

千葉の円筒分水

社会システム研究所 所長 佐藤 寛

梅雨の頃、日本列島は水田に旺盛な早苗の光景が目に入り心が和み、瑞穂の国ならではの情緒豊かな田園風景を醸しだしている。これらの光景の礎には「水」が大きな働きをしている。水稲には大量の水が必要であり、古来より用水確保には並々ならぬ苦勞が展開されて今日に至っている。その中の「円筒分水」も偉人の結晶の一つである。円筒分水を要約すれば、明治時代に考案され、一本の水路の水を公平に分配するために編み出されたものと称されている。現在、日本全国に約 100 ヶ所存在しているといわれているが、千葉県内の円筒分水を紹介する。

関東地方の南東部に位置する千葉県は、房総半島の房総丘陵の地形が特長である。年間を通して温暖な気候により多種多様な植物が生い茂る地である。県内では水稲や野菜、果実などをはじめ農業や酪農が盛んである。平成 29 年度において水稲の生産量は 299,700 トンで全国 8 位、かつ良質の銘柄米が生産されている。

米の生産には無くてはならぬ存在である水の確保が最重要である。風光明媚で自然豊かな千の葉が生い茂る県であるが農業用水確保には先人の弛まぬ苦勞が随所にみられる。その証拠に県内では筆者の知る限りにおいて、13 ヶ所の円筒分水が存在していることが確認できている。これは円筒分水の史的な視点から見れば、過去に「水の確保困難さ」や「水争い」が存在したことを物語るものである。

千葉県内の円筒分水は 5 つの土地改良区において管理・運用されている。筆者は、これらの円筒分水の施設を全て調査・見聞した。

房総土地改良区内には「多古円筒分水」「東金円筒分水」。加茂川土地改良区内には「滝山円筒分水工」「坂東分水工」「大日円筒分水工」「八色円筒分水工（ヤイロ）」「高溝円筒分水工区」。印旛沼土地改良区内には「安食円筒分水」「公津円筒分水」「酒々井円筒分水」。手賀沼土地改良区には「湖北台円筒分水」「泉水円筒分水」。君津市小櫃南部土地改良区の「円筒分水槽」がある。

千葉の円筒分水は、昭和期に建設されたものや最近新たに建設されたものが多い。現在においても、千葉県の穀倉地帯の一部に水を供給し続けている。

※上記の円筒分水の名称は全て当該管轄の土地改良区に従ったものである。

我孫子市 湖北台円筒分水（手賀沼土地改良区）



平成30年5月28日 撮影:筆者

Contents

千葉の円筒分水	● 1
議員の特権意識と本来の活動	● 2~3
地域連携によるラムサール条約義務の実現に向けて	● 4~5
研究プロジェクトの紹介	● 6
新刊紹介・編集後記	● 6

議員の特権意識と本来の活動

社会システム研究所 教授 福嶋 浩彦

1. 止まらない政務活動費不正

来春には統一地方選挙を迎えるが、自治体議員の政務活動費をめぐる不正が後を絶たない。今年2月には、市政報告チラシ印刷代の架空領収書を印刷会社に発行させ、約1千万円を市から詐取した容疑で元神戸市議会議員（昨年すでに議員辞職）が起訴された。同議会では別の三人の元市議も、架空領収書で政務活動費をだまし取った詐欺罪で有罪判決を言い渡されている。

「号泣県議」（元兵庫県議会議員）が注目を集めて以降、富山市議会では定数の3分の1にあたる14人の議員が不正受給発覚で辞職した。その他、秋田、福井、奈良、埼玉、島根県議や堺市議が政務活動費の不正が明るみに出て、返還や辞職をしている。

政務活動費の原資は税金である。税金の使い方を決めたり監視したりしている人がこの有り様では、地方政治への市民の信頼は無くなる。

もはや性善説は通用しない。市民が誰でも簡単にチェックできるよう報告書や領収書をネットで公開する。さらに、一括先払いして後で清算する方式でなく、報告書や領収書をまず提出し、議長や議会事務局（あるいは第三者）の審査を受けて支給する後払い方式に変える。後払い方式は民間企業では当たり前なのやり方だ。

しかし、この二つを両方実施している自治体議会はまだ少数だ。市民は、自分の自治体が実施していなければ、何か議員が市民に隠していないか疑い、実施を迫ったほうがよい。

2. 選挙で選ばれた人は偉い？

こうした不正が後を絶たない背景は何か。不正は、古参議員が昔のルーズな感覚でやってしまった結果というばかりではない。兵庫の「号泣県員」も、今回の神戸市議も、むしろ若手のホープとみられていた議員だ。

若くて当選した議員の中には、議員の特権意識を強烈に身に着けてしまう人がいる。多くの市民に投票してもらい当選したのだから、多くの人の意見

を謙虚に聞こうと考えて欲しい。ところが、「私を批判することは私に投票した何万人を批判することだ」と言い、自分を批判する有権者の発言を差し止める裁判を起こした若手県議もいる（裁判はその後、自ら取り下げ）。

特権意識を持った議員が必ず不正を起こすわけではないが、こうした特権意識は自分自身が税金を使うときの甘さにつながる可能性がある。

3. 討議し決めるのが議員の仕事

背景のもう一つは、議員が自分の本来の仕事を自覚していないことではないか。

本来の仕事ではなく、役所への支持者の口利きばかりしていると政務活動費が余る。でも返すのもつたいないとなると、不正につながる。

議会は自治体の意思決定機関だ。議員はその一員として決定に携わり、決めたことを行政が適切に執行しているか監視する。

行政の監視だけなら、それぞれの議員が支持者の要望を踏まえ、首長や執行部に対し要求したり追及したりすれば何とかなる。しかし合議制の意思決定機関なら、構成員同士、つまり議員同士がきちんと討議しない限り意思決定できない。

決定に向けきちんと討議するには、しっかりした事前調査や研究が不可欠で、政務活動費も必要になる。架空領収書を工面している場合ではない。

日本で最初の北海道栗山町議会基本条例は、町長（執行部）を議会に呼ぶのは最小限にとどめ、議員同士の討議を中心に議会を運営すると定めた。それから10年以上経つが、議員間討議を中心にした議会運営ができていない自治体は少ない。

そもそも議員には、議会で自治体の意思決定をしているという自覚があるのか疑問に思う場面も多くある。

例えば、市長がある条例案を提案し、議会がそれを可決した。しかし、条例を施行すると大きな欠陥が表面化し、市民生活に損害が発生したという場合、議員はためらいなく「市長はなぜこんな欠陥条例を提案したのだ」「責任をどう取るつもりか」と追及する。まるで議会も被害者であるかのような論調さ

えある。提案した市長の責任も重いとしても、決定した議会の責任はもっと重いはずだが、そんな認識はないことが多い。

4. 首長提案を修正する議会に

議会が自らの役割を果たすためには、首長提案の議案に賛成したり反対したりするだけでなく、もっと議会修正を日常的にやってはどうか。

議会が首長提案の条例案を可決したとする。その時、議員が皆、議案は100点満点と考えて賛成したかといえば、そうではない。「条例案のこの部分はおかしいが、条例自体は必要だと認めるので、やむを得ず賛成する」というものが結構ある。

逆に反対でも、「条例自体は必要と認めるが、この部分だけはどうしても納得できないので、やむを得ず反対する」というケースが案外多い。こうした「やむを得ず賛成」「やむを得ず反対」をやめ、議員同士が議論して議会でより良く修正してはどうか。

否決するのは議会の意見がバラバラでも可能だ。ある議員は「もっと右に」、他の議員は「左に」「上に」「下に」と考えが別々でも、首長提案に反対という点で一致すれば否決できる。しかし修正するには、少なくとも過半数の議員が「もっと右にしよう」と一致する必要がある。従って議員間討議が不可欠になる。市民の利益になるよう首長提案を修正したい。そのために議員間討議が必要だ、となってこそ本物の討議が進む。

議会が修正したら、議会は決定責任から逃げることはできない。前述したように、可決したものへの責任は首長任せだし、否決しても「本当は可決したかったが、市長提案のここが悪かったから」と首長に責任転嫁してしまう。しかし、議会が自ら修正したときは、その修正内容を他の誰の責任にもできない。議会の決定責任に対する自覚は、必然的に高まるはずだ。

本来なら議員立法をもっと活発に行ってほしいが、すぐさま議員立法を日常的にというのは難しいかもしれない。まずは議会修正を日常的にやっている議会かどうか、これが議会本来の役割を果たしているかどうかのメルクマール（判断指標）になると考える。

そして、議会の本来の役割を果たし、自らの責任

を自覚する議会では、政務活動費の不正はまず起こらないだろう。

5. 議会へこそ市民参加を

議会への市民参加も重要だ。議会が意思決定機関なら、その意思決定する場にこそ市民の参加が必要である。利益誘導の政治なら執行が重視されるが、民主主義にとっては、まず決定が大切だ。

市民は自分の支持する、あるいは身近にいる議員としっかり話し、議員はその意見を議会に持ち込み議論する。これもさらに充実させねばならない。

しかしそれだけでなく、議員間の討議の場へ直接、市民が参加することが不可欠だ。「自分が支持していない議員へも意見を言いたい」「支持していない議員が何を考えているのか聞きたい」と求めるのは市民の当然の権利である。市民が議会の正式な会議へ正式に出席して、議員と侃々諤々（かんかんがくがく）の議論をすることが重要なのだ。

市民が請願・陳情を議会に出した際、その審議において市民自身が請願・陳情の趣旨を説明し、議員から質問があれば市民が答え、議員と議論する。それは当然、議事録に載る。これが議会への市民参加の第一歩だろう。

地方自治法に基づく参考人として、議会の正規の委員会の中で請願・陳情者の発言を保障できる。ただし、地方自治法の参考人制度自体は市民の参加する権利を定めたものではなく、議会が参考人として市民を呼んで意見を聞くことができるという、議会の権限を定めたものだ。

これに対し、全国で初めて制定された栗山町議会基本条例では、「議会は、請願及び陳情を町民による政策提案として位置付けるとともに、その審議においては、これら提案者の意見を聞く機会を設けなければならない」（第4条4項）としている。町民の権利として参加を定め、議会に義務付けたのだ。

人口減少社会は、市民、議会、首長、行政職員、あらゆる人々の対話により、新たな地域経営に向けた合意を生みださねばならない。議員間討議と市民参加によって、その合意づくりをリードできる議会こそ、次の時代の地方自治を拓くだろう。

地域連携によるラムサール条約義務の実現に向けて

社会システム研究所 准教授 林 健一

1. 研究プロジェクトの概要

社会システム研究所で取り組んでいる研究活動として、数年単位で社会科学分野の重要テーマに取り組む「プロジェクト研究」がある。今回研究内容を紹介する「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（座長・佐藤寛所長）もその1つである。

ラムサール条約の正式名は、「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat）」である。この条約は、1971（昭和46）年、イランのラムサールにおいて採択されたため、このような愛称で呼ばれている。

条約の目的は、水鳥の生息地等として国際的に重要な湿地及びそこに生息する動植物の保全と湿地の賢明な利用を促進することにある。しかし、渡り鳥保護だけでなく、湿地の生物多様性の保護や管理保全の基本的な枠組みとなるもので、積極的な活用が期待されている。

研究プロジェクトでは、条約と地域政策の関係、つまり、地方自治体はラムサール条約が示す義務等をどの様に実現すべきかとの観点から、条約と地方自治体の関係に注目している。

具体的には、条約の誠実順守義務（憲法98条2項）を果たしていくための国内関係機関やNPOなど、関係主体の役割分担（権限協働）のあり方、つまり、地方自治体は条約の国内実施において、いかなる役割を担うべきかとの問題意識の下で、課題の検討を行っている。

写真1 ラムサール条約湿地(伊豆沼・内沼)の周辺水田



出典)2015.2.10 撮影:筆者

2. 研究プロジェクトの検討課題

第一の検討課題は、水田を含む湿地や周辺を水田に囲まれこれらと一体となった湿地生態系を形成している条約湿地に焦点をあてて、国内条約湿地についての調査をすすめている。

第二に、条約の示す義務や決議、勧告等を一種の政策指針とみなし、これを地域政策プロセス（Plan-Do-See）において、積極的に参照、活用するための課題解明に取り組んでおり、特に、条約事務局が提供する「ラムサール条約ハンドブック」（全20巻）の文献研究を進めている。

このハンドブックは、“wise use”をはじめとする条約の中核的概念を解説するとともに、条約の決議やガイドラインなどを体系化している。

さて、ラムサール条約締約国会議の決議VII.8（湿地管理への地域社会及び先住民の参加を確立し強化するためのガイドライン）の段落14は、「締約国に対して、国家湿地政策や関連する法律の制定に際しては、地域社会や先住民と広範な協議を行うこと、そしてこうした政策や立法措置が導入された時には、社会全般がその履行に積極的に参加できるようにするために、本決議の付属書に合致するような仕組みを持つものとする」と要請している。

また、同決議の段落17は「締約国に対して、湿地とその保全に関する政策決定にあたり透明性を確保し、また、ラムサール登録湿地の選択及びすべての湿地の管理においては、その過程における利害関係者の十分な参加を保証しつつ、技術的データ等の情報を十分に提供することを奨励」している。さらに、段落18は「締約国、専門家、地元住民及び先住民に対して、政策決定に際しては、最善の科学的知見や地元の知恵が十分に考慮されるようにするために、湿地の管理や計画立案において協力し合うことを奨励」している。

私たちの研究プロジェクトでは、これらの要請と奨励を念頭に置き、決議VII.8が期待する湿地の参加型管理システムを具体化していくことについても、第3の検討課題としている。

3. 地域連携による条約義務の実現に向けて

参加型管理システムのあり方は様々なものが構想されうるが、湿地の生態学的特徴の保全再生と湿地の賢明な利用を具体化する地域政策に視点を置き、「地域連携・協働による湿地保全再生システム」の構築に必要な視点とその具体像を考究している。

ここで地域連携とは、「湿地をめぐる多様な関係主体（ステークホルダー）が、政策プロセスの各サイクル（Plan-Do-See）において行われる、政策目的達成のための多様な行為や作業を地域で連携・協働して取り組んでいくこと」である。

また、「連携・協働」とは、a. 地方自治体をはじめとする地域の多様な関係主体（ステークホルダー）による協働・連携の他、b. 都道府県による市町村の補完と c. 複数の市町村間による連携の3つを含むものとする。

こうした、連携・協働の舞台となる「地域」の捉え方には、図1のとおり、「湿地周辺の地域連携」と「湿地間の地域連携」の2つがある。

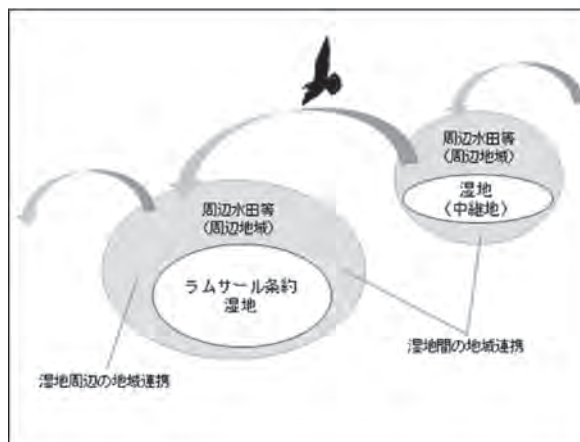
前者の湿地周辺の地域連携は、湿地とその周辺水田等を含むエリアにおける関係主体（ステークホルダー）の連携により、湿地の生態学的特徴を保全再生し、渡り性水鳥をはじめとする多様な動植物の生息地を確保していくためのものである。

渡り性水鳥は、国境や特定の地域を超えて長距離の移動を行い、季節によって繁殖地、中継地、越冬地という異なる生息地の間を移動している。季節によって異なる生息地を利用するため、生息地の生息環境が1箇所でも悪化すると移動する水鳥全体に影響する。

このため、後者の湿地間の地域連携は、渡りの経路（フライウェイ）にあり、相互に補完関係にある湿地（周辺地域を含む）を擁する複数の地域や地方自治体とその関係主体（ステークホルダー）が、モニタリングとその情報共有、生息地の減少、悪化などに連携して取り組むためのものである。

研究プロジェクトでは、これらの地域連携を個別地域において具体化していく必要性を感じており、さらに検討を進めていく考えである。

図1 湿地を中核とする地域連携のイメージ



出典) 拙稿(2018)p.30

4. おわりに

社会システム研究所では、これまで研究成果を研究所叢書として取りまとめてきた。本プロジェクトにおいては、佐藤寛・林健一（2018）『ラムサール条約の国内実施と地域政策－地域連携・協働による条約義務の実質化－』（成文堂）を本年3月に発行したところである。

本書は2部構成となっており、第1部は「地域連携によるラムサール条約義務の発展的実現」と題し、地方自治体が条約義務等の実質化に果たす役割について検討している。第2部は「条約の国内実施をめぐる諸問題」と題し、条約湿地のブランド化、水田と一体となった条約湿地を活用した地域再生などの問題について考察した論考の他、荒尾干潟、肥前鹿島干潟、東よか干潟、伊豆沼・内沼、片野鴨池、佐潟、瓢湖、ウトナイ湖の調査記録を掲載している。また、条約ハンドブックの翻訳資料を巻末に掲載している。

湿地やラムサール条約に関心のある皆様のご高覧を賜り、率直なご意見やご感想をお聞かせいただければ幸いです。

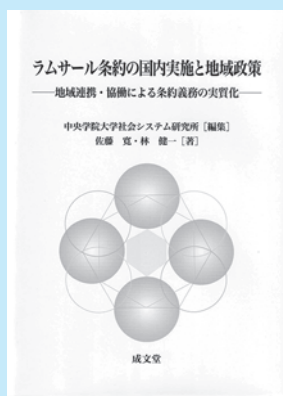
【参考文献】

拙稿（2018）「地域連携・協働による湿地保全再生システムの構築に向けた視点と課題」中央学院大学社会システム研究所紀要第18巻第2号 pp.27-38

平成30年度社会システム研究所 研究プロジェクト

プロジェクト名	研究員
東アジアにおける諸問題の現状と課題 －東アジアにおける持続可能な発展と 循環型社会の構築の研究－	座長：社会システム研究所長／教授 佐藤 寛 客員教授／台湾経済研究院研究員 劉 柏立 客員教授／大邱大学校社会科学大学教授 河 映秀 客員教授／城西国際大学教授 宮 偉 客員研究員／モンゴル人文大学講師 B.Oyuntsetseg
ラムサール条約に基づく地域政策の展開過程の研究	座長：社会システム研究所長／教授 佐藤 寛 社会システム研究所准教授 林 健一
自治体ガバナンスの検証	座長：社会システム研究所教授 福嶋 浩彦 客員研究員／東京財団研究員 中尾 修
高大接続・連携教育の実践研究	座長：社会システム研究所長／教授 佐藤 寛 社会システム研究所准教授 林 健一 客員教授／東京大学社会科学研究所教授 中川 淳司 特別研究員／現代教養学部准教授 高木 康一 客員研究員／中央学院大学中央高等学校教諭 内堀 直行 客員研究員／中央学院大学中央高等学校教諭 齊藤 真久 客員研究員／中央学院高等学校教頭 中野 敏之 客員研究員／中央学院高等学校教諭 蓑島 正基

新 刊 紹 介



書籍名	ラムサール条約の国内実施と地域政策 －地域連携・協働による条約義務の実質化－
著者名	中央学院大学社会システム研究所（編集） 佐藤 寛・林 健一（著）
出版社名	（株）成文堂
出版年月	2018年3月30日
I S B N	9784792380793
概要・内容紹介	本書は、湿地の生態学的特徴の保全再生と賢明な利用を具体化する地域政策（湿地保全再生政策）の基礎研究として、地方自治体がラムサール条約の国内実施に対して果たす役割を検討している。また、条約湿地のブランド化、CEPA（広報・教育・参加・啓発活動）を活用した有明海の干潟再生、地域連携による水鳥・湿地の保全など、地方自治体が条約の示す義務等に配慮して実施すべき政策の具体像を考察している。

編集後記

世界は米朝首脳会談や貿易不均衡などの大きな話題がとりざたされている。米朝会談は朝鮮半島の非核化やミサイル発射停止などの平和への大きな前進の一步であり、日本においても重要な問題で拉致問題解決と併せて平和な朝鮮半島への道しるべになることを期待したい。

本学は、新年度を迎え学内はニューフェイスの学生たちの華やかな光景に顔もほころぶ季節が今年もやってきた。商学部、法学部、現代教養学部の三学部において定員を上回る入学者数を確保できたことに安堵した。日本全国の大学が入学者確保に厳しい時代において、本学が入学者を確保できたことは学生に対する教育への責任や教育の質保証など、より一層の責務を教職員一同は肝に銘じなければならない。

研究所においては、今年度においても基礎研究に勤しみ、フルドワークや調査研究を中心に研究を行う所存である。その研究成果を世に問いていきたく各研究員は日々研究に邁進している。

(Satokan)