

市民と行政が連携した河川管理に関する課題点と連携促進に向けた今後の方向性の整理

国土技術政策総合研究所 正会員 ○伊藤嘉奈子 原野崇 天野邦彦

1. はじめに

平成9年の河川法改正や、平成10年の特定非営利活動促進法制定、平成12年の「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」河川審議会答申（以下、河川審議会答申（2000））に見られるように、近年、市民と行政が連携した河川管理の重要性が認識されている。市民と行政が良好な関係を築き、環境改善などの成果を着実に挙げている事例も見られるが、一部の熱心な行政（あるいは行政職員）と市民による取り組みに過度に依存している事例が見られるなど、連携体制の未整備、連携に対する行政と市民双方の認識不足など課題も多くあげられている。

また、市民との連携を推進してきた河川行政においても、財源の縮小傾向や使用用途が限られる中で、熱心に活動を行っていた現場でも継続が困難となる可能性がある。

そこで筆者らは、連携の実態を把握し、河川審議会答申（2000）に挙げられた課題点と比較することで、現状における課題と、さらなる連携促進のための今後の方向性の整理を行った。

なお、河川審議会答申（2000）においては、行政側の課題として土日の対応、体制・仕組みの不備、予算の位置づけが不明確であること、財源不足、市民団体自らの課題として財政・物・場所・助成制度・人材の不足、双方の課題として情報共有不足が挙げられている¹⁾。

2. 目的

以上を踏まえて、本研究の目的は以下2点とする。

1) 市民と行政が連携した河川管理に関する実態把握

市民と行政の連携が積極的に行われている事例に対してヒアリング調査とアンケート調査を実施し、今日の連携に関する実態把握を行う。

2) 現状における課題点と今後の方向性の整理

実態把握の結果から、現場において実感されている課題を抽出し、河川審議会答申（2000）での課題も参照して、現状における課題点と今後の方向性の整理を行う。

3. 実態把握の方法

市民と行政が連携した河川管理に関する実態把握として、積極的に連携が行われている11事例を全国から選定し、ヒアリング調査とアンケート調査を実施した。

1) 事例の選定

市民と行政が連携した河川管理に関わる事例について、「川の日ワークショップ」「いい川・いい川づくりワークショップ」の報告や、全国の市民団体に広くネットワークを持つ全国水環境交流会による情報などを活用し、全国54事例を抽出した。この中から、「地域性」（極力全国を網羅する）、「連携の分野」（河川管理で重要な課題となる施設や河川敷の管理、その他ユニークな取り組みなど）、「連携の方法」、「流域レベルの連携」を選定の基準として11事例選定した（表1）。

表1 選定事例

No	地域	関係河川・沼	連携団体と連携内容
①	宮城県	名取川水系広瀬川	「NPO法人水環境ネット東北」と宮城県との協働に基づく協働事業
②	宮城県	北上川水系無量沼	「NPO法人無量めまっくらぶ」と宮城県などとの環境保全型の管理に関わる連携
③	東京都	荒川水系新河岸川	「新河岸川水系水環境連絡会」と荒川下流河川事務所などの一斉水質調査や各種イベントに関わる連携
④	埼玉県	荒川水系荒川	「財団法人埼玉県生態系保護協会」と埼玉県による指定管理者制度に基づく連携
⑤	東京都	多摩川水系野川	「野川流域連絡協議会」による市民団体と東京都や世田谷区、その他流域の市区による情報共有などの連携
⑥	神奈川県	多摩川水系多摩川	「NPO法人多摩川エコミュージアム」と川崎市や京浜河川事務所との施設
⑦	東京都	鶴見川水系鶴見川	「NPO法人鶴見川流域ネットワーク」による流域連携や高水敷管理に関わる活動と京浜河川事務所やその他流域自治体との連携
⑧	長野県	天竜川水系天竜川	「NPO法人天竜川ゆめ会議」と天竜川上流河川事務所や長野県、その他流域の市による外来種駆除や情報発信に関わる連携
⑨	大阪府	淀川水系寝屋川	「れや川水辺クラブ」と寝屋川市による水辺管理や市民工事に関わる連携
⑩	岡山県	旭川水系旭川	「旭川流域ネットワーク」と岡山河川事務所やその他流域自治体によるシンポジウム開催、情報共有、水質調査などに関わる連携
⑪	福岡県	遠賀川水系遠賀川	「NPO法人直方川づくりの会」と遠賀河川事務所や直方市による水辺緑地の管理運営に関わる連携

2) ヒアリング調査とアンケート調査

選定した各事例の市民団体等と一部行政担当者にアンケート調査を行うとともに（調査項目は表2）、連携の詳細や代表的な活動などに関するヒアリング調査を行った。

表2 アンケート調査項目

・組織名称、関係河川、連携先、連携のしくみ（協議会など）
・連携事業、連携の形態、事業の詳細（概要、分野、活用制度、効果、評価、課題、その他）
・補助・助成、委託制度、選考・評価システム
・連携のメリット、連携にふさわしいと考えられる事業
・市民・NPOの課題、行政の課題、連携の基本的なあり方、制度やしくみの課題
・今後の課題や方向性について（ルールや制度について）、その他（自由記述）

4. 課題点と今後の方向性の整理結果

実態把握の結果から、市民団体等や行政が抱える課題、制度やしくみの課題について、主だったものを抽出した。さらに、河川審議会答申（2000）で指摘された課題を踏まえ、現状における課題と今後の方向性を整理した。

キーワード 連携、ヒアリング調査、実態把握、課題点、連携促進

連絡先 〒305-0804 茨城県つくば市旭1 国土交通省国土技術政策総合研究所河川環境研究室 TEL 029-864-2587

1) 市民団体等が現在抱える課題

①行政に対する理解

実現可能性を念頭においた事業計画や、行政は法制度にのっとって事業を遂行するという原則に対して、市民の理解が不足していることがあるとの意見が聞かれた。

②市民団体等の能力差、人材確保

地域の自然に対して高い専門性を有する市民団体が増えつつある一方、そうでない団体も存在するなど、市民団体間の能力差が大きくなっている。また、マネジメント能力や専門性を持った人材が不足している、市民間の意見の相違を市民が調整することは現段階では難しいといった意見が聞かれた。また、何でもボランティア（無収入）で行わなければならない状況では、特に若い世代の参加促進は困難といった意見も聞かれた。

③財政基盤

近年の社会情勢により、行政からの財政的・物的支援が困難になってきている。さらに、今後市民団体等が河川管理の一部を担っていく際には、団体のみによる活動以上に組織の継続性が問題となるが、現状では事務局の運転資金に活用できる財源に乏しいといった意見が聞かれた。また、昨今、各種助成金も縮小傾向にあり、現在の我が国では主な財源を寄付金に頼ることも困難であることから、こういった昨今のあるいは日本特有の課題も踏まえた連携体制を考える必要があるとの指摘もあった。

2) 行政が現在抱える課題

①市民活動への理解

河川審議会答申（2000）では連携が明確に位置づけられているものの、実際の連携の現場では、その時の担当者や人事異動に左右される、行政職員のボランティアによって支えられているといったケースも見られた。これは、連携の必要性や市民活動への理解が行政内に広く浸透している状況にはないことの表れである。また、ボランティアで活動するのだから人件費や運営費はかからないだろうという考え方がなされるなど、連携とボランティアは異なることへの認識が希薄な場合もある。

②透明性、正当性の確保

市民団体を発注対象とした事業や、市民団体への業務委託に際して、一部自治体では市民団体への発注事業を選定するための組織を設置するなど、発注の透明性・正当性確保のための工夫が行われている。しかし、全国的にこのような工夫が広がっていない。

③社会情勢

職員数の削減により、市民との意見交換の場を活発に運営することが難しい、行政職員のボランティア参加によって、担当者間で連携に差異が生じる、経費の削減により財政支援に限界がある、といった課題が見られた。

3) 制度やしくみの課題

①連携の位置づけ

「財源が縮小してきたので連携」では納得できない、市民は安い下請けではないといった市民団体等の意見や、また、連携そのものが目的化している場合があるとの指摘もあった。改めて連携を位置づけることが、良好な連携や信頼に繋がるとの意見も聞かれた。

②必要経費が正当に支払われるしくみの不備

市民団体等が地域の環境について高い専門性を発揮した上で連携が行われている場合であっても、市民団体のボランティアによって連携が支えられている事例もある。必要経費が正当に支払われるしくみの不備が指摘されており、現在は市民団体の熱意によって連携が支えられているものの、継続性が担保されない。

4) 現状における課題と今後の方向性の整理

本研究で抽出した課題を、河川審議会答申（2000）で指摘された課題と比較すると、今日的な課題、課題に対する今後の方向性として以下のように整理できる。

①成果・効果の明確化、正当な評価

これまで以上に支出の正当性が問われる中で、連携そのものが目的化している場合も見られる。今後は、連携の成果や効果を明確にし、正当に評価する必要がある。これには、事業により達成される見える成果のみならず、連携に特有の見えない成果や効果の評価も重要である。

②透明性や正当性の確保、市民団体等の評価

これまで以上に透明性や正当性の確保が求められていることから、より確立した連携体制（契約による連携、透明性確保など）が求められている。

また、今後の連携の展開に向けて、多くの市民団体等から連携先を選定することへの課題も指摘されている。現状では市民団体の事業遂行可能性などの能力の把握が難しいことから、市民団体等の能力評価も求められる。

参考文献

1) 河川審議会（2000）「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」 答申