

〈2022年度修士論文〉

水都大阪における共生の水辺空間づくりに関する研究 ——都市部河川における市民による川づくりの事例から——

新里 嘉孝

目次

はじめに

I 河川との共生の街づくり市民活動

II 大川都市開発の対象にされた水辺空間

——橋下知事のリバープール構想をめぐって——

III 河川法の事例から

——市民参加による水辺空間づくりへの転換——

IV 自治の空間づくりをめざして

V 市民協働がひろがる川づくり

——ねや川水辺クラブの実践から——

終章 研究の総括及びこれからの展望

はじめに

近年、湖や河川といった地理的条件を活かしたまちづくりでは、「共生の水辺空間」が指向されつつある。「共生の水辺空間」とは、(1)市民の憩いの場となる親水空間と、(2)生物多様性¹⁾と生態系が保全された環境の、双方を指す。当事者のニーズを満たすために、水辺づくりに市民参加が必要になることは言うまでもない。それでは、川づくりへの参加という活動は、第一に、どの程度、市民の「まちづくり」への主体性を高めるのだろうか。第二に、川づくりへの市民の参加は、行政によるトップダウン式の政策に比べて、「共生の水辺空間」実現にどれだけ資するものなのだろうか。この二点が本稿の主要な関心事である。本稿が扱う市民参加の事例はパブリック・インボルブメント(PI: Public Involvement)とみなすことができるが(明石 2017)、終章で若干の理論的な考察を加えることにする。

市民参加による川づくりは1997年の河川法改正で明確に求められるようになった。この改正の意義は、自然環境の保全はもとより住民参加に重点を置いたことにある(坂本ほか 2018)。

ところが、本研究において調査と考察を行った結果、「水都」と呼ばれる大阪の都市部でも市民参加による川づくりが進められようとしていたが、縦割り行政に加え、都市魅力創造という枠組みの中で行政は集客を優先した。その結果、沿岸住民のために河川の自然環境を取り戻す努力が十分にされていないのが現状である。

市民参加の進捗が十分でなかった大阪においては、河川をめぐるまちづくり政策は行政のトップダウン型にとどまったままである。トップダウン型の河川行政では、水とわたしたち市民との関係はどうなるのだろうか。現代の日本で治水や上下水道行政に住民が主体的にかかわることは技術的に困難ではあるが、ボトムアップ型のやり方で住民が川を活用したまちづくりに参加すれば、人と川との直接的なふれあいの機会が増え、川が市民にとってより近い存在に回帰する可能性が高まる。市民の参加によって、親水空間の整備や生態系の再生は、より効果的に住民のニーズに応えることが可能だと拙稿は考える。そして、主体的な川づくりを通じて、我々市民はまちづくりにおける自治を取り戻すことができるのではないだろうか。

本研究は、トップダウン型でもあった大川とボトムアップ型である寝屋川という二つの対照的な事例の比較を通じて、市民の川づくりへの参加の多寡がいかに水辺空間や河川的环境保全に影響するのかを検証する。

本研究対象の大阪中心部を流れる淀川の支川、大川(旧淀川)は、本流の左岸毛馬閘門(水門)から分岐し途中、寝屋川が流入し、中洲の中之島で堂島川・土佐堀川と別れ、再び合流して安治川と木津川に分かれて大阪湾にそそぐ、「水都大阪」を象徴する一級河川である。

筆者は、2010年から、源八橋東詰め大川左岸の毛馬桜ノ宮公園内²⁾の「大阪ふれあいの水辺づくり」河川整備事業に、地域住民として、また、NPO 団体のメンバーとして参画してきた。活動を通じて筆者が実感した問題点は二つある。第一は、大阪府と大阪市との間の政策の調整である。大川の河道は大阪府が、桜ノ宮公園の遊歩道など岸側は大阪市が管理している。第二は、市民や NPO 団体の意見をいかに反映させるかである。都市政策構想の河川整備から予算・執行に地域及び住民の意見を反映させるには、どの段階での関与が有効なのかも考えさせられた。

大川(旧淀川)をはじめ大阪市内を流れる河川のBOD(生物化学的酸素要求量)年平均値の経年変化は、1960年代から現在を比較すると大幅に改善されている³⁾。また、2017年度(平成29年度)の大阪市内を流れる淀川、大川、神崎川、寝屋川など19地点で行われた魚類調査では、魚種が52種確認され、前回の2011

年（平成23年）の調査と比較すると、在来種は46種で5種増加し、これまでの調査の中で最多となっている⁴⁾。このように現在の大阪市内を流れる河川の水質改善や魚類の回復など、河川環境の改善は顕著と言える。しかし、大阪市内を流れる大川の水辺は、治水上の課題を最優先に河川整備が行われてきたため、鋼製の矢板とコンクリート壁からなる垂直の護岸構造となっており、転落策などを講じるため、結果として河川から住民を遠ざけ、貴重な河川環境の改善を我々が実感できない状況におかれている。

住民と川を遠ざけた大阪の現状は、都市部と農村部の違いがあるとはいえ、信濃川支流に関する大熊孝の議論にあてはまる。大熊は、信濃川左支川の渋海川頭首工を事例として、固定堰から可動堰へ移行する土木技術の進展が川の生態系、景観、文化に及ぼす悪影響を指摘している。彼によれば、可動堰は川の機能を治水と利水に限定してしまい、人々がそこで遊ぶという川の機能をなくし、結果として、「長く育まれてきた人と川・自然との関係、川の文化がこの可動堰によって台無しにされている」と結論している。また、「近代的構造物は人を寄せ付けけない構造物であり、人と川との関係を一方的に遮断してしまった」といってよい。つまり、川を治める技術がある種の独占体制下に閉じ込められ、地域の実情に応じた展開ができない状況にあり、これを『技術の自治』として、鋭く現代に問われなければならない」と提唱している（大熊 2004：3-8）。

大川の場合も、水質の改善が見られているにもかかわらず、地域の実情に応じた展開ができず、「川と人との関係」が一方的に遮断されてきたと言える。この問題意識に立ってみれば、2010年の「大阪ふれあいの水辺づくり」事業は、限定的ではあるものの、住民の意見反映を一部取り入れつつ、都市部において河川の水辺に親水空間を整備し、自然再生エリアなど、生物多様性を創出する機会となったものとして評価できるのではないだろうか。

本研究は、大阪府下における市民参加による川づくりの事例から、共生の水辺空間づくりの意義と可能性を研究するものである。具体的には、「水都大阪における共生の水辺空間づくり」について、毛馬桜ノ宮公園内の「大阪ふれあいの水辺づくり」河川整備事業をはじめ、市民による川づくりの三つの事例を紹介し、市民がどのように関わり河川整備がすすめられてきたのか、さらに、国、道府県、基礎自治体などが如何に連携を図ってきたのかを考察したい。特に1997年の河川法改正における「住民の意見を反映した河川整備の計画制度」、そして、地域住民の河川整備計画への意見反映が、具体的にどのような手法で行われてきたのか、主に二つの地域の事例から比較し、その後、地域住民や地域社会にどのような影響を及ぼしてきたのか

を考察することにしよう。

なお、先行研究では、野波寛らの共同研究（野波ほか 2002）により、「河川などの自然財に対する保全活動においては、共有財を日常的に利用することによる生活体験、言い換えると、河川との日常的な関わりを通じた利用者相互のコミュニケーションの進展が、共有財への愛着を高め、さらに共有財への愛着が共有財の保全のための協力的行動を促進させる」ことが確認されているが（野波ほか 2002：123-135）、本研究ではとりわけ、都市部における新たな公共空間としての河川及び水辺の親水空間に着目し、住民参加の河川整備計画や管理が、住民のコミュニティの形成や街づくりの意識に影響を与えたのかを考察すると共に、生物多様性など新たな価値の創造につながる可能性も明らかにしたい。

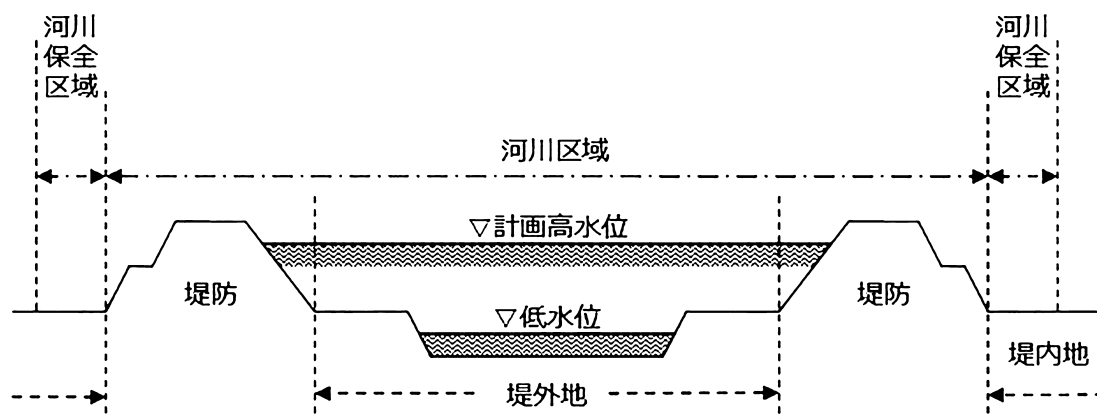
本稿で取り上げる事例は、大川を舞台とする「大阪ふれあいの水辺づくり」、「橋下リバープール構想」、そして、「寝屋川再生ワークショップ」の三つである。「大阪ふれあいの水辺づくり」と「寝屋川再生ワークショップ」は両者とも市民参加によりすすめられてきたが、最大の違いは、前者が知事と行政のトップダウン型の政策の影響を受けたのに対して、後者が市民のボトムアップ型の運動に徹した点である。

また、研究調査の手法としては、行政機関をはじめ、関係者へのヒアリングをもとに理論的考察を行う。なお、事例としてとりあげた各団体の活動については詳細な記述をこころがけた。さらにヒアリングの過程で得た、点野野草地区公園整備についても若干ではあるが事例として取り上げている。

I 河川との共生の街づくり市民活動

1 「大阪ふれあいの水辺」と毛馬桜ノ宮公園

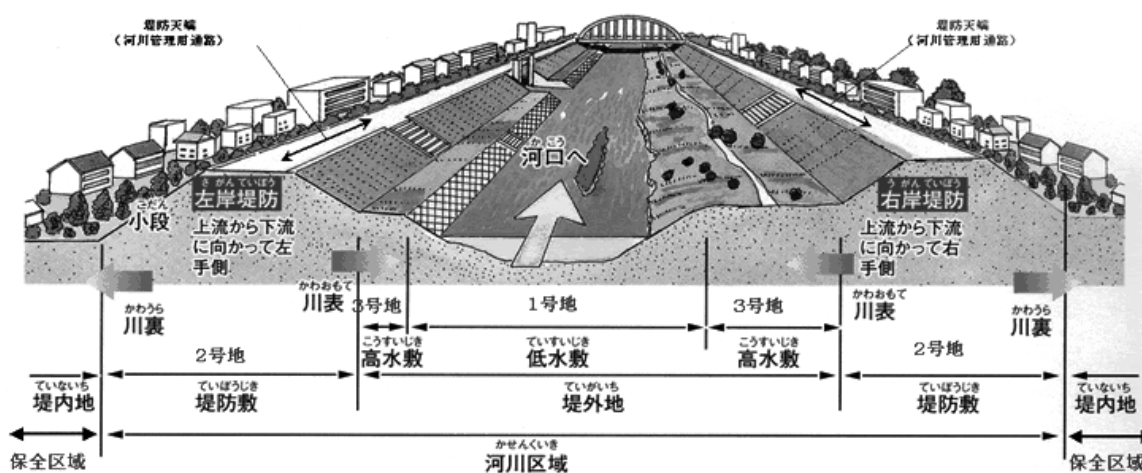
「大阪ふれあいの水辺」は、淀川本流から分派する大川（旧淀川）沿いの水辺であり、大川（旧淀川）を跨ぐ源八橋東詰め大川左岸沿いに位置する毛馬桜ノ宮公園内にある。同公園は都市公園法に基づき、大阪府が管理を行っているが、当公園の大部分を占めるエリアは、河川法が定める法令上の1級河川大川（旧淀川）の河川区域となっている。従って占有しようとする者は、国土交通省令の定めるところにより、「河川管理者の許可を受けなければならない」とされており、河川管理者である大阪府に対して、河川法24条（土地の占有の許可）に基づいた占用許可申請が必要となる。さらに、工作物等の設置が伴う場合には、河川法第26条に基づく許可も必要とされている。筆者が大阪府河川室ヒアリングを通じて確認したところによると、毛馬桜ノ宮公園は「都市公園」としての国の許可と合わせて、河川区域を占める大部分においては河川管理者の大阪府の許可のもと、大阪府が管理を行っている事



出典：大阪府 HP より引用大阪府／河川区域・河川保全区域 (osaka.lg.jp)

[<https://www.pref.osaka.lg.jp/nishiosaka/applicate/appli-area2.html> (2023年1月10日閲覧)]

川に関する言葉



出典：国土交通省 HP より引用 河川構造物 (mlit.go.jp)

[https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/jiten/yougo/03_04.htm (2023年1月10日閲覧)]

になる。

2 市民活動の展開—おお川水辺クラブ発足から—

前述の「大阪ふれあいの水辺」周辺を主な活動エリアとしている市民団体「おお川水辺クラブ」の発足は、2005年10月に大阪を会場に開催された、環境団体の全国大会の第6分科会のフィールドワークが契機となった。環境団体としては「きれいな水といのちを守る全国連絡会⁵⁾」である。当時の名称は「合成洗剤追放全国連絡会」であり、後に「きれいな水といのちを守る全国連絡会」に変更された。以下、「きれいな水連絡会」と記述することにする。「きれいな水連絡会」は、1974年11月に全国各地の取り組みを進める市民グループなど各県連絡会によって結成され、人体や水環境に有害な化学物質の規制強化を国、自治体へ働きかけることや、石鹼工業会をはじめとする業界団体にも良好な水環境への商品開発などを求める活動を行っている。

さらに、食の安全、森林育成などをめざして他のNPOやNGOと連携し、特に琵琶湖・淀川流域圏における活動では、1979年（昭和54年）10月に滋賀県で制定された「滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例」の機運盛り上げにつながる活動を展開してきた。「きれいな水連絡会の全国大会」第6分科会フィールドワークは、「水の都大阪」を淀川の支流大川（旧淀川）をチャーターした水上バスアクアライナー（1983年大阪城築城400年祭より運航開始：総トン数35.0トン全長35.0m、旅客数名108名）で遊覧する企画であった。フィールドワークの主な取り組み内容は二つある。一つは水上バスアクアライナー遊覧のコースとして、毛馬閘門から下り、ベルパークシティーなどのマンション群（鐘紡績工場・製紙工場跡地開発）や水道発祥の碑（上水道桜ノ宮水源池取水桝）～近畿中国森林管理局～毛馬桜ノ宮公園内貯木場跡地水景（ワンド）～大阪アメニティー・パーク（大川の河川水で

パーク内の空調設備を運営、三菱金属大阪精錬所跡）～青湾～造幣局～日本経済新聞～朝日新聞など、川との共生を象徴する経済・産業の足跡の一端をたどりつつ、人々の暮らしと文化などを今に伝える水都大阪を川面から紹介することであった。

もう一つの取り組み内容は、寝屋川市での「寝屋川再生ワークショップ～市民参加の川づくり」の事例を船内で紹介し、川との共生の街づくりを共有することであった。このフィールドワークの企画と運営は筆者が行い、アクアライナー船上での「市民参加の川づくり」の事例発表を行ったのは、上田豪（現在淀川流域委員会〈地域委員〉委員）であった。ところが、アクアライナー船上からの大川水辺の風景は、バブル経済崩壊後の大阪を象徴するかのようになり、野宿生活者（ホームレス）のブルーのテント群が連なり、「川との共生」や「水の都大阪」のイメージを演出するにはかなりの無理があるものとなった。企画当初から、きれいな水連絡会においても野宿生活者（ホームレス）のブルーのテントをめぐることは、様々な意見が交わされていたが、むしろ現状をしっかりと受けとめ、社会課題と向き合いながら、水環境保全の立場など今後の活動につなげることが重要との結論から企画を進めることとなった。こうして、きれいな水連絡会のフィールドワークにおいても、「水の都大阪」の水辺の現状を踏まえ、環境保全などの活動は、「自ら始めること」と「地域から足元から実践することが重要である」ことを互いに確認し合う契機になった。この時、筆者は、アクアライナーの船上で上田とともに「やれることから始めていこう」と参加者の前で述べたが、まさにこのことが大川クリーン活動の始まりとなったのである。

3 活動場所の調査、決定から川底のごみ問題

―貯木場跡地でのクリーン活動がはじまる―

大川（旧淀川）での活動は、活動場所の選定をするため、大川沿いを歩く現場調査からはじまった。次の条件を満たすことがより有効ではないかと考え、場所の絞り込みを行った。

- (1) 不法投棄などにより目立って荒れているところから始める。
- (2) 将来的に大川での水辺再生可能な場所。
- (3) クリーン活動や生き物調査の比較的しやすい場所。
- (4) 物語性（ナラティブアプローチ）のある場所。
- (5) ボランティアの人が容易に集まりやすい場所。

いくつかの条件を探る中で「水辺再生可能な大川に残された最後の一等地」として、毛馬桜ノ宮公園内の源八橋東詰め「貯木場跡地」を主な活動エリアと決めた。また、この場所のすぐ近くには、明治28年に近代

水道として日本で4番目に通水した桜ノ宮水源池があり、現在も大川の水を取水した取水口と取水桝が保存されており、当時をしのぶための「大阪水道発祥の碑」がある。よって、川と人とのかわりなどの物語性（ナラティブアプローチ）や、将来的にも住民へのアピール効果も期待できる格好の場所であると我々は判断していた。きれいな水連絡会のフィールドワークから約1年を経て、2006年（平成18年）12月に、大川左岸桜ノ宮源八橋周辺で「おお川水辺クラブ」の活動が始まった。当初は都島地域のPTA役員、地元青少年指導委員、大阪市水道局職員及び関係者、NPO法人水政策研究所、ねや川水辺クラブなどの協力を得て活動を始めることになった。水辺のクリーン活動には、胴長とライフジャケットは準備しなければならないが、ほぼすべて、ねや川水辺クラブの協力で調達できた。まず、はじめに取り組んだのは、貯木場跡地周辺のクリーン活動である。貯木場跡地の水景空間（ワンド）は、潮汐の影響があり干潮時には、橋の上から川底が見えるほど浅瀬になり、川底に沈んでいる自転車、バイク、冷蔵庫などの不法投棄物が際立って目立っていたことから、この回収・撤去作業に取り組んだ。源八橋上から川底の自転車などのロープを用いた引き上げ作業や、小さな船を出して回収する作業を行なう、大掛かりな取組みでもあった。ただ困ったことは、川中（底）から引き揚げたごみの処理の問題で、手続きの段階から水辺及び河川の行政管理は複雑であると認識させられた。水辺（岸側）のごみは、毛馬桜ノ宮公園管理下の大阪市建設局の指示のもと処理を行うが、川中（底）の不法投棄と思われるごみの扱いは、大川の河川管理者である大阪府西大阪治水事務所の取り扱いの範疇だったのである。現行の法制度には、河川ごみに対する河川管理者の具体的責任は明示されていないものの、河川法（第15条の2）では、河川管理者は、「河川管理施設を良好な状態に保つように維持し、修繕し、もって公共の安全が保持されるように努めなければならない」と規定されている⁶⁾。従って、あくまで河川ごみは河川管理者の大阪府の管轄になっている。そうしたこともあって、当初大阪府西大阪治水事務所からの対応例として示されたのは、「不法投棄発見時にて持ち主が判明するものは警察への通報が基本で、持ち主が判明しないものは一定期間、投棄物に警告の張り紙などの掲示を行うことが必要である」との説明を受けることになった。しかし現場において不法投棄物されたもの（廃棄物）なのか、漂流、漂着、残置、落とし物なのか、仮置なのかの判断などは極めて困難で、ただ潮汐の干潮時に川底から出沒するごみであることは事実であった。市民の立場からすると、国、府、市と行政間の窓口の複雑さは活動の停滞につながると思い知らされる事となったが、最終的には周囲の状況から現場判断にて、許容することで折り合いが付き、

以下の内容で協力や調整を行い、クリーン活動のごみの取り扱いを確認することになった。

- (1) 回収ごみは大阪市建設局配布の指定のごみ袋に入れ、大阪市建設局指定場所に仮置きする。
- (2) ペットボトルなどプラごみの分別収集は行わない。
- (3) 粗大ごみ等大きな回収ごみは、大阪市建設局指定場所に仮置きする。
- (4) 仮置き場所は担当公園事務所が、指定のごみ袋配布時に指示する。
- (5) 仮置きしたごみ等は大阪市建設局担当公園事務所が回収する。

このように所管行政側との連携は、その後は比較的スムーズに運ぶこととなった。

4 川との共生の街づくりをめざし市民活動を展開 「大川クリーン活動&川に学び・つながる」淀川管内河川レンジャー

おお川水辺クラブの活動は、河川及び川沿いのクリーン活動が中心であったが、秋から冬にかけては野鳥観察会を実施し、春から夏にかけては水生生物の生き物調査として、大川への投網や仕掛けで水生生物を採取し記録した。さらにパックテストを活用し、簡易な水環境調査を実施するなど、活動の幅を広げていった。また、筆者が国土交通省の淀川管内河川レンジャーに任命されたこともあり、淀川本流での活動やさらに他団体などとの連携も強まることになった。中でも、高槻市上牧の鶴殿での「ヨシ焼祭り」や「ヨシ原刈り」は、他団体との交流を深め、また、地元北区で開催される「北区区民カーニバル」で「ヨシ笛作り」の体験会を子供たちに提供するなど、環境保全の重要性や河川との共生を伝える絶好の機会となっていった。春の恒例行事となっている「大川クリーン活動&川に学び・つながる」活動は、100人から最大260人を超える参加があり、新聞TVなどの取材を度々受けていた。この取組みでは、クリーン活動と合わせて大川の生物調査や10人乗りのゴムボートである「Eボート体験」を実施している。このEボートの「E」は多様な意味が込められて考案されたものである。川やダム湖などの水辺で人々が交流(Exchange)することにより、水辺や流域の環境(Environment)を見直し考え直すきっかけをつくり、エコライフ(Eco-life)を促進させる新しい道具として開発されたものである。都市部における自然体験活動のツールとして活用したEボートは、特に子供たちに人気の高いものとなっていた。大川での活動では、定期的な生物調査によって都市部の河川に多様な生き物が生息していることが確認されているが、ここで調査活動の事例の一

部を紹介しよう。

おお川水辺クラブは、水辺及び河川のクリーン活動や生き物調査など広範な活動を展開しており、2008年11月29日実施の日本野鳥の会との野鳥観察会では、大川周辺の野鳥確認種として、カワウ、アオサギ、カルガモなど合計12種を、2016年4月24日実施の大阪府水生生物センターとの魚類調査では、チアユ、ギンブナ等の魚類、イシガイ、ドブガイ等の底生生物を確認している。

Ⅱ 大川都市開発の対象にされた水辺空間 —橋下知事のリバープール構想をめぐって—

1 橋下知事のリバープール構想の概要

毛馬桜ノ宮公園を主なフィールドとする、おお川水辺クラブなどのボランティア団体のリバークリーンをはじめとする市民活動が広がりを見せていた2010年の1月、大川を管轄する大阪府議会は野木場跡地での河川整備事業の協議と調整に入っていた。これは、当時の「大阪都市魅力創造戦略」の一環である『ミュージアム都市大阪』のシンボルの一つであった。

この計画について四段抜きのトップに取り上げた2010年3月24日の読売新聞夕刊の記事は大きな反響を呼ぶことになった。同記事は、濾過した大川の水を利用したリバープール(155m×40m)、ビーチバレー等を楽しめる人工砂浜(縦150m、幅40m)、水生動物の観察ができる干潟を大阪府が1億3,500万円の事業費で計画していると報じている。上流部ではなく、都心部で河川プールを作る計画は珍しいが、橋下知事(当時)は、川の水の浄化を進め、親水空間を中心に「水都大阪」を振興してゆく計画を立てていた(読売新聞2010年3月24日夕刊)。

2 橋下リバープール構想の反響

読売新聞記事の反響は非常に大きく、早々にNPOやNGO団体が動きだすことになった。当時、筆者は現職の大阪市議会議員であり、大川を主たる活動エリアとしていた「おお川水辺クラブ」の事務局を担っていたため、多くの市民やNPO団体から議会関係への面談や陳情を相次いで受けることとなった。大半は「橋下知事の発言は拙速であり環境破壊につながる」、「クロベンケイガニの生息地を破壊する恐れがある」、「無謀な開発」等であった。このような陳情を受けた筆者は、改正河川法の趣旨からも「知事のトップダウン」でそう簡単に大川水辺にリバープールを整備することは困難である旨を陳情者に伝えていた。同時に読売新聞記事を巡って筆者の事務所に駆け付けた府の担当者へも、改正河川法の「住民の意見反映の手続き」が欠落している旨伝えていた。ただし、この機会を前向きに捕えようとする動きもあった。それはNPO法

人「関西ナショナルトラスト協会」所属で「琵琶湖・淀川流域連携交流会（B・Yネット）」の大阪代表幹事（当時）の岡村悦治や、NGO「海洋の空」研究グループの代表の赤井一昭、「水辺の環境研究会」の代表で摂南大学理工学部の澤井健二教授（当時）の団体である。中でもNGO「海洋の空（UTSURO）」研究グループは、大川の河川を「海洋の空（UTSURO）」の高度なシステムで浄化することを大阪府知事へ提案する動きをすすめていた。「海洋の空（UTSURO）」は、月や太陽、台風、朝潮や津波、生態の生命力等の自然エネルギーを有効に利用して、生態循環を活発化させて広大な水域を浄化するという技術であり、1981年に発明され、1997年に国において「科学技術庁長官賞」を授与されていた。この技術はランニングコストが不要で、自然のエネルギーを利用し温室効果ガス削減効果の高い低酸素技術として紹介され、後に開かれる「大阪ふれあいの水辺」ワークショップにおいても注目を集めていた。また、水辺の環境研究会の澤井健二は、公共工事の必要性を市民が考え、役所を動かして具体化する「新しい公共」を推進することを望む立場であった。次章の事例紹介で取り上げるが、澤井は、2001年に寝屋川市の市制50周年を機に開催された「寝屋川再生ワークショップ」での活動をもとに、2005年に完成した寝屋川市の「寝屋川せせらぎ公園」や、2009年完成の「寝屋川市幸町公園」などに参画していた実績もあった。このことから、NGO「海洋の空」研究グループの赤井代表と水辺の環境研究会の澤井は、この機会を契機に「大阪ふれあいの水辺研究会」を立ち上げ、賛同者を募る動きを加速させた。このように、「大阪ふれあいの水辺整備事業」は、大川の河川整備事業への期待も高まっていたのである。ここで言う期待は、当時の毛馬桜ノ宮公園内における社会問題と密接に関係していたのではないかと筆者は推察している。春の大川沿いの桜並木の美しい風景とは異なり、バブル経済崩壊後のあおりで行き場を失ったホームレスのブルーのテントが大川沿いの公園を占有している状態が続いていたからである。それでは、橋下知事の唐突な「リバープール構想」の打ち出し方をめぐって、大阪府はどのような経緯で議会に諮ろうとしていたのだろうか。

3 住民不在のトップダウンによる河川整備事業

橋下リバープール構想は、集客を目的とした大阪の都市魅力創造戦略の中で、住民不在のトップダウンによる河川整備事業として進められようとしていた。

そもそも橋下知事が提唱する「リバープール構想」は、どのような経緯だったのだろうか。2010年（平成22年）当時の府提供資料及び、この間に行った、大阪府西大阪治水事務所でのヒアリング（2022年6月7日）をもとに、整理を行ないたい。尚、ヒアリングに

は大阪府西大阪治水事務所水都再生課より2名、大阪府都市整備部河川室河川環境課環境整備グループより2名にご協力を頂いた。

この事業は以下にあげる2009年の「大阪府・都市魅力創造戦略」の三つの基本方針のうち①にあたる「水都大阪2009」を継承するものである。

- ①次世代に継承される美しいまちづくり
- ②実施効果が継承されるにぎわいづくり
- ③ターゲットに響く戦略的なプロモーション

これらの中心として、「大阪ミュージアム構想」および「水とひかりのまちづくり」が推進され、都市魅力創造局が全庁の総合調整機能を担った。「大阪ふれあいの水辺」は①「次世代に継承されるまちづくり」の一環であり、そこでは、水上カフェ、川床、船着場の賑わいづくりが進められ、橋梁、護岸、公園のライトアップ、船着場やマリーナの環境の整備によって「美しい水の回廊」づくりが目指され、「泳げるくらいにきれいな水質」を目標に川の浄化の取り組みも行われた。これら事業は、同年の大阪府戦略会議において知事重点政策として位置付けられている。主な汚濁要因である寝屋川の浄化による水質改善は「水都大阪」再生のベースとされ、京橋地点で2014年当時3.0mg/Lと計測されていたBOD（生物化学的酸素要求量）を将来的には1.0mg/L水準まで改善し、「誰もが泳ぎたくなる川」が目指された。具体的には、毛馬桜ノ宮公園でシンボリックに実施する河川浄化事業、新技術を活用したヘドロ浚渫、緩傾斜護岸、砂浜整備などと同時に、上流の恩智川と平野川等の浄化事業、下水道の高度処理や合流改善、下水道未接続者への呼びかけなどの取り組みが図られた。

このように、「大阪ふれあいの水辺づくり」事業は、美しいまちづくり、美しい水辺をコンセプトに毛馬桜ノ宮公園をシンボル事業として都市の魅力を発信したものであり、かつ、河川浄化、水質浄化を府の基本姿勢にしたものであり、河川、下水など、全庁横断的な取組であった。

確かに知事の「リバープール構想」の発信はインパクトのあるものだったが、これまでの経緯からも、「リバープール構想」の記述はなく、現実的には、当初目指した「美しいまちづくりや美しい水辺」とは、方向性が逸れつつあったことを伺い知ることができた。筆者の調査によれば、「大阪ふれあいの水辺」河川整備事業には、改正河川法における「河川整備事業に対する住民の意見反映」をどのような手法で進めようとしていたかを見ることができなかった。「リバープール構想」は、住民不在のトップダウン型の政策であり、集客やイベント主導の地域経済活性化を目的とした河川整備なのである。本来、河川法改正の趣旨から言え

ば、住民参加によって親水空間を作ることが求められているはずだが、現実には、そうはなっていなかったのである。

次章では首長のトップダウンや行政の一方的な河川整備事業を良しとしない、改正河川法の「住民の意見反映」が、どのような手法をもってなされてきたかを考察したい。

Ⅲ 河川法の事例から

—市民参加による水辺空間づくりへの転換—

1 大阪府の河川行政と改正河川法

「誰もが泳ぎたくなる川づくり（大阪ふれあいの水辺づくり）」河川整備事業は、前述した新聞報道の扱い方からも、知事の発言や大阪府庁の全庁的な取り組みからも、重要な位置づけであったことは推察できる。しかし、府民文化部都市魅力創造局が、これら事業の調整役として、具体的にどのように取りまとめを行ってきたかについて、筆者は十分な材料を見つけることは出来なかった。特に「誰もが泳ぎたくなる川づくり（大阪ふれあいの水辺づくり）」河川整備事業においては、「改正河川法」が重要な要素をなす場合があり、知事重点事業選定が進められた14項目のなかでも、全庁的調整に加えて「市民との調整」、そして河川岸側の公園を所管する「基礎自治体との調整」が必須としてあるが、この時点では確認をすることはできていない。とりわけ大阪府の提供資料や公開されているホームページからは、「改正河川法」についての記述を見つけることはできなかった。

そうしたことから、少なくとも都市魅力創造戦略（案）策定や、「知事重点事業」選定の考え方やその調整段階においては、改正河川法の趣旨が活かされていたとは考えにくいのではないだろうか。

2 1997年の改正河川法の概要

改正河川法は、「河川環境の整備と保全」を明記し、「住民の意見反映」を明文化した点に特徴がある。以下に、国土交通省水管理・国土保全局ホームページより河川法並びに河川審議会情報を引用し整理を行った。

(1) 河川法改正の背景

国土交通省によれば、洪水や高潮などへの防災を前提とする旧河川法の改正がなされた背景には、重化学工業や水力発電といった利水事業の活発化がある。さらに、近年では、環境と地域特性に配慮した河川整備を要請する声が高まったため、市町村の積極的な参画が求められるようになった。そのため、国土交通省は、従来の水系一貫管理の原則を堅持しつつも、旧河川法の不備を整備し、国と地方との役割分担を明確化する法改正を行ったと説明している。そして、改正河川法の特徴である河川環境の保全と住民参加の明文化は、

長良川河口堰問題に代表される、世論の高まりを受けたものである。

(2) 治水から親水・環境重視への転換

～住民意見の反映～

河川法は1997年（平成9年）の河川法改正により、従来の治水一辺倒であった「川は洪水を流す水路」という考えを転換し、河川特有の環境との調和を原則とする考えに至り、「河川環境の整備と保全」が内部目的化された。具体的には、法の目的（第1条）に「河川環境の整備と保全」を明記するとともに、河川管理のための計画制度について、従来の工事実施基本計画を、河川整備基本方針（以下「基本方針」という）、第16条と河川整備計画（以下「整備計画」という）、第16条の2の二段階に分け、整備計画の策定に住民意見の反映等の手続を導入した。

即ち河川整備計画の案を作成しようとする場合において「河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」（第16条の2第3項）、同じく「公聴会の開催等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」（同条第4項）、さらにその後「河川整備計画を定めようとするときは」「関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない」（同第5項）とされたのである。このように河川法の目的は、従来の治水（旧河川法：1871年）に利水（新河川法：1964年）、そして「環境保護」、さらに「住民の意見反映」（1997年の改正河川法）を加え、時代に即した河川管理の在り方を志向しているのである。さらにまた、改正河川法後のながれの中で、2006（平成18）年10月には、「多自然川づくり」等の施策により、河川全体の自然の営みを視野に入れ、地域の暮らしや歴史と文化との調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・生育・繁殖環境及び多様な河川景観を保全創出するために、河川管理を行うことを求めた基本指針が示されている。

(3) 多自然川づくりの河川管理

改正河川法では、治水上の安全性を確保しながらも「多自然川づくり」への転換がみられた。「多自然川づくり」とは、「河川全体の自然の営みを視野に入れ、地域の暮らしや歴史・文化との調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・生育・繁殖環境及び多様な河川景観を保全・創出するために、河川管理を行うこと」と定義されている。基本指針⁷⁾からも、同法は河川整備事業において治水上の安全性を確保しつつ、多様な自然環境をできるだけ保全するよう求めている。さらに改変する場合は最小限に留めて、良好な自然環境が復元できるように川づくりを行うというものである。また、地域の暮らしや文化と調和にも配慮し、河川が本来有している生物の生息・生育・繁殖環境および、多様な河川景観を創出・保持するための河川管理が求められている。

「誰もが泳ぎたくなる川づくり（大阪ふれあいの水辺づくり）」の河川整備事業に、改正河川法の趣旨や、さらに「多自然川づくり」の基本指針がどのように活かされたらうか。少なくとも当初の大阪府の動きの中では改正河川法の趣旨は見出すことはできない。

IV 住民参加による河川整備計画づくりの始動

改正河川法は、橋下知事による、トップダウン型の「リバープール構想」を止める役割を果たした。しかし、それだけでは十分なものとは言えなかった。

1 大川毛馬桜之宮公園貯木場跡の水辺づくりのラウンドテーブル

大阪府西大阪治水事務所は、読売新聞の記事掲載から半年が過ぎた2010年（平成22年）9月29日、大川毛馬桜之宮公園貯木場跡の水辺づくりについての意見交換への参加を近隣住民や各種団体に依頼し、ラウンドテーブル形式で意見交換を行った。大阪府は、直接川に触れられ、水辺でスポーツやくつろぎを感じ、自然を体感できる、これまで都会には無かった、水辺の動植物の観察ができる親水空間の創出を目指していた。

このラウンドテーブルが改正河川法（1997年）における「住民意見反映」の場となった。この会議には、大阪府関係者はもとより、おお川水辺クラブ、大川かたづけ隊、大阪の子供たちを水辺に誘う会、都島エコクラブ、水生生物保全協会、淀川水系イタセンバラネットワーク、NPO 法人水政策研究所、NPO 法人関西ナショナルトラスト協会、NPO 法人釣り文化協会、ねや川水辺クラブなどの団体が招かれ、大阪市からは建設局、環境局と当該地域の都島区役所が参加した。

大阪ふれあい水辺整備事業計画が事前に提供した配布資料には以下の事柄が掲載されている。

- 下流側（南側）をA. 泳げる川づくりゾーン：リバービーチ砂浜整備、リバープール155m×40m：企業連携・水質改善が実感できる場の創出！・官民協働による賑わい空間づくり！体感、賑わい。
- 上流側（北側）をB. 自然再生ゾーン（自然干拓）：府民協働・環境教育の場として活用！・維持管理等について協同！に加えて、具体的スケジュールなどが示されていた。

ところが、当日に配布された資料には、砂浜整備ゾーンと自然再生ゾーンなどがあり、橋下知事の「リバープール」の具体的な活字の記載がなかったのである。大阪府側の説明は、「今回の意見交換は、自然再生ゾーンにおける水辺づくりと、今後の活用について、地域との意見交換に重点を置くものである」と述べた。

しかし、意見交換は当初から大阪府に対し厳しい声が発せられたものとなった。新聞報道の影響は大きく、参加者の意見は「トップダウン、スケジュールありき、リバープールありき、上流・下流の分断ありきでは話にならない」とするものが大半であった。さらに「環境への配慮が見えない」とする意見が大半を占めた。しかし、「大阪ふれあいの水辺」の全体構想の整備については、特段、反対の意見はなく、ホームレス（野宿生活者）問題や不法占拠問題などもあり、概ね前向きに捉えているものとなった。また、大阪府側も環境への配慮を軽視しているという批判には、生物学者の意見を参考に、理解を示す姿勢であった。筆者を含め参加者の大半は、大阪府のこのラウンドテーブルは「改正河川法」における「河川整備の住民の意見反映」として位置付けており、大阪府がスケジュールを優先することを念頭に当初の橋下知事の「リバープール構想」の見直しを探っているのであろうと理解していた。従って、このラウンドテーブルの後半では、当初、新聞が報道した橋下知事の「リバープール構想」については一旦棚上げにする姿勢が示され、砂浜などの整備を優先的に進めることで参加者に理解を求めるものとなった。ここでは何をにおいてもまずはスケジュールを優先させたい大阪府の思いが強調されていた。この様にラウンドテーブルは、様々な視点から喧々諤々の意見が交わされたが、最終的には、橋下知事の「リバープール構想」は困難であるとの府側の判断から、下流側の砂浜整備ゾーンと上流側の自然再生ゾーンとに分けて議論を進めることになった。大阪ふれあいの水辺整備事業の全体にまでは、住民の意見が反映したとは思えないものの、結果として改正河川法による「住民の意見反映」が、橋下知事の「リバープール構想」を止めるに至ったものである。そして、こうした議論を経て、「自然再生ゾーン」について、今後市民参加のワークショップを開催することとなり、事業が進められることとなった。

2 住民参加による「大阪ふれあいの水辺」河川整備事業

改正河川法により「橋下リバープール構想」は棚上げとなったまま、河川整備事業が進められることとなり、その後のワークショップにより、一定程度ではあるが、ワークショップの意見が整備事業に反映されて実行された。

大阪ふれあいの水辺は、水辺に親しみ、くつろぐことができる「砂浜ゾーン（愛称：桜ノ宮ビーチ）」と生物の多様性に配慮した「自然再生ゾーン」で構成されている。

○砂浜ゾーン（愛称：桜ノ宮ビーチ）

2010年（平成22年）度より、大川（旧淀川）に隣接する毛馬桜ノ宮公園内の貯木場跡地に淀川の砂を1万

5千m³投入し、2021（平成23）年8月に、幅約140m、奥行き約30mの人工砂浜が整備された。砂浜ゾーンは、カヌーや水遊び、ビーチスポーツなどに利用されており、パドルボードやヨガといった水辺のアクティビティの体験会も開催されている。

○自然再生ゾーン

水辺の動植物の観察等、自然を感じることができる空間をコンセプトに、2017年（平成29）年度に整備された。生物の専門家や地元の利用者が参加するワークショップにより、住民のニーズを集約した整備構想と、学識経験者の環境評価に基づき、当事業地の生態系に配慮した整備を行った。底生動物の隠れ場となる栗石を配置し、ヨシを植栽することで、生物の生息環境を確保し、潮の干満による浸食を防いでいる。

現在、生物・植物観察、清掃、除草、花栽培等を近隣の学校などが行っているが、この生成動物の隠れ場となる栗石の配置には、「市民土木事業」の試みとして筆者も引率者の一人として加わり、龍谷大学と南京大学金陵学院の学生と供に活動した。栗石には、油性マジックで「世界平和」、「再開」「日中友好」など、市民、土木参加者の思いのメッセージが記された。「大阪ふれあいの水辺」は大阪府の都市魅力創造の方針に基づき、スケジュールの制約で限定的なものではあったが、市民も関わるものとなっている。

他方、大阪府下でも住民参加による河川整備のより先駆的な取り組みがなされている。次章で扱う寝屋川の事例がこれにあたる。

V 市民協働がひろがる川づくり —ねや川水辺クラブの実践事例から—

大阪と京都の間に位置する、寝屋川市には、かつて、水害と水質全国ワーストワンで名を馳せた一級河川寝屋川が流れている。寝屋川は北生駒山系から流れる自然水が本流であるが、淀川からの浄化用水や枚方市にある大阪府下水処理場「渚水みらいセンター」からの高度処理水を流入させるなど、様々な河川水が合流する河川である。

8.7kmにわたって寝屋川市の中心部を二分するように流れ、大川から大阪湾に注ぐこの河川は、40年ほど前の高度成長期に大量の人口流入があり、それに伴って生活排水で川も汚染されていた。さらに、1972年（昭和47）年の大東水害もあり、堤防強化など治水上の必要から鉄の矢板とコンクリート護岸に変えられ、深く掘られた河川は岸側の地面から5mも下を流れ、転落防止のためフェンスで囲まれるなど、前述の大川と同様、都市部特有の垂直の護岸構造となっていた。かつて、子どもたちの歓声が聞かれた川は、市民からは忘れ去られた遠い存在になっていた。しかし近年、寝屋川市域をはじめ周辺市も下水道の整備が進み、特

に京阪寝屋川駅前の河川では、コイが飛び跳ねる様子やコイの産卵が確認されるなど、生物指標からも水質の改善が顕著であることは、寝屋川市庁内関係部署では共有されていた（寝屋川ワークショップ参加者よりヒアリングに基づく）。

以下は、2021年から2022年12月に著者が行った、寝屋川市（行政）、ワークショップ構成メンバー（市民・大学）からのヒアリング及びヒアリングシートをまとめたものである。

1 市民提案による寝屋川再生プラン

寝屋川市は、2001（平成13）年の市制50周年を契機に、寝屋川を自然豊かで市民に親しまれ魅力ある空間として蘇えらせようと、「市民協働」の事業をめざし取り組みを進めた。「寝屋川市のシンボルにふさわしい川に再生しよう」として、寝屋川市としては初めてとなる公募によるワークショップを開催したところ、多数の応募者があり、前代未聞の61名で発足した。集まったメンバーは小学生から大人まで、フィールドワークへの取り組み、川に対する思いや夢などを出し合い、寝屋川の再生のあり方について、1年間論議を重ね、全体計画と4箇所の重点ポイントからなる「寝屋川再生プラン」を作成し寝屋川市に提案を行った（寝屋川市のホームページ⁸⁾及びワークショップ参加者のヒアリングシート記述より）。

一方で彼らは、この提案を実現するためには、提案だけでなく自ら行動することが必要と自主組織「ねや川水辺クラブ」を結成し、寝屋川駅前河川の模型の作成や、様々な川の市民活動を展開しながら行政や市民にアピールし、寝屋川再生プランの機運を盛り上げた。その一つが、川を美しくする「クリーンリバー作戦」で、胸までの胴長靴を履いて川に入り、下流域側では腰まで浸かり、ごみを引き上げてはボートに積み込む活動である。子供たちも多数加わり、単独では普段入ることのできない川に入る試みも行った。さらに淀川本流の点野のワンドへも活動を広げ、水辺における生き物調査の活動も展開した。さらに、かつての「野崎参り」など、川と人との関わりの歴史や、川の自然など川の良さ実感してもらうため、Eボートや田舟を使った船下りを行い、大阪市内の大川までEボートで下る試みも行った。

また、源流の荒れた山を回復することが地域の河川をよみがえらせるために必要と、「源流調査ハイキング」と「人工林の間伐・炭焼」や、水辺や河川の経年変化などの基礎データを得るために「水生生物や植生の調査」も行った。川づくりや水辺の自然再生活動は、河川の流れが「まちと街をつなぐ」ものとして、その先の「まちづくり・地域づくり」に連動し、まち全体へ広がる重要な要素となったのである。

2 市民との対話協働に基づく京阪寝屋川駅前親水空間の整備

寝屋川再生プラン実現の第1弾は、京阪寝屋川駅前親水空間の整備であり、代表的なものとして寝屋川せせらぎ公園整備事業の例を挙げたい。

寝屋川再生プランは、計画段階から3年にわたって議論され、基本構想から基本設計はもちろん、実施設計そして、工事施工段階まで行政と市民との意見交換の積み重ねであった。このプランの特徴は、いわゆる「行政の主体的判断」という名のもとで、ありがちな「市民の意見を聞きおく」という形式的な「市民利用主義」とも云える方法ではなく、市民の意見を活かし協働する形で実践された点にある。

そこから生み出された京阪寝屋川駅前親水空間の整備事業のコンセプトは、「生き物にも、人にも魅力ある空間」として決まるなど、市民との対話・協働に基づく「寝屋川せせらぎ公園整備事業」として進んでいくこととなった。以下に、市民提案に基づく主な整備内容を整理しておこう。

- (1)魚や水生生物の生息しやすいように、源流域の石などを使った空石積み護岸や瀬、ワンドを配置し、川面を真下に見ることができる沈下橋整備。
- (2)野崎参りなど、かつての寝屋川における川の文化や歴史の復活と川遊びの拠点となる船着場整備。
- (3)川に関心のない若者にも「チョット降りてみようか」という気にさせるウッドデッキの整備。
- (4)間伐材を炭に焼いて活用している「せせらぎ浄化施設」の設置。このポンプの動力は京阪寝屋川駅前に設置した風力発電でまかなう。
- (5)上部の「せせらぎ水路」には、かつて里山があったところの河内平野の野山に自生した野草や水生植物、源流域に昔から見られる樹木の植生などを整備。これらは都市の中心部にあって、団塊の世代や高齢者に子供の頃を思い起させる場であるとともに、小学生などの総合学習や自然観察にも利用できる近自然河川工法の水辺親水空間である。

市民提案をベースとする寝屋川再生プランによって、2005年の4月、大阪府・寝屋川市の河川整備工事として「寝屋川せせらぎ公園」が完成した。

3 寝屋川せせらぎ公園整備の市民による管理

市民の声を反映させて完成させた「寝屋川せせらぎ公園」では、その後、自主組織のねや川水辺クラブが中心となって週4回の早朝清掃活動、植えつけられている草や樹木の生育調査・モニタリング、さらに滋賀県北小松の間伐材を活用し、「河川浄化用の炭」を自分たちで焼いた炭を活用するなどの取り組みが行われた。これらは河川整備計画を提案した市民自身が「河

川と水辺を育てる」活動として行政側からも高く評価されていた。実績の積み重ねから、市民参加を進める新たな試みとして、「寝屋川せせらぎ公園」の管理を市民側からの企画提案方式として寝屋川市から受託したのである。その後、「寝屋川せせらぎ公園」の「せせらぎ水路」には、良好な管理の影響から、メダカやスジエビなどが生息し、春にはナマズの稚魚がみられるほどに種が増加するなど、生き物に住みやすい環境となっていた。

また、この河川の水源は、上流の山からの水や雨水排水や一部生活排水、淀川からの浄化用水、隣の市の下水処理水など上流からの流量が少ないため、実際は、淀川からの浄化用水が止まる通常の日には、下水処理水が流量の9割以上を占める人工的な河川でもある。そんな河川でアユが捕獲され、ウナギやカマツカ、テナガエビなどが見られるなど、ワークショップでの市民提案の空石積み護岸や瀬・ワンドなど生き物の生態を考えた整備の成果が、環境改善と自然の再生として着実に現れた。よって、この事業は水辺河川整備を通じた市民協働型のまちづくりを促進しただけでなく、環境改善、自然再生・回復などによって寝屋川せせらぎ公園の利用者を増加させ、他の整備事業への波及など、持続可能な街づくりへと発展させる契機となっていた。

ただし、課題もあった。「寝屋川せせらぎ公園」の場所は、大雨などによる大水がくると水嵩により水没の恐れもあり、また淀川からの浄化用水が流れると疏水並みの水流で流れるため、地盤がえぐられないように小石を人工的に固めた板ブロックを使用していることである。そのため、危険防止策として人が直接川に入らず、川面までは階段でしか降りられない設計になっていた。行政が人工的に手を加えた河川整備では安全策が重要視される証左でもある（太田 2011）。また、「都市域における多自然川づくりと住民参加に関する研究」における親水護岸の評価に関する周辺住民のアンケートでは、35人中16人（42%）が「雨の後臭う」と回答し、さらに「蚊の発生」と「治水への不安」が明らかにされている。2021年12月29日に著者が行ったヒアリングでは、そうした声やデータは確認できていないが、今後のより良い川づくりを目指すためにもアンケート調査は必須であろう。

現在、この寝屋川せせらぎ公園では、小魚や藻を眺めながら散策する一般市民をはじめ、学生たちによる吹奏楽団の練習や青年たちのイベント、夏祭り、自然観察会、川の歴史散策や舟くだりのスタート地点として使われるなど、幅広い市民層が寝屋川市駅前の親水空間を利用しているようである。また、特筆すべきこととして、精神障害者の社会復帰活動のためのケアプランの一環として活用されていることがあげられる。清掃活動を通じたまちの人々と触れ合いや、泳ぐ魚や

牧歌的なせせらぎを眺める活動が「ねや川水辺クラブ」と連携して行われており、川や自然の癒し効果を活かした新しい試みとして、行政はもとより各方面から注目されている。「ねや川水辺クラブ」が中心になって行う活動だけでは限界があり、クリーンリバー作戦を広く一般市民に呼びかけたのと同様に、寝屋川再生プラン実現の第2弾・第3弾は地域の大学や高等専門学校の協力のもと、地元の子供たちにも呼びかけて実践されている。

4 市民土木による茨田樋（まったひ）復元

寝屋川再生プランの第2弾は「茨田樋（まったひ）」を市民土木・工事を取り入れ復元する、「茨田樋遺跡水辺公園」整備事業である。

かつて、淀川から生活用水・農業用水を引いていた土木文化遺産ともいえる「樋門跡」を市民水辺公園として復元するため、「協創のまちづくり」の一環として、淀川と流域の村々の生活用水・農業用水の取水施設であった「茨田樋（まったひ）」を市民土木・工事と寝屋川市工事で再生復元し、里川の自然と文化を活かした公園として整備を行うものである。現存している樋遺構は、1905（明治38）年に造られ、その後1930（昭和5）年に廃止された。替わりに淀川沿いに新たに掘られた幹線水路にその役目が引き継がれるまでは、池田・点野・対馬江・仁和寺など市内西地区をはじめ、門真・守口市方面の人々の生活を支えた土木文化遺産ともいえるものである。その頃、淀川から農業用水・生活用水を引き込んでいた用水樋門は、淀川左岸では枚方から毛馬までに8箇所あったようであるが、台風など大水時に堤防決壊の恐れがあるとして昭和初期にすべて廃止され、かつての遺構が現存しているのは、この「茨田樋跡」だけになっていた。

市が基盤工事を行ったが、それら以外は、ねや川水辺クラブなどが主体となったワークショップが実施計画を作成し、市民が自分たちの力で大作業や土木工事を行っている。宇治川源流比良山系や寝屋川源流の檜間伐木、桂川上流の一抱えもある杉原木などの材料を調達し、自分たちの手で間伐し、ロープをかけて山から引きずって運び出し、皮むきや乾燥、切断を行い、橋や、ベンチなどに加工、これを据え付けるためのコンクリート基礎も市民が自分たちの手で造ったものである。修景用飛び石は、木津川源流の名張から川岩をユニック車で運ぶなど、いわば「地産地消の川づくり」の試みである。現場では、測量機材を使っただけの高さ出しや測量も市民が主体的に行っている。「市民手づくり公園」「市民公共工事」として進めた整備事業といえるのではないだろうか。「設計や作業に関わった市民の思いがこもり、出来上がった水辺に愛着が湧かないはずがない」、「ここでも、ここを育てていこうとする市民管理のエネルギーが内在している」とねや

川水辺クラブの上田は力説する。実はここでの工事は、茨田の樋歴史親水公園設計にも、事前に淀川堤防の整備案も既におり込み済みで、国土交通省が行うことになっていた。国も市民参加の流れには逆らえない風潮があるのは確かであり、わざわざワークショップを行い、市民の案を練り込んだ堤防整備を行うことになったのである。こうして隣接する淀川堤防には国土交通省がスロープを整備し、茨田樋遺跡水辺公園は2007（平成19）年の4月に開設した。

寝屋川再生プランは、2005年の幸町公園整備計画、2013年の川勝水辺広場整備事業、2015年の友呂岐・二十箇水辺ひろば整備計事業、2017年の山新地（太秦2号公園）整備事業と、第三弾から第六弾まで今日なお継続されており、寝屋川市外へも活動領域を拡げつつある。

宮永健太郎が「河川管理者など行政に対して、流域の実情を加味しつつ河川づくりの主体育成やパートナーシップの推進も総合的に展開していくなど、流域ガバナンスシステムの一翼を担う中核機関へと変わっていかなくどうか問われているであろう（宮永2009：15）。」と述べているように、主体育成やパートナーシップの推進のためには、市民の立場からも都市間の交流やNPOとの連携など流域の課題の共有は今後益々求められるのではないだろうか。

5 点野野草地区公園整備にみる行政管轄の縦割りの弊害—堤防部分と高水敷部分など管理区分による縦割りの弊害が課題—

点野野草地区公園整備は、2008年（平成20年）8月淀川河川公園基本計画策定に基づき2013年（平成25年）3月に太間・点野野草地区公園整備計画策定・淀川河川公園基本計画が示され、河川公園の整備及び管理運営において、地域協議会及び全体協議会を設置し、「点野水辺づくりワークショップ」を開催する中で市民参加の協議・検討がされてきた。「点野水辺づくりワークショップ」は、合計9回に及び開催され、点野野草地区公園整備の課題共有はもとより、住民意見の反映、さらに点野地区の活動ネットワークづくりなどにも取り組んでいる。しかしここでは課題もあった。淀川河川公園が国営公園であることから、この地区の整備については、国土交通省淀川河川事務所の主催で「点野水辺づくりワークショップ」が開かれてきた。しかし同じ河川敷にあっても、堤防部分と高水敷部分と低水路部分では管理区分が異なり、国営公園エリアの高水敷の切り下げは、国土交通省淀川河川事務所の公園課が担当して、個別の「ワークショップ」や工事が進められてきた。住民や利用者の立場やニーズからすると、高水敷であるとか低水路のワンド・水面部分で分けずに、水辺一体としての整備・利用が望まれ、公園管理者と水域の管理者とを交えて、ワークショッ

プや意見交換をするべきではないだろうか。すでに高水敷の切り下げ工事は完了し、今後、低水路であるワンド部分の整備工事が進められるが、今後の利用を考えると、低水路のワンド部分の整備工事についても公園管理者と一緒に、住民の意見反映を進めることが望ましいのではないだろうか。また、点野野草地区公園の利用者の多くは寝屋川市民であることが予想され、寝屋川市も国と協力して、住民の意見を反映させることが望ましいのではないだろうか。

終章 研究の総括及びこれからの展望

本研究は「水都大阪における共生の水辺空間づくり」をテーマとしており、都市部河川における水辺の河川整備に関して対象的な二つの市民参加の事例を検証した。一つは筆者自身が実践した「大阪ふれあいの水辺」づくり事業であり、新聞報道で話題となった「橋下リバープール構想」も含まれている。他方の事例は、公募で集まった市民主体の「寝屋川再生ワークショップ」である。二つの事例比較から明らかになった特徴を評価してみよう。評価の基準は、改正河川法が求める住民意見の反映、共生・協働、河川と共生する街づくりの三点である。

「大阪ふれあいの水辺」事業の中で唐突に示された「橋下リバープール構想」は、大川の川水を取水し水辺にプールを設置しようとするものであったが、トップダウンにより改正河川法における「住民の意見反映」はなされず、さらに都市開発型の発想で改正河川法における多自然川づくりのなど環境への配慮もゼロであった。さらに共生・協働の視点もなく地域密着やコミュニティの創出なども期待できるものはなかった。確かに集客やにぎわいを狙ったユニークな発想として新聞報道に取り上げられ話題にはなったものの、改正河川法の前に頓挫した。

「大阪ふれあいの水辺」は大阪府の都市魅力創出を巡る政策推進の中で河川整備を行うものとして大枠の整備計画やスケジュールありきではあったものの、市民参加のラウンドテーブルをつくるなど一定程度、住民の意見は反映され、さらに限定的ではあるが生息するクロベンケイガニの自然再生エリアへの移設など環境への配慮もなされた。また市民と行政の協働事業の推進の視点では、水辺の整備に市民や学生に協力を求め、水辺への石の配置を行うなど市民土木を取り入れ、コミュニティ創出の努力はなされた。その後も地引網による生き物調査など地域連携を図ろうとしているものの、限定的である。

「寝屋川ワークショップ」は公募により集まった市民が積極的に河川整備事業に関わった好事例であった。河川整備事業は改正河川法の趣旨に沿い住民の意見反映や環境への配慮がされ、さらに市民と行政の協働事

業として市民土木を取り入れるなど、地域に密着したコミュニティの創出につながっている。よって、「わが町・わが川意識」が芽生え、住民参加の河川整備工事などが広がっている。これこそ、ボトムアップ型の河川整備事業が行われた成果であると言えるのではないだろうか。

1997年の河川法改正における「地域住民の意見を反映した河川整備計画制度」は、「寝屋川再生ワークショップ」を例にとれば、住民の自己決定権など河川整備計画への関与度が大きいほど河川への愛着が増していることや、さらにその過程で住民が率先して地域貢献を図るなど、地域コミュニティが形成されていることである。特に、「寝屋川再生ワークショップ」では、河川整備計画への市民参加を通して「源流ハイキング」を企画するなど、コミュニティの形成はもとより、水路・池を含む寝屋川市内水辺全般への整備事業へと広がると共に、「茨田樋（まったひ）」を市民土木・工事に象徴されるように市民と行政との協働が強まり、「わが町意識」を育てていることも明らかとなった。本研究では、「寝屋川再生ワークショップ」の寝屋川せせらぎ公園の事例から、保全活動の体験者や河川との関わりを通じた愛着が、冒頭であげた、共有財の保全のための協力行動（野波ほか 2002：123-135）にとどまることなく、水辺の親水空間における自然再生においては、水生生物などの回復により、幅広い新たな層の住民の水辺利用や集客を促進する効果があることが確認できるなど、新たな価値をもたらしてといえるのではないだろうか。

最後に、いわゆる「縦割り行政」の負の側面を、点野野草地区河川整備の事例から説明しよう。河川は1級河川、2級河川、準用河川に区分され、整備の管理は国・道府県・基礎自治体に管轄が分かれている。特に点野野草地区河川整備では、1級河川の淀川は国の管轄ではあるものの、国営公園としての管理の区分から、公園及び水辺整備の一体的な住民の意見反映がなされていない実態も明らかになった。点野野草地区ワークショップ参加者の澤井健二は「行政間の縦割りによる河川整備工事の棲み分けを優先したワークショップや意見反映の工程を設けるような複雑化ではなく、水辺の一体的な河川整備として、住民の意見が反映されることが望ましい。」と述べ、住民視点の重要性が大切であると強調した。この点に関し、（宮永 2009）は、「1997年の河川法改正によって『住民参加』もまた河川政策の公準に加わったとしつつ、河川管理者は川づくりの主体育成やパートナーシップの推進も総合的に展開していくなど、流域ガバナンスシステムの一翼を担う中核機関へと変わっていけるかを問うている」と述べている（宮永 2009：2）。

市民参加の概念については明石輝久（明石 2017）が以下のように整理している。自治体の意思形成過程

や政策の執行過程から疎外されることになりがちな市民に関与と参画の機会を用意することにより、市民・住民自身の自己決定に関する権利と責任が明確化される。地方分権は国と地方の権限や事務の再配分という団体自治の側面だけでは不十分であり、地方の公共的課題の解決を自主的に・自発的に担おうとする市民の登場を待ってはじめて完結すると明石は言うのである。本稿が分析した大川と寝屋川の事例は、都市部河川の整備ではとりわけ、市民の果たしてきた役割が重要であったことを示している。

また、明石（明石 2017）は、市民参加形態を市民協働、パブリック・インボルブメント、ワークショップに分類している。その中でパブリック・インボルブメントとは、政策形成や公共事業の計画段階において、関係する住民と広く意見を交わし、住民の意思を調査・確認する時間を確保するとともに、住民に計画策定の過程を広く知らせる機会を設ける仕組みであり、住民参加の手法の一つであると定義されている。また一方でこれらの手法は後日の紛争を未然に防止するという予防司法的な意味があることにも注意が必要である。なお、国土交通省の見解では、パブリック・インボルブメントは単に住民の意見反映にとどまらず、計画策定への住民参画⁹⁾と解釈されている。

本稿が扱った大川と寝屋川の事例には市民参加の度合いに差があるものの、河川行政を治水・防災・利水に限定してしまえば、いずれもパブリック・インボルブメントの域を出ていないかもしれない。しかし、水辺空間の整備と環境保全を、川を中心とした「まちづくり」であると捉えるとどうだろうか。事例紹介にあるように地域に暮らす当事者である市民の知見と意思は政策決定に不可欠な役割をすでに持っていると言える。従って水辺を中心とした街づくりにおいては、市民と行政の協働（パートナーシップ）につながっていたと言える。

本研究は「水都大阪における共生の水辺空間づくり」への解像度を高めた。最も重要なことは、市民が主体的に河川整備事業に関わることで、「わが町」「わが川」意識をもつことである。

この点に関して、元滋賀県知事で環境社会学者の嘉田由紀子は、「近い水」と「遠い水」と形容している。嘉田によれば、「近い水」とは、伝統的な村落共同体と河川との関係に基づき、物理的に人びとの暮らしと河川が近いだけでなく、社会的に管理する主体としての参加度が高く、それが結果として「自分たちの川」という精神的に近い存在になることを言う。地域の基礎共同体による「近い水」システムが大きく変わるのは、1964年の新河川法が契機である。都道府県や国が管理する「一級河川」に指定されると、まずは堤防補強などの工事を国費や都道府県費で対応してくれ地元負担がなくなるので住民に歓迎された。それによって

住民の施設依存意識が強くなり、自らが負担せずにリスクの回避を達成できるようになったが、川が行政の管理下におかれるようになると、堤防上の土地利用や樹木伐採などは自由にできなくなる。このようにして、社会的に川は人びとから「遠くなった」と嘉田は言うのである。「近い水」と「遠い水」という形容を都市部河川に置き換えると、堤防の垂直の鉄の矢板の護岸構造が人々を結果として河川から遠ざけているのではないだろうか。さらに河川整備事業において国、道府県、基礎自治体の役割から見えることは、日常的に住民に近い役所、すなわち基礎自治体が住民との協力関係を構築することが望ましいと本稿は考える。本研究は、大川と寝屋川で市民が実践した諸活動を記録したものである。これらのデータをもとにして、次の二点のさらなる研究が求められる。(1)河川行政にどの程度、市民参加が可能なのかを海外を含めた他の事例と比較検証し、その作業を通じて、(2)湖水や河川をはじめとする、水を中心としたまちづくりにおける市民参加の重要性が導き出されよう。

今日、改正河川法が出来て30年が経とうとしている。国においてはその法の趣旨に沿った住民参加が行われてきたと言ってもよいが、都市部河川においては、同法の趣旨が充分生かされているとは言えない。我々都市住民は今後、川とどうかわかってゆけるのであろうか。今後の課題としてさらに検証される必要があることを強調しておきたい。

注記

- 1) 生物多様性条約によれば、生物多様性とは、「すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかんを問わない）間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む」と定義されている。環境省ホームページ「生物多様性条約」を参照。[https://www.biodic.go.jp/biolaw/jo_hon.html（2023年1月10日閲覧）]
- 2) 大阪観光局による毛馬桜ノ宮公園の解説は以下のサイトを参照。[<https://osaka-info.jp/spot/kema-sakura-no-miya-park/>（2023年1月10日閲覧）]
- 3) 大阪市ホームページ「大阪市の川・海の水質・底質（大阪市内公共用水域測定結果）」を参照。[<https://www.city.osaka.lg.jp/kankyo/page/0000459104.html>（2023年1月10日閲覧）]
- 4) 大阪市ホームページ「大阪市内河川魚類生息状況の調査を実施しました」を参照。[<https://www.city.osaka.lg.jp/kankyo/page/0000563657.html>（2023年1月10日閲覧）]
- 5) きれいな水といのちを守る全国連絡会のホームページを参照。[<http://www.gosen-tuihou.gr.jp/front/bin/home.phtml>（2023年1月10日閲覧）]
- 6) 現行の法制度では、河川ごみに対する河川管理者の具体的責任は明示されていないものの、河川法（第15条の2）では、河川管理者は、「河川管理施設を良好な状態

に保つように維持し、修繕し、もって公共の安全が保持されるように努めなければならない」と規定されている。ここで、維持、修繕については、河川法施行令（第9条の3）、河川法施行規則（第7条の2）において、「適切な時期に巡視を行い、草刈り、障害物の処分その他の河川管理施設等の機能の維持」を最低限の技術的基準のひとつとしている。国土交通省水管理・国土保全局河川環境課「河川ごみ対策の事例集について」参照。〔https://kawagomi.jp/doc/summit7doc1_mlit.pdf（2023年1月10日閲覧）〕

- 7) 国土交通省ホームページ「多自然川づくり基本方針」を参照。〔<https://www.mlit.go.jp/river/kankyo/main/kankyou/tashizen/index.html>（2023年1月10日閲覧）〕
- 8) 寝屋川市ホームページ「寝屋川再生事業の意義（骨子）」参照。〔https://www.city.neyagawa.osaka.jp/organization_list/joge_suido/gesuido/neyagawasaisei/ws/neyagawa_ws/1378110622119.html（2023年1月10日閲覧）〕
- 9) 国土交通省中部地方整備局庄内川河川事業所ホームページ「PI（パブリックインボルブメント）をご存じですか？」を参照。〔<https://www.cbr.mlit.go.jp/shonai/study/archives/korekara/pi/index.html>（2023年1月10日閲覧）〕

参考文献

- 明石照久（2017）「市民参加」橋本行史編著『新版 現代地方自治論』ミネルヴァ書房，第7章
- 大熊孝（2004）『技術にも自治がある』農山漁村文化協会。
- 嘉田由紀子（2021）『『流域治水』の歴史的背景、滋賀県の経験と日本全体での実装化にむけて：住民と行政の『楽しい覚悟』の提案』，嘉田由紀子編著『流域治水がひらく川と人との関係：2020年球磨川水害の経験に学ぶ』農山漁村文化協会。
- 加藤直真（2019）「河川空間を活かしたまちづくり—愛知県岡崎市乙川の「かわまちづくり」を事例に—」『地理学報告』（120），21-33頁。
- 野波寛・加藤潤三・池内裕美・小杉孝司（2002）「共有財としての河川に対する環境団体員と一般住民の集合行為：個人行動と集団行動の規定因」『社会心理学研究』17(3)，123-135頁。
- 太田慧（2011）「都市域における多自然川づくりと住民参加に関する研究—東京都杉並区済美公園の事例—」『首都大学東京大学院都市環境科学研究科 観光科学域』（5）
- 加藤直真（2018）「河川空間を活かしたまちづくり—愛知県岡崎市乙川の「かわまちづくり」を事例に—」『地理学報告』（120），21-33頁。
- 坂本貴啓ほか（2018）「97年河川法20年が河川環境施作への住民参加に与えた影響評価」『河川技術論文集』（24），379-384頁。
- 柴田恵理砂・広瀬幸雄（2013）「住民参加による河川整備計画の社会的受容と計画実現にむけた住民の協力意図とそれぞれの規定因」『社会安全研究』（3）
- 宮永健太郎（2009）「河川づくりにおけるパートナーシップとコーディネーター—琵琶湖淀川レンジャー制度を事例として—」『水利科学』（307）
- 〈ヒアリング協力者一覧（敬称略）〉
- 上田豪：淀川流域委員会〈地域委員〉委員、ねや川水辺クラブ会員、淀川管内河川レンジャーアドバイザー
- 澤井健二：淀川愛好会代表・摂南大学名誉教授
- 岡崎善久：淀川愛好会会員・1級建築士
- 中村公一：おお川水辺クラブ会員
- 梶間千秋：大阪府西大阪河川事務所水都再生課統括主査
- 谷口雄哉：大阪府西大阪河川事務所技師
- 上野雅弘：大阪府都市整備部河川室河川環境課環境整備グループ課長補佐
- 岩本幸生：大阪府都市整備部河川室河川環境課環境整備グループ同主査
- 寝屋川市役所下水道事業室
- 〈謝辞〉
- ヒアリングに協力をしてくださった方々をはじめ、本稿執筆を支援してくださった方々への謝意をここに記したい。本稿のもとになった修士論文の研究に際しては指導教授の只友景士先生に、本誌投稿の際にはイザンパル真美先生（大和大学）に構成全般について助言をいただいた。