

集落居住環境の自律的形成手法について(梗概)

東 正則

1 研究の目的

我国の農村地域は国土の90%を占め、その中に14万個(1970年センサス)の集落が存在し、国民の食糧供給や国土の保全、自然環境の維持培養と言う重要な役割を果たしている。

その農村集落は、昭和30年代からの高度経済成長に伴い、兼業化、都市化、過疎化等々が生じ、大きく変貌してきた。また最近の農政の転換により、農村の整備課題も、農業生産性の向上一辺倒から生活環境の向上へと価値観が多様化して展開してきた。

とは言うものの、施設整備の面をみても、都市と比較した場合の立ち遅れや、農村内部で起きている生活様式の変化に対応して生じる住民ニーズの多様化に整備が追いつかなかつたり、農業生産条件の整備に比べて生活環境面の整備が追いつかない等の課題が多い。

しかし、このような農村の生活環境の立ち遅れは著しいものがあるものの、反面では、農村は都市に比べて広い宅地と豊かな緑、ゆったりとした溜池や清流のせせらぎ、広大な田園の景観等があり、過去から受け継いだ重要なストックを積極的に活かした整備を行うこともまた重要な課題である。

農村のこのような「特質」を活かした居住環境の確保を図る手法は、現状では極めて不十分と言わざるを得ない。

農村のこのような特質は、農民が長い時間をかけて幾世代にも亘って、まさに自然と対話しながら創意工夫を重ねて、手づくりで形成してきたとも言うべきものである。このように、農村集落の居住環境は、極めて即地的に、個別性を持って、即ちその場所毎に自然を巧みに活かして、他をもって替え難い環境構成要素として、長い時間をかけてその地位を確保しており、それがその所有者個人または集落共同体の不断の努力によって維持形成されていることが特徴である。

また、農村のこのような優れた特質を活かした居住環境の形成に当たっては、他からの強制ではなく、極めて個人的な、またせいぜい拡大しても集落レベルの、自発的な行為の積み重ねによって形成されていることに注目する必要がある。

集落居住環境の特色とも言うべき、このような自然を活かした微妙な構成となっている、かつ不断的の努力によって維持形成されている環境は、法律のような国家権力を背景とした、全国一律の、かつ最低の基準によって目的を達成する手法は、馴染み難い部分が多い。

本研究の目的は、農村集落において、集落住民の不断的の努力によって維持形成されている優れた環境の特質を活かしつつ、より高い環境を形成してゆく手法として、他者の拘束によるのみではなく、住民自らが自分達の環境形成に関する行為を律することによって形成してゆく手法を検討しようとするものである。

現在、先にも述べたように、高度経済成長以後の農村の変貌に伴い、農村のこれらの特徴ある優れた居住環境が失われつつあり、また一方で、農村の生活構造の変化に伴う環境整備が追いつかない中で、これらに対する制度的手当が充分でない状況下では、必然的に自分達の居住環境を整備しようとすれば、自分達の力によらざるを得ず、自ら進んで環境整備を確保しようとする手法を検討する意義は大きい。

2 研究の方法

1) 自律的方法の概念

居住環境を整備するために、土地利用行為や建築行為のコントロールについて、法律を始め制度的手法が全くないわけではない。

しかし、先にも触れたように、例えば法律の性格として、国家権力による統制行為であることから、その内容は全国一律に適用されるものであり、内容的にも公共性が見地から限界があり、また私権の制限との関係からもその基準が最低限に止まらざるを得ず、更に法秩序の安定性から、硬直的な運用がなされなければならない。そして、法はその内容が厳格であればある程、その適用対象や内容が厳しく制限されるという宿命を負っている。

これらの特徴は、最低限守られるべき内容を強力に担保できるという利点があり、最低限絶対的に確保すべき環境の側面に適用するのがふさわしい手法である。

しかし、先にも述べたように、農村の特質を有している優れた居住環境を形成してゆくためには必ずしも万全

ではなく、また事実これらに対する法制度が完備しているわけでもない。

したがって、これらの法制度的手法を相補完するかたちで、法制度に馴染み難い側面について、別途自分達で創意工夫を凝らして独自に環境形成を図る手法が必要となる。これが、本研究で言う自律的方法である。

ここで、集落居住環境の「自律的形成」手法について一応の説明をしておきたい。

居住環境の自律的方法について、ここでは「特定の地域社会で、環境形成のための規範を立ててこれにのっとって、外部からの拘束ではなく自らの行為を規律し、その集積として環境を発展形成させてゆくこと」と概念づけておきたい。

したがって、特定の地域社会内部の規範であることにより国家規範としての法と異なり、また国家権力によらず、あくまで特定の地域社会での私的自治の内部的拘束であることによって法と異なるものである。即ち、強制の契機を備えた裁判規範としての強行規範ではなく、単に当為を要請する行為規範である。

具体的には、この規範としては、協定、申し合わせ、慣習等が該当する。これは成文律、不文律を問わず、また内容的にも単なる黙示の了解的なものから、到達目標を計画図的に図示されたもの等多種多様なものが考えられる。

自律的方法は、法で強制的に規制するに馴染まない主観的な価値観を伴う内容までも対象とすることができ、また全国一律の基準で対処し得ない個別的で微妙な内容についても、更に最低の基準ではなくより高度な基準までも定めることができ、運用についても法の硬直的な運用ではなく、変転する事情変更に対応即妙に対応してゆける柔軟性を持つものである。

この特徴は、長い歴史の中で、地縁・血縁を絆として形成されてきた顕名性の高い農村社会でこそ、より効果的に発揮できる性質を有しており、農村集落での環境形成手法にふさわしいものであろう。

また、このように個人の認識が確立し、互いに強固に結びついている社会では、相互信頼の基礎の上に立って、非常に緩やかな規範でもって環境形成をしてゆくことも可能であろう。言いかえれば、非常に抽象的な規範のてい立であっても、社会構成員相互が、信義に基づき誠実に行為を集積してゆくことにより、発展的に自在に規範を運用してゆくことも可能であろう。現状の位置に止まらず常に発展的に展開してゆく、このソフトな手法は、手法的にも優れたものと言えよう。

このように、法制度的環境形成手法とは別に、その地域社会の特質を活かした環境形成手法を構築し、双方の長所を活かしながら、相互補完的に運用されてこそ、より充実したスムーズな環境形成が図られるであろう。

2) 自律的方法の位置づけと構造

ここで、今まで述べてきた自律的方法の位置づけを考えてみると、図-1のようになるであろう。

広義の規範は大きく、強制規範となるべき法律や条例と、単に当為を要請する行為規範とに分けることができよう。

この行為規範は、更に半自律的規範と自律的規範に分けることができる。半自律的規範とは、例えば建築基準法による建築協定のごとく、あくまで私的自治の範囲内の規範ではあるが、その内容が法の延長上にあり、一定の枠内の規範にならざるを得ないものである。これらの中には、条例の中で委任されている協定や行政指導や事業要綱等によって行われる規範も含まれよう。

自律的規範は、法の強行規定や公序良俗に反しない範囲で、全く任意に定める自主的規範である。本研究で言う自律的規範とはこのことである。

これを更に別の視点でみると、図-2のごとく表すことができよう。

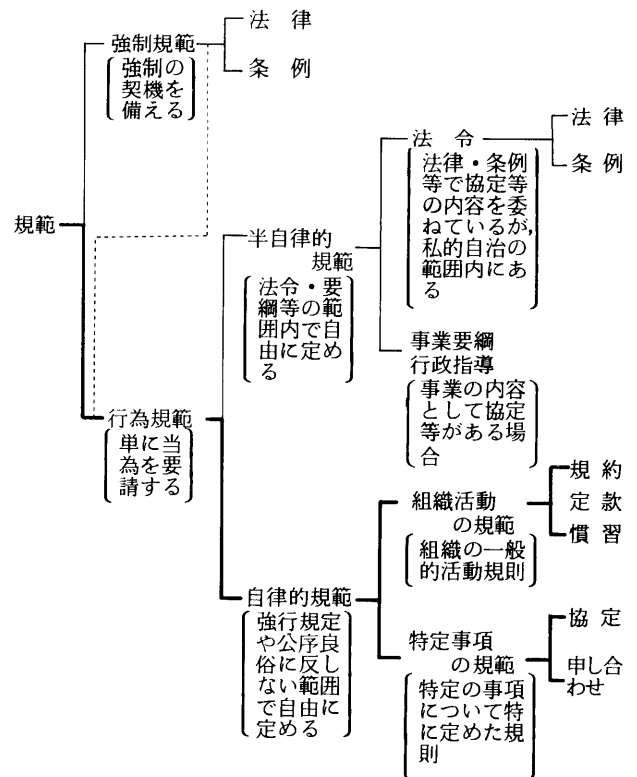


図-1 規範の構成

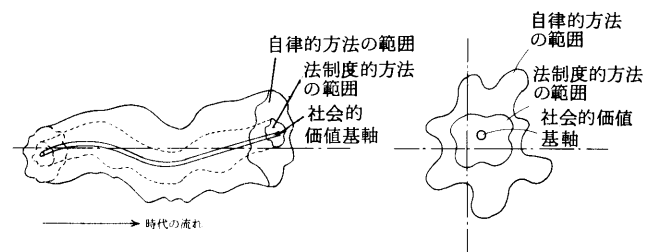


図-2 自律的方法の範囲

社会一般の価値基軸も時代とともに少しずつ変化しており、法制度はその基軸にのっとなって新しい問題を吸収しつつ、一定の範囲内で緩やかに変化しつつ運用され、また制定されている。

自律的規範は、これら法制度の外延にあって、法制度の及ばない部分を自由自在に、かつ時代の変化に敏感に対応しながら適用されてゆくものである。

この自律的方法の性格を端的に表すと「やわらかく」「ゆたかで」「創造的」な方法と言えよう。

「やわらかに」と言うことは、画一的な基準や方法ではなく、個別の事情に対応すべく裁量の幅を大きくとって柔軟に運用する方式のことであり、「ゆたかに」と言うことは、対象や内容を狭く限定せず、多様に適用することであり、「創造的に」と言うことは、新しい必要性に応じて、常に発展的に行われてゆくことである。

では、このような特徴を有する自律的方法は、どのように遵守されるのであろうか。これを仮説的に示したものが、図-3である。

自律的方法は、先にも述べたように、外部からの拘束によらずに、あくまでも内部的拘束によるものである。内部的拘束の動機としては「規範意識」をあげることができる。これは、規範が守られなければならないという意識で、この規範意識のないところに自律的方法は成立しない。この規範意識を支えるものは、規範の必然性であろう。

したがって、自律的方法の検討をする場合は、この規範生成の契機や背景の把握が必要である。

しかし、いくら規範意識があっても、これはあくまでも内部的拘束でしかなく、現実にはなかなか遵守が困難な場合も多い。特に現在のように、農村の都市化によって共通の規範意識を持つのが困難になっている時代には、また混住化によって土地利用秩序等が混乱し、規範を遵守しようにも難しい時代には、規範の実行が困難となる。

したがって、規範の遵守に当たっては、これが可能となるよう実際には種々の技術的工夫が凝らされる必要がある。規範意識を規範遵守のための内因的作用と呼ぶとすれば、これらを外因的作用と呼ぶことができよう。

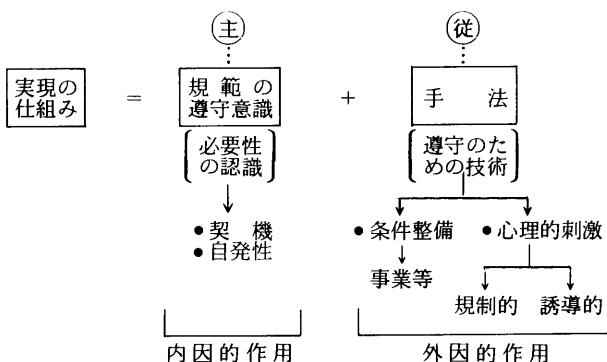


図-3 遵守手法の模式図

これは、例えば規範が遵守され得るように物理的に条件を整えてやることや、遵守せざるを得ないように心理的刺激を加えること等が考えられる。

具体的には、条件を整えるものとしては、基盤整備を始めとする各種事業が考えられ、心理的刺激としては、規制的な働きをするものとして、許認可等の際の公権力の援用や行政指導が、誘導的なものとしては各種の褒賞や助成が考えられる。

自律的方法としては、あくまで内因的作用としての規範意識が主であって、先の技術的とも言うべき外因的作用はこれを補完する従たるものである。しかし、実際に自律的方法の分析や、更にこの手法の発展的構築を検討する場合は、この両者の関係を十分に把握することが必要である。

以下、本研究としては、これらの内因的作用と外因的作用に着目して、いかなる理由によって自律的方法が必要とされ、どのような仕組みによってこれが可能となっているかを中心に、事例の分析を行うことにしたい。

3) 研究の位置づけ

農村の居住環境形成に関する既存の研究を概観すると、住居や作業舎、畜舎等の建築物等の使われ方を通して、また宅地の使われ方を通しての機能分析により、個々の建築物等のハードな側面についての研究は行われてきている。しかし、集落全体に拡大して、環境総体としての形成手法の研究は遅れている。近年ようやく農振法(農業振興地域の整備に関する法律)等の土地利用規制の制度等について研究が行われるようになってはいるが、本研究のように、制度によらず独自の規範によって環境形成を図る手法の研究については未開拓の状態である。

3 事例の位置づけと概要

1) 事例の位置づけ

自律的方法を具体的に検討するために、いくつかの典型事例をみることにしたい。

事例その1は、旧村時代の組織が受け継がれ、むしろ独立した自治体とも言うべき「区」が現在も大きな役割を果たしており、近年の宅地化の中でも意義を失わずいろいろな活動をしている例である。

事例その2は、これも旧村時代からの区が大きな機能を果たしている例であるが、こちらは農業振興が徐々に進む過程で、農業振興と生活環境の調和をめざして農業施設の立地コントロールをしている例である。

事例その3は、特に自治意識が強力であったわけではないが、国道バイパスの開設によって沿道が宅地化し、農業条件が阻害されてきたため、集落で独自の開発指導指針を定め対応している事例である。

事例その4は、戦後の混乱により地域社会が崩壊してしまつた集落であるが、当時の青年層が現在では重要な地位を占めるようになり、区の組織を活性化させ、山村で農業以外に生きるすべがないとのことから集落の土地利用計画等をつくり、法によらない土地利用コントロールをしている事例である。

事例その5は、これまで集落レベルの事例であったが、参考事例として町村レベルの事例をあげている。これは、行政権力を有する自治体であっても法制度のない時代に、これに類する土地利用コントロールを実行するには、農業の積極的振興や工場の計画的導入等の多大な努力をはらって達成できることを示している。

2) 事例の概要

(1) 茅野市 神之原集落

i) 自治組織とその活動状況

ここでは古くから「区」と呼ばれる自治組織が存在し、選挙によって選出された区長及び区区議員を持ち、「神之原区区条例」を制定し、各種委員を設け良く機能する自治組織を持っている。

以下に、その委員構成と主な委員の役割を示す。

〈道路橋梁委員〉 区内の道路橋梁を調査し管理に当たる(区条例)。実際には道路河川等にかかわる境界の確認、道路の拡幅整備の際の買収等を行っている。私権の制限にかかわる場合もあり得るため、区長経験者等の人格者が選ばれている。権限も非常に強いものを持っており、特別委員と同様に重要な委員で、区に対しては市よりも権限を持っており、道路整備に当たっては、市は区の打った杭に基づいて道路拡幅をし、全員はこれに従うものとしている(間違いのないよう当事者立ち合いのもとで何度も測り直すが、万一不服があっても従うこと

としている)。

この道路整備は、この地域では神之原の特徴的なもので、年間150万円の道路特別会計を計上し、区が自主的に道路敷を買収し、市に無償提供し、市に整備してもらい管理してもらっている。区を買収単価は別に規約を定めている。整備の基準は4m道路(側溝を含まず車の通行部分で)とし、その場所の選定は道路橋梁委員の決定または住民からの陳情によるものとし、雨水のあふれる所や災害の起る所を優先している。

〈木蔭伐(コサギリ)実行委員〉 別に定めてある「木蔭切条例」に基づき区内の木蔭伐の実行に当たる(区条例)。耕地に木が伸びてカゲになるのを除くために、春先に各戸から木蔭伐してもらいたい木を申請してもらい、委員と区長が現場をみて伐る木に印をつけ、枝切りや伐採を関係者に通知し、1ヶ月の猶予をおいて実行するものである。この期間に自ら実行してもらえない場合は委員長権限で実行する。反対のある場合は条例をみせて説得する。申請がない場合でも問題があるものについては委員長権限で伐採できる。その他に、木蔭伐規約には、境界より45cmさげて木を植えること、2m以上高くしてはいけないこと、屋敷内に植えてはいけない木の種類等を定めている。

ii) 雑排水放流工事施工承諾制度の新設

新住民の増加によって、農道の軟弱な路盤の細い農道に家がはりつき、要整備道路が増加し、道路予算も不足し、整備道路の調整も難しくなり、また防犯灯も増加しなければならず、消火栓も15戸以上まもらないと市が設置してくれないため区の責任で設置しているが1基15万円以上もかかり、また家が離れていると割高になり、結局区費の増加につながり不満が生じてきている。費用の面以外でも、家庭雑排水の用水への流出、宅地増加により雨水の流出係数が高まり河川の氾濫を生じ、ゴミ問題も発生し、また川に流入して水取口に詰る等、区のかえる問題が多くなってきている。

中でもとりわけ家庭雑排水の流出の影響が大きくなってきたことから、雨水・雑排水を敷地外に出すについては、事前に区長に相談することとし、雑排水放流工事施工承諾制度を新設している。実際は区議会で判断し、区長が決裁し、違反者は区民として認めないというペナルティを持つものである。承諾書を請求するに当たっては、⑦道路及び用悪水路の改良補修等の際に支障ある時は本人負担で無条件で指示に従う事、⑧浄化槽等の設置については、カタログの添付を要し、工場の場合は更に使用薬品・製品を明らかにさせ、排水桝の大きさ、排水量を知らせること、更に浄化槽の清掃は必ず年2回以上定期的に行うこと、⑨下流水利権者(ある程度家がとぎれるまで)の同意書を添付すること等の条件を附している。

この制度は現在のところ一般転入者を始め不動産業者

表一 神之原区の委員構成と任期

委 員	任期(年)	定 数
区 長	1	3
区 会 議 員	2	16
特 別 委 員	1	4
会 計 立 合 委 員	1	4
帳 簿 引 譲 委 員	2	4
道 路 橋 梁 委 員	2	5
決 算 委 員	1	6
消 防 委 員	1	4
放 送 委 員	1	3
公 民 館 運 営 審 議 委 員	1	3
土 地 移 動 調 査 委 員	1	4
木 蔭 伐 実 行 委 員	1	6
水 利 委 員	1	4
水 利 調 整 委 員	1	5
大 河 原 土 地 改 良 区 総 代	3	13
上 原 山 1 2 部 落 共 有		
保 安 林 管 理 委 員		3
神 之 原 財 産 区 管 理 委 員		7
県 道 八 ツ 手 線 改 修 委 員		9

にも良く守られているようである。

(2) 田原町 野田集落

i) 自治組織

野田集落は昭和30年合併以前の旧野田村である。野田地区の自治組織は一番頂点に大総代があり、次に総代、そして区議員となっている。大総代は総代会の主宰者で任期2年で1名である。選出方法は区民の意向をもとに総代及び区議員の推薦により選ばれ、行政・生産・土地改良区の理事長も兼任することになり、むかしの村長的地位にあると言えよう。大総代は常勤で常設の区役所があり、常勤の事務員が1人つく。

総代は任期2年12名で各集落毎に選出され、集落のコミュニティや生産等活動の主宰者であり、かつ区の行政へ区民の意向を反映させる役割を持ち、また区の方針や諸行事等の伝達者でもある。総代は生産部長も兼ねており、行政と農業生産の両面を持つ集落代表であることが特色である。

ii) 環境5原則の申し合わせ

野田地区における生産基盤の改善効果が人の心に豊かさや協調性を与え、地区の寄り合い、総代会、協議会が開催されるたびに、生活の場での環境の改善について問題が提起された。

これに伴って住民総意のもとに農業生産の場と生活の場所を地図に色塗りし、土地利用上の申し合わせである「環境5原則」を決め、村の掟とすることにより独自の生活環境形成の努力をしている。

環境5原則の内容は次の通りである

- ① 農振除外(農振法の農用地指定除外)、農地転用、建築等に当たっては、申請前に総代さんに事前協議をする。
- ② 畜舎、温室の建設については指定地区内にする。
- ③ 畜舎の建設に当たっては、隣地農地境界より5 m、道・排水路境界より2 m離す。
- ④ 温室の建設に当たっては、全ての境界より2 m離す。
- ⑤ 畜舎・温室の建設に当たっては、用排水を完全にする。

5原則の作成については、先進地があってそれを参考にしたのではなく、役場の指導もあったが、地区内の役員が案をつくり、毎月25日に開かれる集落の定例会で検討し、守ることを確認し、5原則のチラシをつくり各戸に配布した。

議論の段階で、悪臭をさえぎり美観を守るために、風通しの良いように工夫しながら植樹することが提案された。これは文書化されていないが、生きており行われている。

5原則の内容を説明すると、事前協議については、役所への申請書類を作成または提出してからではなく、事前に総代に相談することとし、問題が起ってからではな

く、事前に解決を図ることを目的としている。

境界からの後退距離については、厳格な根拠はないが、建物の日影や保守管理、植樹を考慮して決定したものと思われる。温室等については規格があり、敷地に合わせて特注すると割高になるため、実際には現地に即して規格品が使えるように配慮することもあるとしている。

排水については、本来畜産公害を防止するためのものであるが、住宅の場合も適用することとしている。

事前協議は二段階になっていて、地区段階では「地区総代会」があり、総代やその他の役員が判断する。可否の判断基準はあらかじめ決めてあるわけではなく、事例毎に判断する。この地区段階で問題が残る場合は、次の段階の「農用地利用調整部会」で検討することになる。これには大総代や各地区の総代が集って判断する。

審査は非公開で、結論や討議内容を発表周知させることはしていないが記録は残すことにしている。むかしから、現在のような制度的なものがあつたわけではないが、家を建てる時には事前に組長や区長に相談し検討する習慣はあつた。

施設の指定地区は12部落からあがってきたものを、地元の意見を聞きながら調整して決めている。問題は権利調整であるが、交換分合することとし、地区の協議会が相談にのり調整あつせんすることとしている。

5原則の担保に当たっては、この「申し合わせ」の合意が主体となるが、公的にも農振除外や農地転用に当たっては地区総代の承諾を得ることとされており、更にはここは豊川用水の受益地となっており、実質的に土地改良区長(大総代兼務)の同意を要することになり、側面から担保力を強化している。

またこの5原則はペナルティはなく、あくまで個々人の遵法精神に依拠している。

(3) 栄町 今井野新田集落

i) 制定の背景

栄町はしばらく人口は減少傾向だったが、昭和38年の国道8号線貫通による沿線への企業等の進出、三条市隣接集落での宅地開発等により微増に転じている。

最近先に述べた国道8号線貫通に伴う沿道施設の立地、及び三条市からの工場進出により、各集落で独自に農地転用に伴う造成工事や排水等に関する指導指針等を定める例がでてきている。

今井野新田も以前は34戸の農家のみの集落であったが、今は62戸になり事業所も6ヶ所立地している。

指針制定の契機は、当時の区長宅が高速道路にかかり、大正年間に区画整理した圃場に移転したが、2.2mの農道ギリギリに家を建てたため大型農業機械が通行不能となり、区長としての責任を感じ集落で相談して、幅員5mを確保するため敷地を無償提供することとしたこと

である。

規約は農業委員会に相談し、原案をつくって役員会で修正し、各戸に事前に配布し部落総代会に3回かけ出席者全員の同意によって制定した。

ii) 今井野新田集落の開発指導指針

指針の概要は次の通りである。

① 目的及び適用範囲

目的は、個人及び企業の転入進出または拡張に伴う大字の調和ある発展としており、外部からの進入に焦点を当てている。規約の適用は大字全域とし、属地主義をとっている。

② 新入者の通知と権利・義務

新入者はあらかじめ区長にその旨を届け出ることとしている。農地転用許可申請書の添附書類として土地改良区の承諾書を要し、改良区には区長の承諾書を提出することになっているため、この機会に指針を示し同意を得る方法をとっている。

義務としては、慣行に従うこと、区費を支払うことであるが、区費の徴収は均等割と建物割があり、工場等からも徴収する。

③ 工事計画の承認、工事施工の遵守事項

工事施工に先立って境界の確認をし、工事計画を区に提出し承認を得ることとし、埋立等の際は隣地への土砂流入や工事公害に留意することとしている。

④ 宅地造成にかかる遵守事項

道路中心より2.5mの道水路有効幅員が確保されるよう用地の無償提供、また交叉点より2mの隅切用地の無償提供、転用する土地に沿って用排水路がある場合はその地区の水田面積に合致した流量のコンクリート溝とすること、家庭雑排水は45×45×60cmの沈澱槽を設け指定する水路に排水すること、建物等を建設するときは、農地・道路・用排水路に面する境界より1m以上離すこととしている。

⑤ 農道等の保安全管理

企業も含めて新入者に、地先の農道・用排水路の清掃・雑草除去を行わせている。

⑥ 公害防止対策

新入者は公害防止に努め、万一農地・農業施設・その他地域に損害を与えた場合は、その責を負い誠意をもって話し合いに応じることとしている。

以上のように、現在まだ公的に明確な規制がない事項について、集落独自に開発に関する規約を定め、集落の部内的拘束としてのみでなく、対外的にも集落の権限による指導指針として機能させている。

また、この集落の内部規約を巧みに農地転用許可に連動させることによって、担保力を強化している。またこれを農業委員会に申請する前に、即ち売買の機会に周知承諾させることにより一層効果をあげている。

今ではこの規約の存在が外部的にも周知されるようになってきており、開発者側も事前に規約の存在を考慮して進出するようになってきている。

(4) 鹿島町 深田集落

i) 背景

鹿島町は、昭和52年まで国や県の補助事業を入れたこともなく、基盤整備もほとんどなされず野菜づくり等の汎用化もできない農地が大部分で、ライスセンターも施設野菜も導入されていなかった。

このような状況から現在では、深田集落は転作がらみのブロックローテーションによる農地利用協定の他に、優良農地を恒久的に残すために、集落内を宅地・人工造林地・畑地・水田の土地利用区分を行っている。

宅地として区分された区域は当然に農振農用地除外されるのではなく、必要の都度個々に申請して除外する。この利用区分は、自己の所有地とは言え、自分勝手には変更できない申し合わせになっている。

では、このような非農用地を含めた土地利用区分が、どのような経緯で実現されてきたかをみることにする。

ii) 土地利用管理の実現

A) 共同体意識の醸成

農地解放が実施され、自小作関係に絡む問題が続出し、これに政治も絡み集落はバラバラの状況に落ち込んだ。当時20才台だった人達が現在50～60才台になっているが、昭和40年頃からようやく集落の実権を握るようになった。この人達が労働や材料を出し合って集会所をつくり、当時減反政策もあり、また手不足から荒れ放題になっていた畑に着目し、茶園にすることを思いついた。

農業は地域共同体で行われなければならないとの見地に立ち、個人有の桑が植えられていた段々畑を造成して茶園にした。登記は個人有であるが、現実には共有茶園のように共同管理している。

茶園の作業は土・日曜を利用して、農家・非農家も平等に9日間無償で出役し、年間200万円の収益は平等配分である。作業は「高役方式」と言う、休んでも次は夫婦か親子ででて、金銭精算はしない方式をとっている。農業は人海戦術が必要で、労働も平等、収益も平等の見地に立ち、「1農家・1集落・1農場」のスローガンでやっている。

B) 土地改良事業

かつて水田の基盤整備の話がでたが、イデオロギーや自小作の問題で不成立となった。

しかし、昭和52年いち早く「島根方式」を導入し、2年間話し合いを続け、その後「新農構」事業にのせ、現在基盤整備済みである。これを機会に自小作問題の全面解消を図っている。

更にこの土地改良のときに、減歩による集落広場や道

路・排水路の創設換地分は買い上げにしないで、非農家も含めた平等の配分として登記している。

暗渠排水は、個人でやったのでは効き方が異なるので、山柴等を刈りとして材料は自分で調達し、施工は業者に委せるやり方で一斉に行っている。

ウ) 自小作の解消

集落内で貸手と借手のある階級社会をなくすため、永小作権を解消し3年なり6年なりの農用地利用増進事業での小作関係にした。離作料については零にした。これによって安い離作料で小作権を解消しておきながら宅地として売ってしまったのではトラブルが起きるので宅地化しないとの申し合わせを行っている。また集落独自に「ミニ農業委員会」とも言うべき組織をつくって農地を管理している。

この調整には、地主は地主で、小作人は小作人で年100回以上も会合を開き2年間かけている。

エ) 計画決定の手続き

土地の合理的利用を推進するに当たっては、集落に農用地部会、転作部会、集落農業再縮部会の組織を設け、これらが中心となって行っている。

この新しい土地利用区分の決定に当たっては、土地利用推進委員を設け、これが原案をつくり、次にこれを先の3部会の正副部長会で検討し推進委員会に戻し、更に推進委員会で練り直した案を今度は具体的に、上・中・下の3地区に分かれた隣保班で各々検討する。これをまた3部会合同の正副部長会で練り直し、最後に集落の総会で決定し、これをただちに「告知板」というピラで各戸に周知させる。総会は定足数の4分の3以上で成立し、出席者の3分の2以上の賛成で決定される。

このように本事例をみると、まず共同茶園事業により共同体意識を醸成し、次に基盤整備事業に進み、ここで自小作の解消、水利調整、農用地利用調整等々の手法の開発と経験の積み重ねをし、より積極的な農地保全のために非農用地も含めた面的土地利用コントロールへと、長い時間をかけいろいろ手法を考え出して逐次前進してきている。

(5) 静岡県 豊岡村

i) 土地利用行政の内容

豊岡村の土地利用行政は、昭和34年より7期村長をつとめた柳田（国男）哲学による藤森常次郎氏の強い行政理念によって行われている。

その内容は、昭和41年にスプロールに先がけて、町当局がひそかに、農業地域・工業地域・住宅地域の3区分による土地利用指針を設定し、これにより農地保全を行い土地利用の混乱を防止しようとしたものである。この土地利用指針は住民に対して地図上に明確に示されたものではなく、現況土地利用をもとに大まかに区分したも

のであり、その明確な内容は当時の村長と参事しか知らないと言われている。またこれは、村の行政上の指針であって、条例による規制も法律による規制も持たないものである。工業地域とされたところは、砂利採取場、自然林が多く、この中に点々とわずかに農地があり、家も少なかった。

この土地利用指針を定める経緯を述べると、昭和40年に天竜川の浜北大橋の架橋構想がでて、これまで陸の孤島と言われた程純朴な農村地帯に不動産屋が入り農地が侵食されるのを防止するため、また当時の高度成長に伴う影響が当村にも現れ、同時に干害が農業に強い打撃を与え、堤防沿いの農地に農業利用をあきらめる者が出始めたことによる。

また、この土地利用指針は、農振法による農振農用地の設定や、新都市計画法による市街化調整区域の設定以前に行われたことに大きな意義がある。

ii) 土地利用遵守の施策

いかに合理的な土地利用区分であっても、それは単に町村長の行政上の指導指針であり、法的拘束力はない。したがって、これを真に実効性のあるものとするためには、行政指導を遵守できるだけの、それなりの政策的裏打ちが必要である。これについて以下に述べたい。

昭和39・40年と天竜川の水位がさがり、干害が発生したのを機に、田床改良と圃場整備を実施し農業基盤の整備を図っている。これは河川の砂利採取と上流部の佐久間・秋葉ダムの建設により土砂の流出が止り、河床がさがり堤内の地下水位もさがったため、砂利業者に趣旨を説明し、田床改良組合と静岡県西部砂利事業協同組合を設立し、これが水田の使用収益権を一定期間賃貸借し、農地法や砂利採取法に基づき、耕土をはぎとり、5mの深さまで砂利を除き、その跡地を磐田原の洪積土を埋め戻し、水田の床締めを行い、先にはぎとった耕土を敷き均し起工前の地盤高に復元した。この砂利販売費用で土地改良事業費を軽減すると同時に、生産性を高め、更に土地改良事業による8年間の農地転用禁止により農地保全を行っている。

また農地の有効利用も図るために、休耕農地（荒地）の解消と兼業農家の規模拡大等農地の流動化を図るため、村条例を制定し推進を図った。このため農地管理センター及び各集落に農地利用組合を設置している。これは後に国の農地利用増進事業制度制定の引き金になっている。

また農村の土地利用を混乱させる大きな原因となる工業立地については、土地利用区分策定のときに町が責任を持って導入することを表明し、全社を県の指導により、公害のない優良企業を導入し、その用地の売買は全て町が介在して行っている。

スプロールを防止するため、住宅問題については、県

住宅供給公社により、調整区域編入前の既存宅地部分に94区画、3.5haを開発している。

4 自律的方法の実現

1) 自律的方法の仕組み

まず、先にあげた事例の分析をしておきたい。

事例その1の、神之原集落についてみると、この集落は伝統的に自治意識が強く、自治的活動が集落全体にゆき届いており、自ら定めた規範を守るという規範意識が極めて高い。

木蔭伐条例ひとつみても、全員同意の上にきちんと成文化され、更に実行についても、木蔭伐委員制度を設け、木蔭伐に当たってはあらかじめ通告し、自ら伐除しないものについて、委員が伐除する方法をとっており、トラブル回避の工夫をしている。

また、家庭雑排水放流承諾制度についてみると、混住化が激しく進んでいる水田地帯として必然性は高く、また単なる集落の許可をまだ集落住民となっていない者に対して適用することとなるため、実効性を高めるために農地転用許可に当たっての地元の区長の同意を要する機会をとらえて、公権力を援用して担保力を高めている。

事例その2の、野田集落における環境5原則についてみると、都市化の進展があるわけでも、現状の環境が特に悪いというわけでもなく、より良き環境形成をめざすものである。その意味では規範意識がやや薄弱となる懸念がある。

しかし、これに対しては、従来から建築行為に当たっては事前に区長等と相談する等の慣習を巧みに活かし、また圃場整備の機会を逃さずに農業施設用地を確保する等遵守しやすくなるように工夫している。更に建築確認等の届出の前に相談するようにし、既成事実化によるトラブルを防止したり、特に問題のある場合には、地元と地区全体との二段階の審議制度を用意して恣意性を排除する仕組みを用意している。

事例その3の、栄町における開発指導指針制度をみると、特に自治意識が活発な集落の事例ではないが、事態が農業生産活動に非常に深刻であり、必要性が高く、規範意識は高まらざるを得ないであろう。

遵守については、土地を必要とする集落外の者に対し売買の機会をとらえ指針を承諾させ、更に農地転用許可の機会をとらえ指導してもらうことにより、担保力を高める工夫をしている。

事例その4の深田集落は、戦争直後に地域社会の崩壊を体験した当時の青年層が、今日集落の主要な地位につくようになり、農業を主体とした地域再建の熱意が、規範意識を高めている。

具体的な実効性を高めるため、集落独自にミニ農業委

員会を設け、正式の農地転用許可の申請条件にする等の工夫をしている。

事例その5は若干趣きを異にするが、行政権力を有する自治体にあっても、法制度ができる以前に土地利用秩序を形成するため粘り強い説得や積極的な財政投資、適切な事業の導入等、不断の行政努力によって、住民が為政者の方針を遵守しやすい条件づくりを行って始めて可能となることを示している。

これらの事例にみられるように、自律的方法を可能とするためには、住民の伝統的な規範意識や慣習の活用、急速な都市化等の環境変化により規範を定めざるを得ない必然性等の規範意識の高さが必要なことをうかがわせる。

これに加えて、基盤整備の機会を活用したり、農地転用許可等の機会を利用したり、また土地を必要とする部外者には売買の機会に規範の遵守を承諾させたり、また集落内で農地転用や建築等について独自の審査の機会を設けたり、この審査に当たっても慎重を期するため二段階制を設けたり、行政当局もこれらの集落の努力に対して積極的に支援したり、集落内部の規範でしかないものを、外部の者にも遵守されるよう創意工夫を凝らして行われていることがわかる。

2) 自律的方法の役割りと今後の方向

事例の分析をみると、先に仮説的に述べたように、高い規範意識と、この規範の遵守を可能とするための自らのまた行政当局の積極的な対応等の不断の努力や創意工夫とが相まって自律的方法を可能にしていると言えよう。

身の廻りの環境形成を考えた場合、法制度による強制には馴染み難いものが沢山あり、法制度の適用によって解決するのは限界がある。やはり、自らの問題意識のもとに、自らの努力により、自らに適した方法で、環境を形成してゆかなければならない部分が少なからず存在する。居住環境は法制度による部分と、このような自律的方法による部分が巧みに相補完しあって形成されてゆく必要がある。

また得てして、法制度はその成立において必要性の社会的認識が成熟するのを待って行われるため時間の経過を必要とし、社会問題に迅速に対応できない場合が多い。このような法制度の空白においても、現実の問題に直面する住民としては何らかの対応をせざるを得ず、結果的に自らの努力で解決せざるを得ない。また、このような現場の試行錯誤的対応が発展して社会的認知を得て、法制度に昇華してゆく場合も多い。

このような自律的方法の担う社会的役割を考えると、行政的にも積極的な支援が必要と言えよう。

更に環境形成を他者に委ねるのではなく、自らの努力

によって実現してゆくという積極的な姿勢を高く評価し、このような行為が増殖されてゆくような「社会システム」の構築が必要である。

また、自律的方法は伝統的な農村においてのみ可能なのではなく、逆に過疎化や都市化により大きく揺れ動いている農村においても積極的に展開されており、更に単に慣習的行為の継承ではなく、積極的に新しい社会問題に対応して行われており、特殊な農村集落におけるマイナーな手法ではない。

法制度的手法と相まって、今後大いに確立されるべき重要な手法である。

<研究組織>

主査 東 正則 工学院大学助手