

## 農村の生活環境整備と集落

——茨城県における田園都市建設事業を事例として——

長 島 弘 道

### はじめに

近年農村の生活環境整備が、農業政策の中の重要な課題としてとりあげられるようになってきた。これは高度経済成長以後、農村の社会・経済構造が大きく変化し、農村住民の生活環境整備に対する要望が強くなったこと、第三次全国総合開発計画における定住構想という国土利用に関する政策的側面を背景として提起されたものである。

農村地域の生活環境に関する国の施策としては、農村総合整備モデル事業をはじめとして数多くの事業が実施されている。一方地方自治体（県）が独自に進めているものとしては茨城県の「田園都市建設事業」（昭和四二年）、島根県における「島根農業振興対策事業」（昭和五〇年）等がある。このような施策にみられるひとつの特徴は、地域住民の日常生活の基礎的単位である集落を中心に据えていることである。かつて農村の生活関連施設の維持管理は村落共同体によって為されてきたが、第二次大戦後その機能が次第に失われてきており、行政にその多くを依存するようになった。そのうえ、いわゆる混住化の進

展によって集落に多くの非農家が包含されるようになった。

このような状況にある集落が、生活環境の整備に対していかなるとりくみをしているか、茨城県の田園都市建設事業を事例として検討してみたい。これは施設の単なる受け皿ではなく、集落を主体とした生活環境整備をどのような手法で実現していくかということにも関連してくる。

### 一 農村整備問題の提起と施策

#### （一）農村整備問題の提起

農村地域において実施されてきた灌漑・排水施設の整備、圃場整備は、生産基盤を整備することによって農業の生産性を向上させることを目的としている。今日農村整備という場合、農業の生産基盤の整備もさることながら、主たる目的は生活環境の整備にむけられている。農村の生活環境整備問題が提起されるようになった背景としては、二つの要因が考えられる。<sup>(1)</sup>第一は、経済の高度成長期を契機とした農村

〈第1表〉生活関連整備項目の緊急度順位

市町村 類型	「A」		「B」		「C」		「D」		「E」		全	
	整備項目	緊急度 (%)	整備項目	緊急度 (%)	整備項目	緊急度 (%)	整備項目	緊急度 (%)	整備項目	緊急度 (%)	整備項目	緊急度 (%)
順位												
1	園地・遊び場 スロープ施設	71.7	集落内道路	65.9	←	71.6	←	70.0	水道施設	64.5	集落内道路	67.7
2	集落内道路	71.4	農業集落 排水施設	63.1	←	61.5	←	59.4	園地・遊び場 スロープ施設	54.5	農業集落 排水施設	59.2
3	農業集落 排水施設	60.0	園地・遊び場 スロープ施設	51.2	←	56.3	←	55.9	集落内道路	52.7	園地・遊び場 スロープ施設	56.3
4	交通安全施設	40.6	集会施設	44.7	←	51.7	幹線市町村道	48.4	農業集落 排水施設	40.6	集会施設	45.8
5	集会施設	34.5	ゴミ焼却・ 高速堆肥処理	42.3	水道施設	43.0	集会施設	46.9	←	40.6	水道施設	41.5
6	幹線市町村道	29.0	水道施設	41.2	ゴミ焼却・ 高速堆肥処理	33.7	水道施設	43.9	ゴミ焼却・ 高速堆肥処理	34.6	←	34.5
7	幼稚園・ 保育園	29.0	老人福祉施設	25.0	幹線市町村道	29.9	ゴミ焼却・ 高速堆肥処理	33.3	幹線市町村道	32.4	←	32.8
8	流域下水道・ 公共下水道	25.7	幹線市町村道	24.3	老人福祉施設	29.1	国・都府 県道	28.6	消防施設	32.0	老人福祉施設	25.9
9	ゴミ焼却・ 高速堆肥処理	22.9	消防施設	23.6	医療施設	24.0	老人福祉施設	27.1	火葬場・墓場	24.1	交通安全施設	20.5
10	老人福祉施設	20.0	流域下水道・ 公共下水道	22.4	幼稚園・ 保育園	17.3	←	23.8	老人福祉施設	22.2	医療施設	20.0

注 (1) 「緊急度%」とは、緊急度の最も高いランクに回答のあった地区数を全回答数で割った構成比率。

(2) 市町村の類型区分の定義

「A」都市農村	第2次産業就業者人口 対工業人口指数 農家 30%以上
「B」人口増加農村	S45～S50年5ヶ年間人口増加率「+」
「C」人口漸減農村	「-」
「D」過疎化農村	過疎地域の市町村及び過去5ヶ年間の人口減少率10%以上
「E」山村	耕地面積率 10%以下 80%以上 10%以上 林業兼業農家率

(3) 出所 国土庁地方振興局「農村地域整備計画調査(抄)」昭51

人口の都市への流出、兼業農家の増大など、社会・経済的構造の変化である。モータリゼーション、家庭電化製品の普及等による農村の生活様式の変化は、道路、上水道、生活排水施設等の整備を必要とするようになった。従来社会資本の整備が都市に傾斜していたこと、また農村内部においても生産基盤の整備に比較して集落内の道路、排水施設等が未整備であったことも、これらの変化を通して表面化してきた。

第二は、第三次全国総合開発計画にもとづく定住構想の出現である。この中で農村は、単に食糧生産の場ではなく、国土の保全、管理された自然の維持培養などの機能を有していると同時に、居住空間としても重要な役割をもつものとして位置づけられている。これはすぐ農政にも反映され、「八〇年代の農政の基本方向」（農政審議会、昭和五十五年）では、農村整備の推進が、総合的な食糧自給力の維持強化、需要の動向に応じた農業生産の再編成などとともに重点項目としてとりあげられることになった。

ところで、農村の生活環境整備に対する要望として、具体的にどのような施設が望まれているかという第一表の如くなる。全体としては、集落内道路、農業集落排水施設、園地・あそび場・スポーツ施設、集会施設、水道施設の整備等である。市町村の類型別では、都市農村では園地・あそび場、交通安全施設への要望が強く、山村では水道施設の整備を第一に要望している。その中間の地域にあっては、集落内の道路、排水等と並んで集会施設への要望が強い。

生活関連施設に対する要望は広範囲にわたるが、次のような類型区

分ができる。<sup>(3)</sup> 第一の類型は、農村における生活の基本条件にかかわる社会資本の整備で、飲用水施設、町村道・集落道などの道路、交通手段の整備、病院・診療所などの医療施設の整備等である。第二は農村の生活様式の都市化・現代化にともない誘発されてきた農家の生活環境整備にかかわるもので、し尿処理、家庭ごみ処理施設、下水道、集落内排水施設などである。第三は、公民館、集会所、公園など農村における地域活動の拠点づくりにかかわるものであり、そして第四は、用・排水施設改良、農道整備、圃場整備など農業の生産基盤整備にかかわるものである。

## (二) 生活環境整備に関する国・県の施策

第二次大戦後、農村の生活環境整備の第一歩は生活改善事業であった。農山村の生活の状態は、住宅、公共施設、衛生設備等生活環境施設の整備、近代化において都市に比較して立遅れているとの認識にたち、生活環境施設の整備について関係行政機関、団体の相互の連絡を緊密にし啓発指導を強化するとともに、これに関して専門的な知識技術を有する者により巡回相談指導を実施し、農山漁村の生活環境の近代化を推進する目的で実施されたのが「農山漁村生活環境整備特別指導事業」（昭和四十一年）である。この事業は四十七年までに全国六一六の地区で行われた。この生活改善を中心とした事業は名称は異なるが今日まで継続されている。

農村の生活環境整備が国の農政の重要施策となったのは、「農村基

盤総合整備パイロット事業」(昭和四十五年)、「農村総合整備モデル事業」(昭和四十八年)、「農村基盤総合整備事業」(昭和五十一年)以降である。農村基盤総合整備パイロット事業は、都道府県が事業主体となり、旧町村程度の広がり地域において実施される。農村基盤総合整備事業は、市町村、都道府県あるいは農協等を事業主体とし、農山村、山村地域の集落圏規模で事業が実施される。

この二つの事業は、農道・圃場整備、農地開発等生産基盤整備にもある程度の比重がかけられているのに対して、農村総合整備モデル事業は、事業費の六〇%以上を集落道、集落排水、農村環境改善センター等の生活環境基盤の整備にあてることになっている。事業主体は、市町村、都道府県、農協等で、対象地域は市町村である。この事業は、昭和五十七年現在全国七六一地区で実施されている。

農村の生活環境整備は、このほか国土庁、建設省、厚生省等によって実施される事業と単独の事業とがある。後者の事例としては前述の茨城県、島根県のほか石川県でも「むらづくり

〈第2表〉 農村総合整備計画の策定動機

人口 変動類型	TOTAL	周辺市町村 に比して立 ち遅れ	市街地部に 比して整備 の立ち遅れ	スプロール 現象のため 農村部の再 整備	生活環境の整備 の生産環境 の整備に 対する立ち遅れ	住民意識の 多様化に 対応して総合 的整備
TOTAL	625	121	122	25	176	181
	100.0	19.4	19.5	4.0	28.2	29.0
I(増, 増)	171	27	45	14	43	42
		15.8	26.3	8.2	25.1	24.6
II(減, 増)	59	11	17	1	15	15
		18.6	28.8	1.7	25.4	25.4
III(減, 増)	87	10	7	2	28	40
		11.5	8.0	2.3	32.5	46.0
IV(減, 減)	194	49	25	2	59	59
		25.3	12.9	1.0	30.2	30.4
都市近郊	56	4	25	5	14	8
		7.1	44.6	8.9	25.4	14.3
山村	58	22	3	1	17	17
		33.5	5.2	1.7	29.3	29.3

- 注 (1) 類型Ⅰ～Ⅳは、経済地帯区分で農山村、平地農村に区分される市町村を人口増減パターンで4分類したもの  
Ⅰ(増増): 45—50, 50—55ともに増加  
Ⅱ(減増): 45—50で減, 50—55で増, 45<55  
Ⅲ(減増): 45—50で減, 50—55で増, 45>55  
Ⅳ(減減): 45—50, 50—55ともに減少  
(2) 出所 大石純夫, 竹中肇「農村総合整備の今後の方向について」農村計画学会誌 Vol. 1, No. 2, 昭57.

モデル集落整備推進事業」を行っている。

生活環境整備のどこに重点をおくか、あるいはどのような方針で事業を進めるかは、それぞれの地域の状況によって異なってくる。各市町村が、どのような動機で農村整備にとりくんでいるかを示したのが第二表である。<sup>(5)</sup>なお、農村総合整備モデル事業の実施にあたっては、農村総合整備計画が前提となっている。

これによると都市近郊市町村は、市街地部との整備の格差を少しでも縮小させることを第一の要因としており、最近人口が回復基調になってきた市町村では、住民意識の多様化への対応を重視し、山村では周辺市町村との格差是正に主眼をおいている。

#### 注

- (1) 今村奈良臣『補助金と農業・農村』昭和五十三年 家の光協会。
- (2) 国土庁地方振興局「農村地域整備計画調査(抄)」、同局編集協力『定住構想と農村整備』昭和五十三年 創造書房。
- (3) 前掲書(1)
- (4) 財団法人農政調査委員会「農村における資金需要の動向について——生活環境整備事業とその資金——」昭和五十三年。社団法人地域社会計画センター編『農山漁村環境整備事業の手引』、昭和五十七年 創造書房。
- (5) 大石純夫、竹中肇「農村総合整備の今後の方向について——全国六六四市町村アンケートを中心に——」、農村計画学会誌 Vol. 1, No. 2, 五十五—六十五頁 昭和五十七年。

## 二 田園都市建設事業の実施状況

### (一) 田園都市建設事業の概要

田園都市建設事業は、都市計画に対する村落計画あるいは農村計画として考えられるもので、農業生産に関する施策と同時に、農村の社会生活環境施設の整備・拡充、部落構造の改善、家、屋敷の改善などを含めた総合的な農村振興施策である。<sup>(1)</sup>事業内容としては①生活と生産の場の分離、施設配置の合理化等生産条件の整備、②集落内道路整備、③田園都市センター建設、④公園・児童遊遊施設整備、⑤共同墓地の整備および新設、⑥共同給水施設整備等がある。田園都市センターは、この事業の中核をなすもので、単なる集会を目的とした施設ではなく、田園都市運動—農村の生活構造の改善—の拠点として研修、娯楽、保育等の施設を総合的に配置し、多目的に利用する施設である。

事業計画としては、一年次は地域基礎調査、基本構想の策定、二年次はモデル集落の基礎調査、実施計画の策定、三年次—五年次は事業実施、六年次以降後期事業としてモデル集落の補完事業、他集落への波及事業とし期間は七年となっている。

この事業の実施主体は、市町村内の集落であり、最初はモデル集落を選定し、そこで実施された。<sup>(2)</sup>事業資金は、単なる補助金としてではなく、各市町村に社団法人田園都市協会を設立し、そこに県、市町村、

〈第3表〉 田園都市建設基金の負担区分

(昭54現在, 単位万円)

区 分	第1年次	第2年次	第3年次	合 計
県 費	800	500	400	1,700
市町村費	350	300	250	900
モデル集 落の拠出	3カ年を通じて1戸平均20,000円以上			

注 基金については昭42, 県1,100万円, 市町村600万円, モデル集落は2カ年で1戸平均1万円以上であったが, 46年, 49年に改訂。

モデル集落から基金を拠出し、これをつりくずしながら各事業を助成していくという方式である(第三表)。

農工間の所得格差、農村人口の都市への流出、農業後継者の不足など高度経済成長過程において農業・農村をとりまく情勢は厳しさを増していた昭和三〇年代から四〇年代にかけて農業生産に関しては多くの施策が実施されていたが、農村の生活環境に対する施策は為されていなかった。こゝに茨城県の農政の目がむけられたといえよう。この事業は、生活関連施設を整備するだけではなく、農村の生活構造の改善、生活意識の変革をも目指しており、そのために集落での徹底した話し合い、自らの手による実施計画の策定等集落住民の自主的な対応が重視された。この事業を県民運動として発展させるために昭和四十七年茨城県田園都市協会が設立された。

この田園都市建設事業は、昭和五十一年まで継続されたが、五十二年からは農村集落センター整備事業として集会施設の整備を中心として進められることになった。ただし、この集会施設についての考え方、生活環境整備での位置づけは田園都市センターのそれを引きついでいる。

〈第4表〉 田園都市建設・農村集落センター整備事業の実施状況

(昭58.3現在)

実施事業	市 町 村 名	市町村数	集落数
田園都市モデル集落事業 後 期 事 業 農村集落センター	水戸, 大宮, 北浦, 桜川, 美浦, 新利根, 河内, 東, 八郷, 真壁, 結城, 関城, 石下, 下館, 水海道	15	78
田園都市モデル集落事業 後 期 事 業	大子, 瓜連, 牛堀, 牛久, 三和, 猿島	6	13
田園都市モデル集落事業 農村集落センター	茨城, 美野里, 内原, 七会, 岩瀬, 山方, 緒川, 常陸太田, 金砂郷, 里美, 北茨城, 旭, 大野, 鹿島, 麻生, 潮来, 玉造, 出島, 江戸崎, 阿見, 千代田, 新治, 藤代, 谷田部, 大穂, 守谷, 協和, 八千代, 総和, 境	30	103
田園都市モデル集落事業	十王, 桂, 東海, 高萩, 玉里, 石岡, 岩井, 大和, 笠間	9	9
農村集落センター	常北, 御前山, 水府, 大洗, 勝田, 大洋, 神栖, 波崎, 莖崎, 土浦, 桜, 利根, 取手, 下妻, 明野, 五霞	16	23
いずれも実施せず	日立, 那珂湊, 常澄, 小川, 友部, 岩間, 那珂, 美和, 鉾田, 竜ヶ崎, 伊奈, 谷和原, 豊里, 筑波, 古河, 千代川	16	—
計		92	226

茨城県田園都市協会資料より作成

昭和四十二年モデル集落第一号として結城郡石下町東野原集落が指

(二) 実施状況

〈第5表〉 事業種目別基金所要比率（平均）

事業種目	集落数	基金所要比率
田園都市センター	53	47.3
道路整備	45	24.3
街路灯	48	1.3
共同給水	15	4.4
排水整備	12	1.5
墓地整備	28	5.5
公園	6	0.4
児童遊戯施設	15	0.9
危険物集積所	11	0.2
モデル農家住宅	7	1.5
屋敷整備	48	2.5
住宅整備	5	0.3
関連施設の整備	10	2.2
啓発・普及	53	6.9
計	—	100.0

茨城県田園都市協会「田園都市建設事業の実施概要」，昭和54年3月。

定されて以来、昭和五十三年までの十二年間に、田園都市建設事業が実施された集落は六〇地区、後期事業としては三十六地区であった。また農村集落センター整備事業は、昭和五十七年現在一三〇地区で実施されており、いずれかの事業を実施した市町村は七六におよび、これは県内九二市町村の八三％に相当する（第四表）。

田園都市建設事業でどのような事業が実施されたかをモデル集落五十三地区についてみると次表の如くである（第五表）。

田園都市センターは、全ての地区で建設され、街路灯の設置、屋敷整備（こさばらい）、道路整備等が多くの地区で実施された。茨城県は土葬が多く、墓地整備も主要項目としてとりあげられ、二十八地区で実施された。

田園都市建設事業を実施した集落が、十二年間に九十六地区、年平均八地区であるのに対して、集落センター建設は六年間に一三〇地区、年平均二十一地区を上まわる早さである。これは集会施設への要望がいかに多いかを物語っている。

#### 注

（1）田園都市十年史編纂委員会『田園都市十年史』，昭和五〇年、茨城県田園都市協会。桜井武雄「茨城県の田園都市センター構想」、農業と経済、第三十七巻一〇号、三十二―三十七頁，昭和四十六年。小林啓治「地域農政の展開と集落機能——茨城県田園都市協会の経験から——」、農業と経済、第四七巻三号、二八―三四頁，昭和五十六年。

（2）モデル集落の選定基準（要綱）

（ア）農業生産および生活のうえで、日常結合しあっている地域集団であること。（イ）集落内住民に田園都市建設に関し、積極的意欲が認められること。（ウ）農業生産の基盤が整備された地区であること。

### 三 田園都市建設事業と集落のとりくみ

田園都市建設事業は、県および市町村から財政面での補助、事業実施にあたってのさまざまな事務的・技術的援助はうけるものの、事業主体は集落である。事業の要綱策定段階で、集落の単位として合併町村にするか、旧町村か、それとも集落にするかで議論がされたが、地域住民が主体となって事業を進めるに相応しい単位として集落におちついた<sup>(1)</sup>。

この事業に対する集落の最初のとりくみは、事業を実施するかどうかの決定であり、実施が決定すれば、資金調達、用地取得、建物の設計等が必要になり、最後は施設の管理・運営の問題である。こゝでは、田園都市建設事業および農村集落センター建設を多くの集落で実施した市町村の中から関城町、総和町（以上県西地域）、出島村、東村（以上県南地域）、大宮町（県北山間地域）をとりあげ、導入の状況、自己負担金の調達方法、利用方法等について検討する。

### （一） 田園都市建設事業の導入

田園都市建設事業の中には、道路整備、街路灯の設置、共同墓地、屋敷、住宅等の整備事業があるが、多くの場合道路整備は市町村の事業として実施され、住宅の建築は個人である。集落が実施する事業で資金的にも最も大きい事業は、この事業の中核である田園都市センターの建設である。このセンターの伴わない地区は存在しない。

田園都市センターは、単なる集会を目的とした施設ではなく、各種の会合、研究会、冠婚葬祭、共同炊事等多くの目的に利用することができ、日常生活でも集落のいこいの場として性格づけられている。従来の集落の集会施設としては、かつては村の篤志家が寄贈した建物、集荷場、旧分教場、公民館等が利用されてきた。集会施設のない集落では、個人の家が持ち回りで会場を提供していた。これらの施設は、老朽化していたり、狭かったり、個人の家の場合はその家に多くの負担がかかるなど多くの問題があり、集会施設に対しては多くの集落で

強い要望があった。<sup>(2)</sup>

しかし、いざセンターを建設するかどうかを集落として決定しようとする、「遊休化するのではないか」、「結婚式や葬式までできる施設はいらない」などの意見が出された。このような意見がどのように調整され、合意に達したか、混住化社会といわれる今日の農村では、この合意形成過程の分析は地域社会づくりの観点から重要であると考えられる。

田園都市建設事業の導入に関して、具体的事例に則して考えてみたい。

#### （イ） 出島村新生集落

新生集落は、昭和二十一年神立報徳開拓組合ほか四開拓組合（当初七十八戸）が旧志士庫村の原野を開墾して入植した開拓集落である。最初は、五戸を単位とした共同耕作個人経営方式によって落花生、甘藷、陸稻、麦を主体とした畑作農業であったが、後に乳牛が導入され（昭和二十五年新生酪農組合結成）、三十三年には出島用水の給水開始に伴って水田開発（陸田化）が行われた。昭和五十五年現在、農家戸数七十七戸（専業一八戸、一種兼業三三戸、二種兼業二七戸）、耕地面積一三二ヘクタール、内水田八四ヘクタール、畑四一ヘクタール、飼料畑三・九ヘクタールである。新生集落では、農業経営の改善とともに、食生活の改善運動（昭和二十三年）をはじめとして開拓祭（二十三年）、秋祭り（二十四年）など生活面にも強い関心がむけられてきた。昭和三十年代後半から四十年代にかけて新生集落をとりまく社会的



状況は大きく変貌した。霞ヶ浦からの揚水による営農形態の変化、酪農振興等の反面次のような事象が現れた。すなわち、地下水位の上昇による飲料水の悪化やいわゆる畜産公害の発生、モーターゼーションによる道路問題、生活基盤の安定による住宅の本建築に伴なう個人住宅とコミュニティセンターとのかわり、二世世代の成人化にともなう婚姻等既存集落との関係の拡大、営農形態分化によるコミュニケーションの希薄化等。このような状況の中で総合的な環境整備と生活慣行の変革は日程にのぼりつゝあったのである。田園都市建設についての村役場からの呼びかけを機に集落内の小単位である各組の代表者、青年会、婦人会の代表者二十四名によって建設推進委員会が構成された。アンケートにより希望する施設を調べたところ、次のような結果が得られた。すなわち集落の中央に集会場がほしい、生活道路を舗装したい、街路灯をつけたい、上水道を施設したい、墓地を整備したい等<sup>3)</sup>。これらの住民の意向をふまえて新生集落は事業を実施することになり、昭和四十四年モデル集落として指定をうけた。

#### (ロ) 東村第一区

東村第一区は、村の西端にあり従来から水田の基盤整備に積極的にとりくんできた地域である。田園都市事業を導入した契機として当時の村長は、集落主体の事業であることが、行政は末端からという自らの方針に一致したこと、この事業の特徴として一つの地域に集中して出来ること、モデル集落<sup>4)</sup>という<sup>4)</sup>ことを通して住民の意識の高揚をはかることが可能であることを指摘している。

また当時の建設委員長は、集落としてこの事業をとり入れたことに ついて、基金の形をとっているため、事業種目を自由に選択し、自由に組合せて計画を進められたことをあげている。そして事業が比較的スムーズに進展しえた要因として、三ヶ年継続事業なので事業を進めながら住民の意識の高揚をはかり、その結果として事業内容を更に高めることができた。その住民意識の高揚は、先進地視察により住民自ら時代の流れを感じることが出来たこと、主要村道拡幅に際し、そこに位置した農家が母屋を移転し、用地提供をおしまなかった内部の協力等によってもたらされたとしている。

#### (ハ) 関城町の後期事業

関城町は、後期事業による田園都市センターの建設が最も多い。建築費は町から拠出された基金と地区負担でまかなわれた。

関城町で、県からの助成金なしで町負担で事業が推進された要因として次の三点が指摘出来る。第一は、茨城県開発公社による町内での工業団地造成協力に対して、公社より町に対する資金的環元があったことである。関館、藤ヶ谷地区も一部これに関連していた。第二は、当時茨城県政の基本方針であった「農工商全」に町長が賛同していたこと。第三は、集落の集会所が集荷場で行われており、集会施設に対する要望が強かったことである。つまり、資金面での裏付けが得られ、町の農村整備政策にのっとり、集落の要望を実現する形で関館、藤ヶ谷に田園都市センターが建設された。その後、この方式が下町ほか六地区で適用されたのである。

## (二) 総和町西牛谷

混住化地域での合意形成過程については、今回の調査段階では言及出来ないで、若干の動きを述べるにとどめた。

総和町西牛谷地区は、一部が市街化区域に指定されているために新居住者が多い。集落センター建設委員会の構成は、区長、町内会長(三名)、班長(一町内会当り五班)、老人会長、婦人会長、青年団長からなっており、十五名中二名は新居住者である。しかし、区長をはじめほとんどの委員は、元来この地域の農家であり、従って建設に関しては地元農家のイニシアティブのもとに進められたといえる。後述するが自己負担金も集落の共有地の売却代金によってまかなわれている。

東村の伊佐部地区では、建設資金を当初全戸を対象に徴収する予定であったが、集落内にある村営住宅の入居者、借家住いの次三男から反対があり、最終的には、集落内に土地を買い、将来この地区に住もうという考えのある入のみを対象とし、最低額出資で決着した。そして、これらの居住者三〇戸のうち二戸が出資した。

この事業の導入にあたっては、第一はその地域にどのくらい長く住んでいるか、あるいは今後住もうとしているかという定住性の問題、第二に、集落の生活の経験がない新居住者の存在が問題になることがある。これは都市からの新居住者には課題があれば市町村が解決すべきだとの考えがあり、集落機能について理解されていないためといわれる。<sup>(5)</sup>

出島村では、新居住者の多い地区を対象に村独自の事業を行っている。

こゝにとりあげた事例から、県全体について安易に類推することはさしひかえなければならないが、次のことは指摘出来よう。

集会所施設(あるいは他の施設)に対して具体的な要望があり、生活改善、生活環境整備に関して議論がなされていること、モデル集落の選定規準に示されていることであるが、生産基盤整備が既に終了し、生活基盤整備にとりくめる状況にあること、市町村行政の積極的指導、事業内容の選択が可能であったことなどが、田園都市建設事業を導入した要因になっている。

## (二) 自己負担金の調達方法

田園都市建設事業の事業費は、基金、町村費のほかに自己負担金によってまかなわれる。農村集落センターについても自己負担金は調達しなければならぬ。この自己負担金の調達方法には、およそ次の五つのタイプがある(第六表)。

- (1) 近代化資金と全戸直接徴収
- (2) 近代化資金と共有財産の処分
- (3) 全額直接徴収
- (4) 共有財産の処分のみ
- (5) 全額町村負担

このうち多くの集落が用いた方法は、近代化資金と各戸からの直接

徴収である。東村八筋川の場合は、近代化資金借入分と直接徴収分とを合わせて一戸平均十一・五万円が割り当てられている。その方法は、区費の徴収方法に準じ、平均一戸当り五万円、反別割本田一〇アール当り四八〇〇円、地区外一〇アール当り二四〇〇円、見立て割一戸当り二万円の組合せで、最低六八〇〇円から最高二九・三万円の範囲で徴収が行われた。<sup>6)</sup>

この場合、近代化資金の返済方法は地区によって異なる。総和町をはじめ関城町、出島村では均等割が増えているが、寄付金、納税組合からの環付金、共有地の地代によってまかない各戸からの直接徴収を行わない地区（石下町）もある。

次は、部落共有財産の処分と近代化資金利用の場合である。東村では多くの集落でこの方法がとられている。第一区の場合、三十八戸の共有地を売却し、その代金で敷地を購入、残金は造成費に充当している。それ以上の地区負担金については近代化資金を利用、返済は一戸当り一―五万円である。福田の場合は耕地整理の際に生じた部落有地四十七アールを売却した代金と近代化資金を利用して、借入金返済は、全戸から最低五〇〇〇円、最高八万円まで一〇段階に分けて徴収している。ただし五万円以上が七八%におよぶ。伊佐部の場合は、四十五年頃村への誘致工場に売却した区有地三〇アールの代金と近代化資金を利用し、返済は一戸当り二―一五万円である。<sup>7)</sup>

出島村新生、大宮町小野、総和町東牛谷、西牛谷では、共有財産を売却することによって自己資金を調達している。新生集落田園都市建

設委員会は、構成員が殆んど同じである新生開拓農業協同組合の理事会と審議し、次のような資金捻出方法を見出している。すなわち、農協が昭和六〇年までの約束で県に無償貸与していた農用地として環元不能な共有地の売却（五〇〇〇万円）である。基金一、九四五万円にこれを加えて、田園都市センター（一、九四九万円）、公園墓地（二、五〇三万円）、道路舗装（一、一二〇万円）、上水道敷設を一気に進めた。

小野地区は、共有地を工業団地の一部として売却することができ、資金を確保した。総和町の二地区は、一部市街化区域に指定されている地区もあり、この点で他の多くの地域と異なる。指定に当り県も当初難色を示したが、混住地域のコミュニティ計画ということで認可された。二地区とも共有地を数ヶ所にもっており、これを売却し資金に充当した。西牛谷の場合は、五ヶ所の共有地の内一ヶ所（二六四平方メートル）を二三〇〇万円で売却した。こゝでは、他の共有地を駐車場として貸与しているので、管理費の徴収も行っていない。

全額町村費負担は、出島村田伏地区の場合と大宮町大賀地区である。前者は九集落二六六戸を対象とし、旧小学校跡地に、後者は老朽化した公民館をとりこわしてそこに建設された。

建設用地としては、共有地が最も多く、集落数で四十三%、面積で三十八%をしめ、次は借地である（第七表）。

〈第6表〉 田園都市センター、農村集落センター建築費負担区分

地区名	事業種類	指定年次 (昭和)	戸数 (戸)	建築費 (万円)	負担区分				自己負担金の調達方法	備考
					基金・町村費 原補助金	融資	自己負担	近代化共有財産 金産売却接徴収		
関城町	花田	モ	42	500	250	—	200	50	○	共有地売却 自己負担は全額近代化資金返済は 各戸均等割上
	関ヶ	後	48	1,275	100	1,100	—	75	○	
	藤下	期	48	1,300	100	500	500	200	○	
	木	集	50	970	400	—	400	170	○	
	榎	落	50	950	380	—	360	210	○	
	大	業	52	1,400	700	—	—	700	○	
	船	業	53	1,727	800	—	530	397	○	
	野	業	53	1,081	487	—	450	144	○	
	上	業	54	1,356	678	—	—	678	○	
	末	業	54	1,358	679	—	—	679	○	
東村	井	農	52	1,869	600	600	—	669	○	農協から借入れ、返済は均等割
	西	村	55	1,800	600	600	500	100	○	
	分	集	56	1,835	600	600	500	135	○	
	第	落	44	1,450	725	—	370	355	○	
	一	後	50	860	250	—	450	160	○	
	筋	期	50	1,600	250	—	570	780	○	
	伊	集	51	2,040	250	—	1,400	390	○	
	佐	落	52	1,942	250	—	1,500	192	○	
	金	業	52	1,050	250	—	—	800	○	
	宮	業	52	2,200	600	600	1,000	700	○	
村	結	業	55	2,100	630	770	—	—	○	農協から借入れ、返済は均等割
	市	業	56	2,200	733	734	433	300	○	
	佐	業	59	2,200	733	734	433	300	○	
	原	業	57	2,460	577	623	—	—	○	

出島村	新田中	生伏台坪	モデル集落 農村集落センター	44	84	1,949	874	—	—	1,075		○			旧小学校跡地に全額村費で建築
	岩外	坪菜郷	〃	53	266	1,985	661	—	—	—			○		
	牛渡上郷	〃	〃	55	24	1,350	450	450	360	90	○		○		
	深谷下郷	〃	〃	56	97	1,800	600	600	480	120	○		○		
	志戸崎	〃	〃	56	38	1,350	450	450	360	90	○		○		
		〃	〃	56	46	1,350	450	450	360	90	○		○		
大宮町	下西大	田子賀野	モデル集落 後期事業	43	135	888	444	—	—	444		○	○		旧公民館解体、村費で新築 公民館を兼ねる
	塩村	〃	〃	50	75	700	210	294	—	196			○		
	小東八	農業集落センター	〃	54	92	1,853	840	1,013	—	—		○			
		〃	〃	54	168	1,800	600	600	—	600					
		〃	〃	55	377	1,800	600	1,200	—	—			○		
		〃	〃	57	163	1,200	400	400	—	400			○		
総和町	関久東	戸能谷	モデル集落 農業集落センター	49	298	2,883	2,017	—	692	173	○				
	西牛	〃	〃	53	300	2,100	700	700	560	140	○				
	東牛	〃	〃	54	162	2,100	600	600	—	900		○			
	西水	〃	〃	55	135	2,600	600	600	—	1,400		○			
	高野	〃	〃	56	119	1,800	453	747	—	600		○			
		〃	〃	57	156	2,350	550	550	—	1,250		○			

注 モデル事業：茨城県田園都市協会「田園都市建設事業の実施概要」昭和54年、  
後期事業・農村集落センター：各地区事業計画書、  
自己負担金の調査方法：聴取り調査により作成。

〈第7表〉 センター建設用地

(単位 m<sup>2</sup>, %)

		公有地	共有地	借 地	神社寺 敷 地	その他	計
田園都市センター (昭42—53)	集 落 数	6	33	16	2	2	59
	面 積	33,261	53,493	30,620	2,680	2,045	122,090
	比 率	27.3	43.7	25.1	2.2	1.7	100.0
後 期 事 業 (昭48—57)	集 落 数	2	18	7	9	—	36
	面 積	2,254	16,244	7,293	21,194	—	46,985
	比 率	4.8	34.7	15.6	44.9	—	100.0
集 落 セ ン タ ー (昭52—56)	集 落 数	9	33	33	22	—	97
	面 積	16,898	46,181	34,833	33,714	—	131,626
	比 率	12.8	35.1	26.6	25.5	—	100.0
計	集 落 数	17	84	56	33	2	192
	面 積	52,413	115,918	72,746	57,588	2,045	300,710
	比 率	17.4	38.6	34.1	19.2	0.7	100.0

茨城県田園都市協会資料より作成

### (三) センターの利用状況

田園都市センター、農村集落センターの利用は二つのタイプに分類できる(第八表)。

第一は、老人会、婦人会、子ども会等の諸活動および集落の各種会合の場としての利用である。農業改良著及所の生活改善運動、教育委員会の社会教育活動の場としてのセンター利用もこれに加えられよう。これらはいずれも既存の組織、活動に場を提供していることになる。大宮町、総和町では、このタイプの利用が多い。

第二は、出島村の集落センター連絡協議会(昭和五十七年発足)のようなセンターを拠点とした組織および活動である。ここでは昭和五十八年の事業計画として、地域整備実態調査、生活改善、農業経営、集落リーダー、農村婦人リーダー等の研修会、講演会、先進地視察、団体活動交流会等が組まれている。これらは、今日の農村が何に関心をもっているかを示している。

田園都市建設事業は、集落主体の事業である。この集落の主体性は、建設段階よりむしろその利用段階において求められるのではなからうか。単なる施設づくりではなく、農村の生活構造、生活意識の変革をも目指した運動であればなおさらのことである。

今回調査したある農家の主人の話によると、農業機械の導入、生産関係施設整備を農業構造改善事業やその他の事業で実施する場合、当初は補助金、融資等があるのでとり入れ易いが、更新の時が苦しい。

〈第8表〉 センター利用状況

(単位 回, 人, %)

			集落 関係	年層 別組 織	階級 ・ス ポ ーツ	養・生 ・生
--	--	--	----------	---------------	---------------------	---

- 注 (1) 集落関係：集落総会、役員会等、年齢階層別組織：老人、婦人、青年、子ども会  
 教養・娯楽・スポーツ：研修会、スポーツ、趣味の会  
 (2) 県平均：県内61カ所の平均値 昭56資料による  
 (3) 出所 茨城県田園都市協会「センター利用状況調査」昭52、昭56より作成。

しかも生産は毎年のことである。しかし集会施設はちがう。集落センターの建設委員でもあったこの農民の言葉には、事業に当たっての慎重さと同時に、農業生産に直接関連している機械、施設と集会施設に対する基本的な考え方の相異が感じられる。つまり、こゝの集落センターは設備のとのった新しい集会施設として集落にうけ入れられているのである。新しい地域社会づくりの拠点としては、少なくとも現在は考えられていない。もちろんこの集落センターも従来の老朽狭小集会所とは比較にならないほどよく利用されている。

東村第一区の昭和五十七年度事業計画の中に、田園都市センターの効果的利用ということが提示されてあったが、これは、センター利用が今日でも一つの課題であることを示しているのではなからうか。そうした状況の中で出島村新生集落は、その活動が生活構造の変革にまで及んでいる数少ない集落のひとつである。

昭和四十七年田園都市建設事業がほとんど完成した段階で、冠婚葬祭での虚礼廃止、健康管理(労働軽減、月一回の農休日、自然食普及運動)、環境整備(街路灯管理、道路、堤防の草刈り、フラワロードの造成)等を目標とした生活改善策が作成され、推進母体として新生活運動推進協議会(昭和五〇年)が結成された。

関城町でも田園都市建設集落連絡協議会(昭和五十五年)が結成されているが、生活改善の拠点としての年間事業計画は未だ作成されていない。

新生集落に比較すると事業内容は豊富ではないが、田園都市センタ

## 四 ま と め

1を地域の拠点として利用している集落に東村宮原地区がある。こゝは、昭和初期に開発され、当時七―八戸であったが戦後既存農地での村内の次三男による宅地化、鹿島開発以後の集落内畑地の宅地化が進められ今日四十七戸に増加した。集会施設がなく、三地区に分割して個人の家で講その他の会合をもっていたが、「宿ができない」家も多く、集会所に対する要望が極めて強かった。田園都市建設事業を導入すべく村長宛の陳情書の提出も行った。センター完成後は各種活動が活発に行われるようになったことと同時に、センターの管理・運営委員（任期一年）の経験者がふえるに従って、役員会、総会での発言も活発化してきている。これは、田園都市センターが、本来の目的に沿って利用されている事例である。

## 注

- (1) 茨城県田園都市協会『田園都市十年史』、昭和五〇年。
- (2) 茨城県の農業集落の寄り合いの開催場所は、集落管理の集会施設七〇・四％、市町村管理の集会施設四・八％、社寺および付属施設二・八％、個人の家二一・二％、その他〇・七％（一九八〇農林業センサス）である。
- (3) 出島村田園都市協会「田園都市（新生集落）」、昭和五十二年。
- (4) 茨城県田園都市協会「田園都市 No. 28 昭和五十二年。
- (5) 財団法人農政調査委員会「農村における資金需要の動向について（副題略）」、昭和五十三年。
- (6) 前掲書（5）
- (7) 前掲書（5）
- (8) 久保良雄「茨城県出島村新生集落―集落ぐるみの生活改善運動―」、

(一) 田園都市建設事業は、集落を主体とした農村生活の足もとからの村づくり、地域社会づくりである。田園都市センターの建設は十二一年間に九十六地区であったのに対して、集落センターは六年間に一三〇地区に達している。事業内容が異なるので直接比較することは出来ないが事業実施地区数から見ると、この事業は大きく進展したといえよう。田園都市建設事業を導入する段階で、単なる集会所ではない地域社会づくりの核的存在である田園都市センターについての議論を通して生活環境への目がむけられたといってもよい。また自らの意志で事業内容を決定するのも集落にとってはあまり例のないことであったと思われる。田園都市センターの建設それ自体ひとつの事業であり、それを完成させるために集落の団結が得られたことは、その集落にとってひとつの蓄積といえる<sup>(1)</sup>。

昭和四十二年に事業が始められて以来、一六年間に七十六市町村二六六地区で事業が実施されてきたが、現在性格の異なる二つの動きがあるように思われる。第一は、最初ほどの集落にとっても手ざぐりであった田園都市建設事業の全体像が次第に明らかになってきたこと、農村集落センター整備事業に移行し事業種目が単純化したことなどによって、事業がルーティン化し、集会施設づくりの一施策として理解されるようになってきていることである。この傾向は、既に一〇年前



に指摘されているが、今回の調査でも設備のとなつた集会施設としてとらえているという声を一度ならず聞いた。

他方は、田園都市センター、農村集落センターの建設にひきつづいて、村独自の集落センター建設事業が実施されていることである。出島村集落センター整備事業は、非農家の多い、いわゆる混住地区を対象に集落センターを建設しようとするもので、既に四地区で完成している。これは田園都市事業のひとつの波及効果としてとらえることができる。集落の集落施設に対する要望は、今日でも根強いものがあり、茨城県が昭和五十七年から実施している「豊かな村づくりパイロット事業」の中にも集落センター整備事業は継続されている。

(二) 生活環境施設の中には、道路、水道の如く整備すれば即座に便益をもたらすものもあるが、集会施設は利用して初めて目的が達成されるものである。田園都市センター、集落センターは、従来の集会所より広く、施設も整っているので利用率は高まっている。しかし、これらを核とした生活様式の変革、合理化へむけての動きは必ずしもはかばかしくない。そうした中にある東村の宮原地区の集落センターの利用、出島村の集落センター連絡協議会の結成は、センターを拠点とした地域社会づくりへの新しい動きとしてとらえることができる。

(三) かつて筆者も参加した会津、栃木・小山、中南勢定住圏十一市町村での調査で、住んでみたくなる農村とはどのような農村かとの質問をしたところ、「気軽に地方の中心都市へ行けるような交通便利な農村」と回答した人が最も多かった。<sup>(3)</sup>このことは、農村の生活が周辺

地域と深くかわりあつて成立していることを示している。事実、これまで医療、文化、教育等の諸施設の設備は、国または地方自治体により市町村あるいは広域的市町村圏を対象に実施されてきた。これによると農村の生活は、基礎集落圏から第二次あるいは第三次生活圏に拡大することによってより充足されることになる。行政における効率性を考えた場合、こうした考え方は成りたちうる。<sup>(4)</sup>これに対して、田園都市建設事業は、集落住民にとって最も身近な集会施設の建設を契機に生活様式の変革をもちかろうとするものである。県あるいは市町村の財政的援助をうけたとはいえ、集落主体の生活環境整備であり、そこにこの事業の今日的意義がある。

このような集落を基盤とした事業が、市町村あるいは広域的市町村圏での生活環境整備とどのようにかわりあつているか、また地域農業の組織化とどう関連しているかについての検討は今後の課題としてい。

#### 注

(1) 茨城県田園都市協会「田園都市建設事業における効果測定調査結果」、昭和五十一年。

(2) 木沢睦隆「農村における生活環境整備」、茨城県田園都市協会『ユー・トピアの実現―田園都市小論集―』昭和四十九年。

(3) 財団法人地域開発研究所「都市・農村の一体的圏域整備に関する調査報告書」、昭和五十七年。

(4) 久力文夫「農村社会生活の転換と再編」、福田稔、坂本慶一編著『農村地域の再編と管理』、昭和五十六年、明文書房。

(本学助教・地理学)