

農業用水路への生活排水使用料を巡る裁判

社会システム研究所所長 佐藤 寛

土地改良区の管理する農業用水路に、一般家庭（非農家）の浄化槽で処理した尿尿（しにょう）などを流しているものに対して、使用料の支払いを強制できるかが争われた裁判で、最高裁判所第1小法廷は、令和元年7月18日、使用料を請求することができないとの判断を示した。

この裁判は徳島市国府地区にある「以西（いさい）土地改良区」が、公平性の観点から、農業用水路の使用料未納者に支払いを求めた裁判である。同土地改良区域では、1960年代から非農家が増加し使用料として、各家庭から年間約5,000円から10,000円を徴収していた。

しかし、使用料の支払いを拒否する住民が近年増加しており、農業用水路使用料の支払いを未納者に求め、徳島地方裁判所に訴訟を提起した。第1審の徳島地方裁判所では「排水が水路に流されても、改良区に損失が出たとは認められない」として請求を棄却した。第2審高松高等裁判所では、第1審の判決を取消して、住民側に対して使用料の支払いを命じた。

最近の農業地域内で「混住化」が進み、農業集落排水などの下水道整備がされていない地域では、合併浄化槽で処理された生活排水が農業用水路に流されており、こうした利用形態は、農林水産省の調べ（2017年度）では、全国3,824地区の内、38%に及んでいる。

例えば、千葉県佐倉市の鹿島川土地改良区では、建設時に1平米当たり開発行為の負担金（協力金）として200円を、宮城県某土地改良区では、非農家が農業地域内に一般家庭住宅を建てた時の農業用水路使用料として1回限りで10,000円の事務費を、福島県某土地改良区では、合併槽のサイズで金額を定め、建設時の1回限りで料金を徴収している。なお、千葉県南部の某土地改良区では農業用水路の維持管理の負担金については水利組合が徴収している。

これまで請求料の法的根拠が曖昧な形で徴収されており、最高裁判決は「農業用水路の維持や費用負担の在り方については、法令に基づき、管理権限を持つ自治体と土地改良区の間で、整理、検討する必要がある」と指摘している。

農業用水路は、農家が賦課金（組合費）等を支払うことにより維持管理されており、今回の最高裁の判決は、土地改良区関係者や農家から見れば、理解されにくい面も多々あり、関係者に大きな衝撃をもたらしたことが推測される。

しかし、この判決を従来の慣習的要素からの脱皮の機会と捉え、生活排水の営農への影響とともに、受益と負担を見据えた、新たな農業用水路の維持管理や利用のあり方を再考していく、絶好の機会と受け止めるべきではないだろうか。

参考文献『読売新聞』2019年7月17日
『日本経済新聞』2019年7月19日

家庭から農業用水路へと流されている様子



2019年10月20日 撮影：筆者

Contents

| | |
|--|-------|
| 農業用水路への生活排水使用料を巡る裁判 | ● 1 |
| 本質的な改革進め自治体議会 | ● 2～3 |
| 第2回「持続可能な貿易と自主的持続可能性基準」国際会議に出席して | ● 4～5 |
| 「ラムサール条約の湿地自治体認証制度」への申請募集がスタート | ● 6 |
| 編集後記 | ● 6 |

本質的な改革進め自治体議会

社会システム研究所 教授 福嶋 浩彦

1. 議会には多様性が必要

千葉県N市議会の委員会で、議員が自席に持ち込んで良いのはペットボトルだけ、マイボトルは禁止というルールが作られた。地球環境問題を考えペットボトルを禁止するなら分かるが、何と逆なのだ。

普通の市民感覚から完全に乖離したこのルールができた背景の一つは、「見当はずれの権威主義」だろう。「議会には権威が必要」と自分たちで勝手に思い込み、中身ではなく外形的な権威ばかりを整えようとする。議論の中身で市民から支持や敬意を得られるようにするのが議会の本来の姿のはずなのだが—。

さらにもっと見当はずれなのは、「見た目がそろっていたほうが権威を示せる」という感性だ。「マイボトルを認めると色がバラバラになってしまう」という理由が真面目に語られている。机の上の飲み物の色がそろっていないと美しくない(権威を示せない?)ということらしい。まじめに論評する価値も無いが、あえて言えば、議会は多様な市民の意見や要望を、それぞれの議員が持ち寄り議論する場だ。多様性を最も大事にし、少数意見を尊重しなければならない。統一されていることが良いといった感性は、議会にもっともふさわしくない。

2. 議員間討議をしない議会

ところで議会は、そもそも議員同士の議論をしているのだろうか。

2006年、北海道栗山町で日本最初の議会基本条例が制定された。同条例は、議会は「議員による討論の広場」であり、「議長は、町長等に対する本会議等への出席要請を最小限にとどめ、議員相互間の討議を中心に運営しなければならない」と定めている(第9条)。まさにこれが、自治体議会に求められる議会運営の基本だろう。

栗山町議会基本条例の制定から13年が経ち、議会基本条例は多くの自治体に広がった。しかし、栗山町以外では「議員間の討議を重んじる」とは定めても、「議員間の討議を中心に議会の運営する」とまで踏み込んだ条例はほとんどない。

議会の最大の役割は「市民の合意を作り出す」ことだ。あらゆる問題を常に市民が直接議論し、全て住民投票で決めるわけにはいかない。そこで市民のさまざまな立場、利益を反映した議員を選挙で選ぶ。

議員はまず、自分の支持者の立場や利益を主張することから始める。それは議員の重要な役割だ。ただし、そこから議員同士が徹底して議論し、その上で最終的には多数決で決定し、市民の合意を作り出す。この合意で首長・行政を動かすのだ。

しかし実際は、最後まで個々の議員が自分の支持者の要望を首長・行政に迫るだけということが残念ながら多い。議会運営の大部分は議員と首長・行政との間の〈質問—答弁〉であり、議員間討議はほとんど行われていない。

一応、議案に対する「討論」の時間は設けられているが、反対、賛成の順で各議員が自分の意見を1回かぎり表明するだけだ。相互に何回もやり取りして、論点を深めていくような議論とは程遠い。しかも、反対の議員だけが自説を主張し、賛成の議員はだんまりを決め込み、採決してみると何故か賛成多数で可決されるという場面も珍しくない。

右肩上がりの時代は、順番や重点の置き方はあったとしても各議員の要求の多くを実現できた(結果として膨大な無駄と借金を増やしたが—)。しかし、人口減少社会において地域の質を高めていくには、何をやり(何に集中し)、何をやめるかの判断が求められる。議員間討議で、その合意を作らねばならない。各議員が、支持者の要望の実現を首長・行政へ迫るだけであれば、議会は時代から取り残されるであろう。

議会は行政の「監視機関」と言う人がいるが、議会は自治体の「意思決定機関」だ。条例、予算、重要な契約など全て議会で決定する。それを前提に、議会は首長・行政が議会の決定に基づき、その趣旨を生かして仕事をしているか、意思決定機関として行政を監視するのである。

監視機関なら、それぞれの議員が支持者の意見を踏まえ、首長・行政を追及したり要求したりして監視できるかもしれない。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議論しないと意思決定できない。

3. 自治体は二元代表制

自治体は二元代表制であるにもかかわらず、自治体議員は国を見て、議院内閣制の国会の真似をしている。これが、議員間討議がなかなか進まない要因の一つだ。

国は議院内閣制で、国会で多数を占めた与党が総理大臣を出し、内閣をつくる。そして内閣と与党が一体となって政権を運営し、内閣が提出する法案や予算案は、内閣と与党が十分に協議して作成する。そして国会では、主に野党がその問題点を追及する。

自治体は、住民投票などで「大事なことは市民が直接決める」という直接民主制が土台だが、その上に首長と議会を選挙で選ぶ二元代表制を置き、日常はこの二元代表制で運営している。

自治体の首長は市民が直接、選挙によって選び、議会の最大会派が首長を出しているわけではない。従って自治体議会に国会のような与党、野党は存在しない。首長は議会の「与党」と相談して予算案や条例案を作るのではなく、市民から選ばれたのだから、市民と相談して予算案や条例案を作る。議会も市民から選ばれているのだから、市民の意見を聞きながら議員同士で議論し、予算案や条例案が本当に市民の利益になるかを判断し、可決、否決、修正する。これが自治体の二元代表制だ。

ところが、議院内閣制の発想で二元代表制を運営している自治体が多い。例えば、「予算案を作る際に一番大事にしているのは議会与党との協議」と当たり前のように言う首長は珍しくない。逆に、首長が積極的に市民と対話して予算案や条例案を作ると、「議会軽視だ」という議員も結構いる。

議院内閣制と同様、自治体でも首長と与党の協議で議案を決めるものと思ってしまうと、首長と近い有力議員は、首長が議会に提案する前に、その議案に自分の意見を反映させるのが重要な仕事だと考えるようになる。必然的に議員間の討議は軽視される。一方、首長を支持せず議案の事前相談から排除された議員は、議案の問題点を挙げ、首長・行政への批判に力を注ぐ。やはり議員間討議への意識は薄い。

これは完全な間違いだ。内閣は憲法上、国会に責任を負い、国会が国民を代表して行動する。これに対し、自治体の首長は市民に直接責任を負い、市民から直接意見を聞かねばならない。それが義務だ。議員は、それを議会軽視だなどと言っている場合ではなく、首長の何倍も議会として市民から直接意見を聞き、議員同士が議論をして議案の可否を判断しなくてはならない。

4. 無作為抽出による議員選出も

以上述べたように、二元代表制である自治体議会を議院内閣制と混同すると、「自分は与党」と思っている議員は、議会で首長に質問して支持者の要求を実現することに一生懸命になり、その成果を誇る。自治体によっては、今だに行政職員に質問原稿を書いてもらう八百長質問もあるようだ。万一、特定の議員と首長が市民に見えない密室で決めるようなことが横行すれば、行政の緊張感がなくなり、市民よりも役所や議員の都合優先の行政になる。

「自分は野党」だと思っている議員は、首長・行政を追及し、自分は正義の主張をしたという自己アピールが中心になる。議員全体でじっくり話し合っただけで一致点を見出していくのは、このアピールの邪魔になる。

こうした結果として、議員同士の議論を横に置いたまま、各議員が「市長に掛け合っただけで支持者の要望を実現させた」「正義の主張を展開して行政の間違いを明らかにした」といった成果を誇り、選挙の票に結び付けているように見える。そのほうがオール議会としての意思決定の成果より、議員個人の成果として選挙に向けた得点になるのだろう。

選挙向けの表層的なアピールが本来の議員同士の議論を妨げているならば、いっそ自治体議員を選挙で選ぶこと自体を見直したらどうか。現在、全国の自治体で無作為抽出の市民による「住民協議会」が広がっており、内容のある充実した市民同士の議論が現実に行われている。憲法93条を改正し、自治体議員の半分は無作為抽出で選んだほうが、まっとうな議会になるのではないかと。

こんな提案をしなくて済むように、まずは自治体議員の奮起を期待したい。

第2回「持続可能な貿易と自主的持続可能性基準」 国際会議に出席して

社会システム研究所 特別研究員／現代教養学部教授 中川 淳司

2019年9月16日～18日にリオデジャネイロで開催された第2回「持続可能な貿易と自主的持続可能性基準」国際会議に出席した。国連の5つの機関（国連貿易開発会議（UNCTAD）、国連環境計画（UN Environment）、国連工業開発機関（UNIDO）、国連食糧農業機関（FAO）、国際貿易センター（ITC））とブラジルの自主的持続可能性基準プラットフォームによる共催で、約500名が参加した。会議冒頭の基調報告（Keynote Speech）と会議を締めくくるConcluding Remarksを担当した。以下では、基調報告で話した内容に適宜関連する情報を付け加えて紹介することとする。

国連の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）は、国際社会を挙げて取り組むべき課題として「持続可能な開発」を位置づけた。貿易もその例外ではない。しかし、一国の国内で完結する生産活動と異なり、国境を越えて物が移動する貿易において持続可能性を確保することには特有の難しさがある。生産者から購買者、輸送者、輸入者、最終購買者まで多くのアクターが関与するため、生産過程や移動過程が持続可能であることを確保することが容易ではないためである。

他方で、企業が生産工程を複数の国に分散させ、生産から販売までの全過程を掌握するグローバル・サプライチェーン（供給網）を構築する例が見られるようになってきている。それを可能としたのは情報通信技術や輸送技術などの技術革新であるが、関税が大幅に下がり、通関手続もスムーズに進められるようになるなど、貿易の自由化と円滑化に向けた規制・制度の整備が進んだことも大きい。グローバル・サプライチェーンでは、サプライチェーンを構築した企業が、原材料から最終製品に至る全ての生産工程で持続可能な生産が行われるよう確保することが可能となる。そのための重要な手段が自主的持続可能性基準（voluntary sustainability standards, VSS）である。

VSSはグローバルなサプライチェーン全体で持続可能性を確保することを目標とする。環境保全などの狭義の持続可能性だけでなく、労働基準の遵守、人権の尊重などの社会的な持続可能性も追求すること

を目指すVSSが多い。VSSは1990年代初頭に登場し、2000年以降に急速に普及した。今日では500を超えるVSSが存在する。その背景にあるのは、サプライチェーン全体で持続可能性が確保されることを強く求める顧客、特に先進国の消費者の意向である。多くの場合、VSSを策定するのは先進国の企業、特にサプライチェーンの要となる企業である。大手製造業、大規模小売業などがそれに当たる。これらの企業は、自社の製品あるいは自社が販売する商品のサプライチェーン全体で持続可能性が確保されるようVSSを策定し、サプライチェーンを構成するすべてのアクターにVSSの遵守を求める。NGOがVSSを策定することもある。NGOが策定したVSSを先進国企業や大規模小売業の企業が採用することもある。いずれの場合も、サプライチェーンを構成するアクター（原材料や部品などの中間財を提供するサプライヤー）は、VSSを遵守しなければ当該サプライチェーンから締め出されることになってしまうので、VSSの遵守に向けた強い圧力を受ける。VSSを遵守するには原材料や生産工程を適合させなければならない。それに加えて、当該原材料や中間財の生産体制がVSS遵守にふさわしいかどうかの検査を定期的に受ける必要もある。これらのコスト（遵守コスト、検査コスト）を負担するのは通常当該サプライヤーである。その見返りとして、当該サプライヤーは当該サプライチェーンに原材料・中間財を同種の原材料・中間財よりも高い価格で供給することができる（プライス・プレミアム）。

VSSは先進国主導で登場し、普及してきた。これに対して、開発途上国、特に新興国を中心として、VSSに対する関心が最近急速に高まってきた。これには2つの理由が考えられる。第一に、新興国経済が成長するにつれて、先進国企業で構築されたサプライチェーンに原材料や中間財を供給することが新興国企業の重要な目標として意識されるようになった。その分野は、伝統的な輸出品である一次産品（農林水産業の産品）だけでなく、サプライチェーンのグローバル化は、先進国に比べると相対的に労働コストの低い新興国に先進国企業が生産工程の一部を移す動きをしばしば伴ったので、そこで生産される

中間財はグローバルなサプライチェーンに組み込まれることになった。こうして、新興国にとって、先進国向けの輸出を伸ばすために、グローバル・サプライチェーンの全体で要求されるVSSを遵守することが重要な課題として意識されることになった。

新興国でVSSに対する関心が最近高まった第二の理由は、VSSの遵守コストと検査コストが大きな負担として意識されるようになったためである。とりわけ、新興国の中小・零細なサプライヤーにとっては、このようなコストを負担することが難しく、そのことがグローバル・サプライチェーンへの参入障壁として意識されるようになった。

「持続可能な貿易と自主的持続可能性基準」をテーマとするこの国際会議は、発展途上国、とりわけ新興国が抱える以上の課題に注目し、これらの国々の中小・零細なサプライヤーが先進国主導のグローバル・サプライチェーンに参入することを可能とする方策を検討することを目指している。本稿の冒頭に挙げた5つの国連機関は共同して発展途上国・新興国がVSSを遵守することを支援する組織として国連持続可能性基準フォーラム (United Nations Forum on Sustainability Standards, UNFSS) を発足させた。そのミッションの一つが、新興国においてVSSの普及を推進するプラットフォーム (national platforms) の設立を支援することである。これまでに、インド、ブラジル、中国、メキシコでプラットフォームが設立された。インドネシア、南アフリカでもプラットフォーム設立の準備が進められている。

2018年9月に、ニューデリーで第1回の「持続可能な貿易と自主的持続可能性基準」国際会議が開催された。UNFSSを構成する5つの国連機関とインドのプラットフォームの共催であった。今回の会議は第2回目の会議に当たる。会議に参加したのは、国連機関及びブラジルのプラットフォームの関係者の他、筆者を含む研究者、そしてブラジルのサプライヤーの代表、VSSを策定するNGOの関係者などである。

この会議で討議されたテーマは多岐にわたる。主だったセッションを挙げると、持続可能な開発における製造業の重要性 (UNIDO 主催)、食糧・農業におけるVSSの役割 (FAO 主催)、ブラジルにおけるVSSの実践、ブラジルの第一次産業と製造業におけるVSSの

影響、貿易と生物多様性及び基準 (UN Environment 主催)、グリーンなバリューチェーンの構築 (UNFSS 主催)、アンデス共同体におけるVSSの実践、基準認証制度の持続可能なバリューチェーンへの貢献 (ITC 主催)、プラットフォームの役割などである。ここでは、これらの多彩なテーマを貫く横串として、3つの観点を示したい。第一に、「持続可能な貿易」に焦点を当てることの意義と問題点である。VSSがグローバル・サプライチェーン全体での持続可能性確保を目指す以上、VSSの焦点が貿易財に向けられることには一定の合理性がある。しかし、そのことが、非貿易財の生産や消費におけるVSSの軽視につながるとすれば、SDGs達成という観点からは問題である。国内で生産され消費される財についてもVSSの遵守を求めることが必要であり、国ごとに設立されたプラットフォームにはその推進の役割も担わせるべきである。

第二に、グローバル・サプライチェーンにおけるVSSの遵守コストと検査コストの負担者は誰であるべきかという問題である。これらのコストはサプライヤーが負担する、その見返りとしてプライス・プレミアムが得られるというのが一般的な理解であるが、これでは新興国の中小・零細なサプライヤーの多くはグローバル・サプライチェーンに参加することができない。グローバル・サプライチェーンを構築する先進国の大手製造業や大規模小売業が、少なくとも当初段階は上記コストの全部あるいは一部を負担するといった参入支援策を設ける必要があるのではないかと。こうした方策を検討する前提として、グローバル・サプライチェーンにおける取引コストと利潤分配のデータを精査する必要があるだろう。

第三に、新興国発のVSSの可能性という課題である。これまでのところVSSの多くは先進国の企業やNGOが策定してきた。最近になって新興国でもVSSを策定する動きが出てきている。こうした動きは新興国におけるSDGsの浸透という観点から歓迎すべきである。検査コストが低廉に抑えられるというメリットもある。その半面で、同じ原材料や中間財について先進国発のVSSと新興国発のVSSが競合する例が出てきた。両者の調和 (harmonization) や相互承認 (mutual recognition) 等の調整策を講じる必要があるだろう。

令和元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所長／現代教養学部教授 佐藤 寛 客員教授／台湾経済研究院研究四所所長 劉 柏立 客員教授／大邱大学校社会科学大学教授 河 映秀 特別研究員／現代教養学部教授 中川 淳司 特別研究員／現代教養学部准教授 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所長／現代教養学部教授 佐藤 寛 特別研究員／現代教養学部准教授 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 |

“気になる話題”

「ラムサール条約の湿地自治体認証制度」への 申請募集がスタート

湿地の保全・再生、管理への地域関係者の参加、普及啓発、環境教育等に関する国際基準に該当する地方自治体に対して、ラムサール条約事務局が認証を行う「ラムサール条約の湿地自治体認証制度」への申請募集が始まりました。

この制度は、2015年に開催された第12回締約国会議（ウルグアイ・プンタデルエステ）において決議された、決議XII.10の付属書「ラムサール条約の湿地自治体認証のための枠組み」に基づき行われるもので、自治体のブランド化、地域における湿地の保全や賢明な利用の推進を図ることが目的となっています。

認証を受けた自治体は、第14回締約国会議（2021年、中国で開催予定）において発表され、「世界湿地自治体ネットワーク」に加えられるとともに、条約事務局のウェブサイト等で紹介されます。

申請できる主体は、都道府県、市町村となっており、ラムサール条約湿地や重要な湿地のある自治体だけでなく、複数の都道府県、市町村による共同の申請も想定されています。

国内の申請期限は、令和元年12月31日となっており、地方自治体から環境省地方環境事務所へ申請フォームを提出するものとされています。

この認証制度は、地域の計画策定及び政策決定過程において湿地に対する参画・認識・考慮を高める形で、湿地との望ましい関係を構築することを推進するものとして、社会システム研究所の研究プロジェクトにおいても注目していきます。

（「ラムサール条約に基づく地域政策の展開過程の研究PJ」・林）

編集後記

今年は11月上旬の段階で23もの台風を数えた。台風15号は房総地域に甚大な被害をもたらし、台風19号は関東地方、長野県、南東北地方の太平洋側まで、広範囲に被害をもたらした。地球温暖化の影響で、台風全体の勢力が毎年強まっているとする識者もいる。

スウェーデンの少女グレタさんの「おとぎ話」はもう終わりであるとの「国連気候アクションサミット2019」での印象的な言葉の一方で、アメリカの「パリ協定」離脱の動きが強く懸念される。今、地球は最大の課題に直面しているのではないか。

（Satokan）