

# 河川流域の利用と管理における住民関与の研究 — 2つの事例を通して —

A Study on the Participation of Local Inhabitants in the Utilization and Management of Rivers and Basins — A case study of Two sites —

沖田 ちづる Chiduru OKITA

## 第1章 序論

- 1.1 背景
- 1.2 課題指摘
- 1.3 本研究の目的
- 1.4 事例研究の選定と方法

## 第2章 事例研究1

— 大都市圏神奈川県酒匂川流域 —

- 2.1 研究対象流域の概要
- 2.2 行政主導組織の活動特性
  - 2.2.1 酒匂川水系保全協議会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
  - 2.2.2 酒匂川流域の交流ネットワーク会議
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
- 2.3 住民主導組織の活動特性
  - 2.3.1 酒匂川流域の水源を守る地域連絡協議会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
  - 2.3.2 酒匂川水系のメダカと生息地を守る会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
  - 2.3.3 開成町ホテルの里づくり研究会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
- 2.4 酒匂川流域管理の現状の全体像と類型化

## 第3章 事例研究2

— 地方圏福井県の九頭竜川流域 —

- 3.1 研究対象流域の概要
- 3.2 住民主導組織の活動特性
  - 3.2.1 NPO法人ドラゴンリバー交流会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
  - 3.2.2 日野川流域交流会
    - a) 発足経緯
    - b) 構成メンバー
    - c) 活動内容
    - d) 活動を取り巻く関係者の構図
- 3.3 九頭竜川流域管理の現状の全体像と類型化

## 第4章 比較検討

- 4.1 流域管理の現状
  - 4.1.1 酒匂川流域の特徴
    - a) 類型化した流域管理の検証  
— 個別並立型組織 —
    - b) 住民関与の川づくりと河川管理者の対応
    - c) 自然環境に関する住民意識
  - 4.1.2 九頭竜川流域の特徴
    - a) 類型化した流域管理の検証  
— 複合一体型組織 —
    - b) 住民関与の川づくりと河川管理者の対応
    - c) 自然環境に関する住民意識
- 4.2 流域管理の成立要因分析
  - 4.2.1 酒匂川流域の経年的な流域利用の変遷
    - a) 戦後の治水事業状況（1950年代以降）
    - b) ダム建設と地域住民の動向  
— 神奈川県三保ダム建設（1960～1970年代） —
    - c) 市街地化と保全活動の変遷
  - 4.2.2 九頭竜川流域の経年的な流域利用の変遷
    - a) 戦後の治水事業状況（1950年代以降）
    - b) ダム建設計画をめぐる建設省（現国土交通

- 省) と農林水産省の対立
  - c) ダム建設と地域住民の動向
    - 福井県足羽川ダム建設 (1960年代以降) —
  - d) 住民活動の違いを生み出す住民意識の特徴
- 第5章 結論
- 5.1 2つの類型と成立要因分析に基づいた提言
- 5.1.1 事例研究1
  - 個別並立型組織の提言—
- 5.1.2 事例研究2
  - 複合一体型組織の提言—
- 5.1.3 総合議論
- 5.2 今後の課題

河川の利用と管理は、従来は治水と利水を目的として行政の河川管理者が主体となって行ってきたが、最近では流域の良好な自然環境と景観に焦点が向けられ、河川管理者だけではなく地域住民も積極的に参加するようになってきた。本論文では、河川流域の利用と管理における住民関与に着目し、日本の河川流域で展開されている流域管理の事例を通して、流域管理の現状、官民協働と住民関与の実態、それらの流域の成立要因を解明し、改善の提言を行うことを目的とする。

流域管理の具体策を考察していく上で、種類の異なる流域管理の相違を検証し、得られている成果と果たされていない問題点を見極め、そこから主要な要素を引き出して総合化することが重要である。

第1章では、河川行政と住民参加に至るまでの経緯を辿り、比較検討を行うにあたっての事例研究の選定について言及した。研究対象流域は、保全事業の変遷が明確であり、積極的に環境保全活動が展開されている流域を対象とする。そのなかでも、大きな差異があると思われる都市圏と地方圏とに事例研究対象を設定し、事例研究1では、大都市圏に立地する流域として、市街地が集積しており、経済が発展している神奈川県酒匂川流域を取り上げる。酒匂川とはかつては暴れ川であったが、最近では環境保全に視点を置いた活動が活発に進められている。また高度成長期以降、工場進出が盛んな川であり、保全活動に多数の企業が加入しているという特徴を持っている。事例研究2では、地方圏で、農山村が広がり過疎化のため人口増加が少ない福井県嶺北地方の九頭竜川流域を研究対象流域とする。その支流域の積極的な

活動については、日野川を対象とする。地域を上げて環境保全活動が積極的に進められている九頭竜川流域は広大な流域であり、下流域は都市化され、上～中流域は農山村となっている。支流足羽川上流域において、足羽川ダム建設計画が進行中であるのが特徴の1つである。

河川流域管理は、いくつかの主体が機能しており、各主体の関連性を詳細にするため、第2章～第3章では、流域環境保全を取り巻く関係者の構図を通して、発足に至る経緯や活動内容など官主導組織と住民主導組織における活動特性をまとめ、行政と地域住民の防災と自然環境の捉え方、行政と住民間の交流の実態に基づき、官民協働による流域管理の具体性を追求していくことにした。

事例研究1 (第2章) の酒匂川流域では、酒匂川の水質保全を目的とする「酒匂川水系保全協議会」、交通基盤の調整・地域の活性化を図る「酒匂川流域の交流ネットワーク会議」、水源と水質保全を目的とする「酒匂川流域の水源を守る地域連絡協議会」、神奈川県内最後のメダカと生息地保全を目指す「酒匂川水系のメダカと生息地を守る会」、ホテルの棲める場所の復元に取り組む「開成町ホテルの里づくり研究会」という主に5つの組織が活動しており、活動特性は、行政主導組織と住民主導組織が共に展開し、両団体に加盟する住民主導組織と単独で活動する住民主導組織などがあげられる。

事例研究2 (第3章) の九頭竜川流域では、代表的な住民主導組織である「NPO法人ドラゴンリバー交流会」は多様な主体と関わっており、日野川支流では、住民主導組織「日野川流域交流会」が展開しており、「川の駅」という多くの団体が加入している。

第4章では、流域管理の特性をそれぞれ類型化して検証を行い、住民関与の川づくりと河川管理者の対応、自然環境に対する住民意識といった流域管理の現状における比較を試みた。さらに戦後の治水事業状況、ダム建設と地域住民の動向、地域変化と保全活動などの経年的な流域利用の変遷を含む流域管理の成立要因分析を行った。流域管理の現状は2つの流域の間で対照的で、目的を異にする複数の組織が並立して連携がとれていないものと、さまざまな組織の連携を図る単体の広域的な組織が機能しているものと、それぞれ典型例として類型化された。

酒匂川流域管理は、個別並立型組織として類型化され、各組織が孤立し、都市計画・水環境保全・自然保護を主目的とする組織がそれぞれ機能しており、住民主導組織と行政主導組織の関わりは、整備計画に対して情報を共有し、意見を出し合うという点で連携不足である。よって、河川の維持管理は河川管理者が単独で行っており、全体的な連携は図れておらず、流域管理は未整備となっていることがわかった。住民の要望は、河川敷の利用方法の見直しや箱庭的な親水環境を付け加えるようなものが多く、治水に対する内容は少ない。住民の要望に対する河川管理者の対応は、今後の参考とするといった曖昧な返答が多く実施に反映されていない。

九頭竜川流域管理は、複合・一体型組織として類型化され、河川管理者と地域住民が議論できる場である住民主導組織が展開しており、流域管理が整備されている。いくつかの組織が相互に働き、全体的に1つのまとまりとなっている。河川管理者と住民間の意見交換が可能のため、環境と治水の両立を含め、住民の河川流域管理に対する意識が高くなるとともに、住民の要望が行政の計画に反映されやすくなるなど、住民関与の川づくりのレベルが高くなっている。九頭竜川流域委員会（河川行政・流域住民代表・学識者で構成）との連携は、計画案を見直し河川整備を進めていくという点で連携不足である。さらに流域内の他の住民主導組織との連携は、住民提案による川づくりや川遊びといった環境教育の取り組みなどで連携が不足していることがわかった。

第5章では、結論として、2つの類型と成立要因分析に基づき、両者の流域管理のあり方について考察し、さらに他流域への提言を試みた。

酒匂川流域では、戦後から官主導の近代的な治水工事が進み、流域周辺の土地利用形態の変遷を辿ると、治水工事施行率の上昇に伴って1960年代から工業用地と住宅用地の新規開発が急増した。工業排水による水質悪化が深刻化すると、公害が強く意識された時代背景もあって、工業側が率先して流域の水質改善への取り組みを進めた。さらに1990年代以降の環境意識の高揚に伴って、環境改善型の住民活動が散発的に発生した。これは、既に治水工事の終了していた流域の新興都市部に移住してきた住民ゆえの特徴を示していると考えられる。一方、官の役割はダム建設や河川改修な

どといった治水工事の施工率の上昇と共に当然弱まっていく。これらの経緯が、異種組織の並立とそれらの連携不足につながったと考えられる。

酒匂川流域管理の困難な点は、行政間の連携不足であり、特に流域環境の保全を検討するにあたって重要である「酒匂川水系保全協議会」では、組織内での議論が円滑に行われていない状況となっている。本来、協議会を進めていく上での理想形とは、流域内の全ての部局によって合意形成が図られることであるが、実際は県庁内での調整も不十分であり、上下流の両県は、単独で都市計画および河川管理が進められている。酒匂川流域の代表的な組織である当会は、1960年代の市街地発展に伴い、水質保全を目的とし、地元の農業・漁業者らが中心となって設立された住民主導組織であったが、行政の要素が加わり、行政主導組織へと変貌を遂げてしまったことから、流域内の自然保護を主目的とする住民主導組織との交流を深めていくことができず、現在でも地域住民との間に温度差が生じているという難点があげられる。

事例研究1の成立要因分析結果を踏まえ、個別並立型組織における提言について述べると、複数の組織が個別に孤立しているような状態であるため、必要性のある組織を結合していくことが望ましく、行政主導組織と住民主導組織の強化を図ることが必要である。行政主導組織については、酒匂川流域の代表的な組織「酒匂川水系保全協議会」の見直しを調整していくことが先決である。河川管理者も参入し、他の行政主導組織「酒匂川流域の交流ネットワーク会議」との連携を深めていくことが必要であり、それは、酒匂川流域住民による意識調査でも要望として投げかけられている。

河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織が形成されていない酒匂川流域のような河川流域の場合は、住民主導組織の連携を図ることは難しく、接点のない住民主導組織を連携するためには時間を要する。改善策として、流域内の各住民主導組織が情報を共有するための意見交換の場に参加し、そこで議論することが望ましい。維持管理を含めた河川流域の諸問題に対応するため、流域委員会で検討していくことが必要であり、元々個別に展開してきた住民主導組織が合同で活動することは困難であるため、議論の場でお互いの意見を聞くことが河川流域の発展につながるのではないかと考えられる。さらに、流域内で自然保護や環境教

育をテーマとした意見交換会（シンポジウムやフォーラムなど）を開催し、共通意識である自然環境保全の取り組みを報告することによって、各々の活動内容に活かせるのではないかと期待できる。最近では、河川空間利用の見直しが求められ、河川とは地域の身近な自然空間であり、自然環境を活かした川遊びの場やレクリエーションとしても活用されている。特に酒匂川流域のような都市河川の流域では、直接川に入る川遊びが乏しいことから、実際に行う機会を設け、環境教育を具体化して柔軟性のある住民主導組織を目指し、河川管理者に指導者育成の実態を把握してもらうことが必要である。

流域管理を進めていく上では、意見交換の場を設置していくことが重要であり、1つは流域委員会、2つは河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織を形成することが求められる。さらに流域自治体・農林漁協者・企業・学識者・地域社会（住民・学校・地域）といった多くの主体が参入していくことにより、一体化した活動が展開される。流域委員会とは、河川整備計画について協議を行い、流域住民の意見を聞くための会合であり、河川管理者の情報公開と住民意見導入が得られる機関である。酒匂川流域委員会を設置する上では、河川管理者・酒匂川流域内にて活動している行政主導組織と住民主導組織・学識者で構成し、酒匂川流域管理における整備メニューを整理して、定期的に開催すべきである。

効果的な流域管理を実現するにあたっては、河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織を形成することが重要視される。しかし、事例研究1のように、従来から河川管理者が単独で河川の維持管理を行ってきた流域では、広域的な住民主導組織を立ち上げることは長期的な時間を要し、困難である可能性が考えられるため、迅速な手段として、まずは流域内で活動する住民主導組織が積極的に参入し、住民ベースの要素が強い流域委員会を設置することが望ましいであろう。開催頻度としては、年に2回（夏・冬）開催を目標とする。各々は特徴的な組織を持つ働きがあり、全てが連携した場合、流域内の詳細な課題を提案することが可能であり、そのような流域管理が整備されれば、より具体化した住民関与が期待されると考えられる。

九頭竜川流域では、ダム建設計画をめぐる建設

省（現国土交通省）と農林水産省との齟齬という官官対立から住民の行政不信が生まれたことと、ダム建設による水没上流地域とダムによる治水利益のある下流地域との間の民対立によって、治水と建設優先の時代である1960年代から環境の時代である1990年代にまで流域の治水工事進行が長期化した。この間に、関係者間の衝突の緩和が目指されるようになり、官民による広い意志疎通の場が設けられた。これにより、広域的な連携が図られるようになった。

事例研究2の成立要因分析結果を踏まえ、複合一体型組織における提言を述べると、九頭竜川流域管理では、河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織が形成され、九頭竜川流域委員会・流域内の自然保護を主目的とする住民主導組織・流域自治体・農林漁協者・企業・学識者・地域社会（住民・学校・地域）といった多くの主体が関わっており、河川流域管理を行う上で理想的な形が確立されている。あとは連携不足となっている各主体間の意見交換と議論を充実させるだけである。

河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織を持つ複合一体型組織では、流域全体を考慮するため、各住民主導組織との間で接点があることから、住民主導組織の連携を調整していくことが可能である。それを具体化するため、住民レベルで整理した流域内の課題を河川管理者に提示していくことが必要である。その基盤の1つとして重要なのは、上流地域の住民の河川環境に対する意識であると考えられる。上流地域住民は、自らが体験し育ってきた自然環境を後世に残すことを強く要望し、住民運動として息の長いものとなる。河川との関わり方も含め、これは代々河川と共に生業を成して定住してきた住民の特徴であると考えられる。さらに上下流の連携を深めるため、森林や海岸域の管理、植林運動など山から海まで連続するテーマ性を持ち、流域環境を相互的に捉えていくことが重要である。流域内の各住民主導組織が日常的な交流の場として、開催頻度を高めていくことが望ましい。

河川流域における住民参加は、河川の美化清掃・レクリエーション・身近な河川生態系の学習会・自然環境の復元（ピオトープ造成）といった環境に注目した取り組みが多く、防災に関する住民参加は活発化していない現状となっているが、九頭竜川流域では2004年7月に福井豪雨が発生し

たことから、河川管理者と住民主導組織が中心となってシンポジウムなどを開催し、防災について見直す機会を設けることになった。最近では、予期せず集中豪雨が発生し、全国各地で豪雨被害をもたらす傾向が大きいことから、これからは地域の安全性を向上するため一級河川および二級河川のさらなる充実を図り、河川管理者や関係自治体が「洪水ハザードマップ」を公開し、地域住民に情報提供することが必要である。官民協働による流域環境保全活動を進めていく上で、自然環境保全や環境教育と同様に防災も加えるべきであり、特に河川への愛着心を持ち、地域代表である住民主導組織が行政と連携し、「洪水ハザードマップ」を作成する際に、避難場所・経路や、既往の洪水情報・緊急時に対応する情報について話し合うことで、さらに地域の災害意識が高まり、水害による被害が軽減できるであろう。

事例研究2のような河川管理者と地域住民をつなぐ広域的な住民主導組織が形成されている流域では、河川流域管理を進めていくにあたって、防災の視点で効果を発揮しており、今後は住民主導組織間での柔軟性が課題となっている。特に河川空間利用において川遊びを充実化していくことが望ましく、環境教育を積極的に行っている支流域などの住民主導組織との交流を深め、それを代表的な住民主導組織が実施することによって、環境の要素が一層具体的なものになり、防災と環境問題を含んだより立体的な流域管理に到達すると考えられる。

本論文では、官民協働と住民関与の実態を踏まえ、典型例として類型化された河川流域管理の成立要因分析を行い、これまで明らかではなかった他流域につなぐ改善の提言を示した。その対応策として、流域住民間の構築と縦割り行政の緩和を促進し、住民と行政との間による連携を図るため、流域内の多様化した問題について議論することが可能な場である組織を設けることが重要であろう。河川管理者に対する住民の要望を住民代表らが受けとめて、伝える連絡機関の必要性が求められる。特に流域環境を考慮に入れた住民主導組織を立ち上げ、その組織が河川行政の取り組みに関与することで、具体的な河川整備や流域振興を図ることが可能であると考えられる。住民主導組織のメンバーを構成する際に欠かせないのは、流域周辺の状況や川の自然環境に詳しく地域に定着した住民

を中心に置くことであり、そのような地域住民が河川管理者に提案を投げかけていくことが重要である。流域内における住民主導組織は、各々で思想の違いがあることから、連携を深めることは困難であるが、各住民主導組織が自己利益の主張を越えて他の事情を勘案できれば、施策反映も容易になると思われる。

したがって、河川流域管理において望ましいと考えられ、官民の議論可能な場である広域的な組織の形成を実現するためには、地域の特性を把握した上で改善の方向性を考えることが必要である。本論文で明らかになった2つの類型とそれらの成立要因分析が、その指針となることを期待したい。

今後の課題として、より一般性のある類型を抽出することを試み、他の河川流域を実際に調査し、類型化の有効性の検証を行う必要がある。その一例として、東北地方の北上川流域があげられる。当流域は、河川管理者と地域住民をつなぐ住民主導組織を形成していることから、流域住民同士の交流、住民要望が河川管理にどう反映しているのか考察していく必要性がある。

#### 初出誌一覧

- 沖田ちづる (2003)：『酒匂川流域における環境保全と今後の展望』お茶の水女子大学大学院人間文化研究科修士論文。
- 沖田ちづる (2004)：酒匂川流域の環境保全活動。水利科学, 47 (6), 38 - 56.
- 沖田ちづる (2005)：パートナーシップを活かした川づくり—福井県・日野川流域交流会を通して—。多自然研究, 118,3 - 11.
- 沖田ちづる (2005)：官民協働による流域環境保全活動の現状と課題—九頭竜川流域を事例として—。水資源・環境研究, 18,49 - 54.

おきた ちづる

2003年4月お茶の水女子大学大学院・人間文化研究科人間環境科学専攻入学