

水辺緩衝域設定の制度的・社会的課題

—住民・自治体との協力関係をどのように構築するか—

北海道大学農学部 柿澤 宏昭

1. 課題の設定と問題点の整理

本報告の課題は、水辺緩衝域を設定するにあたって生じると想定される制度的・社会的問題点および課題を明確化し、その克服の方向性について考察を行うことにある。

ここでまず想定される問題点・課題を整理すると、以下の4点があげられる。

河川区域外に水辺緩衝域を設定することに関わる問題点：河川区域外の、様々な所有形態のもとにあり様々な利用がなされている土地に対して緩衝域を設定するにあたっては、土地所有者や農地・森林・都市など各分野の土地利用を担当する行政機関との協議と合意が必要とされる。

住民・自治体との協力関係の構築：地域環境資源として重要な役割を持つ水辺緩衝域は、住民や自治体との協力関係なしに設定・管理を行うことは不可能であり、協力関係を構築することによって始めてきめこまかい管理が可能となる。

流域単位で水辺緩衝域を考える必要性：魚類の保全など、流域単位で水辺緩衝域を考える必要がある場合が多く、流域を単位とした協力関係の構築が求められる。

河川管理者の役割の変化：以上のことから、河川管理者には、他の行政機関・自治体・住民とともに水辺緩衝域設定・管理のあり方を考え実行するという新しい行動様式をとることが求められる。

以下、これら問題点・課題ごとに今後の方向性について考察したい。

2. 河川区域外に水辺緩衝域を設定することに関わる問題点

2.1 農地

土地所有・利用の観点から最も問題となるのは農地法制度との関係である。農地法は自作農保護のために所有権移転・転用に対して厳しい規制をかけており、農地に対して河畔林の造成など水辺域生態系修復を行おうとした場合、大きな障害となる可能性がある。また、農業経営が厳しさを増すなかで、農地を「取り上げられる」ことに対する農家の反発は強いと考えられる。実際に、北海道の酪農地帯における河畔林造成事業では、農家の反発と農地法が障害となって事業が進められない事例も生じている。ここでは、農家の経営改善も含めて考えて、農家が水辺域管理に自主的に取り組む環境づくりと、農政担当者に対する積極的な働きかけが必要とされる。

2.2 農地以外

包括的な土地利用計画制度を持たない日本では、水辺域管理といった新しい分野の土地利用・管理問題に関して、森林・都市・自然公園など細分化された目的ごとの多様な制度をつなぎあわせて対応することが必要されている。ここでは他省庁や自治体などとの協力関係によって既存の制度をいかにうまく活用するかということと、既存の法制度ではカバーできない部分について対策を構想することが求められている。特に後者については、私有地に対する、権力的手段に依らない、水辺域保全に向けた誘導が課題となってくる。

3. 住民・自治体との協力関係の構築

3.1 河川管理者・住民・自治体の協力関係

これまでも「ふるさとの川モデル事業」など協力による水辺域への取り組みが行われてきたが、成功したといわれる事例を整理すると以下の点が鍵と考えられる。

リーダーシップの発揮：3者が協力するといっても、協力関係は自然に生まれるものではなく、リーダーシップが発揮されることが関係構築に重要な役割を果たした。

適切なリーダーシップ：リーダーシップがそれぞれの特徴を生かして発揮されることが重要であった。例えば地元社会とのつながりが薄い河川管理者がリーダーシップを握る場合、大胆な住民参加が効果的な場合があるし、住民組織がリーダーシップを発揮しようとした場合、事業実現性の観点から河川管理者や自治体との密接な連携を取る必要がある。

参加者の一人としての河川管理者：河川環境整備事業に関わって管理者は他の参加者と対等な立場で議論し、住民や自治体の要求実現を支えた。

住民や自治体の河川・水辺域に対する関心は高まりつつあるが、多くの地域ではリーダーシップを発揮できるような状況にはない。そうした地域では協力関係構築に向けて、河川管理者にリーダーとしての役割が強く期待される。

3. 2 都市林保全の手法に学ぶ

都市・都市近郊自治体においては早くから都市林保全に取り組んできており、その手法は水辺緩衝域設定に際して参考になる。

土地買い取りは財政的に困難なため土地賃貸借によって緑地を保全したり、地元住民が主体となって都市林の管理を行うことを援助したり、都市林保全に関わる住民ボランティアを積極的に育成するといった取り組みが各地で行われ始めており、また自然環境保全に関わる独自の条例を制定する自治体も急速に増加してきている。

水辺緩衝域設定・管理にあたっては、こうした経験から学ぶとともに、自治体の取り組みと連携を取ることが求められる。

4. 流域単位で水辺緩衝域を考える必要性

流域保全の必要性が広く認知され、関心が高まるにつれて、流域保全に関わる活動も次第に活発化している。その一つは流域を単位とした市民運動のネットワーク化であり、もう一つは自治体の協力関係の構築である。前者については鶴見川や多摩川、後者に関わっては四万十川や相模川流域が代表としてあげられる。

合衆国西海岸一帯では活発に流域単位の取り組みが行われ、各地に流域協議会が設立されている。ここでは、多様な行政機関が提供する多様な自然環境保全のためのプログラム—環境保全型農業経営へ転換するための技術援助や補助金提供なども含まれる—と、多様な市民運動の活発な活動、そして州政府や連邦政府の流域調整に向けた政策的支援などがあいまって、流域保全を実質化させていることに注目する必要がある。日本においても長期的には多様な保全事業を重層的に用意し、これを多様な人々の協力によって繋いでいくことが考えられるべきである。

5. 河川管理者の役割の変化

これまで述べてきたように、水辺緩衝域設定にあたっては住民・自治体、さらには省庁間の協力関係構築が不可欠である。ここで問題となるのは参加や共同といったことは制度の確立のみでは達成できないということである。いくら立派なマニュアルができて、参加や共同をマニュアルで処理している限りは、協力関係を構築することはできない。人間社会のありようは各地域で大きく異なっており、地域によって水辺域に関わる人間関係も異なってくるのであり、そうした状況を見極めて行動すること、そして何よりも、個人的な信頼関係の構築なくして協力関係の構築はありえないということを認識することが強く求められているのである。

また、住民の参加意識が一般的に必ずしも高くない状況のもとでは、協力関係の構築というのは試行錯誤の過程であり、相互教育の過程でもあるといえ、個人の発展と密接に結びついている。それゆえ、こうして最前線で住民や自治体との協力関係構築に向けて取り組む人々に対して、積極的に専門知識を提供するとともに、経験を交流できる場などを提供するなどして後方支援を行うことも必要とされるのである。