

97年改正河川法施行20年が河川環境施策への 住民参加に与えた影響評価

IMPACT ASSESSMENT OF THE 1997 REVISED RIVER LAW ON CITIZEN PARTICIPATION IN THE ENVIRONMENTAL POLICIES OF RIVERS

坂本 貴啓¹・篠崎 由依²・佐藤 裕和³・白川 直樹⁴・萱場 祐一⁵
Takaaki SAKAMOTO, Yui SHINOZAKI, Hirokazu SATO, Naoki SHIRAKAWA and Yuichi KAYABA

¹正会員 博士 (工) 土木研究所水環境研究グループ自然共生研究センター 専門研究員
(〒501-6021 各務原市川島笠田町官有地無番地) E-mail: t-sakamoto55@pwri.go.jp

²学生会員 修士 (工) 筑波大学大学院 システム情報工学研究科 (〒305-8573 つくば市天王台1-1-1)
E-mail: s1630197@u.tsukuba.ac.jp

³正会員 博士 (環) 島根大学生物資源科学部 助教 (〒690-8504 松江市西川津町1060)
E-mail: satohiro@life.shimane-u.ac.jp

⁴正会員 博士 (工) 筑波大学システム情報系 准教授 (〒305-8573 つくば市天王台1-1-1)
E-mail: naoki-s@kz.tsukuba.ac.jp

⁵正会員 博士 (工) 土木研究所水環境研究グループ グループ長 (〒305-8516 つくば市南原1-6)
E-mail: y-kayaba@pwri.go.jp

Twenty years has been passed since the riverine environmental protection and citizen participation were added to the River Law. There has been a lot of official and academic summaries and recommendations about river restoration and other environmental policies. However, there is no summary has been made for citizen participation besides few individual reports. In this study, we analyzed the progress of citizen participation and development of citizen-based river groups in relation to river environmental policies after revision of the River Law. We made literature review and state analysis through interviews and questionnaires to citizen based river groups as well as river managers.

Key Words : River Law, environmental protection, citizen participation, citizen-based river groups

1. はじめに

1997年の河川法改正では、①「河川環境の整備と保全」が法目的に加えられた(第1条)。また、②樹林帯が河川施設として位置づけられ(第3条)、③河川整備計画策定時の学識経験者、関係住民や自治体の意見聴取(第16条-2)、④濁水調整の円滑化、(第53条)、⑤水質事故処理等の原因者施行と負担(第18条)、⑥不法係留船対策の改善(第75条)が新たに追加された¹⁾²⁾。特に、改正の主要項目である「多自然川づくり」や維持流量の重視、河川環境政策の手引きや技術基準の作成など、河川環境に関する数多くの事業に管理者は注力してきた。

また、1997年の法改正から今日に至るまで、「河川環境の保全と整備」や「住民参加・合意形成」に関する学術的な視点からの評価もなされてきている。

玉井³⁾は、河川改修の合意形成を円滑に進めるためには、生息域適性度の定量的な評価を行うための一般的な技術を開発する必要があるとしている。池内ら⁴⁾は、1990年の通達により、多自然型川づくりが本格実施され

ることになったと評価している。河田ら⁵⁾は、住民参加プロセスに関して、都市域の多摩川水系河川整備計画、非都市域の由良川水系河川整備計画、吉野川第十堰改築計画の3つを対象とし、聞き取り調査を実施し、合意形成について検討を行っている。

島谷⁶⁾は1990年代以降の河川生態に関する研究増加を指摘しており、研究手法は1997年には現地調査が71%と大半を占めていたものが、2003年には、現地調査37%に次いで、解析、シミュレーションモデル、現地実験などが研究手法にも幅が出てきていると指摘している。

中村ら⁷⁾は、わが国における河川環境の復元は自然再生促進法(2003)の施行も受けてさらに盛んになり、2000年までの10年間で多自然型川づくりの実施は20,000箇所を超えたと報告している他、河川生態研究も活性化したとしている。萱場⁸⁾は多自然川づくりの四半世紀を総括する中で、平成初期よりはじまった多自然型川づくりは改正により明確な法目的を得たことで河川環境保全に対する意識が拡大し、実施件数が増加し、技術レベルも向上してきていると評している。

これらから河川法改正後の河川環境事業や研究に着目

した事例は増加したことが明白であるが、管理者が重視した河川整備計画への住民参加に関しての総括は僅かな事例報告にとどまっている。このように、河川法改正による河川環境復元の動きと住民参加の進展は不可分なものであることが指摘されているが、住民参加というソフトウェアと環境施策のインタラクションに関する実証や分析は乏しい。

本研究では、1997年河川法改正20年を評価・分析の時宜と捉え、当時の河川法改正関係者の評価の整理、住民参加に関する研究整理、住民参加の進展整理、河川環境施策に関する市民団体の活動の変遷分析等を行い、今後の河川環境施策への住民参加のあり方について考究した。

2. 手法

1997年の河川法改正当時、河川管理や計画に関与する行政官（以下、河川行政官）や学識経験者、NPO法人の中心人物が、特に河川環境についてどのように考えていたか、関連雑誌からその内容を概観する。それに基づき、内容を整理し、関係者の改正に関する評価を分析した。

また、住民参加については、関連する住民の母数の大きい河川市民団体を代表と考え、Sakamoto⁹⁾が収集・整理した全国207団体、1,275件の全国調査のデータと河川法改正20年多自然川づくり推進委員会¹⁰⁾が作成した河川法改正を受けての河川環境施策に対する住民参加の実態の変遷を用い、河川環境施策の変遷と併せて市民活動変容について分析した。

この2つの分析結果から、河川法改正が河川管理の一部に住民参加を可能にする枠組み作りをし、またその実践をしながら河川環境政策がどのように進展し、あるいは問題が生じたかについて実証するとともに、今後の河川管理に関する指針について考察を行った。

3. 97年河川法改正に関する既往文献の整理

(1) 河川法改正関係者の評価

河川法改正当時の関係者による評価を表-1にまとめた。関係者とは国土交通省における河川法改正の担当職員、河川法改正に関する委員会、助言役の有識者等である。関係者らは、私史として当時の意図や苦勞を振り返りつつ、河川法改正から10年、20年の機に法改正のねらいと事後評価を行っている。河川法改正時河川局長であった尾田¹¹⁾は治水と環境は相対立する概念ではなく、大抵の場合には両立しうることを示すのが法改正のねらいと述べており、この改正により流域住民の意見を水管理に反映させる道が開けたと評している。また尾田の後任として河川法改正後に河川局長に就いた竹村¹²⁾は、河川法の目的に環境を入れる治水・利水の管理のみであった河川

行政が、「河川環境行政」としての役割を付与され、再出発を果たしたと評している。山道¹³⁾は河川法改正20年の市民の動きとして、「川の日」ワークショップ、水郷水都全国会議、いい川づくり地域研修会、河川協力団体の発足など、市民参加が活発になったと評価している。

一方で櫻井¹³⁾は法学的観点から公物論的に、河川法上の環境政策は、治水、利水と並ぶ独立した第三のカテゴリーをなすものではないと批判的に評している。門松¹³⁾は、災害復旧事業の時に治水・利水・環境3つの目的がしっかり入るかは疑わしいところもあるとし、住民の意見が反映できる仕組みを構築するやり方は地方整備局ごとに任されているのが実態と現場の裁量に任されていることを述べている。この様に様々な意見はありつつも、これまでの河川管理とは一線を画した本改正は、河川行政を転換させた機会であり、概ね高い評価を集めている。

(2) 市民団体に関する既往研究の分類

河川法改正を受け、市民の側でどのような反応があったかを明らかにする。河川法改正前の環境運動に関する文献と比較しつつ、市民団体に関する研究を整理した（表-2）。論文中の市民団体活動に関する記述の整理項目として、河川法改正前後、活動範囲、活動形態、連携、組織形態、研究手法をそれぞれ分類した。

分類すると、市民団体に関する研究は全体的2002年から2005年にかけて多くみられる。活動範囲に関してみると、1990年代前半から2000年代前半まで多くみられていた広域的研究が近年は少なくなっている。

また、住民参加に関する研究の視点も河川法改正前と改正後の内容で異なっている。改正前は環境保全運動や公共事業における行政と市民との対時に焦点を当てた研究が多い。浅野¹⁴⁾は、霞ヶ浦をめぐる住民運動に関する考察をしており、都市化と環境保全運動について論じている。古川¹⁵⁾は、矢作川の環境保全運動をとりあげ、戦後の河川保全は、所有、管理、利用と変遷してきたと論じている。田渕¹⁶⁾は、大井川の「水返せ運動」を事例に河川環境回復を求めた住民運動の政治過程や「信濃川水なしサミット運動」の意義と課題を解説している。このような環境運動に関する研究は必ず概念整理を伴っているが、定量的手法は用いられていない特徴がある。

一方、改正後は市民参加や合意形成、他主体との連携方策に着目しているものが多い。山添¹⁷⁾は、地域水環境保全における他主体連携の成立について、グラウンドワーク三島、アサザ基金などのまちづくりを事例に、実践者、管理者、仲介者の関係を発足からの変遷とともに論じている。本庄¹⁸⁾は、まちづくりにおけるNPOとコミュニティ団体の連携に関し、団体の連携状況の調査を行っている。六宮¹⁹⁾は、多摩川水系の河川整備計画策定プロセスの背景にある住民ネットワークを把握し、行政界を越えた「流域」の社会的空間形成の可能性につい

表-1 河川関係者の河川法改正に関する評価

雑誌	番号	著者	評価時の役職または専門	内容
RIVERFRONT (Vol.56,2006) ¹²⁾	1	竹村公太郎	リバーフロント研究所 理事長 (改正直後 河川局長)	治水・利水の管理のみであった河川行政が、「 河川環境行政 」としての役割を付与され、 再出発を果たした 。
	2	尾田榮章	日本水フォーラム事務局長 (改正時 河川局長)	①本来、『河川の環境』でもって語るべき事柄を、治水でもって説明せざるを得なかったことが解消された。 ②治水と環境は矛盾する、相対立する概念ではなく、大抵の場合には両立しうる、それを徹底的に追い求めている。 ③この 改正により流域に暮らす住民の意見を水管理に反映させる道が開け 、少々、水利利用に不便でも、川に豊かな水が流れていることを選択するのか、住民の考え方が問われる。
	3	松田芳夫	中部電力顧問 (改正直前 河川局長)	①河川行政における環境問題の歴史を省みると、長良川河口堰の建設そして運用開始をめぐる環境保護派との長年にわたる対決、論争が大きな影響を及ぼしている。 ②建設プロジェクト時の環境アセスメント的な対応から踏み出し、日常的な河川管理での生態系の保全や回復を意図する。 ③ 河川管理の目的たる治水や利水とけをとりぬ目的として環境が第3の目的となった 。
RIVERFRONT (Vol.59,2007) ¹³⁾	4	竹村公太郎	リバーフロント研究所 (改正直後 河川局長)	①全国で 市民活動の顕在化などの河川環境へのうねりが明示化し現場の実績と長い道のりにより、河川法第1条の目的に環境を入れることができた 。
	5	林圭一	(社)不動産協会 副理事長兼専務理事 (改正時 河川局次長)	①河川行政はダムや河口堰問題で環境の敵役を演じた一方で、自然豊かな川づくりの最先端のを切り開きながら歩み続けた。 ②河川法改正後10年を経過したが、この間河川関係者は、改正の趣旨を全うするため全力を尽くした。 ③淀川整備委員会における500回を超える意見聴取が行われているが、本来の委員会設置目的は整備計画策定に関して意見を述べることにあるので、その委員会において計画策定以前の議論を延々続けることは適切でない。 ④ 河川法改正は、当時の河川行政の置かれた状況を打破するための画期的な挑戦であった 。
	6	細見寛	中部地方整備局河川部長 (改正直後 京浜工事事務所長)	①河川法に「関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」とあるが、多摩川河川整備計画は策定は最初から市民と一緒に作成したのが特徴で住民参加ではなく、住民参画といえるべきもので、市民成熟社会だったからできた。 ② 多摩川は河川環境行政発祥の河川であり、その河川環境管理計画こそが河川法改正の原点 。
機関誌河川 (No.731,2007) ¹¹⁾	7	近藤徹	(改正当時 技監)	平成9年改正は河川環境管理のゴールではなく、スタート。過去を直視して、 未来に向けて真に地域住民にとって必要な河川環境管理が実施できるように、河川法改正の目的が十分達成できるように、努力を重ねていくことを提案したい 。
	8	櫻井敬子	行政法	①治水・利水に加えて環境が目的化されたが、公物論的には、河川法上の環境政策は、治水、利水と並ぶ独立した第三のカテゴリーをなすものとは考えられない。 それは基本的な任務たる治水および利水に付随する作用と位置付けられるのであって、公物管理の一環として行われる環境政策の規範的意味は、「環境配慮」というイメージがふさわしいため。 ② 環境施策の導入とそれに伴う住民参加、パートナーシップなどのキーワードによって象徴される新感覚の政策実施は、行政スタイル全般についてソフト路線化、プロセス重視の開放的な行政への転換をすでに決定的なものにしている 。
	9	高橋裕	河川工学	①多摩川は整備計画の先駆者である。 ② 淀川流域委員会は評価が多様意見が分かれるもの、理念や方針はよくぞ打ち出したと評価 。 ③ 長良川河口堰を行政がどう考えるかは意見が分かれるがあれば機に情報公開を河川行政は徹底しその姿勢が評価された 。
	10	尾田榮章	日本水フォーラム事務局長 (改正時 河川局長)	河川環境の整備と保全の「河川環境も無定義。自然環境だけでなく社会環境(祭りや祈りの場という空間)として整備することにも予算を支出できる。そういうことも含めて河川管理の目的に入れることに踏み切った。
	11	岸由二	流域・都市再生論	河川法の住民参加の領域は、「河川の氾濫原住民、流域市民」と書いてあるため、テーマ型市民団体よりも住民の意見をきくという話になり 法律ができたばかりに頼見川では市民団体と河川管理者の友好的な意見交換の時代は終わりとまで言われた 。
	12	門松武	河川局長	①治水・利水・環境を入れて河川法が改修がなされるのが理想だが、 災害復旧事業の時に3つの目的がしっかりと入るかは疑わしい 。 ② 地域が主体的に計画に参画して意見が反映できる仕組みを構築するやり方は地方整備局ごとに任されているのが実態 。
	13	尾澤卓忠	河川計画課調整室長	河川法の目的に河川環境の整備と保全が加えられたことにより、河川の管理は治水、利水環境の総合的なものになり、 【川の365日】という非常時のみならず、平常時の川への総合的な施策展開の重要性が示された 。
	14	舟橋弥生	河川環境課課長補佐	河川法改正により河川環境行政として、①多自然川づくり、②自然再生事業、③外来種対策、④流況改善、⑤環境影響評価、⑥ダムのフォローアップ、⑦かまわづり、⑧河川環境に配慮した占用許可、⑨水面利用の推進適正化、⑩河川における文化財保全の取り組み、⑪清流ルネッサンス、⑫環境用水、⑬河川環境教育、⑭安全な河川利用の推進、⑮市民連携の推進が展開された。
	15	山道省三	NPO法人代表理事	法改正の河川環境に関しては、 河川管理者間、市民間で認識や情報の差異が大きく、現場が混乱している 。
	16	中村太士	河川生態学	①河川法改正は多自然型川づくりを推進するためにも河川事業の展開のためにも必要になったと思われるが治水・環境の二極対立を保ったまま平行線をたどり、河川から多くの生物種が絶滅していく現実は変わらなかった。 ②1997年に設立された応用生態工学学会に河川の現場技術者からの報告が少ない。
機関誌河川 (No.856,2017) ²⁾	17	尾田榮章	(改正時 河川局長)	①河川法改正を長良川河口堰の一連の問題と結びつける論を見受けるが、河川管理に関わる人の長年の悲願であった。 ② 単なる治水や利水の側面から評価せず、人と川との幅広い関係をみつめ管理する責任が河川管理者に課せられている 。
	18	山崎篤男	国土交通大学校長 (改正時 水政課建設専門官・河川法改正準備室長)	頑迷固陋な河川局という向きもあったが、河川法改正により、 職員の意識が相当変わった 。
	19	福田由貴	(一財)砂防フロンティア整備推進 機構上席研究員 (改正時 水利調整室課長補佐)	河川法改正して20年だが、 河川をもっと身近に感じてもらうための努力は引き続き必要 。
	20	五十嵐宗博	(改正時 河川環境課課長補佐)	多自然型の「型」がとれたように環境も含めた総合管理が進んでいるという効果は河川法の目的に環境を入れた効果である 。
	21	勢田昌功	公共事業企画調整課長 (改正時 治水課課長補佐)	河川法改正20年を迎え、 今後は工事というよりも管理の色合いに近い話が出てくる 。
	22	田村秀夫	北海道局長 (改正時 開発課課長補佐)	河川整備計画の策定が進んだが、計画の前提となる条件を現場で確認し、 実際に普段の管理を演じて川がどう方向に変わっていくか見直すことも必要 である。
	23	清水義彦	河川工学	①「河川環境の整備と保全」という河川整備目的が加わり、治水にもつながる裾野の広がった河川の整備・管理となって貢献した。 ②「河川環境の整備と保全」は「河川の維持管理」そのもので、「環境」単独ではなく、治水、利水、河川環境保全が一体となった機能維持の総合的な管理である。
	24	中村太士	河川生態学	河川法改正20年が経ち、これらの自然再生は地域の原風景を大事にしながらいんフラを相補的に配置し、気候変動下においては計画規模以上の現象に対しては 堤外のみならず、堤内側の空間も利用しながら減災し良い環境を維持すべき 。
	25	山道省三	NPO法人代表理事	河川法改正20年の市民の動きとして、 【川の日】ワークショップの開催、水郷水都全国会議、カムバックサモンの全国展開、いい川づくり地域研修会の実施、河川協力団体の発足などが展開されてきた 。
	26	桑子敏雄	哲学・合意形成	住民・市民の参加で課題となるのは、治水対環境という価値の対立構造であるが、この問題に河川行政が答えるには、河川行政の中に治水と利水の包括的、統合的マネジメントが求められる 。

て考察している。千葉ら²⁰⁾は、大阪府大和川水系の石川河川公園を例に、住民参加プロセスを整理し、計画から管理まで一貫した住民参加を行うための手法について検証している。このように改正後は「住民参加」の実現・成熟を目指した研究が行われていることがうかがえる。改正後の内容に焦点を当てたこれらの研究をみると官民連携に関する内容のものは少なく、地域連携に関するものが多いことが分かる。

4. 河川環境施策・住民参加の変遷の分析

(1) 河川環境施策への住民参加の変遷

河川環境施策に対して住民参加のあり方がどのように変遷してきたかについて整理する。河川法改正後の技術指針等の52の河川環境施策の分野別傾向の把握を行ったうえで、河川環境施策4項目に関連する市民活動を調べ、施策と住民参加の親和性を考察した。河川環境施策4項

表-2 市民団体に関する既往研究の分類

番号	著者 (筆頭著者)	発行年	掲載雑誌名	研究手法													主たる内容			
				河川法改正前	河川法改正後	個別事例研究	広域的運動	環境運動	合意形成	市民参加	市民実践・管理	官民連携	地域連携	活動連携	組織変遷	活動内容		定量化手法	概念整理	心理プロセス分析
1	浅野 敏久	1990	地理学評論	○	●	●								●	●		露ヶ浦をめぐる住民運動			
2	木原 啓吉	1992	水文・水資源学会誌	○		●	●							●	●	●	水郷水都全国会議の歴史と展望			
3	森 清和	1997	ランドスケープ研究	○	●	●	●	●			●	●				●	エコアップデザインと市民参加			
4	武田 真一郎	1998	水資源・環境研究	○	●	●							●			●	吉野川第十堰建設事業の現状と課題			
5	栗田 和弥	1999	ランドスケープ研究	○	●								●	●	●		関東地方の環境NPOの保全活動			
6	宮本 義和	2000	土木計画学研究論文集		○	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	水環境に関する住民活動の実態分析		
7	石川 宏之	2001	日本都市計画学会学術論文集	○		●				●			●	●	●			川崎市を事例としたミュージアム活動の視点からみた市民活動展開		
8	宮本 義和	2001	土木計画学研究論文集		○	●		●		●	●			●	●			流域連携に関する課題の構造分析		
9	田淵 直樹	2002	現代社会文化研究		○	●	●									●		河川環境回復を求めた住民運動		
10	松本 渉	2002	ノンプロフィット・レビュー		○	●					●	●	●	●	●			NPOの組織評価		
11	本庄 宏行	2002	農村計画学会誌		○	●				●	●					●		NPOとコミュニティ団体の活動連携		
12	野波 寛	2002	社会心理学研究		○											●		●	河川に対する環境団体員と一般住民の集合行為	
13	福与 徳文	2003	農村計画学会誌		○	●				●	●	●	●	●	●	●			流域環境管理のNPO活動とパートナーシップ	
14	金 俊豪	2003	農村計画学会誌		○	●				●	●	●	●	●	●	●			NPOによる流域環境保全と活用	
15	田中 聖美	2003	ランドスケープ研究		○	●				●	●					●			都市における行政と市民団体の連携	
16	千葉 教代	2003	ランドスケープ研究		○	○	●			●	●	●	●	●			●		石川河川公園における住民参加プロセス	
17	六宮 彰章	2003	ランドスケープ研究		○	○	●			●	●	●	●	●			●		多摩川水系河川整備計画策定プロセス	
18	小池 俊雄	2003	水工学論文集		○											●	●	●	環境問題に対する心理プロセスと行動	
19	金 俊豪	2004	農村計画学会誌		○	●				●						●			那珂川におけるNPOによる流域環境保全と活用	
20	倉本 宣	2004	日録工誌		○	●				●	●	●	●						市民との連携によるカワノギク復元	
21	渡辺 敦子	2004	保全生態学研究		○	○	●			●	●					●			生物多様性保全に資する日米比較	
22	古川 彰	2005	林業経済研究		○	○	●			●	●	●	●	●			●		矢作川を事例とした流域社会の変容	
23	石浦 邦章	2005	ランドスケープ研究		○	●								●	●				市民団体による里山保全活動プロセス	
24	金 俊豪	2005	農村計画学会誌		○	●				●				●	●				集落単位での河川流域環境保全・活用	
25	和田 安彦	2007	土木学会論文集G (環境)		○	●							●			●			●	自然環境と河川環境の評価
26	田淵 直樹	2008	水資源・環境研究		○	○				●	●			●					●	信濃川水なしサミット運動の意義と課題
27	山添 史郎	2009	公共政策		○	○	●			●	●	●	●	●	●	●			●	地域水環境保全の他主体連携成立要因
28	松岡 崇暢	2009	農村計画学会誌		○	○	●			●	●			●	●				●	農業用水路のNPOとの協働維持管理
29	一瀬 克久	2011	保全生態学研究		○	●										●	●			市民による礫質河原外来植物対策の評価
30	神谷 大介	2013	土木学会論文集B1 (水工学)		○	●				●				●	●	●			●	河川環境保全再生のための地域活動分析
31	片岡 由香	2014	都市計画論文集		○	○	●				●	●								市民組織と行政の協働構築の要因
32	高瀬 唯	2014	ランドスケープ研究		○	○	●			●	●	●	●	●	●				●	市民と緑地保全活動団体の意識差
33	神谷 大介	2014	土木学会論文集B1 (水工学)		○	●				●	●			●	●				●	住民主体の河川環境保全の地域分析
34	佐々木 和之	2015	水資源・環境研究		○	●				●	●	●	●	●	●				●	水辺空間の住民と行政の繋ぎ役について
35	小海 諄	2016	環境情報科学学術研究論文集		○	●				●	●			●	●				●	和泉川における市民団体と行政の関係性

目とは①生物環境保全・整備, ②水辺空間保全・活用, ③水量・水質改善, ④地域連携・河川環境教育を指す。調査対象の市民団体の発足年は, 1960代4%, 70年代2%, 80年代8%, 90年代28%, 2000年代59%と改正後に半数以上が集中している。施策別には, 多自然川づくり関連は, 2年に1件程度技術指針等が更新されている。一方, 更新頻度が少ないのは, 維持流量検討方法, 人材育成・地域連携, 水質改善などである(20年に2件)。20年間で, 環境情報活用, 環境アセスメント関連(3年に1件)は上半期10年に更新が集中しており, 逆に下半期10年で新たに出てきたのが維持管理である。これらの52項目を集約した河川環境施策4項目に照らし河川環境施策を分類した結果, 活動件数割合は, ①が59%, ②が27%, ③が6%, ④が8%となっている(図-1)。「水辺空間利用」や「連携・教育」に関するものは住民参加が大きく進んだと評価でき, 住民参加型河川管理の広がりを示唆した。しかし, 住民参加に直接的に寄与するのは人材育成部分

であるが, その割合は8%となっており20年間で施策数の変化は少なく, ソフト施策よりハード施策が先行する実態である。

図-2に, 河川環境に関する施策数と, 市民団体発足数を示す。1997年の河川法改正後, 年間2~5件の施策が実施されている。一方河川市民団体の発足数は1990年に入り概ね右肩上がりに増加したが, 2003年をピークに減少を続け, 2012年以降新規団体の設立は殆どない。これは, 主要な水系や地域において市民団体がくまなく発足し, ある意味飽和状態に達しているためであると見られる。従って, 市民参加を考える上では既存の団体とどのように連携・支援していくかが課題である。後述のように, 既存の団体は発足後20年程度で活動継続が難しくなるケースも多い。こうした団体の活動支援を行うことが, 住民参加の基盤を支える上で重要となると考えられる。

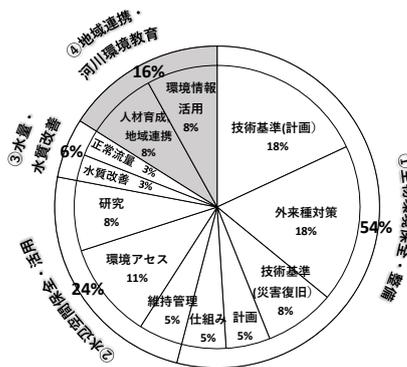


図-1 国土交通省が実施する河川環境施策の分類

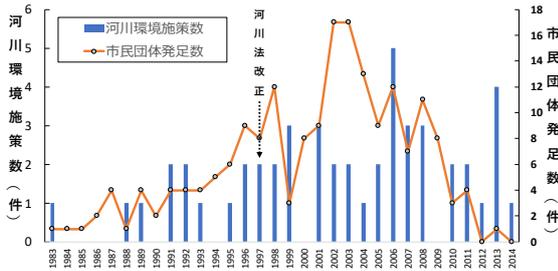
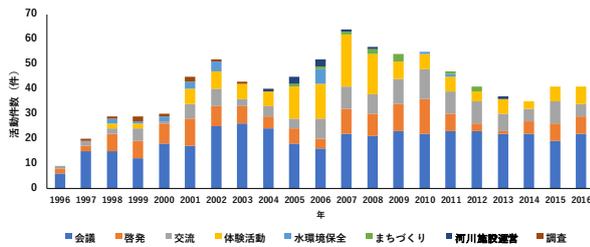


図-2 河川環境施策数と市民団体発足の変遷



※活動件数には、NPO法人直方川づくりの会の活動は加味せず、「直方川づくり交流会」のみを活動分析の対象とした。また管理委託業務や法人格として実施された河川活動事業は含まない。

図-3 直方川づくり交流会の分野別活動件数の変遷

(2) 直方川づくり交流会にみる市民活動20年の変遷

河川法改正前後より継続している市民団体の活動に着目し、一つの組織の中で活動がどのように変遷しているかを分析した。対象としたのは、遠賀川水系で活動している「直方川づくり交流会」である。同会は1996年に建設省（当時）の働きかけにより、女性11名、男性11名で設立された。同会が提案した遠賀川夢プランによって遠賀川水辺館が建設されることを機に、2003年にNPO法人格を取得し、2004年より直方市及び国土交通省の指定管理者として遠賀川水辺館を運営している。この団体は、河川法改正とほぼ同時期に発足し、活動20年目を迎えても比較的活発な活動がみられることから、河川法改正後の住民参加の変遷を知るうえで調査事例とする。

同会の20周年記念誌²¹⁾を参考に、1996年6月27日～2016年12月13日の20年分の866件の活動を整理し、年毎の活動件数とその内訳を整理した（図-3）。図より、会発足後10年は活動が増加傾向にあり、2007年をピークに

11年目から徐々に減少傾向にあることが分かる。10年目以降の活動の鈍化は、河川市民団体に多く見られ、いわゆる「20年問題」と呼ばれている²²⁾。

20年問題とは、2013年に開催された第6回いい川・いい川づくりワークショップの公開討論会において議論にあがった用語である。この討論会では、初期の頃からワークショップに参加している団体のほとんどは活動が20年目を迎えようとしていたが、団体員の高齢化、後継ぎ役の不足、活動疲れ等により、多くの団体で20年以後の活動継続の目途が立っておらず、活動が一気に衰退化する可能性がある点が危惧されている。この20年問題は多くの河川市民活動において顕在化している。

一方、直方川づくり交流会の活動に着目すると、発足後10年で鈍化傾向となり、20年問題を抱える団体に特徴的な右肩下がりを経験している。しかし2014年以降は活動件数が盛り返している。この理由は、2014年に河川法の部分改正により、河川協力団体制度運用が開始されたことが大きい。九州管内では河川協力団体制度の積極推奨があり、同会もこの制度を活用し、これまで団体独自の活動として行っていた活動を河川管理者からの委託事業として継続するようになったため、安定した活動が実現しているようである。

初期の頃は会議が活動の大半を占めていたが、2001年以降、体験活動、交流などの活動の割合が増加した。

河川法改正で、河川環境保全と整備が法目的化されたが、市民の反応（活動）は必ずしも直接河川環境の改善に寄与するものばかりではない。

5. 考察

河川市民活動は市民による主体的な活動が柱になってはいるものの、その折々で河川管理者や施策実施者による直接的・間接的な影響を受けている。そして施策の変化に応じて河川市民活動も変遷を遂げてきている。河川市民団体に関するこれまでの調査結果を踏まえ、施策と活動形態との関係を図-4にまとめた。河川市民活動には段階があり、反対や提案などを行う「環境運動期」、特定の課題に対して行政と市民が対話を行う「協議会期」、市民独自の活動を展開する「任意団体期」、業務委託等を行う「法人化期」に分けられる。河川市民団体は必ずしも環境運動期から活動開始するわけではないが、上の段階に従い改組が進む傾向が見られる。

市民団体の組織形態によって市民と行政との関係や相互の働きかけは変化する。環境運動期の市民と行政の関係は敵対関係あるいは無関心であることが多い。このような段階にある団体に対しては、行政は説得や交渉などがやり取りの中心になる。協議会期の市民と行政との関係は、情報交換が主となる。このような団体に対し、行政は行事の企画や依頼などを行う。市民団体は行政のイ

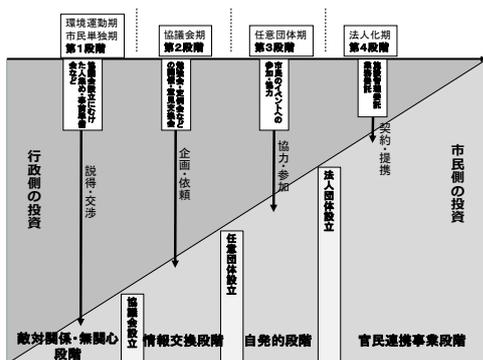


図-4 市民活動段階の変遷

ニシアチブのもと受動的な活動を行う傾向にある。任意団体期の市民は自らが自発的に行動し、これまでとは逆に行政に参加や協力を依頼する関係となる。法人化期の市民団体は業務契約を締結するなど、行政とのパートナーシップを構築できる成熟した関係となる。官の領域の一部を民が業務として受け持つことで新たな公共管理主体となりうるものである。このように団体の組織構造変遷は活動段階ごとに河川行政との関与の深くなる傾向がある。河川法改正もそれらを後押しする一つである。

6. まとめ

本研究では、河川法改正から20年をひとつの評価時点と考え、その中で河川環境施策が住民参加に与えた影響について、関係する行政や有識者の評価と河川市民団体の活動の経過について分析し、今後の河川環境施策と住民参加のあり方について論じた。結果を以下に示す。

関係者の評価は、改正により、治水・利水・環境の総合的な管理が可能となり、平常時の川への総合的な施策が重要視されたと高く評価するものもある一方、河川環境に関しては河川管理者間、市民間で認識や情報の差異が大きくなったという指摘もある。また現場の裁量に任せられながらも、河川環境の整備や保全を目指した川づくりが実施され、多自然川づくりに関する施策を後押ししている。住民参加についての一例では、発足後の10年程度は活動が活発となる傾向にあった。法改正により住民の川への関わり方も計画段階で意見を述べるだけでなく、実際の管理等に関わるものへシフトし、環境施策に還元される関係となっている。

今後の河川環境施策と住民参加は相補的關係が重要である一方で、市民団体の20年問題のように市民活動自体が鈍化する問題も顕在化していることから、市民活動の支援策についても考慮すべきであると考え。具体的には、市民団体も河川管理を補完するものであることを明文化し、河川管理業務の一部担い手として位置づけるなどの整理を進め、住民参加の河川管理を制度の中に組み込んでいくことが重要と考える。

参考文献

- 1) 足立敏之：転換期の水政策河川法の改正と今後の河川環境の保全と整備，水資源・環境研究，Vol.10, pp.45-51, 1997.
- 2) 日本河川協会：特集・河川法改正20年，雑誌「河川」，11月号，pp.2-42, 2017.
- 3) 玉井信行：河川の自然復元に向けて，応用生態工学，2(1)，pp.29-36, 1999.
- 4) 池内幸司，金尾健司：日本における河川環境の保全・復元の取り組みと今後の課題，応用生態工学，5(2)，pp.205-216, 2003.
- 5) 河田恵昭，上田征香，川方裕則，後藤隆一：河川事業における住民と行政との合意形成に関する実証研究，水工学論文集，Vol.48, pp.404-408, 2004.
- 6) 島谷幸宏：河川生態研究の展望，土木学会論文集，Vol.2005-805, pp.3-9, 2005.
- 7) 中村圭吾，天野邦彦，Klement Tockner：ヨーロッパを中心とした先進国における河川復元の現状と日本の課題，応用生態工学，8(2)，pp.201-214, 2006.
- 8) 萱場祐一：平成四半世紀の河川事業(5)多自然川づくりを巡って，季刊河川レビュー，44(1)，pp.4-11, 2015.
- 9) Takaaki Sakamoto, Yui Shinozaki and Naoki Shirakawa: Nationwide investigation of citizen-based river groups in Japan: their potential for sustainable river management, *International Journal of River Basin Management*, Vol.15, pp.203-217, 2017.
- 10) 河川法改正20年多自然川づくり推進委員会：提言「持続性ある実践的多自然川づくりに向けて」，p.15, 2017. http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/tashizen/pdf/01honbun.pdf (最終閲覧日：2018年5月5日)
- 11) リバーフロント整備センター：特集 河川法改正10周年，RIVERFRONT，Vol.59, pp.2-25, 2007.
- 12) 竹村公太郎：河川法に「環境」が入った時，RIVERFRONT，Vol.56, p.1, 2006.
- 13) 日本河川協会：特集 河川法改正10年を迎えて，雑誌「河川」6月号，pp.3-41, 2007.
- 14) 浅野敏久：霞ヶ浦をめぐる住民運動に関する考察-都市化と環境保全運動，地理学評論，Vol.63, pp.237-254, 1990.
- 15) 古川彰：環境化と流域社会の変容-愛知県矢作川の河川保全運動を事例に-，*Journal of Forest Economics*，Vol.51, No.1, pp.39-49, 2005.
- 16) 田浜直樹：河川環境回復を求めた住民運動の政治過程-大井川の「水返せ」運動を事例に-，現代社会文化研究，No.23, pp.1-18, 2002.
- 17) 山添史郎，野田浩資：地域水環境保全における多主体連携の成立条件-「実践者/管理者/仲介者」をめぐる-，京都府立大学学術報告(公共政策)，Vol.1, pp.127-141, 2009.
- 18) 本庄宏行，三橋伸夫，藤本信義：まちづくりにおけるNPOとコミュニティ団体の活動連携に関する研究，農村計画論文集，Vol.4, pp.97-102, 2002.
- 19) 六宮彰宣，土肥真人：多摩川水系河川整備計画策定プロセスにみる社会空間形成における河川の可能性，ランドスケープ研究，Vol.66, No.5, pp.745-748, 2003.
- 20) 千葉教代，篠沢健太，宮城俊作：石川河川公園における住民参加のプロセスとその可能性，ランドスケープ研究，Vol.66, No.5, pp.753-758, 2003.
- 21) 直方川づくり交流会：川づくりは人づくり-20年のあゆみ-，pp.17-38, 2018.
- 22) 坂本真啓，白川直樹：河川市民団体の活動鈍化防止を目指した持続可能な組織運営に関する事例研究，第43回環境システム論文講演集，土木学会環境システム委員会，pp.367-371, 2015. (2018.4.3受付)