

「農政の論理と村落の対応」

京大農学部 嘉田良平

一、日本農業・農政の今日的状況

「農政と村落」というテーマはあまりに大きく、とても門外漢の私の手に負えるものではない。そこで問題を限定して、農政の論理と展開メカニズム、そして農村・農家の対応を考察する中で、わが国農政の特質と方向性について若干の検討を行うにとどめ、責任の一端を果たしたいと思う。

まず、今日の農政をとりまく状況から整理しておきたい。近年の日本農業・農政に対する風当たりは内外ともに強く、その環境はたいへん厳しい。国内からは、安価で良質な食糧の安定的供給とそのための農業の

合理化要求が相次ぎ、外国からは、農産物輸入自由化・市場開放の圧力が日ましに強まっている。それでなおかつ、農産物自給率が低下し続けているのだから、まさに八方塞がりではないか。

過去数年間に公表された各界からの日本農業に対する諸提言は、こうした閉塞状況の反映であり、同時にわが国農政がいかに展望をもちえないかの証左とも思える。こうした中で、一昨年のNIRA報告「農業自立戦略の研究」がそのユニークな着想で一大旋風をまきおこしたことは我々の記憶に新しい。

NIRA提言は、「農業Ⅱ先進国型産業」という仮説のもとに、競争原理の導入と人的資本投資の必要性を説いている。その発想はあまりに単純かつ安易であり、提言内容は幻想にすぎないと思われるが、本報告との関連では次の二点に注目してよい。
(注1)

第一は、政府（農政）の役割を研究開発投資と規模拡大のための基盤整備に限定し、それ以外はできるだけ介入しない方がよいという、政策不要論を展開したことである。これは臨調の財政再建・安上がり農政に呼応するものであるが、日本農業の産業規模をさらに縮小させ窮地に追いこむことになりはしないか。例えば、わが国稲作が保護なしに丸裸にされた場合にどうなるかは、火を見るよりも明らかではないか。

第二に、NIRA提言の問題は、市場メカニズムを重視するあまり、農業・農村の論理を無視し、農業を他産業と同レベルで扱うことの危険性にある。農業生産者は単なる企業者ではない。それは農村社会の中で生活し、生計を営む主体である。クムラクの存在を無視した土地革命は決して容易には進行しないとされる。

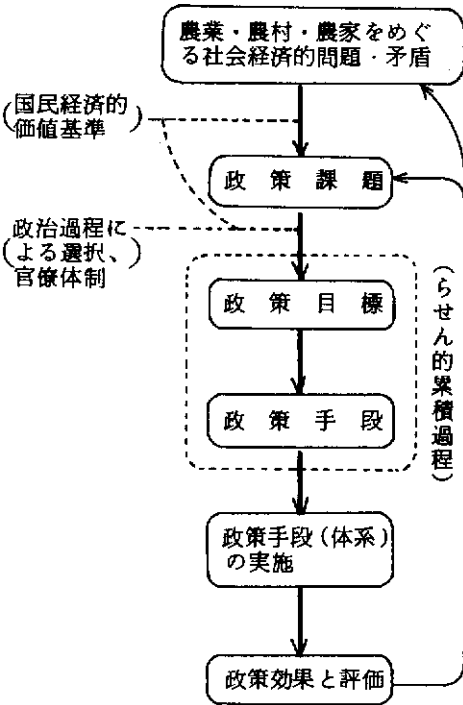
発想の転換は時には必要だけれども、農業と農村の現実をあまりに軽視すれば、それは大きな壁につきあたるのは当然である。そしてこのことは、基本法農政以来、政府が一貫して見誤りつづけてきた政策見通しの甘さと軌を一にしているように思われる。

二、農政の論理と農村の対応

戦後農政の展開を論じる際に、農政とは何か、そして農政の論理あるいは価値基準は何におかれているのかについて若干整理しておく必要がある。

まず、農政とは何かという基本問題であるが、筆者はこれを「目標と手段の複合的体系」として位置づける。図に示すように、今仮に、農業・農村・農家にかかわる何らかの社会経済的問題あるいは矛盾が存在する

(図) 農政のメカニズム



としよう。これら諸問題の中から、政府は後述の価値基準にもとづいて政策課題を重要さの序列に従って選択する。次に、この選択された政策課題は、何が望ましい姿かという観点から、**政策目標**として位置づけられる。これは、いわば病人を前にしての診察と診断である。そして、その政策目標実現のために、一連の**政策手段**が提示される。いわば治療の処方せん（どの薬品をどれだけ配合するか）が決定されるのである。

重要なことは、政府によるこの目標と手段の選択が農家・農村の反応に関するある予測のもとに行われることであり、したがって一定の不確実性を伴うことである。時には薬品に効力がなかったり、あるいは副作用が出るかもしれないのである。いずれにせよ、この政策手段は中央から地方の行政機関におろされ、末端の農村・農家段階で実施されることになる。一定の時間的経過の後、その政策の効果の程度は明らかとなり、評価がなされ、やがて次の問題解決にむけて「目標・手段の新たな体系」へと累積的に政策が展開されることになる。

しばしば現実には、農政の描くシナリオ（又はビジョン）通りには進まない。その大きな要因は、政策目標設定の誤りにあり、政策手段の選択ミスにあると考えられるが、それ以外にも、経済情勢全般の条件変化、さらには農家・農村側の予想外の対応という場合もある。あるいは、そもそも政策能力の限界を越える問題も農業の場合には十分に考えられる。

次に、農政がいかなる価値基準でその目標と手段とを選択するかが問題となる。一般的にいえば、他の経済政策と同様、次の三つの基準が柱

とされていると考えられる。すなわち、①効率原理、②公平原理、③安定原理である。経済政策の多くは、このうち①だけに偏りがちであるが、農政の場合には、「村落の原理」というフィルターを通過せねばならないことから、②と③についても十分な配慮が必要となるであろう。いずれにしても、農政の論理とは、単純明快に定義されるものではなく、さうである。

さらに、農政に対する農家・農村の対応の仕方について触れておきたい。これを高橋正郎氏の整理にもとづいて、次の三類型を考察することができる。

- ① 受容・服従型
- ② 適応・再構成型
- ③ 拒否・抵抗型

伝統的には、わが国村落の多くは上からの政策をそのまま受け入れる、第一の類型の対応をしてきたと考えられる。東畑精一氏の「農家」単なる業主」論はその典型であろう。しかし近年注目されるのは、第二の型、つまり、政策は一応受け入れつつも農村側の独自の適応を行うというタイプである。国の農政が最近注目しつつある「ムラの見直し」もこの点と深く関連している。

三、基本法農政の展開と「日本型」農政の登場

戦後農政の柱は基本法農政に端的にあらわれている。大ざっぱにいえば、その政策目標は、農工間所得較差を解消するために生産性向上をいかにはかるかに置かれた。経営規模の拡大と自立農家の育成が掲げられ、

主要な政策手段として農業構造改善事業や生産の選択的拡大策が講じられたのである。

このような基本法農政の理念に対して、現実は何のように展開されたのか。今日の姿からみる限り、基本法農政の描いたシナリオ（目標）は多くの点で崩れたとみてよいだろう。経営規模拡大は遅々として進まず、大半の農家は兼業化した。選択的拡大は進んだものの、それは必ずしも農政の帰結ではなく、むしろ農家側の市場と価格シグナルに対する合理的対応の結果として進展したように思われる。

シナリオの崩壊は、たしかに予想外の経済成長により、地価が高騰したことや農外就業機会が拡大されたことにも一因がある。しかし根本的には、農家のもつイエと農地を守ろうとする強い価値観、そして村落の永続性原理といったものに根ざしているように思われる。逆にいえば、農政が農家・農村のもつ原理ないし対応を十分に読みとれなかったところに本質的な問題があるのでなかろうか。効率性原理だけでは農政を押し通せないことに政府が気づいたのは、経済が低成長期に入ってからのことである。

もちろん現下の農政においても、生産性向上、規模拡大という一大目標は継続されている。注目すべき変化は、この高生産性農業を実現する手段に微妙な変化があらわれてきたことである。これは、にわかにはムラが見直されてきたことに象徴的に示されている。規模拡大や転作の推進を集団的土地利用という形で推進しようとしている点、そして専業農家（中核農家）と二兼農家との共存共栄というスローガン、さらには地域農業・地域農政の登場などはすべてこのライン上にあるとみてよい。

ムラの見直しによって、そのエネルギー（とりわけムラの合意形成機能）を利用しようとする政策が採用されつつあるのである。ある意味では、これらは基本法農政の反省の上に立つものと考えられる。こうした一連の動きを、筆者は「日本型」農政の登場とみる。もちろん、これは基本法農政の完全な方向転換を意味するわけではなく、政策の一部軌道修正とみるべきであろう。ただしここでの問題は、政府が真の意味でムラを再評価しようとしているのかどうかである。いわゆる「日本型福祉」論が財政再建の強い要請をうけて登場したように、「日本型農政」も農村を単に利用するという立場に立つ限りは問題の解決にはつながらないという点に十分注意を払うべきであろう。さらには、ムラのもつエネルギーの実態と可能性についても、今後、十分な検討が必要であろう。

四、むすびーわが国農政の特質と可能性

この「日本型」の意味であるが、アメリカと対比させて考えてみたい。つい先日、アメリカ南部を旅行中、ある農業団体役員からおもしろい意見を聞いた。「日本の農民の団結力は実にうらやましい。米価闘争や輸入自由化反対運動などはアメリカでは考えられない」というのである。

アメリカでは農政と個々の農家とは直結されている。そこには農村（地域）はあっても、ムラはない。これに対し日本では、農政はいったんムラというフィルター（受け皿）を通して農家へとおろされていく。逆に農家は、この受け皿によって政策と直面することから防御されているとも考えられる。生産調整を例にとると、アメリカではあくまで個別対応であり、計画への参加は自由任意方式をとっている。日本では集団（集

落)対応を迫られ、端的にいえば均等比例配分方式をとる。ムラ原理は強い規制力と団結力となつて、ここにも生きてゐる。

このように考えてみると、「日本型」農政への軌道修正が成功するか否かは、政府側がムラをいかに適確に見直すか、あるいはムラのもつ活力をいかに引き出せるかにかかっていると思われる。

最後にひと言、農政の限界について触れておきたい。農政が常に処方せんを準備できるかという点、決してそうではない。必ずしも万能薬はあるわけではなく、むしろ今日の厳しい情勢のもとでは、農政の選択幅そのものがきわめて狭いものとなつてゐるといえよう。農民の反応についても、国民経済や政治の流れの中で対応をしていくことも多い。したがつて、ある意味では農政への過剰期待は禁物である。むしろ、農政とある方向にむけての「誘い水」としての機能を発揮するのが関の山と見るべきではなからうか。効率原理と公平原理との間に立つ日本農政をみるにつけ、そのような気がしてならない。

注1. 嘉田良平「幻想にすぎない米の輸出産業化論」『農業と経済』臨増、

一九八〇年一二月号

2. 高橋正郎「『農政と村落』についての論点」、村研「研究通信」九一三

二、一九八三年五月刊