

漁村住民が策定・実践主体となる漁村振興計画に関する研究 —計画策定に必要とされる総合的フレーム・システムの構築—

研究代表者	東京工業大学 特別研究員	土井 良浩
共同研究者	東京工業大学 助手	杉田 早苗
	まちづくり活動家	木村 直紀
	東京工業大学 大学院	天野 裕
	東京工業大学 大学院	清野 隆

研究成果の要旨

(平成 17 年度中間報告)

1. はじめに

本研究は、住民が策定・実践主体となる『漁村振興計画』の策定にかかわる実践的知見の獲得を目的としている。より具体的には、①計画内容や計画策定・実行プロセスといった計画のフレーム、②計画を多面的に援助するシステムの構築上の必要条件、の二つを明らかにするものである。

二箇年に及ぶ研究の初年度は、研究計画にしたがい以下の二つを遂行した。

- (1) 文献調査などによる**計画のフレームの仮設定**
- (2) (1) に基づいた、実際の対象地区での**試行的な計画策定の開始** (次年度も継続)

2. 計画のフレームの仮設定

第一に、『漁村振興計画』のフレームを仮設定した。

2.1 計画論が前提すべき諸条件の整理

最初に、本研究が構築してゆく計画論が前提すべき諸条件を整理した。

現代の水産政策は大きく再編され、個々の漁村の持続的発展が、水産業の発展の必要条件と認識されるようになった。本研究のテーマである『漁村振興計画』は今後の漁村政策の根幹になり得ると考えられるが、そのためにまず「既往の漁村政策の限界」を明確化しておく必要がある。これは研究代表者が継続して研究していることであり、その成果の一部については研究助成申請書にも記した。

既往の漁村政策は、明治中期に成立した漁業組合制度を基盤に、組合の経営する共同施設事業奨励として資金補助などを実施してきた。戦後、この政策は漁港関連整備と沿岸漁業構造改善事業へと分立したが、これらも事業実施主体への金融制度の充実や国庫補助などの形でその促進を図るものだった。これら一連の政策が、現在まで多くの漁村を存続可能にした点を評価した上で、以下のような特性＝限界も認められる。第一に、これらは「国家が漁村を救済する」という図式に基づくもので、漁村にとって極めて他律的だった。第二に、これらは「漁村に欠如する諸設備・施設を付与」するもので、政府にとっては多額の資金投入を要した。第三に、プログラム化されていた諸事業は、漁業生産の増強を中心とした、部分的で対処療法的な事業に限定されていた。筆者が行った事例研究では、そういった対処療法的事業が漁村という「全体的存在」に大きな弊害を及ぼした点が考察された。

新たな漁村政策は以上のような限界を超越してゆく必要があり、漁村振興計画フレームを構築してゆく際に前提すべき条件は以下のようにまとめられる。

【前提条件 1：各漁村の顕在的・潜在的意思を重んじ、自律性を高めること】 各々の地区には、多少なりと

も地域振興を図ろうとする意思や志向性があり、これを顕在化・活性化させることが最大の課題となる。そのため、地区（住民）の意思・アイデアを計画の形に整理・表現する技術を行使する専門家である「プランナー」が計画策定をサポートする。また、計画策定プロセスでは計画そのもののみならず、将来完成した計画を実現してゆく主体となる、地区内組織を形成してゆく必要もある。

【前提条件 2：各漁村に「あるもの」を発見し、積極的に活用すること】 地域に存在している物的・人的資源を掘り起こし、それらを経済的に活用してゆくべきである。地区に地区外のリソースの活用が計画に盛り込まれるとしても、計画の実現の中心に位置するのはあくまで地区の住民や組織である。

【前提条件 3：計画に盛り込まれるべき内容は包括的であり得ること】 計画に盛り込まれるべき内容は、防災や清掃など営利とは無縁の地域活動、地域の資源を活用したコミュニティ・ビジネス、景観条例の策定（ソフト事業）、生活・産業に関わる公共施設の建設（ハード事業）など多岐にわたり得る。前提条件 1 との関連からいえば、行政関係者や専門家といった地区外者は、安易に単一個別の問題への対処療法的解決策を持ち込むべきではない。

以上のような前提条件に適合する、コミュニティディベロップメントやコミュニティのグループ・ダイナミクスなどの理論的文獻、コミュニティ・デザイン、コミュニティ・ビジネス、TN 法、まちづくりデザインゲーム非営利組織の運営方法きめた、まちづくり関連の諸技術にかかわる文獻を渉猟し、計画フレームの素案を作成した。これを題材に、都市部のまちづくり、漁港漁村計画に携わっている専門家 2 名にヒアリングを行い、その意見をも総計画フレームを仮設した。

2.2 仮設した計画フレームの概要

計画策定のプロセス、関与する主体という二つの観点から、以下のような計画フレームを設定した。

(1) 計画策定のプロセス

計画策定は、計画書の完成をゴールとする、次の三段階のプロセスから構成される。

【第一段階：地区の問題・資源などの現況把握】 問題、資源という切り口から、地区の置かれている現況を具体的かつ構造的に把握する。計画によって対処すべき問題、計画に活用できる地区の資源を「発見」し、一覧を作る（①の前提条件 2 に対応）。また、問題を構造的に分析し、特に切実な課題については詳細な調査を実施する。

【第二段階、総合的な「活動方針」の策定】 第一段階の成果を駆使しつつ地区の将来の活動方針（マニフェスト）を決定する（前提条件 1 に対応）。活動方針を実現するために必要な活動、解決すべき問題に対応する全ての活動項目を提案する（前提条件 3 に対応）。

【第三段階：具体的な「活動計画」の策定】 活動計画は、複数の問題、より根本的な問題の解決を目指し、第二段階で提示された個々の活動項目を組み合わせ、地区の資源を可能な限り用いるように策定する（前提条件 2, 3 に対応）。必要に応じて分科会を設置するのも一つの方法である。専門家・行政関係者の招牌や勉強会の開催などによって計画内容を洗練し、活動スケジュール、予算計画などもつくる。

これら諸段階の成果物を整理したものが計画書となる。その完成後、活動計画の実施・定期的な評価という段階に移ることになる。各段階における会合・調査（ワークショップ）の回数は 2, 3 回、全体では最低でも 7, 8 回必要だと考えられる。各会合における議論や調査結果は、その都度、成果物としてまとめられて出席者に返却されるべきであり、出席しなかった住民にもその簡易版を配布する。

(2) 計画策定に関与する各主体の位置づけ

振興計画策定。実現に関与するプレイヤーとしては、地区内組織を構成する住民、その他の一般住民、プランナー、行政関係者、諸々の分野の専門家が設定される。

【地区住民と計画策定組織】 計画策定には、地区内に組織（ワーキングチーム）が必要であり、この組織がプランナーとともに計画策定の中心を担う。組織の構成メンバーは自ら会合に参加し、計画策定作業に携わるだけでなく、一般住民へ会合の結果を伝達したり、参加を募ったりする役割も担うことになる。計画策定プロセスを通じて、この組織が洗練され、新しいメンバーも加えるなどして、将来的に完成した計画実現の中心となる（前提条件 1 に対応）。

なお、漁協は必ずしもこの組織の母体として最善の選択肢ではない点は認めなければならない。その理由としては、歴史的に漁協が漁村における漁業生産の拡大を目的とする組織であったこと、漁村には歴史文化、日常生活から産業（漁業以外も含む）の諸側面に関わる多様な組織が存在していること、があげられる。これに対し、計画策定のプロセスの開始以前に、何らかの地域振興活動を営む特定の組織が存在している場合は、これが計画策定の母体となり得る（同様の場合、計画策定の当初から NPO など特定の法人格を取得することも考えられる。

【プランナー】 地区内組織とともに計画を策定するプランナーは、振興計画がソフトからハードまで、教育、福祉、産業などの各分野に及ぶことから、総合的な能力が要請される。空間デザイン、漁業、漁港、漁村関係の諸制度・事業、コミュニティ・ビジネスなどに関わる一定の知識と経験が必要となる（前提条件 3 に対応）。ただしこれらに関しては個々の専門家が既に存在しており、必要であれば彼らのサポートを受けることも可能である。一方で、プランナーに最も要請されるのは、プロジェクト・マネジメント技術である。プランナーは、常に計画策定のプロジェクト全体を踏まえ、個別の会合の明確な目標を設定し、それを獲得するためのプログラムを作成して、さらに会合の場をコントロールする進行役（ファシリテーター）としての技術を持っている必要がある。プランナーはさらに、コミュニティを系職体化する技術も備えている必要がある（前提条件 1 に対応）。地区組織を計画の実行主体として形成するには、地区の人間関係（パワー関係）の洞察と制御が不可欠であり、男女、若者、漁業者と観光業者などの間にある対立／協力関係を的確に把握しなければならない。特に対立関係は、顕在化しない場合も多く、地区の課題を解決するのに障害となることも少なくない。

【行政関係者】 役所役場の職員は、行政の持つリソースとその活用方法を熟知した存在である。将来における計画の円滑な実現のためには、彼らが可能な限り早い段階から計画策定の現場加わることが望まれる。地区内に行政関係者が居住する場合は特に、計画策定の場への参画を呼びかける。

【諸分野の専門家】 プランナーは自らに不足する知識や技術を補う必要があると判断した場合、諸分野の専門家を招聴する。

3. 試行的な計画策定の開始

第二に、上記の計画のフレームに基に、試行的な計画策定プロジェクトに着手した。以下、その対象地の概要と現在までの活動の概要・課題を記す。

3.1 対象地の概要

計画策定の対象地として、島根県松江市（旧八束郡美保関町）の美保関地区を設定した。同地区は第二種美保関漁港の「後背集落」に該当し、漁協の経営する定置網漁などの漁業に加え、美保神社や青石畳といった旧跡を基盤とした観光が二大産業の地区である。人口は 600 人程度（220 世帯）で漁業者が 100 人と、漁村地区の中では比較的大規模だが、他と同様に急速に高齢化が進行しつつある。同地区を選定した理由は、研究代表者がかつて自らの研究のフィールドとしていたことがあり、地区の振興を考えるための材料となる一定の研究成果をもっている点、十数年前に地区の中心人物たちが地域振興活動を興すなど（現在は休止中）まちづくりへの機運があり、計画策定の企画が円滑に地区に受容される可能性が高いと考えられた点による。

3.2 現在までの活動の概要・課題

まず、仮設計画フレームを基礎に『美保関振興計画策定プロジェクト』の企画書を作成し、地区の有識者数名に対してプロジェクトを実施したい旨を伝えた結果、協力を得られることが決定した。後日、地区の自治会、祭事組織、漁協、商工会、婦人会などの各組織の代表者など、地区住民 23 名（女性 7 名）から構成され都隣、『美保関まちづくり会議』が結成され、計画の策定に当たることとなった。現在までに、大きく二回の会合を実施した。

第一回目の会合では、組織のメンバーにプロジェクトを理解してもらうため、まずプロジェクト全体の流れの説明と質疑応答をおこなった。同時に、彼らが地区に対して日常的に抱えている思考・感覚を意識化しても

らうことを目的に、地区のまちづくりに関わる自由な話し合いを行った。会合の終了後、直ちに話し合われた内容を整理して、全メンバーに送付した。さらに、同組織の発行という形で、会合の結果を簡略化した「瓦版」である『美保関まちづくり新聞』を創刊し、地区の全戸に配布した（今後も会合があるたびに継続的に発刊する）。その後、現地調査やインターネット調査により、地区に関わる基礎データ・資料を収集した。

第二回目の会合では、地区のこれまでのまちづくりを振り返った上で、『地区の問題と資源の一覧』を作成することを目的とするプログラムを行った。まず、研究代表者がこれまでに行った、同地区のまちづくりを対象とした歴史研究の成果を出席者にプレゼンテーションした。つづいてグループに分かれ、地区の地図を印刷した模造紙を使用し、地区の問題・資源全般の聞き取りを行った。その上で、問題や資源の重要性を秩序づけるべく、特に深刻な問題や特に優れている資源などを選択する作業も行った。漁業は地区の重要な資源の一つに位置づけられ、その生産量の低下が課題に位置づけられたが、急激に進行している高齢化への不安、地区外への移転者が放置している空き家の問題など、地区の存続に関わる生活上の課題の方がよりクローズアップされる結果となった。会合後、第一回目の会合と同様に「まちづくり会議」の全メンバーおよび会合への参加者に、当日の会合の成果を整理した書類を配布した。また、行政関係者にプロジェクトに関心を持ってもらい、参加を促すため、松江市役所、島根県庁の職員に対しても、プロジェクトの企画書と「まちづくり新聞」を配布した。

現在浮かび上がっている活動上の最大の課題は、「まちづくり会議」メンバー以外にもプロジェクト参加者を拡大する点にある。「まちづくり新聞」の配布の甲斐もあり、一回目の会合に出席しなかった住民の参加もみられたが、さらに一般の漁業者、若年層、婦人層などに対しても広く参加を呼びかけてゆく必要がある。この課題に対する善後策としては、以前から地区内にある組織の集会の場に出向き、その中で必要な聞き取り調査を行おうと考えている。