

第 1 章 水源地と N P O 活動

1－1．水源地域の現状と取り組み

1) 水源地域の現状

時の経過とともに人口動態や産業状況などが変化する中で、水源地域も社会変化に応じた活性化の取り組みが図られている。

ダム水源地域においては、ダム事業に伴い水没者の移転によるコミュニティへの影響、生活再建に関わる不安、下流受益地域に対する不公平感などが生じることから、水源地域対策特別措置法をはじめとする各種の対策が講じられてきた。その結果として、道路整備や土地改良などの基盤整備、交流施設の整備などが進められ、ダム湖をはじめとして水源地域ならではの魅力ある地域資源も形成されている。

現状のダム水源地域の人口、自然環境、社会状況を見ると、以下のようになっている。

(注)ここでは、水源地域対策特別措置法に基づく指定ダムの水没地区所在市町村の数値について集計した

① 人口

水源地域の人口を平成2年と平成12年で比較すると、2万人未満規模の自治体で人口が減少している。特に5千人未満規模の自治体は16.9%減と、減少率が高くなっている。また、水源地域の高齢化では、10万人未満規模の自治体で、高齢化率が全国平均よりも上回っている。特に5千人未満規模の自治体では、32.0%と高齢化率が高くなっている。

② 自然環境

水源地域は、水資源を育む森をはじめ野生生物やすばらしい景観など豊かな自然環境に恵まれている。水源地域では人口規模の小さな自治体ほど森林率が高く、一人あたりの森林面積では全国平均を大きく上回っている。森林を豊富に抱える水源地域は、水源かん養のみならず国土保全、教育文化等の面で様々な価値を内在している。しかしながら、一方で水源地域にかかる森林環境の維持保全の負担が大きくなっている。

③ 社会状況

これまで水源地域では、林業や農業などの第一次産業が営まれ、その結果として、水源かん養機能等が維持保全されてきた。しかし、水源地域の

過疎化・高齢化などによって、就業人口が大きく減少している。また木材市場も国産材の価格が低迷し、林業の不振が続いている。

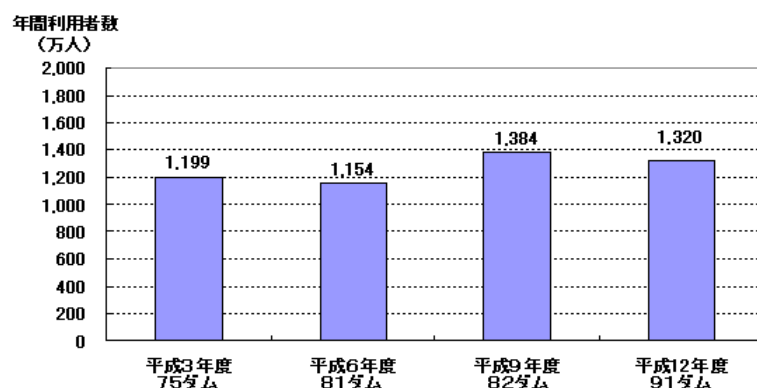
就業構造では、水源地域においても全般に第一次産業から第三次産業への構造変化がある。しかし、自治体規模が小さいほど依然として第一次産業の占める割合は高く、水源地域の暮らしを支えている。

健全な水循環系の構築を図り、良質な水の安定的確保を行うためには、水の供給の要である水源を抱えている水源地域の役割は非常に重要である。しかしながら、水源地域においては、前述の通り過疎化・高齢化の進行や林業の不振などが生じており、水源地域の住民の生産活動等を通じて行われていた水源の保全が困難となることが懸念されている。このような流れに歯止めをかけるため、これまで水源地域に蓄積されてきた地域資源を有効に活用しながら水源地域における自立の力を高め、水源地域の新生（地域に根ざした独自の価値観の形成）を促すとともに、上下流（流域）一体となった取り組みを実施することが不可欠となっている。

平成 12 年度「河川水辺の国勢調査」結果　－ダム湖利用実態調査－

「ダム湖利用実態調査」は、平成 3 年から、3 年に 1 回の頻度で調査を行っている。調査対象は、国土交通省直轄および水資源開発公団の管理中のダムで、利用者や利用実態について年 7 回の調査を行い、ダム毎の年間利用者数の推定を行うものである。平成 12 年度の 91 ダムにおけるダム湖及びその周辺の年間利用者総数は、推計約 1,320 万人で近年増加の傾向となっており、多くの人々がダム湖を訪れ、散策やキャンプ等を楽しんでいる。

年間利用者数の多いダムの特徴をみると、交通アクセスに恵まれていることやスポーツレクリエーション施設が充実していることなどがある。



2) 水源地域の自立・新生に向けた取り組み

水源地域では、持続可能な地域社会を形成するために、これまでも産業の振興や水源林の保全などの取り組みを行っている。

常に変化していく地域の課題を解消していくためには、これまでの行政の枠組みに加え、様々な力を持った水源地域住民との連携を進めていく必要がある。

過疎化・高齢化が進む中で水源地域の自立・新生を図るには、以下のようない点について、十分考慮していくことが重要となっている。

① 水源地域住民への意識啓発

全国各地で住民参加による地域づくりが進みつつある。下流地域の住民が水問題への関心などから水源地域の環境保全に関わるなど、流域を視野とした活動も生まれている。このような社会状況の中で、水源地域でも、住民が地域づくりへの関心を高め、より良い地域とするために主体的な関わりを促進していく必要がある。

② 主体性・自主性の確立

地域づくりの主体は、そこに暮らす住民であり、持続可能な地域社会を形成していくには、常に時代の変化に対応した人材育成を進めていく必要がある。水源地域の過疎化・高齢化が進む中で、地元行政や住民は人材育成の重要性の認識を持って、地域の活性化などに取り組んでいる。いわゆる住民意識の高まりなどを踏まえ、住民参加を図りながら水源地域としての地域づくりを進めていくことが大切となっている。地域づくりに対する水源地域住民の関心をいっそう高め、地域の課題解決に自ら主体的に取り組んでいく必要がある。

③ 連携・ネットワークの形成

どのような地域でも、様々な知恵や経験を持つ人材が、連携し関わりを深める中で地域づくりに取り組んでいる。水源地域でも、内外の様々な人材をつなげていく中で、持続的な地域社会を築いていく必要がある。

④ 環境保全の推進

水源林には、水源かん養機能や国土保全など様々な機能がある。水源地

域に暮らす者として、これらの機能に対する認識を高め環境保全に取り組むと共に、下流地域の人々の関心を高めていく必要がある。

⑤ 地域資源の活用

水源地域には、豊かな自然に加え、歴史の中で培われてきた文化や景観といった地域資源がある。また、水源地域の活性化のために、産業振興や交流連携に関わる様々な公益施設が整備されているところもある。一方、社会状況の変化の中で、自然とのふれあいや自然と関わる地域文化などに対する欲求が高まりつつある。このような欲求に対し、地域資源を活用することで、水源地域の環境や暮らし、生業などの質を高めていく必要がある。

⑥ 地域づくりの新規テーマの追求

暮らし続けられる水源地域を形成するには、時代の変化や多様化するニーズに対応して地域づくりのテーマを掲げ、住民と行政が連携しながら取り組んでいく必要がある。

⑦ 新しい暮らし方の模索

日本全体の少子高齢化のような人口動態や、物よりも心の豊かさを求める社会的欲求の変化の中で、水源地域にU・Iターンをしてくる人々がいる。長い歴史の中で、安定的な水源地域の暮らし方がある一方で、個性や市民社会の形成を大切にしようとする時代に合わせて、水源地域ならではの暮らし方の魅力を築いていく必要がある。

⑧ 産業の創造・育成

水源地域では、林業や農業などの第一次産業を基本に、様々な産業が営まれている。しかし、林業の不振や農業を取り巻く環境の厳しさなどがある。そのような中で、水源地域の地域資源を活かしながら、社会ニーズに応えられる地域産業を創造・起業・育成していく必要がある。

⑨ 情報の受信・発信

水源地域の地域づくりをより良いものとしていくには、他の取り組みを学んだり、自らの取り組みを発信するなど、活動を促進させる情報の受発信が必要である。特に情報通信技術の発達とともに、地理的に不利な水源地域であっても、インターネットや携帯電話を用いた情報の受発信などで

は障壁が低くなってきている。このような新しい技術の導入を図りながら、地域づくりに活かしていく必要がある。

上勝町（徳島県）の取り組み事例

ー 1 Q（いっきゅう）塾をはじめとした多岐にわたる町おこし事業ー

上勝町（かみかつちょう）は、徳島県内を東流する勝浦川の最上流に位置し、徳島県のほぼ中央に位置する標高 110m から 1,439m の山の上に大小 55 の集落が点在する人口約 2,300 人ほどの町である。

産業では、木材や温州みかんなどを主産物としていたが、林業の不振の中、昭和 56 年の寒波を契機として、紅葉・ナンテン・アジサイなど季節の葉をパックにして料理のつまとして卸す「彩農業」や菌床しいたけ栽培など第三セクターによる新しい産業が形成された。

また、町の職員をはじめ、各職場や女性、高齢者などあらゆる町民を対象に、町が置かれている現状と課題の研修会をはじめとして、個々人の能力開発を行う目的で 1 Q 塾を実施している。1 Q 塾は運動会方式で 5 つの地域に分かれてそれぞれ活動があり、互いが競争し切磋琢磨することで高めあうものとなっている。活動の支援には、各地域に担当職員を配置している。週末や夜などの活動作業がある中で、役場も苦労しながらこれに取り組んでいる。

さらに、水源地域の環境保全を目標として、日本で最も多分別といわれるごみの 35 品目分別を進めている。

この他、空き校舎を利用した貸事務所を始めており、まちづくり NPO にも活用してもらえるように考えている。

3) 上下流交流・流域連携の取り組み

水源地域の限られた人材だけでは、水源環境を支えたり、流域全体の活動として展開するには限界があり、下流受益地域の行政や住民の自主的な協力意識のもとでの連携が欠かせない。

水源地域では、これまでも下流受益地域との上下流交流の取り組みを行っており、近年、その活動は増加傾向にあるが、以下のような点について、十分考慮していくことが重要となっている。

① 流域住民への意識啓発

住民の環境に対する認識が高まる中で、水源環境の維持保全のために、水源地域の置かれている状況や受益地域・下流地域からの期待などについて認識を深め、流域の住民が連携して取り組んでいく必要がある。

② 環境保全に関わる交流・連携の創出

健全な水循環系の構築と良質で安定的な水資源を確保するには、誰もが水源環境に関心を持ち、その維持保全のために主体的に行動できるように、交流・連携の機会を創出していく必要がある。

③ 交流・連携を推進する新規テーマの確立

健全な水循環系の構築のために流域を単位として水環境をとらえ、流域住民が共に行動していく取り組みを形成していく必要がある。

④ 連携・ネットワークの形成

上下流それぞれの地域での水資源を大切にする取り組みを深めながら、流域全体としてのつながりを強め、様々な人材が関わることで、活動に新風を入れていく必要がある。

⑤ 拠点の整備

交流・連携を通じて、上下流の住民がお互いの顔が見える関係となっていくことが大切である。

そのためには、水源地域と下流受益地域の住民が、お互いに直接ふれあい、理解し合える場（拠点）や機会が必要である。

⑥ なりわいに関わる交流・連携の取り組み

上下流域で持続的な関係を育むためには、地域特性の違いを活かした生業（なりわい）に関わる交流・連携を進めたり、得られる利益を水源環境の維持保全に役立てる仕組みをつくるなどの取り組みが必要である。その際、流域住民が、地域資源を活かす生業（なりわい）を支えることが水源環境を自ら維持保全していくことにつながるといった認識を持って行動することが大切である。

木曽郡（長野県）における取り組み事例

－木曽広域の連携を中心とした上下流交流の展開－

平成 11 年 4 月 1 日、木曽郡 11 町村により「木曽広域連合」が県内 3 番目の広域連合として設立された。

業務内容の一つであるプロジェクトに「地域間交流の推進」が掲げられている。これを受けて、同年 8 月には木曽広域連合と木曽郡 11 町村の共催で「水と緑のフェスティバル '99 i n 木曽」を開催した。このフェスティバルは、木曽川、奈良井川を通してつながりを持つ人々が水源地木曽に一堂に集い、水とその水を生む森林の保全について、流域間での連携の中で考えていこうという趣旨で行われたもので、下流域から市町村長を含む約 200 人の関係者が木曽の地に集った。

これを契機として木曽では、上下流交流を行う中で森林保全と水源の涵養を行うための木曽としての受け皿づくりについて必要性が論じられ、平成 12 年 3 月、郡内全町村長、主要産業団体代表等からなる「木曽広域交流事業基幹委員会」を発足した。上下流交流以外に、街道交流、産業交流、教育交流などを含め、木曽地域としての地域間交流事業はこの委員会が受け皿となり、同委員会の下に各実行委員会を設けてそれぞれに活動を行っている。各町村が独自に行っている交流事業に関してはそれぞれが継続して行い、広域的なものに分担して行っている。

また、平成 12 年 8 月 7 日には、愛知用水のユーザーである豊明市、日進市、東郷町、長久手町、三好町の 5 市町で組織する愛知中部水道企業団と木曽広域連合の間で、「交流のきずな」が結ばれた。この際、愛知中部水道企業団が創設した「水源地環境整備積立金」から、木曽広域連合に水源地環境整備促進事業助成金が交付され、双方の交流事業に使われることとなった。さらに、平成 12 年 12 月には、愛知中部水道企業団議会で「水道水源環境保全基金条例」が議決をされ、平成 13 年 6 月より 10 年間で約 3 億円を積み立て、木曽地域の植林や間伐、森林買収などを展開していく事となっている。現在は、木曽川下流地域との間で森林整備協定締結に向けた研究も進めている。

1－2．水源地域におけるNPO活動の現状

1) 水源地域に関わりの深いNPO

水源地域の自立・新生を図る上で、様々な課題があり、水源地域対策にかかる行政の努力だけでは困難なものも多い。そのような中で、水源地域にかかわるNPOに対する期待が高まっている。

NPOは、住民が主体となった活動に取り組むため、大きな夢や希望を持って全国各地で設立が図られている。そのような中で、環境保全や地域づくりに関わる活動も多く見られる。水源地域でNPOが設立される動きはまだ弱いですが、下流受益地域のNPOが水源地域に関わるような事例は、全国各地から報告されている。

その関わり方も、森林の保全活動など作業的なものだけではなく、水源地域の地域づくりをどのように進めていけばよいかといった政策提言的な活動まで踏み込んだものも見られる。

水源地域におけるNPO活動には、以下のようなものが見られる。

① 水源地域で展開されるNPOのミッション（目的・使命）

水源地域に関わるNPOは、水源林など森林だけでなく、水循環や地域文化、なりわいなどに対しても関心を持って、水源環境の維持保全や水源地域の活性化などに取り組んでいる。

ー主なミッションー

- 水環境・水循環の保全
- 森林等自然環境の保全
- 水と森の文化の継承
- 流域社会の創造
- 持続可能な社会の創造
- 住民参加による地域社会の創造
- 環境保全意識の形成

② 水源地域で展開される NPO 活動

水源地域に関わる NPO は、水源環境の維持保全のほかに、水源地域の地域づくり、意識啓発、人材育成、人材のコーディネートなどに取り組んでいる。

ー主な活動ー

- 水環境の保全創造活動
- 森林環境の保全活動
- 林業支援、木材利用活動
- 水源地域の地域づくり活動
- 啓発・環境学習活動
- 人材（リーダー）育成
- 調査活動、情報の受発信活動
- 交流連携・ネットワーク活動、コーディネート活動

③ 活動主体の関係

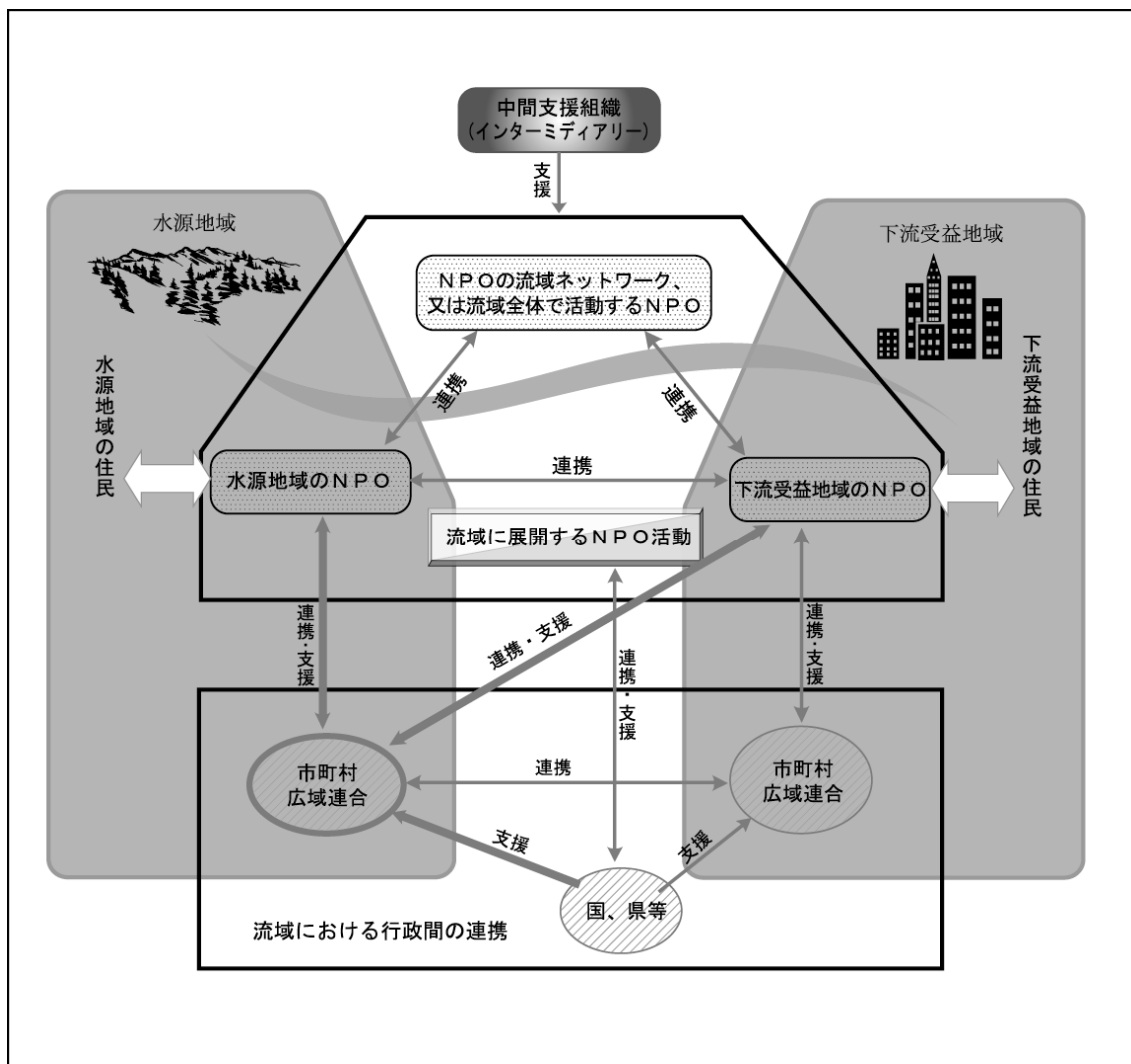
水源地域に関わる NPO は、水源地域住民に限らず、世代・性別・職業などを越えて、流域で暮らすあらゆる主体に対して、意識啓発の働きかけや水源環境の維持保全のための参加の機会づくりに取り組んでいる。

④ NPO の活動の広がり

水源地域に関連する NPO の活動拠点、活動範囲、活動内容から類型化すると以下のようなタイプが見られる。

- 水源地域の NPO が独自に活動するタイプ
- 下流受益地域の NPO が水源地域で活動するタイプ
- 水源地域と下流受益地域の NPO が連携して活動するタイプ
- 流域のそれぞれの NPO が足下の活動を担いつつ連携するタイプ
- 流域全体で NPO を組織化して活動するタイプ
- 上記の NPO 活動を支援するタイプ（中間支援組織）

図4 水源地域活性化に向けた各主体の連携の構造的イメージ



※ 中間支援組織（インターメディアリー）：地域づくりや環境などあらゆる分野の NPO の基盤強化や活動支援を主たる目的とし、その始動期をはじめ活動の成長段階に応じて側方・後方支援を実施する、いわゆる NPO のための NPO

特定非営利活動法人 穂の国森づくりの会（愛知県）の取り組み事例

ー東三河の森林の保全、育成、再生等を目指すー

穂の国森づくりの会は、かつて穂の国と呼ばれた東三河の森林の公益性と豊かな伝統を確認し、流域住民、企業、行政のパートナーシップのもとで、東三河の森林の保全、育成、再生等を通じて循環型地域社会の実現を図ることを目的として、平成 12 年 9 月に法人組織化された NPO である。現在、個人会員 750 名、企業団体会員 250 団体、賛助会員 18 市町村により構成されている。活動には、青年会議所、商工会、市町村が参画しており、住民・企業・行政の連携の枠組みを形成している。

森林保全活動では森林組合等と連携して水源地域での林業体験イベントを組んだり、固定メンバーが継続的に一定の森とかかわるといった体験林業も行っている。

森林保全のための現地活動のほか、「穂の国森づくりプラン」をとりまとめるなど政策提言活動も行っている。特に、水源環境の維持保全のために、水源地域も含めた水道料金 1 トン 1 円の基金づくりを目指している。

特定非営利活動法人 森づくりフォーラム（東京都）の取り組み事例

ー『森林とともに暮らす社会』の実現へー

森づくりフォーラムは、「森とともに暮らす社会」の実現を目指して、「日本の森林を社会全体で支えていく」という合意形成を使命として、多岐多様にわたる活動を行っている。1995 年、市民団体、森林所有者、行政関係者の連携によるネットワーク組織として設立し、2000 年に NPO 法人となっている。

森林ボランティア活動を促進するために、全国各地の団体の情報収集をし、参加希望の問い合わせに対応している。また、市民団体が活動しやすい環境づくりとして、森林ボランティア保険の包括契約者としての取り扱い業務や団体設立等の支援を行っている。

1997 年より「多様性と継続性」をキーワードに、フォレスト 21「さがみの森」の造成をはじめ、森林の総合利用を模索し、森林ボランティアの入門の場として、新しい森づくりに挑戦している。この他、国土緑化推進機構からの受託で、「グリーン・カレッジ」の企画運営、環境事業団からの受託で「森づくり実践講座」の講義と実務などを通じて人材育成を行っている。

また、ネットワークを構成するメンバーが森林・林業に関する議論を行い、97 年から 2000 年にかけて三次にわたる森林・林業に関する政策提言を行った。その後、『森の列島に暮らすー森林ボランティアからの政策提言ー』としても出版している。

NPO を支援する中間支援組織

NPO 同士の連携に関連した取り組みとして、NPO の基盤強化や活動支援を主たる目的とした NPO が全国各地で活動している。このような NPO は「中間支援組織」といわれ、「NPO 支援センター」といった名称で NPO 活動を支援している。支援対象となる NPO は、医療、福祉、環境、文化、芸術、スポーツ、まちづくり、国際協力・交流、人権・平和など、あらゆる分野にわたっており、必ずしも法人格の有無や種類を問わないことが多い。

特に公益的な活動に取り組む個人やグループ、または NPO として組織化される前段階の活動に対しても、中間支援組織が積極的に支援を行うことで、地域の課題解決や公益サービスの提供に貢献している。

中間支援組織としての取り組みを行っている NPO の事例を、以下に紹介する。

特定非営利活動法人 パートナシップオフィス（山形県）の取り組み事例

特定非営利活動法人パートナーシップオフィスは、中間支援組織として「さかた NPO 支援センター」の管理運営事業を行っている。活動内容は、①市民活動のサポート・インキュベート（育成）、②行政・企業・NPO の連携による「新しい公益」を創造するための議論と行動のコーディネート、③生活の質の向上等のための「リアルニーズ」「リアルウォンツ」を持った住民の自立的・主体的な取り組みへの支援、④社会的起業などをコーディネートできる人材の育成、⑤「つぶやきを形にする」を合い言葉に問題意識を共有した人々のネットワークづくり、といった活動を展開している。活動の特徴は、すでに NPO として組織化された人々を支援するだけでなく、個人やグループで地域等の課題解決を図ろうと努力している人々に対して専門家の紹介や事業化に向けた運営方法の指導といった支援を行うことで、より良い解決が図られたり、発展的な活動につながる道標となっている点がある。

特定非営利活動法人 日本 NPO センター（東京都）の取り組み事例

日本 NPO センターは、新しい市民社会の実現に寄与することを理念とし、分野や地域を越えた民間非営利組織（NPO）の活動基盤の強化と、それらと企業および政府・地方公共団体とのパートナーシップの確立を図ることを目的としている。

このセンターは民間非営利セクターに関わるインフラストラクチャー・オーガニゼーション（基盤的組織）として、情報交流、人材開発、調査研究、政策提言などの幅広い活動を通じて NPO の基盤強化をはかり、市民社会づくりの共同責任者としての企業や行政との新しいパートナーシップの確立をめざしている。主な活動内容は、情報提供／研修事業／ネットワーク／調査研究／コンサルティング・コーディネーションなどがあり、全国各地で設立されている NPO 支援センター（中間支援組織）とのネットワークを形成している。

2) NPOの取り組み

NPO の水源地域における活動状況をみると、水源地域ならではの地理的特性や社会習慣の中で試行錯誤の取り組みが重ねられている。水源地域に関わる NPO に対して実施したアンケート調査結果を踏まえ、NPO が水源地域で活動を進める上で重要であると考えられる点を整理すると、以下のとおりである。

① 水源地域における NPO 活動の必要性に関する社会的理解の促進

NPO の設立は、今のところ都市部が多く、水源地域のような場所での設立や、都市を活動の場とする NPO が水源地域に関わることは相対的に少ない。そのため、水源地域において NPO が活動することの公益的な意義について、社会的な理解と信用が得られるように情報発信していく必要がある。

さらに、水源地域の自立のためには、水源地域の住民自らが NPO の活動などに協力したり、参加していくことも大切である。

ーアンケートに見る活動の工夫例ー

- NPO の運営力、活動内容の充実そのものを図ることで、社会的な位置づけを高めている。

② 行政の NPO に対する理解の促進

NPO は、地域の課題を自ら解決していこうと自主的に組織化されている。そして、「様々な人が先生になり、同時に生徒になる」という集まりでもある。互いに切磋琢磨して人づくりがなされており、行政だけでは難しい人材育成を、NPO はその活動を通じて深めている。

このような NPO の活動により、行政だけでは担えない公益的な社会サービスを提供していることについて、行政の理解を図る必要がある。そのためには、NPO 自身の社会的責任として、行政とのパートナーシップの考え方やスタンスを明確化した上で、水源地域での NPO 活動の必要性・公益性の高さについて行政への説明・説得を図っていく必要がある。

一方、行政は、NPO が会員の日常の仕事などと両立させた活動をしており、専従職員のいる NPO も含めて活動時間などの制約を工夫しながら

取り組んでいることを理解していく必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- 事業実施に際して、事前調整や事後報告などをきめ細かく行うことで、意志疎通を大切にし信頼関係を育んでいる。

③ 水源林に関する理解の促進

近年、木材価格の低迷などによる林業不振で間伐が適切に行われず、水源地域の森林が荒廃してしまい水源のかん養機能が損なわれるといった問題が、一般的にも認識されるようになりつつある。一方、地球温暖化対策において、二酸化炭素吸収源としての森林の役割などが注目されている。水源地域における森林の適切な維持保全のために、森林が持つ機能や国産材の良さなどについて、今後も社会的認知を高めていく必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- セミナーを実施し、一般の人々に森林の現状について理解してもらう。

④ 活動場所の確保

NPO 毎に水源地域に関わる活動テーマは多様である。水源地域住民が形成した NPO などは、水源地域内の活動場所の確保が地縁などにより得やすい場合もあるが、都市部から関わる NPO の場合、活動場所の確保に苦労している。また、水源林に様々な規制もあるため、活動内容が制約される場合がある。都市部から訪れる NPO は、限られた時間や活動力を最大限に発揮しようと努力している。そのため、活動内容によっては、関係者や関係機関が積極的に連携して、NPO の力がより良く発揮されるようにしていく必要がある。

⑤ 組織基盤・財政基盤の充実

水源地域の問題は、流域全体に関係する問題である。より良い活動を進めていくためには、流域住民の理解を通じて、人材や情報などで組織基盤を強化していく必要がある。水源地域の活動で対応すべき課題は多いが、

課題の緊急性や活動組織の体力に見合った事業計画を立て、着実な取り組みとしていく必要がある。また、公益性の高い活動を担う NPO にとって、活動財源の確保は厳しい状況にある。会費の他に助成金や寄付などで運営しているが、実費の確保も厳しい場合がある。そのため、特に NPO が水源地域に関わる活動では、流域住民にとって重要な水源環境を維持保全する活動の社会的意義について理解を求め、移動にかかる負担や遠隔地で活動する負担などについて、その軽減を図っていく必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- 水源地域の支援に関係する各種基金や支援財団からの資金的支援の確保や「地域通貨」のような新たな仕組みを模索していく。

⑥ 人材の育成

NPO による水源地域での活動は、NPO 内部の人材が育成されることはもとより、働きかけた相手となる水源地域住民が、水源地域の自立に向けて主体的な活動を行うようになっていく。また、意識啓発的な段階からはじまり、上下流交流などで徐々に活動が充実すると経済的な側面でのつながりも強化されていく。

しかし、活動の発展に伴って乗り越えなければならないハードルは多種多様なものとなる。そのため、活動内容の企画力や運営のマネジメント力を育てていく必要がある。また、次世代までの視野で継続性のある活動としての人材育成が求められる。さらに、NPO の一部の人材で、すべてに対応することは難しいので、様々な人材のネットワークを形成する中で、課題に応じた人材のコーディネート力を育む必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- 会員の民間人としてのマネジメントノウハウを活かす。

⑦ 水源地域における NPO 活動の技術力・安全性などの確保

水源地域では、森林や水をテーマとした活動が特徴となる。例えば、自然体験のあまりない都市住民や子どもなど一般の参加者を募ったり、経験の浅い会員が参加した場合、活動に必要な技術の伝授や参加者の安全性を確保することは、NPO にとって重要である。そのため、NPO は活動に万

全を期すため、事前準備や安全確保などに務めている。また、活動や調査に必要な道具や器具の確保でも苦労している。

しかし、これは単独の NPO だけで確保することが難しい場合もあり、行政や森林インストラクターのような専門家などとの連携により、より良いものとなるように支えていく必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- 全国で組織化されつつあるシニアネットのように、定年後の生きがいとして社会的活躍を望む高齢者を活用する。
- 専門的な環境教育など新しい課題を担える人材を確保する。

⑧ NPO 同士や企業等多様な主体との連携

水源地域で展開される NPO 活動には、環境保全から地域づくり、人材育成まで様々な内容が見られる。また、流域が大きくなると、いくつかの NPO がテーマ毎に連携して活動する場合が見られる。このような活動を発展させるためには、NPO 独自の事業展開に限らず、NPO 同士の連携や企業との連携なども必要であるとの認識がある。

しかし、企業側にまだ NPO と連携する必要性に関して認識が弱かったり、互いの情報が不足する中で、十分な連携に至っていない状況がある。近年、NPO の団体内容に関するデータベースが整備されたり、NPO と企業との連携による森林保全活動の事例も報告されつつある。このような情報発信を進め、様々な主体間連携を促進していく必要がある。

－アンケートに見る活動の工夫例－

- 水文化や水源地域での活動を、起業の視点で捉えコミュニティ・ビジネスなどにつなげていく。

特定非営利活動法人 コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」(三重県)

の取り組み事例

ーNPO 自らが取り組む評価システムの検討ー

特定非営利活動法人コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」は、NPO や行政などが行う公益に関わるすべての事業に関し「評価」ツールを提供し、事業の改善を支援することを主な任務としている。成果や改善点を明らかにする「道具」を持つことにより、NPO の実力を養うとともに、行政や企業といったパートナーと意見交換を活発にし、連携（協働）を進めることをねらいとしている。また、コミュニティ・シンクタンク「評価みえ」が考える理想の事業運営の仕方を評価システムの中身として見せることで、システムを入手した NPO などの、より良い事業実施への道標・指標となることを期待するといった教育啓発効果もねらっている。

実際に提供される評価システムは内部評価を主目的としており、事業に中心的人にかかわった人が評価を行う。例えば「事業評価システム 2000Standard」では、事業の流れを「事業実施に向けて」「事業の計画」「事業実施体制」「情報流通体制、事業実施後」「事業の成果」に分け、それぞれに 5 つの評価項目（全部で 25 項目）があげられている。評価者は、流れに沿って各評価項目を 5 段階（0 点～4 点）で評価するようになっている。例えば、「ミッションとの整合性」という評価項目では、「ミッションとの整合性を検討しなかった」と評価する場合は 0 点とし、意志決定に関わる人々が、ミッションの整合性に関する検討を行い、事業に対する思いが共有されていた」と評価する場合は 4 点という具合に、各評価項目を言葉で表すことによって、評価者が判断しやすいように工夫をしている。さらに、各項目を 5 段階評価した結果をグラフで表すなど、視覚にも訴えるよう工夫している。

継続的なシステムの改良を行っており、ホームページでも公開している。

1－3．水源地域対策におけるNPOとの連携の重要性

1) NPO が水源地域に関わる経緯

NPO が水源地域に関わった経緯について、水源地域に関わる NPO に対して実施したアンケート調査結果によると以下のような点が見られる。

① 下流域での活動の上流域への拡大

水質保全のように、NPO が下流域だけで活動していても問題が解決されにくい場合、水源地域に関わる事例が見られる。足下の活動が流域全体に広がることで、人の関わりも増えて既存活動が活性化するだけでなく、上下流域の相互理解や連携にもつながっていく。

② 水資源・水源林への関心と行動の必要性から

渇水などを経験した都市では、住民が水資源や水源林に対して関心が高くなる。そのような場所の NPO が、水源地域に関わる事例が見られる。自発的な活動を通じて、水源林の保全だけでなく水源地域の活性化などにも関わるようになっていく。

③ 水源地域での意識啓発の必要性から

今日では、環境教育のことを持続可能な社会を構築するための教育という言い方もする。水循環は、子どもたちの環境教育のテーマとして重要であり、各地でカリキュラムづくりが進められている。また、体験学習も大切なことから、水循環の元である水源地域で環境教育が取り組まれている。

④ 行政だけでは対応しきれない公益サービスへの対応の必要性から

近年、人々の価値観が多様化してくるにつれ、行政だけでは十分に対応しきれない分野や、民間が担った方が適切なコストできめ細やかな公益サービスが提供できる分野が出てきている。NPO は、独自の公益サービスを提供したり、行政と住民のパイプ役を果たしたりしている。

NPO は、民間の経営感覚を持ち合わせているという利点と様々な分野で活動してきた人材ネットワークを活かし、環境、福祉、まちづくり等といった広範囲に渡る活動を積極的に行い、行政との役割分担を円滑に推進している。

2) 水源地域の課題解決のための連携の重要性

水源地域の自立・新生を図るには、人材育成、環境保全、産業振興など様々な課題がある。

一方、NPO のミッション（活動趣旨）には、水環境や森林等自然環境などの直接的な保全から、意識啓発・変革を通じた流域社会や持続可能な社会の創造まで、幅広いテーマがある。

実際に水源地域に NPO が関わることで、水源地域住民に対する地域づくりへの住民参加の促進や環境保全意識の形成を通じた人材育成、水環境や森林等自然環境の保全活動、さらには流域社会や持続可能な社会の創造を目指した活動を通じた関わりなど、行政や企業だけでは対応しにくい活動を進めている。

水源地域の課題解決にあたって、行政が持つ公平性や企業が持つ能率性に加え、NPO が持つ自発性や互助性などが、相互に特性を活かしあいパートナーシップを形成することが、多様化・複雑化する社会ニーズに、より良く対応できると考えられる。

表 1 行政、NPO、企業の特性比較

	行政	NPO	企業
組織理念	社会的合意	価値実現	最大利益
行動原理	法令 (手続き)	使命・共感 (ミッション、ネットワーク)	競争 (マーケット)
行動特性	公平性・画一性	自発性・互助性	能率性・機動性
役割	シビルミニマムの保証	社会的ニーズの充足・ 特定課題の解決	消費者ニーズの充足
事業範囲	行政区域	地域から世界まで	地域から世界まで
受益範囲	全体的	部分的	選択的
経営資本	税金	人材	資本
顧客	住民	住民・会員	消費者・出資者
行動評価	情報公開・議会	社会・受益者	市場
制御原理	信託・選挙	参加⇄離脱	購入⇄不買

NPO との連携にあたっては、行政と異なる活動特性を認識していく必要がある。NPO の活動について、一般に以下のような活動特性が見られる。

- 営利を目的としない多様な公益性を持つ
- 外的要因に束縛されず自らの価値観に基づいて行動する自発性を持つ
- 制度的に他の組織が対応しにくい新しい社会的課題に対応できる先駆性を持つ
- 提供される社会サービスは、受益者の選択肢に多様性を与える
- 共通の分野に興味・関心・知識のある人が集まり、実践的な知識の蓄積により専門性を高めていく
- 制度的な枠組みや公平原則にとらわれず、時機に応じて対応できる機敏性を持つ
- 行政区域や行政施策の縦割りに左右されず、地域の課題や広域の課題に取り組める地域性・広域性を持つ
- 国家の枠や制約を超えて、平和の実現や人権擁護などに自由に取り組める国際性を持つ

この他水源地域に関わる NPO ならではの活動特性として、アンケート等の結果から、以下のような活動特性が見られる。

- 過疎化・高齢化の中で、行政だけでは対応しきれない多様な公益サービスを、自発的に行っている。
- 循環型社会等の新しいテーマに基づいた活動を行っている。
- 流域の視点での意識啓発や学習活動を行っている。
- 水や緑をテーマとして、行政の縦割りを越えた活動を行っている。
- 年度に縛られず目標達成を目指して活動を行っている。
- 地域密着の足下の活動から流域の活動に拡大している。
- 自治体境界（県境等）に関わりなく、広く流域の視点で活動を行っている。

健全な水循環系の構築には、流域住民の責務として水源環境の保全に協力していく必要がある。特に水源地域に関わる NPO は、その特性を活かして水源地域の課題に関わる活動に取り組んでいる。このような NPO の取り組みに対して、行政は、連携による水源地域の課題解消や自立・新生への取り組みを図っていく必要がある。

3) 行政に求められる姿勢

水源地域の自立や活性化を進めていくには、そこに暮らす人々が地域資源を有効に活かしていくとともに、水源地域に関わる人たちが共有できる地域の将来像を描きながら活動を推進していくことが重要である。

水源地域や流域で活動する NPO は、水源環境の保全や水源地域の活性化などの活動目的に応じ、水源地域及び流域の市町村及び都道府県さらにはダム管理者、森林管理署など多方面にわたる行政に対し働きかけなどの関わりをもちつつ、活動を進めている。

これらの行政において NPO との連携にあたり、以下のような姿勢が求められている。

① 行政職員の意識改革

今後、時間の経過とともに厳しさを増す水源地域の状況に対し、行政職員自らが認識を深める必要がある。同時に、水源地域の暮らしや環境に関する課題が多様化・重層化する中で、NPO の役割は一層高まってくるため、研修などを通じて NPO と共に地域づくりを行おうとする行政職員の認識の形成が求められる。さらに、新たな公益サービスのあり方を模索する NPO に接することは、行政職員の刺激となり、行政自体の活性化にもつながることが期待できることから、行政職員が NPO との関わりを通じ、経験を蓄積しながら、意識改革を進めていく必要がある。

ー求められる取り組みー

- 行政職員が NPO と関わるなかで、NPO の存在意義の理解
- NPO との相互理解を進めることのできる行政職員の育成

② NPO との連携・支援の姿勢の形成

水源地域が抱える課題に対し行政と NPO が連携をすすめることは、その活動を通じて行政と NPO がお互いに育て合うという関係を育むことである。行政も NPO も、双方の活動分野や特性を活かしながら共通の目標を実現していくための対等なパートナーととらえ、情報の共有や議論の機

会を通じて互いの信頼を進化・成熟させていくことが大切である。また、行政が本来取り組むべきことと、多様な社会ニーズの発生による新たな担い手としての NPO の位置づけを整理し、連携・支援を進めていく必要があるが、その際に、NPO に過度に頼りすぎて力量を超えた負荷を与えてしまったり、また実績の有無にとられすぎて NPO の新しい分野への活動を阻害してしまうことのないように留意しなければならない。

様々な NPO が水源地域に関わりながら活動を発展させていくには、ゆるやかなネットワークからはじめ、徐々に充実させていくことになる。また、地域の課題解決に取り組む個人やグループが、やがて組織化する中で NPO が立ち現れてくる。それを支えるには、しっかりした事務局機能が育つように、いわゆる NPO の卵である立ち上がりの時期を支援し、やがて自立させていく必要がある。

ー求められる取り組みー

- 発展段階にある NPO の現状の理解と、地域経営の新たな担い手としての長期的視野からの NPO の連携・支援
- 水源地域を支える新しい NPO などコミュニティ組織の育成支援

③ 事業連携・事業支援の促進

これまで水源地域では、様々な地域課題や住民ニーズに対して、限られた人材で対応してきたが、NPO が提供できる活動（シーズ）をうまくつなげたり（マッチング）、コーディネートすることで効果的・効率的に対応が図られる可能性がある。NPO が環境保全や地域づくりの担い手として実力と信用を高めていく中で、NPO に事業を委託したり活動支援を進めることで、公益サービスの多様化や効率化など NPO を活かす行政の仕組みづくりを形成していく必要がある。ただし、行政から NPO への委託のあり方は、まだ試行錯誤の状況となっており、議論と実践の中で、委託のあり方を構築していく必要がある。また、NPO が公益サービスの担い手として継続的に活動していくためには、資金や施設利用などについて、単年度でとどまらない中長期的に継続可能な支援策を講じていく必要がある。

さらに、行政が NPO に委託した事業に対する評価のしくみを整備していく必要がある。NPO が担う公益サービスに対する評価の考え方は金額

的なものだけでなく先駆性や独自性といった質的な観点などからもとらえる必要がある。そのため、しくみの整備にあたっては、NPO と共に議論しながら評価のあり方を構築していくことも大切である。

一般的に水源地域に特徴的な産業として、森林環境や木材を活かした取り組みがある。最近、森林における環境教育やバイオマスの有効活用のような水源林の木材以外の価値付けによる新しい地域産業形成の取り組みが注目されている。例えば、水源地域の木材でつくった学習机を、下流都市部の子どもたちが利用することで情操面でも効果を上げているような事例もすでに見られる。

このような取り組みは、「コミュニティ・ビジネス」や、「スモール・ビジネス」といった表現がなされている。事業の展開によって得られる収益は、NPO の活動の自立的な持続化や活動の充実、さらには新たな課題への展開につながる可能性がある。地産地消型・地域密着型の取り組みとして NPO による事業展開も始まっており、今後、期待されるところである。しかし、地域社会の利益のための活動となると立ち上げに必要な資金や場の確保などがむずかしい。そのため、立ち上げ時期の行政からの支援や参考情報の提供などが求められている。

ー求められる取り組みー

- NPO が持っているアイデアを地域づくりに活かす機会の形成
- 水源地域での活動に伴う各種負担の軽減
- NPO の特性が活かされる委託事業、共同事業の創設
- 行政と市民団体が連携できる水源保全事業の創設
- 事業結果に対する評価能力の形成

④ 流域における行政間の連携

NPO は、行動力において即時性や広域性などがある。水源地域や流域全体で活動する NPO の場合、国から市町村まで様々な行政機関が関わることになる。NPO が行政間の調整で苦勞していることもあり、流域における行政間の連携や調整を推進していく必要がある。

最近、市町村ではまちづくりを推進する担当課の設置などを行い、住民

の広報広聴の対応をしている。また、都道府県では NPO の支援センターなどの設置を進めている。

国でも地方整備局などの出先機関において、地域づくりにかかる相談窓口の設置や、地域における行政間連携、情報提供、機材の貸し出しなどを行っているものがみられる。今後、さらに体制の充実を図るなどして連携を促進し、NPO に係わる国の活動などの情報提供を行うほか、水源地域に関わることのできる NPO との関係を深めるネットワークづくりが必要である。

ー求められる取り組みー

- 行政間の連携や調整
- 行政と NPO との意見交換の機会の形成
- NPO ほか様々な主体のパートナーシップ形成の調整
- 産学官民の連携による流域環境をマネジメントする NPO の形成と活動拠点の設置

NPO 活動を促進するための条例、基本計画、発注ガイドライン等の整備（宮城県）

宮城県では、平成 22 年度（西暦 2010 年度）を目標年度とする「宮城県総合計画」の中で、宮城の将来像を描くにあたり、NPO が欠かせない存在としており、NPO の活動促進のために、条例、基本計画、発注ガイドラインなどを整備しつつある。

NPO 活動促進の基本となる条例として「宮城県の民間非営利活動を促進するための条例（平成 11 年 4 月 1 日に施行）」、税制面の優遇措置として「NPO 法人に対する県税の課税免除に関する条例」を制定している。また、具体的な NPO 活動促進施策を講じる上での基本計画として、「宮城県民間非営利活動促進基本計画」を策定している。具体的に県から NPO への業務委託を促進するための指針としては「NPO 推進事業発注ガイドライン」がまとめられており、NPO 推進事業の選定、NPO の特質を考慮した契約や発注方法などについて定めている。これらの情報は、「みやぎ NPO 情報ネット」のホームページで広く公開されている。

（宮城県ホームページをもとに作成）

公募制・公開審査方式による NPO への事業委託（静岡県）

静岡県では、平成 12 年 2 月に「NPO 活動に関する基本指針」として、NPO 活動への支援の考え方をまとめ、NPO への委託事業を推進している。

県から NPO への事業委託において、公募制による NPO からの企画提案に対して、外部の有識者からなる審査員を交えた公開審査による選定方式により客観性、公平性、透明性を高めつつ、委託事業を展開している。

さらに、県や市町、NPO 関係者、学識者からなる研究会を設け、NPO への事業委託にかかる課題を明らかにし、NPO への事業委託における視点や方法などの検討を行っている。

NPO 窓口の設置

ー水の都としての三島の環境改善・再生を目指す

特定非営利活動法人 グラウンドワーク三島（静岡県）の事例ー

様々な人々が共存共栄していくことを目指しながら、仲介役・調整役として事業を展開することを目的として、1993 年 9 月に「グラウンドワーク三島実行委員会」が発足された。組織体制は市民・行政・企業で「全体会」を構成して三者の連絡調整を図り、15 の市民団体の責任者で「理事会」を構成し、各協議事項の最終決定を行っている。100 事業を持つが、その中で優先順位をつけ 5 年ごとに見直している。現在 27 事業まで進んでいるが、100 事業を 30 年くらいかけてゆったりと楽しみながら行うことを会の一つの理念としている。グラウンドワーク三島は、町内会の依頼を受けて、町内の様々な団体とワークショップ形式で協議しながら、地域一体となった組織化を推進し、住民の主体的運動に転化させる調整役（黒子）を担っている。そして、住民が依存・甘えの時期を卒業し、「自立への心の臨界点」を越えて自発的な行動を開始できるよう、問題意識・自立性を育成している。

このように三島市における市民団体の活動が盛り上がりを見せる中で、三島市役所は、市民団体の様々な活動や要請などに対応するため 13 の課が一緒になって水と緑のプロジェクトチーム（企画調整課内）を形成し窓口を設置した。窓口担当者は、市民団体活動のスタッフ会議に参加するなどして市民団体からの課題を受け止め、プロジェクトチームを招集して内部で対応を整理してくる方法で対応している。

流域連携による「水源地域ビジョン」の策定・推進

21 世紀のダム事業・ダム管理においては、水源地域の自立的、持続的な活性化を図り、水循環等に果たす水源地域の機能を維持するとともに、自然豊かな水辺環境や伝統的な文化資産等を国民が広く利用できるよう、ハード、ソフト両面の総合的な整備を実施し、バランスのとれた流域の発展を図ることが期待されている。

このため、平成 13 年度から国土交通省所管の直轄ダム及び水資源開発公団ダムについて、ダムごとに、水源地域の自治体等と共同でダムを活かした水源地域の自立的、持続的な活性化のための行動計画「水源地域ビジョン」を策定・推進することとした。

水源地域ビジョンの内容は、ダム湖周辺の豊かな水辺と緑を活かした公園整備等地域の特色とダムを活かした連携によるハード整備・ソフト対策や水を軸にした地域間交流、地場産業の振興、豊かな自然・文化の提供等を行うこととしている。また、水源地域ビジョンの策定・推進にあたっては、地方整備局が流域住民や関係機関と連携して、総合的な支援を実施していくこととしている。

平成 13 年度には全国の 23 ダムにおいて水源地域ビジョンの策定が開始され、平成 14 年度は 30 ダムで新たに策定を開始する。

草木ダム水源地域ビジョンの事例

草木ダムは、利根川へ合流する最大の支流渡良瀬川の上流の群馬県勢多郡東村（人口約 3,500 人）にある。平成 14 年 2 月に、水源地域である東村、ダム管理者である水資源開発公団草木ダム管理所、さらに地域の住民や国、県等の関係機関からなる「草木ダム水源地域ビジョン策定委員会」において草木ダム水源地域ビジョンが策定された。草木ダム水源地域ビジョンでは、「地域資源の保全と活用」「交流と連携の推進」を基本方針として、星野富弘氏の美術作品（富弘美術館）に象徴される、東村のやさしい自然資源の魅力向上を図り交流活動の場として活用することや、渡良瀬川を軸とした流域圏交流、東村ファン等との交流を通じた地域の活性化を図ることを目指している。具体的施策として、村内周遊化のための山里を巡る散策コースづくり、ダム湖を活用した体験学習交流活動を促進させる仕組みづくり、渡良瀬溪谷圏域市町村が連携した広域プロモーションや情報発信などがある。

これらを水源地域住民、地元自治体が中心となり、ダム管理者ほか流域の関係者が連携しながら実施していくものとしている。

