

# 流域圏施策総合化に向けた体制整備についての 事例調査

## CASE STUDY ON SYSTEM IMPROVEMENT FOR COMPREHENSIVE RIVER BASIN PLANNING

研究第一部 主任研究員 黒川 信敏  
研究第二部 次長 田中 長光  
企画広報部 副参事 竹内 わこ  
中央開発株 室長 宮本 喜和

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、森林や農地の適正な管理に関する問題は、それを担当する行政組織の所管区分を越えて広域的かつ複層的であり、流域圏を視野においていた対処が不可欠である。このような中、地域の河川や流域圏の環境を保全・創造していくこうとする自発的な市民活動や、流域市町村などの連携による地域づくりが、各地で盛んになっている。しかし、このような取り組みには、横断的な調整や連携上の問題もあると考えられ、より良い組織づくりや適切な制度の工夫などを必要としている。

特に、治水対策、土砂管理対策、水質保全、森林・農地管理、廃棄物処理対策など、各課題についての施策の展開を並行的に進める際に、各課題に応じた施策間で、どのような利害対立などの問題が生じるのかを把握し、それを横断的に調整するための体制は、どのようなものが適しているのかを検討する必要がある。

そこで本調査においては、流域における各課題について、流域単位で総合的な取り組みをしている、国内・外の事例からその取り組みの体制を類型化した。その上で、今後、流域圏を単位とした国土管理という観点から、流域圏アプローチを展開していくために必要な考え方についてとりまとめたものである。

**キーワード：**国土管理、流域圏、国内事例、国外事例、取組体制、NPO

Problems concerned with water and sediment which are closely related to the river basin through water circulation, and problems concerned with proper control of forests and farmland, are extensive and diverse exceeding the jurisdiction division of an administrative organization which takes charge of it, requiring measures essentially with the basin area in view.

Under the circumstance, voluntary civic actions directed toward maintaining and creating the environment of the regional rivers and basin area, as well as town planning in partnership with cities, towns and villages in the basin area, are becoming active in many places. But in grappling such subjects, there are inevitably cross-sectional adjustments and problems concerned with cooperation, for which formation of better organizations and contrivance are required.

Especially, when advancing concurrently flood control measures, the sediment control measures, water conservation, the forest and farmland management, and solid waste treatment, etc., it is necessary to understand the problem of what conflict of interest etc. to be caused between measures according to each problem, and to examine what system is suitable for the cross-sectional adjusting of such problems.

So, in this investigation, classification of the patterns of the tackling has been made from domestic and foreign cases where comprehensive tackling is carried out with each problem by each river basin. Then, from the viewpoint of land management of which the unit is the basin, ideas necessary for the implementation of approach in the basin area have been arranged.

**Key Words :** Land management, River basin area, domestic case, foreign case, system for tackling, NPO

## 1. はじめに

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、森林や農地の適正な管理に関する問題は、それを担当する行政組織の所管区分を超えて広域的かつ複層的であり、流域圏を視野において対処が不可欠である。

このような中、地域の河川や流域圏の環境を保全・創造していくとする自発的な市民活動や、流域市町村などの連携による地域づくりが、各地で盛んになっている。しかし、このような取り組みには、横断的な調整や連携上の問題もあると考えられ、より良い組織づくりや適切な制度の工夫などを必要としている。

特に、治水対策、土砂管理対策、水質保全、森林・農地管理など、各課題についての施策の展開を並行的に進める際に、各課題に応じた施策間で、どのような利害対立など問題が生じるのかを把握し、それを横断的に調整するための体制は、どのようなものが適しているのかを検討する必要がある。

本調査は、流域における治水対策、土砂管理、水質保全、森林・農地管理などのテーマについて、流域単位で総合的な取り組みをしている国内・外の事例を調査し、その取り組みの体制を類型化した。その上で、今後、流域圏を単位とした国土管理という観点から、流域圏アプローチを展開していくために必要な考え方についてとりまとめたものである。

## 2. 流域圏単位の国土保全・管理の先進事例

各地域における流域圏アプローチの参考となる情報の収集を目的に、国内・外における流域圏アプローチの仕組みについて、文献、既往調査資料等から収集・整理を行った。それを基に、各流域圏アプローチの取り組み（行政主体、民間主体など）を類型化するとともに、それぞれのパターン毎の特徴や問題・課題点についても考察した。

収集した事例は、国外事例としては、イギリス・マージー川流域キャンペーンを始めとする6ヶ国・10事例、国内事例としては、鶴見川流域ネットワーキングを始めとする9事例の計19事例であり、それらの事例概要は表-1に示した。

### (1) 事例の類型化

各先進事例の取り組みを主導している主体は、大きく「行政主導型」と「民間主導型」の2つに分類することが可能であり、各事例をこの2パターンに類型化し表-2に示した。

表-2 取組体制のパターン類型

■国外事例		該当事例
	取り組みのパターン	
行政主導型	A：行政機関による調整・指導型	ダホ湖（米国）、ニスクオーリー川（米国）、中国、フランス
	B：関連行政間の調整・連携型①	サン・ウォーキン・デルタ河口域（米国）、ライン川
	C：利害関係者の連携型	サンタアナ流域（米国）、ルール川（ドイツ）、水組合（オランダ）
民間主導型	D：複数のNPOによる分担連携型	マージー川（英国）

■国内事例		該当事例
	取り組みのパターン	
行政主導型	E：関連行政間の調整・連携型②	宮川
	F：多様な主体間の調整・連携型	千代川、矢作川
民間主導型	G：NPOによる連携型①	霞ヶ浦、北上川、水環境北海道、筑後川、九頭竜川
	H：NPOによる連携型②	鶴見川

次に、これらの2パターンに分けられた各事例を、その取組体制に関する主体間の関係の類似性に着目して細分化した。ここで、取り組みに関与している主体や個人は様々であり、その関与の程度も様々である。例えば、行政機関に関して言えば、政府レベルの行政機関から地方自治体レベルの機関までの、様々な規模の機関が関与している。また、国外事例は、我が国と行政機関の仕組みが異なるので、我が国と同じ土俵で比較することは無理である。しかしながら、各事例の取組体制について概略的にでも比較し、その特徴や問題点などの違いを把握しておくことは、今後の流域圏アプローチの体制整備に際して有益である。

そこでここでは、関与主体を以下の①～⑥に示すように概略分類した。そして、これらの主体における主要な関係を整理し、その関係の類似性をもとに、各事例の取組体制を8つのパターン（A～H）に類型化した（表-2、表-3）。なお、表-3には、各パターンが有する特徴や、共通して抱えている問題・課題点についても記述した。

- ①行政機関（政府機関、地方自治体、河川管理行政、環境保全行政、水資源行政など）
- ②NPO（流域レベルのNPO、市民活動団体など）
- ③利害関係者（水利用や排水を行う主体や個人、開発主体や個人など）
- ④企業（流域で企業活動を行う主体など）
- ⑤市民（流域で活動する一般市民、流域住民など）
- ⑥専門家

各事例において、大学や研究機関などの専門家も重要な役割を果たしていると推察されるが、収集された文献や資料等の情報ではそこまで読み取れない場合が少なくない。そこで、専門家の関与については読み取れる範囲で考慮した。

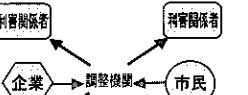
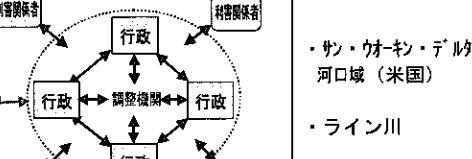
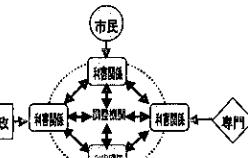
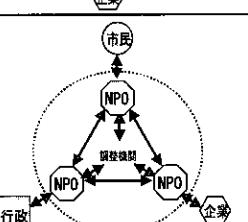
### (2) 各パターンの特徴

先に類型化されたパターンについて、ここでは「行政主導型」と「民間主導型」の2つに分け、各パー

表一 国外・国内の先進事例の概要

事例名		取り組みの概要
マージー川流域キャンペーン（イギリス・マージー川流域）	市民活動（NGO）、企業、自治体・国の行政が連携し、25年間継続して水系の再生事業を実施する活動である。経済復興と水系の再生という複合した目標設定や活動主体として3つのNPO（非営利団体）を持つことなど、流域単位の活動事例の中でも極めて先進的な活動を行っている。	
タホ地域計画局（アメリカ、タホ湖）	タホ湖はカリフォルニア州とネバダ州の州境にまたがるシェラネバダ山脈に位置する北アメリカ最大の高山湖である。タホ湖盆地は、77%が国定森林、16%が私有地、7%が州政府の所有で、3つの国立森、5つの州立公園を有しており、年間350万人が訪れる観光・保養地である。タホ湖では、既に1980年代から富栄養化による透明度の低下が指摘されていたが、利害関係者間の調整不足が原因で、大規模な環境保全・レクリエーション・観光開発計画が頓挫していた。1969年、こうした状況を打破する為、利害関係者間の調整を行なながら開発計画を円滑に推進する事を目的として、カリフォルニア州、ネバダ州の共同機関であるタホ地域計画局が設置された。タホ地域計画局は連邦政府機関ではなく、また州政府の影響力からも独立した機関であり、2州の分割地区、郡あるいは州自治区等と同等の行政機関に相当する。	
サンタアナ流域プロジェクト（アメリカ、サンタアナ流域）	カリフォルニア州南部最大のサンタアナ川の水利権を巡って争ってきた5つの水組合が、サンタアナ流域プロジェクト機関（SWAPA）を創設し、水供給及び水質改善を主な課題として様々なプロジェクトを計画・実施している。	
CALFEDベイ・デルタ計画（アメリカ、サン・ウォーキン・デルタ河口域）	サンフランシスコ湾のサン・ウォーキン・デルタ河口域（ベイ・デルタ）は、カリフォルニア州の3分の2の飲料水を供給しており、その開発を巡って利用者の間で対立が続いてきた。この対立による水供給への信頼性の低下、環境の悪化を改善するため、住民及び政府機関で構成されるCALFEDが設立され、長期的な資源戦略としてCALFEDベイ・デルタ計画を策定し、計画の実施を図っている。	
ニスクオーリー川協議会（アメリカ、ニスクオーリー川流域）	流域保全を目的として州議会で総合的な流域計画が策定され、その実施にあたって政府・市民で構成される「ニスクオーリー川協議会」を発足し、州・民・学一体となった流域保全活動が行われている。	
ライン川流域委員会（ドイツ、ライン川流域）	ライン川流域には約5千万人が住み、下流域を中心に約2千万人に水が供給されている。1960～70年代にかけて汚染が深刻化し「ヨーロッパの下水路」と称されたライン川では、流域諸国が連携し、水質管理、生態系、洪水対策に関する流域管理を行なってきた。今後も「ライン・マイ・ドナウ運河」の開通によりドナウ川流域まで拡大した流域連携が行われる可能性が高いといえる。	
ルール水組合（ドイツ、ルール川流域）	水組合は、ドイツ重工業の心臓部とでも言うべきルール地方の効率的な水管管理を目的に設立され発展をして来たドイツ独特の組織である。現在、ルール地方及びその周辺には、大小含めて9つの水組合が存在している。これらの水組合は、古いものは既に20世紀初めに設立されており、その活動は各々の担当地域の特性や水利用からの要求に応えるなど様々な特色を持っている。ルール水組合は、この内でも最大の担当区域を持ち、また最も有名な水組合である。	
河川流域局（フランス、フランス全土）	フランスにおける河川流域管理の特徴は、公共の利益である河川流域に關連する諸活動を促進するため、河川流域局制度という独自で且つ分権的なシステムを有している事である。このシステムは、一方で利用者と公害発生者から課徴金を徴収し、他方では徴収した資金を、公害防止や乾燥期での低水量を維持するために割り当てるというものである。こうしたシステムは、国民に水が無尽蔵な資源では無い事を自覚させる効果があり、選出された団体と水利用者が代表となる河川流域委員会を通して、水利用者が意思決定のプロセスへ参加することを強く働きかけるものである。	
水組合（オランダ、オランダ全土）	オランダは、干拓により国土を形成してきた。そのため、嵐や河川の高水に対する防御施設である堤防・堰等がなければ、約9百万人にも及ぶ人々が住み、働いている国土の半数以上が失われる。こうした背景から、オランダでは国が形成される以前から自ら組織としての水委員会が存在し、現在でもその発展した組織が河川の治水施設の建設・維持管理を実施している。水委員会は水管管理の側面でも不可欠な役割を果たしている。水委員会の活動は、国土開発・自然保養・環境保全・レクリエーション等と密接に係わっている。水委員会はそれらの問題のバランス、時には水管管理の利権と矛盾することに責任を負わなければならず、これらは中央政府・州政府・市町村議会・その他の議会との協力のもとで行われている。	
河川流域行政委員会（中国、中国全土）	中国の水系は、松花江、遼河、海河、黄河、淮河、揚子江、珠江の7大河川流域より構成されている。これらの水系における水資源管理は、國務院管轄の水行政部門であるMWRと、各々の河川流域にMWRの代理機関として設置されている河川流域行政委員会（RBO）によって実施されている。今日、これら7つのRBOでは、56,000人以上の従業員が勤めており、多くの職員が特定分野の水資源管理、水文調査、計画及び設計、建設、ダム事業、研究や教育に関わっている。	
水環境北海道（北海道）	平成5年、水環境の保全と創造を目指す産・学・民の穏やかなネットワーク型組織として、全国規模の「全国水環境交流会」が発足した。北海道でも、こうした動きに呼応し「全国水環境交流会IN北海道」と称した関連組織を発足したが、現在は、NPO法人申請を契機に「水環境北海道」と改称し活動している。会員は、平成12年1月で約170名を数え、大学教授、国家公務員、自治体職員、会社員、主婦など多彩な顔ぶれによって構成されており、流域の環境管理システムの構築をはじめ、水環境の保全と向上を目標に様々な活動に取り組んでいる。	
北上川流域連携交流会（北上川流域）	「北上川流域連携交流会」は、平成12年8月に認証を受けた、岩手県、宮城県にまたがり活動を行うNPO法人である。同会では、北上川に関する各種イベントにおいて地域住民がお互いに協働・連携体制をとっており、人々が川に親しみ、川に対する意識が向上するような取り組みを行なっている。また、同会では北上川流域に多数存在する市民団体と行政（旧建設省、県、北上川流域市町村連携協議会（36市町村））との間で橋渡しの役割も果たしており、地域住民と行政が連携し、流域の流木・ゴミ問題等に取り組んでいる。	
霞ヶ浦北浦をよくする市民連絡会議（霞ヶ浦流域）	霞ヶ浦の自然環境は、利水・治水を目的とした護岸工事と淡水化工事、及び開発や汚水の流入によって損なわれてきた。こうした背景から、「霞ヶ浦北浦をよくする市民連絡会議」というNPOが発足し（現在の会員数250人）、流域を視野においた環境保全策を実施することを目的として、1981年から「霞ヶ浦アサザプロジェクト」に取り組んでいる。	
鶴見川流域ネットワーキング（鶴見川流域）	鶴見川流域ネットワーキング（略称は、TRネット）は、バクの姿をした鶴見川流域で50を超える市民団体が参加する市民団体のネットワーク組織であり、安全・安らぎ・自然環境・福祉重視のまちづくり、流域文化づくりを目指し、河川・環境行政と呼応しながら実現可能な市民活動を行なっている。TRネットに参加する市民団体はそれぞれの持ち場で活動し、また流域の規模で連携して調査・提言・イベント主催等をすすめ、市民間・市民行政間の連携活動を推進して、総合治水や河川環境管理計画の充実・実現を市民サイドから促進する強力な原動力となっている。	
矢作川沿岸水質保全対策協議会（矢作川流域）	矢作川は、その流れをたたえて「美河」ともいわれ、西三河の人々のふるさとの川として今日まで親しまれてきた。しかし、近年における流域の急速な都市化や上流域の森林の荒廃による土砂の流出等により、矢作川及び河口の三河灣の水質が悪化し、下流域の農業や河口の漁業に大きな打撃を与えた。そこで、下流の農業団体や漁業団体が連携して「矢作川沿岸水質保全対策協議会」を発足させ、流域団体を対象とした水質改善を目標として取り組みを行なっており、水質の回復等において成果を上げている。	
ドラゴンリバープロジェクト（九頭竜川流域）	「ドラゴンリバープロジェクト」は、九頭竜川流域の個人及び市民団体等がメンバーとなって組織されており、九頭竜川水系を軸として「自然と人の共生」、「豊かで活力ある地域づくり」を目的として、1995年に結成された。（構成会員は200名余り、団体60余団体）同交流会は建設省、福井県等と学識経験者により組織された、九頭竜川水系の環境管理のあり方を検討する「九頭竜川水系環境検討委員会」による提言に基づき組織されたこともあり、交流会の常任委員会にアドバイザーとして建設省、福井県、福井市が参加している。また、NPO設立準備会のメンバーにも行政が参加している。さらに様々な活動内容に対しての支援も積極的に行ってい	
宮川流域ルネッサンス事業（宮川流域）	宮川流域をめぐる問題は、水問題や環境問題、地域振興問題など広範囲にわたっており、これらの課題に対しては、県や市町村等が個々に事業を実施するのではなく、流域全体が共通の理念・計画に基づき、総合的・一体的に取り組む必要がある。宮川流域ルネッサンス事業は、平成10年2月に事業の展開に当たっての基本的な方向性を指し示すビジョンを、12月には2010年を目標とした基本計画を策定し、引き続き、平成11年には、平成11年度から15年度までの5年間に取り組む事業をまとめた第一次実施計画を策定し	
千代川流域圏会議（千代川流域）	千代川は、洪水に対する安全度の向上を目的に大規模な河川改修が進められてきたが、国土交通省や県は、流域住民から積極的に意見を收集し事業を行なっている。親水公園や多自然型河川工法等に住民の知恵が反映され、また、流し雞の行事やカヌーなど親水活動も行われてきた。こうした、いわば川を「サロン」にして、国土交通省や県などの河川管理者が住民との対話を深め、それがやがて流域全体に広がりを見せてきた。平成6年頃には、懇談会で取り組み目的や内容についての話し合いがスタートし、その後、千代川流域1市8町1村、鳥取県、鳥取工事事務所、殿ダム工事事務所等の関係者により会議発足に向けての調整が行われ、平成9年12月に流域の交流・連携の推進を図り、流域を良くするための取り組みや地域活性化を行なう事を目的とした「千代川流域圏会議」が設立さ	
筑後川流域連携俱楽部（筑後川流域）	「筑後川流域連携俱楽部」は、平成10年11月の第12回筑後川フェスティバルの開催を契機に、流域の環境保全・経済・文化・国際交流などを活性化することを目的として、行政や活動団体、個人等の総合的なネットワーク組織として発足した。1999年6月にNPO法人として認可を受け、各種イベント・シンポジウムの開催及び協力、機関誌・新聞の発行などを通じ、筑後川流域の活性化、情報の共有化に取り組んでいる。	

表-3(1) 先進事例に関する取り組みの類型化と課題点の整理（国外事例）

取り組みのパターン	体 系 図	該当流域	特 徴	問題・課題点
行政主導型	(A) 行政機関による調整・連携型 	・タホ湖（米国） ・ニスクオーリー川（米国） ・中国 ・フランス	・独立的で、権限と財源を有する調整機関が、流域内の利害関係者間の調整や指導を行うことにより、流域内の水資源開発の円滑な促進や、環境保全を実施する。 ・調整機関としては、関連する行政機関か、新たに設置された独立行政法人などである。 ・運営費については、主に関連行政から得ている。	・調整機関の独立性や権限、財源が不足する場合には取り組みが困難となる。
	(B) 関連行政間の調整・連携型① 	・サン・カキン・テル河口域（米国） ・ライン川	・環境保全や水資源管理等に関連する複数の行政機関が調整・連携して取り組みを推進する他、利害関係者との調整を図っている。 ・ライン川の場合には取り組みが国際的であり、関連政府や自治体が連携して総合的な水管理、流域管理を行っている。	・市民や、企業、NPOは利害関係者として扱われており、それらとの協働的な取り組みが希薄である。 ・国際連携の場合、各国の仕組み、制度が関係し、調整が複雑化するため具体化が困難である。
	(C) 利害関係者の連携型 	・サンタアナ流域（米国） ・ルール水組合（ドイツ） ・水組合（オランダ）	・流域内の様々な利害関係者が活動主体となり、各主体が行う事業を流域全体で調整する。 ・多様な利害関係者のノウハウや特徴を生かすことで多面的な流域保全に取り組むことが可能である。 ・活動費について、水の利用者や川にインパクトを与えた人から税金を徴収する。	・調整機関が特別な権限を持っていない場合には、利害関係者の調整に時間を要する。
民間主導型	(D) 複数のNPOによる分担連携型 	・マージー川流域（英国）	・市民団体、企業、行政の各々を担当するNPOが連携して、それぞれ役割分担しながら取り組みを推進する。 ・それぞれのNPO内に、各担当セクターとの連携を推進するコーディネーターが存在する。 ・事業費については、行政や企業が投資する。	・各NPO間の調整・連携の強さが取り組みを左右する。

表一3(2) 先進事例に関する取り組みの類型化と課題点の整理（国外事例）

取り組みのパターン		体 系 図	該当流域	特 徴	問題・課題点
行政 主導型	関連行政間の 調整・連携型② (E)		・宮川流域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川管理者や流域自治体等の行政間の調整を図りながら、事業間の連携を行っていくタイプ。</li> <li>・立場の異なる行政を牽引する強いリーダーシップを発揮する人材がみられる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利害の異なる行政間の調整作業が多難を極める。</li> <li>・行政の間で意識の差が大きい場合の調整が困難である。</li> <li>・市民、企業等との関係が希薄である。</li> </ul>
	多様な主体間の 調整・連携型 (F)		・矢作川流域 ・千代川流域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川管理者等の行政が懇談会等のテーブルを設け、流域内の市民、行政、企業、NPO等の対話・調整を図る。</li> <li>・多様な主体間の合意を進めながら、できることから具体的な活動に移行していく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務局が行政となっている場合には、全体の動きが行政ベースとなる。</li> <li>・合意を進めながらの活動展開となるので、機敏性や柔軟性に欠け、プロジェクトなどの展開には難がある。</li> </ul>
民 間 主導型	NPOによる 連携型① (G)		・霞ヶ浦流域 ・北上川流域 ・水環境北海道 ・筑後川流域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・流域NPOが、河川管理者や流域自治体等の行政、企業、学校、専門家等との連携を促しながらプロジェクト的な活動を展開。</li> <li>・流域NPO内に他の主体との連携をコーディネートする人材が存在する。</li> <li>・市民以外にも流域の様々な分野の人材を活用した活動展開を行っている。</li> <li>・財源は、会費、行政や企業からの助成金等による他、NPO事業の展開もみられる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動の展開が、流域NPOのコーディネーターの素養に左右される傾向がある。</li> <li>・専従を雇うなどの運営資金を確保するのが困難な場合が多く、活動支援体制の整備が課題である。</li> <li>・また活動に必要なノウハウや労力等の確保についても課題となっている。</li> <li>・他の市民団体との関係がやや希薄化している例もある。</li> </ul>
	NPOによる 連携型② (H)		・鶴見川流域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・流域内で個々に活動する市民団体によるネットワークが中心であり、必要に応じ行政や企業等と連携しながら活動を展開する。</li> <li>・流域の広い範囲の市民団体が連携しており、広い範囲を対象とした活動が可能である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動資金やノウハウ、労力確保が課題である。</li> <li>・行政や企業との連携がやや手薄になる場合がある。</li> <li>・多くの市民団体間の調整作業が必要で、事務局の負担が大きくなる場合がある。</li> </ul>

ンの特徴を整理した。

### ①「行政主導型」の特徴

国外事例における「行政主導型」は、3つのパターン（A～C）に類型化された。パターンAは、独立的で権限と財源を有する行政機関が、調整・指導役となり取り組みを実践している。これに対し、パターンBでは、課題に関与する複数の行政機関が、調整・連携して取り組みを行い、外部の利害関係者との関係も有している。また、パターンCは、一種の行政機関ではあるが、水資源に利害を有している主体の、調整・連携によって取り組みを実践している。これら3つのパターンとも流域圏が抱える課題は多岐に亘り、複層的ではあるが、行政機関のリーダーシップの強弱や関与する主体の違いにより、取組体制に違いがみられると考えられる。

一方、国内の「行政主導型」は、2つのパターン（E～F）に類型化された。パターンEは、国外事例のパターンBと類似しているが、取組体制は外部の利害関係者との関係が明瞭ではない。また、パターンFは、行政機関だけでなく市民、NPO、企業との関係性も有しており、多様な主体間での調整・連携が模索されている。

このように「行政主導型」では、行政機関のリーダーシップの強弱、流域圏が抱える課題の違い、課題の複層性、課題に関与する主体の違い、利害関係の強弱などが体制の違いに現れていると考えられる。

### ②「民間主導型」の特徴

国外事例における「民間主導型」は、パターンDのマージー川の事例一つであった。これは、全国的にも市民や企業とのパートナーシップによる、環境保全の取り組みを推進している、英国政府の立場を強く反映したものである。このため、政府が3つのNPO設立に深く関わり、そのNPOに財政面や人材面で強力な支援を行っているのが特徴である。マージー川流域では、当初から固定的な計画を持たず、目的のみを掲げて、行政・市民・企業等の多様な主体の連携によって、具体的な行動を展開している。

国内事例は、2つのパターン（G～H）に類型化された。この2つのパターンのいずれも、NPO活動が主体となってスタートしている。このような取り組みパターンで特徴的なことは、NPO団体が多くの流域住民を巻き込み、はじめて取り組みが活発化していること、及び行政や企業もその取り組みに共感し、パートナーシップによる展開に発展し始めていることである。しかしながら、資金面や人材面に多くの課題を有している。

国内事例の2パターンの内、パターンGは、流域レベルのNPOが独自のプロジェクトを企画し、河川管理者、流域自治体、企業、専門家等との連携を模索して、取り組みを展開しているという特徴がある。つまり、独自プロジェクトを行うための機敏性や柔軟性に富んだ形態と言える。一方、パターンHは、そのようなプロジェクトも行う反面、地域のNPOとのパートナーシップも構築してきているのが特徴である。

このように「民間主導型」では、国民性や政治の仕組みの違い、資金面や人材面の違い、NPO活動の活発さ、取り組み内容の違いなどが体制の違いに現れていると考えられる。

### （3）取り組み体制を左右する要因の整理

以上に示した各パターンの特徴の整理を基に、ここでは取組体制の違いを左右する主な要因を抽出し、各々の要因と取組体制の関連性を考察した。

#### ①抱えている課題点の内容や複層性

抱えている課題の内容や、その課題間の関連性が複層的に絡んでいるかどうかによって、取り組みの体制は異なる。例えば、「水循環の回復」のように、多岐に亘る課題が複雑な関連性を有し複層的であれば、多様な行政機関や利害関係者（ステークホルダー）との綿密な調整が必要となり、課題対処にも包括的な取組体制が要求される。例えば、国外事例のパターンA、B、Cのような取り組みや、国内事例のパターンEのような取り組みは、多岐に亘る複層的な課題に対し、包括的な取り組みを目指している。一方、課題の内容が「流域の地域活性化」のような場合には、他主体との調整を重視するよりも、機敏性や柔軟性に富んだ取組体制が適していると考えられる。その他、国外事例のパターンDのマージー川では、抱える課題は多岐に亘り、複層的であるが、当初から固定的な計画を持たず、目的のみを掲げて、可能な部分から具体的な行動を展開している事例として異色である。

#### ②利害関係の強弱

流域圏が抱える課題の利害対立の強弱によっても、取り組みの体制は異なる。例えば、パターンAのタホ湖の事例や、パターンCのルール水組合のように、利害関係者（ステークホルダー）間の利害対立が強ければ、その利害を調整したり、場合によっては行政指導を行うことが必要となる。このような場合、取組体制は利害関係者の合意形成を図るテーブルとして機能したり、行政指導を行いやすい形態をとることになると考えられる。また、利害関係が弱い場合には調整や指導よりも、課題解決の実践を重視した取組体制が良いと考えられる。

### ③資金面や人材面等の違い

取り組みの体制は、当然その体制が有する資金や人材によっても異なってくる。収集した国外事例の取り組みに見られるような、資金や人材の確立がなされている場合には、多様な取り組みや包括的な取り組みが可能となる。一方、我が国のように、わずかな資金や人材で運営されている場合は、その取組体制に制約が生じ、限定的な取り組みを行うことしかできない。

### ④NPO活動の活発さ

我が国の多くの事例では、流域圏に関する取り組みがNPO活動から始まっている。これは、我が国における流域圏に関する取り組みが、初動期であるためでもあるが、パターンDのマージー川の事例のように、市民によるグラウンドワークを重視した体制づくりが行われている。マージー川の場合、行政機関の関与は経済面や資材面等の提供などの支援が主である。NPO活動が活発であれば、NPOとの連携による取り組みが可能であり、そうでない場合には行政機関がリードする取り組みにならざるを得ない。

### ⑤リードする主体の違い

流域圏に関する取り組みを現在、先導的にリードしている主体によても当然取組体制は異なる。収集した国外事例の殆どが行政主導で取り組みを行っているのに対し、我が国ではまだ行政主導の取り組みが少ないので実状であり、NPO団体が多く取り組みをリードしているものと考えられる。

## 3. 今后の流域圏アプローチに向けての考え方

前章で示した事例はどこも同様に、流域圏が抱える複層的な諸課題にいち早く気づき、行動を始めたのは市民である。このような市民が全国各地でNPOを設立し、行政、企業、専門家等をコーディネートし、多様な取り組みを展開することで種々の成果をあげている。今後も、このような健全な市民レベルの取り組みが、流域圏アプローチの展開に果たす役割は非常に大きいと考えられる。しかし、このような市民レベルの取り組みには、資金、人材、資材等が不足しており、十分な活動を展開するには限界がある。そのため、今後は流域圏アプローチの啓発や実践を担うNPOに対して、適切な支援（資金支援、人材育成、資材提供等）を行っていくことが重要である。

今後、より一層の流域圏アプローチを展開していく上で必要と考えられる施策は次のとおりである。

### (1) 流域圏アプローチのPR

流域圏が抱える複層的な課題の解決を図っていくためには、まず、流域住民や、関係行政機関、流域自治

体、企業等が流域圏を単位とした施策の必要性を認識し、相互の調整・連携を促していくことが必要である。そのためには、まず流域圏アプローチの必要性や有効性について広くPRしていくことが重要である。

### (2) 流域圏の実態に即した調整・連携のための体制

本検討から、各流域圏が抱える課題の内容や、その複層的な影響にも違いが見られた。また、そのような問題に対処するための調整・連携のための体制は様々であり、発展・進捗状況にも違いが見られた。このため、流域圏アプローチを国土全域で展開していくには、全国の流域圏が抱える課題と複層的な影響、対処のための体制づくりの現状を把握することが必要である。そして、その上で各流域圏の体制づくりを支援・育成していくことが肝要である。

### (3) 流域圏アプローチのための調整・連携事業

各地の流域圏が抱える課題間の複層的な影響について、マイナスの影響を緩和・低減し、プラスの影響を助長するように施策を転換していくことが必要である。このような施策を展開していくためには、国土保全・管理における種々の課題の複層性に着目した事業展開を図っていくことが肝要である。そのためには、各課題を所管する省庁の既存事業において複層的な影響を加味して修正を加えたり、省庁間の諸事業を組み合わせる、新たな「調整・連携事業」を創設することなども考えられる。

### (4) 流域圏レベルでの土地利用計画

先進事例を見ても、その取り組みの契機は、「流域・都市開発」に伴う各種弊害の顕在化であることが伺える。そのため、今まで自治体レベルで行われてきた都市計画や土地利用計画などを“流域圏”という単位で見直し、国土保全・管理に関しての各課題に対する「流域・都市開発」の影響を緩和・低減していくことが必要である。具体的には、流域圏単位で土地利用計画を策定し、必要な規制・誘導を図っていくことが考えられる。

### (5) 流域圏総合研究機関等の設置

先進的な事例を見ても、各地で流域圏アプローチを専門的な立場からサポートしている研究機関や、博物館、コンサルタント等が存在することが示され、適切な流域圏アプローチを促進させている。

このようなことから、「流域圏総合研究所」（仮称）等の設立を進めていくことが肝要である。

#### 4. おわりに

以上、流域圏アプローチをより一層すすめるために必要な考え方を示したが、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、より一層の流域圏アプローチが展開されることが必要である。

流域圏アプローチでは、リーダーシップを持った人材と運営のための資金が重要であり、また、各流域圏の実状を鑑み持続可能な体制を確立できるかが、成否を左右することになると思われる。.

#### ＜参考文献＞

- 1) 吉川勝秀：イギリスの「マージー川流域キャンペーン」について「河川」1997-7月号（日本河川協会）
- 2) 株式会社ニデア：マージー川流域キャンペーンとトラスト 市民と企業が参画・支援・実践活動をするイギリスの河川再生の取組（1995）
- 3) 英国マージー川流域交流フォーラム：パートナーシップで取り組む流域単位の<いい川>づくり追加資料（1997）
- 4) 柿澤宏昭：アメリカ合衆国における流域管理（I）—ワシントン州における流域管理を中心に—「水利科学」第43巻第1号（No.246, 1999）
- 5) 柿澤宏昭：アメリカ合衆国における流域管理（II）—ワシントン州における流域管理を中心に—「水利科学」第43巻第2号（No.247, 1999）
- 6) Neil S.Grigg：水資源マネジメントと水環境—原理・規制・事例研究—技報堂出版（2000）
- 7) 吉谷純一 土橋隆二郎 中島英夫：カルフォルニア州における流域管理と合意形成（II）「水利科学」第44巻第3号（No.254, 2000）
- 8) レスターA.スナー：水供給と環境再生とのバランス—CALFEDペイ・デルタ計画—「アメリカ水資源セミナー 講演論文集」水文・水資源学会（2000）
- 9) ルール水組合：J.F.TALEC:THE FRENCH EXPERIENCE IN RIVER BASIN MANAGEMENT
- 10) SHI Yubo : THE POLICY AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR RIVER BASIN MANAGEMENT IN CHINA
- 11) エリック・モスタート ニコレット・ブーマン：河川流域管理の実施—河川流域管理実施に関する勧告およびガイドライン—「河川」2000-6月号（日本河川協会）
- 12) 飯島博：湖と森と人を結ぶ霞ヶ浦アサザプロジェクト「みずとともに」No.431 1999年12月号（水資源開発公団、1999）
- 13) 鶴見川流域水委員会準備会：鶴見川流域水マスター・プラン策定に向けた提言書（2001）
- 14) 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）
- 15) 九頭竜川水系環境検討委員会：Dragon Project—自然と人が共生する望ましい水系環境実現へ向けて— 九頭竜川の自然と心の豊かなふれあいを求めて 9つの提言（1997）
- 16) ドラゴンリバー交流会：「水を創り、水を活かし、水と生きる」水は生命の源
- 17) 三重県資源課宮川流域総合調整室発行：宮川流域ルネッサンス ビジョン・基本計画～日本一の清流をめざして～ 概要版（1999）
- 18) 三重県資源課宮川流域総合調整室発行：宮川流域ルネッサンス [宮川流域ルネッサンス事業の概要]
- 19) 清流四万十川総合プラン21：高知県（1996）
- 20) 株式会社三菱総合研究所：流域圏の施策の総合化に向けた地域の取組に関する調査報告書（1999）
- 21) 財団法人リバーフロント整備センター：流域圏における施策の総合化に向けた各地域における調査・連携のための体制づくりに関する調査報告書（2000）
- 22) 財団法人リバーフロント整備センター：流域圏における施策の総合化に向けた体制整備についての事例調査報告書（2000）
- 23) 多数のホームページ