

農村のランドスケープを考える  
風景をつくるごはんの実践と研究から

真田 純子\*

1. はじめに

農村の風景を研究対象にしようと考えたのは、2007年に徳島大学に着任してから間もないころであった。とある農村を見下ろす高台に連れて行ってもらったときだ。「ここが町を一望できるところですよ」と言われ、そこで見た風景の第一印象は、「あまり美しくないな」であった。

施設栽培の四角い箱が白く目立ち、「農村風景」と聞いてイメージする牧歌的な風景とは異なっていたからである。しかし次の瞬間に「いや、この風景は生業の姿であって、外から来た人が美しいとか美しくないとか言うのも違うな」と思い直した。ただやはり、過疎化している地域では人を呼び込むことも必要で、風景は重要な要素でもあるだろうとも思った。農村の風景をどう捉えたらよいのか、真剣に考える必要がある、そのときから私の農村風景への思索は始まった。

その後、徳島のいくつかの農村でいわゆる「まちづくり」「地域活性化」の活動に加わり、活動を止めたら衰退が待っているような状況に置かれていることを知ることとなった。また個人的には、徳島の産直市の野菜だけで過ごすなどの実践を行った。さらに、EUの農業政策や日本の農業政策史を調べた。その結果、農村風景の保全は、都市と農村の関係のあり方が大きな鍵となっていることに気づいた。

本稿では、①農村の置かれている状況、②都市との関係を結び直す方策、③これからの風景計画への展望について記述したい。

2. 農村の置かれている状況

(1) 経済政策のなかの農村

農村が大きく変わるのは、1961年の「農業基本法」制定である。農業基本法の背景には、経済政策がある。1957年の「新長期経済計画」、1960年の「国民所得倍增計画」では、第一次産業の人口を減らすことを考えていた。新長期経済計画では計画期間の6年で5%の削減を目指していたが、国民所得倍增計画では計画期間の10年で30%の削減を目指すほど大幅な減少を計画した。

この背景には、工業の発展があった。国は工業部門を発展させて経済成長を目指していたが、農業の産業規模はそう簡単には大きくできない。なぜなら、農業の産業規模は基本的には人口(=胃袋の数)に規定されるからである。しかし、福祉的な意味でも格差をつくることは好ましくないため、一人当たり

表1 労働生産性・就業者増加率・成長率(単位:%)

産業別	成長率	就業者増加率	1人当たり労働生産性増加率
第1次産業	2.8	-2.8	5.6
第2次産業	9.0	3.5	5.5
第3次産業	8.2	2.7	5.5
運輸・通信公益事業	8.8	3.2	5.6
全産業	7.8	1.2	6.6

注: 基準年次からの年率

の生産性の増加率を工業と合わせようとし、農業者人口を削減することにしたのである。

所得倍增計画には各産業部門の成長率と就業者人口の表(表1)が添付されていたが、これには、農業者人口を減らすことで一人当たりの労働生産性の増加率を他産業と合わせようという意図がはっきりと見て取れる。こうした農業者人口の削減は、機械化や大規模化などの「農業の近代化」によって補うとされた。そのために「農業基本法」を策定すること、農業生産基盤のための積極的な投資を行うことが所得倍增計画には記されている。

その後、1967年には「経済社会発展計画」が策定された。ここでは農業者人口に関する数値目標は出されなかったが、農業基本法やそれに基づく「農業構造改善事業」、産地の形成を図る「野菜生産出荷安定法(後述)」をさらに強化することが明言されており、基本路線は同様であった。

このように、1950年代後半から60年代にかけて工業部門を成長させるため、その足枷にならないように農業の生産性も向上させるという政策が行われていたのである。

(2) 過疎と地方創生

都市の論理で農業が近代化を迫られたわけだが、その結果、過疎が生まれた。1965年に山村振興法が策定されるが、衆議院での提案理由では、平地の農村地帯では農業構造改善事業などを通じて生産性の向上、所得の増大に向かっているのに対し、山村では人口流出が進んでいると述べられた。

農業基本法の制定により、保護的な農業政策から経済合理主義的農政への転換を図るよう方針転換され、そのために、機械化とその効果を発揮しやすくするよう農地の大規模化、単作化が進められた。1966年に制定された野菜生産出荷安定法では産地をつくり出荷の近代化を図ることも進められた。

このようにして、効率化を図るための規模拡大、均質化を基本とした農業政策が、大規模化に対応出来ない中山間地域を過疎へと追いやったのである。1967年の経済社会発展計画では、初めて「過疎」という言葉が使われ、1970年には過疎法が制定された。しかし過疎法でも過疎解消の方法はインフラ整備、産業基盤の近代化であり、地域の個性を活かすという考えはまだ登場しなかった。過疎法はもともとそうしたインフラ投資を「カンフル剤」として

\*東京工業大学 環境・社会理工学院

使用するため、10年の時限立法で制定されたが、ほとんど同じ内容で改訂され続け、すでに50年以上も「カンフル剤」が使用されている。

その間、過疎は進み今や過半数の自治体が過疎地域となっている。そのような中、2014年の年末に「地方創生戦略」が始められた。それまでにもあった地域活性化の動きが加速したと言えよう。しかしこの地方創生では、先に見たような「過疎に至る社会の変化」には関心が払われなかった。過疎を解決するのはあくまでも「それぞれの地域」とされている。そのために地域の個性を出し、あるいはブランド化した野菜や果物をつくり、都会の消費者からいかにして選ばれるかを競う状況になっている。個性を失うような農業政策が基調にあるなかで個性を出すことを求められているのが現状なのである。

### 3. 都市と農村の関係を結び直す

#### (1) EUの農業政策にみる農村風景

効率化を基調とする農業政策のなかで、農村風景が個性を持つのは難しい。実際、棚田では「作っても赤字」であると聞く。棚田など農地が文化的景観になっているところでは、地域の人びとの善意で保全がされているのであり、かつてのようにそれぞれの土地に合った「合理的な生業」が行なわれているから良好な風景があるという状況にはない。

ここで、環境農業政策を進めているEUの共通農業政策を見てみたい。EUではクロス・コンプライアンスによって地域の環境を破壊しないような農業を行うことが直接支払いの受給の条件となっている。その大まかな形は2003年に出来上がったが、そこから細かな改善を重ねている。

2015年にはグリーンングという制度ができ、15ha以上の農地を持つ人は5%以上のEcological Focus Areaを設けることになっている。これに該当するのは、決められた項目の中から各国が選べるようになっているが、例えばその1つに「景観的特徴 Landscape Features の維持」がある。これは、空石積みや樹木の島や列の保全などである。こうした景観的特徴は、単に地域の個性としての「特徴」だから残そうとされているのではなく、そうした場所に小動物が棲み生物多様性に寄与するなど、環境的なことが価値として認められている。

共通農業政策にはそのほか、伝統種の栽培や有機栽培などに追加の補助金が出るなど、様々な公的介入が行なわれている。こうした公的介入の必要性と妥当性は「公共財」という概念で説明されている。公共財は経済学用語で非競争性、非排除性をもつ財であり、適切な農業により生まれる農村の風景や良好な環境がそれに当たる。自由な市場経済下では過少な供給しかされなないために、公的介入が必要だといふ。棚田百選や文化的景観のように、選定することで名誉は与えるがほとんど何の補助もなく、その維持は地域に任せるといふのは大きく異なる。

#### (2) 流通から農村風景を変える

農村風景の保全にあたっては、それぞれの農村で保全計画をつくり地域の人びとが頑張るだけでは不十分で、農業政策の基調を変える必要がある。とはいえ、農業政策を変えるには多大な困難が伴う。農業政策を急に転換すれば、離農者が増大し食料問題にもなりかねないからだ。

まずは、農業や農村の価値が効率化だけではないことを浸透させていく必要があるだろう。そうやって価値観が変わった先に政策の変更が可能となる。ここではその手段としての流通について考えたい。現在、市場流通ではなく、ECサイトやファーマーズマーケットを通じた農家との直接的な取引などが増えてきている。これらはオルタナティブ・フード・ネットワークス (AFNs) と呼ばれている。

AFNsは農家と消費者との距離が縮まり、一見、農村のためになるように見える。しかし単にプラットフォームを用意し、生産者と消費者を結びつけるだけであれば、消費者は数ある中からいかに安いものを買うか、ということにもなりかねない。一方で販売者が農村の環境や社会を保全するような理念を掲げ、それにもとづいて仕入れをしているところもある。そうした販売者が増えることは、農家の農業形態を変え、消費者の意識も変え、農村の良好な環境づくりに資すると言える。

あるいは、GI認証も消費者の意識を変える可能性がある。EUではGI認証を知的財産権保護という本来の目的だけでなく農産物と地域の結びつきを証明し、農産物の地域性を表現するものとしても利用している。こうした捉え方とその発信が、それに価値を見出す人々を生み出し、地域に即した農業が経済的にも成り立つ状況を創り出しているのである。

### 4. 今後の風景計画に向けて

これまで述べてきたように、農村の風景は生業の風景であり、その生業は政策や消費形態に大きく影響を受けている。そのため、風景計画を農村の物理的環境だけで規定することには限界がある。風景計画は農業のあり方や土地利用計画を含んだ農村の総合計画として作ると、より実効性の高いものとなりそうである。またもう1つ重要なことは、守るべき風景をどのような価値で定義するかである。単に美醜や伝統の問題にしてしまうのではなく、農村の環境や経済、社会が調和した姿として定義することで、公的介入がしやすくなるのではないだろうか。

#### 補注及び引用文献

- 1) 全編にわたって、真田純子『風景をつくるごはん』農文協、2023を参照
- 2) AFNsについては渡邊春菜、真田純子：環境・地域社会の持続可能性の観点からみた日本国内のAFNsの把握、ランドスケープ研究 (オンライン論文集) Vol.16、pp.27-36、2023参照