

モンゴル国の水事情—水を運ぶ少年

社会システム研究所所長 佐藤 寛

地球は水の惑星といわれる。地球には 14 億 Km^3 の水が存在する。その中で、海水が約 97.5%、淡水が約 2.5% である。その淡水のほとんどが北極と南極の氷山である。地上の動植物が使用しているのは、地表水や地下水を含めると僅か 0.01% に過ぎない。この僅少な水が地上に棲む動植物の生命の水である。地上の動植物の生存のための水、そして 70 億以上の人々の生活や食料生産のための水である。世界で約 7 億 8000 万人以上が綺麗な水を飲まず、また、約 25 億人の人々は衛生的なトイレを使用することができない。水事情は国によって大きな相違が存在している。降水量が多い国と少ない国では必然的にその水の事情は異なるのが現状である。日本全体で水道の普及率が 97.6% で、都市部においては 100% に達している。この数値を見れば日本の水事情は理解できる。水は水道の蛇口から出るのが当たり前の生活を日々送っている日本とは異なる、モンゴル国の首都ウランバートル市の水事情を紹介する。

モンゴル国は近年著しく経済発展を遂げている。この経済発展によりウランバートル市は昨今急速な社会インフラ整備や近代的な建物や住宅の建設などが進められている。このような状況下において全国各地から首都ウランバートル市に移り住む人々が増加し、全人口の約 47%、全人口 280 万人中、約 130 万人が暮らす一極集中の大都市となっている。しかし、急速な人口増加に社会インフラ整備が追いつけず、水のインフラ整備も進んでいない。市内の各戸アパート地区には水道や下水道及び暖房用パイプは整備されているものの、ウランバートル市郊外地区は、山のすそ野に一戸建て住宅やゲルがところ狭しと建ち並ぶ。このゲル地区では当然ながら水道も下水道もない生活を強いられている状態であり、生活用水は市内からトラックで運ばれた水を飲料水販売所（キオスク）で購入する。水の消費量は市内の居住形態の各戸アパート地区では約 230 ℓ / 日 / 人、ゲル地区では約 7 ℓ / 日 / 人である。ある少年にお話を聞いたところ、3 人家族で 1 回当たり 65 ℓ の水を買って 3 日で消費する。1 人 1 日約 7.2 ℓ の水で生活している、この水の消費量はゲル地区の一般的な量であるとのことである。この一人当たりの水消費量は世界でも「深刻な水ストレス」状態を示す数値である。ウランバートル市の水の消費量は市街地に住む住民と郊外に住むゲル地区の人々の所得格差でもある。このような状況下においてウランバートル市当局は手をこまねいている

わけではない、ゲル地区住民の近代的なアパート地区への移転計画や水道管の敷設などに努めていることも事実である。

写真 1 水を運ぶ少年



ウランバートル市郊外にて

写真 2 飲料水販売所（キオスク）



写真 1, 2 撮影：筆者 2014 年 8 月 24 日

Contents

モンゴル国の水事情—水を運ぶ少年	● 1
消費者行政を考える	● 2~3
湿地を見る新たな視点—「湿地の経済評価」の試み	● 4~5
ラムサール条約登録湿地の紹介	● 6
編集後記	● 6

消費者行政を考える

社会システム研究所教授 福嶋 浩彦

1. 消費者起点への転換

消費者行政は、行政の出発点とベクトルをこれまでと逆にするものだ。

もちろん行政の最終目的は、いずれにしても国民の幸せであるが、特に国の行政は事業者へアプローチし、産業を育成して国民生活を豊かにするという政策が中心であった。

これに対して消費者行政は、あくまで消費者を起点に、消費者にとってどんな社会の仕組みが必要か、事業者や市場はどうあったらいいかという視点で取り組む。結果として安全・安心な質の高い市場ができれば、産業の発展にもつながり、国民全体の幸せが実現するのである。

双方向が必要だが、これまで国の行政はほとんどが事業者起点であったので、消費者起点の行政組織として、政府全体へ生活者の視点を広げていく役割を持って消費者庁が設立された。その消費者庁も、今年で5周年を迎えた。

2. 消費者庁と自治体

消費者庁は生活者の立場から他の各省庁に物言い、動かさねばならない。しかし、厚生労働省、農林水産省、国土交通省など他省庁はどれも巨大で、組織力、調査力、情報力、いずれも消費者庁より優っている。消費者庁が他省庁と対等、あるいはそれ以上にやっていく唯一の方法は、消費生活の現場と結びつくことだ。

しかし、いちばんの現場を担う自治体の消費生活センターと、国の組織として日常的につながっているのは消費者庁ではなく独立行政法人国民生活センターだ。国民生活センターが全国の相談情報を集約し、必要な情報を全国の相談窓口を提供し、実際の相談を支援しながら一緒になって解決にあたっている。これらは、他の中央省庁と自治体とのパイプに比べてはるかに太い。ただ、消費者庁はこれと組織的に切り離されているという構造的な欠陥がある。

私が消費者庁長官を務めていたとき（2010～2012

年）、消費者庁と国民生活センターの間で、国民生活センターが把握している現場の情報をいかに法改正や政策立案に生かしていくかを検討する「消費者政策検討会議」を立ち上げた。また、消費者庁と国民生活センターの各担当者の間でも、定期的な情報共有の取り組みが行われるようになった。

実はこれらは、国民生活センターを国の機関に移行し、両者の一体化を進めるための試行として始まったものだ。人事交流も従来より一歩踏み込んだものにした。その後、国の機関への移行は無くなったようだが、移行が無いとすればなおさら、これらの協力関係を強化していくことが大切だろう。

そして消費者庁にとって、地方消費者行政の支援が重要な仕事になる。単なる支援というより、自治体の現場に学び、連携する姿勢こそ大事だろう。

3. 消費者行政は「まちづくり」

国では、消費者行政が省庁ごとの縦割りとならぬよう、横につなぐ役割を消費者庁が担う。しかし自治体では、消費者行政自体が縦割りの一つだ。

地域で食の安全に取り組む人たちは、食品表示の問題だけでなく、地域農業の育成や地産地消に一生懸命取り組んでいる。また、環境問題の視点から消費者活動に取り組む人も多い。一人暮らしや認知症の高齢者を悪質商法から守るには、「見守りネットワーク」で高齢者宅を訪問する福祉ボランティアや介護保険のケアマネージャーとの連携が不可欠だ。

地方消費者行政は「まちづくり」そのものであり、国は、自治体による生活者視点での総合的な施策を支援することが大切だ。しかし、どうしても国は自分の省庁の旗（消費者庁なら地方消費者行政・消費生活センター）を自治体に立て、そこにひも付きの補助金を流して影響力を確保する傾向がある。これを変えねばならない。

確かに、消費者庁の交付金で都道府県に造成された「地方消費者行政活性化基金」は、消費生活センター

設置や相談員の増員などに一定の効果を上げた。

しかし、お金が無くなったら消費者行政を縮小してしまおうという自治体があるとしたら、国がその自治体に「お金を出すから消費者行政を続けて欲しい」と言っても、本当に充実した消費者行政にはならない。「お金が来たから」ではなく、住民、首長、議会の意思で、「消費者行政を充実させる」と決断してもらうことが大切だ。

今後の財政支援は、自治体が住民の意思を踏まえて、消費者行政を含め自由に使える恒久的な財源を確保できるようにすることだと考える。しかし実は、多くの自治体がこれに消極的なのである。

4. 住民の意思で消費者行政の充実を

「自由な財源を使って消費者行政を充実させるといふのは理想でしかなく、現実を知らない」「ひも付きの補助がなくなると、消費者行政に予算がつかなくなる」という指摘をよく聞く。しかし、ではなぜ自治体の財政部局は、あるいは住民から選ばれている首長や議会は、消費者行政に予算を付けないのか。そこまで把握しないと、現実を知ったことにならないし、地方消費者行政の充実を阻んでいる問題と向き合うことにならない。

自治体の担当者は、国の補助金があるから残りを一般財源でという予算折衝を財政部局としてきた。だから、消費者庁からの補助金がないと、自由に使える財源があっても消費者行政に予算がつかなくなると思ってしまう。しかし、全てのひもを無くすのだから、ひもの太さの競争で負けてきた後発の消費者行政にとって、むしろ予算を拡充するチャンスのはずだ。ただし、「補助金があるから」という予算折衝ではなく、この事業は「地域の消費者、住民にとって必要だから」という折衝になる。これを大変だと思ってはならない。

首長も議会も、ひも付きなら使途は国が決められていると言い訳でき、楽かもしれない。使途が自由であると、なぜその事業にお金を使うのか、住民に責任を持って説明する必要がある。これをぜひやりたいと思う首長、議会はまだ少数のようだ。そこから逃げたいと思っている自治体の方が多い。もっと自分で責任を持つ覚悟が必要だ。

お金の問題に限らず、消費生活相談員の「雇い止め問題」（非常勤の相談員の雇用更新を一定期間で止めてしまい、経験が蓄積しない問題）でも、自治体がいなくても雇用継続の決断をできる。自治事務に関する法律解釈は自治体の権限である。非常勤の雇用継続に慎重な見解を示した総務省の研究会に振り回されているようでは情けない。

最も大切なのは、住民の意思だ。自治体の行政は住民と距離が近い。首長が消費者行政を充実させようとしても、住民が、「それより道路の整備を」と要求すれば難しくなる。地域には、消費者団体はもちろん、子育て支援、高齢者介護、商業の活性化、環境問題など様々な活動をしている人たちがたくさんいる。その人たちに、消費者・生活者の視点をより強めてもらうことが不可欠だろう。

消費者庁の「子どもを事故から守る！プロジェクト」は、忙しくて普段あまり消費者問題を意識していない子育て真っ最中のお母さんお父さんに、子どもの事故防止を通して消費者意識を高めてもらえればという狙いもあって始まった。

全国どこに行っても、消費者行政が充実しているのは、お金があるところではなく、住民、首長、議会の消費者意識が高い自治体なのである。

5. 自立した消費者へ

経済的被害や生命身体への被害から消費者を守る制度は、一定前進している。しかし、消費者が何も考えず生活していても、行政が悪質商法の事業者や危険な製品は身の回りからすべて排除してくれる、という社会は作りたくても作れない。本当に安全・安心な社会は、消費者自らが積極的に情報を集め、自分の頭で考え、自分で判断するようにならないと実現しない。

小さな子どもや認知症の高齢者など、十分な判断力を持つのが難しい人の周りにも多くの自立した消費者がいれば、被害を防止できる。また、消費者の行動は世界経済へも影響を与えるし、地球環境や持続可能な社会づくりにとって決定的に重要である。これらも自覚して行動し、社会づくりの主体となる消費者市民が求められている。

湿地を見る新たな視点―「湿地の経済評価」の試み

社会システム研究所准教授 林 健一

現在、研究プロジェクトの1つとして、「ラムサール条約に基づく地域政策の展開過程の研究」に取り組んでいる。ラムサール条約は、水鳥とその生育地である湿地の保護を目的とする条約であるが、湿地に関する新たなアプローチ手法である「湿地の経済評価」つまり、湿地にはどのような価値があるのか、経済的価値の側面から評価し、明らかにしていこうとする試みを紹介したい。

皆さんは、湿地、湿原さらには干潟をどのようなイメージでとらえているだろうか。著者の湿地の原風景は、小学生時代によく遊んだ、烏川の河原沿いのアシ原と沼地である。夕やみと一体となった沼地から姿の见えないウシガエルの低い鳴き声が幾重にも聞こえ、遠くからキツツキの木をたたき音が響いてくる。その不気味さにドキドキしながら、アシ原をかき分け、足を取られないように遊び場からの帰路を急いだ、そんな思い出があり、烏川の瀬音とともにその風景が今も目、耳にありありと残っている。

湿地は、私達の身近にありながらも何世紀もの昔から不毛の土地、無価値な土地、得体のしれない土地とみなされ、開発の対象となってきた。

このため、湿地は、今日最も危機に瀕している自然生態系と称されるまでになり、埋め立てや周辺開発による機能低下や消失だけでなく、外来種の侵入による生態系の変化、土砂流入等による乾燥化、地球温暖化や気候変動による脆弱な生態系への影響が懸念されているほか、伝統的な管理の弱体化がみられるところである。

こうした湿地の劣化、消失は、「豊芦原瑞穂の国」といわれる我が国も例外ではない。国土地理院が実施した「湖沼湿原調査」により、我が国の湿地・湿原の変遷について紹介していきたい。この調査は、日本全国の湿地・湿原の変化を把握することを目的とし、1996(平成8)～1999(平成11)年度にかけて実施され、明治・大正時代から現在までの、およそ70年から90年間の湿地面積の変化を計測したものである。

調査結果によれば、我が国で湿地面積が最も広いのは釧路湿原(227km²)、第2位別寒辺牛(べかんべうし)川流域湿地(108km²)、第3位根釧原野湿地群(86km²)、第4位サロベツ原野(60km²)、第5位霧多布湿原(30km²)と北海道の東部に集中し、第6位は、関東地方の渡良瀬遊水地(20km²)となっている。

また、同調査は、日本全国の湿地面積について、明治・大正時代から現在までの変化量を把握している。それによれば、明治・大正時代の湿地面積は2,110.62km²存在したものの、平成12年調査時点の面積は820.99km²となっており、明治・大正時代に存在した湿地面積の61.1%に当たる1,289.62km²(琵琶湖の約2倍の広さに相当)が消失したことが判明している。

全国で最も減少した湿地は、北海道の釧路湿原(釧路市他)である。大正時代には337.39km²の面積を有したが、現在の面積は226.56km²であり、約33%の湿地が消失している。東日本地区では、青森県の屏風山湿地群(青森県木造町他)の面積が最も減少しており、大正時代と比較して、約90%が消失している。研究所のほど近くにある、印旛沼周辺湿地は、大正時代には9.62km²の面積を有したが、現在の面積は2.28km²であり、約76%の湿地が消失しており、東日本地区内で第3位の減少となっている。

消失の原因を見ると、宅地化や農耕地利用等の人為的要因(開発)により1,343.44km²消失し、土砂流入などの自然の要因(自然減)により210.21km²が消失している。一方、面積の増加も確認されており、航空測量の実施により後に発見され、結果的に増加した面積が165.53km²、その他、自然に起きた水位低下や水位上昇による湿地の増加、休耕田が湿地化したことによる増加も見られている。

湿地は水の生態系と称され、水鳥をはじめ多種多様な動植物が生息・生育する場であるとともに、水の循環の調整を行うなど、生態系サービスの基盤として、私たちの社会に多くの恵みを与えてくれていることから、その保全再生が重要な課題となっている。

生態系サービスは、市場で取引されるもの以外はその価値が十分評価されることなく、タダ(無料)同然のものと認識されてきたことにより、開発により劣化、消失してきた面がある。このため、生物多様性の損失がわれわれ人間社会に与える影響や、保全することにより得られる価値を定量化していくため、生態系サービスの経済的な価値を評価する試みが世界各地で始まっている。

こうした取り組みを進める大きな一歩となったのが、2007(平成19)年にドイツのポツダムで開催された主要国首脳会議(G8サミット)の環境大臣会合であった。

この会合では、生物多様性の経済的評価に関する「ポツダムイニシアティブ」が支持され、サミット後、ドイツ政府を中心に「生態系と生物多様性の経済学（TEEB）」の研究がスタートし、その研究成果は、2010（平成 21）年に愛知県名古屋市で開催された「生物多様性条約第 10 回締約国会議（COP10）」において最終報告が行われている。

TEEB は、生物多様性と生態系サービスの価値を経済的価値に変換し、その損失が経済的に与える影響などを定量的に把握しようとするものであり、すべての人々が生物多様性と生態系サービスの価値を認識し、自らの意思決定や行動に反映させる社会を目指し、これらの価値を経済的に可視化することの有効性をうたえている。

私たちが生きていくうえで自然の恵みである生態系サービスは欠かすことのできない価値があることは言うまでもない。こうした価値の捉え方には様々なものがあるが、TEEB はその価値を金銭という指標に置き換える方法により評価しようとするものである。

湿地をはじめとした自然の価値は多様であり、必ずしも経済的に評価できるものばかりではないが、TEEB は、一部分であっても価値を評価して明らかにすることにより、湿地の価値を認識可能なものとし、政策決定者、事業者、消費者などの意思決定や行動に考慮してもらうためのツールを作っていこうとする試みである。

TEEB では、生物多様性や生態系サービスの価値を認識してから実際の保全につなげるまでのステップとして、3段階のアプローチを示している。

■ステップ 1 価値の認識

どのような生態系サービスを受けているか、その中で特に重要なものは何か、生態系サービスを持続的に利用するための障害はないかなどを整理して認識し、関係者の間で共有する。

■ステップ 2 価値の可視化

生態系サービスの価値やその変化を定量化し、可能なものは経済的な価値評価をして、生態系サービスの価値を可視化する。

■ステップ 3 価値の捕捉

最後の段階では、生態系サービスの価値が意思決定に組み込まれるよう、具体的な施策や取り組みに反映する。例えば、生物多様性を保全し、生態系サービスを持続的に利用するために必要な費用を税金や助成金からまかなう仕組みを整えたり、消費者が環境に配慮した商品やサービスを利用しやすい環境を整備したり

することなどが該当する。

具体的な評価手法としては、市場評価法、顕示選好法、表明選好法などがこれまで開発され、改良が進められている。

こうした評価事例の 1 つとして、環境省が 2014（平成 26）年 5 月 23 日公表した「湿地が有する経済的な価値の評価結果について」がある。

同省では、生物多様性や生態系サービスの価値を経済的に評価することの重要性が注目されていることから、様々な主体が生物多様性及び生態系サービスの価値を認識し、その保全や利用に際して適切な意思決定が行われることを促進するため、経済価値評価の検討を進めてきており、今回の調査では、国内の生態系の中でも特に近年の損失が大きい生態系である湿地について、経済的な価値の評価を実施したものである。

様々な湿地タイプのうち湿原及び干潟を対象とし、全国の湿原（110,325 ヘクタール）及び干潟（49,165 ヘクタール）が有する生態系サービスの経済価値評価を行った。その結果、主な生態系サービスの経済価値評価は、湿原では、水質浄化（窒素吸収）：約 3,779 億円、水量調整約 645 億円、気候調整（炭素蓄積）：約 986 ～ 1,418 億円、生息・生育環境の提供：約 1,044 億円と評価している。

また、干潟では、水質浄化：約 2,963 億円、生息・生育環境の提供：約 2,188 億円、食糧：約 907 億円と評価している。

この調査結果は、同省も説明するとおり、湿原及び干潟が有する価値のごく一部を既存の調査研究事例から整理したものであり、湿原及び干潟の価値の全てを評価したものではなく、評価手法としても今後の調査研究の進展による改善が望まれるものである。

自然の価値を経済的観点から測定することについては、様々な批判もあるが、湿地生態系の価値を、一般の人々に貨幣単位を媒介として示すことは、ひとつの重要な取り組みだと思われ、湿地や湿原の重要性が再認識されるきっかけとなることを期待したい。また、当プロジェクトでもこうした取り組みについて関心を寄せていきたいと考えている。

（参考文献）

環境省（2012）「価値ある自然・生態系と生物多様性の経済学：TEEB の紹介」

環境省 HP「自然の恵みの価値を計る－生物多様性と生態系サービスの経済的価値の評価」

<http://www.biodic.go.jp/biodiversity/activity/policy/valuation/shuhou.html>

ラムサール条約登録湿地の紹介

江戸時代からの伝統的カモ猟が伝承される「片野鴨池」

片野鴨池は、石川県の南端、福井県との県境に位置する加賀市に位置する小さな池である。1993（平成5）年6月、周辺水田を含む10haがラムサール条約登録湿地となっている。

鴨池はアカマツ、コナラなどからなる丘に囲まれ、マガモ、トモエガモ、マガン、ヒシクイなどが、渡りの中継地、越冬地として訪れる地である。周辺の水田は「加賀の鴨米ともえ」が栽培され、収穫が終わると水が一杯に張られる湛水田となり、水鳥の採食環境の改善に一役を買っている。

鴨池の特徴は「カモを捕る、しかし、カモを守る」という二律背反的に見える点にあり、同池では「坂網猟（さかあみりょう）」という古式猟法のみ解禁されている。

坂網猟は、江戸時代（元禄年間）に大聖寺藩士の村田源右衛門によって始められた猟法といわれ、以降、大聖寺藩が武士の鍛錬のため推奨してきた。この猟は、日暮れの峯越えのカモを狙い、池周辺の小高い場所に設けられた坂場から、熊手状の網を上方に高く投げ上げて獲るユニークなものであり、江戸時代は武士のみ許されていた。

現在、加賀市片野鴨池坂網狩猟保存会を中心に鴨池や猟の保全の取組みが営まれ、猟期、猟区、捕獲数など厳しく規制されている。

伝統的な坂網猟が守られ、冬の渡り鳥の楽園となっていた鴨池において、驚天動地の出来事－「ウォーカー中将狩猟事件」が起きたのは、第二次世界大戦後の混乱期である。長い歴史の中で誰も許されなかった銃による狩猟が連合国の軍人により繰り返し行われたのである。

銃猟の日常化、長期化による地域住民の生業への影響を懸念し、銃猟の停止をGHQ（連合国最高司令官総司令部）に直訴した人がかっていた。その人の名は「村田安太郎氏」である。村田氏と彼を支えた捕鴨組合の渾身の努力が、関係者の理解と尽力により報われ、銃猟が中止され、片野鴨池と伝統猟は今日に伝わっているのである。

筆者は7月初旬、金沢市での学会参加と併せて鴨池観察館を訪れた。夏場なので鳥たちの姿はなかったが、観察館レンジャーの御厚意により、タブレットに映し出された、冬鳥の元気な写真を丁寧な解説付きで多数みることができた。「今度は、実物の鳥たちと冬の鴨池を見に来て」との声に応え、学会以上に印象に残った鴨池を再訪したいと考えている。

（「ラムサール条約に基づく地域政策の展開過程の研究」プロジェクト）

片野鴨池（2014年7月3日、撮影：林 健一）



編集後記

今年も師走を迎える時期となり、一年を振り返ると、自然災害被害に多くの方々が心を痛めた。広島市では想定外の大雨による土砂崩れが発生し、大きな被害に見舞われた。そして、台風がたびたび日本列島を通過し各地に大きな爪跡を残した。これも地球温暖化の一因であるといわれる。また、自然災害の脅威は気候のみならず、秋晴れの山を楽しむ登山者を容赦なく襲った御嶽山噴火では尊い命が奪われ、戦後最大の火山災害となった。誰がこのような惨事を予想したのだろうか。改めて自然災害の脅威を自覚した年でもある。

研究所においては、各自が今年度の研究計画に従い研究に邁進している。その成果として紀要も計画通り刊行を予定している。

(Satokan)