

住民要求と農村計画

——農村指導者層の意識調査から——

窪谷順次

一 問題の視点

地域計画とは、すぐれて実践的な問題領域であり、単なる理念だけでなく、オペレーショナルな要素が要請されるという性格のものである。

地域計画については、誰が、どこで、何時までに、何を、どうする、という五つの点を明確にさせる必要がある。このうちの誰が、とは、計画主体は誰かということであり、それは基本的には、その地域の住民自身である。町づくり、村づくりに最も必要なのは、草の根の民主主義である。

しかし現実の問題としては、自治体行政の当事者が計画を策定し、それを実施する主体となっている場合が多い。だがそれ

は、本来の計画主体である住民の委託を受けて行っているものというように考えるべきであろう。

そうすると、自治体行政当局が『良き計画主体』たりうる条件とは、つぎのようなことである。それは、何を、すなわち計画が目標とするその地域の活動水準と地域の望ましい構造や、どうする、すなわちその目標を実現するためにはどのような手段（誘導、規制・保護の各種の手法の組み合わせ）をとり、何を主たる戦略手段とし、どのような手順で実行に移してゆくかの大筋を明らかにする場合に、住民の意思・要求を充分に組み入れてゆく努力をしているかどうかであろう。⁽¹⁾

ところが住民の意思・要求とはいっても、それは決して一様ではない。混住社会化の進行は、かつてはかなりシンプルな構成であった農村に、利害の異なる集団を混在させ、農村集落間に利害の対立を発生させるような条件をつくり出す。そのため農村住民の意思・要求は、かなり複雑多岐にわたり、要求の構造は、重層的なものとなることが考えられる。

これまでの地域計画（地域開発計画）は、その地域がもっている発展のポテンシャルティを引き出し、それを顕在化することに重点をおいてきたように思われる。しかもこのポテンシャルティとは、その地域の特性、たとえば位置の条件や、土地・水・労働力・自然の景観とか風土といった、広義の資源の賦存であり、その上、その地域の開発が、国民社会経済の発展に寄

与するかどうかという、全国レベルでの視点からのポテンシャルティの顕在化ではなかっただろうか。

それゆえ、計画目標に地域住民の所得・福祉水準の向上を謳ってはいいても、本質的には、『効率の原則』が、住民サイドの『必要の原則』に優先する、『資本の論理』によって貫かれた、上からの計画であったといえよう。

このようないわば成長志向型の、そして全国レベルの要請にもとづいた上からの地域計画に対して、地元レベルでの要請を基礎とした下からの地域計画の必要性が強調されてきている。この下からの地域計画は、住民のための所得機会・雇用機会を城内につくり出し、それによって、住民の所得のレベルアップをはかるというだけでなく、今日では、その地域の環境要因の保全、改善を主体とした『住民福祉型』、『環境保全志向型』地域計画の必要性が高まってきている。

住民の要求の多くは、多分、城内での所得稼得機会の増大、それによる所得のレベルアップであろう。そのためには、例えば、過疎に悩む山村では、大規模林道建設事業を誘致し、これを林業開発だけでなく、観光開発のためのインフラストラクチャとして利用する方向を選択するだろう。また町域内に不毛の広大な湿原を抱えているような町では、これを開発して農用地に改変し、農業経営の規模拡大をはかる途を選択するであろう。あるいは内水面をもつ村では、これを埋立てて工業団地を

造成し、工場を誘致して、地元での雇用機会を増大する途をとるかもしれない。

しかしこのような開発行動が、長期的にみて、真に住民にとっての『住みよい町・村づくり』の基礎を築くことになるだろうか。原生林にしろ、湿原にしろ、湖沼にしろ、確かに未利用低利用資源として、その地域の経済活動の発展のポテンシャルティの素材にはちがいない。しかし他面、復元不可能な自然資源であり、地域住民にとっただけでなく、国民全体の公共財であることも確かであろう。

所得水準向上のための開発か、それとも自然環境の保全かという選択は、下からの地域計画であるならば、まさに地域住民自身がしなければならぬ選択なのである。

このように成長志向型の地域計画から、環境保全という側面を考慮に入れた地域計画に性格を変えてゆこうとすると、住民の意思・要求の把握は一段とむづかしくなり、利害対立の局面は、多分一層多くなつてこよう。

しかしすでにのべたように、自治体行政当局が『良き計画主体』であるならば、計画の策定に先立って、住民の要求とその背後にある住民の意識・価値観を正しく把握し、長期的・広域的な視点から、それを町全体の中で体系化し、計画の枠組みづくりの中に組み入れてゆく努力は、どうしても必要なのである。

本稿は、具体的な農村を対象にして、そこに住む住民の意

思・要求を直接ではなく、農村のリーダー層の判断・評価を、意識調査という方法で確認することを通して、間接的に把握しようとしたものである。リーダー層の判断あるいは意思が、農村住民のそれを正しく反映したものであるかどうかは、リーダーの選択方法を含めて、問題の多いところであろう。しかし住民の多様な要求や対立する利害を把握し、それを調整して、農村計画の中に組み入れてゆく方法を模索するための一つの試行であると理解されたい。

ここではとくに、一般にトレード・オフ関係にあるといわれている「開発と環境保全」という問題に重点を置いて、リーダーの判断を探ることにした。

注(1) 拙稿『地域計画と普及活動』(全国農業改良普及協会)第二章参照。

(2) 「環境」を、私は、人間の活動にかかわるあらゆる「もの」、「状態」というように、きわめて漠然とした定義をした。したがって人間活動の何を問題にするかによって、環境の範囲は決定される。ここでは農村計画における活動主体、すなわち農村住民の経済活動・生活行動にかかわる自然的・社会的・物的な条件ということになる。そしてこの条件を、住民の活動にとって好ましい状態に維持し、改善することが、環境保全であると考え、このことを主たる狙いとした計画が、

《ノート》 住民要求と農村計画

環境保全志向型地域計画ということになる。

(3) F・Wフォスター著、公文俊平監訳『環境科学入門』、第七章参照。

二 調査対象地域の選定とその概況

上記の問題を検討する具体的な場として、茨城県下のT町という一つの町を選んだ。

同町は、首都八〇〜九〇キロ圏の中間に位置し、国鉄・私鉄を乗りついで、上野から二時間余の距離にある。霞ヶ浦と北浦とはさまれた行方台地の一隅に位置し、霞ヶ浦に面する人口約一万三四〇〇人の平凡な町である。ここ一〇年来、首都東京の都市化の外延的拡大や、各種の大規模開発プロジェクトの進行により変貌が著しい茨城県下において、現在残された数少ない純農村の一つともいえる町である。

この町を選んだ理由はつぎの通りである。

第一に、純農村的性格の強い町であること。

第二に、霞ヶ浦の水質汚濁や、霞ヶ浦の干拓造成事業といった、いわゆる「環境問題」を、当面する問題として町域内にかかえていること。

第三に、鹿島臨海工業地帯から直線距離で約三〇キロ、現在のところはこの大規模工業基地の直接の影響はほとんど受けていないが、国鉄鹿島線の延長、行方台地縦貫道路、北浦架橋等

第1表 T町の概況を示す統計指標

指 標 項 目	数 値	指 標 項 目	数 値
町人口(50年)	13,361人	50年 { 専業	20.6%
人口密度(50年)	192.6人/km ²	{ I兼	36.6
人口増加率		{ II兼	42.8
35~40年	△ 5.6%	経営規模指標(50年)	
40~45	△ 3.9	販売額70万円以上農家率	48.6%
45~50	△ 1.6	経営耕地1.0ha以上農家率	52.0
老齡化指数			千円
35年	18.9	1戸当たり生産所得 {町	1,069
40	27.1	{県	1,055
45	41.1	1戸当たり耕地面積 {町	1.24ha
50	53.7	{県	1.22
町総世帯数(50年)	3,046戸	林野率(50年)	25.5%
農家戸数(50年)	2,019	耕地率(%)	36.2
農家増減率		水田率(%)	47.8
35~40年	0.9%	耕地面積(50年)	2,510ha
40~45	△ 1.3	田	1,200
45~50	△ 5.1	畑	1,310
農 家 率		うち ふつう畑	1,100
40年	74.5%	農業生産性(50年)	千円
50年	66.3	10a当たり生産 {町	123
農家人口率		農業所得 {県	113
40年	81.1%	専従者1人当た {町	1,069
50年	71.9	り生産農業所得 {県	1,055
産業別就業人口構成(50年)		農業生産性進展係数(対県)	
農 業	51.2%	(45~50年)土地生産性	1.11
漁 業	2.3	労働生産性	1.09
第1次産業小計	53.5	農業粗生産額部門構成(50年)	
建設業	5.2	米	27.0%
製造業	13.6	麦・雑穀・豆類	3.9
第2次産業小計	18.8	いも類	9.9
卸・小売業	11.2	野 菜	15.4
運輸・通信業	3.6	果実・花き	1.3
サービス業	8.8	工芸作物	7.2
公 務	2.7	種苗・苗木・その他	2.3
その他	1.4	養 蚕	3.6
第3次産業小計	27.7	乳用牛	3.5
専兼業別農家構成		豚	21.3
{ 専業	43.1%	にわとり	3.9
40年 { I兼	30.4		
{ II兼	26.5		

道路交通条件の整備が実現すれば、そのインパクトをもろに受けることが予想されること、また石岡市の経済圏に組み込まれており、同市の拡大発展によって、町の社会経済活動は直接影響を受けること、等現在には安定的な農村といえるが、かなり外的な変動要因をもっている町であること。

第四に、東京から比較的近く、調査に便利であること等があげられる。

T町の概況については、言葉で表現するよりは、統計数値の方が適切に示してくれるので、第一表に、できるだけ包括的な統計指標をコンパクトな形であげて、町の現状と動向を示しておいたので、それらを参照されたい。

三 分析の方法

1 町のリーダー層の選定

町の指導者層を対象にした意識調査を行おうとする場合、私のような部外者には、一体誰が町のリーダーであるのかわからない。リーダーを確認する方法としては、つぎの四つのアプローチが考えられる。

第一は、地位にもとづくアプローチ、第二は声価によるアプローチ、第三は、イベント分析によるアプローチ、第四は、経済的有力者によるアプローチである。⁽¹⁾

私は、まず第二の声価によるアプローチの方法を採用してみ

た。すなわち、町の事情、とくに人間関係に精通している人達に、自分がリーダーだと考える者の名前をあげてもらう方法である。具体的には、町役場や農協の課長などの古参職員や、商工会・青年団・婦人会・農家の組合の活動家、それに普及所の同町担当普及員など、約三〇名を選び、メール調査方式で調査票を配布し、町の政治、経済活動（農林漁業や商工業）、社会活動の三つの分野ごとに、影響力をもっていると考えられる人々の名前を列挙してもらった。その場合は、三つの分野すべてに同一人の名前がでることもありうる。その結果、約四〇名のリーダーがリスト・アップされた。

さらにこの方法を補足する意味で、第一の地位にもとづくアプローチの方法を併用してみた。ここでは、町議会議員はすべて政治分野でのリーダーであると想定し、さきのリーダー・リストにもれていた町議会議員を追加した。また若干問題はあるが、区長全員（三五集落）を、町内の地域リーダーとして、リストに追加した。⁽²⁾そして事情精通者に対する調査で満票を獲得した町長、それに助役や収入役、教育長は、町行政の当事者であるから、指導者リストから除外した。

このような手続きを経て、最終的には、同町のリーダーとして九〇名を選び出し、後述のような意識調査票を配布した。これもメール調査方式で実施し、回収した調査票は八一名分、回収率は九〇%である。

第2表 指導者の分類と調査票回収状況

指導者の分類	配布数	回収数	回収率	回収数 構成比
(年齢階層別)			%	%
20～39歳	4	2	50	2.5
40～49	12	10	83	12.3
50～59	46	44	96	54.3
60～	28	25	89	30.9
計	90	81	90	100.0
(リーダー分野別)				
政治	25	21	84	25.9
経済活動	23	22	97	27.2
農業	16	15	94	18.5
漁業	2	2	100	2.5
商工業	5	5	100	6.2
社会活動 ¹⁾	8	7	88	8.6
地域 ²⁾	34	31	94	38.3
計	90	81	90	100.0
(職業別)				
農業	59	55	93	67.9
非農業	31	26	84	32.1
漁業	2	2	100	2.5
商工業	25	20	80	24.7
その他 ³⁾	4	4	100	4.9
計	90	81	90	100.0
(集落類型別)				
市街地集落	12	11	92	13.6
台地・平坦 [△]	28	24	86	29.6
平坦部 [△]	21	19	90	23.5
台地 [△]	29	27	93	33.3
計	90	81	90	100.0

注. 1)は婦人会・青年団・体育協会・社会福祉協議会・消防団・交通安全協会等のリーダー。

2)は区長。

3)は神官・司法書士・無職など。

このリーダー達を、年齢階級別・リーダー分野別・職業別・出身集落の集落類型別に分類すると、第二表のようになる。

2 意識調査・調査票作成について

アンケート調査を行う場合は、通常、調査票の作成に先立って、どのような質問とそれに対する回答（選択肢）を用意し、それをどのように組み合わせたらよいか、あるいはどういうように問題を組み立てたらよいか、そしてその問題をどのような質問の形で明らかにしていたらよいかを知るために、少数個のサンプルを対象に、パイロット調査を行う。今回は、このパイロット調査に代えて、つぎのような方法を採用した。

町役場の中堅・若手の職員十数名に集まってもらった。そしてKJ法を援用したカード方式によって、こちらから提示した問題ごとに、彼等が普段思っていることを、あらかじめ配布しておいたカードに、一枚に一つの内容のことを、できるだけ生の言葉で、一行見出し程度の短かい言葉で記入してもらう。すなわち、彼等の頭の中にある内部情報を、カードに記入した言葉という形で外部化するわけである。

このカードに示された情報を集め、それを組み立てて、関連図を作成し、問題を構造化する。なお提示した問題を簡単にいえば、つぎの五つである。

①町では、今どんなことが問題だと思うか。

- ②この町は、どんな点が住みよく、どんな点が住みにくい。
- ③望ましいと考えられる町の姿とはどんなものだろうか。
- ④この望ましい町を実現するには、どんなことがなされねばならないか。

⑤町の社会経済活動に影響をあたえると考えられる外部インパクトには何があるか。

この方法によって得られた町の問題状況などに関する情報、および町役場から提供された資料等を材料として、以下の七つの質問項目とそれらの選択肢を作成した。

注(1) Y・クロダ著、秋元律郎・小林宏一訳『地方都市の権力構造』、三五―三八頁参照。

- (2) この町では、行政区は農業センサスの農業集落とはほぼ一致している。行政区は町行政の末端単位であり、区長の主たる仕事は、役場と行政区住民との連絡役であり、区長が部落のリーダーであると断言しうるデータはもっていない。しかし行政区役員の選出方法を調査した結果では、区長については、三五集落のうち、総会ないし常会での推薦あるいは話し合いによる選出が一七、選挙が一であり、まわりもちは一集落にすぎない。副区長は、区長の指名が最も多く、班長は概してまわりもちである（農業技術研究所経営土地利用部・長谷川宏二氏の調査による）。

このような選出方法から判断すると、区長は、部落

第3表 町計画への参画・関心の度合

選択肢 リーダー 分野別	1 計画の策定に 参画した	2 計画書の内容を 読んで知っている	3 計画の内容が 大体わっている	4 計画の内容を 知らない	5 計画のあ ることを 知らない	無記入	合 計
〔実 数〕	人	人	人	人	人	人	人
政 治	18	2	—	1	—	—	21
経済活動	4	3	6	7	1	1	22
{ 農 業	2	3	3	6	—	1	15
{ 漁 業	1	—	1	—	—	—	2
{ 商工業	1	—	2	1	1	—	5
社会活動	2	1	2	1	—	1	7
地 域	2	7	7	9	5	1	31
合 計	26	13	15	18	6	3	81
〔構成比〕	%	%	%	%	%	%	%
政 治	85.7	9.5	—	4.8	—	—	100.0
経済活動	18.2	13.6	27.3	31.8	4.5	4.5	100.0
{ 農 業	13.3	20.0	20.0	40.0	—	6.7	100.0
{ 漁 業	50.0	—	50.0	—	—	—	100.0
{ 商工業	20.0	—	40.0	20.0	20.0	—	100.0
社会活動	28.6	14.3	28.6	14.3	—	14.3	100.0
地 域	6.5	22.6	22.6	29.0	16.1	3.2	100.0
合 計	32.1	16.0	18.5	22.0	7.4	3.7	100.0

れた。

がもっている町長期振興計画について、どの程度
の関心をもっているかをみてみた。第三表をみら

1 町振興計画への参画・関心の度合

四 調査票の集計結果の分析

(4) KJ法については、川喜田二郎『発想法』および『統発想法』(中公新書)、川喜多二郎、牧島信一編『問題解決学——KJ法ワークブック』を参照されたい。

(3) 集落類型分類は、つぎのようにして行った。町の一万分の一地図上に役場で集落境界を引いてもらい、この地図を眺めて、人家が密集して家並連坦的狀況を呈している集落を市街地集落、湖に面した水田地帯の集落を平坦集落、行方台地上の畑作集落を台地集落、集落の領域が、平坦部と台地の両方にまたがっているものを台地平坦部集落とした。

の中ではある程度社会的な地位を有するもので、部落の利害を代表するものと考えて大過はないと思われる。

計画の策定や審議に参加した、いわゆる計画への参加者1（選取肢番号、以下同じ）が全体の三二%を占め、最も多い。これをリーダーの分野別にみると、新旧町議会議員などの政治リーダーに、その比率が圧倒的に大きく、漁業分野のリーダーの一人も、実は町議会議員を兼ねる漁協組合長である。そして政治リーダーにつぐのは、社会活動分野でのリーダーである。これに対して地域リーダーの計画への参加者の比率は著しく小さい。

また計画の内容を知っているもの（2と3）が、合わせて三五%ある。この段階の関心度をもつリーダーは、経済活動、社会活動、地域の各分野のリーダーともに、四〇〜四五%と、ほぼ同じ比率を示している。

他方、計画の内容を知らない4、町計画のあることも知らない5といった、町の長期振興計画にほとんど関心をもたないものが、指導者層の中にさえ三〇%もある。概して地域リーダーや、経済活動リーダー、とくに農業リーダーに、関心の薄いものが多いようである。

2 外部インパクトについての評価

リーダー達に、町の社会経済活動に大きな影響をあたえたと考えられる外部からのインパクトで、町民の生活に好ましい影響をあたえられるものを、一三個の選取肢の中から五つ

《ノート》 住民要求と農村計画

選んで、順位をつけてもらった。そして順位の逆数をウエイトにして、選取肢ことの得点をつけてみた。すなわち、一位は一、二位は〇・五、三位は〇・三三、四位は〇・二五、五位は〇・二、そして順位をつけていないものには、これらのウエイトの算術平均をとって、五つとも〇・四五とし、選取肢ことに加重合計したわけである。第四表をみられたい。

外部インパクトに対するリーダー達の評価には、かなりはっきりした傾向がみられる。

まず第一に、国道三五五号の拡幅・バイパス建設をはじめとする、町域内を通過する幹線道路の建設・改善事業（2、4、6など）を、きわめて高く評価していることで、これらの得点は、全体の実に五二%と、過半を占めている。

第二に、石岡台土地改良事業など、当町を含めた広域の、農業を中心とした産業振興の基盤づくりのための大規模プロジェクト（1、7、11）についての得点が三四%と、かなり高いことである。いわば当町の産業振興に直接寄与するプロジェクトを、高く評価しているわけである。

したがって町のリーダー達は、町の社会経済活動にきわめて直接的に関係をもつ、身近かな事業に対して、高い評価をあたえているといえる。

第三に、以上のことは逆に、町民にとって町外での雇用機会の増大や生活圏の拡大が予想されるような、鹿島臨海工業地

第4表 町民生活に好ましい影響をあたえる外部インパクト

選 択 肢	総得点	構成比	順 位	備 考
A 町産業振興に寄与する事業		%		
1 石岡台地土地改良事業	21.43	11.7	4	
7 高浜入国宮干拓造成事業	19.32	10.6	6	
11 霞ヶ浦総合開発事業	21.32	11.6	5	
A 小 計	62.07	33.9		
B 町域内通過道路の建設・改善				
2 国道355号の拡幅・バイパス建設	44.06	24.1	1	
4 霞ヶ浦湖岸道路建設	24.31	13.3	2	
6 行方台地縦貫道路建設	23.33	12.8	3	→10と関連
13-1 霞ヶ浦架橋（浜～出島村）	2.96	1.6	11	→9と関連
B 小 計	94.66	51.8		
C 町域外道路交通条件の改善				
3 国鉄鹿島線（鹿島～水戸）建設	1.53	0.8	13	} →10と関連
8 北浦架橋	3.84	2.1	9	
12 常磐高速道路と石岡インター	6.95	3.8	7	→5,9と関連
C 小 計	12.32	6.7		
D 周辺都市発展・地域開発				
5 筑波研究学園都市建設	3.18	1.8	10	
9 地方都市石岡市の発展	2.53	1.4	12	
10 鹿島臨海工業地帯の発展	6.75	3.7	8	
D 小 計	12.46	6.9		
E そ の 他				
13-2 そ の 他	1.40	0.8	14	
合 計	182.91	100.0		

注. 13その他は、具体的に記入することになっており、霞ヶ浦架橋が多かったの
で、13-1として、別個に項目を設けた。

帯の拡大発展など、周辺の地域や都市の開発・発展（5、9、10）や、これらとの関連が強い国鉄鹿島線の延長などの町域外における道路交通条件の改善（3、8、12）など、当町にとっては必ずしも直接的ではないが、広域のかつ長期的視点に立つて考えると、町民生活に影響が大きいと思われる外部インパクトについては、必ずしも好ましい影響とはみていないように、きわめて低い評価しかあたえていないことがわかる。

以上のべた傾向は、各種のリーダーにほぼ共通しているが、リーダーの種類によっては、評価の

強弱に若干の差異がみられる。以下、特徴的な点のみをのべておく。

第一に、最も評価が大きい町域内通過幹線道路の建設・改善については、職業別では、農業よりも非農業のリーダーの方がより高く評価しており、分野別にみると、農業リーダーは国道三五五号の改善、商業リーダーは霞ヶ浦架橋に、相対的に高い評価をあたえている。しかし商業リーダーを除くと、評価の差異はさほど大きくはない。また集落類型別にみると、各類型の集落の位置の条件を反映して、市街地集落と平坦部集落出身リーダーは、国道三五五号の改善、また平坦部集落と台地・平坦部集落リーダーは湖岸道路、そして台地集落リーダーは行方台地縦貫道路の建設を、相対的に高く評価している。

第二に、町の産業振興に寄与する大規模プロジェクトについては、職業別にみると、当然のことながら農業のリーダーは、石岡台地土地改良事業や高浜入国宮干拓造成事業といった農業の土地基盤づくりに高い評価をあたえている。しかし非農業のリーダーは、これらについての評価は低く、より包括的な霞ヶ浦総合開発事業に高い評価をあたえている。分野別では、商業や社会活動のリーダーが、霞ヶ浦総合開発事業を比較的高く評価していることが目立つ程度である。

第三に、町域外の道路交通条件の改善や、周辺都市や地域の

開発・発展については、リーダーの評価はかなり低い、その中では、農業リーダーは、町外での雇用機会増大につながる周辺都市・地域の開発・発展というインパクトを、比較的高く評価しており、商業リーダーや市街地集落出身リーダーは、常磐高速道路と石岡インターの完成に、相対的に高い評価をあたえていることが目につく。

3 町づくりのために何をなすべきか

町を発展させ、住みよい町づくりを進めてゆくためには、町のリーダー達はどんな方策を重視しているかをみたのが、第五表である。一六個の選択肢の中から五つを選び、前回と同じ方法でウエイトした得点と構成比、順位を示してある。

純農村的性格が強い町で、リーダーのうち七割近くが農家であるから、農業の振興8が一位を占めているのは当然であろう。しかし工場の誘致12や、町外通勤のための道路交通条件の改善3などにも、かなり高い評価をあたえている。漁業や商業の振興(1、5)、観光リクリエーション開発(4、11)などは、必ずしも高い得点とはいえないが、前述の三つの選択肢に加えて、町民の所得機会・雇用機会づくりのための振興・開発方策として合計すると、五五%と過半を占めることになる。

このような振興・開発志向に対して、広い意味での環境保全についての評価をみると、町民の教育や青年の人づくり組織づ

第5表 町づくりのためには何をなすべきか

選 択 肢	総得点	構成比	順 位	備 考
A 所得・雇用機会づくりのための振興・開発		%		
1 漁業の振興	6.52	3.5	10	
3 町外通勤のための道路交通改善	17.96	9.8	3	
4 台地の林野をゴルフ場等に利用	4.03	2.2	13	
5 商業の振興	8.51	4.6	9	
8 農業の振興	36.41	19.8	1	→6と関連
11 霞ヶ浦の観光・リクリエーション開発	11.29	6.1	7	(自然環境保全)
12 工場の誘致	15.92	8.6	4	
A 小 計	100.64	54.6		
B 脱農村・都市への変換				
7 大学・高校誘致、文教の町へ	3.63	2.0	14	
9 宅地造成・住宅団地・人口増加	6.28	3.4	12	
B 小 計	9.91	5.4		
C 人間環境の保全・改善				
2 開発抑制・現状維持	1.20	0.7	61	} 自然環境保全
6 自然保護・緑と水の町づくり	11.83	6.4	6	
10 生活環境施設・サービス水準向上	6.44	3.5	11	} 物的環境保全
14 部落のまとまり・活動の強化	8.87	4.8	8	
15 町民教育・青年の人づくり、組織づくり	29.66	16.1	2	} 社会環境保全
C 小 計	58.00	31.5		
D 町財政の確立				
13 町の自主財源づくり	12.40	6.7	5	
E そ の 他				
16 そ の 他	3.25	1.8	15	
合 計	184.20	100.0		

くり15、部落のまとまりや活動の強化14といった、いわば社会的環境の整備が、かなり高い評価を得ており、とくに前者は、農業の振興について二位を占めている。また自然環境の保全については、開発を抑制して現状を維持する2という方策は完全に否定され、むしろ豊かな緑と水に恵まれた町づくりといった積極的な方策が選択されている。農業の振興も、この緑に恵まれた町づくりのための一つの方策と考えれば、リーダー達の自然環境保全志向は、決して弱いとはいえない。

なお宅地・住宅団地造成による町人口の増加9、文教の町づくり7など、農村的から都市的性格への変換を求めるともみられる選択は、きわめて少ない。

町づくりのための裏付けとして、町の自主財源づくり13は、かなり高い得点を得ている。この自主財源づくりは、予想に反して政治分野のリーダーよりは、むしろ社会活動や地域のリーダーの方が、高い評点をあてている。

以上のべたようなリーダー達の選択を、職業別・分野別に分けてみても、第六表をみられたい。構成比で示しておいたので、合計の構成比と比較することによって、リーダーの種類別に、評価の相対的な高低を判断できる。太字で示したところが、相対的に評価の高いものである。

職業別にみると、農業のリーダーでは、農業の振興8の評価が高いのは当然であるが、同時に、町外通勤のための道路交通条件の改善3や工場の誘致12といった、雇用機会づくりのための開発行為への評価が、非農業リーダーと較べるとかなり高い。また人間環境の保全に係わる選択肢には、いずれも非農業よりも高い得点を与えているが、とくに部落のまとまりや活動の強化14への評価が高い。ところが非農業では、やはり漁業や商業の振興(1、5)や、観光・リクリエーション開発(4・11)など、非農業部門の振興・開発への評価が高く、また宅地・住宅団地の造成・町人口の増加9といった、都市化志向型の選択

が相対的に強い。

つぎに分野別にみてみる。所得・雇用機会づくりのための開発・振興についての得点が全体の過半を占めている点は、各分野のリーダーに共通している。しかしその内容をみるとかなりの差異がある。政治リーダーは農業の振興を、農業リーダーは農業の振興と町外通勤のための道路交通条件改善を、すなわち農業プラス通勤兼業という形で所得向上をもたらす方策を高く評価しており、漁業リーダーはもちろん漁業の振興である。商業リーダーは、商業の振興と観光・リクリエーション開発に高い得点をあてており、また社会活動リーダーは、町外通勤のための道路交通条件改善と工場誘致を、地域リーダーは工場誘致を、相対的に高く評価している。

そのほかでは、商工業リーダーが住宅団地造成・町人口の増加という都市化方策に、かなり高い得点をあてていることはうなずけよう。

人間環境の保全・改善に係わる方策では、政治、商工業、社会活動のリーダーは、町民教育・青年の人づくり組織づくりといった、主体的条件づくりに、農業リーダーと地域リーダーは、緑と水の町づくりや、部落のつながり・活動の強化など、いわば農村らしさの維持に、比較的高い得点をあてていることが目につく。

第6表 町づくりのためには何をなすべきか（リーダー分類集計）

(単位：%)

選 択 肢 番 号	職 業 別		分 野 別						合 計
	農 業	非農業	政 治	農 業	漁 業	商工業	社 会 活 動	地 域	
A									
1	2.9	4.8	1.4	4.7	43.9	1.8	—	2.9	3.5
3	11.0	7.1	8.6	12.2	—	—	13.8	10.6	9.8
4	1.6	3.3	2.5	0.6	—	8.8	—	2.3	2.2
5	1.5	11.2	3.7	2.8	—	24.8	3.1	3.5	4.6
8	24.0	10.8	22.9	28.0	11.0	2.9	16.7	17.7	19.8
11	4.0	10.7	7.0	2.1	5.5	9.3	7.0	6.8	6.1
12	9.7	6.3	8.6	4.4	5.5	4.4	13.2	10.5	8.6
小 計	54.7	54.3	54.6	54.7	60.3	51.9	53.8	54.5	54.6
B									
7	2.2	1.5	2.5	2.2	—	1.8	—	1.1	2.0
9	1.8	6.8	3.5	1.6	4.4	15.4	4.4	3.0	3.4
小 計	4.0	8.4	6.1	3.8	4.4	17.1	4.4	4.1	5.4
C									
2	0.2	1.7	2.1	0.6	—	—	—	—	0.7
6	6.9	5.4	5.4	8.6	4.4	2.2	3.3	7.6	6.4
10	4.1	2.2	4.2	2.9	—	2.9	—	4.4	3.5
14	6.1	2.2	1.6	8.2	—	2.2	4.7	6.1	4.8
15	16.1	16.0	18.7	15.4	14.5	21.9	19.7	13.1	16.1
小 計	33.4	27.4	32.0	35.7	18.9	29.2	27.8	31.1	31.5
D									
13	6.8	6.5	4.6	5.9	11.0	1.8	7.8	8.9	6.7
E									
16	1.0	3.4	2.6	—	—	—	6.3	1.4	1.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4 望ましい生活環境とは

農村に住むものにとって、望ましい生活環境とは具体的にどのような状態なのであろうか。この疑問を、リーダー達の判断の結果から明らかにしようと考えて作成した質問の集計結果が、第七表である。

二五個の選択肢を、町民の生活にとって、安全性にかかわるもの、保健性（健康性）、利便性、快適性、文化性、そして社会的連帯性にかかわるものの六つの範疇に分類してみた。

この分類でみる限り、相互扶助4や部落の結びつき（6、2）を重視する社会的連帯性への評価がきわめて高く、逆に文化性にかかわるものについての評価は著しく低い。

また安全性・保健性・利便性・快適性については、小計した得点には、さほど大きな差異はない。しかしそれらの内容に立ち入ってみると、安全性では、防火消防の整備10や、自然災害の発生がないこと1、保健性では、公的機関によるゴミ処理の整備5、医療が受けやすいこと7、上水道の整備15など、利便性では、通園・通学の利便さ13と道路網の整備19、そして快適性では、自然環境がよいこと（25、23、16）が、それぞれ比較的高く評価されている。他方、予想に反して、買物の利便さ3、バスや鉄道の便がよいこと21、といった生活の利便さが、かなり低い評価しか得ていない。

このような結果は、被調査者であるリーダー達は、高年齢層

のウエイトが大きいこと、女性が二人しか入っていないことなど、リーダーの構成の偏りが、かなり影響しているものと思われる。しかしこのような偏りのあることを前提としても、農村リーダー達は、望ましい生活環境として、都市的生活水準の高さよりは、農村らしさの維持を求めているということはいえよう。

つぎに、リーダー達の望ましい生活環境に対する評価を、職業別（農業と非農業）および出身集落類型別にみてみると、第八表の太字が示すように、つぎのような差異がみられる。

まず職業別にみる。

安全性に関しては、農業のリーダーは防火消防が整備されていることに高い得点をあたえているのに対して、非農業のリーダーは自然災害発生のおそれのない状態を高く評価している。保健性に関しては、農業リーダーは医療が受けやすい状態を、非農業リーダーは公共機関によるゴミ処理がきちんとされている状態を評価しており、利便性に関しては、農業リーダーは非農業リーダーよりも、概して高い評価をしており、とくに通園・通学の利便さを高く評価している。

快適性に関しては、農業リーダーよりは非農業リーダーの方が高い得点をあたえており、その中心は、自然環境が保全されていることである。文化性に関する評価は、両者ともに低いが、非農業リーダーは、図書館や公民館などの公共文化施設が整備

第7表 望ましい生活環境とは

選 択 肢	総 得 点	構 成 比	順 位
A 安全性に関するもの		%	
1 自然災害発生のおそれがない	6.58	3.7	11
10 防火施設・消防体制が整備されている	19.50	11.0	2
11 交通安全施設が整備されている	4.12	2.3	16
12 防犯施設サービスの水準が高い	1.06	0.6	22
A 小 計	31.26	17.6	
B 保健性に関するもの			
5 公共機関によるゴミ処理が整備	11.08	6.2	6
7 医療施設整備・医療が受けやすい	8.11	4.6	8
15 上水道が完備している	7.76	4.4	9
17 公共下水道が整備されている	0.90	0.5	23
B 小 計	27.85	15.7	
C 利便性に関するもの			
3 日常生活用品の買物が便利	3.61	2.0	18
13 幼稚園・小中学校が整備され、通園・通学が楽である	11.35	6.4	5
19 道路網が町全体に整備されている	9.20	5.2	7
21 バスや鉄道の便がよい	4.51	2.5	14
C 小 計	28.67	16.1	
D 快適性に関するもの			
14 公害の発生がない	2.91	1.6	20
16 自然環境を損なう開発が行われていない	5.86	3.3	12
20 福祉施設・サービスの水準が高い	4.44	2.5	15
23 緑が豊かで、水・空気がきれい	7.64	4.3	10
25 のどかな田園風景が保たれている	14.39	8.1	4
D 小 計	35.24	19.8	
E 文化性に関するもの			
8 図書館・公民館等が整備されている	3.98	2.2	17
9 スポーツ施設が整備されている	3.18	1.8	19
18 子供の遊び場が整備されている	2.65	1.5	21
22 史跡・文化財・天然記念物を保護	0.73	0.4	24
24 高校・大学等の高等教育が受けやすい	0.45	0.3	25
E 小 計	10.99	6.2	
F 社会的連帯性に関するもの			
2 運動会など部落ぐるみの活動がさかん	5.78	3.3	13
4 相互扶助の慣行が生きている	22.12	12.5	1
6 部落集会所が整備され利用しやすい	15.47	8.7	3
F 小 計	43.37	24.5	
合 計	177.38	100.0	

第8表 望ましい生活環境（リーダー分類集計）

（単位：％）

選択肢番号	職業別		集落類型別				計
	農業	非農業	市街地	合地・平坦	平坦	台地	
A 安全性							
1	1.6	8.7	1.4	4.1	8.5	0.8	3.7
10	12.4	7.6	8.6	10.9	10.7	12.2	11.0
11	2.9	1.0	4.4	2.0	2.1	2.0	2.3
12	0.3	1.4	1.4	—	1.0	0.6	0.6
小計	17.1	18.8	15.8	17.0	22.3	15.6	17.6
B 保健性							
5	4.5	10.3	9.5	3.4	7.8	6.5	6.2
7	5.7	2.0	—	3.4	4.8	7.3	4.6
15	4.9	3.2	1.4	3.1	10.3	2.5	4.4
17	0.2	1.3	—	0.8	0.5	0.4	0.5
小計	15.2	16.8	10.9	10.7	23.4	16.8	15.7
C 利便性							
3	1.9	2.3	—	4.3	2.0	0.8	2.0
13	8.2	2.1	9.1	6.1	6.3	5.7	6.4
19	5.2	5.1	3.1	2.1	3.2	10.2	5.2
21	3.0	1.3	2.3	3.8	—	3.2	2.5
小計	18.4	10.8	14.5	16.3	11.5	19.9	16.1
D 快適性							
14	1.8	1.3	—	1.4	5.3	—	1.6
16	1.9	6.7	2.2	3.7	4.8	2.4	3.3
20	1.9	3.9	5.3	2.5	0.8	2.6	2.5
23	3.6	6.1	9.6	4.0	1.7	4.4	4.3
25	8.2	7.8	7.7	11.8	5.8	6.4	8.1
小計	17.4	25.8	24.8	23.4	18.4	15.8	19.8
E 文化性							
8	1.2	4.6	6.3	0.5	2.3	2.3	2.2
9	1.9	1.5	1.1	0.4	2.5	2.9	1.8
18	2.1	—	—	0.5	1.2	3.2	1.5
22	0.6	—	—	—	1.3	0.3	0.4
24	0.4	—	—	0.5	—	0.3	0.3
小計	6.2	6.1	7.4	1.7	7.3	9.1	6.2
F 社会的連帯性							
2	3.0	3.8	4.4	5.9	1.2	1.8	3.3
4	12.3	12.8	16.7	17.8	7.3	9.5	12.5
6	10.2	5.1	5.5	7.2	8.6	11.5	8.7
小計	25.6	21.7	26.6	30.9	17.0	22.8	24.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

されている状態を、比較的高く評価している。社会的連帯性に関する評価は、両者ともに高いが、やはり農業リーダーの方が高く、とくに部落集会所の整備についての要求が強くでている。

以上のことから、望ましい生活環境とはいっても、農業を職業とするリーダーは、非農業のリーダーに較べると、防火消防、医療、通園・通学、部落集会所など、農村で生活する上で不可欠な、あるいは最低の要求を出しているとみられ、非農業リーダーが快適性、文化性など、ある意味では都市生活者の選好が比較的強いのと、対照的である。

リーダーの出身集落類型別にみると、望ましい生活環境の内容は、集落の性格、とくに位置によって、かなりの差があることがわかる。

市街地集落では、交通安全施設が整備されていること、ゴミ処理がきちんとされている状態、通園・通学の便しさ、そして快適性にかかわる福祉施設サービス水準の高いことや自然環境のよさ、公共文化施設が整備されていることなど、都市生活者の選好がきわめて強い。そして社会的連帯性については、相互扶助慣行が高い得点を獲得しているが、これは、農村部集落に較べて相互扶助が弱いことの反映とみることはできないだろうか。

平坦部集落では、霞ヶ浦の水害の心配があるため、自然災害発生のおそれがないことが高い評価を得ており、保健性に関するものでは、上水道、ゴミ処理、また公害の発生がないことと

いった、水田集落の特徴がよくでている。

台地集落は、町域内では概して町の中心部からはなれた、道路交通条件の悪い畑作集落である。したがって防火消防が整備されていること、医療が受けやすいこと、道路網が整備していることなどが、比較的高い評価を得ており、また部落集会所整備の水準が低いことを反映して、これが整備されている状態に、高い得点をあたえている。

台地と平坦部の複合集落では、日常生活用品の買物の便ささと、農村らしい景観についての評価が比較的高い。また社会的連帯性についての評価が、他の集落類型と較べると著しく高く、とくに相互扶助慣行や部落ぐるみの活動がさかんなことがそうである。

5 対立する事態・考え方についてのリーダー達の選択

開発か、環境の保全かといった、トレード・オフ関係が生じうるような問題を中心にして、対立する事態、考え方（この町の現状からみて決して非現実的であるとはいえない）を、対にして一五組あげてみた。そして各組ごとに、リーダー達に二者択一的な選択を求め、その結果から、町の今後のあり方についてのリーダー達の意味を探ってみた。

第九表をみられたい。おおまかにいって、2、3、4、9以外は、Aが開発志向、Bが環境保全ないし農村らしき志向と考

第9表 対立する事態・考え方についての選択

選 択 肢	A	B	C	計
1 (A) 就業の場を町内に確保 (B) 町外に就業の場を求め町は農業で	52 64.2	23 28.4	6 7.4	81 100.0
2 (A) 地元商店街の振興 (B) スーパー誘致、買物の便をよくする	53 65.4	21 25.9	7 8.6	81 100.0
3 (A) 上山工業団地に誘致工場を集中 (B) 町内に分散して工場誘致	57 70.4	16 19.8	8 9.9	81 100.0
4 (A) 山林を農地に活用 (B) 資産として山林を維持	32 39.5	37 45.7	12 14.8	81 100.0
5 (A) 山林をゴルフ場等に活用 (B) 緑の資源として山林を維持	8 9.9	64 79.0	9 11.1	81 100.0
6 (A) 高浜入干拓で経営規模拡大 (B) 霞ヶ浦の自然保護のため反対	47 58.0	21 25.9	13 16.1	81 100.0
7 (A) 高浜入干拓で経営規模拡大 (B) 漁業振興のため反対	43 53.1	18 22.2	20 24.7	81 100.0
8 (A) 霞ヶ浦の養殖漁業振興 (B) 水質浄化のため養殖の拡大をやめる	15 18.5	63 77.8	3 3.7	81 100.0
9 (A) 個別に畜産農家を振興 (B) 畜産公害防止のため団地に集中	6 7.4	65 80.3	10 12.3	81 100.0
10 (A) 霞ヶ浦を利用したリクリエーション開発 (B) 霞ヶ浦の自然を守り俗化を防ぐ	36 44.4	32 39.5	13 16.1	81 100.0
11 (A) 住宅団地誘致・人口増加を (B) 人口をふやさず農村らしさを重視	37 45.7	36 44.4	8 9.9	81 100.0
12 (A) 幹線道路の建設改善を (B) 農地潰瘍を招くから建設抑制	72 88.9	3 3.7	6 7.4	81 100.0
13 (A) 農道・生活道路の拡幅・舗装 (B) 田舎道を残し、農村景観を大切に	74 91.4	3 3.7	4 4.9	81 100.0
14 (A) 部落のむすびつきを強化する (B) 部落のむすびつきは弱くする	73 90.1	2 2.5	6 7.4	81 100.0
15 (A) 土地改良事業優先 (B) 史跡文化財等の保護優先	58 71.6	21 25.9	2 2.5	81 100.0

注. Cは分らないと無記入の計。上段は実数，下段は構成比(%)。

えられる。そして3と9とは、集中か分散かという選択である。またCは、「わからない」に丸をつけたものであるが、答えたくないのか、判断がつかねたためか、A・B・Cのどれにも丸がついていないものがいくつかでてきたので、この無記入もすべてCに入れておいた。

リーダー達の選択には、つぎのような特徴がみられる。

第一に、環境保全ないし農村らしき志向に較べて開発志向の選択が顕著なのは、道路の整備に関してであり(12、13)、これは、リーダーの分野別・職業別・集落類型別のいずれにも共通した選択である。これにつぐものは、町域内での就業の場の確保1、土地改良事業の優先15といった、

雇用機会づくり、農業生産基盤づくりへの選択である。なお1については、農業分野のリーダーだけが、就業の場合は町外に求めて町は農業中心でゆくという選択が多数を占めている。また15については、市街地集落出身のリーダーには、土地改良事業を犠牲にしても史跡・文化財などの保護を優先すべきだという選択の方が多い。

第二に、開発よりも環境保全の方を強く選好しているのは、山林をゴルフ場に活用するよりは緑の資源として維持する5、養殖漁業の拡大をやめても霞ヶ浦の水質浄化を優先させる8という、緑と水を守ることである。5と8はともに、各種に分類したリーダーに共通した選択であり、漁業リーダーもその例外ではない。

第三に、部落内の結びつき、連帯感14については、その強化を選択するものが圧倒的に多く、これは各種のリーダーに共通している。

第四に、工場や畜産農家は分散立地よりは団地化の方向が(3、9)、すなわち、町域内での農業と工業との、また畜産農家とその他住民との空間的分離の方向が選択されている。ただし工場立地については、商工業分野のリーダーでは、分散立地を選択するものの方が多く、また市街地集落出身のリーダーにも、分散立地を選択するものの割合が比較的大きい。これは、工場団地予定地(造成済)が町のはずれにあるという位置の条

件が、自分達の利害に反するためと考えられよう。

第五に、商業については、スーパー誘致による買物の便利さよりも地元商店の振興2を選択するものの方が、はるかに多い。地元優先は、町のリーダーとして当然の選択であるうが、しかし地域リーダー(区長)では、この選択をするものは、半分にも達していない。

第六に、高浜入干拓造成事業(6、7)については、賛成が過半を占めてはいるが、Cすなわち態度を明らかにしていないリーダーの割合が、他の組と較べると著しく大きく、この問題の町内での微妙さ、複雑さを反映している。

最後に、山林を農地として活用するか、資産として維持するか4、霞ヶ浦をリクリエーション基地として活用するか、それとも自然を守り、俗化を防ぐか10、住宅団地を誘致して町人口の増加を図るか、町人口はふえなくてもよいから農村らしさを大切にするか11、といった三組の選択については、いずれも過半を占めるものがなく、リーダー達の判断は分裂している。

そこで、高浜入干拓造成事業の賛否(6、7)と、判断の分裂している4、10、11について、リーダーの態度を種類別にみでみる。第一〇表をみられたい。

干拓か自然保護かの選択6は、全体としては干拓賛成が過半を占めているが、分野別にみると、政治、漁業、地域のリーダーに態度保留の割合が比較的大きく、農業・商工業・社会活動

第10表 判断が分裂した事項についての種類別リーダーの選択

(単位：%)

選別版番号 リーダー分類	4			6			7			10			11		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
分野別															
政治(21名)	33	62	5	52	19	29	52	19	29	62	24	14	48	52	—
農業(15名)	40	33	27	67	33	—	60	33	7	20	60	20	34	53	13
漁業(2名)	—	100	—	50	—	50	50	—	50	100	—	—	100	—	—
商業(5名)	60	40	—	80	20	—	60	20	20	40	60	—	80	20	—
社会活動(7名)	29	42	29	86	14	—	42	29	29	57	29	14	57	43	—
地域(35名)	45	39	16	45	32	23	45	26	29	39	42	19	42	39	19
職業別															
農業(55名)	40	42	18	55	25	20	53	20	27	36	42	22	35	51	14
非農業(26名)	38	54	8	65	27	8	54	27	19	61	35	4	69	31	—
集落類型別															
市街地(11名)	55	36	9	82	18	—	46	18	36	27	64	9	46	46	8
台地・平坦(24名)	29	54	17	41	38	21	38	33	29	42	37	21	46	46	8
平坦部(19名)	42	42	16	68	26	6	68	21	11	58	31	11	53	47	—
台地(27名)	41	44	15	56	18	26	59	15	26	44	37	19	41	41	19
合 計	39	46	15	58	26	16	53	22	25	44	40	16	46	44	10

注：選択枝A, B, Cは第9表参照。

のリーダーは、干拓賛成が圧倒的に多く、態度保留はゼロである。また職業別にみると、農業よりむしろ非農業の方に干拓賛成の割合が大きい。集落類型別では、市街地、平坦部集落のリーダーは、かなりはつきりと干拓賛成であるが、台地・平坦、台地集落のリーダーには比較的態度保留が多い。

干拓が農業振興かの選択7になると、政治・漁業・地域に加えて社会活動のリーダーにも態度保留の割合が大きくなり、干拓賛成が圧倒的なリーダー分野はない。また職業別では、農業、非農業の差はきわめて小さい。集落類型別にみると、6と異なり、市街地集落リーダーでは賛成が半分を割り、台地・平坦、台地集落と同様、態度保留のウエイトがかなり大きくなっている。

山林を農地として活用するか、資産として維持するかを選択4は、山林の多い台地集落、台地・平坦部集落では、判断が真二つに割れている。分野別には、政治、漁業のリーダーは、資産としての維持を選択するものが多く、農業と社会活動のリーダーには、態度保留が比較的多い。職業別にみると非農業の方が資産としての維持を選択する割合が大きいのは当然であろう。霞ヶ浦に水上リクリエーション基地をつくるか、自然を守り、俗化を防ぐかの選択10については、リクリエーション開発派は、政治、漁業、社会活動のリーダー、職業別では非農業、そして集落類型別では、湖岸に面した平坦部集落のリーダーであり、

自然保護・俗化防止派は、農業のリーダー、それに市街地集落のリーダーといえる。

住宅団地誘致・人口増加か、人口はふえなくても農村らしさを大切にするかの選択11については、人口増加派としては、漁業、商工業、社会活動のリーダー、職業別では非農業があげられる。政治、農業のリーダーや、職業別にみた農業は、やや農村らしき重視のウエイトが大きい。なお集落類型別にみると、平坦部集落を除くと、この選択は、全く二つに分れている。

6 対立する利害の調整について

町民の間で利害の対立が生じることが予想するような事例を、つぎの四つのレベルで取り上げてみた。

第一は、個人間レベルでの対立として、畜産公害の発生という事例を、第二は、集落間レベルでの対立として、児童公園やスポーツ施設等を、どこの集落に設置するかという事例、第三は、経営規模拡大を志向する農業者と漁業者や自然保護派との間の対立として、高浜入干拓造成事業の事例、第四は、全町レベルでの受益者と局地的な被害者間の対立として、下水道終末処理場設置の事例である。第一と第三の事例は、この町にとっては現実が生じている事例であるが、第二と第四は、架空の事例である。

この四つの事例ごとに、利害の対立を調整し、解決するため

第11表 対立する利害の調整方法

事 例	選 択 肢 別 構 成 比 (%)						
	1	2	3	4	5	無記入	計
I 畜産公害の発生 畜産農家と周辺住民との利害対立	E 33.2	B 8.6	C 1.2	A 51.9	2.5	2.5	100.0
II 児童公園・スポーツ施設の設置 設置した部落とそうでない部落	B 29.6	A 50.6	C 9.9	E 3.7	2.5	3.7	100.0
III 高浜入国営干拓造成事業 規模拡大志向農家と漁業者など	B 19.8	A 23.5	E 4.9	D 32.1	14.8 (11.1)	4.9	100.0
IV 下水道整備のための終末処理場 下水道受益者と処理場周辺住民	A 28.4	B 14.8	E 9.9	D 39.5	—	7.4	100.0

注: A……行政主導型

B……当事者間での話し合いによる解決型

C……全体で話し合いによる解決型

D……計画(事業)主体への要求型

E……事例Ⅰの場合は発生者負担による解決型、Ⅱ、Ⅳは受益者負担による解決型、Ⅲは被害者への補償による解決型。

事例Ⅲの5の()内は、高浜入国営干拓事業の中止要求。

の方策を五つずつ想定してあげておき、その中から最良と思われるもの一つを選択してもらった。
第一一表をみられたい。各事例の選択肢のうち、その他5を除く、1から4までの選択肢は、A、B、C、D、E型のどれかに該当するようになっている。

まず畜産公害の発生という事例をみてみよう。
町役場や農協が畜産団地づくりの方策をとるとい
う、行政主導型Aが過半を占め、公害発生源である畜産農家が責任をもって公害防止手段をとると
いう、発生者負担型Eが三三%とこれにすぎ、両
者で全体の八五%を占めている。

行政主導型は、政治分野や商工業分野のリーダー、職業別では非農業のリーダー、そして集落類型別では市街地集落出身リーダーに多い。また発生者負担型は、社会活動や地域のリーダー、職業別では非農業よりは農業、そして集落類型別にみると、台地・平坦集落や台地集落のリーダーといったように、概して畜産公害の当事者(主として被害者)になる可能性が大きい、畜産農家の多い台地、台地・平坦複合集落や、農家に比較的多いといえよう。

つぎに、どの部落に児童公園やスポーツ施設などの文化・厚生施設を設置するかという事例をみてみる。この場合も、設置の条件や必要性の大小等を町行政当局が検討してきめるという行政主導型Aが半分を占め、設置を希望する集落同士が話し合つて決めるという当事者間話し合い解決型Bが三〇%で、これにつき、両者で全体の八〇%に達する。

行政主導型は、やはり政治と商工業のリーダー、それに社会活動のリーダーに多く、職業別では非農業に多い。当事者間話し合い解決型は、農業、漁業、それに地域リーダー、すなわち区長に比較的多く、集落類型別では、市街地集落と台地・平坦部複合集落のリーダーに比較的多い。

高浜入干拓造成事業の事例については、やや複雑な様相を呈している。すなわち、まえの二つの事例のように過半を占めるものがなく、最も多いのが、干拓と自然保護とが両立するように事業計画の内容を再検討し、計画の修正を求めるという、計画主体への要求型Dの三二%であり、町全体の発展方向を考えて町行政当局が判断し、それに従うという行政主導型Aの二四%、事業のプラス、マイナス面を比較検討し、賛成・反対両者間の話し合いで解決の道を探るという当事者間話し合い解決型Bの二〇%が、多い方である。他方要求型Dよりも、さらに強硬な干拓事業の中止を主張するものが一%を占めており、この問題の解決のむづかしさを示している。

全体として最も多い要求型は、商工業と社会活動、それに政治のリーダーに、集落類型別にみると、市街地集落のリーダーに相対的に多い。行政主導型と話し合い解決型は、農業および漁業のリーダーに多い。また干拓事業の中止を主張するものは、地域リーダー（区長）に比較的多い。

最後に、下水道整備のための終末処理場設置の事例をみてみる。この事例では、設置候補地区住民の要求を町当局が受け入れるという事業主体への要求型Dが四〇%と、最も多く、町全体の立場に立つ町行政当局の判断に従うという行政主導型Aが、これについて二八%を占めている。要求型は商工業、社会活動のリーダーに、行政主導型は、やはり政治と漁業のリーダーに相対的に多い。集落類型別にみると、市街地集落出身リーダーでは、要求型が六四%、設置候補集落同士の話し合い解決型が二七%を占め、他の三つの集落類型が、要求型、ついで行政主導型という、ほぼ共通した選択をしているのに対して、やや特異な対応をみせている。

四つの事例を通して、政治リーダーと商工業リーダーは行政主導型と要求型、農業リーダーと地域リーダーとは行政主導型と話し合い解決型、そして社会活動リーダーは話し合い解決型と要求型、発生源負担型を、比較的高く評価しており、総じて行政主導による調整への期待が強いと思われる。

7 町計画に町民の意思を反映させるには

町の振興計画をつくらうとする場合、計画の中に町民の意向、要求を組み入れてゆくには、どんな方式が実行されることが望ましいだろうか。このことについて、リーダー達の意思を探ってみた。一〇個の選肢の中から三個を選び、順位をつけてもらった。やはり順位の逆数をとって、一位が一、二位は〇・五、三位は〇・三三、順位がついていない場合は算術平均をとって、三個それぞれに〇・六というウエイトをつけて、選肢ごとに加重合計をした。第一二表をみられたい。

一〇個の選肢は、

住民の組織（ここでは一〇〇人委員会という表現をとっている）自体が計画をつくる（A方式）。

住民側から要求を出し、町行政当局がそれらを調整して計画を策定する（B方式）。

町行政当局が各種の調査方法をとって住民の意思・要求をあつめ、これを計画づくりのための材料とする（C方式）。

町行政当局が計画案をつくり、住民側でこれを検討する（D方式）。

という四つのタイプに分けられよう。

リーダー達の選択をみると、町内の各分野から幅広く人を集めて一〇〇人委員会といったような町民を代表する組織をつくり、この組織自体が計画をつくる1という、住民主導性の最も

強い方法が、第一位の得点を得ている。

このA方式に較べると住民主導性は幾分弱くなるが、B方式、すなわち商工会、青年団、婦人会等各種団体ごとに、計画に関する意見書、要求書を出し、町行政当局がこれらを調整して、計画策定に反映させる方法4が五位、また行政区ごとに部落總會を開いて要求をまとめ、町行政当局に提示し、計画策定の際の基礎とする方法5が、三位を占めている。住民主導型および準主導型ともいえるA方式、B方式が、全体の四五%を占めており、この方式に対するリーダー達の評価はきわめて高いといえる。

他方、町行政当局が計画案をつくり、住民サイドでこの案を検討するというD方式については、住民サイドの内容が、一〇〇人委員会の場合2は、二位であるが、一〇〇人委員会自体で計画をつくる方式とほとんど同じくらい高い評価を得ている。また部落懇談会での検討6は、四位とかなり評価が高い。ところが町議会での審議という方式3についての評価は、きわめて低い。

町行政当局が、各種の調査方法を用いて、住民の意思・要求を広くあつめ、計画づくりの材料にするという、7、8、9の方法（C方式）は、比較的得点が高い。

なおこの設問を、現在の町振興計画への参画ないし関心度をたずねた設問とクロスさせると、つぎのような傾向がみら

第12表 町計画に町民の意思を反映させるには

選 択 肢	得 点	構 成 比 (%)	順 位	町計画の関心度の選択肢とのクロス集計(構成比, %)					
				1	2	3	4	5	無記入
A 住民の組織で計画策定									
1 100人委員会で作画をつくる	28.39	19.2	1	13.0	21.0	20.0	22.2	23.7	33.3
B 住民側から要求を出し、町が調整									
4 各種団体が意見・要求を出す	14.23	9.6	5	9.1	13.3	8.5	7.1	11.5	15.1
5 部落総会で要求を出し、区長会で集約	24.23	16.3	3	7.4	19.5	22.4	21.7	16.1	18.2
B 小 計	38.46	25.9		16.5	32.8	30.9	28.8	27.6	33.3
C 住民の意思要求を広くあつめる									
7 専門家に委嘱して町民意思を把握	10.31	7.0	7	6.7	7.7	5.5	11.6	—	—
8 町全戸のアンケート調査	13.07	8.8	6	11.1	9.8	7.9	5.6	9.1	9.1
9 幼・青・壮・老年層の意見をあつめる	2.98	2.0	9	0.7	2.8	1.2	1.0	3.0	18.2
C 小 計	26.36	17.8		18.5	20.3	14.6	18.2	12.1	27.3
D 町が計画をつくり、住民側で検討									
2 100人委員会で作画	28.31	19.1	2	29.6	14.7	21.2	9.6	13.7	6.0
3 町議会で審議	6.75	4.7	8	6.9	6.3	2.4	4.0	—	—
6 部落懇談会で意見をきく	18.57	12.6	4	13.3	4.9	10.9	17.2	22.8	—
D 小 計	53.63	36.4		49.8	25.9	34.5	30.8	36.5	6.0
E その他									
10 その他	1.00	0.7	10	2.1	—	—	—	—	—
合 計	147.84	100.0		100.0 (31.9)	100.0 (16.1)	100.0 (18.6)	100.0 (22.3)	100.0 (7.4)	100.0 (3.7)

注. 町計画の関心度の選択肢番号1～5は、第3表参照。

れる。

第一に、一〇〇人委員会自体で計画をつくるという、住民主導性の強いA方式については、現在の町計画についての関心度の低いリーダーほど、高い評価をあたえている。

第二に、住民サイドからの要求を町行政が調整して計画を策定する準住民主導型のB方式については、町計画には参画しなかったが、計画の内容は知っているというリーダー達（2、3の階層）が、比較的高く評価しており、この方式に対する計画参画者1の評価はきわめて低い。また住民サイドの要求の内容が部落総会での要求という場合には、町計画への関心が高いとはいえない3と4の階層のリーダーが、比較的高い得点をあたえている。

第三に、町が計画案をつくり、住民側でこれを審議、検討するというD方式については、計画に参画したリーダー達がきわめて高く評価しており、とくに一〇〇人委員会や町議会での審議という方法についての評価が高い。これに対して、計画に関心の低い4、5のリーダー達は、一〇〇人委員会や町議会での審議に対しては評価が低い、部落懇談会で意見を聴くという方法には、かなり高い評価をあたえている。

第四に、各種の方法によって住民の意思・要求を広くあつめて計画づくりの材料にするというC方式は、町計画への関心度との間に、はっきりした関連がみられない。

概して、住民主導性の強い計画づくりや、部落を足がかりとした計画づくりへの間接的参加については、現行の町振興計画に対して関心度が低いリーダー達が、高い評価をあたえており、逆に、行政主導性の強い、あるいはそれに近い計画づくりについては、現行の町計画に参画したリーダー達を中心に、関心度の高いリーダー達が、高い得点をあたえている。

つぎに、リーダーの種類別にみてみる。

リーダーを、農業と非農業という職業分類でみてみると、両者の間にはほとんど差がない。ただ町が計画案をつくり町議会が審議するという方法3は、農業では若干の得点を得ているが、非農業ではほぼ完全に否定されている。

リーダーの分野別にみると、町議会議員を主体とする政治リーダーは、住民主導型の計画づくりに対する評価がきわめて低く、行政主導型への評価が高い。とくに計画案の町議会での審議3への評点が、他の分野のリーダーと較べると格段に大きいのは当然であろう。農業リーダーは、町計画案の一〇〇人委員会での審議2と、専門家に委嘱して町民の意思把握をはかる7方法への評価が、相対的に高い。社会活動リーダーは、一〇〇人委員会による計画づくり1や、計画案の一〇〇人委員会での審議2など、一〇〇人委員会方式をきわめて高く評価している。区長によって代表させた地域リーダーが、部落総会での要求提示5や、町の計画案について部落懇談会で直接意見をきく6と

いった、部落を足がかりにした計画づくりへの間接的参加の方法に高い得点をあたえているのは、やはり当然であろう。商業リーダーは、各種団体ごとに意見・要求を出して町行政が調整する方法4を高く評価しているが、その外に、地域リーダーと同じく、部落による計画づくりへの参加を重視しているのは、やや意外である。

五 むすびに代えて

茨城県下の一つの純農村におけるリーダー達の意識調査の結果は、四で縷々のべたとおりである。五〇歳以上の高老年層が八五%を占め、女性はずか二名、そして職業別にみると七割近くが農業であるという、リーダーの構成を一応念頭において、彼ら農村リーダー達の意識、判断を整理し、再構成してみよう。まずリーダー達は、町にとって好ましい外部インパクトとして、町域内を通る幹線道路の建設・改善や、町の基幹産業である農業の振興に寄与する広域開発プロジェクトのような、身近かな直接的なインパクトを高く評価し、必ずしも長期的・広域的視点に立つ判断をしているとはいえない。

このことは、住みよい町づくりのためには、農業の振興を中心とした産業開発や、工場誘致などの町民の所得増大・雇用機会づくりの方策を重視するリーダーの姿勢に結びついている。このような開発・振興志向に対して、他方、部落のまとまりや

活動の強化、人づくり組織づくりといった町の発展のための主体的条件づくりも高く評価している。また自然環境の保全についての評価は必ずしも高くはないが、単なる現状維持ではなく、その存在自体が地域の環境保全要因と考えられる農業の振興を含めて、緑と水に恵まれた町づくりという、より積極的な姿勢を示している。

それでは農村住民にとって好ましい生活環境とは何か。リーダー達の選択の結果からは、高い文化水準や、公共下水道の整備や買物、交通機関の利便さなどよりは、部落のまとまりの良さを内容とする社会的な連帯性や、自然環境の良さを内容とする快適性を、ということに表現されるような、都市的生活環境水準の高さではなく、農村らしさの維持存続が求められていることがわかる。

このような農村リーダーの判断には、所得・雇用機会の増大や便益の増加による生活の安定を求める方向と、農村らしさ、自然の豊かさを求める方向とが混在している。このことは、対立する事態・考え方について、二者択一的な選択を求めた設問に対して、リーダー達が示した混乱しているとも思われる反応の仕方に、端的にあらわれている。

すなわち、開発志向タイプの選択がきわめて強い反面、開発を否定して自然の豊かさを選択するという局面もみられる。そして部落結合の強化については、ほぼ合意が得られている。ま

た山林や霞ヶ浦の高度利用か自然環境の保全か、町人口の増加をとるか人口はふえなくても農村らしさを維持するかといった問題については、リーダーの選択は二つに分れている。このようなリーダー達の選択、評価の多様化は、純農村であっても近年多様化しつつある町民の意思・要求を反映したものであろう。町の計画づくりにとっては、この多様な要求の調整が最大の課題であらう。

利害の対立が予想される場合、リーダー達はどのような調整方法を選択するだろうか。それは、町行政主導型、あるいは町行政当局が町民の要求を受けて行動するといった、調整機能を町行政当局に求める選択が意外に多い。具体的な問題になると、どうも町民同士あるいは部落間での話し合いによる解決よりは、町行政に下駄をあずけるといふ傾向が強いようである。

このことは、町振興計画の策定といった、町の将来の方向を決める問題についてもいえそうである。すなわち、住民主導性の強い一〇〇人委員会自体での計画づくりは、確かに第一位の得点を得ている。しかし町行政当局が計画案をつくり、それを住民サイドから検討する、あるいは住民サイドから出された要求を町が調整して計画づくりに反映させる、また各種の方法で住民の意思・要求を広くあつめて計画づくりの材料にするといった、町行政当局が、計画づくりに大なり小なりリーダーシップをとる方法への評価は、住民の組織自体で計画をつくることとい

う方式を大幅に上回っている。だが町行政がリーダーシップをとるにせよ、計画づくりにには、住民の要求の吸い上げと、住民へのフィードバックが必要であることを、リーダー達が強調していることは明らかである。

住民本位の農村計画といっても、このように町行政当局の果たす役割はきわめて大きい。計画の成否は、多様な住民の意思・要求を把握し、住民とのフィードバックを繰り返す過程で、可能な限り全体の合意が得られるように調整してゆくことに、町行政当局がどれだけ精力を傾けるかにかかっている。

ところで、この意識調査では、すでにみたように、農村リーダーの間での評価の対立が随所にみられる。また同じ分類に属するリーダー達が、いくつかの設問に対して、部外者からみれば一見矛盾しているともとれるような選択をしている場合があり、要求の構造をシェーマ化して提示することはできなかった。この調査のねらいの一つに、農村リーダー達が、住みよい自分たちの町づくりということを考える場合、『環境の保全』について、どれだけの認識をもっているかを探るということがあった。しかしこの問題についての認識は、農村リーダーの間で、必ずしも成熟し、共通のものになっているとはいえない。このことが、あるいは一見矛盾しているともとれるような選択をしたことの要因の一つではないかとも思われる。

なお開発と環境保全とは、本来トレード・オフ関係にあるものなのだろうか。むしろ開発のあり方自体の中にトレード・オフ関係を生ぜしめる何かがあるのではないか。それは、開発の理念にかかわる問題であり、農村計画に関していえば、トレード・オフ関係を発生させない開発のあり方とはどのようなものかという問題が残される。

それから、この調査で選ばれた農村リーダーが示した評価、判断、そしてその背後にある意識は、果たして住民のそれを反映しているものであるかどうかという疑問は、当然でてこよう。この疑問に対しては、同様な調査を住民に直接試みることによって、検証することはできる。しかしその前に、農村におけるリーダーとは何か、その性格づけと、自治体の中での位置づけ、さらにいえば、農村における権力構造とその中の農村リーダーの位置づけを明らかにしてゆく必要がある。そうすれば、区長が果たして地域リーダーといえるのかどうかといった疑問も、かなりの程度解消されるものと思われる。

いずれにしろ、本稿では説明しえた部分はきわめて少なく、これに較べて残された問題は、あまりに大きい。これらは今後の課題として、少しずつ取りこんでゆきたい。