

環境配慮対策における住民参加型直営施工による合意形成プロセスの分析

Analysis of Consensus Building Process by Inhabitant's Self Management Construction for Environment Conservation

○ 北澤大佑

KITAZAWA Daisuke

I. はじめに

全国で行われている環境配慮対策では、施設管理が不十分、一部の受益農家に施設管理の負担を強いるなどの例もみられている。一方、土地改良事業では施設施工の一部を住民が担う方法（以下、「住民参加型直営施工」）が行われている。環境配慮対策の検討に住民参加型直営施工をくみこむことで、住民参加が活性化すると考えられる。本報はこのような考えに立脚し、住民参加型直営施工による環境配慮施設の整備を実施した結果を基に、地域づくりへの展開を図るための合意形成プロセスの課題を明らかにする。

II. 対象と方法

1) 対象地と住民参加型直営施工の概要

住民参加型直営施工の実施にあたり、青森県外ヶ浜町外黒山地区（以下、「外黒山地区」）、山形県河北町元泉地区（畑中）（以下、「元泉地区」）、鹿児島県始良市木田地区（以下、「木田地区」）を対象地区とし、表1に示す内容の整備を行った。

2) 住民参加型直営施工の実施

各地区における事業実施にあたり、住民参加型直営施工の検討を進めるための基本的な枠組みを設け（内容省略）、地域住民との日常的な接点を有することを考慮し、外黒山地区では青森県土連の技術者、元泉地区では農地・水組織代表と自治会長を兼任する住民代表者、木田地区では鹿児島県土連の技術者に事業実施にあたる対象、施工方法、利用管理方策などの検討のマネジメントを依頼し地域住民との協議を進めた。住民参加型直営施工の実施に係る合意形成の段階を、直営施工を行うことへの合意（企画・構想）、整備内容や維持管理に関する合意（計画・設計）、施工方法への合意（施工）の3段階として、検討方法や内容、実施体制について比較分析した（分析内容については省略する）。

表1 各地区の住民参加型直営施工の概要

地区名	青森県外ヶ浜町外黒山地区	山形県河北町元泉地区(畑中)	鹿児島県始良市木田地区	
自治会/世帯/人口	1自治会/35戸/96名	1自治会/81戸/360名	2自治会/363戸/968名	
高齢化率等	65歳以上が65%	65歳以上が34%	65歳以上が23%	
対象	水路(L=300m)	2水路(L1=80m,L2=20m), 水田周り	ビオトープ	
主な整備内容	護岸整備	護岸整備, 生活雑排水流入防止等	休耕田を活用したビオトープ整備	
環境配慮の内容	・流域に生息する生態系の保全 ・親水性の向上	・水質浄化 ・在来メダカの保全	・希少種(コオイムシ)の保全 ・子供たちの観察場所の確保	
関連事業	対象施設の上流農地において県営土地改良事業を実施(平成15年度完了)	対象施設周辺にて土地改良事業を実施(昭和50年代完了)	対象施設周辺にて県営土地改良事業を地中(平成19年度より)	
マネジメント	青森県土連 ^{注1)} 技術者	農地・水組織 ^{注2)} 代表者(自治会長)	鹿児島県土連 ^{注1)} 技術者	
設計・施工協力(助言・指導等)	青森県土連(設計案の検討)	土地改良区(測量指導), 土木施工会社(施工指導)	鹿児島県土連・造園設計会社(設計案), 学識者(生態系保全指導)	
施工期間	2009/12/3-12/11間の8日間(1) 2010/11/12-12/11間の8日間(2) 2011/12/13-12/22間の9日間(3)	2011/2/18-3/11間の9日間(1) 2012/3/7-3/10間の5日間(2)	2011/3/14-3/24間の10日間(1)	
参加者数	(1):8名, (2):13名, (3):8名	(1):12名, (2):11名	(1):8名	
直営施工 施工費	実施	(1) (2) (3)	(1) (2)	(1)
	材料費(円)	600,287 602,076 438,950	685,145 291,700	660,140
	労務費(円)	458,900 439,510 595,741	480,000 235,000	412,000
	リース費(円)	0 0 0	133,350 165,000	180,000

表注1):「土連」の表記は「土地改良事業団体連合会」の略称である。

表注2):「農地・水組織」の表記は「農地・水保全管理支払交付金組織」の略称である。

Ⅲ. 分析結果の考察

1) 住民の認知、理解の促進

外黒山地区では、企画・構想から施工実施に地域活動や農業関係などの複数組織の構成員が継続的に参加し、具体化に至っていないものの自治会や農地・水組織にて施設利用方策が検討されていることが施工に直接的には参加していない構成員の取組に対する認知を促し、環境保全を通じた地域活動への意識醸成を図る契機となったと考えられる。

元泉地区では、企画・構想から計画・設計にかけ、合意にあたる対象を絞り込み、参集範囲を段階的に狭めていくプロセスが図られている。この中で、直接的に参加していない住民に対しては地区の従前からの取組の延長としての認知、直接的に参加した住民に対しては現在地区全体で取り組んでいこうとする活動に対する理解の促進を促すことにより、単一自治会における地域活動を基礎とした合意形成が進められている。

木田地区では、ほ場整備事業に係る関係組織や行政機関を介して小学校、自治会から施設利用、管理への協力を得たものの、組織の代表者レベルの協議に終始したため住民に対して情報が伝達しづらい状況を生んだことが認知の低さの要因として考えられる。

2) 施設利用を組み込んだ管理体制の構築

外黒山地区では、環境保全に対する住民意識の高まりがみられたものの、施設利用を組み込んだ管理体制の構築に至らなかった。このことの要因としては、①施工に直接的に参加した住民の意識が水路管理作業の軽減化に傾注したこと、②行政などの外部組織の協力が確保できなかったこと、③事業主体側（著者ら）が住民の環境保全の肯定的な意識変化に即した検討プログラムの提示を行う機会を逸したことが挙げられる。

元泉地区では、従前からの環境保全、環境教育活動を基礎として施設の施工自体や利用方策を地域の活動として組み込み、地域内の多様な住民の参加を促すプロセスが図られ、測量や設計など住民による対応が困難な場面に外部組織の協力を得る体制となっている。

木田地区では、複数組織からなる体制を構築し、施設利用と管理に係る負担を分散させることで住民参加を促す方策が図られている。希少生物の生息環境の改善など高度な管理方策については、外部の専門家と施工方法についての知見を得ている住民による対応を図るためのモニタリングや情報交換の実行体制の構築が重要となる。

さらに、3地区に共通して子供や子供会、育成会などの子供を対象とした活動組織の参加を得ていることが合意形成プロセスを進めるための特徴として挙げられる。

Ⅳ. まとめ

住民参加型直営施工の合意形成プロセスについて、施工に直接的に参加する住民、利用や管理の検討に参加する住民の選定に留意することが重要となる。前者は土木工事技能者などを中心として施工、施設の改善に継続的に携わっていくことを見据えた人材、後者は直接的に施工に参加する住民に加え、女性や子供を持つ親世代といった地域活動の新たな担い手となる人材を対象とした参加の方策が課題となる。総じて、既に環境保全活動などを実施している地域では、地域全体での直営施工の取組の認知、技能者や環境保全活動に関わる住民や組織の参加を得た施設利用、施工方法の検討といった段階的な合意形成プロセスが必要となり、地域活動が衰退または複数の自治会単位での取組を図る地域では、直営施工を通じた住民の意識変化を効果的に反映した施設利用や管理計画の検討プロセスの構築が求められる。