

## 海洋プラスチックごみ対策に資する 連携型河川管理と自治体の協働による ごみ発生抑制の試みに関する事例 分析

伊藤 香苗

東京大学未来ビジョン研究センター 特任研究員



# 海洋プラスチックごみ対策に資する連携型河川管理と自治体の協働によるごみ発生抑制の試みに関する事例分析<sup>1</sup>

一埼玉県/東京都荒川下流、愛媛県重信川、肱川、宮城県仙台市広瀬川における協働型河川管理・河川清掃における連携成立と持続的運営のための構造分析、および神奈川県、東京都足立区、岡山県岡山市、愛媛県松山市における自治体の自主的な抑制施策に関する考察

東京大学未来ビジョン研究センター

伊藤 香苗

## 目次

海洋プラスチックごみ対策に資する連携型河川管理と自治体の協働によるごみ発生抑制の試みに関する事例分析.....	1
1. はじめに.....	2
1-0 海洋プラスチックごみと河川ごみ対策の位置づけ.....	2
1-1 河川管理の現行体系と河川ごみ対策の限界.....	3
1-1.(1) 自然公共用物としての多様性、法が定める河川管理者と自由利用の側面等.....	3
1-1.(2) 日本における河川法の変遷.....	4
1-2 本論のアプローチ.....	5
1-2.(1) 分析の視角～地域レベルでの関係者の組織的連携と住民参加.....	5
1-2.(2) 河川管理・河川清掃・発生抑制に関する連携.....	6
1-2.(3) 本論の調査方法と構成.....	7
2. 河川管理・河川清掃に関する地域連携型事例とその枠組み.....	8
2-1 荒川下流域に存在する河川協力団体と無形多層のネットワーク(埼玉県・東京都).....	8
2-1.(1) 都市型河川における環境適合型の川づくりの試行と連携成立の経緯.....	9
2-1.(2) 荒川下流型：現在の活動状況と特徴、課題等.....	15
2-2 重信川の自然を育む会と上下流交流の成立の仕組み(愛媛県 a).....	17
2-2.(1) 連携成立の経緯：河川法の改正と重信川自然再生事業計画の策定.....	18
2-2.(2) 重信川の自然をはぐくむ会と清掃活動.....	18
2-2.(3) 重信川事例の特徴、課題等：自然再生事業並走型.....	20
2-3 肱川流域の清流を守る保全活動と大洲市らのかわまちづくり事業(愛媛県 b).....	20
2-3.(1) 連携の成立経緯：肱川の清流とめぐみを流域で守る官・民の取り組みと連携.....	20
2-3.(2) 地域資源としての肱川の水辺空間づくり；大洲市の肱川かわまちづくり.....	22
2-3.(3) 肱川・大洲市事例の特徴、課題など.....	26
2-4 小括～連携型河川管理の類型、および河川清掃の効用と課題.....	27
2-4.(1) 連携の構造と鍵となる要素：共通便益への理解、協議会や枠組み、企業支援.....	

<sup>1</sup> 本研究は、東京大学—日本財団 FSI 海洋プラスチックごみ対策のための研究プロジェクトの支援を受けて実施した。

.....	27
2-4.(2) ごみ発生抑制や、全国への展開を前提とした場合の本活動の限界 .....	28
3. 広瀬川における市民と行政の協働による水辺の保全活動（宮城県仙台市） .....	29
3-1 広瀬川 1 万人プロジェクト .....	30
3-1.(1) 広瀬川と仙台市の関係.....	30
3-1.(2) 広瀬川 1 万人プロジェクトと広瀬川創生プラン.....	31
3-1.(3) 広瀬川 1 万人プロジェクトの活動変遷等.....	32
3-1.(4) 広瀬川事例の特徴、課題等 .....	33
4. 発生抑制に関する自治体の自主的な連携型対策 .....	34
4-0 河川清掃の物理的限界に対応する自治体の排出抑制政策 .....	34
4-1 神奈川県“かながわプラごみゼロ宣言”と不法投棄の未然抑止対策 .....	35
4-2 東京都足立区のビューティフル・ウインドウズ運動と区民連動型施策.....	36
4-2.(1) 割れ窓理論と足立区の清掃活動等.....	36
4-2.(2) 「ビューティフル・パートナー」の取り組みと区内 7 つの河川清掃への派生 .....	37
4-3 岡山県岡山市の海洋プラスチックごみ対策と河川ごみを GovTech で捕捉する試み ...	39
4-3.(1) 岡山市から海へごみを流出させないゲートキーパー：「5 つの門」作戦 .....	39
4-3.(2) 市政における河川清掃の限界とより効果的な市民への働きかけへの模索.....	40
4-4 愛媛県松山市の積極的なごみ減量施策、SDG s の推進と環境教育政策.....	41
4-4.(1) 一人あたりごみ量削減の達成と徹底した市民教育.....	41
4-4.(2) 松山市の環境教育の概要と成果への期待.....	42
4-5 発生抑制に関する自治体の連携対策 小括 .....	44
5. 本調査から得られる洞察.....	45
5-1 マルチステークホルダーによる連携体制の必要性 .....	45
5-1.(1) 縦割ヒエラルキー組織としての行政の特徴と対策の枠組みづくり .....	45
5-1.(2) 地域での自由な横断的フレーミングの重要性とその課題.....	45
5-2 公務住民の育成課題.....	46
参考文献 .....	47

## 1. はじめに

### 1-0 海洋プラスチックごみと河川ごみ対策の位置づけ

プラスチックは、軽く薄く可塑性に優れる。商品生産の主役としても脇役としても物質的特性に優れ、衛生的で容易包装にも適し、簡単便利な現代生活を支えている偉大な発明品である。一方で現状では石油由来の製品が多く廉価であるがゆえ、使用後のプラスチックはぞんざいに扱われ即不要のごみと化しやすく、燃やせば有毒物質や CO<sub>2</sub> を出して厄介

である<sup>2</sup>。さらに、世界の海には、主に陸域から流れ出た合計1億5,000万トン<sup>3</sup>とも言われる海中プラスチックごみ（以下、通称「プラごみ」の表記を併用する。）が問題となっており、現在なお年間800万トン<sup>4</sup>のプラごみの海洋流出があると推定され、河川はこれら陸域ごみの流出経路になっていると考えられている<sup>5</sup>。

さて、海洋プラスチックごみ問題の政策的対応を社会科学的な観点より検討するにあたっては、政府の政策から市民の行動変容まで、協働で改革を成すための一連の構造を多角的な視点より検討する必要があると考えられる。日本では法律や行政の所管が領域ごとに異なることを鑑み、ごみ発生の上流から順に、P.プラスチック利用削減（上流での制御・代替品開発等）、Q.自治体・市民レベルでの資源循環や適正回収徹底等を通じたごみの発生抑制、R.河川ごみ対策（河川清掃・大小の不法投棄抑制策等）、S.海ごみ対策（ビーチクリーン等）を分けて検討を進めることが妥当と見られる。本論は上記領域のうち、河川ごみ対策を一つの重要課題と捉えて検討を行う。本論では比較的速やかに実施可能な手段として、国・都道府県・市町村・市民による協働の成立を重要課題と捉え、既存事例における連携の成立構造と持続可能性について分析を行い、併せて一部の自治体で独自にて試みられているごみ削減や抑制に対する施策に着目し、問題解決を前提として考察をまとめる。

## 1-1 河川管理の現行体系と河川ごみ対策の限界

### 1-1.(1) 自然公共用物としての多様性、法が定める河川管理者と自由利用の側面等

はじめに、現状を理解するために、河川法の目的と変遷について、その要点を振り返っておきたい。河川は公共用物であって、日本には35,000以上の河川<sup>6</sup>があるがその規模・地理的特徴・利用や治水の態様は様々である。日本で河川管理を定める河川法は、「洪水、津波、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もつて公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的」として定められている<sup>7</sup>。

また同法は、国土保全上または国民経済上に特に重要な水系を一級河川、都道府県知事によって特に重要と定められる二級河川を適用の対象とし、その他市町村長が指定する準

---

<sup>2</sup> 日本でも、プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律（通称プラ新法）の施行され対策が講じられ始めているが、プラスチック生産量・一人あたりの年間消費量ともに世界の十指に入る高水準であり、課題解決には体系的な改善が求められている。（参照：日本プラスチック工業連盟サイト [http://www.jpif.gr.jp/2hello/conts/toukei\\_c.html](http://www.jpif.gr.jp/2hello/conts/toukei_c.html) 2022.12.22 最終閲覧）

<sup>3</sup> (McKinsey & Company and Ocean Conservancy 2015:13-14)

<sup>4</sup> (WORLD ECONOMIC FORUM 2016) を参照した、WWF ジャパンHPを参照：WWF ジャパンサイト <https://www.wwf.or.jp/activities/basicinfo/3776.html> 2022.11.20 最終閲覧

<sup>5</sup> (Schmidt 2017)

<sup>6</sup> 河川法の適用又は準用を受ける河川の数で農業用などの水路を含まず。参照：国土交通省（以下、国交省と略す。）「水管理・国土保全一河川」[https://www.mlit.go.jp/river/toukei\\_chousa/index.html](https://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/index.html) 2023.12.14 最終閲覧

<sup>7</sup> 参照：e-gov 法令サイト「河川法」<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=339AC0000000167> 2023.12.14 最終閲覧

用河川、他に普通河川の別がある<sup>8</sup>。河川管理者は、種別と河川によって区間を定め、一級河川の管理は国土交通大臣の下全国所管の河川局がこれを担当する。二級河川および、一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県が行い、準用河川および普通河川の管理者は多くが市町村である<sup>9</sup>。河川は占有・制限が定められている箇所を除き、何人も散歩、サイクリング、釣り、水泳、航行等他の河川利用者や近隣住民の迷惑にならない行為について自由使用できる<sup>10</sup>という建付けにある。

### 1-1.(2) 日本における河川法の変遷<sup>11</sup>

河川は、古より「みんなのもの」として生活に用され、田畑を潤す存在であった他方で、治水や利水を図り、暮らしの安全や産業振興を図るため、行政による管理の対象となってきた。日本では1867（明治元）年から河川事業に関する様々な法規が制定されてきたが、1873（明治6）年「河港道路修築規則」が初めての統一的法規だと見られている。明治中期になり、本格的治水事業への要望の高まりを受け、1895（明治28）年、（旧）河川法が制定された。河川管理は原則として地方行政庁である府県知事が行うが、他府県の利益を保全するため必要がある場合等は主務大臣がこれに代わって管理し、大規模工事等については主務大臣が自ら施行できること、河川管理費用を原則府県の負担として、改良工事に要する費用は国がその一部を負担すること等を定めたものである。

治水中心の法制であった旧河川法は、やがて大規模水力発電事業開発が管理の対象に加わるようになり、戦後、復興需要を支える必要から利水のための法整備が加えられることとなった。1964（昭和39）年に制定された河川法（現行法）では、河川管理者の規定、河川管理に関する国民の権利義務に関わる規定が整備され、合理的な災害対策を講じ、水資源の総合的利用・開発に寄与するため、従来の区間主義の河川管理体制から、水系一環体系へ移行し、利水関係規定の整備、ダムを設置・操作に関する防災観点の規定が設けられた。

同法の下、大型土木工事を伴った河川整備は、国や地域の発展に寄与してきたが、やがて河川行政は失われた環境の重要性に気付き、地域や人々の川や水に対するニーズにも的確に対応していくことが望まれるようになった。1992（平成4）年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（地球サミット）」において“持続可能な開発”の概念が強調され、開発と自然環境の調和が世界普遍の原理とされた影響も大きい。環境観点で考えれば、河川は、森・川・海と一体となった生態系システムの一部である。河川改修やダム建設などの開発行為があれば、それは出来るだけ自然環境と調和し、環境リスクのミティゲーション（緩和策）としての河川保全の配慮も不可欠である<sup>12</sup>。

---

<sup>8</sup>（小倉・島谷・谷田 2010:8）

<sup>9</sup> 参照：国交省サイト「河川一般」2024.2.1 最終閲覧

<sup>10</sup>（ミズベリング・ビジョンブック編集部 2018：135）

<sup>11</sup>（三浦 2018：61-72）、国土交通省 HP「河川法」を参照

<sup>12</sup>（松田：6）

1997(平成9)年、諸法の環境対応化<sup>13</sup>の先陣を切って河川法が改正され、法の目的に従来の「治水」、「利水」に加え「河川環境の整備と保全」が位置付けられ、地域の意見を反映し進められる河川整備の計画制度<sup>14</sup>が導入された。流域一帯で治水・利用・環境の衡量ある一体的な管理体制が望まれるが、その後も、様々に試行が続いているのが現況である。

実際に、河川の特長や利用実態は地域ごとに大きく異なり、また管理のあり方も時代と共に変容を遂げてきた。さらに本題に立ち返れば、河川管理者の行う管理とは、本法の定める対象や区分に沿って執行されていくことに対し、本論では川岸のごみ清掃や排出抑制対策など、より広義で公益のために必要となる管理を指す。協働が求められる背景と、各河川ごとにステークホルダーの役割について理解を持った上で議論を行う必要がある。

## 1-2 本論のアプローチ

### 1-2.(1) 分析の視角～地域レベルでの関係者の組織的連携と住民参加

なお、河川ごみ対策で対象となるごみの内容については、世界のプラスチックごみの半数を占めると言われる容器包装類<sup>15</sup>やプラスチック製品類等の比率が同様に高く、流入経路については、市民から排出される一般廃棄物、及び一次産業を含む産業廃棄物の無意識下の散逸・飛散・または放置による用水路等からの流れ込み、及び心無いポイ捨を含む不法投棄の類であると推定される。ただし、河川とは物理的に、一定地域内の一連の水の還流運動であって、「水の流れ」があることが定常であり、ゆえに汚染原因や流れゆくごみ量の特定が難しい。そもそも河川管理の観点に立って見れば、河川には物理的に水系や流域の一環的管理の必要性と、長い流路を多くの市町村や地域で共有されるべき公共的性格があり、この視点からは上下流のアクターや、都県・市区町村間において緩やかな「連携」が前提として求められる体系であることが明示される。

本論では、河川ごみについての対策を分析の対象として、「広義の意味での地方自治体」をプレイヤーに加えた上で、まず「連携による河川管理」の視座から取り得る施策についての考察を進める。なぜ自治体に視座を据えるのかと言えば、河川管理者となることも多い中央省庁から見た河川は、治水、利水、生物多様性維持の対象等として捉えられるが、地域ではそれら諸機能に加え、河川敷を含めた景観の保全や空間利用、コミュニティづくりの契機ともなり<sup>16</sup>、アクター間の共通便益をうまく融合させられれば、河川管理において不可欠な地域連携を繋ぐ可能性を有しているからである。尚、本論では分析の観察対象を便宜上「広義の意味での自治体」とし、地方公共団体である市区町村と原則自治体の構成員である市民とその活動を捉え、地域レベルでの施策を考察の対象とする。ただし、実際には、行政と市民は同一の考えを持って行動をとるものでもなく、また行政には市域という明確な境界線があるが、市民活動はボーダーレスに展開できること等の特性を持つ。

<sup>13</sup> (及川 2010)

<sup>14</sup> 河川法では基本方針と整備計画で手続きが区別され、基本方針の策定手続きに住民参加規定は法 16 条 2 において不十分であるという意見もある(日本弁護士会 2007 : 15)。

<sup>15</sup> (UNEP 2018:2)

<sup>16</sup> (西尾 2016 : 216)

NPO の活動等には、別の機会に違う枠組みをもって分析することが妥当である。

次に、河川管理を対象とするのは、現実を見れば多くのごみ拾いや連携の参加者が活動の目的(起点)を「自区内沿川の環境保全、改善・地域の環境管理」としているからである。清掃活動・ごみ拾いとは単に必要に迫られた一手段であって、本来活動の主目的ではない。連携的管理活動の具体的でわかりやすい一要素となるのが集団的な河川清掃であり、連携組織においては、如何に協働の概念で円滑な役割分担が成され、多くの市民を巻き込んだ上で、活動の持続可能性(世代交代)が図れるかが重要な課題となっている。

## 1-2.(2) 河川管理・河川清掃・発生抑制に関する連携

### ① 連携の必要性と困難性

河川の上・中・下流と姿を変えて流れ、多目的に利用される河川と沿川をふくめた広域の空間とは、一環的管理・連携が理想ながら、実際には多くのステークホルダーと関わりを持つ。「連携」とはよく聞く用語でもあるが、現実の河川においては、水利権を代表として利害関係が存在する。また、連携体制は長期に持続継続させることが難しい。

河川の利用に関する自治体の行動・意識は、その地理的な位置関係によって異なることが想定できる。例えば、英国の行政学者クリストファー・フッドは、公共財の管理にかかわるルールづくりの難しさを、河口に位置する架空の村を例に用いて、管理に関する相互依存性と共に、切り離すことができない3種の相反的な問題があることを示している。これを要約すれば、①洪水対策など治水対策では、相互依存性が最も高いが、立ち位置の異なる便益は分割できず、費用を負担しない者の排除は不可能である。②上下水道問題は相互依存性が低く、消費の結合はあるが、便益の結合は可能であり、費用を負担しない者の排除も可能である。そして③川の汚染は、共同資源のそれぞれ両立しがたい「共有地の悲劇」であると説明される<sup>17</sup>。

ミクロレベルで、現代の現場事情に踏み込めば、公式な河川清掃事業は、幾つかの物理的な困難性や少なくない労務負担を伴う。まず作業の安全性担保や、河川管理者への事前申請や事後報告である。次に、自然環境との対峙である。流水の持つエネルギーは強く絶えずして、瀬や淵、渦などの地形や流水を形成し、大雨があればごみは流れるが、制御のリスクは増大し、天候と向き合うことは容易ではない。第三に、特に市民に声掛けを行う清掃活動について安全性をどう確保するかである。例えば、機材を用いて生い茂る葦原や雑草を刈り込んで処理する、ボランティア保険加入を推奨する、ボランティア参加証明書発行のための届出・手続き等大小の費用や事務が発生する。最後に、拾われたごみの収集・運搬・処理であり、これには当該自治体の協力が求められるが、汚染責任の特定できない状態で少なからず行政コストを伴うため無条件で受け入れられるわけではない。また、ごみの撤去は一次的な措置であり、投棄者を抑制できない限り流れてくるごみ問題を止める効果とは直結せず、共有地の悲劇は繰り返し、活動すればするほど、当該自治体のごみ

<sup>17</sup> [共有地の悲劇(Tragedy of Commons Hardin1968)]を引用した(フッド 2000 : 13)。

は増えることから、流域沿岸の自治体だけが河川ごみの清掃を負担すべきなのかという議論も発生する。このような状況から、全国でボランティア団体が献身的に清掃活動が続けつつ、河川管理は河川管理者に委ねるべきと考えている自治体も散見される<sup>18</sup>。

### ② 河川管理における協働が成立し、持続していくための構造

さはさりながら一部の地域では、河川法改正の頃に遡り、長く地域・市民協働型の連携体制を保っている事例が存在する。本論の前半では、これら事例に歴史的アプローチから分析を試みる。これらの連携が成立した背景を振り返り、そこに共通的な構造を明らかにすることができれば、何が連携の核となり、どのような外的支援が重要なかが客観的に示唆されると期待される。この連携の成立構造、持続可能性について解析を行うことによつて、現在の実態と今後への可能性が一定整理され、導出されることが期待できる。

### ③ 自治体レベルで市民協働で実践される発生抑制への施策

本論の後半部では視点を変え、実際には各河川で心無いポイ捨て、不法投棄やごみ収集における不適正管理が河川汚染を引き起こしている現実を前に、地域レベルで取り得る、連携型の発生抑制についての試みについて幾つかの例示と考察を行う。ごみの発生を絶やしていくには、産業の上流側や国などで検討する政策も根源的に重要となろうが、他方で、実際各地域の現場に「目配り」が出来て、市民生活に直接触れる機会を有するのは自治体である。河川を地域住民の生活空間と捉え、発生抑制対策としては、住民にとっても便益となることを目指す自治体の挑戦的な先行事例を幾つか類型別に取り上げて整理し、その可能性としての効果効用や、必要となる体制や支援等について考察を行う。

## 1-2.(3) 本論の調査方法と構成

調査枠組みとしては、まず全国レベルでも効果的な参照となることを重要視し、流域に国や県、市町村や市民等複数の関係アクターが介在して多目的に連携の必要性を有する一級河川、特に公式に自治体(市区町村)が関与して一定の実績を見せている先を対象として、可能な限り類型を意識しながら複数事例研究による経緯追跡型の分析を試みることにした。

他方、河川の状態は地理的な構造や地域での利水、治水のあり方によって求められる管理も多様であり、関係するアクターも様々に類型が分岐すると想定される。そこで本論内で対象河川はまず流域を含めて特性を抑えるが、連携による管理や執筆の対象は主に幹川流路周囲の一部であり、分析は対象地域に焦点を絞ることとなる。

事例分析においては文献(関係者の論文、現地の活動履歴等)閲覧の他に、各自治体において1. 各行政担当者(部局別)、2. 当該事業のNPO、ボランティア活動団体や個人、3. 関係自治体、4. 関係する事業者、5. 地元の代表者等その他関係者、等を対象として、一事例につき複数のアクターに多面的なヒアリング調査を実施し、複数の協力者からの発言内容が合致した事実について分析の参考資料とした<sup>19</sup>。

<sup>18</sup> 全国には他にも地域連携型の河川清掃活動が行われていることと思料するが、本稿では筆者が成立時の経緯に遡って調査可能であった事例より、成立構造を説明する目的において選定を行った。

<sup>19</sup> 記録としてヒアリングメモを作成した(協力者希望により原則氏名役職を含み非公開)。本論内で引用

本論の構成は、まず第2・3章で、河川法改正にて「地域の意見を反映した」河川整備の計画制度<sup>20</sup>が盛り込まれた頃に端を発し、現在まで継続する連携型の河川管理について検討を進める。第2章は国土交通省所管の河川事務所を核とした都市型事例として荒川下流事例と地方部での連携事例として愛媛県の代表的河川より2事例を調査し、具体的に成立構造を分析する。第3章は同じ時期に出自を持つが、管理の視点は基礎自治体レベルであり、目的も河川環境の保全や発生抑制を明確に掲げ、市民協働型事業を出自に始まった仙台市の市民活動である「広瀬川1万人プロジェクト」の成立要件について分析を行う。第4章は自治体レベルで行われている発生抑制の試みについて、累計別に事例研究を行い、その政策意図について考察を行う。最後に、自治体を取り得る施策全体を通じて導出された含意をまとめ、今後の政策的検討について参考となる知見を示す。

## 2. 河川管理・河川清掃に関する地域連携型事例とその枠組み

第2章では、国土交通省の所管河川事務所が事務局事務等を引き受け、地域連携型の河川管理・河川清掃を支援して、ゆるやかな連携が長年継続し、ごみの減少に一定の効果を見せている事例を、地域性の違いを考慮しながら複数考察する。

### 2-1 荒川下流域に存在する河川協力団体と無形多層のネットワーク(埼玉県・東京都)

荒川は埼玉県、山梨県、長野県の三県が境を接する甲武信ヶ岳に源を発し、延長約173 kmを経て東京湾に注ぐ、流域面積 2,940 km<sup>2</sup>の日本を代表する一級河川である。笹目橋付近で東京都内に入る現在の荒川(下流部)は、北区岩淵付近で隅田川から分派し、約22km、幅約0.5kmの荒川放水路(人工河川)の区間となる。これは主として東京の東部および埼玉県南部地域を洪水から守るため開削され、1924(大正13)年に通水、以来船運等で地域社会の発展や経済、文化と深く関わり、2024(令和6)年に通水100周年を迎える。

荒川下流では、河川協力団体である、「特定非営利活動法人(狭義のNPO、以下NPOと略す。)荒川クリーンエイド・フォーラム(以下、ACAFと略す。)」や「NPO あらかわ学会(以後、あらかわ学会と略す。)」ら、地域の实情に応じた河川保全の充実を図る役目を担ったアクターが存在しており、各々にネットワークを形成している。具体的には、国土交通省荒川下流河川事務所管理課・地域連携課等が窓口となり、非公式で目に見える存在ではないが、広大な流域に点在する官公民/多様なボランティア団体・アクター間がゆるやかに繋がる連携が存在しており、時に現

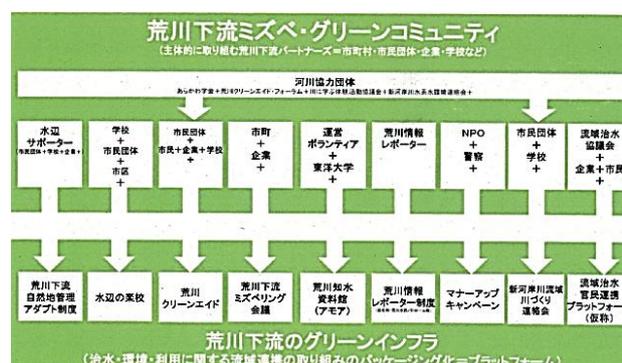


図1：荒川下流ミズベ・グリーンコミュニティ  
出典：(荒川治水資料館 2023)

は、各取材協力者より事前に原稿確認を得ているものである。

<sup>20</sup> 河川法(平成9年改正)、参照：国交省サイト「新しい河川整備の計画制度について」  
<https://www.hkd.mlit.go.jp/rm/tisui/f6h4sv00000001wi.html> 2023.12.29 最終閲覧

地で「荒川下流ミズベ・グリーンコミュニティ」とも表現される(上図 1)<sup>21</sup>と呼ばれる。本論では、このゆるやかな連携体制の成立起源に立ち戻り、形を少しずつ変えながら現在まで維持されている運営体制の構造について考察を行う。

河川協力団体とは、河川の維持、河川環境の保全などの河川の管理につながる活動を自発的に行い実績を示す NPO 等の民間団体等を、法律上正式に『河川協力団体』として位置付け、河川管理者と河川協力団体が充実したコミュニケーションを図り<sup>22</sup>、河川管理のパートナーとして協働し、地域の実情に応じた河川管理の充実を図ることを目的とする制度である<sup>23</sup>。制度成立の背景には河川構造物の老朽化、増大する水災害への対応、地元に住む人々がよく知る多様な生物・棲息実態や、川と地域の関係の再構築を図り、河川管理者である公務員の削減など厳しさを増す河川管理の実情において、河川管理者のパートナー的な存在となって河川管理を充実させる役割を担い、密接なコミュニケーションによる連携構築等への期待がある。活動領域は 1. 自発的な河岸の維持、2. 河川管理に関する情報、資料の収集及び提供、3. 河川管理に関する河川環境の調査研究、4. 河川管理に関する知識の普及及び啓発等を担うものとされ、業務受注の場合は一定の費用が支払われる<sup>24</sup>。

なお、参加者 1 人 1 袋ベースでゴミ収集が可能なボランティア清掃活動は、沿川環境保全の上で重要な活動であり、市民による河川管理活動の象徴的存在である。荒川下流河川事務所では 2 艘の水面清浄船を利用し管理地において一定の行政による定期清掃も実施しているが、到底掬いきれるものでもない。河川ごみはその実態すら正確に掴み難いところに難しさがあるが、現在 ACAF だけで年間実施回数 196 回のごみ拾いにのべ 6,408 人が参加し、約 6,043 袋のごみ回収が報告され日本有数の規模を示す<sup>25</sup>。

## 2-1.(1) 都市型河川における環境適合型の川づくりの試行と連携成立の経緯

### ① 連携の成立経緯：TAMA らいふ 21 から始まった調査を兼ねた河川一斉清掃

荒川下流でのミズベ・グリーンコミュニティ連携の起点は、現在から約 30 年前となる 1993(平成 5)年 4 月～11 月に、多摩地域の東京都移管 100 周年を記念し、地域イベントとして「TAMA らいふ 21」が企画・開催されたことに端を発する。同イベントでは、東京都と関連自治体の主催で、環境問題、ごみ問題、福祉、防災などの暮らしに係る問

---

<sup>21</sup> 2023(令和 5)年 6 月 30 日～7 月に荒川知水資料館(通称 AMOA、東京都北区)で開催された荒川下流の地域連携の実態を紹介する展覧会より借用。この名称自体に一般認知が育っているかは明確ではないが、荒川下流河川事務所では、ステークホルダー参加によるコミュニティの実現を意図し「荒川下流グリーンインフラ」等の取り組みを行っている(ヒアリング記録荒川下流河川事務所 2023 年 9 月 4 日[ヒアリング記録の日付情報は、2 回目以降省略])。

<sup>22</sup> (山道 2023 : 32-36)

<sup>23</sup> 参照：国交省サイト「河川協力団体制度」<https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/rog/omoi.html> 2024. 1. 5 最終閲覧

<sup>24</sup> (服部 2023 : 4-6)、『河川協力団体制度』は NPO 等の民間団体を支援するものという説明もあるが、これには一部の NPO から反発が起こったという。参照：関東地方整備局サイト <https://www.ktr.mlit.go.jp/river/chiiki/index00000004.html> 2024. 1. 5 最終閲覧

<sup>25</sup> (荒川クリーンエイドフォーラム報告集 2022)。同活動は沿川各自治体より 20ℓ と 45ℓ のボランティア清掃専用ゴミ袋を預かり、人工ごみを回収。

題や、多摩の自然と歴史、自治など様々なテーマについて、住民参加型の発議がなされた<sup>26</sup>が、その中で「多摩川復権」部会の部会長を任されたのが、とうきゅう環境浄化財団に所属(当時)で河川環境コンサルタントとして研究職に携わり、後に NPO 多摩川センターを創始する山道省三である。高度経済成長を経た都市河川は、下水道整備も未成熟であった当時、家庭用洗剤の汚水で泡が立つような状態にあって不法投棄も多かった。行政も関心を払わざるを得ないほどの惨状であったが、山道は、河川を自然豊かな空間に再生するには、数年毎に異動となる公務員の采配だけではなく、地域の自然や生態を熟知し、生物の棲息域等をよく把握した市民による参加、協力が必須であると考え、行動してきた人物である<sup>27</sup>。

TAMA らいふ 21 には、国際的に海ごみ調査を実施し、問題提起を行っていた ICC(International Coastal Cleanup)<sup>28</sup>の活動に共鳴し、有志で海ごみ問題の統計的な調査を始めていた、JEAN(Japan Environmental Action Network)<sup>29</sup>も誘いを受け、ごみを拾って調べる河川一斉清掃：多摩川クリーンエイド('93)を開催することになった。当時、とうきゅう環境財団では多摩ブランドの向上に取り組み、また環境問題に関して研究者や市民に向けた助成事業を行っており、ごみ清掃だけではなくごみや水質の調査を行うことを盛り込んだ JEAN の企画が採択された。JEAN は、既に日本の海岸漂着ごみの多くが河川より出ていることを推測し、河川のクリーンアップ活動を重要と捉えていた。河川ごみは沿川地域の社会課題であり、当時、地元では既に自治体の取り組みやボランティアで川ごみ清掃を行う団体が複数存在したが、彼ら自身に特段連携を図る意図はなく、JEAN が改めて行政や活動ボラ団体に声がけを行い、多くのスポンサー協力を得て、55会場・のべ28,819人が参加して一斉清掃が行われた次第である<sup>30</sup>。

## ② 荒川クリエーションへの展開と荒川クリーンエイドの開始

この頃、河川行政は前述のリオ会議等の社会変化を経て、治水、利水、環境の総合的な河川整備推進を目指す河川法改正(1997年)に至る一大転換点にあったとも言える。荒川放水路通水70周年(1994(平成6年)記念行事が検討された頃、TAMA らいふ 21・多摩川復権部会の活動に着目したのが、当時荒川下流工事事務所<sup>31</sup>所長で、環境配慮型の川づくりを志向していた布村明彦<sup>32</sup>である。布村は、多摩川復権部会長であった山道に連絡

<sup>26</sup> 東京市町村自治調査会サイト 「TAMA らいふ 21 に関する報告書」2012.3.28 [https://www.tama-100.or.jp/contents\\_detail.php?co=kak&frmId=16](https://www.tama-100.or.jp/contents_detail.php?co=kak&frmId=16) 2023.12.22 最終閲覧

<sup>27</sup> 多摩川で河川環境の保全活動に市民参画が始まった経緯は古い。例えば多摩川は度々水害があった。1970(昭和45)年、日本で初めての自然保護のための住民運動と言われる「多摩川の自然を守る会」(小倉・島谷・谷田2010:48)、1974(昭和49)年の多摩川水害後「多摩川水系自然保護協議会」が発足したと記録がある。(原2000:43)、(ヒアリング記録 多摩川センター(山道省三)2023.12.22)

<sup>28</sup> ICC の活動経緯については、拙稿(伊藤2022)内にも概略を紹介。

<sup>29</sup> JEAN は2008年に法人化、法人制度の変更に伴い2009年に一般社団法人となる。参照：JEAN サイト <https://www.jean.jp/> 2023.12.22 最終閲覧, (e-mail 交信 JEAN 小島あずさ2023年12月)。

<sup>30</sup> (多摩川 '93 クリーンエイド報告集)

<sup>31</sup> 現荒川下流河川事務所は、2003(平成15)年3月まで「荒川下流工事事務所」と呼ばれた。

<sup>32</sup> 1977(昭和52)年京都大学大学院工学研究科修了。建設省入省後国土庁防災局震災対策課長、内閣府参事官(地震・火山対策担当)、国土交通省で河川局河川計画課長、近畿地方整備局長、国土技術政策総合

し、通水 70 周年行事として、クリーンエイドを含む同様の企画を荒川下流でも実施したいと相談した。現職員らによると、荒川下流河川事務所は、国交省の河川事務所の中でも革新的な事業に挑戦する文化風土が強いのだと言う<sup>33</sup>。放水路の受益者は推定 600 万人とも言われる一方で<sup>34</sup>、洪水対策として高規格堤や防護岸の整備により、荒川の水際は市民と分断されており、水質汚濁の問題もありつつ、市民の荒川への関心低下が憂慮され<sup>35</sup>、市民からの協力を得るには河川事務所側から働きかける必要もあったとされる。

実際に同イベントを「市民協働型」として構成していったのは、布村の異動後を引継いで 1994(平成 6)年 7 月より荒川下流工事事務所所長を務めた大平一典<sup>36</sup>である。大平は、1980 年代に担当していた埼玉県の中川・綾瀬川の流域治水、防災の施策立案や多自然型川づくり<sup>37</sup>の経験によって、市民参加型で事業をすすめることは当然必要な手段であり、互いに利が見いだせれば、市民や自治体との連携は成せるという確信を持っていた。

荒川では、来るべき 21 世紀に向けて新たな荒川像を模索していくために、流域市民にもっと荒川を知ってもらうため「荒川を知る、荒川に触れ合う、荒川の未来を創る」をテーマに、市民向けの趣向をこらしたイベントを満載した通水 70 周年行事「荒川クリエーション」の開催が決定し、荒川下流での市民交流活動に端緒が切られた。同所管理課の志村紀男ら職員達<sup>38</sup>も、多摩川発のアイデアを荒川の地域事情や市民と繋ぐように尽力した。

多摩川センターの提案企画には JEAN と協働のクリーンアップ活動も含まれており、JEAN は、既に地元で活動していた自然保護団体や河川敷利用者らを一件ずつ巡って協働を

---

研究所長、気候変動適応研究本部長を歴任し現在河川情報センター研究顧問。仕事の傍ら 20 数年前から市民団体等と自然豊かな川づくりや水辺を活かしたまちづくり、安全・安心なまちづくりを進めてきた。参照：HMV&Books サイト「布村明彦プロフィール」

[https://www.hmv.co.jp/artist\\_%E5%B8%83%E6%9D%91%E6%98%8E%E5%BD%A6\\_20000000628514/biography/](https://www.hmv.co.jp/artist_%E5%B8%83%E6%9D%91%E6%98%8E%E5%BD%A6_20000000628514/biography/)  
2023. 12. 10 最終閲覧

<sup>33</sup> ヒアリング記録 荒川下流河川事務所

<sup>34</sup> (毎日新聞浦和支局編 1996 : 218)

<sup>35</sup> ヒアリング記録 多摩川センター

<sup>36</sup> 大平一典：1978(昭和 53)年北海道大学工学部土木工学科卒業後建設省入省。関東地方建設局江戸川工事事務所、埼玉県住宅都市部都市計画課にて中川・綾瀬川の改修計画に携わり、その後近畿地方建設局大和川工事事務所調査課長、河川局治水課長補佐、大臣官房技術調査室技術審議官付補佐、群馬県土木部河川課課長を経て、1994 年 7 月から荒川下流工事事務所所長として赴任。80 年代に担当した施策とは、「総合治水対策」の推進であり、これは特定河川における、河川改修事業並びに河川流域における適正な保水・遊水機能の維持、確保等について、住民の理解を得ながら、流域内地方自治体の合意に基づき、方針及び対策等を内容とする流域整備計画を策定しこれに基づき市街化調整区域の設定を明確化する等の施策をもって諸対策を講じたものである。1980 年代、埼玉県では急速な市街化の進展、台風による洪水と被害と渇水が地域課題となっていた。流域自治体にとって治水は重要課題でありながら、わが町の裁量で対策できることは僅かであり、上下流一体、広域の空間の一環的管理を必要とする。一緒にやりませんか、と大平が呼びかけると、県・流域内自治体が呼応し、協議会が発足した。自治体は正式な規制を行うことは出来ないが、例えば連携して条例を制定し、都市開発計画の中で明確な線引を守ることは、結果大きな力となり得る。治水という共通の目標に対する一体管理の便益が理解されると、共に課題を議論するという方法を取った上で、よくある上下流対立は起きにくかったと大平は言う。ヒアリング記録 大平一典 2023. 11. 27、埼玉県サイト「埼玉県近現代史主要年表」

<https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/6033/5-01b.pdf> 2023. 12. 15 最終閲覧

<sup>37</sup> 本政策は 2005(平成 17)年のレビュー後、多自然川づくりとなる。河川全体の自然の営みを視野に入れ、地域の暮らしや歴史・文化との調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・西域・繁殖環境並びに多様な河川風景を保全あるいは創出するために河川の管理を行うこと。(大橋、小林、堀川 2008. 9:41)

<sup>38</sup> (毎日新聞浦和支局編 1996 : 217-221)

提案し、荒川 21 会場で約 2,600 人を集め、荒川クリーンエイド'94 が開催された<sup>39</sup>。

### ③ 荒川将来像計画の策定への発展と市民会議の開催

荒川クリエーション<sup>40</sup>の反響は上々で、一部の活動は翌年以降も継続された。市民向け活動の開催とその広報活動は、協働型川づくりで同志となる市民のマーケティング活動に相当する目的もあり、クリーンエイドを含めた活動のために予算が確保された<sup>41</sup>。大平によれば<sup>42</sup>、市民協働型の政策には、望ましい河川像の実現に公務として取り組んでもらい、協働を前提に尽力する人材のリクルートや育成が求められた。実際に、大平が志向していたのは、単に「周辺住民」の要求や要望と迎合することではなく、河川管理に関して研鑽し、確固たる理念と信念を持って働く公務住民<sup>43</sup>を対象とした議論の活性化であった。

例えば、荒川放水路の開削に尽力した、土木技師青山士の奮闘等を題材とした市民ミュージカルでは、プロの演出家がディレクションを受け持って一定水準のレベルを目指す設定で、上下流の市民が担当を受け持ち、話し合っって一つの舞台を構成した。市民同士で多くの会話が発生し、演出家の胸を借りた舞台の高揚感は連帯感を醸成し、時に縁川や周辺のごみ拾いを習慣化させ、ある者は演劇の道を志すほどの刺激になったと言う<sup>44</sup>。

他方で河川敷の管理には、多くが沿川市区によって占用されていることもあり、各流域自治体と相互理解や協力に基づく連携も不可欠である。荒川とその河川敷は、それぞれの自治体にとって都市部に残された貴重な空間と見做せば、桜の植樹や日米の桜交流等を通じて自然味豊かな川づくりを進めることは、活発な市民活動があることを前提に、市(区)民の便益として話を進めることが出来たと言う<sup>45</sup>。

こうして、21 世紀につなぐ「健康な川づくり」をテーマとして、洪水や地震対策はもとより、流域の人々が荒川に対して期待している多様な価値と機能を前提に、治水、利水、利用環境と自然環境が調和し均衡のとれた荒川を創りあげていくため、市民の意見を取り込む形で 1996 (平成 8) 年「荒川将来像計画」が策定された。策定にあたっては、先立つこと 1995 (平成 7) 年<sup>46</sup>1 月、河川敷を占用する自治体 2 市 7 区(埼玉県戸田市、川口市、東京都板橋区、北区、足立区、葛飾区、墨田区、江戸川区、江東区)の首長と荒川下流工事

<sup>39</sup> 当初はそれぞれが地縁的、もしくは独自の意思を持つ自然保護活動であり、建設省事業を敵視する人もあり、連携は、何年かの働きかけが時間をかけて理解され育ったものであったとのことである。荒川クリーンエイド'94 報告書内では、全体を通し、ごみ解析の結果の他、川辺自然保全へ必要な情報共有や、地域連携型河川管理の先進地である熊本県菊池川流域関係者の話等も紹介され、連携・協働の必要性がさりげなく主張されている。e-mail 交信 JEAN 小島あずさ、(荒川クリーンエイド・フォーラム 1994)

<sup>40</sup> (荒川下流工事事務所資料 1996)

<sup>41</sup> ヒアリング記録 大平、ヒアリング記録 荒川下流河川事務所

<sup>42</sup> ヒアリング記録 大平、あらかわ年次大会講演論文集 1996

<sup>43</sup> (磯崎・金井・伊藤 2020 : 248-251)。近時の例として行政学者の金井利之は、所謂 NP0 等公共のために行政と協働を行う市民を「公務住民」と呼んで一般の市民と識別を含め、行政と市民の輻輳関係を説明している。

<sup>44</sup> ヒアリング記録 あらかわ学会 事務局長三井元子 2023. 11. 10、また大平は河川清掃等に真剣に取り組む市民は「自分たちのため」に働くのであって、行政のための行動ではないと示す。(大平 1996)

<sup>45</sup> (日経コンストラクション 1997)、(大平 1997)、ヒアリング記録 大平

<sup>46</sup> 1996(平成 7)年 3 月、河川審議会の答申『今後の河川環境のあり方』では、「過去における河川と地域との関係をそのまま再現することは困難であり、河川と地域に刻まれた歴史や風土に学びつつ、地域の新たな風土の創造を目指し、河川と地域の密接な関係を再構築することが必要・・・(一部筆者が省略)」と述べられている。

事務所長の計 10 名により「荒川の将来を考える協議会」が設立された。計画素案は沿川市区の役所先等で住民に縦覧され、計 26 回の住民説明会、2 回のシンポジウムの開催を経て、住民に対して意見を意見書として提出してもらい、協議会が責任を持って全意見の反映の結果と対応を公表したものである。計画を遂行していくにあたっては、1997(平成 9)年-2014(平成 26)年、市区ごとに「荒川市民会議」が開催され、原則市区ごとに議論が進んでいった<sup>47</sup>。これら現場の試みは、河川法改正以前に河川審議会に事例として紹介され、答申に一定の影響を及ぼしたと言われている<sup>48</sup>。

なお、市民会議の発足にあたっては、後に NPO 法人となる「あらかわ学会」が設立された(1996(平成 8)年)。これは、荒川と流域住民の多様な関係、自然・文化の有様や人々の価値観をただ多様な意見として扱うのではなく、これらを「あらかわ学<sup>49</sup>」とみなし、共有知として周知、共有を図り、データ保存を図る目的の組成である。あらかわ学会では、現在も、地元荒川をよく知るために必要な歴史、実地な生態系の観察結果等、“あるべき将来像”の判断に資する研究を自ら実践すると共に公募を行い、成果の発表や議論の場の提供、書誌への記載、公開を通じて、荒川下流における知財の管理と人々を結ぶ、という連携を取り持っている。

#### ④ 荒川クリーンエイド・フォーラムの誕生と成長

他方、荒川クリーンエイドは、JEAN/多摩川センターからノウハウの伝授が進むにつれ、段階的に参加者が増加していった。1997(平成 9)年、現地スタッフによる運営体制に切り替わり、任意団体「荒川クリーンエイド・フォーラム事務局」となり、事務局長は「グループ KIKI」で江戸川区を中心に活動しており、JEAN の活動に賛同をしていた佐藤正兵が務め始めた。佐藤自身は、後日成長の理由として 1. 荒川クリーンエイドが自然環境を守るボランティア活動として評価され、自治体等で開催される会場において参加者を伸ばしていること、2. 企業や労働組合が社会貢献として参加し、自ら主催団体となってくれる先の増加、3. 小中学校の総合学習等でクリーンエイド活動が注目され、多くの学校で教師が児童・生徒を引率して参加したり、PTA を含めて自分達で清掃を実施してくれる

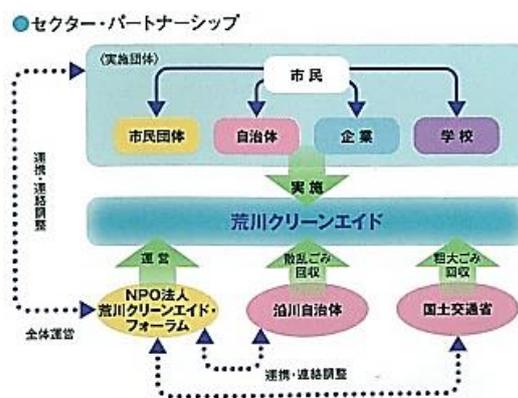


図 2：現在の ACAF の連携と役割 出典：(荒川クリーンエイド・フォーラム 2022)

<sup>47</sup> (小島(優)2000:71-73)メンバーは市民・主たる占有者・当該市区担当課長、荒川下流工事事務所所長および担当課長であり、概ね 2 か月に一回程度、平日の夜を中心に開催されたと言う。会議には土木系部局からも参加があり、日頃市民や環境問題に触れることのない職員にも刺激となった。全体会議も併設。

<sup>48</sup> (城山、鈴木、細野 1999:163) 河川法改正は現場より行政だけでは解けない課題が上がり、「現場型」の提案として市民参加が必要な手段として上奏されたことは、次に紹介する事例でも同様の傾向である。(財)河川環境管理財団 1995)によれば、全国 178 の建設省河川関係事務所にアンケート調査を実施したところ、回答(94.9%のうち、約 84%が地域との必要なコミュニケーションについて意見を述べている。

<sup>49</sup> 当時荒川下流域の取り組みであったため、意図的に平仮名表記に留めたという経緯がある。

こと、を挙げている<sup>50</sup>。

ほどなく、特定非営利活動促進法の創設に伴い、1999(平成 11)年 12 月に「特定非営利法人(NPO) 荒川クリーンエイド・フォーラム」(現在の ACAF)として登記を行った<sup>51</sup>。NPO 設立当時の ACAF の活動の種類は、社会学習の推進、環境保全、防災活動、国際協力、子どもの健全育成等、また、以上の活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言、支援となっていることから、荒川での連携的なクリーン活動の試行は ACAF が中心となりつつ、環境問題と荒川を軸とした広範な地域活動が意図されていたことがわかる<sup>52</sup>。

初期の活動を牽引したのは、ナチュラリストの野村圭祐<sup>53</sup>らである。野村は当初建設省等の行う開発事業に懐疑的な論者であったが、やがて本活動に賛同し、ACAF は、入札で事前の安全確認や草刈り手配など個々のボランティア活動のコーディネーション業務を受託し、現在の事業基盤が定着を始めると、集客数と企業からの協賛が相乗効果となって成長を促した。ごみ拾いは目的の全てではないが、市民が環境を考える上で、わかりやすく、効果を示しやすい活動であると捉えられていた。

#### ⑤ 沿川市区連携による「荒川下流部ゴミ対策アクションプラン」の策定

さて、1997(平成 9)頃から荒川クリーンエイドでは、「拾ったごみの行き場が不明」、「我々はごみの行き先まで関知すべき」など、ごみ処理に対する疑問が挙がるようになり、当時一般ごみの所管であった東京都清掃局との間で協議の結果、河川清掃によって発生したごみは専用シールを貼って、都が無料回収する協力が得られることになった<sup>54</sup>。

2000(平成 12)年、東京都の行っていた清掃事業は特別区(東京 23 区)へ移管された<sup>55</sup>。先立つこと 1999(平成 11)年、有識者、沿川市区、市民、荒川下流工事事務所が中心となり「荒川下流部ごみ対策懇談会」が発足した。議論の結果、2000(平成 12)年 9 月、従前の都との連携を一段階進化させた格好で「荒川下流部ゴミ対策アクションプラン」が策定された。同アクションプランの概要は、①「荒川クリーンエイド」として、河川管理者を含め、沿川自治体、占有者、地域住民が支援していく体制の公式化、②ゴミホットライン(不法投棄対策として従前から存在)、③漂着ごみ対策として、河川管理者が計画的にヨシ原などのごみ除去を行う、④個人やグループなど沿川住民が自発的かつ日常的に小規模清掃活動を円滑に進むよう、ごみ袋の支給や回収されたごみの回集などに対して、新たに地域の清掃事業の主管となる沿川市区が協力を行うこと、⑤ごみの捨てにくい環境づくりにソフト・ハード面から対策を講じること、⑥荒川下流部ゴミ対策協議会の定期開催である<sup>56</sup>。

<sup>50</sup> (荒川クリーンエイド・フォーラム 2002:169-170)

<sup>51</sup> (東京都生活文化局 2001:23)、1998(平成 10)年 3 月 19 日「特定非営利活動促進法(NPO 法)」が衆議院にて可決成立(同年 12 月 1 日施行)、税制改正は 2001(平成 13)年度である。

<sup>52</sup> (東京都生活文化局 2001:23)

<sup>53</sup> HMV&Books サイト「野村圭祐プロフィール」1942(昭和 17)年東京生まれ、2006(平成 18)年逝去。早稲田大学第一法学部卒業。自然が回復した工場跡地を利用したトンボ公園の実現のために活動。荒川・隅田川の自然回復にも取り組む。(ACAF 報告集と併せ、筆者が加筆・修正。)

<sup>54</sup> (荒川クリーンエイド活動報告書 1997:114-115)

<sup>55</sup> (藤井 2006:127) 地方分権一括法や都区制度改革によって、特別区の自主性、自立性が強化され、東京都から各特別区に複数の事務移管が行われた。清掃事業移管は特に規模が大きく入念な準備が行われた。

<sup>56</sup> (荒川クリーンエイド活動報告書 2000:101-112、荒川下流工事事務所 2002)

自治体視点で言えば、こうしたボランティアごみ収集活動は推奨したくもあつつつ、量も不特定ながらそれなりに多く、域内で汚染が発生したとも特定できないまま拾えば拾うほど収集や処理等にかかる費用や負担が増え、自治体のごみ削減目標とも相反してしまうジレンマがある<sup>57</sup>。これは、現在全国各地で自治体の反応を鈍くしている実態の一隅とも推定されるが、荒川下流部ではこの「ゴミ対策アクションプラン」が平等負担の体制が連携を支える一つの枠組みとなり、現在も ACAF 等ボランティアらは、他事例に比して円滑に河川清掃後のごみの引渡し確保できており、円滑な事業運営にプラスに働いている。

#### ⑥ 変化の訪れと継続の危機<sup>58</sup>を越えて

荒川下流での市民協働型の川づくりも、順風満帆に進んできたわけではなく、紆余曲折もあった。市民会議は、五反野ワンドや、下平井水辺の楽校（がっこう）、北区・子どもの水辺、川口市荒川町・水辺の楽校<sup>59</sup>等市民との連携事業に幾つか成果を出していった一方で、大きな計画意欲を持たず、河川事務所の支援に依存傾向が強かった自治体もあり、動態は一様ではなかったと言う。また、市民の関心が集まりやすい整備事業が一段落すると議題が不足しがちとなり、維持管理の改善策については予算捻出の問題が付随する<sup>60</sup>。

一般的に市民会議型の弱点は、メンバーが固定化しやすいこと、一方的な行政批判が強まると協働的な話し合いの空気感が削がれる傾向がある。あらかわ学会では、一般向けに論考の募集や発表の機会を設定して、市民の意見や議論について十分に汲み取る用意を認識していた。協働には予め健全な会議運営・議事進行の対応策への用意も肝要である<sup>61</sup>。

決定的な打撃は、2010(平成 22)年度予算編成のために、当時の民主党政権が導入した事業仕分けである。河川整備事業の予算は 10-20%削減することとされ<sup>62</sup>、河川行政は額面通りの治水・利水・環境を主業務として、その他費用は厳しくゼロ化を迫られた。荒川下流域では、それまでの活動を支えた予算や市民活動への支出に制限を受けることになった<sup>63</sup>。

## 2-1.(2) 荒川下流型：現在の活動状況と特徴、課題等

### ① 現在の活動状況と特徴

以上の経過を経て、現在荒川下流では複数のボランティア活動があらかわ学会や ACAF

<sup>57</sup> ヒアリング記録 荒川クリーンエイド・フォーラム(ACAF) 2023.9.21

<sup>58</sup> ヒアリング記録 荒川下流河川事務所、あらかわ学会、大平を総合して筆者が記載。

<sup>59</sup> 子どもの水辺再発見プロジェクトは、文部科学省、国交省および環境省が 1999(平成 11)年から連携して推進してきたもの。参照：環境省サイト「「子どもの水辺」再発見プロジェクトについて」

<https://www.env.go.jp/press/3367.html> 2023.12.1 最終閲覧

<sup>60</sup> ヒアリング記録 荒川下流河川事務所、あらかわ学会

<sup>61</sup> 最終的に、主な協議事項である推進計画、地区別計画が策定されたことから、荒川市民会議における成果が得られ、また市民会議以外でも意見を求めることが可能となったとして、2014(平成 26)年以降荒川市民会議が終了となった。参照：国土交通省サイト「荒川将来像計画の課題について：2-3(荒川会議の課題)」[https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr\\_content/content/000864998.pdf](https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000864998.pdf)、「第 1 回荒川将来像計画有識者会議(令和 5 年 9 月 12 日)」<https://www.ktr.mlit.go.jp/arage/arage01340.html> 2024.2.29 最終閲覧

<sup>62</sup> 参照：自民党サイト「これでいいのか事業仕分け」2010.12.9

<https://www.jimin.jp/news/policy/130404.html> 2023.12.22 最終閲覧

<sup>63</sup> ヒアリング記録 荒川下流事務所・あらかわ学会。あらかわ学会らボランティア団体は、視察に際してこれまでの活動実績をポスター等の形で掲出し、連携の成果と体制の継続を視角で訴えたと言う。

らのコーディネーションを介して緩やかにつながり、現在荒川下流としての活動が総体で把握されている。同時に、それぞれの団体の活動はあくまでも自由であり、各々の活動に縛り等はない。また荒川下流河川事務所では、2013(平成 25)年度から始まった荒川下流自然管理アダプト制度<sup>64</sup>によって、2024(令和 6)年 3 月 5 日現在、NPO、住民や地元企業など 32 団体が「荒川水辺サポーター」として、自然再生地の環境維持・管理を行う活動を行っている<sup>65</sup>。第 4 章で一例として足立区の事例を紹介するが、各沿川市区では独自の目的をもった清掃活動もそれぞれに生まれており、荒川下流のミズベ・グリーンコミュニティは必ずしも目に見えるものではなく、複層的にゆるやかに構成されており、地方部で「顔の見える連携」が多いことに比して、人口の密集した地域で多様な人々をつなぐ都市型の構造と捉えることもできる。

現在の荒川下流の活動の原型は、振り返ると 1993(平成 3)年に遡る市民協働型の川づくりのコンセプトにあり、多摩川センター/JEAN から地元ボランティア達に伝えられた調査/協働型のごみ拾い方式、荒川将来像計画を実践するために整えられた市民協働型の議論の場づくり流域市区の連携、企業参加を礎としており、どれも重要な要素である。

なお ACAF は当初よりリーダー人材の輩出を活動目標に据えており、長年ボランティアごみ拾いのコーディネーション業務をから知見の蓄積を成しつつ、2017(平成 29)年頃から漸進的な幹部交代により、現在は 20 代、30 代のスタッフがメインとなって活動する組織によって、新しいコミュニケーション方法も模索されている。現在は、荒川下流における連携プラットフォームを基盤として CSR として、河川清掃の企業参加や寄附を募り、さらに荒川から世の中のごみ問題を解決することを目指し、YouTube や河川/海洋ごみ問題について学ぶアプリ開発なども積極的に手掛け、ごみ問題改善に貢献することを目的として、より広い有機的な繋がりが模索されている<sup>66</sup>。

## ② 新しい国交省の川づくり施策と荒川下流型の課題

他方、国交省の環境に優しく市民協働型の川づくりとしては、新たに複数の政策が展開されてきた。2009(平成 21)年に始まった「かわまちづくり支援制度」、2011(平成 23)年河川占用許可準則改正から始まった河川空間のオープン化による、新しい河川空間の活性施策「ミズベリング」等がある。追って2014(平成 26)年に立ち上がったミズベリング荒川下流会議の開催では、河川を、市民・企業・行政が連携してより魅力的な空間とするべく、商業関係者を含めより幅広い参加者が、より幅広い連携を結ぼうとしているところである。

<sup>64</sup> 参照①：食品容器環境美化協会サイト [https://kankyobika.or.jp/adopt/adopt-program/faq/for\\_group-1](https://kankyobika.or.jp/adopt/adopt-program/faq/for_group-1)、②総務省サイト「アダプト制度の実施状況」

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000446558.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000446558.pdf) 2023. 12. 1 最終閲覧。アダプト (ADOPT) とは英語で「他人の子どもを養子として育てる」の意味があり、一定区画の公共の場所を親身なケアを必要とする子どもに見立て、所有権や管理責任者とは別に市民が自分達の大切な空間として清掃美化を行い、自治体がこの行動を一定支援する枠組みである。日本では、アメリカのアダプト制度を参考に 1998(平成 10)年徳島県上勝町で民間団体が中心となって道路の清掃活動を開始し、報道により展開が進んだとされる。建設業者の参加は公共工事入札の際、ポイントが付与される場所もあり、参加が目立っている。

<sup>65</sup> 荒川下流河川事務所プレスリリース 2023 年 2 月 27 日 参加者には建設業者名が目立つ。

<sup>66</sup> ヒアリング記録 荒川 ACAF、(荒川クリーンエイドフォーラム 2021, 2022)

いずれも河川管理にかかる負担(費用)を、企業、特に商業関係者等新規に参加するアクターを交えて、社会で広く分担していける座組みに期待が持たれるが、他方で、現在すでに再生された自然地の維持管理について、管理にかかる予算や持続可能な方法が議論されている<sup>67</sup>。商業的開発と自然再生型事業は相反する関係にもあり、開発的思考と本来あるがままの姿としての生態系保全・水循環の均衡を取ることは簡単ではない。荒川下流域での課題は、実際に新しい事業が治水・利水・利用と環境の均衡を示し、都市河川の環境管理に資する持続可能なモデルを指向し、実績を具体的に示していくことであろう。

## 2-2 重信川の自然を育む会と上下流交流の成立の仕組み(愛媛県 a)

次に、2000年代から地元住民らが中心となって上下流での協議体が形成され、国土交通所所管事務所が事務局事務を引き受けて、県や川岸市町間でも連携を持ちながら自然再生事業等の河川管理や一斉清掃型の河川清掃等が続けられている愛媛県の2事例を考察する。愛媛県は、急峻な山地がリアス式海岸として沿岸部まで迫っている箇所が多く、これが県内河川にも大きな特徴となって表れている。県内を流れる長い河川は少なく、大きな河川としては、重信川と肱川<sup>68</sup>が挙げられる。

まず、重信川は、温東郡三方ヶ森を源に、砥部町、松前町、東温市、伊予市、松山市を通過して松山平野を潤し、伊予灘へと注ぐ、流域面積445km<sup>2</sup>、流路延長36kmの一級河川である(下図3)。昔は伊予川と呼ばれ、川は深く一部で伏流水として流れ、かつて大雨のたびに氾濫する暴れ川の一つであった。地形は典型的な扇状地で、地下水脈が豊かである。川の流域には多くの泉が存在しており、地域の水道・灌漑用水として、また治水対策を重ねながら今日まで維持管理が続けられてきた<sup>69</sup>。現在流域住民約64万人の生活を支えている。



図3：左：重信川の位置と流域、周辺自治体の様子、右：広瀬霞再生プロジェクトのイメージ 出典：[左右共] 国交省サイト「日本の川」  
[https://www.mlit.go.jp/river/toukei\\_chousa/kasen/jiten/nihon\\_kawa/index.html](https://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/kasen/jiten/nihon_kawa/index.html)

<sup>67</sup> 参照：「五反野ワンドの自然再生を考える会」<https://adachi-kyodo.genki365.net/G0000269/> 2024.1.3 最終閲覧。一部で担い手の高齢化に憂慮の声も聞こえた。ヒアリング記録 あらかわ学会

<sup>68</sup> (宮村 2013:337)

<sup>69</sup> (水戸部 2017: 214-217)、重信川の自然をはぐくむ会「重信川」参照。重信川は、初代松山城主の家臣で、霞堤や鎌投(水利)工法で治水に貢献した足立重信を称えて呼ばれるようになったと言う。

### 2-2.(1) 連携成立の経緯：河川法の改正と重信川自然再生事業計画の策定

先に述べた 1997(平成 9)年の河川法改正以降、河川清掃の前提として、重信川では豊かな動植物に恵まれていた水辺の原風景を取り戻すことを目標として、産官学のパートナーシップにより、重信川自然再生事業計画「重信川いきいきネットワーク計画」が立案された。主な対象は、瀬切れ、水質の悪化、植生の減少、泉の消失、干潟の保全、霞堤の環境改善などが挙げられ、事業が順に計画・執行されてきた。特に、少なくとも 131 あるとされる泉の存在は、自然のビオトープとなっており、水路で川や田畑とつながり、生態系や水質管理の点から重要である。また、霞堤は重信川の特徴的な堤防の形態であり、大きな洪水被害を防ぐため、あらかじめ水の逃げ道をつくっておくことで、水を外に出す役割といったんあふれた水を元に戻す役割がある。しかし、重信川の大半は伏流水として流れる特性であり、常時表流水として水が流れる河川ではないことから、環境改善が必要と求められていたものである<sup>70</sup>。

こうした自然再生事業には、ひとたび川から離れてしまった地域住民がすすんで川辺の環境を慈しみ、時間をかけて生態系の復活に協力してくれるように促す必要がある。周囲の恒常的な監視や手入れがなければ、ごみの投棄も発生し荒地化が進む。まず、2002(平成 14)年 12 月、愛媛大学工学部、教育学部、重信川研究グループの主催により「重信川講座」が開催され、参加した大学生たちの意識の高まりから、学部を超えた大学生グループ「重信川エコリーダー」が結成された。なお、エコリーダーという名は、第 4 章で紹介する松山市等で現在も積極的に奨励している、地域の環境活動を牽引するための人材育成プログラムと同じ名称である。

次いで 2003(平成 15)年 1 月、地域の大学(愛媛大学他)、NPO 等活動団体、行政(国交省四国地方整備局・同松山河川国道事務所・愛媛県土木部河川港湾局・愛媛県水産研究センター・関係市町(東温市・伊予市・松山市・松前町・砥部町)「重信川の自然をはぐくむ会」が設立され、追って専門領域 10 分野から招聘された学識者によるアドバイザー会議が設置された。会長は発足当初から現在まで、愛媛大学工学部教授を歴任した矢田部龍一である。こうした全体組織の下に、例えば「松原泉再生・保全する会」や「広瀬霞ワーキング会議」「河口ワーキンググループ」のようにネットワークを形成しながら、各地域・各事業について関係者参加型で意見を交わしながら、具体的な計画や保全方法について議論が取られるような様式が形成された。会の運営を通じて共有されるのは、美しい重信川は上流から下流までの一体管理をもって成立するという概念と連携への理解である<sup>71</sup>。

### 2-2.(2) 重信川の自然をはぐくむ会と清掃活動

このような活動の傍らで、必要な行動として守られてきたのが清掃活動である。現在まで年間行事として、市町連携型の一斉清掃と環境教育、総会・重信川フォーラムと呼ばれ

<sup>70</sup> (重信川の自然をはぐくむ会[事務局] 2008, 2013)、ヒアリング記録松山河川国道事務所 2023. 10. 24

<sup>71</sup> 前掲

る活動報告会が開催されてきた<sup>72</sup>。事務局は、国交省四国地方整備局松山河川国道事務所工務一課となり、活動費用は特に予算立てされているものではなく、参加者の労務奉仕型ボランティア活動である。事務局を担う河川事務所では、担当課だけではなく事務所の全員団結で一定の知見が積まれており、地域連携の紐帯を保つ重要な任務となっている。

現在、河川一斉清掃等イベントは、東温市、伊予市、松山市の土木系部局と連携しながら、地域への呼びかけとして自治体首長の挨拶等が事務局より打診され、告知は同事務所HP等に掲出される。2023（令和5）年度は3会場計で440人ほどの参加となっている。河川一斉清掃は、上流（東温市）、中流（松山市・砥部町）、下流（松山市）の三会場にて一斉開催され、育む会のメンバーとして行政関係者や市民の他、建築事業関係者らも多く参加する。河川事務所職員らは三会場別に配置となり、事前下見や準備、参加者の駐車場確保、誘導、安全管理からごみの計測、管理を行う。行政側からは愛媛県の河川課河川行政係、および近年は循環型社会推進課職員もボランティア参加を行っており、回収されたごみの処理は各々の自治体がそれぞれ回収・処理を担う<sup>73</sup>。

他方、重信川河口である松山市恒生地区の今出ヶ浜などでは、住民有志で貴重な砂浜に棲息するハマビシやハクセンシオマネキ（小型蟹類）を守ろうと「今出ヶ浜潮騒を守る会」が結成され、定期的な清掃活動も行っている<sup>74</sup>。

近年は2018（平成30）年に集中豪雨被害があり、その後も水害やコロナ禍により一斉清掃活動の開催条件や収集されるごみ量は安定してこなかったが、2023（令和5）年開催では計440人が参加し、本清掃活動で収集されたごみ量は同年100袋回収となり、2009-2013（平成21-25）年では、45ℓ袋400～640袋の回収レベルだったものが減少、参加1人当たり収集量も0.31、約半数へと減少傾向を見せている<sup>75</sup>。常時、重信川では、特に河川認定団体や流域協議会のような管理様式は採用しておらず、各団体はフラットな構成であり、また日頃の河川清掃は、愛媛県版の「アダプト制度」である、市民らの清掃支援事業「愛リバー・サポーター制度」<sup>76</sup>や各市町村にあるごみ袋支給等ボランティア支援サービスが各団体の任意で利用されてる<sup>77</sup>。

同じく年次行事である重信川フォーラムでは、高校生等の若い世代を中心に据えた活動報告を行っている。例えば伊予市の伊予農業高等学校では、自主的に月1回の河川清掃を

<sup>72</sup> 参照：重信川の自然をはぐくむ会（2020）。但し、コロナ禍によるイベント等活動自粛期間を除く。

<sup>73</sup> ヒアリング記録 松山河川国道事務所

<sup>74</sup> 愛媛新聞「里海を目指して 愛媛・瀬藤内法施行50年」2023年11月2日—9日（7回シリーズ）愛媛県では全国で初めて海岸漂着物対策活動推進員・団体制度を制定し、活動を支援している。背景にあるのは、排水規制で水質は改善したものの、栄養塩や藻場、干潟が減少し生物の多様性が失われつつある一方で、水産業の衰退や海洋プラスチック汚染が問題となり、ほとんどの魚種が激減する中で、豊かで美しい海をどのように承継できるかという強い課題意識がある。

<sup>75</sup> ヒアリング記録 松山河川国道事務所

<sup>76</sup> 日本におけるアダプト制度は、都道府県（又は市町村）が窓口となり、地域内の道路や沿川等の美化・環境整備推進のため、住民団体、河川愛護団体、NPO、企業等の自発的な河川ボランティア（原則として10人以上）を募集し、これらの団体に河川の愛護サポーターとなってもらい、定期的かつ継続的な清掃美化活動等に対して表彰や現地に登録看板の掲出を認め、ごみ袋やボランティア保険の提供する等を支援する様式が多い。<https://www.pref.ehime.jp/h40600/river/loveriver/about.html> 2023.12.1 参照

<sup>77</sup> ヒアリング記録松山河川国道事務所、（重信川の自然をはぐくむ会 2023a/b）

行い、調査研究を行っている。これには長年指導を続けた教諭の尽力もあったが、20年を超える期間には教職員の異動や退職といった状況も発生しており、昨今の活動には世代交代への配慮も盛り込まれている。

### 2-2.(3) 重信川事例の特徴、課題等：自然再生事業並走型

重信川は流域自治体にとって治水・利水の観点からも協働で管理することの必要性がもとより理解されており、自然再生事業はこれらの目的とも相反することなく、地域住民にとっても便益を感じられる事業である。これを筆者の裁量で説明すれば、治水・利水・環境施策の中心に自然再生型事業が位置していると図示できる(右図4)。重信川にとっては、今後、若い世代を向いて担い手を移行しつつ、現在の維持管理をどのような保ちながら、さらなるごみ削減の効果を図れるのかが課題となろう。

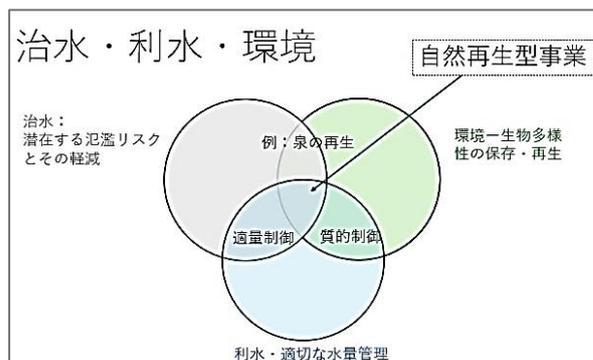


図4：重信川事例にみる自然賛成型事業と治水・利水・環境の均衡のイメージ  
出典：筆者作成

### 2-3 肱川流域の清流を守る保全活動と大洲市らのかわまちづくり事業(愛媛県b)

#### 2-3.(1) 連携の成立経緯：肱川の清流とめぐみを流域で守る官・民の取り組みと連携

肱川は、流域面積1210km<sup>2</sup>、支流河川数474、幹線流路103km(源流から河口までは直線で18km)で、途中「ひじ」のように大きく折れ曲がって伊予灘(瀬戸内海)に注ぐ愛媛県の一級河川である(下図5)。また、本項では、肱川中流の大洲盆地(内陸部)にあって、かつて水運の重要河港として発展した大洲市が、近時、河川を資産と捉えた地域振興政策をとっていることを構図として、連携型川づくりに関する第三の分析を進める。

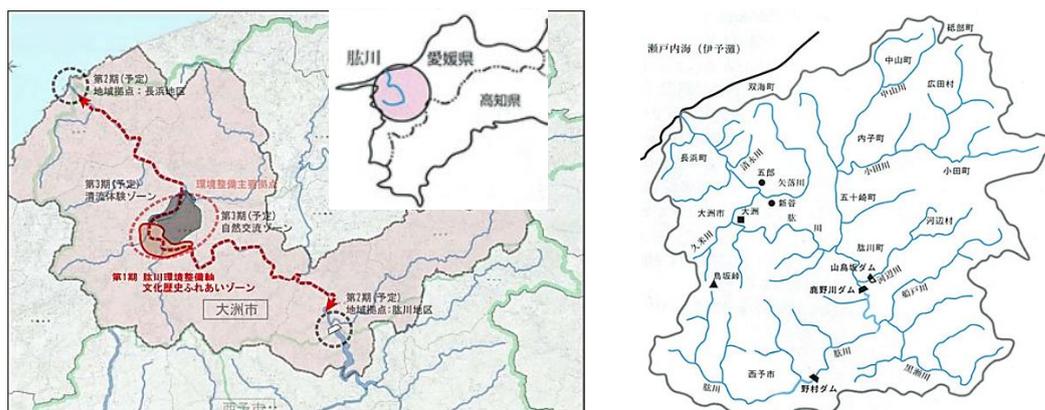


図5：本稿紹介事例における市町村と肱川かわまちづくり対象流域の概要 出典左：(肱川かわまちづくり協議会 2020a)、右：国交省ホームページ「日本の川」URL：図3同様

### ① 清掃活動を代表とする官・民の流域保全の営み

さて、大洲市等流域市町村（当時1市11町2村、現在は大洲市、西予市、伊予市、内子町、砥部町の3市2町）では、2001(平成13)年、統一条例として肱川清流保全条例が施行され、施行規則内で行政サイドでは、国土交通省所管事務所、愛媛県土木部河川課等の他、流域市町村等政府間で「肱川流域清流保全推進協議会(2002(平成14)年設立・国・県・流域(現)5市町で構成)」、各自治体内で「肱川清流保全審議会」が開催され、治水、利水および環境について、恒常的に話し合われる枠組みが存在する<sup>78</sup>。肱川清流保全条例では、自主的な排水基準も設置された。生活排水の他、化学肥料の使用等、肱川に流れ込むあらゆる水によっておこる水質・富栄養化は、川の水質・生態系管理には重要な課題である。本枠組みの設置に際しては、当時関係者で先行事例として熊本県菊池川流域への視察が行われた。肱川清流保全審議会の目的は、肱川流域の5市町が制定した清流保全条例を受けて、市町、国及び県が連携して、河川の浄化と河川環境の保全（本会資料内で「河川の浄化等」と呼ばれる。）を図ることを目的とする。清掃活動は「肱川をもっときれいに」を合言葉に、肱川流域清流保全推進協議会が2004（平成16）年から、官民・政府間連携型で取り組んでおり、2022(令和4)年度実績で、大洲、長浜、肱川、河辺の4つの会場に分かれて約170人が参加し、約3トンのごみを集めている<sup>79</sup>。

地元関係者からの聴き取りによると、一連の保全活動が必要と考えられた一つは、川の変容の変化と共にカジカやめだかが減り、鮎の生息数等が内水面漁業や観光水鳥飼養事業への警鐘となっていたことがある。また、沿川は古くから水害に見舞われてきたこと、水運等関係産業の衰退と地域振興課題、上流の山鳥坂ダム建設や水量の調節をいかにするかと様々であり、水質悪化には一次産業活動を含めた周辺市町の近代化を起因とする排水の変化があり水質管理の必要性も話されていった。話合いの場が存在することの意味は大きく、各自治体内会議の参加者は恒常的に意識を持ち、連絡が保たれ、其々が近況やできることを意見交換し、大小の課題が通常は関係者、時にトップを交えて議論されてきたと言う<sup>80</sup>。

市民・民間レベルでは、有志の集まりである「肱川流域会議 水中めがね」<sup>81</sup>がある。

<sup>78</sup>国交省四国地方整備局サイト「川ナビ(肱川)」及び同サイト内「肱川流域清流保全推進協議会開催経緯」を参照。<https://www.skr.mlit.go.jp/oozu/kawa/index.html> 最終閲覧 2023.12.20

同掲出によると、学識者によるアドバイザーの他、委員は各市町首長、四国地方整備局大洲河川国道事務所長、山鳥坂ダム工事事務所長、野村ダム管理所所長、愛媛県土木部 河川港湾局河川課長、同水資源対策課長、同道路都市局都市整備課長、農林水産部 農業振興局農地整備課長、県民環境部 環境局環境政策課長、中予地方局 健康福祉環境部 環境保全課長、同建設部河川砂防課長、八幡浜支局健康福祉環境部 環境保全課長、大洲土木事務所所長、西予土木事務所所長と幅広であるが日頃の連絡は業務量により土木系部局が主となっているとのことである。ヒアリング記録 愛媛県循環型社会推進課 2023.12.18

<sup>79</sup>参照：マイ広報誌サイト「広報おおず」2023年1月号

<https://mykoho.jp/article/%E6%84%9B%E5%AA%9B%E7%9C%8C%E5%A4%A7%E6%B4%B2%E5%B8%82/%E5%BA%83%E5%A0%B1%E3%81%8A%E3%81%8A%E3%81%9A-2023%E5%B9%B4%E6%9C%88%E5%8F%B7/%E3%81%8A%E3%81%8A%E3%81%9A%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%82%B9-1/> 2023.12.1 最終閲覧

<sup>80</sup>ヒアリング記録肱川クリーンフェスタ参加者 2023.10.22、大洲市、水中めがね 2023.11.31 を総合して筆者が記載。

<sup>81</sup>大洲市には、筆者が見聞した限りでもその他「大洲の環境をよくする連絡協議会」「菅田清流の会」「一

水中めがねは率先して、他団体や学校とも緩やかに連携し、肱川の水質保全、河川清掃活動や「だんだん<sup>82</sup>肱川」で河川敷に菜の花を咲かせる等の啓蒙啓発活動の他、上下流の交流と保全活動に関する共有が図られている。発足当初、水質悪化はダム建設が進められた結果だと非難する一派があった<sup>83</sup>一方で、水中めがねを立ち上げた坂本芳則(大洲市・建設業)は、まず河川に散乱するごみを拾ってみた。分析の結果、人工ごみの多数が人々の生活・態度から派生している見え、河川に不要なモノを捨てても、いずれ川が「流して」くれるという悪しき「考え」を変えさせることが必要だと感じたと言う。しかし、ごみを捨てる輩に説教など通じない。坂本は古来ある河童伝説に注目した。恐らく人は長年川に不要物を廃棄してきたとも見られるが、河童の淵、神聖な処、人々が大事にしている場所に投棄は起こらず、清潔が保たれる。坂本は周囲の人々に声をかけながら「もし、水中の生物が水中から川の現状を見たらどう思うか？」という問いを意味に込めて「水中めがね」を立ち上げ、同志を集めて活動してきた。以来必要な作業として、官民有志の河川一斉清掃等事業を一体・協働で営んできた。水中めがねの月 1 回の定例会は、事務局のある大洲河川国道事務所での提供を受け、仕事終わりの有志市民を集めて開催されている<sup>84</sup>。

## 2-3.(2) 地域資源としての肱川の水辺空間づくり；大洲市の肱川かわまちづくり

### ① ～みんな輝く肱川流域のまち～<sup>85</sup>を目指す大洲市の地域振興政策

大洲市にとって肱川の治水と利水、環境との均衡を協働の枠組みをもって図ることは、地域振興と結びつき、過去から今後へ続く重要課題である。大洲市は、旧市街地の城下町風情の残る街並みと川港として栄えた水郷文化を地域資産として活用する観光まちづくりを積年の課題とする。1994(平成 6)年、肱川のほとりに往時大洲の象徴であった大洲城天守閣再建検討委員会を発足させ、市民からも寄附を募り 10 年をかけて木造での再建を果たした<sup>86</sup>。全国でも珍しい鶴と共に流れを下る流送型の鶴飼い、屋形船遊覧、江戸時代から続く鮎の瀬張り漁等の川文化があり、河畔には歴代藩主の遊勝地と言う、鮮やかな水面や山河の緑を借景とする臥龍山荘等の観光資源が周囲に点在し、川や自然の一体的な管理がこれからの観光振興にとって欠くことのできない地域の課題である<sup>87</sup>。

ただし観光も、現状維持では何ら進展は望めず、鶴飼業等も昭和 40 年代をピークに一時的激しい衰退傾向にあったものを、地域再生を目指し、官民一体で保存・振興してきたのが実態である。残された資産の保存を丁寧に関心掛けてきたが、高齢化が進んだ近時は廃業・空き家・売却・転用が後を絶たず、地域資産を活用しながらも改革的施策が必要であ

---

社」肘川隆起の環境と治水を考える住民ネットワーク」等複数のボランティア活動団体が複数存在する。

<sup>82</sup> 現地方言で感謝の意

<sup>83</sup> (日本弁護士連合会：2004)によれば、この頃全国でダム等事業審議会において市民参加一意見を聴く必要が表出しており、河川審議会を経て法改正に繋がっていったと説明されている。(これは、前述の荒川市民会議より先立つ時期となる。)

<sup>84</sup> ヒアリング記録 水中めがね、大洲河川国道事務所 2023.11.29 流域会議は、地域の集まりとは異なり遠方からの来訪もあり、駐車場がある会議場所が設定できると機能的な助けになっていると見える。

<sup>85</sup> (大洲市 2017)「スローガン」より抜粋。

<sup>86</sup> 参照：大洲城サイト <https://ozucastle.jp/story/> 2023.12.15 参照

<sup>87</sup> (大洲市 2023)

った。これを危機と感じた大洲市は、地元の伊予銀行等に相談し、2018(平成 30)年資本金 2,000 万円を投じて地域 DMO を立ち上げ、大洲市の歴史的資源を活用した観光まちづくりの取り組みは、世界の持続可能な観光地 2022(令和 4)年 TOP100 選に続き、国際認証機関の非営利団体グリーン・デスティネーションズ (オランダ) が表彰する「The Green Destinations Story Awards ITB Berlin」の「Culture & Tradition (文化・伝統保存)」部門にて世界 1 位を受賞し、地域再生に弾みを得たところである<sup>88</sup>。

今後の展開として、歴史ある街並みの傍らで玉砂利の川床をゆったりと流れる肱川の清流は、大洲城の景観と相乗効果となって象徴的な大洲の景観となると同時に、カヌー<sup>89</sup>や SUP 遊び、キャンプ場としての魅力を生かし、ゆとりある自然空間として若い世代への魅力づけも期待されている<sup>90</sup>。これらに安定した水量を維持するため、城下部分には可動堰が設けられており、慎重に水深が確保されている。他方で、2018 (平成 30) 年 7 月、大洲盆地は集中豪雨による甚大な浸水被害を受け、改めて治水対策と対峙することが大きな課題となった。この復興は、結果として下記に述べる「かわまちづくり」が後押しする格好となっている。

## ② 大洲市の総合計画と一部で歩みを一にする肱川かわまちづくり

大洲市が、国交省の推進する「かわまちづくり<sup>91</sup>」事業に申請したのは、前述の豪雨被害前、同 2018 (平成 30) 年 1 月のことであった。「かわまちづくり支援制度」とは、2009(平成 21)年から検討されてきた河川空間とまち空間が融合した良好な空間形成を目指す取組みを指し、地域の「顔」、そして「誇り」となる水辺空間の形成を目指す自治体を支援する枠組みである。現在、大洲市の総合計画下の多くのまちづくりや地域振興系の政策がかわまちづくりと紐づいて相互に調整が図られている<sup>92</sup>。

肱川は、長年地域のシンボルとして存在してきた一方で、時代の変遷とともに近年では

---

<sup>88</sup> 地域 DMO として(社)キタ・マネジメントを設立し、城下町地域点在する古民家を一体と見做した 22 軒の分散型ホテルとして開発を行った。参照：NHK サイト <https://www.nhk.or.jp/matsuyama/insight/article/20230309-3.html> 2023. 12. 1 最終閲覧、ヒアリング記録大洲市

<sup>89</sup> カヌーは、カヌー艇庫等の施設建設や、地元大洲高校にカヌー一部が設立されて地元で浸透が進んだが、特に愛媛国体開催決定以降、オリンピック経験者によるコーチの就任等を経て高校生らの関心が高まり、活性化が進んだと言う。ヒアリング記録 大洲市都市整備課・地域協力隊 2023. 11. 29

<sup>90</sup> (杉井 2024)

<sup>91</sup> 具体的にかわまちづくりの「ソフト施策」とは、「かわまちづくり」の実現に向けて推進主体と連携して検討を実施することや、河川敷地占用許可準則(平成 11 年 8 月 5 日建設省河政発第 67 号)(以下「準則」という。)都市・地域再生等利用区域の指定をすることなど、柔軟な提案・発想を活かして、河川管理者が支援する施策をいう。他方で「ハード施策」とは、「かわまちづくり」において河川管理者が推進主体と連携して、まち空間と融合する河川空間を創出するために、治水上及び河川利用上の安全・安心に係る河川管理施設を整備する施策をいう。また、「民間事業者」として、一準則第 22 の規定に基づき、都市・地域再生等利用区域の占用主体として指定を受けている者、河川法第 20 条の規定に基づき、河川管理者の承認を受けて、河川区域内において良好な河川空間の形成に資する施設を整備しようとする者で、当該施設を整備・利用について市町村長の同意を得ている者 三 河川区域に隣接する土地において、良好な河川空間を形成するための施設を整備・利用等を実施しようとする者で、当該施設を整備・利用等について市町村長の同意を得ている者の参画を前提としている。参照：国交省サイト「かわまちづくり」[https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/main/kankyou/machizukuri/2023. 12. 15](https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/main/kankyou/machizukuri/2023.12.15) 参照

<sup>92</sup> (肱川かわまちづくり協議会 2020b)

地元の子どもが川遊びをする機会も限定的であった<sup>93</sup>。治水目的の堤防の存在は、視界や川面へのアクセスを分断する要素があり、結果として人の親水性を遠ざけている可能性もある。洪水からまちを守る堤防の存在を否定することはできないが、一部に城郭の一部のように見える装飾を施したり、河川管理者とも相談しながら、緩やかな河岸に河川敷広場を設置して人の賑わいを呼ぶ等、ソフト・ハードの両面より、デザインや人の導線に工夫を凝らした施策を検討することは可能である。また、まちと川の一体性を高め、まちの空間の一部として、川辺を水郷文化の風情を楽しめる散策コースとする等(例、下図 6)新たな河川周辺の利用方法を検討することによって、観光地大洲の価値を高めると同時に、市民にも河川保全と共存するまちづくりを考える機会になると考えられる。

かわまちづくりの支援を受けるためには、対象河川が良好な河川空間の整備と利活用を図る必要があるかを見るために、国による認定もしくは、「地域の熱意が特に高く、河川空間の整備によりその利活用が期待される河川」であるなど登録要件を満たす必要がある。また、推進主体として、河川管理者と連携してかわまちづくり計画を作成し、中心的な役割を果たす主体が求められる。パターンとして、①市町村、②市町及び民間事業者、③市町村を構成員に含む法人格のない協議会、があり、大洲市では③が選択されており<sup>94</sup>、ここに大洲市における公式な連携の実態が確認できる。計画の全体を示すことは紙幅の都合により割愛するが、大洲市事例ではプレイヤーとして、大洲市都市整備課、観光まちづくり課の他、地元商工会、NPO 団体、学校関係者ら多彩なメンバーが肱川かわまちづくり協議会に参加する<sup>95</sup>。

第一期（令和 2-6（2020-2024 年）<sup>96</sup>では、肱南地区に大洲の発展をささえた「かわみなど」の復活や、気軽に川辺が利用できる水辺広場の整備（地域おこし協力隊による実証実験中）、また水辺拠点・観光名所等を結ぶフットパスの整備などが計画されている。

こうした清流を前提としたかわまちづくりでは、新たに参入する事業者や若い年代の関心喚起を動力とし、地域の自然を重要な観光資源として、地域全体に河川の健全な保全や清掃等に自然と意識を喚起させ、新しい力が育つ期待がある。他方、環境保全の視点からすれば、開発は開発である。ただし人為的に管理された状態とはなるが、人も楽しめる自然空間としての川面・川岸管理は、生態系にとっても望まれる健全な姿とベクトルが同じ

---

<sup>93</sup> ヒアリング記録 大洲市

<sup>94</sup> (国土交通省水管理・国土保全局河川環境課 2020:11-12)

<sup>95</sup> 同協議会事務局資料によれば、地元からの参加者については以下の通り。おおずプレミアムマルシェ、城下の MACHIBITO 実行委員会、キタ・マネジメント(地域 DMO)、YATSUGI しろまちゲストハウス、大洲高校カヌー部、肱川流域の環境と治水を考えるネットワーク、肘南肘北まちそだ手、大洲地域おこし隊、国立大洲青少年交流の家。

<sup>96</sup> 現在は第一期の工事が進められる一方で、実際に賑わいづくりの検証が進んでいる。具体的には地域おこし協力隊の力を借りて、実際に「ミズベリング(河川専用許可準則改正による河川空間のオープン化と民間事業者による整備・活性化等)」への道程として、くつろぎ感のある屋外用チェアとパラソル、簡易な遊戯などの模擬設置を行い、人の導線確認や商業ベースでの事業展開が可能であるか、実証が進められている(杉井 2024)。

方向を向いている意味では、環境保全派との衡量点生まれ得る構図となる。

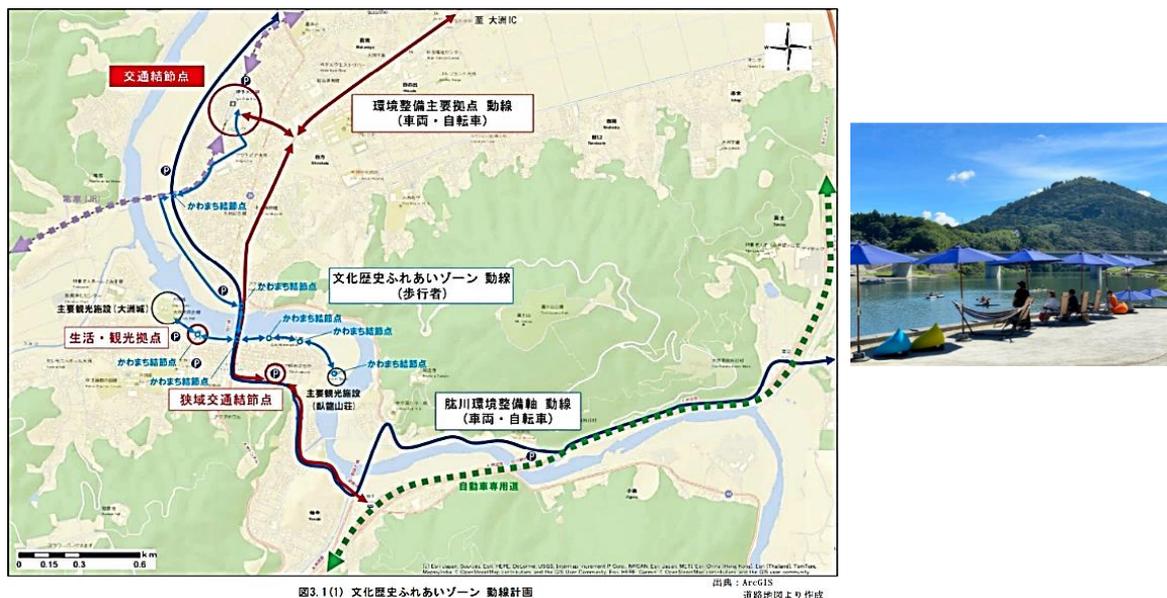


図 6：左：肱川かわまちづくり第 1 期における事業配置計画(概要) 出典：(肱川かわまちづくり協議会 2020a)、右：大洲プラージュ(憩いの空間づくり)実証実験の様相 出典：(杉下 2024)

### ③ 肱川クリーンフェスタの開催

このような経過を経た 2023(令和 5)年 10 月、大洲市では、新たに「肱川クリーンフェスタ」として、独自に予算を調整し<sup>97</sup>、環境商工部職員らが手づから家族で楽しめるイベントを企画し、全市民に向け娯乐的に楽しめるエンターテイメント要素も盛り込んで川辺のひと時を楽しんでもらうと同時に、川に目を向けてもらい、内陸部の河川清掃こそ海ごみ対策にとって重要であることを広く啓蒙、啓発するイベントを開催した<sup>98</sup>。

大洲市長の二宮隆久は、内陸部の市町村の河川保全活動や、海ごみセミナーで南予の海ごみ問題の実態を聴いたことから内陸部での対応を重要と捉えており、同年 8 月 24 日に開催された愛媛県の「県・市町連携推進本部会議<sup>99</sup>」においても、県下一致し団結協働でこれに取り組むことを提言しており、愛媛県としても今後の対応が検討されているところである<sup>100</sup>。

<sup>97</sup> 環境省海岸漂着物等対策補助金による補助を受けられたことが弾みになったという。(ヒアリング記録 大洲市)

<sup>98</sup> 本イベントには、市民の関心を集め、啓蒙啓発を図るため、海ごみクイズ等余興要素を含んだ学習プログラムが盛り込まれたが、その実、中小の都市で本格的に環境教育の実施を行うのは財政的に難しいという側面がある。大洲市では、環境省の認定する環境マイスター資格を有する松山市職員が仕事上接点のあった大洲市環境課の職員の希望に応じ、休日に出向いて当該河川清掃にボランティアで参加し、海ごみクイズイベントの実施という一コマを担当した(ヒアリング記録 大洲市)。

<sup>99</sup> 参照：愛媛県サイト「県・市町連携推進本部会議」

<https://www.pref.ehime.jp/h10800/shichoshinko/renkei/renkei.html> 2023.1.1 参照

<sup>100</sup> ヒアリング記録 大洲市、愛媛県循環型社会推進課 2023.10.22。なお、愛媛県行政の特徴には県と市町村の連携が強いことが挙げられる。これは現愛媛県知事の中村時弘が就任挨拶時より県職員らに 8 つの原則と 5 つの意識改革の遂行を求め、特に市町と水平で良好な関係作りを指示していることによるという。県・市町連携推進本部会議の他にも、事業ごとに県と市町による協議会のような会議体があることが

## 2-3.(3) 肱川・大洲市事例の特徴、課題など

### ① 特徴

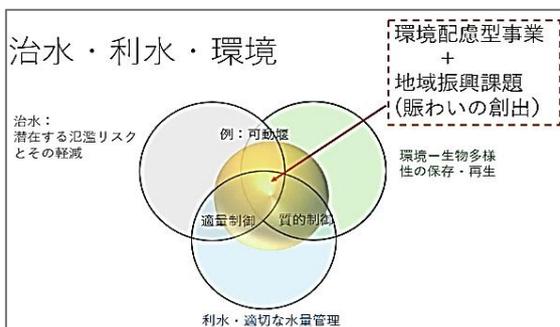


図7：肱川事例における治水・利水・環境の均衡と地域振興の関係のイメージ  
出典：筆者作成

以上、肱川・大洲市の事例を紹介してきたが、本事例の気づきは2点ある。1点目が、当時の水利用の経緯があったればこそ、流域一環で水量や水質管理を行うことの重要性理解に気づきを与えられ、(官)肱川流域清流保全推進協議会や(民)水中めがね等で関係者の連携が育まれてきた点である。2点目が、近時かわまちづくり支援制度と言う地域振興策によって、新たな連携の枠組みの可能性が生み出されており、現状、

多層的に活動が存在していることである。筆者の裁量で言い換えれば、紹介した肱川事例では、治水・利水・環境領域の交錯点に環境配慮型事業が位置していると同時に、これが地域振興課題と併せて解決が検討されている点が特徴である(上図7)。

### ② かわまちづくりと新しい制度が求める連携の枠組み

国交省が全国で呼びかけているかわまちづくり(もしくはミズベリング)事業は、水辺の利用を促進することで保全や環境調和と一体的な衡量を図ろうとして展開されており、2023(令和5)年8月10日時点で全国の264箇所登録が進んでいる<sup>101</sup>。国交省では、地域と連携しながら治水・利水・環境の調和を図れるとともに、地域振興に貢献し、関係住民との親交が保たれる効果があるとし、特に通常は開発に反対することの多い環境団体も、話し合いの上、総体的に見た環境保全へのプラス効果や、地域社会への全体最適性が納得に至れば合意しやすいという長所があると言える。推進主体となる自治体の調整負担は少ないが、自治体構成員の環境意識を向上させるきっかけとなり、社会資本整備総合交付金、官民連携による地域活性化のための基盤整備促進支援事業、地方創生推進交付金、農村漁村地域整備交付金、民間まちづくり活動促進事業、都市構造再編集中支援事業などの支援を受けられる可能性が生まれる。申請がなされている事業においては、自ずから複数アクターによる合意と連携が成立し、恐らくは事業完成後も、活動資金の捻出により環境保全にも協働が進むであろう点について、期待が持たれるところである。

### ③ 課題

他方で、協議体に民間事業者が加わり、特に時を急いだ観光振興商業意識や、短期的成果を求める声が強くなる場合には、調整に困難さが増すケースとなり得ることに注意と慎

常であり、県は市町のイニシアティブで行われる事業にも積極的に参加し後方で見守りの支援を行う一方で、成功事例が出ればただちに県内に水平展開する等の役割を担う。現在ではTeams等のオンラインツールも用いて常に情報・メンバーの確認が可能であり、異動の際も引継ぎが円滑であり水平連携に役立っていると言う。ヒアリング記録：愛媛県デジタルシフト推進課 2023.12.1、参照：愛媛県サイト「中村時広知事就任挨拶」平成22年12月1日

<https://www.pref.ehime.jp/governor/hatsugen/221201syuunin.html> 2023.12.2 最終閲覧

<sup>101</sup> [https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo04\\_hh\\_000214.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo04_hh_000214.html) 2023.12.15 参照

重さが必要である<sup>102</sup>。行政も土木系の担当職員は、治水、利水を公共の第一目的と捉え、環境系の職員は環境保全を重要事と捉え、10年単位の長期計画の視点で考え、評価を捉える必要がある。対して民間事業者や、産業振興を使命に置く部局においては、数年単位で目に見える商業的利益など、即効的な効果を必要とする性向は否めない。こうした意識差は民間事業者らだけに現れるものではなく、参加する各行政の各部局においても縦割りの性質が強く、是とされる評価軸が異なっていることにも留意を払っておくべきである。

## 2-4 小括～連携型河川管理の類型、および河川清掃の効用と課題

### 2-4.(1) 連携の構造と鍵となる要素：共通便益への理解、協議会や枠組み、企業支援

以下、所管の国交省河川事務所が事務局作業等を引き受け、ボランティアの存在や複数自治体間連携を成立させてきた事例の共通的な要素について整理を行いたい。まず、本事例から結果を断定することは尚早であるが、本調査結果から見れば、荒川下流のミズベ・グリーンコミュニティは必ずしも目に見える形ではなく、自由かつ緩やかに構成されている。対する地方部では「顔の見える関係」から連携が形成されており、都市型の連携と地方部には若干の「差異」も確認できる。

その上で、持続可能な河川清掃の連携のあり方としては、国土交通省河川局が地域の河川整備計画としての自然再生型川づくり・かわまちづくり等と並走しながら、事務局を務める等の実務的支援を提供すると共に、沿川市町をふくめ、労働奉仕型のボランティアベースで地域の清掃活動が長年持続され、一定の効果を出してきた。上記の主目的において流域市町村間の利害関係が調整され、枠組みが恒常化されたことにより、半ば当然のこととして、互いに労力を持ち寄る関係が成立していることに特長が見られた。

行政における河川管理の主務である治水や利水と環境保全、もしくはまちづくり計画における連携と河川ごみ清掃は、性質的には親和性が良い取り組みと言える。正しく言えば、ごみ拾いは、連携を行う主目的ではないが、河川保全の大切さを示しやすい重要な活動である。ただし予算の捻出方法には、担当者の裁量等の危うさも見られ、原則的に費用負担の方法が定かではなく、持続可能性や今後の発展には課題が残されていると考えられる。

取り上げた事例内、すなわち政府間で協力体制が成立している状況下において連携を成立させている要因の第一は、参加者に、河川の一環的管理に共通の便益があることが基底として存在していることである。これにより、清掃活動や事務運営に対し、労働や資源(会場・運営にかかる費用)の持ち合いといった平等負担原則の協働の原型が形成され、維持されており、また誘発された市民の活動は、国交省の所管河川事務所の後方支援や、建設事業者らの参加という動力を得て、持続的運転の助けとなっていると見える。なお、本調査によって都道府県が存在は見えるが、役割ははっきりと見えない。工務系部局において、河川管理者と、都道府県担当者、沿川市町村間で、常時「対話ある関係」にあることは管

<sup>102</sup> 大洲市内ヒアリング記録(匿名希望)2023. 11. 29

理上恒常的に必要な枠組みであり、担当者は日頃から連絡事項が発生しているだろうが多く、このため地域連携が重視され、各組織でリーダーの関与から現場の清掃準備まで、庁内の連携も機能している様子が推定される。

第二に、本事例では初期の段階で、一部に連携のための協議体が正式に形成され、官民各々のアクターに役割が設定されたことと、集まる場所や理由があり、最低限活動財源を留保する仕組みが検討され、自主的な取り組みながら、ごみ処理の方法等の設計が半公的な枠組みとなって体制化されていたことは、事業継続にも大きく貢献していると見える。特に、河川一斉清掃には、安全な運用や専門性の知見が蓄積され、協力者の駐車場への乗り入れや、ごみの運搬、煩雑となる調整が必要であり、河川管理者が求める少なくない事務を補佐できる有志組織の存在も確認できており、大きな連帯的組織として河川清掃体制が築かれてきたことは重要であろうと考えられる。現実には、公務員メンバーが数年ごとに異動を繰り返す中、公式に協議体が存在することは、適切な申し送り実施が強化される意味合いを持つ。また官民一体となった複数アクターの協働の仕組みは、実際には、移動するだけでも一仕事となる広大な流域を前提に考えれば、連携的組織運営や、市民への広報、信用の拠り所となって活動を支えており、根幹的に必要な仕組みであると見える。

第三に、本事例で特筆すべきは、いずれも時運よく事業者(多くが建設業者ら)からの社会貢献という支援を上手く取り入れた上で、協働活動が守り育てられてきた様子である。特に活動予算の少ないボランティア清掃では、重機や車両、人員に恵まれ、会場準備から事務作業まで協力してくれる地元企業等の存在は牽引力として重要であり、寄附があればなおのこと有難い構造である。他方で、建設業者に参加が偏重すると、会場に入れる人数的なキャパシティも限られ、真に求められる「市民参加」を減らしてはいないかと思しき光景もあった。

第四に、重要な成果として、活動が長年継続されている地域では、総体としてのごみは減少傾向を見せている事例もあり、治水や流域の生態系を守るという大義や上下流の相互理解が育っていることは時間をかけて一定の効果を出し、河川管理の治水・利水・環境各方面に正のフィードバックとなっていることが推測される。

#### 2-4.(2) ごみ発生抑制や、全国への展開を前提とした場合の本活動の限界

他方で、海洋ごみの削減課題を前提に検討すれば、これら紹介事例でも流出ごみは減っている傾向を見せているかにも見えるが、問題は消失しているわけではない。また、運営も全て理想の形で実行されているわけではなく、それぞれに問題を抱えている。本調査は、今後一層の活性化を進める必要性を起点に始められているものであり、俯瞰的に憂慮点を指摘するとすると、以下の点が指摘できる。

第1に、河川清掃は、ごく日常的で個人の門掃きのようなごみ拾いを除き、河川清掃で安全を担保し、かつ問題提起を行い、見える効果を出していくためには、ある程度組織的で、一定の事前準備を伴う一斉清掃など規模感のある行動を重視せざるを得ない物理的制限があることである。さらに敢えて否定的な見方言えば、元々ごみを拾う善意の人々が

集まって活動するだけでは、悪意ある投棄や無責任によるごみ発生を抑制することは出来ず、効果は限定的に留まる。

しかしながら、第 2 に、ボランティアベースで行われる河川一斉清掃では収容できる人数も限定されがちであり、一般市民への声がけに力が入れられない側面も垣間見えた。河川は必ずしも人間の交通アクセスが良い場所だけ流れているわけではない。また、人手の増強は、駐車スペースなり移動手段の確保も伴うことが多くあるため、一回の清掃活動で許容できる動員数は限定されるという問題を伴う。

第 3 に、河川敷はそもそも人間の近づける・踏み入れられる領域が限定されている箇所も多いが、ごみはむしろ流れの淀んだ淵やよし原にも滞留しやすく、我々はまず一度河川に流出したごみの回収はたやすい作業ではないと心得るべきである。

第 4 に、現在の体制は無償奉仕や手弁当型の労働提供が前提で形成されていることの、トレードオフとしての課題である。政治学者の松下圭一はかつて、市民協働型は当然のこととして、市民から行政への批判・参画に留まる協働は「参加」に留まり、市民における「オカミだのみ」「行政職員による市民取り込み」に留まる懸念を警告している(松下(2010:251)。河川管理に関して「研鑽し、確固たる理念と信念を持って働く NPO や「公務住民」を育てよう」とすれば、発生する膨大な事務手間だけでも専任担当者が必要となる。公務住民を個人として理解すれば、労働奉仕型の作業では、担当できる業務の質と量に限界があることに留意しなければならない。

NPO が自律的な経営を取るには、企業からまとまった寄附等を得るなど、計画や予算などがある程度明確にならなければ拡大的な戦略が取りにくい。他方企業からの寄附については、活動自体は比較的作業が単純化しやすく、社会貢献領域として協力を得やすいごみ拾い等類の活動には寄附が集まりやすいが、単純に環境整備を行うなどの長期的な事業や人口の少ない地域には寄附が落ちにくい事態も想定される。全国的な活動の展開、活性化には、公平の観点を含み、何等かの資金・便益還流の仕組みが必要であると考えられる。

### 3. 広瀬川における市民と行政の協働による水辺の保全活動（宮城県仙台市）

さて、河川敷の清掃は、市民啓発や水辺の生態保護の観点から重要であると言えるが、究極の課題解決には、地域での発生抑制案との組み合わせを検討することも重要である。

次に紹介する、宮城県仙台市広瀬川の事例「広瀬川 1 万人プロジェクト」は、上記の国交省所管事務所が事務局事務等を引き受けている事例と同じ頃に立ち上がりを見せる、自治体レベルでの連携型の河川管理の一例である。また本事業は「市民協働型」事業として<sup>103</sup>、ごみ発生抑制効果を目的として、プロジェクト参加者らによって市民の 1%、すなわ

---

<sup>103</sup> 仙台市では「仙台市市民公益活動の促進に関する条例」を制定した 1999(平成 11)年に「市民協働元年」を宣言し、全国で初めて公設民営の「市民活動サポートセンター」を設置するなど、全国に先駆けて市民活動の促進に取り組んでおり、あらゆる分野で多彩な市民活動が展開されてきた。また、地域活動の要となる町内会の加入率も、2017(平成 29)年度で 79.7%と他の指定都市と比較しても高い水準にあることも仙台市の特徴である。仙台市協働ナビHP <https://www.kyodonavi-sendai.jp/about/> 2023. 12. 14 参照

ち仙台市で約1万人に河川清掃に参加してもらう方法が模索されてきたものである<sup>104</sup>。

### 3-1 広瀬川1万人プロジェクト

#### 3-1.(1) 広瀬川と仙台市の関係

##### ① 広瀬川の特徴

広瀬川は一級河川名取川水系の支流で、流域面積約311km<sup>2</sup>、流路延長約45kmである。流域は宮城県仙台市内となり、水源を仙台市青葉区作並と山形県境の関山峠付近に発し、中流域は仙台市街の中心部を流れ、名取川に合流し仙台湾に注ぐ(右図8)。



図8: 広瀬川の流域と特徴 出典: 広瀬川 HP<sup>106</sup>

河川管理者は広瀬橋から名取川と合流地点までが国土交通省であるが、大半を宮城県が管理する。広瀬川は、大きく蛇行する川筋や切り立った自然崖が存在するダイナミックな景色が環境省<sup>105</sup>の名水百選に選ばれるなど、仙台市の象徴の一つとして知られている他方で、現代の市民にいかに川に親しんでもらうかは、広瀬川の保全における考慮ポイントでもある<sup>106</sup>。

##### ② 河川環境浄化推進運動～市民協働のまちづくりの系譜

さて、仙台市で環境観点から河川との関わりが重視されてきた経緯を概略として確認しておきたい。仙台はかつて伊達藩祖に遡って侍屋敷に屋敷林が植林される等植林が進められ、これが「杜(森)の都」と呼ばれてきた<sup>107</sup>。しかし戦後戦禍からの復興・都市の経済的発展につれて、そのみどりは後退するのが常である。葛藤の中で、仙台市では1970年代初頭から自然環境保全の思想が台頭したと言われ<sup>108</sup>、「杜の都」は、仙台市民の意思として継承された格好である。

1958(昭和33)年から1984(昭和59)年まで26年余り、仙台市長として市政を担当した島野武は、1962(昭和37)年「健康都市宣言」を行い、一部に市民協働型の市政運営の先駆け事例を呈している。このうち河川管理では、当時、工場や家庭からの排水やごみの投棄で河川も汚染されていたが、1965(昭和40)年、市内梅田川流域の11町内会、約4,200世帯の住民が清掃活動に参加し「東部地区梅田河川環境浄化推進協議会」が結成されると、当初26.4トンあったごみ・刈草量は翌年7トンとなり、またBOD値の低下等、目に見える効果を見せた<sup>109</sup>。市内に同様の活動が拡がり、1968(昭和43)年に「仙台市河川愛護会」が設立されたと言う。仙台市は、市内15河川に広がった同愛護会の事務局を現在まで担い、

<sup>104</sup> ヒアリング記録 広瀬川1万人プロジェクト事務局 2023.12.4

<sup>105</sup> 1985(昭和60)年選定時の所管は環境庁

<sup>106</sup> 広瀬川ホームページ <https://www.hirosegawa-net.com/> 2023.12.14 最終閲覧

<sup>107</sup> 仙台市サイト「杜の都」のいわれ <https://www.city.sendai.jp/hyakunen-chose/kurashi/shizen/midori/shinse/kids/iware.html> 2024.2.1 最終閲覧

<sup>108</sup> (仙台市総務局市政百周年記念事務局 2006:120-128)

<sup>109</sup> (時事通信 1964)

河川愛護団体への補助金交付や、ベスト等の活動支援品の貸出等を行っている<sup>110</sup>。また、広瀬川には1974(昭和49)年「広瀬川の清流を守る条例」を制定している<sup>111</sup>。

### 3-1.(2) 広瀬川1万人プロジェクトと広瀬川創生プラン

さて、今回主たる分析対象となる広瀬川1万人プロジェクトは、2001(平成13)年に仙台市の仙台開府四百年記念事業として「環境社会実験」がスタートしたことに端を発する。環境社会実験とは、仙台市環境局環境部が担当し、市民、NPO、民間企業などが連携しながら実験的な取り組みを行うことで、持続可能な社会の構築に貢献することを目的とした事業である。様々な地球環境問題を解決するための先進的なアイデア・取り組みを公募し、公開コンペにより審査・採択し、社会実験として実践することで、効果や問題点を探り、将来的に定着するような取り組みを発掘する事業として始められた<sup>112</sup>。

2002(平成14)年、特定非営利活動法人水環境ネット東北<sup>113</sup>が、本環境社会実験を利用し、市民や市民団体との連携により、市民の1%の参加をキーワードに「広瀬川1万人委員会」を立ち上げ、広瀬川の清掃活動と広瀬川環境フォーラムを実施し、市民の環境意識を図る取り組みを提案し、環境社会実験の採択を受けた。本企画は、「人口の1%が参加するようになれば、社会が良い方に変わる」ことを祈念したものであり、現在に続く広瀬川1万人プロジェクト(一斉清掃等)の始点である。当時、仙台市では「広瀬川の清流を守る条例」が既に制定されていたものの、その実環境が憂慮される状態があり、河岸段丘や視界が届かない部分ではごみも特に目立っていた<sup>114</sup>。活動は2005(平成17)年度まで、同枠組みを利用し水環境ネット東北が主体となって継続され、清掃活動は流域の6会場で400名程度<sup>115</sup>を集めていたと言う。

---

<sup>110</sup> 仙台市サイト「仙台市河川愛護会」「仙台市河川愛護会設立50周年記念誌」  
<https://www.city.sendai.jp/kasen-chose/kurashi/shizen/midori/kasen/aigokai.html>、  
<https://www.city.sendai.jp/kasen-chose/kurashi/shizen/midori/kasen/documents/3.pdf> 2023.12.14  
参照

<sup>111</sup> 参照：仙台市サイト「広瀬川の清流を守る条例」  
<https://www.city.sendai.jp/hirosegawasose/kurashi/shizen/midori/midori/seryu/index.html>  
2023.11.29 最終閲覧

<sup>112</sup> (仙台市2021)。環境社会実験は、現在もFEEL Sendai〔杜の都の市民環境教育・学習推進会議〕の枠組みの下で継続されており、選ばれた取り組みには1年間の資金援助を行い、途中経過と結果を報告が求められると共に、担当委員が活動アドバイスをを行い、支援後の発展や波及効果が期待されているプロジェクトである。参照：FEEL Sendai サイト「FEEL Sendai 成果報告 2004-2020」

[https://www.tamaki3.jp/feelsendai/about/pdf/feelsendai\\_seikahoukoku.pdf](https://www.tamaki3.jp/feelsendai/about/pdf/feelsendai_seikahoukoku.pdf) 2023.12.14 最終閲覧

<sup>113</sup> 同法人は2009(平成21)年に「水・環境ネット東北」に改称した。

<sup>114</sup> (仙台市総務局市政百周年記念事務局2006:127), ヒアリング記録 広瀬川1万人プロジェクト事務局

<sup>115</sup> 開催状況(会場設置、参加人数)等は開催年・季節・天候等条件によって変化があることに注意。

また、同じ頃に行政と市民と一緒にプランを作っていくという趣旨の下に 2005(平成 17 年)3月に「広瀬川創生プラン」が策定された。広瀬川創生プラン素案策定にあたっては、市民活動団体 15 団体による「広瀬川創生プラン素案づくり実行委員会」が素案策定の委託を受け、3 年後に緩やかなネットワーク市民組織として「広瀬川市民会議」が設立された(右図 9)。

仙台市も、2004(平成 16)年に仙台市建設局 百年の杜推進部百年の杜企画課内に広瀬川創生室を新設し、その後の組織 改正を経て仙台市建設局百年の杜推部百年の杜推進課 広瀬川創生係となり、現在に至っている<sup>116</sup>。

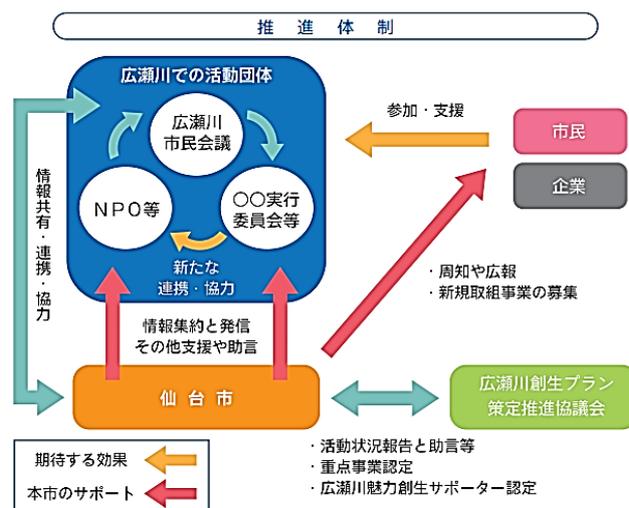


図 9: 広瀬川創生プランの推進体制 出典：(仙台市 2021)

### 3-1.(3) 広瀬川 1 万人プロジェクトの活動変遷等

広瀬川 1 万人委員会は、2006(平成 18)年度から体制変更となり、参加する団体や企業を構成した実行委員会方式に変更され、新たに「広瀬川 1 万人プロジェクト」として運営されることとなった。同時に仙台市の担当部局も環境局環境部から上記建設局百年の杜推進部百年の杜企画課に新設された広瀬川創生室に移管され、現在広瀬川 1 万人プロジェクトの清掃活動は広瀬川創生プランの重点事業・取組事業の一つともなっている<sup>117</sup>。

広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会委員長は、広瀬川市民会議や「作並地区未来プロジェクト」で活動を続けていた工藤秀也が担当し、地元事業者らと話し合い、試行錯誤を続けた<sup>118</sup>。運営は、会員の実行委員会への協賛金（1 口年間 1 万円から）と作業協力で賄われる仕組み<sup>119</sup>である。現在団体会員の約 9 割が企業参加であり、建設会社等の作業協力が運営を大きく支えている<sup>120</sup>。流域全体を結ぶ一斉清掃活動は、会場ごとに幹事が設定され準備から運営の統括となり事務を含めて会場運営を担当する。春と秋の 2 回開催になった 2007(平成 19)年度からは、企業が従業員共々で参加してくれることもあり、参加者が

<sup>116</sup> (仙台市 2006)、ヒアリング記録 広瀬川 1 万人プロジェクト事務局、仙台市広瀬川創生係 2023. 12. 4

<sup>117</sup> 参照：仙台市サイト「広瀬川創生プラン取組事業集」[https://www.hirosegawa-net.com/?page\\_id=5312](https://www.hirosegawa-net.com/?page_id=5312) なお、平成 19 年度～令和 3 年度、百年の杜推進部は百年の杜推進部河川課広瀬川創生室が担当。令和 4 年の組織改正を経て、仙台市建設局百年の杜推進部百年の杜推進課広瀬川創生係が所管となり現在に至る。参照：仙台市サイト「建設局主要事業等年表」<https://www.city.sendai.jp/kensetsu-somu-somu/shise/gaiyo/soshiki/kensetsu/link/gaiyo.html>、2023. 12. 1 最終閲覧。

<sup>118</sup> (仙台市 2023a:14-17)

<sup>119</sup> 河北新報「河北抄」2013 年 10 月 5 日 同清掃作業は、宮城県、仙台市など公共事業入札総合評価制度におけるボランティア活動への参加実績として評価対象となる。参加は 2023 年 3 月時点で 2 0 9 団体。

<sup>120</sup> 河北新報 2008 年 11 月 27 日には宮沢橋会場幹事を受け持つサトー技建の紹介記事がある。同社は所謂地元愛から参加を行っているとのことであるが、建設業関係者の参加が多いのは全国的傾向である。

800名程度に倍増した。東日本大震災の前後あたりから更に企業の社会的責任の見地からの協力会社が目に見えて増え、参加者はコロナ禍前 2019(令和元)年に一時 3,600名に達した<sup>121</sup>。回収したごみは、所管ごと、国・県・仙台市が各々のごみ収集を引き受けている<sup>122</sup>。

現在、広瀬川 1 万人プロジェクトでは、目標どおり約 1 万人の参加を目指して市内流域で一斉清掃を行っている。コロナ禍の影響を受けたが、2022(令和 4)年度実績は 21 箇所での実施、1,399 人参加である<sup>123</sup>。また、2023(令和 5)年度は、みやぎ海岸美化協議会と連携し、広瀬川 1 万人プロジェクトを海洋ごみに対する沿岸連携型の活動、“みやぎ海つなぎアクション”と連動させ、“うみ・かわ同時クリーン”として活動の拡大を図られた<sup>124</sup>。一斉清掃活動より回収されるごみ量は、2013(平成 25)年、45ℓ のサイズで 901 袋をピークに減少傾向にあり、コロナ禍前時点で 500 袋ベースと約 55%程度に減少を見せている<sup>125</sup>

### 3-1.(4) 広瀬川事例の特徴、課題等

#### ① 広瀬川創生プロジェクト活動との関係

広瀬川 1 万人プロジェクト事例は、仙台市が自区内を流れる河川の保全を自らのまちづくりの一環として捉え、市民協働型市政の中で実行委員会が企業からの支援を受け取る枠組みをつくり、支援者を増やししながら現在まで成長を続けてきた事例となる。他方、河川管理の観点では、現在広瀬川 1 万人プロジェクトの清掃活動は広瀬川創生プランの重点事業・取組事業の一つとして、広瀬川創生プラン・市民会議と緩やかに連携する格好である。

#### ② 課題

広瀬川 1 万人プロジェクトは、市民からの参加意向等反応も悪くないという一方で、安全に動ける河川敷の大きさや駐車場等アクセスの問題から、河川一斉清掃の会場あたりの参加者数は制限せざるを得ない。また、本来目的であった、市民の参加を増やし裾野の広い水辺の保全活動としての目的を考えると、活動はごみ拾いだけでは物足りなくなっている<sup>126</sup>。より参加者に広瀬川についての関心を持ち、環境保全の意義に理解を深めてもらうため、清掃活動の他カヌー試乗会などの参加者の相互交流や、地域のことをよりよく知ってもらうためのエコスクール「広瀬川学校」等も重要な活動であると捉えられている。

目標を仙台市民 1%の関りへ広げるため、また河川清掃をより効果的にすすめるためにも、新たに清掃場所を増やすなどの分散を図っていく必要があるが、幹事には少なからず事務作業も手間も付随するため、無償奉仕型においては引き受け手や、引き受けられる作業に限界もあると言う。また、企業その他、地域の学校などにアダプト親になってくれないか願ってもいるが、教員らに事務手間や調整がひとかたならぬ負担となり、引き受け手を

<sup>121</sup> (広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会事務局 2023)、広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会設立 20 周年記念総会および講演会式辞

<sup>122</sup> ヒアリング記録 広瀬川 1 万人プロジェクト事務局

<sup>123</sup> (広瀬川 1 万人プロジェクト 2023)

<sup>124</sup> 参照：みやぎ海岸美化協議会サイト <https://www.miyagi-kaigan.com/>、<https://www.instagram.com/p/CxkAYEVvNJZ/> 2023. 12. 22 最終閲覧

<sup>125</sup> 河北新報 2022 年 5 月 2 日「広瀬川のごみ減少傾向に。清掃団体河川敷を調査」

<sup>126</sup> 河北新報 2013 年 10 月 5 日「河北抄」広瀬川百万人プロジェクト実行委員長(当時)工藤秀也の言。

探すのは容易ではないと言う<sup>127</sup>。

他方の仙台市では、例えば、整備をすすめている青葉山公園とその周辺では、広瀬川を望み触れ合える場所として、段階的に広場と川辺の一体整備を進めているが、水辺の整備・維持管理には、予算的な課題も伴う<sup>128</sup>。『広瀬川創生プランでは、令和5年度重点事業に認定された「広瀬川ミズベリング」が仙臺緑彩館と広瀬川河川敷で実施され、「望想アイデアコンテスト」や「水辺で乾杯」が行われた<sup>129</sup>。

環境改善を目標とした施策について、市の河川行政が取れるアクションとは啓蒙啓発的なソフト施策が中心となってくる。また、一定の連携を持ち、広瀬川1万人プロジェクトと仙台市、広瀬川創生プランは似て非なる目的を持つことになる。本論の命題である、河川から海へのごみの流出に今以上の成果を求め、積極的な展開を考える前提で本題を検討すれば、新しい枠組みによる現状打破も課題となろう。さらなるアクションには、河川管理者も交え、市民との協働をいかに刺激し拡大できるかも必要な議論となると考えられる。

#### 4. 発生抑制に関する自治体の自主的な連携型対策

本章以降は河川を地域空間と捉え、自治体レベルで講じられている、連携による発生抑制体制の試みについて、幾つかの事例よりその可能性について検討していく。

##### 4-0 河川清掃の物理的限界に対応する自治体の排出抑制政策

河川清掃は一次的な措置であり、投棄者を抑制できない限り流れてくるごみ問題を止める効果とは少ない。よって、ここからは連携の対象とする事業を変更し、河川ごみ対策に取り得る重要な方策として、1)悪意あるもしくは無意識化で習慣化しているポイ捨て・不法投棄の類、もしくは弱者等による廃棄物の放置、2)ごみの飛散・散逸防止と用水路等を通じた河川への流入阻止、について地域空間の保全という観点から自治体で創意工夫された施策を紹介し、その可能性を検討する。こちらにも「連携」の必要性があるが、第2・3章では、複数アクターによる一斉河川清掃等イベント実施を核として、関係者の労働奉仕兼啓発活動での連携を分析してきたが、第4章では発生抑止のための恒常的施策を指し、より広い市民へのアプローチを必須としていることは、設計上に大きな相違がある。

なお、発生抑制には、近未来に規制など抑制的政策を設け、不法投棄やプラスチック製品の利用に制御を検討する方法もある。しかし、行政学の見地から言えば、規制には実勢効果を持たせるために罰則規定を併設する等、少なからず監視コストが発生する。さらに、プラスチックという社会に浸透した製品の利用を制限する政策を検討する場合には、政策成立過程においてまず市民の深い理解が肝要となる。さらに「発生抑制」についての議論には、流路にあるごみの集塵・流出防止といった考え方もあり、これには別に水工学的な知見から流路設計<sup>130</sup>について、工学者等専門家の知見に基づいて全体的に議論されるべき

<sup>127</sup> ヒアリング記録 広瀬川1万人プロジェクト事務局

<sup>128</sup> ヒアリング記録 仙台市広瀬川創生係

<sup>129</sup> (仙台市2023b)

<sup>130</sup> 川や水路は水の流れが良いことが身上であり、集塵機の設置等は言い換えれば自然ごみを含めてつまりやすいとも言えるので、頻繁な点検やこまめな清掃作業を要する。

であり、別の機会に検討の機会を譲るものとする。

#### 4-1 神奈川県「かながわプラごみゼロ宣言」と不法投棄の未然抑止対策

まず、都道府県が関与している河川管理対策を例示として、神奈川県が自ら宣言している「かながわプラごみゼロ宣言<sup>131</sup>」の目標を達成するために行っている対策を紹介する。

神奈川県では、リサイクルされずに廃棄されるプラごみのプラスチックごみゼロを目標として、その実現のため、1. プラスチック使用製品の使用の合理化の促進、2. プラスチックの再生利用等の促進、3. クリーン活動の拡大等を展開している。

神奈川県は、相模湾沿岸 13 市町との連携型海岸清掃の枠組みとして、1991(平成 3)年から公益財団法人かながわ海岸美化財団が、積極的に効率的な横断的な海岸ごみ清掃や調査活動を行っており、河川を通じて排出される人工ごみに警鐘を鳴らしてきた<sup>132</sup>。このため、県所管の環境農政局環境部資源循環推進課は河川ごみ対策の重要性を認識し、広域自治体として、県のホームページや啓蒙活動の機会を通じて、県民や来遊者に対してごみの投棄・放置に関する警告を告知・発信したり、2020(令和 2)年 1 月よりドローンをつかったスカイパトロールを実施している<sup>133</sup>。その他、山梨県・神奈川県を流れる桂川・相模川流域協議会では、神奈川県側の事務局を務め、横断的にごみ清掃や流域各地の団体活動を支援している<sup>134</sup>。また、相模川・中津川の維持管理方法<sup>135</sup>としては、厚木土木事務所・相模川観光課が担当となり、①バーベキューごみ等の不法投棄について、罰則のあることの警告、②樹林化対策、③河川草刈・清掃の自治会委託制度<sup>136</sup>を設けて、ごみの捨てられにくい河川整備等を進めている。

---

<sup>131</sup> 神奈川県サイト「かながわプラごみゼロ宣言」

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/p3k/sdgs/index.html> 2023.12.1 最終閲覧。2018 年 夏、鎌倉市由比ガ浜でシロナガスクジラの赤ちゃんが打ち上げられ、胃の中からプラスチックごみが発見されたことを契機に、神奈川県 SDGs の具体的な取組として「かながわプラごみゼロ宣言」が発表された。その後、プラスチックごみ削減に向けた具体的な行動計画として、2020 年 3 月に「かながわプラごみゼロ宣言アクションプログラム」を策定。2022 年 7 月の「廃棄物の不適正処理の防止等に関する条例」の改正に基づき、2023 年 3 月には「神奈川県プラスチック資源循環推進等計画」等が策定された。

<sup>132</sup> 参照：かながわ海岸美化財団サイト website <https://www.bikazaidan.or.jp/> 2023.12.20 最終閲覧、(拙稿(伊藤 2023)内でも詳述。)

<sup>133</sup> ヒアリング記録 神奈川県 環境農政局 環境部資源循環推進課執務室 2023.5.22 神奈川県クリーンアクティブオンラインフォーラム 2024.1.22 視聴、参照：神奈川県サイト神奈川県環境農政局資源循環推進課「神奈川県のプラごみゼロに向けた取組み」2022/10/26

<sup>134</sup> 参照：神奈川県サイト「かながわクリーン運動」

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/p3k/cnt/f6737/index.html> 2023.11.1 最終閲覧

<sup>135</sup> 神奈川県サイト「相模川・中津川の維持管理」

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/ck2/cnt/f440028/p129431.html> 2023.11.1 最終閲覧

<sup>136</sup> (前掲)実施面積が 1,000 平方メートルの場合の支払い費用(令和 4 年度) 草刈り：約 3 万 8 千円 清掃：約 5 千 7 百円

## 4-2 東京都足立区のビューティフル・ウィンドウズ運動<sup>137</sup>と区民連動型施策

### 4-2.(1) 割れ窓理論と足立区の清掃活動等

河川ごみで問題となる心無いポイ捨てや不法投棄問題は、かねて人間の性に係る問題として原理の研究と対策が検討されてきた。人間には匿名性が保証されていないしは責任が分散されているといった状態におかれると『没個性化』が生じ、自己規制意識が低下する結果、情緒的・衝動的・非合理的行動(軽微な犯罪行為等)が現われるルシファー効果(The Lucifer Effect)と呼ばれる性質がある<sup>138</sup>。環境犯罪学の見地からは、破壊行為等の軽微な犯罪を見逃さず、治安管理を行っている姿勢を示すことで犯罪全般を抑止する効果が期待できるが、管理せず放置すれば犯罪の拡大を招く可能性が「割れ窓理論(Broken Windows Theory)<sup>139</sup>」として知られている。つまり、自分が不要になった物品を身勝手に処分したいがため、公共の場所で不法に投棄を行うような“軽微な犯罪”を放置することは、流出したごみが川岸や海洋で他人の不快や生態系へ被害をもたらすことに加えて、地域の治安悪化にもつながりかねない。逆説的に言えば、ポイ捨てなどの秩序違反行為を地域連携で監視し、棄てられたごみを放置しないことは、まちづくりにおいても地域環境を健全に保つ効果が期待される。

東京都足立区は、まちの美化向上及び地域コミュニティの醸成を目的として、もともと2003(平成 15)年度から 2013(平成 25)年度までの間、店舗や家の周辺を定期的に清掃することを奨励、支援し、清掃美化活動支援事業の前身として門掃き支援事業を実施しており、同支援事業では区内の商店街、事業所及び工場を対象として清掃用具を供与していた。2009(平成 11)年、警視庁の統計上、東京都で最も治安が悪いともされ、ニューヨーク市で導入され、犯罪発生率の低下を見せていた割れ窓理論に基づき「ビューティフル・ウィンドウズ運動」が立ち上げられた。これは「連携」が合言葉とされており、区内 4 警察署の他、地域で結成された自主防犯ボランティアや学校、商店街等様々な機関と連携し、犯罪のない住みよいまちづくりを目指し、地域住民による青色回転灯をつけた通称青色パトカー、自主防犯ボランティア、迷惑喫煙防止パトロール、自転車の盗難対策等が実施されているほか、足立区危機管理部危機管理課の調整により、治安再生事業等が行われている。

区内清掃については、2013(平成 25)年度にビューティフル・ウィンドウズ運動の一環として、門掃き支援事業から清掃美化活動支援事業(5,000 円以内の清掃用具支援)と名前を変え、支援対象に学校、町会・自治会等が追加された。これら一連の施策により刑法犯罪認知件数総数減少の効果が見られ、2019(令和元)年の同上件数はピーク時と比べて 8割減少したと報道されている<sup>140</sup>。

---

<sup>137</sup> 足立区サイト「ビューティフルウィンドウズ運動」

<https://www.city.adachi.tokyo.jp/kikikanri/ku/koho/b-windows.html> 2024.1.8 最終閲覧

<sup>138</sup> (Zimbardo1969)、「ジンバルドサイト」<https://www.zimbardo.com/> 2024.1.8 参照

<sup>139</sup> (Kelling and Wilson1982:29-38)

<sup>140</sup> 産経新聞オンライン 2009年12月21日 2024.1.7 参照

#### 4-2.(2) 「ビューティフル・パートナー」の取り組み<sup>141</sup>と区内7つの河川清掃への派生

##### ① ビューティフル・パートナーへの積極的な呼びかけ



資料1 左：積極的にビューティフル・パートナーが募集・告知されている様子。出典：足立区 HP、右：活動用に支給される帽子やワッペン等 許可を得て筆者撮影



足立区では、ビューティフル・ウインドウズ運動への参加者を「ビューティフル・パートナー」と呼び、区民を含めた地域協働で一体的に防犯活動・まちの美化・交通安全・まちづくりなどに参加してくれる区民を積極的に募集している。

まず、本事業の存在自体を区内に広く周知することが重要であり、これは、区庁舎のロビーや区報にて告知を行う他、区民の多く集まる人気の行事；2023(令和5)年度実績とし

ては、舎人公園 千本桜まつり、あだち SDGs フェア in アリオ西新井、しょうぶまつり&世界の食広場 2023、荒川河川敷（虹の広場）あだち区民まつりにおいて、ビューティフル・パートナーPR ブースを設置し、職員らが区民への周知や参加の呼びかけを行っている。

対象事業は、美化・環境系の活動の数が多く、地域のちから推進部地域調整課美化推進係がホームページの運営等で大きな部分を担いつつ、イベント・PR 出展の機会等では、は地域調整課、危機管理課、生活環境保全課、絆づくり担当課の4課が、連携の上横断的な企画運営を行う<sup>142</sup>。実際の運営においては、各課の中でも業務ごとに分かれている中、地域調整課 美化推進係、ごみ減量推進課、まちづくり課、交通対策課、環境政策課、道路公園管理課占用係、西部道路公園維持課西部工務係、パークイノベーション推進課 緑化推進係、生活環境保全課不法投棄対策担当・ごみ屋敷対策係が連携し、一体的にビューティフル・パートナーを支援している。

上述の清掃美化活動支援事業は、ビューティフル・パートナーの枠組みにより清掃美化活動実施団体への支援が適用されており、参加者にはビューティフル・パートナーのロゴが入ったバッチと帽子などが支給され、清掃活動が公益的活動であることが広く区民にも視認されるように工夫されている。区内ではそのほか、ごみゼロ地域清掃活動や、美化推進協議会、“ながら見守り（犬の散歩やジョギングを行いながら）”等複数の実践的プログラムがある。

<sup>141</sup> 足立区サイト「広げよう、「ビューティフル・パートナー」の輪」

<https://www.city.adachi.tokyo.jp/chiiki/kurashi/kankyo/beautiful-partner.html> 2024.1.7 最終閲覧

<sup>142</sup> 足立区地域調整課美化推進係より筆者質問事項に対する書面回答 2023年10月6日

## ② 河川で囲まれた足立区

ところで足立区は、第2章で紹介した荒川下流の流域自治体の一つであるが、区内には荒川、墨田川のほか、綾瀬川（圀川）、毛長川、新芝川、中川、花畑川と7つの河川が流れており、四方を川に囲まれている川との縁が深い自治体でもある。一部地域ではあだち協働パートナーサイト登録団体である足立区本木水辺の会<sup>143</sup>や NPO 活動としてエコロジー夢企画<sup>144</sup>等によって自然再生のための試みも取り組まれている<sup>145</sup>。また、台風一過等悪天の後には、荒川河川敷等では大量の人工ごみが流れ着く。対策は、行政や心ある住民の関心事となっており、海ごみは区民にも責任があると具体的な行動が呼びかけられている<sup>146</sup>。

こうした状況下で、ビューティフル・パートナーの枠組みを活用しながら、区民による新しい河川ごみへのアプローチの立ち上がりも見える。例として、有志団体「足立パドラーズ<sup>147</sup>」では、カヌーを使って、小河川において川岸からはアプローチしにくい河川ごみを拾う活動を行うと同時に、カヌーを通して川と触れ合うことで、区民へ河川について関心をもってもらう等、河川環境の啓蒙啓発活動も行っている。活動には、陸域からのごみ拾い実施もあり、ビューティフル・パートナーの帽子が着用され、拾われたごみは、ボランティアがそれぞれ所定の方法・場所に出し、足立区が一般ごみとして回収する。

足立パドラーズは、綾瀬川上流で活動の盛んな「草加パドラーズ<sup>148</sup>」から派生して、カヌーを通じた社会貢献を目指し、2019(令和元)年に設立された。本調査内では、カヌーへの試乗体験は、川面との距離が近くなることによって、一般市民に川の自然を知ってもらう機会を提供し、河川管理への意識をもってもらう効果があるとの報告が散見されている。他方で、カヌーの手配、管理は容易ではない。移動の他、現状では、進入路のない場所で人が柵の上にカヌーを担ぎ上げて川岸から川面に下す等、スタッフが労力を費やしていると聞く。自治体行政としては、現行制度下において、クリーン活動に係る NPO からの要望の扱いは域内で一律に扱わざるを得ない側面もある。他方で、社会問題解決のため、活動の推進が望まれる施策については、広い視点で関係する行政機関や企業、篤志家等これを検討し、広く公共で改善策を話し合えるような仕組みが出来ることがあっても良い。

---

<sup>143</sup> 「足立区本木・水辺の会」<https://adachi-kyodo.genki365.net/G0000274/> 2024.1.7 参照 第3期足立区あらかわ市民会議では市民会議発足以降初めて計画されたワンドとして、「本木ワンド整備に関する分科会」を立ち上げ、現地視察をはじめワンドの構造、安全管理のあり方、さらには整備後の活用方策など、ワンドづくりを一つのフィールドとして、「市民参加型の川づくりは、どうあるべきか」ということについて精力的に、国および足立区と検討を重ねた経緯がありその後、市民会議有志による「本木ワンド自然の会」が創設された。以後、ボランティア活動により維持管理が行われてきましたが、メンバーの高齢化等の課題もあり、やむなく活動が休止され、本活動が新しい議論や活動の在り方を模索している。

<sup>144</sup> 「エコロジー夢企画」<https://ecoyume.net/about> 2024.1.7 参照

<sup>145</sup> 「足立区を流れる河川水位の確認方法について」

<https://www.city.adachi.tokyo.jp/saigai/bosai/bosai/kasen-suii.html> 2024.1.7 参照

<sup>146</sup> 「『海洋プラスチックごみ問題』は足立区にも関係している」

<https://www.city.adachi.tokyo.jp/kankyo/arakawakasennzikigomi.html> 2024.1.7 参照

<sup>147</sup> 「足立パドラーズ」<https://adachi-paddlers.boj.jp/> 2024.1.7 参照および会員への取材 2023.9.16

<sup>148</sup> 「草加パドラーズ (NPO・河川協力団体)」<https://soka-paddlers.com/gaiyo> 2014(平成26)年設立

#### 4-3 岡山県岡山市の海洋プラスチックごみ対策と河川ごみを GovTech で捕捉する試み

岡山市の取り組みは、市域から河川、次いで海洋へ流出ごみを止める「5つの門」作戦と、一般に GovTech と呼ばれる、最新の IT テクノロジー技術を行政課題の解決に応用することによって、具体的に河川ごみの実態を市民に向けて啓蒙・啓発するための施策のベースとする取り組みである。海洋プラスチックごみ対策に対して、自治体の責務である市内美化について、できるだけ効率的な対策の検討を行い具体的成果に結び付けるために、まず漠然としている河川ごみの実態～どこにどんなごみがどのくらいの量として存在するのか、実態を可視化し、データとして測定し、市民への啓蒙・啓発としようとしている施策である。

岡山市が主体的な行動を取っている背景にあるのは、かつて干拓によって開発された多くの市街地と人工的に配置された用水の存在によって、市中のごみが河川を伝って海に流出しやすい地理的構造である。岡山市からの流出ごみは沿岸地域で漁業への阻害となり、海流によって対岸にある香川県側にも影響を及ぼしかねない懸念がある。2022(令和4)年3月、岡山市は岡山市プラスチックごみ対策アクションプランを策定している。

##### 4-3.(1) 岡山市から海へごみを流出させないゲートキーパー：「5つの門」作戦

主管である岡山市環境局環境事業課資源循環推進室では、上記アクションプランの具体的な戦術として、同年「海ごみゲートキーパー：5つの門」を設定した。5つの門とは、活動領域を分類しながら活動アクターと手段を配する方法論でもあり、網羅的に全体を捉えてごみの排出を抑えようとする作戦であり、具体的に①ごみの持ち帰り推奨、市街地の条例でリサイクルボックスの設置が義務づけられた美化推進重点区域において、新機能リサイクルボックスへの置換と、岡山市独自の積極的な POP 装着によるリサイクルへの強い協力要請、②ペットボトル回収機の設置やごみステーションの管理強化、③陸域での回収：ジョギングとごみ拾いを兼ねたフィットネスとしてのプロギングによる美化活動の推進、イベント開催、④水路・河川での回収、⑤海岸、漁業者らによる回収となっており、網羅的な展開に、地域内での多彩な組織の横断的連携が配置されているものである。

この作戦の開発は市民協働型であり、日頃から岡山県内の環境政策分野で中間支援を行っている公益財団法人岡山県環境保全事業団 環境創造部サステナビリティ推進課が協力し、同年度、既に積極的な活動を行っている NPO 等ステークホルダーを集めたワークショップを開催して、議論と整理を尽くした<sup>149</sup>。

3回のワークショップには、既に岡山県内の海や川で、すでに熱心に清掃活動等環境改

---

<sup>149</sup> 「岡山県環境保全事業団」 <https://www.kankyo.or.jp/about/corporateprofile/> 2023.12.12 最終閲覧 財団は、1974(昭和49)年に岡山県環境部内で設立が準備され、現在水島地区にある県の最終処理施設における産廃処理業務を担う。この事業収益や県の産廃税収入を財源として専門的知見を背景に持つ人材を含め113名の職員を擁して大気や水質等の環境調査分析や県内の環境に関する研究や啓蒙・啓発に関する活動を行う県の外郭団体である。業務の一部では、長年「環境政策ミーティング」を開催して、NPOや県内の環境活動をしている団体・個人100人以上を招いてこれらを絶えず結び、岡山駅前のイオンに環境学習プラザ「アスエコ」を常設して、外食レストラン階の一角にて堂々と、フードロス問題や環境に優しい食生活を推奨する等、市民への啓蒙活動を積極的かつ具体的に展開している。

善に働いている人々が招かれた<sup>150</sup>。同事業団は、ファシリテーターとして参加者の意見やそれぞれの状況を丁寧に聴くと同時に、まずは行政も市民側も「これならできる。」という実現可能性の有無を軸に置いて一歩ずつ実現を果たすことを目標とし、比較的短時間で協働の合意に至ったものであると言う。この合意での約束を果たすべく、岡山市は翌 2023（令和 5）年にかけてこれらの事業を、一つひとつ丁寧に着実に遂行している。また、5 つの門作戦の他にも、2024(令和 6)年 3 月から製品プラスチックの回収を開始し、総合的なプラスチックごみ削減を図ると共に、ごみ収集時に飛散の原因となる鳥害対策等への検討も行っている。

#### 4-3.(2) 市政における河川清掃の限界とより効果的な市民への働きかけへの模索

岡山市の試みは、関係者の協力を得て初年度に好調に滑り出しを見せている。例えば、2023(令和 5)年 3 月、山陽新聞社の地域貢献活動「吉備の環アクション」の一環として、市内笹ヶ瀬川の河川敷約 9 キロ区間で一斉清掃が開催された<sup>151</sup>。第一のゲートであるリサイクルボックスは、岡山市独自で開発した、強い啓発を示す文言や写真がデザインされた POP を装着した上で、400 基が岡山市内中心部で置換えられ、市民参加型でプロギング・海・川の清掃活動等がすすめられている。

他方、河川で言えば岡山市の水路は総延長が 4,000km にも達し、仮に対策を検討するにせよ、まずホットスポットを特定して計画を立てる必要がある。逆説的に言えば、今すぐすべてに蓋をしたり、集塵の工夫を施し、ごみの流出がないよう制御することは現実的に困難な課題である。また、用水路の管理は農業関係者を中心として多様な関係者で成り立っており、通水に支障をきたさないよう、集塵設備を設置する検討や、日々の点検をして廻る人員を確保することが難しい<sup>152</sup>。流出しているごみの清掃活動も必要ながら、市行政として重要なのは「ごみを捨てる」市民行動の変容であり、ごみを捨てるタイプの市民にまで、問題を客観的に捉えて、見せて啓発することも必要な対策である。

担当室長の吉田が思いついたのは、まずごみの存在の効率的な特定と、市民への意識喚起として河川ごみの存在と量を視覚化しようとする試みである。市内には別調査により、河川ごみのホットスポットと思しき箇所があるが 200 以上あるとされている。しかし、定型にごみ量を推計する手法は未だ定められておらず、まずモニタリングを可能とすることがすべての行政事務の前提として必要だが、現状では事業計画を検討する以前に、調査・実証するコスト・手間自体が膨大で大きな障壁となる。

環境事業課資源循環推進室では、庁内で告知されていた GovTech Challenge<sup>153</sup>

<sup>150</sup> 岡山県内には旭側流域ネットワーク等幾つか流域ネットワークも存在する。

<sup>151</sup> 参照：岡山市 website「海ごみストップ！笹ヶ瀬川クリーンアウトを実施しました」  
<https://www.city.okayama.jp/harmonia/0000048297.html> 2023. 12. 29 最終閲覧

<sup>152</sup> 岡山市では、県やボランティアらによって試験的に、水門の除塵機にオイルフェンスを設置して集塵する方法が試みられている箇所もあるが、人が巡回定期的に管理・ごみさらい作業を行い、通水に支障をきたさないよう確認する作業が必要となる。

<sup>153</sup> GovTech とは、2013 年頃からスタートアップを中心に国内外で使われ始めた「Government と Technology」を掛け合わせた造語であり、日本においても、これまで経済産業省主催で GovTech

OKAYAMA2022の枠組みを利用して、スタートアップ企業である(株)Solafuneと共同で上空からの画像をAIにごみ解析させる仕組みの開発に取り組んだ。これは既存の航空写真によるAIを用いたごみの発生源や堆積場所(ホットスポット)の特定用システムであり、現在はAIが市内の河川でプラスチックなどの人工ごみを、ごみとして正確に認識する精度を上げるため、現地調査(笹ヶ瀬川)による社会実証を行っている<sup>154</sup>。また実証中ではあるが、AIを利用したアプリ開発は当然ながら資源循環推進室に求められる主務ではない。同室では、川ごみの堆積場所を広域で調査し、広く市民に周知・啓発するツールとしての活用を模索しており、ここまでの知見を「AI勉強会」のコンテンツとして高校生向けの講座に仕立て、市内高校生への問題啓発と、でき得れば、市民力による技術開発(所謂CivicTech)への着火を祈念しているところとなる。

こうした技術で河川ごみを量的に随時特定できるシステムが出てくれば、量的・経過観測を行い、市民等に川ごみの実態を視覚的に訴え、データとして具体的な改善を問いかけることが可能な域に入りやすい。本事業の目標としては、まず定期的にモニタリングし、対象課題の明確化・精度アップを図ることである。また理想的なシステム開発が完成すれば、同モデルは理論上岡山モデルとして、全国他所でも展開が可能である<sup>155</sup>。



資料 2：[右・中央・左]岡山市における海洋プラスチックごみ対策の取り組み 出典：岡山市環境事業課資源循環推進室

#### 4-4 愛媛県松山市の積極的なごみ減量施策、SDGsの推進と環境教育政策

##### 4-4.(1) 一人あたりごみ量削減の達成と徹底した市民教育

最後に、王道ながら自治体として積極的に環境教育を展開し、効果を追求している松山市の例について考察しておきたい。松山市は、愛媛県の県庁所在地であり、四国の西北に

Conference Japan が、デジタル庁主催で行政デジタル化を目指す GovTech Meetup が開催され、推奨されている試みである。https://govtech-japan.org/ 2023.12.12 参照

<sup>154</sup> ヒアリング記録 岡山市環境事業課資源循環推進室 2023.9.7

<sup>155</sup> なお、国交省ではドローンを使った監視のための環境設定があり、清掃活動への応用(岩木川)も試行されている。其々に長短所あるが岡山市の試みは半自動的にごみの堆積状況が推定できる利点がある。

位置する中核市として人口は約 50 万人と四国地方で最多で、中国地方を含めても広島市、岡山市に次ぐ第 3 の都市である。前述の重信川河口は松山市にあって、同水系石手川の市街地部等ではポイ捨てと思しき心無い袋ごみ投棄の問題が指摘されており<sup>156</sup>、問題がないわけではない。他方、河川ごみの発生には意図しない飛散や流れ込みなど「うっかり排出」も推定原因であり、ごみ総量を減らすことや管理強化は、相対的にごみ流出の削減効果があるとも言える。

松山市は、従前より、特に松山市廃棄物条例を制定した 1995(平成 7)年度からごみ減量を図っており、結果 2006(平成 18)年から人口 50 万人以上都市クラスで 9 年続けて一人あたりのごみ量が全国最小、その後も 3 位以内の座を守ってきたが、ごみ有料化は未実施であり、広義の意味で「市民への啓発・教育」を通じてごみの削減を継続して実現しているところに特徴がある<sup>157</sup>。ごみ削減施策内には、事業系一般廃棄物の削減協力依頼<sup>158</sup>と共に、家庭ごみの分別、容器包装リサイクル法施行に伴うプラ製容器包装の分別回収等より、「松山市はごみに厳しい」と認識されるまでの全市挙げての徹底が効果を出してきた。しかし他市町村と比べて特段の施策があるわけではなく、主管である環境モデル都市推進課<sup>159</sup>職員によれば、ルール徹底をお願いする、市民へのあの手この手での啓蒙啓発や、環境教育への投資(予算付け)が市民の協力を繋いでいるのではないかと分析されている<sup>160</sup>。

2020(令和 2)年、SDG s 未来都市および自治体 SDG s モデル事業に選定されたことにより総合政策部企画戦略課でも市民向けの啓発が行われたことで、環境への意識向上が図られ、部局を跨ぎ、さらに強化される流れとなっている<sup>161</sup>。

#### 4-4.(2) 松山市の環境教育の概要と成果への期待

松山市が力を入れているのはまず、環境教育である。学校教育として、小学校 4 年生の「社会科」の教科書に「ごみと水」が取り上げられている。クリーンセンターのことを学び、通常科目同様にテストが実施されて理解度が確認される。松山市の社会科は教科書と別に、副読本「ふるさと松山」を教育委員会が採用しており、その中でごみ問題は一単元あり、一般の自治体が総合教育の中で多少の環境問題を取り扱っている実態と比して手厚い設計である。継続的な学校での教育は、理論上ごみの適性処理に理解ある市民の数を相

<sup>156</sup> 日本財団「海洋プラごみ削減を目的とした 瀬戸内 4 県における河川流域での調査について」2021 年  
[https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2021/10/new\\_pr\\_20211021\\_05-1.pdf](https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2021/10/new_pr_20211021_05-1.pdf)

<sup>157</sup> 粗大ごみも持ち込みだと 30 キロまでクリーンセンターにて無料で引き取っており、市民サービスレベルむしろ良い。市民協力を得てごみ減量が順調に推移している以上、市にとって有料化する理由がないとのことである。

<sup>158</sup> 特定建築物や大規模小売店舗等の所有者らに具体的な廃棄物処理計画上のごみ減量を求めるなど事業者による事業系一般廃棄物処理の減量に関して、具体的な協力を要請している。また地元大手スーパーチェーン FUJI では、地域貢献と自社費用削減を目指して、店頭で自主的にプラスチック製包装容器や資源ごみの回収を目立つ形で展開し、市民の知るところとなり、2022 年は回収率を 10 ポイント程度伸ばした。2022 年は回収率を 10 ポイント程度伸ばした。ヒアリング記録 フジ・リテイリング 2023.9.8

<sup>159</sup> 松山市は、2013(平成 25)年 3 月 15 日付けで内閣官房 地域活性化統合事務局より「環境モデル都市」選定の通知を受けている。ごみ減量が環境モデル都市推進課の主管となっていることから、ごみ問題が市の環境問題として強く捉えられていることがわかる。

<sup>160</sup> ヒアリング記録 松山市環境モデル都市推進課 2023.6.5

<sup>161</sup> ヒアリング記録 松山市総合政策部企画戦略課 2023.10.23

当の率まで増やしていく効果があると言える<sup>162</sup>。

次に、市民教育である。環境教育には、環境モデル都市推進課で担当者が4名存在する。まず、松山市の総合計画に沿って「笑顔のまつやま まちかど講座」と称して、市民が集う場所に市の職員が訪問し、市政の取り組みなどを説明し、意見交換を行っているが、このうち水と海ごみ問題を含む環境系テーマが9つ設定されおり、職員が2022(令和4)年度実績で27回実施している。また、環境に関する知識や経験がある市民をエコリーダーとして登録し、学校や公民館での環境学習実施の際に派遣する制度があり、さらにアシスタントエコリーダーとして、現在無適格者でも、エコリーダーの下で学びながら、新たな牽引者の養成を促す制度がある。エコリーダーも市民講師として、のべ46名が環境問題の出前講座に派遣されており、そのうち1/4以上(11名)は明確にごみ問題を対象としている(2022(令和4)年度実績)。また、SDGs推進の枠組みでも、総合政策部企画戦略課で4人の担当者が待機しており、2022(令和4)年度実績で42回の出前講座が実施された。エコリーダー同様、SDGs推進コンダクター制度も活用されており、2023(令和5)年度は31人を輩出した。彼らは、島嶼部などあるアライアンス校への年5回程度の派遣や、松山市内の小学校からの要請があった場合に派遣されている。同制度は市から謝礼が用意されるだけではなく、参加者に社会貢献活動のやりがいを感じさせる効用があると言われる。

さらに、市の担当課・職員がごみルールを徹底する耐性を内包していると同時に、緩急をつけた効果的なコミュニケーションを絶えず工夫していることが指摘できる。2006(平成18)年にプラスチック容器包装の分別回収を始めた際は、引受先である日本容器包装リサイクル協会(略称、溶り協)の基準を満たすため、徹底して分別を厳しくチェックしようという決定された。これに対して多い時は一日に500件を超える問い合わせが入ったと言う。市長自ら「やるしかない。」状況であると判断していた松山市では、終始一貫市民と向き合う体制を取り、現在も、各地域で委嘱している推進員とともに、業務委託先事業者に協力を依頼してルール違反のごみに指摘のシールを貼って受取を拒否し、状況に応じて担当職員も現場に出向き直接市民の指導にあたっている<sup>163</sup>。

他方、ソフトなコミュニケーションとしては、2008(平成20)年に職員提案として始まった制度として、「まち美化サポート犬」の活動報告がある。文字通り愛犬散歩の際にごみを拾ってくれる活動を奨励し、市民に対して解りやすく親しみの持てる方法として、犬を主役に立てた美化活動を応援している<sup>164</sup>。担当者によると、2022-3(令和4-5)年は、市の広報紙紙面で犬の写真とともに、「まち美化サポート犬募集」メッセージを定期的に掲載し、市のホームページでも犬を中心に散歩中のごみ拾い活動を紹介していったところ登録希望者が増加し、市民の関心の高さ、市民力の可能性を実感していると言う。

---

<sup>162</sup> 運用・理解度の確認等は各小学校に委ねられる。副読本の校正には松山市も協力している。ヒアリング記録ヒアリング記録 松山市環境モデル都市推進課。なお、環境教育の及ぶ市民の数は、対象となる児童生徒数(+親の巻き込み)×市内の学校数×実施年数で増えていくことが考えられる。

<sup>163</sup> 前掲

<sup>164</sup> 参照：広報まつやま2022年5月15日号、2023年11月15日号

環境教育活動についても、悪意あるポイ捨てを直接阻止する効果は期待できない。しかし、地方部に行くとも河川や海において水が流れるという循環の営みを、「雨が降れば不要物を自然に浄化してくれる装置」と決めこんで投棄を続ける人々の存在を聞くことが少なからず多い。個人による身勝手な考えによる投棄行動の結果が、河川や海の生態系に取返しのつかないほどの危機となっている「現実」は、市民行動の場面場面を通じて「市民全体」に伝えられるべき事項であろう。特に10年程経てば新たな社会の構成員となる子ども達に、新しい習慣、新しい行動を拡げていくことは、市民全体に行動変容をもたらす上で必要な作業である。ただし、環境教育は人材の育成にはじまり相当なコストが発生する。日本全ての基礎自治体で環境教育にかかるコスト受容し、運用ができるわけではなく、すぐに市民からの賛同が得られるものではない点も留意すべきである。

#### 4-5 発生抑制に関する自治体の連携対策 小括

まず、広域自治体としての神奈川県は、河川管理者としてごみが捨てにくくなるために地域との協働を図ることを検討しており、具体的には基礎自治体の支援と広域連携の窓口となっている。基礎自治体では、足立区の割れ窓理論を応用した、地域づくりの一環としての美化運動、岡山市の既存活動組織との連携や新しいIT技術の応用による社会問題の具体化、可視化の試み、松山市の徹底した環境教育について考察を行った。いずれも自治体としては、大がかりな予算の計上は難しいが、関係団体や市民との連携を蓄積としてきており、実施のため自治体庁内においても部局ごとの縦割りの垣根を超えた協業の体制が公式化され、付随して発生する多彩な行政課題について調整が働いているように見える。

想定される効果としては、自治体が一定の政策を掲げることで、施策に対して協働に参加する公務住民が増えると考えられる。また、求められる社会変化に対して早くに呼応するリーダー層が養われることで、域内でのごみ発生に抑止効果が早めに醸成されていく効果に期待が持たれる。望むべきは、これら施策のレビューとして政策の有効性を調査等から明らかにしていくことでもあり、結果を基にした施策の改善や、効果のある策についてはノウハウをまとめ他地域での展開を支援していくことであると言える。

表1：本章で紹介した自治体独自のごみ発生抑制のための施策 出典：筆者作成

事例に見える自治体独自の施策例		
【立案の背景】 *主な主管部局		
<b>神奈川県“かながわプラごみゼロ宣言”</b> <small>不法投棄、海岸漂着物対策の推進</small> 【海岸線を資産価値としつつ、産業地帯・巨大人口も擁する神奈川県】 *環境農政局環境部資源循環推進課～自治体・市民活動支援/広域連携の窓口として		
・ドローンを活用したプラスチックごみ等のスカイパトロール	・港湾管理者、漁港管理者および市町村等との連携	・県管理河川敷における市民活動(草刈等)支援
<b>足立区：ビューティフル・ウィンドウズ運動</b> ・割れ窓理論による抑止効果  【自治体の治安・イメージ向上】 *危機管理部等一関係部署連携	<b>岡山市：5つの門作戦と問題の具体的な見える化</b> ・NPO等との協働目標づくりと ・川ごみデータの補足作戦 Gov-Tech活用とCivic-Techへの挑戦  【積極的なNPOの存在と協働体制】 *岡山市環境事業課資源循環推進室(岡山県環境保全事業団後方支援)	<b>松山市：啓蒙の敷衍 エコリーダー・SDGs推進コンダクター養成等</b> ・小学校・市民への啓蒙啓発徹底 ・協力的な流通の存在と連携  【環境未来都市・SDGs未来都市推進】 *環境モデル都市推進課 *総合政策部企画戦略課
<b>【想定】公務市民の増加→アーリーアダプター増加による抑止効果の創出。域内の美化・市政貢献。</b> ⇨ 市政による河川行政への参与の限界		
<small>NB:すべての自治体で必要となる行政コストが捻出できるわけではなく、住民理解が得られるとは限らない。</small>		

## 5. 本調査から得られる洞察

本調査において、海洋プラスチックごみ問題は 7-8 割が陸域由来であり、現在進行形で河川を通じて流出しているという事実認知は世間で露出が高まっていると見える反面、具体的な対策は各河川単位、関係者の自主性に広く委ねられている性向がよく観察された。また、河川清掃を行っている地域では収集ごみの減少傾向も一部で見られるが、大阪ブルー・オーシャン・ビジョンがまとめられ、今後国際条約策定により、2040 年までに追加的なプラスチック汚染をゼロにすることが道程であると考えれば、いずれ対策は今以上のレベルで検討することが必要となる。河川管理に関しては協働で行われるべきことを前提として、現状を漸進的に変え、活動を強化していくことが課題である。以下、本調査から示唆されるインプリケーションについて、まとめて記述を行う。

### 5-1 マルチステークホルダーによる連携体制の必要性

#### 5-1.(1) 縦割ヒエラルキー組織としての行政の特徴と対策の枠組みづくり

第 2-4 章の事例においては、事例ごとに地域の様相に合わせた多彩なステークホルダーの存在と連携が確認できた。これを行政の視点で一例を示すと、まず河川事務所においても河川管理と河川清掃に関する部局は、河川局だけで用務の種ごとに管理課、工務課、調査課、地域連携課等に分散する。自治体ではこれに土木(河川管理)系部局、環境部局(政策系・廃棄物処理系)、都市整備部局、企画系部局、市民連携系の部局と多くの庁内連携が発生している。観光・産業振興・まちづくり目的で他の部署が加わることもある。通常の河川管理業務では工務系部局が主幹であり、これに連絡体系が付随している多い事実に対して、第 4 章で述べた抑制系の対策では、環境系部局の能力と対応が求められる。

行政には、行政という巨大な組織内で、ヒエラルキー型として指令・伝達と報告を合理的かつ、正確、迅速に執行するための設計として、縦割りの事務分掌が公的に定められ、関係する法律に付随する業務が専門知見と共に均質かつ効率的に末端まで伝わり執行されるように縦割配置が設計され、併せて通常の政府間の連携や交信ルート、予算費目、補助制度窓口等も縦型に連携が行われている。縦型ヒエラルキーは国内に遍く明確な事業対象がある場合に有効であるが、本事例では河川ごとの特徴を考慮することが必須であり、かつ部局横断型の連携が必要であることが示されており、公式に、行政の縦割りのヒエラルキー組織を現場機構においてトップダウンで横に繋ぐ工夫が散見された。これはタテ割りの組織体系のままでは、市民協働型事業では、市民らにとって煩雑でわかりにくいだけでなく、河川管理においては特に、河川工事に特化した土木系の優れた技術も、生物多様性や人間の環境改善を担う環境部局の知見、または廃棄物事業を効率的に廻す廃棄物事業系のノウハウの全てがすべからず重要であり、横断的連携は必要な手段だからである。

#### 5-1.(2) 地域での自由な横断的フレーミングの重要性とその課題

他方で、本調査で分析対象とした事例において、地域・市民連携の枠組みは半公共的な重要な形式でもある。現状において活動は担当者の長年の尽力に頭が下がる。反面、組織

としてみれば属人的努力に依存しすぎでは、安定的な運営に脆弱さを残す。また、市民力を育てる意味においては、政況や担当者の異動等によって体制が大きく変わってしまうことがあれば、市民側にとっては梯子を外されるような事態となり、至って不都合でもある。

さらに、河川ごみ対策や排出削減等を図っていくためには、活動を市民レベルで拡大していく必要もあり、広く社会に向けて対応の連携を求める横断的なフレーミングの設定がさらに重要になると考えられる。本論内では、新しい半公共的な協働の枠組みが、活動の持続可能性や発展に貢献している分析を呈示したが、こうした枠組みも現状に留まるのではなく、さらに柔軟に広げていくべきである。本論では発生対策抑制として仙台市や松山市の市民を巻き込む施策、足立区の割れ窓理論に基づく地域美化の一環としての河川ごみ対策や、岡山市の環境政策・SDGs 対応の一環としての海ごみ対策は、新しいフレーミングに挑戦している例と言えるが、体制というより、現状では担当者レベルの熱量に頼る要素も見える。他方で、自治体レベルで新しく人材や予算を捻出するについては、財政上に厳しい制限があるのも現実である。企業支援については、支援を受けやすい地域・施策とそうでない地域・施策の別があり、得られる金額にも多寡があると思われる。

## 5-2 公務住民の育成課題

文中で述べたとおり「市民協働」を前提とすれば、市民活動を動力とするためには、一定の事務能力を備えた公務住民を育て一定安定させるための施策が必要である。例えば、市民力を政策の提唱や事業のデザイン、調整、活用の担い手とするには、協働やエンパワーメントを支援する組織的裏づけ、例えば特定政策分野の調査研究を積み、専門性を持つNPO<sup>165</sup>等が必要と言われる(西尾(2004:182))。紹介した第2・3章の事例は、参加者の熱心な研究活動が礎にあって成立しており、他方で、最低必要となるコスト、事務局の事務負担、事務局運営方法について役割分担が定められ、恒常化してきたことで横断的なフレーミングとなっており、結果としてごみ削減にも一定の効果を出していると推測できる。

### ① 公務住民と資金循環の関係

公務住民がNPO等の組織を創り、参加者を結束させる媒介となっていることの利点は実際も多い。例えば、河川清掃は市町村の所管ではないが、行政は市民活動が盛んであれば、市民への支援、という形式で市町村が河川ごみの処理に協力を計らうことになる。民間企業も、地域住民の参加が多ければ、企業の社会貢献をアピールする機会として、CSR予算が支払われるという正のフィードバックが成立しやすく、市民力が向上してくることの意義は、多方面で非常に大きい。

協働型河川管理を進めるにおいては、知識を研鑽し、確たる理念を持って働く市民やNPOの存在が前提となるが、既存の市民組織にはスタッフの高齢化問題も見え隠れする。

---

<sup>165</sup> NPOの定義は広く複数あるが、ここでは広く市民社会を意味するものを指し、①組織化されており、②民間で在り、③事業等によって得た利潤を利害関係者間で分配しない、④自己統治がなされた、⑤自発的な組織とする(Salamon and Anheier1997)。日本の法人格としての特定非営利活動法人(NPO)より広義な概念であることに留意。

労働持ち寄り型の運営には一定の限界もあり、優秀な人材や NPO らの活動が成り立つ仕組みや、さらなる活動の展開に現状打破のためには、何らかの新しい資金・便益還流の仕組みを議論することの必要性が感じられる。

ボランティア支援関係の予算としては近時海岸漂着物等対策補助金において、河川ごみ対策についても発生抑制対策、調査研究等の名目で一定の支出が認められてきたが、今般では実際に回収された海ごみの処理にかかる費用が優先的に認められるようになり、補助金を頼りとした計画が立てにくくなっているとの声があった。本対策補助金の是非に関わらず、補助金は本来特定の方法や技術を誘導する状況を生み出す性質を利用した政策であり、制度論的に考えれば、行政が河川ごみ対策で何を具体的に成すべきなのかアウトラインとして示し、市民や企業へ協働を誘発できるかと言った視点も重要であろう。

## ② 若い世代への働きかけ

最後に、ごみ発生抑制から担い手の確保まで、若い市民への働きかけを意識することは何れの場合も重要である。本調査では、各所で世代交代の必要性が聞かれ、未来市民の育成の意味を込めて、学校単位での重点的な環境教育の試みとその意義や、地域の学校がアダプト親となって役割を担うことの可能性が受け取られた。他方で、一般的に多くの学校では、ガバナンス体制の強化や大量の通常事務によって、教員らが個人の裁量でプログラムを組み立てる余力がないとの声が多く聴取された。

海洋プラスチックごみ問題について世間の認知は拡大し、何かすべきだと感じる人の数は増えてきたように見えるが、現実的には担い手の数を確実に増やし、人々に具体的な行動変容を促し、地域社会から川に出るごみをゼロにするまでの道程はまだ遠いと言える。活動を拡大していくためには、下流自治体、もしくは沿川自治体だけが負担を負うのではなく、公平な費用負担の様式を検討する必要もあろう。

## 参考文献

\* 新聞記事・インターネットリンク等一部は脚注にて紹介

Hardin, Garrett (1968) "The Tragedy of the Commons" *Science*, Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243-1248.

Hood, Christopher (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations, Harvester Wheatsheaf*. クリストファー・フッド(著)、森田朗(訳) (2000) 『行政活動の理論』岩波書店

Jambeck, R. Jenna, Geyer, Roland, Wilcox, Chris, Siegler, Theodore R, Perryman, Miriam, Andrady, Anthony, Narayan, Ramani and Law, Kara Lavender (2015) "Plastic waste inputs from land into the ocean" *Science*, 1260352, pp. 768-771.

Geyer, Roland, Jambeck, Jenna R. Law and Kara Lavender (2017) "Production, use, and fate of all plastics ever made" *SCIENCE ADVANCES*, Vol. 3, Issue 7.

<<https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1700782>>

Kelling, George L. and Wilson, James Q. (1982) "Broken Windows The police and neighbourhood safety" *The Atlantic*, March, pp. 29-38

- McKinsey & Company and Ocean Conservancy "Stemming the Tide: Land-based strategies for a plastic - free ocean " (2015) <http://www.oceanconservancy.org/our-work/marine-debris/stop-plastic-trash-2015.html> 2023. 12. 29 最終閲覧
- Schmidt, Christian, Krauth, Tobias and Wagner, Stephan (2017) "Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea" *Environmental Science & Technology*, 51 (21), pp.12246-12253.
- UNEP (2018) "Single-Use Plastics" <https://www.unep.org/resources/report/single-use-plastics-roadmap-sustainability> 2023. 12. 29 最終閲覧
- Zimbardo, Phillip. G. (1969) "The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos" *Nebraska Symposium on Motivation* 17, pp. 237-307.
- 浅野敏久(2018)「水環境問題に取り組む市民運動—水郷水都全国会議の34年—」『17th World Lake Conference Lake Kasumigaura, Ibaraki, Japan, 2018』pp.1344-1346
- あらかわ学会(1996-2021)「あらかわ年次大会講演論文集」
- あらかわ学会 Web サイト <https://arakawa-gakkai.jp/>、2023. 12. 29 最終閲覧
- 荒川下流工事事務所(1996)「荒川クリエーション」
- 荒川クリーンエイド・フォーラム Web サイト <https://cleanaid.jp/>、2023. 12. 29 最終閲覧
- 荒川クリーンエイド(1994-2005、2021、2023)「荒川クリーンエイド報告集」
- 荒川治水資料館(2023)「荒川下流ミズベ・グリーンコミュニティ」
- いい川・いい川づくり実行委員会(2022)『第14回 いい川・いい川づくりワークショップ 発表・選考用資料』9月
- 池田鉄哉(2011)「河川環境管理施策の成功のための枠組み—国内外の事例調査による検証—」土木学会論文集 B1 (水工学) Vol. 67, No. 4, pp. 679-684.
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正嗣著(2020)『ホーンブック 地方自治[新版]』北樹出版
- 伊藤香苗(2023)「プラスチックごみ問題への対応と自治体各部署・関係者・地域の連携体制—ビーチクリーニング活動等に関する、神奈川県、沖縄県、静岡県の 県と市町村、関係者、地域の新しい協働の仕組みと構造分析—」 <https://ifi.u-tokyo.ac.jp/news/15663/>
- 今村和志、藤森夏幸、五十嵐実(2019)「20年以上拾い続けてもなくならない! どんだけあるんだ荒川のごみ」『都市清掃』第72巻 第347号、2019年2月号、pp. 57-61
- 今村和志(2021)「荒川から世の中のごみ問題の解決を目指す～中の人の顔が見える NPO 荒川クリーンエイド・フォーラム～」『河川』2021年3月号、p. 55-60
- 岩本唯史(2021)「ミズベリングの今後の展望」『河川』2021年3月号、pp. 20-28
- 及川敬貴(2010)『生物多様性というロジック 環境法の静かな革命』勁草書房
- 大洲河川国道事務所 (2014)「肱川流域清流保全推進協議会開催経緯」2014年更新
- 大洲河川国道事務所 (2023)「肱川かわまちづくり 良好なまち空間と水辺空間の形成」
- 大洲市 (2017)「第二次総合計画」
- 愛媛県大洲市(2023)「城下町大洲 ぶらり街並快遊」
- 大平一典 (1996)「荒川将来像計画」について」『にほんのかわ』1996年10月号、pp. 58-70
- 大平一典 (1997)「市民参加の川づくり—荒川下流部の試み」『road engineering & management review 』(通号 673)1997年3月号、pp. 25-28
- 大塚直 (2021)『環境法 BASIC 第3版』有斐閣
- 大橋伸之・小林稔・堀川康志 (2008)「多自然川づくり普及促進に関する検討」『リバーフロント研究所報告』第19号、2008年9月、pp. 40-45
- 小川直孝 (2021)「河川空間のオープン化から10年を迎えて」『河川』2021年3月号、pp. 16-19
- 小倉紀雄・島谷幸宏・谷田一三 (2010)『図説日本の河川』浅倉書店
- 梶原健嗣 (2021)『近現代日本の河川行政—政策・法令の展開: 1868—2019』法律文化社

財)河川環境管理財団(1995)「河川管理者と地域のコミュニケーションのあり方に関する検討報告書」1995年3月

加藤哲夫・紅邑晶子・青木ユカリ・小松州子・本田ふみ編(2004)『仙台市市民活動サポートセンター5年の軌跡 市民協働 仙台スタイル せんだい・みやぎNPOセンターの仕事II』特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター

河北新報(2016)1月23日「杜の都のチャレンジ人 地域の宝魅力伝える」

河北新報(2022a)5月2日「広瀬川のごみ減少傾向に 清掃団体河川軸を調査」

河北新報(2022b)「わたしの視点から 特定非営利活動法人 水・環境ネット東北事務局長 谷田貝泰子」5月2日

河北新報(2023)10月1日「県内9海岸で一斉ごみ拾い 広瀬川流域も」

かわまちづくり <https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/main/kankyou/machizukuri/>、2023.12.29最終閲覧

熊本雄一(2021)「かわまちづくりを始めとする最近の水辺活用の動向」『河川』2021年3月号、pp.12-15

国土交通省水管理・国土保全局河川環境課(2020)『かわまちづくり計画 策定の手引き 第1版』2020年3月

国土交通省 website「河川敷地専用について」  
<https://www.mlit.go.jp/river/riyou/main/kasenshikichi/index.html>、2023.12.29最終閲覧

国土交通省 website「グリーンインフラ推進政策2023」  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001629422.pdf>、グリーンインフラの推進  
[https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/j-gbf/committee/generalmeeting\\_001/pdf/j-gbf\\_sokail\\_1-3.pdf](https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/j-gbf/committee/generalmeeting_001/pdf/j-gbf_sokail_1-3.pdf)、2023.12.29最終閲覧

国土交通省 website「多自然型かわづくり」  
<https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/main/kankyou/tashizen/02.html>、2023.12.29最終閲覧

小島あずさ(1997)「多摩川の河川清掃についての歴史と一斉清掃の実施による参加者の意識と散乱ゴミの実態についての調査」研究助成・B類99とうきゅう環境浄化財団

小島優(2000)「荒川市民会議について」『公共建築』42-3 #165、2000年7月号、pp.71-73

斎藤康一・矢野 哲治(著)(1991)『日本の川地図 101一カヌー・ツーリング・マップ (Be-pal outing mook special) Mook』小学館

一社)JEAN website <<http://www.jean.jp/blog/2018/03/21.html>> 2023.12.29最終閲覧

一社)JEAN(2023)「多摩川クリーンエイド・荒川クリーンエイド成立経緯を尋ねた質問に対する解答書簡

重信川の自然をはぐくむ会[事務局]国土交通省松山河川国道事務所(2008)『より良い自然環境をめざして 重信川 いきいきネットワーク計画』[記載内容により平成20年頃制作と筆者が推定]

重信川の自然をはぐくむ会[事務局]国土交通省松山河川国道事務所(2013)『より良い自然環境をめざして 重信川 自然再生10年のあゆみ』

重信川の自然をはぐくむ会(2020a)「第24回重信川フォーラム 第23回重信川の自然を育む会総会」

重信川の自然をはぐくむ会(2020b)「第23回重信側フォーラムを開催しました！」

四国整備局(大洲市保健環境課)(2002)「肱川清流保全基本方針 ピュアライフ・肱川 カジカやめだかたちと共生できる肱川をめざして」[記載内容より2002年頃と推定]

四国整備局(2001)(大洲市保健環境課)「かじかやめだかたちと共生できる肱川をめざして～肱川清流保全条例のあらまし～」[記載内容より2001年頃と推定]

時事通信(1964)「ほうき片手に”健康都市”づくり」『時事通信時事解説版』1964年6月13日

篠原修編(2013)『景観用語辞典 増補改訂版第5刷』彰国社

城山英明・細野助博・鈴木寛 (1999) 『中央省庁の政策形成過程―日本官僚制の解剖(計画行政叢書)―』中央大学出版部

城山英明・細野助博 (2002) 『中央省庁の政策形成過程―その持続と変容―』中央大学出版部

水郷水都全国会議 website <http://www.sui-sui.sakura.ne.jp/>、2023.12.29 最終閲覧

杉井太一 (2024) 「肱川かわまちづくり実証実験 おおず・プラージュ成果報告書」

鈴木誠 (1997) 「あらかわ学会と荒川市民会議」 『河川』1997年7月号、pp.20-25

全国川ごみネットワーク website <https://kawagomi.jp/>、2023.12.29 最終閲覧

仙台市総務局市政百周年記念事務局、仙台の100年展企画検討委員会 (2006) 『仙台市百年のあゆみ』仙台市

仙台市 (2007) 「広瀬川創生プラン・平成18年度重点計画の評価票(広瀬川市民会議)」

「広瀬川1万人プロジェクト」市民がつくる協働の事例集政策委員会 (2018) 『協働まちづくりの実践』仙台市、3月、pp.14-17

仙台市 (2021a) 「FEEL Sendai 成果報告2004-2020」2021年3月

仙台市(建設局百年の杜推進部河川課) (2021b) 『広瀬川創生プラン2015-2024【中間見直し版】』2021年4月

仙台市 (2023a) 「協働によるまちづくりの推進に関する市の施策の実施状況報告書(令和4年実績)」2023年9月

仙台市 (2023b) 「第45回広瀬川創生プラン策定推進協議会(資料)」2023年11月17日

「広瀬川1万人プロジェクト」市民がつくる協働の事例集政策委員会 (2023) 「活動報告」

仙台市(広瀬川創生係) 広瀬川創生プラン  
<https://www.city.sendai.jp/hirosegawasose/kurashi/shizen/midori/midori/hirosegawa/index.html>、2023.12.29 最終閲覧

仙台市(総務局市政百周年記念事務局 仙台の100年展企画検討委員会) (1989) 『仙台百年のあゆみ』

仙台市市民活動サポートセンター (2020) 『仙台市市民活動サポートセンター20周年記念誌 マチノワ20年のあゆみ』

仙台市市長室・健康都市建設推進事務局 編集、高橋宏三・関根一郎執筆、島野武(仙台市長)・加藤多喜雄(仙台市健康都市建設協議会会長) (1982) 『健康都市づくり20年物語』仙台市

多摩川クリーンエイド(1993-99, 2001, 2003, 2004) 「多摩川クリーンエイド報告集/記録集」

月尾嘉男 (2000) 「河川行政を方向展化させる情報提供」 『河川』2000年3月号、pp.6-8

東京都生活文化局(2001) 『特定非営利活動法人の概要』 pp.23

東京都 website 「河川空間のオープン化」  
<https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/jigyo/river/keihatsu/kasenriyou.html>、2023.12.29 最終閲覧

成田頼明・西谷剛編 (1996) 『海と川をめぐる法律問題』河中自治振興財団

西尾隆 (2016) 『現代の行政と公共政策 第一刷』放送大学教育振興会

日経コンストラクション(1996) 「キーパーソン96 大平一典氏 建設省荒川下流工事事務所長―行政だけが意思決定者ではありえない―住民を計画現場に引きずり込む“荒川方式”の火付け役」1996年12月27日号、pp.32-41

日本河川・流域再生ネットワーク(JRRN)website <http://www.arr.net/jp/info/about.html>、2023.12.29 最終閲覧

日本弁護士連合会 (2004) 「肱川流域委員会の委員の追加と十分な審議を求める意見書」2004年1月

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」

服部啓太(2023) 「河川協力団体制度の10年間の歩み」 『河川』2023年9月号、pp.4-6

原田禎夫 (2015) 「海ごみの発生抑制としての河川漂着ゴミ対策の現状と課題」 『水資源・環境研究』Vol.28、No.1、pp.45-51

原俊彦 (2000) 「多摩川河川整備計画策定に向けて」 『河川』 2000 年 3 月、pp. 43-46

肱川かわまちづくり協議会 (2020a) 「肘川かわまちづくり (第 1 期) 水郷文化とともに育ち続けるかわまちづくり」 2020 (令和 2) 年 1 月

肱川かわまちづくり協議会 (2020b) 「肘川かわまちづくり全体構想 水郷文化とともに育ち続けるかわまちづくり」 1 月

広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会事務局 (2023a) 「広瀬川 1 万人プロジェクト 2022 年度活動報告」

広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会事務局 (2023b) 「広瀬川 1 万人プロジェクト実行委員会設立 20 周年記念総会及び講演会」

広瀬川の魅力を発信するポータルサイト 広瀬川ホームページ [https://www.hirosegawa-net.com/?page\\_id=2604](https://www.hirosegawa-net.com/?page_id=2604)

藤井康平 (2006) 「清掃事業の都から区への移管ー「自区内処理の原則」の変遷を通して」 『相關社会学』 第 16 号、pp. 127-133

寶金敏明著 (2021) 『里道・水路・海浜～長狭物の所有と管理～(訂版)』 ぎょうせい

堀川康志・前田論・大橋伸之 (2008) 「荒川下流河川における河川利用の変化と河川空間管理計画の充実の方向性について」 『リバーフロント研究所報告』 第 19 号、2008 年 9 月、pp. 152-158

毎日新聞浦和支局編 (1996) 『荒川：169 キロのみちのり』 さきたま出版会

松下圭一編著 (2010) 『自治体改革\*歴史と対話』 法政大学出版会

松田芳夫 (中部電力顧問/元河川局長) 「河川法改正への道のりと背景」 リバーフロント研究所 HP [https://www.rfc.or.jp/pdf/vol\\_59/p\\_06.pdf](https://www.rfc.or.jp/pdf/vol_59/p_06.pdf)、2023. 12. 29 最終閲覧

三浦大介 (2018) 『沿岸域管理法制度論 森・川・海をつなぐ環境保護のネットワーク第 1 版第 2 刷』 勁草書房

ミズベリング <https://www.cbr.mlit.go.jp/kawatomizu/mizbering/mizube02.html>、2023. 12. 29 最終閲覧

ミズベリング・ビジョンブック編集部 (2018) 『MIZBERING VISION BOOK』 ミズベリング・プロジェクト事務局、2018 年頃 (記載内容より推定)

ミズベリング的流域治水 <https://mizbering.jp/archives/28968>、2023. 12. 29 最終閲覧

三井元子 (2024) 『イノシシが泳いできた荒川』 本の泉社

水戸部浩子 (2007) 『名川紀行』 日刊建設通信新聞社

宮村忍 (2013) 『川を巡るー「河川塾」講義録ー』 建設技術研究所

森視裕 (仙台市健康都市建設推進事務局長) (1973) 「健康都市仙台の河川美化運動」 『河川』 10 月号、pp. 19-24

山道省三 (2000) 「多摩川をモデルとした「河川環境」の保全に関する住民参加型の手法、制度についての調査・研究」

山道省三 (2023) 「河川協力団体の悩み」 『河川』 2023 年 9 月号、pp. 32-36

除本理史・塩飽敏史 (2021) 「瀬戸内海における海ゴミ問題と政策形成ー水島地域環境再生財団の取り組みに注目してー」 『大阪市立大学経営学会 経営研究』 Vol. 72No. 3、pp. 217-225、

吉川勝秀 (2009) 『河川管理と空間利用 川はだれのものか、どうつきあうか』 鹿島出版会

流域治水プロジェクト [https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki\\_pro/index.html](https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_pro/index.html)、2023. 12. 29 最終閲覧

和田英太郎 (監修)、谷内茂雄・脇田健一・原雄一・中野孝教・陀安一郎・田中拓弥・加藤重樹 (編著) (2009) 『流域環境学ー流域ガバナンスの理論と実践』 京都大学出版会

渡邊治久・前田論・伊藤将文 (2021) 「荒川下流における河川環境の整備・保全に関する分析・計画立案について」、『リバーフロント研究所報告』 第 21 号、2021 年 9 月、pp. 169-176