

地域活性化へ向けての生活環境整備

誌名	農林水産技術研究ジャーナル
ISSN	03879240
著者	山本, 徳司 筒井, 義富
巻/号	14巻6号
掲載ページ	p. 8-14
発行年月	1991年6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



地域活性化へ向けての生活環境整備

山本 徳司*・筒井 義富**

今日、農村の役割の多様性が叫ばれ始め、農村らしい生活環境整備の手法・計画技術を求める声がいたるところから湧き出している。と同時にアメニティの形成の必要性が強く叫ばれ始め、これまで以上に農村の特質や地域の特性を生かした総合的な整備の方向性を追求するという新たな時代となっている。

本報文はこの視点に立ち、農村の生活環境整備を活性化につなげるためにはいかなる計画手法のあり方が望まれるかについて考察し、地域住民による地域の生活環境の「認識」から、地域の将来ビジョンを創出した上で、生活環境整備を推進することが望ましい整備のあり方であることを提案した。

1. はじめに

「都市環境との格差是正」のスローガンのもとに農村の生活環境整備が重点的に取り組まれるようになってきたのは、昭和40年代後半からである。その後、センター等の集会施設、集落道路、農村公園、集落排水等の工種事業を中心として進められ、中山間地域等での立ち遅れが見られるものの、現在、全国的にある程度の整備水準を確保するに至った。以前、生産環境整備一辺倒であった施策のため、整備が遅れていたそれらの施設は、今や農村の生活・生産活動を展開していく上で、必要不可欠のものとして位置づけられ、社会構造の変化に対応し、多種多様な整備が進んでいる。

本来、農村地域の生活環境整備は、住民要求

・地域要求を踏まえて、自分達の集落や地域を自らの行動計画のもとに整備していくものであり、物財的整備のみならず、同時に健全なる地域社会の形成を図り、そのこと自身が村づくりそのものとして位置づけられることにより、村の社会環境の活性化につながるものと考えられる。しかし、生活環境整備を今日の時点で振り返ってみると、これまでは整備の重点が「無いもの施設の整備」あるいは「低水準にある生産・生活基盤をボトムアップする効率的整備」といった量的なものにおかれていたがために、自然生態系の中での農村空間の役割や伝統的空間の特質といったいわば環境の質の面における空間創出には至ってはいない。また、歴史的発展段階のもとで、機能の複合性・景観・自然・歴史と文化それぞれの側面で一定の秩序をもって存在していた農村の環境を充分に見直し、地域の将来の方向を見通し、自分達の整備要求を踏まえ、集落全員の民主的活動から地域づくりを行っていく姿勢はいかにあるべきかといった方

Tokuji YAMAMOTO and Yoshitomi TSUTSUI :
Integrated facilities on living environment
project to create a rural settlement

向性での生活環境の整備にはなっていなかった。

今日、農村の役割の多様性が叫ばれ始め、農村らしい生活環境整備の手法・計画技術を求める声があったところから湧き出している。と同時にアメニティの形成の必要性が強く叫ばれ始め、これまで以上に農村の特質や地域の特性を生かした総合的な整備の方向性を追求するという新たな時代となっている。

本報文は以上の視点に立ち、農村の生活環境整備を活性化につなげるためにはいかなる計画手法のあり方が望まれるかについて考察していくことにする。

2. 事業からみた生活環境整備の系譜

農林行政において、生活環境整備が具体的に取り上げられたのは昭和40年代の後半であり、行政施策の重要な柱の一つとして位置づけられるようになったのは昭和50年代に入ってからである。昭和30年代から昭和40年代前半にかけての高度経済成長期を通じて農村は、農業生産、農家経営、農家生活、地域空間や農村社会の全体に大きな変化を及ぼした。中でも、特に大きな変化要因は「兼業化」の波と「都市化」の波であった。専門的農家は地域の少数者となり、地域農民の多くは農外労働に従事するようになり、地縁的社会的集団は分断され、地域農民の要求は、農業以外にも大きく拡大し、そうした要求の変化に対応できない社会集団は衰退していくことになった。こうした傾向に一層拍車をかけたのが「混住化」の波であった。「兼業化」、「混住化」、「近代化」等によって農家そのものの生活は著しく都市化し、農村の生活環境整備に対する要求は都市居住者と類似したものが多くなってきた。

高度経済成長期を通して発生してきた新しい農村の地域問題は、従来の農業振興中心の農林行政の在り方に新しい変化を要求するものであった。そうしたものの一つとして登場してきたのが、農村における生活環境整備の課題であるといえよう。

農村の生活環境整備事業は、こうした社会的背景のもとに、農林行政の枠組みの中で、事前に十分に検討する余裕のないまま、必要に迫られて、昭和40年代後半以降に急速に拡充されてきた事業といえよう。

具体的な事業としては、「構造改善事業」では昭和44年に第二次構造改善事業、昭和49年に自然休養村整備事業が、「総合整備事業」では昭和47年の農村基盤総合整備パイロット事業を始めとし、翌48年には農村総合整備モデル事業が開始される。また「普及事業」では個々の農家の改善から地域の共同空間へと発展し、昭和41年に開始される農山漁村生活環境整備特別指導事業がその先駆である。

しかし、まだ、これらの事業は生活の安全性、保健性、利便性などの個々に「必要に迫られた」整備であって、アメニティの追求ということは考慮されなかったが、食糧の生産という役割に加え、都市の生活環境の悪化を背景にした、自然生態系維持や都市住民のレクリエーション空間としての農村空間の役割への認識が見られるようになった。

またこの時期は、高度経済成長を支えた労働力の都市への流動によって地域社会は急激に変化し、その反動として、「コミュニティ」への関心の高まりがみられた。農村地域でも「過疎化」や「兼業化」などを背景に、豪雪山村開発センター、基幹集落センター、農村環境改善センターなどの拠点的コミュニティ施設が建設されはじめ、地域社会といういわゆるソフトな側面が着目されはじめた。

昭和50年代になると、40年代に足早に環境整備を推進した事に対する問題が表面化し始めた。個別の工種ごとに整備が進められても、その相互の連携が保たれないことによる整備効果の減殺、投資の不効率が指摘され、生産環境整備と生活環境整備との間の整合性ということが着目され出した。また、こういった総合性との関連で、集落をはじめとする比較的狭域を対象とする整備が考慮されるようになった。そして、そ

れは同時に整備の主体としての集落のもつ地域統合力に対する関心を高めた。つまり、生産面と生活面との総合性と同時に、農村整備における社会的要因がより一層重視されるようになった。「計画への住民参加」が叫ばれるようになり、計画の単位が従来、空間的な側面に限定されていたものが、社会的な側面も考慮するようになってきたといえる。

集落を中心とした狭域での環境整備という考え方は、昭和51年の農村基盤総合整備事業（ミニ総パ）、昭和52年の地域農政特別対策事業、昭和53年から始まる新農業構造改善事業や手づくりの村整備事業などに反映している。農業生産面と生活面との総合性の施策上の具体化は、農村総合整備モデル事業や農村基盤整備パイロット事業などにみることができる。普及事業も生活環境改善対策事業やそれに連動した昭和51年からの手作りの村事業などがでてくる。従来は補助的な位置づけしか与えられなかった生活環境整備が、農政の基本的な柱として位置づけられたのである。

昭和50年代半ばになると「ゆとり」が重視されるようになり、「文化行政」が叫ばれ、経済合理主義、機能合理主義を克服する行政的な試みが都市を中心に展開を始める。現在、農村地域の快適環境整備に関連したキーワードとなっている「アメニティ」、「景観」も、この時期に頻繁に使われだした。農村地域では、自然環境や伝統・文化の保全を考慮した圃場整備が行われるようになり、今もなお、伝統的な文化、歴史が生活・空間の中に息づいている農村の良さが改めて自他ともに認識されるようになった。「ふるさと」としての農村の社会的・文化的役割の認識が形成された。

しかし、昭和52年に策定された第3次全国総合開発計画は「地方の時代」を謳い、定住環境の整備を掲げたにもかかわらず、この時期に地域活性化がスムーズに進展しなかったのは何故なのか。それは、その時点で「過疎化」、「高齢化」が顕在化していたことが直接の要因である

事は言うまでもないが、より根本的な問題は、その時点での活性化が都市への従属の上に成り立っており、農村が経済的かつ文化的にひたすら都市に近づこうとした結果にあると考える。「都市並み」と言う言葉は、明らかに都市（東京）への一極集中を意識した中で用いられている言葉である。

地域のアイデンティティを前面に押し出し、本当の意味で生活環境整備や活性化が問われたのは昭和60年代に入ってからであるといっても過言ではない。

昭和62年に策定された第4次全国総合開発計画は、「安全な国土の上に、特色のある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発しながら交流している。多極分散型国土を形成すること」を計画の基本目標として掲げ、農業・農村に関する課題として、農山漁村の多目的役割の発揮・都市と農山漁村との広域的交流・農山漁村の活性化と地域環境の整備・農業の多様な展開、の4点を上げている。農村整備問題懇談会の第四次答申（平成元年）も「農村地域の居住選好性の向上と活性化を目指して」を掲げて、農村整備の考え方に「アメニティ・ミニマム」の概念を付け加えることを提唱している。

高密度化した都市の住民にとっての農村の価値ということが改めて問われることとなり、従来、農産物の供給の場として、国土環境、生態環境の保全機能を保つ場としての農村に、新たに都市住民にとっての憩いの場、という機能が強く認識されるようになった。それと同時に、農村のアメニティ・景観が農村整備における最も重要なキーワードとして位置づけられるようになったのである。

以上、生活環境整備の系譜を追いながら、地域の活性化がクローズアップされてきた経緯を示しながら、その問題点と課題について検討してきた。

それでは次に、活性化に向けての生活環境整

備のあり方について述べていくことにする。

3. 生活環境整備の捉えかた

農村地域の活性化を図るためには、基幹産業である農林業の振興を基本としつつ、就業・所得の場の確保、生活環境の整備、都市との交流の促進、地域協調による共益機能の強化等総合的な対策を講ずることが必要であることは言うまでもないことであるが、総合的な役割の一つである生活環境整備そのものが直に活性化に大きな役割を果たすという事例で、よくひきあいに出されるのが水洗便所と排水施設の話である。

ある農家の老夫婦は毎年夏になると帰省する息子夫婦と孫たちの顔を見るのが楽しみであった。孫を「昆虫採取」、「川遊び」につれていく事が、年一回の楽しみではあるが、ある意味ではそのことが人生の機微を演出し、老夫婦の生活を楽しめるものにしていただけ、孫たちが屋外のくり取り式の便所は落ちそうで恐いし、蠅が飛んでいて汚いし、いやだと言ってむずかったため、めっきり帰ってこなくなった。しかしその後、集落排水事業により、水洗便所化し、今ではまた、息子夫婦が孫をつれて毎年帰省しているという話である。うそのような本当の話だそうである。

先日、排水施設の未整備により、いつも排水に気をつかひながら入浴していたものが、排水施設の適正な整備を行った結果、気兼ねせず、ゆったりと入浴できるようになり、明日への生産活動の鋭気が養えるようになったという話を聞いた。

しかし、この事例から生活環境を整備することが即活性化につながるという短絡的な結論を導き出すことは当然できない。「都市に比べ立ち遅れている集落排水や集落道等の生活環境の整備を強力に推進し、魅力ある農村づくりを進めていくことは、地域住民の生活上の安心感や地域に対する愛着心の醸成といった面を有しており、地域社会の活性化に大きな役割を果たし

ている」という意味を強調したかったのだと受けとることにしよう。

活性化をするためには魅力ある町づくり村づくりをしなければならない、そのためには、生活環境を整備する必要があるという論の展開は、生活環境整備を機に活性化への道が開けるという意味では正しいが、もう一つの意味を忘れがちである。それは、生活環境整備をすることが目的達成のための副産物であることを十分認識する必要があるということである。整備すること、しないことが活性化の目的達成への働きかけに大きな役割を果たすことは確かであるが、それ以上に大きな働きかけをするのは環境整備をめざして努力する地域住民の姿であり、それこそが活性化と呼ぶにふさわしく、この姿なくして最終目的の活性化はありえないと考えるものである。

地域の活性化に向けて重要なことは、活性化の過程である。生活環境整備をしたことによって活性化するのではなく、活性化へ向かって進む姿の中で、生活環境整備が副産物として得られなければならない。

地域は生き物である。人がより向上心を持って人生を送ると同様に地域もより向上心を持って地域の人生を送ろうとしている。

人は努力した結果を求めて前進をしているが、挫折をするときもあると同様、地域であっても挫折することもある。必要なことは努力がむくわれることを求めるのではなく、ひたすら目的を得るために努力し、邁進する姿そのものである。長期ビジョンで地域の活性化を考えると、この努力は決して無駄にはならない。現在活性化が成功している地区を時間軸の目で見つめると、活性化が一日にして成り立ったものではなく、かなり以前から脈々と続く静かな活性の息吹の上に成り立っている事が分かる。

活性化に成功し、功労賞が授与された多くの優良事例地区の共通点はただ一つである。それは、活性化に向けての「なみなみならぬ努力」である。

如何に内存するすばらしい活性化要素, これは人間でいえば能力に当たるが, これが十分であっても, そこに住む住民が努力しなければその要素は生かされることはない。

努力には種々雑多な形がある。地域が生きものである以上, 努力の仕方をマニュアル化することはできない。しかし, 効率のよい努力の仕方はある。それは人が学習するときのやり方に似ている。まず, 自分の能力を図ることから始めるのである。自分が今現段階でどの程度の能力を持っているかを把握した時, また, どんな性格でどんな成長をしてきたのかを把握した時, それでは効率のよい努力の仕方はこうではないだろうかという回答が得られる可能性が高いということである。

但し, 誤解してはいけない。効率のよい努力の仕方が最善の方法であるということはないからである。人によっては挫折の繰り返しこそが新たな力を沸き立たせる場合もあるのと同様, 地域の努力の仕方も効率の良いやり方ばかりではない。但し, これは定量的に測定することは困難であるが, 活性化に成功している地域を考察すると, 効率のよいやり方を採用している所が多いようである。

地域づくりに何が大切かという問題に対して多くの先進的地域が, その第1は, 「地域の望ましい将来像を求めて, 自らの地域が知恵をしぼることである」と答える。つまり, ハード整備の推進により物財的な生活水準を向上させながら, 地域の持つ自然, 文化, 歴史に深く根ざした社会のソフト整備を充実していく努力が, 地域の活力を育てる源泉となることを強調するであろう。

第2は, 「人材の養成, 開発と定着である」と答える。一般的にあって, 地域住民が自らの判断により, 自らの能力を発揮できる環境を整えるために, 教育, 研修, 自己啓発の機会をできるだけ充実することである。

しかし, この2つの答は, どちらも現段階で置かれている地域の実情をしっかりと把握した

上に位置づけられるものであって, 地域の「魅力」も「姿」もわからない段階で地域のふさわしいあり方は見つけられないし, 人材の養成の第一歩も地域を良く知るところから始まるものとする。

人が向上心を持って自らを育てていく時のことを考えれば「地域の姿を知ること」は, すなわち, 自らを認識することであり, 「ふさわしいあり方を探ること」は, すなわち, 自らが見識を持ち, 主張することである。「人材の養成」は, すなわち, 地域が自らを認識し, 見識を持つために意識をめざめさせ, 知識を与えるための「書物」であったり, 「師」であったりするわけである。めぐりあう書物や師に充実している時は人が育つに当たって大きな影響力になるのと同様, 地域にとっての人材の養成は大きな影響力をもつ。そして, これらの展開は, 努力が簡単に結果につながるものではないように(ときとして天才型の場合もあるが), 時間をかけ最終目的へ連なるものなのである。

さて, ここまで活性化への道は地域の姿を知り, 地域の内在する価値, 魅力を見直すところから, まず第1歩が始まることを述べてきた。しかし, ここに至って新たな問題に直面するのである。地域の姿をよく知ることが大切なことであるとして, それにとりかかろうとしたとき, どのように地域を見ればよいのであろうかという問題にぶつかるのである。つまり, 認識の仕方の問題である。何をどのようにして認識すればよいのであろうか。

地域の川や山, 土地, 気候……種々の自然環境や資源, さらに歴史, 文化……の社会環境を把握するべきであろうとは思いますが, ここで忘れてはならないことがある。それは, 地域住民が人格形成の中で培ってきた感性でもって自らの地域を認識しているという事実である。簡単にいうと経験則, 特に生活経験の中で培ってきた「ものの見方」で地域を見つめているという事実である。そして, その生活経験を生んだ人格形成の場となったのは生活環境であるという事

実である。もちろん、生活の中身は幅広く、それは「生きるために食べ、服を着て、家を建てて」から「種族存続のために夫婦生活を営み」、「集団をつくり」、「外敵から身を守り」という基本的な生活はさることながら、現代では「地域規模の情報」から「地球規模の情報」までも環境として取り入れ、人格形成の場としての生活環境を創出している。

しかし、人間はとりあえず5つの感覚で環境を捉えるところから始まる以上、自分を中心とする空間（ある国という場所であり、ある地域という場所であり、ある集落という場所）と時間（生まれてから今現在まで）は「ものの見方」を形成していく段階で最も大きな役割を果たしている事はまちがいないであろう。

人間は環境に能動的に働きかけ、それを改良して自らが作った環境の中で生活する術を心得たことにより、生物界の中で他の生物の追従を許さぬ特異の地位を勝ちとったことはここに述べるまでもないことである。

生活環境を創造し、創造した環境の中でまた、新しい生活環境を創造してきた。こう考えると、地域を知ることは、地域の中に息づく人間の生活をよく知ることであり、つまり、どんなものを見方をもっているのかを知るところから始まると考える。自らをよく知る事が他を知り、自と他の適正な間合いを知ることの第一原理である。

生活環境を見直すとき、はじめて地域の姿をよく知るための第一歩を踏み進んだことになる。「燈台もとくらし」という言葉があるように、身近なものほどよくわからないものである。燭台の照らす部室をすべて把握したように思っても、実のところ燭台のたもとだけは暗くて見えないようでは困るのである。

これは、川の名前や水量や水質や歴史は知っているけれど、自分の家から出る汚水がその川へ流れているのを知らないようなものである。

「快適な街路づくり」で、街路を美しく整備し、歩きやすい歩道をつくったとしても、街路

に接する敷地から様々なものがはみでて美観を損ねていたり、ゴミがやたらと落ちていたりしては、本来の意味での生活環境を整備したことにはならない。沿道の人々の生活そのものを点検していかない限り整備は完了しない。

集落排水もしかり、住民の流し出す汚水がどれくらいの影響なのか、どれくらい汚れているのか、処理水はどこへ流れていくのか、といった生活排水の実態を知らずして、「施設ができたなら、きれいになった。」だけでは整備は完了しない。

「活力と魅力ある農村社会を形成するため、安全性、利便性、快適性等の観点から集落の点検・診断を進めつつ、農業集落道、農業集落排水、集落防災安全施設等の基礎的な生活環境施設の整備を推進する必要がある」。

これは、かんがい排水審議会企画部会が「21世紀へ向けての土地改良事業のあり方」の中間報告として「農業・農村の活性化をめざした土地改良事業の展開方向」と題してまとめられた報告の中での一節であるが、これは現在進展しつつある農村地域の活性化への対応課題であり、「基礎的な生活環境施設の整備の必要性」は重要であるが、その文の前にかかっている「生活環境の点検、診断を進めつつ」の部分忘れてはならない。

生活環境整備が活性化に向けて大切な理由は、決して定住条件の向上や活力と魅力ある農村社会を形成するためだけではなく、自分達の住まわりの環境、自分達の人間形成に関与してきた環境を見つめ、いま、地域はどうなっているのか、これからどうあるべきなのかを生活のまわりから見直すことが、大きな時の流れの中で、活性化の活力を生み出す原動力になるからであり、生活環境を整備する場合に最も重要なことは整備したものではなく、整備することの意味である。そして、整備した結果の中で次の世代の人間形成が行われる。活性化にむけての生活環境整備はかくあることが大切である。

4. おわりに

以上、本報告では、活性化へ向けての第1歩として、生活環境整備の捉え方について述べ、生活環境を地域自身が見直し、認識していく事の重要性について示唆してきたが、それでは、この第1歩を踏み出せば必ず「活性化への道」が開けるのかということ、そう簡単にはいかない。次に問題となるのはそれらの認識を、どう見識へ繋げるかである。本文で述べたように、「認識」することもかなり難しいことであるが、「見識」を持つとなると、より困難となる。それは、「見識」を持つためには、それなりの外部からのインプット情報に対する知識を十分持たなければならぬし、組み立てる力としての組織も必要となるからである。これは、生活環境を始めとする、地域の姿の見直しにより、種々の問題点や課題が捉えられたとしても、次には、その課題をどのように環境整備に結び付けていけば良いのかといったやり方の部分で多くの地域が留まっていることを見ても、その困難さが理解される。

本来は、地域がそれすらも考えていき、主張していくことが大切なのであるが、先にも述べたように、「見識」への展開を図るには、多種多様な情報から必要な知識のみを選択して、得ていくことが必要である。そこで、ここに至っては、行政や専門家がそれらの知識をうまく調整していくことも重要なこととなる。これより前の段階、つまり「認識」の段階での、行政、専門家のバックアップは人材育成等を中心にある程度は必要となるが、あまり多くの手助けをしてはいけぬ。それは、地域を過保護にする場合もあり、いつまでたっても1人立ちできない地域を作ってしまう可能性もあり、長い目で見た場合には必ずしも良いものになるとは考え

られない。行政や専門家は地域の親であり、師であり、友人であることを常に認識しておく必要がある。

これは活性化の第2歩目である。

さて、第2歩目も努力の末に進めたとしよう。ここまで来れば地域のあるべき姿は見えてきたといって良い。しかし、まだ第3歩目があることを忘れてはいけぬ。それは、常に意識して現在の状態を冷静に見る事ができるか否かという問題である。時は常に流れており、状態は変化していることをしっかりと意識し、新たななる変革の要素に対応していただくだけの「認識」と「見識」をいつも更新しながら持ち続けていくことが重要である。

活性化への道は長く険しい場合が多い。しかし、地域住民が、「認識」、「見識」、「意識」を持ち、楽しく進んでいけば、ゴールは必ず見えてくるものと考えて。

(* 農業工学研究所 集落整備計画研究室)
(* * 同 上 研究室長)

参 考 文 献

- 1) 三橋伸夫：「農村整備方策地域類型検討調査報告書」—総合的な快適性の向上に資する農村整備のあり方—P11~14 農村開発企画委員会、平成2年3月
- 2) 田口高士：「農村総合整備事業が果たす役割」—第2回農村整備推進シンポジウム—P11~36 農業工学研究所、平成2年3月
- 3) 国土庁地方振興局：「新・農村デザイン」—快適な農村空間の整備—P7~24 創造書房、平成元年3月
- 4) 農林水産省構造改善局事業計画課：「農業・農村の活性化をめざした土地改良事業の展開方法」—かんがい排水審議会企画部会中間報告—P139~146 公共事業通信社、平成元年6月