

社会基盤整備に対する受益者の参加形態に関する考察*

A Consideration on User's Participation Form to the Infrastructure Improvement*

加藤 哲男**

By Tetsuo KATO**

1. はじめに

近年の世界各地における未曾有の自然災害の続発は、地球温暖化による影響も否定できないとの論調が主流になりつつある中で、わが国の社会基盤の安全性は大きな試練の場に立たされている。こうした中で、社会基盤整備は財政の健全化や地方分権化の名の下の財政的な制約を被りはじめており、市場経済の低迷による税収の減少が、こうした実状に拍車をかけているように思われる。しかしながら、国民に安全と安心を提供すべき社会基盤整備の評価において、受益者である住民の意向を反映することも必要とされていることから、社会基盤整備の様々なプロセスにおける住民の参加意識や参加の実態を把握し考察する意義は大きい。

本研究は、社会基盤整備の事例として、道路空間における喫煙やゴミのポイ捨てを禁止することにより美観を維持しようとする試みと、河川の流域委員会における流域住民との連携をとりあげ、社会基盤整備の受益者である住民の参加の現状を考察することにより、今後の社会基盤整備の進め方を展望することを目的とする。

本稿では、最初に、市内の四地区において路上喫煙者から過料の徴収を予定している名古屋市を対象として、平成16年に実施した市民意識調査結果に基づき、社会基盤の美観維持に対する市民の参加形態を考察する。次に、筆者が委員として参画している愛知県の流域委員会における流域住民に対するアンケート調査結果に基づき、河川改修や災害防止に対する流域住民の参加形態を考察する。そして、これらの考察を踏まえ、わが国における今後の社会基盤整備の進め方を提示する。

2. 街路空間に対する受益者の参加形態

(1) 名古屋市におけるポイ捨て禁止施策の経緯

名古屋市は平成11年に「名古屋市空き缶条例」を制定しポイ捨て禁止の刑事罰を規定したが、平成16年

*キーワード：受益者，利用者意識，参加形態

**正会員，博(工)，名古屋産業大学環境情報ビジネス学部環境情報ビジネス学科教授 (〒488-8711 尾張旭市新居町3255-5，TEL：0561-55-5101、E-Mail：t-kato@nagoya-su.ac.jp)

11月にはポイ捨て削減効果を高めるため「安心・安全で快適なまちづくりなごや条例(以下「なごや条例」という)」が一部施行された。平成17年3月17日から名古屋駅、栄、金山、藤が丘の四地区において路上喫煙禁止地区を指定し、看板・標識の設置や係員のパトロールによる普及・啓発を行ってきている。なお、なごや条例の12条に規定されている違反者に対する過料2万円の徴収については状況をみながら今後判断するとしている。

(2) アンケート調査の概要

筆者らは平成16年6月と9月の2回にわたり名古屋市においてゴミ問題、ポイ捨て防止条例、ポイ捨ての三つの観点から意識と行動に関するアンケート調査を実施し、6月調査では87票(回収率65.4%)9月調査では92票(回収率51.7%)の回答を得ている²⁾。

本稿ではこの調査成果のなかから街路空間の美化に関する意識と行動のデータを用いて、地域住民の意識を把握し、その参加形態を考察するものとする。

(3) 街路空間の美化に対する市民意識の把握

a) ゴミのポイ捨て意識

アンケート調査に回答のあった男性109名と女性70名のポイ捨て理由の回答率を比較すると、男女ともに「捨てに行くのが面倒だから」が最も多く女性72.9%男性63.3%で、「近くにゴミ箱がないから」の女性58.6%男性40.4%「ゴミを持ち帰りたくない」の女性55.7%男性45.9%と続き、これら三つの回答率はいずれも女性が男性を上回っている。これに対し「周囲の人がポイ捨てをしているから」の男性37.6%女性28.6%と「街が汚くても気にならないから」の男性31.2%女性18.6%は回答率がやや低いものの男性が女性を上回っており、街路空間への美化意識は男性より女性の方が強いものと推察される。(図-1参照)

ゴミのポイ捨てを減らすための五つの方策を示したところ、179名中90名が「罰金を高くする」、86名が「市民同士で注意しあう」を選択し、以下「ゴミ箱や灰皿を街に多く配置する」66名「取り締まる人を増やし監視を強化する」64名「違反者の名前を公表する」47名の

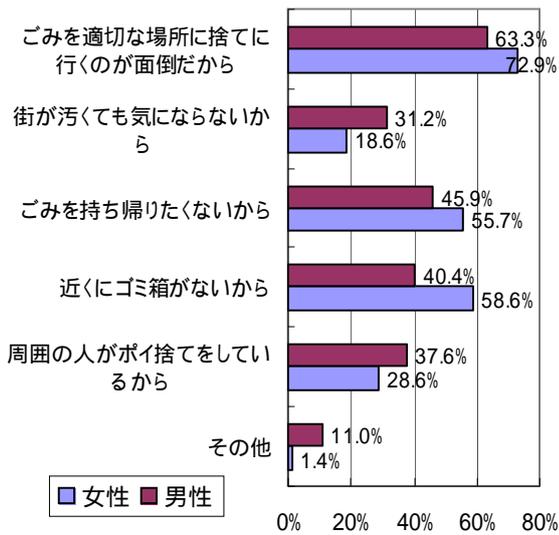


図 1 ゴミのポイ捨て理由の性別比較

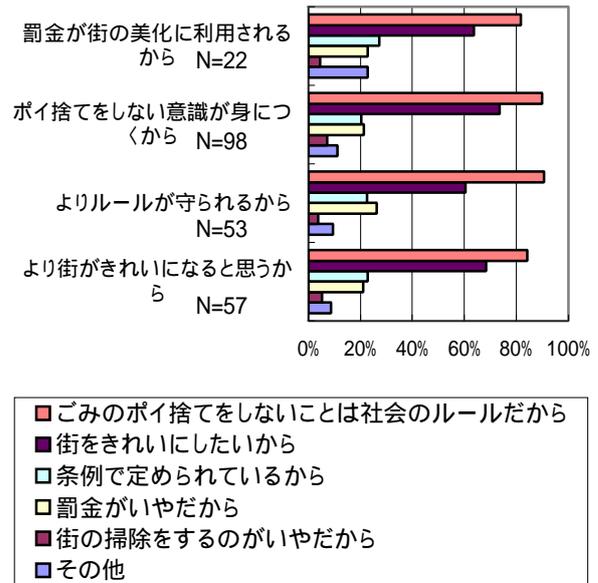


図 3 過料の追加理由とポイ捨てしない理由の関係

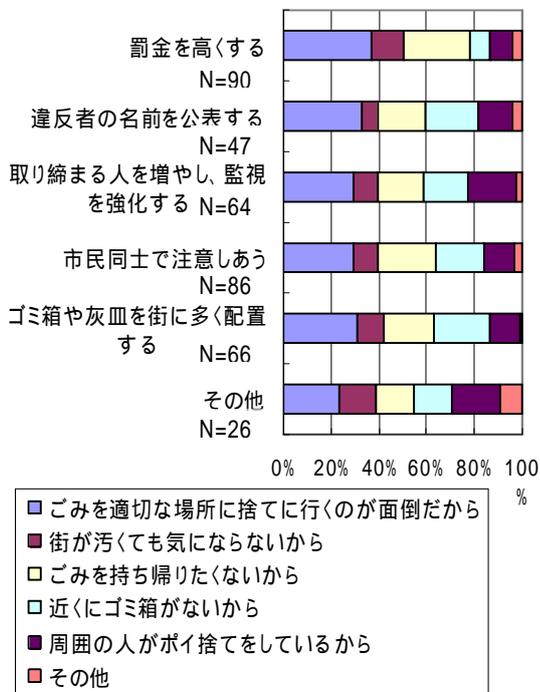


図 2 ゴミのポイ捨て削減策とポイ捨て理由の関係

順となった。そこで、これらの方策を選んだ回答者が考えているポイ捨て理由との関係性を調べたところ、「罰金を高くする」方策を選んだ人は「捨てに行くのが面倒」「持ち帰りたくない」を、「ゴミ箱や灰皿を設置する」方策を選んだ人は「近くにゴミ箱がない」を、「取り締まりや監視を強化する」方策を選んだ人は「周囲の人がポイ捨てをしている」をポイ捨て理由と考える傾向にあることがわかった。(図 - 2 参照)

b) 過料の追加に関する意識

未だ実施されていないもののなごや条例で規定されている過料の徴収については、179名中の75%にあたる

134名が追加する必要があるとしており、保留・無回答の36名を除くと追加が必要ないのは僅か9名であった。そこで過料追加賛成者134名に対してその理由を4項目示したところ、第1位は「ポイ捨てしない意識が身に付く」の98名、第2位は「より街がきれいになる」の57名で「罰金が街の美化に利用される」は第4位の22名であった。次に過料の追加理由とポイ捨てしない理由の関係を調べたところ、いずれも「社会的ルール」が8割以上を占め、「街をきれいにしたい」も6割以上あり、他のポイ捨てしない理由は3割未満となった。このことから、過料の追加に対する住民の意向としては、社会的ルールを身につけるための便宜的な方法を容認しようとするものであり、その一方で街をきれいにしたいという意向も根強いことがわかった。(図 - 3 参照)

(4) 参加形態の考察

社会基盤が建設促進から維持活用の時代に移行しつつあるという指摘を待つまでも無く、安全で快適な市民生活を確保するための様々な方策が各方面で取組まれている。本稿では、ゴミのポイ捨て防止という名古屋条例の取り組みを事例として街路空間の美化に対する住民意識を把握したが、現状では住民の参加に対する意識や行動は不十分であるといわざるを得ない。しかしながら、全てを行政に依存するといった致命的な状況からは脱却しつつあるように思われる。なごや条例の運用については市当局による検討が継続されるとのことであり、指導員の普及啓発活動に対する市民の反応がどのような結果に結びつくのか、注目していきたい。その際、生活環境部局と連動する形での道路管理・都市計画部局の積極的な参画が期待されることである。

3. 河川空間に対する受益者の参加形態

(1) 流域委員会における受益者の位置付け

愛知県河川整備計画流域委員会規約の第3条には「委員会は、愛知県の今後の河川整備のあり方について助言するとともに、河川整備計画の原案および関係住民の意見の反映方法について意見を述べることを目的とする」⁴⁾と規定されており、計画策定段階での間接的な住民参加が配慮されている。なお、流域で活動している環境NPO等の様々な団体の関係者も学識経験者として委員に加わっており、こうした状況も受益者の参加とみなすことが可能であろう。

(2) アンケート調査の概要

天白川流域では平成16年5～6月に流域内の全世帯にアンケートを配布し返信用葉書で回答を求めたところ、対象となった281,176世帯の4.0%にあたる11,261世帯から回答があった。回収率は東海豪雨浸水区域の多い瑞穂・南区(5.76%)天白区(5.10%)緑区(4.42%)で全体の平均より高い値を示しており、被災体験が計画づくりへの参加意欲につながったのではないかと思われる。(図-4参照)

アンケートの設問は東海豪雨の影響、身近な川と利用目的、水害・水量・水質・風景・自然性・親水性に対する意識、排水・浸透の認識、参画意向の合計10問である。

本稿では、身近な河川として回答の多かった天白川、植田川、扇川の三河川を対象とし、流域内の区分として瑞穂・南区、天白区、緑区、名東区(回収率1.93%)、日進市(同1.88%)の五つのゾーンを対象として流域住民の意識を把握し、その参加形態を考察するものとする。

(3) 河川空間に対する住民意識の把握

a) 身近な川の判別と河川の利用目的

身近な川としての判別は、天白川が回答者の61.6%で2/3近くを占め、扇川の15.8%、植田川の12.4%が続くものの、その他の河川は2.3%以下となっている。

河川の利用目的は、流域全体では「普段通るだけ」が50.5%で第1位、第2位は「散歩」の34.6%で、第3位の「自然観察」と第4位の「サイクリング」はほぼ同率の3.2%であった。三河川を比較すると、築堤区間が長く堤外地の高水敷が利用可能な「天白川」が「散歩」や「サイクリング」の利用が多く、逆に掘込区間が長い「植田川」では、「普段通るだけ」が7割近くとなっている。(図-5参照)

b) 身近な川に対する認識

身近な川の水害に対して「安全」水量に対して「豊か」水質に対して「きれい」風景に対して「良い」自

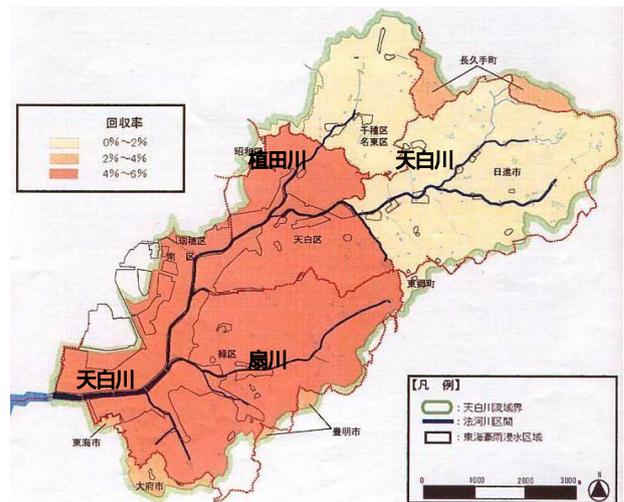


図 4 天白川流域図³⁾

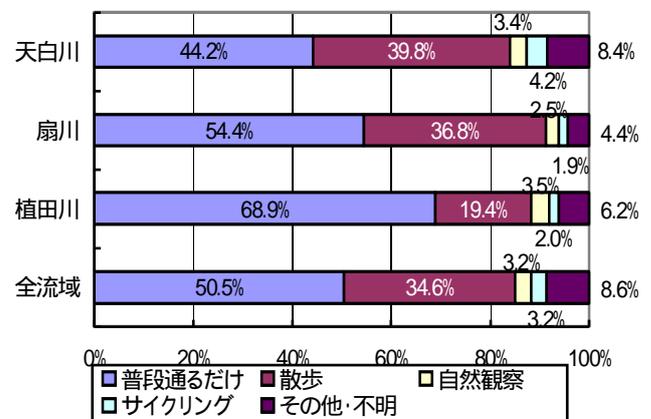


図 5 身近な川の利用目的の河川別比較³⁾

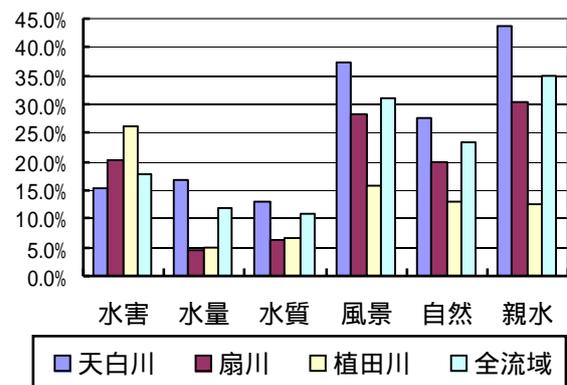


図 6 身近な川に対する肯定的認識の河川別比較³⁾

然に対して「豊か」親水性に対して「散歩や遊び等に利用しやすい」と肯定的に回答した割合を河川別に比較した。天白川は水害に対する安全度の認識は低いものの、水量・水質・風景・自然・親水のいずれにおいても三つの河川の中では肯定的な回答が最も多く、利用目的における散歩やサイクリングを促す要因として認識されるとも考えられる。(図-6参照)なお、否定的な認識の河川別比較においても同様の傾向が認められた。

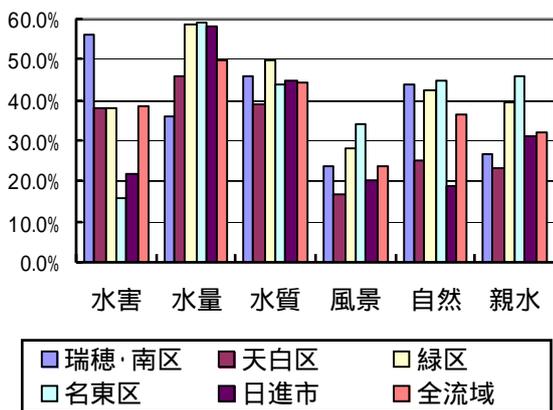


図 7 身近な川に対する否定的認識の市区別比較³⁾

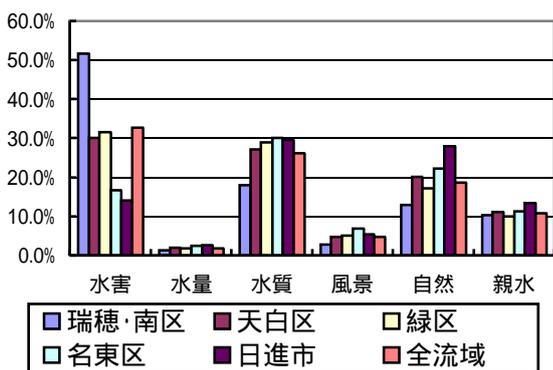


図 8 身近な川に対する要望の市区別比較³⁾

次に同一河川の上流下流では認識が異なるのではないかと考えられることから、身近な川に対する否定的な認識を市区別に比較した。(図 7 参照) その結果、水害に対する危険意識では天白川下流右岸の瑞穂・南区で最も高く上流部の名東区や日進市では低いことがわかった。また水量の少なさの認識は上流部で高く、水の汚さについては各市区でほぼ同様の認識であり、風景の悪さの認識は名東区が最も高く、以下緑区、瑞穂・南区の順に下がり、自然の少なさの認識は瑞穂・南区、緑区、名東区が高く天白区、日進市が低く、親水利用のし難さの認識は緑区、名東区が高い傾向が見られた。

さらにこれら六つの項目の優先度を把握するために、将来の川に対する要望を単一選択方式で質問した。(図 8 参照) その結果、流域全体としての優先度は水害に対する安全、水質の良さ、自然の豊かさ、親水利用のし易さ、風景の良さ、水量の豊かさの順であったが、上流部の名東区と日進市では水害に対する安全よりも水質の良さが優先されているとともに、自然の豊かさにおいては他の地区よりも要望率が高いことがわかった。

c) 総合治水に関する認識

総合治水対策としての「雨水貯留」と「雨水浸透」に対する認識では、市区別の差異はほとんどみられず、貯留に対する流域全体の回答では「知っている」31.4%「聞いたことがある」21.7%「取組んでいる」2.8%に

対し「知らない」35.1%「わからない」8.8%であった。浸透に対する流域全体の回答では「知っている」41.5%「聞いたことがある」19.1%に対し「知らない」31.3%「わからない」7.4%であった。

(4) 参加形態の考察

水害の軽減や環境保全に対する流域住民の参加意向でも市区別の差異はみられず、流域全体の回答では「家からの排水をきれいにする」が最も多く45.2%で、次いで「清掃活動(ゴミ拾いや草刈)に参加する」の18.6%や「庭などへ雨をしみ込みやすくする」の18.3%が続き、「植樹などの自然愛護活動に参加する」は11.7%であったが、「災害ボランティアに参加する」は1.8%と少なく「取組む気はない」にも1.7%の回答があった。

天白川流域では東海豪雨を契機として治水安全度に対する認識や要望が高いものの、水質改善に対する認識や参加意向も高く、自然の豊かさや親水利用のし易さへの要望も軽視できないものと考えられる。水害という希生起現象に対する住民の不断の取り組みは依然として不十分であるが、日常的な活動としての水質改善や自然環境保全に対する取り組みを住民自らが継続することにより、河川行政への参加が促進されるのではないかと考えられる。

4. 今後の展望

社会基盤が受益者に対してその効用を最大限に発揮すべきものであることは論を待たないが、その効用は受益者に対して行政から一方的に与えられるものではなく、受益者が自らの意識と行動に基づいて実感することにより効用としての意義が認められるといえるのではないか。

本稿では街路と河川を事例として受益者の意識と行動の現状を把握したが、行政サイドの取り組みがさらに有機的に再編されることにより、効率的でわかりやすい社会基盤の効用が受益者に伝わっていくものと考えられる。いわば、受益者の理解を礎とした参加と協働のプログラムを前提としてこそ、受益者にとっての最大の効用が期待されるのである。

参考文献

- 1) 千代田区生活環境課：「路上喫煙にNO! ~ルールはマナーを呼ぶか~」, (株)ぎょうせい, 2003
- 2) 永井利明・加藤哲男：「ゴミのポイ捨てへの行政対応と市民意識に関する研究」, 環境情報科学論文集 19, pp.223-228, 2005
- 3) 愛知県建設部河川課：「第8回愛知県河川整備計画流域委員会天白川流域資料 - 04」, 2005
- 4) 愛知県建設部河川課：「愛知県河川整備計画流域委員会ホームページ」<http://www.aichi-river.jp/>