

農村計画についての論点

高橋正郎

一、はじめに

報告の課題を①農村計画、②農村自治、③村落、④地域農業の存続・発展という四つの概念を結びつけながら、主題に接近すること。そして、現状認識を前提とし、前望的に論理を開拓し、その上に立て、当研究会での究めるべき論点を提示することにおく。

二、農村計画における計画とは何か

- (1) 計画とはつきの三つの性格をもつ。
 - ① ある目的を達成するために手段・方法を講じることのための立案である。
 - ② この計画は、それを達成するための行為に結びつくものである。
 - ③ その計画とそれにもとづく行為は、さきの目的に照らして、その達成度合が評価されねばならない。
- (2) 計画と主体について。
 - (1) 前に示された計画のもつ諸概念はすべて主体にかかわってい る。目的設定をする主体、手段・方法の選択と立案をする主体、それを達成するための行為の主体、達成度合を評価する主体等。

(b) 計画・実施主体と計画対象となる主体とが同一である場合とそうでない場合がある。

① 異主体である場合

地域計画の多くは、これである。たとえば、地域間格差の是正、社会投資の配分、低開発地域の開発、水田利用再編にかかる地域計画など。これらは、いずれも国レベルの問題解決のためのものである。同様のバターンは、県レベル、市町村レベルの計画においてもあり、また、"むらづくり運動"においても存在する。ここでの住民参加の意味と限界が問題となる。

② 同一主体である場合

要するに、地域計画といつても、単に地域を対象とした計画ではなく、地域主体による地域を範囲とした計画が、これである。

(3) 農村自治と農村計画について。

農村自治とは、農村における地域レベルの問題を自らの意志と協同・協働の力をもって解決することであると理解する。したがって、農村自治の展開としての農村計画を考える場合、どうしても計画主体と対象主体とは同一でなければならないということが、論点の第一である。しかし、そのための要件には、以下の重要な点が指摘できる。

(1) 地域意志の要件

農村計画とは、農村住民の合意にもとづく地域意志（目的）を達成する手段である。その地域意志（目的）について、少くとも以下の要件が必要である。

- ① 農村住民の合意にもとづくものであること。住民が多様化し、目的が多元化した。その多元社会の中での、とくに生産面での合意形成が困難となっている。
- ② 単に、現存住民の短期的利害にかかるものだけでなく、長期的な地域の存続にかかるものでなければならない。とくに、農村計画である以上、その場で農業生産が維持・発展できるような、要するに、地域農業としての永続性が、そこに含まれていなければならない。

- ③ 経済的利害を主とするも、副次的な諸機能の充足も含む多面的なものであること。

- ④ あくまでも地域住民の主体性に基づくものであるが、その主体性の範囲において、開かれたものであること。例えば、目的達成手段としての制度資金の利用、地域間にまたがる調整問題、地域を規定づけている枠組そのものへの働きかけなど。
- ⑤ 達成・成就可能な目的であり、また、構成員が自らその達成度合を評価しうるものであること。そうでなければ、次の計画への合意形成に結びつかないばかりか、自治としても、計画としても、永続性が実現しない。

三、農村計画における地域意志の形成

- (2) 多元社会における目標統合・合意形成

多元化した目標の共通項として、生活環境整備などでは認められ、合意形成が可能であるが、一般に農業生産面で共通項が少くなり、合意形成が困難になってきていることが論点の一つである。たとえば、集落での話し合いで、意見調整ができず、事業順位がつけられない事例があり、順位づけられても、生活関連の順位が高く、生産面で低いという事例が少くない。そこでは、町村レベルの指導性が重要となる。

(3) 長期的・多面的目的であること。

高年齢者の維持する山村での基礎整備を実現した事例があるが、そこでは、農業地域としての永続性を原理としている。また、兼業地域において、防災上、だれかが農業をしてムラに残る必要から、ムラぐるみ営農をすすめている事例があり、そこでは、定住者社会での相互扶助・長期バランスを原理としている。

(4) 合意形成と地域社会における政治的機能の重要性

パーソンズのいうG機能が、とくに多元化した農村社会における合意形成、計画策定とその達成には、さわめて重要な機能となる。これは、とくに上からの計画ではなく、住民自らの農村計画のためには不可欠の要素となり、論点の一つとなる。

四、地域主体の形成と計画達成

(1) 計画達成の要件

① 達成可能な目的であること。国民経済や社会全体の流れに適合したものでなければならず、また、産地などでは、顧客の要

請に添つたものでなければならない。その意味から、地域外の動きについての情報が得られるものが、その地域主体に加わる必要がある。

② 達成できる手段・方法が選択されていること。地域農業の内外の条件に適合したものでなければならない。その手段・方法は單一でなく、多くの可能性から選択する必要があり、資金面では、補助事業とのかかわりも必要となる。

③ 達成できる実行体制として、次の二点が考えられる。

① 構成員の主体的参加と組織的な力が有効に駆使されねばならない。そのためには、構成員の誘因と貢献のバランスがとられる必要があるし、構成員個々の目的と組織目的との対立がつねに克服されねばならない。

② つねに変化する環境に対する適応力も必要であるが、計画達成のプロセスは、地域農業マネジメントのプロセスでもある。

(2) 目的達成とテクノクラート

① 集団活動の発展とテクノクラートの発生

① 初歩的集団活動では、構成員個々の目的と集団目的は一致する。たとえば、共同作業、共同利用、共同輸送など。これは、いざれも特定機能についての集団活動であり、平等負担・平等配分を原則とする。

② 一步進んだ集団活動では、機能・役割の分化分担関係がでてくる。複数の機能における集団活動でみられることだが、

集団の役職（業務）による機能分担が一般化する。しかし、ここでは、まだ異集団間の同じフィールドにおける利益均衡が可能である。たとえば、集団栽培。

⑤ より進んだ集団活動では、テクノクラートの発生を必然化し、また、必要とする。集団における投資額の増大、その維持のため、また、共販活動におけるマーケティング活動のため、多元社会における目標統合・権利調整のために必要であり、また、達成可能な目標・手段・方法の案出のためにも、変化に対応した適応力をもつためにも必要である。ここでは、そのテクノクラートは構成員から機能を委託されたものであるが、しかし、かれらが自己運動する可能性もあり、構成員個々の目的と集団・組織目標とギャップが生じる可能性もある。

(3) テクノクラートの評価

① ここでいうテクノクラートとは、官僚制モデルの組織とは違う。「半定形組織体」のそれである。

② 今後、地域農政など市町村レベルでの農政企画が重要となってくることから、このテクノクラートは、農村計画上きわめて重要となる。

③ 多くの場合、町村産業課職員、農協営農課職員などが、そのテクノクラートとなるが、そのテクノクラートも、実は地域内の兼業農家であり、地域定住者であることから、かれらの在り方によって、主体的な農村計画をつくることが期待できる。

④ 優れた地域再編の事例とそこでテクノクラートは、静岡県〇町や長野県M村の例がある。

⑤ したがって、実現可能な農村計画は、集落の社会的統合力とテクノクラートによる企画力、そのセットとしての農村計画であると考えられるが、論点の四つ目は、その両者をいかに具体的に絡め合わせるかにある。

五、むすび

集落には、定住者社会としての論理はあるが、しかし、変化に対して自らを自己変革しうる力はないのではないかと考える。そこで、そこには定住者社会の一員でもあるテクノクラートに期待することが多いが、しかし、ややもすれば、そのテクノクラートが、国・県の単なる代弁者・代行者になり易い構造をいかに他の定住者の力で是正していくかということが、農村計画の基本問題といえよう。