

「むらづくり」の組織体制とその展開過程

誌名	農村生活研究 = Journal of the Rural Life Society of Japan
ISSN	05495202
巻/号	50
掲載ページ	p. 32-38
発行年月	1981年10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



「むらづくり」の組織体制とその展開過程

—東広島市高屋町貞重地区の事例—

蔵田 妙美 日野 かつ子

1. はじめに

現在、むらづくり活動は各地において行なわれている。それは地域の実情に応じて、目的、活動内容、推進方法等はさまざまであるが、集落を中心とした住民の主体的な参加が基本となっている。

このむらづくりは農政審議会答申（昭和55年10月）によって、80年代農政の柱のひとつである「農村整備の推進」の中に位置づけられている。すなわち、農業生産の再編、農業構造の改善、また農村の特質を生かした定住条件の整備をはかるため、集落のもつむら機能（資源の利用調整・共同管理機能と相互扶助機能）を再構築し、農村住民の自主性と創意に根ざした農業生産、生活、文化等にわたる幅広い地域の諸活動を行なおうというものである。

ここでは、農山漁村生活環境改善対策事業導入を契機とした貞重地区（広島県東広島市高屋町）むらづくりの事例について、地区住民の参加をはかるために、どのような推進組織体制がとられ、それがどのように展開していったかに視点をおいて報告する。

2. 地区の概況

貞重地区は四方を山にかこまれた標高250メートルの集落で、民家は水田の端に気兼ねしたように散在している。位置は、国鉄西条駅から東北に約4キロのところにある。同じ集落内でも標高、山の成り立ちに差があり、朝夕の気温、風向、日照等に相違があり、野菜づくり等農業生産に影響している。総戸数64戸、そのうち農家戸数59戸（専業1戸、一兼7戸、二兼51戸）であり、戸数はほとんど変化はない。しかし、人口は減少がみで、後継者のほとんどは通勤しているか、中には近隣の市町村で生活している者もいる。

農業は、耕地58.6ha、うち田58ha、普通畑0.6haで、1戸平均約1haであり、事業導入前は水稲プラス畜産あるいは水稲単作であった。水田転作の促進とともに野菜が少しづつ入りはじめたが、それが展開するのはむらづくりの過程においてである。

集落組織としては、区長（部落長）のもとに7つの組と3つの農区がある。区長（部落長）は、何十年もの間、親子2代に渡って同一家がつとめてきたが、事業導入前に新区長に交替した。

この集落には事業導入前は集会所がなく、お寺の本堂を借りていた。しかも、住民各層が全員集まって話し合う機会は少なかった。40歳の主婦がいうには、この集落に嫁いで16年余りになるが、みんなが集まってどうこうしたという記憶はなかったとのことであった。

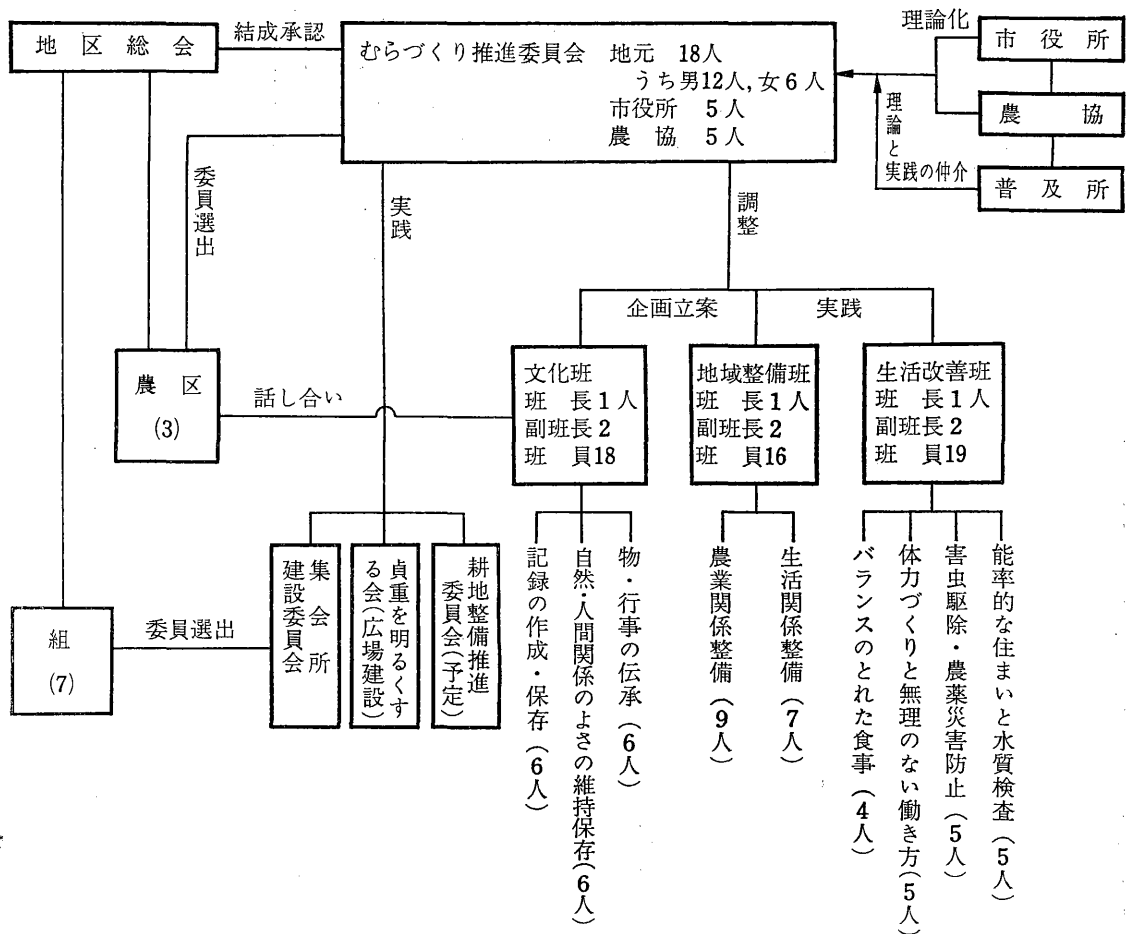
一方、地区内には日用品、食料品等の販売店が一軒もなく、集落を出て2キロも行かねば間に合わないという不便な地区でもある。地区の古老の話では、この集落は山によって他と分離しているからか、人情は厚いところだという。このように孤立性の比較的高い地区であるため、普及所、市役所等の行政指導を受ける機会も少なかった。集落内の道路は極端に狭く、車が出合うとにらみ合い、にらみ負けしたものがバックしてやっと離合し、あとで2人とも貞重の住民だったとわかるように日常の交流もうすれてきた。こんなことじゃいけない、若い者だけでも一度飲む機会を作ろうじゃないかという声も出ていたという。当地区を離れ広島で約40年生活し、4～5年前故郷に帰った1人が実感から強調していたように、家、外の社会が大きく変わってきたにもかかわらず、集落はある意味で十年一日の如く、長い間変化の乏しい地区であった。

3. 推進組織づくりと活動の展開

1) 農山漁村生活環境改善対策事業の導入と推進委員会の結成

貞重地区への当事業が導入されたのは、2年前の54年度のことである。行政機関との対応がほとんどなく、東広島市の過疎地的存在であるこの地区へ、農業改良普及所が、自分達の住むところは自分達で診断して、悪いところは改善し、良いところは伸ばしてはどうか、と話しかけたことからむらづくりは始まった。そのころ地区内の壮年層の何人かが寄れば、なんとかしなければこのままでは若い者は出たまま帰ってこなくなるだろう

図1 貞重むらづくり推進体制



とか、あるいは、この地区の農業はどうなるのかなど真剣に話し合いがされたようであるが、対策については良案が出なかった。農山漁村生活環境改善対策事業を持ち込んだのは、丁度このような時期であった。区長、農区長等6人の準備委員会の席で、「この事業は早くいえばむらづくりですよ」の説明ですんなり受け入れられ、推進母体として推進委員会の必要性もわかってもらい、54年8月4日に「貞重むらづくり推進委員会」が発足した。

この委員会はむらづくりを統括するものであり、メンバーは当初地元16人、市、農協等の関係機関10人で構成し、地元、関係機関、普及所の各々の役割分担を明確にし、委員に納得してもらった。その役割は、地元＝実践の場、関係機関＝理論構成の場、普及所＝理論を実践の場へおろす仲介役、である。事務局は高屋町農協車高屋支所に置いた(図1参照)。

地元推進委員の選定については、1農区5人とし、その内2人は女性という条件をつけて、3人の農区長が責任をもって選定した。選定に当たっては、特に女性の参加に苦勞したようである。婦人会、農協婦人部の役員へ依頼すれば絶対に受けないの拒否反応が示され、結局受けてくれそうな人ということで、家にいて農業をしている人2人と、商工会・共済組合、会社等に勤めている人4人となった。年齢も20歳代から50歳代と幅広く、みんなの代表として選ばれただけあって忙しい中にも大変よく協力し合っている。

男性は9人の予定が都合により10人となった。このメンバーは現、前の区長・副区長、3人の農区長、農協理事、地区内唯一の専業農家、青年1人の10人がスムーズに決まった。55年の2月各班の班長が決まった時点で、班長は全体を知っていなければいけないということが

ら、推進員でなかった班長2人が加わり、今は地元推進員は18人となっている。

地区推進委員の選出を終わり、54年8月4日に第1回の推進委員会が実施され、委員全員でむらづくり活動を進めていこうと意識統一を計った。午後1時に会が終了し、関係機関の推進委員や私達普及職員が帰った後、地元推進員だけで4時過ぎまでむらづくり活動を実施するために、地元で最初に行なければならぬことは何であるかを話し合った。

とにかく地区住民が1カ所へ集うことが必要ではないか、集うことにより人を知りコミュニケーションがはかれると、ここまでは話し合いもスムーズにいったものの、それでは何をすればよいかになると、名案が出なく時間ばかり経過する中で、女性委員から景気づけに盆踊りをしてはとの意見が出て、みんな賛成した。しかし集会所も、広場もない当地区のどこでやるかにいきづまり、結局Wさんの店の前の畑をくずした所と道路を利用することになった。

盆踊りをするなら貞重音頭を作ろうと作詩する人、踊りを教える保育所の先生、踊りの練習に家の中庭へ電気を引っぱって提供する人など多くの協力がなされた。そして、踊る人の輪がようやくつくれるミニ広場ではあるが、老いも若きも心をつにして、8月12日大勢の人が集まり盛大に行なわれた。重大行事ができたことは推進委員に地区住民の代表だという意識を再認識させるとともに、むらづくりへの自信をもたせたとと思われる。

54年8月から6カ月余りは基礎固めの話し合いが続けられた。その席で必ずといってよいくらい出るのが耕地整理の話であった。「耕地整理なくして生活改善もむらづくりもできない」「耕地整理するにはどんな事業があるのか」「説明会を早くやってくれ」とか、さらには「いつまでも話し合いばかりさすのか」「普及所は青写真をもっているのだから、それを早く示せ」等の意見が続出した。ついには会合の帰途自動車の中で市役所の人に「蔵田さん耕地課の職員になればよかったのに」とさえいわれる程であった。この間、どのようにしたら耕地整理だけの話から抜け出せるか悩んだものである。耕地整理の話についてこちらがあまり消極的あるいは否定的な態度をとれば、住民はだまってしまう、他の必要な意見も出なくなり、会合へも出て来なくなるのではないかの懸念もあった。市担当の農業改良普及員とも対策を話し合った結果、なりゆきにかまそうということになった。一方では、耕地整理を話題の中におきながら、他方では、調査ではこんなこともしたいと書いていたというように、調査の結果を表に整理して示すことにより、自分達のやることは何であるか理解させるように方向づけた。

2) 実態調査と課題の抽出

先に述べた8月4日の最初の推進委員会において、地区の実態や問題点を知るために調査は必要であることは全員が認めた。調査内容は普及所へまかせる、用紙の配布・回収は地元でやるということで意見が一致した。

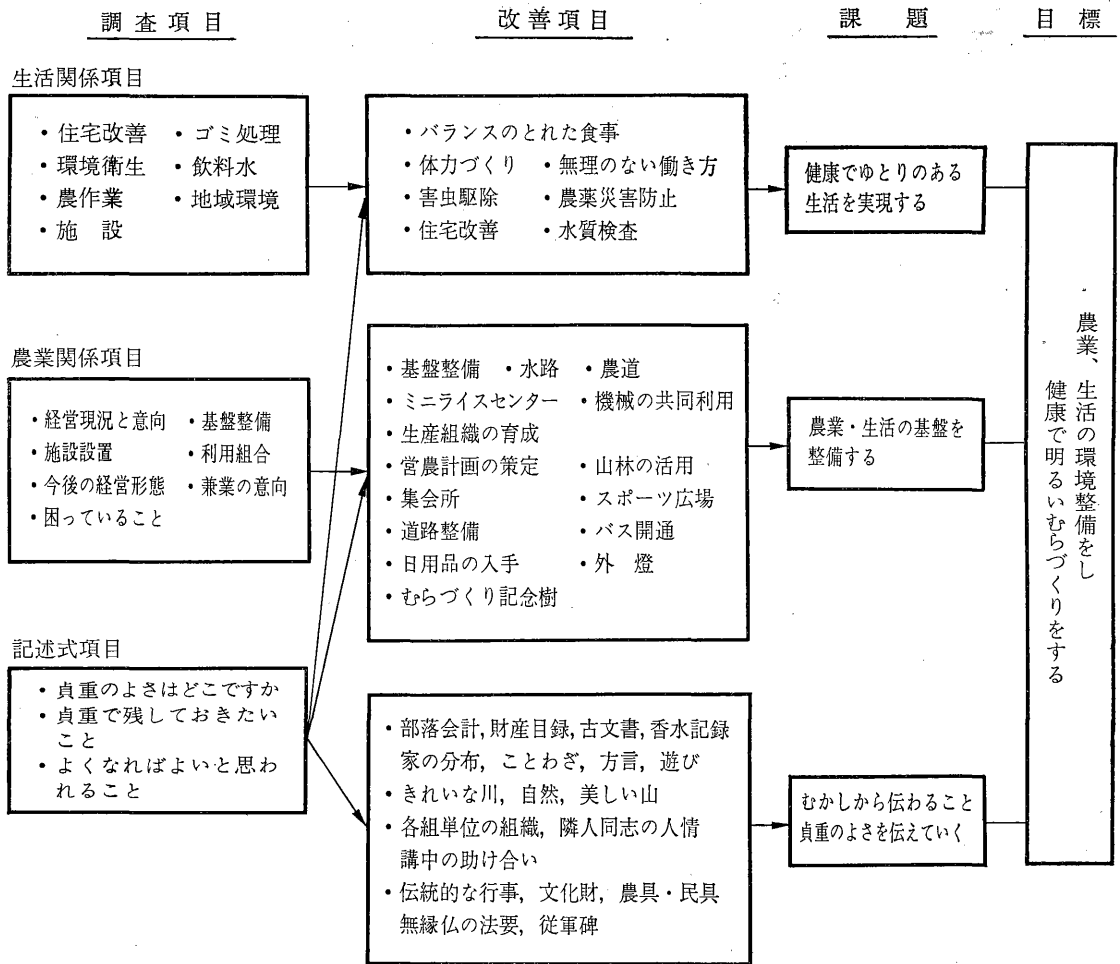
調査項目の作成にあたってはどんな調査形式にすればよいか、またどんな内容を盛り込めばよいかについて、調査実施の意味として、①地区の実態をつかみ問題点を見出すことはもちろん、②住民一人一人が自分もこの調査には参加しているんだという参加意識を深化できることも考え合わせた。すなわち、住民が書きやすい択一式項目の他に、参加意識を高めるに効果の高い記述式の項目も取り入れた。記述式調査については書くのをきらうからとか、集計がめんどうなこともあって敬遠されがちであるが、あえて住民に記述を求めたのは、前に述べたように参加意欲が強化されるとともに、①自分が記述することで問題意識が明確になる。②住民が何を考えているかよくわかる。③地域の実態に即した答が得られる。④調査結果を普及員が考えている方向に加工しやすい、等のメリットがあると思われたからである。具体的には図2に示した生活関係6項目、農業関係7項目(いずれも択一式で一部に記述を含む)と「貞重のよさはどこですか」といった記述式の3項目である。

調査方法は、調査用紙ができた段階で全戸に集まってもらい説明会を開き、皆んなに納得してもらった。回収は農区長があたり100%に近い回収率となった。

択一式項目の集計は解答した戸数をひろうだけで単純なものであるが、これをどのようにして全戸に示せば良いかなかなかまとまらない。推進委員会には結果の数字だけを表にして示し、それを元にして問題点を整理し課題らしき案を話し合いで出してもらった。推進委員会の結果は、農区毎の報告会に持ち出される。それは、皆んながやる気になるかどうかの大きな山場である。

結局、記述式調査の3項目を、書いている言葉を生かしながらまとめることになった。記述式質問項目の答えは、下手にとりあげると元も子もなくなる恐れがある。しかし、自分が書いたことが取り上げられたという満足感から協力し合えるようになる例は多い。とにかく全部とりあげよう。その上で、どうしたらよいかを考えることにした。記述式項目は、たとえば、「よくなればよいと思われること」の問いに対する答えは、①便利で住みよい地域にすること、②諸施設の設置整備、③生活文化の向上の3つに分けられる。他の記述式項目も同じである。この3つのまとめと択一式項目の集計結果を合わせて推進委員会に課題案を示し、意見を求めた。そして、農区毎の話し合いがなされ、目標と3本柱からなる課題

図2 調査項目と課題の関連



が決定された(図2参照)。

すなわち、目標は「農業・生活の環境整備をし、健康で明るいむらづくりをする」。課題は、①昔から伝わることと貞重のよさを伝えていく。②農業・生活の基盤を整備する。③健康でゆとりのある生活を実現する、である。ここに上げられた3つの課題は、単独で目標を達成するのではない。互に関連し合い、3つが揃ってはじめて目標に近づける。たとえば、改善項目で見た場合、生活面における無理のない働きをするの項目は、農業面での基盤整備へとつながっていく。農業と生活の関連として、主婦農業地帯であることから田の整備は主婦の健康に大きく左右する。こうした関連が、生活改良普及員と農業改良普及員のセット活動の基礎となっていることはいうまでもない。

3) 班組織と課題解決

3つの課題とそこに含まれる多くの改善事項を解決するにはどうすればよいか。市の農政担当者と最も重点的に検討した点である。そこで知恵をしぼったのが、住民参加で3課題を解決するための班組織の編成であった。

前記の課題①を文化班、課題②を地域整備班、課題③を生活改善班とし、全戸がいずれかの班に参加するという方法である。農区会議を開き農区民が入りたい班の希望をとったところ、地域整備班が多く生活改善班は少なかった。地域整備班は生産関係の勉強ができるが他の班ではそれが不可能だと思われたようである。これに対して、班は地域全体がよくなるよう皆んなの意見を聞いて企画し、実行しやすいように考える場であり、実行は全戸であたるのだと説明し、農区長に再度の割りふりをしてもらった。班長は各班で自主的に決めた。班活動に出てくるのは主婦でも経営主でも役割を果たせば誰でもよ

いので、生活改善班に男性が3~4人出席し、女性とは異った角度から意見を出し、有意義なものになっている。一方、文化班は他の班に比べて少し年齢層が高くなっている。

会合は各班毎月1回の定例会をもつこととし、日中はほとんどの人が兼業に出ているので土曜日の夜を当てている。生活改善班第1土曜日、地域整備班第2土曜日、文化班第3土曜日と調整し、56年3月まではお寺を使用し、4月には集会所が完成しこれを使用している。毎会合には実行項目を1点以上出すとか、話合いのしめくくりをして解放するようにしている。次に各班の活動について述べてみよう。

生活改善班の活動は、地区内の住民が健康で明るく暮らせるようにすることを目的に調査結果を4つにまとめ、各々に役割分担をして進めている(図1参照)。たとえば「バランスのとれた食事をする」の推進は4人の班員が中心になって推進の案を出し、次のように展開した。食事の改善をするには食事調査が必要である。班員1人が3~4戸受持って調査する。次の月の定例会に持ちより、集計し結果を確認し、対策を検討する。これを全農家へ知らせるため地区広報紙「おしらせ」(後述)にのせる。同時に調理実習等を実施する。

一方、野菜不足の解消のため、3戸の農家がモデルとしてハウスによる冬野菜づくりを試み、冬期でも野菜がとれることを実証した。地域整備班は施設整備と農業経営の改善を主に実施する班であり、農業面と生活面とに分けて班員の分担を決めた。

生活面の施設整備については、すでに課題解決したものは街燈設置、集会所の建設、むらづくり記念樹の決定(椿)である。街燈は各農区から60万円を出して設置した。集会所は事業費880万円でその内700万円が電源開発からの補助金、残りの180万円を1戸4万円づつ出し合った。今年度中に完成するものとしては、手づくりスポーツ広場がある。

農業面の基盤整備については、58年実施に向けて目下準備中で、組織づくりをしたり基本調査を実施している。また、経営改善では将来の農業構想を描いて、出荷野菜づくりに取り組んでいる。現在の作付はハウスハウレンソウ14戸で1戸平均1.5a、キャベツ14戸で一戸平均約3a、夏秋キュウリ15戸で一戸平均4a程度である。耕地整理後は生産組織によって労働や機械利用の省力合理化を計りながら、複合経営として施設野菜と肥育牛を組み合わせ、一方で近郊野菜産地をめざし、他方で高齢者の生甲斐を農業の中に求める。

文化班の中心課題は貞重のよき——共有の財産を見直し後世に伝えようというものである。まず地区のシンボ

ルである頭崎城跡の山道を美化する計画である。そのため地区の花である椿を山道に植えるために、育苗等の研究会が開かれ、各戸で苗が育てられている。また従来からやっている川の掃除に加えて、年2回全戸が参加して山道の草刈りを行なうようになった。文化班のもう一つの大きな課題は、地区の模型づくりである。今後基盤整備が実施されると地区の様子が一変するので、現状の水田、家並み等を手づくりの模型で残そうというのである。さらに、祭りには、祖父、父、息子の3代が出てみこしを作り、貞重始まって以来のみこしだかつぎだと喜ばれた。盆踊りや泥落しも復活し、その日は地区民の農休日になっている。

4) 班活動の総括と総合推進体制

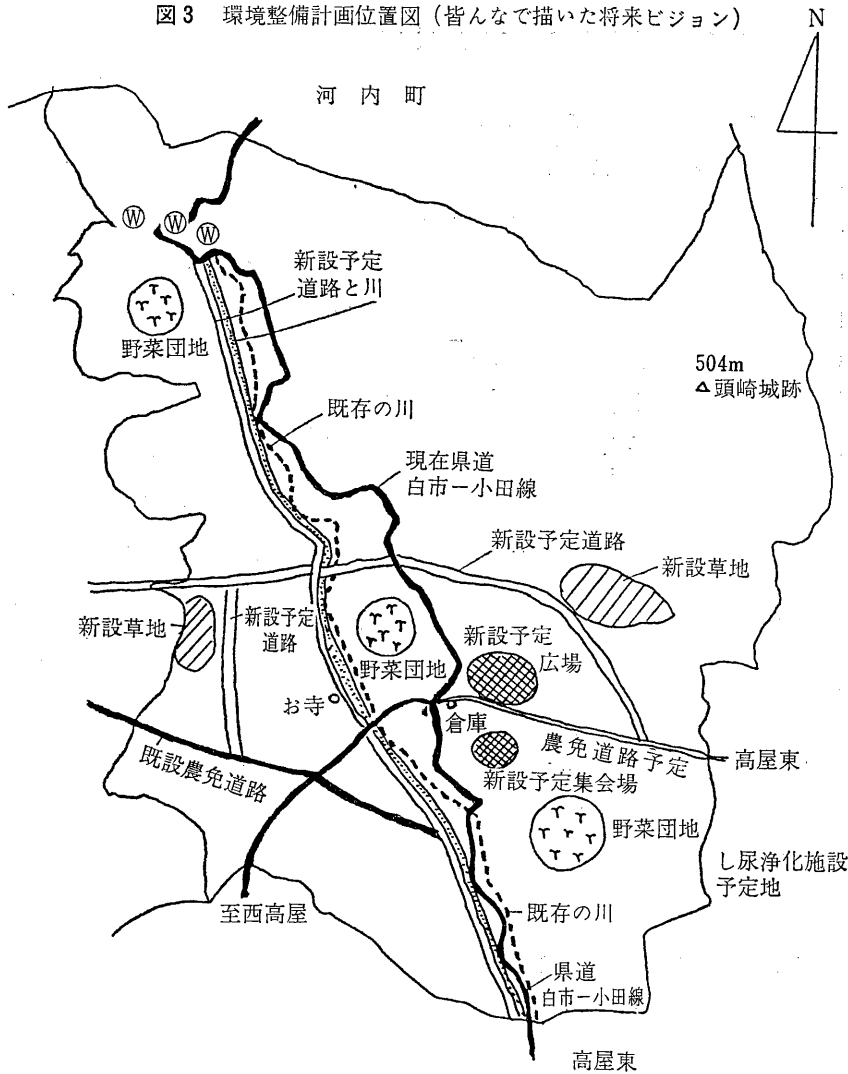
当地区を動かした活動源は何といっても班活動である。しかし、この班活動だけで住民全員を動かすことはできなかったであろう。新しく誕生した推進委員会や班組織と既存の組織(地区総会、農区、組)とが縦横に連動したことで地区は動き出したのである。

前項で述べたように、課題の内容はバラエティに富んでおり、それを分担する三つの班組織ができた。しかし、班での話合いの結果をどのようにして集落全体に伝えるか、班員以外の地区住民の意見をどのようにして吸収するか、さらに、実施の方針を全体の合意にするにはどうするか、という問題がある。普及所は既存の組織に注目し、地元も自然な形でこれを受け入れた。班員で話し合った内容を、3農区、7組にもち帰り検討を十分にしてフィードバックさせ、実行という運びになった。この推進体制が貞重のむらづくりを支えていると思われる。

これを一つの例で説明してみよう。地域整備班が地域のビジョンづくり(生産、生活環境点検地図の作成と計画)をする場合、まず班員は3農区へ白地図を配布する。各農区長は区民を全員集め将来の貞重の生産や生活について話合いながら地図に記入をさせていく。各農区で記入が終わったら地域整備班へもどし、整備班はこれのまとめをし、推進委員会にかけ最終決定する。その時、各3農区で作成された生産生活環境点検地図は大体類似しており、皆んなの思いは同じだと再確認され、後の調整が大変容易となったということである。全戸参加でできたカラフルな地図(図3、実際は16項目および16色で記入されている)は、今後の農業や生活を考える基になっており、会合にも活用されている。

集会所の建設、それに隣接したスポーツ広場の設置、58年度から実施される耕地整理の決定も、このような手順で進められ、その実施推進は新たに設けられた特別委員会にゆだねられる(図1参照)。

図3 環境整備計画位置図(皆んなで描いた将来ビジョン)



感が「おしらせ」を通し実行という形ではね返り、ますます自分達の活動に拍車をかけるのではないか。

最後になったが、最上位にあるむらづくり推進委員会は、全体の動きを見守りつつ年4~5回程度会合を持ち、縦横にある組織の糸がもつれないよう調整統合の役割を果たしている。

4. まとめ

むらづくりの進められている多くの地域には、〇〇議員とか、〇〇長とかの実力者がいてリーダーシップをとっている例が多い。けれども、貞重地区には、特に高い社会的地位のある人はいない。先にもふれたが、数十年農区長を務めた人がやめることになり、後任の選定が問題になった。54年7月から組単位に2年交替で役をまわすことになり、Nさんが選出された。初めての区長が、初めて取り組むむらづく

りのリーダーになる。Nさんは必死だった。Nさんは同級生のWさんと農協理事のTさんにいった。「一生懸命やって後を振り向いたら誰もついて来ていなかった、というようなことはしてくるなよ」と。その時の「どんなことがあっても2人はついていくよ」というWさんとTさんの言葉がNさんを勇気づけた。この2人が自分の親しい人に呼びかけた。「みんなでむらづくりをやるうじゃないか」。その中には前区長、前副区長、3人の農区長がいた。こうしてむらづくりの輪はひろがっていった。とびぬけたリーダーのいない貞重地区が、どんぐりの背比べの中で人と人との絆を固く結んでいったのである。その上に住民参加の新しい組織化が加わり、むらづくりが展開したと思われる。

自分のやっていることが、みんなのためになっている、また班員の提言で全戸が動いてくれる。そういう実

図4のように、活動の段階に応じた、①推進委員会、

図4 貞重地区におけるむらづくり活動の展開

年 月	54			55							56																
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7		
全戸集会		○	○			△	△	◎	○	△	△	◎	△	△	○	△		○	△	○	○	◎					
推進委員会			○			○	△	○	○		○	○	○			△		○						○			
班 (3 班)								結成	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
農区会議						○				○				○								○					
主な内容・活動行事	調査実施 むらづくり実施決定・盆踊り 推進委員選出 城跡草刈・交換会・ハウスモデル農家・広場・地名集取り 子どものむらづくり作文募集 耕地整理説明会 料理講習・菜園コンクール 野菜生産・耕地整理 料理大豆講習会・盆踊り 泥おとし・集会所建設・耕地整理意向把握・健診 耕地整理視察・ピジョン検討・営農改善研究会発足 川掃除・水質検査・ピジョンづくり、「おしらせ」発行 新農構説明会・食事調査・戦没者等調査 基盤整備説明会・むらづくり研究会・城跡草刈・地区の花選定 料理講習 視察・研修 参道草刈・課題抽出																										
段階区分	推進組織の整備			実態把握と課題抽出			班編成と課題解決							活動の統合													

注) 普及活動実施記録および地区広報紙「おしらせ」から整理，従ってもれも多いと思われる。

○は集会，△は活動行事

◎班編成，③実践体制という組織体制が整えられた。そして，むらづくり実現のため，そうした新しい組織の場また既存の地縁の組織の場で100回以上の会合を重ねていったのである。「今までやったことは一円のものにもならないが，地域の人の心，若い人と高齢者の心の絆を強くする何か芽生えつつある」と推進員の一人がいった。地区民全員の第一希望である農業基盤整備が完了する数年先には，今までの活動成果の上に，貞重ならではの都市近郊の地の利を生かした営農展開が期待される。そのため，現在各戸で個別営農計画の検討が行なわれ，11月には集落営農計画が完成する予定である。

以上，諸々の動きに対する普及活動であるが，「農改と生改のセット活動なくして，むらづくり成らず」といっても過言ではない。むらづくりの主役は何といっても住民である。住民が地域の問題点に気づき，課題をかかげ解決し，実行していく。我々はそれに気づいていなければい

づかせ，よりよい方向に誘導していくのである。基盤整備即むらづくりと思こんでいる住民の目を，生産と生活の調和あるむらづくりに持ちこむには，更に関係機関の連けい，担当領域の関連づけが重要となってくる。幸い貞重地区は指導者側も一丸となって当たることができ，いい結果を得ることができたと自負するところである。

(このような形で貞重地区のむらづくり活動を報告するに当たり，貞重地区をはじめ，関係機関の方々，また職場の上司・同僚のご協力，ご助言に対して記して深謝する。なお，この報告は日本農村生活研究会西日本支部第5回研究集会<昭和56年7月30，31日福岡市>での発表をもとにしているが，全面的に書き改めるに際して中国農業試験場農業経営部・工藤清光氏にご指導いただいた。合わせて感謝する。)

(くらた たえみ・東広島農業改良普及所，
ひの かつこ・広島県専門技術員)