

健全な水循環の確保における NPO の新たな役割

須崎秀人

株式会社エオネックス

〒 920-0209 金沢市東蚊爪町 1-19-4

要約：国や地方公共団体において「健全な水循環」の確保に向けた取組は長らく続けられてきたが、その実施計画となる「水循環計画」の策定は全国の地方公共団体数の 1 割程度と低迷していた。その低迷の要因として、取組を推進する協議会等連携団体のマネジメントの難しさがあげられる。この低迷の打開策の 1 つとして、「新しい公共」の考え方を導入し、NPO が水循環の流域マネジメントの主体となる方策について述べた。

キーワード：健全な水循環、水循環計画、NPO、新しい公共、流域マネジメント

1. はじめに

平成 18 年度に策定された第三次環境基本計画の重点分野には「環境保全上健全な水循環」の確保が取り上げられている。「健全な水循環」の目的は上流から下流へと流れる水の動き全体の健全性を確保することにあり、そこには「流域の視点」がある。この「健全な水循環」を確保するには、「水循環計画」を流域で策定して、計画的な取組を実施する必要があると国は考えてきた。しかし平成 19 年に実施された第三次環境基本計画の第 1 回点検において、「水循環計画」を策定していると答えた地方公共団体数は 166 と全国の団体数の 1 割程度しかなかった（中央環境審議会, 2007）。そもそも「健全な水循環」とは第三次環境基本計画で初めて登場した用語ではなく、平成 5 年度に策定された第一次環境基本計画ですでに取り上げられ、これまで 15 年間以上に渡る息の長い取組である（図 1）。

地方公共団体の計画策定の遅れの原因としては、例えば計画策定に補助金がかからないといった財政的な事情や、水循環計画の策定技術が未熟といった具体的問題があげられるが、過去に「環境保全上健全な水循環」をめぐる取組を調査した筆者の経験からは、より基本的な構造に難しさがあると感じている。本稿では、この点について述べた後、それを克服する新たな方策として、NPO が水循環の流域マネジメントの主体となることを提言してみたい。

2. 取組の現状と見えてきた課題

かつて、各地の活動団体に対しておこなったヒアリング調査においては、「健全な水循環」というほど立派なことはしていません」といった返事が大半を占めた。一方、それらの活動団体では、閉鎖性水域の水質改善、森林の水源涵養、雨水の貯留浸透、水辺再生、再生水の利用といった「健全な水循環」を具体的に実現する要素である活動に実際には取り組んでいた。つまり「健全な水循環に関わる活動をしていますか」と活動団体に確認すると、「していない」と返事があり、一方、「（健全な水循環を確保する取組の 1 つである）閉鎖性水域の水環境改善活動をしていますか」という話を聞くと、「やっています」という返事となるのである。

閉鎖性水域の水環境改善活動は、「健全な水循環」を確保する取組の 1 つであって、それのみで「健全な水循環」が確保されるものではない。「流域の視点」がないままの活動では、全体最適の実現は困難となるのである。いわば「木を見て森を見ず」にならないためには、流域全体を視野に入れた「水循環計画」の策定が重要であり、地方公共団体が計画策定団体となり、責任をもって流域全体を管理する仕組みが必要であろう。これが国の基本的な考え方である。

しかし、流域全体を視野とすると複数の市町村にまたがるものがほとんどであり、ここで「流域」と「行政区画」がうまくかみあわないという問題が起こる。例えば、都道府県が計画策定団体となった場合には、

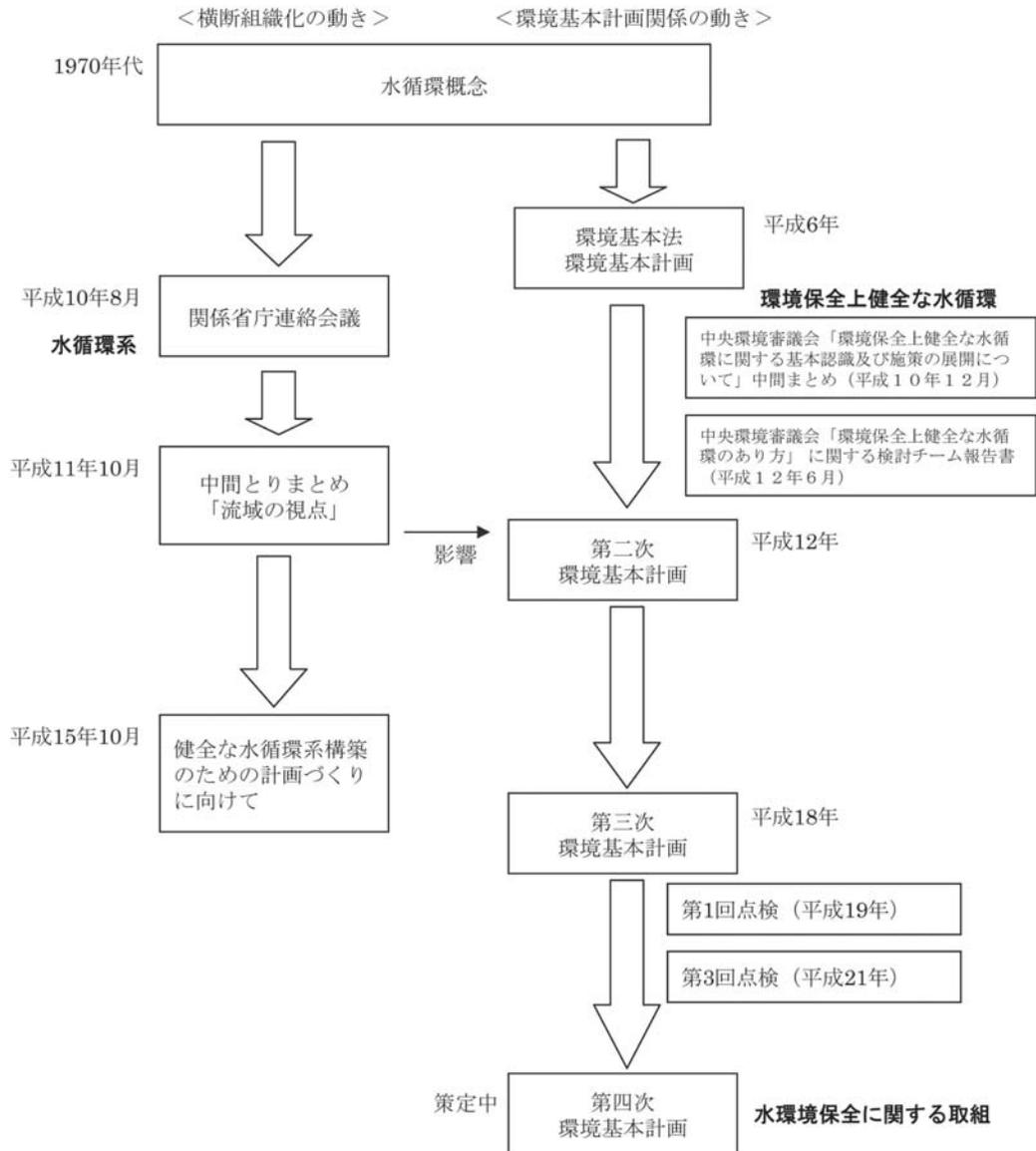


図1. 「健全な水循環」の取組の経緯（「健全な水循環の確保に向けた促進調査業務報告書」を加筆修正）.

複数の流域を抱えることになり、さらに大河川では、複数の都道府県にまたがる。このようにどこが計画策定の主体となるのが常に問題となることが、全国の地方公共団体のうち1割でしか水循環計画を策定できないでいることの主因と考えられる。

全国の事例を調べるとこれまでの「水循環計画」の策定は、主に都道府県が推進し、そこに関係する市町村がそれに従うという構図であった。また、政令指定都市が計画策定を行うものもあった。国の環境基本計画では、「健全な水循環」の中に「水環境」

が位置づけられている。ところが、都道府県や市町村が策定した計画に目を転じると、「水環境」の中に「水循環」が位置づけられて包含関係が逆転する事例が見られた。

例えば、石川県環境総合計画では「流域全体として捉えた水環境の保全」の中に「健全な水循環の保持」が位置づけられていた。これは本来、国の目指す「流域の視点」が、地方公共団体では「それぞれの地点で水環境や地盤環境の質を判断し、汚染・汚濁負荷の低減等を通じて環境の保全を図ろう」とす

る取組である「場の視点」に戻りがちなことを示すものである。

石川県の計画では、「流域全体として」という表現が取られているため、一見、「流域の視点」を保持しているようにも見える。これは地元や市民団体にいかに活動に取組んでもらうかの観点で考えた結果、「場の視点」に微妙にシフトさせたということも考えられる。

こうして地方公共団体で逆転した視点はそのまま地域の活動団体へ引き継がれ、基本的に「場の視点」で行動する活動団体には、「水環境」はイメージできるが「流域の視点」である「水循環」という言葉はピンと来ない、という前述のヒアリング調査結果に結びついているように思われた。このように、国が重視する「流域の視点」は、取組現場においていく途中段階で「場の視点」に逆転してしまいやすい、という構造上の問題を抱えている。

3. 新しい公共と NPO の役割

「健全な水循環」の確保における基本的な問題として、さらに「協議会」運営の難しさを指摘できる。これまでの各地の事例を見ると、複雑多岐に渡る各種の団体を「協議会」といった方法で集結し、そこでの会議でそれぞれの取組状況を共有することが行われてきた。ところがこの「協議会」の多くは情報交流が主な活動となり、また地方公共団体は各種団体の活動を指揮指導するといった立場になく、会議の事務局をするのみで、ガバナンスを行なわないという状況にある。この指揮・指導なき情報交流会では、「健全な水循環」に関する効果的な取組ができず、また、「情報交流会では意味がない」と感じる活動団体は次第に遠ざかるという傾向があった。

一方、河北潟について言えば、「河北潟自然再生協議会」という民間団体の連携体があり、また、「グリーンアース河北潟」という農業関係者の団体がある。そして、行政団体の連携体である「河北潟水質浄化連絡協議会」があり、取組団体、農業団体、行政のそれぞれが協議会を持っていた。これらの協議会を有機的に結びつけ、「流域全体として」の統合的な取組とすることが課題となっているが、現状では個々の取組をいかに安定して継続するかに関心が

向いており、「流域の視点」からの見直しは遅れている。

第三次環境基本計画では、地方公共団体に求められる取組について、以下のように述べている。「計画の作成に当たって設置された流域協議会等を通じて、国の地方組織等とも連携し、国のみならず、流域の住民、利水者、事業者、民間団体等関係者の意見を取り入れ、その取組への参加を促す必要があります。継続的な取組を促すという観点からは、これら関係者とのパートナーシップによる連携体制の構築に加え、対策の費用対効果の検討等による合意形成の仕組みづくりが必要となります。」（環境省、2006）。

国は地方公共団体の役割を非常に重視している。しかしこの中の「その取組への参加を促す」、「合意形成の仕組みづくり」という部分について、地方公共団体に具体的なノウハウがあるかはケースバイケースであり、担当職員の異動によっても変化するであろう。そもそも地方公共団体自体が、「場の視点」から「流域の視点」に視点を全面転換できていないとすれば、到達すべきゴールとはズレのある指導となりかねない。

このように、「健全な水循環」の確保においては、国の重視する観点が取組現場においていく途中で逆転してしまいやすいこと、さらに「協議会」運営の難しさをどう打開するかが問題であり、「これまでの地方公共団体では達成しがたいニーズが発生しているのだ」と問題を新たに捉え直す必要があると考える。

ここで、従来の公共的団体では実現が難しい公益を実現する仕組みとして「新しい公共」と呼ばれる考え方がある。これは市民自身や NPO 団体が主体となり公共サービスを提供してゆこうとするものであり、国が地方公共団体に求める「その取組への参加を促す」、「合意形成の仕組みづくり」を進めるためには、この「新しい公共」の仕組みづくりを念頭に、新たな流域マネジメントを構築することが課題となろう。

これまでの協議会等の連携団体は、基本的には地方公共団体が事務局を行い、それらに NPO が参加して取り組むというものであった。このため、NPO としては受身的であり、責任の範囲も限定的であっ

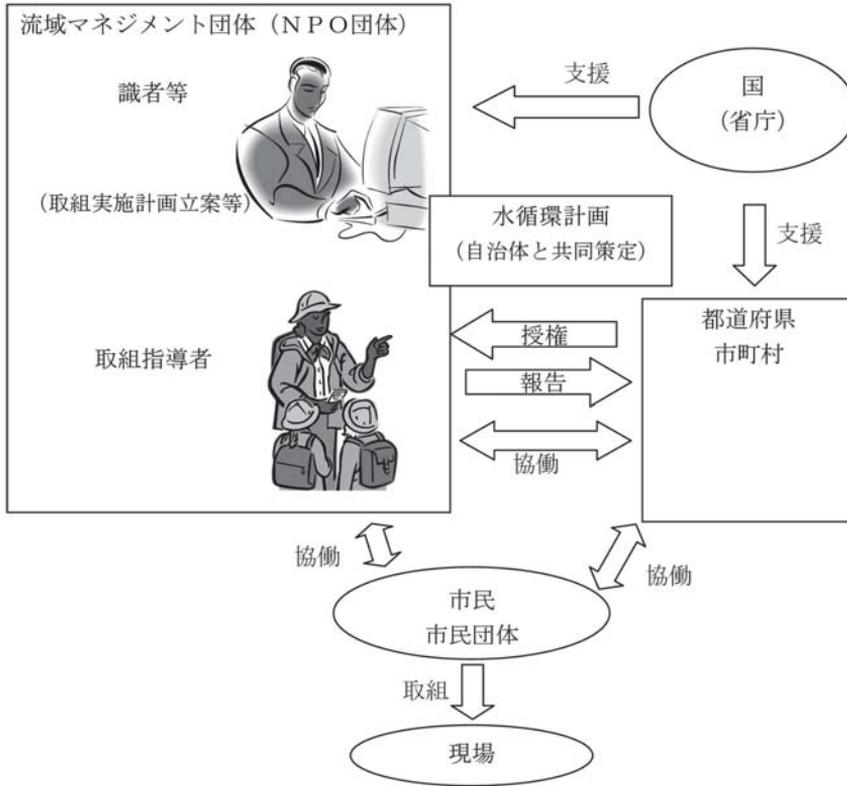


図2. NPOによる流域マネジメント.

た。しかし「新しい公共」の枠組みでは、主体の一部となるため、NPOは一定の責任を負うことでこれまで以上の権限をもって活動をする立場が与えられる。

このNPOが実施する流域マネジメントには、単に専門技術的な知識、見識だけでなく、経営感覚の素養も必要になる。その意味では、従来にない人材の育成が必要となるであろう。その人材の輩出先としておそらく現実的なのはNPOである。非営利、公益性といった側面を全面的に活かすことが可能であるためである。

イメージを具体的に考えるため河北潟を事例とすると、河北潟湖沼研究所はすでに河北潟に関係する多くの関係団体との面識があり、各場面での事務局の役割も担っている。ここに流域マネジメントを担うNPOとして二市二町から一定の権限を与えることで、地方公共団体のなす役割を代理して実現できる体制を構築できよう。地方公共団体はこのNPOを住民に代わって監査する第三者的な立場となるこ

とで取組の健全性を確保することができよう。

4. おわりに

現在、環境基本計画は第4次計画を策定中である。現時点までの情報では、「水循環」から「水環境」という言葉が計画の表面に出る方向にある。詳細な内容は今のところ不明であるが、これまでの環境省の動きの経緯を考えれば、これを単純に「流域の視点」から「場の視点」への後退と判断することは早計であり、おそらく現在までの現実的状况を踏まえ、より現実的な策を導入しつつ、「流域の視点」をこれまで以上に実現する仕組みになるのではないかと考えられる。

「流域の視点」を進めるには、これまでの取組の延長では困難であり、「新しい公」の観点を導入した改善や、NPOをこれまで以上に活用した新しい取組が必要になるであろう(図2)。これらの分野をどう開拓するかが今後のNPO発展の鍵の1つであ

り、そのためには、NPOもまた成長し、公益に向かうタフな挑戦者となる必要があると思う。

引用および参考文献

- 環境省. 2006. 環境基本計画－環境から拓く新たなゆたかさへの道－.
- 環境省水大気環境局水環境課, 金子隆信, (株)エオネックス. 2009. 健全な水循環の確保に向けた促進調査業務報告書 (平成 20 年度).
- 環境省水大気環境局水環境課, 大山修, (株)エオネックス. 2010. 健全な水循環の確保に向けた促進調査業務 (平成 21 年度).
- 中央環境審議会. 2010. 第三次環境基本計画の進捗状況・今後の政策に向けた提言について.
- 中央環境審議会. 2007. 第三次環境基本計画の進捗状況・今後の展望について.
- 中央環境審議会総合政策部会 2011. 第四次環境基本計画における重点分野「水環境保全に関する取組」報告書 (第 64 回中央環境審議会総合政策部会資料).
- 中央環境審議会総合政策部会. 2011. 第四次環境基本計画策定に向けた考え方 (計画策定に向けた中間とりまとめ).