

農村計画についての論点

高橋 明 善

一、はじめに

「農村計画」は、戦前では「町村是運動」にはじまり、「経済更生運動」「標準農村建設運動」などがあつた。戦後は、「新農村建設計画」がまずあつた、昭和四〇年頃から「農村計画」あるいは「村づくり・町づくり」など盛んに言われるようになってきた。最近では、農政も次第に「地域づくり」ということに重点を置くようになってきた。

二、農村計画の概念

農村計画とは一体何なのだろうか。その概念を検討する必要があるように思われる。

農林省の「農村整備」農村整備委員会編によれば、『農村計画とは、農村地域の経済と社会、あるいは、農村地域居住者の生産と生活を計画の対象とする地域計画である。』『計画地域とは、機能的地域概念である。内部的には目的別同質地域の集合であり、外部的には分種地域（結節地域）として地域階層制を形成する。』また、西ドイツの空間整備の概念についても紹介している。『一つは、地域

のすべての生存現象を計画的に秩序だてること。もう一つは、公共の福祉に役立つ為の土地利用の調整。そして、その指導理念は、(1)国民の自由(個人の自由な発達、住居選択・立地選択・職業選択の自由などを含む)、(2)地域間の社会的均衡、(3)安全達成(職業、居住、リクリエーション、教育など)』。

次に、国土庁の「農村整備の方向と課題」では、農村整備の目標として、二点指摘している。『(1)農村に居住する人々に定住の基礎的条件を整備する。(2)食糧問題・環境問題など、わが国が直面する新しい諸条件の中で、期待される役割を十分に発揮できるような基盤を整備する。』これらの二つの面からの把握はパラドックスであろう。(2)の方には、経営規模を拡大するという意味が含まれているからである。そして、国土庁は「安定感のある地域づくり」などと盛んに「安定感」という言葉を使っている。

三全総についてみると、『地域的特性をいかして、あるいは歴史的・伝統的文化に根ざして、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間の居住の総合的環境を計画的に整備すること』を目標にしている。

自治体レベルについてみると、まず、京都府農業会議「ふるさとを築く革新自治体の農政」において、自治体農政の基本目標として、『農家とともに地方自治体のもっている諸機能(法律による権限・財政など含む)を民主的に運営することによって、農業と農家のくらしを守るといふことである。』そして、当面の目標として次の三点をあげている。『(1)農家と地域の条件に応じて、農民の自

主性を基礎に農業を全面的に発展させる。良質・安全な食糧を安定的に供給してゆく。そのための基本的な考えとして、特産地化と総合産地化の両方を進める。つまり、すべての地域が総合産地でなければならぬ。そして、それは地場流通を考える。また、特産地作物は広域流通を考える。(2)農家のくらしを総合的にたかめる。農業生産の担い手を育成する。このために生産組合に結集する形をとる。(3)地域住民と自治体の手による地域の発展。地域に生産と生活の豊かな場をつくり、住みよい環境をつくる。それは住民主体の地域づくり運動の中で、農林漁業を正しく位置づけ、自然と人間社会の循環の回復を促進する。』

また、大阪のある山村の場合は『憲法と民主主義を守り、人間と自然を大切にす町政を一段と発展させる。』としている。

農林省の総合基盤整備事業などのとっかかりをつけた生活改善課の「生活プロジェクト事業」において、基盤を整備することをどう考えていたのか。『農山漁村居住者が豊かで快適な生活を享受し、農業者の定着を図るために農村地域の特性にそくした生活環境整備を促進するとともに、地域社会の構成員として農山漁村居住者の相互の連帯感を醸成し、新しいコミュニティの形成をはかることが必要である。……』

ここで再び、農村計画の定義を考えてみなければならない。石川理紀之助は「農村計画は人づぐりだ」という考え方をもっていたが、これは現実の農村においても根づよくあるように思われる。フィジカルな面とメタフィジカルな面とを合わせて考える必要があるのでは

はないか。とくに、後者は村研で整理してゆかねばならない問題であろう。事例を通して、また戦前から戦後にかけての指導者の考え方を追って、考えてみることも可能であろう。

三、地域計画の流れ

農村計画は地域計画とも無関係でないと思われるので、一般的な自治体計画、開発計画の流れをみてみることにしよう。町村合併（昭和二八（三〇年）、農協合併の意義は考えておく必要がある。これによって、町づくり・村づくりの在り方はかなり変わってくると思われる。この頃から部落会が復活してきて、行政の中に位置づけられてくる。三〇年代は経済開発の時代であったと言えよう。一九六〇年所得倍増計画、六一年全国総合開発計画、六二年新産業都市計画が続く。これらは町村合併を推進しながら拠点開発をおこなってゆくというもので、広域行政と結合した開発であった。農業計画などは無かったといつてよい状況であり、この時期の開発計画は、農村つぶしの計画であったといえよう。

一九六九年地方自治法一部改正をおこなっている。つまり、市町村にその地域における総合的な計画、基本構想を義務づけたものである。この年には二全総（大規模拠点開発）がある。六九年新都市計画法、農振法、国民生活審議会のコミュニティ問題小委員会「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」、七〇年過疎地域対策緊急措置法、自治省「コミュニティに関する対策案」、広域市町村圏振興整備事業、七一年から七二年には厚生省、文部省など「コミ

ニティについての報告書、七一年農村地域工業導入促進法、七二年日本列島改造論、七三年地方中核都市圏構想（自治省・建設省）、七四年国土利用計画法、七七年三全総（定住圏構想）、七九年田園都市構想と地域計画が続出し、大きな流れとしては、経済開発から地域ぐるみでの開発へと向ってきた。このような計画が出てくる経済的・社会的・政治的背景についても考えておく必要がある。

それに対応しての農政の主なものだけをみておくと、六〇年「農業の基本問題と基本対策」、六一年農基法、六二年農地法部分改正、六八年の米過剰が大きな転機となって、六九年稲作生産調整始まる、七〇年総合農政の推進について、農地法の部分改正、七三年総合モデル事業、七六年農村基盤総合整備事業、七七年地域農業特別対策事業、七八年新農法、この時期から農業集落の機能みなおしが言われるようになる。七九年農政審議会が農村整備を農政の重点項目として取り上げる、八〇年農用地利用増進法と展開してきている。

四、事例

(1) 岐阜県郡上郡高鷲村の場合

白川村の近くで人口三五〇〇人、積雪高冷地帯。昭和三〇年代に大きな選択がなされた。自衛隊の演習場化問題で六年半の間、村内でもめたが、結局村長が拒否した。その論理は「六年間考えてみて、国の言いなりになって、得をしたことがない」というものであった。その後、いろいろ開発を企てるが、一応成功したのはダイコン栽培（高冷地栽培）である。酪農も盛んになってきて、地域複合が進む。

昭和五〇年頃から農業開発を基本とするようになってきた。

(2) 大阪府能勢町板垣の場合

八集落、三五〇戸、うち農家二七〇戸。板垣会館設立をめぐって管理主体をどうするかという問題が起こる。ナイキ基地を住民の運動で拒否し、コミュニティセンターを中心とし、住民の結合をはかり、総合的な村づくりを進めている。指導理念は「個性的な農民をつくる」であり、集会の方ができたことで、世帯間の交流が進み、青年活動が復活し、そして新しいサークルもできてくる。「広場」としての意味を考える必要がある。

(3) 静岡県豊岡村の場合

浜松の対岸に位置し、スプロールのな都市化を阻む（農地転用を否定した）。道路整備は進んでいる（行政水準高い）。浜北大橋ができるまでは陸の孤島と言われたところで都市化遅れる。村長の基本姿勢は自主的な土地計画である。村営ゴルフ場をつくり、村内に雇用の場をもうける。また、自立農家振興会設立。これは特異な普及員の管理体制をとっている。つまり、拘束時間自由である。土地管理センターでは酪農家がこれをよく利用し、土地利用型農業を進めている。「時間通りに集まるためには食事を出せばよい」といった方策もあって、「給食方式」・「健康管理カード」がある。

五、まとめ

(1) 農村計画をどうつかまえるかが問題であると思われる。メタフィジカルな面とフィジカルな面とがあるが、究極的には人づくりが

重要である。

(2) 農村の変動期には、農村計画、村づくり・町づくりということが起ってくる訳だが、その発生の歴史的・社会的・政治的背景、ある場合にはイデオロギー的背景の意味を考える必要がある。

(3) 農村計画で一体何を目的とするかということも重要な点である。つまり、物的計画か住民主体の計画かということをおさえてゆかねばならない。価値観、指導理念も検討しなければならない。

(4) 村づくりを推進してゆくのは指導者であるのだから、指導者の存在とそれを支える集団についての検討は必要である。

(5) 農村とは一体何かとの問いも大切である。農政面でも、農業農政から農村農政へと転換してきている。また、圏域も合わせて考えられて然るべきであろう。

(6) 農村計画の対象として何を考えるべきなのか。土地をどう考えればよいのだろうか。現実的には、土地流動化を生活・生産基盤を整えながら考えてゆくことが基軸になると思われる。

(7) 共同主体と組織については、伝統的な共同主体としては集落、農協、自治体、あるいは土地改良区が考えられる。集落をどう位置づけるかということは避けて通れない問題である。諸々の組織がどういう形で参加するのか、相互にどうコミュニケーションしているのかなど考える要がある。

(8) 最後に、地域的自立性の可能性と限界についてであるが、国の計画と地域の計画との関連また参加、民主主義など計画の基本的手法に関して検討してゆかねばならないであろう。