

流域圏における調整・連携の推進策に関する研究

Studies on Coordination, Cooperation and Promotion Policies in the River Basin Area

研究第一部 主任研究員 小川正治
研究第二部 次長 田中長光
企画調査部 副参事 竹内わこ
中央開発㈱ 宮本善和

「21世紀の国土のグランドデザイン」では、流域圏で取り組む施策の総合化の推進に当たり、水循環や森林・農地管理に係わる問題は広域的・複層的で多分野にわたり、この対応には横断的な調整・連携を行う為の組織の具体化を図る必要があるとしている。

本調査では、流域圏における取り組みについて関連する諸分野の有識者にヒアリングを行うとともに、流域をベースに活動する全国各地のNPOに関して資料を収集し、課題を抽出整理した。次いで事例収集結果をもとにモデル流域圏を想定し、どのような組織、制度が必要となるか検討を行った。

その結果、一つの方策として、流域における課題を調査し解決策を見出す為の総合研究所、施策を実行する活動センター、資金的に支援する流域圏基金とそれらを支える人材が必要であるとの知見を得た。

キーワード：流域圏、国土管理、全総計画、地域連携、NPO

Consolidated plans are underway to develop the basin area along the guidelines of the "21st Century Land Grand Design". This plan will take effect over water circulation, as well as forestry and farmland management. As a result, the plan extends across a wide range, and overlaps over multiple fields. Thus, there is a need to specifically define the horizontal coordinating and cooperative organization.

Backed by the above purpose, this study went ahead to conduct a hearing from specialists in various fields related upon deciding on the measures reflected in the flow area. We also collected references on nationwide NPO and local governmental activities in the basin area to extract and define their activities. Then, a model assuming a basin area was defined based on case studies and results gathered. This information became the basis to discuss the ideal organization and system required.

As a result, one measure was to investigate the problems in the river basin area to define resolutions. To do this we reached the finding that there was a need to support the General Research Institute, Activity Center to execute policies and works, River Basin Area Fund to fund programs and the human resources to support all of the earlier mentioned projects.

Keywords: River Basin Area, Land Management, General Plan, Basin Cooperation, and NPO

1. はじめに

「流域圏」は、第三次全国総合開発計画（三全総）で定住を促す生活圏域の考え方としてはじめて示され、次の第四次全国総合開発計画（四全総）では「交流ネットワーク構想」にもとづき、住民の主体的な参加のもと上下流交流を展開することが提唱された。そして、新しい全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」では、「交流」という概念をさらに発展させ「参加と連携」という新たな取り組みが提唱された。

一方、水循環を介して流域圏と密接に関連する水や土砂に関する諸問題、森林や農用地の適正な管理に関する問題は行政上の区分を越えて広域的、複層的であり、多分野にわたる課題を抱えており、流域圏を単位とした参加と連携による取組みが必要とされている。

このため、流域圏における施策の総合化にあたっては、これらの諸問題に対する横断的な調整、連携を行うための協議会等の組織化について検討し、その具体化を図る必要がある。

本調査は、国土庁計画・調整局からの委託を受け、流域圏を単位とした取組の先進的な事例について調査し、取組の必要性や有効性について整理するとともに、横断的な調整・連携を行う際の問題・課題点を把握した上で流域圏における施策の総合化に向けた体制づくりに検討を行ったものである。

2. 流域圏による取り組みの必要性及び有効性

1) 流域圏とは^①

新しい全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」では流域圏を流域及び関連する水利用地域や氾濫原として規定しており水共同体としての圏域をとらえるという考え方で以下の3つの区域を統合した圏域と定義している。

①流域あるいは集水域：降水がその水系の河川に集まる範囲

②氾濫原：洪水時にその水系の河川の氾濫で浸水する恐れのある範囲

③水利用地域：その水系の河川から、水道用、農業用、工業用等の目的で水供給を受ける区域

2) 流域圏による取り組みの必要性

我が国は戦後の復興、高度経済成長などのなかで産業経済の進展、生活水準の向上の目標を達成した。しかし、一方では、国土利用の観点からは、山林の管理不在、河川や地下水の汚濁（富栄養化・微量有害化学物質など）、生態系の破壊など人類存続の危機にも通じる状態を全国的に現出している。

また、昔の農村（村組織）に見られたような、かつては流域の資源を活用しつつ保全されていた仕組みも崩れている。

このように、今日の水系が抱える水循環や物質循環の諸問題は、川の中だけの対応では対処しきれない事象が多く、流域圏を視野とした課題対処が不可欠である。

これらの是正は、次世代に対する現世代が行うべき責務である。

3) 流域圏における諸問題

流域圏には現在、以下に掲げるような諸問題が混在している。

- ① 水域及び地下水の水質汚濁
- ② 不安定な水資源と渇水被害の増大
- ③ 通常時の河川流量の減少、湧水の枯渇
- ④ 水害被害ポテンシャルの増大
- ⑤ 生態系の変化
- ⑥ 土砂に関する諸問題の顕在化
- ⑦ 廃棄物、河川ゴミに関する問題
- ⑧ 森林管理の不足
- ⑨ 農用地の管理不足
- ⑩ 人と水との関わりの希薄化

4) 流域圏における施策の総合化

3) に示したいずれの国土管理上の課題においても、流域圏単位での取組が問

題を解決するために不可欠であることが分かる。さらに、例えば森林管理の問題は「⑧森林管理の不足」に関連することは当然のこととして、「①水域及び地下水の水質汚濁」の課題や「②不安定な水資源と渇水被害の増大」、「③通常時の河川流量の減少、湧水の枯渇」、「④水害被害ポテンシャルの増大」、「⑤生態系の変化」、「⑥土砂に関する諸問題の顕在化」にも関連が深いことからも分かるように複雑に絡み合っており、それぞれの課題に個別に取組むのではなく、総合的に取組むことが重要であることが分かる。

以上のことから、流域圏単位での取組がうまく進んでいない理由も踏まえて、これらの国土管理上の課題を解決するためには、以下の点を考慮して国土の保全・管理を行うことが必要となってきたている。

- ◆ 流域圏が運命共同体であるということを示す情報を提供する
- ◆ 地域住民、関係行政機関に流域圏単位での取組が必要であるとの認識を促す
- ◆ 流域圏毎に取組のための体制を整備する（調査・研究、対話、活動参加の仕組、資金、人材等）
- ◆ 流域圏における施策を総合化して展開する

わが国の行政機関は細分化され、各機関はある種の競争関係におかれ、クロスオーバーな見方や対処ができず、広域的、複層的な取組に対する障害となっている他、公平性や確実性を重視するあまり即応性や柔軟性に欠けるきらいがある。また、これらの課題を水に関わる行政の枠組みだけで解決することも困難であり、多方面の行政機関や流域の自治体、企業、流域住民との連携が不可欠である。

さらに、これらの課題はその流域圏の実状に応じて個別性があり、各流域圏の

実状を踏まえた対応が必要である。このようなことから、流域圏を一体的に捉えたアプローチ（流域圏アプローチ）を、各流域圏のそれぞれの実状に応じ、各分野の行政機関の施策を総合化し、さらに行政、企業、研究者、NPO、住民が役割分担し、連携して柔軟に取組んでいくことが必要である。

5) 流域圏による取り組みの有効性

前々項に掲げた不具合な状況はいずれも「水」に関わるものであり、以下の理由から、水を考える身近な単位である「流域」に着目し、流域における水循環や物質循環の観点から国土の保全・管理のあるべき姿を考究して、具体的な対処法を見出しその推進に当たる必要があり、国土管理を「流域圏」を単位に扱うことが有効と考えられる。

- ①自然と社会の理にかなった持続的なアプローチである
 - 水循環や生態系のメカニズムを考慮した取組が図れる
 - 風土に適合した循環型で、消費エネルギーの小さい持続可能な社会システムが構築できる
 - 仮説提示、実験的試行、モニタリング、検証、フィードバックによる順応的管理が可能となる
- ②多面的、総合的、全体的、複合的なアプローチである
 - 多様な個人、団体が参加・連携することで多面的な取組が期待できる
 - 個別、部分的な対応を補い高め、優先順位を考慮した総合的で全体的な対応が可能となる
 - ある問題への取組が他の問題解決にもつながるという複合的な効果が期待できる
- ③人々に風土を再認識させ安らぎを回復するアプローチである

- 人々に大地や水とのつながりを再認識させ、環境保全に対する意識の向上や行動を促す
- 水を介した人々の心の安らぎを回復することができる
- 文化や風土を再発見し後世に継承していくことにつながる

流域圏を単位に具体的に取組む活動が成功した先進事例の一つとして、矢作川沿岸水質保全対策協議会（以下矢水協と略す）による「矢作川方式」による流域管理が挙げられる。矢作川流域では1960年代以降、珪砂採取やゴルフ場、宅地、工業団地等の造成による水質の汚濁が進行し、洪水時には濁水が三河湾沖にまで

達し、農業・漁業に大きな影響を与えるようになった。このような状況下、矢水協では「濁り水を出すな」を合い言葉に流域管理に取り組み、以下のような活動を通じ、独自の成果を挙げている。

- 事業所排水の水質保全（排水基準値の上乗せ）
- 乱開発防止のため開発の誘導・調整の行政への働きかけ
- 公害防止連絡会議による造成工事の施工のチェック
- 子供たちをとおした上下流交流
- 上下流の生産物の斡旋
- 水源涵養を目的とした森林育成の支援

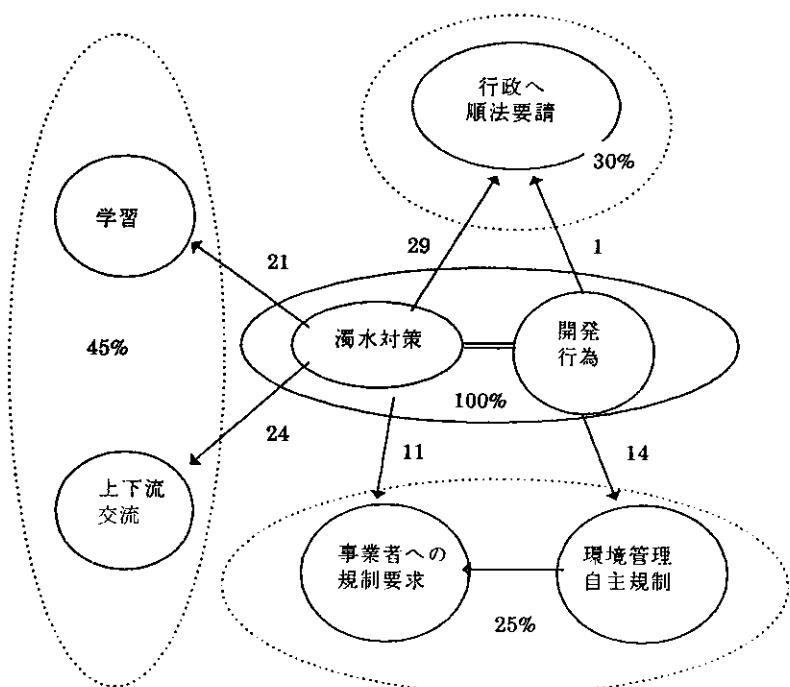


図-1 矢水協の主要な行動のパターン類型³⁾
Fig.1 Major Types of Yasuikyo Behavioral Patterns³⁾

3. 有識者ヒアリング及び流域圏における活動の先進事例調査

1) 有識者に対するヒアリング

流域圏における取り組みについて関連する諸分野の有識者にヒアリングを行い、

流域圏における取り組みの意義、連携の効果、問題点等について意見を聞き、ヒアリングのポイントとして整理した。

有識者氏名	ピアリングポイント
宮村忠氏 関東学院大学 工学部 教授 (河川工学)	<ul style="list-style-type: none"> 国土管理の単位として「流域圏」を「そうすべきである」という思想面から固定して考えずに、地域の水利用の現状を踏まえて広域利水で扱う地域と「流域圏」で扱う地域に分けて考えるべきである。 流域を単位とした住民活動は倫理として良い方向であるため、住民の動きを広げるためのネットワークとしての「流域圏」という考え方はある。 「流域圏」の取組に際しては過去のことを調べた方が良い。実態を踏まえるということは、全てが個別的であるということである。一般論化やマニアカル化してはだめだ。
吉川勝秀氏 建設省大臣官房 政策企画官 (建設行政)	<ul style="list-style-type: none"> 流域管理は行政間の連携だけでできる時代ではない。流域の企業や市民等の参画が必要である。N P O等が中心となって様々な行政、関係主体、市民、企業等が連携していくべきである。 地方分権の方向と水問題への対処の方向は逆行する部分がある。水問題は流域単位で集約していく必要がある。 流域は「地域のまとまりがある単位」である。例えば、流域に立地する「道の駅」や「川の駅」等の拠点施設に福祉の機能を付加し、近隣自治体が連携して高度なサービスを提供するという構想もありうる。 水環境の問題だけでなく、地域に根差した防災活動等、N P Oが治水プロジェクトを動かす時代も想定してみたい。
山道省三氏 全国水環境交流会 事務局代表	<ul style="list-style-type: none"> 川は流域で考えないとよくならないという問題意識から、流域連携が始まった。現在は環境の問題だけでなく、福祉や環境学習や地域づくりなど様々な方面に膨らみが出てきている。 流域連携の取組によって、①流域は運命共同体である、②流域には水で培った文化や自然の仕組み（物質循環など）がある、という点に光を当てたい。 市町村長の連携も大切だが不安定であるため、市民が見守るとともに汗を流して活動していく構造が必要である。 市民と行政の連携、世代間の連携、学識者との連携を上手く促進させるような、流域のコーディネーターが必要である。
岡本雅美氏 日本大学 生物資源科学部 教授 (河川水利)	<ul style="list-style-type: none"> 現代の「流域圏」としては、広域利水で結ばれた水源地と用水需要地の関係のように流域を越えた「水縁」で結ばれた地域（用水圏域）と、矢作川のように水質の問題で結ばれた地域の2つの形態が存在しうる。 近年、再び「流域圏」という概念が必要になってきた背景として、①水源地の保全と振興、②水資源や流況の管理のように水量に対する問題の対処、③水質への問題の対処があげられる。 現代の「流域圏」は物理的というよりも観念上の意味で強調すべき概念である。物理的なものではなく、「水縁」というバーチャルな世界で結ばれた都市農村交流も期待できる。 現代はランドサットや地図等により「流域圏」の意識形成されやすい面もあり、市民の中にはこのような意識が芽生えている。
佐藤洋平氏 東京大学大学院 農学生命科学 研究科 教授 (農村計画)	<ul style="list-style-type: none"> 社会の中に環境の意識が高まり、流域と環境をリンクさせたものが受け入れられる素地ができた。 農産物は生産過剰であるため、補助金は中山間地等の条件不利地域の助成を最初に行い、次いで環境（環境保全型農業）の助成を考えるべきである。 条件不利地域で農地として維持することが困難な農地は、自然に返す、あるいは植林して林地として管理することも考えられる。 流域連携には、よいコーディネーター、リーダーが必要である。また、いろいろなアイデアや仕掛けが必要。各種アイデアの組み合わせ（自然・環境、観光、文化、教育、旅行など）による取組が求められる。地元の資源を利用し、交流疲れのない持続的な交流を行うことが重要である。

有識者氏名	ヒアリングポイント
内藤連三氏 矢作川沿岸水質保全対策協議会 事務局長	<ul style="list-style-type: none"> 矢作川流域での取り組みのきっかけは、水質汚濁により下流の農業や漁業が深刻なダメージを受けたことにある。当時下流の農業団体や漁業団体が上流の加害者に対し個別に抗議や要請を行っていたが、連携して対処する必要があるという認識から「矢作川沿岸水質保全対策協議会」を「流域は一つ、運命共同体」を合言葉として発足した。 反対ばかりを言うのは眞の住民運動ではない。行政に対して要請するばかりでなく、提案をすることが大事である。また、リーダーが代わったら、市民グループは倒れるという脆弱さを持っていることに留意すべきである。 水争いには調整会議が必要である。渇水時には改良区を集めて、蓄水することで対応している。足りない時には分け合うことが必要である。
鶴谷いづみ氏 東京大学大学院 教授 (保全生態学)	<ul style="list-style-type: none"> 健全な水循環、再生可能な資源の循環などを保障するためには流域という視点を取り入れることが必要である。関連する各省庁の連携が必要である。 地域にこだわり、計画と監視・管理が一体になった組織が必要である。一省庁の付属機関としてではなく、例えば総理府直属の「流域研究所」のような組織である。全国的な視点も持ち縦割りが調整できないといけない。意思決定はフォーラムでもよいが、ブレイン的な役割は常設の研究所が担うべき。 「流域研究所」では、当該流域圏の生態系の科学的な研究、事業間の調整、市民参加、事業のモニタリング、見直しなどの提言などを行うコーディネーターを配置するとともに、順応的管理（Adaptive Management）を実践する。 里山管理や工事の方法など流域の伝統的な管理を見直していく必要がある。行政の適切なサポートがあり、流域研究所が技術的なアドバイスをすることができれば、住民の善意の行動が流域圏の適切な環境管理につながる。それは自分達が住む地の風土を子孫に伝えることでもある。

2) 流域圏における取り組み事例のリスト

アップ

近年、全国各地で盛んになっている流

域圏を単位とした上下流交流や流域連携の取り組みを行っている事例を既存資料等から把握した。



図-2 流域圏を単位とした取組がみられる流域

Fig.2 Flow area in which measures are reflected on a flow area unit

地方名	流域	地方名	流域
北海道地方	1. 尻別川流域	近畿地方	16. 加古川流域
	2. 石狩川流域		17. 千代川流域
東北地方	3. 北上川流域	中国地方	18. 旭川流域
	4. 信濃川流域		19. 高梁川流域
北陸地方	5. 神通川流域	四国地方	20. 斐伊川流域
	6. 霞ヶ浦流域		21. 太田川流域
関東地方	7. 荒川流域		22. 江の川流域
	8. 新河岸川流域	九州地方	23. 吉野川流域
	9. 多摩川流域		24. 四万十川流域
	10. 鶴見川流域	九州地方	25. 山国川流域
	11. 相模川流域		26. 菊池川流域
	12. 矢作川流域		27. 筑後川流域
中部地方	13. 九頭竜川流域		28. 緑川流域
	14. 宮川流域		29. 球磨川流域
近畿地方	15. 淀川流域		

3) 活動事例のヒアリング

各地の活動の中心となっているキーマンに「流域圏における取り組みに関する全国懇談会」を2回開催し、活動の状況や問題点をヒアリングするとともに、参加者による討議を行った。

第1回懇談会 3月4日開催

12団体14人参加

第2回懇談会 3月18日開催

9団体10人参加

以下に各流域圏における取り組みの必要性、テーマ、横断的な調整・連携上の問題・課題点について整理した。

◆各流域圏における取組の必要性、テーマ、連携上の問題点の整理（1）

◆The necessity, theme and tie-up problem areas for each flow area(1)

流域・団体名	取組の必要性	取組の主なテーマ	連携上の主な問題・課題点
石狩川流域 水環境北海道	<ul style="list-style-type: none"> ・水質汚濁による生物、飲料水、漁業の影響に対処 ・有害化学物質による水域汚染への対処 ・流域の開発による洪水流出増への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・水質の保全・改善 ・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・流域の河川清掃 ・植樹等森林の育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・流域市町村による連携の障害 ・行政機関の流域的視点の欠如による不理解 ・企業、研究者の認識不足
北上川流域 ひたかみ水の里	<ul style="list-style-type: none"> ・水質汚濁や生態系等の問題への住民の関心を向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・川とのふれあいを通した流域共同体意識の高揚 ・川での環境学習 ・舟運等、川を介したレクリエーション振興 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政と市民の協働作業が不慣れ ・市町村がN P Oに非協力的 ・行政市民の参加が少ない ・行政の形式的な意見聴取が問題 ・ソフト事業への行政の不理解 ・企業の認識不足
東北圏 水環境ネット東北	<ul style="list-style-type: none"> ・水質をめぐる上下流の敵対関係の改善（阿武隈川） ・流域文化の再発見による地域活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・行政と市民の対話促進 ・川の自然博物館構想（広瀬川） 	<ul style="list-style-type: none"> ・管理区分による行政管轄の弊害 ・情報公開に関し行政が消極的 ・市民の学習不足と対話下手 ・企業に対する市民の不信感 ・専門家どうしの総合調整ができるコーディネーターが必要
通船川流域 川 21	<ul style="list-style-type: none"> ・商店街の活性化を意図したうるおいのある川づくりを進めるため、治水偏重の流域住民の意識を向上 ・水質浄化のため流域住民の意識を向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・対話による川づくり ・川を介した住民交流 ・川を活かしたまちづくり ・川の環境管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・治水重視の行政による認識差 ・市民間の認識差 ・市民の行政依存傾向による弊害 ・多彩な専門家の協力必要
霞ヶ浦流域 霞ヶ浦市民協会	<ul style="list-style-type: none"> ・霞ヶ浦の水質改善のため広範囲の流域住民、自治体、企業等の行動を喚起 	<ul style="list-style-type: none"> ・水質の改善 ・交流による流域共同体意識の高揚 ・環境学習 ・生態系保全 ・湖を介したまちおこし 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政と市民の緊張ある協調関係の維持が必要 ・行政の活動支援体制の制度化必要 ・参加市民の拡大 ・市民活動団体間の連携強化必要 ・専門家等との連携強化 ・企業のより能動的な参加必要 ・行政・企業・市民・研究者・利害団体の対話の統一テーブルが必要
荒川流域 荒川流域ネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・水質改善のため、流域全体での取組を高め連携を促進 ・流域の水に関わる活動を連携することで取組を活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ・水質の監視と改善 ・対話と交流による流域共同体意識の高揚 ・不法投棄の監視と管理 ・川づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・事務・調整作業の基盤が脆弱 ・行政と市民の緊張ある協調関係の維持が必要 ・行政と市民の対話不足 ・行政担当者の異動による継続性の分断 ・行政の学習不足による認識差 ・市民活動団体間の温度差を調整するコーディネーターが必要

◆各流域圏における取組の必要性、テーマ、連携上の問題点の整理（2）

◆The necessity, theme and tie-up problem areas for each flow area(2)

流域・団体名	取組の必要性	取組の主なテーマ	連携上の主な問題・課題点
新河岸川流域 新河岸川水系水環境連絡会	・水質改善のため、流域全体の意識を向上	・水質の監視と改善 ・健全な水循環の確保	・川に関わる行政組織の複雑さ、縦割り構造による弊害 ・行政機関の認識差、不理解 ・行政の形式的な意見聴取が問題 ・水循環に関わる行政、市民の総合的な対話のテーブルが必要
多摩川流域 多摩川市民フォーム	・河川整備計画に流域住民の意見を集め反映する ・水系一貫による水質や生態系改善	・川づくり ・対話による河川環境保全の合意形成 ・水質改善 ・水量の回復	・市民意見の反映手段が不透明 ・合意形成の行方が見えない ・市民の意識が水系、流域まで及ばず限定的 ・市民の関心が個別分野的 ・専門的な意見と市民感覚の乖離 ・市民の活動基盤が脆弱
鶴見川流域 鶴見川流域ネットワーキング	・水質汚濁を改善するため流域住民や企業の関心を向上 ・生物生息の基礎単位である流域の生態系を保全・向上 ・水の流れを介した市民のつながりによる心の潤いの回復 ・流域の自然や文化の再発見による心の豊かさ享受	・水質の保全・改善 ・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・生態系の保全・向上 ・流域の河川清掃 ・市民提案による川づくり、環境保全・改善	・地域コミュニティとの連携模索 ・連携する各団体間の緊張ある協調関係の維持に腐心 ・企業との連携強化必要 ・流域圏の取組の総合マネジメント機構が必要
相模川流域 桂川・相模川アクション21市民会議	・川に流送されてくるゴミを減らすため上流域での不法投棄や山林の荒廃を改善 ・発電所取水による減水による生態系の分断を解消するため流域の利水を再考 ・湘南海岸を汚す川の水質を改善するため、流域各地の取組を活発化	・上下流を通した行政、市民の対話と交流による流域共同体意識の高揚 ・流域の河川ゴミ対策 ・水質、水量の改善 ・水系の生態系改善	・行政事業に対する市民のチェックが必要 ・情報公開に対する行政の消極姿勢 ・行政担当者の異動による継続性分断 ・流域市町村の認識差 ・行政と市民を調整するコーディネーターが必要
矢作川流域 矢作川沿岸水質保全対策協議会	・水質汚濁と濁水被害による漁業や農業への被害に対処	・水質の監視・管理 ・開発の抑制と指導 ・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・水源の森林保全・育成	・市民との連携の継続性
名張川、淀川流域 用の会・名張近畿水の塾	・大阪市民の安全でおいしい飲料水を供給するため、流域の行政、市民、企業の意識向上と行動を促進	・水質の監視と改善 ・川と親しむ活動を通して流域住民の意識を向上	・流域市町村の連携に対する認識不足 ・取組活発化のため活動基盤の拡充が不可欠 ・行政と市民の対話のテーブル必要
宮川流域 三重県宮川調整室	・清流日本一を目指すため、流域の力を結集 ・ゴム取水による減水の影響を改善するため利水を見直し	・水質保全・改善 ・水量回復	・市民、市民団体との連携不足 ・行政組織の縦割りによる弊害 ・横断的な調整組織が必要
太田川流域 エコロジー研究会	・水質改善のため上流域の下水道未整備地区への合併処理浄化槽の普及 ・上中下流のつながりを再認識させ環境への配慮を喚起	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・合併浄化槽普及による水質保全・改善 ・水系を介した環境学習 ・川の自然博物館の実現	・上下流の市町村間の認識差

◆各流域圏における取組の必要性、テーマ、連携上の問題点の整理（3）

◆The necessity, theme and tie-up problem areas for each flow area(3)

流域・団体名	取組の必要性	取組の主なテーマ	連携上の主な問題・課題点
旭川流域 旭川流域ネットワーク	・流域の水に関わる活動を連携することで取組を活性化 ・ゴミのない川の実現のため流域全体で対処	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・水系を介した環境学習 ・流域の河川清掃 ・市民提案による川づくり、環境保全・改善	・市民の知識不足 ・市民としての取組の自主性強化 ・事務局の活動基盤（人材、施設、設備等）の拡充必要 ・行政と市民を調整するコーディネーターが必要 ・活動疲れのない持続的取組必要
千代川流域 千代川流域園会議	・水源である千代川の伏流水を安全でおいしい水に保つため、流域の森林保全、汚水対策、意識啓発を図る ・河川のゴミ問題を解決するため流域各地での取組を活性化	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・水質の保全・改善 ・水源涵養のため森林の保全・育成	・上下流の市町村の認識差 ・企業の参加 ・市民活動との連携による実践活動への移行 ・活動資金の継続的確保
斐伊川流域 斐伊川流域環境ネットワーク	・下流域に清らかで安定した生活用水を確保するため上流域を振興	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・中山間地域の活性化 ・水源涵養としての森林管理 ・流域における資源循環・活用 ・景観保全・改善 ・環境学習	・上下流の市町村の認識差 ・行政機関の認識不足 ・市民活動団体との連携不足 ・企業との連携不足 ・事務局体制の拡充必要（資金、人材、人手等） ・内部に専門家の組織化が必要
筑後川流域 筑後川流域連携俱乐部	・水源の山林が管理不足で、水質汚濁や洪水被害の増大などが懸念 ・上中下流を通して川を楽しむ ・川を豊かにすることで、海を豊かにする ・地域の自立と活性化のため流域文化に注目	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・森林の保全・育成 ・流域の自然・文化博物館構想 ・川を介した観光振興 ・流域内資源の循環・活用 ・流域内産業の振興	・活動資金の持続的確保 ・流域市町村の認識差 ・企業との連携強化 ・地域の核となる人材確保
緑川流域 緑川の清流を取り戻す流域連絡会	・水質汚濁と森林荒廃による漁業被害や下流域の環境悪化に対処 ・流域文化の再発見による地域振興	・上下流交流による流域共同体意識の高揚 ・水源の森林保全・育成 ・流域の河川清掃 ・川を介した環境学習	・行政担当者の異動による継続性分断 ・流域市町村の認識差 ・流域を視野とする専門家の不在 ・活動基盤の拡充（資金、人材、施設等）

4. 流域圏における施策の総合化に向けた調整・連携のための体制づくり

以上のヒアリング結果や全国の事例調査か

ら流域圏が抱えている問題・課題点とその対処の方向性を連関図に整理した。

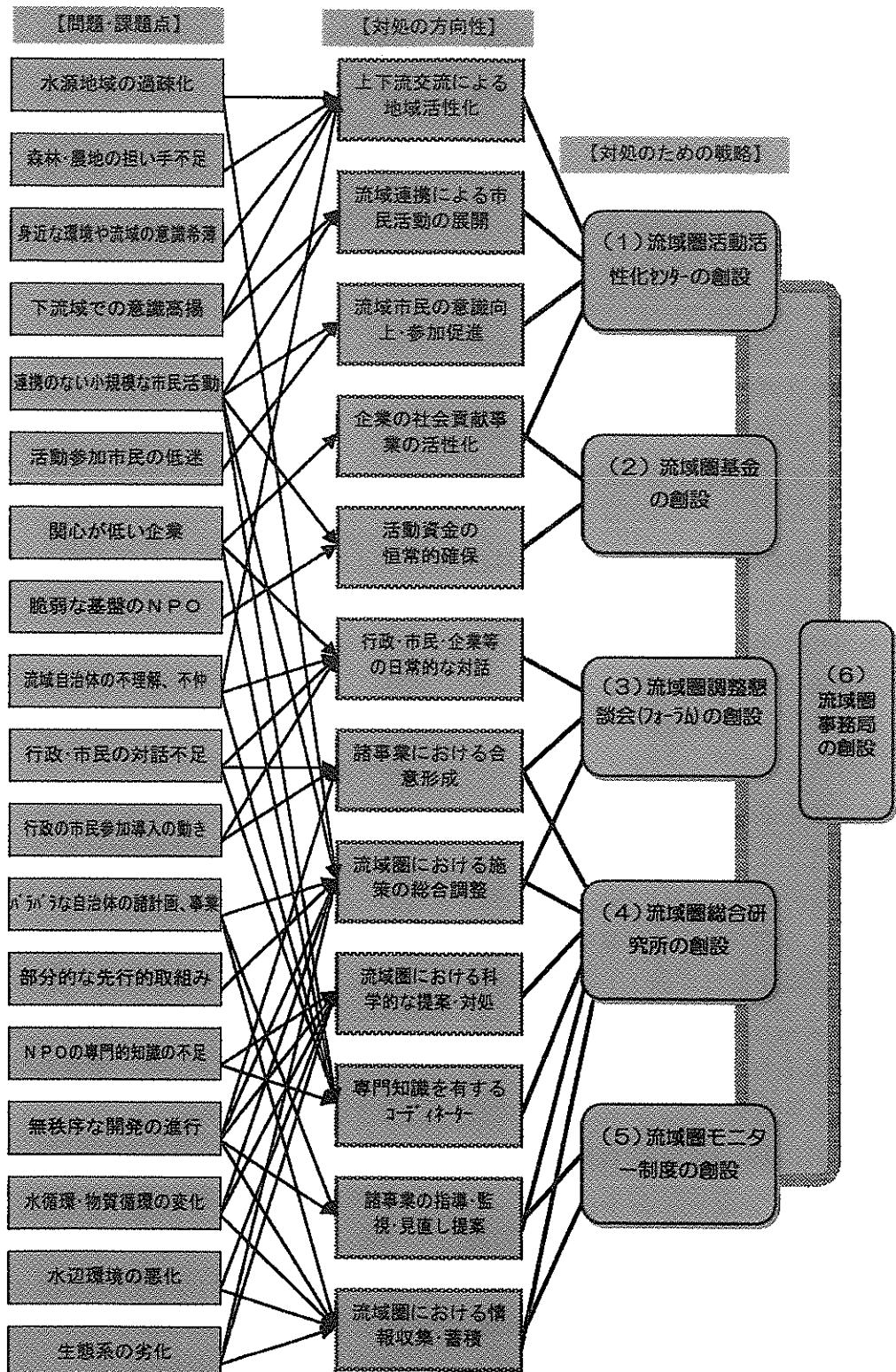


図-3 課題と対処の方向性と戦略

Fig.3 Direction and Strategies of Confronting Issues and Remedies

これを踏まえ、「問題・課題点」と「対処の方向性」から、今後必要な横断的な調整・連携の方策、組織、制度等について以下の6つの戦略を提案し、その背景を整理する。

戦略（1）：流域圏活動活性化センターの設置

流域圏における市民、企業、行政などの取組みを活性化するセンター的組織を設立し、上下流交流や広域利水圏との交流促進、都市農村の相互連携の模索、市民活動、企業、行政の社会貢献活動などの交流促進、市民活動、企業の社会貢献活動などの役割分担、相互連携の調整、市民や企業に向けた学習・啓発の活動展開（運命共同体意識の醸成）、環境保全活動や地域活性化活動への市民、企業の参加拡大、流域圏における調査・研究活動への市民参加促進等を行う。

具体的には、活動活性化センターの職員は、流域自治体からの出向者、流域圏を視野とした既存のNPO、企業出向者などから登用する。また、既存のNPOを発展させることも考えられる。

（背景）

- ・上下流交流を盛んにすることで、かつて存在した豊かな流域の生活・文化圏を流域住民や自治体が再発見することができ、水を介した運命共同体の意識を育み環境保全への意識や態度を向上し連携の機運を高め、交流人口が増加することで地域活性化を図ることができるなど、様々な効果があると考えられるため、上下流交流に恒常的に取組むための仕組みが必要である。
- ・流域圏を単位に連携を図ることで、環境保全や地域活性化など様々な効果を生むことができると考えられ、流域圏を単位とした市民レベルの活動の交流、連携を活発化する仕組みが必要である。

戦略（2）：流域圏基金の創設

流域圏で展開される調査・研究、諸活動、事業調整などの資金を調達するための基金制度を創設し、行政、企業等からの助成金の受入れ窓口、企業、団体、個人からの資金徴収の開拓、取組みに対する適正な資金分配等の機能を担う。

例えば、矢作川流域で行われているように、水道料金徴収にあたり森林の水源涵養のための資金を上乗せするなど、流域圏の実情に合致した仕組みを考案する役割も担える。

（背景）

- ・企業に地域との関わりを持つてもらい、資金、人材、ノウハウの提供など様々な形で企業の社会貢献事業を活性化し、地域社会への貢献を促していくことが必要である。
- ・自発的に始まった草の根の活動をより実効性のある活動にするためには、無償のボランティア活動だけでは活動に限界があり、行政、企業、一般市民などから活動資金を恒常的に確保することが必要である。

戦略（3）：流域圏調整懇談会（フォーラム）の常設化

行政、市民、企業の日常的な意見交換の場、諸事業における市民、企業、行政の対話と相互調整、利害関係者間の対話と相互調整、合意形成を促す場として、常設の懇談会（フォーラム）を設ける。

そのためまず、河川整備計画や水循環再生計画など、流域圏に共通するテーマで市民参加による対話が行われている現状を尊重して、対話と合意形成の経験を積み重ねる。そして、その場を発展させるような形で「流域圏調整懇談会」として常設化する。

（背景）

- ・企業の無秩序な開発や環境へのマイナス要因をチェックし改善を促すため、行政・

市民・企業等の日常的な対話を促すとともに、流域圏で行われる行政や企業の様々な事業に対し対話を経て合意形成を図る仕組みが必要である。

- ・流域圏で生じている水質汚濁や平常時の川の水量減少などの水循環に関する問題や生態系の劣化などの問題は、流域圏で行われる様々な人為の影響が積み重なって生じている。このような問題に対処するためには、各々の施策の総合調整を図り、事業のマイナス面を改善し、個々のプラス面をつなぎ高め合っていくことが必要であり、そのような施策、事業の総合調整を図る仕組みが欠かせない。

戦略（4）：流域圏総合研究所の設置

流域圏を単位とした総合的な調査・研究機関を、行政、市民、企業から中立の第3者的機関として創設し、流域情報の収集・蓄積・発信、流域圏の調査・研究、関連分野の先端研究、先進事例の情報収集、諸事業に対する助言・指導、提案、監視、見直し提言、パブリックインボルブメントにおけるコーディネーター、学習・啓発活動への講師派遣、活動への助言・指導等を行う。

調査・研究員は近傍の大学・研究機関、在野の研究者、コンサルタントなどから適切な人材を登用する。

（背景）

- ・水循環や物質循環の変化、水辺環境の悪化、生態系の劣化、地域活性化など流域圏が抱える様々な問題・課題点に対処していくためには、流域圏の自然や社会のメカニズムを十分に踏まえた科学的なアプローチが必要であるため、流域圏の自然や社会のシステムに精通した専門家や研究者の参加が必要である。
- ・行政と市民の対話の促進、市民活動の相互連携、企業の参加、流域自治体の施策の総合調整を図っていくためには、それ

らの間係をとりもつていくコーディネーターの存在が不可欠であり、コーディネーターの存在及び育成が必要である。

- ・流域圏を単位とした科学的な問題対処や環境管理、地域活性化を図っていくためには、流域圏における様々な情報を収集・蓄積しておくことが肝要である。自然環境、社会環境、文化・歴史、市民意識などの様々な情報を収集するとともに、新たな情報を蓄積していくシステムが必要である。

戦略（5）：流域圏モニター制度の創設

日常的な流域圏の状態の把握と情報伝達、諸事業の効果、影響、変化のモニタリングと情報伝達、広報活動を行うため、流域圏モニター制度を創設する。

具体的には建設省の河川環境モニターの発展形として位置づけることが考えられる。

（背景）

- ・流域圏を単位として、仮説提示、実験的試行、モニタリング、検証、フィードバックという科学的な順応的管理（Adaptive Management）を持続的に行うことが望ましく、諸事業に対する指導・監視・見直し提案を制度化することが必要である。

戦略（6）：流域圏事務局の創設

様々な取組みの総合マネジメント、流域圏内における広報・啓発活動（機関紙の発行等）、他流域圏との交流・情報交換を行うため流域圏における各取組みを総括する事務局を行政、市民、企業から中立の第3者的機関として創設する。

この事務局の職員は、流域自治体からの出向者、流域圏を視野とした既存のNPOなどから登用する。

（背景）

- ・上記の5つの戦略を有機的、効果的に機能させるため、広報・啓発活動、情報交換及

び各種活動の総合マネージメントを行う組織が必要である。

以上、流域圏における取組を総合化する体制づくりについて検討し、上記に示す一つの仕組みを提案した。しかし、ここで提案した内容全てを具体化しなければ流域圏における取組がうまく機能しないという訳ではない。

各流域圏の実状や取組の現状に照らしながら、ここに示した提案を参考に各地で創意工夫が行われることを想定している。

戦略を実施する手立てについては、これまでに調べられた事例の中に既に戦略の一部が実施され整備されているところもあることから、これらの成功例を今後さらに分析研究することが必要になると考えられる。

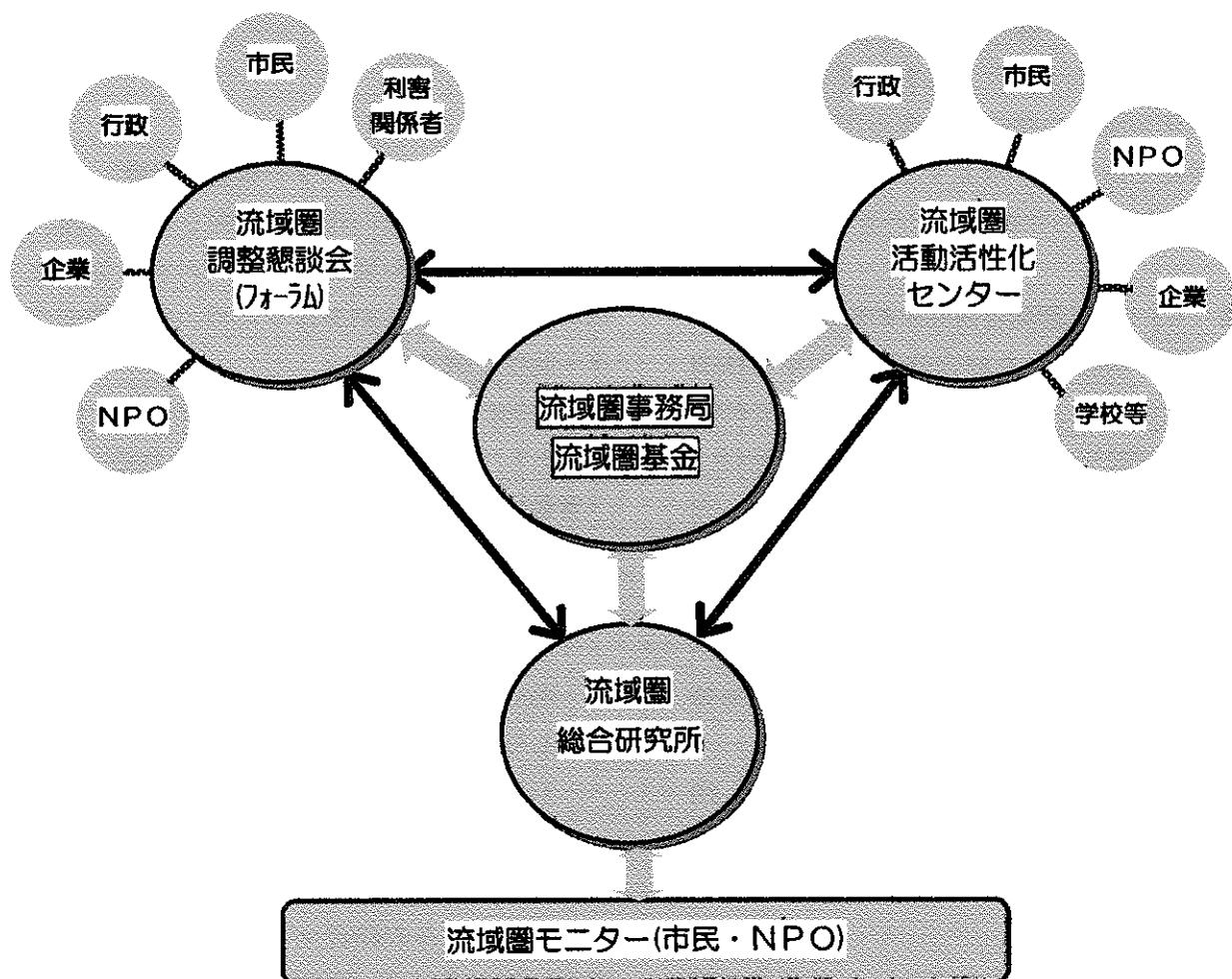


図-4 流域圏における施策の総合化に向けた調整・連携のための体制の構図
Fig.4 Defining the Coordination and Tie-Up System to Consolidate Flow Area Works.

6. おわりに

以上、流域圏における調整・連携方策のひとつ提案を示したが、ここに掲げた戦略は必ずしも全部一度に行わねば効果がない訳ではなく、各流域圏の実状を鑑み効果的と考え

られるところから実施することも可能と考えられる。いざれから取り組むにしても、大切なのはリーダーシップを持った人材と運営のための資金が必要であり、その確保が成否を左右することになると思われる。

最後に、本調査研究の実施に当たり、主旨にご賛同を頂きご協力を頂いた各流域のNPO、関係団体の皆様並びに貴重なご意見を頂いた有識者の方々に厚く御礼申し上げます。また、この報文の掲載を承諾していただいた国土庁計画・調整局計画課に感謝いたします。

<参考文献>

- 1) 国土庁計画・調整局：21世紀の国土のグランドデザイン 地域の自立の促進と美しい国土の創造 新しい全国総合開発計画の解説、時事通信社、1999.
- 2) 環境庁：平成11年版環境白書、大蔵省印刷局、1999.
- 3) 内藤連三編著：水は生きている－共存の条件を求めて・矢作川方式、風媒社、1988.