

(13) 環境の意味共有化を考慮した住民参加方式

STUDY ON A COMMUNITY PARTICIPATION SYSTEM WITH A VIEW TO
COMBINING FOR SEMANTIC ENVIRONMENT

小幡 範雄*
Norio OBATA

ABSTRACT;Environment planning is pressed for the conversion of frame oriented planning into process oriented planning.This papers substantiate the above statement by analyzing dynamics of inhabitants'consciousness and actions about movement of improvement in neighbor enviornment. These results clarify that it is essential for the conversion of planning process to combine for semantic environment.Therefore,an administrative department is necessary to support the community participation system,preparing flexible frameworks,criterions and standards on environment planning.

KEYWORDS;community participation system,semantic environment,planning process

1. はじめに

環境計画は第二世代をむかえていると言われている。昭和40年代の環境計画が公害防止型であったのに対し、最近では都市型公害、アメニティに代表される身近な環境に重点がおかれつつある。そのため、計画策定において、個々人のもつ生活及び環境に対する価値づけの調整が重要となり、環境計画手法自体も従来の合目的アプローチから目標設定のあり方そのものから考え直すことが必要になってきている。

そこで、本稿では、滋賀県で実施された身近な環境づくり調査事業の事例分析を基に、環境に対する意味づけの共有化をはかりつつ、目標と手段の相互関係を重視したプロセスオリエンテッドな環境計画策定を支援する住民参加システムのあり方について報告する。

2. 環境の意味共有化と住民参加

人間と環境は1つの織物の構成要素の関係にあり、そこから人間という糸を抜いてしまうと、織物そのものが壊れてしまう。両者が絡み、一体化し不可分のものであるという認識は、当然といえば当然であるが、これまであまり注意が払われていなかった。

関西国際空港建設問題でみられた、漁協(民)の「これを最終の埋め立てにしてほしい」、あるいは「後継者ができつつあるのに、漁場が減るのは困る」という言葉には、環境を観察者としてみているのではなく、海が生活の文脈のなかに取り込まれており、まさに、意味的な関係で結びついているといえる。住民が感じている環境の良悪、生活行為と環境状況との結びつきは、当然異なっている。環境の意味共有化とは環境を客体として、アブリオリに与えられた基準によってその状況を客観化するのではなく、参加者がそれぞれ -

* (社) システム科学研究所 Institute of Systems Science Research

の仕方で見えている環境自体、つまり主観領域内において、実践活動、討議などを通じて、環境像を集約化しようとする考え方である。瀬尾は、環境的な意味作用は、それを体験する人々の側からの参加と主体を待って、決して一方通行的ではない、一種の共同作業の結果として生起すると規定し、環境空間は多様な主体の働きかけによって、単一ではあり得ない仕方で決まっていく（あるいは決して決まることがない）というのが、その真の有様であるとしている。

以上のことから、環境の意味共有化は、あらかじめ与えられた環境像を目標として、その達成を考えるのではなく、参加メンバーが持っている環境理解、問題を出しあい、メンバー間で活動の方向性づけの合意形成をはかりながら、結果として自分たちが望み、かつ実現が可能な環境目標像そのものを描こうとする計画概念として位置づける。

このようなアプローチに対する批判として、結果がとんでもないところに帰着することが指摘されるが、この点については、全くフリーハンドということではなく、ぼんやりとした枠だけは想定しておき、実際の展開にあたっては、環境は生活の文脈のなかでしか存在しないものであるから、客観的といわれる状況に対して、もし実感としてそう感じられない場合は、主観の方を重視すべきで、そこから新しいクライテリアの発見、環境政策における本質的な調整が可能になるものと考えられる。以下に、このような共有化が可能かについて事例分析を行う。

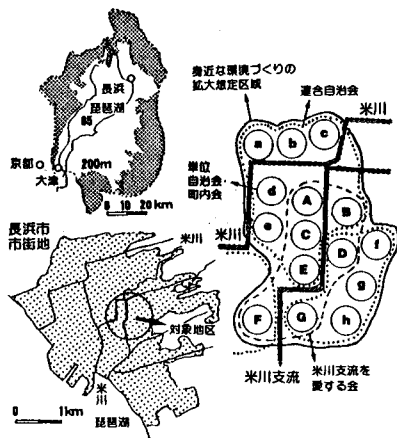


図-1 調査対象地域

表-1 身近な環境づくり調査事業のシナリオ

3. 住民参加による環境づくり社会実験事業の事例分析

分析対象とした事例は、滋賀県地域環境計画の柱の1つである「生活のし方」を明らかにするねらいで、長浜市において昭和59・60年度にわたって実施された身近な環境づくり調査事業である（以下、事業と略す）。

本事業は、住民が主体となって、身近な環境と自分たちの生活、行動との関係を見直し、環境の質を高めようという社会実験事業である。

3. 1 社会実験事業の概要

(A) 対象地域

事業の対象となった地域は、長浜市旧市街地を流れる米川支流という幅2mほどの小河川周辺で、家庭雑排水の流入によりヘドロの堆積が問題となっているところである。この地域では「米川支流を愛する会」という自治会主導の住民組織が10年来河川清掃活動を行っている。

(B) 事業の進め方

本事業は表-1に示すように、住民主体の組織づく

Step 1	組織化のための基礎づくり 地元自治会、従来からの河川美化団体との調整を図りつつ、本調査、調査活動組織に対する地域住民の認知を獲得する。 また、組織化に向けての人材発掘を行う。
Step 2	組織の設立と活動内容の模索 組織を設立し、活動内容を討議、決定していく。活動のベースとして地域現況を知ることを行い、これを進めていくとともに、組織の地域への浸透を深めていく。
Step 3	環境づくり目標の形成 現況問題点、課題を整理して、住民の手による診断、評価を経て、環境づくりの目標を形成する。
Step 4	環境づくり戦略の形成 目標を具体化するための方策、誰が何をやるかを考えていく。
Step 5	実践活動の展開 広く住民が主体となって実践活動を行う。
Step 6	実践活動の評価と定着 実践活動の結果、何かがどう変わったか、どんな成果があったかを評価し、生活の中に定着させること。

りから身近な環境の現況把握、課題の抽出、目標設定、実践活動まで、一連の流れで進めていく。本事業は予算的には県の調査という形をとっているが、事業実施にあたっては、住民自らの討議・意思決定を主体とし、市・県・コンサルタントが支援、アドバイスをを行うという方法がとられた。

(C) 事業実施の経過

表-1に示した事業計画のシナリオに対して実際に展開された経過は、表-2のようであった。この経過は4期に区分でき、それぞれの特徴を以下に示す。

(1) 活動立ち上がり期

従来の地域的縦型組織（米川支流を愛する会）を機能的横型組織に変容するというシナリオに対して、自治会と新しい組織の関係が論議された。結果として、常に自治会での承認を得るという条件付きで、身近な環境づくりについて専門的に独自の活動を展開する組織とすることで合意され、次のような組織がつけられた。

- 1) 名称；米川支流環境づくり協議会（以下、米支協と略す）
- 2) 対象範囲；米川支流（幅2m、長さ400m）の周辺7自治会、約300世帯
- 3) 構成メンバー；自治会関係者、自営業者、元教師、公務員、商店街関係者等約20人
- 4) 組織構成；会長、事務局以下に、生活部会、河川部会、まちづくり部会の3部会を設ける
- 5) 会議；全体会議、幹事会、各部会を適宜開催

(2) 活動内容の模索期

ヘドロ浚渫等のハード事業と生活見直し・点検に代表されるソフトな活動の優先をめぐる、自分たちで出来ること、行政がやるべきことの区分を含めて論議された。活動方針としては、自分たちの意識変革をしたうえでなければ、行政の実施するハード事業が環境づくりに生かしきれないというソフト重視が確認された。

表-2 社会実験事業の展開経過

	S59年	10月	11月	12月	S60年	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	S61年	2月	3月
組織づくり	地元中心人物 自治会への 協力依頼	協議会構成 人選等	協議会発足	協議会発足 者への説明															
会 議	全体会議		第1回	第2回			第3回	第4回			第5回	第6回	第7回	第8回		第9回	第10回	第11回	第12回
	幹事会					○					○	○	○	○		○	○	○	○
	部 会										河川、砂づり 合同	砂づり	砂づり			砂づり			
	その他	準備会議 ○-○-○			自治会長会議						ババ準備会議			自治会長会議			活動記録編集会議 ○-○-○		
会議の 主要テーマ	環境づくり イベント計画・準備	活動の方向性			排水路マップの作成と活用						夏休みイベント	河川改善計画への対応				まちづくり計画	活動記録編集		
調査・実践活動			環境カルタ 準備作成				排水路マップ 作成		米川支流一斉清掃 米川支流踏査会 (排水路マップの利用法を活用)	米川支流一斉清掃 ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃	米川支流踏査・川砂に ババ会場清掃
イ ベ ント	身近な環境づくりフェアⅠ 米川支流沿に4つの会場（生物、歴史、生活、快適） を設け、参加者にワークシート形式で回ってもらう										身近な環境づくりフェアⅡ 子供を対象とした河川生物観察会 会場を設けて2日間開催						米川支流環境づくり協議会 活動発表会		
広 報	○ババ広報紙の配布 米川ニュース 第1号	○ババ広報紙の配布 米川ニュース 第2号	○ババ広報紙の配布 米川ニュース 第3号					○米川ニュース第4号 ○排水路マップ配布 ○ババ広報紙配布 (生活排水路をきれいに)				○米川ニュース第5号 ○ババ広報紙の配布	○米川ニュース第6号 ○要望書の配布						○米川ニュース 第7号
計 画 書																	「米川支流を愛し、守り、育てる ための要綱書」を市へ提出	まちづくり計画書を 市の窓口へ提出	
備 考		Step 1	Step 2								Step 3・Step 4・Step 5								Step 6

(3) 目標づくりと実践活動期

当初シナリオでは、目標を設定して、目標の実現に向けて実践活動を行うという流れを想定したが、実際はこれと逆に、河川清掃、生活点検活動、河川踏査、イベントなどが先行実施され、これらを踏まえて、全体的な身近な環境づくり目標、戦略が論議された。

(4) 計画づくりと第2サイクルへの移行

大雨という予期せぬ事態から、市から河川改修という話が表明化し、これへの取り組みについて論議され、自分たち自身で実践すべき生活見直し宣言を含んだ環境づくりに配慮した河川改修要望書が市に提出された。この要望書をベースに、米川支流まちづくり計画書が作成され、河川改修工事も終わり、川を生かしたまちづくりに向けての新たな活動が展開されつつある。

3. 2 社会実験参加による環境の意味共有化

(A) 環境の意味共有化の構造

(1) 共有化の手段と効果

住民参加による環境の共通認識の形成に基づく環境づくりの発展過程は住民が主体的に地域の身近な環境を知り、その中から課題を探り、この課題をひとりのものでなく地域全員のものとしていく。次に、地域環境を向上させることにつながる行動を実践する。

以上のサイクルを繰り返すことにより、環境のあり方を生活の文脈の中で考えつづけるというプロセスであり、図-2のようにモデル化できる。

本事業においては、住民の行動と意識の共有化をはかるため、次のような環境理解に対する共通認識形成を支援する調査・活動が実施された。

- 環境カルテの作成
- 排水路マップの作成
- 河川踏査と河川清掃活動
- 先進事例の視察

これらの具体的内容と共有化の効果は、表-3に示すとおりである。

(2) 共有化効果の評価

共有化の効果を直接定量的に計測することは、対象が意識にかかわることで困難を伴う。そこで、本事業に参加した人と一般の住民の環境のとらえ方に対する相違から判断することとした。身近な環境づくりに対する取り組みについての事業参加者と非参加者の考え方の違いは、アンケート調査結果から図-3のようになっている。この図から、事業参加者の環境理解は非参加者に比べて、環境空間の共有意識、環境改善への自分たちの関与の必要性、河川環境の生活空間における役割の認識の側面において大きく変容していると判断でき、一連の活動により、環境に対する意味づけの

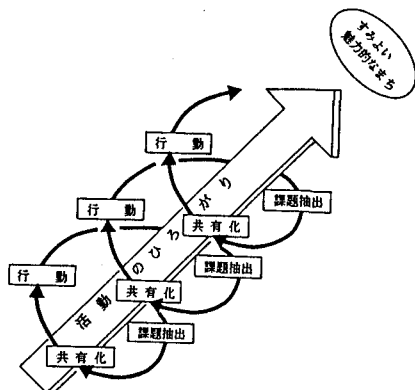


図-2 環境の意味共有化の構造

表-3 共有化手段と効果

共有化の手段	共有化の効果
(環境カルテの作成) 米川支流の環境現況を協議会員が個別に踏査して調べ、白地図に記入。調査項目は、水の汚れ、ヘドロの分布、水草、川の中の障害物等、環境の融外要因が生ずる。	みんながわかりきっていると思っても、それぞれの人の美観が少しづつ違っていることがはっきりした。
(排水路マップの作成) 各家庭から川までの排水経路を把握するために、協議会員が地域を分担して踏査、聞き取りにより排水路マップを作成。調査項目は家庭からの排水口、排水路の位置、雨水の混入など。	環境づくりを進めるうえで1つの共通基盤となり、以後の本格的活動を考えるうえで最も大きなインパクトを与えた。
(河川踏査) 排水路マップを参照しながら協議会員が合同で川の中を歩き問題点の整理やマップの活用方法について討議した。	排水路マップを作成しているために、単に問題の所在（ヘドロの堆積など）を指摘するだけでなく、問題とその原因との関係を視野に入れられるようになった。
(イベントの開催) 子供河川生物観察会、米川支流ウォークラリー、活動発表会などを開催した。	メンバーが協力してイベントをつくり上げることから、ややもすればつらいものになりがちなこの種の（環境づくり）活動の楽しさ、達成感覚を感じとれた。
(先進事例の見学) まちづくりの中に川を生かす方向で整備が行われている八幡堀（近江八幡市）、釜ノ浜（安土町）の事例を見学した。	良い点だけでなく、問題点にも注目し、ハードが整備されるだけでなく、自分たち（住民）の維持管理がいかに大切かという認識を得た。

共有化は着実に進んでいるといえる。

(B) 共有化が環境づくり計画に与えた影響

本事業期間中に起こった大雨を契機に、当初シナリオではあまり問題視していなかった河川改修という問題が起った。これは底打ち等のハード整備であるため、その大部分は行政サイドの課題となるものである。そのため、住民の間からは、行政サイドで一方的に事業が進められた場合、これまで自分たちの生活の点検運動や、排水路マップによる学習や討議の成果はどうなるのかという不安が生じた。そこで、住民側での対応としては、これまでの活動成果をベースに、河川改修に対して、図-4のような要望を行政に対して提出した。

以上の要望書を受け、行政サイドでは、次の点に特徴をもつ整備計画が策定され、住民の監視のもとに、工事が実施された。

○ 川底はインターロッキングブロック（穴空き）敷、両側玉石張りとする。

○ 下流部は根固め部分を擬木、自然石とし、高水敷には植物が植ええられる構造とする。

米川支流協議会では、さらに、これまでの実践活動、河川改修に対する一連のやりとりと成果を踏まえ、まちづくり計画を策定した。この計画は、クリーンアップ作戦、人と川とのふれあい計画、まちの財産計画の3つで構成され、内容は図-5に示すように、環境づくりを展開する行動目標としての性格が強いものとなっている。

以上のように要望書、まちづくり計画は、環境カルテ、排水路マップ、河川踏査等の環境に対する共通認識形成を積み上げた成果が反映されたものとなっており、次の点において特徴づけられる。

- 市への要望がいわゆるもの取り主義的にあれもこれもという陳情型でなく、維持管理など住民自らの関与、責任を明確に打ち出している。
- このことを受けて、自分たちに出来ることは何かという実現手段を考えたとうえで、河川改修整備の目標像を描いている。
- このため、計画内容は生活実感から発想されたものが多く、かつ実現性も高いものになっている。

4. 状況対応型環境計画と住民参加方式

以上の事例分析から、環境の意味共有化を重視した住民参加と環境計画策定との関係について考慮する。計画手法は目標、手段、状況対応の3者の関係から、図-6のように類

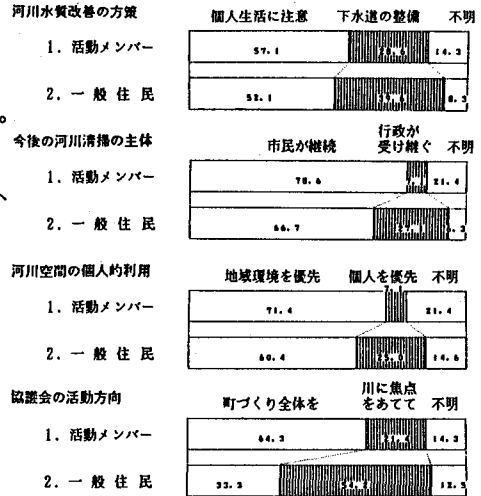


図-3 事業参加者の意識の変化

1. 河床は水草が根づき、魚が棲めるようにする
2. せせらぎをつくり、川に親しめるようにする
3. 川に水生植物を植え、うろのおいのあるものに
4. 川の中に安全にはいれ、水遊びができるようにする
5. 石垣、かわどを保全、修復する
6. 川の中のゴミ清掃がやりやすくなる工夫をする
7. 不要な見苦しいパイプや古杭などを整理し、美化する
8. 川をまちづくりに活かせるようにする

図-4 河川改修に対する住民要望

米川支流 クリーンアップ 作戦	(水質浄化、ヘドロ対策) ・石けん使用の推進 ・廃油油の回収 ・ストレーナー・ためます等の設置 ・ヘドロ清掃 (ゴミ、雑草等対策) ・ゴミ止ブロックの設置 ・ゴミ止スクリーン ・水槽の適正管理
人と川との ふれあい 計画	(ながめて楽しいきれいな川づくり) ・見苦しいパイプや古杭の整理 ・石垣の保存、修繕、復活 ・橋の整備 ・花とみどりの保全、育成 ・コンクリートブロック壁などの改善 (憩いの場所づくり) ・川の見える小公園づくり ・橋の利用 ・憩いの場所のネットワーク (子供が遊べる川づくり) ・安全な遊び場づくり ・せせらぎの復活 (ふれあいの機会づくり) ・イベントの開催
まちの財産 発掘計画	・まちなか情報の発掘 ・まちなか情報看板設置 ・ウォーキングマップづくり ・米川協活動拠点づくり

図-5 まちづくり計画の骨子

型できる。

高度成長期における地域開発計画は、現況トレンドで将来シナリオを描くという青写真計画であるといえる。現在自治体で策定されている環境管理計画は、一般的な計画策定手順がマニュアル化されるに至り、価値的代替案選択モデルないし手段的代替案モデルといえる。

これに対して、状況応答型モデルは、計画参加主体の価値観が一元的に統一されてなく、かついかなる手段を採用する

かについても合意が得られていない状態の下で、走りながら考えようというものである。滋賀県において実施された身近な環境づくり調査事業は、手段と目標の交錯のなかで、突発的な自然現象などの状況に対応しながら、これらの共有化、集約化を進めてきている点から、この状況対応型モデルの先駆的事例と位置づけられる。

冒頭に述べたように、今後、環境計画は状況対応型モデルを基本的にしたものに転換が迫られると考えられる。その際、住民参加は不可欠なものとして位置づけられる。その参加形態は、従来の行政サイドで作成された目標フレームのなかで個別に参加するという、公聴会、意見書提出、説明会等に代表される情報型参加を超えて、現場体験型の参加による環境に対する共通認識の形成という方向が強く望まれる。これを行政として支援し、計画策定情報として取り入れていくためには、事例分析で明らかにしたように、次の点で柔軟に対応、計画態度の転換が不可欠となる。

- 身近な生活空間における計画は、ハード、ソフト両面での地域事情が大きく影響するため、目標をあらかじめメニュー方式で選択するような情報提供は住民ニーズに対応できない部分が多い。従って、全体として最終的な将来をみとおすことを避けながら、その中に予期できないものや偶然を取り組むことができる柔軟なプランニング手法を準備する。
- 住民参加による維持管理への関与のしかたは、その属性等によって、非常に多様になるため、計画基準等をガイドラインとして一律に示すことは、住民の参加意欲をそぐことになる恐れもあるので、フレキシブルな基準が必要とされる。

さらには、住民は生活実感から個別のアイデアは発想できるが、これを総合的に体系化することは不慣れであるため、なんらかの専門的アドバイスを必要とする。また、具体的な工法、法制度的な基準についても情報が不足しているため、行政から積極的に提供していく必要がある。従って、環境管理計画の1つの柱となっている住民参加システムを実態のあるものにするにあたっては、専門家集団のアドバイザー制の制度化及び事例、工法、基準、環境カルテ情報などドキュメントを中心にした環境づくり支援データベースの構築について検討していく必要がある。

手段 \ 目標	既 知		未 知	
	既 知	未 知	既 知	未 知
手段	既 知	合理的モデル (青写真計画)	価値的代替案 選択モデル	
	未 知	手段的代替案 選択モデル	状況応答型モデル (コンフォニクティブ)	

図-6 計画モデルの類型

参考・引用文献

- 1981年 瀬尾文彰 「意味の環境論」 彰国社
- 1986年 盛岡通 「身近な環境づくり」 日本評論社
- 1986年 滋賀県 「地域環境計画に係わる身近な環境づくり調査報告書」