

“地域計画への住民意向調査の取り入れ”

——定住構想具現化の試み——

静岡県企画調査課

主 査 山 本 喜 三 郎

52年11月に策定された第三次全国総合開発計画の主題は、自然・生活・生産の各々の環境が、調和のとれた総合的居住環境を整備し、若年層の地方への定住をねらいとする「定住構想」である。

しかし、その定住構想は未だ政策理念の段階に止まっており、自然的・社会的条件を異にする各地域がどのような定住の構想を描き、その実現のためにどのような方法をもって、どのような形で具体的に展開していくかについては、今後の課題として残されている。

そこで、それらの課題をさぐるモデル圏域として53年度に全国10圏域が国土庁から指定され、静岡県の東遠地区（掛川圏域）もその1つとしてモデル計画を作成中であるが、今回、中間段階での一応のとりまとめがなされたのを機会に、住民意向調査の結果を都市機能の整備目標の設定に結びつけるといった新しい試みなど、その一端を紹介することとしたい。

I 東遠地区（掛川圏域）のあらまし

モデル圏域として指定されている範囲は、掛川市、御前崎町、相良町、大須賀町、浜岡町、小笠町、菊川町、大東町の1市7町で、人口181千人（50年、全県の5.5%）、面積483Km²（全県の6.2%）であり、その自然的、社会的な地域特性は概略次のとおりである。

○就業人口構成比（50年）

（単位：%）

| 区分 | 第1次産業 | 第2次産業 | 第3次産業 | 計 |
|-----|-------|-------|-------|-------|
| 圏 域 | 30.8 | 33.9 | 35.3 | 100.0 |
| 全 県 | 12.8 | 39.2 | 48.0 | 100.0 |

○土地利用状況

（単位：%）

| 区分 | 農用地 | 森林原野 | 宅 地 | 道 路 | そ の 他 | 計 |
|-----|------|------|-----|-----|-------|-------|
| 圏 域 | 34.6 | 37.8 | 5.4 | 5.1 | 17.1 | 100.0 |
| 全 県 | 14.0 | 64.6 | 5.4 | 3.4 | 12.6 | 100.0 |

- 1) 浜松から30Km、静岡から50Kmを隔てた両市の中間点にあって、これら大都市の都市域拡大の波及効果を直接的に享受し難い実状と、平坦部の比率が高いことから、純農村的色彩が色濃く残っている地区である。
- 2) 圏域内を東名高速自動車道、国道1号、150号や国鉄東海道本線(新幹線は圏域内を通過しているが駅はない)などの国家的交通幹線が通っているほか、重要港湾御前崎港を有するなど、交通の利便性の面では好立地点にある。
- 3) 加えて、小笠山、牧の原台地など、将来大規模な開発の可能性をもつ適地を内包し、東海道メガロポリスの中間点にあって、開発の波に洗われずひっそりと残された地域であるゆえに、本県のみならず我が国発展の有力な一翼を担うことが期待されている地域である。
- 4) そのような恵まれた条件を反映して、近年では企業進出も著しく、40年代前期の人口減少が、40年代後期以降では人口増加に転じるなど大きく変化しつつある地域である。
- 5) 教育・文化、医療、福祉など生活環境面の整備水準は、県内他地区と比べて相対的に低位な地域であり、定住の基礎的条件でもあるそれらの都市機能の整備が大きな課題となっている。



II 本調査のねらいと調査対象分野

現在実施中の計画調査は、定住構想を実現させるために必要なすべての施策を対象としているのではなく、主として広域的利用システムになじむ高次の都市機能(教育・文化、医療、福祉、スポーツ、安全)と、その効率的な利用を図るのに必要な広域的な交通通信ネットワークに限定して、モデル的にそ

のあり方をさぐるものであり、必ずしも地域の総合的な計画の作成を意図するものではない。
今年度の調査の対象となる具体的な項目は、下表のとおりである。

調査対象分野・項目

| 分 野 | | 項 目 |
|---------|----------|---------------------------------|
| 医 療 | 健 康 予 防 | 検診(胃がん、高血圧、心電図) |
| | 治 療 | 病院(一般・総合) 診療所(内・外・小児・産婦人の各科) |
| | 救 急 | 救急車・救急病院 |
| 教育・文化 | 生 涯 教 育 | 図書館・公民館 |
| | 社 会 教 育 | 博物館(郷土館) |
| | 高 等 教 育 | 大学 |
| 福 祉 | 老 人 等 | 簡易老人憩の家 総合社会福祉施設 |
| ス ポ ー ツ | 参加するスポーツ | 体育館・運動広場 |
| 安 全 | 地 震 | 避難広場 情報伝達(スピーカー・情報カー) |

(分野選定の理由)

定住構想を実現するために必要な施策のうち、とくに整備が遅れている教育・文化、医療、福祉を計画の対象としたほか、最近その発生が危惧されている東海巨大地震に対する安全対策及びコミュニティ活動として人間性の回復や地域連帯感の醸成にも結びつくスポーツ振興対策を、計画の対象として選定したものである。

III 具体的な作業手順

1 ユニットの設定

圏域内の各々の地域毎の自然的、社会的環境を踏まえて、一定の広がりまとまりをもった基礎的な生活の範囲を設定し、圏域全体で159のユニット(基礎集落圏)に区分した。(市街地ではおおむね小学校区程度、周辺部では100~400戸程度のまとまり)

そして、この159のユニットが以下の作業のベースとされた。

市町村のユニット数

| 区 分 | ユニット数 | 人 口 | 世 帯 | 面 積 |
|---------|-------|---------|----------|---------------------|
| 掛 川 市 | 60 | 61,731人 | 14,576世帯 | 186 Km ² |
| 御 前 崎 町 | 5 | 10,708 | 2,384 | 11 |
| 相 良 町 | 16 | 25,288 | 5,680 | 58 |
| 大 須 賀 町 | 12 | 10,918 | 2,605 | 34 |
| 浜 岡 町 | 14 | 18,621 | 4,193 | 54 |
| 小 笠 町 | 13 | 11,463 | 2,538 | 30 |
| 菊 川 町 | 24 | 24,885 | 5,706 | 64 |
| 大 東 町 | 15 | 17,511 | 3,913 | 46 |
| 計 | 159 | 181,120 | 41,595 | 483 |

2 現況調査等の実施

159のユニット単位に次のような各種の調査を実施したが、その概要は次のとおり。

1) 都市機能の現況調査

病院や図書館などの都市機能施設の位置や施設内容とともに、各ユニット毎にそれらの施設を利用する場合の交通手段別の所要時間、道路上の距離などの現況を把握した。

2) 住民生活実態調査

各ユニット毎に2.5世帯(圏域全体で約4,000世帯)を抽出し、都市機能施設の利用、参加、受診等の実態を把握した。(郵送方式によるアンケート調査、回答率77.1%)

3) 住民意向調査(委託調査)

住民生活実態調査の有効回答世帯のなかから、各ユニット1.2人(圏域全体で約1,900人)の個人を抽出し、都市機能施設を利用する場合の時間距離に対する満足度合(5段階で質問)や、活動状況、機能内容の満足度合を把握した。(個人面接方式による調査、回答率84.6%)

3 仮目標整備水準の設定

以上の各ユニット毎の各種調査を基にして、昭和65年度を目標年度とする「仮目標整備水準」を設定した。この段階であえて仮目標としたのは、住民意向調査の結果だけを利用して目標整備水準を算出したので、整備計画の作成段階では、さらに財源や行政の効率的展開等の綿密な検討を踏まえて、本目標整備水準が決められなければならないからである。

次に、具体的な作業手順について、図書館の場合を例にとって説明してみよう。

1) 現況水準のランク区分

都市機能の現況調査で把握された圏域内の図書機能をもつ施設は、掛川市立図書館をはじめ、公民館に併設された図書室、原子力広報センター図書室などを含め5施設である。そして、これらの施設を利用する場合の各ユニット中心地(人口集積の最も大きい地点)から施設までの道路上の距離を一覧表にし、各ランクに該当するユニット数がほぼ平均的に配分されるよう配慮しつつ、10段階のランク(等間隔)に区分した。

図 書 館 (公 民 館 の 図 書 室) ま で の 距 離

(単 位 : Km)

| ランク | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 利用範囲に施設なし | 計 |
|-------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|-----|
| 距離 | 未満 ~1.42 | ~2.37 | ~3.33 | ~4.28 | ~5.24 | ~6.19 | ~7.19 | ~8.10 | ~9.06 | 9.06~ | — | — |
| ユニット数 | 13 | 12 | 10 | 14 | 15 | 13 | 6 | 7 | 3 | 15 | 51 | 159 |

2) ランク計算式の算出

1)で区分されたランクにより、現況水準(図書館までの距離)とランクとの計算式を算出した。

$$T = (X - 0.460) \div 0.955 \dots\dots \text{算式(1)}$$

$$T = \text{ランク} (1 \sim 10)$$

$$X = \text{図書館までの距離 (Km)}$$

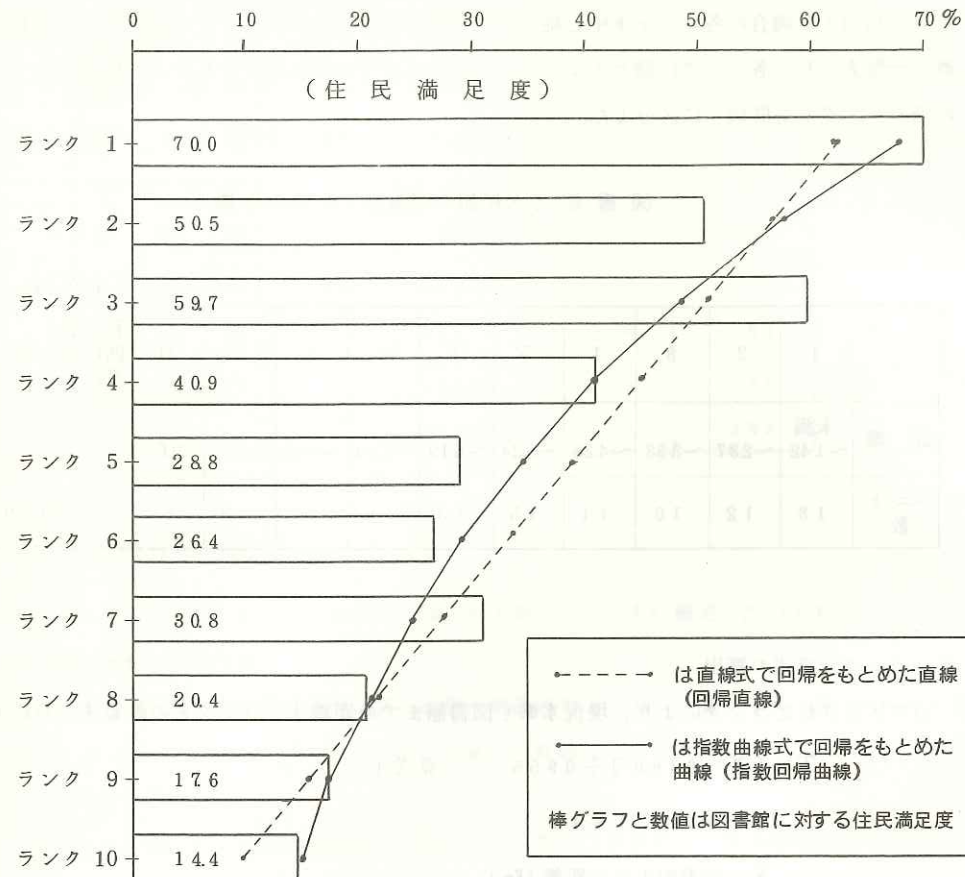
図 書 館 ま で の 距 離 (X)

(単 位 : Km)

| 平均 | 偏差 | 最小値 | 最大値 | きざみ幅 |
|------------------|-------|-----|--------|-------|
| 5.236 ランク 5.5 | 3.821 | 0.0 | 21.600 | 0.955 |

3) 現況水準ランクと住民満足度の回帰式の算出

〔図書館（公民館等の図書室）設置場所と住民満足度の関係〕



<直線式> $Y = 67.9579 + (-5.8171) \times T$

<指数曲線式> $Y = 80.5047 \times 0.8445^T$ 算式(2)

相関係数 : 直線式 (-0.938) 指数曲線式 (-0.969)

Y = 満足度 T = ランク

各ランク毎に該当するユニットの住民の満足度（図書館を利用する場合の距離に対する満足者の割合）を住民意向調査結果から把握し、現況水準のランクと住民満足度との回帰式（直線式と指数曲線式の両方を試算し、相関係数の高い方を採用）を算出した。

4) 仮目標整備水準の算出

算式(2)に、住民の満足度（Y=70%）を代入してランク（T=0.8）を算出し、算式(1)にT（ランク）を代入して現況水準（X=1.3Km）を算出した。さらに、交通手段を自転車（時速15

Km、分速250m）として、時間6分を算出し、仮目標整備水準とする。

このほか、山間地における図書サービスの向上を図るための移動図書館車（現在なし）や蔵書（県総合計画の目標1万人当り6,000冊を採用）などを含め、次のように仮目標整備水準を設定した。

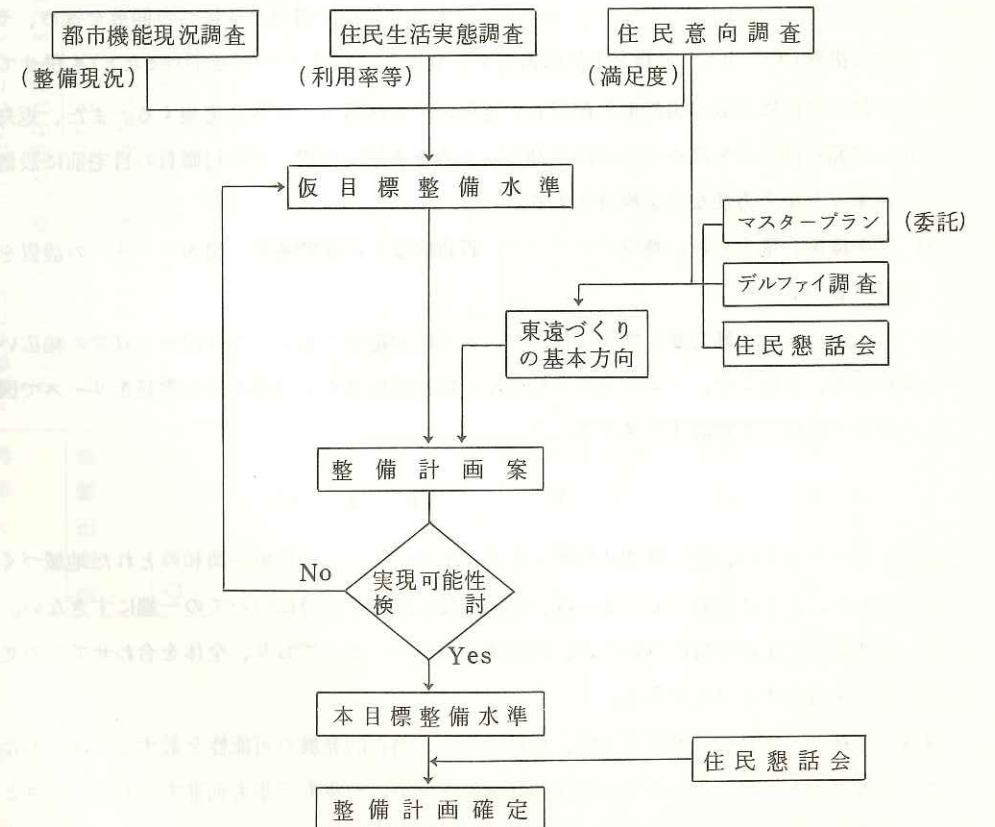
※図書館の仮目標整備水準

- 自転車により6分以内（距離1.3Km）のところで、100千冊の書物の閲覧が可能。
（100千冊は圏域全体の合計数（現在43千冊）であり、図書館相互の融通を行うことによってどのユニットでも100千冊に接し得るとの考え方）
- 移動図書館車により月2回の図書サービスが受けられる。
- 徒歩で10分以内（0.7Km）のところで図書の返還ができる。

以上に述べた計画作成の作業フローを図示すれば、下図のとおりである。

他の分野についても、おおむね図書館の場合と同じ手法（医療と救急については距離から時間を算出するのではなく、直接、時間をベースに算出した）をもって、仮目標整備水準が設定されたが、その結果は別表（9～11頁参照）のとおりである。

〔整備計画作成作業フローチャート〕



Ⅳ 整備計画作成の考え方

住民意向調査を基にして設定された仮目標整備水準を、各ユニット毎に達成するための整備計画を現在作成中であるが、その基本的考え方は次のとおりである。

基本的には、仮目標整備水準と各ユニットの現況との乖離を如何にして解消していくかが整備計画の中味となるわけであるが、その際は既定の行財政制度や行政運用のワクに限定されることなく、広い視野と長期的観点から検討することとしている。そして、以上の作業手順から導き出された整備計画原案をたたき台とし、財政投資の可能性や行政効率、住民ニーズ等の検討を加えつつ、幾度かのフィードバックをくり返して整備計画を確定することとしている。

図書館について検討の素材を例示すれば次のようなことであろうか。

- 1) 圏域を代表する中核的図書館(広域組合立)を設置し、圏域内の図書機能をもつ各施設の総括的役割を果たさせる。従来の図書館は市町村という行政区域毎に設置することを基本としていたが、人口規模の小さな市や町村部においては、十分な機能を果たし得る図書館を単独につくることは、財政的にも不可能であるので、広域的に対処するように改める。
- 2) 各地域にはランチとしての小規模な図書機能を配置し、中核的図書館をキーステーションとした相互の連携(蔵書の融通等)を図る。この場合のランチとしては、公民館、勤労者青少年ホーム、原子力広報センター、老人福祉センターなどへの図書室の設置を進めるとともに、公民館活動などとタイアップを図る。また、小・中・高・短大等の学校図書室の住民への開放を進め、そのために必要な措置(大人向きの書籍を中核図書館から貸出し、特設コーナーを設けるなど)も併せて講ずる。
- 3) 中核図書館に移動図書館車を配置し、遠隔地での図書サービスを実施する。また、返却時の便利化と書籍の回転率を高めるために返却ボックスを各地に設置(市町村職員の自宅前に設置し、職員が運搬役を果たす方法などを検討)する。
- 4) 金融機関、電力会社、農協、スーパー、百貨店などの民間施設に図書コーナーの設置を依頼し、書籍の貸出しも行う。
- 5) 図書館に対する魅力度を増し、住民のニーズに対応できるような仕組み(日常の幅広い活動や環境の改善、さらには、ベストセラーものなど短期間に多くの需要がある書籍をリースで図書館が借入れる方法などを検討)を講ずる。

Ⅴ むすび

冒頭に述べたように、定住構想は自然・生活・生産のすべての環境が調和のとれた地域づくりをめざすものであり、ここに御紹介したものは、生活環境に関わる部分についての一端にすぎない。このほかにも、自然環境や生産環境についての計画作成を併行的に進めており、全体を合わせてこの地域の「定住圏計画」を策定する考えである。

地域の主体的、創造的発想をもとに、地域の特性と潜在的発展の可能性を最大限に活かした地域づくりの一つの試みとして、このモデル定住圏計画の作成が、一步も二歩も前進する有力なテコとなることを大いに期待してやまない。

〈参考〉仮目標整備水準の設定

| 分野 | 項目 | 仮目標整備水準 | 現況 | 備考 |
|----|-----------|---|------------------------------|-----------------------|
| 医療 | 健康予防 | | | |
| | 胃がん検診 | ○自転車により13分以内のところまで年2回胃がんに係る検診機会が得られる(3.3km) | 目標達成ユニット 83 目標未達成ユニット 76 | 満足住民80%に対応する目標 |
| | 高血圧検診 | ○自転車により12分以内のところまで年2回高血圧に係る検診機会が得られる(3.0km) | 目標達成ユニット 70 目標未達成ユニット 89 | 同上 |
| 治療 | 心電図検診 | ○自転車により5分以内のところまで年2回心臓病に係る検診(心電図)機会が得られる(1.3km) | 目標達成ユニット 84 目標未達成ユニット 125 | 同上 |
| | 内科 | ○バスにより4分以内のところまで内科の治療が受けられる(1.3km) | 目標達成ユニット 69 目標未達成ユニット 90 | 同上 |
| | 外科 | ○バスにより8分以内のところまで外科の治療が受けられる(2.7km) | 目標達成ユニット 89 目標未達成ユニット 70 | 同上 |
| | 小児科 | ○バスにより5分以内のところまで小児科の治療が受けられる(1.7km) | 目標達成ユニット 66 目標未達成ユニット 93 | 同上 |
| | 産婦人科 | ○バスにより8分以内のところまで産婦人科の治療が受けられる(2.7km) | 目標達成ユニット 54 目標未達成ユニット 105 | 同上 |
| | がん科 | ○圏域内でがんに係る専門治療が受けられる。 | (がん治療施設なし) | デルファイ調査、住民懇話会等により目標設定 |
| | 病院(一般・総合) | ○バスにより15分以内のところまで病院(一般・総合)が利用できる(5.0km) | 目標達成ユニット 33 目標未達成ユニット 126 | 満足住民80%に対応する目標 |
| | 救急病院(救急車) | ○平日夜間は11分以内に救急医療(内科)が受けられる | 目標達成ユニット 53 | 満足住民70%に対応する目標 |
| | 救急 | ○平日夜間は11分以内に救急医療(外科)が受けられる | 目標達成ユニット 58 目標未達成ユニット 106 | 満足住民70%に対応する目標 |

| 分野 | 項目 | 仮目標整備水準 | 現況 | 備考 |
|----|----------------------|---|------------------------------|----------------|
| 医療 | 救急病院(救急車) | ○休日昼間は11分以内に救急医療(内科)が受けられる ○休日昼間は11分以内に救急医療(外科)が受けられる | 目標達成ユニット 52 目標未達成ユニット 107 | 満足住民70%に対応する目標 |
| | ※時間は救急車到達時間(6分)+搬送時間 | ○休日夜間は11分以内に救急医療(内科)が受けられる ○休日夜間は11分以内に救急医療(外科)が受けられる | 目標達成ユニット 52 目標未達成ユニット 107 | |
| 文化 | 図書館 | ○自転車により6分以内のところで100千冊の書物の閲覧が可能(1.3km) ※蔵書 6,000冊/1万人(県総合計画 S.60年目標) | 目標達成ユニット 17 目標未達成ユニット 142 | 満足住民70%に対応する目標 |
| | 公民館等の活動 | ○移動図書館車により月2回の図書サービスが受けられる ○徒歩で10分以内のところで図書の返還ができる(0.7km) ○自転車により6分以内のところで年50回「学級講座」に参加ができる(1.5km) ○自転車により6分以内のところで年50回「グループ活動」に参加できる(1.5km) ○自転車により6分以内のところで年10回「創作展示発表会」に参加できる(1.5km) | 目標達成ユニット 77 目標未達成ユニット 82 | |
| | | | (移動図書館車なし) | |
| | | | (返還システムなし) | |
| | | | 目標達成ユニット 77 目標未達成ユニット 82 | 満足住民80%に対応する目標 |
| | | | 目標達成ユニット 77 目標未達成ユニット 82 | 同上 |
| | | | 目標達成ユニット 77 目標未達成ユニット 82 | 同上 |

| 分野 | 項目 | 仮目標整備水準 | 現況 | 備考 |
|------|------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| 文化 | 博物館(郷土館) | ○圏域内で博物館(郷土館)が利用できる | (博物館なし) | デルファイ調査、住民懇話会等により目標設定 |
| | 大学 | ○圏域内で大学教育が受けられる | (4年制大学なし) | |
| 福祉 | 簡易老人憩の家 | ○徒歩により15分以内のところで簡易老人憩の家が利用できる(1.0km) | 目標達成ユニット 29 目標未達成ユニット 180 | 満足住民80%に対応する目標 |
| | 総合社会福祉施設 | ○圏域内で総合社会福祉施設の利用ができる | (総合社会福祉施設なし) | デルファイ調査、住民懇話会等により目標設定 |
| スポーツ | 体育館 | ○自転車により8分以内のところで屋内体育ができる(2.0km) | 目標達成ユニット 24 目標未達成ユニット 135 | 満足住民70%に対応する目標 |
| | 運動広場 | ○自転車により10分以内のところで屋外体育ができる(2.4km) | 目標達成ユニット 23 目標未達成ユニット 136 | 同上 |
| 安全 | 避難広場 | ○徒歩により14分以内に避難広場(1次避難地)に避難ができる(1.0km) | 目標達成ユニット 99 目標未達成ユニット 60 | |
| | 情報伝達(スピーカー・情報カー) | ○30分以内に情報伝達ができる | 目標達成ユニット 93 目標未達成ユニット 66 | |