

校区レベルにおける住民主導型の計画の特徴分析

— 島根県邑智郡邑南町の夢づくりプランを事例に —

Characteristic Analysis of School District Plans Led by Residents

- A Case Study of “Yume-dzukuri Plan” in Ohnan Town of Shimane Prefecture -

○ 九鬼康彰* 南田 蘭**

○ Yasuaki KUKI* and Ran MINAMIDA**

1. 研究の背景と目的 2010年以降人口減少が続くわが国では多くの市町村、特に農山村においてどのように地域を維持していくかが重要な課題となっている。具体的には森林・農地といった土地資源やため池・道水路などの農業用施設、集会所や寺社等の共有施設、学校等の公共施設の他にも地域の特産物や伝統文化まで、存続に必要な資本が現在の農山村には数多く存在するが、それらの管理低下が長らく懸念されている。かつて、社会資本の蓄積が乏しい時代の課題解決には行政による“計画策定—事業実施”プロセスが奏功した。しかし近年の鳥獣害や耕作放棄といった問題には、人的資本の不足という短期間では改善の期待できない原因が共通して存在する。加えて地域の地理・歴史・人口構成等の条件は一定の範囲、具体的には集落や校区圏ごとに異なり、一律の解決方法は適さなくなっている。

そうした中、1990年代に入り集落から小学校区の一次生活圏を中心としたむらづくりが各地でみられるようになった。ここでは住民自身の手で計画が作られ、住民自身が課題解決に取り組むいわゆる住民主導型の“計画—実施”プロセスが生まれている。しかしこうした事例では成果が注目されるものの、その過程や計画の内容はほとんど知られていない。そこで本報では住民主導型でむらづくりが行われている先進事例を対象に、その過程や内容にみられる特徴を明らかにする。

2. 対象および分析方法 本研究では島根県邑智郡邑南町の夢づくりプランを対象とする。2004年10月に3町村が合併して誕生した邑南町は、2005年度から町単で夢づくりプラン策定事業（地区あたり10万円を補助）を実施し、住民主導での地域振興計画の作成を推進してきた。これを作成した地区には翌年度からの3年間、計画項目を支援する補助事業が実施される仕組みである。町ではこれまで13地区（町には12の公民館と39の自治会が設けられており、そのうち3の公民館と10の自治会）が計画を作成しており、これ进行分析の対象とする。既往研究等を参考に計画が備えるべき要素や住民主導の特徴を表す要素を27項目あげ、計画にそれらが記述されているかを把握してその特徴を考察した。また地区の地理的条件と計画の特徴との関連性や、事業初年度に旧町村ごとに選ばれたモデル地区の影響についても考察した。

3. 結果と考察 まず計画を作成した地区の位置をみると、旧瑞穂町及び旧石見町では中心市街地以外で作成され、縁辺部の危機意識が計画への取り組みを促したことが推察された。しかし、旧羽須美村ではモデル地区以外の事例がない。これは旧羽須美村の64集落

*岡山大学大学院環境生命科学研究科 Graduate School of Environmental and Life Science, Okayama University

**西日本旅客鉄道株式会社 West Japan Railway Company
キーワード；計画，校区，住民主導，特徴，邑南町

のうち 44 集落が限界集落の高齢化率の定義を満たしており、夢づくりプランの趣旨である将来のビジョンを描くには時期を逸していると住民が受け止めたからと考えられた。

一方、計画書を分析した結果、以下のことが読み取れた。まず計画書のボリュームについてみると 4~43 ページとばらつきが大きい。また平均 (21 ページ) を上回る地区は旧瑞穂町で多い (5/7 地区) 傾向があった。次に計画のタイプを調べたところ、構想実現を目的とするのが 11 と大半を占め、事業趣旨を反映した妥当な結果と言えるが、問題解決を目的とする場合が 2 地区、目的が明示されていないのが 1 地区あり、計画書に具備すべき条件をクリアしていないケースもあった。さらに目標年次の記載の有無を見ると 5 地区しか記載がなく、その設定も 3 年から 20 年後までとばらつきがあった。住民主導の場合は目標意識を持つこと、特に具体的な時間スケールを設定することは難しい、あるいは必要と認識されていない可能性が示唆された。またモデル地区で作成された計画書は住民主導の特徴と言える要素の多くを備えていたが、後発地区にはそれを参照した傾向は見られず、支援体が計画づくりに関与した地区で計画書の内容が充実する傾向が見られた。

計画書にあげられている地区の問題点を数えた結果、6~90 個とこれもばらつきが大きい。ただし平均は 38 個で、10 個を下回るのは 1 地区のみであった。これは地区の計画タイプが問題解決型であったからと考えられる。また掲げた問題点に対する解決策をみると、やはり 7~90 個と幅があり (平均 44 個)、一つの問題に対する解決策の数を求めると 0.53~2.60 個 (平均 1.26) と解決策の乏しさが目立つ。一方で計画の実現手段 (=解決策) については、9 地区で具体性や必要性をもとに優先順位をつけるなどの工夫を行っており、計画の作成に留まらず着実な実施を意識している点で優れていると言える。また実施主体を住民 (自助)、行政 (公助)、行政と住民 (共助) の 3 種類に分けて整理し、実施に対する責任を持たせようとする工夫もみられた (2/13 地区)。さらに計画書は地区の住民に広く理解され支持されなければならないが、そのための工夫として代表者からの挨拶の掲載 (7/13 地区) やキャッチフレーズの採用 (11/13 地区)、アンケート結果の掲載 (8/13 地区) は半数以上の地区が行っており、こうした内容を計画に具備する必要性が住民主導でも広く理解されていることが窺える。

最後に計画作成後の補助事業の実施状況を調べると、環境整備 (植樹・除雪・高齢者見守り等) に関する取り組みが最多 (29/57 事業) で、13 地区すべてで行われていた。また地区の社会的な特徴と比較すると、規模の大きい地区は経済の活性化に関する事業 (観光 PR など) を行う傾向、人口密度の小さい地区は住民同士のつながりを重要視する事業 (世代間交流・ふるさとだよりの発刊など) を行う傾向がそれぞれ読み取れた。

4. 結論 夢づくりプランのような住民主導型の計画には、住民の創意工夫が反映されるため計画書は画一的でなく多様性がある点や、近所づきあいに関する問題のような住民目線を反映した内容が含まれる点に特徴がみられた。しかし計画づくりに支援体に関与しなければ計画書の内容が乏しくなる点は既往研究の結果と一致し、また先行地区の計画書は参照されない等、住民主導の限界も認められた。今後は住民への聞き取り調査などを行い、より詳細な計画プロセスを明らかにするとともに計画を作成していない地区との違いについても掘り下げて検討する予定である。

謝辞 本研究の実施にあたってご協力をいただいた邑南町教育委員会生涯学習課に記して深謝申し上げます。なお本研究は、科学研究費 (基盤(C)・課題番号 16K07945) の助成を受けた。