

根釧地域の開発計画史から見た文化的景観形成に関する基礎的整理 —格子状防風林と草地景観—

Fundamental Arrangement of Cultural Landscape in the Development Plan of Kushiro Area
—Formation of Grid Wind Brake Forest and Farm Landscape—

北海道教育大学 正 員 今 尚之

1. はじめに

北海道東部の根釧地域は、明治末の団体入殖以降およそ一世紀の歴史の中で、農業開発が継続的に取り組まれ、日本を代表する大規模酪農地帯として全国的に知られるようになった。

その根釧地域での人々の営みを象徴するものとして、人工衛星写真でも確認されるほどの大規模な格子状防風林や、河畔林とその間に展開される草地が織りなす景観があげられる。格子状防風林は、北海道東部の根室支庁、釧路支庁管内の中標津・別海・標津・標茶の4町にまたがり、1辺がおよそ2～3 kmの格子は100～180メートルほどの幅を持ち、その総面積は1万5千ヘクタールに及んでいる。現在、格子状の防風林は次世代に遺したい北海道の宝物として北海道遺産に選定され、農業経営の多角化、観光などへの活用が模索されている。

しかし、この格子状防風林と草地景観は開拓当初からのものではなく、わが国の中でもきわめて条件の厳しい東北海道において、繰り返す拓殖の失敗の中から、木々を残しあるいは防風林を育て、草地を作り、酪農を生業の中心とする現代までに厳しい気候に挑み続けてきた結果として眼前に広がるものであることが、地図や写真などから理解される。根釧地域に展開する格子状防風林と草地景観は、現在も進行している人間の営みの中で変化しているものであり、根釧地域の生業の発展によって生み出されてきた、近代北海道を代表する文化的景観の一つといえよう。

人間はその居住、生産環境を構築するにあたり、自然に働きかける結果として土木事業が遂行され、土木事業の成果は私たちの眼前に景観として展開されることとなる¹⁾。根釧地域に特徴的に存在する大規模な格子状防風林とそれによって区画されている草地景観は、日本の農業限界地として、近代以降現代に至るまで多くの人々の労力と多額の資本が投入された開発事業が行われてきた結果でもある。

従来、格子状防風林はその防風効果などについて検討、評価されてきたが、今回、近代における北海道開発によって形成された文化的景観として捉えるために、格子状防風林と草地によって特徴づけられる根釧地域の景観について、地域開発の視点から考察するために必要となる開発史の整理を行ったので報告する。



写真1 根釧地域の格子状防風林（中標津町）、撮影:中標津町

2. 文化的景観²⁾

2.1 文化的景観の概念

文化的景観は、従来、地理学分野において人間の営みが自然に働きかけを行った結果の現れとしてその研究対象となってきた。人間が生活を通じてかかわり合ってきたあらゆる人文的・自然的要素を総体として捉え、そのかかわり合いの過程とその結果に視点をおいたものが文化的景観といわれるものである。

2.2 文化的景観への注目

ユネスコにおいては、1993（平成5）年に文化的景観を世界遺産条約に位置づける会議を行い、翌年には文化的景観の考え方を導入した作業指針の改訂が行われている。それは「実際に世界遺産に一覧表に登録された文化遺産の多くは、主として人類が築き上げた壮麗な記念の建造物であったのに対し、自然遺産は人間による管理から最も遠隔の位置にあるいわゆる原生の自然地域を対象としていた。そのため、顕著な普遍的価値の総体である世界遺産一覧表が、人間の創造性に基づく作品としての文化遺産と原生多岐な自然遺産との両極に偏る傾向を示し、その中間にある多様な自然的地域の顕著な普遍的な価値が必ずしも十分に一覧表に反映されていない³⁾」という問題が指摘されるようになり、こうした中で「人間が自然に対して働きかけ、自然との間に築き上げてきた物理的、精神的な関係を多様に示す文化的景観が、従来の文化遺産と自然遺産との狭間を埋める新たな概念として」注目される⁴⁾こととなった。そして、1995年にはフィリピンの「コルディレラの棚田」が世界遺産一覧表に登録された。

このことにより、人類が築き上げてきた壮麗な記念物建造物などの文化遺産、あるいは、人間による管理から最も遠隔の位置にある原生の自然地域を対象とする自然遺産のみならず、棚田のように、地形、気象条件と折合いをつけながら選択され、長い年月のなかで管理・運用され、その結果生まれた視覚的な認識像とともに、当該地域の住まい方、暮らしぶり、制度なども含めた、物理的、精神的な関係を示す文化的景観が、世界遺産としてよりいっそう注目されることとなった。

2.3 わが国における文化的景観に関する制度

文化的景観に関して、わが国における行政的な取り組みは世界的には立ち後れていた⁵⁾。しかし、2003(平成15)年6月12日に、文化庁文化財部記念物課によって「農林水産業に関連する文化的景観景観の保護に関する調査研究(報告)」が出され、2004年5月には、文化財保護法の一部を改正する法律(法律第六十一号)(文部科学省)が公布され「地域における人々の生活または生業および当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活または生業の理解のため欠くことのできないもの(文化財保護法第2条)」として、文化財の定義に文化的景観が追加された。

文化的景観の保護制度は、文化財保護法第2条にあるように地域固有のものを積極的に保護対象としたものであり、地域が、生活・生業を営んでいく中で結果として形成された景観地を保護対象とするものである。

また、景観法と文化財保護法の制度が連動しているところに特徴がある。文化財保護法第134条では「文部科学大臣は、都道府県又は市町村の申出に基づき、当該都道府県又は市町村が定める景観法(平成十六年法律第百十号)第八条第二項第一号に規定する景観計画区域又は同法第六十一条第一項に規定する景観地区内にある文化的景観であって、文部科学省令に定める基準に照らして当該都道府県又は市町村がその保存のため必要な措置を講じているもののうち特に重要なものを重要文化的景観として選定することができる」と定められている。このため景観法に基づく景観計画を策定し、景観計画区域や景観地区を設定する中で、文化的景観を位置づけることが必要となっている。

さらに、文化的景観は地域から国に申し出ることによって選定されるなど、従来の指定制度に比べ、地域がより主体性がある点も特徴である。

3. 根釧地域における開発史^{6) 7) 8)}

3.1 北海道の開発と土地処分

(1) 北海道国有未開地処分法およびその改正

北海道の開発、特に内陸部の拓殖(農業開発)は、土地所有(土地処分)のあり方と密接にかかわった。北海道地所規則(1872(明治5)年制定)は未開地処分の近代的方法を確立したといわれるものであるが、その発展として、1886年には、北海道土地払下規則が定められた。

そして、さらなる開発を推し進めるために、1897(明治30)年に北海道国有未開地処分法を制定した。この制度は資本を持つものに土地を与えることで、よりいっそうの開発を進めることを目的としたものであったが、大面積の土地所有が増えたものの拓殖(農業開発)の実効は上がらなかった⁹⁾。

そこで、1908(明治41)年には北海道国有未開地処分法とその関連する規則を改正し、耕作目的の団体移住者や個人には特定地を設定した上で、一戸あたり5町歩を無償で貸付け、5年以内に8割を開墾した場合に払下げることにし、団体移住も従来の2~30戸以上を10戸以上に緩和した。さらに、1910年には混同農業を営む場合には貸付面積が10町歩以内に拡大された。

(2) 殖民地選定と殖民地地区画の設定

土地の払下げを希望する申請者の申し出でのみによる無秩序な開発を防ぐために、北海道庁は1886年より全道の測設を行い、入殖地の選定を行い、1889年までには道内の主な入殖適地の選定調査が完了し、1891(明治24)年には北海道殖民地選定報文としてまとめられた。

そして、1896(明治29)年には殖民地地区画施設規程を公布した。これは選定された殖民地において、基線を設け、それに交わる基号線を定め、それらと並行に300間毎に区画道路を設定し中区画をつくったもので、中区画9個をあわせて大区画とした。

さらに、中区画を6等分し、100間×150間(5町歩=5ヘクタール)を小区画として、この5ヘクタールを普通農家1戸分とした。このことから1村300~500戸、道路・排水渠敷地、保存(防風)林のほかに、市街予定地を設定。市街地は300~1,000戸収容するように区画し、計画的な土地利用によって開発を進めるものであった。また区画2万5千分の一の殖民地区画図が作成された¹⁰⁾。

現在、北海道各地に見られる整然とした碁盤の目状の土地利用や農村市街地などはこの殖民地区画によるものが多い。

(3) 第一期および第二期北海道拓殖計画

北海道の開発を促進するために北海道庁は1910(明治43)年を初年度とする第一期北海道拓殖計画を樹立した。これは日露戦争により計画の実行が頓挫した北海道10年計画を継ぐ長期計画で、地形の測量と殖民地の選定・区画を行い、国有未開地を処分するとともに、道路、橋りょうの新設改良や農用地(水田等)の開発を行う計画であった。そして、石狩川の治水工事をはじめ、各地の河川調査を行い、港湾の調査と修築など、社会基盤整備を通して北海道に移住してきた人々の産業活動や生活を間接的に保護をするものであった。

一方、1927(昭和2)年を初年度とする第二期北海道拓殖計画は、第一期計画と異なり許可移民制度を導入し、農業移民に対して直接保護を行い、交通、文教、医療など外部経済を充実させ、社会的な環境を改善することによって、移民の定着と北海道の開発を進めることを目指した。

3.2 根釧地域の開発のあらまし

(1) 根釧台地の形成

根釧地域で農業開発が行われてきたところは根釧台地といわれる台地上であり、その広さはおおよそ関東平野に匹敵する。およそ30万年から10万年前に現在の屈斜路湖にあった火山の大噴火により火砕流が流れ、根釧台地の基礎が出来上がり、その後の度重なる火山活動によって火山灰などが厚く積もった。そして標津川とその支流によって削られ、起伏ある現在の地形となった。このような成立過程を経ているために、養分の少ない火山灰質で、それに加え、冷涼な気候という厳しい環境もあり、農業の成立はきわめて困難な土地でもあった。

(2) 根釧地域への入殖の始まり

この地域では、1901（明治34）年に中標津の殖民区画が制定され、国有未開地処分法に改正後、1911年には、徳島・静岡県人で組織された「徳静団体」が入植し開拓が始まった。この当時の北海道の拓殖は外延的拡大から内包的開発へと展開していたのであるが、土地処分制度の変更は改めて外延的拡大を誘導したといえる。

この頃は畑作に挑み第一次世界大戦による農作物の価格高騰も手伝い、いわゆる穀菽農業が展開され多くの移民が入植した。北海道第一期拓殖計画の統計によると1909年にこの地域への入殖戸数は144戸であり、1919（大正8）年までには累計で2,492戸の入殖を数えている。しかし、第一世界大戦後の不況や相次ぐ冷害、凶作により離農者も多かった。

(3) 許可移民制度と入殖の進展

1923（大正12）年の関東大震災の被災者救済措置として、また全国的な人口食糧問題の解決のために、内務省社会局は北海道への移住を奨励し、従来の普通移民（自由移民）の他に、補助金を交付して移民を入植させ、自作農を創設する制度を発足させた。その結果、払下げ地が多く残る北海道農業の外延部に移住者が多く入植することとなった。1923（大正12）年から1933（昭和8）年までの10年間における許可移民の入殖戸数は合計で8,040戸であったが、根室支庁で3,024戸、釧路国支庁で1,803戸、十勝支庁で1,251戸であり、根釧地域の大部分を占める根室支庁におよそ40%の入殖が見られた。

この時には補助金の交付だけではなく、道路、殖民軌道網などの交通基盤の整備がなされた。さらに、移民世話所が設置され入地・開拓営農の助成指導が行われ、教育、医療（拓殖医、拓殖産婆）などの公共施設や公共サービスの整備と製酪工場や集乳所などの設置が見られるなど拓殖に必要な各施策が取り組まれた。

(4) 根釧原野産業開発5カ年計画の実施

第二期北海道拓殖計画によって補助を受けた許可移民が多く入植する一方、1920年代は気候不順が続き、入殖者にとっては苦しい経営が迫られていた。特に1931（昭和6）年～1932年の2カ年にわたる冷害は根釧地域の入殖者に壊滅的な打撃を与え、北海道議会において根釧原野開発放棄論が主張されるまでに至ったほか、根釧地域では、居住者による転住請願、村民大会などが相次ぎ社会的に騒然となった。

このことに対処するために、北海道庁は厳しい自然環

境に対して、綿密な計画がなされたいなかったとの反省にもとづき、総合開発計画として「根釧原野産業開発五カ年計画」¹¹⁾を策定、「自力更生」をスローガンに1933（昭和8）年から計画を実施することとなった。

この計画により、従来の穀物栽培を主体とした穀菽農業から乳牛を主体とした主畜農業への転換を図ることで、①農業組織を主畜農業組織にする。②農業および畜産技術の指導を徹底する。③機械力を導入し一戸当りの耕作面積を10町歩から15ないし20町歩に増反する。④気象的な障害を除去するために、防風林を設置する。⑤根釧原野の開発促進は一に交通網の完備によるとして、縦・横断鉄道の促成と、培養線として殖民軌道のいっそうの拡大などが計画の基本とされた。そしてこの計画の最も特徴的なこととして、農家の経営規模を15町歩の主畜経営の目標戸当り面積に近づけるために、既入殖者の移転による、経営用地拡大と助成離農施策を実施した。この結果367戸が道内他支庁管内に移転し1,506戸が増貸付を受けた。

また、根釧原野産業開発5カ年計画は1931、32年の冷害・凶作後に策定、実施されたものであるが、もともと1927（昭和2）年、中標津に北海道農事試験場根室支場が設置され、そこの技師らによって根釧地域の農業経営安定に向けた基礎的な調査や検討がなされ、その積み重ねがあったからこそ短い期間で実効性ある計画が策定できたといえよう。

(5) 第二次世界大戦後の開発

第二次世界大戦後のわが国の食料確保、人口問題の解決、農家の次男・三男対策として北海道の原野の多くが開拓地となり新たな入植が始まった。

しかし根室管内には3,400戸の戦後開拓入植者をみたが1950年代半ばまでに約2,200戸が姿を消すなど、厳しい気候条件下での開拓、営農の厳しさは変わらないものであった。

そのような状況の中1953（昭和28）年、根釧原野開拓農業の実態調査報告書（北海道開拓部）が刊行され、既存の農家と戦後開拓農家の経営実態が分析され、根室原野の開発の方向性が検討された。この報告では根釧農業は、北海道農業の本質的矛盾（総投下資本の寡少）を端的に辺境の様相において示すものと指摘し、「・・・放牧採草地として利用すべき土地であることは明らかで、問題の本質は土地の広さではなく、土地の利用の仕方」であるとして、原野放牧酪農の姿の変更を求め¹²⁾ており「高性能機械による耕地の造成と提供、そして開拓農家には営農専念を求める－そのため、資本と技術の導入援助が要請され」¹³⁾るようになった。

この後1950年代後半より、機械開墾による草地造成、新開拓方式に向けて諸制度や対策が整備され、酪農主産地の形成が進行し始める。その代表的なものとして、根釧地域では、世界銀行から融資を受け大規模な機械開墾を実施したパイロット・ファーム事業が1956（昭和31）年から始まる。

その後、1960年代には根釧地域の開発に向けた調査などが実施され、それらを土台としながら、1967（昭和42）

年に、北海道開発局によって「根室地域農用地開発改良調査」が実施された。そこでは営農の基本類型として、成牛 50 頭、草地 50 ヘクタールが示された。この計画の対象はおよそ 35 万ヘクタールで、将来の第畜産基地化を目指し、開墾、社会基盤整備だけではなく、地域計画的調査も実施され、営農指導なども行われ、村造も指向したものであった。

この結果、1950 年頃には根釧地域では農地が占める面積は 19.1%であったが 1960 年代後半には 31.1%に増加し、1950 年代には約 73%を占めていた天然林は、その後 10 年間に 45.1%に減少、かわって人工林の面積は 3.8%から 19.3%に急増しているなど、土地利用も大幅に変わり、農地、特に草地が大幅に拡大した。

さらに 1973 (昭和 48) 年には「根室地域広域農業開発総合事業 (通称「新酪農村建設事業」)」が着工され、1974 年「根室地域開発基本計画」が策定された。そこでは、集団化計画が盛り込まれるなど大規模開発に拍車がかかった。特に、離農地を購入し経営規模を拡大してきた農家は移動、移送距離が延伸し、営農に支障を来してきたこともあり、大掛かりな交換分合が実施されたことも、大区画の草地を生み出すことにつながったものといえよう。

大規模開発は 1980 年代以降も引き続き、経営基盤の安定を目指して規模拡大が進められ、その結果 1995 (平成 7) 年には、農地が土地利用面積の約 40%を占めるに至った。

これらの結果、保安林として予定された区画が目立って残るようになった。さらに保安林の維持から継続的になされたことなどから、1960 年代後半から防風林の格子が明瞭となっていったものと思われる。

4. 今後の課題とまとめ

今回の整理によって、根釧地域における格子状防風林と大規模な草地による複合的な文化的景観の形成では、総合開発的な計画による農地拡大が背景として存在することがみえてきた。根釧地域は、開発に伴う入殖とその後のリストラクチャリングを繰り返しながら現在の景観を形成してきたことも浮き上がってきた。

今後、第二次世界大戦前の根釧産業開発 5 カ年計画、戦後のパイロットファーム事業、新酪農村事業など、個々の計画がどのような社会基盤形成を目指したのかを明らかにすること。また整備された社会基盤について、その時代における北海道全体の計画や例えば全総など日本全体の国土計画との関係等を含めて評価、検討することにより、根釧地域の文化的景観の形成過程について考察することを課題としたい。

- 1) このことは、例えば小川博三らによって土木地理学の範疇として指摘されている。
- 2)
- 3) 農林水産業に関連する文化的景観の保存・整備・活用に関する検討委員会：「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究 (報告)」，文化庁文化財部記念物課，p.3～4，2003.6
- 4) 同上,p.4
- 5) 高倉新一郎：「北海道拓殖史」，pp.274，柏葉書院，1947
- 6) 須田政美：戦前根釧原野農業開発史の考察，1978
- 7) 須田政美：根室新酪農村までの道，北海道開発文庫 6，北海道開発問題研究調査会，1982
- 8) 高倉新一郎：「北海道拓殖史」，柏葉書院，1947
- 9) 耕地面積は約 29 万町歩の増加を見たが、北海道の未開地の大半が一筆 100 町歩以上の大口処分主のものとなり、不在地主を多数発生させ、投機対象・立木処分を狙った土地占有がなされ、利権屋の跳梁も甚だしかった記録が残っている。このため資本導入による開発よりも資源の利権を得ることが多く、後年に大きな課題を残すことになった。
- 10) この区画測設はアメリカに留学していた佐藤昌介が検索して、1889 (明治 22) 年に新十津川の入地から採用されたもので、直角区画法といわれる。
- 11) 計画案においては「根釧農業開発五カ年計画 (案)」となっているが、実施報告では「根釧地域産業開発五カ年計画」となっている。
- 12) 須田政美：根室新酪農村までの道，北海道開発文庫 6，p.15～18，北海道開発問題研究調査会，1982
- 13) 須田政美：根室新酪農村までの道，北海道開発文庫 6，p.19，北海道開発問題研究調査会，1982