

『農政と村落（むら）』

についての論点

高橋正郎

一、はじめに

昭和五十八年度村研大会の共通課題が「農政と村落（むら）」に決つたことを受けて、昨年末十二月二十五日に第一回宿題委員会が中大會館において開催され、四国・東北の委員を含め宿題委員八名、事務局、大会開催校各一名の参加のもと、その共通課題の論点整理が行われた。その概要是、すでに配布されている『研究通信』No.131で紹介されているが、本日の今村報告とも関連するので、それに参加したものの一人として、そこで論議を踏えた筆者なりの論点整理を行つてみたい。

かつて、村研では「農政の方向と村落社会」という共通論題で研究大会がもたれ、それが『村落社会研究』にまとめられている。一九六一年のことである。それは丁度、農業基本法が制定された年であり、新しい基本法農政が摸索されていた時でもあった。そして、今まで、その基本法農政が見直され、新たな農政が摸索される時点に立ち至つた。その新しい農政とは、いわゆる地域農政という名称で形づくられつつあるのであるが、その地域農政では、農政自体が直接、集落を把握しようとするものもあり、農政と村落（むら）とのかかわりは以前にも増して強いものになろうとしている。このような時点で、村研が共通論題に「農政

と村落（むら）」を選んだことは、まさに時宜えたものといわなければならない。

ところで、その「農政と村落（むら）」といった場合の「農政」とは何を指すか。農政といつても、国の農政、都道府県の農政、市町村の農政（自治体農政）もある。かつては、それらは同じ論理で動き、一枚者のようなものであつたと理解されてきたが、昨今ではそれらに多少のニュアンスの違いを指摘するものもしてきた。しかし、今回の共通論題でいう農政とは、あくまで国の農政を主軸に考えていくべきであるということが、宿題委員会での共通認識である。その国の農政が、いかなる意味で集落・村落（むら）にかかわろうとしているか、逆にその集落・村落（むら）が、国の農政にどう対応してきたか、またどう対応しようとしているか、ということを過去に遡り、また現状分析の中から明らかにしようとするのが今回の主要テーマとなろう。

二、農政の論理と村落（むら）の論理

そのためには、まず、その農政の論理と村落（むら）の論理をそれぞれ別個に捉えて、その違いを明確にし、然る後に両者ののかかわり方を明らかにする必要がある。第一回宿題委員会では、これらの点、とくに農政の論理をどう把握するかに多くの時間を割いた。

①農政の論理

農政の論理といつても簡単でない。そこには単一の論理があつて、それで一貫しているものではなく、複数の論理が錯綜しながら動いてきてみるとみなければならない。すなわちその中には、少くとも三つの論理が重なりあつてそれが動いているのではないか。一つは経済政策の一環と

しての農政、二つは官僚支配、官僚統制としての農政、三つは政治支配の手段としての農政の三つである。そして、それぞれの局面で、今日の農政・農業上の危機的状況が、国の農政をして集落に目を向けるを得なくさせてきているのではないか。

第一の経済政策の一環としての農政では、一連の財界からの農政提言、あるいは臨調の答申にみられるように、保護農政を改め、競争原理、市場メカニズムを思い切って農業に導入し、経済合理主義に徹した農政の効率化が強く要請されていることである。とくに農政に対する財政負担を大幅に軽減すべきであるという圧力は、従来の補助金農政と拡充を困難にさせ、それに代る農政手段を模索せねばならなくなつたのである。第二の官僚支配、官僚統制としての農政については、明治以降、一貫して体制化してきたわが国における官僚主導型の農政、すなわち官僚支配による地域農業の把握が、さきの農政における効率化要求、あるいは日本農業の根幹である米の構造的過剰、さらには地域農業の成員が多様化したことによる農政浸透の困難化などによつて危機に陥り、その官僚支配を今後とも存続させるため、何らかの手段や方策を考え出さねばならなくなつたことである。

第三の政治支配の手段としての農政についても、戦後、とくに河野農政以降、わが国は農村は補助金配分の細い網の中に組み込まれ、大きな「配電板」のどこに電流（補助金）を流せば、どこにどれだけ伝わる（高山教授の比喩）というシステムが出来上つていて、そのシステムの中で、泥々した政治が躍動し、それが保守政治の基盤となつてゐる。しかしこのシステムも、やはり八十年代に入つて補助金が制

限されるようになり機能が弱まるという危機感が、やはり新たな政治支配の手段を求めざるを得なくさせているといえる。

②村落（むら）の論理

これは村研発足以来、追い求めていたテーマであり、ここ数年の大会共通論題である。「農村自治」、「農村計画」でも深めてきたテーマであつて、会員各位がそれぞれ見識をもたれてゐることであり、村研歴の浅い筆者が云々する場ではないかも知れないが、お叱りを覚悟であえて私見を述べれば、以下の点を踏える必要があろうと思う。

一つは、その村落なり、集落なりが世代を超えた長期の定住社会であることによつて、会員各位がそれぞれ見識をもたれてゐることであり、村研歴の浅い筆者が云々する場ではないかも知れないが、お叱りを覚悟であえて私見を述べれば、以下の点を踏える必要があろうと思う。

一つは、その村落なり、集落なりが世代を超えた長期の定住社会であることによつて、会員各位がそれぞれ見識をもたれてゐることであり、村研歴の浅い筆者が云々する場ではないかも知れないが、お叱りを覚悟であえて私見を述べれば、以下の点を踏える必要があろうと思う。

二つは、とくに稻作社会において、その稻作生産を維持していく上で、村落なり、集落なりが、その生産基盤の保持に重要な機能を果してきていくことである。農地の基盤整備が進んだ今日、あるいは将来とも、溝浚えや農道保修のための共同作業は、稻作生産構造を維持する欠かせないものである。

三つは、近年の農業生産力の展開によつて、その生産規模は優に個別農家の規模を超えるものとなり、農業生産にかかる諸資源を集落レベルで主体的に管理し、利用調整しなければ地域農業は維持できなくなつてきたことにかかる。とくに土地利用をめぐる利用調整、そのもとに形成される集団的農用地利用などは、集落での合意を不可欠なものとし

ている。

③農政の論理と村落（集落）の論理の接点

以上のような農政の論理と村落の論理が、具体的な局面で接觸する。その接点における具体的な問題を実態論的に、また理論的にどう捉え、どう解明していくかということが、共通論題の主要な課題となる。

考えられる対応は三つある。一つは、その農政の論理に村落（集落）が組み込まれ、さきの「配電板」の末端として、補助金をより多く引き込もうとする。二つは、政治支配を迎合しながら自らの利益（補助金）獲得を図ろうとする対応である。三つは、現状の農政の論理を肯定しながらも、集落、あるいはそれを基礎とした町村レベルで、その農政を地域が必要とするよう主体的に組み替えること、いいかえれば、細やかな抵抗であるが、また枠の中にあるとはいえ、そこでの自治を確立していくという対応である。その三つは、その枠組である農政の論理そのものを打破するため、正面切って抵抗するなり、斗争するという対応である。

現実には、このうち第一の対応が大多数を占めるであろうが、村落の長い歴史の中には第三の対応もなくなかった。しかし、最近注目されるのは第二の対応である。農業の新しい生産力段階に照應するよう地域農業の仕組みを変えて、主体的に地域農業資源を管理し、その利用調整を図ることを通じて地域的な生産力を向上させようという動きがでてきている。そこでは、上からの農政をストレートに変容していたのではなくて、意図的にそれを組み替え、地域レベルでの実をあげられないとして、意図的にそれを組み替え、地域レベルでの主体的な農政を展開せざるを得なくなってきたのである。

宿題委員会でも、その第二の対応、すなわちその主体的な農政の組み替えを、どう評価するかが論じられた。その組み替えが国の農政の仕組みそのものを打破する力なり、契機をもつものであるか。組み替えたとしても結局は国の農政の仕組みに取り込まれていて、それを円滑にするための手段として使われているのではないか。いや、その主体的な組み替えが、徐々にではあれ末端での意思決定の幅を拡げ、そこで活動の自由度を高めることにつながるのではないか、などと。そして、この点、そういう組み替えを、誰が何のために行っているのか、村落（集落）の農政の接点にある市町村役場や農協のビヘービアを実態に即して分析しなければ明らかにならないとして、本大会に託すことになった。

三、「農政と村落」の歴史的過程

以上のような論点を、わが国農業のそれぞれの歴史的過程を通じて明らかにされる必要がある。農政は、時々の政策課題、政治的課題によって、ある時は村落（集落）を否定し、ある時は村落（集落）に強く依拠して展開させてきた。そして、村落を否定した農政は、その村落に支えられてきた農業生産構造を破壊し、逆に、村落に依拠した農政が、生産力発展の内発的エネルギーを抑制してきたのではないか。さらに、それぞの局面での村落あるいは集落における主体的対応がどういうものであって、それがその時々の農政の仕組みを変革するのにどう作用してきただのか。そのようなことが歴史通貫的に解明されると望ましい。

そこで考えられるテーマを筆者なりに羅列してみると以下の通りとなる。

- (2) 自由民権運動と村落
- (3) 地方改良運動と村落
- (4) 小作争議と村落
- (5) 経済更生運動と村落
- (6) 分村運動と村落
- (7) 補助金農政と村落
- (8) 地域農政と村落

以上の歴史的過程のテーマとは別に、とくに現状分析では、さらに課題を絞ったテーマも考えられる。たとえば、

- (9) 農民層分析と村落・農政
- (10) 混住化による町落の変貌と農政
- (11) 農業構造政策の展開と村落
- (12) 地域農業資源管理と村脳・農政