

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

誌名	農村計画学会誌 = Journal of Rural Planning Association
ISSN	09129731
著者名	有田,博之 橋本,禅 福与,徳文 九鬼,康彰
発行元	農村計画学会
巻/号	33巻4号
巻号補足	
掲載ページ	p. 463-471
発行年月	2015年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター

Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



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—

Planning Administration Theory for Rural Areas by Nobuyoshi Yamazaki:

Contraposition of Rural Planning to City Planning

有田博之* 橋本 禪** 福与徳文*** 九鬼康彰****

Hiroyuki ARITA*, Shizuka HASHIMOTO**, Narufumi FUKUYO***, Yasuaki KUKI****

(*新潟大学 **京都大学 ***茨城大学 ****岡山大学)

(*Niigata University, **Kyoto University, ***Ibaraki University, ****Okayama University)

I はじめに

山崎延吉(1873 - 1954)^{注1)}は、農村問題を都市問題との関係性で捉え、農村計画を構想した最初の人物である。山崎は、明治維新後の近代化の影響が農村にも及ぶ中で、町村是に集約されていた農村地域における計画に、自治概念を基礎とし、都市計画に「農村計画」という新たな視点を対置し、農村地域の開発論を構築した。

都市・農村の相互性の形成如何は近代以降の都市計画における中心的課題の一つだが、その態様は各国の歴史的・文化的・政治的固有性等と密接に関連している。我が国では明治維新後の近代化が農村の疲弊をもたらす一方、急激な都市膨張等によって都市環境の劣悪化が進んだ。旧・都市計画法(1919)はこうした状況の下で制定されたものであり、山崎による農村計画の提起は都市計画概念の樹立に対応したものであった。

山崎は、著書「農村自治の研究」²⁾で知られ、農本主義者として今日も注目^{注2)}される一方で、著書「農村計画」⁶⁾に対する関心・評価は低い。「農村計画」は総合的な計画行政の必要性を主張した点に特徴をもつが、当時の政策には断章取義的にしか取り上げられず、根幹は実現されなかった。山崎の計画論は、第二次大戦直後の農村計画に影響を及ぼしたが^{注3)}、その後振り返られることはなかった。

しかし、都市・農村問題は、今日の我々にとって改めて計画上の重大な関心事の一つとなっている。歴史的・文化的・政治的固有性のもとで捉えられる都市・農村関係の検討において、大正後期から昭和初期にかけて山崎が構築した計画論を振り返ることは我々に多くの示唆を与えるであろう。本論では山崎が「農村計画」で先駆的に提起した計画の位置づけや地域政策・社会開発に関する論理を再発掘し、その特徴を明らかにする。

II 山崎延吉の農村計画の特徴

1 山崎延吉・農村計画における特徴的提起

山崎は、「農村自治の研究」²⁾において町村是を農村自治^{注4)}の実現手段の第一に位置づけ、農村の自立・福利向上対策を方向付けた。しかし、第一次大戦(1914 - 1918)、関東大震災(1923)後の農村疲弊の進行の下で、「農村計画」⁶⁾を上梓するに至る^{注5)}。ここでは、計画の重要性を意識しながら、町村是による個別町村独自の自治達成努力には限界があり、政策的支援の付加が不可欠であるとの認識を読み取ることができる。

「農村計画」における特徴的提起は、以下の3点に概括できる。

- ①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。
- ②農村の貧困の原因を、農家戸数の過剰による農家経営の零細性に求め、土地・人口対策として移民(国内・国外)の推進を提言した。
- ③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、社会改善指導等のソフト対策と共に医療・飲用水の施設整備及び住宅改良等のハード対策を広範に提案した。

2 農村自治と総合的・広域的対策

(1)計画行政による総合対策 山崎は、計画に基づく行政(以下、計画行政)の必要を、「農業は単に経済的流行に任せて放棄すべきでなく、農民を時勢の推移に放任すべきではない」との立場から次のように述べている。「農村に対して根本の計画を樹立すべし」「応急策ばかりでは迷うものが殖える」「地方の事は、なにもかも一括して之を考慮し計画し、調節し、整理し、執行」す

べきである^{6) 注6)}。計画行政の重要性については、町村是の段階から余土村などの先進地区では意識されていたが¹⁰⁾、山崎はこれを行政における手続きの客観性の視点から位置づけ、明示した^{注7)}。

また、「一括した計画」の視点は総合対策の必要性にも踏み込むもので、個別産業省庁の計画では不十分であると考えていた。「農務ばかりを如何に専心やって見た所で農村の全ての問題は解決でき(ない)⁶⁾」と述べ、農村計画は単なる産業計画に止まらず、関連部門間で調整された有機的な総合計画^{注8)}とすることを求めた。

(2) 町村を跨ぐ広域計画 山崎は「地方全体に通ずる地方計画の立案をなし、之を基礎としての町村の事業計画をなすべき」と考えた⁶⁾。そこには、「町村が何等横の連絡をはからず勝手に事業計画を立つるは、徒に費用を多くするばかりで夫程の成功を上ぐる能はざる」との認識があり、個別町村の孤立的計画作成による非効率を排除すべきだとした^{注9)}。地方計画は、上意下達ではなく「町村が高所より観察して横に連絡し合議して」作成するものであり、「自治体は決して孤立(せず)」連携すべきであるとした。山崎は、町村自治を基礎として広域計画と町村是の有機的構築を目指していた^{注10)}。

従来、町村是は個別町村の中で完結していたが、山崎は町村の存続は広域的な枠組みの中でこそ効果的対応ができると考えたのである。広域計画の作成主体も町村であるため、町村の連携の下で適切に管理されるなら、両者の有機的関係は確保される。

3 土地・人口対策による貧困問題への取り組み

「経国治民の要は、土地と人口の案配を考慮すること」と考え、農村貧困問題の解決方策^{注11)}の中心に過剰人口対策を据えた⁶⁾。山崎は人口対策の基礎として、「町村計画を立に当たりては、先ず限りある土地に安住せしむべき人口を定めて、其以上を制限する」必要があるとして、可住人口＝人口容量を定めると共に土地の均分・公有制も必要と考えた^{注12)}。当時の農家経営では全国の平均「反別は略ぼ二町歩(2ha)なれば如何にかやって行ける」⁶⁾と考えられた^{注13)}。当時の平均経営規模は0.8ha程度¹⁾であったため、計算上では半数以上の農家の離脱が必要であった。

山崎は人口対策の手段として移民を奨励した。当時の都市の人口収容力は脆弱で、農村の過剰人口問題を都市への移動では解消できなかったため^{注14)}、中長期的方策として国内・外への農家移民を提起し、その具体化に傾注した^{注15)}。移民は、当時の硬直化した地主制度下の小規模層の貧困対策として、山崎にとって最も現実的な打開策であった。

4 農村住民の福利向上

(1) 農村社会事業 農村不振の原因は、農業以外に生活環境の劣悪さへの住民の不満があるとして^{注16)}、「農村事業に、何ら生活に関する計画なき」状態の改善を求めた。これは、帝国農会が生活環境改善のため第46回帝国議会(1922～23)に公共施設整備を進める農村社会事業の実施を建議^{注17)}したことを受けている。ここでは、①社会改善指導、②地方病の駆除予防、③医療施設整備、④水道等飲用水施設整備、⑤住宅改良組合への低利融資、⑥宅地・街路の整理、⑦公会堂・運動競技場の整備、⑧図書館等の整備、⑨娯楽施設整備が示されたが、山崎は農村の観光^{注18)}・電化、農業倉庫等の共同化・機械化も必要事項として加えている⁶⁾。

山崎⁶⁾の提案の背景には、平等主義がある。農村住民も都市住民と同様「文明の恵沢に浴し、文化の恩典に接す事に於いても差別なき待遇を要求し、平等の施設を主張する権利がある^{注19)}」と述べ、内務省が都市の社会(開発)事業に傾斜するのを批判した^{注20)}。

(2) 生活改善 個人施設への現実的・具体的対策による生活改善^{注21)}策も提示した⁶⁾。従来の生活改善策は農家経済の側面から冠婚葬祭・暴飲暴食等による浪費の改善や勤儉を促す父権的・教育的なものであったが^{注22)}、山崎は個々の事象の具体的改善策(表1)を提案した。

当時、「生活は凡ゆる人間の真剣問題」でありながら、「等閑に附せられ易く」、「町村事業の中に、生活改善に関する事務のない」実態があった⁶⁾。山崎は生活改善の前提として「生活意識」を高めるだけでなく、「生活価値」^{注23)}の実現こそが大事であるとして、その具体策を

表1 山崎延吉による生活改善の提案

Table 1 Proposed framework of the improvement of living by Nobuyoshi Yamazaki

項目	提案の内容
全般	①農作業の住居からの分離 ②共同作業による衛生の改善と余暇の確保 ③電化による婦人の夜なべ仕事環境の改善
衣	①価格ではなく機能に沿った選択・利用の啓蒙 ②夜具布団の購入・斡旋
食	①野菜自給のための教育 ②栄養・調理法知識の普及
住	①標準住宅(暗さ、不潔、寒さの解消)の提示
共同施設	①共同作業場・共同倉庫の整備 ②共同浴場・図書館(巡回文庫)・公会堂の設置 ③娯楽場・公会堂・食堂・理髪店等の設置 ④客用の共同座敷・道具器具の整備 ⑤公園・運動場・競技場の整備 ⑥病院、看護婦・産婆、託児所・妊婦預所の設置
生活習慣 慣行行事	①休業・勘定日設定による利便性向上・効率化 ②旧慣の活用・改善による娯楽の活性化(村祭・歌留多会等と品評会・展覧会等の同時開催) ③年中行事の制定(*開催日が固定される)

注: 1) 山崎⁶⁾をもとに加工・作表

2) 共同施設は農村社会事業と幾つか重複するが、ママとした。

④以外は農村社会事業に区分されるべき項目である。

提案し、その意味づけをしている⁶⁾。内容は、衣・食・住への対策を始めとして、休日の制定等の生活習慣・慣行行事にも及んでいる。これらの項目と内容・意味づけは山崎の「生活価値」の内容を示している。

Ⅲ 山崎延吉と町村是

1 山崎延吉の町村是評価

(1) 町村自治の起点としての町村是 山崎は、町村是を「村の方針」^{注24)}として評価した²⁾。計画行政を主張したことから当然だが、自治にとって町村是は不可欠であり、「方針なき村に自治は容易に出来るものでなく、方針なき村は既に不幸」と述べ、計画との一体化を求めた。山崎の自治にとって計画行政は前提条件であった。

山崎は町村是の意義を以下の4点に整理した²⁾。同時期に町村是運動の牽引者であった余土村長・森恒太郎¹⁹⁾の視点と共通点が認められる。

①町村是の決定に於いて協同一致を計ることが出来る。②調査によって村の実体を客観視できる。③改善対策が自覚できる。④効果を具体的に把握できる。

また、町村自治の個性は固有事務の工夫によってもたらされるとして、計画の主要対象として固有事務である産業行政、土木行政、教育行政、衛生行政を挙げた。これは、「農村計画」⁶⁾執筆当時、地方改良運動の下で町村是が生産増殖運動の装置に特化¹⁰⁾していたのに対して、多面的な対策の必要を指摘したものである。

(2) 町村是の管理 山崎は、町村是が有効に機能するには進行管理が必要であることを認識していた²⁾。この点でも同時代の論者と異なる視点を提示している。

計画の定期的見直し：「町村是を確立するには、五年目乃至十年目毎に調査を更新せねばならぬ」として調査の繰り返しによる計画更新の必要性を指摘した。理由として「時代は常に進歩して止まぬのであるから、前に立てた村是を改むる必要が生じる」ことを挙げ、町村是の実行ができないのは、「此の消息を解せぬから」現実に対応できないためであると述べている^{注25)}。前田正名も同様の認識をもっていた¹⁰⁾が、町村是の繰返し変更は現実には行われていなかった。

計画実行の条件確保：「町村是が如何に立派に確定された所が実行されぬでは何の役にも立たぬ」との観点から、計画実施の督励機関の必要性を指摘した。余土村是も実行上の課題を抱えていたが³⁾、計画を立てても有効に作用した事例は極めて僅かであった。計画の作成・支持基盤が弱い町村の実態を考慮すると、計画の管理における国・県の支援は不可欠として「農村計画（を）地方長官の行政事務の首位に置く⁶⁾」ことを求めた。

2 町村是批判

山崎の農村計画にとって、町村是が機能することが前提であったが、実体は「現状改善の他に大理想なく、また強き信念のなかりし為に、多くは竜頭蛇尾」⁶⁾であった。批判の視点は以下の2点に集約できる。

(1) 町村是の位置づけに対する批判 戊申詔書（1908）に発する地方改良運動によって、明治政府は日露戦争後の個人主義・社会主義の盛行を戒め、国民に勤儉節約と国体尊重を求めるようになる。町村是も地方改良運動に組み込まれるが、内務省は先立って調査事項を指示し報告を求めた。内務省の調査は「基本財産の蓄積」評価に重点があった。これについて山崎は、町村是は「自治体福利の増進」が本来の目的であるべきで、他事項の調査が不可欠であると批判した²⁾。

内務省の指示項目は、①各郡市町村の生産高、②成果における消費高、③生産費、④郡市町村の年間可能節約額、⑤郡市町村の貯蓄可能額、⑥基本財産、⑦基本財産の増加対策、⑧人口当たり生産額等であった。一方、それ以外に調査すべき事項として、山崎は①面積・土地利用、②人口、③副業、④田畑・山林・副業の収益、⑤税額、⑥教育の実態、⑦衛生状態・施設、⑧交通の利便と都市との関係、⑨風俗習慣、⑩地主・小作の割合、⑪預金・負債、⑫歳出入を挙げた。これらは、余土村是の調査項目と近似するが、一方で山崎は⑦衛生状態・施設において上下水道を例示し、⑧交通の利便・都市との関係を加えている。これらは、都市・農村の関係を意識しており、従来の町村是の観点と隔てるものである。

(2) 町村是の管理における障害の指摘 山崎⁶⁾は、地方改良運動の下での町村是が、「中絶したまま…、中には調査のみして町村是が出来ず…町村是が出来た丈で実行され（ない地区）もある」ことを踏まえ、原因として以下の事項を指摘した。

- ①調査が余りに細目に入りしこと、爲に繁に堪えざる感を抱かしめた。
- ②町村是を確立するに際し前途を考慮せざりしこと。
- ③当局者の更迭が頻繁なること、前任者の仕事を踏襲するを好まぬ弊がある。
- ④時世の変化が急なりしこと、意外な事が起こって案に相違を来した。
- ⑤督励機関が不備でありしこと、所によりては督励の不行届があった。

①②は計画作成段階の障害であり、③④⑤は計画実施・管理段階における障害である。柳田国男¹⁸⁾の町村是批判^{注26)}が知られるが、これは①②の計画作成段階における形式化の弊害を指摘したものである。先述（Ⅲ. 1. 2）のように、山崎は早い時期から町村是の実現・管理に強

い関心をもっていた²⁾が、③④⑤にはこれに照らした実体面の不備が記されている。

IV 都市計画と農村計画

1 山崎延吉における都市・農村関係

(1) 都市・農村の異質性 山崎は、「都市と農村とは決して画一的に考ふべきものではなく、亦同一の文明や文化を望むべきものではない」⁶⁾として、両者を異質な計画対象として位置づけた^{注27)}。理由は、「都市と農村とは、土地と人の割合に於いて根本的に異なっている、職業も同じからず」というものであった。また、「農民の福利を増進すべき農村文化の施設とは自ずから異なる」⁷⁾ほか、都市は一律に共通施設を整備すれば良いのに対して農村は地域間差が大きいため地域特性を踏まえる必要があると述べている。山崎は、農村と都市を異質な空間として切り出し、両者を対置して捉える視点を提示した。

(2) 都市・農村の相互依存 山崎は、農村と都市の相互依存的関係を例えて、「農村は都会なる花に対しては、その根に相当する」²⁾と述べた。都市発展を当然の前提として捉え、良好な都市形成をするうえで健全な農村が不可欠であると論じている。

山崎²⁾によれば、都市と農村は一体的な地域単位であり、都市規模は農村からの供給人口によって決まる^{注28)}。都市は農村過剰人口の受皿であり、農村計画によって算出される余剰人口に応じて都市区域を確保するのが都市計画であると規定した。

農村の余剰人口に基づいて都市区域を設定する開発モデルは、比較的近傍の自治体圏域で収束することが予定されている。山崎は、都市規模は計画的に制御されるべきで、無秩序な郊外化は回避すべきであると考え、イギリスの郊外都市化には批判的であった^{注29)}。

(3) 都市・農村の並立 都市計画と農村計画は対等に「併立すべきであり、共通的に考慮すべき^{注30)}」ものであり、一方に偏すると国を誤るとして、社会資本整備が極度に劣悪な農村の計画的開発の必要を指摘した¹⁵⁾。

都市・農村の併進論の背景には平等主義の観念があった。山崎は、都市住民と農村住民の間には「自治制下の住民たるに於て、何らの区別は無(く)」¹⁶⁾、農村住民は「差別なき待遇を要求し、平等の施設を主張する権利がある」⁶⁾と述べ、福利の格差を否定した。

また、都市計画に併立すべき農村計画の管理体制として、農村計画法の作成と、「地方省(農村計画)」「都市省(都市計画)」の設置を提案した⁶⁾。これは、「事業や業務を本位として省局を設くるは時代後れ」との立場から、産業省である農商務省の対応ではなく、独立の農村計画の

管理部局設立を求めるものであった^{注31)}。

(4) 都市・農村における有機的土地利用 山崎は、災害に対する安全確保の面から都市と農村の合理的な土地利用の必要性を指摘した⁶⁾。事例として東京や金沢を挙げ、これらの都市が降雨水害に弱いのは、農村の機能を考慮しない欧米の都市計画を無反省に導入した結果であるとして批判した^{注32)}。とりわけ我が国のような急勾配河川下流域において洪水害に対する地政学的な配慮をしない都市形成(=土地利用)は、「沙汰の限り」であった。これは、都市的・農業的土地利用区分を地形条件等を考慮して一体的・有機的に行うことを求めるものである。

2 池田宏による農村計画の提起

(1) 池田宏と農村計画 山崎の「農村計画」⁶⁾は、1919年の第二回都道府県農会技師技手講習会(帝國農会主催)での初代内務省都市計画課長・池田宏^{注33)}の提起が契機であるといわれる¹⁾。山崎はこれに触れていないが、池田の講演は山崎が幹事であった帝國農会の開催であり、多くのインスピレーションをえたと思われる。

池田は旧・都市計画法(1919)を起草し、我が国で「農村計画」の用語を最も早い時期に用いた^{注34)}。池田は、アメリカやドイツでは「都市計画というのは都市の専有物に非ずして、農村と雖も地方の一小公共団体と雖も…将来の計画を立てて居る」^{8) 9)}として、都市・農村計画の必要性を指摘した^{注35)}。池田にとって、都市・農村は規模の大小を問わず計画行政の対象であった。しかし、旧・都市計画法の対象は「市若ハ主務大臣ノ指定スル町村」に限られ、国土全般に亘る「計画」を作成するには別途の計画法体系が必要であった。池田の提起はこうした事態を補完するものであったと考えられる。

(2) 池田宏の農村計画提案の特徴

1) フィジカルプラン：農村固有の課題として、資金問題、産業組合、農業倉庫、地主制度等を挙げたうえで、施設整備を手段とするフィジカルプランの効用を説いた。当時、都市は「人類の墳墓なり」とされ死亡率は高かったが、都市改良による低下を示し、農村でも住宅の改善(衛生・通気採光)等の保健性向上策を第一に、道路、水道、下水、水利等の必要性を指摘した^{注36)}。

2) モデルとしての田園都市：計画モデルとして、田園都市^{注37)}を挙げている。池田は当時のヨーロッパにおける田園居住の潮流を紹介し、「新農村とかガーデン・シティーなどの計画は取って以て我国将来の農村計画の為に非常に参考になる」と述べている。また、都市への人口流入緩和対策として農村の小工業立地を提案しているのも、ヨーロッパの郊外コミュニティ形成^{注38)}の動きを参考したものと考えられる。

3) 人口対策：維新後の急激な増加人口の大半が都市に流入していたため、都市においても過剰人口対策は大きな課題であった。池田は、「50年にして倍になる」増加人口全てを都市が受容するのは困難として、①農村工業の奨励、②農村地域への内地移住による人口移動（Innere-colonization）を提案した。都市・農村共に過剰人口問題を抱えていた。

(3) 池田宏の都市経営論 池田の農村計画観は、都市計画の視点に基づいていると考えられる。池田の都市計画の基礎をなすのは、「都市経営」の観点²⁰⁾である^{注39)}。都市経営とは、都市の行政と財政収支を経営的視点から捉えるもので、都市計画も行政手段の一つとして位置づけられる。19世紀末のドイツ、イギリス、フランス等で進められ、施策は国毎に異なった²⁵⁾。

池田²⁰⁾はドイツの共同経済主義^{注40)}による方策を評価し、「共同の目的の為に団結を強固にして協力を惜しまぬ・・・共同経済主義を以て恰も都市経営の理想とする如くに見ゆる」と述べている。ドイツでは入会・共有の林野からの収益によって共同経済を営むほか、社会政策による公共サービスは独占の収益事業以外に「旅館、料理屋、カフェー、洗濯屋等殆んど民営事業の凡ての種類に迄拡張せられたるかの」様相を呈していた。

3 池田宏と山崎延吉の相違点・類似性

(1) 相違点 池田との観点の相違は、山崎が「農村計画」を執筆する動機の一つとなったであろう。

池田が講演⁸⁾⁹⁾で提起した、①フィジカルプラン、②モデルとしての田園都市、③人口対策において両者の観点はいずれも異なった。①フィジカルプランの具体的内容には山崎は関心を示しておらず、議論の対象と考えなかったと思われる。しかし、②イギリスの田園都市等による郊外化に山崎は批判的であった。③人口対策については、都市を農村の過剰人口の受け皿と考えた山崎にとって都市人口の受け入れは論外であったと思われる。

また、山崎は農村の振興においては農村相互の広域的調整を重視したが、池田の農村計画はこうした点に触れていない。山崎の計画論が、個別町村計画と広域計画の調整という相互性に特徴をもつものに対して、池田の農村計画は個別町村の対応に言及したに止まった。

(2) 類似性 山崎の農村計画には、池田の「都市経営論」²⁰⁾と枠組みの類似性が見られる。個別には、池田は農村の住環境改善を優先的課題としており、山崎も住環境・生活改善について具体的に指摘している。また、池田が都市計画を一自治体に限らず都市域拡張の影響が及ぶ周辺町村を含めて考慮^{注41)}する必要性を論じたのに対して、山崎も視点は異なるが都市と周辺町村の関係を考

慮した広域的総合対策の必要性を論じている。両者に共通するのは、急激な近代化がもたらした都市・農村の構造的過剰人口と劣悪な居住環境への危機感であった。

山崎は、外国思想を翻訳するだけの学者を批判し、自身も海外事例の引用は殆どせず、断片的なコメントしかないため、海外思想との関係を把握するのは困難である。しかし、山崎は海外の都市計画に関する多様な情報を得ていたと推察される^{注42)}。また、当時は、片山潜がイギリスの都市社会主義を「都市社会論」²⁷⁾で紹介し、「都市経営問題」を東京毎日新聞で連載している。都市社会主義は、都市経営における施設整備や社会対策を社会主義思想の立場から進める²⁸⁾もので、1890年代頃のイギリスで推進された。低家賃住宅の提供をはじめ、学童の無料教育・給食、低価格市場提供など、広範囲に亘る労働者の生活対策が政策的に進められた。山崎⁶⁾も「農村の経営」という表現を用いたほか、生活環境の改善対策を「農村社会事業」としており、同時代性が認められる。両者の類似性は、都市経営一般に対する山崎の理解・共鳴が基礎にあったと思われる^{注43)}。

V 山崎「農村計画」の理論構造と先駆性

1 「農村計画」の理論構造

山崎延吉は都市との関連で農村地域を把握した、おそらく最初の論者である。

都市計画課長・池田宏の講演に刺激されたとされる「農村計画」⁶⁾には、当時の都市社会論の影響を見ることができる。一方、池田の郊外化による都市形成論理や人口対策には批判的であり、農村経営における独自の自治観をもっていた。

山崎は都市と農村を区分し別途の計画対象とした。農村と都市は異なる人文的・経済的空間であると考え、農村を都市に対置し、空間的にも分離した。山崎にとって、「農村計画」は町村是の実行・管理を基礎とした、農村地域の総合開発計画であった。

提起された計画課題は、以下の3点（Ⅱ.2参照）に集約できる。

- ①計画行政による、町村是・広域計画を一体化した総合施策
- ②農家経営の零細性解決策としての人口対策
- ③農村住民の福利向上策としての社会開発・生活改善

山崎の「農村計画」は、現場課題を基礎とし、農家レベルから国土レベルに連なる課題を構造化した点に特徴がある。「農村計画」は、①町村是における計画の対象・内容を拡張して総合化する側面と、②広域計画のため行政組織の変更をも求める側面をもっていた。

山崎の提起は、明治維新後に取り組みられた近代化の下で進んだ農村の貧困問題解決を目的としていた。急速な近代化の下での構造的矛盾を前提としたうえで、現場における合理的戦略を模索する試みであった。

農村計画の提案は、「自治」の概念を基礎とした、貧困（政治的・経済的・社会的・物質的・精神的）からの脱却方策であった。山崎は計画行政において、農村の実態を踏まえ、欧米の市民原理や施策であっても日本に適合的な形で提出することを求めた。山崎は現場からの発想を重んじ、著書にも多くの事例を引用している。地域政策は体系性・持続性が不可欠だが、山崎には政治・官僚への強い不信があった。農村計画は、これらを超克する地域政策の原理として提案された。「農村計画」を受け容れる政治的・社会的条件は乏しかったが、山崎の提起した論点は今日の農村問題にも繋がるものである。

2 「農村計画」における計画理論面の先駆性

広域計画との整合性：広域計画との連続性自体は町村是－郡是－県是－国是の体系に内包されていたとも考えられる。町村是では、下位調査結果の積み上げによって上位計画の基礎データが形成されて郡是・県是・国是等が順次決まる。山崎⁶⁾はこうした計画体系を前提としながら、広域計画と町村是の整合性確保のための相互調整を求めたのである。

山崎が求めた計画の調整は、第二次大戦後のドイツ行政学で議論された計画の適合義務概念に繋がる。広域計画との整合性確保は「垂直的適合義務」、町村間の調整は「水平的適合義務」に該当する¹¹⁾。しかし、広域計画との調整では単なるボトムアップではなくトップダウンにおける要請との相互調整（Gegenstrom-prinzip：逆流の原則）も必要だが、これについては触れていない。

計画相互の有機的關係性は計画主体としての町村自治と国県との関係性によって規定されるが、山崎は町村の主体性を前提とした。当時の都市計画では国が計画主体であったのを想起すれば著しい対照である。今日でも計画主体と自治の関連は計画論における主要課題の一つであり¹¹⁾、地方分権化時代における市町村の計画高権に繋がる提案を含んでいる。

計画の定期的更新：調査データの更新は前田の思想の中にも示されるが、山崎は計画の定期的見直しと更新の必要を明示した。シューハートらのPDCAサイクルの提案は第二次大戦後であることを考えると、山崎の視点の鋭利さを見ることができる。計画に基づく行政という原則に立つなら当然の結果であるが、これらが議論の対象とならなかったのは、我が国では計画が行政目標達成のための実践的規範として明確に位置づけられていなか

ったことを意味すると考えられる。

農村福祉への視点：社会開発・生活改善における具体的・実践的課題を提示した。これには、当時の都市計画における社会主義的な傾向の影響が窺える。しかし、我が国の農村地域で社会開発的手法が広範に採用されるのは1970年代以降であり、この時期に帝国農会及び山崎が農村社会事業を提起していたことを記憶に止める必要がある。また、生活改善の提案項目の多くは第二次大戦後の生活改善普及事業によって取り組まれたものが多い¹²⁴⁾。生活改善普及事業は運動論に特徴があるが²⁸⁾、取り組み事項は山崎によって予め提示されていた。合理主義者・山崎の「生活価値」に基づく柔軟で細やかな眼差しは、現場の課題を先見的に捉えていたのである。

VI おわりに

1 実現されなかった「農村計画」

「農村計画」は1923～1925年にかけて帝国農会報に連載した論文を纏めて出版したものである。この時期は「農村振興議会」と呼ばれた第46回帝国議会（1922～23）が開催されるなど、農村は極度に疲弊していた。こうした農村の窮状打開の処方箋として、山崎は都市との併進による農村振興策を提起したのである。

しかし、山崎の「農村計画」は提案に止まった。「農村計画」は、多くの示唆を含む先駆的な計画体系であったが、町村是のように具体的な町村で試みられた事例はない。山崎の「農村計画」は、①町村是の計画対象を拡張して生活改善等も含んだ総合計画とする側面と、②行政組織の変更も求める広域計画の側面をもっていたが、両者共に実現されなかった¹²⁴⁾。町村是の総合計画化は、当時の国主導による地方改良運動の下で一面的な生産増殖運動に変質していたのと真逆の提案であった。農村計画法の提案や統合的な広域計画実現に必要な省庁再編等を進めるには議会対策や行政改革が不可欠だが、山崎は議会・政党に失望し、自ら政治の場から退いている¹⁾。

「農村計画」は第二次大戦直後の計画担当者にインスピレーションを与えたが、次第に視野から遠退いた。

2 農村計画の都市計画への対置

山崎の提案は、人口問題を都市・農村問題としてとらえ、両者の一体的把握を通じた広域的調整による地域政策を求めた。これは、一村経済の枠組みの下で進められていた町村是の構造的変更を要請するものであった。これには政治的な解決が求められたが、山崎には政党・官僚に対する不信があった。山崎が見た政党・官僚は農村問題への関心が浅く、「行き当たりばったり、其時の流

れに従ひ」一貫性がない⁶⁾ ことに対する憤りがあった。山崎は時代に批判的であり、農村問題の解決策を方向付け・担保する基礎が計画であった。

町村計画を基礎とする都市を含めた広域調整は今日の限界的な農村地域対策にも光を投げかける。当時は農村の過剰人口対策が目的であったが、1970年代に始まる今日の過疎対策における市町村自治と国・県の関係にも基礎的視座を提示するものである。

また、山崎は都市に厚く農村に薄く住民福利対策を批判し、「公平・平等」の観点に基づく農村対策の必要性を論じた。農村を都市に「対置」した山崎の立ち位置は、都市・農村の相互依存性に対する認識と共に、リベラルな人間観に裏付けられていた。

こうした山崎の議論を特徴づけるのは、対象把握における視野の広さと枠組みの構成員である。これを支えたのは堅固な現場主義であり、山崎は直輸入的な技術・思想の無反省な適用を排除し、我が国の実態に照らした言語化を要求した。こうして、内外の思潮を広く吸収・咀嚼することによって農村計画行政の原則を定立し、同時代人を超えた先駆的な計画理論を手に入れたのである。

農村計画研究において、山崎の提起や問題意識は第二次大戦敗戦直後の一時期を除いて永らく忘れられてきた。しかし、農村計画と都市計画の関係性が議論され、改めて都市・農村の一体的把握が求められている今日、山崎が示した都市・農村問題への対峙姿勢が発する光芒を振り返ることによって我々が学ぶべきことは多い。

3 実践家・山崎延吉の陥穽

農本主義の思想家・運動家の側面が注目されることが多い山崎だが、大正デモクラットの意識と共通する点は少なくない。実践・技術適用における現場の具体的で操作可能な対象について、生活改善の提案に象徴されるような合理的でリベラルな側面を随所で示している。

一方、山崎にとって改造・改革は国家の枠組みをそのままとして、内側から純化・改良していくことであった。天皇制と結びついた国家の枠組みは疑う余地のない予定調和的世界であり、制度的・機構的構成は対象化・対自化されていなかった。このため、移民が実質的に植民地支配と結合して行く状況に対して無自覚であったことが批判される^{1) 注46)}。山崎の政治との関わりについて評論も多いが、こうした二面性は現場のとりわけ計画に関わる実践家が犯しやすい陥穽であろう。現場での合理的対応に傾注するあまり、大状況に対する思考を回避しがちな我々の日常の心性の課題として受け止めたい。

謝辞：本研究は科学研究費補助金・基盤研究（B）・課題番号23380138「持続的農村地域開発のための新たなパラダイム構築」の助成を受けて実施した。

注

注1) 山崎延吉（やまざき のぶよし）：石川県出身の農政家・教育者。愛知県立農林学校初代校長、帝国農会幹事。衆議院議員、貴族院勅選議員。実践家として愛知県農業の改善に尽力し、理想的農民育成のため「神風義塾」を開設。安城市一帯が「日本のデンマーク」と呼ばれたのは山崎の力が大きい。第二次大戦後は愛知用水計画実現に尽力した¹⁾。

注2) 安達³⁾、武田⁴⁾、岡田¹⁾、佐藤⁵⁾ など

注3) 第二次大戦後に農村計画研究会の中心にいた黒河内透は、筆者らとの談話で、最も参考としたものとして山崎の「農村計画」を挙げた。彼の著書⁷⁾に影響が見られる。

注4) 山崎²⁾は自治を「団体の事務を自身で処理し、之を進歩発達せしめ、国に対しては其の委任を完ふ」することと定義し、「自治制は、国家統制の実を完ふし、人民の福利を増進せしむるを目的」とした。欧米の自治を評価し、イギリスにおける徳治・奉公、ドイツにおける公共心、アメリカにおける勤勉・平等の市民原理を称揚している。自治に関して、山崎は西欧的な自由主義思想をモデルとした。

注5) 山崎によると、当時は①小作争議で地主・小作は対立し、②若年層農民の離農傾向は高く、③中農の没落による不在地主は増加した。農村では農業以外に仕事はなく「都市に出て失業となる恐れがある（ため）農村は全く迷える民で充満」していた。解決策は乏しかったが、「戦ふて不利なれば、戦略を新たにし…武器を改めるが、戦ふ法則である」⁶⁾と農村計画への覚悟を述べている。

注6) 山崎には政治・官僚への強い不信があった。「政治は調査で日を費やし、理想論で茶化し、空論で得意がる憾みある」「（官僚に）理想…、信念を期待するは、するものが愚である」⁶⁾と手厳しい。

注7) 計画の行政面での効用について、「（計画が）出来て、始めて町村の個性が分かり、行政視察の意義が明瞭となり、監督指導も効果を齎らす…。」とも述べている⁶⁾。

注8) 「農村計画を立つことは家を立つるが如き」であり、自治機関と教育機関（小学校・社会教育機関）、経済機関（産業組合・農業倉庫）、生産機関（農会・試験場）の協調は基礎的なものだが、有効に機能せず、農村計画との交渉はなく、計画立案に役立っていないと断じている⁶⁾。

注9) 水平的適合¹⁰⁾について述べている。計画が孤立化すると、自村本位の封鎖的計画、農地で云えば入り作は排除するが、出作には触れない等の不自然な計画になりやすい¹²⁾。

注10) 山崎⁶⁾は、「計画無き国家の誅求は、今や自治体の能力を阻止し、府県の上走る行政は、自治体の資力を枯渇に陥れている」として、無方針な上局の介入に否定的であった。

注11) 農村経済改善策として山崎⁶⁾は、①不在地主の解消、②山林原野の活用、③農民の経済観念涵養、④地主の土地改良投資、とりわけ⑤信用組合・農業倉庫設立の必要を指摘した。また、農業経営でも、①多角化・有畜複合経営、②経営コストの削減、③品質規格の統一・特産品化、大量生産と共同販売、④産業組合・実行組合の結成を提案した³⁾。

注 12) 山崎は、「土地均分の政策と、土地所有権を町村に保留する政策と、適当なる土地面積を農家に割当る政策とが、遂に行われざる限り、農村振興は農村内の訌争で阻止され」とした⁶¹⁾。

注 13) 柳田国男¹⁴⁾も、当時の農業の零細性について、「僅々三四反の田畑を占有して、半年の飯米に饑餓する細農の眼中には、市場も無く貿易も無し、唯労働の価無からんことを恐るのみ」として、「我国農戸の全部をして少なくとも二町歩以上の田畑を持たしめたし」と述べている。

注 14) 「最近の十ヶ年平均は、年毎に略一万戸の減少である…全国の農家数を半減するには趨勢のみに従って行けば…二百年は掛か(る)」⁶¹⁾ 状態であった。

注 15) 山崎⁶¹⁾は、移民先として東北・北海道、樺太、朝鮮・満州・蒙古、南米を想定した。また、短期的対応として、農村の副業を奨励した。

注 16) 「農村不振の原因は、…農村生活の寂寞無趣味にして不便多き等精神上の不満の爲め其の安住を動揺せしむるに由来するもの亦頗る多大¹⁵⁾」とし、体育施設・図書館等の文化施設整備を求めた。

注 17) 帝國農会総会(1924.10)は「農村社会事業奨励に関する決議案」を可決し、整備すべき施設を例示した。第46回帝国議会(1922～23)は「農村振興議會」と呼ばれ、農村問題への対策が論議された¹⁶⁾。山崎⁶¹⁾は、「如斯き建議は未だ嘗て見ざる所」として歓迎し、「(政府は)・農村社会事業に対し補助其の他の方法を」講じるべきとした。しかし、現実に配分された予算は極めて僅かであった¹⁶⁾。

注 18) 農村の環境・風景を観光資源として当時既に注目したことに驚かされるが、これで整備される食堂・浴場などは都市住民の娯楽に應えと同時に、農村住民の安住にも役立つとしているのは興味深い。

注 19) 佐藤俊一⁵⁾は、山田太郎「理想の農村」¹⁷⁾の影響があるとする。山田は「勤労主義の立場をとりながらも…、一定の娯楽・遊戯などによる休息が必要だとする…現実主義的な観点」を提示した。

注 20) 山崎⁶¹⁾は、関東大震災復興対策でも政府の投資が都市側に偏り都市・農村の投資格差が大きいのを批判している。また、第50回帝国議会(1924)は農村振興建議案の審議で記憶されるが、それですら政府支出は農村振興予算250万円に対して、染料工業だけで700万円であった⁶¹⁾。

注 21) 「農村計画⁶¹⁾」は、帝國農会報に連載した論文を纏めたもので、概念の整理等の面で不備が散見される。本論では生活改善は個人施設に関わる部分の課題として捉える。

注 22) 町村は運動の父権的傾向は「適産調」¹⁸⁾で知られる石川理紀之助に顕著である。石川は、山田村の借金返済計画において村人に朝仕事を励行させるため板を打って起床を促し、各戸を回って励ました¹⁸⁾。山崎にも同様の傾向は一部にあり、冠婚葬祭・暴飲暴食による浪費を戒めている。

注 23) 生活価値について山崎は明確な定義をしていない¹¹⁾が、地域の生活・環境に即した合理的な生活の選択・態度・スタイルによって実現される生活の質を意味すると考えられる。生活意識は生活への関心を意味すると考えられる。

注 24) この時期(1908)には山崎は「計画」の語を未だ用いていない。

注 25) シューハートらのPDCAサイクル提案は第二次大戦後。

注 26) 村是の『将来に対する方針』には、「農業者が抱いて居る経済的疑問に直接の答が根柢から無い。それと云ふのが村是調査書には一の模型があり…、而も疑を抱く者自身が集まって討議した決議録ではなく、一種製図師のような専門家が村々を頼まれて歩き、又は監督庁から様式を示し算盤と筆とで空欄に記入させたやうなものが多い。¹⁸⁾」

注 27) 山崎⁶¹⁾は「都市と農村が異なる方面を有する以上、…市民教育と農民教育とは画一でないが正当」として、自らの教育理念を実践するため「神風義塾(1929)」を開設した。「都市熱」によって優秀な若者が都市に流れる傾向を憂い、農民には固有の人格形成が必要と考えていた。

注 28) 「農村計画をなさねば、土地と人口の調和がはかれぬ。…之により余剰人口を知ることが出来ずば、都市計画も無意義になり、国家の大策も立に由なしである⁶¹⁾」と述べており、ドイツの市街予定計画の影響が推測される。

注 29) 山崎⁶¹⁾は西欧の都市計画を次のように批判した。「外国の都市計画は立派で、国家の装飾として恥ずかしくない…しかし、国家の計画より割り出されず、農村計画と併行しなかった…。(英国は)余りに都市が膨張し(た)為に、農村を犠牲に(したの)は、…誠めとせねばならぬ。」

注 30) 「行政の真諦は都市と農村の並進をはかること」であり、「都市計画法の如く農村計画法が立案されねばならない⁶¹⁾」とした。

注 31) 「農村計画は地方行政の神髄であって、単に役人のみに任せるべきものではない」との立場から、「明知の人を集めて以て、国に農村計画委員会を組織し、府県に小委員会を作り更に町村に町村委員会を設ける」ことを提案した⁶¹⁾。東京市政調査会(1922)に做ったものであろうか。

注 32) バリで起きた洪水害を例示し、同様の視点で都市計画を批判している⁶¹⁾。

注 33) 内務省事務官。後藤新平内務大臣に見出され、創設された内務省大臣官房都市計画課・初代課長に就任し、都市計画法案と市街地建築物法案を起草。

注 34) 都市計画の用語が公文書に現れるのは都市計画調査会設立(1918)時である²⁰⁾。池田の講演は1919年であるから、「農村計画」が公の場で語られたのはこれが初めてであろう。

注 35) 池田⁸¹⁾は、ドイツの農村計画を評価していた。自身の経験としてシベリア経由の列車がドイツ国境を跨いだ途端に「急に明るい所に来たような気がし」、何処の村でも気持ちがよかったと述べている。また、池田はドイツの①市街予定計画、②道路線(=建築線)、③用途地域制、④建築条令から強い影響を受けた²¹⁾。

注 36) 興味深いことに市街地建築物法(今日の建築基準法)について「建築法は…都市以外の町村にも準用出来るやうに致して居り…農村の住宅問題にも資したい」とのべている⁹⁾。また、「空間計画」の必要性を指摘している点も注目される。道路や鉄道の路線整備において「何故斯んな所に鉄道を架けたであろう、何故此処へ持って来なかったか」と思う事例が多いと指摘した。計画による多様な工種の合理的調整・配置の必要を示している。

注 37) 池田の念頭には、井上友一ら内務省有志による「田園都市」²²⁾もあったと考えられる。本書は、ガーデン・シティ

を始め、ヨーロッパの郊外都市建設を紹介し、日本の農村風景を加味した郊外形成を視野に入れている。

注 38) 詳細はマンフォード「歴史の都市 明日の都市」²³⁾ 第 16 章「郊外、そしてそれを越えて」を参照。池田²⁰⁾ はハーワードの田園都市 (Garden City)²⁴⁾ をはじめドイツ・イギリス等の欧米各国の多様な試みを紹介している。

注 39) 池田²⁰⁾ は、都市計画の作成を含めたマネージメントを「都市経営」と観念しており、「出来たばかりの市区改正の成果も直ぐ後から惜しげも無く打壊して台なしにするまででこんな風のことを繰り返したのが従来の都市経営振りであった」と述べ、当時の我が国の実状を嘆いている。

注 40) 財政学者シュフレ (独) は、経済社会は①市場経済、②共同経済から構成されるとした²⁵⁾。

注 41) 都市計画法 (1919) 第一条には「市若ハ主務大臣ノ指定スル町村ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ施行」とあり、当該市・町村の区域を越えた都市計画を予定していた。

注 42) 自治制について、我が国の制度はプロシアの制度を範としたものであるため、適切に運用されるには之を「同化」すなわち日本化する必要があると述べている。また、「田園都市」²⁶⁾ の著者の一人・井上友一は山崎と同郷の年齢も 2 才上の先輩であり、交友があった。

注 43) 第一次大戦中から山崎のいた愛知県では「大名古屋」という人口等の外形的指標による都市発展への願望を込めた議論があった¹⁾。

注 44) 生活改善は、第一次大戦後の米騒動 (1918) は国民に「生活」意識を覚醒させたことが嚆矢である。婦人会、女学校・処女会では「生活改善」として、栄養の考慮、冠婚葬祭の冗費節約等が講習された¹⁾。また、生活改善普及事業の趣旨は、生活技術の普及による生活経営の合理化にあり、固有の運動論に基づいて進められた。具体的課題として、衣食住以外にも家族関係の民主化、育児と保健、家計や時間の運用に関する家庭管理等を設定した²⁹⁾。

注 45) 後の経済更生運動は断章取義的に、日本国民高等学校 (校長・加藤完治) や副業奨励施設の整備等を取り入れた。

注 46) 山崎は、「外国の土地を占領したり略奪して我用に供するが如きは…考ふるだも悪事」⁶⁾ と述べ侵略に反対した。

引用文献

- 1) 岡田洋司 (2010): 農本主義者山崎延吉, 未知谷。
- 2) 山崎延吉 (1908): 農村自治の研究, 永東書籍店 (明治大正農政経済名著集 22, 農文協, 1977)。
- 3) 安達生恒 (1992): 山崎延吉, リポート。
- 4) 武田共治 (1999): 日本農本主義の構造, 創風社。

5) 佐藤俊一 (2012): 日本地方自治の群像・第三巻, 成文堂書店。

6) 山崎延吉 (1927): 農村計画, 泰文館書店。

7) 黒河内 透 (1953): 農村計画の諸問題, 石崎書店。

8) 池田 宏 (1919): 将来の農村計画 (1), 帝國農会報 9-4, 17-28。

9) 池田 宏 (1919): 将来の農村計画 (2), 帝國農会報 9-5, 18-31。

10) 有田博之・橋本禪・福徳文・九鬼康彰 (2014): 「町村是」における計画概念の萌芽, 農村計画学会誌, 33 (3), 383-392。

11) 宮田三郎 (1984): 行政計画法, ぎょうせい。

12) 野村千秋 (1956): 新農村の建設, 農民教育協会。

13) 柳田国男 (1910): 時代と農政, 聚精堂 (定本柳田国男集, 筑摩書房, 1981)。

14) 柳田国男 (1904): 中農養成策, 中央農事報 46, 3-4, 全国農事会。

15) 山崎延吉 (1924): 農村計画は国家の急務, 帝國農会報 14-2, 3, 帝國農会。

16) 大門正克 (1983): 第一次大戦後の農村振興問題と諸勢力—産業組合中央金庫の設立をめぐる—, 一橋論叢, 89 (5): 684-706。

17) 山田太郎 (1905): 理想之農村, 裳華房。

18) 石川理紀之助 (1917): 適産調要録, 近藤康雄編・明治大正農政経済名著集 14 (1976), 農文協。

19) 森恒太郎 (1909): 町村是調査指針, 丁未出版社。

20) 池田 宏 (1922): 都市経営論, 都市研究会。

21) 渡辺俊一 (1993): 「都市計画」の誕生, 柏書房。

22) 内務省有志 (1907): 田園都市, 博文館。

23) L. マンフォード, 生田勉・訳 (1969): 歴史の都市 明日の都市, 新潮社。

24) E. ハワード, 長 素連・訳 (1969): 明日の田園都市, 鹿島出版会。

25) 関野満夫 (2001): ドイツ都市経営の財政史, 京都大学経済学部博士論文, <http://hdl.handle.net/2433/150231>。

26) 神野直彦 (2002): 地域再生の経済学—豊かさを問直す—, 中公新書。

27) 片山 潜 (1903): 都市社会論, 有斐閣。

28) 小西芳昭 (1973): 都市社会主義試論, 歴史研究, 11, 73-96, 大阪教育大学歴史学研究室。

29) 市田知子 (1995): 生活改善普及事業の理念と展開, 農業総合研究 49-2, 1-63。

Summary: We discussed the development of rural planning theory in late Taisho and early Showa period, paying special attention to the framework of rural planning proposed by Nobuyoshi Yamazaki. Yamazaki's proposal had the following features: 1) the rural area was regarded as a unique space, which required its own planning institution, in contraposition to urban area where city planning had been put in place, 2) both vertical and horizontal integration and coordination of rural administrative plans were necessary, in order for such planning institution to work effectively, and 3) proposed framework of rural planning also included the improvement of living environment as one of important areas along with economic development, which, presumably, was the influence of municipal socialism of the western society.

キーワード (Key words): 農村計画 (Rural planning), 計画論 (Planning theory), 歴史 (History), 計画行政 (Planned administration), 山崎延吉 (Nobuyoshi Yamazaki)

(2014年 8月19日 原稿受理)
(2015年 1月14日 採用決定)