

市民団体等との連携による河川管理の検討

STUDY ON RIVER MANAGEMENT IN COOPERATION WITH CITIZENS

研究第一部 主任研究員 北川 晴彦
研究第一部 次 長 井山 聡
研究第一部 主任研究員 堀口 智

近年、貴重なオープンスペースとして河川が注目され、市民の価値観の多様化に伴い、河川に求められるニーズも高度化している。しかし、現在の社会状況などから、行政だけによる河川管理は限界にきており、求められるニーズに全て対応することは困難な状況となってきた。一方、市民の社会活動への関心は高まり、各地でさまざまな市民団体等が活動を展開しており、今後、効果的に河川管理を進めていく上において、こうした市民団体等との連携が求められている。

平成12年12月には、河川審議会から「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」が答申され、各地でさまざまな取り組みがなされているが、河川管理の現場においては、行政と市民との連携の具体的な進め方について悩んでいるところも多い。

本報告は、連携による河川管理を進めていく上での課題について、各地の河川系事務所で現地ヒアリングを行い、行政側からみた課題に着目した整理を行ったものである。ヒアリングで得た既存制度の活用実態や、市民連携の取り組み事例から、今後増えることが予想されるNPO法人等との受委託の契約や、連携に関する情報の共有化に関する課題など、具体的な課題が得られた。

これらの課題を踏まえ、実際に現場で連携をさらに進めていくための方策について提案を行った。

キーワード：河川管理、市民団体、パートナーシップ、市民連携、地域連携、モニター、組織体制

The river attracts attention as a invaluable open space in recent years, and the needs for which the river is asked are also developed with diversification of citizens' sense of values. However, the river management only by administration is coming to the limit from the present social situation, etc., and dealing with all needs called for is becoming a difficult situation. On the other hand, the interest for a social activity of the citizens rises, and various civic groups etc. are doing the activity development in various places. From now on, for advancing river management effectively in the future, cooperation with such a civic group is called for.

Although the findings of "the state of a cooperation policy with the civic group regarding the river" was submitted in December, 2000, from the River Council, and various measures are made in various places, in the spot of river management, there are also many places where cooperation between administration and citizens is annoying about as to how it should be proceeded with practically.

This reports about local hearings performed in the river system offices of various places and the arrangement of the subjects which were paid attention to from the administration side. From the actual condition of the practical use of the existing systems and examples of citizen cooperation acquired in the hearing, concrete subjects such as information sharing concerning the contracts of the consignment orders received or placed with the NPO corporation, etc., or information on cooperation arrangement that is considered to increase in the future, etc., have been obtained.

It proposed the strategy to actually advance cooperation further on the site based on these problems.

Key Words : River management, civic group, partnership, partnership with local communities, monitor, regional organization.

1. はじめに

我が国における河川管理は、従来は治水および利水に重点を置き、主として国や都道府県などの河川管理者が主体となってこれを行ってきた。住民が洪水や濁水の被害に遭う頻度は著しく減ったが、元来川と密接に関係していた沿川住民の生活および意識は川から遠ざかってしまった。

近年、住民の生活や価値観が多様化する中で、河川管理に求められるニーズも高度化するとともに、身近な自然空間である河川の価値を再認識したり、社会活動への参加が活発になるなど、住民の川に対する関心も再び高まってきている。

これらを受けて、平成11年6月には、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より、「パートナーシップによる河川管理に関する提言」、平成12年12月には、河川審議会答申「河川における市民団体等との連携方策のあり方について」が出され、従来の行政主導型の河川管理から、地域住民・市民団体等と連携した河川管理への転換が求められるようになってきた。

しかしながら、行政、住民ともに連携の進め方についてのノウハウが不足しており、河川管理の現場では試行錯誤を重ねながら取り組んでいるというのが現状である。

そこで、本稿では、河川管理者側からみた河川管理上の問題点を把握するため、現地ヒアリングによる調査を行い、課題の抽出とそれへの対応等の考え方について提案する。

2. 現地ヒアリング

2-1 ヒアリング項目

河川管理の現場における実態を把握するために、各地方の工事事務所を訪問し、直接ヒアリングを行った。ヒアリングでは、以下の項目に重点をおいた。

- ①市民に関わりのある既存制度の活用実態について
- ②事務所の体制について
- ③地域との連携における事務所の取り組みについて

2-2 ヒアリング対象の選定

ヒアリングの対象は、各地方整備局から推薦のあった事務所とした。

表-1 ヒアリング対象事務所

整備局名	上段：事務所名
	下段：出張所名
東北	岩手工事事務所 一関出張所
関東	霞ヶ浦工事事務所 土浦出張所
	荒川上流工事事務所 西浦和出張所
北陸	阿賀川工事事務所 塩川出張所
中部	木曾川上流工事事務所 長良川第二出張所
近畿	福井工事事務所
中国	岡山河川工事事務所 旭川出張所

2-3 既存制度について

河川管理上、市民に関わりのある既存の制度として、以下の4つの制度の運用実態をヒアリング結果から整理したところ、以下のような特徴がみられた。

(1) 河川愛護モニター（昭和50年～）

〔概要〕河川愛護思想の普及啓発や日頃の河川管理に関する異常等の連絡等を地域住民に委嘱する制度

- ・不法投棄の報告が大半を占めており、本来の目的である河川愛護思想の普及啓発や地域との橋渡し役としての役割は十分とはいえない。
- ・モニターからの報告内容について、事務所で対応しているが、評価・結果の公表はしていない。
- ・制度自体は、「行政と違う視点」「地域の声を受けられる機会」として捉えられている。

(2) 河川環境保全モニター（平成6年～）

〔概要〕地域の専門家の参加により、河川環境の情報把握、保全等を目的とした制度

- ・「地域の専門家」的な人に依頼している。
- ・制度自体の活用よりも、地域の有識者や専門家を発掘する機会として捉えられている。
- ・モニター結果の評価・公表はしていない。

(3) 水辺の国勢調査アドバイザー（平成2年～）

〔概要〕河川水辺の国勢調査について、学識経験者から助言を得るための制度

- ・学識経験者に委嘱している。

(4) リバーカウンセラー（昭和62年～）

〔概要〕河川工学の研究者と河川行政の技術者との交流を促進するための制度

- ・制度上、事務所では有効活用しにくい面があり、十分機能していない。

これらのことから、既存制度全体からみた特徴として、次のような項目があげられる。

- 殆どの制度で評価や結果の公表がされていない。
- 地域との接点としての効果がある。
- ほとんどの制度が無償あるいは薄謝程度で、意見を聴く程度であり、有効活用がしにくい。
- 地域の専門家や有識者を発掘する機会との認識。

2-4 事務所の体制について

河川審議会答申では、「今後とるべき具体的方策」の一つとして、「行政側の体制整備等」という項目があげられている。住民と最も近い位置にある出張所の役割や、窓口体制の状況など、事務所体制についてヒアリングしたところ、以下のような特徴が見られた。

- 市民連携窓口は、設置しているところもあれば設置していないところもある。
- 窓口は出張所でも、判断主体は事務所である。
- 出張所が主体的に情報発信を行っているところもある。
- 事務所内で市民連携に関する情報の共有化はあまり進んでいないといえない。
- 職員啓発や人材育成については、市民団体主催の講座を研修に取り入れているところもあるが、全体的にはあまり行われていない。

2-5 事務所の取り組みについて

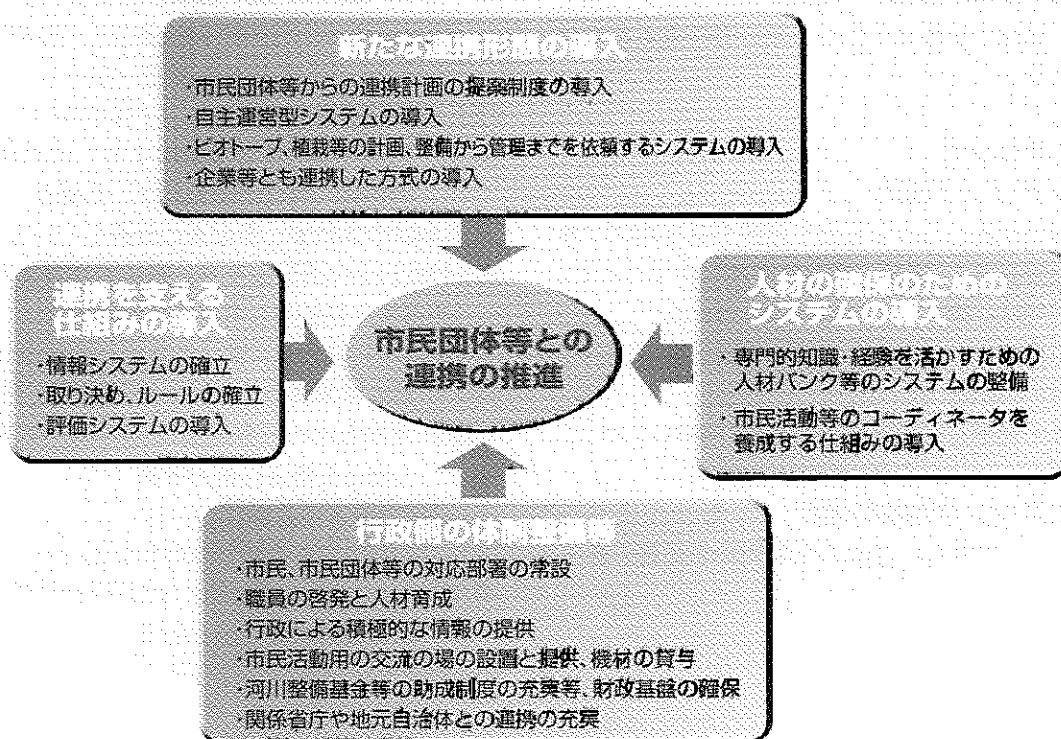
地域や市民団体との連携については、各事務所で様々な取り組みが行われており、これらの事例を整理

すると、おおむね次のとおりとなった。

- (1) 普及・啓発
 - ・チラシ、HP、広報紙の配布
 - ・イベント実施
 - ・感謝状の授与
 - ・情報拠点の設置
- (2) 市民ニーズの把握
 - ・アンケートの実施
 - ・話し合いの場の設置
 - ・担当窓口の設置
- (3) 市民活動支援
 - ・資材の提供
 - ・職員派遣
 - ・資材の提供
 - ・市民情報に関する資料の購入
- (4) 市民要望・提案対応
 - ・市民要望の事業化
- (5) 市民参加の機会創出
 - ・市民による維持管理
 - ・体験学習、講座等の開催

3. 事務所での取り組み事例

河川審議会答申では、市民団体等との連携を推進するにあたり、今後とるべき具体的方策として、以下のような方策を挙げている。



図一 今後とるべき具体的方策

それぞれの事務所において、地域や市民団体との連携に対する取り組みが行われているが、図-1に示した審議会答申で挙げられた項目に該当すると思われる取り組みのうちのいくつかを紹介する。

＜新たな連携形態の導入＞

(1) 市民団体からの提案を受けた事例

河川を活かしたまちづくりを実施するにあたり、民間の自由な発想に期待し、新聞広告でNPO法人からの活動を募集した。募集では事務所が提示したテーマと合致した活動について、委託契約により実施。なお、成果は市民団体の自主性を尊重するため、報告書ではなく「活動記録」の提出を求めている。

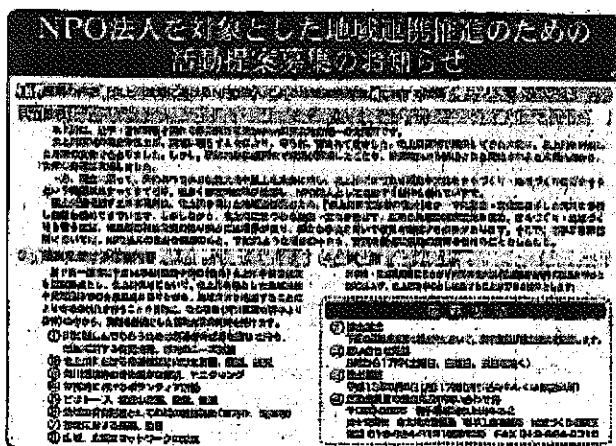


図-2 市民提案募集の新聞記事 (出典：河北新報)

(2) 市民団体に計画・整備を委託した事例

事務所の湖岸保全整備工事に伴い、現場に生育するアサザ群落の移植・生育場所として、流域の小学校の敷地内にビオトープ池を整備した。

ビオトープの整備計画や、整備先の学校との調整やアサザの移植・育成の指導をNPO法人に委託し、ビオトープづくりについては学校の児童らも総合学習の一環として参加している。

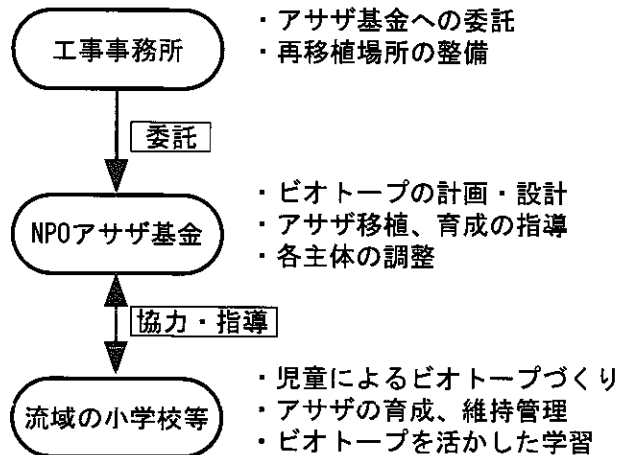


図-3 プロジェクトの流れ



図-4 児童達によるビオトープづくり (霞ヶ浦工事事務所提供資料より)

(3) 市民団体と協働で維持管理を行う事例

地域の自然保護団体の要望により、改修後の旧河川敷に残る良好な自然を整備したビオトープについて、利活用施設を含めた維持管理を協働で実施。

ビオトープは、在来種保全と環境学習利用の目的で整備され、行政と市民団体が推進会議で管理方針を策定し、区域を分担して維持管理作業を実施している。おおむね利用施設については行政、在来種の生育する区域はその知識に長けた市民団体が担当することにより、お互い合意形成が図られている。

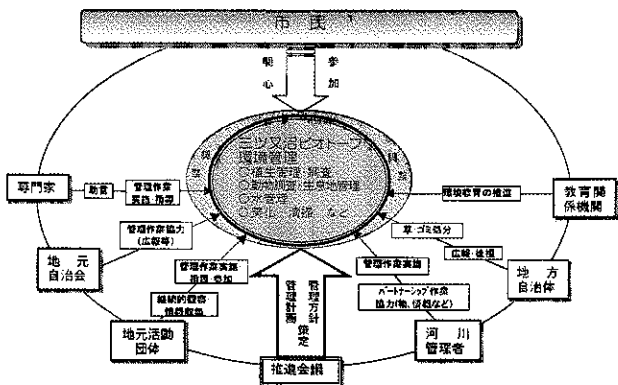


図-5 ビオトープの環境管理体制 (荒川上流工事事務所提供資料より)

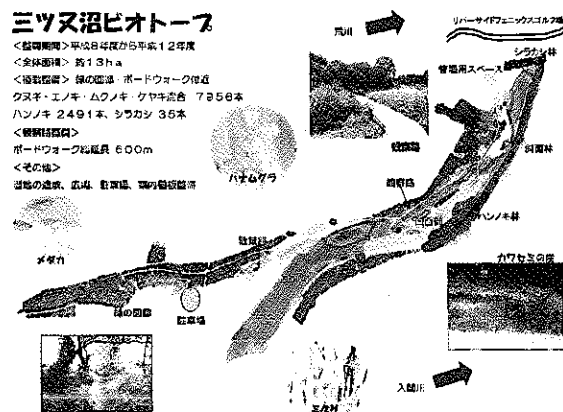


図-6 ビオトープの状況 (荒川上流工事事務所提供資料より)

<連携をささえる仕組みの導入>

(4) 市民同士が議論できる場を設けた事例

河川整備計画策定に向けて、市民の意見を反映させるために、まず市民同士が何でも意見を出し合える機会と場（フォーラム）を設けた。

事務所が事務局代行であり、フォーラムでは職員も発言するが、その意見は事務所見解ではない、というルールができあがっている。

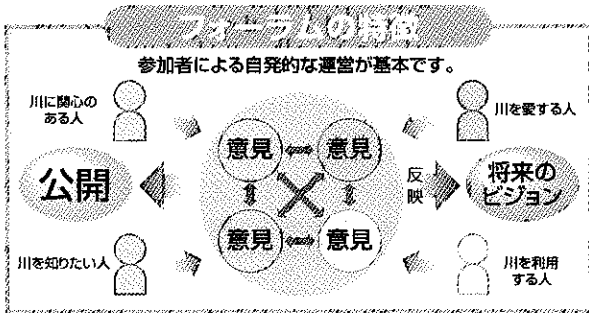
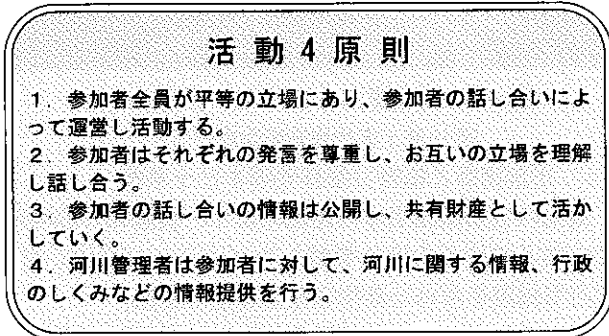


図-7 会議を円滑に進めるための原則
(木曾三川を語るフォーラムパンフより)

お互い本音での意見を交わしあうことから、事務所に対する市民の信頼感が高くなってきている。また、フォーラム内で自主活動グループを作り、利用者同士での自発的な河川利用のルールも作られた。

(5) 市民団体の活動を制度化して支援した事例

パートナーシップによる環境保全活動の参加者に権威を持たせる趣旨で、「河川環境巡視員」制度を創設し、その参加者が市民団体として、河原のゴミパトロールや啓発活動などの自主活動を行っている。

行政もこれらの活動に対し、河川利用者に対する広報活動などを協働して実施している。

さらに、河川管理者だけでは調整困難であった河川敷の利用調整についても、市民団体から河川敷の利用ゾーンが提案され、これに基づき河川管理者も高水敷の整備を行った。これら市民団体の活動は現在ではかなり認知され、河川の利用者調整は上手く行われている。

長良橋上流右岸河原

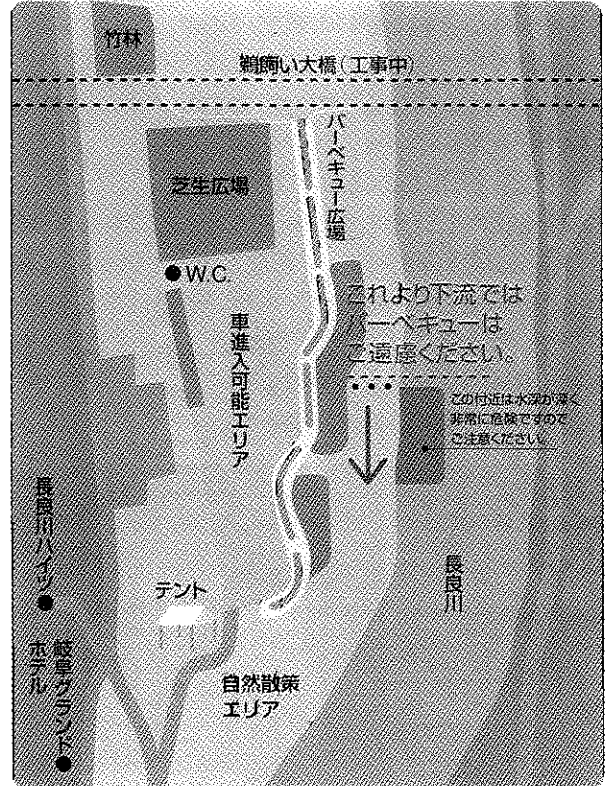


図-8 市民団体が提案した高水敷利用ゾーン計画
(長良川環境レンジャー提供資料より)

(6) 社会実験としての取り組み・評価の事例

河川の維持管理について、地域の自主的な意識を持ってもらうため、河川を区間ごとに分割し、アドプト・プログラム（里親制度）による清掃および除草を委託したもの。

特定の区間の里親募集や活動のPR、清掃・草刈作業の運営、看板設置などのコーディネートを一括してNPO法人が実施している。

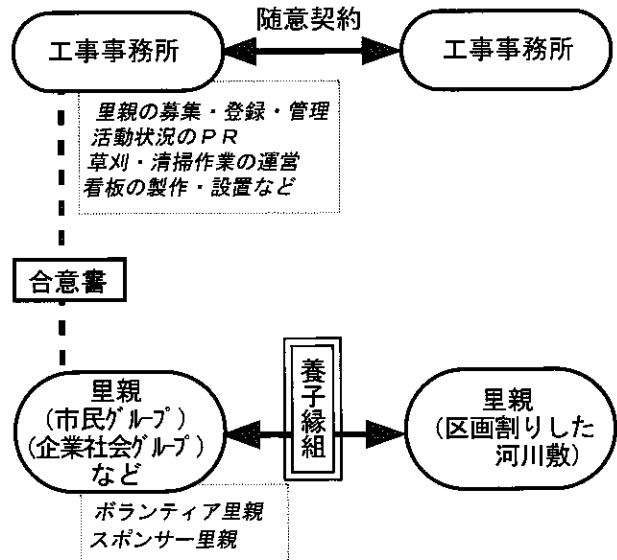


図-9 アドプト・プログラムの仕組み

この取り組みにより、地域の河川に対する関心は高まってきている。また、この社会実験については、評価委員会を設け、その中で事業の評価が行われている。
 <人材の確保のためのシステム導入>

(7) 河川における人材育成の取り組み事例

子供達が自然体験できる機会をつくり、川での遊びや危険回避などを伝えていくための指導者を養成する目的で開催されている講習会で、主催は事務所であるが、運営や講師として、市民団体が参画している。この市民団体は、独自に河川で活動する上で必要な基礎的知識を副読本としてまとめ、この講習会でも使用している。

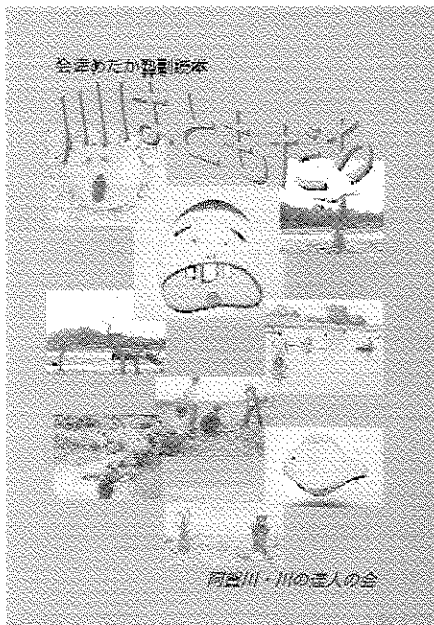


図-10 市民団体が作成した副読本
 (阿賀川・川の達人の会提供資料より)

<行政側の体制整備等>

(8) 市民団体主催の講習会を職員研修に位置づけている事例

河川をフィールドとして活動している市民団体が、川に人々を誘導する指導者を養成する目的で開催している講習会を、新規採用職員研修のメニューに組み込んでいる。

また、開催地の出張所長は、講師として参加している。

(9) 維持工事による発生物の有効利用の事例

堤防や高水敷の維持管理工事で発生した伐木や刈草を、有効利用する方法として考えられた。伐木については、製炭して希望者に配布したり、適当な長さで切ってキノコのほだ木として希望者に無料で配布している。

伐木の製炭については、事務所で炭焼き施設を整備し、市民団体にその運用を委託している。

木炭庵



図-11 事務所が設置した炭焼き施設
 (阿賀川工事事務所提供資料より)

また、刈草については、梱包して希望者に無料配布している。除草時期や場所などは、出張所の広報紙等で広報されており、利用者の立場から、特に連絡なしで自由に持ち帰ることができるように配慮され、ほぼ全量が引き取られている。

図-12 広報紙による刈草譲渡の広報
 (阿賀川工事事務所提供資料より)

このほかにも、市民団体で独自に除草作業が行われている。

4. 連携による河川管理の課題と方向性

4-1 既存制度の課題と方向性

2章で述べた既存制度の現状を踏まえ、以下のよう
に課題を整理した。

- ・制度の意義に対する理解の希薄化
- ・報償費と義務の兼ね合い
- ・制度の評価と公表
- ・現場での制度意義の理解が浸透していない。

上記の課題から、既存制度を有効活用するための方
向性として、以下のことが考えられる。

○制度の目的や役割を再認識する。

制度が出来て時間が経過しているものなど、現在
の社会状況に照らし合わせて、専門性、役割の違い、
運用の方針などを再認識する必要がある。

○制度の活用結果の公表

制度を有効活用するためには、評価が不可欠であ
り、結果も公表することにより、その後の活用に
フィードバックさせることが重要である。

○適切な人材の発掘や世代交代の推進

人材発掘や、世代交代を適切に行うために、口頭
からの市民団体や地域住民、学識者や自治体との交
流や情報交換が必要である。

○地域の実情に応じた弾力的運用

厳しい財政状況の中、全国一律の基準で制度を運
用するのではなく、制度の趣旨が実現できるような
工夫を行う。

4-2 組織体制の課題と方向性

全国に200以上の河川系工事事務所とその下に約400
の出張所があるが、組織体制についての課題を以下の
とおり整理した。

- ・連携窓口の設置状況はまちまちで、必ずしも市民
側からみて分かりやすいとは言えない。
- ・連携に関する情報の共有化については、十分とはい
えない。
- ・事務所間の情報交換が十分でなく、新たな取り組
みをするときに情報不足で悩んでいる。
- ・職員の意識啓発や研修はあまり進んでいない。
- ・連携担当職員への業務集中により、特定の職員が
土日出勤を余儀なくされる。

上記の課題から、連携を円滑に進めていくための方
向性として、以下のことが考えられる。

○連携の窓口を極力一本化して設置する。

地域密着行政の窓口と位置づけ、出張所の活用も
視野に入れる。また、「顔の見える行政」としての
考え方は不可欠である。

○情報共有の重要性の再認識

連携を円滑に進めていくには、従来型の縦割り型
の考え方を改め、横方向の連絡体制の強化を図る必
要がある。また、事務所間の情報共有化を進めるた
めに、「市民連携担当者会議」等を開催したり、市
民連携事例をデータベース化して共有する方法も考
えられる。

○連携に対する意識啓発

市民団体の活動への積極的支援の推進や、事務所
全体で市民連携に取り組んでいく体制が必要。

4-3 連携における課題と方向性

3章で紹介した事例は、各事務所が色々な工夫をし
て取り組んでいる事例であるが、これから具体的に連
携を進めていくにあたっては、河川管理の各段階にお
いて、さまざまな点に留意する必要がある。

○調査段階

- ・市民団体の関心と河川管理者のニーズを摺り合わ
せる必要がある。

○計画段階

- ・計画段階からの市民参加は必要であり、公募も必
須条件であるが、サイレントマジョリティーの意
見をどう取り込むかの仕掛けも必要。
- ・市民会議等、自主的に運営できるシステム・人材
発掘が必要。
- ・要望聞きに陥らないよう、会議でのルールづくり
は不可欠。
- ・市民団体に委託をする場合、制度・契約上の整理
が必要であるとともに、業者委託とは違う考え
方・認識を持つことが必要。

○事業実施段階

- ・自治会等、地縁コミュニティとの関わりも大切
にする必要がある。
- ・事業の目的・内容等、積極的なアピールが必要。

○管理段階

- ・市民団体と行政の役割分担と責任の所在を明確に
する。
- ・市民団体等からの提案を受け入れられる柔軟な姿
勢が求められる。
- ・情報発信が河川管理者の独りよがりにならないよ
うに心がける必要がある。
- ・幅広い意見を取り入れる体制を整える。

○その他

- ・市民団体は財政的基盤が脆弱であるが、資金援助
については、行政依存体質にならないよう、独立
性を確保することも働きかける必要がある。

5. 市民団体等との連携促進方策(案)

事務所ヒアリング等から整理された課題・方向性に基づき、市民団体等と連携した河川管理を促進するための方策について、次のように提案する。

①市民団体等への委託契約のルールづくり

NPO法人となった市民団体が増加しており、委託事例も出始めている。業者委託との違いを明確にし、早急に委託契約のあり方、ルールづくりが必要である。

- ・委託相手の選定条件の明示と公開
- ・委託金額の算定基準
- ・委託内容の拡大、対象となる空間の拡大に伴う行政体制の整備
- ・委託内容とこれに付帯する市民等の主体的活動との関係の整理
- ・委託事業の評価

②連携の評価

連携事例を評価している事例はほとんどなく、今後事例の増加が見込まれることから、その評価方法を検討しておく必要がある。

- ・行政、市民団体それぞれの評価軸での相互評価
- ・自己評価
- ・協働による評価基準づくり
- ・第三者による評価システム作り
- ・評価結果の反映

③民間の人材の発掘、養成

各地で川を使った総合学習や体験活動が急増しており、河川管理者・市民団体ともに人材確保が急務である。

- ・モニター等の既存制度の地域の実情に応じた弾力的活用
- ・各河川の課題、ニーズに応じた市民・行政の連携による人材育成・登録・活用制度等の工夫

④市民連携窓口の常設、専任化

今後の河川管理には市民団体等との連携が不可欠であり、窓口の設置および内容の拡充が必要である。

- ・「顔の見える窓口」の設置
- ・連携窓口における情報の集約、共有化
- ・事務所全体でのサポート体制の整備

⑤職員への普及、啓発、人材育成

連携が進むにつれ、内容、形態ともに多様化してきていることから、これらに対応できるように職員の育成が必要である。

- ・連携の促進に向けたリーダーシップの強化
- ・官民の連携による普及啓発・人材育成のための講習会等の実施
- ・担当者会議等を通じた行政間の情報交流の強化

- ・連携のノウハウ・事例集の作成

⑥各種助成制度の充実

市民団体の多くは資金不足に悩んでおり、連携を継続していく上でも財政的基盤の確保が必要である。

- ・きめ細かく柔軟な助成制度への改善
- ・企業の支援等による、基金の設置

⑦行政と市民との協働の機会の創出

市民連携において、市民と行政の信頼関係の構築は重要なテーマであるが、まだまだ経験が十分とは言えないことから、連携過程においては相互の考え方ややり方を理解することが必要である。

- ・実施プログラムの協働作成
- ・恒常的な話し合いの場の設置とルールづくり
- ・共同作業の実施

⑧市民連携予算の確保・運用

今後市民連携が河川管理の大きな柱の一つとなるためには、きちんとした予算措置が講じられる必要がある。

- ・市民連携のために必要な予算の確保と柔軟な執行体制
- ・市民活動スタイルを尊重した事業実施体制

6. おわりに

市民団体の活動は、何かに強制されて行うものではなく、あくまで自発的な動機によった活動であり、公平性・公益性や、安定性・正確性を重視する行政の従来の考え方とは、相容れない部分がある。しかし、うまく連携をとることによって、行政だけでは出来なかった、きめの細かい、場合によっては質の高いサービスを参加型で提供できることも確かである。

各地で取り組まれている連携は、その形態、熟度ともに様々であり、地域によって置かれている状況等も異なる。従って、統一的な手法を確立することは困難ではあるが、行政、市民が対立におちいることなく、協働で何かをつくりあげるとの視点で取り組んでいくことが必要と考えられる。

<参考文献>

- 1) パンフレット「河川における市民団体等との連携方策のあり方」(財)リバーフロント整備センター