

農村居住選好性の向上

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

1 農村計画の前身

今回は農村整備・計画を歴史的な視点から考えてみたい。農村計画（農村整備は計画の実現手段）には、農村住民の所得を対象とする**所得計画**と居住環境や社会関係を対象とする**居住環境計画**から成り、それぞれ有形計画と無形計画がある。所得計画は都市への通勤所得や年金などの移転所得もあるが、その中心は農業振興計画である。その有形計画として農業生産基盤整備計画があるし、無形計画として農業構造改善計画がある。一方、居住環境計画は、有形計画として農村の道路・上下水道・公園などの施設整備計画があるし、無形計画として農村コミュニティに関連した社会計画がある。もちろん、これらの計画は相互に関連している。

戦前の農村計画は地方産業の振興を目指す所得計画であったが、戦後、入植による開墾・干拓を推進した緊急開拓実施要領（1945年）では所得計画ばかりでなく入植者の居住環境計画も含まれていた。また八郎潟に見られる干拓事業での居住地整備は70年以降の農村整備事業に大きな影響を与えたが、農家（農業者とその家族）の生活環境を対象としていた。

2 農業基本法と農村整備事業の誕生

1961年に、生産性や収益性の高い農業の実現により、農業従事者と他産業従事者の生活水準の均衡を図ることを目指す**農業基本法**を制定したが、経営規模拡大による生産性の向上は遅々として進まず、農家の兼業化が進み生活水準格差問題は兼業収入で解消された。農業基本法における居住環境計画は農村に残った農業従事者の福祉向上・生活環境の整備と

思われるが、現実には多くの兼業農家と農家の次三男などの非農家が農村住人となり混住化が進んだ。農家でなく農村住民を対象とする農村計画が必要になり、70年に農林省が発表した「**総合農政の推進**」には、「農村地域の生産環境と生活環境の総合整備による新しい農村社会の建設を強力に推進すること」として、農村計画・農村整備は農政の一つの柱として推進されることとなった。同年、「新経済社会発展計画」が策定され、生活環境改善投資を最優先させ、高度経済成長から安定経済成長に移行した。

農林省は農村の居住環境計画を実現する**農村基盤総合整備パイロット事業**（72年）と**農村総合整備モデル事業**（73年）を補助事業として創設し農村計画の実現を強力に進め、生活環境の都市と農村の格差是正には大きな役割を果たした。しかも、土地改良を利用した効率的な整備であった。農業振興による所得計画に従属した農村計画は非農家も含む農村住民に対象を広げ全国的な生活環境計画の一環となったが、その理念は憲法25条の「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という**生存権的理念**とその具体化する基準としての**ナショナル・ミニマム**を論拠としたものであった。

3 農村居住選好性の向上

都市の生活環境の整備水準も高まり、農村の生活環境の格差も徐々に縮小して行ったが、農村の居住環境計画について都市的整備を目標にする理念に疑念が生まれた。住民1人当たり公園面積を都市と比較しても意味がない。確かに、農村の下水道（農業集落排水）などは都市に比べて相当立ち後れていたが、基礎的生活インフラの整備が進むにつれて、この疑念は高まった。農村計画も所得向上を目標とす

る所得計画から基礎生活環境を整える居住環境計画に移行し、さらに豊かさの達成と共に**快適環境計画**へと高度化したのである。

所得と基礎的生活インフラがあると、農村居住そのものを評価する傾向が表れた。豊かな自然環境と人情を評価する快適環境計画の傾向は先進国に共通していた。そこで、農村政策としてこの傾向を助長し、農村住民も都市住民にも農村に住みたいという人々を増やし、それを実現させる「**農村居住選好性(Preference for Rural Living)の向上**」^(注1)が新しい農村計画・整備の理念として打ち出された。全国土地改良事業団体連合会では「誰でも住んでみたい村に」という標語に置換えた。ナショナル・ミニマムの具体的な目標は上下水道整備率などで明確だが、農村居住選好性といっても地域差があって快適性の内容は一概に言えない。しかも、受益者は農村住民だけでなく都市住民も含まれる。「国土の均衡ある発展」という国家目標を、個々の国民の欲求に基づく農村居住の需要増による達成を考えたのである。

4 グローバル化の進展と農村政策

前々回の本コラムで述べたように1985年の**プラザ合意**後に急速な円高、東西冷戦終結、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の実質合意がありグローバル化が進んだ。農産物の内外価格差縮小と市場開放、中山間地域など条件不利地域の農村対策が強調された。平地農村の水田を中心に大区画圃場整備を実施し米麦など土地利用型農業の高生産性農業を実現し、地形条件などから整備が不可能な中山間地域などでは地域に適した付加価値の高い農業を実現する土地改良を実施する。こうした農村計画の所得計画では農業振興とともに、グリーンツーリズムなどの他産業の導入が図られた。居住環境計画では基礎生活インフラ整備とともに農村の魅力を高める整備が推進された。

1999年には農業基本法に代わり**食料・農業・農村基本法**が制定され、農産物の供給機能と多面的機能が発揮されるよう農村の振興が図ることが謳われた。5年毎に策定される食料・農業・農村基本計画では、所得計画（有形）では農業関係で大区画化、スマート農業の推進、鳥獣被害対策、農業の6次産業化に必要な施設整備、他産業関係では内発型地場産業、余暇活動や農泊（グリーンツーリズム）、農副連携、ジビエ利活用などの振興に必要な施設整備が目標となった。所得計画（無形）では地産地消の推進、中山間地域や多面的機能に着目した直接支払制度の導

入がある。居住環境計画（有形）では基礎生活インフラに加え高度な情報通信網の整備があり、居住環境計画（無形）では、都市と農村や農業集落間の連携、農業集落の集約と主役とネットワーク化、農村RMOの立ち上げ、自家用有償旅客運送などがある。

5 ポストグローバル化時代の農村計画

現在の農業集落は江戸期に成立した単婚小家族の集落で、その形態は農地への通作や地形条件などにより分散している。農業集落の構成員のほとんどが農家なら集落の形態を変える要因はない。兼業農家から非農家になっても農地を賃貸していれば不動産管理のために農業集落に居住し続ける理由はあるが、それもなくなれば農村居住を考え直さなければならない^(注2)。農業集落の構成員は（専業農家群）から（専業大農家＋兼業農家群）に、そして（専業大農家＋土地持ち非農家群）となる。その後は（専業大農家＋非農家群）なるのか、それとも（専業大農家のみ）になるのか^(注3)。

圃場の大区画化は居住地の形態を変更する誘因を持つ。IT技術進展とともに居住地選択の自由度を得た非農家の農業集落居住は必ずしも農業の高生産性化政策と親和的でない。**表**の農業集落内混住の不利な点は農村整備事業や農法の変更などで小さくし、有利な点は草刈り等の維持管理に非農家が参加するように支援が必要となるだろう。農業集落内の非農家による農村人口の保持は少子高齢化もあって簡単でないように思える。

ポストグローバル化時代にあって、食料供給困難事態対策法の施行から戦時中の学童疎開や食料緊急増産などを思い浮かべる人もいるだろう。農村をどうするか。土地改良関係者もこの問題に立ち向かわなければならない。

表 農業集落内混住化の居住環境への影響

	有利な点	不利な点
農家にとって	集落内道水路等の草刈り等の維持管理に非農家が参加	家庭污水やゴミによる農業用水の汚濁、農道に一般車両の流入
非農家にとって	緑が多く広々としている開放感がある環境	農薬・肥料の散布、農業用排水路で子供の転落事故

【注1】「元杉昭男：新しい農村計画No.44、（財）農村開発企画委員会、1985年」を参照願いたい。

【注2】農村の居住地配置は本コラム12農村のかたち―農村計画事始め1―を参照願いたい。

【注3】「父親が亡くなったのを機に売却を決めた。田んぼを貸していても水利施設の管理費などは地主が負担するルールで割に合わなかった。」という現実もある（日本経済新聞社：「農業改革待ったなし上」2026年6月2日朝刊）。