

農村計画分野における参加型計画論に関する一連の研究
Research on Participatory Rural Planning

橋本 禪

HASHIMOTO SHIZUKA

1. 該当する研究業績

- 業績1 掛川市飛鳥地区での住民参加組織における情報交換の問題点, 農業土木学会誌, 第70巻第10号, pp. 921-924, 2002, 佐藤洋平教授との共著
- 業績2 農村計画の策定過程への参加根拠, 農業土木学会論文集 248, pp.35-40 (2007.4), 佐藤洋平教授との共著
- 業績3 米国における農業紛争処理制度の枠組みと活用状況, 農業土木学会誌, 75(5), pp.25-30, 2007, 松浦正浩氏との共著
- 業績4 Participatory rural planning in Japan: promises and limits of neighborhood associations, Journal of Paddy and Water Environment, 6(2): 199-210, 2008, 佐藤洋平教授との共著
- 参考 Neighborhood Associations in Machizukuri Processes: Strength and Weakness (Chapter 11), in Sorensen, Andre and Carolin Funck (ed.) "Living Cities in Japan: Citizens' Movements, Machizukuri and Local Environments", Routledge (2007)

2. 業績の要旨

(1) 住民参加組織と住民自治組織の構造及び機能の同型性とそれがもたらす諸問題

農村地域における各種の計画策定における住民参加では通常, 住民の代表者が計画を策定する組織へと機関参画, あるいは計画組織を編成するという方法が取られる。農村地域にある集落や部落, 区等の地域自治組織(以下, 便宜的に自治会とする)は, 複数の世帯をひとまとまりとする組(隣組や隣保, 班と呼ばれることもある)を下部組織とする階層的組織構造を持つ。自治会における意思決定や連絡調整は, 自治会長や副会長, 会計等の機関役員と各組の代表者等を中心にして進められ, 組の代表者は, その組に所属する各世帯と自治会の意思決定や連絡調整の場とを繋ぐ役割を担う。農村地域における計画過程への住民参加では, 当該地域の自治会が持つこうした意思決定や連絡調整が機能することを暗黙の前提に, 自治会役員や組代表者を充て職的に計画組織の役員に任命し, 自治会と計画組織とを同型的に組織・運営されることが多い。研究1, 研究4では, こうした農村の社会構造とその機能を前提とする計画の策定方法が持つ課題・問題点を, 静岡県掛川市飛鳥地区において, 同市の生涯学習まちづくり条例にもとづいて実施された住民参加型の土地利用計画策定の取組みを事例に検討した。その結果, 計画過程において議論・検討される情報は, 自治会において普段から交換される情報に比べ専門性・複雑性が高いこと, 充て職的な計画組織の編成・運営方法では, 役員・代表者が直ちに専門的な議論・情報交換に対処するのは容易ではないこと, また計画策定が数年にわたる場合, 役員・代表者の任期が満了に伴い計画組織が再編されるため, 情報交換や後任への情報の継承が阻害されること, 等の問題を指摘した。これら問題は, その後我々が他地区で実施した調査でも裏付けられており(参考), 集落や部落, 区等の住民自治組織の機能を暗黙の前提とする計画策定や事業実施に潜在する普遍的な問題と考えられる。

(2) 農村計画の策定過程への参加根拠と参加手続きの変遷

近年の、自然環境や生態系の保全、良好な景観の形成、農業・農村の多面的機能に対する国民的関心の高まりは、農業・農村を巡る利害関係概念を拡大させ、今後ますます多様な主体の参加と合意形成が必要になるものと考えられる。しかしながら、わが国の農村計画においては、住民自治組織の自立性を重んじ、それら組織の活動範囲を単位に、組織成員である住民を基本的な参加者とする考えが当為とされる一方で、「なぜ計画過程への参加が求められるのか？」や「(その際に)誰が参加者として適当か？」という問いは十分に議論されてこなかった。より根源的な前者の問いに対する回答を示すため、**研究2**では、既往研究における言説の整理を通じて、農村計画の策定過程への関係者の参加は、「行政がもつ計画裁量権の統制」、「関係者の権利利益の保護」、「計画の民主性の向上(計画の公益性・合理性判断)」を根源的理由として求められていることを示すと共に、これら3つの考えが、現行の参加手続きにどのように実体化されているかについて論じた。農業農村整備事業における田園環境整備マスタープランの制度化や農業振興地域整備計画の策定・変更手続きに関する法改正の動向から、これまで法的な権利利益を有する農業者や農地等の所有者等に限定されていた参加機会は、必ずしも明確な法的な権利利益を有さない一般住民や識者にまで拡大されて来たことがわかる。すなわち、農家や土地所有者等の法的な権利利益の保護を主たる目的としてきた従来の手続きは、より決定の民主性を向上させる手続きへと改められ、実質的な利害関係者である非農家や周辺地域の住民、さらには識者や環境保護団体等にもその途を開きつつある。こうした参加手続きの制度化は、農業・農村を取り巻く利害関係概念の拡大に呼応する形で、今後も継続するものと考えられる。

(3) 米国における第三者の支援による紛争解決や利害の調整、合意形成

紛争処理の制度化が高度に進んだ米国には、利害関係にない中立なメディエーターと呼ばれる第三者が、紛争の当事者の話し合いを支援し、紛争を解決するADR(Alternative Disputes Resolution, 裁判外紛争解決手続)という手続きが存在する。一方我が国では、司法制度改革の一環で、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律が制定、施行されている。紛争の解決や関係者間の利害調整や合意形成は、農業農村工学分野でも長く取り扱われてきた問題であり、司法制度改革の中でその経験や今後の役割、期待が再認識されることになるであろう。このような認識に立ち、**研究3**ではわが国の農業農村工学に有益な示唆を与えると期待される米国農務省が所管する農業メディエーション・プログラム認証事業の制度枠組とその運用状況および成果について報告した。本事業は、州政府による農業メディエーション・プログラムの設立と運営の支援を支援するものであり、1987年の事業創設から徐々にその対象とする紛争の領域を拡大し、提供するサービスを拡充してきた。社会背景が異なる、またメディエーションに対する認識や人材・教育の乏しい我が国で同様の事業を導入することは時期尚早であろう。しかし、既に述べたような農業・農村を巡る利害関係概念の拡大や、それを背景とする関係者の参加や合意形成の重要性が高まる中、将来的にはこうした事業制度の確立や人材育成が必要になると展望できる。

以上の業績は、受賞者が主として博士課程在籍中に指導教官である佐藤洋平教授のもとで執り行った研究と、その成果を出発点とする調査研究を取りまとめたものである。研究にあたりご指導賜りました(独)農業環境技術研究所の佐藤洋平理事長ならびに調査研究にご協力賜りました関係自治体職員及び住民の皆様にご改めまして深く感謝申し上げます。