

# 流域圏の形成と地域活性化

内閣官房 地域活性化統合事務局 参事官 高村義晴

## 1. はじめに

流域圏とは、河川の流域および関連する水利用地域や氾濫源で示される一定の範囲をいう。分水界に囲まれた集水域をいう自然地理学的な概念である。その国土政策上の意味を、五全総（第五次全国総合開発計画、1998年）は、「水質保全、治山・治水対策、土砂管理や、森林、農用地等の管理などの、地域が共有する問題について、地域が共同して取り組む際の枠組みとして形成される圏域」と位置づけた。より国土の維持管理としての色合いが濃くなり、三全総が抱いていた開発や経済発展といった色彩はもはや後退する。

この考え方は、全総に代わって平成20年（2008）に策定された国土形成計画にも受け継がれ、さらに同計画では、「自然と経済社会活動が調和する流域圏を将来に継承する」と描く。

しかしながら交通手段が舟運ではなく、道路や鉄道に大きく依存する今日、経済社会活動の舞台として認識される生活圈や経済圏と、流域圏とはかけ離れてくることが多い。いきおい流域というものに対する意識が薄れていく。このことが、関係する行政機関や住民、関係の企業等が連携して、流域圏というものを保全しようとするとき、微妙な影を落とす。

しかも中山間地域や農山村地域の疲弊、森林や農用地の荒廃など、いまや流域圏は大きく変貌しつつある。何百年もの間、脈々と引き継がれてきた集落が、この21世紀のいまという一瞬のなかで、時代に埋没し消えていきかねないのだ。まさに地域活性化が最大の地域課題となる。しかしながら、こうした地域活性化の取組みが、予定調和的に流域圏形成に好影響を与えるかと問われれば、一抹の不安もある。資本主義経済というものは、特に縮小段階においては、個々の自由な経済活動が、予定調和的に全体の秩序をもたらすというものではなかった。

このような認識をもち、20世紀の地域開発に対する反省を踏まえ、地域活性化を進めていかないかぎり、流域圏の足もとが侵食されかねないのだ。本論では、目指すべき流域圏形成に資する地域活性化の萌芽を浮き彫りにするとともに、流域圏の形成と調和する地域活性化の考え方を明らかにしたい。

## 2. 流域圏形成に資する地域活性化の動き

いまだ時代の流れを引き寄せるだけの力強さはないながらも、地域を元気にしようとする、多様な地域活性化の萌芽が、都市、農山漁村、条件の厳しい集落を問わず、確実に広がる。取り組まれるテーマは、地域の実情や可能性により様々であるが、そのなかから、流域圏の形成というものを予感する動きも芽生えてきている。

### 2. 1 地方の元気再生事業

平成20年度、21年度の二年間にわたり、内閣官房地域活性化統合事務局では、あくまでも地域の自由な意思と創意工夫にもとづき、地域が地域を元気にするための取組みに対し、その立ち上がり段階を支援する事業を展開した。「地方の元気再生事業（以下、『元気事業』という。）」と名づけ、テーマや主体、応募額に細々とした縛りを設けず、全額を国費で助成するものであった。実際の助成にあたっては、民間有識者からなるチームにおいて、応募のなかから公正・中立に優れた企画が選定された。

こうした枠組みからすれば、その応募結果には、地域活性化というものに対する、明確な意志に裏打ちされた地域の取組みの動きや姿勢が、ひずみなく表れやすい。また、その採択という選定結果には、具体性や実現可能性、創意工夫といった程度が映し出される。そう考えてよかろう。

表-1、表-2は、応募の状況と選定結果を、地域の類型別や応募主体別に整理したものである。これらからすれば、まず地域別としては、都市より、むしろ農山漁村や条件不利の集落が、がんばろうとしている姿が見えてくる。すでに7割余の人間が都市に居住することを思えば、随分に取り組み意向が高い。しかも、応募に対する選定結果（採択）の割合を見れば、その企画も中身がしっかりとしていたことが窺える。このことは、都市に比べ、いかにしても条件が厳しい中山間地域や農山村が、いまや健闘せざるを得ない状況に追い詰められている、とみることもできよう。

次に応募主体別では、すでにNPO等の民間が、約半分の応募を占め、地方公共団体は、約18%にとどまる。官民が協議会をつくり連携するものが約36%であり、もはや、地域活性化の世界では、行政単独で取り組むということが少数派となる。このよ

うな応募に対し、選定された結果でも、官民の連携方式の方が圧倒的に出来がよい。このことからして、今後の地域活性化は、もはや自治体だけががんばるといふことにはなりにくい。そして、予想以上にNPO等の民間が、主要な担い手としての地位を確かなものにしつつある、ということであろう。

これに伴い、地域活性化における自治体の役割も、全体をプロデュースしたり、地域の民間や団体と組んだりするなかで、行政としての強みや使命を果たしていくことが、求められる。

表-1 地域類型別の応募・選定の状況

地 域	応募件数	選定件数
都 市	1009件(54%)	130件(42%)
農山漁村	709件(38%)	138件(43%)
基礎的条件の厳しい集落	164件(9%)	43件(14%)

%は四捨五入

表-2 応募主体別の応募・選定の状況

地 域	応募件数	選定件数
NPO等の民間法人	881件(47%)	108件(35%)
官民連携協議会	670件(36%)	166件(53%)
地方公共団体	331件(18%)	37件(12%)

%は四捨五入

## 2. 2 流域圏を意識した取組み

水源となる中山間地域が疲弊するなか、その地域の活性化自体が流域圏の形成に好影響を与えることは疑いがない。しかしここで着目したいのは、元氣事業のうち、流域圏というものを意識し、先人たちが営々と築き上げてきた、流域という繋がりや一体感を、地域活性化に活かそうとする取組みである。それらは、次の五つに集約される。そこには「自然と経済社会活動が調和する流域圏の形成」の先導役としての可能性が秘められる。

もはや地域活性化は、他に普遍的なモデルがあり、それになら倣えば叶うというものではない。近代から現代にかけ、闊歩してきた外発的発展方式が破綻しつつあるのだ。地域の固有の資源や、土地に溶け込む歴史や文化、精神風土や美意識を材料に、創意工夫や知恵を混ぜ合わせ、地域の力を結集していかなければ、いかんともしがたいのだ。

### (1) 中山間地域等と都市との新たな連携や交流

中山間地域や農山村と都市との連携や交流の取組みは、かつてもあった。リゾート開発やゴルフ場開

発などは、その例である。しかし現在取り組まれている連携等は、農家民泊に代表されるように、それらとは明らかに様相を異にする。従来は、普遍的な論理を好む「都市の思想」に追従や迎合するところがあったが、現在は、そこでの暮らし、生き方、精神性や自然を、そのままの魅力で誇る。あくまでも、「ローカルの思想」を優先させようとする。地域の潜在可能性を花開かせるには、この「ローカルな思想」が欠かせない。

奈良県東吉野村では、吉野林業を再生するため、環境に力を入れる大阪の堺と連携し、都市住民に向け、「山のエコ学校」を開校する。そこで林業の体験学習、林業資源の商品化、森林維持などを総合的に企画し実施していく。宮城県加美地域でも、同じようにして仙台圏住民に向け「やくらい百姓塾」を開校し、塾生と共同で作物栽培、新作物の開発、加工品を百姓塾ブランドにしようとする。目指すは、農業の活性化である。長野県木島平村では、「農村文化・環境再生塾」をつくり、人材育成、都市農村交流の装置づくりを行う。山梨県の小菅でも、多様な源流プラットフォームを設立するとともに、流域の市民や源流大学等と連携し、地域産業を振興しようとする。

岐阜県郡上では、長良川源流の森と川の恵みを生かし「棚田の体験型農園による都市住民との交流」や「地元産材によるコテージハウス事業」を確立するとともに、事業を担う人材育成を進める。また、都市部と中山間地域をもつ、山口県岩国や山形県鶴岡では、それぞれ、中山間地域での生産と都市での消費者をつなぐ、地産地消の新たなシステムづくりを進める。

### (2) 都市住民を狙いとする二地域居住や定住の促進

都市と農山漁村の二地域に居住する二地域居住や、農山漁村への移住を希望する都市住民が確実に増えてきている。平成19年に国土交通省国土計画局が行った調査でも実に4割の人が、願っているとの報告もある。現在の都市社会の何かに厭(あ)いてきていることの裏返しであろう。現在までのところ、希望が大きく顕在化するまでには至っていないが、流域内の都市住民が、土地の記憶として繋がる中流や上流を二地域居住や定住の場とすることは、流域圏の形成に大きな可能性を秘める。

愛知県の東栄町は、名古屋と連携し、食と農を結ぶ体験講座、農地管理ボランティアを編成し、都市住民を誘い込む。そこには、山村の体験交流から、ボランティア参加、そして定住にまでもっていくという戦略がある。そのために山村のNPO、農家、そして都市のNPOからなる、新たな事業主体の設

立を予定する。水源地域である京都の綾部では、都市との交流イベントや田舎暮らしの体験ツアー等を催し、関西圏の「綾部ファン」を増やし、定住のための生活サポート体制を充実する。訪問、一時的滞在、半定住、定住と段階を追うにしても、まずはファンになってもらうことが大事である。和歌山県の古座川町では、古座川材の間伐材やチップ等を活用する有機農産物の生産を目指すとともに、里親・定住のコンシェルジュを養成し、新たな定住者の誘致を図る。熊本県天草では、農村起業を目指す若者を地域外から広く募集し、アグリビジネスの起業塾を設け、新たな地域産業の創出を目指す。そのための居住地の確保や暮らしの支援体制にも取り組む。栃木県的那須烏山では、那珂川流域の里山資源などを活用し商品開発とあわせ、廃校等を活用した二地域居住や短期滞在等に取り組む。

### (3) 流域内連携・交流による新たな魅力や経済づくり

流域内で関係の自治体が情報交流を行う仕組みはこれまでもあった。けれど、ここにきてでてきた新たな動きは、お互いの特性や資源を組み合わせることで、より付加価値の高いものを創りだし、そこに新たな生業や経済を循環させようとする。

まず、最上川流域では、山形県の最上から庄内にかけての、森から里、海までの各地域が連携し、森・里・川・海までの多彩な体験ツアープログラム、地域産品の開発や品評会など、地域資源を組み合わせる戦略を進める。木曾川流域では、流域内の交流を活発化させるため、インターネット放送局「流域コミュニケーション放送局」を開設。インターネットで意見や情報交換を行う「流域塾」を通して流域の課題を共有するとともに、上流農山村の物産展である「流域メッセ」を開催し同放送局を通して販売促進を図る。江戸川流域では、群馬県みなかみ町から茨城、千葉、そして東京まで、各地域の特産品の「交流市」の定例化、流域の自転車道での全線川下り、カヌー体験などによる環境意識の醸成を通し、流域内の連携交流のモデルづくりを目指す。利根川では、茨城県は取手から、千葉の銚子までの間、舟運を復活させ、これに併せリレーイベントや観光・農林漁業の振興を図る。

### (4) 流域環境の再生等と地域の自立の一体化

流域圏としての防災性や保全性の改善と、地域経済の活性化の両立を流域全体として目指そうとする動きも見られる。滋賀県の野州では、家棟川流域と琵琶湖を一体的に捉え、山・河・湖といった連続する自然を見つめなおし、船頭さんによる昔の水辺環

境のガイドを行う「エコ遊覧」に取り組むとともに、湖魚が産卵・育成できる水田環境を取り戻すことで、「魚のゆりかご水田米」として米のブランド化を進める。また里山を市民参加で植樹や間伐し、里山散策ができる山道を整備する。筑後川流域では、流域の住民が環境意識や防災意識を高める市民公開講座等を通し、活動に参加する人材を育成する。併せて流域に埋もれた魅力資源を掘り起こし、それらを活かしたツーリズムを生み出すことで、地域の自立を目指すとする。

### (5) 地球温暖化対策による中山間地域と都市との共生

中山間地域が特定の都市との間で、「交流」や「省CO<sub>2</sub>事業」を展開し、互いに相利的な共生関係をつくりだそうとする動きがでてきている。行政が公的資金を用いて行うのではなく、経済のなかで回そうとする点に新たな特徴がある。浅間山麓の長野県小諸は、東京駅周辺地域の千代田区との間で、たとえば「CO<sub>2</sub>削減貢献型ふるさと納税」「大丸有エコポイントによる訪問」「丸の内・地球環境の森づくり」といった環境の取組みや、「浅間山麓地域への訪問促進」「地域ブランドづくり」「本陣主屋利活用」といった交流事業を進めようとする。地球温暖化対策については、すでに横浜市が山梨県の道志村との間でも、カーボンオフセットの仕組みやバイオ燃料としての活用を通して、水源涵養林の間伐などを行う方法を検討し始めている。

特定の都市ではなく、広く都市住民の環境意識の高まりに着目し、もう少し広がりをもつ取組みもある。長野県の飯田などでは、木材産業に環境という付加価値をつけ、地域材を売り出す。滋賀県の湖東地域では、地域に引き継がれる技術を活かし人材を育成するとともに、間伐材などを活用し、地域ブランド「kikito」をつくりだす。広島県の府中などでも同じように地域ブランドに取り組む。都市住民が源流などの木材製品を使うことで、環境に貢献しているとの満足感をブランドの成分にまで高めようとする。

地球環境問題に対する国民的な関心が高まるなか、環境の排出権取引や環境貢献を通して水源地域と下流の都市との間で、新たな共生関係づくりが進むことが期待される。

## 3. 流域圏形成と調和する地域活性化のあり方

自然に対する国民の意識の高まりのなかで、河川や水というものにも関心が集まる。水というものを山から海まで含めて考えるべきである。自然の生態系も流域という単位のなかで、捉える必要がある。

気象の凶暴化や異常洪水、異常渇水に備えるためにも、そうすべきだ。水の循環を含め、流域を基本に、地域の活性化や地域づくりを考えるべきことはいうまでもない。すでに国土管理の基本となる流域圏形成を予感させる五つの方向性を明らかにした。今後の地域活性化にあたっては、これらの方向性を流域圏の形と気持ちに仕上げて行く必要がある。それら五つごとに分かりやすいモデルを明らかにし、そのような地域活性化の取組みを強力に広めていくべきである。国土管理ということからすれば、国も無関心でいてはならない。

また併せて、20世紀型の地域開発や地域振興が、効能を失い副作用をもたらすことが、明らかとなるなかで、これまでの反省を踏まえた、地域活性化のあり方を追求しなければならない。紙幅の関係上、詳細は割愛するが、その要所は「地域の内発的成長」であり、「ローカルな思想」に集約される。これから必要とされる地域活性化とは、単に一時期、来訪者が増えることでも、地域の投資が生じることでもない。地域の潜在可能性を花開かせ、次の世代にしっかりと誇りをもって、地域を引き渡していく。地域の溶け込む、先人たちの願いや想いを受け継ぎ、そこに自分らの想いを溶かし込み、次の世代に引き継いでいく、営みが持続して繰り返されることである。そして、この美しい国土が保たれていくことである。

これまでの議論を踏まえ、国土管理という現代の私たちに与えられた使命と調和する、地域活性化のあり方を「七つの原則」として描き出す。

- 一 地域の自律志向性による地域の多様な主体の参加（地域の自立性と多様な主体の参加）
- 二 地域の文化や生態系、自然さらにはあらゆる地域の資源を生かし、創意工夫や創造性により、地域の潜在可能性を追求（地域資源の活用と創造性）
- 三 安全安心な暮らし、住みやすい環境、信頼と絆の地域社会、新たな豊かさなど、地域の総意による地域づくりビジョンの実現を追求（総合的な理念・目的と地域のビジョン）
- 四 自然環境や生態系との一体性（環境との一体性）
- 五 世代から世代へと引き継がれる継続性をもった営み（持続性）
- 六 地域で生み出される付加価値が、あらゆる段階で地域に帰属し、その果実が地域にもたらされる循環型の地域経済（地域経済の循環性）
- 七 地域住民や地域の連帯と人間的な成長（連帯と成長性）

内発的成長により実現する地域の姿とは、地域の生業を確保し、生活の安全や安心を確保するとともに、地域意識や地域に対する誇りを高め、住民個々が地域社会を構成する一員として他者と連携しつつ、人間的に成長していくことにつながるものでなければならない。

そしてこのような七つの原則が貫かれた先に、多様な地域性、多様な発展形態、多様な人間群像を<sup>ことば</sup> 寿ぐ多元的な価値論が見えてくる。しっかりと次の世代に、この国土を引き継げるのである。そしてこれこそが、国土管理の思想に調和するのである。

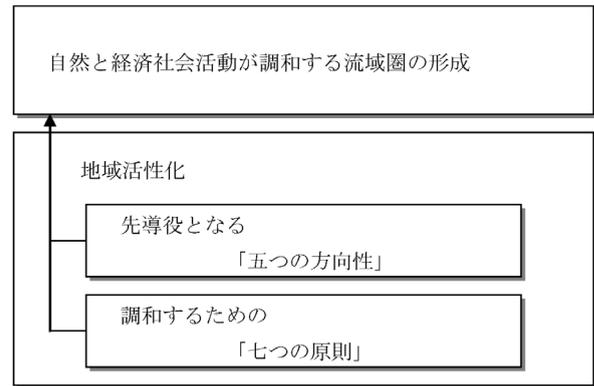


図-1 流域圏の形成と地域活性化

#### 4. おわりに

山形県では、一時期、最上川を世界遺産にしようとの取組みがなされたことがあった。山形県という県土は、最上川の水系によっておおよそその領域が形づくられるといってもよい。最上川はまさに母なる川であった。かつて、ライシャワー博士が「もうひとつの日本」と賞賛した県土や精神文化は、この川に抱かれて築き上げられてきた。このことは、最上川にかぎらず、この国の国土そのものが多少の違いはあれ、そうだったといってもよい。

近代から現代にかけてつくりあげられた、普遍を求める近代思想が、このような精神性を阻害してきたことは否めない。いみじくも国土形成計画が謳うように、改めて「自然と経済社会活動が調和する流域圏を将来に継承」できることを願ってやまない。そのための力強い牽引力となるのが「五つの方向性」に他ならない。また地域活性化が流域圏と調和するためには、これまでの外発的発展論から解き放たれ、地域に根ざした「ローカルな思想」にもとづく取組みが求められる。それが、具体には「七つの原則」であった。これらこそが流域圏を基本とする国土管理と調和する地域活性化の方向性であると訴えたい。美しい国土を次の世代に引き継ぐためにも、これらの急所が外されたり見忘れられたりすることがあってはならない。