

ユニークな政策とまちづくり

Role of Mayors and Local Governments in Town Planning and Vitalization

吉武哲信 宮崎大学工学部土木環境工学科 准教授

Tetsunobu YOSHITAKE Associate Professor,
Faculty of Engineering,
University of Miyazaki

This article tries to discuss the role of mayors and local governments in town planning and local vitalization, under the current of decentralization and public participation. Several cases, in which mayors' strong leadership are found, are introduced: Miyazaki-prefecture, Aya-town, Nishimera- and Nango- villages. Based on these cases, the results of the policies and the leaderships of mayors are evaluated. It reveals the difficulties in obtaining the aimed result, succeeding the planning concept. Finally, this article pointed out that 1) the ability and positiveness of local governments are important, and that 2) the leadership of mayors is expected to contribute toward maintaining policies.

1. はじめに

筆者に与えられた課題は、「昨今、NPOや各種まちづくり団体がユニークな活動を行なっているのは全国的傾向であるが、ここであえて、行政のユニークな政策を取り上げて、九州の都市計画・まちづくりを論じてみる」ことである。地方分権が進展しつつある現在においては、行政政策の重要性が一層増していることは疑う余地はない。

ここで、ユニークな政策を評価するという本題に入る前に、行政の政策の性質を考えておきたい。まず、行政が掲げる政策の目標、対象や内容は、NPOやまちづくり団体の目標や活動と比べればより総合的・包括的なものであることが通常であろう。したがって、政策あるいはそれに基づく各種施策がある程度の成果を得るまでには相応の期間を要す。必然的に、それらが一定の評価を得るまでにも長期間が必要である。したがって、開始後間もない政策・施策を評価することは難しく、評価対象は過去の政策・施策が主となり、その現代的な意味を考えることとなる。

次に、自治体の特徴ある政策を立案・実施できるか否かについては、首長のリーダーシップによるところが大きい。しかし現実的には、就任1期目で首長の独自性を打ち出すことは難しく、2期目で実質稼働、3期目以降で成果を得て改善という流れが多いように思われる。したがってリーダーシップが発揮された政策を評価しようとすれば、比較的長期政権のケース、あるいは後継者が前任者の政策を引き

継いだケースが対象となりやすい。このようなケースはかつて、特に地方部において多く存在したが、最近では多選の弊害等への批判もあり減少傾向にある。

さらに、近年では首長選挙においてマニフェストが掲げられることが多くなっている。この意味では、首長には今まで以上の斬新さやリーダーシップが求められているといえるが、他方、マニフェストが斬新であればあるほど、行政内部、あるいは議会との関係において首長のリーダーシップ発揮が困難になっているようにも見受けられる。また昨今では、福岡市や宮崎県のように、マスコミや芸能界等出身の首長が出現する傾向もあるが、このような首長のリーダーシップ発揮についても課題は多いようである。

そもそも都市計画やまちづくりの分野では、議会、各種審議会での議論、関係者の合意形成を経なければならない。このことも、首長のリーダーシップ発揮を一層困難にさせていると言えよう。

以上を踏まえると、一方では地方分権により自治体の権限が拡大し、首長への期待も高まってはいるものの、それが必ずしも首長のリーダーシップ拡大と直結しないという状況の上で、あえてリーダーシップの意味を問うことが本稿の課題となりそうである。

2. 九州地域のユニークな都市計画・まちづくり政策

さて、以上を承知の上で都市計画やまちづくりに関わる

ユニークな政策の事例について見てみよう。

九州で首長が強力なリーダーシップをとり、かつユニークと評価されている政策として、以下を例示できる。すなわち、県レベルでは大分県の平松守彦氏(在任期間：S54～H15)の「一村一品運動」、熊本県の細川護熙氏(同：S58～H3)の「日本一づくり運動」と「くまもとアートポリス」が代表的であろう。市町村レベルでは、福岡県久山町の小早川新氏(同：S39～H4)の「市街化調整区域96%」を始めとする環境・健康を重視した総合的まちづくり、大分県大山町の矢幡治美氏(同：S36～S46)から始まった「NPC運動」(一村一品運動のさきがけ)、あるいは、宮崎県綾町の郷田實氏(同：S51～H2)の「照葉樹林都市」、「有機農業の町」等の一連の政策の知名度は全国的に高い。

この他、今回の都市計画法改正と関連して「大規模集客施設の立地ビジョン」を策定した福岡県、あるいは、大分県豊後高田市の「昭和の町」、平成の大合併に参加しなかった大分県姫島村のむらづくり等は、それまでの政策の内容や効果も含め、今後の展開に注目したい⁽¹⁾。

さて、以上のようなユニークと評価されている都市計画・まちづくり関連の政策の手法について少し考えてみよう。まず、県について言えば、もともと都市計画・まちづくりに関わる権限や事業の多くが市町村レベルにあることもあり、県がイニシャチブをとれる分野はさほど多くない。したがって、市町村が取り組むべき方向性やルールを示し、それを支援する方法(一村一品運動や立地ビジョン等)と、県主体の公共事業を特徴ある方向で推進する方法(アートポリス等)が、主な手法であろう。前者の成果は最終的には市町村の取り組みによるところがあり、後者については効果が点・線的なものにとどまる可能性がある。このことも、ユニークとして全国的に評価される県レベルの政策が成立し難い理由となっていると考えられる。

他方、市町村レベルに目を向ければ、平成の大合併によって現在の状況は変わっているものの、小規模な町村、特に山間部や島嶼部の自治体に首長のリーダーシップが発揮されたユニークな政策が多いようである。地域産業の衰退や過疎問題等、自治体が対応すべき課題が深刻であること、またそれに対して明確なキャッチフレーズを与え方向を明確化していること、さらに単一の施策や事業ではなく、生活基盤施設、産業振興、福祉・医療、環境等の分野横断的かつ総合的な施策を実施していることが特徴として指摘できそうである。また、このような首長の中には農林漁業系

の組合出身者が少なくなく、地域の課題に長年向き合った経験が政策に直結しているものと推察される。

さて、以上のような県、市町村の都市計画・まちづくり関連政策の特徴は九州に限ったものではなく全国的に共通しているよう。国、県と市町村の権限の構図は同じであり、特に地方部が抱える課題も類似しているからである。次章では特に宮崎県内を対象としていくつかの事例を紹介するが、ここで改めて九州あるいは宮崎においてこの種の政策を論じる意味を確認しておきたい。まず、九州・宮崎の自治体が抱える問題の構図や深刻さは全国レベルでも共通していることから、紹介する自治体政策から何らかの示唆を得られる可能性はあろう。あるいは、それら政策の現在の課題を改めて整理することで、今後の地域づくりの方向性、首長の役割や国・県・市町村の関係に何かの示唆を得ることができるかも知れない。

3. 宮崎県内におけるユニークな政策

九州内の自治体の中には、従来からユニークな政策として評価されているものが比較的多い。その全てを網羅的に紹介する能力は筆者にはないので、ここでは宮崎県内の自治体に限って、その政策の内容と成果、現代的意義と課題について若干の考察を行ないたい。

対象は、観光宮崎の礎となった宮崎県の沿道修景美化関連の政策、市町村では先述の綾町に加え、西米良村の「ワーキングホリデー制度」に代表される地域づくり、そして「百済の里づくり」で知られる南郷村(現在は合併して美郷町南郷区)である。これらはいずれも、全国的に注目されている(または、かつて注目された)事例である。

1) 宮崎県の沿道修景美化関連の政策

平成19年1月の東国原知事の誕生と共に、宮崎県への注目度が高まり、マスコミでも県内観光地が紹介されることが増えている。実際、県内への各観光客は例年に比べかなり増加しているようである。周知のとおり、かつて宮崎県は昭和30～40年代に「新婚旅行ブーム」を経験した。しかしその後はリゾート構想の破綻も含め低迷したため、最近の“宮崎ブーム”は観光業界に明るい話題となっている。

さて、県内、特に宮崎市や日南海岸を訪れた方が最初に「南国宮崎」を感じられるのは道路から見る風景の美しさであろう(図-1参照)。フェニックスやワシントンアパームツリー等の街路樹、沿道の花々、そして何よりも野立て看板

等の広告物の少なさが宮崎の印象を決定づけている。また近年では、道守活動やシーニックバイウェイ等の活動など⁽²⁾、市民活動による沿道修景を通じた地域づくりも盛んになってきた。

宮崎県におけるこのような沿道修景の歴史は古く、昭和12年ごろの宮崎交通による国道220号線(日南海岸)の植栽に始まる。以降、同社は県内各地で沿道植栽と観光施設整備を推進し、県内の観光資源を充実させていった。県は宮崎交通と歩調をあわせ、昭和36年に屋外広告物条例、昭和44年に沿道修景美化条例を制定し、沿道の風景づくりに力を入れてきた。以降、宮崎県内の沿道景観は、宮崎交通、国、宮崎県、県内市町村が連携して担ってきたといえる。ちなみに、この沿道修景美化条例はわが国最初の自然環境保護条例とされ、また屋外広告物条例の内容は現在も他県のものに比して厳しい部分が多い。この意味では、宮崎県は当時、景観行政の先進県であった。

さて、上述のような宮崎交通の修景活動と宮崎県の一連の動きは、宮崎交通の社長であった岩切正太郎氏と当時の宮崎県知事の黒木博氏(在任期間:S34~S54)の協調体制で進められたものである。黒木氏は観光振興を県の



図-1 沿道修景された国道220号線の風景



図-2 綾町の地元産品販売施設

重点課題の一つとして掲げ、「全県公園化構想」のもとで上述の先進的な条例に加え、観光地や観光道路の整備も積極的に推進した。その結果が、新婚旅行ブームに結実されたと言えよう。以降、ブームの終焉、リゾート構想の破綻等があったものの、宮崎の沿道景観は今も比較的高質に保たれている。今回の宮崎ブームにおいても、この風景が観光資源となっていることは間違いない。この点において、黒木氏が掲げた先進的でユニークな政策はその後の県政に引き継がれ、着実な成果を残したと言えよう。

ただし、現在この政策の課題は深刻である。周知の通り、宮崎交通は公共交通(バス)を担う民間企業であり、近年の経営状況は思わしくない⁽³⁾。このため同社は沿道の植栽管理から撤退しており、それらを誰が担うかが課題となっている。県や市がそれらを引き継ぐことも考えられるが⁽⁴⁾、自治体の財政状況を考えるとそれも限界があろう。とすれば沿道の植栽管理は、道守や風景街道活動のような市民団体や沿線住民団体が担うことや、あるいはかつて宮崎交通がそうであったように別の民間企業が(企業市民として)担うことが必要となろう。

ここで問題なのは、このように「私」が「公の空間(道路空間)」あるいは沿道の「民有空間」や「民間施設」に関与することには、制度上のハードル(例えば道路法など)があることである。また、市民団体の活動には相応の資金も必要であるが、行政の支援制度が充実しているとは言い難い。となれば今、歴史ある沿道修景美化を継続するためには、市民団体や民間企業が公的機能を円滑に担えるような制度構築が求められているといえる。

2) 綾町の照葉樹林と有機農業のまちおこし

綾町は宮崎市から北西23kmの中山間地域にある。かつて「夜逃げの町」と呼ばれた町が、今や「照葉樹林と有機農業のまちおこし」に成功したことは全国的に有名である。町は郷田實前町長(在任期間:S41~H2)の力強いリーダーシップによって大きな変貌を遂げた。

さて、郷田氏がとった「照葉樹林と有機農業」政策の具体的施策やその背景と経緯は、各種文献でまとめられ紹介されているため、ここで改めて詳述する必要はなからう⁽⁵⁾。この政策をあえて総括的に表現すると、照葉樹林に代表される豊かな自然を保全し、その中で安心・安全な本物の農産物を育て(有機農業)、豊かな人間関係の中で暮らすこと(結いの心、公民館活動)を目指したと言えるだろう。併

せて、都市との交流を促進することで(各種観光・運動施設の整備、工芸の里づくり、農産物販売所の設置)、収入源を確保すると共に、開放的なまちづくりを行なおうとしたと言える(図-2)。

さて、現在の綾町の状況を概観してみよう。まず、町の人口は昭和55年の7,261人で底を打ち、平成12年の7,596人まで増加基調にあった。ただし、平成17年では微減して7,500人となっている。観光客数については、一時は年間120万人を越えたものの、最近では100万人強のレベルで推移している。近年では工芸家などのI・Jターンもあり、その工房や店舗が新たな観光資源となっている。また、自治公民館の組織・運営は今も健在であり、住民の自治意識も他地域に比して高い⁽⁶⁾。以上の点等において、綾町のまちづくりは、現時点で見ても成功していると言ってよい。

他方、綾町が抱える現在の課題は何であろうか。一つは「観光地化」の弊害が現われ始めていることである。観光客を対象とする工房・店舗が、必ずしも従来より綾町が目指してきた方向にそぐわない事例が出現しており、これが社会的、景観の問題を引き起こしている。また、観光客の車の農道進入やゴミ等の問題に直面している。さらに、近年の九州電力の鉄塔問題⁽⁷⁾は、住民相互、住民・行政・議会の間に関係にも微妙なしこりを残している。

以上の、観光地化に関わる課題については、“郷田氏が目指してきた”まちづくりに付随するものであり、また、鉄塔問題は“郷田氏が守ってきた”照葉樹林の保護に関わる問題でもある。町内、県内では今も郷田氏の偉業を称える声は大きいですが、それは一方で、その志やリーダーシップを次世代が受け継ぐことの難しさ、あるいは住民が結束してまちづくりに関わることの難しさを示している。

3) 西米良村のワーキングホリデー制度

西米良村は、宮崎県中央部最西端、熊本県境と接する中山間地域に位置する村である。隣接する西都市へは車で約1時間、宮崎市へは2時間弱、熊本県人吉市へは約1時間の距離にあり、交通は不便である。しかし、平成7年度に村が掲げた「カリコボーズの休暇村・米良の庄」⁽⁸⁾構想が実現し、成果を上げるにつれ、西米良の知名度は全国的に高くなった。そのプロセスを初期から担い、平成10年以降は首長としてリーダーシップを発揮しているのが、黒木定藏村長(在任期間：H10～現職)である。

西米良村のむらづくりについても各種メディアで多く紹介



図-3 西米良村の地元産品販売施設と木橋

されているので、その詳述は省略する⁽⁹⁾。構想の大枠は、定住人口および交流人口の増加を目指して、「8つの庄づくり」と「西米良型ワーキングホリデー制度」を立ち上げ、関連する施策を総合的・複合的に実施していくことである。ここで、8つの庄とは、健康づくりの庄、街づくりの庄、語り部の庄、花づくりの庄、湖遊びの庄、川遊びの庄、匠の庄、交流滞在の庄であり、それぞれのテーマに沿った施設整備プロジェクトが含まれている(図-3)。

交流人口の拡大を意図したワーキングホリデー(以下、WH)制度の導入は、全国に先駆けて行なわれたこともあり、その知名度と評価は高い。平成9年から約10年間の参加者は延べ359人で年間30～50人の参加があり、平均滞在期間は5.4日、8日以上滞る者は52名である。村への入り込み客数も、近年は大型台風の影響もあって10万人強で推移しているものの、平成15年には143,000人に達した。これは、平成6年で約45,000人であったことを考えれば、大成功と言えるだろう⁽¹⁰⁾。なお入り込み客数の増加は、WH制度だけでなく、温泉施設整備を始めとする先述の8つの庄づくりプロジェクトの成果でもある。また、定住人口の減少は未だ継続しているものの、最近では年間20名近くのU・Iターンがあり、さらに都市部からのWH参加者が受け入れ農家男性と結婚に至ったケースもあるなど、定住人口に関しても明るい兆しが見られるところである。

交流のもう一つの成果は、交流を通じて地域住民に自信や誇りが生まれ、それが日々の生活の活力や地域づくり活動の活性化につながったことである。村人による温泉掃除、地元主体のイベント開催、WH体験者との個人的交流などは、その具体例といえる。

以上を現段階で評価するならば、西米良村は村長の強力なリーダーシップのもと、行政主導の地域づくりを実施し、それが住民・民間の活力につながり始めたという段階であ

ろう。しかし依然として、村の財政状況、産業状況は厳しい。その上で、今回の「平成の大合併」においては自立の道を選択した。西都市まで約50kmあり、合併のメリットが見えにくいことがその理由である。村では「平成の桃源郷づくり」など新たな計画も進行中であるが、自立して独自のまちづくりを歩むことを選択したことの評価については、まだ時を待つ必要がある。

4) 南郷村の百済の里づくり

南郷村(現 美郷町南郷区)は宮崎県中北部の山間部に位置し、日向市から車で1時間弱の距離にある。他の山間地域と同様に農林業の低迷、過疎化・高齢化は深刻で、昭和30年代には約7,800人であった人口が平成2年で3,055人と激減した。平成17年の人口は2,342人であり、依然、減少基調にある。

さて、南郷村の名を全国的に知らしめたのは、田原正人村長(在任期間:S61~H13)のリーダーシップで昭和61年から始まった「百済の里づくり」構想である。本構想によるまちづくりも、各種文献で紹介されている⁽¹¹⁾。百済の里づくりを概観すると、南郷村に伝わる百済王族亡命の伝説に焦点を当て、観光施設整備、祭り・イベントの開催、そして韓国との交流、地場産業の育成等を複合的に実施したものと見える。

本構想の圧巻は、「西の正倉院」の建設である(図-4)。正倉院御持と同一の銅鏡を始めとした百済王の遺品と伝えられる品々を収納するために、宮内庁から奈良正倉院の設計図を入手し、その原寸大複製を建設したものである(平成8年完成)。総工費は16億5千万円で、年間会計予算が約30億円であったことを踏まえると、大胆極まりない決断と言わざるを得ない。またそれが議会で承認されたこと自



図-4 西の正倉院

体、村長の強いリーダーシップの現われでもあろう。

では、本構想のまちづくりの成果はどのように評価できるであろうか。村の人口については、上述のように減少基調のままである。観光客数は、西の正倉院完成直後には年間10万人を越えたが、現在では年間2万人程度と落ち込んでいる。韓国に因んだ食品生産も行なわれているが、地域経済の起爆剤となったわけではない。これらは、壮大なプロジェクトの成果として、必ずしも満足できるレベルとは言えないだろう。

もちろん、「百済の里」の名が全国的に知られ、住民の誇りや自信につながったことは事実である。また、韓国の姉妹都市(扶餘)から招致した国際交流員によるハンゲル講座や相互訪問交流など、学校教育や生涯学習教育との連携事業が継続して実施され、草の根レベルでの国際化が進展していることは評価できる。また、西の正倉院が正統な木造建築であり、百年以上の時を経ることができるのであれば、現時点での評価が全てでもなかろう。

さて、南郷村は平成18年に西郷村、北郷村と合併し、美郷町の一部となった。美郷町にとっても、西の正倉院を始めとする百済の里関連施設は観光資源であるが、他方、旧3村間のバランス等を考えれば、それに対し思い切った投資が今後行なわれる可能性は低かろう。今後、整備施設や国際交流をどのように活かし南郷区あるいは美郷町全体の発展に繋げていくか、またそのときの首長や行政の役割は難しい課題として残されている。

4. おわりに

以上、本稿では首長のリーダーシップが発揮されたユニークな都市計画・まちづくり関連の政策に関し、宮崎県内の代表的事例を紹介しながら、その意味と課題について若干の検討を加えた。

宮崎県、綾町、西米良村、旧南郷村の政策を整理すると、それらが観光・交流に関わるものであることに改めて気づかされる。宮崎県は別としても、地方中山間地域において主要産業(農林業)の衰退と過疎化・高齢化の進行が極めて深刻な状況の中でその打開策を模索すれば、観光・交流を基軸に据えざるをえない、ということであろうか。

一方、観光はブーム性のある産業であり、集客力のある間に何をストックするのか(ハード、ソフト共に)、あるいはブームに左右されにくい交流を如何に構築するのかが課題となる。

次に気づくのは、今回は首長のリーダーシップが発揮された事例のみを取り上げたこともあるが、疲弊した自治体において新たな活性化策を強力に打ち出せるのはやはり行政であるということである。このような地域の民間に、強力な対策を講じるだけの能力、財政力は残っていない。

もちろん、行政による施策が大胆であればあるほど、首長のリーダーシップの役割は大きいだろう。興味深いことに、本稿で紹介した町村の首長は皆、農協出身者である。これは、宮崎県が農業県であることにも起因するが、彼らが長年、地域の課題と格闘し、その上で行政の役割が発揮される必要性和重要性を認識した結果と考えられる。また、強力なリーダーシップを発揮するため、あるいは政権を長期にわたって維持するための賛同者、支援者もその中で得られたものと推察される。

さて本稿の事例では、南郷村は合併し、綾町、西米良村は合併を選択しなかった。合併による自治体の広域化は、このような地域の都市計画・まちづくりにどのような影響を与えるであろうか。一つは、地域間の利害関係が複雑化・広域化することで、首長のリーダーシップが発揮しづらくなることが考えられる。政権期間も従来に比べ長くなる方向には作用しないだろう。また、住民間の合意形成も以前よりは困難となると考えられる。これは首長のリーダーシップの強弱に拘わらず、行政主導の政策についても同様であろう。ただし、首長のリーダーシップが発揮しづらくなることが、行政の都市計画・まちづくり関連政策の質の低下に直結するものではないはずである。ユニークな政策を打ち出さずとも、水平的、垂直的な調整役としてのリーダーシップという可能性もあろう。

また、条例などへの制度化、あるいは国や県の事業と関係づけがあれば、首長の交代があってもそれは継続しうる。例えば、宮崎県日向市の、JRの高架事業、区画整理事業、中心市街地活性化事業を組み合わせた駅周辺の総合的まちづくりでは、10年余の事業期間中に3代の首長を経験しているが、一貫して進捗している。県が推進するJRの高架事業が核であったことが主要な要因であるものの、注目すべきは、期間中、市主体の事業の内容は常に深められ、分野横断的に変化していることである。この意味では、行政職員の能力と意欲が重要であることを指摘しておきたい。さらに言えば、諸環境の短期的変化に左右されない行政職員と住民との関係構築の重要性、あるいは政策の定期的な評価と検証を行なうシステムの存在が、長期的一貫

性を要求される都市計画・まちづくり政策に必要と考えられる。

以上を踏まえもう一度、首長のリーダーシップに話を戻せば、マニフェストが重要になっている現在においては、たとえ政権が終わったとしても、継続性・一貫性を期待できる政策を打ち出せる、あるいは一貫性に寄与できる、その一貫性の確保に指針を与えるようなリーダーシップこそが求められていると言えよう。

補注

- (1) 以上で紹介した事例は“首長のリーダーシップが顕著な”自治体のごく一部であり、しかもそのすべてを網羅するものではないことに留意願いたい。
- (2) 九州では、地元住民と行政とのパートナーシップで沿道の清掃や植栽等をボランティアで実施する仕組みが各地で実践されており、これを「道守」と呼ぶ。また、シーニックバイウェイ(風景街道)の活動も、沿道景観の修景・維持管理を含むものであり、宮崎県内では道守団体の参加も多い。
- (3) 宮崎交通は、平成17年に産業再生機構に支援を申請し、事実上、経営破綻した。
- (4) 宮崎交通が管理運営した日南海岸の「フェニックスドライブイン」は宮崎市が引き継ぎ、平成17年4月に「道の駅フェニックス」としてオープンした。
- (5) 例えば、「結いの心」(郷田實著、ビジネス社、1998年)
- (6) たとえば、筆者は綾町の景観条例策定に参画しているが、策定委員会では、住民委員から「自治公民館での議論プロセスを重視したい」旨の発言が多くなされている。
- (7) 九州電力の送電線の鉄塔建設計画を巡って、平成9年以降、住民や自然保護団体によって反対運動が展開され、この動きが照葉樹林の世界遺産認定を目指す活動へと発展していった。
- (8) 「カリコボーズ」は、この地域伝承される山の精霊で、豊かな自然と共生するむらづくりのイメージを示す。
- (9) 例えば「西米良村の挑戦」(前田豪著、鉦脈社、2004年)など。
- (10) 市町村長の声「カリコボーズの休暇村・米良の庄」づくりを推進、アカデミア、Vol.83、2007年、pp.34-39より
- (11) 例えば「小さな村の大きな挑戦」(南郷村著、鉦脈社、1994年)など。