

# 地域水環境保全における多主体連携の成立条件 — 「実践者／管理者／仲介者」をめぐって—

山 添 史 郎  
野 田 浩 資

## 1. はじめに——地域水環境保全と多主体連携

地域水環境保全を進めるためには、水路や河川などの水環境への直接的な働きかけだけではなく、一般住民への意識啓発や環境教育の推進、環境保全に関する計画の作成や規制等の法整備、関係者の利害調整などさまざまな取り組みが必要であり、行政、一般住民、企業、NPO、水利・農業関係組織など多様な主体の参加・連携——多主体連携が求められている。本稿では、多様な主体の参加・連携により、地域水環境保全の取り組みが行われている4つの事例を取り上げ、事例間の比較検討により、地域水環境保全における多主体連携の成立条件について考察を行う(表1)。

表1 4事例の概要

	グラウンドワーク 三島	アサザ基金	矢作川沿岸水質保 全対策協議会	せせらぎ遊園のま ちづくり
事例の特徴	コミュニティ形成 型	事業展開型	開発規制型	集落基盤型
連携のパターン	NPOが自治会・ 町内会に働きか け、地域社会の主 体を巻き込む	NPOが事業を展 開し、事業に地域 社会の主体を巻き 込む	農業団体、漁業団 体が主導し、行政 を巻き込む	行政が地域の集落 に働きかけ、集落 の一般住民が取り 組む

第1の事例は、グラウンドワークの手法で、静岡県三島市の水環境保全に取り組むNPO法人「グラウンドワーク三島」である。「グラウンドワーク三島」は、NPOが地域の自治会・町内会に働きかけ、水環境保全を通じて、主体間の関係を構築していった「コミュニティ形成型」の代表的な事例である。

第2の事例は、霞ヶ浦を中心に活動を展開するNPO法人「アサザ基金」である。「アサザ基金」は、NPOが事業を実施し、その事業に多様な主体を巻き込む「事業展開型」の代表的な事例で

ある。

第3の事例は、矢作川流域における開発同意権限を含む「矢作川方式」を確立した「矢作川沿岸水質保全対策協議会」である。「矢作川沿岸水質保全対策協議会」は、水質問題に危機感を覚えた農業団体、漁業団体が運動を展開し、行政を巻き込んだ「開発規制型」の代表的な事例である。

第4の事例は、住民・行政・専門家のパートナーシップによって水路や親水公園の整備を実施した滋賀県甲良町の「せせらぎ遊園のまちづくり」である。「せせらぎ遊園のまちづくり」は、行政が地域の集落に働きかけ、集落の一般住民が自ら活動に取り組んだ「集落基盤型」の代表的な事例である。

これら4つの事例は、今日までの日本における地域水環境保全をリードしてきた先進的な事例であり、NPOや自治会・町内会等が単独で取り組むものではなく、行政をはじめ地域社会における多様な主体の連携によって取り組まれているものである。これらの事例の比較検討に基づく考察は、地域水環境保全に取り組む他の地域への適用の可能性も大きいであろう。

## 2. 多主体連携の事例

### 2.1. 「グラウンドワーク三島」による源兵衛川の再生

「グラウンドワーク三島」は、静岡県三島市において活動を行うNPO法人である（表2）。

表2 「グラウンドワーク三島」の略年表

時期	内容
1990年	農林水産省の「農業水利施設高度利用事業」に「源兵衛川親水公園整備事業」が採択・着工
1991年	「三島ゆうすい会」の設立
1992年	「グラウンドワーク三島実行委員会」の結成 「源兵衛川親水公園」第1期事業完成
1993年	「源兵衛川を愛する会」の設立 グラウンドワーク全国交流セミナー開催
1995年	「桜川を愛する会」の設立
1996年	「三島梅花藻の里」の整備
1998年	「境川・清住緑地」のコーディネートの開始
1999年	NPO法人「グラウンドワーク三島」発足

1960年代ごろまでの三島市は、富士山から供給される豊富な湧水に恵まれ、水中一面に三島梅花藻が自生し、ホタルが川面を乱舞する水環境に恵まれた地域であった。1960年代以後、地下水の汲み上げによる湧水の減少や放置森林の増加、水田の減少等により、水環境が悪化するとと

もに一般住民の水に対する意識が変化しはじめ、家庭雑排水の垂れ流しやゴミの投棄がはじまった(渡辺, 2005:2-4)。

「グラウンドワーク三島」の設立のきっかけとなったのが源兵衛川の再生プロジェクトである(渡辺, 2005:50-74)。再生プロジェクトがはじまる前の源兵衛川は、「どの関係者も源兵衛川の再生を望んでいながら、具体的な対策と自分の関わり方については、消極的」(渡辺, 2005:52)な状態にあった。1990年に農林水産省の「農業水利施設高度利用事業」に「源兵衛川親水公園整備事業」が採択され、源兵衛川の川幅7~10m, 全長1.5kmの流路に8つのゾーン(水の誕生, 水の散歩道, 水と思い出, 水と出会い, 水と文化, 水と暮らし, 水と農業, 水と生命)が整備された。その事業計画は、コンサルタントではなく、独自の専門家チームへの委託がなされ、計画段階における農業土木設計集団の排除とともに、建築・農業・土木・造園・意匠デザイナーからなる「設計者グループ」と「生態系アドバイザーグループ」が組織され、源兵衛川の調査・計画・設計がなされた(渡辺, 2005:56-60)。

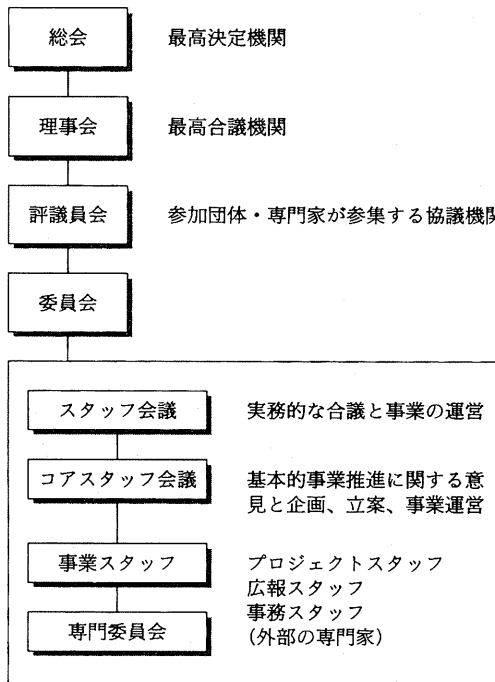
1991年に一般住民を組織化するための仕掛けづくりとして、「三島ゆうすい会」(「グラウンドワーク三島」の母体となる組織)が設立された。「三島ゆうすい会」の発起人は、一般住民への呼びかけを行い、月2回の源兵衛川の清掃をスタートした。その後、「三島ゆうすい会」の支援により、1993年に地元の一般住民による「源兵衛川を愛する会」が設立された(渡辺, 2005:60-63)。1992年には、「三島ゆうすい会」「(社)三島青年会議所」「三島商工会議所」「中郷用水土地改良区」「グローバル文化交流会」「建築文化研究会」「21世紀塾」「宮さんの川を守る会」という8つの団体と三島市役所や地域の企業などの参加により、「グラウンドワーク三島実行委員会」(1999年にNPO法人化し、「グラウンドワーク三島」に名称を変更)が結成された(渡辺, 2005:31)。

「グラウンドワーク三島」は、源兵衛川の再生プロジェクトにおいて、土地改良区・一般住民・行政・企業の仲介を行った。土地改良区に対しては、延べ40回以上にわたる説明会や勉強会を開催し、農業用水路の一般住民への開放、親水公園化事業の計画づくりへの一般住民の参加について合意を取り付けた(渡辺, 2005:67)。一般住民に対する取り組みとしては、源兵衛川町内会長、三島市商店街役員、中郷用水土地改良区理事長、三島青年会議所理事長、住民団体代表者から構成された「源兵衛川高度利用事業推進協議会」の設立を行い、一般住民の参加による「自然環境調査」や「川の勉強会」を開催し、意識の高揚を図った(渡辺, 2005:69)。行政からは、三島市役所による「グラウンドワーク三島」への補助(200万円)、市役所内における各課横断的プロジェクトチームの編成、「グラウンドワーク三島」の担当係および職員の配置、スタッフ会議への職員の参加など、側面的支援体制の整備・強化・拡充が行われた(渡辺, 2005:71)。企業からは、一般住民の河川清掃の取り組みが認められ、冬季における冷却水の供給が開始された(渡辺, 2005:71)。「グラウンドワーク三島」は、源兵衛川の再生プロジェクトにおいて、仲介的NPOとして、「市民の自立性や自主性を誘発、育成し、行政の時間的、事業費的、人的制約等で果たしきれない領域の補完的役割を担い、企業の社会参加の環境づくりを行う等、3者の「総

「合力・全体力」を引き出すコーディネーターの役割を果たした」(渡辺, 2005:74) としている<sup>(1)</sup>。

「グラウンドワーク三島」の運営は, 構成団体からコアスタッフを選んだ「コアスタッフ会議」, 各種団体から4~5名のスタッフ(計100人)が出向する「スタッフ会議」, 一般住民・行政・企業の代表者による「理事会」(最高合議機関)によりなされている(図1)。また, 資金は, 参加団体からの「拠出金」と個人からの「会費」, 企業の「賛助金・寄付金」, 行政の補助金・委託

NPO 法人グラウンドワーク三島の組織図



グラウンドワーク三島の参加団体

三島ゆうすい会	桜川を愛する会
三島ホテルの会	三島建設業協会
(社)三島青年会議所	富士ビレッジ楽しいまちづくり委員会
中郷用水土地改良区	日本大学国際関係学部金谷ゼミ
グローバル文化交流協会	三島まちづくり21
建築文化研究会	NPO 法人ふじのくにまちづくり支援隊
21世紀塾	境川・清住緑地愛護会
宮さんの川を守る会	遊水匠の会
三島ワイズメンズクラブ	三島商工会議所
大通り商店街活性化協議会	三島市指定上下水道
源兵衛川を愛する会	工事店協同組合青年部

図1 「グラウンドワーク三島」の組織図と参加団体 (渡辺, 2005: 39)

金からなっており、全体の経費は、三島市役所からの毎年 200 万円の補助、約 200 社の企業からの 200 万円程度の寄付金などを含む毎年 800 万円程度となっている（渡辺，2005：38-40）。

「グラウンドワーク三島」の特徴は、NPO を中心とした多主体連携である（図 1，図 2）。グラウンドワーク三島の参加団体は、「三島ゆうすい会」「三島ホテルの会」「源兵衛川を愛する会」「(社)三島青年会議所」「中郷用土土地改良区」「大通り商店街活性化協議会」「三島商工会議所」「三島建設業協会」など合計 22 の団体となっており、地域水環境保全だけでなく三島市のまちづくりに及ぶものとなっている<sup>(2)</sup>。また、「グラウンドワーク三島」は、源兵衛川の再生プロジェクトにおいて、「住民 1 人ひとりの意見を丹念に拾い上げ、具体的な計画の中に反映させるために、川周辺の 13 町内会においての説明会の開催や、ゴミ拾い、自然観察会や自然環境の勉強会の開催など、3 年の間に 100 回以上もの話し合いを重ねた」（渡辺，2005：178）としている。「グラウンドワーク三島」の自治会・町内会への働きかけは、自治会・町内会を面を立て、「町内会の役員がその気になるように、あの手この手を使い、真綿で首を締めるように時間をかけて説得し、関心を高めていく」（渡辺，2005：184）ものであり、自治会・町内会の主体性を引き出すものとなっている<sup>(3)</sup>。

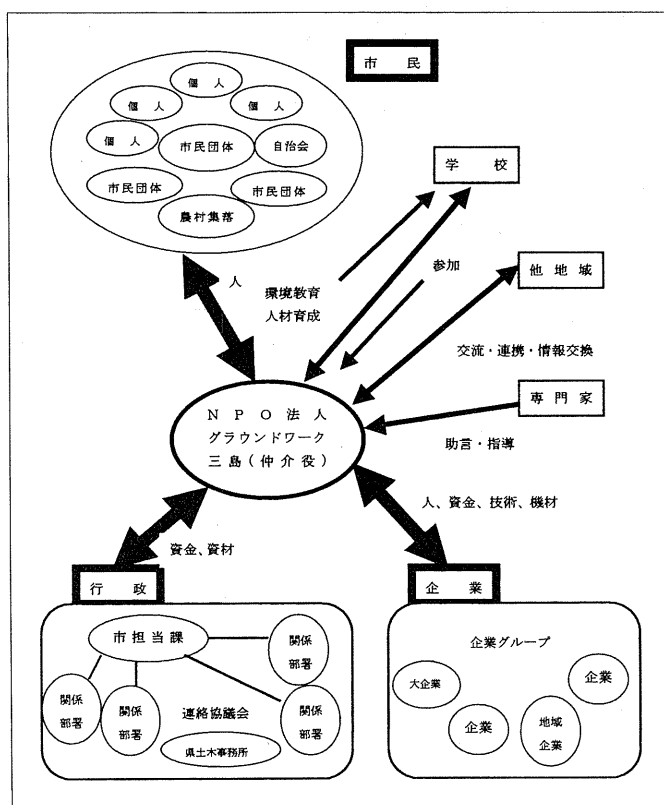


図 2 「グラウンドワーク三島」の主体連携図（特定非営利活動法人グラウンドワーク三島，2002：21）

## 2.2. 「アサザ基金」による「市民型公共事業」

「アサザ基金」は、霞ヶ浦を中心に活動を展開する NPO 法人である（表 3）。霞ヶ浦においては、湖の急速な水質の悪化を背景として、1970 年代から農漁民による運動と並行し、住民・市民運動が行われてきた。それらの運動は、1995 年に開催された世界湖沼会議等を経て、性格や形態を変えながらも持続的に展開されている（浅野，2008：187-193）。

表 3 「アサザ基金」の略年表

時期	内容
1994 年	「霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議」による霞ヶ浦の「宝探し」の開始
1995 年	「霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議」による「かすみがうら・ローカルアジェンダ」の作成 「アサザの里親制度」の開始（「アサザプロジェクト」の始動）
1998 年	霞ヶ浦と流入河川の山王川を一体的に保全・再生する取り組みの開始
1999 年	NPO 法人「アサザ基金」の設立
2001 年	「(有) 霞ヶ浦粗朶組合」の結成 霞ヶ浦全域における自然再生事業の開始

「アサザ基金」のはじまりは、1994 年に霞ヶ浦において活動する住民・市民運動団体の 1 つである「霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議」のメンバーが小中学生や高校生たちとともに霞ヶ浦の湖岸線 250km を歩き、湖の可能性を見つけるための「宝探し」を行ったことによる。「宝探し」の取り組みの中で、「アサザ」が湖岸に打ち寄せる波を抑える効果があることを発見し、これが「アサザプロジェクト」（図 3）の発案につながった<sup>(4)</sup>（浅野，2008；飯島，2003）。「アサザプロジェクト」の代表的な事業は、1995 年にはじまった「アサザの里親制度」である。「アサザの里親制度」は、湖に植え付けるためのアサザを一般住民に育ててもらう事業であり、「募集したところ、小学校を中心に、瞬く間に流域全域に広がっていった（2002 年までに 6 万人を超えた）」（飯島，2003:162）としている。アサザプロジェクトは、「流域内の小学校（170 校）を各地域の活動の拠点と位置づけ、各学区を事業の基本単位」（飯島，2003：173）としている。飯島は、小学校区を単位とする理由について、「小学校の学区は、生物として人間（ヒト）の中でも、移動力の弱い子どもの移動可能な範囲を単位とした空間配置を社会化したものである」（飯島，2003：173）としており、小学校に働きかけることにより、「流域全体を学区のネットワークで被うことができる」（飯島，2002：173）としている。

「アサザ基金」は、組織の枠を超えた新たな公共事業として、「市民型公共事業」を提起している。「市民型公共事業」は、「計画から実施、評価までを住民や小学生が参加して行う新しい公共

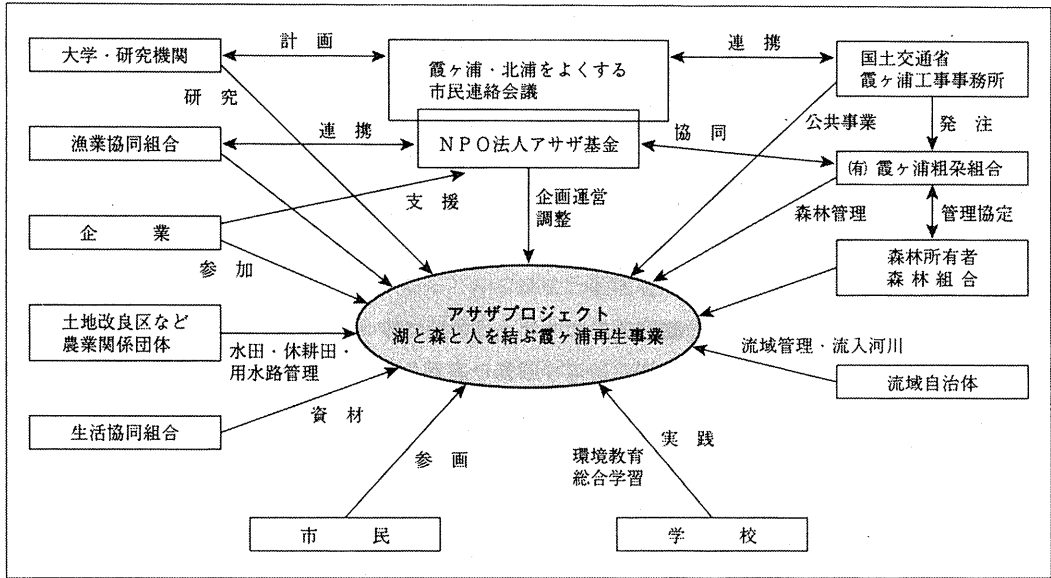


図3 「アサザ基金」の主体連関図（飯島，2002：156）

事業である。そして、多くの住民が主体的に事業に参加することによって、その効果を環境だけでなく、教育や福祉、産業など、既存の枠組みを越えて、地域へ最大限に広げていくことができる公共事業である」（飯島，2003：178）としている。飯島は、「わたしは「市民型公共事業」を軸に据えることで、行政は流域管理や流域一貫の施策を進めていくことができると考える」（飯島，2003：178）とし、「アサザプロジェクトを基に行政の垣根を越えた水系単位の総合的な取り組みを市民側が提案したところ、実現した」（飯島，2003：179）としている。1998年に開始された霞ヶ浦と流入河川の山王川を一体的に保全・再生する取り組み（図4）では、石岡市が山王川の河川内に植生を復元する取り組みを行い、国土交通省は、山王川河口の植生浄化施設をピオトープに改造する工事を実施した。また、石岡市内の小学校は、オニバスの育成や植え付けなどを実施した（飯島，2003：179-182）。飯島は、「公共事業と流域のさまざまな主体との連携作りやコーディネーター役はわたしたちNPOが行っている。もちろん、事業の進め方や専門的な打ち合わせを行う委員会にもNPOが参加している」（飯島，2002：176）としており、「アサザ基金」は主体間を仲介する役割を果たしている。

「アサザ基金」の特徴は、「市民型公共事業」である。「アサザ基金」は、主体間の仲介を主な活動としており、「組織」より「事業」を重視している。そして、「事業」に「組織」を巻き込むことによって、行政などの既存の組織の垣根を取り払い、個々の専門性や個性を引き出す活動を展開している。

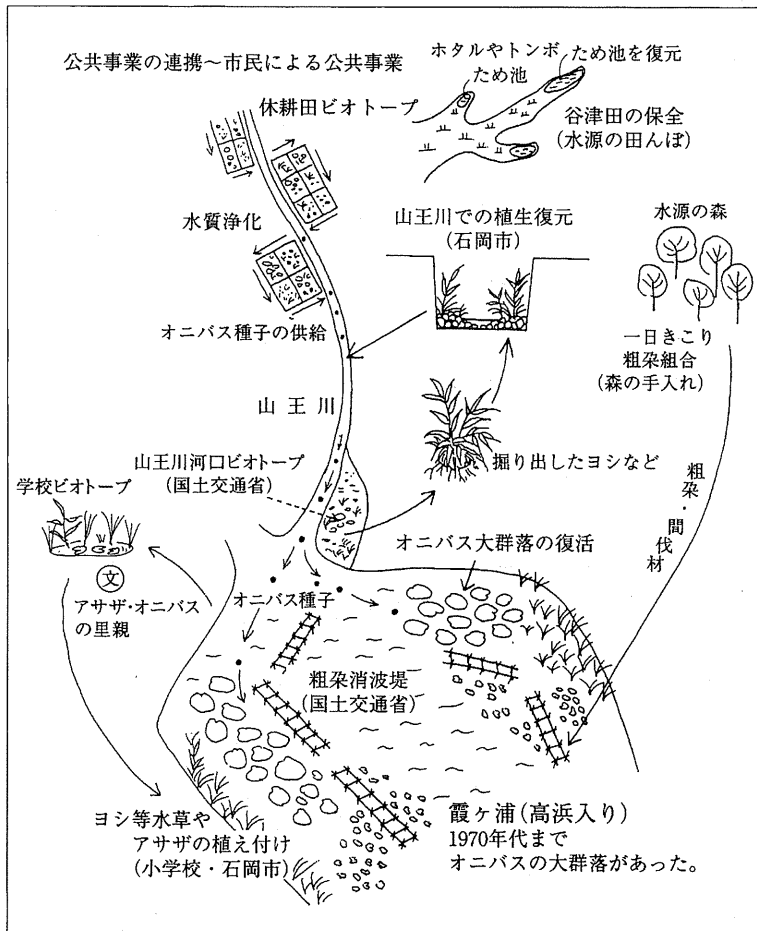


図4 「アサザ基金」による「市民型公共事業」(飯島, 2002: 180)

### 2.3. 「矢作川沿岸水質保全対策協議会」による流域管理

「矢作川沿岸水質保全対策協議会」は、愛知県と長野県の県境の山間部から三河湾に注ぐ矢作川において開発同意権限を含む「矢作川方式」による流域管理を確立した組織である(表4)。矢作川では、1960年から山砂利、陶土採取業者や自動車産業を中核とする企業によるヘドロの垂れ流しと宅地やゴルフ場の造成による山林の伐採などの影響による深刻な水質汚濁が発生し、下流の農民、漁民の被害は深刻となっていた。下流の農民、漁民は、役所への直接抗議や要請を行うようになり、土地改良区による水質分析室の設置、行政による水質汚濁防止法などの関連法整備といった動きにつながった。その後、個々の農業団体、漁業団体だけでは、公害闘争の効果があがらないとして、1966年に6農業団体、7漁業団体、5市町村の参加により、「矢作川沿岸水質保全対策協議会」(通称「矢水協」)が発足した(矢作川環境技術研究会編, 1999: 17-18)

1977年に愛知県が大規模開発の許可条件に「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の「同意」を



表4 「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の略年表

時期	内容
1966年	「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の発足
1970年	「矢作川流域開発研究会」の設立
1972年	「矢作川沿岸水質保全対策協議会」が山砂利採取3業者を愛知県警に告発
1977年	大規模開発の許可条件に「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の「同意」を必要とすることを愛知県が決定
1979年	上下流の交流の開始 「矢作川をきれいにする会」の設立
1983年	「中部森林開発研究会」の設立
1986年	「矢作川環境技術研究会」の設立

必要とすることを決定し、「矢作川方式」が確立した。「矢作川方式」とは、「矢作川流域内の水質汚濁にかかわる人間活動の監視と指導及び流域内に計画される大規模開発行為等に対する矢水協が行う指導、もしくはこれに関連する協議など一連のものである」（矢作川環境技術研究会編，1999：20）り、「今では、矢水協の事前協議を抜きにして開発の許可はまず見込めないほどの大きな権限をもつ」（依光編，2001：149）としている（図5）。「矢作川沿岸水質保全対策協議会」は、農業団体、漁業団体などの生産活動に関わる団体が主導し、行政を巻き込むことにより、開発同

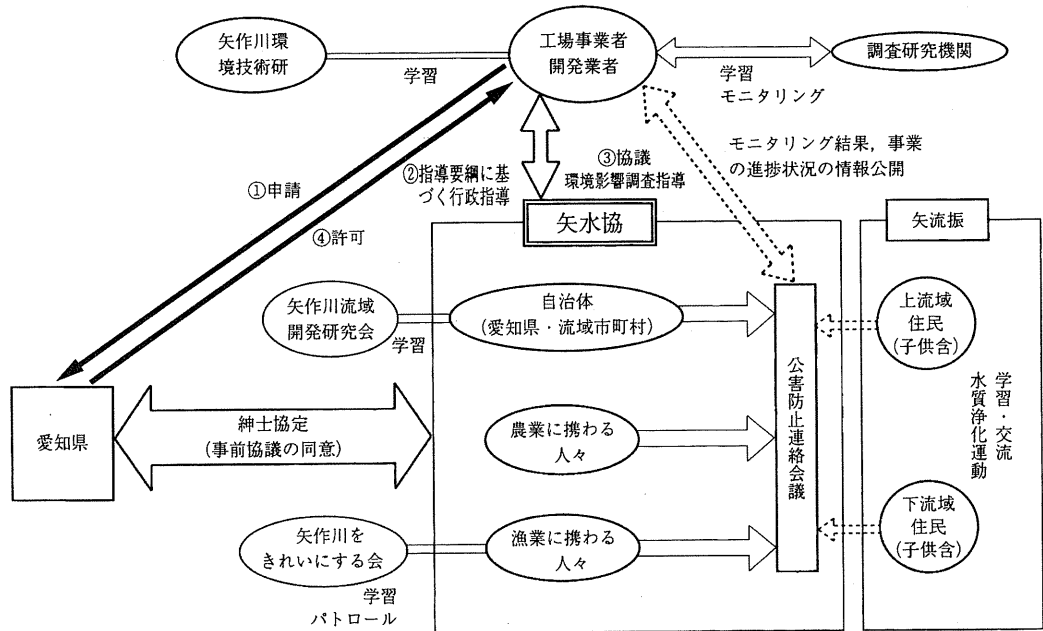


図5 「矢作川沿岸水質保全対策協議会」(矢水協)の主体連関図(依光編, 2001: 147)

意権限を獲得している<sup>(5)</sup>。

水質保全のしくみとして有効に機能してきた「矢作川方式」であるが、新たな課題が発生している。古川は、「汚濁対策の矢作川方式はいまや矢作川の河川環境保護という点では十分な機能を果たせず、水利調整の矢作川方式は生態系保全という意味は極枯となっている」としている(古川, 2003: 98)。また、矢作川漁協100年史編集委員会(2003)では、「矢水協がこれまで対象としてきたのは、汚染源というターゲットが明確な、人間でいえば外傷にあたる問題だった」(矢作川漁協100年史編集委員会, 2003: 237)としており、「現在矢作川の抱える問題は、これまでの累積的な環境負荷が複合的に引き起こす、いわば内部疾患のような河川環境の悪化である」(矢作川漁協100年史編集委員会, 2003: 237)としている。そして、「河川環境問題を水質問題へと縮減したことは、矢水協の活動の成果と限界の両方を規定している」(矢作川漁協100年史編集委員会, 2003: 237)としている。

「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の特徴は、農業団体や漁業団体といった生産活動において水と深い関わりを持つ団体を核とし、そこに行政を巻き込むことによって、当事者として開発同意権限を獲得したことである。しかし、水質にとどまらず、河川環境全般を保全していくためには、直接的な利害関係が希薄な主体との連携を図っていく必要性が生じていると考えられる。

#### 2.4. 滋賀県甲良町における「せせらぎ遊園のまちづくり」

滋賀県甲良町は、1980年代の半ばから、「せせらぎ遊園のまちづくり」に取り組んできた自治体である(表5)。甲良町は、滋賀県の湖東地域の北部を流れる犬上川の扇状地に開けた農村地域である。「せせらぎ遊園のまちづくり」は、1981年に町から提示された圃場整備に伴う集落内の水路の暗渠化・パイプライン化に対し、一般住民が危機感を抱き、水路を保全しようと考えたことにはじまった。農業用水は、水源から集落近くまでは、地下のパイプラインによって配水され、噴き出した後は、水路を流れ、集落内を通り、農地に供給されるように計画が見直された。

表5 「せせらぎ遊園のまちづくり」の略年表

時期	内容
1981年	町の「農業用水路のパイプライン化計画」の提示
1989年	各集落に「むらづくり委員会」が発足 「せせらぎ夢現塾」の開始
1990年	各集落における「地域づくり推進事業」「水環境整備事業」「景観整備事業」などの展開
1995年	13集落それぞれのむらづくり展開
2002年	「甲良町まちづくり条例」の制定

1989年に甲良町の全13集落に「むらづくり委員会」が設けられた。1990年には、各集落における親水公園の建設や水路の整備が開始された。整備にあたっては、「むらづくり委員会」のメ

ンバーが企画等において中心的な役割を果たした。「せせらぎ遊園のまちづくり」の公園建設・水路整備のプロセスは、「計画」「建設・整備」「維持管理」という流れで整理できる。「計画」の段階では、一般住民による「イメージ図」が議論の出発点となり、住民・行政・専門家による現地検討会が開催され、一般住民の希望が設計に反映された。「建設・整備」の段階では、一般住民は労力と資材を提供した。また、一般住民のアイデアは、「建設・整備」の現場においても取り入れられていった。公園ができた後の清掃や植栽の世話などの「維持管理」は、基本的に一般住民の手によって担われている（野田，1999:197）。整備された親水公園は、「高虎公園」や「ピエロの滝」など、それぞれの集落の個性を活かしたものとなっている。

甲良町役場は、各集落の「むらづくり委員会」の活動を支援するとともに、地域リーダーの養成の場として、1989年に「せせらぎ夢現塾」を開始した<sup>(6)</sup>。「せせらぎ夢現塾」では、各集落の「むらづくり委員会」の人材が養成されるとともに、集落を超えたネットワークの形成につながっている。外部からは、農村計画学や建築家などの専門家が集落のむらづくりの支援を行っている。行政は、一般住民と外部の専門家を結びつけ、外部の専門家は、「住民を指導する」という立場を避け、一般住民の自主性に基づいた地域づくりを行っている（野田，1999:198）。

甲良町における「せせらぎ遊園のまちづくり」の特徴は、「むらづくり委員会」を中心とした集落を基盤とした活動の展開と甲良町役場による主体間の仲介、そして、住民・行政・専門家の3者の連携による事業の実施である。甲良町役場は、各集落の「むらづくり委員会」の活動を促進するなど、一般住民の主体性を引き出す側面的支援を行っている。

### 3. おわりに——「実践者／管理者／仲介者」の連携

#### 3.1. 地域水環境保全の多様性

2節で紹介した事例についての整理と検討を行おう（表6）。多様なかたちで多主体連携による地域水環境保全が取り組まれていることが確認できる。

「グラウンドワーク三島」の事例からは、三島市を範囲として、多様な主体が参加・連携し、環境保全的な地域社会を構築していく可能性が示されている。「グラウンドワーク三島」には、地域水環境保全と直接関係のない青年会議所や商工会議所などが参加し、地域内には「グラウンドワーク三島」を核としたネットワークが形成されている。また、「グラウンドワーク三島」による自治会・町内会への働きかけは、自治会・町内会を面に立てながら、時間をかけて働きかけ、一般住民の主体性の高揚を図って行くという側面的支援となっている。

「アサザ基金」の事例からは、「市民型公共事業」を中心に据え、そこに多様な主体が参加し、連携するという可能性が示されている。アサザ基金の事例は、行政等の縦割りの性格を否定せず、プロジェクトの中で個々の専門性を発揮してもらい、それをNPOがコーディネートしていくというものである。

「矢作川沿岸水質保全対策協議会」の事例からは、農業団体や漁業団体といった生産活動に関

表6 多主体連携の事例の比較

	グラウンドワーク 三島	アサザ基金	矢作川沿岸水質保 全対策協議会	せせらぎ遊園のま ちづくり
活動の範囲	主として静岡県三 島市	霞ヶ浦流域	矢作川流域	滋賀県甲良町（集 落単位）
構成団体等	NPO・ボランティ ア団体、青年会議 所、土地改良区、 商工会議所、建設 業協会等	「霞ヶ浦・北浦を よくする市民連絡 会議」が母体	農業団体、漁業団 体、市町村、県等	住民・行政・専門 家の3者により、 事業を実施
働きかけの対象	町内会や団体、学 校区	小学校（学区が事 業の基本単位）	開発業者、上流域	集落（むらづくり 委員会）
活動の手法	グラウンドワーク	「市民型公共事業」	「矢作川方式」に よる流域管理	住民・行政・専門 家のパートナー シップ
行政との関係	行政は、補助金な どの側面的支援を 行う	行政は、「市民型 公共事業」に参加 する	行政は、構成員と なっている	行政は、仲介者と して支援を行う
地域社会の他主 体との関係	環境保全と直接関 係のない主体を NPOの構成員と して取り込んでい る	「市民型公共事業」 の中に多様な主体 を巻き込んでいる	生産活動に関わる 主体や行政が中心 となっている	行政が集落の一般 住民と専門家を結 びつけ、集落内は、 むらづくり委員会 がとりまとめている

係する団体と行政が連携することの重要性が示されている。「矢作川沿岸水質保全対策協議会」では、農業団体や漁業団体と行政が中心となった組織を編成し、矢作川流域における開発行為に対して強力な権限を有している。

「せせらぎ遊園のまちづくり」の事例からは、一般住民による主体的な活動の必要性とともに一般住民と外部の専門家を結びつけることの重要性が示されている。「せせらぎ遊園のまちづくり」では、集落を単位とした一般住民の主体的な活動が行われ、それに対する行政の側面的支援が行われている。また、行政は、一般住民と外部の専門家を結びつけるとともに、「せせらぎ夢現塾」を開催することにより集落を超えたネットワークの形成を図っている。

### 3.2. 多主体連携の成立条件

4つの事例の比較により、地域水環境保全における多主体連携の成立条件について、検討しよう（図6）。

第1は、地域の水環境に直接的に働きかける「実践者」の存在である<sup>(7)</sup>。「グラウンドワーク

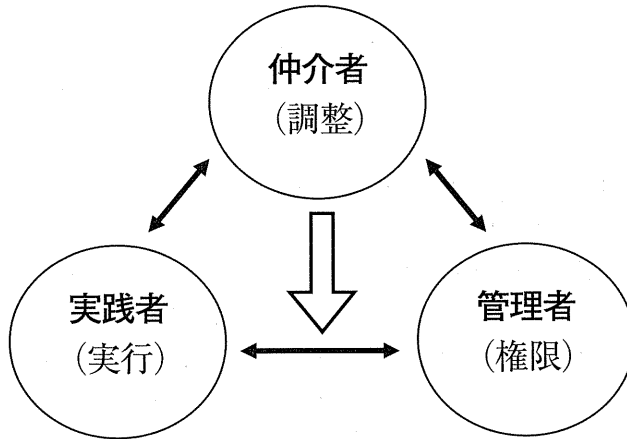


図6 多主体連携の成立条件「実践者／管理者／仲介者」

三島」は、自ら地域の水環境に働きかける活動を展開しながら、自治会・町内会を地域水環境保全の主役として位置づけ、自治会・町内会への支援をしている。「アサザ基金」は、「市民型公共事業」を多主体連携の中心に据え、事業の実践を繰り返すことによって、主体間のネットワークを形成している。甲良町の「せせらぎ遊園のまちづくり」においては、一般住民が「計画」「建設・整備」「維持管理」という一連のプロセスにおいて、自ら活動している。「実践者」の存在は、地域の水環境を直接的に改善していくための基礎的条件である。

第2は、行政や生産活動に携わる団体など権限を有する「管理者」の存在である。「グラウンドワーク三島」は、源兵衛川の再生を行うために土地改良区を巻き込んでいる。「アサザ基金」は、「市民型公共事業」の中に行政を巻き込んでいる。「矢作川沿岸水質保全対策協議会」は、農業団体、漁業団体が主体となった運動を展開し、そこに行政が参加することにより、開発同意権限を有している。「管理者」との連携、もしくは、「管理者」からの権限移譲を受けることは、多主体連携を実質的なものとするために重要である。

第3は、主体間を結びつける「仲介者」の存在である。「グラウンドワーク三島」は、源兵衛川の再生を行う際に土地改良区・一般住民・行政・企業の仲介を行っている。「アサザ基金」は、「市民型公共事業」に多様な主体を巻き込み、各主体が個性を発揮できるようにコーディネートを行っている。甲良町の「せせらぎ遊園のまちづくり」においては、行政が一般住民と専門家の仲介を行っている。「仲介者」の存在は、各主体の長所を引き出し、地域水環境保全という目的に沿って利害を調整し、力を集約していくために必要である。

地域水環境保全における多主体連携の成立条件は、地域の水環境に直接的に働きかける「実践者」とともに権限や権限を持つ「管理者」、および、多様な主体を結びつける「仲介者」が存在することであろう。「実践者」が存在しなければ、実際に地域の水環境を改善することはできない。「管理者」との連携がなされなければ、地域の水環境への働きかけは、極めて限定的になり、政

策提言や一般住民への啓発などにとどまるであろう。「仲介者」が連携に加わらなければ、地域社会の主体は、個々に活動を展開し、その力を集約することはできない。また、地域社会のさまざまな主体の連携による活動が拡大し、複雑になるほど、利害の調整が必要となり、「仲介者」の存在は重要となってくる。

「仲介者」には、地域内で個々に活動する「実践者」の間をつなぎ、その力を集約していくことや、水質規制や河川改修などをめぐって「管理者」との協議を行うことなどが期待される。また、「仲介者」には、一般住民やNPOなどの「実践者」と行政などの「管理者」が対立する際に両者の間を調整することも期待される。「仲介者」は、地域水環境保全における多主体連携にとって重要な存在と考えられよう。「仲介者」となる主体は、地域によって多様であって、固定的ではない。「グラウンドワーク三島」や「アサザ基金」のようにNPOが「仲介者」となる地域があれば、甲良町のように行政が「仲介者」となる地域もある。「仲介者」となる主体は、地域によって、また、同じ地域でも局面によって変化するものと考えられよう。

「実践者／管理者／仲介者」という3者の連携には、さまざまなパターンが存在するとともに、その連携のあり方も経時的に変化することが予想される。より多くの事例に対して検証を進めていくことが今後の課題である<sup>(8)</sup>。

#### 注

- (1) 渡辺は、グラウンドワークの特徴について、「具体的な活動を通して、着実な成果を地域の中に残していくことによって、地域住民や企業・行政からの評価は高まり、グラウンドワーク活動の説得力と実効性は力を増していくのだ。答えのない議論と検討の時間はグラウンドワーク活動には、付属的な要素だ」（渡辺，2005：41）としている。
- (2) その他のグラウンドワーク三島の参加団体は、「グローバル文化交流協会」「建築文化研究会」「21世紀塾」「宮さんの川を守る会」「三島ワイズメンズクラブ」「桜川を愛する会」「富士ビレッジ楽しいまちづくり委員会」「日本大学国際関係学部金谷ゼミ」「三島まちづくり21」「NPO法人ふじのくにまちづくり支援隊」「境川・清住緑地愛護会」「遊水匠の会」「三島市指定上下水道」「工事協同組合青年部」となっている（渡辺，2005：39）。渡辺は、「グラウンドワーク三島」が組織を拡大する理由について、「ネットワークのメリット」が明確であるからだ（渡辺，2005：41）としており、「財政的に脆弱で小さな団体でも、ネットワーク全体の力を活用でき、資金的・人的・専門的な支援や、最新情報の集積、人間的ネットワークの活用等人間同士、組織同士が支え合う、相乗効果が内在した組織づくりができていていることにある」としている（渡辺，2005：41）。
- (3) 千賀は、「グラウンドワーク三島」のまちづくりについて、「20余りの参加市民団体がそれぞれの具備する力量をプロジェクトごとにアレンジして結集させ、市民団体間の共存共栄の相互補完システムを効果的に駆動させている。仲介役のNPOとしてのグラウンドワーク三島の戦略的運営は、地域づくりの「名人芸」と言っても過言ではないであろう」（千賀，2007：170）としている。
- (4) 「アサザプロジェクト」の2007年度の収支決算は、収入支出ともに85,618,404円となっている。収入の内訳は、委託事業が32,663,100円、助成事業が13,315,433円、寄付が1,704,799円、収益事業が413,200円、会費収入が458,000円、その他収入が1,063,811円、一般会計からの借入金7,720,919円、繰越金が28,279,142円となっている。
- (5) 1999年時点において、「矢水協の組織は、農業団体4、漁業19、市9、町13、村7、県1、合計52の団体により構成され、流域のほとんどの関係機関が入会している」（矢作川環境技術研究会編，1999：27）ものとなっている。

- (6) 「せせらぎ夢現塾」は、2002年に「ばさら学校」に名称変更となった後、2007年に「せせらぎ夢現塾」として再スタートしている。
- (7) ここでは、水路・河川の清掃や生態系に配慮した改修など地域の水環境に直接的に働きかける主体を「実践者」と呼ぶこととしている。
- (8) 筆者らは、滋賀県守山市の赤野井湾流域において水環境保全に取り組んでいるNPO法人「びわこ豊稷の郷」を対象に継続的な調査を実施している。「びわこ豊稷の郷」は、当初は「実践者」の性格が強かったが、自治会・町内会との連携を模索し、商工会など30団体が参加する「守山ほたるパーク&ウォーク実行委員会」の事務局を担うなど「仲介者」としても位置づけられる。「びわこ豊稷の郷」については、野田（2001）および野田（2007）を参照。

## 文献

- 浅野敏久，2008，『六道湖・中海と霞ヶ浦：環境運動の地理学』古今書院。
- 古川彰，2003，「流域の総合管理と住民組織——新しい矢作川方式へ」嘉田由紀子編『水をめぐる人と自然——日本と世界の現場から』：78-104。
- 飯島博，2003，「アサザプロジェクトの挑戦——湖が社会を変える」嘉田由紀子編『水をめぐる人と自然——日本と世界の現場から』：154-195。
- 野田浩資，1999，「住民がつくる農村環境——滋賀県甲良町のまちづくり」鬼頭秀一編『講座 人間と環境 第12号 環境の豊かさをもとめて——理念と運動』昭和堂：190-207。
- ，2001，「住民参加型地域環境保全の組織論——類型化と予備的考察」『福祉社会研究』2：64-73。
- ，2007，「水環境保全とNPO：ローカル・ガバナンス形成の可能性と課題」『水資源・環境研究』20：15-24。
- 千賀裕太郎，2007，『水資源管理と環境保全』鹿島出版会。
- 特定非営利活動法人グラウンドワーク三島，2002，『パッションで前進——グラウンドワーク三島からパートナーシップの提案』。
- ，2003，『アクションで大展開——グラウンドワーク三島のパートナーシップ構築のノウハウ』。
- 渡辺豊博，2005，『清流の街がよみがえった——地域力を結集——グラウンドワーク三島の挑戦』中央法規出版株式会社。
- 矢作川環境技術研究会編，1999，『濁水に挑む Part II——矢作川方式と環境保全』中日出版社。
- 矢作川漁協100年史編集委員会，2003，『環境漁協宣言——矢作川漁協の100年史』風媒社。
- 依光良三編，2001，『流域の環境保護——森・川・海と人びと』日本経済評論社。

## 付記

本研究は、2007～2008年度科学研究費補助金基盤研究（C）『琵琶湖の水環境保全とローカルガバナンス：環境NPOによる多主体連携の可能性と課題』（研究代表者：野田浩資（京都府立大学））による研究成果の一部である。

（2009年9月28日受理）

（やまぞえ しろう 滋賀県日野町役場企画振興課主査）  
（のだ ひろし 公共政策学部福祉社会学科准教授）