

住民と河川事務所との連携・協働手法について ～琵琶湖河川レンジャーの取り組み～

平山 奈央子¹・佐々木 和之¹

¹琵琶湖河川レンジャー (〒520-2279 滋賀県大津市黒津4-2-2 ウォーターステーション琵琶)

1997年の河川法改正にともない、淀川河川整備計画において、行政と住民をつなぐ「河川レンジャー」が位置付けられた。これを受けて、琵琶湖流域では2006年度より延べ16名の「琵琶湖河川レンジャー」が活動している。本稿では、2011年度までに実施された20種類全ての活動を概観するとともに、活動によって得られた成果と課題を考察した。その結果、主体間をつなぐコーディネート活動は、地域や行政の声を丁寧に、かつ、日常的に「聞く・耳を傾ける」活動とそれらの声を「つなぐ機会を探す」活動によるところが大きいことが考えられた。

キーワード 連携・協働、コーディネート、琵琶湖河川レンジャー

1. はじめに

国土交通省では、2003年に公共事業の構想段階における「住民参加手続きガイドライン¹⁾」を、2008年に「計画策定プロセスガイドライン²⁾」を策定し、住民や事業関係者との協働に基づく計画作りを推進している。さらに、2002と05年には道路^{3,4)}、2003年には空港⁵⁾と港湾⁶⁾など、個別分野における住民参加に関するガイドラインが策定されている。また、河川事業についてはガイドラインはないものの、1997年に改正された河川法において、河川整備計画策定プロセスに住民の意見を反映することを規定し、より積極的に住民意見を取り入れる取り組みとして淀川水系流域委員会が設置された。同委員会で検討・審議を経て、近畿地方整備局から発表された淀川河川整備計画⁷⁾では、今後の河川整備計画の推進にあたっては、計画の検討段階から学識経験者・住民・住民団体との連携を積極的に行い、日常的な信頼関係を築くことが重要であると言及されている。さらに、その実現のための具体的な取り組みのひとつとして、行政と住民との間に介在し、住民が河川に関心を持つような活動に取り組むとともに、個別事業の検討段階における住民意見の聴取や住民の河川にかかわるニーズの収集を行う「河川レンジャー」を設置することとなった。

これらの背景により、琵琶湖流域では、国土交通省近畿地方整備局琵琶湖河川事務所（以下、琵琶湖河川事務所）が、2005年11月に河川レンジャー制度の試行方法を検討する河川レンジャー制度検討委員会を、2006年4月に、検討の結果を踏まえ試行を実施する河川レンジャーアドバイザー委員会を設置した。同委員会は2010年2月

に河川レンジャー制度運営委員会（以下、制度運営委員会）に改称し、同制度の運用方法について議論を重ねている。特に、2011年度より、琵琶湖河川レンジャー（以下、レンジャー）への応募促進および活動周知のために、活動を一時的に体験することができる「河川レンジャートライアル」を新たに試行している。

その他のレンジャー関係者および組織として、まず、行政側の窓口は琵琶湖河川事務所調査課とされており、同課担当者はレンジャーとの日常的な情報交換や適宜活動に応じて所内の調整を行う。また、レンジャーの日々の活動を支援するために、レンジャーの活動拠点である水のめぐみ館ウォーターステーション琵琶内に河川レンジャー活動支援室を設置し、2009年度より「河川レンジャーマネージャー」が常駐している。さらに、2010年度より、レンジャーとして蓄積されたノウハウを引き継ぐなど、活動の継続性を担保する役割として「河川レンジャーチーフ」が試行されている（レンジャーチーフはレンジャー活動も行う）。

2. 琵琶湖河川レンジャー

レンジャーは、制度運営委員会規約第3条⁸⁾にて『国土交通省近畿地方整備局琵琶湖河川事務所が管轄する区域及びその周辺において、これらの地域で活動する人々との信頼関係を「築き」「活かす」ネットワークづくりと、ネットワークを活かした住民・行政の連携・協働を行う者とする。』と定義されている。レンジャー活動を希望する者は、制度運営委員会が行う一般公募に応募し、書

表-1 琵琶湖河川レンジャーの属性と活動期間

		年齢	性別	職業	活動期間						
					2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	EY	31	男	教員							
2	KS	45	男	無職							
3	JK	30	男	大学院生							
4	KH	32	男	嘱託							
5	RN	24	女	大学院生							
6	EH	24	女	団体職員							
7	TN	28	女	無職							
8	KT	24	男	団体職員					8月		
9	NT	23	男	大学院生							
10	SY	57	女	パート				11月			
11	RY	36	女	主婦							
12	ME	49	女	教員						6月	
13	SK	36	男	自由業							
14	TK	42	女	主婦							
15	SN	52	男	教員						10月	
16	KY	54	女	パート							

※1 年齢、職業は初任命時点のものである。

※2 活動期間で●月とあるのは、任期の途中で活動を開始および中止したことを意味する。

※3 活動期間は一時的に活動を休止していた期間も含む。

類及び面接により審査され、同会委員長名で任命される。2012年度までに、20歳代から50歳代までの主婦や学生、教員、団体職員など延べ16名がレンジャーとして活動している。なお、活動の任期は、制度運用当初は1年であったが2010年度以降は2年に変更され、任期終了後も活動を希望する場合は、制度運営委員会の審査を経て、

新たな任期で活動を継続することができる。これまでのレンジャーの属性と活動期間を表-1に示す。

本稿では、2011年度までに実施された全ての活動について、その概要を整理するとともに、活動による成果と課題を考察し、今後のレンジャー活動のさらなる発展と制度運営方法の改善のための基礎資料とすることを目的とする。さらに、他の地域および河川事業以外の分野における本成果の活用方法についても検討する。

3. コーディネート活動事例紹介

レンジャーの活動は、活動のきっかけが個人の得意分野や関心によるもの、住民および行政からの問い合わせや依頼によるものなどがある。また、活動の進め方として、情報を収集するもの、集めた情報を効果的に加工するもの、情報を通して人と人をつなぐもの、場を設けるもの、課題に対していくつかの団体や個人に働きかけるものなど、さまざまである。これらの活動を整理したところ、1つの活動を複数のレンジャーが役割分担して実施する場合を含めて、これまで20種類の活動があることが分かった。

表-2 琵琶湖河川レンジャー 2011年度までの活動概要

			主体 活動テーマ	琵琶湖河川事務所					その他行政		地域住民					組織			
				調査課	管理課	河川環境課	工務課	占用調整課	瀬田川出張所	野洲川出張所	滋賀県	県内市役所	一般	子供	子育て世代	大学生	参加者	学校	自治会
地域住民と行政をつなぐ活動 (第3段階)	場づくり	瀬田川の課題について協働するための場づくり	↕	↕	↕	↕	↕	↕				↓				↕		↕	↕
		旧瀬田川洗堰の保存と利活用のための場づくり	↕	↓	↕			↕				↕		↕	↕				↕
		子育て世代と行政の事業をつなげる場づくり			↕									↕	↕				
		障がい児の防災を考える場づくり								↕	↕						↕		
	仕組みづくり	木材チップ(野洲川)有効活用のための仕組みづくり		↕					↕		↕						↕		↓
		水草問題について連携するための仕組みづくり		↑	↑							↓				↓			
	ツールづくり	子育て世代の防災意識を高めるツールづくり	↕							↕	↕		↕	↕			↕		↕
		田上砂防堰堤事業に関する説明資料づくり				↑										↓			
	声を集め届ける	川の危機体験プログラムの作成	↑									↓	↓						↓
		野洲川に関する地域の声を行政に届ける		↕					↑			↓							↓
		瀬田川一斉清掃に関する意見を行政に届ける					↕									↓			
		Eボートの利活用に関する意見を行政に届ける			↕											↓			
	地域の知恵や体験を地域へつなぐ活動 (第2段階)	地域の水害体験を地域の子供に伝える	↕	↑									↕				↕	↓	↕
		地域住民が思う瀬田川ビジョンを地域に発信	↑									↓							
瀬田川に関する歴史情報を地域に発信		↑	↑								↓							↓	
B-BOXを活用して地域の歴史情報を発掘		↑									↓								
歴史を通して暮らしと川のつながりを発信									↕									↓	
地域住民と川をつなぐ活動(第1段階)	「魚」に関する活動を通したネットワークづくり	↑		↕							↕	↕		↕	↕	↕		↕	
	自然体験活動を通して川へ関心を向ける	↑		↕							↕	↕		↕	↕	↕		↕	
レンジャー間をつなぐ活動			↕		↕														

凡例
 意見交換をする、場に参加する
 主体から情報を聞き出す
 主体に情報を伝える
 特に活動のきっかけになった主体

本章では、まず、それら20種類のテーマを段階のある3種類(3段階)と独立した1種類に分類した。3段階とは、第1段階：河川事業対象地域である河川に関心を向けるため、地域住民と川をつなぐ活動、第2段階：河川事業に関連する地域の知恵や情報を地域につなぐ活動、第3段階：地域住民と行政をつなぐ活動とした。さらに、レンジャー間で効率的に情報やノウハウの共有を図るための活動を独立した1種類とした。先に述べたとおり、レンジャーは地域住民と行政を『つなぐ』ことをミッションとしており、全ての活動は河川行政である琵琶湖河川事務所の事業に関連しているものの、直接的に連携や協働を目指す活動(第3段階)とその前段階(第1段階、第2段階)としての『つなぐ』活動がある。これら全ての活動について、上記の通り分類し、さらに、地域住民と行政をつなぐ活動では、活動形態によって細分化した。その結果を表-2に示す。

本章では、特徴的な表中の赤字の活動について、『何と何をどういう方法でつないだのか』ということに主眼を置き、活動の結果を図で示すこととした。なお、文中では、活動によって繋いだ「**主体を太字**」つなぐための「**ツールや場などを太字に下線**」で表現した。また、タイトル横の()内の数字は活動期間を示す。

(1)地域住民と行政をつなぐ活動

a) 場づくり (2008-12)

本活動は、レンジャーの窓口である琵琶湖河川事務所調査課と日常的に情報交換をする中で、瀬田川散策路や散策路に設置している案内用QRコードについて利用者の声を把握したい、との依頼によって始まった。そこで、関係者への事前ヒアリングを経て、瀬田川を利用している地域住民と調査課担当者との意見交換の場をコーディネートした。その結果、目的としていた散策路や案内用QRコードについての意見と合わせて、瀬田川への想いや川との関わり、川のよいところや課題について把握することができた。これらの内容について、意見交換会に参加していない地域住民の声を把握するため、散策路利用者や周辺自治会、漁業組合、ボート関係者などに個別ヒアリングを実施した。さらに、これらの声や課題に関連

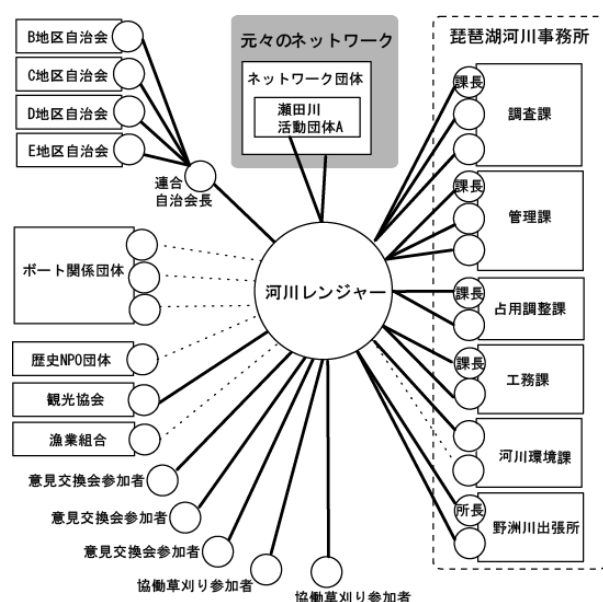


図-3 活動関係者とコーディネート結果1

する琵琶湖河川事務所の担当課である**管理課**、**占用調整課**、**工務課**、**調査課**などの職員に呼びかけ、**意見交換会**を約5回開催し、それらに関連する調整や準備を行った。さらに、活動から得られた声を図-1のようにマップ上に可視化した。

次に、得られた声のうち、散策路の雑草繁茂の課題に着目した。この課題のポイントは、地域住民は散策路利用時の安全性や景観の視点から、特に繁茂が著しい夏と観光シーズンの秋に草刈りを必要とするのに対し、琵琶湖河川事務所は出水期前に河川の堤防を確認するために草刈りを行うため、地域住民と行政の草刈りを必要とする時期が異なり、かつ、維持管理費用の観点から草刈りの回数を増やすことができない、という点にあった。そこで、現場において課題を共有し、その課題に対してともに汗をかき(取り組み)ながら意見交換をするため「協働草刈り」の場をコーディネートした。

さらに、地域住民と行政の間で草刈りの趣旨が違う点を踏まえ、長期的な瀬田川や散策路の維持管理のビジョンについて意見交換を行うことができた。(図-3)

b) 仕組みづくり (2006-09)⁹⁾

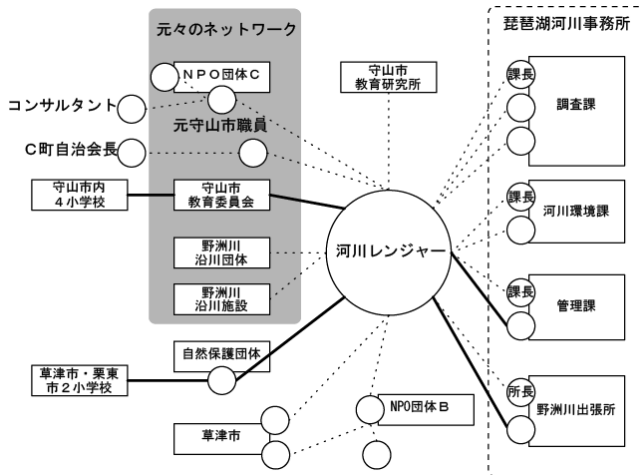
本活動を行ったレンジャーは、活動開始当初、野洲川沿線での情報収集するとともに、日常的に琵琶湖河川事務所管理課他と情報交換を行っていた。その中で、直轄管理河川である野洲川に繁茂している草木を伐採し、堆肥や木材チップとして一部試行配布されているが、堆肥は人気があるものの木材チップは引き取り手がなく、河川空間の一部で防草材として使われているのみであることが分かった。また、この木材チップにカブトムシの幼虫がいることが分かり、希望する小学校へ配布してみ



図-1 瀬田川ネットワークマップ



図-2 意見交換会と協働草刈の様子

図-4 活動関係者とコーディネート結果2⁹⁾

はどうかと管理課より情報を受けた。

そこで、ただ木材チップとカブトムシの幼虫を配布するのではなく、この木材チップがいつ、どこで、なんの為に作られたのかを、小学生にもわかるような簡単なリーフレットにまとめ、配布用の木材チップを入れる箱に貼っておくことで、野洲川の採木に対する理解を深めるツールとした。また配布先の小学校を募る際、周辺自治会や教育機関、地域の団体などのネットワークを築きながら、情報提供や調整を行った。さらに、木材チップとカブトムシの幼虫の配布と併せて、琵琶湖河川事務所が提供する野洲川に関する学習を希望するかどうかなどの調整を行った。(図-4)

c) ツールづくり(2007-09)

本活動は、子育て世代の防災に対する意識や不安をアンケートにより把握したことに始まる。アンケート結果より、子育て世代は行政が主催する防災などのイベントには参加しにくいこと、不安はあるが災害時に備えて何をすればいいかわからない、などの声を把握した。そこで、子育て支援や地域防災に取り組むNPOが子育て層を対象とした防災プログラムを開発するために、行政の防災担当者と子育て中の親子が防災について意見交換を行う場をコーディネートした。その結果、行政とNPOとの協働が実現し、子育て中の親とその子どもの両



図-5 子育て家族防災プログラム実施の様子

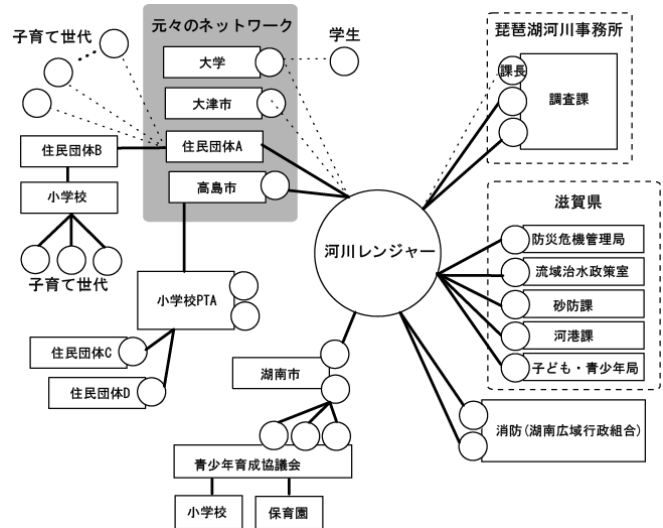


図-6 活動関係者とコーディネート結果3

方が、楽しみながら防災力を高めることのできる「子育て家族防災プログラム」が完成した。現在、プログラムはNPOが主体となって実施されている。(図-6)

d) 声を集め届ける(2007)⁹⁾

本活動に取り組んだレンジャーは、住民と行政が情報交換できていないことを課題とし、特に琵琶湖河川事務所の直轄管理河川である野洲川を対象に、**野洲川近隣住民や同河川で活動している住民(20～70歳代の男女25名)**を対象に、野洲川や琵琶湖河川事務所の活動に対する意見や疑問をヒアリングした。その結果、ゴミに関することや、川への近づきやすさ、自然に関することなどについて把握し、**管理課**に伝えたところ、琵琶湖河川事務所の事業に関連する内容について回答を得られた。それらの内容をレンジャーのHPにて公開したものを下記に紹介する。(図-7)

近隣住民の意見とそれに対する管理課の回答例

●パトロールについて

〔近隣の方のご意見1〕

河川管理者のパトロールはほとんどこないなあ...

〔琵琶湖河川事務所の見解〕

平日の週2回パトロールカーで回りながら部分的に歩いています。ルートや歩く箇所を変え、同じ時間帯にばかりにならないように気をつけています。

●伐木について

〔近隣の方のご意見2〕

ヤナギなどを切ったほうがよい!

〔近隣の方のご意見3〕

木などは自然のままにしておいたほうが良いと思う

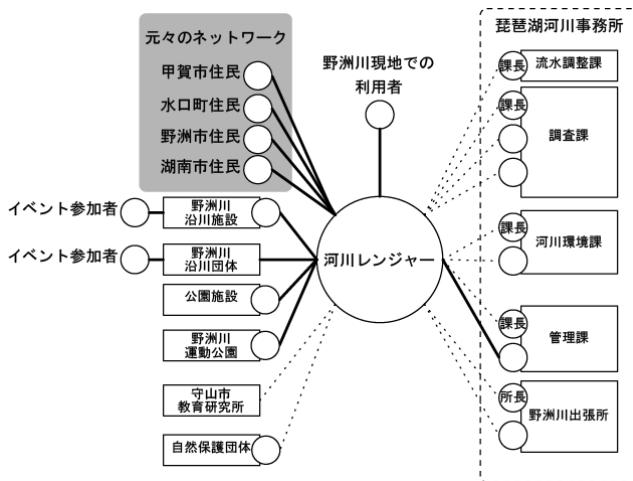
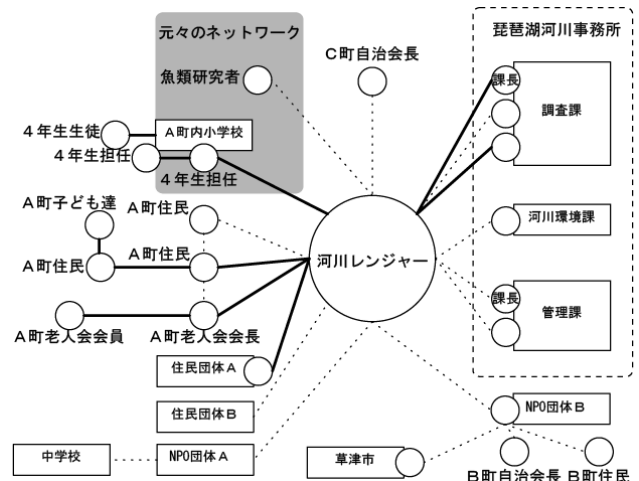
〔琵琶湖河川事務所の見解〕

琵琶湖河川事務所の見解:

治水のため、河道内の樹木について伐木を行っています。

ただし、鳥などの環境生物への影響を配慮して下記のように行っています。

- ・ 5 m以上の木は切る
- ・ 小さい木は残す

図-7 活動関係者とコーディネート結果4⁹⁾図-9 活動関係者とコーディネート結果5⁹⁾

(2)地域の知恵や情報を地域へつなぐ活動(2006～08)⁹⁾

本活動に取り組んだレンジャーは、活動開始当初、地域防災に着眼し、古老からの聞き取り調査と**地域の活動者**らを対象としたワークショップにより、昔の葉山川に関する災害、遊び、生活、自然などについて把握し、「**葉山川歴史マップ**」を作成した。その結果を地域の小学生に伝える方法について、小学校の教員や地域の活動者を対象としたワークショップで決定し、授業においてプログラムを実施した。

活動2年目は、前年度の同レンジャー活動を知った琵琶湖河川事務所調査課から、授業を行った小学校を会場として国と市の災害避難訓練が開催される旨情報提供があり、会場にて昨年度の授業の様子と、地域の水害体験をパネルにして展示を行った。また、併せて災害避難訓練の開催を地域のネットワークを活用して地域住民にも紹介した。さらに、災害避難訓練終了後に、行政が行ったイベントを水害体験者はどう見ているのかについて聞き取り調査を行った。また、年度末にはこれまで調べた水害体験（堤防が切れる時の音など）を、その時の体験を語る体験者の肉声を流しながら紙芝居で紹介するプログラムを仕上げ、地域のイベントである**地蔵盆**の場で**地域の子供**に伝えることができた。（図-9）

(3)地域住民と川をつなぐ活動（2008-11）

本活動に取り組んだレンジャーらは、近年、人が川に接する機会が少なく、川への関心が低いため、河川行政の事業に関連する治水や利水、環境に関するメッセージが伝わりにくいのではないかと考えた。そこで、地域の

子供や親子が川と関わる機会を増やし、川に愛着を感じ、川について考えることを目指し、**行政・地域の活動団体・中学校**などが主催する**生き物調査・魚の観察会・環境学習会**に協力した。具体的には、該当イベントの講師として、専門的知識を持つ行政担当者、地域の活動団体、大学生などを紹介、また、自ら把握している情報やスキルを提供するなどの活動を行った。また、イベント参加者に対してアンケートやヒアリングを行い、川や生き物への関心、川との関わり方などを把握した。これらの活動によって、関係者間のネットワークを広げ、信頼関係づくりを行うとともに、地域住民が地域の川に身近に接するための情報を得ることができた。

(4)レンジャー間をつなぐ活動(2007-12)

本活動は、2007-08年にかけてレンジャー間の調整役が試行され、調整役の活動内容や持つべき機能などについてまとめられた。それらを受けて、2010年以降、河川レンジャーチーフが、レンジャー活動において蓄積されたノウハウの活用と引き継ぎ、外部から得られた情報を適切なレンジャーへ提供、河川レンジャー制度の検討におけるレンジャー意見のとりまとめなどの活動を実施し、常に全ての河川レンジャーに気を配りながら、適宜レンジャー間をつなぐ役割を担っている。

4. 活動の成果

レンジャー活動によって得られた成果を整理する。

(1)地域住民と行政をつなぐ活動

まず「場づくり」の活動では、場の参加者への事前ヒアリング、関係者間の関係づくりと適宜調整、場の準備と進行、事務的手続きなどを実施した。これによって、テーマに関係する個人や団体を的確に抽出するとともに、日常的な行政からの情報を有効に活用し、



図-8 ワークショップと地蔵盆の様子

課題について協議する「場」、行政からのメッセージを伝える「場」、行政の取り組みに対して意見交換を行う「場」などをコーディネートした。その結果、瀬田川の住民参加型管理、土木遺産への利活用促進、子育て層の防災意識向上などのテーマについて地域住民と行政の連携・協働の場を実施することができた。

2つ目に、「ツールづくり」と「仕組みづくり」の活動では、「場づくり」と同様のコーディネート活動を行った結果、日常的に利用できる、ツールや仕組みを新たに作る事ができた。これらの成果は、同様のテーマ、問題意識の事業において、河川行政によって利用されることを期待する。

3つ目に、「声を集め届ける」活動では、独立した立場、かつ、ものごしのやわらかい丁寧なヒアリングによって、パブリックコメントや行政の立場では聞くことが難しい地域住民の本音に迫る意見を集めることができた。さらに、その意見を担当部署に伝え、それに対する回答を得るなど、事例によっては事業の変更について担当部署と協議することができた。

(2)地域の知恵や情報を地域へつなぐ活動

これらの活動は、地域に眠っている過去の出来事や歴史などについて、実体験に基づく生々しい情報を引き出し、それらを地域の住民(特に子ども)に身近な川の姿として伝えることができた。特に昔の水害体験や災害時の地域のルールや知恵は、行政による公助と合わせて自助、共助など地域防災を考える上で大変参考になる。これらの活動を通して、子供や若い世代に防災について考える機会を与えることができた。

(3)地域住民と川をつなぐ活動

これら活動では、身近な川で実施される魚の観察会や環境学習などの場において、場の主催者(団体)の趣旨や専門的知識、想いを、参加者(主に子ども)に対してわかりやすく、関心を引き付ける方法で伝えることができた。このように、川との関わりを体験する場にて、地域の活動団体や行政と参加者をつなげることを通して、河川事業の現場となる「川」に対して関心を持つきっかけづくりを行うことができた。

(4) レンジャー間をつなぐ活動

本活動では、新人レンジャーのサポート、情報やネットワークの共有、活動の進め方に関するアドバイスなど、レンジャーチームの取り組みによって、個々のレンジャー活動がスムーズに進められる体制が整えられた。

以上述べたとおり、レンジャー活動が開始されてから6年間で実施された全ての「つなぐ」活動を概観し、成果をまとめた。これらの活動は、特に行政との日常的な

情報交換によって、活動の中で得られた地域住民の声をつなぐきっかけを得られたと考えられる。このことから、レンジャーの活動は、地域や行政の声を丁寧に、かつ、日常的に「聞く・耳を傾ける」活動とそれらの声を「つなぐ機会を探す」活動によるところが大きい。さらに、これらの活動が基本となり、個々のレンジャーの関心やスキルによって活動がより豊かに補強されていくものと考えられる。

5. おわりに

最後に、現在のレンジャー活動の課題と成果の有効活用の方向性について述べる。

まず、レンジャーが実施するコーディネート活動が特別なスキルや専門性を要する印象を与えていることもあり、定員に満たない状況が続いている。今後、レンジャー活動の広報の機会において、個々人が活動できる可能性を示し、河川レンジャートライアル等を通じてレンジャー活動を身近に体験する人材を発掘する必要がある。

また、他流域においても、本稿で紹介したコーディネート事例を同様に実施できると考える。ただし、事業の分野によっては情報の取り扱いや複雑さを抱えていることが考えられるため、特にコーディネーターと河川行政との日常的な信頼関係(顔合わせ、情報交流など)を築くことが重要である。これについてのみ考えれば行政職員自身がコーディネーターとなることが理想的ではあるが、同じく住民との日常的な関係性を考慮したときに難しいことが予想される。今後、行政内部の職員とレンジャーのような独立した立場の人が役割分担、連携し、コーディネートする必要性を本事例より確認できた。

参考文献

- 1) 国土交通省：国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン(2003)
- 2) 国土交通省：公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン(2008)
- 3) 国土交通省道路局：市民参加型道路計画プロセスのガイドライン(2002)
- 4) 国土交通省道路局：構想段階における市民参加型道路計画プロセスのガイドライン(2007)
- 5) 国土交通省航空局：一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメントガイドライン(案)(2003)
- 6) 国土交通省港湾局：港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン(2003)
- 7) 近畿地方整備局：淀川水系河川整備計画(2009)
- 8) 河川レンジャー制度運営委員会：河川レンジャー制度運営委員会規約(2010)
- 9) 佐々木和之、仲間浩一：住民と河川行政との連繫手法についての研究、水資源・環境研究 vol.21,47-55(2009)