

# 集落活性化計画論の展開方向

神戸大学農学部 星野 敏

## はじめに

農村計画分野において、参加型計画論は1970年代の後半に登場し、その後、様々な試行錯誤が積み重ねられて、今日、計画づくりの方法論としておおむね「市民権」を確立したといえる。この間、様々な計画手法や計画手順が開発され、試みられてきた。しかし、住民参加型あるいは住民主体型の計画づくりが幅広く受け入れられてゆくと共に、その問題点や限界も明らかになりつつある。参加型で計画をつくったからといって必ずしも実効性のある計画ができるわけではない。参加型計画論の「限界」あるいは「閉塞感」も感じられるようになってきた。

では、参加型計画論のこれからの発展方向をどのようにデザインすればよいのだろうか？本報告では、従来の問題点や計画づくりの調査結果を踏まえて、参加型計画論<sup>1</sup>の展開方向を考察したい。なお、本論では、考察の対象を概ね集落或いは旧村程度の小地域の計画論に限定したい。

## 参加型計画論の新しいアプローチ

### 1 参加型計画論の問題点

小地域のレベルで計画を策定する場合、今日では当然のように参加型の計画づくりのスタイルが採用されるようになった。しかし、現在の参加型計画論には、以下のような問題点を指摘できる。

#### (1)参加過程の形骸化

計画過程での住民参加は、行政にとって必要不可欠な「手続き」になっているが、それだけに参加自体が形骸化<sup>2</sup>している場合も少なくない。例えば、行政側が「言い訳」や「ポーズ」として参加を取り入れる場合や計画手法や手順に対して過剰な期待をかけている場合等である。このような場合、参加者に与えられた役割、参加機会の継続性、住民への情報のフィードバックの多少などによって、形式的参加と実質的参加を区別できる。つまり、計画づくりの流れの中で、参加者に明確な役割が与えられておらず、行政側にとって都合のいいときだけの「断片的」な参加にとどまり、行政から住民への情報のフィードバックが不十分である場合には、形式的参加が疑われる。

#### (2)参加する主体の特性への配慮の不足

参加型計画論では、計画づくりを「主体としての住民あるいは住民自治組織」に大きく依存せざるを得ない。集落計画づくりや圃場整備等のハード事業の合意形成では、住民の関心の強さ、地元リーダーの有無、地区内での自由な意見交換のしやすさ、地区としてのまとまりのよさ等、いわゆる「住民の熟度」が結果の良否を大きく左右することを既に我々は経験的に良く知っている。ところが、従来の参加型計画論では、参加の手順や手法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ついては十分に配慮されていない。つまり、現在の参加型計画論は、住民の特性に応じたフレキシブルな方法論とはなっていないのである。

#### (3)「計画過程に限定した参加」の限界

これまでの参加型計画論の視界は、住民参加を計画づくりの過程に限定されていた。計画づくりの過

程では、如何に快適な参加の場を設定し、如何に上手に住民の知見や意見を引き出し、如何に強固な合意形成に持ち込むかといった点に関心が払われてきたが、実施段階以降のプロセスでは、住民の参加・参画に十分な関心が払われてきたとはいえない。このため、計画づくりへの参加を通じて首尾よく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、住民の意欲が萎んでしまうことも少なくなかった。

#### (4)住民参加の制度的な裏付けの不備

計画論の問題からはやはりずれるが、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十分でない。もちろん、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ない。多くの農村計画は、自治体が任意で取り組んでいるものである。住民に賦与された権限によって、参加のスタイルも異なってくる点に留意する必要がある<sup>3</sup>。

## 2 参加型計画論の新しいアプローチ

本来、農村計画とは「地域における問題解決」である。もし、計画が合理的に策定されたものであるならば、そこには当然、問題 - 原因 - 解決策を因果的に結びつける論理が必要である。このような論理的整合性を計画づくりに貫徹させることを一義的な使命とするような計画論のスタイルを「**論理的アプローチ**」と呼びたい。問題解決学に基づいて、計画を合理的に立案するためのロジカルな方法論を考察するアプローチである。計画手順や計画手法の開発に重点をおいていることから、計画技術的アプローチとも呼ぶことができる。従来の計画論研究の多くは、基本的にこのアプローチを採用しており、その枠組みの中で合理的な計画づくりの手順や新しい参加型の計画手法が提案されてきたように思える。

しかるに、計画づくりの良否（更に実施の良否）は、そういった論理的方法論（手順と方法）だけでなく、参加する住民の意識や彼らの取り組み姿勢、そして住民の組織力などの特性にも大きく依存している。とりわけ、住民参加型や住民主体型を標榜する計画論の場合には、そういった住民の主体的要因が計画づくりとその後の実施・管理の過程を大きく左右する。計画主体としての住民の特性（集落のまとまりや熟度、自治組織の自治力の水準など）に対する配慮が不足している点については、問題点の(2)で指摘したとおりである。

このような住民の特性、彼らの心の動きとその相互作用は、実際の計画づくりの成否を大きく左右するにもかかわらず、上記の論理的方法論では十分に解析できない。このため、参加型計画論に対する新しいアプローチ、すなわち計画づくりのプロセスを「関係主体（住民や計画組織、行政）が織りなすドラマ」ととらえ、各主体の行動、機能、役割などを考察するアプローチが求められるのである。筆者はこれを「**行動科学的アプローチ**」と呼びたい。「**行動科学的アプローチ**」とは、地域づくりの過程で、関係する各主体の行動や決定を規定するメンタルな諸要因（感情、意欲、満足感など）を社会学的、心理学的、人類学的な視点から分析する接近方法を指している<sup>4</sup>。

さらに、後述の結論を先取りするというならば、参加型計画論の今後の展開方向として、論理的方法論と行動科学的アプローチの2つのアプローチを複眼的に取り入れた計画論、すなわち、「**地域づくり型計画論**」を提起したい。

### 集落計画づくりに関する住民の意識構造

本節では、行動科学的アプローチの有用性を筆者が手がけた事例調査に基づいて紹介したい<sup>5</sup>。対象地区であるKo集落は、神戸市北区に位置し、近年、神戸市の集落計画（里づくり計画）制度の適用を受

けた。18才以上の住民全員を対象とするアンケート調査を実施し，第1に、計画づくりに対する住民の態度（関心や参加意欲）が計画（事業項目）への評価にどれくらい影響を及ぼしているか，第2に、そのような住民の態度を左右している要因が何であることを明らかにした。

## 1 対象地区と調査の概要

Ko集落では，上記の制度に基づき，「Ko地区里づくり協議会」が結成されているが，里づくり協議会の役員全員は，自治会の役員が兼務しており，計画組織と自治組織は事実上，同一組織である。筆者はアドバイザーとして神戸市の担当者とともに計画づくりに参加し，役員会，座談会等に参画した。

アンケート調査では，役員会や住民座談会で出された意見を踏まえて，26項目のソフト事業と10項目のハード事業の重要性を住民に評価してもらった。また，住民の属性や計画づくりに対する意識についてもあわせて調査した（配布数136，回収数129，回収率95%）。表1はその調査項目である。

表1 アンケートの調査項目

<b>Aグループ 回答者の属性項目</b>
A1 性別(男性，女性)
A2 年齢(39歳以下，40歳~59歳，60歳以上)
A3 家族員数(3人以内，4人~5人，6人~7人)
A4 世帯類型(夫婦あるいは単身，2世帯以上，核家族，その他)
A5 職業(恒常的な仕事，自営業・職人，家事・育児，非恒常的な仕事，農業，学生，その他，無職)
A6 地域組織の役員経験(経験あり，経験無し)
<b>Bグループ 集落に対する評価項目</b>
B1 お付き合い・作法の認知度(4段階)
B2 集落行事に対する満足度(3段階+わからない)
B3 定住意向(3段階)
B4 20年後の集落ビジョン(農村らしい景観，良好な自然環境，活力ある農業，生活環境，交流による賑わい)
<b>Cグループ 里づくりに関する意向項目</b>
C1 里づくりへの関心の程度(4段階)
C2 里づくりへの参加意欲(3段階)
<b>Dグループ 個別事業に対する評価項目(0~5点評価)</b>
D1 対象地区の活性化のソフト事業項目(26項目)
D2 対象地区の活性化のハード事業項目(10項目)

注)カッコ内は設問のカテゴリを簡略化して示している。

## 2 分析の枠組み

### (分析1) 里づくりの意欲と事業評価の関連性の解明

里づくり計画に取り入れるべき活性化事業項目(D1ソフト26項目&D2ハード10項目，各5点満点)の評価値が，C里づくりの意欲項目(C1関心度，C2参加意欲)とどのように関連しているかを明らかにする。具体的には，里づくりに対する意欲水準別に各事業項目の評価値の平均値を算出し，比較する。

### (分析2) 里づくりへの意欲を規定する要因分析

住民の里づくりに対する意欲には，当然、個人属性や意識の違いがある。これらの規定要因をクロス

集計から得られた関連性の強度に基づいて構造化する。ところで、里づくりの母体は集落（自治会）である。集落との関わり合いや集落の自治活動・諸行事に対する個人の意識や主観的評価（Bグループ）が里づくりの態度形成（Cグループ）に大きく影響していると考えられる。更に、そのような集落との関わり合いの程度は個人属性（Aグループ）にも依存するだろう。以上のような仮説に従い、図1に示したような枠組みを設定した。

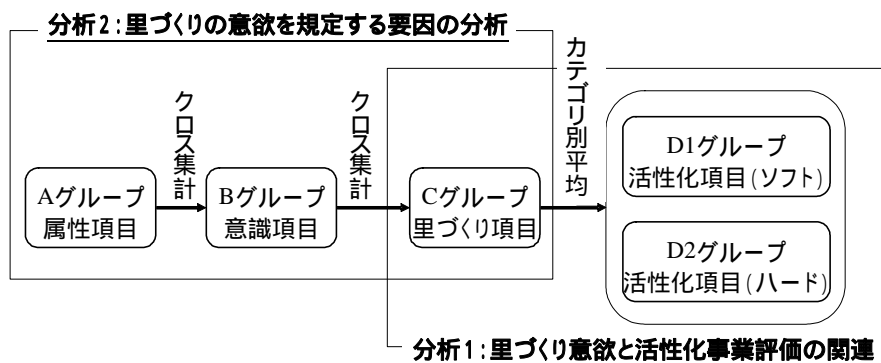


図1 分析の枠組み

### 3 里づくりの意欲と事業評価の関連

図2は、分析1の結果の一部であり、里づくりへの関心度(表1のC1)のカテゴリー・グループ別にみたソフト事業26項目(表1のD1)の評価値を示したものである。この図からは、概ね里づくりに対する関心度が上がるほど、個々のソフト事業に対する平均的な評価値も高くなっている点を読みとれる。

同様の傾向は、{C1, C2} {D1, D2}の全ての組合せにおいても確認できたが、各図表は割愛する。表2は、C1里づくりへの関心とC2活動への参加意欲のカテゴリー別に全事業項目(D1:26項目, D2:10項目)の平均値を示したものである。表中のレンジは該当項目の影響力の度合いを示す一つの指標であるが、その値は1ないし2程度であり、Aグループ(属性項目)のレンジ(結果は割愛)と比較しても優位に大きな値を示していた。このように、住民の里づくりに関する関心や参加意欲は、個々の活性化事業の評価に強い影響力をもっているのである。

さらに、図3は前掲の折れ線グラフ(図2)を直線で近似させたものである。同図には、里づくりへの関心度別の直線(4本)に全体の平均値の直線(点線)を加えた5本の直線が引かれている。決定係数は高く、回帰係数(t値)の有意確率は「かなり関心がある」グループで1%未満、それ以外は全てゼロであった。

ここで特に注目すべき点は、各カテゴリ別の4本の直線の傾きは概ね等しいが、定数項(切片)には大きな差がみられる点である。全体の平均直線を使って求めた評価値の較差(最高値-最低値)を「各事業項目に対する選好度に起因する評価値の較差  $P_j$ 」と読み替え、里づくりの関心度の違いに起因する評価値の平均的な格差(中央部での切片の相違に対応)を「里づくりへの関心度に起因する較差  $E$ 」と読み替えるならば、前者よりも後者的の方がむしろ大きいのである(それぞれ1.72と2.01)。また、個々の事業の評価値は次式で近似的に表現される。ただし、里づくりの意欲水準  $E$  は、回答者の意欲水準によって異なるが、事業項目  $j$  には依存しない点に留意する必要がある。

$$\text{事業項目 } j \text{ に対する評価値 } V_j \quad \text{当該事業の選好度 } P_j + \text{里づくりの意欲水準 } E$$

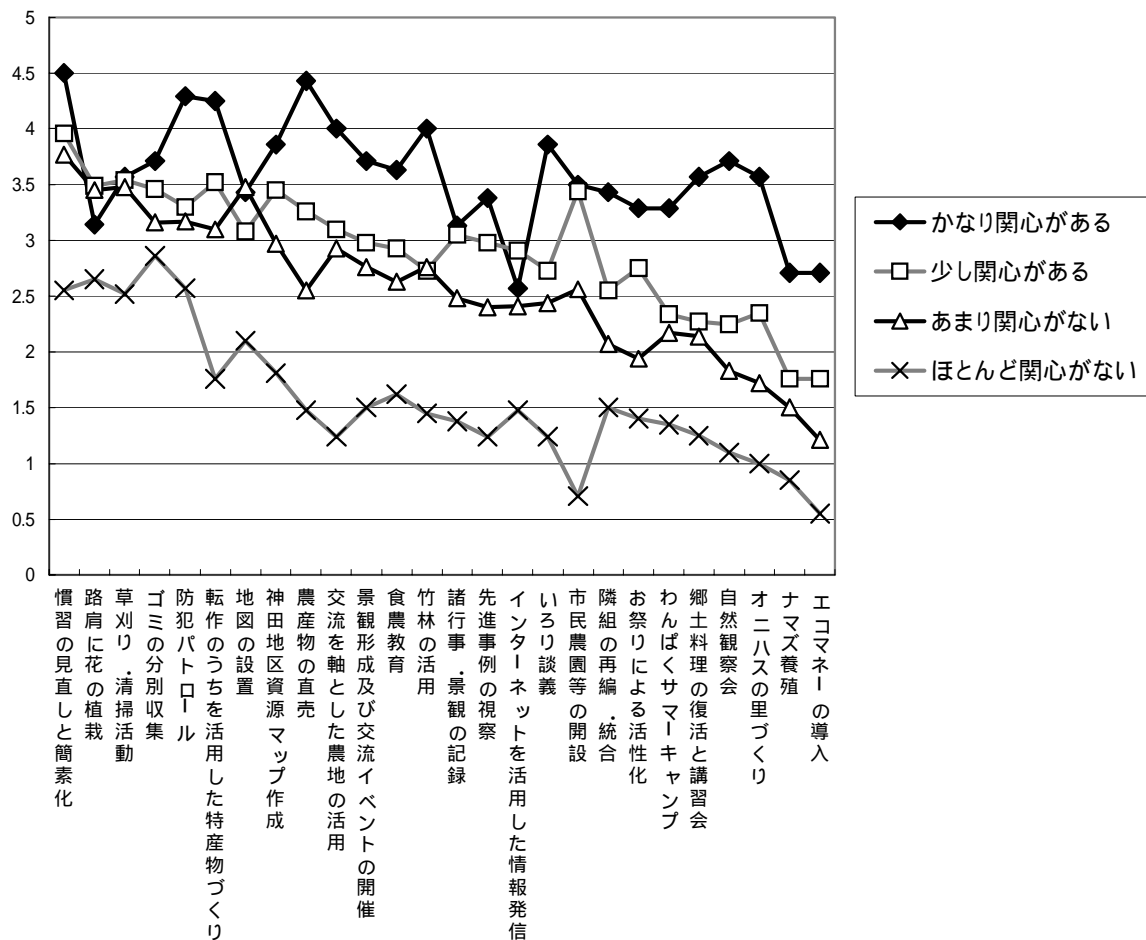


図2 里づくりへの関心度別に見たソフト事業の評価値

表2 里づくりの意欲水準別に見た活性化事業の評価値

項目	カテゴリ	D1 活性化ソフト		D2 活性化ハード	
		平均値	レンジ	平均値	レンジ
全体	平均値	2.60		2.87	
C1 里づくりへの関心	かなり関心	3.59		3.05	
	少し関心	2.92	2.00	3.17	0.96
	あまりない	2.58		2.78	
	ほとんどない	1.58	2.21		
C2 里づくり活動への参加	可能な範囲内で	2.97		3.18	
	決められない	2.57	1.58	2.98	1.21
	参加したくない	1.39		1.96	

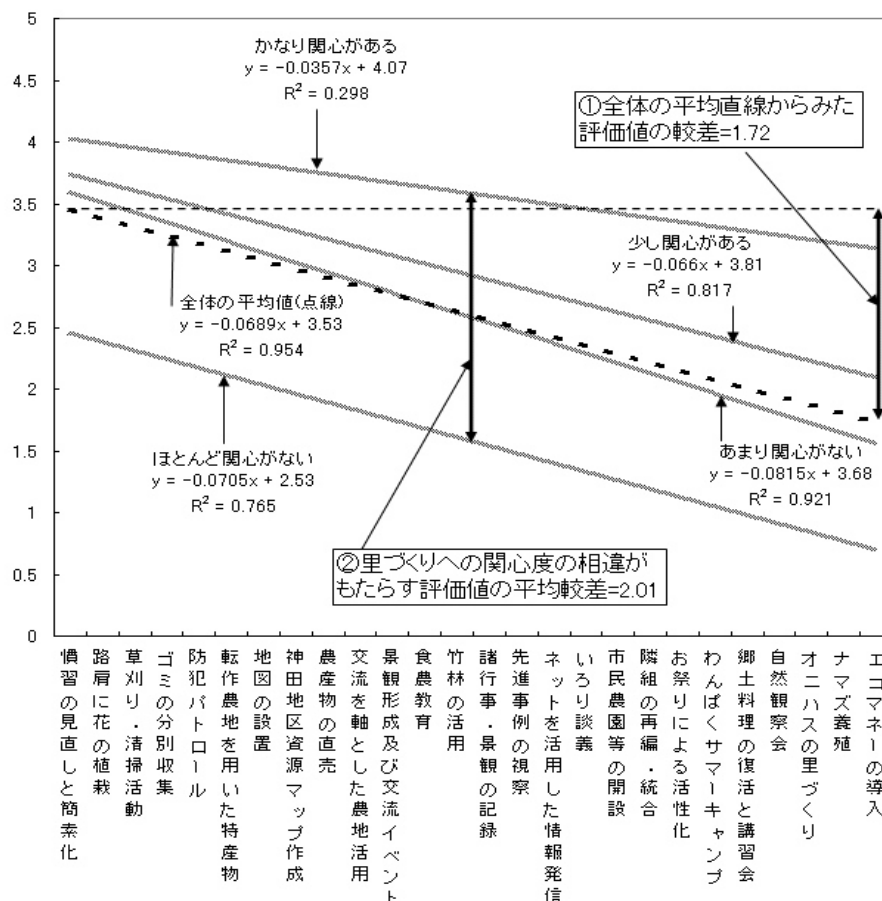


図3 直線による関心度別グラフの近似

この結果を計画論の視点からみると大変興味深い。住民のやる気を高め、計画づくりへの関心や意欲を向上せしめることは、よい計画案や合理的な計画案を提案することと同程度に重要であることを示唆している。つまり、行動科学的アプローチによる改善（住民の意欲向上）は、従来の主流である論理的アプローチによる改善（計画内容の向上）と同様に大きな効果が期待できるのである。

#### 4 里づくりへの意欲を規定する要因の解明

分析2の枠組みに従って、里づくりに対する意欲を規定する要因を考察した結果を示す。前掲図1に示したように、A：個人属性 - B：集落に対する評価 - C：里づくりへの態度間の関係をクロス集計で確認するとともに、適当な統計量によってその関係強度を把握した。

図4は、B1集落内のお付き合い・作法の認知度とA2年齢区分のクロス集計結果である。この例では年齢階層によって集落内のお付き合い・作法の認知度が大きく異なることが読みとれる。このようなクロス集計を項目グループ間で総当たりを実施したところ、相当数の組み合わせにおいて、優位な関係を確認することができた。ただし、個々のクロス集計の結果を示すと膨大な量に達するので割愛する。

図5は、クロス集計のかわりに2項目間の関連性の強さをCramerのV係数の値で代表させ、優位な関係だけを残して全体の関係を構造図として示したものである。Bグループの4つの意識項目のうち、集落ビジョンを除く3項目(B1～B3)は相互に強い関連性があった。具体的に表現すれば、集落内のお付き合いの作法を心得ていて、伝統的な集落行事や慣習を受容し、地域に定住する意思を備えているとい

う特性を示しており、「住民の地域志向性」と呼ぶことができる。一方，Cグループの2項目は「里づくりに対する積極的態度」を示している。そして、「住民の地域志向性」が強まるほど、「里づくりへの積極性」が強化される。このような積極的姿勢が活性化事業項目の評価値を押し上げている点は前述のとおりである。

本分析の成果は，これまで経験的事実として認識されてきたこと，つまり，計画づくりに対する積極性，ひいては計画づくり自体の成否が住民の特性に大きく左右されることをデータの裏付けをもって再確認した点にある。

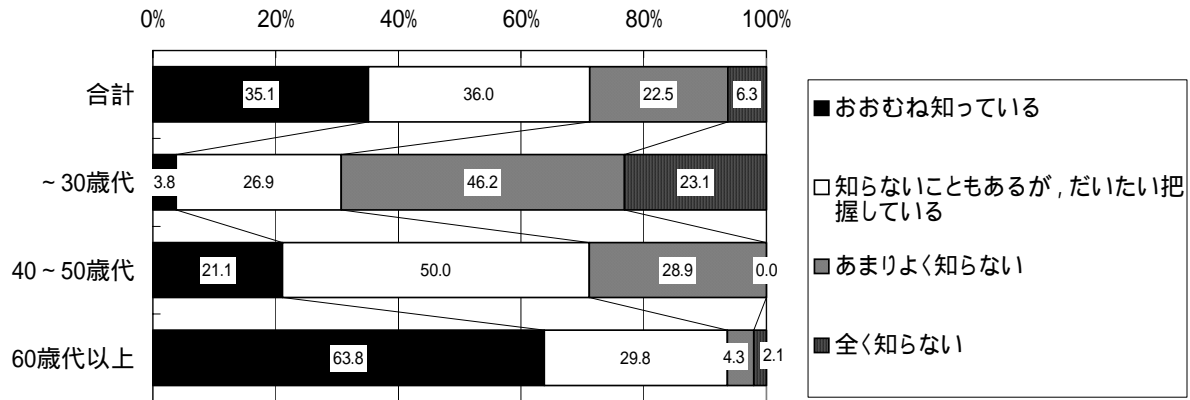


図4 A2年齢区分とB1集落内のお付き合い・作法の認知度とのクロス集計結果

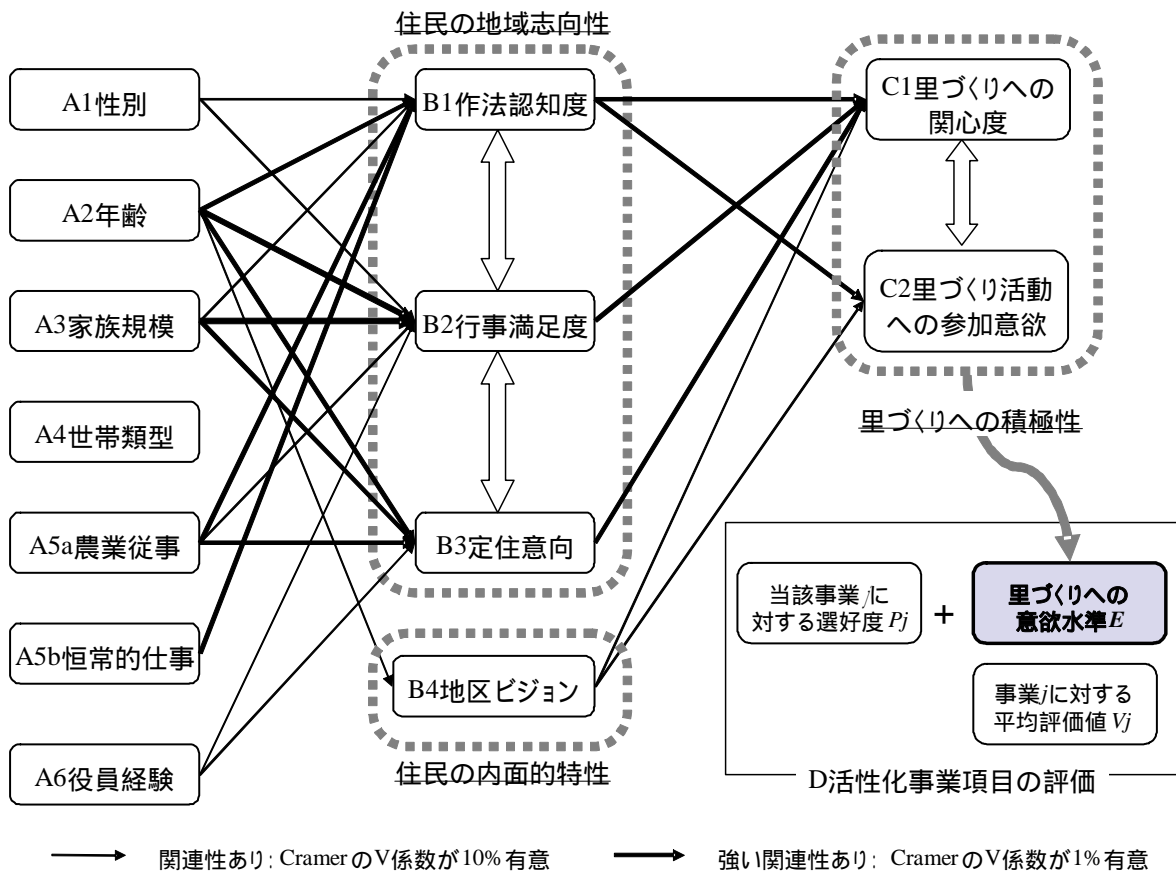


図5 里づくりの関心と意欲 (C群) を規定する要因の構造

## 地域づくり型計画論にむけて

前節の結果を再度示せば，いわゆる「内容が適切で，いい計画」を作成することも重要であるが，計画づくりの過程で住民を意欲づけ，どれだけ啓発できるかということが「いい計画」と同等以上に重要な課題であるということであった。本節ではこの結果を踏まえて参加型計画論のあるべき展開方向を考察したい。

### 1 参加型計画論の拡張

従来，計画過程は，問題 原因 対策のシーケンスをロジカルに構築する過程と考えられてきた。しかし，今日，計画過程をダイナミックな意欲形成過程ととらえ直し，良質な計画案の作成と同時に住民の意欲開発を達成する計画づくりの新たな方法論の考究が必要になっている。また，より長期的な視点から計画づくりを考えてゆく必要性，換言すると，狭義の計画過程のみならず，実施のケアと評価，さらに次の計画づくりへとつながる連続した地域づくりの過程を視野に入れた計画論が必要とされている。このような計画論の展開を参加型計画論の先に広がる新たな地平ととらえ，それを「地域づくり型計画論」と呼びたい。従来の参加型計画論と比べて，「地域づくり型計画論」は以下の拡張を伴うものである。

#### (1) 計画論の視野の拡張

集落計画のプロセス，アウトプットとしての計画の質，そして実施状況の良否など，計画づくりの良否は，計画策定の方法論（手順と方法）だけでなく，参加する住民の意識や彼らの取り組み姿勢にも大きく依存している。計画論の視野を従来の論理的（計画技術的）アプローチ単独から行動科学的アプローチを含めた複合的なものに拡張する必要がある。

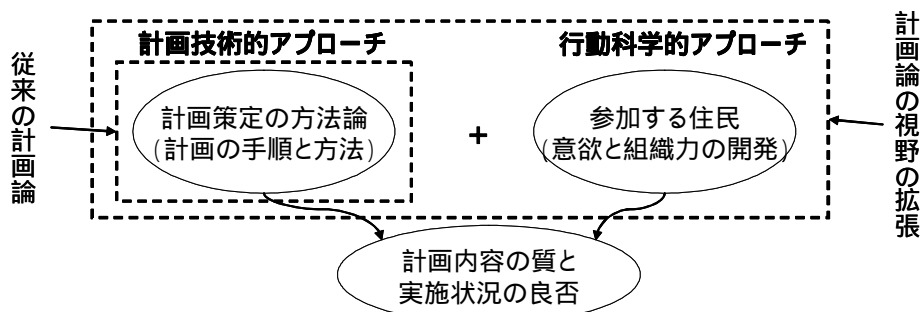


図6 計画論の視野の拡張

#### (2) 計画論の時間軸の拡張

住民の意欲開発・組織開発，問題解決能力の向上を図るためには，計画論の守備範囲を計画過程(plan)だけに限定するべきではない。時間軸上でみた狭義の計画過程から plan-do-see の連続過程（管理のサイクル全体）へ関心の対象を拡張することが必要である。また，個々のサイクルの規範となる長期的なビジョンが重要になる。

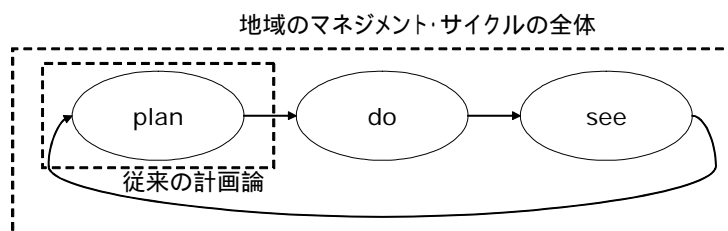


図7 計画論の時間軸上の拡張



### (3) 計画論の評価基準のシフト

端的にいうと，従来の計画づくりの最終アウトプットは「計画」であった。そして，紙の上に描かれた計画のレベルで「よい計画」を作成することが，計画論（計画づくりの方法論）の善し悪しを判断する主たる基準であったように思われる。しかし，参加型計画論の方法論的發展に限界が見えるようになった今，計画づくりの実効性が強く求められている。このため，計画論の判断基準も，論理的整合性の基準から，実践レベルで改善（地域問題の解決）にどこまで貢献し得たかという実効性の基準へ明確にシフトさせるべきであろう。

上記の(2)と(3)は，地域づくり型計画論とは無関係に従来から指摘されてきたことでもあり，「そんなことは当たり前だ」という声もあるように思う。しかし，両者は，(1)の行動科学的アプローチによる計画論を成立させるために必然的な要件である点に留意する必要がある。

たとえば，行動科学的アプローチが注目する住民の意欲形成の過程は，計画づくりだけでなく，実施やその後の管理を含む地域マネジメント・サイクルの長期的過程の中で達成されるものである。新たな計画論は計画過程よりもむしろ実施過程やフォローアップ過程をはるかに重要視するものでなければならないのである。それが問題解決能力の開発に結実するためには，更に長期の経験を必要とするであろう（計画論の時間軸の拡張）。また，現在の計画論の評価基準は「（計画書として）いい計画をつくること」である。計画論は，その基準にそって最適化された方法論を提示するものであり，現在の基準ならば「論理的（計画技術的）アプローチ」を採用することが望ましいのである。新しいアプローチの存在場所を保証するためには，両者が共存できる上位の基準に意識的に移行させなければならないのである（計画論の評価基準のシフト）。

## 2 地域づくり型計画論の素描

前項を要約すると，第1に地域問題の解決への貢献を目的とする実効性のある計画論であること，第2に論理的（計画技術的）アプローチと行動科学的アプローチの両方を視野に入れた計画論であること，第3に地域マネジメントのサイクルと密接に結びついた計画論であることが地域づくり型計画論の要件である。このような条件をもった計画論については今後更に検討される必要があるが，その一例として図8のような2重構造の枠組みを試論として提案したい。この図では，周期の異なる2つの計画論を組み合わせている。

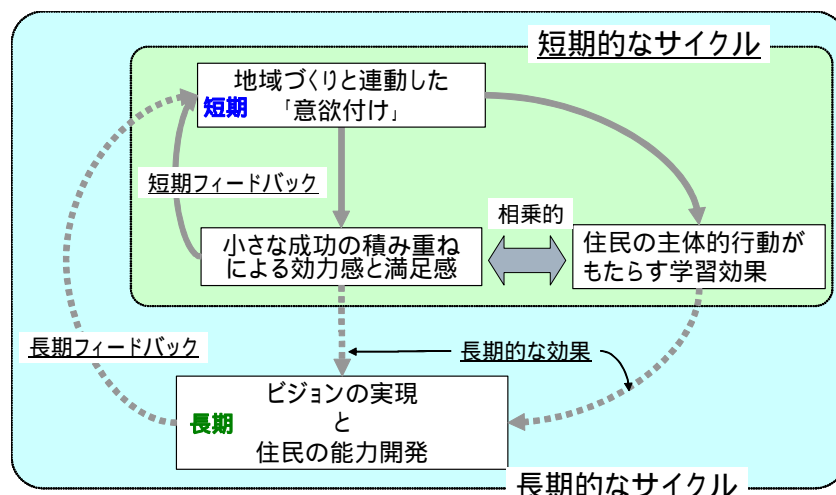


図8 地域づくり型計画論の2重構造

(1)短期的サイクル

図9はその短期サイクル部分を取り出した図である。この図は長谷山俊郎氏の研究から引用した<sup>6</sup>。従来の参加型計画づくりは短期サイクルの一部に相当する。合理的な計画づくりという従来の側面（論理的アプローチ）と参加する住民の意欲付けに配慮した点（行動科学的アプローチ）が同居している点が大なる特徴である。なお、後述するように、短期サイクルは長期ビジョンを参照した個別事業の計画・実施・点検活動であり、長期サイクルの期間に何度も繰り返されるサイクルである。この短期サイクルは、総合的な計画づくりというよりは個別の問題解決に対応した企画の立案、住民の動員・実施に近い。

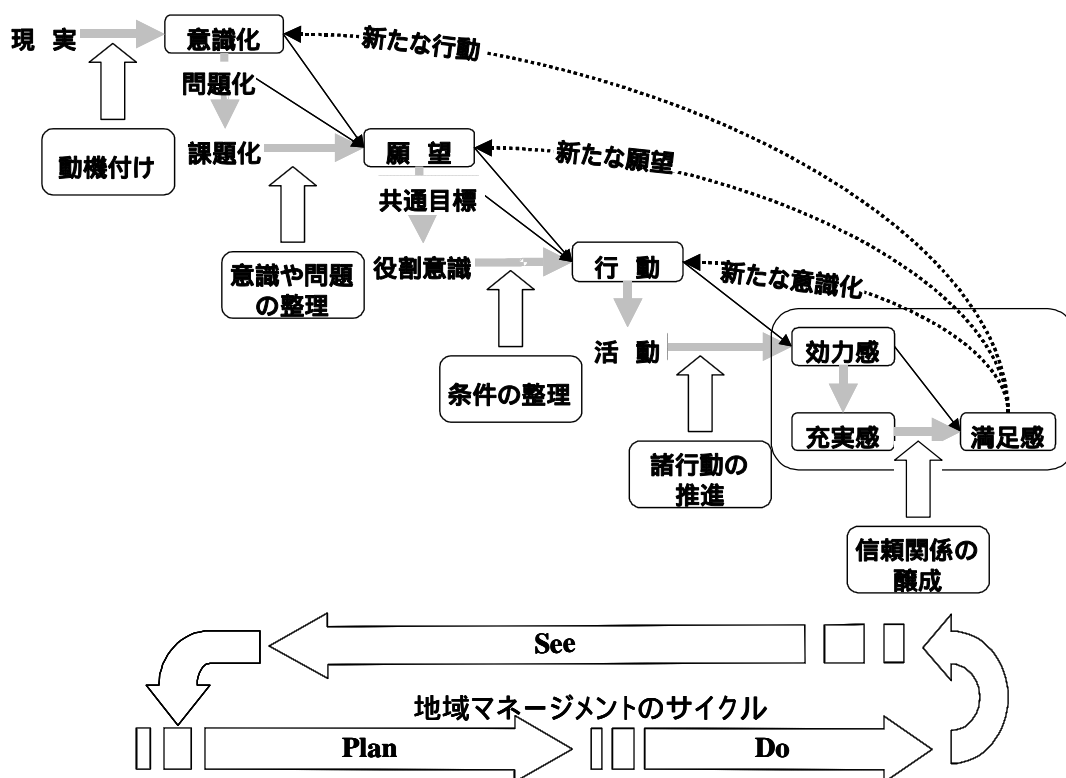


図9 短期サイクル - 地域づくりと連動した「意欲付け」 -

(2)長期サイクル

ビジョンの実現と住民の問題解決能力の開発はどちらも長期を要する事柄である。長期サイクルは、地域の将来の発展方向を示す長期ビジョンづくりと地域アイデンティティの醸成の2つの役割を担う。

短期サイクルのイメージは従来の普及活動にかなり近い。大きな違いは長期ビジョンという指針がベースラインに流れている点である。適宜、長期目標に立ち返って参照することで、短期サイクルの個別事業がバラバラに分散することを防いで一貫性を持たせるようにする。このように長期サイクルは短期サイクルを内包するが、短期サイクルの結果を地域ビジョンにフィードバックさせることで、長期ビジョン自体が実践過程で修正されることを許容するものである。このようなビジョンの修正は「ビジョンの成長」に他ならない<sup>7</sup>（図10参照）。

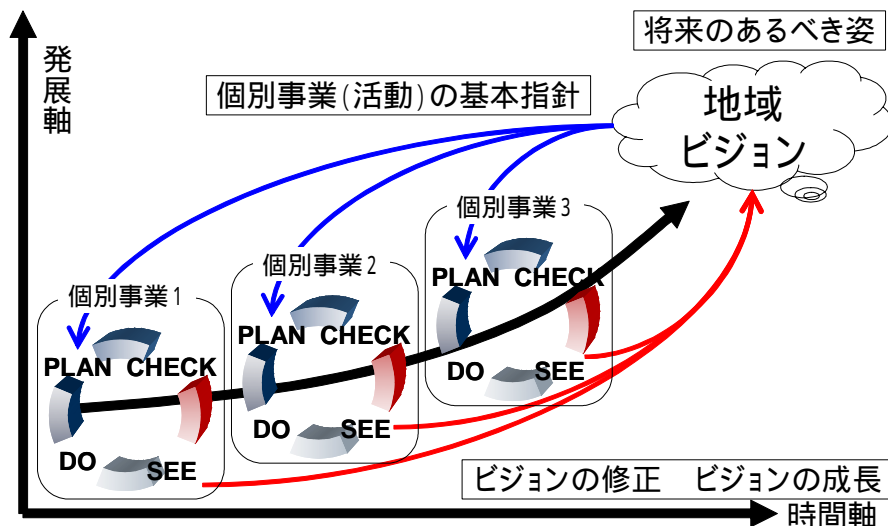


図 10 長期サイクル - 地域ビジョンの実現 -

### おわりに

参加型計画論の場合，地域住民に課せられた役割は極めて大きい。住民は計画づくりの主体であると同時に，問題解決の当事者である。彼らが集団で地域問題の解決に挑むとき，計画の巧妙さや先見性は望ましい条件ではあるが，必要不可欠なものではない。むしろ，その成否を左右する最大の要因は当事者の気迫と凝集された力である。換言すると，地域（個人と集団）の持つ問題解決の力量である。

従来の計画論は，一方で住民主体を標榜し，彼らに大きな役割を割りあてながら，住民の気質や地域の特性（それは住民のもつ集団的な問題解決の力量へと連なるものである）を考察の視野の外側におき，論理的・計画技術的アプローチに則って，もっぱら計画内容のロジカルな整合性の確保に腐心してきたように思われる。

本論では，参加型計画論の問題点を振り返り，今後の展開方向として，「地域づくり型計画論」を提起し，その内容を素描した。地域づくり型計画論の大きな特徴は，行動科学的アプローチの導入である。計画づくりに関わる地域主体の特性を明示的に捉え，それと計画づくりとの関連性を明らかにすることは，従来とは異なる局面から計画論を構築することに相当する。やや誇張して言うと，ここに計画論の新しい地平が広がっているように思われる。これは運動論的計画論に科学性を賦与する試みであるともいえよう。ただし，その内容については今後更に検討を重ねて，より具体的なものに改善する必要がある。

最後になったが，平成 15 年度農業経営部会問題別研究会（近畿中国四国農業研究センター）で報告の機会を与えて頂いた同センター網藤芳男農村システム研究室長に厚く感謝する次第である。

### 【脚注】

- 1 人によって参加型計画論の内容は異なり，住民参加型，住民参画型，住民主体型などのバラエティーもあるが，ここでは，住民参加過程を重視し，ボトムアップ方式で計画をつくり方法論といった程度の緩やかな定義を与えるに留めたい。
- 2 米国の社会学者 S・アーンスタインは市民参加の形態を次の 8 段階に分類している（住民参加のはしご）。1．あやつり 2．なぐさめ 3．お知らせ 4．意見聴取 5．懐柔 6．パートナーシップ 7．委任されたパワー 8．住民によるコントロール。1 2 段階を「市民参加と呼べない」状

- 態, 3 - 5 段階を「印としての住民参加」, 6 - 8 段階を「市民の力が生かされる住民参加」と呼んでいる(世古一穂著(1999):「市民参加のデザイン」, 52-53, ぎょうせい)。
- 3 西尾勝氏は, 住民の参加権限に基づいて, 住民参加の形態を, 運動, 機関参加, 交渉, 自主管理の4 類型に分類している。運動: 計画づくりに際して住民側に交渉権が認められていない場合には, 住民は運動の政治力に依存する。機関参加: 計画諮問機関等への参加を通じて, 計画主体の内部から参画する。交渉: 住民側に何らかの交渉権が認められている場合は, 計画づくりが住民と行政の間の交渉の場となる。自主管理: 行政機関が一定の範囲で権限を地域に分権し, 住民の代表機関がこの授権の範囲内で自主的な管理を行う。
- 4 世界大百科事典(日立デジタル平凡社刊, 1998)の「行動科学」の記述に加筆した。
- 5 本節の骨子は, 星野 敏(2002): 集落計画づくりに対する意欲とその規定要因 - 神戸市北区 K 地区 里づくりアンケート調査を踏まえて - , 農村計画論文集, 4 (農村計画学会誌, 21, 別冊) 133-138 で公表している。
- 6 長谷山俊郎著, 「地域活力向上のデザイン」, 農林統計協会(1996), p.306-307 に加筆した。
- 7 地域づくりに成功している事例, たとえば広島県高宮町では, 時代と共に地域ビジョンの成長が確認できる(星野 敏(1995): 中山間農業地域の存続の条件 - 農村計画の立場から - , 農村計画学会誌, 14(2), 75-80)。