

構造改革特別区域計画がまちづくりに与える影響 - 山形県飯豊町のケーススタディ - *
Evaluation of Special Zones for Structural Reform on Community Planning
- A case study of Iide Town - *

雨宮知宏**・尾崎晴男***

By Tomohiro AMEMIYA**・Haruo OZAKI***

1. 研究の目的

山形県飯豊町は2004年3月に「東洋のアルカディア郷再生特区」と題した都市農村交流事業として構造改革特別区域(特区)に認定された。適用された規制の特別措置は「農家民宿等における濁酒の製造免許の要件緩和」「農地貸付方式による株式会社等の農家経営への参入の容認」で、関連した特定事業又は計画の実施に際し必要と認められる事項が実施されている。

地方部の自治体では特区事業がまちおこしにかかわるケースが多いが、未だこの観点からの評価研究は見られない。そこで本研究では、これらの計画・事業がまちづくりに与える影響について、飯豊町を事例として評価を行った。具体的には事業関係者・住民を対象にヒアリング調査とアンケート調査を行うことで、飯豊町と住民の取り組み・住民意識の変化等を検証し、特区制度がまちづくりの推進役になっているかを探る。

2. 研究を進める上での考え方

本研究は、以下のような考え方に基いて行った。

特区は、「地方分権の先行実験」の役割を持っていることから、「自治体が地方分権社会を迎える準備に特区が役立っている」ならば「まちづくりに対して特区の効果あり」といえる。

*キーワード：地域計画、市民参加

**正員、工修、昭和株式会社沖縄支社

(〒901-2131 沖縄県浦添市牧港5丁目6番2号、
TEL：098-876-5107、FAX：098-876-5131)

***正員、工博、東洋大学教授

(〒350-0815 埼玉県川越市鯨井2100、
TEL：049-239-1393、FAX：049-231-4482)

自治体の地方分権社会を迎える準備として重要なのは、「ボトムアップシステムである住民参画型まちづくりの仕組みの構築・定着」である。

より、特区事業に取り組むことが住民参画型まちづくりの仕組みの構築に役立っていれば、特区は本来の趣旨である「地方分権の先行実験」として機能していると言える。

なお、住民参画型まちづくりの仕組みの定着状況は、アンケート及びヒアリング調査により把握することとし、その際には、行政と住民との間の情報(地域課題や事業などの情報)の受発信の仕組みに着目した。これは、双方向のコミュニケーションの状況を分析することで、住民参画型まちづくりで重要な事項である「ボトムアップシステム」の状況を把握しようとする理由からである。住民参画型まちづくりを定着させるには、地域課題について官民が共通認識を持って行くことが求められ、情報のコミュニケーションが必要であるという考え方である。

このような視点で飯豊町の住民参画型まちづくりの状況を把握し、特区の影響評価を行った。

3. 構造改革特別区域計画

地方分権の取り組みは、地方分権推進法の成立(H7年)を機に議論の段階から実行の段階へ入り、地方自治体には今までのトップダウンの体質から、ボトムアップの体質へと転換することが求められている。本格的な地方分権時代の到来までに、行政と住民が協働するまちづくりの仕組みを整えておくことが重要であり、自主性・自立性を高め、自己決定・自己責任の原則に基づき、地域内の諸課題に積極的な取り組みと住民参加の積極的な拡大・多様化が不可欠とされている。

このような時代の流れの中で構造改革特区はH14年に開始されたもので、地域限定で規制緩和を認める制度である。経済構造改革の一部・規制緩和・

地方分権の先行実験・分権改革を加速させる役割として位置づけられており、扱う規制は教育・環境・IT・産学連携等の13分野におよび、H17年12月現在では、全国で498件が特区に認定されている。そのうち「どぶろく特区」は全国51市町村で実施されており、飯豊町では、むらづくりの一環・観光客数の落ち込む冬場の対策・新たな起業化対策として「どぶろく特区」を申請し、H16年3月に認定された。そして町内の3施設でのどぶろく提供と11件の関連事業が行われている。

4. 飯豊町の概要とまちづくりの先行研究

飯豊町は人口9069人(2002年)の中山間地域からなる純農村地域である。古くから稲作が基幹産業であり、町内には写真-1のような田園散居集落が形成されている。日本の原風景と呼べるその景観は、数々の景観賞を受賞するほどで、町の象徴となっている。

1970年代から町の総合計画の策定ほかを住民参加で進めており、住民と行政とのパートナーシップ型の計画づくりの先駆的な町である。鷹見・水口¹⁾、糸長²⁾によって、町内9つの地区ごとで、住民の手による将来のむらづくりのビジョンを含んだ内容の土地利用計画が策定された経緯が報告されており、その計画は法定計画である総合計画や国土利用計画にも反映されている(図-1)。

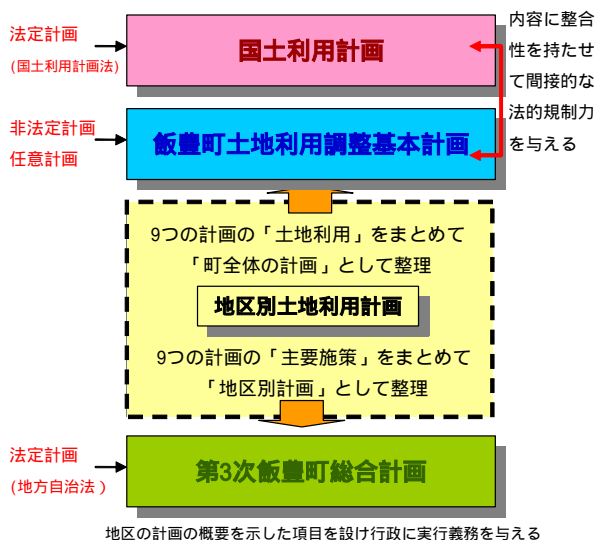


図-1 飯豊町の土地利用関連計画体系

近年では、環境を意識したまちづくりや、豊富な森林資源をバイオマスエネルギー(新エネルギー)として利用した環境共生型のまちづくりの取り組み

等が行われている。



写真-1 田園散居集落景観

5. 事業担当者へのヒアリング調査

特区計画の特定事業と関連事業についてヒアリング調査を行い、事業項目ごとに実施状況をまとめた。以下はどぶろく製造・販売の例である。

(1) 特定事業：どぶろくの製造・販売の例

住民から町に対して、冬場の誘客のためにどぶろく特区の認定を要望する提案があったことが特区申請のきっかけとなった。特区認定を受け、現在は町内の宿泊業の2事業者3施設でどぶろくの製造・販売を行っているほか、関連商品(どぶろく饅頭、ケーキ等)が開発・販売されている(写真-2)。事業開始1年目の効果としては、事業実施施設においては利用者が前年より2~3割増加し、関連商品の販売等による経済効果もあったため、良い成果を得ることができた。また、町が特区計画において計画していた交流人口の目標人数も上回ることもできた。



写真-2 どぶろく製造事業

6. 町民へのアンケート調査

2回のアンケートにより町民の意識調査を行った。第1回目は、その結果を2回目の調査の設問内容に反映させるための調査・町の特徴をつかむための調査と位置づけ、内容を構成した。設問は8項目とし、特区事業や町の特徴の認知度を引き出すことを目的とした。2005年6月に町内の各種会合で配布

し、111票の回答を得た。

第2回目は具体的な住民意識に関する8項目の設問とした。特区認定に向けて町が取り組みを開始した2003年以降の状況の変化に関する認識等を引き出し、特区事業のまちづくりに与える影響を探ることを目的としている。2005年11月に飯豊町の全面協力を得て2332全戸に配布し、48%に当たる1109票の回答を得た。

以下では第2回アンケート調査結果の一部を示す。

(1) 情報発信形態に関する項目の結果

「町から発信されるいろいろな情報の形態はどれにあてはまると思うか？」と3タイプを選択肢として挙げた質問に対し、図-2の回答が得られた。

結果を見ると、飯豊町から発信される情報の内容は、現状では事前報告・事後報告の域にとどまると受け止められていることがわかった。「経過説明や背景説明が含まれている」との回答も約30%あったが、約65%の人はお知らせ機能のみであると感じている。さらに、住民に対して抱えている問題について問いかけるよう手法で情報発信されていると感じている人は約10%である。

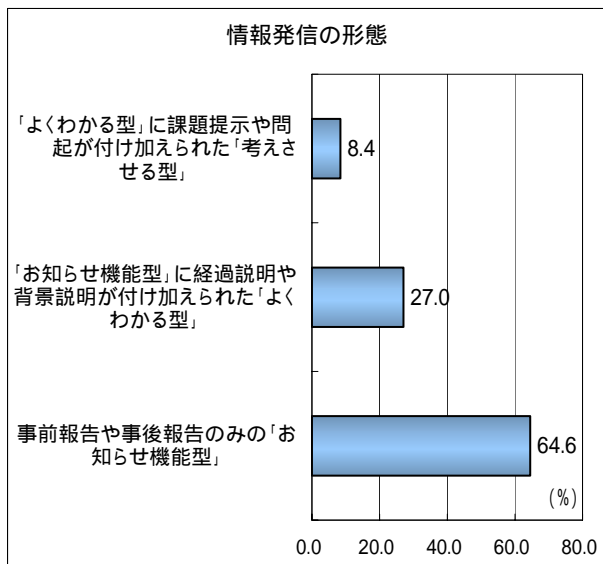


図-2 アンケート結果 (情報発信形態)

この結果から、飯豊町の情報発信の内容には「事業の計画段階での住民への問いかけ」「進行状況などの途中経過説明」「課題を提示し意見を求める」などの要素がまだ不十分であると言える。これらの情報の要素が積極的に発信される手法を取り入れることが、今後の課題として挙げられるだろう。

(2) コミュニケーション状況に関する項目の結果

「町から発信される情報に対して、自分の意見や要望を行政に伝える手段が十分に整っており、行政とコミュニケーションがとれているか？」と4タイプを選択肢として挙げた質問に対し、図-3の回答が得られた。

最も多かったのは、自分の意見がしっかり行政に伝わっているのかわからず、コミュニケーションが取れているのかわからないとの回答であった。伝達手段がない、との意見も多い。すなわち、住民と行政の間で交わされる情報が一方通行の状況にあると認識する町民が多いという結果となった。一方で、行政から発信される情報に対して意見や要望を行政に伝える手段が、ある程度整備されているとする回答も見られる。

以上をまとめると、飯豊町の住民と行政間の情報交換の環境は改善を要するものと言える。行政から発信される情報に対して、住民が意見を発信する手段はある程度整備されているようであるが、住民の立場で見ると情報を受け取ってもらえた、という確認を取れる環境が整っていないため、情報の交換ができていないとは判断できない。

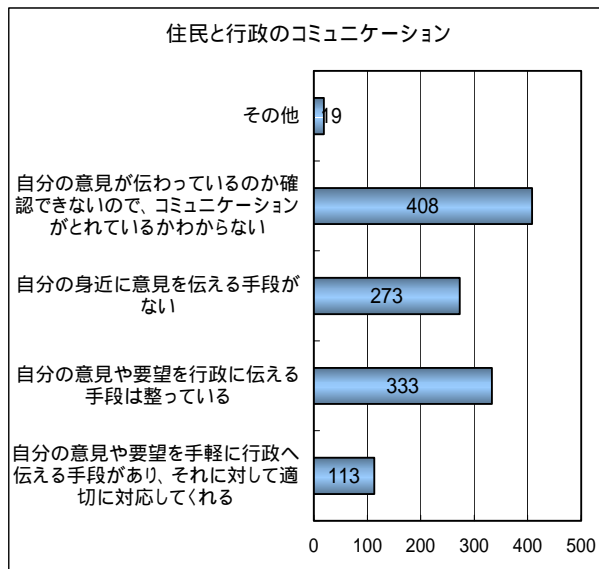


図-3 アンケート結果 (コミュニケーション状況)

7. 特区の評価

(1) 評価の方法

ヒヤリング・アンケート等の調査結果をもとに、本研究では3種類の方法で特区の評価を行なった。それらは、アーンスタインの市民参加の梯子、

まちづくりの5つのステップ、住民参画型まちづくりの熟成度、であり、飯豊町における特区のまちづくりに対する貢献度を評価した。以下ではまちづくりの5つのステップによる評価について示す。

(2) まちづくりの5つのステップによる評価

本手法³⁾は、地域へのナレッジマネジメントの応用(行政・地域の知識等の情報を共有・蓄積する体系的アプローチ)の視点から、住民参画型のまちづくりの展開を、図-3のステップの進展レベルで整理したものである。

飯豊町の主要な特区事業を見ると、ヒアリング結果より行政とどぶろく提供実施事業者の間で情報交換は行われており、情報の共有も行われている。また、試行錯誤しながら事業を進めていくことで経験が積み重ねられており、知の蓄積も行われている。これらの取り組みを通じて、参加・協働の実践が行われていると判断できるので、まちづくりの5つのステップのStep4までが展開されていると評価できる。現時点では、Step1~4までで、行きつ戻りつしながら地域の知恵を蓄積している状況である。

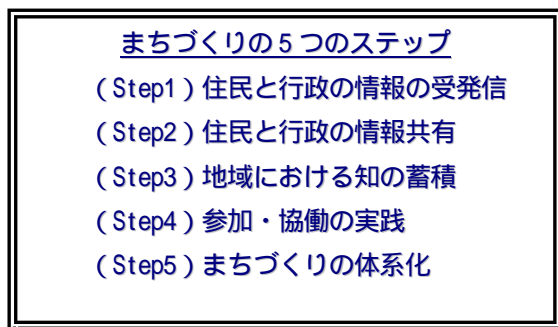


図-3 評価指標(まちづくりの5つのステップ)

しかし一方で、特区事業は町の知名度アップ・冬場の観光の目玉として効果をあらわしているが、一般の住民には特区事業による町の変化は実感されていないようである。現状では特区の効果は町全体に影響を与えるまでに至っておらず、特区事業の利益が町全体の利益につながりにくい状態である。

また、官と民のコミュニケーションシステムについては、まだ環境整備が不十分であるという結果になった。情報提供の方法(内容・手段等)対応方法(意見が伝わった確認できる方法)の工夫が求められる。地方分権社会には地域課題について官民が共通認識を持つことが不可欠で、それぞれの意見の受発信方法の整備が必要である。

8. 結論と今後の課題

特区事業が飯豊町のまちづくりに与えた影響に関する評価と課題をまとめると以下の通りである。

住民が抱えていた冬場の悩み・マイナスイメージを和らげることに役立った。

官民協働により実施されている事業の取り組みと成果についての例を示すことで、まちづくりに対する興味を持たせた。それは住民参画型まちづくりを定着させるための土台となる「住民の主体的な意識づくり」にも貢献している。

新聞等で報道されたことで、住民主体のまちづくり活動が評価されていることを実感できた。これは今後の住民の主体的活動を後押しする大きな力となると考えられる。

特区事業を行ったことは、地方分権を先取りするかたちとなり、飯豊町の自立性を大きく育てることにつながったと考えられる。

一方で、特定の事業者による事業実施が、住民に不平等感を与えているという声もある。

現時点では、目標であった基幹産業である農業の活性化に大きく貢献できておらず、これが今後の課題と言える。

9. 謝辞

研究活動において、ご協力をいただいた飯豊町・中津川地区の方々に厚く御礼を申し上げたい。特に企画課総合政策室長小松一芳氏には町民アンケート調査等でお世話をいただいている。

なお、本研究の一部は平成17年度井上円了記念研究助成金を受けている。記して謝意を表す。

参考文献

- 1) 鷹見智子・水口俊典：「田園地域における法定計画を補完する土地利用計画のあり方に関する研究 - 山形県飯豊町を事例として - 」, 都市計画論文集, 37, 817-822, 2002
- 2) 糸長浩司：「住民参画による里地里山の土地利用計画とツーリズム / 山形県飯豊町の事例 - 旧村単位での地区別土地利用計画の策定とツーリズム - 」, 2003
- 3) 住民参画型まちづくり推進方策調査研究会：「住民参画型まちづくりの推進方策に関する調査報告書」, pp.158, 2004