

## VII 神出方式・神出方式拡張型

### 1. 住民主体による地区総合計画づくりの計画方法としての神出方式

#### (1) はじめに

住民主体による地区総合計画づくりの必要性は益々高まっている。市町村の基本構想や農振計画、市町村マスタープラン等の市町村域レベルの計画はもちろんのこと、広域レベルの計画づくりにおいても然りである。ここで、この地区総合計画が実効性を持つようを作成することが出来れば、上記の諸計画の補完となり得、実効性を持たせることが出きるからである。

筆者は、この実効性を持たせる地区総合計画づくりの計画方法として、神出方式を考え提案してきている<sup>(1)(2)(3)(4)(5)</sup>。以下にこれまでに発表してきたものをとりまとめつつ神出方式の概要について述べる。

#### (2) 住民主体による地区総合計画づくりの3タイプ

地区レベル（ほぼ旧村ぐらい）を対象に、住民主体による地区総合計画づくりを実施しようとする場合には、行政・住民・農協・農業改良普及センター・プランナー等が連携して、計画づくりを進めていくことが望ましい。今この地区総合計画づくりを、パートナーシップの組み方に着目して分類すると、①住民主体による地区総合計画づくり、②行政主導による住民主体の地区総合計画づくり、③行政主導による住民主体の地区総合計画づくり（プランナー支援型）の3タイプが考えられよう。

この3者の中で、「農用地の集団化や流動化、土地利用秩序の形成を考慮しつつ圃場整備事業を実現する」という観点と、現在の市町村における計画行政に対する姿勢や力量、および住民組織の実態等から判断した場合、①の、本来の「住民主体による地区総合計画づくり」の可能な地区はごく少数か皆無に等しく、②も余り多くなく、③のプランナーの支援による「行政主導による住民主体の地区総合計画づくり（プランナー支援型）」の必要な地区が大勢を占めるものと思われる。

従って、この③の地区に対応できるような地区総合計画づくりの計画方法を考案することが、緊急かつ重要な課題であり、神出方式はこの計画方法として考案している。

#### (3) 神出方式の意義

1970年代当初「地域づくりは行政のする仕事なのか」とか、「研究者のする仕事なのか」といった批判がかなりあり、「特別なリーダーのいないところでは、住民主体による地域づくりは理念であって実現は困難である」といった諦観派の声が強まりつつあった。このような時期に住民主体による地区総合計画づくりを成功させ、可能であることを明らかにしたこと<sup>(5)</sup>や、神戸市の神出町<sup>(6)(7)(8)</sup>や長尾町<sup>(9)(10)(11)</sup>、大沢町<sup>(12)(13)</sup>における地域づくりに

関する資料を、全国の関係機関や研究者等に送付したり講演したり<sup>(14)</sup>して、関係者の関心を深めていったこと等が神出方式の意義としてあげられよう。さらに、(9)で後述するように、淡路島の三原町や南淡町等で適用し多くの成果を得ていることもあげられよう。

#### (4) 神出方式の3条件と特徴

##### 1) 神出方式の3条件

神出方式の適用地区は旧村を想定しており<sup>(15)</sup>、以下の3条件から構成される<sup>(16)</sup>。

すなわち、①旧村に地区協議会(役員会と専門部会と総会)を設立し、各集落にも集落協議会(集落委員会と集落総会)を設けて、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(プランナーや農業改良普及センター・府県等)が支援し、3者で計画組織を整備して(図7-1-1)、それぞれが役割分担(後述の(7)の計画組織の役割分担を参照)をする(第1条件)。

②地区協議会や集落協議会が中心となり、プランナーや自治体等が支援をして、自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の計画書を作成し(図7-1-2~図7-1-4)、地区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(表7-1-1)、各集落および地区全体の実態を把握する。さらに30-50年先の将来像を構想し、将来イメージを共有して(図7-1-3)、予想される利害の調整や計画課題の優先順位を明らかにし(図7-1-4)、各計画書ごとに合意を形成していく(第2条件)。

③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・既存統計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、保存修景や土地利用・農業経営・圃場整備・生活関連施設等の計画課題検討のための調査や、事業制度・法規制等の調査を行う。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)等である(図7-1-2~図7-1-4)。

##### 2) 神出方式の特徴<sup>(17)</sup>

①種々の工夫をしながら成功させてきた神出町の原体験(1974-1977年)に基づいて、独自に考案してきた計画方法で、②有効性の検証を神戸市の長尾町や大沢町、淡路島の三原町・神代南地区等で行っている。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図6-1-1の緊張モデル<sup>(5)</sup>に位置づけられている。⑤現在実践している京都府加茂町瓶原地区では、図7-1-2~図7-1-4の集落委員会や専門部会の会合の一部にワークショップ方式も採用している。

##### 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を必要とするところや、②旧村規模を対象に、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。

## (5) 神出方式を考案した契機<sup>(4)</sup>

①役割分担を明確にした契機：図7-1-1の計画組織の役割分担を明確にしないと仕事を一番よくやるところ、やらざるをえないところ（プランナー）に仕事がまわっていって、住民が主体的に計画づくりをし、他の構成員が支援するといった住民主体の理念が失われがちになったからである。

②集落協議会（集落委員会と集落総会）を設けて二層型（図7-1-1）にした契機：旧村レベルの地区協議会だけで計画づくりをしていると、地区住民になかなか浸透しなかったり、地区リーダー自身がリーダーシップをとれないで、計画づくりが停滞し勝ちになってきたので、計画書の集落説明会を実施し、地区住民の盛り上がりを期待したからである<sup>(18)</sup>。

③集落ごとと地区全体の2本建ての計画書の構成にした契機：地区全体と集落の両方で計画書をとりまとめるようにし、両者の関連づけや、自分の集落と隣の集落との比較が出来るようにしたことにより（表7-1-3～表7-1-5）、地区住民の理解と関心を相当高めている。

④計画づくりを自己点検調査書・構想計画書・基本計画書の3段階にした契機<sup>(19)</sup>：地域づくり協議会と地区住民とが、集落総会の場を中心にして、相互に交流し、合理的な3段階の計画書を系統的に段階を踏んで作成検討することにより、住民の意識変革や主体形成に大きく貢献し、相互に信頼関係を深め、計画づくりや事業化を可能ならしめると考えたからである。

⑤既存資料・アンケート・集落点検図の3者を関連づけて自己点検調査書に取りまとめる（表7-1-3）とともに、自由意見をKJ法で構造化し全文集録した契機：当初住民自身は何のために地区総合計画づくりをするのか、その必要性がなかなか理解出来なかつたので、そこで、具体的に、問題点のある場所や、問題の質や量（住民の意向等）を地区住民に提示していけば、住民自身の理解が進み、やる気を起こさせるのではないかと考えたからである<sup>(20)</sup>。

またフリーアンサーには非常にいい意見があり、KJ法により構造化したことにより、地区的構想計画や基本計画を作成するのに役立ったり、計画づくりの進め方に多大なヒントを得ている。さらに、計画書に自分の意見が載せられたということで地区住民の関心が高まっている<sup>(20)</sup>。

⑥将来予想される圃場整備の計画アセスメントを実施し、構想計画書に載せた契機：圃場整備事業の必要性が認識され、圃場整備事業を実施するという前提で計画づくりを進めていたところ、誤解等もあって圃場整備事業に危惧を抱く人々が出てくるようになった。そこで先進地区（十文字町睦合地区（秋田県）や彦根市愛西西地区（滋賀県）・神戸市岩岡地区・稻美町南西部地区（兵庫県）等）における、圃場整備事業に対する住民意識調査を実施し、アセスメントという形で提示したところ、圃場整備事業に対して理解を示すようになっている<sup>(7)</sup>。

⑦基本計画策定段階で2回目のアンケート調査を実施した契機：自己点検調査書を基に

討論をして、地区や集落の実態を把握し、さらに30-50年先を見通して策定された構想計画の討議をして、地区のあるべき姿を考えるようになり、1年2年と経って、基本計画を作る段階で、2回目のアンケート調査をすると、住民自身もいろいろなデータを与えられて勉強をしているので、調査内容自体もかなり絞ることが出来、住民自身も代替案を出すような形でのアンケート調査が出来ている。

神出地区の場合は、住民意識がかなり収斂化していき、また行政主導による住民主体型ということで、地区リーダーも住民からかなり突き上げられたりして、弱音を出してはいたのが、2回目のアンケート調査結果を読むことによって、自信を持って前向きに動き出している。

#### (6) 神出方式の有効性とオーソライズ性

神出方式の有効性は、行政が、住民主体による地区総合計画づくりに積極的な理解を示し、プランナーも、積極的に行政や計画主体を支援することが前提になっている。これらの条件が整うことにより、①計画組織の各構成員の、地区認識・問題意識の発展が進む段階(自己点検調査書の作成検討段階)、②徹底的な討論を踏まえて計画の基本原則を確立する段階(構想計画書の作成検討段階)、③基幹事業を中心として、総合的な計画を樹立し、合意形成をする段階(基本計画書の作成検討段階)の3段階の計画書を、集落レベルと地区レベルの双方で作成し積上げ調整をしている。この間、集落協議会と地区協議会で検討会を持ち、相互に学習しながら、自己変革も遂げている。

すなわち、各計画書の内容を把握することにより、地区リーダーと地区住民、さらに自治体や農協・プランナー等とのコミュニケーションを修復し、地区の多くの計画課題を系統的に段階的に理解をして、集落や地区の大部分の住民や集団が共通した価値観(mass value)を持つようになり、意識改革もはかって、地区の総合的な課題に対処出来るように、主体形成が行われているからである<sup>(16)</sup>と考える。

他方、石田頼房氏は、国土庁の「市町村段階における合理的かつ計画的な国土利用のあり方」に関する調査委員会(委員長 石田頼房東京都立大学教授)の「土地利用計画の策定と住民参加」に関する討論会(1985年)で、神出方式のオーソライズ性と関わって次のように述べている。「図6-1-1の、①の斜めの線や、③の下へいく線が大事なんです。つまり、行政が実施していくゾーニング・地区(整備)計画・土地区画整理事業等の実施・管理計画に方向づけを与えるといったらいいでしょうか。地区総合計画と言っても、これは地区住民が独自で作っているわけではなくて、市町村行政も絡んでいるわけです。そして、住民の合意で出てきたものは尊重しましょうという姿勢で、例えば道場町(神戸市北区)の場合で言えば、圃場整備事業とか、一部の市街化区域に入っている地区での色ぬりの問題だとかを、その合意に基づいてやるという姿勢を行政が持っているわけですね。つまり、その地区に関しての市町村行政が実施する計画を方向づける構想として働いている。これは、法的な根拠があるわけではないのだけれども、役所の側が地区総合計画の策定に援助

もしているし、蔭で加わっている、これが僕は大きいんじゃないかと思います<sup>(14)</sup>。」と述べている。

## (7) 計画組織の役割分担

### 1) 計画組織の構成

計画主体である地域づくり協議会は、地区協議会(役員会と専門部会と総会)と集落協議会(集落委員会と集落総会)の二層型で設立され、これを支援する市町村やプランナー・府県・国等の支援体とで計画組織が構成される(図7-1-1)。

### 2) 地域づくり協議会の役割分担

地域づくり協議会を構成する役員会と専門部会・集落委員会・集落総会のそれぞれの役割は表7-1-1のとおりである。このうち専門部会としては、土地利用・土地改良・営農計画・生活環境部会の4部会を設けるのが標準的であろう。これらに女性部会や青年部会を設けると女性や青年の意見をより反映させることが出来、地域づくり協議会自体を活性化させる等の効果が得られている(北阿万地区・瓶原地区の場合)。

### 3) 内部支援体と外部支援体の役割分担

#### a) 内部支援体の役割

図7-1-1の内部支援体としては市町村が中心になろう。この市町村の役割は、①地区住民に住民主体による地区総合計画づくりの趣旨と概要(資料1-4)を説明し、②地区住民の了解を得て地区総合計画づくりの対象地区を決定し、図7-1-1の地域

づくり協議会を設立すること(組織づくり)が先ずあげられる。③次いで内部支援体として、外部支援体(主としてプランナー)とともに、神出方式(資料1~35)を用いて住民主体による地区総合計画づくりを実践していくこと(計画づくり)が望まれる。

市町村に上記のような意識が薄い場合には、外部支援体としての府県や国等の啓蒙普及が大きな役割を果たすものと思われる。

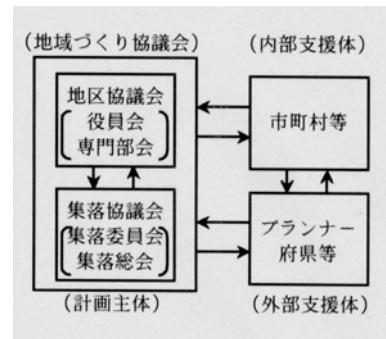


図7-1-1 計画組織

表7-1-1 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、専門部会で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・広報紙等)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する、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。

#### b) 外部支援体の役割

①外部支援体のうち、プランナーは、市町村とともに神出方式を用いて、c)に後述するような役割を果たしながら、住民主体による地区総合計画づくりを実践する。

②府県の役割としては、住民主体による地区総合計画づくりの実践(例えばその計画方法としての神出方式や緊張モデルの採用等)を市町村に働きかけたり(資料1~4を用いて)、さらに、神出方式を用いて、住民主体による地区総合計画づくりが実施できるように、市町村に学習会や実践等の啓蒙普及をしていくことがあげられよう。この役割はマネージメント・センターや地域づくりセンター等の組織を設置して、このセンターが果たしてもよいであろう。

③国の役割としては、住民主体による地区総合計画づくりの実施と学習を、全国の府県や市町村、または上記のセンター等に働きかけたり(資料1~4を用いて)、計画づくりのための財政的支援(例えば3年間にわたる計画づくりのための経費)等の充実をはかっていくことが先ず必要と思われる。

#### c) 外部支援体としてのプランナーの役割

一般に、住民主体による地区総合計画づくりにおいて、プランナーは計画組織の一構成員として、地域にドップリとつかり、地域への共感と責任感を持って、あたかも医者や弁護士のように、対象をよく知り、対象のためになるような、専門的な知識や技術・見通し・判断力をもって仕事をすることが必要となる。神出方式も、まさにこのような考え方に基づいて構成されており、地域づくり協議会と市町村等が主体的に計画づくりをする際に、①プランの作成や、②計画づくりに関する情報(計画づくりのマニュアルを含む)の提供だけでなく、③地区協議会や集落協議会で議長役を務め、進行のかじ取り役をしたり、④住民自身が理解し、本音が出るまで話合えるようにしたり、住民の潜在的な能力が發揮できるように工夫したり、民主化をはかったりする、⑤さらに、直接的な発注者であるクライアント(行政)の注文をこなすだけでなく、その背後にいる住民の欲求をも勘案して、両者の調整をすることも必要となる(資料4)。

このように、住民主体による地区総合計画づくりにおいては、プランナーは非常にやりがいのある魅力的な仕事を行うのであり、非常に重要な役割を演じるのであるが、反面、その仕事にはシンドサと時間がかかり、コンサルタント会社の経営的側面からの論理と対立することも起こり得、現在は非常に少ないというのが実態であり、プランナーの育成は緊急的な課題と言えよう<sup>(21)</sup>。もっとも、このようなプランナーは研究者や民間コンサルタントばかりでなく、行政や一般住民がなってもよいと思われる。

#### d) プランナー育成の意義

プランナーの育成は、地区リーダーの育成による地域づくりよりも、より確実で効果的であるように思える。その上、地域づくりを展開することにより、結果的に地区リーダーの育成も行えることになろう。

### 4) 地域づくり協議会における会議の持ち方

①内部支援体とプランナーが中心になって、役員会・専門部会・総会・集落委員会・集落総会等の会議をスムーズに運営するために、事前に打ち合わせをしたり、後掲の1~35のような資料づくりをしたりする。②議長は、会議では全員がしゃべれるように配慮するとともに、いわゆるワークショップの手法等で試みられていて参考になるものは取り入れていくようとする。③会議時間は2~3時間ぐらいは確保できるようとする。④会議の内容によってはワークショップ方式を用いることも検討してよい（京都府加茂町では図7-1-3の4bに適用している）。

#### (8) 計画書の作成フロー

##### 1)自己点検調査書の作成

###### a)自己点検調査書の役割・機能

①地区問題を構造化し、相互連関性を明らかにすることにより、地区の社会的な諸条件を明らかにし、関係者間で、「共通の理解」を得るようにして、地域づくり（地区総合計画づくり）の必要性や動機づけを行う。

②このことを通じて関係者間の相互の信頼関係も回復する。

###### b)自己点検調査書の作成フロー（図7-1-2）

①アンケート調査の実施 地区に合ったアンケート調査票（資料7）を作成し、集落総会で簡単な説明をし、自宅へ持ち帰り、2週間ぐらい後に回収する。全戸調査をし、フリーアンサーはKJ法を用いて図化する（資料9）。



図7-1-2 自己点検調査書の作成フロー

②集落点検図の作成 プランナーまたは内部支援体が集落点検実施要領（資料10）に従って説明し、集落委員が集落白図（1/2500、資料11）に記入する。

###### c)自己点検調査書の内容

自己点検調査書の計画内容としては資料13のように各集落ごとに取りまとめるとともに、旧村全体の内容もあわせてのせる。このことにより集落間の比較と旧村全体における位置づけを明らかにする。

表7-1-2 自己点検調査書の内容（神戸市北区長尾町）

第1章 長尾町改善協議会
第2章 長尾町の概況
第3章 長尾町の7つの集落の実態と問題点
第4章 長尾町の問題点の整理
第5章 専門部会への諮問一課題のとりまとめ

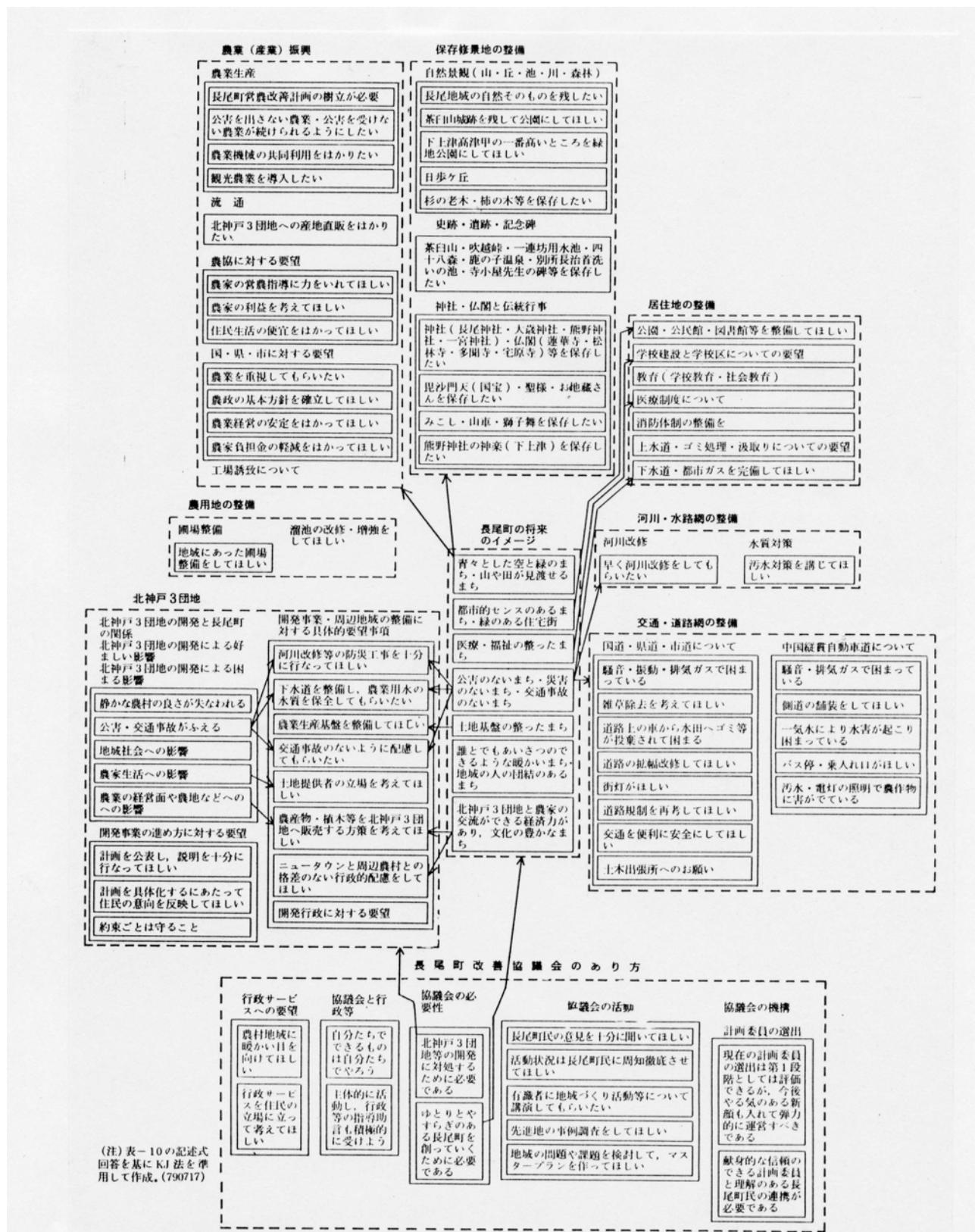


図 7-1-3 神戸市北区長尾地区の問題点と課題 (KJ法を準用して作成)<sup>(9)</sup>

## 2) 構想計画書の作成

### a) 構想計画書の役割・機能

長期的視点(30~50年先を見通した)に立った地域づくりの理念・目標を確立し、その理念を関係者が共有する(理念がはっきりすれば方法が見えてくる)。

### b) 構想計画書の作成フロー(図7-1-4)

#### ① 役員会で自己点検調査書の検討と専門部会への諮問内容の作成

役員会で自己点検調査書の検討をするとともに地区課題の整理をし、専門部会への諮問案(資料14)を作成する(図7-1-4の3a)。

#### ② 専門部会での諮問事項の検討と答申案の作成

(a) 専門部会で自己点検調査書の検討をするとともに諮問内容の説明をする(3a)。

(b) 専門部会と集落委員会が共同で諮問事項に関連する調査(資料15)を実施し(4a),

(c) 専門部会で調査結果を発表し討議をする(4a)。

(d) プランナーらはこれらの討議内容をとりまとめ(資料16)(4a),

(e) とりまとめたものをもとに専門部会で再度検討し(4a),

(f) 学習会等も開いて(資料17)(4a),

(g) 答申案を作成し(5a),

(h) 地域づくり協議会長に答申する(資料18)(5a)。

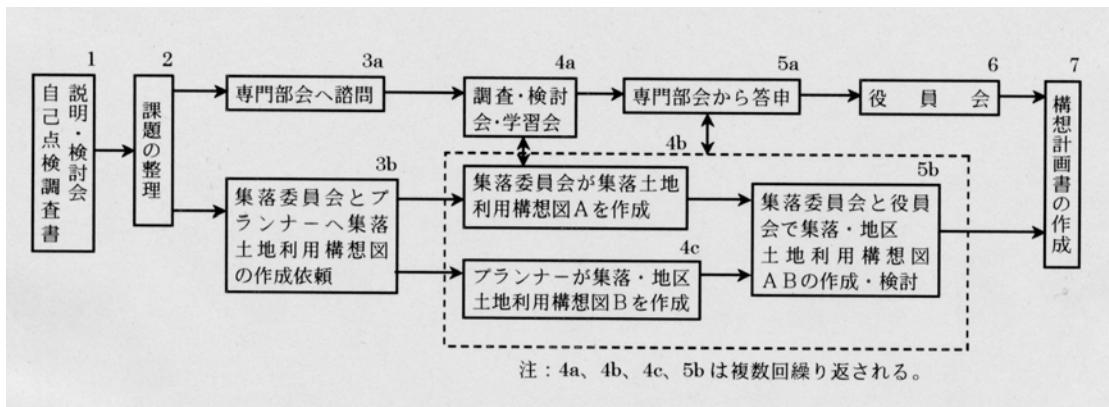


図7-1-4 構想計画書の作成フロー

### ③ 集落単位と旧村(地区) 単位に土地利用構想図と計画文書の作成

(a) 支援体の集落土地利用構想作成要領(資料19)の説明に従って(3b), 集落委員が集落白図(1/2500)に集落土地利用構想図A(資料20)を作成する(4b)。

(b) 他方でプランナーは集落土地利用構想図B(1/2500)と地区土地利用構想図B(1/10000)を作成する(4c)(資料21・22)。

(c) 土地利用部会と役員会で両者を摺り合わせ討議をする(5b)。

(d) 集落委員会で集落土地利用構想図Aの修正案(集落土地利用構想図AB)を作成し役員会で発表する(5b)。

#### ④役員会で検討

(a) 専門部会からの答申の内容(資料 18)を検討し、重要(戦略的)課題を選択(5~10 課題)するとともに、地区振興のためのキャッチフレーズを考える。

(b) 役員会で集落土地利用構想図 AB と地区土地利用構想図 AB を検討し、修正して承認する(5b)。

#### c) 構想計画書の内容

表 7-1-3 構想計画書の内容(神戸市北区長尾町)

構想計画書の内容としては資料 23 のように各集落ごとに取りまとめると共に、旧村全体の内容もあわせてのせる。このことにより集落間の比較と旧村全体における位置づけを明らかにする。

第 1 章	前提条件の整理
第 2 章	構想計画について
第 3 章	集落単位の構想計画
第 4 章	長尾町の構想計画

#### 3) 基本計画書の作成

##### a) 基本計画書の役割・機能

①中期的視点(10~20 年先を見通した)に立って基本的施策を具体化するための施策・手段の大綱を策定するとともに優先順位をつける。

②この過程で利害の調整・妥当性・詳細化をはかり実現の担保性をはかる。

③代替案の弾力性、関係者に共通の尺度を見出させる。

##### b) 基本計画書の作成フロー(図 7-1-5)

##### ①構想計画書に対するアンケート(第 2 回目)(資料 24)

(a) 役員会が内部支援体やプランナーの支援を得て、構想計画書の検討をするとともにアンケート調査票を作成し(構想計画書に対する住民評価)，全戸を対象にアンケートを実施する(図 7-1-5 の 2)。

(b) プランナーがアンケート調査結果をとりまとめ(資料 23・24) (3)，役員会・専門部会でアンケート調査結果の検討をする(5a)。

##### ②専門部会への諮問内容の作成

役員会で地区課題の整理をし、専門部会への諮問案(資料 25)を作成する(3)。

##### ③専門部会での諮問事項の検討と答申案の作成

(a) 専門部会で諮問内容の説明をする(4a)。

(b) 専門部会と集落委員会が諮問事項に関連する調査(資料 26)を実施し(5a)，

(c) 調査結果の発表と討議をし(5a)，

(d) プランナーがこれらの討議内容をとりまとめ(資料 27) (5a)，

(e) とりまとめたものをもとに専門部会で再度検討し(5a)，

(f) 学習会等を開いて(資料 28) (5a)，

(g) 答申案を作成し(5a)，

(h) 地域づくり協議会長に答申する(資料 29) (6a)。

#### ④集落単位と地区単位に土地利用基本計画図と計画文書の作成

(a) 支援体の集落土地利用基本計画作成要領(資料 30)の説明に従って(4b), 集落委員が集落白図(1/2500)に集落土地利用基本計画図 A を作成する(資料 31) (5b)。

(b) 他方でプランナーは集落土地利用基本計画図 B(1/2500) (資料 32)と地区土地利用基本計画図 B(1/10000) (資料 33)を作成する(5c)。

(c) 土地利用部会と役員会で両者を摺り合わせる(6b)。

(d) 集落委員会で集落土地利用基本計画図 A の修正案(集落土地利用基本計画図 AB)を作成し提出する(7)。

#### ⑤役員会で検討

(a) 答申の内容を検討し, 計画課題の相互関係を明らかにして, 優先順位を決めると共に, 事業化を決める。

(b) 役員会で集落土地利用基本計画図 AB と地区土地利用基本計画図 AB を検討し, 修正後承認する(7)。

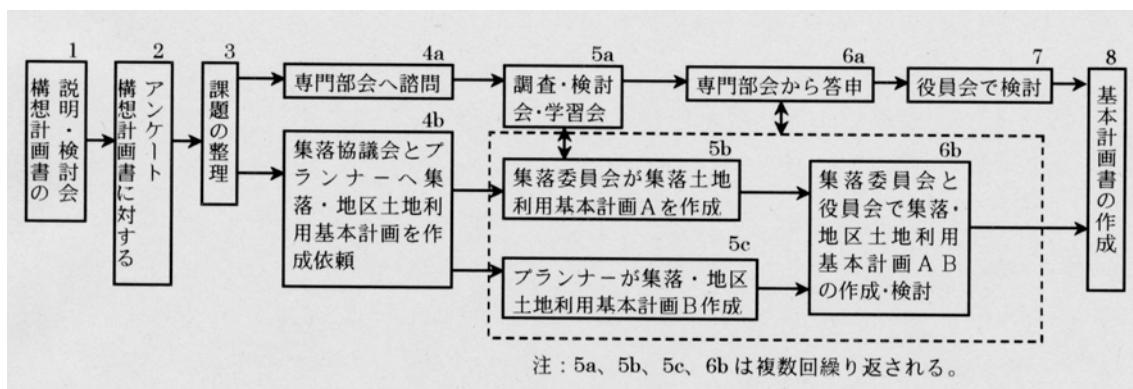


図 7-1-5 基本計画書の作成フロー

#### c) 基本計画書の内容

基本計画書の内容としては表 7-1-4 のように各集落ごとに取りまとめるとともに, 旧村全体の内容もあわせてのせる。このことにより集落間の比較と旧村全体における位置づけを明らかにする。

表 7-1-4 基本計画書の内容(神戸市北区長尾町)

第1章	基本計画について
第2章	課題別の計画(集落単位の基本計画)
第3章	課題別の計画(長尾町の基本計画)
第4章	方法別の計画(長尾町の基本計画)
第5章	時間別の計画(長尾町の基本計画)
第6章	改善協議会の今後の課題

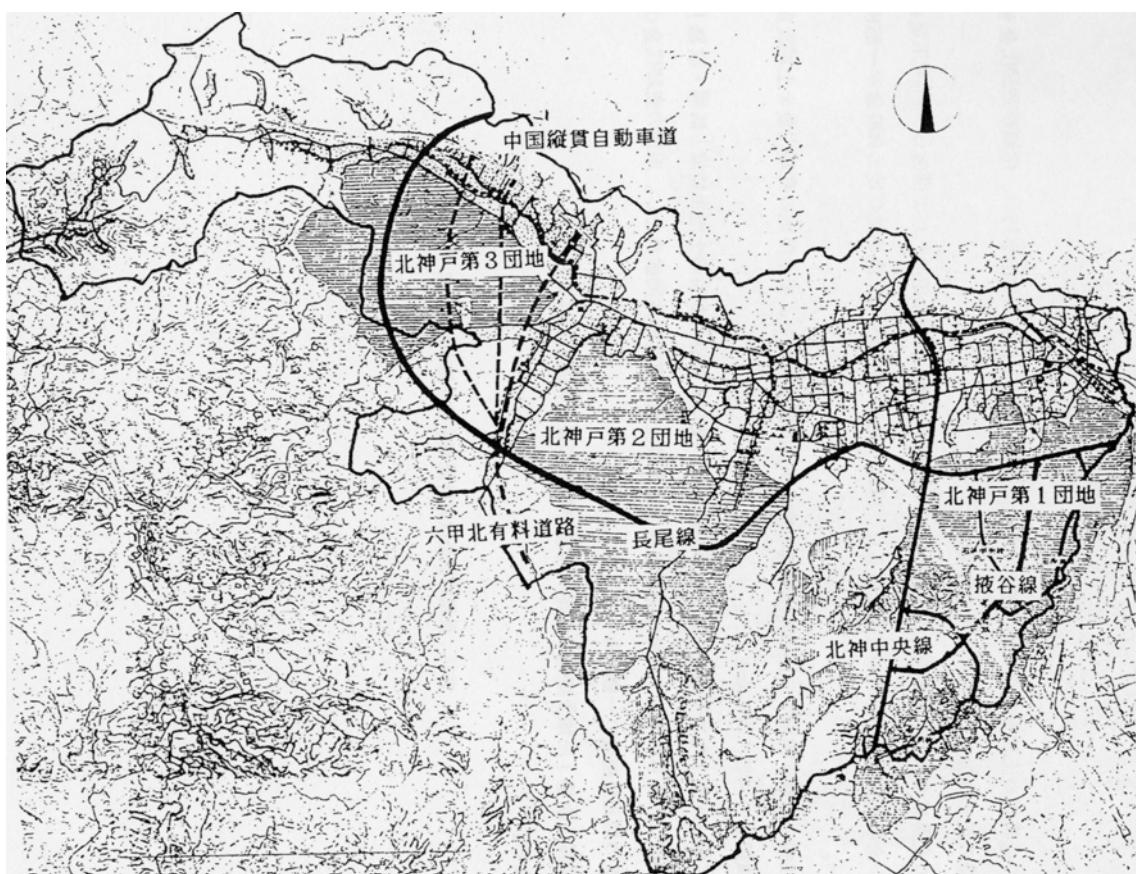


図 7-1-6 長尾町基本計画図<sup>(11)</sup>

(11) 長尾町改善協議会他：長尾町総合改善計画（基本計画書）（1980）



図 7-1-7 長尾町自己点検調査書・構想計画書・基本計画書

## (9) 神出方式の適用地区

神戸市西区岩岡町における計画づくり(1969～1971年)<sup>(22)(23)</sup>の原体験を活かしながら、隣接の神出町の地域づくり(1973～1977年)<sup>(6)(7)(8)</sup>をとおして神出方式を考案し、神戸市北区の長尾町(1977～1981年)<sup>(9)(10)(11)</sup>や同大沢町(1980～1983年)<sup>(12)(13)</sup>に適用してその有効性を確認している。さらに、近年、神出方式による住民主体の地区総合計画づくりを、兵庫県三原町の神代南地区(1996～1999年)<sup>(24)(25)(26)</sup>や、同南淡町北阿万地区(1998年～2000年)<sup>(27)(28)(29)</sup>、神戸市北区大沢町中大沢集落(1997～1999年)<sup>(30)</sup>、和歌山県金屋町小川集落(1999～2000年)<sup>(31)</sup>、岐阜県小坂町小坂東部地区(2000～2002年)、京都府加茂町瓶原地区(2001年～)で実施し、神出方式の有効性の検証を行うとともに(資料35)、適用上の諸問題(VII章3参照)について考察している。

## 参考・引用文献

- (1) 牛野 正：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15(1980)
- (2) 牛野 正：住民主体による地域づくり計画－神戸市垂水区神出町の事例－、計画行政4号(1980)
- (3) 牛野 正：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1-3(1982)
- (4) 牛野 正：土地利用秩序再編のための計画手法としての神出方式、農業土木学会誌53-4(1985)
- (5) 牛野 正：住民主体による地区総合計画づくりと神出方式－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176(1995)
- (6) 神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(自己点検調査書)(1975)
- (7) 神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(構想計画書)(1976)
- (8) 神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(基本計画書)(1977)
- (9) 長尾町改善協議会他：長尾町総合改善計画(自己点検調査書)(1978)
- (10) 長尾町改善協議会他：長尾町総合改善計画(構想計画書)(1979)
- (11) 長尾町改善協議会他：長尾町総合改善計画(基本計画書)(1980)
- (12) 大沢町まちづくり協議会他：大沢町まちづくり計画(自己点検・構想計画書)(1981)
- (13) 大沢町まちづくり協議会他：大沢町まちづくり計画(基本計画書)(1982)
- (14) 牛野 正：第1章第1節 土地利用計画の策定と住民参加、市町村段階における合理的かつ計画的な国土利用のあり方に関する調査報告書、(財)社会開発総合研究所(1986)
- (15) 牛野 正：地区総合計画の計画単位－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(III)－、農業土木学会論文集177(1995)

- (16) 牛野 正：地区総合計画の計画方法－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(IV)－，農業土木学会論文集 177(1995)
- (17) 牛野 正：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(1999)
- (18) 牛野 正：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 178(1995)
- (19) 牛野 正：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 178(1995)
- (20) 牛野 正：住民主体による地域づくりの展開過程(2)－調査(過程)のあり方－都市計画学会論文集 14(1979)
- (21) 牛野 正：プランナーを育てよう，農業土木学会誌 59-11(1991)
- (22) 建設省・農林省：緑農住区開発計画調査報告書(1970)
- (23) 神戸市：緑農住区開発計画調査報告書(岩岡地区)(1971)
- (24) 神代南地域づくり協議会他：神代南地区総合計画(自己点検調査書)(1997)
- (25) 神代南地域づくり協議会他：神代南地区総合計画(構想計画書)(1998)
- (26) 神代南地域づくり協議会他：神代南地区総合計画(基本計画書)(1999)
- (27) 北阿万地域づくり協議会他：北阿万地区総合計画(自己点検調査書)(1998)
- (28) 北阿万地域づくり協議会他：北阿万地区総合計画(構想計画書)(1999)
- (29) 北阿万地域づくり協議会他：北阿万地区総合計画(基本計画書)(2000)
- (30) 神戸市：農業集落地域土地利用構想策定計画(1999)
- (31) 小川地域づくり協議会他：小川総合計画(自己点検調査書)(2000)

## 資料一覧

### A 組織づくり段階の資料

資料 1 地域づくりの計画をすすめよう（役員用）

資料 2 みんなで地区総合計画づくりをして環境のよい地域づくりをすすめよう（役員・一般用）

資料 3 住民主体による地区総合計画づくりの計画方法と計画体系－神出方式の提案と緊張モデルの構築－（役員用）

資料 4 プランナーを育てよう（役員用）

資料 5 地域づくり協議会規約

資料 6 地域づくり協議会の委員構成

### B 計画づくり段階の資料

資料 7 アンケート調査票

- 資料 8 アンケート調査結果のとりまとめ  
資料 9 アンケート調査結果のとりまとめ（フリーアンサー）  
資料 10 集落点検実施要領  
資料 11 集落白図(1/2500)  
資料 12 地区白図(1/10000)  
資料 13 自己点検調査書(目次)  
資料 14 専門部会への諮問  
資料 15 諮問事項に関連する調査  
資料 16 専門部会の討議資料（調査結果のとりまとめ）  
資料 17 学習会資料  
資料 18 専門部会からの答申  
資料 19 集落土地利用構想作成要領  
資料 20 集落土地利用構想図 A  
資料 21 集落土地利用構想図 B  
資料 22 地区土地利用構想図 B  
資料 23 構想計画書(目次)  
資料 24 アンケート調査票(第 2 回目)  
資料 25 専門部会への諮問  
資料 26 諮問事項に関連する調査  
資料 27 専門部会の討議資料（調査結果のとりまとめ）  
資料 28 学習会資料  
資料 29 専門部会からの答申  
資料 30 集落土地利用基本計画作成要領  
資料 31 集落土地利用基本計画図 A  
資料 32 集落土地利用基本計画図 B  
資料 33 地区土地利用基本計画図 B  
資料 34 基本計画書(目次)  
資料 35 県営土地改良総合整備事業(集約農業型)

(本稿は、平成 10 年度広域農村総合整備基本調査 快適農村空間形成支援調査報告書（全国農業構造改善協会、1999 年）に掲載されたものを一部修正加筆したものである。)

## 2. 神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの事後評価—神戸市西区神出地区—

### (1) はじめに

住民主体による地域づくりの必要性が叫ばれて既に40年近くなる。この間何回か山や谷があったが、1999年の「食料・農業・農村基本法」の制定や2001年の「土地改良法」の改正で、再度環境との調和への配慮や住民参加が重要視されるようになった。

本稿では、先ずこれらの視点を考慮して考案してきた「神出方式」について概説する。次いで神戸市西区神出地区において土地利用秩序や水利用秩序の再編や国道バイパス・都市計画街路等との調整をしながら約700haに及ぶ圃場整備事業を実現させ、その後集落排水事業や市民農園、営農組織、里づくり事業等に展開していく先駆的な事例について述べる。なお「神出方式」は神出地区(1973～1977年)を皮切りに、神戸市内の北区長尾地区<sup>(1)</sup>(1977～1981年)や同大沢地区(1980～1983年)、淡路島の三原町(1996～1999年)や南淡町(1998年～2000年)、神戸市北区大沢町中大沢集落(1997～1999年)(2巡目)、和歌山县金屋町(1999～2002年)、岐阜県小坂町(2000～2002年)、京都府加茂町(2001年～)等に適用し、かなりの成果を得ている。

### (2) 神出方式

「神出方式」は、神戸市西区岩岡地区<sup>(2)</sup>や同神出地区<sup>(3)</sup>の計画づくりの原体験に基づいて考案されたパッケージ化された計画方法である。旧市区町村を対象にして、行政主導による住民主体の地区総合計画づくりを有効ならしめるために、①図7-2-1の地区協議会(旧村に役員会・専門部会・総会)と集落協議会(各集落に集落委員会・集落総会)からなる2層型の地域づくり協議会と、内部支援体(市町村等)と外部支援体(県・国・プランナー等)とで構成する計画組織を設立し、②先ず地区の自己点検調査書を作成し、地区の実態を把握する(図7-2-2)。ついで、30年から50年先を想定した構想計画書を作成し、地区のあり様を関係者が共有する(図7-2-3)。さらに10年から20年先を想定した基本計画書を作成し、構想の具体化や利害調整をして、優先順位の高いものから事業化に結びつけていく(図7-2-4)といった3段階の計画書を3年間で策定し、③3段階の計画づくりに対応して集落点検図の作成やアンケート調査等を実施する。

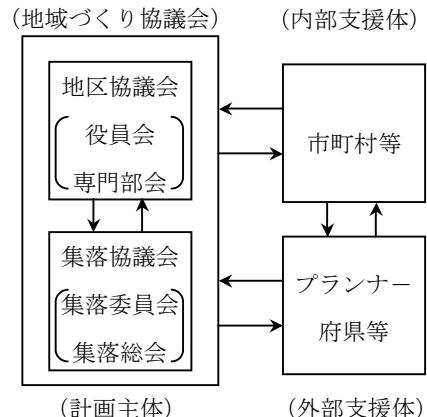


図7-2-1 地区総合計画づくりの計画組織<sup>(4)</sup>

### (3) 神戸市西区神出地区の概要

神戸市西区神出地区は神戸市の縁辺部にあり、少しスプロール化し始めた農業地域(旧

村、総面積 1,988ha、耕地 922ha) で、地区内には 19 の農業集落があり、地区リーダーの力量や地区住民のまとまりは必ずしもよくなく、一般的な地区であった。そこに 1975 年時点で 2,046 世帯(農家 961 戸)、8,097 人(農家人口 4,820 人)が居住し、地区内には国道 175 号線のバイパス問題や国営東播用水農業水利事業の用水幹線水路の配置問題、圃場整備の事業化問題等種々の課題が山積していた。



図 7-2-2 神出地区・神野地区・岩岡地区の位置図

#### (4) 神出町の地区総合計画づくりの経過

①上記の諸課題を解決しようとして、1974 年に神出町開発協議会（図 7-2-1 の構成）が設立され、②1975 年に神出町総合改善計画（自己点検調査書）<sup>(5)</sup>を作成（図 7-1-2），翌 1976 年にこれらを検討し構想計画書<sup>(6)</sup>を作成している（図 7-1-4）。さらに 1977 年に構想計画書を検討し基本計画書<sup>(7)</sup>を策定し（図 7-1-5），③この基本計画に基づいて県営圃場整備事業、国営東播用水農業水利事業、集落排水事業等を実施することに合意し、今日までにこれらのハード事業はほぼ完了している。④この間 1990 年に里づくりモデル地区に選ばれ、神出地区里づくり協議会を設立して（1992 年）、「神出地区里づくりの課題と展望<sup>(8)</sup>（1993 年）」をとりまとめている。⑤この提言に基づいて、農村資源活用農業構造改善事業や農村総合整備事業を実施している。⑥1999 年からは古神、勝成、北集落等で里づくり計画が作成されている（図 7-2-3）。

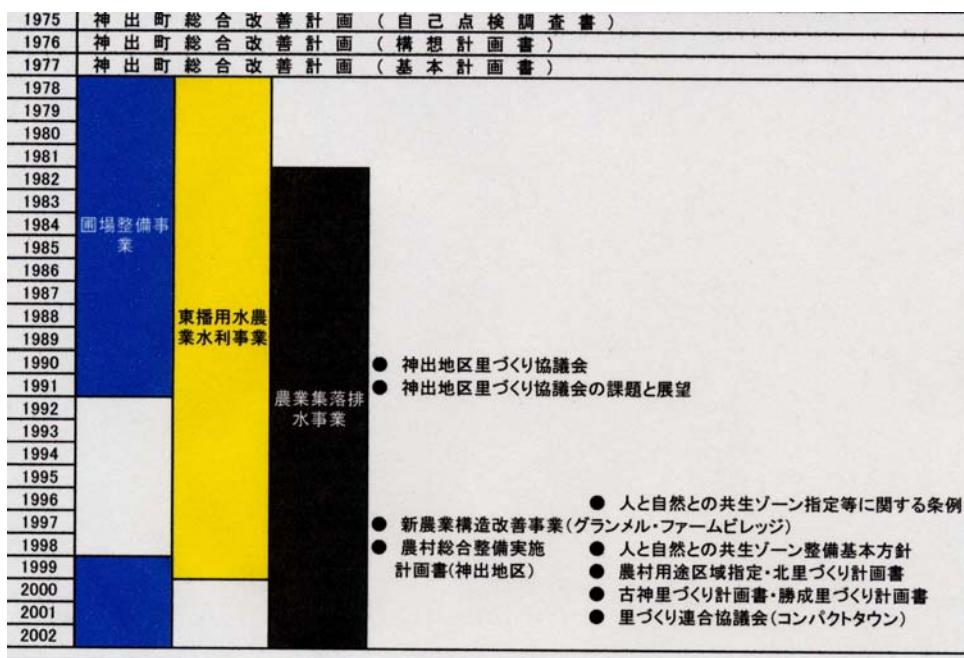


図 7-2-3 神出町の地域づくりのプロセス

#### (5) 地区総合計画の内容

##### 1)自己点検調査書の内容<sup>(5)</sup>と住民意識

地区問題（例えば図 7-2-4）や住民意識（例えば図 7-2-5）等を相互に有機的に関連づけ、地区の課題や基本方向を明らかにして、自己点検調査書としてとりまとめている（図 7-1-2）。

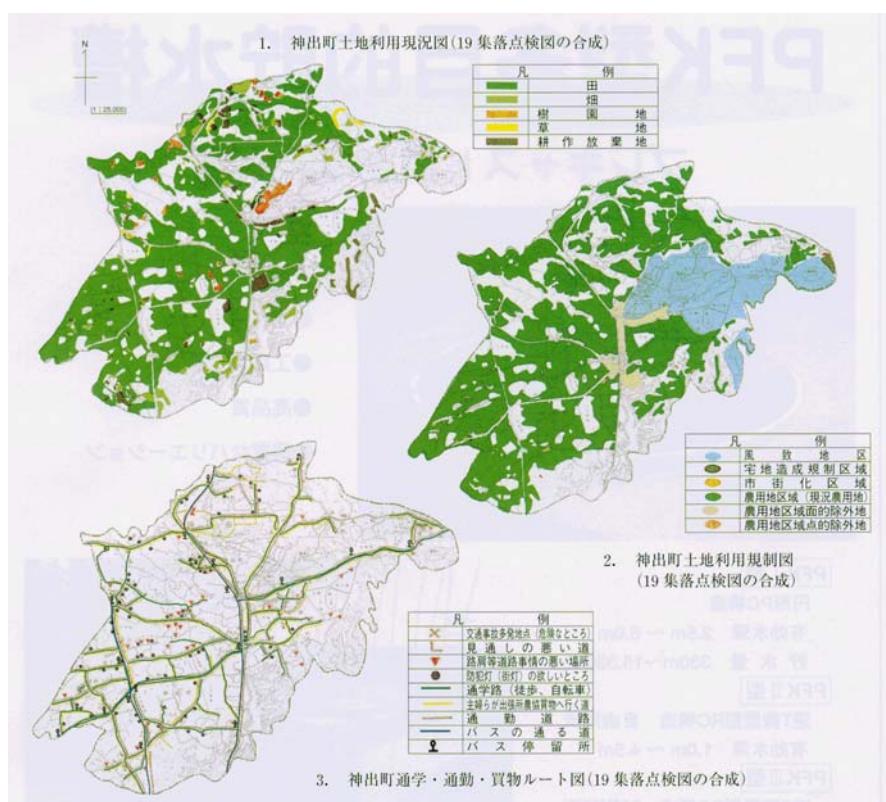
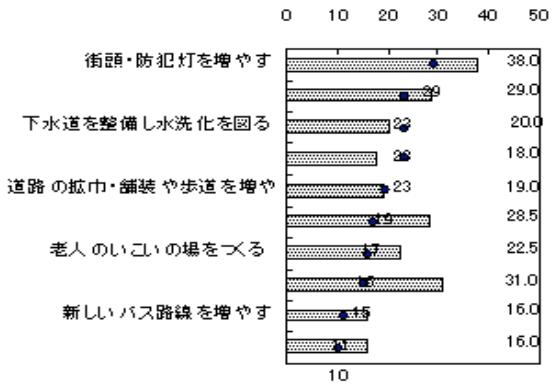


図 7-2-4 神出地区の集落点検図の集成図の一部<sup>(5)</sup>

(5) 神出町開発協議会他：神出町総合改善計画書（自己点検調査書），pp1-227(1975)

地域づくりの必要性は認めつつも、行政等の調査のやりっぱなし、地区リーダーの伝達方法の不備、さらに行行政サービス等に不満を持っていた地区住民は、図7-1-3の「自己点検調査書」の検討会を集落で持ったことにより、地区リーダーや行政に対して不信感を和らげ、計画づくりに関心を寄せている。



注)●は神出町全体の数値である。

図7-2-5 神出町北集落のアンケート

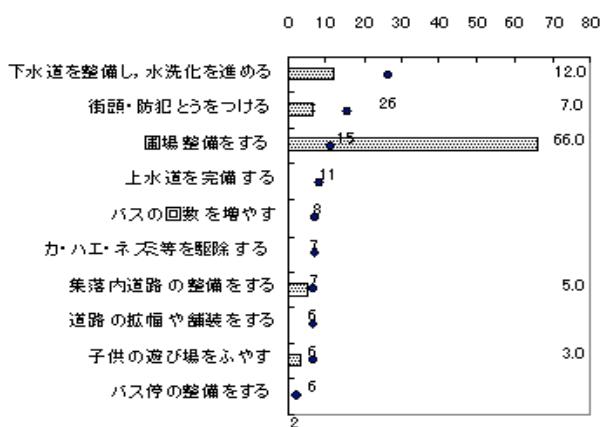
### 2)構想計画書の内容<sup>(6)</sup>と住民意識

図7-2-1の役員会と4専門部会で自己点検調査書の検討を行い、地区の30~<sup>(5)</sup>50年先を見通した構想計画を作成し、土地利用、幹線道路網、地域農業、圃場整備、農業用水、汚水処理、集会施設、権利調整等のあり様について検討し構想計画書としてとりまとめている(図7-1-4)。この際にキー事業である圃場整備事業の総点検が行われ、結果がのせられている。構想計画書を地区総会や集落総会で検討し地域づくりの理念や大枠の合意を得ている。

### 3)基本計画書の内容<sup>(7)</sup>と住民意識

さらに構想計画書の内容を問う形で2回目のアンケート調査(国道バイパスの路線位置も聞いている)を実施し(図7-2-6)、地区課題を整理して役員会や専門部会、集落委員会等で検討会や学習会を開いたりしてより具体的な基本計画書を作成している(図7-2-4)。基本計画書は課題別の計画、方法別の計画、時間別の計画の3側面からとりまとめられ、基本計画に基づいて圃場整備事業等の基幹事業を実施していくことを地区総会で合意している。

- 1)神出町の課題別の計画としては、
  - ①保存修景地の整備(神出町一帯の美しい自然景観と史跡・遺跡・記念碑・神社・仏閣等の修景保存(図7-2-4))、②地域農業の振興(土地基盤整備、農業施設の整備、生産組織の整備、生産物の流通機構の整備等)、③生活環境の整備(交通網、道路、上下水道、生活施設、公害対策等)、



注)●は神出町全体の数値である。

図7-2-6 神出町北集落のアンケート<sup>(7)</sup>

2)神出町の方法別の計画としては、①住民主体による

土地利用計画の樹立（土地利用秩序の再編、水利用秩序の再編（図 7-2-7））、②基幹構造方式による土地利用計画の樹立（地域の空間的なものの側において、農業や都市の変化に対応させるため、弾力性を持たせ、最適よりはミニマムを追求するようとする）、③神出町の時間別の計画としては、①初期には、行政と住民が理解と相互信頼を深め、次のステップに進めるための基本計画づくりと即実現可能な事業を進め、②中期には、骨格となる事業および次の段階で実施すべき事業の用地の捻出をする。③そして最終段階では、コミュニティミニマムに相当する事業や農家住宅等の建設で、総合的な効果を目指す事業を行うとしている。

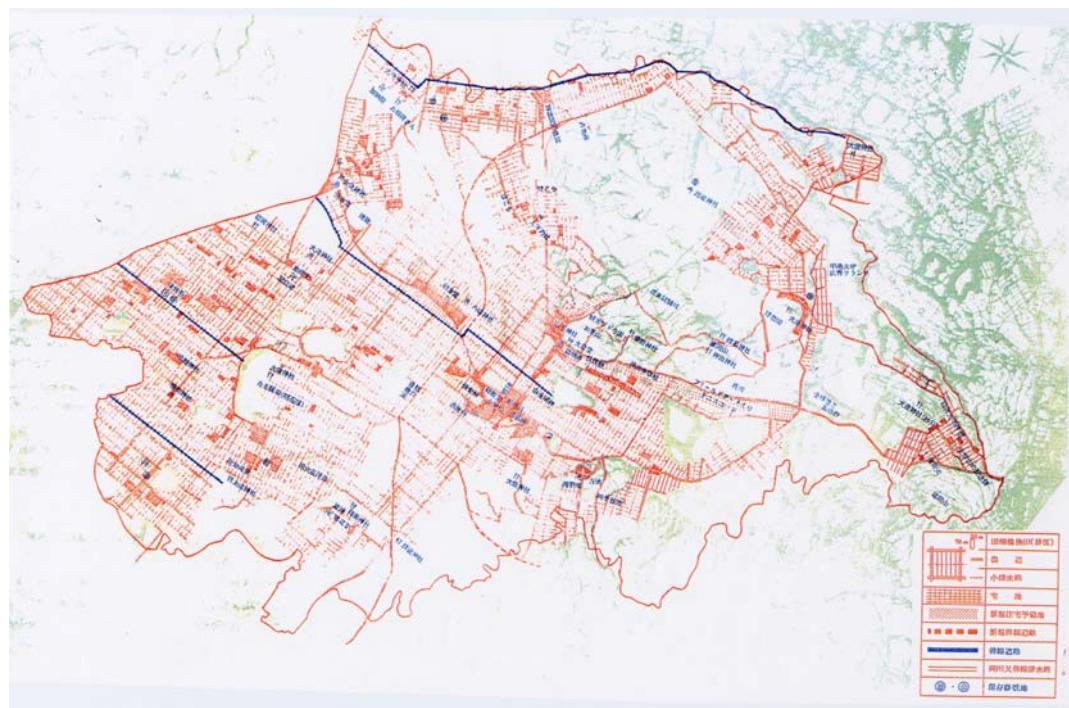


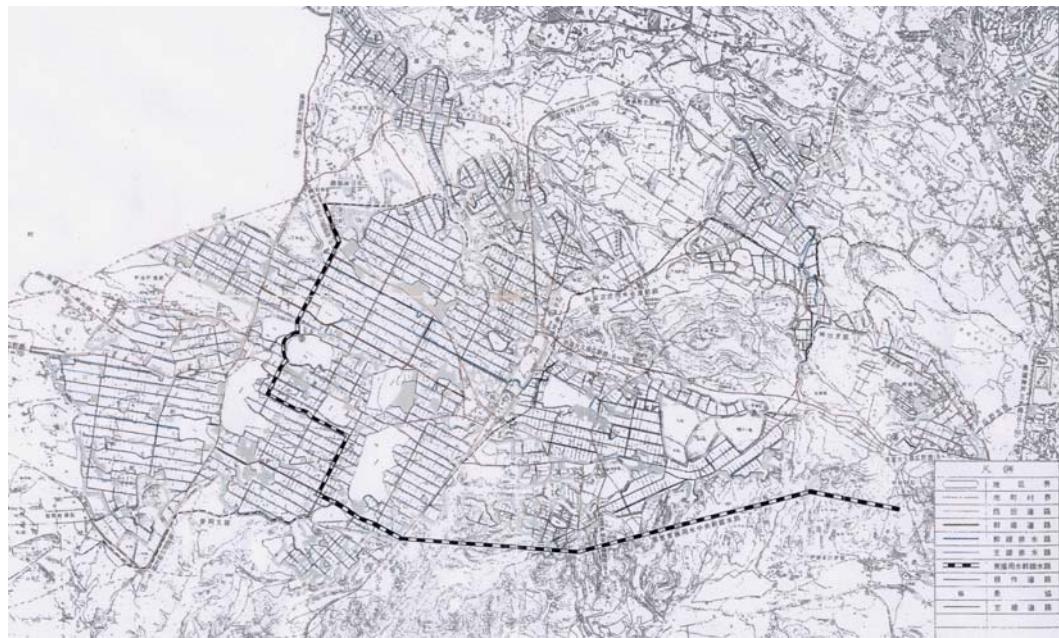
図 7-2-7 神出地区基本計画図 (7)

(7) 神出町開発協議会他：神出町総合改善計画書（自己点検調査書）, pp1-182(1977)

#### （6）地区総合計画づくりの成果

1)旧村全域に、圃場整備事業(694ha)、東播用水農業水利事業（幹線用水路、溜池整備、溜池干拓等）、国道 175 号線バイパスや都市計画街路用地の捻出、農業集落排水事業等のハード事業を実施したり（図 7-2-8）、農業用水の統廃合を行って、2003 年度にはほぼ完了し、図 7-2-9・7-2-10 のように地区住民もよくなつたと評価している。

2)集落ごとにあった観光農園に、新たに滞在型農園施設「グランメール」や市民農園交流施設「神出ファームビレッジ」を加えて神出ふるさと村を組織し都市住民と農業・農村とのネットワーク化をはかっている。また営農組合を組織して農作業の受委託をはじめ、機械の共同購入等をはかっている（写真 7-2-1）。



資料：神戸市農政局・神戸市神出土地改良区 神出地区県営圃場整備事業計画概要書より

図 7-2-8 県営圃場整備事業神出地区計画平面図



**神戸市郊外の  
レジャーガイド**

都心から北へ、西へ、少し足をのばせば  
自然に親しめるスポットが点在する。  
さわやかな空気を包まれて緑や土に親しみ、  
オモシロ体験にもトライしてみよう。

**かんでふるさと村**

神戸市西区の神出町は城岡山・  
龜岡山や金棒池はじめ多くの池  
があり、豊かな自然の中に庭園地  
帯が広がっている。早くから観光農  
業が盛んな土地で、ぶどう狩りや梨  
狩り、もぎ採りなど毎年多くの人  
が訪れている。週末ファーマーズマ  
ーケットや有機農業体験施設や交流、休憩施設が誕生、幅  
広い交流や体験が楽しめる。観光  
農園でもぎ取りを楽しんだあとは、  
周辺の焼や味で座売している新鮮  
な野菜などを安く買って帰るのも  
大きな楽しみ。車なら第二神明道  
路の玉津ICから北へ約10分と、交  
通も便利。土に親しみ、自分で育  
て収穫する喜びをみんなで体験  
しに行こう。

**ぶどう狩り**

●東園芸部会  
8月中旬～8月上旬：小粒、小玉、日ものよい黒皮、黄皮といった品種が販賣。  
☎078-965-1055（神出支所）/大人800円、  
小人600円（おみやげ料金別途）

**●岩岡観光ぶどう園**  
8月初旬～8月上旬：小粒の桃なしデラック  
エア、8月中旬～9月中旬：桃なし・大粒の桃  
なし・ゴールデンベリー／園内食べ放題。  
☎078-935-3681／大人900円、小人  
600円（おみやげ料金別途）

**●神出ぶどう園**  
8月下旬～9月下旬：ゴールデンベリーA  
が収穫できる。  
☎078-965-3751／大人900円、小人600  
円（おみやげ料金別途）

**有機農業体験型  
宿泊施設**

●グランメール  
有機農業に取り組んでいる女性グ  
ループが運営する施設で、会員制  
が原則だが、年間を通じて楽しい  
イベントを開催している。一般会員  
は現在約120家族がメンバーで、  
引き続き募集中。料理教室や味噌  
づくり、漬物づくりのほか、アイガモ  
のいる田や野菜畠で農業体験した  
い。

**都市農村交流型  
体験農園**

●神出ファームビレッジ  
神出で訪れた人が交流するための  
施設で、休憩や食事をすることができます。おいしい地元米を売ってい  
て、その場で精米してくれる。貸し  
農園もある。炊事施設、トイレ完備  
の快適なスペース。農園は一区画  
1年間3万円。

☎078-965-2456／一般会員年会  
費1万2000円、宿泊1泊3000円

資料：マツ  
ブルマガジ  
ン 神出”99  
マップル（昭  
文社）

写真 7-2-1  
神戸市西区  
神出地区の  
都市農村交  
流



神戸市西区の神出町は城岡山・  
龜岡山や金棒池はじめ多くの池  
があり、豊かな自然の中に庭園地  
帯が広がっている。早くから観光農  
業が盛んな土地で、ぶどう狩りや梨  
狩り、もぎ採りなど毎年多くの人  
が訪れている。週末ファーマーズマ  
ーケットや有機農業体験施設や交流、休憩施設が誕生、幅  
広い交流や体験が楽しめる。観光  
農園でもぎ取りを楽しんだあとは、  
周辺の焼や味で座売している新鮮  
な野菜などを安く買って帰るのも  
大きな楽しみ。車なら第二神明道  
路の玉津ICから北へ約10分と、交  
通も便利。土に親しみ、自分で育  
て収穫する喜びをみんなで体験  
しに行こう。

**いも畠**

●神出農園  
8月下旬～11月初旬：小芋野、巻ノロ、古  
神、五百万の4か所ある。  
☎078-965-1055（神出支所）/大人・小  
人とも1株600円

**かき採り**

●友清かき園  
10月上旬～11月下旬。  
☎078-991-0577／大人800円、小人  
450円（おみやげ料金別途）

神出ファームビレッジ

☎078-965-2014／使用料金／  
9:00～17:00（土・日曜は19:00  
まで）／無休

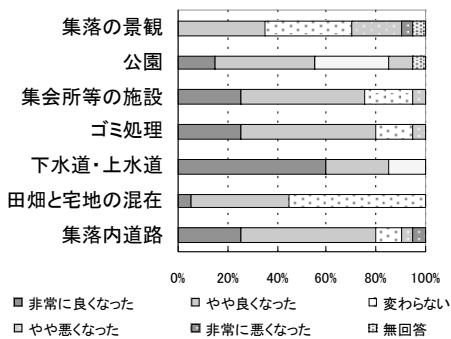


図 7-2-9 居住環境の過去  
25 年間の変化<sup>\*1</sup>

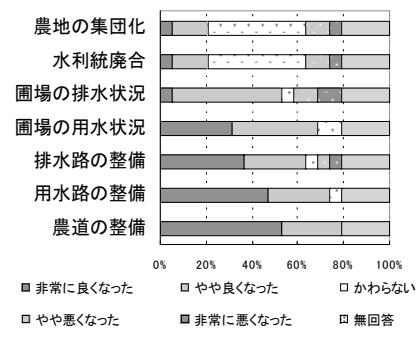


図 7-2-10 生産環境の過去  
25 年間の変化<sup>\*1</sup>

3)生活面では、都市住民との交流に、子供たちの伝統行事や高齢者のしめ縄つくりなど地区住民の幅広い参加がなされており、これら(1)(2)(3)が評価されて、1999年に、豊かなむらづくり全国表彰事業で近畿農政局長賞を受賞している。

4)さらに図 7-2-11 のように自治会活動等も活性化させ、住民意識を活性化させている。

#### (7) おわりに

以上のように、「神出方式」の有効性を見ることが出来た。現在京都府加茂町では図 7-1-4 の 4b の場面にワークショップを導入して効果をあげており、従来「神出方式」の図 7-1-2～図 7-1-4 の計画づくりの会議で用いられてきた一般的な会の進め方に対して部分的に工夫をしている。今後これらの試行錯誤を繰り返してより改善された「神出方式」を作っていくたいと考えている。最後に本調査研究に際してお世話になった関係者の方々に対して謝意を表したい。

#### 注

\*1 2002年1月に神出町自治会の全区長を対象に実施した。

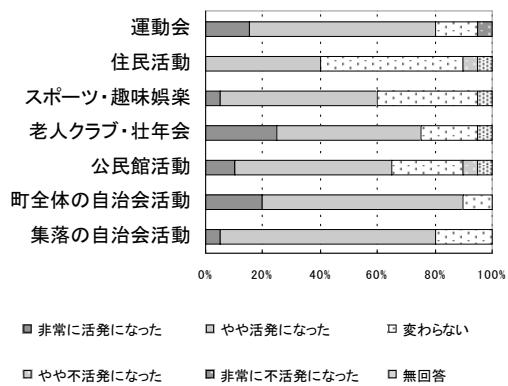


図 7-2-11 住民活動の過去  
25 年間の変化<sup>\*1</sup>

#### 参考・引用文献

- (1)牛野 正：圃場整備事業の実施とニュータウン開発との調整、農土誌 63(3), pp.43-48(1995)
- (2)牛野 正・小島正樹：緑農往事業と総パ事業（「講座農村整備計画」）、農土誌 45 (9),

pp.47-52(1977)

- (3)牛野 正：土地利用秩序再編のための計画手法としての神出方式，農土誌 53(4)，  
pp.13-17(1985)
- (4)牛野 正：神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの課題—兵庫県 M 郡 N 町 K  
地区一，農村計画論文集第 2 集，pp.145-150(2000)
- (5)神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(自己点検調査書)，pp. 1-227(1975)
- (6)神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(構想計画書)，pp. 1-164(1976)
- (7)神出町開発協議会他：神出町総合改善計画(基本計画書)，pp. 1-182(1977)
- (8)神出地区里づくり協議会他：神出地区里づくりの課題と展望，pp. 1-106(1993)

(本稿は、農業土木学会誌 71-10 (2003) の小特集「地域振興への取り組みと合意形成」  
に掲載したものに加筆修正したものである。)



写真 7-2-2 神戸市西区神出地区の自己点検調査書・構想計画書・基本計画書

### 3. 神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの研究—10 地区の比較研究—

#### (1) はじめに

近年旧村<sup>①</sup>を対象とした地区総合計画づくりの必要性が認識されるようになり、旧村に関するデータベースの作成や旧村を対象とする計画制度も作られつつある。この旧村に対して、著者は、住民主体による地区総合計画づくり、とりわけ行政主導による住民主体の地区総合計画づくりが必要であると考え、この計画方法として2層型3段階型の「神出方式」を提案し<sup>②</sup>、その有効性のメカニズムを明らかにする<sup>③</sup>とともに、いくつかの地区に適用し、その成果と課題の一端を明らかにしてきた<sup>④</sup>。

本稿では、「神出方式」に関する10地区の事例（表7-3-1）を比較検討し、①「神出方式」の適用度により、計画づくりの成果（事業成果と計画内容）が大きく異なることを検証するとともに、②「神出方式」の適用度を左右する要因を明らかにし、③適正に適用するための諸条件を明らかにする。

#### (2) 緊張モデルと神出方式

1)緊張モデル  
とは、市町村総合計画の実行性を高めるために考案された農村計画体系（図7-3-1）で、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（フィードバック）を持つ<sup>⑤</sup>ことが期待される。

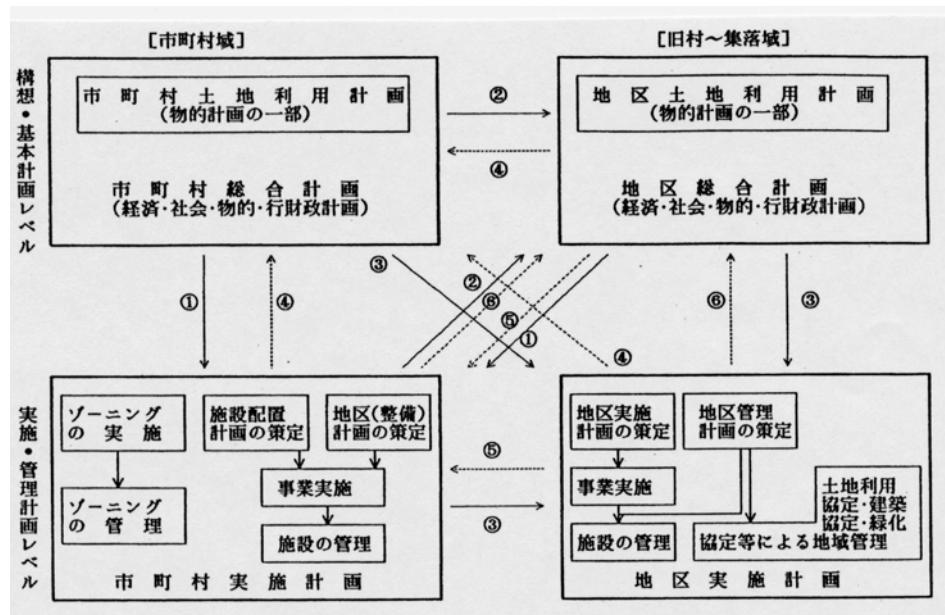


図7-3-1 農村計画体系としての緊張モデル

2)また「神出方式」は、図7-3-1の行政主導による住民主体の地区総合計画づくりを有効ならしめるために考案された計画方法で、①2層型の地域づくり協議会と、内部支援体（市町村等）と外部支援体（国・県・プランナーA・B等）とで構成する計画組織（図7-1-1）を設立し、②自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の地区総合計画づくりを3年間で策定し、③3段階の計画づくりに対応して集落点検図の作成やアンケート調査等の必要な調査をする<sup>①</sup>。

### (3) 神出方式適用地区の概況

#### 1) 地区の特徴

「神出方式」適用地区の概況は表 7-3-1 及び参考資料（図 7-3-2～図 7-3-7）のとおりである。

表 7-3-1 神出方式の適用地区 10 地区の概要と成果

地区名	地区の特性	計画づくりの成果	神出方式の適用状況
I 地区 神戸市西区 1969-1971	都市的地域 27 集落 1,454 戸 741 戸*2	①県営圃場整備事業（緑農住区事業），②集落排水事業，③特定土地区画整理事業，④事後評価をしている（1982年）。	①住民主体で I 開発審議会を設立し、内部支援体（神戸市西農協）の支援を得て土地利用問題を検討，②緑農住区開発構想を受入れ、策定された緑農住区開発計画を審議会で検討し、検討結果を事業に反映，③これらのプロセスを検討して神出方式の考案の契機にしている。
K 地区 神戸市西区 1973-1977	都市的地域 19 集落 2,046 戸 961 戸	①圃場整備事業（県営），②集落排水事業，③農村総合整備事業，④国道175号線との調整，⑤東播用水幹支線水路との調整，⑥新農業構造改善事業，⑦里づくり計画のモデル地区，⑧コンパクトタウン計画を策定中，⑨自治会活動活発化。	①内部支援体（神戸市）の働きかけにより、K開発協議会を設立。②K開発協議会は当初は1層型で、後に2層型。③神戸市の計画づくりのプロセスを試行錯誤しながら、自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を3年間で作成（3段階型），④これらをもとに神出方式を考案。
N 地区 神戸市北区 1977-1981	都市的地域 7 集落 431 戸 252 戸	①圃場整備事業（県営），②集落排水事業，③北神3団地計画路線・河川改修との調整，④六甲北有料道路との調整。	①内部支援体（神戸市）の働きかけにより、N改善協議会を設立。②N改善協議会は2層型。③自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を3年間で作成（3段階型）。
O 地区 神戸市北区 1980-1983	都市的地域 9 集落 332 戸 275 戸	①圃場整備事業（県営），②集落排水事業，③東播用水事業農用地造成とフルーツフラワーパークの造成，④県道拡幅用地・幹線道路用地の捻出，⑤大沢町誌の作成，⑥直売施設や市民農園の整備，⑦日常生活の改善・簡素化，⑧自治会活動活発化。	①内部支援体（神戸市）の働きかけにより、Oまちづくり協議会を設立。②Oまちづくり協議会は2層型。③自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を2年間で作成。④東播用水事業整備計画を作成し基本計画書を補完。
J 地区 兵庫県三原町 1996-1999	平地地域 7 集落 261 戸 203 戸	①圃場整備事業が困難視されていた淡路島で圃場整備事業（県営）の実施，②広域農道との調整，③兵庫県の優良事例として発表（平成11年度農業土木学会農村計画研究部会現地研修会）。	①外部支援体（農政局）が県・町・プランナーへ働きかけ、②内部支援体（三原町）が住民に働きかけて、J地域づくり協議会を設立。③J地域づくり協議会は2層型。④自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を3年間で作成（3段階型）。
NA 地区 神戸市北区 1997-1999	都市的地域 1 集落	①里づくり計画を作成（1999年），②条例による農村用途区域の指定，③ふるさと誇事業の取組み，④コンパクトタウン計画・地区計画を策定中（2001年-）。	①内部支援体（神戸市）の働きかけにより、O地区的中心地集落であるNA集落に、NA里づくり協議会を設立。②自己点検調査書・構想計画書を2年間で作成。③2001年度よりコンパクトタウン計画・地区計画を策定中で基本計画書の補完。
KI 地区 兵庫県南淡町 1998-2000	平地農業地域 6 集落 632 戸 337 戸	①合意のできた集落から圃場整備事業（団体営）の実施，②広域農道との調整。	①外部支援体（農政局）が県・町・プランナーへ働きかけ。②内部支援体（南淡町）が住民に働きかけて、KI地域づくり協議会を設立。③KI地域づくり協議会は2層型。女性部会・青年部会を設置。④自己点検調査書・構想計画書・基本計画書を2年間で作成。
OG 地区 和歌山県金屋町 1999-2002	中間農業地域 4 集落 192 戸 107 戸	①基本計画に基づいて樹園地整備・農用地造成を総会で決定，②和歌山県の優良事例として発表（土地改良団体連合会近畿ブロックの平成13年度農村計画研修会）。	①外部支援体（農政局）が県・町・プランナーへ働きかけ。②内部支援体（金屋町）が住民に働きかけて、OG地域づくり協議会を設立。③OG地域づくり協議会は2層型。④自己点検調査書・構想計画書を2年間で作成。④OG地域づくり協議会の熱意で関係者がボランティア活動をし基本計画を作成。
OS 地区 岐阜県小坂町 2000-2002	山間農業地域 4 集落	①地域づくり協議会が出来、構想計画を作成して、地域づくりの構想に合意，②構想どまりになっている。	①外部支援体（農政局）が県・町・プランナーへ働きかけ。②内部支援体（小坂町）が住民に働きかけて、OS地域づくり協議会を設立。③OS地域づくり協議会は2層型。④自己点検調査書・構想計画書を2年間で作成。⑤基本計画書は作成していない。
M 地区 京都府加茂町 2001-	平地農業地域 8 集落 564 戸 240 戸	①1991年より集落地域整備法による計画づくりを進めていたM地区が、2001年度より、神出方式の学習会、アンケート調査・集落点検図の作成、②集落地域整備事業の先進地神野地区的再視察（2002.3）。	①内部支援体（加茂町）の働きかけにより、M地域づくり協議会を設立。②M地域づくり協議会は2層型。女性部会・青年部会も設けている。③アンケート調査（2001.12）、集落点検図（2002.2）、既存資料を取りまとめて自己点検調査書を作成し、現在構想計画書を作成中。

注： \*1は世帯数、\*2は農家数で計画策定時の数値を示す。

## 2)策定期

計画策定の時期は、①現在策定中の地区が1地区（M地区）、②計画策定後5年以内の地区が5地区（J・KI・NA・OG・OS地区）、③計画策定後15—20年の地区が1地区（O地区）、④計画策定後20年以上の地区が3地区（I・K・N地区）の計10地区であり（表7-3-1）、I・K・N・O地区では、現在2巡目に相当する里づくり計画<sup>(6)</sup>が実施されている。

### （4）「神出方式」適用地区的成果

#### 1)「神出方式」の適用度

「神出方式」は、表7-3-1のI地区とK地区の地区総合計画づくりの原体験に基づいて考案したもので、残りの8地区に適用している。「神出方式」をほぼ完全に適用している地区（3年で2層型3段階型…K・N・J地区）や準じている地区（2年で2層型2段階型+α…O・NA・OG地区）が大半であるが、短縮適用地区（2年で2層型3段階型…KI地区）や不完全適用地区（2年で2層型2段階型…OS地区）もある。他に現在策定中の地区が1地区（M地区）ある。

#### 2)「神出方式」の成果

自己点検調査書・構想計画書・基本計画書の3計画書を作成し、基本計画書<sup>(7)</sup>に基づいて、圃場整備や道路整備・公園・集会施設・下水道整備等を実施する等、「神出方式」をほぼ完全に適用している地区や準じている地区では、表7-3-1のようにかなりの成果をあげている。これらのうち20年前後経過している神戸市のI・K・N・O地区では、図7-3-1のゾーニング管理の条例化や2巡目の計画づくり（里づくり計画で、NA地区が該当する）が実施されており、K・O地区に対する著者らのアンケートやヒアリング調査（2002年）によると、営農組織や、集落の自治会活動等が活発化しているなど、インフラ面のみならず、制度面や住民意識・活動面にまで大きな成果をあげている<sup>\*2</sup>。

### （5）「神出方式」適用地区的分析

#### 1)計画策定期間と策定期間

①計画策定期間が3年のところ（K・N・J地区）では、集落単位と旧村単位の2本建てで、自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の計画づくりをし、基本計画段階で、事業種・場所等の優先順位を決め、さらに図7-3-1の地区総合計画を策定して、表7-3-1のような成果を得ている。

②計画策定期間が2年のところ（O・NA・KI・OS・OG地区）では、3タイプが見られる。*i*)第1タイプは、他事業を導入するか（NA地区）、地域づくり協議会の熱意により、支援体もボランティア的に参加して（OG地区）、計画期間を1年延長し、図7-1-5の基本計画書を作成する等、3段階の計画づくりをして、一定の成果を得ているところである。*ii*)第2タイプは、2年間で自己点検調査書→構想計画書→基本計画書の3段階の計画

づくりをしているところ（O・KI 地区）で、他事業を導入して、再度基本計画書に相当する計画づくりをして一定の成果を得ているところ（O 地区）と、合意形成が不十分なままに、事業化の可能な集落から圃場整備事業を実施している地区（KI 地区）がある。③第 3 タイプは、自己点検調査書→構想計画書の 2 段階の計画づくりでストップし、基本計画書を作成していない地区（OS 地区）で、目立った成果をあげていない。

計画策定期間が 2 年のところでは、地区住民が学習し主体化していくためのプロセスが不十分になることや、1 年延長するのに担当者の意識・力量と所属する長の意識・力量によって差異が大きく出、上記のような結果になるので、3 段階型の計画づくりが可能なような期間を準備すべきである<sup>\*3</sup>。

③計画策定期間が 3 年のところも、基本計画策定後、(2)6)に後述するように集落総会が開かれていないところが多い。集落総会を開いて基本計画書の検討会を持つとともに、図 7-3-1 の基本計画と地区実施計画とを結びつけている加古川市神野地区（4 節で後述）のように神出方式拡張型を採用する努力が是非とも必要と考える<sup>(8)</sup>。

## 2)地域づくり協議会の意識・力量

①表 7-3-1 の大半の地区では内部支援体の呼びかけにより、熱意のある地区が選ばれ、地区協議会（役員会・専門部会・総会）と集落協議会（集落委員会・集落総会）からなる 2 層型の地域づくり協議会を設立している。NA 地区は 1 集落なので、集落協議会のみである。

②図 7-1-1 の役員会では、支援体の協力の下に、自己点検調査書→構想計画書→基本計画書のプロセスを踏んで、企画、専門部会への諮問、学習会、先進地視察等の活動を行っている。地区間に意識・力量に若干の差はあるものの最も真摯に活動が行われている。

③専門部会としては、営農計画部会・土地利用部会・土地改良部会・生活環境部会等の 3～5 部会が置かれているが、女性部会・青年部会を設置しているところ（KI・M 地区）もある。委員は集落委員会の委員も兼ねている。専門部会の活動状況・意識・力量は地区間でかなりバラツキが見られるが、この意識・力量によって活動の活性度や答申の質が大分変わってくる。またこの活動で委員の意識改革や人づくりも行われている。自己点検調査書→構想計画書→基本計画書のプロセスで、この活動が活性化するような支援のあり方がキーポイントとなる。

④集落委員会は計画づくりに関係する各種の調査や構想計画図・基本計画図を作成している。この際に M 地区ではワークショップ方式<sup>(9)</sup>を導入して多くの成果を得ているが、また労力も多く要している。

⑤地区総会は設立総会と自己点検調査書・構想計画書・基本計画書の策定後に開かれ、地区リーダーがそれぞれの計画書の内容について討議し、理解し、承認して、情報を共有している。このことが地域づくり活動の原動力となっている。

⑥集落総会は、自己点検調査書作成時のアンケート調査の実施時と自己点検調査書・構想計画書の策定後に開かれ、集落住民がそれぞれの計画書の内容について討議し、理解し、

承認している。ただ基本計画書の策定後に開かれていない地区が多く（NA・OG 地区を除く），これは是非とも必要である。

⑦集落総会への集まりにバラツキが見られるが，これは住民の無関心さもあるが，PR・連絡不足によることも大きい。十分にする<sup>\*4</sup>ことが重要である。

⑧上記の会合の運営に際しては，プランナーAは出席者が全員話せるように配慮しているが，さらに④のようにワークショップ方式も適度に取り入れる等の工夫があつてもよい。

### 3) 支援体の意識・力量

① 支援体（内部支援体・外部支援体）の意識・力量によっても，地域づくり協議会の活動（計画づくり）の内容は相当に変わってくる。従って，この意識・力量を高め，地域づくり協議会が活性化していくような努力が益々重要である。

② 内部支援体（市町村等<sup>\*5</sup>）が地区総合計画づくりの支援の中心になっているところ（I・K・N・O・NA・M 地区）では，①内部支援体が，住民主体による地区総合計画づくりの必要性を認識し，プランナーとともに，地域づくり協議会を中心的に支援したり，庁内の他部課との連絡調整の役割も果たしている地区（K 地区）と，「神出方式」の有効性を認識して計画づくりを実施している地区（N・O・NA・M 地区）がある。②外部支援体の県や国等は，地域づくり協議会の必要とする事業制度や情報提供（学習会・先進地視察等も含む）や関係機関の紹介・連絡等の面で支援しているが，これの強化が地域づくり活動の質を高めることになる。

③外部支援体の国（農政局）が，広域農業開発調査のモデル地区の実行性を確保する観点から，住民主体による地区総合計画づくりの必要性と「神出方式」の有効性に着目し，内部支援体に協力依頼をしているところ（J・KI・OG・OS 地区）では，i)外部支援体の国は，内部支援体の協力の下に，地区総合計画づくりに必要な資料の準備や取り纏めをしている。ii)内部支援体の市町村は，地域づくり協議会と外部支援体（国）の橋渡し的な役割をし，当初は消極的ながら徐々に積極的になっている市町村（J・KI・OG 地区）が多いが，消極的な市町村（OS 地区）も見られる。外部支援体は，市町村自身が積極的になれるように市町村の事情をも配慮して対応することが望まれる。

④外部支援体のプランナーAは，「神出方式」を熟知し，ファシリテータ的な役割を果たすのに対し，同プランナーBは計画策定業務を中心に行う。著者は I 地区には，プランナーBとして関わり，他の 9 地区にはプランナーAとして関わっているが，初期の K・N 地区に対してはプランナーAB の役割を果たしてきた。プランナーA が不足しており，この養成が緊要である。

### 4) 地域性と計画単位

「神出方式」は，表 7-3-1 のように，都市的地域・平地農業地域・中間農業地域・山間農業地域・条件不利地域（OG・OS 地区）のいずれの地区にも適用しており，また，計画単位についても，旧村規模，大字規模，集落規模に適用されていて，「神出方式」はいずれにも有効であると考える。

## (6) 「神出方式」適用上の諸課題と提案

- 1) 旧村単位に住民主体による地区総合計画づくりを推進し、ここに「神出方式」をより完全に適用できるようにするためには、2層型の地域づくり協議会を整備し、計画期間を3年にして、3段階型の計画づくりが可能なような事業制度の整備が是非とも必要である。
- 2) この地域づくり協議会が実践する計画づくりについては、内部支援体の市町村を中心となり、府内の各部課と連携をとりながら、外部支援体の支援が得られるような体制の整備が望ましい。
- 3) 具体には、プランナーAが不足しており、この養成が緊要である。
- 4) 外部支援体の県や国は、上記のことが可能となるように、地域づくり活動の推進啓蒙普及、資金、制度面で貢献すべきである。
- 5) 支援体の個々の担当者の意識や力量によっても地域づくり活動の進展が相当異なるので、個々の担当者の資質の向上が望まれる。
- 6) 2巡目の計画づくりをして里づくり計画が行われているが、この際に最初の計画づくりの事後評価が行われていない。著者らは表7-3-1のK・O地区で事後評価を試みているが、この評価の意義は大きい。Plan→Do→See→Planのサイクルをまわし、図7-3-1の地区総合計画と地区実施計画間のフィードバック機能を働かせるべきである。
- 7) 図7-3-1の市町村総合計画や市町村実施計画とのフィードバック機能をも働かせるようにし、市町村土地利用計画や各種ゾーニングに反映させるべきである。

## (7) おわりに

10 地区の地域づくりに関しては、それぞれの地区的地域づくり協議会及び関係市町村、府県、農政局と筆者らが計画づくりをしており、これらの関係者のご努力に謝意を表したい。なお本調査研究はこれらの成果をベースにしながら、平成11・12・13・14年度日本学術会議科学研究費補助金基盤研究B(2)「市町村土地利用計画に関する研究」(代表者:牛野正)による調査研究をしておりその成果の一部である。

## 注

\*1 本稿では旧市区町村を旧村とよんでいる。

\*2 これらの成果はもちろん神出方式による地区総合計画づくりだけによるものではなく、他の施策との相乗効果によるところも大きいと考えるが、少なくとも基本計画書<sup>(7)</sup>にこれらを目標として掲げられていた。

\*3 3年にこだわらないが、3段階の計画づくりができるだけの策定期間が必要である。これが農村地域の場合、大体3年である。

\*4 大集落では組単位で集会を持つ工夫も必要である。

\*5 I 地区では、農協が内部支援体の役割を果たしている。

#### 引用文献

- (1)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
- (2)牛野 正(1995) :「地区総合計画の計画方法—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(IV)ー」農業土木学会論文集 Vol. 63, No3, pp. 311-312
- (3)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ー」農村計画論文集 1 号, pp. 85-90
- (4)牛野 正(2000) :「神出方式による住民主体の地区総合計画づくりの課題—兵庫県M郡N町K地区ー」農村計画論文集第 2 号, pp. 149-150
- (5)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)ー」農業土木学会論文集 Vol.63, No2, pp.51-54
- (6)神戸市 (1998) :「人と自然との共生ゾーン整備基本方針」, pp.23-25
- (7)神出町開発協議会他 (1977) :「神出町総合改善計画（基本計画書）」, pp.1-182
- (8)牛野 正(2001) :「集落地域整備法による計画づくりの意義と課題—神出方式拡張型の提案ー」農村計画論文集 3 号, pp.253-258
- (9)中野民夫 (2001) :「ワークショップ—新しい学びと創造の場—」岩波新書, pp.1-223

(本稿は、農村計画論文集第 5 号 (2003 年) に掲載されたものを一部修正加筆している。)

## 参考資料

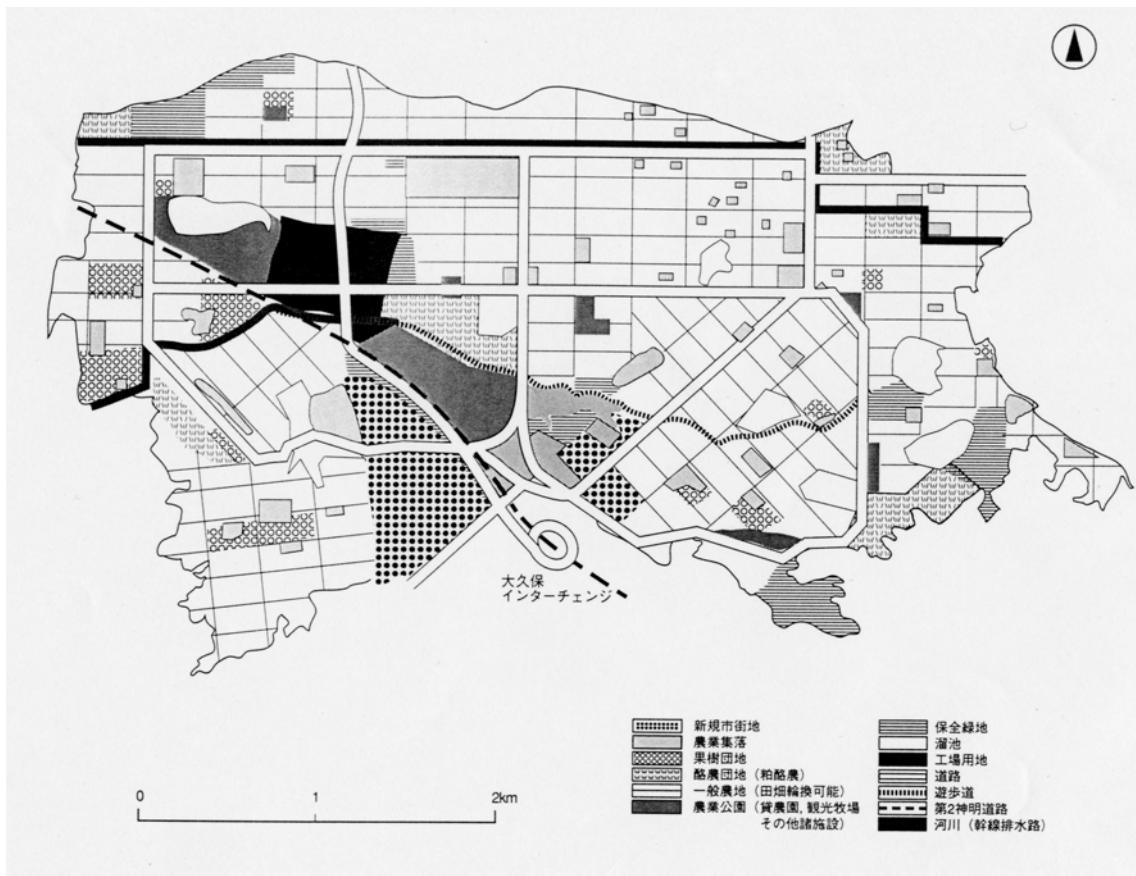


図 7-3-2 神戸市西区岩岡地区土地利用図（基本計画）



図 7-3-3 神戸市北区大沢地区自己点検調査書・構想計画書・基本計画書

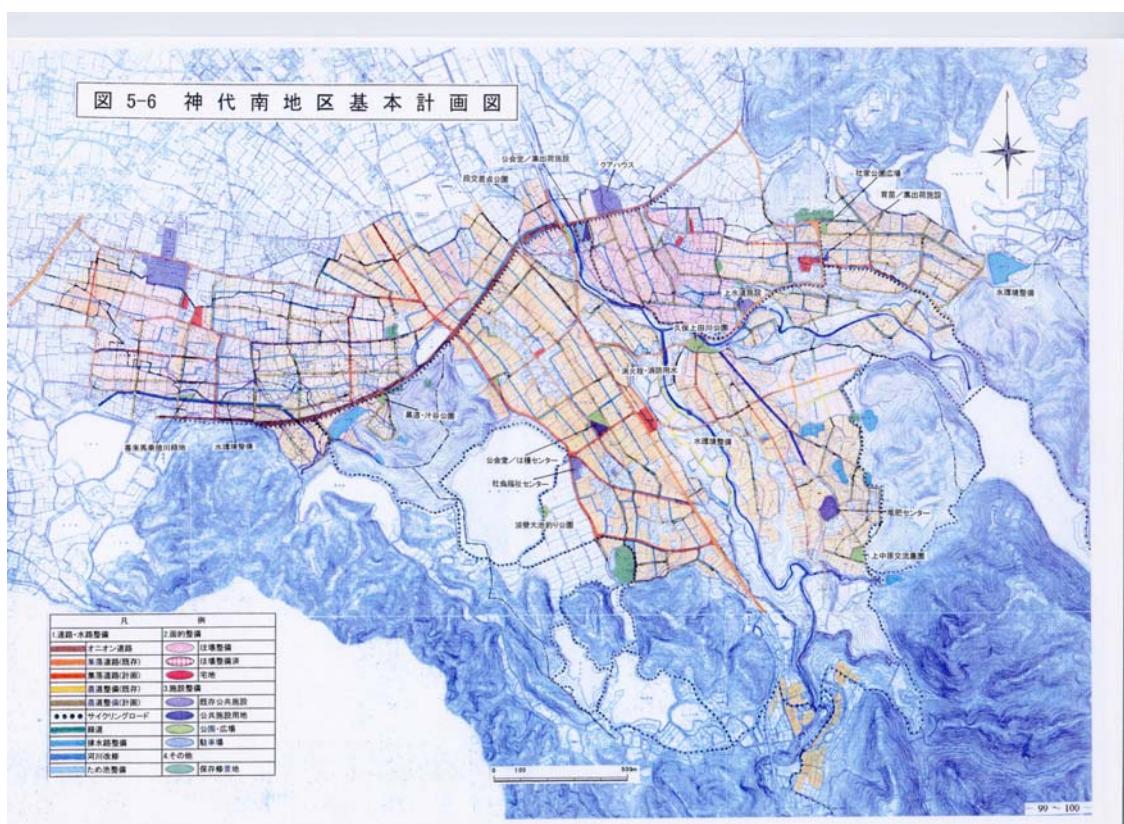


図 7-3-4 兵庫県三原町神代南地区土地利用計画図（基本計画）

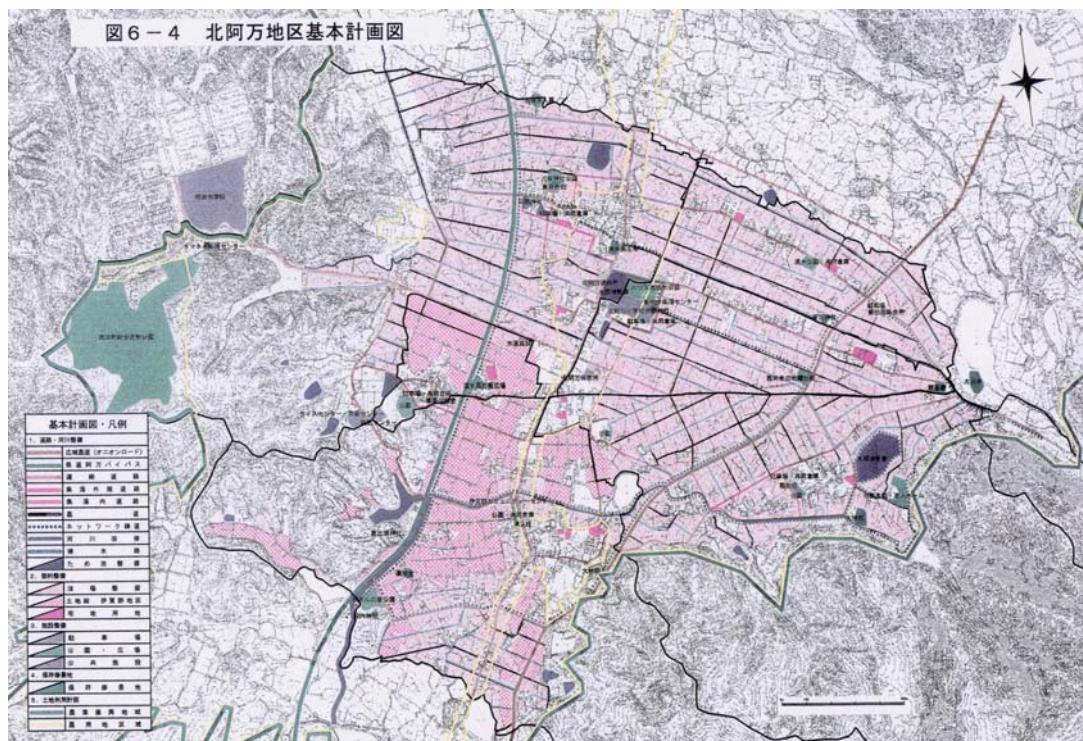


図 7-3-5 兵庫県南淡町北阿万地区土地利用計画図（基本計画）



図 7-3-6 和歌山県金屋町小川集落土地利用計画図（基本計画）

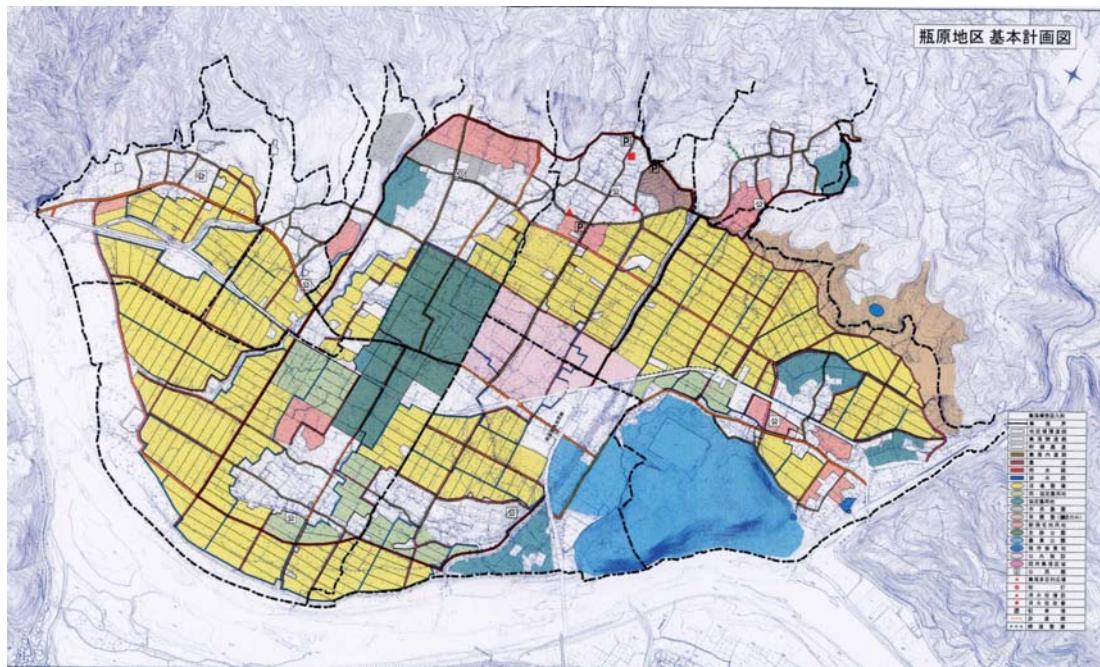


図 7-3-7 京都府加茂町瓶原地区基本計画図