

現代における農村計画

— 神出町(神戸市垂水区)と長尾町(同北区)を事例として —

牛野 正

I はじめに

「農業計画」に関する研究は農業土木、建築、農業経済、社会学等の各分野で行なわれているが、筆者は農業土木の立場から、筆者の力の及ぶ範囲内で、他の分野とも関連づけながら以下に述べることにする。

II 農村計画の概念

農村計画の概念については、既にいろいろところで定義されて

いるので、ここではⅢ節以下の記述との関係で、とりあえず必要な計画内容と計画範囲の2側面について交通整理をしておく。

計画内容については、④物的計画、⑤経済計画、⑥社会計画、行財政計画が考えられ、論者によって、④のみであったり、⑤のみであったり、④⑤⑥の全てを想定している人があったり、この組合せは多岐にわたっている。又、計画範囲についても、⑥集落域、旧村域、⑥市町村域、⑦広域市町村域のそれぞれについての組合せが見られる。

本稿では④⑤⑥⑦⑧の組合せを地区総合計画、④⑤⑥⑦⑧の組合せを市町村総合計画とし、主として前者の地区総合計画についてのべる。(詳しくは拙稿、「土地利用計画と総合計画」農村計画第十六号(一九七九)、「市町村総合計画と土地利用計画」農村計画第二二・二三号(一九八一)を参照されたい。)

III 農村計画の展開

市町村総合計画としての農村計画は、「市町村の基本構想」、「農業振興地域整備計画」(一九六九)から一般化するのに対して、地区総合計画は実質的には、「モデル・コミュニティ対策」(一九七二)や自治体レベルの「地域づくり」、「むらづくり運動」の中に先ず見られ、これらを受けた「地域農政特別対策事業」(一九七七)や「新農構」(一九七八)等において一般的に見られるようになる。両者はともに必要な計画であって、地区総合計画を抜きにして、市町村総合計画をいくら策定しても、具体的な土地利用規制の実効

性や総合計画の事業化は困難であり、必ず一定の限界が出てくる。両者の関係としては当然緊張関係が予測されるが、この緊張関係は必要なものであろう。

IV 農業土木学会農村計画研究部会における研究動向

略(当日のレディメ参照)

V 建築学会農村計画委員会における研究動向

略(当日のレディメ参照)

VI 住民参加・住民主体・合意形成・住民自治……社会計画

N・V節の諸研究は物的計画に関するものを中心で、社会計画に関連したものは非常に少ない。その数少ない諸研究のうち、ほぼ共通している成果は社会計画(特に計画に対する合意形成)の必要性を述べていることである。

さらに発展的なものとしては、「地域住民が計画過程に主体的に参加することが大切であり、そこでは、分析論、計画論、運動論といったものが同時に進行し、住民・行政・農協・研究者などが、それぞれの立場で役割分担を果すことが必要である」という見解であろう。しかしながら、このような主張は原体験を必要とするためか、ごく少数である。第Ⅶ節にこの事例を示している。

Ⅶ 住民主体による地域づくり計画

(1) 事例 住民主体による地域づくり計画の事例としては飯豊町(山形県)や亀田郷(新潟県)の事例もあるが、本稿では神戸市が昭和四八年度より、神出町・道場町・櫛谷町・伊川谷町・長尾町・大沢町といった旧村単位に実施している「住民自らによる地域づくり」の中、筆者が直接関係した神出町・長尾町の事例について述べる。

(2) 神出町・長尾町の概要 神出町は西神地区、長尾町は北神地区に位置し、それぞれ人口(昭和五十年)八、〇九七人、一、一二四人、面積一、九八八ha、一、三〇七ha、集落数一九、七の「町」である。地区内には国道一七五号線・一七六号線がそれぞれ走っており、神出町の場合は、国道一七六号線のバイパス問題、国営農業用水幹線水路の配置問題が、長尾町の場合には、北神ニュータウンと六甲北有料道路等の建設問題が対外的には絡んでいる。

(3) 地域づくりの成果 神出町の場合、住民が主体的に調査をし、基本構想・基本計画を樹立し、さらに合意形成された基本計画に基づいて、実施計画をたて、圃場整備事業等の基幹事業から順次事業化しており、長尾町の場合も昭和五六年三月時点で合意形成された基本計画に基いて圃場整備事業の事業化を進めている。現在、農家の百多同意を得て、国・県等の接渉中である。

従って、両町とも管理計画の段階にまでは至っていないので、住民自治がどの程度まで行なわれているかは今後の動向を見守らねばならない。しかしながら現在までの計画プロセスの中で養われてきた住民自身の力量そのものは、住民自治に対しても大きな支えとな

ることは間違いないであろう。

(4) 神出方式の提案と適用 神出方式は神出町の地域づくりの原
体験に基いて方式化したもので、道場町以下の地域づくりにおい
ても、部分的にこの方式がとりいれられている。

しかしながら、本格的な神出方式の適用は長尾町においてであり、
さらに昨年度から進められている大沢町においても適用している。

(5) 神出方式の特色と3条件 神出方式の特色は「特別な地域リ
ーダーが存在しないところでも、行政・農協・コンサルタント等の
外部からの支援が適切に行なわれれば、計画過程で地域リーダーが
養成され、住民主体による地域づくり計画が一定程度可能になる」
ということである。この神出方式は地域リーダーが不在の状況下で、
コミュニティづくりが緊急の課題になっている今日の我国における
地域づくりに大きく寄与することができるものと考えている。

このような意義を持つ神出方式成立の三条件は、①推進体制、②
調査方法、③策定プロセスの三点に関して、それぞれ以下のような
内容を満たすことであろう。すなわち、

①については旧町村域で協議会（審議委員会と専門部会）をつく
り、地域づくり運動を全体的に推進していくとともに、各集落にも
ミニ協議会を設け、この集落での話し合いを基礎にして、町内全体の
計画にまで積み上げていくという二元体制が必要である。同時に外
部から支援していく行政・農協・コンサルタント等の支援体制も必
要である。

②の調査方法としては、地域のセルフ・サーベイと地域住民の意

識調査をほぼ並行的に実施し、これらを相互補充的にとりまとめ
て住民自身が総合的に地域問題を理解しやすいようにすることが必要
である。

③の策定プロセスとしては、一般の場合と同様に、基本構想、基
本計画、実施計画、事業計画、管理計画のプロセスを経ることにな
るが、この過程での調査結果の検討、基本構想の策定・検討、基本
計画の策定・検討等の際には、各集落のミニ協議会と町全体の協議
会で二元的に検討会を持つことが必要である。

(6) 神出方式適用上の留意点

①旧町村域レベルの推進体制としての地元協議会の活動状況は、④
旧村の規模の大小、⑤自治会の活動状況、⑥会長・部会長等の役員
の能力、⑦地域づくり活動に対する認識の程度等によって異なるう
が、今日の状況下ではその活動は必ずしも活発なものではなく、ま
た皮相的でさえある。

この旧町村域内の各集落を子細にみると、適切な地域リーダーがい
て、ミニ協議会の活動が順調に行なわれている集落はわずかで、多
くは活動不調な状況である。

そこで、この活動不調の集落に、地域づくりの必要性和、リーダ
ーや住民のそれぞれの役割分担とを認識させ、相互に信頼関係を持
たせるようにすることが必要で、そのためには行政・農協・コンサル
タント等の支援を受けた協議会が各集落に入り、隣接集落の動向等
を伝えるとともに、随時、「自己点検調査書」「基本構想」「基本
計画」等の展開手段を用いて、地域づくりの必要性や進め方・具体

化について、討議することが必要であろう。

② 支援体の中心は行政であり、神戸市農政局の場合、行政は組織づくりから事業化に至る地域づくりに対して三年間を目安として、計画化のための費用（コンサルタントの費用を含む）と専従職員の配備および関係する資料や情報の提供、さらに関連部局・機関との連絡調整をするなど、画期的な施策を全国に先がけて、昭和四八年より実施している。

その上、上述の活動をするために関係職員が情熱を持って過重な仕事を遂行している。このことの意義は非常に大きい。が、さらに注文をつければ、行政はこれらの関係職員に対して地域づくり計画に関する職員研修の実施や行政機構の整備・充実をはかっていく必要がある。何故ならば、地域づくり計画の内容とその遂行は行政職員の認識の深さと意志によって大きく左右されるものと思われるからである。

③ 行政から協議会活動の指導と活動結果のとりまとめ、および行政への提言等を依頼されたコンサルタントは、④地域づくり計画の進め方の方針、⑤地域づくり計画に関する資料収集、⑥「自己点検調査書」「基本構想」「基本計画」の作成、⑦協議会・ミニ協議会で⑧の説明等を試行錯誤的にしている。これらの体験に基いて、住民主体による地域づくり計画に関する総合的な技術とその関わり方を早急に確立する必要がある。

④②③に見てきたように、住民主体による地域づくりにおいて、行政・コンサルタントの果たしている役割は大きい。しかるに、地域

住民には、神出町・長尾町の調査過程や、神出町の基本計画段階のミニ協議会の運営、さらには長尾町の協議会の手による「基本構想」「基本計画」の執筆にみられるように相当のポテンシャルを持っている。

支援体の役割としては、本来住民が行なうことが望ましい仕事は、出来るだけ住民自身が行なえるように、住民の潜在的な能力を引き出していけるように配慮することが必要であろう。このことが、ひいては住民自治につながっていくものであると考えている。

⑤ 「自己点検調査書」「基本構想」「基本計画」の検討会には⑥⑦⑧のような意義が認められるので、是非とも協議会・ミニ協議会の双方でそれぞれの検討会を実施すべきである。又、「基本構想」「基本計画」の検討会の終了後には、第二回・第三回目のアンケート調査を実施することが望ましい。

⑥ 「自己点検調査書」は住民の潜在的な意識を顕在化し、地区環境のあらゆる問題点に関して問題意識を豊富化するとともに、共通の認識を深め、その地域の制約と可能性について総合的に理解し、同時に関係者相互の意志疎通をはかるのに役立つ。とともに、地域の事情に疎い支援者が地域問題を総合的に認識し、同時に住民と支援者の信頼関係をつくるために役立てるのであるから、そのとりまとめに際しては、地域問題や住民意識を相互に有機的に関連づけ、地域の課題と基本方向を明らかにして、集落毎と町全体で体系的にとりまとめることが必要であろう。

⑦ 健全性と進歩性を確保した地域づくりをしていくための「基

本構想」の策定に際しては、地域で行なわれる開発や建設等の事態の進展が生み出すであろう矛盾の空間的なあらわれを的確に捉え、それらを評価し論議することが必要である。その上で、住民が将来に向かつてとらねばならない環境や地表の構成のさまざまな原則を空間的イメージによって承認し、より望ましい道を選択しうるようにしなければならない。

この時点で、検討会とは別に「自己点検調査書」「基本構想」という二つのインパクトを与えたことに対する住民の反応をアンケート調査によって知ることが重要なことであり、その意義としては次の二点があげられる。すなわち、④基本計画図(案)の全住民による評価と地域づくり活動の周知徹底をはかるために役立つと同時に、⑤地域づくりに対する住民意識を数量的に把握し得る調査結果は、地域リーダーに基本計画段階における客観的な資料を提供することとなり、地域づくりを進めていく上において、大きな自信と自覚を与えることになる。

⑧「基本計画」はマスターの役目をはたす全体的な計画で、一般的には土地利用計画、人口配置計画、交通計画等の基本枠組を用いて必要な指示や規制をされるが、神戸市における住民主体による地域づくり計画の場合には、土地利用計画を主軸にしている。

この土地利用の決定に際して、各主体間において相反する利害関係が発生し、意志決定の対立が生じることが多いが、住民が主体となって、このような対立と矛盾を調整し、必要な事柄の事業化をはかっていくということが基本計画の大きな課題なのである。(詳

細は、拙稿「住民主体による地域づくり計画に関する研究(1)(2)(3)、日本都市計画学会学術研究発表会論文集(一九七八―一九八〇)を参照されたい。)

Ⅶ おわりに

神戸市における事例研究について拙文を述べてきたが、さらに事例の積重ねをし、住民主体による地域づくり計画のあり方について考えていくことにしている。大方の諸賢のご叱正とご教示を切にお願いする次第である。