集落地域整備計画策定における阻害要因に関する考察

OBSTRUCTIVE FACTOR ON PLANNING PROCESS OF VILLAGE-AREA ADJUSTMENT

鎌田 元弘*, 土肥 博至**, 坂本 淳二***

Motohiro KAMATA, Hiroshi DOHI and Junji SAKAMOTO

Many municipalities are making plan on "Village-area Adjustment Act". In this paper, We intend to establish the index of obstructive factor on the planning process in village-area. We sent out questionnaires about planning process to municipal administrators. By the analysis of this data, We expected to extract the obstructive factor. We made next 3 study-frame to clear the problem.
Frame1: Necessity of planning on inhabitant side and administration side.
Frame2: The complication of community and planning condition.
Frame3: The regulation of the inhabitant side and administration side on planning process. Considering the frame, We concluded that coexisting type, community type and muragara is effective to foresee the obstructive factor.

Keywords: Village-area Adjustment Act, planning process, obstructive factor

集落地域整備法, 計画プロセス, 阻害要因

1. 研究の背景

農村整備の画期的な法律として登場した集落地域整備法（以下、集整法と呼ぶ）も制定後7年を経過し、北海道から沖縄まで全国の地域でこの法律に基づく調査が行なわれてきた。しかし、実際に事業化に向けて動きだしたケースは僅か数例のみである。このような背景には、生活空間と生産空間の重なり、社会性と空間性の重なりといった個々の集落の特殊事情もあろうが、集落を法体系にそって全体的・計画的に整備していくということ自体が集落にとっては未経験なことであり、それが最大のネックになっていると言えよう。また、農水省と建設省の共管という法律のユニークさが、そのまま欠点にもなっていることも否定できない。また、集整法に関する調査の実施状況についてみると、同一集落で集落農振計画または集落地区計画の両方を実施したのは、全体の27%にすぎず^{※1)}、法律本来のバランスのとれた計画策定という主旨から考えると、必ずしも期待通りの展開を示

しているとは言えない。

次にいくつかの先行研究から、集落整備計画の手順および集整法の問題点について整理する。

三国らは、市街化調整区域の場合は、規制緩和の一面を持つものに対して、未線引都市計画区域の場合は一方的な規制強化の面が強いため土地所有者の合意が得にくいこと^{※1)}、また、計画策定プロセスにおいて、住民の種々の層から意見を吸い上げるような複合的組織構成をとる必要があることを指摘している^{※2)}。糸長らは、調整区域の人口停滞・減少地域における集落活性化方策としての集整法適用の問題に言及している^{※3)}。川嶋は、農家の農地利用意向から経営パターン別に整備課題を整理している^{※4)}。弥吉らは、集落地域整備の実施例から、集整法の制度の中で都市・農政両サイドの調整が行なわれたのは、県レベルで基本方針を策定する段階だけであり、町レベルでは2つのサイドに明確に区分されて事業化が行なわれていることが報告されている^{※5)}。

* 千葉工業大学建築学科 講師・学博

** 筑波大学芸術学系 教授・工博

*** 筑波大学環境科学研究科 技官(準研究員)・学修

Lecture, Chiba Institute of Technology, Ph. D.
Prof., Tsukuba Univ., Dr. Eng.

Researcher, Tsukuba Univ., Ph. M.

日本建築学会農村計画委員会(文6)では、集整法の基本方針の策定を目的として、「畑地優位・水田優位の区分」と「都市化傾向や宅地化傾向の大小の区分」の組合せによる集落類型の抽出、およびそれらの市町村レベルでの位置付けを行なっている。いずれも計画条件を整理する上で有効な指標と考えられるが、計画の推進といった視点から整理されているものではない。秋山(文7)は、①計画策定過程における諸問題。特に集整法適用の妥当性、②農村集落独自の計画技術の課題。③新規宅地の創出の諸問題。特に位置・規模・創出方法等。④調査の推進。等の問題点を指摘している。いずれも、実際の計画の現場として発生し得る問題を整理している。

以上、先進研究を概観したが、地域特性に応じた計画策定上の合意形成の問題点、行政レベルでの担当間の調整、集落類型別の整備課題の抽出等の問題について報告されているものの、いずれも事例的報告の段階であり、集落整備計画を策定する上での阻害要因に関する体系的な考察は、十分になされているとは言えない。

2. 研究の目的と方法

計画策定を行なう上で阻害となる要因は、相互に複雑に絡み合い、その解決自体が計画を特徴づけることになるものでもあるが、多くの場合個別的・地域的な特殊条件として捉えられることが多く、一般化して捉えられることは少ない。本論では、集整法の計画策定調査事業を分析することにより、市町村の行政担当者レベルにおける集落計画プロセスの阻害要因を指標的に捉え、計画の与件として位置付けることを目的としたものである。

研究を進めるにあたって、行政担当者に対する調査を実施した。これは行政担当者からみた地域や行政組織の問題点や計画策定上の評価を把握するための調査(注2)である。調査対象は集整法の適用を目的とした調査を実施した市町村の集落整備の担当者(農業系の担当者、都市・建設系の担当者および集落整備専門の担当者)とし、アンケートの配布および回収は、いずれも郵送により行なった(留置期間2週間程度・平成2年度実施)。アンケートの回収状況を表-1に示す(注3)。

研究は、以下のような手順で進める。

- ①研究フレームとしての阻害要因の設定。
- ②計画策定上、発生する阻害要因の内容の把握。
- ③研究フレームの検証。
- ④阻害要因を予見するための指標の検討。

3. 研究フレームの設定

計画策定上の阻害要因として、基本計画の策定から事業化に至る様々なレベル、法制度上の問題から個人に至るまで様々な要因が考えられるが、ここでは集落地域整

表-1 アンケートの配布回収状況

アンケートの配布数	回収数			回収率
	農業関連 担当	建設関連 担当	等分に分担 または専門の担当	
55	17	10	17	80%

備計画における基本計画策定の初期段階における問題に限定して、阻害要因を大きく住民側と行政側の2面から捉え、次のような研究フレームを設定する。

- ・フレーム1：計画がその市町村や集落地域にとって必ずしも必要でない場合、それが計画の進行にどのように影響するか。
- ・フレーム2：集落地域にとって、計画条件が錯綜している状況は、計画の進行にどのように影響するか。
- ・フレーム3：住民側・行政側のそれぞれで、阻害要因の調整機能が不十分である場合、それが計画の進行にどのように影響するか。

更に以上の分析を踏まえ、阻害要因を計画の予見として把握する指標として、著者らの先行研究で示した「混住化類型(文8)」「地域社会類型(文9)」「むら柄(文10)」の有効性を検証する。

4. 阻害要因の内容

ここでは、行政アンケート結果より阻害要因の内容について検討する。

表-2は計画策定上の全体的な問題点および計画策定の発端・計画策定上のリーダーシップ・関係条例の準備状況を示すものである。問題点についてみると、行政側の調整や運用に関する問題、法制度や事業化に関する問題、住民間の合意形成や権利調整に関する問題に大別される。計画策定の発端は、6割が国や県の指導であり、市町村の発意となったものが3割、住民の発意によるものは1割に満たない状況である。また、計画策定上のリーダーシップをとったものは、殆どが市町村の担当者であるが、市町村における関係条例の準備状況では、半数以上が関係した条例を発令する予定がないといった状況である。以上から、主体となるべき地域住民の計画策定への関わりが初期的段階においては極めて希薄であること。また、市町村の状況を把握していると考えられる行政担当者においては、計画策定の発意は多くは上位官庁の指導によるもので、条例の制定等の市町村における準備も消極的なケースが多い。このように集落地域の計画策定は内部からの必要性から発生したものではないにもかかわらず、市町村の担当者は、行政的な位置付け(準備)も不十分な状況でその中心的役割を担っていることが伺われる(注4)。

以上から、フレーム1～3の設定に意義があることが

認められる。

5. 計画策定の必要性

ここでは、フレーム1の検討を行なう。検討にあたっては、(1)市町村における当該集落地域の計画策定の必要性 (2)当該集落地域における計画策定の必要性の2面から考察する。(1)に関しては「市町村レベルでの主要整備課題」と当該集落地域における集落の性格、計画目的、計画対象となる集落地域の選定方法、の3項目との関係から判定する。(2)に関しては集落性格と計画目的との組合せと、計画の進行状況の関係を分析することによって判定する。

(1) 市町村における当該集落地域の計画策定の必要性

市町村の主要整備課題別の集落の性格および計画の目的(表-3)※5)では、「市街地周辺地域の整備」を主要整備課題とする市町村では、スプロール集落・中心集落などの比較的それに対応した集落が選定され、また、それに合致した計画目的が設定されているが、既成市街地整備を主要施策としている市町村においては、スプロールの集落が最も多いが、純農村的集落が対象となり、生産が目的になっている例も見られる。逆に農村地域の整備を主要施策としている市町村では、その多くが既にスプロールの集落あり、中には開発的整備を目的としている例も見られる。

市町村における集落地域の選定については(表-4)、既成市街地の整備を主要施策としている市町村では特定の選定理由が見当たらないこと。市街地周辺部を主要施策としている市町村では主要施策の対象地区や調査の結果等に特化していること。農村地域の整備を主要施策としている市町村では個別状況に依って選択される場合が多いこと等の傾向が読み取れる。

以上から、市町村によって多様な思惑が働いていることが伺われるが、市街地周辺部の整備を主要施策としている市町村においては、既成市街地や農村地域の整備を主要施策としている市町村にくらべ、計画策定の必要性が高いように思われる。

(2) 集落地域における計画策定の必要性

表-5は、集落の性格、計画の目的、計画の進行状況の3項目による整理を行なったものである。

スプロールの集落の場合は、生産環境整備および居住環境整備については、計画が進行している事例が多くみられるが、開発的整備については、その傾向は見られない。中心集落の場合は、計画目的は居住環境整備と開発的整備に限定され、どちらも計画は促進されない傾向がみられる。純農村的集落の開発的整備のように、必ずしも開発のインパクトが強いと思われない状況においては計画は進行していない。また、純農村的な地域という集落

表-2 集落整備法の問題点

問題点	法制度に関するもの	14 (34.1)
	行政指導に関するもの	19 (46.3)
	住民間の調整	8 (19.5)
	合計	41
計画の発端	住民の発意	3 (6.9)
	市町村の発意	14 (32.5)
	国や県の指導	26 (60.5)
	合計	43
リーダーシップ	地域住民	0 (0.0)
	コンサル・学識経験者	5 (11.6)
	市町村の担当者	38 (88.4)
	合計	43
条例の準備	発令・検討中	15 (34.8)
	発令の予定なし	22 (51.2)
	未定	6 (14.0)
	合計	43

() 内は%

表-3 市町村の整備課題と集落の性格・計画目的

		集落性格				計画目的			
		スプロール	中心	純農村	合計	生産整備	居住整備	開発的整備	合計
主要整備課題	既成市街地	5 50.0	2 20.0	3 30.0	10	2 18.2	5 45.5	4 36.4	11
	市街地周辺	8 50.0	6 37.5	2 12.5	16	2 11.8	7 41.2	8 47.1	17
	農村地域	8 61.5	1 7.7	4 30.8	13	7 50.0	4 28.6	3 21.4	14

上段実数、下段(%)

表-4 市町村の整備課題と対象集落の選定

		対象地区の選定理由					合計
		住民意識高い	主要施策地区	調査の結果	代表者熱心	特殊問題発生	
主要整備課題	既成市街地	2 18.2	3 27.3	5 45.5	3 27.3	5 45.5	18
	市街地周辺	2 11.8	9 52.9	8 47.1	3 17.6	3 17.6	25
	農村地域	5 35.7	3 21.4	8 57.1	5 35.7	6 42.9	27

複数回答

上段実数、下段(事例数を母数とした%)

の性格に対してその必要性が想定し得る生産環境整備は、事例は少ないものの計画は促進されている。中心集落やスプロール集落では、計画策定の必要性や意義を認められるような計画目的、例えばスプロール集落における開発的整備や中心集落における居住環境整備などについては、むしろ計画は促進されにくい状況が読み取れる。以上からフレーム1は(1)(2)ともに、市町村の整備課題や集落地域の性格によって、計画の必要性があるものと

そうではないものがあり、市町村や集落地域の特性と整備目的によって計画策定の阻害要因が異なることが明らかとなった。

6. 集落地域における計画条件の錯綜状況

ここでは、フレーム2について検討する。検討にあたって、錯綜状況を集落地域に含まれる集落の数、集落の性格の2項目によって捉えるものとする。また、それらの錯綜状況を計画の進行状況によって評価し、また、合意形成・権利調整・整備水準・協定等の各局面における困難さを観察することによって、錯綜の内容について考察する。

錯綜状況と計画の進行状況を比較すると(表-6)、集落数※6)では複数集落より単一集落方が計画が停滞しているものが多い。集落の性格ではスプロール集落で進行しているもの、中心集落や純農村集落で停滞しているものが多い。錯綜の内容を見ると(表-7)、集落数については、両者を比較すると、単一集落では、農家間の合意形成・権利調整・農業生産関係の協定※7)、複数集落では、新規宅地規模がそれぞれ困難度が高い。全体的に単一集落の方が困難度が高く、特に農家がらみあるいは農業がらみの項目についてその傾向が顕著である。一般的には複数集落の方が錯綜状況は複雑と思われるが、集落の総戸数をみると、単一集落が平均274戸に対して複数集落の場合の1集落当りの平均戸数は128戸と半数

表-5 計画策定の必要性(集落)

集落性格		計画目的		計画の進行	
スプロール	20	生産整備	6	進行	4
				停滞	2
		居住整備	7	進行	5
				停滞	2
		開発的整備	7	進行	3
				停滞	4
中心	9	生産整備	0	進行	0
				停滞	0
		居住整備	6	進行	2
				停滞	4
		開発的整備	3	進行	0
				停滞	2
純農村	10			欠損	1
		生産整備	4	進行	2
				停滞	1
				欠損	1
		居住整備	2	進行	1
				停滞	1
		開発的整備	4	進行	0
				停滞	3
				欠損	1

以下の規模となっている※8)。大規模な単一集落よりも複数の小単位で形成されている複数集落の方が、錯綜要因が少ないものと思われる。集落の性格別に見ると、スプロール集落では困難度が低い項目が多い。中心集落では農家間の合意形成や協定において困難度が高く、純農村集落では農家間の合意形成を除いてスプロール集落や中心集落に比べて高い困難度を示している。これは中心集落における農家、純農村集落における非農家といったその集落においてマイナーな存在が阻害要因となりうることを示すものと思われる。

以上から、集落地域を構成する集落数および集落の性格から錯綜状況およびその内容をある程度、予見可能であることがわかる。

7. 住民側・行政側での調整機能

ここではフレーム3について検討する。

表-6 集落における錯綜状況

		集落数		集落性格		
		単一集落	複数集落	スプロール	中心	純農村
計画の進行	進行中	6 33.3	11 50.0	12 60.0	2 25.0	3 37.5
	停滞	12 66.7	11 50.0	8 40.0	6 75.0	5 62.5
	計	18	22	20	8	8

上段実数、下段(%)

表-7 集落における錯綜内容

		集落数		集落性格		
		単一集落	複数集落	スプロール	中心	純農村
合意形成	合意形成(農家間)	18/21 85.7	12/21 57.1	13/20 65	8/9 88.9	6/9 66.7
	合意形成(非農家間)	13/21 61.9	12/21 57.1	12/20 60.0	5/9 55.6	6/9 66.7
	合意形成(農家・非農家)	13/21 61.9	12/21 57.1	12/20 60.0	5/9 55.6	6/9 66.7
権利調整	権利調整(既存宅地)	14/21 66.7	9/19 47.4	9/18 50.0	4/9 44.4	7/8 87.5
	権利調整(生産基盤)	15/21 71.4	10/20 50.0	10/19 52.6	4/9 44.4	7/8 87.5
	新規宅地配置	13/21 61.9	12/20 60.0	11/18 61.1	5/9 55.6	6/9 66.7
整備水準	新規宅地規模	10/20 50.0	12/19 63.2	9/17 52.9	5/9 55.6	5/8 62.5
	道路・施設整備水準	11/21 52.4	10/20 50.0	9/19 47.4	3/9 33.3	7/8 87.5
	協定(建築)	15/21 71.4	13/20 65.0	10/19 52.6	7/9 77.8	8/8 100.0
協定	協定(農業農振)	16/21 76.2	12/20 60.0	10/19 52.6	7/9 77.8	7/8 87.5

上段：当該項目の困難の度数/当該項目の回答数 下段：(%)

はじめに住民側での調整機能について考察する。ここでは、調整機能を住民組織の有無(表9)、住民意識の盛り上りの有無の2項目によって捉えるものとする。また、それらの調整機能を計画の進行状況によって評価し、合意形成・権利調整・整備水準・協定等の各局面における困難さを観察することによって、調整効果について考察する。調整機能と計画の進行状況を比較すると(表-8)、住民組織では、ある場合の方が進行の割合が高い。住民意識の盛り上がりも、ある場合の方が進行の割合が高く、これらが計画の促進に関して、何らかの調整機能を果たしていると考えられる。調整効果の内容を見ると(表-9)、住民組織では、住民組織がない場合よりある場合の方が困難度が相対的に低いものを見ると(10%以上差があるもの)、農家間の合意形成・農家と非農家の合意形成・生産基盤の権利調整・農業生産関係の協定、といったいずれも農家および農業がらみの項目であり、非農家間の合意形成や整備水準といった項目については顕著な効果はみられない。住民意識の盛り上がりのある集落では、非農家間の合意形成・農家と非農家の合意形成、といった非農家がらみの項目や協定において、困難度が低く農家がらみの合意形成や整備水準等については余り効果がみられない。

以上、2つの項目のどちらも調整の効果の手掛かりを得る指標として有効である。住民組織は主に農家がらみの調整機能として、住民意識は主に非農家がらみの調整機能として有効であるが、既存宅地整備・新規宅地整備・道路や施設の整備の水準等の新規要素の調整に関してはどちらも効果が期待できない。

次に行政側での調整機能について考察する。ここでは、市町村において担当した行政組織を「主として農業関連の部署が担当」「主として都市計画関連の部署が担当」「両担当の分担(等分)あるいは専門の部署が担当」の3通りに区分し、それぞれについて計画の進行状況や運営上のトラブル発生状況から調整機能を評価する。また、集整法に対する認識について比較し調整効果の背景について考察する。

担当した組織別に比較すると(表-10)、「分担・専門部署」では明らかに計画は進行しトラブル発生も少ない。生産環境整備に対する集整法の効果についてみる

表-8 集落における調整機能

		住民組織		住民意識	
		有	無	有	無
計画の進行	進行中	10 47.6	6 33.3	6 66.7	11 35.5
	停滞	11 52.4	12 66.7	3 33.3	20 64.5
	計	21	18	9	31

上段実数、下段(%)

表-9 集落における調整効果(困難度)

		住民組織		住民意識	
		有	無	有	無
合意形成	合意形成(農家間)	14/22 63.6	16/19 84.2	6/8 75.0	24/34 70.6
	合意形成(非農家間)	12/22 54.5	12/19 63.2	4/8 50.0	21/34 61.8
	合意形成(農家・非農家)	11/22 50.0	13/19 68.4	4/8 50.0	21/34 61.8
権利調整	権利調整(既存宅地)	13/21 61.9	9/18 50.0	4/8 50.0	19/32 59.4
	権利調整(生産基盤)	11/21 52.4	14/19 73.7	5/8 62.5	20/33 60.6
整備水準	新規宅地配置	15/22 68.2	9/18 50.0	5/8 62.5	20/33 60.6
	新規宅地規模	13/21 61.9	9/17 52.9	5/8 62.5	17/31 54.8
	道路・施設整備水準	11/21 52.4	9/19 47.4	4/8 50.0	17/33 51.5
協定	協定(地区計画)	15/21 71.4	12/19 63.2	4/8 50.0	24/33 72.7
	協定(農業農振)	13/21 61.9	14/19 73.7	4/8 50.0	24/33 72.7

上段：当該項目の困難の度数/当該項目の回答数 下段：(%)

表-10 市町村における調整機能と整備方法評価

		主に担当した行政組織		
		農業関連	建設・都市関連	分担・専門
計画の進行	進行中	4 28.6	3 33.3	10 62.5
	停滞	10 71.4	6 66.7	8 37.5
	合計	14	9	18
トラブル	良好	6 40.0	3 37.5	12 75.0
	問題発生	9 60.0	5 62.5	4 25.0
	合計	15	8	16
農業効果	規制誘導効果	3 15.8	2 10.5	1 25.0
	事業化期待	13 68.4	11 57.9	3 75.0
	効果なし	3 15.8	6 31.6	0 0.0
	合計	19	19	4
居住効果	規制誘導効果	8 42.1	6 30.0	1 25.0
	事業化期待	8 42.1	11 55.0	3 75.0
	効果なし	3 15.8	3 15.0	0 0.0
	合計	19	20	4

上段実数、下段(%)

と、規制誘導効果・事業化への期待のどちらも、都市関連の担当よりも農業関連の担当の方が上回り、都市関連の担当では効果なしと評価するケースも見られる。居住環境整備では、規制誘導効果については都市関連の担当よりも農業関連の担当の方が評価が高く、事業化への期待については、逆に都市関連の担当の方が高い。また、分担・専門では、生産環境整備・居住環境整備のいずれも規制誘導効果より事業化への期待の方が高い。図-1は集整法に関する評価を農業関連担当と都市関連担当について比較したものであるが、土地利用規制・開発と保全・法律のわかりにくさと言った両サイドが競合あるいは事業制度の体系が異なるような項目については評価に差が生じている。

このように、行政レベルでの担当が農業サイドまたは都市サイドの一方に偏ると、集整法の評価や認識にもずれが生じ、調整にも問題が発生し計画の進行も阻害されやすい。分担・専門の場合には事業化が極めて高い値を示す。これは事業化を前提とした場合、両担当の協力体制が欠かせないことを裏付けているものと思われる。

8. 阻害要因の指標的把握

ここでは阻害要因を計画策定の予見として把握することを目的として、市町村レベルの「混住化類型」、集落レベルでの「地域社会類型」「むら柄」の3つの指標により、計画プロセスの阻害要因がどの程度、把握できるかについて考察する^{※10)}。以下、各指標の有効性の検討、各指標を用いた阻害要因の整理の順に述べる。

(1) 3指標の有効性の検討

ここで用いている3つの指標は次のように規定している。市町村の混住化類型は、文献8)における混住化類型において、人口増加率の基準を5%としたものを用いている。地域社会類型は、各集落地域で農家戸数と非農家戸数によって、農家戸数が多い場合を農家型、非農家戸数が多い場合を非農家型としている。「むら柄」は行政担当者の判断によるもので、集落の拘束力と展開性に関して得た回答のうち展開性（社会集団としての意識の積極性と住民活動の多様性）に関するものを用いている。表-11は3つの指標と計画の進行状況との関係を示したものであるが、3つの指標のいずれも計画の進行状況との間に統計的に有意な関係が認められる。市町村の混住化類型では、都市的類型は停滞、Uターン血縁型・農村団地型は進行中のものが多く、非農家化型はどちらとも言えないといった状況が読み取れる。地域社会類型では、非農家型に進行中のものが多く農家型に停滞中のものが多い。「むら柄」では展開性がある集落では進行中のものが多く展開性がみられない集落では停滞しているものが多い。以上のようにこれら3つの指標により、計

画の阻害要因をある程度判断できることがわかる。

(2) 混住化類型による阻害要因の整理

ここでは、混住化類型別に実際に計画策定が行なわれた5つの事例^{※11)}を取り上げて、具体的な状況から計画の必然性について考察し、混住化類型の有効性について検討する（表-12）。

農村的類型の事例では、住民側では高い宅地化意向を反映し計画は進行中であるが、行政レベルでは当該集落が過疎地域としての主要施策の対象ではなく、実施未定の状況である。非農家化型の事例では、町レベル・集落レベルの何れにおいても人口増はみられず、住民の宅地化意向も決して高くない。このような状況における計画としては、その必要性から考えると無理が生じていると思われる。計画の進行状況を見ても、行政側では実施を予定しているものの住民側では盛り上がりに欠けている。Uターン血縁型の事例では、計画目的および住民意向は、市レベルでの行政課題に全く一致したものであり、住民側・行政側共に計画自体の必要性が高いものと考えられる。また、農村団地型の事例でも集落の計画目的は、農業とバランスのとれた居住環境整備と新規宅地の若干の創設としており、町レベルでの行政課題と比較的一致したものとなっている。Uターン血縁型・農村団地型のいずれも計画の進行状況は、住民側・行政側共に実施に向

図-1 市町村の担当別法の評価

けて動いている。都市的類型の事例では、人口増加もすでに沈静化しており、住民構成も多様化して必ずしも計画目標の必然性が十分にあるとは言えない。また、行政側においても、農村的地域の整備は優先的課題ではなく、計画の進行状況を見ても、事業のPR活動は行なわれて

いるが、行政側においては事業化は未定の状況で、住民側でも盛り上がりのかける状況となっている。

以上、5つの事例ではあるが、農村的類型および都市的類型では行政側における集落地域での計画の位置付けが不明瞭であること。非農家化型では新規宅地開発等の

表-11 阻害状況把握のための指標

		市町村の混住化類型					集落地域社会類型		むら柄（展開性）		
		農 村	非農家化	Uターン血縁	農村団地	都 市	農家型	非農家型	強	中	弱
計画の進行	進行中	1 100.0	5 50.0	3 75.0	4 66.7	4 21.1	5 26.3	11 68.8	7 70.0	5 45.5	4 22.2
	停 滞	0 0.0	5 50.0	1 25.0	2 33.3	15 78.9	14 73.3	5 31.3	3 30.0	6 54.5	14 77.8
1/2乗検定(5%水準)		有意なし					有意		有意		
クramer係数		0.46					0.42		0.40		

上段は実数、下段は%

表-12 事例の分析

市町村の混住化類型			農村的類型	非農家化型	Uターン血縁型	農村団地型	都市的類型
			新潟県 SI町	秋田県 Sy町	宮城県 Fu市	茨城県 Hu町	千葉県 Ya市
市町村レベル	指標	人口	2.1万人	0.9万人	6.3万人	3.3万人	14.7万人
		内部非農家率	43.9%	62.1%	57.7%	62.6%	94.0%
		人口増加率(最近10年)	0.7%	-3.8%	5.8%	10.0%	4.5%
		非農家集団率	0.0%	0.0%	0.0%	64.4%	48.7%
	行政アンケート	主要整備課題	農村整備	新市街地形成	ｽﾌﾟｰﾙ防止	農村整備 宅地開発	新市街地整備 ｽﾌﾟｰﾙ防止
		行政担当	農サト	農+都	農+都	専門	農+都
		行政実施予定	未定	実施予定	実施予定	実施予定	未定
集落地域レベル	集落地域指標	総戸数(戸)	104	151	238	450	362
		人口増加率(最近10年)	31.6%	3%	47%	5%	微増
		農家率	41%	54%	24%	43%	50%
		集落地	・沿道業務による ｽﾌﾟｰﾙ化 (未線引き)	・計画進行中 ・都市隣接 ・不在地主による 土地所有 (調整区域)	・沿道業務及び 宅地化による ｽﾌﾟｰﾙ化 (未線引き)	・市街地から遠いが 利便性高い ・中心集落と周辺 集落 (調整区域)	・大団地近接 ・地区周辺で計画 進行中 ・沿道業務による ｽﾌﾟｰﾙ化 ・自治会不参加多数 (調整区域)
		周辺土地利用	町中心に近接	隣接都市へのアクセス	市街地近接	田園地帯	住宅団地
		宅地面積(ha)/全面積(ha)	23/67 (34.3%)	18/201 (9.0%)	24/134 (17.9%)	26/270 (9.6%)	63/243 (25.9%)
		農地面積(ha)	39	90	95	223	95
		農振白地農地面積(ha)	24	28	61	140	55
	行政アンケート	計画目的	農保全 + 居住環境改善	農保全 + 宅地化	ｽﾌﾟｰﾙの対策 + 宅地化	居住環境改善 + 宅地化	農保全 + 宅地化
		策定後の活動状況	進行中	盛り上がり に欠ける	進行中	進行中	PR活動中
	計画案	宅地面積(ha)/全面積(ha)	23/67 (34.3%)	43/201 (21.4%)	50/134 (37.3%)	36/270 (13.3%)	96/243 (39.5%)
		新規宅地規模(ha)	5(白地農地)	11	17	10	19
	住民意向	開発意向(宅地化)	67.7%	44%	宅地化指向多数	60%	53%
		農業継続意向	79.1%	49%	89%	61%	42%

必然性に関して住民側と行政側のずれが生じていること。Uターン血縁型および農村団地型では、住民・行政の両サイドとも計画の位置付けが噛み合い、比較的計画の促進がされやすいこと。等が読み取れ、混住化類型により、計画の阻害要因を整理できることがわかる。

(3) 地域社会類型及び「むら柄」による阻害要因の整理

ここでは、集落の現状の性格に応じて、地域社会類型や「むら柄」が、計画の進行を判断する上でどのように寄与しているのかを検討する。

表-13は集落性格別、地域社会類型別に計画の進行状況を整理したものである。スプロール集落では、農家型に比べ非農家型の方が計画が進行している状況が顕著である。中心集落では、非農家型に進行している例も見られるものの、農家型・非農家型共に停滞しているものが多い。純農村集落では農家型の多くは停滞しており、非農家型では進行している。同様に、表-14は集落性格別、「むら柄」区分別に計画の進行状況を整理したものである。スプロール集落では、「むら柄」が強いもの、中間のもの、弱いものがほぼ同数みられ、中程度あるいは弱いものに比べて、強い場合は計画が促進されやすいことが読み取れる。中心集落では「むら柄」の強い事例は見られず弱いものにおいて、計画が停滞しやすい状況が読み取れる。純農村集落では「むら柄」が強いものと弱いものに分かれ中程度のものは見られず、強いものに比べて、弱いもので計画が停滞している状況が読み取れる。

以上から「むら柄」・地域社会類型の2指標については、集落の性格と組み合わせて用いることによって、より細かく阻害要因を把握できることがうかがわれる。

9. まとめ

本論ではサンプル数の限界はあるものの概ね以下の点が明らかになった。

- ①市町村の整備課題や集落地域の性格によって、計画の必要性が高いものとそうではないものがあり、市町村や集落地域の特性と整備目的によって計画策定の阻害要因が異なる。
- ②集落地域を構成する集落数および集落の性格から錯綜状況およびその内容をある程度予見することが可能である。
- ③住民組織は主に農家がらみの調整機能として、住民意識は主に非農家がらみの調整機能として有効である。行政側では、担当が農業または都市の一方に偏ると調整に問題が発生し計画の進行も阻害されやすい。
- ④混住化類型により、行政側での計画の阻害要因をある程度整理することができる。「むら柄」・地域社会類型の2指標については、集落の性格と組み合わせて用いることによって阻害要因を把握できる。

表-13 地域社会類型別計画進行状況

集落性格		集落・地域社会類型		計画の進行	
スプロール	17	農家型	9	進行	5
				停滞	4
		非農家型	8	進行	7
				停滞	1
中心	7	農家型	2	進行	0
				停滞	2
		非農家型	5	進行	2
				停滞	3
純農村	9	農家型	6	進行	0
				停滞	5
				欠損	1
		非農家型	3	進行	2
				停滞	0
				欠損	1

表-14 「むら柄」別計画進行状況

集落性格		むら柄		計画の進行	
スプロール	19	強	6	進行	5
				停滞	1
		中	6	進行	3
				停滞	3
		弱	7	進行	3
				停滞	4
中心	9	強	0	進行	0
				停滞	0
		中	3	進行	2
				停滞	1
		弱	6	進行	0
				停滞	5
				欠損	1
純農村	10	強	4	進行	2
				停滞	1
				欠損	1
		中	0	進行	0
				停滞	0
		弱	6	進行	1
				停滞	4
				欠損	1

【謝辞】

本研究の一部は、文部省科学研究費一般研究B（代表・土肥博至）によって実施した。調査にあたっては農水省構造改善局地域計画課農村整備調査係の五十嵐氏（当時）と（財）都市経済研究所の西村氏にご協力をいただいた。集計にあたっては千葉工大の久武健三君にご協力をいただいた。記して感謝申し上げる。

注

- 1) 平成2年度時点での数値。
- 2) 平成2年度時点で全国で67市町村(1市町村で複数の調査を行なっているものも含む)で調査が行なわれている。ここでは特殊な状況にある市町村を除いて調査対象とした。
- 3) 同一集落について2つの担当で計画策定を行なっている場合はイニシアティブをとった担当に依頼し、等分に行なった場合は両担当合意のうえの記入を依頼した。
- 4) ここでは市町村の担当が各市町村において、集落整備を必要とする集落を選定し、市町村の中で位置付けを行なうことも重要な計画プロセスの一部と考えている。
- 5) 表-3における主要整備課題とは都市部および農村部での地域政策に関する主要整備課題である。集落の性格とは厳密に規定された集落類型を示すものではなく、行政担当者に「スプロール化のみられる集落」「地区の中心的集落」「純農村的色彩の強い集落」の判定を委ねたものである。計画目的とは農業生産環境の整備が主目的の場合を「生産整備」、既存集落の居住環境整備が主目的の場合を「居住整備」としている。開発的整備とは新規宅地開発の整備を主目的とした計画を意味している。いずれも必ずしも集整法の主旨に添った聞き方をしたものではなく、地域の実状を捉えることを主目的としたものである。
- 6) ここでの集落とは、集整法で規定される集落地域に含まれる集落を意味する。
- 7) ここでの協定とは、協定を結ぶことについての合意に関して調査したものである。
- 8) この値はアンケートの戸数を集計したものである。戸数の差は、集整法による採択の目安として集落地域の総戸数を規定している(150戸程度)ことが影響しているものと考えられる。
- 9) アンケートでは、住民組織については自治会組織で集落整備の組織の機能を兼ねているものと、新規に自治会組織とは別の組織ができている場合に分けて聞いている。さらに後者については、自主的に組織ができたものと役場の指導によってできたものを分けて聞いている。新規の組織ができたものは殆どなく、ここでは前者に限って集計している。
- 10) 混住化類型は、内部非農家率・非農家集団率・人口増加率により、市町村自らの混住化現象を類型化したものである。農村的色彩の強い類型(農村的類型)、従来の農家が非農家に転化した類型(非農家化型)、Uターン等による個別的な来住非農家の割合が高い類型(Uターン血縁型)、農村地域でありながら住宅団地などによる集団的な新住民の割合が高い類型(農村団地型)、内部非農家率が高く既成市街地に多く見られる類型(都市的類型)の類型からなる。地域社会類型は、集落の住民構成により類型化したもの。「むら柄」は、集落の社会的体質を分類したものである。
- 11) 5市町の農業集落計画報告書、田園居住区整備計画報告書、および各市町の行政アンケートの個票を資料としている。いずれの事例も集整法3条の5要件を満たしていると考えられる。

- 8) 鎌田元弘：大都市周辺地域の混住化類型とその計画的課題に関する考察、日本建築学会計画系論文報告集 No. 375, pp104～113, 1987. 5
- 9) 鎌田元弘、土肥博至：集落の類型化による混住化の適合性の評価、日本建築学会計画系論文報告集 No. 420, pp49～56, 1991. 2
- 10) 鎌田元弘、土肥博至：混住化の受け入れ側の条件としての「むら柄」の検討、日本建築学会計画系論文報告集 No. 407, pp119～128, 1990. 1

(1994年12月10日原稿受理, 1995年9月14日採用決定)

参考文献

- 1) 三国政勝、中村攻、藤本信義：農村地域整備の手法について、1990年 日本建築学会学術講演梗概集
- 2) 三国政勝、中村攻：集落地域整備の課題と方法2、1992年 日本建築学会学術講演梗概集
- 3) 糸長浩司、青木志郎、東正則：集落活性化のための集落整備計画の検討、1990年 日本建築学会学術講演梗概集
- 4) 川嶋雅章：集落土地利用計画と農家の農地利用意向に関する研究、1993年 日本建築学会学術講演梗概集
- 5) 弥吉元毅、加藤仁美、古賀敏幸：久山町における集落地域整備法の適用事例、1993年 日本建築学会学術講演梗概集
- 6) 日本建築学会集落地域整備基本方針策定調査特別委員会：千葉県集落地域整備基本方針(案)策定調査報告書、1990
- 7) 秋山隆史：集落地域整備にかかわる計画の現状と課題(第1回集落地域整備推進セミナー)、(財)都市経済研究所/(財)農村開発企画委員会、1991