

グローバル時代に向けた地区計画論の展開方向

—計画技術的アプローチから行動科学的アプローチへ—

Prospects of Community Planning System towards the Era of Globalization:
From the Planning Technique Approach to the Behavioral Science Approach

星野 敏*

Satoshi HOSHINO

I はじめに

1990年代に入って経済のグローバル化が急速に進み、市場競争が一層激しくなる中で、経済の低迷、地方財政の悪化、少子高齢化などが進みつつあるが、農山村地域も例外なくこのような波に包み込まれている。輸入農産物の増加は、国内需要の伸び悩みと相まって国内農業生産の停滞を招いている。そして農山村地域では「農業の担い手」の高齢化・減少が進むと同時に、彼らが果たしてきた「地域の担い手」としての機能も弱体化した。このため、農村社会の活力も低下し、農地・里山・水利施設、さらには伝統文化などの地域資源の保全が深刻な問題となりつつある。

総じて農山村地域にとってグローバル時代は社会経済的・制度的な環境条件が大きく変化し、将来の見通しを立てにくい時代である。また、経済面のみならず住民の生活様式や価値観の面でも大きな変化をもたらす可能性がある。しかし、このような厳しい時代だからこそ、地域の個性と可能性を発見し、地域ビジョンの実現に向けてジャンプする好機であるとも言える。農村計画学においても、このような変化に対応して、新たなパラダイムを見据えた取り組みを進めていくことが求められている。

本論の課題は、グローバル時代における集落・地区レベルの計画論の展開方向を明らかにすることであるが、課題設定の背景にはグローバル時代だからこそローカルな地区計画論が重要になるは

ずであるという筆者なりの問題意識がある。まず、1970年代からこれまでの農村計画分野の研究動向を学会誌等の表題を分析することによって俯瞰する(Ⅱ節)。続いて、地区レベルの計画論に焦点を絞り、これまでの展開を非参加型、住民参加型、住民主体型に分けて整理する(Ⅲ節)。更に計画論を社会技術という視点から捉えて、住民主体型計画論の枠組みを明らかにする(Ⅳ節)。そして、最後にグローバル時代における地区計画論の今後の展開方向として、地域づくり型計画論を展望する(Ⅴ節)。

Ⅱ 農村計画の研究動向の俯瞰

1 分析方法とデータ

農業土木学会農村計画研究部会が1972年に設立され、1982年には同部会が母体となって農村計画学会が設立された。本節では、これまでの部会誌・学会誌の記事タイトル(論文、報告、記事など)から農村計画学研究の流れを俯瞰したい。

分析手法としてテキストマイニング手法を適用した。この手法は、テキストデータを品詞毎に分解し、その出現頻度や単語間の相関を分析する手法であり、近年農村計画分野においても応用されつつある¹⁾。同時出現頻度によってキーワードの相互関連強度を評価し、その強度が強いキーワードが近くに配置されるように平面上に展開した概念マップから研究動向の特徴を読み取る^{注1)}。

使用したデータは、農村計画学会誌(1982～2004)、農村計画論文集(1999～2004)および農

* 神戸大学農学部 Faculty of Agriculture, Kobe University

Key Words : 1) 計画論, 2) グローバル時代, 3) 社会技術, 4) 地域づくり型計画論, 5) 行動科学的アプローチ

業土木学会農村研究部会誌のうち学会設立以前のもの(1972～1981)の記事(論文, 報告, 記事等)の表題である。サンプル数は順に1,028, 297, 163, 合計は1,488サンプルである。出版団体が異なるため, 連続性の点でやや問題が残るが, 農村計画学会の設立以前は農村計画研究部会が最大の研究組織であったこと, 学会設立時に大半のメンバーが部会から学会に移行したことなどにより, ある程度の連続性は期待できると判断した。

分析にあたり, 次の3つのケースを設定した。

【ケース1：1970年代】学会設立以前の部会誌(1972～1981)に掲載された記事を用いる。1970年代は高度成長期末から安定成長期にかけての期間に対応する。

【ケース2：1980年代以降】農村計画学会誌(1982～2004)および農村計画論文集(1999～2004)に掲載された全記事を用いる。

【ケース3：最近の10年間】最近の研究動向を把握するために, ケース2のデータの最近の10年間分(1995～2004)だけを抽出して, 同様の手順で分析する。

2 分析結果

(1) ケース1：1970年代

図1はケース1の結果である。同図には, 概念マップに展開しているキーワード群を囲み, キーワード群から連想されるグループ名を追加している。この図より以下の点を読み取れる。第1に, この時期に農村計画論の議論が活発に展開されていた。1970年代は, 部会が結成されてまだ日が浅く, 農村計画論の枠組みが模索されていた黎明期

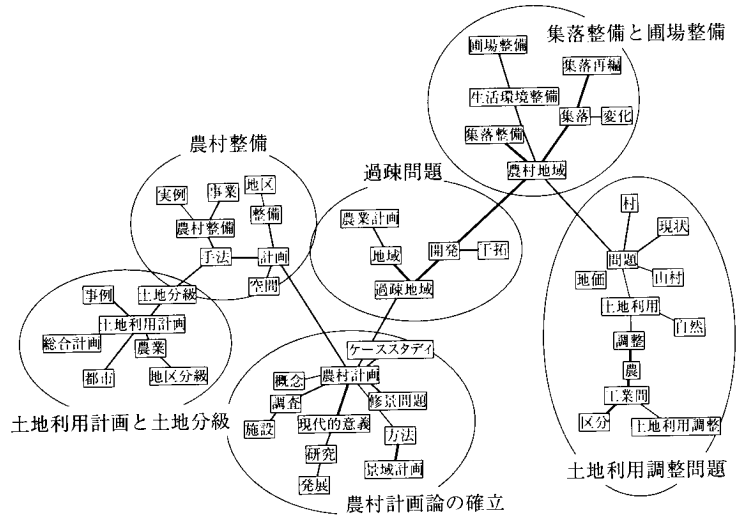


図1 ケース1：1970年代の研究課題
Fig. 1 Case 1: Research tasks of rural planning in 1970s.

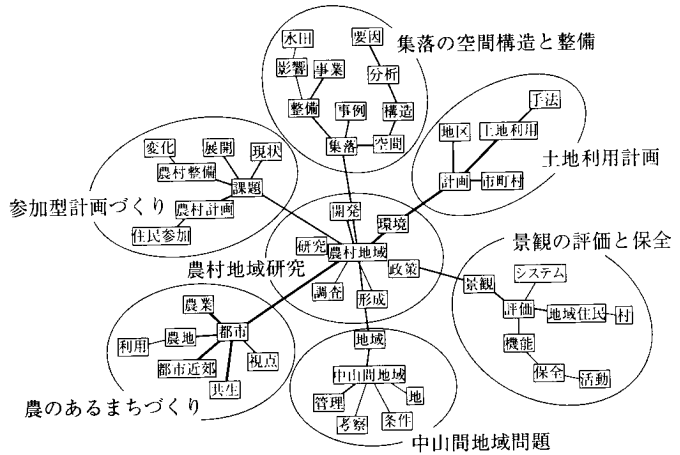


図2 ケース2：1980年代以降の研究課題
Fig. 2 Case 2: Research tasks of rural planning from 1980s onward.

であった。第2に, この期間の部会誌には住民参加, 住民参画といったキーワードはまだ全くみられない。当時の計画論は非参加型であり, 住民参加が計画論に位置づけられていなかった点がかがえる。また, 地区という言葉は事業地区の意味で用いられているが, 地区計画や集落計画といったキーワードもまだ登場していない。第3に, 地価問題や産業間の区分に関わる土地利用調整, 土地分級に基づいた土地利用計画論の2グループが土地利用に関連しており, 当時の土地利用問題へ

の関心の高さがうかがえる。第4に、農村整備(計画と手法)、集落整備と圃場整備など、フィジカルな農村整備課題に関するグループがみられる。当時、都市と農村の社会基盤には大きな格差が残っており、それを反映した結果であると思われる。

(2) ケース2：1980年代以降

図2はケース2の結果である。まず第1に、前掲図1と比べて特徴的な点はその構造である。中心にコアとなる農村地域研究があり、その他のキーワード群はそれと関連している。第2に、ケース1では大きく取り上げられた農村計画論のウェイトは小さくなったが、計画論の新しい展開として住民参加型の計画づくりが確認できる。第3に、土地利用に関連しては、産業間の土地利用調整から住宅と農地が共生する農のあるまちづくりへと、その内容が変化している。第4に、過疎問題や集落整備は両ケースで共通しているが、過疎問題はケース2で中山間地域問題となり、集落整備ではハード中心の生産基盤・生活環境整備(ケース1)から集落の空間構造を踏まえた整備(ケース2)へと、微妙なニュアンスの変化もうかがえる。第5に、農村景観に対する関心の高まりを背景として、景観の評価とその保全というテーマが新たに展開している。

(3) ケース3：最近の10年間

更に最近の10年間だけを取り出して同様の概念マップを作図したところ、次のような特徴が看取された。農村計画論も土地利用も引き続き展開されているが、キーワードのシェアは大きく縮小している。かわって、都市農村交流が新たに登場したほか、中山間地域問題と資源管理や景観づくりに連なるキーワードのシェアが増加している(図は割愛)。

(4) 計画論の展開を考える上での示唆

計画論とは、端的に言って、計画づくりの方法論であり、その開発は農村計画学の中心的な課題の一つである。本節は農村計画全般の研究動向を分析したものであり、計画論だけに限定したものではないが、そこから読み取れる計画論への示唆を指摘すると以下の通りである。第1に、70年代の土地利用問題や農村整備から80年代以降の参加型計画づくりや農のあるまちづくり、そしてここ10

年の景観形成や都市農村交流へとそれぞれの時代のニーズを的確に反映して研究課題が大きく展開してきた。この間、計画論も固定的なものではなく、流動的に変化してきたことが推察される。第2に、80年代以降、計画研究と「地域研究」との関連性が強くなってきたことがうかがえる。これは大きな流れとして計画研究における地域特性の重要性が次第に大きくなってきたためではないかと推察される。第3に、70年代の計画論はおおむね非参加型であり、集落計画・地区計画と言ったキーワードは出現していない。これらのキーワードは住民参加や住民主体といったキーワードと共に80年代以降に登場するようになる。

次節では、特に地区計画の計画論に限定して、その推移を整理する。

Ⅲ これまでの地区計画論の展開

実際のところ、計画づくりの方法論はその提案者(研究者)毎に相当異なっている。しかし、巨視的な視点から見れば、それぞれの時代に共通した一定の様式(スタイル)を見いだすことができる。ここで、計画づくりの方法論をかたちづくる基礎的な概念を「計画システムを構成する要素」と呼ぶことにしたい。窪谷順次は地域計画の構成要素をWho(計画主体)、Where(計画地域)、What(計画目標)、When(計画期間)、How(計画の手法)の5要素として整理している²⁾が、本稿ではこのような先験的な分類ではなく、各時代の計画論から特徴的な要素を抽出する。これらの要素は、個々の具体的な内容の相違を示すものではなくて、計画論の広がりや示す意味的な次元である。たとえば、地区計画をつくる際に、手法Aを使うか、あるいは手法Bを使うかという相違は、いずれも計画手法という次元上での選択の問題であり、(両者は、異なる計画手法を採用した計画論として表面的には異なるものであるが)計画システムの要素という観点からは一致する。一方、計画づくりの組織体制を計画論の事項として新たに取り込むことは、計画システムの要素の追加(それは次元の拡大に相当する)を意味する。計画論それ自体ではなくて、計画システムの要素に注目する理由は、個々の計画論の表面的なバリエーションを捨象して、その本質的な変化だけを

抽出するためである。

図3は、計画システムの要素の変化という面から、日本における地区計画の方法論の展開を鳥瞰した図である。非参加型から住民参加型、住民主体型へと計画論のスタイルが推移するに伴い、その要素が次第に拡大してきたことを示している(ただし、地域づくり型はV節で後述する)。

1 非参加型

「住民参加」という言葉自体、「行政主体で住民の参加を前提としない計画論」の観点から生まれた概念である。今日、住民参加を視野に入れずに計画を策定することは非現実的であるが、II節で明らかにしたように、1980年以前は住民の参加を必ずしもポジティブに位置付けていない計画システムが一般的であった。ところで、本節の考察対象は地区(旧村から集落程度)レベルの計画であるが、その当時は地区計画論として単独に構築されることはなかった。その理由は、通常、行政主体の計画は行政範囲(市町村)を対象に計画するためである。ここでは、スケールの違いにこだわらずに当時の市町村レベルの計画論を地区レベルの計画論とみなすことにする。

渡辺兵力³⁾は、「政府・県あるいは団体といった機関が計画者(計画主体)の役割を果たし、その計画に一般の行動者がしがたうことが普通」であるとして、住民を被計画者と認識している。当時の計画目標は所得の向上や生活の改善などであったが、これらの目標概念は明瞭で、誰でもが合意しやすいものであった。また、住民の価値観の差異も比較的小さかったと推察される。このため、

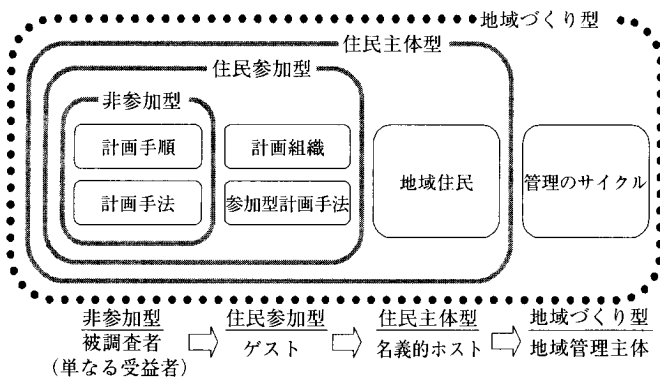


図3 計画システムの要素と地域住民への認識の推移

Fig. 3 Transition of planning system and cognition towards the local people.

住民参加という過程をあえて導入せずとも適切な計画を立案することができた。また、住民の意見反映の必要性は認識しつつも、馴染みのない参加の手続きに対して慎重な考え方もあった⁴⁾。

非参加型の計画論では、課題を「合理的」に解決することが中心的な課題に据えられていたように思われる。そして、このような計画論の要素は、望ましい計画づくりの手順とそこで使うべき計画手法であった。たとえば、農業土木学会編の『農村計画の手引き』では、各計画項目(人口計画、産業および経済計画、土地および水利用計画、生活環境整備計画など11分野)のそれぞれに詳細なフローチャートが示され、ステップ毎の作業内容が解説されている。また、土地利用計画分野を例にとると、『都市計画調整システム化調査』は土地分級による土地利用計画論の一つの集大成とも言えるものであった⁵⁾。分級手法を用いた合理的な土地利用計画の策定手法が開発されたが、実はこの調査のもう一つの目的は、計画過程の徹底した計画過程の手順化であった。マニュアルと参考様式に従って作業を進めれば、計画案ができあがる仕組みづくり(システム化)を意図した研究であった。

2 住民参加型

1970年代以降、上からのトップダウン方式による計画づくりの限界が次第に明らかになると共に、計画過程への住民参加の重要性が強く認識されるようになった。それに対応して70年代末から住民参加を取り込んだ計画づくりが試行されるようになった。農村計画学会の記念すべき第1回シンポジウム(1982)のテーマは「農村計画と住民参加」であったが、これは住民参加型の計画論が市民権を得たことを象徴する出来事ではなかろうか⁶⁾。このシンポジウムでは、藤本信義が我が国の農村計画分野で最初のワークショップの適用事例となる「椿講」の事例を、牛野正が住民主体の地域づくり(神出方式)を報告した。両氏は共に住民参加の視点から、市町村よりも小さな地区レベルの計画を提唱している。

住民参加型計画論の第1の特徴

は、専門家が操作する従来の計画手法とは異なった参加型計画手法⁷⁾が提案されるようになったことである。参加型農村計画手法の特徴を要約すると、①参加者は手を動かして何らかの作業を行うこと(作業性)、②作業過程で自らの経験や価値観に照らして、思考、発想、判断すること(思考性)、③共同で一つの仕事を完成すること(共同性)をあげることができる。実は、このような特徴は、仕事の意欲を高める一般的な要件と一致しており、参加者の内発的な動機付けに貢献することが期待される。集落点検地図づくり、ワークショップ、シャトル・サーベイ、TN法(特に第1ステップ)など、各種の参加型計画手法が提案された。

住民参加型の計画論のもう一つの特徴は、参加と絡んで新たに計画組織が目立つようになったことである。適切な住民参加を実現するために、住民を新たに組織化するか、既存組織に計画組織を「かぶせる」必要がある。つまり、計画組織の体制づくりが計画論の課題として認識されるようになった。この過程で、集団の規模、年齢階層別や男女別の小グループの提案、協議会方式などが提案された。ただし、計画組織の議論が十分に尽くされたとは言いがたい。

ところで、トップダウン的な非参加型からボトムアップ的な住民参加型への転換はきわめてドラマティックな変化である。このようなパラダイム転換を可能としたものは、現場に密着した農村地域研究からのフィードバックではなかったかと筆者は推察する。農村地域研究が非参加型の問題点と参加型の有効性を明らかにしたからこそ、この大転換が広く受け入れられるようになったのである。実際、前掲図2では、農村地域研究が農村計画学の中心部分に位置づけられている。

3 住民主体型

牛野は住民主体型地区計画づくりの必要性をいち早く主張している。1980年代になって、住民により広範な参加とより大きな役割を期待して、住民参画や住民主体という言葉が使われるようになったが、住民主体型の計画システムが住民参加型と入れ替わって登場したのではなく、両者は同時並立して今日に至っている。

住民参加型と住民主体型の計画システムの違い

は微妙である。両者の手続きは表面的には類似しており、その差は住民参加の程度の差にすぎないという見方もあるが、定義上では明確に異なる。住民参加型の場合、行政が住民の参加を得て計画を策定するものであり、できた計画のオーナーは行政である。一方、住民参加型の場合は文字通り住民が主体となって(自らの)計画を策定し、行政はそれを支援するというものである。この場合の計画のオーナーは住民となる。ただし、この場合の住民主体は、必ずしも実態を伴ったものではない点に留意する必要がある。「理念としての住民主体^{注2)}」であって、現実の計画づくりの場では、住民主体といえども行政の支援が不可欠である場合が多い。

住民参加型の場合と異なり、住民主体型では住民自身の組織的な問題解決能力が計画づくりのあり方を大きく左右する。したがって、地域住民の特性が新たに計画システムの要素に加わることとなる。

住民参加型の場合には計画のオーナーは行政であるから、同様の意味で行政組織の特性も計画システムの要素となりえる。しかし、地域住民の組織的な問題解決能力には地域毎に大きなばらつきがあるのと比べて、国内の行政組織(自治体)の間には、制度上それほど大きな違いがあるわけではない。このため、住民参加型では行政を計画システムの要素に加えていない^{注3)}。

4 地域住民に対する認識の変化

前掲図3には、それぞれの計画論が地域住民をどのような存在として認識してきたか、その推移をあわせて示している。非参加型の計画づくりにおいては、住民は計画客体、つまり計画される対象物と認識されていた。計画主体(行政)の求めに応じて自らの意見を表明することはできるが、主体的には発言できない「被調査者」あるいは「単なる受益者」としての立場である。住民参加型の計画づくりでは、住民に計画づくりの場において主体的に発言する機会が与えられた。しかし、計画主体は住民ではなくて行政である。住民はいわばパーティ(計画づくり)に招かれた「ゲスト」として丁重に扱われるが、スピーチの機会は制御され、パーティの流れを主体的に決定する権限は与えられていない。住民主体型では、名義的なも

のであるにせよ、パーティの「ホスト」役に相当するであろう。ここで住民は主体的に行動することが期待されている。

IV 地区計画論の枠組み

1 社会技術としての計画論

計画論は計画づくりの方法論であり、地域という枠組みの中で問題を解決するための技術体系である。しかし、それは単独で完結した技術体系ではない。他の一般的な技術以上に、社会・経済システムと密接な関連をもった「社会技術」である^{注4)}。つまり、社会経済的、地域的・文化的、そして制度的なコンテクストの中で、望ましい計画技術のあり方が考究されなければならない。このことは、計画論が用いられる環境条件を抜きにして、その妥当性や有効性を議論することができないことを意味する。優れた計画技術であっても、別の国や地域に「移植」しようとする場合に特に留意しなければならないのである。

図4は、そのような計画論の性格を象徴的に示したものである。Ⅲ節では、計画論の展開について整理したが、これは図4の一番内側のコアに相当する。計画論に影響する環境条件は幅広い領域に及ぶが、計画論に対する規定力の大きな要因を本論では「計画システムの規定要因」と呼びたい。これは両者の橋渡しをする媒介要因である。本節では、Ⅲ節の結果を踏まえて図4の全体の構造を具体的に整理する。

2 計画システムの要素

Ⅲ節ではこれまでの地区計画論の展開を整理し、それぞれの計画論を特徴付ける要素を示した。計画システムの要素を挙げると、計画手順、計画手法、参加型計画手法、計画組織、地域住民である（前掲図3参照）。ただし、Ⅲ節では十分に議

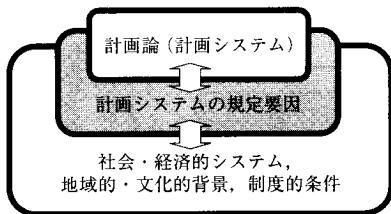


図4 計画論とその環境条件

Fig. 4 Planning system and its environmental conditions.

論されていなかった要素があったり、計画論の構造を表現しやすくしたりするために、これらの要素に以下の修正を加える。

第1に、2つの要素を追加する。計画づくりは、地域における問題解決の処方箋づくりである。問題解決学の知見によると、「現状改善型の問題」と「理想設定型の問題」の相違（課題のタイプ）によって解決の手順が異なってくる⁸⁾。そこで、「基調となる計画課題のタイプ」を新たな要素として追加する。また、住民主体型以降の計画論は、行政側の提供可能な諸資源に住民側の動員できる諸資源・協定が加わるため、許される手段の範囲が広がる^{注5)}が、このような実現手段の拡大は、計画づくりの枠組みを左右する。そこで、「利用可能な諸資源」を追加する。

第2に、要素の組み替え・統合を行う。計画手法と参加型計画手法の組み合わせを「計画手法」と「参加のスタイル（その手法の使われ方）」の組み合わせに変更する。その理由は、同じ計画手法であっても、使われ方次第で非参加型の手法となったり、参加型の手法になったりするためである。

結局、計画システムの要素は、(a) 基調となる計画課題のタイプ、(b) 計画手順、(c) 計画手法、(d) 参加のスタイル、(e) 実現の手段体系、(f) 住民主体のタイプ、(g) 計画づくりの組織体制の7つに整理できる。

これらの要素は独立したものではなく、相互に関連している。図5は図4の内部を詳細に示した図であり、矢印はその従属関係を示している。この図の右端の部分が図4の一番内側の計画論の部分に相当する。(a) 基調となる計画課題のタイプは (b) 計画手順を規定し、更に計画手順は (c) 適用する計画手法を規定する。一方、(f) 住民主体のタイプ（地域住民の特性）は (g) 計画づくりの組織体制のあり方を規定し、更に計画過程での (d) 参加のスタイルを規定する。また、住民主体のタイプによって、住民側が動員可能な諸資源の内容が異なってくる。住民主体が保持する手段は、後述する行政側が提供可能な諸資源（行政側の手段）とともに、(e) 計画実現のための手段体系を規定する。

図5（右端）が示す重要な特徴は、計画システ

ムの要素が2つのグループに分けられることである。一つは (a) 計画課題のタイプを根幹的要素とするグループであり、計画技術的側面を代表する。これらの要素によって形成される「場」では、普遍的な問題解決学に基づいて、計画課題に対する合理的な解決手段が構築される。実は計画づくりのマニュアル化が提唱されてきた部分はこの領域である。もう一つは、(f) 住民主体のタイプを根幹的要素とするグループである。これは、住民主体型以降において、住民あるいは更に多様な主体が集まった地域主体が計画主体に位置づけられることにより新たに拡張された側面である。計画主体が単一の意志を持った「堅固な」主体ではなくて、多数の主体の緩やかな集合体であるために起因する問題の把握とその解決策が取り上げられる。主体の内面（意欲、達成感、行動規範など）を理解するために、行動科学的なアプローチ注6)が有効である。そして前者が普遍性を指向した計画論であるのに対して、後者は地域固有性の解明を指向した計画論である。

3 計画システムの規定要因

計画システムの要素は、経済システム、行政システム、制度的条件、地域社会システムなど、計画を取り巻く諸条件の影響や制約を受けている。計画論にとっての外的条件を具体化したものを「計画システムの規定要因」と名付けたが、その

主要な規定要因および計画論の要素との関連性は図5の左および中央の部分に相当する。以下に規定要因の説明を示す。

①行政側の政策的意図

住民主体型の計画づくりにおいて、行政側は計画主体の地位を住民に譲るものの、依然、非常に大きな影響力を持って計画づくりに参加・介入する存在である。したがって、行政当局が対象地区の計画づくりにどのように支援／介入するかという行政の政策的意図あるいは方針注7)は計画システムを大きく左右する。行政側の対応に一貫性を持たせるために必要なものであるが、行政側が特定のプロジェクトの実施に固執する場合には、その地区の計画づくりにマイナスに作用する危険がある。

②地区の現状と将来予測

対象地区の現状とその将来予測は、計画づくりにとって基礎的かつ客観的な情報であり、地区の実態を把握し、計画課題を明らかにするための基礎的情報である。また、予想される地域の変容はたとえ定性的な記述にとどまったとしても計画課題の導出に有用な情報となる。

上記①と②は、計画課題 (a) の内容に直接関わる要因である。計画課題が計画主体の主観的な定義によって規定されるものである点に着目すると、次に述べる住民の問題認識や危機感の水準

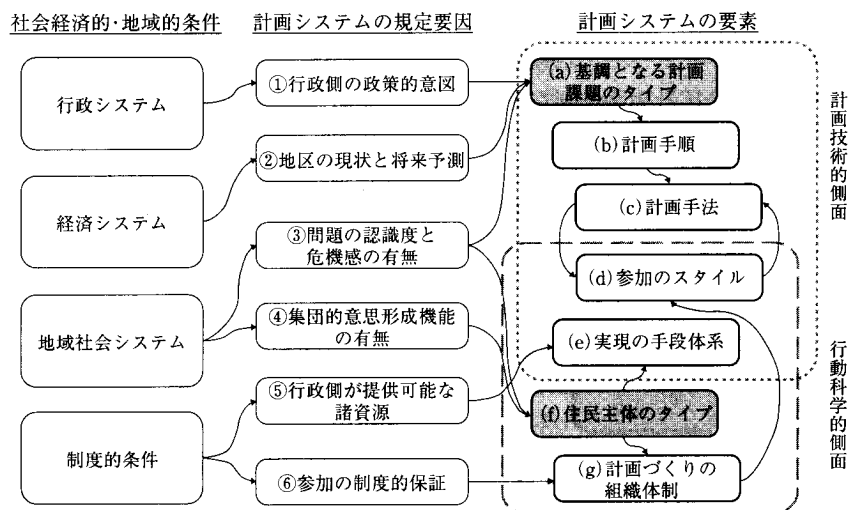


図5 地区計画の枠組みとその規定要因

Fig. 5 Framework and determinative factors of the community planning.

(③)も計画課題のタイプ(a)を規定するだろう。

③問題の認識度と危機感

問題の認識度と危機感は、計画づくり当初の段階での住民意識の重要な要因である。個人的なばらつきは当然あるが、ここでは地区住民の間に支配的な意識水準を意味する。地区の現状の中に問題を認識しているか、危機感を持っているか、解決に向けて行動を起こす心づもりがあるかといった住民意識は計画づくりに対する姿勢を大きく左右する。

④集団的意思形成機能

集団的な意思形成機能は、住民が自律的な計画主体としてみなしうるかを定める指標となり、計画実施段階で行政と住民との役割分担を決める際にも重要になる。この機能は、リーダーの統率能力とコミュニティの利害調整機能、地域住民のコミュニティ組織に対する信頼度などの社会的特性に関連している。また、過去の地域活動の実績からある程度推定することができる。

上記③と④はコミュニティの特性に関する要因であり、それらは住民主体のタイプを規定する^{注8)}。実際のコミュニティは一様ではない。そして、住民参加型あるいは住民主体型の計画づくりの過程でそのような相違が実は計画の成否を大きく左右する事実をプランナーは経験的に理解してきたし、それを「住民の熟度」の違いという言葉で表現してきた。

⑤行政側の提供可能な諸資源

一般に、まず課題があって、その解決のために必要な手段が選択される。しかし、実際には、実現するための手段が逆に計画の内容を規定する場合も少なくない。(e)計画実現の手段の中では、⑤行政側が提供可能な諸資源(補助事業など)のウエイトが大きい。また、行政の自由裁量にまかされる部分が残されており、①行政側の意図と無関係ではない(図5では矢印を割愛)。

⑥参加の制度的保証

参加の制度的保証とは、当該計画に対して住民に対して法的に許された参加権限の内容である。このような参加の制度的条件は、(e)計画づくりの組織体制を規定する要因となる。西尾勝は参加形態の理念的分類として、住民の参加権限に基づいて、運動、機関参加、交渉、自主管理の4類型

を示した^{注9)}。岩田俊二と川嶋雅章は西尾勝の参加形態類型を集落整備計画に援用し、交渉型、住民組織主導型(不完全な自主管理型)、行政組織参加型(期間参加型)の3つの類型を設けて、それぞれの計画論のあり方を先駆的に検討している^{注10)}。

以上、計画システムの規定要因について述べた。図5に示したように、計画システムはその規定要因、更にそれを取り巻く環境条件に規定されている。そして、環境条件が変われば、望ましい計画システムもそれに応じて進化してゆく必要がある。次節では、グローバル時代の計画システムを検討する。

V グローバル化と地区計画の展開方向

1 グローバル時代の農山村地域問題

今日の農山村地域は、グローバル化のもたらした問題のみならず、以下のような諸問題を抱えている。ただし、ここでは象徴的な意味合いを込めてグローバル時代の農山村地域問題と呼ぶ。

グローバル化とは通常、経済のグローバル化を意味し、情報通信コストの低下と各国の制度上の規制緩和によって、経済主体の活動領域が地球規模で拡大することである。その結果、資本・労働力が国境を越えて活発に移動するとともに、貿易によって商品・サービスの取引や海外への投資が増大し、海外との経済的な結びつきが深まった。輸入自由化に伴う農業生産への影響はもちろんのこと、製造業を中心に生産拠点の海外移転によって地域経済の空洞化が進みつつある(経済システム)。

しかし、グローバル化の動きと同じベクトルを持った別の変化が農山村地域に大きな変化をもたらしつつある。たとえば、小さな政府への移行と地方財政の圧迫によって、さらに政府の強力な誘導施策による市町村合併の推進によって、従来、地域を支えてきた行政機関のサポート体制が大きく後退を余儀なくされている。また、自治体間競争が激化する中で、同じ自治体内での集落間・地区間競争を安易に導入する役場も急速に拡大している(行政システム・制度的条件)。

農業の担い手の高齢化と減少は以前から問題となっていたが、農業の担い手不足は同時に地域

(活動)の担い手不足でもある。特に山間部の農業集落は人口規模が小さくて自律したコミュニティとしての機能を維持することが一層困難になりつつある。更に情報化の進展によって大量の情報が外部から流れ込むようになり、若い世代では地域とのつながりが薄れ、地域のアイデンティティを見失う恐れもある(地域社会システム)。

以上のように、経済システム、行政システム、地域社会システム、制度条件など、前節の図5に示した計画論の環境条件(左側のコラムに対応)が大きく変化しつつある。したがって、望ましい計画論もそれに対応して新しい展開が必要になる。

2 新たな計画論の要件

上述のような状況変化に対応するためにはどのような計画論が望ましいであろうか。新たな計画論の要件を示すと以下の通りである。

1) 目標の設定とその共有

混住化の進展、農業への所得依存度の低下、世代間の意識ギャップの拡大等により価値観の統一が困難になり、住民一人ひとりの個性を尊重し、価値観の多様性を許容することが一層求められる時代である。これを計画づくりの視点からみれば、「地域で明確な共通目標を定めにくい時代」であるといえる。このため、まず第1に、到達すべきビジョン=望ましい目標像の設定が重要である。そして、第2に、その目標を住民間で共有してゆくプロセスが重要である。このような目標の共有は短時間では難しい。長期にわたる関係住民への働きかけが必要になる。また、住民の関心を地域独自の文化と歴史につなぎ止め、住民の地域アイデンティティを高めることが大切である。

2) 地域主体の再構築

一方では混住化と新たな価値観の流入により住民の地域に対する帰属意識が弱まり、また、他方では高齢化と担い手の減少により地縁的な住民自治組織(コミュニティ)の活力が低下している。そして、生活圏の広域化と情報化の進展がそれを更に加速している。このため住民自治組織の再編強化をはかり、自律した地域主体を創造することが求められている。地域主体の再構築にあたっては、地域内外の多様な主体(社会福祉協議会、老人会、婦人会、NPO、小中学校、外部のまち

づくり組織など)が参加し、それぞれの持ち味、得意分野を活かして協働できるプラットフォームを形成することが望ましい。

3) 広汎な自発的手段の活用

今後予想される地方財政の状況や広域合併に伴う行政組織のスリム化を鑑みると、行政が果たしうる役割は後退せざるを得ない。かわって住民自身の主体的なガバナンスが期待されている。行政が行使する従来の規制的手段に代わって、住民自身の自発性に基づく広汎な手段をどれだけ投入できるかが地域づくりの成功の鍵になる。たとえば、各地で展開されている市町村条例による土地利用計画はこういった手段の典型である⁹⁾。このような手段を可能にするためには、住民自身の意識改革と自主的な管理意識が不可欠である。

4) 計画過程における意欲のモニタリングとフィードバック

近年の研究¹⁰⁾によると、いわゆる「内容が適切で、いい計画」を作成する方法論(計画技術的アプローチによる方法論)も重要であるが、計画づくりの過程で住民の主体的特性を見抜き、うまく意欲づけ、意識をまとめ、どれだけやる気をアップさせるかという方法論(行動科学的アプローチによる方法論)がそれと同等以上に計画の実施にとって重要であることが明らかになりつつある。また、上述の目標の共有、住民の意識改革なども主体の内面と関連している。このため行動科学的な計画過程における意欲のモニタリングと計画過程への適切なフィードバックが有用であると考えられる。

3 地域づくり型計画論の提案

前項の要件はいずれも計画論の行動科学的側面に関するものである。計画技術的側面の計画論が問題解決学等の知見を踏まえて一般化・精緻化されてきたのに対して、住民主体型の計画論で拡張された行動科学的側面の内実は必ずしも十分明らかにはなっていない。そして、今日最も求められているものは、この行動科学的アプローチによる計画論である。計画づくりの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向上(目標実現に向けた地域的な意思形成)を達成する過程と考えた計画づくりの新たな方法論が必要になっている。また、

そういった意欲向上のために、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新たな展開を住民主体型計画論の先に広がる新たな地平にとらえ、それを「地域づくり型計画論」と呼びたい。従来の計画論と比べて、「地域づくり型計画論」は以下の拡張を伴うものである。なお、ここで述べる計画論は前掲図3の地域づくり型と対応している。「管理サイクル」が新たな計画システムの特徴的な要素として追加されている。また、地域づくり型における住民の認識は、経常的な「地域マネジメントの主体」である。

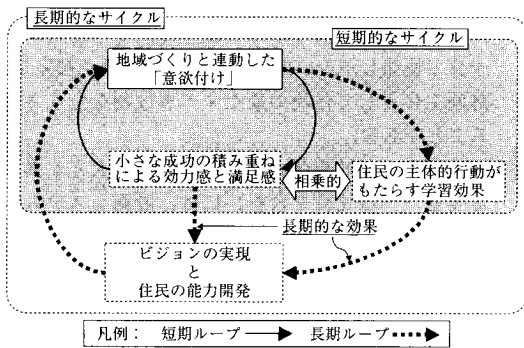


図6 地域づくり型計画論の2重構造

Fig. 6 Dual structure of the endogenous development oriented community planning.

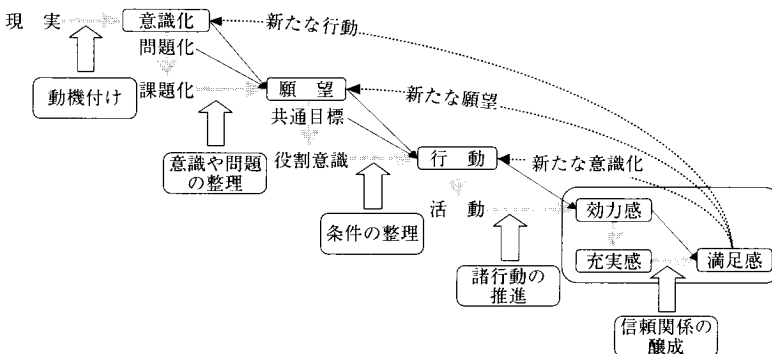


図7 短期サイクル：地域づくりと連動した「意欲付け」(長谷山の研究¹¹⁾を抜粋)

Fig. 7 Process of community activation and support measures (from Haseyama (1996)).

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眼的なものに拡張する必要がある。

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(地域マネジメントのサイクル全体)へ関心の対象を拡張することが必要である^{注11)}。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。

3) 計画論の評価基準のシフト

従来の計画論は計画過程だけを対象にしていたので、その最終アウトプットは「計画書」であった。そして、論理的整合性の基準によって紙上に描かれた計画書が評価されてきた。しかし、地域づくりのサイクル全体に広げた場合、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の改善(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シフトさせるべきである。

4 地域づくり型計画論のイメージ

簡単に地域づくり型計画論の一例として図6の

ような二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。

1) 短期的サイクル

図7はその短期サイクルを取り出して具体的に記述した図である。この図は長谷山俊郎の研究¹¹⁾を引用した。従来の参加型計画づくりはこの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計画技術的側面だけ

でなく参加する住民の意欲付けに配慮している点（行動科学的アプローチ）が大きな特徴である。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中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、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。

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。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ている。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。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^{注12)}。経験的に、かつ確信を持って言えることは、ビジョンが成長しているような地域では地域づくりに成功しているということである。

VI おわりに

参加型、主体型、そして地域づくり型へと計画論が移行するに従い、地域住民に課せられた役割は大きくなる。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、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、つまり地域（個人と集団）の持つ問題解決の力量である。従来は地区計画論は、一方で住民主体を標榜し、彼らに重要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）を視野の外側におき、もっぱら論理的・計画技術的アプローチに則ってロジカルな計画づくりに腐心してきたように思われる。

本論では、グローバル時代における展開方向として、「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、計画づくりにおける行動科学的アプローチの重視である。つまり、計画づくりに関わる地域主体の特性を明示的に考慮し、啓発や意欲付けの手段により彼らの満足度、達成感を向上させて、地域づくりの継続的發展を確保しようとするアプローチは、従来とは異なる角度から計画論を構築することを意味する。やや誇張して言うと、ここに地区計画論の新しい地平が広がっているように思われるが、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。

注釈

注1) 本分析では、富士通ソフトウェア生産技術研究所が開発したトレンド・サーチというテキストマイニングの汎用解析ソフトを用いた。

注2) 名実共に住民が計画主体の役割を果たすことのできる地区は現実には非常に稀である。理念としての住民主体とは、住民が計画主体になることを究極的な理想におくが、実際には、その能力が不十分で機能しがたい部分について行政側が補完し、計画主体として住民の果たすべき役割を全うさせることである。

注3) ただし、行政機関の能力が地域毎に大きく異なる場合（国際比較を含む）には、計画システムの要素として行政も考慮する必要がある。

注4) 堀井¹²⁾は、社会技術を「社会問題を解決し、社会を円滑に運営するための広い意味での技術であり、工学的な技術だけでなく、法制度や経済制度、教育、社会規範などを含んでいる」と定義している。本論の社会技術の意味もこれに準じる。

注5) 住民主体型計画の場合は住民自らの計画であるから、住民の合意形成がはかれれば、住民の保有している資源の動員を計画の実現手段に追加することが可能になる。具体的には、住民の労働力の動員や私権を制約した住民協定などが新たな手段となりうる。

注6) 行動科学的アプローチとは、地域づくりの過程で、関係する各主体の決定や行動及びそれらを規定する諸要因を社会的、心理学的、人類学的な視点から分析・考察する接近方法を指している¹³⁾。

注7) たとえば、「中心地区としての機能を整備したい」、「ゴミ処理場の建設を対象区域内に立地させたい」といったような、より広域的、長期的な視点から行政側の当該地区に対する開発方針である。

注8) これまでのコミュニティの研究成果を活用でき

る可能性がある。都市コミュニティの分野では、たとえば奥田道大¹⁴⁾が行動体系(主体的・能動的vs.客体的・受動的)と価値意識(普遍的vs.特殊的)の分析基軸を用いて「地域共同体」、「伝統的アノミー」、「個我」、「コミュニティ」コミュニティモデルを提示している。ただし、これらのモデルをそのまま適用できるか否かは慎重に判断する必要がある。

注9) 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權の範囲内で自主的な管理を行う。

注10) 岩田と川嶋¹⁵⁾は、住民参加による集落整備計画づくりの方法が地域特性に応じて多様なものにならざるを得ないという前提にたつて、住民参加の形態を類型化し、その類型毎に計画づくりの方法を提唱した。

注11) このような計画過程から管理のサイクルへの支援領域の拡大は、開発援助分野の動向とも一致する。たとえばRRA (Rapid Rural Appraisal) からPLA (Participatory Learning and Action) への展開がこれに相当するであろう¹⁶⁾。

注12) 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¹⁷⁾。

文献

- 1) たとえば、石川修・星野敏 (2004): テキストマイニングを用いた都市農村交流ニーズの把握—岡山県吉永町ふるさと村の八塔寺山荘の落書き帳を対象として—, 農村計画論文集, 6, pp.181-186.
- 2) 地域計画研究会編 (1978): 『地域計画—その理論と実験—』, 農林統計協会, pp.78-89.
- 3) 渡辺兵力 (1966): 『農村の計画—村づくりの新しい考え方—』, 養賢堂, p.3.
- 4) 農業土木学会編 (1975): 『農村計画の手引き』, pp.389-390.
- 5) 新農村開発センター (1976~77): 『都市計画調整システム化手法の開発に関する調査報告書』, 総論編, 関東編, 東海編, 近畿編.
- 6) 藤本信義 (1982): 農村計画と住民参加, 農村計画学会誌, 1(3), 牛野正 (1982): 住民主体による地域づくり計画と神出方式について, 同上.
- 7) 参加型計画手法については、星野敏 (1992): 参加型農村計画手法とTQC手法・考え方の応用可能性, 農村計画学会誌, 11(1), pp.50-59を参照.
- 8) 問題解決学からみた計画論については、星野敏 (1994): 第2部 地域計画の理論と手法, 河村能夫 他著『地域活性化シリーズ第8巻 地域活性化と計画』, pp.39-100, 明文書房を参照.
- 9) たとえば、北村貞太郎編著 (2003): 『土地利用計画と市町村条例』, 農林統計協会, p.190.
- 10) 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, pp.133-138.
- 11) 長谷山俊郎 (1996): 『地域活力向上のデザイン』, 農林統計協会, pp.306-307.
- 12) 堀井秀之 (2004): 『問題解決のための「社会技術」』, p.58, 中公新書.
- 13) 星野敏 (2004): 参加型計画論における行動科学的アプローチの意義—集落計画づくりを規定する要因の分析—, 農村計画論文集, 6, pp.229-234.
- 14) 奥田道大 (1983): 『都市コミュニティの理論』, 東京大学出版.
- 15) 岩田俊二・川嶋雅章 (1998): 『彩適空間への道』, 農林統計協会.
- 16) プロジェクトPLA編 (2000): 『続入門社会開発PLA住民主体の学習と行動による開発』, 国際開発ジャーナル社, P.321.
- 17) 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), pp.75-80.

Key words : 1) planning system, 2) globalization, 3) social technology,

4) endogenous development oriented planning, 5) behavioral science approach

(2005年10月17日 受付)

(2005年10月26日 受理)