

地域農業の再編と自治体農政

高橋 正郎

「自治体農政」という言葉は必ずしもわが国農業経済学界の中で市民権をもった用語になってはならない。自治体の行なう農政というのは、わが国では国の農政の単なるパイプとしてしか意味をもたず、独自の自治体農政というようなものは存在しないというのが定説である。確かに全国おしなべてみればそのようであるが、しかし、地域に入つて細くみればそうでない事例に多くつきあたる。同じ制度と資金枠をもった国の農政事業を実施するにしても、それを運用する町村などの地域主体の対応の仕方の違いによつて、地域農業開発に成功しているところと、そうでないところとができてくる。同じ制度や資金という大枠の中にあつても、地域主体の行動に少なからぬ選択の幅があつて、その選択の如何によつて地域農業の存在形態が異ってくるのである。同じ国の農政のパイプであるとしても、単なるパイプであるか、パイプとしての自主性をその地域主体がもつかによつて異なってくるのである。

たとえば、農業構造改善事業という同じ制度と資金を使ったとしても、地域農業開発に成功している町村とそうでないところがある。その成功事例について共通点を拾つてみると、そこではまず、事業導入に先立つてその地域独自の開発計画があつて構改事業もその一環として位置づけられていること、第二にその計画と実施に當つて役場、農協、普及所といった指導機関が一元化していること、第三

に、それに際して、その指導機関は地域農業者の多元的な目標を統合すべく地域コンセンサスを醸成することなどに努め地域農業全体の組織化を図ろうとしていること、第四に、事業実施が単に施設などの導入だけを目的とするのでなく、それに伴う組織化、指導、調整など、要するに *Plan-Do-See* というマネジメントが地域農業を単位に行なわれていること、いいかえれば「地域マネジメント」が確立していること、などである。われわれは、それらのことから、町村レベルの農政主体の独自の主体的な努力の意義を高く評価し、そこに独自の自治体農政の存在をみるのである。

二、

自治体農政の存立の可能性、あるいはそれを要請する条件を、今日の地域農業の現況の中から拾い出してみると以下のようなことになる。

まず、第一に、戦後、とくに基本法農政以降のわが国の農政が、主として市町村自治体を計画主体として実施されていること。第二に、しかも農業再編に必要な固定投資のための資金のおよそ半分が国の財政投融资によつてまかなわれ、しかもそれが市町村長を計画主体として地域農業に導入されていること。

第三には、それで導入される機械、施設や基盤整備が大型なものであつて、いずれも個々の農家の枠をこえ、地域農業内で組織的に位置づけられ運用されなければならなくなつてきたこと、しかも、第四に、地域農業を構成する農家がきわめて多様化し、何をやるにしても地域コンセンサスが必要となつてきたことから、それを醸成し、権利調整を行なうことが地域農業の振興に不可欠な機能となつてきたこと。

そのことに関連する第五は、その多様化した構成員があるいは兼

業化し、あるいは専門分化してきているのであるが、それぞれの農家が農業経営としての自己完結性がなくなり、他の農家や機械利用組合などの生産組織、農協や農委、土地改良区などの農業関連機関と相互に関連させなければ存続しえなくなってきた。要するに地域農業にかかわる経営機能を、個々の農家を中心としながらもそれらの組織や機関の諸主体とで分担せねばならなくなった。しかし、経営機能がそのように分化し、分担されるようになったものの、それらの担い手がシステマ的に連関されず、地域農業としての統一性、トータリテイが確立しないという状況におかれている。その分化し、多くの主体に分担されている機能を、地域農業を単位に再び統合し、地域としてのトータリテイを回復する必要がでてきたこと。

最後に、タテ割の上からの行政を、そのまま個々の農家や集落に下すのでは、かえって末端の混乱をおこすことになる。タテ割にくる上からの諸施策をどこかで一旦束ねなければならぬが、そのような役割が近年とくに増加したこと。

以上のようなことが、今日の地域農業の中で、とくに自治体農政なるものが求められてきている理由である。

三、

従来、わが国の農政は、制度的、法的手段と、財政的、経済的手段の二つでもってすすめられてきた。地域農業の構成員農家がホモジニアスであって、目的とするところが類似していた場合には、この法律と補助金によって地域農業の振興を図ることができたかも知れない。しかし、今日のように構成員が多様化し、多元的な目標をもつようになっては、いくら法律の網をめぐらし、また補助金を積んだとしても地域農業は動きがとれないという状況になってきた。

法的手段、財政的手段に重ねて、今日の地域農業には第三の農政手段が求められてきているのであるが、われわれはこれを地域農民に働きかける地域在住者によるリーダーシップにあると考えている。多様化した構成員の中にあつて地域コンセンサスを醸成させ、種々の権利調整を時に応じて行なうというリーダーシップがなければ、今日の地域農業の振興は考えられなくなったとみるのである。

以上、三つの農政手段のうち、法的手段、財政的手段は確かに国レベルの農政担当者によって駆使できるものかも知れないが、しかし、第三の農政手段であるリーダーシップについては、国レベルでは担えるものでなく、どうしても地域に在住している末端の農政担当者に依存せざるを得ない。ここに、われわれは、自治体農政の存立の論拠があると考えている。

したがって、自治体農政とは、何も国の農政の向うを張って制度や財政的な手段により独自の農政を展開することをいうのではない、制度や財政的手段による農政の多くは国に任ずるとしても、それに重ねて独自の手段であるリーダーシップを用いて地域農業をまとめあげ、方向づけ、必要に応じて地域マネジメントを行なうことである。われわれはここに自治体農政の独自性を見出しているのである。

地域に在住する農政主体、たとえば町村役場の農政担当者、単位農協の営農部、あるいは農業委員会、土地改良区などのいずれかが中心となり、他の機関や普及所が協力しながら、それぞれの管内の地域農業問題を独自に発掘し、農業者を含めて関係者がアイデアを出しあつてその解決策を見出し、それら関係者のコンセンサスの上に立つて、それぞれが機能に応じて分担しながらその解決に連動させていくといったことこそが、今日求められていることである。

その中心となるものこそがここでいう自治体農政であるといえるの

である。

四、

以上のような町村レベルの自治体農政は、今日の地域農業問題に対処する上で、国の農政としても鋭意これを育成していかなければならないだろう。しかし、これが具体的に育っていけばいくほど、国の農政とこの自治体農政との間に摩擦が生じ、コンフリクトが起る可能性がでてくることも知っておかなければならない。

全国を視野として立案する国レベルの農政と、個々の地域を対象として企画する自治体農政とが、時と場合によって相対立することは充分予想されることであるが、これをどのように理解するか、自治体農政を展開する上で一つの重要な課題である。

筆者にいわしめれば、国レベルの農政と地域農政とは、本来、構造的に矛盾する契機をもつものであって、今までそれが表面化されなかったことは、市町村レベルの農政が単なるパイプであったために、町村と集落、あるいは農家との間でその緊張関係があったとしても、結局はそこに埋め込められていただけであったとみる。その矛盾が、結果として地域農民の農政批判や、非効率的な施設利用などとなって解消されていたものとみる。

したがって、ここで自治体農政が確立してくれば、その構造的にある矛盾関係が、府県と町村との間、あるいは国と府県との間に引き上げられ、本来の位置に措えられるようになる。

およそ、この国の農政と自治体農政との構造的緊張関係は、集団と個、全体と個別にかかわる緊張関係の一つとみる。われわれは、ここで国の農政が誤っていて自治体農政だけが正しいとみるものではない。いずれもそれなりの正当性を持ちながら、対立する契機を

もつというところに、構造的であるという意味がある。であるとすれば、この両者の間に緊張関係が存在することを当然のものとして受けとり、たえず発生するその緊張関係をたえず解決していくという努力の中から、国の農政の自己展開と、自治体農政のより一層の展開が期待できるものと思うのである。

(詳しくは、高橋・森「自治体農政と地域マネジメント」明文書房 昭53・7刊)