

## ■ 研究発表論文

# 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

The Potential of a Basin for Creating Social Space in the Process of The Master Plan of TAMA River

六宮 彰宣\* 土肥 真人\*

Akinobu ROKUMIYA Masato DOHI

**Abstract :** Our purpose on this article is to consider the potential of basin for creating social space. We focus on the Master plan of Tama River and survey the planning process by hearing to key person who committed to this plan. As results, 1st. during this 30years, residents' organizations and its networks have been established and the amendment of river act 1997 formalize these networks as an important subject on Tama River, 2nd, the change of River maintenance policy from water system thinking to river basin that are realized through concerning ecology and participation which are clearly declared in the amendment.

**Keywords:** Law of River, Master plan of River, Network of Resident, Social Space

**キーワード:** 河川法, 河川整備計画, 住民ネットワーク, 社会空間

## 1. 研究の背景と目的

河川は都市において最も身近で自然性に富んだ広がりのある空間のひとつである。しかし河川は戦後、そのランドスケープとしての価値が評価されず、単なる空地の一種とみなされ、市街地整備に際し埋め立てられ道路敷や駐車場へ転用が期待され、少なからず実行されてきた。1980年代になると、まちづくりの中に河川を積極的に取り入れていく機運が各地で高まり、1997年の河川法の改正では、基本概念に「河川環境の整備と保全」が明文化され、政策的には各河川において河川整備計画を作る事となった。

山道ら<sup>1)</sup>は、1997年の河川法改正後の住民運動を調査し、主体としての地域住民とは誰か、住民参加の仕組み、制度について検討した。また榎本ら<sup>2)</sup>は、多摩川流域、及び多摩地域(鶴見川・荒川水系の東京都域)における川や水環境、緑地等の保護・保全活動を行う住民団体が抱えてきた様々な課題を考察・記述し、今後の市民・住民活動のあり方について検討を行った。しかし、河川法改正後の運営形態の変化や参加の仕組みの事例研究は見られるが、導入された住民参加や環境保全が及ぼすであろう影響についての考察は管見では見られない。本研究では、河川整備計画の策定状況を把握し、その背景にある協力体制や住民活動ネットワークを把握し、流域という行政区を越えた「地域社会」としての社会空間形成の可能性について考察する事を目的とする。

## 2. 研究の対象地と方法

本研究では、多摩川水系河川整備計画を対象とした。多摩川水系河川整備計画は、国土交通省京浜工事事務所の下で2001年3月に策定されている。一方で流域住民の活動意欲が高く、様々な活動主体が数多く存在する。

3章では文献調査や資料調査<sup>3)</sup>により河川法を中心とした河川に関わる法律の変遷を追い、河川に関する法律の内容と作られた背景、法が持つ理念、それぞれの法律が規定する河川に関わる主体、などから河川の捉え方について把握する。4章ではヒアリング調査をもとに多摩川水系河川整備計画の策定過程、構成された組織の把握を行った。5章ではさらに、住民同士の協力体制や住

民活動ネットワークについての調査を行った。6章では住民団体へのヒアリング調査により、河川整備計画への意識を把握した。

以上を踏まえ、7章で総合的に考察を行い最後に結論を示した。

## 3. 河川に関する法律の変遷

1896年の旧河川法は、当時の社会経済情勢を反映し発電・工場用水等といった「利水」よりも治水に重点が置かれている。法の対象となる河川は、原則として主務大臣が公共の利害に重大な関係があるとして認定したものと地方

行政局がその支派川として認定したものに限定された。河川の管理は原則として地方行政局によって行われ、他県に利益を保全する必要がある場合は、主務大臣が管理するといった管理体系で行われている。つまり、旧河川法は河川を区間にわけて管理する「区間管理主義」と考えられる。

1964年に制定された新河川法は、従来の治水に加え、新たに必要となった利水関係の規定が為された。法の対象となる河川も、その国土上・経済上の重要度に応じて一級河川と二級河川と準用河川に分類された。一級河川は原則として建設大臣が、二級河川は都道府県知事が、準用河川は市町村がそれぞれ管理するように変化した。つまり、新河川法では水系ごとに重要度に応じて区分する河川毎に河川主体が変わる「河川管理主義」と考えられる。しかし一級河川では、建設大臣が指定した区間(指定区間)は都道府県知事などが管理を行う区間主義も残った。

その後、新河川法は高度成長期の都市化の影響を受け、市町村施行の河川工事・維持制度や高規格堤防特別区域制度などの都市型河川に対応する改正が行われた<sup>4)</sup>。

そして平成9年(1997年)に河川法の改正が行われ、河川法の法理念として治水・利水に加えて、新たに河川環境整備と保全が位置付けられた。政策的には河川整備計画の制定と計画策定の

制定年度	法制度の内容と主な目的	
1896年 (M29)	近代河川法の成立	治水
1964年 (S39)	治水/利水の体系的な制度の整備 ・水系一環管理制度の導入 ・利水関係の規定の整備	治水 利水
1997年 (H9)	治水/利水/環境の総合的な河川制度の整備 ・河川環境の整備と保全 ・地域の意見を反映した河川整備計画制度の導入	治水 利水 環境

図-1 河川の法律の変遷

\*東京工業大学大学院情報理工学研究科

手続きの整備（地方公共団体への意見聴取，地域住民の意見反映）等，殆ど河川審議会の提言<sup>3)</sup>を受け入れる形で行われている。

以前の計画制度である工事実施基本計画は，基本高水や主要な河川工事のみが扱われるなど総合的な計画・施策ではなく，市民にとっては不十分な計画であった。しかし，新制度では河川整備基本方針と河川整備計画を定め，河川管理，都市計画，建築規制，公園緑地などの政策から期待される流域を母体とした総合計画を策定する事が明文化された。特に後者には，住民の意見を取り入れる事となった。

旧河川法下では国のみが川に関わってきたが，新河川法で都道府県に，1987年の河川法改正により，一部区間において市町村に拡大した。そして，1997年の河川法改正の理念には河川と地域の関係の再構築が挙げられ，市民へと再び主体の拡大が見られる。それに伴い，河川計画も河川内部の問題を解決する計画から，流域を母体とした総合計画へ転進が期待されるようになってきている。この事は水系を重視した河川の管理への移行を示し，ここでは流域単位で計画管理を行う「流域主義」と呼ぶこととする。

河川法の変化で特に重要なことは，法理念が治水から治水・利水・環境へと拡大したことで，川に関わる人が拡大したことで考えられる。

4. 多摩川水系河川整備計画の策定プロセスと関係主体

(1) 多摩川水系河川整備計画策定の流れと組織

ヒアリング調査により多摩川水系河川整備計画策定の過程を調査した。【図2】同計画は，2001年3月に策定された【図

対象者 (総計8人)	国土交通省京浜工事事務所(0人) 多摩川流域懇談会運営委員長(1人) 多摩川市民フォーラム運営委員(6人)
方法	個別に1,2時間
期間	11月中旬から12月中旬

図-2 調査概要

3】。同計画は，河川管理者から様々な代替案（たたき台）が出され，それを基に住民や行政から成る多摩川流域懇談会と学識経験者や住民の代表者から成る多摩川流域委員会という2つの組織で議論を行い計画案を練り上げる方法で行われた。

多摩川流域懇談会の構成部会は3つある【図4】。市民部会は，住民による自主グループである多摩川市民フォーラムが担い，行政部会は，河川管理者を中心に東京都，神奈川県など複数の自治体で構成される。企業部会は，企業の賛同が無かったため組織されなかった。多摩川流域懇談会の活動内容は，主に流域セミナーという市民・管理者など各主体が一堂に会して対話形式で計画案を話し合うことである。このセミナーは1999年3月に第一回が行われ，計8回行われている。

多摩川流域委員会は，主に専門家や自治体によって構成され，市民の代表として流域懇談会の市民部会の代表者も含まれている。この委員会の活動は，1999年12月より計5回行われている【図3】。

市民部会である多摩川市民フォーラムは河川整備計画づくりへの参画として，川歩きと意見交換をするイベントを多摩川の10箇所で行い，多摩川の将来への意見を集めた。このイベントには河川管理者の参加も見られた。この活動とは別に多摩川の23箇所自治体が開催した川歩きと意見交換をするイベントも行われ，様々な意見が出されている【図3】。ここで提出された意見は，報告書としてまとめられ多摩川河川整備計画の原案に反映された。一連の策定プロセスに参加できなかった人からも計画原案縦覧の際に意見を徴収するためにインターネットを利用し募集している。

この多摩川独自の組織構成は，住民や行政が一堂に会して議論する多摩川流域懇談会以外にも，専門家や自治体によって構成される多摩川流域委員会に市民の代表者が関わるなど市民の活動の範囲の広さが特徴的であると考えられる。

(2) 多摩川市民フォーラムの所属市民団体

多摩川市民フォーラムは市民による自主団体で，主な役割は運

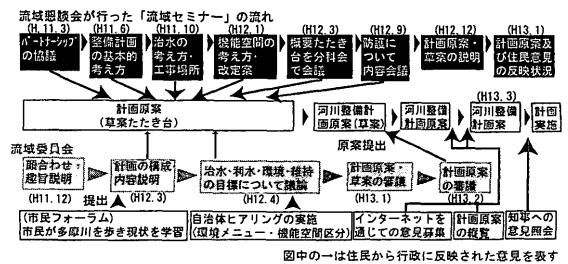


図-3 多摩川河川整備計画策定の流れ

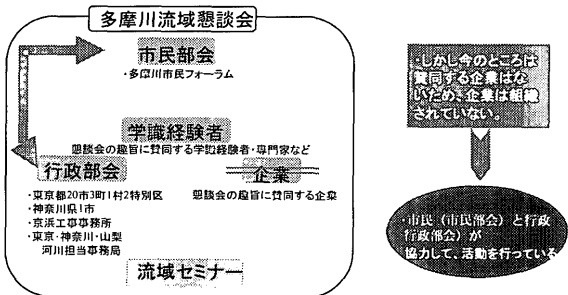


図-4 多摩川流域懇談会

営委員が中心になってセミナーやフィールドワークを企画し，多摩川流域の市民団体に参加を呼びかける事である。多摩川市民フォーラムには，多摩川センターによれば，現在では200の市民団体が所属している。所属している市民団体を活動範囲ごとに分けると次のようになる【図6】。多摩川全域や西多摩地域，多摩川下流域といった比較的大きな活動範囲の市民団体が多く，多摩川流域や浅川等を含めた多摩川水系全体から市民団体が参加していることが分かる。また，活動内容に分けると次のようになる【図5】。この活動内容と範囲のカテゴリー設定は多摩川センターによるものである<sup>9)</sup>。環境を考える活動が一番多く，分布も広範囲に広がっている。次に自然保護や動植物，水質問題などを考える市民団体が多い。

流域を上流部，中流部，下流部に分けると，自然環境の多い上流部では自然保護や動植物の活動が多く，中流部は水問題を考える活動や全般的な活動の団体が多いのが特徴的である。流れが緩やかで広い敷地を有する下流部は，様々な活動が行われ，他流域部ではあまり見られない運動や文化，まちづくりなどの活動団体が多い。さらに流域を左右岸に分けると，まちづくり活動や自然保護活動は右岸（川崎，八王子側）で多く，また左岸（東京側）では全般的な活動や福祉活動，水問題を考える活動が多い。特徴的なのは，福祉活動を行っている団体が狛江市に集中している事である。

以上より，多摩川市民フォーラムは様々な活動内容や活動範囲

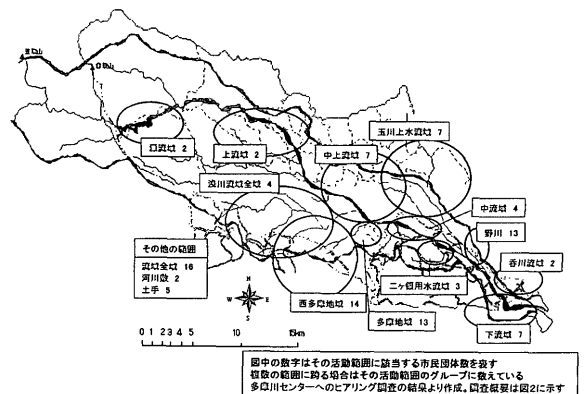


図-6 市民団体の活動範囲

を持った市民団体から構成されている事がわかる。

5. 多摩川における住民活動の実態について【図7】

この章はヒアリング調査【図2】により再構成した物である。直轄管理区間（国土交通省京浜工事事務所が管理）での多摩川の住民活動は、1970年代の都市化から自然を守るという意識の中で発生した<sup>7)</sup>。多摩川流域で初めての市民ネットワークは、多摩川水系自然保護団体協議会であった。この団体は、狛江市や世田谷区の自然活動団体を中心に多摩川各地の市民団体で結成され【図8】、抗議運動や意見書の提出がなされた<sup>8)</sup>。また同時期に、ラブリーバー・多摩川を愛する会などが河川愛護活動を始めている。これらの活動に対し、河川管理者は、河川環境課を設置して対応を行い、1980年に多摩川河川環境管理計画の策定を行った。この計画は官民で話し合いながら作られた<sup>9)</sup>。その後、1986年に建設省の呼びかけで開催された多摩川サミットは、関心を持つ自治体、市民(団体)、企業が参加し、初めて「流域」という単位が確認された<sup>10)</sup>。

直轄管理区間で連携が見られる一方で、指定区間（東京都が管理）では行政主導の管理が行われ問題になっていた<sup>11)</sup>。この区間に入る多摩地域では、1990年始めに多くの市民団体が発足しており、1992年には指定区間である多摩地域などの支流地域の市民団体間の緩やかな交流情報ネットワークとして、三多摩自然環境センターを設立し情報交流を行っている【図9】。1993年に東京都が行った多摩ライフ21事業が開始され、湧水崖線研究会や多摩川復権研究会など専門家・行政を中心とした会が設置された。この研究会の活動を引き継ぐ形で、市民を主体とする多摩川センター（1994）と、みずとみどり研究会（1994）が発足している。多摩川センターは、既存のネットワークや個人を結ぶ様々な活動拠点としての機能を担い、行政と市民の調整役の機能を果たしている。みずとみどり研究会から出された多摩川ルール<sup>12)</sup>（1994）は河川政策における市民の権利を掲げるものであった。この多摩川ルールを下敷きに、官民でまとめられた提言書パートナーシップで始める「いい川づくり」<sup>13)</sup>（1996）が河川審議会に提出された。1997年の河川法改正後、多摩川に関わる100を超える市民団体は多摩川市民フォーラム<sup>14)</sup>を結成し、翌年に河川整備計画策定のための流域懇談会が発足した。

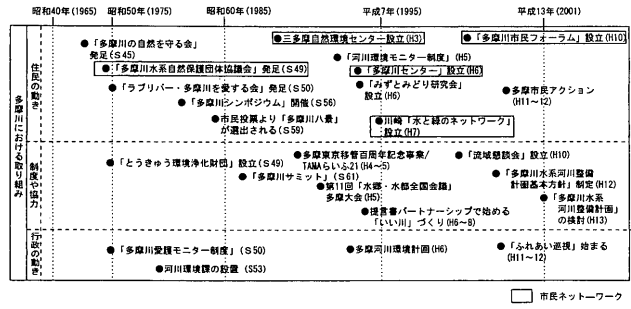


図7 多摩川における制度・住民・行政の動き

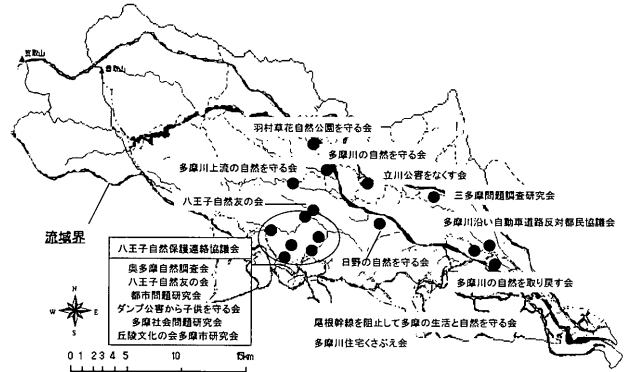


図8 多摩川水系自然保護団体協議会の構成団体

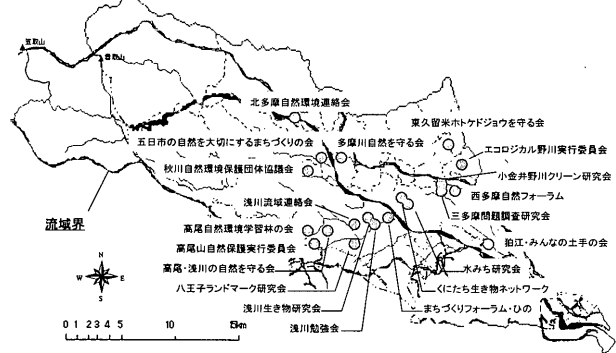


図9 三多摩連絡協議会の構成団体

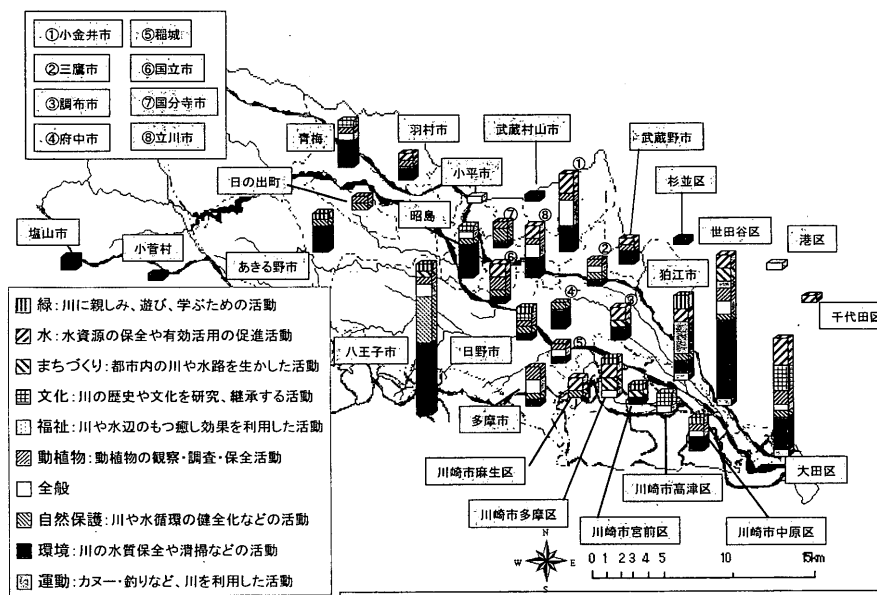


図5 多摩川における人の繋がり

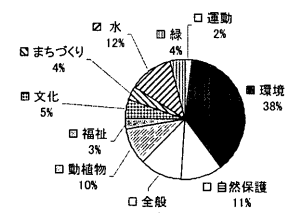


図5-b 活動内容全体

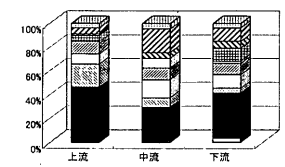


図5-c 流域部による違い

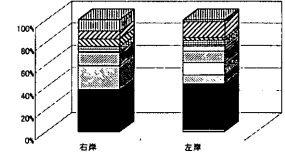


図5-d 左右岸による違い

### 6. 多摩川の住民団体の現状

多摩川の現状の把握するため、ヒアリング調査を行い【図2】、KJ法を用いて構造化を行った。【図10】

策定に至るまでを振り返り、関わった人々は、A「地域の歴史や文化の話を地元の人に聞く機会に恵まれ、地域交流ができた」、B「市民・行政・学識経験者等が同じテーブルに着くことができた」、D「かなり実践的な意見交換ができた」、C「細部まで明確で詳細な河川整備計画ができた」、など官民共同で作業できた事、良い計画ができた事には一定の評価が伺える。

またその一方で、E「地域にあった川づくりが必要」、G「地元の人や子供たち、お年寄りなど様々な人に参加してもらう必要がある」、G「治水に関しては専門性が高く、十分な議論ができなかった」、I「地域とのつながりを通して一般参加者の数を増やす」など地域とのつながりや事業実施の透明性などに問題があるとの指摘もある。その解決策としてH「行政や市民、学識経験者が共同で河川について考える場が欲しい」、J「もっと情報公開を求める」、が示された。現在の関係を強化する意味でK「同じフィールドで活動する場」が求められている。

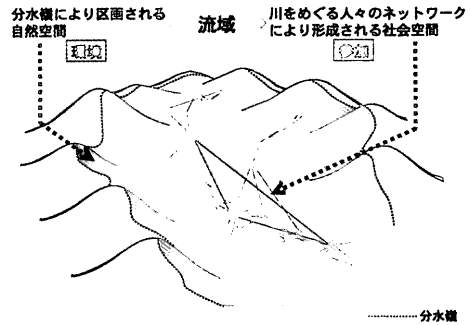


図-11 多摩川水系の社会空間形状の概念図

のため官民共同で研究や学習する場や情報公開などが必要なのではないかと考えられる。この事からネットワークの形成には政策や協力体制などと密接に関係していることが分かる。

「環境—自然」、「参加—社会」を謳う1997年の河川法改正は、「河川の問題を河川の範囲内で解決しようとする」から「河川区域の限定を行わず、分水嶺を含めた流域全体を視野に入れて捉える」という姿勢に基づいた「流域主義」への移行を可能にする。これは、とりもなおさず、生態系を育む自然空間としての流域がまた、参加の舞台としての社会空間としても重要な空間画定である事を示している。河川整備計画策定とは、「流域主義」を支える「水系全体を視野に入れた基準」を作り上げる事に他ならない。河川整備計画策定という契機を通し、異なった価値観を持つ主体同士が様々な課題に対し共同で取り組む、そのような活動を通して新たな交流を生み、「流域」という概念を育む。得られた流域という共通思想が人と人とを繋ぐ契機となる。

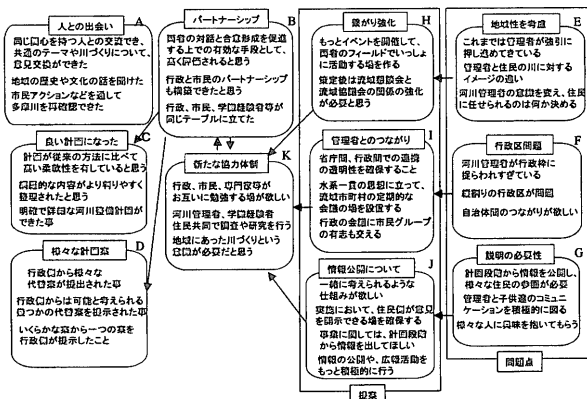


図-10 多摩川の現状の構造化

### 7. 総合考察とまとめ

5章より、多摩川の市民ネットワークは幾つかの段階に分かれて形成された事が分かる。第一段階は、同じテーマを持つ市民団体間の交流や情報交換が目的としたネットワーク、そして第二段階は、その地域での河川管理者側と住民側の間の連携、第三段階は、ひとつの流域をベースとしたネットワーク、である。

第一段階から、河川についての内向的な考え方の限界が見えてくる。それは、河川の問題を河川の範囲内で解決しようとする事には限界がある事を意味している。流域や地域社会の中での川の存在を考慮しなかった河川管理者への、強い反対から市民ネットワークが組織され、様々な場面で市民が河川管理者に関わろうとするのが第二段階のネットワークであると考察できる。そして第三段階は、市民（団体）と行政の合意の下に行われた、新しい連携体制であると考えられる。この体制により官民共同で行う活動が非常に多くなった。この段階への移行の契機となったのは河川整備計画であったことは間違いない。4章より、多摩川水系河川整備計画は、大きく市民部会・行政部会・企業部会からなる「流域懇談会」を設立し対応を行った。その過程において多摩川の各地を歩き意見交換を行い、各主体が一堂に会するセミナーを複数回行うなど様々な面で市民は重要な役割を果たしてきたと考えられる。

6章より、策定に至るまでを振り返り関わった人々は、よい計画や話し合う場ができた事は大きく評価されているが、地域とのつながりや事業実施の透明性などには問題を感じている。また、実施は水系単位に加え地域性を考慮する必要性を感じており、そ

- 注
- 1) 山道省三・森清和(2000):多摩川をモデルとした「河川環境」の保全に関する住民参加型的手法、制度についての調査・研究:とうきゅう環境浄化財団 一般研究
  - 2) 榎本正邦・小林幸治・渡辺信宏・滝沢雄一・横山十四男・小沢紀美子・山道省三(1999):多摩川流域及び多摩地域が抱える自然環境保全(河川、水路、丘陵等)の課題と住民活動の実態調査:とうきゅう環境浄化財団 一般研究
  - 3) 「改正河川法の解説とこれからの河川行政」編著(1997):建設省河川法研究会 中村太士(1999):流域一貫森と川と人とのつながりをもとめて
  - 4) 1972年:河川調整河川工事・特別水利用負担金制度、1987年:市町村施行の河川工事・維持制度、1991年:高規格堤防特別区域制度、1995年:河川立休区域制度
  - 5) 1:河川法の目的への「環境」の位置付け 2:水と緑のネットワークの整備 3:水質事故処理対策 4:不法保留対策 5:地域との連携による治水、利水、環境の総合的な河川整備の推進 6:異常治水時の円滑な水利調整のための措置 7:河川情報提供の推進
  - 6) 多摩川センターへのヒアリング調査の結果に拠る。調査概要は図2に示した。
  - 7) 本来は堤内地(堤防によって守られる地域、市街地)に設置されるべきである公園緑地やスポーツ施設を河川敷に作り、多摩川の自然環境は破壊された。このことから多摩川の自然を守るという住民の発端となり、多くの環境市民団体が結成された。
  - 8) 河川敷内無断工作反対運動(1974年)、河川敷内緊急河川敷道路建設問題(1978年)、消防署と多摩川河川敷の防火対策を考える集い(1979年)、登戸地先モトクロス・コース造成問題(1984年)、圏央道多摩川橋建設問題(1985年)、六郷土手周辺のホームレス対策(1988年)、多摩川水系水面利用計画について(1992年)、など
  - 9) 1974年の台風16号による多摩川の決壊による水害により、建設省の治水管理に強い反省が求められたが、災害直後の朝日新聞紙上には、「災害の原因の一端は、市民団体にあり」と載せられ、市民団体の反対運動が堤防の整備を遅らせたことされたために、双方に非が合ったという認識のもとにこの計画が行われた。
  - 10) このサミットで「河川と都市の共存、自然と利用の調和、水質浄化への取り組み、流域全体を考えた川のあり方」などが掲げられ、終了後、実行委員会に多摩川上流の山梨県が加わって、流域の全自治体で構成される「多摩川流域協議会」が設立された。
  - 11) 建設省の直轄区間では多自然工法などが試みられていたが、多摩地域を含む「指定区間」では管理者の東京都・市町村が河底調整、三面護岸などの工事が行った。
  - 12) 3つの原則として①自由な発言②徹底した議論③合意の形成が挙げられ、7つのルールとして①参加者の見解は所属団体の公式見解としない②特定個人・団体のつるし上げはしない③議論はフェアプレイの精神で行う④議論は実証的なデータを尊重する⑤問題を明確化し合意を目指す⑥議論は客観的な立場で事例として扱う⑦プログラムづくりは長期的に取り組む
  - 13) 「緩やかな合意形成の場づくり—市民・行政・企業から形成される「流域懇談会」の設置」、「自立し継続する活動拠点の整備—流域活動センターの設置」、「市民(団体)の活性化・支援事業の設立」の3点を掲げた。
  - 14) 「建設省京浜工事事務所」が「流域懇談会」を結成する業務を「多摩川センター」に委託し、多摩川センターは100を超える市民団体にアンケートを行い、「多摩川市民フォーラム」設立に賛成かどうか尋ねた結果、多くの賛成が得られたため、実行された。