

都市近郊農村における地域資源管理体制への
新住民の参加の実態と可能性

本田 恭子

(京都大学大学院農学研究科 博士後期課程)

2011年3月



京都大学グローバル COE

「親密圏と公共圏の再編成をめざすアジア拠点」

Global COE for Reconstruction of the Intimate and Public Spheres in 21st Century Asia

〒606-8501 京都市左京区吉田本町 京都大学大学院文学研究科

Email: intimacy@socio.kyoto-u.ac.jp URL: <http://www.gcoe-intimacy.jp/>

1. はじめに

(1) 地域資源とその適切な維持管理に向けた対策の登場

農村の地域資源とは、主に土地や水など農業生産の基盤であり、本稿では特にため池や農業用排水路などの農業水利施設を想定している。そもそも資源とは「人間と自然との相互作用で生ずるもの」（石光、1969、40）であるが、永田（1988、83-89）は戦後の資源概念に関する議論をふまえ、一般的な資源と異なる地域資源の独自性は非移転性（当該地域にのみ存在し、地域固有の生態系に位置付けられて初めて意味を持つこと）、有機的連鎖性（地域内の資源は相互に連鎖し、これが破壊されると資源の有用性が失われること）、非市場的性格（いわゆる「市場の失敗」が不可避であること¹⁾）にあると述べた。地域資源の維持管理については、これらに加え、坪井（1980、113-115）が循環利用、すなわち同一資源を繰り返し利用しながら、従前と同程度の有用性を回復するような維持管理が望ましいことを指摘している。また、生源寺（1998、165-199）は地域資源が公共財であることを指摘すると共に、分割不能性（資源の一部を切り離すと資源全体の有用性が失われること）と規模の大きさを有するために単独ではなく共同行動による管理が必要となると述べた²⁾。したがって、これらの農村における地域資源の性質を踏まえると、その適切な維持管理の要件とは①地域資源全体を対象とすること、②有機的連鎖性及び循環性を保つこと、そして③集団的な対応であることの3つにまとめられる。

農村の地域資源の管理は、これまで住民の大部分を農家が占める社会構造の下、村落が主体となって行ってきた。しかし、近年の農村における過疎化や高齢化、さらに都市近郊地域においてはこれらに混住化も加わった結果、村落の機能が低下し、地域資源を適切に維持管理し続けることが困難になりつつある³⁾。そのため、地域資源の荒廃によって地域の農業と住民の生活の双方へ悪影響が及ぶことが危惧されている。この問題の解決に向けて、地域資源の公益的機能⁴⁾の恩恵を受けながらもその管理には積極的に係わってこなかった（「フリー・ライダー」であった）非農家、特に新住民に対して地域資源管理への協力を求めていくことが必要であるとの認識が広がっている⁵⁾。農林水産省においても、2003年度の「農村の地域資源に関する研究会」や2005～2006年度の「農地・農業用水等の資源保全施策検討会」での議論を経て、地域資源の保全及び多様な主体が参画する地域資源の維持管理体制の確立を目指した農地・水・環境保全向上対策（以下、「農水環対策」とする）が同年10月に出された経営所得安定対策大綱の重要な柱として登場することになった⁶⁾。この農水環対策は2007年度より5年間の期限を以て実施され、地域資源の機能向上につながる活動を実施する地域ぐるみの（非農家等の多様な主体が参加する）組織に対し、農振農用地の面積に応じて交付金が支払われている。

(2) 地域資源管理への新住民の参加がもたらすもの

先に述べた通り、地域資源の維持管理主体はこれまで村落であった（多くの農村においては依然として現在も⁷⁾）。川本（1983、235-266）は村落が領域を有し、領域内の地域資源管理の主体たり得た背景に「総有」という考え方が存在することを指摘した。総有とは、入会地や共有地のみならず住民が私的に所有している土地に対しても村落による規制が働き、あたかも住民全体でそれらを「所有」しているような状態であることを指す。ここで所有は資本主義社会における私的所有ではなく、本源的所有、すなわち「共同体内のすべての生産者が生産に必要な手段を所有（占有）している」（鳥越、1997、54）状態を意味する。生活保障の必要上、人々の共同が不可欠であった原始社会においては、生産と生活に必要な土地は全て社会が所有し、個人は自分の属する社会の成員権に基づいて土地を利用していた。日本では、この本源的所有権は近代法が整備されて以降も人々の間に根付いており、社会的にもしばしば認められてきた⁸⁾。

鳥越（1997、65-79）はこの本源的所有権に着想を得て、地域で生活を営む住民は「所有の本源的な性格にもとづく権利」⁹⁾に基づき、共同占有権（地域環境の改変について判断を行う権利であり、住民個人ではなく全員が総体として所持するもの）を持つと論じた¹⁰⁾。注目すべきは、一般的に地域資源に対して共同占有権を持つことの多い村落共同体の構成員ではなくとも、働きかけの程度によって人々がこの権利を所持することが可能であるとしている点である（鳥越、1997、59）。鳥越は（1997、71-72）、実際に河川の汚濁に対して住民が団体を作り保全活動（共同占有活動）を続けることで、その団体が行政から河川管理に関わる主体として認知を得るに至った事例を紹介している。すなわち、地域資源に対する働きかけという行為が当該資源に対する人々の当事者性確保の手段となり得るのである。したがって、農水環対策で想定されている地域資源管理への非農家や新住民の積極的な参加は、地域資源に対する彼らの権利を強める可能性がある。もちろん非農家や新住民が地域資源やその管理主体である村落に対して発言権や当事者性を強めること自体には何ら問題はなく、これを新しい農村コミュニティ形成の契機として期待する向きもある¹¹⁾。しかしながら、非農家や新住民がこうした資源に対する権利を獲得していくことは、結果として農家など既存の資源管理参加者が資源に対して有する権利の相対的な低下に結びつく。農家は農業生産の基盤である地域資源の改変に対して最も強い影響を受ける。そのため、彼らは地域資源の改変が検討される際には主導権を握ることを望むであろうし、地域資源に対して出来る限り強い権利を保持したいと考えることは当然であろう。また、村落が農業用水路の維持管理作業を実施することが当該水路を流れる水に対する村落の権利を周知させる意味合いを持つこと（野口他、2002）や、農業用排水路の維持管理作業を巡る村落内の話し合いにおいて水田の所有／非所有の区別が重要な論点となっており農業用排水路と水田は一体のものとして認識されていること（秋津、1986）を考慮すると、地域資

源管理に対する非農家や新住民の参加は水利権や土地所有権の帰趨にも影響を及ぼす可能性がある。さらに、これまで村落に住み続けてきた住民は総有等の慣習にある程度なじみがあるのに対し、新住民はそうではないことが多い。鳥越（1997、63）は「所有の本源的性格にもとづく権利」を忘れた都市住民の要求により地域資源管理に悪影響が及んでいる事例を紹介しているが、同様に発言権を増した新住民の言動が地域資源の適切な維持管理の支障となる可能性は否定できない。したがって、たとえ地域資源管理に新たな参加者を必要としていたとしても、非農家、特に新住民の地域資源管理への参加は既存の資源管理参加者にとって無条件に歓迎できるものではないと考えられる。

しかしながら、これまでも村落は混住化や農業構造の変化に対応して地域資源管理体制の再編を行ってきた。秋津（1986）は、維持管理作業の対象となる農業用排水路には農業用途に特化した圃場そばの用排水路と雨水の排水にも利用される聚落¹²⁾内水路が存在し、水田非耕作世帯の多い班には後者が作業場所として割り当てられていたことから、村落は全戸出役や班ごとの分担といった地域資源管理における従来の原則に用いながらも、住民（世帯）の種類ごとに異なる作業場所を割り振る形で資源管理体制を再編してきたことを明らかにした。このことから、地域資源の維持管理作業を住民に配分する際に用いられる原則及び住民（世帯）ごとに分担する作業場所の差異を把握することが、地域資源管理体制の再編を見る際の重要な視角であるとの示唆が得られる。しかし、秋津（1986）において対象とされた農村では農家の兼業化や離農は進んでいるものの、新住民の増加は見られない¹³⁾。近年の都市近郊地域で顕著な新住民の増加に対応した地域資源管理体制の再編はこれまで取り上げられてこなかったといえる。

他方で、地域資源管理問題への関心の高まりや農水環対策の実施を受け、非農家や新住民も参加した新たな地域資源管理体制に対する研究が近年進められている。その結果、住民が地域資源と関わる機会を増やして住民の地域資源に対する心理的な距離感を縮めること（池上、1996）や住民がノスタルジーを感じるようなシンボルを掲げること（野田、2007）、地域資源に対する愛着や思い入れを住民が再確認すること（田村・守山、2009）が、新たな資源管理体制に対する非農家や新住民の積極的な参加を引き出すことが指摘されている。しかしながら、これらの研究は非農家や新住民を地域資源管理体制に如何に参加させるかに主眼が置かれ、彼らが地域資源の維持管理作業において実際にどのような形での参加を行っているかについては検討されてこなかった。

そこで本稿では、代表的な地域資源である農業水利施設の維持管理作業において、住民に作業場所を配分する際に用いられる原則と住民間の作業場所の差異を明らかにする。そして新住民がどのような原則の下、どのような作業場所を割り当てられているのかに注目することで、相反する効果を持つ新住民の地域資源管理への参加に対して村落がどのように対応しており、また今後どのような形で対応していくべきかについて考察を行う。

(3) 本稿における親密圏と公共圏

なお、本稿ではイエ（直系親族を中心に土地などの家産を用いて生活と生産を共同で行う集団）を親密圏、ムラ（イエを構成単位として、域内の農地や農業水利施設、山林といった地域資源を総有し、イエを補完する活動を行う地縁集団）を公共圏としている。ムラの活動は住民の生活と生産の両面に渡ることから、ムラは親密圏と公共圏のいずれの側面も持つ。しかし、ムラをイエとの対比で見て、かつその活動内容を地域資源管理に限定するならば、公共圏としての側面を強調できると考えられる。このような認識¹⁴⁾のもと、本稿は公共圏としての村落を研究対象としている。

2. 研究の方法と調査地の概要

(1) 研究の方法

兵庫県福崎町内 23 地区（A～W）の自治会代表者を対象に聞き取り調査を実施した。いずれの地区でも自治会が農業水利施設の維持管理を実施している。調査時期は 2008 年 8 月と 2009 年 8～9 月である。主な質問内容は世帯の構成（水田所有・非所有世帯や転入してきた世帯の戸数と割合）や維持管理作業の概要（時期、回数、不参加料や日当の金額）、住民（世帯）に作業場所を割り振る際の根拠と住民（世帯）ごとの作業場所である。

(2) 調査地の概要

1) 福崎町の概要

調査地は兵庫県中西部に位置する福崎町である。人口約 20,000 人、約 6,300 世帯と比較的規模の小さい町である。同町は姫路市から約 16km、神戸市から約 50km の距離にあり、これらの都市へ 30 分から 1 時間の通勤圏に含まれることから、この十数年間で特に町の中心部において宅地化が進み、町外からの非農家の転入も増えている。また、農家戸数約 1,400 戸中自給的農家と第 2 種兼業農家が 9 割近くを占めており、兼業化はかなり進展している。耕地面積約 760ha の 9 割以上が水田であり、水稻が基幹作物である¹⁵⁾。

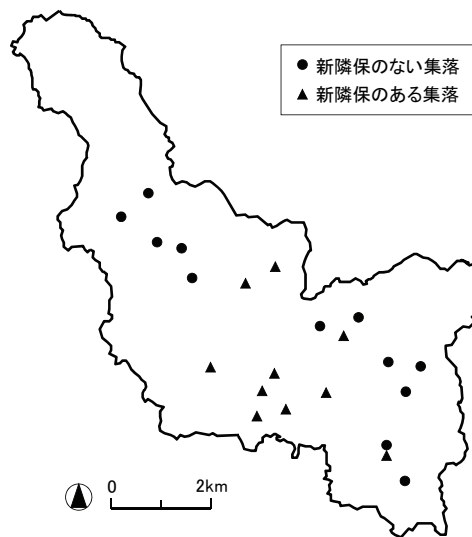
なお、農地・水・環境保全向上対策には 15 地区が参加し共同活動¹⁶⁾のみを実施している。各地区はそれぞれ単独で対策に参加し、自治会が活動組織の中心的役割を担っている。

2) 世帯と隣保の種類

調査対象とした 23 地区の自治会の世帯と隣保の構成および耕地面積を表-1 に示した。調査地における世帯は水田の所有／非所有と耕作／非耕作、及び居住経験の有無によって 4 種類に分かれる。水田を所有している世帯は実際に耕作をしている農家と耕作していな

い世帯（以下、「土地持ち非農家」とする）に分かれ、水田を所有していない世帯は、従来から村落内に住んできた世帯（以下、「地元非農家」とする）と村落内に親戚がおらず居住経験もなく転入してきた世帯（以下、「新住民世帯」とする）に分かれる¹⁷⁾。

自治会には、近隣 10～20 戸で構成される「隣保」¹⁸⁾ と呼ばれる下部集団が存在し、農業水利施設の維持管理作業を含む自治会の活動を実施する際には、隣保単位で動くことが多い。しかし戸数の多い R、T 地区では複数隣保で構成される「垣内（かいち）」も設けられており、こちらが自治会の活動の単位となっている。23 地区中 14 地区（A～N）では、新住民は集落内の売家を購入して住むようになったため、新住民は既存の隣保（以下、「旧隣保」とする）に所属している。これらの地区では新たな宅地の造成がほぼ行われていないため、新住民世帯の戸数は非常に少ない。新住民が 10 戸以上居住しているのは 3 地区（D、I、L）のみである。一方、残る 9 地区（O～W）では、住宅団地が造成されて一度に多くの住民が転入したり、市街化区域内での宅地転用が進んだことから、新住民のみで構成される隣保が自治会内に新たに設けられた（以下、「新隣保」とする）。このうち 4 地区（P、Q、R、T）では、新旧両方の隣保に新住民が転入しているが、5 地区（O、S、U、V、W）では新住民は新隣保のみに所属している。また 3 地区（O、P、V）では自治会加入戸数に占める新住民世帯の割合が 2 割を超え、5 地区（Q、S、T、U、W）では 4 割以上である。こうした新住民の転入に伴う大幅な人口増を受けて、新隣保のある 9 地区の平均戸数は 251 戸となり、旧隣保のみの 14 地区の平均戸数 83 戸と比べてかなり多い。



図－1 調査対象集落の福崎町内の位置

表－1 地区の世帯と隣保の構成、耕地面積

(単位: 戸、ha)

地区	戸数	水田所有世帯		水田非所有世帯		隣保数	垣内数	新隣保	旧隣保への 新住民の転入	水田 面積
		農家	土地持ち 非農家	地元 非農家	新住民 世帯					
A	39	20	5	14	0	4	0	×	×	17
B	49	23	12	9	5	4	0	×	○	20
C	57	17	17	21	2	6	0	×	○	17
D	61	22	15	10	17	4	0	×	○	13
E	68	11	45	11	1	6	0	×	○	23
F	77	39	10	22	6	8	0	×	○	20
G	82	37	21	23	1	7	0	×	○	21
H	84	58	3	19	4	6	0	×	○	29
I	86	37	5	28	16	6	0	×	○	19
J	88	33	40	13	6	4	0	×	○	24
K	91	34	20	37	0	7	0	×	×	23
L	92	49	3	28	12	7	0	×	○	19
M	110	67	7	34	3	7	0	×	○	28
N	176	49	48	77	2	13	0	×	○	46
O	90	39	7	27	20	9	0	○	×	7
P	135	60	10	30	35	9	0	○	○	35
Q	167	45	23	32	67	10	0	○	○	22
R	225	34	113	60	18	17	5	○	○	40
S	294	24	92	47	131	15	0	○	×	46
T	300	14	104	60	122	15	8	○	○	37
U	302	56	54	50	138	14	0	○	×	48
V	372	53	13	176	130	14	0	○	×	15
W	376	83	83	46	164	16	0	○	×	37

注1) 聞き取り調査に基づき筆者作成。

注2) 各世帯の定義は次の通りである。農家：水田を所有・耕作する世帯、土地持ち非農家：水田を所有するが耕作していない世帯、地元非農家：地区に親戚がいる、もしくは居住経験のある水田非所有世帯、新住民世帯：地区に親戚がおらず、居住経験もなく新たに転入してきた水田非所有世帯。

3) 農業水利施設の維持管理作業の概要

調査地における農業水利施設の維持管理作業の概要を表－2 にまとめた。23 地区中 15 地区では、1 地区で水利が完結しており、水利組合や農会は自治会に組み込まれている。営農組合が存在する場合も、自治会役員が組合役員を兼任していることが多い。残る 8 地区では、複数の地区で構成される水利組合に参加しているが、地区内の農業水利施設の維持管理は各地区が担当する。そのため全地区で自治会が農業水利施設の管理主体であるといえる。

農業水利施設の維持管理作業は「溝普請」と呼ばれ、作業内容は水路の泥上げや畦畔の草刈り、ゴミ拾いである。5 月の田植え前の週末に実施されることが多い。作業回数は年 1 回がほとんどであるが、R 地区のみ 2 回行っている。17 地区では作業の欠席者に不参加料（2,000～5,000 円/回）が課せられる。但し 4 地区（R～U）では不参加料の金額を隣保（垣内）ごとに決めているため、不参加料を設けない隣保（垣内）も存在する。一方で

3 地区（D、J、W）では参加者に日当を出し、7 地区（C、F、I、J、P、Q、W）では草刈り機持参者に対して「草刈り機代」や「燃料代」、「ガソリン代」の名目で報酬を支払う。なお D 地区は 2006 年度まで不参加料 3,500 円を設定していたが、2007 年度の農水環対策への参加を契機として不参加料を廃止し、日当 4,000 円を設定した。溝普請は「ため池から水田に水を引くための作業」（K 地区代表者）と表現されるように幹線水路が主な対象であり、圃場そばの支線は個々の農家が維持管理するものとされるが、聚落内水路や公園や寺社が作業範囲に含まれることがある。また、ため池のある 19 地区中 9 地区ではため池の土手の草刈りも作業に含まれ、このうち 2 地区ではさらにため池のみを対象とした作業（土手の草刈りや草焼き）を別に行う。残る 10 地区でも溝普請とは別にため池の維持管理作業を行う。ため池のみを対象とした別作業を行う 12 地区における作業への参加者は次の通りである。全戸：C、G、H 地区、消防団：F、N 地区、自治会役員：K、C、W 地区、旧住民：L 地区、農家：M、U 地区、池の水の利用者：T 地区、自治会役員・新隣保の役員・池の水の利用者：R 地区。

表一 2 農業水利施設の維持管理作業の概要

（単位：回、円）

地区	回数	不参加料	日当	草刈り機代	ため池		
					あり	作業範囲に含む	別作業の参加者
A	1	5,000	0	0	あり	○	
B	1	2,750	0	0	あり	○	
C	1	5,000	0	500	あり	×	全戸
D	1	(3,500)	4,000	0	あり	○	
E	1	2,000	0	0	あり	○	
F	1	4,000	0	500	あり	×	消防団
G	1	2,000	0	0	あり	×	全戸
H	1	3,500	0	0	あり	×	全戸
I	1	4,500	0	400	なし	—	
J	1	0	2,500	1,000	なし	—	
K	1	2,500	0	0	あり	×	自治会役員
L	1	0	0	0	あり	×	旧住民
M	1	4,000	0	0	あり	×	農家
N	1	0	0	0	あり	○	消防団
O	1	3,000	0	0	なし	—	
P	1	2,500	0	900	あり	○	
Q	1	3,500	0	500	あり	○	
R	2	0～5,000	0	0	あり	○	自治会役員・利用者・新隣保役員
S	1	0～4,000	0	0	あり	○	
T	1	0～5,000	0	0	あり	×	利用者
U	1	0～3,000	0	0	あり	×	農家
V	1	0	0	0	なし	—	
W	1	0	4,000	500	あり	×	自治会役員

注1) 聞き取り調査に基づき筆者作成。

注2) D 地区の不参加料に括弧がついているのは、2007 年度以降は廃止されているためである。

4. 地域資源管理体制に対する新住民の参加の実態と実質的な参加の可能性

(1) 地域資源の維持管理作業の住民への割り当てにおける原則

農業水利施設の維持管理作業の場所を住民に配分する際の原則と、新住民に割り当てられている作業場所を表-3にまとめた。なお、表-3には記載していないが、各戸1名、全戸参加という原則は全地区で共通している。

作業場所は隣保ごとに割り当てられる場合(15地区)と個人に割り当てられる場合(8地区)がある。作業場所の割当を個人単位とするのは全て旧隣保のみの地区であった。表-1の通り、旧隣保のみの地区は小規模な村落が多い。「隣保数よりも作業箇所が多い」(B地区代表者)のために隣保単位での作業場所の割り当てが難しいこと、またその反面参加者が少ないために個人ごとに作業を配分し易いことの2点が、旧隣保のみの地区だけで個人への割当という手法が採用された理由であると考えられる。

作業場所の割り当てにみられた原則は、①近接性、②水田所有/非所有の区別、③新住民/旧住民の区別、④作業負担の均等化、⑤自治会役職者/非役職者の区別、⑥水田耕作/非耕作の区別、⑦手段の所有/非所有の区別である¹⁹⁾。

①近接性とは住居に近い場所が割り当てられるという原則であり、最も多い17地区で用いられていることから、住民から最も理解の得られやすい基準であると考えられる。このうち旧隣保のみの14地区中6地区(D、G、H、J、M、N)および新隣保のあるV地区では、作業場所は隣保から離れた幹線水路ではあるものの、出来るだけ隣保や住居に近い場所が割り当てられていた。一方、旧隣保のみの14地区中2地区(F、K)と新隣保のある9地区中7地区(O~U)では、隣保(垣内)の領域が定められており、住民はその範囲内を担当している。こうした割当方法を採用する理由として、「地区の戸数が多く、面積も広いために地区一括で作業することが難しい」(T、U地区)ことが挙げられた。比較的規模の大きい村落では作業を円滑に遂行するために隣保(垣内)ごとに作業範囲を設定していると考えられる。また、W地区では農家の多い隣保に区外の幹線水路が、非農家や分家の多い隣保には区内を通る幹線水路が割り当てられているのに対し、新隣保の住民に対しては新隣保周辺の聚落内水路が割り当てられており、新隣保の住民に限定して近接性の原則が用いられている。このことから、近接性の原則は新住民からの理解も得られやすいことが伺える。

②水田の所有/非所有の区別とは、水田所有世帯に対して農業用途に特化した作業場所が割り当てられるという原則であり、10地区で用いられていた。水田の所有/非所有の区別が調査地で2番目に多く採用されている基準であることは、秋津(1986)の指摘(農村には水田と水路が一体であるとの認識が存在すること)を裏付けるものと考えられる。また、調査地において自治会代表者が「農家」という言葉を用いる場合、水田所有世帯を指すことがほとんどであったことから、水田所有/非所有の基準の重要性が伺える。この

表-3 農業水利施設の維持管理作業における原則と新住民の作業場所

地区	割当単位	作業場所配分の原則						新住民の作業場所	
		①近接性	②水田所有／非所有	③新住民／旧住民	④作業負担の均等化	⑤自治会役職者／非役職者	⑥水田耕作／非耕作	⑦手段所有／非所有	旧隣保所属
A	個人		○						—
B	個人				○				幹線水路・池の土手
C	隣保								幹線水路
D	隣保	○	(○)						幹線水路
E	個人				○			○	幹線水路
F	隣保	○							幹線水路
G	隣保	○							幹線水路
H	隣保	○	○						幹線水路
I	個人				○	○	○		幹線水路
J	個人	○	○	○					幹線水路
K	隣保	○				○	○		—
L	隣保		○	○				○	幹線水路・公園
M	個人	○	○						幹線水路・聚落内水路
N	個人	○	○						幹線水路
O	隣保	○							—
P	隣保	○	○	○	(○)				幹線水路・池の土手
Q	隣保	○		(○)		○		○	幹線水路・聚落内水路
R	隣保	○	○	○					(幹線水路・池の土手は隣保代表・草刈り機所有者が担当)
S	隣保	○		○					幹線水路・聚落内水路
T	隣保	○	○	○					聚落内水路
U	隣保	○							—
V	隣保	○							—
W	隣保	○	○	○	(○)				—

注1) 聞き取り調査に基づき筆者作成。

注2) 作業場所配分の原則の欄における括弧の意味は次の通りである。D 地区：2006 年度まで採用されていたが現在は採用されていない、Q 地区：現在採用されているが、将来は廃止予定である、P・W 地区：一部の隣保で採用されている。

原則は、作業の参加者が水田所有世帯のみに限定されているケース（A、D 地区、ただし D 地区は 2006 年度まで）、ため池につながる山中の水路のみ水田所有世帯が担当するケース（H 地区）、水田所有世帯に所有地と関連の深い場所が割り当てられるケース（J、M、N 地区）、水田所有世帯の多い隣保のみが幹線水路の作業を行うケース（L、P、W 地区）、水田所有世帯のみが幹線水路の作業を行うケース（R、T 地区）の 5 つに分かれる。

③新住民／旧住民の区別とは、新住民世帯に対して自身と関連の深い場所や公共性の高い場所、水路以外の場所が割り当てられるという原則であり、8 地区で用いられていた。この原則を用いている地区のほとんどに新隣保が存在することから（8 地区中 6 地区）、この基準が新住民の増加に対応して採用されたことが伺える。旧隣保のみの地区では、新旧住民の区別は 2 地区（J、L）で用いられていた。J 地区では、区内を流れる 6 本の幹線水路が作業の対象であるが、水田所有世帯には所有農地に近い水路、地元非農家には住居に近い水路、そして新住民には「ヤゴ川」と呼ばれる最も太い水路が割り当てられている。

これは新住民に最も公共性の高い水路が割り振られていると考えられ、水路名に「川」が含まれることからこのことが伺える。また、L 地区では、各隣保に対して所属する住民の所有農地に近い水路が割り振られているのに対し、一部の新住民には公民館の清掃が割り当てられていた。こうした作業場所の配分が行われる理由は「非農家、特に新住民は草刈り機を所持していないことが多く、水路の畦の草刈りは草刈り機を用いた方が作業が捗るので、草刈り機非所持者の幾人かは公民館の清掃など草刈り機がなくても可能な作業を担当してもらう」（L 地区代表者）ためであった。このことから、新旧住民の区別は⑦手段の所有／非所有の区別と関連を持つことが伺える。一方、新隣保のある地区の場合、新隣保の住民は新隣保（垣内）内の聚落内水路（R、T、W 地区）や水路以外の場所（S、T 地区）、あるいはその両方（P 地区）を担当していた。また、R、S、T 地区では、新隣保（垣内）の不参加料の金額や作業内容は新隣保（垣内）内での話し合いにより決められており、これらの決定に自治会はほとんど関与しておらず、新隣保（垣内）は自治会から独立して作業を実施しているとの認識が存在していた。これらの地区では新たに造成された住宅団地と既存の聚落間にかかなりの距離がある。したがって、新旧住民の住居の距離が遠いほど維持管理作業における新隣保の裁量の範囲が広がる可能性があると考えられる。しかし Q 地区は新隣保のある他の地区とは対照的な動きを見せている。Q 地区では以前、新隣保住民は新隣保周辺の水路のみを担当していたが、2004 年より旧隣保と同様に代表者 2 名が幹線水路の作業に参加することとなった。この措置について Q 地区代表者は「10 年以上前の入居当初は、新住民は『溝普請』という言葉も知らなかったため、団地内の水路だけを掃除してもらっていたが、地区にも慣れてくれたと感じたので幹線水路の作業にも人を回してもらおうように声を掛けた」と答えている。Q 地区では現在造成中の住宅団地に 10 戸の新住民世帯が住んでおり、現在団地内の清掃のみが彼らに割り当てられているが、将来的には同様の措置を取る予定とのことである。

④作業負担の均等化とは、住民間で作業量の偏りが生じないようにすることを意味し、5 地区で用いられていた。このうち E 地区では、基本的には隣保ごとに作業場所が割り当てられているものの、自治会役員が住民の習熟度や技術を踏まえて作業場所を変えたり、当日の作業の進み具合を見て適宜住民の作業場所を変更したりしていた。残る 4 地区では毎年ないし数年ごとに住民（隣保）の作業場所を交替していた。ただし、新隣保のある P、W 地区では、新隣保のみ作業場所が固定されていた。作業場所を交替する理由は、「場所によって作業量や難易度に差が存在することから、特定の住民に負担がかかることを避けるため」（L 地区代表者）、「泥上げや草刈りを重点的に行う必要のある場所は毎年変わるので、それに合わせて必要な人数を割り当てるため」（I 地区代表者）、「全員が全ての場所を一度は作業したことのある状態にするため」（B 地区代表者）であった。これらより、作業場所の交替は参加者の負担の均等化を目的としたものであるが、B 地区代表者の回答内容から示唆される通り、作業場所を固定化しないことで、特定の住民が特定の場所に継続的

に働きかけることを防ぎ、全住民が等しく地区全体に働きかけを行う状況を作り出していることから、「総有」の考え方を体現していると考えられる。

⑤自治会役職者／非役職者の区別は、自治会役職者に対してより多くの作業負担が割り当てられるという原則で、3地区で用いられていた。この原則が採用されていることは、当該地区において自治会が地域資源の管理主体であるとの確固たる認識が存在することを示唆するように見える。実際に、I、K地区では自治会役員が幹線水路の大半を作業しており、Q地区では隣保の代表者が幹線水路を担当する。しかし、I地区の自治会役員の大部分は営農組合の役員であり、かつ耕作者でもある。またQ地区の場合、草刈り機所有者が隣保の代表者となっている。すなわち自治会役職者は単に役職に就いているからではなく、耕作者や草刈り機所有者でもあるからこそ多くの作業を担当しているといえる。したがって、自治会役職者／非役職者の区別という原則は他の原則の裏付けがあって初めて意味を持つ基準となり得ると考えられる。

⑥水田耕作／非耕作の区別は、耕作者に対して農業用途に特化した場所を割り当てる原則である。この原則は2地区でしか用いられておらず、水田所有／非所有の区別が10地区で採用されていることと極めて対照的である。このことより、水田の耕作／非耕作の区別は調査地ではあまり重視されていないことが伺える。この原則を用いている2地区中、I地区では上述の通り耕作者（営農組合役員兼自治会役員）が幹線水路を担当し、K地区では耕作者と自治会役員が池の土手や幹線部分の作業を担当している。

最後に、⑦手段の所有／非所有の区別とは、草刈り機所有者に対して難易度の高い作業場所やより多くの作業量が割り当てられるものであり、2地区で用いられていた。このうちE地区では、草刈り機非所有者よりも作業効率の高い草刈り機所有者が特定の場所に偏らないような作業場所の割り当てが行われていた。Q地区では、ため池から圃場部分までの幹線水路の幅が広く水深もあり、草刈り機非所持者には作業が難しいことから、新隣保を含む全ての隣保から草刈り機所有者2名が出てこの幹線水路の作業を担当していた。L地区代表者が新旧住民の区別を行う理由として指摘した通り、草刈り機を持つ新住民は農家と比べて少ないため、手段の所有／非所有の区別は新旧住民や土地所有／非所有の区別に結びつきやすい。しかし、Q地区の新隣保には庭の草刈りや実家が農家で草刈り機の使用経験があった等の理由で草刈り機を所持する世帯が存在していた。そのため、手段の所有／非所有の区別は、新旧住民や水田所有／非所有の区別と必ずしも重なるわけではない。

(2) 地域資源の維持管理作業における新住民の参加の実態および新住民の実質的な参加を可能にする条件

次に、表-3 にまとめた農業水利施設の維持管理作業における新住民の作業場所から、地域資源管理における新住民の参加の実態と地域資源管理に対する新住民の実質的な参加を可能にする条件について検討する。ちなみに A、K 地区では新住民の転入は見られないため表-3 には記載していないものの、地区内の非農家はそれぞれ公園と隣保内の聚落内水路を担当している。

表-3 より、全ての地区において新住民は形式上、溝普請に「参加」している。しかし新住民の実質的な参加の程度は混住化により異なる。旧隣保のみの地区では新住民に幹線水路のみが割り当てられることが多く（12 地区中 10 地区）、新隣保のある地区では旧隣保所属の新住民に幹線水路のみないし幹線水路と聚落内水路が割り当てられることが多い（4 地区中 3 地区）。これに対し、新隣保に所属する新住民には聚落内水路や水路以外の場所が割り当てられることが多い（9 地区中 6 地区）。これらより、混住化の進んだ村落では、新住民が地域資源管理に形式上は参加していたとしても、新住民の参加が地域資源にもたらす保全効果は限定されており、地域資源管理への彼らの実質的な参加の度合いは低いと考えられる。

新住民の増加や所属隣保の種類によって新住民の地域資源管理に対する実質的な参加の程度が異なるのは、既存の資源管理参加者の予想する「地域資源管理に対する新住民の発言力の増大が地域資源管理制度に与え得る影響度」の違いに基づくと考えられる²⁰⁾。まず、旧隣保のみの地区では新住民の戸数や自治会加入戸数に占める割合が極めて低いため、彼らが幹線水路の作業への参加を通じて何らかの権利を得て、それを行使したとしても、地域資源管理制度にはほとんど影響を与えない。そのため、既存の資源管理参加者は新住民が自らと同等の作業を担当すること抵抗がないと考えられる。次に、福崎町において隣保は自治会のほぼ全ての事業における活動の単位であり、自治会に加入する世帯が増えるほど隣保の裁量範囲は拡大することから、自治会の運営における隣保の役割や隣保の意向が自治会に与える影響は自治会の規模に比例して増大する。しかし、新住民の増加に伴い新隣保が設けられた地区でも、旧隣保に所属する新住民は旧隣保内では少数派であることが多い。そのため、旧隣保所属の新住民が地域資源管理への参加を通じて資源に対する発言力を高めたとしても、旧隣保の合意形成にはあまり影響を及ぼさない可能性が高い。したがって、既存の資源管理参加者は彼らが幹線水路の作業を担当することを容認できると考えられる。これに対して、新隣保の構成員は新住民のみであるため、新住民の意向が新隣保の合意に反映されやすい。そして、新隣保のある地区は自治会の規模が大きく、自治会の運営における隣保の比重が高いため、新隣保の意向が村落運営に大きな影響を与える可能性がある。その結果、既存の資源管理参加者は新隣保の意向が地域資源管理制度に支障

を与える可能性を懸念し、農業生産に重要な幹線水路を新隣保の作業場所から予め外したと考えられる。

とはいえ旧隣保のみの地区でも、新住民世帯の割合が1割を超えるD、I、L地区では幹線水路の作業に参加する新住民に対して一定の配慮が行われていた。D地区は2006年度まで水田所有世帯のみが農業水利施設の維持管理作業へ参加していたが、2007年度の農水環対策への参加を契機に日当4,000円を設定し、非農家や新住民も参加するようになった。I地区では幹線水路の大半を自治会役員兼耕作者が担当し、道路に面した太い幹線水路3箇所のみが作業の対象とされる。L地区では、農家や地元非農家が幹線水路を担当しているのに対し、新住民の大半は公園の清掃を割り振られている。また、新隣保のあるO、Q、V地区でも新隣保の新住民が幹線水路を作業場所として割り当てられている。このうちO地区では、新隣保内を流れる幹線水路を新隣保の住民が担当しているが、新隣保の領域は市街化区域に該当し、舗装や蓋がされている水路が多いため、他の隣保と比べて作業時間は短く、このことを新住民も認識していた。また、当該水路を利用する市街化区域内の農地は宅地造成により減少しているために、当該水路の農業生産面における重要性は低下している。Q地区では、旧隣保の住民は隣保内の幹線水路と聚落内水路を、新隣保の住民は団地周辺の聚落内水路を担当しているが、同時に各隣保から草刈り機所有者2名が参加して、ため池から圃場部分までの幹線水路の作業を行っている。そして、V地区では区内を流れる幹線水路1本を区切って、各隣保に作業場所が割り当てられているが、この幹線水路は冬期も通水している。したがって、幹線水路の維持管理作業に参加する新住民への配慮の方法は、1) 公共性の強い場所への割り当て (I、O、V地区)、2) 報酬の設定 (D地区)、3) 作業量の軽減 (O地区)、4) 一部の住民のみの参加 (Q地区) の4通りにまとめられる。

このうち1) 公共性の強い場所への割り当てや3) 作業量の軽減は、幹線水路への参加に対する新住民の理解を得るための工夫であると考えられる。また、公共性の強い場所は、既存の資源管理参加者にとって新住民がある程度の権利を有しても構わない、あるいはむしろ新住民にも当事者性を持って関わることを求めたい場所でもあると考えられる。次に、2) 報酬の設定を行う場合、地域資源の維持管理作業への参加は、当該資源に対する働きかけよりも報酬を得るための行為としての側面が強調されるため、地域資源に対する権利の獲得にはつながりにくい。そのため、既存の資源管理参加者の懸念（新住民の意向が地域資源管理制度に支障を与える可能性）を解消できると考えられる。但し、維持管理作業への報酬の設定は「無償労働を前提として成り立っていた全戸出役義務体制の中に貨幣関係がもちこまれたことを意味」（永田、1982、338）することから、報酬が出ないと作業の参加者数が減少する等、将来の地域資源管理体制に悪影響を与える可能性がある点には注意すべきである。そして、4) 一部住民のみの参加の場合、地域資源に対する権利を得る可能性を持つのは一部の新住民に限定されるため、既存の資源管理参加者の懸念を解消す

る効果を持つと考えられる。

地域資源管理への新住民の実質的な参加を実現するための方法として、上記4点を指摘したが、この他に作業場所の交替も有効な方策であると考えられる。作業場所の交替は作業場所を固定化しないことで、特定の住民が特定の場所に継続的に働きかけることを防ぎ、全住民が等しく地区全体に働きかけを行う状況を作り出していることから、極めて「総有」的な制度であるといえる。地域資源管理制度において作業場所の交替を導入することにより、既存の資源管理参加者の懸念を解消すると同時に、新住民が「総有」的な管理を学びながら地域資源に対する当事者性を強めることで、地域資源の適切な管理に資するような形での新住民の参加が促されると考えられる。

5. まとめ

地域資源管理に対する新住民の参加は、参加者数の増加により適切な地域資源管理に効果的である反面、地域資源に対する新住民の当事者性や発言力の強化につながり、地域資源管理の支障となる可能性も孕む。本稿では、兵庫県福崎町を事例に、農業水利施設の維持管理作業にみられる原則と新住民の作業への参加の実態を明らかにすることを通じて、混住化の進む都市近郊農村において相反する効果を持つ新住民の地域資源管理への参加に対し村落がどのような対応を行うことが有効かについて検討を行った。

その結果、まず地域資源管理の作業場所の配分時には7つの原則がみられた(①近接性、②水田所有／非所有の区別、③新住民／旧住民の区別、④作業負担の均等化、⑤自治会役職者／非役職者の区別、⑥水田耕作／非耕作の区別、⑦手段の所有／非所有の区別)。次に、全地区において新住民は形式的には地域資源管理に参加しているものの、混住化の進んだ地区では幹線水路以外の場所や水路以外の場所を担当することが多く、地域資源管理に対する新住民の実質的な参加の程度は低かった。これは、新住民が増加し新隣保が創設されるほど、既存の資源管理参加者の予想する「新住民の地域資源管理に対する発言力の増大が村落運営や地域資源管理制度に与え得る影響度」、ひいては新住民の意向により地域資源管理制度に支障が生じる可能性があるとの彼らの懸念が強まることによると考えられる。しかし、次のような配慮を行う場合には、新住民が幹線水路の作業への参加が実現していた(1)公共性の強い場所への割り当て、2)報酬の設定、3)作業量の軽減、4)一部の住民のみの参加)。加えて、作業場所の交替は特定の住民が特定の場所に継続的に働きかけることを回避し、全住民が等しく地区全体に働きかけを行う状況を作り出している点から見て「総有」の考え方を体現しており、既存の資源管理参加者の懸念を解消し、かつ地域資源の適切な管理に資するような形での新住民の参加を引き出す有効な方法と考えられる。

注

- 1) 永田（1988、83-89）は地域資源の非市場的性格が非移転性と有機的連鎖性に起因すると述べているのに対し、生源寺（1998：165-199）は消費に関して共同性と排除不能性を持つ公共財であるために市場の失敗が生じると述べている。
- 2) 生源寺（1998：165-199）は、市場メカニズムのみでは適切な利用と管理をなしえず、何らかの組織的なコントロールが必要な資源や環境を農村の資源環境と定義し、この資源環境をさらに地域環境（私的な経済行動が地域の生産・生活環境に外部効果を及ぼす関係そのもの）と共有資源（分割不能性を有し、規模が大きいため、共同行動によってのみその利用と管理がなされるもの）に区分している。本稿の地域資源は後者の共有資源に該当する。
- 3) 安藤（2003）、橋詰（2006）は統計分析の結果から、また中村（2004）、小池・田村（2005）は事例調査よりこのことを指摘している。
- 4) 地域資源の公益的機能は、洪水や土砂崩壊等の災害の防止や気候の緩和、水質の浄化、景観の形成など多岐に渡り、特に農業用水や農業水利施設の公益的機能にととしては、洗い物や清掃、防火、消・流雪などの非灌漑用途の利用や洪水防止機能、親水機能や景観の形成、伝統・文化の継承や社会教育への効果などが挙げられる（石田、2002）。
- 5) 代表的なものとして長濱（2003）が挙げられる。
- 6) 農地・水・環境保全向上対策が経営所得安定対策大綱に登場するようになった背景や経緯については、富岡（2005）、小田切（2005）、岸（2005）を参照のこと。また、農地・水・環境保全向上対策の概要や課題については橋口（2009）を参照のこと。
- 7) 2005年農林業センサスの農村集落調査によると、農業用排水路のある集落のおよそ6割が当該集落ないし複数集落で農業用排水路を管理している。
- 8) 代表的なものとして岩本（1987）、嘉田（1997）が挙げられる。
- 9) 本源的所有権と「所有の本源的性格にもとづく権利」の違いは、前者は共同体の存在を前提としているが後者はそうではないという点にある（鳥越、1997、59）。
- 10) なお、「総有権は共同占有権の典型的な形」（鳥越、1997、69）と位置付けられている。
- 11) 小山（1985）を参照。
- 12) 聚落とは村落内の「家屋の集まっている区域を指す」（秋津、1986、64）。
- 13) 徳野（2002）は混住化を内からの混住化（既存の住民の兼業化や離農の進展）と外からの混住化（新住民の増加）に区分した。既往の研究が対象としてきた農村は前者が多いが、本稿は後者が顕著な地域を対象としている。
- 14) 本稿における親密圏と公共圏、及びイエとムラに対する認識は本田（2010）に基づく。
- 15) 以上のデータは2005年農林業センサスおよび平成21年作物統計調査に基づく。
- 16) 農水環対策は、地域資源を質的に向上させる地域ぐるみの共同活動と農業者ぐるみで追加的に行う環境に配慮した営農活動の2種類の活動に対して支援を行っている。特に前者は、非農家等の多様な主

体が活動組織に参画することが要件となっており、地域資源の質的向上と共に非農家や新住民も参加した資源管理体制の構築も重要な目的となっている。福崎町では前者のみが取り組まれている。

- 17) ここでの新住民世帯は高度成長期を経て宅地開発による福崎町内への転入が本格化した1980年以降の移住者を指す。新住民世帯は都市出身で総有等の農村の慣習に馴染みがないか、都市での居住経験を有し農村とは異なるコミュニティのあり方を知っているため農村の慣習を相対的に見る傾向がある。したがって、村落運営や地域資源管理制度に対してこれまでの居住者とは異なる意見を持つ可能性がある。なお、1980年以前にも疎開等の理由で町内へ転入した世帯は存在するが、その数は僅かで一部地区にのみ存在することから、地元非農家に含めた。地元非農家は主に農業以外に従事していた世帯や分家を指す。近年は都市部へ転出していた農家子弟が結婚や出産を機に出身地区へ戻るケースが多い。これら水田非所有世帯は農業用水を利用する水田や畑を所有していないものの、地元非農家については家屋に付随する家庭菜園程度の畑を持つことが多い。
- 18) 「隣保」とは隣近所の世帯で構成される自治会内部の集団を指す。地域によっては班や組とも呼ばれるが、福崎町では隣保という呼称が用いられていたため、本稿ではこれに統一している。
- 19) 福崎町では維持管理作業への参加者は地区住民のみであり、地区外の水田所有者や耕作者は参加しない。B、C地区では隣接地区との境界が入り組んでいる箇所があり、地区外の住民が水田を所有・耕作しているが、住民は自らの居住する地区の維持管理作業にのみ参加している（その代わり、地区外住民の水利費は地区住民のそれよりも高い）。また、W地区では町外の大規模農家による入り作が見られるが、入り作農家は地域資源の維持管理作業に参加していない。
- 20) このことはあくまで既存の資源管理参加者による予想であり、新住民が実際に地域資源管理に対してどのような意向を持っているか、また地域資源管理に対して影響を及ぼしたいか否かとは関係ない点には注意すべきである。

文献

- 秋津元輝、1986、「村落における合意形成の基準—農業水利と村落との関連の側面から—」、『ソシオロジ』31(2) : 39-66.
- 安藤光義、2003、「農業集落の地域的多様性と地域資源管理・土地利用調整機能」、生源寺眞一編『21世紀日本農業の基礎構造—2000年農業センサス分析—』（財）農林統計協会、170-239.
- 池上甲一、1996、「市民コモンズとしての溜池の意味論—水から見る都市・農村の環境観」、『年報村落社会研究』32 : 31-67.
- 石田憲治、2002、「農業用水の多面的役割と多目的利用」、『農業土木学会誌』70(9) : 7-10.
- 石光亮、1969、「資源論」、社会科学大事典編集委員会編『社会科学大事典 第9巻』鹿島研究所出版会、40-42.
- 岩本由輝、1987、「本源的所有と“ムラ”の土地利用秩序」、『年報村落社会研究』23 : 3-52.
- 小田切徳美、2005、「農村振興の論点と課題」、『農業と経済』71(9) : 75-85.

- 嘉田由紀子、1997、「生活実践からつむぎ出される重層的所有観」、『環境社会学研究』3：72-85.
- 川本彰、1983、『むらの領域と農業』、家の光協会.
- 岸康彦、2005、「資源保全施策は農村振興の切り札となるか」、『日本農業年報』52：249-270.
- 小池修・田村孝浩、2005、「農業水路の維持管理実態と住民参加拡大の可能性—宮城県内の2集落を対象として—」、『環境情報科学論文集』19：193-198.
- 小山智士、1985、「混住化社会の住民意識について」、『農村計画学会誌』4(2)：14-25.
- 生源寺眞一、1998、『現代農業政策の経済分析』、(財)東京大学出版会.
- 田村孝浩・守山拓弥、2009、「末端水利施設における参加型管理の成立要因に関する考察」、『水土の知』77(12)：7-11.
- 坪井伸広、1980、「農村地域資源」、『日本の農業—あすへの歩み—』132：1-125.
- 徳野貞雄、2002、「現代農山村の内部構造と混住化社会」、鈴木広監修、木下謙治・篠原隆弘・三浦典子編『地域社会学の現在』（株）ミネルヴァ書房：217-238.
- 富岡昌雄、2005、「環境・地域資源保全政策をどう進めるか」、『農業と経済』、71(9)：67-74.
- 鳥越皓之、1997、『環境社会学の理論と実践—生活環境主義の立場から』、有斐閣.
- 永田恵十郎、1982、「農業水利の現代的課題」、永田恵十郎・南侃編『農業水利の現代的課題』（財）農林統計協会：337-373.
- 永田恵十郎、1988、『地域資源の国民的利用（食糧・農業問題全集⑧）』、(社)農山漁村文化協会.
- 中村勝則、2004、「農業水利施設における自治的維持管理体制の変容と今後の方向性」、『東北農業経済研究』22(2)：67-72.
- 長濱健一郎、2003、『地域資源管理の主体形成—「集落」新生への条件を探る（現代農業の深層を探る②）』、(株)日本経済評論社.
- 野口寧代・堀野治彦・三野徹、2002、「カワホリ・カワ掃除からみた農業用排水と用排水路の所有・利用・管理関係」、『農業土木学会論文集』70(3)：427-435.
- 野田浩資、2007、「水環境保全とNPO—ローカル・ガバナンス形成の可能性と課題」、『水資源・環境研究』20：15-24.
- 橋口卓也、2009、「農地・水・環境保全向上対策の実施背景に関する考察と展望」、『農業と経済』75(7)：5-14.
- 橋詰登、2006、『農業集落の変容が農村地域社会に及ぼす影響—1990-2000年農業集落調査の構造動態分析 行政対応特別研究〔農村集落〕研究資料第1号』、農林水産省農林水産政策研究所.
- 本田恭子、2010、「混住化が引き起こす都市近郊農村の自治組織と地域資源管理の再編」、『京都大学グローバルCOE「親密圏と公共圏の再編をめざすアジア拠点」ワーキングペーパー（次世代研究）』23：1-15.

2009 年度次世代研究「混住化地域における新住民の社会関係と地域資源管理への参加傾向」
(研究代表：本田恭子) による成果である。

【メンバー】

本田 恭子 (京都大学大学院農学研究科 博士後期課程)