

# 地域計画単位としての集落と旧市町村との有効性比較

熊 谷 宏

## 1 はじめに

昭和54年から始まった農林水産省の新市町村農業振興地域整備計画（今後、新農振整備計画という）を始めとして最近の地域農業計画および農村計画は、多くがその基礎単位に集落域を採用するようになってきている。つまり、一つの集落をとりあげてそこで地域計画を作成したり、集落域を最小基礎単位としてそれぞれについて計画を作成し、これらを積みあげて市町村地域計画を作成するといったものが多くなっている。しかしながら、この計画作成手法には多くの長所（有効性）があるものの、一方で短所（問題）も多い。そして、これに替わる単位域として旧市町村を考えることができる。そこで本稿では、集落域と旧市町村域について、これらを地域計画の基礎単位に採用する場合の有効性、可能性、および問題を相互に比較検討しようとするものである。

## 2 集落の有効性と問題

### (1) 集落の定義

地域計画の基礎単位として集落域を採用することの有効性と問題を検討するためにはまず、その集落とは一体どのようなものをさしているのか、集落の具体的な範囲を確認しておくことが必要である。しかし、この集落の具体的な範囲についてはこれまで、新農振整備計画と農林業センサスを除いてそれを明示したものは皆無である。何らかの形で集落に論及した多くの地域計画文献でも、その集落の範囲は全く明示されていない。多くの文献では、それは自明のことのようにあつかわれている。しかし、それは必ずしも明らかでない。そこで以下では、この新農振整備計画と農林業センサスにおける定義から、集落の具体的な範囲をみてみよう。

新農振整備計画では、計画の基礎単位として集落を極力活用することとしている。そして、その集落の区域は、地域農政特別対策事業の推進活動における話合いの区域を基本としつつ、他方農林業センサスにおける農業集落の範囲や集落の意向が有効に集約され得る範囲にも十分に配慮して決定することとしている<sup>1)</sup>。しかし、地域農政特別対策事業の推進活動における話合いの区域をみてみると、それは集落ごとに展開することにはなっているものの、その集落の具体的な範囲は明確でない<sup>2)</sup>。そこで、農林業センサスにおける農業集落の定義をみてみると、以下のようである。

農林統計上で農業集落という用語が初めて登場したのは昭和30年の臨時農業基本調査である。この時の定義が基本的にその後の農林業センサスにも受けつがれている。そして、1970年農林業センサスで若干の検討が加えられ、この時、農業集落に関する今日の定義がほぼ固まったと考えられる。そこで、これによって農業集落の範囲をみてみると、おおよそ以下のようなのである。農村には、農道、農業用かん水排水施設、共同林野、農業上の各種建物・施設、農機具などの利用をめぐって種々の協調・共同・連携組織が形成されている。また、農産物の出荷販売をめぐっても農家間に共同組織が形成されている。さらに、これら農業生産面および出荷販売面での協調・共同・連携組織を契機として、あるいはこれらを一層補完するために、生活面でも冠婚葬祭を始めとして種々の協調組織が形成されている。つまり、農村には農家間の協調・共同・連携組織が重層的に形成されている。そこで、このような農家間の協調・共同・連携組織が最も重なり合っている範囲をもって農業集落とした。一方、このような農家間の結合組織・関係は他から区分された一定の土地領域内で形成されることが多い。そこで、この一定の土地領域の上で農家間の緊密な結合関係が形成されている場合に、そのような地域をもって農業集落と規定した。すなわち、農林業センサスでは、一定の土地（地理的な領域）と家（社会的な領域）とを成立要件とした農村の地域社会（ルーラルコミュニティ）をもって農業集落としたのである。

しかし、以上の定義からはまだ、集落の具体的な範囲は明らかでない。そこで、農林業センサスで採用している農業集落の具体的な決定基準の重要なものをみてみると、以下のようなものである。

- ① 実行組合（生産組合、農業実行組合、農家組合、部農会、農協支部などと呼ばれているもの）の範囲と重なり合うこと。
- ② 行政区（市町村が末端の行政組織として利用している区、公区など）と重なり合うこと。
- ③ 農業生産面および生活面の重要な共同組織（たとえば共同林野組織、農道や農用水の管理組織、葬式の協調範囲など）の範囲と重なり合うこと。

そして、このなかでとりわけ重視されているのが実行組合と行政区である。実行組合は、農業団体のなかでも最も総合的な機能を担っている団体であり、農家間の多くの協調・共同・連携組織の核となっている。一方、行政区は、農業面も部分的には含んでいるが、土木、祭典、警防、衛生、教育など地域の生活面に関する総合的な集団であり、地域の諸組織のなかで核になっている。したがって、実行組合と行政区の両範囲を採用することによって一定地域に存在する農家間の協調・協同・連携組織の範囲の重要な部分をカバーすることができる。すなわち、このような考え方から実行組合と行政区が重視されたと理解される<sup>9)</sup>。

そして、このような結果、決定された農業集落数でも、その7割以上が、その範囲が実行組合や行政区の範囲と一致している。1970年農林業センサスで見れば、全国で、79%の農業集落が行政区と一致しており、同様に70%の農業集落が実行組合の区域と一致している。また、

1980年では同様に、70%の農業集落が行政区と一致しており、87%が実行組合の区域と一致している。

要するに、農林業センサスでは、現象的・結果的には、多くの農業集落が実行組合や行政区などの共同組織の範囲によってその範囲が決められていると考えてよいことである。したがって、農業集落とはおおよそ、実行組合や行政区の範囲か、これに近似するものと考えてよいこと。そして、このような農林業センサスにおける農業集落の規定に大きく依拠していることから、新農振整備計画における集落の範囲も同様に、おおよそ実行組合や行政区などの共同組織の範囲か、これに近似する範囲で決定されていると理解してよいということである。

## (2) 集落の有効性

それでは、集落の具体的な範囲を以上のようにおおよそ実行組合や行政区、あるいはこれに近似する範囲でとらえる場合、このような集落を基礎単位域として地域計画に採用することは、どのような有効性があるのだろうか。この有効性は、①計画の作成過程、②作成された計画の内容、③作成された計画の実現性という3面からとらえられる。そこで以下、この3面から集落の有効性を検討しよう。

### (1) 計画の作成過程から

地域計画の作成過程という面からは、3点の有効性が指摘できよう。①地域計画のための詳細かつ精確なデータが得やすいこと。②地域内の全農家（今後、地域内の非農家も含んで住民を農家と呼ぶ）が計画の作成に参加しやすいこと、③計画要素のほとんどが量的にその一定地域内にまとまっており、計画が作成しやすいことである。地域計画の作成のためには①そこにおける問題の把握、②計画を通じての問題解決のおおよその方向の決定、③問題解決のための具体的な計画の作成という3段階で、詳細かつ精確なデータが必要である。地域農業計画ではとりわけ農業経営構造、農家経済構造、地域農業生産構造、地域農業生産要素構造、地域生活・社会構造などに関するデータが必要である。しかるに、計画基礎単位域に集落をとる場合には、これらのデータは農林業センサスの「農業集落カード」(A.B.C)できわめて容易にとらえることができる。また、地域範囲が比較的狭いことから、踏査（実査）によっても詳細なデータが得られやすい。したがって、集落域を採用することは計画の作成過程という面からきわめて有効である。

また、地域計画は元来、そこにおける地域農家自体が作成すべきものである。そしてこの場合、地域農家全体が直接に参加して計画を作成することが計画主体としての意識の醸成につながり、作成された計画の実行性にもつながる。しかるに、計画単位域に集落を採用する場合には地域（農家数）が比較的小さい（少ない）ことから、地域農家全体の参加による地域計画の作成が可能になる。したがって、この点からも集落域を採用することはきわめて有効である。

一方、地域計画はその地域内の農家の集団にかかわる計画であると同時に、一定地域の属地

的な計画である。したがって、計画要素はその地域内にすべて量的・位置的に集合していることが計画作成上望ましい。しかるに、集落域を計画の基礎単位域に採用する場合にはこの条件はほぼ満足され得る。したがって、この点からもまた、集落域は有効性がある。

### (2) 作成された計画の内容から

作成された計画の内容という面からは、2点の有効性が指摘される。①計画における問題点と計画方向が把握しやすく、具体的な計画内容について地域の固有性が表現しやすいこと。②計画内容について現在との連続性が確保しやすいことである。ある一つの集落における農家数は比較的少ない。また、これらの農家の農業経営構造、農家経済構造などは比較的同質である。したがって、農家「群」をあつかうべきそこでの地域計画における問題とこれの解決の方向は比較的特定しやすい。また、これらの特定された問題と解決方向は、その地域に固有なものとなりやすい。

一方、地域計画では、その内容が現在と連続的であることが必要である。いかに望ましい地域計画であっても現在との連続性が乏しい計画はほとんど実現性を有しない。地域計画とは、その地域が現在有している問題を将来にわたって計画的に解決してゆくための一種のメニュー（スケジュール）である。したがって、その計画内容が現在と連続性の高いものであるのは当然のことである。しかるに、地域の範囲を集落にとる場合には、その計画主体、すなわち地域農家はその地域の実情によく精通している。したがって、地域農家自身によって作成される地域計画はこれらの実情をよく踏まえており、作成された内容も当然、現在との連続性の高いものになる。このことから、集落域を地域計画の基礎単位に採用することはきわめて有効性が高いといえる。ただ、現在との連続性をあまりに重視しすぎると、そのような地域計画は前望性の小さいものになってしまう。

### (3) 作成された計画の実現性から

さらに、作成された計画の実現性という面からは、2点の有効性が指摘できる。①計画主体としての意識の高揚が可能なこと。②最終計画案への地域住民の合意が得やすいことである。地域計画を実行するのは、その地域における農家自身である。したがって、作成された地域計画が容易に実行されるためには、地域農家の計画実行主体としての意識を高揚しなければならない。一方、この地域計画の実行主体としての意識の高揚のためには、地域農家自身がその地域計画の計画主体であるという意識を高揚しなければならない。すなわち、その地域計画の作成・選択・所有・管理者としての意識の高揚である。そして、このなかでとりわけ重要と考えられるのが、その地域計画の作成者・選択者としての意識である。しかるに、この地域計画の作成者・選択者としての意識の高揚のためにはやはり、地域農家自身が計画の作成・選択過程に関与することが重要である。つまり、農家群の計画主体としての意識の高揚のためには何としても、その地域計画の作成・選択過程に農家群自身が実際に参加することが必要である<sup>4)</sup>。

これら地域農家の地域計画の作成・選択過程への参加形態にはいろいろなものがある。参加

段階としては①計画原案の作成段階、②計画案の検討・審議段階、③計画の選択・決定段階などが考えられる。また、これらの段階での参加方式には④直接的参加と⑤間接的参加とがあり、間接的参加には⑥リーダー（代表）による直接的参加と⑦アンケート調査などによる全員の意向表明などの方法が考えられる<sup>5)</sup>。しかし、いずれの段階で、いずれの方法をとろうとも、地域計画の範囲を集落にとる場合には、地域範囲（関係農家数）が比較的狭い（少ない）だけに、地域農家全体の実際の参加が可能になる。そして、このことは地域農家の計画主体としての意識の高揚に役立ち、計画実行主体としての意識の高揚につながる。すなわち、この点において地域計画の基礎単位に集落域を採用することはきわめて有効なのである。

また、作成された地域計画がその地域農家によってよく実行され得るためには、最終計画案の段階で農家間に十分な合意が確保されておらねばならない。一方、このような一定地域内の農家間の合意形成は、次のような条件によって規定されている。環境条件と操作的条件とでも呼ばれるべきものである。環境条件としては①当該地域内の種々のインフォーマルな組織の存在と活動状況、②当該地域内のコミュニティの存在と活動状況、③当該地域内農家の同質性などがあげられる。インフォーマルな組織やコミュニティが多く存在して、かつ有効に作用し、農家間の価値観や思考様式が同質的である場合には、そこでの地域計画に関する合意形成は容易になる。操作的条件には主体的条件と過程的条件が含まれ、主体的条件としては④当該地域内の農家群の動機づけ、⑤同様に士気（モラル）、⑥同じく行動の斉一性などがあげられる。特定の地域計画に関して農家間に動機づけが同様で、士気も同様に高く、行動もすでに斉一的である場合には、その地域計画に関する合意は得やすいだろう。さらに、過程的条件とは、合意形成のための会議など具体的な諸過程にかかわる条件である。会議が簡単にかつ頻繁にもたれ得て、関係者の全員が容易に出席でき、発言できるならば、そこでの地域計画に関する合意は容易に得られるだろう<sup>6)</sup>。しかるに、現在の農村の集落域はこれらの諸条件を比較的良好に満足していると考えられる。インフォーマルな組織やコミュニティも重層的に存在しているし、それぞれ活動している。また、地域範囲（農家数）が比較的小さい（少ない）だけに、農家間の動機づけも互いに近似的であり、行動も斉一的である。さらに、合意形成のための会議も容易に（頻繁に、どこでも）もち得る。したがって、地域計画の基礎単位に集落域を採用する場合には、その地域計画に関する農家間の合意形成は容易なものになる。すなわち、この点においてまた、集落域はきわめて有効なのである。

要するに、集落域を地域計画の基礎単位に採用することは多くの有効性を有している。そして、このような多くの有効性の故に、新農振整備計画を始めとして最近の地域農業計画や農村計画は、その基礎単位域に集落域を採用してきたものと理解される。

### (3) 集落の問題

ところで、地域計画の基礎単位に集落域を採用することは一方で、いくつかの問題も有して

いる。この問題も同様に①計画の作成過程、②作成された計画の内容、③作成された計画の実現性にかかわって指摘できる。そこで、これらについて述べれば、以下のものである。

#### (1) 計画の作成過程から

計画の作成過程という点では、地域計画要素の地域内集合・分布の不完全性をあげねばならない。すなわち、集落域を採用することの有効性として、さきに、関係農家の計画要素（とりわけ土地）のほとんどがその集落域内に分布しており、換言すれば、計画要素が集落域で一定のまとまり領域を形成しており、属地計画としての地域計画は集落域で作成しやすいことを述べた。しかし、実際には、これらの計画要素の分布は集落域を超えている。とりわけ農地や農用水路、道路についてそうである。農地は集落間にいわゆる出作や入作が多い。また、農用水体系・道路体系は小域な集落域では完結しない。隣接する複数の集落域を採用して初めて完結する。これらの傾向は最近、一層顕著になっている。したがって、このような計画要素の地域内不完全分布性という点からむしろ、一つの集落域での地域計画の作成は難しい場合もある<sup>7)</sup>。

#### (2) 作成された計画の内容から

作成された計画の内容という点からは3点を指摘せねばならない。①効率水準の高い計画が作成できにくいこと。②前望性のある計画が作成できにくいこと。③総合性とバランスのとれた計画が作成できにくいことである。地域計画は本来、農家の集団に関する計画である。そして、このような農家の集団に関する計画がとりあげられるようになった背景の一つは、規模の経済性の享受にある。すなわち、個別農家レベルでの活動の規模は小さい。したがって、その効果は小さい。そこで、農家群の集団的対応によってより大きな効果を確保しようというわけである。ところで、農家「群」としての集団的対応には当然、適正規模がある。しかるに、基礎単位域に集落を採用する場合には、その地域計画で、農家群の諸活動に関する適正規模が確保できるであろうか。多くの場合、現在の集落域はその適正水準に満たないにも思われる。たとえば、稲の収穫・調製・貯蔵という活動（ライスセンター）をみてもそうである。このための適正規模は一般に、一つの集落域では満たし得ない。したがって、集落域を採用する場合には、そこにおける地域計画の内容の効果水準は、他の場合（適正規模が満足される場合）に比べてより小さくなることが予想される。

また、地域計画は、内容的に前望性の高いものでなくてはならない。計画とは、現在の問題を将来にわたって計画的に解決してゆくためのスケジュールである。したがって、それが前望性を要求されるのは当然である。しかし、地域計画の基礎単位として集落域を採用する場合には、これが満足されるであろうか。集落域を基礎単位として地域計画を作成する場合には、そこにおける計画主体、すなわち農家群は地域の実情によく精通している。したがって、その地域計画は現在との連続性の高いものとなる。すなわち、地域計画が有せねばならない現在との連続性という性格はよく満足され得る。しかし、逆に農家自身が計画を作成する場合には、地域の実情によく精通しすぎているからこそ、その地域計画で前望性が確保できにくい場合が予想

### 熊谷 宏：地域計画単位としての集落と旧市町村との有効性比較

される。すなわち、基礎単位に集落域を採用する場合には、その地域計画で展望性が低くなることが懸念されるのである。

さらにまた、地域計画は一般に、総合性の高いものでなくてはならない。そして、この総合性を満足するためには一般に、地域計画はある程度広域であることを必要とする。規模の経済性を考慮しつつ、種々の計画部門を同時にとりこんでゆくためにはその計画地域は当然広域化せねばならない。しかるに、比較的狭域な集落域でこれが十分に実現できるであろうか。

#### (3) 作成された計画の実現性から

作成された計画の実現性という点からは、隣接集落との調整問題をあげねばならない。ある集落域における地域計画は、そこでの農家群の合意によって選択され、決定される。しかし、この計画を実施する場合には諸面で、しばしば隣接集落に重要な影響をおよぼす。たとえば、農用水路の改修などはこの好例である。したがって、その地域計画がスムーズに実行できるためには、事前に隣接集落と十分な調整をとっておくことが必要である。しかし、ある一つの集落域で地域計画を作成する場合には、とかくこのような集落間の調整が難しい。

要するに、集落は地域計画の基礎単位域として最適であるわけではない。以上の問題を念頭におきつつ、集落域を採用することが肝要である。

- 1) 昭和54年6月29日農林水産省構造改善局長通達「新市町村農業振興地域整備計画実施要領の制定について」。
- 2) 昭和52年5月10日(昭和54年6月4日改正, 同55年9月1日最終改正) 農林事務官通達「地域農政総合推進事業実施要領の制定について」。
- 3) 農林業センサスにおける農業集落の定義などについては、農業集落研究会編『日本の農業集落』第1章, 農林統計協会, 昭和52年, 1970年および1980年農林業センサス『農業集落調査報告書』(利用者のために), を参照。
- 4) 地域計画における計画主体としての意識の高揚問題については拙著『地域農業計画論』第7章, 明文書房, 昭和58年, を参照。
- 5) 地域住民の地域計画の作成・選択過程への参加問題については拙著『前掲』第7章, を参照。
- 6) 地域計画における合意形成問題については拙稿「集落土地利用計画における合意形成」『農村土地利用秩序形成調査報告書』農業土木学会, 昭和59年, を参照。
- 7) 地域計画要素が特定の集落内にまとまり切っていないこととそこでの地域計画問題については高橋伯昌「集落営農の背景と視点」『農業経営通信』No. 143, 昭和60年, 吉田忠「地域と地域統計」上村恵一教授定年退官記念論文編集委員会編『地域農業の振興と計画』楽遊書房, 昭和56年, を参照。

### 3 旧市町村の有効性と可能性

それでは、以上の問題を容易に解消し、かつ以上の有効性を十分に確保できる地域計画の基礎単位域が、他に考えられるであろうか。ここであげられるのがこれらの集落域を含む旧市町村域、とりわけ旧村域である。

集落域を採用する場合には、①地域計画要素の分布領域が集落域を越える場合があること、

②活動計画について適正規模を実現し得ないことから、計画内容の効果水準が低くなることがあること、③計画内容について前望性と総合性が具現され難いこと、④計画の実施過程で隣接集落との調整が必要になることなどの問題があることを述べた。これらの問題は、地域計画の基礎単位に旧村域を採用することによってその多くが容易に解決され得る。地域計画要素、とりわけ土地、農用水路、道路などの分布（体系）領域は旧村域で、よりおさまりやすい。いろいろな活動計画の適正規模も計画地域をより広くとった旧村域の場合に、より実現しやすい。計画内容の総合性も計画地域をより広くとっているだけに、旧村域の場合により具現しやすい。また、計画実施過程での隣接集落との調整は、これらの集落がほとんど同じ旧村域に含まれることから、不要になる。

一方、集落域を採用する場合には、①計画作成のためのデータが得やすいこと、②計画作成過程への関係農家全員の参加が得られやすいこと、③農家間の同質性が高く、地域計画における問題と解決方向の発見が容易であること、④計画内容について現在との連続性が確保されやすいこと、⑤関係農家の計画主体・実行主体としての意識の高揚をはかりやすいこと、⑥計画の選択・決定について関係農家間の合意形成をはかりやすいことなどの有効性があることを述べた。これらの有効性はまた、地域計画の基礎単位に旧村域を採用する場合にも、よく確保され得る。旧村域におけるデータの確保は農林業センサスにおける「農業集落集落カード」(A, B, C)の諸数値を累計することによってそのかなりの部分が可能である。また、踏査も可能である。集落域でみられた農家間の同質性は多くの場合、旧村域に地域を拡大してもほぼ同様に保ち得る<sup>8)</sup>。地域が集落域から旧村域に拡大した場合、その数が多くなることから、関係農家のすべてが地域計画の作成に直接かかわるといことは技術的に困難になる。しかし、これらの関係農家はやはり、すべてが間接的な方法によってこの地域計画の作成に関与することができる。したがって、集落域から旧村域に計画地域を拡大しても、計画内容についての現在との連続性は十分に保ち得る。また、関係農家の計画主体・実行主体としての意識の高揚も十分に可能で、その計画の実現性も高い。さらに、計画選択・決定の合意形成のための諸条件も、若干その水準が低下するとはいえ、旧村域には集落域と同様にほぼ満足できる状況にあり、したがって、その合意もほぼ順調に促進される。

すなわち、地域計画の基礎単位域として旧村域は、集落域に十分代替でき、かつ、集落域がかかえている問題もよく克服できる地域といえる。

8) 農家間の同質性が集落域でみた場合と旧村域でみた場合にはほぼ同水準に保たれ得ることについては西村博行・熊谷宏共著『七尾地域農業開発構想』第6章3, 北陸農政局, 昭和60年, を参照。

#### 4 む す び

以上、地域計画における基礎単位域として集落の有効性と問題を中心に分析し、これとの対比において旧市町村（とりわけ旧村）の有効性をみてきた。現在、旧市町村域区分は行政上で



も経済（農業）活動上でもほとんど活用されていない。換言すれば，旧市町村域に対応した客観的な区分が存在しない。このことから旧市町村は地域計画において地域単位として採用されていない。しかし，地域計画の作成過程，作成された計画の内容，作成された計画の実現性という面で，旧市町村，とりわけ旧村域を地域計画の基礎単位に採用することの有効性と可能性はきわめて大きいと思われる。したがって，今後は集落域の再検討と同時に，旧市町村の採用が志向されねばならない。