近年の農村計画の展開からみた分析手法論

Analysis Methodology from the Perspective of Recent Development of Rural Planning

星 野 敏*

Satoshi HOSHINO

1 はじめに

農村計画学は応用科学であるから、当該分野における分析手法は、本来、農村計画の展開と連動しつつ発展していくべきではないか。このような曖昧な仮説に従い、本稿では、農村計画学という応用分野としての立ち位置から、分析手法のあり方について考えてみることにしたい。また、一言で農村計画といっても内容的には幅広いので、筆者にとって馴染みの深い、集落から旧村レベルの小地域を前提とする計画論を前提にしている。まず、農村計画の展開を俯瞰した上で、現在の農村計画のフレームからみた分析手法のあり方について考察したい。

2 農村計画の変遷

農村計画の近年の展開を俯瞰しておきたい。表1は、戦後の農村計画の変遷を3つの時期に分けて示したものである¹⁾。この表に従い、農村計画の変遷を簡単に振り返ると以下の通りである。

第Ⅰ期：所得向上重視期（1945～1969）における国の農業政策の基本目標は農業生産性の向上と農工間所得格差の是正であった。目標は明解であり、その解決には国が提供する事業の実施が有効であった。荒っぽく言うと、農村計画は事業の正当性を確認するための「手続き」として機能していた。その後、農工間所得格差はある程度改善されたが、経済成長の間に農村の混住化が大きく進むとともに、都市・農村の間には生活環境面での格差が顕在化した。

第Ⅱ期：居住環境重視期（1970～1998）では低成長期へ移行に伴い、生活環境の格差是正が農村計画の基本目標となった。生活環境整備には住民の多様な意向の集約や調整が不可欠である。このため、合意形成や調整機能を備えた集落が計画・施策の受け皿組織として戦略的に位置づけられた。農村計画は、それぞれの地域特性に配慮した問題解決の「処方箋」と位置づけられ、計画過程への住民参加が計画づくりの必須要件となり、参加型計画手法が研究課題となった。あえて単純化すると集落という社会単位が一つの主体とみなされていた。

表1 農村計画の変遷

画期区分	Ⅰ期：所得向上重視期 (1945～1969)	Ⅱ期：居住環境重視期 (1970～1998)	Ⅲ期：農村持続性確保期 (1999～現在)
国の農村政策の目標	農業生産性の向上と農工間所得格差の是正	都市農村間の生活環境格差の是正	農村地域の持続可能性の確保防災・減災とレジリエンス強化
計画の本質	事業実施の正当性を確認するための「手続き」	問題解決のための「処方箋」	計画策定過程からマネジメント・サイクルの全過程へ→地域ガバナンスの「見取り図」
計画の特徴	事業制度に則り、画一的	地域固有性の重視へ	長期的な目標達成と個別主題の実現の2分化
計画における行政の役割	行政が計画主体であり、かつ多くの場合、事業主体	(同左に加えて) 基本的に計画主体	(同左に加えて) 行政は関係主体と連携して伴走支援主体へ移行
計画における住民の役割	住民：意向調査の対象／自治組織は独立した主体として、行政との間で暗黙の役割分担	(同左に加えて) 住民：計画主体の用意した場への参加／施策の受け皿組織としての役割	(同左に加えて) 住民：名義的であるにせよ、計画主体としての役割付与／自治組織の機能低下により新たな地域組織の創設が求められる
計画手段	・生産基盤整備 ・補助金 ・市場へのアクセス改善	(同左に加えて) ・生活環境整備 ・市町村条例や住民協定など	(同左に加えて) ・新たな地域組織の構築 ・手段としての情報発信とネットワーク形成 ・人材の直接注入 ・住民の意識啓発（ワガゴト化）

出典：渡邊他編著「農村地域計画学」¹⁾第2章の図2-4を改変。

*京都大学大学院地球環境学堂 Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University

キーワード：1) 分析手法, 2) メタ計画論, 3) 地域主体, 4) 支援主体

第Ⅲ期：農村持続性確保期（1999～）に入ってから
も農山村地域では高齢化と人口減少が一段と進み、地域の
持続性が崩れつつある。さらに地震や異常気象による
自然災害の発生頻度の変化については慎重に判断する必
要があるが、農村地域で様々なリスク、とりわけ災害リ
スクは高まっているとみて良いであろう。この期の農村
政策の基本目標を要約すると、農村地域の持続可能性の
確保および防災・減災と地域レジリエンスの強化である。
計画主体が行政から地域住民にシフトしたこともあって
（計画主体としての住民の不完全性の故に）、行政には支
援主体としての役割が付加されるようになった点に留意
する必要がある。また、計画策定過程だけでなく、実施・
評価過程まで含めたマネジメント・サイクル全体を視野
に入れる必要性がでてきた。そして、地域ガバナンスの
「見取り図」が求められるようになった。

地域主体、支援主体、住民意識と行動に注目して第Ⅲ
期の変化を指摘すると以下のとおりである。

地域主体：集落は住民の受け皿組織として依然として
重要ではあるが、様々な活動や調整に際し、その機能が
十分に果たせない状況に直面している。それにかかわって、
集落よりも広域単位で地域組織を再編させる動きが見ら
れる^{注1)}。

支援主体：2000年に施行された地方分権一括法に代
表されるように、地方行政面では分権化が進んだが、権
限の委譲先である市町村もそれにふさわしい規模の自治
体であるべきだとの理由から、1999年から2005年にか
けて農村地域の市町村を中心に「平成の大合併」が推進
された。農山村地域では結果的に市町村独自の地域マネ

ジメントが「後退」し、それを補完するかたちで府県の
役割が拡大した。さらに専門知を備えたNPO、地域外
の組織の役割も重要になってきた。

個人意識と行動：集落の変質の背景には、グローバ
ル化にドライブされた「個人化」の浸透と「リスク社会化」
の波及がある^{注2)}。農家意識は混住化で基本的に変化し
なかったが、今日の世代交替とともに農家意識は個人化
に大きくシフトしつつある。たとえば社会的同調性は次
第に低下するので個人が自由に意見を表出し、議論が活
性化する反面、意見の完全な一致は困難になりつつある。

3 地域主体からみた計画論の変化と分析手法

(1) 単一地域主体から複合地域主体へ

地域主体、支援主体、住民意識と行動のそれぞれにお
いて上述のような変化が見られるが、小地域を対象にし
た農村計画論の特徴を整理してみると図1のようにな
る。この図は、地域主体の類型別にみた計画論（計画づ
くりの方法論）の特徴を示している。個々の計画論を俯
瞰したものであり、この意味でメタ計画論である。ここ
に示した地域主体の5類型のうち、右端の①単一組織は、
企業のごとく一つの主体として計画・判断・行動できる
堅固な地域組織であり、左端の⑤連絡組織は、共同で何
かを決定する機能を持たない組織であり、それぞれ極端
な理念型である。実際の地域主体の大部分は、地域アイ
デンティティが構成員にある程度共有され、自律的に活
動に取り組める組織（②一体的組織）であるが、中山間
地域の小規模集落では自治機能が大きく低下しつつある
類型（④空洞化組織）もみられる。ところで、集落内

図1 地域主体の類型別にみた計画の特徴と計画論の守備範囲（メタ計画論）

個々の課題についての対応・賛否が別れることは珍しくないが、③対立内包組織は様々な対立関係が長期間にわたり沈着することで、集落内に対立関係／対立グループが生じたものである。筆者はこれら②から④をまとめて、複合地域主体と呼んでいる。図1の下段に、それぞれの計画づくりの場の特徴を示した。具体的に示せば、右から順に合理性追求の場、協議と調整の場、対立と交渉の場、村納め or 再建の場、情報伝達の場となる。

同図に示したように、ここには2つの計画論が成立している。単一地域主体の計画論と複合地域主体の計画論である。単一地域主体の計画論は、単一の意志をもった主体が合理的判断に基づき計画を論理的に策定するための計画論である。これは地域主体の類型からみて、①単一組織およびそれに近い特徴を備えた②一体的組織で「運用可能」な計画論である。農村計画学において問題解決学概念・手法が明示的に導入されたのは、Ⅱ期の後半、1990年代あたりである。環境点検地図やワークショップなどの既存の参加型計画手法に加えて参加型の特性を備えたTQC手法のシステム化などが提案された^{注3)}。

しかし、必ずしも強固に結びついていない構成員からなる一体性の弱い地域組織、対立関係を内包している組織、集落機能が崩壊してしまった組織などが計画組織となる場合には、合理性のみを志向した計画論はうまく働かない。つまり擬似的にせよ単一の主体として行動できない組織に対しては、かかる計画論は脆弱である。実際、特異な意見を強硬に主張する人物が1人混入するだけで、ワークショップが立ち往生してしまうことは珍しくない。

第Ⅲ期以降、地域主体の各構成員の参加意欲や関心度に大きなばらつきがあることや地域内部にグループが形成されていて、グループ間で感情的な対立があることなど、地域主体としては不完全な状態であることを前提にした計画論（複合地域主体の計画論）が求められている。⑤の場合は、計画が個人の意志決定の積み上げに帰着するので、むしろ普及理論が該当するであろう。

(2) 求められる分析手法

複合地域主体の計画論は試行錯誤の段階にあり、確立されているわけではない。しかし、かかる主体の状況が地域づくりのスタイルや支援のあり方を左右することから、まずはその主体としての特性を見きわめる「診断」にかかわる手法が重要になってくる。

①地域主体のパフォーマンス特性の診断手法

典型的な実例は、ソーシャル・キャピタルの評価である。実際、2000年代になって日本で農村計画と関連さ

せてソーシャル・キャピタルが様々に議論されるようになった^{注4)}。近年、関心が高まりつつあるレジリエンスも同様に地域主体のパフォーマンス特性とみなすことができる。このような地域主体に対する「診断」で用いられる手法は、目的概念の把握に必要な指標体系の構築および指標データの計測であり、技法としては新しいものではないが、計画づくりの方法論を選択するための地域主体の診断手法、すなわちメタ計画論と連動した診断アプローチとしてとらえれば、新しいといえなくもないだろう。特性診断で完結するのではなしに、診断結果に応じて計画づくりの方法論を組み変えることが重要である。

②地域主体の再編に向けた社会的ネットワーク分析

自治組織をはじめ集落内には様々な組織があり、相互に連携しているが、組織間連携の見える化を図ることが組織の再編や新たな受け皿組織の構築にとって有益な情報を与えてくれる。社会的ネットワーク論における埋め込み理論やブロックモデリングなどを援用し、既存組織の信頼と関連性を明らかにすることについて、先駆的な研究^{注5)}がみられるが、地域組織の診断に広く使われるべき手法であると考ええる。加えて地域連携組織等の新たな受け皿組織をデザインする場合にも有用である。

③対立構造や落としどころを探るコンフリクト分析

地域主体自体が一定の調整能力を備えていたから、地域内の対立構造が顕在化することがあまりなかった。匿名性の確保も困難であるから、個人の考えを引き出して対立構造を把握しにくい状況にあった。このため、農村計画学分野ではコンフリクト分析を明示的に扱った研究事例はあまり多くない^{注6)}。同様に地域主体内のネットワーク構造を表現する上で、ソシオグラムなどは有用であるが、従来、農村地域では被験者の心理的抵抗もあってなかなか適用しにくかった。今日、個人化の進展や集落機能の弛緩により、地域主体の対立構造の把握や合意の落としどころの探索に積極的に使うべき局面が増えてくると思われる。

4 支援主体の多様化と分析手法

支援主体の多様化が進んでいる。市町村合併で手一杯になった市町村の担当者を補完するかたちで、府県やその他の支援主体の役割が大きくなりつつある。このように地域主体に複数の支援主体が加わり、ステークホルダー数が増加した状態、つまり複合「多」主体の状況が増加するように思われる。地域内・外の関係主体による地域づくりの方法論、すなわち複合地域主体と多支援主体をあわせた「複合多主体」を前提とする計画論が求められている。

①多主体の地域づくりプロセスの解明

特定のテーマ（たとえば共有地へのソーラー発電施設の設置）については、地域主体の中に複数のステークホルダー（推進派、反対派）が並立する場合もある。また、支援主体についても、府県の施策では、府県がイニシアティブをとって支援し、そこに市町村が陪席して支援することや、地域外からの協力組織が継続的に地域づくりを支援することもある。ドラマ理論（あるいはゲーム理論）を適用してこのような多主体の地域づくりのプロセスを整理し、そこに作用するロジックを解明することは、類似する他地域への水平展開に生かせる可能性がある^{注7)}。

②支援ナレッジの抽出・移転手法

地域資源保全に限らず、地域づくりや住民自治組織の再編などを外部から支援する場合、それに携わる関係者は手探りの中で経験を通じてその方法論を学んでいる。もし、関係者が地域づくりの支援にかかわるナレッジ(支援ナレッジ)をお互いに共有することができれば、様々な困難に直面した場合、それを克服することが容易になる^{注8)}。これは担当者個人の内部にワザやノウハウとして蓄積されてきたものであり、地域支援にかかわる暗黙知に相当するものである。しかし、一般企業と同様、自治体においても経験豊富なベテラン職員も退職する。彼らが長年蓄積してきた行政の暗黙知が継承されないまま、失われつつある。これを関係者間でうまく共有することができれば、様々な困難に直面した際、それを克服することが容易になると思われる。このような支援ナレッジの抽出・移転の手法の解明が求められている^{注9)}。

5 おわりに

本稿では、計画論の推移と連動しながら、今日、農村計画学で求められている分析手法について論考した。他分野では以前から使われていたものであり、既視感はあるが、農村計画の展開から必要性が高まってきたものとしてここで再確認する意義はあるだろう。なお、本稿は、筆者自身の経験に多く依存したものであり、体系的なレビューに基づくものではない。加えて当初、リストアップしておきながら本文に書き切れなかったものも少なくない。これらの解決は今後の課題としたい。

注釈

注1) 例えば、京都府では2009年より共に育む「命の里」事業で複数集落による地域連携組織を組織して、住民主体による計画策定・実施を促すと共に府職員を地域に派遣した。また、直接支払制度（中山間地域および多面的機能）においても広域化を促す加算制度が導入されている。

注2) 個人化は、職業やライフスタイルや人間関係や消費などのあらゆることが、社会の規範や規制といった枠組みによらずに、個人の選択の対象になってきたことを意味する。また、リスク社会化は、個人化が進むことで、様々なリスクが生活を支えてきた家族や社会組織、安定した職業システムを乗り越えて直接個人に降りかかってくる社会への移行を意味する。

注3) 例えば、星野（1992）、星野ら（1992）は問題解決学に基づき、TQC手法と参加型計画手法のシステム化を提案した。

注4) 例えば、中村（2009）はソーシャル・キャピタルの水準と地域づくりの活性度との関連を実証した。

注5) 例えば、萩原（2012）は社会ネットワーク分析を用いて住民自治組織の再編課題とその改善方策を提案した。

注6) 例えば、山下ら（2011）は農村ツーリズムの成功事例を対象に発展過程のコンフリクトと合意形成を分析している。

注7) 例えば、水谷ら（2007）はドラマ理論を適用してため池整備にかかわる関係主体間のコンフリクトを分析し、合意形成の要諦を明らかにした。

注8) 星野（2008）は、地域ナレッジと資源管理、支援ナレッジと農村計画をそれぞれ整理している。

注9) 例えば、窪田ら（2008）は自治条例策定をめぐるナレッジの構造化とその自治体間移転を論じた。

参考文献

- 1) 星野敏（2020）：農村計画と農村ガバナンス、渡邊紹裕・星野敏・清水夏樹 編著『農村地域計画学』、朝倉書店、14-30。
- 2) 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）、50-59。
- 3) 星野敏・山本晃郎・石部英明（1992）：園芸小産地における「小集団活動」の適用—TQC手法・考え方を応用した参加型農村計画手法に関する実証的研究一、農村計画学会誌、11（2）、20-31。
- 4) 中村省吾・星野敏・中塚雅也（2009）：地域づくり活動展開におけるソーシャル・キャピタルの影響分析—兵庫県神戸市を事例として—、農村計画学会誌、27、論文特集号 311-316。
- 5) 萩原和（2012）：社会ネットワーク論に基づく住民自治組織再編に関する研究、京都大学学位論文。
- 6) 山下良平・一ノ瀬友博（2011）：地域発展過程の合意形成の特性に着目した過疎地型地域経営モデルに関する事例的研究—石川県能登町「春蘭の里」の取り組みから—、農村計画学会誌、30（3）、436-442。
- 7) 水谷陽介・星野敏・山下良平（2007）：ため池環境保全活動の合意形成過程における関係主体間の対立とその解消機構に関するドラマ理論的考察—兵庫県加古川市寺田池協議会を事例として—、農村計画学会誌、26、論文特集号、269-274。
- 8) 星野敏（2008）：地域資源の保全とナレッジマネジメントの必要性、農業と経済、74（8）、110-118。
- 9) 窪田和矢・星野敏・九鬼康彰・橋本禪（2010）：条例の制定過程における関係主体の役割と相互作用—篠山市自治基本条例を事例として—、農村計画学会誌、28、論文特集号、291-296。

Keywords: 1) Analysis Methodology, 2) Meta Planning theory, 3) Local Community body, 4) Supporting body