

「新たな公」による地域整備の実現

～モデル定住圏の地域行動計画の経験から考える～

武蔵工業大学 工学部
准教授 中村隆司

1. はじめに

2008年7月に決定された新たな国土形成計画（全国計画）では、「人口減少、高齢化を始めとする経済社会情勢の変化が進展し、公共交通、医療、福祉などの社会的サービスの継続が困難となり、あるいは、従来以上にきめ細かな対応が必要となるなど、地域づくりを進める上で、様々な課題が生じている。一方、生活の質の高さを求める意識変化が進む中で、個人、NPO、企業等の民間主体の活動領域や活動形態も多様化、高度化し、それ自体が私的な利益にとどまらない公共的価値を創出するという状況が生まれている。」とし、「したがって、このような多様な民間主体を地域づくりの担い手ととらえ、それら相互が、あるいは、それらと行政とが有機的に連携する仕組みを構築することにより、地域の課題に的確に対応していくことの可能性が高まっている。」という点を踏まえ、「多様な主体が協働し、従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私との中間的な領域にその活動を広げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていくという、いわば「新たな公」と呼ぶべき考え方で地域づくりに取り組んでいく。」として、「新たな公」を基軸とする地域づくりに期待し1節を設け論じている。

このような地域整備を地域の多様な主体が行うことを期待した先駆的な試みとしては、1977年の第三次全国総合開発計画（三全総）を受けて策定されたモデル定住圏計画における地域行動計画が挙げられる。本稿では、

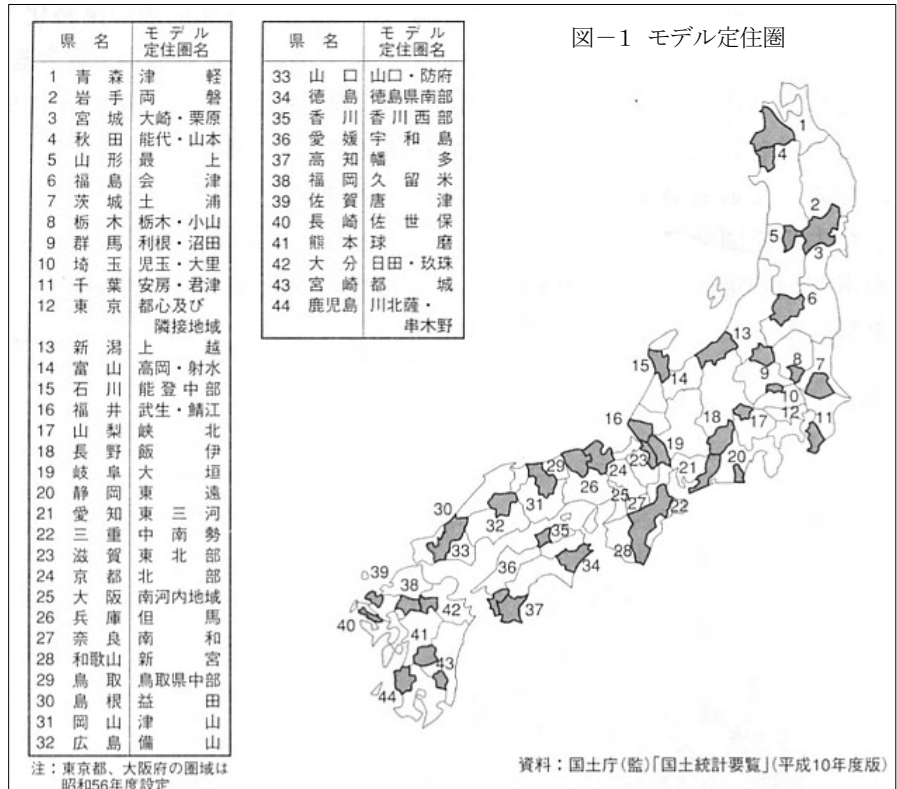
記憶から遠ざかりつつあるこの地域行動計画の試みをアンケート調査等により検証することによって、これからの地域整備における多様な民間主体による地域づくりへの取り組みについて考察する。

2. 地域行動計画とは何だったか

2-1 モデル定住圏計画

1977年に「定住構想」を開発方式とした三全総が決定された。「定住構想」は、大都市への人口集中を抑制する一方で、地方を振興し、過疎過密問題に対処しながら全国土の利用の均衡を図り、人間居住の総合的環境を形成する方式であるとされ、さらに三全総では、全国に定住圏を設定、整備することが提案された。

定住構想推進の一環として、図-1のように北海道、



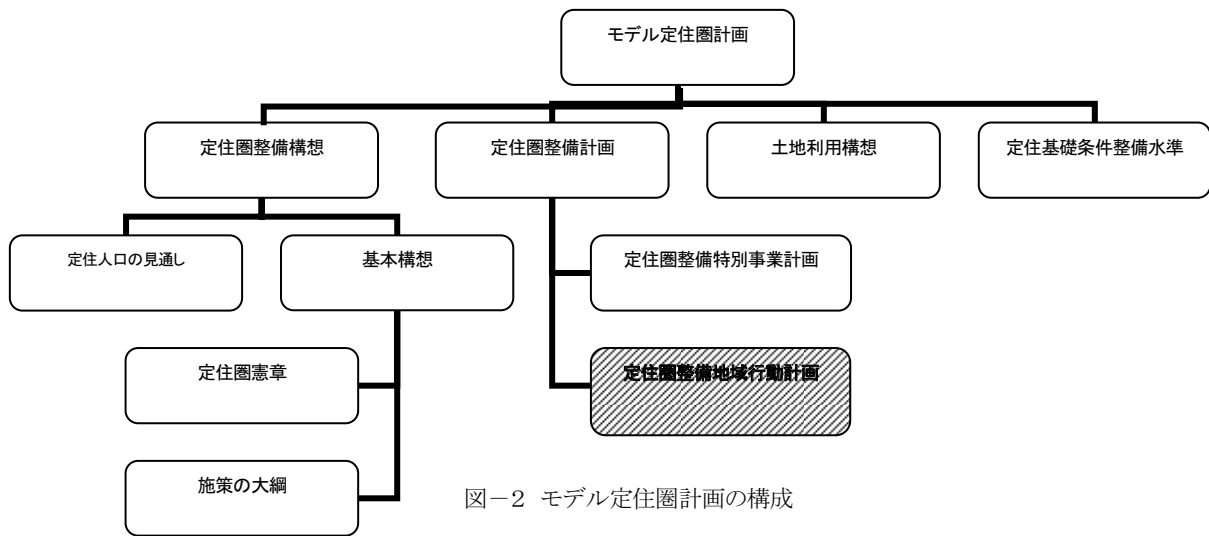


図-2 モデル定住圏計画の構成

沖縄、神奈川を除く1都府県1カ所全国44箇所にモデル定住圏が設定された。これは、特に人口の地方定住に先導的役割を担うべきモデル的な地域についてその整備を促進するため地域整備の構想に照らし、ある程度の都市機能の集積によりその機能の影響が広域に及び、かつ発展のポテンシャルを持つ都市と農山漁村を一体とした圏域を設定したものであるとされ、山口を除いて県庁所在都市を含まない圏域が指定されている点に特徴がある。

このモデル定住圏について1980年からモデル定住圏計画が順次決定された。モデル定住圏計画は、図-2に示したように「定住圏整備構想」「定住圏整備計画」「土地利用構想」及び「定住基礎条件整備水準」によって構成されることになっている。このうち、「定住圏整備計画」には、「定住圏特別事業計画」と「定住圏整備地域行動計画」が定められる¹⁾。

2-2 地域行動計画

「地域行動計画」はモデル定住圏計画の一部となるものであり、「定住構想の目標である地域の特性に根ざした活力と魅力のある定住圏づくりを実現するためには、圏域住民が主体的にこの定住圏づくりに参画することが格別に重要である。また、定住条件整備の一環として生活環境の一層のレベルアップが強く求められているが、その実現にあたっては、従来のような施設の充実といった側面の他に、利用・管理面の創意工夫と充実が求められており、このようなソフトウェアの分野の充実には、利用者たる地域住民の主体的な取り組みが不可欠な条件である。このことは、今後、単に生活環境の側面にとどまらず、自然環境及び生活の整備の場面においても十分に

考慮されてしかるべきである。」¹⁾ という認識が当時あり、地域行動計画の内容は、「基本構想に密接な関係を有する地域の主体的な活動を支援し、これらの活動が広汎に展開されていくことによって定住圏整備の一層の充実を図るため、当該活動の概要、推進主体、定住圏整備を進めるうえでの意義等を取りまとめ、定住圏整備地域行動計画とする。」と1979年7月の国土事務次官通達³⁾で示されている。この認識と方法は現在でも決して古くさいものでなく十分に通用するものである。なお、近年の「新たな公」のイメージには、①公は手の届かないところにあるのではなく、もっと身近なところ、つまり地方自治体や地域社会の意思決定の中に存在すべきだという地方分権論や市民参加論につながる概念、②公はできるだけ存在を小さくし、個人や組織の自由な活動を可能な限り保証することが望ましいとする規制緩和的な小さな公の概念が交錯しているが²⁾、新たな国土形成計画は、両者の観点を含むようでもあり、ここで取り上げた地域行動計画も国の通達としては両方の側面の一方のみ重点がかけられたものではないと考えられる。

3. 地域行動計画の実態

3-1 地域行動計画の分野

最終的に設定された44のモデル定住圏のうち東京都、大阪府を除く42のモデル定住圏計画が1981年に決定された後その概略を担当部局がまとめている¹⁾。

それによると、地域行動計画は、各モデル定住圏の計画毎に数が様々であるが、全716件が掲載され、その分野別の件数は、表-1に示したように教育・文化に関するものが約30%を占めて最も多く次いで就業機会の確保

(同約 20%)、環境保全 (同 12.7%) となっている。

表-1 地域行動計画の分野別件数

教育文化	209
就業機会	146
環境保全	91
スポーツ・レクリエーション	79
コミュニティ形成	66
健康・医療	56
安全防犯	32
その他	1
計	716

3-2 アンケート調査の実施

地域行動計画は、その内容により、表-1 に示したように教育・文化、産業、環境保全、スポーツ・レクリエーション等に区分できる。各府県のモデル定住圏計画で取り上げている地域行動計画の数は京都府の北部モデル定住圏計画で 65 件、長崎県佐世保モデル定住圏計画で 52、佐賀県唐津モデル定住圏計画で 41 と多く、一方秋田県、熊本県、鹿児島県で少ない等様々であるが、数の多い定住圏計画ほど関係府県及び市町村の関心が高く期待も大きかったと考え、42 モデル定住圏のうち地域行動計画数が多い定住圏から順に関係市町村等にアンケート及び資料請求を行った。その後、アンケートの回収が順調でなかったため、地方にとって期待が高く地域行動計画に選定されたことによる成果がわかりやすいと考えられる産業に関する地域行動計画に選定された市町村にアンケート調査を実施した。

表-2 地域行動計画分野別アンケート送付及び回収数

分野	送付	回収
産業	65	26
文化・伝統	44	4
スポーツ・レクリエーション	25	8
環境改善	24	6
コミュニティ形成	12	9
計	170	53

結果として、先ず、地域行動計画数が多いモデル定住圏計画関係団体 121 件、さらに、産業に関する地域行動計画に選定された市町村 49 件にアンケートを郵送した。最終的に、アンケート送付を 170 件行い地域行動計画の分野別の数は表-2 のようになった。アンケートの回収率は 53/170 (31.2%) となり、郵送方式のアンケートの回収率としては、標準的なものとなった。53 件の分野別の内訳としては送付数の多い産業に関するものが 26 とほぼ半数を占める。

3-3 地域行動計画への認識と評価

回答されたアンケート 53 通のうち 43 通 (81%) が「地域行動計画に選定されたことを知らない」との結果だったが、この計画の存在を認識していたものとしては、以下の 10 件が挙げられる。なお、81%が「地域行動計画に選定されたことを知らない」との結果だったが、アンケートを送った後、今から 20 年以上も前に選定された計画なので「地域行動計画について知っている役員がいないからアンケートに答えられない」との連絡も多かった。また、選定を認識していた 10 件の中でも北杜市、志賀町、神川町で合併されている等近年の市町村合併が情報の散逸を招いている面も大きい。

- ①昭和村農業協同組合織物部会 (からむし織り)
(福島県昭和村)
- ②小沢町産業振興研究発表会 (山梨県北杜市)
- ③富来町鮭養殖グループ (石川県志賀町)
- ④ぶどう栽培の共同化 (埼玉県神川町)
- ⑤ふるさとの味「床瀬そば」の開発 (兵庫県豊岡市)
- ⑥峰山産業まつり (京都府京丹後市)
- ⑦農業を基盤とした村づくり (山口市)
- ⑧海をきれいにする運動 (千葉県南房総市)
- ⑨産地直売朝市活動 (愛知県豊川市)
- ⑩国府市 (愛知県豊川市)

さらに、この地域行動計画が現在も行われているところは、次の 5 件であった。

- ・昭和村農業協同組合織物部会 (からむし織り)
- ・ふるさとの味「床瀬そば」の開発
- ・峰山産業まつり
- ・農業を基盤とした村づくり
- ・国府市

これらの現在も活動の継続しているものとしては、福島県昭和村のからむし織りは、本州における唯一の上布原料の産地であり、床瀬そばに関しては、そば打ちに不可欠な良質な水に恵まれた環境がもともと存在した。また、京都府京丹後市の峰山産業まつり及び愛知県豊川市

の国府市に関しては地域行動計画に選定される以前から活動していたという特徴がある。

これらの地域行動計画に選定されていたことを認識していた10件について、そのメリット等を訊いた。その結果、表-3に示したように地域行動計画の効果については6件が「そこそこあった」という回答、次いで3件が「どちらでもない」としている。具体的メリットとしては、活動の安定、知名度の向上、国等の公的機関からの助成金を4件で回答しており、助成金以外にも活動場所、宣伝機会の支援等を1-3件で挙げている。

表-3 地域行動計画に選定されていた事を認識していた団体の回答(総計10件)

Q1:選定されたことによるメリットは?	
活動が安定した	4
知名度が上がった	4
活動参加人数が増えた	1
活動規模が大きくなった	2
国や公的機関からの助成金の支援	4
活動場所の支援	1
関連する情報の支援	1
活動を宣伝する機会の支援	3
専門家等の人材の支援	1
Q2:活動が終了した理由は?	
目的を達成したから	2
自然に消滅してしまった	2
金銭的に困難だった	1
人数的に困難だった	0
世代の交代のため	2
意欲の消失	0
時間	0
成果が上がらなかった	1
Q3:地域行動計画の効果はありましたか?	
まったくない	0
あまりなかった	0
どちらでもない	3
そこそこあった	6
とてもよくあった	0

表-4 地域行動計画のような施策への評価(総計33)

Q4:地域行動計画のような地域づくり政策をどう思いますか?	
必要である	5
そこそこは必要である	11
どちらでもない	16
あまり必要ない	0
まったく必要ない	1
Q5:地域づくり政策に望むことは何ですか?	
専門家等の人材の支援	7
活動を宣伝するための情報の支援	4
関連する場所の支援	9
活動場所の支援	2
助成金の支援	14
地域行動計画のようにリストアップし、活動を位置づけられること	3

注: Q5 に対する質問は Q4 の上 3 項目に回答した 32 団体に尋ねたものである。

現在活動が終了している5件に関しては、目的の達成は2件挙げたのみで、自然消滅、世代交代、金銭の問題等が挙げられている。

また、地域行動計画に選定されていたことを認識していなかったものも含めてその評価を尋ねた。その結果33件の回答があり結果は表-4に示す通りである。地域行動計画のような地域づくり政策については、①「必要がある」5件(15%)、②「そこそこ必要がある」11件(33%)、③「どちらでもない」16件(48%)で不要とするものは1件と肯定的な意見が多い。このうち①~③の回答をした32件についてさらに、一般的に地域づくり政策に望むものを挙げてもらったところ、助成金の支援が最も多く14件(43%)であり、その他専門家派遣、活動場所、情報支援等の何らかの支援を望む意見は多い。また、その他として、「現在展開している、特区・地域再生の拡充」を特記したものが2件、「地域づくり政策は各地域、各自自治体が自立的・自発的に行うべきものであり、地方分権の進展と相まって、それが可能となる財政構造と権限の変革が求められる。」、「地域住民の人材育成」といった回答があった。

4. まとめ

モデル定住圏の地域行動計画は、多様な民間主体による自立的な地域づくりの試みとして先駆的なものであるが、「地域行動計画に選定されたことを知らない」または「地域行動計画に選定されたことを知っているが現在は活動を行っていない」ケースがほとんどであった。現在も活動の実績があったものとしては、もともと全国唯一の産地というよう有利な条件を持つ場合やこの計画の以前から活動が継続されていたものであり、モデル定住圏計画のような計画が策定されることとなって当該行動計画の比較優位性や従前の実績を十分に考慮しないまま急遽計画に盛り込んでも書いただけに終わり自然消滅し計画に書かれたことも忘れ去られるという事態も多かったことも想定される。しかし、現在も活動を継続している地域行動計画関係団体では地域行動計画に選定されたメリットはあったとするものが多数派であり、さらに、地域行動計画を認識していない団体も含めて地域行動計画のような取組の必要性については、肯定的な意見が多い。また、地域行動計画のような取組について国等に具体的に期待される事項については、最も多かった答えが「国や公的機関からの助成金の支援」で14件、次に「関連する情報の支援」9件、「専門家等の人材の支援」7件だった。この結果から各地域では金銭面での支援への期待が大きく、加えて、「情報の提供」、「専門家の派遣」等

全国を見通した国等への期待もなお存在する。地域行動計画のような取組を行う場合は、計画策定にあたって様々な民間主体等の活動の実態把握とその比較優位性の有無、熱意及び実績、当該地域の資源の発掘等十分な情報収集が必要であり計画の推進の段階では事業団体への金銭面人材面等の支援といったフォローアップを行うことが求められる。

ところで、「新たな公」のイメージには、①地方分権論や市民参加論につながる概念、②規制緩和的な小さな公の概念が交錯している²⁾が、地域行動計画については当事者の認識は②の意見も存在したものの①の側面が強いと感じられる。

最後に、モデル定住圏計画は、本稿で取り上げた地域行動計画だけでなく、「定住圏整備構想」、「定住圏整備計画」、「土地利用構想」及び「定住基礎条件整備水準」によって構成されるが、「土地利用構想」で国土利用計画のように土地利用区分別の数値的な将来構想を示すだけでなく、「定住基礎条件整備水準」として、健康、教育文化、福祉、居住環境及び雇用、さらに地域の特性に応じて必要な項目に関する目標水準を示すことになっており、その場合も質的水準、頻度、アクセシビリティに関する水準等地域の実態に即した水準とするよう努めることになっている³⁾。このように具体的目標の設定範囲が多様で地域の特性を踏まえたものであること、さらに、定住圏計画の中には定住圏特別事業計画として従来型の公共事業を含め人材育成等の事業をも含み総合的であることといった点で現在の国土利用計画、都市計画マスタープランと比較して格段に総合的意欲的な取組となっており先駆性に富んでいる。モデル定住圏計画は、忘れ去られつつあるがその再評価と検証が必要である点を強く指摘しておきたい。

《参考文献》

- 1) 国土庁地方振興局都市整備課・大都市圏整備局 計画課「明日の地域づくり - モデル定住圏計画のすべて -」、1982.2
- 2) 特集「「公」の再生と地域振興」、地域開発 437、2001.2 (引用部分は、大西隆：「特集にあたって」)
- 3) モデル定住圏計画の策定について、国土事務次官 通達、1979.7