

# 住民協創による中山間地域の維持に向けてのまちづくりに関する研究

47-156691 赤城 光春  
指導教員 鎌田 実 教授

A rapid population aging in society and depopulation have proceeded especially in the mountainous and intermediate farming areas in Japan. This circumstance cause difficult to keep function of region. So there are many approach to solve this problem. The aim of this study is to maintain the region by participation of residents to community development. I find out that community development need participation of residents and consensus building by interview survey about the case of Asahi area. It is clarified that to think community development is not effective and ignorance about problem of region obstruct participation of residents by an interview survey and a questionnaire survey in H autonomous region. Consensus building is obstructed by people who oppose new thing and generation gap. I suggested two ways to remove this obstruction to hold an informal gathering for discussion and to explain residents who don't participate in it. As a result of implementation, I could confirm that these two measures have effects participation residents and consensus building.

Key words: Mountainous and intermediate farming area, citizen participation, community development, Micro Electric Vehicle

## 1 序論

### 1.1 研究背景

日本は国土の約7割が中山間地域であり、全人口の約1割が生活している。しかし、中山間地域は、過疎化、高齢化に伴い、集落機能が低下し、更には地域消滅といった事態が生じている<sup>1)</sup>。そうした状況から、中山間地域の維持を目指したまちづくりが求められている。地域の力が低下する中、従来の行政主導のまちづくりだけでなく、多様な民間主体をまちづくりの担い手と位置づけ、特に地域の主要な構成員である、地域住民の参加が求められている。

住民参加型のまちづくりに関する研究として、劉らは、住民発意で行われたまちづくりの起動要因として、住民間の団結心、地域への愛着、地域リーダーの存在、適切な課題が必要であることを述べた<sup>2)</sup>。山下らは、条件不利地域の内発的発展に、地域を牽引するリーダーと、適切な外部支援の重要性を述べた<sup>3)</sup>。このように、住民自らがまちづくりを発意して取り組むには、課題を認識して中心となるリーダーや、外部からの適切な支援などの条件が重なり実現することが分かる。そこで、外部主導で始まり住民主体へと移行したまちづくりに関する研究に着目する。星野は、住民の集落計画作りにおいて、計画作りの過程で住民の意欲を啓発することの重要性を述べている<sup>4)</sup>。また、藤芳らは、地域計画策定のワークショップが目的の達成に加えて、地域に対する住民の主体性を形成することの有効性を述べている<sup>5)</sup>。このように、計画策定において、住民の意識を高めることの重要性とその方法を明らかにした研究が存在する。まちづくり活動における住民の意識に着目した研究として、吉村らは、実践的なまちづくりに関して、地域住民が活動の計画と実行にどれだけ主体的に関わったかを調査することで、地域づくりにおける住民の主体性の形成プロセスとその要因を明らかにした<sup>6)</sup>。しかし、中山間地域の維持に向けての実践的なまちづくりに関して、住民の当事者意識が高まることの効果を論じた研究はない。

### 1.2 研究目的

以上より、「住民の当事者意識を高めた住民主体のまちづくりの効果を明らかにすること」を本研究の目的とする。

### 1.3 研究方針

まず、まちづくり事例から住民主体のまちづくりの要件を明らかにする。次に、対象地域の維持に向けた問題と住民のまちづくりへの考えを明らかにして、住民主体のまちづくりの要件の達成方策を提案する。最後に、提案した方策を対象地域の集落で実践してその効果を検証する。

## 2 他地域事例に見る住民主体のまちづくりの要件

### 2.1 愛知県豊田市旭地区

旭地区は、人口2,909人、高齢化率42.1%の中山間地域である。各集落で集落ビジョンと呼ばれる、集落単位でのまちづくり計画が作成され、住民により取り組まれている。

### 2.2 旭地区集落ビジョンに関する聞き取り調査

#### 2.2.1 調査の概要

旭地区の集落ビジョンの取り組み状況から住民主体のまちづくりの要件を明らかにすることを目的に、異なる2つの集落（以下、それぞれA集落、B集落と表記する）で聞き取り調査を実施した。A集落は、人口34人、高齢化率61.8%、B集落は、人口81人、高齢化率50.6%である。調査は、それぞれの集落で生活している住民2名に対して行った。質問項目は、集落ビジョンの作成過程、集落ビジョンの各項目の取り組み状況である。

#### 2.2.2 調査結果

集落ビジョンの作成は、A集落では全ての世帯から代表者が集まり、3回の懇談会が行われた。B集落では参加可能な住民が集まり、3回の懇談会が行われた。また、B集落では集落全員が参加する総会で、集落ビジョンの内容の確認や実行体制の決定が行われた。集落ビジョンの取り組みは、A集落では、8個の項目の内、3個にしか取り組まれていない。一方、B集落では17個の項目の内、16個に取り組まれている。取り組みが行われていない項目の要因として、取り組みを行う担い手の不在、集落内の合意形成の不足、集落外部との連携の困難さがあげられた。

2.2.3 考察

集落ビジョンの取り組み状況から、まちづくり活動の要件として、活動の担い手の確保、集落内の合意形成が得られた。また、集落単体での実行が困難な取り組みには、集落外部からの支援が必要である。担い手が確保できない要因について、Fig. 1 の、三阪の環境問題に対する住民の認知・行動モデルを援用して、考察した。聞き取りでは、担い手がいないことに対する発言として「動ける人は仕事や家の周りのこととかで忙しくて」など実行可能性を有する人がいないため、取り組みをおこそうとしたが実現できなかったことが伺えた。また「役の人達が、動けている間は考えられない」など危機感の不足が見られ、危機感の不足から動機が形成されない場合があることが伺えた。

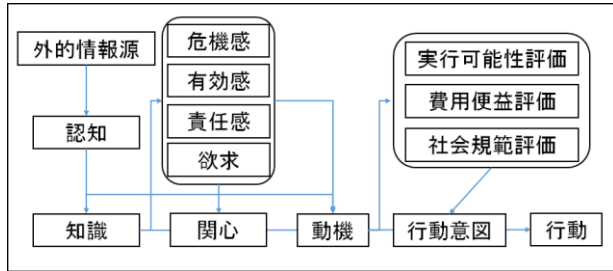


Fig. 1 Cognitive-behavioral model of environmental issues

3 当事者意識向上策の提案

3.1 愛知県豊田市足助地区 H 自治区

本研究では、旭地区と同様に過疎化、高齢化が進行して、地域維持に問題を抱えている愛知県豊田市足助地区 H 自治区を対象とする。H 自治区は、人口 787 人、高齢化率 37%であり、7 つの集落で構成される中山間地域である。対象地域では、住民主体の地域維持に向けた取り組みが行われていないため、前章で得た要件の内、取り組みへの担い手の確保と合意形成が当面の課題となると考える。ここで、対象地域が抱える問題を把握するため調査を行った。

3.2 対象地域におけるアンケート調査

3.2.1 アンケート調査の概要

H 自治区の問題と住民のまちづくりへの参加意欲を把握するため、アンケート調査を実施した。全住民を対象として、各集落の自治会長を通じて配布を行い、郵送で回収した。調査期間は、平成 28 年 9 月 20 日から 10 月 16 日までである。調査内容は、年齢や職業などの基本的な情報、10 年後の世帯や土地の変化、H 自治区において取り組むべき課題、まちづくりへの参加意欲に関する質問になる。

3.2.2 アンケート調査結果

H 自治区の全ての集落で人口が減少することが予想された。人口減少の原因は、若者や高齢者等の転出者が転入者を上回る社会減少と加齢等に伴う死亡者数が新生児を上回る自然減少である。全ての集落で平均年齢が上がり、高齢者のみの世帯、高齢夫婦世帯が増加する。H 自治区の約 9 割の世帯が持ち家であるが、今後 10 年間で約 3 割が空き家になることが懸念される。しかし、空き家のままにしておく回答した人が約 7 割であり、売る又は貸すと回答したのは 2 割に満たない。借り家があるのは 1 つの

集落のみだが、その集落は企業の社宅が存在するため、若い世帯が多く高齢化率も 26%である。その他 5 つの集落では高齢化率が 40%を超え、残り 1 つの集落でも 33%である。約 7 割の世帯が農地を所有しているが、現時点で 37%の世帯が遊休農地としており、今後 10 年間で倍になることが予想される。H 自治区において取り組むべき課題として、Fig. 2 が得られた。アンケート結果から見られた問題が上位に位置していることが分かる。

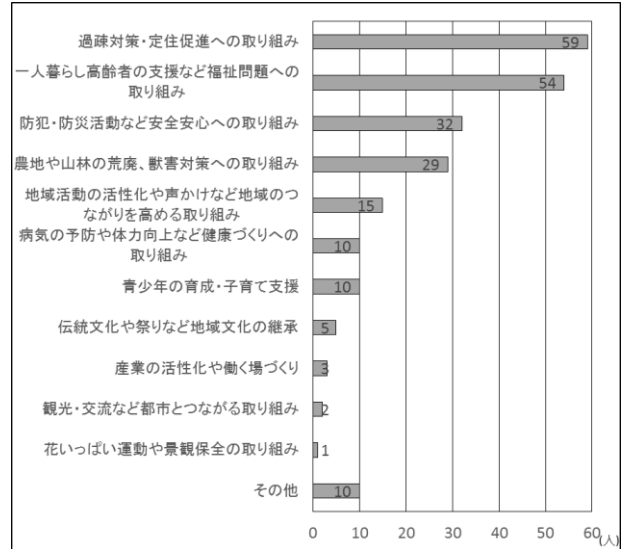


Fig. 2 Task of H autonomous region

住民のまちづくりへの参加意欲の傾向は、Fig. 3 のようになった。χ<sup>2</sup>検定の結果、p 値=2.13×10<sup>-32</sup><0.05 より項目間に有意差があった。課題に関する自治区の現状の知識と、課題の取り組みへの参加意欲が低い。一方で、課題の取り組みに対する有効感が高かった。

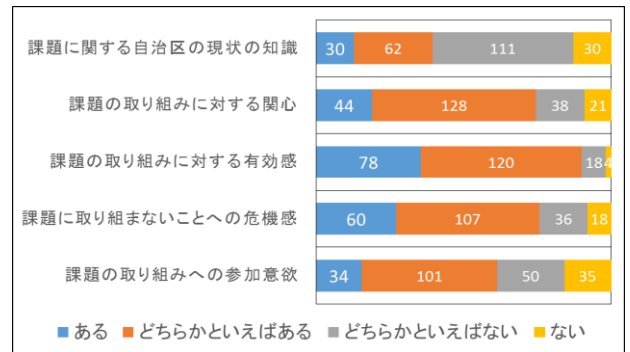


Fig. 3 Motivation for community work

3.3 区長を囲む会への参加

次に、区長を囲む会に参加して、自治区の問題を質的に把握した。区長を囲む会は、区長が H 自治区の問題点を把握するために開催した、地域住民が地域の問題点を話す会である。計 3 回の会に参加した。それぞれの会に参加した住民は、自治区の小学校の教員、PTA 会員、区長などお役経験者である。会で聞かれた主な地域の問題点は、人口減少、高齢化の進行である。入学者数の減少に伴う小学校の複式化や、子育てへの不安から若い世代が地域に根付かないことが聞かれた。また、高齢者の日常生活の移動が困難であること、高齢者が増えているが、敬老会がなくな

るなど福祉機能が低下していることが聞かれた。

### 3.4 アンケート及び区長を囲む会の考察

これまでの調査で、H 自治区が維持に向けて多くの問題があることが分かった。一方で、アンケートから住民の自治区に対する知識は低く、取り組みへの参加意欲を持つ住民も少ないことが分かる。区長を囲む会でも、地域の問題を十分把握しない住民が確認され、地域維持に向けた取り組みへの積極的な協力が見られない様子が確認された。

### 3.5 対象地域における聞き取り調査

#### 3.5.1 聞き取り調査概要

アンケート調査及び区長を囲む会より得られた地域の問題点に対して、住民主体で取り組みを行うことへの考えを明らかにするため聞き取り調査を実施した。対象者はH 自治区在住の住民 10 名である。聞き取りは、半構造化インタビュー形式で行い、それぞれ 45 分程度実施した。主な質問項目は、対象者の年齢や職業など基本的な情報、対象者の H 自治区での経歴、地域に対する良い点と悪い点、地域の将来に向けた取り組みに対する考えである。

#### 3.5.2 聞き取り調査結果

結果の分析にあたり、大谷の SCAT に基づき、まちづくりに関する発言を 195 個抽出し、163 個のサブカテゴリ、12 個のカテゴリに分類した<sup>8)</sup>。まちづくりへの参加に肯定的なカテゴリとして、「人口減少・高齢化による地域機能の衰退の認識」、「地域の将来を考えることの意義」、「高齢化に対する危機感」、「過疎化対策の必要性」、「地域資源を活用したまちづくり」、「過疎化対策の方法」を得た。また、否定的なカテゴリとして、「まちづくり活動への疑問」、「地域への諦め」、「過疎化対策の障害の存在」、「住民のまちづくりへの関心不足」が、合意形成に否定的なカテゴリとして、「新しいことへ反発する人の存在」、「年代による考え方の違い」が聞かれた。カテゴリ間の関連を調べるため、カテゴリの共起確率を計算した。「まちづくり活動への疑問」を発言した人は、「地域への諦め」と「新しいことへ反発する人の存在」も発言した。

#### 3.5.3 考察

多くの人が、「人口減少・高齢化による地域機能の衰退」や「地域の将来を考えることの意義」に言及しており、まちづくりに対する知識や関心があることが考えられる。一方で、「まちづくり活動への疑問」の発言では、「ないじゃん具体策なんて」という発言から、活動への疑問により活動の実践を足踏みしている様子が伺える。同時に発言されている「地域への諦め」の「こうしていきたいというのはあっても、半分諦めている」という発言や「新しいことへ反発する人の存在」の「一人が反対するとだめ」という発言から、衰退する現状に対して取り組みを行うことの有効性の低さや、他の住民からの合意を得ることの難しさが、まちづくり活動への疑問に繋がっていることが考えられる。

### 3.6 当事者意識向上策の提案

H 自治区における問題と、住民主体のまちづくりの阻害要因として、Table 1 が得られた。本研究では、自治区

への知識、まちづくりへの有効感を高め、まちづくり活動の担い手を確保するための懇談会と、合意形成のための懇談会不参加者への個別の聞き取りを実施する。

Table 1 Problem of H autonomous region

H 自治区の問題	人口減少、高齢者の増加、空き家の増加、耕作放棄地の増加
住民主体のまちづくりの阻害要因	自治区の現状に対する知識の不足、まちづくり活動への有効感の不足、反対する人の存在による合意形成の困難さ

## 4 当事者意識向上策の実践

### 4.1 愛知県豊田市足助地区 H 自治区 C 町

前章で提案した方策を H 自治区 C 町で実施した。C 町は、人口 37 人、高齢化率 59% である。C 町に存在する農村舞台の管理ができなくなるなど、集落機能の衰退が見られるが、地域の維持を目指した取り組みは行われていない。

### 4.2 当事者意識向上策の実践

#### 4.2.1 懇談会の実施

懇談会参加者の募集は各戸へ電話で連絡を行い、許可を得た世帯へは直接説明を行い、それ以外の世帯は電話で概要を伝えた。懇談会は全 4 回実施した。各会の概要を Table 2 に載せる。懇談会全体の目標は、集落ビジョンを作ることとし、その過程でまちづくり活動の担い手に必要な、地域の課題に対する知識、有効感を高めることを目指した。懇談会は全て C 町の集会所で、午後 7 時から実施した。

Table 2 Overview of a social gathering

日時	参加者数	会の目的
2016 年 11 月 2 日	7 人	地域の問題を共有すること
2016 年 11 月 9 日	3 人	地域の目標を明らかにすること
2016 年 11 月 24 日	4 人	地域の目標の実現方法を明らかにすること
2016 年 12 月 8 日	6 人	C 町の集落ビジョンの作成、実行体制の決定

第 1 回では、地域の問題として、人口減少に関する問題が話し合われた。第 2 回では、Fig. 2 の取り組むべき課題で回答された上位の項目をテーマにして、将来の地域の希望が話し合われた。第 3 回では、第 2 回で話し合われた地域の目標に対し、住民自らが実現する方法を話しあった。第 4 回では、それまでの懇談会で話し合われた内容を、C 町の集落ビジョンとしてまとめ、内容の確認を行った。また、実行体制の決定は、定例会議の場で、C 町全体の計画として承認されてから行うことになった。

#### 4.2.2 懇談会不参加者への個別の聞き取りの実施

懇談会の不参加者への聞き取りは電話で連絡を行い、許可が取れた世帯に対して行った。聞き取りは 2 世帯に対して行った。1 回の聞き取りは説明を含めて 30 分程度である。聞き取りでは、懇談会で議論内容の説明を行った。そして、懇談会で話し合われた個別の取り組みに対する意見、まちづくり活動への参加の可能性を聞いた。

聞き取りの結果、懇談会で話し合われた C 町での目標に対して理解が得られた。一方で、有効感の不足が聞かれた。参加可能性に関しては、「仕事が忙しくて中々やりづらい」と言う実行可能性の不足が伺えたが、「仕事が休みの日はでもいいかなと思う」といった参加意欲が伺えた。

#### 4.3 当事者意識向上策の結果

懇談会で作成された集落ビジョンは、自治会長より C 町の全世帯が参加する定例会常会場で報告が行われた。その際、集落ビジョンを C 町の目標として掲げ、取り組むことが承認された。個別の取り組みは、C 町の予算も絡むため、個別に進める必要があるという結論がなされた。後日の自治会長への聞き取りでは、今後も集落ビジョンを実践するよう進めたいという意向が聞かれた。

#### 4.4 考察

定例会常会では、反対意見が生じず集落ビジョンが承認された。一方で、個々の取り組みについては、それぞれの実行の際に判断が必要であるとされた。これは、懇談会及び懇談会不参加者への聞き取りにより、住民にまちづくり活動への有効感が高まり、取り組みを行おうという動機が形成されたが、実際の取り組みを行う上での実行可能性が十分評価されていないことが考えられる。

### 5 住民主体のまちづくりの実践方策に関する考察

#### 5.1 住民主体のまちづくりの実践における問題

C 町の集落ビジョン作成の過程で、担い手の確保が問題となった。担い手になるのは、動くことが困難な人を除いた年齢が 20 代から 70 代程度の住民である。集落では祭りや草刈り等の集落活動があるが、それらには住民は強制的に参加する。このように担い手になる住民は存在するが、任意での取り組みの場合、負担を感じ、積極的に役割を担いたい人は現れない。また、高齢者が楽しんで集まれる場づくりが C 町の集落ビジョンとして提案された。提案の過程で運転ができない高齢者の移動手段の確保が議論された。取り組みを実践する上で、高齢者の移動手段の確保が課題になると考えられる。

#### 5.2 住民主体のまちづくりの実践方策の提案

担い手の確保には、負担に感じる要因を排除する必要がある。旭地区の B 集落では、地域住民全員が集落ビジョンの取り組みに参加することで、強制的な集落の取り組みとして行っている。これにより、個々人が被る負担が軽減される。自動車を持たない高齢者の集落内の移動手段として、超小型電気自動車（以下 MEV とする）の活用を提案する。MEV は、家庭用電源で充電が可能であり、ガソリンスタンドでの燃料補給のための移動を必要としない。また、小型なため、普通自動車では入れない家の前までの送迎が可能になる。走行距離あたりの費用も少なく、低負担で移動の足を確保できる利点が存在する。MEV の活用可能性を検証するため、足助、旭地区の高齢者を含む 7 名に貸し出しを行い、その有効性を検証した。その結果、想定していた家の前までの走行に加え、地域の祭りの準備での

荷運びでの移動や集落間、地区間の宅配サービスでの活用など、新たな活用方法が得られた。

### 6 結論

本研究では、日本の中山間地域の維持に向けて、住民のまちづくりへの当事者意識を高めた、住民主体のまちづくりの効果を明らかにすることを目指し、以下の結論を得た。

まず、愛知県豊田市旭地区のまちづくり事例を分析して、住民主体のまちづくりの要件として、活動の担い手の確保、集落内の合意形成が得られた。また、集落単体での実行が困難な取り組みには、集落外部からの支援が要件である。

次に、足助地区 H 自治区におけるアンケート調査及び聞き取り調査から、住民参加の阻害要因として、地域の状況に対する知識の不足、まちづくり活動への有効感の不足がある。合意形成の阻害要因として、「新しいことへ反対する人の存在」、「年代による考え方の違い」が得られた。

また、合意形成の困難さがまちづくり活動の有効感の不足に影響することが示唆された。本研究で提案した住民の当事者意識向上策である、懇談会及び不参加者への個別の説明を H 自治区 C 町にて実施した。その結果、集落ビジョンが作成され、C 町全体で共有された。更に、C 町で集落ビジョンを進める意欲を持つ人材が現れた。このことから、住民の当事者意識を高めることによる住民主体のまちづくりの実践への有効性が示された。

#### 文献

- 1) 作野広和，“中山間地域における地域問題と集落の対応，” pp264-282，経済地理学年報第 52 巻，2006
- 2) 劉鶴烈，千賀裕太郎，“住民主導型集落づくりの起動期の実態に関する考察—福島県伊南村大桃地区を事例として—，” 農村計画論文集第 4 集，2002
- 3) 山下良平，星野敏，九鬼康彰，“条件不利地域における内発的発展の要因と推進体制に関する研究—京都府舞鶴市杉山集落を事例として—，” 農村計画学会誌 28 巻論文特集号，2010
- 4) 星野敏，“集落計画作りに対する意欲とその規定要因—神戸市北区 K 地区里作りアンケート調査を踏まえて—，” 農村計画論文集第 4 集，2002
- 5) 藤芳隆也，後藤春彦，赤尾光司，飯島克如，杉友壮，前川裕介，村上佳代，“住民主体の地域づくりにおける連続ワークショップのあり方—熊本県合志町すずかけ台地区魅力化計画策定を事例として—，” 日本建築学会技術報告書第 5 号 pp248-251，1997
- 6) 吉村彩，広田純一，“地域づくりにおける地域住民の主体性形成プロセスとその要因—岩手県一関市本寺地区を事例として—，” 農村計画学会誌 25 巻論文特集号，2006
- 7) 三阪和弘，“環境教育における心理プロセスモデルの検討，” 環境教育 vol.13-1，2003
- 8) 大谷尚，“4 ステップコーディングによる質的データ分析手法 SCAT の提案—着手しやすく小規模データにも適用可能な理論化の手続き—，” 名古屋大学大学院教育発達科学研究化紀要(教育科学)第 54 巻第 2 号 pp27-44，2007