

報告

都市と農村の対立に関する最近の状況

— 政策の動向を中心に —

蓮 見 音 彦

研究通信八五号に掲載された宿題委員会の提案による研究会の一

つである、最近における農政ならびに地域開発政策の検討が、本日の課題である。今年度大会においては「現段階における都市と農村の対立の諸形態」をめぐって、特定地域における実証を通じて討議が行なわれるであろうが、その準備作業として政策の動向を概観しておこうとするものである。この作業は、できれば関係省庁の担当者によって説明してもらうことが手っとり早いのであるが、種々の事情から、宿題委員の一人として、それにかわって概要をのべようとするものである。その意味で、村落の場における具体例を示すことも、また積極的に理論的な整理をしようとするものでもないことをおことわりしておきたい。

近年の農村の変動をひきおこしている要因の重要な一つに、地域開発政策・農業政策などの一連の地域政策があることはあらためていうまでもない。しかし、それは最近一五年ほどの間につきつきに新しい提案がなされるといった、めまぐるしい状況にある。昭和三五年以降今日までの間に、基本的な経済計画だけでも五つもの示され、地域開発計画においても、全総・新全総・列島改造論というようにあいついで修正が加えられてきている。この変化の推移・方向についてはしばしば指摘されることは、昭和三〇年代には経済開発に偏したプランがたてられていたのに対して、四〇年代には、福祉社会が強調されるようになり、公害対策をはじめとしたいくつかの配慮が施策に示されるようになったことであろう。しかしここで検討しなければならないことは、この間における農村地域への工業導入についての問題である。

工業開発については、それがつきのような要因によって規定されてきたといえよう。第一に労働力の問題である。高度成長の過程で

農村からの人口移動と非労働力人口の労働力化を通じて、都市・工業人口を拡大し、全就業人口に占める労働者の構成比をすでに三五年に五〇・五%にたかめたが、その後四〇年には五六・九%、四五年には六〇・一%へと上昇させ、農業人口の減少をもたらしてきた。しかしすでに四〇年に近づく頃から、農村から人口移動をとめないつつ労働者化をはかることが困難になり、いわゆる「労働力不足時代」が出現する。もちろん、農基法や構造改善事業などの農業近代化政策が、農業部門からの転化を可能にすることを目標とされたのであったが、離村労働力の確保は次第に困難になる。その結果、在村通勤型の労働者の確保がいはじめ、要するに労働力をもとめての立地傾向が出現する。第二に、都市の生活環境の悪化と経済効率の低下がある。四〇年代初頭以来の都市問題の顕在化の過程で公害防止といった視点からの工場分散論が提示される。そしてまた、住宅問題は交通問題などにもとづいて都市の分散の必要性が論じられるようになる。第三に、地価の高騰がある。都市の過密化・都市への移動人口の増大は、都市周辺部の地価をいちじるしくたかめ、工場の新設・拡大のための用地取得を困難にさせ、安価な土地への要求が工場の分散をもとめさせる。

これらの要因は、工場の地方分散という方向を提起させることとなる。三〇年代後半の全国総合開発計画や新産都市などの構想は、これらの方向にそうものであった。そして、かかる工業の側から、都市の側から提起される志向に、地方の側からの要請が結合することによって、これらの構想は補強され強く推進されたのである。すなわち、第一に、人口が減少している地域においては、人口量の維持についての要求があり、人口吸収力をもった企業を誘致すること

で、流出人口の足どめ策としようとする考え方があったこと、第二に、地方財政の改善のために企業誘致による税収を期待する考え方があったこと、これらが地方の側からの工場分散歓迎論を提起させた。しかし、三〇年代後半のこれらの構想は、必ずしも期待されただけの成果をあげえなかった。四〇〜四二年頃に、過密対策としての公害法や、過疎対策が提示されてきたのは、そのことを裏書きしている。

けれども、さらに工業開発をすすめるためには、この方向を基本的に推進してゆくしかない。それは新全総に展開されることとなる。新全総では「わが国の国土は、東海道から山陽道にかけての中央地帯において集中的に利用されている。」とし、「面積において三一・一%をしめるにすぎない中央地帯に人口の六三・四%、工業出荷額の八三・六%が集中しているという現状を改善して「土地利用を日本列島全域に拡大するため、全国土を七ブロックにわけ、各ブロックを主軸（新幹線など）の高速度の交通機関）によって結びながら、開発整備をすすめる。」として「情報化・高速化がさらに進展し、ネットワークの効果が一層浸透する段階においては、日本列島が一体となつて機能することが期待される。」という開発の構想が示されるのである。そしてこの結果「工業の地域的展開は、現在の大都市地域への集中立地パターンから、より遠隔立地パターンに移行する。」とみている。この新全総のちに展開されてくる新幹線網の整備や農村工業化などが、この構想の具体化であり、日本列島改造の構想も、この新全総の考え方をふえんしたものであろう。すなわち、四六年には、農家からの通勤兼業を念頭において、工業導入を農業の構造改善に結びつけてゆくという展望を示して、農村地域への工業導入

に助成を行なおうとする農村地域工業導入促進法が、そして四七年には、都市にある工業の地方分散を促進するため、移転しようとする企業への助成を規定した工業再配置促進法が施行される。

農村地域への工業導入は、以上のように、経済成長をすすめるための工業の側からの要請として提起されてきたものであるが、農村の側からの問題と結びつけられるようになってきている。日本列島改造論ではつぎのようになっている。すなわち、農村地域工業導入促進法と工業再配置促進法とによって「工業再配置と総合農政がピタッとくっつくわけで、農業から離れる余剰労働力は地元に着し、地域の二・三次産業の分野に円滑にうつってゆけるようになる。この労働力は夫婦・親子がともに定着し、自分たちでたべる米や野菜をつくり、自分の家から職場に通える労働力である。出稼ぎの悲劇はこうしてはじめてなくなることができる。」かかる出稼ぎ対策としての農村工業化とともに、四六・七年の場合には、米の生産調整による所得の低下を補填するという意味もこめられていた。米の問題については周知のように過剰問題を契機に、四四年には米価の据置と開田抑制が、四五年には一五〇万トンの減産（うち五〇万トンは農地転用で、一〇〇万トンは休耕・転作で）、四六年には二三〇万トンの減産が行なわれる。そして、四六年二月には、四六年から五〇年まで米の生産調整をつづけること、四八年までで休耕奨励金を打切ることなどが示されたのである。これらの措置が農業所得の低下をもたらしたことはあらためて指摘するまでもない。生産調整は農家の兼業化に拍車をかけたが、農村工業化の促進は、その政策的でこ入れだったといえよう。

工場用地として今後拡大が考えられている面積は、列島改造論で

は、昭和六〇年までに一六万haとされており、それによって四四年に一二万haであった工場用地を二八万haにまで増加させるとしている。このうち大部分を従来工場用地の少なかった地方で充足しようとするのであるが、それにもかかわらず、関東地区などの工場用地も現在より減るものではないことは注意しておかねばならない。すなわち、四四年に関東地区には三三三haの工場用地があったが、もし従来の立地傾向がつけば、六〇年には八五五haにのぼると予想されるのであるが、それを四六千haまでにとどめようとするものである。そして、関東・東海・近畿をのぞいたその他の地区では、四四年に四七千haであったものを一七二千haに拡大しようという構想である。その意味では、これらの構想が都市問題の打開策として提起されているにもかかわらず、重点はむしろ工業化の拡大にほかならないことに注意しなければならぬ。

以上のように、農村への工業進出がすすむ中で、農業政策としては何が構想されているのであろうか。今年二月に出された「経済社会基本計画——活力ある福祉社会のために」は、おそらく最近の農業政策についての考え方の要点を含んでいるとみられよう。その中で農業政策については「高能率農業の育成と高福祉農村の建設」をかかげて、いくつかの施策をあげている。この中でとりあげられているのは、要するに、第一に、労働力の減少に対応する高生産性農業の育成。第二に農村の環境整備の推進、第三に自然保護という見地からの農村の意義の再認識の三つの点であろう。そして、第一の高生産性農業については、一方で圃場・用排水施設の整備といった基盤整備をすすめるとともに、他方でこうした経営を行う担い手の育成が強調されている。後者として「土地依存度の低い施設園芸等

については大規模経営、土地依存度の高い稲作等については、地域農業の主体となる専業農家とこれを中核として多数の兼業農家を構成員とする集団的な生産組織が中心となるものと考えられる」と指摘している。ここには、農基法の下では従属的な位置でしか考えられていなかった協業組織が、むしろ中心的な担い手に位置づけられていることがみられる。これが、農村の工業化↓兼業農家の増大↓農家労働力の不足と自立経営の解体↓生産組織への依存の増大という図式の中で出てきていることはいままでもないが、今後にはたして生産組織がそれだけの役割を担いうるか否かは、問題の残るところであろう。第二の環境整備については「高福祉農村」の建設のため的手段として、「市町村が作成する農村の総合的整備に関する計画にもとづき、農業生産基盤の整備、集落内道路、集落内排水施設等の整備を進めるなど農村の生産と生活を一体とした環境づくりを推進する」ことをあげている。昭和四七年にパイロット事業として行なわれはじめ、四八年から全国四〇〇地区で行なわれることとなっている農村総合整備モデル事業（四七年は農村基盤総合整備パイロット事業）が、この具体化であろう。ここでは、従来の基盤整備事業が耕地と生産施設に限られていたのに対して、集落内の施設や生活関係の施設の整備をあげることが注目される。それが農村の生活様式の変化によって、あるいは生活様式の都市化によってかかる施設の整備が必要になってきたことにもとづくものであることとはたしかにある。きわめて不足していた社会資本の充実に手がつけられてきたという面である。しかしそれと同時に、高能率農業の実現のために、新たに獲得されてきた技術体系を前提としたとき、集落そのものの再整備を考える必要のあるところへ到達してきてい

ることを示していることでもあろう。第三の自然保護という見地からの農業の再認識においては「都市住民等に対し健全な緑といこの場を提供するため、地域農業の特性を生かしつつ自然休養村等の事業を推進する」ことがあげられている。この指摘は、四六年の農林省の研究会による「現代社会における農業の役割」や、最近の農業の第三次産業化構想などにかかわるものであるが、後退する農業が、かかる形でしかその存在意義を主張しえなくなっていることに留意しておかねばなるまい。

このような農政の枠組の下で、農林省は四七年一〇月に「農産物の需給と生産目標の試案」を発表した。これは、一〇年後（昭和五七年）の農業の状態を想定しているのであるが、その内容はかなり思いきったものといえる。それは、工業開発の過程で圧迫される農業の将来像を素直に描きだしている。すなわち、そこでは一方で、耕地面積が四五年の五七九万haに対して、五七年には五二〇万ha程度に減少することが考えられている。そして他方で、農業労働力については「工場の地方分散、リタイヤーの増加等もあり、従来よりも減少テンポを早めて年率五％程度で減少し、一〇年後には、四五年度八一万人の約半数の四三〇万人程度となるものと見込まれる。しかし、農家戸数については減少率は緩慢で、四五年度の約八割に当る四三三万戸程度になると見込まれる。」とされているのである。四三三万戸の農家に四三〇万人の農業就業者という構成をもって、はたして高能率農業を担う生産組織が組みたてられるのかということ、かなり大きな問題であろうし、農業人口の現状を見るならば、工場の地方分散などによるその半減が、いかなる質の人口を離脱させることで実現するのか、大いに懸念されるところであろう。

さて、以上のような地域政策の下で農業ないし農村にいかなる変化が生じているのかがつきに問題となろう。その点についても一般的な統計によって一、二の点を指摘しておく。第一に耕地の人為破壊が増大し、耕地面積が減少してきているという形での農業の後退がある。壊廃面積が近年急速に増大していることが注意される。第二に、広範な地域でいちじるしい地価の上昇がみられ、農地としての売買価格が当該の土地からある生産所得に対して、近畿・東海・関東などでは五〇〜六〇倍、全国平均でも三〇倍に達している。これが農業経営意欲をいちじるしく阻害し、農業経営を内部から崩壊させる作用をもたらすことが考えられる。第三に労働力移動についてみると、四五・六年においてことに、新期学卒者以外で農業以外の職業に就職した農家世帯員が増加しており、それまで自家農業についていたものが、通勤兼業の形で製造業その他に就職していることが顕著な特徴として指摘できる。新卒の若者が農家の中では全体として減少し、それにもなつて新卒の離村の形態での農外就業者が後退し、農家からの労働力の離脱が最近になって新しい段階に入ってきたように見うけられるのである。このような状況を反映して農民層分解についても、四七年度の農業白書は、四六〜七七年の農家戸数の推移をふまえて「経営耕地規模別農家戸数の増減分岐点が上昇している」ことを指摘し、「三〇年代後半の一・五ha、四〇年代前半の二haから四六〜七七年には二・五haになっている。」としている。この指摘はやや性急な感もあるが、分解基軸と密接にかかわるものとされる農業所得による家計費充足の状況を階層別にみると、そこに、ここ一・二年の間に重大な変化が生じていることが示される。それは四五五年において二ha以上層においても農業所得によって

家計費を充足することができなくなっていることである。そしてさらにこれに関連して、第五に、経営規模別一人当り家計費額をみると、三八年には、各階層の中で、最も一人当り家計費額が大きかったのは二ha以上で、それについて〇・五ha以下層があり、中間が凹む形をなしていたが、三九年になると、〇・五ha以下層が最大で二ha以上層は第二位となり、この状況が四四年まで維持される。しかし、四五五年には、〇・五ha以下層、一ha以下層について、三位の位置を二ha以上層がしめるようになり、さらに四六年には、経営規模と一人当り家計費額が逆の相関を示す形になる。中凹みの形が兼業の深化によつてもたらされたことは、これまで指摘されてきた所であるが、四六年にはその形態が解消されて、兼業の大きさが家計費額を規定するという全く転倒した形態があらわれてきたのである。けれども、こうした過程が同時に、農家家計費の都市勤労者水準への接近という現象を、いいかえるならば家計費の膨張をともなつてすすんでいることをあわせて評価しておかねばなるまい。

なお、最近における現象として、商社資本によるいわゆるインテグレーションが近年新たな展開を示していることも考慮に入れねばなるまい。すなわち、四三年前後から商社直営の大規模な畜産農場が建設されてきている。これについても都市資本の農村への進出として評価されねばならないであろう。

以上のように、地域政策の展開にもなつて農村は大きく変化させられてきている。その過程の実証的な分析を通じて、都市と農村の対立という問題に肉薄してゆくことが今後の課題であろう。これらの現象をたして都市と農村の対立としてとらえることが適切であるのか否か、そしてもしそのようにとらえられるものであるならば

ば、それは従来までのそれぞれの段階における都市と農村の対立とはどのようになつていゝるのかが問われねばならないのである。それが大会においてすすめられることを、宿題委員の一人として希望したいと思う。