ため池管理における市民参加の限界と展望

—東播磨フィールドステーションの取り組みを事例として—

Limitations and Prospects of Citizen Participating in Management of Irrigation Pond

A Case Study of Higashi-Harima Field Station

柴崎 浩平*

Kohei SHIBAZAKI

1 はじめに

私は現在、東播磨フィールドステーション（以下、東播磨FS）に駐在している。東播磨FSは、2018年6月に設置された、地域活動と研究活動の拠点である（写真¹⁾。3大学（神戸大学大学院農学研究科、京都大学大学院農学研究科、兵庫県立大学地域創造機構）と兵庫県東播磨県民局との連携協定のもと、多様な人々との協働をとおして活動を進めている。

東播磨FSが設置された背景には、ため池の管理問題が大きく関与している。というのも、行政（東播磨県民局）から、ため池管理のあり方に関する相談を受けたことを契機として、東播磨FSが設置されたためである。相談を受けた3大学の研究者は、東播磨県民局担当課との共同調査研究をおこない、ため池の管理問題や課題、東播磨FSの構想などを整理した。

本稿では、その共同調査研究で整理された問題や課題を紹介することとする。なかでも、ため池の管理における市民参加の限界について言及する。そして、今後の展

望として、東播磨FSの枠組みや活動内容を紹介していくこととする。

なお、東播磨FSが活動範囲としている東播磨地域は、兵庫県の南西部に位置し、3市2町（明石市、加古川市、高砂市、播磨町、稲美町）から構成される（図1）。沿岸部は重化学工業地帯となっており、神戸市や姫路市のベッドタウンとして栄えるなど市街化が進む一方、北部は農村風景が広がっており、環境が大きく異なるという特徴がある。ため池の数は、都市化の進展とともに減少してはいるものの、574個存在する（2019年4月時点）。

2 ため池管理における市民参加とその限界

本章では、兵庫県ならびに東播磨県民局でおこなわれてきた、市民参加とはどういったものであったのか、またその結果、地域はどのように変容したのか、そしてそこでの限界とはどのような点にあるのか、について言及していく。

写真1 東播磨フィールドステーションの外観

図1 東播磨の位置と人口

注：（ ）内は人口（住民基本台帳 2019年9月1日現在）

*神戸大学大学院農学研究科 (Kobe University)

キーワード：1) ため池、2) 東播磨フィールドステーション、3) 市民参加、4) レジリエンス

(1) 行政による市民参加を促す取り組み

兵庫県では、1990年代からため池管理における市民参加が促されてきた。例えば、ため池の清掃活動をおこなう「ため池クリーンキャンペーン」は、兵庫県や市町の働きかけで1992年度から始まっている¹⁾。また、1998年には、ため池の保全・整備に関する理念やその実施手法などを示す「兵庫県ため池整備構想」が策定されている。そこでは、農家だけではなく様々な立場の市民が、ため池の保全・整備に取り組む主体として位置付けられている。また、ため池を保全・活用するための組織であり、ため池の改修時には、主体間の合意形成を図る「ため池協議会」の設置が各地で促されてきた。さらに、東播磨県民局と管内の関係市町によって、ため池協議会を包括的に支援する「いなみ野ため池ミュージアム」が創設されている(2002年)。2007年には、個々のため池協議会だけでなく、自然保護団体や学識経験者、教育機関などが参画する「いなみ野ため池ミュージアム運営協議会」が発足され、多様な主体が関わる体制が整備された。

(2) ため池協議会の概要

東播磨県民局管内には、77個のため池協議会が存在し、協議会が関わるため池は、管内にあるため池の41.5%に及ぶ(2019年7月時点)。

ため池協議会の構成団体や活動範囲、活動内容は、協議会ごとで大きく異なっている。構成団体は、水利組合や土地改良区、財産区といった組織に加えて、自治会が加入している協議会が大半を占めており、その他には営農組合、青年団や消防団、PTA、子供会などの組織の加入がみられる。なお、ため池協議会の会長には、水利関係者が就任する場合が大半である。また、多面的機能支払交付金制度の受け皿組織として機能しているため池協議会も多くみられる。活動範囲は、集落・自治会の範囲が基本とされつつも、複数の集落・自治会にまたがって活動をおこなう協議会や特定のため池周辺を対象に活

図2 ため池協議会の設置状況

注：ため池協議会が存在する農業集落に着色している。

動する協議会もある(図2)。

活動内容としては、クリーンキャンペーンや、交流・親水イベント(ウォーキングイベントやレンコン掘り、お祭りなど)が多くみられる。クリーンキャンペーンの参加人数は、100名を超える地域が多くみられる。その他には、伝統行事や環境学習(植物・野鳥の観察会や外来種の駆除、疏水学習など)、かいぼり、植栽活動などがみられる。これらの活動は、非農家が管理者に触れる機会となっており、ため池に対する意識が変化している事例もみられる。例えば、クリーンキャンペーンに関するボランティアグループが結成され、居住地以外のため池の清掃にも自主的に参加するなどといった事例もみられる。また、管理者からは「クリーンキャンペーンを続けてきたことでため池が綺麗になった(ごみが捨てられにくくなった)。一般の方にも参加して頂けてありがたい」といった声や、「イベント(カヌー試乗会)を通して、ため池が交流の場になっている」といった声もきく。

(3) 市民参加の限界

以上にみてきた活動を通して、市民参加の裾野は着実に広がってはいる。しかし、市民参加という形でため池を管理していくにあたっては、限界もみられる。

1) 管理作業と主体

ため池の管理と言っても、管理作業やそれを担う主体は様々である。そういった管理形態は、時代・地域ごとで異なっているため一概にいうことは難しいが、共通点もある。図3は、こういった管理作業をどういった主体が担ってきたのか、またそれはどのように変化してきたのかをまとめたものである。

図3 ため池管理における管理作業と主体

注：三角内の面積は、作業に関わる人数を意味する。

への水の供給、用排水路や堤体、樋門などの各種施設の点検・補修、水利費や水入れ費用、改修費、売却金などのお金の管理、ため池周辺の草刈りや水路を含めた清掃活動などの共同作業、といった項目が存在する。これらの作業は、項目ごとに必要な技術や知識といった専門性が異なる。例えば、堤体の補修は専門的な土木技術を有するし、水位を調整するためには、複雑な水利慣行を熟知しておく必要がある。また、作業が遂行できなかった場合の責任の重さも異なる。例えば水入れが適切になされなければ取量に関わるし、水位の調整が適切にできなかった場合には、人命にも関わる非常に責任の重い作業であるといえる。

これらの作業を担う主体としては、大きく「行政・専門家」、「農家（水利組織の役員）」、「農家・住民」、「市民」が考えられる。かつては、「行政・専門家」は堤体などの改修や補修、「農家（役員）」は設備の点検やお金の管理、水位の調整、軽微な補修など、「農家（役員）」や「農家・住民」は草刈りや水路清掃などの作業を担ってきたことと考えられる（図3、点線の三角）。そして農家が減少し、従来通りの維持管理が困難になったことを受け、行政は先述したようにため池協議会の設立を促し、市民は清掃活動や交流・親水イベントに参画した（図3、実線の三角）。しかし、補修管理や水位の調整、草刈り等の管理は、従来通り「行政・専門家」、「農家（役員）」、「農家・住民」などが担っていたといえる。もちろん、地域によっては様々な工夫がなされ、市民が草刈りなどの作業に参加するといった事例もみられる^{注1)}。しかし、それはあくまで限定的であり、市民参加でおこなわれてきた作業は、ため池管理に必要な不可欠な作業のごく一部に留まっていたと整理される。言い方を換えると、これまで「農家（役員）」や「農家・住民」が担っていた作業を、市民が代替するには限界があるということである。また、ため池協議会は行政主導を端として、多様な主体によりため池の管理活動を補完しようとする目的で設立されたが、市民にとっては活動に参加する動機や目的、担うべき役割が不明確であったため、「参加を促される側」に留まっていたといえる。それどころか、市民から、ため池管理に関する苦情が寄せられるといったケースも多くみられる。特に、都市部のため池では、野焼きででた灰やヒメガマの穂綿の飛散などに関する苦情が多く寄せられるという。

一方、水利組織側の認識として、市民参加を促していくことに否定的な側面も存在する。その背景には、例えば財産権への何らかの制限を懸念する農家側の意図が存在する^{注2)}。様々な管理者にヒアリング調査をさせて頂くと、ため池協議会としての活動は、あくまで「イベント」であって、「管理」ではないという認識があること

に気づく。こういった認識は、以上にみてきた主体間の複雑な関係性を象徴しており、水利関係者が想像する「管理」と、ため池協議会など市民参加を通して促されてきた「管理」には、大きな乖離があると言える。

2) 協議会活動の継続性

また、協議会活動の継続性という面でも、限界がみられる。先述したように、ため池協議会は東播磨管内に77あり、活発に活動をおこなっている協議会も存在する。しかしその一方で、活動が停滞している協議会も存在する。その背景には、「改修工事をおこなうためにため池協議会を設立した」という認識があることや、協議会としての活動が地域の負担になっていることなどが挙げられる。堤体の草刈りの回数を増やしたいができていない、堤体に木が生えており伐採したいがなかなか手がつけられない、といったように、管理に関連する活動がままならないなかで、新たに協議会としての活動を企画・実施することが負担となっているのである。実際、イベント実施が困難になり、協議会を解散する事例もみられだしている。また、協議会活動は、ビジネス・事業性が低い活動が主であるため、資金面においても、協議会活動の継続性には疑問が呈される。

3 展望

以上にみてきたように、ため池の適切な管理に向けた市民参加には、限界がみられた。そのため東播磨FSでは、市民参加の次のステージを模索している。本章では、東播磨FSの目的や活動内容を通して、その片鱗を紹介していくこととする^{注3)}。

(1) 東播磨FSの目的

東播磨FSは、ため池をはじめとする地域資源を保全・活用し、地域のレジリエンスを高めていくための中核的な公的支援機関のプロトタイプ（先駆的モデル事業）である。ため池管理に関する問題は、その他様々な問題と密接に関連しているため、ため池だけに焦点を当てるのではなく、地域のレジリエンス向上というより大きな枠組みからアプローチしている。レジリエンスとは、さまざまな環境・状況の変化に適応し、持続発展していくための個人や組織の力、システムを意味する。

また、地域のレジリエンスを向上させていくために、地域の人々が集い、新しい地域活動やビジネスを生み出す交流拠点であるとともに、様々な機関や専門領域の研究者らが協働し、地域の課題解決や未来創造を進める研究拠点となることを目指している。

(2) 東播磨FSのプロジェクト

地域のレジリエンスを向上させていくための活動の柱として、大きく3つ設定している。

1つ目は「環境・経済エコシステムの構築」である。地域の自然資源の維持・活用と、地域ビジネスや事業の創出・成長を促すため、多様な主体の協業・協働関係（＝エコシステム）を構築していくことを目指している。例えば、里山の価値を向上させていくために、木々の活用や、堤体、畦畔の草刈りをビジネスとして回していく仕組みづくりをおこなっている。また、地域経営という視点から、ため池の新たなエネルギー活用モデルづくり・実践をおこなっている。

2つ目は「地域人材の育成とネットワーク」である。地域の課題を解決し新しい価値を生み出す人々、地域資源の管理活用をすすめる人々のための学習、実践、研究、出会いの機会を作り、ネットワークを構築していく。例えば、セミナーやワークショップを開催している。これまで、農福連携やエネルギー活用、里山管理に関するセミナーをおこなってきた。また、ため池管理の負担を軽減することや、管理作業が楽しくなるようなプロジェクトを生み出すことを目的としたワークショップを開催してきた（写真2）。さらには、他大学・機関との共同研究を実施しており、様々な領域の研究者とのネットワークが構築されつつある。

3つ目は「地域ナレッジの管理・継承」である。地域で育まれてきたナレッジ（知識、知恵、情報など）を「見える化」し、継承をすすめるとともに、新結合を促すことによって新たなナレッジを生み出していく。例えば、

写真2 東播磨FSでのワークショップの様子

ため池管理に関しては、水のコントロールや施設の軽微な補修作業などを担える人材を育成していくための手法を開発している。

その他にも、各種相談を受ける形で、実践・研究活動を準備・展開している。例えば、多様な農業の担い手の創出や、ため池協議会の組織再編、地域づくり計画の策定、福祉事業所と連携した竹林管理、生態系保全に関する活動、ドローンの活用などがある。なお、以上に挙げたプロジェクトや相談対応をおこなっていくにあたっては、データに基づいた戦略が重要であると考え。そこで、関係主体が保持しているデータを整理するだけでなく、新たなデータを収集・分析し、政策立案、戦略策定、プロジェクトのスタートアップをサポートしている。

東播磨FSの取り組みは始まったばかりである。今後も多様な主体との連携を通して、実践・研究を進めていきたい。

注釈

注1) 例えば、刈払い機が使えない参加者には、刈られた草を熊手を用いて集める作業に従事してもらうといったように、作業を細分化し、できる範囲で参加してもらうといった地域もみられる。また、ため池の売却金の用途を決定する際、非農家の意向が考慮される事例もみられる²⁾。

注2) 例えば、改修工事の際、農家と非農家の合意形成を図る際の課題として、権利の帰属問題がある³⁾。

注3) 詳しくは、東播磨フィールドステーション。Face book〈<https://www.facebook.com/EasternHarimaFS/>〉やホームページ〈<http://e-harima.kobe-face.jp/>〉を参照されたい。

引用文献

- 1) 森脇馨（2019）：市民協働によるため池保全，中塚雅也編『農業・農村の資源とマネジメント』，神戸大学出版会，神戸，155-178。
- 2) 今田美穂・青柳みどり・渡辺貴史・高村典子（2009）：ため池の管理組織形態と存続をめぐる費用負担の実態―兵庫県北播磨・東播磨地域を事例に―，農村計画学会誌，27，239-244。
- 3) 鈴木隆善・河合宏夫・米村誠・西島信一（2003）：住民参加によるため池の保全・管理体制づくり，農業土木学会誌，71（10），921-924。

Keywords: 1) Irrigation Pond, 2) Higashi-Harima Field Station, 3) Citizen Participation, 4) Resilience