

## 中山間地域活性化のための住民参加行政

誌名	農林水産技術研究ジャーナル
ISSN	03879240
著者	安中, 誠司 門間, 敏幸
巻/号	19巻7号
掲載ページ	p. 23-28
発行年月	1996年7月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター  
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council  
Secretariat



## 中山間地域活性化のための住民参加行政

### — 地域づくりの効果的な推進方策 —

安中 誠司\*・門間 敏幸\*\*

今後の農村地域の活性化にあたっては、地域住民の主体をいかした地域づくり（住民参加型地域づくり）が必要不可欠である。豊かな地域資源が存在する中山間地域では関係機関と住民が一体となった自主的な地域づくりが以前から取り組まれており、その実態を解明して情報を提供することが地域活性化のための重要な課題となっている。

そこで本稿では、東北の中山間市町村を対象に行った実態調査の結果にもとづいて住民参加型地域づくりの現状分析を行い、①東北の中山間地域の住民参加は行政主導的な段階にとどまっており、下からの積みあげ方式による地域づくりは十分効果をあげているとはいえない、②その一方、自主的に結成された住民組織が地域づくりに積極的にかかわっていきこうというあらたな動きもみられる、③都市交流活動では住民組織が主体的にかかわり効果をあげている、などの点を明らかにした。

#### 1. はじめに

ガット合意後のあたらしい農業情勢に対応した農業・農村システムの創造にあたっては、画一的になりがちな上意下達の施策や指導ではもはや限界があることが指摘されてきている。そのため、今後は地域性を重視した施策への転換が一層進むと考えられる。地域の自主性をいかした施策を展開するとなれば、県や市町村、農協、普及センターといった関係機関ばかりでなく、住民自身の主体性の有無がきびしく問われるであろう。こうした状況の中で、地域住民が

主体となった地域づくりの仕組みをどう形成していくべきかが、きわめて重要な課題となる。

住民参加型地域づくりを考えるうえで一つのポイントになるのが中山間地域の動向である。豊かな地域資源が存在するこれらの地域では、地域特産品の開発、都市との交流、観光と農業との連携、伝統文化の維持継承、イベントの開催などの多種多様な取り組みがこころみられている。こうした関係機関と住民が一体となった自主的な地域づくりの取り組みは、今後の住民参加型地域づくりの展開に大きな意味を持ち、その実態を解明して情報を提供することが緊急の課題となっている。

そこで本稿では東北中山間地域で行われている住民参加行政の実態を整理しながら、今後の地域づくりの効果的な推進方策について考察する。具体的には、東北中山間地域における住民

Seiji YASUNAKA and Toshiyuki  
MONMA: Inhabitants participate adminis-  
tration for revitalization of foot-hill and  
mountain area

参加行政の多様な展開実態と、その効果についての役場職員の評価特性を把握する。この実態整理にもとづき、東北の中山間地域における住民参加の到達段階をあきらかにすることが第一の課題である。さらに、第二の課題として、これらの調査結果にもとづきながら、住民参加型地域づくりの望ましい展開方向と推進方策を提示する。

## 2. 調査の対象と方法

調査の設計にあたっては、まず、住民参加に

かかわる問題を「どういう形で住民の要望を行政に反映しているか」、「市町村計画づくりへの住民の参加状況はどうか」、「地域住民と行政との連携を強化するところみはどの程度成功しているか」、「都市交流活動は住民主体で行った方が効果があるか」という四つの領域に大別した。さらに、それぞれの問題領域にかかわる具体的な活動項目を提示して、各項目ごとに市町村での実施経験、実施概要、役場職員による評価を把握する形式を採用した（表1）。

調査対象者は、東北地域管内の中山間市町村（農林統計上の地域区分で中間もしくは山間に

表1 調査票の構成

問題領域	項 目	共通調査内容
行政への要望 反映	1. 地域の自然環境をまもったり、地域資源を有効に活用するための活動 2. 地域の道路網や交通機関を整備するための活動 3. 住宅問題、ゴミ問題、公害問題等の解決を促進するための活動 4. 児童福祉、高齢者対策等の社会福祉問題の解決を促進するための活動 5. 保健・医療の充実をはかるための活動 6. 防災・防犯等住民生活の安全を確保するための活動 7. 社会教育、文化活動、スポーツ、娯楽活動展開のための活動	住民組織の有無（ある／なし） 住民組織の名称 結成範囲（全域／旧村／学区／集落） 組織への参加人数 活動状況（活発／やや活発／活発でない） 行政への反映度（よく反映／やや反映／なし）
計画づくりへの 参加	8. 住民シンポジウム・討論会の開催 9. むらづくり100人委員会の設置 10. むらづくり座談会の開催 11. むらづくりアイディア月間の設定 12. 市町村民憲章制定委員会の設置 13. 将来の市村町の姿を描く会の設置 14. 集落振興ミニ計画づくりの実施 15. コミュニティカルテ方式の導入	実施経験（しばしば／たまに／未実施） 効果評価（大／中／小／無）
都市交流活動	16. 国内姉妹都市との交流 17. 国際姉妹都市との交流 18. 都市の住民組織との交流 19. 生協等の組織との交流 20. 都市の子供会等との交流 21. 修学旅行生・大学のクラブ活動の合宿等の受入れ	実施経験（現在実施／過去に実施／未実施） 相手先 開始時期 効果評価（大／中／小／無）
行政と住民の 連携強化	22. 役場職員の地域担当制の導入 23. 地域マネージャー制度の導入 24. なんでもやる課・係の設置 25. 住民の目委員会の設置	実施経験（現在実施／過去に実施／未実施） 効果評価（大／中／小／無）

注） 調査内容におけるカッコ内の記述は選択肢をしめす

分類されている市町村)の役場職員である。なお回答者は1市町村につき1名で住民参加行政に詳しい担当職員に記入してもらうように依頼した。調査票の配布回収は郵送で行い、配布数233に対して、回収数は176であった(回収率76%)。

調査結果の分析は、項目ごとの住民参加の実施率と実践結果に対する役場職員の評価を中心に実施する。これによって、東北中山間地域における住民参加の特性と一般的な傾向を把握することができる。

### 3. 東北中山間地域における住民参加の実態とその評価

#### (1) 住民要望の行政への反映

要望反映組織の結成範囲は市町村全域というケースが多い。具体的には、衛生組合や消防団等の行政協力組織、婦人会や老人クラブ等の社会教育組織、各種の審議会や委員会、行政より任命をうける各種推進員制度などにより住民は多様な要望を行政に反映させている。

とくに「住宅・ゴミ・公害問題等の解決促進」と「社会福祉の促進」に関しては実施効果に対する評価が高い。これらは、住民の生活に密接な関連を持ち、住民参加が必要不可欠な項目である。そのため参加効果が比較的あらわれやすいと考えられる。たとえば「住宅・ゴミ・公害問題等の解決促進」に関しては、住民との懇談会を開催しているケースなどがみられる。また、既存の行政協力組織や審議会等も要望反映組織として活用できるため、実施率も高い。現状では良好な取りくみがなされている項目といえよう。

それに対して「自然環境の保全・地域資源の有効活用」のような問題は、要望を反映させる仕組みが整っていない地域がかなり多い。また、その実施効果に対する評価も低い。しかし、ここで見逃してはならないのは、「自然環境の保全・地域資源の活用」に関しては、住民が独自

に「〇〇を守る会」や「〇〇を考える会」などの組織を結成しつつあることである。また、調査結果から、行政自体もこうした住民組織を要望反映組織として活用しようとしていることがわかる。行政がイニシアティブを持って設置した審議会や行政協力組織を通して住民の要望を汲みとろうという従来の発想とは違うあらたな動きが行政内部にもみられる点は注目に値する(表2)。

#### (2) 計画策定過程への住民参加

「むらづくり座談会」や「住民シンポ・討論会」は主として行政区や集落で開催されており、実施率が高い割に効果に対する役場職員の評価は低い。これらは、合意形成の促進なり情報提供の仕組みとして使われるのが本来の姿である。そのため、計画の成案を提示して住民に広く理解をもとめるという上意下達的な状況になりがちである。したがって従来のような活用方法を採用するかぎり、住民の意見集約の場としては限界がある。むしろ、TN法などの手法をもちいて住民の意見やアイデアを積極的に吸いあげ行政施策に反映するならば、計画づくりへの住民参加の場として有用な効果を生みだすことができよう。

また、「むらづくり100人委員会」、「市町村民憲章制定委員会」では、住民代表に学識経験者を加えたケースが多く、メンバーを行政側が指名する形が一般的である。またその地域版ともいえる「将来の市町村の姿を描く会」は、集落や行政区もしくは旧村単位で開催され、参加者はやはり行政側が指名するケースが多い。これらの仕組みは、計画の成案づくりの段階で住民が参加する機会を保障する点で大きな意義を持つ。また、実施効果に対する評価が高く、現実的にも有効性を持つと思われる。

これら三つの中で住民の主体性が発揮されやすいのは「将来の市町村の姿を描く会」である。しかし、実施率はほかの二つと比べて相対的に低い。

なお、「コミュニティカルテ方式」、「集落振

表2 住民参加行政の実施状況

(単位：%)

領域	項目	実施率	効果評価
要望反映	環境・景観保全活動	31.8	39.6
	道路・交通整備活動	16.9	46.2
	住宅・ゴミ・公害対策活動	40.4	62.5
	社会福祉活動	35.5	57.9
	保健・医療活動	35.9	50.0
	防災・防犯活動	49.7	51.9
	社会・文化・スポーツ活動	52.3	51.7
計画参加	住民シンポ・討論会	51.1	32.1
	むらづくり100人委員会	39.1	43.8
	むらづくり座談会	67.4	33.0
	むらづくりアイデア月間	28.6	27.1
	市町村民憲章制定委員会	46.2	54.4
	将来の市町村の姿を描く会	34.9	54.5
	集落振興ミニ計画づくり	21.1	35.3
	コミュニティカルテ方式	10.9	35.3
都市交流	国内姉妹都市活動	30.9	24.0
	国際姉妹都市活動	25.3	36.6
	都市住民との交流	21.0	29.4
	生協との交流	17.8	48.1
	都市子供会との交流	30.1	25.0
	修学旅行・クラブ合宿の受入	23.0	22.2
	連携強化	役場職員の地域担当制	17.7
地域マネージャー制度		3.4	80.0
なんでもやる課・係		6.9	20.0
住民の目委員会		6.3	40.0

注) ① 実施率については以下のように算出した  
 要望反映：要望反映組織が存在する市町村の割合  
 計画参加：該当項目を「しばしば」または「たまに」実施する市町村の割合  
 都市交流：該当項目を「現在実施」または「過去に実施」している市町村の割合  
 連携強化：該当項目を「現在実施」または「過去に実施」している市町村の割合  
 ② 都市交流の実施率は、都市交流実施率であり、住民参加率をしめすものではない  
 ③ 効果評価については以下のように算出した  
 要望反映：要望反映組織が存在する市町村のうち、住民活動の成果が行政に「よく反映」している市町村の割合  
 上記以外：該当項目の実施市町村のうち、実施効果が「大きい」市町村の割合

興ミニ計画づくり」は、集落や行政区単位で住民が自由に集まり、みずから問題点の整理や地域づくりの企画提案を行う。しかし、これらの

仕組みについては、実施率、効果に対する評価がいずれも低い。下からの積みあげによる計画策定方式を有効に機能させるためには、住民が主体となった活動を支援する手法の開発、行政による日常的な支援、活動成果を活用する仕組みづくりが必要である。このようなトータルな支援・活用システムが確立されないと、積みあげ方式は有効性を発揮できない(表2)。

### (3) 都市交流活動への住民参加

都市交流のオーソドックスな形である姉妹都市提携にともなう交流では、住民組織を交流主体とする割合は、国内姉妹都市の場合は47.2%、国際姉妹都市の場合は34.1%となっている。これは、国際交流の場合は、行政的な支援が必要な場面が多いことを示唆している。なお国内交流は、国際交流よりも実施率が高い一方で実施効果に対する評価は低くなっている。これは、都市への一方的なサービスに終始し、相互にメリットをもたらす対等な交流までにはいたらないケースが多いためである。

国内姉妹都市交流以外で住民組織が対応する割合が相対的に高い値をしめすのは、「都市住民との交流」(59.4%)、「都市の子供会との交流」(46.3%)である。しかし実施効果に対する評価は高くはない。とくに「都市の子供会との交流」は、実施率が高いだけに、その評価の低さが目だつ。これは、農村体験による教育的効果は目にみえる形で結果があらわれにくく、役場の担当者がその効果を把握しにくいであろう。

それに対して「生協組織との交流」は、農協が交流主体となっているケースが大半であり、住民みずからが組織的に対応している例はわずか10%にすぎない。これは住民組織のみでは多様な農産物の安定的供給がむずかしいためである。また、実施率は予想以上に低いものの、効果に対する評価は高い。これは、生協との交流は生産を中心とした交流であり、農畜産物の販路拡大が目に見える結果としてあらわれるためであろう。

施策執行過程への参加という点から都市交流活動をみると、生協との交流をのぞけば、住民組織が対応するケースがかなりみられる点が注目できる。なお、実施効果に対する評価は、住民組織が実施主体である場合が、そうでない場合よりも多少高い値をしめしており、施策執行過程への住民参加の重要性が示唆されている(表2, 表3)。

表3 都市交流活動に対する評価

(単位: %)

実施主体	実施効果に対する評価				計
	大	中	小	なし	
住民組織	35.3	44.1	19.6	1.0	100.0
それ以外	27.0	48.4	23.8	0.8	100.0
全体	30.3	45.6	22.8	1.2	100.0

注) ① 不明回答は除いて集計

② 住民組織が実施主体であるケースは以下の通り

姉妹都市との交流: 実施主体が「住民組織」,  
「住民主導」の場合生協との交流: 実施主体が「住民組織」の  
場合上記以外: 実施主体が「全市町村」,  
「旧村単位」,  
「集落単位」の住民組織  
の場合

#### (4) 住民と行政との連携強化

連携強化の取りくみの実施率は全体的に低い。その理由としては、これらの取りくみを実践すると役場職員の負担が大きくなり、しかも縦割り組織をこえた横断的な対応が不可欠なため、行政の内部改革なしには容易に実践できないことが考えられる。

「地域担当制」の導入と「なんでもやる課・係」の設置は、過去に実施したことがある(現在では実施していない)という回答の割合が高く、その継続的な実践には困難がともなうことが予想される。「地域担当制」は集落や行政区ごとに担当をきめているケースが多い。評価が低い理由としては、役場と住民との間のたんなる連絡係に終わってしまい、戦略的な地域づくりに制度を有効にいかせていないことが指摘できる。また、マスコミ等で話題になった「なんでもやる課・係」は、主に係規模で組織され、

担当職員数は1~4名である。ためしに導入してみたものの、住民エゴの促進につながる危険があるため設置を取りやめたケースも多いと考えられる。

人材の有効活用を意図した「地域マネージャ制」は、実施率は低いものの、効果に対する評価は相対的に高い。今後の中山間地域の活性化にあたっては、退職者等の力をいかすこうした制度の積極的な導入が必要となろう。また、住民代表が行政に対するチェック機能を働かせる「住民の目委員会」は、行政指名で委員をきめ、住民以外に学識経験者を含めるケースが多い。住民参加のあらたなこころみとしての意義は大きいだが、実施率や効果評価が低いことから、実質的に機能しているとはいえない。

## 4. 住民参加型地域づくりの現段階と推進方策

### (1) 地域づくりにおける住民参加の現状

住民要望の行政への反映については、なんらかの要望反映組織が存在する市町村は65.9%と過半数をこえる。しかし、その大半は行政側の意向で設置された既存組織を利用する形が大半である。そのため、能動的な地域づくりにかかわってくる「自然景観の保全・地域資源の活用」という問題に対しては、対応がおくれているのが現状である。

計画づくりへの住民参加については、92.0%とほぼすべての市町村において、住民がなんらかの形で計画づくりに参加している。しかし、その中には、地域づくり座談会や住民シンポジウムしか開催していないケースもある。こうした形式的な参加にとどまっている市町村の割合は1割弱をしめる。一方、「集落振興ミニ計画づくり」や「コミュニティカルテ方式」といった下からの積みあげ方式を採用している市町村は、全体の約2割をしめるにすぎない。過半数をしめる残りの市町村は、行政側が設置した委員会に特定の住民が参加して発言する形で計画

づくりへの住民参加が行われている。

地域住民と行政との連携強化については、なんらかの形で実施した経験がある市町村はわずか27.3%にすぎない。また、複数のところみを行ったケースはきわめて少ない。以前から重要性が指摘されてはいるものの、その実現は現状では困難であるといえよう。

なお、都市交流活動に住民組織が主体的にかかわっている市町村は、44.3%と過半数近くをしめている。これは、施策執行過程においても住民参加が着実に進行していることをしめすものである。しかし、国際姉妹都市や生協との交流のように、関係機関が主体とならざるを得ない場面も存在することを忘れてはならない。

このように住民参加に向けた取りくみは東北の中山間全域に普及しつつある。しかし、住民みずからが主体性を発揮して地域づくりを行うシステムを構築するまでにはいたっていないのが現状である。

## (2) 住民参加型地域づくりの展開方向と推進方策

以上の実態調査結果の整理からあきらかなように、東北の中山間市町村の多くは、行政主導的な住民参加段階にある。しかし、真に効果的な住民参加型地域づくりを推進するためには、現状をさらに変革して住民の主体性が発揮できるような仕組みを構築する必要がある。そのためには、住民が自主的に結成した組織との連携を強めることが大切である。その場合、問題点の整理や地域づくりの企画提案をみずから行っている住民組織が重要なターゲットとなる。また関係機関の指導をうけている組織に対しては、たんなる下請け機関とならぬように注意を払う必要がある。

こうした住民主体の地域づくりを推進するためには、住民からの企画提案を積極的に行政施策に反映するためのシステムを構築していくこ

とが重要である。そのための必要条件は、以下の四つに整理できる。①優秀な地域リーダーが存在しなくとも住民が容易に企画提案が行えるような手法を導入すること。なお、我々が開発したTN法もこういった手法の一つである。②行政側が判断材料となる情報を積極的に公開し、住民の企画立案を支援すること。③比較的取りくみやすい課題から実行し、その成果を住民にフィードバックすること。これにより、自分の意見が地域づくりに反映されたことを住民が認識し、行政に対する信頼関係が醸成される。④はじめのうちは、事業に頼らず住民の手づくり活動を中心に行うこと。これにより、地域づくりの主体としての住民の自覚が高まり、住民の企画提案がたんなる事業要望となるのを防ぐ結果となる。

このようなシステム構築にむけての個々の活動の積み重ねの中から、住民の主体性は時間をかけて育成されていく。それにしたがって、下からの積み上げ方式による計画づくりが実質的に有効なものになる。そのつぎの問題としてクローズアップされるのは、地域住民と行政との連携関係のあり方である。住民参加型地域づくりの理想の姿は、住民と行政がそれぞれの立場にたち、対等に相手と接しあうことである。それは、どちらかが相手に一方的に依存するという関係ではなく、緊張関係を持ちながらも、地域づくりという共通の目的のもとに協力・交渉する関係である。

東北の中山間地域においても、点的ではあるが、こういうあたらしいシステムを構築して地域活性化をはかっている市町村が存在する。今後は、これらの実態調査を集中的に実施し、住民参加型むらづくりの効果的な推進方策の一般化をはかっていきたい。

(\* 東北農業試験場 情報処理研究室)

(\*\* 同上 地域計画研究室長)