

セルフビルドによる基盤整備に関する基礎的研究

— 長野県を対象として —

佐々木 哲也 
TETSUYA Sasaki

協働という言葉が一般化した昨今、住民自らが基盤整備の計画・施工を行うセルフビルド（自力建設）が注目を集めている。セルフビルドは単なる基盤機能の充足に止まらず、経済性・合理性の向上、地域コミュニティの育成等の多面的な価値が見込まれ、近年、全国各地で取り組みが散見されるようになった。本研究では、特に先駆的な取り組みが進められている長野県を対象とし、セルフビルドに関する住民と行政双方の取り組みについて調査を行い、その現況と背景を明らかにした。さらにこの結果から、セルフビルドが基盤整備の一手法として為しうる可能性について考察した。

Key Words : セルフビルド、協働、長野県、活動支援、普請

1. 研究の背景と目的

1.1 研究の背景

戦後の画一的な手法をとり続けた基盤整備に対し、新たな形態・手法をもつ基盤整備の事例が近年数多く生まれている。PFI 等資金運営の面からの変化や、より身近なところでは NPO 法人のまちづくり事業への参入やグラウンドワークの活動等もある。こうした社会的な変化とともに、実際の構造物や空間が作られていく仕組みが変化していくことは、機能やデザインの質といった物的な変化のみならず、社会基盤と市民との新たな関係性を提示するものである。

1.2 研究の目的

こうした問題意識をもって調査を進めていくと、セルフビルドによる生活基盤の整備の活動が全国各地で行われていることがわかった。セルフビルドとは自力建設、すなわち「自分（達）の物は自分（達）の力でつくること」であり、個人住宅等ではその試みや事例も少なくない。それと同様にして、地域の生活基盤である道路や水路や公園等に対しても、その利用者である住民自らが建設に直接的に関わる活動が各地で行われている¹⁾。それらは単なる基盤機能の充足に止まらず、経済性や合理性の向上、基盤への愛着、さらには地域のソーシャルキャピタルの向上といった多面的な価値の可能性を提示している。これら住民の活動に対して、本来の基盤整備の担い手である行政も注目を始めた。住民のセルフビルドの活動に対して補助金を支給する等、活動を支援する施策が行われるようになった。これらは、かつての相互補助による地域的な自治の営みを、官民協働の施策の一つとして組み込む試みとも考えられ、その過程は注目に値する。本研究は、これらセルフビルドの活動の概要を把握しながら、基盤整備の一手法としての可能性と課題を明らかにすることを目指すものである。

2. 研究の概要と目的

2.1 既存研究

本研究に関連する既存研究を以下に示す。

1) 佐々木哲也「セルフビルトによる道づくり」²⁾

著者による先行研究であり、セルフビルドによる道路整備の事例を取り上げ、調査・研究を行っている。専門雑誌のレビューにより収集した全国 14 事例について、広報資料やヒアリングをもとに調査し、うち 9 事例について現地調査を行っている。この研究での具体的な成果は、実施状況の把握、事例のタイプ分類、タイプ毎の性格の分析の 3 点である。

2) 田中尚人ら「道普請を通じた場の獲得に関する一考察」³⁾

飯田市柿野沢地区において昭和 21 年より行われている、住民による道路整備「道普請」について、調査・研究をまとめたものである。「道普請」に至るまでの歴史的な背景や、整備を通して住民が風土を理解するプロセスについて考察がなされている。

3) 轟修ら「コミュニティ・ベースによる社会基盤施設マネジメントの可能性について ～飯田市・柿野沢地区の「道普請」の事例を通じて～」⁴⁾

飯田市柿野沢地区の「道普請」で用いられている整備手法について、社会基盤整備としての可能性を検証している。

住民参加型の公共事業についての研究成果は数多く見ることができるが、このうちセルフビルドについてとり上げたものは少ない。1) ～ 3) はいずれも道路整備をとり上げたもので、それ以外の基盤整備におけるセルフビルドについて扱った研究は見られない。1) は全国を対象としているものの、事例数が少ないために統計的な概要の把握には至っていない。また住民らのセルフビルドと、本来基盤整備の責任を担うべき行政との関わりについては考察がされておらず、研究の余地が見込まれる。

2.2 本研究の位置づけ

(1) 本研究の位置づけ

本研究は、セルフビルドによる基盤整備について、住民と行政と関わりを明らかにすることを通じて、基盤整備の一手法としての可能性と課題を導くものである。

(2) 対象地の選定

対象地として、長野県をとりあげる。

長野県では、住民のセルフビルドによる基盤整備が潜在的に行われてきた経緯がある。もっとも「セルフビルド」という言葉は用いられず、一般には「出払い(作業)」、整備対象毎に、水路や堰では「堰普請」、道路では「道普請」等と呼ばれている。また信州地方の方言で「御伝馬(仕事)」「お役」等の言葉が用いられることもある⁹⁾。これらは、かつて全国のあらゆる地において一般的な慣わしであったが、近代の急速な社会的発展の陰で、多くの地域では衰退していった。しかし長野県では、今もなお、各地で同様の活動が散見され、また近年ではNPO団体の参入等により、新たな局面を迎えている。

住民らのセルフビルドの活動に対し、長野県や県下の市町村では、原材料の支給や事業費の一部を負担する等の活動支援を行っている。これらの活動支援は定着の度合いは地域毎に異なるが、セルフビルドの活動に密接に関わっている。また最近では、このような地域協働の取り組みを行う行政に対して、国や県が補助金支給の制度を設ける等、制度が複雑化・多層化している(図2.1)。このうち、長野県、栄村、下條村による活動支援は優れた施策として、県下のみならず全国の自治体やメディアから参照されることが多い⁹⁾。

以上のように、長野県は官民ともに注目すべき特徴を備えた地域であり、ここに研究価値が認められる。

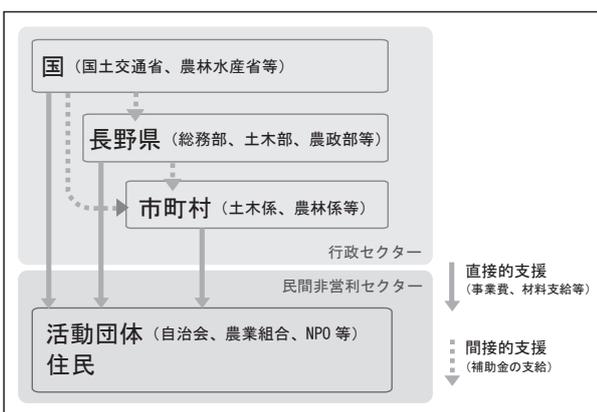


図 2.1 セルフビルドの活動に対しての行政の支援

(2) セルフビルドの定義と研究の対象

本研究では、セルフビルドを「主体的な意思をもった住民らによる、自力施工を伴う基盤の整備・維持活動」と定義し、研究の対象とする。この主体的な意思とは、他の組織等から強制されるのではなく、自ら整備計画を立案し、実行する能力を指す。また、基盤施設とは道路、水路、公園、植栽、農用施設等を指し、その公有・私有は問わないが、不特定多数に供用されるものとする。

2.3 研究の流れ

研究の流れは図2.2に示す通りである。セルフビルドに関して、長野県下における行政と地域双方の取り組みを調査し、全体像の把握を試みる。両者の結果を統合した後、基盤整備の手法としての可能性と課題を考察する。

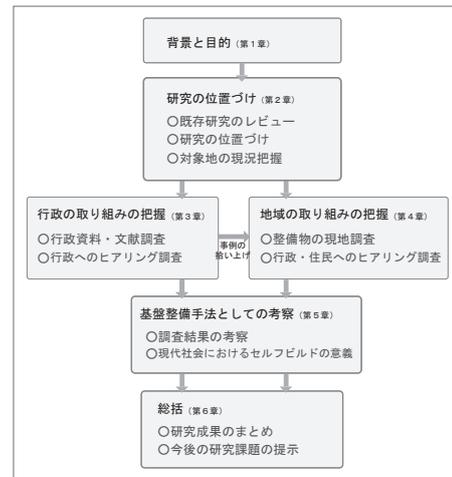


図 2.2 研究の流れ

3. 行政の施策の整理

3.1 調査方法

調査は、国、長野県、及び県下79市町村⁷⁾に対して、以下の要領で行った。

(1) 国

基盤整備に関係する省庁として国土交通省と農林水産省の2省が該当する。これより2省が発行している行政資料⁸⁾から、住民による整備活動を盛り込んだ施策のレビューを行った。さらに施策の担当者に対して、具体的な制度運営の内容についてヒアリングを行った。ヒアリングの概要は表3.1に示す。

表 3.1 ヒアリングの概要(国、長野県)

日時	対象者		主なヒアリングの内容
	所属	氏名	
2007.6.19	農林水産省農村振興局 整備部設計課施工企画調整室	石上貴	「直営施工事業」の制度の概要と実施状況について
2008.1.15	国土交通省関東地方整備局 道路管理課	木島信貴	「ボランティア・サポート・プログラム」の概要と実施状況について
2008.1.15	長野県土木部河川課	丸山敏夫	「県営アダプト・プログラム事業」の概要と実施状況について
2008.1.16	長野県土木部道路課	井浦小百合	「県営アダプト・プログラム事業」の概要と実施状況について
2007.7.4	長野県農政部農地整備課	名取静香	「直営施工事業」「手づくり農村事業」の概要と実施状況について
2007.7.19	長野県諏訪地方事務所 地域政策課	春原直美	「地域発 元気づくり支援金」の制度の概要と実施状況について

(2) 長野県

基盤整備に関係する部局として土木課、農政課、総務課が該当する。これより、3つの課が発行している行政資料⁹⁾から、住民による整備活動を盛り込んだ施策のレビューを行った。さらに施策の担当者に対して、具体的な制度運営の内容についてヒアリングを行った。なお、調査に用いた資料は本論の末尾に、ヒアリングの日時・対象者・内容等は表 3.1 に示す。

(3) 市町村

市町村に対しては、土木、農林関係の職務に従事する役場職員に対し、電話によるヒアリングを行った。ヒアリングの概要は表 3.2 に示す。

表 3.2 ヒアリングの概要 (市町村)

ヒアリング日時	2008.1.10 ~ 1.31 (詳細な日時は表 3.3 に掲載)
対象者	土木係、農林係あるいはそれに準ずる役場職員
ヒアリングの内容	住民の整備活動に対しての支援の有無、支援の内容、支援の開始時期、整備の実績

3.2 取り組みの状況

(1) 国、長野県

住民の整備活動について扱った施策について、国では3件、県では4件確認できた。これらの内容・実施状況を表 3.3、表 3.4 に示す。

このうち2件が土木系(国土交通省、長野県土木部)の部局によるもので、いずれも管轄下の施設の維持管理業務の委託制度(アダプト・プログラム)である。委託者に対しては、必要な資材の支給等の直接的支援がされる。整備対象は国道や県道、河川の堤内地等で、利用頻度や重要度が高いものが多く、清掃活動や植栽等の限定的な内容である。施工を伴う活動は認められない。

残り5件は、農林系(農林水産省、長野県農政部)総務系(長野県総務部)によるもので、整備に携わる住民団体への直接的支援、直接的支援を行っている市町村への間接的支援とも充実している。このうち、「直営施工事業」、「手づくり農村支援事業」「コモンズ支援金¹⁰⁾」の3件は具体的な整備成果が行政によりまとめられている(表 3.5 ~ 3.7)。

農林水産省による「直営施工事業」は、2002年度の事業開始から2006年度までの5年間、長野県下の88地区で整備活動に対する支援がなされている。事業者は2例を除き長野県であり、主に県営事業として実施されている。工種では環境整備工が最も事例数が多く、工事内容の種類も多様である。道路工・区画整理工は最近の事例数が少ない。いずれも比較的施工が容易な事例が多いが、四阿の建設といった建築技術を要する整備も数件見られる(表 3.5)。

長野県による「手づくり農村支援事業」は、2002 ~ 2003年度の2年間、長野県下179地区の整備活動に対

する支援が行われている。工種では道路工が最も事例数が多く、次いで環境整備工が多い。四阿の建設といった高度な建設技術を要する整備は少なく、また1つの整備の規模も小さい(表 3.6)。2004年度から「手作り農村支援事業」は「コモンズ支援金」に吸収される形で、廃止された。

「コモンズ支援金」は2004 ~ 2005年度の2年間、長野県下141地区の整備活動に対する支援が行われている(表 3.5)。環境整備工の実施数、項目ともに増えた印象を受ける。なお、「コモンズ支援金」は、2006年度より「地域発 元気づくり支援金」と名称変更がされている。

(2) 市町村

施策の実施状況とその内容を表 3.8、図 3.1 ~ 3.3 に示す。支援制度の内容と整備対象については、次の通りである。

①実施状況

県下79市町村のうち、支援を実施している市町村が66件、「特に制度は設けていないが、原材料支給等の要望があれば、随時対応する。」と回答した市町村が4件存在した。これを合わせると、長野県内では9割に近い市町村で何らかの活動支援が行われており、住民の整備活動に定着していることが推測できる。

逆に、制度を設けていない市町村では「すでに市街化し、整備が行き届いている(上高井郡小布施町)」、「住民に整備をやってもらいたいが、高齢化が進み、担い手がない(下高井郡野沢温泉村)」、「全てを請負方式で行う用意がある(北佐久郡軽井沢町)。」等々の事情が聞かれた。

②支援の内容

住民の整備活動に対して、事業費の支給、市町村保有機材の貸出、原材料の直接支給のいずれかで行われている。このうち、事業費の内訳は、原材料、機材費(リース費用、運搬費用、燃料代)、人工費、諸経費(保険費用等)であるが、どこまでを市町村が支援するかはそれぞれ異なる。このうち、人工費の支給が認めている地域は上田市と小諸市の2件確認できた¹¹⁾。

③整備対象

整備の対象となるのは、公共道路・水路の整備(補修)が多く、公園整備等の環境整備工は稀である。また、対象の管理区分の違いで支援の内容が異なる地域があった。下伊那郡阿智村を例に挙げれば、村道の整備(補修)については原材料・機材費を全額支給、その他の公共道路・水路の整備(補修)については、原材料・機材費を8割を支給する方針をとっている。これは、受益者の少ない整備には、整備者(=受益者)に一定の負担をもたせることで、地域間の公平性を確保する狙いがあると思われる。このように、整備者に一定の金銭的負担を課す市町村は9件存在した。

表 3.3 住民の整備活動を盛り込んだ施策（国土交通省、農林水産省）

関係省庁	担当部局	制度（取り組み）名	内容	開始年度	実施状況
国土交通省	道路局	ボランティア・サポート・プログラム (アダプト・プログラム)	直轄の国道について、維持管理の一部を民間の団体に委任する制度。委任された団体は清掃や植栽の手入れを行い、これに対して必要資材や保険の加入費用の支給等で支援を行う。	1999～	長野県内の国道 4 路線（国道 18・19・153・474 号）について、23 の民間団体との維持管理協定が締結されている。（2008.1 現在）
	河川局		同局の管理下の河川・湖沼について、維持管理の一部を民間の団体に委任する制度。委任された団体は、清掃や植栽等を行い、これに対して必要資材や保険の加入費用の支給等で支援を行う。	1999～	長野県内の 10 河川（上川、砥川、天竜川、七面川、松川、相沢川、農具川、乳川、沢山川、裾花川）について、34 の民間団体、諏訪湖では 67 の民間団体との維持管理協定が締結されている。（2008.1 現在）
農林水産省	農村振興局	直営施工事業	国庫補助を受けている既存の事業の一部の施工について、住民に施工を奨励する制度。対象事業（道路工、水路工、環境整備工、区画整理工）に対して、住民団体との施工作業の請負契約を結び、住民団体に対して、補助金の支給を行う。	2004～	2006 年度までの 5 年間で、長野県下の 88 箇所の整備がされている。事業主は 2 例を除き長野県であり、県営事業が多い。詳しい整備内容は表 3.5 を参照。
		農地・水・保全向上対策	地域の活動団体により立案された事業計画に対して、補助金の支給を行う。この活動団体は農家の他、市町村、NPO 等複数団体による協働と、非農家組織の参加が義務付けられ、この活動団体の代表に対して補助金の支給が行われる。	2007～	初年度は、長野県下 233 地区が認定されている。

表 3.4 住民の整備活動を盛り込んだ施策（長野県）

関係部署	担当課	制度（取り組み）名	内容	開始年度	実施状況
土木部	道路管理課	県営アダプト・プログラム事業 (信州ふるさとの道ふれあい事業、川のアダプト・プログラム事業)	県道の維持管理の一部を民間の団体に委任する制度。委任された団体は清掃や植栽の手入れを行い、これに対して必要資材や保険の加入費用の支給などで支援を行う。	2002～	132 の民間団体との維持管理協定が締結されている。（2007.12 現在）
	河川課		県下の河川・湖沼の維持管理の一部を民間の団体に委任する制度。委任された団体は清掃や植栽の手入れを行い、これに対して必要資材や保険の加入費用の支給等で支援を行う。	2002～	長野県内の 10 の河川（上川、砥川、天竜川、七面川、松川、相沢川、農具川、乳川、沢山川、裾花川）で 34 の民間団体、諏訪湖で 67 の民間団体との維持管理協定が締結されている。（2008.1 現在）
農政部	農地整備課	手づくり農村支援事業	地域住民らが基盤施設（地域道路、農道、水路等）の施工及び維持管理活動を行うことを奨励する制度である。活動団体に対して、原材料・機材費の支給が行われる。	2002～ 2003	2 年間で、長野県下の 179 地区で補助金の認可がなされている。詳しい整備内容は表 3.6 を参照。
総務部	市町村課	地域発 元気づくり支援金 (旧称 コモンズ支援金)	教育・福祉・環境等をテーマにした住民活動を支援する制度。この取り組みの一つとして基盤整備が可能とされている。地域（市町村、農業組合、住民団体等）が自主的に事業計画を立案し、県に寄せられた計画案の中からプロポーサル形式で優秀な地域を選定し、認定地域に対して補助金の支給が行われる。	2005～	2004～2005 年度までの 2 年間で、長野県下の 179 地区で認定されている。整備内容は表 3.7 を参照。

表 3.5 直営施工事業の実績

工種	整備内容	実施年度					合計
		2002	2003	2004	2005	2006	
道路工	敷砂利	3	3	5	1		12
	道路付属物の設置	1	1	1			3
	コンクリート舗装		1	1			2
	ウッドチップ舗装		1				1
	路肩の補強			1			1
	合計	4	6	8	1	0	19
水路工	水路蓋の設置	1	2	1	4	1	9
	護岸の石積・石張	1	1	1			3
	コンクリート製水路の設置			1	1		2
	水路付属物の設置			1	1		2
	スプリンクラー設置		1			1	2
	木製水路の設置		1				1
	合計	2	5	4	6	2	19
環境整備工	植栽	1	4	5	3	7	20
	法面保護・階段工		5	2	1	3	11
	遊歩道整備			1	2	2	5
	看板設置		2	1		1	4
	四阿等の建設			1		1	2
	施設の設置・補修		1		1		2
	安全柵の設置	1	1				2
	その他の環境整備工					1	1
	草刈等			2			2
	合計	2	13	12	7	15	49
区画整理工	石れき除去		1	3	1	1	6
	暗渠排水工		1				1
	土壌改良					1	1
	合計	0	2	3	1	2	8
	工事数合計	8	26	27	15	19	95
	実施地区数	7	25	26	14	16	88

表 3.6 手づくり農村支援事業の実績

工種	整備内容	実施年度		合計
		2003	2004	
道路工	敷砂利・無舗装	8	36	44
	コンクリート舗装	19		19
	アスファルト舗装	2		2
	路肩の補強	1	1	2
	ウッドチップ舗装	1		1
	合計	31	37	68
水路工	木製水路の設置	9	15	24
	護岸の石積・石張	9	8	17
	水路蓋の設置	1	3	4
	素掘水路の設置	2		2
	合計	21	26	47
環境整備工	植栽	11	20	31
	希少生物の保護	4	5	9
	草刈等	5	3	8
	安全柵の設置	3	3	6
	法面保護・階段工	1	3	4
	学習活動	1	2	3
	木橋の設置・改修		2	2
	遊歩道整備	1		1
合計	26	38	64	
	総合計	78	101	179
	実施地区数	78	101	179

※行政資料¹⁵より、著者が集計した。

表 3.7 コモンズ支援金の実績

工種	整備内容	年度		合計
		2005	2006	
道路・水路工	道路・水路の整備（補修）	14	12	26
	水路蓋の設置	1	2	3
	木製堰の設置	1	0	1
	合計	16	14	30
環境整備工	施設の建設	3	4	7
	既存施設の修繕	1	1	2
	レクリエーション施設の設置	0	3	3
	植栽	22	24	46
	草刈・支障木の伐採	3	5	8
	水路の親水化	5	6	11
	水質浄化	1	0	1
	遊歩道の設置等	8	19	27
	防犯灯の設置等	2	0	2
	看板の設置	2	8	10
	整地作業	1	0	1
	除雪		2	2
	生物の保護・除去		2	2
	合計	48	74	122
	総合計	64	88	152
	実施地区数	59	82	141

※行政資料¹⁵より、基盤整備に関係する事例のみを選出し、著者が集計した。

※長野県内で 2002～2006 年度にかけて行われた整備について、行政資料¹⁵をもとに著者が集計した。工種・工事内容の区分はこれに習った。
※行政資料に工事数と実施地区数の不一致は、1 地区で複数の工事が行われることがあるため。

3.3 施策の経緯

長野県下において、住民による整備活動を盛り込んだ施策は、2000年前後で大きく変化している。

(1) 2000年以前

国や県による支援活動は確認できない。その一方で、79市町村のうち54市町村が活動支援を行い、このうち半数にのぼる27の市町村において30年以上前、つまり1980年以前から行っていることが確認できた(図3.3)。ただし「資料として残っておらず、回答が不能。」と答えた市町村も多く、実際にはこれよりも多いと思われる。「この村ができた当初から、原材料の支給を行っているんじゃねえかな(北安曇野郡白馬村)」等と答えた市町村も数件みられた。多くの市町村において、かねてから活動支援が行われた背景は次のように考えられる。

市町村に整備の要望が寄せられてから整備までに、どうしてもタイムラグが発生する。住民の大半が農業従事者である地域では、基盤整備に必要な機材や経験を皆が持っていた。これより市町村は材料・機材だけを支給し、住民自身で整備を行ってもらう関係が自然に生まれた。さらに利用者自らが整備を行う手法は、土地や基盤の私有・公有の概念が曖昧な農村環境において使い勝手がよく、行政発注の請負工事を待つよりも『公平』『迅速』『簡便』であることから、住民にも好意的に受け入れられたと考えられる。

(2) 2000年以降

2000年以降、これらの活動支援は大きく変化した。国、県、またこれまで活動支援を行ってこなかった市町村が活動支援が新設し、さらには、これまで活動支援を行っていた地域も、制度の明文化や見直しを進めた。これについて、考えられる要因は次の通りである。

① 協働意識の高まり

早田らが「日本における『地域協働』は阪神大震災を契機に、90年代後半に先進自治体の政策フレームに設けられ始め、2000年に国(自治省)の基本施策が提起された。¹⁰⁾と指摘するように、2000年以降に「地域協働」や「住民参加」といった言葉が一般的にも知られ、広く認知されるようになった。また、少子高齢化や農業従事者の減少等が顕著になり、農村地域のコミュニティの危機が実体化していく中で、その打開策として地域協働が模索されるようになった。

② 地方分権の流れ

「地方分権推進法(1995年7月施行)」が施行されたのに続き、地方の自治に関して改革が進められた。このうち、活動支援に影響をもたらした項目として、法定外公共物の所有権の委譲と、平成の大合併があげられる。『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(2000年4月1日施行)』の施行に伴い、国有財産特別措置法の一部が改正され、これまで国土交通省が所有していた、いわゆる青線や赤線等と呼ばれる法定外

公共物が市町村に無償で委譲され、機能管理及び財産管理とも市町村の自治事務とされた。地域に密着した、これらの公共物の管理義務が明確化されたことで、市町村は新たな基盤整備のあり方を模索する必要に迫られた。

また、合併特例法の改正(1995年)に伴い、長野県下の市町村では合併の議論がまき起こた。ヒアリングでは「合併への危機感から地域と話し合い、協働での基盤整備を目指した(東筑摩郡山形村)」等、合併の論議の中で取り組みの開始を決めた地域は少なくない。

このように、国の施策である地方分権の流れにより、新たな基盤整備を模索する動きが広がり、その一つの策として活動支援が設けられていったと推測される。

③ 長野県政の行政改革

長野県の特殊な社会的な背景として、田中康夫元知事による県政の転換がある。1999年に田中が県知事に就任して以降、「脱・ダム宣言」に代表されるように、公共事業の削減による財政再建が目指された。この県政の一環として、「手づくり農村支援事業」や「コモンズ支援金」は開始されている。また、有能な県職員が現場で果たした役割も大きい。勝野¹⁹⁾は「手づくり農村支援事業」「直営施工事業」等、セルフビルドを取り入れた施策の立案・運営に大きく貢献した人物として名前が挙げられている²⁰⁾。また「栄村」や「下條村」等の県内の市町村の活動支援の事例を取り上げ、さらに、国・県営の活動支援により、モチベーションと補助金が地域に与えられたことが市町村の活動支援の大きな追い風となったと考えられる。

以上のように、協働の意識の高まりと地方分権という時代の趨勢とともに、長野県政の行政改革が、その一つの形として、活動支援が模索されていったと考えられるのである。

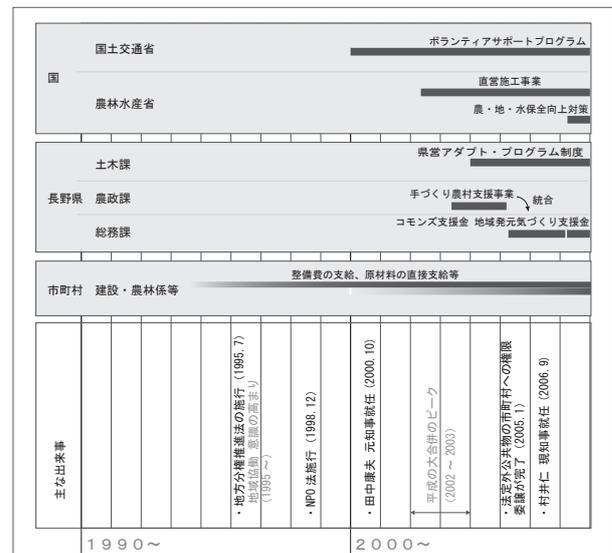


図 3.4 1990年以降の時代変化と支援制度

4. 住民の取り組み

4.1 調査の方法と報告

第3章の調査より、農林系の部局において、住民活動を支援する施策が複数行われていることがわかった。これより、長野県農農政部農地整備課提供の行政資料から整備を行った地域を選出し、現地調査とセルフビルドの当事者である住民へのヒアリングを16件行った(表4.1)。また、長野県の各地方事務所、農地整備課の職員に対して、個々の整備における行政側の取り組みについてヒアリング調査を行った(図4.1)。

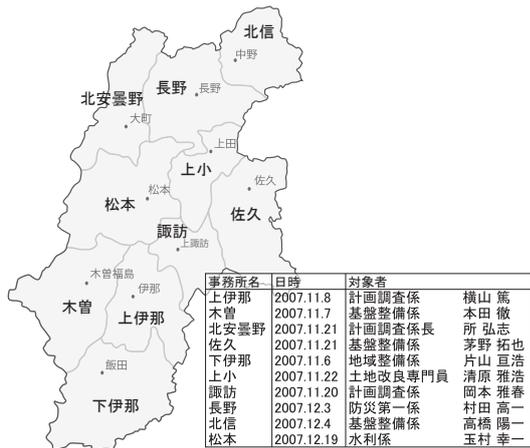


図4.1 ヒアリングの対象者 (長野県地方事務所農地整備課)

4.2 具体的事例の紹介

具体的事例として、阿智村における基盤整備の活動について報告する。

(1) 阿智村の概要

阿智村は長野県下伊那郡の西部に位置し、飯田市市街から南西へ20kmの距離にある山村である。2006年1月に旧阿智村と旧浪合村とが合併し、面積170.31km²、人口6,560人(2007.11現在)となった。西は中央アルプ

スの恵那山を境として岐阜県に接し、標高410mから2,191mまでの山間地に54の集落が点在している。村の産業は、農業と農業はりんごや桃等の果樹栽培が中心であるが、近年は少子高齢化、飯田市への人口・労働力の流出に苦慮する地域である。

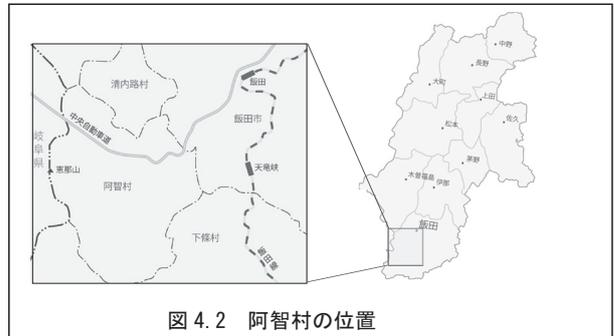


図4.2 阿智村の位置

(2) 住民の自治組織

阿智村における住民の自治組織は、区(自治会)、集落、隣組、各世帯と多層構造となしている。現在、村内には区が7区存在するが、1つの区の戸数は200~2,000戸と規模には開きがある。区は住民から区費を徴収しながら、必要に応じて各種の委員会が設置し、区内の自治に当たっている。阿智村では、土地改良区等の法人格をもった公共組合は存在せず、村内のあらゆる政はこの区の単位で行われている(図4.3)。

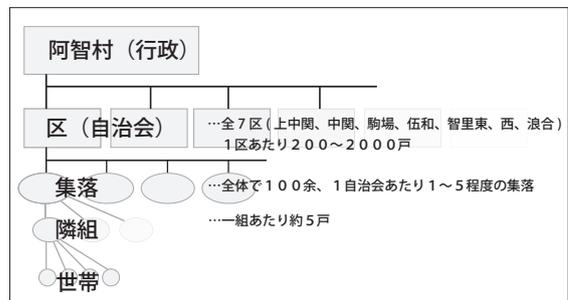


図4.3 阿智村の自治構造

表4.1 現地調査箇所一覧

事例番号	所在地	地区名	実施団体	工種	整備内容	調査日時	調査方法
1	飯山市	沼の池	下水内中部土地改良区沼の池用水委員会	水路工	水路蓋の設置	2007.7.4	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
2	伊那市	笠原中坪	笠原地域活性化推進組合	環境整備工 水路工	水生生物の移転 石灰岩敷き詰め A=247m ²	2007.11.8	県職員・住民リーダーのヒアリング、整備箇所の現地調査
3	上田市	上田青木	上本郷自治会	環境整備工	植栽工 200本、供芝工 120m ²	2007.7.3	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
4			手塚自治会	環境整備工	敷砂利工 272m ² 653m ²	2007.7.3	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
5	大町市	越荒沢堰	大町市土地改良区	水路工	護岸の石積	2007.7.5	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
6	北安曇郡池田町	池田東部	ホタル保存会	農道 水路工	敷砂利 L=500m ² ホタル水路 L=114m (敷石及び丸木敷設・チップ敷)	2007.7.5	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
7	北安曇郡白馬村	青鬼地区	青鬼地区集落保存委員会	環境整備工	施設の設置・改修	2007.7.5	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
8	下伊那郡阿智村	あち(備中原)	阿智村備中原環境保存会	環境整備工	カラス員の移動	2007.11.7	県職員・住民リーダーのヒアリング、施工作業の参加、整備箇所の現地調査
				環境整備工	コマツナギの移植	2007.11.7	
				環境整備工	竹林整備 A=0.1ha	2007.11.7	
				環境整備工	遊歩道整備 L=145m、観察小屋1棟	2007.11.7	
		あち(園原)	園原地区	環境整備工	植栽用土作成 1式 植栽工 1式	2007.11.7	
9					モミジの植栽	2007.12.1	
10	下伊那郡阿南町	阿南春泉	栗野公園設置委員会	環境整備工	遊歩道 L=310m、伏拝木チップ化、植栽工、植物移植、丸木材の製剤	2007.11.7	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
11	諏訪郡原村	立場汐	立場汐管理組合	水路工	既存水路の改修、護岸の石積	2007.7.19	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
12	下水内郡豊田村	栗の花2期	飯山市中郷区	環境整備工	四阿等の建設	2007.7.4	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
13	千曲市	埴科4期	千曲市立東小学校児童、千曲市市民会連、NPO緑の輪	環境整備工	地被類植栽 1,840株 低木植樹 101本	2007.7.4	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
14	茅野市	北大塩	北大塩区	道路工	農道コンクリート舗装 L=75m、W=0.5m	2007.7.20	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
滝之湯		滝之湯堰土地改良区	水路工	石積み水路 L=53m	2007.7.20	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査	
				水路工	石積み水路 L=30m		県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
16	大河原町	北大河原堰	北大河原堰土地改良区	水路工	石積み水路 L=10m (W=1.5m、H=1.5m)	2007.7.20	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査
			北大河原堰土地改良区	水路工	石積み水路 L=22m (W=1.5m、H=2.2m)	2007.7.20	県職員のヒアリング、整備箇所の現地調査

(3) 基盤整備の活動

基盤の整備活動は、その基盤の受益者単位で行われている。水路を例にすれば、水路の上流部分を区の住民全員、支流部分を各集落、さらにそれより下流を隣組や世帯といった具合に、整備活動は行われている。このうち区単位で行われる整備においては、年次の計画や予算等が区会により決められ、住民から選出された役員からなる「道路委員会」等の実行組織が整備活動の指揮をとる。それ以下の集落、隣組の整備活動では、計画や予算、実行組織は設けられておらず、必要に応じて整備活動が行われている。

(4) 行政による支援制度

住民の基盤整備の活動に対して、阿智村では1980年以前より原材料の支給等による支援を行ってきた。現在は、村道の整備改修に対しては原材料・機材費（燃料・運搬代を含む）を全額支給、その他の公共用道路・水路の整備改修に対しては、原材料・機材費の7割を支給している。年次予算は300～800万円で、災害の有無により、額は変化するが、1箇所につき5～20万円程度の支給額である。支援を希望する区や集落等に対して簡単な整備計画書の提出を求め、村が優先順位を判断し、随時原材料等の支給を行う。支給される原材料は、舗装に必要な生コンや砕石、水路の敷設に必要なU字溝等2次製品が主である。

また、村内2箇所の農村公園の整備に対しては、国と県による活動支援が行われている（詳しくは後述）。

(5) 農村公園の整備

2002年度より備中原地区にて、2007年度より園原地区にて、いずれも農村公園を整備する活動が住民らにより進められている。区が県に公園整備を要望し、これに対し県側は区に協働による整備を提案し、事業は始められた。土地の造成は長野県発注の業者請負で施工されたが、その他は住民のセルフビルドにより整備されている。これらの事業費は、国と県による複数の支援制度²⁰⁾と区費からまかなわれている。原材料費、機材費の他、整備の参加者への賃金の支払いが行われている。

整備活動では、住民のうち大工、林業従事者、造園屋といった技術者が主導的な役割を担っている。機会を得て整備活動に1回参加した²¹⁾が、指導者の支持のもと、極めて段取りよく進められたことが印象に残っている。

備中原地区では張芝、植樹、敷砂利、四阿の設置等が行われた。四阿の建設に際しては、地元の大工が図面を引き、組み上げを行った。用いられた材木は区内の間伐材を製材したもので、一般に流通している材木よりも材質的には劣る。しかしながら「他にない味がある」と地元住民は評価しており、整備費も請負施工の1/4以下に抑えられた²²⁾。ところで、この公園の完成の時期が示されていない。備中原地区では、整備の開始から5年以上

が経過しているが、2007年12月現在も住民らの手で整備活動が進められている。

園原地区の整備活動は植樹が行われ、今後、水路の石張、小屋の建設等が予定されている。この地区の特色として、検討の過程で模型を用いていることがあげられる。用いられた模型の大きさは2.0×1.0(m)、縮尺はおよそ1/100で、敷地全体の地形と公園内の整備物を表現したものである。コンセプトと全体の配置計画用いられた。有り合わせの材料を使った極めて簡素な模型であるが、地形を模した砂が自由に動かせる等の模型表現の工夫がなされ、複数案の比較検討や合意形成の場において重宝したという。検討の段階でスケッチ等を用いた事例は県内各地で散見されたが、模型を用いて検討を行った地域は他には見られず、貴重な事例といえる。



図 5.4 備中原地区におけるセルフビルド
(左) 公園全景、(右) 整備された四阿 ※著者撮影



図 5.5 園原地区におけるセルフビルド
(左) 施工作業の様子 (右) 検討に用いられた模型 ※著者撮影

4.3 調査の報告

調査を経ての所感として、2種類の整備活動が混在している印象を受けた。この2種類とは「地域の生業として粛々と行われている整備」と、「地域の余暇として行われている整備」である。阿智村の事例でいえば、道路・水路の整備が前者、農村公園の整備が後者にあたる。また、前者の整備活動は地域間で大きな差異はないが、後者は住民のリーダーや技術者の資質により、整備の内容に違いが見られた。最も高い技術が示された整備は、四阿、石張水路の建設等で、図3.6に示した内容が、住民によるセルフビルドで可能な整備の限界と思われる。

5. 現代におけるセルフビルド

5.1 セルフビルドの現代化

第3章より、長野県下において、セルフビルドによる基盤整備は2000年以降、大きな転換期を迎えていることが分かった。長野県下の多くの地域が少子高齢化や農業従事者の減少等の地域問題を抱える一方、行政の支援制度という強力なインセンティブを得た。この好材料と不安材料が混在する状況下において、セルフビルドの活動そのものが大きく変化している。

(1) 整備の対象の変化

かつて整備の対象は道路や水路といった限られた基盤施設であったのに対し、現代ではホタル水路や公園整備等環境整備の活動が拡大している。さらにそれらの整備では、ホタル水路の整備、希少植物の保護といったソフト的なテーマを併せ持ち、整備活動を「当たり前の自治の生業」から「地域おこし」として位置づける地域が見られるようになった。ただし、道路や水路といった基盤施設の整備が行われなくなったのではなく、性質の異なる2つの整備活動が同時に地域内で展開されているのが現状である。



図 5.5 性質の異なる整備の様子(例)
(左) 道路の舗装整備²³⁾ (右) ホタル水路の整備²⁴⁾

(2) 受益構造の変化

両者の本質的な違いは、整備の対象そのものにあるのではなく、その受益の構造にあると考える。阿智村において、道路や水路基盤の整備が受益者単位で行われていたように、本来、整備物の利益は整備者自らが享受するものであった。これについて、轟らは「道普請が公共財よりも、クラブ財的な性格を有している²⁵⁾」と指摘し、整備者以外が利益を得ない排他性と、受益者の金銭・労務の均等負担により、システムとして成立し得ると説明している。つまり、整備活動には原則全員参加で、不参加者には出不足金²⁶⁾等の制裁を科すシステムである。近代に入って以降、集落の住民構成や就業形態が多様化する中、多くの地域では不参加者が多数となり、このシステムは衰退していった。近年では、さらに衰退する地域と、行政の活動支援を糧に再び興りつつある地域に二分化が進む状況にある。

一方、公園やホタル水路等、近年新たな整備活動が展開されるようになった。これらの施設は明確に受益者を特定するものではない。先の事例である阿智村(園原地区)の農村公園は、無料キャンプ場として供用される予

定である。整備によって生まれた利益は整備者以外にも提供されることとなる。このような整備物は排他性をもたないことから、公共財に近い性格をもつといえる。このように、クラブ財的な性格もつ基盤の整備活動とともに、公共財に近い性格を持つ基盤の整備活動が俄かに拡大しているともいえるのである。

(3) 参加者の意識の変化

しかし、整備者と受益者が一致しない整備活動では、不公平が生まれる。これについて、整備の参加者の意識の変化の流れを読み取ることができる。

1つは、整備活動の参加者に対し人工費の支払いを行うことで、受益の公平性を目指すものである。それは、行政の支援制度によって、外部の資金が地域にもたらされ、労務費の支給が可能となったためである。これについて、県職員の青柳²⁷⁾は「支援制度がなくなったら人工費が支払われなくなり、これまで行ってきた道普請の活動が逆に無くなってしまいかもしれない。整備を進める自治会等には、なるべく人工費の支払いをやめるように勧めている。」と述べた。これまで無償提供が当たり前であった労務提供を、国や県の支援制度が有償化している現実に、現場の行政職員の危機意識は強い。しかし、この労務費を補填する支援制度の流れは、上田市や小諸市等の市町村にも拡大している。

不公平を是正するもう1つの方法として、整備活動自体を労務ではなく、余暇とする意識的な転換が図られている。長野県職員の所²⁸⁾は「植樹であれば余暇、道路の敷砂利、暗渠排水の被覆材の投入であれば、労働と感じていると思う」と述べ、また本田²⁹⁾は「施工作業の対象による。きれいな草花を植える等の活動であれば、余暇として行っているだろう。何かをやろうとするならば、何らかの楽しみがなければならぬだろう。」と述べる等、職種による参加者意識の違いや、余暇の重要性を指摘する行政職員の発言が目立った。近年、環境整備の活動が多数見られることは、整備活動に余暇性を求めた結果ともいえる。

このように、近年のセルフビルドの興りは、かつての相互補助の自治のシステムをそのまま再興するものではなく、行政の活動支援を得ながら、現代社会に適合する形で再構築されたものと考えられる。

5.2 現代社会におけるセルフビルドの意義

現代社会において、これらセルフビルドがもつ意味を考えてみたい。まず第一に基盤整備コストの削減であろう。請負方式よりも安価な整備が期待できるセルフビルドに、財政難を抱える行政の期待は大きい。ただし、これは財政難に喘ぐ行政の一方的なエゴではなく、地域全体の共存を望む住民側の希望でもある。逆をたどれば、住民らが自ら基盤の整備活動を行うことが、地域全体の

意識の共有の一助となっているともいえるのである。

また、公園等の環境整備活動では、整備活動自体に意味を見出しているようにも見える。これを単なる余暇と片付けるのは尚早である。今後、限界集落へ転落等、危機的な状況が予想される地域において、整備活動は地域コミュニティを繋ぎとめるソーシャルキャピタルとしての重要な意味をもっている。

活動支援ありきの活動に不安は残るが、セルフビルドは単なる基盤の整備手法を越え、広く社会に貢献する「社会基盤」そのものの可能性を秘めていると言えよう。

6. 総括

6.1 研究成果

本研究の成果は、以下の4点である。

- ・長野県内において展開されている、セルフビルドに関わる行政施策の整理を行い、その現況と背景を明らかにした。
- ・セルフビルドにより整備された16事例の現地調査を行い、個々の基盤整備で用いられた手法やアイデアを抽出した。
- ・2000年以降、長野県内ではセルフビルドの活動が大きな転換期を迎え、整備物や、活動への参加意識に違いが生まれてきたことを指摘した。
- ・現代社会において、セルフビルドによる基盤整備がもつ意味について、考察を行った。

6.2 今後の研究課題

セルフビルドは基盤の規模や内容にもよるが、請負方式以上に価値ある基盤整備をなし得る手法であり、研究を進める価値が十分に見込まれる。しかしながら、その研究の担い手が明らかでない。今後、土木、都市、農業、人文科学等の分野の壁を越え、この分野の研究を進め、地域に還元していく必要がある。

具体的な研究課題として、本研究は長野県のみを対象としており、広く一般性を持つ知見を得ていない。今後、他地域での調査結果等を交え、研究を進める必要がある。

参考文献

- 1) 佐々木哲也「セルフビルトによる道づくり ―その手法と思想」早稲田大学理工学部社会環境工学科 卒業論文, 2006. 2
- 2) 佐々木哲也「セルフビルトによる道づくり」景観・デザイン研究講演集 No. 2, 2006. 12, 土木学会, pp17-21
- 3) 田中尚人・轟修・多和田雅保「道普請を通じた場の獲得に関する一考察」土木計画学研究・講演集 vol. 34, 2006. 6, 土木学会
- 4) 田中尚人・轟修・中嶋伸恵・多和田雅保「コミュニティ・ベースによる社会基盤施設マネジメントの可能性について ～飯田市・柿野沢地区の「道普請」の事例を通じて～」土木計画学研究・講演集 vol. 34, 2006. 12, 土木学会
- 5) 確証は得ていないが、「御伝馬（仕事）」は北信地方、「お役」は南信地方を中心に用いられている言葉と見受けられる。
- 6) 例えば、土木学会「土木学会誌 vol. 88 no. 12」2003. 12, pp28-30、朝日新聞出版局「AERA no. 38」, 2005. 7, pp63-67 等がある。
- 7) 2007年4月現在の行政区分に従った。
- 8) 農林水産省「平成19年補助事業等一覧」2007, 国土交通省「平成18年度国土交通白書」、ヒアリングにより得られた各種パンフレット等。
- 9) 長野県土木部「2007年度主要事業一覧」2007, 長野県農政課「2007年度主要事業一覧」2007, ヒアリングにより得られた各種パンフレット等。
- 10) 「コモンズ支援金」は2007年度以降「地域発 元気づくり支援金」に名称が変更された。制度にも若干の変更点が見られるが、本研究では同一の制度として扱った。
- 11) 上田市は市道の整備に対して人工費を支給、小諸市では生活道路の維持管理活動に対して10円/1mを支給している。詳細は表3.5を参照。
- 12) 農林水産省農村振興局整備部設計課施工企画調整室「農家・地域住民等参加型の直営施工推進マニュアル」, 2006. 8
- 13) 農林水産省農村振興局整備部設計課施工企画調整室「直営施工実態調査集計表」
- 14) 長野県農政部農地整備課「手づくり農村支援事業 実施希望地区調査書」
- 15) 長野県農政部農地整備課「コモンズ支援金の実施状況」
- 16) 佐藤滋・早田宰「地域協働の科学」, 2005. 11, 成文堂, p15-1617)
- 17) 建設省財産管理研究会「地方分権と法定外公共物」, 1999. 9, ぎょうせい
- 18) 勝野泰光氏。長野県農政部農地整備課（本庁）に所属の後、2007年度現在は松本地方事務所農地整備課に所属する県職員。
- 19) 長野県の多数の職員が勝野の名前を挙げた。18)を参照。
- 20) 表4.1を参照。
- 21) 園原地区における整備活動に1日参加した。日時等は表4.1を参照。
- 22) 下伊那地方事務所農地整備課片山亘浩氏から、通常の請負方式の施工費では500万円程度かかるものを、100万円強で整備を行うことができたと説明を受けた。
- 23) 北大塩地区成果報告（行政資料）より引用。
- 24) 大町市土地改良区ホームページより引用。
- 25) 前掲4)
- 26) 一般的には「世帯毎に何人」と決められ、それに満たない世帯に対して出不足金が課される。
- 27) 青柳建一氏。2007年度現在は松本地方事務所農地整備課に所属する県職員。
- 28) 本田徹氏。2007年度現在は木曾地方事務所農地整備課に所属する県職員。
- 29) 辻山幸宣「住民・行政の協働」1998. 8, ぎょうせい
- 30) 富沢賢治「非営利・協同入門」1999. 2, 同時代社