

農山村空間の整備と地域活性化

- 市町村総合計計画にその存在を見る -

The Planning of Rural District and The Activation of Rural Communities

- the existence of activation in the city and town master plan -

木村儀一*
Kimura, Giichi

Abstract

This report is that the scenery of the town with a different measure is different. There are the framework and the story in the rural communities master plan. This master plan's story intends the self-help and living with meaning of citizens in own city and town. It is the philosophy of the master plan that citizens' daily bread is the local resources, lives in safety and keeps the healthy living. But these contents are the different means by the condition of each cities' and towns' geography. The scenery of introducing two towns appears to each different plan by different conditions.

キーワード 市町村総合計計画 事業計画 過疎地域 居住環境

Keywords : City and town master plan Project plan Under populated area Environment of habitation

はじめに

農山村地域での居住環境整備の課題・テーマは時と共に変わるものであろう。今日までの農山村地域の課題とその社会背景と整備課題との関わりを概略的に觸れてみる。現在日本では少子高齢化に関する話題が新聞に取り上げられない日は無いほど都市・農山村地域を問わず大きな問題と言える。農山村地域では都市地域に比して少子・高齢化はより深刻な問題である。

農山村空間についてここに至るまでの背景・過程を簡単に振り返ってみたい。

1) 農山村整備の背景と経緯

農山村では60年、70年代では盛んに開拓をはじめ農地拡大の基盤整備に力が入られ近代的農業を目標に生産の拡大と効率のよい農業生産を目標にその環境の整備が進められた。

国土の全体の均衡のとれた発展の誘導を目的として国土総合開発計画が立案され、大規模開発計画が提案されたのもこの時代であった。

都市部では工業化・国際分業論も出るなど60年代には東京オリンピックの開催を契機に建設ブームに火がついた。農山村からは若者が仕事を求め都市・工業地帯へと流失し戦後日本の工業化、経済発展を支える労働者として動員された。しかし若者は単に所得を求め都市に移動したのではなく中には当時の貧しい農山村を嫌い、都市への脱出者も居たであろうが多くの若者は

* 日本 明治大 建築学科 教授
본 원고는 한국농촌건축학회 2000초청강연회·학술 발표회집에 발표된 것임.

新しい時代を求めての移動であったのであろう。

この都市への若者の移動は農山村地域においては市町村人口の減少に高齢者の比率が高まる人口構成へと拍車が掛かることに至ったといえる。こうした状況が進行する中、政府の施策は工業化と平行して農林省事業として70年代の中頃から農村総合整備のモチ

ル事業行われ、80年代には農山村地域での生活環境整備が大きく取り上げられ全国に事業は展開した。

これは農山村地域の居住環境は都市に比して大變遅れているという認識もあり都市と同様の物的環境整備を進め、農村空間を魅力ある空間にしようとした狙い

が有り事業そのものは大きな成果を上げ都市並の居住環境条件・イを持つ農山村地域も出現するに至った。

居住環境の整備は進み以前より住み易くなったが、人口減少をどどめるには至らず、この減少は大きく社会環境を變質させることになった。

これは農山村地域での繼承されてきた集落社会での諸々の絆、相互扶助、祭りごとなどが維持できず、集落社会（コミュニティ）の崩壊といわれる現象がこの事である。

この人口減少と高齢化は70年から80年90年と續き21世紀に入った現在も農山村ではこの人口減少・高齢者比率の増加傾向は更に進み、集落そのものの存在が危ぶまれる時代を迎えている。

この間（80～90年代）地方都市並びに農山村の整備は社会資本の整備に注がれ箱ものといわれる施設づくり、國の地方整備は投資効果が見え易い物的資本整備に注がれ物的環境整備に力が注がれた一面がある。

この間のもの作りは、補助事業に頼るもので、多くの市町村は、地域の特徴を作り出すより、補助事業採擇基準（メニュー）に如何に合わせるかがことのほか重大な要件であった。この結果残念なことに基準には合致するが、特徴のない・

地域に馴染まない施設（たとえば音楽堂・ホール、総合文化センター、博物館・美術館など）が、多くの町に出現することになった。

中には箱（施設）は作ったものの施設維持費、運営に關するノウハウも無く、ごく一部の部屋しか使用せず、主要な空間は眠ったままの総合文化センターも出る始末であった。これには補助基準の制度にも、受け入れる自治體側にも、また施設の設計を擔當した設計者にも非を問いたいところがある。

2) 居住環境整備の對象と市民参加

90年代に入って農山村地域を始め地方都市では物的環境もある程度すすみ、こうした環境を作っては来たが一向に人口減少の阻止にその成果は現れ無かった。箱もの作りを始めとする生活環境整備では、地元若者を引きとどめる施策としては不十分であり、生活環境整備事業のこうした目的には限界を感じられ始めた。これは環境整備を若者定着（UターンJターンを含め）をその目標の第一義に置くのではなく、住んでいる人地域住民への環境整備・サービスに目標を置き替え開き直りともいえるこれは轉換といえる。地域の活性化と唱うわれまちづくりの新たな課題探し地域の特徴・獨自性を求め市民参加（ワークショップ方式もその一つ）方式などの模索が續いている。

居住環境の整備の目的は地域に暮らす人々に安全で、健康的な生活を保證し更に生活を楽しみ潤いを感じるてもらう環境作りに有ると考える。そうした環境整備への仕掛け（ソフト）を含み總合化された地域空間・地域施設の運営・ネットワーク化された總合的な視點に立った地域住民へのサービス體系の確立にいろいろな試みがなされ始めた。

これは従來の行政自治體主導型の官製町づくりのみでは作り得ず民間の知恵・エネルギーが必要となった。

従って、成功事例としては民間・市民の参加

・努力により始められたものが多く、この中には地域の特徴を生かされたものが多い。それらには物的環境の整備が終えた後の、施設活用に市民参加という形のものや、市民の力で・目で地域の魅力お越し、これに行政がサポートするというワークショップ形のものがありこれらは従来形に比して 民間主導型と言えるものである。

しかしここで注意しなければならないのはこうした市民参加形で 成果を得るためには 進め方を 行政またはこれに代わる機関が 十分にコントロールした計画的なものであることが大事であり 市民任せの成り行き任せでは 一時的に市民を満足さし得ても長期的・継続性を期待できるものとはならない。一過性のもので終わってしまっ

てはならないのである。
まちづくりは短時間で出来上がるものではなく地域の人が納得したストーリーに従い長い時間を掛け、次世代に継承されていくもので、流行や一

気に燃え上がって にわか
に作り上げられ生まれてくるものではない。従って継続性を考えれば自治体が市民の参加を圖り 市民の合意を得 計画的に進めていくものでなくてはならないものである。

そこにはストーリーが存在し(市町村総合計画)、このストーリー如何で地域住民・市民の幸せが 左右するものと言って過言ではない。

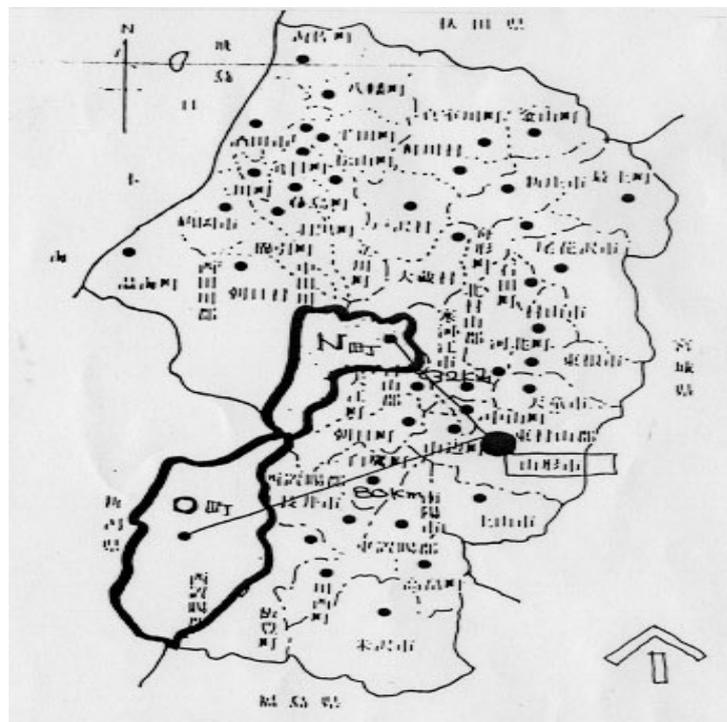
またまちづくりとは 人作りで有り心豊かに暮らす人が見える農山村風景づくりとも言われる所である。

今日紹介するタイプは従来型で長期にわたって町作りのストーリーを着実に実現してきたタイプの異なる二つの町N町とO町の総合計画とそのストーリー

一の紹介である。

3) 山形県の市町村に見る総合計画と農山村風景

地方自治体にはその自治法で市町村総合計画の立案が義務付けられているがこの総合計画のストーリー(筋書き)にはそれぞれに特徴が見えるものである。ここに紹介するO町とN町はそれぞれに特徴のあるまちづくりを進めて来ている。どちらの町も 市民の幸せを考えた上 実施されて来たものは違いはない。この二つの町のまちづくりの進め方は明らかに違い、現在の町の風景・町村空間には大きく違いを感じ、人々の暮らす様子にも違いが見える。勿論この違いは町の地理的・地勢的相異が基本的に大きく起因するものと想像するが、市町村の施策市町村総合計画とその實現方法の違いにも大きな違いを作り出している要因となっているのも事実である。



圖一1 O N町の位置

① 兩地域の概要

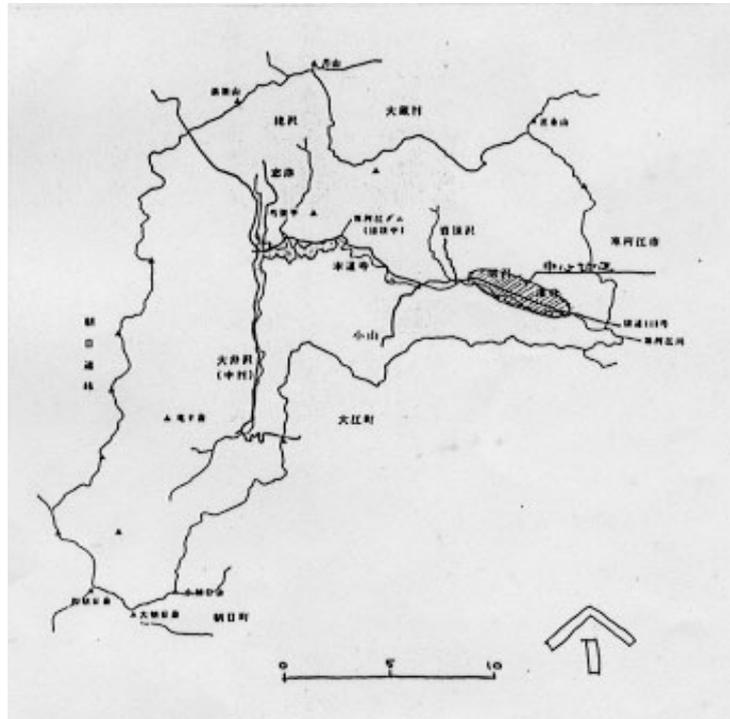
山形縣のO町とN町の位置は緯度的には38度線を境にソウルは少し南山形は少し北の位置にある。日本の東北地方の南に位置しソウルと大きく違うところは日本でも有数の豪雪山村地域の一つである。

O町はこの山形縣の南端にあって新潟縣と接し、町の中心部からは縣廳舎のある山形市までは約80キロメートルと離れN町は地理的にはこのO町の北側に位置するが中心部は縣廳舎までは約30キロメートルと半分以下の距離にある。土地利用は兩町とも町域、總面積は大きくO町は約740平方キロ、N町は約400平方キロで兩町とも山林・その他面積が95%を占めている。兩町とも集落は谷筋に分散している。人口は兩町とも終戦直後にピークを持つが現在はそれぞれ半数に近くO町は約11000人高齢者(65歳以上)人口比は23.4%である。N町は約8000人で高齢者比率は28.1%と兩地域とも縣平均の19.8%を大きく上回り國平均50年後の高齢者比率(25%)と言われ高齢者比率を先取りした町 高齢社會・過疎町である。

この二つの町を取り上げたのはおよそ30年の付き合いがあり地域空間の變容を理解しているつもりである事によるもので決して日本の市町村を代表する典型として選び紹介したものではない事を断っておきたい。

② N町の總合計畫と地域空間との關わり

このN町のまちづくりの特徴は事業施策の内容の獨自ユニークさにある。時代を先取りし國補助事業の實施モデル市町村としてその役割を幾度か



圖一2 N町全圖

果たしてきた。その自負は町勢要覽にN町らしい事業あれこれと第1頁に4つのテーマに分け紹介している。

この町は1954年に4つの町村が合併して出来た町である30數年前に町の中央を流れる河川を堰き止めほぼ町全域に廣がる多目的水源ダムの建設を受け入れこれを町の總合的開發整備の起爆劑として 景觀的に

も大きくダイナミックに變貌するのを受け入れこれを契機に各種のモデル的事业を全町對象にし實施して來ている。全域均等的事业配分と言う展開はここに起因するものと思える。ダムが地域に風景に馴染むには長い時間が掛かるものと思われるが町はこのダムを觀光資源として積極的に利用する事業も進めて來ている。

第1のグループのテーマは

「町民が主役、主役を大事にする事業」として次の各種の事業が上げられている。

1. 町営バスの運行 これは路線バスに伴い町民の日常生活の足を確保しようとしたもので1977年に実施されている。
2. 16地区の地区づくり計画1981年の総合開発計画の骨子としたもので地区市民の聲・地区事情を総合計画に反映させたものである。
3. 1983年の100歳100万円支給高齢者をねぎらう事業。
4. 介護者激励金支給。
5. 1990年 総合保健医療福祉基本計画策定情報の一元化と一体的なサービス提供、保健医療福祉の一体的施設運営をめざす。以上がその事業内容である。

第2グループのテーマとして

「地域資源を活かしてマイナスイメージをプラスイメージに転換する事業」が纏められているその内容は

1. 夏山スキー
2. ふるさと民宿
3. 山の四季祭り
4. ふるさとクーポン販賣事業地元産品を宅急便で会員（全国）に販賣する。（1982年）大きな成果を上げこの種の事業のパイオニア的存在となった。
5. 月山自然水販賣事業この事業もパイオニア的存在で大きな成果上げている。
6. 地ビール販賣（1997年）
7. 美しく快適な木造建築の奨励事業（1996年）集落景観と地場木材消費を圖ったもの
8. 廣域レクリエーション都市公園の整備
9. 第三セクター會社の創設
10. かもしか學園の開設 である。

第3グループのテーマとして

「クオリティライフ N町の人材を育成する事業」その内容は

1. 職員提案制度。（1980年）
2. N塾・少年少女自然塾（1985年）
3. クオリティ・ライフ研究所（1987年）
4. 米國都市と姉妹交流（1990年）
5. 詩人丸山薫記念館の建設（1990年）
6. 町民の國內外研修派遣制度が上げられている。

第4のグループのテーマとして

「地域のシンボルから物語りを創造する事業」とまとめいて その事業内容は

1. 月山湖大噴水
2. 月山湖水の文化館（1993年）
3. 縣立自然博物館（1991年）
4. 大井澤自然博物館と自然と匠の傳承館（1989年）
5. N町まちづくり應援團（1997年）が上げられておりN町に存在する自然と傳承技術を紹介する施設作りである。

このようにN町の総合計画は大規模開発を起爆にして各種の事業を展開してきている。その事業内容は時代の先取り、地域ニーズの掘り起こしこれに呼應する施策の展開でそれぞれの事業は地域地區空間との關連よりも事業としての獨自性にウエイトが置かれた施策選擇となっている。町を活性化させる仕掛けとして取り上げられてきた 施策は 數多くあるがこれらが地域空間と一體を前提としたかという配慮は少し希薄であると思われる。ダム開発を起爆とした事業全面展開の成果を問うのは これからであろうと思う。

地域の人々の暮らしに總合化されるて、地域の人たちに受けられた事になる。施策は暮らしの中に浸透して行くものではなくてはならない事は言うまでもない。

③ O町の総合計画と地域空間

このO町も複数町村が合併してきた町である。
 O町の近代的な町づくりのスタートは 古い その歴史は1930年代に遡る。町の資源水を生かす水力発電の開発と将来性を持つ有能企業の誘致を端に地域振興地域住民の出稼ぎに頼らない地元での所得形成を圖ると言う着眼の良さとその後の継承された来た町当局の一貫性の成果は大きい。

1960～70年代に始まる集落統廃合による據点集落の整備がそれぞれの地区の特徴・資源の内容に併せ集落の人々の参加と協力で進められた。この時からまちづくりストーリーの一貫性を感じる。

近年それに加え地元の資源（自然・ブナの森-山菜キノコ、雪-A傳承藝能-樂、傳承技術-RH等）を生かすと言う考えは今日まで脈々と續くこの考えは 數代の町長を繋ぎ 町の總合計畫の骨子となって引き次ぐがれている。

これは山間集落での居住環境と生活確保の整備計畫である。大きくは地域の特徴を活かしこの特徴を整備のテーマ・スローガンに*3地区に纏めている。地区ごとの整備内容は全體と地区との調和に配慮し理念を一貫した總合整備計畫の存在である。この地区それぞれにその資源を探り地域空間・地域住民・地元資源と一體となった地域把握とこれらを總合化させ地区の人々がその場で暮らせる生活と一體となった施策は町の中央部だけが元氣な市町村が多い中周辺部集落で満たせるもの中心部で満たせるものと更に地元資源を生かし特徴のある地区整備は極めて解り易い圖式の地域空間構成である。ここが地元の資源を活かし地元食べる人を一人でも多くがO町總合計畫の特質す

べき特徴點と考える。そして更に一貫した長期計畫とその綿密なfold 着實に展開して來ている計畫的な實施つまり行政の努力が評價されるものである。

こうした空間構成地域地區整備から生まれる町の活力は 一時的な流行でなく 更に持續發展するものと想像している。

私には地域の住民がそれぞれに生活者として地域・地區を支えそれぞれの役割を擔っている生き生きとした姿が見えてくる。

近年の高齡社會を迎えては中心部に保健・醫療・福祉を一體的に扱う總合的施設と窓口の設置この施設はバリアフリーを計畫理念とした新住宅地の内に建設するなども進められている。

このO町から受ける 生き生き印象の 特徴・要素を纏めるならば 地域住民の暮らしを支えるために自治體が存在するとした單純明快な理念に基



圖一3 O町 地域整備圖

づくいた町村総合計画（ランドデザイン）、町づくりストーリーの存在にあると言える。これは地域空間（自然を含む）と地域住民とを一体として捉えその地域空間（自然空間-X・水など）の特徴・資源を生かしその中での自立した暮らしを可能にする整備の内容と継承されてきた事業実施プログラムの存在である。また優秀な自治体職員

*3地区

1. 「中心市街地を含んだ中央総合レクリエーション基地—事業内容健康の森/森林体験、町民健康保養/温泉健康館・温泉プール・コンサート広場・総合スポーツ広場・体育館・町民プール」
2. 南部「飯豊山麓リゾート基地—登山基地の整備宿泊施設・據点集落を中心にふるさと子供村」
3. 北部「朝日山麓リゾート基地-ふるさと学生村・自然環境活用~~地~~・白い森交流促進~~地~~・リゾート・~~ハ~~等」

4) 終わりに

この二つの町の町村総合計画はそれぞれに特徴がありこれを地域空間との関係から見ると一方は明確に地域空間を三次元的に捉えながら施策ストーリーを描き 地域の活性のテーマは 地域・地区空間と一体となってその地域空間に展開されている。この地域資源を活かして暮らしの自立を目標に置くここに地域社会が町を支えていく或いは存続していく原点と考えていると思われる。もう一方の町では大規模開発を導入しその巨大エネルギー・付加価値を人々に分配しようとしたストーリーで引き出される個別事業項目が先行し地域空間との繋がりよりもそれぞれの事業種目別の内容の實現・達成が重要な目的となったと思える。地域に暮らす人々の暮らしの全体像が浮き上がらないが地域の緊急な課題には対応した施策が採られる即應性のある施策展開がなされている。ここでは地域空間は二次元的な把握にとどまっていると

思える。これは先にも述べた地域空間の置かれた地理・地勢的条件が施策のストーリー作りに大きく影響を與えることになっていると思える。従って地域の活性化は地域の持つ地勢・地理的条件 地域空間の持つ特質資源・コンテクストを十分に讀むことから始まるものであり、その内容は地域住民の日常生活に総合され還元されるものでなくてはならない。今日話題となる地域活性化施策は 総合計画・長期計画に位置付けられたものの中の 緊急性の高いも 事業効果にカンフル劑的な刺激を與えるものでありその方法手段を言うのであろう。

농산촌 공간의 정비와 지역활성화

- 시정촌 종합계획에 그 존재를 본다 -

기무라 기이치 일본 메이지대학 교수

시작하며

농산촌 지역에서의 거주환경정비의 과제와 테마는 시대에 따라 변하는 것이다. 지금까지의 농산촌지역의 과제, 그 사회적 배경, 정비과제와의 관계를 개략적으로 살펴본다. 현재 일본에서는 자녀 소수화와 고령화에 관한 문제가 신문에 나지 않는 날이 이상할 정도로 도시농촌지역을 불문하고 큰 문제라고 말 할 수 있다. 농산촌지역에서는 도시지역에 비해 자녀 소수화와 고령화는 보다 심각한 문제이다.

농산촌 공간에 대해서 지금까지의 배경과 과정을 간단히 되돌아 보기로 한다.

1) 농산촌 정비의 배경과 경위

농산촌에서는 80년, 70년대에는 개척을 시작으로 왕성하게 농지확대의 기반정비에 힘을 기울여 근대적 농업을 목표로 생산확대와 효율 좋은 농업생산을 목표로 환경 정비가 진행되었다.

국토 전체의 균형을 이룬 발전을 유도할 목적으로 국토종합개발계획이 입안되어 대규모개발계획이 제안된 것도 이 시기였다.

도시부에서는 공업화·국제분업론도 나타나는 등 60년대에는 동경올림픽 개최를 계기로 건설 붐에 불이 붙었다. 농산촌에서는 젊은이들이 일을 찾으러 도시·공업지대로 가버려서 전후일본의 공업화 경제발전을 지탱하는 노동자로서 동원되었다. 그러나 젊은이들은 소득을 위해 도시로 이동한 것이 아니고 그 중에는 당시의 가난한 농산촌이 싫어 도시로 탈출하는 사람도 있었을 것이지만 많은 젊은이들은 새로운 시대를 찾으러 이동하였을 것이다.

이와 같은 도시로의 젊은이의 이동은 농산촌 지역에 있어서 시정촌 인구의 감소에 고령자의 비율이 높아진 인구구성에 박차를 가하게 되었다고 말 할 수 있다. 이런 상황이 진행되는 중

에 정부의 시책은 공업화와 평행해서 농림성사업으로서 1970년대 중반부터 농촌종합정비모델사업이 이루어져, 1980년대에는 농산촌지역의 생활환경정비가 크게 채택되어 전국에 사업이 전개되었다.

이것은 농산촌지역의 거주환경이 도시에 비해서 대단히 늦었다는 인식도 있고, 도시와 같은 물적 환경정비를 진행시켜, 농촌공간을 매력적인 공간으로 하려는 목표가 있어 사업 그 자체는 대단한 성과를 올렸고 도시와 같은 거주환경조건, 인프라를 농산촌지역에 출현시키기에 이르렀다.

거주환경정비를 진행시켜 이전보다 살기 좋게 되었지만 인구감소는 멈추지 않아, 이런 감소는 크게 사회환경을 정비시키기에 이르렀다.

이것은 농산촌지역에서 계승되어 온 촌락사회의 여러 가지의 유대, 상호부조, 축제 같은 것이 유지되지 않고 취락사회(커뮤니티)의 붕괴현상을 나타냈다.

이런 인구감소와 고령화는 70년대부터 80년, 90년대까지 이어져 21세기에 이른 지금도 농산촌에서는 이런 인구감소와 고령자비율의 증가경향은 더욱 진행되어 취락 그 자체의 존재가 위협받는 시대를 맞이하였다.

그 사이(80~90년대)의 지방도시 및 농산촌의 정비는 사회자본의 정비에 주력하여 상자와 같은 시설 만들기로, 국가의 지방정비는 투자효과가 보이기 쉬운 물적 자본정비에 집중하여 물적 환경정비에 주력한 일면이 있다.

이 사이의 물적 환경만들기는 보조사업에 해당하는 것으로 많은 시정촌은 지역의 특징을 만들어내기 보다는 보조사업채택기준(메뉴)에 어떻게 맞추을까가 중대한 요건이 되었다. 그 결과, 유감스럽게도 기준에는 맞지만 특징이 없는 지역에 익숙하지 않은 시설(예를 들면 음악당, 홀, 종합문화센터, 박물관, 미술관 등)이 많은 마을에 출현하게 되었다.

그 중에는 상자(시설)를 만든 것에 대한 시설 유지비, 운영에 관한 노하우도 없고 극히 일부의 실 밖에 사용하지 않고 중요한 공간이 그대로 방치된 종합문화문화센터도 나오기 시작한

실정이다. 이런 것은 보조기준의 제도에도, 그것을 수용하는 지방자치체 측에도, 또 설계를 담당한 설계자에게도 잘못을 묻고 싶은 부분이 있다.

2) 거주환경정비의 대상과 시민 참가

90년대에 들어서 농산촌지역을 시작으로 지방도시에서는 물적 환경도 어느 정도 진전되어 이런 환경을 만들게 되어 왔지만 전혀 인구감소를 저지시키는 성과는 나타나지 않았다. 상가 만들기를 시작으로 한 환경정비는 그 지역의 젊은이를 붙잡아두는 시책으로서 불충분하고, 생활환경정비사업의 그런 목적으로는 한계를 느끼기 시작했다. 이것은 환경정비를 젊은이 정착(U턴, J턴을 포함)을 그 목적의 제일 선으로 놓는 것이 아닌 살고 있는 사람, 지역주민에의 환경정비·서비스로 목표를 전환하였다. 지역활성화라고 하여 마을 만들기의 새로운 과제를 찾고, 지역의 특징·독자성을 구하고, 시민참가(워크숍 방식도 그 중의 하나)방식 등의 모색이 계속되었다.

거주환경 정비의 목적은 지역에 사는 사람들에게 안전하고, 건강한 생활을 보장할 뿐만 아니라 생활을 즐기고 윤택함을 느끼게 하는 환경만들기에 있다고 생각한다. 이런 환경정비의 시작(소프트)을 포함하여, 종합화된 지역공간·지역시설이 운영·네트워크화된 종합적인 시점에 입각한 지역주민에 대한 서비스체계의 확립에 여러가지 시도가 시작되었다.

이것은 종래의 행정자치주도형의 관제 마을만들기로는 할 수 없는 민간의 지혜·에너지가 필요하게 되었다.

따라서 성공사례로서는 민간·시민의 참가와 노력에 의해 시작된 것이 많고, 그 중에는 지역의 특징을 살린 것도 많다. 그런 것들에는 물적 환경정비를 끝마친 후에 시설활용에 시민참가라는 형태 또는 시민의 힘으로 지역의 매력을 발휘하고 여기에 행정이 지원하는 워크숍형이 있는데 이것들은 종래의 형에 비해 민간주도형이라고 말할 수 있다.

그러나 여기에서 주목하지 않으면 안되는 것

은 이런 주민참가형으로 성과를 올리기 위하여는 진행방식을 행정 또는 이것을 대신하는 기관이 충분히 컨트롤할 수 있는 계획성이 있는 것이 중요하며, 시민에게 되는대로 맡기는 것은 일시적으로는 시민을 만족시킨다 해도 장기적·계속성을 기대할 수 있는 것은 아니다. 일과성으로 끝나서는 안 되는 것이다.

마을 만들기는 단기간에 될 수 있는 것이 아니라 지역민이 납득한 스토리에 따라 오랜 시간에 걸쳐 차세대에 계승되어가는 것이고, 유행이나 단숨에 불이 붙어 갑자기 완성되어 나타나는 것이 아니다. 따라서 계속성을 생각한다면 주민참가를 계획하여 시민의 합의를 얻어 계획적으로 진행시켜나가지 않으면 안 되는 것이다.

거기에는 스토리가 있고(시정촌종합계획), 이 스토리에 따라서 지역주민·주민의 행복이 좌우된다고 말해도 과언이 아니다.

또 마을만들기는 인간 만들기이며 풍요로운 마음으로 사는 사람들이 보이는 농산촌풍경만들기라고 말할 수 있는 부분이 있다.

오늘 소개하는 타입은 종래형으로 장기간에 걸친 마을만들기의 스토리를 착실히 실현시켜온 타입의 다른 두 마을 N정(町)과 O정(町)의 종합계획과 그 스토리를 소개한다.

3) 야마가타현(山形縣) 시정촌에서 보는 종합계획과 농산촌 풍경

지방자치체에는 그 자치법으로 시정촌 종합계획의 입안이 의무화되어있지만 이 종합계획의 스토리(줄거리)에는 각각의 특징이 보인다. 여기에 소개하는 O町과 N町은 각각 특징있는 마을만들기를 진행해왔다. 두 町 모두 주민의 행복을 생각하고 실시해온 것은 틀림이 없다. 이 두 町의 마을만들기의 진행방식은 아주 다르고, 현재의 町의 풍경·정촌공간에는 아주 다른 점이 느껴지고, 사람들의 사는 모습에도 다른 점이 보인다.

물론 이런 다른 점은 기본적으로 町의 지리적·지세적 차이에 크게 기인하는 것으로 생각할 수 있지만, 시정촌의 시책·시정촌 종합계획과 그 실현방법의 차이가 큰 차이를 만들어낸

요인이 된 것도 사실이다.

① 양 지역의 개요

야마가타현의 N町과 O町의 위치는 위도38도 선을 경계로 서울은 약간 남쪽에 야마가타는 약간 북쪽에 위치해 있다. 일본의 도호쿠(東北)지방의 남쪽에 위치하여 서울과 다른 점은 일본에서도 유명한 호설산촌지역의 한 곳이다. O町은 이 야마가타현의 남단에 있는 니이가타현과 접해 있고 町의 중심부는 현 청사가 있는 야마가타시로부터 약80km 떨어져 있다. N町은 지리적으로 이 O町의 북쪽에 위치해있지만 중심부분은 현 청사에서 약30km 거리에 있다. 토지이용은 두 町 모두 町역이며 총면적은 O町은 약 740km², N町은 약400km²로 두 町 모두 산림과 기타 면적이 95%를 점하고 있다. 두 町 모두 취락은 골짜기를 따라 분산되어 있다.

인구는 두 町 모두 종전 직후에 피크를 이루었지만 현재는 각각 반수에 가까워 O町은 약 11,000명 고령자(65세 이상)는 전체인구의 23.4%이다. N町은 약 8,000명이고 고령자비율은 28.1%로 두 지역 모두 현의 평균19.8%를 크게 상회하고 50년 후의 국가평균 고령자비율(25%)정도이며 고령자비율이 앞선 고령사회·과소町이다. 이 두 마을을 예로 든 것은 본인이 약 30년간 교류한 곳으로 지역공간의 변용을 이해하고 있기 때문이며 결코 일본의 시정촌의 대표적 전형으로서 소개하는 것이 아님을 밝혀둔다.

② N정(町)의 종합계획과 지역공간과의 관계

이 N정(町)의 마을만들기의 특징은 사업시책내용의 독자적 독자성이다. 시대를 앞서 국가보조사업의 실시모델 시정촌으로서 그 역할을 몇 차례 해왔다. 이런 자부심은 정세요람에 N정(町)에 맞는 사업으로 제1항에 4가지의 테마로 나누어 소개하고 있다.

이 町은 1954년에 4개의 정촌이 합병해서 된 町이다. 30년전에 町의 중앙에 흐르는 하천을 막아 거의 町 전역에 걸친 다목적 수원댐의 건설을 받아들여 이것을 町의 종합적 개발정비의

기폭제로 삼았다. 경관적으로도 크게ダイナミック하게 변모하는 것을 받아들여 이것을 계기로 각종 모델적 사업을 전체 町을 대상으로 실시해왔다. 전지역 균등적 사업배분이라고 할 전개는 여기에 기인한다고 생각한다. 댐이 지역풍경으로 익숙해지기에 오랜 시간이 걸리지만 町은 이 댐을 관광자원으로 적극적으로 이용하는 사업도 진행해오고 있다.

제1그룹의 테마는

「정민(町民)이 주역, 주역을 중시하는 사업」으로서 다음의 각종사업이 열거되어 있다.

① 町 운영 버스의 운행. 이것은 노선버스의 폐지에 따른 주민의 일상생활의 발을 확보하려고 하는 것으로 1977년에 실시되고 있다.

② 16지구의 지구만들기 계획. 1981년 종합개발계획의 골자가 된 것으로 지구주민의 목소리와 지구사정을 종합계획에 반영한 것이다.

③ 1983년의 100세 100만엔 지급, 고령자를 위로하는 사업.

④ 돌보는 사람(介護者) 격려금 지급

⑤ 1990년 종합보건의료복지 기본계획 책정. 정보의 일원화와 일체적인 서비스방식의 확립. 보건의료복지의 일체적 시설운명을 지향한다. 이상이 그 사업내용이다.

제2그룹의 테마는

「지역자원을 살려 마이너스 이미지를 플러스 이미지로 전환하는 사업」 진행되고 있다. 그 내용은,

① 여름산 스키

② 고향 민박

③ 산의 사계 축제

④ 고향 쿠폰판매사업, 지역생산품을 택배로 회원(전국)에 판매한다(1982). 큰 성과를 거두어 이 사업의 파이오니어적 존재가 되었다.

⑤ 스키야마(月山)자연수판매. 이 사업도 파이오니어적 존재로 큰 성과를 올리고 있다.

⑥ 지역 맥주 판매(1997년)

⑦ 아름답고 쾌적한 목조건축의 장려사업(1996년). 취락 경관과 지역목재소비를 의도한

것

- ⑧ 광역 레크레이션 도시공원의 정비
- ⑨ 제3섹타 회사의 창설
- ⑩ 가모시카학원의 개설 등이다

제3그룹의 테마로서

「quality life N町の 인재를 육성하는 사업」.

그 내용은,

- ① 직원제안제도(1980년)
- ② N기숙사, 소년소녀 자연기숙사(1985년)
- ③ quality life연구소(1987년)
- ④ 미국도시와 자매 교류
- ⑤ 시인 마루야마 가오루(丸山薫)기념관의 건설(1990년)
- ⑥ 町 주민의 국내외연수과제제도가 있다.

제4그룹의 테마로서

「지역의 심볼에서 이야기를 창조하는 사업」으로 정리하고 있다 그 사업내용은,

- ① 스키야마호 대분수
- ② 스키야마호수의 문화관(1993년)
- ③ 현립 자연박물관(1991년)
- ④ 오이자와(大井澤)자연박물관과 자연과 장인의 전승관(1989년)
- ⑤ N町 마을 만들기 응원단(1997년)이 있다. N町에 존재하는 자연과 전승기술을 소개하는 시설만들기이다.

이와 같은 N町の 종합계획은 대규모개발을 기폭으로 하여 각종의 사업을 전개해 오고 있다. 이 사업 내용은 시대를 앞서 가고, 지역 요구를 알아내어 이것에 호응하는 시책의 전개로 여러 가지의 사업은 지역지구공간과의 관계보다는 사업으로서의 독자성에 비중이 놓여진 시책을 선택하였다. 町을 활성화시키려고 만들어 놓았던 시책은 여러 가지가 있지만 이들이 지역공간과의 일체를 전제로 했는 가라는 배려는 약간 희박하다고 생각된다. 댐개발을 기폭으로 한 사업전면전개의 성과를 묻는 것은 지금부터 일 것이라고 생각한다.

지역사람들의 삶에 종합화된다는 것은 지역사람들에게 받아들여지는 것이 된다. 시책은 삶

속에 침투되어 가는 것이 되지 않으면 안된다는 것은 말할 것도 없다.

③ O町の 종합계획과 지역공간

O町도 복수의 정촌이 합병해서 된 町이다.

O町の 근대적인 마을만들기의 시작은 오래되었고 그 역사는 1930년대까지 거슬러 올라간다. 정의 자원인 물을 살린 수력발전의 개발과 장래성이 있는 유능기업의 유치를 발단으로 지역진흥과 지역주민이 다른 곳으로 떠나가지 않고 그 지역에서 소득형성이 될 수 있도록 착안한 점은 그 후 계승된 町당국의 성과가 크다.

1960~70년대에 시작된 취락의 통폐합에 따른 거점 취락의 정비가 각각의 지구의 특징·자원의 내용에 맞춰 취락민의 참가와 협력으로 진행되었다. 이 시기부터 마을만들기 스토리의 일관성을 느낄 수 있다.

최근에는 여기에 그 지역의 자원(자연·너도밤나무의 삼림·나무·산채버섯, 설수(雪水), 전승예능-가구라: 神樂 신에게 탈을 쓰고 하는 곳, 전승기술-목공예 등)을 되살린 생각은 지금까지 맥을 잇고 있다. 이런 생각은 수대의 정장(町長)으로 이어져, 町의 종합계획의 골자가 되어 이어지고 있다.

이것은 산간 취락에서의 거주환경과 생활확보의 정비계획이다. 크게는 지역의 특징을 살려 이 특징을 정비의 테마·슬로건으로 3지구로 나누어 정했다.

3지구는

1지구 : 「중심시가지지를 포함한 중앙종합레크레이션기지- 사업내용 건강의 숲, 삼림체험, 町주민 건강보양/온천건강관·온천 풀·콘서트광장·종합스포츠광장·체육관·町 주민 풀」

2지구 : 남부 「飯豊산록리조트기지-등산기지의 정비 숙박시설·거점취락을 중심으로 한 거점 어린이촌」

3지구: 「아사히(朝日)산록리조트기지-고향 학생촌·자연환경활용센터·하얀 숲 교류축진센터·리버사이드·파크 등」이다.

지구별 정비내용은 전체와 지구의 조화를 배려하고 이념이 일관된 종합정비 계획의 존재이다. 그 지구 각각의 자원을 찾아내어 지역공간·지역주민·지역자원과 일체화된 지역과악과 이것을 종합화시켜, 지구의 사람들이 그곳에서 살 수 있도록 생활과 일체화된 시책을 펴고 있다. 町의 중앙부만이 건강한 시정촌이 많은 중에서 주변부 취락을 충족시키는 것, 중심부에서 충족시키는 것과 더욱이 그 지역자원을 살린 특징있는 지구정비는 아주 알기 쉬운 도식의 지역공간구성이다. 그 지역의 자원을 이용하여 그 지역에서 먹을 수 있는 사람을 하나라도 많게 하는 것이 O町 종합계획의 특질이라고 할 만한 특징점이다. 더욱이 일관된 장기계획과 면밀한 프로그램을 착실히 전개하는 계획적인 실시 즉 행정의 노력이 평가될 만 한 것이다.

이런 공간구성 지역지구정비로부터 나온 町의 활력은 일시적인 유행이 아니라 더욱 발전할 것으로 상상하고 있다.

나에게는 지역 주민이 각각 생활자로서 지역·지구를 지탱하고 각각의 역할을 담당하고 있는 생동감 있는 모습으로 보인다.

근년의 고령사회를 맞이하여 중심부에 보건·의료·복지를 일체적으로 취급하는 종합적 시설과 창구가 설치되었다. 이 시설은 베리어 프리를 계획이념으로 한 신주택지내에 건설하는 것 등이 진행되고 있다.

이 O町으로부터 받는 생동감 있는 인상의 특징을 표현한다면 지역주민의 생활을 지원하기 위하여 자치체가 존재한다

다는 단순명쾌한 이념에 기초를 둔 시정촌종합계획(그랜드 디자인), 마을 만들기 스토리의 존재에 있다고 말할 수 있다. 이것은 지역공간(자연을 포함함)과 지역주민을 일체로 보고, 그 지역공간(자연공간-숲, 물 등)의 특징·자원을 살려 그 속에서 자립된 생활을 가능하게 하는 정비의 내용과 계승되어온 사업실시의 프로그램의 존재이다. 또 우수한 자치체 직원의 존재도 크다.

4) 마치며

이 두 町의 정촌종합계획은 각각에 특징이 있고, 이것을 지역공간과의 관계에서 보면 한편으로는 명확한 지역공간을 3차원적으로 이해해가면서 시책 스토리를 그리고 지역활성의 테마는 지역·지구공간과 일체가 되어 그 지역공간에 전개되고 있다. 이 지역 자원을 살려서 생활의 자립을 목표로 놓고 여기에 지역사회가 町을 지원해 가는 혹은 존속해가는 원점으로 보고 있다고 생각한다. 또 다른 町에서는 대규모개발을 도입하고 그 거대 에너지·부가가치를 사람들에게 분배하려고 하는 스토리로, 끌어낼 수 있는 개별 사업항목이 선행하고 지역공간과의 연결보다는 각각의 사업종목별 내용의 실현·달성이 중요한 목적으로 되었다고 생각한다. 지역에 사는 사람들의 생활의 전체상은 떠오르지 않지만 지역의 긴급한 과제에 대응한 시책이 채택되는 즉응성 있는 시책전개가 되고 있다. 여기에서 지역공간은 2차원적인 과악에 그쳤다고 생각된다. 이것은 앞서 언급한 지역공간이 있는 지리·지세적 조건이 시책의 스토리 만들기에 크게 영향을 주는 것이 되었다고 생각한다. 따라서 지역의 활성화는 지역이 가진 지세·지리적 조건·지역공간이 갖은 특질자원·컨텍스트를 충분히 읽는 것으로부터 시작하는 것이고, 그 내용은 지역주민의 일상생활에 종합되어 환원되는 것이어야 한다. 현재 화제가 되고 있는 지역활성화 시책은 종합계획·장기계획 중에서도 긴급성이 높은 것도 사업효과에 강심제적인 자극을 주는 것이고 그 방법수단을 말하는 것일 것이다.

<번역 : 박경옥 충북대학교 교수>