

21世紀の農山村ビジョンと 地域づくり型計画論

星 野 敏

I はじめに

本稿では、農山村地域における今後の計画づくりの方向を検討してみたい(注1)。そもそも計画づくりとは目的を実現するための手段・方策を明らかにする作業である。そして、望ましい計画論の枠組みや方法は、実現すべき目標、すなわち地域ビジョンに少なからず依存している。そこで、今後の計画づくりのあり方を検討するに先立ち、まず望ましい農村ビジョンについて考察する。ところで、今日の農村地域にとって、都市との関係は極めて重要である。期待される農村ビジョンと関連づけて、望まれる都市・農村関係について検討する。地域という場において、望ましいビジョンを描き、それを実現するためには、住民参加型の計画づくりが重要になる。そこで、従来の参加型計画論について省察し、かかる農村ビジョンの実現にとって必要な計画論の要件を明らかにする。

II 期待される農村像

1 農村に対する国民の期待

近年、農林水産省は二一世紀の農村ビジョン(明日のふるさと21)に関連して大規模な意見募集を実施した(注2)。寄

せられた四、〇一〇通の農村ビジョンについての意見・提案(記述式的回答)は、事務局(農林水産省構造改善局)によって四二項目に整理された。次頁の表は、報告書に記載のあった都市・農村別の集計結果を二次加工したものである。筆者の判断で四二項目を六グループに再分類している(各グループの名称は同表を参照)。各項目ごとに、①意見の件数、②都市部の意見の件数、③件数のシェア(=①÷総数×100%)とその順位、④都市部の占めるシェア(=②÷①×100%)、⑤都市部の特化係数(=④÷(都市部の件数÷全体の件数))を算出した。特化係数が一を超えるものは、都市側からの要望が強いことを意味する。

表中にグループ別の集計結果を合わせて記載している。グループ別に見た件数シェアには、あまり大きな偏りは見られない。自然・環境系と地域社会系は100%前後であるが、残りの四グループは200%前後であった。都市部からの意向の強さを特化係数で比較すると、都市側からの意見が強いグループは「交流系」(一・一一〇)と「自然・環境系」(一・〇六三)である。都市農村交流や農村の自然・環境の保全に対する都市側の期待の強さがかがえる。一方、農村側からより多く

表 都市・農村別に見た農村地域の将来像に関する意見（「明日のふるさと21」関連調査より）

項 目 名	①件数	②都市部件数(内数)	③件数シェアと順位	④都市部件数シェア	⑤特化係数と順位
【自然・環境系】農村の自然・環境・景観に関する意見	490	212	11.6%	⑤	43.3%
豊かな自然・美しい景観の維持・保全が必要	196	69	4.6%	3	35.2%
農村が都市化されることを危惧	62	27	1.5%	25	43.5%
安全で安心できる農産物を生産することが重要	111	53	2.6%	17	47.7%
農村が開かれ自然・環境が破壊されることに危惧	89	45	2.1%	19	50.6%
水、水路の保全が必要	32	18	0.8%	40	56.3%
【経済系】農村地域の経済活動（農業を含む）に関する意見	759	304	18.0%	③	40.1%
農産物価格の安定が重要	67	16	1.6%	22	23.9%
職場のある農村地域であることが必要	39	12	0.9%	39	30.8%
農業所得の確保が必要	151	47	3.6%	8	31.1%
若者が定着することが重要	121	45	2.9%	15	37.2%
若者の就業意欲を醸成することが必要	67	27	1.6%	23	40.3%
農業を核とした農村振興を行うべき	124	56	2.9%	14	45.2%
農業への新規参入条件の整備が必要	46	21	1.1%	33	45.7%
地域産業の振興が必要	50	25	1.2%	31	50.0%
農業者が安定した生活ができることが重要	66	36	1.6%	24	54.5%
知的生産活動の助長が必要	28	19	0.7%	41	67.9%
【交流系】都市と農村の交流(食農教育を含む)に関する意見	890	402	21.1%	②	45.2%
癒しの場として農村を活用すべき	43	13	1.0%	35	30.2%
都市住民を受け入れるための環境の整備が必要	56	23	1.3%	29	41.1%
農業への理解を深める教育をすべき	117	49	2.8%	16	41.9%
教育の場として着目すべき	146	62	3.5%	9	42.5%
都市と農村の交流を促進すべき	234	109	5.5%	2	46.6%
農村住民、都市住民それぞれの立場を理解することが必要	23	11	0.5%	42	47.8%
農作業体験機会の充実が必要	140	69	3.3%	12	49.3%
農村地域に関する情報の受発信が必要	85	42	2.0%	21	49.4%
学校教育に「つくり・育てる」ことを経験する機会を設けるべき	46	24	1.1%	32	52.2%
【生活環境系】農村の生活環境に関する意見	751	316	17.8%	④	42.1%
生活環境の整備が必要	140	50	3.3%	11	35.7%
高齢者が生きがいを持って生活できることが必要	41	15	1.0%	36	36.6%
道路網の整備が必要	126	48	3.0%	13	38.1%
農村文化の継承・保全が必要	60	23	1.4%	26	38.3%
安全で安心できる地域であることが必要	62	24	1.2%	30	46.2%
医療・福祉サービスの充実が必要	179	83	4.2%	4	46.4%
情報網の整備・活用が必要	153	73	3.6%	7	47.7%
【地域社会系】地域社会特性や農村住民意識に関する意見	377	136	8.9%	⑥	36.1%
若い人材が自由に活躍できることが重要	40	12	0.9%	37	30.0%
農村住民の自覚が必要	40	12	0.9%	38	30.0%
地域の指導者や担い手の育成が必要	144	45	3.4%	10	31.3%
女性が活躍できる環境の整備が必要	94	40	2.2%	18	42.6%
農村の閉鎖性の改善が必要	59	27	1.4%	27	45.8%
【ビジョン系】提示されたビジョンの是非および全般的な意見	951	347	22.5%	①	36.5%
例示された農村像の実現は困難	171	44	4.1%	5	25.7%
農村の厳しさを理解すべき	45	13	1.1%	34	28.9%
現実とのかい離のない農村像であるべき	58	17	1.4%	28	29.3%
例示された農村像を評価し、実現を望む	432	169	10.2%	1	39.1%
地域ごとに特色ある農村像であるべき	158	65	3.7%	6	41.1%
都市住民よりも農村住民を主体とした農村振興が必要	87	39	2.1%	20	44.8%
延べサンプル数	4,218	1,717	100.0%		40.7%

注：順位欄の○で囲んだ数字は、グループの順位を示す。回答者数は2,397人、複数の意見を述べたケースを含めた延べサンプル数は4,218である。都市と農村の区別は、以下の通り。都市部：首都圏整備法、近畿圏整備法、中部圏開発整備法で指定された既成市街地と近郊整備地帯、ならびに政令指定都市、各県庁所在都市に居住する人、農村部：都市部以外の市町村に居住する人。

意見が寄せられたグループは、「地域社会系」(〇・八八六)と「ビジョン系」(〇・八九六)である。地域社会や住民意識の改革の必要性を農村側自身が強く自覚していることがうかがえる。【生活環境系】(一・〇三四)と【経済系】(〇・九八四)は、グループの平均値として見た場合、ほぼニュートラルな位置にあるが、個別項目にさかのぼって検討すると、後述するように都市側と農村側の期待は食い違っている。

2 都市・農村間での比較

表に示された各項目の特化係数に注目して都市住民と農村住民の意向のズレを確認しよう。

【自然・環境系】…「豊かな自然と美しい景観の保全」は農村側も自覚しているが、一般的には都市側からの要望がより強い。都市住民は、農村部の豊かな自然や環境が都市化や開発によって損なわれることを懸念し、その保全をより強く求めていることがうかがえる。

【経済系】…グループの平均特化係数では、だいたい中央に位置するが、ばらつき(レンジ)は最も大きい。両サイドとも農業を含む産業振興という点では共通するが、都市側からは、「知的生産活動の助長」、「農業者の生活安定」、「地域産業

の振興」といった要望が強く、他方、農村側からは、「農産物価格の安定」、「農業所得の確保」、「雇用機会の確保」といった要望が強い。農村側が所得確保を強調している点、都市側のイメージする地域産業の構造改革と農村側の期待する雇用機会との間にズレがある点などにニュアンスの違いも推察される。

【交流系】…都市農村交流に関する項目は、先の自然・環境系の項目と同様、都市側からの要望がかなり強い。また、教育の場としての農村に期待する意見も都市側からより多く寄せられている。

【生活環境系】…特化係数のレンジ幅が比較的狭く、中央(一近く)に集中している。都市側からは「情報網の整備」、「医療・福祉サービスの充実」など、福祉サービスの充実を求める意見が多いのに対して、農村側からは「生活環境の整備」や「道路網の整備」など、生活のしやすさを求める声が多い。また、都市側が福祉サービスの供給を求めているが、農村側では「高齢者が生きがいを持って生活できることが必要」という意見が多い点、福祉に対する認識の違いを示唆している点で興味深い。

【地域社会系】…このグループは地域社会の特性や農村住民の意識に関する項目群

である。おおむね農村側からの要望がより強い。意識改革や人材育成の必要性が農村側からより多く寄せられている。農村社会の今日の状況が個人の自由な活動の桎梏となっている点(u)がうかがえる。また都市側からは、農村社会の閉鎖性の改善を求める声(u)が強く出ている。

【ビジョン系】…示された農村ビジョンを歓迎する意見が多数を占めているが、「農村ビジョンの実現は困難」、「農村の厳しさ(もつと)理解すべき」、「現実とかけ離れている」等の否定的意見が農村側からより多く寄せられている点に留意する必要がある。こういった意見の背景には、ビジョン実現への道筋を農村側が実感できない状況(u)がうかがえる。

前述のように、都市側、農村側双方の考える農村ビジョンには一致する点もあるが、根幹的な部分でかい離する点もある。大胆な単純化が許されるならば、都市住民の期待する農村ビジョンは都市住民が訪れ、憩うことのできる豊かな自然・景観が維持された農村、つまり「原風景としての農村」であり、農村住民の期待する農業ビジョンは便利で住みやすい生活環境が整い、農業所得と就業の場が確保され、活力ある地域主体が形成されている農村、つまり「生活の場」として

の農村」であると言えよう。

Ⅲ 都市農村間の新たな関係づくり

農村ビジョンの実現は、農村地域だけの努力ではとうてい実現できない。都市側の理解と支援を受けることが不可欠であり、都市と農村の新たな関係づくりが求められている。それを具体的に示せば以下のようになる。

1 都市住民と農村住民の新しい関係

都市農村交流は、例えば中山間地域活性化対策の中心的な柱の一つに数えられたし、多くの農村が交流人口の拡大に取り組んできた。交流人口の拡大は、住民意識の高揚、農山村地域のイメージアップ、そして、部分的には経済効果などもたらしてきた。しかし、一般には、交流によって生まれた都市・農村住民間の関係は継続性が弱く、深みがないように思われる。それは、ある面で都市住民の移ろいやすさにも起因している。都市住民にとって農村地域は休暇を過ごす「One or them」の訪問先であり、次のチャンスには同じ地域ではなく、新たなスポットを探し求めて漂流する。農村住民から見ると、都市農村交流事業は負担の割に恩恵の少ない事業と言えるのではないだろうか。従来の一過性の都市農村交流を超

えた、都市住民を、「農村空間を通過する来訪者」ではなく「農村を支える支援者」に変えるような、都市住民と農村住民の新しい関係の形成が強く求められている。

2 地方都市機能の整備と連携強化

農村地域であつても、商圏、通勤圏、医療・教育・文化サービスなど、都市の持つ諸機能に大きく依存している。これらの都市機能を農村地域内ですべて供給することは不可能であるし、実際、日常生活圏は市町村域を超えて著しく拡大している。また、生活の利便性を求めている農村から近隣の地方都市へ、あるいは同じ自治体内での周辺部から中心部への人口移動も見られる。これらの点を踏まえると、「生活の場としての農村」をより快適にしたいという農村側の意向を実現するためには、地方都市の健全な発展が不可欠である。地方都市のセンターゾーンの再生、周辺農村を含めた広域的な土地利用コントロール、段階的かつ重層的な圏域設定と機能の地域分担、道路・公共交通網の整備による周辺農村からのアクセスの改善、そして今以上に行政の垣根を超えた連携強化が必要になろう。

3 循環型社会システムの形成

前節の意向調査では項目として現れて

いないが、今後の望ましい農村ビジョンとして取り組むべき事項として、資源循環型社会システムの形成が挙げられる。元々、農業生産および農村生活は資源の循環利用に基づいていたが、経済合理性や利便性の追求によって今日では多くの循環的連鎖が断ち切られている。家畜ふん尿のたい肥化と耕地への還元、有機農産物生産による高付加価値化など、農業をめぐる循環的資源利用の可能性は広い。特に、地方都市と周辺農村が連携することによって実現できる循環型社会システムが重要になるであろう。産直、青空市による地産地消の推進、家庭からの生ゴミやふん尿のたい肥化などはその典型である。学校給食が食の安全性を求めて地産地消に取り組み、成果をあげている点も注目される。顔の見える関係に基づく地産地消の推進は、農産物の安全性の保証とトレーサビリティ（生産過程の追跡可能性）の確保といった点からも都市住民に支持されるであろう。さらに、都市住民のボランティア等の力を借りることで、山林、里山の雑木、竹林など、農村内部では経済的・労力的理由のために十分活用されていない資源の有効利用を推進することが可能になる。都市と農村の連携による循環型社会システムの形

成は美しい農村景観と豊かな自然環境を内側から支えるものである。

Ⅳ 農村地域主体の再編強化

ビジョン実現のためには、それを担う主体が確立していなければならない。行政とともに農村地域の自治組織は主体的な役割を担うことが期待されている。しかし、機能不全に陥っている集落が農村各地で目に付くようになってきた。

地域リーダー（区長等）の役目は重大であり、その役回りは一朝一夕にこなせるものではなかった。かつては、役職の「ラダー」が地域リーダーの育成に大きな役割を果たしてきた。つまり、地域内でいろんな役職を何期か経験するうちに、彼はリーダーとしての能力を磨く一方、周囲は彼の力量を確かめる。そして、適任者として認められたものが区長になった。しかしながら、現在では、区長の負担の大きさが嫌われて、引き受け手を見つけることが難しくなり、輪番制で区長や役員を決めているところも少なくない。必ずしも適任者がなるとは限らないこと、比較的短期間で区長が交替するため集落の方針が不安定となり、活動の連続性が失われやすいことなどが懸念される。

また、農村地域、とりわけ中山間地域

では、農林業の担い手が不在となつていく集落が少なくない。農林業の担い手不足は、すなわち集落活動の担い手不足を意味する。道水路、里山、ため池等の管理など、共同で行つてきた地域管理作業や生活面での互助活動が困難になるとともに、地域の伝統を色濃く残す集落行事や慣習の継続も困難になりつつある。その上、行政対応の仕事（行政が主催する各種行事への参加、協力等）が追い打ちをかける。役目柄、自治会役員や集落内の団体役員が率先してそれらを引き受けるを得ず、そのことが、役員の負担感を一層増大させ、引き受け手不足をさらに加速するという悪循環のメカニズムが作用している。さらに、程度の差こそあれ、あらゆる農村地域で非農家が増加し、混住化が進んでいる。このような非農家が、必ずしも地域的な価値観を共有しているとは限らない。異分子を内包すること、集落の持つ諸機能が減殺される。今ひとつ留意すべき点は、行政と集落の関係である。行政は、施策の遂行上、集落等の自治組織に依存せざるを得ないという側面があり、実際、さまざまな局面で、行政の「末端下部組織」として利用してきた。たとえそうであっても、集落側がしっかりと「地域の総意」を背

景に施策の取捨選択を行うことができるならば、施策と地域ニーズのミスマッチの問題は少ないと思われる。しかし、集落機能の空洞化が進む中で、行政への「依存心」が高まり、集落の主体性が失われ、自立が損なわれつつある点が懸念される。

今後、農村地域を支える地域組織の機能低下は一層顕在化することが予想されるため、その機能の再編強化とともに自立性の確保が必要となる。

V 地域づくり型計画論

1 参加型計画論の限界

さまざまな願望と期待が具体的なビジョンに結晶する必要があるが、それは主体間での価値の調整と合意形成を意味する。そのような役割を本来的に担う過程は、多くの主体が参画した計画づくりの過程に他ならない。したがって、農村地域内のさまざまな関係主体の合意を引き出すために、そして、都市住民と農村住民の双方の期待（自然環境保全と都市機能立地の調和）の実現を図るために、住民参加型計画論の役割が重要である。

農村計画分野では、一九七〇年代から住民参加の重要性が指摘されるようになり、八〇年代半ば以降、多くの計画事例

や研究が積み重ねられてきた。しかしながら、参加型計画論をめぐっては、いくつかの点で限界も明らかになっている。農山村地域の市町村ないし地区レベルの地域計画にかかわる問題点を指摘すれば以下の通りである。

□ **参加過程の形骸化**…今日では、行政にとって住民参加は必要不可欠な手続きになってきているが、それだけに参加過程が形骸化している場合も少なくない。つまり、行政が「ポーズ」として住民参加を取り入れている場合である。そのような場に「参加させられる」住民も早晚、行政側の意図に気付くことになり、結果的に行政に対する不信感を助長することにもなりかねない。形式としての住民参加ではなく、その内容、特に決定への実質的な関与が問われている。

□ **参加する主体の特性への配慮**…参加型計画論は住民の参加を不可欠な成立要件とするが故に、主体としての住民、あるいは住民組織の特性に大きく依存せざるを得ない。集落計画等の濃密な参加を前提とする計画づくりやほ場整備等のハード事業の合意形成では、いわゆる地区の熟度が大きく結果の良否を左右することが知られている。これ

までの参加型計画論では、参加の方法自体はそれなりに工夫されてきたが、参加する住民側の特性に配慮した計画論は十分検討されていない。このため、現在の参加型計画論は住民意識のレベルや計画過程での変化に即応したフレキシブルな方法論とはなっていない。

□ **「計画過程に限定した参加」の限界**…従来の参加型計画論の枠組みは、いかに快適な参加の場を設定し、いかに上手に住民の知見や意見を引き出し、強固な合意形成に持ち込むかといった点、つまり計画過程の参加だけに関心が払われてきたが、その後の実施段階やアフターケアの段階では、住民の参加・参画に十分な関心が払われていない。このため、計画づくりへの参加を通じて住民意識に盛り上がりが生まれても、実施の段階、あるいは評価・フィードバックの段階で適切な住民参加の場が用意されていなかったために、住民の期待と意欲が低下してしまうことも少なくなかった。

□ **住民参加の制度的な裏付け**…計画論の問題からはやや外れるが、市町村よりも下位のレベルでの計画づくりに関する制度的裏付けがいまだに十分でない。住民参加の手続きについても、都

市計画法等で部分的に規定されているにすぎず、多くの農村計画では自治体の任意に任されている。

このような問題点の解決を図り、計画論が有効な社会的技術たりうるには、従来の参加型計画論の枠組みを超えた、新たな計画論の枠組みが必要とされているのである。

2 農村ビジョン実現の条件

都市と農村の新たな関係の必要性、農村地域主体の課題、現状の参加型計画論の問題点などを踏まえて、望ましい農村ビジョンを実現するために必要な条件をまとめると、以下ようになる。

1 新たな地域づくりの主体形成

まず、実現のために必要な条件は、農村側に健全な地域主体(注3)が形成されていることである。このため、集落を超えた地域組織への再編も必要になりつつある。II節でも触れたように、女性や若者等、個人が自由に活動できる環境も強く望まれている(地域組織と個人の関係)。また、IV節で述べたように、従来の依存関係から脱却し、行政から自立した主体へと転換することが望ましい(行政と地域組織の関係)。このように従来の地域組織の再編を伴った、新たな地域づくりの主体形成が望まれるのである。

―地域づくり型の計画論―

住民参加型の計画づくりは、社会的学習過程と見なすことができる(注4)。つまり、参加過程は、参加者が自らの地域を知り、地域づくりの方法を学び取っていく過程である。学習が自己効力感(自己が外界に変化を生じさせることができるという感覚)を形成し、それが遂行行動への動機付けとなる。そして自己の能力を生かそうと自発的に動機付けられて行動する結果、行動が熟達して自信をつけるという良い循環過程を形成する。つまり、それを経験する住民に対して地域づくりへの動機付けが可能となり、結果として地域主体の形成を促すことが期待できる。このような機能を備えた計画論をここでは「地域づくり型計画論」と呼びたい。地域づくり型計画論は参加型計画論の延長線上に位置付けられるが、参加過程を地域づくり全体に拡張したものである。

―責任を伴った都市住民等の参加と支援―

都市住民が農村地域の望ましい将来像に期待することは、一般論としては成立するし、国民的視点から両者を統合することがより望ましい。しかし、具体的な地域においてそのような都市側の意向を一方的に農村側に押しつけることは

多分に無責任であると言わざるを得ない。つまり、農村地域に対する都市住民の関与のあり方も合わせて問われている。都市と農村の望ましい関係については、Ⅲ節で述べたとおりである。このような関係づくりの成否は地域づくりの過程に依存している。都市住民が責任を持って、農村の地域づくりに参加・支援すること、すなわち都市住民と農村住民の協働体制づくりが求められている。

Ⅵ おわりに

本稿の結論を端的にまとめると以下の通りである。都市側の期待に配慮しつつ、農村の望ましい将来ビジョンを実現するためには、都市と農村の間に新たな関係づくりと地域づくりの主体形成が必要とされる。そして、農村計画論がこのような目的にとって有効な社会的技術たりうるには、従来の参加型計画論の枠組みを超えた、新たな計画論の枠組み―地域づくり型計画論―が必要とされているのである。なお、紙幅の都合により、地域づくり型計画論の内容について十分触れることができなかったが、この件については機会をあらためて報告したい。

注

- (1) 筆者は昨年、農林水産省農山村振興研究会(座長・生源寺眞一東京大学教授)に参加する機会をいただいた。本稿は研究会で筆者が報告した内容を含んでいる。
- (2) 農林水産省構造改善局編「二一世紀における農村地域の将来像に関する意見の募集について」―寄せられた意見の概要―(報告書二〇〇〇年)。
- (3) ここでは、地域主体を地域住民の自治組織(共)、その構成要素(私)、市町村自治体(公)の三者が相互に関連しあう総体としてとらえている。

- (4) 社会的学習とは、他者の影響を受けて社会的習慣、態度、価値観、行動を習得していく学習を意味する。

(ほしの さとし)

岡山大学農学部助教授