

## 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－

糸長浩司（日本大学准教授）

### (1) 里地里山づくりのベースとしての住民主体の土地利用計画

#### 1) 住民参加での計画づくりの意義

農村地域における環境、経済、社会・コミュニティの持続的な発展のためには、住民と行政とのパートナーシップは不可欠である。自然環境、農林環境、歴史的な居住環境を有する農村地域をより持続可能な農村社会として構築していくためには、居住者自身による合意形成、参加意欲の向上は不可欠である。そのためには、行政のトップダウンの計画－公共事業というプロセスではなく、最初の企画・計画の段階から住民参加での、ボトムアップの手法を取り入れた地域振興策が重要となる。1992年の環境サミットでの「ローカルアジェンダ21」による地域自治体での総合政策の課題とも一致している。地域住民自身が、自らの生活する圏域、生産資源のある圏域での持続可能な環境づくりに対する権利と義務をどう果たすのか。また、行政は、住民とのパートナーシップの中でどういうその役割を果たしていくべきかが問われている。

このことは、農村でのツーリズム環境をどう形成するか、その主体がどう関わるかという点から重要である。ツーリズムの展開が展開する舞台をどう形成するかを、土地利用計画の上に展開する方法である。

#### 2) 小領域での住民参加の組織論

広大な面積を有する農村地域での計画づくりの範囲、合意形成するための計画の範囲が重要となる。個々の住民にとって、身近な領域ほどその合意形成はわかりやすく、容易となる。その合意形成に基づく、各種のアクションや事業への参加意欲も強くなる。住民参加での計画単位としては、我が国での農村コミュニティ形成の歴史の中で、集落～旧村領域が重要であると考えられる。基礎集落での合意形成、その上位の旧村領域での合意形成のあり方について、20年来の研究や計画事例が積み重ねられる中で、近年、農水省においても農村地域の住民参加での地域づくりの単位として、旧村単位、小学校区単位に注目した支援が集中的に論議されてきている。

身近な領域での集落自治とその運営と管理による基礎的生活要求の確保と、集落だけでは完結できない生活要求や環境管理のためには、旧村・小学校区領域での計画と事業推進の必要性が追求される。[集落－旧村・小学校区－市町村]という生活圏の段階的な計画論がある。ただ、農村地域における生活圏域と労働圏域の流動化、拡大化傾向と、一方で市町村合併に対する急激な政策要請の中で、農村地域での小領域での計画論のあり方と、それを実現するための住民組織と行政とのパートナーシップのあり方に対する農村計画学からの緊急の提案が必要となっている。

自動車網の発展による生活圏、労働圏の拡大による広域的な環境づくりの視点の必要性は認めるものの、基礎的な集落レベルでの、基本的人間要求を満たす環境づくりが基本となる。農山村地域での自然、農林業環境は移動不可能である。この場の環境を保全し、管理し、利用する主体が、そこに快適に持続的に居住するための環境づくりが基本となる。それを無視した、経済効率、施設整備の効率性だけの計画論は意味がない。必要な施設サービスの広域的なシステムの整備や開発は必要であるが、そのために、基礎的な生活圏域での自治や環境づくりが捨てられてしまうのでは、本末転倒である。基礎的なコミュニティの自立性を尊重した計画論が必至である。個々のコミュニティだけで完結できないものはコミュニティの連携が必要となる。その点は、仏の3.5万に及ぶコミュニティの実践事例等に学ぶ点も多い。

#### 3) 飯豊町での住民参画の村づくりの経緯と地区別土地利用計画の策定

小領域での地域づくりの青写真を明確にしていくためには住民参加による計画づくりが必至である。国土交通省でも住民と行政のパートナーシップによる市町村レベルでの土地利用計画の策定を国土利用計画法の中に明確に位置づけようとしている。ここで紹介する飯豊町での事例はそのモデル的な事例ともいえる。飯豊町は人口9000人程の町であり、中山間地域からなる純農村地域である。1970年代より町の総合計画が住民参加で進められたように、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。その後、町づくりの主要なテーマとして土地利用計画づくりが課題となり、9つの旧村地区のコミュニティ単位での地区別土地利用が村づくりの一環として進められた。これらの計画づくりは、各地区別単位での計画策定委員会が設置され、行政の企画課の支援、大学研究グループの支援でのパートナーシップで進められた。地区での村づくりのビジョン作成、課題と資源発見、そして、土地利用計画策定のプロセスをとりながら、2～3年にわたる期間での土地利用計画づくりである。土地利用計画ではあるが、内容的には地区のむらづくりの長期的なビジョンとその実現を土地利用の中に落とし込んだ内容となっている。そして、その成果は、2001年における町の第3次総合計画の中に地区別計画としてまとめられた（この一連の長い住民参加での計画づくりの事例は日本でも事例がない）。

各地区での独自性のある土地利用計画は、この総合計画づくりの過程の中で、全地区代表者からなる土地利用調整委員会の下で調整され、全町の土地利用計画としてまとめられ、町の総合計画の中に位置づいている。各地区共通の土地利用計画種目は、集落居住地、住宅開発予定地、農地保全、環境農地、里山保全、森林育成、森林保全、レクリエーション地等からなる。これらの土地利用計画の持続性と更新を担保するための方法として、現在、土地利用調整条例が検討されている。

#### 4) 土地利用計画策定の特徴

飯豊町でのこの住民参加による地区別土地利用計画の特徴は下記に整理できる。

- ① 地区別土地利用計画ではあるが、住民にとっては地区の将来ビジョンを土地利用計画に反映したものであり、地区別土地利用計画＝地区計画としての認識がある。
- ② 計画策定に際して、研究者、行政、住民組織のパートナーシップの組織が構成され、3年程度をかけて計画されてきた。
- ③ 最初の地区別土地利用計画は役場のある中心集落の樺地区での土地利用調整が話題となり、地区住民からの発意で自分達の土地利用計画を策定したいとの依頼が大学、行政にあり、それを指導する形で計画が策定された。この地区は集落下水道計画が同時進行しており、行政側としても将来的な住宅地としての整備区域の確定や行政施設用地の確定が急がれており、それを調整する意味もあった。
- ④ その後はそれに連担する地区が地区別計画を策定していくことになる。その際の誘導方策としては、集落下水道計画と合わせて地区別土地利用計画策定の必要性を訴えて、地区別土地利用計画策定を進めた。
- ⑤ 各地区での土地利用計画策定に際しては、河川整備や施設設置等の事業実施との調整の必要性が生じ、その事業内容を考慮しながら土地利用計画が策定された地区もある。
- ⑥ 地区別土地利用計画とは別に、全町の土地利用計画策定を総合計画の中に位置づける必要性が認識され、その調整を進めた。この調整は総合計画策定の過程で進められた。この期間にまだ地区別土地利用計画を未策定の地区に関しては、同時並行して地区別土地利用計画が策定された。

#### (2) 農業婦人主体のコミュニティビジネスの展開

地区別での土地利用計画等がベースとなり、住民と行政とのパートナーシップでの地域づくりの成果として、ここでは平地での事例を紹介する。

① バイバイ沿いの農業婦人達による「イタリアン風農家レストラン」

町の平場のバイバイ沿いにオープンした「エルベ」は、町が建設した施設を活用して、地元の農業婦人達が共同で運営しているイタリアン風レストランである。この場所は、萩生地区での土地利用計画の中で、商業活性化エリアとして指定された箇所であり、その計画上で設置された。その施設を農業婦人が中心となってコミュニティビジネスとして展開している。田舎の散居風景の中に、イタリアン料理がどれだけ合うかを疑問視する意見もあったようだが、女性達の熱心な勉強や研修により、今では、町の名物的な憩いの場所となっている。ピザ中心の料理メニューであり、素材は地域で出来た野菜等活用し、豆腐ピザ等の地域独自のメニューもあり、農村レストランとしての特徴を発揮している。



写真 農家レストランエルベ



写真 エルベ室内。研修の日大の学生達

② 温泉活性化地区での農家婦人達による「とうふ工房」

添川地区の温泉活性化地区に設置された工房である。東部地区土地利用計画の中は、第三セクターで成功している地区の中心地での農業的活性化策として、農産物加工施設が計画され、その具体的なものとして、地域の農業婦人が中心となる「とうふ工房」が建設された。転作作物として地元産大豆100%使用による大豆関連製品の開発を行っている。女性達中心の経営体によって運営されている。



写真 とうふ工房の外観

### (3)中山間地域のエコロジカルな活性化構想／「エコビレッジ中津川」構想

#### 1)中津川の村づくりの歴史

飯豊町の南部一帯を占める中津川地区は独自のむらづくりを展開してきている。町村合併に伴い、また、白川の上流部でのダム建設にともなって、孤立化するおそれがあった中で、地区住民が独自にむらづくりの展望を手がけることとなった。それが、昭和46年に自ら手がけた「白川上流地域再開発計画書」である。その計画に基づいて、ダム上流部での孤立化しがちな状況を打破するために、Uターン青年達を中心となった宿泊施設やレク施設整備等を行政とのパートナーシップで、手がけてきた。丁度、町の総合計画での「手づくりのいいで」計画の時期と一致している。全国の農山村に先駆けて着手した山村資源を活かした観光は確実な成果を上げ、いまの地区の特色を決定付けるものとなった。

更に、その活動を展開するものとして平成3年「飯豊町白川郷リフレッシュ計画」の策定がある。副ダム構想と、それに伴う最上川の源流の里づくりの基本コンセプトとして、交流、環境教育等をテーマとした新しいツーリズム構想を明確にした。この関連で、山形県の「源流の森」構想の候補地となり、その後、最上川の源流での環境教育のメッカとして選定され、森林環境整備、環境教育施設が整備され、県内から幅広い人達が訪れる場所となった。また、森林や地域内のインストラクターを地域住民も引き受けるようになり、“中津川らしいツーリズム”のあり方を進めてきている。そして、平成12年の「飯豊町第3次総合計画」では、中津川むらづくり協議会が中心となって、中津川土地利用計画を策定し、環境と交流をテーマにした、地区の土地利用計画の方針を図面上に明記し、総合計画に掲載されることとなった。

この一連の流れの中で、今日的なテーマとして、森林資源の保全と活用、森林育成、地域活性化戦略の新しい展開を模索してきている。その主要なテーマは、木質バイオマスエネルギーを活用した、地域の環境・社会・経済の三位一体の振興策である。町も、新エネルギービジョン策定の中で、森林バイオマス資源活用のモデル地区として、中津川を想定してあり、2002年度には、「中津川木質バイオマス起業化研究会」が日大糸長研究室の協力の元に立ち上がり、具体的な構想が策定されつつある。その基本コンセプトは、「エコビレッジ中津川」であり、自然エネルギーによる自給自足的なむらづくり、自然エネルギー生産によるコミュニティビジネスの展開、エコロジカルな暮らしをテーマとして環境教育・交流の展開にある。

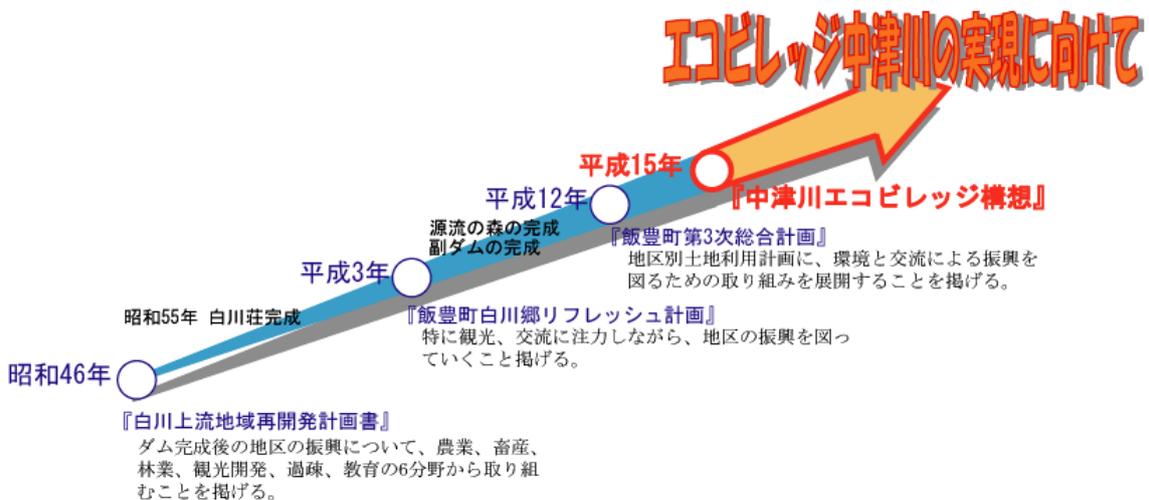




写真 リゾート客のためのコテージ



写真 副ダムの景観，奥に見えるのは源流の森

## 2) 土地利用計画に基づく木質バイオマス利活用区域の想定

中津川地区の森林は、飯豊町土地利用調整計画において3つの区域に分類される。木質バイオマスの利活用を検討するとき、その原材料となる木材は、「里山活用区域」と「森林生産区域」の2つの区域から得ることを想定して構想が立てられている。中津川地区における木質バイオマスを利活用した地域産業展開構想としては、里山・森林での伐採作業から、オガ粉によるキノコ栽培、ペレット生産、木質バイオマス燃料の流通と農業ハウスでの燃料使用、さらには燃渣（灰）の回収及び活用までの流れを地域経済として、どう確立していくか、その上で、エコロジカルな暮らしの体験と学習機会をどう提示していくかの計画が検討されている。また、ペレット使用施設として、地区内の観光、教育、公共施設でのペレットストーブやボイラー使用が想定されている。

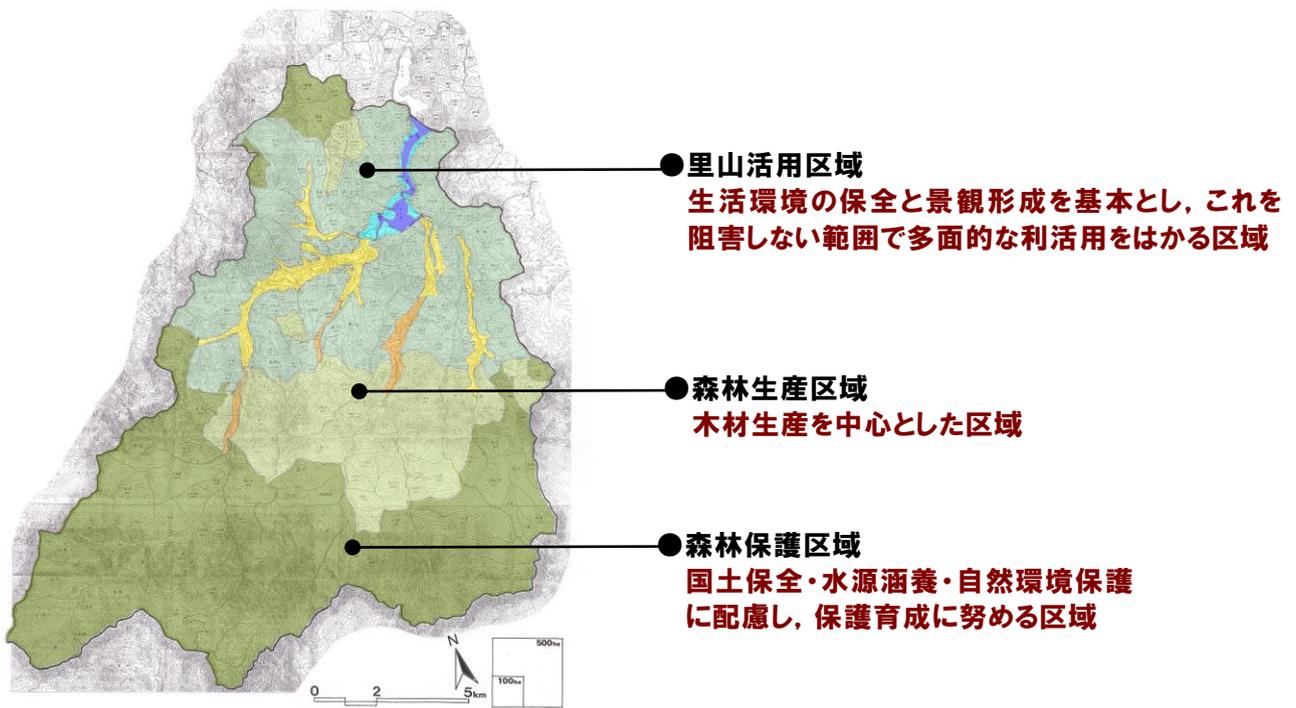


図 中津川地区土地利用調整区域と森林バイオマス資源区分

表 中津川地区における森林部の土地利用区域

	面積 (ha)	材積 (m <sup>3</sup> )	生産量 (m <sup>3</sup> /year)
里山活用区域	5,618.5	534,308.0	13,836.2
森林生産区域	4,126.8	381,224.0	9,160.2
森林保護区域	3,797.4	342,139.0	10,254.2
合計	12,966.8	1,207,988.0	31,664.7

注) 本研究は、日本大学糸長研究室での、糸長浩司、藤沢直樹、浦上健司、前野真吾との共同研究の一部である。