

# 都市河川のガバナンスはいかに可能か—福岡市樋井川流域を事例に—

The possibility of governing an urban watershed; A history of the Hii river in Fukuoka

学籍番号 47-176753

氏名 塚越 悠太 (Tsukagoshi, Yuta)

指導教員 福永 真弓 准教授

## 1. 序論

### 1-1. 本研究の目的

福岡県福岡市の城南区などを南北に貫流する樋井川水系（二級河川）は、高度経済成長期以降の宅地造成に伴って水質、生物多様性、都市水害などの課題が度々提起されてきた、小規模な都市河川である。2009年の内外水氾濫を契機に市民と専門家で発足した「あまみず社会研究会」は、以来市民協働による治水対策を「流域」というスケールで提唱し、研究・実践を進めてきた。しかしその試みは決して容易なものではない。その原因の一つに、都市河川という環境のその歴史的・社会的構造が関係していると思われる。本稿は、1) 都市河川の一形成史としての樋井川を記述することで、「樋井川流域」像を浮き彫りにすること、2) またそれを通じて「あまみず社会研究会」（以下、研究会）の取り組みを批判的に評価すること、この2点を目的とする。

### 1-2 本研究の意義

もはや「人の手が加わった自然か、純粋な自然か」という図式で、河川を語ることに意味はない（福永 2014）。本研究の意義は、1) 研究会の批判的考察が今後の活動に貢献しうること。2) 生業が失われ、市民の無関心も希薄な都市河川という環境に、流域ガバナンスの実践と理論がどのように有効で、どんな危うさを孕むのかを「統治

の視点から問うこと、この2点にある。

### 1-3. 本研究の方法論

研究対象である「あまみず社会研究会」（2015.10-現在）に筆者は一部参画している（2017.4-現在）。本研究はそれと並行して2018年1月から着手された。分析対象は(1) 行政資料、樋井川流域治水市民会議の議事録等、(2) 住民へのインタビュー（36名：2016.3-）、(3) 住民・関係者へのインタビュー（23名：2018.1-）、(4) 参与観察（20回：2018.1-）の4類型である。

## 2. 本論

### 2-1. 問題の所在：統治

都市河川が都市に従属的な位置づけにあること、そして皮肉にもその果てに都市型水害のリスクに見舞われていることを確認した。その原因を行政の一元的な河川管理にある。そこで、その仕組みを支える「公物」概念を相対化すべく「信託」論を検討した。それによると市民・住民は、川を使わせてもらっているのではなく、本来的に河川に対する権利を有し、それを行政機構に信託しているのであり、だからこそ公共の利益のためにその管理に住民が参加することは正当化されるのである。そこで多様な主体が関わることによって環境・資源の管理が行われるという理念に立って、その具体的な方途を検討してきた「流域ガバナンス」の意義と展開を検討した。

まず都市型水害への抜本的な対策として1970年代後半から旧建設省が展開した「総合治水事業」に着目した。そこには「流域」というスケールから河川を捉え直すという、従来の河道中心主義の現場にはなかった視点が貫かれていた。それによって都市型水害に対する有効策が提示され、地方公共団体や地域組織等の複数のレイヤーに位置する多様な主体間の利害調整を図ることで河川管理をするという実践を可能にした。また「誰がガバナンスに関わるべきか」という主体の問題についてはコモンズ論を検討し、その蓄積が流域内の多様性を確保しながらガバナンスを進める上で重要であることが示された。しかしたとえ市民参加による環境ガバナンスの実践においても、それが「統治」的側面を持たないという確証はない。参加をしない／流域管理の現場に関わらない者の、その「関わらない」ということの影響や事情（そこにはもちろん個人的なもの、社会的なものが混在しているだろう）は「参加をしない」という事実の前には一顧だにされない可能性もある。ガバナンスの営みとその排除のメカニズムを持ったとき、参加による利益（あるいは不参加による不利益）の関係が、「自己責任」論へとすり替わらないと誰が言い切れよう。「ある特定の規範のもとに、非対称的な関係性のもとで統べられること」(福永 2014)を意味する統治が、ガバナンスの傍らに潜んでいないかどうかには本稿は関心を寄せる。

## 2-2. 樋井川流域の概要

樋井川（幹川流路延長 12.9km）は市中心部の中央緑地帯の西側を、南北に流れる二級河川である。流域内の宅地の割合は7割弱、流域内人口も約19万人（2010）を数え

る（福岡県 2014）。このエリアは、戦後に商業都市化を目指した福岡都市圏のベッドタウンとして、団地造成や宅地開発が著しくなされてきた。

## 2-3. 流域史：近代～戦前……農村地帯

農村地帯であった樋井川流域において、井堰や農業用溜池の管理は、農家が担っていた。農業生産と水利の管理と信仰が分かちがたく結びつき、さらに堰や溜池は生き物の生息地として、子どもの遊び場として、学校教育の場としての重層的な「意味」をまとっていた。下流域では鉄道の敷設、炭鉱業の盛衰など、都市との近さから中上流域とは異なる発展を見せていくことになるが、川との関係性については、全流域において密接であった。

## 2-4. 流域史：1960～90……川の周縁化

しかし1960～70年代になると農地が減少し、宅地が増え、道路が開通した。団地が造成され、人口増加は小学校の増加と、校区（＝地域自治の範囲）の細分化を進めた。それに反して下水道の普及は遅れ、川はみるみる汚れた。地域自治上の相対的地位を高めた「校区」では、町世話人を中心として、安心・安全・健康のための校区運営がなされる。大人たちは子供を川に行かせず、また1963年の大洪水後には本格的な河川改修進められた。川は直線になり、堰は消失し、護岸はコンクリート化された。溜池の治水池転用もなされ、幾つかの溜池が姿を消す。すなわち「空間の履歴」が集積していた河川は「役に立つ」インフラストラクチャーと化した。都市河川の誕生である。地域社会から、人々の暮らしから樋井川は周縁化され、「無風状態」となった。

## 2-5. 流域史：2000～現在…「流域」志向

## ① 樋井川を楽しむ会

洗剤の不法投棄によるコイの大量死とその再放流をめぐる、樋井川は耳目を集めた。シンポジウムやワークショップなど、市民・住民が集い、樋井川を媒介にしてまちを語った。「まちなかの川を意識し、川からまちをまなざす」という社会的な関心および動向は、樋井川流域では初めてだった。これを契機に「樋井川を楽しむ会」が発足する。福岡大学の教員や学生との連携により、毎月の清掃活動や水質調査などを展開した。「樋井川流域」というスケールの実体化が期待されたものの、「ゴミと水質」を主軸とした活動は市民・住民への訴求力を十分に持ち得ず、次第に疲弊していく。むしろ校区への帰属を強く内面化している人たちは「自校区に利益がないから」と離れていった。会は2017年に解散に至った。

## ② 樋井川流域治水市民会議

2009年7月の水害を機に、雨水貯留と流域規模での治水対策を関連付けて研究実践をしてきた河川工学者と被災住民を中心とした樋井川流域治水市民会議（以下市民会議）が発足した。全45回の市民会議を開催し、流域内に約100基の雨水タンクを設置した他、上流域の農業用溜池において15年ぶりの池干しの実施、雨水ハウスの建設・実験などを行った。その意義は1) 従来の治水対策とは異なる流域治水を提唱し、実証実験を重ねた点、2) 市民参加による河川管理のネットワーク構築を試みた点、3) 被災住民をはじめ市民と行政がコミュニケーションをとれる場をもうけ、専門家が両者を仲立ちした点、4) 行政による河川改修事業のチェックアンドバランスおよび「方針」「計画」策定に貢献した点に認められる。

## 2-6. あまみず社会研究会の活動

「あまみず社会研究会」（以下研究会）は、JST-RISTEXのプロジェクト採択を機に、市民会議を発展的に解消しすることで2015年10月に発足する。九大、福岡県建築士会、九産大、東大、福大、福工大、熊大、東京学芸大の専門家20名が、市民会議の実践と課題を引き継ぎながら、4セクションに分かれ、大きく「技術をうむ／技術をひろめる」方向と、「地域とむきあう／地域をみつめる」方向で研究・実践を展開している。

### ① 技術をうむ／技術をひろめる

この方向性では、一般住宅や公共施設に「雨水の貯留・浸透・利用」をめぐる要素技術の実装することによって、流域のレベルでは河川の治水対策に貢献すること、そして個人のレベルでは都市化によって切り離された水循環のメカニズムのなかに、個々人の生活世界を再度埋め込みなおすことを目的としている（トイレや散水用の雨水貯水）。またそれらの社会実装に向けて活動している人々の養成や、県外の団体との連携にも積極的である。

- ・ 雨水貯留タンク、浸透ます
- ・ 雨水ハウス、あめにわ憩いセンター
- ・ あまみずコーディネータ養成講座 etc.

### ② 地域とむきあう／地域をみつめる

「あまみず社会」は、地域社会と遊離して実現することはできない。そのため多様な主体が集うことのできる「場」において、科学的な形式知と経験的な暗黙知の往復／接続を図りながら、地域内のネットワークを形成していくことを目指すべく「ミズベリグ樋井川」を研究会内に発足させた。かねてから地域づくりに関心を寄せていた地元住民が経営するカフェ・スペースを積

極的に活用している。そこで見られるネットワークの広がりには、もはや「あまみず社会研究会のミズベリング樋井川」という文脈を飛び越えているなっている。また、社会を抜本的に変える直接的なツールとしてではなく、「私たちは何を大事にしてきたのか、何を大事にしてこなかったのか、何を大事にしていきたいのか」を顧みたと上で、未来において「どのような地域、環境を生きたいか」を問い直すためのツールとしての絵地図づくりも行っている。

- ・ ミズベリング樋井川
- ・ 流域の記憶の絵地図づくり etc.

### 3. 結論 あまみず社会研究会の評価

#### 3.1 流域の「履歴」, 「物語」の生成

雨水の貯留・浸透のための要素技術の提案は、樋井川流域の物質的大循環のうち、人々の暮らしを埋め込み、それまでの樋井川にはなかった人との関係性を提示した。市民会議・研究会はこの「履歴」(桑子 2005)に、書き手として新たな「履歴」を加え、また「履歴」そのものでもあった。

#### 3.2 「統治」への加担

雨水貯留タンクの普及に際し、自治的な共同性が利用者間で立ち上がらない限り、治水能力の向上に寄与するものの、それは公的な下水道/河川管理のシステムに、各戸が回収されていくプロセスに過ぎず、むしろ研究会による「統治」への加担である。

提案として、より長い視野に立って地域自治組織(校区)との連携を模索すること、その過程で人々の「価値」の多数性に耳を傾け、活動の「物語」を共有できる輪を広げていくことが求められる。物語の正の側面を最大限に生かし、その傍らに潜んでいる「統治」の甘いささやきを粘り強くあし

らいながら、流域社会のネットワークを作っていくことが、来るべき「あまみず社会」のために求められている。

#### 主な参考文献

- 安藝皎一 (1944) 『河相論』 常盤書房。  
 大野智彦 (2014) 「自然公物のガバナンスの再検討: 河川管理を対象として」 三俣学編 『エコロジーとコモンズ: 環境ガバナンスと地域自立の思想』 晃洋書房。  
 佐藤仁 (2009) 「環境問題と知のガバナンス: 経験の無力化と暗黙知の回復」 『環境社会学研究』 15, 39-53。  
 篠原修 (2018) 『河川工学者三代は川をどう見てきたのか: 安藝皎一, 高橋裕, 大熊孝と近代河川行政一五〇年』 農文協。  
 島谷幸宏・山下三平・渡辺亮一・山下輝和・角銅久美子 (2010) 「治水・環境のための流域治水をいかに進めるか?」 『河川技術論文集』 (16) 17-22。  
 福岡県 (2014) 「樋井川水系河川整備計画」  
 福永真弓 (2015) 「生に「よりそう」: 環境社会学の方法論とサステナビリティ」 『環境社会学研究』 (20) 77-99。



▲樋井川流域 (福岡県 2014; 筆者撮影)