

## 日本の農村計画の歴史・手法・制度と課題・展望

—住民参加・景観・生態村—

History, methods, institutions, issues and perspectives of rural planning in Japan

糸長 浩司

Koji ITONAGA

農村計画学会副会長、日本大学特任教授

### 1. はじめに

自己紹介をする。私は、日本の農村計画学会の副会長を務めている（2016年4月～2018年4月）。日本の農村計画学会は1980年に設置され、38年の歴史がある。また、2016年1月に上海の同済大学で中国都市計画学会農村計画建設学術委員会顧問に就任し、農村計画分野で引き続き日中交流に寄与したいと思う。日本の農村計画の歴史と概要・課題・展望を報告し、中国での農村計画の発展に寄与したい。

私は、建築学から農村計画分野に研究を発展させてきた。農村での自然、農業と共生した持続可能でエコロジカルな農村集落計画が主要なテーマである。15年前から大学で実施するエコキャンパスを紹介する。環境・農・建築の融合の実践の場である。アースチューブ、ソーラーパネル、屋上・壁、ストローベイル・土・木の自然建築づくりを進め、キャンパス内に農のある居住環境づくりのモデルを構築している。



図1 日本大学生物資源科学部のエコキャンパス事例

### 2. 農村とは何か

日本の農山村の歴史は、縄文時代の採狩猟生活の定住から始まる。定住場所の周囲の自然に働きかける暮らしを10000年以上続けてきた貴重な民族ともいえる。人類学者西田正規は縄文時代の定住革命という。人間の自然への定期的錯乱という管理・利用行為により、「二次的自然」が育成された。集落周囲の原を焼き、山菜を定期的に収穫し、結果としてクロボク土ができたという。

中国大陸や朝鮮半島からの稲作の伝来により、稲作という米を水田で生産するという弥生時代が到来し、その後、奈良・平安・鎌倉時代と、日本の水田稲作文化に発展していく。中世戦国時代を過ぎ、江戸時代は、250年の内乱のない安定的な封建社会が構築され、今日の農村の基本的な形が造られた。その土地の地形や風土にあった形の農村定住環境が構築維持されてきた。また、新田集落

のような水条件の厳しい台地を農村計画的に開発し、農地の拡大を国策として図ることも進められてきた。

明治維新により西洋・近代化政策を導入した日本は、農業の近代化も進めた。富国強兵策により養蚕農業を発展させ海外貿易を促進し重工業の発展を進めた。農村での大地主制度を誘導し、地主小作問題も多く発生した。世界的な昭和恐慌では疲弊した農村の生き残り策として、「経済更生運動」を展開し、農村の自力更生的再生施策を展開した。その後、中国大陸、朝鮮半島への侵略による領土拡大を進めたが敗戦となり、戦後の日本国土での食料増産のための近代化が国策として進められた。

昭和40年代の高度経済成長期には、都市化の波が農村を侵食した。市街地の拡大は、貴重な農林地をスプロール的に宅地に転用する土地利用転換が急激におき、また、非農家の宅地が多く生まれ、混住化現象が急激に進み、都市近郊農村地域での農業生産環境、コミュニティ環境の維持が厳しいものとなってきた。昭和43年には「新都市計画法」が制定され、市街化区域と市街化調整区域の線引きがされると同時に、昭和44年には「農業振興地域の整備に関する法律」が制定され、積極的な農地保全と農業振興策がとられるようになった。都市の中の農地の保全、振興策は、農水省の制度から除外され、都市計画側の生産緑地制度に代わってくる。しかし、平成27年には「都市農業振興基本法」も制定され、都市農業の振興策の展開が期待される。

日本農村の課題は、①地方の農村社会の過疎化・衰退化・人口減少、②食料自給率の低下、T P P対策、③荒廃農地・鳥獣被害の緊急課題、④消費者組合との提携（産直システム）、⑤六次産業化、⑤観光産業振興、グリーンツーリズム、生態博物館、⑥再生可能エネルギーによる農村経済振興、⑦低炭素型農村社会の構築である。

### 3. 農村計画とは何か

農村計画は多面的な内容を持つ。単なる空間計画や空間整備、施設整備だけでその目的が達成されるものではない。社会計画、経済計画、空間計画（自然環境や農林地、人工的な施設を含めて）が三位一体的で総合的な計画となる必要がある。農村計画の基本的目標は、農村空間における人間社会の幸せの追求にある。社会づくりが目標で

ある。その社会づくりのために、経済や空間・環境を的確に構築することである。経済優先、経済成長中心で進んできた近代的価値観を見直し、経済を地域社会に組み込み、社会と経済の活動を持続的に支える空間計画、環境計画の総合性と連続性が求められている。

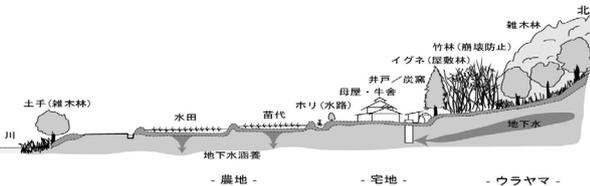


図2 集落空間構造

農村計画学は近代化の中で、次のように展開された。

1900年～村是計画

1930年～農村経済更生運動、農業土木学(近代的な農業環境整備)→農業農村工学会への発展

1949年 土地改良法(農民の農業基盤改善団体が全国に展開、現在約5000存在)

1950年～都市計画学会

1960年～建築学会農村計画委員会

1974年～2001年 国土庁

1977年 第三次全国総合開発計画、地方定住圏計画

1981年～農村計画学会の設立。農業土木学、建築学、造園学、農村社会学、法学(土地法)、農業経済学経営学、農村生活学の総合化した学会として。

農村空間は人間が自然と折り合いをつけてきた二次的生態系(エコシステム)空間である。樋田敦が提唱する江戸モデルでは農業生産をめぐる海と里と山を巡る生態系の循環システムを提示する。生態系のつながりの中に農村空間のエコロジー性を読み解くことが求められる。

ハードな空間環境の持続性だけでなく、人間生活にとって必要なソフトな社会や経済の持続性が肝心である。個々の地域で、ローカルレベルで持続することの必要性が国際的な公約となり、総合的な視点から「ローカルアクション」が実施されるようになってきている。農村計画の総合性もこれらの地球的な活動と同様の総合性を個々の農村地域で住民と一緒に求めることである。

#### 4. 農村計画は何ができるか何をしなければならないか

農村計画の総合性を前提とした上で、空間・環境計画における目標として4つの目標がある。これらの目標は個々に独立するのではなく密接に関係しながら、バランス良く調整した実現することが求められる。一つの目標だけに特化すると歪んだものとなるので注意する必要がある。①環境との調和(生態系の保全と維持)、②安全性、③利便性、④衛生性、⑤快適性(アメニティ)である。

次のような都市住民への寄与も含めた農村環境の果た

す多面的機能を留意した農村計画が必要である。①自然生態系、生物多様性、②食料生産、③エネルギー生産、④水源保護、水涵養、⑤農村生活、歴史・文化の継承と維持、⑥景観、⑦環境教育、⑧情緒的憩い空間である。

都市における農の意義も重要である。都市市民の要求に対応した、市街地における都市農家野菜直売所、ファーマーズマーケット、農家の共同臨時直売所等の整備である。農のある、農の生きた都市構築が今日的な農村計画の分野として深化していくことが求められる。

観光、ツーリズムへの農村計画の役割が益々重要である。地域の歴史・環境資源を活かした、都市農村交流による地域づくりである。グリーンツーリズム(中国での緑色旅游)、エコミュージアム(中国での生態博物館地域づくり)である。地域の地形・環境・歴史・産業文化・生活文化、「地元学」として発見し活用する。

中国の日本の田園地域へのインバウンド先として注目されている北海道美瑛町が発起した日本での「美しい村づくり連合」を紹介する。連合への参加基準は概ね1万人以下、人口密度50人/km<sup>2</sup>以下で次の地域資源が2つ以上ある自治体である。①景観:生活の営みにより作られた景観、②環境:豊かな自然や自然を生かした町や村の環境、③文化:昔ながらの祭りや郷土文化、建築物、④美しい景観に配慮したまちづくり、⑤住民による工夫した地域活動、⑥地域特有の工芸品や生活様式である。

グリーンツーリズムを進行させていく上でも景観形成は重要なテーマである。景観法も近年整備されてきた。美しい農村景観形成の意義は次である。①自然環境の保全と管理、②農村の文化・文学的表現、③深層文化の保全と継承、④地域住民の気概(誇り)づくり、⑤農村経済の多様性の創出の手段、⑥都市市民の多様な自己実現の場、保養空間の提供である。

景観形成のためには次のような手法がある。①自然地形や生態系との調和:地形の起伏を生かす、生き物との共生、生物多様性、②眺めの演出:地形や風土を生かした演出効果、③生活文化の演出:祭り等の年中行事の行われる場の景観、④歴史文化の保全・継承:茅葺民家、伝統的な農業生産施設、道祖神等の民俗文化的ものの保全、⑤蘇生:絶えてしまったもの、絶えかけているものを甦らせていく、水路の蘇生等、⑥削除:ディスプレイの削除、景観的に邪魔となるものの削除、電柱、電線、看板等の削除、⑦地域の自然素材の利用:石、木、土、水、植物等地域での自然素材の活用、⑧施設のシンボル性と調和:周囲の景観と調和し、かつ象徴性のある施設景観、⑨管理:地域住民の協働による景観管理、農業的生産管理活動との連携、景観計画の初期段階からの住民参加である。



図4 散居景観（飯豊町）



図5 丘の農業景観（美瑛町）



図8 飯舘村までいセンター



図9 飯舘村放射能汚染除染

野生動物の共生地域づくりも農村計画も今日的課題である。過疎化、高齢化による森林管理不足、田畑の未利用は野生動物の生息環境の縮小化、里化を進め、野生動物の保護と駆除の相反する課題の解決が農山村に求められる。筆者が関与している兵庫県豊岡市のコウノトリ野生復帰、共生米づくり等の農村活性化戦略事例や、長崎県対馬市での貴重種のツシマヤマネコと共生した伝統農法木庭作（焼き畑）の島民との復活プロジェクトや共生米栽培の水田でのオーナー制度の実践事例等を紹介した。



図6 対馬の木庭作復活



図7 木庭作地に出現した  
ツシマヤマネコ

## 5. 農村計画の主体と参加手法

農村計画の実行主体は農村地域に暮らす住民たちである。農村環境整備は多様な公共事業に頼る面も多くあるが、農村経済、社会の担い手である農村住民の意向、共同的意志を尊重した、自立・自律・共同的計画策定とその具現化が必要となる。計画の最初の段階から地域住民の参画を得ることが重要となる。次の点に留意して住民参画を進めたい。①行政からのトップダウンではなく住民主体による計画と事業化、基礎的共同体である集落自治での計画と事業化、②行政との協働による、公共的事業の推進と維持、③都市住民との協働、④計画実施のための運営・経営体の育成、法人化が重要となる。

筆者が10年~30年にわたり長年計画指導してきた住民参画での農村計画と実践事例として、山形県飯舘町での集落別土地利用計画や福島県飯舘村のエコロジカルな村づくりの事例を紹介した。飯舘村は2011年3月の東日本大震災による原発事故以後の放射能汚染実態とその復興、村民生活再建の厳しさを指摘し、単なる地産地消的農村づくりの限界の認識した上で、当面は、二地域居住システムによる農村再生を目指すこと、そのための総合的な再生復興計画が国策的にも必至であると指摘した。

## 6. 定住と地産地消型農村計画

過疎農村対策として農村への計画的な定住計画・政策の実効性が必要となっている。次のような農村計画・政策が遂行されてきた。①地域定住策の推進：1970年代における地方定住策の推進、国土開発計画における定住圏構想、都市と農村の生活環境格差是正、都市と異なる農村の魅力発見と活用、自立定住圏事業（総務省）、②移住促進の推進：停年帰農運動、若者の農村移住促進、都市・農村交流から移住へ、③食料生産と消費の地域的循環、地産地消、町場と農村の連携、④森林、農地からのバイオマス資源によるエネルギーの地産地消による環境活用と経済振興である。バイオマスエネルギーの地域戦略として、筆者が長年関係してきた山形県飯舘町での財産区を活用した木質ペレット生産システム開発を紹介した。

## 7. 生態村（エコビレッジ）計画の展望

脱炭素型社会の構築が急務であり、そのための都市地域と農村地域での農村計画の展望を述べる。①都市地域：居住地周囲の自然・農林地環境を活用した循環型生態居住の構築、市民農園、共同農園、里山共同利用等の農民と市民の共同、有機廃棄物の堆肥・再生可能エネルギー化による低炭素型居住地、②農山村地域：農林地の二次的自然の維持による、地産地消型の生態村、里山・農林地のバイオマス資源による再生可能エネルギー活用、鳥獣被害対策、貴重な生態系の維持による六次産業構築、都市からの移住者との共同による生態村の構築である。

共通するものとして、住民自身が自主的・共同的に参画するエコビレッジ（生態村）づくりの計画手法、制度手法、実践手法の開発が必要となっている。厳しい環境にあるとはいえ、日本にはまだ13万5千の農業集落がある。改めて、都市住民と共働したエコビレッジ的視点からの農村再生に向けた農村計画の飛躍が必至である。

### 1. Significance of academic exchange between Japan and China

As the Vice Chairman of the Rural Planning Association in Japan which was built in 1980, I write this paper. In January 2016 I was appointed as an advisor to the Rural Planning Committee of the China City Planning Society. I report about the history, outline, issues and outlook of rural planning in Japan and contribute to the development of rural plan in China.

### 2. What is a rural village?

The history of rural village in Japan begins with settlement of harvest hunting life in the Jomon period. It can be said to be a precious ethnic group who has worked naturally around settlement sites and has continued life for more than 10000 years. In the Jomon period, people burned the raw surroundings of the village, harvested vegetables regularly, and as a result Kuroboku earth(black soil) was made. The Yayoi era began with the arrival of rice cultivation from the continent of China, after that the paddy field rice culture developed. After the middle era, in the Edo era 250 years a stable and peaceful feudal society was built. The basic form of the rural area was built.

West modernization policy was introduced 150 years ago, modernization of agriculture advanced. During the early 20th century Showa depression, a rural economic work of action was developed. Later, Japan promoted expansion of the territory by invasion of the Chinese mainland and the Korean Peninsula. After the Second World War, agriculture and rural modernization for food production increase were promoted. During the economic growth period of the 1970s, the wave of urbanization eroded rural areas. The enlargement of the urban area, the conversion of precious agricultural land to sprawl-like land for land use suddenly occurred, and many non-farm households were born. From the latter half of the 1970 's, distinct land use plans of urban and rural villages were institutionalized. However, conservation and promotion measures of agricultural land in cities have been excluded from agricultural policies. In 2015, the law on the promotion of urban agriculture was enacted. The challenges of today's rural villages are (1) depopulation of rural communities, (2) declining food self-sufficiency rate, (3) devastated farmlands, and rural damage by wildlife.

### 3. What is rural planning?

Rural planning is a trinity and comprehensive plan of social planning, economic planning, and space planning. The agricultural economy, agricultural civil engineering, urban planning, building planning, green space planning, etc. were integrated, and the rural planning society was established in 1981. However, unfortunately there are urban planning laws, but rural planning law does not exist.

### 4. What can rural planning do?

Rural planning is to maintain and develop the following multifaceted functions. ① biodiversity, ② food production, ③ energy production, ④ water source protection, ⑤ rural life and culture, ⑥ landscape, ⑦ environmental education, ⑧ a relaxing space. Today, green tourism, ecological museum, beautiful village making is also an important theme. Landscape law has been developed recently. Regional development coexisting with wildlife is a today's challenge in rural planning. Rural villages are required to solve conflicting issues of protection and control of wild animals. As a case, I introduce about the reintroduction of the Oriental stork, and the community development coexisting with Tsushima Leopard Cat, to which I belong.

### 5. Participation in rural planning

Rural planning executives are residents living in rural areas. It is important to gain participation of the residents from the initial stage of the plan. I introduced two cases that I am leading for many years. Land use plan of Iide town, Ecological village construction in Iitate village. Iitate village is a radioactive contamination area from March 2011, and the problem of regeneration is severe.

### 6. Settlement plan and rural planning for local production and local consumption

An attractive rural plan that attracts young people who wish to migrate to rural areas is necessary. Rural planning that utilizes renewable energy is an urgent task to promote settlement planning.

### 7. Prospect of the Eco Village Plan

For building a decarbonated rural society, the eco village to be built in cooperation with urban residents is an important theme.

★日本大學生物資源科学部教授

**Key Words :** 1)history of rural planning 2)comprehensiveness of plan 3) participation by resident 4)landscape 5)eco village