

美里町フットパス事業にみる 住民参加の進展に関する研究

川上 友貴¹・田中 尚人²・坂本 政隆³

¹学生会員 熊本大学大学院自然科学研究科 (〒860-8555 熊本市中央区黒髪2丁目39-1)

E-mail:148d8812@st.kumamoto-u.ac.jp

²正会員 熊本大学准教授 政策創造研究教育センター (〒860-8555 熊本市中央区黒髪2丁目39-1)

E-mail:naoto@kumamoto-u.ac.jp

³正会員 神戸市役所 (〒650-8570 神戸市中央区加納町6-5-1)

E-mail:masataka_sakamoto@city.kobe.lg.jp

近年、時代の変化と共に社会的繋がり希薄化が進み、そのため、コミュニティ形成を目指してまちづくりにおける住民参加が叫ばれるようになったが、住民参加の具体的な手順や重要な要素については諸説広がりを見せている。また、近年、まちづくりにおいて地域の「ありのままの姿を楽しむ」、「見直すきっかけ」としてフットパスが注目され、全国で実施されている。そこで、本研究では熊本県下益城郡美里町のフットパス事業に着目し、事業が実施されるにつれ進展する住民参加を分析し、住民参加の進展に有益な要素を抽出することとした。その結果、住民参加の進展には「実感」、「役割分担」、「継続性」の3つの要素が重要であるとわかった。

Key Word: *community development, participation, footpath, area management, misato town*

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

現在、時代の流れと共に伝統的価値観が薄れ、人々の暮らしが変化し、従来の社会的な繋がりが希薄化してきている。そのため、近年ではコミュニティ形成を目指して住民参加のまちづくりが叫ばれてきたが、具体的にどのような手順で進めるのか、いかなる要素が重要であるのかは諸説広がりを見せている。日本では1990年代に入って、参加型まちづくりが実践されてきており、その中でも近年、「地域のありのままの姿を楽しむ」、「地域を見直すきっかけ」としてフットパスが注目を集めている。

そこで本研究では、熊本県下益城郡美里町を対象に、「美里方式」のフットパス事業を通じたまちづくりにおける住民参加の進展について、その過程を詳細に分析することにより、フットパス事業のいかなる要素が住民参加に影響を与えるのか、その結果、住民参加の進展に有益な要素を抽出することを目的とする。

(2) 既往研究

これまでのフットパスに関する研究では、フットパス事業を地域活性化の手段として位置付けるものが数多くある。例えば、谷口らは、フットパスマップを作成することにより地域のまちづくりへと繋がることを考察している¹⁾。また、鳥谷部らは、現地調査や既往のフットパス事業を調査し、社会資本の利活用という視点からみたフットパス事業の現状と課題について考察した²⁾。行政や地域住民等のアクターに関する研究としては、平野らが、「フットパス周囲の居住者数」と「地方自治体の積極性」の二つを軸に自治体、民間組織、居住者、訪問者の四つのアクターが織りなす関係を具体的な事例を基に明らかにしている³⁾。また、住民参加に関する研究において、樋口らは、二つの地方幹線道路拡幅事業に着目し、住民、行政、コンサルタント等の関係者へのヒアリングを基に、市民参加の取組の意義とあり方について考察している⁴⁾。

なお、フットパスという概念については、イギリスを発祥とする「森林や田園地帯、古い街並みなど地域に昔からあるありのままの風景を楽しみながら歩くこと【Foot】が

できる小径【Path】⁵⁾と説明されるが、フットパスに関する本や資料⁶⁾が数多く書かれていることから、より詳細な説明は紙面の都合上省略する。

(3) 住民参加の定義

本研究では、Feingdd, E.⁷⁾やShery R. Arnstein⁸⁾の参加の定義を参考に、住民がまちづくりに加わる過程における参加を想定し、参加の段階を次のように定義する。

- (i) 知る／(ii) 意見を聞く、言う／(iii) 活動する／
- (iv) パートナシップ(協力関係)／(v) 住民によるコントロール

参加(v)の段階に達すると住民自治に到達すると考え、本研究では特に参加(i)から参加(iv)の段階における「参加の構造と過程」を考察する。

2. 美里町フットパス事業における住民参加の概要

(1) 美里町の概要⁹⁾

研究対象地である熊本県下益城郡美里町は2004(平成16)年11月1日に中央町と砥用町が合併して誕生した。合併時の人口は12,849人、面積は144.03km²となっている。美里町は、熊本県、また九州の中央付近に位置しており、熊本市から南東へ約30kmの距離にある自然豊かな地域である。地勢は山地丘陵部が多く、総面積(144.03km²)の約4分の3(107.59km²)を森林が占める中山間地域である。住宅地は地域を東西に横切る国道218号等の主要道路に沿って点在し、農地の大部分が丘陵地で棚田として利用されている。南部地域には標高1,000m級の山岳が連なり、一部は九州中央山地国定公園や県立自然公園にも指定されている。更に、一級河川である緑川とその支流を多く抱え、流域には緑川ダムや船津ダムがある地域でもある。

美里町の人口は10,784人(2013年10月1日現在)¹⁰⁾、高齢者率40.0%であり、山々に囲まれた土地属性とも相まって、中山間地域によくみられる少子高齢化、人口減少の問題を抱えているまちである。

(2) まちづくりの履歴

a) ステイクホルダー

本論の対象地である美里町におけるまちづくりのステイクホルダーは、①美里町に住む地域住民、②美里町役場の行政職員、③他の地域や美里町の住民も参加している美里フットパス協会(以降、文中では「協会」とする)などのアソシエーション、最後に、④美里町に訪れる観光客、の4つに大別される。

b) フットパス事業導入前のまちづくり¹¹⁾

フットパス導入以前にも、2006(平成18)年には20年ぶりに新嘗祭に献上する米や粟の献穀事業が、2007(平成

19)年には15年ぶりに十五夜大綱引きがあるなど、地域での行事が復活へと動いていた。また2005年には、美里ドームからB&G海洋センターまでふれあいナイトハイクをするなど、フットパス導入以前から歩く行事もあった。

例年の行事としては、1月に緑川ダムイベント広場にてどんど焼き、3月には甲佐嶽登山マラソン、緑川ダム湖周辺をウォーキングやジョギングするさくら健康フェスタ、7月には御輿を担いだり、地区対抗綱引き大会が行われるふるさと祭りがあり、8月には仮装行列や花火が上がるやまびこ祭り、11月には日本一の石段で、3333段を登るタイムを競うアタック・ザ・日本一が開催されている。

c) フットパス事業導入の契機¹²⁾

美里町において、初めてフットパスの存在を広めるきっかけをつくったのが現在、美里NPOホールディングス理事長を務める濱田孝正氏である。その経緯¹²⁾も含め、フットパス導入の契機を表-1に整理した。

日本では、地方分権や住民自治などの社会的背景を受けて、住民自らが地域の課題を解決し、住民のニーズに応じたまちづくりを推進していくことを目的として地域自治振興事業に取り組んでいる。美里町では、地域の力を活かして地域の課題解決に取り組む全国展開プロジェクト事業に向けて、2011(平成23)年7月に地域振興協議会が設立し、美里NPOホールディングスがフットパス事業を行っていることを知った地域振興協議会と商工会がフットパス事業に取り組み始めた。これは、以前より美里町における滞在人口減少などの問題を解決しようとしていた地域振興協議会と、同じく美里町の過疎化などの問題で悩んでいた商工会は、「フットパス事業を行うことにより、滞在人口が増える」と考えたためである。

表-1 美里町フットパス事業導入の契機

年代	出来事
2010年5月	濱田氏が小学館の「Be-PAL」でフットパスの記事を発見(イギリスの事例と日本の町田の事例)
2010年5月	美里NPOホールディングスが九州で初めて日本フットパス協会に加盟「九州環境教育フォーラム」において、フットパスが九州中へ拡散し始める
2010年秋	濱田氏、全国フットパスシンポジウム(北海道)に単身参加 東京都町田市、山梨県甲州市、北海道などとネットワークを形成
2011年3月	美里NPOホールディングスが町内でテストコースを作成(二俣橋コース、霊台橋コース)を選定しマップを作成
2011年7月	地域振興協議会設立 (以降、商工会とともに、美里NPOホールディングスの取り組むフットパス事業に取り組む)
2011年 ~2012年	地域振興協議会が 2011年に5コース作成(小崎、大井早、畝野、砥用、二俣) 2012年に5コース作成(柏川、霊台橋、岩野、白石野、堅志田) 商工会がフットパス弁当の考案、ウォーキングイベントの考案、物販(フットパスタオル、パスポート、缶バッジ)の考案 雇用促進協議会が「ガイド養成講座」と「おもてなし講座」を開催
2012年10月	親子フットパス@畝野コース(モニターツアー) 福岡フットパス@霊台橋~二俣橋(モニターツアー)
2012年11月	美里の秋フットパス@小崎棚田コース(モニターツアー)
2012年12月	たかんぼ飯フットパス@堅志田城下ため池コース(モニターツアー)
2013年3月	地域振興協議会が解散
2013年4月	美里フットパス協会設立 以降、順次イベント等開催

d) フットパス事業導入後のまちづくり

フットパス事業導入後、以前から行われていた美里町のお祭りやイベントと連携した取り組みが進んでいき、

2013（平成 25）年には美里町の行事と組み合わせた行事も開催されることとなった（表-2）。また、美里町の東部地区では、地域経済の活性化や地域コミュニティの維持に向けた絆の里づくり事業計画づくりが行われたが、この計画の中にもフットパス活動に参加する取組などが記載されている。

表-2 フットパス導入後のまちづくり

年代	出来事
	美里フットパス協会設立
2013年4月	フットパス弁当打ち合わせ会議
	フットパスイベント(堅志田城下ため池コース)
	フットパスイベント(大井早そよ風コース)
	グループウォーキングの開催(小崎棚田コース)
2013年5月	グループウォーキングの開催(小崎棚田コース)
	フットパスイベント(霊台橋石橋コース)
2013年6月	美里フットパスマップの販売
2013年7月	フットパスイベント(柏川井出コース)
2013年9月	フットパスイベント(白石野里山コース)
	フットパスイベント(小崎棚田コース)
2013年10月	佐俣の湯温泉祭り(岩野用水コースのフットパスイベント後)
2013年11月	グループウォーキングの開催(柏川井出コース)
	美里町にて全国フットパスサミット開催
	第15回みどりかわ湖どんと祭り(畝野コースのフットパスイベント後)
2014年2月	フットパスイベント(二俣橋コース)
2014年3月	フットパスイベント(砥用まちなかコース)
	:例年行われている行事とフットパスイベントとの連携

(3) まちづくりにおけるフットパス事業の位置付け

美里町においてフットパス事業の導入後、美里 NPO ホールディングスをはじめ、地域振興協議会や商工会、後述するが美里町雇用促進協議会といった地域の住民団体がフットパス事業に順次関わっていくこととなった。また、各団体だけでなく、住民個人もフットパス事業に参加することになっていく。加えて、前述した各行事やイベントとの連携も促進され、フットパス事業単体として美里町に導入することなく、既存のまちづくりの中の手法の一部として展開していった。

以上、本章から、美里町は他の地方のまちと同様に少子高齢化や人口減少といった過疎化の問題に直面しており、その中で滞在人口の増加を期待し、まちの活性化を図る目的でフットパス事業を導入したことが分かった。また、フットパス導入後は、フットパス事業単体として発展するのではなく、既存のイベントや行事などと共存・連動する形で発展していったと言える。

3. 美里町におけるフットパス事業

本章では、美里町フットパス事業におけるコースづくりの手法とその運営思想を整理する。完成している 10 コースの実地踏査から概要と特徴を分析した上で、それらのコースでのイベントを含めフットパス事業全体の運営について整理する。なお、フットパスの導入にあたり、濱田氏及び区長が回覧板で地域住民にフットパスに関する情報を広めていた事実があるが、ここではそれ以降の動きとして、特に以下の 2 つの項目について詳細に説明する。

(1) 美里方式のコースづくり^{注3)}

a) コースづくりの理論

コースづくりの理論としては、重要なこととして以下の三つの要素が挙げられる。

一つ目は、「コースをつくる際に何度も地域を歩く」ことである。これは、「何度も地域を歩きに行くことで、地域の方と会う機会が増え」、その際に地域の方と会い、「フットパスを説明して、美里町が今取り組んでいることを知ってもらおう」ことができるためである、と協会運営委員長の井澤氏は述べる。また、「フットパスは昔からあるありのままの風景を楽しみながら歩く道のことであり、「ありのままの風景を維持し続けてきたのは、昔から住んでいる地域住民だから」であるという。つまり、フットパスにふさわしい道を知っている住民と共にコースをつくらなければ、フットパスコースにふさわしくないと考えられるのである。また、「ありのままの風景を維持してきた地域や道を歩かせていただくのだから、自分達はよそ者である自覚を持たないといけない」ともいう。コースをつくる際によそ者と自覚して歩くことで、普段見ない風景に感動しやすく、フットパスを歩く人の目線でコースをつくることができるためである。

二つ目は、「坂道や回り道などをコースに取り入れる」ことである。これは、コースで見せたい風景であるビューポイントの前に坂や回り道などがあることで、ビューポイントからの風景がより鮮明に目に映るため、つまり、坂や回り道がコースに期待感を持たせ、ビューポイントを際立たせる役割を持っているためである。

三つ目は、「コースにはトイレと駐車場を設ける」ことである。これは来訪者の利便性及び快適性を考慮したものである。美里町の場合は特にコースを作ってもスタート地点に行くまでには、車かバスなどで移動するしかない。そのためコース内に既存の駐車場を取り入れている。トイレも同様に既存のものをコースに取り入れている。

b) コースづくりへの気配り

また、細かな考慮事項としては、車の通らない道若しくは車の通行が少ない道を住民が自主的に整備し、そこをコースに入れている。また、コースの曲り角や小さな道へ入る際には迷わないよう、地面に矢印をペイントしたり、一定の間隔で電柱や木、看板などに目印のリボンをつける、更に案内用看板を設置するといったことを行っている。



写真-1 フットパスコースの様子



写真-2 案内看板と矢印のペイント

(2) 美里方式の運営システム^{注2) 注3)}

a) 運営主体

2013年4月に協会が出来る以前は、役場の支援を受けつつ、美里町の地域振興協議会、商工会、雇用促進協議会が共同でフットパス事業を進めていた。その後、地域振興協議会が2012年度で解散し、2013年度に美里フットパス協会が設立した。協会設立後も設立前と同様に役場の財政的、人的支援を受けつつ商工会、雇用促進協議会と共同してフットパス事業に取り組んでいる。

その他、各運営主体の役割については表3に整理した。協会の内部にある「運営委員会」、「ガイド部会」、「縁側カフェ部会」については、雇用促進委員会が開催するセミナーに参加した人が所属する形となっている。フットパスイベント時には、ガイド部会がガイドを担当し、縁側カフェ部会は公民館や自分の家の縁側でお茶や漬物を出しておもてなしをしている。このように、各主体の役割分けが明確であるところに注目できる。

b) 運営システム

美里町フットパスにおける運営システムとしては、全体としての統括を協会の運営委員会が担いながら、同時に表-3で整理したように地域住民、商工会、雇用促進委員会、行政、の各主体が分担し細かい運営を担っている。しかし、個別に動くのではなく、それぞれが密接につながって運営をしている。具体的には、まず、地域振興協議会がコースを作成し、その後イベント等を商工会が開催、そこで雇用促進委員会でセミナーを受けた協会のガイド部会及び縁側カフェ部会が参加者をもてなす、といったシステムとなっている。

コースの維持については、コースを作る際に意見を出した住民が「自分が教えた道だから」という意識から自主的に草刈や倒木の除去等のコース整備を行っている。また、たとえ行政や来訪者の方から協会側へコースの草刈などの整備をして欲しい旨の要望があったとしても、協会は統括的な運営を担っているのであり、「自分たちが整備するのではなく、主体である住民の方にそれを伝えるだけ」であり、「そこで草刈をするかしないかは住民の方による」のだと井澤氏は話す。

以上から、運営システムについては協会が中心として統括的な運営を行いながら、表-3の各主体がそれぞれに役割を担っているといえる。

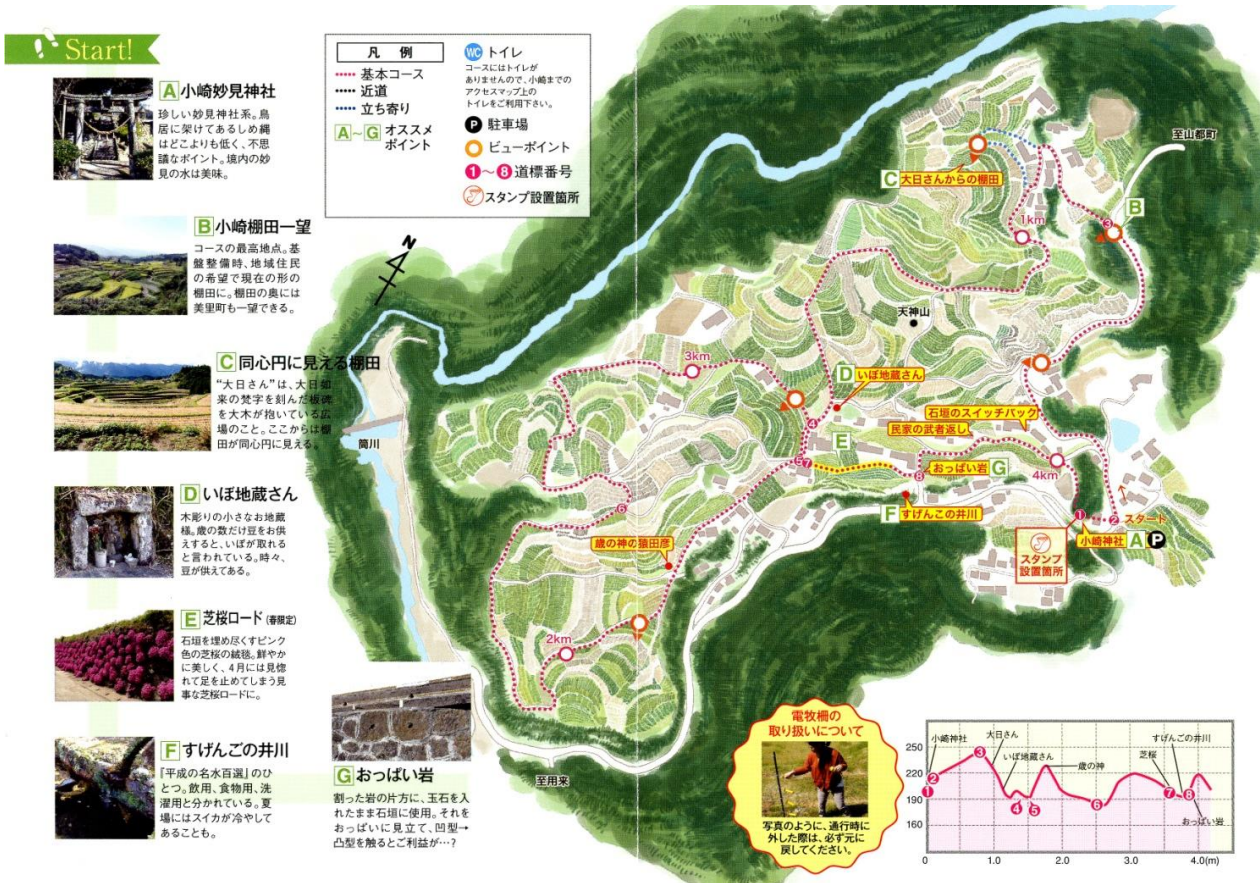


図-1 小崎棚田コースのフットパスマップ

4. 住民参加の進展に関する考察

ここでは、3章で示した事実について、1章3節に示した(i)から(iv)の参加の段階に当てはめ、美里町フットパス事業を通じた住民参加について、コースづくりという実空間的視点と、運営システムというシステムの視点から考察する。

(1) コースづくりに関する考察 (実空間)

協会が、コースづくりの際に何度も地域を歩くことで出会った住民に昔の道を教えてもらうと同時に、協会側からはフットパスに関する情報の発信が成された。これは、前者がボトムアップ型、後者がトップダウン型の情報発信だと考えられる。加えて、フットパスの広報には濱田氏が区長会議等様々な機会においてフットパスを説明し続けたこと、それにより区長が回覧板を使って住民に広報をしており、これらもトップダウン型の情報発信だと言える。また、美里町の場合、フットパスを理解して協力してもらえる人がいる地域から、順次コースをつくった。そしてモニターツアーを行い、そのことが広報に載り、地域の中でフットパスの話が広まっていった。このようにボトムアップ型とトップダウン型の2種類の方法により、地域住民全体にいち早くフットパスに関する情報を広められた。

この2種類の情報発信が参加(i)「知る」ことを促進させていると考えられる。そして、何回も歩きに行き、コミュニケーションを取ることで、地域住民は昔の道やその地域特有の面白い道を教えてくれるようになる。これは参加(ii)で「意見を言う」につながる。また、住民の教えた道が実際のコースに取り入れられると、住民は「自分が教えた道だから」という理由で道を整備し、草刈を行う人も出てきた。これは参加(iii)「活動する」につながる。

以上から、美里町におけるコースづくりの方法は、参加(i)から参加(iii)の段階に影響を与えていると言える。

(2) 運営システムに関する考察 (システム)

最も大きく分けて3つの主体、すなわち地域住民、アソシエーション、役場という主体が明確な枠割を持ち、各々運営を担っている点に特徴がある。

参加の段階としては、住民はコースづくりと共通して参加(i)から参加(ii)に達している。そこでより積極的にフットパス事業に関わりたと思った住民は協会のガイド部会及び縁側カフェ部会に所属し、来訪者に直接おもてなしをするなど運営の一部を担っている。このことは参加(iii)「活動する」に達していると言える。更に、ガイド部会が縁側カフェ部会まで来訪者を案内し、そこで来訪者と共におもてなしを受け、コミュニケーションをはかっていることから、参加(iv)「パートナーシップ」に達していると言える。

(3) 実空間とシステムの融合

以上の考察をまとめると図-2のようになる。アソシエーションの中心として協会が統括的な運営を担いながら、地域住民もまたフットパス事業において重要な役割を担っており、さらに積極的な運営に関ろうとすると、雇用促進委員会の開催する講座に参加、その後、協会に所属する形となっている。このように、各ステイクホルダーが互いに協力し合い、繋がり、一部循環しながらフットパス事業全体を形成している。

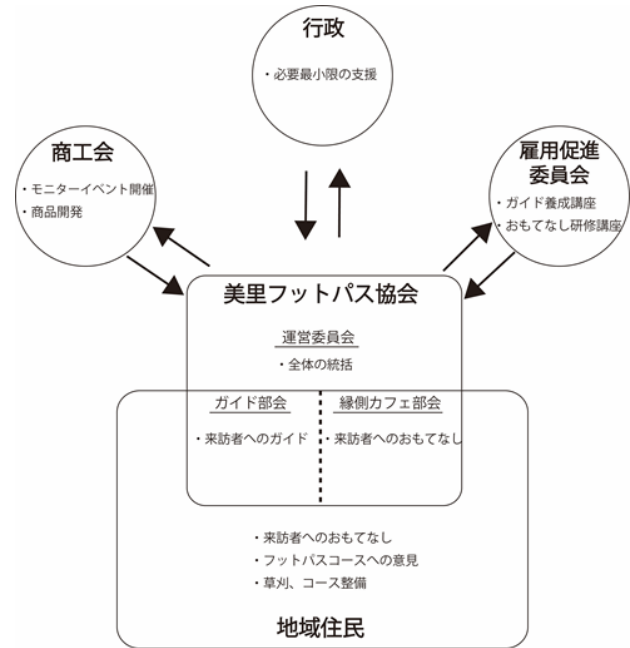


図-2 運営主体の役割分担

5. おわりに

(1) 結論

これまでの分析から、美里町フットパス事業における住民参加では「実感」、「役割分担」、「継続性」の3つの要素が重要であると考えられる。住民が自らコースを提案し、それがコースになることにより自身が創り出し、又は参加していることを「実感」し、住民だけではできないことを協会や行政と適材適所に「役割分担」して補い合い、コース整備や来訪者へのおもてなしなどそれが単年度でなく半永久的に「継続」していく。これらの要素により、住民の参加が滞ることなく、進展していると推察される。

(2) 今後の課題

本研究では「住民参加」について、特に美里町のフットパス事業を取り上げ考察した。しかし、本調査は比較的調査期間が短かったこと、また、キーパーソンへお話しを伺うことは出来たが、美里町に住む全ての方へヒアリングを

することができなかつたことから、今後、引き続き継続した調査が必要となる。また、フットパスはまちづくりの一手法に過ぎず、その他様々なまちづくりの手法においても「住民参加」の要素について調査・考察を行う必要がある。

謝辞: 本研究を行うにあたり、ヒアリングや資料提供していただいた井澤り子氏、濱田孝正氏をはじめとする美里フットパス協会の皆様、美里町役場の木村博之氏には大変お世話になったことを、深く御礼申し上げます。また、ヒアリングにご協力していただき、丁寧に対応して下さった美里町の地域住民の方々に感謝の意を表し、本研究の結びとさせて頂く。

注記

- 注1) 2013（平成25）年12月6日のヒアリング調査による
注2) 2013（平成25）年10月4日のヒアリング調査による
注3) 2013（平成25）年11月10日のヒアリング調査による

参考文献

- 1) 谷口尚弘, 佐藤翔吾, 大友拓哉: 地方都市におけるまちづくり展開に関する実践的研究—江差町におけるフットパスマップ制作をとおして—, 日本建築学会北海道支部研究報告書, No84, 2011
- 2) 鳥谷部寿人, 村上泰啓, 高田尚人: 地域資源を活用したフットパスに関する考察, 第53回北海道開発局技術研究発表会, 2010
- 3) 平野悠一郎, 泉留維: 近年の日本のフットパス事業をめぐる関係構造, 専修人間科学論集, 社会学篇, Vol. 2, No. 2, pp. 127-140, 2012
- 4) 樋口明彦, 吉原真理子, 高尾忠志: 既存コミュニティを貫通する地方幹線道路拡幅事業における住民参加に関する研究, 土木計画学研究論文集, Vol. 22, No. 2, pp. 361-370, 2005
- 5) 日本フットパス協会 HP :
<http://www.japan-footpath.jp/aboutfootpath.html>
- 6) 平松紘: ウォーキング大国イギリス, 明石書店, pp12-78, 2002
- 7) 厚生省, 健康・体力づくり事業財団. 地域における健康日本21実践の手引き 2000 ; 14
- 8) 世古一穂: 参加と協働のデザイン, 学芸出版社, pp. 36, 2009
- 9) 美里町 HP :
<http://www.town.kumamoto-misato.lg.jp/q/aview/26/137.html>
- 10) 熊本県 HP 熊本県推計人口調査結果報告 平成25年版
- 11) 広報みさと, 2010年1月号~2014年1月号
- 12) 神谷由紀子: フットパスによるまちづくり, 水曜社, pp90-102, 2014