

農村計画における合意と集落

中国農業試験場 工藤清光

一、はじめに

農村計画にとって、計画立案主体、実施主体が農村住民という受益主体と一致する場合はもちろん、一致しない場合でも、農村住民の主体的参加による合意形式が基本的な課題となっている。本報告はこの合意形成について、島根県の一山村集落における圃場整備事業と集落振興事業の導入・実施過程を分析し、理論化の手がかりを探らうとするものである。

分析の視点は、①合意形式の論理構造、②合意形式の場としての集落組織、③農村計画におけるリーダー、村役場などの役割と事業制度のもつ意味の3点である。

二、対象集落の概況

対象集落は、島根県飯石郡吉田村菅谷集落である。ここは広島県に接しており、鉄山師田部家の所在する村である。菅谷集落は役場から約5kmはなれた戸数三九戸（全戸農家、うち一兼一戸、二兼二八戸、五四年）の散在集落で、戸数の減少は比較的少なく、後継者も残っている。

農業は、平均耕地面積一〇七aで、水稲を中心に肉用牛繁殖（二七戸）、それに養蚕、タバコが数戸ある。また、一戸当りの山林保

有面積は約一〇haである。

集落の自治組織は、九つの隣保組から成り、役員としては、隣保組長の他に全体から選ばれる正副会長、会計、正副の公共、衛生、体協部長などがある。一戸当りの自治会費は月三五〇円で、全員常会、組長会議が合せて年に二〇回近く開かれている。特徴あるのは、一戸数戸が半日単位で順番に出役する村夫の慣行である。また、これとは別に、谷筋ごとに四つの実行組合があり、独自の役員と会計をもっている。

三、導入事業の概要

菅谷集落に圃場整備事業導入の話がもちこまれたのは五一年二月のことであった。これを契機に県単事業の集落振興事業（いわゆる新島根方式）、それを補完する村単事業等をいれ、総合的な集落づくりをはかった。

新島根方式では、まず二人の推進員を中心に振興計画を策定する（初年度、補助二二万円）。それに基づいて市町村は事業計画を立て、県は事業のはりつけを行う（二年度目）。これには国、県事業の優先的指定、融資、集落振興特別事業（総事業費三千万円のメニュー）方式の事業で、補助率は50%前後）がある。そして三、四年度目が集落振興特別事業の施行期間である。

菅谷集落での主なものは、生産基盤整備（圃場、道路、河川）、経営近代化（稲作機械、シイタケ用機械、ナメコ用建物、樹苗用防除機）、生活環境整備（実行組合用集会所、広場、防火用水、カー

プミラー等)である。

四、合意形式の論理構造

圃場整備事業に対する賛成、反対理由をみると、対立は主として事業の便益―費用の評価をめぐる見られる。それは誤解、不確実性、経営規模、タイプの違いに基づくものである。これに対して、合意は有効性、合法性、正当性の三方からなされる。

有効性は便益―費用の評価で、評価の接近、間接的、付随的便益の算入による合意である。合法性は全員参加(という決定)に対する同調行動であるが、それは永続的關係における相互主義、全人格的・重層的な社会関係、平等主義と集落準拠性を前提としている。正当性は永続性を重視する基本的観念・価値に依っている。

この合意は個人目標が異なる中での達成手段の一致にすぎない。したがって、より高次の共同目標を模索することになる。広場づくりなどの生活関連事業の場合は、個人目標が共同している場合といえよう。

合意には、この他限られた事業費の中での事業の取捨選択即ち事業費配分の優先順位決定、事業実施の方法、例えば、圃場整備における換地、事業費のプール制などの調整がある。

五、集落組織

事業実施のために、圃場をよくする会、営農機械組合(水稻)、菅谷高殿集落振興会(広場)などが新しくつくられた。しかし、事

業導入の決定は集落自治組織の場で行われ、これら機能集団の結成も承認された。そして、事業導入の話し合いは、全員常会(説明)

―実行組合の会合―全員常会(全体的意志確認)のパターンをとった。集落構成が同質的で、問題が全戸に関わっているという条件下で、地縁的組織を基礎とした話し合いは、次のことを意味する。

一つの実行組合での意見対立に対して、他の実行組合での合意は調整の手がかりを与える。すなわち、合意の社会化、普遍化の根拠が組織機構上用意されている。

このことを一般化して考える上で、集落組織機構の指示・立案、決定、実行の三機関の組合せによる類型化が示唆を与えてくれる。

六、リーダー、外部の働きかけ

菅谷集落の推進員は二名とも、村議(当時三四才)、森林組合理事(四八才)という全村的役職者が選ばれた。彼らは世帯主層だけでなく、青年、婦人、老人各層からの意見も吸い上げ、計画案に取り入れていった。二人は課題遂行と集団維持機能を分担しあうとともに、村役場へも積極的に働きかけた。村役場もまたこれに応じて、夜の会合への出席、村単事業の制定を行った。

村あるいは県の事業制度が農村計画にとってもつ意味は、①補助金という資源の導入、②政策による計画目標の権威づけ、③事業基準・実施細則による組織化、調整の大牌であるが、それらはある種の価値を内包していることを見おとしてはならない。

七、おわりにあたって

ここでの対象は、あくまでも集落住民の同質性と集落の統一性の高いケースであって、異質化、解体している集落ではなかった。したがって、合意形成の解明は限界をもつが、そのための概念装置を一応は用意したつもりである。今後の課題としては、この概念装置の改善をはかり、合意形成についてより適用範囲の広い、一般性の高い理解を得ることである。大方の御批判、御助言をお願いしたい。