

島田市東町水環境委員会における地域用水機能増進の取り組みに伴う諸問題
Problems accompanying movements for agricultural water ecosystems promoted by
Water Environment Committee in Shimada city

○杉浦未希子・山岡和純
Mikiko Sugiura and Kazumi Yamaoka

1. 調査対象地の概況

大井川用水土地改良区庄右エ門用水掛り地区（島田市東町）は、静岡県西部を流れる大井川中流域に広がる扇状地の扇頂部分に位置し、北に栃山川、南に大津谷川が流れる。川口取水工で大井川から取水された後、神座分水工で大井川左岸幹線に分水し、赤松発電所を経てさらに向谷幹線と赤松幹線に分水するが、その後扇状地の高位部を流下する赤松幹線が大津谷川を経由して向谷幹線に環流する。その下流で分水して庄右エ門用水に至った後は、混住化の進んだ受益地を流れ、最後に栃山川に合流する。本地区では、浸透量が多い通称「ざる田」への用水事業が 17 世紀より段階的に実施され、自然河川と農業用水と地域排水が入り組む複雑な水系を形成している。

島田市の総面積は 19,542ha、総人口は 96,084 人で、そのうち農家人口は 17%を占め、その割合は 1990 年 21%、1995 年 19.3%、2000 年 17.0%と年々減少している。同市全域で見られる農地転用・都市化・混住化の傾向は、調査対象地である東町においても強くみられる。

2. 東町における地域用水機能増進の取り組み

大井川用水では、冬期（非灌漑期）の農業用水の水利権が設定され、その範囲内で冬季にも水路に水が流れており、同用水の下流河川への環流システムを含む複雑な用排水路網により、防火用水、生物生息環境や景観への寄与などの公益的機能、すなわち地域用水機能が発揮されている。冬期の流量減少時に水枯れ・水質悪化・悪臭などが発生する末端部の庄右エ門用水でも、この農業用水の通水量を増加すれば、地域の環境への悪影響を一定程度改善することが予想される。

しかし、農地転用や混住化の進行、農家割合の低下が続くなかで、今後も同様の名目で水利権を確保し農業用水の維持管理を継続できるかどうか、地元農業関係者の間に不安が広がっている。このため、東町自治会、消防団、女性部、JA 大井川、部農会、六合東小学校、桜保存会、東町を明るくする会、企業（水門業者・土木業者）を構成員とし、平成 19 年 6 月に「東町水環境委員会」が発足した。同委員会は、島田市東町自治会組織の一部として発足し、農地・水・環境保全活動支援事業の主体となり、土地改良区は県・市とともにその支援組織として位置付けられた。

同委員会発足前の「庄右エ門用水管理組合立ち上げ検討準備会」において、「用水管理組合」という名称に抵抗感を示していた非農家の地域住民も、新たに示された「水環境」という委員会の名称には関心を強め、主体性を主張し始めた。地域用水機能増進を目的に土地改良区が当初より中心的な役割を果たしつつも、委員会活動は自治会活動の一環に位置づけられ、小学校における環境教育や老人部による植栽活動への参加など、草の根レベルの活動へと広がりをみせた。

3. 東町の取り組みにおける課題

本地区の事例では、土地改良区を媒介に地域全体が自分自身の問題として認識し、「環境」意識を底上げすることに成功しつつある。しかし、地域住民の問題意識は「水質の向上や悪臭の改

善など目に見えて効果が確認できるもの」に限定されており、水系全体の自然循環システムを「環境」として捉える「統合的水資源管理(IWRM)」の域には達していない。このため、そのような自然循環システムと密接に連動する農業用水が果たしている機能への関心も十分とは言えない。

本地区で支援団体として位置付けられる土地改良区は、委員会活動にかかる事務的作業（各種申請・活動報告）への人的資源提供、事務費用（コピー代等）等への負担に対し、農地・水・環境保全向上対策事業からの収入（全体予算の7％に限定される事務費および日当）を得られるが、決して十分とは言えず、負担感が大きい。今後、持続性の確保が問題となる可能性がある。

4. 「地域用水機能」と「環境用水」の2つのアプローチ

農業用水が地域に果たしている環境保全機能の持続性を確保するための制度的なアプローチとしては、本地区のような地域用水機能増進事業の導入に対し、「環境用水」水利権の取得がある。ILWRMで志向される「小地域を単位に水資源管理に全員が責任をもてるシステム」として、前者が農業用水とその利用と管理に伴って蓄積した社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）を積極的に利用しようとするのに対し、後者はそれを一義的に利用せず地方公共団体に責務を負わせる法的枠組みを建前とする。

しかし、両アプローチとも、循環性・地域的時間的偏在性・公共性・生活必需財という特性を有する水資源の健全な利用を通じて、今後も地域全体が互いに成り立ちを持続的に支え合う環境及び生態系の保全・管理システムの構築を目指している。また、地域住民の巻き込みと主体性が不可欠である、求められるのは特定経済主体による利益の独占ではなく地域全体による利益の享受である、そのためには関係者による継続的活動が重要であるなどの共通点もある。

農林水産省の「都市化地域水環境改善実証調査」のモデル調査地区（全国7地区）、並びに秋田県仙北平野、栃木県那須塩原、宮城県六郷堀・七郷堀、神奈川県平塚市、滋賀県犬上川沿岸の各地区の事例分析によれば、アプローチの方法や地域住民の巻き込み方に地域毎の多様性が見られ、一括りの傾向を見ることはできない。農業用水に関連した環境用水水利権の水利使用目的には、少なくとも①生活・親水用水、②水質浄化・景観保全、③生態系保護の3ケースがあり、非灌漑期の農業用水の既得水利権の有無、水利権者は地区毎にまちまちである。

5. まとめ～東町の取り組みにおける今後の展望

本地区で島田市が環境用水水利権を取得した場合には、啓発活動や委員会の活動支援費用、用水路の維持管理に伴う工事費、資材費等は市の責任において負担すべきものである。しかし、地域用水機能増進事業の導入により、人的資源提供は土地改良区が負い、工事費、資材費等は国50%、県25%、市25%と分割され、市が実質的な恩恵を多く受けている。両アプローチで、達成されるべき大きな目標や得られる利益は共通していながら、現実には市の関心はまだ低く、土地改良区の負担感は大きい。今後は、受益と負担の衡平の観点から、環境用水の水利権を市が取得して土地改良区にその管理委託を行うか、あるいは地域用水機能増進事業への市としての関与を強化することが望ましい。市としても、こうした取り組みを通じて地域のソーシャル・キャピタルを蓄積増大すれば、各種の政策の円滑な施行、政策パフォーマンスの向上効果が期待できる。

参考文献：『わがマチ・わがムラ』、『平成18年度関東農政局管内農業用水の利用等による多様な効果に関する検討委託事業 報告書』、イアン・カルダー『水の革命』築地書館(2008)、三野徹「農業水利の変革と都市の水環境の再生—ソーシャル・キャピタルの形成と地域ガバナンス—」『環境技術』vol.36 No.2 (2007)、河川局水政課長・河川局河川環境課長「環境用水に係る水利使用許可の取扱いについて」（平成18年3月20日国土交通省国河調第12号・国河流第7号）、村上陽子「農地・水・環境保全向上対策～持続可能な農業の実現に向けて～」『立法と調査』vol.261（2006年10月）