農村計画における住民参加と住民主体

長 崎 明*

I まえがき

われわれは、マチやムラを整備しようとするとき、どうしても目に映る部分、フィジカルな面（物）にだけ注目しすぎるきらいがある。いかに土木・建築・造園等の先端技術やシステム工学の粋をあつめてフィジカルな「物」が完備しても、それを利用し管理する「人」がいなければその効用を発揮できない。この「人」（住民）自体を計画の各過程にどう位置づけるのか、そこに住民参加（行政主体）あるいは住民主体（行政参加）の課題がある。農村計画をその学の対象とする農村計画学にとって、この課題は古くて新しく、かつ今後とも重要視されねばならない。

本稿では、古くから都市計画や農村計画にかかわってきた一般土木と農業土木とが、この住民の問題をどう位置づけてきたかを振り返った上で、農村計画学としての今後の問題点をさぐってみた。なお、住民参加イコール行政主体、あるいは逆に住民主体イコール行政参加と割り切れるものではなく、現実にはこの両者間にいくつかの段階的な考え方がある。

II 農業土木と農村計画

農業土木は古くから「農業の土地および労働の生産性を永続的に高めるための土木」といわれており、農業土木事業（土地改良事業）のために農

業生産者が土地改良区を設置し、生産者側からの意思を事業に反映できる仕組みになっている。その反面、事業費の大部分あるいは一部分を必ず生産者が負担することになっている。すなわち、新しく事業を始めたり、変更したりするには、関連する農家（組合員）の同意書をとることになっており、この同意書が90%をこえてはじめて事業にゴーサインを出すくらいに慎重を期している。にもかかわらず、同意書への押印の過程で必ずしも意思が通じ合っておらず、後にトラブルを起こす例も少なくない。

農業生産者のかなり人びとは、土地改良は「オカミ」がやってくれるものと思ひ、「オカミ」もまた「近頃、農家は意欲がない」とはやくことになる。農業生産に直接役立つべき農業土木においてすら、こうした問題がある。この問題に関連して、今から80年も前に上野英三郎の「耕地整理講義」（1905）を横井時敬が痛烈に批判している¹⁾²⁾。すなわち、上野の「耕地整理講義」は今日でいう区画整理に力点がおかれており、それによって①馬耕が可能になり労働生産性を上げられる、②増歩地が出て小作料が増徴できる、といったように地主制を援助する役割を果たすものであった。横井はこの点を鋭く衝き、「区画整理を主とする上野の耕地整理は莫大な経費を投入しようとしているが、生産者の側からはあまり役に立たない。それよりも、用排水の管理、とりわけ暗渠排水に力を入れ、土地生産性を上げることに重点をおくべきだ」と主張した。これが上野・横井論争といわれるものであるが、横井はさらに当時の東京帝国大学農学部で農業土木学教育をも批判

* 新潟大学農学部

し、次のように述べている。

「農業土木というのは本来工学的な側面が強い。その主張と論理で事業を進めた結果、実は生産的・栽培的要求とかなり違ったものが生まれた。その要求がいかなうものであるかを知らないから、それを満足させる方法も知らない。学問が専門分野で精緻化するほど、そのような相互のくいちがいを生ずる。元来、耕地整理はもっぱら農業の要求から起こってきたものである。農業土木教育が農業教育の中に存して、工学教育の中に存していない意味をよく認識すべきである」

これは農業土木に対する痛烈な批判である。農業土木屋がなまじその専門を生かすための領域拡大を図って農村計画分野に踏み込もうとすると、その“工学的側面”の強さの故にもっともっと痛烈なしっぺ返しを受けるおそれなしとしない。まして、一般土木ではもっとシビアな問題がありそうである。

Ⅲ 一般土木における“公共性と市民参加”

一般土木は“シビル エンジニアリング”と訳されるように、「土木技術を市民の立場に立って市民の幸福のために駆使する³⁾」という願い、あるいは目標、さらには自己主張がこめられているように思われる。そして、このような観点到達するまでには、歴史的にみて、土木技術が必ずしも市民のためのものではなかったとの反省があったのであろう。しかし、現状からみると、一般土木も農業土木と同じか、それ以上に問題を抱えているやにみえる。それは、やはり、事業計画立案に当たって、一般市民の参加の道筋が確立していないためとみるのは僻目（ひがめ）であろうか。

かつて岩手大学工学部教授であり、筆者も共同で地域開発計画（例えば岩手県一ノ関市）の調査研究にたづさわったことのある小川博三氏は、土木計画について次のように述べている⁴⁾。

「我われが好んで用いるシビル エンジニアリングという言葉はミリタリー エンジニアリングと相対する技術という語源をもつ。しかし、実際には土木技術は戦争に多く用いられており、（中

略）にもかかわらず、この言葉が好んで用いられるのは、英語のパブリック ワークス、フランス語の travaux publics に含まれる公共事業の性格、また古く日本で用いられた普請という言葉にこもる仏教的雰囲気と共通のものがあるからと思われる。

土木事業はつねに生産と生活の基礎づくりであった。それは他の技術に比べ著しい特徴であろう。食糧生産のための灌漑も、（中略）エネルギー獲得のためのダムも、交通のための港湾も、地域住民のための都市造成も、すべて生産と生活の基礎づくりにかかわるものである。その意味において土木事業はインフラストラクチャーの事業であり、シビル エンジニアリングは文明のエンジニアリングとよぶべきであろう」

彼は土木事業の意義を上記のように述べたうえで、土木計画が時代の変化にいかに関与し、また自体もいかに変化してきたかを「土木計画史の展開」として記している。この土木計画史にみる限り、土木計画はどの時代においても、王族や領主や幕府などの“まつりごと”（民を治める）の側から画かれていて、「土木事業はシビルであり、パブリックであり、インフラストラクチャーたるべし」との彼の期待的意義づけは過去のどの時代においても貫徹されてきたとはいいがたい。このことに対する住民・市民側からの最初の抵抗が昭和30年代から40年代にかけて、筑後川上流の“蜂の巣城紛争”という形であられた。小川氏はこの事件から次のような教訓をひきだしている⁵⁾。

すなわち、「この紛争は新憲法下における法ないし行政の運用、執行に反省を与え（中略）、公共事業と基本的人権との交錯と調和、つまり公権と私権の具体像を我われに示したといえる」との捉え方をしたうえで、「土木計画は、住民運動、環境問題、自然保護など、従来必ずしも深刻には現れなかった新たな課題に取組まざるをえなくなった。しかも、これらの課題に対応するためには、従来の土木工学的手法、または土木計画数理とは別に、新たな考えと手法によって対応しなければならぬ。そのためには、他の学問でとられている複数の方法を融合し、いわゆる学際的方法によらねばならないだろう。土木計画も新たな時

代に直面したといえる」と結んでいる。

小川氏のこの考えには未だ“公共性優先”が強く存在し、公共事業（公権）の基本的人権（私権）への対応という形で捉えられていて、基本的人権をこそ土木計画の根幹とすべしとの考え方からすれば踏込みの足らなさを感じずるとはいえ、土木計画と人権との関係を始めて整理した点ですぐれている。

鈴木忠義氏はこれを受けた形で、土木計画に当たって期待される土木技術像を5項目にまとめている⁶⁾。その①に「人間社会の進展を重視し、現在の問題点を適確に把握し解決するのみでなく、将来への鋭い洞察力を備えた創造性をもたなければならない。そこには社会発展を推進するための問題意識が内蔵されていなければならないはずである」と述べ、土木技術者（土木計画担当者）のもつべきフィロソフィを真先に掲げている。そして、最後の⑤に「国民の代弁者、原案提出者としての役割を考えれば、提出原案が国民（素人）によく理解されなくてはならない。そのためには（中略）豊かな表現力を培う努力が要求される」としている。

前述の小川氏の見解に比し、土木計画と基本的人権とのかかわりについて直接的な表現をとっていない点で、一歩後退の感を免れないが、「社会発展への洞察力」を期待し、「国民の代弁者としての表現力」を求めている点に特徴を有する。

IV 農業土木における“農村計画と住民参加”

他方、昭和50年9月農業土木学会が「農村計画の手引き」を発刊するに当たり、そのまえがきで山崎不二夫編集委員長は、「都市計画の場合、社会計画がおくれている、都市住民の生活や環境より、その都市の産業、特に工業を中心に考え、大企業中心の経済計画に沿って空間計画をつくってきた傾きがある。そのために人間の住めないようなひどい環境の都会ができてしまったといえよう」と述べ、このようなことを繰り返さないため、農村計画では「自然の循環を尊重した農業計

画の樹立、より良い環境の創出、計画樹立への住民参加」を留意すべきである、と説いている⁷⁾。

とりわけ、計画樹立への住民参加の項においては、「村づくり、町づくりの根本は、住民にとって住みよい地域をつくることである。地域住民にとって何が重要なのか、それは住民自身がいちばんよく知っている」（中略）「したがって、“住民主体の村づくり”が原則であり、専門家はそれを援助するというのが本来の姿である」（中略）「この原則を極力尊重する心構えが必要である」と結んでいる。

この山崎委員長の達見にもかかわらず、「わが国の村づくり計画の現状はこれにほど遠いといわなければならない」が故に、単に計画立案者の心構えを述べるにとどまり、又この「農村計画の手引き」が技術的手引きに主眼が置かれたためでもあろうか、住民参加に関しては、「組織計画」と称する章の中の「村づくりのための住民組織」として取扱われているにすぎない⁸⁾。すなわち、農村計画の一部で、その村づくりのための住民組織をどう計画するかといった体裁で取扱われているが、これでは、村づくりのための行政指導の手引きの域を出ないおそれがある。この章の前文によれば「これまでの地縁的共同体的構造の崩壊は封建主義的な人間社会からの解放」であり、農業生産だけでなく生活要求をも実現しようとする地域社会組織（コミュニティ）の基盤の上に「目的別のアソシエーション」の活動を伴うことによって地域社会の発展が成立つ、との視点に立っている。

こうした「手引き書」としての大きな枠組の中にあるものの、この章が「生産流通普及組織」・「社会集団組織」に続いて「村づくりのための住民組織」を取扱い、とりわけ住民運動を上位計画による生活環境破壊からの防衛（抵抗運動）としてばかりでなく、創造的・建設的住民運動として、「住民の主体的活動を計画それ自身の中味としなければならない⁹⁾」と指摘している点に特徴を見出すことができる。つまるところ、住民運動の農村計画への組織的参加が新しい村づくりにとって必要であり、そのことが封建主義からの解放に繋がるとの意であらう。

小出進氏も「農村計画と住民参加」なる報文¹⁾の結びで「生活環境の悪さを熟知しているのは住民である。(中略) 最も肝要なのは住民の意向である。したがって、住民の発想と主導によってしか、農村計画の実施はありえない」と述べている。

以上見てきたように、従来とかく上位計画優先的な傾向の強かった一般土木並びに農業土木の中から、市民参加・住民参加さらには住民運動自体をも計画のシステムに含めようとの考えが生まれてきたことは注目さるべきである。

V 農村計画における住民の位置づけ

都市計画における一般土木の位置づけと農村計画における農業土木の役割とは、必ずしも同一次元で論じ切れるものではないが、上述のように、受益者たる住民(市民、農民)の意思を反映させながら計画を立案すべきであること、計画の実現によって整備される「物」の管理は、やはり住民によって意欲的に行われねばならないことは共通している。

よく“計画への住民参加”がいわれるが、私はもう一步進めて、計画主体はあくまでも住民であり、行政機構はその計画を実現するための手段と考えるべきだと思う。手段といっても住民が財政的・技術的に不足するのを助ける、あるいは乏しい組織力に力をかすといった態のもので、行政機構が権力に物いわせて行政の論理で計画を推進するといった形はしだいに過去のものになりつつあると理解すべきである。又、計画の対象は、フィジカルな物ばかりでなく、ノンフィジカルなものも重要、と考えるべきである。例えば、新しく造成される物(道路、水路、農地、建物、etc)はもちろんのこと、既設の物に対しての管理技術の改良、管理機構の改善も、農村計画の対象とさるべきである。だからこそ、直接的に受益し、管理責任を負うべき住民の意見を徴する形から更に進んで、住民が計画主体とならねばならない。

しかし、現実には、一口に住民意思の反映といっても、その方法すら制度的に確立されていない

し、まして住民が計画主体だといってみても、いわゆる直接民主主義的な形が理想的なあり方と受取られがちである。他方、高度に発達した自由主義社会のもとでいっそう多様化し個性化する住民の意思をまとめたり、高度な計画手法の導入、事業実施のための技術の急速な進歩、経費の飛躍的増大を考えると、行政機構の果たす役割の大きさも否定できない。

そこで、どうしても行政機構が計画の主体であり、住民は計画対象の一環をなすとの建前から、住民参加が認められる、といった考えがせいぜいの段階に留まっているのが現状である。

これに対して、辻雅男氏は「住民主体・行政参加積み上げ方式」の考えを提唱し¹¹⁾、牛野正氏は地区総合計画の計画主体が住民主体の場合を3タイプに分類し、その中の「行政主導による地域づくりへの参加過程で主体が形成され、住民主体による地域づくりを行っていくタイプ」が今後増加していくと予見している¹²⁾。彼がこの結論を導くには、数年にわたる神戸市における調査研究の地道な積上げがあった。なお、建築学分野から農村計画へアプローチする青木志郎氏ほかもその実践を通して、町づくり・村づくりへの住民参加を早くから強調し、多くの業績を挙げている。

農村計画学会が発足してはじめての学術研究発表会におけるシンポジウム(1982)のテーマに「農村計画と住民参加」が選ばれたのは、農村計画学会ならではの企画であったが、住民主体ではなく住民参加に留まったところに今後の課題を残したように思う。住民が計画の客体から主体へ転ずるには我が国の民主主義の成熟に俟たねばならないということであろうか。

参考文献

- 1) 小出進：耕地整理，農業土木史，農業土木学会編，pp. 123～125 (1979)。
- 2) 金沢夏樹：「水」と「土」，土地改良を考える，日本イリゲーションクラブ，pp. 281～283 (1978)。
- 3) 土木学会篇：土木計画学シリーズⅠ。土木計画学の意義と目的，技報堂出版，pp. 6～7 (1978)。
- 4) 前掲3)，土木計画史，pp. 20～21。

- 5) 前掲3), 土木計画史, pp. 65~67.
- 6) 前掲3), 土木計画と開発, pp. 127.
- 7) 農業土木学会編: 農村計画の手引き, まえがき, (1975)。
- 8) 前掲7), 組織計画, 村づくりのための住民組織, pp. 367.
- 9) 前掲7), pp. 368~372.
- 10) 小出進: 農村計画と住民参加, 農土誌44(3), pp. 186~189 (1976)。
- 11) 辻雅男: 集落主体の農村計画, 農村計画学会誌 2(2), pp. 13~18 (1983)。
- 12) 牛野正: 住民主体による地域づくりと神出方式について, 農村計画学会誌 1(3), pp. 19~29 (1982)。

Rural Planning Through People's Own Initiatives

by Akira NAGASAKI

(Faculty of Agriculture, Niigata University)

Comprehensive rural planning through inhabitants' own initiatives is an important subject for the study of rural planning. In this country, rural inhabitants tend to think that rural plans are to be made by the government. But they should take their own initiative when making a comprehensive district project plan for themselves so as to protect their own living environment and improve it.

When farmers want to improve their farmland, a land improvement district must first be established and organized as a cooperative venture. This is an important part of making comprehensive rural plans. The Land Improvement Act provides for farmers to ask the land improvement district to reflect their demands in the projects. While this is an important form of public participation, this function has not been fully used, for in Japan land improvement projects have been carried out mainly with central initiatives. The same has been true of the activities of civil engineering which has conducted environmental improvement projects as part of town planning, thus leaving the voice of urban inhabitants unreflected.

The role of government should be to help people who have initiative to make their own rural plans by giving technical advice or financial help, and not to enforce things from above. Therefore a feedback system must be established to get messages from people. In my view, this is very much an issue which needs to be seen in the context of democratic development in this country.

The Lot-Level Evaluation Method for Land Use Planning for Rural Settlements

— A Case Study of Rinshoji Village in Toyota Administrative City, Aichi Prefecture —

by Hiroshi KAMEYAMA (Faculty of Agriculture, Kyoto University)

Hisashi MATSUMOTO (New Rural Development Center)

Teitaro KITAMURA (Faculty of Agriculture, Kyoto University)

Recently urban land use and demand for land for non-agricultural use have been increasing in rural areas and a land evaluation method in rural land use planning has become important. The purpose of this paper is to examine a land evaluation procedure at lot-level, which forms the foundation for land use plans for rural settlements.

The article starts with a review of previous evaluation methods and presents some problems. Then it describes the results of a case study in Toyota administrative city, Aichi prefecture for which Quantification Method I is applied.

In the conventional method, the evaluation-criteria are evaluated by members of a committee who are able to take a farsighted view of the localities concerned. It is becoming very important, however, to quantify the opinions and evaluations of land owners, so that they are reflected in the process of land evaluation.

The study shows that to involve land owners can contribute to the promotion of understanding by land owners of land evaluation and also the likelihood that land owners can reach a consensus on land use plans.