

山村集落の合意形成過程

柳 次 郎⁽¹⁾

Jirô YANAGI : Consensus Building Process in the
Community of Mountain Village

要 旨：この資料は合意形成過程の一般理論化と理論の山村集落に対する現地検証を試みたものである。

理論面では合意形成に関する既往諸文献を収集してその総合化をはかった。その結果として、合意形成過程の理論的解明には、経済理論の援用による合意形成市場と合意形成費用の両概念の適用が有効とみられること、複雑な大組織体相互間の合意形成過程の分析には、組織体内部のかけひきに着目した決定モデルが利用できること、社会をその性格の相違からムラ社会とマチ社会にわけて合意形成過程と関係づけるとムラ社会の全員一致決定、マチ社会の多数決定と性格分類ができるほか、自己抑制的全員一致と本来の全員一致は異なる性格をもつこと等がわかった。

実証面では、農業集落を例にとり、ムラ社会からマチ社会への移行に伴って合意形成過程がどのように変化するかを、前述の理論面から考察し、全員一致から多数決への移行、合意形成の場の拡大と多様化、リーダーシップの広域化とリーダーの多様化、「全体和の尊重」の維持、等の諸項目を含む仮説をつくり、1980年世界農林業センサスおよび静岡県春野町調査資料に依り検証して、仮説にみられる傾向の存在をみとめた。

さらに、ムラ常会の日常的な合意形成過程の記録について、その分析手法試案を提示、最後に非日常的なダム補償紛争に関しても、調査資料にもとづいて、合意形成研究のためのチェックリストを作製した。

目 次

はじめに.....	2
I 合意形成研究の背景.....	3
1. 現実面からの要請.....	3
2. 理論面からの発展.....	3
3. 未成の研究分野.....	3
II 合意（集団内、組織内合意）.....	4
1. 合意の基本的性格.....	4
2. 合意の分類.....	4
3. 合意と紛争処理.....	5
4. 合意の評価.....	5
III 合意形成過程.....	5
1. 合意形成過程の「顕」と「密」.....	5
2. 合意形成過程の諸相.....	6
3. 合意形成市場.....	7
4. 合意形成費用.....	7
IV 合意形成方式（共同意思決定方式）.....	8
1. 決定方式.....	8
2. 情報伝達とリーダーシップ.....	9

3. 日本社会の決定方式と史的展開	10
V 集団間合意形成過程	11
1. 集団間合意	11
2. 地域開発紛争における集団間合意	11
3. 大組織体における合意決定方式	11
VI 合意形成の場としてのムラとマチ	12
1. ムラ社会とマチ社会	12
2. ムラの史的変化(自治村と行政村)	13
VII ムラの合意形成過程 その部分仮設と検証	14
1. 研究対象としての性格	14
2. 研究方法論	14
3. ムラの変化と合意形成過程	14
4. ムラの合意形成仮設	15
VIII ムラの合意形成仮設とその検証	15
1. 検証の概念	15
2. ムラ議会の議題分析	16
3. ムラの自治組織と役員構成	20
4. ムラ議会の合意形成とその変化	22
5. ムラのリーダーの分析	24
IX 合意形成過程の記録分析	28
1. ムラ議会記録の必要性	28
2. 記録を分析する	29
X ダム補償交渉と合意形成過程	31
1. 非日常性の合意形成過程	31
2. ダム補償における合意形成	32
おわりに	33
引用文献	33
Summary	35

はじめに

本稿は山村集落における合意形成過程を主として政治学・社会学・法学の諸側面から解明することを試みたものである。

林業生産の維持基盤である山村について、その衰退を阻止し活性化をはかるため、山村集落(ムラ)を対象とした行政施策が講じられつつある現在、その施策が実効をもたらすためには、なによりもまず、その地域の住民の理解と支持、そして実施に当たっての地域住民の合意が得られなければならないであろう。

この研究では、最初に合意形成研究発展の動機を明らかにし、次いで合意概念の理論的枠組規定をおこなった。つづく合意形成過程の解明、とくに決定方式の部分はこの研究の中心となる部分である。さらに、より複雑な集団間の合意形成過程を検討、転じて合意形成のおこなわれる場に着目、合意形成の場である社会を、その性格からムラ社会とマチ社会にわけて、各社会の性格とそこでおこなわれる合意形成過程の相違を考察した。

以上の理論的考察にもとづき、ムラ社会の合意形成過程に関する仮設を提示、静岡県下の山村集落を調査してこの仮設の検証につとめた。

したがって、Ⅰ～Ⅶ章が理論篇を、Ⅷ章以下が実証篇をそれぞれ構成している。

この研究は、昭和53～56年特別研究「農・山村社会における農林業生産および生活の組織化方式の確立」の研究成果の一部分を構成するものである。現地調査に当たり地方公共団体・地域住民の皆様からいただいた多くのご援助ご協力に対して、報徳の乏しいことをおわびするとともに深く感謝の意をあらわしたい。

I 合意形成研究の背景

1. 現実面からの要請

現代は紛争の時代であるといわれている。国際的紛争の多様化、国内社会紛争の量的質的拡大、とくに地域開発に対抗して環境保全を旗印にかかげた各種住民運動は一時期のはげしさこそ消えたものの着実に地域社会の各所に根をおろしつつあるものと思われる。個人主義の確立と価値利害の多様化は社会近代化の産物であって、無原則な妥協を拒否し、紛争多発の基因となり、対立論理の止揚をとおしてしばしば既存社会の変革をもたらす起動力となる反面、その紛争をもたらす損失は対立する当事者もしくは第三者にまでおよび、時として紛争それ自体の意義に疑念を抱かせるに至ることもすくなくない。

合意形成が紛争処理の一手段として当事者、とくに行政当事者からのぞまれ、その実務的研究、話し合いの場づくりがすすめられてきたのはかような現実の行政需要が存在していることを抜きにしては考えられない。

最近、地域の公共事業に関連して、その立案企画の時点から地域住民の参加を求め、自治体当局と住民の対話のなかから学習を兼ねた地域づくりをすすめてゆく方式が目されるようになったが、これもまた必然的に合意形成の理論と技術を発展させる要因となっている。

2. 理論面からの発展

社会科学の対象は通常いろいろな立場から観察し分析することができるが合意形成を意思決定論の立場から観察すれば、それは集団または組織を構成する各成員が、共通の意思決定をおこなうことであり、集団的意思決定理論の存在が諸現象の根底に推測される。

最近の意思決定理論の特色は、合理的経済人を想定して意思決定の理論模型をつくる研究から、現実意思決定がなされてゆく過程の解明に重点をうつしつつあるように思われる。これは意思決定における Sein の追求であり前者の理論的性格に比して実証的性格が濃厚に感じられる。さらにこれは合意形成を集団意思決定のプロセスとしてとらえ理論化をはかる研究方向の有効性を示唆するものである。

紛争理論の一般的拡大も合意形成研究の発展に力をかすものといえる。BOULDING がその著「紛争一般理論」をあらわして経済学の諸概念を紛争事象の理論的解明に援用して以来、紛争研究は多角的な成果をおさめつつあるが¹⁰⁾¹⁶⁾、そのなかには合意形成理論の進展に有用な概念、事例が数多くみとめられる。

3. 未成の研究分野

今日、社会科学の諸分野、とくに経営学のなかで合意と合意形成がしばしば論じられ、また法学の人々の間で決定方式の史的研究が、社会学の研究者間では決定の倫理が RAWLS 流の公正概念を伴って紹介されている²⁰⁾²⁸⁾。研究成果はきわめて多彩であるが、間接的でありかつ部分的であって、合意とその形成過程を直接的体系的に論じた労作に乏しいように推察される（RAWLS 流の公正とは、最も不利な人に最大の受益をはかる考え方である）。現在接し得た文献による限り、合意形成研究は未成の研究分野であると

思われる。そしてその応用の場として、地域計画とくに山村集落（ムラ）のそれをわれわれは考えている。これまでの地域計画が多くは実行されず机上案のみに終わったのは、地域住民の合意が計画にあたえられていなかったためではなかったかと考える。これまで物的な効果効率を中心にすえてきた地域計画に代えて、地域計画の中核に地域住民の合意形成システムをすえて、RAWLS 的公正概念を効率概念と併存させ、計画事務局によって収集整理された計画のための諸資料を、合意判断材料として位置づける如きスタイルの地域計画がこれからは考慮に値するのではなからうか。それは単なる形式的な行政手続システム論におちいる危険性はあるが、計画それ自体と同様に作製過程を重視することと、出来上った計画——住民合意の成果——それ自体を再度、住民が評価再考しうる基準とシステムを計画自体のなかに組みこんでおくことを怠らなければ生きた計画として十分な価値をもつであろう。

II 合意（集団内，組織内合意）

1. 合意の基本的性格

合意とは集団構成員である各個人が、各自の意思を自主的に調整して、統一的意思決定をおこなうことである。その決定内容は合意の効果として全集団成員を拘束することになる。民事相対契約はその代表例であり、従来、その法律的側面が民法解釈学の分野で詳細に研究されてきている。

合意形成およびその過程の研究に当っては、各当事者が合意形成とそれによる共同行為の意欲をもつことを前提として考え、合意形成阻止のための意図は持たないものとする。

合意形成行動の動機は、集団に対して内部もしくは外部からインパクトが加えられることにより生ずる。

合意の対象としては、利害および価値評価の調整、行動決定等の人的要因にかかわるものであって自然法則等の実在の探求は対象とすることはできない。

合意はその実質的效果として合意当事者以外の第三者に影響をおよぼす場合がある。

この場合、第三者は非当事者であり、当然合意内容に拘束されず、実害あれば補償請求権を有すると解すべきか、または本来当事者たる第三者の参加を欠く合意形成そのものの有効性が問われることになる。これは合意の第三者対抗要件とも関連する。

強制による合意、虚偽情報にもとづく合意は無効である。それは形式的には合意が成立しても本来合意は存在しないのである。この場合、善意無過失の第三者への対応策が問題となる。

2. 合意の分類

合意はまず日常性合意と非日常性合意にわけることができる。前者は慣習的処理によることが多く、後者はいわゆる危機管理の分野をふくむものである。

包括的（基本的、抽象的）合意と具体的合意の相互関係は法律と政令の関係に相当する。

前者は集団内であらかじめ定められ、慣習化している合意で全員一致制で定められ、具体的合意決定を上位合意としての立場から制約する。具体的合意の決定方式を定めること、ムラの和を守ること等がこれに相当する。

後者は随時かつ具体的におこなわれる合意で普通に合意形成という場合はこれをさす。決定方式は一般に多数決制によることが多い。

競合紛争等の相互対立状態にある意思を調整するための合意と相互補完関係にある意思を総合するため

の合意がある。前者が一般にいう合意形成である。利害調整は取引交渉により、価値評価の調整は妥協、止揚、争点転位などにより合意がはかられる。ただし時として意思対立が利害価値観対立の如く見えても実体は面子や感情のしこりにすぎないことがある。後者は、みんなで良い知恵を出しあって良いとりきめをつくりたい場合などでみられ、地域計画の企画段階でその事例をみることができる。

合意形成方式、いわゆる（意思）決定方式による分類は、従来の研究でもっとも労作の多い分野である⁹⁾¹⁴⁾²³⁾²⁴⁾。その主たるものが全員一致制と多数決方式による分類である。これについては後述する。

3. 合意と紛争処理

合意は紛争処理の一形態であり、一手段である。両者は類似するが必ずしも一致しない。紛争処理のために行われた合意形成過程がそれ自体、あたらしい紛争をひきおこすこともある。

紛争処理には当事者合意によるものの他に、第三者調停（裁判がその代表）、道徳的規範による相互自制とその結果としての鎮静化、力による支配と服従強制、などがあるが、処理困難な紛争事例が少なくない（とくに国際紛争）。

紛争原因としては組織の変化不適應によるもの¹⁶⁾、心理的縄張の侵害（感）の発生⁶⁾¹⁰⁾などが研究者によって指摘されており、その原因を知ることによって当事者合意の方向のありかたをきめる指針となる。

4. 合意の評価

合意は後述する費用概念にしたがって低コストで迅速に成立させることによってのみ良しとするものではない。合意の内容とその指示する方向が評価される必要がある。

合意の内容は Rawls 流の公正概念（前述）に相応しているかどうか、紛争処理の場合は合意の内容が対立紛争の順機能⁷⁾を正しく評価し得たかどうかが問われるべきであろう（この順機能とはその紛争が社会状態に対し望ましい効果をあたえることである）。

III 合意形成過程

1. 合意形成過程の「顕」と「密」

合意形成過程は複雑多岐であるが一般には次のようなプロセス(手順)をとることが多いと考えられる。

提案→討議（公式・非公式）→根まわし（取引と説得）→冷却期間→実質合意→合意儀式（形式合意）。なお多数決制の場合は、多数派の獲得が実質合意となる。

合意形成過程は公開され直接にみとめることができる部分と、限られた人々のみが関与し、その実態が非公開であきらかでない部分とが存在する。すなわち「顕」と「密」の両面をもつ（表と裏といってもよい）。これが合意の実証研究を阻害しているひとつの因子である。この「密」の代表が“根まわし”である（顕（教）、密（教）は元来仏教用語であるが最近では政治学の論文でも使用されている）。

根まわしは合意の前処理として位置づけられる。公開の場の決定に先だって事前に当事者間で情報を伝達し、事前に了解を求め、さらに、各段階にわたる説得工作と取引工作が根まわしの名のもとにくりひろげられる。説得と取引は公開の場でももちろんみとめうるものであるがその大部分はこの根まわしの場に依存するものと見られる。競合対立の存在する場合、説得と取引は当事者間合意形成の主要過程を構成する。ムラ社会の合意は説得の効果によるものが多く、マチ社会の合意は取引の効果としてあらわれるものが多いが両者の併用された混合形態ももちろん存在する。利害対立の解消と合意に取引、非利害対立の解消と合意に説得という図式はかならずしもあてはまらず、説得による利害対立解消も存在するものと思わ

れる。

説得のタイプとしては、道理、義理、人情に訴えるもの、あるいはその場の秩序感覚に訴えて翻意をうながすもの等があり、いずれも自己の主張をゆずらずに相手に一方的に押しつけることが本質なので、説得が成功するためには、相互の主張をこえてその上に共有するもの、すなわち当事者共有の前提と価値が存在しかつそれを援用することが不可決なのではなかろうか。

「当事者共有の前提」の例として、ムラ社会における“和”の尊重をあげることができるであろう。しかしながら、この場合、誰も反対できない大義名分を表に立てて説得するということが実質的には強制ではないのかという疑問も存在する。

取引のタイプとしては、取引対象の範囲を現在の合意交渉の対象範囲内に局限するものと、取引の対象を将来の期待利益や現在の取引範囲を越えた世界にまで拡大する場合とがあり、取引限界をどこに定めるかが問題となる。

2. 合意形成過程の諸相

説得についても取引についても、ただ現象面のみに目をむけることなく、これを当事者相互の戦略の衝突の場としてとらえること、当事者戦略を明らかにしてこれを関連づけて合意形成過程をみてゆくことが本質に迫るためにも不可欠である。

当事者戦略の解明とは次の諸項目を、合意形成の当事者について調査することである。各当事者の意図、合意形成に対する熱意、計算に入れている時間と空間、当事者が共有する前提と価値観、等。

合意形成の“場”と“空間”は区別する必要がある。前者はムラ（集落）常会のような特定具体的存在であり後者は抽象的総括的概念である。取引に際しては空間を“市場”と呼ぶことができよう。具体的な場においてはそこで扱得る合意形成の範囲は限られている。今日のムラ常会では、一般に生活関連事項の合意形成は容易であるが、生産関連事項の合意形成は困難であろう。後者の合意形成には生産組合総会等の別組織によることが通例である。すなわち、“場”にはそれぞれ合意形成可能の範囲がかぎられている。包括的な合意形成の場は、すなわち“議会”であって、かつてはムラ常会は議会であり、そこでは生活生産両面の合意形成が可能であった（ただし、行政村としての制約下においての話である）。

合意形成の場でとくに留意すべきことは、自由かつ十分な討議過程を保証することである。和を尊重とする日本社会の特性として、合意を求める場において、その場特有の感覚的秩序（なんとなく反対し難いふんいき）が発生しやすく、ひとたびこの秩序が形成されるとその形成されたイメージは共有の信念となってたやすく変えることができず、自由な意見の開陳が自発的に抑制されて討議不十分のまま合意形成をみるに至る。山本のいう「空気の決定」がこれに当る²⁶⁾。

“和”による合意形成は日本人の秩序維持感覚にもとづくもので、ひとたび合意の核（すなわち、その場の空気）が会議の席上で形成されると、議論は急速にこの核にむかって収斂し、十分に理をつくした議論がおこなわれ難い傾向がある。これは意思決定費用（後述）を節約できる利点をもつが、反面、客観的判断材料の不足から合意の方向を見誤る危険性があると考えられる。

自由な討議が展開するなかで声高な意見に追従する方向へ合意形成がなされることがある。バンドワゴン効果という²⁷⁾（文献 7）の 116p. 参照）。または討論のなかで弱者としての立場におかれた当事者への同情からいわゆる“負け犬にける”合意が下されることがある。アンダードック効果という。以上いずれも理性人の行動とはいえないものであるが事実として合意形成の場、しかも公開討議の場で存在するもの

である。

合意形成過程のなかで対立点や争点といった合意の目標そのものが内外の条件変化により消滅し変質することがある。争点転位というこの事実の出現は合意形成そのものを無意味にすることがある⁷⁾。

3. 合意形成市場

説得型、取引型、またはその併用型の合意形成過程がおこなわれる空間を抽象的に想定する。とくに取引型の過程が主体となる場合、BUCHANAN と TULLOCK の説にしたがってこれを合意形成市場と呼ぶことにする⁸⁾。

市場は取引交換の場である。そこでは多数の当事者が登場し、明確な利害対立が存在し、個人および利害グループ間で活発な駆け引きがおこなわれる。多数派工作、裏金、ログローリング等の術策の結果とそのフィードバックがプロセス連鎖をひきおこす（ここでいうログローリングとは、議会において、議員間取引により、いくつかの利権法案を一括して可決に持込むことを意味する）。

物事を投票により決定する際に、その決定に重要な関心をもつグループと無関心グループでは一票の性格が異なる。これを是正するためには、無関心グループの排除、もしくは無関心グループの活性化（関心グループによる取引・説得）に依ることが考えられようが合意形成市場はこの活性化機能を果たすものと考えられる。

合意形成市場につづいて合意形成費用に関して述べることにしたい。合意形成の参加者は一般に、合意形成費用の最小化を求めて行動するものとしてモデル化される。

4. 合意形成費用

合意形成過程は費用を伴う。費用は通常は金銭費用を意味するが、合意形成において必要とされる費用は金銭支出の占める部分よりも時間消費、心理的負担の占める部分が一般に大である。これら時間費用および努力費用は客観化し難く、各個人の主観的計量によらざるを得ないであろう。隠退した老人にとって時間のかかる話し合いは負担より楽しみとなるかもしれないが、多忙な社会人にとってはそれは費用以外の何物でもないだろう。討議への「参加」と「学習」が権利とみれば利得であり、義務とみれば費用である。

BUCHANAN と TULLOCK によれば、合意形成費用は相互依存費用とよばれ、外部費用と意思決定費用にわけて考えられている⁹⁾。

外部費用とは、BUCHANAN によれば、個人が直接に統制できない他人の行動の結果として生じた。受忍すべき費用であって、彼自身の行動に対して外部的である費用のことである。換言すれば、合意の結果として外部から押しつけられた負担すべき費用のことである。

外部費用は合意の結果として生ずる利得によって相殺される。利得は負の費用である。

事例として集落常会でその地区の道路改修の是非が議論されるものとする。各戸1万円の支出（負担）で道路が舗装されるがその結果生ずる利得はかならずしも各戸均一でない。

利得が負担より大きいと考える人には外部費用が道路改修の合意によって発生しない。このため賛成者となる。道路に接しない家にとっては利得がなく1万円がそのまま負担であり外部費用と考えられる。この人々は当然反対にまわるであろう。このまま多数決で合意形成をはかれば、道路改修にメリットのない家は少数派として押し切られ、予想される外部費用をそのまま押しつけられることになるものと想定される。

この場合、全員一致制をとれば反対者を賛成者に変えるための取引交渉が合意成立のため不可決となる。取引交渉は反対者の外部費用をゼロ以下にするために賛成者側からおこなわれる。具体的には各戸の支出に格差を設けること、外部費用の相殺のため別種の利得（たとえば耕地の貸与）の供与などである。したがってこれらの取引交渉の結果として生じた全員一致の合意においては外部費用は存在しないであろう。

意思決定費用とは個人が合意形成に参加する結果として彼が負担すると予想される費用である。たとえば集落常会のために消費した各人の時間と気苦労は意思決定費用となる。

意思決定費用は社会的浪費とみなされる（文献 3）129p. 参照）。それは代議制の採用と集団の均質化により縮小し、取引交渉の多角化複雑化により拡大する。この取引交渉は各人の負担となる外部費用の縮小を目的とするものである。

一般に意思決定費用の節減すなわち合意形成効率の向上は、集団構成員の構成の均一化、集団サイズの縮小のほか各成員がそれぞれ複数の集団に帰属すること¹⁶⁾（これは、ひとつの組織の中では彼の敵であるものが、他の組織では彼の友人であるような横断的同盟組織に彼らが包括されることを意味する）によりもたらされる。

合意形成費用も個人の心理的尺度に依存する部分が大であるため客観的計量化が困難である。

IV 合意形成方式（共同意思決定方式）

1. 決定方式

合意形成過程に関連する諸文献で最も成果の多いのが決定方式、すなわちきめかたの研究である。ただし決定方式はかならずしも合意形成方式ではない。そこでは全員一致制、単純多数決制、条件付多数決制、専決制が存在している。また一回で決定することなく多段階決定をとることもある。しかし、ここでは決定を狭義に解して可否択一決定の場合を想定しよう。

a) 全員一致制：真の全員一致は自己主張の結果としての一致であり、最ものぞましい合意形態である。そこでは各個人の自発的意思による合意のため、外部費用は存在しないはずである。ヨコ型平等社会で個人自我の確立した世界における自己主張と対話の結果としての全員一致が真の一致である。これに対してムラ社会では自己抑制の結果としての全員一致制が存在する¹⁷⁾。これも個人の自発的意思にもとづくものと考えられる。他人の強制による全員一致も形式的には存在しうるが、これは真の合意ではない。

集団の全成員が相互に自己主張し、合意形成市場において交渉取引を、各自の外部費用が受忍限界以下になるまでつづけた結果、全員一致の合意をみるに至るのが基本的な全員一致制である。

自己抑制にもとづく全員一致決定は外見では真の全員一致と変らないが内容は異なる。そこでは外部費用が交渉取引による縮小過程を経ないで個人に課せられている。ただし自己主張全員一致と自己抑制全員一致が全く異質のものかどうか疑問がある。自己抑制型を採用している社会では合意形成過程は常にその場かぎりものでなく、次の別種の合意形成過程に対して、前の合意結果を反映させ長期間にわたって各個人の損得相殺がはかられることが自明の了解事項となっている。すなわち、長期的かつ複数の合意形成過程視点に立って外部費用の減少をはかるのか、短期的かつ単一の合意形成過程で外部費用の縮小をはかるのかの相違のみとなる。

問題は自己抑制型一致のとき往々にして十分な討論をなし得ないで将来への予見不十分のままに合意す

ることになる危険性の存在である。

b) 多数決制（単純多数決制）：ヨコ型平等社会、いわゆる近代契約社会がとる決定方式は多数決が多い。これは意思決定費用の節減を重視した決定といえる。多数決制をとる前提として、多数意思に少数意思はしたがうこと、または多数意思を以て全体意思とみなすことの全員一致の合意形成が不可決となる。それがないと多数決は決定のみであり合意とはいえない。

多数決制の前提としてはこのほかに、個人主義自我が確立していること、合意達成意欲の存在、対立討論の活発化が全員一致制による場合以上に要求される。付和雷同性による決定の害が全員一致の場合より大となるからである。

多数決制は数のみで個人の選好強度を考えないとの基本的批判がある。しかしそれは、合意形成市場における取引交渉を通じて多数派工作をおこなうことにより救済される。強い選好は多大の給付を可能にしそれは多数の支持を取引を通じて獲得するからである。

自己抑制型全員一致と多数決は外型は異なるが、心ならずも合意結果をうけ入れる構成員が存在する点からみれば実質的には類似したものとなる。

問題は両者ともに、永久少数派形成の危険性が存在することである。

c) 条件付多数決制：いわゆる 2/3 決定制等である。これは少数派に決定権をゆだねることであり、変革阻止のための決定方式で合意形成の手段としては妥当といえないであろう。

全員一致制も変革阻止という立場からみれば、条件付多数決制の極限方式といえることができる。

d) 専決制：これは全員一致による 授權の合意が前提であり、決定方式であって合意方式とはいえない。

2. 情報伝達とリーダーシップ

コミュニケーションとリーダーシップはそれぞれ合意形成過程論とは独立した理論体系をもつ分野であり、かつ合意形成過程と密接な関係をもっている。

合意形成の過程と結果は所与の情報により左右されるところが大きい。情報ミスないし情報不足のもとに形成された合意は不完全で修正されるべき性格のものであり、時として無効である。コミュニケーションルートの不備はしたがって合意形成過程において、新しい紛争をひきおこし、時として、副次的合意形成過程が必要となる。当事者間のコミュニケーションルートは一方的であることが多く、しばしば相互理解を欠く因となる。たとえば、町村当局から地域住民へのコミュニケーション量は地域住民から役場へのそれよりもはるかに大である。

当事者相互間で必要な情報を不足なくあやまりもなく伝達することは正しい合意形成に不可欠であるが、実際は故意または過失による情報操作が存在することはさげられない。

当事者相互間で、必要な情報量を、正確かつ迅速に交換しあうことは単にまちがった合意形成を防ぐだけでなく意思決定費用の節約にも資することになる。

合意形成を正確かつ迅速（ここで正確という意味は合意の方向をあやまらないことである）におこなうためには情報伝達システムの確立のほか、集団にリーダーシップ機能が存在することが求められる。

リーダーとリーダーシップは区別されねばならない。リーダーは特定の個人であるがリーダーシップは機能であり行動である。

三隅によれば、リーダーとは集団の活動に影響をおよぼす集団の成員である¹⁴⁾。それは機能が分化し組

織つけられた集団にあっては常時特定個人に帰属する名称となるが、対等個人の集団である機能未分化集団では通常はリーダーは存在せず、特別な事態において、集団を方向づけるための影響力をもつ人がその場かぎりではあるがリーダーシップを発揮することになる。しかしこの場合はリーダーであるとはいえない。集団のすべての成員がリーダーシップを程度の差こそあれもっているからである。このようにいわゆるリーダーでない人がリーダーシップを発揮することと対比して、いわゆるリーダーが事にのぞんでリーダーシップを欠く場合もあることは歴史的事実が実証している。

したがって合意形成過程を論ずる場合は、いかなる人がリーダーであるかよりも、いかにしてリーダーシップ機能が発揮されたかに焦点をあわせることが重要である。

リーダーシップ機能には大別して目的達成機能と集団維持機能が存在する。

目的達成機能とは、共同目標の達成をめざして集団各成員に方向を指示し必要な行動をとらせるべくつよい影響をおよぼすリーダーシップ機能である¹⁵⁾ (文献 15) の 63 p. 参照)。

集団維持機能とは、集団としてのまとまりを維持し強化する機能である。それは集団内の各成員の対立抗争を和解させ、少数者には発言の機会をあたえ、自主性を刺激し、成員の相互依存性の増大をはかるものである¹⁶⁾ (文献 15) の 66 p. 参照)。

このようにみてゆくと、合意形成に関するリーダーシップとは、合意の方向性を指示し、異なる意見をできるだけすみやかに、かつ不満のないようにまとめ (意思決定費用と外部費用の節減) てゆく能力であり機能であるといえよう。

リーダーシップの研究は、リーダー機能が合意形成とのかかわりあいにおいて、誰によっていかにして発揮されたかに重きをおくべきであろう。いわゆるリーダーの要件資格はこの機能理解のための資料となるものである。この際、機能論と人物論は混同されやすいので留意を要する。

3. 日本社会の決定方式と史的展開

古代日本社会の決定方式は原始豪族会議がその典型である。そこでは全員参加して時間をかけて討議し全員一致を以て合意を形成する方式が基本であつたらしく、この騎馬民族系の決定方式は古事記のなかで、“高天原の神つどい”のかたちで紹介されている。

利光らの指摘によれば飛鳥朝の大巨蘇我蝦夷が皇位継承を群臣に議するに当り、根まわし、取引、説得等による長時間の合意形成過程を経て全員一致で新帝を即位せしめたことは日本書記に詳細に記述されているという²⁴⁾ (文献 24) の 84 p. 参照)。この時代の事実は正確とはいえないであろうが、その中にわれわれは今日のムラ議会の決定方式の原型をみとめるのである。

平安期に至り中国律令制の影響をうけて合議専決方式が政治行政の世界に、また仏教伝来による寺院法の多数決方式が平等和合衆である寺僧の世界へそれぞれ導入されて発展をとげていった。比叡山の“さんとうせんぎ”方式は多数決制の典型として記録に残されている²⁵⁾。

中世から戦国へかけては記録に乏しいが、主として、地方に出現した新興自治体である惣村、根来衆、納屋衆では多数決制が、戦国大名では専決制がそれぞれ採用されていたようである²⁶⁾。

近世江戸期に至ると幕府を中心とする公的機関では、目付職任命が投票多数決制によつたこと等の例外はあるが、一般には合議専決制であつたようである。村段階に至ると上部機関の承認の枠内ではあるが村役人選出の投票多数決制や村寄合の全員一致制などが資料にみとめられている²⁷⁾。

このようにみてゆくと、日本社会のきめ方が古来、全員一致制であつたとは、必ずしもいいがたいが、

日本社会における全員一致制の根源は、古くから深いものがあるように思われる。

V 集団間合意形成過程

1. 集団間合意

一般に合意形成という場合には、個人を構成因子とする集団内における合意形成であるが、集団対集団の合意形成もまた存在する。問題のひとつは対立する両集団の合意形成でありその例としてダム補償における地元地権者集団対自治体官僚集団の合意形成過程があげられよう。今ひとつの例は、小集団を因子とする巨大集団組織——国家がその例——の内部合意形成過程——事例は国家予算の決定——である。これらを総称して集団間合意形成過程とすることができる。

2. 地域開発紛争における集団間合意

行政集団ないし企業者集団と地域住民集団との間でくりひろげられる地域開発をめぐる対立——紛争——合意のストーリーは、あるときはマスコミを通じて表面的に紹介され、あるときは自治行政研究の好対象として社会的にとりあげられてきており、その成果労作も乏しくないが合意形成研究としては質量ともに十分とはいえないであろう。それは機能分化集団と機能未分化集団の合意として図式化することが可能である。

土地収用紛争を表面的にみると、地域集団側はとかく合意の一本化を欠き足並が乱れやすく、これに反して行政集団側は公権力のにない手として不動強力な一本化された意思——土地収用——をもち、強引に地域集団にその意思を押しつけてくるように見える。しかしながら内部の実態をみると行政集団側の意思も不動不変でなく、たえず内部調整をくりかえすことによって対外交渉力を補完しているのである。それは対外的にみれば補償交渉などの行政執行のかたちをとってはいるが、内部的にみればそこには複雑な政治過程が存在しているのである。

3. 大組織体における合意決定方式

ALLISONによれば、中央省庁ないし国家機構の如き大組織体においてはその意思決定モデルについて3通りの考え方が²⁴⁾ある。一つは合理的意思決定モデルである。これは巨大組織も個人と同じしく擬人化して一元的かつ合理的な決定能力をもちうとするもので、V. NEUMANN, A. WALDの数理統計的合理思考を個人のみならず、法人に対しても適用可能とするものである（文献2）の36p.参照）。

この合理的意思決定の大組織体への適用は、今日では有効ではないとされている¹⁸⁾²⁶⁾。このモデルは総合的同時決定の不能、目的合意の不成立、目的自体の変化と結果の不測性、情報処理と人間能力の限界などの理由で現実への適用力が不十分であるとされる。とくに現行政治システムの変更までを含め限り適用不能と考えられている。

合理的意思決定モデルに次いで、組織過程モデルが考えられる（文献2）の81p.参照）。大組織体を構成する各単位集団は、inputに対応するoutputに関して固有のパターンないしプログラム（コンピューター的な意味で）をもち、したがって大組織体の決定意思として外部からみとめうるものの実態は単一の主体意思でなく、各単位集団（部・課）のルーチンワーク化された反応の出力の合計であり、指導層の調整は部分的に影響しているにすぎない。WILDAVSKYの予算研究はこのカテゴリーに属する。これは増分主義と呼ばれる決定方式である²⁶⁾。

第3のモデルは大組織体の決定意思を、構成単位諸集団相互間の政治的ゲームないし、かけひきの結果

とみるもので ALLISON モデルの名で呼ばれている。これは最も実態に近いモデルといわれる（文献 2）の 167p. 参照）。

現実の巨大集団内合意や大組織決定意思を理解するのに当っては三つのモデルの混合体であるとするのが妥当であろう。それは時と場所により適用モデルを変えるのが妥当と考えられる。

VI 合意形成の場としてのムラとマチ

1. ムラ社会とマチ社会

合意形成の場または受け皿となる社会をその性格からわけてマチ社会とムラ社会とする。日本の社会とくに地域コミュニティはムラ的性格をつよくもつ社会といわれている。

それは、契約による社会¹⁷⁾でなく秩序感覚によって維持される社会であり、自我個性に乏しい他律的個人の集合体であるとされる¹⁸⁾。

そこには同意によらず共感により成立するコミュニティ¹⁹⁾があり強制力がなくても維持できる反面、秩序崩壊時にパニックがおこりやすい傾向をもつ。

合意形成過程に関してのマチ社会、ムラ社会の特色とおもわれるものをあげてみる。もとより、両社会の特色はこれにつきるものでなく、さらに調査検討が求められるであろう。

a) マチ社会では自己の生存と利得保証は自らの主張による。ムラ社会では集団の和を守ること、集団とその構成員への帰依がその反対給付として自らの長期的利得を保証する。

b) ムラ社会では成員相互が同意と好感を期待しあう社会であり、意見対立や討議を予想する社会ではない。議論すればそのしこりはマチ社会以上に強くムラ人の中にのこる傾向がある。ムラ社会の同調性と同質性は全員一致の合意を生みやすい。このためムラ社会では全員一致制が好まれ、かつ取り入れやすい¹⁴⁾¹⁷⁾。

c) マチ社会は不特定多数の交流の場であって議論対決のしこりが停滞し難い上、生活と生産の場が分離して生活の場でのマチ人の相互の依存性が薄い。対立、交渉、妥協は日常時であり、対立により生ずる違和感と集団への甘えが少ない。このため、マチ社会では多数決制をとり入れ得る素地が存在する。

d) ムラの和を守ること。これはムラ人全員一致でおこなわれた基本的合意であると理解すべきである。これがあるために、自己抑制による多数意思への自発的服従が可能となる¹⁴⁾。

e) ムラ社会の全員一致制は実質的には二つの方式にわけることができる。

説得、交渉、取引の結果として全員の合意を得て成立する真の意味の全員一致制は、マチ社会でもみとめられるが、ムラ社会ではその同質性のために実現性が高くかつ迅速に合意に達しうる。

これに対して、ムラの和を維持するために自己を抑制して多数意思に反対しない（ただし同意ではない）方式は擬似一致制と称すべきもので、外見は全員一致制であるがその性格は多数決制に近いものといえる。自己抑制による擬似一致制のもつ欠陥としては、討議不足により、無責任な、こんな筈でなかったかと後悔する如き合意結果を生むおそれがある。

f) ムラの合意形成は取引によるよりも説得による場合が多いようである。もっとも実際には取引と説得の区別は明確でなく、しばしば融合している。これはムラの合意対象が取引の余地に乏しいものが多い上、合意形成市場がマチに比して狭いことが原因であろう。

g) 説得にも“全体和への帰依”を説くムラの説得と、相手の論理構造のもつ欠陥を指摘するマチの説

得（これが真の説得であろう）が併存する。説得は相手の感情的反撓をさせて時間をかけて何回もおこなうのがムラ社会の通例である。

h) 概して話のまとまりやすいムラ社会（日本的社会といってもよいであろう）では合意形成の効率化をはかること、すなわち意思決定費用の節減をはかることは、創意に満ちた個性的卓見を封殺することになりやすく、合意の方向をあやまる危険が常に存在する。

2. ムラの史的変化（自治村と行政村）

日本のムラの特徴は、自治村的性格よりも行政村的性格がつよいことにあるといわれている。これは早くから国内統一と中央集権制が確立された歴史的経過によるものであろう。

自治村的性格をもった“惣”¹¹⁾が発生するのは中世畿内において1300年代の頃と推定される。それは小農業経営者である多数の平百姓の連合体であり、伝統的な名主（ミョウシュ、^{オノ}乙名）層により指導されていた。そこでは惣有地と成文法である惣掟が存在した。ただし村内の階層差はもちろん存在していた。惣の議決機関は名主集會であり、そこではしばしば多数決が採用されたと伝えられることは注目に値する（惣は純農村ではないとの説もある）。

戦国期の村落も初期にはその多くは平百姓連合体としての惣村であったと思われるが、戦国大名（とくに國人出身）の惣切りくずしとその行政村化による支配体制への組み込は激しく、これによって、惣は戦国大名の体制（守護代・国人体制）下に入ることになる。その典型が浅井氏による菅浦荘の惣切りくずしである¹²⁾。天文年間、近江国菅浦荘の有力農民が、その属する惣村の掟に反して戦国大名の浅井氏と臣従関係を結び、このため惣村から追放されたが、このとき浅井氏は直ちに惣村へ侵入して放火し、惣村を崩壊せしめたのであった。

近世の1600年代になるとムラは行政村としての性格が強くなってゆく。惣村では惣を構成する名主たちの全員集會が万事を決し、惣はすべての名主の社会的結合体であったが、近世のムラ¹³⁾では本百姓の公式全員集會により村の運営をきめることなく、戦国大名以降の近世の領主は、村民の集會を“徒党”と称して弾圧した。それは上意下達機構であり、ムラへの強大な領主権介入が存在した。近世の日本のムラの特徴は高札場があって村民集會広場がないことにあるといわれるゆえんである（文献13）の106p.参照）。五人組は行政請負体であり、村一揆すら西欧の農民反乱と異なりその本質は請願行動であった（文献13）の229p.参照）。近世村の機能は、自然村秩序維持と共働生産体制の維持にあり、このために寄合、講、組、さては村八分に至る各組織と制度が整備されてゆく。ムラの自治はこの枠でのみ認められていたといわれている。

幕末期に至りムラの階層分化と対立が進みそれがいわゆる世直し運動として一気に暴動化する。新政府の仕事は、これらのムラの行政村秩序を復活し、名望家中心の家族的擬制村をつくり、自然村秩序と醇風良俗を保持してゆくことにあった。地方改良運動と報徳活動の高揚はこのために活用され、ムラの行政村化は旧来にまして精緻化していった¹⁴⁾。

このようにみてゆくと日本の“ムラ”にもヨコ社会自治村化の萌芽はあったが、それは未熟のうちにつみとられ、行政村としての時代が長期にわたり存続したことが現代のムラの性格をタテ社会型に固定した主因と考えられる。

VII ムラの合意形成過程 その部分仮設と検証

1. 研究対象としての性格

ムラの合意形成過程の特色はその無記録性と非公開性にあるものと考えられる。それはこの研究を困難にする一因となっている。そこでは結果が記録されていても過程は記録されていないのが通例である。とくに内部紛争に関係したことはムラの恥として外部へもらさないようにつとめるのがムラ人の性格である。

2. 研究方法論

上述の理由により、ムラの合意形成過程の実証的研究は困難である。ムラ常会等へ調査者の出席を許した場合、そこでかわされるムラ人たちの対話が平常とは異なってくることはさげられない—たとえ調査者が終始発言せず観察者の立場にとどまっていたとしても—。したがってこの分野の実り多い実証研究としては、農山村生活体験豊かな在村知識人の直接の研究によるものか、在村知識人の手による集会記録を入手してその分析によるものか、のいずれかによるものであることがのぞまれる。

ムラとの接触経験に乏しい研究者としては、わずかな事例にたよってその一般化をはかるよりも、むしろ、Fig. 1のプロセスチャートに示すようにこれまで述べてきた合意形成過程一般理論からの帰結として仮設を構成し、事例によりその検証を試みる方式が実り多い研究方法であると考えられる。次にこの手法によりムラの合意仮設を試みる。

3. ムラの変化と合意形成過程

ムラ社会からマチ社会へと変化してゆく傾向は程度の差こそあれ、どの地域でもみとめられるものがあるが、これは地域の合意形成過程ないしメカニズムにどのようなインパクトをもたらすであろうか。

そこでは、まず従来は等質であったムラ人の異質化と混住社会の形成がはじまる。それは外部からの移住者がなくても、自給作目から商品作目への変化、通勤兼業化、などの当然の帰結としておこりうることである。外部との交流もさかんとなる（しかし、これは外に対する開放社会の形成を意味しないであろう）。

ムラ人の自我がたかまり欲求は多様化し、高級化し、強度化されてゆく。いろいろな欲求がこれまでにないはげしさで現われ、ほとぼり出てくる。それに伴ってムラ人相互間の利害も複雑化し一致し難くなってゆく、さらに合意すべき対象の性格によっては、関係する当事者範囲が従来のムラの範囲にとどまらず広域化してゆく。これらの現象は意思決定費用を増大させるであろう。また

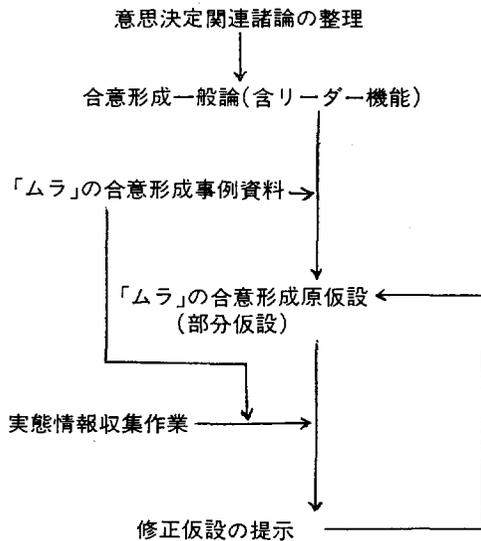


Fig. 1. 「ムラ」の合意形成過程とリーダー機能研究プロセスチャート
Process chart to study consensus building process and leadership in Mura-Society.

合意形成市場も拡大してゆくことになるろう。

ムラの伝統的古老決定制は、従来の条件下ではすぐれた面もあったが、名望家秩序の崩壊と共にくずれ去り、ムラのニューリーダーがそこへ出現してくる。

論理的にみてゆくとムラ→マチの変化はムラの合意形成の与件として上述の如き諸変化をもたらし、その結果合意形成そのものにも変化をもたらすものと推定される。

4. ムラの合意形成仮説

ムラ社会からマチ社会への変化に伴う合意形成の与件変動とくに意思決定費用の増大の結果として以下の如く合意形成過程の変化について仮説提起がなされ得るであろう。

a) 決定方式の変化に関する仮説

ムラ議会（ムラ常会）の決定方式は形式的な面からみて、全員一致制（擬似的なものと考えられる）から漸次、多数決制をとり入れたものとなってゆく。

b) 合意の対象と場の変化に関する仮説

ムラ議会の処理できる合意の対象は、慣習的なものに局限されてゆく。その反面、合意形成の場および当事者範囲は拡大し多様化してゆく（生産面における合意形成が生産機能集団の集會に委ねられてゆくのはその一例である）。

c) リーダーの変化に関する仮説

リーダーもムラ（集落）から村（行政村）へと広域化してゆき、とくに生産機能面での多様化が認められる。

d) コミュニケーション方式の変化に関する仮説

上意下達型から地域合意上申型（自主的ムラづくり型）へと情報伝達方式が変化する。

e) 伝統的過程の維持に関する仮説

条件が変化するのにもかかわらず、ムラの和はなお尊重され、説得方式の伝統は保持されている。これはムラの存在理由を示すものに外ならないからである。

VIII ムラの合意形成仮説とその検証

1. 検証の概念

「検証」とは理論仮説の成立の可能性を、事実と対比して吟味することであって、その仮説理論が検証に合格することを立証という。しかしながら立証の厳密化のためには事実のなかから被検証理論と無関係の諸要素を完全に排除して、検証の対象をその理論に関係する諸要素のみにとどめる必要があるがこれは概して困難なことである。

われわれが検証の対象とする「事実」は通常、上述の排除すべき夾雑物を多く含み、その場合「事実」の中から、検証される理論にとり都合のよい証拠をさがして提示することはむしろ容易である。しかしこの「立証」が夾雑物に無関係であることの証明は不可能に近い。

このためカール・ポッパー（Karl Popper）のいう“「反証」の反覆によって「立証」に替えるべきであるとの主張は説得力に富むものである。

それゆえに本項でいう検証は、真の意味の検証でなく、理論仮説の成立を示唆する事実の指摘にすぎないが、研究の一里塚としての役割は果たし得るものと考えている。

2. ムラ議会の議題分析

前項の仮設の示すところによれば、ムラ（集落）がムラの社会であるほどムラ議会（いわゆる集落の寄り合い、区常会、組常会）の議題は多岐にわたり生産的議題もひろくとり入れられることになる。その反面マチ社会的性格がつよまるほどムラ議会の議題は慣習的なものみに集中して、生産的議題などは実行組合等の処理に移されてゆくはずである。

1980年世界農林業センサスの農業集落調査²⁰⁾には集落運営と意思決定機構の調査項目がある。このなかで過去1年間に区常会などの農業集落の寄り合いおよび実行組合の寄り合いの席で特定の議題について、1回以上話し合いをもった集落数を、議題別に集計した項目があり、農家率別、D I D都市までの所要時間別に集計されている。

Table 1はこの寄り合い議題の内容を示すものであり、Table 2は上述の農業集落調査に基づき、特定議題に関して年1回以上話し合いを行った農業集落数を、議題別農家率別に集計した上で、各議題別農業集落数を総農業集落数で除して%表示の数値をつくり、さらに、この%表示に対してその高低順位を農家率階層別にあたえたものである。

Table 3は農業集落の寄り合いでなく、農業集落に存在する実行組合の寄り合いに関して、Table 2と同様の集計と加工をおこなったものである。なお北海道の集落は異質と考えて、都府県分のみを対象とした。

どの農業集落も年間を通じて多くの寄り合い議題をもつために、寄り合い議題別農業集落数の合計は総農業集落数よりはるかに多くなる。

議題別の寄り合い回数は不明のため、この数字は寄り合い議題の頻度、重要度、重みをあらわすものとはいえないであろう。その意味するものは、その議題がどれだけ多くの集落で議論の対象となったかとい

Table 1. 寄り合いの議題番号
Agenda number in assembly

番 号	議 題
I	土地基盤整備などの計画・実施
II	農道等の維持
III	水田再編の対応・推進、目標面積の配分・調整
IV	水田再編の対応・推進、地域ぐるみの計画・実施
V	集落有の施設・機械等の利用運営
VI	農産物共同出荷の割当て・調整
VII	農協・共済等の業務の協力
VIII	集落有財産の管理・処分の協議
IX	祭りなど集落行事の計画・推進
X	生活環境施設の整備改善
XI	観光開発等の非農業的開発
XII	公害による生活環境悪化への対応

Table 2. 寄り合いの議題別農業集落数(農業集落)
Number of agricultural community by assembly's agenda (about agricultural community)

議題番号 農家率		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	総農業 集落数
合計	集落数 % 順位	27,207 21.36 6	51,686 40.57 3	34,596 27.16 5	15,635 12.27 10	5,022 3.94 12	7,688 6.03 11	24,714 19.40 7	36,508 28.66 4	115,247 90.46 1	58,770 46.13 2	23,429 18.39 8	22,238 17.46 9	127,401
10%未満	集落数 % 順位	406 4.93 9	1,343 16.30 5	699 8.48 8	286 3.47 10	81 0.98 12	174 2.11 11	811 9.84 7	1,140 13.84 6	7,482 90.81 1	4,570 55.47 2	1,986 24.11 4	2,155 26.16 3	8,239
10 ~ 20	集落数 % 順位	769 9.12 9	2,077 24.62 4	1,086 12.87 7	448 5.31 10	139 1.65 12	270 3.20 11	1,034 12.26 8	1,510 17.90 6	7,770 92.09 1	4,601 54.53 2	1,961 23.24 5	2,096 24.84 3	8,437
20 ~ 30	集落数 % 順位	925 11.89 9	2,342 30.11 3	1,230 15.81 7	543 6.98 10	195 2.51 12	319 4.10 11	1,141 14.67 8	1,663 21.38 6	7,130 91.67 1	4,078 52.43 2	1,715 22.05 5	1,777 22.85 4	7,778
30 ~ 40	集落数 % 順位	1,128 14.52 9	2,682 34.52 3	1,456 18.74 7	652 8.39 10	211 2.72 12	366 4.71 11	1,230 15.83 8	1,761 22.67 4	7,097 91.35 1	3,853 49.60 2	1,589 20.45 6	1,640 21.11 5	7,769
40 ~ 50	集落数 % 順位	1,504 17.66 9	3,265 38.33 3	1,893 22.22 5	826 9.70 10	281 3.30 12	480 5.64 11	1,576 18.50 8	2,147 25.21 4	7,797 91.54 1	4,125 48.43 2	1,669 19.59 6	1,619 19.01 7	8,518
50 ~ 60	集落数 % 順位	2,135 20.03 6	4,335 40.67 3	2,600 24.40 5	1,228 11.52 10	362 3.40 12	652 6.12 11	2,008 18.84 7	3,075 28.85 4	9,673 90.76 1	5,107 47.92 2	1,957 18.36 9	1,986 18.63 8	10,658
60 ~ 70	集落数 % 順位	3,064 23.00 6	5,812 43.63 3	3,745 28.12 5	1,714 12.87 10	550 4.13 12	877 6.58 11	2,735 20.53 7	4,018 30.17 4	12,066 90.59 1	6,098 45.78 2	2,348 17.63 9	2,392 17.96 8	13,320
70 ~ 80	集落数 % 順位	4,165 25.36 6	7,482 45.55 2	5,122 31.18 5	2,357 14.35 10	764 4.65 12	1,099 6.69 11	3,451 21.01 7	5,388 32.80 4	14,832 90.30 1	7,341 44.69 3	2,838 17.28 8	2,651 16.14 9	16,426
80 ~ 90	集落数 % 順位	5,966 27.73 6	10,201 47.44 2	7,401 34.40 4	3,415 15.87 9	1,100 5.11 12	1,517 7.05 11	4,777 22.20 7	7,282 33.85 5	19,356 89.97 1	9,253 43.01 3	3,517 16.35 8	3,040 14.13 10	21,514
90%以上	集落数 % 順位	7,145 28.88 6	12,141 49.07 2	9,364 37.85 4	4,166 16.84 8	1,339 5.41 12	1,934 7.82 11	5,951 24.05 7	8,524 34.45 5	22,044 89.10 1	9,744 39.38 3	3,849 15.56 9	2,882 11.65 10	24,742

山村集落の合意形成過程(柳)

Table 3. 寄り合いの議題別農業集落数(実行組合)
Number of agricultural community by assembly's agenda (about executive association)

議題番号 農家率		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	実行組合 がある農 業集落数
合 計	集落数	18,758	37,303	67,225	31,320	11,245	34,603	76,321	2,676	5,613	1,999	1,309	1,614	109,854
	% 順位	17.08 6	33.96 3	61.20 2	28.51 5	10.24 7	31.50 4	69.48 1	2.44 9	5.11 8	1.82 10	1.19 12	1.47 11	
10%未満	集落数	734	2,454	3,936	1,546	438	1,529	4,480	178	517	192	195	283	6,676
	% 順位	11.00 6	36.76 3	58.96 2	23.16 4	6.56 8	22.90 5	67.11 1	2.67 12	7.74 7	2.88 11	2.92 10	4.24 9	
10 ~ 20	集落数	1,032	2,729	4,610	1,905	605	1,914	4,914	192	384	164	126	204	7,229
	% 順位	14.28 6	37.75 3	63.77 2	26.35 5	8.37 7	26.48 4	67.98 1	2.66 10	5.31 8	2.27 11	1.74 12	2.82 9	
20 ~ 30	集落数	1,004	2,510	4,192	1,840	597	1,912	4,545	177	357	163	101	165	6,607
	% 順位	15.20 6	37.99 3	63.45 2	27.85 5	9.04 7	28.94 4	68.79 1	2.68 9	5.40 8	2.47 11	1.53 12	2.50 10	
30 ~ 40	集落数	1,089	2,385	4,194	1,949	590	1,934	4,488	152	332	116	83	121	6,523
	% 順位	16.70 6	36.56 3	64.30 2	29.88 4	9.05 7	29.65 5	68.80 1	2.33 9	5.09 8	1.78 11	1.27 12	1.86 10	
40 ~ 50	集落数	1,264	2,648	4,590	2,057	704	2,167	4,862	172	395	135	73	103	7,172
	% 順位	17.62 6	36.92 3	64.00 2	28.68 5	9.82 7	30.22 4	67.79 1	2.40 9	5.51 8	1.88 10	1.02 12	1.44 11	
50 ~ 60	集落数	1,606	3,314	5,750	2,781	937	2,881	6,163	202	445	141	87	126	9,012
	% 順位	17.82 6	36.77 3	63.80 2	30.86 5	10.40 7	31.97 4	68.39 1	2.24 9	4.94 8	1.57 10	0.97 12	1.40 11	
60 ~ 70	集落数	2,147	4,018	7,213	3,454	1,224	3,708	7,888	249	550	172	117	126	11,384
	% 順位	18.86 6	35.30 3	63.36 2	30.34 5	10.75 7	32.57 4	69.29 1	2.19 9	4.83 8	1.51 10	1.03 12	1.11 11	
70 ~ 80	集落数	2,694	4,915	9,075	4,419	1,640	4,891	10,154	319	714	235	145	152	14,332
	% 順位	18.80 6	34.29 3	63.32 2	30.83 5	11.44 7	34.13 4	70.85 1	2.23 9	4.98 8	1.64 10	1.01 12	1.06 11	
80 ~ 90	集落数	3,454	6,064	11,482	5,578	2,137	6,494	13,433	479	928	313	181	168	19,044
	% 順位	18.14 6	31.84 4	60.29 2	29.29 5	11.22 7	34.10 3	70.54 1	2.52 9	4.87 8	1.64 10	0.95 11	0.88 12	
90%以上	集落数	3,734	6,266	12,183	5,791	2,373	7,173	15,394	556	991	368	201	166	21,875
	% 順位	17.07 6	28.65 4	55.69 2	26.47 5	10.85 7	32.79 3	70.37 1	2.54 9	4.53 8	1.68 10	0.92 11	0.76 12	

うこと、すなわち、議題（課題）の共通性ないし普遍性の尺度と考えることができよう。このために議題別農業集落数を総農業集落数で除して％表示とすれば（もちろん、合計は100％以上となる）その数値は議題共通性の高低を示すものとなるであろう。前述の順位は、この議題共通性の高低順位をあらわすものと思われる。

農家率の減少を以てムラ社会からマチ社会への変化と類推するならば、仮設により、その場合、ムラ寄り合い（農業集落の寄り合い）の議題は慣習的行事に集中してくるはずである。

Table 2 をみると農家率のどの階層をみても慣習的行事が最大の共通議題となっているが、とくに10％層と90％層を比較すると前者の10％層では、議題共通性を示す値（％）が順位1および2とそれ以上との間できわめて大きな差があるのに反し90％以上層では比較的差の少ない傾向がみとめられる。

議題Aが多くの集落寄り合いでとりあげられるということは、集落寄り合いからみれば議題Aがとりあげられる確率が多いということになるであろう。議題共通性を示す数値が議題別に大きなかたよりがあることは、むら議会でとりあげる議題に大きなかたよりがあること、すなわち、議題の集中性が予想されることになると類推される。

Fig. 2 は、Table 2 のなかの農家率10％未満階層と農家率90％以上階層に関して、寄り合い議題の％数値を、各々高い順位からならべてみたものである。実線は10％未満層を、点線は90％以上層をそれぞれ示している。

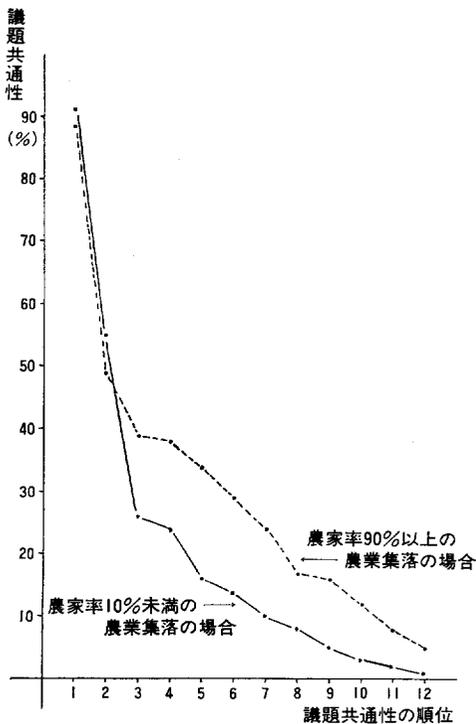


Fig. 2. 順位別議題共通性（農業集落）
Relation between ranking & size (%) which are related to generality on the agenda (about agricultural community).

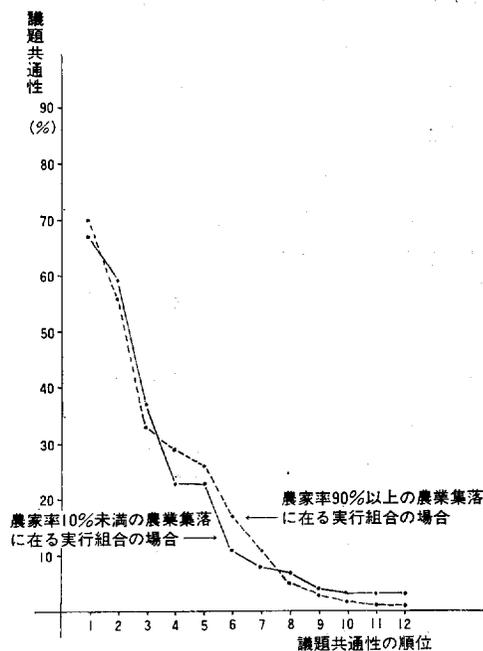


Fig. 3. 順位別議題共通性（実行組合）
Relation between ranking & size (%) which are related to generality on the agenda (about executive association).

農家率 10% 未満階層のグラフでは議題の順位が 3 位以下になると、議題共通性をあらわす % が急速におちこみ、この階層の集落寄り合いでは議題が 1~2 位の議題（慣習行事や生活環境改善）に集中して 3 位以下の議題をとりあげることが少ないことをあらわしている。

これに対して農家率 90% 以上階層のグラフでは 3 位以下のおちこみがゆるやかで、順位の低い議題も比較的多く寄り合いの席でとりあげられることをあらわしている。

農家率 10% 未満階層の集落を マチ的社会, 農家率 90% 以上階層のそれを ムラの社会とみなすとすれば、マチ的社会では議題共通性が慣習的行事を示す議題で高く、それに比較して生産機能を示す議題について極度に低くなっている。これはムラ議会の寄り合い議題が慣習的行事に特化集中し、生産的な議題がとりあげられることが少ない傾向を間接的に示すものと思われる。これに反して、90% 以上農家率の集落層（ムラの社会）では議題共通性について格差が比較的少なく、寄り合い議題が特化することなくひろく分散していろいろな議題がとりあげられることを示唆する。

Fig. 2 の場合と同様にして、実行組合の寄り合い議題の図示を Table 3 をもとにしておこない、その結果を Fig. 3 にみると、農家率 10% 未満層のグラフも農家率 90% 以上層のグラフも共に垂直に近い型となり議題が集中する傾向を示している。

Fig. 2, 3 の型式のグラフでは、曲線が水平に近くなるほど、多様な議題をとりあげる井戸端会議に似たムラ型寄り合いを表示し、曲線が垂直に近くなれば、特定の議題に集中する専門委員会に似たマチ型寄り合いをあらわすことになると考えられる。このように、実行組合の如き性格と目的のはっきりした寄り合いではなんでも討議できる総合的機能をもった集落寄り合い（ムラ議会）と異なり都市化の程度がどうであろうとも、議題が特定の生産事項にかたよるのは当然であると思われる。

以上の推論には問題点も少なくない。

第 1 に時系列変化としてとらえるべき対象を地域別相違から類推すること、すなわち、タイムシリーズ分析によるべき対象をクロスセクション分析で代用していることの可否である。

第 2 に前述のとおり、集落の立場から課題（議題）の軽重多少を論ずるべき対象が、逆に課題の立場から関与集落の多少を記録した資料により推論されていることの当否である。しかしながら集落意思決定に関する巨視的資料に乏しい現在では、問題点はあろうが、仮設の妥当性に対してひとつの示唆をあたえるものとしてこの分析は無意味ではあるまい。

なお、農家率の代りに D I D 都市までの所要時間を使用した場合の分析結果も、同様な傾向を示したが、農家率の場合ほど明確な結果は得られなかった。集落のムラ——マチ区分の指標としては農家率の方がより有効な結果をあたえるためと思われる。

3. ムラの自治組織と役員構成

集落でおこなわれている区常会、組常会などのムラ議会の実態とその性格を理解するためには、ムラの自治組織と役員構成を知る必要がある。このため特定の山村を調査対象地として選定して、そのなかの集落（行政区、ムラ）の自治組織について調査をおこない、次いでムラ議会の合意形成仮設の検証、ムラのリーダーの分析を試みた。

調査の対象とした山村は、静岡県周智郡春野町である。選定の理由はこれまでに何度か調査のため訪問して町役場や集落の役員の人々と面識があり話しを聞きやすいことにあった。春野町は静岡県西部の赤石山系南端部に位置して面積約 250 km²、地形は北部に 1,500 m をこえる山岳がつらなり急峻であるが南

Table 4. 山村集落の自治組織と機能
System of self-government and its function in the community of mountain village

静岡県春野町田河内区 上組 13戸, 上中組 14戸, 下中組 13戸, 下組 13戸, 計 53戸

区(組)の集会 名称, 年回数, 性格	区(組)の自治組織と役員の構成		区(組)の行事と役務		町～区～組のコミ ュニケーション チャンネル	区と町の間組織
	役員とその名称	役員報酬とその財源	区(組)の行事	共同作業の名称と出役		
<p>区常会は部落常会ともいう。毎月1回定例会があり、予算決算を行う4月の区常会を区総会という。その他、緊急常会が「むらの計画」づくり、寺のふしん、台風被害等に際してひらかれる。組常会も毎月ひらく。2月の組常会は、納税常会という。</p> <p>各組が同時に区の集会所に集り、同時に組常会をひらいて終了後、合同して区常会に切りかえるのが慣例である。</p> <p>常会は各戸1名出席する。議決機関の区常会に対して、区の執行機関である役員会があり、区長、連絡長、区委員(4名)、組長(4名)の10人で構成する。</p>	<p>区長 1名, 連絡長 1名, 区委員 4名, 組長 4名, 部農会長 1名, 部会委員 4名, 農協総代 8名, 婦人会代表 6名, 納税係 4名, PTA運営委員 8名</p> <p>以上のなかで組長・部会委員、納税係は各組1名、農協総代とPTA運営委員は各組2名。婦人会代表は農協婦人部を兼務し、各組1人+正副会長の計6名、区委員のうち1人は会計長になる。</p>	<p>区長手当は区から出さず、町役場から年4万円支給され、区長6、連絡長4の割合でわけられる。 その他役員は無報酬</p>	<p>祭関係の実行は当番組(1年交代)。 費用は区長と会計長の仕事になる。 学校関係の行事はPTA組織が行う。 寺社行事は組長と信徒総代が関係する。</p>	<p>区の共同作業出役として年1回8月の定期道ぶしん、その他、臨時の道路関係奉仕作業がある。 政治的な会合に出る出役もある。 PTAの共同作業であるが梅雨期、台風期のバス道路整備がある。 道ぶしんは道路周辺の草刈と農道整備をふくむ。</p>	<p>町役場からの文書が連絡長のところへ来るので、連絡長はそれを各組長へ回付する。 定期的文書として春野公報があり、その他企画課からの連絡文書が多い。 意見上申は組の人々の意見を組長がまとめ、それを区役員会で検討し、区常会にかけてから(急ぐ時は、直接に)町役場へ上申する。</p>	<p>旧熊切村に属する区で組織する区長会が月1回あり、7人の区長で構成され、親交と共に旧村に関係する町役場への陳情事項の協議もおこなわれる。</p>

へ下るにしたがって山腹山頂部に平坦地形をあらわし、谷底の平坦地と共に集落の点在するのをもとめることができる。人口は約 9,000 人（昭和 52 年）、主な産業は林業、茶業、そして椎茸生産である。地縁的組織であり末端自治組織である集落（部落・ムラ）は各々町の行政区（区）となり、春野町は 42 の区にわかれている。山村はその地形のため昔は各集落が相互につながりを持つことが少なかったので、外部との接触が増加した今日でも、各集落は生活・生産両面の組織単位としての機能を保持していることが多いが、春野町の集落においても集落ぐるみの諸改善を自主的にすすめている自治能力の高い集落が少なくない。加えて町当局も町全体の振興と集落および機能集団間の調整に努力をつづけている。

集落（区）はさらにいくつかの組にわかれ、区には区長と連絡長、組には組長がおかれる。

春野町の集落（区）のうち今回の調査対象としたのは、田河内、杉、筏戸大上の 3 区である。Table 4 はこれらの 3 集落（行政区）の自治組織とその機能を調査したものなから、代表的と思われる田河内集落についての調査結果を提示したものである。

自治組織とその機能の内容をみると、まず区長手当てと納税常会の存在はムラの行政村（またはその下請）的性格あらずのものであり、連絡長も下達機構としての存在である。ムラ行事としては祭礼行事と道路補修がほとんどであるが、ムラ議会の議事内容は当然のことながらこの両件にのみ局限されるものではない。ただしこの両件が重要議題となることはたしかである。

注目すべきことはコミュニケーションチャンネルが町役場→区→組という上意下達の一方通行のみでなく、下からの意見集約と上申の制度が組織的に確立されていることであろう。さらに旧熊切村に属する 7 つの区（田河内、筏戸大上が加入）で区長会が組織され、上申機構として活動している。以前はムラ議会の決定に依存した事項が、近来、この区長会での実質的決定に依存の度合をふかめる傾向がみられるようである。このような区と町の中間的な組織の存在とその有効性は町議会とその議員（これは、本来、区長会的な地域意見調整の役割をもつはずである）の業務を補完することを示すものであろうが競合する事態の発生も予想される。

4. ムラ議会の合意形成とその変化

自治組織の調査につづいて、田河内、杉、筏戸大上の各区について、区常会、組常会等によるムラの合意形成の実態を、各区役員との対話形式によって調査した。Table 5 にその結果の一部として田河内集落の実態を提示する。調査の結果の主なものは次のとおりである。

a) 区常会組常会の話し合い議事はムラの生活（道路・上水道・寺社祭礼）事項を主体とするが、減反問題もとりあげたことがある。

b) 最近では区の問題でも区長会や町議の協力を必要とすることがふえている。とくに道路問題は必然的に広域化している。

c) 合意の手順として区役員会で問題を整理してから区常会にかけることになる。役員会の段階で関係者の意見をきいて調整する。

d) 合意困難なことは少なくないが、常会で意見がわかれたときは決定的対立をさけて休会として下部へおろして討議して根まわしをはかっている。

e) 全員一致が原則でほとんどこれできまるが近年では多数決方式もある。また専決方式もとられる。金銭支出問題では多数決方式の採用が増加する区もみられる。

Table 5. ムラの合意形成実態
Realities of consensus building in Mura (community)

大 課 題	小 課 題	内 容 の 詳 細 (田 河 内 集 落)
1. 合意形式の場と合意対象の範囲	話し合いの場(むら議会など)とその名称	定例のものとして区常会と組常会があり、その他、事に応じて当事者のみの集会もある。
	話し合いの場できめるとりきめることの内容	区常会ではむらの生活問題の協議が中心となる最近の協議事例を紹介すると (減反割当) 区役員会で協議～区常会で関係者集会の了承～組役員による当事者説得～関係者集会で減反割当の最終決定をみた。 (上水道) 現在、各戸が沢水利用しているが区1本の簡易上水道の建設と地元負担金支出各戸割当を区常会で協議決定した。 (広域基幹林道) 森町への通勤路となる林道の建設であり、地元負担金はない。路線敷は地主の無償提供(地主にも有利)と決定。 (寺の改築) 寺の建て直し、堂の改築、墓地整理、土葬を火葬にきりかえ、負担金の割当などをとりきめた。
	話し合いの参加者の範囲	減反問題のように水田所有者のみの関係者集会もある。 隣接区との連絡道路について協議の場合、隣接区の人たちも区常会に参加することがある。
	話し合いの場の変化	区内部のことは区常会できめるのが原則であるが、区常会で決めることが困難な問題は区長会、町議会などの上部段階できめることになる。近年は区長会または地元選出町議をまじえて区の問題解決に当る例が多くなっている。
2. 合意形成の手順と決定方式	話し合いの事前処理	恒例事項の協議のときは区役員会を略するが、通常区常会をひらく前に区役員会で問題を整理する。
	話し合いの手順	区常会では区長が議題を提出し、意見ある人の発言を求める。議題に関係深い人に対して指名して意見をきくこともある。
	合意困難への対処	常会の前に、役員が関係者の意見を聞き、役員会としての結論を一応もった上で常会をひらくため、合意が得られないことはほとんどない。しかし多額の金を割当てる常会は1回ではきまらないことがあり、このときは意見が決定的にわかれるまで常会をつづけないで休会とし、次の常会までに役員が根まわしをして全員一致の合意をはかることにする。
	決定方式	全員一致が通例であり、役員一任方式もある。十分に話し合いの時間をもち、討議した後では起立形式による多数決方式を採用することもある。最近では上水道、薬師堂改築が多数決によっている。とくに上水道問題は3年間多くの討議を経て期間切れで建築不能となる直前の多数決決定であったので全区の協力が得られている。
3. 合意費用とリーダーシップ	合意困難処理の事例	常会の協議課題として、金銭支出に関することが増加しているため、十分に各々の意見をきいた上で多数決決定をとる方式が多くなっている。

5. ムラのリーダーの分析

ムラのリーダーの分析はリーダー当人と直接に接触してその考え方と行動を調査するのが本筋であろうが、本調査では時間と費用の制約上この種の調査ができなかったため、声価分析を簡易化した二段アンケート調査をおこなった。

声価分析は KURODA が埼玉県下で実施してその有効性がみとめられたアンケート調査法であり⁹⁾、先年の農林省特別研究「環境保全」に際しても茨城県下で適用されて成果をおさめている。

この手法は地域の実質的なリーダーと考えられる人を分野別に推定するもので、まず地域の情報通といわれる人々をさがして、アンケートによりこの人々に各分野別に地域のリーダーと思われる人々の氏名を教えてもらい、次いで、この提示された各リーダーに対して各自の地域のリーダーと考えられる人々の氏名を再度アンケートにより教示を願い、地域のリーダーに関する知識の“濃縮”をはかるものである。もともと 1,000 人単位の市町村レベルの地域に適用して効果のあったもので、100 人単位のムラ（集落）に対してはむしろ全住民を調査対象とした方がよいとも考えられるが、費用と時間の制約上、小人数を対象としたこの方式によることにした。

声価分析は回答を無記名の直接郵送にたよるために回収率が低い反面、面接では聞き難いこの種の回答が得られるものと期待される。

ムラの調査では、筏戸大上と杉の両区（ムラ）を対象として、まず町役場で両区の役員経験者を調査してこれらの人々をムラの情報通と考え質問票（I）（回答票（I）と同紙）を各区へ 10 枚配布し回答は直接郵送によった。回収は杉 6 通、筏戸 8 通であった。

さらにこの回収にもとづいて各区内のリーダーとされた人々へ質問票（II）を配布した。このとき、前のアンケート結果（ただし区外のリーダーの氏名はのぞいてある）を同封した。配布枚数は杉が 23 枚、筏戸 17 枚であり、同じく直接郵送により回収したが杉 12 枚、筏戸 8 枚の回収にとどまった。なお質問票（II）ではリーダーのムラ重要事項の関連有無もあわせて問うことにした。

この調査は調査数の少ないこともあって、その結果は確定的なものとはいえないが、ムラ（集落）のリーダーについていくつかの示唆をあたえるものである。

Table 7 のリーダー調（I）の結果に示されている $A_1A_2 \dots B_1B_2 \dots$ は実在する氏名を記号化したものである。A は筏戸大上、B は杉、C は両区以外の居住者である。その右側の数字は得票数である。（ ）はその区以外の居住者であることを示している。

この結果で注意すべきことはリーダー調べ（I）では、両区ともに、他区の居住者に実質的な自区のリーダー機能をみとめていることが、地区外居住者得票の意味づけとして推測されることである。このことは区長会の重要性増加、ムラ議会への町議の影響力を考えあわせると、リーダー広域化の傾向を示すものではないだろうか。またリーダー調べ（II）の結果とあわせてトップリーダーの推定をおこなったが、各分野のリーダーが重複することが少ないことからリーダー機能の分化が推測される。旧来のムラのリーダーには生活、生産、教育のすべてにリーダー機能を発揮していた文字どおりのムラ天皇としての存在が多かったことを想起すれば、これは無視できない変化であるといえよう。

ムラの主要問題の提示を求めたアンケート部分は付属的なものであるが、これにより、道路問題を中心としてムラに最近意見対立をひきおこすほどの問題の発生があったことをみとめ得るであろう。ムラ内部の対立は外部から容易にうかがい知ることができないものであって、ムラ倫理からみればこれは正当な行

Table 6-2. 回答票 (II) 質問票 (II)
Answer (II) & Questionnaire (II)

回 答 票 (II)

あなたが住んでおられる集落 (区) 名 ()

I. 地域の重要リーダーの氏名

I 地方自治および集落共同生活の分野におけるリーダー			II 学校と教育に関する分野におけるリーダー			III 経済活動 (農業・林業・商業などの分野) におけるリーダー		
氏 名	職 業	公職の有無	氏 名	職 業	公職の有無	氏 名	職 業	公職の有無

II. a) 集落の最近の重要問題はどのようなことでしょうか, かんたんに記入して下さい。

b) 重要問題をめぐっての集落内部の意見の相違がありましたか, 有・無のどちらかに ○ 印をつけて下さい。 有. 無.

III. 重要問題へのかかわりあいの有無を ○ 印をつけておしらせ下さい。 有. 無.

注) あて名を印刷してある封筒にこの回答票を入れて, 直接, 複合経営研究室にあててお送り下さい。

この回答票は研究室に保管して他人に見せることはなく, 回答をまとめた結果のみを公表します。

質 問 票 (II)

◎ あなたの地域のリーダーとあなたの地域の出来事について伺います。

I. 私たちは, これまで地域の人々の意見を伺い, あなたの集落 (区) の意思決定について重要な役割を演じていると考えられる人々の名簿 (別紙) を作りました。そこで, あなたにこの名簿を見ていただき, これらの人々のなかで, とくにあなたの集落 (区) のリーダーとして重要な人とあなたが認める人の氏名 (職業, 公職の有無も) を, 回答票に記入して教えて下さい。また, 名簿にのせられていない人でも, あなたの集落 (区) で, みんなに関係する問題をとりきめる時, 重要な役割を演じている人をご存知ならば, つけ加えて記入して下さい。

II. 最近, あなたの集落 (区) が直面した最も重要な問題, および, その問題解決をめぐって集落内部の意見の相違がみられたこと, があれば教えて下さい (回答票の II 欄に記入して下さい)。

III. これまで, あなた自身が, II で示された重要問題および集落の意見対立にかかわりあいをもったことがあればお知らせ下さい (回答票の III の欄に記入して下さい)。

Table 7-1. 区 (ムラ) のリーダー調べ (I)
Leaders in Ku (community) (I)

	筏 戸 大 上			杉		
	I 地方自治および 集落共同生活の 分野における リーダー	II 学校と教育に 関する分野に おけるリーダー	III 農業・林業・ 商業など経済 活動の分野に おけるリーダー	I 地方自治および 集落共同生活の 分野における リーダー	II 学校と教育に 関する分野に おけるリーダー	III 農業・林業・ 商業など経済 活動の分野に おけるリーダー
情報通に対す るアンケート 結果 () は 地区外居住者 数字は 2 票以上 の取得票数 注) 地区外居住 者得票の意味 づけが必要と なるであろう	A ₁ 4 A ₂ 3 A ₃ 2 A ₄ A ₅ A ₆ A ₇ A ₈ (B ₁) (C ₁) 2 (C ₂) (C ₃) (C ₄) (C ₅)	A ₉ 3 A ₁₀ A ₁₁ (C ₅) (C ₆)	A ₄ 2 A ₆ A ₁₂ 3 A ₁₃ 2 A ₁₄ A ₁₅ A ₁₆ (C ₅)	B ₁ 3 B ₂ 2 B ₃ 2 B ₄ B ₅ B ₆ B ₇ B ₈	(A ₉) B ₂ B ₄ 3 B ₉ 2 B ₁₀ 2 B ₁₁ B ₁₂ B ₁₃ B ₁₄ B ₁₅	(A ₁₂) (A ₁₄) B ₂ B ₆ 2 B ₇ B ₁₆ B ₁₇ B ₁₈ B ₁₉ B ₂₀ B ₂₁ (C ₇) (C ₈)

Table 7-2. 区 (ムラ) のリーダー調べ (II)
Leaders in Ku (community) (II)

	筏 戸 大 上			杉		
	I 地方自治および 集落共同生活の 分野における リーダー	III 学校と教育に 関する分野に おけるリーダー	II 農業・林業・ 商業など経済 活動の分野に おけるリーダー	I 地方自治および 集落共同生活の 分野における リーダー	II 学校と教育に 関する分野に おけるリーダー	III 農業・林業・ 商業など経済 活動の分野に おけるリーダー
リーダーに対 するアンケー ト結果 注) 情報通アン ケートを濃縮 した性格と推 定される 数字は 2 票以上 の取得票数	A ₁ 8 A ₂ 3 A ₄ A ₆ A ₇ 3 A ₈ 3 A ₁₄	A ₉ 7 A ₁₀ A ₁₁ 2	A ₄ 2 A ₆ 2 A ₁₂ 5 A ₁₃ A ₁₄ 4	B ₁ 8 B ₂ 6 B ₃ 10 B ₄ 3 B ₅ B ₆ 2 B ₇ B ₈ 7 B ₁₃ B ₁₈ B ₁₉ B ₂₂ B ₂₃ B ₂₄ B ₂₅	B ₂ 6 B ₄ B ₆ 2 B ₉ 5 B ₁₀ 9 B ₁₁ B ₁₂ 4 B ₁₄ 3 B ₁₅ 3 B ₁₈ B ₂₆ B ₂₇	B ₂ B ₃ B ₅ 3 B ₇ 3 B ₁₀ B ₁₁ B ₁₆ 9 B ₁₇ B ₁₈ 4 B ₁₉ 6 B ₂₀ B ₂₁ 3 B ₂₂ 2 B ₂₉ 2 B ₃₀ B ₃₁ B ₃₂
トップリーダー 一推定 注) リーダーの 機能分化が推 定される	A ₁ 12 A ₂ 6 A ₇ 4 A ₈ 4	A ₉ 10 A ₁₁ 3	A ₄ 4 A ₁₂ 8 A ₁₄ 5	B ₁ 11 B ₂ 8 B ₃ 12 B ₈ 8	B ₂ 7 B ₉ 7 B ₁₀ 11 B ₁₂ 5	B ₅ 5 B ₁₆ 10 B ₁₈ 5 B ₁₉ 7

Table 7-3. 区（ムラ）で最近発生した主要な問題（ムラのリーダー層の回答）
Latest main agenda in Mura (by answer of community leader)

ムラ	問題の内容	問題の存在を提示した人	問題についてむらが見が対立したとする人	その問題に自ら関係する人
筏戸大上	道路全般についての諸問題、とくに町道・農道の拡幅整備と道路工事地元負担金捻出についての問題	3	3	3
	過疎化対策としての農村工業導入用地の指定をめぐる問題	1	—	—
	国土保全問題	1	—	1
	その他主要問題の存在と意見対立の有無について	2	2	1
	最近主要問題の発生はない	1	—	—
		(8人)		
杉	県の教育施設建設に伴う。用地買収、道路改修、交通増大による公害などの諸問題が発生	5	4	2
	現在の区を昔のように三つの区に分割した方が町との行政対応で好都合だという意見が出た	1	1	1
	町道、林道、集落道の開発と整備に関する問題	2	1	2
	国会議員選挙のときの区推せん候補について	1	1	1
	最近主要問題の発生はない	3	—	—
		(12人)		

為であるが、意見対立の存在は合意形成過程の存在の前提としてその有無を知る必要がある。

以上、春野町の集落を例にとりて、ムラの合意形成仮設の検証を試みたがこれは仮設の是認に示唆をあたえる段階にとどまり、立証までには至っていない。真の立証のためには、今後より厳密な検証を必要とするであろうし、この試みはその第1歩とみなされるべきである。

IX 合意形成過程の記録分析

1. ムラ議会記録の必要性

前にものべたようにムラ議会（集落の区常会、組常会など）の議事について記録をのこしているところはきわめてすくない。かりに記録がのこっていても結論事項（取りきめ事項や申し合せ事項）に限られていて、結論に至る話し合いの経過や過程の記録は皆無に近い。もっともこの傾向は中央官庁にも存在するもので、その理由は記録する必要性がなかったからということであろう。しかしながら、実証的研究の立場から合意形成の過程そのものを知るためにはムラ議会の記録、とくに議事過程の記録が分析の材料として切望されるのである。

その意味で、堀越の執筆による「村の中で村を考える」⁹⁾——NHK ブックス——、とくにそのなかの“ムラの政治”の章がわれわれにムラ議会の実態について生き生きとした描写を示してくれている。

これは数すくないムラ議会の合意形成過程の貴重な資料である（文献 5）の 140～153p. 参照）。

このレポートの概要を紹介する。ムラの道路を舗装するために要する費用はその半分がムラ負担となるが費用負担を受け入れて道路を舗装するかどうかの集落総会がひらかれた。ムラ議会（総会）の議事はムラ総代（ムラ役員）の趣旨説明があり、1戸当り費用負担額1万円が質問に応じて示された。この負担提案に際して反対者がひとりもなく全員一致の舗装賛成となった。次にその負担分徴収方法について一時払

か月払（これは一種のローンで利子がかかることになる）にするかの討議に入ったときKが一時払を主張し他の全員が月払支持（といっても一時払賛成の声が他にいなかったということである）で全員一致制の合意成立があやぶまれた。そのときムラの有力者が立ってKに対して、自説をまげてみんなの意見に賛成してもらいたいと説得、Kも沈黙して、月払方式が全員一致で決定された。1年後、道路舗装が完成しムラの人々はみんな喜んだ。自動車はムラでも各戸に普及した現在、舗装の利便性が高く評価されたわけである。

ここで現実そのままに描写されているムラ議会の姿はきわめて日常的などこにでもみられる形態であるが、このような日常的な議事経過記録が多数存在していれば、日常的な合意形成過程を理論づける材料として役立つであろう。

ムラ議会の議事録が合意形成過程の分析に役立つためには次のような内容構成をそなえていることが必要と考えられる。

（1） 提議（提案）内容、ムラ役員の提出議題内容と共に、提案以前の関係者に対する周知、了解工作の経過も含まれる。

（2） 討議検討の際の意見対立点の明示（利害、価値観、感情など）

（3） 対立解消と合意形成のためにとられた措置とそのために行動した人物（リーダーシップとリーダー）

（4） 中途休会の場合はその期間と休会中の裏面工作の実態

（5） 討議経過に影響をおよぼした議場の発言（とくに、いわゆる“空気の形成”について）と行動とその人物およびタイミング。

（6） 合意形成の決定方式、全員一致方式による決定か多数決方式か、および具体的意思表示方式（拍手、挙手その他）。

（7） 合意結果の評価、合意が結果としてムラにもたらした利得とそれに対するムラビトの評価。

2. 記録を分析する

以上の内容構成にもとづいて堀越の集落総会記録を検討してみよう。

（1） 提 案

ムラ役員である総代の提案は、集落内の町道を費用の1/2を集落が負担して舗装するという町役場の計画に対して、集落としての賛否をきめたいということである。賛成なら当然各戸からの徴収方法を次の段階できめなければならない。

寄り合いの席で1戸当り負担額について質問があり1戸当り1万円の負担額が示された。具体的には各戸が1万円の支出と舗装により得られるであろう利得利便を損得の天秤にかけてみることになる。

この記録には示されていないが、ムラ議会の提案は事前に役員会にかけることが通例である。また金銭支出とくに公共的な支出についてはその金額の多少によらず簡単にきまらないのが普通である。ムラ議会によらず、一般に議会とは歴史的にその発生からみてもわかるとおり、支出を削るのが本務なのである。

これらのことから、ムラ総会参加者の多くは負担金額の情報を事前に知らされていたのではなからうかと推測される。すくなくとも知ることはできたはずである。

了解工作の有無も記録にはない。これは役員が考えている合意の方向に対する反対意見の存在が予想される場合、ムラの構成が提案に対して異質で意見対立が予想される場合などにおこなわれることが常道で

あるが、舗装による各戸の利得に関してのムラの等質性を役員が予想していたとすれば了解工作は不要であり、おこなわれなかったとみるべきであろう。

(2) 討議過程

第1段階での討議過程は「1戸当り1万円負担の可否」である。記録によればこの提案に対する反対は全くなく即時全員一致の賛成が得られたとされている。異例のことというべきである。

「県庁所在地に至るまでの道路で未舗装部分はわが集落内のみである」という発言が参加者からあり、これは参加者すべての心のうちをいいあてていたと記録されている。この発言が賛成決議の前にあれば「その場の空気形成」に決定的に作用したとみなされうるし、賛成後の発言なら各人の意見が等質でありしかも舗装による利得が実利よりも「世間体」や「ひとなみ」といった精神的利得をより多く予想していたことが推測される。

すなわちムラビトを全員一致の賛成にみちびいたものは、「世間並の道路」への他人指向的欲求の強さと等質性であるといえる。これは個の未確立なムラ社会の一般的性格でもある。

(3) 第2の提案と討議過程

各戸1万円負担は全員一致の賛成を得たが徴収方法を確定しなければ実効はない。

この件について総代は全額一括払いと毎月分割払いの二つの案を提案していずれかにきめることを求めた。この時は会合のふんいきはかなりリラックスしていたと記録されている。

この時点で意見の対立が発生する。一括払いを主張するK1人と毎月分割払を主張する残り全員の意見対立である。この集落ではすべて全員一致の決定方式をとっている所以对立が解消されない限りムラの合意は得られない。

一括払いと分割払いの損失はなんであろうか。分割払いの場合は一括払いに比較して負担感は軽減するが利子負担はふえるし徴収手間もかかる。つまり実質負担は増大する。しかしすでに1万円負担がきまった以上、どちらにきまっても致命的な差があるとも思えない。

記録によればKはあくまで自説に固執し、そのため会合は難航したといわれる。

この場合の対立点は表面的にみれば、実質負担重視と負担感重視の対立であるが、論理的には毎月分割払の他に隔月分割払等の歩みより案も考えられるし、Kひとりがとくに実質的負担増を他人よりも重く感ずる立場にあればその実情はムラの人々には既知のことでもあり同情的発言も出るであろう。あゆみよりの意見もなく同情的発言もなく、みんな困った表情になったと記録にあるがおそらくKの真意をつかみ得なかったこと、そしておそらく、K自身ゆきがかかり上自己の発言に固執せざるをえない立場に追いこまれていたのではなかろうか。意見が賛否半々かそれに近い状態ならば休会とした上で調整工作に入るのが定石であろうが、反対意見がひとりでしかも真の対立点が利害なのか価値観なのか感情的対立なのか不明では手の打つすがなかつたのであろう。

(4) リーダーシップと合意成立

最悪の場合は休会——説得工作であるが、その前にKに対して「引っこみ」の場を提供することが試みられた。それはムラで人格識見すぐれた人と定評ある人物が、すべてのムラビトがムラの最高道徳であるととめている「和」の実現のために自説をまげて大勢に順応することをKに説くことである。それは儀式でもあり、ムラリーダーのリーダーシップ発動でもある。これによりKは沈黙し、総代は分割払の合意成立を宣言して会合は終わったと記録は伝えている。そこでは挙手も投票もおこなわれていない。

Kが沈黙したことは、ムラの大義である「和」への帰依もあるが対立点が感情的なものが主体であったことも示唆している。利害や価値観の深刻な対立が原因ならKも簡単には沈黙しないであろう。

Kが沈黙しただけでK自身が分割払賛成といわないのに合意成立を全員が（おそらくK身も含めて）異議申立もなく認めたことに注意したい。なぜならば、ムラ議会でムラビトが沈黙するのは反対の意思表示とみる場合が多いからである。したがってこれは形式上の全員一致、実質は多数決であろうが、これを全員一致の決定と称して誰しもがみとめるところにムラのムラ的な様相が存在している。

（5） 合意結果のもたらしたもの——評価——

「ムラの人みんな“良くなりやしたなあ”とって喜んだ」と記録の伝えるこの描写は、ムラの合意結果、費用負担に耐えての道路舗装をムラビトがどう評価したかについて明確な回答をあたえている。反面それは自動車利用とそのための道路舗装を無視しては成り立たなくなった日本の農山村と農林業の実態をよくあらわしているということができし、またこの事実は、合意選択の方向が正しかったことを立証している。

以上、粗雑ながらムラ議会議事録（ムラ常会記録）の分析と検討をおわることにする。

この分野の資料が多産され、真にムラを知る人の手により分析と検討が加えられ、その結果、普遍性をもつ因果律（もしくはそれに類するもの）が相次いで明らかにされることを切望するものである。

X ダム補償交渉と合意形成過程

1. 非日常性の合意形成過程

集落総会や区常会などのムラ議会でおこなわれている議事はそのほとんどが、いつでもどこにでも見ることのできる内容でいわば日常性の合意形成過程である。前項のムラ総会の記録はその典型的なものといえる。

これに対してムラの土地所有の大規模な移転、行政区域の更改、大規模土木工事などの事件発生は非日常的性格の深刻な討議をひきおこさずにはいられない。それはムラの危機管理に属する合意形成過程を導き出すことになる。

山村におけるダム建設とその補償闘争はこの非日常的な合意形成過程の研究に好適の材料を提供するものと思われる。そこでは文字どおり存亡をかけての組織対組織、組織対個人、あるいは個人対個人の交渉が合意または打切りに至るまでつづけられ、公開、非公開の当事者話し合いの記録、すなわち、合意形成過程の記録がつみかさねられてゆくのである。中小水力開発地点計画のための第5次包蔵水力調査が開始されると聞かすが、これは山村集落におけるダム補償交渉の合意形成事例が今後多数つくられてゆくことを意味する。

これまでに公表されたダム補償闘争（交渉）に関する記録はそのほとんどが闘争日誌としての形態をそなえた事例であって、合意形成過程としての視点からとらえた事例はすくないと考えられる。さらに公共事業主体の立場からは、早期に紛争を終らせて合意に至ることを目的または成功とみなす反面、反対闘争による紛争の順機能性⁷⁾を正しく理解できないことが多い。これはまた地元側からみれば権利の一方的剝奪とうつり、事業撤回すなわち勝利と結論しやすい。

いずれにしても公開交渉記録には合意形成過程に関連する記事に乏しい傾向があるので、直接の当事者に面接して事実関係、とくに、対立するなかで互に組織内合意をいかにとりつけたかを聞き取ることが必

要となる。

2. ダム補償における合意形成

ここにあげるものは、開発実態調査として神奈川県酒匂川流域および中津川流域の町村を訪ねた時の調査資料の転用であって当初から合意形成研究のための調査を試みたものではない。したがって、以下に提示するのは、非日常性の合意形成過程を理論的に考察する際にチェックリストとして役立つであろうと思われる事項を断片的にならべたものにすぎないが、それらは三保ダム（丹沢湖）の建設とその補償交渉に直接あつた人々（神奈川県庁と山北町）から聞き取った話のなかから得られたもので、なんらかの示唆するところを含むと思われる。

a) 地域開発紛争における行政集団と地域住民集団との集団間合意形成過程は、集団の内部合意と集団間の外部合意の相互フィードバックによる合意形成過程である。したがって、交渉代表への授權範囲を明確にし、合意のフィードバックシステムを確立しておくことが必要である。さもないとフィードバック過程自体が二次紛争をひきおこす危険がある。

b) 集団間の合意形成においては、コミュニケーションロスによる相互不信感個人間のそれよりも増幅拡大し易い。

c) 集団のリーダーシップとしては、内部のまとめ能力と外部交渉能力を兼備することがこの種の交渉に必要となる。

d) 行政集団における担当部課意思の調整と合意はトップの決意がゆらぐときは外部政治圧力の作用も加わって、困難性をますものである。

e) 地域住民集団が分裂して各々交渉の対象となったとき、対応する行政集団が好機に乗じて分断支配の姿勢をとることは、住民分裂の傷痕をより一層深める結果をまねき、相互不信を後日に残すことになる。

f) 対立する各集団は、共通の認識を欠き、たがいに関心が別のところにある場合が多い。相互に主張を伝達するときには、相手集団が理解できる言葉に翻訳してから伝える必要がある。

g) ダム補償などの場合には、個人補償と公共補償をわけて考える必要がある。個人補償は本来、ムラの問題ではなく個人対計画主体（県・国）の問題である。このための外部情報の受皿および地元合意の機関としては、地権者協議会が、地域整備を含む公共補償の交渉機関としては町村が、それぞれ役割分担することになる。

h) 計画主体（開発主体、国、県など）側の行動は当初、地元に対する姿勢として、地元条件のすべてを受け入れるような発言を行うことが多いが、話が具体化するにつれて計画側が地元要望を拒否する場合が多くなっていく。この相違は個人の食言よりも官僚機構自体からくる本質的なものである。すなわち、最初に来訪する開発側当事者は政治家および上級官僚であって実務に通じた人々ではないので常識的判断をするが、具体的な話となって交渉が実務的官僚の手につくと、そこには補助事業をめぐっておびただしい各種採択基準があり、この段階で法的規制の網にかかって実現不能となる地元要望もすくなくない。

地元担当者はこの相手側の性格をあらかじめ知っておく必要がある。

i) 地元要望に対して誠意を以てその実現に努力することは計画側の義務であるが、そのためには各種事業法規や事業採択基準のすべてを動員しなければならない。これは多くの部門にまたがる協議と決定が必要となるので、計画側の内部協議と合意のシステムを用意しなければ実現が困難となる。たとえば、開

発によって既存道路を失うとき、付替林道を予定すれば、林野庁の採択基準の検討を迫られることになる。

j) 地元側も計画側も、交渉にのぞむ前にまず相互に条件を出し合い、条件交換を終わってから交渉をはじめるのが合意形成の手順である。

k) 地権者協議会、地元対策協議会等は一般に分裂しやすく、まとまり難い性格をもっている。

補償交渉では、県や国などの計画主体との交渉や合意（外部合意）に対する努力よりも、対象者各人の補償不公平是正と地元内部一本化に対して払う努力（内部合意努力）の方がより多くのエネルギーを要するものである。

l) 地元協議会で分派行動が生じたときは協議会としては、はじめから妥協取引をするよりも、分派行動の有利でないことを相手に対し理論的に説明する方が有効である。説得中に感情問題が発生したらすぐに話し合いを中止した方が良い。とくにムラ（集落）間の感情のもつれは、以前の選挙の際の対立感情にまで話がおよぶことが多いもので、そこまでゆくと、話しい合いは拾収がつかなくなる。

m) 合意成立には交渉リーダーの熱意が不可欠であるが、リーダーの資格としてはその上さらに、相手方の内部合意メカニズムを知る人であることが望ましい。ムラのリーダーとしては行政実務経験者が、計画側のリーダーのなかには対象となるムラの出身者がそれぞれ加わることがのぞましい。

n) 地元側リーダーとしては、地元民のためになると考えたことは、地元民の反対があっても説得する努力をつづけることが、結局、地元民に利益をもたらすことが多い。この際、説得に際しては過去の事例紹介が有効である。

お わ り に

合意形成およびその過程の研究は、外部費用の概念をはじめとして理論面についても、実証面に対しても今後の発展にまつところが大きく、理論の精緻化には政治学、社会学等の各分野の今後の成果が期待される。林学部門に関しても山村集落における合意形成の実証研究および合理的合意形成システムの研究は、林学に対する社会科学的接近の一部分として許容されるものと思われる。

引 用 文 献

- 1) 荒木博之：日本人の行動様式，講談社，185，(1973)
- 2) アリソン，G. T.，宮里政玄訳：決定の本質，中央公論社，404，(1977)
- 3) ブキャナン，J. M.，タロック，G.，宇田川璋二訳：公共選択の理論，東洋経済新報社，395，(1979)
- 4) 土居健郎：「甘え」の構造，弘文堂，214，(1971)
- 5) 堀越久甫：村の中で村を考える，日本放送出版協会，227，(1979)
- 6) ホール，E. T.，日高・佐藤訳：かくれた次元，みすず書房，270，(1970)
- 7) 児島俊弘：地域定住と社会紛争，農業総合研究所，277，(1979)
- 8) 加藤富子他：住民参加と行政，第一法規，222，(1976)
- 9) クロダ，Y.，秋元・小林訳：地方都市の権力構造，勁草書房，273，(1976)
- 10) 加藤秀俊他：紛争の研究，農山漁村文化協会，254，(1979)
- 11) 工藤敬一：荘園の人々，教育社，232，(1978)
- 12) 小和田哲男：戦国大名，教育社，219，(1978)
- 13) 木村 礎：近世の村，教育社，254，(1980)

- 14) きだみのる：にっぽん部落，岩波書店，197，(1967)
- 15) 三隅二不二：リーダーシップ行動の科学，有交閣，500，(1978)
- 16) マックニール，E. B.，千葉正士訳：紛争の社会科学，東京創元社，353，(1970)
- 17) 中川 剛：町内会，中央公論社，210，(1980)
- 18) 野口悠紀雄他：予算編成における公共的意思決定過程の研究，経済研究所，698，(1979)
- 19) 中根千枝：タテ社会の人間関係，講談社，189，(1967)
- 20) 農林水産省統計情報部・1980年世界農林業センサス：農業集落調査報告書，農林統計協会，675，(1981)
- 21) 大島美津子：明治のむら，教育社，220，(1977)
- 22) ロールズ，J.，矢島鈞次：正義論，紀伊国屋書店，482，(1979)
- 23) 佐伯 胖：きめ方の論理，東京大学出版会，310，(1980)
- 24) 利光三津夫他：満場一致と多数決，日本経済新聞社，212，(1980)
- 25) ウィルダフスキィ，A.，小島 昭訳：予算編成の政治学，勁草書房，292，(1972)
- 26) 山本七平：空気の研究，文芸春秋，254，(1977)

Consensus Building Process in the Community of Mountain VillageJirō YANAGI⁽¹⁾**Summary**

In this report, the author attempted the general theorization of a consensus building process, and attempted to verify the theory in the community of mountain village.

On the theoretical side of this study, the author collected the published literatures of the consensus building, analyzed, and attempted the synthetization. As a result, the author considered that, for the purpose of the theoretical elucidation of the consensus building process, the application of two economic concept (consensus building market, consensus building cost) is fruitful, and, for the purpose of the analysis of consensus building process, among the complicated organizations, decision model is available with an eye on bargaining in side of the organizations. Secondly, the author classified our societies into two large groups; Mura-Society and Machi-Society, according to the stage of the urbanization. As a result, the author considered that the decision rule of Mura-Society is unanimity rule, but, the decision rule of Machi-Society is majority rule. Because unanimity rule is a multivocal word in Japan, the use of this word needs great care.

On the positive side, the author built the following hypotheses of deep concern to consensus building process with an eye on urbanization. These hypotheses were verified in the communities of the mountain village of Haruno. On this occasion, the author used efficiently the "1980 world census of agricultural & forestry".

The contents of these hypotheses are as follows,

- 1) When a society changes from Mura-Society to Machi-Society, that is to say, to urbanization, the decision rule of society has a tendency to change from unanimity rule to majority rule.
- 2) According to the change from Mura-Society to Machi-Society, the membership of assembly expand, the assembly specialize at the assembly for consensus building.
- 3) The leaders for consensus building, also, specialize corresponding to objective at the assembly. Leader's territory expand over their community.
- 4) However, wa (unity) is still an estimable morality in the community of the mountain village, It has been a traditional social morality in Japan.

There are few documents relative to a usual consensus building process in Mura assembly, but these documents, however, are useful for a case study, therefore the author presented a method to analyze these documents.

Finally, the author made a check list for the study of unusual consensus building process. This list originate from some experience about a conflict of a dam construction.