

市民団体等との連携のあり方について

What the cooperation with citizens should be like

研究第一部 主任研究員 鱈淵 浩司

研究第一部 次 長 井山 聡

研究第一部 主任研究員 北川 晴彦

河川は、多様な生物を育み、地域固有の生態系を支える自然の公物であるという性質を有しており、その整備にあたっては、治水面、利水面のみならず、環境の視点を踏まえた整備が求められており、平成9年6月には、河川法の改正が行われ、法の目的に河川環境の整備と保全が加わるとともに、地域の意見を反映した河川整備を進めるための制度が導入されている。

また、近年の地域住民の市民活動への参加意欲や個性豊かな自立型地域社会を形成しようとする機運が高まってきており、河川管理においても市民団体等との連携が求められてきている。このような中、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、一方で、行政と市民団体等との連携について各地でさまざまな取組みがなされているが、行政と市民団体等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、荒川下流域において、住民や市民団体等との連携に関する基本的事項や方向性について、有識者等からの意見を取り入れながら、地域、市民との役割分担、情報の共有化、多様な意見を反映するしくみ、ボランティアの参画等に向けたしくみに関する具体的な課題を踏まえ、実際の現場でさらなる連携を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、NPO、NGO、パートナーシップ、連携、ボランティア

Rivers are natural public property that fosters a great diversity of life and supports ecosystems peculiar to each locality. River projects, therefore, are planned and implemented from the standpoint of not only flood control and water utilization, but also the improvement and conservation of the river environment. In June 1997, the River Law was amended to expand its scope to include the improvement and conservation of the river environment. New systems have also been instituted to reflect the opinions of local communities in river projects.

In recent years, citizens have become more interested in participating in community activities and building a more or less independent community with a distinctive personality. In the area of river management, too, there are growing calls for cooperation with citizens. Under these circumstances, in December 2000 the River Council submitted a report titled "Desirable Forms of River-related Cooperation with Citizens" in response to a ministerial request. Local efforts to achieve better cooperation between government and citizens have also been underway, but there are many municipalities that are still undecided as to what to do to strengthen cooperation between government and citizens.

Drawing on the opinions of academic experts about basic considerations in and the direction of cooperation with citizens' groups in the drainage basin of the lower reaches of the Ara River, this report proposes a method for strengthening cooperation in the field, giving consideration to concrete challenges associated with the allocation of responsibilities between government and the local community, sharing of information, systems for reflecting a wide variety of opinions, and systems for involving volunteers.

Key words : river management, citizens' group, NPO, NGO, partnership, cooperation, volunteer

を行っている。

⑤その他

「NPO 法人荒川クリーンエイド・フォーラム」「荒川中土手プロジェクト」等の地域・市民団体等との情報交換等もを行っている。

2-2 市民連携の背景

社会情勢の変化、価値観の多様化等により河川行政を取り巻く状況が大きく変化しており、荒川下流域における行政と市民団体等との連携の取組みを含めて、年代毎の流れについて主なものを図-2に紹介する。

● 川にかかわる市民団体等との連携の背景			
年代	社会の動き	川と市民とのかかわり	河川行政の対応
昭和30年代	<ul style="list-style-type: none"> 高度成長 急速な都市化 公害問題 東京オリンピック 	<p>水質汚濁の進行</p> <p>↓</p> <p>市民の川ばなれ</p>	<ul style="list-style-type: none"> 水質調査の実施 (S33~) 水質汚濁防止連絡協議会設置 (S33~)
40年代	<ul style="list-style-type: none"> (S42公害対策基本法) (S45水質汚濁防止法) オープンスペースの減少 親水性へのニーズ ゴミ問題 	<p>オープンスペース利用ニーズの高まり</p> <p>↓</p> <p>親水ニーズの多様化</p>	<ul style="list-style-type: none"> 河川審議会答申「占用許可の方針について」(S40) 河川浄化事業、河道整備事業(S44~)等の水質浄化、河川環境整備、親水整備の推進
50年代	<ul style="list-style-type: none"> 市民による河川清掃の取り組み 各地域でのまちづくりの展開 川と水のイベント増加 水辺の復権運動への展開(水文化、水環境など) 歴史、景観、文化の重視(花火、屋形船、レガッタ等の復活) 全国的な市民会議の始まり 	<p>洪水管理から日常の河川空間利用・管理へ視点の拡大</p> <p>↓</p>	<ul style="list-style-type: none"> 河川環境施策の推進、理念の確立の必要性 河川審議会答申「河川環境管理のあり方について」(S56) 河川環境管理基本計画の策定 (S55~) 河川審議会答申「河川敷地占用許可準則の見直しについて」(S58)
60年代	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民の計画づくりへの参加・生活の多様化 ヒートアイランド等都市環境の悪化 うるおいのある水系環境への関心の高まり・自然保護運動の高まり・長良川河口堰反対運動(H4総減のおそれのある野生動物種の保存に関する法律)・地球環境問題への関心 省資源化、省エネルギー 安全でおいしい水へのニーズ 	<p>河川整備における市民参加要請</p> <p>↓</p> <p>水辺とまちと一体的整備</p> <p>↓</p> <p>環境の重視</p> <p>↓</p> <p>安全でおいしい水への要請</p> <p>↓</p> <p>地域アイデンティティの再認識</p>	<ul style="list-style-type: none"> 流域での総合治水対策の推進 河川整備基金 (S62) ふるさとの川のモデル事業 (S62~)等川とまちの一体整備、各種環境整備事業の推進 III、ダム湖、砂防など) ラブリバー制度 (S63~) 多自然型川づくり (H2~) 等自然環境に配慮した河川整備の推進 河川水辺の国勢調査 (H2~) 河川審議会答申「今後の河川整備はいかにあるべきか」(H3) 河川環境保全モニター制度 (H5~)等による日常管理への市民参加の推進 清流ルネッサンス21 (H5~) 等水質改善の推進 河川審議会答申「今後の河川整備のあり方について」(H7) (生物の多様な生育・生息環境の確保、健全な水循環系の確保、河川と地域の関係の再構築) 3・6・5日の川づくり ダム等事業審議委員会の発足 (H7) (公共事業の再評価システムの遂行) 河川法改正 (H9) (河川環境が目的に加わる、地域意向を整備計画に反映) 「川に学ぶ」シンポジウム (H10~) 「川の日」ワークショップ (H10~) 「パートナーシップによる河川管理に関する提言」(H11) 河川審議会答申「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」(H11) 河川事業の事業評価、事後評価始まる
平成元年代	<ul style="list-style-type: none"> (H4アジェンダ21) (H5環境基本法) (H6環境政策大綱) 震災等による都市防災意識の高まり・防災ボランティア等社会的役割の認知 大規模公共事業への反対運動が全国的に展開される 各地で住民投票条例による投票の実施(原発、産廃処理場等) 市民のネットワークづくりの展開 		<ul style="list-style-type: none"> 下町河川環境シンポジウム (H6~) 荒川クリーンエイド (H6~) 荒川クリーンエイド (H6) 荒川自由放送局 (H6) 荒川の将来を考える協議会 (H7~) 荒川中土手プロジェクト (H8~) あらかわ学会発足 (H8) 情報誌ARA発刊 (H8) 荒川将来像計画策定 (H9) 荒川市民会議 (H9~) 荒川知水資料館開館 (H10) 将来像懇談会 荒川下流水辺環境教育懇談会 福祉座談会等 ゴミ対策アクションプラン 荒川クリーンエイド フォーラムNPO法人化 (H11) 荒川下流懇談会設置 (H14)
10年代	<ul style="list-style-type: none"> (H10特定非営利活動促進法制定) 市民による流域活動の活発化 川のNPO法人等の登場 	<p>治水・利水・河川環境の総合化</p> <p>↓</p> <p>流域・水循環の視点拡大</p> <p>↓</p> <p>河川管理における市民・行政との連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> 「河川における市民団体等との連携方策のあり方」河川審議会答申 (H12)
情報公開法制定 (H11)			

図-2 市民連携の背景(出典：ともだちになろう ふるさとの川 を一部修正)

3. 連携の課題と方向性

3-1 検討する内容

2章で述べたように、荒川下流では地域・市民との連携に関し様々な取組みを行ってきているが、市民と行政との連携はまだまだ過渡期の段階であり、近年の河川を取り巻く状況の変化を踏まえて、地域・市民と行政の関わりについて見直す時期に来ており、①役割分担、②かかわりのあり方、③新たなしくみづくりについて検討を行う。(図-3参照)

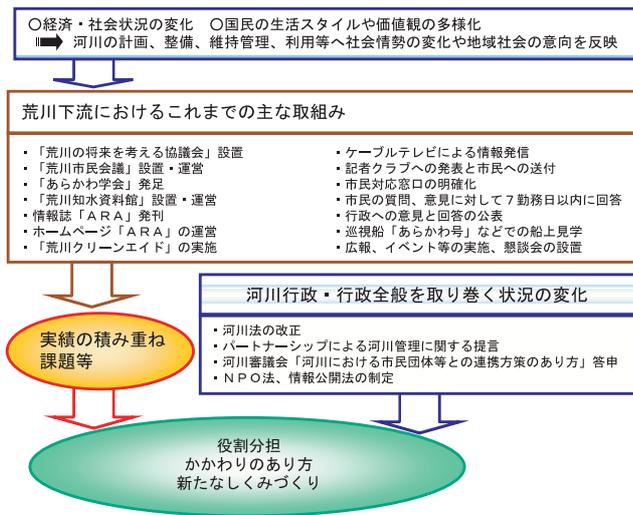


図-3 背景と検討の内容

3-2 連携を進めるにあたっての課題と今後の方向性

2章での現状を踏まえ、以下のような6つの方向性について課題を含めて検討した。

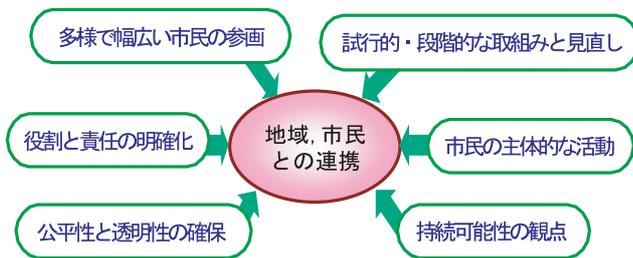


図-4 今後とるべき6つの方向性

(1) 多様で幅広い市民の参画

荒川下流では多くの市民が参加するよう様々な取組みが行われてきているが、荒川をよく知り、活動に参加している市民は、少数で限られており、多くの市民は荒川についてほとんど無関心である。

地域の共有財産である荒川により多くの人が関心を持ち、よく考え、様々な形でかかわってこそ、よりよい荒川になっていくものと考えられる。地域社会には、

様々な職業や年齢の人、様々な考えや価値観を持つ人が住み、生活し、経済活動を営んでいる。また、市民参加の方法も、町会・市民団体などの組織を通じた活動から、個人として参画する活動まで様々な形がある。このように、地域・市民との連携を考える上で、多様で幅広い市民が、多様で幅広い形態で参画していくことが重要である。

(2) 試行的・段階的な取組みと見直し

荒川下流では従来の既存概念や前例にとらわれず、柔軟に連携に取り組んできているが、今後とも社会情勢の変化や地域の要請等に対応して、新しい連携の方策を模索し、試行的・段階的に取り組んでいくことが重要である。一方、これまで取り組んできたものでも、社会情勢の変化の中で課題がでてきたものについては、過去の経緯、考え方に必ずしも固執する必要はなく、今後どのようにあるべきかをそのときどきで考え、充実を図っていくことが重要である。

(3) 市民の主体的な活動

荒川下流で行われている取組みの中には、運営は市民が自立的に行っている活動がある一方、行政が人員や費用を含め運営に深く関与しているものもある。

市民団体との連携を進め、個性ある川づくりを進めるためには、その前提として各団体が自主的に各々の特徴を活かして先駆的、実践的な取組みを行うことが重要であり、行政の関与は極力最小限のものとするのが望ましい。

市民や行政担当者の意識が変化しつつある中で、行政が運営に深く関与するようなやり方を見直し、市民が自主的に運営・意思決定していくような方向にもっていく必要がある。

(4) 役割と責任の明確化

連携を行っていく場合、役割の分担や責任の所在があいまいであると、様々なトラブルが生じてしまうことがあるが、荒川下流で行われてきた取組みの中には、役割や責任を必ずしも厳密に明確にせず、しくみを立ち上げてきたものもある。広く意見を聞き、議論を重ねることは重要なことであるが、本来、担うべき役割は責任の所在と密接に関連するものであり、「権利を主張して、何かを行うなら、責任を持つ」ことが成熟した社会づくり、しくみづくりには必要なことである。

今後、役割の分担や責任の所在を明確にしていくことを意識し、トラブルが起きないように最低限のルールをつくっていくことが重要である。

(5) 公平性と透明性の確保

市民と行政が連携し、様々な取組みを進めていく上で、より多くの人が意見を述べる機会や活動に参加す

る機会を確保できるなど公平性の確保が重要である。

また、公平性を確保していくためには、透明性を確保していくことが必要であり、誰もが情報にアプローチできるようにしていくことが重要である。

特に行政が市民活動や市民団体等の活動を支援したり、役割を委ねるような場合には、公平性に配慮するとともに、透明性の確保を図っていくことが重要である。

(6) 持続可能性の観点

荒川下流では、時代の変化や地域の要請に対応して、新しい取組みを行ってきているが、行政をとりまく情勢を見ると、全般に財政が厳しく、人員や体制に制約があるのが実情である。

また、市民団体等も費用確保や当初の意気込み低下等により活動が尻すぼみになってしまう場合がある。

様々な取組みを持続していく上では、費用の確保と楽しさを引き継いでいくことが重要であるとともに、活動の継続・発展のためには、新たな市民が参画していくことが必要である。

このように、連携のための方策を検討していく上で、市民や行政のそれぞれが取組みを続けていくことができるよう、人材の育成、活動支援のための場やしくみづくり等、様々な面において持続可能性の観点で考えていくことが重要である。

4. 連携に向けての新たな方策

3章で述べた課題と方向性を踏まえ、以下のような項目について、荒川下流での取組みと全国での事例を踏まえて各施策の提案を行う。

(1) 地域、市民との役割分担
① 役割分担の見直し ② 業務に対する適正な対価の支払い ③ 占用許可手続きの簡素化
(2) 情報の共有化の充実
① 情報を受発信するしくみづくり ② 情報提供手段の整理 ③ 意見に対する行政の考え方を定期的に公表
(3) より多様な意見を反映するしくみづくり
① 荒川市民会議の役割 ② 市民の意見を反映する多様な方策
(4) ボランティアの参画等へ向けたしくみづくり
① N PO 法人との連携 ② N PO 以外の多様な連携 ③ 支援のための方策

図-5 今後とるべき方策

(1) 地域、市民との役割分担

① 役割分担の見直し

- ・ 現在行政が行っている業務の中で、市民等が行っても支障がなく、自ら希望するものについては、

自治体や市民がその業務を引き受けたり、業務の一部を手伝うなど役割分担を必要に応じ見直す。

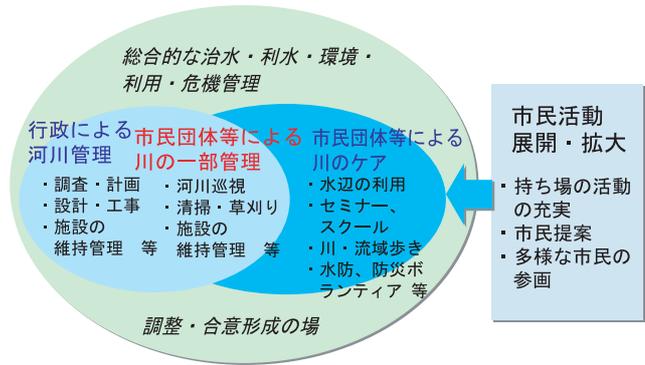


図-6 役割分担の見直し

② 業務に対する適正な対価の支払い

- ・ これまで行ってきた業務を自治体や市民が引き受ける場合において、一定の水準の成果が伴うものについては必要に応じ適正な代価を支払う。

③ 占用許可手続きの簡素化

- ・ より市民の意見が河川の利用に反映できるよう、市民にとって身近な行政主体である自治体の占用許可に関する手続きの簡素化を図り、裁量性を高め、市民・行政によるきめ細かな対応を行う。

(2) 情報の共有化の充実

① 情報を受発信するしくみづくり

- ・ より多くの市民との間で情報を受発信できるよう、各種情報媒体を使い効率的に受発信できる仕組みを作る。

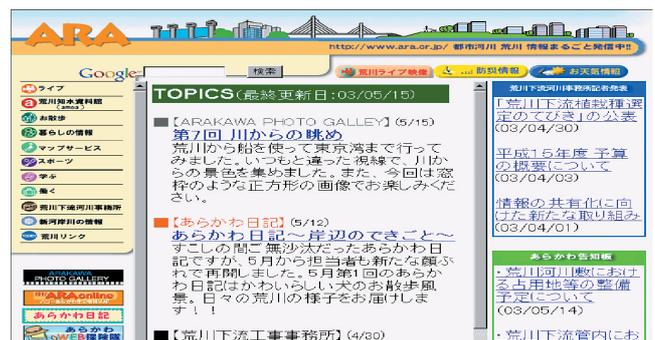


図-7 情報の共有化 (出典: ARA ホームページ)

② 情報提供手段の整理

- ・ 特定の方法のみで発信するのではなく、マスメディアの活用を含め、多くの市民に情報を発信する方法と、幅広い情報を効率よく公開する方法とに整理し、効率的に情報提供を行う。

③ 意見に対する行政の考え方を定期的に公表

- ・ 市民からどのような意見があり、それに行政がど

のように考えているかを明らかにするために、市民の意見及びそれに対する行政の考え方をとりまとめ、定期的に公表する仕組みを作る。

(3) より多様な意見を反映するしくみづくり



写真-1 あらかわ学会の運営
(出典：都市を往く 荒川下流工事事務所(当時))

①荒川市民会議の役割

・事業について最終的に判断するのはそれぞれの事業主体であるが、市民会議は議論する場として貴重であり、市民が主体的に活動を行えるよう、市民会議は意見を述べたり提言を行うという役割を明確にする。

②市民の意見を反映する多様な方策

・活動している市民団体等との交流・連携を今後とも充実を図るとともに、組織に属さない市民の意見も反映出来るようなツールを用意する。

(4) ボランティアの参画等に向けたしくみづくり

①NPO 法人との連携

・NPO 法人の特徴である法人格と社会貢献活動等を活かし、自主性、自立性を尊重した連携を行う。



写真-2 NPO との連携 (出典：荒川羅針盤)

②NPO 以外の多様な連携

・市民の参画にはNPO 以外にも様々な形態があり、広く市民の連携を図るためボランティア等を通じ多様な連携を推進していく。

③支援のための方策

市民の参画に関し、行政側が行う支援として

- ・労働に対する対価、交通費、消耗品等の支給
- ・ボランティア活動等に必要となる機材等の貸与
- ・団体、個人へ支援するための手続きの確立
- ・市民活動、ボランティア活動の事務局機能の支援
- ・活動参画に向けた情報を提供するシステムづくり
- ・河川の計画・利用等に関する市民の提案に対して対応するしくみづくり

5. 具体的な方策の提案

4章で述べた新たな方策について、次のように具体的な方策の提案を行う。

(1) 地域、市民との役割分担 (市民の参画)

①市民パトロールの提案

従来からの河川愛護・河川環境保全モニターの取組みを元に、より活動範囲を広げるために、一般市民を対象とした市民参加型パトロールおよび次世代を担う子どもたちに河川に関する正しい見識を持ってもらうための子供パトロールを提案する。



写真-3 活動する環境レンジャー (提供：岐阜市)

②NPO との連携強化

河川に関わる自立した市民団体が河川管理の一端になう委託連携強化のための方法について、市民団体の得意分野や地域のネットワーク力などによってそれぞれの提案に特色があると思われるため、公開コンペ

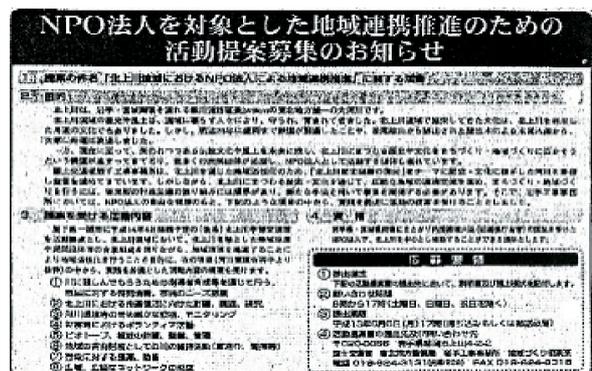


図-8 市民提案募集の新聞記事 (出典：河北新報)

などにより提案を公募することを提案する。なお、評価方法も事前に検討しておく必要がある。

③包括占用の活用

よりきめ細かな市民ニーズを反映し、よりよい川を創っていくためには、市民により近い存在である地元自治体が主体的に判断し、利用の内容を決定していくことが必要であり、河川敷の利用における新たな役割分担の形として、占有許可手続きの簡素化を図り、自治体の裁量性を高める包括占有制度を積極的に活用する。なお、包括占有制度は、平成11年8月の河川敷地占有許可準則改正時に創設されており、全国では6つの事例がある。

(2) 情報の共有化の充実

①情報共有化システムの提案

地域社会の意向を反映し、地域の個性を十分に発揮するためには、市民、行政が必要とする情報の種類や、その入手方法も変化しており、これらに迅速に対応する情報システムが求められている。

例えば、行政からの一方的な情報の発信だけではなく、市民からどのような意見があるのか、それに対して行政がどのように考えているのかを明らかにするシステムの構築を提案する。

また、効率的な公開手法として、情報の種類に対する情報発信媒体の例(表-1)及びホームページを使った発信方法の例(図-9)を示す。

表-1 情報の種類と発信媒体

情報媒体	記者発表	DM	メルマガ	HP	情報誌	広報紙	閲覧	その他
新規施策等	○	○	○	○	○	○	○	
各種会議の開催情報	△	△		○			○	
議事概要	△	△		○			○	
工事情報				○			○	
イベント開催	△	△	△	○	△	△	○	△
自治体の情報				○	△		○	
意見聴取等	○	○	○	○	○	○	○	△
膨大な情報量							○	

※△は必要に応じて行う。

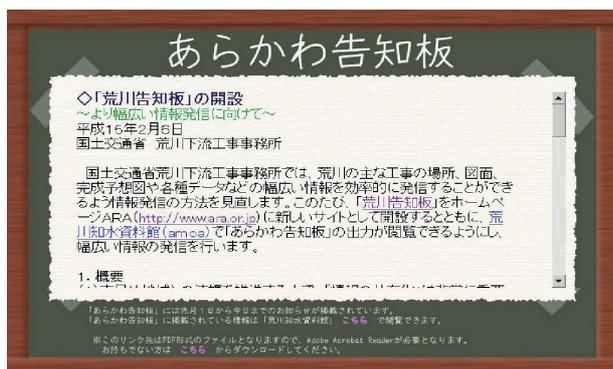


図-9 あらかわ告知板 (出典: ARA ホームページ)

②新情報誌の提案

荒川下流域2市8区の広報誌や情報誌「ARA」が発行されているが、月刊である等の性格から、タイムリーな情報や活動の詳細な報告などを行うには充分とはいえない面があり、流域市民に広く情報を提供し、読者が興味を持った分野の詳細な情報へのアクセス方法を提示することで記事の量を減らし、タイムリーに発刊できる新情報誌(発信したい時期に発刊する新聞、広報誌・HP、「ARA」等を活用して折込み広告形式で、伝えたい情報のアウトラインとその詳細情報へのアクセス方法のみ伝える)を提案する。

(3) より多様な意見を反映するしくみづくり

①市民会議の新たな運営方法の提案

「荒川将来像計画」の実現のための市民参加の場としての2市7区の『荒川市民会議』の運営を行政主体で一律的に行ってきたが、市民会議の運営をより市民の手に委ね、さらなる地域社会の意向を反映し、地域の個性を十分に発揮できるものとするため、市民会議の自主性・自立性を確保した活動が行えるよう、運営を市民に委ね、市民会議として行うことの役割と責任を明確にする。なお、行政は市民会議の意見及び提言を最大限尊重することが重要である。

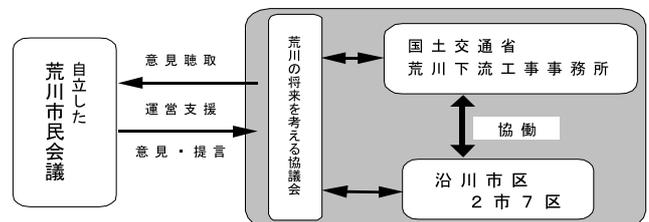


図-10 今後の市民会議の位置付け

(4) ボランティアの参画等へ向けたしくみづくり

①ゴミ対策の提案

良好な河川環境を創出、維持していくためには、環境美化活動に対するきめこまやかな対応や、流域市民の環境意識のさらなる高まりが必要であり、さらなるゴミ対策を通じた新たな連携の方策を提案する。

(a) 市民参加型ゴミ回収システム

単なるゴミ拾い(ゴミ集積)から、ゴミ回収車の貸与等により、ゴミの分別回収・運搬までボランティア活動の領域を広げ意識高揚を図る。

(b) いつでも出来るゴミ拾いPR

個人やグループなど沿川住民による自発的かつ日常的な小規模清掃活動が円滑に進むよう、行政が連携して広報協力、活動支援、PRを行い、すでに荒川に係わっている多様なボランティア等の協力を得る。

(c) アドプトプログラム

市民、企業と行政が互いの役割分担を定め、両者のパートナーシップのもとで美化を進めるアドプトプログラムを導入を図る。

アドプトとは、河川における一定区間を養子（環境美化の対象）として設定し、里親（養子を管理する市民や企業）がこれを管理する養子縁組（養子の管轄権を持つ自治体や国などとの契約、合意）を行う。

行政は里親の活動支援（ゴミの回収、清掃用具の提供等）を行うとともに、養子縁組を行った区域には看板を立てることで、参加者の環境美化に対する意識を高め、潜在的な里親候補者に対し環境美化の啓発を図る。



図-11 道路でのアドプトプログラム（出典：国土交通省松山河川国道事務所ホームページ）

②荒川知水資料館（amoa）の活用

市民活動やボランティア活動を支援する荒川知水資料館（amoa）の新たな活用方策を提案する。

(a) 情報受発信拠点

ホームページ、図書等検索システム、沿川地域情報等の内容の充実改善などにより情報受発信機能を高める改善を行う。

(b) 学校教育との連携

学校等での環境学習の推進に対応した受入れ体制（コーディネーター、学習テーマ拡充等）や機器・機材（ライブラリー、学習支援機能等）の充実を図る。

(c) 交流・サポートの拠点

市民団体や他施設等の情報提供、ワークショップ・ボランティア活動等のノウハウ提供、ホール・機材支援等の市民活動をサポートする機能の充実を図る。

③サポーターズバンクの提案

荒川周辺には多くの市民が生活し、多くの市民団体、学校、企業等が様々な活動を行っており、これら市民や団体及び行政間の情報交流を支援するためのしくみとして、情報交流、人材、ノウハウ、労力等の相互活用を支援する事を目的とするシステムを提案する。

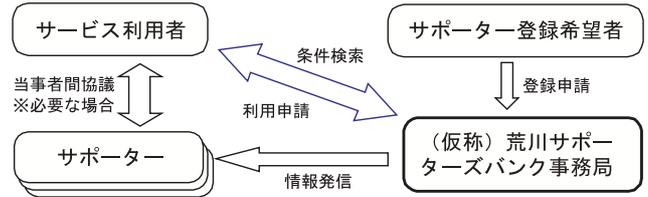


図-12 サポーターズバンクの仕組み

④市民提案型プロジェクト

貴重なオープンスペースである荒川における計画・維持管理等に関して積極的、主体的に市民が携わっていく活動を推進するために、市民提案を募り、提案をよりよい実効性のあるプランにして実施していくシステムを提案する。

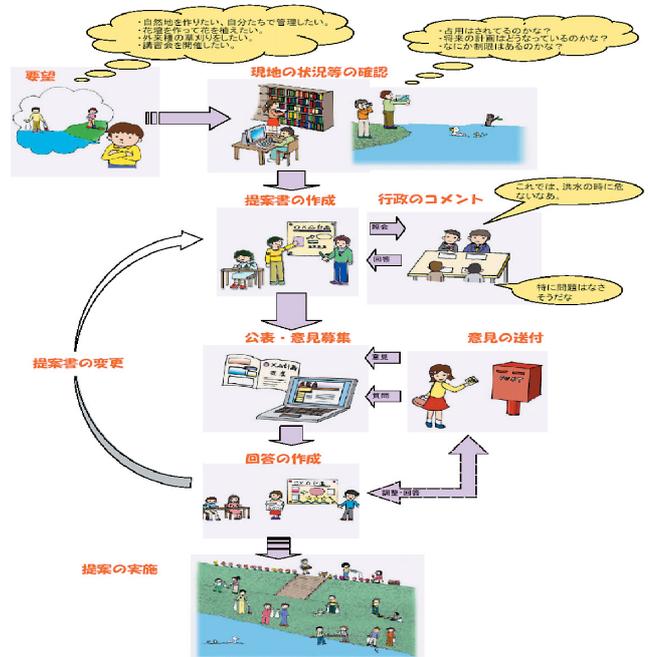


図-13 市民提案型プロジェクトの仕組み

6. おわりに

最近の社会情勢の変化並びにこれまでの荒川下流における活動実績の積み重ねや課題等を踏まえ、地域・市民との連携のあり方について検討を行ってきた。しかし、この検討においてあらゆる方策について網羅的に言及することができたわけではない。また、市民連携は、その形態、熟度も様々であり、地域によって置かれている状況等も異なるため、統一的な手法で行うことは困難である。荒川下流での連携について具体的な方策を提案はしたが、今後、少しずつ段階的に実施に移す中で、現実的な方策へ改善していくことが不可欠と考える。

最後に、本検討の遂行にあたり、関東学院大学宮村忠教授を座長とする、「荒川下流における地域・市民

との連携のあり方を考える懇談会」各委員並びに国土交通省関東地方整備局荒川下流工事事務所（当時）の各位に対し、深く感謝を申し上げます。

＜参考文献＞

- 1) 「荒川下流における地域・市民との連携のあり方に関する提言」（荒川下流における地域・市民との連携のあり方を考える懇談会）