

# 長野県におけるセルフビルドによる基盤整備の意義と可能性\*

## Potentialities in the self-build method of infrastructure management in Nagano prefecture\*

佐々木哲也\*\*・佐々木葉\*\*\*

By Tetsuya SASAKI\*\*・Yoh SASAKI\*\*\*

### 1. はじめに

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、個人住宅などではその試みや事例も少なくない。それと同様に、地域の生活基盤である道路や水路や公園などに対して、利用者である住民自らが建設に関わる活動が知られている。これらは、かつて「普請」や「出払い」などと呼ばれる、ごく普通の地域的な慣習であったが、戦後の急速な社会的発展の陰で、多くの地域で衰退していった。しかし、近年になって、再び全国各地で行われ始めている<sup>1)</sup>。そして、それらの活動において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が示されている。

調査を進めていくと、長野県内では、セルフビルドによる基盤整備に関して、官民一体となった特徴的な取り組みが展開されていることが分かった。これはセルフビルドを地域基盤のマネジメントとして組み込む、先進的な試みと考えられ、注目に値する。

本研究は、長野県における官民双方の取り組みの現況を整理し、その背景を踏まえた上で、セルフビルドによる基盤整備の意義と可能性について、考察を行うものである。



図-1 整備活動の一例  
写真提供：長野県(撮影時期不明)

\*キーワード：国土計画、地域計画、景観

\*\*正員、工修、中央コンサルタンツ(株) 名古屋支店都市整備部(愛知県名古屋市西区那古野2丁目11番地23  
TEL052-551-2541 tsukacha.com@ruri.waseda.jp)

\*\*\*正員、工博、早稲田大学創造理工学部社会環境工学科  
(東京都新宿区大久保3丁目6番地1  
TEL03-5286-3989 yoh@waseda.jp)

### 2. 調査方法

調査は、行政資料<sup>2)</sup>のレビューと、ヒアリングを基にした。ヒアリングは、行政職員(国土交通省3名、農林水産省1名、長野県14名、県下79市町村各1名)を対象とし、これより得られた情報から個々の整備事例を拾い上げ、現地調査と当事者(住民)へのヒアリングを16件行った。いずれの調査も、2007年5月～2008年1月にかけて著者本人が実施したものである。

### 3. 長野県におけるセルフビルドの概要

長野県内での取り組みの最大の特徴は、住民らの活動に対して、各行政が連携して、支援を展開していることである(以下、活動支援と呼ぶ)。その主な内容は補助金の支出、原材料の支給、機材の貸し出しなどであるが、コスト的な負荷の大きい基盤整備において、これらは補助的な役割に止まらず、整備活動の大きなインセンティブとなっている。これについては次章で詳しく述べる。

ところで、長野県は「出払い」や「普請」といった慣習が、今も根強く残る土地柄に見受けられる。「御伝馬」や「お役」など、同様の意味を表す方言が今も通用することからも、少なくとも市街地を除く地域において、広く認知されていることは確かである<sup>3)</sup>。それらの活動は、自治会や水利組合などの地縁的な組織の指示のもと、その構成員である住民により実施される。しかし、その内容や頻度は地域毎に大きく異なる。例えば道路の舗装を行う地域から草刈程度に止まる地域まで様々あり、その程度を一概に述べることはできない。それは、活動が、その土地の基盤の整備状況や財政事情などとともに、住民らの人的資本(ソーシャルキャピタル)に大きく依存するためである。近年では、住民の高齢化など地域環境の悪化から、これまでの整備活動を断念する地域がある一方で、新しい整備活動を興し、まち(むら)づくりにまで発展させている地域もあり、変化の渦中にあるといえる。

### 4. 行政による活動支援

長野県内における活動支援の取り組みについて、行政の種別ごとに現況をまとめた。

## (1) 市町村による活動支援

### a) 実施状況

県下79の市町村のうち「毎年、何らかの支援を実施している。」との回答が66件、「数年に一度、要望に応じて実施している。」との回答が4件で、以上を合わせると、9割近い市町村で何らかの活動支援が行われていることになる(図-2)。この中には、年度予算が不明確なもの、制度として明文化されていないものも含まれ、曖昧な制度運営である場合も少なくないが、このことが逆に融通の利いた支援を実現している地域もある。一方、実施していない市町村では「既に市街化し、整備が行き届いている(上高井郡小布施町)」、「住民に整備してもらいたいが、高齢化が進み担い手がない(下高井郡野沢温泉村)」、「全て請負方式で行う用意がある(北佐久郡軽井沢町)」などの事情が聞かれた。

### b) 対象とする基盤施設

一部の市町村では植栽や公園工といった工種も見受けられるが、主には道・水路などの生活に密着した基盤の整備が支援の対象となっている。認定の基準を明確に規定している市町村は少なく、一般的には「受益者が複数存在する生活基盤」が対象とされ、支援の是非は現場職員の判断に委ねられている。

### c) 支援の内容

主に原材料・機材費の支給が主で、額にすると1件当たり数万円～数十万円程度と小規模であることから、新規整備というよりも、補修や改修といった維持管理に近い整備活動が主な支援の対象とみられる。また、人工費の支給を行う市町村は2件に止まった。その2件においても慰労費程度の僅かな額であり、労働の対価として見合う内容ではないことから、労務は住民の無償提供という考え方が通底しているといえる。また、整備対象の管理区分の違いで支援の割合を変える市町村は9件確認できた。例えば、下伊那郡阿智村では、村道の整備(補修)に対しては原材料・機材費を全額支給、その他の公共用道路・水路の整備(補修)に対しては原材料・機材費の7割を支給している。これらは、受益者の少ない整備には整備者、すなわち受益者に一定の負担をもたせることで、地域全体の公平性を確保する狙いがあるとみられる。

## (2) 国および県による活動支援

### a) 実施状況

長野県内における、国や県による活動支援として、表-1に示す4件の制度が該当する。市町村と同様に、整備活動を実施する団体を直接的に支援する他、活動支援を実施する市町村などに対して補助金を支給するなど、多様に展開されている。この他、国土交通省と県土木部では、基盤の維持管理業務の委託制度(アダプト・プログラム)を実施しているが、活動が清掃活動や植栽などの軽作業に限定されており、セルフビルドとは認められないことから除外した。

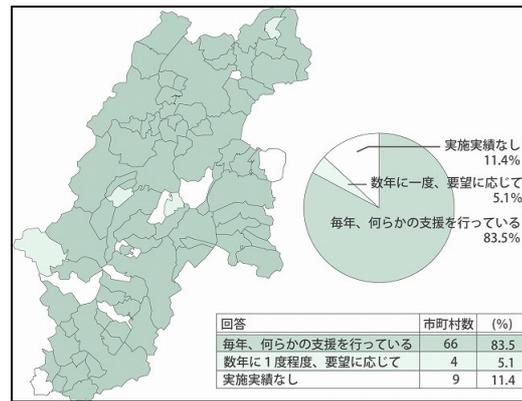


図-2 活動支援の実施状況(市町村)

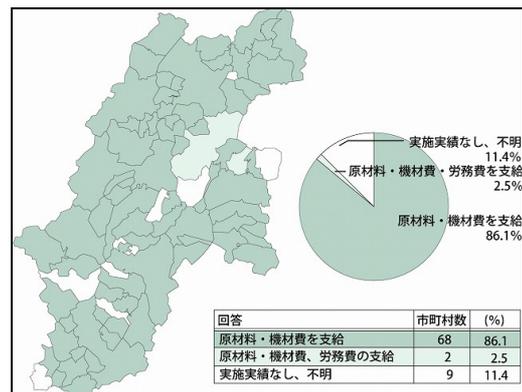


図-3 活動支援の内容(市町村)

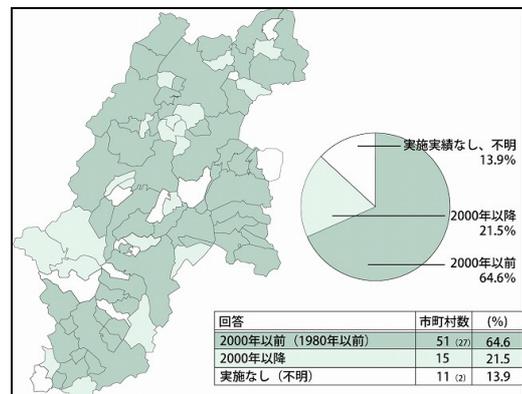


図-4 活動支援の開始時期(市町村)

表-1 制度の一覧(国および県)

制度の名称 (施行者)	概要	施行年度
手づくり農村支援事業 (長野県農政部農地整備課)	地域住民らが基盤施設(地域道路、農道、水路など)の施工及び維持管理活動を自主的に行うことを奨励する制度。希望団体に対し、原材料・機材費の支給を行う。	2002～ 2003
地域発 元気づくり支援金 旧称: コモンズ支援金 (長野県総務部市民課)	教育、福祉、環境等をテーマにした地域活動を支援する制度で、その一つに基盤の整備を可能としている。地域(市町村、農業組合、住民団体など)が計画案を立案し応募、寄せられた計画案の中からプロポーザル形式で優秀な地域を選定し、認定地域に対して補助金を支給する。	2004～
直営施工事業 (農林水産省農村振興局)	国庫補助を受けている既存事業の一部について、住民による施工を奨励する制度。長野県内では、主に県営事業が適用の対象となっている。	2002～
農地・水・保全向上対策 (農林水産省農村振興局)	地域の自主的な農村整備を促し、支援する制度。活動団体には農家の他、市町村、NPQなど数団体による協働と非農家組織の参加を義務付けられ、その代表に対して補助金の支給を行う。	2007～

注) : 2000年以降に事業化された制度の一覧。予算化のない取り組みは除く。

## b) 対象とする基盤施設

市町村による活動支援よりも幅広く、公園や植栽といった環境施設に関わる工種についても支援の対象とされる。過去の整備事例では四阿や木製堰といった、比較的高い技術を要する整備もこの支援下で行われているが、これらは一般的に施工費の高いものであり、見方を変えれば、市町村では補えない活動の支援を、国や県がカバーして行っているともいえる。

## c) 支援の内容

市町村と同じく、一定割合の原材料・機材費の支給が行われる。また農林水産省による2つの制度では、施工作業中の保険加入料や、施工作業への参加住民の人工費の計上も認められており、支援の内容は市町村のそれよりも手厚いものになっている。

## (3) 活動支援の起こりと変遷

調査より、県内の市町村では、6割を超える市町村で2000年以前より活動支援が行われ、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年以前から行われていることが確認できた(図-4)。ただし、「資料が残っておらず、回答が不能。」と答えた市町村も多く、実際数はさらに多いと見られる。「この村ができた頃から、原材料の支給を行ってるんじゃないかねえかな(北安曇野郡白馬村)」などの証言も複数の市町村で聞かれた。これらから、長野県内では、かねてよりセルフビルドが基盤整備の一翼を担ってきた実情を指摘できる。

近年になり、国や県などの広域行政による活動支援が新設され、市町村についても新設や明文化、見直しなどが進んでいる。この変化の要因として、①地方分権・平成の大合併への危機感、②協働意識の高まり、③長野県政の行政改革の3点が挙げられる。特に、地方分権の流れを汲んだ国有財産特別措置法の一部改正(2000年4月)は、里道や水路といった法定外公共物の管理について具体的な対応を市町村に迫るものであり、これを期として活動支援を始めた市町村が複数存在した。

長野県の特殊な社会的な背景も指摘できる。田中康夫元知事による県政の転換である。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が目指され、その一環として、複数の活動支援の制度が試行された。また、その際、有能な県職員が果たした役割も大きい。特に、勝野<sup>4)</sup>はそれらの制度の立案・運営に貢献した人物として名前が挙げられる。

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のもとで活動支援は模索され、今はその試行段階にあるといえる。

## 5. 現地調査

整備の事例について、現地調査と当事者(住民)へのヒ

アリングを19件行った。その1つの事例として、下伊那郡阿智村における基盤整備の活動について報告する。

## (1) 阿智村におけるセルフビルド

### a) 概要

阿智村は飯田市市街から南西へ約20kmの位置にある。面積170.31km<sup>2</sup>、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の集落が点在する、人口約6,560人の山村である(2007.11現在)。村の主産業は果樹栽培を中心とした農業であるが、県内有数の温泉地である昼神温泉も有しており、観光産業への関心も高い。近年では少子高齢化や農業離れ、飯田市のベッドタウン化などに苦慮する地域である。

阿智村の住民らは、かねてより村の活動支援を利用する形で、道・水路の整備活動に取り組んできた。2002年以降、これと並行する形で国や県の活動支援を利用した農村公園の整備が村内2箇所で行われている。

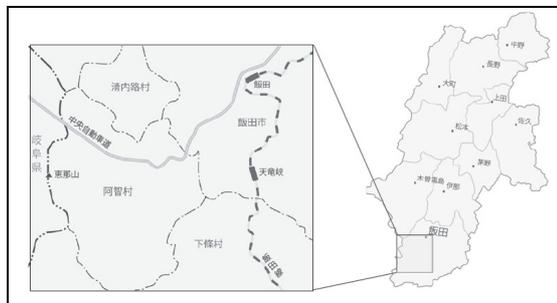


図-5 阿智村の位置

### b) 道・水路の整備活動

整備活動は、村内の7つの区(自治会)それぞれが地域内の整備活動の指揮を取り、施工活動はその基盤の受益者単位で行われている。水路の整備を例にすれば、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毎に整備するといった具合である。このうち区単位で行われる整備においては、年次の計画や予算など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」などの実行組織が整備活動の指揮をとる。それ以下の集落、隣組単位の整備活動では、特に予算や実行組織は設けられず、必要に応じて整備活動が行われる。

### c) 村による活動支援

住民の基盤整備の活動に対して、村は1980年以前より原材料・機材費の支給による支援を実施している。整備を希望する区や集落など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・機材費の支給を行う。支給される原材料は、生コンや砕石、水路の敷設に必要なU字溝などの2次製品が主である。年次予算はその年の災害の有無などで変化するが、300~800万円で、1件あたりでは5~20万円程度の額である。村道の整備(補修)に対しては原材料・機材費を全額支給、その他の公共用道路・水路の整備(補修)に対しては原材

料・機材費の7割を支給している。

#### d) 農村公園の整備活動

2002年度以降、村内の2箇所において、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。区が村に公園整備を要望し、これに対し県は官民協働による整備を提案し、事業は始められた。事業の経費は、国・県・村による各種活動支援と区費からまかなわれている。

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。整備活動では、張芝、植樹、敷砂利、四阿の建設などが行われたが、大工、林業従事者、造園屋といった技術をもった住民が主導的な役割を担った。著者も機会を得て整備活動に参加したが、技術者の指導のもと、極めて段取りよく進められていたことが印象に残っている。

#### e) セルフビルドがもたらした効果

第一に、請負工事に比べて整備コストを低減できたことが挙げられる。例えば、農村公園内の四阿の建設では、工事費が請負工事の場合の約1/4に抑えることができた。その要因は、請負工事における間接工事費や人件費を削減できたこと、さらには間伐材の利用や個人所有の機材の流用といった、住民自らの創意工夫がなされたことによる。ところで、農村公園の整備では住民らが敷地模型を制作し、全体の配置計画の検討に用いる興味深い様子も見られた。このようにセルフビルドを通じて、整備者であり利用者でもある住民らが、高い主体的な意識を獲得し、結果として、整備の低コスト化や合理化を実現したといえる。

また、農村公園の整備では、これまで区(自治会)の活動に参加してこなかった若い世代の参加が見られると県職員<sup>5)</sup>は指摘している。このように、近年から始まった整備活動は世代や地域を超えて執り行われ、地域コミュニティへの高い波及効果も期待されている。



図-6 (左) 施工作業中の様子 (右) 用いられた模型

## 6. 現代社会におけるセルフビルドの意義

### (1) 長野県における現状

長野県では現在、道・水路の整備といったかねてからの整備活動と、農村公園の整備といった新しいタイプの整備活動とが混在した状況にある。その中で、国や長野県による活動支援は、新しいものを作るモチベーションを地域にもたらし、これまでの整備活動を、まち(むら)づくりとしての整備活動へと昇華させる、大きな役

割を果たしたと評価できる。しかし、残された課題は多い。行政の活動支援を受けて整備活動を興し、まちづくりにまで発展させる地域がある一方で、担い手の不足など地域環境の悪化から、これまでの整備活動を断念する地域も存在する。現在は地域間の生き残りともいえるべき状況にあり、基盤整備の手法としては議論の余地を残すものである。

### (2) 基盤整備手法としての可能性

現状を見る限り、例えば国道や河川といった重要な社会基盤施設について、セルフビルドを用いた整備を行うことは現実的ではない。それは施工上の技術的・実務的な問題とともに、セルフビルドでは十分な品質・管理責任を担保できないためである。また、田中らは、整備される基盤の付与される性格から、その適用限界を指摘している<sup>6)</sup>。これらよりセルフビルドは、社会的にリスクの少ない基盤施設において、補助的に適用可能な手法といえる。

しかしながら、低い整備コストで、多面的な価値を期待できるセルフビルドが、基盤整備の有用な一手法であることに疑いはない。特に、住民の高齢化や自治体の財政赤字を抱え「自助」「公助」とも望めない危機的な状況にある地域では、住民自らが支えあう「共助」による自治手法として果たしうる役割は大きい。またその際の種々の意思決定は地域住民に委ねられており、その過程での議論は必然的に地域のあり方をリアルに考えることをもとめる。そうしたプロセスをも含めたセルフビルドは、単なる基盤の整備手法のみならず、広く社会に貢献するソーシャルキャピタルとしての社会基盤の概念の醸成と施設のマネジメントの可能性を秘めているといえよう。

#### 参考文献および脚注

- 1) 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, pp17-2, 2006
- 2) 農林水産省：「平成19年度 補助事業等一覧」, 国土交通省：「平成19年度 国土交通白書」, 長野県土木部：「2007年度 主要事業一覧」, 長野県農政部：「2007年度 主要事業一覧」, 及びヒアリングにより得られた各種パンフレットなどを参照した。
- 3) 「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。
- 4) 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。
- 5) 片山亘浩氏。下伊那地方事務所農地整備課に所属する県職員。
- 6) 田中尚人ほか：「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