

農村生活環境整備と「住民参加」

—福島県郡山市N地区を事例として—

田端光美

はじめに

- 1 農村の生活環境
- 2 環境整備事業への「住民参加」
- 3 残された課題

はじめに

経済成長を謳歌した1960年代の経済優先政策による国民生活への影響が、さまざまな生活破壊現象として現われはじめて以降、生活環境整備への関心が行政からも、住民自身からもにわかに高まりつつある。

それは人間不在の地域開発政策への批判を政策側から認めざるをえなかったことを示す一面であり、また、住民みずから「豊かさ」への疑問を投げかけたものともいえよう。

さて、生活環境をどうとらえるかについては、これまでも多く論じられているが、環境はふつう自然的環境と社会的環境の二つから成立つといわれる。自然的環境は宇宙・自然・風土など人間の周囲にある自然的事物、自然的条件のすべてであり、社会的環境は自然環境を基礎にして、その上に立って人間の行動様式を直接規制する慣習・伝統・制度・規範・組織・集団・人間関係などの人間の社会的活動の所産のすべてをさしている。

松原治郎氏は現在の人間環境を考えると、これだけでは十分でなく、<自然そのもの>と<社会そのもの>以外に、人間の生活活動が作り出した、いゝかえれば人為的環境があり、それこそ実は現代の生活に大きな意味をもつものとして、物財的環境と名づけている。すなわちこれは施設や設備の体系であって、^(註1)環境整備計画の上ではきわめて有効な論となっている。

かつて、ガルブレイスが「今後は広く生活の質とも呼べるものの改善が主たる関心となるに相違ない」と述べたといわれるが、^(註2)それは安全(かつ健康)で、快適(かつ美的)であり、生きる喜びを感じさせる生活ととらえるならば、そのような生活を営む環境基礎は全く保障されていない現実である。

このような状況のなかで、環境整備への関心は高ま

らざるをえなかったといえるが、それを進める過程において、「住民参加で」、「住民主体の」ということがいわれはじめたことが注目される。

この住民主体、住民参加という概念も、最近しばしば論じられるコミュニティと同様に、必ずしも明確ではなく、^(註3)したがってその思想も行動も日本社会の中に定着していない。にもかかわらず、それが地域社会問題への対応としてしばしば議論の的となるのは、憲法に示された基本的理念に根ざしたものとしてより、時には政策側の意図がむしろそれを積極的に活用しようとする傾向があるからである。それによって、受益者負担を正当化したり、また、行政機関の責任で行わねばならない資源(用地など)の開発などについて、住民の持つエネルギーに依存したり、さらに地域開発にあたってしばしば反対運動へ結集しがちな住民運動を、体制内にくみ込む手段とさえすることがある。

それゆえにこそ、住民にとっても今後の政策決定にあたって、「住民主体」あるいは「住民参加」が重要な意味をもつものといわなければならない。これまで多くは地域問題に対する住民側の運動的側面に対応する形で、住民参加論がとり上げられたこともあって、都市コミュニティを例とした研究は報告されているが、農村社会の場合にはどうであろうか。あるいは、農村こそこれまでの歴史の中で住民参加というにふさわしい事実があったのかも知れない。小稿では、「住民参加」によって実施しようとした農村環境整備事業を通して、住民参加の意味、住民参加のあり方などについて検討することをねらいとする。

1 農村の生活環境

農村の生活環境整備が課題になった背景を考えると、二つの側面から考察しなければならない。一つは

註1. 松原治郎「生活優先の原理」および「コミュニティの諸問題」『季刊社会保障研究』Vol.7/2

註2. 丸尾直美「福祉の経済政策」

註3. 岩波講座「現代都市政策Ⅱ市民参加」その他この問題を取りあげたものがある。

従来あったもの、あるいは維持されてきたものが、失われ、また維持できなくなった面であり、他方は、従来からの社会的消費手段の欠如が、都市との生活水準の格差を示す指標として前面に現われ出したことである。

農村といえば豊かな緑ときれいな水、空気という自然環境に恵まれた地域が代名詞であったが、高度成長期の工業優先政策は、農村から労働力のみならず、土地と水の取奪をおし進めた。地域開発という名のもとで、1960年には「新産業都市建設法」、[「低開発地域工業開発促進法」、そして1969年には「新全国総合開発計画」、71年に「農村地域工業導入促進法」が実施され、新たな工業開発、あるいは工場誘致がしばしば、自然環境を破壊するに到っている。このような工業の進出による直接的影響のみでなく、若年労働力を中心とした大巾な労働力の流出が、いわゆる過疎現象を生じ、緑は荒地に、そしてこれまで維持してきた集落の生活それ自体に大きな影響を与えたのである。すなわち、過疎化が環境悪化の一役を担ったといえよう。

もう一方の社会的消費手段の欠如については、日本の国際的低位性がつねに指摘されてきた中で、とりわけ農村の立遅れがいちぢるしいにもかかわらず、これまであまりにも多くの問題の蔭にとり残されてきたことを否定できない。だが、すでにとりあげたように1955年以降における都市勤労者の顕著な生活^(註4)水準の上昇に対して、農民の相対的低下を問題にするとき、それはもはや、個別的消費の側面でのみ論ずることはできなくなったのである。最近、ようやく生活水準の指標を何に求めるかの議論が高まることによって、(N・N・W委員会による「新しい福祉指標」の策定もその一つである)農村の生活環境整備の必要が注目されるに到った。このような傾向を反映して、5年毎に実施される農林省センサスの中でとり上げられてきた集落環境調査が、1975年には農村環境総合調査として大巾に拡充され、また、国の政策としては1978年に農村総合整備モデル事業を5ヶ年計画を発足させ、住みよい豊かな農村づくりを目指すこととなった。従来、生産基盤整備に重点をおいてきたのに対し、総合整備モデルに事業では農村の生活環境整備を一体にし、集落内道路、生活排水施設、農産廃棄物処理施設、その他農村生活の変化に対応して必要とされる生活環境施設の整備が対象となっている。

このように環境整備の必要に迫られている農村集落がどのような環境条件にあるかを、前述の「農村環境総合調査」の中間報告によって概括しておこう。

(1) 混住化の傾向

最近の傾向として、とくに都市近郊を中心に、農業集落内に住宅を建設するもの、あるいは集落内居住者の離農によって、農家と非農家の混住化が問題になってきている。昭和40年から10年間に非農家が減少した集落は4%で、一方、非農家が増加または変らなかつた集落は79%であったが、この中でとくに非農家が5割以上と大巾に増加した集落が35%と目立っている。非農家の増加は農業生産を中心とする環境整備から、新たに混住社会としての環境整備を課題として担うことになる。しばしば問題になる畜産公害のように、農家と非農家の利益が相対立する問題を生じてくるが、山村僻地を例外としてこの混住化は大巾に進展している。

(2) 集落内の土地利用

非農家の増加は集落内の土地利用の変化を当然示差しているが、この10年間に耕地が減った集落83%、山林が減った集落は28%で、先に述べた緑の減少がここでも明らかである。耕地の転用先は道路(58%の集落)、住宅敷地(住宅団地11%、団地以外44%)が多い。住宅、工場敷地が集落内の土地に占める比重はもちろん相対的に小さいが、しかし10年間の増加率ではかなり大きいといわなければならない。住宅敷地が50%以上増加した集落、及び新しく住宅敷地ができた集落は4%であるが、とくに前者は関東、東海、近畿地区に目立っている。工場敷地では全国的にこれまでの敷地が増加しているが、10年前にはなかった集落に新たに工場が導入されたものが多いのは東北、北陸、近畿などである。なお、集落内に工場のある集落は全国で(表1参照)88%を占めている。

(3) 道路交通の状況

最近、農村地域内の幹線における交通事故が問題になっているが、幹線の舗装は進んでも集落内の道路は未舗装が多い。一般の生活道路では61%の集落が未舗装であり、日常生活における住民の悩みは大きい。

一方、交通機関はバスが90%の集落に通っているが、人口減少にとまらぬ採算上の問題から、バスの運

註4 拙稿「農民の社会保障をめぐる若干の問題」日本女子大学文学部紀要 18号

表1 過去10年間に住宅敷地・工場敷地が10%以上増加した農業集落割合

単位：%

農業地域	住宅敷地					工場敷地				
	計	10 ~ 30%	30 ~ 50	50% 以上	新しく 住宅敷 地があ ってきた	計	10 ~ 30%	30 ~ 50	50% 以上	新しく 工場敷 地があ ってきた
全 国	387	121	55	178	33	190	29	15	68	78
北 海 道	217	60	34	92	31	72	05	03	23	41
都 府 県	398	125	56	184	33	187	30	16	71	80
東 北	354	105	37	128	89	169	11	08	50	100
北 陸	365	102	49	173	41	251	44	21	87	99
北 関 東	439	117	64	226	32	217	33	12	92	80
南 関 東	550	143	67	326	14	201	19	17	83	82
東 山	324	118	65	136	05	227	61	26	58	82
東 海	540	156	83	288	13	324	51	24	166	83
近 畿	444	154	61	216	13	279	52	25	106	96
山 陰	316	86	40	129	61	134	06	06	39	83
山 陽	248	126	54	200	48	160	22	13	44	81
四 国	385	120	66	189	10	154	42	10	59	43
北九州	304	140	53	94	17	139	24	07	29	79
南九州	321	111	47	143	20	109	07	34	34	34

注：調査総農業集落数を1000とした。

資料：農林省「農村環境総合調査」1975年

行回数が減少した集落が26%に達している。道路とともに住民の悩みの一つであり、その結果は自家用車への依存が一層高まるとともに地域によっては、交通事故の増加とも無縁でない結果となっている。

(4) 医療施設

普通の病気のときもっともよく利用する医療施設が、居住している旧市町村内にある集落は57%で、道路距離3km以内に52%はある。しかし、他市町村まで行かなければならない集落も7%あり、巡回診療以外は方法のない集落も01%ではあるが残されていることは見逃せない。

(5) 生活用廃水の主な処理状況

飲料水は簡易水道を含めて62%までが水道利用である。一方、下水の普及が著しく遅れている為、河川の汚染が問題となる家庭雑廃水はほとんど自家処理で、農業用水に流す集落41%、河川に流すのが25%である。し尿処理は「汲みとり」を自家処理する集落が55%、ゴミの自家処理は48%で、これらは衛

生上からも大きな課題として残されている。

(6) 児童施設

農村においても就学前児童の教育への関心は高まっているが、幼稚園のある集落は45%、保育所は66%である。集落内にはないことは、農村地域ではその空間の広さゆえに、利用をいちぢるしく妨げる結果となっている。

(7) 主な行事の利用場所

農村の集落では種々の寄り合いが、しばしば開かれ、また、婦人会や老人会も集まりの場を必要としている。多くの集落にはその様な必要に迫られて、住民の手で部落公民館あるいは集会所と呼ばれる場を持っている。今回の調査結果をみると、集まりには公民館や集会所の利用がもっとも多いが、個人の家、その他もかなりあることが示されている。(表2参照)

以上、今回の調査結果に現われた概況をきわめて大づかみに述べたが、このような実態に対し集落規模もさまざまな農村の環境整備はどのように考えられるべ

表2 農業集落の居住者が行う主な行事の利用場所

単位：%

区 分	行事等が あった農 業集落数	利 用 場 所 別 構 成 比 (農業集落総数=100)				
		農業集落 内の公民 館・集会所	市町村の 公 民 館	神社・寺	個人の家	そ の 他
農業集落の寄合 い・常会	100.0	67.8	4.5	4.7	20.3	2.9
成人学級	86.4	31.8	53.5	1.2	2.0	11.5
料理講習会	71.7	48.5	30.7	1.6	6.8	12.4
老人の会合	84.0	52.5	24.9	6.5	5.9	10.2
営農指導	73.7	55.2	11.8	2.1	13.4	17.6
子供会	77.3	66.5	6.8	5.4	13.5	7.9
結 婚 式	100.0	2.1	16.7	5.3	19.8	56.1

資料：農林省「農村環境総合調査」1975年

きなのだろうか。もちろん、勤労者も農民もその生活を保障されることにおいて、何の差異もないにせよ、その空間的規模、あるいは生産の場と生活の場が混在している農村地域において、都市とまったく同一条件で考えることはむしろ矛盾さえ生ずるであろう。都市におけるシビルミニマム構想に対し、農村のシビルミニマム、あるいは、ルーラルミニマムともいふべき研究も進められているが、^(註5)ここでは、以上のような背景をもって実施された環境整備事業を通して、本稿のねらいとする「住民参加」を考えることにする。

2 環境整備事業への「住民参加」

(1) 対象地域の設定と地域概況

環境整備事業の一つとして、目立った社会的施的のない地域に中核となる施設を作り、地域の活動を推進しようとする拠点として選定された福島県郡山市N地区は、郡山市中心部から約20Km離れた阿武隈山系に連なる、むしろ農山村ともいふべき地域である。この地域選定は行政担当者の間で行われ、住民は参画していない。したがって住民は、ほぼ決定という段階で、知らされたことになる。農林省で計画されたこの事業は、老人、子どもの従歩圏に中核施設を設置するというもので、集落の単位を超え、しかも従来の行政区に必ずしもとられない圏域を設定するという方針が

とられた。したがって、N地区も郡山市に編入される以前の旧町であるが、旧町であることよりは、表3に示したように6集落が郡山市の東北部にまとまって位置していることと、総戸数700戸余りが一つの地域活動拠点として妥当と考えられたというものである。しかし、6集落は浅い谷の各所に分散し、地域の中心となるような集落がないのが特徴である。しいて求めるならば、もっとも戸数規模の大きいY集落には、保育所、郵便局、駐在所があり、面積規模の大きいN集落には小・中学校、高校分校、母子センター、農協支所、など公共施設があることによって、人々の行動はこの方向に流れることが予想されるが、集落間の交通条件の悪さがそれを大巾に妨げているように思われるこの中心的集落がないこと、交通条件の悪さが、この地域選定をめぐる問題を残す結果となっている。

産業は米、養蚕、葉たばこ、畜産などの混合経営であるが経営規模が零細なため、農家の所得水準は低く、農業を見限った青年層の流出も多い。地域内には地元

註5 庄谷怜子氏の論文「農村におけるシビルミニマム設定の方法論的検討」(大阪社会事業短期大学記要『社会問題研究』第22巻3,4合併号)や、農村生活総合研究センターにおいて、研究が進められつつある。

表 3 各集落の概況

		H	K	I	O	Y	N	計
面積 (ha)	総面積	304.0	95.0	288.0	155.0	823.0	1047.0	2712.0
	農用地面積	61.5	36.4	82.3	52.8	181.9	185.7	600.6
人口 (人)	総人口	381	214	476	312	1328	1071	3782
	農家人口	363	193	385	259	886	780	2866
戸数 (戸)	総戸数	71	39	78	59	260	199	706
	農家戸数	62	33	68	33	167	149	525
	専業農家	23	7	37	18	82	54	221

資料：郡山市「生活プロジェクト基礎集落圏整備実験事業整備計画書」－昭和49年3月－による

から産出される黒石の研磨工場、その他ごく零細な弱電気工場、縫製工場などが進出しており、兼業の場となっているが全般的に農業を主産業とする地域で、農家率平均74%、農家人口76%という農業への依存度を示している。このような地域だからこそ、国の事業を投資することによつて、農民の地域社会に対するエネルギー発現の刺激剤になればと考えられたのである。

(2) 地元協議会の発足と地域住民との協議

この事業実施に際し、つねに「住民参加」をその方針としたことは、この事業がたんに施設を建設することそれ自体を目的にするものでなく、施設をフィジカルな契機として、住民のコミュニティ活動促進を意図したからである。相ついで出された行政のコミュニティ計画、政策の検討は、ここでは本題でないので省略するが、^(註6)コミュニティ活動への礎石を「住民参加」に求めたともいえる。しかし都市における「住民参加」がしばしば運動的側面をもって展開されるのに対し、この場合には、従来各集落単位の地域活動こそあったとはいえ、新たに設定された圏域内住民が、共通に何らかの運動を起したり、あるいは起す素地がとくにないため、当然、行政主導型にならざるをえなかった。

したがって、ここにおける「住民参加」は広報周知、住民協議という形で進められることになる。すなわち、事業計画の大枠がほぼ決定した段階で、地元住民に呼びかけ説明会を開催した。これには対象の6集落から約50名の住民が参加し、行政側から事業内容の説明を聞くとともに、地元住民組織として、地域促進協議会設立の要請を受けたのである。住民側がこれを受入れ、協議会を結成し、以後この協議会が住民側として大きな役割を果たしていくことになる。この促進協議会は6集落の種々の団体代表33名で構成されたが、表

4及び表5に示したように、集落別にみるとY集落が人口の多いこと、役職者在住が多いなどの理由で若干多いが、他はほぼ4～5名である。しかし、集落を基本として構成した結果、33名中婦人が2名であること、老人、青年については、交通便の悪さから老人が協議会に出席しにくいことや、在村青年が少ないということなどで参加していないことなどが、住民組織としては若干問題を残した。協議会は数度にわたって開催され二つの大きな役割を果たした。一つは地元の要望をとりまとめることであり、もう一つはすでに実施が決定している中核施設の設置場所の選定と、用地確保である。

建設用地を地元で負担するという方針は当然、設置場所の選定を用地確保の可能性と結びつけざるをえないのであって、結局小集落では負担しきれないということから、部落有林を持ち、相対的に経済力のあるY集落とN集落が当初から候補地点となる状況であったといえよう。結局、Y集落が、零細経営耕地の中から14戸の人達が代替地なしで50aを提供し、坪6,500円、総額約1,000万円で購入して市に寄付するということが誘致し、かなり強い要望を持っていたN集落が、その時点では他事業への期待もあって譲ったという結果となった。

こうして、事業の実施決定から半年間の間に、促進協議会は12回にわたって開催されたが、その間地区住民を対象とする会合も町内会長への説明会2回、町内会・婦人会への合同説明会1回、農家への個別あるいは集団指導会3回、部落別座談会各1回、老人クラブ、生活教室、4Hクラブなどの会合を通じて協議あるいは研究を行なった。

註6 右田・住谷編「現代の地域福祉」参照

表4 促進協議会委員（集落別）

集落別	委員数
H集落	5名
K	4
I	5
O	4
Y	10
N	5

表5 促進協議会委員（役職別）

役職別	委員数
町内会正副会長	10名
農家組合長	7名
公民館役員	5名
消防団役員	1名
婦人会役員	2名
農業委員	3名
農業団体役員	2名
商工会役員	1名
市議会議長	1名
元村長	1名

(3) 地元住民の要望

この事業において「住民参加」と考えられるもう一つの過程は、住民の意向調査であった。先にも述べたように、かなり劣悪な生活環境でありながら、これまで住民の要望はまともななかったが、あらためて、何が不便であり、何を整備したいかを明らかにし、事業の中味を決めようとしたのである。

現在の生活環境の中で、どのような不便を感じているかを調査した結果が表6であるが、いずれの項目についても不便や不満を感じている割合がきわめて高く、感じていないを上廻っているものさえある。とくに、娯楽施設、子どもの遊び場、道路交通、防火用水では70～80%の世帯が、不便を感じていると答え、通学、学校施設、病気、買物でも40～50%に達している。

社会的施設が殆んどない状況については、地域概況でもふれたが、調査結果で地元から要望された地域施設はきわめて多種にわたっている。これは日常不便を感じていることと相関しており、最も要望の多いもの

からあげると、生活道路簡易舗装、集会所、子どもの遊び場、防火用水槽、防犯灯、高令者憩いの場、スポーツ施設、休養談話娯楽施設、保育所、健康管理施設など20～50%の世帯が要望している。これらは集落の条件によって若干の相違があり、この条件差に対する措置がなされないまま、中核施設の設置が進められたため、「住民参加」をかかげながら、ここにも問題を残す結果となったことは否めない。しかし、行政側としては、このような住民の意向を調査し、まとめることによって、住民側に参加意識を醸成し、又、住民みずから環境整備への関心を高める契機にしようと試みたのであり、この意向調査は、今回の「住民参加」方式の中で、住民一人一人がもっともかゝったものであったかも知れない。

さらに、設置される中核施設の機能決定にあたって、この調査結果は基本的資料を提供したことになるが、予算的にも限定された施設の中にすべての機能を持たせることが不可能なため、地区住民との協議の中で集約した結果次のような機能を持つ施設となった。

屋内、a中心として大集会室が位置し、多目的活用が考えられている。とりわけ郷土芸能の伝承、屋内リクリエーションなどを通じて、世代をへだてぬコミュニティづくりを旨としている。

b調理実習の設備が整えられ、婦人層を中心に食生活研究が計画されている。

c高令者憩いの場と隣接して創作活動の技術交換、伝承が考えられている。

d健康管理室、保健医療施設に恵まれない地域住民の健康管理を推進する。

e休養談話、小集会室など小さな集まりその他気軽に利用できる場となっている。

屋外、屋内大集会室がそのまま延長された形で屋外広場が位置づけられ、屋外スポーツ、屋外リクリエーションはもちろん、屋内・外一体となった集会にも活用できる。

このような機能をもつ施設に決定したことにより、これまで集落内の集会所（N集落以外は老朽化し、しかも設備は何もない）あるいは、町の公民館（地区外で交通の便がよくない）を利用しなければならなかった種々の集会（表8参照）を聞く場が保障されたと同時に、設置要望の多かった集会施設、老人憩いの場は大巾に応えうるものとなった点で住民の意向は確かに

表 6 日常不便を感じていること

項 目		集 落 別 実 数 及 び 比 率													
		H		K		I		O		Y		N		計	
		実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率
総 数		24	100.0	15	100.0	26	100.0	18	100.0	81	100.0	69	100.0	234	100.0
通 学	不便を感じた ことがない	3	12.5	5	33.3	6	23.1			35	43.2	38		87	39.2
	不便を感じて いる	17	70.8	9	60.9	20	76.9	18	100.0	35	43.2	26		125	53.4
学校施設	満足している	11	45.8	5	33.3	9	34.6	5	27.8	31	38.3	32		98	39.7
	不満を感じて いる	8	33.3	8	53.3	16	61.1	13	72.2	39	48.1	27		111	47.4
病 気	心配ない	6	25.0	6	40.0	12	46.2	4	22.2	47	58.0	46		121	51.7
	不便である	16	66.7	7	46.7	14	53.8	14	77.8	28	34.6	16		95	40.6
買 物	不便を感じた ことがない	2	8.3	6	40.0	6	23.1	4	22.2	47	58.0	34		99	42.3
	不便を感じて いる	21	87.5	8	53.3	18	69.2	14	77.8	30	37.0	31		122	52.1
娯楽施設	不便を感じた ことがない	3	12.5	3	20.0	5	19.2	4	22.2	16	19.8	25		56	23.9
	不便を感じて いる	21	87.5	11	73.3	20	76.2	14	77.8	60	74.1	39		165	70.5
子供の遊 び 場	不便を感じた ことがない	7	29.2	5	33.3	2	7.7	5	27.8	11	13.6	15		45	19.2
	不便を感じて いる	14	58.3	9	60.9	22	84.6	13	72.2	67	82.7	49		174	74.4
道路交通	不便を感じた ことがない			1	6.7	1	3.8	1	5.6	22	27.2	12		37	15.8
	不便を感じて いる	24	100.0	14	93.3	24	92.3	17	94.4	58	71.6	55		192	82.1
飲 料 水	不便を感じた ことがない	16	66.7	8	53.3	5	19.2	13	72.2	54	56.7	32		128	54.7
	不便を感じて いる	7	29.2	6	40.0	20	76.9	5	27.8	25	30.9	34		97	41.5
防火用水	不便を感じた ことがない	4	16.7					2	11.1	15	18.5	22		43	18.4
	不便を感じて いる	19	79.2	14	93.3	24	92.3	15	83.3	65	80.3	45		182	77.8

資料：郡山市「生活プロジェクト基礎集落圏整備実験事業整備計画書」——昭和49年3月——による

表7 地域施設への要望

項 目	集 落 別 実 数 及 び 比 率												計	
	H		K		I		O		Y		N		実数	比率
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率		
総 数	24	100.0	15	100.0	26	100.0	18	100.0	81	100.0	69	100.0	284	100.0
1 集 会 所	8	33.3			16	61.5	10	55.5	67	82.7	26	37.7	127	54.3
2 各種実数施設	6	25.0			5	19.2	2	11.1	25	30.9	8	11.6	46	19.7
3 共同炊事場	2	8.3	1	6.7	5	19.2			7	8.6	5	7.2	20	8.5
4 保 育 所	12	50.0	8	53.3	14	53.8	7	38.9	2	2.5	20	29.0	63	26.9
5 幼 稚 園	3	12.5	1	6.7	3	11.5	3	16.7	11	13.6	9	13.0	30	12.8
6 健康管理施設	6	25.0	3	20.0	4	15.4	2	11.1	25	30.9	15	21.7	55	23.5
7 子供の遊び場	11	45.8	8	53.3	14	53.8	9	50.0	50	61.7	35	50.7	127	54.3
8 広 場	5	20.8			6	23.1	4	22.2	25	30.9	13	18.8	53	22.6
9 スポーツ施設	7	29.2	1	6.7	11	42.3	6	33.3	42	51.9	27	39.1	94	40.2
10 防除及び洗淨施設	2	8.3			3	11.5	2	11.1	6	7.4	3	4.3	16	6.8
11 給水施設	3	12.5	2	13.3	12	46.2	1	5.6	14	17.3	13	18.8	5	19.2
12 排水施設	6	25.0	6	40	5	19.2	3	16.7	19	23.5	11	15.9	50	21.3
13 生活道路簡易舗装	16	66.7	12	80.0	22	84.6	12	66.7	56	71.6	39	56.5	159	67.9
14 危険物集積所	11	45.8	2	13.3	9	34.6	3	16.1	39	48.1	24	34.8	88	37.6
15 防 犯 灯	10	41.7	4	26.7	18	69.2	6	33.3	48	59.3	29	42.0	115	49.1
16 共同し尿浄化槽			1	6.7	6	23.1	4	22.2	22	27.2	16	23.2	49	20.9
17 防火用水槽	12	50.0	10	66.7	19	73.1	7	38.9	45	55.6	31	44.9	124	53.0
18 プロパンガス共同供給施設	4	16.7	1	6.7	4	15.4	1	5.6	16	19.8	19	27.5	45	19.2
19 共同農園					1	3.8	1	5.6	4	4.9	5	7.2	11	4.7
20 自家用食品加工施設	7	29.2			1	3.8	1	5.6	15	18.5	9	13.0	33	14.1
21 休養談話娯楽施設	7	29.2	1	6.7	10	38.5	3	16.7	40	49.4	21	30.4	82	35.0
22 高令者のいこいの場	15	62.5	5	33.3	10	38.5	3	16.7	53	65.4	27	39.1	113	48.3

資料：郡山市「生活プロジェクト基礎集落圏整備実験事業整備計画書」— 昭和49年3月— による

表 8 集會に利用していた施設

項 目	集 落 別 実 数 及 び 比 率												計		
	H		K		I		O		Y		N		実数	比率	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率			
総 数	24	100.0	15	100.0	26	100.0	18	100.0	81	100.0	69	100.0	234	100.0	
町婦 内人 会会 ・青 趣年 味会 会	部落の集会所	19	79.2	14	93.3	21	80.8	17	94.4	34	42.0	27	39.1	132	56.4
	個人住宅	2	8.3			1	3.8	3	16.7	15	18.5	16	23.2	37	5.8
	町の公民館	5	20.8			5	19.2	1	5.6	36	44.4	41	59.4	88	39.6
	農協の会議室									4	4.9	2	2.9	6	2.6
	支所の会議室									4	2.5	3	4.3	9	3.8
	そ の 他									2	2.5				
農 業 生 産 会 合	部落の集会所	16	66.7	10	66.7	19	73.1	16	88.9	2	30.9	20	29.0	106	45.3
	個人住宅	2	8.3			1	3.8			7	8.5	9	13.0	19	8.1
	町の公民館	5	20.8	2	13.3	6	23.1	2	11.1	3	4.5	38	55.0	90	38.5
	農協の会議室					1	3.8	2	11.1	10	2.3	9	13.0	22	9.4
	支所の会議室	1	4.2			1	3.8	1	5.6	8	9.9	4	5.8	15	6.4
	そ の 他									1	1.2			1	0.4
生 活 改 善 の た め の 会 合	部落の集会所	17	70.8	12	80.0	22	84.6	17	94.4	38	34	22	31.9	118	50.4
	個人住宅					1	3.8			7	8.6	8	11.6	16	6.8
	町の公民館	6	25.3	1	6.7	4	15.4	2	11.1	39	8.1	41	59.4	93	39.7
	農協の会議室	1	4.2							4	4.9	2	2.9	7	3.0
	支所の会議室	2	8.3							4	4.9	5	7.2	16	6.8
	そ の 他									2	2.5			2	1.3
余 暇 を 楽 し む 会 合	部落集会所	12	50.0	9	60.0	18	69.2	8	44.4	20	24.7	15	21.7	82	35.0
	個人の住宅	3	12.5			1	3.8			6	7.4	3	4.3	13	5.6
	町の公民館	5	20.8	4	26.7	10	38.5	4	22.2	41	50.6	43	62.3	107	45.7
	農協の会議室					1	3.8			1	1.2			1	0.4
	支所会議室					1	3.8			1	1.2	1	15.9	1	0.4
	その他隣接町 村施設			1	6.7			4	22.2	5	6.2	5	7.2	15	6.4
	そ の 他	1	4.2			5	19.1	1	5.6	1	1.2	3	4.3	11	4.6

資料：郡山市「生活プロジェクト基礎集落圏整備実験事業整備計画書」——昭和49年3月——による

反映されたといえよう。

(4) 管理運営組合の発足

中核施設が完成するにともない、当然、管理運営の方法が、地元住民の課題になった。それは建物管理の問題と、管理運営費負担の問題である。そもそも「住民参加方式」をうたった本事業では、設置された中核施設は住民自身の施設であり、地域住民の手で運営されるべきものという方針で進められてきた。したがって、それまでの促進協議会が中心になって管理運営組合が発足したが、まず問題となったのが管理費の地元負担分をどのように集落配分するかということであった。このことは、施設建設過程—住民参加のもとの—とも大きくかゝわると思われるので、次に述べることにする。

3 残された課題

「住民参加」とは何か、どのような実態をさすのかはそれほど明確でないことは、はじめに述べたが、にもかゝらず「住民参加」方式が現実にとり入れられようとしているのは、行政、住民がそれぞれの立場からそれを考えようとしているからともいえよう。したがって、現実に展開された「住民参加」の結果は、必ずしも両者がそれぞれに意図したものと一致しないことも起りうる。しかし、これまで報告されてきたような都市における運動的側面の強い「住民参加」に対し、行政主導型のそれは、住民自身に住民参加の意識がみられない。とりわけ農村のように従来からの「行政」を特別視する傾向が払拭しきれない場合に、その傾向は強い。とすれば、それは形式だけの「住民参加」だったのであろうか、それともたとえ意識化されていなくても、「住民参加」として評価しようとすれば、「住民参加」といわれる条件は何か、など多くの問題が残されている。この事例からも、それに対する十分な答は得られなかったが、具体的な過程における若干の問題点をあげ、今後の「住民参加」を考える手がかりにしたい。

(1) 促進協議会と住民

この地域における住民の環境整備事業への期待がきわめて大きかっただけに、促進協議会の人々は地域住民の代表として非常に熱心に活動し、それだけに、自分たちで作った自分たちの施設という意識を十分持つに到っている。とりわけ、用地負担を全面的にしたY集落の場合には、実質的にも自分たちの参加を認める意識が強いのは当然といえよう。しかし、協議会メン

バーに比べて一般住民の場合には、すでに述べたように説明を受け、そして意向調査に応じたという状況で容易にその意識が高まっていないのが事実である。多くの場合、代表制をとらなければならないであろうし代表制をとった場合、代表まかせの傾向は当然表われやすいが、この事例を通して考えられることは二つの問題がある。一つは協議会のメンバー構成であり、役職者以外の人をもメンバーにすることができなかつたかどうかという点であり、もう一つは行政主導の際の調査である。すなわち、事業実施に参考となる必要事項を汲みとるという目的に性急になることより、調査を通じて住民意識を高める効果を期待することであるそれは経済的にも、労力的にも負担の大きいことは確かであるが、しかし、「住民参加」方式を謳う以上、それはやむをえないことではないだろうか。

(2) 各集落間の問題

一つの施設を設置するとき、設置場所の選定は都市農村を問わず、地域住民の直接的利害関係をともなっており、もっとも大きな課題となるが、直接、住民がその場へ行って利用する施設設置においては、交通条件の悪い地域の場合とりわけそれは大きな意味をもつことはいうまでもない。郡山市N地区の場合にも、どの集落に設置するかは当然住民のもっとも大きな関心事であったから、設置地点が決定して以降その集落と他集落との住民の対応にかなり変化がみられる。設置集落では、いわゆる「住民参加で」、「住民のもの」意識が高まってくるのに反し、他の集落では客観視の態度が強まってきた。どんなに行政側が、6集落全体が対象であることを強調しても、容易に現実にならないのが設置集落外の地区である。それは一つには住民側に何の受皿もないからである。それまで、設定された圏域を単位とする、行政もなければ、住民活動もなかった地域を一つの圏域としたことは、具体的な物=施設ができることで、逆に行政が主導しようとした圏域内一体の「住民参加」は幻想とさえなつたといわねばならないだろう。

(3) フィードバックの問題

今回の事業においては、事業計画が当初より地域におろされ、終始協議の上で推進するという形がとられ住民の意向調査も十分尊重された。その結果は、設置される中核施設の機能の中にも大巾にとり入れられたが、児童施設に関してかれらの要望が十分充足されたとは、思っていないのである。確かに地域の幼児児童

専（14才未満）が40.1%と高く、環境整備への要望についても子どもの遊び場が、生活道路舗装について高い率を占めていた。さらに、住民の意見として、これは単なる遊び場への要望に限らず就学前教育の要望であることが強調された。現在Y集落に一ヶ所ある保育所は希望者全員入所できない現状であることもあわせて、中核施設内に児童を対象とする地域活動の場の要望である。

施設の機能決定過程への住民参加を考えると、一つの問題としてフィードバックが行われたか否かの問題である。行政の決定事項に対して、新たに住民の意見を反映させたり、あるいは決定事項を修正、変更させる機構が現在の行政との間にあるだろうか。本事業においても、予算上、あるいは実施時期上の制約がそれを許されなかったのが実状である。設置する施設の青写真を推進協議会にのみ限らず、多くの住民に示して、みずからの要望が青写真の上にどのように置かれているかを確認する機会、そして住民の意見を実質的に汲み上げる行政の可能性を示す機会が必要ではないだろうか。そうでなければ住民意向調査も、住民の行政に対する一体感、あるいは参加意識を醸成する以上のものでなく、行政主導による「住民参加」は正に形式的なものにすぎなくなる。

(4) 管理運営

管理運営組合の設立によって、住民に管理委託されることが決定しているが、管理運営をめぐる、施設がおかれた地元Y集落と他の5集落では、その設置過程の問題もからみあって、当然、施設に対する意識の差を生じ、また管理運営に対する意見も異なる結果となっている。

建物の管理は物理的にいってY集落が責任をもつとして、管理運営費をどのように負担するかということ

が、もっとも大きな課題になったのである。すなわち、各集落の均等負担か、比率負担かということである。比率負担の依拠するところは利用頻度の差であって、交通条件のよくない各集落の状況から、Y集落以外の利用が結果的に限られてしまうことを想定して、もっとも利便を享受しうるY集落が、多い負担をするべきではないかと、みずから提案したのである。そしてまた、他集落もこれに同調する傾向にあった。一見、合理的なこの比率負担も、施設設置の目的からすると、ここにやはり矛盾が残されている。施設を作ることよりも、むしろそれをフィジカルな契機として、6集落を一つの圏域としたコミュニティ活動をこれから推進しようとするだけに、はじめから利用する集落、利用しない集落として位置づける比率負担は、利用しにくい集落を、一層利用しない集落に固定化し、目的としたコミュニティ活動の実現は、およそ遠いものとなることが危惧される。

このような管理運営費負担をめぐる意見の相違は、その「住民参加」による設立過程が、まさに「住民参加」として十分な結果をみることができたならば、その過程でかなり克服されえたであろうと考えられ、やはり住民に意識化されていない、いわば、与えられた「住民参加」である一面が、ここに表面化したといえよう。

なお、真の「住民参加」は管理運営権の委託でなく、委譲ではじめて実現するという見解^(註7)を実現するためには、現行地方自治法の改正が必要となることを付言しておく。

註7 篠原一「市民参加の制度と運動」(掲『現代都市政策Ⅱ』)