

# 「ともだちになろうふるさとの川」

## ～パートナーシップによる河川管理のあり方について～

研究第1部 主任研究員 堀口 智

### 1. はじめに

近年、川は自然豊かで貴重なオープンスペースとして、レクリエーション、スポーツ、自然など身近にふれあう場として見直されている。さらに、川は地域の風土と文化を形成する重要な場であるという認識が高まっている。

こうした河川環境に対する関心の高まりを受けて、平成7年に河川審議会により答申された「今後の河川環境のあり方」では、川は市民にとって身近な自然環境であり、地域に密着した共有財産ととらえ、川と地域の関係の再構築を提言している。

平成9年には河川法が改正され、河川管理の目的に従来の治水・利水に「河川環境の整備と保全」が加えられるとともに、河川整備計画の策定においても地域の意見を聞く手続きが導入され、川づくりの「市民参加」が位置づけられた。

このような川を取りまく社会状況や市民、行政の取り組みを背景として、平成9年度に建設省によって「パートナーシップによる河川管理のあり方に関する研究会」が設置され、平成11年6月に「パートナーシップによる河川管理に関する提言」が取りまとめられた。研究会の事務局に携わった当センターでは、研究会での議論を広く知って頂くため、提言をもとに、その後の河川審議会管理部会での議論、取り組みの進展を踏まえ、多くの事例を盛り込んだハンドブックを取りまとめたところである。以下にその概要を紹介する。

パートナーシップによる河川管理のあり方に関する研究会委員(当時)

座長 宮村 忠 関東学院大学工学部教授  
小河原孝生 (社)環境教育フォーラム理事  
奥井登美子 (社)霞ヶ浦市民協会副理事長  
千坂 峻峰 北上川流域連携交流会代表世話人  
堂本 泰章 (財)埼玉県生態系保護協会事務局長  
橋本 博之 立教大学法学部教授  
森 清和 全国水環境交流会代表幹事

### 2. 用語の意味

ここで使用する「河川管理」、「河川管理者」、「パートナーシップ」、「市民」の用語は、以下のような意味で用いる。

河川管理

河川管理者が行ってきた従来の河川管理(河川の情報収集や調査、構想や計画の作成、設計、工事、維持管理

等)にとどまらず、川を対象として市民が行う行動(河川愛護活動、環境学習、イベント等)も含む。

河川管理者

河川法においては、建設大臣(一級河川)と都道府県知事(二級河川)等をいうが、ここではその下の河川管理にもつばら携わる行政組織や行政官をさす。

パートナーシップ

協働という広い意味で用いる。河川管理にかかわるパートナーシップには、様々な段階と多様な形態があるが、市民と行政が対等の立場で、計画づくりから整備・管理まで役割分担して行う取り組みまで含める。

市民

住民のように地縁や特定の利害関係で結ばれているといった意味はなく、住民をも含んだ幅広い意味で用いる。さらに、組織的な活動を行う市民団体(NPO, NGO)も含める。

### 3. パートナーシップによる河川管理の必要性

これまでの河川管理は、頻発する洪水や渇水に対して早急に対策を行う必要に迫られたため、効率のよい画一的な手法が優先されてきた。

その結果、地域で育まれてきた川の個性や文化が損なわれてしまうことがあった。

また、水質等の河川環境の悪化により、地域の人々は川とふれあうことが少なくなり、精神的にも地域と川との関係が疎遠となってしまっている。

今後は、地域の人々が川に誇りと親しみを持つことができるよう、河川の特徴、河川の歴史・文化をふまえた河川管理を行い、川と地域の人々とのかかわりを再構築する必要がある。

一方、国民の生活、意識の多様化の中で、川へのかかわりやニーズも多様化してきたが、これまで行ってきた河川管理は、それらのニーズに十分対応できたとは必ずしも言えない。

今後は、市民として多様な視点で、これまで行われてきた河川管理の内容や方法、役割分担をとらえ直し、様々なニーズに対して柔軟かつ機敏に、良質な河川管理を行うことが必要である。

これまで、河口堰やダム建設反対運動などのように河川事業において、市民との合意形成が必ずしも十分でない



の分担が異なってくる。

すなわち、パートナーシップによる河川管理は、全国一律に考えるべきでなく、地域の実情に沿って、それぞれ独自の方法で段階を踏まえて行うことが望ましい。

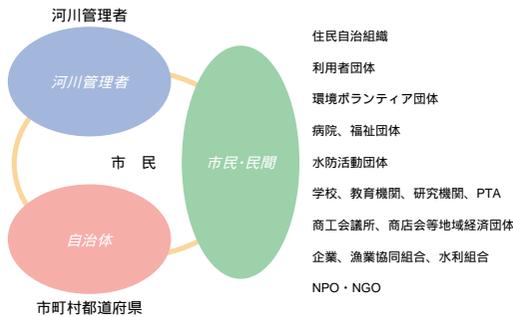


図 - 2 河川管理にかかわる地域の主体の例

#### 4 - 4 パートナーシップによる取り組みはプロセスが重要である

パートナーシップによる取り組みは、様々な価値観があることを前提として、現状の認識から双方が納得する方法で、ともに理解を得ながら一步一步着実に進めることが重要である。

したがって、目標の達成のみならず、手順を踏んで議論し実践するプロセス自体が極めて大切で、このようなプロセスを経てはじめて合意が形成されることが考えられる。

また、行政、市民は、ともにこのような実践を通じて、お互いの考え方や役割を学習し、自らの役割を自覚して能力を高めていくことで自立した主体を形成することができる。

パートナーシップによる河川管理では、こうした学習を通じて互いに影響しあい、力を高めあっていくプロセスを大切にすることが求められる。さらに、当初の意見や考えが学習を通じて変わっていく場合もあることを双方ともに認めることが重要である。

本来は、こうしたプロセスを踏まえて合意が形成され、意思決定に至ることが理想だが、その条件として、関係者に合意形成のプロセスを明らかにし、意思決定が誰によってどこでどのようになされるかをきちんと情報公開することが不可欠である。

そのためには、合意形成のための様々な場や機会が用意されるとともに、その運営のルールも必要となる。

一方、一緒に取り組んで合意に至らなかったとしても、そ

の経過を記録として残し、次への取り組みの参考とする姿勢が必要である。

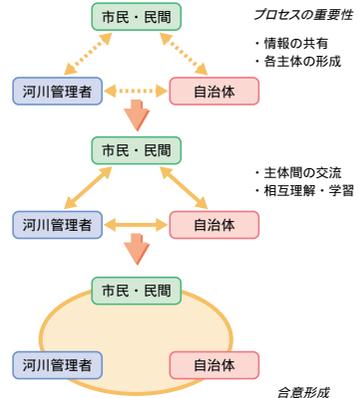


図 - 3 パートナーシップによる取り組みのプロセス

#### 5 . パートナーシップによる河川管理の実現のために

パートナーシップによる河川管理は、市民、企業、地方自治体、河川管理者等のそれぞれの特性を生かし、主体性と信頼関係を基礎として、適切な役割分担のもとで納得して取り組むことが重要である。

そのためには、以下のような取り組みをできるところから積極的に進めていくことが望まれる。

##### 5 - 1 多様な主体による河川管理のしくみづくり

パートナーシップによる河川管理は、価値観の異なる多様な主体があることを前提とするため、関係者が様々なレベルで情報を共有し、コミュニケーションを活発にしながら取り組むことが大切である。

実験的、試行的な取り組みや計画策定から整備、維持管理までの一連のプロセスを通じて、様々な段階に市民がかかわれる仕組みが不可欠である。

そのために、各河川で市民と行政との日常的な意見交換のレベルから、議論を行い合意形成を行うレベル、さらに市民が整備や維持管理など河川管理の一部を担うレベルまで、市民が参加できる機会を設ける必要がある。

##### 5 - 2 各主体の役割と取り組み

パートナーシップによる河川管理をすすめるにあたって

は、各主体が各々の役割を担い、協力・連携した取り組みが求められる。

ここでは、河川管理を担う主体として、河川管理者、市民、地方自治体、企業を取り上げ、各主体に求められる重要な役割について提案する。

#### 河川管理者

- ・パートナーへの理解
- ・情報公開
- ・河川管理への市民参加の支援
- ・関係行政機関、流域自治体等との連携

#### 市 民

- ・パートナーへの理解
- ・市民による情報発信
- ・市民活動の自立と連携
- ・市民活動の継続と発展

#### 地方自治体

- ・河川管理のパートナーとしての参加・支援
- ・自治体間の連携、広域的組織づくり

#### 企 業

- ・企業力を生かした川での社会貢献活動

### 5 - 3 市民と行政の協働

各河川の現状や課題を踏まえて、市民と行政とがまずできることから一緒に取り組むことが重要である。そして、ひとつひとつの成果を積み上げ、パートナーシップによる河川管理を段階的に実現することが望まれる。

また、パートナーシップによる事業の進め方や市民参加の手法については、それぞれの役割や責任の分担を含めて、まだ十分に確立されているわけではなく、今後それぞれの地域で試行しながら現場で検証し、実情にあった手法を開発していく努力が必要である。

## 6 . 今後の課題

### 6 - 1 合意形成・意思決定における手続きや制度の検討

全国で公共事業の計画策定や実施に当たり、市民の意向を十分に反映させるような進め方の方法や合意形成のしくみが十分確立されていない現状がある。

様々な意見を持つ市民相互、市民と行政との合意形成

の手続きや制度については、今後も継続して検討していくことが必要である。

また、意思決定のしくみについてもあわせて議論していくことが必要である。

現在始められている河川整備計画など、計画策定における市民間の意見調整や市民と行政間の調整を行うため、審議や意思決定を行う第三者的な機関や調整のしくみも検討する価値がある。

また、各河川での取り組みの情報を交換し、合意形成や制度的検討、政策提案などを行うことのできる全国、地域レベルのしくみづくりも必要である。

### 6 - 2 パートナーシップによる実践例の蓄積

今後、パートナーシップによる河川管理をさらに進めるため、パートナーシップによる河川管理の取り組みの実践例を広く収集し、現場で取り組んでいる関係者の方々に広く提供していくことが必要である。

今後は、各地域で実験、実践を積み重ねるとともに、ノウハウを蓄積するためのモデル的な事業を展開していくことが求められている。

### 6 - 3 各主体の役割・責任の検討

パートナーシップによる河川管理においては、市民と行政との役割、責任のあり方について、まだ十分議論されているわけではない。

今後、市民と行政のそれぞれの役割、責任をどのように考え、分担していけばよいかを検討していく必要がある。

## 7 . あとがき

この「パートナーシップによる河川管理のあり方について」の内容が、全国各地でのNPO団体などの活動事例の紹介などを盛り込み「(株)信山社サイテック」という出版社より、「ともだちになるうふるさとの川」(川のパートナーシップハンドブック)と題して出版され、書店に並んでいる。

よりよいハンドブックとするため皆様のご意見を頂ければ幸である。