

国土交通大臣
中 野 洋 昌 様

流域総合水管理に向けた市民連携の強化に係る要望書

令和7(2025)年 5 月 20 日
特定非営利活動法人 全国水環境交流会
代表理事 山 道 省 三

特定非営利活動法人全国水環境交流会は、水環境に関わる産・学・官・野の幅広い人々が交流し、ノウハウや情報を共有し合うことを通して、水環境の保全と創造に資することを目的にして活動しています。全国各地で開催している「いい川・いい川づくりワークショップ」もその一つです。同ワークショップでは、身近な河川等の水環境、整備手法、防災や流域環境などに想いを寄せる老若男女による様々な実践活動を共有し、励まし合いながら「いい川、いい川づくり」とは何かを探ってきました。

この原点にあるのが「河川が地域住民の共有財産である」「良好な河川環境の形成は河川管理者だけの取り組みでは限界がある」(今後の河川環境のあり方について、平成 7(1995)年答申)との認識です。また、この過程で辿り着いた共通認識の一つは、限られた河川空間の生態系を含めた水環境の保全と創造には「流域」を俯瞰する視点が欠かせない、ということでした。

このような認識が深まる中で、国土交通省において、気候変動による水災害の激甚化・頻発化や渇水リスクの顕在化、人口減少や産業構造の変化による水需要の変化、水インフラの老朽化、カーボンニュートラルやネイチャーポジティブに向けた対応として「流域総合水管理への展開」構想が提示されたことは、まさに好機であると受け止めたところです。また、気候変動と並んで地球規模の環境問題である「プラスチック汚染」への対処も求められています。

同ワークショップで共有された実践活動の中には「河川ごみ」問題への取り組みも少なくありません。国土交通省においても「河川へのごみ等の投棄の防止を図るため、普及啓発活動のほか、河川巡視等による不法投棄の抑制、地域と連携した清掃活動の実施等によりごみ等の投棄がしにくい地域環境の創出等に努める」「河川において地方自治体や地域の住民等と連携した清掃活動やごみの回収等に取り組む」(海洋プラスチックごみ対策アクションプラン/令和元(2019)年閣議決定)とされたところです。

同構想において、これからの取組の一つとして「流域のあらゆる関係者との連携、関係者が参加する仕組みづくり」等が挙げられています。まさに、私た

ちが取り組んできた産・学・官・野の実践活動にもつながるテーマです。このように、国内各地の河川流域において、良好な河川環境の保全・創出に取り組む市民団体等と河川管理者の連携の重要性が改めて増してきていることを踏まえ、連携基盤をさらに強化し、その効果を引き出すための新たな制度設計等について、以下のとおり要望致します。

なお、要望に至る背景説明及び要望事項の詳細については別紙のとおりです。

記

- 要望1. 流域総合水管理構想の展開を見据え、河川協力団体や水防協力団体と連携して流域を俯瞰する新たな連携体制を構築すること
- 要望2. 河川協力団体制度については、流域総合水管理構想の展開に資するように現行制度の強化を図ること
- 要望3. 河川流域における市民連携を強化していくための財源等を確保すること
- 要望4. 流域総合水管理構想の展開を機に、現場を所管する河川管理者や市民団体等に対して、河川整備等における市民連携の経緯、意義などを含め現行制度の周知徹底を図ること

以上

趣 旨(要望書提出に至る背景等について)

地球上で人類が持続的に生活できる限界を示すプラネタリー・バウンダリーの 9 つの指標のうち、気候変動、生物圏の一体性、土地利用の変化、淡水利用、生物地球化学的循環、新規化学物質の 6 つで限界を超えています。これらは流域の水管理と密接に結びついており、特に日本においては、気候変動の緩和としてのエネルギー転換や、適応としての流域治水、流域環境の保全と再興(ネイチャーポジティブ)、水害に脆弱な都市の再構築、水源地域の保全・再生、放棄農地や放棄森林の管理、持続的な水資源の保全と管理、健全な水循環の確保、栄養塩類や土砂などの物質循環への対処、増大するプラスチック汚染への対応などが大きな課題です。しかしながら、これらの課題への対処を個別的に行うと、他方に意図しない結果が生じるトレードオフも少なくなく、流域単位で統合的かつ相乗的に解決していくべき課題であると考えられます。さらには、持続可能な食料、公共の安全、健康及び福利の確保などの対応も含めてその相互関連を十分に考慮して取り組む必要があります。

このような流域での様々な課題の相互関連を考慮し、統合的かつ相乗的に課題解決を図っていくためには、関連行政はもちろんのこと、様々な NGO/NPO、環境への取り組みが進んでいる産業界、研究者、専門機関、地域住民などの多様なステークホルダーが様々な課題とその相互関連性を十分に踏まえた上で、各々の役割を連携・協働させ、共創して取り組んでいくことが必要であり、それらを効果的にマネジメントしていく必要があります。そのためには、多様なステークホルダーの共創を育み、統合的かつ相乗的にマネジメントに貢献する流域連携団体の創設が望まれます。

河川管理等における市民連携に係る制度は、平成 18(2006)年 7 月社会資本整備審議会河川分科会の提言、平成 25(2013)年 4 月社会資本整備審議会の答申「安全を持続的に確保するための今後の河川管理のあり方について」を経た同年 6 月の法改正により「河川協力団体制度」が創設されました。また、同答申を「市民団体等との連携の出発点」と捉え、地域の特性や実状に応じた多様な連携形態を模索しながら、試行的にでも実行してみることが望ましいとの言及がありました(国土交通省ホームページ)。

一方、河川管理者との連携との視点から市民団体側が主導した動きもあります。毎年各地で開催している「いい川・いい川づくりワークショップ」は、7 月 7 日の「川の日」記念した市民実行委員会主催の大会として、平成 10(1998)年にスタートしました。これまでに延べ 1300 件を超えるいい川づくりに係る事例を、河川管理者、流域市民・事業者、研究者らが共有し合い、相互理解を図っている唯一のワークショップです。また、平成 16(2004)年に国土交通省と連携してスタートした「身近な水環境の全国一斉調査」は、延べ 14 万人の市民・児童生徒らが延べ 114 000 地点余りの水辺を調査しています。

河川管理者主導の事例では、中部地方整備局・豊橋河川事務所が平成 22(2010)年に設立した「矢作川流域圏懇談会」が挙げられます。矢作川における治水、利水、環境、維持管理等の課題を解決していくために、水のつながりという視点で山から海までの流域圏全体を対象として様々な取り組みが行われています。

要望1. 流域連携体制の構築について

前述の「矢作川流域圏懇談会」は、多様なステークホルダーの共創を育み、統合的かつ相乗的にマネジメントに貢献する流域連携システムの先行モデルとも言えます。同懇談会は、流域圏に係る個人・市民団体等、関係団体、学識経験者、国、県、市町村の関係行政機関で構成され、「山部会」「川部会」「海部会」に分かれ、それぞれに特有の課題や共通の課題について現場を共有しながら改善に向けた取組を行っています。肝要なのは、事務局運営費を継続して予算措置している点とコーディネートを担っているメンバーがいることです。なお、流域住民の参加と連携においては「流域連携支援システム化アプローチ」の考え方が参考となります。

流域総合水管理構想のこれからの取組の一つとして挙げられている「流域のあらゆる関係者との連携、関係者が参加する仕組みづくり」の一環として、現行の河川協力団体や水防協力団体制度と併せて、新たな流域連携体制を構築していくため、まずはモデル事業を実施することを要望致します。

(1) 河川(国道)事務所への流域連携管理担当職員の配置のための検討

流域毎の特性を活かした流域総合水管理構想の展開においては、治水対策が中心で環境は積極的な創出までは行うことができていない、利水はニーズが多様化しているとの現状認識から、流域の関係者の合意形成が必要とされています。合意形成のための第一歩として、まずは流域関係者との接触が多い河川(国道)事務所とのコミュニケーション環境を整えることが不可欠ではないでしょうか。そこで、まずは流域特性が異なる複数のモデル水系を選定し、河川区域から流域全体を俯瞰できる職員の職務上の課題等について市民団体等と共に整理し、改善策を探ることを要望致します。

(2) 「流域連携団体」指定制度の新設に向けて

河川管理者側に新たに配置する流域連携管理担当職員と緊密なコミュニケーションを図る団体を、「流域連携団体」として指定できる制度を新設することを要望致します。流域連携団体は、現行の河川協力団体が河川区域を主たる活動領域とするのに対し、原則として「治水」「利水」「環境」の分野を包含し、流域全体を活動領域とすることを想定します。そこで、まずは流域特性が異なる複数のモデル水系を選定し、「矢作川流域圏懇談会」等を参考に流域連携システムを構築していくための手法について検討します。

流域連携団体の対象として、河川協力団体の地域協議会などを発展させることも考えられます。平成27(2015)年に発足した九州河川協力団体連絡会議は複数の流域の河川協力団体で構成されていますが、団体指定の対象となり得ます。また、既設の流域治水協議会を「流域総合水管理協議会」に拡大することも想定できます。

要望2. 河川協力団体制度等の強化について

平成 27(2015)年に設立した「河川協力団体全国協議会」(事務局/NPO 法人全国水環境交流会)及び地方整備局単位の「地域協議会」は、それぞれ年に数回の協議会を開催してきました。全国協議会は各地の河川協力団体、河川管理の担当者、学識者などの参加のもと各地で開催し、令和 7 年(2025)度で 10 回になります。これまでの議論で共通課題になったのは以下の 2 点です。

- ①河川協力団体制度の設置当初に比べ、その理念や制度運用に関する理解や熱意が双方ともに薄れてきています。この原因は、双方向のコミュニケーション不足や河川管理者の人事異動による引継ぎの中断などにあると考えます。このような課題の解決法としては改めて双方の本制度についての啓発、定期的な協議の場づくりが必要です。また、制度運用を継続的にこなうためには、とくに河川管理者サイドの窓口を九州や北海道地域で実践しているように外部委託するような対応が一案と考えます。
- ②また、河川管理とくに環境管理における双方の能力や技術を補完しあう対等な関係とパートナーシップを維持するために制度設計の段階で合意していた「河川管理者は財源を確保し、協働する河川協力団体に対しては対価を保証する」としたことが、ほとんど実践されていません。この合意が先に設置された水防協力団体や道路、海岸協力団体などを上回る参加を得る大きな要因であったといえます。現在、川の環境保全や回復を目指す住民、市民団体は河川区域を飛び出し、流域や広域での活動などに多様化しています。このような団体にとって活動の障害は、高齢化によるキャリア人材の不足、次世代の後継者、担い手の不足、活動資金不足があげられます。河川協力団体に参加した多くの団体は安定した活動が継続できることを望んでいます。

このようなことから、河川管理者と河川協力団体の双方向のコミュニケーションを円滑に促進し、協働型河川管理事業等を拡大するなど、継続的な協働関係が図られるよう要望します。

要望3. 市民連携を強化するための財源の確保について

市民団体の多くは財政基盤等の脆弱性の中で活動を展開しています。例えば、平成 16(2004)年に国土交通省と連携してスタートした「身近な水環境の全国一斉調査」の場合では、展開当初は活動に必要な財源が確保されていましたが、平成 21(2009)年 11 月の「行政刷新会議第 1 回事業仕分け」による予算削減措置のため大変厳しい状況に陥っており、活動の継続が危ぶまれています。

このようなことから、現行の河川協力団体制度では委託業務契約の手法による財政上の支援が図られたところですが、要望 2 で指摘したとおり、河川管理者による財源確保と協働する河川協力団体に対しては対価を保証する、ことが実践できていません。

以下、市民連携を強化するための財源の確保についての考え方を提示し、要望します。

- ① 河川協力団体制度については河川管理者による財源確保に加えて、国土交通省において検討される民間企業等の認証制度や個別の活動プログラムのネーミングライツのマッチング化など、民間企業の ESG 投資に基づく環境活動への関心向上と関連した財源の確保につながる対応を図ることを求めます。
- ② 要望 1 の「流域連携団体」においても①と同様の対応が求められます。とくに流域全体を俯瞰した展開を目指す場合に必要な機能であるコーディネートや事務局の持続には安定した財源の確保が必要です。その上で、流域毎に必要な活動プログラム等の実施については、民間助成団体等の助成制度の活用も含め個々に財源の確保を自律的に図っていくことが望ましいと考えます。

要望4. 市民連携制度の周知徹底について

要望2で指摘したように、現行の河川協力団体制度の課題の一つに、現場で市民団体等と接する河川管理者側の本制度の創設に至る背景等についての理解不足が挙げられます。平成9(1997)年の河川法改正に至る河川審議会の議論においては、「流域における地域住民等の水や川に関する様々な活動についても、それらの河川に果たす役割を十分認識し、情報の提供や活動の充実に向けた協調・連携体制の確立等適切な支援策を講じる」よう務めるべきとしていました。

このような状況などから、とくに各流域を所管する河川(国道)事務所の河川管理担当者を対象に、市民連携制度の創設に至る背景や制度趣旨の周知徹底を図ることを要望致します。

例えば、国土交通大学校において市民連携に係る教材開発を行い、地方整備局毎に市民連携に係る職員向けワークショップやオンライン履修を実施することも考えられます。

市民連携制度の周知は河川管理者側だけの問題ではありません。市民団体等の側にも、河川管理者と団体との関係が受発注者の立場に陥り、委託そのものが目的化してしまうなどの懸念もあります。このため、市民連携制度に対する理解を図るため、例えば、河川協力団体全国協議会等を通じて市民団体向けワークショップなどを開催することも一案です。

以上

特定非営利活動法人全国水環境交流会 役員名簿

50 音順

【理事】

犬山 清史（副代表理事 / NPO 法人全国水環境交流会 / 関東）

上田 豪（ねや川水辺クラブ / 近畿）

岡 裕二（NPO 法人全国水環境交流会 / 九州）

金子 博（NPO 法人パートナーシップオフィス / 東北）

堺 かなえ（副代表理事 / NPO 法人全国水環境交流会・NPO 法人多摩川センター / 関東）

相楽 治（NPO 法人新潟水辺の会 / 北陸）

崎山 正美（沖縄玉水ネットワーク / 沖縄）

妹尾 優二（一般社団法人流域生態研究所 / 北海道）

伊佐 淳（NPO 法人筑後川流域連携倶楽部 / 九州）

中村 英雄（NPO 法人新町川を守る会 / 四国）

新川 達郎（NPO 法人水・環境ネット東北・同志社大学 / 東北）

福澤 浩（NPO 法人天竜川ゆめ会議 / 中部）

福富 洋一郎（早渚川ファンクラブ / 関東）

福廣 勝介（近畿水の塾 / 近畿）

宮本 善和（鳥取大学工学部社会システム土木系学科）

谷田貝 泰子（NPO 法人水・環境ネット東北 / 東北）

山道 省三（代表理事 / NPO 法人全国水環境交流会・NPO 法人多摩川センター / 関東）

【監事】

菅谷 輝美（新河岸川水系水環境連絡会 / 関東）

三井 元子（NPO 法人エコロジー夢企画・NPO 法人あらかわ学会 / 関東）

《本要望書作成チーム》

伊藤浩子（全国川ごみネットワーク）、金子博、近藤朗（愛知・川の会）、堺かなえ、佐山公一（みずとみどり研究会）、菅谷輝美、福澤浩、三井元子、宮本善和、山道省三