

修 士 論 文

開発協力事業と地域の持続的発展に関する一考察
愛知用水事業を事例として

東京大学 新領域創成科学研究科
国際協力学専攻
学籍番号 47 - 56858

氏名 福田裕子

本論文は、修士（国際協力学）取得要件の一部として、2007年1月22日に提出され、同年1月31日の最終試験に合格したものであることを、証明する。

2007年1月31日

東京大学大学院 新領域創成科学研究科

環境学研究系 国際協力学専攻

主査 _____

目次

第1章	序	1
第1節	研究の背景と問い	1
第2節	研究の目的	1
第3節	分析の視座と方法	2
第4節	論文の構成	2
第2章	開発協力事業としてのインフラ整備の果たす役割	3
第1節	インフラの定義	3
第2節	「公共圏・社会関係資本・良い統治」の概念整理	6
2.1	公共圏と社会関係資本	6
2.2	良い統治（グッド・ガバナンス）について	7
第3節	プロジェクトの事後評価基準と良い統治の行動規範：事例分析の視点	9
第3章	事例：愛知用水事業	13
第1節	受益地としての知多半島概要	13
第2節	愛知用水事業概要	13
第3節	愛知用水事業の特徴	15
第4節	愛知用水の年間使用量と人口変化	15
第5節	愛知用水通水後の受益地域での農業構造の変化	17
第6節	小結	19
第4章	分析	21
第1節	参加性	21
1.1	計画期	21
1.2	建設期	23
1.3	管理期	24
第2節	説明責任	26
2.1	計画期	26
2.2	建設期	27
2.3	管理期	27
第3節	透明性	29
3.1	計画期	29
3.2	建設期	31
3.3	管理期	31

第4節 戦略的集中.....	32
第5節 効率性.....	32
第5章 考察.....	36
第1節 5つの行動規範の相互関連性.....	36
第2節 アクター間の相互補完性.....	38
第3節 公共事業としての愛知用水.....	40
結論.....	43
参考文献・資料一覧.....	45
謝辞.....	48

略語・用語一覧

ADB	Asian Development Bank(アジア開発銀行)
DAC	Development Assistance Committee(開発援助委員会)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (国連食料農業機関)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (関税と貿易に関する一般協定)
JICA	Japan International Cooperation Agency(国際協力機構)
JBIC	Japan Bank for International Cooperation(国際協力銀行)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (経済協力開発機構)
PCM	Project Cycle Management(プロジェクト・サイクル・マネジメント)
UNDP	United Nations Development Program(国連開発計画)
WB	World Bank(世界銀行)

第1章 序

第1節 研究の背景と問い

「変化」。それは人口や所得など数的に把握できるものがある一方で、生活の中で感じるものもある。またその規模は自分自身に関するものから社会全体、国際社会にいたるまで様々である。変化にどのように向き合っていくのか。それは個人の意識の問題とみなすこともできる。しかし変化が社会全体に及ぶ規模になる時、人々が望むと望まないに関わらず、変化に直面する人々自身が社会としてその変化に向き合う必要がある。

開発協力事業は対象社会に対して、短期間に大きな変化を与える。開発協力事業がもたらす変化はそこに住む人々の営みである日常生活から生産行為に至る。さらにその影響は人々の価値観にいたるまで多岐に渡り、長期的に社会全体へ波及していく。開発協力事業の究極的な目的は、人々の生活を向上させていくことである。このことを踏まえて、開発協力事業の目的に関して国際社会では「人間の安全保障」「貧困削減」「持続可能な開発」が繰り返し強調され、これらの開発スローガンは国際社会で広く認知されるに至っている。人間中心の開発への移行とともに「包括的フレームワーク」「ミレニアム宣言」のもと、包括的かつ長期的な視点で開発協力事業が実施されるようになりつつある。開発協力の援助国側には、その納税者の価値が事業の目的や執行手段に反映される。開発協力事業に伴う環境や社会配慮がそれである。一方、開発協力の受容側には、開発支援側の援助の前提にある「主体性」が求められる。このことは開発協力実施側はその「成果」による評価によって批判を受けることがあるように国際社会からの監視という状況の中で、開発がもたらす「変化」に向き合う責任がある。一方、開発協力受容側は自らが変化に直面するがゆえに、開発がもたらす「変化」に向き合わざるを得ない。開発のもたらす「変化」が長期的に持続的かつポジティブに開発を受けた社会を発展させる契機になるためには、どのような要件が必要なのであろうか。これが本研究の問いである。

第2節 研究の目的

上記の問いに答えるために、日本がかつて援助を受けていた戦後日本における開発協力事業に着目する。終戦直後からインフラ整備支援¹は行われてきた。戦後日本が体験したように、インフラ整備事業は社会の安定と経済成長へ大きな貢献をする。インフラ事業はそれが有効に活用される限りにおいて、地域住民の生活の幅や労働の機会を拡大し、生活と生産の安全性や効率性を向上させる。基本的には人々の生まれながらに備わっている潜在能力を発揮する機会の増大をもたらすものなのである。換言すれば、人々に選択の機会を広げ、地域の生産活動のみならず社会活動を活性化させる可能性をもつ。そして、多くのインフラ整備事業は、その整備された地域に大きな変化の機会を付与し、その影響は長期間に及ぶ。インフラ事業が建設されたことによる変化すなわちインフラが地域社会に組み込

¹ ここでいうインフラとは物的インフラを指す。

まれる時に生じる変化は、地域外からの変化の圧力にも対応せざるを得ない。地域社会として人々はどのように内外に生じる変化を受け止め、対応していったのか。日本が世界銀行からの借り入れによって実施した事業は 31 件、総額 8 億ドルに達した。当時、世界銀行からもっとも多くの借款をした国のひとつが日本だったのである。その中の一つが 1961 年に完成した愛知用水事業である。愛知用水事業は事業の本来的目標である食糧増産には決定的に失敗した。しかしながら、当該事業地域および用水によってもたらされた地域開発効果は極めて大きなものである。事業目標達成には失敗したが、地域の持続的発展を可能にした要因を明らかにすることは、インフラ事業のもつ本質的な役割を再考する機会を提供すると考えられる。このことを踏まえて、愛知用水事業が地域社会にもたらした変化を明らかにすることによって、インフラ整備事業を契機として地域社会が持続的に発展するためには、どのような要因が機能したかを検討することが本研究の主たる目的である。

第 3 節 分析の視座と方法

過去の開発事業の長期的インパクトを検証するには分析の切り口が不可欠である。分析の視点を“良い統治”をもたらす行動規範（参加性・透明性・説明責任・戦略的集中・効率性）とする。その理由は愛知用水事業が公共事業であり、良い統治を一般的言説に近い『公共資源の効率的効果的管理運営』と定義すれば、このインフラ整備事業を“良い統治”を構成する行動規範の視座から事後評価を試みることに意味があるということである。この視座から開発協力事業事例（過去の歴史）を検証することによって、この開発協力事業がもたらした地域社会の持続的発展の要因を良い統治の行動規範との関係性で議論できる。これは最近の開発協力の大きなテーマである“良い統治”の議論に少なからず貢献できるものと考えられる。上記の研究の目的とアプローチを踏まえ、分析の方法は愛知用水事業に関する事業報告などの文献と現地調査を含めた事業に直接携わった方々へのインタビューを基に検証をおこなう定性的分析手法である。調査データは文献資料と面談である。

第 4 節 論文の構成

本稿は以下で構成される。第 1 章では本研究の問いを明示したうえで、分析の視座と方法を提示する。第 2 章では、本稿で用いる基本的な用語の概念規定を行い、制度の面から事後評価を行う際の 5 つの行動規範について説明し、分析の視座の位置づけを述べる。そして第 3 章では取り上げる愛知用水事業の概要を示し、第 4 章では愛知用水事業を 5 つの行動規範、参加性、説明責任、透明性、戦略的集中、効率性の視座から事後評価を試みる。第 5 章では第 4 章の分析を踏まえて 5 つの行動規範の相互関連性やアクター間の相互補完性を考察し、見えてきたことを総括して提示する。

第2章 開発協力事業としてのインフラ整備の果たす役割

第1節 インフラの定義について

インフラの定義はさまざまである。インフラとはインフラストラクチャー（infrastructure）の略語である。この語の原義はラテン語の下部構造物を意味し、従来は道路・鉄道・港湾・ダムなどの産業基盤、学校・病院・公園・福祉施設などの生活関連基盤、そして経済活動を支え、社会福祉や人々の安全に寄与する公益的サービスを生み出す物理的施設を意味していた。しかし、最近では社会や個人の活動を制御する法律、制度、組織や規範などを含むいわゆる“制度インフラ”を含むようになってきている。インフラの概念に近い用語としては社会的共通資本という概念がある。これは宇沢によって提案されたもので、上記の社会的共通資本は自然環境という世代を超えて継承された自然環境、社会制度と規範、そして物的インフラと3分類を用いて説明している。²

これまでの開発途上国におけるインフラ整備をめぐる議論は国際的な援助優先課題と強く連携してきたが、1990年代以前では経済インフラ中心の援助が行われていた。これは戦後の欧州と日本の加速度的復興と経済成長が経済インフラの復興整備によってもたらされたという先行体験学習による影響といえよう。しかし、1992年のリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）で提唱された「環境と開発の両立」に関する議論と平行して、インフラ整備に求められたのはインフラ整備に係わる環境社会配慮の重要性であった。さらに、1994年に「人間開発報告書1994」の中で提示した「人間の安全保障」概念³、1996年に発表されたOECDのDACの新開発戦略⁴などと連携してインフラ整備の重点は人間開発や社会開発に資することが主たる目標となった。さらに、2000年の「国連ミレニアム宣言」ではミレニアム開発目標（MDGs）を規定し、人間の潜在能力を実現させ、貧困削減の目的に資する基礎的社会インフラの充実が優先課題となった。特に貧困削減目標にインフラはいかに貢献できるかが問われるようになった。すなわち、インフラ整備と貧困削減がどのように関わっているかが大きく問われてきた。最近では経済成長なくしては貧困削減はきわめて困難であることの認識から、経済インフラ重視の姿勢を多くの途上国が示すようになってきた。

開発協力事業の究極的な目標は「人々の生活と福祉を間接的あるいは直接的に向上させること」である。開発協力事業において主流を占めるのがインフラ整備事業である。吉田はインフラを『人々が望む好ましい状態に至ることを目的として、生産性の向上や所得分配などに役立ち、社会の安定に資するとともに、人々の潜在能力の発現を支援し、生活の質の向上に直接・間接的に資する、市場が成立しないかあるいは市場だけの取引では供給に過不足が生じる公益性の高いサービスを効率的に生み出す制度・組織・物的施設・機能・

² 宇沢（2000）

³ UNDP（1994）

⁴ OECD/DAC（1996）

効果の総体』と定義している。⁵ このインフラの定義から、インフラの多くは経済学的には非市場的意思決定に関する分野を扱う公共経済学の主たる分析対象である「公共財」として扱われている。工学的には土木工学あるいは社会基盤学が取り扱う領域である。吉田は続けて『インフラは人々の望む目的に沿って4つに分類されるのが適切である。経済成長に資する産業インフラ（通信・港湾・工業用水・灌漑施設など）、生活者の質の向上に資する社会インフラ（防災・水道・公園・生活道路・文化施設など）、人間としての潜在能力の発現に資する人権インフラ（基礎教育・公衆衛生・基礎医療など）、世代を超える自然環境の保全に資する環境インフラ（下水道・廃棄物処理・自然環境保護施設など）である。そして、インフラの供給レベルの選択（何を優先的にどれだけ整備すべきか）は時代と国によって異なる人々の価値に依存する。従って、インフラの最適整備には民主的な統治システムが機能することが前提となる』と述べている。⁶

上記の定義からも理解できるように、電力は近代的生産活動や日常生活に不可欠なインフラであり、上水道は生命と生活の維持に不可欠である。生活道路は人間の基礎的権利を守るために学校や病院に通うために必要である。自然環境保全や人々を洪水や津波の災害から守るために堤防や防潮堤が必要である。そして、公共空間に敷設されるこれらのインフラ施設の計画・建設・管理運営に当たっては、その財源が公的資金であることから、当然のことながら、“公共性”という規範が要求される。その意思決定においては民主的統治システムが要求される。特に受益地域が特定される上水道や灌漑システムなどの“コミュニティ型インフラにおいては地域社会の係わりが決定的に重要になる。

本研究では、上記の定義を踏まえて、インフラ整備の目的を「貧困削減の目的の下、生産活動を推進し生産性を向上させ、経済活動を活発化させるとともに、人々の生活の安全と環境に配慮し、そのインフラが担う機能を確実に受益者に提供し、人々の潜在的な能力を発揮し、機会の拡大を促すことで人々と地域社会の可能性を実現させること」と定義する。⁷

前述したように、開発途上国におけるインフラ整備の重要性が再登場してきている。その背景には、経済成長を通じてこそ貧困削減が可能であるという研究成果やインフラギャップの顕在化が成長ポテンシャルを抑圧しているという認識である。インフラ整備への取り組みの重要性への認識の高まりは世界銀行・IMF合同開発委員会により、世界銀行によって2003年に発表された「インフラ・アクションプラン」⁸が支持を得たこと、2005年にADB, JBIC, 世界銀行が共同調査報告書として提出した「東アジアのインフラ整

⁵ 開発経済学辞典、(インフラストラクチャーの項)(2000)

⁶ 同上、世界銀行(1994)、塩野(2001)

⁷ インフラに対するWB、ADB、JBICの共同調査報告、すなわち藤田(2005)やJICAのインフラに対する研究報告書などを参考にした。

⁸ 「包括的フレームワーク(CDF)」の文脈におけるインフラの重要性を指摘している。以下のサイトを参照。

<http://siteresources.worldbank.org/INTTRM/Resources/InfrastructureActionPlan.pdf>

備に向けた新たな枠組み」、2006年の「開発経済に関する年次会合（ABCDE）」における世界銀行総裁のスピーチ⁹からも伺うことができる。インフラがなければ、国や地域社会の統治が困難であり、経済活動が阻害され、人々の安全で安心した生活の安定を得ることはできないのである。

このような社会や人々の生活に不可欠なインフラの整備を担うべき主体は、多様化している。インフラは収益の回収が比較的早くでき経済効率が認められるため民間参加が比較的起こりやすい分野と収益性が低く公的機関に依存しがちな分野に分けることができる。またインフラのもつ特質によって関与する主体の役割分担は異なってくる。また外部とつながりを形成してこそ機能を発揮するネットワークインフラと生活の中にインフラが組み込まれるためにその管理には受益住民が関与せざるを得ないコミュニティ・インフラ¹⁰かによっても分類が可能である。この分類はインフラの持つ役割、機能、効果を考える場合にきわめて重要な分類である。コミュニティ型インフラには地域公共圏に形成されることによって、住民は受益主体であると同時に運営主体の一部を担うことをされるという特質をもつものである。小規模上水道や灌漑インフラはこの例である。

公共空間に形成されるインフラ整備には“公正”が要求されるといえよう。世界銀行副総裁は『世界開発報告2006』において「公正は長期的繁栄の追求には欠かせない」と指摘している。¹¹ ここで指摘されている「公正」は結果の平等ではなく機会の平等である。開発目標の重点が経済成長と「貧困削減」の両立から配分問題をも含む倫理的な規範の実現を含む方向へと移行している兆候を示している。¹² この見解に従えば、インフラ整備によって生じた社会変化の評価には「公正」性が付加される。とりわけコミュニティ型インフラ整備には事業がもたらす費用と便益分配の「公正」性は重要である。それは地域社会を安定化させるのに不可欠であるからである。

本稿で扱うインフラ整備は公共事業として扱われるものが対象である。公共事業は公的資金の活用、影響の不可避性ゆえにインフラ整備の受益地域の人々すべてが裨益でき、かつ「公共の利益」に資するものでなければならないという前提がある。開発援助を実施する側の視点に立つとき、この「公共の利益」に資するか否かはその事業の「正当性」と「承認」を得ることができるか否かにつながる。一方開発援助を受容する側の視点では、資金負担を「受忍しうる」または「協力」するか否かにつながる。またこの「公共の利益」はそのインフラ整備によって影響を受ける範囲の人々の「地域社会として望む方向性」を決定するものでもある。なぜなら、インフラ整備を行うからには、既存の土地構成や環境、生活スタイルの変化は余儀なくされる点で何かを得るために何かを失う、例えば工場誘致のために農業地を転用するなどが必要条件として生じてくる。それゆえに何を優先するの

⁹ 世界銀行サイト参照。

¹⁰ 吉田恒昭教授「開発とインフラ」講義ノート参照。

¹¹ 世界銀行（2006）

¹² 石川（2003）

か、その決定が社会の持続的発展において大きな意味を持つのである。それではこの「公共の利益」とはどのように誰が定めるのか。この決定方法によって何がどのように変化するのだろうか。多様なアクターによる考えもしなかった影響への営為にこそ「持続的な開発」の鍵があるのではないだろうか。この視点も事例分析で吟味したい。

インフラ整備の大きな特徴としては、受益地域社会に外部から多大な資源移転が伴うことである。ここでいう資源とは資金、人を介在する知識、技術、制度などインフラ整備に関わるすべての資源を含む。例えば灌漑インフラを建設する場合、施設の設計や建設において新しい技術が導入される。この技術移転は当該受益地の社会に大きな影響をもたらす可能性がある。地域の文化や人々の行動規範にも影響を与える可能性がある。いわゆる大きな社会変革を伴う可能性がある。インフラの維持管理においても、管理するための技術に加えて受益者による資金負担などの地域社会における新しい組織の形成や規則などのルール確立などの制度形成の必要性が生じる可能性が大きい。そして灌漑インフラの機能が果たされることによって、受益地の人々は農業の生産方式や生産性が変化することに伴って、人々の生活や行動が変化し、ひいては価値観にまで影響を及ぼすことが起こりうる。このようにインフラ整備は対象地域社会に大きな衝撃を及ぼす。インフラ整備の目的が経済成長や人々の生活の質の向上という効果を発揮するプロセスを通して、その衝撃は対象地域が社会全体として「望む」状態へと向かうための移行過程の一部とみなすことができる。これは灌漑インフラのようなコミュニティ型インフラは対象地域の社会関係資本形成に大きな衝撃を与えうるということである。

本稿ではこの点にも着目する。すなわちコミュニティ型インフラ（灌漑インフラ）整備事業の計画・建設・維持管理を通して地域公共圏における持続的発展に寄与する社会関係資本（地域社会の能力）が醸成される主たる要因が良い統治の規範（後述）にあるとの仮説を立てて、これらの視点から事例を分析する。

第2節 「公共圏・社会関係資本・良い統治」の概念整理

2.1 公共圏と社会関係資本

「公共の利益」はある想定された領域の中で、人々が共通する要素があることを前提としている。「公共の利益」は一般に緩いつながりであろうとも同じ社会的集合体として共有する利益と位置づけるものである。インフラ整備において、インフラ整備の影響を受ける人々は多様な価値観や利害を持つことは自明である。したがって、多様な価値や利害の存在を認めることが必要不可欠である。

そしてコミュニティ・インフラを計画・建設・維持管理の営為を通して共同した取り組みや対話のみならず、さまざまな交流を通じて実践していく中で、この公共圏¹³は言説だけではなく生活にかかわる全ての要素、自然や慣習まで拡張してその概念を捉えることがで

¹³ ここでいう公共圏は斉藤(2000)に依拠し、「複数性を備えた人々の間にある空間」として捉えていることに留保されたい。

きると考える。

それではその公共圏の概念は近年開発協力分野で関心が高まっているガバナンス（統治）に対してどのような位置づけになるであろうか。公共圏は人と人の中にある点で、不可視であり複数性と流動性、規制力を付随している。開発援助の成功の是非やその成果は、このような不可視の人と人の中にある要素に大きく影響を受けているのではないかという共通認識により、社会関係資本（social capital）¹⁴という言葉もまた関心を集めている。社会関係資本を含めた生活世界全体を本稿では公共圏と定義することにする。

パトナムらの研究グループが政府の成績の差が社会経済的近代化の程度によっては説明できず市民生活の性質の違いがそれを説明できることを明らかにした。それは平等主義的政治関係、活動的で公共心が豊かな市民、信頼と協調に富む社会構造があるイタリア北部の政府のほうがパフォーマンスは高いという。そしてその社会構造の違いを社会関係資本（social capital）の概念として捉えたのである。

以上のことを踏まえ、かつ最近の援助潮流の中で、「統治」すなわち「グッド・ガバナンス」はドナー側のみならず途上国側においても強い関心をひきつけるものとなっており、持続可能な発展を明示的な目的とする世界銀行の包括的アプローチにおいても、グッド・ガバナンスを促進する方向性を強く示している。このようなことから、国家の良い統治の概念であるガバナンスの議論を開発事業が直接関与する地域共同体（コミュニティ）あるいは公共圏に敷衍することは意義がある。

2.2 良い統治（グッド・ガバナンス）について

良い統治（グッド・ガバナンス）の研究は経済成長にどのように貢献しているかを検証しているものが多くを占める。例えば世界銀行エコノミストグループはガバナンス指標を作成し、これらの指標と経済パフォーマンスとの関連を分析し、ガバナンスが経済パフォーマンスに影響を与えているとした。¹⁵UNDPもまたガバナンス指標と経済成長率の比較を人間開発報告において発表している。¹⁶これらの研究は「ガバナンスの欠陥」がある場合には、様々な形で経済発展にとっての障害が発生するという見解が根底にあるとみることができる。

経済発展につながる個別課題は多々ある。その課題各々の対策としての開発事業が実践され、その直接の目的を達成したとしても上位目標である経済発展につながる保証はない。石井（2003）は持続的成長に欠かせない制度として抽出されたものを「制度のミニマムセット（技術革新力、人的資本、私的所有権、物的インフラ、社会的結合力、ガバナンス）」

¹⁴ 佐藤（2001）の「ソーシャル・キャピタル（Social Capital）」の翻訳に依拠している。

¹⁵ Kaufmannらは1999年に説明責任、政治的安定性、政府の効率、規制の程度、法の支配、汚職に対する6つの指標を提示した。これらのガバナンス指標作成の試みは継続されている。

¹⁶ UNDP（2002）を参照。

とし、¹⁷ 長期的経済発展に有効に影響を与える制度の特定と制度間の補完性を検証している。

通常、ガバナンスが論じられる時、援助国はそれを被援助国が持続的経済成長を達成する前提条件とみなして主張している。すなわち、ガバナンスなくして持続的自立的発展は達成できないことは必定であり、それゆえにガバナンスの悪い被援助国には、それを改善する努力を行わない限り追加的な援助は行わないと主張している。これを結果・成果志向の援助戦略と称している。ここでは当然のことながら、基本的には国家単位のガバナンスを考察の対象として捉え、公的部門経営のガバナンスに焦点が当てられている。

上で述べたように、開発援助を行う先進諸国や国際援助機関は、途上国の開発発展のプロセスにおけるガバナンス (governance) の重要性を強く主張している。しかし、この「グッド・ガバナンス」(good governance) の議論が盛んになる以前には、成功した開発事例を踏まえて「ベスト・プラクティス(best practice)の認定とその普及を積極的に強調する期間が少なからずあった。このベスト・プラクティスの議論を経て、開発事業をベスト・プラクティスならしめる外部環境条件あるいは行動規範として、good governance が登場してきたとも思える。なぜならば、一国の長期的自立的発展は無数の開発事業の成果の集合に他ならないからである。すなわち、一国の持続的発展と個別開発事業の持続的自立的発展は同じ軌道上にあり、その軌道上の走行を安定に保つシステムは同一でないと軌を脱してしまう。よって、開発事業の究極目標達成のためには、プロジェクト・レベルでのコミュニティにおいても国家単位や政府経営の良い統治の規範が極めて密接に関与していると判断できる。

上記の論点を踏まえて、国単位のガバナンスの議論に対して、階層的な視野にたったガバナンス概念を考えることができる。すなわち、ガバナンスの対象領域を「人間の作る社会的集団（国家だけでなく、地方自治体、企業、コミュニティ、公的事業受益地域などを含む）における進路の決定、秩序の維持、及び異なる意見や利害の対立の調整に関わる多様な活動」と考える立場である。¹⁸ ガバナンスの範囲をこのように拡大すると、ガバナンスに影響を与えるアクターも多様化する。村落や地域社会のレベルで意思決定や利害調整がきちんと機能しているならば、良い統治が実現していることであり、ひいては地域発展に大きく貢献するはずである。「社会関係資本(Social Capital)」の概念はこの点において、ガバナンスと関連性をもつ。

「コミュニティ・ガバナンス」(community governance) という概念はボウルズとギンティスによって提示された。¹⁹ この概念は小さい集団の社会的相互作用の集まりであり、市場及び国家とともに社会の経済適正化を決定するものであるとしている。そしてコミュニティ・ガバナンスにおける個人の行動動機は、市場が前提とする経済人の利己主義によっ

¹⁷ 石井 (2003)

¹⁸ 宮川・山本(2002)

¹⁹ Bowles,Samuel,and Herbert Gintis(2002)

ても、国家が前提とする無条件の利他主義のいずれによっても得られないものであり、良い制度設計のためには、コミュニティ、市場、国家はすべて補完的なものとして捉えられなければならないと主張している。コミュニティは、単独で行動する個人だけでも、あるいは市場や政府だけでも対処することができないような問題に対処することができる可能性を持つために、グッド・ガバナンスの一貫を担うと指摘されている。この立場は、個人の権利と社会的責任との境界線、ひいては私的領域と公的領域の境界線のバランスの必要性を説き、倫理的規範とコミュニティの再生を強調しているといえる。この論点は興味あるものである。なぜなら、市民社会と家族圏を含む親密圏で構成される「生活世界」で生活する人々²⁰へ焦点を当てつつ、構造的に人々が動きやすい環境を作り出すための柔らかい討議空間には、ある目的のために集う人々の集団が相互作用しつづいても存在し、自らの属する社会的集団全体の課題について多様な人々の対話を通じて、生じた課題への対処を実践していく空間は、常に現実社会に根をおろしているからである。

人間のつくるさまざまな社会的集団は、それぞれの独自の方法で意思決定や利害調整を行っている。それぞれの社会は人間の相互関連のあり方を規定する「制度」を持っているが、その中には規則のようにフォーマルなものと、暗黙に了解されている行動準則のようにインフォーマルなものが並存している。²¹ インフォーマルなものは、規範や価値によって規定されたものであることが多いため、それぞれの社会の歴史や文化の中で醸成され、再生産されている傾向がある。それゆえインフォーマルな制度は社会の固有性を持ち、開発援助側が画一的な視点からそれを把握しようとするとき見落とされる部分が生じる。そしてそのまま開発援助側が開発援助を実施した際には、その対象社会に軋みが生じるだろう。したがって、ガバナンスのあり方はインフォーマルな制度と深く関わっていることを踏まえれば、開発協力事業においても経済社会システムに既に存在しているインフォーマルな制度を掘り起こし、活用するという視点が必要であろう。このような視座をも含めて、事例で取り上げる愛知用水事業の足跡を追ってみたい。

第3節 プロジェクトの事後評価基準と良い統治の行動規範：事例分析の視点

次章において、本研究の事例である愛知用水業をガバナンスの視点から論じることになるが、その前に、開発協力事業の事後評価基準と良い統治の行動規範の関係を吟味する。なぜならば、事後評価とは開発協力事業の成果（パフォーマンス）を判定し、成功あるいは失敗などの要因を検証し、今後の事業遂行のための教訓を得るための行為である。事業の成否を判断する基準は、それをもたらす要因としてのガバナンスと密接に関係していると考えられるからである。

²⁰ ここでいう「生活世界」で生活する人々という言葉は、ハーバーマスの「市民」の概念に依拠して使用している。すなわち、個々人は社会的集団に関わっていきながら法的政治的権利をもった積極的な意味の「市民」で用いている。

²¹ North(1990)

途上国の開発事業の事後評価で最も多く用いられている成否を判定する基準は、OECD-DACで採択された「開発援助評価の原則」である。この原則はJICAをはじめ多くの援助機関で採用されており、以下で説明する5項目、Relevance(妥当性)、Effectiveness(有効性)、Efficiency(効率性)、Impact(効果)、Sustainability(持続性)で構成されている。²²

DAC開発援助評価の5原則

Relevance (妥当性): プロジェクト実施の正当性、必要性を問う視点である。具体的には、対象地域・社会のニーズやターゲットグループのニーズに合致しているかといった「必要性」、援助側の援助政策・国別事業実施計画との整合性はあるか、相手国の開発政策との整合性はあるか、といった「優先度」、プロジェクトは被援助国の対象分野・セクターの開発課題に対する効果をあげる戦略として適切か、プロジェクトのアプローチ、対象、地域などが適切な選択か、他のドナーとの援助協調においてどのような相乗効果があるか、ターゲットグループの選定は適正か、公平性の観点から妥当であるか、といった「手段としての妥当性」である。

Effectiveness (有効性): プロジェクトの実施により本当に受益者もしくは社会への効果がもたらされているかどうかを問う視点である。プロジェクト目標は明確か、プロジェクト目標は達成されているか、それはプロジェクトのアウトプットの結果もたらされたか、プロジェクト目標に至るまでの外部条件の影響はあったのか、有効性を阻害・促進する要因は何であったのかの視点から評価する。

Efficiency (効率性): プロジェクトのコストと効果の関係に着目し、資源が有効に活用されているかを問う視点である。目標の達成度合いはコスト(投入)に見合っていたか、プロジェクトの実施プロセスの効率性を阻害・促進する要因は何であったか、もっと早く効率的に実施できる代替手段はあったか、プロジェクトの効率性を阻害・促進する要因は何であったかなどの視点から評価する。

Impact (インパクト): プロジェクト実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果を見る視点である。上位目標は達成されているか、上位目標の達成により相手国の開発計画に貢献しているか、上位目標の達成は、プロジェクト目標達成の結果もたらされたか、上位目標に至るまでの外部条件の影響はあったのか、予期しなかったプラス・マイナスの影響(波及効果も含む)はあったか、ジェンダー、民族、社会的階層の違いなどにより、異なったプラス・マイナスの影響はあるか、上位目標の達成を促進・阻害する要因は何であったか、予期しなかったプラス・マイナスの影響をもたらした要因は何かなどの視点で評価する。

²² OECD/DAC(1991)

Sustainability (自立発展性): 援助が終了してもプロジェクトで発現した効果が持続しているかを問う視点である。プロジェクト目標、上位目標などのプロジェクトが目指していた効果は、援助終了後も持続するか、それら持続的効果の発現要因・阻害要因は何であったかなどの視点で評価する。

ここで留意したいのは以下の3点である。まず、上記のそれぞれの評価基準間の関係性である。ここでは詳細に議論しないが、これらの評価基準間には明らかに相互依存性、補完性、因果性などがある。2点目はこの評価原理はいわゆるPCMあるいはロジカル・フレームワーク（最近ではプロジェクト・フレームワークとも呼ばれる）の論理に立脚していることである。すなわち、投入 活動 アウトプット プロジェクト目標 上位目標と“単線で論理を構成”していることに留意されたい。

しかしながら後述するように、愛知用水事業ではこの単線のロジックが全く崩壊したのである。投入は農民による計画活動・期成同盟運動・財源調達・投資費用などである。活動には農地の交換分合・技術移転訓練・ダム水路建設などである。アウトプットはダム・水路・などの物的施設の完成に伴う用水確保である。プロジェクト目標は食糧増産である。そして究極的あるいは上位目標は受益地域の持続的自立的発展である。第2章と3章で繰り返されるが、愛知用水プロジェクトの場合はアウト・プット（用水確保）はきわめて効率的に達成されたが、プロジェクト目標（食糧増産）はほとんど達成されなかったのである。ところが、究極的な上位目標である受益地の自立的持続的発展には目を見張るものがある。したがって、愛知用水事業では、OECD-DACなどが唱導している評価基準とそれが依拠する“単線的”ロジカル・フレームでは説明しきれない点に留意されたい。

第3点目は因果関係で言えば、ガバナンスを構成する行動規範が機能したかどうかが開発プロジェクトの成否を左右する可能性があるということにも留意されたい。

上記の留意点を踏まえ、本研究ではこれらの評価基準とそれらを達成する要因に着目して、主たる要因がガバナンスの行動規範にあるのではないかと考える。

良い統治(good governance)をもたらす行動規範(codes of conduct)として、アジア開発銀行(ADB)では以下5項目を規定し、これらを向上させることを提唱している。5項目とは、Participation(参加性)、Transparency(透明性)、Accountability(説明責任)、Strategic focus(戦略的集中)、そしてEfficiency(効率性)である。

本研究では愛知用水事業の開発プロセス(計画・建設・維持管理)をこれらの行動規範を視座として分析する。事例分析を通して、これら以外の重要な行動規範あるいは留意事項が浮かび上がればそれは有益なfindingとなる。

本研究がガバナンスの視点から開発協力事業の事後評価を行う限りにおいて、本研究の主たる対象は開発プロセスにおける事業参加主体の行動である。分析の際には個人、組織が受益地においてどのように機能しているのかという機能面とともに、それを支える背景にも留意する。また考察の対象には農民から公職者を包摂する地域社会、中央官庁、世界

銀行、民間企業と広範なアクターが存在するが、特に取り上げる事例の中で重要と思われる農民組織である農協、土地改良区、中央官庁の類型としての愛知用水公団、世界銀行の活動に着目することとする。

第3章 事例：愛知用水事業

第1節 受益地としての知多半島概要

知多半島は愛知県の名古屋市南部から伊勢湾と三河湾に突き出た南北 45Km、東西約 6 から 15Kmの半島で、先端部には日間賀島、篠島が位置し 5 市 5 町（半田市、常滑市、東海市、大府市、知多市、阿久比町、東浦町、南知多町、美浜町、武豊町）の自治体より構成されている。知多半島の面積は約 383Km²、県土の約 7.6%を占めている。

知多半島は地層的に水を通しにくい性質であったため、水が得られにくい地域で、長い間水不足という問題を抱えており、ため池を造り、その水を生活基盤としていた。

第二次世界大戦後には水不足を解決するために愛知用水が整備された。当初は農業用水としての利用が想定されていたが、すぐに上水道、工業用水として利用されることになった。伊勢湾台風後、防災の一環として北部伊勢湾岸と衣浦湾岸が埋め立てられ、臨海工業地帯として重化学工業や火力発電所が建設されたことによって、知多半島の産業構造も大きく変容した。

知多半島 5 市 5 町は 1979 年 9 月に知多地区広域行政圏として設定され、1980 年に第一次広域行政権計画、1990 年に第二次行為記号政権計画が設定され、さらに 1999 年に第 3 次広域行政圏計画の策定が実施された。第 3 次広域行政圏計画では、圏域づくりの目標（将来像）として、「知多半島エコミュージアム」²³が提示されている。

第2節 愛知用水事業概要

愛知用水は牧尾ダム（長野県木曾郡大滝村）と 3 つのダム（愛知池、松野池、三好池）を水源とし、岐阜県から知多半島先端まで南北 8 5 k m、東西 30 k m という広大な地域へ約 112 k m の幹線水路、そして約 1012 k m の支線水路を活用して農業用水、工業用水、水道用水を供給している。この用水はため池依存地域であり水不足に苦しんできた知多地域の人々の熱意ある運動を皮切りに、地元地域、県、政府を経て世界銀行をも巻き込み、岐阜、愛知県にまたがる 38 市町村(当時)の地域を対象とした、木曾川の水を有効に活用しながら「日本の T V A」あるいは「日本のデンマーク」として土地改良するための日本初の多目的国土総合開発事業として、愛知用水公団（当時）によって 1955 年から 1961 年にかけて建設された。日本が敗戦の痛手から立ち直り経済復興から本格的な経済成長へ乗り出そうとした頃実施されたこの愛知用水計画は、牧尾ダム建設（有効長水量 6800 万 m³）の貯水によって電力の増強を図るとともに、そのほう流水と木曾川自流水の一部によって岐阜県可児郡の一部および尾張頭部の丘陵地帯、これに続く知多半島一体の 3 万 ha への農業用水の供給（最大 28,6 m³/s）、地域人口 2 8 万人の上水供給（最大 1,007 m³/s）、さらに岐阜県可児郡と名古屋南海部工業地帯への工業用水の供給（最大 0,693 m³/s）を企図した

²³ 『知多半島における持続可能な社会に向けた政策課題に関する研究』NIRA研究報告書、（2005）

ものであった。通水後、独立開発事業主体として設立された愛知用水公団が管理を行い、愛知用水公団は1968年10月に水資源開発公団に統合、2003年10月に独立行政法人水資源機構へ移行し、現在は当該機構が管理している。用水計画当初は農業用水が主体であったものの、1960年代半ばに入ると愛知用水周辺地域は、諸産業の飛躍的な発展と宅地化が進み、水道用水と工業用水の需要が急増した。その水需要の変化と施設の老朽化に対処するため、1981年度から施設機能の拡充と補修を図る愛知用水二期事業が開始され2005年度をもって完了した。1984年9月の長野県西部地震による御嶽山の山腹崩壊により、その堆砂対策のための工事も第二期事業に盛り込まれ、2006年度に完了した。

図1. 愛知用水 初期計画図



(出所：知多半島の歴史と現在 No7)

第3節 愛知用水事業の特徴

愛知用水事業の特徴としては以下6点があげられる。

第一は日本で最初の水資源開発を軸とした大規模多目的事業であり、その事業費の一部（全体の4%）は世界銀行からの借入金によって調達されたことである。特別立法によって独立の開発事業主体機関として愛知用水公団が設立された。この独立機関としての愛知用水公団の下で、管理セクターが統括されて実施され余剰農産物資金などの長期資金が集中的に投入された。

第二は、世界銀行からの借入金的前提条件として、米国コンサルタントの技術協力を計画段階から導入したことである。それによってアメリカ流の新技术が導入され、施設施行面での徹底した合理化が図られた。特に土木機械を大量に輸入して全面的な機械施工が実施され、スプリンクラーなどの畑地灌漑設備に関する技術も日本で最初の技術移転が試みられた。これによって現在の知多半島における多角経営の基礎ができたといわれる。

第三は、同一事業主体の下で、ダムや幹線水路から末端水路まで一括して建設し、都市用水と発電施設を同時完成させたことである。またわずか5年という短い施工期間であったことも注目される要因である。

第四は、用水の維持管理体制に関して、日本でも最大規模の推理組織を形成した。幹線水路の施設は、水資源機構（元愛知用水公団）の直轄管理で、その他については、可児・入鹿用水、愛知用水の3土地改良区に委託管理され、総括的な配水管理が公団によって行われた。

第五は計画段階から通水後に3回にわたる水利転用があったことである。これは受益地の外部、つまり日本の高度経済成長による社会経済の変化に対応する水利調整であり、日本ではその規模において最大級のものであった。

第六は、世界銀行から融資を受けた日本のプロジェクトの中で、農民、つまり地元からの要望を実現する形で実施されたものであることである。これは世界銀行によってプロジェクトとして位置づけられているため、期間限定の事業といえるが、日本国内においては戦後復興のための国土総合開発事業として位置づけられた点で、短期的な事業ではなく長期的な視野で実施された事業であるといえる。そのため長期的スパンで開発事業の影響力を検討する際に、適した事例であると考えられる。

愛知用水は、地域の農業や工業、そして生活を支える大動脈としての役割を担い、中部経済圏の飛躍的な発展に多大な貢献を果たしてきたといわれている。次に愛知用水の資料水量の変化と愛知用水受益地の変容の概略をみていく。

第4節 愛知用水の年間使用量と人口変化

1963年度は1.4億³m³。各割合は農業用水65%、水道用水9%、工業用水26%であったが、2002年度は4.8億³m³。各割合は農業用水26%、水道用水23%、工業用水51%と水需要の内容が大きく変化している。農業用水は岐阜県可児市から名古屋市東部の平野及びこれに続く知多半島一体の約15000haの農地に水田のほか露地野菜、施設園芸、果樹等に使用され

ている。水道用水は愛知用水と長柄導水を併用して 12 市 7 町の約 124 万人に供給されている。工業用水は岐阜県可児市および名古屋市南部の臨海工業地帯等に立地する 5 市 1 町 75 事業所（2002 年度末）に供給されている。²⁴

事業開始当初は農業用水を主目的としていたが、都市化の影響を受け当初の水配分や使用方法は大幅に変化している。しかし、人間の生活を支える水資源の有効活用という点においては、その意義を少しも外れてはならず、水利事業としての価値は果たしているといえる。

【愛知用水での使用水量の変化】

愛知用水の本来の目的は農業用灌漑であり、通水直後は農業での使用が最も多かったが、その伸びは 36 年間で 30% であるのに対し、水道としての使用は 5 倍になっており、また工業用水も 6 倍と、農業用水に比較すると増加率が著しい。

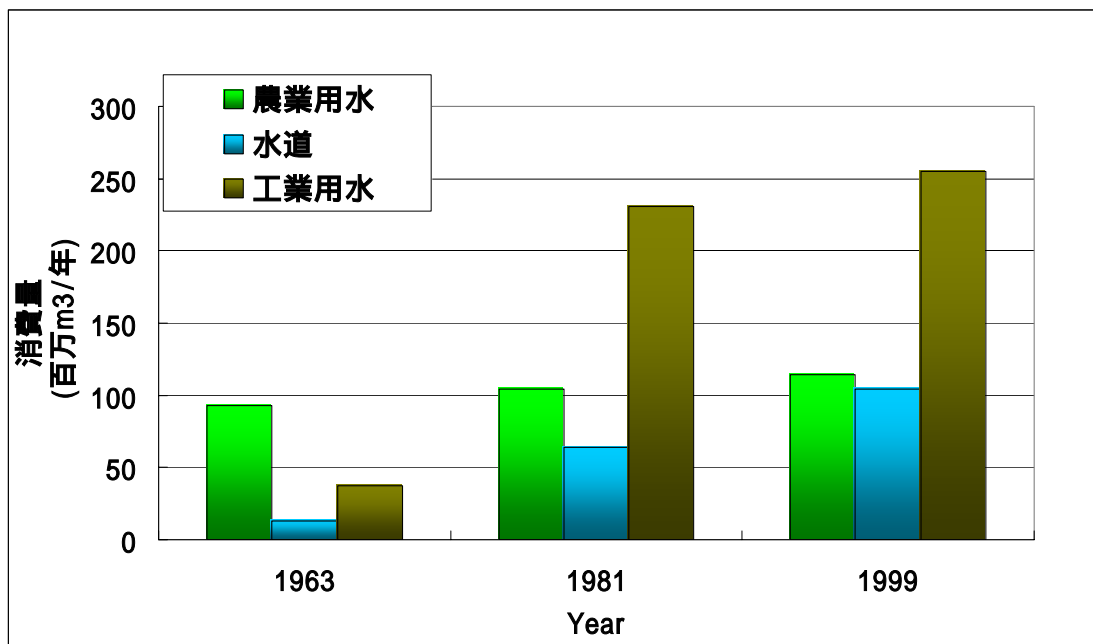
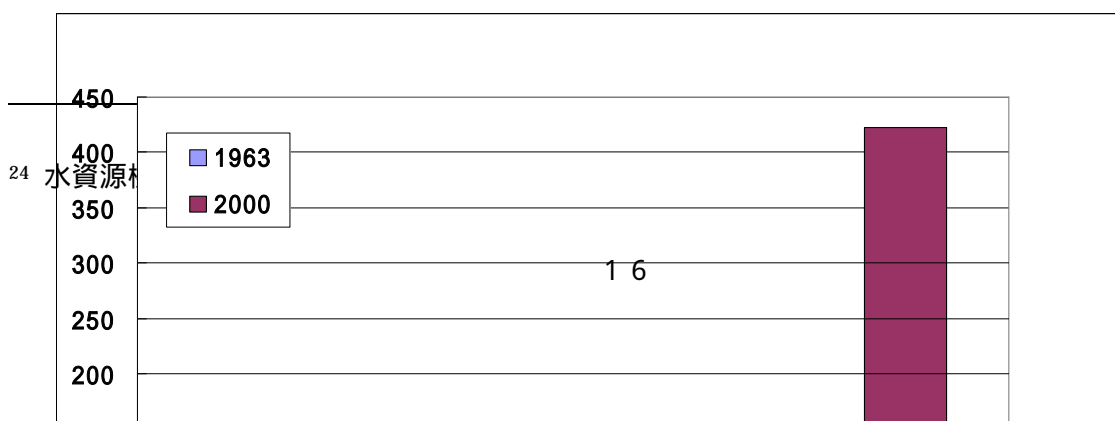


図 2 . 愛知用水使用水量の変化 (筆者作成)

愛知用水受益地域での農業粗生産額、上水道使用人口、工業生産額の推移を示す。水量の増加は受益地域での人口増、工業生産額の伸びと強い相関が認められる。



²⁴

図 3 . 愛知用水による農業、上水道、工業への変化（筆者作成）

愛知用水受益地域での農産物売り上げはほぼ 3 倍、給水人口は 6 倍、工業製品売り上げは 10 倍に増加している。

第 5 節 . 愛知用水通水後の受益地域での農業構造の変化

愛知用水が開通した 1961 年は、政治的には日米安保条約の締結後、経済的には高度経済成長の途中で GATT、OECD への加盟を目標に、世界経済体制に本格的に加入しようとしている時期に該当する。

更に高度経済成長は第二次産業での労働者市場を急速に拡大し、特に農家の次男、三男、女子に代表される若年労働力の農業外産業への流出も顕著となり、農家戸数の減少を伴った。

愛知用水が通水した地域においても、人口増による都市化、工業化の進展を受け、宅地、工場用地、道路、公共施設の需要が増大し、土地価格の高騰が顕著となり、農地の農外転用が急速に進んだ。耕地面積の推移を見ると、1960 年以降 30 年間で水田面積は約 40%、畑面積で約 50%が失われている。90 年代になって大規模な農用地開発が行われたことで、減少から増加に変化した。

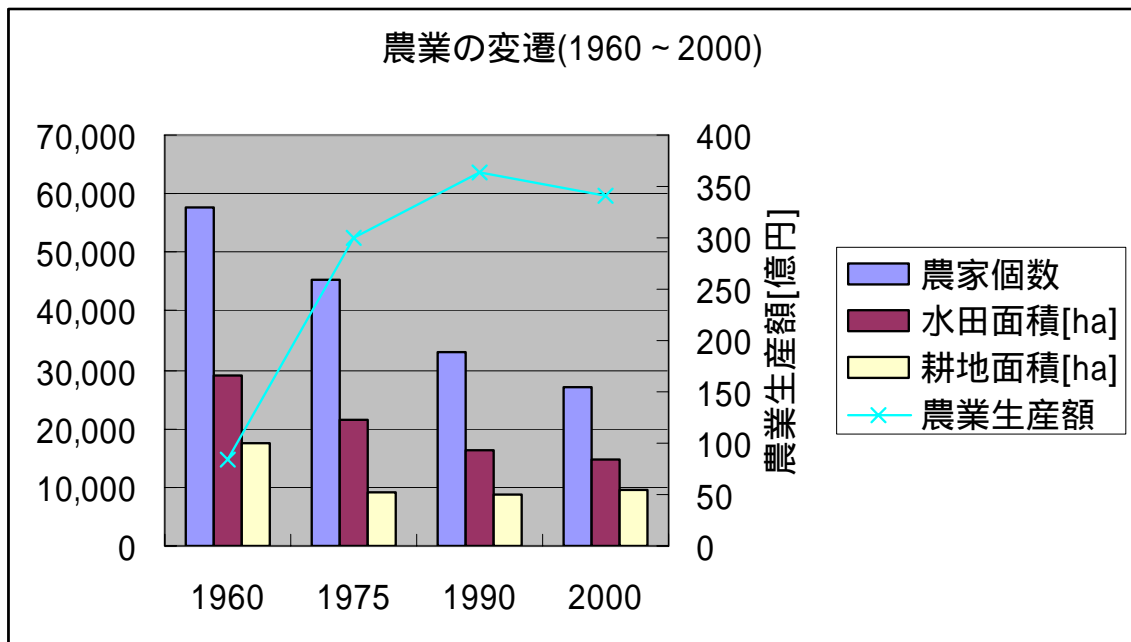


図4．農業の変遷（筆者作成）

一方高度経済成長に伴う若年労働人口の都市集中、農業人口の減少に併せて、食品に対する需要も変わり、畜産物、洋風野菜、果実、コメもより良質米に対する需要を増大させた。政府としても、需要増大、生産増進のために「基本法農政」(1961)を作成し、農業の機械化や施設化、化学化（化学肥料、農薬）を推進した。

「基本法農政」の理念は、農産物価格は市場により決める、需要増に対応した「選択的拡大」での増産を図る、他方で「構造改善」によって収益性を向上させ、日本農業を「自立」することを目指す、という内容だった。

これを受けて、愛知用水の受益地域でも、土地改良区による土地基盤整備の実施、大規模化と結びついて化学化・機械化による農業の「近代化」が始まった。

受益地域での農業生産の内容を見ると、用水の通水と併せて、60年代には生産性の低い畑栽培（麦・豆・雑穀・いも等）からの水田への転換、開田による稲作の増産が行われ、土地改良区を中心に、機械化、大規模化を目的とした基盤整備事業が引き続き行われてきた。しかしながら1963年をピークに米需要が減退し、1968年には過剰米が表面化してきた結果、1970年に生産調整・減反政策が始まり、以降開田規制も行われ、終には1987年生産者米価の引き下げも行われた。水田面積の減少への歯止め策は今のところ無い。

一方畑作では収益増加への作物別貢献度が時代によって大きく異なる。60年代は果樹、70年代初めは露地野菜、その後は施設園芸へと移り、80年代には、施設園芸と花卉で殆ど全ての収益を生み出すこととなった。

農業生産額は耕地面積が約半減しているにもかかわらず、順調に増加している。収益を上げる生產品目の選定、育成方法、品質の確保等で地域農協の働きによるところが大きい。

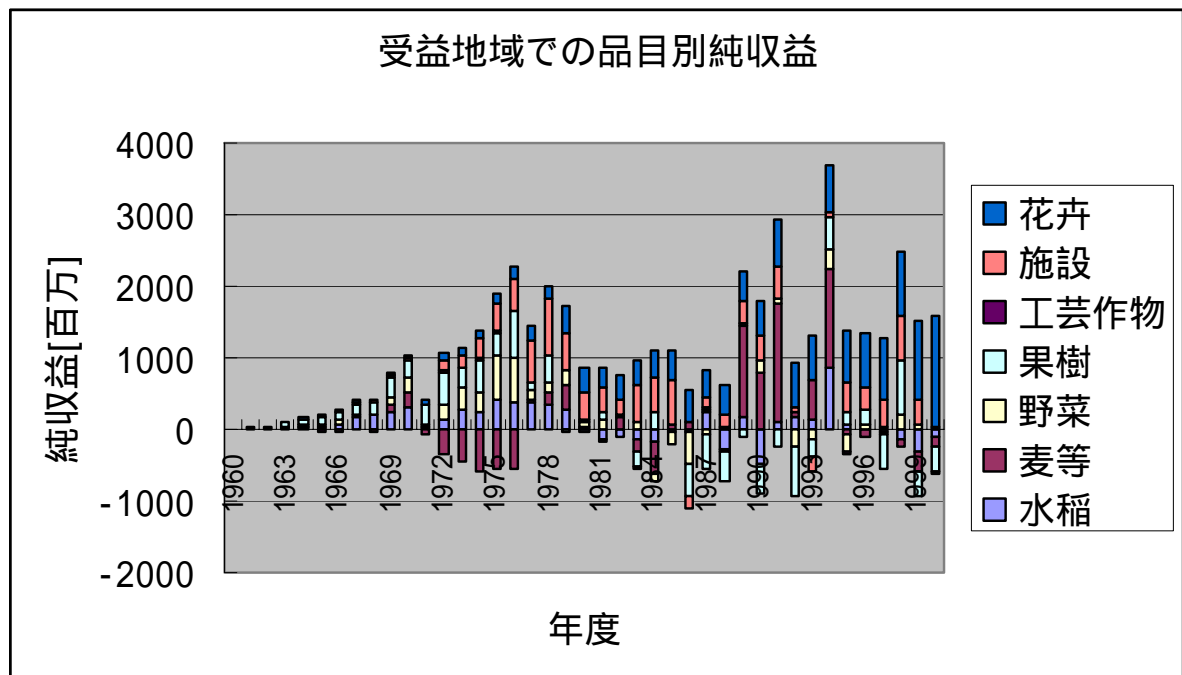


図5 受益地域での品目別純収益 (筆者作成)

農業粗生産額は1963年度は約256億円であったが、2002年度は約676億円までになった。そのうち花きは約3億円から約80億円に、果実は約12.8億円から約85.8億円に増加した。世界農林業センサス(2000年農林省)のデータによると、農家数、農業産出額はともに愛知県全体の10%程度である。その他、乳用牛の産出額は約30%、果実の産出額も約20%をしめていることが特徴としてあげられる。愛知県の農業粗生産額は、常に全国ベスト10に入ることも勘案すると、愛知用水受益地の第一次産業は非常に活発なものといえる。また工業においては、製造品出荷額(愛知用水関係市町村)は1963年度は約3259億円であったが、2002年度には約3兆2416億円にまで増加していることは注目に値する。

第6節 小結

愛知用水建設後の40年間における愛知用水地域の農業課題は、都市化の進展にいかに対応しながら農業生産を維持していくことだったのではないだろうか。当初計画とは農業用水への配分、受益面積、作付け面積構成比などは、現代の状況と比べるとかなり異なっている。なぜこれほど予想と現状は離れているのか。それは当初計画時では想定しえなかった意図せざる状況、社会環境の変化が現実に生じたことは明白であり、これがその要因となっているといえよう。大規模水資源開発事業の意義は、それだけの変化に適応できるだけの農業基盤を提供できるものを創設できたかどうかで評価すべきではないだろうか。土地に制約される点で流動性を欠く農業は、流動化を促進するグローバル化のもの

とに展開される市場条件の変化に対して適応力が乏しく、衰退しやすい要素を持っていることは否めない。愛知用水は物理的な面でその基礎を提供してきたし、今後予想される変化に対しても依然として有効であろう。

当初計画の受益面積は 33,550ha であったが、最終的な完了時の面積は 14997ha と半分以下に減少しており、受益地域は縮小していることは事実である。都市化、工業化の影響は非常に大きく、愛知用水地域における資源の多くは農業から非農業部門へ転用されていた。しかし資源が転用されていく中でも、受益地域の農業は多くの価値を生み出した。中京地区という大都市圏に隣接した農村が施設園芸や果樹などを中心とした都市農業として多角経営を通じて発展していくためには、愛知用水事業の提供する農業用水が不可欠であったことは確かである。愛知用水は中部大都市圏における発展の幹線となったことは評価すべきであるといえるだろう。

なぜこのような外部条件の大きな変化の中で、愛知用水は農業という固定性を含有し相対的な立場の弱さをもつ産業が、大きな価値を生み出すことができたのであろうか。そこには愛知用水の事業計画や建設、管理運営の過程において関与するアクターの相互補完的な協力体制の形成、そしてそのような体制構築なかで互いに自らの役割や行為の意義を見出すことができる社会体制が作られてきたのではないかと考えることができる。

これに対して第 1 章で設定した分析フレームを用いて、用水計画、建設期、管理期の 3 段階に分けて次章で検討する。

第4章 分析

第1節 参加性

参加性とは住民の開発プロセスへの参加を意味することがADBのみならず一般的である。しかし本稿では参加性の観点から愛知用水を見ていく際、「住民の参加」のみならず愛知用水事業に關与するステークホルダー全てが、この事業に「参加」していくという捉え方を行うことを予め断っておく。

1 - 1 . 計画期

愛知用水は知多半島の農民の運動を契機としている。1947年の大干ばつを契機として、1948年知多半島の精農家、久野庄太郎氏が用水建設運動に立ち上がり、戦前省庁に勤めていたため中央とつながりをもつ緋田工氏に協力を依頼し、農本主義に基づき農政にも関わり農聖と呼ばれた山崎延吉氏に相談に行った。緋田氏からの協力の承諾と山崎氏双方から愛知用水の発想に対して賛同を得たことで、中央とのつながりを獲得して、知多農村同志会など地元の農民有志とともに運動を開始した。県教育農連知多部次長の知多農村同志会への積極的な働きかけや知多農村同志会幹部や会員を集めた説明会の開催によって運動に参加する農民有志の数が増加した。そして久野庄太郎宅にて県会議員、市町村長、農村同志会幹部を参集して、事業計画の説明をして運動方針を決定した。その後新聞記者を招集して、用水計画構想を外部に広く発表した。新聞記事を読み農業高校教師の濱島辰雄氏が自分と同じ用水建設の夢を抱く久野氏のもとを訪れ、篤農家で講談師でもあった久野氏と技術師である濱島氏のペアが誕生し運動の中核を担っていく。久野氏と濱島氏は現地調査を行い、それを基に木曾川導水の図面を作成して愛知用水計画構想をまとめ、同志会員へ説明を行い、協力を求めていった。その一方で農民を中心としながらも市町村の協力を得るため、市町村への働きかけを同志会員が中心になって行った。中でも知多郡で中心的位置を占める半田市長であり、アメリカの開発計画視察の経験をもつ森信蔵氏へ、久野氏と濱島氏が働きかけを行った。森半田市長は「用水建設の必要性」を強調し協力を約束した。愛知県当局の木曾川上流調査も開始されたことを背景に、知多市長村会で森半田市長、久野、濱島は用水構想を図面を用いて説明し、協力を働きかけた。当初は大計画に啞然とされたものの、森市長の自らの市で多額を拠出するから協力をという熱い説得をもとに、常滑町長の支持の一言を契機として全会一致で協力態勢が作られた。このように地方行政機関の協力も得て用水建設の気運が高まったことを背景に、地元の公職者と農民の総力によって用水を建設するための運動推進母体として、森半田市長を会長とした愛知用水期成会が発足する。この組織は、独立した初めての愛知用水建設運動組織である。同志会員と期成会員は知人や縁故者、学校のつながりを活用して地元で説明会を開催して地元協力者の獲得に努めた。そして愛知用水期成促進大会で行われた宣言と決議をもとに知多農村同志会、期成会員は上京陳情（農林省、建設省、経済安定本部）を行った。偶然の機会ではあ

ったが、久野氏と濱島氏は佐藤栄作宅で岸信介氏を通じて吉田茂首相にも陳情することができ、吉田首相から賛同を得た。1949年、愛知用水期成会に東春日井期成会など他地域の期成会が加わり、愛知用水期成同盟会が発足した。久野氏と濱島氏は前愛知県知事桑原幹根氏（1951年5月に直接公選の県知事選挙によって公選）に協力を要請し、協力の約束を交わす。国土総合開発審議会が発足したことを受けて、期成同盟会は愛知県知事、県議会議長、建設庁中部地建、農林省京都農地事務局、名古屋市に事業計画書を持参して陳情を行った。また1950年森半田市長は全国市町村長米国視察団長として渡米した際に、かつてのアメリカ滞在期の人脈を活用して世界銀行幹部に直接英訳した事業計画書を提出した。これが世界銀行と愛知用水事業の初の接触となり、この時手渡しした資料が世界銀行有志に至る最初の大きな働きをしたとされる。²⁵

1950年の国土総合開発審議会では愛知用水事業が国営事業になることが決定し、土地改良区の設立手続きのための同意書作成の必要性が生じた。そのとき作成のために中心的に動いたのは久野氏ら運動推進の中核メンバーであった。同意者名簿作成にあたって、土地原簿を作成し名寄せして同意者名簿とし、これに市町村、集落ごとに捺印、取りまとめ作業を利水委員会で実施してもらうように、説明会を市町村ごとに開催した。その説明会では専門家の説明会ではなく研究会のように質疑検討しながら行われた。市町村ごとの協力を得て1951年には同意書が87%という規定の3分の2以上という数値を上回る同意率で提出され1952年に法人格を持つ愛知用水土地改良区が設立された。この期間中に期成同盟会は請願書を愛知県議会に提出し、愛知県議会は「木曾川総合開発事業調査促進」「愛知用水事業施行」²⁶を満場一致で可決した。この内容を政府へ愛知県議会議長名で提出した。

1955年に愛知用水公団法の成立により愛知用水公団が事業主体として設立されると、再度国営事業ではなく公団事業としての住民からの同意書を獲得する必要性が生じた。これを受けて農林大臣から通達が県に出され、再度土地改良区が、市町村の協力を得て3分の2以上の同意という規定に従い、地元の73%の同意を得て同意書と具申書を作成し、双方を一緒に公団総裁と農林大臣に提出した。具申書の内容を以下にいくつか上げておく。

* 愛知用水事業の施工については愛知用水公団が一方的に進められないように、衆議院での愛知用水公団法審議に当たっての超党派による付帯決議にあるように関係協議機構を速やかに設置せられて、ダム、幹線水路、補助溜池等十分話し合いの上、実施されたい。・・・(中略)・・・利益代表機関である土地改良区と十分話し合いの上進められたい。

* 用水完成後の農業経営の指導に関しては万全を期せられて十分採算の取れる農家経営の指導をされたい。

²⁵ 愛知用水土地改良区（2003）

²⁶ 「木曾川総合開発事業調査促進」「愛知用水事業施行」は愛知用水土地改良区（2003）の記述であり、愛知用水公団（1968）では「愛知用水開発建議案」と記述されているが、日時が一致している点で同義であると思われる。

* 公団は地方農業協同組合の金融機関と密接な連絡を保って事業を進められたい。²⁷

以上のように、農民が愛知用水事業に参加できる経路を確保する主張が強調されている。当時の食糧事情の逼迫によって国家として畑地生産性の向上と安定のため、畑地灌漑の必要性が向上し、農業会から農業協同組合が経営を引き継ぎ、知多農村同志会の活動拠点ともなっていた知北農場が農林省の指定を受け畑地灌漑の試験場となった。ここに用水建設になってより身近なものとなる畑地かんがい技術の研究を農民が担う場が成立した。また公団営の農場も設置されており、その農場の技術を農協と共働していた。

用水建設にあたって、生じる闘争は水利権に関するものと住民移転によるものである。法律を基底に据えた権利である水利権争いに関しては、法律によって保護を得られる点で、重要な利害交渉となる。愛知用水建設によって発生する水利権争いの交渉では、建設推進側の主体は期成同盟会が担い、既存の3つの用水すなわち木津用水、宮田用水、佐屋川用水と水利権の調整にあたった。難航する交渉ではあったが、交渉の場には県農地部長、農林省京都農地事務局計画部長らが同席し、期成同盟会会長森市長の「大局の見地から小異を捨てて欲しい」という熱心な訴えと合口事業完工を農林省側が確約したことで、交渉は成立した。

ダムの水没地域には1952年に二子持ダム反対期成同盟会が結成され愛知県や長野県知事への陳情が行われ、上京陳情も行われた。二子持ダム反対期成同盟は村や長野県と協議しダム被害調査受け入れを承認したものの、それ以前に長野県は水没地域である大滝村と三笠村の要望の補償を、政府や公団に主張していたことに注目すべきである。つまり村落の利害を県が代表して政府と緊張関係を持ったことは、地域としての主体的参加の萌芽と捉えることができよう。

1 - 2 . 建設期

愛知用水事業の施行に伴う用地買収は、その事業規模及び広範囲にわたる受益地域のため、その土地は総筆数約5万6千筆、総面積約860ha、金額約35億円に及ぶものであった。地目も多様で、土地に付属した物件あるいは権利も一様ではなく抵当権、漁業権、鉱業権、など多様であった。公団施行分は公団が、愛知県と岐阜県への委託分は各々の県において実施されたが、公団はダム建設に伴い大規模であり、県も支線水路は1012kmに及ぶため多数の住民を対象にして事務処理を行う必要があった。そのため市町村用地対策委員会を公団は設置した。この組織規定によれば、「委員は、市町村議会議員、市町村農業委員、農業協同組合役員、土地改良区役員、総代、区長、学識経験者の内より市町村長の指名するものをもってこれにあてる。」とされている。この点で農協、土地改良区は農業者によって構成されていることを考慮すると、用地の買収という人々の生活を大きく変化させるプロセスに農民が参加している。

²⁷ 愛知用水公団（1968）p276より具申書の項目を抽出して抜粋。

また受益地選定において、公告縦覧を見てそれに対して異議申し立てを行うことは可能であった。例えば、阿久比町から買収対象地域が防風林であり開墾されると既耕地、特に果樹園に対して被害が生じるとの申し立てがあった。これに基づき、再度地元住民との話し合いが行われ、その結果その開墾計画は取り下げられた。

1 - 3 . 管理期

愛知用水の管理期における参加は用水によって管理が可能となった水資源²⁸の管理運営、水資源を有効に使うための土地整備に関わる土地改良区、負担金への取り組みにおいてみることができる。

水資源管理において愛知用水の場合、牧尾ダムから末端水路まで個別の組織が各々の事業分野や担当区域を持ちながら巨大な用水を管理している。愛知用水の配水管理方法は、通水直後の1962年の愛知用水施設管理規定によると第14条において、「幹線水路からの分水量及び分水方法は、面積、土性、作物等を勘案の上、委員会の意見を聞いて公団が決定する」と規定されている。しかし1975年度の愛知用水土地改良区の「配水及び施設の管理要綱」では、規定14条が示したような「委員会の意見をきいて公団が決定する」のではなく、需要者の配水申し込みを前提として立てられている。すなわち、配水希望者（受益者）が管理班長に申し出、管理班長は管理区長へ申し出る。そして管理区長は土地改良区管理事務所へと配水希望の前々日10時までに文書で申し込むという手続きが定められている。つまり、通水後10年を経過して、個別農家の必要量申請に基づき、その申請を管理班、管理区、土地改良区へとつなげていく、受益者の需要側から発信した「ニーズ」に基づく用水配分が行われている。水路の掃除やバルブ管理など実質的な個人負担管理に関しては、第二期事業以前の開水路であった期間は、村落住民と土地改良区職員がともに用水の掃除をおこない、その際に一緒に酒を飲み、職業という側面を除外して話す機会をもっていた。しかし現在は機械による排水管理体制の確立、閉水路による不可視性から、「お金を払えば水が来て当たり前」という参加に対する意識が強まっているとの見方もある。²⁹

参加性の側面として資金の負担を果たすか否かという点がある。1985年に償還し終わった負担金徴収に関して、公団と世界銀行が相互関連しながら、もともと住民がもっていた徴収意思に対する意識を促進した。農家が愛知用水に対して支払う資金は建設負担金と土地改良区へ納める維持管理費である。この建設負担金徴収時において、受益者の所得にその恩恵が反映されづらい時期の徴収時も世界銀行によって課された収支計画表などの財務諸表の提出といった強制力の存在により、中央官庁もこの提出諸表作成には厳格であり、公団職員は農家から賦課金を徴収するために集落を走り回った。そこには、苦しくとも何としても借りた金はきちんと約束どおりに返すという「日本」としての意地があったとい

²⁸ ここでいう水資源とは、農業用水、工業用水、都市用水など資源として活用できる水を意味する。

²⁹ 著者による現地調査（2006・夏）の愛知用水土地改良区へのインタビューによる。

う。³⁰具体的な徴収のための公団職員の取り組みは、一軒一軒を徴収して回り「愛知用水の負担金はきちんとまわって恩恵がかえってくる」という説得方法と、かつての農村共同体の特性つまり「支払っているか否かは周りの人も知っている」という強いつながりゆえの監視機能を喚起する方向をとった。

農業者によって構成される土地改良区は管理機能を果たすための農民の参加として財政面からアプローチする。土地改良区の財政は大きく一般会計、特別会計、農地転用負担金会計、末端支線水路整備事業特別会計の4本柱で成立している。一般会計は大部分が組合員からの経常賦課金である。これが土地改良区の運営の基礎をなしており、愛知用水通水までの間は関係市町村の負担で徴収されてきたが、1961年より個人徴収を開始した。当初は恩恵をすぐに受けられずその組合員収入は約1200万円、うち個人賦課収入は340万円に過ぎなかった。耕地整備事業などにより受益農家の愛知用水に対する理解が生じるようになった。管理体制が整い配水が順調に行われるようになると組合員の収入が増え、徴収体制も整うようになった。1964年からは財務収支のバランスが転換し、組合員収入も2900万円まで増加し初めて繰越金が計上された。1965年には経常賦課金徴収は90%を越え組合員費収入は6700万円になり、一般会計の総収入は2億円に上った。徴収状況は現在まで98%近くを維持している。³¹第一期事業の建設負担金として組合員に賦課した徴収は1984年に償還を完了している。

また愛知用水による通水を利用した営農に対して、政府の基盤整備事業が1961年から開始されたことを契機に、モデルブロック事業やほ場整備事業が開始される。それによって知多半島にもモデルブロックが設置されスプリンクラーセットや共同化と作付けの統一の運営を促進していった。これは政府や県農業指導員などが主体となっていくものであったが、農業関係諸団体と共同して行っていくことが定められ、畑地灌漑を利用した多角経営のための技術の基盤を形成した。また共同管理施設やライスセンター、機械の共同購入など、肥料統制などが緩和されていき農協が統一する能力を希薄化する一方で、共同行動を促進する機能を果たしたといえる。管理期当初は農業改良普及政策が採られており、地域組織の婦人部から独立した組織として農協の婦人部が成立し農協青年部も成立して活動も行われてきた時期であった。婦人は料理教室などを開き、生活指導員の制度との関連もあり、よりよい生活を求めるとともに、よりよい生産方法とは何かを考える機運が社会的に高まっていた。そして知多半島はモノづくりの伝統文化をもつゆえ、そして園芸に関して多様な洋花を日本に取り入れた先人は、知多半島の人々であり、常により良いものを求めて工夫していく気質が根付いていると現地の方は話す。³²現在JAあいち知多の子会社として経営されている『げんきの郷』は、直売所、休憩所、レストラン、温泉と多様な内容を

³⁰ 著者による現地調査（2006・夏）における加古氏（元愛知用水公団職員）へのインタビューによる。

³¹ 愛知用水土地改良区（2003）

³² 著者による現地調査（2006・夏）JAあいち知多へのインタビューによる。

もりこみつ、新鮮かつ生産者を明確にしている点で安心できる作物と人間の接点となる場を設けている。モノづくりという伝統的な地域の気質も根底で息づきながら、「自ら考える」姿勢があったこと³³は確かであると思われる。

第2節 説明責任

本節では政府、行政側が方針や決定を説明できるようにするための根拠を提示するための行為という観点だけではなく、ほかのアクターにおいても行為を説明するために何をしたのかも含める。

2 - 1 . 計画期

農村同志会の上京陳情を受けたことに加え、吉田首相へ直接陳情したことが契機となって内閣からの批判されることなく、1949年度からの調査予算を要求できた。愛知用水に対する調査費に半期30万を計上し、1949年農林省の調査団による現地調査が開始された。その期に愛知県当局では現地調査を一応の形で終了しており、「本県産業の飛躍を促すもののため円滑な運行と調査のため堅調の関係各局を加えた委員会を創設する」³⁴とし、愛知県3大河川総合開発委員会を設置した。その後愛知県知事は農林省へ建設計画を提出し、元農相の石黒篤忠は現地調査を行い、住民の保健衛生上の問題を認識した。1950年には国土総合開発審議会を設置し、木曾川関係部会、愛知用水開発審議会を開催し、木曾特定地域に編入決議される。愛知県は1952年度水利関係調査費を1030万円のうち愛知用水に500万円を計上しており、愛知用水への意欲を示している。その一方農林省は世界銀行からの借款に向けた準備として愛知県へ上水道の事業主体要請。そして衆参両院の議員が用水地区を視察した。それはダム建設反対運動を視察するためであった。

そして愛知用水通水後畑地灌漑を促進することが目論まれていたため農林省の助成金で運営されている愛知県農業試験場豊橋分場において、1948年畑地灌漑試験に着手したが、通水直前の1960年で助成は打ち切られたが、一応の成果は挙げた。また公団運営農場は研究内容が異なるものの、通水後に役立つよう営農指導するための技術開発と指導体制形成の試みが行われていた。

1951年木曾川関係大規模農業水利事業期成準備会が結成され、愛知県に木曾川関係農業水利事業期成同盟会が設立された。そして初めて農林省直轄の河川総合調査を目的とした調査所である木曾川水系総合農業水利調査事務所が名古屋に設置された。これは農林省側の調査体制整備を示唆しており、調査費として1950年から1955年で1億3100万円あまりをその内米国法人パシフィックコンサツタンツ（以下P.C.I）³⁵の技術援助費として約

³³ 著者の現地調査（2006夏）JAあいち知多と加古氏（元愛知用水公団職員）、伴氏（愛知用水土地改良区理事長）へのインタビューによる。

³⁴ 愛知用水公団（1968）

³⁵ 世界銀行からの借款を受けるために海外技術援助を受ける必要があるとの日本政府の認識に基づき協定を締結した海外技術コンサルタント会社である。

4000万円を計上した。国の土地改良計画調査費全額の平均15.5%に当る金額であった。

占領時のGHQ総司令部の人脈を通じて世界銀行に借款請求を政府が申し入れ、1952年に世界銀行副総裁ガーナー氏をはじめ、日本経済、農業調査団の数回にわたる来日調査を受けた。その報告結果として世界銀行総裁ガーナーは文書にて日本の経済開発には農業開発が最も重要であり、日本政府の立てている開発計画に借款してもよいということを公表した。その文書の中で、日本政府は公団として開発主体を創設することが必要であるとの指摘がなされ、世界銀行ドールから公団法案の国会提出を認める書簡が送られたのち、愛知用水公団法成立のために国会における愛知用水公団設立委員会議が行われた。

日本政府の説明責任は、愛知用水事業が国家総合開発事業に組み込まれた際に「責任者」として「国民」に対して生じ、また世界銀行から借款を受ける際の「保証人」として、国内と国外への双方に対して生じることになった。端的にいうならば、説明責任は「現状」を関係機関や関係者に正確に的確に伝えることである。それは現地というありのままの姿をみせることでも、文字化して残すことでも果たしうる。

そして行政側からの視点で見えてきたが、久野氏や濱島氏が農民同志に、一般住民に、地方行政に、政府に、世界銀行に、用水構想を図示して説明し、現在の知多半島の様子を説明して説得していったことは、まさしく「なぜ用水が欲しいのか」を説明し、その要望を実現するための協力を得る試みは、説明責任といえる。そして実際にすべてのアクターから承認を得て、用水を実現させたことこそ、説明責任を果たした成果である。

2 - 2 . 建設期

愛知用水公団と水没地域（長野県大滝村、三笠村）を代表する二子持ダム反対期成同盟会の働きかけと長野県（知事）による交渉を重ね、牧尾ダム保証協定書・付属協定書という牧尾ダム建設による水没地域への補償について、合意が得られた。その背景にはその補償に関して相互の説明が繰り返されたことがある。用地買収や開墾地の選定基準や受益地確定のための理由説明が求められ、受益地決定の際には農民の意思決定が必要となり、公団は土地改良区へこの業務を委託した。

2 - 3 . 管理期

愛知用水施設管理規定の定めるところによると牧尾ダム、兼山取水口、幹線水路、東郷調整池ならびにこれに付帯する施設は、愛知用水公団が直接管理し、そのほかの施設は関係土地改良区が公団から依頼を受けて管理している。そして公団理事長の諮問を受けて施設の管理に関する重要事項を審議するための管理委員会³⁶が設置されている。また公団と土

³⁶ 管理委員会は農林省、通産省、公団、愛知県、岐阜県、関西電力及び関係土地改良区の代表者と学識経験者によって構成され、公団理事長は会長となる。分水方法、配水方法、管理に用水費用の額とその負担割合、管理費の支払い時期などを審議する。運営催促により、委員会の決定は全員一致の意見によって決定される。

地改良区は、管理規定のほか河川法に許可命令書や施設用地等保守要綱など別に定められた管理基準により管理業務を実施する。管理地域が広大であり、他水利との調整を必要とするなど多様な業務があるため、愛知用土地改良区は末端の下部機構として約 300ha単位の管理区³⁷と 30~50haを単位とする管理班が組織され、土地改良区から管理を委託している。また土地改良区は公団の事業を補完するための土地改良事業を担い、水道事業の管理は愛知県と岐阜県がそれぞれの地区内の事業主体として管理した。また概ね市長の地域ごとに利水委員会を置き、この委員会は営農促進協議会と緊密な連絡をとり、地域の利水方針を定めるとともに将来にわたる利水計画を策定すると定められている。³⁸地元密着型の管理体制を確立しており、土地改良区の職員のみでは手が回らないため、地元や農家の協力によって配水を管理しているのである。その際に水が来ない地域、通水を断っている地域も含めて受益地みなで会議を実施して、様々な決定を行っている。

公団管理費に関して、農業と他水利との費用の負担割合は、建設工事のアロケーションとは異なり、施設管理規定に定められた年間使用水量を勘案して決定されている。公団は管理資金としては公団管理費の農業負担金を昭和 36 年から土地改良区へ賦課金として課した。そのため土地改良区は賦課金の回収を担い、管理区・管理班の費用を自前で賄うことを含めてすべて委任していたが、昭和 40 年度から運営費補助を交付した。そして組合員が賦課金を支払い、県補助費と国庫補助費を事業内容によって活用して行われた。その割合は、国庫補助費 60%、県補助費 20%、地元負担 20%である。またため池の数も愛知用水通水によって激減したものの、なお重要な水源確保場として現在も残って活用されているものも多い。その管理の 80%は個人、もしくは個人的なつながりによる少人数によるものである。³⁹

受益者からの負担金の徴収方法については、愛知用水事業に関する世界銀行との交渉過程からすでに検討されていた。徴収方法の事前確立への見解は政府と世界銀行において共通であり、公社ではなく地方庁が徴収を行えば、旧来のつながりを活用できるためきわめて有利であるとみなされていた。それは世界銀行の経験に基づく提案を受容した形ではあったものの国会審議を経て、公団を設立し負担金徴収は地元農民の組織である土地改良区への委託という形態は承認された。

愛知用水施設の管理は愛知用水公団と同様土地改良区でも保守要綱を作成し、保守管理にあたってきた。用水は土地利用と密接な関連をもつ。愛知用水事業では、ほぼ全線において新たに水路用地を取得し、水路施設を建設した。使用用地は、地上工作物に対しては所有権、地価埋没物に対しては一般地上権を取得、設定している。トンネルは設置承諾の

³⁷ 管理区と旧来からの灌漑排水施設、農道などの管理主体との関係は、一体となったもの、吸収したまたは吸収されたもの、以前のまま別個に管理など地元にかかせた。

³⁸ 愛知用土地改良区(2003)。水利委員会の構成員は管理区長、市・長・関係職員、行政区長、県関係職員(農業改良普及員)、農業協同組合関係職員(営農指導員及び学識経験者)であった。

³⁹ NIRA研究報告書 第8章(2005)参照。

みで用地権利は取得していない。1962年の時点で隣接地主や第三者等からの用地の土地使用申請を完全に拒否することはできず、土地改良区は土地使用申請書に対し現地調査の上、意見書を添付し愛知用水公団管理部長宛通達することとなっていた。1964年に「愛知用水施設用地等保守要綱」が改正され、土地使用申請については改良区処理案件とし、「隣接地工事についての協議書」「土地買受申請書」「公団施設付替工事申請書」「公団施設交差工事申請書」の申請、協議の様式が増えた。愛知用水の完成に前後して愛知用水地域の開発行為が急増してきたことに対応するためのものであった。

また受益地域に対して賦課徴収面積を再確認する必要性から、再調査が行われた。それは公団、県、市町村、土地改良区の協力体制が整ってから行われ、営農方針や土地改良事業、配水管理計画などについても4者で協議することが調査要綱の中に含まれていた。これはその場で皆が納得することを意味しており、なぜそのような決定をするのかを愛知用水の受益地を重層的に網羅する4者全てが説明できることになる。

第3節・透明性

3-1・計画期

情報開示に関して、愛知用水が建設されることで影響を受ける住民、受益地の住民が、運動はどのように展開されているのか、用水建設による影響はどのようなものなのかを把握できるようにすることが一つの要件となる。したがって、住民への説得や啓蒙、PRを行った主体である農村同志会、愛知用水期成同盟会の動きを中心に概観する。

久野氏は地元の同志とともに運動を開始する際、用水運動の基本構想新聞記者合同発表を実施し、その内容を中部地区へ公表した。そしてその後も地元の新聞やNHKの取材を受け、随時愛知用水事業の現状を公開したとされている。⁴⁰

農民組織である一方、法人格を持つ土地改良区はその定款によって、公告は各事務所の掲示場及び地区の属する市長の事務所の掲示場に掲示して公告とすると規定されている。それに加え必要がある時は、書面をもって組合員に通知し、または中日新聞に掲載することと定められている。

知多農村同志会は、1949年に木曾川総合開発パンフレットの第一巻として『愛知用水の趣旨と理想 木曾川総合開発の一翼として一』を発行した。これは地域住民の啓蒙と中央をはじめ県機関と愛知用水建設に意義を唱える下流住民へのPRを目的としており、陳情の際に持参された。内容は、愛知用水と民主主義、既存の状態がどのように変化するのかを既存の水資源確保の状況、水力発電、工業用水、食糧増産、園芸や畜産や水産、保険や観光や消防、失業救済、文化運動、負担金の項目で記され、完成後に予想される知多を初め流域の地域開発の未来像を描き、木曾川流域の総合開発を図るのが、終局の目標であることを訴えている。愛知用水計画参考資料に加え、最後には『米国TVAの概要』が掲載

⁴⁰ 水資源公団と土地改良区から出版された文献資料によるが、現時点では実証を取っていないことに留意されたい。

されており、TVAを範にとっていることを明示している。TVAとは米国テネシー河の流域を総合的に開発する公社の略称であるが、一般に公社を建設し、かつ流域総合開発事業を総称したものである。この開発モデルをパンフレットに取り入れて英訳し、森半田市長が世界銀行の幹部に手渡したことにより、これは外資融資の契機となったといわれる。。

期成同盟会が1951年に作成した『PRちらし』は小学校に通う児童を通して父母に配布された。この『PRちらし』は小学児童を通じて配布されたために、誰にでも分かりやすく平明な文章で記載されていたことに特徴がある。また内容は『デンマルクの話』に所収された父子で植林運動を行った『ダルガス父子の国土再建の精神』と『TVAの草の根民主主義の理想』が行われ、愛知用水事業と日本戦後復興期という時代背景を結び付けたものといえる。また同時期に愛知用水開発期成会が経済的に支援して農業技術、とりわけ畑地灌漑技術の開発を行っている知北農場からの最新農業技術や運動の成果を随時公表するための情報誌として『愛知用水新聞』を発行した。そしてこの機関紙を引き継ぐ形で『愛知用水だより』が9年間にわたり発行される。現在もその発行は継続されている。

最後に汚職に関して、この運動においてはなかったという。⁴¹愛知用水運動の開始時に定められた運動基本方針は以下である。

用水運動の基本方針

1. 運動方法はあくまで民衆啓発を重点とし、関係諸官庁や政党の政治家への陳情や運動よりも、一般民衆への趣旨と普及徹底を図ること。
2. 運動者自身は私利私欲を離れ、清潔な運動をすること。
3. そのため自身の運動費は自弁を建前として、篤志家の喜捨による浄財によること。⁴²

この運動基本方針は最後まで貫かれていたことは、事業が軌道にのると久野氏はすぐに一線を退き、運動推進主体らの活動は低下し、通水の年に発展的に解散したことに現れている。また農村同志会は政治団体と一切の関係をもっておらず⁴³、農村同志会から期成会、期成同盟会にその運動母体が発展しても政治運動とは一線を画して行われた運動であった。

運動資金に関しては、組織の規定から同志会は会費、期成同盟会は負担金を徴収してまかなわれることになっていたものの、久野氏や緋田氏と懇意であった資産家の好意などからの寄付金によるところもあった。⁴⁴しかし運動資金は運動開始当初、久野氏は運動資金を得るために自ら会社を経営した。運動開始時は資金はこれを財源にした部分も大きく、明治用水や用水建設の先駆者達の悲話である『水利史談』『明治川』など同志に啓蒙をかねて

⁴¹ 著者による現地調査(2006・夏) 濱島氏、伴氏、加古氏からのインタビューによる。

⁴² 土地改良区史(2003) p16より抜粋。

⁴³ 著者の現地調査(2006・夏)の伴氏へのインタビューによる。

⁴⁴ 著者の現地調査(2006・夏) 濱島氏へのインタビューによる。

配布する本の購入費用、組織としてではなく有識者や交渉相手へ意見聴衆、相談するための移動資金はすべて久野氏が工場の経営利益を投与することでまかなっていた。⁴⁵また濱島氏は中央からの視察の際の案内費を安城農林学校など縁のある地域機関から借入れたこともあった。関係市町村や県の協力体制が整ってくると、関係市町村全体で約 30 万円⁴⁶の拠出金を受けて運動は推進された。

3 - 2 . 建設期

1954 年から公団は開拓適地調査を開始し開拓予定地を選定したものの、受益地となるか否かと選定とは異なり、受益地の決定には農民の意志が反映される必要があった。そのため開拓地の選定方針は県に委託され、県が独自に選定方針を決定した。その基本は、受益負担が経済的に十分成立することが必要であることであり、基準の中には除外指定地域も記された。それは防風林や都市計画地区、緑地公園地区、神社などの公共的地区、保護鳥の生息地区（知多郡美浜町）であった。経済利益を基軸としながらも都市環境、生活環境を考慮したものであり、この背景には造林臨時措置法や森林法を踏まえ、農林省内の農地局と林野庁の協議、県の協議を経て決定されたものであった。つまり法律に準じた手続きを経た点で、透明性を確保している。

1949 年農林省は実施計画作成のために事業効果の算定を行ったが、受益計画試案事計画はこの事業を引き継いだ公団から土地改良区へ委託され、土地改良区が 1961 年度から 3 ヶ年にわたり受益計画を策定した。この計画策定には農業者のみならず、農場を営む県や公団との連携も図られた。共同で上位に位置づけられる営農計画試案を策定し、それをマスタープランとして地域営農計画を地域ごとに策定することを、政策として施行されている農業改良普及制度としての農業改良普及組織の整備充実と連携させることを意図していた。

3 - 3 . 管理期

土地改良区、農協、愛知用水公団、すべてのアクターが決算や事業成果を公表している。機関紙として、パンフレットとして、ホームページの一項目として、それらを公表している。これらの数字は以前は組合員など実際に関係する人向けの情報として提供されていた傾向から、現在は一般に向けた数値として公表されている。

また配水管理においては、土地改良区の下部構造となる管理班、管理区を通じて受益者からの申請にそって配水を決定していること、市町村の利水に関しては利水委員会が設置されて利水に関する検討を行っていること、営農に関しては地元の農民組織である農協や県職員である農業改良普及員、中央官庁の類型としての公団管轄の実験農場の実証的、応用的展示的な試験に携わる職員が有機的に連携し、農業技術の向上に努めた。

⁴⁵ 杉浦（1970）

⁴⁶ 愛知用水公団（1968）

第4節 戦略的集中

愛知用水の事例では、戦略的集中を2段階に区分する。そのうち第1段階は合意形成、第2段階は資源の集中である。第一は農家、地域住民、市町村、県、国家、世界銀行と多様な主体がいる中で、これらの主体の目的が一致したところに、「正当性」を得て公共投資を行い得る。そして「目指すべき方向性」が決定されれば、それに向かうための資源配分を実施することになる。そして複数の目的の整合性を前提として、戦略的に公的な資源の集中を行うことである。

知多半島は長年水不足に苦しみ、溜池や雨水に依存する生活をしていた。そして農民は農業用水の不足、干ばつによる被害に苦しみ、農民を含む住民は生活用水の確保に苦労していた。したがって、運動開始当初農民の目的は何より水資源不足の解消であった。一方、政府の目的は食糧増産、失業対策であった。この背景には敗戦の後遺症や戦後帰還してきた兵隊の食糧や雇用を確保しなければならないことが政府の事情としてあった。愛知用水当初の計画では農業用水を主としていた点で、水不足の解消には灌漑インフラが必要であり、農業用水の確保により食糧増産、そしてインフラ建設に必要となる労働力の発生、つまり雇用の創出となり、愛知用水の建設は、双方の目的を満たしうる公共事業であった。土地を持ち人口の多くを占めていた農業が安定することは市町村においても必要なことであり、地域として安定し発展の基盤を形成することは県も含めた地域行政の課題であったため、住民と政府間の目的の一致と中間に位置する地方に齟齬はなかった。

しかし用水整備事業は資源の配分管理に関する事業である。それゆえ河川の上流と下流、知多半島地域と一概にいても異なる地理的自然条件ゆえに、水資源を共用する圏域内でも水資源管理に対する利害は生活する場や立場によって相違があり、その調整が不可欠となる。そのひとつが二子持ダムの反対運動である。ダム建設反対に際して、政府が補償措置を決定したことで移転先も定められて、一応の解決をみた。

そして資源の集中という観点では、機能の集中として愛知用水公団がある。愛知用水事業を実施する開発に対する責任主体として独立した公的機関であり、事業全般の機能を統合し、かつ公団として収益性をもつことも許容されている。愛知用水公団法に基づいて設立された点で、公団法に加えて国会の付帯決議によって規定されている。

第5節 効率性

1952年にFAOのカミング博士は、GHQの外交部長とともに愛知用水予定地域視察を行い、用水の必要性和経済効果を認めた。その後FAOの進言を受け、世界銀行の調査団が日本経済を調査するために来日し、その後世界銀行農業調査団が現地調査に入った。そして日本政府と世界銀行の借款の折衝が開始され、農相と世界銀行副総裁との間で借款がほぼ確定した。そして具体的な工事費や借款の条件の協議が続けて開始された。1953年世界銀行からの借款を獲得するための条件であった、海外コンサルタントとの技術協定に関してP.C.Iと日本政府が協定を締結した。それを踏まえ世界銀行の農業調査団、工業部門

調査団が来日し、世界銀行副総裁ガーナーが調査報告を駐米大使に『国際復興開発銀行農業開発に関するメモ』を提出し、開発事業責任主体の設立や機械化施行、畑地灌漑への機械の輸入を義務付けた。

世界銀行は国際融資機関であるために、政治には立ち入らないことを表明しているものの、事業の効率性と有効性を求める。この見解にたつ限りにおいて、世界銀行の借款を得られたことは効率性の「お墨付き」を得たと捉えることができる。

プロジェクトのコストと効果の関係に着目し、資源が有効に活用されているかを問う視点である。目標の達成度合いはコスト(投入)に見合っていたか、プロジェクトの実施プロセスの効率性を阻害・促進する要因は何か、もっと早く呼応率的に実施できる代替手段はあったか、プロジェクトの効率性を阻害・促進する要因は何か、を評価する。投入された費用状況を下記の表1である。愛知用水に要した資金は約453億であった。また世界銀行からの借款は総費用の4%(490万ドル)と少額であった。

表1 資金調達額

単位:百万円

項目	計画段階契約額	比率
国庫補助金	8,000	18%
世銀借款(表2参照)	1,764	4%
余農資金	12,250	27%
運用部資金	22,929	51%
その他	342	1%
計	45,285	100%

(筆者作成)

表2 世銀借款額内訳

(千ドル)

項目	計画段階契約額	改訂契約額	変更額
設計費用・工事監督の費用(*1)	1,500	1,540	40
工事機械費用(*2)	4,400	2,560	-1,840
畑地灌漑等の営農指導	40	40	0
工事期間中の利息・経費(*3)	1,060	760	-300
計	7,000	4,900	-2,100

(*1) 工事進捗の遅れによる外国技術顧問団経費増

(*2) 外国製の建設機械輸入を減らし、国産機械への代替による減

(*3) 借入金の減額による利息減

(筆者作成)

世界銀行からの借款は少額であったが、そのパフォーマンスは大きかった。土木技術や機械化施工によってわずか 5 年という短期間で広範囲にわたる大規模な用水を建設した。また建設負担金に関して、その徴収には世界銀行がもつ国際金融機関に対する日本政府の厳しい制約が生じ負担金の徴収にも効率性が求められる制約要因が生じた。

1962 年 2 月に確定した負担区分(表 3)を見ると、農業区分で全体の 78%、更にその内の 20%を農民が負担することになっており、農民の「自分たちの愛知用水」という意識付け、即ちオーナーシップの養成と主体性を持たせるインセンティブとして働いた。

表 3 確定負担額(1962年 2月)

単位:百万

負担区分		負担額	区分別比率	農業内比率
農業	国庫	18,600	78%	55%
	県(岐阜、愛知)	8,722		26%
	農民	6,639		20%
	小計	33,961		100%
電力		2,374	5%	
水道	負担金	4,471	10%	
	使用量	2,637	6%	
計		43,443	100%	

(筆者作成)

知多半島の農協は時代とともに合併を繰り返し、図4の3つの農協が統合され、現在はJA あいち知多として知多半島の農協事業を一括している。出資金、預貯金双方とも順調にのびた。

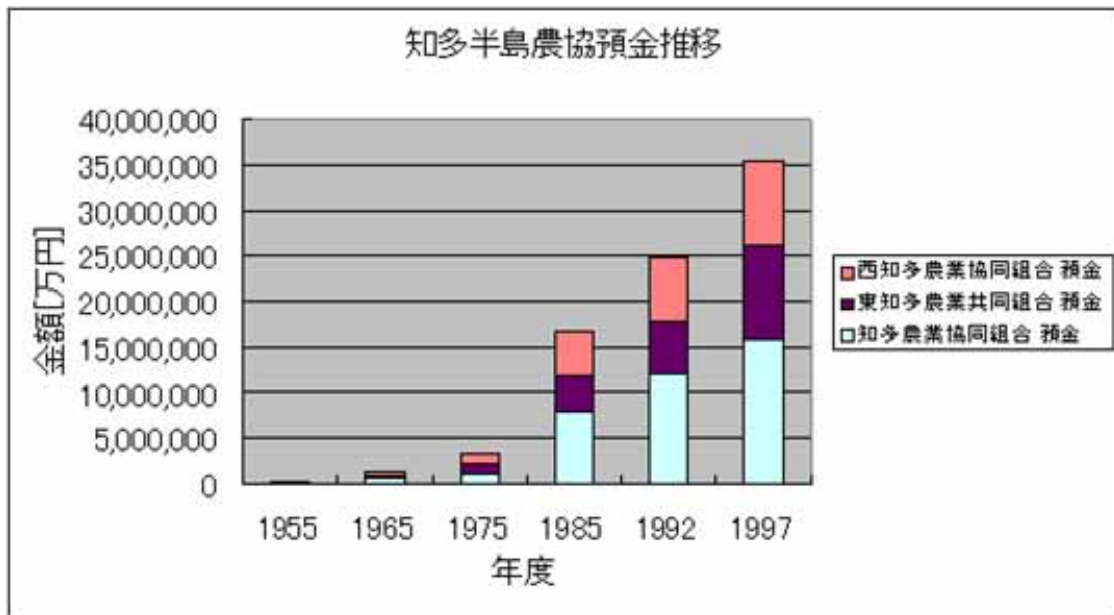


図4 知多半島農協預金推移（筆者作成）

第5章 考察

前章では、途上国における自立的持続的発展を最大の目的として開発インフラ事業を支援しているアジア開発銀行（ADB）が提唱している「ガバナンス向上に資する5つの行動規範」の視点から愛知用水事業の軌跡を整理した。そして、愛知用水事業においては、その計画段階から管理期にいたるまで、5つの行動規範が、いずれかの段階においてもかなり多く含有されていることが判った。すなわち愛知用水事業という地域にとって巨大な開発事業の計画・建設・管理を通して、5つの行動規範は“明確に意図していたとは思われないが”、事後的に見れば大いに遵守されていたのである。

愛知用水事業においては、開発事業の計画・建設段階から40年以上経過した現在に至るまで、その施設は直接的受益区域とその周辺を含めた地域で営々と機能し活用され続けて地域の持続的発展に貢献し続けている。以下では、5つの行動規範の間での相互関連性や補完性について分析することによって地域の持続的発展に寄与している要因をさらに検討する。

第1節 5つの行動規範の相互関連性

愛知用水事業における特徴のひとつは、前述したように農民の用水構想が知多半島、愛知県、受益地域圏、日本政府、世界銀行へと、すべての段階で支持を得るプロセスを経て実現されたことである。前章第1節で見たように、農民の発想に基づく用水建設運動は農民ひいては知多半島の地元住民によって明らかに主導されていた。しかし住民参加の質は計画期においても変化した。用水建設運動が国家事業になるまで、つまり運動が軌道にのるまでの期間は、農民が地元の住民や市町村長、県など地元行政を、政府や世界銀行を自分達の構想に「巻き込んでいく」過程ともいえる能動的なものであった。この事業は戦後の食糧増産、経済復興、失業救済という国家最優先目的に合致する、まさに政治的にも最優先課題の解決に資する公共事業計画として出発した。そして、この事業計画が世界銀行から融資を受ける可能性が出てくるとさらに優先度が高くなった。結果として、愛知用水事業は戦後も日本が世界銀行から受けたインフラ事業20件のうちの第5番目、農業分野では3件目の事業であった。

愛知用水事業は1950年の「国土総合開発法」にもとづいた総合開発政策の一貫として、各地域で行われてきた事業の一つに組み込まれる。⁴⁷ この開発法は、公共事業の決定に際し、国会の委員会における審議、各省庁の政策策定の内容と過程、自治体の地域開発の手続き等にまで規定している。このように愛知用水事業が国家総合開発事業の中に組み込まれると、用水建設の実現性が高まる一方で、住民の参加性は法律上規定された手続きに即したものになっていった。例えば、土地改良法に基づき設立される土地改良区の設立では受益地域住民の3分の2以上の同意を得なければ省庁に承認されない。ボトム・アップの要請はリアクションとしてトップダウンによる規制が起こったということ

⁴⁷ 御尉貴（1998）

である。

前章で整理した行動規範の間における関係性に着目してみよう。透明性として記述した同意書作成のプロセスと同意率の高さに反映された参加性、そしてその同意書作成のために利水委員会へ久野氏や濱島氏ら運動推進者たちの説明会開催すなわち説明責任、の間で明らかに接合点が見出せる。3分の2以上の同意が不可欠、またその同意をした以上はその決定にしたがわなければならないという土地改良法の規定は、義務を伴った強制力を付随する。土地改良法においては、投入財としての水を共同管理する農民集団という立場であってもその集団内部に法的規制力が生じることになる。

この「強制」という現象に関して、愛知用水建設運動が展開される中で、強制力が次第に社会の中に浸透するような制度形成が行われた。それは運動推進者たちが啓蒙や説明、陳情という形態を通して、運動する背景と意義を用水関係者に明らかにするとともに、自らが計画に携わり、そのプロセスの成果として法的拘束力を持つ制度の導入がなされたからである。トップダウンの開発政策の一環としての手続き（法律）が、ボトムアップの運動の中に組み込まれ吸収される現象と捉えることができる。

法的制度としての透明性を確保する手続きに対して説明責任が付随するのは当然である一方で、参加を得るにも説明責任が不可欠である。本事例では、その説明責任を果たしたのは運動推進組織である知多農村同志会や愛知用水期成同盟会、中でも中核として動いた森市長、久野氏、濱島氏であった。運動推進組織は、ボトムアップとトップダウンの境界で双方が融合するための潤滑油となった。この仲介者の能力は決定的に重要であるが、彼らを上下から支援する集団から全幅の信頼があってこそ仲介役が務まると言えよう。

管理期になると都市化、兼業農家の増加、農生産物の多角化が進み、受益地域内において農民を含む住民の生産活動と生活は多様化してくる。このとき土地改良区からの離脱する組合員の発生は免れ得ない。この時、離脱する組合員（あるいは先代組合員）は土地改良区設立に協働参加し、その結果として管理施設の整備が整い、土地改良区の管理規則やマニュアルが整備され、営々として配水管理が行われている事実は離脱する組合員にとっても極めて重いものである。組合員離脱による管理費の低減、あるいは残留組合員への過重な負担増加という危機は組合員同士の説明責任の行使によって、参加性を確保することができている。⁴⁸

さらに、前章で見たように建設運動推進の主体は機関紙、新聞、テレビといった広報ツールを使って広く情報を開示していた。それは一般に知らしめるという点では効果があった。しかし、それだけでは説得には至らない。人々の関心を引き付けるだけに留ま

⁴⁸ 実際に、離脱する人々へ配水機能の成果と維持するためには協力が必要不可欠と説得し続けることで、管理費を払ってもらっており、説明をきちんとすれば断られることは少ないと、土地改良区理事長とを勤める伴氏は述べた。（著者の2006年夏の現地インタビューによる。）

らなかったのはなぜか。第一は、運動推進の中心的リーダーであった濱島氏自らが、愛知用水構想についての技術的知見をもち、久野氏を初めとした農民たちは現地巡回や有識者と積極的に会合を持ち、受け売りではない「知恵」を獲得し、自らで体得する知多半島の現状という「事実」を、各関係方面に説明したことである。一方で政府は農林省から複数回の調査団を派遣し、世界銀行も日本経済調査団、農業調査団を派遣し、愛知県は独自で調査を行う一方、県と知多半島の市町村はその調査団を機会として積極的に受け入れた。これらの各階層内と各階層間における活動が、中央省庁からの視察と国庫補助金交付や世界銀行融資を促進した。とりわけ、世界銀行の参加はこの事業計画の効率性を厳密に証左する機会となった。

これらの多くの権威機関による現地視察は、彼ら自らが見たという「事実」を根拠にそれぞれの場で説明責任を果たさざるを得ない。各分野の専門家や国会議員の訪問は中央省庁の審議会や、国会における議論で公に議論された。このように参加性は説明責任と重複する。

以上をまとめると、参加性、説明責任、効率性は愛知用水事業においてはきわめて密接に関連して、相互補完強調の関係にあることが分かった。

第2節 アクター間の相互補完性

愛知用水事業に関与するアクターには各々強みと弱みが存在する。例えば世界銀行からの借款を受けるときその保証人となり得るのは日本政府のみである。他の主体は望むと望まないに関わらず、その役割を果たすことはできない。その一方で、地元の情報や末端水路の配水管理に政府が関わることはその規模と立場上、不可能である。この見解にたつ限り、公的資源管理にはそれぞれの主体（アクター）の特性を活用した分担が適切であることが分かる。

それではアクター間の役割分担と行動規範にはどのように関連しているのだろうか。

まず、世界銀行について見てみよう。世界銀行は日本国内の主体とは異なり、外部の資源をもちこむ。愛知用水事業においては持ち込まれた資源は日本の復興にもっとも必要であった資金であり、法律制度造りへのアドバイスであった。また海外コンサルタントを介して計画手法・設計基準と手法・建設技術・建設管理や新しい灌漑方法や農作技術なども移転された。計画や設計手法の新しい方法は愛知用水事業のスタッフを経て日本国内利用のためにマニュアル化されて直ちに全国への普及が図られた。建設技術に関しては大型建設機械による機械化施工が導入され、日本における機械化施工の試金石となった。圃場においては日本で初めてのスプリンクラー灌漑が導入され、畑地灌漑の新しい手法として全国展開のスタートとなった。

事業の制度造りに関しては、管理運営組織として愛知用水公団が設立された。この流域全体を開発管理する制度と組織構築に当たっては、世界中の開発経験と知識の宝庫である外部者としての世界銀行のアドバイスが効果的に働いた。その一方で、制度や組織はそれ

が社会の中で効果的に機能して初めて、その価値を評価される。評価する主体は制度によって生活や生産活動を規定される人々である。制度の設立や存在自体に価値があるわけではない。つまり新しく導入された技術や制度はその社会で効果的に機能しているか否かという成果でその価値を判断される。これは新しい技術や制度が社会的文化的素地に組み込まれることを意味する。愛知用水事業では世界銀行によって勧告された技術や管理組織制度をその地域社会で機能させるために、地元に近いところで機能する組織が必要であった。この機能を担った主なアクターが愛知用水公団、土地改良区、そして農協である。

愛知用水公団法（1955年）や、これ以前に制定された土地改良法（1949年）、国土総合開発法（1950年）などによって、愛知用水の事業計画は農民からボトムアップで形成されることが定められ、その際に土地改良区が公団と地元をつなぐ大きな役割を担うことになった。また公団内に設置された管理委員会は土地改良区の幹部もその構成員に入っており、土地改良区（農民代表）は水の配分においても参加していた。つまり土地改良区は水の配分や配水についての機能を果たすことをその目的としている。その一方で、配水された水をどのように農業で活用するのかという農業技術や営農に関する技術移転は国と県の農業関連部局が担当し、投入財の共同購入や作物の市場開拓や市場情報提供に関すること、さらに農家の生活全般に関わってきたのが農協である。農協は生活改善や共済などを通じて地域社会全般を支えてきた。

農協は地域組織と専門組織の両面をもつ。どちらの側面を重視するかで、その働きは異なってくるが、両面をバランス良く使い分けることができる。地域組織としては住民生産と生活全般に関するモニタリングが重要な役割である。一方で、専門組織としては農業技術における外部資源とのつながりを持っていくことを主な役割としている。つまり外部の視点で地域を見る役割である。

前章の愛知用水事業の軌跡の記述から、この事業では受益地で生活する農家・住民、市町村、県、愛知用水公団、土地改良区、農協などが、それぞれの持つ立場や資金、そしてネットワークなど各々が有している資源と能力の相違を踏まえ、各々の優位性と不足分を相互補完しながらガバナンスの行動規範項目を満たしていた。具体的な事例としては：受益者との距離や組織の成熟度を踏まえて、賦課金徴収に関しては、公団が土地改良区に委譲し、土地改良区が農協に委託したこと、中央省庁のみならず公団も地域における説明や調整は地方行政にまかせたこと、その一方で水利権の県同士の調整時には合工口建設の保証を政府が行い、世銀との交渉においては突破口を開いたのは森半田市長であったが、協定締結には全国規模の愛知用水公団でありその保証は日本政府が負ったことなどである。

第3節 公共事業としての愛知用水

公共事業は、従来政府の役割に対する市場の役割、あるいは公共財に対する私的財という対立概念によって議論されてきた。このような議論は二者択一あるいは相互排他性を持っているため、公共事業を議論する際には公的領域（政府が扱う課題）か、私的領域（個人、民間あるいは市場）かを議論の出発点とする傾向があった。これに対して住民参加や自然環境を含む生活環境への注目の高まりは、「公共」という概念を従来の公的領域（政府が担当する領域）を多様な範囲へ拡大させたものといえらるとともに、その領域に参入する多様なアクターが存在せざるを得ない状況が生じてきているともいえよう。

これに関してハーバーマスは、公的領域（国家）と私的領域（市民）は常に緊張関係に立っていて、この緊張関係を通じて公共性の構造を転換させてきたと論じている。⁴⁹

この視点から愛知用水事業を見てみよう。この事業は、前章（戦略的集中）で見たように、目的つまり「地域の公共の利益」は用水の確保と一致していた。愛知用水建設の必要性を所与として出発点としつつも、事業の及ぼす影響の範囲をどこまで視野に入れ、誰が負担するのかは公共と私の間での緊張関係に大きな影響を与える。具体的には、どこまでを政府の補償領域とするのか、どこまでを事業に関わる主体が責任をもって考えるべきなのである。

また公共事業のためには、多数の人々が、労働力を含む資源を出し合い、力をあわせなければならない。特にコミュニティ型インフラはその必要性が特に高い。その一方で灌漑インフラの建設、維持、管理することの難しさの起源は、灌漑インフラを使用する農民の個々の利害に直接関係しない、領域包括的な枠組みでの組織的作業を必要とすることに関係している。灌漑インフラは、土地と密接に結びつくという点で地域に固定的な資本である。またその建設には莫大な資金と労働力を必要とする点で資本集約型でもある。したがって、都市化という流動性を促進する状況と土地の制約またその効用を波及させられる範囲の固定性という正反対の状況をどのように折り合わせていくかという問題に現在の受益地は直面している。

本稿では、ガバナンスを「公共資源の効率的効果的管理運営」と定義しそれを向上させる行動規範は公共事業の計画・建設・管理プロセスにも適用されると仮定して、事業の軌跡を行動規範から分析整理してきた。愛知用水事業の計画目的は計画当時の国家的、地域的ニーズに将に叶うものであった。しかし地域社会と経済の急激な変化は事業の当初の目的である食糧増産を無効化してしまった。プロジェクト・ロジカル・フレームで言えば、プロジェクトのアウトプット（用水）は確保されたが、プロジェクト目標（食糧増産）は農民の離脱によってほとんど達成できなかったのである。ここで留意すべき点は農民の数と灌漑面積は計画時の半分となったが、一人当たりの専業農民所得は極めて高く、この点では成功なのである。また、用水の及ぶ地域経済は発展を続けてきたのである。すなわち、プロジェクト目標は達成されなかったが、プロジェクトの究極目標（上位目標）は見事に

⁴⁹ ハーバーマス（1994）。

達成されているのである。

農林省は主な目的として食糧増産を、そして愛知県は愛知用水事業によって確保できる水資源の有効活用を通じて、地域開発や企業誘致を通じた地域振興としており、知多半島の住民は深刻な「水不足」からの脱却、つまり安定した用水の確保としていた。

すなわち、それぞれの主体がそれぞれの目標を持ちながらも、水資源確保という共通の目的が核心に存在していた。このため、愛知用水建設自体と用水の確保自体が目的になることはなかった。したがって開発依存型、事業実施主体への過度な依存型になることはなかった。それは用水が中間財であり、多様な用途が可能であったことに起因している。安定した農業生産を行い、衛生的に生活をし、所得の面でも安定したいという地元農民の強い思いが、運動の推進力であったが、⁵⁰ 実は水の多目的性に関しては計画時点で既に予期しており、いずれ都市用水や工業用水に転用されることも予期していたことである。

用水建設運動の推進母体となった愛知用水期成同盟会は、地元の市町村議員や市町村長を含めて市町村レベルで利水委員会を設置し県議会では愛知用水三大河川総合開発委員会を設置する点で、地域としてその水資源をどのように活用していこうかという地域的な視点を含めて推進された。そして国家事業になり、その後世界銀行からの指摘を受けて全国規模の公団事業になったことで、その水資源の開発活用をTVAを範にしつつ、農業のみならず発電、生活用水、工業用水とその目的は広がるとともに民主主義の促進までを志向し、愛知用水に関係をもつ領域は知多半島のみから格段に拡張した圏域となっていった。

しかし、それぞれの段階、つまり知多半島で生活する住民、知多半島全体、愛知用水の水源地から受益地を含む愛知用水関係圏域、そして国家において、各段階の主体がそれぞれの目的に向かって、愛知用水によって供給される水資源をどのように活用できるかを真剣に模索していたといえる。

時代の変化と共に、地域を取り囲む社会経済状況は大きく変化し、地域社会は変容せざるを得ない状況を受ける。その一方で、地域社会の経済成長や環境の変化によって地域内部の生活する住民の求めるものも変化してくる。しかし、愛知用水事業の一番の特徴は、愛知用水を確保すること自体に目的があったわけではなく、このよう水資源をいかに効果的有効にそれぞれの場で活用すべきかが課題であったのである。愛知用水事業に関与した主体すべてが、水資源の確保を至上命題とし、なお現在でも至上命題とし続けていることである。それは愛知用水二期事業が都市用水需要の増加への対応や施設の老朽化によって、衛生面や安全面、機能面において不備が生じてきたことを背景に行われたことから伺える。⁵¹愛知用水によって供給される水資源がすでに受益地域において、不可欠な水資源となっているのである。すなわち、愛知用水事業は用水確保自体が目的とはならなかった。中間財としての用水の効用の地域での利益最大化の実現を目標としていたといえよう。

その理由は、水不足のために水供給するためのインフラ整備を望んだというシンプルな

⁵⁰ 著者の現地インタビュー（2006・夏）による。

⁵¹ 愛知用水土地改良区（2003）。

構図がそこにはある。また用水計画期に同時並行的に進められていた公団経営農場、県営農場などによる農業技術開発や工場誘致、水が来た後その水をどのように活用するかを、受益地で生活する人々が常に考えることができる能力とそれを実行する力が形成されていた。これらが愛知用水成功の一因ではないかと思われる。

結論

本研究の主たる目的は「愛知用水事業が地域社会にもたらした変化を明らかにすることによって、インフラ整備事業を契機として地域社会が持続的に発展するためには、どのような制度的要因が機能したかを検討すること」であった。このために、序章では、分析のアプローチとして、愛知用水事業が公共事業であることから公共資源の最適管理の議論で用いられるガバナンス向上のための5つ行動規範を用いて事業の軌跡を分析整理する方法を採用することの妥当性を述べた。第1章では本研究で用いる基本的な用語の概念規定を行った。インフラの定義では「人々や地域の機会を拡大させる施設と機能」を強調した。さらにインフラと強く関連する公共圏、社会関係資本、良い統治などの定義に関する議論を行った。そして愛知用水事業について制度面からの事後評価を行う際の分析の視点としてのDACの評価基準とADBの良い統治の向上に資する5つの行動規範について説明し、分析の視角の妥当性を述べた。第2章では、これらの5つ行動規範を踏まえて愛知用水事業を主に制度的側面からの事後評価を試みた。第3章では行動規範の相互間の依存性や補完性を論じるとともにアクター間の相互補完性を論じ、前者と後者の間に見られる相互補完性が事業の持続的発展にかなりの貢献をしている輪郭を示した。

以上の分析論証を踏まえて、見えてきたものは以下の点である。

愛知用水事業ではロジカル・フレームワークで示される単線的論理構成では説明できない事例である。すなわち、投入 活動 アウトプット プロジェクト目標 上位目標達成の単線論理逸脱している。考察でも述べたように、アウトプット（用水確保）は達成されたが、当初の目標（食糧増産）は失敗、しかし上位目標（地域の持続的発展）は達成されている。

愛知用水事業を取り囲む環境条件の急激な変化に対応して、地域に持続的発展をもたらした用水再配分を可能にした制度的な要因は、用水管理制度が事業の計画・建設・管理のプロセスにおいて少しずつボトムアップで組み立てられたことである。一方、トップダウンとして法律によって規定され、法人格をもつ愛知用水公団と土地改良区が用水の管理主体を担うことになる際、その運営方針は明らかに住民参加の強い方針を打ち出していた。土地改良区が配水に際し扱う配水申請書は受益者からの申請に基づく。また愛知用水公団が行う事業計画の地域版は土地改良区に委託して地域毎で策定することが法律によって規定されている。すなわち、住民とともに地域の利水事業計画・運営するという民主的な営為が機能しているといえる。このように、制度作りには住民の積極的な参加があり、自分達の参加した体制造りが制度と合致しているからこそ、義務履行遵守という強い規範が成立している。

住民の能動的な参加性が満たされた時に、満たされる他の行動規範は透明性、説明責任、そして効率性であった。

計画段階で県や政府だけでなく用水の発案者である農民の久野氏自身が用水管理費と

して工業誘致を考えていたように、用水が多く用途に利用可能な資源であることを計画時に行政だけではなく農民自身が見込んでいたことが、完成後の農業用水の工業用水への転換を可能にした。そして愛知用水事業は外部要因の変化という側面までを視野にいれ、工業発展に伴う都市化に適応する形の道への伏線が張られていたといえよう。

5つの行動規範が示すところは地域住民が「事実」を「知る」ことである。そしてその「知った」事実の上に戦略的集中が生じる。このプロセスに住民ひとりひとりが関わり、その集団としての地域社会がどのような方向へ歩もうとしているのか、それを住民が知り関心を抱く時に、地域社会の持続的発展の可能性が広がることを愛知用水事業は示唆している。

コミュニティ・インフラ整備という公共事業において、参加主体がガバナンス向上を意図した行動規範を遵守すれば、より多くの住民が地域発展に関心を抱く契機をつくり、社会関係資本（Social Capital）形成の手段となりうることを愛知用水事業は示している。

本研究では断定できないが、以下のことが推量できる。

開発事業とコミュニティ・ガバナンスの関係は双方向性であるのではないかと。つまり、「開発事業は地域ガバナンスを強化する機会を提供するとともに、開発事業の持続的自立的発展にとっての前提（不可欠）である」ということである。

そして今後の課題としては、以下のことがある。

本稿では分析や論証がほとんど定性的になり詳細な検証には至っていない点もある。より詳細で定量的な検証が今後の課題として残っている。

愛知用水事業のプロセスではガバナンス向上の行動規範がかなり遵守されたが、これが持続的発展を遂げる“地域力”とどう関係しているかの分析検証が必要である。この因果性が明らかになれば、「コミュニティ・インフラ整備事業は地域のガバナンス向上を通して“地域力”を構築する機会を与えうる」と言える可能性が出てくる。

<参考文献・資料一覧>

- 愛知県農業共同組合中央会（1998）『愛知県農協五十年史』、愛知県農業共同組合中央会。
愛知用水公団（1968）『愛知用水史』、愛知用水公団。
愛知用水公団（1968）『愛知用水史 資料編』、愛知用水公団。
愛知用水土地改良区（2003）『愛知用水土地改良区 50年の歩み』、愛知用水土地改良区。
愛知用水土地改良区（2006）『愛知用水土地改良区誌「研究編」』、愛知用水土地改良区。
安彦一恵、谷本光男 編（2004）『公共性の哲学を学ぶ人のために』、世界思想社。
アルバート・O・ハーシュマン(1973)『開発計画の診断』、巖松堂出版。
アンソニー・ギディンズ、佐和隆光 訳（1999）『第三の道 - 効率と構成の新たな同盟』
日本経済新聞社。
石井菜穂子（2003）『長期経済発展の実証分析』、日本経済新聞社。
伊藤達也（1996）『愛知用水と木曾川水利構造の検討』、『知多半島の歴史と現在 NO.7』、
p131-156、校倉書房。
宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波新書。
国際協力機構（JICA）企画・調整部事業評価グループ編（2005）『プロジェクト評価の実
践的手法』国際協力出版会
齊藤純一（2000）『公共性』、岩波書店。
齊藤由理子（2005）『集落組織の変容と改革方向』、『農林金融』、vol.58、No.12
酒井正三郎（1967）『愛知用水と地域開発』、東洋経済新報社。
佐藤寛 編（2003）『参加型開発の再検討』、アジア経済研究所。
佐藤寛 編（2001）『援助と社会関係資本 ソーシャルキャピタル論の可能性』、アジア経
済研究所。
塩野七生（2001）『すべての道はローマに通ず』新潮社。
ジグムント・バウマン、中道寿一訳、（2002）『政治の発見』、日本経済評論社。
下村恭民（1998）『経済発展とグッド・ガバナンス - 実行ある政策論議への脱皮のために - 』
『国際協力研究』Vol14 No.27。
下村恭民（1999）『ガバナンス、経済発展、援助』『開発援助研究』Vol.5 No4.
末廣昭 他（1998）『20世紀システム4 開発主義』、東京大学出版会。
杉浦明平 編（1970）『ひとすじの道』筑摩書房。
世界銀行（1994）『世界開発報告 開発とインフラストラクチャ』世界銀行。
世界銀行（2006）『世界開発報告 2006 経済開発における公平性の役割』一灯舎。
暉峻衆三 編（2003）『日本の農業 150年』、有斐閣。
濱島辰雄編著（2005）『愛知用水と不老会』、財団法人不老会。
伴武量（1998）『土と心のひろい書き』、伴武量（自費出版）。
半田市（1952）『半田の大観』、半田市役所。
ハンナ・アレント、志水速雄訳、（1994）『人間の条件』、筑摩書房。

東知多農業協同組合（1979）『東知多農業協同組合史』、東知多農業共同組合．
 東知多農業協同組合（1986）『東知多農協十年の歩み』、東知多農業共同組合．
 福島達夫、（1992）「愛知用水を発想した人物群像」、『知多半島の歴史と現在 NO.4』、
 p224-1242、校倉書房．
 藤田安男（2005）「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み調査報告書要旨」
 『開発金融研究所報』vol.24、NO.5．
 農政調査会（1977）『日本の農業 あすへの歩み 112』農政調査会
 西知多農業協同組合（1995）『西知多農業協同組合二十年史』、西知多農業共同組合．
 日本福祉大学知多半島総合研究所（2005）NIRA 政策研究報告書『知多半島における持続
 可能な社会に向けた政策課題に関する研究』第8章、日本福祉大学知多半島総合研究所。
 町村敬志・開発史研究会 編（2004）『開発の時間 開発の空間 佐久間ダムと地域社会の
 半世紀』東京大学出版会．
 丸山真男（1961）『日本の思想』、岩波書店．
 御厨貴（1998）『昭和史の中の国土計画』、中央公論
 宮川公男、大守隆 編、（2004）『ソーシャル・キャピタル』、東洋経済新報社．
 宮川公男・山本清編（2001）『パブリック・ガバナンス』、日本経済評論社．
 ユルゲン・ハーバーマス（1994）『公共性の構造転換 第2版』、未来社
 渡辺利夫 編、（2000）『国際開発学』、東洋経済新報社．
 渡辺利夫編、（2000）『国際開発学 アジア地域研究の現在』、東洋経済新報社．
 渡辺利夫、佐々木郷里編（2000）『開発経済学辞典』、弘文堂．

Bowles,Samuel and Herbert Gintis(2002) “Social Capital and Community Governance”,
 Economic Journal,112 (November):p419-436

North,D.C,1990,”Institutions, Institutional Change and Economic Performance,”
 Cambridge University Press.(竹下公視訳（1994）『制度・制度変化・経済成果』、晃洋書
 房．)

OECD/DAC(1991) the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance

Putnam,Robert D., with Robert Leonardi and Raffaella Y.Nanetti(1993)

Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press
 (河田純一 編(2001)『哲学する民主主義 - 伝統と改革の市民的構造』NTT 出版．)

UNDP,(1994)” Human Security Report 1994:New dimension of human security”, United
 Nations Publications.

UNDP,(2002) “Human Security Report 2002: Deepening democracy in a fragmented
 world” , United Nations Publications.

パンフレット

- 『愛知用水と農業』(1995) 水資源開発公団中部支社 .
- 『愛知用水概要書』、1997 改訂、水資源開発公団愛知用水総合事業部 .
- 『愛知池』、水資源開発公団愛知用水総合事業部 .
- 『愛知用水』、愛知用水土地改良区 .
- 『愛知用水』(2005 年度版) 水資源機構
- 『ダムと開発』(2000) 世界ダム委員会
- 『2003 事業のあらまし』、水資源開発公団水資源機構 .

Web サイト

石川滋(2003)「貧困の罨と公共支出管理 - 新しい開発モデルを求めて」FASID
http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP_2_J.pdf

国際協力機構 (JICA)

- ・客員研究員報告書近藤 正規 (国際基督教大学国際関係学科準教授) (2003)『ガバナンスと開発援助 -主要ドナーの援助政策と指標構築の試み-』
- http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/kyakuin/200307_01.html
- ・(2004)『社会基盤整備分野における開発援助の経験と展望に関するプロジェクト研究』
http://lvzopac.jica.go.jp/external/library?func=function.opacsch.mmdsp&view=view.opacsch.mmindex&shoshisbt=1&shoshino=0000162739&volno=0000000000&filename=11764487_01.pdf&seqno=1
- ・(2004)『ひとびとの希望を叶えるインフラへ』、国際協力機構総合研修所 .
<http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/etc/200403.html>

OECD

<http://www.oecd.org/>
http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_33721_2086550_1_1_1_1,00.html

World Bank

<http://web.worldbank.org/>
<http://www.worldbank.org/infrastructure/>
<http://siteresources.worldbank.org/INTTRM/Resources/InfrastructureActionPlan.pdf>

謝辞

本稿の作成にあたり、多くの方のお世話になりました。

指導教官である吉田恒昭先生には、多大なご理解とご配慮、そして丁寧なご指導を賜りました。なかなか前進できずにいるときには、寛大に辛抱強くご助言をいただきました。心より厚く感謝申し上げます。また突然のお願いであるにもかかわらず、副査を引き受けてくださいました湊隆幸先生と長谷川純一先生に感謝申し上げます。

また愛知用水事業に関するインタビューに快く応じていただきました濱島辰雄氏、伴武量氏、加古美雄氏、そして水資源機構の方々、JAあいち知多の方々、水土里ネット愛知用水土地改良区の方々に御礼申し上げます。

そして楽しい時には一緒に笑い、苦しい時や辛い時にはあたたかく接し、励まし、支えてくれた吉田研究室のゼミ生太田君、永吉君、真鍋さんをはじめ、院生室の仲間、先輩、同期、後輩、に改めて感謝します。そして国際協力学専攻の先生方、助手の皆様はこの場をお借りして御礼申し上げます。

また常に私の意見を尊重し進学をこころよく承諾してくれたうえ、苦しい時には強い基盤となって支え、学び成長するための快適な環境を与えてくれた両親に心から感謝します。

本専攻で得たたくさんの出会いは、私にとって大変貴重なものとなりました。皆様に出会えたことを幸せに、そして誇りに思います。