

大規模電源開発地域における地域づくりの課題

誌名	農村生活研究 = Journal of the Rural Life Society of Japan
ISSN	05495202
巻/号	61
掲載ページ	p. 2-9
発行年月	1986年2月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



大規模電源開発地域における地域づくりの課題

——福島県富岡町の事例を中心として——

持田 紀治*

1. はじめに

経済成長の基調変化を契機にして、国土政策の重点が三全総で明らかにされたように、地方の力を養い地方定住を促進するという方向に移ってきた。その中で量から質への転換が重要とされ、自然と調和した人間らしい生き方を基本とする質的豊さの実現の必要が謳われ、住民の改善意欲を土台とした生活環境形成や地域づくりの推進が期待されており、コミュニティ醸成やむらづくりの事業が各地で実施されている。以下は、最近のむらづくりの動きや必要性の高まりを踏まえて、大規模電源開発地域の農村コミュニティ醸成の課題を検討しようとするものである。

考察の対象地域は、福島県富岡町旧富岡地区であるが、福島県浜通り地域は昭和40年代から各自治体がこぞって大容量発電施設の誘致に乗り出し、これによって後進的農漁村の工業化をはかろうとした。そのため、現在ではいわき市から仙台市の間の沿岸2市9町にわたる広域地域が、全国屈指の集中的電源立地地域を形成しており、電気事業にかなり依存した地域経済構造をもつようになっている。だが、発電施設建設終了後における建設労務の減少による雇用不安が大きく、大熊町や双葉町など最初に原子力発電施設を誘致した自治体では、ポスト原発対策が早くから課題になっている。富岡町でも東電福島原子力第二発電所の完成を前にして、就業機会の縮小傾向がみられ、地域経済の転換対策を関係者らは模索しつつあるところである。発電施設建設期においては雇用効果が大きく、有利な兼業機会が増加するため、農業への意欲が低下するばかりでなく、電源三法交付金充当による各種の地域整備事業が多く入

り、その実施を先行するため、一般に農業対策は相対的に後回しにされるきらいがあるようである。したがって、一つは立ち遅れている農業の振興方策の樹立が急がれており、二つは大規模電源開発にともなう地域経済・社会の変化と急激な都市化の進行による農村社会変化が著しく、安定した農村社会を維持するにはコミュニティ醸成が重要課題となっているのである。

2. 電気事業の展開と地域課題

経済成長や社会の発展にとって、安価で質の高いエネルギーの生産および供給が果してきた役割はきわめて大きく、電気事業が国や地域の経済発展におよぼした効果は高い評価をえている¹⁾。戦後の電気事業の展開は、戦後初期の大規模水力開発の時代から石炭火力、揚水発電、重油やLPGによる大規模容量火力および原子力発電の時代へと短期間に著しい技術革新をしており、超大型化へ移行してきた²⁾。電気事業がこのような発展をみた背景には、高度工業化社会において、電気事業が各種の産業活動や国民生活と密接に関係した基幹の基礎産業であるからであり、この性格は今後も変わらないであろう。

ところで、今日の電気事業は巨大な設備産業であるが、立地地域は広大な用地や用水が確保できる地点でなければならず、公害防止への配慮も必要であり、おのずから人口の少ない農山漁村地域が選ばれる。電気事業だけでなく、高度経済成長期に実施された低開発地域における各種の大規模地域開発がそうであったが、事業計画時は地域の産業構成や社会、文化など多様な面に対する改善および高度化へのインパクトがあるものとして、立地地域側から相当に期待されていた。しかし、

* (もちだ のりはる・石川県農業短期大学)

計画への期待と現実の成果の間にはかなりの乖離がみられ³⁾、開発対象や地域性、実施時期によって特徴は異っているが、既存産業や生活環境におよぼした影響は大きかったし、複雑な地域問題の発生をみたところも少なくなかったようである。

発電施設建設に伴う労働力需要発生の特徴は、拡大（建設期）と縮小（建設後期および終了後）の差が大きいことにある。また、同時に関連商工業の急激な発展と沈滞のサイクルが、労働力需要の動きと似た形で比較的短期間に一巡する。労働市場や発展業種の質的な面でも特徴をもっている。労働市場の中核となるのは土建業であり、発展業種の中心をなすのは商業では飲食業や風俗営業で、工業では土建下請とその関連部門に片寄っており、波及効果の質の問題や一時性が指摘されている⁴⁾。

東電第一原発（大熊町）は昭和42年9月に着工され、54年12月に6号機まで建設し、第二原発（富岡町）は50年11月に着工し60年12月に4号機

を完成させる計画になっている。第一、第二原発の総出力は、それぞれ470万kw、440万kwである。建設が完了している第一原発の場合の雇用状況は、建設関係の臨時雇用数は49年がピークで4,326人（うち地元雇用は1,817人、42%）で、建設完了年（55年）には850人（うち地元雇用は383人）に減少している。建設完了後は若干の改良工事等のための雇用はあるが、1～2年後には建設工業としての就労機会は完全にゼロになる。第2原発の場合は昭和55～56年をピーク（5,500人台）に、その後第一原発と同じ動きをとっている。昭和40年以降の電源立地は二次、三次産業部門の雇用増大をもたらしたものの、新規学卒者の流出を食い止めるまでに成長しておらず、建設臨時雇用者の再就職対策とあわせて良質労働力の定着対策の確立が急がれている。

このようなことから、「ポスト原発」時代にさしかかっている福島県浜通り広域地域では、質が高

表1 集落別の野家、経営組織、耕地面積

農業 集落名	専兼別農家数及び経営面積					農業経営組織別農家数							集落別耕地面積		
	総 農 家 数 (戸)	専 業 (戸)	一 兼 (戸)	二 兼 (戸)	戸 経 面 当 耕 り 地 積 (a)	単 一 経 営 (戸)	準 単 一 経 営 (戸)	複 合 経 営 (戸)	計 (戸)	販 売 ゼ ロ の 数 (戸)	農 家 生 産 率 (%)	田 (ha)	畑 (ha)	樹 園 地 (ha)	
仏 浜	42	1	1	40	80.0	22 (52.4)	7 (16.7)	0 (0.0)	29	13	31.0	25.0	8.5	0.1	
毛 萱	32	3	5	24	124.5	26 (81.3)	2 (6.3)	0 (0.0)	28	4	11.5	35.2	4.6		
下 郡 山	41	4	5	32	85.4	30 (73.2)	2 (4.9)	2 (4.9)	34	7	17.1	26.0	7.6	1.4	
上 郡 山 ①	108	7	13	88	134.4	55 (50.9)	20 (18.5)	18 (16.7)	93	15	14.3	63.7	27.0	10.6	
上 郡 山 ②	45	2	11	32	113.1	14 (31.1)	17 (37.8)	6 (13.3)	37	8	17.7	31.6	8.9	10.5	
浜	92	5	15	72	124.0	47 (51.1)	26 (28.3)	6 (6.5)	79	13	14.1	86.4	22.2	5.5	
小 浜	41	0	2	39	78.5	27 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	27	14	34.1	26.7	5.5		
町	32	3	1	28	55.3	26 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	26	6	18.8	12.5	4.3	0.8	
小 浜 深 谷	14	1	1	12	76.0	7 (50.0)	2 (14.3)	1 (7.1)	10	4	28.6	4.8	5.6	0.3	
旧富岡地区 (合計)	447	26	54	367	104.0	254 (56.8)	76 (17.0)	33 (7.4)	363	84	19.2	311.9	94.2	29.2	

注：1985年農林業センサス集落カードによる。

く安定した労働市場開発の問題が大きく浮びあがっており、調和を保って地域社会を発展せしめるには、農業・農村の再開発に眼をむけることが重要となっているのである⁵⁾。

3. 考察地域の概要と問題点

富岡町は福島県浜通り中央部の双葉郡にあり、福島市まで約90km、仙台市まで120kmのところの位置し、海岸から阿武隈丘陵部にわたる変化の多い地形を擁し、人口は1万4,941(4,708世帯)、農家数は1,002戸(うち専業67戸、一兼206戸、二兼729戸、平均耕地面積は田81a、畑19a、桑園・樹園5a、昭和55年センサスによる)の農村である。浜通り地域は、開発が遅れていたため、ながく季節出稼ぎ兼業地帯であり、富岡町では昭和40年241人(兼業従事者の16%)の季節出稼ぎ者を数えていた。浜通りの電源開発が進むにしたがって季節出稼ぎは減少し、昭和50年には双葉郡全体で794人(兼業従事者の6%)富岡町では66人(兼業従事者の3%)に減少している。

本稿の考察地域は、海岸に面した旧富岡地区内10集落で人口3,920人(1,059世帯)、集落別の戸数は291~38戸までと差が大きいが、戸数の多い集落は開発にともなって新住民の増加がめだっている集落である。農業の概況は、総農家戸数447戸(うち専業26戸(6%)、一兼54戸(12%)、二兼367戸(82%)で安定兼業率が高い、一戸当たり平均耕地面積は97.4a(水田69.7a、畑21.1a、桑園・樹園地6.5a)、経営タイプは水稻単一が84%を占め、他に若干の工芸、養蚕、野菜作が入っている(表1)。自然条件とくに冬の気候条件や立地条件からみて比較的恵まれた地域であり、複合経営が発展する条件をそなえているが、いまのところその有利な条件を十分に利用しておらず、飯米生産農家が27%(販売なしと販売額10万円以下の農家割合)にもものぼっている。これは浜通り広域圏の開発によって有利な兼業機会を多くもち、しかも50年から富岡町と樽葉町にまたがる海岸地区に原子力発電施設の建設がはじめられ、より一層兼業に就きやすくなったことが影響しているからであろう。

このように兼業が深化するにしたがって土地利用も粗放化しており、昭和45~55年の間における

表2 中核農家がみた5~10年後の集落の農業経営

	農家聴取り地	発 展 現 状 維 持 後 退			理 由
		I III	I III	I III	
①	小良ヶ浜		○		換金作物が後退
②	小良ヶ浜	○			兼業が減少、農業の地位向上
③	深 谷		○		安定兼業が多い
④	小 浜		○		後継者の意欲が低い
⑤	仏 浜			○	後継者の意欲が低い
⑥	毛 責			○	野菜部門が衰退 耕地面積が狭小
⑦	毛 責			○	後継者が無関心
⑧	下郡山		○		農業は家計補助的
⑨	下郡山			○	後継者が安定兼業
⑩	上郡山①			○	経営基盤が脆弱
⑪	上郡山②		○		安定兼業志向が強
⑫	岩井戸			○	基盤整備が困難

注：1) 農家ヒアリング結果によって作成。

2) レベルI、II、IIIは、発展の場合は、Iがきわめて発展的、IIが中位の発展性、IIIが現状維持に近いことを示す。現状維持の場合は、Iが発展IIIに近く、IIが中位、IIIが後退Iに近い。後退の場合は、Iが現状維持に近くIIが中位、IIIがきわめて後退的、という度合いを示す。

耕地利用率をみると、45年にはどの集落も100%以上であったが、55年には2集落しか100%以上を維持しておらず、一番大きく土地利用を低下させている集落では114.8%から96.6%へと18.2%もさがっている。農業生産面の守備範囲を縮めているだけでなく、土地もち労働者化が浸透するにしたがって、農業意欲の低下が地域の連帯意識やコミュニケーションの発展をも阻害しつつあり、地域社会全体の発展に影響しているのである。

4. 農業の方向および集落診断結果

1) 意向調査にあらわれた農業の方向

この地域の農業振興計画策定にあたって実施したアンケート調査結果によると、回答者280人の兼業形態は恒常的勤務が49.8%、日雇が25.4%、自営業が20.1%であり、回答なしが4.7%であった。この兼業を今後どのような方向にもってい

表3 農業および兼業の現況

	集 落 内 農 業 の 現 況	兼 業 の 現 況
小良ヶ浜	・専業は1戸のみ ・担い手は50歳台が中心 ・後継者はすべて勤務者 ・経営は兼業+水田	①原発関連 ⑤商店 ②大工 ③漁業 ④農協
小良ヶ浜 (赤坂)	・専業はなし ・担い手は主婦と老人 ・後継者は夫婦で勤務 ・経営は兼業+水田+畑+肉牛	①原発関連 ⑤左官 ②大工 ③公務員 ④自営業
深 谷	・専業はなし ・担い手は主婦中心 ・後継者は安定兼業 ・経営は兼業+水田+肉牛	①東電関連 ②役場 ③その他、日雇
小 浜	・専業はなし ・担い手および後継者は 休日、朝夕の農業 ・経営は水稲+野菜	①公務員 ②東電 ③東電関連 ④その他通勤兼業
仏 浜	・専業はなし ・担い手は60歳台 ・後継者は他産業に就業 ・経営は水稲+肉牛+野菜	①東電関連 ②国鉄 ③公務員 ④町内の会社
毛 萱	・専業 ・担い手は50歳以上 ・後継者はすべて他に就職 ・経営は野菜出荷者4人	①東電関連 ②大工 ③自営 ④会社・商店員
下 郡 山	・専業 ・担い手は主婦と高齢者 ・後継者は通勤兼業 ・経営は米単一のタイプ	①東電関連 ②国鉄 ③会社員・公務員 ④会社員、その他町内外の日雇
上郡山①	・専業は2戸 ・担い手は主婦中心 ・後継者は通勤 ・経営は米+畜産+たばこ	①東電関連 ②公務員 ③大工 ④町内商工関係の仕事
上郡山②	・専業はなし ・担い手は50~60歳台 ・後継者は在宅通勤 ・経営は米+養蚕+たばこ+畜産	①東電関連(長男が多い) ②自営 ③公務員 ④町内商店会社
清 水	・専業はなし ・担い手は世帯主と主婦 ・後継者は安定兼業 ・経営は養蚕またはたばこ+畜産	①東電関連 ②自営(下宿屋) ③町内外の不定期雇用
岩 井 戸	・専業はなし ・担い手は主婦 ・後継者は在宅通勤 ・経営は米+養蚕	①東電関連が全体の50% ②大工 ③公務員 ④その他

注：聴取り調査による。

表4 集落診断の総合判定

集 落 名	悪 い	少し問題 がある	まあよい	よ い	主 な 問 題 点		
					生産条件	生活条件	人間関係
小良ヶ浜		○			○		
深 谷	○				○	○	
小 浜	○				○	○	
仏 浜		○			○		
毛 萱		○			○		
下 郡 山		○			○		
清 水		○			○		
上 郡 山	○				○		
太 田	○				○		
岩 井 戸		○			○		

注：集落診断カルテの診断による。

うと考えているか、についての回答者の意向は、①現状維持でよいが76.7%、②兼業を増やしたいが11.1%、③兼業を減らしたい8.9%、となっている。聴取り調査から各集落の農業経営の方向性（5～10年後の農業経営）を整理すると、表2から明らかのように地区全体に、農業の現状維持は困難だとみられている。この理由は種々あるが、後継者の流出や経営基盤の弱さ、相対的に賃金水準が高い兼業に従事するようになって、農業への意欲が低下しているからであるが、さらに農外諸部門が原発景気のなかで伸びている状況を農業と比較して、一層と農業の展望を失っている面もあるようである。ちなみに調査した集落の農業と兼業の現況は表3のとおりである。

2) 集落診断の結果と特徴

集落診断カルテによる診断は、生産条件、生活条件、人間関係の三つの面から総合的に地域実態をつかむ方法をとっているが、総合判定は表4のように10集落中4つの集落で「悪い」、残りの集落は少し問題がある、というランクである。どの集落でも総合判定で低い評価をえているが、主な問題をみると全集落で「生産条件」に問題をもっており、生活条件に問題をもっているのは2集落だけである⁶⁾。

総合判定が「悪い」という場合は、現状ではその集落は「たいへん住みにくい」状態であることを示しているのだが、このランクに入っている4つの集落の実態は、調査結果から判別すると、①生産条件が極端に悪い、②生活条件では指標間の得点差が大きく、とくに利便性、快適性の面で改善点を多くもっている。③人間関係では共同活動の面で相対的に低いレベルにとどまっている。

「少し問題がある」という6つの集落の特徴は、「生産条件」では先の4つの集落と同じ問題をかかえているが、「生活条件」で改善点を幾分残しており、「人間関係」面では比較的好ましい状態が保たれている。

5. 定住条件整備と地域づくりの課題

1) 定住条件整備の方向

以上のように、この地区は農業生産基盤が比較的弱い兼業集落であり、大規模発電施設の建設に伴う農業生産への影響が顕著で、地区発展の展望

はつかみにくい。このような地域が真に安定した定住社会環境を創出していくには、現在進行している雇用不安を解消する手だてをほどこすことが重要であり、工業化の促進はその一つの方法であろう。だが、農業地帯への工業導入対策は、進出企業側と地元の利害が一致せず、とくに地元が一般に望んでいるような男子型の安定業種の誘致はなかなか困難な状況にある。発電施設建設に依存した地域経済構造を転換するには、やはり地場産業の育成が大事であり、当面の雇用不安解消のために建設現場労役の代替雇用の拡大対策に振りまわされているようであれば、将来の発展は期待できないであろう。

① 農業再開発と農家所得確保

農業を現在のような停滞状態にしておいて、地域経済を振興することは困難である。この地域においては、現状における地域農業発展への期待が小さいところに、将来への不安要因が大きく浮びあがっている原因がある。既存の地域条件を活用して農業の自立化をはかるように、施策や意識の転換をはかっていくことが必要であろう。

集落診断カルテの生産条件をみると、総得点64点のうち10点以下という集落が2つあることも目をひくが、どの集落も生産性、流通関係、生産組織の得点が低い水準にある。これに対して土地関係と作業環境の各指標は、どの集落でも相対的に高い得点をえており、土地基盤ではある程度評価できるレベルにありながら、その利用面ではかなり問題をもっていることが理解できる。この地域の農業の動きは、中核的農家の調査（表5）によると、昭和40～50年、50年～現在の生産品目の変化がめだっており、副次部門として肉牛（子牛生産）が普及し、稲作+肉牛という経営類型が多くなっている。双葉郡内の肉牛普及は昭和40年代後半からめだつようになるが、畜産組合の指導による少数副業的肉牛経営（2～4頭程度）が、転作田利用による自給飼料生産によって経営面の安定がはかれること、主婦や老人にも管理できるため兼業農家にむいていること、といった事情から養蚕、たばこ、野菜作などにかわって普及したのである。しかし、集落によっては新住民の増加などにより、畜産振興が困難なところも出てきている。また、肉牛の経営条件の年次変化も大きいものが

表5 中核的農家の経営変化と今後の方針

農家番号	水		田	畑	樹園地	耕地計	家畜飼養状況	山林	借入地の地代 転作物等の概況	農林政策の 共同利用及び 利用者数など	I 昭和40年以前	II 昭和40～50年	III 昭和50年～現在	IV 今後の方針
	一毛田	二毛田												
1	90	うち借入は60	160	a	a	330	肉牛(繁)5頭 肉牛(産)400頭	ha 3	借入料金2万(2等米、転作物28a)	田植機4人共用	肉牛(繁)2頭、豚(一頭)2頭、たばこ10a、養蚕は畑に転換、30年後半41年まで経営主は出稼ぎ	畑50a購入(40年)、アリアマに山林先移、田50a購入(45年)、畜産は変らない。経営主は兼業	転作で動物生産、肉牛拡大、豚の頭数が増え、たばこ作を中止	水田は圃場化しないので拡大できない 畜産は改善して収入をはかる 複合経営でいくなら現状の規模でよい
2	85					115	肉牛(繁)1頭	0.3	転作は飼料作物		牛(役用)多い時で2頭	水田18a購入(57年) やまいも導入(53年—5a) 畜産は変化なし	肉牛を2—3頭ふやす 野菜の安定生産	
3	140	うち借入は50	20			180	肉牛(繁)8頭	1.3	借入土地は休耕地 で料金は、 転作は牧草、 2戸共同	田植機、もみすり機ともに2戸共同	畑を水田に転換(35年) たばこ14a(35年から)	いんげん5頭購入(48年)、いんげん5頭(43年)、経営主兼業(45年から)	肉牛10頭(繁) 水田2haまで拡大したい 飼料畑拡大(山林を畑転換)	
4	10	うち借入は5	90			130	うち牛(繁)は5	3	転作は牧草15a これを畜産農家に 供給(料金なし)	田植機4人共用、 トラクタ 2人共用(全部脱穀)	たばこ中止(40年)乳牛中止(42年) 経営主兼業	いんげん5頭購入(57年) やまいも導入(53年—5a) 畜産は変化なし	肉牛を2—3頭ふやす 野菜の安定生産	息子の代には農地は貸付になるかもし れな 現状維持
5	180					180			解放前4haであったが2.2haを解放		乳牛導入5頭(40年)、肉牛に切りかえる1頭(48年)、作業受託開始(46年)、経営主兼業(47年)	肉牛拡大、山林転用(畑15a) 畑30a購入(51年)	肉牛販 兼業でできる経営を維持	
6	90		90			210	肉牛(繁)2頭	2	転作53a—牧草		豚中止(40年)、豚中止(47年)、ねぎ、ばれいし、加工トマト中止(45年)、自営業(馬車ひき)中止(47年)	自営業中止後は農業専業 51年長男就職	反収増加 現状維持	
7	150					152			全部管理転作		役用馬1頭 関東方面に出稼ぎ(38年頃まで)	肉牛(繁)導入(55年) 野菜地元市場出荷(連年)—8—12品目	野菜と肉牛を形態 肉牛自備10頭	
8	200					250		3	借入地はとくに桑 併なし、 管理転作15a		水田単一経営 経営主農協勤務(48年) 妻会社員(48年)	安定期間多くに農業経営の寛 化はよい	土づくりがむづかくなっている 現状維持(水稲中心)	
9	180					340	肉牛(繁)6頭	3	転作—牧草		野菜作りは力をいれる。地元市場に 出す量を減らして 30年高卒と同時に就農、以降は専業	野菜価格の変動がめだつたように なった(地元スーパーができたから)	水稲は現状維持 たばこ販 野菜の周年出荷	
10	184					194	肉牛(繁)2頭	10	転作54a—牧草		水稲と米売生産(年500枚) 山間地では向きの耕地が多いので 野菜作りにはむかない	水稲と肉牛の複合経営 畑3a売却(道南用)	現状維持 山間地は農業振興困難、あえて改善しようとする投資が火きく希望が強い	
11	85					170	肉牛(繁)3頭	60	転作11a—牧草		乳牛2頭導入(43年)、たばこ中止(43年)、畑を開田約1ha	やまいも導入7a 乳牛を肉牛に転換(49年)	水稲拡大、兼業しながらやるから、 肉牛7頭まで拡大、兼業でもやるから	
12	180	うち借入は30				334		2	転作60a—牧草	コンバイン 2戸共同	田80a、畑10a購入(28年)、こんにゃく中止(35年)、たばこ中止(30年) こんにゃく、たばこ後地を桑園にする	水稲130aは自作、道南の田は委託 兼業は朝夕納品で経営でき兼業とあ る。専業になるのは無理なので、いまの経営を維持する		

注：取り調べによる。

あるため、中核経営層が育ちにくく、地元兼業の機会縮小期にあたって労働受容力が大きく、しかも定着性の高い生産部門の開発がいそがれている。

農家所得確保の面からも農業再開発の要請が強い。現在の農家所得別階層は、200万円以下が25%、200～400万円が45%であり（旧富岡地区の農家アンケート調査一昭和58年7月一による）これは家族皆就業による農外所得と農業所得（100万円未満が60%、100～200万円が20%）をあわせた成果なのである。このような低い農家所得を改善するには、今後の地域労働市場が質と量の面でそうとうに改善されるだけでなく、農業部門においても商品生産を強力に発展せしめねばならないのである⁷⁾。

②生活環境の整備

電源基地化による大規模開発の進行によって農村地域の都市化や混住化が顕著となり、農業経営だけでなく地域全体の社会構造も変化しているが、とくに農村地域は開発に伴って増加した新住民（大半は開発期間だけの定住者）から、生活様式や生活意識の面で影響を受けており、それが後継者の進路選択（農外への安定就業指向）を決定づける場合もあるほどである。農村地域が電源基地化による工業化に対して、農村らしい調和を保った発展をしていくには、先に述べた生産面の改善だけでなく、生活環境整備が重要である。しかし、現状では農家側の生活環境整備に対する要望は、道路整備、排水処理など日常生活の利便性の改善に重点が集中しており、必ずしも地域における農家・農村生活の発展方向の正しい認識が根底にあるわけではないようである。住民が運動の主体となって地域づくりに参画した経験をもたない現在の段階では、このような要求行動にとどまるのも当然かもしれないが、地域の生活環境整備の内容はバラバラであってはならず、町総合計画などとの調整をはかることも大切であり、住民参画のもとに科学的に整備方向を出していく必要がある。農村の伝統機能である共同性が、中核農家をも含む安定兼業化によって稀薄化しつつある地域では、生活環境の計画—整備—管理というプロセスに住民参画を位置づけることはきわめて困難であるが、地域内の婦人組織、青年や老人会、その他の生活諸組織を強化するなどして参画意識を育てていく

ことが重要である。

2) 地域づくりの方向

一般にみていままでの大規模開発は、ほとんどがトップダウン的になされたようであり⁸⁾、開発計画への住民参加や開発過程で住民レベルによる「下から」の地域づくりの対応は芽ばえなかったようである。このことは、浜通りの電源開発地域全体にもあてはまることである。開発に伴う農村の都市化に対する期待は、その地域が後進的であるほど大きいようであるが、しかし、具体的な地域づくりのための議論や意識の醸成をはかる手だてをおざなりにしてきたきらいがある。この地域では過去に種々の事業を地区内にはり付けているが、どれも単一目的のとりくみであり、住民参画を基本として総合的観点から地域づくりを考えてみようとしたのは、コミュニティ醸成事業がはじめての試みである。この経験を持続的な地域改善運動に発展させていくには、まだ種々の面で地域主体の力が伴わないようであるが、つぎの点の検討とテコ入れが重要と思われる⁹⁾。

① 住民組織の確立

それぞれの集落には、行政の末端機構の窓口機能をもつ住民自治の組織があり、慣行的な諸行事にとりくんでいるが、具体的な地域づくり（集落計画など）の計画はこれまで策定されたことがなく、いまのところ地域づくりが前進している段階にはない。地域づくりを計画的に実践しようとするには、具体的な計画策定と地域づくりを専門的に担当する継続的な住民組織がどうしても必要となる。この組織は、さまざまな階層の人々の意見が反映されるような組織でなければならず、すべての地域主体の参加によって構成され運営されることが重要である。

② リーダーの確保と育成

大規模電源開発に伴う地域社会の変化のなかで、住民の連帯感の稀薄化が出てきているが、これは本地域だけでなく浜通り地域全般にいえることである。兼業機会の増加や農村地域における高学歴化によって、青壮年層が多く流出しているが、それらのグループのうち農業生産への係り方の強いものが、相対的に集落の諸組織の中堅リーダーとして残っている。しかし、彼らは地域内の諸活動や役目のため一人何役もやらなければならない、こ

れ以上の負担は困難になっており、地域リーダーの量的確保とその能力開発がいそがれているのである。

③ 計画技術者の養成

地域づくりの推進にとって行政や農協の役割はきわめて大きい。しかし、現状ではこの両機関が計画策定や実践面で、卓越した能力や技術、経験をもっている場合が少ない。したがって、計画体系や実践活動に対する理解もあいまいである場合が少なくない。都市化が進行するにつれて地域問題は複雑になる傾向をもっており、この地域のように大規模発電施設建設地域では、新住民の階層の差異が大きだけでなく流動性も高く、多様な住民要求に応えていかなければならない。それゆえ、先に述べた地域リーダーの育成と同様に、関係機関内にすぐれた計画技術者を多数養成することが肝要である。

④ 多様な媒体の活用

地域づくりをすすめるには、住民がバラバラであってはならず共同の力で諸活動にとりくむ必要がある。それには住民相互の連帯感が培われ、地域づくり活動のなかで絶えず連帯感が強まっていくようではなければならない。まず必要なことは専門的組織のもとで地域づくりを語り合う場をつくるのが大切であり、その媒体の一つとして年中行事を活性化していくことなどが効果的であろう。農業生産面では、集团的土地利用や施設利用、農産加工、青空市場や貸農園などによって農家間と非農家の間に、地域の共住者としての認識を育てることが重要である。身近な環境整備に対して

住民がアイデアを出し、共同して実践していくシステムをつくることも、地域づくりのための連帯感を培ううえで重要である。

注

- 1) 戦後電気事業史編纂委員会編、『戦後電気事業史』、経済往来社、昭和47年3月、479～524頁。
- 2) 電源開発株式会社、『電発30年史』、昭和59年4月、はじめ各電力会社の社史（30年史または20年史）を参照。
- 3) たとえば、福武直編、『地域開発の構想と現実』、(II)、(III)、東京大学出版会、1965年7月を参照。
- 4) 三菱総合研究所編、『相双エネルギー地域振興ビジョン策定調査報告書』、昭和54年10月、30～52頁。
- 5) 富岡町役場編、『旧富岡地区農業振興計画』、昭和58年7月、(計画策定には、持田紀治らがコンサルタントグループとして参加した)
- 6) 中村民也、持田紀治著、『活力ある村づくり計画に関する調査研究—福島県・旧富岡地区—』、富岡町役場、昭和59年3月、第2章参照。
- 7) 農家の5年後の目標所得は、現況が年200～400万円が一番多いが、これが年400～600万円へ移行し、800～1000万円を目標にしたい、という意向もあわせて10%をこえている。
- 8) たとえば、戦後のダム建設などは、トップダウン計画の典型事例である。
- 9) 持田紀治、中村民也共著、『活力ある村づくり計画に関する調査研究—福島県富岡町・旧富岡地区—』、富岡町役場、昭和59年3月、第2章参照。