

農村自治・地域農政

明治学院大学 川 本 彰

私は、自治というのは、簡単にいって「自分のことは自分でする」というのが眼目であると考えているが、今日は、「農村の人々が自分達のことをどの様にやっていたのか、そしてどのようにやらなくなってきたのか」ということを中心に報告してみたい。

さて、私は、ムラには①人間保全、②土地（領土保全）③作物保全（家畜も含む）という三つの基本的な機能があると考えている。

そして、この三つの機能の土台が、自分達のムラの土地保全である。

中 中 中

これはムラの人間と土地との関係であると思うが、これができなければ、人間保全も作物保全・農業保全もできないのであって、「自分達のムラの土地は自分達で守ってゆく」という基本的な農民の behavior があって、ムラというものが存立していたのであると思う。こういう自分達の保全対象である土地を、ムラの人々が「ここからここまでは完全に保全するのだ」と、考えているかどうかを確かめたのが、農業センサスの結果である第一表である。第一表で判るように、ムラの領域の確認率が特に低いのが東北の秋田、山形や山口、鹿児島各県である。東山が低いのは、調査趣旨が誤解されたり、不徹底であったためもある。鹿児島が低いのは、薩摩藩の軍事社会が意識的にムラを作らせなかったことによるものと思わ

れるが、しかし、県内の地域間にはかなりの高低差が存在している。

ところで、自分達の土地を保全するということについての実際の作業が「ムラ仕事」であるかと思う。そこで第2表を参照して頂きたい。一般道管理、農道管理、用排水路管理のいずれにおいても、東北が大変低くなっている。農林省がその結果に驚き、再調査したところ、当時は出稼ぎが非常に盛んで、そのために在村労働力が欠乏し、ムラ仕事をやる余裕がない、ということが判明した。これには私も賛成する。このように東北ではムラ仕事を放棄している状態が激しいが、これを市部・郡部別に集計しなおしてみると、領域の確認率―市部 80.4%、郡部 79.9%、一般道管理―市部 62.9%、郡部 77.8%、農道管理―市部 74.1%、郡部 73.6%、用排水路管理―市部 67.1%、郡部 60.9%となる。印象を言えば、総じて市部の方がムラ仕事―自分達のムラを守るという体制が強いということになる。次に同様のことを岡山県についてみてみよう。岡山県は領域の確認率は静岡について全国第2位であるが、ここでは市部がやや低い。一般道管理は郡部が高い。しかし、これを地域別にみると県北西部の市町村が低い。農道管理、用排水路管理は逆に市部が高い。この傾向は、全国的にみて東北がムラ仕事を放棄しているのと岡山県内部の状況が重なっているのではないかと考えられる。岡山県では、県北西部で出稼ぎが徹底しているのに対し、県南では通勤兼業が可能で、そこでは日雇百姓も、さらには日雇日にムラ仕事をすることも可能である。もうひとつの例として広島県の場合はどうか（第3表参照）。まず、領域の確認率は、93.6%で全国平均よりかなり高い。注目すべきは、

農道、用排水路管理で市部が郡部より高い点である。広島、呉といつた大都市でムラ仕事を行う率が低いのは当然とも考えられるが、山間部の三次、庄原でもその率が低くなっており、また郡部でもやはり山間部の神石、甲奴・比婆の各部が非常に低くなっている。逆に都市の中でも中小都市はムラ仕事を相対的に守っているという様なことがいえる。

さて、以上のことに関して一般論としては、東北がムラ仕事の実施率が低く、県内の地域別にみても県北の山間部が低い。広島では中小都市においてムラの領域確認率、ムラ仕事の実施率が高いといふことができよう。そして、一般的には土地盤整備―土地保金ということを放棄している段階がみられるが、こうしたことを補うた

第1表

(' 7 0年農業センサス集落調査)

	集落全体として領域が明確		集落全体として領域が明確		集落全体として領域が明確
都府県	79.4	石川	86.9	岡山	96.2
青森	77.6	福井	91.2	広島	91.1
岩手	83.8	山梨	58.3	山口	58.5
宮城	77.3	長野	54.4	徳島	91.6
秋田	47.6	岐阜	91.7	香川	73.8
山形	52.2	静岡	96.9	愛媛	90.9
福島	84.1	愛知	68.7	高知	84.6
茨城	88.0	三重	89.1	福岡	90.2
栃木	62.6	滋賀	86.5	佐賀	90.5
群馬	93.7	京都	91.2	長崎	76.6
埼玉	81.4	大阪	79.9	熊本	63.0
千葉	92.0	兵庫	92.7	大分	95.2
東京	72.1	奈良	92.7	宮崎	83.6
神奈川	90.5	和歌山	94.4	鹿児島	37.0
新潟	78.1	鳥取	93.3		
富山	86.6	島根	84.6		

めに農林省の基盤整備事業等がますます必要になってくる、といえる。これは私が東北から関西にかけて同じ時期に見て回った時の印象であるが、東北では基盤整備事業がかなり進捗しているにもかかわらず、田圃や農道はかなり荒れている。それに対して関西では基盤整備事業はあまり実施されていないが、田圃や農道、用排水路の整備はよくやられているようだ。これは私だけの印象かと思つたら、宮本常一氏も最近同じようなことを書かれていた（「用水と営農」第2・3号、一九八〇年）。以上のことをフオローする意味で、農林水産関係の投資額を地帯別にみても、1965〜73年までの数値では、北海道・東北・北陸が非常に高く、農業投資が集中して行なわれていることを示している。それ以外の地帯は相対的に投資額が少ないようである。

ここで以上のことを私なりに整理してみると次のようなことがいえよう。東北が基盤整備が出来上っているにもかかわらず、ムラ仕事を放棄しているから、余計基盤整備事業を必要とし、また田圃や用排水路の手入があまり行き届いていないことなどの原因として、第一に出稼ぎの問題があり、関西・中国では兼業可能であるということが挙げられよう。そして、第二には河川灌漑と溜池灌漑の差がその原因として考えられよう。河川灌漑の場合は、上流のムラが下流のムラより水を取る力が強いことから、上流の方から力の関係が整序されてきて、タテ型のムラムラの関係ができるのではないか。逆に、溜池灌漑の場合は、水の問題はひとつのムラ内部で完結することが多いから、そこではヨコ型の人間関係ができるのではないか。

第2表 村仕事を共同作業で行っている集落の県別割合（'70農業センサス集落調査）

	同一作業で 一般道管理を 共同で行って いる集落率	農業作業で 共同管理を行 っている集落 率	共同作業で 排水路管理を 共同で行って いる集落率		同一作業で 一般道管理を 共同で行って いる集落率	農業作業で 共同管理を行 っている集落 率	共同作業で 排水路管理を 共同で行って いる集落率
都府県	73.6	74.0	63.7	滋賀	77.2	89.3	89.4
青森	33.4	44.1	35.7	京都	75.5	74.1	63.1
岩手	56.5	49.1	51.2	大阪	16.8	80.2	89.6
宮城	77.2	72.9	72.0	兵庫	76.3	78.7	71.9
秋田	43.9	49.6	50.9	奈良	80.3	95.0	80.4
山形	60.0	63.8	66.7	和歌山	60.4	78.5	78.9
福島	77.1	80.8	75.2	鳥取	80.0	78.6	67.1
茨城	86.9	94.3	80.5	島根	86.8	54.3	39.0
栃木	76.1	65.5	62.6	岡山	74.0	79.2	57.8
群馬	93.0	77.6	61.5	広島	76.9	66.1	62.3
埼玉	78.0	73.2	66.0	山口	70.9	50.5	41.7
千葉	85.7	88.6	82.2	徳島	68.1	76.0	39.8
東京	23.9	12.4	19.6	香川	56.5	80.4	55.0
神奈川	62.5	68.9	57.7	愛媛	80.2	89.2	61.2
新潟	69.4	86.3	79.6	高知	61.4	68.7	53.0
富山	79.0	94.6	95.0	福岡	91.6	92.2	85.8
石川	85.2	86.0	83.8	佐賀	82.8	90.5	83.8
福井	90.2	89.6	86.4	長崎	81.5	59.0	31.8
山梨	81.6	83.1	65.9	熊本	84.3	79.9	68.2
長野	87.4	71.4	60.8	大分	85.0	75.0	64.6
岐阜	53.1	66.1	65.8	宮崎	84.7	68.8	55.7
静岡	71.8	72.3	62.5	鹿児島	84.9	75.5	40.3
愛知	42.0	68.8	68.0				
三重	68.4	81.2	75.1				

第3表

広島県

領域確認とムラ仕事を共同で行う集落率

('70農業センサス集減調査)

	領域 確認率	共同でムラ仕事を行う		
		一般道	農道	用排水路
	%	%	%	%
県平均	93.6	76.9	66.1	62.3
市部平均	93.4	68.8	71.7	72.1
郡部平均	93.6	79.7	64.2	59.0
広島市	95.8	14.6	31.3	27.1
呉市	100.0	12.1	48.3	44.8
竹原市	97.8	14.4	82.2	73.3
三原市	100.0	100.0	100.0	100.0
尾道市	100.0	100.0	100.0	100.0
因島市	100.0	100.0	100.0	100.0
福山市	85.9	54.0	76.5	67.5
府中市	100.0	77.6	82.9	76.3
三次市	87.9	81.2	60.0	61.4
庄原市	92.0	80.2	32.6	57.8
大竹市	92.1	29.0	50.0	52.6
安芸郡	88.4	44.4	69.8	54.7
佐伯郡	97.1	66.2	63.9	55.6
安佐郡	91.2	74.7	71.9	58.9
山県郡	92.1	78.5	56.3	59.0
高田郡	91.4	85.3	60.6	54.1
加茂郡	98.8	92.7	59.9	63.1
豊田郡	93.4	81.9	90.0	83.8
御調郡	100.0	100.0	100.0	100.0
世羅郡	70.2	92.3	45.8	35.1
沼隅郡	58.2	83.6	81.8	56.4
深安郡	96.7	64.8	93.4	96.7
芦品郡	98.2	78.9	94.6	82.5
神石郡	99.5	95.9	16.6	9.8
甲奴郡	96.7	82.0	63.9	26.2
双三郡	98.2	74.7	55.7	60.6
比婆郡	96.7	73.6	51.1	54.4

さらに、河川灌漑の場合は、とくに近代の連続堤防土木技術体系の影響もあつて、洪水に対する恐れが存在し、その洪水のコントロールはひとつのムラではできないから、当然そこに権力への依存という傾向が強くなりやすい。反対に、溜池灌漑では、自分達の水は自分達で守るといふ自立的な人間関係ができやすいという基盤があるように思う。又、河川灌漑において、水の取り合いをする時には、ムラとムラとの対立関係がそこに存在すると思うが、溜池灌漑ではムラの内部の水の取り合いということになり、これはムラの力でコントロールすることになる。そして、そうした河川灌漑のムラとムラとの *tension* 関係は、大型基盤整備事業等で河川の改修ができあがり、水に関する不安がなくなると、解消してしまい、そこでのムラの力は非常に弱くなってしまうということが考えられる。ところで、第三の理由としては、東北の河川灌漑は米作に關しては後発的なものであり、又、そこでは地主や本家の統制力が非常に強く作用していた。地主・小作という関係や、地主・本家の力が農地改革によつて打倒されると、ムラとムラとの *consensus* 関係やムラ内部の支配関係は消えてしまう。大袈裟に言つと、東北のムラはかえつて弱かつたのではないかと思う。溜池灌漑のムラはそうではなく、又、大きな地主もあまりいなかったし、農地改革による痛手も東北に比較して大きく受けてはいないのであるだろうか。以上の様な相違が、河川灌漑主体の東北のムラと、逆に溜池灌漑が主体の西の地方のムラとの間に存在するのではないだろうか。

さて次に、こういうムラというものの内部における土地利用につ

いて考えてみることにしたい。

ムラにおける土地は、それが一筆一筆細分されていても、一筆だけで完結している訳のものではなく、周辺の土地との関係の上でその利用が完結している。もう少し広く言えば、耕地だけの問題ではなく、森林・草地等との間に有機的な関連があり、その土地利用は循環していた。又、経営内部でも経営と家計との間には循環があつたであろう。そして、こうした循環がムラの単位で一応の完結を示していたのではないだろうか。ところが、それが機械化や大型基盤整備事業によつて損なわれてきたのではないだろうか。例えば、自分の家の経営内部で機械化を行う。又、大型基盤整備事業も、土地と水、経営、資源等におけるそれぞれの循環を無視しないまでも、重点的に考慮してやつているとは必ずしもいえず、私有権があるから単位としては個別農家を対象にしてやつている。又、ムラの用水路は、元来長時間かかつて全戸の田圃に供給するように設計されているのに、あたかも水道の水を使うかのように、日曜日に全員が集中して田植用の水を土地改良区に要求してくる。この様に、最近では大変個人的な土地の利用・水の利用という傾向が強くなり過ぎてゐる。こうしたこと自体が、既にムラが弱くなつてゐる事の現れである。

ところで、農業の発展ということには、後述するように色々な方法があると思うが、いずれの場合も、ムラの土地保全等のムラ仕事を農民がやつている、という体制を無視しては、農業の発展・経営の発展はあり得ない。農業の発展には、私見によれば次の四通りの

方法があるだろう。①個人的に個別経営の拡大をめざす方法、②ポランタリーな管農集団を組織して、合理的に生産向上を図ろうとする方法、③ポランタリーな管農集団は組織するが、その運営原理としてムラの原理を重視する方法、④ムラそのものが農業発展の担い手になってゆく方法。以下、その例を個別に挙げていってみよう。

①の場合は、例えば、請負で耕地を集め、大型稲作をやっている石川県の竹本氏の場合等がある。これは、個人のみで経営拡大をしているかのように見えるが、しかし実は、これはムラの土地保全を暗黙裡に利用しているのである。つまり、ここでは竹本氏はムラの結合を利用して、彼自身その著書「大型稲作にかける」の中で述べている様に、大経営を自分だけではなく、何人か集めてやろうと考えているのである。またここでは、ムラのバック・アップが必要であることを強く認識している。ムラの中の圧倒的多数である兼業農家の気嫌を損ねてはならない、ということ強く胆に命じているのである。

②については、農業機械銀行というようなことがあるかと思う。この場合も、各地域毎の水利慣行をよくマスターした人をマネジャーとして据えないと、その業務がうまくいかないものであり、ムラの諸慣行を考慮し、ムラ人達自身の土地保全の上に立って、それが存立しているのである。

③は、幸水農園の例がある。そのの梶川氏が云っている様に、幸水園はムラにそのまま繋がっている訳ではないが、ムラの生活がその基盤になっており、ムラがしつかりしているから、幸水園がしつ

かりしている、という認識が強くある。その場合、ムラの中の兼業農家の意見を尊重しなければならない、とも云っている。同様の例は、岡山県の長船町で水田酪農で成功している牧野氏の「都市近郊でそれが成功したのは、ムラぐるみで集団を作ってゆく―兼業農家を説得して自分達のシンパにしている―ことにある」という発言の中にも見出せる。

④は沖繩の国頭村の奥の「和合一致のユイマール」、山形県の車門の場合がそうだろう。

さて、以上の様な事例をみても、ムラというもの、あるいはムラの土地保全に代るなんらかの組織がない限り、いづれもうまくできない。そして、現在どんどん芽を出してきている農業発展の諸組織も、ムラの土地保全を十分認識して、それに対応しているが故に成功しているといえよう。その場合、兼業農家の取扱いが非常にむずかしく、かつ重要であるが、これに関しては後述する。その前に行政との関係の中で、ムラ仕事かどの様に行なわれているかについて、少しく言及しておきたい。

日本の政府は、明治の初めにムラ潰しにかかり、それに失敗して、ムラを行政の中に取り込んできた、という歴史的経緯があつたが、このことは、私の言葉で言えば、明治以降の「ムラの部落化」ということである。従って、部落という用語は行政が使い出したものであり、私は行政が取り上げたムラを部落と呼ぶことにしている。ムラの部落化ということは、既に徳川期にも存在していたのであるが、明治になって意識的にこれが進行し、ムラが行政の末端機構化、下

請機関化してきた。そして、こういうことの中で、現実のムラというものが維持されているのが、事実かと思う。

そこで、今日行政がムラをどの様に扱っているかということについて、一九七三年に岡山県の市町村長に対して実施したアンケート調査の結果から、検討してみよう。まず、「ムラとは行政にとつていかなるものか」という設問に対して、県南の人口流入が激しい市町村では、「人口流入によつて財政力が高まり、各種事業の実施は容易になつたが、流入者が増加したことで住民意思の統一が乱されムラの把握が困難になり、行政の浸透がむずかしくなつた」という回答が寄せられている。逆に県中・県北の人口流出地域では、「財政力の低下をきたし、人情が刺々しくなり、ムラの掌握も困難になつている」という。ムラの掌握の困難化という現象は同じだが、一方では財政力が豊かになつているのに対し、一方では財政力も乏しくなり、市町村としては消耗過程に入りつつある、というようなことかと思う。次に、「ムラの役員に対する市町村からの手当て」については、現金支給をしている市町村が39市町村中32ある。金額はほぼ二〇、〇〇〇円程度であるが、県北の市町村ではそのための資金もなく、支給しないか、慰安旅行や記念品などで済ますという例が出てきている。県南では、現金支給をしてまで、ムラを引きつけておきたい、というところであるが、その辺が必ずしもうまくいつていないようである。又、「ムラの運営費を市町村が出しているか」という問いに関して、予算を部落につけて市町村が10市町村で、それは部落育成費、部落運営費とかの名目で、村仕事の補

助に使っているという。では、「ムラ仕事」はどうやって行つてい
るのか」というと、段階的には、①ムラが自主的に単独でやつてい
る、②ムラは主体的にやるが、市町村から金をせびるようになる段
階、③ムラが主体性を放棄して市町村にやつてもらうが、労働力だ
けは有償で提供することにより、ムラの懐も増やそうという段階、
④完全に市町村に任せてしまつている段階、があり、岡山県の場合
は②の段階に多くの市町村があるようである。

さて、以上の様な段階を経て、次第にムラ仕事がムラから離れて
ゆくわけだが、明治水の場合とみると、パイプラインというよう
な最先端の農業技術土木を要するところでも、その末端ではムラの
負担にかかつてやつてやつている。そして、ムラの高額な運営費を
兼業農家からも徴収して、ムラ独自でやろうという体制をそこでは
今日でも崩していない。パイプライン化を行つても、その中に沈没
する土砂の溝さらいや末端明渠の掃除は、ムラの人々が自分達でや
らざるを得ないのである。つまり、どの様な大型基盤整備をやつて
も、ムラの末端がムラの土地・農業保全をやらねばならないという
状況が、今日でもあるのである。安城市の様な都市近効だから、ム
ラ仕事が全体としてうまくいなくなつてきている中で、これを現
在どうしようか、というのが悩みの種であるという。

そこで、そうした場合、兼業農家の存在とその扱い方がクローズ
・アップされてくる。第一に、従来、兼業農家はムラの農業発展の
ガンである、というように考えられてきたが、私は必ずしもそうは
考えない。兼業農家が良い悪いといった表現は別にしても、現実に

兼業農家は農業の重要な役割を担っているものであり、ムラ仕事に關しても、それは専業農家のみでやれるものではなく、当然兼業農家の力を多く借りざるを得ないのである。また、兼業農家の方が農業をしつかりやっている、といった意見も兼業農家の自己主張としては存在する。私はこうしたいいくつかの事実なり現実から、ムラにおける兼業農家について考えてゆきたい。第二に、最近では、「農業白書」も兼業農家を社会的安定層として期待する、ということを出してきているが、むしろ私は社会的安定層としての側面だけではなく、農業生産の面で果すべき役割を認識しなければならぬと考える。兼業農家は昔から存在していたことを考えるべきだと思ふ。例えば、古島敏雄氏も指摘されているように、徳川時代から純農業者でもなく、商工業的余業を持つ者が農村の中に少なからず存在していたのである。最近でも、そうした意見は強くなってきたが、そういう人々が存在してこそムラというものが成立してきたのである、ムラがあつて農業ができあがつてきている、という面をもう少し認識すべきであると思ふ。これは梶川氏なども非常に強調される場所であるが、異質的な兼業農家がいるということが、ムラに於て必ずしもマイナスではないのであり、また兼業農家はムラの中に住んでいる人間であつて完全にアウトサイダーではない。そして、こうしたムラの内部に、外に通ずる性格を持つ兼業農家がいることによつて、ムラが社会的にムラだけで完全に閉鎖しないで、都市に通ずる論理ができていのではないかと考えたいのである。第三には、ムラの中にいる兼業農家の米作というものを抜きにしては今

日の米作の成立を考えることはできない、という側面を見る必要がある。さらに、兼業農家は土地に執着しており、エゴイズムが強い等の理由をあげて、これを敵視するけれども、そうならしめているのは兼業農家自身だけの責任ではない、ということも、農政あるいは国の政策に対して非常に疑問視せざるを得ない。例えば、地価の騰貴は誰がやったのか。いずれにしても、以上のようなことを考えると、兼業農家の役割はいまだに無くなつてはいないのであり、兼業農家が中小都市との関係の中で安定することが、ムラの安定に繋がっているのではないだろうか。

さて、そこで第四に中小都市における地場産業の問題が出てくると思う。産業には、①地場の資源と労働力を利用し、地場消費のための商品を生産する真の意味での地場産業、②地場の資源と労働力を利用するが、商品は地場消費のためというより中央市場に向けて生産される中央向け産業、③資源、労働力は地元のものを利用して、特定地域への利益還元は完全に第二義的であるような産業、の三つのタイプが考えられよう。これらの中で、最も重要なのは①、②の型である。この地場産業は人口流出抑制力を持つていると考えられる。板倉勝高氏が地場産業を有する43市町村の一九六〇年と七五年に亘る15年間の人口増減状況を調査された調結から、地場産業を有する地域は人口流出抑止力を持つ、という見解を出されているが（『地域開発ニュース』第一三九号）、これが正しいとすると、地場産業の労働力の多くは農家の労働力である訳であるから、当然兼業農家の保持に大きく貢献していることにならう。農業、農村、

農家があつて初めて地場産業が成立しうると考えるならば、そして地場産業に人口流出抑止力があつて青壮年が農村に留まるならば、農村人口は増大すると言へるかと思う。そして兼業農家として農村に人口が留まり、都市に流入しないというメリットをも考えねばならぬ。

太平洋岸の大都市に人口が集中し、『過疎白書』をみると、日本の国土の四十数パーセントを全人口の7パーセント程度の過疎地域の人々が保全している。都市の便益に浴することを我慢し、そして自分達の実際の金を使って、それらの人々が自分の力で土地保全をやっているのである。この事実を我々は重要視しなければならない。そして、農村のムラ仕事、過疎の山村だけではない平野部の農村のムラ仕事も、ムラの人々が兼業農家という形で維持しているが故に、大都市の水もままあ飲むことができる、というような事実を考えると、ムラの土地保全ということは、未だに重要であるといえる。これをなんとかしなければ、そしてこのまま崩壊の一途を辿つたのであれば、日本社会全体の安定がむずかしいのではないか、という私の基本的な考え方があつて、今日は以上のようなことを述べてみた次第である。