

一九七〇年代の農政と農村社会

東北大学 不破 和彦

七〇年代農政の基本的な政策課題は、たとえば、「新農業構造改善事業」(七八年)に代表されるように、六〇年代のそれを発展的に継承した一連の「農業近代化」政策の推進におかれていたといえよう。ここでは七〇年代における農政の基軸をなしていた、一つには、七一年に開始された「稲作転換(米生産調整)対策」を起点に、以後、「水田総合利用対策」(七六〇七七年)「水田利用再編対策」(七八〇八七年)と三たび名称をかえながら、拡大、強化の一途をたどってきた、いわゆる「米減反政策」。もう一つには、「人づくりと土づくり」をスローガンに展開された「地域農政特別対策事業」(七七年)に着目しながら、「農業近代化」政策の特質を要約的に述べることにとどめたい。

第一は、これらの政策はそれぞれに異った政策課題を掲げているが、究極的には、兼業農家の脱農、つまり、農業からの離脱を積

極的に促進しながら、農林官僚が目ざす農業・農村の担い手としての「中核農家」の育成が意図されている点である。この点は、一見、「米減反政策」と矛盾するかのようには考られるが、今日まで一貫して増額の傾向をたどってきた転作奨励補助金を目当てにした兼業農家層とりわけ第二種兼業農家層の割当面積を超える減反への協力、これを契機とした経営または作業受委託の進展などは、農林官僚の「近代化」策にこたえるものであったといえよう。こうした状況を「第二期（八一〜八三年）水田利用再編対策」のもとでより一層深化させ、一方においては、七〇年代を通して潜在的に醸成されてきた経営意欲の低下と相乗しあって、「米づくり」（農業経営）からの離脱現象を拡大再生産していこうという構図がそこでは描かれている。また、「地域農政特別対策事業」の場合にも、施策の核に据えられていた「農用地管理事業」は農用地の有効利用と流動化を促進し、経営の規模拡大をはかろうというものである。福島県阿武隈山系の霊山町においては、七七年から七九年までの三ヶ年間に、全耕地面積一、〇四五haの約一〇%に相当する一〇四・七haが、この事業によって実際に流動している。もちろん、山間地帯という立地条件からして、直ちに、官僚が意図する規模拡大に結びつくか、否か、は問題であるが、数字の上では一ha層を界にした農地の流動化が急速に進行しつつある。

第二には、「近代化」政策が、その基本的な課題を現実達成していくために、町村行政さらには農協をはじめとする既存の農業団体等関係機関を、これまで以上に自からの傘下におさめて推進体制

を確立し、しかも、財政、人的な面での重い負担を課しながら強行されてきた点である。「米減反政策」の実施にあたって、農林省が莫大な「奨励補助金」をつぎこんでいることは周知のことであるが、福島県北会津村では独自に一〇a当り三、〇〇〇円の奨励金を上のせして、県からの割当面積の消化に対処している。ちなみに、八一年度の村負担額は約三三〇万円に達しており、自主財源に乏しい村財政をさらに圧縮するという問題を新たに生みつつある。北会津村農協もまた転作物物の選択と技術指導、市場開拓と共販体制の確立、転作にともなう施設、機械購入と低利融資制度の導入など、「減反政策」下において独自の協力体制の整備を強く迫られている。同様のことは霊山町についてもあてはまり、「地域農政」の事業活動に投資した町独自の経費は三ヶ年間（七七〜七九年）に約三、〇〇〇万円にも及んでいる。

一方、七〇年代の農政はその政策推進にあたって、「集落」と「人」を非常に重要視している。この点について、「地域農政特別対策事業」は次のように述べている。「この事業を実施するにあたって最も重要なことは、従来のように、国や都道府県など上から与えられたものとしてではなく、地域の住民の方々の意向を十分に汲み上げて、創意と工夫によって総合推進方策を作成することが大切である」と。このように、農民のもっている「エネルギー」さらには「自主性」にたいする「尊重」の姿勢を前面に強く打ち出しながら、政策の立案、作成そしてその推進を図ろうとする点が第三に指摘しえる。

こうした官僚の姿勢は、これまでの農政に示されてきたそれと對比すれば、あたかも一八〇度の「方向転換」とでもいえるもので、この点をどのように評価するかは、意見の分かれるところである。たゞ、一つ言えることは七〇年代の農林官僚が政策の推進をめぐって「発想」の「方向転換」を迫られたことの背景には、全国にむけて画(化)された基準のもとで作成された政策内容を行政権力と「補助金」に名をかりた「金力」とを前面にふりかざしながら、強引に推進していくことが、もはや限界にぶちあたったことを、彼ら自身経験的に認識したことである。その場合、看過しえないことは、この「発想」それ自体が七〇年代の自治省、国土省などを中心とした「コミニニティ」政策のそれに依拠していることである。つまり、七〇年代の国家による国民統治策として登場してきた「コミニニティ」政策の思想が七〇年代後半の農政にも貫かれていたということである。

自治省を主体とした「コミニニティ」政策は、大変に乱暴ないいかたをすれば、六〇年代の「高度経済成長」によって噴出した諸問題、諸矛盾の解決策として登場してきたものである。しかも、「コミニニティ」政策は、根本的な問題解決を志向するものではなく、たとえば、公共性、協調性、連帯性などの強調によって、階級的な利害対立とそれに基づいた諸運動を未然に抑止しながら、一方では住民の主体性、自主性さらには創意と工夫などをキャッチフレーズに、彼らが内包しているエネルギーを積極的に政策課題の達成にかかりたて、そのことをもって自からの体制の安定を目ざすところにそ

の政策の意図がおかれていたといえよう。

したがって、「地域農政特別対策事業」以降、農政の一つの潮流をなすにいたったこの「発想」の真意は次のようなものであった。前述した「米減反政策」「農地流動化政策」などをより徹底した形で展開していくことには、当然のことながら農民の強い抵抗が予想される。このため、(1)農民の「主体性」「自主性」さらには「創意と工夫」などを「尊重する姿勢」を示しながら、政策を立案、作成し、その推進にあたって農民の多くから積極的な協力をひき出していくことが重要なものとされたこと。また、(2)政策への農民の対応は「集落」内で「農業に取り組む者の創意を生かす」ために、「話し合い」による決議にゆだねることをうたうことによって、逆に、「集落」の構成員による協議、決議がまさしく「集団」の意志決定として「近代化」政策への不満層を抑制し、「集落」ぐるみの近代化「政策への「協力」を創出していくこと、がそれぞれ意図されていたのである。つまり、「農業近代化」政策の推進という大枠を固持し、その政策課題に抵触しない範囲内での農民の「自主性」「主体性」「創意と工夫」または「集落での話し合い」の強調でしかないことに注視すべきである。

以上、七〇年代の農政の特質を三点にわたって概述してきたが、七〇年代農政の政策課題は現実的にどれほど達成されたのか。さらには、農民が農政をどのように構造的に認識し、どう対応してきたのか、といった点を問うことは、七〇年代の農村社会の変動を把握するうえでの課題の一つといえよう。