

神戸市里づくり計画策定後の進捗状況の追跡

三宅康成, 九鬼康彰*, 井原友建**

社会環境部門, *岡山大学大学院環境生命科学研究科, **特定非営利活動法人地域再生研究センター

Follow-up Survey of Rural Community Plan in Kobe City

Yasunari MIYAKE, Yasuaki KUKI*, Tomotake IHARA**

School of Human Science and Environment, University of Hyogo,

1-1-12 Shinzaike-honcho, Himeji, 670-0092 Japan

Graduate School of Agriculture, Okayama University*, Research Institute For Regional Regeneration**

Abstract:

In this paper, we clarified the feature of the contents of rural community plan through analyzing all plans which have been made in rural area (Nishi-ku, Kita-ku) of Kobe City, and we also conducted the follow-up survey about the actual conditions of progress of plans based on the case study of six districts.

keywords: Rural Community Plan, City Ordinance, Interview Survey

1 研究の背景と目的

神戸市では 1996 年に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」(以下, 共生ゾーン条例) を制定している。条例の目的は, 農村地域における①秩序ある計画的な土地利用を維持形成すること, ②地域づくりを推進することであり, この 2 つの目的を, 住民参加で行うことが条例の根本となっている。条例は, ①に対応して独自の詳細土地利用計画である「農村用途区域」の指定について, ②に対応して集落を単位とし住民主体によって地区振興計画を策定することについて, 規定している。条例では, この計画を「里づくり計画」とよんでいる。里づくり計画は, 神戸市の農村地域が対象となるため, 西区, 北区の地区・集落を基本単位として策定される。本条例のもとで行われる里づくり計画は, 里づくり協議会の設立から, 住民が主体となった地区の将来像の検討作業を経て, 計画策定へと至るプロセスで進められる。将来像は里づくり計画書としてとりまとめられるが, 集落の特性によってその内容は異なっている。

共生ゾーン条例に基づく里づくり計画がスタートして 10 数年が経過し, 多くの地区で計画書の策定に至っている。しかし, 里づくり計画の仕組みには, 計画内容の見

直しや評価に関する規程がなく, 実際にどのような計画が動いているのか, 何が問題となっているのか, また計画が有効に機能しているかどうかなど計画策定後の評価を正確に捉えることはできない。

ところで, 里づくり計画の内容は個人の努力で解決できることから行政が主体となって取り組まなければ解決できない問題まで, 主に解決にあたるべき主体(解決主体)に差が見られる。本論ではこの違いに着目し, 計画書の内容を解決主体によって分類し, どのような傾向があるのかを分析するとともに, 計画書に記載された項目が実際にどの程度進捗しているのか, その実態を事例によって検証することを目的としている。農村の集落レベルの計画を策定している市町村は少ない上に, その進捗状況を評価した研究はこれまでほとんど見られない。

2 研究の方法

2.1 分類指標を用いた傾向分析

各計画書は各地区に割り当てられたアドバイザーもしくは市の担当者がとりまとめを行っている。計画書の形態は統一されておらず, 里づくり協議会活動経過, アンケート結果, 地区の課題, 里づくり計画作成の基本方針

等の掲載の有無は地区によって異なり、目次構成は多様である。また、計画内容は文章で記されている場合もあれば、箇条書きで記されている場合もあり、表現形式も異なっている。

分析ではまず、2010 年 4 月時点で作成されている 75 地区（神戸市西区と北区の対象集落の 45 %に相当）の里づくり計画書に書かれている計画内容を項目毎に分けた。例えば、神付里づくり計画において「ほ場整備地における畑を活用した大型市民農園の設置を進めるとともに、有効な土地利用を図るため堆肥リサイクル施設等の導入も検討していく」と書かれているものは、「ほ場整備地における畑を活用した大型市民農園の設置を進める」と「有効な土地利用を図るため堆肥リサイクル施設等の導入も検討していく」という項目に分けるなど、一つの取り組み内容を一項目とした。ただし、土地利用に関する内容は用途区域を指定する内容のため、本分類では除外した。

次に、各項目の内容がどのような規模の解決主体で解決できる内容なのか、「自助」、「共助」、「公助」という 3 つの指標を用いて分類した。これに関し石原(2010)は「自助・共助・公助の定義は、立場や使い方によって多少異なるが、一般に、自助とは自分でできることをいい、共助とは文字どおり、共に助け合うことであり、公助とは、行政がその役割を任務として行うことをいう。(中略) 共助とは、地域社会における従来の相互扶助だけでなく、各種の NPO やボランティア活動を加えた『地域住民と行政の協働の領域』であると再定義されている」としている。この定義をを踏まえて、地区住民組織で解決可能な内容の項目を「自助」、地区住民組織同士の協力で解決可能、又は、地区住民組織と農協や都市住民、ボランティア団体、行政等との協働で解決可能な内容の項目を「共助」、行政のみで解決可能な内容の項目を「公助」として分類した。例えば、東二郎下里づくり計画において、「沿道直売方法の検討」という項目は「自助」、神戸電鉄『二郎駅』は、周辺道路は狭く駐車場の設備もないので、駐車場の整備を神戸電鉄に要望するは「共助」、第 2 名神高速道路の側道計画に併せた農道整備」という項目は「公助」というように分類した。

解決主体の規模は組織活動の活発性が関係しており、同じ内容であっても、地区によってどの主体で解決するかは異なることも考えられる。しかし、組織活動の活発性をはかめることは難しく、また、統一性が失われるため、本分類では組織活動の活発性は考慮していない。

2.2 ケーススタディによる里づくり計画の進捗状況

実際にどの程度、計画内容が進められているのか、また、どのような地域づくりに取り組んでいるのかについ

て、地区の実態を調査した。本調査の対象地区は、計画策定開始からある程度（おおよそ 5 年以上を目安）の年月を経ている必要がある。また、本調査をもとに、区域による違いや計画策定からの経過年数による違いがないかについても分析する。そのため、計画策定開始年である 1998 年度から 2003 年度に策定した地区の中から、ほぼ計画策定年度ごとに 1 地区となるように、神付・日西原・勝雄地区の北区 3 地区と、和田・寺谷・吹上地区の西区 3 地区、計 6 地区を調査対象地区とした。

神戸市産業振興局農業振興センターの協力のもと、各地区の代表者 1 ～ 4 名から聞き取り調査を行った。各地区の計画書から計画内容を抽出し、項目毎に実施状況等を質問した。なお、勝雄地区については聞き取り調査と併せて、電子メールで質問をし、回答を得た。

3 分析結果

3.1 主体別

北区における「自助」・「共助」・「公助」の占める割合の内訳をみてみると、北区の東二郎下・平田・中大沢・日西原地区を除く 29 地区では「自助」・「共助」・「公助」の順でそれぞれ占める割合が高かった。また、平田・中大沢地区では「共助」・「自助」・「公助」の順で、東二郎下では「公助」・「自助」・「共助」の順でそれぞれ占める割合が高かった。日西原地区では「自助」と「共助」の占める割合が最も高かった。

西区では、神出北・押部谷木津・高和・寺谷・上津橋・布施畑・前開下・吹上地区を除く 35 地区で「自助」の占める割合が最も高く、そのうち、17 地区で「自助」・「共助」・「公助」の順で、18 地区で「自助」・「公助」・「共助」の順でそれぞれ占める割合が高かった。また、押部谷木津・高和・吹上地区では「共助」・「自助」・「公助」の順で、神出北・寺谷・上津橋・前開下地区では「公助」・「自助」・「共助」の順でそれぞれ割合が高かった。布施畑地区は「自助」と「共助」の占める割合が最も高かった。

「自助」・「共助」・「公助」の占める割合の内訳を表 1 に示す。北区全体では「自助」の占める割合が約 54%、「共助」の占める割合が約 35%、「公助」の占める割合が約 11%であった。また、西区では「自助」の占める割合が約 59%、「共助」の占める割合が約 23%、「公助」の占める割合が約 18%であった。全体では、「自助」が約 57%、「共助」が約 26%、「公助」が約 16%を占めていた。

表1 3分類別の項目数

区域名	自助		共助		公助		計
北区	585	54.3%	373	34.6%	120	11.1%	1078
西区	1649	58.5%	658	23.3%	513	18.2%	2820
合計	2234	57.3%	1031	26.4%	633	16.2%	3898

3.2 分野別

分野別に見た項目数を表2に示す。北区の自彊・生野・平田・簾・上大沢・日西原・岩谷・下宅原・萩原・本町・勝雄・神田・行原地区の13地区と西区の高和・栃木西・谷口地区の3地区では「生活」に関する内容が占める割合が最も高かった。また、「社会施設」に関する内容が占める割合が最も高かった地区は全て西区で、神出南下・勝成・布施畑・吹上地区の4地区であった。また、北区の南僧尾のみ、「農業」と「生活」に関する内容が、西区の水谷地区のみ、「農業」と「社会施設」に関する内容が最も高い割合を占めていた。

北区では「農業」と「生活」に関する項目が占める割合が高く、それぞれ約37%、約36%を占めていた。続いて、「社会施設」に関する項目が約18%、「自然」に関する項目が約9%であった。西区では「農業」に関する項目が約54%と最も高い割合を示し、次に「社会施設」に関する項目が約23%、「生活」に関する項目が約18%、「自然」に関する項目が約5%を占めていた。全体としては、「農業」に関する項目が約半分を、「生活」に関する項目が約23%、「社会施設」に関する項目が約21%、「自然」に関する項目が約6%を占めているという結果となった。

表2 分野別の項目数

区域名	農業		自然		生活		社会施設		計
北区	397	36.8%	98	9.1%	388	36.0%	195	18.1%	1078
西区	1529	54.2%	144	5.1%	508	18.0%	639	22.7%	2820
合計	1926	49.4%	242	6.2%	896	23.0%	834	21.4%	3898

3.3 3区分(自助, 共助, 公助)別の特徴

3.3.1 自助(表3)

北区では「農業」に関する項目が約55%、「生活」に関する項目が約35%、「自然」に関する項目が約6%、「社会施設」に関する項目が約4%を占めていた。西区では、「農業」に関する項目が約77%、「生活」に関する項目が約14%、「自然」に関する項目が約7%、「社会施設」に関する項目が約2%を占めていた。全体としては、「農業」に関する項目が約71%、「生活」に関する項目が約20%、「自然」に関する項目が約3%、「社会施設」に関する項目が約6%を占めていた。

設」に関する項目が約6%を占めていた。

表3 自助の分野別項目数

区域名	農業		自然		生活		社会施設		計
北区	323	55.2%	34	5.8%	203	34.7%	25	4.3%	585
西区	1264	76.7%	33	2.0%	236	14.3%	116	7.0%	1649
合計	1587	71.0%	67	3.0%	439	19.7%	141	6.3%	2234

3.3.2 (1)共助(表4)

北区では「生活」に関する項目が約46%、「社会施設」に関する項目が約23%、「農業」に関する項目が約16%、「自然」に関する項目が約15%を占めていた。西区では「生活」に関する項目が約38%、「社会施設」に関する項目が約28%、「農業」に関する項目が約24%、「自然」に関する項目が約10%を占めていた。全体としては、「生活」に関する項目が約41%、「社会施設」に関する項目が約26%、「農業」に関する項目が約21%、「自然」に関する項目が約12%を占めていた。

表4 共助の分野別項目数

区域名	農業		自然		生活		社会施設		計
北区	58	15.5%	57	15.3%	171	45.8%	87	23.3%	373
西区	155	23.6%	68	10.3%	248	37.7%	187	28.4%	658
合計	213	20.7%	125	12.1%	419	40.6%	274	26.6%	1031

3.3.3 公助(表5)

北区では「社会施設」に関する項目が約69%、「農業」に関する項目が約13%、「生活」に関する項目が約12%、「自然」に関する項目が約6%を占めていた。西区では「社会施設」に関する項目が約66%、「農業」に関する項目が約21%、「自然」に関する項目が約8%、「生活」に関する項目が約5%を占めていた。全体としては、「社会施設」に関する項目が約66%、「農業」に関する項目が約20%、「自然」に関する項目が約8%、「生活」に関する項目が約6%を占めていた。

表5 公助の分野別項目数

区域名	農業		自然		生活		社会施設		計
北区	16	13.3%	7	5.8%	14	11.7%	83	69.2%	120
西区	110	21.4%	43	8.4%	24	4.7%	336	65.5%	513
合計	126	19.9%	50	7.9%	38	6.0%	419	66.2%	633

3.3.4 結果の考察

対象とした里づくり計画書では、全体として農業に関する項目が最も多く、住民の関心が強いことが表れている。北区と西区では農業と生活の比率が異なり、北区では生活、西区では農業に対する関心が高いと言える。山がちで農地規模が小さい北区と平坦な平野が広がる西区の特徴を色濃く反映しているものと推察される。

自助、共助、公助別には、北区、西区ともに自助を中心に計画書が構成されているが、他主体と連携による取組を意味する共助も 25 %以上の比率をしていることから、個人レベルから住民同士もしくは外部との連携の必要性が計画書にも盛り込まれていることがわかった。また自分たちのみで解決できない公助の項目も 15 %以上を占めており、その大半は施設系の項目である。計画書が行政への要望を含めた内容で構成されていることがわかる。

4 里づくり計画の進捗状況

6 地区を選定し、計画の進捗状況を具体的に把握した。計画内容によっては、一度、取り組むだけで解決できるものと継続的に取り組まなければならないものがある。そこで、その内容に取り組み、目的を達成できた場合は「実施済」に、現在、取り組んでいる場合は「実施中」、取り組んでいたが途中でやめた場合は「休止中」、過去も現在も取り組んでいない場合は「未実施」とした。そして、「実施済」・「実施中」・「休止中」の場合、実施年やどの組織が主体となって取り組んだのか、又は取り組んでいるのかということ、関係事業や行政からの補助金等はあるのかということ、「休止中」・「未実施」の場合、その理由は何かということについて質問した。さらに、地区内の地域づくりの様子や具体的事例、今後、計画の見直しの予定等があるのかについて質問した。

研究の背景で述べたように、これまで集落レベルという小さな単位の計画内容の進捗状況を調査した研究はなく、計画策定後の集落の担当者（主として自治会長）の交替もあり、「実施済」・「実施中」・「休止中」・「未実施」を厳密に評価することは容易ではない。しかし、実際に計画に示された項目の実現に向けてどのように取り組まれているのかという実態を把握することは非常に意義がある。調整においては、行政担当者の立ち会いのもと、聞き取り対象者の回答を基に、行政担当者の意見も加味して判断をした。実施状況の傾向を以下に整理する。

4.1 計画進捗に関わる全体傾向

自助、共助、公助の区分別に取組の進捗状況を、前述

の実施済もしくは実施中、休止中、未実施の 3 つの評価で整理したものを表 6 に示す。また、対象となる取組の分野（農業、自然、生活、社会施設）毎の進捗状況を表 7 に示す。

調査前には、自助が最も進捗しやすいのはどの予測を持っていたが必ずしもそうではなく、むしろ、公助の方が実施率は高くなっている。これは実際に公的な事業等の見込みがあるものを計画書に盛り込んでいる影響ではないかと思われる。一方、共助の未実施の割合が他の区分と比べて高くなっていることから、個人から複数の個人または組織的な連携が必要なものについての進捗が難しいのではないかと思われる。分野別に見ると、自然に関する項目で未実施が多いことが特徴として上げられる。農村地域には自然資源は多種多様であるが、それらの情報、アプローチの方法、コストなど住民が対応できる範囲を超えている対象が多いのではないかと推察される。

表 6 3 区分（自助、共助、公助）から見た進捗状況

	実施済又は実施中		休止中		未実施		計
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	
自助	42	41.6%	6	5.9%	53	52.5%	101
共助	23	36.5%	0	0%	40	63.5%	63
公助	30	54.5%	0	0%	25	45.5%	55
計	95	43.4%	6	2.7%	118	53.9%	219

表 7 分野別に見た進捗状況

	実施済又は実施中		休止中		未実施		計
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	
農業	38	43.2%	5	5.7%	45	51.1%	88
自然	7	28.0%	0	0.0%	18	72.0%	25
生活	25	46.3%	0	0.0%	29	53.7%	54
社会施設	25	48.1%	1	1.9%	26	50.0%	52
計	95	43.4%	6	2.7%	118	53.9%	219

4.2 計画の進捗に影響を与える要因

ここでは 6 地区の個別の事例調査から得られた結果として具体的な内容を示しながら、計画の進捗を促す要因、障害をする要因について考察する。

(1) 組織的な対応の有無

農業面で特に農産物の生産については、個人の判断によって行われている場合、計画書の内容が実現できていないことが多い。計画書に書かれている日西原地区の米の品種選択・共同生産、野菜・特産物の生産、和田地区の野菜生産・共同販売については組織的に取り組んでい

ないため、又は個人の権限の範囲のため、統一した品種選択・共同生産ができていない。寺谷地区においては個人販売の米が高く評価され、組織的な営農が必要ないこともあり、米の品種の統一は実施していないが、同時に課題となっている野菜生産における共同販売、高品質化、低コスト化、農家の労働条件の改善、後継者の確保等も実現できていない。

また、土地の管理についても個人の意向・権限の範囲のため、日西原地区のように営農組合が農地の管理を引き受けることができなかつたり、吹上地区のように土置き等としての土地利用を避けることができなかつたりする場合がある。

その他、組織的な活動によって計画の進捗が促進されている事例は多い。神戸地区では「神戸市民農園管理組合」が市民農園を、「神戸・産土の森の会」が里山を管理している。また、自治会が清掃・草刈活動をしたり、神戸婦人会が高齢者とコミュニケーションをとる機会を設けたりしている。日西原地区では近隣団地やNPO団体、「けやきの森」が里山整備等を行っている。勝雄地区では自治会等がゴミ出しルールの研修会や啓発活動、コンポスト設置、河川等の草刈り、空き缶・空きビン拾い、景観等のパトロールを実施している。

(2) リーダーの存在

勝雄・和田地区においては里づくり協議会会長や自治会会長が変更したことで、全体的な取り組みが衰退した。また、神戸・日西原地区でもリーダーとなる人物を育てることが必要であるという意見があった。中心となるリーダー的人物がいるかどうか地域づくりの活発性と強く関係している。

(3) 規制による阻害

地区内へ転入したいという人がいるにもかかわらず、規制のために実現できないという問題も生じている。日西原地区では分家住宅用地が確保してあるが、分家の条件をクリアするのが難しいということと市街化調整区域の規制のために、地区外住民が移住できないという問題を抱えている。

(4) 地区単独での実施の困難性

勝雄地区における公共交通機関への働きかけは自治協議会の組織での活動が必要のため行っていない。また、勝雄里づくり計画書にあるシイタケ栽培体験やオーナー制度についても勝雄地区だけでは実施できないため、取り組んでいない。

(5) 資金不足

日西原地区での入湯施設の設置や市民農園の整備、寺谷地区での体験農業施設の整備や橋のデザイン化については資金がないため、取り組んでいない。また、和田地

区におけるため池のビオトープ化についても経費がかかるため実施していないが、資金を導入してまで実現すべきか議論する必要がある。寺谷地区において、住民からの集金等により、公会堂を新設した珍しい事例もある。

(6) 事業終了による衰退

事業や行政の支援がきっかけとなり、割り当てられた補助金等を利用し、取り組んでいる活動は多くある。神戸地区では国・県の補助整備事業を導入した市民農園の整備、「神戸市パートナーシップ活動助成」を活用したイラストマップの作成、「神戸まち・さと交流活動助成事業」で神戸市灘区鶴甲自治会との交流、神戸市による不法投棄防止看板の設置をしている。日西原地区では県の事業を導入した史跡整備、神戸市の助成によるコンポストの設置をしている。勝雄地区では「農地・水・環境保全向上対策」によるため池の草刈、土手焼き、農道の路肩草刈や補修、イノシシの防護柵の補修、パイプラインやため池の簡易補修、景観形成作物の導入、「農地・水・環境保全向上対策」と「農都ふれあい隊」による田植え体験や自然観察、「神戸まち・さと交流活動助成事業」によるガイドウォーク、や神戸市灘区鶴甲自治会との交流、「雇用緊急対策」による史跡整備、神戸市による不法投棄防止看板や街灯の設置を行った。和田地区においては「農地・水・環境保全向上対策」や「神戸21世紀記念事業」による景観形成作物の導入、ため池改修事業によるかいぼり・生き物調査、道路の拡幅、歩道・街路灯・案内板の設置を実施した。寺谷地区ではほ場整備事業での「寺谷営農組合」の設立、農道の拡幅・舗装、ため池の改修、用排水路のパイプライン化、取水堰の整理統合、取水堰への小型ポンプの設置、暗渠排水化、道路の立体交差化・拡幅、街路灯の設置、神戸市からの助成金による寺社等での草刈や柵の修理等、「農地・水・環境保全向上対策」による景観形成作物の導入、桜の植樹に取り組んだ。また、土取場跡地は工事の条件である植林が行われている。吹上地区では経営構造対策事業として大型軽量鉄骨ハウスを設置した。

このように、事業や行政の支援の有無が取り組み状況を左右している。しかし、里づくり計画の内容に沿って取り組まれているわけではなく、事業があるからという理由で行われている例は多い。一方で事業の終了とともに衰退している取り組みも多い。寺谷地区のように植樹された桜のその後の管理を集落住民等が行っているという事例もあるが、勝雄地区においては事業によって植樹された桜が事業終了により、維持管理ができていない状態だった。その後、国の補助事業である「農地・水・環境保全向上対策」により、現在は管理できている。神戸地区ではイラストマップに名所として指定したひまわり

畑は現在ない。和田地区でのアンズ栽培も行政からの予算が3年間だったため、現在の活動は衰退している。また、「神戸21世紀記念事業」で行ったひまわりやコスモスの栽培もそのとき限りであり、行政が河川敷沿いにつくった花壇も住民による管理ができていない。寺谷地区では「太陽と緑の道」に設定されてはいるが、特に地元で管理等を行っているわけではない。

事業がきっかけで取り組んだ活動は、事業の終了によって、その後の取り組みは地元任せにされてしまう。そのため、活動が衰退してしまっていたり、休止してしまったりしているものが多いことが分かった。

(7)実施すべき段階に至っていない課題

神付地区では現在は取り組む段階ではないが、将来的に空き家を利用した定住促進に取り組む予定である。寺谷地区では土取場跡の整備がまだ完了していないため、計画書にある山林・土取場跡地の活用については、まだ取り組んでいない。このように、計画書に記述されている内容については、将来的な実施意向があっても時期尚早の事項もあり、結果として未実施となっている場合が含まれる。それでも実際に実施する際には、費用が必要であること、誰が主導するのか等、懸念される問題点も残されている。

(8)計画内容に無理がある課題

例えば、日西原里づくり計画書に書かれている公会堂の開放は警備の都合上難しい。和田里づくり計画書においても、「タコノアシ」という植物の保存について提案されているが、「タコノアシ」は人工的に保存できるものではなく、保存は困難と言える。また、和田地区での市民農園の開設は、計画書に指定していた範囲が広すぎたこともあり、意見の調整がつかず、実現しなかった。

(9)実施の必要性に変化

神付地区では堆肥リサイクル施設を導入する計画があったが、下水道整備等により、実現できなくなった。寺谷地区における農業集落排水計画についても、下水道が完備し、必要なくなったため、実施していない。このように、計画策定後、地区内の状況が変化し、実施する必要性がなくなった計画もある。

(10)実施の必要性なし

計画書に書かれた内容の中には、実際に取り組む必要がないものもある。例を挙げると、日西原地区では特に困っているわけではないため、計画書にあるペット飼育マナーの啓発や派手な看板や資材置場等への対策は行っていない。また、「日西原営農組合」では計画書にある直播栽培に取り組んでいたが、特にメリットがなかったため、現在は組織としては取り組んでいない。和田地区では公園を新設して子どもの遊び場を確保するという計画

について、地区内の子どもが少ないため、公園を新設していない。寺谷地区も市民農園の整備について計画書に書いているが、地区内ではほとんどの農地で水稻栽培を行っており、担い手不足に困っていないこと、採算がとれていること等の理由から市民農園は行っていない。(11)地区外住民による影響

地区外の住民が地区内に入って来ることで生じる問題は解決が難しい傾向にある。神付地区での不法投棄や産業廃棄物・資材置場等としての土地利用、和田地区での公園の使用マナーや犬の散歩時の飼い主のマナー、寺谷地区での里山等の利用や釣り人のマナー、吹上地区での通過交通車両のスピード違反や不法投棄といった問題は地区外住民によるもので、看板の設置や警察への通報等、対策をとってはいるが、全く改善されていない。これは地区内住民による行動は地区内で注意し合っているが、地区外住民への呼びかけは難しいからである。寺谷地区は、地区外住民が地区内に入ってくることで不法投棄等の問題が生じる恐れがあるため、地区外住民との交流については消極的である。

(12)実施のメリット不足(都市農村交流)

日西原地区では農村ビオトープを設置し、市街地住民との交流に取り組んでいた。しかし、1日のイベントのためにビオトープを管理することは地区側にとって大きな負担であり、また、市街地住民と一緒に管理する仕組みもとっていなかったため、4～5年でやめてしまった。寺谷地区についても計画書にある「ホテルの里」についての取り組みは地区にとって、特にメリットがないと考えられるため、取り組んでいない。吹上地区でも、「農地・水・環境保全向上対策」で大根堀りを行っているが、農家側の負担が大きいことから今年は受け入れるかどうかためらっている。

農村側への現実的なメリットがないと都市住民との交流等の取り組みは進行しなかったり、衰退したりしている。日西原地区でも、「光山寺」を活用した取り組みを進展させ、外部の人が入ってきてお金をおとしてくれるような仕組みにしたいという意向がある。

4.3 里づくり計画の見直しについて

神付地区では里づくり計画書を見直す予定は今のところはなく、日西原地区とともに、計画を意識して地域活動に取り組んでいるわけではない。このことは、聞き取り地区全てにおいて言えることで、計画書の内容を把握していない、又は、なぜそのような計画内容にしたのか計画作成に携わった人が忘れている場合もある。

このように計画や計画内容が住民の意識から離れている事例もある一方で、計画を意識した意見も見られた。例えば、日西原地区では、現在、実施している項目を中

心とした内容にするため、計画書を作成し直したいという意見がある。和田地区では、計画の見直しとして、例えば開発の規制強化をしたいという意向がある。さらには日西原・吹上地区では計画書には現実的な内容だけでなく、将来の夢を入れたものにすべきだという計画書のあり方を問う意見など、計画修正に関する具体的な提案も一部で見られた。

いずれの事例でも計画と現実が乖離している傾向があるが、計画策定からある程度の時間が経過しているにもかかわらず、具体的な見直し作業は実施もしくは予定されていないということも事実である。これは本計画が神戸市の主導で進められたことに依るところが大きい。

5 まとめ

神戸市の農村地域での条例に基づく集落計画策定は全国に先駆けて行われた先行事例であり、多くの自治体の視察対象ともなって注目されてきた。しかしながら、計画策定後、その計画がどのように進められていったのか、成果はどうであったのかなど追跡はほとんどなされず、当の神戸市担当者ですら情報に乏しく、次の一手を打てないまま現在に至っている。

調査・分析の結果をみると、計画として構想された事項のなかには取組が進んでいるものもある一方で、未実施の項目も多く見られた。この理由として、

必ずしも実際に地域に必要な計画として綿密に練られたものでない場合があることや時間経過によって住民のニーズが変化したことなどが考えられる。

実施の傾向を見ると、住民のみで行う活動が思ったほど進んでおらず、国・県・市の事業で後押しされる取組が多いなど行政依存のなごりが残っている一面もうかがわれた。

これらを見ると、集落単位で作られた計画が住民自らのものとはなっていないのではとの疑念がでてくる。集落の将来像を描く計画策定そのものは意義あることには間違いはないが、その後の住民の活動を促進し、意識を保ち続けるフォローアップと計画評価の仕組みがぜひとも必要である。

[参考文献]

- 1) 神戸市産業局農政計画課 (1996) : 人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例
- 2) 北村貞太郎 (2003) : 土地利用計画と市町村条例, 財団法人農林統計協会
- 3) 三宅康成, 片山桂子, 榎本淳, 九鬼康彰 (2009) : 神戸市における「里づくり計画」の特徴分析, 兵庫県立大学環境人間学部研究報告, 第11号, pp141-147
- 4) 石原武政, 西村幸夫 (2010) : まちづくりを学ぶ—地域再生の見取り図—, 有斐閣, p.228-229

(平成 25 年 9 月 30 日受付)