

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 12 日現在

機関番号：13101

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23380138

研究課題名(和文) 持続的農村地域開発のための新たなパラダイム構築

研究課題名(英文) New Paradigm Building for Sustainable Development of Rural Areas

研究代表者

有田 博之(arita, hiroyuki)

新潟大学・自然科学系・フェロー

研究者番号：40313506

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,800,000円

研究成果の概要(和文)：農村では過疎化が極限に達し、地域社会は崩壊の危機に瀕している。農村計画行政は第二次戦後のパラダイムを未だ引き継いでおり、新たな事態に手を拱いているが、本研究ではこれを解決する持続的な農村開発のパラダイム構築を目的とした。

本研究では、土地利用、経済開発、社会開発、環境開発の分野に区分し、それぞれの歴史、開発理論と施策について検討し、総括を試みた。結果、環境開発・社会開発の分野において新たなパラダイムの素描を提示したほか、農村計画への行政現場での取り組みを歴史的に考察した。残念ながら、全体を総括した新たなパラダイムの提案には至らなかったが、今後の研究の可能性を提示できた。

研究成果の概要(英文)：In rural area, depopulation has been reached the limit, and local communities are on the verge of collapse. Rural planning administration have been taken over under the paradigm of the post World War , but now is standing by idly without taking effective action to an another situation. Therefore to solve the problem, we aimed to build a new paradigm for sustainable development of rural areas.

We studied the subject as following four issues, 1)land use, 2)economic development, 3)social development, 4)environmental development, and tried to examin each of history and development theory measures, and to summarize them. As a result, we presented a drawing of a new paradigm in the field of environmental development and social development, and considered in light of the history of efforts for rural planning in the administrative field. Unfortunately, the proposal of a new paradigm that has summed up the whole issue was not enough, but it was able to offer the possibility of future research.

研究分野：農村計画

キーワード：農村計画 パラダイムシフト 持続的開発 国土利用 歴史的変遷 経済開発 社会開発 環境開発

## 1. 研究開始当初の背景

1970年代に始まった農林水産省の農村総合整備事業は、社会開発論(経済企画庁、1964)を背景としたものであり、シビルミニマムの概念に基づいて農村地域の社会環境整備が進められた。爾來、30年余の努力によって我が国の農村生活環境の整備水準は飛躍的に向上した。農村地域のインフラ整備は依然として都市に比べて遅れが指摘されているが、近年ではハード事業への批判もあって整備は余り進んでいない。一方、我が国の社会開発については、ハード事業に偏していることに対する批判があるほか、農村総合整備事業が進捗したにもかかわらず過疎化を初めとした農村の衰退は進行した。しかも、近年の農村社会の衰退は新しい局面に入っている。限界集落という言葉に象徴されるように、農村集落の消滅が近年加速化している。我が国の農村集落は中世由来のものが多いが、こうした地域社会で築かれ・継承されてきた歴史的・文化的遺産を現代社会は急速に失おうとしている。

こうした中で、新たな地域政策に繋がる農村開発論に対する期待が高まっている。前提としてきた農村地域・社会は大きく変質したため、伝統的集落を基礎とし、都市・農村の格差解消を目的とした従来の農村開発論では対応が困難となっている。

近年の農村地域の変化は、これまでとは異なる質的变化をもたらしている。限界集落の問題はマスコミでも取り上げられるが、農村集落の減少は近年に至って加速している。このことは、農村地域の社会的・文化的・歴史的構造を大幅に変更するだけでなく、これまでの農村社会が支えてきた国土保全機能も大きく損なわれることを意味している。こうした徴候に対応して、国土形成計画は農林地の国民的管理を掲げ、事業として農林水産省は農地・水・環境保全向上対策(農林水産省：2010)を立ち上げ、社会資本としての農村集落の水路・道路等の保全を支援している。農村社会の崩壊は一方で社会的費用の増大に繋がるのであり、農村社会内部では解決できない問題の発生をもたらすと考えられる。そこで、今後の時代においては、これらを含めた課題を総合的に解決するための地域開発論の形成が必要となっている。いまや、戦後の開発を支えてきた旧来の地域開発・農村振興のパラダイムは急速に適用性を失いつつあり、新たな時代に対応した農村開発論の確立が望まれているのである。

農村開発に関する議論は1970年代以降、農村社会学・農業経済学分野等で論じられてきた。しかし、農村計画分野では、農村総合整備を視野に置いた計画論はあるものの、近代以降の長い時間軸で将来を見据えた体系的・総合的な取り組みはほとんど無く、短期的な対応に終始してきた。新たなパラダイムを模索する上で近代化の過程をもとに計画論を改めて捉え直すことが求められている。

## 2. 研究の目的

人口減少時代の持続的な農村振興のための開発論を構築することを目的とした(開発をdevelopmentと同義に用いる)。近年、我が国は人口増加基調の時代から、人口減少時代に入った。このことは国土の利用形態や都市のあり方を大きく変容させる契機になると考えられているが(国土形成計画等)、農村は更に大きな影響を受けると予測される。既に農村社会は過疎化が極限に達し、集落が消滅するなど先行的現象が進行しているが、計画行政は第二次戦後のパラダイムを引き継いでいる。我が国の国土利用も歴史的な大転換過程を迎えているが、今後の農村社会を持続的に振興していくための地域開発論は未形成である。

本研究では、我が国の農村社会が新たな変貌過程に入った近代以降の取り組みを対象としながら、歴史的観点から農村開発のあり方を再検討するとともに、近年の特徴的傾向である人口減少を踏まえ、農村計画学の観点から、今後の国土形成と農村開発に関する新たなパラダイム提案を目的とした。

## 3. 研究の方法

新たな時代に対応した農村開発論を各専門分野の文献に基づいて考察すると共に、研究会を適宜開催するほか、専門家による課題の整理・総括を通じ、将来を見据えた戦略的開発論の構築を試みた。本研究においては、従来の開発論を再検討すると共に、今後の農村地域社会の課題を抽出した。これによって、我が国の近代以降の開発論・施策を歴史的に検討すると共に、今後の課題を整理し、新たなパラダイムの提案に繋げる。

研究目標を達成するため、全体を国土・地域計画、経済開発、社会開発、環境開発、農村計画制度、における課題として分解した。それぞれについて、開発の歴史、開発理論と施策、開発推進における課題、人口減少時代における適合課題として捉え、これらを総括して人口減少時代の持続的農村開発論として提案を試みた。

## 4. 研究成果

新たな時代に対応した持続的農村振興を方向付けるため、従来の開発論を再検討すると共に、今後の課題を抽出することによって、これらを方向付ける開発論の新たなパラダイムを提起するため、全体を国土・地域計画、経済開発、社会開発、環境開発の分野に区分して捉えた。それぞれについて、開発の歴史、開発理論と施策、開発における課題、人口減少時代における課題について検討し、これらを総括することによって、今後の我が国の長期的な基調となる人口減少時代における持続的な農村振興を可能とする開発論の提案に繋げる成果を得た。

第二次大戦後のわが国の国土計画においては「効率」と「衡平」という二つの計画理念が交互に全国総合開発計画ひいては農村の位置づけに影響していた。農村整備の施策は戦後の所得重視から居住環境重視という目標整備水準の変化、重点の移行があったことを確認した。この間の全総計画における農山漁村の記述をみると、高度経済成長期以降に山村や漁村がようやく資本整備の対象に取り込まれたこと、21世紀前後に従来のイメージとは異なる自然資源を意識した農山漁村のとらえ方が出現するようになったことを跡づけることができた。

一方、農村計画に對置される都市計画の分野では、計画理論は変遷しており、欧米では計画の静的・物的なとらえ方が動的・非物的なとらえ方へ変化し、科学技術論から社会技術論へ変化したことが知見となっている他、近年はわが国も非物的なとらえ方が中心となっていることが確認できたが、農村計画との関連性の検討は不十分なものに止まった。

#### 経済開発

農村地域における第2次世界大戦以降の地域経済政策・農業政策の展開を時系列的に以下の6期に区分して考察した。1)農地改革と農業復興(1945-60)、2)農業基本法と主産地形成(1961-72)、3)オイルショックと地域農政(1973-84)、4)バブル経済と地域活性化(1985-92)、5)国際化と地方分権(1993-2005)、6)人口減少社会(2006-)。それぞれの期間の政策展開は農村地域を取り巻く様々な環境条件と密接に連動している。今後、長期化的な傾向として予想される人口減少時代において持続的発展を可能とする開発論を考察し、農業政策と地域政策の緊密な連携が一層必要になっていること、経済政策における制度的融通性の確保が求められていること、行政による直接ガバナンスから地域主体と行政のパートナーシップによる地域ガバナンスの構築が求められていることを明らかにした。

#### 社会開発

今日、農村開発のパラダイムは「行政による制御」から「住民自身による創出」へと転換し、それに伴い農村社会開発のパラダイムが「生活環境の向上」から「人づくり、組織づくり、ネットワークづくり」に転換し、現在は、地域住民も、行政側も、その方向にむけて移りゆく段階にある。

「住民自身による創出」を支援する手法として、住民自身が自分たちの地域の資源や課題を再発見し、資源を活かし、課題を克服するような地域づくりに展開する契機を与える集落環境点検など、地域づくりのためのワークショップ手法が有効であることを明らかにした。また、現在、地域住民に対してワークショップ等を実施し、住民の内発的努力を引き出せるような人材の育成が農村社会

開発では求められており、その手法を開発した。

「住民自身による創出」という農村開発パラダイムの流れは、東日本大震災からの復興計画策定においても見られる。被災者自らが計画づくりに参加し、相互のコミュニケーションにより認識や情報を共有し、必要に応じて専門家が科学的知見を示しながら、復興後の地域のあり方について理解を深めて学習し、自律的に合意形成していくという「参加学習型復興計画プロセス」をとることが、被災地の復興計画策定においても有効であることを明らかにした。

#### 環境開発

戦後日本の農業・農村政策の歴史的展開の中における環境への関心の変化を時系列的にとらえ、農業農村政策への統合過程を検討した。結果、わが国の環境対策を推進する原動力は、国内農業生産の低下を背景とし、自由貿易と環境政策における国際協調の圧力であったことを明らかにした。

(1) 我が国は戦後しばらく、食料増産政策が採られ、環境への配慮は十分に行われなかった。1960年代以降、都市と農村の較差が認識され、また新全国総合開発計画でも「豊かな環境の創造」が基本目標に位置づけられたが、政策的関心は生活環境の改善にあった。

(2) 1960年代半ば我が国では公害対策が進んだが、農業分野ではレイチェルカーソンの「沈黙の春」の翻訳出版を契機に、食の安全への関心が高まったが、農政を大きく転換させるものではなかった。

(3) 農業生産が持つ公益的機能や多面的機能が政府や農業団体により喧伝されるようになった直接的な要因は、GATT体制下での自由貿易交渉の圧力により農政批判や農業の軽視が進んだため、農業農村に関して食料生産以外の社会的役割が求められるようになった。農政は生産主義的政策から、レクリエーションや余暇活動等をも考慮したポスト生産主義的政策へと徐々にシフトした。

(4) 1980年代半ば以降、先進国農政は様々な環境問題を引き起こす原因となった増産を基調とする保護主義的な政策の転換が求められた。GATT体制のもと、我が国は欧米の農政改革を注視しつつ、1990年代以降農政の国際協調を進め、国内では環境保全型農業や条件不利地域対策が農政上の重要課題として位置づけられるようになった。

(5) 農政の環境への転回は、1992年の地球サミットを契機とした我が国の環境政策強化や1993年のGATTウルグアイラウンド農業合意により農政の国際協調が拡大することで更に強められ、2000年の食料・農業・農村基本法の制定や土地改良法の改正により法的な根拠を得るに至った。

(6) WTO交渉の停滞により、農業分野への自由化圧力は一時的に緩和した。一方、2001年の中央省庁再編による環境省設置以降、我

が国では環境法の整備が進み、気候変動枠組条約や生物多様性条約などのもとで国際協調が求められる中、環境政策が国内の農業農村政策への影響が拡大している。

#### 農村計画制度

個別課題を補足するため、明治期以降の「農村計画」を検討し、今日の計画との関連性について考察した。

(1)町村是： 近代的な農村計画制度は、明治期における前田正名の殖産興業を目的とした「興業意見」(1881)を端源とする町村是に求めることができる。町村是は「一村経済」のもとでの産業調査に基づく市町村の殖産計画であり、近代的な「計画」の概念を最初に適用した。当時は都市計画も未だ無かったため、唯一の町村経営計画であり、大半が農村地域であったことから農村計画でもあった。また、一村経済の論理による方策は、地方改良運動や後年(1932)実施された経済更生運動にも引き継がれた。

(2)山崎延吉の「農村計画」： 山崎は農村計画を「都市計画に対置」した。都市計画が近代化の過程で固有の課題となった段階で、都市農村問題を計画の視点で捉えた最初の試みであった。山崎の計画論は、計画行政の必要性を説き、町村計画と共に上位計画として広域計画を作成し、両者を関連づけた総合的施策の必要を論じたほか、農村住民の福利向上策として生活環境改善を積極的に位置づけハード対策を広範に提案した点など、多くの注目すべき可能性をもっていたが、政策面での実現は無かった。

山崎の思想は、敗戦直後の一時期、黒河内透等の農政面からの総合計画化の動きの中で注目されるが、事業法の簇生下で後退した。

(3)農村総合整備事業： 第二次大戦後の農村計画に画期を成した農村総合整備事業施策の担当者にヒアリングを行い、多面的な視点からこの事業の特質を明らかにすると共に、当時の農林行政における「計画」の位置づけを浮き彫りにした。

#### <引用文献>

福与徳文(2011): 地域社会の機能と再生

農村社会計画論 -、日本経済評論社、232

福与徳文(2014): 「地域づくりワークショップの教育方法」農村計画学会誌 33(2) 128-131.

福与徳文・山本徳司・毛利栄征(2014): 「海岸堤防の高さに関わる合意形成の新たなかたち」農業農村工学会誌 82(3) 205-210.

橋本 禪・斎藤 修(2014): 生態系サービスと農村計画 - 補遺 -、農村計画学のフロンティア 4、農林統計出版、152.

有田博之・橋本 禪・福与徳文・九鬼康彰(2014): 「町村是」における計画理念と技術、農村計画学会誌 33(3) 380-389(査読あり)

有田博之・橋本 禪・福与徳文・九鬼康彰

(2015): 山崎延吉による農村地域を対象とした計画行政論: 農村計画の都市計画への対置、農村計画学会誌 33(4), 463-471(査読あり)

有田博之・橋本 禪・福与徳文・九鬼康彰・広田純一・星野 敏(2015): 農村計画・担当者の証言 生活改善から農村総合整備の時代 -、科学研究費・基盤研究(B) 40313506 成果、新潟大学、304

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 8件)

有田博之・橋本 禪・福与徳文・九鬼康彰(2015): 山崎延吉による農村地域を対象とした計画行政論: 農村計画の都市計画への対置、農村計画学会誌 33(4), 463-471(査読有り)

役重眞喜子, 広田純一(2014): 行政と地域の役割の分担に市町村合併が与える影響 - 岩手県花巻市東和地域を事例として -、農村計画学会誌、33(論文特集号), 215-220(査読あり)

福与徳文(2014): 「地域づくりワークショップの教育方法」農村計画学会誌 33(2) 128-131.(査読無し)

福与徳文・山本徳司・毛利栄征(2014): 「海岸堤防の高さに関わる合意形成の新たなかたち」農業農村工学会誌 82(3) 205-210.(査読あり)

有田博之・橋本 禪・福与徳文・九鬼康彰(2014): 「町村是」における計画理念と技術、農村計画学会誌 33(3) 380-389(査読あり)

福与徳文(2012): NPOによる地域環境管理、農村計画学会 30周年記念誌、257-262(査読無し).

福与徳文(2012): 介入の作法、農村計画学会誌、31(1) 69-70(査読有り).

橋本 禪(2012): "京都府美山町: 美山町に於けるむらおこしの歩みと今後"、農村計画学会 30周年記念誌 -. 364-365(2012), (査読無し)

[学会発表](計 2件)

福与徳文(2014): 地域の課題解決に向けて - 話し合える環境づくり -、山形県農山漁村元気作り応援フォーラム 2014(招待講演) 2014.0207、山形国際交流プラザ.

福与徳文(2014): 中山間地域における地

域社会のあり方 - 耕作放棄地の再生に向けて -、平成 25 年度青森県中山間地域活性化研修会(招待講演)、2014.02.27、ウェディングプラザアラスカ。

〔図書〕(計 3 件)

有田博之・橋本 禅・福与徳文・九鬼康彰・広田純一・星野 敏 (2015): 農村計画・担当者の証言 生活改善から農村総合整備の時代 -、科学研究費・基盤研究 ( B ) 40313506 成果、新潟大学、304

橋本 禅・斎藤 修 (2014): 生態系サービスと農村計画 - 補遺 -、農村計画学のフロンティア 4、農林統計出版、152。

福与徳文 (2011): 地域社会の機能と再生 農村社会計画論 -、日本経済評論社、232

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

有田 博之 (ARITA, Hiroyuki)  
新潟大学・自然科学系・フェロー  
研究者番号：40313506

### (2) 研究分担者

星野 敏 (HOSHINO, Satoshi)  
京都大学・農学研究科・教授  
研究者番号：60192738

広田 純一 (HIROTA, Jun-ichi)  
岩手大学・農学部・教授  
研究者番号：00173287

福与 徳文 (HUKUYO, Naruhumi)  
茨城大学・農学部・教授  
研究者番号：30414436

九鬼 康彰 (KUKI, Yasuaki)  
岡山大学・環境生命科学研究科・准教授  
研究者番号：60303872

橋本 禅 (HASHIMOTO, Shizuka)  
京都大学・農学研究科・准教授  
研究者番号：20462492

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：