

# 農村土地利用計画の策定における関係者参加の理論的・実証的研究

橋本 禪（京都大学大学院地球環境学堂）

hash@kais.kyoto-u.ac.jp

関係者の権利利益保護と計画の民主性向上を考慮した参加適格の概念を分析枠組として用い、農村地域を対象とする土地利用計画策定の参加制度と取り組みを理論的・実証的に分析した。農村における参加型の計画策定では、対象地域の住民自治組織が主導的な役割を担うことが多いが、この場合、構造的に参加者の偏りや非効率な計画策定が引き起こされやすく、政府や専門家等による計画策定への外部からの積極的な介入が必要であることを示した。

## はじめに

我が国の農村地域での参加型の計画策定では、伝統的に存在する集落等の自治組織の自立性を重んじ、組織の活動領域を単位とし、住民を基本的な参加者とする考えが当為とされてきた。参加型の計画策定の実践や研究も、住民が参加することそのものに意義を見出す参加民主主義的な立場や運動論的な観点に終始しがちであった。しかし、農業・農村の多面的機能に対する国民的関心の高まりは、農業・農村を巡る利害関係を複雑化させ、政策立案や計画策定における多様な主体の参加と合意形成を必要としており、これまでの参加のあり方を問い直す研究が求められている。本研究では、計画の中でも特に公共的利益と私的利益との調和が求められる土地利用計画の策定過程における関係者の参加について、法律・条例の制度分析、計画策定の実態調査、数値シミュレーションによる理論的・実証的な研究を試みた。

## 1. 計画過程への参加を評価する枠組みとしての参加適格の導入

行政は法律に根拠を置いている必要がある。これは一般に法律による行政の原則と呼ばれる。しかし、計画行政においては、法律が定められるのは計画の性格や目標の実現手段、計画の策定手続きに留まるため、本原則は十分に機能せず、計画策定を担う行政機関が広範な裁量権（計画裁量権）を持つことになる。土地利用計画の場合、計画が常に関係者の権利や利益を侵害する可能性があるが、その影響は土地財産権だけでなく一般住民にまで広く及ぶため、全てを行政機関が把握することは難しい。そのため、常に権利利益の侵害の恐れがつきまとう。また、計画が実現する公益についても、従来は、行政機関に何が公益かを判断する能力（公益判断能力）が備わっているという見方があったが、ボランティア団体、NPOによる公益活動の拡大や、住民投票の増加等により、その考えは限界に達しつつある。こうした背景のなか、①行政機関が持つ広範な裁量権（計画裁量権）の統制を前提としつつ、②司法救済が十分に機能しない関係者の権利利益の保護および、③計画の公益性を実現する計画策定及び決定の民主性の向上を目的として、行政計画の策定過程へ利害関係者の参加が求められている<sup>1)</sup>。本研究では、このうち特に関係者の権利利益の保護と計画の民主性の向上を捉える枠組みとして、既往研究を参考にし「参加適格」の概念を導入した。本枠組みは、計画により介入される法的権利利益の有・無（土地財産権への介入の有無）と、計画の影響の地域性（計画区域内に居住するか否か）により、利害関係者の類別が可能になる<sup>2)</sup>。

## 2. 農業・農村整備に関連する法律が定める参加手続きの分析

本枠組にもとづき、政府による農業農村整備事業における田園環境整備マスタープランの制度化や農業振興地域整備計画の策定・変更の手続きに関する法改正を分析したところ、こ

れまで法的な権利利益をもつ農業者や農地等の所有者等に限られていた計画区域内の地権者らを中心とする参加機会は徐々に拡大され、現在では法的な権利利益を有さない計画区域内の一般住民や計画区域外の識者にまで拡大され、より計画の民主性の向上を求める形態へと変化しつつあることが明らかになった<sup>1)</sup>。例えば、土地改良事業への参加資格は、依然として土地改良法により土地所有者や地上権者等の地権者に限定されるが、国の直轄又は補助による農業農村整備事業の採択において必要とされる田園環境整備マスタープランの策定においては、国が定める要綱により、「地域住民の意向及び学識経験者等の意見を計画に反映するように努める」こととされている。また、農業振興地域の整備に関する法律にもとづく農業振興地域整備計画は、農用地の利用規制を定める農用地利用計画を下位計画に持つが、従来は、市町村が農業協同組合や土地改良区等の意見のみを聞いて整備計画の原案を作成し、このうち農用地利用計画案のみが広告・縦覧に供され、これに対し土地の所有者等のみが意見聴取や異議申し立ての対象とされていたが、法改正により、広告・縦覧の対象が農用地利用計画だけでなく整備計画にまで拡大され、これに対し一般住民にも意見書の提出が認められることとなった。但し、参加機会の拡大は、全ての利害関係者を同列に扱っているわけではない。例えば、法改正は整備計画に対する意見書の提出を広く一般住民に認めた一方で、農用地利用計画に対する意義の申し出はこれまで通り農用地区域内の土地所有者に限定している。この様に、法が定める参加権限は厳密には、利害関係者が持つ法的属性により異なる。

### 3. 基礎自治体の定める土地利用調整条例が定める参加手続きの分析

基礎自治体が定める、住民等の参加により策定する土地利用計画の策定を定める条例を、同様の枠組みにもとづいて分析すると、これら条例には、土地所有者の権利利益保護を志向するものと、決定の民主性の向上を志向するものが混在していることが明らかになった<sup>3)</sup>。例えば、静岡県掛川市の生涯学習まちづくり土地条例は、計画案の策定は計画区域の住民が構成する委員会組織が進めるが、計画案の成立には土地等の所有者の8割以上の同意が必要という地権者の権利利益保護を重視した仕組みとなっている。長野県穂高町（現安曇野市）のまちづくり条例や兵庫県篠山市の緑豊かな里づくり条例も、計画案の策定は計画区域の自治組織や住民や土地所有者らにより構成される協議会組織が進め、決定は計画区域内の満20歳以上の住民及び土地所有者の3分の2以上の同意（穂高町）や関係地権者の相当数の同意（篠山市）という規定があり、掛川市の条例に近い規定を持つ。しかし、両自治体の条例の運用では、計画案の決定における土地所有者への意向確認は簡略化（穂高町では、満20歳以上の住民に地権者が含まれるとして運用）ないし省略（篠山市では、協議会の総会決議で地権者の相当数の同意が得られたとして運用）されており、運用上は地権者の権利利益保護よりも計画の民主性向上をより重視する仕組みとなっていた<sup>3)</sup>。

### 4. 住民自治組織を基本とした参加方法の課題

ただし、何れの制度においても、実際の住民等の参加による計画策定の取組みでは、住民自治組織が持つ意思決定や連絡調整、動員等の機能への強い信頼、またそれら機能の活用による計画策定の効率化の観点から、計画を策定する組織（以下、計画組織）と自治組織とが同型的に組織・運営されている。例えば、掛川市や篠山市の取組みでは、自治組織の活動範囲が計画区域とされ、計画策定を行なう検討会の会長、副会長、役員も当該地域の自治組織の会長、副会長、役員が充て職により兼務する仕組みが多く取られていた<sup>3), 4)</sup>。このような方法が取られるのは、自治組織が伝統的に行政と住民との間を介在し、情報の交換や調整を行なっているためである。行政は自治組織の存在を尊重することで、制度運用上の摩擦を軽減

し、自治組織の協力を得つつ計画策定を進めようと考えている。

しかし、この様な方法には様々な問題もある。自治組織は一般に、世帯単位での加入となるため、自治組織の重要な意思決定には大抵の場合、世帯主である中高年の男性が代表者として参画することになる。計画組織が自治組織の充て職により構成された場合、計画組織の参加者の属性も世帯主に大きく偏る。世帯主は土地所有者等でもある事が多いため、必然的に計画組織も土地所有者等に偏り、権利利益の保護を志向する組織になる<sup>2)</sup>。また、充て職により運営される場合、自治組織の役員の任期満了に伴い頻繁に計画組織が再編されるため、前任者から後任者への検討事項の引継ぎや、それによる住民との情報交換の阻害が引き起こされるなどの問題が生じている<sup>4) 5)</sup>。こうした問題を避けるため、穂高町の取組みでは、計画を策定する協議会の役員は当初、自治組織の代表者の他に、農協公民館、農家組合、子ども会支援組織等の代表者を包含する組織として構成された<sup>6)</sup>。このような各種機能集団の代表者を計画組織のメンバーとして登用する方法は、都市部のまちづくりでよく見られる方法であるが<sup>7)</sup>、当初期待された程には機能しなかった。協議会は、数次にわたる組織再編により徐々に組織構造を自治組織に同一化させ、自治組織の意思決定機関と連絡調整の仕組みを協議会内部に取組むように変遷した。しかし、協議会の幹部役員の多くが留任し、計画策定の経験と知見を蓄積する一方で、充て職的に協議会委員に選任される集落代表者は、一年任期であるため毎年交代し、委員の計画策定の習熟は進まなかった。その結果、計画策定に実質的に関われたのは留任を重ねた幹部役員に限定され、協議会の委員と住民との間で行なう意向の抽出や連絡調整は機能不全となり、計画の運用に不安を残す結果となった<sup>7) 8)</sup>。

## 5. シミュレーションによる参加型の計画策定、合意形成過程の検討

実態調査や既往研究から得られた経験的知見に基づき、多主体による競争的意思決定のもとで土地利用計画が策定される人工社会モデルと、合意形成過程を記述する確率過程モデルを構築し、シミュレーションによる検討を加えた。前者のモデルは、実社会を単純化し、土地所有者等が利己的かつ競争的に意思決定を行なった場合、どのような土地利用計画が策定されるかを実験的に示すことを目的としたものである。この様な状況下では、既存市街地周辺の農地が徐々に住宅地に編入され、徐々に都市が拡大する様を示された<sup>9)</sup>。後者のモデルは、住民の計画に対する選好と地域社会の同調的傾向を表わす2つのパラメータを持つ。本モデルを事例地区に適用した結果、事例地区の合意形成は他者意見への強い同調の影響を受ける中で進んでいたことが推察された。また、数値シミュレーションにより、個々人の意向を反映した計画は合意形成を推進すること、共同体的な地域社会では他者への強い同調的な傾向が時として合意形成を阻害する要因として働くことが示唆された。

## 6. まとめ

これまで、政策形成や計画策定の過程への住民参加や市民参加は、参加民主主義的な観点から「良いものである」と捉えられがちで、その実態が批判的に検討されることは少なかった。本研究が導入した参加適格の枠組みは、法律や条例における計画策定への参加手続きの規定や運用の実態を、参加が求められる根源的な理由に立ち分析する視角を提供するものである。また本研究が提示した、自治組織の機能を暗黙の前提とする計画策定への参加が持つ構造的な問題は、混住化や過疎化・高齢化による地域社会の異質化や機能低下が進む農村地域で、多様な主体の参加に基づく合意形成を実現するには、自治組織の自立性を尊重しつつも、政府や専門家による計画策定への積極的な介入の必要があることを示している。

中山間地域等直接支払制度や農地・水保全管理支払交付金（旧農地・水・環境保全向上対

策) など、近年の農業・農村施策には、対象地域の住民自治組織等の機能に期待を寄せる制度が少なからず見られる。本研究は、土地利用計画の策定における関係者の参加の問題に焦点を当てたものであるが、ここで得られた知見はこれら制度の実践においても有益な示唆を与えるものとして期待できる。

## 謝辞

日本農学進歩賞の受賞にあたっては、公益社団法人農業農村工学会から推薦を賜りました。推薦をいただいた農業農村工学会の塩沢昌会長、小前隆美専務理事をはじめ、関係の先生方に心より感謝申し上げます。本研究の多くは、東京大学大学院農学生命科学研究科在籍中に行なわれたものです。東京大学の佐藤洋平名誉教授、山路永司教授には、学生時代から熱心なご指導や励ましをいただきました。また、東京大学の田中忠次名誉教授には日本学術振興会特別研究員 (PD) の受入教員として、マサチューセッツ工科大学の Lawrence Susskind 教授には同海外特別研究員の受入教員として研究の遂行に多大なるご支援を賜りました。この他、ここに全てのお名前を挙げることはできませんが、現地調査においても自治体担当者や住民の皆様に多大なるご協力を賜りました。記して感謝申し上げます。

## 引用文献

- 1) 橋本禪, 佐藤洋平, 2007, 農村計画の策定過程への参加根拠, 農業土木学会論文集 248, pp.35-40.
- 2) 橋本禪, 佐藤洋平, 2002, 参加適格に基づく計画過程の参加態様分析-静岡県掛川市生涯学習まちづくり土地条例を事例に-, 農村計画学会論文集, 21 (別冊). pp.85-90.
- 3) 橋本禪, 佐藤洋平, 2004 : 住民参加による土地利用計画の策定を定める条例の運用における問題- 規定内容と運用実態の比較に基づく考察 -, 農村計画論文集, 6 (農村計画学会誌, 23, 別冊), pp.217-222.
- 4) 橋本禪, 佐藤洋平, 2002, 掛川市飛鳥地区での住民参加組織における情報交換の問題点, 農業土木学会誌, 70(10), pp.921-924.
- 5) Shizuka Hashimoto and Yohei Sato, 2008, Participatory rural planning in Japan: promises and limits of neighborhood associations, *Journal of Paddy and Water Environment*, 6(2), pp.199-210.
- 6) 橋本禪, 佐藤洋平, 2003, 計画組織の編成方法が内包する計画過程の諸問題-長野県穂高町穂高区を事例として-, 農村計画学会論文集, 22 (別冊). pp.145-150.
- 7) 橋本禪, 佐藤洋平, 2000, 協働型地域づくりにおける社会集団代表方式の有効性と課題-神奈川県横須賀市追浜地区を事例として-, 農村計画学会誌 19 (別冊), pp.91-96.
- 8) Shizuka Hashimoto, 2009, Routledge, London, Neighborhood Associations in Machizukuri Processes: Strength and Weakness, pp.224-246, Andre Sorensen and Carolin Funck (eds.) *Living Cities in Japan: Citizens' Movements, Machizukuri and Local Environments*.
- 9) 橋本禪, 佐藤洋平, 2001, 土地利用計画過程における意思決定の空間分布変化-人工社会における合理的な複数主体による計画の過程-, 農村計画学会誌, 20 (別冊), pp.187-192.
- 10) 橋本禪, 佐藤洋平, 山路永司, 1999, 統計モデルを用いた合意形成過程の定量的分析, 農村計画学会誌 18 (別冊), pp.97-102.

### **Stakeholder participation in rural land use planning**

Shizuka Hashimoto (Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University)

hash@kais.kyoto-u.ac.jp