



## 農村整備計画 (その1)

— 総 説 —

北村 貞太郎\* 小出 進\*\*

### まえがき

昭和45年度に始まった農業基盤総合整備パイロット調査(俗称、総バ)は農林施策の中での新しい農村施策として特色あるものと評価できよう。同調査は農村基盤総合整備パイロット事業を生み出し、農政上に農村整備行政の重要性を認識させる一つの契機を作ったことはきわめて意義深い。

国土利用計画法の成立に関連しては、農村総合整備モデル事業(俗称モデル事業)が発足し、国土庁発足後はわが国で最初の農村整備課が生まれ、農村整備行政が国土の有効利用施策上の一貫としてようやく位置づけられることとなった。そして、農村総合整備計画が農村総合整備モデル事業の前提として策定されることとなった。

農村総合整備モデル事業の発足とともに、土地改良事業も新しい農村整備行政へ具体的に関与することとなったが、ややもすると農村整備が従来どおりの土地改良技術の組合せ程度に評価されがちである。この辺で、農業土木全体として農村整備行政の中での農村整備計画をもう一度、見直しておくことは非常に意味のあることと考えられる。

本講座がこのような農村整備の時代的転期に企画されたことは、非常に意義あろうが、その歴史の浅さは本計画論としての学問的水準を十分高めるまでには至っていない。しかし、個々の内容は必ずしも十分とはいえずとも、農村整備計画の全体的な構成をとりあえずとりまとめ、これからの農村整備計画論へのアプローチの一つとすることは意味があろう。次回以後の講座で、個々の内容が述べられるが、今回はまず、農村整備計画の全体的特色とその内容を概観しておくこととしたい。

### I. 農村整備計画の特色

今日では、農村整備という概念が行政的用語としてばく然と理解され、農村整備計画もそれに即応して通用している。ところが、その計画の具体的内容を見るとき、

農村における「土地利用計画」との関連性を見失うと、農村整備計画の意味がきわめてばく然としたものになってしまう。部門別にみると、単なる土地改良技術部門の組合せにしか見えないであろう。

そこで、まず、農村整備計画の特色、考え方を従来の土地改良技術と比較しながら、明らかにすることから始めることとしよう。

#### ① 農村整備計画は農村地域における広義の面的整備計画である

戦後の土地改良事業は昭和38年にホ場整備が登場するまで、開墾・干拓等農用地造成事業を除いて、点的・線の事業で大半が占められていた。今日でも、土地改良事業の大半が農業水利体系の改善に主眼がおかれている。これは、旧来からある農業水利権を是正し、土地改良区単位に農村地域の農業水利体系を造ることにあるといえよう。

ホ場整備が登場して初めて、農業水利権の調整を含めつつ、分散したホ場の集団化を図り、大規模区画をもつ新しい農業生産基盤を生み出す面的事業が展開した。ところが、ホ場整備は農用地整備に限定されていたため、面的事業とはいえ、農用地という空間を抽出したものについてであった。ところが、農村地域は農用地と農業水利体系だけから成立つものではなく、農村住民の生活拠点である農村集落が農用地と隣接しており、住民が生活上、生産上往来する道路がある。したがって、農村地域を真に面的に整備し、農用地の価値をより向上させるには、これら農村集落や農村道路も同時平行的に整備しない限り、真の農村地域の整備は不可能である。そのため、農村整備計画は農村の総合的整備を達成するためにこれら集落や道路の整備を従来の土地改良に加えて、その上、農村地域全体を面的に総合整備しようとするものである。

従来の土地改良も農業水利体系の整備、農用地の整備を通じて、実質的には農村地域という面の整備を展開してきた実績は大きい。ところが、その面整備の単位が土地改良区に関連する領域であって、地域計画上の地域階層性に即応した地域単位ではなく、そうした地域計画上

\* 京都大学農学部 (きたむら ていたろう)

\*\* 宇都宮大学農学部 (こいで すずむ)

の面的地域単位とは、いわば独立的にあったといえる。それに対して、農村整備計画の面的対象としての地域は地域計画上の地域単位をとることをもって特色とする。すなわち、広域市町村圏とか、市町村域とか、旧町村域、大字（または農業集落域）とかいった面的単位が農村整備計画の対象となってきている。

したがって、今までの土地改良を農用地整備、農業水利整備を中心にした、間接的農村整備として評価すれば、今日の農村整備はより直接的に、現代的な農村の実状に即応して拡張された土地改良であるともいえよう。

### ② 農村整備計画は農村地域の総合的土地利用計画を軸にして実施される農村改良計画である

農村整備計画の第二の特色は、土地利用計画を軸にした土地改良計画ともいえる点である。ここでいう、土地利用計画は農用地内の土地利用計画という限定された意味のものではなく、①で述べたように農用地以外の集落、工場、レクリエーション用地等という、農業生産以外の土地利用目的をもつ用地との適正な利用調整を図るためのものである。

今までのホ場整備は、日本農業の重点が米作農業にあったため、水田のホ場整備に限定されがちであった。したがって、農用地内土地利用に対する配慮の必要性は欠けていた。農業水利の場合もほぼ同様であった。

ところが、都市近郊農村では農用地の中に多くの住宅がスプロール状に乱立するとか、米作以外の野菜作、ハウス作等が進むとか、農山村でも農村工場等が建設されるとかすると、農用地内土地利用のみならず、農用地とこれら集落（住宅）、工場、ハウス等の用地領域を適正に調整する必要性が生まれてくることとなる。また、農業水利体系の場合についても、水質の汚染を十分考慮しなくてはならない時代には、農村集落、工場、畜産施設等の下水道との関係を無視して、農業水利計画を立案することが不可能になってきている。その計画においても、土地利用との関係がますます重要になってこよう。

このように、今までの土地改良の二本柱である農用地の整備、農業水利の整備がいずれもそれら計画の要として土地利用計画の重要性を要請してきている。そして、農業振興地域整備に関する法律（農振法、昭和44年）、新都市計画法（昭和43年）の両法が制定されてから後の農用地整備はこれら法定土地利用計画（地域制）に即応することが要請されるようになり、他産業等の土地利用計画を考慮する新しい土地改良計画が望まれてきている。すなわち、今日の農村整備計画ではこのような地域計画上の法定土地利用計画を軸にして、実施される農村改良計画となってきたことが第二の特色といえよう。

### ③ 農村整備計画は農村地域の各種整備計画の総合調整計画である

従来の土地改良の対象域を農業水利関連圏から地域計画的単位に考えていくと、農村整備計画は今までの農用地整備計画、農業水利計画を包括した農村地域全体の総合整備計画といえる。すなわち、農村整備計画の第三の特色はその部門計画である農村集落計画、農村道路計画、農村上下水道計画、できれば、防災計画、歴史的風土・文化財保存計画等も含めた、広義の面の改善に係わるすべての計画を総合的に取上げて実施する計画でもある。それは、個々の整備計画を総合的に取上げて整備全体の価値を総合的にあげる計画でもある。

このような意味で、面的総合整備計画化への道として総べが生まれ、線的総合整備計画としてモデル事業が生れてきたといえよう。前者は集落整備計画とホ場整備計画をできる限り一体化し、面計画としての意義を充実するためであるし、後者は、従来の土地改良事業計画であまり取上げられなかった農村道路や農村下水道の計画が紐込まれるようになってきたので、農村整備計画としての総合性を生かすように土地改良事業計画も着実に進展している。

したがって、農村としての施設計画の総合化の一貫の中で、従来の土地改良計画にはなかった農村生活施設の計画が、農村整備計画のワクの中でとくに取上げられてくることとなる。

### ④ 農村整備計画は農村基盤全体の整備を通じて、農業基盤を充実するための計画である

農村整備計画の理念的特色は農村施策の一貫としての計画である。従来の土地改良計画等は農政上の制約があるにしても、農業基盤の整備を通じて、実質的に農村整備をそれなりに達成してきたという性格をもつが、農村整備計画の場合は直接的に農村整備を対象とし、そうした農村全体の整備を通じて、農業基盤をより堅固なものとするという立場である。しかも、そうした直接的農村整備を通じて、国土の有効利用、保全にも寄与するという側面をもっている。

## II. 農村

したがって、農村整備は広義の土地改良ともいえるが、それには農村の面的性格を十分理解することが大切である。そうでないと、農村整備計画が単なる土地改良関連事業計画をたばねたものになりかねない。そこで、農村整備における農村の概念にまず触れることとしよう。

最近の農村整備における農村は英語でいうと「Rural

Region」の意味である。残念ながら日本語には Rural の意味を的確に表現する言葉を持ち合せていない。端的にいうと、市街地 (Urban) の対応語すなわち Urban 以外のところすべてとして、農村 (Rural Region) という言葉を使っているにすぎない。したがって、ここでいう農村は山村、農山村、農村等と区分する農村類型の一つとしての農村ではなく、これらすべてを総合した意味である。すなわち、漁村も農村である。また、農村を Agricultural Village というイメージ、すなわち集落概念の範疇でとらえる場合もあるが、農村はその意味でもなく、俗っぽくいえば“田舎”である。

ところが、われわれ日本人が親しんできた農村というイメージは一方で、農家が住んでいるむら(村落)を想像するとともに、そうしたむらと一体になったばく然とした周辺山野のイメージをさしている。集落地理学者が描いていた農村は主としてこのような農業的集落(村落)であったといえる。一方の都市の対応語としての農村の概念もきわめてばく然としている。今日の都市は、都会、市街地であるとする見解からすると、農村は都市の背後地でしかない。わが国で、通常、都市というと人口3万人以上の行政的市といいがちである(現実の都市統計はこの行政的市である)が、そうした場合の都市は空間的構成から見ると市の中に上述したような農村がたくさん含まれていることとなる。

一方、農村も土地利用上からみて集落、農用地、山林、河川、道路等で占められる空間的に一体的な一つの領域である。このような概念からすると現在の市部としての都市は市街地、集落ではなく、農用地、山林等として包括する地域である。旧来的な意味の都市(集落としての都市)は大ざっぱな見方からすると人口集中地区にほぼ

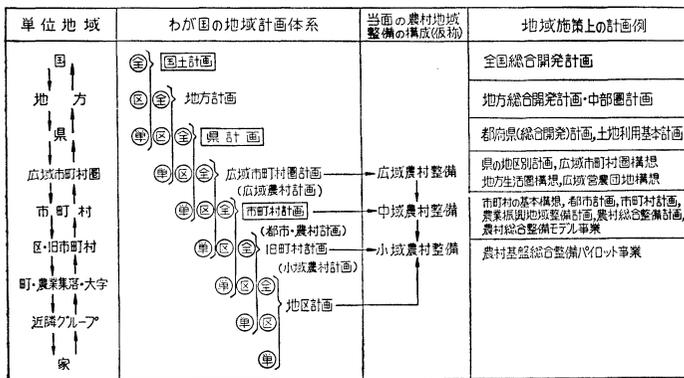
相当する。それは日本の国土のわずか2%以下である。それ以外の98%の領域はここでいう農村である。換言すれば、国土全体ともみれる領域である。しかし、具体的な対象領域は当面、山林が除かれると残り約30%の領域が農村整備計画の対象となつてこよう。ところが、国土の有効利用を図る上で、この農村領域はもっとも大切な領域でもある。

ところで、このような農村は単に非人口集中地区としてあるのではない。また、その地域単位は従来の土地改良における水系単位の地域ではなく、人間の活動のレベルによって分けられる地域である。その地域階層性の概念的区分(単位地域)は、わが国の行政的実状と合せて検討するとおおよそ図-1に掲げられるようになる。

すなわち、家は近隣と一つのグループを形成する。それは町、大字(または農業集落)程度のまとまりある地域社会単位となり、それが区・旧町村程度の地域となり、その構成を総合して市町村という行政的単位が生まれる。市町村は近隣数カ市町村とまとまり、広域的市町村グループを構成するが、これは府県内の地域構成ブロックとはほぼ一致してくる。そして府県は近畿圏、首都圏といった地方単位でまとまりをつくりつつ、国土全体を構成している。すなわち、地域はそれぞれ、上位の地域と下位の地域と連係をもちつつ、家と国土の地域階層性からみた構成は、日本の地域的自然的条件と人間活動の限界性から歴史的に生まれてきたものと理解すべきであろう\*。

したがって、農村整備計画ではこうした地域の階層性に即応して、計画上の精度が異なってくることとなる。すなわち、農村整備計画をこうした地域階層性から分類すると、広域市町村圏レベルの地域規模を対象にする広域農村整備計画、市町村レベルの場合の中域農村整備計画、並びにそれより下位の場合の小域農村整備計画に分けられよう。

ところで、このような面としての農村(地域)の実体的理解で大切なことは、農村は physical にみて広義の土地と施設によって成立しているという点である。すなわち、農村を支える面、地面としての土地、換言して農村空間ともいえる不動でしかも再生産のできない農村のうつわと、土地に



⑤-----全国:計画の対象地域全域  
④-----地方:計画の対象地域の一部でいくつかの単位区が集まったもの  
③-----県:当該計画を考慮しての調査設計上の単位となるもの  
②-----広域:空間的なまとまりをもつ地域考察上の単位、当該計画レベルの対象地域

図-1 単位地域と地域計画体系

\* もちろん一市町村で広域市町村レベルのものや、旧町村が市町村レベルの規模になるものはいろいろあるが、地域の規模とその段階的構成はほぼこのようになっていよう。また、将来行政的な単位が変わっても計画論的にはこうした構成はほとんど変化しないであろう。

支えられて始めて成立つ、人間の生活や生産に必要な手段である physical な実体、建物（施設）やホ場（基盤）から成立つ。したがって、こうした農村の見方から農村整備計画の内容は土地に係わる計画と施設に係わる計画の二つの側面に大別できる。

### III. 農村整備計画の内容

農村整備計画の具体的内容は次号以降で述べられるので、ここでは講座間の相互関連性に重点を置いて、本講座で取上げられる全体的構成を簡単にスケッチしておくこととする。

上述したように、農村整備計画の内容は地域概念に規定されることから、広域農村整備計画と小域農村整備計画とでは質的内容が非常に異なる。しかし、今日のところそれらをはっきり区別して論じかねるところから、本講座では小域農村整備計画に焦点を当てつつ、中域農村整備計画（場合によっては広域農村整備計画）も適宜取上げることとした。また、内容的には土地に係わる計画と農村施設に係わる計画に大別して述べられる。

#### 1. 土地に係る計画

土地に係わる計画は土地利用計画と土地の権利調整計画に大別できる。前者は対象地域内の各種用地の適正配置であり、後者はそれを最終的に実現するために必要な土地にまつわる各種権利関係を再調整する計画である。

土地利用計画はさらに、農村地域全体の大土地利用計画と集落内土地利用計画の二つに分けられる。前者は農村地域内にみられる農村集落、農用地、林業用地、レクリエーション用地、工業用地、交通用地、水利用地等の各種土地利用目的別、土地利用種の用地調整に係わる計画を指している。したがって、ここでいう土地利用計画は畑地内の作付計画ではなく、農用地と集落用地間、農用地と工業用地間等の土地利用調整のための計画となる。この種の土地利用計画の法定土地利用計画としては農振法による農業振興地域整備計画や都市計画法による市街化区域、市街化調整区域の指定が代表的なものとしてあげられる。

わが国では、今日のところ農村集落内土地利用計画には法定土地利用計画がなく、西ドイツ等の実状に比較して、この土地利用計画論はいたって未熟である。しかし、総バ等の農村整備関連調査からいくつかの農村集落計画事例が現われてきた。

今後、農村地域の土地利用計画の立案にあたり、その70%近くを占める山林等未利用地の利用計画にあたっては自然保護計画にせよ、レクリエーション計画にせよ、また防災計画にせよ、山林等の自然の潜在的立地条件を

十分検討することが必要となる。そこで、本講座ではこのへんの新しい展望を景域保全論として取上げる。

土地利用計画は最終的に土地にまつわる諸権利の調整を経てはじめて確定される。この問題は従来から土地改良事業や土地区画整理事業の換地計画として知られている。しかし、これからの土地の権利調整は農用地と異種の地目（とくに宅地）との間で問題がとくに重要となつてこよう。そこで、この講座でもとくに非農用地を取込む新しい換地を伴う土地の権利調整を取上げた。

そして最後の土地に係わる計画の問題として、これら土地利用計画と水利用計画との関連性をとくに取上げることとした。これは今後の農村整備では土地利用計画に立脚した水質問題を含む水利用計画がとくに重要課題であるとの認識からである。

#### 2. 農村施設

上述した土地利用計画の各土地利用種別にはそれぞれの農村施設があるが、その中で、代表的な農村施設を取上げることとした。しかし、ホ場、農業水利施設、防災施設等はすでに従来の土地改良施設等として周知のことであるので、本講座では取上げられず、従来の土地改良で考えられていなかった次のような農村施設に限定して論じることになろう。

- (1) 農村住宅
- (2) 農村生活施設
- (3) 農業生産施設
- (4) レクリエーション施設
- (5) 農村道路
- (6) 農村上下水道

すなわち、生活関連施設として、農村住宅、農村生活施設、レクリエーション施設を取上げる。農業施設としては土地改良関連施設を除く、ライスセンター、集荷場、ハウス、畜舎等最近急速に現われ出した農業生産施設を取上げる。線的施設としては農村道路、農村上下水道が論じられる。したがって、これら施設に農業水利施設、ホ場、林業施設、防災施設（砂防施設、防風林等）が加えられれば、ほぼ農村施設の全体となる。

このように今日の農村整備計画論の中で農村施設は従来の土地改良事業や農業構造改善事業等で取上げられてきた農村施設は除外されている。これは、今日では、上述したような生活関連施設等がその他の施設研究に比較して技術的研究が遅れているためにすぎないのであって、従来の土地改良関連施設が農村整備計画における農村施設としてなお重要なものである点は変わっていない。問題は、これら従来取上げられなかった生活関連施設等を含めて、総合的農村施設体系を土地利用計画に合せて

建設することが今日の農村にとってとくに望まれていることである。

3. 農村整備計画の構成

上述したような範囲内で農村整備計画の諸側面を一つの構成の中でとりあえずまとめてみると、おおよそ図-2に示すとおりである。今日の農村整備計画は、(1) 農村計画(狭義)、(2) 農村施設整備、(3) 土地整備、の三つの側面から成り、(1)と(3)は土地に係わる計画、(2)は施設計画である。それに即応した今日の農村施策上の役割分担は図-2の右に示したようになっていっているといえよう。

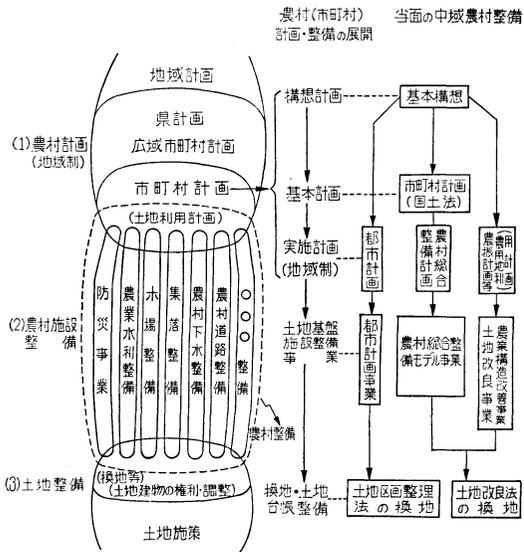


図-2 広義の農村整備と地域計画

\* 農業土木学会「農村計画の手引き」編集委員会：「農村計画の手引き」, 435P (1975. 8)

IV. 調査計画の手法と農村整備計画事例

農村総合整備計画に関する調査計画手法は当面、先般出版された農業土木学会の「農村計画の手引」\*) にとりまとめられている。また、総パの報告書の中には各種の新しい技術的報告があるが、まだ体系化されていない。そこで、本講座ではその手法を要約的にとりまとめておくこととする。

農村整備計画の事例は、農業基盤総合整備パイロット事業や農村総合整備モデル事業の展開に伴い、いくつか見られるようになってきたが、まだ日が浅い。しかし、それらも一応の方向性が出てきたように思われるので、本講座の終りにはこれら事例を若干摘出し、農村整備計画の今後の課題を事例を通じて論及することとなる。

むすび

本文では農村整備計画講座の第1回目として、農村整備計画の特色とこれからの講座の全体的構成に触れるにとどめた。

この講座の全体的構成は農村計画研究部会員が中心となってとりまとめたもので、本文もそれに沿って執筆者らの責任で解説を加えたものである。

また、この講座の特色として、総パやモデル事業の具体的な技術レベルへできる限り近づけることを目的としつつ、主として physical (物象的) な側面に限定して論述された。そのため農村という対象も旧町村、大字規模大きくても市町村域規模を念頭において書かれている。したがって、広域農村整備レベルで重要な社会・経済計画的側面や一般的農村施策論は意識的に避けて論述されている。そこで、それらの農村整備計画論の理念的側面は別途、農業土木学会誌の特集号を企画し(昭和51年3月号の予定)、そこで論及される予定である。

[1975. 11. 19. 受稿]