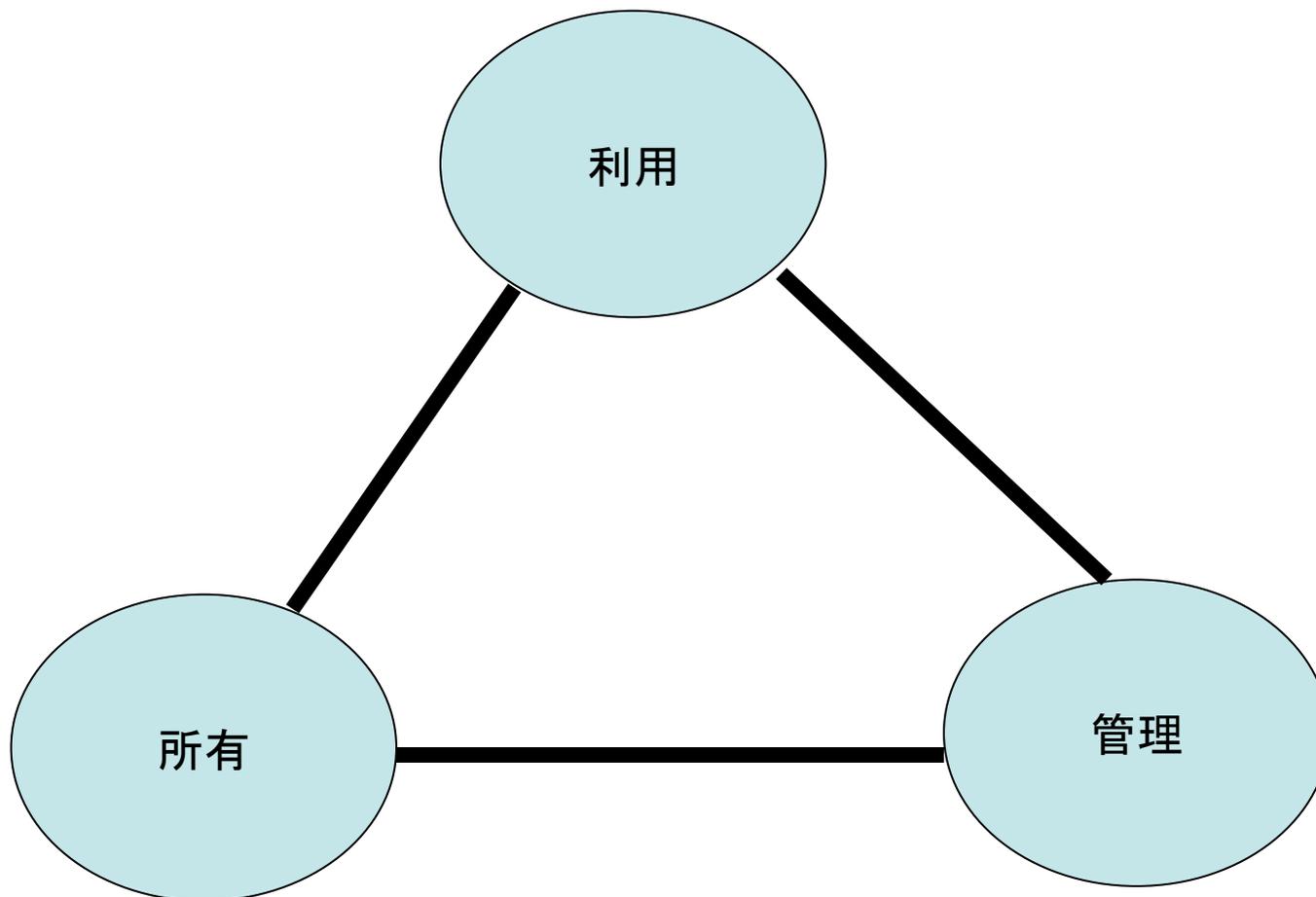
# 私的所有と「自然」所有の違い

- 私的所有は、所有と管理と利用は一体、不可分のもの  
一般には、**所有権は使用权、収益権、処分権からなる**と説明  
使用权とは、文字通り、使用する権利  
収益権は、その所有物から生み出される利益に対する権利  
処分権は、処分譲渡する権利（デュルケーム：178-179）
- デュルケームは所有権を「個人的・集合的主体の使用を排除する権利」と考えている。  
「所有権とは、ある特定の主体がある特定の事物にかんして他の個人的・集合的主体の使用を排除する権利であって・・・」(182-183)、「所有された事物とは、共同の領分から分離されたところの事物」(183)
- 現行民法も、同様の規定
- では、自然の所有は？
- **自然は所有と管理、利用は一体のものではない**

# 私的所有物は、所有・管理・利用が一体のもの



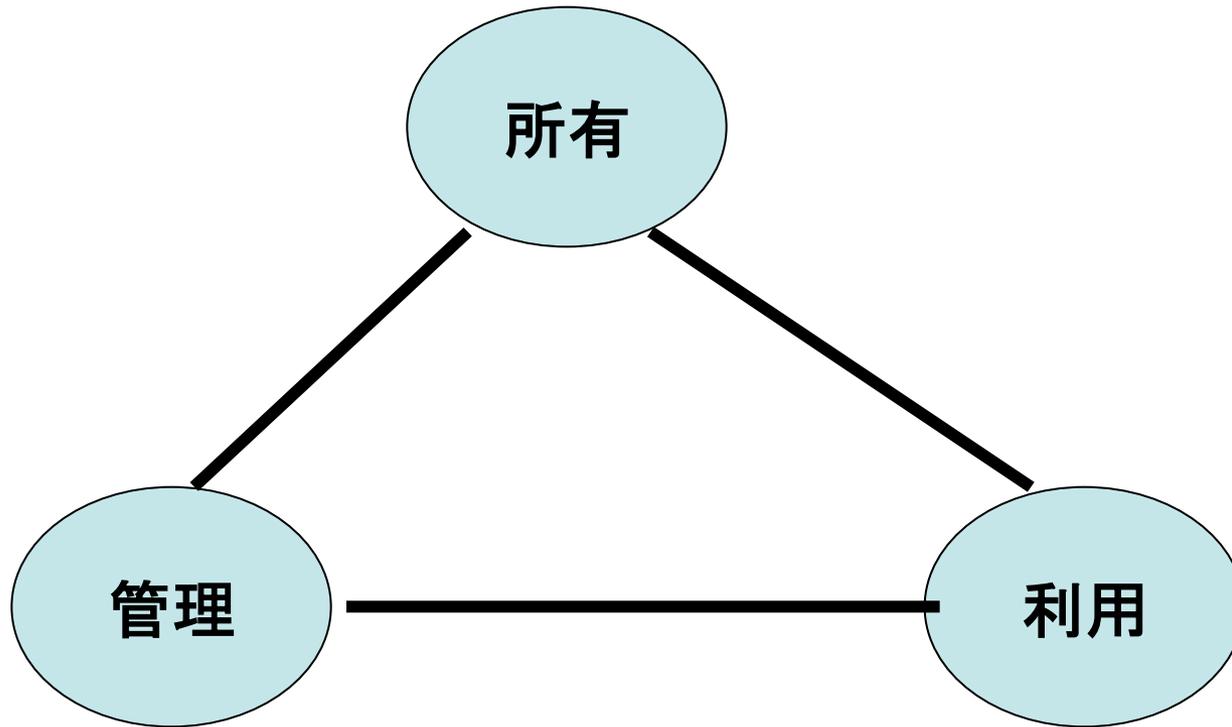
自然の所有に関しては、所有・管理・利用が一体のものではない。  
そのため、所有・管理・利用の相互関係を問うことが重要となる。



# 河川の所有、利用、管理

旧河川法(1896年)以来、「官」による河川の所有・管理が中心  
「官」(国家)による公共性の独占

利用を出発的においた河川のあり方、自然公物の「公」の回復



# 近代日本の河川をめぐる社会制度

- **明治の近代的な所有権の確定**  
地租改正による私的所有者の確定  
官民有区分による、私有地と官地との確定
- **1894年の旧河川法**  
国家による河川の管理、中央集権的な管理システム
- **新河川法**  
中央集権的な管理システムを引き継ぎ、財政的な裏づけを得て、治水工事、ダム工事などを進める
- **1994年 河川法の改正**  
環境の登場、地方の意見を踏まえた河川整備計画の作成

# 旧河川法以前の官民有区分のなかで

## • 官地と民有地との区分

1874(明治7)年 地所名称区別改正法(太政官布告120号)

	地券の発行	区入費徴収	地租(土地税)	
私有地	発行	課す	課す	
官地				
第一種	無し	課さない	無し	皇宮地、神地
第二種	発行	課す	無し	皇族賜地、官用地
<b>第三種</b>	<b>無し</b>	<b>課さない</b>	<b>無し</b>	<b>山野河海、湖沼</b>
第四種	無し	課す	無し	寺院、学校、病院用地

# 明治以前の山野河海の所有

- 山林は「**公私共利**」

- 公権者と私権者がともに用益する関係

近代所有権からあえて説明すれば、重層的な所有権が一つの土地の上にかかっていた。

同じ土地を、例えば、藩主と農民が使う

大木は藩主、小さな木や枯れ枝、そこに生えるキノコや山菜の採取は農民

- これを、一つの土地は特定の人に帰属させることが、近代的所有権の導入とともに必要となった ⇒ 地租改正、官民有区分の事業

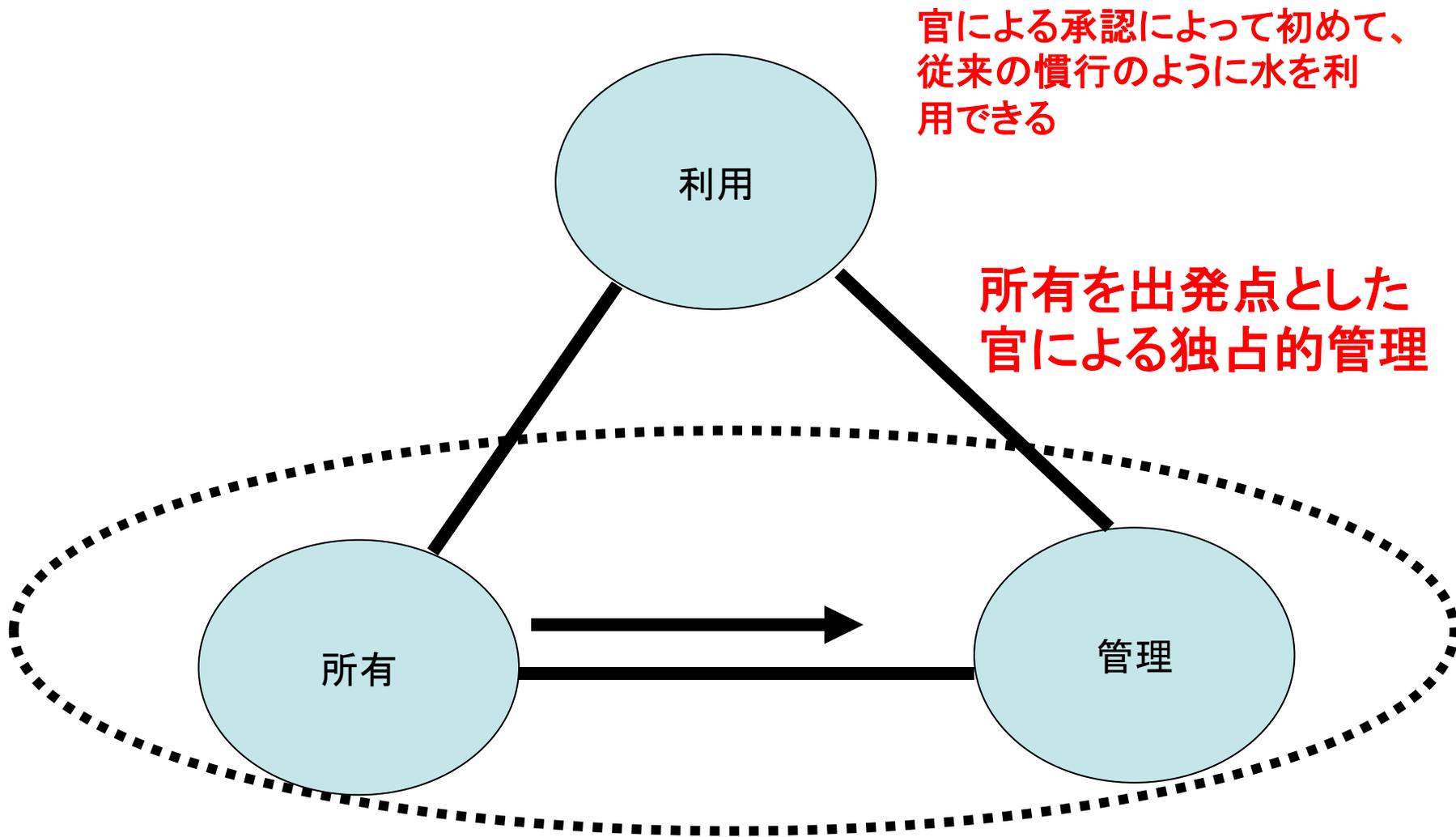
# 旧河川法の特徴

- 1 国家が河川を所有・管理する  
そのために、河川工事への国家が補助する  
中央集権的な河川行政体制が確立
- 2 治水中心の法  
利水に関連する条項がほとんどない
- 3 流水は私的支配に属さない

# 京都 貴船 川床



# 近代の所有・管理・利用（理念上）



# 近代の所有・管理・利用（實際上）

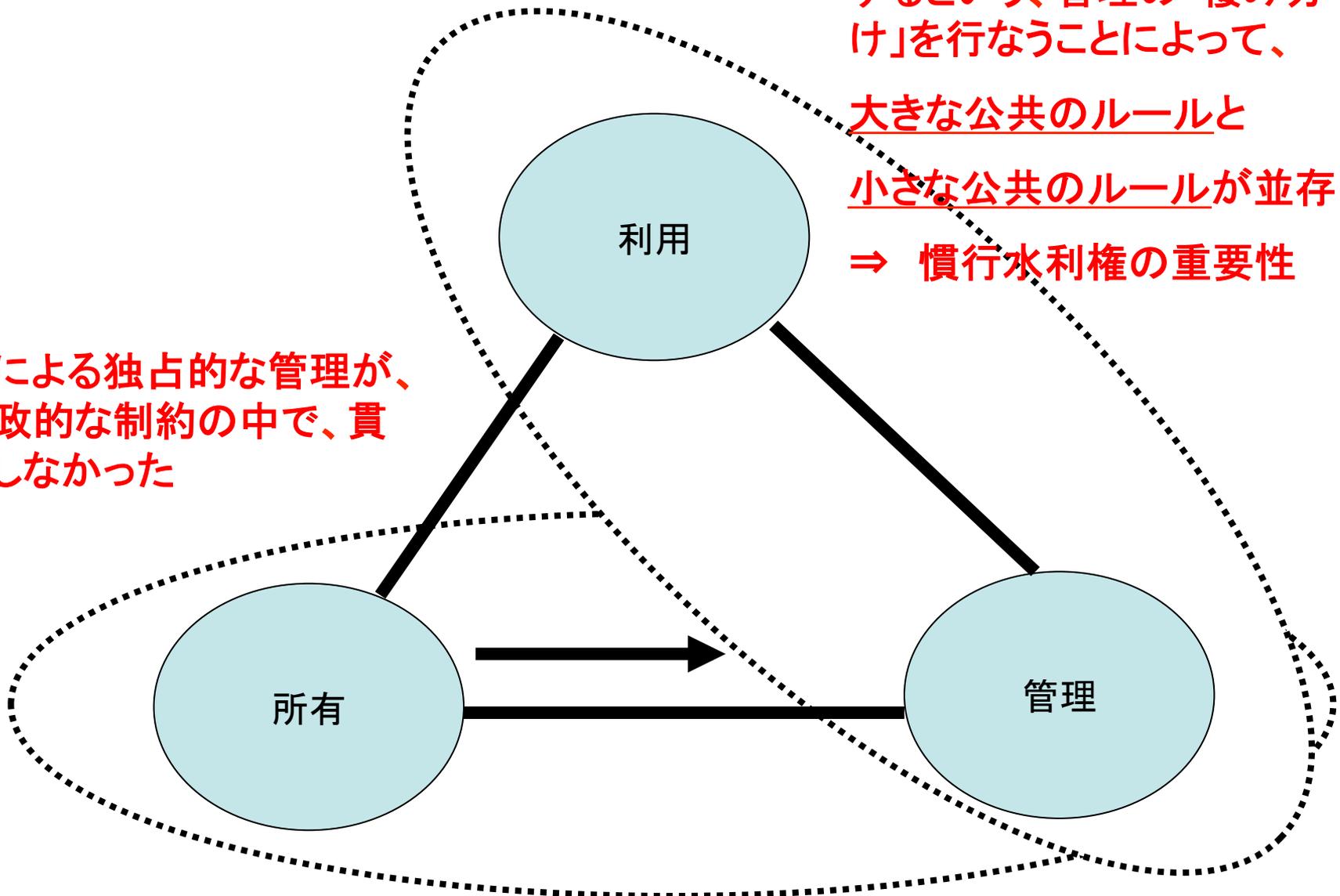
広域的な管理を国家が、狭域的な管理を農業集落が担当するという、管理の「棲み分け」を行なうことによって、

大きな公共のルールと

小さな公共のルールが並存

⇒ 慣行水利権の重要性

官による独占的な管理が、財政的な制約の中で、貫徹しなかった

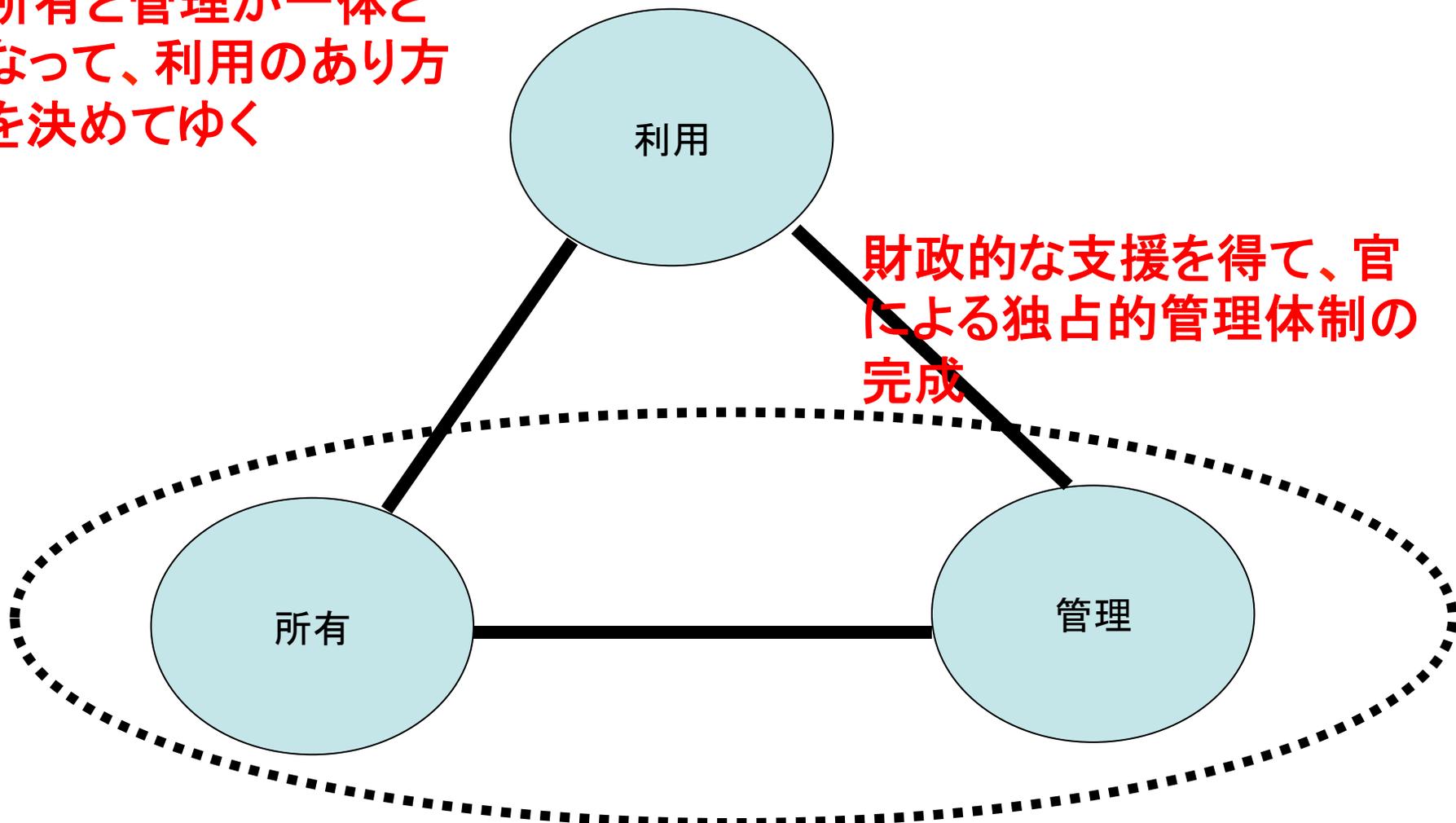


# 戦後、中央集権的な河川行政が完成

- 戦後の都市化、工業化に対応する過程で、河川管理が集権化してゆく。
- 集権化することで、都市化と工業化の二つ社会変動から生ずる／要請される課題に応えていった。
- 都市化 ⇒ 都市用水と都市の治水安全度の向上
- 工業化 ⇒ 工業用水の確保

# 戦後の所有・管理・利用

所有と管理が一体となつて、利用のあり方を決めてゆく



# 地域の水管理システムを崩壊させ、 人々の川離れを促していった

- 河川や水の文化の衰退
- 住民は「水の消費者、受益者」に
- ダウンストリームへの視点の欠如
- 「誰のものでもない」河川(Nobody has River)  
「誰にとっても」汚水を流していいものとなり、  
さらに、汚れた河川をきれいにする主体が、  
行政以外になくなっていった。

# 環境は行政だけでは守れない

- 治水、利水に関しては、数値的な管理が可能であり、また、行政による公共事業をすすめれば、可能である⇒集権的な河川管理
- しかし、**環境は、集権的管理では守れない、市民の協力無しでは守れない**し、汚れた環境を再生することができない。
- さらに、環境基準達成までは行政施策で可能であるが、環境に対する市民の要求が高まってきたとき、行政が市民に「良い環境を提供する」ことはできない。

そもそも、環境は数値で表されるものか

1 環境は「社会的に定義」されるもの

そもそも、環境の定義をめぐって、複数の定義が存在してくる。環境が極めて悪化していたときには、環境定義は一元的に可能。

2 環境は地域(個別)的に定義されるもの

環境の定義は、地域の特性に応じて異なり、そのため、集権的に定義できない。集権的に定義できるのは、最低限のものだけ

# 河川行政の転換

- 1 河川環境に対する見方の変化
- 2 従来の河川整備への批判の高まり  
ダム、人工的な河川改修への批判:「脱ダム」  
「官への不信」  
相矛盾する行政への意見・要望:治水を、と、環境を
- 3 行政内部の方針転換
  - ① 近代河川整備の基本方針である、河道主義の反省
  - ② 河川管理主体の多元化具体的な現れ 1997年 河川法の改正  
「治水・利水」⇒「治水・利水・環境」 河川法に初めて「環境」登場  
分権化: 地方の意見を聴取、河川ごとに整備計画を策定

# 明治以降の河川をめぐる公共性の変遷

明治(1868~)

戦後(1945~)

現在(2000年)

**国家的公共性**

「大きな公共性」



「大きな公共性」拡大



「大きな公共性」危機

治水を中心に



治水と利水への努力



環境への関心

**伝統的慣習による公共性**

「小さな公共性」



「小さな公共性」衰退

「公共性なき官所有」

「公共性なき私的所有」

**今後必要なことは**

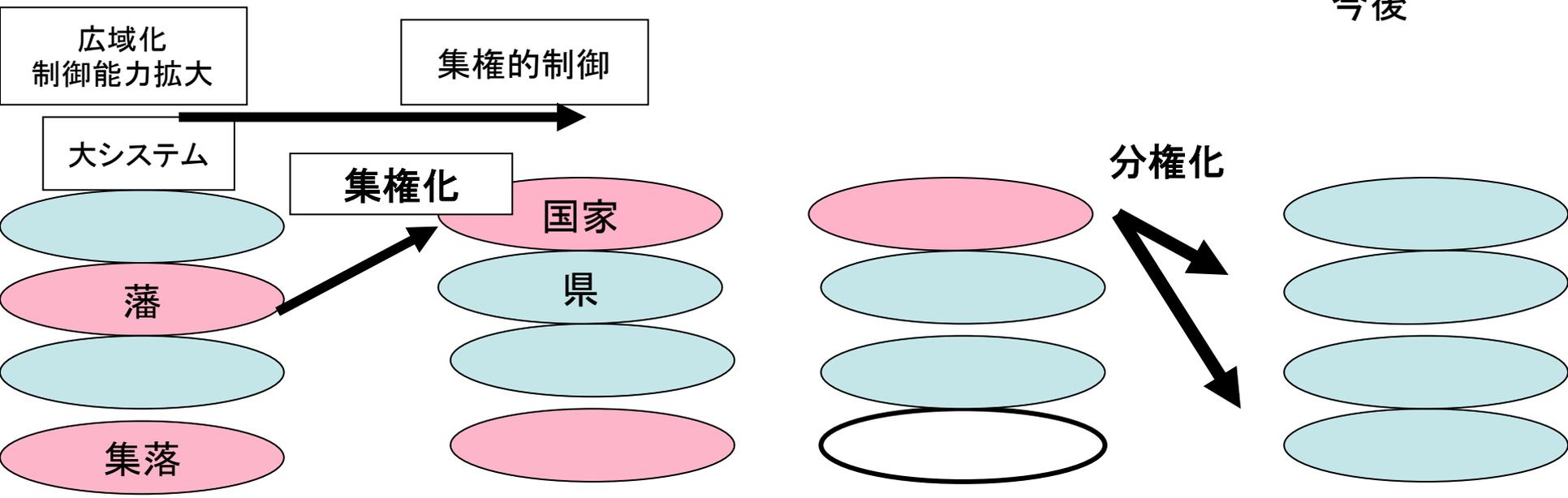
**「小さな公共性」の形成と、そこから、市民的共同性「大きな公共性」へ**

近世

近代

現代

今後



広域化  
制御能力拡大

集権的制御

集権化

分権化

農業集落での水の共同管理・利用

小システム消滅

小システムの回復

重層的な管理・利用のシステム

重層性の解体の危機

重層性の再構築

メンテナンス・フリー化  
公共事業の効率化  
市民の川からの撤退、無関心

赤は中心的なシステム、白抜きはシステムの解体を示す

# 河川は自然公物

- 河川は「自然公物」であったが、実際には「官物」であった。そのため、「皆のもの」は「誰のものでもないもの」となり、「誰が汚してもいいもの」となってしまった。
- その点では、「官」のものという意識を克服し、本来の意味での「公」のもの（皆のもの）という意味を回復しなければならない  
⇒ 公の回復

そのことを、具体例で見てゆくと

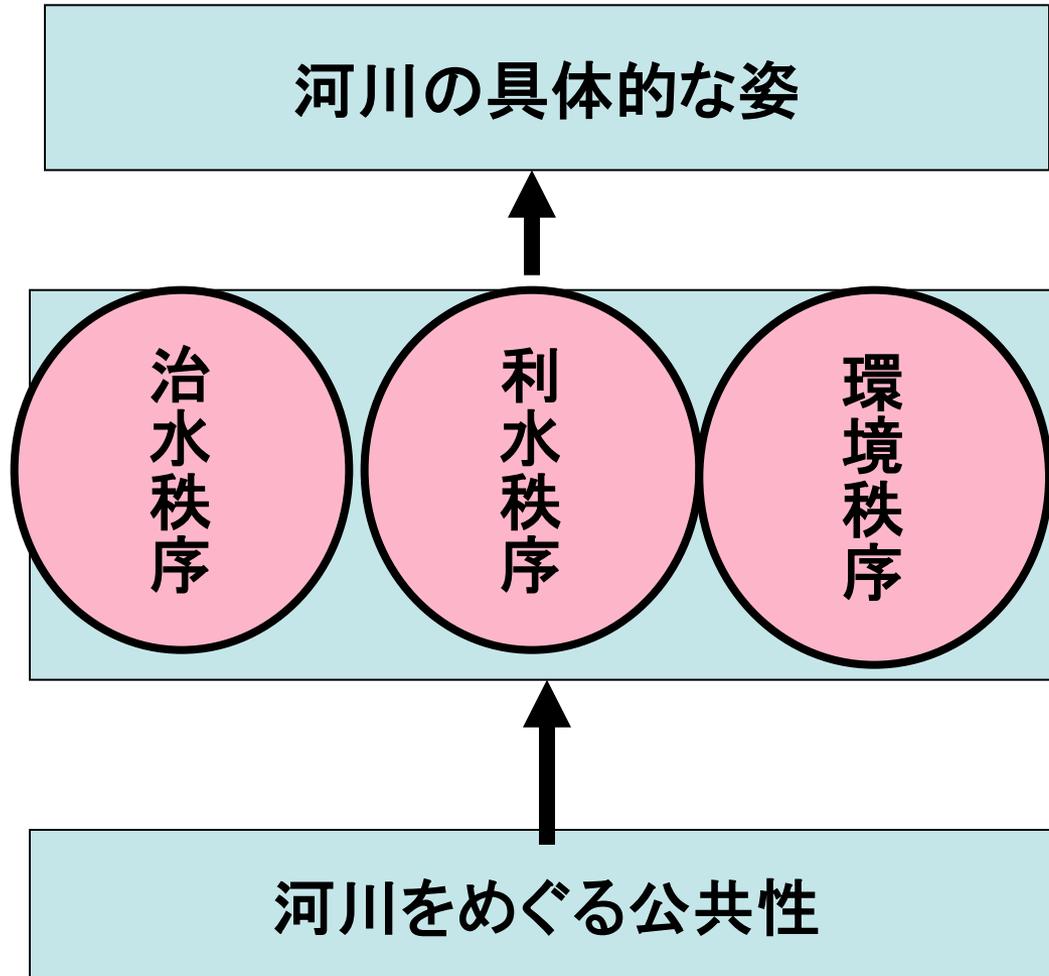
# 河川の社会的制度

- 河川法を中心とした河川をめぐる社会制度
- 河川法と、治水のための政策
- 水資源開発と特ダム法
- 農業用水：農業基盤整備事業と土地改良区
- 財政投資・公共事業

# 治水、利水、そして環境

- 歴史的には
  - 利水、そのための治水が問題となる
  - 「環境」の登場
  - 環境が悪化して、はじめて「環境の問題」が登場した
- 治水、利水、環境にはそれぞれ「秩序」があり、その秩序の下での水利用がなされてきた。

# 河川の公共性と秩序



# 河川をめぐる社会秩序の再構成

	所有	管理	利用	
治水				治水秩序
利水				利水秩序
環境				環境秩序
	所有秩序	管理秩序	利用秩序	河川秩序

# 日本における 治水秩序、利水秩序、環境秩序

- 治水秩序

基本高水、計画高水、洪水確率(安全率)

- 利水秩序

水利権、水資源と水分配

治水、利水はともに数値的管理が可能

そのため、中央集権的な管理が可能

- 環境秩序

「環境」だけは、数値的な管理が不可能

# 官による公共性の独占

「近代の河川技術は水害防御と生産活動のみに偏重し、それも技術的手段が近代化するとともに住民の手から離れ、河川技術といわれるものは、国ないし県などの行政組織に独占されてしまう。極論すれば、治水の絶対的安全要求と水利権の許認可および補助金制度のなかで、河川技術は国土交通省に独占されてしまったのである。この独占に至る根本原因は社会全体の”近代化”への強い要請であった」(大熊孝、2004:84)

# ただし、慣行水利権

- 「官」(中央の政府)によって、河川部分の土地が「官地」であり、流水は「私的に占有してはならない」という原則の下、結果的には、中央政府による河川と水の独占的管理がすすめられてきた。
- ただ、それまでの、農民による慣行水利権が認められたことによって、官による独占の弊害を一部免れた。
- ⇒ 小さい水システムが存続した
- ⇒ 結果的に、分権的な水利用が可能となった

## Ⅱ 河川環境を再生するための社会的条件

# こういった限界に直面しているのか

治水：河道主義

流水を河道に閉じ込め、  
河道から漏らさない

河道の直線化、コンクリート三面張り

利水：「水資源の有効利用」観

河川の流量の低下

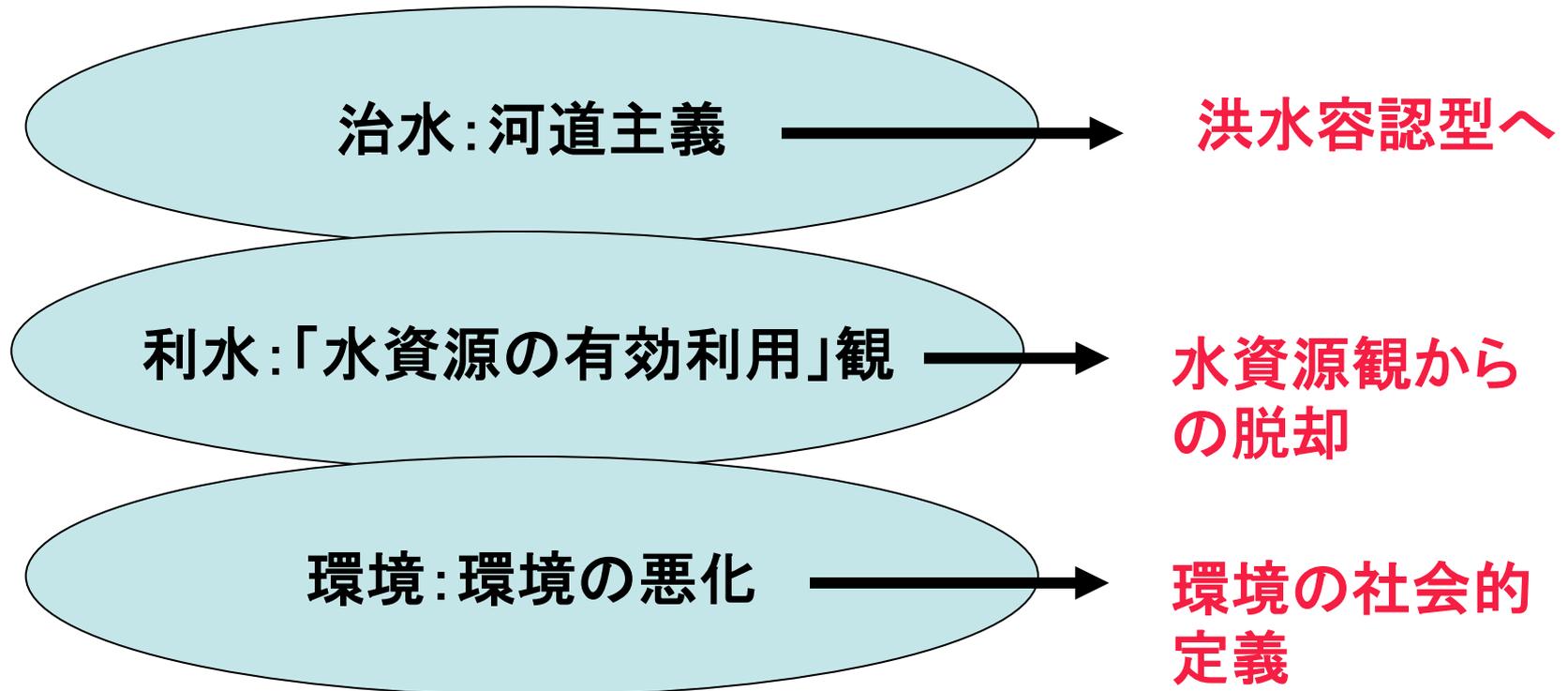
環境：環境の悪化

全体として、市民の「川離れ」無関心

# 近代から現代にかけての環境変化

- 環境の悪化
- 河川のどぶ川化
- 河川は、排水の機能しか期待されなくなった。そのため、人々の「視野から消えてゆく」
- 国家によって「安全に守られるもの」という期待、メンテナンスフリー
- そのため、水防組織も「いらぬ」ものに

# その限界を、どう解決するのか

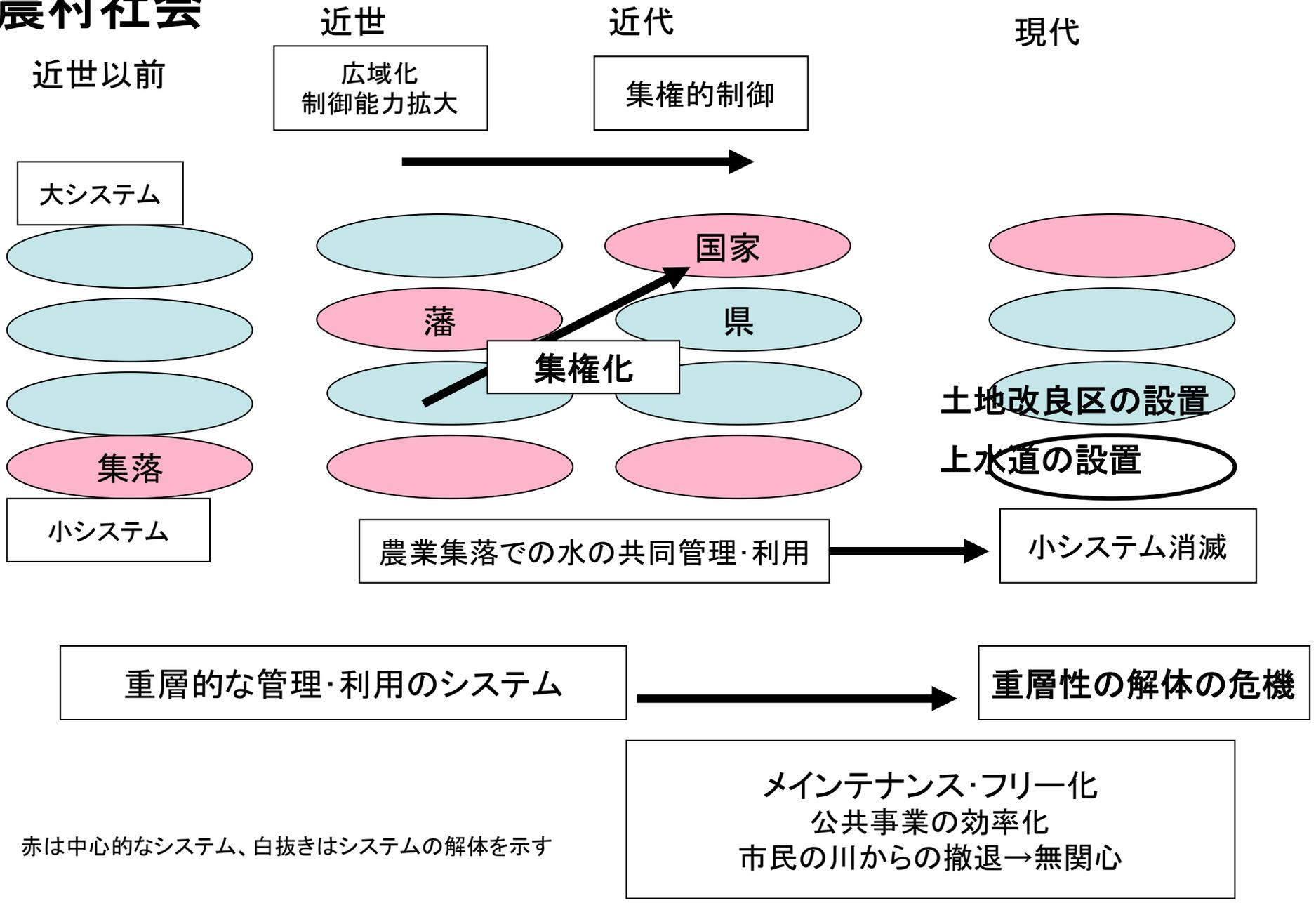


全体として、市民の「川離れ」無関心

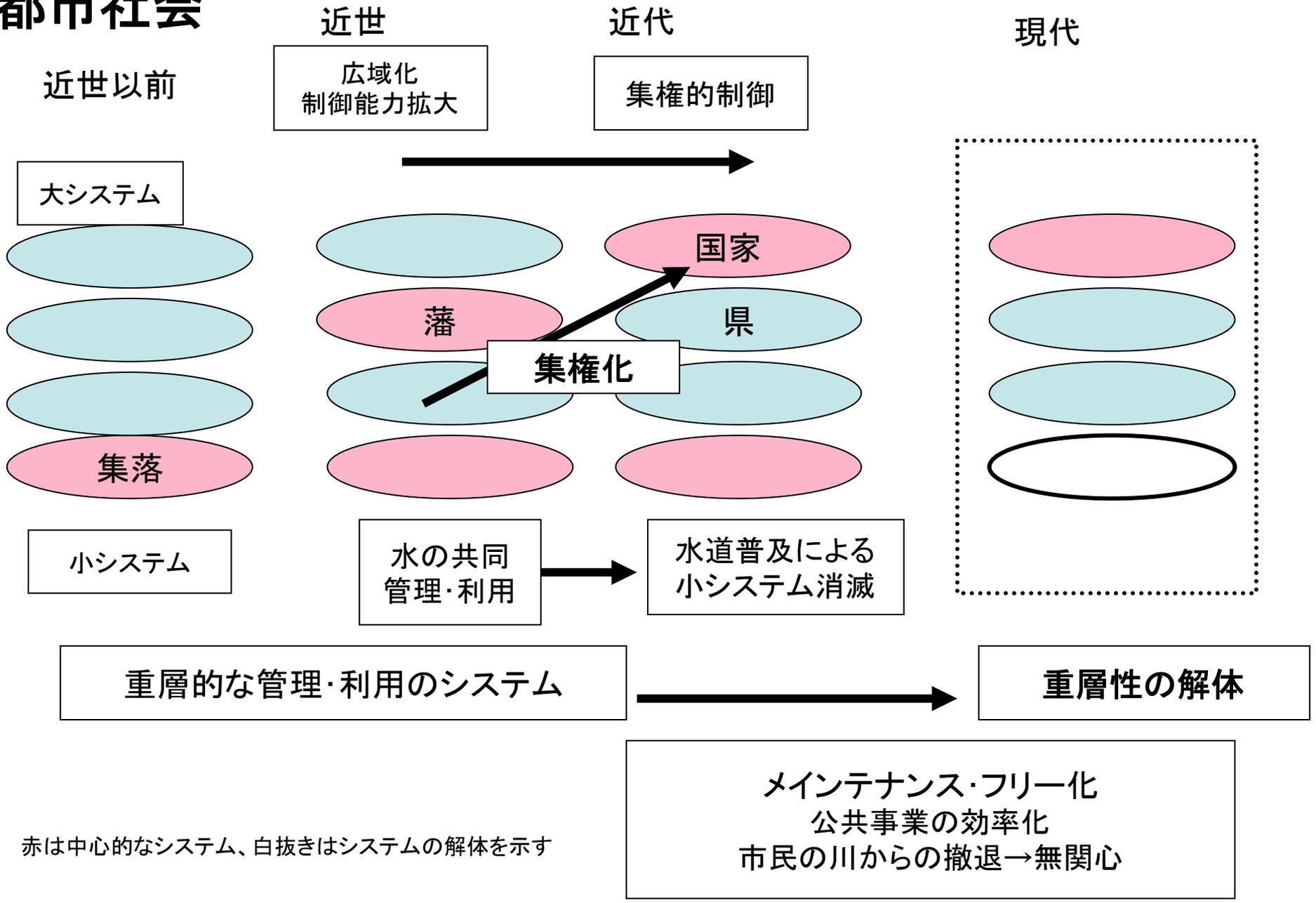
# 以上の解決策を実施するための条件

- 1 集権的な管理から分権的な管理へ
- 2 重層的な管理・利用のシステムの回復
- 3 環境の社会的な定義をする多様な主体
- 4 社会的センサーと社会的回路
  - 環境の社会的センサー(モニター)としての地域住民。環境ウォッチャー
  - 環境悪化を伝える(あるいは、知らせる)社会的な回路

# 農村社会



# 都市社会

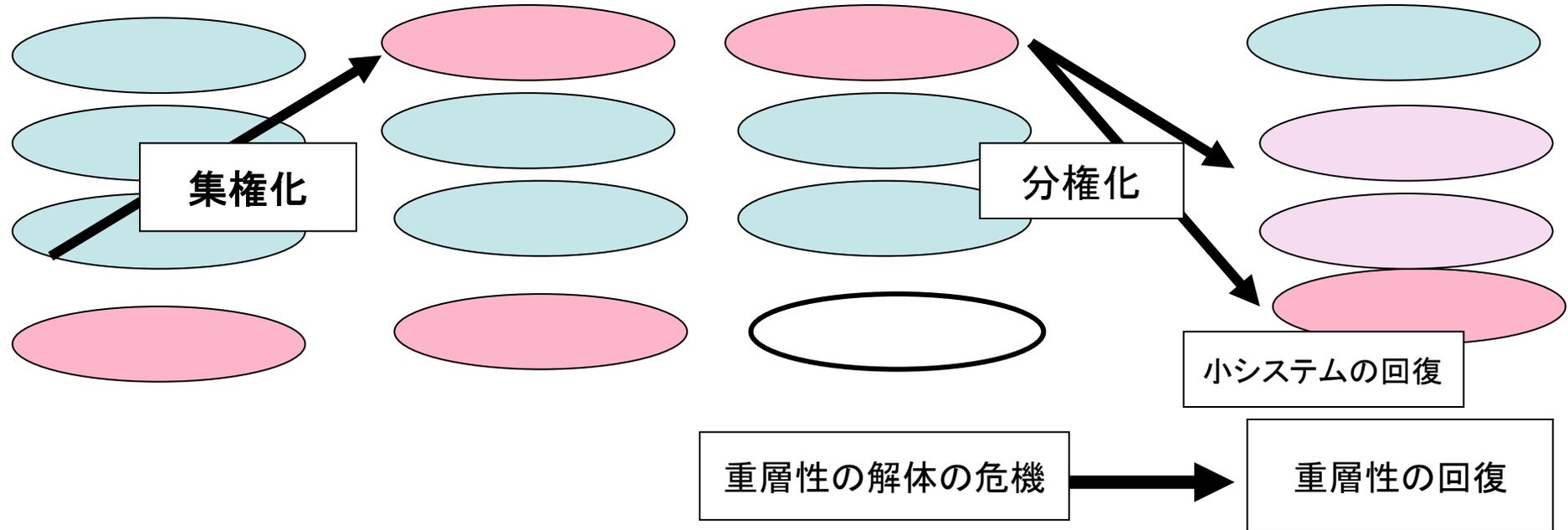


今後の目標

近代

現在

水循環・水環境の回復



小システムの回復は、センサーの設置、環境情報の社会的回路の設置に重要な役割を果たす

今後の課題

重層的なシステムの均衡ある形成はいかに可能か

# 必要なのは、重層的な秩序の回復

- 重層的な秩序については、多くの人が指摘している
  - 「利用の重層的な秩序」(篠原修)
  - 「管理の重層的な秩序」(脇田)
  - 「管理主体の重層的な構成」(大熊孝、2006)
  - 公、共、私の「入れ子システム(Nested system)」(菅豊、2006:63)
  - Co-management,
  - 「複数の社会的アクターが、公正にマネージメント機能を共有することを明確化し保障する状態」(菅豊、2006:63)
  - Collaborative governance
  - 「中央政府、地方自治体、住民、企業、NGO・NPO、地球市民などさまざまな主体が協働(コラボレーション)して資源管理を行なう仕組み」(井上真、2004『コモンズの思想を求めて』:140)

# 重層的な河川秩序の回復

- 単に重層的な秩序を回復すれば、いいという問題ではない
- 重層的な秩序相互の、関係、役割分担が重要
- 所有を相対化（官から公共へ、私有権の相対化）しつつ、管理、利用それぞれも重層的に構成される
- 各レベルにおいては、治水、利水、環境が相互に関連している

滋賀県甲良町 家から水辺へ降りてゆける





# 滋賀県甲良町 町を流れる清流



滋賀県甲良町 川のなかに花壇



滋賀県甲良町 川と街路をかざる花々



# 上之郷川ほたる

みんなで守ろう

ホタルと自然環境を



ゲンジボタル  
12mm~18mm  
成虫は光る



ヘイケボタル  
9mm~12mm  
成虫は光る

ホタルのからだ



ホタルの発光器



雄の発光器 雌の発光器

「金屋地区地域用水機能増進推進事業」 「金屋区」

滋賀県甲良町 「川はみんなのもの」



「川はみんなのものなんや。  
たいせつにせな、アカンでえ」

このことこそ、  
「川は自然公物」である  
というメッセージ

行政が作った看板と住  
民が作った看板との  
大きな違い



中国でも、水がきれいな麗江では



# 麗江の街の中には「水公約」が存在



# 中国への示唆

- 川は「全民所有のもの」
- しかし、そのことが、「誰のものでもなく、誰もが汚してもいいもの」、「誰も守らないもの」になってはいなか。
- 「自然公物」の「公の意味を取り戻す」と同様に、「全民所有」の「全民の意味を取り戻す必要がある」
- だから、中国でも、「中国の川は誰のものか」を改めに問うことが大切

## 日本の河川、水

「官地」「自然公物」



Nobody has



環境破壊

## 中国の河川、水

全民所有



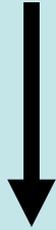
Nobody has



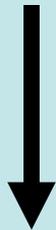
環境破壊

## 日本の河川、水

「官地」「自然公物」



Everybody has



環境保全

## 中国の河川、水

全民所有



Everybody has



環境保全

滋賀県甲良町 「川はみんなのもの」



# NobodyからEverybodyへどう変換して行けるのか

この変換を可能にしてゆく社会のあり方を問い  
ことが必要

ここでは、そのためには、**重層的な河川の管理システムを構築する**ことが必要であることを  
提案した