

土地利用問題と村落

農水省農業研究センター

辻 雅男

本稿は、当面する土地利用問題と「村落」との関連性を、個別生産力の拡大という視点から考察する。

ところで、土地利用問題への接近方法には、短期的な接近方法と中・長期的な接近方法がある。そして、眞の土地利用問題の解決は、それらが有機的に運動して、はじめて可能になる。しかし、ここでは、現在、惹起している当面の「土地利用問題」という「痛み」をどう緩和し、解決するか、といった実践的、かつ短期的な視点からの考察を目的とする。

I. 個別生産力の拡大と地域

1. 土地単位、経済単位、技術単位の乖離

一般に農業経営は経済合理性の論理を追求する収益追求の側面と技術合理性の論理を追求する生産力追求の側面、換言すれば経済単位としての側面と技術単位としての側面を持つ経営体であり、しかもこの両単位は一定の土地面積規模、すなわち土地単位の上で、一つの意志決定主体によって有機的に統合される（拙稿「個別経営の生産力拡大と地域複合化」、金沢夏樹編著「農業経営の複合化」地球社、所収）。

従来、この有機的な統合は個別経営の枠内で確立されていた。すなわち、個別経営主体のもとで自己完結性を保持していた。しかし、

近年、その確立が個別経営の枠内では困難になってきている。その点を、わが国農業経営の今日の特徴として把握すれば、それは第一に、収益追求の静態的過程である土地、労働、資本の適正比例およびその動態的過程である経営面積規模と集約度の併進といった個別経営における収益追求の基本的機構が個別経営の枠内では機能できなくなってきたこと、すなわち収益追求のための自己完結性が維持できなくなってきたことであり、そして第二に、肥力均衡、地力維持といった土地農度の維持、存続、就中、自然生態系の維持、存続が個別経営の枠内では機能できなくなってきたこと、すなわち生産力追求のための自己完結性が維持できなくなってきたこと等である。

このように、現在、個別経営は自己完結性の実現、いいかえれば個別経営における経済単位、技術単位、そして土地単位の有機的統合が崩れ、それが乖離したのである。なかでも、土地単位との乖離が顕著であり、ここに、今日の個別生産力拡大に伴う今日の土地利用問題の根源があるのである。

2. 個、集団、地域への展開

こうした状況下で、今日、個別経営が独自の力で、その拡大再生産を図ろうとしても、その枠内では困難であり、もしそれ以上の農業生産力の展開を期待するならば、個別経営の枠を越えた何らかの組織的対応が必要になってきてている。そしてその組織的対応は個から集団へ、集団から地域へと、その地理的、社会的、経済的範囲を拡げてきているのである。

ところで、この組織的対応には、二つの方向がある。一つは協業組織といった機能集団によって個別経営の自己完結性を追求する方向であり、もう一つは地域農業の組織化の中で、個別経営の自己完

結性を追求する方向である。この両者の相違は、第一に、前者は「個・團・集・團」という組織的枠組みの中で自己完結性を追求する方向であるが、後者は「個と地域」という組織的枠組みの中で自己完結性を追求する方向であること。第二に、前者が同一・単数目標をもつたほぼ同質の二戸以上の個別経営の協働体系によって運営される組織であるのに対し、後者は特定の土地の広がりの範域に立地する異質な農家群の複数・異質目標を達成するための組織であること。第三は、前者では組織運営上の意志決定に個別経営が直接参加できるのに対して、後者では間接的な参加であり、直接の意志決定は地域主体と呼ばれる第三者機関に委ねられる場合が多いこと、等々である。

II 現代における「地域」概念

1. 「地域農業論」における「地域」概念

それでは、今日の「個と地域」をめぐる「地域」とは、どのような特徴をもつたのであろうか。つぎに、その点を考察する。そのためには、ここでは、最近の主要な「地域農業論」をとりあげ、それが何故「地域」を問題にするのか、いいかえれば「地域農業問題」をどう認識するのかという視点から、それらを①自然循環生態系説、②経営機能分化説、③経営複合化説の三つに分類し、その特徴をみると、ことにする（拙稿「地域農業論の動向と課題」、「農業経済研究」54巻4号所収）。

(1) 自然循環生態系説

この説は、今日問われている課題は何かと問い合わせ、それは個別農家が限定された土地面積で高所得を獲得しようとすれば工業化（＝経済効率を価値基準とする経済主義）せざるを得ないが、この農業の工業化と、それが因となって結果する地力消耗、土壤汚染、公害の発生等々といった農業が本来機能としてもつ自然循環や生態系の破壊との間の矛盾をいかに解決するかであるとする。そして、その解決、すなわち、農業が本来機能としてもつ自然循環・生態系を維持することと農業の工業化とが同時併行的に追求できる「場」として「地域」を指定するのである。つまり、今日の「地域農業」の再編方向は、「地域」という「場」において、農業本来の自然循環・生態系のシステムの中に工業の論理を組み入れて、生産の組織化をはかることであり、その実現のために「地域」を統轄し、管理政策主体の形成と制度化が必要であるとする。そしてその政策主体としては、旧来の集落による「地域農業」の管理が崩れ去つたいま、制度的にも資金的にも「自治体」をおいて他にないとして、「自治体農政」を展望するのである。

このように、ここで問題認識は個別経営の経営効率追求という私経済活動すなわち農業の工業化によって必然的に惹起される地力消耗、土壤汚染といった外部不経済を「自治体」という「地域」空間の中で解消しようとするところにある。

(2) 経営機能分化説

この説は、資本主義社会における二つの法則、すなわち農民層分解と経営機能、職能の分化とをわが国固有の実態の中で運動させ、そこから農業発展の展望を「地域」に求めるといった点に特徴がある。つまり、わが国の現在の状況は農民層分解が、正常に展開せず

(両極分解の困難性)、中農肥大化やオール兼業化といった偏奇現象として惹起し、本来わが国農業発展の中核として考えられていた専業農家は一向に増加しない。この事実にもとづいて農民層分解による農業経営担当層の創出は困難であるという判断に立ち、その代替策を経営機能・職能の実質的分化に求め、その分化した経営機能・職能が統合でき、しかも農業発展が展望できるのは個よりも「地域」であるとする考え方である。そして、それが統合できるのは「市町村自治体」という「地域」であるとするのである。

(3) 経営複合化説

この説は農業経営の本来的な経営形態は収益追求と地力維持といった二つの経営目標を同時に充足するテーア流の合理的な農業経営であって、その基本型は個別複合経営であるとする考え方立つ。そしてその個別複合経営が崩れ去つたまゝ、それが実現できるのは「地域」であり、その「地域」範囲は「集落」程度だとするのである。

2. 「問題解決地域」とその条件

以上、最近のいわゆる「地域農業論」の動向を考察してきたが、ここで各説に共通する「地域」概念についてみると、それは「市町村自治体」、「地域農業團」などのように、特定可能な「地域」概念になっていることである。これは従来の「地域」概念が分析手段としての「地域」概念であったのに對して、今日のそれはある問題を解決するための具体的な「場」としての「地域」概念である。したがつて、ここでの「地域」概念は第一に、意志決定主体、なかんずく「地域主体」とそれを実現するための「地域組織」の存在が不可欠になつてゐること。そして第二に、「地域」内容は従来

のそれが概して均質であったのに對して、今日のそれは異質であること、等である。

このようにみると、ここでの「地域」概念は従来の「地域」概念のうち組織が存在するという点において「結節地域」概念に類似するけれども、しかし意志決定主体の存在という点において異なる。その意味で、ここでの「地域」概念はいわば「問題解決地域」といえるのである。

以上みたように、ここで対象とした「地域農業論」の「地域」概念は、「市町村自治体」、「地域農業團」といった具体的実態として、特定できる「地域」概念という点に特徴がある。それゆえ、ここでは、そうした地域を「問題解決地域」としての「地域」概念と規定する。しかし、これまで、そうした性格をもつ「地域」概念が具備すべき条件について、演繹的吟味はほとんどされていない。そのため「解決すべき問題」と「設定された「地域」」との間に、どのような論理的必然性（因果関係）が存在するかといった「地域」概念の核心部分が欠落してしまつてゐる。

この点、筆者はつきの条件を具備した空間が現在必要とされる「問題解決地域」概念だと考える。

- ⑤ 土地単位としての空間（地理的空間の存在）：農業生産は本来自治体」、「地域農業團」などのように、特定可能な「地域」概念になつてゐることである。これは従来の「地域」概念が分析手段としての「地域」概念であったのに對して、今日のそれはある問題を解決するための具体的な「場」としての「地域」概念である。したがつて、ここでの「地域」概念は第一に、意志決定主体、なかんずく「地域主体」とそれを実現するための「地域組織」の存在が不可欠になつてゐること。そして第二に、「地域」内容は従来
- ⑥ 意志決定単位としての空間（社会的空間の存在）：個別経営の枠を超えた複数経営にまたがる問題解決のためには、「一定の調整

機能」の保持が不可欠になる。しかし、そうした「一定の調整機能」が期待どおりに機能できるためには、総意の吸みあげが可能になる範域であることが条件として必要になる。

(c) 経済距離単位としての空間(通作距離空間の存在)：個別経営が生産活動するに当って、適正な距離範域であること。チューネン流にいえば土地純収益マイナスにならない範域ということになる(密居集落を前提にして)。

一般的には以上の三空間の合同をもつて「問題解決地域」と規定できる。そして、この性格を体现する実態としての「問題解決地域」は現在のところ、つきの「地域」が考えられる。

- ① 市町村自治体
- ② 農協
- ③ 生産組織
- ④ 土地改良区
- ⑤ 「ムラ」(=集落)
- ⑥ 上記①～⑤の広域連合体

上記の「地域」は、すべて「問題解決地域」としての性格をもつ。したがって、この限りにおいて、「ムラ」を特別に意味のある「地域」として位置づける論理的必然性は存在しない(拙稿「資源(土地・水)利用の再編とその組織化方式」農林水産技術会議事務局「研究成果」156号、所収)。

III 土地利用問題の内容と解決方向

1. 土地利用の論理——「規範的土地利用論」——

それでは、つぎに、こうした「問題解決地域」としての「地域」と土地利用問題との関連性をみるとしよう。そのために、こ

こでは、まず、「土地利用問題」とは何にかを、「規範的土地利用論」の視点から考察する。

(1) 土地利用の定義と体系

筆者は、土地利用を「人間が使用価値形成のために土地に働きかける在り方である」と規定する。そして、土地利用は、その在り方の違いによって、三つに分類できる。すなわち小土地利用、中土地利用、大土地利用である。このうち小土地利用は、農地を農地として有効に利用することを目的とした農業内部の土地利用であり、中土地利用は、農地の利用目的の変更を伴う農業内部の土地利用である(たとえば通作条件や農作業条件などの不備の改善を目的として実施される農道や用排水路の整備、拡充、創設などが相当する)。また大土地利用は農業と他産業との間で生ずる土地利用である。これらが相互に関連し合って、その地域の土地利用体系、すなわち「地域土地利用体系」を形成する。

(2) 土地利用の論理——小土地利用と大土地利用——

ところで、土地利用問題は、こうした地域土地利用体系の諸局面において発生する。そしてそれらは、本来、「在るべき土地利用の論理」が何らかの理由によって貫徹できなくなつたところに、その根源がある。したがつて、我々は、まず「土地利用問題」とは何かを考える前に、「在るべき土地利用の論理」すなわち「規範的土地利用論」とは何かを考えておく必要がある。そこで、ここでは、その点を農業生产力の向上視点から考えておくことにする(なお、中土地利用は小土地利用に含まれると考え、割愛した)。

まず、小土地利用についてであるが、これは農業経営視点からみれば、農地利用を対象とするものであり、その土地利用主体は個別

農業経営（以後、「個別経営」とする）が一般となる。したがって、ここで考察すべき「在るべき小土地利用の論理」は基本的には個別経営における「在るべき農地利用の論理」ということになるだろう。それゆえ、それは私経済的性格の強いものになる。ところで、ここでいう個別経営における「合理的農地利用の論理」とは究極的には個別経営の経営目標である最高土地純収益（地代+企業利潤）の持続的確保を目的としたものであり、それは集約度論、経営規模論、それに地力均衡論の合理的結合の論理ということになる。そして、それは具体的には適正土地利用度（適正集約度）の実現、経営規模（ファームサイズ）の拡大、そして地力の維持回復を中心的に達成されるものである（ただし、これは土地利用視点に限った場合である）。つまり個別経営は、その目標達成のために、まず所与の経営規模のもとで、それに対応する適正土地利用度を実現して、その経営規模における最高土地純収益を獲得し（集約度論）、ついで、そこで獲得した土地純収益以上の高い土地純収益を獲得するために経営規模の拡大をはかる（経営規模論）。こうした経営行動の継続の中で、収益追求は持続されるが、しかし、その持続性は、土地生産力としての地力の維持回復がその基底にあって、はじめて可能になることであり（地力均衡論）、これなくして最高土地純収益の持続的確保は追求できない。要するに個別経営における「合理的農地利用の論理」、就中、「在るべき小土地利用の論理」は適正土地利用度の実現と経営規模の拡大を中心とした収益追求の側面と、その基底要因としての地力の維持回復を図る側面、すなわち生産力追求の側面との合理的統一によって展開するものである（拙稿、前掲、「研究成 果」156号所収）。

一方大土地利用についていえば、これは、本来、国土という土地資源利用を対象としたものであり、その利用主体は国民全体である。したがって、国民経済的性格が強く、その利用にあたっては私益性（外部不経済の発生を招くような利潤追求型利用の性格）よりも公益性（外部不経済の発生を伴わない性格）が優先されることになる。すなわち大土地利用における代替的土地利用の選択（たとえば農地は農地として利用すべきか、それとも他用途に利用すべきかといった選択）にあたっては、それが公益性の規準に合致した土地利用であることが望まれる。そして、そうすることが国民経済的立場からの土地資源の適正利用につながるのである。

このように「在るべき大土地利用の論理」は国土資源を適正に利用することであるが、その視点からすれば国土資源の一つである農地も、その例外ではありえない。したがって論理的には農地としてよりも他用途に供した方が適正利用になると考えられる場合も当然ありうる。しかし、一般的には農地として利用した方が適正利用になると考えられる農地であっても、その利用上の属性から、他利用により地代負担力が低くなる場合が多く、地代負担力の高い都市的土 地利用などの立地獲得競争においては、概して劣勢となり、つねに農地は一方的、かつ大量に転用、壊滅される危険性を有している。そして、こうした危険性はたとえ農業生産力が高く、したがって農業経営にとっては壊滅してはならないような優良農地であっても、その例外ではありえない。したがって、こうしたことから農地に限っていえば国土資源の適正利用は、農地を可能な限り保全することであり、優良農地の保全、就中、農地保全（ここでの農地保全は筆者の考え方によれば、狹義の農地保全ということになる）が、国土

資源の適正利用ということになる（拙稿「農地保全の論理と方法」農技研報告H、第54号所収）。

以上、述べてきたように「在るべき土地利用の論理」は、小土地利用については、「合理的農地利用の論理」であり、大土地利用については、「国土資源の適正利用の論理」となる。そして、そうした「在るべき土地利用の論理」が成立するための基本的条件は、前者においては適正土地利用度の実現、経営規模の拡大、そして地力の維持回復であり、後者においては農地保全の確立である。

(3) 土地利用問題の発生

いま述べてきたように、現代の土地利用問題の発生は、理論と現実との乖離、すなわち「在るべき土地利用の論理」が容易に実現できなくなつたところに、その根源がある。そして、こうした土地利用問題の発生は、農業経営の正常な展開（小農経営から資本家経営への上向展開）にとっての必須条件である個別経営の生産力拡大を阻止するものであり、看過することのできない問題になつてきている。すなわち、本来、個別経営の生産力拡大の実現は原則的には小土地利用の領域の問題であり、そこでの合理的農地利用の達成によって可能となる。しかし、こうした合理的農地利用の達成は、農業生産の「場」があつて、はじめて実現できる。それゆえ、その達成のためには大土地利用の領域における農地保全の確立、すなわち農業生産の「場」の確保が不可欠になる。つまり正常な農業経営の展開にとって、その必要条件となる個別経営の生産力拡大を可能にするのは、小土地利用の論理と大土地利用の論理がそれぞれ実現されることである。したがつて、この二つの論理が容易に実現できない状況においては、個別経営の生産力拡大も期待できない。

ところで、この二つの論理、すなわち小土地利用の論理と大土地利用の論理を実現させる基本的条件は、すでに指摘したように、小土地利用の論理においては、適正土地利用度の実現、経営規模の拡大、地力の維持回復であり、大土地利用の論理においては、農地保全の確立である。したがつて個別経営の生産力拡大も、結局、この四つの基本的条件が実現されない限り、期待できないことになる。そこで、この各条件の実現をみると、その実現は、きわめて困難になつてきている。たとえば適正土地利用度の実現にしても、積極的に経営を行つてゐる個別経営では概して経営規模が不足し、過集約となるが、逆に他産業依存の強い経営では、むしろ経営規模が相対的に大きくなつて（農業労働力不足などから）、集約不足が進む。要するに適正利用度はほとんどの個別経営において実現されていないのである。また経営規模の拡大にしても、地価と地代との乖離、そして、その根底にある土地市場の不完全性などから、その実現は困難になつてゐる。さらに地力の維持回復にしても、短期的な収益追求に価値がある現実の農業経営においては、長期的に意味のある地力の維持回復は、なかなか顧みられないのが通例である。そして、農地保全の確立にしても、都市化、工業化が急速に進む中で、期待通りの農業生産の「場」の確保は、きわめて難しい状況になつてきている。

2. 土地利用問題の解決方向——土地利用秩序の確立——

(1) 土地利用秩序の確立

このように土地利用問題は「在るべき土地利用の論理」と実態との乖離の中で発生する。したがつて、土地利用問題を解決するためには、現実の土地利用実態を可能な限り「在るべき土地利用」の状

態に可及的に近づけることである。そして、そのためには土地利用秩序の確立が必要になる。

ところで、土地利用秩序は考え方の違いによって、種々存在し、絶対的なものはない。それゆえ、ここでは「農業生産力の向上」という視点（価値感）からみた土地利用秩序を考える。すなわち、ここでいう土地利用秩序とは「人間が使用価値形成のために農地に働きかける合理的な在り方」である。そして、その「合理的な在り方」とは、前述した「規範的土地利用論」すなわち適正土地利用度の実現、経営面積規模の拡大（適正土地利用度実現との関連で）、地力維持回復、そして農地保全の確立を具体的な内容とする。

(2) 土地利用秩序確立の方法

一般に、土地利用秩序が何らかの理由によって、維持できなくなつた場合、換言すれば、自由な個別の土地利用が他の多くの個別の土地利用に対する外部不経済を招来するようになつた場合、何らかの規制、誘導の計画的導入が必要になる。

ところで、従来、土地利用秩序は個別の自由な土地利用の中で確立されていた。したがつて、我々は土地利用秩序を特別意識する必要もなかつたし、また、それを特に社会規範として設定する必要もなかつた。しかし、今日の土地利用状況は、優良農地の無秩序な転用、壊滅を考えるまでもなく、その秩序は多方面にわたつて崩壊し、混乱している。そこで、そうした崩壊と混乱を解消し、新たな土地利用秩序の確立が必要になる。

一般に、新たな土地利用秩序の確立方法には、規制と誘導の二つがある。規制は都市計画法や農振法のゾーニングなどに見られるような直接的土地利用秩序の確立方法であり、ハードな方法といえる。

これに対する誘導は税を軽減したり、補助金や奨励金を付与したりして、間接的に土地利用秩序を確立するソフトな方法である。

この考え方を地域土地利用秩序の確立に適応すれば、以下になる。すなわちハードな方法としては、地域内の土地利用に関して、一定の約束事をとりきめ、その義務を個々人に直接に課す方法であり、ソフトな方法としては、外部不経済を発生させないような土地利用行為に対し、一定の特典を与え、個々の行為を土地利用秩序確立の方向に誘導する方法である。

しかし、こうした規制と誘導もその根底に、その地域の土地を、どう利用し管理すべきか、といった地域内土地利用の基本方針があって、はじめて有効に機能する。より具体的にいえば、その基本方針にもとづく「地域土地利用計画」の策定がなされ、それを実行する際に、はじめて規制と誘導が機能するのである。

このように土地利用秩序の確立を目指とした「地域土地利用計画」は、一定地域の土地利用内容や土地利用方向を何らかの意味で規制し、誘導することになり、私権の社会的規制を意味する。したがつて、その策定にあたっては、地域住民のための土地利用計画策定を心掛けなければならない。

IV. 「土地利用問題解決地域」としての「村落」

1. 「土地利用問題解決地域」の意味とその条件

いまみてきたように土地利用問題を解決し、新たな土地利用秩序を確立するためには、一定地域を対象にした「地域土地利用計画」の策定と実行が必要になる。したがつて「土地利用問題解決地域」は、そうした「地域土地利用計画」が策定でき、かつ実行できる能力を有する特定の広がりということになる。

そこで、つぎに、そうした特定の広がりとしての「地域」が具備すべき条件をみると、以下になる（拙稿「土地の権利調整に関する試論」、「農村計画」10巻1号、昭和56年所収）

- (A) 量的条件
a 土地単位（地理的空间の存在）
b 意志決定単位（社会的空间の存在）
c 経済距離単位（通作距離空間の存在）
d 互恵システムを基本原理とする非市場組織の存在空間
e 経営の永続性が担保される歴史的存在空間

このうち、a～c（土地単位、意志決定単位、経済距離単位）は、すでに述べたように、一般的な意味での「問題解決地域」の条件であり、「土地利用問題解決地域」の条件としては、まだ不十分である。ここでは「土地利用問題地域」として具備すべき条件を、上述の三条件に、さらにつきの④、⑤の二条件を加えたものと考える。

④「互恵システム」を基本原理とする「非市場組織」の存在空間；わが国における農地市場の未発達と零細圃場分散の存在、さらには土地の非分割性、不可動性といった土地そのものがもつ属性は、個別経営の拡大再生産にとって不可欠な経営面積規模拡大が交換システムを基本とする市場の論理による市場組織ではきわめて困難であることを含意する。その意味で、市場の論理を介さない「互恵システム」を基本原理とする「非市場組織」の存在空間という条件が必要になる。

⑤経営の「永続性」が担保される歴史的存在空間・個別経営は絶えず質的・量的变化の歴史過程を辿りながら、その中で「永続性」を担保していく必要がある。つまり、土地は歴代の経営者が資本投

下を行い、その豊度を向上させてきたストック財産としての性格が強い。そのため、単に商品としての土地という意味だけでは割り切れない性格をもつのである。

ここでは、以上の五空間の合同をもって「土地利用問題解決地域」と考える。そして、そうした条件を満足する「地域」が、当面「村落」と考えられるのである。

2. 村落がもつ計画策定可能性・実行可能性の活性化

ところで、「土地利用問題解決地域」としての「村落」を考える場合、そこで、問わなければならないのは、「村落」そのものに「地域土地利用計画」の策定可能性と実行可能性が存在するかどうかである。換言すれば、「村落」が「地域土地利用計画」の計画主体として、また実行主体として機能できるかどうか、ということである。そこでここでは、その点を考察し、本稿のまとめとする。

まず、計画主体（策定可能性）として機能できるかどうか、といふことであるが、その点、集落はそうした機能をもっているといえる。具体的に集落は合意形成方式や「むら」自治機構等の存在について自らの力で意志決定できる機能をもっているし、また、それについての危険負担機能をももっている。こうした意味で「むら」は計画主体足りうる。しかし、具体的な計画策定技法（技術や制度などの利用方法）に関する機能については、潜在的にはあるにしても、当面、困難が多い。しかし、こうした技術的問題については、後述するように「行政参加方式」といった集落外の専門家団体の参加を得れば解決できる問題である。

一方、実行主体（実行可能性）としての機能であるが、土地利用計画の実行可能性は、地域住民がその計画をいかに理解し、納得

して合意するかにある。いいかえれば住民の意向を重視して、いかに合意形成をはかるかである。この合意形成の図れることができ、土地利用計画を計画し実行していく場合の重要な条件になる。そして、その条件は、すでに合意形成方式として集落に具備されている。つまり「むら」は実行主体足りうるのである。

ところで、従来の農村計画の在り方は計画主体の在り方によって、概略つぎの四つに類型区分できる。(1)住民主体方式、(2)住民参加方式、(3)行政主体方式、(4)住民・行政主体方式。

この四類型のうち、集落を主体とした理想的な農村計画の在り方は、集落住民が計画主体になる(1)の住民主体方式であろう。しかし、当面、こうした方式の確立には解決すべき問題がある。その第一は、すでに指摘したように、理論的には集落は計画主体としての機能を備えている。しかし、現実には、集落主体、就中、集落の住民主体それ自身に、土地利用計画に対する計画力量、とりわけ計画策定技法（技術、制度）に関する力量がそれほど備わっていないことである。この点を回避するためには「住民主体方式」を基礎に置きながら、計画策定技法には一日の長のある行政が何らかの形で参加し、援助する方式を考えるべきであろう。また第二は、集落を主体にして土地利用計画を考える場合、それ独自で完結するというよりも、むしろ上位計画との関連の中での完結する場合が多い。それゆえ、上位計画との整合性が必要になる。しかし、既存の土地利用計画においては、この整合性のゆえに、下位計画は上位計画に規制され、主体性が發揮できなくなっている場合が多い。したがって、そうした欠点を防ぐためには、既存の上位計画の在り方、すなわち上位計画が下位計画を強く拘束して、下位計画の選択幅を狭めるといつ

た「下位計画規制方式」ではなくして、むしろ下位計画を可能な限り活用して、上位計画は全体を調整する性格のものにするといった方式、つまり集落が策定した下位計画を市町村計画に積み上げて、上位計画は、そこでの翻訳を調整するといった「積み上げ調整方式」が望ましい。こうしたことから、筆者は集落を主体にする土地利用計画の在り方としては、つきの二つが具備されるべき要件だと考えられる。それは、第一に、従来の土地利用計画のように住民が行政主体の計画策定に、ただ参加するのではなくして、むしろその逆にすべきだということである。すなわち「住民主体・行政参加方式」の提倡である。そして第二に、たとえ集落を越えた市町村計画のような性格のものであっても、まず集落主体による集落計画をそれぞれの集落で策定して、それを積み上げ、そして調整し、市町村計画にすりといった「積み上げ調整方式」を考えることである。

以上から、筆者は集落を主体とする土地利用計画の在り方としては「住民主体・行政参加積み上げ調整方式」を、今後考えていくことを提唱する。（拙稿「集落主体の農村計画」、「農村計画学会誌」2巻2号所収）。このことによって、土地利用問題の解決、就中、土地利用秩序の確立は可能になると考える。