農村計画における住民参加の導入と展望

Introductions and Prospects for the Residents Participation in the Process of Rural Planning

藤 本 信 義*

Nobuyoshi FUJIMOTO

1 はじめに

CIT時代の安易さで、住民参加と農村計画の2つをキーワード検索してみると、26万件というヒット数が現れる。学会関係の報告・論文はむろんのこと、ジャーナリズム関係、行政関係など多岐にわたる分野で「住民参加+農村計画」は論究され具体化もされてきたことに、今更ながら気づかされる。これら全てに目を通すのは個人の限界を超えること自明であり、本稿は、筆者の関わってきた時間・空間の範囲での限られた論考になることをまずお断りしておきたい。時間的には、農村建築・集落を研究テーマとして農村に入り始めた1960年代以降に限られるし、空間的には参加の一手法としてのワークショップを多くの地域で催してきたが、原点には雪深い山形県飯豊町での10年余りにわたるまちづくりの経験がある。この時間・空間を土台にして、住民参加の展望までをスケッチしたいと思う。

なお「住民参加 (Residents Participation)」には参加の地理的範囲が想定されており、「市民参加 (Citizen Participation)」は都市の住人としての市民というより、社会的責任を自覚している個人 (Citizen) の参加との意味合いがあって、厳密には区別する必要があるが、本稿では特に両者を区別せずに用いる。

2 都市における抵抗運動としての住民参加

筆者が農村への関心を深めた1960年代は、国内では経済成長率が年平均10%を超える高度成長の真っただ中であって、急激な都市化と、その裏返しとしての農村の過疎化が同時進行した時期であった。東京オリンピック (1964) 直前の東海道新幹線開通、モータリゼーションの本格化、石炭から石油への急激なエネルギー転換、大量生産を支える大量消費が美德とされる等々、高度成長の波にのった一途な都市化の様相が全国にみられた。

1960年から始まったベトナム戦争は75年に終結する

までに、犠牲者とともに、反戦平和運動に身を投じる人々を増やし続けた。また、日米新安全保障条約を巡る学生と一般市民のデモの頻発から始まった1960年代は、1969年の東京大学安田講堂の占拠を境にして沈静化していくが、「政治参加」の芽はこの時期を通して市民の中に根付いていく。その中核となったのは、篠原一¹⁾によれば「公害、自然環境、都市問題、反戦平和等の問題を中心にして起こったいわゆる新しい型の市民運動」であり、その中には「抵抗の契機をつよい運動と、参加の契機をつよいそれとがある。」との読みがあった。この時期は圧倒的に抵抗運動としての市民運動であり、篠原は、運動の方向を示す抵抗から参加へという過程は、そこまでエネルギーを持続させることが容易ではないために、参加型の市民運動へと移行するためには、「対症療法的運動」を経ることが多いと見ていた。

3 神戸市丸山地区の住民運動

対症療法的運動には当たらないと思われるが、篠原の見方を裏付ける具体例は、神戸市丸山地区に見られた。可住地の少ない神戸市も過密化が進み、丸山地区民はスプロールの弊害に悩んでいた。「このような状態にある丸山地区に、昭和38年 (1963)、神戸市による丸山奥地の宅地造成工事が始められた。工事用の車両が大量に、狭い曲がりくねった道路を走り抜け、それによる直接の迷惑は非常なものであった。加えて、宅地造成により見込まれる人口増に対する対策は殆ど立てられていなかった。このことは、長年神戸市により冷淡に扱われ続けた地域住民を非常に怒らせ、山積した住民の不満要求が、昭和38年11月3日、800名の住民大会という形をとって爆発した。」(広原盛明 博士学位論文 以下引用は同じ) この大会を機に行政との対決姿勢が明確になり、「たたかう丸山」といわれるほど精力的な活動がなされ、既存道路の整備などかなりの成果を勝ち取った。「しかし、この種の運動は、一定の成果が上がって切実なこれ

* 宇都宮大学名誉教授 Emeritus Professor at Utsunomiya University

Key Words: 1) 住民参加, 2) 市民参加, 3) ワークショップ, 4) 協働, 5) ソーシャル・キャピタル

までの要求が一応充たされると、急激に停滞する性格のものであり、持続させるための戦略として新たな組織づくり(文化防犯協議会の地域組織化)と、課題づくり(地域ぐるみの教育)が行われる。こうしてチビッコ広場が全国で最初につくられ、「たたかう丸山」は「実践する丸山」へと移行していく。

広原らは、丸山地区に深く関わり続けたが、地区に入ったばかりの頃、住民から「研究のために来るなら、帰れ」と言われたという。この指摘は、住民参加をテーマとする諸研究への鋭い批判を含んでいたといえよう。研究者自身の対象地域との関わり方の中に「参加」は内包されており、「客観的」であることが求められつつも、傍観者として終始するわけにはいかないことを地区民は訴えていた。筆者らは、研究者の求める成果のみに関心を向けた「略奪研究」への戒めを、この貴重な事例から学んだ。

4 住民参加によるまちづくりの提言—山形県飯豊町へ

1972年1月、青木研究室(東京工業大学)は、山形県飯豊町に対して「町づくりのための組織計画に関する提言」を行った。その2ヶ月前には、飯豊町の集落再編成に伴う30戸ほどの集団移転地のラフスケッチを提出していた。その折りの現地視察に際し、青木教授はダム建設によって残存する上流地域の住民が主体的なまちづくりを始めていることを知らされ、集落再編成にあたっては、そうした動きを全体的に広めることの必要を町当局に話した。町全体の基本構想・基本計画の立案が研究室に依頼された経緯である。青木は関連他分野との共同によるプロジェクトチーム編成の必要性を解いて、町での理解を得た。提言の内容もこれが中心であるが、その前提としての理解を求めるために、以下の提起をした。

まず、従来のこの種の総合計画・基本計画策定に関わる問題を3つに整理した。詳述することは避けるが、問題の1は、上から与えられた枠組みの中での計画であること。単なる参加ではなく、自ら計画に関わる参画への壁があることを指摘。問題の2は、住民不在の計画であること。「住民参加」が行政実務を非効率にするという行政サイドの実感が、住民不在の計画を速成する理由になっている状況を指摘。問題の3は、個別的な計画の総合性・有機性が希薄であること。「個別的な計画」の意味については、ひとつは部門(分野別)間のネットワークを必要とする計画が「縦割り行政」のために繋がっていないことである。

もう一つは、時系列にみる個別計画、即ち基本構想、基本計画、実施計画の流れ、またはフィードバックが適切に行われていないことである。

以上の理解を前提にして、青木研究室はまちづくりの

基本を「住民主体の町づくりの有言実行」においた。40年を経た今日ではとりたてて強調するほどもない方針であるが、当時の状況判断は以下のものであった。「我々を取りまく社会環境のさまざまな弊害は、都市に集中して現れている。経済的な論理だけで社会の発展を測ることは、長い目でみれば社会環境の大きな部分を失うことに繋がっていく。それを守っていくのは「生活の論理」によってである。まず守るもの、そして守りつつ創り出すべきものを我々は住民と共に考え、それらに具体像を与えたい。」

「どんな組織が考えられるか」については、地域協議会の単位にあたる圏域が5つあり、これを住民の身近な計画単位とすること、併せて専門家チームを編成することを提言した。結果、生まれたのが専門委員会と、住民自らの組織「120人委員会」である。当時、町の人口は12,000人であったので1%委員会ともいえる。これは単なる数字合わせではなく、当初、区長推薦の100人委員会に女性と若い世代が少ない、との批判が出て増やしたという経緯がある。120人委員会は、部会毎に専門委員会の素案を検討する作業を繰り返した。

2年間の策定期間を経て、「飯豊町総合計画1974 手づくりのまちいいで」の基本構想は、地方自治法に則り町議会で議決された。

5 参加の一手法「コミュニティ・ワークショップ」事始め

飯豊町で地区レベルの参加型計画が立案されたのは、基本構想策定から6年後の1980年2月である。ここで採られたワークショップ手法は、アメリカの環境デザイナーであるローレンス・ハルプリン²⁾注1)によるところが大きかった。1970年代のアメリカでは、住民参加によるコミュニティデザインが盛んに行われ、高く評価されていた。ハルプリンばかりでなく、ヘンリー・サノフ、ランドルフ・ヘスター、ロビン・ムーア、クリストファー・アレグザンダーなど多くの建築・都市デザイナー達が、住民参加の理論構築と実践とを行っていた。

しかし、我が国でそのような参加型手法がなかったかといえば、そうではない。青木研究室から岐阜大学に赴任した渡辺光雄³⁾は、早くから住民による「環境点検地図」を提案して、農林水産省の各種事業にも点検地図作成が前提作業として取り込まれていた。渡辺によれば、環境点検地図とは、「住民が自ら集落の問題点を地図上にチェックし、これを集計・討論・検討を加えていく中で、最終的に集落計画(案)を作成していく方法」としている。これもまたワークショップと名付けてしかるべき方法であった。しかし、国の事業マニュアルの一部に

この方法が採用されると、集落の役員数人による形式的な点検に形骸化する例がみられ、住民参加の意義が失われることを渡辺は警告していた。

また、中嶋熙八郎⁴⁾は、環境点検地図の効能を評価しつつも、集落の現状分析、評価するプロセスの各段階で改善・更新等の意志決定がどのようになされるべきかについての検討課題を提起している。

飯豊町でのワークショップ「椿講」^{注2)}は、以下のプログラムで1週間にわたって行われた。

- 講1. 椿の今日と明日を考える：自由参加／スライドで見る今日の椿／数字でみる今日の椿／住民アンケートの結果を読む／明日の椿を考える座談会
- 講2. 農業と土地を点検する：以降、連続参加が可能な住民に限定／スライドを見ながら問題箇所を地図記入
- 講3. 生活環境を点検する：問題箇所、お薦めの場所等をスライドを見ながら地図記入
- 講4. 商店街を点検する：既成の商店街診断の結果を参考にしながら構想づくり
- 講5. 公民館を計画する：老朽化した旧校舎（ワークショップ会場）の建て替え計画
- 講6. 椿の計画目標を創る：計画課題をまとめ、グループ単位で検討
- 講7. 椿のあしたを描く：計画目標の具体的方策、計画主体（役割分担）、優先度を検討

この後、飯豊町の他地区が公民館事業としてワークショップを自主的に採り上げ、集落単位の成果をもちよって、住民主体の発表会を開催した。参加型のまちづくりは住民に少しずつ浸透して、もっとも合意形成が困難と思われる土地利用計画の立案へと展開していった。また、この手法は都市にも飛び火した。職員参加のまちづくり研修として有意義であるとの評価を東京都世田谷区からもらい、3日間にわたる中堅職員研修のテーマとされた。

6 参加研究とワークショップ手法の波及

農村計画学会は1982年に設立されたが、設立当初から「住民参加」のテーマは学会誌に頻出している。関連研究・報告・業績等の推移を抄出してみると以下のとおりである。

- ・牛野正「住民主体による地域づくり計画と神出方式について」
農村計画学会大会報告 1982
- ・長崎明「農村計画における住民参加と住民主体」
農村計画学会誌vol.3 no.4 1985
- ・津田洋治「集落計画と住民参加のまちづくり―福井県上中町」
農村計画学会誌 vol.8 no.3 1989
- ・目瀬守男「地域活性化と住民参画による計画づくり」
農村計画学会誌vol.11 no.3 1992
- ・窪谷順次「地域おこし、むらづくりの基本的視点」
農村計画学会誌vol.13 no.4 1995

- ・門間敏幸「新しい住民参加型農村計画理論の構築にむけて」
農村計画学会賞（論文）受賞講演要旨1997
- ・青木志郎「住民参加型むらづくりの計画手法の開発と実践」
農村計画学会賞（業績）1998
- ・橋本禪「計画過程への住民参加に関する研究」
農村計画学会奨励賞（論文）2003
- ・三橋伸夫「農村地域住民の主体性確立をめざす計画参加システムの構築に関する一連の研究」
農村計画学会賞（論文）2004
- ・藤本信義「ワークショップにもとづく住民参加手法の展開に関する一連の業績」
農村計画学会賞（業績）2005
- ・黒岩麗子「住民参加型地域振興におけるワークショップの適用手法に関する研究」
宇都宮大学博士学位論文 2005
- ・山田晴義「多様な主体の協働による農山村地域の再生・活性化に関する実践的研究」
農村計画学会賞（論文）2007
- ・広田純一「改めて地域づくりを考える―地域力向上の視点から―」
農村計画学会誌vol.28 no.4 2010
- ・橋本禪「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」
農業農村工学会賞（研究奨励賞）2009

ほかに、建築学会農村計画部門で発表されている参加関係の論文は数多い。都市計画の分野でも同時期に、市民参加、ワークショップ等をキーワードとする研究・報告・文献は多数発表されており、参加は1980年以降、社会的課題の1つとなっていることが理解される。ワークショップ方式は都市で多用されるようになるにつれて、その適用場面も多岐にわたるようになった。種類は、①観察などによる地域再発見型、②地域課題の抽出型、③地域課題が特定されている型、④地域資源発掘型、⑤地域・施設等の構想策定型、⑥事業化が予定されている特定型に分けられるが、黒岩麗子（上記）はこれらの型を簡略化し、それぞれの局面において、現状認識・分析・計画策定のどの段階でどのようなワークショップを展開すべきかについて、実証的な研究成果をまとめた。

7 総合型の参加から課題特定型の参加へ

1960年代からの時代趨勢が市民参加・住民参加を惹起して、農村計画という総合領域でも「まちづくり・むらづくり」という、地域住民と共有できる平易なことが日常的に使われるようになっていく。参加の様態は、筆者らが70年代初めに飯豊町に入った頃の総合テーマが今日でも自治体単位で繰り返されており、「市民公募」「パブリックコメント」など参加の狭い入口も用意されるようになっていく。しかし、S. R. アーンスタイン（1969）によって提起された参加の3段階8つの梯子のうち、現状で多いのは形式参画の段階であり、これを実質化していく課題は大きい。

まちづくり・むらづくりという総合テーマへの参加型と併行して、2000年前後から特定の課題に対する参加

型の研究も盛んに行われるようになる。例えば、

山崎寿一⁶⁾は、農的環境（農地、農業用水路・河川、鎮守の森・神社等）のガバナンスから、市民まちづくり組織として総合的な地域ガバナンスへ発展していくモデルを検証した。榎本淳・松本康夫⁷⁾は、学校ビオトープ活動への地域住民の関わり、地域組織の活動参加を促す条件を把握することによって、学校ビオトープを学校と地域の連携の場として継続するための方策を検討している。

8 住民参加から協働へ

近年では、課題特定型への参加が、地縁結合による住民参加を意味するだけでなく、企業、NPO・市民団体、行政、大学等との連携・協働によって対等な立場で課題解決を担うまちづくり・むらづくりが急増している。以下は研究事例のごく一部にすぎない。

- ・上條恵・広田純一「協働体制構築のための地域コミュニティに対する行政支援の実態—岩手県北上市を事例として—」
農村計画学会学術研究発表会2007（春期）
- ・山口創・中塚雅也・星野敏「集落のソーシャル・キャピタルと定住促進に関する一考察—兵庫県篠山市を事例として—」
農村計画学会学術研究発表会2007（春期）
- ・市川貴大「「とちぎ夢大地応援団」による都市住民との交流を活かしたむらづくり—栃木県塩谷町羽谷久保の事例—」
農村計画学会誌vol.26 no.4 2008.3
- ・藤沢直樹「都市近郊農村の樹林等の環境管理とその担い手—NPOと地元自治組織の協働体制構築にむけた課題—」
農村計画学会誌vol.30 no.2 2011.9

上記研究にみえて「ソーシャル・キャピタル」への関心もコミュニティ参加と関連して検討されつつある。星野敏⁸⁾は、ソーシャル・キャピタルの醸成と地域ナレッジ（地域に関わる知識）の保全と継承は深く関わり合っているので、ソフトな技術への視点が重要視されることを述べている。浅野耕太⁹⁾は、持続可能な農村の社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の研究課題を、①社会関係資本の蓄積と機能からみた諸類型間の相互作用の検証、②社会関係資本の（経済的）価値の評価、③社会関係資本の蓄積メカニズム（例：地域通貨）の考察、の3点に整理して検討している。福島慎太郎¹⁰⁾は、既存の統計調査によるソーシャル・キャピタルの地域差は、都道府県等の大きな単位間比較であり、集落や地域コミュニティの小地域単位に規定されているのではないかと仮説に基づいた考察を行っている。

9 展望：農村のソーシャル・キャピタルを醸成する自立・参加・協働へ

ロバート・D・パットナム¹¹⁾のいうソーシャル・キャピタルの3つのキーワード、「信頼性」「互酬性」「社会的ネットワーク」は、都市化社会にあっても農村部に色濃く残されているが、それはどちらかといえば外部へボンドが伸びる「橋渡し型」ではなく、閉鎖的で対内和合を図りやすい「結合型」といわれる。自立・参加・協働を進めるには、前者のほうが望ましいともいわれている。この橋渡し役として期待されるのがNPO（法人、任意を問わず）である。NPO 法制定(1998.3)の大きな動機は、1995年1月の阪神淡路大震災で全国から駆けつけた人々のボランティア活動であったといわれる。更に、東日本大震災（2011.3.11）で被災した地域への支援が盛んに行われるなかで、NPO 法改正案と寄付税制の改正が可決（2011.6）され、2012年4月から施行の運びとなった。改正点のうち、旧NPO法にはなかったNPO法人の活動分野、「農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動」、言い換えれば「農村計画に関わる市民活動」が加わった。改正法の施行後は、我が国の農村計画に関わる市民団体のプロフィールが読みとれるようになろう。

現政権による「新しい公共支援事業」は、「参加」よりは「協働」のほうがキーワードとして使われることが多い。その主体もまた、「参加」のトライアングルである市民・行政・企業に加えて、「協働」主体はNPO、地縁団体、報道機関、公的機関、大学等、まさに多様な組織・団体・個人が期待されている。しかし、アーンスタインの参加の梯子は、最上段が市民主権（Citizen Control）でいわずもがなの難しさを伴っているように、多様な主体による協働のあるべき姿も梯子を上りながら吟味していくことが課題として求められている。そのモデルとしては、結合型のソーシャル・キャピタルを維持している農村のほうが有利な状況にあるのかもしれない、時代の波頭をとらえた、多様な主体の協働による農村計画がこれからの展望として描けるよう、とりわけ若手世代の研究者・実務者の努力に期待したい。

注

注1) L. ハルプリンの提起するワークショップについては、著書「TAKE PART PROCESS」を大学院ゼミで講読し、その手法を学んだ。

注2) 「椿講」は、飯豊町椿地区でのワークショップのタイトルとしたもの。当時、ワークショップということばは住民にはなじみがないため、構成員が平等な関係をつくって特定の目的を達成するための集まりという意味で、「講」とした。

引用文献

- 1) 篠原一 (1977):「市民参加」現代都市政策叢書, 岩波書店.
- 2) 「L. ハルプリンにきく環境哲学」週刊朝日, 1979.11.30.
- 3) 渡辺光雄 (1989):「環境点検地図による集落再編計画」日本建築学会編「図説集落」, 都市文化社.
- 4) 中嶋熙八郎 (1989):「環境点検地図の提起するもの」日本建築学会編「図説集落」, 都市文化社.
- 5) 原科幸彦編著 (2005):「市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり」学芸出版社.
- 6) 山崎寿一 (2011):大都市のなかの農的環境資源の市民的活用と新たな地域主体—尼崎市における農と自然と文化を増殖する市民活動とその波及—, 農村計画学会誌, 30 (2).
- 7) 榎本淳・松本康夫 (2007):地域住民と連携した学校ビオトープ活動の継続性—「全国学校ビオトープ・コンクール」受賞校の事例から—, 農村計画学会誌, 26 論文特集号.
- 8) 星野敏「農村地域資源の保全と再生—住民と地域組織へのソフトアプローチ」平成 21 年度農業農村整備計画セミナー講演要旨 主催:全国農村振興技術連盟.
- 9) 浅野耕太 (2011):持続可能な農村における社会関係資本, 農村計画学会誌, 30 (2).
- 10) 福島慎太郎・吉川郷主・西前出・小林慎太郎 (2011):地域特性と地域単位に着目したソーシャル・キャピタルの形成量の地域差に関する分析—結合型・橋渡し型の信頼の地域間比較を通して—, 農村計画学会誌, 30 論文特集号.
- 11) ロバート・D・パットナム (2006):「孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生」柏書房.