

印旛沼流域圏における市民協働 — 手賀沼との比較から —

環境パートナーシップちば
小倉久子

きょうおはなししたいこと

1. 自己紹介
2. 手賀沼の市民活動について
3. 印旛沼の場合
 - ① 印旛沼流域水循環健全化会議
 - ② 印旛沼環境団体連合会
4. 健全化会議・印環連の限界と「印旛沼流域圏交流会」
5. 流域圏交流会の協働
6. 目指したいところと限界
7. いかにして協働の環を拡げるか

おまけ: むかし 協働について考えたこと

1. まず、自己紹介

1973年(昭和48年):大学卒業・千葉県に入庁

水質保全研究所に配属

38年間 水に関する調査研究業務に携わる。

工場排水分析 排水処理 底質調査

印旛沼 手賀沼 東京湾 三番瀬 環境教育

生物多様性

この間、世の中は

公害問題 ⇒ 環境問題

水質 ⇒ 水環境

市民活動は

公害(開発)反対闘争 ⇒ パートナーシップ・協働

2011年3月に定年退職して、「市民」に。

—私の立ち位置—

- ・公務員（行政）ではあるが、研究職（「行政」よりも自由度が高い）
- ・研究職として、ずっと同じ職場
⇒市民とつながりやすい ⇒市民との付き合いが長い
- ・（一応）印旛沼や手賀沼についての知識がある。
- ・印旛沼流域水循環健全化会議の委員（学識）
- ・美しい手賀沼を愛する市民の連合会の顧問
- ・公務員在職中の1997年に設立した「環境パートナーシップちば」に設立時から関わった。

私自身の中で、異なる立場が共存（混在）

手賀沼・印旛沼について

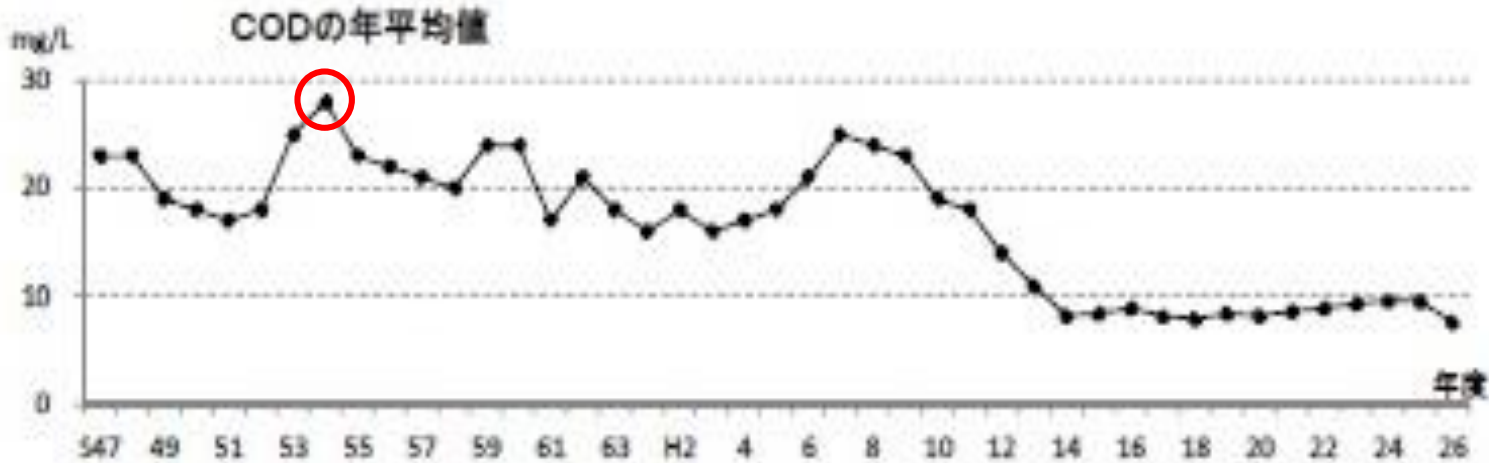


どちらも

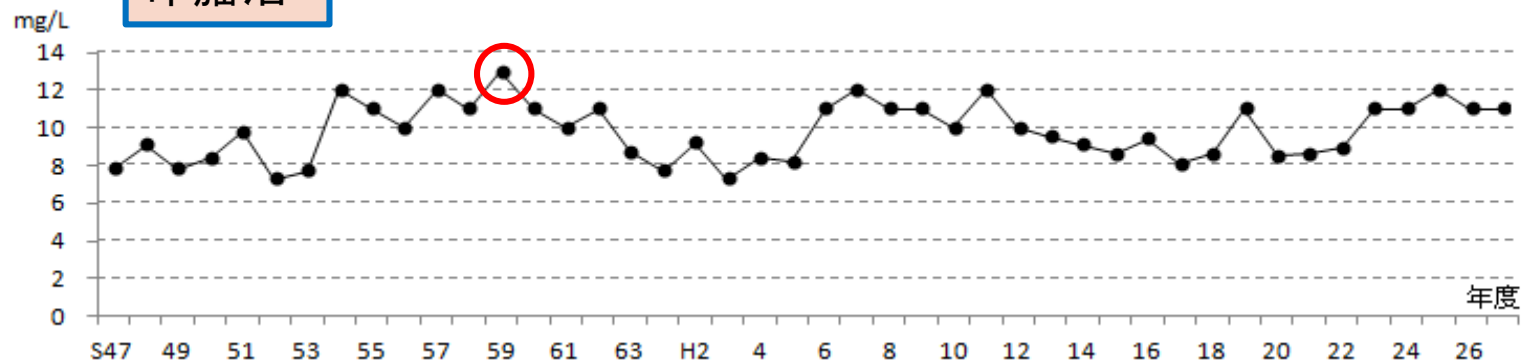
- 首都圏の縁辺部
- ベッドタウン
- 小さく、浅い沼
- 富栄養湖

手賀沼と印旛沼のCOD年平均値の推移

手賀沼

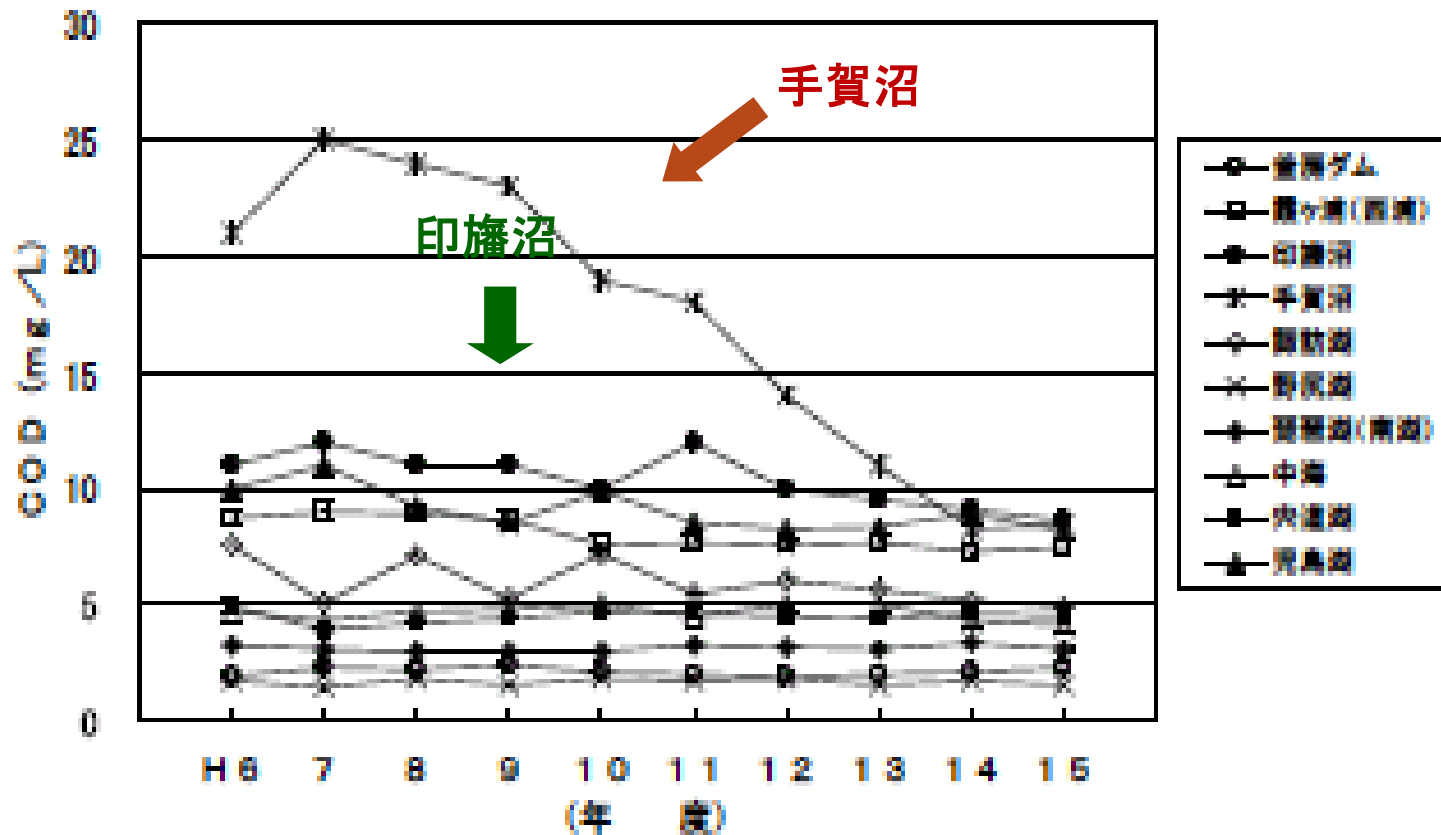


印旛沼



指定湖沼の水質状況の推移 (COD)

① COD



環境省HPから

2. 手賀沼の市民活動について ①

- COD最高値 : 28mg/L(1979 年度)
- 環境省(環境庁)が水質の公表開始時(1974年度)から27年間全国湖沼でCODワースト1を独占
- 柏市が(当時)東大西村肇先生に手賀沼の水質改善について調査を依頼。⇒やわらかな考え方からスタート
- 地元の有志で「**湖北座会**」という勉強会を結成。(元からの住民と新住民)
- この勉強会が核となって1995年に「**美しい手賀沼を愛する市民の連合会(通称 美手連)**」が結成される。

2. 手賀沼の市民活動について ②

- **美手連**: 幅広い市民団体(歴史、文化、市町村の労働組合も、等)の連合体
- 「連続ワースト1」の効果が大きい。⇒流域市町、県、国を動かす。
- 手賀沼では「**手賀沼水質保全協議会(手水協)**」(1975年)のほか、「**手賀沼浄化事業連絡会議(手浄連)**」を作った(1981年)。
- **手浄連**は流域市町がお金を出しあって作った組織
 - ⇒さまざまな浄化対策を実施
 - ⇒これが手賀沼流域フォーラム(事務局:美手連)にも予算を配分(現在は、**手水協**に統合されている。)
- 少しでも使えるお金があるというのは、とてもだいじ。

2. 手賀沼の市民活動について ③

- 千葉県手賀沼親水広場(水の館)というビジターセンター(拠点)を持つことができた。
- 手賀沼の大きさが小さい、まとまっている。
比較的市街地に近く、身近。
- 最初からステークホルダーのベクトルが同じ
- 最初から市民主導
- 目標(あるべき姿)も、市民主導⇒豊かな生態系をめざす
(手賀沼水環境保全協議会 cf. 印旛沼水質保全協議会)

印旛沼の場合

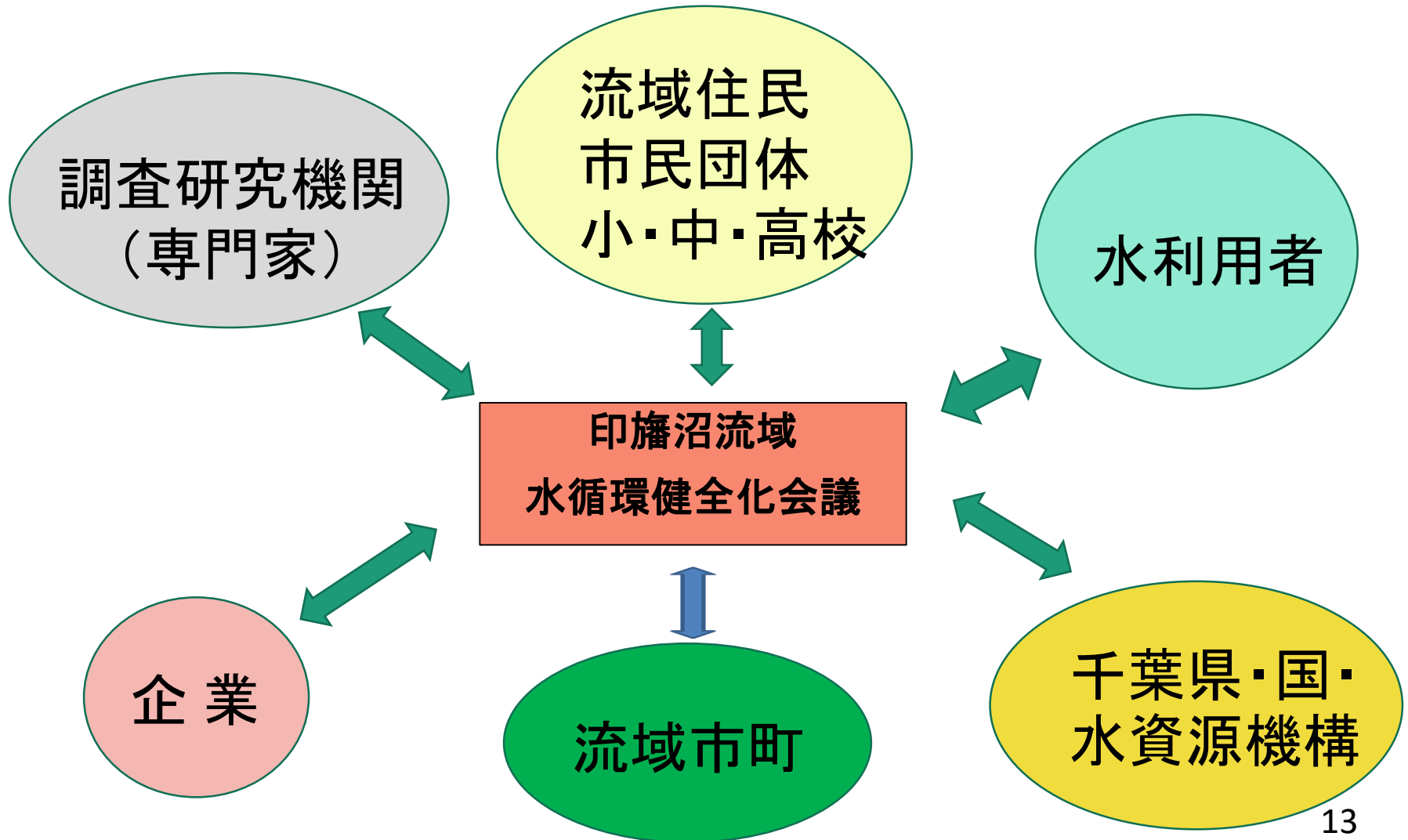
① 印旛沼流域水循環健全化会議

- COD最高値：13mg/L(1984年度)
- 手賀沼に隠れて、ひそかにワースト2～10位
- 2001年 利根川・印旛沼総合開発事業(1980～2000年度：建設省)が中止になり、その代わりに国に要望して「印旛沼流域水循環健全化会議」を立ち上げた。
- 事務局：河川管理者(県土整備部 河川環境課)
(一応)環境生活部水質保全課も共同事務局ではあるが・・・。
- 「水質」ではなく、「水循環」
- 湖沼水質保全計画とは異なり、法定計画ではない。

特徴1：印旛沼方式

- 1 水循環の視点, 流域の視点で総合的に解決します
- 2 印旛沼の地域特性を活かします
- 3 みためし行動で進めます
- 4 住民と行政が一体となって進めます
- 5 行政間の緊密な連帯を確保します

特徴2: 印旛沼の6者連携



「さまざまな主体」がどこまで主体的に行動できているか…。

- 一部の市民にとっては、「できあがったもの」が 上から降りてきた…
- 行政主導の「各主体の連携」について、評価が分かれた。
- 資金的に(比較的)豊かなこと 一事務局(コンサル)の「手厚い」やりかたー が、良くも悪くも…

その時期, その時期によって, 留意点は違ってくる

I 期 スタート

- ・まずは動き出さなければ！
⇒ お金や権限をもつ行政が動き出させることはだいじ。
- ・可能であれば, 市民の声が高まって行政を動かし, スタートさせたかった。

II 期 育てる・広める

- ・効率を考えると, 事務局がおぜん立てをしてしまうのが良いが, ..
- ・時間がたつうちに, 依存体質が強くなり, ...
- ・真の市民主導を目指す人々は, 期待を裏切られる。
- ・国・県の予算は無制限ではない。

Ⅲ期 停滞期

- 当初期待していたような結果（印旛沼が良くなる）が得られない。
- マンネリ化
- 注目度，やる気が減少
- 成果が見えてこないと，財政への説明が・・・
- 行政主導の「各主体の連携」はネタ切れに・・・

Ⅳ期 これから

- これまでの「行政主導の6者連携」を，いかに，「真の協働」にシフトしていけるか。
 - 現在の「協働」
 - ナガエツルノゲイトウ協働駆除作戦（ただの参加者）
 - 環境フェアの市民企画部会
- まだまだ真の協働には、程遠い。

3. 印旛沼の場合

② 印旛沼環境団体連合会

- 2003年に、市民(団体)の有志が立ち上げた。
- 佐倉市の団体が中心。
- 「・・・ねばならぬ」「・・・すべき」「お上に陳情」
(古い体質)
- 連合会の組織の機能が十分に発揮できていない。
(会の運営がイマイチ民主的でない。)
- 発足時:16団体 ⇒ 現在:約10団体

4. 健全化会議・印環連の限界と 「印旛沼流域圏交流会」

【健全化会議】

- 「市民」は公募ではない。
- 会議は「消極的な公開」
- 印旛沼方式、特に市民協働が不十分（市民はお客さま扱い）
⇒ 健全化会議の『御用市民団体』という声も。

【印環連】

- 印環連のやり方に批判的な団体も多い。
- 印環連の活動に行き詰まり

⇒ 新しい仕組みを作ろう！

5. 印旛沼流域圏交流会の「協働」

- 2013年3月に発足
- 発起人(言い出しっぺ)が呼びかけ
環境パートナーシップちば:
小倉久子・桑波田和子・横山清美
千葉大学: 近藤昭彦
- ・組織ではない。仕組み(framework)である。

印旛沼「流域圏」として、ゆるくつながることを旨とする。

会長(など)はない 世話人のみ

会費、活動拠点:なし

MLでの情報交換が基本

時々、勉強会などを開催し、顔を合わせる。

6. 目指したいところと限界

- スタートは、口コミ(顔が見える範囲)へのよびかけ。
- 健全化会議の(元)関係者が多い。
- 活発に活動している団体(の代表者)
- 約70名の賛同によってスタート。

- それ以降は、新規加入が少ない。

- 情報が欲しい人は、それなりに多いが、行動することには、つながらない。

- 本当の一般市民に、どう広げるか。

- Facebookやブログで、一般市民に広げようと、格闘中。
結果はイマイチ。

7. いかにして協働の環を拡げるか

- 一般市民へ
- 若い世代への期待
- 行動につなげること

協働ってなんだ？

「生態系再生における 市民協働のありかた」

—佐倉市上手繰川における協働の経験を基にして—

課題 3 生態系再生における市民協働のありかたの模索

—佐倉市上手繰川における協働の経験を基にして—

1. はじめに

印旛沼流域において、市民（団体）によるさまざまな環境保全活動が行われている。ここでは、県の立場から見た市民との協働のあり方やそれぞれの役割について、佐倉市の上手繰川において県が中心となって行った協働事業を例にして考える。

2 佐倉市上手繰川における協働事例

2.1 経過

平成 14 年度から県水質保全課が「河川水の植生浄化事業」を実施する中で、3 年目の事業対象を印旛沼流入河川の一つである上手繰川（準用河川；佐倉市管理）に決定した。



図1 上手繰川(佐倉市)

当初は事業名の示すとおり、植生を利用した河川水浄化実験を行う計画であったが、上手繰川の実験予定地の水質はすでに良好であったため、水質（特に BOD）改善というよりも、もっと広く捉えて水環境改善という目的に修正した。

2.2 各主体の役割分担

計画の策定に当たっては、市民、県（環境及び土木部局）、佐倉市（同）及び専門家による委員会を作り、その中で議論しながら、市民の意見を最大限に取り入れた。

土木工事は県の予算で実施した。本事例は予算要求の時点では「水質浄化実験」であったため、県の土木部局ではなく環境部局で工事を執行した特殊なケースである。



図2 事業前（2003. 9. 22）



図3 施工中の様子（2004. 2. 19）

完成後は維持管理（補修、ゴミ拾い等）を佐倉市に移管した。市は計画段階から参画している市民団体の協力を得ながら、また意見を聞きながら、土手の草刈等の維持管理を行っている。市民団体は定期的に維持管理を行うと共に、台風通過後の土砂の堆積等についても補修作業を行っている。



図4 事業完成直後 (2004. 3. 15)



図5 植栽帯のようす (2004. 6. 18)

この場所の活用としては、周辺住民が散歩で楽しむようになったほか、市が市民の協力を得ながら夏休みにこの場で自然観察会を開催し、近隣の小学校も総合的な学習の時間に環境学習を実施している。



図6 環境学習の場として活用 (2004. 9. 22)

なお、当研究センターは工事完成直後から3年間にわたり、市及び市民と協働で調査を実施した。調査の分担としては、サンプリングは市民・市・当センターが一緒に行い、水質の理化学分析は当センター、生きもの調査は市民グループが分担し、それぞ

れの結果は市が報告会を開催して全員が共有する形をとった。(水質調査結果については資料編に掲載)

3. 市民との協働による生態系再生のあり方

これまでに、印旛沼流域におけるいくつかの環境保全市民団体へのヒアリングを通して、市民(団体)の生態系再生の活動について、実態と課題について調査を行った。また、上述のように、佐倉市上手線川における協働の事例を経験した。これらを基にして、市民・行政・企業の協働のあり方について考える。川などの生態系再生における市民、行政、企業の協働は、それぞれの立場で役割分担(できること、やるべきこと)があると考えるからである。

3.1 市民ができること

まず市民ができることとしては、「場」についての情報の提供である。何と言っても地元でずっと暮らしている人は、その場所についてよく知っている。特に、昔がどうなっていたのか(地形、生物、利用状況、等)という情報は再生にとって大切なものである。

市民はその場所を使う立場でもあることから、こう使いたい、こうなればいい、というアイデアや要望を提案することもできる。

さらに、生態系再生の工事が完成した後の維持管理は、行政が行うと予算の制約があるので、最低限の機械的なものになりがちであるが、市民は散策する、自然を楽しむというように利用する立場でもあるので、市民が維持管理を担当すれば、心がこもって十分な目配りもできるはずである。

3.2 行政(県、市町村)ができること

なんといっても行政には事業実施者(スポンサー)という役割がある。もちろん大規模な土木工事は市民のすることではないので、行政の役割である。

印旛沼流域の水草再生では、市民団体が湖岸において、印旛沼でかつて自生していた水生植物を栽培していたが、台風時の増水のために流されてしまうという事態が発生した。市民団体はそれを修復する費用や人手がなかったため、現在この活動は中断されたままである。小さな池や水路における生態系再生は別として、河道内や沼の中での再生は、危険性

の面からも、市民団体ではなく自治体が行わなければならない。

土地利用、河川管理などでいろいろな制約が出てくる場合には、河川管理者は洪水時の対策等を十分考慮した上で、杓子定規な対応でなく柔軟に考えてほしい。

河川の生態系再生の場合、流域が複数の市町村にまたがっていることも多い。その場合、市同士では協議をしにくいこともあるので、県などの上位組織が調整役として参加することも必要になる。

3.3 企業ができること

企業ができることもたくさんある。もともと企業には営利という目的があるが、社会貢献という点からも積極的に協働できれば良い。

まず金銭的支援があげられよう。寄付という単発の形、助成金・基金という形などがある。場合によっては自社製品等の物品の寄付もあり得る。

また、市民グループの打ち合わせ場所（会議室等）の提供や、従業員有志に作業の参加を呼びかけることなど、大企業でなくてもできることはたくさんあるはずである。

3.4 専門家ができること

計画段階では市民の意見を広く募集し、市民を加えた計画策定委員会を作ることが望まれるが、同時に専門家の意見を聞くことも必要である。市民の「熱い」思いや郷愁に左右されることなく、冷静で科学的な視点からの確認が不可欠である。

生態系の再生に当たっては、計画を立てる前に、まず現況調査をきちんと実施することが必要であるが、この調査計画の段階から専門家に助言を依頼すると良い。

3.5 アダプト制度 —市民参加方法の一例として—

市民参加（協働）の一つの方法として、アダプト制度があげられる。アダプト（adopt）というのは養子縁組、まかせる、というような意味があり、アメリカでハイウェイのゴミ拾いを、ある市民団体が任されて行ったというのがはじまりである。

まず、行政と市民団体が契約書を取り交わす。市民団体が清掃活動等を行い、行政ではそれをお願いする、という契約である。そして通常、行政は「こ

の地域では〇〇グループが◎◎活動をしています」という「看板」を立てることが特徴である。この看板によって、団体の活動を広く知らしめることができ、団体としては「認められて仕事をしている」という意識をもつことが、はげみになる。行政は、団体の活動に対して報酬は支払わないが、清掃活動であれば、清掃用具を貸し出しまたは支給し、集めたゴミの始末は行政が行う。

アダプト制度の場合、清掃活動であれば、やるべきことが誰にでも同じように認識できるが、生態系再生を市民に任せただけの場合、請け負う市民団体の生態系への配慮が不足していると、再生ではなくて生態系破壊になりかねない。例を挙げてみれば、河川や池にニシキゴイやブラックバスを放流することである。事前になんらかの形でチェックのプロセスを組み込み、必要に応じて計画が修正できるようなシステムを作っておくとよい。

4. 生態系再生はどうあるべきか

4.1 生態系再生の方針と目標

まず、計画が重要である。生態系再生の場合は特に、あるべき姿の共通認識を作ることがカギとなる。市民も行政も、良かれと思ってやったことが、生態系をもっと破壊してしまうことがあるので注意が必要である。きれいな西洋花を植えたり、上にも記したように錦鯉を放流するようなことが、その例としてあげられよう。

4.2 ルール作りの例

目標とする生物を先に決めるとみんなが同じイメージを描きやすく、そのためにやるべきことも見えてくる。例えば「ホタル」と決めると、そのためには川の流れはこうしたら良い、というように、必要な方法や形がみえてくる。目標生物を選ぶ時には、もともとその場にあった（生息していた）ものにするというのが大原則である。

また、生態系を再生したのち、その場をどう使いたいかをみんなで意思統一しておかないと、ちぐはぐしてしまうことが多い。その場所をサンクチュアリ（聖域）として人間は立ち入り禁止にするのか、自由に立ち入ってバーベキューもできるような公園

にするのかで、整備のしかた（道路、護岸の傾斜など）が大きく違うはずである。また、「自然を残す」（例えば、「ヨシ原を残す」）ことに対して「物騒で危険、きたならしい」と感じる人もいるので、周辺住民の人々との話し合いも必要になる。

5. 課題

5.1 市民の課題

一般に、市民による環境保全活動は、活動を立ち上げることは比較的簡単だが、それを継続させることはむずかしい。特に、団体設立当初のメンバーだけでなく、新しい（若い）参加者を増やして活動を広げていることは非常にむずかしく、多くの環境保全活動団体の課題となっている。

特に、活動事例で紹介したような里山づくり・森づくりには数十年という長い時間とかなりの重労働が必要である。大変な作業の合間に、収穫祭やお花見等の楽しいイベントを入れ込むことも、活動の持続に効果がある。これは会員同士の親睦を図ると同時に、新しい仲間を増やすきっかけにもなる。

生態系再生は工事終了がスタートであるともいえる。植物が根付き、魚類、昆虫等の動物が自然に集まってきて初めて豊かな生態系が形成されたことになるからである。それを見守っていけるのは、行政よりも地元の市民の力であろうと考える。

5.2 行政の課題

ひと頃と較べると行政担当者の考え方はずいぶん変わってきてはいるが、まだ「市民」や「環境保全活動団体」というものに対して必要以上に構えてしまうことがある。市民と行政は決して敵対する立場ではなく、行政は上でも下でもない。一緒に得意分野で力を出し合っていくという「市民との付き合い方」をさらに徹底する必要がある。

5.3 再生した生態系再生の維持

人為的に生態系を再生したとき、多くの場合はその状態を維持し続けるために何らかの手入れが必要である。本来、安定した自然というものは実は常に動的平衡が保たれていることが多く、そのバランスが保てないところでは、すぐに「場」が変化してしまい、そこに棲む生物相も変わってしまう。計画の

段階で、計画地の特性を生かしたできるだけ無理のない再生を考えることが、完成後の維持管理のしやすさ・大変さにつながる。水域の生態系再生の場合には、水の流れ（流速、流向、等）が重要な要素となることが多い。

当初植栽した植物が、数年後には生命力の強いヨシに負かされてしまったり、洪水が来て流されてしまったり思わぬモノが流れて来たりする、自然の予想外の事象も多い。さらに、再生を試みる場所だけを昔と同じように復元しても、周りの環境が昔と大きく変化していることが多いため、草刈、ゴミ拾い等の維持管理は不可欠である。

初めに書いたように、維持管理は市民が担当すると良いと考えているが、自発的な集まりである市民団体にとっては、定期的に継続的に作業することが負担になるかもしれない。行きたい日だけ気楽に参加したい、ということが許されなくなる。ちょっと窮屈にはなるかもしれないが、最初にがんばり過ぎないことなどを工夫しながら、活動を継続してほしい。

6. 印旛沼流域における生態系再生のあり方

印旛沼流域における生態系再生を、沼の内部と流域（沼の周辺）とに分けて考えると、すでに述べたとおり、沼の中の再生は行政が行うべきであると考ええる。実際、現在の市民の活動をみると、流域で展開しているものがほとんどである。

しかしながら、沼内から消失してしまったといわれる沈水植物や二枚貝が流域の水路や水田では少量ながら現在も確認されており、市民がそれらの生物の分布調査をしたり、小規模ながらも水路等において水草やマシジミの再生を試みている。このような市民の活動は流域における生態系再生のみならず、将来の沼本体の生態系再生にとっても、在来種の保存のためにはなくてはならない重要な仕事である。そして、流域におけるそのようなきめ細かい活動は、市民でなくてはできない活動でもある。

流域におけるこうした市民の活動を受けて、沼本体の生態系再生を行政が行うという、協働という形をもってして、初めて印旛沼の生態系再生が実現するのではないだろうか。