神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの課題

－兵庫M郡N町K地区－

Effects and Problems of Making a Comprehensive District Plan with Inhabitants Participation by Using the "Kande Method" - K District in N Town, Hyogo Prefecture -

牛野 正

Tadashi Ushino

(京都大学大学院農学研究科)

(Graduate School of Agri., Kyoto Univ.)

I はじめに

K地区の住民主体による地区総合計画づくりは、近畿農政局の南淡路広域農業開発基本調査¹⁾(以下では広域計画と呼ぶ)の一環で行われた。広域計画の実効性を担保するために、隣町のM町J地区²⁾に続いて、神出方式³⁾を適用し、行政主導による住民主体の地区総合計画づくり(自己点検調査書⁴⁾・構想計画書⁵⁾・基本計画書⁶⁾)を実施している。計画課題である公共の福祉に基づいた土地利用秩序の形成や農用地の流動化を図りながら、圃場整備事業を実施しようとして精力的な活動が行われ、基本計画書を作成したところである。本稿ではK地区における神出方式の適用の実態を明らかにし、適用上の諸問題を指摘する。

II 神出方式の特徴

(1) 神出方式の3条件

神出方式³⁾とは住民主体による地区総合計画づくりのために工夫された⁸⁾計画方法で、①計画組織、②計画策定方式、③調査方式から構成される。①では、旧村に地区協議会(役員会と専門部会と総会)と各集落に集落協議会(集落委員会と集落総会)を設け、計画主体を確立する(二層型)。これらを内部支援体(市町村や農協等)と外部支援体(プランナー⁹⁾や農業改良普及センターや府県等)が支援し、3者が協働して、それぞれが役割分担をする(第1条件、図1・表1)。②では、地区協議会や集落協議会が中心となり、プランナー

表1 地域づくり協議会の役割分担

名 称	役 割 の 内 容
役員会	①地区全体にわたって、活動方針の企画・決定、②活動結果の取りまとめ、③計画実現の検討、集落間・部会間の連絡調整、集落の代表者としての自覚を持つと共に、地区全体を視野に入れた全体的な立場から集落間の空間秩序の整合性の確保および集落間の利害の調整を図る、⑤県・市・農協との折衝・調整、⑥地区全体の自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を地区の代表者としてとりまとめる。
専門部会	①部門別に調査方針・調査結果の検討、②各集落から提出された自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を地区全体の立場から各集落ごとの動きに刺激されながら作成する。
集落委員会	①集落ごとに、専門部会から出された方針に従って、現況調査・意向調査・問題点の抽出の実施、②自己点検調査書・構想計画書・基本計画書の作成、③一般住民へのPR(集落総会・広報紙)を通じ、地域づくりに対する住民のエネルギーを顕在化させ、個々の住民の要求を組織化させる、④集落代表者として公正な態度で臨み、住民の信頼を裏切ることなく力強くリーダーシップをとる。
集落総会	①集落ごとに、自己点検調査書に基づく討論、②構想計画書に基づく討論、③基本計画書に基づく討論、④アンケート回答等、⑤集落や地区の諸問題を住民が総合的に認識し、住民間で相互理解するとともに、集落全員が事業に対する調査・学習(画一的でない)をする、⑥施主としての自覚を持ち、役員を信頼し積極的に協力する。

注：文献10)より引用

図2 自己点検調査書の作成フロー

図3 構想計画書の作成フロー

図4 基本計画書の作成フロー

協議会や集落協議会で検討する(三段階型)。この検討を通じて、それぞれの計画書の意義と、それに必要な計画書の構成や内容・計画手続き等を理解し、各集落および地区全体の実態を把握する。さらに将来像を構想し、将来イメージを共有して、利害を調整し、各計画書ごとに合意を形成していく(第2条件)。③の自己点検調査書作成段階では、地区課題の総合的な把握のために、アンケート調査や集落点検調査・既存資料等の調査を相互補完的に実施する。構想計画書作成段階では、土地利用や農業経営・園場整備・生活関連施設・保存修景等の計画課題検討のための調査や、事業制度・法規制等の調査も行う。さらに基本計画書作成段階では、基本計画(案)や土地利用調整の方法に対する、住民意識の把握や代替案の提案を求めるアンケート調査を実施する(第3条件)。

(2) 神出方式の特徴

①種々の工夫をしながら成功させてきた神出地区の原体験(1974-1977年)に基づいて、独自に考案してきた計画方法⁸⁾で、②有効性の検証を神戸市の長尾地区¹²⁾や大沢地区、中大沢集落¹³⁾、三原町の神代南地区²⁾で行っている。③包括的・系統的な計画方法で、実効性があり、④対象とする

地区総合計画は緊張モデル^{注1)}に位置づけられている。⑤最初の頃(1980年)に作成公表¹⁴⁾された計画方法で(ワークショップの山形県飯豊町椿地区への適用は1980年、グラ

ウンドワークの英国での実験事業は1981年)、⑥ワークショップやグラウンドワーク等の計画方法と共通しているところ(協働・プランナー・集落点検図の作成・住民意識の把握と構造化等)も多いが、⑧異なっているところ(地区内の全住民を対象・包括的な自己点検調査書の作成・二層三段階型の計画方法)もあり、これらの工夫が有効性につながっている。

(3) 神出方式の適用対象地域

①行政主導による住民主体の地域づくり^{注2)}を必要とするところや、②旧村規模^{注3)}を対象に、地区総合計画を作成し、これに基づいて、面的整備を中心に、線的・点的施設整備の実施を考えているところが対象となる。

III K地区の地区総合計画づくり

(1) 概況

K地区は、タマネギ・レタス・イネの3毛作で有名な優良農業地域の一部で、世帯数632戸、農家数337戸、農業集落数が6集落(内3集落は100戸を超え、最大213戸である)あり、地区内には主要地方道洲本南淡線が走り、県道バイパスや広域農道が計画実施されている。しかしながら、生産基盤は大半が未整備のままで、農村地域はスプロール化されつつある。N町を含む淡路島では圃場整備事業の整備済み率は低く(兵庫県平均75.9%に対し34.4%(平成8年度調べ))、推進のための努力が重ねられてきているが難航しており、放置すれば近い将来不良農業地化が懸念される。

(2) 地区総合計画づくりの経過

地区総合計画づくりの経過は表2のとおりである。

表2 地区総合計画づくりの経過

年 月 日	活 動 内 容
1997. 7. 11	地域づくりの趣旨説明(N町役場へ)
11. 7	地域づくりの趣旨説明(自治会長に)
1998. 3. 1	全戸(6集落)意向調査の実施
7. 4-5	地域づくりの趣旨説明(住民代表者に)
7. 9-17	集落点検図の作成(集落毎に)
8. 17	K地域づくり協議会の設立準備会
9. 11	K地域づくり協議会の発足(第1回総会)
10. 17-19	6専門部会(自己点検調査書(案)の検討)
10. 23	役員会(自己点検調査書(案)の検討)
12. 17-19	6専門部会(部会別課題の検討、部会への諮問、部会調査の実施)
1999. 1. 21-29	自己点検調査書の説明会及び集落構想図の作成(集落毎に)
2. 18-25	6専門部会(部会調査の中間検討)
2. 23	役員会・土地利用部会(集落構想図の検討)
3. 16	役員会(集落とコンサルの両構想図(第1次案)の説明と検討)
3. 19-5. 15	6専門部会(諮問事項の答申案の作成)
3. 25	先進地視察(神戸市西区神出町の地域づくり)
4. 15	役員会(集落構想図の検討)
7. 9	役員会(諮問事項の答申・両集落構想図の検討とすり合わせ)
8. 6	役員会(コンサル作成の集落構想図採択と部分修正)
9. 13	役員会(コンサル作成の集落構想図採択と部分修正)
10. 25-30	構想計画書の説明と検討会(集落総会)
12. 13	役員会(第2回意向調査結果概要説明・6専門部会へ諮問)
12. 15-17	6専門部会(諮問内容の検討)
2000. 1. 17	学習会(水利秩序の再編・圃場整備のあり方)
2. 7	役員会(基本計画書内容の検討)
2. 24	学習会(営農計画のあり方)
3. 22	役員会(基本計画書内容の検討)

IV K地区の計画組織

(1) 組織づくり

①神出方式と緊張モデルの意義³⁾⁴⁾を理解した国(近畿農政局)が、プランナー1(筆者)とともに、県の下に広域計画の関係5市町村に、神出方式(二層三段階型)による「住民主体の地区総合計画づくり」の採用を働きかけ、先ずM町²⁾が、次いで隣のN町が了解した。

②県自身はM町で外部支援体として既に活動しており、協力的かつ積極的である。

③N町ではM町J地区の成果を見てK地区を選定し、神出方式を用いて、住民主体による地区総合計画づくりを積極的に実施している。

④住民(役員)もM町J地区の成果を聞き、積極的に活動している。

⑤隣のM町J地区で一定の成果を納めて²⁾いることが、県や周辺市町村に、神出方式の適用による成功性に対する不安感を除去し、採用を容易にする等の影響を与えている。

(2) 地域づくり協議会の専門部会

①K地域づくり協議会では図1のような地区協議会と集落協議会を設け、各構成員は、表1に示す役割分担¹⁰⁾を基準に行動している。地区協議会の専門部会には、従来からの土地利用・土地改良・営農計画・生活環境の4専門部会に、新たに女性部会と青年部会を設置している。女性や青年の参加が容易となり積極的な答申を出すなど活発な活動をしている。

(3) 支援体のあり方

①地域づくり協議会の支援体として、内部支援体(N町)と外部支援体(プランナー・近畿農政局・兵庫県S土地改良事務所)が支援している(図1)。K地区では、広域計画の調査主体である国が支援体の中心になって、広域計画のモデル地区という位置づけで、地区総合計画づくりを進めており、内部支援体のN町は受動的に動いている。従って、国の担当者は、外部支援体としての役割の他に、本来内部支援体の役割である会議資料等の作成準備もし、国の考え方も大きく出している。

②地区総合計画に関わる部分については、内部支援体が主体的に関わるように、作業要領や

手順等の情報(具体的な会議資料や調査資料・計画書の作成要領等の資料集で既に整備されている)と活用方法を提供するなど国は啓蒙普及面にシフトする方がよいと考える。

③プランナー⁹⁾は、計画づくりの手順や作業要領を会得しファシリテーター¹⁰⁾的な役割を果たすプランナー1(筆者)と計画書を作成するプランナー2(Nコンサルタント)が担当している。プランナー1が少ないことが活動量の制限になったり、他地区での実践を阻んだりしている。

V K地区の計画づくり

(1)計画づくりの期間と計画書の構成

①神出方式に関係する資料集と策定手順に従って、自己点検調査書に10ヶ月、構想計画書に10ヶ月、基本計画書に5ヶ月の約2年間を費やして計画づくりをしているが(表2)、この計画期間では必ずしも十分な検討ができておらず、3年間は欲しい。

②自己点検調査書⁹⁾・構想計画書⁹⁾・

基本計画書⁹⁾の構成は、6つの集落ごとと地区全体の2本建てのとりまとめをし、集落間の比較を可能にするとともに、表記方法も理解しやすいように工夫している。

(2)自己点検調査書の作成と検討

①アンケート調査・集落点検図(1/2500の集落白図)の作成、既存資料の収集をし、これらを一体的にとりまとめて⁹⁾、各集落と地区の実態が理解しやすいように「自己点検調査書」を作成するなど(図2)、神出方式の第2条件(自己点検調査書段階)をほぼ満足している。

②集落ごとに集落総会を持ち、「自己点検調査書」の検討会を行った(図3の1)ことにより、地区住民の関心を高めている。役員会で「自己点検調査書」の検討をし、課題整理を行う(同2)とともに、6専門部会への諮問案を作成し、その内容の説明をして諮問している(同3a)。

(3)構想計画書の作成と検討

①6専門部会は会長よりの諮問事項の検討を

し、関連事項の学習会も持って、答申案を作成している(図3の4a, 5a)。

②30-50年先の将来像あるいは夢として、答申内容や土地利用規制図も参考にし、圃場整備可能などは全て対象にして、県道バイパスや広域農道等との整合性や、地区公園・小公園・集会所・堆肥バンク・サイクリング道路等の整備を考慮した土地利用構想図を作成している(図5)。

図5 K地区の構想計画図

注：文献6より引用

③プロセスは、集落委員会が各集落の土地利用構想図Aを作成し(図3の4b)、プランナー2が土地利用構想図Bを作成して(同4c)、両者を擦り合わせ、再度、両者が2次案を作ってすり合わせ(同4b, 4c)、役員会で一本化をはかって(同5b)、構想計画図(図5)を作成する等、神出方式の第2条件(構想計画段階)をほぼ満足させている。当初集落委員会作成のA案は、自集落中心で集落間の整合性はとられていなかったが、B案とのすり合わせを通して、地区全体と集落視点の両者を活かした土地利用構想図(図5)を可能にしている。

④図5の土地利用構想が役員会で了承され(基本計画や実施レベルの計画とは異なるということに納得している)、さらに「構想計画書」の集落総会での検討会や「構想計画書」に対するアンケート調査(2回目)の実施も了承された。

(4)基本計画書の作成と検討

①集落総会による「構想計画書」の検討が行われ(図4の1)、同時に2回目のアンケート調査

を実施している(同 2)。6 専門部会による「構想計画書」やアンケート調査結果の検討が行われ(同 1), 学習会等もして(同 5a), 答申案を作成している(同 6a)。

②土地利用構想図をベースにして, 答申内容や土地利用規制図(例えば各集落毎に農振白地, 農用地区域)等との調整をしながら, 圃場整備の事業化ができそうなどところを選定し, 道路配置等の吟味や水利秩序の再編方針も出して, 10-20 年後の将来像(図 6)を作成している。

図 6 K 地区の基本計画図

注: 文献 7 より引用

③プロセスは, 集落委員会が中心となり, アンケート調査結果等も踏まえて各集落の土地利用基本計画図 A を作成し(図 4 の 5b), プランナー 2 も同 B を作成して(同 5c), 役員会で両者の土地利用基本計画図(案)の摺り合わせをしている(同 6b)。再度, 両者が 2 次案を作り, 摺り合わせをして(同 5b, 5c, 6b), 基本計画図(図 6)を作成している。

④役員会で基本計画書が承認され, 2001 年度より県営土地改良総合整備事業(集約農業型)による圃場整備の実施を目指して活動している。

⑤「基本計画書」の策定期限が 3 月末に設定されたこともあって, 答申内容の検討等が不足がちで, 水利秩序の再編等の基本的な利害調整は先送りされ, 優先順位がつけられなかったり, 一般住民への PR が不足がちになるなど神出方式の第 2 条件(基本計画段階)は十分に活かされていない。

VI 考察

①K 地区では, 神出方式がほぼ適用され, 土地基盤整備を軸に, 土地利用秩序・景観・農地の流動化・集落営農等を中心課題とした「基本計画書」をまとめ, 役員会で合意を得るなど一定の成果を得ており, その有効性はほぼ検証されたといえる。しかしながら適用上における問題点も出ている。

②神出方式の適用に際して, 女性部会や青年部会を設置したことが女性や青年の参加とその活動を活発にしており, このことの意義は大きい。

③K 地区には戸数の多い集落もあり, このことが一般住民への PR 不足の一因にもなっており, 集落総会の持ち方に対する配慮が必要である。

④神出方式の適用に際して, 内部支援体としての市町村の役割は特に大きく, 市町村の力量はもちろん地区総合計画づくりに対する意識が大きく左右するようである。同一市町村内や近隣市町村に, M 町 J 地区や神戸市西区神出地区のような神出方式の実践地区があれば, 府県や市町村が N 町 K 地区

や神戸市北区長尾地区や大沢地区のように神出方式を適用する際に容易に納得する²⁾¹²⁾¹³⁾。さらに遠隔地域(和歌山県 K 町, 岐阜県 H 町での実施)にも波及効果があり, 神出方式の実践地区を増やすことの意義は大きい。また市町村に対するこれらの啓蒙普及も重要と思われる。

⑤神出方式を実践していく場合, プランナー 1 が非常に少ないことが計画づくりの実践の阻害となっている。この養成⁹⁾が緊急に必要である。

⑥K 地区は広域計画の実効性を得るためのモデル地区という位置づけで, 外部支援体の農政局が中心となって, 行政主導による住民主体の地区総合計画づくりを約 2 年間で実施している。このような枠組みのため, 農政局が, 本来内部支援体の行うべき資料準備等の活動も積極的に行っているが, 計画期間に対しては, 国のペースで約 2 年間でされた(担当者により考え方が違う)ため神出

方式の適用に制約が出て、基本計画の策定時ににおける利害調整や住民へのPR面で問題が生じている。計画期間については柔軟な対応が必要で、3年間に及ぶ地区総合計画づくりが可能なような事業制度の創設も強く望まれる。

⑦K地区では農政局の広域計画のモデル地区に神出方式の適用が試みられているが、さらに農村計画体系としての緊張モデル⁴⁾における地区総合計画づくりや、中山間地域における計画づくり(前述の和歌山県K町や岐阜県H町等)にも本格的に神出方式を適用し、普及していくことが望ましい。

VII おわりに

K地区の地区総合計画づくりは、K地域づくり協議会が計画主体となり、近畿農政局計画部地域計画課のメンバーと筆者、N町農地整備課、兵庫県S土地改良事務所、Nコンサルタント等が協働して行ったものである。これらの人々に対して謝意を表したい。

注1)市町村総合計画・地区総合計画・市町村実施計画・地区実施計画が相互に緊張関係を持つ農村計画体系のことをいう。

注2)最初の仕掛けの段階は行政主導でも徐々に住民主体による地区総合計画づくりになっていくものをいう。

注3)集落から数集落規模でも勿論可能である。

引用文献

- 1)近畿農政局(1999):「平成10年度広域農業開発基本調査報告書—南淡路地域—」, pp. 1-179
- 2)牛野 正(1999):「神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの分析—兵庫県三原郡三原町神代南地区—」農村計画論文集、1号、pp. 85-90

- 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」農村計画学会誌、Vol. 1、No. 3、pp. 22-24
- 4)牛野 正(1995):「住民主体による地区総合計画づくりと神出方式について—農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(I)—」農業土木学会論文集、Vol. 63、No. 2、pp. 51-54
- 5)K地域づくり協議会(1998. 12):「K地区総合計画(自己点検調査)」, pp. 1-164
- 6)K地域づくり協議会(1999. 10):「K地区総合計画(構想計画)」, pp. 1-83
- 7)K地域づくり協議会(2000. 3):「K地区総合計画(基本計画)」, pp. 1-181
- 8)牛野 正(1985):「土地利用秩序再編のための計画手法としての神出方式—住民主体による地域づくり(I)—」農業土木学会誌、Vol. 53、No. 4、p. 17
- 9)牛野 正(1991):「プランナーを育てよう」農業土木学会誌、Vol. 59、No. 11、p. 79
- 10)牛野 正(1995):「地区総合計画の計画組織—農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(V)—」農業土木学会論文集、Vol. 63、No. 4、p. 8
- 11)牛野 正(1995):「地区総合計画の計画の構成のあり方—農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究(VI)—」農業土木学会論文集、Vol. 63、No. 4、pp. 17-29
- 12)牛野 正(1995):「園場整備事業の実施とニュータウン開発との調整」農業土木学会誌、Vol. 63、No. 3、pp. 43-48
- 13)中大沢里づくり協議会(1998):「中大沢里づくり計画—神戸のベスタロッジ・ヴィレッジ・おおぞう—」pp. 1-13
- 14)牛野 正(1980):「住民主体による地域づくりの展開過程(3)—計画過程のあり方—」都市計画学会論文集 No. 15、pp. 211-216
- 15)浅海義治(1996):「世田谷まちづくりセンターとワークショップ」地域開発、Vol. 96、No. 12、pp. 22-24

Making a comprehensive district plan in the K District by inhabitants have been successfully implemented by using the "Kande method" as a planning method since 1998. And it has provided the inhabitants encouragement and motivation for farmers' optimal conservation of prime agricultural land and rural environment. And they are going to implement land consolidation project that takes into consideration mobilization of land for agricultural use and formation of land use order. This paper points the actual conditions of the applied examples of the "Kande method" and makes clear the issues of its applications.