

流域圏に着目した国土の保全と管理の一方法

研究第二部 次長 田中 長光

1. はじめに

平成11年から12年度にかけて国土庁計画調整局からのご依頼で、現行の全国総合開発計画における「流域圏に着目した国土の保全と管理」の施策の総合化に関する調査に携わる機会を得た。平成10年に策定された全総「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に規制、水環境や土地利用及び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。

調査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国内外の事例について資料を収集し課題を抽出整理した。次いでこれらの結果をもとに、「流域圏」の推進に必要な組織、制度として、流域圏における課題を調整し解決策を見出す為の総合研究所、施設を実行する活動センター、資金を支援する基金とそれらを運営する人材の必要があるとの提案を行った。以下にその概要を報告する。

2. 「流域圏」による取り組みの必要性

2-1 流域圏とは

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。

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

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

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

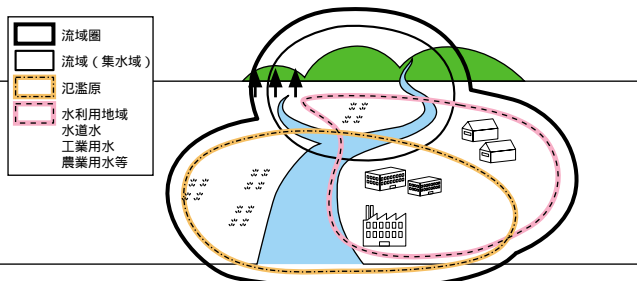


図-1 「21世紀の国土のグランドデザイン」における流域圏の概念図

2-2 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中で産業経済の進展、生活水準の向上を達成した。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）にみられたような、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、次世代に対して現世代が行うべき責務であると考えられる。

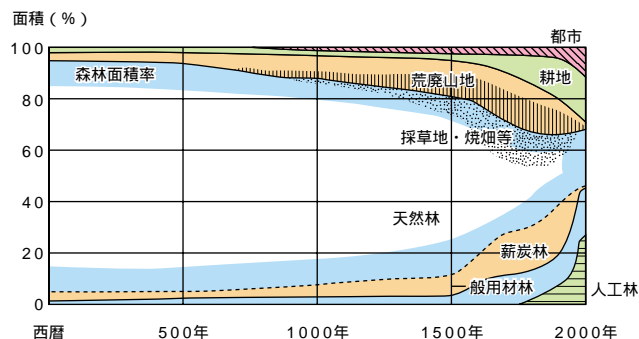


図-2 わが国の森林利用及びその他の土地利用の変遷

2-3 流域圏における諸問題

政府各機関の発行する白書等から国土管理に関する課題を整理すると、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。

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

2 - 4 流域圏における施策の総合化

2 - 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「森林管理の不足」に関連することは当然のこととして、「水域及び地下水の水質汚濁」の課題や「不安定な水資源と渇水被害の増大」、「通常時の河川流域の減少、湧水の枯渇」、「水害被害ポテンシャルの増大」、「生態系の変化」、「土砂に関する諸問題の顕在化」にも関連が深いことから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単位での取組が必要であることの認識を促す

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にくく、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係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、連携して柔軟に取り組んでいくことが必要であると考えられる。

3 . 有識者ヒアリング及び事例調査

3 - 1 有識者ヒアリング

流域圏における取組について関連する諸分野の17名の有識者へのヒアリングならびに講演をもとに、流域圏における取組の意義、連携の効果、問題点を整理した。

3 - 2 事例調査

国内各地で盛んになってきた流域を単位とした上下流交流や流域連携の取組を行っている事例を把握し活動の中心となっている21団体24人の方々の参加を求めて懇談会を実施してヒアリングならびに討議を行った。これらを通じて流域圏における取組の必要性、テーマ、調整・連携上の問題・課題について整理した。

さらに国外事例について、文献やHPへのアクセスによ

協働連携体制(鶴見川流域ネットワーク(TRネット))

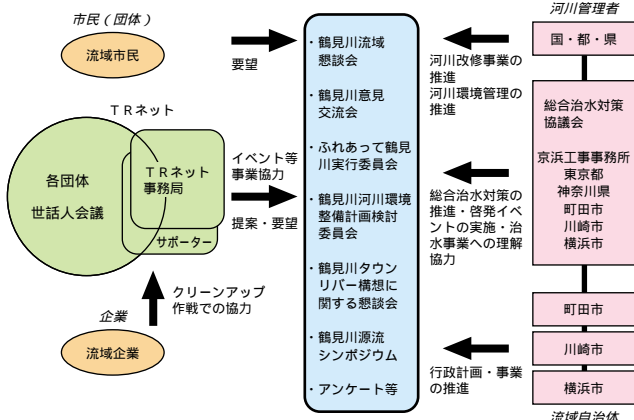


図 - 3 鶴見川流域ネットワーク体制図

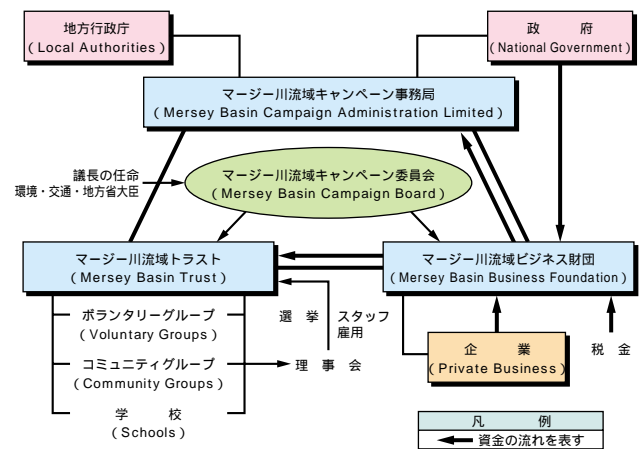


図 - 4 マージー川流域キャンペーンの組織図

って情報を得て、取組状況、仕組、課題等について整理した。

代表的な事例として、鶴見川流域ネットワーク及びイギリスのマージー流域キャンペーンの体制図、組織図を示す。

4. 流域圏における調整連携のための体制等の提案

これまでの調整結果を整理し、流域圏がかかえている問題課題点とその対処の方向性ならびに対処の体制について連関図に取りまとめた。

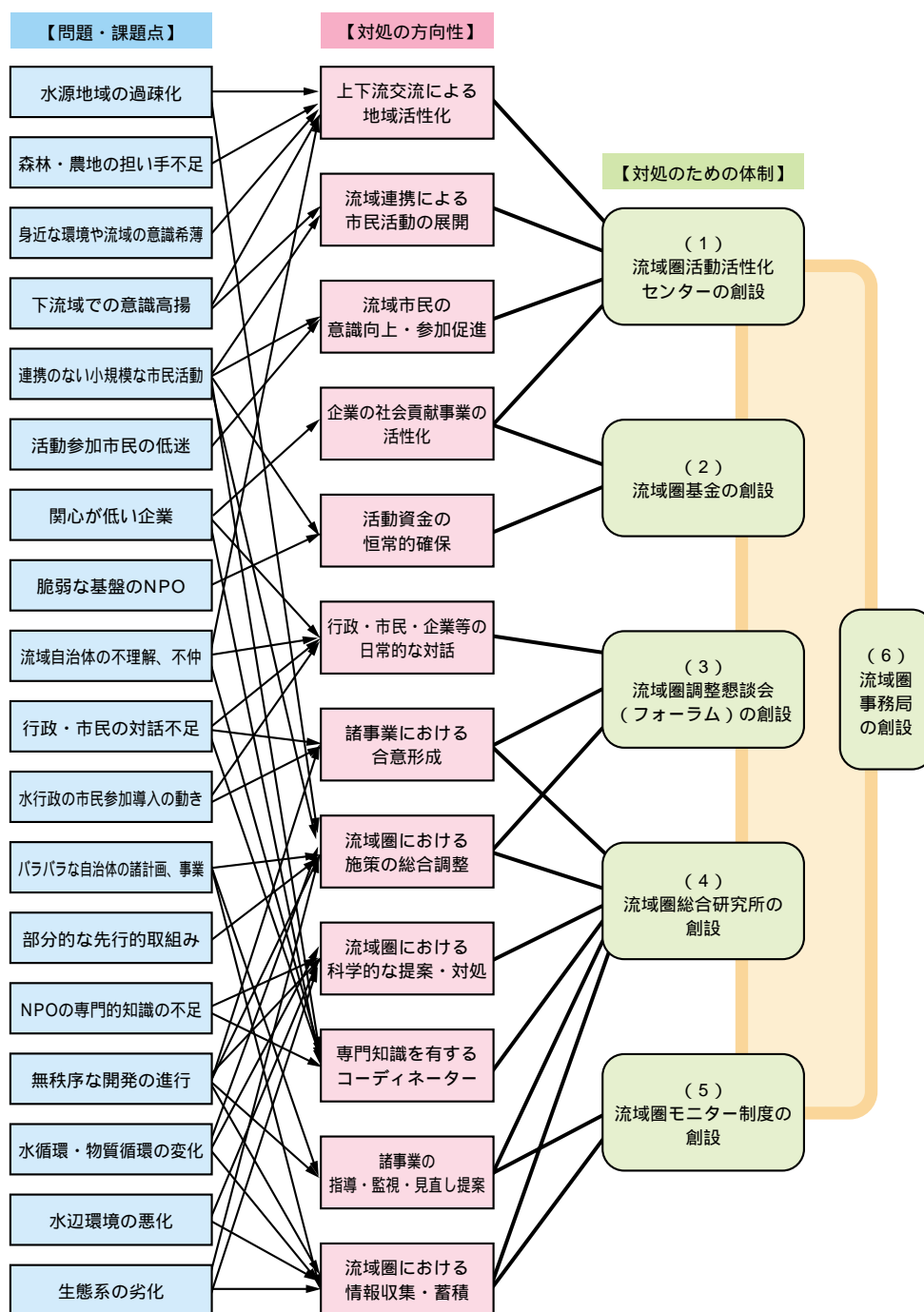


図 - 5 課題と対処の方向性と体制

提案した今後必要と考えられる体制のそれぞれの内容は次の通り。

体制（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。

体制（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、企業からの助成金の受け入れ窓口、企業、団体、個人からの資金徴収の開拓、取組に対する適正な資金分配などの機能を担う。

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。

体制（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、対話との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。

体制（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、企業等からの中立の第3者機関として創設し、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・啓発活動への助言・指導などを行う。

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。

体制（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。

具体的には旧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。

体制（６）流域圏事務局の創設

様々な取組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。

5. おわりに

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。

各流域圏の実情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。

体制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体制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。

いず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。