

「広域連携の事例研究 vol.2」

中部大学客員教授

公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員

山田 雅雄

公益財団法人中部圏社会経済研究所企画調査部部长

狛 弘太郎

21世紀に入り、環境をはじめ社会、経済のすべてで深刻かつ複雑な問題が発生しており、それに対する社会のあり様が問われている。まずは地域や圏域といった単位で自立し、活性化することが求められており、そのためには従来にも増して地域・圏域間で交流し、連携することが重要である。

中部圏研究vol.181では広域連携に関して、地域の自立あるいは地域内連携という観点から、沖縄県北大東村、木曾広域連合ならびに南信州広域連合・南信州定住自立圏を対象とした調査の結果について報告した。本号では2012年度の調査のうち、地域間連携という観点から、九州府構想や政策連合といった九州地域における広域連携の取り組みと、流域圏に関して矢作川流域における取り組みについて報告する。

第1章 九州における広域連携

広域連合や定住自立圏など、それぞれの自立のための地域内での連携が「地域内連携」である。それに対して、自立した地域間での連携あるいは大都市圏との連携により広域な圏域の活性化を図る連携が「地域間連携」である。

「地域間連携」を考える場合の広域圏としては、生活・文化・歴史という面でのまとまりとして流域圏を想定するケース（第2章）もあるが、道州制でも提案されている九州という「島」をひとつのまとまりとして想定するケースもある。今回は、「九州はひとつ」といわれる九州地域の広域連携について、九州市長会と九州地方知事会の各々の事務局にヒアリング調査を実施した。そして本章では、九州における広域連携の取り組み事例のなかでも、特に、九州市長会では「九州府構想」について、九州地方知事会では「九州広域行政機構（仮称）」と「政策連合」について考察する。

1. 九州府構想（ヒアリング先：九州市長会事務局）

ヒアリング日：2013年1月24日（木）

ヒアリング場所：九州市長会事務局

先方：小畑 裕之 氏（大分市企画部企画課課長）

川野 洋史 氏（大分市企画部企画課主幹）

永野 謙吾 氏（大分市企画部企画課主幹）

（1）九州府構想の経緯

平成の大合併があり、自治体数の減少により行政規模は大きくなり、経済圏や行政のつながりも広域化した。そうしたなかで、広域自治体はいかにあるべきかとの考察からスタートしたのが「九州府構想」である。

2005年5月、九州市長会では「九州における道州制等のあり方研究委員会」を設置して検討をはじめたが、九州地域ではすでに経済界や九州地方知事会などが道州制についての研究を進めており、提言・報告などが行われていた（図表1-1）。しかし、九州市長会によれば、「その多くは道州制導入の必要性は認めながらも、現行の都道府県制度の見直しや経済的戦略面からのアプローチという側面が強く、本来の主役である住民の視点が不足しているという印象が強かった。」とのことである。そのため、あくまで主役は住民であり、住民福祉の増進を図ることを目的に道州制を考えるべきという発想が原点となり、研究が進められた。そして、2006年10月には、中央集権社会からの脱却と分権型社会への転換を図るために九州府の実現を掲げた「九州府構想報告書」が公表された。

その後、2007年10月に「九州府構想推進研究委員会」が設置され、2009年10月には九州府移行までのプロセスとその過程での課題解決の仕組みを

図表 1 - 1 : 九州における主な道州制構想について

主 体	年	月	取 組 内 容
九州地方知事会	2002年	2月	「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」設立
	2005年	6月	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」公表
一般社団法人九州経済連合会 (九州・山口経済連合会)	2002年	5月	「21世紀の九州地域戦略」を提言
	2005年	5月	「地方からの道州制の推進について～『九州モデル』の検討～」公表
九州経済同友会	2004年	3月	「九州はひとつ委員会」設立
	2005年	6月	「九州自治州構想」公表
九州地域戦略会議 (九州地方知事会+九州 の経済4団体*)	2003年	10月	「九州地域戦略会議」設立
	2005年	10月	道州制検討委員会を設置
	2006年	10月	「道州制に関する答申」公表
	2007年	5月	第2次道州制検討委員会を設置
	2008年	10月	「道州制の『九州モデル』答申」公表
	2009年	6月	「『九州が目指す姿、将来ビジョン』及び『住民及び国の関心を高めるためのPR戦略』について」(報告書)公表
九州市長会	2005年	5月	「九州における道州制等のあり方研究委員会」設置
	2006年	10月	「九州府構想報告書」公表
	2007年	10月	「九州府構想推進研究委員会」設置
	2009年	10月	「九州府実現計画報告書」公表
	2010年	5月	「九州府推進機構準備検討委員会」設置
	2012年	5月	「九州府構想推進計画報告書」公表

(注) ※九州の経済4団体は、一般社団法人九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会、九州経営者協会

整理した「九州府実現計画報告書」が公表された。さらに、2010年5月に「九州府推進機構準備検討委員会」が設置され、九州府実現によるメリットなど基礎自治体の立場から具体的な取りまとめが行われ、2012年5月に「九州府構想推進計画報告書」が公表された。

(2) 九州府構想の概要

ア. 国と地方の役割分担

九州府構想では、県を「九州府」へ再編統合するという単なる広域自治体の再編としてとらえるのではなく、国、広域自治体および基礎自治体の役割分担を適切に見直さなければならないとしている。

そして、「国と地方の役割分担を明確にし、地方の役割とされた事項については、国の関与を受けないことを基本とする。また、国の役割は、国が本来担うべき外交や防衛など国家の存立に関す

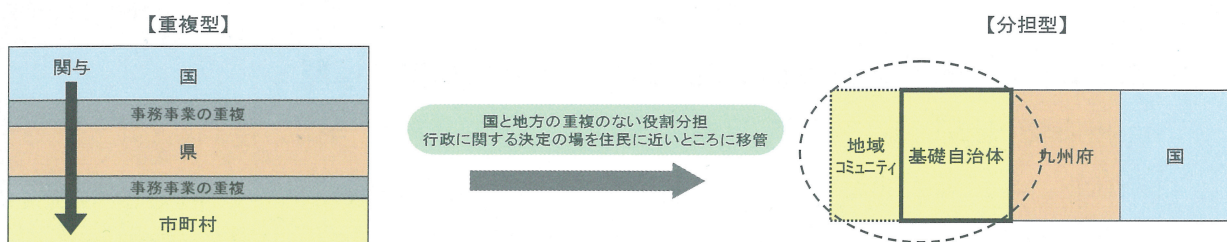
ることを基本的に限定的に列挙し、内政に関する事務は、全国的に統一されるべき基本的事項に関するものを除き、原則として地方の役割とする。こうして、国と地方の重複のない役割分担を実現する」としている(図表1-2)。

また、地方のうち、「広域自治体である『九州府』の基本的役割は、地域独自の新たな政策や制度を創造し試みる拠点としての機能を担うとともに、広域的な連絡・調整(特に、小規模な基礎自治体の補完)と高度な専門知識や技術を要する機能を担うものとする。そして、基礎自治体の基礎的役割は、住民に最も身近な総合行政機関として、住民生活の向上に必要な事務を、地域住民とともに自己完結的に担うものとする」としている。

イ. 基礎自治体について

九州市長会は、「九州府移行に当たって、自発的な市町村合併までを否定するものではないが、

図表 1 - 2 : 国、広域自治体および基礎自治体の役割分担「九州府実現計画報告書」(2009年10月)より



新たな市町村合併は不要としている。九州府構想は市町村合併を前提としたものではなく、あくまで現状の基礎自治体を崩さない」という考え方である。

また、九州府構想では、国や地方の責任分担を明確にし、国や県の権限移譲を進めることにより、最終的にすべての基礎自治体が政令市並みの事務権限を担うことを目指している。しかし、現状の基礎自治体が一気に権限移譲を受けても対応できないとして、まずは特例市並みを目指すこととしている。移譲された事務権限などを自己完結的に執行することが困難な基礎自治体については、基礎自治体間の横の連携（水平連携）を考えればよく、より広域的なものであれば九州府が補完すべきという考えに立っている。そのために各自治体を適正規模にするとか、さらに市町村合併を促すとかについては考えていない。現状の市町村を基本としているため、政令市についても現状のままと考えている。

ウ. 基礎自治体の広域連携による権限移譲の受け皿づくり

九州府構想では、国・県からの権限移譲においては、住民に最も身近な総合行政主体である基礎自治体が、その処理すべき事務に関する権限のすべてを担うことのできる完全自治体となることを目指している。しかしその際、特に小規模な基礎自治体などにおいては、現実的には単独で事務を執行することが困難な場合も想定される。そうした小規模な基礎自治体は、周辺自治体と連携しながら権限の受け皿づくりを行い、広域的に事務を執行していくことが必要である。その場合、基礎自治体間の望ましい広域連携の仕組みとして、現行の制度上では、各自治体が共同で組織を設ける「機関等の共同設置」が適しており、これを基本的な制度として活用すべきと考えている。

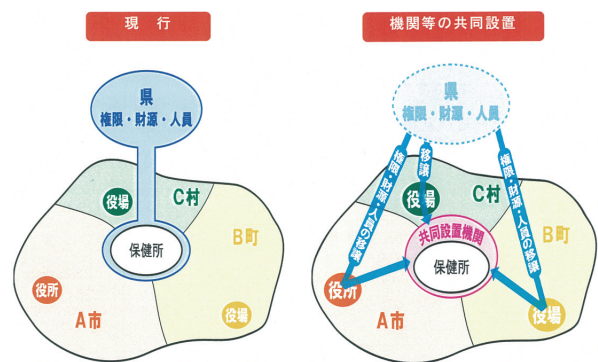
広域連合や一部事務組合では、執行権限自体が別法人に移ってしまい、基礎自治体は直接主体性を発揮できない。各基礎自治体が各エリアの決定権限を持ったまま、事務の実務は一緒にやればい

いという考え方である。

○機関等の共同設置

九州府構想推進計画報告書では、「A市、B町、C村を管轄する現行の県の保健所を例に、『機関等の共同設置』のイメージを示している。現行では、県がA市、B町、C村における保健所事務を市町村に代わって執行し、住民・企業にサービスを提供している。これに対して、『機関等の共同設置』では、県からの権限・財源の移譲をそれぞれの市町村がいったん受け入れたうえで、連携により共同の機関を立ち上げ、保健所を運営することとなる。連携後も構成自治体が権限を保有することから、各基礎自治体の主体性が確保されるとともに、共同設置機関である保健所との連携が深まることにより、各基礎自治体における窓口業務や住民サービスの質が向上する。」としている（図表1-3）。

図表1-3：「機関等の共同設置」のイメージ
「九州府構想推進計画報告書」（2012年5月）より



(3) 九州府構想の現状と課題

九州府構想は、現状の基礎自治体を崩さない前提で、広域自治体である県をなくし、県が持っている権限・財源・人員などのうち広域的に調整が必要な部分を九州府へ移譲し、残りを基礎自治体に移譲することを原則としている。ただ、スキルやノウハウなども含めて一定程度は引き継ぐことができるかと推察されるが、すべての地域で機関等の共同設置などにより効率的な事務の運用が可能なのかは疑問が残る。現実的には九州府の出先事務所などを設置する必要性のある地域もでてくる

とみられ、効率的な事務の運用を可能とする圏域の設定や見直しなど含めてどう調整するかが課題である。

また、町村会との関係も大きな課題となっている。九州府構想は、これまで九州市長会が3次にわたり委員会を設置して研究を行い、報告書を公表してきた。検討が重ねられ、提案内容も精緻になってきているが、構想自体の進捗状況は順調とは言いがたい。九州府実現のためには、九州地方知事会をはじめとする関係団体との連携・協力体制の構築が不可欠であるが、現状の連携体制は不十分である。

九州府構想推進計画報告書では、「権限移譲のあり方や課題整理・調整、新たな広域圏の形成、現行の県の出先機関の移管プロセスや九州府移行までの間の県間の広域連合など、九州府移行にあたっての諸課題については、市長会、知事会、町村会、議長会、さらには経済界等で構成する『九州府推進機構』を設置するなか、協議し解消を図り、円滑な移行実現を目指すこと」としている。しかし、九州府推進機構を立ち上げようとしても、特に九州地区町村会長会の理解を得ることは非常に困難となっている。また、九州地方知事会に対しても、九州府推進機構設立に関する正式な打診は行われていない。

○町村会との関係

道州制については、全国町村会が明確に反対の決議をしている。2012年11月の全国町村長大会において、「我々は平成20年の全国町村長大会特別決議以来、一貫して反対してきた。(中略)よって、我々は、改めて道州制の導入に反対していく。」という特別決議がなされている。反対の理由は特別決議のなかで、「道州と基礎自治体という二重構造を想定し、地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることとなれば、多くの農山漁村の自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の衰退につながるからである。」としている。さらに、「道州制は、地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものである」とも断じてい

る。

九州市長会によれば、「九州地区町村会長会議とは、まず同じテーブルについてもらうところから始める必要がある。2012年9月、九州地区町村会各県事務局長会議において、九州府構想を説明する機会を得たが、さらなる市町村合併への不安感、それに伴う九州市長会の取り組みに対する不信感など、共通理解を得るまでの道程は長く厳しいと感じた」とのことであった。

(4) 他の道州制モデルについて

最近では、関西や四国など都道府県の広域連合を設置・検討する動きはあるが、あくまで国の出先機関の事務移譲に対する受け皿づくりを主眼とするものであり、九州市長会が検討している道州制とは異なっている。九州府構想のように、基礎自治体による独自の構想を打ち出している例は、他地域には存在しないとみられる。

ただし、北海道における道州制の検討については、「北海道庁が主体となって行っているものの、基礎自治体への権限移譲の推進や住民の積極的な参加を目指す内容となっており、九州市長会としても大いに参考にすべき事例と考えている。」とのことであった。

(5) まとめ

九州市長会が提起した九州府構想について、現時点では九州地区町村会長会の理解が得られていない。市と町村は、ただ単に人口の差というだけでなく、都市域と非都市域といったように基本的な特徴に違いがある。財政面では、町村の方が市に比べて県あるいは国の支援をより必要としている。こうしたことが道州制や九州府構想に対する町村会と市長会との考えの違いの背景にある。しかし、地域の自立という観点からすれば、市(都市域)とそれを取り巻く町村(非都市域)が交流と連携をする必要がある。対話により市と町村が連携し、九州はひとつという理念の実現を目指すべきではないだろうか。

2. 九州広域行政機構（仮称）と政策連合（ヒアリング先：九州地方知事会）

ヒアリング日：2013年1月25日（金）

ヒアリング場所：九州地方知事会事務局

先方：森山 成夫 氏（大分県総務部行政企画課地方主権推進班参事（総括））
金子 成人 氏（大分県総務部行政企画課副主幹）

仕分け作業に時間を費やして改革が停滞することのないよう、出先機関の事務・権限・人員・財源等を『丸ごと』受け入れることのできる組織としての『九州広域行政機構（仮称）』設置に向けた法制度を作っていただきたい。丸ごと移譲であれば、出先機関の専門性や機能も維持できる。」というのが、九州地方知事会の提案であった。

道州制については、経済界の方が前向きで、経済界と一緒に「九州モデル」が検討されたが、「九州が考える道州制のモデルを全国にアピールすることにより、道州制議論を全国に誘発することを目的にしたものであり、道州制を導入すべきといった踏み込んだ議論まではしていない。」とのことである。

(1) 九州広域行政機構（仮称）の経緯

2009年9月に民主党政権が誕生し、地域主権改革の推進という方針が示された。そして、国の出先機関の原則廃止が大きく打ち出された。それに対応する型でスタートしたのが、九州広域行政機構（仮称）の議論である（図表1-4）。

九州地方知事会によれば、出先機関の権限をどのように地域で受け取るべきかの検討が中心であり、道州制はいったん横に置いて議論を進めたとのことである。道州制は、県や市町村など国の仕組み自体を変えようというものであるが、他方、これは出先機関の権限移譲であり、今の法制度の中でどのように受け入れるかを検討したとのことである。

そして、「従来のように移譲する事務・権限の

(2) 今後の九州広域行政機構（仮称）と政策連合

九州地方知事会では、九州広域行政機構（仮称）の今後については、出先機関の原則廃止の動きがどうなるか、国の様子を見ながら前に進めていくとしている。そして、先に組織のみ立ち上げる考えはないとのことであり、広域的に処理すべき既存事務の持ち寄りも不要との見解である。九州地方知事会によれば、「『九州広域行政機構（仮称）』は、広域化する行政課題に対して、九州としてい

図表1-4：地域主権改革と九州広域行政機構（仮称）について

主 体	年	月	取組内容
国	2009年	11月	「地域主権戦略会議の設置について」閣議決定
		12月	「地方分権改革推進計画」閣議決定
	2010年	6月	「地域主権戦略大綱」閣議決定
		12月	「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」閣議決定
	2011年	4月	「国と地方の協議の場に関する法律」成立 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次一括法）成立
		8月	「同法律」（第2次一括法）成立
	2012年	11月	「同法律」（旧第3次一括法）廃案
			「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」閣議決定
			「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について」閣議決定 「地域主権推進大綱」閣議決定
	九州地方知事会	2010年	10月
2011年		5月	「九州広域行政機構（仮称）」が移譲を受ける出先機関について
2012年		4月	九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して（特別決議）
		6月	「国の出先機関の原則廃止」に向けた取組について（緊急提言）
		9月	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」提出見送りについて
		10月	分権型社会の確率を目指して～九州広域行政機構（仮称）の設立に向けて～（緊急提言）
		11月	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」について九州広域行政機構（仮称）の設立に向けた取組について
2013年	1月	分権型社会の確立を目指して	

かに対応していくかという問題意識からでてきたというより、九州のことは九州の人間で決めましょうという考えからでてきた。」とのことである。広域連携ではなく、地域主権の思考がより明確である。

広域化する行政課題に対する方策として、関西では関西広域連合が作られている。しかし、九州地方知事会では県レベルの広域連合を新たに作るという話はこれまででてきていない。広域連合は事務を持ち寄って作る組織であるが、「九州広域行政機構（仮称）」は国の出先機関の事務をそのまま移譲するための組織であり、根本の発想が違うためである。九州においては、広域化する行政課題に対しては、「政策連合」と呼ばれる取り組みが行われている。

（3）政策連合の概要

「政策連合」とは、九州・沖縄・山口の各県が連携し、九州全域での統一的な産業廃棄物税の導入や、各県で同様のサービスが受けられる子育て

応援の店事業、各県で運航している水産高校実習船の共同運航など、県の区域を超えた政策を推進するものである。九州地方知事会によれば、各県に共通する広域的な課題について、共同して政策を作り上げ、連携して実行していく「政策連合」を2004年度に立ち上げ、これまでに40テーマの政策課題を掲げ、2013年1月末現在では、終了した2テーマを除く38テーマについて、その解決に取り組んでいるとのことである（図表1-5）。

テーマ別の連携といえば、定住自立圏の形成協定が想起されるが、「政策連合」は特別に国の財政措置があるわけでもなく、関係者間で協定も締結しない。政策課題によって連携できる県が任意で参加している。

九州地方知事会にその経緯についてヒアリングしたところ、「2004年度当時、九州地方知事会では、知事会のあり方が議論されていた。国に要望するだけの知事会ではなく、国に自ら政策提言する知事会であるべきといった議論である。そうしたなかで、自分たちの課題は自分たちで解決して

図表1-5：「政策連合」政策課題一覧「政策連合の取組」（九州地方知事会）より

九州地方知事会「政策連合」		政策課題一覧	
No	政策課題（テーマ）	幹事県	
1	工業系公設試験研究機関の連携	宮崎県	
2	若年者就業支援の連携	福岡県	
3	ごみ減量化に向けた啓発活動の連携	福岡県	
4	博物館、資料館、美術館など教育文化施設の連携	長崎県	
5	自動車産業の振興	福岡県	
6	九州各県での救急医療体制の整備	佐賀県	
7	広域回遊魚の放流事業	長崎県	
8	地球温暖化対策の連携	大分県	
9	産科・歯科・行政が連携して取り組む早産予防対策	熊本県	
10	口蹄疫対策（迅速・適確な家畜防疫及び畜産物流通体制の整備）	大分県	
11	児童自立支援施設の機能強化と児童支援プログラム等の共同開発	大分県	
12	愛護動物の救護に係る連携	福岡県	
13	社会資本の適切な維持管理（アセットマネジメント）の推進	大分県	
14	育児費用の社会的支援	佐賀県	
15	産業廃棄物税の導入	福岡県	
16	食の安全・安心に係る連携	佐賀県	
17	農業系公設試験研究機関の連携	福岡県	
18	水産高校実習船の連携	福岡県	
19	農業大学校の連携	長崎県	
20	防災対策の連携	大分県	
21	林業公社等研究会	宮崎県	
22	中心市街地再生に係る九州・山口各県の広域的連携	福岡県	
23	感染症に対する広域連携	佐賀県	
24	有明海・八代海等の再生に向けた連携強化	熊本県	
25	申請・届出等各種様式の統一化	佐賀県	
26	職員の人事交流	大分県	
27	インターンシップ推進による産業人材の育成	長崎県	
28	輸出の促進の連携	熊本県	
29	健康危機管理体制整備の連携	熊本県	
30	森林の保全・活用の推進の連携	大分県	
31	武力攻撃災害時の避難体制の整備	大分県	
32	酸性雨観測体制整備の連携	宮崎県	
33	近代化産業遺産の保存・活用	鹿児島県	
34	身障者用駐車場利用証制度	佐賀県	
35	消費生活の安全安心ネットワークの整備	福岡県	
36	有害大気汚染物質観測及び緊急時対策の体制整備	熊本県	
37	県立病院の連携	鹿児島県	
38	教職員の人事交流	福岡県	
○ 目的を達成し、取組を終了したもの			
39	森林保全に関する税の導入	福岡県	
40	上海万博への取り組み	長崎県	

いこうという話の中ででてきたのが政策連合です。」とのことである。

以下政策連合の一例として、「産業廃棄物税の導入」と「水産高校実習船の連携」について、その概要を紹介する。

ア. 「産業廃棄物税の導入」(政策連合の事例)

【幹事】

福岡県 総務部 税務課

【参加県】

福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

【目的】

産業廃棄物の排出抑制やリサイクルなどの促進に向けた政策の効果を担保する。

【取り組み内容・成果】

- 2005年4月から九州各県が産業廃棄物税を一斉導入(沖縄県は2006年4月から導入)した結果、

九州における産業廃棄物の焼却施設および最終処分場への搬入量は減少傾向にある。

【今後の課題・取り組み】

- 九州各県が連携し、適正課税に努めるとともに、税収使途事業の充実強化など税の活用を図りながら、循環型社会づくりに向けたさらなる取り組みを推進する。
- 産業廃棄物税の導入に伴う広域的な政策の効果等の検証作業を、九州各県が共同で行う。

イ. 「水産高校実習船の連携」(政策連合の事例)

【幹事】

福岡県 教育庁 高校教育課

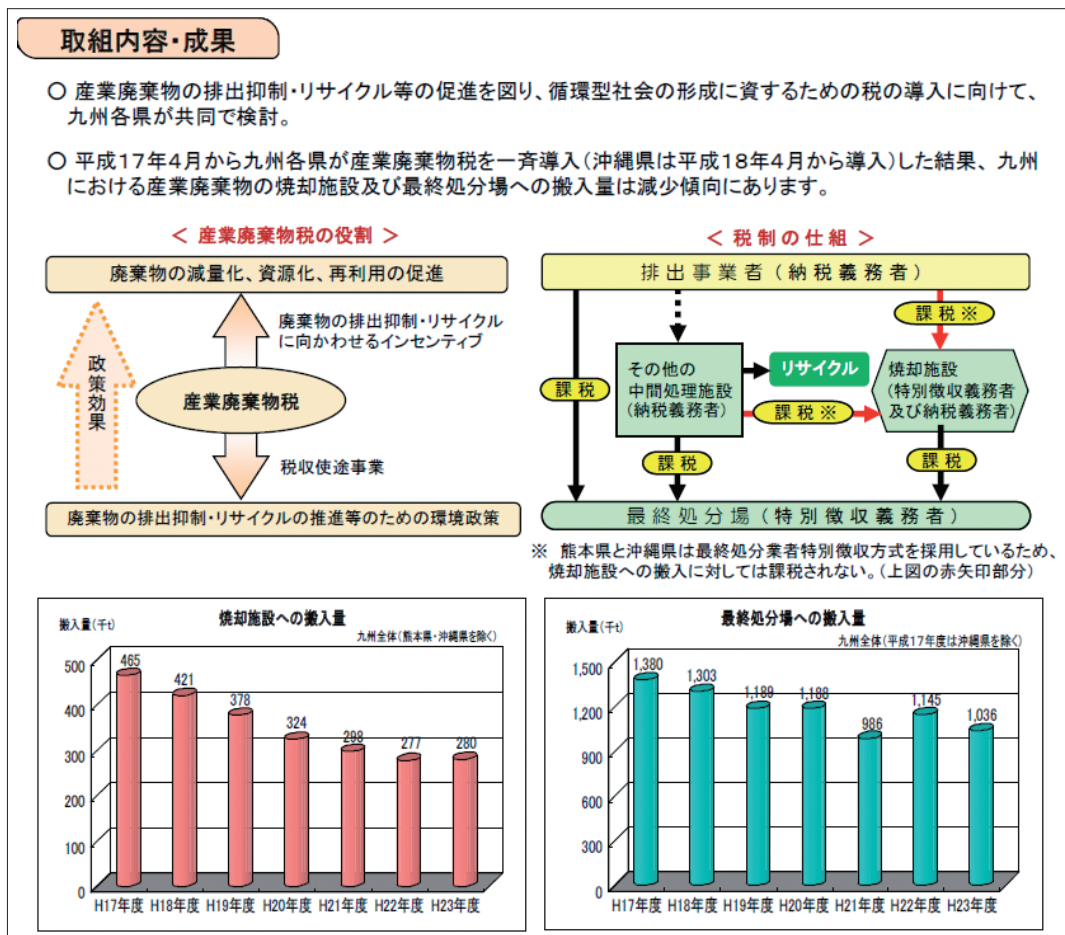
【参加県】

福岡県、長崎県、山口県

【目的】

多様化する水産教育の充実や、財政面での効率的かつ効果的な運営を目指し、県域を越えた連

図表1-6: 「産業廃棄物税の導入」「政策連合の取組」(九州地方知事会)より



図表 1-7：「水産高校実習船の連携」「政策連合の取組」（九州地方知事会）より



携により実習船の共同運航を行う。

【取り組み内容・成果】

2010年度より実習船「海友丸」を共同運航

【今後の課題・取り組み】

＜今後の課題＞

- ・ 建造した実習船の効率的かつ効果的な運航に向け、3県で継続的に検討していく。
- ・ 3県での共同運航の実績・効果を、九州各県へフィードバックしていく。

＜今後の取り組み＞

- ・ 実習内容の改善や緊急対応マニュアルの充実などについて、3県連絡調整会議の場で引き続き検討を行う。

（4）政策連合の課題

非常にユニークな取り組みである政策連合ではあるが、テーマによっては何年か経つと活動が停滞するものもあり、それをどう活性化していくかが非常に重要である。そして、取り組み内容や成果などをフィードバックし、圏域全体で連携の成果を共有することも大切である。

政策連合は、何ら強制力を持たない紳士協定のようなものである。各地域が地域エゴを捨てて九州全体を支えるといった視点に立つことにより、

連携プレーが成立する。政策を統一的に考えて事務処理は各県が実施するという取り組みであり、圏域の一体感の醸成は今後とも不可欠とみられる。「九州はひとつ」という理念を将来にわたってつないでいくことが重要である。

（5）道州制について

九州地方知事会と九州の経済4団体で組織される「九州地域戦略会議」において、道州制の広報活動を実施している。九州地方知事会では道州制シンポジウムを毎年開催しているが、「道州制をやりたいというアピールはしていない。広域連携の必要性を啓蒙するといったスタンスであり、そのひとつの方策として道州制を紹介している。」とのことである。まだ道州制そのもののあり方が固まってない中で、州都の議論もされておらず、県をなくすという道州制に簡単には乗れないと考えている県もあるようであり、広報活動から次のステップに進むためには大きな困難が予想される。

3. まとめ

第1章では、九州市長会の「九州府構想」と、九州地方知事会の「九州広域行政機構（仮称）」、「政策連合」について概括した。

九州府構想が広域行政のあり方に端を発した考察であるのに対し、九州広域行政機構（仮称）は国の出先機関の原則廃止からスタートした議論である。道州制には中央集権型のモデルもあるが、九州府構想も九州広域行政機構（仮称）も、その思想は中央集権から地域主権へというものであり、地域のことは地域で考えるという原則は、いずれの取り組みでも変わらないものである。

九州府構想における市長会と町村会との対立は、都市と農村との対立、あるいは流域圏における下流域と上流域との対立に通じるものがある。地域の自立とは何なのか、そこから議論を始める必要がある。対話がなければ交流と連携は生まれない。引き続き丁寧な説明と議論が望まれる。また、広域化する行政課題への対応という観点で、「政策連合」という取り組みもみてきた。法的強制力を持たない紳士協定という意味では、第2章で検証する「矢作川方式」と通じるものがある。持続可能な取り組みとするためには、既存の政策課題を活性化させ、情報や成果を全体で共有するという仕組みづくりが必要とみられる。

九州市長会は「九州府構想推進計画報告書」を策定し、九州府のビジョン的なものとその実施について、知事会、町村会、議長会、経済界などによる九州府推進機構の設置に向けた活動を展開している。一方、九州地方知事会は、多数で多様な自治体による道州制など広域自治体への移行には、現状では多くの課題があることから、現実的な政策連合という手法により、県レベルの広域連携の実現を目指し、着々と施策を展開している。これらの取り組みは背反するものではなく、「九州はひとつ」という理念に向けて、協調して相乗効果の上がるように連携すべきものとする。

第2章 矢作川流域における広域連携

1. 流域圏における広域連携

広域連携の典型的な事例である流域圏における連携（流域連携と呼ぶ）について、まず以下のとおり概括する。

（1）流域圏

河川が形成する流域をひとつのまとまった圏域、これを流域圏にとらえる。河川は森林豊かな山間部を水源として谷を切り刻みながら上流域を形成し、豊穡を生み出す農業地帯の中流域を通り、さらには人口の多い都市部の下流域を経て、海へと注ぐ。水と森林は河川流域のみならず海域においても豊かさを醸し出している。

古来、流域圏は、自然を育み、生産と交流の場として人々の生活を支え、豊かさと固有の文化と歴史・風土を形作ってきた。

（2）全総と流域連携

わが国では、全国総合開発計画（1962年策定）、次の新全国総合開発計画（1969年策定）のもとでの高度経済成長の結果、都市への極端な集中による人口過密、激しい交通渋滞、深刻な公害、慢性的な水不足などの問題が発生した。

流域圏でも、高度成長期には工場排水や開発による土砂の流入によって河川の水質汚濁問題が発生し、水環境の悪化とともに漁業（海域を含めて）に大きなダメージを与えた。一方、木材の参入自由化や価格の低迷を背景とした林業の衰退による森林荒廃問題とともに、地域振興のために誘致されたゴルフ場などリゾート開発行為により河川への土砂流出という新たな深刻な問題が発生した。

矢作川流域には、こうした問題を「流域はひとつ、運命共同体」のもと、流域全体の問題として取り組んできた矢作川沿岸水質保全対策協議会（以下、矢水協という）という団体がある。矢水協の活動（「矢作川方式」詳細は後述）は、地方への定住を図る第3次全国総合開発計画（1977年策定）の中の「流域定住圏構想」のモデルとなった。

（3）流域連携の意義

地域間の交流連携を考えると、都市域と非都市域あるいは上下流の交流連携促進、健全な水循環の保全、流域内の自然や地域間における調和のとれた持続可能な開発、共通意識（流域・上下流）

の醸成という観点から、現代においても流域連携の意義は重要である。

(4) 矢作川方式

中部圏における流域圏として、伊勢湾に面した地域を伊勢湾流域と大きくとらえることができる。広域連携の調査としては最終的には伊勢湾流域を「流域圏」として、圏域内の交流連携のあり方を整理する考えである。矢作川流域は伊勢湾流域圏の一部ではあるが、伊勢湾流域全体を考える場合のひとつの拠り所として、今回その実情について調査を行うこととした。

(図表2-1)に矢作川流域図を示す。矢作川は流域面積1,830km²、幹線流路延長117kmの河川で、流域内には長野県内に根羽村、平谷村、岐阜県内に恵那市(旧明智村)、愛知県内に豊田市、岡崎市、安城市、西尾市、碧南市(以上西三河)と設楽町(東三河)の計6市1町2村の自治体が存在している。

矢作川における流域圏の取り組みについて、矢

水協を訪問し、「矢作川方式」の現状をヒアリング調査するとともに、平成の大合併で山村部の町村と合併した岡崎市、豊田市を訪問し、山村部の森林保全などの施策などについてヒアリング調査を実施した。

調査の日程などは以下のとおりである。

①矢水協

ヒヤリング日：2013年2月27日(水)
先方：天野 博 氏(事務局長)

②岡崎市

ヒヤリング日：2013年1月16日(水)
先方：山本 公德 氏(企画財政部企画課長)
永田 優 氏(同企画課主幹)
塩沢 卓也 氏(環境部次長)
蜂須 賀功 氏(同環境保全課環境保全班班長)

③豊田市

ヒヤリング日：2013年1月31日(木)
先方：水野 智弘 氏(総合企画部企画課長)
稲吉 康介 氏(同企画課 主査)

図表2-1：「矢作川流域図」国土交通省中部地方整備局豊橋河川事務所資料より



2. 矢水協

名古屋では最近、矢水協が報道されることが少ない。矢水協の活動が衰退したのではないか、もし活動が衰退していればその背景は何かを確認するため、矢水協を訪問した。その結果、矢水協は従来どおり活動していることが判明した。天野事務局長によれば、「今は矢水協の活動を熟知して工事をやっていただいていますので、大きなトラブルがないです。トラブルが起きてから活動するのは派手になりますが、今は『問題解決から未然防止へ』という考えで活動しています。問題も発生しないものだからあまり報道もないのです。」とのことであった。

(1) 矢水協設立の経緯

矢作川流域では、高度経済成長期に工業化に伴う急激な市街化の進展とともに、リゾート開発や土砂の採掘が行われた。工場や都市からの排水や開発による土砂流出などで矢作川の水質汚濁が急速に進行し、農業や漁業に被害が発生するなど深刻な社会問題になった。こうした問題に対して、汚濁発生源である企業などへ抗議活動していた団体が集まり、行政とも連携して1969年に矢水協が設立された。

(2) 組織と運営

ア. 組織

矢水協の会員数は37団体（設立時19団体）である。内訳は農業団体4、漁業関係18、市町村14、その他、愛知県企業庁も会員となっている。地方自治体は開発者、開発・環境の規制・監視主体、水道事業者、河川管理者という複数の立場を有している。

役員は会長1、副会長4、理事6、監事3の他、事務局は内藤元事務局長時代から職員2名体制で担ってきており、現在も変わらない。事務所は明治用水会館内にある。

イ. 運営

構成団体37団体の負担金年間18,600千円により

事務局員2名の人件費も含めた活動費用全体を賄っており、協議に関わる審査料などは徴収していない。内訳は明治用水4,890千円、豊田市1,680千円、岡崎市1,525千円、愛知県企業庁1,580千円など人口割で負担割合が決まっている。なお矢水協の活動を支援する組織として以下の3団体がある。

① 矢作川をきれいにする会

三河湾沿岸の漁協による河川浄化活動団体

② 矢作川環境技術研究会

流域の建設工事施工者280社による環境保全研究実践活動団体

③ 中部森林開発研究会

山林の間伐材や開発に伴う雑木の有効利用を行う環境保全活動団体

このような支援組織の存在は、矢水協の活動が幅広く、かつ、流域内での矢水協の活動を支持あるいは支援する地域・団体が多いことを物語っている。

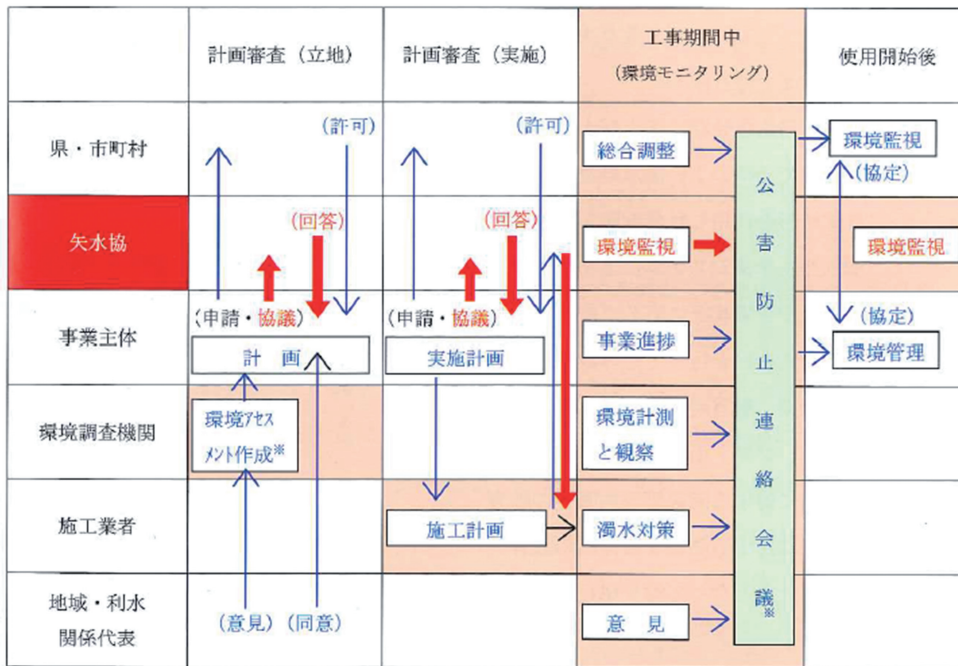
(3) 活動概要

矢水協は、流域の調査ならびに監視により、問題箇所の発見とその改善を原因者に要請し、また、悪質な者には抗議あるいは告発してきた。

1980年には愛知県が大規模開発の許可条件に矢水協の同意が必要としたことで、矢水協は流域内の開発行為を事前に把握して意見を言えることとなった。現在では、開発区域の面積が3,000㎡以上の住宅や工場など各種の用地造成、土石や鉱物資源の採取などの土地開発行為、ゴルフ場の開発などが対象となっている。また1日の排水量が20㎡以上の工場、共同住宅、公共施設などの新築、改築時にも開発行為と同様、事業者より矢水協に事前に協議をし、矢水協の水質指導基準に基づき工事を実施している。以下に、矢作川方式の概要と法で定められた方式などとの比較を示した「矢作川方式の手順」と、法より厳しい基準である「矢作川水域等の排水基準値及び指導基準値」を示した(図表2-2、2-3)。

さらに「流域はひとつ、運命共同体」の合言葉のもとに、相互理解のための上下流交流を始め、

図表 2 - 2 : 「矢作川方式の手順」



凡例 ← 一般的な審査手続きに矢作川方式として加わる部分

(注) ※ 目安として開発区域の面積が20haを超える開発行為の場合。

出典：「建設工事における汚濁防止対策の手引き」矢作川環境技術研究会 手引き編集委員会編

図表 2 - 3 : 「矢作川水域等の排水基準値及び指導基準値」

項目	単位	基準値 [許容限度]		
		国の排水基準	県の上乗せ基準 [矢作川水域]	矢水協指導基準
水素イオン濃度(pH)	mg/l	5.8~8.6	-	5.8~8.6
生物化学的酸素要求量(BOD)	mg/l	160(120)	25(20)	10
化学的酸素要求量(COD)	mg/l	160(120)	25(20)	10
浮遊物質(SS)	mg/l	200(150)	30(20)	10
大腸菌数	個/cm ³	(3,000)	3,000	300
ノルマルヘキサン抽出物質含有量	mg/l	5	2	2
動植物	mg/l	30	5	2
フェノール類含有量	mg/l	5	0.5	0.5
銅含有量	mg/l	3	1	0.5
亜鉛含有量	mg/l	2	-	1
溶解性鉄含有量	mg/l	10	-	3
溶解性マンガン含有量	mg/l	10	-	3
クロム含有量	mg/l	2	-	0.1
窒素含有量	mg/l	120(60)	-	-
リン含有量	mg/l	16(8)	-	-

- ()内水質は目標値とする
- 特に放流先が水質保全上問題があるときは、矢作川沿岸水質保全対策協議会と協議し、別途放流水質を決定するものとする

出典：図表 2 - 2 と同じ

学習会など啓発活動も実施している。こうした先進的な活動が全国的に注目され、1999年、矢水協は第1回「日本水大賞」のグランプリを受賞している。

2012年度の矢水協の事業計画では、矢作川水系などの河川・湖沼ならびに海域の水質保全のため下記の事業を計画し、全力をあげて実施することとしている。また2011年度の実績などを併記した。

ア. 調査・監視

矢水協の事業の主なものは、水域の水質パトロール、工場排水・土地開発行為などの調査パトロール、廃棄物処理場・同不法投棄の調査パトロールの実施である。2011年度には300人の動員により141回のパトロールを実施した。

調査・監視は原則的には2名で実施しているが、必要に応じて自治体の環境課職員や漁業団体などが同行する。また定期的に支援組織である「矢作川をきれいにする会」と開発現場や工場の調査・監視を行っている。

この調査・監視業務に関連して、矢水協創設期に起きた水質汚濁による漁業被害について尋ねると、「被害は海苔もあさりも両方でした。しかし、お陰様で今ではあさりの漁獲量も増えました。一昨年、全国のおさり漁獲量の67%が愛知県で、全国一でした。矢作川河口での漁獲量が愛知県内の80~90%を占めていますので、日本のおさりの約半分は矢作川河口産です。」とのことであった。矢水協の活動成果の一端を表す言葉である。

イ. 開発行為などの事前協議

矢水協は、事業者と開発行為による水質汚濁防止について事前協議を行っている。1985年に「秩序ある開発」の推進を目指し、流域の開発について整備順位を決める指針をまとめている。具体的には①公共事業、②過疎化対策、③地域経済につながる事業の順となっている。

大きな開発行為については環境への影響を未然に防止する目的で、事前の環境アセスメントとともに工事中の環境モニタリングも義務化している。また、土砂流出対策として土工事による濁水を出さない工法を研究開発し、施工者に実践してもらっている。施工者にも分かりやすいマニュアルとして「建設工事における汚濁防止対策の手引き」（矢作川環境技術研究会手引き編集会編）が発行されている。

さらには、大規模な開発行為が長期間にわたり施工される住宅・工業団地、廃棄物処分場、区画整理事業などでは、施工に伴う河川水質汚濁防止

のため、「環境保全（公害防止）連絡会議」の開催を地元市町村に求めている。同会議は、市町村が主体となり、県、市町村、周辺の住民団体や河川漁協、そして施工者と矢水協によって組織され、幅広く環境課題について議論し、地域の環境保全に役立っている。

開発協議に関して「県あるいは市が開発者に指導すべきではないか」と尋ねたところ、岡崎市の担当者の回答は、「水質汚濁については県から中核市に権限が下りています。本来であれば岡崎市なり豊田市が指導すればいいのですが、開発協議に入ってしまったときに、水質基準以外の部分についても矢水協は指導できますし、流域全体の視点から協議できます。」と矢水協の優位さを示すものであった。

この開発行為の協議件数は2011年度で279件（1,220ha）であったが、ピーク時には約600件の実績があり、最近ではその半数のレベルである。しかし、おおむね1日あたり1件の協議というあいかわらずハードワークである。そのため、計画的・効果的に個々の協議を実施するため自治体などから毎年度あらかじめ事業計画書を提出してもらい、どの開発行為を協議対象にするのかという準備的な協議を実施している。

（ア）日排水量20^m以上の排水についての事前協議

矢水協は、事業者と日排水量20^m以上の排水を予定している工場・共同住宅・公共施設・廃棄物処分場などの排水処理についての事前協議を実施している。

矢水協では水質汚濁防止法（以下、水濁法という）の制定により活動の基準についての「よりどころ」ができたが、現在ではこの水濁法関係の基準より厳しい基準を適用して指導している。水濁法に基づく告発第一号となった矢水協の活動に関連して、「矢水協の基準ができる以前は、水濁法の基準で指導されていたのですか」との問いに「当初は水濁法の基準でした。BODやCODが10mg/lという矢水協基準（水濁法基準などの2分の1という厳しい値）は1980年に制定されてい

ます。昔はひどい状況でした。水俣病やイタイイタイ病など死に至るような公害被害は発生しませんでした。農業、漁業に被害がでていました。矢水協の考えは、農業、漁業が安心してできる水を流してほしいというものです。」との回答であった。

(イ) 3,000㎡以上の開発行為の事前行為

矢水協は、事業者と3,000㎡以上の工場・住宅・ゴルフ場などの用地造成工事あるいは鉱物・土砂などの採取事業について事前協議を実施している。開発行為の土砂対策としては、工事面積1ha当たり400㎡の沈砂池を義務付け、工事現場からの排水の濁度は、30ppm以下と基準を定めている。また生コンを使用する場合はpH管理も義務付けている。

矢水協の天野事務局長に現状をヒアリングすると、「第二東名高速道路は今、約25km山間地で工事をやっていますが、移動土量は1,100万㎡と莫大です。NEXCO中日本に対し、工事面積1ha当たり400㎡の沈砂池を作してほしいと言っています。砂防指定地については1ha当たり400㎡の沈砂池を作りなさいという基準がありますが、矢水協では砂防指定地ではない所でも同基準を守ってもらっています。また、旧額田町の工事現場には黄鉄鉱を含んだ土壌があります。工事によりこの土壌が水と空気に触れた場合、化学変化で硫酸ができ、酸性水の問題が発生するようになります。さらにはカドミウム、ヒ素、鉛など重金属がある場所もありますので酸性水によって溶出します懸念もありますから、重金属対策も工事が始まる前から強く申し入れてきました。その結果、学識経験者も交えた黄鉄鉱対策検討委員会（座長：愛知工業大学 四俵教授）により黄鉄鉱や重金属に関する対策マニュアルが策定できました。今は、そのマニュアルに従って施工してもらっています。」とのことであった。

また、土壤汚染対策法が2010年4月に改正され、自然由来のヒ素についても土壤汚染の対象になったが、矢水協ではそれ以前から自然由来のヒ素に

についても対策をとるように事業者には要請をしてきた経緯がある。さらに、岡崎市で農薬管理協定を作っているが、これは矢水協と岡崎市とゴルフ場の3者でゴルフ場農薬の管理協定を締結しているもので、環境省の指針の1/2と厳しい値となっているとのことである。

(ウ) 河川・湖沼・道路などの主要な公共工事についての協議

矢水協は、事業者と流域内での公共工事についても同様の事前協議を行っている。

(エ) 工事の環境モニタリング

前述の第二東名高速道路のような工事中の環境モニタリングの実施方法については、毎月、環境報告書を事業者から提出してもらっているとのことである。事業者には各沈砂池のデータを毎日午前、午後の2回とってもらい、月に1回は計量証明付の環境報告書を矢水協に提出してもらっているとのことで、天野事務局長によれば、「現時点では十数件の工事がありますので、環境報告書のデータを見るだけでも大変です。」とのことである。

ウ. 事業者・関係機関への要請

矢水協では、こういった協議とともに事業者や関係機関への要請も以下の項目について積極的に実施しており、2011年度は268回の要請活動をしている。

- ①土地開発行為、建物建設工事などに伴う汚濁水の流出防止
- ②工場排水、浄化槽排水などの放流水の浄化
- ③関係機関による土地開発行為、工場排水などの監視強化
- ④関係機関による水質汚濁防止、砂防法、森林法、廃棄物処理方法などの法違反者への取り締まり強化
- ⑤河川、道路などの公共工事に伴う汚濁水の流出防止
- ⑥公共下水道、農業集落排水事業などの生活排水対策の促進

エ. 啓発事業

啓発事業としては、水源林育成支援を企業や住民に呼びかけるとともに、上下流交流事業、河川湖沼美化運動、環境教育を支援している。この他、水質保全研修会の実施や天然セッケンの普及促進活動も行っている。2011年度の啓発事業の開催は25回に及んだ。

(4) 現状における課題

矢水協の課題については、天野事務局長によれば、「都市部の中小河川、三河湾、油ヶ淵では、BOD、COD、全窒素、全リンの環境基準が達成できていないところがある。」とのことである。また、主な課題として、①水源林の保全、②河川の水量確保、③下水道への流入排水の規制、④三河湾の水質改善、⑤干潟の保全、⑥産業廃棄物の適正処理、⑦工場排水など排水の水質基準項目の総量規制などが挙げられるとのことである。

3. 水源林の保全

課題のひとつとしてあげられている水源林の保全について、矢水協自体は水源林育成支援を住民や企業に呼びかけているのにとどまっている。これは矢水協として水源林の保全について認識が薄いということではない。矢水協と一体的に活動している明治用土地利用改良区が、水源林の保全に主体的に活動しているからである。

この間の実情を物語っているのが、1991年12月に愛知県安城市と長野県下伊那郡根羽村の間で契約が締結された「矢作川水源の森分収育林事業」である。この他、公益財団法人矢作川水源基金や豊田市・岡崎市など矢作川の水源地保全の取り組みを紹介する。

(1) 矢作川水源の森分収育林事業

「矢作川水源の森」は、長野県根羽村と愛知県豊根村との境界にある茶臼山にあり、その北東斜面の一部の48haである。森の最下部の谷には、矢作川の源流のひとつである根羽川の支線である小戸名川の清流が流れている。

この森は以前、長野営林局管内飯田営林署が管理伐採する官行造林（土地は民間・村が提供、育林経費は国が負担、利益は半々）であった。植林から40年が経過して1960年から伐採時期に入った。昭和40年代に入ると輸入の自由化により木材価格が下落し、村の大きな収入源であった木材売却益が低迷する状況の中で、伐採は続けられた。しかし、平成に入ると伐採後の景観の低下とともに花崗岩崩落土という緩い地盤の崩落を危惧した当時の菅沼根羽村村長が、残された48haの森林の伐採を中止するよう営林署に要請した。しかし、前例がないとの理由でこの要請は断られた。伐採を中止するには木材を販売した場合の利益の2分の1を国に補償しなければならない状況であった。

国に断られた根羽村は、明治用土地利用改良区に同様の要請をした。同団体は水源の重要性について認識をしており、1914年には根羽村の山林427haを購入し、すでに水源涵養林としていた。しかし、同団体は要請を受けたものの1987年に隣の平谷村の水源地36haを購入したばかりであった。当時の日下務明治用土地利用改良区理事長（矢水協の会長でもある）は要請を断るものの、水源林の保全が重要であるという認識の下で安城市への働きかけを約束し、安城市での賛否盛んな議論を経て「矢作川水源の森分収育林事業」（1991年12月6日契約）が成立したのである。同団体の斡旋とも矢水協の斡旋ともいえる経過であった。

契約の概要は以下のとおりである。この契約は、1991年4月、森林法に新たに上下流の自治体が協力して積極的に森林整備に乗り出すことを期待して付け加えられた「森林整備協定」に基づく第1号の契約であった。

- ①立木の買い取り代に地代を加えた約1億4,500万円を安城市が根羽村に支払う。
- ②立木は今後30年間伐採しない。
- ③間伐など森林の管理費用はすべて折半し、将来伐採して得た利益も折半する。

安城市が、根羽村との話し合いを分裂させずに比較的短期間に結論に達したのは、両自治体の以前からの連携が背景となっている。安城市茶臼

山高原野外センターと、1987年から1988年にかけての個人会員による緑のオーナー制度での協力関係の実績があった。その他の背景としては、まず、自動車で2時間半と源流まで空間的・地理的に近いということがあげられる。また、根羽村は三河であった時期もあり歴史的・文化的なきずながあり、あるいは安城が製糸・紡績工業で盛んであったころ、根羽村の属する下伊那郡からの女工さんがいたという人的・経済的なきずながある他に、地域の人々が築き、三河の豊かさを生んだ明治用水土地改良区と矢作川の水質保全を図った矢水協という連携の基盤もあげられる。

（２）公益財団法人矢作川水源基金

1978年には、愛知県と同県内の20市町村が財団法人矢作川水源基金を設立した。事務所は岡崎市内愛知県西三河総合庁舎内とした。さらには、1981年に国（国土交通省）も出損することとなった。設立趣旨は、「特に『水』づくりのためのダム建設や山林の活性化には、大きな犠牲と努力が必要となるので、このことに少しでも報いようと矢作川水源基金が設立された。」とのことである。

基金5億8,500万円の運用利息と、毎年出しあう4,000万円によって、矢作川水系において水源林対策事業や、研究、上下流交流事業を講ずる市町村に対する助成などを行っている。2011年度事業報告書より事業実績を以下に整理した。

ア. 水源林対策事業：水源林地域市町村の事業に対する助成事業

2011年度に公益財団法人矢作川水源基金は、愛知県内において間伐約280haなど森林整備事業7,260万円に対して3,085万円の助成、新設4路線延べ2.5kmの作業路整備事業2,138万円に対して1,283万円の助成、合計9,398万円の事業に対して4,368万円の助成（助成率46%、率は事業ごとに異なる）を行った。また、愛知県外において間伐約34haなど森林整備事業716万円に対して400万円の助成を行った。

イ. 調査研究事業と流域活動推進事業

同じく2011年度に公益財団法人矢作川水源基金は、「水のふるさとと森とふれあい」をテーマに、矢作川下流部の親子が参加する間伐体験など、水源体験事業を実施するとともに、矢作ダムあるいは男川浄水場と各々の地域の施設との組み合わせによる2コースのバスツアー（地域交流）を流域活動推進事業として実施した。

（３）矢作川流域開発研究会から矢作川流域振興交流機構（矢流振）へ

1991年に矢作川流域圏において、「流域はひとつ、運命共同体」をキーワードに、相互扶助の精神に基づく流域の振興・発展を目的に、参加各団体と明治用水土地改良区が3億円出資する財団法人矢作川流域交流振興機構（以下、矢流振という）が設立された。この財団の前身は、1971年設立の財団法人矢作川流域開発研究会である。前出の合言葉はこの研究会が提唱したものである。この矢作川流域開発研究会は、愛知教育大学教授の発案で立ち上がった研究会で、その研究者と碧南、刈谷、豊田の3市で衣浦豊田広域開発研究会が発足し、1971年に矢作川流域開発研究会へ組織変更されたものであった。当初の会員は矢作川流域の21自治体で、主な事業は調査研究であった。最終的には解散して矢流振に吸収された。

矢流振の設立は1989年10月、矢水協の創立20周年記念式典の席上で岡崎市長が提案したものである。参加団体は矢作川流域の27自治体で、矢作川流域開発研究会とほぼ同様な構成で、設立の趣旨や目的もほぼ同研究会と同様であり、事業は以下の4項目であった。

- ①調査研究事業（研究会の事業とほぼ同様）
- ②地域振興事業（流域市町村の活性化事業に対する援助）
- ③地域交流事業（中山間地域の人と臨海地域の人との交流イベント計画、支援）
- ④普及啓発事業（矢作川流域に対する知識と理解を深めてもらうための活動）

矢流振の立ち上げ時期にはすでに矢作川水源基

金が存在している。岡崎市がなぜ同じような団体を立ち上げたかは不明である。もともと矢水協の活動は明治用水土地改良区と一体ともいえるため、豊田市、岡崎市、明治用水土地改良区の3者で矢流振の骨格を決め、1991年に県の設立許可を得た。

矢流振には矢水協の関係で明治用水土地改良区が入っていたが、矢作川水源基金あるいは矢作川流域開発研究会には同団体が入っておらず、この点が大きく違うところであった。

一定の活動の後、矢流振は2006年に解散した。なお解散については、矢流振の事務局側が、矢作川水源基金に対し、活動目的が類似しているのを統合できないかを打診している。そして、矢作川水源基金に残余財産を寄付し、愛知県から解散許可を得て2006年末をもって解散した。

(4) 豊田市の水源林保全

豊田市は、2005年4月に6町村と合併し現在の姿となった。財政規模は、一般会計で2004年度1,366億円が、2005年度1,658億円となり、合併により300億円増加した。豊田市は合併後も地方交付税交付金の不交付団体であるが、合併の特例によるみなしで旧町村部分に対して少額ではあるが期限を切って交付金が支払われている。

ア. 水道水源基金

豊田市は1994年に水道水源保全基金を設けて、水道料金のうち1円/m³を積み立てしている。水道水源の保全とともに、豊田市でも大きな被害がでた東海豪雨のような「豪雨時の氾濫を防ぐためにも森を守るべき」という思いが、当時の市長にはあったとのことである。

イ. 総合計画重点戦略プログラム～「暮らし満足都市」創造プログラム

豊田市は、第7次豊田市総合計画（2008～2017年度）を推進中である。その後期実践計画（2013～2017年度）では、重点戦略プログラムのひとつとして、「暮らし満足都市」創造プログラムを掲げている。従来のような農山村の疲弊を助けると

いった視点ではなく、都市もそうした資源を享受しており、互いに共生するといった視点を打ち出している。

ウ. 森林の整備（人工林の間伐、林道整備）

豊田市は、合併により市域の約70%を森林が占める市となり、合併に併せて森林課（足助支所内）を開設した。また、「豊田市100年の森づくり基本構想」（2007年3月策定）に基づく「豊田市森づくり基本計画」（2007年10月策定）により、2008年度から2017年度の10年間における森林整備の目標と重点プロジェクトを示している。現在、2013年度から2022年度の10年間の「第2次豊田市森づくり基本計画」を策定中である。また計画の策定に併せて、財源の裏付けとして「豊田市森づくり基金」を20億円積み立て、森づくり事業に充当することとしている。

特徴的な事業は、「林業の団地化」による人工林の間伐事業である。地元の山林所有者に「森づくり会議」を立ち上げてもらい（「林業の団地化」）、一定以上の面積について、通常時間のかかる境界を会議構成員の合意で決めてもらって、一気に間伐を実施するものである。

エ. 下水道整備、合併処理浄化槽の普及推進

豊田市は、矢作川の水質保全につながる下水道事業などの取り組みを推進している。

オ. 農山村振興の推進体制

豊田市は、農山村振興本部会議を設置して、全市をあげて農山村振興に取り組んでいる。農山村振興本部は横断的な組織であり、市長をトップに部長級で構成されている。その下に農山村振興調整会議があるが、それは農山村振興関連セクションの課長級で構成されている。事務局は企画課で、3年前に（2010年5月）設置された。

カ. 豊田市矢作川研究所について

豊田市矢作川研究所は、1994年に豊田市、矢作川漁協と枝下用水土地改良区が出資した第3セク

ターとして設立された。矢作川流域の森林を対象に、動植物の調査や河川環境、水資源など幅広く調査研究を行っている。

(5) 岡崎市

岡崎市と旧額田町との合併は救済合併という性格のもので、財政面では、交付税は5年間の特例措置があって担保されている。しかし特例措置後は減少していくことが見込まれる。以下、合併後の岡崎市における水源林の保全策について紹介する。

ア. 水環境創造プラン

岡崎市の水道水源は、乙川が50%、矢作川が25%で、愛知県から25%買っている。矢作川は流域が長いが、その支線である乙川は水源でもあり自らの川という意識である。旧額田町と合併したため、乙川流域はすべて岡崎市に含まれることとなった。旧額田町の山を手入れすることが飲み水に影響するとして、合併後に岡崎市水環境創造プランを策定している。

イ. 岡崎市森林整備ビジョン

旧額田町の合併が乙川上流域の施策に与えた変化について、岡崎市からは「合併直後は愛知県からの森林税が増額になった。山林については、森林整備ビジョンを策定し、また、旧額田町で策定してあった山村振興計画を岡崎市として策定し直した。現時点では旧額田町の時の施策とあまり変わっていない。なぜなら愛知県主導から岡崎市主導へ変わっただけで、県代行で実施していた林道整備など額田町民には変化の実感がないと思われる。」との回答であった。

4. 矢作川流域連携のまとめ

矢作川流域の取り組みについて、水質汚濁防止のための開発協議と上下流交流事業については主に矢水協の活動を中心に、また、水源林の保全については明治用水・安城市の取り組み、矢流振・矢作川水源基金、豊田市・岡崎市の活動について

論述してきた。

(1) 矢水協の評価

わが国における高度成長期以降の水質汚濁問題については、矢水協ならずとも水濁法の施行あるいは下水道の整備などにより相当程度改善されてきたと思われるが、その意味で矢水協の存在価値は小さいのかという問題提起があるとすれば、それに対しては矢水協の存在価値は大きいと評価したい。

矢水協の取り組みは、他の流域より水質改善の効果は早く出現し、その質的なレベルも高く、予防的で総合的な取り組みであると思われる。現時点で、これらを具体的な数値で定量的に説明することはできないが、矢水協の特徴を以下に述べることでそれに代えたい。

ア. 未然防止型活動

矢水協は、問題発生を未然に防止し「秩序ある開発」の推進を目指すため、矢水協としての指針を作成するとともに、事業計画段階から準備的な協議に入り、公共工事を含めて開発行為について計画的、効果的な事前協議を実施している。

イ. 矢水協基準と技術開発

矢水協は、事前協議や調査・監視のための矢水協としての基準を定めている。その基準は以下のとおり独自のものであることに特徴がある。

- ①砂防法の沈砂池基準を他の区域でも適用するなど、法の基準を「横だし」している。
- ②天然由来のヒ素対策を基準化するなど、法の基準より「先行」している。
- ③排水基準やゴルフ場の農薬管理基準など、法の基準より厳しい「上乘せ」基準である。

このように基準は法規制などに比べて厳しい内容であるが、一方では協力団体の協力を得て、基準を遵守できるような技術や工法を開発するとともに定期的に技術研修や指導会を開催している。

ウ. 矢作川とともに三河湾の総合的な管理

矢水協は、3県にまたがる矢作川とともに三河

湾について、水源林の保全、河川・海域の水質保全、上下流交流・連携を含めた地域振興など流域の総合的管理を目指している。矢水協の事前協議対象となっていない海域の埋立てについて、漁協から相談の要請がある場合も、三河湾の総合的な管理という視点から当然のように対応している。

また、個々の自治体による協議・指導に対して3県にまたがる流域全体を総合的に管理してきたという実績は、「一自治体がものを言うのに比べ矢水協の方が『迫力』がある」というような声も上がるほど、その活動が効果的である。

(2) 水源林の保全の取り組み

流域内では、水源地域である上流域の限界集落への転落危惧が、現時点での最も深刻な悩みである。中流・下流側と上流側との交流・連携が重要な意味を持っている。

矢作川流域では、明治用水や安城市・根羽村の水源林保全の取り組みが特徴的であるが、豊田市や岡崎市の合併により、それぞれが同じ市域内の都市域と非都市域（水源域）の「共生」を目指す状況となった。合併後間もないので、具体的な活動成果は今後という状況であるが、ビジョンあるいは計画を策定し終えて、実行に移す段階となっている。流域連携といった取り組みは、流域全体がひとつの政府（行政体）という方が明確で、効率的・効果的である。そうした意味で、豊田市と岡崎市の今後の取り組みに大いに期待していきたい。

(3) まとめ

矢水協のヒアリングで感じた印象的なことは、「内藤事務局長時代は、矢水協創設期の監視・摘発という『対決』型から上流側・下流側双方の苦しみを理解してもらった『対話』型への転換であった。現在の矢水協は、起きてから対応する『解決』型から問題の起きないようにあらかじめ協議・対応する『未然防止』型へ転換している」という天野事務局長の言葉である。

重要な役割を担っているキーパーソンの矢作川

に対する強い思いとしっかりした理念である。

参考文献

1. 「矢作川にみる流域における地域連携のあり方に関する考察」(Crec2003.6) 社団法人中部開発センター伊藤卓秋（流域連携）
2. 「水源の森は都市の森」上下流域の連帯による「流域社会」づくり 銀河書房編
3. 矢水協2007年1月会員通信
4. 「建設工事における汚濁防止対策の手引き」矢作川環境技術研究会 手引き編集委員会編 2011年6月発行

第1章は粕弘太郎、第2章は山田雅雄が担当しました。