

# 生活者から見た流域環境マネジメントに関する一考察

佛教大学社会学研究科 井田喜宣\*

佛教大学社会学部 萩原清子

## 1. はじめに

本研究は、公共サービスの供給における生活者の役割を、河川流域マネジメントの視点から考察するものである。ここでは生活者を「多様な立場で、多様な役割を演じ、多様な地域と（直接的、間接的を問わず）関わりを有する個人」[1]と定義する。

近年、公共サービスの供給における生活者の役割が注目されている。従来の行政のみによる公共サービスの供給は、サービスに対するニーズの複雑化・多様化と、国や自治体の財政の逼迫から限界が見えている。企業や市民団体の活動が新たな公共サービスの担い手として期待されているが、それぞれに限界も指摘され、そもそも完璧な公共サービスの担い手という存在は現実的ではない。従って、生活者がそれぞれの立場において相互に関連し、公共サービスの供給に関わっていくことが重要である。

本研究では公共サービスとして河川の流域マネジメントを取り上げる。河川流域は様々な地域で活動する生活者をつなぎ合わせる地理的特性があり、また自然物である河川の諸問題は、人為的な行政区とは無関係に拡散する。これらの点から河川の管理を流域単位で行なう流域マネジメントの考え方が重要だと言える。

ただし、流域全体という視野を持って河川を見ようとする中で、その流域の中にある特定の地域への視点が抜け落ちている部分もあるのではないか。河川において発生した問題を、流域全体からの視点で捉えようとする近年の潮流は極めて重要である。しかし、その流域の中

にはそれぞれ異なる事情を抱える地域と、そこに生活する生活者の環境が存在する。流域ないし流域圏という言葉の中には、そこまでの視点は含まれていないように思われる。

例えば京都市の鴨川を見ると、その源流である雲ヶ畑は過疎が深刻な地域であり、市バスの路線が廃止される等の問題を抱えている。雲ヶ畑で人手がなくなることは、鴨川の源流である山の荒廃に直結し、それは鴨川流域全体に支障をきたすことにつながる。

現在の流域マネジメントの考え方によれば、ある区間の問題に対して流域全体を考慮して対処する必要性は主張できる。しかし、ここで言う「ある区間」や「流域」とは、現実にはそれぞれ生活者の生活環境が存在する特定の地域であって、その実情を抜きにして実効性ある流域マネジメントを行なうことはできない。

そこでここでは、河川のマネジメントにおいて流域という広い視野を置きつつ、その流域の中にある個々の地域の実情にまで視点を持つ方法として、流域環境マネジメントを定義する。本研究では流域環境マネジメントにおける生活者の役割を見る。

以下ではまず流域と生活者が河川行政の中でどのような変遷をたどってきたのかを確認する。次にその流れの中で生まれてきた多摩川、鶴見川、鴨川の河川整備計画を概観する。そしてそこから見える現行制度の限界を指摘し、これからの流域環境マネジメントにおいて生活者が役割を果たしていくために必要な制度上の精神を、水循環基本法案から探りたい。

## 2. 河川行政の変遷

### 2.1 流域圏

河川の管理を流域という単位で行なおうという考え方は、歴史的に見れば決して新しく生まれてきたものではない。例えば縄文時代には人々が海や川を利用しつつ、居住地をその被害の及ばないところに構えて生活していたし[2]、江戸時代には既に水源確保のための森林の価値も認められていたという[3]。このように河川を機能的にも空間的にも多面性のある存在として認識し関わっていたことは、その時代の生活者が実質的に流域圏を想定した生活を送っていたと捉えてよいだろう。

流域圏の想定を失っていったのは明治維新以降から高度経済成長期にかけて顕著であった。明治政府による廃藩置県では行政区の境界線の多くに川を用いられたが、これにより右岸と左岸は別々の行政区に属するものとして、その管理が分断された。また高度経済成長期には国土の効率的な利用に重点が置かれ、河川には地権者がいないことをいいことに、高速道路が河川を覆う等の事例が多発した[2]。

そのような中で、失われた流域圏の視点を再生させようという動きが出始める。例えば1971年には矢作川流域開発研究会が「流域は1つ、運命共同体」という合言葉をもって結成された。また1977年の三全総では水系の総合管理の項目において、「水系ごとに、その流域特性に基づいて流域の土地利用の可能性と限界を求めつつ流域の適正な開発と保全の誘導を図る」こと、「取排水の在り方、水利用のあり方等を含め流域全体の水循環システムを総合的に検討する」ことが掲げられた。さらに1998年「21世紀の国土のグランドデザイン」(五全総)では流域圏管理という理念が登場するが、国としてはそこから具体的な取り組みは見られていない[4]。

流域ないし流域圏という圏域が指す範囲に

ついては多くの考え方があつた。一般的には、降った雨がその川や支流に流れ込む範囲という、集水域と呼ばれる範囲を流域とする。しかし人間の河川を含めた水循環とのあらゆる関わりを想定したとき、集水域という圏域だけではマネジメントの範囲が収まりきらない。例えばその集水域外で氾濫を起こしたりその河川が利用されたりする場合があります、必要に応じてより実情に迫るために氾濫域や利水域、その他の圏域を流域圏に含めていくことが求められる。

「21世紀の国土のグランドデザイン」(五全総)において提唱される「流域圏管理」での流域圏も、「流域及び関連する水利用地域や氾濫原を流域圏としてとらえ」ている[5]。

### 2.2 河川法

1896年、明治憲法下で旧河川法が制定された。これは河川を国の公物として把握し、法を適用する河川の敷地と流水から私権を排除するものだった。河川の管理は原則として当時内務省官僚であった知事が行なうが、他県との利害関係が生じる区間については主務大臣の直轄管理とされた。つまりこの中で河川と関わるのは国のみであった。

1964年、旧河川法が抜本的に見直される形で新河川法が制定された。河川区域の土地に私権を認める一方で防災上の理由等からそれを制限し、また従来の「区間管理主義」を改め水系一貫の管理体系をとった。河川の区分については水系別に国土保全上および国民経済上重要な河川を一級河川、それ以外で公共の利害に重要なものを二級河川と分類し、その管理者は建設大臣、都道府県知事とした。こうして河川に関わる主体に国から独立した都道府県の知事が加わり、また1987年の改正で一部市町村長にまで拡大された。

1997年、河川法が大幅に改正され、現行の河川法に至った。現行河川法では河川整備基本

方針、さらにそのための具体的な計画として河川整備計画を定めることが義務付けられている。河川整備計画案の策定にあたっては学識経験者と市民の参加が規定され、これにより河川に関わる主体は国、都道府県知事、市町村長、そして関係住民にまで広がることとなった。

河川整備基本計画は第 16 条第 2 項において「水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない」とされており、水系単位での総合計画という視点が加えられた。

### 2.3 河川整備計画

1997 年に現行河川法へと改正されるまでは、河川管理者は河川の工事について工事实施基本計画を定めることが義務付けられていた。しかし改正後は工事实施基本計画に代わり、工事に加えて維持までを視野に入れた基本方針となる河川整備基本方針を定めることとされた。この河川整備基本方針に則り、具体的な計画として定めることとされたのが河川整備計画である。この河川整備計画の案を策定する段階が、現時点で法的に河川の整備に関係住民の意見を反映させる唯一の機会である。

河川整備計画は河川法条文上では第 16 条の 2 に規定されている。ここで第 3 項では学識経験者の意見、第 4 項では関係住民の意見を「必要があると認めるときは」反映させる措置が義務付けられている。また第 5 項では関係自治体の長の意見を聴くことも義務付けられている。

河川整備基本方針は水系単位で策定されるが、河川整備計画はある区間ごとに策定される。また、河川整備基本方針は河川管理者にしか策定できないのに対し、河川整備計画は指定区間であれば一級河川において都道府県が、二級河川において政令指定都市が策定することもできる。

## 3. 河川整備計画の実際

ここで多摩川、鶴見川、鴨川における河川整備計画を見る。多摩川は日本の都市河川の代表的存在であり、長い市民活動の歴史を持つ。鶴見川も典型的な都市河川であり、全国に先がけて流域を想定した市民、行政による「総合治水対策」を推し進めた河川である。鴨川は京都を代表する都市河川であり、観光資源の側面と昼夜問わず地域の生活に溶け込んでいる面が両立する、多様な生活者が関係する河川である。

### 3.1 多摩川水系河川整備計画

多摩川水系河川整備計画は 2001 年 3 月に策定された。その策定プロセスは、河川管理者が多摩川水系河川整備基本方針に則って提出する代替案を、多摩川流域懇談会や多摩川流域委員会において吟味し、修正していくというものであった。多摩川流域懇談会は市民や河川管理者が一堂に会して意見交換をする場であり、その事務局となった多摩川センターも、また懇談会の市民部会を担った多摩川市民フォーラムも市民により結成された組織である。多摩川流域委員会は学識経験者等の参加のもと、より専門性の高い話し合いをする場である。多摩川流域では河川整備計画策定以前から市民による河川への関わりが多く見られ、そのような土壌が河川整備計画策定時にも生きたと言える [6]。

本計画が想定している主体をまとめたのが図 1 である。計画では図で言うところの住民や市民の協力を得た河川の維持管理を目指しており、河川管理者と地域住民、また地域住民間や自治体間での交流を進めようとしている。程度の差はあるが、自然環境面・親水面でも治水面・安全面でも多くの主体の総合的な関与を想定している。

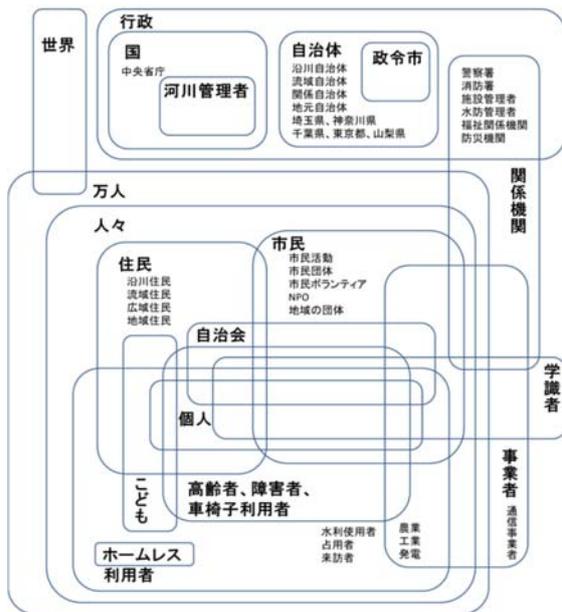


図1 多摩川水系河川整備計画

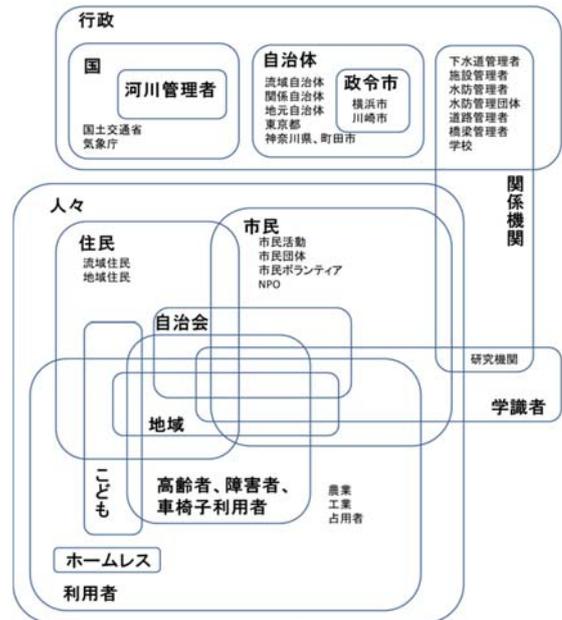


図2 鶴見川水系河川整備計画

### 3.2 鶴見川水系河川整備計画

鶴見川水系河川整備計画は2007年3月に策定された。河川整備計画は通常各河川管理者がそれぞれ単独で策定することがほとんどだが、鶴見川水系河川整備計画では各河川管理者(国土交通省、東京都、神奈川県、横浜市)が共同で計画を策定している点に特徴がある。

その策定プロセスは、河川管理者が鶴見川水系河川整備基本方針に則って提出する代替案に対して、鶴見川流域水委員会において学識者の意見を、説明会やウェブサイトにおいて住民の意見を反映させ、修正するというものであった。鶴見川流域水委員会は4度、説明会はそれぞれ別の会場で3度開かれた。

本計画が想定している主体をまとめたのが図2である。計画では様々な主体との「協働の維持管理」を推進し、連携を図りながらきめ細やかな河川管理を目指すとしており、多くの主体が連携相手として捉えられている面は多摩川同様である。ただし、自然環境面・親水面での連携は図で言う住民や市民、治水面・安全面での連携は行政といったように、内容によって連携相手が区別されている傾向が強い。

### 3.3 鴨川河川整備計画

鴨川河川整備計画は2010年1月に策定された。鴨川は一級水系である淀川水系に属する一級河川であるため、河川整備計画の土台は淀川水系河川整備基本方針である。また、鴨川は指定区間(府県管理区間)であるため、その管理を京都府が行っており鴨川河川整備計画の策定も京都府による。

その策定プロセスは、京都府が提出した原案に対して市民からの意見募集、鴨川河川整備計画検討委員会による学識経験者からの意見聴取、鴨川府民会議や検討委員や京都府職員等による上中下流の現地調査を踏まえ、修正していくというものであった。鴨川府民会議は府、府民、事業者及び京都市が意見交換するための会議である。鴨川河川整備計画検討委員会は4度、現地調査は2度行なわれた。

本計画が想定している主体をまとめたのが図3である。ここでは河川の維持管理における連携主体としてはほぼ市ないし関係機関を想定しており、人々についてはほとんどサービスの受容者ないし供給相手として捉えている傾向が強い。

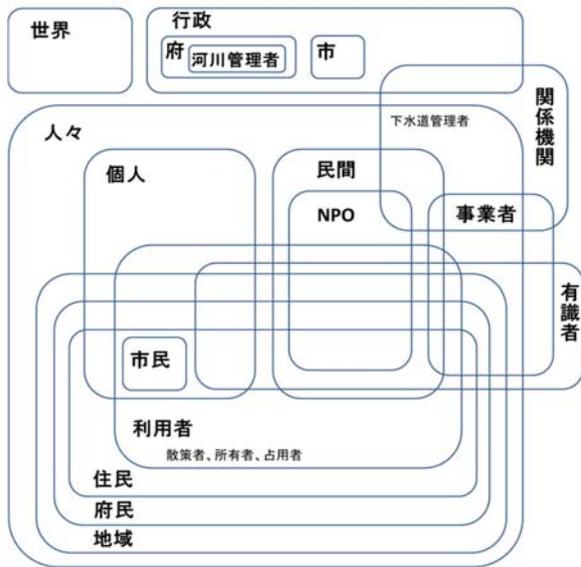


図3 鴨川河川整備計画

#### 4. 生活者から見る流域環境マネジメント

##### 4.1 河川整備計画に見る生活者の役割

ここまで触れてきた3つの河川整備計画をまとめる。多摩川と鶴見川の整備計画を比べると、多摩川では各主体に総合的な役割を想定し、鶴見川では主体ごとに区別された役割を想定する傾向が見られた。ただし両者の想定する主体はかなり似通っており、多くの主体に対して連携相手という意識を持つ点も共通している。

一方鴨川に目を向けると、これらとは様子が異なる。京都府が連携相手と見るのは主には京都市や関係機関であり、府民に対しては多少連携相手と見る部分もあるが、基本的にはサービスを供給する相手として捉えている面が強い。また多摩川や鶴見川では自治体との連携が多く見られたが、鴨川は京都市内で完結する川であることから直接関係する自治体は京都府と京都市のみであり、そのため周辺自治体との連携という想定は見られない。

ここに挙げた3つの河川整備計画は、いずれも同じく現行河川法の16条の2を根拠として策定されたものである。しかし、その策定過程から中身に至るまでその内容は様々ではない。特に流域マネジメントを生活者の役割という

視点から見た場合、鶴見川においては多摩川と比べて治水面・安全面と、環境面・親水面でそれぞれ関与する生活者を分けている傾向が見えるし、鴨川における流域マネジメントは多摩川や鶴見川に比べて行政という一部の生活者に偏った管理が想定されていると言えよう。

つまり、現行の河川法において関係住民の参加が規定されたが、それは流域マネジメントに広く生活者の関わりを持たせることには必ずしもつながっていない。また、ここで規定されている関係住民の参加とはあくまで河川整備計画案を策定する段階での参加であって、その土台となる河川整備基本方針に関与することはできず、また計画が定められた後はその計画の範囲での関わりしか持つことが出来ない。

流域の中にある個々の地域の実情にまで目を向ける流域環境マネジメントの立場からすれば、個々の地域でよりきめ細やかな対応をするためにより広く生活者の関わりが求められる。このように考えると、現行の河川法による「関係住民の参加」に限界を認めざるを得ない。

##### 4.2 水循環基本法案

現行の河川法という土台に限界が認められる以上、これからの流域マネジメント、ないし流域環境マネジメントに広く生活者の関わりを持たせるために新たな法の土台が必要となるだろう。その一つのモデルとして、最後に2013年の第183回通常国会に提出された水循環基本法案について触れたい。

水循環基本法案は6月18日に衆議院において可決されたが、同月26日参議院の閉会に伴い、審査未了にて廃案となっている。ただし、その内容には今後の流域マネジメント、さらには流域環境マネジメントに必要な土台の手がかりを見ることが出来る。

水循環基本法案は、内閣に水循環政策本部を置き健全な水循環の維持・回復に努めるという

ものだが、水循環における国、地方公共団体、事業者、国民の責務についても触れている。この中で国は事業者や国民の自発的な水循環の維持・回復活動の促進を役割としており、これは事業者や国民という極めて広い視野での生活者に対して、健全な水循環の維持・回復における大きな役割を持たせようとするものである。また、国、地方公共団体、事業者、民間の団体その他の関係者は、相互に連携を図りながら協力することが義務付けられている[7]。

健全な水循環の維持・回復という大きな役割を広く生活者に担わせ、また相互の連携・協力を進めるという水循環基本法案の精神は、今後の広く生活者の関わる流域マネジメントや流域環境マネジメントの実現にとって極めて重要である。法案は廃案となってしまったが、そこで謳われた精神が法案とともに失われてはならないだろう。

## 5. おわりに

本研究の出発点の一端には、鴨川の源流である京都市北区雲ヶ畑地域の深刻な過疎化の問題があった。地域の足であった市バスの路線が廃止され、現在は「もくもく号」というジャンボタクシーが地元の自治振興会の運営により運行されている。その導入にあたり農林水産省の補助金が充てられた（二年間）が、その後について見通しはない。

鴨川の源流である雲ヶ畑地域の過疎化が進めば森に人の手が入らなくなり、その下流には否応なく影響が出ることになる。しかし、鴨川河川整備計画には雲ヶ畑という名前すらも見られない。つまりこの計画による流域マネジメントには雲ヶ畑という現実にある地域での生活者の暮らしは想定されていない。

流域という広い視点に加え、その中のある地域というミクロな視点を持つことが流域環境マネジメントの意義であると述べた。その中で

は当然沿川の自治体の役割も注目され、鴨川について言えばその管理をする京都府だけでなく、鴨川が完結する京都市としても主体的な関与が期待される。鴨川河川整備計画においてはあくまで京都府の連携相手としての役割を想定される京都市だが、京都を代表する鴨川の風景を今後も享受していこうと考えるならば、その最も身近な自治体である京都市が、同じ京都市内の源流を見据え積極的に関わっていく姿勢が望まれるのではないだろうか。

<参考>

- [1]萩原清子編著『生活者が学ぶ経済と社会』昭和堂、2009
- [2]石川幹子、岸由二、吉川勝秀編『流域圏プランニングの時代』技報堂、2005
- [3]秋津元輝「「水系社会」から「流域社会」へ」『林業経済』第535号、1-7項、1993
- [4]蔵治光一郎「流域圏管理の実践に向けて」『都市問題』第100巻・第2号、4-8項、2009
- [5]国土交通省流域圏ホームページ  
[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/ryuukiken/\(2013/8/29\)](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/ryuukiken/(2013/8/29))
- [6]飯塚史乃、原科幸彦「河川環境の管理活動における市民団体と行政の関わりの発展プロセス—多摩川を事例に—」『環境科学会誌』第24巻・5号、409-421項、2011
- [7]参議院ホームページ  
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/183/meisai/m18305183039.htm>  
(2013/8/29)
- [8]蔵治光一郎『水をめぐるガバナンス：日本、アジア、中東、ヨーロッパの現場から』東信堂、2008
- [9]須田政勝『概説 水法・国土保全法—治水、利水そして環境へ—』山海堂、2006
- [10]国土交通省 河川法  
[http://www.mlit.go.jp/river/hourei\\_tsutatsu/kasen/gaiyou/houritu/kasenhou.html](http://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/kasen/gaiyou/houritu/kasenhou.html)(2013/8/29)
- [11]和歌山県河川国道事務所紀の川流域委員会ホームページ  
[http://www.kkr.mlit.go.jp/wakayama/ryuiki\\_iinkai/ryuiki/study/data02.html](http://www.kkr.mlit.go.jp/wakayama/ryuiki_iinkai/ryuiki/study/data02.html)  
(2013/8/29)
- [12]六宮彰宣、土肥真人「多摩川水系河川整備計画策定プロセスにみる社会空間形成における河川の可能性」『ランドスケープ研究』第66巻・5号、745-748項、2003
- [13]国土交通省関東地方整備局京浜河川事務所ホームページ  
<http://www.ktr.mlit.go.jp/keihin/index.html>  
(2013/8/29)
- [14]京都府ホームページ鴨川河川整備計画検討委員会  
<http://www.pref.kyoto.jp/shingikai/kasen-02/>  
(2013/8/29)