

# NPO・市民の協働による地域の水環境再生の取組み —「新しい公共支援事業」の実施結果を中心に—

林 健一\*

## 1. はじめに

水は生物の活動の源であり、我々人類も水なくしては日常生活や経済活動を営むことはできない。水は、降雨・降雪、流出、蒸発という運動によって、大気、陸地、海洋の間を循環し再生産されていく。こうした水の循環は、河川、地下水の水量確保、水質浄化、水辺環境の保全に大きな役割を果たしており、水循環の健全性を確保していくことが重要な政策課題となっている。最近では、少雨化や降水量の変動の増大、少雪化による水利用の安定性が低下してきていることや、気候変動へ対応が求められ、安心して安全な水を確保するためには、健全な水循環系の構築が不可欠となっている。

各地域における具体的な取り組みに際しては、流域住民、事業者、NPOを始めとする民間団体、地方自治体等の関係主体が、流域の水環境の現状に対する認識を広く共有し、目標となる望ましい水循環系の将来像を関係主体間で十分議論し、各主体の取組みが効果的、効率的、継続的に進むような仕組みを構築していく必要がある。

本稿は、こうした問題意識の下、内閣府の「新しい公共支援事業」を活用して行われた、水環境再生の取組みについて検討していく。

この事業は、従来の「協働」概念を拡張する意義を持つ、マルチステークホルダー・プロセスの活用を基本とし、この手法を活用した各地域の実践事例を分析し、NPO・市民の取組みが持続可能なものとなっていくための課題について検討していくことにする。

## 2. 新しい公共支援事業のスキームとその特徴

### (1) 「新しい公共」概念の登場と展開

「新しい公共」とは、従来は官が独占してきた領域を民（市民、市民活動団体、企業等の官以外の主体）に開いたり、官だけでは実施できなかった領域を官民協働で担ったりするなど、市民、NPO、企業等が公的な財やサービスの提供に関わっていくという考え方である。新しい公共がめざす社会は、国民の多様なニーズにきめ細かく応えるサービスが、市民、NPO、企業等によりムダのない形で提供され、一人ひとりの居場所と出番があり、人に役立つ幸せを大切にする社会である。（内閣府 2011, p.2）。

こうした社会像が提起される背景には、a. 東日本大震災（2011年3月）を契機とする、絆のある社会づくりへの気運の高まり、b. 少子高齢化の進行と政府の財源不足、c. 住民の

\*本学社会システム研究所客員研究員、群馬県 NPO・多文化共生推進課

価値観の多様化と質の高いサービスに対するニーズ、d. 分権型社会、e. NPO 等の担い手の成長、f. グローバル経済システムの見直しという要因が指摘されている（三重県，2012，p.3）。

つまり、新しい公共の考え方は、これまでの「公共＝官」という公共性の捉え方を転換するものであり、民が公共に関わることを積極的に進めようとするものである。

こうした考え方はいつ頃から提唱されたのであろうか。日詰（2013）によれば、2000（平成12）年1月、当時の小渕首相に提出された、21世紀日本の構想懇談会の報告書「日本のフロンティアは日本の中にある－自立と協治で築く新世紀－」において、今後の日本の社会システムの方向性を示す言葉として、「新しい公」が用いられたことを嚆矢としている。次いで、2004（平成16）年版「国民生活白書（内閣府）」は、サブタイトルが「新しい公共」への道とされ、2005（平成17）年には総務省から「分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成に向けて－」が示されるなど、日本の分権型社会のあり方を示す概念として用いられてきている。

このように「新しい公共」という政策概念は、旧自民政権において、今後の日本における分権型社会のあり方を示す概念として提示されてきた。

2009（平成21）年、自民党から民主党に政権交代した際には、当時の鳩山首相により「新しい公共」が政権のシンボリックな言葉として用いられ、人口に膾炙している。鳩山政権下では、新しい公共の具体的内容が検討され、その結果が2010（平成22）年6月4日「『新しい公共』宣言」として発表された。

また、菅内閣においても検討が進行し、「新成長戦略」において、新しい公共を21世紀

の国家戦略プロジェクトの1つに位置付け、後述する「新しい公共支援事業」として事業化が図られた他、寄附税制の拡充や特定非営利活動促進法の改正が行われている。

民主党政権下で具体化が進んだ「新しい公共」の方向性は、2012（平成24）年の第46回衆院選による、民主党から自民党への政権交代後においても継承されているとみられる。

例えば、内閣府は、平成25（2013）年4月25日から「共助社会づくり懇談会」を開催している。この懇談会は「地域の活性化を図るとともに、全ての人々がその能力を社会で発揮できるよう下支えを進める共助社会をつくっていくためには、特定非営利活動法人等による地域の絆を活かした共助の活動が重要となってくる。このような活動の推進に必要な政策課題の分析と支援策の検討を行う場」として設置され、共助の精神によって、人々が支え合うことで活力ある社会（共助社会）をつくっていくため、その担い手となるNPO等の活動を推進するため、人材、資金、信頼性の向上の観点から、現状、課題の分析、NPOに対する支援策を検討している。

「新しい公共」の考え方は、市場と国家に対する不信を背景に、「公」と「私」の間でできた隙間を埋めるものとして期待され、統治の脱集権化・多元化を導き、人々が統治に直接参加しうる途を拓き、イニシアティブを持った民間活動が期待される側面がある。一方で、規制緩和や権限移譲による行政の効率化やコスト削減という、新自由主義の社会戦略とも通底している側面が見られるなど、「両義性」を有する点を危惧する見解（伊豫谷・齋藤・吉原，2013，pp.27-29，pp.160-161）があり、目標とされる「共助社会」の実像を十分に吟味していく必要がある。

## (2) 「新しい公共支援事業」のスキーム

平成 22 (2010) 年 10 月 8 日、管内閣が閣議決定した緊急総合経済対策において、『「新しい公共」の自立的な発展の促進のための環境整備』を進めることとされ、同年 11 月 26 日に補正予算 (予算額 87.5 億円) が成立し、内閣府による「新しい公共支援事業」が平成 23 年度から平成 24 年度までの 2 か年間実施された。

87.5 億円の予算は、交付金として各都道府県に配分され、各都道府県はこの交付金を原資とする基金を造成、これを用いて NPO 等の新しい公共の担い手が必要とするサービス等を都道府県が提供するとともに、NPO 等が行政等との協働により取り組む具体的な活動に対する支援を行うものとされている

この事業は、支援事業を通じて、「新しい公共」の担い手となる NPO 等の自立的活動を後押しし、「新しい公共」の拡大と定着を図ること、また、公的な財やサービスの効率的な提供と、地域における雇用や参加の場の拡大に資することを目的としている (内閣府 2011, p.3)。

支援の対象は、特定非営利活動法人 (NPO 法人)、ボランティア団体、公益法人、社会福祉法人、学校法人、地縁組織、協同組合等の民間非営利組織 (広義の NPO) であって、自発的、主体的に「新しい公共」の趣旨に合致する活動を行う組織、団体等としている。また、上記の組織・団体等の複数が構成メンバーとなり、連携、協働して形成する組織・団体等も対象としている (内閣府 2011, p.6)。

具体的な事業メニューとしては、① NPO 等の活動基盤整備のための支援事業、② 寄附募集支援事業、③ 融資円滑利用のための支援事業、④ つなぎ融資への利子補給事業、⑤ 新しい公共の場づくりのためのモデル事業、⑥ 社会イノベーション推進のためのモデル事業

の 6 つから構成されている。

この支援事業のうち、「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」(以下「モデル事業」という。)は、「多様な担い手が協働して自らの地域の課題解決に当たる仕組み (マルチステークホルダー・プロセス) の下、NPO 等、地方公共団体及び企業等が協働する取組を試行する事業」である。支援対象は「地域からの提言をもとに、NPO 等と都道府県・市区町村が連携して、地域の諸課題の解決に向けた先進的な取組み」とされ、モデル事業を活用した取組みが各地域で多数展開されている。

## (3) マルチステークホルダー・プロセスの活用

モデル事業の特徴の 1 つとして、マルチステークホルダー・プロセスの活用がある。

マルチステークホルダー・プロセス (Multi-stakeholder Process : MSP) とは、「平等性を有する 3 主体以上のステークホルダー間における意思決定、合意形成、もしくはそれに準じる意思疎通のプロセス」と定義される。

このうち「ステークホルダー間における平等性」とは、MSP におけるあらゆるコミュニケーションにおいて、各ステークホルダーが平等に参加し、自らの意見を平等に表明できるということであり、相互に平等に説明責任を負うことと解されている。また、「意思決定、合意形成、もしくはそれに準じる意思疎通」とは、政策決定から共通認識の形成、実績的な取組に向けての合意、ステークホルダー間のパートナーシップやネットワーク形成に至るまでを幅広く含むもの」と解されている (内閣府, 2008, P.1)。

つまり、MSP とは、多様なステークホルダーが対等な立場で参加する、対話と合意形成を図るプロセスであるが、1987 (昭和 62)

年の通称「ブルントラント委員会報告書」で提唱され、以後、国際社会の多様な場面で活用されてきている。

我が国では、「社会的責任に関する円卓会議」（平成 21 年 3 月設立）において提唱されており、後出、図 2 右側のように、事業者団体、消費者団体、労働組合、金融セクター、NPO・NGO、専門家、政府といった、広範かつ多様な担い手が、「協働の力」で問題解決に当たるものとされている。この手法は、モデル事業の基本的な枠組みとされ、地域課題の解決に向けた具体的な展開が期待されている。

従来、協働（partnership）とは「活動主体である A と B とが各々対等かつ自由な立場で共通する目的のために協働する関係」と定義、理解されてきており（世古, 2001, p.57）、図 1 のとおり、二者のアクター間の関係性のあり方が問われてきた。

例えば、「横浜市における市民活動との協働に関する基本方針（通称・横浜コード）」（平成 11 年 3 月策定）によれば、協働の過程

では、①対等の原則（市民活動と行政は対等の立場にたつこと）、②自主性尊重の原則（市民活動が自主的に行われることを尊重すること）③自立化の原則（市民活動が自立化する方向で協働をすすめること）、④相互理解の原則（市民活動と行政がそれぞれの長所、短所や立場を理解しあうこと）、⑤目的共有の原則（協働に関して市民活動と行政がその活動の全体または一部について目的を共有すること）、⑥公開の原則（市民活動と行政の関係が公開されていること）を尊重することとされている。

しかし、MSP は、図 2 のとおり、三者以上のアクターによる主体間の連携、協力関係だけでなく、多様な主体が関係を持つことによって、新たな何かを生産するという、結果や生産効果を視野に入れた協働（coproduction）<sup>1)</sup>を想定しているのである。

これまで「協働」については、住民・NPO と行政の協働など、二者間の関係を中心にとらえることが一般的であったが、モデル事業の想定する MSP は、多様な主体が連携、協

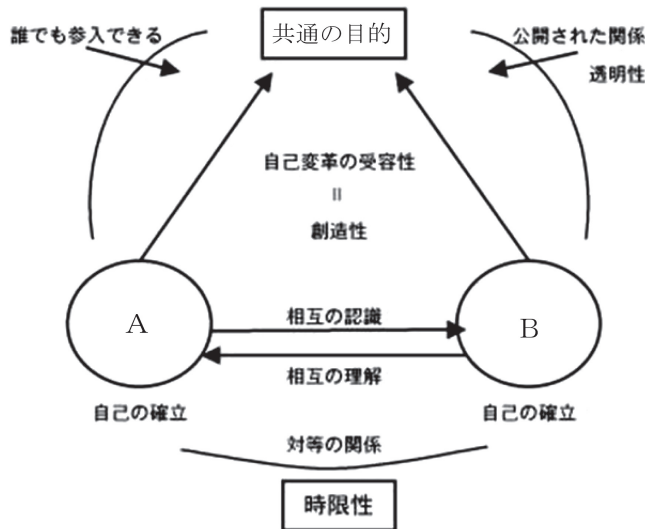


図1 パートナーシップの原則  
出典) 世古 (2001, p.57) 図 3-1

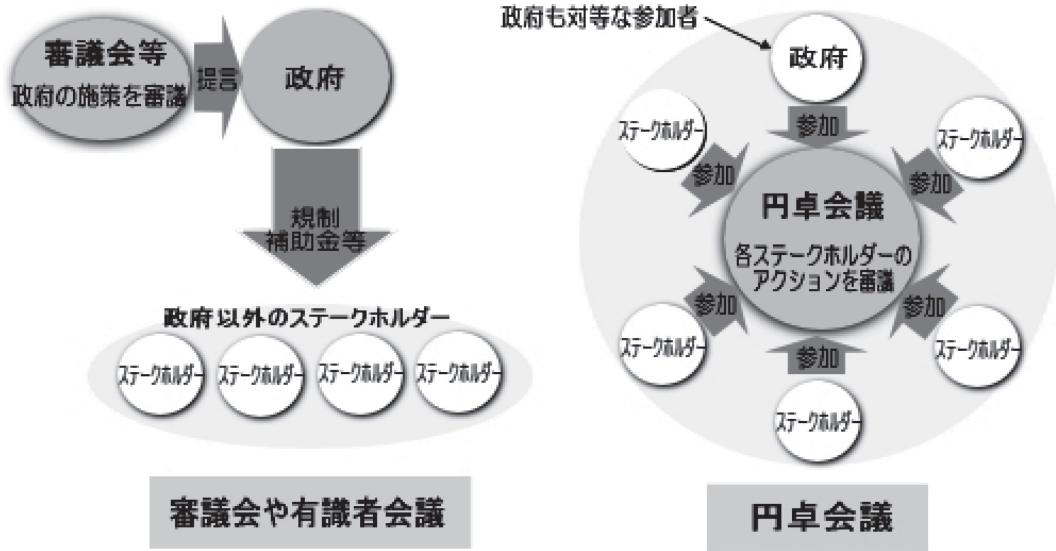


図2 従来型の政策過程とMSP（円卓会議）の比較図  
 出典「社会的責任に関する円卓会議」ホームページ  
<http://sustainability.go.jp/forum/about/index.html>

力し、地域課題の解決に取り組むことを提唱した点に新規性があるといえよう。

### 3. 市民・NPOの協働による水環境再生の取組み

以下では、モデル事業の採択を受け、MSPを活用して行われた各地域における水環境再生の取り組みを紹介していく。

紹介、分析の素材としては、各県が公表している事業報告書からの引用とすることをあらかじめお断わりしておきたい。本来であれば参与観察が基本となり、こうした二次的資料からの知識の演繹は思わぬ間違いを起しやすいためと承知しているが、現在、各都道府県で新しい公共支援事業の総括が進展し、実績報告書が公刊され始めており、この中から、水環境の再生におけるMSPの活用事例をピックアップし、参照可能なリストとして提示することにより、今後の検討素材となることを期待してとりまとめを行った。

#### (1) 千波湖水質浄化のための環境モデル事業（茨城県）

##### ①事業の概要

千波湖は水戸の偕楽園に隣接する淡水湖（平均水深1.0m）であり、桜川の一部とされているが、富栄養化が進行し、夏季にはアオコの異常発生が見られ、その発生を抑制する水質改善が急務とされている。

これまで千波湖の水質浄化に向け、那珂川の清浄水を渡里台地土地改良区揚水機場で取水（日量最大75,600m<sup>3</sup>）した後に、渡里農業用水路を利用し、桜川上流に導水が行われている。また、逆川と周辺の湧水が直接千波湖に導水されている。

渡里農業用水路を利用した導水事業は、昭和63年10月から継続しているが、霞ヶ浦導水事業の完成によって、那珂川から桜川への導水が可能となった場合、那珂川の清浄水が桜川に最大3m<sup>3</sup>/s流入する見込みであり、桜川とともに千波湖の水質も大きく改善することが期待されており、同事業が開始されるま

での暫定利用となっている。

こうした導水事業に加え、水質浄化に向けた取組みとして、千波湖への流動促進装置の設置をはじめ、公共下水道整備や農業集落排水事業の促進、合併処理浄化槽の設置促進が水戸市や茨城県により行われてきたところである。

本事業は、アオコ発生の要因となっている窒素濃度の高い湧水地（ハナミズキ広場）において、ビオトープ（湿地帯）の造成を市民、行政が協働で行い、流入水の窒素濃度の軽減や生物多様性の実現を図り、こうした取組みを契機として、市民ぐるみの継続的な水質浄化活動を推進していこうとするものである（茨城県 2013, p.90-91）。

### ②ステークホルダーとその役割

2010（平成 22）年 8 月、水戸ローターリークラブ、水戸ライオンズクラブ、水戸青年会議所など 18 団体が結集し、千波湖水質浄化推進協会が結成された。同協会は、桜川導水の継続利用、柳堤ダム運用の見直しを平成 23 年に水戸市長、茨城県知事に要望書を提出している。また、湿地再生による窒素負荷軽減策については、従来型の公共事業ではなく、市民と行政が協働して実施することにより、高い効果が得られるものと考え、「千波湖水質浄化実行委員会」を設置した。

同委員会は、水戸ローターリークラブ、水戸南ローターリークラブ、水戸青年会議所、茨城県環境管理協会、茨城生物の会、水戸市千波湖管理室から構成され、同委員会が実施主体となって、モデル事業を活用し、平成 24 年度に実施されたものである（事業費 2,166 千円）。

### ③取り組みの成果と今後の展開

この事業の成果を茨城県報告書（茨城県、

2013, pp.90-91）により紹介していくと、多くの市民参加により、千波湖畔ハナミズキ広場にビオトープを完成させた。これにより、約 30% の窒素削減効果が得られたことや、ビオトープ造成前は生息水生生物が 1 種類であったが、造成後は 5 種類に増加したことなどの効果を確認している。

また、ビオトープが造成されたハナミズキ広場から千波湖への流入量は全体の 15% を占めることから、今後の窒素削減とそれによるアオコの発生抑制への寄与が期待されるとともに、千波湖水質浄化活動におけるビオトープづくりの意義が明確になったとしている。

今後の課題として、千波湖においてビオトープづくりを行うことや、このビオトープの管理を市民参加で進めながら、市民、関係団体、行政が協働して継続的に水質浄化活動を推進していく予定であることを明らかにしている。

## (2) 「山田堰」等の世界産業遺産登録をめざす協働プロジェクト（福岡県）

### ①事業の概要

筑後川の中流域に位置する朝倉町（現朝倉市）は、現在では肥沃な水田地帯となっているが、かつては谷間から湧き出る小川等の水を利用したわずかな水田があるだけで、湿地や原野、凹凸や傾斜の激しい石ころまじりの砂地が広がる地域であった。

1663（寛文 3）年、筑後川から水を引くため堀川用水が作られ 150 町余りの水田が開かれたが、年を経るに従い取水口に土砂が堆積し、干ばつ被害を受けるようになり、1722（享保 2）年、取水口の変更工事を皮切りに改良を繰り返し、1790（寛政 2）年、堀川の恩人と呼ばれる古賀百工により筑後川を斜めに堰き止める、日本で唯一の石張堰である

「山田堰」が誕生した。

山田堰は、江戸中期に現在の井堰の基本が完成して以来、1874（明治7）年、1885（明治18）年、1980（昭和55）年の洪水で崩壊するなど幾多の試練にあい、数度の改修工事を経て今日に至っており、最近では農業用河川工作物応急対策事業により1998（平成10）年～1999（平成11）年に改修が行われ、その際にも石畳を思わせる石張りコンクリート構造で改修が行われている<sup>2)</sup>。

山田堰、三連水車、堀川用水は、現在も地域の農業に多大な役割を果たしているだけでなく、水と緑に囲まれた自然を保持し、先人の築いた歴史や文化を今に伝えるシンボルとしての役割も果たし、国指定史跡に指定されている。また、江戸期に用いられた山田堰の工法は、アフガン復興支援の灌漑用水モデルとして活用されたことが知られている。

今回のモデル事業では、こうした地域の宝を後世に継承、保存するため、FAOの世界農業遺産登録を目指すべく、世界農業遺産への市民の理解啓発を行い、登録への意識の醸成と、保存に向けた課題である資金確保、人材育成の仕組みづくりに取り組んだものである。事業実施期間は平成24年6月30日～平成25年3月31日であり、事業費は2,700千円となっている（福岡県2013, p.39）。

## ②ステークホルダーとその役割

本事業は、朝倉市まちづくりチャレンジ大学、山田堰土地改良区、朝倉市から構成される「『山田堰』等の世界農業遺産登録を目指す協働会議」が実施主体となっている。この協働会議は、二つの構成部分からなっており、1つは、上記三者からなる「協働体」、もう一つはこれを支援する「会議体」であり、後者は、九州農学部大学院農学研究科、JA筑前あさくら、朝倉市商工会、農業関連企業

((有)平田産業、(株)藤井養蜂場、(株)篠崎)、朝倉市観光協会、グリーンツーリズムの会あさくらなどが参加している。

## ③取り組みの成果と今後の展開

本事業では、地域の農業システムや水利システム、それに基づいて築かれてきた生活や文化のシステムを理解し、これらを保存継承する上での課題と解決方法を議論するため、講座、ワークショップ、スタディツアーなどを計9回実施し、延べ1,500名の市民の参加を得ている。

このうちワークショップでは、5つの分科会（棚田、堰、堀川、水車群、小石原焼、文化とお祭り、生物多様性）での市民参加型の議論が行われており、維持・保全上の課題が確認され、生物多様性に関する調査の必要性や、課題解決のための仕組みづくりの重要性が議論されている。この取り組みの成果として、次の3点が報告されている（福岡県2013, p.39）。

- a. 筑後川中流域での世界農業遺産登録を目指す機運が醸成されるとともに、地域の重要な農業資産、農文化システムに対する関心が広まった。
- b. 山田堰土地改良区の積極的な関与により、学習型の観光団体の訪問が増加し、地域の活性化につながっている。
- c. 山田堰に加え地域の歴史、文化に関する情報を発信したことにより、農業者グループ、観光ボランティアグループ、酒造会社、地域おこし団体など、いくつかの団体がネットワーク化を図る動きが生まれてきている他、朝倉市まちづくりチャレンジ大学がNPO法人化の方向を検討している。

今後の課題については、第1に、2年後の世界農業遺産登録申請を目標とし、山田堰だけでなく、筑後川中流域に視野を広げ、長い歴史の中で形成されてきた農業システム、農文化システムを確認、検証していくこと、第2に、近隣市町村、県などの公的機関との連携や、農業資産保全の課題解決に向けて、農業団体、学校等との連携を図っていくことを挙げている。また、平成25年度は、民間諸団体、企業、個人で会議体を構成し、この組織を中心とする重要な農業資産の「物語づくり」を行い、行政に対し、登録推進体制づくりを進めていくよう働きかけていくことを目標としている（福岡県2013, p.39）。

### (3) 絶滅危惧種ガシャモク保全と新たな二次的自然創出事業（福岡県）

#### ①事業の概要

北九州市小倉南区にある絶滅危惧種ガシャモク（水草）の国内唯一の自生地のため池は、2000（平成12）年を境に生育環境が急激に悪化してきたことを受けて、ガシャモクの保全を目的とする市民活動が従前から展開されてきた。

2011（平成23）年には「ガシャモクおよび自生地の保全と活用を軸とした新しい地域づくり協議会」（以下「地域づくり協議会」という。）が設立され、モデル事業を活用し、ガシャモクの保全とともに、それを永続的に守るために必要な、かつて行われていた二次的自然とのかかわりを現代に復活させるための活動が行われたところである（福岡県2013, p.57）。

事業実施期間は平成23年9月1日～平成24年3月31日（23年度）、平成24年6月1日～平成25年3月31日（24年度）の2か年度にわたり、事業費は2,930千円（23年度）、2,700千円（24年度）となっている。

#### ②ステークホルダーとその役割

事業実施主体の「地域づくり協議会」の構成団体は、ガシャモク再生の会、呼野町内自治会、呼野銀杏会、北九州市立市丸小学校、北九州市小倉南区役所総務企画課となっている。

#### ③取り組みの成果と今後の展開

地域づくり協議会は、ガシャモクの生育環境悪化の原因の1つとして、農業用に利用されていた、ため池の水がほとんど使われなくなり、50年以上、水落としが行われていなかったことにあると考え、冬季に池の完全な水落としを行った。

水落としを行った後、ガシャモクの生育地点の分布調査を行い、分布範囲や生育数の経年変化を調査した。その結果、従前と比較して、大幅に池の透明度が改善し、平成22年には約30地点であった生育地点が、平成23年度には100地点、平成24年には数えるのが困難なほどまでに増加している。

また、生育環境を良好に保つため、ため池周辺の樹木を伐採し、日光が当たるようにするとともに、提体の土が池の底に溜まらないように提体の補修を行っている。

この他に、ガシャモクの特性を調べるため、小学校に栽培施設を設置して実験を行うとともに、ため池のほりに保全活動の拠点となるログハウスを設置している。

これらの取り組みの成果として、ガシャモクの生育状況が改善され、今後の永続的な保全活動に向けた基盤作りが行われている（福岡県2013, p.57）。

今後の活動の展開としては、水質や生育環境が急変する可能性もあるため、定例調査を継続するとともに、小学校の総合的な学習と関連し生育活動の解明を予定している。また、水落としや周辺樹木の伐採など、日常的



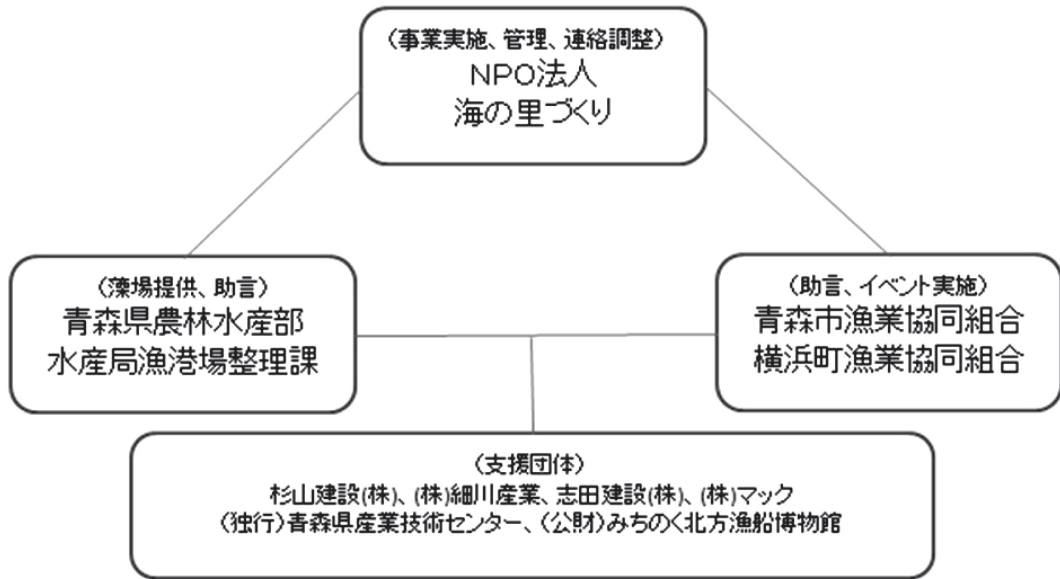


図3 「藻場づくり応援協議体」の構成員とその役割  
出典) 青森県 (2013) p.49。

に行われていた二次的自然とのかかわりを現代に復活させるため、こうした作業にどのような現代的意義を付与していくのか創意工夫が必要であるとしている。

#### (4) 藻場づくり応援事業 (青森県)

##### ①事業の概要

海域環境や漁場の保全再生に有効とされる「藻場づくり」を普及させるため、藻場の造成 (移植)、維持管理、保全、修復方法等の研究と、これらの取り組みを持続可能なものとする循環 (連携) システムの構築、更に多くの市民に関心を持ってもらえるよう啓発活動に取り組んだ事例である。本事業は平成23、24年度の2カ年度にわたって取り組まれて、総事業費は8,419千円となっている (青森県 2013, pp.48-49)。

##### ②ステークホルダーとその役割

事業実施主体の「藻場づくり応援協議体」は、特定非営利活動法人海の里づくり、青森

県漁港場整理課、青森市漁業協同組合、横浜町漁業協同組合から構成されている。各団体の役割は、図3のとおりである。

##### ③取り組みの成果と今後の展開

本事業では、発芽率の低いアマモ類の発芽率をあげるため、地方独立行政法人青森県産業技術センター水産総合研究所と共同研究や試験を行うなど、効果的な種苗生産技術、種苗育成技術の開発や、供給までの保存技術の確立を目指した研究が行われている。また、アマモ類種苗の移植の実証、種苗取扱い技術の開発や、行政が実施したアマモ場造成を民間で効果的に維持管理する手法の開発を目指し、青森漁港、横浜町漁港での追跡調査が行われている。

これらの取り組みの成果として、移植されたスゲアマモは良好に成長し、ナマコなど水産動物の生息が確認されている。

また、藻場の役割と重要性の啓発を行うため、啓発パンフレット「むつ湾のゆりかごア

マモの森」を作成し、小学校、高校生に配布、説明を行った他、平成24年9月には小学生向けにアマモ類や水産生物と直接ふれあう体験イベントを実施することにより、藻場の役割と重要性の啓発に取り組んでいる。

今後の活動の展開として、第1に、同様の問題を抱えている国内外の漁場等へも展開を図り、本事業で得られた研究成果等のノウハウを提供していくことにより持続的な運営を実現していくこと、第2に、アマモ造成事業に賛同する企業と連携し、活動の活性化を図ること、第3に、パンフレットの配布、体験イベント、勉強会を通じてアマモ場への関心を深め、アマモ場造成事業に多くの市民が参加できるようなシステムを構築し、大規模な市民・県民運動につなげていくことの3点を挙げている（青森県2013, pp.48-49）。

#### (5) 米代川流域資源利活用創造事業（秋田県）

##### ①事業の概要

秋田県北部を流れる米代川は、景観、漁場、水運、歴史など地域資源としての魅力や価値を有するが、地域住民にあまり意識されてこなかったため、観光資源として活用されてこなかった。そこで、米代川に生息する「天然アユ」を共通資源に、釣り人の余暇の対象、食材、環境保全のシンボルとして発信し、地域の活性化や再生に取り組んだものである。

秋田県内では天然アユの供給単価と提供単価の価格差が小さいことから、販売事業としては成立してこなかったが、経済的要因だけでなく、多角的な視点から地域活性化を目的とすることで、これまで地域に存在しなかった天然アユの流通基盤を構築し、観光資源として活用する仕組みづくりを行ったものである。本事業は、平成24年度単年度の取り組みであり、総事業費は5,020千円である（秋田県2013, p.16-17）。

##### ②ステークホルダーとその役割

米代川に関わる様々な資源を活用するために、天然アユ釣りをする同好会、天然アユ料理を提供するホテル、釣り雑誌社、バス事業者、ローカル鉄道の内陸線サポーター、内水面漁協、行政により「米代川流域資源利活用創造協議会」（以下「創造協議会」という。）を構成している。各団体の役割は、図4のとおりである。

##### ③取り組みの成果と今後の展開

事業の具体的な内容は、釣り人の連絡体制の構築、天然アユ買取りの呼びかけ、集荷・保管体制の整備と地元での天然アユ料理提供先の確保、天然アユの味覚コンテスト・イベントの開催、高校の環境学習と連携による環境保全活動、内陸線での天然アユ弁当列車の運行などに取り組んでいる。

これらの事業の成果として、住民が河川や流域の魅力を再発見するきっかけとなったことや、川の環境保全への関心が高まったことを挙げている。また、地域から、活動継続の要望が寄せられたことや、地域住民が天然アユに親しんでもらえるよう、次の活動につながるアイデアを発見したとしている。

今後の課題は、シーズン開始直後の天然アユを「初アユ」として提供することを求められるなど、多様な要望にいかに対応していくのかという点を挙げている。本事業はモデル事業終了後、新協議会に引き継がれ、事業実施地が県南地域や県央地域に拡大するなど新たな局面に入り、常態的活動に移行しつつあるようである。

#### (6) 市民・NPOによる持続的な取り組みに向けた課題

これまで、MSPを活用した水環境再生の取り組みを紹介してきたが、地域の水辺空間の

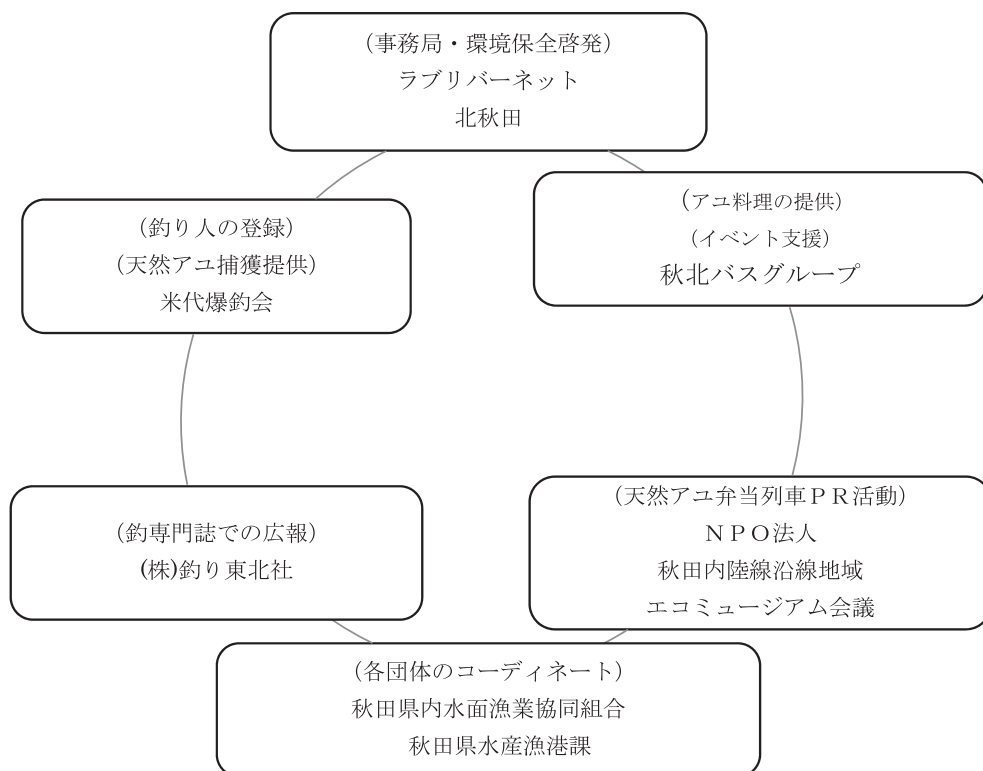


図4 「米代川流域資源活用創造協議会」の構成員とその役割  
出典) 秋田県 (2013) p.16。

保全再生 ((1)、(3)、(4)) や、水に関する地域資源を活用した地域の再生 ((2)、(5)) に大別することができる。

日本NPOセンターは、内閣府の「新しい公共支援事業」は大きなインパクトを与えたが、事業実施機関が2年と限定されているために継続的な取り組みになり難いなどの課題を残したと指摘している (同, 2013, p68)。

こうした萌芽的な取り組みを一過性の活動に終わらせることなく、持続性・安定性を備えた、常態的活動として地域に定着していくためには、どのような点が課題となるであろうか。

第1は、自立的な活動を展開していくための基盤となる活動資金の確保が課題となる。

持続的な社会貢献活動を展開していくため

には様々な課題があるが、我が国のNPOセクターは、活動を支える資金が乏しいため、将来の展望が描きにくいという共通の課題を抱えている。

NPOをめぐる課題の多くは、NPO自身だけで解決できるものではなく、市民の自主的な支援に加え、行政による社会的基盤の整備が必要と考えられる。

NPOをはじめとする市民活動団体に対する公的支援を行う場合、憲法第89条に関する議論があるが、横浜コードでは、市民活動と行政とが協働を進める上で、公金支出するときは、その適切さを担保するため、a. 社会的公共性があること、b. 公費濫用を防止すること、c. 情報を公開することで同条後段との整合が取れるものとしている。

また、支援により行政が次のようなメリットを獲得できること等が支援の理由<sup>3)</sup>とされている。

- ①自治・分権のパートナーとなる新たなセクターが成長する。
- ②行政自身の自己改革（意識改革）
- ③行政事業への市民参加による適正化・見直し—的確なニーズの把握
- ④分権推進—行政のスリム化（行政改革の推進）

こうした利点を有するとしても、地方財政は極めて厳しい状況にあり、中長期的な公的支援を当然のものと期待することが難しい中において、NPOに対する公的支援のあり方が問われる場面も予想される。

このため、市民からの寄附金確保や独自の収益活動など、安定財源の確保にむけた取り組み（ファンドレイジング）を強化していくことが重要な課題となる。また、行政からの支援についても、行政の効率化のための選択的な支援ではなく、NPO等の持続的活動をサポートする仕方で行われる資源の再配分方策を検討していく必要がある。

第2に課題となる点は、水環境再生の取り組みが対処療法として活用されるにとどまっておき、NPO等の視点が地域の水環境が直面している諸課題を惹き起こした、より構造的な要因を多角的に認識するために必ずしも活かされていないことや、諸課題に対処していく地方行政の政策形成過程の回路に必ずしも接続していないということである。

各地域の取り組みは貴重なものであり、地域課題への取り組みの背景にあるNPOや市民の視点は、従来の政策のあり方を批判的に問い返す契機ともなる。このため、目下の窮状を脱するためにそのノウハウを活用することにとどまらず、市民やNPOが有する「普通の知識（経験）」を取り込んで政策課題の代

替案を作成する、分析的問題解決プロセス<sup>4)</sup>の構築が必要と考えられる。

NPOの社会的な役割は、「公共サービスの供給主体」であることに加え、「社会変革・社会創造の主体」としての役割が期待されている。後者の役割は、アドボカシー、つまり実践を伴う社会提案・政策提案を行い、政策形成に参画するという重要な機能である（久住，2005，p.213）。

こうしたアドボカシーの機能に着目した、協働による政策形成プロセスの構築と活用は、市民やNPOの視点からなされる、地域の水環境の現状や政策への評価、提案を政策過程に織り込むことを可能とすることから、NPO等による地域水環境再生を行う上で、今後の重要な課題になると考えられる。

#### 4. おわりに

本稿では、マルチステークホルダー・プロセス手法を活用した、水環境の再生の取り組みを分析し、NPO・市民の活動が持続的な取り組みとなるための課題について考察してきた。

特定非営利活動促進法（NPO法）は1998年（平成10年）12月に施行され、本年15周年を迎えた。この間、NPOの社会的な認知が進み、法人認証数も着実に増加している。また、東日本大震災では多数のNPOが被災地支援に取り組んでおり、行政の一律的な対応では解決困難で、きめ細かな支援ができる特性を持ち、その社会的な存在感が高まってきている。

一方、内閣府の「NPO法人に対する世論調査（平成25年6月調査）」によれば、NPO法人が行う活動に対して寄附をしたいと思うか聞いたところ、「思う」と答えた者の割合が23.2%、「思わない」と答えた者の割合が62.4%となっている。この寄附意向について、

「思わない」と答えた者（1,113人）に、なぜNPO法人が行う活動に対して寄附をしたと思わないか聞いたところ、「寄附をした後の効果が見えにくいから」を挙げた者の割合が37.0%、「経済的に余裕がないから」を挙げた者の割合が35.8%と高く、以下、「関心がないから」（24.4%）、「信頼できる法人、団体がないから」（21.4%）の順となっている。

NPOに期待される、「公共サービスの供給主体」と「社会変革・社会創造の主体」の役割を果たすためには、NPOの独立性、自立性を確保されている必要がある。このため、市民がNPOを支える資金の流れを作り出していくなど、「市民が市民を支える仕組み（基盤）づくり」こそ、市民・NPOによる持続的な取組みに向けた重要な課題といえよう。

## [注釈]

- 1) 協働に含まれる partnership、collaboration、coproduction の相違については、江藤（2000、pp.216-220）を参照。
- 2) 山田堰の歴史等については、農林水産省、朝倉市ホームページを参照した。
- 3) 仙台NPO研究会（1999、p.56）は、行政がNPOを支援する理由等として本文の記載した4つのメリットを指摘し、こうしたメリットは行政のみならず、市民にとってもメリットとなること、行政には、よりよい社会的サービスを行う上で、NPOが公共サービスのパートナーとなることへの理解とサポートが求められるとしている。
- 4) こうしたプロセスは、政策科学の分野では、参加型政策分析（participatory policy analysis）として提唱されており、政策分析者、ステークホルダー、市民の役割がモデル化されている（宮川、2002、pp.252-257）。

## [参考文献・資料]

- 青森県（2013）「あおり新しい公共支援事業成果報告書」
- 秋田県（2013）「共助でつくる秋田の未来『新しい公共支援事業』2年間の取組み」
- 茨城県（2013）「みんなで創るいばらきの未来」
- 伊豫谷登士翁・齋藤純一・吉原直樹（2013）『コミュニティを再考する』平凡社新書 689
- 江藤俊昭（2000）「地域事業の決定・実施をめぐる協働のための条件整備－＜住民－住民＞関係の構築を目指して」人見剛・辻山幸宣編『協働型の制度づくりと政策形成（市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻）』、ぎょうせい、pp.213-275
- 久住剛（2005）「『NPO－行政関係』原論」山岡義典編著『NPO基礎講座（新版）』、ぎょうせい
- 内閣府（2008）「マルチステークホルダー・プロセスの定義と類型」
- 内閣府（2011）「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」
- 日本NPOセンター（2013）「2012年度NPO支援センター実態調査報告書」
- 日詰一幸（2013）「静岡県における『新しい公共』の展開」、静岡県「新しい公共支援事業報告書」、pp.25-29
- 世古一穂（2001）『協働のデザイン パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』学芸出版社
- 仙台NPO研究センター編（1999）『公務員のためのNPO読本』、ぎょうせい
- 福岡県（2013）「ふくおか共助社会づくり活動報告書」
- 三重県・新しい公共円卓会議（2013）「夢をかたちにするまちづくり～『新しい公共』のヒント集～」
- 宮川公男（2002）『政策科学入門』、東洋経済新報社
- 朝倉市HP（<http://www.city.asakura.lg.jp/www/contents/1297659953084/>）。
- 内閣府HP（[http://www8.cao.go.jp/survey/h25/h25-npo/index.html?utm\\_source=buffer&utm\\_](http://www8.cao.go.jp/survey/h25/h25-npo/index.html?utm_source=buffer&utm_)

capign=Buffer&utm\_content=buffer9547f&utm\_  
medium=twitter)  
農林水産省 HP (<http://www.maff.go.jp/j/nousin/>

sekkei/museum/m\_siki/64\_yamada/index.html)  
横浜市 HP ([http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/  
tishin/jourei/sisin/code.html](http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/tishin/jourei/sisin/code.html))

Efforts to Revitalize Local Water Environments through  
Collaboration with NPOs and Citizens  
— Focusing on the Results of  
“New Public Assistance Projects” —

Kenichi HAYASHI\*

\*Visiting Researcher, Chuo Gakuin University, Social System Research Institute,  
GUNMA PREFECTURAL GOVERNMENT, NPO and Multiculturalism  
Promotion Division

**Abstract**

This paper introduces case studies of water environment revitalization (Aomori prefecture, Akita prefecture, Ibaraki prefecture, and Fukuoka prefecture) that employ a multi-stakeholder process. Also, it considers the tasks required for activities by NPOs and citizens to become ongoing, and it recommends the following two points.

First, in order for exploratory efforts to take hold in the community as normal activities with continuity and stability rather than ending at temporary activities, it asserts that securing the activities' funding and stabilizing the basis for the activities are key tasks. Also, it asserts that most of the problems surrounding NPOs are things that cannot be solved by the NPOs themselves but instead require voluntary support by citizens as well as the establishing of a social infrastructure by the government.

Second, it asserts that to solve the problems of water environments, it is necessary not only to utilize the know-how that NPOs possess but also to utilize citizens' and NPOs' "ordinary knowledge (experience)" in the policy formation process. This entails focusing on NPOs' advocacy function, and because building this sort of policy formation process will make it possible to integrate into policies a different perspective from that of the government, such as assessments and proposals from the perspective of citizens and NPOs regarding the current water environment situation and related policies, it is considered to be an important task for effectively carrying out water environment revitalization.