

## 連携・交流に基づく流域管理体制の構築と課題

—北上川河口の「濁流」問題提起から「コモンズ」としての流域へ—

塚本善弘

### 1. はじめに

本誌第81号所収論文(塚本, 2007=前稿)で論じたように, 東北一の河川・北上川河口域には広大なヨシ原を中心とする自然生態系・景観が残され, 典型例な“里川”として, 採取されるヨシ・シジミ等水産資源を, 住民が戦前から<生活財><経済的財>さらに<社会的財>として利用・管理しながら維持してきた。近年は域外からも<環境財>として注目を集め, 行政や住民団体による新たな利用・管理体制作りも開始されるなど, 河口域生態系・景観保全に向けた機運が高まっている。しかし, 河口域自然資源を取り巻く問題は決して河口域社会内部だけの閉じた問題ではない。河口域は最下流に位置しており, 上・中流域社会の開発・発展のあり方や森林生態系維持・管理状況(上・中流域での手入れが不十分な山林面積増大), 水資源開発(特に河口域での河口堰建設・稼働)等による多大なインパクトを受けていることに, 十分注意する必要がある。実際, 河口域や周辺海域(流出先の追波湾)では, 増水時に大量の流木やごみが流下する「濁流」被害が地域問題化したり, 上流域からの生活雑排水流入に伴う水質悪化, 河口堰稼働後の塩分濃度上昇によるヨシ・シジミ等への影響が指摘されるなど, 河口周辺生態系の維持・管理を流域全体の問題として考えていくことが必要になっている。こうした中で2000年頃以降, 「流域」を単位とした生態系管理=<流域管理>の視点も交えた動きが, 河口域を始め流域各地で開始され一定の成果を収めており, 河口周辺自然資源をめぐるのは, 前稿で論じた伝統的地域共同管理に基づく「コモンズ」的利用・管理システムと<流域管理>の視点を交えた「共同管理」体制再構築を目指した動向が, 関係を持ちつつ並存している。

本稿では河口域や周辺海域の「濁流」問題を素材に, 一地域の自然生態系・環境資源保全・管理のあり方が流域全体の問題として認識されるようになっていく経緯, ならびに背後にある論理——河口周辺自然生態系・景観を流域民皆にとっての「コモンズ」と捉えるだけでなく, 流域全体を一つの纏まり(=コモンズ)と捉え保全していこうとする考え方——の浸透過程を考察するとともに, <流域管理>体制構築に向けた課題も検討していく<sup>1)</sup>。近年, 海岸漂着ごみが各地で問題化しているが, 河川流域に捨てられたごみの海への流下も一因であり, 本稿での

---

1) 筆者は2000～04年にかけて, 岩手大学人文社会科学部・環境科学講座(当時)所属教員を中心とした共同研究グループ(北上川研究会)の一員として, 北上川流域の水環境保全や河口域のヨシ原, シジミなど自然生態系, 自然資源の利用・管理・保全に関する調査研究を行うとともに, 07年以降, 個人研究として, フォローアップ調査を実施してきた。以下の分析は, これらの成果に依拠している。

作業を今後の「コモンズ」研究のみならず、河川流下漂着ごみ研究の一助としたい。

## 2. 河口周辺での「濁流」問題と流域連携・交流をめぐる歴史の変遷

### (1) 北上川における上-下流間交流減少と「濁流」問題の生起・深刻化

北上川流域（図1参照）でも、江戸期～第2次世界大戦以前は舟運が盛んに行われ——特に江戸期の舟運番付では東日本最高位にランクされていた（佐藤・葛西，2000：88，など）——、生活の中で支流等を中心に川の水が利用されてきた。魚釣りや水泳を始めとした「水辺遊び」

を周辺住民、子どもたちがする“遊び空間”として、あるいは祭り等伝統行事を行う場として川が活用されるなど、北上川に関わる生活文化が継承され、上・中流も含め流域住民の北上川への関心も強かった。しかし、鉄道の開通や戦後のモータリゼーション進展に伴い舟運が徐々に衰退し、河川を軸とした流域間交流が減少するとともに、流域への上下水道普及の中で日常生活における川との関わりが疎遠化していき、人びとの北上川への関心も低下していった。また、流域民の川に対する関心の低下、社会的・心理的距離拡大には、これらの要因に加え、最上流部にある支流・赤川源流域で1972年まで操業していた<sup>14</sup>松尾鉍山からの大量の鉍毒（強酸性）水流入により、とりわけ戦後～同鉍山跡地で新中和処理施設が稼動し“清流化”する80年代初めまで、上・中流域を中心に水質や景観が大幅に悪化したことも背景に挙げられる。こうした要因が複合的に作用した結果、人びとが北上川に目を向けなくなっていったのである。

一方、河口域ではこのような上-下流間関係弱化の中、前稿で述べたように79年に旧北上川への分流水・灌漑用水確保——と

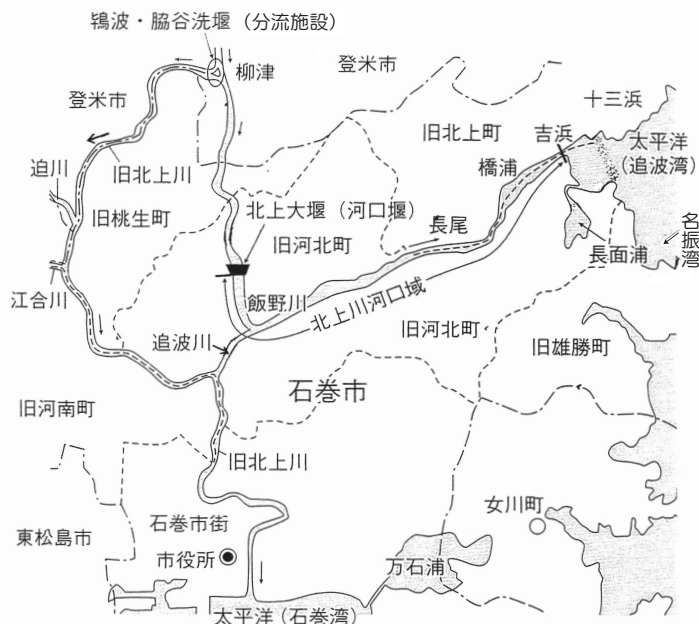


図1 北上川流域・略図

りわけ都市化進行に伴う石巻周辺地域の上水、工業用水需要増に応える——や太平洋からの海水遡上による塩害防止等を目的とした新しい河口堰（北上大堰）が建設・稼動することになったが、その影響も大きく、流域の雨量が減少する渇水期にはゲートが閉じられ、堰下流への越流量が減り海水遡上量の増加（＝塩分濃度上昇）に伴い、（ヨシ原がその成育に好条件を提供している）シジミが酸欠状態となり死滅する事態が発生した（99年の大量死等）。また逆に流域で大雨が降った増水時は、大量の流木やごみ、砂を含んだ「濁水」が上流から河口域に流下し（「濁流」問題と呼ばれる）、沿岸域＝追波湾周辺海域を含む河口周辺の自然生態系や漁業等、それを活用した産業に大きなインパクトを与えていることが90年代後半頃以降、問題視されるように

なっていく——例えば、漁場や養殖施設に漂着し覆った流木・ごみの除去、それらによって切断・破壊された魚網や漁船（プロペラの破損等）の修理、真水の大量流入＝塩分濃度低下や泥の沈殿、流木等による養殖水族の死滅・落下、海域から魚が逃げることに伴う定置網にかかる量の減少、こうした除去・修理作業期間や濁りが改善しない間の操業停止に伴う所得減など、<sup>1)</sup>北上町・沿岸域漁業への「濁流」被害額は年間数億円に上っている<sup>2)</sup>。さらに度重なる「濁流」により、追波湾内に土砂が堆積し海底が浅くなる等、環境への影響も小さくない——。河口域ヨシ原も06年夏頃、所々で原因不明の立ち枯れ症状が生じたり、増水時に上流から流下してくる自然分解されないごみがヨシに引っかかる等、決して生育に良い環境ではなく、河口堰での人為的な流量調整に伴う河口域塩分濃度上昇の影響以上に、河川水に含まれる除草剤等の農薬や家庭排水により、水質自体が悪化してきていることが立ち枯れの一番の原因ではないかとの指摘がなされ、流域の開発・都市化の影響が及んでいる。

元々、河口域（宮城県石巻市；<sup>1)</sup>北上町・河北町－図2参照）は流域、特に石巻市街を水害から守るべく行われた20世紀前半の河川改修（大規模開削、川幅拡大等による流路変更）と河口堰設置によって人為的に形成された汽水域であり、河口堰上流柳津付近・旧北上川との分流点に改修の際設けられた堰（鴉波・脇谷洗堰<sup>3)</sup>）、開門、水門から成る分流施設で、高水時に増水した水の旧北上川流入を防ぎ、約85%の水量が河口域方面に流れるよう調整されてきた。大規



(注) この図は、塚本（2007：180）掲載の図を一部改変したものである。

図2 北上川下流部・概略図

2) <sup>1)</sup>北上町十三浜漁業協同組合（<sup>3)</sup>宮城県漁業協同組合北上町十三浜支所）による「濁流」の被害状況調査（1990年代後半）結果、及び2003年9月11日に同漁協・事務所で実施した組合長（当時）A氏へのインタビューなど。当該海域では最も被害が酷かった時、定置網に漂着し絡まった流木・ごみの除去や網の修繕等に、漁期の最中45日間も要し、多くの労力もかかる等、大きな打撃を受けてきた。

模改修の結果、河口域・追波湾に上流から多くの有機物を含む土砂が運ばれ、周辺に大量のプランクトンを繁殖させ、シジミや沿岸での昆布、ワカメ、ホタテ等の養殖を主とした好漁場を提供し、漁業が地域の中心産業となってきたのである（渡辺，2004：10）——北上川からの豊富な栄養分が、追波湾・魚貝類の他海域より早い成育や海藻密生度の高さに繋がっており、ワカメ、アワビ等の品質は県内最高水準とされる——。また、ヨシ原が沿岸域に汚染をもたらす窒素・リン等を吸収し、河口周辺の水質維持・保全に一定の役割も果たしてきた<sup>3)</sup>。

しかし、通常は北上川が豊かな自然の恵みをもたらしてくれる半面、高水時には大量のごみや流木等が河口周辺に流下し、甚大な被害をもたらすことにもなった。もちろん「濁流」自体は近年になり発生し始めたものでなく、以前から流域で大雨が降れば度々起きており、少量でも川にごみが捨てられ、流木も流下していた。ただ高度成長期頃までは自然分解し土に還元されるごみが多く、また河口周辺住民も漂着した流木等を集落単位で清掃・回収し、燃料等に活用する<sup>4)</sup>など、生活資源としての利用価値も高かった。さらに、当時は養殖が盛んでなく、漁民にとっても「濁流」が現在ほど苦にはならなかったと指摘されている。ところが、大量生産—大量消費—大量廃棄型ライフスタイルが一般化し、プラスチックに代表される自然循環の枠外のごみが急増したことや、エネルギー革命によって農山村でも、主たるエネルギー源が薪炭林から化石燃料に変わり、山林の枯木・倒木が活用されなくなるとともに、安価な外国産材の大量流入に伴い林業不振に陥ったため、里山が荒廃し大量の流木が上流で発生するようになる。そして、河口周辺でも住民の生活様式が変化したため、漂着する流木等の利用価値がなくなる一方、追波湾周辺海域で80年頃から養殖漁業が盛んになり、「濁流」による被害が（沿岸漁業へのものも含め）増えてくる。実際、参考までに追波湾・南部で定置網漁を営んでいる<sup>5)</sup>雄勝町（<sup>6)</sup>石巻市）の業者による70年以降のデータを見ても、07年までの38年間に「濁流」が83回発生し、そのうち流木による被害を41回受けているが、70年代には少なかった被害回数（流木被害は3回のみ）が、90年代～2000年代にかけて増加しており（流木被害は15回程度ずつ）——もちろん近年でも大規模な出水がなく、「濁流」被害が発生しなかったり少ない年や期間もある——、全体的には被害が増大傾向にあることが窺えるものとなっている<sup>5)</sup>。さらに上述したように、河口域周辺住民や追波湾の漁業者の多くが、近代化に伴う上・中流域からの生活系・農業系排水等により、河口・周辺海域の水質が高度成長期以前に比べ悪化していると認識している<sup>6)</sup>——現に北上川下流部ほど、合成洗剤等に含まれる汚染物質が多いことも明らかとなっている（岩手日報，2002，日本市民の化学ネットワーク 設立委員会，2002）——。

---

3) 逆に、上述した近年のヨシ生育条件・環境の悪化は、河口周辺の水質や魚貝類成育にも負の影響をもたらすと考えられている。

4) 確かに、海岸に打ち上げられ塩分がしみこんだ流木を使うと、釜などが錆びやすく、薪としては良くはなかったが、それでも燃料としての木材の必要から活用されていたという（2008年7月11日に<sup>6)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー）。

5) 追波湾・南部（名振湾）で定置網漁を営むB漁業の被害記録を纏めた資料に依る。当該海域は、追波湾の湾流や太平洋岸を南下する沿岸流等の関係で、北上川で発生した「濁流」の大きな影響を受ける。

6) 2003年9月11日，07年4月9日，08年7月11日に<sup>6)</sup>北上町十三浜漁協等で実施したA氏へのインタビュー，及び01年10月17日，02年11月15日に<sup>6)</sup>北上町役場で実施した企画財政課長（当時）C氏へのインタビュー，石巻かほく，2000aなど。また，今日のように大量のごみ・流木類が河口周辺に流下・漂着することが社会問題化する以前は，流域の農業者が，畜産等で生じ不要になった堆肥（敷糞や家畜排泄物・糞尿等）の処理コストを削減すべく，増水時に河川に大量に投棄し，それらが河口まで流下するため，追波湾があたかも“終末処理場”化して漁業者が影響を被ることもあり，問題視されていた。



(注) この写真は、1990年代後半にA氏（<sup>Ⓐ</sup>北上町十三浜漁業協同組合・<sup>Ⓐ</sup>組合長）によって撮影され、同氏から提供を受けたものである。

図3 追波湾内・漁業施設に漂着した流木・ごみ類

このように、流下するごみ・流木等の種類・量の変化や人びとの生活のあり方、そして漁業形態の変容などが相俟って、河口周辺地域で「濁流」が問題化するようになってきたのである。

さらに近年は「濁流」被害に加え、逆に「渇水」による河口域生態系、特に魚貝類への影響も、漁業者を中心に問題視されている。元々、増水していない平常時は、水利権を持っている旧北上川流域・石巻方面への流量（分水量）確保のため、河口堰上流にある分流施設で8割の水が旧北上川に流れる形となっているのだが、北上川流域が少雨となった夏場や冬季の「渇水」時には、堰下流・河口域への流下量が一層少なくなり、溶存酸素量が減少し、貧酸素水塊や赤潮が発生するなど、河口域の水質が大きく悪化する現象が度々発生している。つまり、本来生産性の高い河口・汽水域に淡水が殆ど供給されず、追波湾の“入り江”と化し、その結果、シジミや淡水系魚類の成育に負のインパクトが及ぶ結果となっているのである。また、河口堰下流への流下量減少に伴う塩分濃度上昇、汽水バランスが変化したことで、以前に比べシジミを多く採れる水域が上流の方へ移動する<sup>7)</sup>など、河口域周辺漁業者への「渇水」の影響も決して小さくない。実際、当該地域では最近、「渇水」被害が「濁流」に匹敵するものになりつつあり、場合によっては「濁流」と「渇水」が交互に入り乱れて発生する状況にもなっている<sup>8)</sup>。

しかし、こうした人為的要因も大きい「濁流」や「渇水」が河口（域）周辺自然生態系やそれを生業基盤とする人びとの生活に与える被害・影響は増大傾向にあったものの、流域間連携・交流が減少していたため、そのことは河口周辺以外の流域各地の行政・住民等の間で知られていなかった。これらの問題は90年代後半頃まで、あくまで河口周辺地域の問題とされ、当該地域住民が受苦に耐えてきた側面が強かったのである。ところが、河口堰上流・旧北上川との分流点に設けられた堰、閘門等の改築（＝「新分流堰（施設）」建設）計画が90年代末に持ち上がることで、河口周辺の問題、特に「濁流」問題が脚光を浴び、河口周辺だけの局地的問題ではなく、北上川<流域全体>の問題として捉え直されていくことになる。

7) 増水時の「濁流」によっても川底の状態が変化したり、シジミが下流へ流される等の影響を受けている。

8) 2007年4月9日に<sup>Ⓐ</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー。

## (2) 「新分流堰」建設反対運動と「濁流」の流域問題化

上述したように、旧北上川流域を水害から守るべく、1932年までに河口堰上流・北上川－旧北上川分流点に堰、水門等が建設された。しかし、施設の老朽化が進むとともに、洗堰であり増水時に旧北上川・石巻市街方面に水がオーバーフローする構造であること、さらに石巻中心市街・河口部に無堤地帯が広がっているため、同市街が度々水害に見舞われる等、治水上の目的・機能を分流施設が十分果たせない状態となっていた。ところが、石巻中心部堤防整備には多くのコストがかかり、また図2から分かるように、旧北上川には途中で水量の多い他河川が合流するため、堤防が整備されても北上川上流部からの洪水を十分受け入れることはできない。そこで分流点下流、北上川河口域方面の堤防強化を進めるとともに、既存分流施設の改築、新分流堰建設により、増水時に上流から分流点に流れてきた水を水門で締切り、全て河口域に流すことで、北上川下流部全体、とりわけ旧北上川流域の治水安全度を向上させる案が立てられ、河川管理者である国（<sup>9)</sup>建設省；<sup>10)</sup>国土交通省）が91年度から事業計画に着手したのである。

確かにこうした改修により、治水安全性は向上する。ところが、新堰完成後は増水時に水が100%河口域に流れることになり、「濁流」被害は一層増大しかねない。そのため、国側が予定した99年度の建設着工を前に漁民層中心に河口周辺住民の間で、それまでの流木・ごみによる被害対応の労苦、多くの人が宅地・農地を買収され移転を強いられた20世紀前半・大規模河川改修の記憶やそれ以来の長年の鬱積した思い<sup>9)</sup>等も背景に、抗議の声——“97年河川法改正（後述）により、環境面も配慮した河川管理を行うことが謳われたにもかかわらず、既に河口周辺漁民等の生活に影響を及ぼしている「濁流」が治水優先の河川行政によって激しさを増し、住民の生活権が脅かされる可能性が高い”、“何故再び河口周辺住民が犠牲になり、旧北上川流域の人びとの生命、財産の安全が確保されねばならないのか”など——が高揚する。そして98年秋、追波湾沿岸<sup>11)</sup>北上・河北・雄勝3町とこれら町内4漁協（当時）等で「北上川濁流対策協議会」（以降、対策協議会と略）を結成し、反対運動を展開していくこととなった<sup>10)</sup>。

具体的には、漁協が中心となり建設反対署名活動を実施するとともに、追波湾北部・<sup>12)</sup>北上町十三浜漁協では「濁流」被害状況を調査（97～98年）、平年と被害年の差を数値化し、国に提示する等、漁民たちが生活権を守るため窮状を訴えていく。その際、対策協議会では、単に「濁流」問題だけをテーマに掲げるのではなく、北上川－旧北上川両河川での全体的な流量調節のあり方自体を問い直すべく、「渇水」時の流量減に伴う河口域水環境・水産資源への悪影響の問題も取り上げることで、「渇水」時を含む漁場（漁業）環境改善を図ろうとする。さらに、漁民層主体の運動を<sup>13)</sup>北上町など地元・関係自治体もバックアップし、解決策を探るため漁業者を交えた国との話し合いの場を持つだけでなく、「濁流」問題が社会的注目を集める前の97年春に、北上川流域の行政レベルでの連携を深め、川を軸とした地域づくりを図るべく流域各地の自治

9) 例えば、筆者所属の環境社会学研究室が2002年9月に<sup>14)</sup>北上町・河口域周辺6地区で行った「北上川河口域の生態系保全と地域社会生活との関わりに関するアンケート調査」——213世帯在住18歳以上対象訪問調査で、131世帯・243名から有効回答が得られた（世帯回収率61.8%）——への50歳代・男性の方からの回答には「北上川は石巻を守るための放水路」であり、石巻の「安全は昭和初期までに行われた河川改修事業により確保され…（略）…『上流〔石巻など旧北上川流域〕は生きて、下流が犠牲になった』とする見方は、北上川沿岸に住む昭和初期生まれの方々のほとんどです」（□内、筆者）と記されていた。

10) その他に、<sup>15)</sup>北上町や河口堰上流に位置する<sup>16)</sup>津山町（<sup>17)</sup>登米市）で、新分流堰稼働後の増水時に北上川本流の水位が上昇し、支流から本川への排水が滞ることに伴う田畑・住宅浸水等の内水被害が懸念されたことも建設反対理由ではあるが、運動のより中心的担い手となったのは河口周辺・漁民層であると考えられている。

体によって県境を越え結成されていた「北上川流域市町村連携協議会」——結成時33市町村、事務局・<sup>11)</sup>水沢（<sup>12)</sup>奥州）市役所内、後で詳述；以降、市町村協議会と略——の市町村長研修会（2000年春）テーマに「濁流」問題を取り上げ、<sup>13)</sup>北上町担当者が課題報告を行ったり、この問題が同市町村協議会による事業として開催された「北上川流域行政代表者会議」（99年秋）の主議題に挙げられていく<sup>14)</sup>。もちろん、反対運動そのものは、主に漁業者の生活を賭け、新分流堰建設中止を目指し開始されたものである。しかし、これらの動きは、流域各地の開発や人びとの生活・産業、水環境・森林の変容の負の影響が、川を介し河口周辺に集約的に及ぶにもかかわらず、それまで河口周辺の状況にあまり関心を示していなかった人びとに、河口への意識喚起を図る狙いも多分にあったと考えられる。とりわけ国や流域の人びとに、河口周辺の「濁流」被害が北上川下流部の治水のあり方、さらには流域全体の水環境管理の現状と密接に関連した問題であることを認識してもらうことで、従来の人口・産業が集積する都市部・石巻市街方面の治水・利水を優先した河川行政からの転換を図る。と同時に、流域住民同士の交流が減少し、河川で結ばれた下流や沿岸域の生態系、住民生活に思いを寄せない上流部での排水・ごみ処理や森林管理からの脱却を図り、「濁流」被害を少しでも緩和して、生活の糧である漁業資源・環境改善に繋げたいとの河口周辺漁業者や関係自治体の願いが込められていた。

実際、新分流堰建設反対の声が沸き起こる以前も、被害が増加する中、「濁流」問題は地元・<sup>15)</sup>北上町議会や県議会等で取り上げられ、漁民や関係自治体が国に解決策を講じるよう要請してきた（石巻かほく、2000a）。しかし、国側は“流域で大量の降雨があれば、濁水（濁り水）の発生は不可避の現象で、ダム等に貯水できる量にも限度があり、天災”との立場だったことから、門前払いを受け、漁業被害の補償が行われたこともなかった。あくまで、治水が河川管理者の主たる責任を負う範囲であるとの認識が強く、漁民層からすれば負のイメージが色濃い「濁流」という言葉を初め、国側は用いていなかったという。もちろん、漁業者は予め自然災害や事故等に備え、漁船保険に加入しており、「濁流」によって漁船に被害が生じた場合、保険会社が補償してくれるシステムにはなっているが、船を修理する間の所得補償はなく、「濁流」被害に遭うことは漁家経営にとって大きな負担となってきた<sup>12)</sup>。しかも、「濁流」が社会問題化する以前から河口周辺地域では既に、過疎化による人口減や就業者の高齢化のため、地域の基幹産業であった漁業の衰退、後継者不足が心配されており——<sup>16)</sup>北上・河北・雄勝3町全体の漁業就業者数は、83～03年にかけての20年間に63.7%減少（石巻市役所、2008）——、「濁流」被害が漁業従事者の廃業・転職や他地域への人口移動に繋がり、更なる地域活力の低下が惹起されるという悪循環からの脱却を図る必要に迫られていた。こうした状況の中でもたらされた新分流堰建設の報に漁民層の不満が顕在化し、事態打開を目指し展開されたのが同堰建設反対運動であったと言えるが、石巻市街方面の治水を優先する国側との折り合いは容易につかず、当初、議論は平行線を辿ることとなった。

ところが、運動開始から1年程経過した99年秋頃以降、国が河口堰上流部・北上川の一角への流木捕捉・回収施設設置（国内の大河では初）や河口域への水面清掃船導入を提案し、それらの建設・配備を進めていく。さらに国側は00年秋に、北上川の水量が極端に多い時は新分流

11) 2003年9月11日に<sup>17)</sup>北上町十三浜漁協で実施したA氏へのインタビュー、及び01年10月17日、02年11月15日に<sup>18)</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビュー、石巻かほく、2000aなど。

12) 2007年4月9日に<sup>19)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー、及び01年11月2日に<sup>20)</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビューなど。なお、追波湾での漁船保険・保険会社への補償請求件数は、他海域に比べ相当多いと指摘されている。

堰から旧北上川にも放流し、河口域側の「濁流」被害（負担）減に努めることや、平常時に旧北上川に必要な流量が確保されている際には新分流堰稼働後、河口堰下流・北上川河口域に魚貝類成育にも配慮した流量を確保する新たな流量調節を提案するなど、譲歩の姿勢を示し、事態が動き始める（石巻かほく、2000b、など）。こうした国側の姿勢転換の背景には、長良川河口堰建設反対運動を始めとする国内各地の河川開発事業をめぐる住民・市民運動の中で、河川行政への住民参加や情報公開、環境配慮等が問われたことが挙げられる。それを受けて97年に河川法が改正され、治水・利水だけでなく、「河川環境の整備と保全」が河川管理の目的に加えられるとともに、河川整備基本方針や河川整備計画策定時に必要に応じ、流域住民の意見を聞く機会を設けることが規定される等、住民意思を反映させた河川整備への転換が図られ始めたためである（日本弁護士連合会、2007：2、建設省河川法研究会編、1997、など）。北上川河口周辺住民・自治体側でも、国の河川行政全体的レベルでの地域住民意見重視の動向を踏まえ、対策協議会を結成し強力に運動を展開していく形となっており、漁民層を中心とする河口周辺の人びとは、公共事業見直しに向けた社会的潮流も利用し、不利益だけをもたらしかねなかった新分流堰建設事業から“利益”を引き出すことを目指したと言えよう。

その結果、最終的に対策協議会も01年初めに国側の対応を評価し、新分流堰建設に合意、同年春、5項目から成る国との覚書——①全国的にも稀な河川（北上川）と海（河口沿岸海域）の生態系・漁業生産との関係や北上川増水時の漁業への濁流対策を調査・研究する、学識経験者や関係漁協、自治体等から成る「北上川河口周辺調査委員会」の設置、②増水時の新分流堰操作は新・旧北上川両流域住民の意見を聞いた上で規則を定めるとともに、石巻市街地の旧北上川無堤部・改修（堤防整備）を計画的に進める、③平常時の新・旧北上両河川流水の正常な機能維持のために必要流量を検討、両流域住民の意見を聞いた上で新分流堰操作規則を定める、④上述した流木捕捉施設や河口域への水面清掃船を活用した流木・ごみ等の収集・対策を行うとともに、流域市町村と連携した流域全体の流木・ごみ（＝「濁流」）問題に対する意識高揚を図る、⑤新分流堰の操作によって漁業被害が生じた際は、対策等の協議に応じる——に調印し、新堰建設工事が本格着工されることとなった（新分流堰建設事業が完成・稼働するのは08年春）。調印された項目のうち、②は増水時に旧北上川へも一定量放流し、河口周辺の「濁流」被害緩和に繋がり得るもので、③も河口域における「濁水」時の水環境、魚貝類生息への影響を少なくすることになり得、漁業者たちが強く求めていた事柄だった。また⑤も国側の従来姿勢からの転換を示唆しており、①や④の流木捕捉施設設置——この施設で全体の1割が捕捉可能とされ、河口域への流木流量減に資する（渡辺、2004：10）——等と合わせ、画期的な合意事項であると評価できる内容であった。さらに、国との協議の中で「濁流」被害緩和対策として、河口堰のゲート操作（開放等）の連絡・情報提供を関係漁協等に行うことになるなど、漁業者が得た反対運動の成果は少なくない。もっとも、④のうち水面清掃船の管理・運航はその後（国から委託された）<sup>14</sup>北上町から再委託を受ける形で<sup>15</sup>北上町十三浜漁協が行うことになったが、増水時には水面が荒れて危険なため運航することができず、僅かしか処理できない。増水がある程度治まった時に、岸等に打ち上げられた流木類を処理する形となっており、大半の流木は「濁流」とともに追波湾に流出してしまう。しかし、全く回収せず、新たな増水時に海に流出し養殖施設等に被害が出ることを防ぐべく、同漁協では清掃船で僅かでも回収作業をすることにしたという（02年だけで約2,000㎡分回収されており、一定の効果がある）。また②のように、増水時に旧北上川に放流し、北上川河口域側の負担を少なくするには、石巻市街・無堤部の改修・堤防整備が不可欠と考えられるが、覚書調印に至る前段階の国との協議時の文案にあった“02年度までの改修工事着工に向け努力した上で、概ね10年で効果が発揮されるよう整備を進める”





(出処) 宮城県漁業協同組合北上町十三浜支所提供、同支所作成資料(2008)。

図4 水面清掃船での流木処理作業の様子

との具体的表現が削除されるなど、河口周辺住民が最も期待した短期間での「濁流」被害減少には必ずしも繋がりが得ないのではないかとの不安感を抱かせる合意内容でもあったようである。しかしながら中長期的視野で見て、増水時と渇水時の河口周辺生態系への影響、漁業被害が少しでも緩和されることを重視し、新分流堰着工を容認したのである<sup>13)</sup>。

このように、反対運動の過程で国と河口周辺住民・自治体とが対話を重ねる中で、それ以前、都市部優先の治水・利水対策に施策の力点を置き、河川による河口周辺・沿岸海域の自然環境や漁業への影響を重視していなかった河川管理者(国)が認識を改め、河川環境や漁業者に配慮した河川行政を行うようになった。そして、河口周辺住民・地域側は表面的には、漁業者を中心とする住民の地域生活や自然生態系に不利益を与える河川開発事業から、一定の利益を引き出すことに成功した。しかし、彼らが最終的に対決姿勢から転じることができたのは、運動・交渉の結果、単に短期的利益だけが期待されたからではなかった。国の姿勢の変容の中に、従来のような片方の地域(=都市部)だけが利益を受け取る“20世紀型河川行政”ではなく、その恩恵に浴してきた地域と不利益を被ってきた地域が調整することで、長年希求してきた両方の地域が共生できる途、可能性を見出したからこそであると言えよう。もっとも、国と河口周辺住民・自治体が「濁流」問題を軸に対立しあっていた関係から、双方が妥協しあい、対話型の関係に移行したのは、国レベルでの河川行政転換だけが大きな要因となっていたのではなく、もう一つ、上記・国と対策協議会との覚書調印項目④にもある00年以降活発化する「濁流」問題をテーマとした北上川流域自治体・住民間での連携・交流活動も大きかったろう。この活動によって、「濁流」を流域全体の問題として捉える認識が浸透し、各地で水環境保全運動も盛んになっており、河口周辺住民の間でも評価する声が多く聞かれる。何故なら、国側も「濁流」が河川管理者だけの責任で生じている現象ではなく、流域の開発や里山の荒廃、ごみ不法投棄など、多様な要因が関係し、流域全体で取り組む必要のある問題と捉えており<sup>14)</sup>、国による対策と流域の市民レベルでの取組みの双方が“車の両輪”となって有機的に結びつきつつ行われていか

13) 2007年4月9日、08年7月11日に<sup>13)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー、及び01年11月2日に<sup>14)</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビュー、旧北上川分流施設改築事業関連資料(<sup>15)</sup>北上町役場や<sup>16)</sup>北上町十三浜漁協等提供)、石巻かほく、2001など。

14) 1999年10月7日に「北上川流域市町村連携協議会」の事業として開催された「北上川流域行政代表者会議」(於・<sup>17)</sup>水沢(<sup>18)</sup>奥州)市役所講堂)時の資料を参照。

ない限り、河口周辺での被害が緩和することは困難だからである。

そこで次に、北上川流域市町村・住民が中心となり、「濁流」問題への意識高揚を図ること等を目的に、河口周辺を始め各地で実践されてきた流域間連携・交流や水環境保全活動の展開過程について見ていくことにしよう。

### (3) 流域連携・交流活動の展開と「濁流」問題認識の共有化

#### ① 連携・交流組織の誕生と活動活発化

北上川の場合、国内他大河と異なり、流域面積10,150km<sup>2</sup>の8割近くを岩手県が占め、上流部・同県内北上盆地に人口・都市機能集積地域が広がり、流域内人口・約132万の7割強が同県内に居住している等、特異な人口・産業分布を成してきた（国土交通省、2007：6、など）。さらに、流域土地利用形態の約8割を占める山林（同、2007：6）も同県側に多いことから、舟運衰退や<sup>14</sup>松尾鉍山鉍毒水による水質汚染等に伴い、人びとと水環境との社会的・心理的距離が広がって行く中で、主に上流・岩手県側で発生する水質汚染やごみ・流木等の影響を、石巻市街等を除き農漁村地域が広がる下流、特に河口周辺が受ける珍しい形となっている。つまり、「濁流」<加害者>としての岩手県を中心とした上流部と<被害者>としての下流・河口周辺部という構図であり、ここでも河口周辺が受苦を被ってきたことを看過してはならない。

しかし、1982年の同鉍山跡地での鉍毒水処理新施設稼働後、徐々に水辺に人びとが戻り始め、現在では流域連携・交流の取組み・活動に関し、先駆的地域との評価を受け、全国的に注目を集めるまでになっている。そして、活動の中心を担ってきたのが、流域に多数誕生し北上川に関わる活動を展開している市民団体間のネットワーク組織「北上川流域連携交流会」（以降、連携交流会と略）と、既出の北上川流域自治体間連携組織「市町村協議会」である。

このうち、市民側の中核的組織である「連携交流会」は最初95年に任意団体として結成された。それ以前の90年前後から、流域全体で北上川関連の市民主体の活動が盛んになり始め——背景には自然回帰志向の高まりとともに、河川の持つ多面的機能に住民意識が向き始めたことが挙げられよう——、団体相互間で活動情報が交換されるようになっていたが、94年に岩手・<sup>15</sup>東和町（<sup>16</sup>花巻市）で開催された「全国ダム地域交流フェスティバル田瀬湖大会」の際、参加していた当時の流域主要団体の中心メンバー間で、流域団体の交流・ネットワーク組織設立の必要性について議論されたことを契機に、連携交流会が設立されるに至っている。しかし連携交流会は当初から、流域の民・官・産の連携・交流のための支援・調整を主目的としており、結成初期は、活動方針もなく会費も取らない緩やかな弾力的組織として、“とにかく北上川に関心がある”という共通項で結ばれた官民合わせ300名程の会員から成っていた。その背景には、当時の河川開発や水環境保全等をめぐり、“民・官・産が対立しあっていた状況では何も解決できないが、一緒のテーブルに着き、それぞれの立場を超え対等な立場で議論できるようになること”をまず第一に考え、同会が結成されたという経緯があり、それは国（河川管理者である<sup>17</sup>建設省）側の戦略でもあったと指摘されている<sup>15</sup>。その後同会では、川に関わる知識と技術を身につけ、川のことを良く知っている人材育成を目指した「リバーマスタースクール」（18歳以上対象）を開校したり会報を発刊する等、活動を本格化し、2年位の活動で国からの認知を受け、“よりしっかりとした組織体制にした方が良い”との示唆もあったことから、97年に会則を制定

15) 2002年12月2日、03年6月13日に一関市内の「北上川流域連携交流会」事務局で行った事務局長（当時）D氏へのインタビュー、及び同事務局提供資料など。

する。そして、子どもも含めた川に関わる人材育成に向けた「こども流域交流会」開催、水環境保全・水辺創造事業、北上川の歴史・文化を振り返り、地域活性化に繋げていくことを目指した舟運可能性調査・舟運復活事業など、精力的な活動を展開していくこととなる。しかし、国等からの事業委託や助成金を受けつつ実施するケースが増え、国側から事業委託しやすいNPO法人格取得を望む声があったことや社会的地位の確立、“参加メンバーだけの独り善がりの活動から、社会性のある活動への発展”を目指し、00年に経済企画庁からNPO法人認証を受け現在に至るという経緯を辿っている——なお、委託事業発注に関わる行政関係者は、法人格取得時点で会のメンバーから抜ける形となっている——（08年7月現在、連携交流会事務局は一関市；社員・個人会員70人、団体会員9団体）。こうした連携交流会の立上げから設立初期までの経過を見ると官主導的側面が色濃いが、ここにも97年河川法改正が強く関係している。法改正以前、90年代半ばの河川審議会での議論・提言の中で、河川流域の住民が河川関連施策に参加できるようになる方向性が打ち出され、00年頃以降、行政と連携しつつ河川の利用や環境管理、上・下流連携等を行っていく主体として、縦割り行政を超えた存在であるNPOが位置づけられるようになるが、北上川流域でも国の関係機関（特に上流部の<sup>14</sup>建設省・岩手工事事務所、<sup>15</sup>岩手河川国道事務所）として、“川をテーマにしたNPO設立をバックアップする”という方針があったという。さらに、同会と連携・協力し合い流域での事業を実施していくことになるのが「市町村協議会」であり、97年の市町村協議会結成は確かに、流域自治体側が連携交流会活動に触発されたこともあるが、市民側のネットワーク組織ができたため、国の関係機関から流域自治体側にも同様の組織を作るよう働きかけたという側面もあったと指摘されている<sup>16</sup>。このように、その後の連携・交流活動の中核的役割を演じていく2組織結成の背景に、全国的な河川行政転換を受け、流域での新たな地域協働の河川管理体制構築を目指していた国側の戦略的動向もあった点には、留意すべきであろう。

さて、その市町村協議会だが、社会の近代化の中で流域間交流が減少し、本来関連し合っている流水域や河口域で発生する問題が“それぞれの地域の問題”として捉えられる傾向が強まっていた中、分水嶺から海に至る全流域を一連の繋がりあった「北上川自然環境圏」と位置づけ、流域の人びとが行政境等の人為的垣根を取り除き一体となり行う水環境保全（改善）活動を中心に、北上川を軸とした地域づくりを流域自治体の交流・連携の下で推進すべく、97年に結成された——なお、会員自治体数は99年度に最多36市町村まで増加するが、05年以降「平成の大合併」等により減少し、09年初め時点で15市町（岩手-12、宮城-3）となっている——。もちろん、こうした動向の背景には“自然との共生へ”という時代の要請もあったろう。当初2年間は、市町村研修会での近年の連携情勢や地域戦略プランに関する研修が実施されるとともに、水環境問題への取組みとして、流域各地で一斉に実施される河川清掃活動「北上川一斉クリーン作戦」と水上からの環境調査、会員市町村の小・中学生が地域を流れる北上川本・支流の水質、水生生物等の定点観測を行い、データ比較や原因、改善策を検討する「北上川健康診断士」の活動（98年～）、ならびに会の事務局がある中流・<sup>17</sup>水沢市内に「健康診断士」が一堂に会し診断結果を発表、河川環境が地域で異なることを学びあう「北上川健康診断研究発表会」開催（同年～）が主な事業であった（高橋，2006，など）。この段階の水環境保全活動はまだ、子どもたちを中心とした各地域での取組みを当該地域居住者が行うという形態が主で、他地域

16) 2002年12月2日、03年6月13日に「連携交流会」事務局で行ったD氏へのインタビュー、及び08年4月8日に同所で実施した事務局長E氏へのインタビュー、同事務局提供資料など。

の一般市民同士が交流し合うケースは少なかったようである。

しかし99年以降、河口周辺自治体の訴えを受け、「濁流」問題が流域市町村長研修等のテーマ・議題となった後、00年初めに開催された臨時総会で00年度からの新規事業として、<sup>17)</sup>北上町・河口周辺の海岸で「北上川河口域ゴミ清掃活動（海岸清援隊）」を実施することになる。これは、「濁流」問題を全流域民共通の課題と捉え、上・中流域住民等にも河口漂着ごみ・流木の実態を見てもらい、各地域での水環境保全活動拡大を図るとともに、目に見える形での流域民協働により、交流・連携を深めることが目的であった——以後、現在まで毎年1回・7月を基本に連携交流会との共催事業として、各回500～900人程の参加者を得て継続的に開催——。また同年度から、「北上川の健康診断」活動の調査項目に流木と生活ごみが加えられるとともに、01年度からは新たに、川・海の水質改善や流木発生抑制を図るには、水源地自然生態系・森林の保護育成（水源涵養）が重要との視点に立ち、下流域住民も参加し、北上川中流域の支流・胆沢川（全国有数の清流）上流部の山にブナの苗木を植樹する「水源地保全活動（22世紀ブナの森づくり）」事業が地元・NPO等との協働によりスタートしていく。これは、先行実施されていた三陸・気仙沼地方の漁業者を中心とした大川流域の「森は海の恋人」運動——源流である岩手・室根山への植林と水源地域住民－漁業者間交流等——に触発された活動と言え、現在まで継続的にほぼ毎年、植樹等が行われてきた（各年の参加者数は200～600人）<sup>17)</sup>。

ここに至り、森・川・海それぞれをフィールドとする活動が上－下流住民間連携・交流の下で実施される形となり、流域圏、＜森－川－海＞を一体と捉える「北上川自然環境圏」の理念が現実化していく可能性が開かれることとなった。さらに、流域自治体同士でも連携・交流事業は展開されており、<sup>18)</sup>北上町では、流域の同名自治体同士の友情交流事業を岩手・北上市と92年から継続的に実施するとともに、北上川「源泉と河口との小学校交流」事業を00年から、源泉の岩手町・水堀小と河口傍に位置する吉浜小との間で開始する。また、岩手・花巻市水道事業所と石巻地方広域水道企業団でも、共催による水源涵養林植樹事業として、花巻の北上川支流・豊沢川水源地へのブナ植樹と稚魚放流を両水道事業エリアの児童が参加する形で継続実施する等、各自治体でも流域間交流や河川環境保全に資する活動を推進していく<sup>18)</sup>。こうした取り組みの始動は、流域全体の“大きな財産としての北上川”という認識が共有され、「上－下流間で抱える課題を柔らかくしていき、課題について考えながら解決できるものは解決していく方向に」<sup>19)</sup> 向い始めたことを意味する。つまり、各地の市民・行政協働での流域連携活動により、それまで河口周辺限定の問題だった「濁流」が流域全体の問題として、将来的に多くの人びとに認知され、河口域・追波湾周辺への上流からの流木・ごみの漂着、水質悪化等が改善されていく可能性を見出したことも、河口周辺の人びとが新分流堰建設容認に至った要因の一つになっているのではないかと。実際、流域での水環境保全活動はその後、着実に成果を上げ、追波湾の漁業者や河口周辺自治体関係者などからも高く評価されることになる。

17) 2008年4月24日に奥州市役所で実施した「北上川流域市町村連携協議会」事務局担当者F氏、<sup>18)</sup>担当者G氏へのインタビュー、及び同事務局提供資料、01年10月17日に<sup>18)</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビューなど。

18) 2001年10月17日、07年3月28日に<sup>18)</sup>北上町役場等で実施したC氏へのインタビュー、及び08年4月24日に奥州市役所で実施したF氏、G氏へのインタビュー、石巻地方広域水道企業団ウェブサイトなど。これらの事業のうち、<sup>18)</sup>北上町と北上市との交流だけは、石巻圏域自治体広域合併により05年春誕生した<sup>18)</sup>石巻市の財政事情を考慮した事業見直しのため、04年度までで取止めとなっている。

19) 2001年10月17日に<sup>18)</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビュー。

## ②連携・交流活動による北上川や「濁流」問題への認識の深まり

「北上川自然環境圏」作りを掲げ00年頃に活発化した市町村協議会活動は以後、流域水環境保全に向けた「5大事業」——「北上川一斉クリーン作戦」と「海岸清援隊」、「22世紀ブナの森づくり」、「北上川健康診断士」及び「北上川健康診断研究発表会」——を中心に、多数の住民との協働により精力的に展開される——例えば07年度「一斉クリーン作戦」には8市町・約1万名が、03年度「健康診断士」活動は13市町村・600名の小中学生が参加<sup>20)</sup>——とともに、流域の類似行事（川下り）を連携させスケールメリットを活かす「河川行事連携化支援・強化」事業やNPO等が行う環境保全、歴史・文化伝承などの活動支援事業（後援・助成等）も実施するなど、民間とも連携し流域連携・交流の組織化、充実が図られてきた。子どもたちの「健康診断士」や「健康診断研究発表会」、「海岸清援隊」等の活動参加が、「総合的学習」の時間等を活用した授業の一環に組み込まれることで取組み姿勢が向上し、水環境問題に対する理解が深まるだけでなく、当初は健康診断士中心だった「海岸清援隊」や「22世紀ブナの森づくり」に、NPO関係者を含め一般住民も各地から多数参加するようになり、多世代が参加し開催される代表的上-下流交流行事へ成長していった（高橋，2006，など）。県境を越えた市町村連携に依る事業が組織的・継続的に実施されているケースは全国的にも珍しく、自治体関係者同士が年に数回、県を越え対面での情報交流ができるメリットもあり、市町村協議会事業への参加を通じ大人側も、流域の行政・住民双方が上-下流、＜森-川-海＞の繋がりを認識し、水環境保全意識・行動を変容させていることが最大の成果であると指摘されている<sup>21)</sup>。こうした流域市民の意識・行動変容は、同協議会と連携交流会との共催により河口域で開催されてきた「海岸清援隊」参加者対象調査結果（02～08年にかけて計3回実施）<sup>22)</sup>からも窺える。

いずれの調査でも、岩手県在住者が回答者の5～7割超に達し、さらに02・03年の第3・4回開催時調査では、18歳以上参加者の7～8割が初参加だったのが、08年には初参加は45.9%に減少し、過去に複数回以上参加したことのある人——この中には、流域自治体の市町村協議会担当者や健康診断士の子どもたちの引率者等も含まれるものの——が36.1%に及ぶようになっていた。また当初、所属団体（各参加者が日常的に環境保全活動等を行っている団体）単位での参加や、所属団体のメンバーとして清援隊に参加している家族等の付添いでの参加が多く（こうした形での参加が、02・03年は参加者の6～7割）、他の形態での参加が少なかった（“一般”市民の参加が少数であることを意味）が、08年には所属団体単位での参加が減少し、友人・知人との参加が1/3に増加するなど、開催回数を重ねるにつれ、「濁流」問題の加害者と言える上・中流域住民を中心に、流域の人びとの間に河口・海岸清掃活動が定着し、着実に浸透・拡大してきている。そして、参加した人びとの多くが上流から河口に漂着したごみ・流木類の多さや各地から多数の住民が参加していることに驚き、上流でのごみ等を発生させない努力の必要性を感じている<sup>23)</sup>だけでなく、参加者の約8割が濁流による流木・ごみ問題について「普段の生活の中で意識したり、考えたりすること」が「よく」または「時々」あり、実際に北上川

20) 「市町村協議会」事務局提供資料。

21) 2008年4月24日に奥州市役所で実施したG氏へのインタビュー、及び高橋，2006。同協議会の県境や行政・住民の垣根を超えた独創的活動が評価され、05年度の「第7回日本水大賞」国土交通大臣賞や（社）日本河川協会の04年度「河川功労者」表彰を受けるなど、その活動は全国的にも注目されている。

22) 「海岸清援隊」参加者の参加動機や水環境保全意識、日常の水環境保全活動・行動実態等を把握すべく、2002年11月4日の第3回清援隊開催時と03年9月20日の第4回時、08年7月12日・第9回開催時の計3回、18歳以上参加者対象調査票調査「北上川河口域生態系保全活動に関するアンケート調査」を環境社会学研究室として行い（面接法）、02年・131名、03年・66名、08年・122名から有効回答を得た。

の汚染防止・環境保全のために3/4～8割超が、日頃から身近な地域での環境保全活動や環境配慮行動——ごみ拾いや清掃活動参加、家庭でのごみ減量化・リサイクル、河川等の水質を汚染しない家庭排水処理努力、(水等)環境保全市民団体活動・集会への参加など——を実践している。清援隊はあくまで流域住民全体で河口域環境問題の現状やその原因について考えてもらうことに主眼が置かれた意識啓発事業であり、市町村協議会事務局でも「参加者が固定せず、まずは多くの方に参加して頂き、裾野を広げていくことが必要」<sup>23)</sup>と考えているが、清援隊や「濁流」問題の認知度は流域で確実に高まってきており、当該事業の目的が達成されるのみならず、各地での一層の日常的な水環境改善・保全にも結びついているのではないかと。

実際、日常生活における北上川や水環境保全への意識・行動の高まり、常態化は、都市部を中心とした流域での活発な市民主体の活動に繋がっている。北上川をテーマとした活動を行っている市民団体は、上・中流域中心に全体で少なくとも60団体以上あり(岩手県内が約3/4;北上川流域連携交流会, 2002, など)、多くは国の河川政策推進方策が転換される90年代半ば以降に設立された会員数100人未満の小規模団体であるが(全体の約8割)、同水系各河川流域での自然環境・水環境保全や川と住民との触合い、地域活性化、川を舞台にした環境教育、歴史文化の理解・次世代への継承等を目的に掲げ、精力的に活動を展開している<sup>25)</sup>。もっとも水環境問題のみならず、地域レベルの問題解決には市民主体の活動、NPOによる取組みだけでは限界があり、行政や企業、一般市民等、他の地域社会構成主体と連携・協力することが不可欠となる。従来、市民側は行政・企業を告発・批判することが多く、各主体間の対立構造が問題解決への障害となる場合が多かった——その上、類似した活動目的を掲げる市民団体同士が緊密に連携することなく、互いに活動を展開し、市民活動が十分な社会的影響・効果を挙げ得ないことも少なくなかった——。それに対し近年、地域問題を自分たち自身の問題と自覚した市民により各地で誕生し活動を展開しているNPOの多くが、他主体、とりわけ行政との協働に基づく問題解決を活動理念に掲げるようになっており、市民側の新鮮かつ柔軟な発想・行動力の下、意欲的・先駆的取組みを展開しながら行政への政策提言を行っていくことを志向している。03年に実施した調査では、北上川流域市民活動団体も多くがそうした認識に立ち、行政や他団体との連携・協力に基づく活動を展開していた——行政とは殆どの団体が、他市民団体とも半数強の団体が何らかの形で連携——<sup>26)</sup>。このうち行政との連携では、活動・イベント実施の際の(行政からの)共催・後援や財政的・物的支援、行政の事業への協力、相互の情報交換・交流等

23) 註22)に記した各回の調査票調査への自由記入内容。例えば、02年調査時の「下流で拾う事も大切ですが、上流からゴミを流さないように気を付けることも重要だと感じました」という意見(40歳代、女性、<sup>甲</sup>一関市在住の方)や、08年調査時の「海岸清援隊があること、またこんなに多くの人が参加していることを知り、驚きました」という感想(50歳代、女性、石巻市在住の方)など。

24) 2008年4月24日に奥州市役所で行ったF氏、G氏へのインタビュー、及び同年8月にF氏と筆者との間で取交されたEメール内容。なお、遠方からの参加者が多く、清掃活動実施時間が1時間程しかとれないため、清援隊1回当りの“人海戦術”でのごみ回収量は00年・3t、08年・1t超とそれほど多くない(01年11月2日に<sup>北</sup>北上町役場で実施したC氏へのインタビュー、及び「市町村協議会」事務局提供資料)。

25) 「北上川」をテーマに活動している市民団体の活動規模や内容、行政との連携の実情等を把握すべく、北上川流域連携交流会(2002)掲載団体のうち「活動休止中」等を除く58団体・事務局対象に、2003年7～9月にかけて調査票調査「北上川流域における市民活動団体の現状と今後の可能性に関するアンケート調査」を環境社会学研究室として実施(郵送法)、27団体から有効回答を得た(回収率46.6%)。なお、人口が少ない下流部、特に河口周辺では、北上川関連団体はあまり誕生しておらず——下流域では、都市部である<sup>甲</sup>石巻市とその近郊に市民団体の拠点、活動地域が集中——、行政・既存住民団体主導の活動が主で、新たな市民主体の活動創出や優れたリーダーの育成等が課題となっている。

が多く、他団体との連携では、情報交換や活動・イベント実施の際の（団体相互間での）共催・後援、人的・物的支援などが多数見られ、調査時に他団体との連携を行っていなかった団体の半数が、今後の連携見通しを持っていた。また、全体の4割弱が行政への政策提言を行っており、その中の8割は提言内容が行政施策に（「おおいに」または「ある程度」）「反映されている」と回答するなど、活動の着実な成果がもたらされるようになっている。

そのような市民団体間ネットワークの核となってきたのが連携交流会であり、各地で個別の活動をしてきたキーパーソンが役員に就き、個々の活動を繋ぐことで、多様かつスケールメリットを活かした取組みが可能になっている。同会ではNPO法人化した00年頃以降、国等の事業委託・助成も受けつつ、人材育成や水環境保全、歴史文化の理解・活用、流域連携・交流等の事業を毎年一定の参加者を集め展開する中で——4テーマの事業各々に委員会を設け、各活動内容に通じたメンバーがリーダーを務める形式で実施——、流域団体の活動支援（人的支援や名義後援、流域団体への事業委託、情報提供）、流域小・中学校等での環境学習講師派遣、国・県の河川整備事業への政策提言、さらに流域自治体と連携した行事・事業の実施——究極の形態は「共催」とされ、海岸清援隊が典型——や自治体への協力要請（名義後援、講師派遣）・情報交換も行ってきた。このうち、自治体との連携という点で市町村協議会とは、清援隊共催や連携交流会活動の後援だけでなく、密な情報交換がなされ、相互協力し合う体制となっている。特に<sup>26</sup>水沢市役所内・市町村協議会事務局では06年の奥州市への広域合併まで、事務局担当者の所属部署が移動しても、同じスタッフが継続して事務局を担当する体制を採っており、このことが連携交流会など市民団体関係者との信頼関係構築に好影響を与え、両組織が軸となった環境活動の素地となってきた。さらに、交流会側からは「市町村協議会の活動があったため、市民団体と市町村とのやり取りは他河川に比べスムーズに行われているのではないか<sup>27</sup>」と評価されており、官民協働での活動展開は北上川流域の特徴と言える。ともかく、これまで連携交流会では行政との連携を重視しつつ、当初から目指していた流域各種組織・団体間を繋ぐコーディネート役割を果たし、市民活動の強化や官民連携、流域間連携促進に貢献してきた<sup>28</sup>。

こうした官民各々または両者の連携に基づく活動によって、上・中流域住民の間にも北上川に対する関心、ひいては河口周辺自然環境への関心が高まりつつあり、年間10~20万人程が流域で行われる川関連の交流・連携行事に参加していると指摘されるまでに至ったのである<sup>29</sup>。河口周辺漁業者の間でも、海岸清援隊に多くの流域民が参加していることへの謝意だけでなく、各地の水環境保全活動によって人びとの意識が高まり、以前見られたような上・中流域での河川への農業系廃棄物不法投棄等がなくなったことを評価する声が聞かれ、清援隊時に参加住民間交流のため実施されている地曳網体験に漁業者も協力してきた<sup>30</sup>。さらに、市町村協議会などによる「22世紀ブナの森づくり」事業にも、河口清掃活動の“恩返し”を兼ね、<sup>31</sup>北上町から漁業者等が継続的に参加するなど、住民間交流が続いており、「濁流」問題をめぐる流域各地域と河口周辺との＜加害－被害＞関係は、意識面では緩和される方向に向かい始めたと言える。

26) 註25) に記した調査結果。

27) 2008年4月8日に「連携交流会」事務局で行ったE氏へのインタビュー。なお、同一スタッフが継続的に事務局担当となる市町村協議会の体制は、広域合併により解消されたものの、その後も市町村協議会事務局では、精力的に事業を実施している。

28) 2002年12月2日、03年6月13日に「連携交流会」事務局で行ったD氏へのインタビュー、及び08年4月8日に同所で実施したE氏へのインタビュー、同事務局提供資料など。

29) 2003年6月13日に「連携交流会」事務局で行ったD氏へのインタビュー。

30) 2007年4月9日、08年7月11日に<sup>31</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビューなど。

### ③連携・交流活動拡大に向けた課題と「濁流」被害の継続可能性

もっとも、官民による流域連携・交流を一層活発化し、さらに多くの流域住民の北上川や河口への関心を高め、上・中流域での流木・ごみの発生、汚染水流入抑制に繋げる上で、課題・障害になると思われる点も少なくない。まず、流域自治体による連携・交流活動の中心に位置してきた市町村協議会活動については元々、自主財源が少なく、会員自治体からの均等割り（1自治体3万円）の負担金（会費）に加え、外部の財団等からの助成も含め年間200～250万円程の予算で独自の事業を行ってきた。しかし05年度以降、広域生活圏を構成する自治体同士の合併への全国的潮流＝「平成の大合併」の中、北上川流域でも合併が進んだことが影響し会員自治体数が半減したため、収入減が問題となった。そこで06年度以降、会員自治体の負担金を「均等割りプラス人口割り」とするシステムを導入し（上限は同6万円；07年度までは合併自治体のみ、08年度から全自治体に適用）、収入減少幅を抑制することには成功したものの、広域合併が行われ始めて以降、例えば「北上川の健康診断士」活動参加者が合併前の旧町村部を中心に大幅に減っており、08年度は00年代前半ピーク時の半数以下まで減少する等、活動自体が停滞し始めている。これは「平成の大合併」に因るものと見做されており、広域合併自体、自治体の財政問題と切離して考えることは困難で、環境教育や流域連携活動が各自治体の財政事情を考慮した事業見直し対象となった可能性が高い。合併自治体は“足下固め”を優先せざるを得ず、他自治体との連携まで手が回っていないのではないか。さらに、「健康診断士」活動参加学校間で「健康診断研究発表会」の位置づけ・捉え方に温度差があったり、会員自治体間でも、種々の協議会事業に積極参加する自治体とそうではない自治体が固定し、温度差が見られ始めており、交流・連携への意識が以前より希薄になったとの指摘も関係者からなされている。会の結成から10数年経過し、事業がマンネリ化してきた側面もあるように推察されるため、同協議会事務局では08年度から会員自治体とともに、今後の事業のあり方を検討し始めたところであり、従来の事業成果を発展的に継承しつつ、文化・観光面での交流促進など、自治体間連携に基づくスケールメリットを活かした活動の一層の進展が期待される<sup>31)</sup>。

一方、北上川をテーマとした活動を行っている市民団体も03年実施の調査時点で、その多くが、会員の高齢化に伴う中高年層主体のメンバー構成——中心的年齢層が50歳代以上の団体が3/4——や自主財源が少ない厳しい財政状況——行政を始めとする外部組織からの事業受託・助成金収入を得ている団体は6割に達するが、年間予算100万円以上の団体は2割弱しかなく、3/4が「財政的に厳しい」と回答——の下、週末・休日を中心としたボランティア主体の活動を強いられていた<sup>32)</sup>。その後、新たに誕生し精力的活動を展開し始めた団体や比較的若いメンバーが加入し育ってきている団体等も確かに存在するが、流域全体で捉えた場合、現在にかけて団体数には大きな変化は見られず、活動継続中の団体の大半が、運動資源は以前と同様の状態と指摘されている。流域市民活動の中核を担ってきた連携交流会も、中心的メンバーの高齢

31) 2008年4月24日に奥州市役所で実施したF氏、G氏へのインタビュー、及び08年4月8日に「連携交流会」事務局で行ったE氏へのインタビュー、07年3月27日に石巻市北上総合支所で実施した同市産業建設課担当H氏へのインタビュー、「市町村協議会」事務局提供資料など。なお、市町村協議会では、北上川中流域を中心に一体的な観光地域形成を目指し、岩手県が中心となり06年度から検討が開始された「北上川流域観光地域づくり事業」推進のための協議会（「連携交流会」が事務局担当）の一員として、流域連携による観光振興にも力を注ぎ始めている。

32) 註25) に記した調査結果。



化が徐々に進む中での活動を強いられるとともに、平日の実施が多い「総合的学習」の時間を活用した環境学習への各種学校からの講師派遣要請に応じうるマンパワー不足や、当初、外部助成金を受けつつ開始した人材育成等の事業を助成期間終了後に自主事業で継続していくための財源など、活動資金確保の面でも、厳しい運営を余儀なくされている<sup>33)</sup>。水環境保全市民活動の一層の拡大・強化には、各団体の自助努力だけでは限界があるため、やはり外部からの支援、なかでも行政（特に地元自治体）によるNPO支援体制の充実が望まれよう。

しかし、流域での官民による活動強化だけでは「濁流」被害の大幅緩和に繋がらず、新分流堰着工同意時に河口周辺漁業者・自治体と国との間で交された国による対策が着実に実施される必要がある。確かに、流域の少雨に伴う河口堰下流への流量減少時に、河口域河川環境維持（いわゆる「環境流量」の確保）等を目的とした「リフレッシュ放流」が行われたり（00, 06, 07年；国土交通省 東北地方整備局, 2008b:6, など）、「濁流」被害緩和のため03年以降、河川管理者から関係漁協に河口堰ゲート開放（操作）の連絡が入る等、出水情報の円滑な提供もなされ、国側の対応は大きく変容している<sup>34)</sup>。ところが、新分流堰は08年春に稼動し始めたが、石巻市街・旧北上川無堤部の堤防整備は進んでおらず、「濁流」被害があまり緩和されないまま、今後も暫く河口周辺の受苦が続いていくことが懸念される状況となっている。また06年前半、追波湾周辺海域を中心に養殖ホタテの貝柱が黒く変色し、見栄えが悪く商品として流通できないという現象が発生した。関係漁民の間では、北上川河口域への流下量減少に伴う水質悪化が原因ではないかと推測されたが、川との因果関係は不明なままだったという<sup>35)</sup>。このように、「濁流」への不安感が継続するとともに、渇水による河口周辺海域生態系への影響が心配される事態も生じ始めており、これまで治水・利水面で利益を受けてきた旧北上川側での一層の堤防整備や河口周辺自然環境への更なる配慮が求められているのが現状である。

### 3. <流域管理>体制構築に向けた「コモンズ」認識の転換と今後の課題 —「受益圏・受苦圏」論の視点から—

#### (1) 「コモンズとしての北上川」という認識の形成とその特徴

—「濁流」問題をめぐる<受益-受苦>構造生成・変容過程との関連で—

①流域間関係、人-川関係の希薄化・切断と<受益-受苦>対立の表面化—90年代末頃まで—  
水の利用・管理は、人間の生存にとって死活的事項であり、日本でも江戸期まで各河川流域で地域（集落）毎に自然物としての川をうまく制御しつつ利用し、水文化が形成されてきた。そこでは、（上-下流、集落間の水争い等はあるが）水の利用・管理が地域毎に行われながらも、流域間あるいは他河川流域との川を通じた人・物の盛んな行交いにより、必ずしも「コモンズ」<sup>36)</sup>としての川が各地域内に閉じた状態ではなかったと考えられる。しかし明治以降、中

33) 2003年6月13日に「連携交流会」事務局で行ったD氏へのインタビュー、及び08年4月8日に同所で実施したE氏へのインタビュー、同事務局提供資料など。

34) 2007年4月9日に<sup>14)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー。もっとも、河口堰の水門・全面開放の連絡が入る時は既に低気圧等が接近し、海が大荒れ状態になっていることが多く、船を沖合に出して養殖施設等への「濁流」被害回避作業をすることは殆どできないという。

35) 2007年4月9日、08年7月11日に<sup>14)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー。なお、「濁流」問題をめぐっては他方で、新分流堰稼働に伴う被害緩和を期待する声も聞かれている。

中央集権体制下で河川利用・管理に関する法整備が進み、“河川は行政（国）のもの”とする考え方が強まり、行政が河川整備を行うようになる。前稿（塚本，2007）でも触れたように北上川下流部では20世紀前半、旧北上川流域、特に石巻市街の治水安全性向上のため、<sup>36</sup>河口域周辺地域・住民が集落移転という多大な犠牲を払い、国による大規模河川改修と河口堰設置が行われた。その結果、河口域が人為的に形成され、河口域・河口周辺の人びとは普段、そこに自生するようになったヨシ原を利用したり、上流から供給される栄養分によって成長する魚貝類を捕獲する等、北上川からの恩恵を享受しつつ生活を営むようになる。つまり当該地域・住民は、自分たちに不利益をもたらした河川工事により改変された自然環境から利益を引き出すことに成功した歴史を有していたのである。しかし、舟運の衰退や水質汚染、上下水道普及等に伴い流域間交流が少なくなり、各地域が分断するだけでなく、人と川との関係も切断され、流域の人びとの多くが川に背を向けた生活を送るようになっていく——「コモンズ」としての川は流域各地域内に閉じた状態となり、しかも各地域で、川と関係の深い生活を送る住民だけの閉鎖性の強い「コモンズ」と化していく——。そうした中で戦後、特に高度成長期以降の林業不振により山が放置され、上流・森林地域で大量の流木が生まれるとともに、大量消費-大量廃棄型社会が到来し、人口の多い上流・都市部を中心に発生した廃棄物も出水時、河口（域）周辺に流下・漂着するようになる。以前は河口周辺でも流木を再利用していたが、ライフスタイルの変容により利用価値が低下し、漁業形態の変化も相俟って被害を受ける回数が増えていった。そして90年代末の「新分流堰」建設着工を機に、人びとの鬱積した思いが先人の労苦という過去の記憶とも重なり合って表面化し、再び河口周辺住民の犠牲の上に旧北上川流域の安全が保たれる河川工事が行われることへの強い異議が反対運動を生起させたのである。

高度成長期～この時期までの「濁流」問題をめぐる構図を見ると、まず旧北上川流域と河口域・河口周辺地域との関係をめぐっては、従来の人口・産業が集積した都市部、治水・利水面の<受益者・地域（圏）>優先の河川行政により、ごみ・流木被害が少ない良好な河川環境の維持、ならびに洪水被害の緩和、河川水利用といった治水・利水面での恩恵を享受してきた<受益圏>としての石巻市街を中心とする旧北上川流域と、そうした河川行政の下で軽視されてきた<受苦（被害）者・地域（圏）>である河口周辺住民・地域という対立があり、国側は<受益圏>側の利害（＝受益）の「集約的代弁者」として行動してきた。さらに、ごみ・流木を始め河口周辺の環境悪化・汚染発生源に注目したとき、<受益（加害）圏>としての岩手県を中心とした上流部と<受苦圏>としての下流・河口周辺部という構図も浮上し、二重の<受益-受苦>対立図式が存在する中で、いずれにしても河口周辺が<受苦圏>となってきたのである——但し河口周辺は、北上川の恵みを平常時には受けていることから<ジレンマ圏>とも見做せるが、受苦が増大傾向にあったことは否定できない——。交流機会の減少によって、受益圏から受苦圏の実態が見えなくなり、マスメディアのローカル情報発信エリアが県単位を基本としてきたことも、特に上流・岩手県の北上川流域住民に河口周辺の状況が伝わらなかった一因と考えられ、結果として、下流域の河川環境や住民のことを考慮しない生活行動に繋がり、被害を増幅する形になったのではないか。流域の開発・都市化、第2次・第3次産業主体・都市中心の経済発展が進む中で、治水・利水・環境資源の利用・保全をめぐって地域間の利害対立が生起・増大し、その歪みが河口周辺に集中的に現れたのが「濁流」問題だったと言えよう。

36) ここでは「コモンズ」を一定範囲の人々が共同で利用・管理する資源（及び、その利用・管理制度）を指す言葉として、一般的な意味で用いている。

この時期まで「濁流」問題は、あくまで河口周辺地域にとっての問題であり、流域全体の水環境のあり方に関連する問題——河口の状況と流域各地の産業活動・住民生活が密接に関連し合っている——とする見方が、流域で広く共有されることはなかった。そして、河口周辺の自然生態系や住民生活に対する“想像力”が欠如した状態の下、大規模河川改修後も水害が繰り返されてきた旧北上川流域での一層の治水対策を求める声を受け、「新分流堰」建設計画が立てられ、漁業者を中心に河口周辺で反発が強まって、利害対立が顕在化することとなったのである。

## ②河川行政の転換、連携・交流活動による〈流域管理〉体制作りと利害対立の緩和

—河口周辺地域の「コモンズ」から流域全体の「コモンズ」視へ：2000年頃以降—

では、新分流堰反対運動の成果として国が認識を転換するとともに、「濁流」問題をめぐる河口周辺からの問題提起を受け、流域連携・交流活動が活発に展開されるようになり、〈受益—受苦〉構造はどう変容したのか。確かに、“石巻市街等、旧北上川流域の生命・財産と河口周辺の自然生態系・漁業、双方の保全、共生”を求めた河口周辺の人びとの訴えが実り、河川環境や河口周辺海域のことも考慮した河川行政が行われ始め、河口周辺住民・地域側は、受苦を増大させかねなかった河川開発事業を自分たちに利益をもたらすものに“意味転換”することに成功した。また、連携・交流に基づく水環境保全活動活発化によって、流域住民の「濁流」問題認知度が高まり、河口・追波湾の状態も一時に比べ改善するなど、上流部を始めとする流域各地域と河口周辺との〈受益—受苦〉対立関係は、少しずつではあるが緩和傾向にある。近年、河川流域を一体のものとして捉え、流域の関係者が連携し水循環確保や水質改善などの水資源管理、上流の森林管理等、水環境の維持・管理・問題解決に総合的に取り組む〈流域管理〉の重要性が国内でも指摘され、しかも〈流域管理〉を流域住民の自治に基づき行う“流域自治”が世界的潮流となっている（日本弁護士連合会、2007：1）が、北上川流域でも国がバックアップする形でNPO活動等の支援を行い、国だけでなく流域の自治体・市民が居住地域を越え流域全体で連携しあい、水環境保全の取組みが強化されてきた。同流域は現在、流域連携の取組みに関し日本の先駆的地域との評価を得、河口域ヨシ原や追波湾の自然生態系、環境資源維持・管理の問題が決して河口周辺地域だけの閉じた問題でないことは、国や自治体、市民団体等、流域関係者の共通認識となっており、河口周辺からの問題提起が着実な成果をもたらしている。07年施行の「海洋基本法」第25条でも、沿岸域と陸域の総合的管理の必要性が謳われたが、北上川流域では、河口周辺自然資源の持続的な利用・保全が、流域全体の問題としてクローズアップされるだけでなく、市町村協議会が掲げる「北上川自然環境圏」という言葉に端的に示されているように、全流域を一繋りの圏域と捉える認識が共有され始めており、流域全体を“みんなのもの”、共有財産＝「開かれたコモンズ（開いたコモンズ）」（三俣・森元・室田編、2008：209）として捉える意識が浸透しつつあるように感じられる。

しかし、こうした動向は「濁流」など河口周辺が抱える問題を決して劇的に解決させるものではなく、旧北上川での堤防整備の遅れも相俟って、あくまでも中長期的な視野・スパンで取組まれているものである。そのため、河口周辺地域が置かれている状況を総合的に見たとき、全体的な〈受益—受苦〉構造は大きくは変わっておらず、河口周辺は現在〈擬似受益圏〉化していると捉えるのが妥当であろう。だからこそ、筆者が行った調査票調査<sup>37)</sup>や聴取り調査の際も、多くの河口周辺住民から“上・中流域住民には、自らが河口・沿岸域の自然環境に多大なイ

37) 註9) に記した調査への自由回答。

ンパクトを与えている「加害源（加害者）」であることへの認識が不足している”との叫びにも似た指摘がなされ、“上流での一層のごみ・流木対策”を求める意見も強く出されており（渡辺, 2004: 11）, 「開かれたコモンズとしての北上川」という認識, 「濁流」問題を始めとした北上川をめぐる問題の流域住民間での共有は、まだ途上にあると言える。

## (2) 今後の北上川水環境保全, <流域管理>推進に向けて

北上川流域は面積が広大で、岩手・宮城県境付近から河口周辺にかけ高速交通網整備が遅れ、移動に時間がかかるなど本来、連携・交流には不利な条件だった。にもかかわらず、官民・流域間連携に基づく取組みが行われ、ヨシ原など他大河河口付近に見られない貴重な生態系・景観が残る河口周辺は、レクリエーションや環境学習の場としても脚光を浴び、地域外から多くの人が訪れるようになった。関係者の努力の結果、「濁流」など河口周辺生態系を取巻く問題を流域全体の問題として考えていこうとの機運も着実に醸成されており、河口での「海岸清援隊」を始め、流域各地で多数開催されている流域連携・交流をテーマとした各種行事も一定の参加者を集めるとともに、水環境保全に向けた市民団体活動も盛んになっている。しかし、そうした行事や団体活動に関与している人は、流域民全体から見れば必ずしも多数とは言えず、「濁流」被害は繰返し発生しており、特に上流域住民一般への「濁流」問題認識の浸透は、まだ十分ではない。「濁流」問題を始めとする北上川流域の問題を、流域民の多数が共通の問題として認識した上で行動に移していくことを可能にするには、まずは流域水環境保全関連情報の広範な市民へのより一層の提供が求められる。情報提供・意識喚起のあり方を見直し、従来のような行政関連の広報誌・HPを利用した情報発信だけでなく、多様なメディアを利用する等の効果的な情報発信を行い、北上川の問題や連携・交流の重要性に対する未行動層、無関心層の認識を高めることが、関係者にとって喫緊の課題と言えよう。実際、北上川水系の散策やスポーツ、釣り、水遊び等での利用者数は06年度、推計・約420万人に上り、年々増加傾向にあって（国土交通省「河川水辺の国勢調査」結果；同 東北地方整備局, 2008a, 2008b）、北上川に親しみを抱いている住民は多く、人びとと川との社会的・心理的距離は決して遠くないと考えられ、うまく訴えかけ、きっかけを与えることができれば、意識・行動変容も可能なのではないかと。

さらに、流域各地での水環境保全活動の主役となってきたNPOや自治体による活動の充実・強化も必要だが、先述したように課題も少なくない。これまで河川開発をめぐるのは、治水・利水優先の行政施策と環境保全を重視する住民側の思いが衝突し合い、相互不信感が増幅されるケースも少なくなかったが、北上川流域では住民主体の取組みが自然環境に配慮した河川行政の転換、国側の意識変革をもたらしつつあり、流域市民活動団体の8割強が、これまでの組織的活動の成果に満足感を示している<sup>38)</sup>。もっとも、人口が集中する大都市圏に比べ当流域一帯では、全体的にはまだ市民活動の活力がそれほど強くなく、行政（特に自治体）が市民活動を支えエンパワーメントしていく必要があると考えられる——流域を代表する連携交流会も行政側主導で結成された経緯があった——。しかし、行政主導型で地域の市民活動育成・強化が図られていく場合、市民団体・NPOが行政の下請機関化してしまう可能性が高いことを懸念する声が近年、全国的に高まっている。そのため今後、当該地域の市民-行政間で「協働」関係をより発展させていくためには、市民側の主体性を損なわない形で行政による市民活動育成・支援方式の開発が必要になってこよう。その結果、将来的に舟運が復活するなど、交流が

38) 註25) に記した調査の「団体としての組織的活動の成果に対する満足度」を尋ねた質問への回答結果。

一層盛んになり、一般市民の間に広く流域一体意識が醸成されれば、流域民同士が互いに互いの地域の北上川のことを思いやり、ごみ等を投棄したり流さなくなっていくことが期待される。

また、市町村協議会を軸とした流域自治体側の事業も、広域合併による特に財政面の影響を受け停滞気味になっている<sup>39)</sup>が、「環境の時代」に入ったことも踏まえ、自主財源不足から活動を後退させることなく、国や財団等からの新たな支援・助成も受けつつ、他主体と連携し「北上川自然環境圏」作りを推し進めていくことが求められよう。そして〈流域管理〉推進にあたっては、2節で述べた取組み・方策も含め行っていく中で、北上川独自の流域連携・官民連携体制下での活動を強固なものとし、「開かれたコモンズ」をより実質化していくとともに、国も含め、「濁流」問題や森林の維持・管理問題など、北上川を取巻く種々の問題に関わる多くの主体が関与する形で対策を議論・検討するテーブルや組織の設置等も、将来的には要請されてくるのではないかと。それらに加えて、「濁流」被害を河口周辺が受けた場合に備え、国による全国的な漂着ごみ問題への対策の一環としても、自治体や河川管理者等による回収作業を支援する制度や、操業休止に伴う所得減少などの漁業被害を補償する財政的仕組み（従来行われてこなかった漁業補償）等の創設・導入も求められよう。その場合、これまで農山漁村住民が〈森-川-海〉の環境の「守り人（もりびと）」の役割を担ってきた（熊本，2000：43）ものの、最近では彼らだけで水環境を十分保全できなくなっていること——例えば漁業は後継者不足や魚価の低迷、輸入水産物増加等で「斜陽産業」化が進んでおり、漁業者のみの力では環境の「守り人」役割を果たしきれない——や、河口・沿岸域が単に漁場（生業の場）として周辺住民にのみ価値がある空間なのではなく、そこで生産された魚貝類の消費やレクリエーションの場としての利用、自然環境・景観の享受といった便益を地域外の人びとにもたらし得る空間（都市民にも貴重な価値を有する「開かれたコモンズ」）でもあること（清野，2009：323）等に鑑み、主に流域都市住民側がコストを支払うシステム設計にする必要があるのではなかろうか。

もっとも、河口周辺の「濁流」や濁水による被害緩和には、石巻市街の旧北上川堤防整備など、治水・利水両面で直接の〈受益圏〉となってきた旧北上川流域での応分の負担も不可欠である。河口周辺住民、とりわけ漁業者の間で「濁流」被害が継続していくのではないかと不安視されているが、河口周辺の自然環境保全のあり方、特に「濁流」問題をめぐる住民意識や地域社会の対応に、過去の河川開発をめぐる〈受益-受苦〉対立の歴史が影響してきたことを改めて顧みる必要がある。北上川河口周辺地域が位置する石巻圏域1市6町が05年春、<sup>13)</sup>石巻市を中心に合併したが、新市住民間での一体感醸成のためにも中心市街の経済発展だけでなく、新市周辺部となった同河口周辺地域=〈受苦圏〉の産業や自然生態系、人びとの思いにも十分配慮した施策・対応が関係行政機関や〈受益圏〉側住民に求められるのではないだろうか。

いずれにしても、従来対立し合っていた流域各地域・各関係主体が相互理解の上、利害・立場の違いを越えて水環境保全という目標、北上川を良くしていこうとの思いを共有し「協働」関係を深めていく、すなわち、流域で90年代末頃以降推進されてきたような方向での更なる〈流域管理〉体制構築が望まれる。そのことが、住民参加・情報公開の下での上-下流間「共生」の川づくり、「開かれたコモンズ」としての北上川の実現へと繋がっていくはずである。

39) 一方、07年春に宮城県内沿岸漁協の大半が1漁協に合併した（宮城県漁業協同組合）際には、各地域が抱える問題は従来同様しっかり対処していくことが確認され、合併があっても河口周辺漁業者側の「濁流」問題対応が後退することはないという（2007年4月9日に<sup>14)</sup>北上町内で実施したA氏へのインタビュー）。

## 参考文献・資料

- 古川彰・芝村龍太(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—』, 有斐閣), 77 - 109。
- 石巻かほく(2000a)「河口部の濁流問題—みんなで考えよう—北上川流域市町村連携協議会研修会から一課題報告・増え続けるごみ, 流木」, 三陸河北新報社, 2000年3月23日付記事。
- 石巻かほく(2000b)「越流堤で旧北上川へ放流—下流工事事務所—新分流施設計画変更示す」, 石巻河北新報社, 2000年10月1日付記事。
- 石巻かほく(2001)「北上川新分流施設—来月着工へ—国土交通省と濁流対策協—被害対応など覚書調印」, 石巻河北新報社, 2001年5月31日付記事。
- 石巻市役所(2008)「石巻市統計書(漁業センサス—漁業従事者世帯及び就業者数)」, <<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/mpsdata/web/3914/6-9-1.xls>> (アクセス日: 2009年1月28日)。
- 岩手日報(2002)「合成洗剤汚染—下流ほど—分解されず残留」, 2002年11月8日付(夕刊)記事。
- 建設省河川法研究会編(1997)『改正河川法の解説とこれからの河川行政』, ぎょうせい。
- 北上川流域連携交流会(2002)『北上川流域活動団体ガイド』。
- 北上町史編纂委員会編(1975)『北上町史(北上町百年の概要)』, 宮城県桃生郡北上町。
- 北上町史編さん委員会編(2004)『北上町史—自然生活編—』, 北上町。
- 国土交通省東北地方整備局・岩手河川国道事務所(2007)「北上川水系河川整備基本方針について」(第1回北上川水系河川整備学識者懇談会・配布資料), <[http://www.thr.mlit.go.jp/iwate/kawa/seibi\\_keikaku/dai1/image/siryou6\\_kihonhousin.pdf](http://www.thr.mlit.go.jp/iwate/kawa/seibi_keikaku/dai1/image/siryou6_kihonhousin.pdf)> (アクセス日: 2009年1月28日)。
- 国土交通省東北地方整備局(2008a)「北上川水系河川整備計画の策定について(直轄管理区間)—利水・環境に関する現状と目標」, <[http://www.thr.mlit.go.jp/iwate/kawa/seibi\\_keikaku/dai1\\_jouryuubukai/image/dai1\\_siryou2.pdf](http://www.thr.mlit.go.jp/iwate/kawa/seibi_keikaku/dai1_jouryuubukai/image/dai1_siryou2.pdf)> (アクセス日: 2009年3月14日)。
- 国土交通省東北地方整備局(2008b)「北上川水系河川整備計画の策定について(直轄管理区間)—I. 利水・環境に関する現状と目標」, <[http://www.thr.mlit.go.jp/karyuu/kitakami\\_kasenseibi/kakyuubukai/003siryou-2.pdf](http://www.thr.mlit.go.jp/karyuu/kitakami_kasenseibi/kakyuubukai/003siryou-2.pdf)> (アクセス日: 2009年3月14日)。
- 熊本一規(2000)『公共事業はどこが間違っているのか?—コモンズ行動学入門—早わかり[入会権・漁業権・水利権]—』, まな出版企画, れんが書房新社[発売]。
- 三俣学・森元早苗・室田武編(2008)『コモンズ研究のフロンティア—山野海川の共的世界—』, 東京大学出版会。
- 宮城県漁業協同組合北上町十三浜支所(2008)「平成19年度水面清掃船流木処理等作業実施状況写真」。
- 仲上健一(2008)『サステナビリティと水資源環境』, 成文堂。
- 日本弁護士連合会(2007)「流域自治に向けた河川法の改正を求める提言」, <<http://w3.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/070712.pdf>> (アクセス日: 2009年2月2日)。
- 日本市民の化学ネットワーク設立委員会(2002)「『北上川における合成界面活性剤の動態分析』結果報告書」(2002年原版作製, 2006年一部改訂), <[http://www.jpccn.org/kitakami\\_analysis.pdf](http://www.jpccn.org/kitakami_analysis.pdf)> (アクセス日: 2009年1月17日)。
- 小山田準(2007)「東北の大河『北上川』における流域連携」(日本河川協会編『河川文化』, 第39号), 11 - 13。
- 佐藤宏明・葛西敏彦(2000)「北上川の川の駅—歴史回廊の復元とさらなる連携に向けて—」(『土木技術』, 55巻5号, 土木技術社), 87 - 95。
- 清野聡子(2009)「『海のための水』から考える日本の水資源」(『科学』, 第79巻第3号, 岩波書店), 318 - 324。
- 菅豊(2006)「川は誰のものか—人と環境の民俗学—」, 吉川弘文館。
- 高橋光夫(2006)「県境を越えた『北上川自然環境圏』づくりへの挑戦」(第7回日本水大賞受賞活動の紹介), <[http://www.japanriver.or.jp/taisyo/oubo\\_jyusyou/jyusyou\\_katudou/no7/no7\\_pdf/kitakamigawa.pdf](http://www.japanriver.or.jp/taisyo/oubo_jyusyou/jyusyou_katudou/no7/no7_pdf/kitakamigawa.pdf)> (アクセス日: 2009年2月11日)。
- 塚本善弘(2003)「河口域社会の環境認識と川づくりの動態分析」(牧陽之助・吉田勝一・竹原明秀他『北上川河口域における地域共生システムに関する総合的研究』報告書(平成14年度河川環境管理財団・河川整備基金助成事業研究報告書)), 68 - 75。
- 塚本善弘(2004)「ヨシ原をめぐる地域共同管理システムの社会学的研究」(牧陽之助・北爪英一・溝田智俊他『ヨシ原をめぐる地域環境のランドデザイン構築』研究成果報告書(平成14-15年度科学研究費補

助金・基盤研究（B）研究成果報告書)), 153 - 164。

塚本善弘(2007)「『コモンズ』としてのヨシ原生態系活用・保全の論理・展開・課題—北上川河口域をフィールドとして—」(『アルテス リベラレス (岩手大学人文社会科学部紀要)』, 第81号), 179 - 202。

渡辺俊策(2004)「北上川」(北上町史編さん委員会編, 前掲書), 2 - 15。

山道省三(2001)「協働のケーススタディ③—河川環境の保全・再生を中心に」(山岡義典・大石田久宗編『市民・住民と自治体のパートナーシップ 第3巻 協働社会のスケッチ』, ぎょうせい), 119 - 153。

(追記)

本稿は、平成13～14年度 河川環境管理財団・河川整備基金助成事業、及び平成14-15年度 科学研究費補助金（基盤研究（B））による研究成果に、その後のフォローアップ調査に基づく知見等を加え、塚本（2003, 2004）を大幅に加筆・修正したものである。また、北上川流域の水環境保全や河口域・追波湾周辺自然生態系、自然資源の利用・管理・保全に関する調査・資料収集に際し、河口周辺漁協や関係行政機関、環境保全団体の皆さんを始め、多くの方々にご協力をいただいた。ここに、記して感謝したい。

(2009年3月30日受理)

