

パートナーシップによる河川管理のあり方について

River management partnerships

研究第一部 次長 石川 浩

研究第一部 主任研究員 田上祐二

近年、河川は、水と緑豊かな空間や川の持つ自然や歴史、文化などの様々な役割に対しても、強い関心と熱い期待が寄せられるようになった。

良好な河川環境の実現のためには、それぞれの河川、地域の状況にきめ細かく対応していくことが不可欠であり、これらを河川管理者だけで実施していくことには限界がある。

今後は、健全な水循環の回復も視野に入れ、市民、関係自治体、河川管理者とが日頃から十分なコミュニケーションを図り、緊密な連携・協調に努め、協力関係を築き具体的に行動することが求められている。

この様な川をとりまく社会状況や市民、行政の取り組みを背景として、各々が適切なパートナーシップ（協働）に基づき、それぞれの河川の特徴や地域性を踏まえた、河川管理に取り組んでいくための「パートナーシップによる河川管理に関する提言」の概要について記述する。

キーワード：パートナーシップ

Interest in and expectations of rivers have been intensifying in recent years. These encompass not only the green, aquatic space that rivers offer but also the role that rivers play in nature, history, culture, and other respects.

The creation of good river environments is impossible without a customized approach that fits the particular conditions of each river and locale. There are limits to how much river-management experts can accomplish on their own. The process must involve a broader group – encompassing citizens, local government officials, and experts in river management – with its sights set on restoring a healthy water cycle. The different segments of this group should keep each other adequately informed at all times and endeavor to cooperate closely, thereby forging links for taking concrete action.

This societal context surrounding rivers, along with efforts being made by citizens and the authorities, has served as the backdrop for the “Declaration Concerning River Management Partnerships.” The declaration advocates an approach to river management that involves the formation of suitable partnerships among different groups and is based on the specific features of individual rivers and the qualities that distinguish regions. This report provides an overview of the declaration.

Key word : partnership

1. はじめに

近年、河川は、水と緑豊かな空間に対する期待のみならず、川の持つ自然や歴史、文化などの様々な役割に対しても、強い関心と熱い期待が寄せられるようになった。一方、成熟社会の到来に伴い、まちづくりや地域社会の形成に向けた市民や企業の取り組みが活発化しつつあり、川も地域づくりの重要な要素として注目されてきている。

このような中、平成7年に河川審議会から、「今後の河川環境のあり方」について、答申が出され、国民の生命と財産を守り育て、豊かな生物と美しい風土を育むという、河川の理想像の実現に向けて、

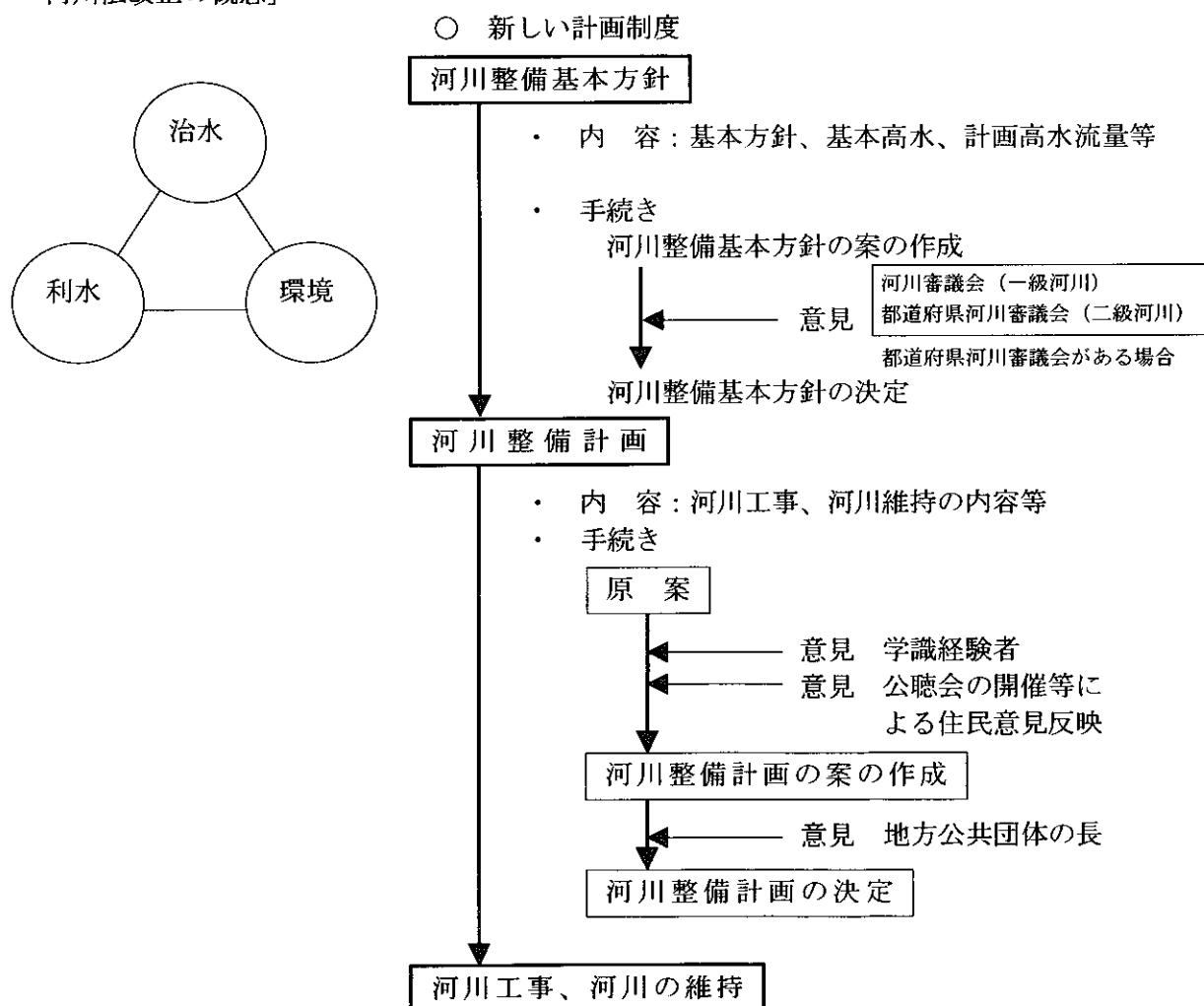
① 生物の多様な生息・生育環境の確保

② 健全な水循環の確保

③ 河川と地域との関係の再構築

の視点を積極的に導入し、河川が地域住民の共有財産であるという認識のもとに、住民、地方公共団体等を含めた流域全体の取り組みを推進することとなった。また、平成9年には、河川法が改正され、治水、利水に加え「河川環境の整備と保全」が目的に位置づけられとともに、河川整備計画においては、地方公共団体の長、地域住民等の意見を反映する手続きを導入することとなった。

「河川法改正の概念」



さらに、平成9年6月からは、今後の河川整備の基本的な方向に関して、現行の水に関する行政の枠組みだけでは解決できない課題に対して、より一層の円滑かつ効率的な水管理を目指し、新たな展開を進めるため、「水循環」、「総合土砂管理」、「川に学ぶ」、「都市内河川」、「危機管理」の5つの個別課題を設定しそれぞれ検討する小委員会と、総合的な立場から検討する機関として総合政策委員会を設けて検討が進められてきている。

良好な河川環境の実現のためには、それぞれの河川、地域の状況にきめ細かく対応していくことが不可欠であり、これらを河川管理者だけで実施することには限界がある。

今後は、健全な水循環の回復も視野に入れ、市民、関係自治体、河川管理者とが日頃から十分なコミュニケーションを図り、緊密な連携・協調に努め、協力関係を築き具体的に行動することが求められている。

この様な川をとりまく社会状況や市民、行政の取り組みを背景として、各主体が適切なパートナーシップ（ここでは「協働」という広い意味）に基づき、それぞれの河川の特徴や地域性を踏まえた、河川管理「河川管理者が行ってきた従来の河川管理（河川の構想や計画の作成、河川の情報収集や調査、設計、工事、維持管理等）にとどまらず、市民が行なう川を対象とした活動（河川愛護活動、環境学習イベント等）を含むものとしてとらえる」に取り組んで行くために、平成10年1月、関東学院大学 宮村 忠教授を座長としてNPO、学識経験者、行政委員で構成する「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」が設置され、検討が行われてきたが、平成11年3月に研究会より「パートナーシップによる河川管理に関する提言」が出された。本稿ではその概要について述べることとする。

2. パートナーシップによる河川管理に関する提言

[1] 目的—いまなぜパートナーシップなのか

これまでの河川管理を振り返り、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、河川特性、地域の歴史・文化を踏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し、市民としての多様な視点で、河川管理内容や方法、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。

また、健全な水循環の回復も視野に入れ、市民、関係自治体、河川管理者とが日頃から十分なコミュニケーションを図り、緊密な連携・協調に努め、協力関係を築き具体的に行動することが求められている。

このような川をとりまく社会状況や市民、行政の取り組みを背景として、各主体が適切なパートナーシップに基づき、それぞれの河川の特徴や地域性を踏まえた河川管理に取り組んで行くための提案である。

[2] 基本的な考え方 — パートナーシップ推進の視点

(1) 各主体の多様なかかわりを再認識する

市民にとって、水路も池も川と同じ水辺である。また、多様な川とのかかわりがあり様々な考えを持っている。

こうした多様な価値観を持つ様々な主体が、河川管理にかかわることを、市民、河川管理者がともに認識し、お互いに価値観を理解し尊重し信頼し合える関係を回復、再構築する姿勢が重要である。

(2) 情報を共有しあわいを理解する

河川管理者、市民は、異なる問題認識、様々な川の将来像を持っている場合が多い。市民と行政とがよりよい関係をつくっていくためには、お互いの情報を十分交換し共通の情報として共有し、お互いのビジョンを交換し、お互いの立場や考え方を尊重したうえで議論することが必要である。

パートナーシップによる取り組みは、このような関係者が情報を共有しあわせを理解し合うことからはじめることが重要である。

(3) 多様なパートナーシップで取り組む

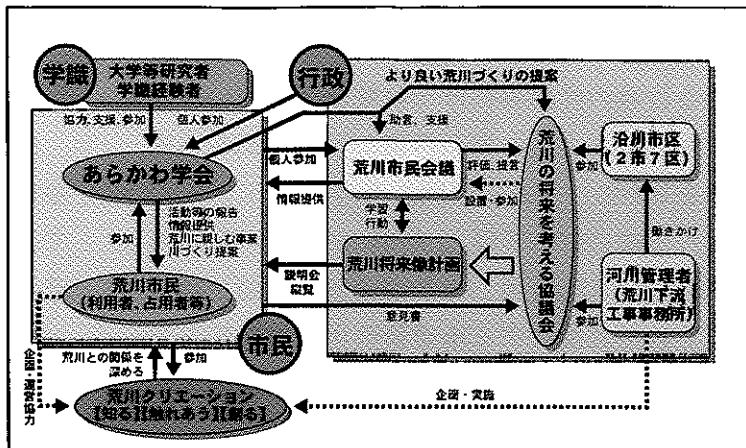
川と地域のかかわりは、地域の中で育まれてきた川と人々とのかかわりの歴史であり、その川地域固有の文化でもある。

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。

(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、現状の認識作業から双方が納得する方法で、ともに理解を得ながら一歩一歩着実に手順を踏んで議論し実践するプロセス自体が重要であり、このようなプロセスを経て合意を形成していくことになる。

また、一緒に取り組んで合意に至らなかったときにも、そのプロセスを重視し、記録を残し次への取り組みの課題とする姿勢が必要である。



a. 荒川市民会議について

より良い川づくりは、沿川のみなさんの理解、協力がなければ達成できません。荒川市民会議は、荒川の将来をより良いものにしていくために、市民や学識経験者、企業、行政が英知を結集しようとするものです。沿川の2市7区にそれぞれ市民会議が設置され、平成9年には全体市民会議が開催されました。今後も、より活発な活動を展開しいきます。



b. よりよい荒川づくりに貢献する 「あらかわ学会」のバックアップ

荒川をよりよい川にしていくため、荒川に関心のある方ならどなたでも入会できる「あらかわ学会」。川の研究や活動の報告、情報交換などを通して荒川に関する学術や文化などの探求、講習会や展覧会の開催、その他楽しいイベントなど、より多くの人が荒川に魅力と関心を持ってもらえるよう活動しています。この活動を通じて荒川流域が発展していくよう、支援・協力ていきます。



出典：荒川

「平成10年度事業概要：建設省荒川下流工事事務所」より

[3] 基本提案—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、適切な役割のもとで、納得して取り組むことが重要である。

以下、それぞれの提案について、記述する。

(1) 多様な主体による河川管理のしくみづくり

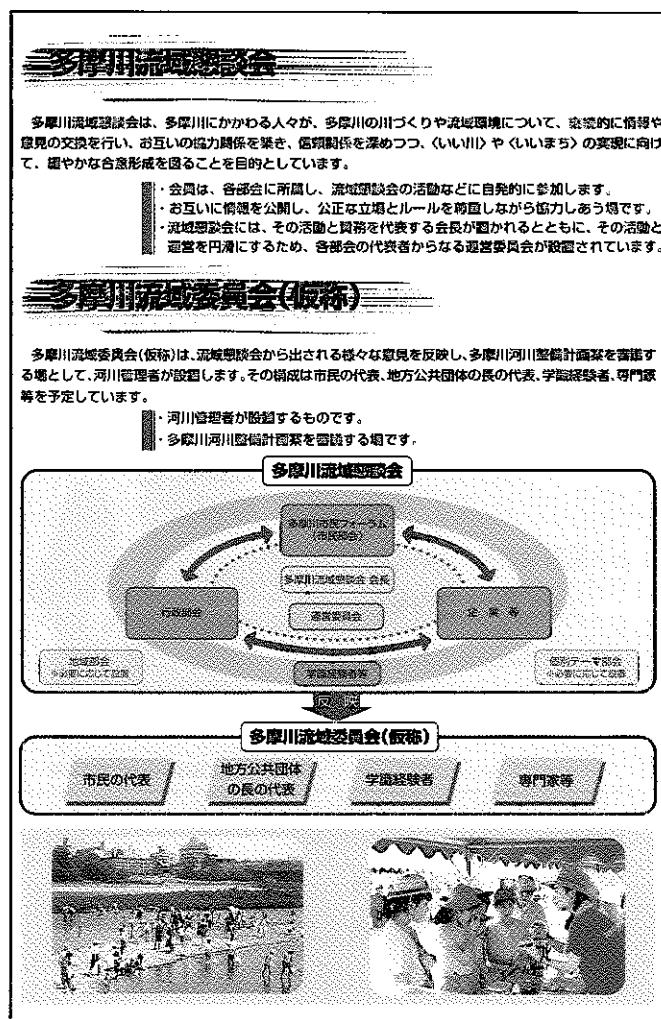
パートナーシップによる河川管理は、価値観の多様な主体があることを前提とするため、関係者が様々なレベルで情報を共有し、コミュニケーションを活発にしながら取り組むことが大切である。また、実験的な・試行的な取り組みや計画策定から整備・維持管理までの一連のプロセスを通じて様々な段階に市民がかかわれるしくみも不可欠である。

そのためには、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ことが重要であり、下記のようなしくみづくりをつくる必要がある。

- ・情報の共有
- ・川との多様なかかわりの拡大
- ・日常的な話し合い、意見交換の機会
- ・合意形成の場や機会と運営のルールづくり
- ・計画策定への市民参加と公開
- ・市民が河川管理の一部を担うしくみ

(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つては、各主体が個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、①河川管理者、②市民、③地方自治体、④企業を取り上げ、各主体が特に今後求められる重要な役割について提案を行うこととする。



出典：建設省京浜工事事務所パンフ

①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

②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

③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

④企業

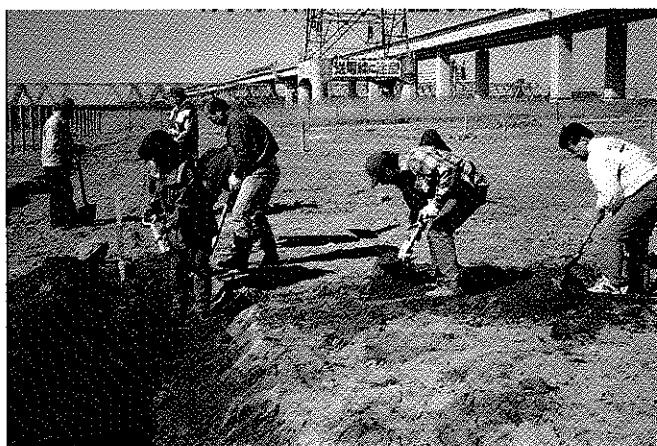
- ・企業力を活かした川での社会貢献活動

〈例〉



(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。



(荒川中土手プロジェクト)

写真：建設省荒川下流工事事務所より提供

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、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、適切な手法を開発していく努力が必要である。

- ・市民と河川管理者等は、一緒に取り組むことができる事業や活動を、できることから段階的に行う。特に、既存の事業の中で市民ができる機会を積極的に工夫し活用する。(協働して取り組む活動、事業)
- ・具体的な計画づくりでは、市民提案の公募やワークショップなどを活用して、できるだけ市民参加できるような内容やプログラムを積極的に工夫し、整備後も継続して市民が環境管理にかかわることができるようになる。

(市民参加、活動支援の手法開発・活用)

パートナーシップによる河川管理は、市民、自治体、河川管理者等が、その川についての情報を共有し、互いの立場や考え方を理解し、尊重することから始まる。そして、相互に密接な連携・協力をを行い、各地域で多様なパートナーシップを工夫し、実験、実績を積み重ねながら、昇華されてくるものである。

こうした各地域での模索と経験を蓄積することを通じて、常にパートナーシップによる河川管理あるべき姿を追求し続けることが大切である。

[4] 今後の課題

(1) 合意形成・意志決定における手続きや制度的検討

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、意志決定のしくみについても今後も同様に議論していくことが必要である。

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に、審議や意志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を情報交換し、全

国や広域レベルでの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場についても今後議論する必要がある。

(2) パートナーシップによる実践例の蓄積

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収集するとともに、各地域で多様なパートナーシップを工夫し、実験、実践を積み重ね、ノウハウを蓄積するためのモデル的な取り組みが必要である。

(3) 各主体の役割と責任の検討

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、分担していくべきか検討する必要がある。

3. おわりに

本提言に基づき、各地域において、適切なパートナーシップにより、それぞれの河川の特徴や地域性を踏まえた、よりよい河川管理が行われることを期待したい。

今後、全国各地で行われている事例等を含めた「パートナーシップで取り組む川づくり手引き書（案）」を作成していきたい。

＜参考文献＞

1. 自然を育み人を育て—ときめき川づくり
今後の河川環境のあり方について [河川審議会答申]
監修 建設省河川局河川環境課
2. 新しい河川制度の構築 人と川とのふれあい
の新世紀へ 監修 建設省河川局
3. 水と緑の市民活動
事例集 平成8年3月
国土庁長官官房水資源部
4. 「河川管理における流域活動市民団体の新たに
担う役割・可能性についての研究」
報告書 平成7年度 流域活動研究会

5. 地域交流検討業務に伴う市民団体へのヒアリング調査業務

平成7年11月 (財)河川環境管理財団

6. 人と川の新世紀

人と川の新世紀研究会監修

日本河川協会発行

7. 荒川将来像計画

平成8年4月

荒川の将来を考える協議会

葛飾区、建設省荒川下流工事事務所

8. 河川を軸とした交流事例集

平成10年5月

(財)リバーフロント整備センター

9. 住民の合意形成と河川行政

各種事業への住民参加事例

平成9年1月 建設省土木研究所

10. 市民参加のためのガイドブック翻訳資料集

1998年2月16日

国際理解教育センター

11. 流域における水循環はいかにあるべきか

中間報告 平成10年7月

河川審議会総合政策委員会

水循環小委員会

12. 河川を活かした都市の再構築の基本的方向

中間報告 平成10年9月

河川審議会総合政策委員会

都市内小委員会

13. 「川に学ぶ」社会をめざして

報告 平成10年6月

河川審議会総合政策委員会

川に学ぶ小委員会