

地域資源を生かした地域活性化と住民参加型の 地域計画手法 (SS 法) の開発

目 瀬 守 男

(地域資源管理学講座)

Rural Community Revitalization by Using Regional Resources and Development of Participatory Planning Method (SS Method)

Morio Mese

(*Department of Regional Resources Management*)

Since 1985, rural community economic revitalization has been a major issue often covering the front page of newspapers. It has become a social issue which attracts a lot of public attention, and reflects a couple of recent social trends, including the population unbalance resulting from population shifts from rural to urban areas. This demographic trend, in combination with a rapidly aging society and increased competition resulting from market liberalization, has caused an erosion of the local community economic base.

Many rural communities in Japan have a lot of potential for economic and social development by using their regional resources, including the natural, cultural, human and man-made opportunities for development. However, in reality, despite these advantageous resources, there still have been only a handful of successful examples of rural economic developments in Japan. This small number of successful developments is considered to be attributable to wrong decision-making and planning processes, which often failed to involve community leaders, as well as a lack of creative ideas and long-term strategy. In this report, I would like to introduce one survey method I have developed for use during the planning stages. This method is called the Shuttle Survey method (SS Method), which was developed and named by M. Mese. There are three types of decisionmaking process for setting regional goals in Japanese local municipalities; these are the top-down, bottom-up and bottom-up-top-down methods. The SS method generates a bottom-up-top-down process, which involves all parties, including local citizens, organizations, groups of local bureaucrats as well as city council members in deciding regional long-term goals.

Through this survey, which "shuttles" between different parties, the opinions of all parties are reflected in the final vision.

Key words : revitalization, regional resources, rural economic development,
Shuttle Survey method (SS method)

Received October 1, 1997

1. 緒 言

わが国においては1985年以降、農山村だけでなく全国的に地域活性化が大きな課題となってきた。その背景には、国際化とともに、東京圏など大都市への人口集中と農山漁村地域の人口減少、高齢化、農業生産の停滞などがある。

そこで本論文では、地域計画論的観点から地域資源を生かした地域活性化と、活性化を達成するための住民参加型の地域計画手法（シャトル・サーベ法, Shuttle Survey Method, SS法と略称）について総説的に述べることにする。論述の順序としては、第1に、農業・農村活性化論の展開、第2に地域開発の理念及び地域活性化の概念について述べ、第3に地域計画と農村計画の枠組みや計画様式、第4に住民参加型の計画手法の1つであるシャトル・サーベ法について論述し、第5に地域資源を生かした地域活性化計画事例や計画の実践・評価問題について考察する。

2. 地域活性化論の展開

(1) 農業・農村活性化論の展開

農林水産省が「農業白書」の中で、農業・農村地域活性化の問題を取り上げ始めたのは1985年頃からであり、その具体策として本格的な運動を開始したのは1990年の「21世紀村づくり塾」の創設からである。しかし、地域活性化運動は1980年代に入ると全国各地に先進的な動きが見られ始めた。その代表例は1979年11月、大分県平松知事の提唱により始められた「一村一品運動」である。

大分県の「一村一品運動」の1989年までの10年間の成果についてみると¹⁾、県内58市町村で268品目が軌道に乗り、地域農業の活性化に大きな役割を果たしている。またその内、1億円以上のものが124品目であった。このように一村一品運動は、その後大分県の文化・風土・地域に誇りをもつコミュニティ・アイデンティの運動として位置づけられ、現在では「ものづくり＝人づくり」の運動として、①ローカルにしてグローバル、②創意工夫・自立自助、③人づくり（一村一塾）の3本柱で展開されている。この運動は第4次全国総合開発計画（1987）でも取り上げられ、「地域産業おこし」というキャッチフレーズでもって推進されてきた。しかし、一村一品運動

が農林行政の中で農業+1.5次産業の枠内で展開されたことにより、農村地域活性化に限界が見られ、新たな展開が求められている。

次に、1985年、高橋ら²⁾は「地域産業活性化戦略」としての「農村複合化」の方向を提案した。この農村複合化の考え方は「二種以上の産業部門、すなわち農林業である第1次産業と農産加工や誘致工業などの第2次産業、観光などの第3次産業とが地域内で結び付き、地域を単位にまとまりを持った連合体をつくることである」と述べている。また、坂本ら²⁾は、地域資源を生かした「地域産業複合体論」を展開した。

(2) 地域計画論的観点からの地域活性化論の展開

また、「一村一品運動」や「地域産業複合体」のみの論理では農村地域社会の活性化に限界あるとし、目瀬は「農村地域活性化に当たっては、農業を含む全産業のみならず生活・文化、環境保全をも含めた農村地域社会構造全体に亘る活性化が必要である」とし、地域活性化計画論的観点から新たな地域活性化論を展開した³⁾。このような総合的な農村地域活性化に当たっては、地域資源などの地域特性を生かした個性的な地域振興が不可欠であるとした。この論理の背景には、ペスタロッチの3H理論⁴⁾の応用、すなわち経済の「合理性」の追求とともに「情緒性・文化性」、「健康性・環境保全」などの調和のとれた発展が地域活性化に必要であることを主張してきた。

この枠組み拡大の考え方は、①従来の地域農業振興論から地域産業振興論への領域の拡大、②地域農業振興論から地域生活・文化振興への枠組みの拡大、③地域農業振興論から環境保全型農業等環境保全への配慮、等総合的な地域活性化が必要であることを示している。また、枠組み拡大に伴い計画手法も、①従来の地域農業振興計画から地域計画（または農村計画）へ、そして②地域計画および地域活性化の目標も、地域農業および地域産業振興計画の場合の所得向上・経済効率向上のみではなく、社会および生活・文化の向上および環境の質の向上など多様化してきた。さらに、③地域計画および活性化計画において、地域資源の所有者の拡大および振興目標の多様化により、意思決定過程も複合化してきている。したがって、④地域計画の策定に当たっては、地方分権の中で単なる住民参加から住民参画が必要になってきている。

このような地域活性化の考え方に従い、日瀬らは「地域活性化シリーズ」全10巻を出版し⁹⁾、世に問うとともに、その実践と評価に係わってきている。

2. 地域開発理念と地域活性化

(1) 地域開発理念

「四全総＝多極分散型社会（ほぼ広域市町村圏の範囲）の形成」にあたっての開発目標は、地域住民の総合福祉の向上にあるが、それを実現するための基本的な考え方は次のとおりである⁹⁾。

① 主体性の確立……地域開発において、それを推進する地域住民および組織を中心に考えていることである。地域開発は、そのための物的条件をいくら整備しても地域住民や地域組織の自主的な行動、その創意と自発性にもとづく活動がなければ進行しないし、その成果をあげることもできない。つまり地域開発は、このような地域の「自主性・主体性」にもとづいて総合的に推進されるとともに、住民による地方自治と、連帯、地方分権を前提条件として行うべきである。

② 経済的自立……地域住民の主体性の確立は、地域の経済的自立がなければ達成されない。地域の経済的自立は多極分散型社会の単位地域＝広域市町村圏または定住圏地域における経済的自立によって達成されるものと考えられる。しかし現実には大・中都市およびその周辺地域だけが自立しているに過ぎない。非自立地域が自立するためには、総合的な産業開発、産業間のバランスのとれた開発、農・工・商・観光・リゾート産業開発などのバランスのとれた発展、「均衡産業圏」または「均衡産業都市」の形成が必要である。一方、現在自立している地域でも地域産業の革新をおこたるならば、地域経済の停滞が起り、自立は危なくなる。

したがって、地域産業の自立的発展をいかに図るかが重要であるが、そのためには、最低限必要な一定のものは地域で作る、そのうえに地域特性を生かし、生産物を生産するという地域資源などの「地域特性」を生かした「個性」のある産業開発や地域内循環などが不可欠である。一方、地域産業の主体的活動にもとづき、先端産業の開発展開、国際競争や産地間競争に打ち勝っていかなければならない。

③ 生活文化の向上……地域住民が健康で文化的な生活を営むためには、産業開発による豊かさの創

出とともに、「地域特性」を生かした生活環境の整備や地域文化の創造が必要である。これらの生活・文化面における開発・創造は、個々の住民の活動だけでは達成されず、農業集落または町内会、旧市町村、市町村、広域市町村圏など、各地域レベルにおける社会的な協調・連携関係の中ではじめて成果が期待できるものと思われる。

④ 基盤整備と景観保全……地域住民の産業（生産）・生活活動は、地域の土地、水、森林、空間などの地域自然資源の中で展開されているが、地域開発にあたっては、これら地域資源の「地域特性」を十分生かして合理的に利用するとともに、一方では、経済効率だけに偏った利用ではなく、自然生態系の維持と自然循環の重視、誇りのもてる農村整備や地域の景観の創出など、非経済的な観点からの保全、利用をも重視すべきであると考えられる。

⑤ 住民参加と役割分担……これらの地域開発にあたっては、地域の特性を生かした自立的な発展を重視するなど、これまでと違った考え方や展望のもとで、地域社会の再編・転換を図っていかなければならない。そのためには、地域住民の話し合いの場を設定し（農水省は「21世紀村づくり塾」を提唱）、地域住民・組織・団体などの活力を引き出し、やる気をおこさせ、地域開発への積極的参加、役割分担をとおして、トータルとしての地域社会の活性化を図っていくことが地域開発の前提条件となる。

以上、広域市町村圏または市町村レベルを中心に考えた地域開発の理念、または基本的な考え方を述べた。要するにそれは、21世紀に向けての地域開発の前提条件である。地域住民の自主的な発意によって、地域産業を自立に導く基盤を培い、生活環境を整え、地域文化を創造し、地域資源の保存・保護・保全・利用管理を行い、地域活性化のために具体的な実践活動を行うことである。

(2) 地域活性化の概念

地域活性化とは一言で分かりやすくいうと「望ましい新しい目標に向かって現状を転換し、ジャンプしていく動き」ということであろう。厳密には「日常の行為によって達成される水準を超える付加価値を達成する動き」⁹⁾と定義することができる。農村地域の「新しい望ましい目標」は多様であるが、付加価値の内容としては経済的付加価値（所得の向上）、社会生活文化的付加価値（生活充足度の向上）及び

環境的付加価値（環境の質の向上）の3つがある。

このような地域活性化の考え方を分かりやすくするため、筆者は地域活性化概念図を作成した。Fig. 1のとおりである。

Fig. 1において、横軸に時間・年次（または計画・運動期間）をとり、縦軸に経済的（所得の向上）・社会的（生活充足度の向上）・環境的（環境の質の向上）付加価値をとる。このFig. 1において、地域活性化とは、日常的な行動によってもはや付加価値が獲得できない状況（A曲線）から非日常的行動（活性化運動）によってより高い付加価値（B曲線）を獲得する行動である。すなわちAからBへの転換、ジャンプすることであり、そしてAとBとは非連続的である。そして長期的にはこの様なジャンプを繰り返しながら経済・社会の発展を図っているのが現実であり、大はソ連の社会・政治体制の大変革から小は我々の家庭や組織、集落、市町村・県・国まで様々な地域レベルで改革・活性化が課題となる。そして活性化すること、ジャンプするための必要条件としては、組織や地域活動の日常性・安定性が確保されていなければならない。日常的な事を放棄して活性化はあり得ないし、社会や組織の政治的不安定性は活性化にとって大きなマイナスにもなる。

3. 地域計画・農村計画の枠組みと計画様式

(1) 計画の枠組み

地域管理論的観点から、農業集落・町内会（小域集落計画、小域農村計画）、旧市町村（旧市町村計画、中域農村計画）、市町村（市町村計画、中域農村計画）、広域市町村圏（広域計画、広域農村計画）⁹⁾などの各地域レベルにおける計画主体が、長期戦略的計画を策定するに当たっては計画の枠組み・体系が必要である。

地域計画や農業・農村計画に関する社会・経済計画の策定に当たっては、構造論的観点から接近するのが、複雑な社会や経済を把握するうえで便利である。そこで筆者は地域計画の枠組みと農村計画の枠組みを提示した。

① トータルとしての地域社会構造は⁹⁾、1) 地域産業構造（農業構造、工業構造、商業構造、観光・レクリエーション構造）、2) 地域生活・文化構造（都市・農村基盤構造、社会・文化の歴史構造、教育・文化・スポーツ構造、保健・衛生・福祉構造）、3) 地域団体・組織構造（家族組織構造、産業組織構造、生活・文化組織構造、自然資源管理組織構造、地域マネジメント組織構造、地方自治体組織構造）、4) 地域自然資源構造（土地・水・森林・鉱物・エネルギー・気候・地型・景観等）4つの主要サブシステムにより構成されている。そして各サブシステムは、

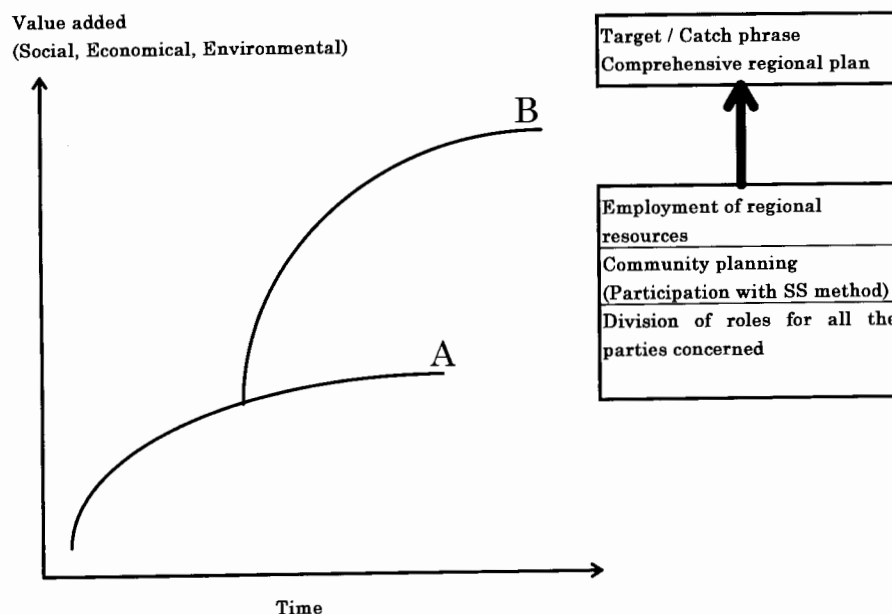


Fig. 1 Chart of community revitalization.

それぞれいくつかのサブ・サブシステムに分割することができる。また、システムを構成する各構成要素は密接に関連し、さらに地域社会構造を規定する外部条件として、生産物・生活用品・生産要素などの市場条件および政策的条件などがある。

② 次に、農村地域社会構造の枠組みを示す。これは、1) 農業構造、2) 農村生活構造、3) 農村地域組織構造、4) 農村自然資源構造の4つの主要サブシステムにより構成され、かつ各要素は密接に関連している。また副次的な要素として、工業・商業・レクリエーション構造、社会福祉・医療・教育文化構造などを含めて考えることができる。

また、上記の主要サブシステムは、いくつかのサブ・サブシステムに分割することができる。たとえば、農業構造は、1) 農業経営構造(経営規模、経営組織、経営資本構成等)、2) 農業生産構造(作目構成、生産技術体系等)、3) 農業生産要素構造(土地、労働力、資本財等)によって構成されている。そして、地域農業構造あるいは、その構成要素を規定する外部条件として、生産物や生産要素の市場条件および政策的条件がある。

さらに農業・農村地域社会の地域特性要因としては、1) 自然資源的要因、2) 農業構造的要因、3) 農村生活的要因、4) 農村組織的要因の4つに分けて考えることもできる。

(2) 簡易な計画様式(シャトル・シート)

住民参画の地域計画及び農村計画の策定にあたっては、住民の理解できる簡易な計画様式が求められ、また活性化にあたっては1枚(B4)の紙に一覧的に全構想が一目でわかるようにすることが必要である。

そこで筆者は地域活性化のための地域計画及び農村計画の2つの計画様式を前述の地域社会構造及び農村地域社会構造の枠組みを基礎にして作成した。

そこで各様式の取り上げる項目は次のとおりである。

1) 地域計画の様式(計画様式1)

以下の項目欄をもうけ、それをシャトル・シートとして利用する。

(1)産業(農林水産業、工業、商業、観光・レクリエーションの4欄に分ける)、(2)教育・文化・スポーツ、(3)福祉・医療・生活環境、(4)土地利用計画・都市基盤整備、(5)環境保全、(6)地域づくり組織等の欄をつくる。

2) 農村計画の様式(計画様式2)

以下の項目欄を設けてシャトル・シートを作成する。

(1)経営類型……①自立経営農家、②専従農家(男子・婦人・高齢者)、③定住農家の3欄。(2)農業生産方向……①振興作目、②現状維持改善作目、③手づくり(農業)・加工・観光農業の3欄。(3)機械・施設整備、(4)農業組織・里づくり組織、(5)土地利用計画、(6)基盤整備(生産基盤・生活基盤)、(7)商・工・観光、(8)里づくり組織、等の欄をつくる。

4. シャトル・サーベイ法

(1) マネージメント・サイクル

地域活性化を図る場合に、まず第1に地域活性化推進主体の形成が必要であり、第2に地域の範囲をどの程度にするかが課題である。

一般的に、地域づくりは、集落、旧町村、市町村、広域市町村圏及び都道府県などの各地域レベルで重層的に行われているのが現状である。そして地域活性化は地域住民主導を原則とするが、現実には、市町村行政主導で、市町村が農協、森林組合、商工会、集落及び各種地域振興・活性化関係機関(普及センター、県、大学、試験研究機関、農林漁業金融公庫、農業共済組合など)の支援を得て、また役割分担を図りながら推進しているケースが多い。

そこで、市町村、旧町村及び集落レベルを念頭に置いた地域活性化のための地域計画策定と推進活動についての手順を筆者の経験に基づいて述べてみたい。

地域活性化に当たっては(1)市町村行政主導、(2)地域振興協議会(または地域農業振興協議会)、(3)組織・団体主導および(4)地域住民主導などがあるが、それぞれ、計画策定組織の形成が必要になる。

Fig. 2は、地域活性化のための地域マネージメント・サイクルである。

(2) 地域計画づくり主体の類型と計画のフロー

1) 計画策定地域

地域活性化のための地域計画の策定にあたっては、まず、計画策定地域の地域レベル、すなわち、集落、旧町村、市町村、広域圏などの地域レベルをどれにとるかを決めなくてはならない。一般には基礎自治体である市町村レベルを計画地域にする場合が多い。

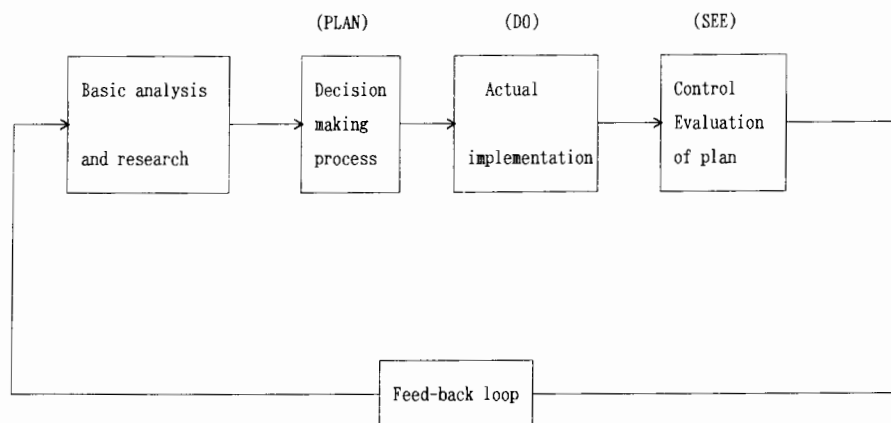


Fig. 2 Management cycle of rural community revitalization.

2) 計画手法の選択 (SS 法)

次に市町村レベルの地域計画策定に当たって、①トップダウン方式と②ボトムアップ方式③両者の折衷方式の3つのタイプがあるが、SS法はボトムアップとトップ・ダウンを繰り返す意味で折衷方式である。即ち計画はボトムアップ方式から始めるが、戦略的なアイデア等を入れるにはトップ・ダウンを必要とする場合が多い。住民参画の計画づくりについての計画主体と関係機関の参画の程度について述べることにしたい。

ところで、住民参画の計画づくり (Participatory Planning) の手法を目瀬は、シャトル・サーベ法と命名したが、これは計画構想が地域住民と計画策定組織との間を行ったり来たりしながら、オープンに練り上げられていくという方法である。表に示せば、Fig. 3 のようになる。

3) 地域計画策定過程における主体

SS法による地域計画策定に当たって、市町村レベルを中心とした意思決定の中心となる主体について述べることにする。地域計画策定過程には種々な主体があげられるが、Table 1 に示すように主体は大きく分けて次の5つに分類できる。

① 地域住民：本来、地域主体は市町村などの地域レベルの地域住民を指す場合があるが、集落民、旧町村地区民、市町村民などと呼ばれる人達である。SS法による住民参画の計画づくりでは、第1に地区懇談会等で意見聴取しなければならないのは、地域住民であり、地区全体の課題と係わっている。

② 組織・団体：地域計画に係わる組織・団体としては、1つにはフォーマルな組織としてJA、農業

委員会、地域農業改良普及センター、森林組合、町村商工会または市商工会議所などの組織があり、2つにはインフォーマルな組織として教育・文化・スポーツ、福祉・生活、地域づくり組織などがあり、これらの組織・団体は地域計画における各専門分野とタテに係わっている場合が多い。

③ 地域振興協議会：地域振興ビジョン（または地域農業振興ビジョン）などを策定する場合に、市町村レベルの各関係機関を横に統合した協議機関であり、計画策定や推進の組織となる場合が多い。

④ 市町村行政：地域マネジメントにおいて、トータルとして重要な役割を果たしているのは市町村などの基礎自治体である。市町村では長期計画(数年~10年)としての市町村振興計画の樹立が義務づけられている。そして、地域計画において市町村振興計画は最も重要な計画となっている。したがって、行政が地域計画策定に主体的に取り組むことは当然であるが、SS法では加えて、市町村職員全体から懇談会等の方法で、公的・私的意見を聴取することは、計画策定過程および計画の実践に当たって必要である。

⑤ 市町村議会等：議会やJA理事、農業委員等地域住民によって選ばれた代表者は地域振興の方向を決定するのに重要な役割を演じている。したがって、SS法による住民参画の計画づくりでは、議会との懇談会を度々聞き、計画に十分意向を反映しておくことが必要である。

4) 計画主体の類型

Table 1 に示すように地域計画の類型は、類型1 (市町村行政主導)、類型2 (地域振興協議会主導)、

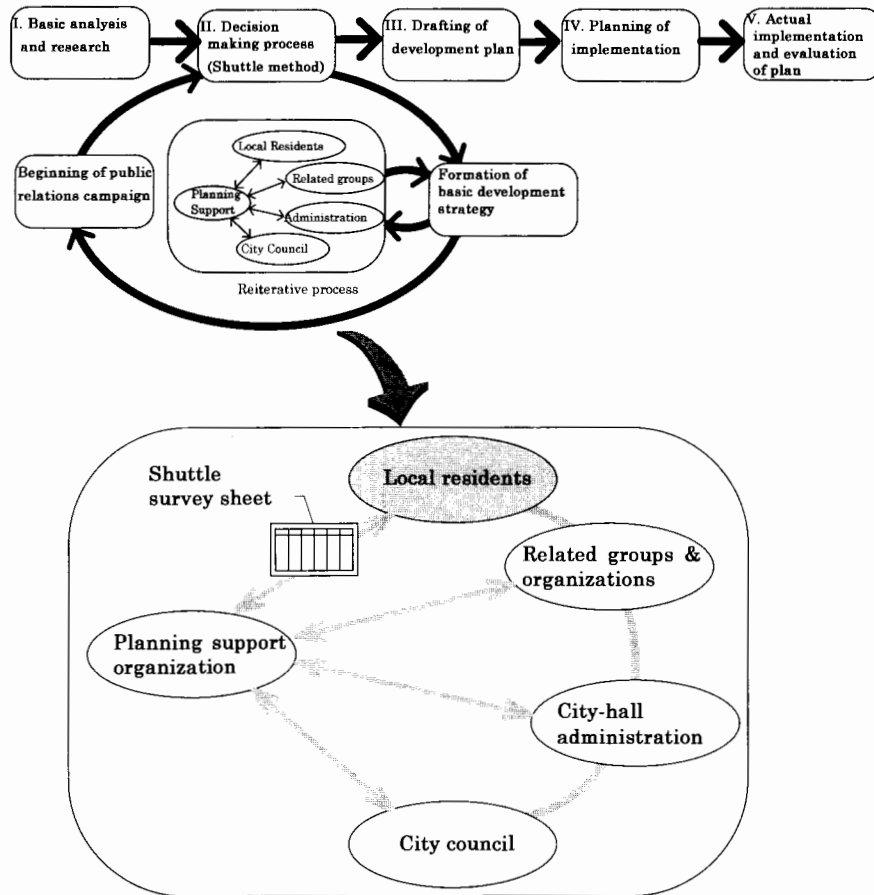


Fig. 3 The regional revitalization management planning system.

Table 1 The level of participation of affiliated organizations and planning bodies during regional planning stages

Initiative	Affiliated organizations				
	① Local residents	② Organizations and interest groups	③ Regional promotion council	④ Government	⑤ City council
Type 1 (Local government)	○	○	△	◎	○
Type 2 (Regional promotion)	○	○	◎	○	△
Type 3 (Organizations and interest groups)	○	◎	△	△○	△
Type 4 (Local residents)	◎	△	○	△	△

※ ◎ Leading participant ○ Participant △ Limited participation by some delegates

類型3（組織・団体主導）および類型4（地域住民主導）の4つに分けることができる。そして各類型の計画策定に当たっては、専門家による支援組織があることを前提としている。

類型1は、市町村行政主導で、市町村振興計画等をSS法で策定する方法で、地域計画の計画様式1を利用する場合が多い。

類型2は、地域農業農村振興計画や地域振興ビジョン等を策定する場合であるが、市町村レベルに農業生産者代表、JA、農業委員会、行政代表、議会代表などで農業関係機関のヨコ組織である地域振興協

議会または地域農業振興協議会を結成し、この組織が主導してSS法で計画を策定する方法である。

類型3は、JA、商工会（または商工会議所）、その他市町村以外の公共機関（国・県等）などが主導して地域農業農村振興計画や地域振興ビジョン等を策定する場合である。なお、県や農林水産省が計画を主導する場合には、市町村行政の参画が必要である。計画は農林関係以外の組織の場合は計画様式1を、農林関係の場合は計画様式1および2の併用が望ましい。

類型4は、集落または旧町村、小学校または中学

校区等地区レベルの地域づくりを地域住民が主体で行う場合である。この場合には地域づくりの範囲が限られるという面もあるが、一方では長期的にコミュニティ活動が行われる場合もあり、類型1, 2, 3のいずれの場合でも、類型4の地区を基礎にして積み上げていくことが必要である。

5) SS法による計画づくりフロー

類型1～4のそれぞれについて計画づくりフローを設定しているが、ここでは類型1（市町村行政主導）の場合の計画づくりフローを示しておきたい。

[I] 基礎的分析・調査段階

- 1) 計画策定組織（支援専門家と事務局）の形成。
- 2) 計画手法（SS法等）の検討。
- 3) 地域計画理念，地域分析・診断。
- 4) 市町村長，幹部職員との行政課題の検討。

[II] 基本構想の策定段階

- 1) 第1回懇話会の開催（主旨，SS法の説明，計画様式Iの提示）
 - ① 地域住民（地域集団・地区全体的・ヨコ組織）
 - ② 組織・団体（機能集団・分類別・タテ組織）
 - ③ 市町村行政（全体的・地区別・分野別）
 - ④ 市町村議会（全体的・地区別・分野別）

- 2) 基本構想（素案）作成（支援専門家集団による）

- 3) 第2回懇話会開催—基本構想（素案）提示，検討—

- | | | |
|---|---|-----------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> ① 地域住民 ② 組織・団体 ③ 市町村行政 ④ 市町村議会 | $\left. \begin{array}{l} \text{---} \\ \text{---} \\ \text{---} \\ \text{---} \end{array} \right\}$ | <p>個々別々，又は一括して行なう</p> |
|---|---|-----------------------|

- 4) 基本構想（案）作成（キャッチフレーズ，戦略的計画構想案挿入）

- 5) 基本構想（案）と施策体系をリーフレットにして全市町村民に配布・追加提案を受ける

- 6) シンポジウム開催「基本構想」（みんなで描く地域づくり構想）を決定

[III] 基本計画策定（SS法による意思決定過程）

- 1) 基本構想—SS法による基本構想（シャトルシート）の具体的計画

- ①市町村の将来像，②人口及び就業構造指標，

- ③土地利用計画，④施策の基本方向：a) 施策の体系 b) SS法による基本構想 c) 施策の大綱 d) 重要（戦略的）プロジェクトの設定

2) 基本計画

- ① 土地利用計画
- ② 地域産業（構造）計画（農林漁業・工業・商業・観光レクリエーション）
- ③ 地域生活・文化（構造）計画（都市農村基盤，教育・文化・スポーツ，保健・衛生・福祉）
- ④ 地域団体・組織（構造）計画（地域づくり組織）と組織別分担計画
- ⑤ 住民参加の計画づくりと行財政運営

[IV] 実施計画策定

[V] 実践と評価

6) 計画策定過程における留意点

前述の計画策定過程における留意点は次のとおりである。

第1に，支援専門家集団は大学，研究機関，シンクタンク等の専門家によって構成されることが望ましい。構成員の数は，調査費の額・調査期間等と関係するが，町村の場合には，地域計画，農業経済，商・工・観光，教育・文化・スポーツ，福祉・医療・健康，地方財政等の専門の3～4人ないし数人の集団が望ましい。

第2に，地区懇話会の構成員は，市町村を集落・小学校・中学校区等の数地区に区分し，各地区30～40人の代表者を選定する。選定にあたっては，男女半々および20代，30代～70代までを年代別に均等に選定する必要がある。そして，計画様式1の白紙を示し，参加者全員により1人あたり3分以内で地域振興の課題や提案について意見聴取をすることが望ましい。なお，地区懇話会には専門家集団の研究員が座長となり，また市町村長等が同席することが望ましい。また，計画策定過程は，地域活性化についての教育・普及過程でもあることを忘れてはならない。

第3に，「基本構想課題」は地区懇話会終了後，専門家が研究機関に持ち帰り整理する。

第4に，組織・団体については，農林水産業，工業，商業，観光・レクリエーション等の機能集団（JA，地域農業改良センター，商工会，教育委員会等）と各分野別に代表者と意見交換を行い，「基本構想課

題」に追加・修正を行う必要がある。

第5に、市町村行政職員の意見は地域計画策定にあたって欠くことができない。したがって、市町村職員数によるが何回かに分けて懇談し、「基本構想課題」に追加・修正を行う必要がある。

第6に、市町村の基本構想・基本計画の最終意思決定は議会によって行われる。したがって、基本構想策定段階から「基本構想課題」を示しながら、議会議員全員の意見を聞くことが必要である。

第7に、第1回懇談会（地域住民、組織・団体、市町村行政、市町村議会）の終了後、「基本構想課題」を整理・加筆・修正して、「基本構想（素案）」を専門家集団により作成する。そして、この「基本構想（素案）」をもって第2回懇談会を開催し、関係者と実現可能性や戦略的アイデアについて意見交換を行い、修正を加えることが必要である。

第8に、「基本構想（素案）」を第2回懇談会の終了後、修正し、「基本構想（案）」とする。

第9に、「基本構想（案）」にもとづいて施策体系をつくり、これをリーフレットにして、市町村の全戸に配布し、啓蒙とともに返信葉書を入れ、意見や提言を受けることが必要である。

第10に、最後に市町村民全体を対象にシンポジウムを開催し、基本構想の説明、専門家、市町村長、地域住民代表等が意見発表を行い、構想内容の認識を高め、市町村民がより構想内容の認識を深め、住民参画の計画づくりの徹底と実施に向けて、啓蒙・普及を図ることが必要である。

第11に、基本構想にもとづいて基本計画を策定し、次いで実施計画を策定し実践する。

5. 地域資源の利用

地域活性化にあたっては地域資源の利用が極めて重要になる。そこで、地域資源の分類について示せば次のとおりである。

[1] 基礎的地域資源

1) 自然資源

① 潜在資源（自然）：気候的条件（降水、光、温度、風、潮流）、地理的条件（地質、地勢、位置、降水量、海水）

② 顕在的自然資源：自然資源（土地、農用地、林地、原生林等、原生園、景観、淡水・海水漁業、鉱物資源、再生可能非鉱物、エネルギー源、水資源環境のすべての部分の廃棄物同

化能力）

2) 文化的資源：歴史的資源（遺跡、歴史的文化財、歴史的建造物等）、社会経済的資源（制度・組織・文化等）

3) 人口施設資源：巨大構築物および建造物（瀬戸大橋・街並・住宅・ダム・池等）

4) 人的資源

[2] 準地域資源

1) 地域特産的資源：地域特産の農林水産物加工原料（1.5次、2次、3次産業用）

2) 地域中間生産物的資源：中間生産物（農業副産物、家畜糞尿、間伐材、山林原野の草・落葉）以下、地域資源を生かした地域活性化の事例について述べることにする。

6. 計画の実践・評価

(1) 岡山県新庄村「メルヘンの里・新庄」

ここでは、1983年より、目瀬を中心にSS法で計画づくりが行われた。詳細は地域活性化シリーズNo.1.「メルヘンの里・新庄」⁷⁾を参照されたい。

1) 地域活性化と人口

地域活性化の総合効果指標として人口動態を取り上げた。そこで、「地域活性化計画策定地域」として「新庄村」を取り上げ、比較対象地域（地域活性化計画非策定地域）として、立地条件の類似した隣接のM村を取り上げた⁸⁾。

第1に、1982年（新庄村の活性化計画策定前年）を基準として、1994年までの12年間に総人口がどのように推移したかを検討した。これによると全期間についてはM村の方が人口減少率は低いが、後半については新庄村の方が減少率は低く、新庄村の活性化の効果が現れてきたことを示している。また、自然・社会増減では後半になって、新庄村の社会減が少ない傾向を示している。

第2に、人口1,000人あたり15歳未満年齢別人口構成の比較を両村について行った。5歳未満については新庄村の構成比が高く、近年出生数の減少率の鈍化または増加が見られるようになった。

以上要するに、人口動態に及ぼす効果は、地域活性化が始まって数年の「時間的遅れ」をもって現れてくることがわかった。

2) 地域活性化と産業経済

産業の経済的活性化効果の指標については十分検

討しなければならないが、ここでは入手可能な農業粗生産額、工業製造品出荷額、商業年間販売額でもって効果を検討した。各指標とも活性化スタート3～4年後から新庄村の指標がM村を上回るようになり、経済的活性化が現れてきていることが明らかになった。

また、生活・文化、空間・環境保全、活性化活動などの面についても、統計的には示すことができないが、明らかに新庄村の方がM村より活性化していると思う。

以上要するに、地域活性化の効果は「時間的遅れ」をもって現れるため、長期的観点で対策を立案することが望まれる。

(2) 徳島県上勝町「いっきゅうと彩りの里・かみかつ」

上勝町では、1989年9月より、目瀬を中心にSS法による住民参画の計画づくりが開始され、ほぼ2年かかって1991年11月に計画策定は終了している。その間、順次計画の実践が行われた。また、その間は、教育・普及を伴う計画策定過程でもあり、地域住民、組織・団体などの意識開発が大きな課題でもあった。

上勝町の計画策定過程は、「いっきゅうと彩りの里・かみかつ」⁸⁾に示してある。

計画・実践の評価指標として、1) 社会的効果指標(人口増減、出生人口、人口の自然・社会増減など)、2) 経済的効果指標(農業粗生産額、工業製造品出荷額、商業年間出荷額等)、3) 生活・文化効果指標、4) 空間・環境保全的指標、活性化活動的効果指標などがあるが、ここでは計量可能な1) および2) について効果を明らかにする。

1) 地域活性化と人口

計画・実践の評価指標として人口動態を取り上げた。計画の策定と実践が本格化した平成2年頃から総人口の減少はやや鈍化したものの過疎化は依然進行している。本町では、活性化計画の推進を通じてUターン・Iターンの積極的な移住を奨め、昭和63年から平成9年までの10年間に50家族129人に達した。

また、上勝町におけるU・Iターン人口の年齢階層別人口の中でのシェアを見ると、特に50歳未満層では、U・Iターン人口は10～20%の比重を占めている。

2) 地域活性化と産業経済

次に経済的効果について見てみよう。上勝町内の農林関連各種部門における年度別売上高の推移を見ると、勝浦郡農協上勝支所の農産物売上高、つきがたに交流センター、上勝バイオ(椎茸菌床工場)における売上高などは飛躍的に増加している。しかし反面、上勝町森林組合(共販所)の売上高は減少傾向にある。

また、JA上勝支所の年度別品目別販売高の推移を見ると、販売高は平成2年から飛躍的に増加しており、まさにジャンプしている姿をみることができる。なかでも、「菌床しいたけ」および「彩り農業」の伸びが著しい。

さらに、しいたけ総合生産団地形成による、しいたけの6次産業化(1次産業×2次産業×3次産業)の実態を見てみよう。すなわち、①しいたけの原木調達→オガ粉製造工場(3人、0.537億円)→上勝バイオ(37人、5.66億円、内3.16億円を34戸のしいたけ栽培農家へ販売)→勝浦郡農協パックセンター(35人、7億円)となっており、このシステムは75人の雇用を創出し、また34戸のしいたけ菌床栽培農家を創出している。

以上のように、本町では住民参画の計画づくりの推進により大きな効果をあげている。その背景にはいっきゅう塾(町および地区)の活動が大きい。

7. あとがき

以上、地域資源を生かした地域活性化と住民参加型の計画手法の開発について述べた。このSS法は、農村計画および地域計画の実践の場で多く利用され、またプランナーの教育等にも使われている。今後の住民参加型の研究手法の開発の一助になればと願っている。

注 釈

- a) 一村一品運動の展開についての資料は、平成2年度「大分県一村一品運動推進協議」の資料を参考にした。
- b) スイスの教育学者J. H. ペスタロッチ(1746～1827)は、児童の教育に当たってはHead(知)、Heart(徳)、Hand(体)の調和的発達が必要であるとした。目瀬はHead(経済合理性)、Heart(文化性)、Hand(健康性・環境)に置き換えた。
- c) 目瀬守男責任編集による「地域活性化シリーズ全10巻」

明文書房, 東京を参照されたい.

- d) 地域区分の考え方は, 北村貞太郎氏の考え方を参考にした.
e) 地域活性化の評価については, 目瀬守男, 地域活性化計画と実践・評価, 農業経済論集, 47(1), 1996年6月を参照されたい.

文 献

- 1) 高橋正郎・板倉勝高監修: むらの挑戦. 家の光協会東京, pp. 11-17 (1985)
- 2) 坂本慶一: 地域農業の革新—淡路島における地域複合体の形成. 明文書房, 東京, pp. 1-7 (1983)
- 3) 目瀬守男: 地域開発と農村計画・市町村計画. 地域資源管理学 (目瀬守男編著), 明文書房, 東京, pp. 185-236 (1990)
- 4) 目瀬守男: 現代地域開発の戦略と将来展望. 現代地域開発論 (久留島陽三・目瀬守男編著), 明文書房, 東京, pp. 261-319 (1987)
- 5) 河村能夫: 地域開発と地域資源管理組織. 地域資源管理学 (目瀬守男編著), 明文書房, 東京, pp. 253-277 (1990)
- 6) 目瀬守男: 上掲4)と同じ.
- 7) 目瀬守男: 地域活性化シリーズNo.1, メルヘンの里・新庄. 明文書房, 東京, pp. 1-108 (1991)
- 8) 地域活性化シリーズ. No.5, いっきゅうと彩りの里・かみかつ (目瀬守男他編著), 明文書房, 東京, pp. 1-101 (1992)