

戦後農政による農村地域の機能付けと空間的変容

高部 裕介¹・真田 純子²

¹非会員 株式会社日建設計（〒102-8113 東京都千代田区飯田橋2-18-3, E-mail:takabe.yusuke@nikken.jp）

²正会員 東京工業大学准教授 環境・社会理工学院 土木・環境工学系（〒152-8550 東京都目黒区大岡山二丁目, E-mail:sanada.j.aa@m.titech.ac.jp）

我が国農政は毎年多様な補助事業を提示する事で農村地域の改善を図っているが、その内容は農業効率化を図るものから景観・環境保全、農泊等多様な方向性を有していることが分かる。本研究は、農政が農村地域に対して、こうした相反する機能を求めた背景と実態を明らかにすることを目的とする。調査の結果、農村地域に方向性の異なる多様な農政事業が導入された背景には、都市部への人口集中が農村内外からの要求として作用していたことが明らかとなった。農政事業の導入実態として調査した茨城県大子町では、工業用地・都市住民の保養の場という相反する機能が重複した空間に導入され、各事業の調和という観点は、各自治体の自主性に任せられていたことが分かった。

キーワード: 農村地域、農政事業、農業白書、農業近代化

1. 序論

(1) 研究の背景と目的

我が国農政は毎年多様な補助事業を提示することによって農村地域の改善を図っている。しかしその内容は、農地の効率化を図る事業もあれば、一方で農泊や環境保全・景観保全を図るといった、互いに方向性の異なる事業が実施されており、農村地域は多様な機能を要求されてきたことが分かる。

そこで本研究は、農政がこうした相反する機能を農村地域に対して求めるようになった背景とその実態を明らかにすることを目的とする。

(2) 研究の位置づけ

農村政策を扱う研究として、農村の持つ各種機能に焦点を当てたもの¹⁾²⁾や、我が国国土政策との関連から農村政策の社会的背景を示したものの³⁾⁴⁾等が見られるが、機能導入という観点からその背景を扱ったものは少ないと言える。本研究では、農政による農村地域への機能導入を社会的背景という観点から明らかにしている点に独自性がある。

(3) 研究の構成

まず第2章では、刊行されて以降(1961年～)の白書を使用することで、農政が農村地域に施行してきた事業の種類ごとに分類し、時代ごとの変遷を追う。第3章では、

第2章の分類結果をもとに、多様な事業を導入するに至った社会的な背景を明らかにすることで、農村に求めた機能を明らかにする。第4章では、実際の農村空間を対象として各地方自治体における農政事業の位置づけと空間的な実態を把握し、第5章にて考察結論を述べる。

2. 戦後農政事業の分類と変遷

(1) 分析手法

表-1 分析対象

名称	発行年	対象章
農業白書	1961年(昭和36年) ～1998年(平成10年)	第2部 農業に関して講じた施策
食料・農業・農村白書	1999年(平成11年) ～2019年(令和元年)	第2部 食料・農業・農村施策

分析対象は表の通りである(表-1)。まず白書より、農村地域を対象とした具体的な事業とそれに関連する記述を抽出した。抽出された事業をタイプごとに分類し、実施年度毎に全事業統合することで図を作成した(図-1)。

(2) 農政事業の分類と変遷

図-1より、戦後農政事業では農業生産活動の改善が実施された一方で、新規産業や観光地化等多様な事業の導入が推進されたことが明らかとなった。本研究では、農業生産と異なる多様な事業を「非農産業」事業と定義する。

a) 農業生産の改善

		1 9 6 1	1 9 6 5	1 9 7 0	1 9 8 0	1 9 9 0	2 0 0 0	2 0 1 0	2 0 1 9
	生活環境整備								
	農業生産基盤整備								
	農業近代化								
	生産・加工・流通施設の近代化								
	開墾・農業の担い手確保								
	農林水産物の付加価値の向上 【加工・販売・流通】								
	高付加価値農業の振興 【生産】								
	鳥獣害対策								
	6次産業化【多様な業種の連携】								
	新規産業導入								
	都市住民の憩いの場の形成								
	森林造成								
	農地転用								
	環境・景観保全								
	生態系保全								
	地域文化の保全								
	バイオマスの活用								

図-1 農村地域を対象とした農政事業の分類^{※1)}

農政事業の主な活動は農業生産の改善を図ることである。初期における農業生産基盤の整備は、「農業経営近代化施設等各種農村施設の集中的な整備」（66白書, 258頁）や「生産から流通, 加工までの各段階を有機的, 一体的に整備する」（71白書, 184頁）ことによる農業近代化路線で進められた。

しかし, 1990年を境に我が国農村政策は農産物の付加価値向上に向けた施策を展開し始める。「農林水産物の付加価値の向上と販路の拡大に必要な加工流通施設」

（90年白書, 266頁）の整備や「地域特産品認証制度の普及啓発などを通じて, 地域食品の利用拡大を図る」（99年白書, 438頁）ことで農産物の差別化が図られた様子が見て取れる。

b) 「非農産業」の導入

白書記述の分析により, 我が国農村地域では, 上記(a)で見られるような農業生産の改善が図られた一方で, 積極的に「非農産業」事業が導入されてきたことが明らかとなった。「都市生活者等に自然および農林漁業に親しむ健全なリクリエーションの場を提供する」（71年白書, 186頁）ことで農村部の観光地形成が推し進められると, 「一定の農村地域の工場適地において工業の導入を進める」（70年白書, 237）ことで新規産業が導入され, その後も森林造成や再生可能エネルギーの導入といった事業が次々と展開された。これによりかつて食糧増産期には食料生産としての役割が主であった農村地域は, 多様な役割を有していくこととなる。

3. 農政が農村地域に求めた機能

本章では, 第2章で明らかとなった多様な方向性を有した「非農産業」事業がなぜ農村地域に導入されたかという社会的背景を調査することによって, 農政が農村地域に求めた機能を明らかにする。

(1) 「非農産業」事業導入の背景

農村内部からの要求要因として多くの「非農産業」事業に共通して見られたのは, 農村居住者の就労環境を整備することによる所得の向上であった。農業と他産業間の所得格差の大きさが問題視されると, これを補うように多様な「非農産業」事業が農村地域へ導入された。一部事業では, 「非農産業」事業導入による「農地保有の合理化」を図る旨記載されていることから分かるように, 第一に農林漁業者の所得向上が目的とされており, その為の兼業はむしろ推進されていたと考えられる。

一方で農村外部からの「非農産業」事業導入に際する要求要因としては, 様々な記述が見て取れるが, これらの記述から以下の大きく四つの傾向が読み取れる（表-2）。

a) 空間の利用

農村地域工業導入促進法の解説文によると, 農村地域に工業が導入された要因は, 主な立地先として工場導入が推進されてきた沿岸部の条件が悪化したことによる, 農村部への立地移転であった。我が国の大半を占める農村地域が工業導入の受け皿として利用されると, 都市部を本拠地とした企業が次々と農村部へ進出していくこととなる。

b) 都市住民の保養

i) と同時期, 我が国の急激な経済成長は国民所得の増大をもたらした都市住民の生活にゆとりを生み出すと同時に, 生活環境を劣悪化させた。大気汚染や水質汚濁等の環

表-2 「非農産業」導入に際した外部的な要因

外部要因	非農産業	導入年度	記述
空間の利用	新規産業導入	1970(S45)	都市の過密化が進行し、企業側においては地価の高騰等から用地の確保が困難になるとともに、工場用水の確保にも支障をきたし、また公害が社会的に問題化し、さらに労働力の不足、交通難、住宅難などの問題も加わり、好むと好まざるとにかかわらず、工場の立地を地方の農村地域に求めざるを得なくなってきた ²⁾
人間性回復の場	都市住民の憩いの場の形成	1971(S46)	近年狭い国土における活発な経済活動に伴い、大気汚染、水質汚濁等の環境悪化が進行し、人口と産業の集中している大都市を中心に人間生活がおびやかされるまでにいたっており、農山漁村の有する環境保全等の機能はますます重視されている ³⁾
	森林造成	1984(S59)	都市では人口の過密化、公害などが進み、物質的な豊かさは裏腹に心のふれあいが失われつつあり、県民に対する関心も急速に高まりつつある。また都市の森林は市街地化などのために急速に減少しており、都市の人々は以前にも増して自然とのふれあいを求めている ³⁾
地球環境保全の場	環境・景観保全 生態系保全	1991(H3) 1994(H6)	農村地域においては、農業生産基盤や農村生活環境基盤を整備するにあたっては、この豊かな生態系の保全に配慮した整備を行うことが重要となっており、平成5年4月に策定された「第4次土地改良長期計画」において、景観形成や環境保全に配慮した農村地域の形成を図ることとした。他、平成6年10月の「ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱」においても生態系の保全等に配慮した農村整備を推進することとしている ³⁾
	バイオマスの活用	2003(H15)	我が国は温暖・多雨な気候条件のおかげで、自然の恵を受けて成長するバイオマスが豊富であり、その多くは農産物に存在している。また、家畜排せつ物、稲わら、林地残材等農林漁業から発生するバイオマスを有効活用することにより、農林漁業の自然循環機能を維持増進し、その持続的な発展を図るとともに、都市部と農山漁村の共生・対流を促進することが期待されている ³⁾
技術・文化の保全	地域文化の保全	1997(H9)	農業水利施設の多くは近代化に伴い合理的・効率的な水利施設に改修されていた。このことは農業生産性の飛躍的な向上をもたらし、一方で、農業用水利施設の有していた水利開発に関わる技術史的価値、あるいは稲作文化の象徴としての歴史的蓄積の多くを齎散させたのみならず、水利施設の有する農村景観の重要な構成要素としての機能も減退させることとなった… そのような施設についての技術史的価値について、それを適切に記録・保存することも、我々自身の歩んできた技術政策プロセスを分析する上で重要であると考え ³⁾

境悪化が進行し、都市住民の人間性の喪失がもたらされると、こうした都市住民の保養の場として農村地域が活用されることとなる。

c) 地球環境の保全

比較的近年に見られる傾向として、地球規模での環境保全意識の高まりが挙げられる。平成4年の地球サミット（国連環境会議）や平成6年のウルグアイ・ラウンド農業合意はわが国の環境保全への意識を高めると、環境基本法の制定や、第4次土地改良長期計画等、景観・環境保全に向けた施策が徐々に見られるようになる。多様な自然資源にあふれるわが国農村地域に関しても例外ではなく、豊かな自然環境を保全し、生態系にも配慮した農業生産基盤の整備を実施することによって循環型社会の構築と、地球環境問題への適切な対応が図られた。

d) 技術・文化の記録

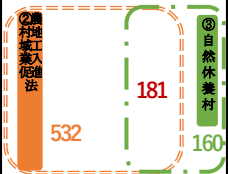
農業生産の改善として推進された農業近代化は、農業の生産性を向上させた一方で、伝統的技術を喪失させた。技術や文化等、歴史的価値を適切に保存するという機運が高まると、農政は多種の法律や事業を施工する事で、歴史的技術・文化を適切に記録・保存していくという方針が生まれた。

4. 町政による農政事業導入と空間的な実態—茨城県大子町を対象に—

第2章では、戦後農政による農村地域を対象とした事業が、農業生産の改善を望んだ一方で「非農産業」の導入を促したことが明らかとなり、また第3章からは、これら「非農産業」事業が様々な社会的な背景のもとで、農村地域へ導入されたことを明らかにした。

本章では、これら「非農産業」事業が、実際に市町村というレベルで導入された背景と実態を明らかにしていく。

表-3 対象地域選定基準と該当市町村数

選定基準		①中・山間農業地域
①	「農林統計に用いる地域区分」（農林水産省統計情報部—平成7年9月）による農業地域類型が【中間農業地域】or【山間農業地域】	747 (市町村)
②	「農村地域工業等導入促進法」第2条に基づく実施計画を策定 ¹¹⁾	
③	平成12年3月時点で全国自然休養村協議会に加入 ¹²⁾	

ことを目的とし、「非農産業」事業としての端緒である工業導入促進法と自然休養村事業に着目する。

(1) 対象地域の選定

対象地域を選定するにあたって、以下の選定基準を設けた（表-3）。各基準に該当した市町村数は右図の通りである。

表より中・山間農業地域1620市町村のうち少なくとも過半数の市町村が、工業及び都市住民の憩いの場という「非農産業」事業を農政より導入してきたことが分かる。以上の選定より①～③に該当する市町村181の中から、特に導入年度の早かった茨城県大子町を対象に調査を実施する。

(2) 茨城県大子町概要

茨城県大子町は茨城県の最北西端に位置しており、面積の約8割が八溝山系と阿武隈山系からなる山岳地で構成されている。山間から流れる中小河川は数多く、この各河川に沿って、狭あいながらも耕地が開け、人家が集落を形成している様子が見られる。

大子町が農政事業に着手したのは、1968年を初めとして、2007年までの39年間である。記載の通り、大子町は三種の整備事業を組み合わせて各年実施しており、多い年

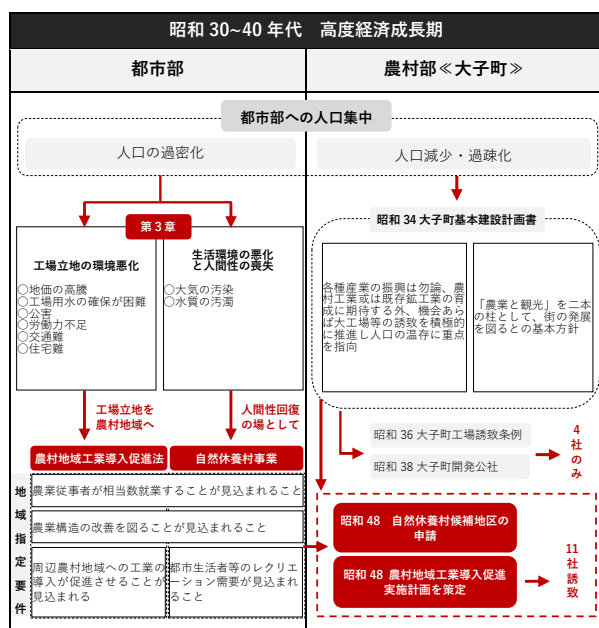


図2 大子町政と「非農産業」の導入^{注2}

では1年で17もの事業を実施したが、2007年を最後に2016年まで事業は実施されていない¹³⁾。

(3) 大子町政と農政事業の役割

a) 「非農産業」の導入

ここで第3章の結果を踏まえ、大子町に「非農産業」事業が導入された背景を、大子町史を用いることで整理する(図-2)。¹⁴⁾

第3章より、農村地域に対して工業及び都市住民の憩いの場という「非農産業」をもたらしたのは、高度経済成長下における都市部の環境悪化であることを明らかにした。東京・大阪・名古屋を中心とした三大都市圏への人口集中は都市の過密化を進行させ、生活環境を悪化させると、農政は農村地域を対象とした二つの「非農産業」事業を導入することとなる。

さらに都市への人口集中は一方で、農村地域の人口減少と過疎化をもたらした。大子町に関しても例外ではなく、昭和30年から45年にかけておよそ25%の人口減少が見られると、昭和34年には激化する人口減少に対処すべく、「労働雇用増加が図られない限り社会的人口減は免れない」という認識に立ち、「大工場の誘致を積極的に推進」する方針を示した。具体的な方策として昭和36年には大子町工場誘致条例を、昭和38年には財団法人大子町開発公社を設立するが、昭和44年時点では大子町に誘致された企業は4社のみでありそのうち町外から進出したものは1社のみであった。

こうした流れの中、就業環境の創出を町政の目標としている大子町は、農政による二つの「非農産業」事業(農村地域工業導入促進法・自然休養村整備事業)を昭和48年に導入すると^{注3)}、昭和40年代後半から昭和50年代

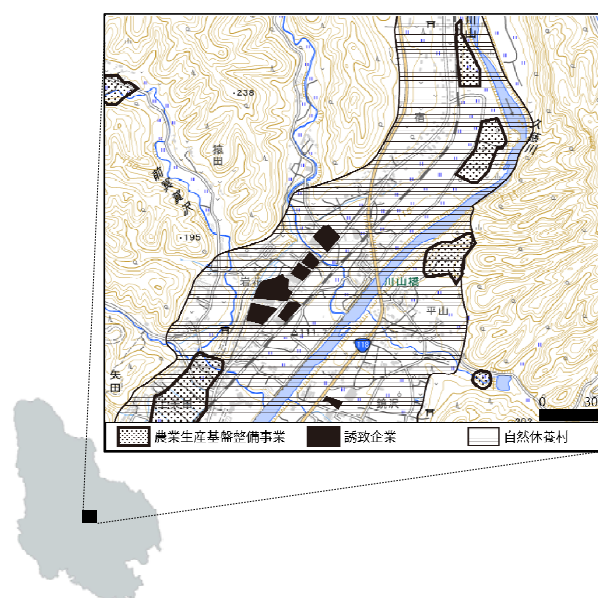


図3 大子町政と「非農産業」の導入^{注4)}

にかけて11の企業が誘致されることとなる。

以上より経済成長下における都市・農村間の人口の偏りが、農村内外からの要求として農村地域へ「非農産業」導入を促したという背景が明らかとなった。

b) 「非農産業」導入と空間的な実態

大子町に同年度に導入された自然休養村整備事業と農村地域工業導入促進法であるが、事業導入にあたっての空間的な実態を把握するため、誘致された企業位置、そして地域指定された自然休養村位置を以下の図に示した(図-3)。

工業立地環境、そして都市生活者に対するレクリエーションという相容れない機能が、およそ3.82km²の重複した空間に導入されたことが分かる。

この背景として考えられるのは、当時大子町が町の将来像として山間自立都市を掲げていたように、農林漁業を観光、そして工業という他産業と有機的に連携させることで、自立的な山間都市の形成を図るという意図によるものと考えられる。多様な産業を農林漁業と結び付け、自立的な山間都市を形成する手段としてこれら「非農産業」事業が導入されたと考えられる。

ただし、大子町に導入された業種が軽工業を中心としていたことや、工業導入基本計画に、風光・景観を配慮した項目は含まれていないことから分かるように、両事業の調和という点に関しては、各自治体における自主的な施策に任せられていたと考えられる。

5. 考察と結論

戦後農村地域を対象とした農政事業は、農業生産の改

善を図った一方で、工業や都市住民の憩いの場といった多様な「非農産業」事業を導入してきた。

これら「非農産業」事業が農村部へ導入された背景には、高度経済成長下における都市部への人口集中が一因となっていることが明らかとなった。

ただし、これら「非農産業」事業が実際に農村地域に導入される際、各事業が空間的に住み分けられる仕組みとはなっておらず、一例として調査した茨城県大子町において、「非農産業」の導入は自立的な山間都市を形成する手段であり、各事業の調和は自治体の自主性に任せられていた。

注記

- 1) 本研究では農村地域に付与された機能を調査するという目的を考慮し、生活環境整備に関する事業は省略する。
- 2) 農村地域工業導入促進センター(1997),『農工ハンドブック1997年度版』によると、農村地域工業導入促進実施計画の策定年度は昭和47年と記載されているが、本研究では大子町編さん委員会(1993),『大子町史通史編下巻』記載の情報をを用いる。
- 3) 地域指定要件はそれぞれ以下の資料を参考にした。(農村地域工業導入促進法：全国農業会議所(1973),『農村地域工業導入促進法の解説』。自然休養村事業：農林省『自然休養村整備関係通達集』1975,全国農業構造改善協会)。
- 4) 以下の参考資料と地理院地図をもとに著者作成。(農業生産基盤事業：茨城県大子町(2014.3)「基礎資料附図1号 農業生産基盤整備状況図 大子町」。誘致企業：大子町編さん委員会(1993),『大子町史通史編下巻』,p.728 第II-55表。ゼンリン(1986.7)『久慈郡大子町 1986 (ゼンリンの

住宅地図。茨城県)』。自然休養村：大子町編さん委員会(1993),『大子町史通史編下巻』,p.659-660)。

参考文献

- 1) 佐藤ら,「わが国における農業の多面的機能論の遷移と景観概念の解明」,九州大学大学院農学研究院学芸雑誌,2000
- 2) 斎藤朱未,「都市農村交流に関する研究動向と今後の展開」,農村計画学会誌,2014
- 3) 秋津元輝,「基本法下における農政の農村認識—白書記述の分析を通して—」,村落社会研究,1996
- 4) 元杉昭男,「農村政策の史的展開と今後の展望」農村計画学会誌,2005
- 5) 全国農業会議所,『農村地域工業導入促進法の解説』,pp27-31第一章目的,1973
- 6) 農林省,『第2次農業構造改善事業促進対策誌』全国農業構造改善協会,p.134,1983
- 7) 農林水産省広報17(9),『農林統計協会』p.41,1986
- 8) 竹内和彦,『環境時代の農村整備：エコビレッジの提案』農村生態系計画研究会,p.1,1996
- 9) 農業産業振興機構調査情報部調査情報部第1課,『畜産の情報国内編』,p.16,2002
- 10) 莊林 幹太郎,千葉 志乃,『歴史的な土地改良施設保全事業創設の政策背景と展開方向(特集・歴史的な土地改良施設の保全と活用(1))』,農業土木学会誌 65(11),p.1069,1997
- 11) 農村地域工業導入促進センター,『農工ハンドブック1997年度版』,1997
- 12) 全国自然休養村協議会,『自然休養村要覧平成12年度版』,2002
- 13) 茨城県大子町「大子農業振興地域整備計画基礎調査に関する基礎資料」,2015
- 14) 大子町編さん委員会,『大子町史通史編下巻』,1993