



琉球大学学術リポジトリ

University of the Ryukyus Repository

Title	農業農村整備事業における市町村職員の役割の重要性
Author(s)	宜保, 清一; 佐々倉, 玲於; 中村, 真也
Citation	琉球大学農学部学術報告 = The Science Bulletin of the Faculty of Agriculture. University of the Ryukyus(48): 119-126
Issue Date	2001-12-01
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/3650
Rights	

農業農村整備事業における市町村職員の役割の重要性

宜保 清一*・佐々倉 玲於*・中村 真也*

Seiichi GIBO, Reo SASAKURA and Shinya NAKAMURA : An important role of the local government officer in the agricultural infrastructure improvement and rural development project

キーワード : 整備事業, 住民参加, 職員意識, アンケート調査

Key words : improvement project, inhabitant participation, officers' consciousness, questionnaire survey

Summary

Local government officers' consciousness in the agricultural infrastructure improvement and rural development projects was investigated with questionnaire. Results of the investigation are as follows.

Various repercussion effects including the consciousness exaltation of residents and local officers are expected in the project planning and implementation. But local government officers' recognitions are different in regarding repercussion effects of the project, need of resident participation and role of local government officers in the project.

For future project planning and implementation, it is necessary that local officers should be conscious of their role and importance and their consciousness should not arise the difference of superiority for the success of the project.

緒 言

農業農村整備事業（以下「整備事業」と略す）では、食料・農村・農業基本法の制定に伴い、農業生産性の向上だけを考えた生産基盤整備ではなく、農村の多面的機能の発揮、農業の持続的な発展、農村の振興を考えた生活環境整備や自然環境整備を実施することが求められている。さらに、生産基盤整備においても地域の特性に応じて環境との調和に配慮することが求められている^{1~4)}。また、農村では過疎化、高齢化、農家と非農家の混住化などから、地域住民の整備事業に対する意識・意向も多様化している。

このような状況を踏まえて、整備事業の計画・実施においては、従来にも増して地域住民が主体的に事業計画に参画し、地域住民の意向が十分取り入れられる必要がある。整備事業の計画・実施においては行政職員が主導的役割を果たす場合が多く、その役割は重要である⁵⁾。本研究では、行政職員の整備事業に及ぼす影響と事業効果増大の可能性を明らかにするため、整備事業対象地域に直接的に関与する市町村職員（以下「職員」と略す）を対象に、整備事業に対する意識についてアンケート調査を行い、その結果を分析した。

* 琉球大学農学部

調査概要

平成8年度～平成11年度に農村総合整備事業、集落地域整備事業及び中山間地域総合整備事業が実施された沖縄本島内市町村の整備事業の現状について予備的ヒアリング調査を行った。

その結果を基にして、整備事業の内容および市町村の規模を考慮して、北部、中部、南部からそれぞれ1村を選定し、配票調査法によるアンケート調査を実施した。調査対象者は、農林土木課、建設課等の部署の役場職員全員とした。なお、整備事業に今まで関わったことがない職員に対しては、今後関わったときのことを想定して回答を求めた。

調査結果および考察

1. アンケート回答者の属性と地域に対する意識

調査票の配布部数、回答数および回収率を表-1に、回答者の属性を表-2に示す。アンケート回答者は72人で、各年代および各行政経験年数の職員がバランスよく回答している。整備事業を担当したことがない職員も37.5%含まれている。

回答者の地域に対する愛着および定住意向と地域活動参加経験の有無を表-3に示す。全体として地域への思いが強く、地域活動への参加経験者が多い。

表-1 アンケートの配布部数と回収率

地区名	配布部数	回答数	回収率 (%)
A村	50	14	28.0
B村	50	39	78.0
C村	34	19	55.9
合計	134	72	53.7

表-2 回答者の属性

属性		件数 (人)	割合 (%)
性別	男性	61	84.7
	女性	10	13.9
	不明	1	1.4
	計	72	100.0
年齢	10代	1	1.4
	20代	11	15.3
	30代	20	27.8
	40代	23	31.9
	50代	14	19.4
	60代	2	2.8
行政経験	10年未満	26	36.1
	10年～20年	10	13.9
	20年～30年	22	30.6
	30年～40年	7	9.7
	不明	7	9.7
担当経験	あり	42	58.3
	なし	27	37.5
	不明	3	4.2

表-3 回答者の地域に対する意識

指標		件数 (人)	割合 (%)
愛着	ある	67	93.1
	少しある	5	6.9
	どちらとも言えない	0	0.0
	あまりない	0	0.0
定住意向	ある	65	90.3
	少しある	2	2.8
	どちらとも言えない	5	6.9
	あまりない	0	0.0
地域活動参加経験	あり	69	95.8
	なし	2	2.8

2. 整備事業に対する意識

1) 整備事業による波及効果

整備事業は、社会的・経済的効果をもたらす⁶⁾が、事業の計画過程において、住民の地域への愛着や連帯感、職員整備事業関係者の地域づくりに対する意識の向上といった波及効果も考えられる⁷⁾。このような波及効果の可能性については、職員の約90%が認識している(図-1)。波及効果として考えられる6項目に対しては、整備施設による直接的な経済的効果だけではなく、地域住民や職員の意識の向上にも良い影響を及ぼす可能性がある⁸⁾と認識されていることが分かる(図-2)。

2) 地域づくりにおける整備事業の位置づけ

整備事業は、単なる整備にとどまらず、自然環境、景観、文化、住民の意識等に影響を及ぼすため、地域づくり・むらづくりにおいて重要な役割を果たすことが考えられる。職員の半数以上は地域づくりにおける整備事業の重要性を認識しているが、明確な賛意を表さない職員も存在する(図-3)。

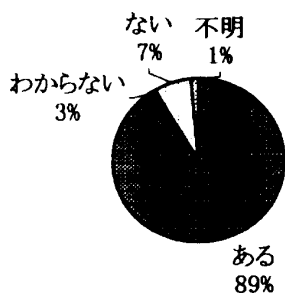


図-1 整備事業に伴う波及効果

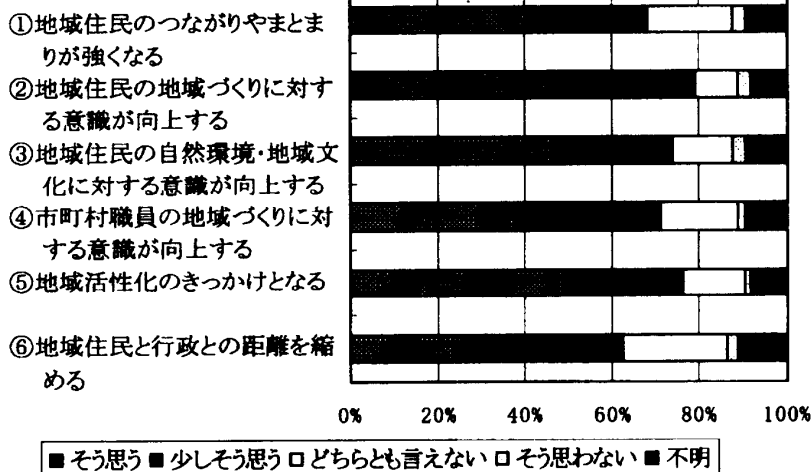


図-2 整備事業に伴う波及効果の内容

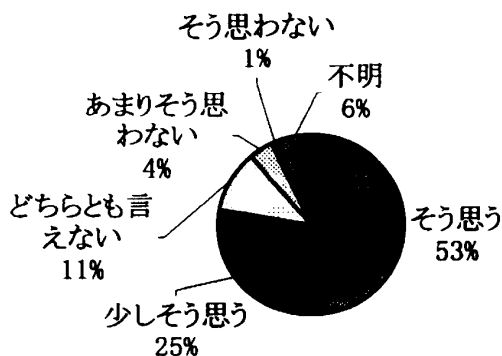


図-3 問「整備事業は地域づくりに貢献すると思いますか」に対する回答

3. 整備事業における地域住民への配慮

1) 従来の整備事業における住民意向の反映状況

近年、整備事業における住民参加の重要性が指摘されている^{8~11)}。そこで、職員が従来の整備事業における住民意向の反映状況についてどう捉えているかを調べた。図-4のように、住民意向の反映が十分でなかったと認識している職員が64%を占め、従来の整備事業においては住民に対する配慮が十分でなかったことが伺える。

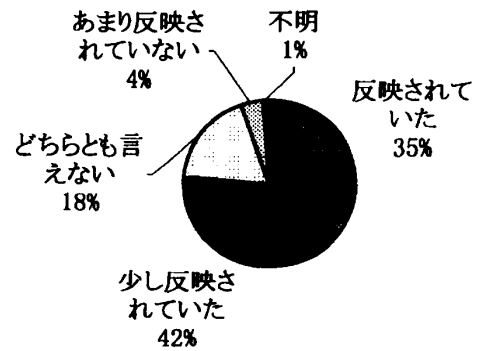


図-4 従来の整備事業における住民意向の反映

2) 住民参加と住民参加推進に関する手法

住民参加および住民参加推進のための手法を把握するため、職員がこれまで採用したことのある手法について多重選択方式で回答を求めた (図-5)。

事業説明会、代表者による意見交換会、住民との数多くの話し合いおよびアンケート調査が住民参加手法の主流である。住民への啓発活動、事業についての広報活動の手法は採用率が低く、住民参加を促す働きかけは十分でないようである。近年、住民の主体的参加手法として注目されているワークショップは採用率が最も低く、ワークショップの手法や考え方が十分に普及していないことが伺える。住民意識・意向の多様化を考えると、住民の主体的参加を促す手法を積極的に利用する必要があると考える。

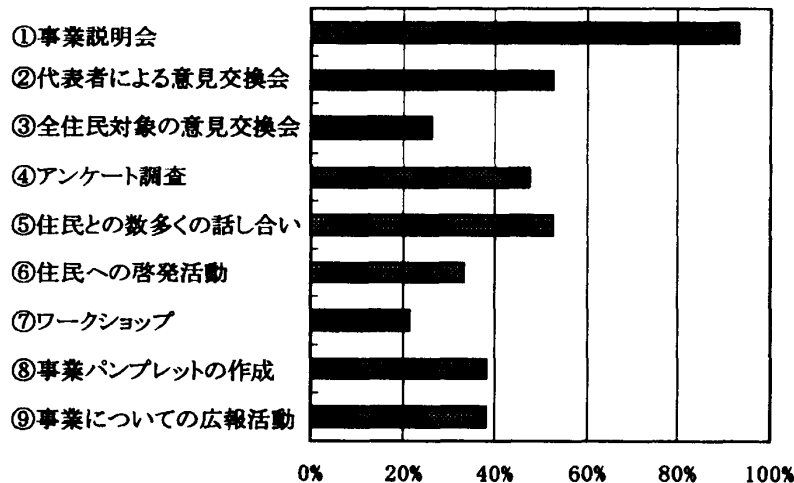


図-5 住民参加および住民参加推進に関する手法

3) 住民意向反映の必要性

図-6は、整備事業への住民意向反映の必要性に対する職員の認識を示したものである。83%の職員が住民意向反映の必要性を認めている。従来の住民意向反映状況 (図-4) と併せて考えると、住民意向の反映に対する職員の認識の変化が伺える。

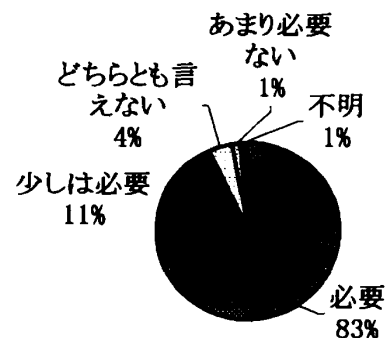


図-6 整備事業における住民意向の反映

4) 生産基盤整備における住民意向把握の必要性

生産基盤整備事業は、土地改良法 (5~10条) に則り、整備による受益者の合意によって実施される。生産基盤整備事業は、生態系、景観、

伝統文化等を含めた地域環境に対して様々な変化、影響を与えることから、受益者だけでなく、地域住民の意向についても把握が必要である^{12, 13)}。

そこで、生産基盤整備事業の計画・実施における受益者以外の住民意向把握の必要性について調べた。図-7において、「必要」が51%で、整備事業における住民意向反映の必要性（図-6）と比較して低い。生産基盤整備事業に関しては、住民意向把握の必要性があまり認識されてなく、地域環境への配慮の意識も低い。

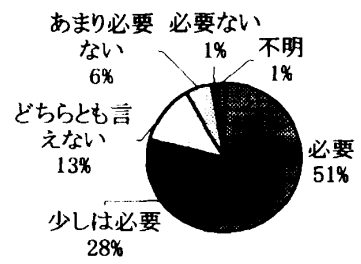


図-7 生産基盤整備事業における住民意向の反映

4. 住民参加に対する意識

1) 地域住民の主体的な参加

現在、整備事業において、地域住民が少しでも関わっていれば住民参加がなされたとみなされているようである。しかし、地域住民が自らの問題意識に基づいた主体的な合意形成ができるような住民主導の住民参加が必要である¹⁴⁾。そこで、このような住民参加を推進していくための体制づくりの必要性について回答を求めた。図-8に示すように、「必要」とした職員が64%で、住民の主体的参加のための体制づくりの必要性を感じている。さらに、住民の主体的参加が整備事業に及ぼす効果について、「事業が地域住民の意向にそったものとなる」、「事業が順調に進む」、「地域住民と行政との距離を縮める」、「住民の地域づくりに対する意識を高め、その後の地域づくり活動により影響を与える」の4項目を挙げ、賛意を求めた。図-9から明らかなように、すべての項目において効果が期待されている。

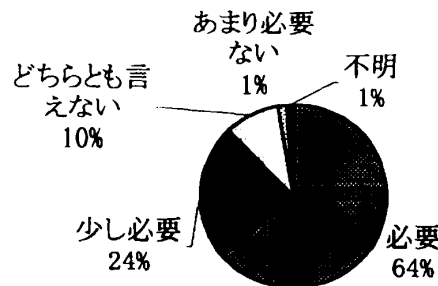


図-8 整備事業への住民の主体的参加に向けた体制づくりの必要性

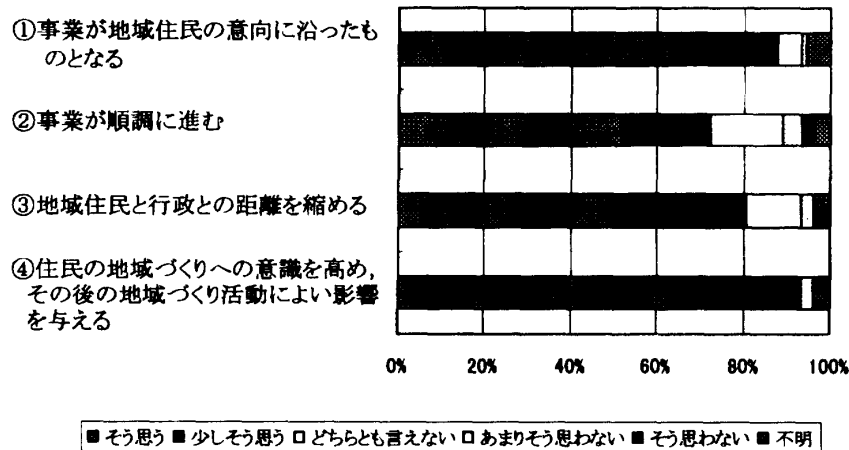


図-9 住民の主体的参加による効果

2) 住民参加に伴う障害に対する意識

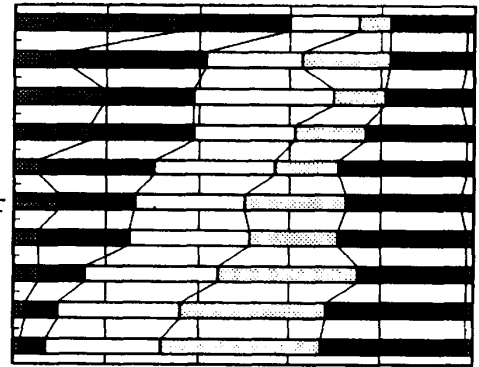
整備事業において、計画段階から住民が主体的に参加することで様々な障害の発生が予想される。そのことにより職員が住民参加の推進に消極的になっていることが考えられる。

そこで、住民参加に伴う障害と考えられる10項目(表-4)に対する賛意について、調査結果を図-10に示す。

整備事業において必然的に起こり得る「住民の要求」が最大の障害として認識されていることは、整備事業の煩雑化を懸念していることの現れである。また、「行政組織構造」、「人事的問題」および「人員不足」を障害とする割合も高い。これは簡単には改革できない行政システム上の問題である。反対に、「時間」は障害と捉えられていない。時間的な問題よりも住民参加が重要であると認識されている。「国、県の指導」および「制度的問題」も障害とは考えられていない。

すべての項目において、障害と捉える職員と障害とは捉えない職員が存在する。この職員の意識差は、先の10項目のような障害と考えられることが発生した場合、それを障害と捉えるか否かの判断に影響し、住民参加を積極的に採り入れるかどうかを左右する。よって、整備事業における住民参加の状況は、整備事業担当職員の住民参加に対する意識によって大いに異なると考えられる。

- ①住民の要求
- ②行政組織構造
- ③人事的問題
- ④人員不足
- ⑤住民不参加
- ⑥コンサルタント任せ
- ⑦財政的問題
- ⑧制度的問題
- ⑨国、県の指導
- ⑩時間



0% 20% 40% 60% 80% 100%

■ そう思う ■ 少しそう思う □ どちらとも言えない
□ あまりそう思わない ■ そう思わない ■ 不明

図-10 住民参加を行うにあたって障害となること

表-4 住民参加を行うにあたって障害となること (質問項目)

①<時間>	住民参加は時間がかかりすぎるため、積極的に行うべきではない。
②<国、県の指導>	国や県の指導がないために、住民参加の取り入れ方がわからない。
③<制度的問題>	住民参加の制度がないために、住民参加を取り入れにくい。
④<財政的問題>	住民参加を積極的に進めるためには人件費・経費がかかり、市町村財政を圧迫する。
⑤<コンサルタント任せ>	整備事業計画は、コンサルタントが中心となって行うので、どれだけ住民の意向が取り入れられているかわからない。
⑥<住民不参加>	住民参加を取り入れるべきであるが、地域住民が参加しない。
⑦<人員不足>	住民参加を積極的に進めるためには、市町村職員の数が少なすぎる。
⑧<行政組織構造>	積極的な住民参加を進めるためには、行政組織の構造を変える必要がある。
⑨<人事的問題>	職員の専門性に配慮しない人事(配置換え)は、整備事業における住民参加体制の恒常化の妨げとなる。
⑩<住民要求>	住民参加を取り入れると、地域住民の要求が多くなる。

5. 整備事業および地域づくりにおける職員の役割

整備事業および地域づくりにおける職員の果たす役割について職員自身の認識を把握するため、表-5に示す6項目について回答を求めた。

職員の80%以上は、「住民と行政の連携」および「地域特性への配慮」が必要であると認識している。50%以上は職員自身の意識の高揚が不可欠であり、地域づくりに対する住民の意識を高めながら、住民と連携して整備事業を進めていかなければならないと認識している(図-11)。しかし、「職員の意欲」の項目では、「そう思

う」24%、「少しそう思う」30%、「どちらとも言えない」29%、「あまりそう思わない」+「そう思わない」が16%で、職員の認識に違いがある。整備事業や地域づくりにおける職員の果たす役割は重要であり、職員の認識および意欲によって整備事業への取り組み姿勢が決まり、整備事業の効果が左右される。

表-5 整備事業および地域づくりにおける市町村職員の役割（質問項目）

①<地域特性への配慮>	整備事業は、文化・歴史・自然環境などの地域特性を考慮して、行うべきである。
②<整備事業での住民意識啓発活動>	整備事業は、地域住民の地域づくりに対する意識を高めながら、行っていかなければならない。
③<市町村職員の意欲>	整備事業の苦労や問題は、市町村職員のやる気と工夫次第で解決・緩和される。
④<地域づくりへの住民意識啓発活動>	市町村職員が地域住民の地域づくりに対する意識を高めていかなければならない。
⑤<市町村職員の意識の高揚>	地域づくり・むらづくりを活発に進めるためには、市町村職員の地域づくり・むらづくりに対する意識の高揚がまず不可欠である。
⑥<住民と行政の連携>	地域づくり・むらづくりは行政と地域住民との協力関係が重要である。

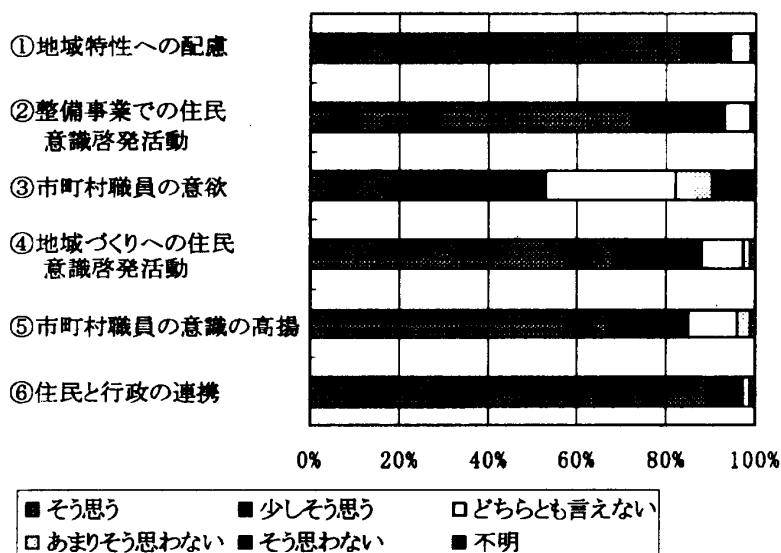


図-11 整備事業および地域づくりにおける市町村職員の役割

結 言

整備事業の計画・実施に伴う波及効果により、地域住民や市町村職員の意識の高揚などを含めた地域づくりが期待できる。

現状の住民参加は行政主導の傾向が強く、地域住民の形式的な参加に留まっているが、市町村職員は住民参加や地域住民の主体的な参加の必要性を認識している。整備事業に伴う波及効果、住民参加の必要性、整備事業における市町村職員の役割および重要性についての職員の認識には差がある。今後、整備事業を計画・実施していく上で、市町村職員は、自身が持つ役割の重要性を自覚し、整備事業への取り組み姿勢に優劣が生じないように意識を高めていく必要がある。

最後に、この研究を進めるに当たり、ヒアリング調査、アンケート調査に協力して頂いた市町村職員、調査票作成に助言を下された琉球大学生涯学習教育研究センターの大膳 司教授および金城志保氏をはじめとする農学部農村農地整備及び防災学研究室の皆様には謝意を表す。

引用文献

1. 農林水産省構造改善局計画部 1990 土地改良事業計画指針「農村環境整備」, (社) 農業土木学会 : 1-2
2. 平野達男 2000 「食料・農業・農村基本法」の成立と農業農村整備事業, 農業土木学会誌, 68 (1): 11-17
3. 千賀裕太郎 2000 21世紀における農業工学と農業農村整備の展開方向, 農業土木学会誌, 68 (8): 815-820
4. 安桑 敏 1999 農業農村整備事業における自然環境への配慮, 農業土木学会誌, 67 (5): 479-482
5. 門間敏幸, 安中誠司 2000 住民参加に関する市町村職員の意識特性と規定要因—東北中山間地域を対象として—, 農村計画学会誌, 16 (2): 98-109
6. 広瀬 伸 2000 公共事業としての農業農村整備事業の課題と展開方向, 農業土木学会誌, 68 (1): 27-32
7. (社) 農村環境整備センター 1996 農村環境の科学, 朝倉書店 : 28-30
8. 中瀬 勲 2000 住民参加の体制づくりと取り組み例, 農業土木学会誌, 68 (8): 831-835
9. 岩田俊二ほか 1999 代替案選択方式の住民参加による集落整備計画策定の特質と成立条件に関する研究—静岡県相良町蛭ヶ谷地区の事例—, 農村計画学会誌, 17 (4): 278-289
10. 星野 敏 1992 参加型農村計画手法とTQC手法・考え方の応用可能性, 農村計画学会誌, 11 (1): 50-59
11. 「農村計画学」編集委員会 1994 農村計画学—農業土木から農村整備への展開—, (社) 農業土木学会 : 156
12. (社) 農業土木学会 2000 改訂六版農業土木ハンドブック, (社) 農業土木学会 : 58-59
13. 地域環境管理工学編集委員会 1997 人と自然にやさしい地域マネジメント—地域環境管理工学—, (社) 農業土木学会 : 140-145
14. 藤本信義ほか 1999 行政主導から行政支援への移行を図る住民参加過程の検討—長野県高森町牛牧区の事例—, 農村計画論文集, 1 : 91-96