

# 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 主任研究員 堀 口 智

研究第一部 次 長 井 山 聰

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、自然などと身近にふれあう場として見直されおり、さらに、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も高まっている。

これから良好な河川環境の形成は、地域の人々と関係自治体及び河川管理者とが協働して、流域で取り組むことが重要であり、情報交換や人材の育成等を含めた対応を市民とともに役割分担する「パートナーシップ」の形成が不可欠である。

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「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月には「パートナーシップによる河川管理に関する提言」がとりまとめられた。

この提言を受け、行政と市民のパートナーシップによる河川管理の事例や関連情報を収集整理するとともに、一般市民、NPO等が活用できるパートナーシップによる河川管理の実現方策、留意点を検討し、とりまとめたものである。

その結果、多様な主体による河川管理のしくみづくり、関係者による適切な役割分担、協働した取り組みが不可欠であることがわかった。

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、より多くの取り組み事例を広く収集するとともに、多くの関係者の方々に提供していくことが必要である。

**キーワード：**パートナーシップ、河川管理、住民参加、NPO、NGO、協働

Rivers are recently becoming an invaluable open space that has been recognized of its rich with natural galore. Its function as a friendly site to closely affiliate recreation, sports and nature is also becoming a focal point. Further, the awareness toward the river as an invaluable spot that creates local amenities and culture is similarly heightening.

Creation of an ideal river environment in the future involves cooperative partnership between the local residents, autonomous government concerned and the river manager. This is an important approach to exercise measures over the riverway. It is also indispensable to promote information exchange and rear human resources to establish a "Partnership" that distributes the vital roles with civic participation.

The "Study Group on River Management Through Partnership" was organized in fiscal 1997 backed by such civic and governmental measures and the social situation of the river. The "Declaration Concerning River Management Partnerships" was summarized in June 1999.

Case studies and related information on river management through governmental and civic partnership will be collected, gathered and reviewed backed by this Declaration. The goal is to define a partnership that the general public and NPO can utilize. Another target is to come up with measures to actualize river management through partnership, as well as review and highlight precautions upon river management.

As a result, it was found that cooperative partnership was indispensable in defining the river management system by various main bodies. Appropriate distribution of roles by those concerned and measures through cooperative partnership was also a must to ensure smooth and successful river management.

The final goal is to further promote river management through a partnership program in the future. To do this there is a need to widely study case studies and many measures exercised, as well as widely provide this diverse information to those concerned backed by the goal of betterment.

**Keywords:** Partnership, River Management, Community Participation, NPO, NGO and Cooperative Partnership.

## 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。

従来、河川の管理は治水・利水を中心に河川管理者が行ってきたが、良好な河川環境の形成は、健全な水環境の回復も視野に入れた流域での取り組みが重要であり、情報交換や人材の育成等を含めた対応を市民とともに役割分担する「パートナーシップ」の形成が不可欠である。

また、個性豊かな自立型の地域社会の形成を図るためにには、河川の分野においても地方分権の考え方に基づき、国と地方の管理区分の見直しを行うのみならず、流域における多様な主体と幅広く連携した管理が不可欠になっている。

今後は、それぞれの川で流域の情報が公開され、地域の人々と関係自治体及び河川管理者によって共有しあうことを通じて緊密な連携・強調を図り、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「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

には「パートナーシップによる河川管理に関する提言」がとりまとめられた。

この提言を受け、行政と市民のパートナーシップによる河川管理の事例や関連情報を収集整理するとともに、一般市民、NPO が活用できるパートナーシップによる河川管理の方策を検討し、とりまとめたものである。

## 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っぱ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ではなく、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、河川の特性、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。

これまでには、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まま事業が行われ、市民と行政との対立が生じているところもある。

これから河川管理にあたっては、それぞれの河川・地域の状況をきめ細かく把握して、情報を適切に公開し、双方理解が得られるまで十分に対話をを行い、合意形成を図ることが極めて重要である。

こうした河川を取りまく情勢が変化するなか、平成9年には河川法が改正され、河川環境の保全と整備がその目的に位置づけられるとともに、河川整備計画の策定において地域の意見を聞くこととなった。

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だが、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。

平成11年3月に、河川審議会から「新たな水循環・国土管理に向けた総合行政のあり方について」①流域における水循環のあり方

②総合土砂管理 ③川に学ぶ ④河川を生かした都市の再構築 ⑤水・土砂災害の危機管理等の答申があった。

さらに、平成11年12月から「経済・社会の変化に対応した河川管理体系のあり方について」が河川審議会に諮問され、「河川管理における市民団体等との連携方策のあり方について」が審議された。

このような観点から、今後は、健全な水循環の回復も視野に入れ、市民、企業、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。

#### 4. パートナーシップにより河川管理を進めるにあたって

川にかかわる市民や行政・企業などの様々な人々がパートナーシップによって河川管理を進めるにあたり、以下のような視点が重要なとなる。

##### 4-1 多様な各主体の川とのかかわりを再認識する

市民にとっては、水路や池も川と水辺であるように、市民の川のとらえ方やかかわり方が行政と違っている場合がある。また、行政においても、河川担当部局とまちづくり担当部局とでは川のとらえ方が違う場合がある。さらに、農業従事者と漁業従事者、川の近くに住む人と遠くに住む人では川のかかわり方やとらえ方が違うように、市民は様々な考え方や意識を持っている。

このように、各主体と川とのかかわりは多様であることを認識することが必要である。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、これまでの市民と行政の関係を見直し、互いに相手の価値観を理解し、尊重し、信頼しあえる関係を回復、再構築する姿勢が大切である。

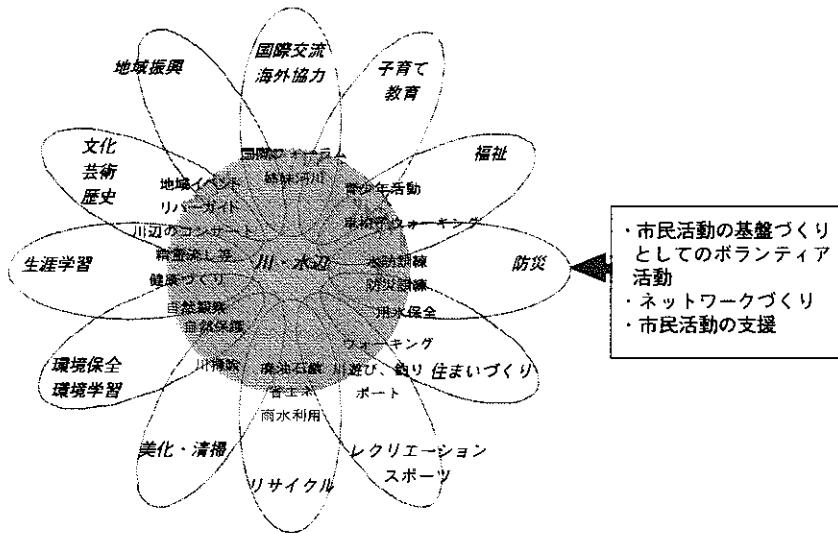


図-1 川にかかる多様な市民活動の例

Fig.1 Example of Diverse Civic Activities Involving the River

#### 4-2 情報を共有しあわいを理解する

河川管理者、市民は、異なる問題意識や様々な川の将来像を持っている場合が多く、河川事業を行う際に、互いの情報が十分相手に伝わっていないため、それぞれの立場や考え方が理解されず対立しているケースもある。

こうした対立をできるだけ回避し、市民と行政とがよりよい関係をつくっていくためには、互いの情報を十分交換して共通の情報として共有し、さらにビジョンを交換し、それぞれの立場や考え方を尊重した上で議論することが必要である。

##### 情報共有のためのツール

- ・各種パンフレット、チラシ
- ・会報誌、新聞
- ・インターネットを使ったホームページ、パソコン通信
- ・交流会、勉強会、懇談会など話し合いの機会 等

#### 4-3 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歴史であり、地域固有の文化でもある。

したがって、市民の川へのかかわり方によって様々なパートナーシップの段階が考えられる。

さらに、実施する内容や目的によって、パートナーの役割や責任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。

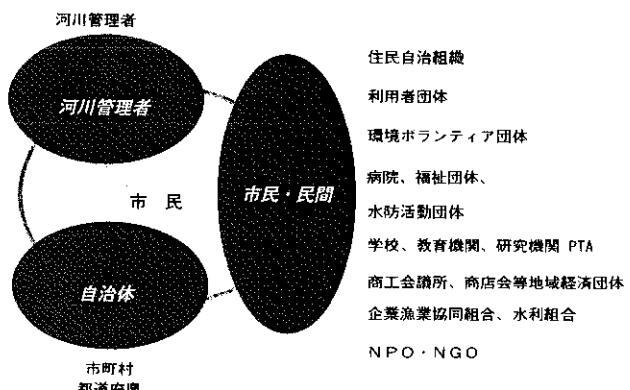


図-2 河川管理にかかる地域の主体の例

Fig.2 Example of Local River Management

#### 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歩一歩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と考えられる。

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つたとしても、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。

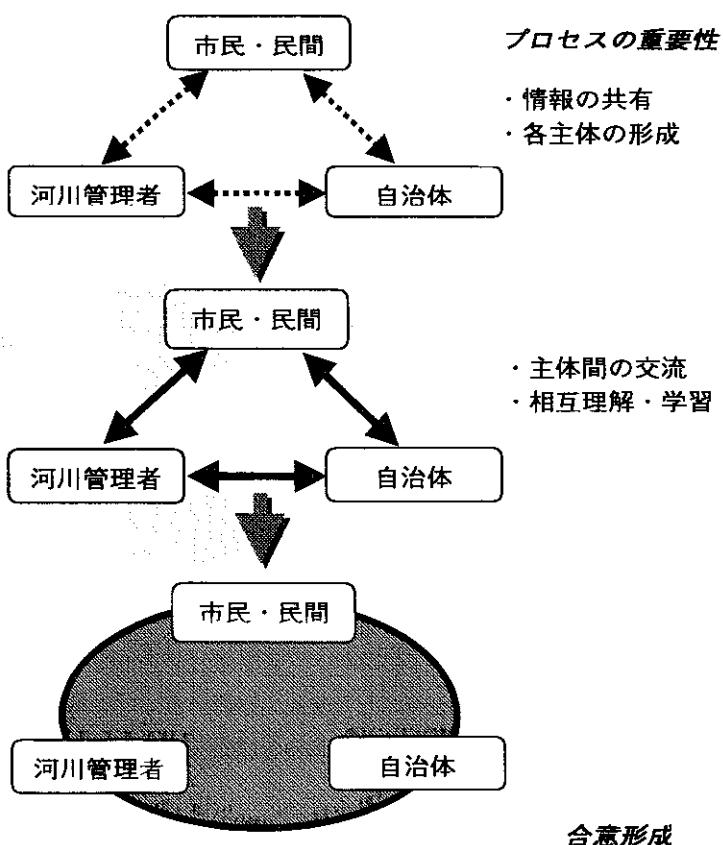


図-3 パートナーシップによる取り組みのプロセス

Fig.3 Partnership Process

## 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が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。

#### 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、実情にあつた手法を開発していく努力が必要である。

## 6. 取り組み事例の紹介

### 6-1 多主体によるプランづくり

官民協働による通船川再生事業の取り組み（通船川ネットワーク・新潟の水辺を考える会）

様々な価値観、主張をもつ市民らがワークショップなどの共同作業を通じて、情報を共有し意見を出し合いながら主体を形成し、合意を図りながら協働のプランを作った事例。

### 6-2 市民と行政とが一緒に取り組む環境改善

湖と森と人を結ぶ霞ヶ浦アサザプロジェクト（霞ヶ浦・北浦をよくする市民連絡会議）

市民と行政が合意形成を図りながら、双方の役割分担を行い、信頼関係を築きながら継続して取り組んでいる事例。

### 6-3 市民のネットワークづくり

全国水環境交流会（全国水環境交流会）  
旭川流域ネットワークと旭川流域連絡協議会（AR-NET 事務局・岡山おもしろ倶楽部）

市民が継続的・発展的に行政とパートナーシップを組んで取り組むために、市民ネットワークの形成が重要であり、このために行政のサポートを得ながらイベントなどの事業を行っている事例。

### 6-4 市民の活動スタイル、利点を生かした

#### 協働

二ヶ領宿河原インフォメーションセンターの市民運営（川崎・川と緑のネットワーク）

河川の市民利用施設を市民団体に委託し、市民のニーズに合わせたきめ細かな運営を行っている事例。

### 6-5 川の人材育成

北上川リバーマスタースクール（北上川流域連携交流会）

川への取り組みを継続するために、N P O・N G Oと行政との連携で、川の人材育成に一般市民も巻き込んだ取り組みの事例。

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。

### 7-2 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。

### 7-3 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、分担していくべきかを検討していく必要がある。

## 7. 今後の課題

### 7-1 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期間や調整のしくみも検討する価値がある。