

## 対馬市佐須地域における 地域づくり会議の展開（1）

研究員 高木 英彰

### 目次

- |            |          |
|------------|----------|
| 1. はじめに    | 4. 意見の整理 |
| 2. 佐須地域の概要 | 5. 小括    |
| 3. 部会の展開   |          |

### 1. はじめに

人口減少と高齢化を先に迎えた農山漁村は、日本全体にとって、さらには近未来に同様の状況を迎えると予想される諸国にとっても、進むべき道を占うモデルとして高い関心を集めており、これまでの様々な成功事例は貴重な示唆を与えている。地域農業の崩壊に瀕して1990年代に甘楽富岡農業協同組合（群馬県）が行った座談会と地域アンケートを通じた徹底的な地域資源の見直しは、いまなお有効と認識されている手法である。最近では、「やねだん」（鹿児島県・柳谷集落）が行政を頼らない、自主財源による全員参加の取組みとして名高い事例となっている。しかし、地域づくりの過程で具体的にどのような障害に面し、どのように打破されていくのか、こうした成功モデルからつづきに見出すのは難しい。この課題は過程を追うことでしか分析できないものと考えた。そこで現在進行中の取組みを記述することで、今後の分析の糸口と

することが本稿の目的である。

対馬市と当研究所（以下、「事務局」とする）は、2015年7月から2016年2月にかけて6回、対馬市<sup>いづはら</sup>厳原町の佐須地域（人口1,350人；住民基本台帳12月末時点）において地域づくりワーキング部会<sup>1</sup>を住民および地元団体の代表者計34名（以下、「委員」とする）に呼び掛け、開催した<sup>2</sup>。また、12月から2月にかけては、



佐須地域の水田（対馬市撮影）

1 正式名は「佐須地域自立型地域モデル事業計画づくり会議」。

2 地域マネージャー10名を含む。地域マネージャー制度は、住民とともに生活に身近な課題の解決や地域の将来について話し合い行動するための職員を、旧小学校区をブロックとして配置する対馬市独自の制度（参考：対馬市HP [http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/policy/post\\_52.html](http://www.city.tsushima.nagasaki.jp/policy/post_52.html)）。

同地域の住民を対象としたアンケート調査を実施し、日常の生活行動や、地域に対する認識等を中心に収集した。本稿では、ワーキング部会の過程を前後編に分けて整理、記録し、さらに稿を改めて住民アンケート調査の分析結果を示すこととした。

もちろん、同地域における地域づくりの取り組みはワーキング部会の閉会とともに終了したわけではない。現在も具現化に向けた過程の最中であり、本稿はその一里塚としての記録でもある。引き続き関与を続ける予定である。

## 2. 佐須地域の概要

対馬は、古来からの文化的、生態的な固有性を多く残している。全島的な風土、暮らし、社会的趨勢等は、本誌で川井（2015）が紹介しているので参照されたい。本稿で取り上げる佐須地域は、大きく南北2島に分かれる対馬市の南側（通称下島）のうちの中西部、東シナ海に面する島内の農業地域である（図1）。農業地域といっても、田畑は河川沿いと河口際の土地に限られており、兼業農家が多い。山林が多く、漁業もあり、まさしく農山漁村の様相である。現在のところの主力産品



廃校となった阿連あれ小学校（対馬市撮影）



図1 佐須地域周辺地図

は個別農家や協業体、地元建設関連企業が大きく展開しているしいたけ栽培である。そして今、畜産、稲作、畑作についても、JA、農事組合法人、若手住民の有志団体等が核となって新たな挑戦に取り組んでいる。

最近の地域をめぐる変化としては、県立病院の統廃合に伴う遠隔化があった。それは単に通院時間が長くなるだけでなく、公共交通機関を利用する場合には乗継ぎが必要となったために利用者に負担がかかるという、交通体系にもかかわる問題となっている。また、2015年7月にワーキング部会が開始されてからも、9月1日に下島を襲った豪雨による水害被災、2016年2月14日に東部の行政の中心地・厳原とつながる佐須坂トンネルが開通、同3月末で佐須地域北部に所在する阿連あれ小学校の廃校と、変化が続いた。このように、地域課題が顕在化する局面であるとともに、他地域住民や観光客との交流拡大に向けた好機

でもあり、重要な分岐点に差し掛かっている。

### 3. 部会の展開

各部会および調査の概略は表1のとおりである。もちろん、この流れは事前に設定したものではなく、住民との議論から、論点を抽出しながら進めてきた結果である。

7月に開催された第1回ワーキング部会では地域交通システムに関する情報提供から入った。医療機関へのアクセスが悪化したこともその理由のひとつであるが、それ以上に、積極的に外出できることが健康増進、生活水準向上、地域活性につながると考えられるためである。その後、交通にかかわらず、近隣地区ごとに分けた3グループ+地元事業者グループに事務局メンバーが入り、グループワークを展開した。ここでは住民意見の交換と収集を目的に、自由な討議を目指した。そのため、荒唐無稽な意見に思われても否定をしないこと、「できない」を前提としないこと、を留意事項とした。

8月の第2回では、吸い上げた意見を整理したものにに基づき、さらに詳細に意見を抽出すべく、引き続き近隣地区3グループ+地元事業者グループで討議した。ここでは、単に行政への要望を取り上げるのではなく、住民で行えることと行政に要請すべきことの区別を意識しながらの議論を留意事項とした。

ここで出てきた意見は表1のように区分した。相互に関係したり、複数のカテゴリに関わる事項もあるため回を追うごとに区分を替えた項目もあるが、その後の討議も概ねこれをベースに進められた。

9月の第3回は、前項で述べたとおり水害に見舞われた直後であった。その対応で参加が困難となった委員もいたが、重要な課題と

表1 各回ワーキング部会および調査の概略

第1回 (7月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域交通の取組みに関する事例報告</li> <li>・地区別にグループワーク</li> <li>・地域の目標・課題に関する自由な意見の抽出</li> </ul>
第2回 (8月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区別にグループワーク</li> <li>・協議事項は「高齢者福祉」「仕事づくり」「交通」「地域エネルギー」</li> </ul>
第3回 (9月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再生可能エネルギーの活用事例に関する報告</li> <li>・小水力発電の活用事例に関する報告</li> <li>・地区別にグループワーク</li> <li>・豪雨水害を受けて、「地域エネルギー」に加え「地域防災」についても協議</li> </ul>
第4回 (10月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「佐須地域・自立型地域モデル事業計画&lt;検討資料&gt;」(事務局がとりまとめた素案)をもとに全体協議</li> </ul>
第5回 (12月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域エネルギー活用等に関するオランダ・オーストリア視察の報告</li> <li>・「農林水産業振興」「交通・医療・生活」「災害対策」「楽しみ・交流・学び」の関心別にグループワーク</li> <li>・「佐須地区モデル事業 計画素案」をもとに協議</li> </ul>
12月末 ～ 2月半	<p>住民アンケート調査の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一般住民アンケート(高校生以上)</li> <li>・小中学生アンケート(小学4年生～中学3年生)</li> </ul>
第6回 (2月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・佐須地域住民アンケートの中間結果報告</li> <li>・計画書案の最終確認のためのグループワーク</li> </ul>

して災害対策も議題に加わった。第4回以降については稿を改めて報告する。

#### 4. 意見の整理

第3回までに現れた意見は、以下の5つに整理した。具体的な個別意見は割愛しているものもあるが、以下はその後の議論にもつながられている意見、提案である。

##### (1) 目指す地域の将来像（大目標）

- ・自然と触れ合える環境を守りたい  
例) 海水浴場で泳げるような環境を守る  
ホテルの棲息環境を守る  
地域のクリーンエネルギーを活用する
- ・伝統や文化を継承したい  
例) 郷土料理や工芸品の技術の継承  
対州鉾山<sup>3</sup>の歴史を語り継ぐ
- ・地域外へ出た子供たちや定年を迎えた人たちが戻ってくる地域にしたい  
例) 地域産業を担う若者を育成する学校をつくる

##### (2) 地域エネルギー

対馬近海では2万 $\text{m}^3$ とも推定されるごみが漂流しており、漁業や景観への悪影響がある。これまで年間数億円規模の公費負担によって回収から島外処理までが行われてきたが、半永久的な問題であるため根本的な対策が必要となっている。対馬市では回収の効率化とエネルギー化を検討してきた。この方針についてはアンケート調査にかかる話題として後日の稿で改めて触れたい。

住民からの提案は、小水力発電と木質バイオマスである。特に、山林の荒廃は獣害や防災・減災、海洋資源の回復等、複数の地域課題につながる。そのため、どのような議題について話し合っても、木材をどう活用するか、林地残材をどう下ろすか、という問題にぶつかってきた。「木の駅」システム<sup>4</sup>の導入で問題が解決されるか、経済性はどうか、調査中である。住民の意見としては、再度、薪の生産と販売をできないか、という声が出た。

ただし、いずれのエネルギーにせよ、単に既存エネルギーを地域エネルギーに代替するのでは不採算であり、地域経済の動力源として活用しようやく効果がある。その意味で有効な活用法となると、住民にとっては縁遠い話になり議論が難しくなる状況に陥った。

##### (3) 農林水産業

農林水産業は、休耕地の増加や後継者不足など、典型的な問題に直面している。ただ、



そば畑（対馬市撮影）

3 鉛、亜鉛、銅などを産出。1973年閉山。跡地より流出する鉍毒（カドミウム）の処理が現在も行われている。住民の中には、地域経済を支えた存在として特別な関心を払う声が少なからずある。

4 林地残材を軽トラック等に載せて「木の駅」に出荷することで、地域通貨が交付される仕組み。詳細は木の駅プロジェクトウェブサイトを参照されたい (<http://kinoeki.org/>)。

上述のとおり対馬には固有種や食文化（対州そば、せん<sup>5</sup>）が存在し、佐須地域には豆もち文化がある。佐須坂トンネル開通により交流人口の増加が見込めることから、地域のもものを地域で売ること（これは同時に、商店の減少を受けて、地域のもものを自分たちでも消費したいとの思いもある）への希望が多く見受けられ、道の駅や直売所を求める声は強い。また、休耕地の解消に向け、高齢者や女性の関与、あたらしい地域産物の開発、農業体験（農地のオーナー制の導入）、食事処や民泊の拡大といった提案が出てきた。

#### (4) 医療・交通・高齢者

遠くない将来には高齢化により自ら自家用車を運転できない住民も増加すると予想される。そのために、通院以外でも使える公共交通や、乗り合いシステムは明らかに必要となっている。また、よく話題となったのは、地域の拠点づくり（小さな拠点）である。食や買い物、デイサービス、温浴施設等を、部分的には高齢者自身が運営するなどして活力につなげられるのではないかとの声があった。

#### (5) 防災

災害、特に河川の氾濫に関しては、この15年間に3回の被害を受けており、安心して地域で暮らすにはこの問題の解決は大前提と言える。それは大いに行政に頼らざるを得ない部分（河床に堆積した土砂の浚渫等）があるが、被害を抑えるために住民自身にもできることはなにか、被災したときの問題はなにか、の議論をお願いした。



水害で陥没した道路（対馬市撮影）



土砂が流れ込んだ農地（対馬市撮影）

まず、災害が起こった際の問題として、避難場所が低地にあつたり、川を渡らないとたどり着けないことがある。高地に避難するにしても、イノシシや鹿に下草を食い荒らされていたり、林地残材があつたりするために、石や木材が転がり落ちてくる危険がある。また、日中であると青壮年は仕事のため地域外へ出ているため、消防団員が不足し、初動対応が遅れる恐れも指摘された。これらもまた、地勢や経済性の問題が絡んで解決が容易でない問題であり、解答は出ていない。

比較的短期に実現可能な対応として、排水路の掃除等、日常のなかで地域防災に取り組

5 サツマイモのでんぶんでできた保存食。団子、あるいはそば状にして食べる。生産に期間と手間がかかる。

むこと、また、危険個所の確認や、より被災度の大きかった他地域から体験談を聞くことといった被災の振り返りをする事、といった提案がなされた。

## 5. 小括

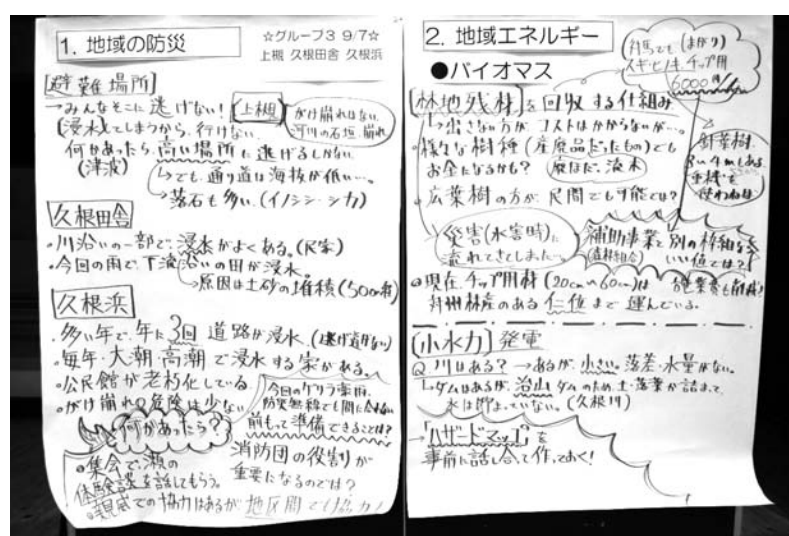
この部会は「佐須地域自立型地域モデル事業計画づくり会議」の名のとおり、地域が自ら行えることを自ら行うことを目標としており、行政の役割分担を話し合う場として設けられた。行政の呼びかけによるものであることから、要望と地域としての取組み計画が混在することはあらかじめ予想された。毎回、その区分を住民に明確に意識していただくことを心掛けた。事実、事務局としては、毎月1回のペースで開かれる部会での議論をいかに「自分事」として熱を冷まさずに続けていただけられるか、仕掛けづくりに苦心した経過がある。全6回を通してたった約半年間の間であるが、徐々にその状況は変わった感がある。それは次回以降の稿にて改めて触れていきたい。

## 【謝辞】

財部能成前対馬市長ならびに対馬市役所の皆様には、本稿で取り上げた部会の運営や意見交換等を通して地域を知るかけがえのない機会をいただいた。とりわけ、しまづくり戦略本部新政策推進課の一宮努課長と安重武志氏には、本稿の掲載につき寛大なご対応と貴重なコメントを頂戴した。この場を借りて感謝します。

## 【参考文献】

- ・川井真「対馬における「しまづくり」について」の少し長いコラム『共済総研レポート』No. 139, pp. 37-45, JA共済総合研究所, 2015.
- ・木の駅プロジェクトウェブサイト (<http://kinoeki.org/>)



議論をまとめた模造紙