



農村地域における地域開発に関する覚書(1)

山本, 修

(Citation)

神戸大学農業経済, 7:85-93

(Issue Date)

1972-06

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00178096>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00178096>



農村地域における地域 開発に関する覚書(Ⅰ)

山 本 修

(1)

農村地域（ここでは一応，利用可能な土地の大部分が農業的に利用されており，そこに居住している世帯数の過半が農家——その経済的性格は多様であるとはいえ——である地域と定義しておこう）において，現在さまざまな形態での地域開発が進められつつある。国による大規模な工業開発（たとえば青森県むつ小川原地域の開発や茨城県鹿島灘沿岸の開発）をはじめ各府県での工業団地の造成，住宅公団等によるニュータウン建設，さらに民間デベロパーによる大小さまざまな住宅団地，セカンドハウス建設，リクリエーションエリアの造成等々，おそらく現在ほど農村地域が急激にその様相を変貌させつつある時期はかつてなかったといってもよいであろう。

しかしこれらの現在進行しつつある開発プロジェクトに共通してみられることは，それが，第一義的には工業ないしは都市側からの要請に基づくものであって，地域住民の立場——その大多数は農家の世帯員である——，および地域農業については，ほとんど配慮が払われていないことである。あるいは，形式的には配慮が払われているように見える場合でも，工業化計画，都市化計画がまず至上命題として与えられ，地域住民の生活あるいは農業に対する計画は，工業化・都市化計画に従属するものとして，あるいは農民に対する単なる補償措置としてとりあげられているにすぎない。多くの大規模開発プロジェクトが，実施段階においてしばしば地域住民との間のフリクション，時には住民運動

による抵抗を生じたり、また実施後において地域住民の経済・社会生活面でのマイナス効果および地域農業への破壊効果をもたらしていることは、先に述べた開発プロジェクトの理念そのものに問題があるといわなければならない。すなわち国民経済的見地といった合言葉のもとに、経済合理性ないしは効率性を基準とする経済的資源の最適配置の理念が最優先され、——さらに、資本による利潤追求の理念がそれに加わる——地域住民の福祉、地域における各産業間の調和的な発展、望ましい地域社会（コミュニティ）のあり方、地域の自然的、文化的環境の保全といった要因はいちじるしく軽視されていたのである。

(2)

いっぽう、農業に関しても、大規模な国営土地改良事業、開拓パイロット事業を始め、農業構造改善事業にいたるまで、大小さまざまな計画が樹立され実施されてきた。これらのプロジェクトは、いずれも理念的には農業近代化による農業生産性の向上とさらには自立経営農家の育成を目的としているとよい。ところが現実にはこれらの事業の実施状況をみると、特に都市化・工業化の進展しつつある地域の場合、本来の目的とはかなり異なった効果が生じている事例が少なくない。たとえば、本来農業用水の確保を主目的としていた国営の大規模灌排水事業が、実際には工業用水や都市上水道の用水源として大きな期待をかけられていたり、果樹作の振興をねらいとして国営開拓パイロット事業で造成された土地が、いつしか将来の宅地化を予定している非農家の手に渡っていたり、広域営農団地造成のための先行的基盤整備として建設された道路が工業用あるいは一般道路として利用され、営農団地づくりはさっぱり進まなかったり、圃場整備が実施されたとたんに工場用団地に転用されたり、あるいは、初めから将来の宅地化を意図して圃場整備を行なうといった事例は、しばしばみられるところである。

このような現象の生じている原因としてはいろいろの点が考えられるが、これらの農業的諸施策が、少なくとも、理念的には農業プロパーの視点のみにもとづいて実施され、対象地域の経済的・社会的条件の変化の趨勢を十分に把握していないこと、また、地域内部の関係者、とくに地元市町村や関係農家の意向について十分な配慮を払っていないことにもとづくところが大きいように思

われる。さらに、現行制度では、主として国の行政機関のいわゆる「縦割り行政」のために、実際には地域の経済的・社会的条件の全体と密接にかかわりあっている各種の事業がバラバラに実施され、地域開発のための総合的あるいは多目的事業として行ないえないところに根本的な問題があるのかもしれない。山村振興法（昭和40年）や過疎地域対策緊急措置法（昭和45年）にもとづく諸施策は、一応理念としては各種事業の総合的対策を掲げているが、実際には十分な効果をあげるには至っていない。

（3）

昭和46年に制定された「農村地域工業導入促進法」は、農村地域に工業を導入することによって、工業の過密地帯からの分散をはかるとともに、農業従事者の工業への雇用を促進し、それを通じて農業構造の改善をもはかるための諸施策を講じようとするもので、その意味では、工業政策、農業政策および雇用政策の3つの分野にまたがる多目的立法であるといえよう。しかし、現実はこの法律にもとづいて行なわれる諸施策が、上述の目的を果たしうるかどうかという点についてはしばらく問わないとしても（後述参照）、この法律には、農村の地域社会づくりに対する配慮が全くなされていない。また、現在国会に提出されている「工業再配置法案」は、単に過密地帯からの工場分散だけでなく、それを受け入れる地域の環境整備を行なうことによって、工業の導入と地域社会開発とを同時に行なってゆこうとする点で、従来の単なる工業開発施策に比べると一步前進したものといえるが、その内容においては依然として、工場の分散の促進が優先しており、また地域の農業との関係には全くふれられていない。

つぎに、いわゆる地域計画立法についてみてみよう。「都市計画法」は無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化をはかるために都市計画地域を市街化区域と市街化調整区域に二分し、前者は市街化を促進するが後者はむしろ都市の開発を規制しようとするものである。市街化調整区域の大部分は、この稿の最初に述べた農村地域に属しているが、市街化区域のなかにも現在農地として利用されている土地があり、農家——そのなかには都市近郊の有利性を利用して農地の高度利用による高収益経営を営んでいるいわゆる企業的農家も少なく

ない——が存在している。この法律では都市計画の基本理念のひとつとして「農業漁業との健全な調和を図る」ことを掲げてはいる。しかし現実には、市街化区域内の農地はできるだけ早急に市街地とすることが意図され、そこでの農業は必要なしと考えられている。いわば、市街化区域に関するかぎり、都市と農業とは全く相反するもの、両立しえないものという前提に立っているのである。都市のなかでの農業あるいは農地のもつ意味といった観点は全く無視されているとあってよい。市街化調整区域についても、その性格はきわめてあいまいである。すなわち、現状では「市街化を抑制すべき地域」となされているもののその性格は不明確であって、そのなかには、将来の市街化にそなえての「予備地域的」なものと、将来とも市街化を抑制すべき「保存地域的」なものとの双方が含まれているのである。

しかも、市街化区域のいわゆる「線引き」にさいしては、制度上は公聴会の開催、計画案の縦覧と意見書の提出等、いちおう地域住民の意見を反映する措置が規定されているものの、現実には住民特に農地所有者である農民に対する十分な情報の提供とその理解なしに線引きがなされた場合が少なくない。現在問題になっている市街化区域内の農地に対する宅地なみ課税反対運動の生じた一因は、このような事情にあったと思われる。

都市計画法が都市サイドからする領土宣言であったのに対して、「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）は農業サイドからする領土宣言であったといわれている。この法律によって農業振興地域に指定された市町村は農業振興地域整備計画を策定することを義務づけられ、特にこの計画のうちの農用地利用計画が決定されると、その区域内の土地利用に関して一定の規制がなされるようになる。

ところで、都市計画法や農振法にみられる土地利用計画とそれに基づく規制措置（zoning）は、土地の無秩序なスプロール化を防止し、計画的・効率的な土地利用をはかろうとするものであって、そのかぎりでは地域開発上必要な施策であるといってもよい。しかし、農業と工業・住宅あるいは農村と都市という観点からすれば、このようなゾーニングが、地域全体の発展——特に住民の福祉を中心とした——に関して十分な配慮なしに行なわれるならば、かえって問題を生ずるといわなければならない。この点については、さらに後に指摘するであろう。

（４）

現在進められている農村地域の地域開発が地域住民——その大部分は農民——の意向を必ずしも反映していないことについてはすでに述べた。ところで農民は地域開発についてどのように考え、どのように対応しているのであろうか。「住民主体の地域開発」ということがしばしば唱えられているが、この点を解明することなしには、単なるお題目に終わってしまうであろう。

地域開発に対する農民の意識と行動は、当然その地域のおかれている環境条件、階層、年令等によって異なっており、一律に定式化しえない。しかし、筆者の行なった近畿地方——特に兵庫県——を中心とするいくつかの農村での意識調査の結果からすれば、次のような点が指摘されよう。

（１）米の生産調整、農産物の貿易自由化等農業をめぐる情勢が深刻化するにつれて、農民の自己の農業経営の将来に対する不安は増大しつつある。農業経営の規模拡大によって所得の上昇をはかろうとする農民は、規模——特に農地の規模——拡大のための条件がそなわっていないことと、農産物価格の動向が不確実であることのために、既に相当の経営規模に達しており、しかも経営能力の高い、少数のものに限られている。大多数の農民は現在既に兼業に従事しているが、少なくともここ当分の間は、農業は現状を維持し兼業収入の安定と増大とを意図しているといつてよい。このような多数派農民にとっては、工業化を中心とする地域開発は、それがこれらの農民にとってより有利な雇用機会を創出するかぎり望ましいものとして受取られている。特に、自家から短時間で通勤可能な安定した雇用機会がないため、都市への長期間出稼ぎを余儀なくされている農民にとっては、出稼ぎが家庭生活に与えている多くのマイナス影響のために、近隣に雇用機会の創出されることへの期待は大きいといつてよい。列車・マイクロバス等による長時間通勤を余儀なくされている農民についてもこのことは妥当するであろう。

いっぽう、農村地域に一般的にみられる現象のひとつは、新規学卒者を中心とする若年労働力の流出である。このことが大きな原因となって多くの農村地域では顕著な人口減少傾向がみられる。農民はこのような若年層の流出に対しても深刻な不安を抱いている。それはひとつには、後継者——必ずしも農業の後継者という意味ではなく、広く「家」の後継者——がいなくなることへの不

安であり、もうひとつは人口減少と老令化現象とによって地域社会そのものの存続が危まれることに対する不安である。したがって、青年層が地域内にとどまりうるような雇用機会の創出と都市的環境の整備をもたらすような地域開発は、地元農民によっても期待されている。

農村地域工業導入促進法などで意図されている農村地域への工業導入は、上に述べたような農民の期待にこたえるものであるかぎり農村にプラスの効果をもたらすものであろう。しかしながら、農村への工業導入が地域農業の構造改善に大きく貢献するという考え方には疑問が生ずる。第1に、農村地域への工業導入は、先にみたような現在すでに兼業に従事しているが、その雇用先が不安定であったり、通勤不可能または困難を感じている人々の雇用の安定化には役立つであろうが、現在主として農業に従事している人々、特に中高年層の転業による脱農化をもたらすほどには大きな効果をもちえない。なぜなら、現在まで農業に従事している特に中高年層の人々は工業労働に関しては未熟練労働者であり、かりに職業訓練を行なったところで、工業で現在以上に高い報酬をえられる可能性は小さいといわなければならない。しかも発展的な工業であればあるほど、いわば「知識集約型」の方向をめざしており、したがって若年の優秀な労働力を求める傾向が強いであろう。農業に従事する中高年層に対しては、むしろかれらの農業に関する経験、知識、能力を生かしながら、同時に農業の近代化をも促進するような方策が講じられなくてはならない。農業の近代化にとって、現在の中高年層は邪魔になるから工業でその雇用の吸収をはかるといふのはいささか安易な発想である。第2に、工業が導入され、兼業農家の農外雇用がふえたとしても、それが直ちに、兼業農家の脱農化→その経営耕地の流動化→専業農家の規模拡大というプロセスを促進するとは思われない。特に米プラス兼業というパターンは現在多くの農家にとって最も安定した経営形態である。米作技術の進歩によって、米は相当の規模まで、兼業の余暇を利用して生産することが可能となった。なるほど兼業農家の米作は、主としてその規模に比べて多額の機械投資がなされていることにもとづく償却費の上昇のために決してその収益性は高いとはいえない。しかし、余暇労働の利用機会、あるいは他に有利な雇用機会をもちえない中高年層の労働力の利用の場として考えるとき、兼業農家の米作は存続する理由をもつといわなくてはならない。しかも、米を作ることは兼業農家にとって、一種の土地資産管理の手段と考え

られている。それ以外にも伝統的な米づくりへの執着といった心理的要因も考えられよう。したがって、米価の大幅な下落による収益性の低下または余暇に対する選好のいちじるしい増大がないかぎり、兼業農民は米作を続け農地を手放そうとはしないであろう。集団的生産組織を通じての生産規模拡大の試みも各地でなされているが、現在のところまだきめ手となるものは生まれていない。

（2）地域開発に対する農民の対応を考える場合、かれらの土地所有者あるいは土地供給者としての側面がきわめて重要な意味をもつ。農村地域において利用可能な土地は、公有林野を除けば大部分が農民あるいは農民によって構成されている部落によって所有されている。したがって、たとえば工業開発、宅地開発あるいはリクリエーション開発を行なおうとする場合、それに必要な土地は所有者たる農民あるいは部落によって提供されなくてはならない。この点に関しては、農民は地域開発の死命を制する鍵をにぎっているといつてよい。

一般的にいつて農民の農地に対する執着はきわめて強い。農地は農民にとって生産の場、自己ならび家族の労働による収益獲得の場であるとともに、先祖伝来の資産であるという観念が強い。したがって、いままでは、なんらかの理由によって農業を放棄し、その土地を去らざるをえないといった状況に追いつめられるまでは自己の農地を買却することは少なかった（現在では過疎地帯にその例がみられる）。

しかし、いっぽうにおいて兼業化の進展による農業依存度の低下、他方における開発の進展による地価の急激な上昇は、農民の土地所有者としての意識・行動を変えつつある。すでに市街化のいちじるしく進んだ地域では、小数の専業的・企業的農民を除いては、農民は農業者としての性格をほとんど喪失し、地主としての性格をより強くもつようになってきている。したがって、地価が上昇して、その売却代金の利子収入が農業から期待される地代部分より大きいと判断されるときは農地を買却する。また、農地買却代金で、投資を目的とした代替地を購入している事例も多い。さらに、一部の農民は、自己の土地を利用して貸家・アパート経営を行なう——これらの業種は特別の経営能力を必要としないという意味で、農民にとって比較的転換しやすい業種である——。現在農地として保有している場合でも、それは将来の地価の上昇を期待しての「値上りまち」的保有である。市街化区域と市街化調整区域との線引にさいして、

市街化区域への編入を希望した農民が多かったことは——前述したように十分な情報が与えられていなかったという点があるにせよ——，調整区域に編入されることによって開発が規制され，農業以外の自由な土地利用ができなくなり，地価の上昇がおさえられることをおそれたためであろう。したがって，市街化地区内の農地の「売り惜しみ」をチェックすることをひとつの狙いとした市街化区域内農地の宅地なみ課税に対する反対運動には——前述したように都市計画法そのものが多くの問題点をもっているとはいえ——農民のエゴイズムの要素の含まれていることは否定できないであろう。

いっぽう，農村地域の農民の場合には，地主的性格も強まりつつあるものの農民的性格もなお強く残っている。したがって農地に関しては，できるだけ現在の規模を維持しようとする。やむを得ず農地を売らなくてはならないときでも，最低限自給用の米が確保される程度の農地は残しておこうとする——このことは前に述べた兼業農民の米作についてのビヘイビアとも関連する——。したがって開発目的のための土地買収に対する農民の抵抗は一般にきわめて強い。これらの抵抗は，買収価格の引き上げを意図しての抵抗——もちろんその要素が皆無だとはいえないが——というよりも，農地を失なうことによる生活の不安がその基盤になっているとみるべきであろう。しかし山林特に雑木林に関してはやや事情が異なる。いわゆる燃料革命によって，薪炭の需要がいちじるしく低下し，農家でさえほとんどプロパンガスが普及している現在，雑木林が農家の所得および生活に対してもつ意味はいちじるしく減退し，その利用価値は低下した。ところが，最近では，このような山林に対する宅地，リクエーション用地（ゴルフ場，セカンドハウス用地，総合レジャーランド用地等）を目的とする需要が急激に高まりつつある。特に，高速自動車道等の開通によって，都市との自動車による時間距離の短縮された地域においてこの現象は特にいちじるしく，大小の民間デベロパーの進出がみられ，なかには数百ヘクタールに及ぶ山林の買収が進められている事例もある。そのため，こういった地域の地価は急速に上昇しつつある。このような山林の所有者である農民あるいは部落は，いままで思いもかけなかったような地価上昇による現金収入獲得機会の魅力と，デベロパーの巧妙な説得とによって，割合に簡単に山林を売却している場合が少なくない。しかし，現状をみると，農民は一時的に現金を手に入れても，そのかなりの部分は家屋の増改築とか耐久消費財の購入等に支出されて

おり、永続的な所得増大にはつながっていない。結局、開発による利益の大部分はデベロパーに帰属することになる。またこのような開発が、農村地域の恵まれた自然環境を破壊し、健全な地域社会づくりにマイナスの効果を及ぼしている事例も少なくない。

（付記）本稿は、筆者の参加したいくつかの農村地域の開発に関する調査の体験からえられた問題点を、まず覚書の形でまとめておくことを意図したものであって、いまだ体系的に論述する段階に至っていない。なお、地域開発と住民参加、地域開発と自治体の対応、地域開発と農業生産および経営の対応、地域開発と農協といった残された問題については、稿を改めて述べることにする。