

# 淀川管内河川レンジャーが担う 市民参画・協働の川づくり



# 淀川管内河川レンジャーが担う 市民参画・協働の川づくり

上田 豪

淀川管内河川レンジャー (〒573-0056大阪府枚方市桜町3-32 中央流域センター)

淀川管内河川レンジャーは、淀川水系流域委員会の提言を受け、住民等と行政との連携・協働による河川整備・河川管理を推進するために誕生し、本格的に活動を開始して5年目になる。

本稿は、淀川管内河川レンジャーによる活動の現状と淀川の川づくりの課題を踏まえ、今後、淀川管内河川レンジャーが担うべき市民参画・協働による淀川の川づくりについて、淀川管内河川レンジャーとして6年、寝屋川の川づくりに関わって11年、市民参加の水辺づくりに調査から関わって14年の実体験から、そのあり方と手法を述べるものである。

キーワード 河川レンジャー、市民参画、協働、地域づくり・川づくり

## 1. はじめに

淀川の川づくりは、淀川水系流域委員会（以下、「流域委員会」）の提言・意見を受けて策定された「淀川水系河川整備計画」（以下、「河川整備計画」）を具現化しながら進んでいくことに間違いはない。河川整備計画は、流域委員会という各分野の専門家や地域特性に詳しい人というある種の知識人による「市民参画」を経た計画であり、様々な評価はあるものの、“市民”の声を反映するという意味では他の流域に見られない手厚い手法を経て策定されたものである。

しかし、そのような市民参画と行政による河川整備計画が粛々と消化されるだけで、はたして、淀川は、地域や流域の人々、広く淀川を愛する人々の川として蘇り、定着するのであるか。それには、地域住民や市民自身による「淀川を守り育てていく活動」が流域の各地で育つことにより、はじめて実現できるのではないだろうか。

淀川管内河川レンジャーは、地域住民などが淀川を自分の庭のように愛着を持ち、ごみが落ちていればつい拾い上げたくくなるような、傷んでいればちょっと手を入れたくくなるような、そのような関係を築ける川づくりを目指して活動している。

## 2. 淀川管内河川レンジャーとは

淀川河川事務所の管内で活動する河川レンジャーは、地域の情報や知識に精通し、淀川を愛し、より良い淀川にしていく意欲と熱意を持った個人と位置付けられている。その役割は、川に関する様々な活動の主導的な立場になって、住民と川とのつながりを再構築するとともに、

住民と行政との橋渡し役となり、活動を通じて住民と行政が日常的な信頼関係を構築できるように支援することとされている。

また、河川レンジャーは、2007年度から本格的に公募が開始され、毎年1回、図-1のプロセスを経て任命されている。

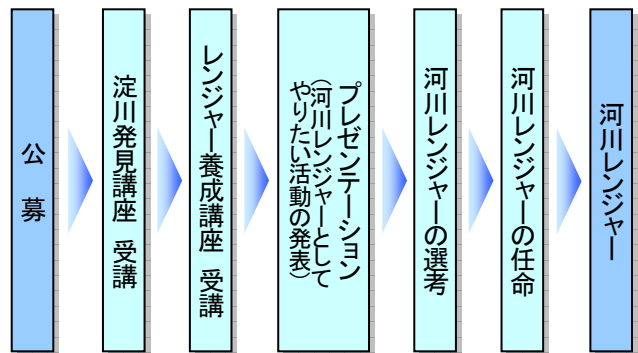


図-1 河川レンジャーになるまでのプロセス

## 3. レンジャー活動の現状

河川レンジャーの活動は、2003年度から試行的に開始され、今年度で9年目になる。これまでは、自然観察会や清掃活動、外来種の除去活動などの川の環境保全に関する活動を中心として、水防工法や水害の体験会などの防災に関する活動、淀川の見どころを巡る川歩きや舟乗り体験会などが実施され、活動回数、参加者数とも着実に増加している。

河川レンジャーの活動は、市民・住民に淀川に接する機会を提供し、親しむ活動から始めながら、淀川の良さ

や抱える問題点、課題に気づいてもらうことに重要な意義がある。これは、これまでの行政に依存した河川整備から脱却し、市民・住民の参画をキーワードにした責任分担をも視野に入れた川づくりが求められているからである。

しかし、これまでの活動は、淀川の利活用の現在と過去を知る内容であり、それは、人々と淀川の関わり、歴史、洪水の歴史と改修など、利水・治水・環境の現在と過去、そして未来への展望などであり、まだまだ親しんでいただく、知っていただくという「淀川を紹介する段階」となっている。

表-1 レンジャー活動の推移

年度	活動回数	活動参加者数	河川レンジャーの人員
2003年度	21回	1,484人	1人
2004年度	29回	1,272人	2人
2005年度	28回	997人	4人
2006年度	62回	3,242人	13人
2007年度	115回	7,947人	13人
2008年度	171回	11,673人	17人
2009年度	210回	32,050人	24人
2010年度	249回	29,467人	24人
合計	885回	88,132人	—



写真-1 Eボートに乗って淀川下りを体験



写真-2 水防工法の体験

#### 4. 河川レンジャーの課題

これまでのレンジャー活動は、表-1 のように大きな成果を上げ、清掃活動などの河川管理に関わる活動も実

施されている。しかし、それは現在の淀川の河川管理における市民分担であると言え、川そのものをもっと「いい川」にする「いい川づくり」への直接的な市民参画に至っていない。

今後は、淀川の「市民参画・協働によるいい川づくり」を直接的に担っていくことが河川レンジャーの課題である。

#### 5. 淀川の川づくりにおける課題

今後、河川整備計画に基づいて淀川の整備、河川環境の再生が進めば、生き物の生息・生育・繁殖環境は蘇っていくであろうし、いい川になれば市民・住民を淀川に誘う（いざなう）ことはできるであろう。環境学習や歴史文化の紹介、市民による研究活動がさらに活発になり、舟遊びや魚とりなど、川で遊ぶ人が増え、市民レベルでの活用も進むことは間違いない。

しかし、自然豊かで人にも生き物にも魅力ある川として再生した川と市民・住民との関係を取り戻すものとしては、不十分なのではないだろうか。それは、再生した河川環境の質とともに、再生の過程に市民・住民が関与した度合いが分かれ目となる。人びとの働きかけによって育まれる文化に係わる再生・整備であればなおさらである。市民の知らないところで「いい川」を取り戻しても、市民がそのことの必要性和意義を認識していなければ効果は半減してしまう。現に、河川環境の再生を図ったものの市民・住民が素通りしているような箇所もある。整備後にその地を市民参画による河川管理で守り育てていくことができるのは、その場所を利活用する地域住民や価値を認め愛着を持ち訪れる市民であり、その場所を自らの活動のフィールドとする市民団体などである。

これは、1997年の河川法改正において、これまでの治水・利水に「河川環境の保全と整備」という目的が追加されたことに加え、「住民参加」という手続きが位置付けられた所以である。国民の生命と財産を守る治水・利水という課題に応えるため、良かれと思って進めてきた川づくりが、河川の自然環境、景観、歴史、文化の面で後退を招くなど、川が人びとの暮らしから遠い存在になってしまい、国民からイエローカードを突きつけられたからに他ならない。環境や景観、歴史文化も、国民の生命と財産を守る治水・利水と同様に、社会的価値を有する国民共有の公共資産である。

従って、もしも、これまでと同様に「行政の主体的判断」という名の下で行政や専門家のみの責任による川づくりを進めることになれば、市民・住民の理解が伴わない独りよがりになるか、当たり障りのない無難な施策を選択してしまうことになる。もちろん、河川整備計画は、流域委員会などで各分野の専門家によって進捗状況が確認されていくであろう。しかし、このような川づくりで本当に人と淀川とのつながりが取り戻せるのだろうか。

“良いものが遠いもの”になってしまうのではないだろうか。

地域で生活し、コミュニティを形成している住民や地域外の淀川に価値を見出すただの市民の参画なくして淀川の川づくりはあり得ない。活き活きとした川づくりには「ただの住民、ただの市民の参画」が必要である。



写真3 再生された柴島干潟



写真4 点野ワンドの清掃

## 6. 市民参画・協働の川づくりの方向性

行政の専売と置いていた川づくりへのただの住民や市民の参画は、自分たちの日頃の思いや意見が反映されることで川・地域への愛着感が増し「わが川・わがまち」意識が生まれることに繋がる。まして、部分的な参画ではなく、計画当初からの参画となるとなさらである。また、当初の思いや意見は、議論や行政などの他の参加者からもたらされる情報などによって変化していくものであり、当初の意見が反映されなくても結論に納得するという合意形成の過程に主体的に関わることが、喜びや感動を生み、行政を身近に感じる瞬間になる。結果が大切なのではなく、結論に到達するまでの過程が大切なのである。計画決定過程への参画がもたらす妙（みょう）である。

さらに、その過程で得られる充足感、やがて、「川育て」ともいべき計画・実施段階への参画の動機付けとなり、維持管理や活用段階への参画志向を生む。

加えて、情報を共有できていないが故の無理解からくる“無茶な要求・要望”が影を潜め、同じ土俵での建設的な議論を生むことができる。要求・要望から提案への転換である。川やまちに必要なことは自分たちで決め、

自分たちの体を動かし、自分たちの都合の良いものをつくる。行政の恩恵を享受する被統治者としての市民から、自分たちで“恩恵”を生み出そうとする自治の当事者・主役となる市民が生まれてくる。参画に責任分担を伴うことを自覚した人たちの登場である。これこそ、自治の原点であり、市民参画の本質・核心ではないだろうか。

一方、行政は、机上では知ることのできない情報や思いもつかない提案を、地域の事情に精通している住民や市民からもたらされることで、その地域に見合った満足度の高い整備が行える。さらに、手直しなどの二度手間を予め避けることができ、財政上の効果も期待できる。

このように、川づくりの場は、官・民ともに鍛えられる「自治の学校」にもなりうる貴重なステージでもあり、自助・共助・公助を醸成し、災害に強いまちづくりへとつながっていくことに間違いはない。

では、淀川の川づくりは、どのような手法で進めていけば良いのであろうか。それは、各地域の目の前に広がる淀川において、地域住民や市民が川づくりへ容易に関わることができる参画ステージを設けることだ。

そのため、河川整備計画で定められた事業における実施設計のワークショップや地域における“小整備”の計画策定などのワークショップを行い、住民・市民が計画構想段階・実施設計段階・工事施工段階などの各段階に参画し、川の現状、川の効用などについて認識を深めたり、実際の工事に可能な範囲で参画を募ることができれば愛着は飛躍的に増す。このような川づくりへの参画を通じて、自分の気持ちを入れ込んだ淀川づくりをしてもらうことが良いだろう。

## 7. 寝屋川の川づくりから考える淀川の川づくり

市民参画・協働による淀川の川づくりをどのように進めていけば良いのか。そのヒントを市民と行政の協働で進めてきた寝屋川の川づくりから探してみたい。

### (1) 川づくりの背景

一級河川寝屋川は、大東水害などの水害に見舞われ治水を最優先とした結果、コンクリートブロック積みと鋼矢板による護岸が整備され、フェンスに囲まれた川であった。また、河床も深く、流水は周辺から5mも下がった所を流れ、フェンス越しに覗いても良く見えなかった。さらに、自転車や家電製品なども捨てられ、水質は全国ワーストワンを競い、悪臭はもちろん、魚の姿も見かけられなかった。

寝屋川市は、市の中心部で市域を二分するように流れ、身近にありながら市民から忘れられたこの川を市のシンボルとして、市民に親しまれる魅力ある川に蘇えらせようと、市制50周年を期に市民協働で再生する川づくりを開始した。

## (2) 寝屋川再生プランの提案

寝屋川市は、ワークショップ委員を公募し、30名の定員に対して応募のあった61名全員を委員に委嘱した。多様な主体の参画を得るためであった。委員は小学生から高齢者までの「ただの市民」を中心として、土木や環境の専門家、ボランティア活動や環境の市民活動を進めようとする人たち、地域の青年会議所の会員などであった。公募委員のみによる前代未聞のワークショップの発足である。ワークショップは、1年間の議論を経て、「全体整備計画」、「重点整備箇所」、整備における「市民の果たす役割」等からなる「寝屋川再生プラン」を策定し、提案した。市民主体による初めての「かわまちづくり」計画の誕生であった。



写真-5 ワークショップでの議論



写真-6 ワークショップでの発表

## (3) 計画策定から行動へ

ワークショップは再生プランの策定だけでは終わらなかった。再生プランの実現には、再生への気運を高め、市民の合意形成が必要であると考えた。委員は、賛同する市民とともに「ねや川水辺クラブ」（以下、「水辺クラブ」）を結成し、多くの市民に呼び掛け、クリーン作戦、舟下り、生き物調査、源流ハイキングなど、様々な水辺活動を行政と協働で開始した。

なかでも、源流ハイキング・間伐は、川づくりを市民一人ひとりの問題として捉えてもらう重要な取り組みとなっている。参加した市民に山頂から見える大阪平野と生駒丘陵の現状を見ていただきながら、参加者一人ひとりが、流出抑制機能を持つ森を削り、かつては遊水地であった田んぼを埋めて造成した土地に住んでいる事実と、川を深く掘り、直線化とコンクリート化を招いたことに無縁でないことを認識してもらう機会としている。それ

は、川好き、自然環境好きによる市民活動ではなく、参加者一人ひとりがまちづくりへの負の問題をも対象としながら、今後の川づくり・活動に参画していただくキッカケとするためである。

また、クリーン作戦は、自治会、市民団体、ただの市民まで広がりを見せ、参加者は年々増加している。まちづくりへの市民一人ひとりの参画意識を大切にするため「動員なし、全員自主参加」が特徴である。

これらの活動はワークショップと両輪で寝屋川再生の気運を高め、現在も継続している。



写真-7 源流ハイキング・間伐



写真-8 クリーン作戦・胴長軍団



写真-9 舟下り

## (4) 設計・施工段階にも関わる

これらの活動の甲斐があつて、再生プランの第1弾が実現した。京阪寝屋川市駅前の整備である。ワークショップでは、この整備の基本設計から実施設計、さらに施工段階にまで関わり、3年にも及ぶ行政とのキャッチボールを行い、事業進捗の中で明らかになってくる問題等に対する解決策の提案や変更協議なども行っていった。

そして、ワークショップと水辺クラブは、経験と実績の積み重ねとともに進化し、第2弾の整備では、基本設計・実施設計段階において地域住民が同じテーブルにつ

いて議論することを提案し実行した。市民と住民の連携による行政との協働である。地域のことには精通しているが直接的利害関係者で個別利害に囚われがちな住民、流域全体の自然環境や景観・文化に価値を見出すものの理念先行に陥り易い市民・市民団体、さらには原則・前例主義に流されがちな行政が協働して提案する川づくりである。

さらに、第3弾の整備では、行政の工事に加え、地域住民はもちろん、近くの大学や地域の子どもたちも参画し、石積護岸や樋門スライドゲートの修復・復元作業や植栽作業、重機を使う作業など様々な専門的知識や技能を駆使した「市民工事」により、淀川の土木遺産とも言える茨田樋跡を水辺空間として復元した。寝屋川市が掲げる「協創のまちづくり」である。

このように、ワークショップと水辺クラブ、そして地域住民が連携し行政と協働する活動は、行政が計画を策定して粛々と工事を進めるというこれまでの行政展開と異なり、まちづくりの受益者である市民自身が要望・要求を超えて、様々な段階に当事者として関わり、川づくり・まちづくりの納得度・満足度を高めていった。



写真10 ワークショップで作成した模型



写真-11 市民工事

#### (5) 自己決定がやる気を生む

整備が終わってからの市民にも注目である。「自分たちの提案でできた空間は自分たちで育てる」との意識が芽生えたのである。水辺クラブは、第1弾で整備した寝屋川駅前の水辺空間の維持管理をプロポーザル方式で市から受託した。清掃だけでなく、植栽のモニタリングや損傷した施設の補修も行う。さらに、洪水の後には、整備した沈下橋に掛かったアシなどの枯れ草やごみの除去ま

でも行政との共同作業で行っている。

また、この水辺空間を活用する取り組みも注目である。ここに整備した船着場から天満橋・八軒家跡まで、公募した130名もの市民でEボートなどを連ねた「野崎くだり」と称する川下りを催したり、生物調査や観察会を定期的に行っている。さらに、特筆すべきこととして、水辺クラブは、水辺空間が有する癒しの効果を生かし、医療機関と連携して統合失調症患者等を対象とした社会復帰ケアプランの一環をなす取り組みも行っている。また、当初から水辺空間の実現に関わった青年会議所をはじめ、商業団体の連合会などは、毎年、手を替え品を替え、この水辺空間で様々な市民参画型の取り組みを行っている。



写真-12 市民による維持管理（除草）



写真-13 市民による維持管理（施設の補修）

また、第3弾で整備した“茨田樋遺跡水辺公園”では、隣接する幹線水路での舟乗り体験や福祉委員会が花見を催すなど、地域コミュニティも活発化している。また、秋にはランドマークの銀杏の実など秋の実りを食べる「茨田イチョウ祭り」が催され、寝屋川や淀川の活動に関わる市民、市民団体、大学、行政と地域住民との交流が図られている。

さらに、この公園に隣接する淀川の点野ワンドでは、淀川管内河川レンジャーが寝屋川の川づくりで広がった地域とのネットワークを活かし、地域住民や学校、市民団体と連携して、歴史文化や環境学習、外来種の除去と在来植生の回復などの活動にも取り組んでいる。

このように、市民の提案や思いが実現したり、その過程で市民の創意工夫や専門性を活かすことができれば、市民のやる気が沸き起こり、さらには、地域コミュニティも拡大・活発化し、生き生きとしたまちづくりに繋がるのである。

「自己決定がやる気を生む」。これが寝屋川の川づくりから得られた市民参画・協働の川づくりのキーワードである。



写真-14 市民による整備箇所の活用（茨田イチョウ祭り）

## 8. 市民参画・協働の川づくりの提案

淀川管内河川レンジャーとして6年、寝屋川の川づくりに関わって11年の実体験から、淀川管内河川レンジャーが担う市民参画・協働による淀川の川づくりについて、具体策を以下に提案する。

- ①出張所の管轄範囲をひとつの単位として、「川づくり」（地域における“小整備”など）を提案する。  
これは、河川整備計画を具体化する整備を対象とする場合もある。
- ②川づくりの提案はワークショップ形式で行う。
- ③ワークショップの委員は原則としてその地域を対象に公募し、課題によっては広く市民も募る。
- ④ワークショップは、新たに立ち上げるもののほか、地元の自治会などが参画している既存の各種地域協議会を活用し、公募による市民・住民を加えて、ワークショップ形式に発展させるなど、地域の特性や事情に応じて柔軟かつ多様な形態をとる。
- ⑤川づくりの計画策定にあたっては、河川整備計画の基礎となった流域委員会での議論の趣旨を踏まえるため、流域委員会の委員など、各分野の専門家にアドバイザーとして参加を得る。
- ⑥河川レンジャーが活動の中で川の自然や文化を紹介したり、体験の機会を設けることは、整備や管理における協働を進めるための入り口である。それに対し、ワークショップはそれ自身が入り口であ

り、入り口を通過した市民が行政の決定過程に関与する実践型の参画ステージでもあり、参加者、河川管理者、河川レンジャー、関係自治体が相互に鍛えられるより有効なシステムとして機能すると考える。

- ⑦このような過程と経験を通じて、住民や市民、河川管理者、関係自治体、河川レンジャーが建設的な提案を行いながら、事業を進めることが必要である。

結果として、その提案に欠陥や間違いを含んでいたと分かった場合には、責任の押し付け合いをするのではなく、みんなで事業を評価し、反省・議論を行い、見直し案をまとめるなど、行政は勿論、専門家、市民、住民も当事者として、その責任を分かち合うシステムにまで高まっていけば理想だ。一つの“順応的管理”のあり方ではないだろうか。

## 9. おわりに

議論や共同の作業は、住民や市民などの参加者相互で弱点を補い合いながら進めることとなり、信頼関係、連帯感が生まれていく。さらには、地域コミュニティが再生され、活き活きとした地域を育むことにつながる。近年、「川普請」とよく言われるが、このような地域づくりが伴ってこそ、かつての「川普請」と言え、川普請は地域自治の一形態でもある。

淀川管内河川レンジャーは、「ただの住民、ただの市民」に対して、自身の生活と遠くなってしまった川との関係を見つめ直すことの必要性を発信しながら、「自己決定」できる機会を提供し、様々な活動を通じて「やる気」を引き出し、多様なニーズに応える現代の「川普請」を淀川で実現できるよう、その一翼を担うべきである。

そして、それは、行政への不信を払拭し、行政と市民との信頼関係が構築され、地方分権・市民主権といわれる時代における新しい行政と市民との関係のあり方をこの淀川から発信していくことになるだろう。