

# コミュニティ・ベースによる社会基盤施設マネジメントの可能性について\*

## ～飯田市・柿野沢地区の「道普請」の事例を通じて～

A Basic study on the Potential for a Community sustains the Infrastructure,  
Through Case Study; MICHI-BUSHIN at KAKINOSAWA, NAGANO\*

轟 修\*\*・田中 尚人\*\*\*・中嶋 伸恵\*\*\*\*・多和田 雅保\*\*\*\*\*

By Osamu TODOROKI \*\*・Naoto TANAKA \*\*\*・Nobue NAKAJIMA \*\*\*\*・Masayasu TAWADA\*\*\*\*\*

### 1. はじめに

今日、近代合理主義は社会の分業化・専門化をもたらした。その結果として我々は分断化された社会の中で孤立しているという指摘がある。土木計画の分野においても事案毎において個別対応で解決できないのであれば、包括的に対応していくことが求められてきている。例えば景観法の取り組みは分断化された事案を「目に見えるモノすべて」という包括性による解決方法とみなすこともでき、エリア・マネジメントも地域毎に社会基盤施設（以下、インフラ）の建設や維持を行うことで、行政と市民の間にある緊張関係を包括的に解決しようとする試みとみなすこともできよう。これらにおいてコミュニティやNPOが注目されるのは、近年の社会的共通資本（ソーシャル・キャピタル）のように社会におけるサロンのような性格を有しているからであり、こうした横断的な存在によって社会の再統合が行われると都合がよいからである。ただ、こうしたコミュニティによるインフラ・マネジメントについて実証的な研究は少なく、運営などの具体的な諸点で検討していくべき点は多い。

本研究では長野県飯田市の柿野沢地区で戦後も住民によって道路整備が行われてきた「道普請」を先行事例としてとりあげ、コミュニティがインフラ・マネジメントの点で果たした役割等を学びとることを目的としなが

\*キーワード：地域計画、土木史、地域資産、風土

\*\*正員、修士(工学)、財団法人 地域総合研究所

(岐阜市宇佐南四丁目8-16、TEL:058-274-9555

E-mail: todoroki@gri.or.jp)

\*\*\*正員、博士(工学)、熊本大学大学院自然科学研究科

(熊本市黒髪二丁目39-1、TEL:096-342-3579

E-mail: naotot@kumamoto-u.ac.jp)

\*\*\*\*正員、修士(工学)、株式会社 オオバ 名古屋支店

(名古屋市中村区名駅南一丁目24-21、TEL:052-533-5711

E-mail: nobu\_nakajima@k-ohba.co.jp)

\*\*\*\*\*非会員、博士(文学)、飯田市歴史研究所

(飯田市上郷飯沼3145、TEL:0265-53-4670、

E-mail: iihdr@city.iida.nagano.jp)

ら、今後の可能性について考察していく。

### 2. 柿野沢における道普請の実例

事例としてとりあげる柿野沢について、地区や事業の概要、事業負担の実例、事業実施に至った状況についてまとめておく。

#### (1) 概要

##### a) 研究の手法と資料

本研究は「聞き取り調査」と「文献調査」を元に行っている。聞き取り調査は平成17年5月から平成18年3月にかけて計6回にわたって当事者へのインタビューを行い、録音したものを要点筆記の形で書き起こした。文献調査は下久堅支所所蔵の記録等の既存文献をもとにした。仔細については既出<sup>1)</sup>を参照されたい。

##### b) 対象地区の概要

対象となる柿野沢地区は長野県飯田市の天竜川東部に位置している。戸数は約75戸で数十年にわたって大きな変動はなく、広さは3km×5km程度、標高差は区内で200mあって急峻な地形となっている。また柿野沢は明治には「柿野沢村」として独立した自治体であり、現在は「柿野沢区」として存続している。

当地区は急傾斜地であり、土砂崩れなど災害頻度が高いなど厳しい自然に向き合っており、生活の場を確保してきた歴史がある。そのため「道」「災害」への関心が高い傾向にある。

##### c) 「道普請」の概要

道路マネジメント全般を地元では「道普請(みちぶしん)」と呼んでいるが、ここでは柿野沢地区で昭和20年以降の約20年近くの間、住民によって行われた総延長が約1万mを超える道路整備事業を指すものとする。ここでは計画立案に始まり、資金や資材という金銭的な負担、労力提供、土地の供出に及び、区を中心とするセルフビルドが行われていた。

##### d) 目標設定・効果

この道普請では「各戸までにクルマが乗り入れられ

るようにする」ことを最低限の目標としていた。また整備効果については「それまで背負板で農作物を運んでいたが、荷車になって疲労感の軽減されるなど、生活の質が変わった」との感想が聞いている。

また道普請の計画手法は路線延長などの達成目標を設定し、そこから工期・必要人工を算出する方法ではなく、年間供出可能労力から達成可能箇所や工事延長を求める計画手法がとられていた。これは、畦道をつくるなどの農作業の手順と類似している。元々、農村では田植えなどの農作業を共同で行うことから「結(ゆい)」等の共同作業が常態化していた。今日でも消防団活動等の「むら仕事」は多くあり、この道普請もそうした多くの「むら仕事」の一つとして認識されていた。

## (2) 負担の構造

この道普請は、用地や労力の無償提供を基礎としており、「つくる」「使う」「支払う」が一体となったセルフビルドの構造を有している。

### a) 金銭

各戸に対して、住民税等に加えて区費、道路費の積み立ての負担を求めている。例えば昭和37年時点で、区の道路費は年間約37万円余の予算規模であり、当時の区費が7万5千円余であったことから、その規模の大きさがわかる。なお村政時代における歳出に占める土木費の割合は小さく、また当時の下久堅村の職員数は概ね20名程度で、土木職はいなかった。いわば集落の道路事業費を「道普請」で直接的に負担していた構図となっていた。

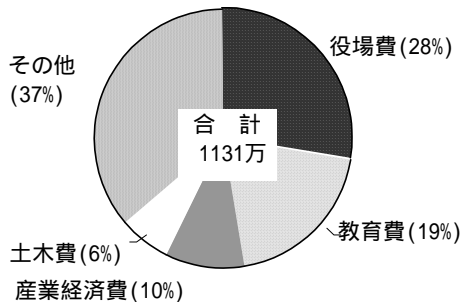


図-1 下久堅村歳出内訳 (昭和 29 年度)

### b) 労力

賦役は中学生以上の男女全員が対象であった。期間は10月末の稲の刈り入れから3月までの約5ヶ月間で、8時から日没までの約8時間労働、一人あたり平均で30日程度であった。

### c) 用地・物資の負担

これまで道普請として開削されてきた道路の大半は用地の無償提供が行われてきた。また自宅内に石、木材があれば道路建設資材へ供出した場合もあった。

### d) 割り当ての根拠

積立金や労力は、平均割と資産割によって各個人の割り当て分が確定されていた。これは応能主義と応益主

義を折半した形であり、今日の地方税(住民税と固定資産税)と同じ構造である。なお、この率は年度によって異なるが昭和41年度で平等割:所得割:固定資産割=3:3.5:3.5であった。

## (3) 「道普請」実施へと向かう要因

昭和20年頃の柿野沢の生活環境を振り返りながら、住民が「道普請」の実施へと向かっていくプロセスを推論してみよう。

当時は食糧増産が至上命題であり、「集荷時には50kg超の荷物を数kmを毎日、何往復もする」必要があったのだが、戦前に運搬用の馬を軍用に徴収されたままで、人力による方法しかなかった。そのため背負板で急峻な坂道を往復するなど過酷な労働環境であり、「何とかしたい」という改善へのモチベーションが高くなった。

しかし戦後は国全体が貧しく、村予算も今日と比較して小さく、結果として行政は事業実施できなかった。こうした外的要因からは、住民は自ら環境を改善、他所への移住のいずれかの選択を迫られる。そうすると「道普請」というを選択するためには、「この地で住み続けたい」という「地域への愛着」といった内的要因が欠かせない。インタビューでは「『こんな所にいてもダメだ』と言って村を離れた人がでてきた。このままでは、ここはダメになっちゃう」と離村による存続への危機感があがっていた。こうしたことから「だから」自分で「やらないと仕方がない」となったとできる。

当時の農村は極めて等質な環境にあり、共同で行う「むら仕事」が常態化していたことから、地域として環境改善を行うことの利害が一致しやすく、「一人ではムリなので、近所で一緒に」といった共同事業へ発展していったことは自然なことであったと解する。

## 3. 社会の分断化によるインフラ・マネジメントをめぐる諸課題

### (1) 社会の分断化の進展

戦後、我が国では公共サービスの提供が「私的執行から公的執行への移転」が行われたとする見方がある<sup>2)</sup>。この移転は社会全体が多様化し、社会活動が専門的に分業化されていく中で、各人が得意とする分野に資源を集中することが経済効率的であったために行われた。しかし公共サービスの公的執行への偏在は、行政の肥大化と財政危機を深刻化させ、企業や市民の行政依存を高め、コミュニティを希薄化させてしまったのである。

同様のことが柿野沢でもみられる。それは昭和36年の天竜川を中心とする「36災害」が一つの契機であったという。この頃から、建設業の専門化が本格化し、それに呼応する形で土木構造物の大型化と機械化の進展、補

助金や交付金などの制度の複雑化、設計基準の導入をはじめとする設計技術の高度化が進んだ。その結果、道路は「専門家のもの」であって、住民にとって「わかりにくい」ものとなっていったのである。

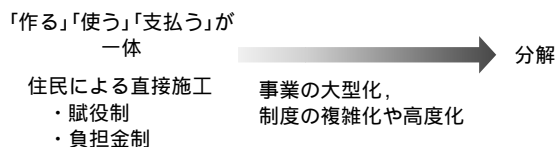


図-2 柿野沢地区における分解過程

## (2) 分断化された社会の影響

家田らは、道路事業を例に「使う人」「作る人」の分離が制度的矛盾を引き起こしていると指摘している<sup>3)</sup>。

そのことが顕著に現れているのが合意形成、市民のインフラに対する無関心さにある。

### a) 合意形成の必要性和コスト

分断化された社会ではプライバシーは守られ、全てのことが簡明に解決でき、個人の関係がわかりやすい。しかし我が国が「曖昧で優しさの社会」から「公正で透明なルール社会」へとシフトしつつある中で、「ルール社会」は相当な社会コストが必要であるとしている<sup>4)</sup>。それは「つくる人」に対して絶対的な信頼の付与が困難となる中では、「つくる人」に説明責任と事業の透明性が必要となったためである。

### b) インフラに対する無関心と無責任

技術の専門化が進んだ社会では、公共事業のブラックボックス化を招き、住民の意識の中で負担と受益が結びつかず、住民サービスが安価に得られるとする「財政錯覚」が生まれやすい。この財政錯覚の問題点はコスト意識が欠如したまま、多くのサービスを要求する等の市民の側が無責任な議論に終始する点にある。

また社会心理学では、集団が大きく、個々人の貢献が他者から評価される機会が少ない場面では「社会的手抜き (Social loafing)」が起こるとされる。しかし集団目標の達成が重要と認識された場合には、他人の分まで補おうとする「社会的補償 (Social compensation)」が起きるといふ<sup>5)</sup>。また何らかの要因で傍観者が生まれると援助行動が抑制され (傍観者効果)、この傍観者の数が多いほど「私一人が何もなくても良い」という「責任の分散」という無関心さが進むとされる<sup>6)</sup>。この問題は「使うだけ」という当事者意識のない傍観者が増えることで、インフラに対して無関心な層が多くなり、社会全体を反映した意志決定が得にくくなる点にある。

## 4. 「道普請」にみるインフラ・マネジメントの可能性

### (1) 横断的存在としてのコミュニティへの着目

今日、行政さえも事務分掌で規定されることで分断化されているのなら、分断化された社会を横断的な存在によって統合していこうとする方法論もありうる。その横断的な存在としてコミュニティやNPOが目されるのだが、そこでは横断的に人々を結びつけるための「ミッション」や価値観の共有が重要となってくる。

そもそも地域という空間的枠組みでは共通の利害が発生しやすいわけであり、そこでは共通の価値観が得やすい。「まちづくり」におけるワークショップは、こうした地域における価値観の共有化を具体化する作業と解することができよう。柿野沢での区会や公民館活動などは、こうした個々人の課題を地域共通の課題に高める活動となっていたのである。

また地域の生活環境の向上・維持を一つのミッションとすれば、その具体的な活動をコミュニティ・ビジネスに求めたり<sup>7)</sup>、道普請という共同作業に求めても不思議ではない。

### (2) 柿野沢地区での「道普請」の効果

道普請を通じて、先に示した合意形成やインフラへの無関心さ等について考察してみる。

#### a) インフラに対する関心の深さ

セルフビルドである「道普請」では、事業者と負担者が同一となり、そこでは事業者への不信が生まれることはありえない。実際、関係者相互の調整は事務的な内容にとどまっていた、合意形成にかかわるコストは低かったとできる。また例えば、竣工検査等は基本的に行われず、工事測量も目分量で、側溝も溝を掘っただけのレベルに過ぎない。しかし入集金などの会計帳簿は詳細に残されており、先にみたように各戸の経済的な負担が大きかったこと等もあわせると、対費用を考えながら妥当なマネジメント・レベルにしていたことがうかがえる。

また「地元の人なもんで。(手を抜くような) 見の悪い奴はおらなんだな。自分のもんだもんで、路巾なんか広いぐらいた」の発言にみられるように、作業において手抜きがなく、財政錯覚が生じていなかった。

また、構成員数が少なかったことは手抜きや「責任の分散」を生じにくくさせていたと言えよう。

#### b) コミュニティが目的を共有できた背景

既述のとおり、柿野沢では住民が等しく過酷な生活環境にあり、その唯一の改善策が道路開削であると判断され、地区において異論がでる余地が少なく、比較的スムーズに地域共通のミッションとなっていた。この反証として昭和40年代後半の柿野沢では道路改築の負担額について合意が得にくくなっていたことをあげておこう。これは一定の道路整備が済んでいたため、サービスレベルが個々人で異なっていたことによる。

ただ各人の不満や課題を確認し、集落の単一目標として意識できた“場”の存在がなければ、共同作業として成立することはなかったと考える。柿野沢では地域に関して議論する区会や公民館がそれに該当する。飯田市は今日も社会教育としての公民館活動が盛んな地域として知られるが、公民館活動が「明日の農村をどうすべきか」を考え、個人と集落の利害を重ね合わせながら将来像を描いていくという地域のニーズを明確にしていった作業が果たした役割は大きい。また区会などで目標達成への共通認識を高めていったことから「社会的手抜き」が生じにくく、逆に土地を無償で提供するといった「社会的補償」が起きやすくなっていたといえる。

区会は地区全体の雑多な話題を扱いながら事案を処理していくという点で、いわば社会的な“サロン”であり、一種のソーシャル・キャピタル的な存在であったとできる。

一般に農村部は共同性と平等性を重んじるあまり、個人を抑制する封建的な人間関係が強いとされる。コミュニティへの注目はミッションの共有であって、単にこれまでの閉鎖的な「むら」社会の再生ではなく「再構築」が必要である点に留意したい<sup>8)</sup>。なお戦前から柿野沢では後の教員赤化事件へと発展する下伊那自由青年連盟の存在もあって、封建的な人間関係は希薄であったと推察する。

#### c) クラブ財的な性格

この道普請はボランティアではなく、集落による税的な共同負担によって運営されていた。実態として道路利用者が地元の人に限られ、その利用者が負担金を支払っている。いわば利用者と事業負担者が一体的な関係であったことから、この「道普請」が「公共財」よりも「クラブ財」的な性格を有していることに気づく。

財は一般に非排除性と非競争性によって公共財と私有財に区分されるが、その中間に準公共財がある。例えば道路は混雑などの点で競争性が不完全な点があるため準公共財とされている。この準公共財は更に、消防やゴミ収集などの「地域公共財」と土地区画整理の公共減歩で供出される街路などの「クラブ財」があるとされる。この「クラブ財」は「ただ乗り」防止を行うため、受益者に応分の負担を求めている点に特徴がある。

また「道普請」の土地供出の動機には「自分の土地を出しても、生活を良くしたい」という用地提供によって地域の価値を高めようとする投資的側面もあり、これは土地区画整理事業と同じ構造である。

## 5. おわりに

本研究では、近代合理主義の進展によって地域社会が分断化され、そのことでインフラに対する財政錯覚な

どの今日的課題が生じたにとらえた。この問題の解決には社会の再統合が必要であり、その主体としてコミュニティに着目した。そこで戦後においても地域で道路整備を行ってきた飯田市の柿野沢地区における「道普請」を先行事例としてとりあげ、その運営手法や組織形態と社会の分断化がもたらした諸課題とを照らし合わせながら、考察を加えていった。

まず「道普請」では、インフラに対する財政錯覚や無関心・無責任などが生じていなかったことが確認できる。このことの要因として、事業手法がセルフビルド的であるため、事業者・利用者・施工者が一体とならざるを得ないことがあげられる。また集団規模が小さく「みんなが顔見知り」であったことも注目しておきたい。

さらに、こうした要因に加え「道普請」を進める上では「地域に対する愛着」という内的要因が不可欠であった。また「道普請」では個人と地域に共通する課題が認識されており、それらを話し合うための公民館や自治会である区会などの“場”の存在が大きかった。

今後のコミュニティ・ベースのインフラ・マネジメントを考える上では、こうした内的要因を具体化していく、いわばサロニックな“場”やソーシャル・キャピタルを組み込んでいくべきであろう。それには例えば既に多くの地域で実施されているワークショップなどの「地域発見」の取り組み、お祭りなどのイベント等との関連づけを考えてみたい。

なお「道普請」はクラブ財的でもあるため、例えば国道のような受益者が広範囲に及ぶインフラで同様の取り組みは困難であろう。このことはコミュニティによるインフラ・マネジメントの適用限界を示唆するものと考えられる。またコミュニティの再構築の可能性、市民が直接的にインフラ・マネジメントすること自体の是非等については今後の研究課題であることを記しておく。

#### 参考文献

- 1) 田中 尚人・轟 修・多和田 雅保：道普請を通じた場の獲得に関する一考察、第 33 回土木計画学研究・講演集、2006.6、土木学会
- 2) 宮脇 淳ほか；PPP が地域を変える、ぎょうせい、2005.1
- 3) 塚田 幸広・家田 仁：対談 社会基盤整備の政策マネジメントのあり方“いままで”と“これから”、土木学会誌、2006.1
- 4) 森永 卓郎：商業の変化とあるべき都市づくり、都市計画、No.257、p51、2005.10
- 5) 田中 淳、土屋 淳二：集合行動の社会心理学、北樹出版、2003.1
- 6) 小林 裕、飛騨 操：社会心理学、北大路書房、2000.3
- 7) 白戸 洋：コミュニティ・ビジネスによるコミュニティの再構築の可能性、地域総合研究、No5、pp.71~91、2005.6、松本大学地域総合研究センター
- 8) 前掲 7)