

# まちづくりと参画

小岩 明・角田 知行

## 1. はじめに

1984年2月に、インドのニューデリーで「国際村落開発会議」(International Exposition of Rural Development : IERD) が5日間の日程で開催され、世界55カ国から地域開発の実践家約500人の参加を得、わが国からも6名の実践家が参加した。

この国際会議は、ベルギーのブラッセルに本部をもつ、国際的ボランティアの集団であるICA (Institute of Cultural Affairs) インターナショナルによって企画され、国連機関等が後援し、1982年から1984年にわたる長期計画のもとに進められているものである。

目的は途上国援助であって、先進国、途上国を問わず、地域開発の諸段階に関連をもつあらゆる分野の人々が、それぞれの実践事例をもち寄り、実践手段や方法論および歴史的教訓等を総合的にまとめ、今後の地域開発に、あるいは途上国支援に活用することにある。

この計画の初年度は世界50カ国における運営委員会 (National Steering Committee)<sup>1)</sup> を発足させ、それぞれの自国内における地域開発の実践家と相互交流を計り、世界のモデルとなる事例を集め、国際会議で紹介することであった。

初年度のわが国での活動は、国内の実践家との

交流とシンポジウムの開催、および、実践家のインド派遣であった。シンポジウムは58年11月に2日間の日程で、「町づくり村づくりの国際交流」をテーマに、外務省、農林水産省、自治省の後援を得て開催された。このシンポジウムには多くの実践家と研究者、および海外のボランティアが参加し、わが国の地域開発の実践報告を中心に討論が行なわれた。

ここでは、この討論内容をもとに、まちづくりの概念を提起し、まちづくりのシステムズアプローチを試み、国内はもとより、海外での実践家に対する有効な方法論(Sharing Approaches that Work)を意識しつつ、国内事例を中心に、地域開発の有効なアプローチと手法について紹介する。

## 2. まちづくりの概念

国の政策に盛られている地域振興に関連した地域活動は、地域づくり、地域おこし、街づくり、産業おこし等々の名称がつけられ、その活動内容も、環境保全あり、地場産業振興であったり、あるいは、子供や老人対策であったり、伝統文化財保全であったりで、その概念もまちまちである。

ここでは、行政単位である市町村にはこだわらず、ある一定の規模での地域社会におけるトータルの地域振興という意味で、「まちづくり」という平仮名を用いている。

わが国の地域振興の実態を調べると、大都市レ

こいわ あきら、つのだ ともゆき 社会環境システム研究所

ベルでは、街区単位の地域活動があったり、町村合併が行なわれた地域では旧の町村（集落）単位での地域活動があったりする。

わが国の市町村数は3255団体（昭和56年3月31日現在）ある。その多くは人口3万人以下の団体で、全体の約8割を占めており、それらの地域からまちづくり実践レポートのほとんどが、ジャーナリスティックにとりあげられている。しかも、これらの地域社会における地域活動の実践手段は途上国においても共通するものであり、E・F・シュマッハーやハワード・T・オダム等が提唱した技術概念である、適正技術（Appropriate Technology）そのものである。

このような立場から、ここで扱う「まちづくり」の対象は、国や県などの上位計画でいう郡部の地域社会であって、人口規模3万人以下で、何らかの有機的全体性、たとえば、血縁、地縁で結ばれた歴史的集落などの地域社会であり、自然の特性や伝承文化の共有性を持ち、自覚的な協同関係を結びうる人間集団社会である。

このように限定すると、限られた地域社会ということになるが、表1に示すように、非常に高く評価されているまちづくり活動が、ここにはある。

### 3. まちづくりの実践

わが国の地域振興に関連する政策として、三全総をきっかけに、定住構想、地方の時代といったキャッチフレーズのもとに、工場誘致を中心とする産業配置政策に加えて、地域の主体性と創意工夫を軸とした地域産業おこしが盛んに展開されてきている。2000年をめざした四全総の中間発表によっても、この地域の主体的開発計画はさらに強調されており、従来の国本位の開発指向（Nationalismの発想）から、住民本位の発想（Patriotism）にもとづく地域開発が尊重され、地域住民のイノベティブな開発意欲を喚起させている。

ここでは、すでに実践され、成功を納めたいくつかの事例を紹介し、それらの事例に共通する、

まちづくりの実践プロセスを抽出し、わが国におけるまちづくりのモデルを、特に途上国への技術移転（Sharing Approach）も考慮しつつ、まとめてみる。

ここで紹介するまちづくりの事例は、国および県などの上位計画の共鳴圏外に位置する地域社会であって、人口規模は3万人以下の地域社会である。

ここでは、これらの事例から、まちづくりの客観的なアプローチを抽出するために、図1に示すフレームを設定し、まちづくりの実践プロセスを比較検討することにした。

このフレームを、地域社会の動特性を抽出するための手段として、「社会動態図」（Social Dynamics Frame）と呼ぶことにする。フレームの説明であるが、縦軸はまちづくりの発展過程を示すもので、地域社会の置かれている現状の認識段階からはじまって、諸問題を解決するための方途を求め、地域住民とのコンセンサス作り、共同プランニングの参画段階、さらに、地域の主体性において、地元の総力を結集し展開される実践段階、最終段階としては、1つのプロジェクトの成功をベースに地域社会の成熟をめざす段階、つまり展開段階の4つの段階を設定している。

横軸は、地域社会の構成主体を、住民、活動集団、自治体、専門家・研究集団、上位行政体、外部産業の6つの主体を設定している。

ここでは、池田町、津山町、大山町の3ケースについて、このフレームにもとづいて分析した。その結果は図1、2、3に示す。

この3ケースに共通するまちづくりのプロセスは表2のようにまとめられる。この表にしたがって、これらのまちづくりに共通する事項について述べると、いずれも、耕地面積が少ない、間伐林の需要減、小規模農業といった、現状認識をふまえ、その解決策として、外部資源や技術の導入ではなく、それぞれの地域の自然的、技術的特性に根ざした、代替案が提起されていることである。

表 1 まちづくりの活動

市町村名	人口 人	合併、境界変更等の状況			産業別就業 人口(人) 構成比(%)	45国調(人) 50国調(人) 55国調(人) 人口増減率 (%)	まちづくり活動の内容
	面積 km <sup>2</sup> 密度 人/km <sup>2</sup>	年 月 日	合併編入 境界変更 等の別	旧市町村名			
北海道 池田町	12,281 372.03 33.01				1次 2,021 (33.5) 2次 1,100 (18.2) 3次 2,921 (48.3)	13,627 12,306 11,902 △ 3.3	池田町「ワインによるまちづくり」
宮城県 津山町	5,129 67.97 75.46	昭29.11.3	合 体	柳津町, 横山村	1次 763 (33.0) 2次 749 (32.4) 3次 800 (34.6)	5,445 5,100 5,056 △ 0.9	津山町「木工芸の里づくり」
福島県 三島町	3,476 89.83 38.70	昭30.7.20 36.4.1	合 体 町制施行	宮下村, 西方村	1次 568 (29.3) 2次 714 (36.9) 3次 655 (33.8)	4,108 3,766 3,389 △ 10.0	三島町「生活工芸運動」
大分県 大山町	4,765 45.64 104.40	昭44.2.1	町制施行		1次 907 (38.8) 2次 709 (30.4) 3次 720 (30.8)	5,118 4,701 4,716 0.3	大山町「梅・栗・エノキづくり」
岩手県 沢内村	4,925 288.47 17.07				1次 1,723 (63.5) 2次 457 (16.8) 3次 536 (19.7)	5,288 4,878 4,709 △ 3.5	沢内村「住民の生命を守るまちづくり」
新潟県 入広瀬村	2,701 272.62 9.91				1次 655 (39.5) 2次 591 (35.6) 3次 414 (24.9)	3,447 2,930 2,753 △ 6.0	入広瀬村「若者定住のふるさとづくり」
岩手県 田野畑村	5,458 155.64 35.07				1次 1,296 (47.5) 2次 826 (30.2) 3次 608 (22.3)	5,412 5,559 5,226 △ 6.1	田野畑村「みちのくに育て国際人」「薬草づくり」
大分県 湯布院町	12,005 127.93 93.84	昭30.2.1 32.4.1	合 体 境界変更	由布院町, 湯平村, 九重町大字田野字 扇山の一部	1次 1,494 (27.0) 2次 723 (13.0) 3次 3,320 (60.0)	12,025 11,371 11,904 4.7	由布院地区「観光とまちづくり」

埼玉県 横瀬村	9,618	昭30. 2. 11	合 体	横瀬村, 芦ヶ久保村	1次 475 (11.7)	8,090	あしがくぼ地区「あしがくぼ果樹公園村づくり」
	49.49				2次 2,200 (54.3)	8,917	
	194.34				3次 1,379 (34.0)	9,511	
栃木県 茂木町	20,540	昭29. 8. 1	合 体	茂木町, 逆川村, 中川村, 須藤村	1次 4,314 (37.5)	21,978	まちづくり研究会「しいたけ教室・茂木焼・CATV」
	172.51				2次 3,863 (33.6)	20,810	
	119.07				3次 3,331 (28.9)	20,051	
和歌山県 南部川村	6,988	昭29. 12. 1	合 体	上南部村, 高城村, 清川村	1次 2,072 (63.6)	6,729	南部川村「梅づくり」
	94.92				2次 548 (16.8)	6,568	
	73.62				3次 640 (19.6)	6,640	
和歌山県 竜神村	5,462	昭30. 3. 31	合 体	竜神村, 上山路村, 中山路村, 下山路村	1次 1,125 (41.0)	6,363	竜神村「芸術村づくり」
	254.58				2次 690 (25.1)	5,861	
	21.45				3次 931 (33.9)	5,353	
						△ 3.7	
						△ 8.7	

表2 まちづくりのプロセス

開発段階	計画プロセス	丸山町 「梅・栗・エノキづくり」	津山町 「木工芸の里づくり」	池田町 「ワインによる町づくり」	
問題認識	現状把握	貧村	人口の減少	赤字財政	
	本質的問題の抽出	耕地面積の少ない, 米・麦中心の農作	杉の間代材の需要減少	小規模農家の不安定な農業経営	
実践案設定	問題解決の方向づけ	米・麦に換わる換金作物をつくらう	杉の間代材の付加価値を高めよう	町営事業	
	具体策設定	具体策づくり	梅・栗づくり	木工芸	ブドウ栽培
		可能性確認	梅酒ブームで高値を呼んでいた	町の面積の85%が山林	山ブドウの自生
可能性	参画の呼びかけ	キャッチフレーズ「梅・栗植えてハワイへ行こう」都会へ出た若者に町の広報紙配布	研修所設立による生徒募集(夜間・無料)	ブドウ愛好会結成	
	参画の場づくり		木工研修所 町営木工所	町立農産物加工研修所 町立ブドウ・ブドウ酒研究所	
追求	外部からの知識・技術吸収		東北工大, 県工業技術センター, 町の建材メーカー技術協力	農業科学化研究所等の技術協力・現地サーベイ	
	内部の知識・技術育成		製品開発 試作品づくり	外部研修 試作品づくり	
実践の体系化	製品の差別化	「自然食品」を売りものに	コンクール入賞	コンクール入賞	
	資金づくり	苗木代補助要綱		自治省の起債	
	流通経路づくり	九州・大阪・東京の市場へ	東京の建材業者へ	東京・北海道の業者へ	
	運営方法		町営工場による生産 町の職人による加工 町営クラフトショップによる販売	町営醸造所によるワインづくり 販売会社へ販売委託	

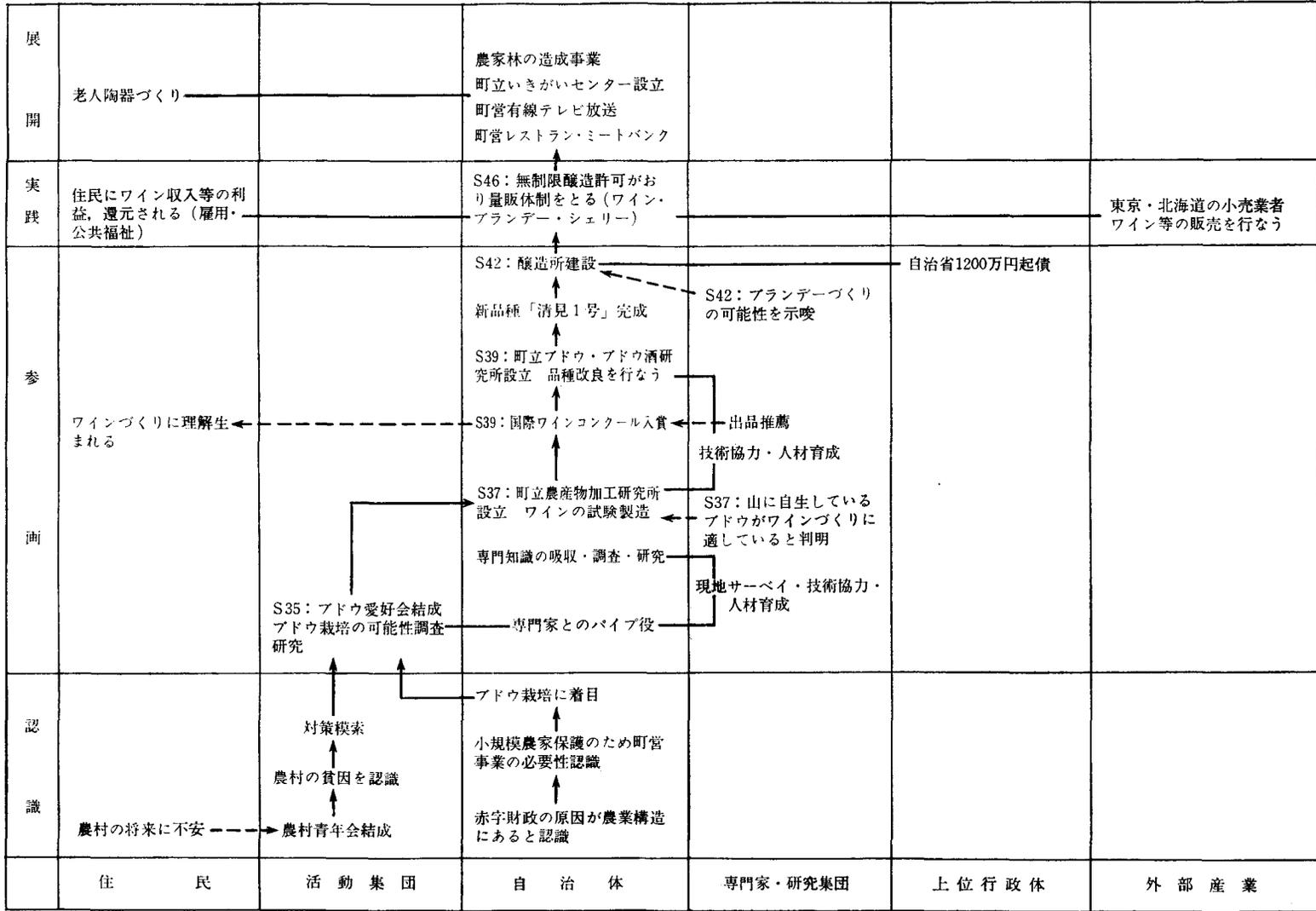


図1 社会動態図 (Social Dynamics Frame): ケース1 北海道池田町「ワインによる町づくり」

©日本オレシジョンズ・リサーチ学会。無断複写・複製・転載を禁ず。

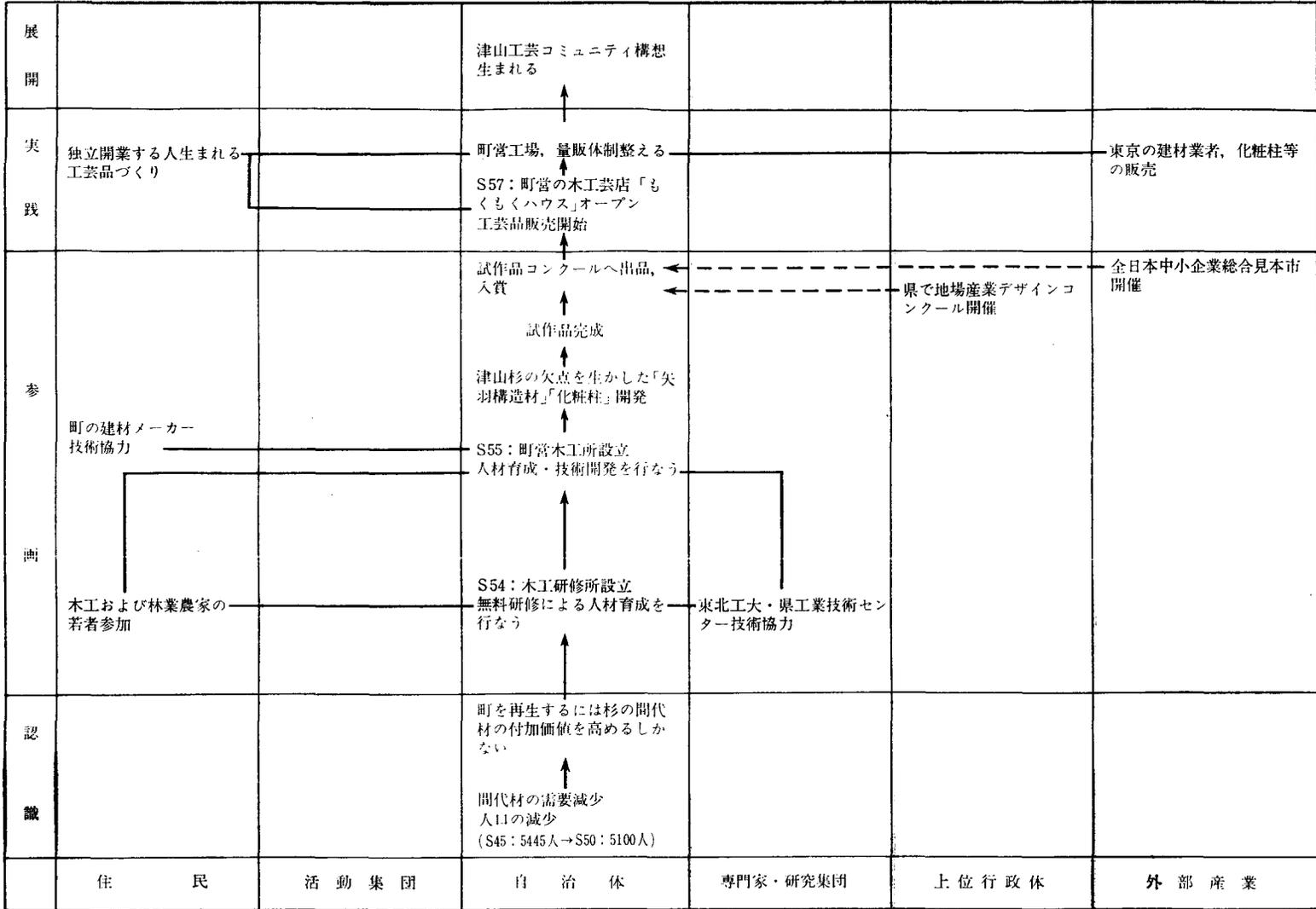


図2 社会動態図 (Social Dynamics Frame): ケース2 宮城県津山町「木工芸の里づくり」

©日本オペレーションズ・リサーチ学会。無断複写・複製・転載を禁ず。

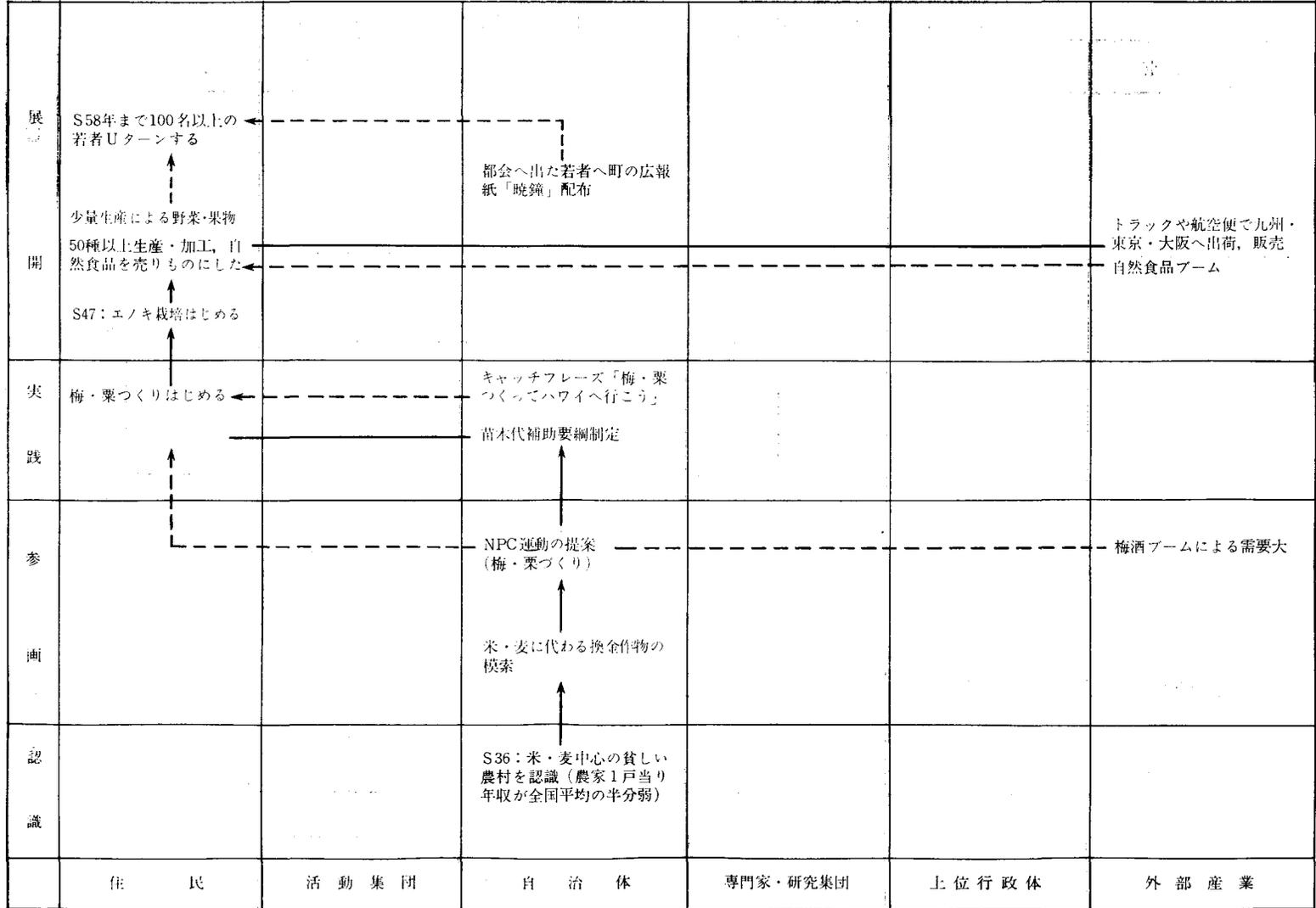


図3 社会動態図 (Social Dynamics Frame)：ケース3 千葉県大山町「梅・栗・エノキづくり」

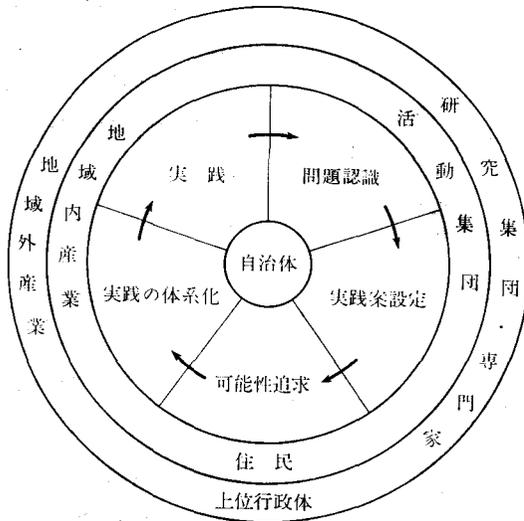


図4 まちづくりの展開と社会構成体

次に、これらの代替案を域内の資源、技術でもってフィージビリティ・スタディが行なわれ、可能性が見えた段階で、地域住民に対する参画の環が一気に拡大されていることである。

住民の参画の環が拡大するにつれて、さらに外部からの知識、技術を投入している。これは、製品差別化を行なう手段であって、従来の地場産業の衰退した主な原因でもあり、ここで扱った事例のほとんどは、この差別化を特に意識し、コンクール入賞やら、新たな国民的嗜好にその特色をもたせる努力が払われている。

次にリーダーの存在であるが、人口規模3万人以下のわが国の地域社会では、地元の自治体を中心となっているケースが多い。社会動態図から抽出した、まちづくりの展開と社会構成体とのかかわりを図4に示したが、まちづくりのロングレンジの展開においては、そこにかかわる域内および域外の各社会構成体の調整と統合をリーダーが一貫して行なう必要があり、自治体はその重要な立場にあるといえる。

以上の共通する事項から、わが国におけるまちづくりのあるべき姿としていえることは、それぞれの地域の自然的、文化的な特性に根ざすものであって、歴史的背景をふまえて蓄積され、保存さ

れてきた文化的伝統と生態学的環境を最新の知識と技術で前向きに生かされたまちづくりが基本ではないだろうか。

このようなモデルは途上国における実践事例の中にも見られるケースであって[2]、これらの開発プロセスは相互に交流可能であり、まちづくりの国際交流が評価されてくるものと考えられる。このようなケースは、すでに沢内村において、寒冷地における水稻技術指導として、中国の方正県と交流が行なわれている。

#### 4. 住民参画システムとその手法

地域開発というと、域外の資源や産業導入といった飛躍的な発想が提起されがちであるが、すでに述べてきたように、まちづくりの実践プロセスには地域住民の創造的な発想が基本にあって、その発想をベースに、新しい技術、知識とどのように関連づけるかが重要なキーであるように思われる。

地域開発と住民とのかかわりは、環境問題に端を発し、自然環境を重視した方向に従来の開発思想の軌道修正に多くの貢献がみられている。まちづくりにおける住民のかかわりは、この考えをさらに前進させた積極的な対応でなければならず、対象地域の自然的、文化的特性や社会経済特性、さらに生態学的特性といった側面をより能動的にアクセスできる地域情報システムの構築が必要となる。さらに、それらの情報提供システムと社会構成主体間での相互調整機能として、社会的合意形成支援システムが要請されてきている。

ここでは図5にその概念図として、参加型合意形成手法（SR手法）を示した。

このSR手法については、すでに学会誌「オピニオン・テクノロジー」特集で紹介済みであり、社会動態図にそって、SR手法の適用方法について述べる。

SR手法は図5に示すように、集団討議運営手法と情報提供システムで構成されている。ここで

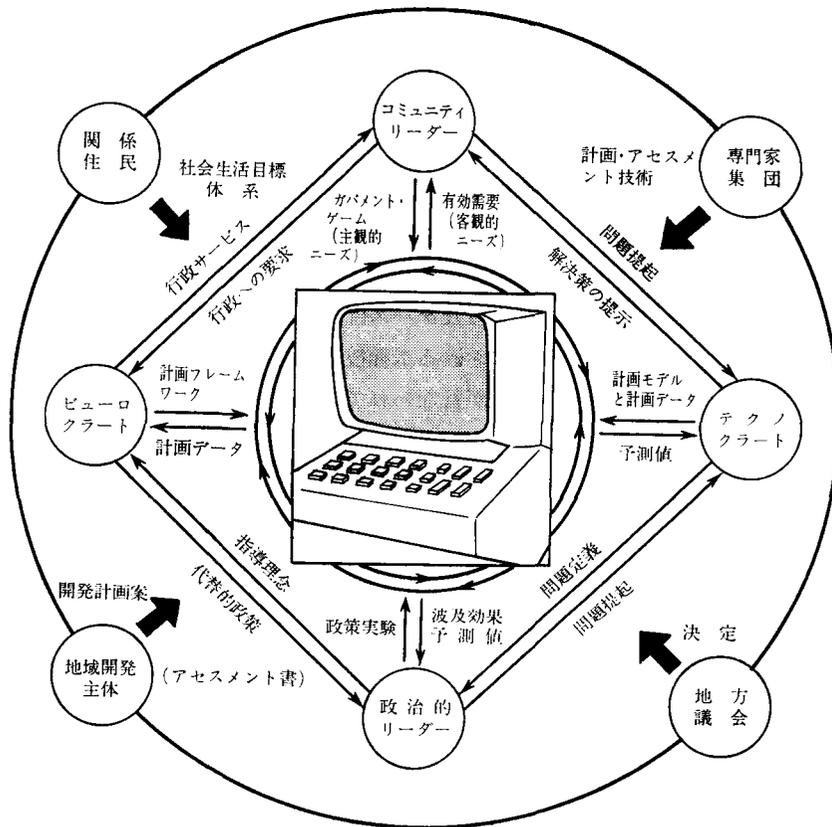


図 5 参加型合意形成手法概念図 (SR手法: Self-Reliance Supporting Method)

は情報提供システムは割愛し、集団討議運営手法について、その概要を述べる。

集団討議運営手法は、ワークショップ形式で運営され、次の5つのセッションに分れている。それらは、(1)ビジョンの形成、(2)本質的問題の解明、(3)創造的解決策の提案、(4)戦術の体系化、(5)実施計画の策定である。

これらの各々について順に概略説明する。

(i) 第1セッション「ビジョンの形成」

このセッションは、地域社会の各主体が抱えている、地域社会の望ましい将来像のシナリオを作成することである。

(ii) 第2セッション「本質的問題の解明」

ここでは、将来像の実現を阻害している主要な要因を抽出し、その要因間の因果構造を明らかにし、本質的な問題を明らかにすることである。

(iii) 第3セッション「創造的解決策の提案」

ここでは、本質的問題を解決するための戦略的アプローチを策定し、創造的提案の体系化を行なう。

(iv) 第4セッション「戦術の体系化」

ここでは、創造的提案に対する具体的行動体系を作成することである。

(v) 第5セッション「実施計画の策定」

最も効果的な戦術に対する実施方法を検討し、予算編成も含めて、行動計画を作成することである。

これらの各セッションは次のような手段をふまえて行なわれる。

(1) ブレーン・ストー

ミングによるデータの抽出

(2) データ分類やデータのプレゼンテーションとして、アイデアカード[3]とアイデアポケット[3]の活用、討議集団が10人程度の場合はコミュニティポケット[3]を活用する。

(3) 因果フロー図による問題の構造化

(4) 社会動態図による評価とフィードバック

(5) 専門家・研究集団によるフィージビリティ・スタディ。

これらの一連のセッションは、まちづくりのプロセス(表2)とほぼ対応しており、第1、第2セッションは表2の問題認識段階であり、第3セッションは実践案設定の段階、第4セッションは可能性追求段階、第5セッションは実践の体系化に対応している。

SR手法による、まちづくりの応用事例はないが、すでに、学会、企業、研究会において20数例

の適用実践がある。特にまちづくりについては、川崎市における地区防災とか埼玉県吉川町における地域計画、パラオ共和国におけるコミュニティ・エネルギーなどで実験的な試みは行なっている。

この集団討議運営手法の特徴としては、参加者を、思考錯誤の過程をくりかえしながら、共同プランナーに巻き込んでゆくところにある。これは集団討議の運営そのものであって、従来の会議スタイル、たとえば、

- 声の大きい人の意見が通る。
- 発言しにくい雰囲気がある。
- 特定の人の意見しか出てこない。
- 抽象的な議論で終止する。
- 一種の人間関係が支配している。

などの欠点を改善し、以下のようなプロセスをふまえて運営されている。

- (i) 全員の意見が気楽な雰囲気ですべて提示される。
- (ii) 片寄った意見は全員で評価し、正しく位置づけられる。
- (iii) 議論の焦点を明確にする。
- (iv) 問題の所在とその対応策を体系的に把握する。
- (v) 合意をはかりながら実施計画と行動スケジュールを策定する。

## 5. おわりに

21世紀に向けて、地域社会は先端技術、頭脳センター構想、国際化といった視点で発展しつつあるが、ここでは、世界の約80%の人口が、飢餓や貧困、文盲や疫病にあえぐ地域社会をも含めて、まちづくりの相互交流 (Sharing Approaches that Work) を意図しつつ、まちづくりの源流ともいえる、わが国の実践事例の記述モデルを紹介した。あまりにも定性レベルでの展開に終始したが、国際村落開発会議の発展にささやかながらも貢献できれば、望外の幸である。

注1 わが国の運営委員会は、会長：川喜田二郎（元筑波大教授）、副会長：加藤富子（松坂大学教授）、事務局長：小岩明（筆者）で運営された。

注2 参考文献[2]を参照。

注3 これらの道具は、実用新案特許、商標登録済である。

## 参 考 文 献

- [1] 分散型社会における産業構造，総合研究開発機構，1981
- [2] Directory of Rural Development Projects. Institute of Cultural Affairs International, 1984
- [3] 日本経済新聞，1983年1月19日，5月10日，6月28日，10月4日
- [4] 朝日新聞，1983年5月2日
- [5] 自治省：全国市町村要覧56年度版，第一法規，1981
- [6] コミュニティーにおける合意形成と支援システム，オペレーションズ・リサーチ，Vol.25, No.8, 1980
- [7] 季刊 田園都市．日本地域社会研究所，Vol.3, No.3, No.4, 1982, Vol.4, No.1, 1983
- [8] 太田祖電他：沢内村奮戦記，あけび書房，1983
- [9] 丸谷金保：乾杯！ ワイン町長，日本の自治を考える会，1976
- [10] レイン・ド・モルナジジ・コー編：Stepping Stones-Appropriate Technology and Beyond. めるくまー社，1983

## 次 号 予 告

### 特集 ORとその周辺的手法

問題解決へのソフト・システム・アプローチ	高原 康彦
意思決定支援システムのための構造分析法の適用	松崎 功保
多段階の物流と不確実性	圓川 隆夫
ベイズモデルとABC	田辺 國士
フィールドライフデータの解析手法	宮川 雅巳
交通需要予測における非集計モデルによるアプローチ	林 恒一郎

### 研究レポート

流れの中の最短時間航路	柳井 浩
講座 Karmarkarの新LP解法(1)	刀根 薫