

住民主導型の地区計画の実施状況とその影響要因に関する研究

— 島根県邑智郡邑南町の夢づくりプランを事例に —

Study on the Implementation of District Plans Led by Residents and Their Influence Factors

- A case of “Yume-dzukuri Plan” project in Ohnan town, Shimane prefecture -

○九鬼康彰* 戸井裕亮**

Yasuaki KUKI* and Yusuke TOI**

1. 研究の背景と目的 わが国の農村地域において過疎化は長らく問題視され、その解決に向けた取り組みが各地で行われてきた。かつて主流となっていた行政主導の計画やそれに伴う事業は社会資本の充足に貢献したものの、近年は地区ごとに人口や資源管理の状況の差が生じており、同一市町村内での一律の解決方法は適さなくなっている。そのような中、1990 年代後半から小学校区を範囲とする住民主導による地域づくりがいくつかの市町村でみられるようになった。これは新しいタイプの農村計画と位置づけられるが、これらの取り組みを計画－実践のサイクルと捉え、体系的に分析した研究はみられない。

本研究では計画策定後の実践プロセスに焦点を当てる。具体的には住民主導で策定された計画の実施状況とその実施を左右した周辺環境を調査することで、計画が住民によって実行に移される場合にどのような特徴と課題があるのかを明らかにすることを目的とする。

2. 対象地の概要 本研究では 2 町 1 村が合併した直後の 2005（平成 17）年度から町独自の事業によって住民主導での地域振興計画の作成とその実践を推進している、邑南町の夢づくりプランを対象とした。邑南町は県中央部に位置する人口 10,821 人、高齢化率 43.5%（2018 年 11 月時点）の盆地と山地が織りなす景観が特徴的な町で、近年は子育て環境の充実や A 級グルメの推進といった施策により一部では社会増加の傾向も現れつつある。

事業は夢づくりプランの策定に対する補助（1 地区あたり 10 万円）と、策定地区への 3 年間の実施費用（1/2 補助・上限 3 千円×戸数）の補助からなる。これまでに町内の 12 公民館・39 自治会のうち 3 公民館・10 自治会が計画を策定し、その実施に取り組んでいる。

3. 研究の方法 本研究では住民自治の変遷や計画の策定期間等を考慮して、Table 1 に示す 4 地区（いずれも合併前の旧瑞穂町に属する）を分析の対象とした。まず統計資料や町誌から各地区の概要を整理

し、計画書に記されている取組内容を農林業振興や環境整備など 13 のテーマに分類した。次に夢づくりプラン策定当時の役員に聞き取り調査を実施（2018 年 11 月～12 月）し、計画に書かれた内容が着手さ

Table 1 対象地区の概要
Outline of the four study communities

地区名 (集落数)	出羽地区 (12)	市木地区 (9)	高原地区	
			高海 (12)	和田原 (9)
人口(人)	838	424	534	335
世帯数(戸)	399	194	220	137
プラン策定年度	平成 20 年	平成 19 年	平成 18 年	平成 17 年
主な計画内容	地域通貨・商店街活性化	見守り隊・神楽保存	化石発掘体験・葬祭部	田植囃子・配食サービス

注)「主な計画内容」の下線を引いた項目は実施したことを表す

*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

**岡山県庁 Okayama Prefectural Government Office

キーワード；地区計画，住民主導，実施，影響要因，邑南町

れたか否かを項目ごとに把握した。また、各地区での取り組みの実施体制や実施に対する助成の活用状況も整理し、実施を左右した要因を考察した。さらに邑南町では夢づくりプラン以外にも県事業やまち・ひと・しごと創生法に基づく地方版総合戦略といった計画－実践プロセスが継続的に行われていることから、現在の自治会等役員にも聞き取り調査を行い、後発の地区計画への夢づくりプランの引継ぎ状況についても把握した。

4. 結果と考察 **Table 1** の計画内容に示すように、夢づくりプランのキャッチフレーズに沿って既存の資源を生かした取組は着手されていた。また環境美化活動や地区外との交流イベント、ホームページ開設といった環境整備や外部との交流、情報受発信の項目も着手されていた。こうした背景には「既存の取組を利用できたから」の他に、「地区の活性化には交流が必要」との理由が聞かれた。特に、以前からの取組を夢づくりプランに採用することは、取組に対するハードルを下げることで他の取組への着手を促すとともに、地区で継続して行うべき項目であるとの意思表示の意味もあった。一方で利便性向上に関する項目は実施されない傾向がみられた。これには例えば ATM の設置が該当し、地区の要望だけでは実現できない事情が大きかった。ただし住民は実施が困難なことは計画策定時から認識しており、計画は住民間で課題意識を共有するために利用されていた。他にも地区内交流に関する項目で実施に至らないケースがあった。これはアンケートで住民の絆が希薄化しているとの意見があったため計画に採用したが、実施段階になって実は各集落で希薄化を予防するための取組は行われていたことが判明したからであった。このように計画策定段階で十分に吟味されないまま採用される項目もみられたのは、住民主導型ならではの特徴と言える。

また各地区の実施体制をみると、計画策定段階での部会組織が実施段階でも主体として取り組んでいる地区と、実施段階では自治会全体で取り組んでいる地区に分かれた。前者の方が取組状況は良好なことから実施主体の違いが影響したと考えられ、聞き取りでも実施を左右した理由に「部会制にしたため責任感が生じた」との意見があった。さらに実施段階での支援内容に対する質問では、補助金があったから取り組めたとの回答が得られた一方で、資金不足に陥ったために未着手の取組を諦めたとの声もあった。補助金は当然計画の実施を促すが、補助率の低さが断念させる要因になる一面もうかがえる。なお、取組実施の影響として「自治会という組織が住民に認知されるようになった」との意見が全ての地区で得られた。最後に、後発の地区計画に夢づくりプランが引き継がれているかを尋ねた結果、事業目的が異なる等の理由から3地区では引き継がれていなかった。しかし夢づくりプランを地区の基本計画と位置づけて引き継いでいる地区もあり、長期的視野で計画をツールとして地域づくりに取り組んでいる事例も確認できた。

5. 結論 実施段階では取組のテーマによって傾向が異なることが明らかになった。また実施を必ずしも意図しない項目が含まれる点や、妥当性が吟味されないまま採用された項目が含まれる点など、住民主導型ならではの特徴もみられた。さらに、実施体制の違いや事業の補助率が実施に影響することも得られた。なお対象地区の場合は、夢づくりプランを通じた計画－実践の経験が、合併後に設けられた自治会という組織の意義や役割を住民に理解させる役割を果たした点が独特だが、他地区にも共通するかは今後の課題である。

謝辞：調査を行うにあたってご協力いただいた邑南町教育委員会生涯学習課及び定住促進課、そして対象4地区の関係者の方々に記して深謝申し上げます。本研究は科学研究費(16K07945)の助成を受けた。