

研究会報告書

各地区研究会報告

東北地区

○期日 五月二十一日（土）

○会場 東北大學教育学部会議室

○報告者 阿部順吉 氏

河相一成 氏

○参加者

大川 健嗣、大関 雅弘、
菅野 正、菅野 優作、

ガボリオ・マリー

河相一成 氏

小林 一穂、斎藤 吉雄、

佐藤 康行、柴田喜一郎、高橋 秀夫、高橋 満、

武田 共治、田原 音和、津山 秀一、永井 彰、

西田 春彦、不破 和彦、星山 幸男、細谷 昂、

内田 司、佐藤 直由、

松川あけね、横山 敏、

今野 裕昭

No. 133
1983年7月刊
村落社会研究会
事務局
愛知大学文学部
社会学研究室
豊橋市町畠町1-1
0532(45)0441

▲第一報告▼

ムラからみた農政

酒田市農業委員会会长（北平田在住）

阿部順吉

事務局から、農政と農業がどのようなかわりをもつてているかをムラの立場から話してほしいということだった。農家の立場から言うと、国

一九八三年度 第三回研究会ご案内

一、テーマ・報告者

「研究課題に関する各地区研究会の総括」

関 東 地 区 高山隆三会員

東 北 地 区 岩崎信彦会員

東 海・関 西 地 区

二、日時 七月一六日(土) 午後一時三〇分～四時

三、場所 中央大学会館（国電・お茶の水駅下車）

おしらせ

。なお、研究会にひきつづき四時から、合同委員会を行ないます。

。議題は、本年度大会の運営について。

の基本的農政が大きく影響を与えていたことは間違いないであろう。これに対して、県や市町村農政、つまり地域農政はあまり力がない、という基本的方向も間違いない。三割農政・自治と言われるが、それ以下の一割農政という印象を強く感じている。地域独自の財政的基盤が弱いといふことが農村の改革を妨んでいるわけで、その結果、全国版の農政の方向にわれわれ農民も関心を持つていかざるをえないというのが基本である。

二

昭和三六年に農基法が生まれたが、バラ色の農基法ということで農家には表面的には歓迎されたと思う。しかし、この農基法の精神がその後の農政に生かされていない。その精神がいけなかつたのかというと、そうでもない。それ以上に、日本経済の発展がその方向を歪めていったのではないか。その意味で、日本の経済における農業の占める力不足が表面に出てきた過去二〇年ではなかつたかと思う。

まず、農基法制定以後の農家経済の変化を庄内の米作地帯を中心に少しだけ解説したい。

表「略」は、庄内地方の農家経済推移である。農林統計調査で庄内をピックアップしたのが昭和二八年なので、それ以降のデーターを使っている。庄内の平均耕作面積は約一・七一二・〇町であるが、これはその平均的農家のデータだと思ってもらえばよいと思う。五六年は庄内も不作で、この数字が妥当かどうか問題があるが、データがないのでこれを示した。表「略」にみるような各年度の作況で、昨年は統計的には六〇二キロとなっている。

戦後庄内では平均耕作面積を作つていればなんとか生活できると言わっていたが、これが農基法以降どうなつただろうか。この表「略」にみると、昭和四〇年では、約二町ちょっとと作れば生活できた。それが四五年には三町層でやっと充足できる状態で、五〇年の六二〇キロという豊作の年でさえも三町でやっとである。五六六年は不作のせいもあるて四町でやっと充足しているのである。つまりは、農家経済の落込みがここに現われている。次に、これをもたらした原因がなんであるのかを申し上げてみたい。

第一の原因。四五年当時からプラスアルファ部門の研究がさかんに行われた。その結果、農業構造政策にともなつて畜産を中心とした大規模農家が出現してきたのである。これがうまく行けば農業所得と家計費のギャップを埋めることができたのだが、畜産の生産過剰と低価格により、とくに養豚は壊滅的な打撃を被つた。この結果、プラスアルファ部門の所得がゼロに等しいか赤字経営になつており、生活を補うことができなくなっている。

第二の原因。第一次減反政策が出てきた昭和四六年の段階では、庄内にはあまり影響が出でていない。三一五%ぐらいの減反面積は、苗代区域で消化できた。例えば、酒田地域の低生産力地帯の希望農家が互助制度で消化しており、昭和五〇年の減反による減収までは農家経済にあまり影響は出てきていない。影響が出てくるのは第二次減反に入つてからであり、表にみると六〇%台の所得率が五六六年には五五%しかなくなっている。これは転作面積が一三%前後の割当てになつていて、さらにお酒田市を中心に四〇〇一五〇〇町の圃場整備が入つてきて、その結果、

農家経済の低迷が続いているのである。

このように国の農政が、農基法以後、農家経済に深刻な影響を与えている。これに対して県・市町村が救済できる施策を打ち出せるか、とうと何もできないと断言できる。市の農業関係予算も国のかかげる補助金の高いものを前面に押し出さざるをえない。市の単独事業の枠はごく狭められ、地方自治財政に対するしわ寄せが大きく響いていることを痛感させるものである。

三

次に、こうした外的要因で農家や村落自体が変えられてゆくことにに対する抵抗をみるとしよう。今、私たちは圃場整備事業を土地改良区や県の考え方ではなくて、農家自身の考え方により進めてゆくことができるのか、ということに昭和五〇年以来取組んでいる。これを報告して農政に対する農家の対応を見てゆきたい。

飽海郡では農業総合整備パイロット事業が発足し、これは私の方ではないが、それに従って県営圃場整備事業をやろうという話を持ちあがつてきた。そこで、私の方では北平田全域の一〇部落から三一四名の代表を出して調査委員会を結成し、北平田地区ではどうするか話し合った。この話し合いに際して、その時点までに圃場整備事業を終えていた地区が庄内にも相当数あったので、調査にいってみた。様々な人から話を聞いて、圃場整備には多くの問題点のあることを発見した。圃場整備事業を受ける場合には、どの点を改善するべきかを明らかにし、その報告書も作成してみた。全体で三〇数点の問題点を明らかにし、その中の一〇余点を改善している。

じ承知のように、土地改良区が図面を作成し、農家へおろして同意書をとるというのが普通の整備事業である。これに対して、土地改良区が図面を作る前に、自分たちの考え方を入れた図面を作るというのが北平田第一圃場整備事業の発端で、次にこのへんを強調してお話ししたいと思うが、これは酒田農協の『土地基盤整備事業に対する農協の考え方』という報告にまとめられているので参照願いたい。

まず、部落レベルの調査委員は全五〇戸の調査を実施し、問題点を出していった。基礎データとして、各部落の団地数がどのくらいあるか、団地の変形しているものがどのくらいあるか、電柱が何本入っているか、暗渠のきかない面積、現状で水かけが困難になっている面積がどのくらいか、水害面積、泥炭地がどのくらいか、農家一戸当たりの団地数がどのくらいか、などを明らかにしていった。これをもとにして現状を検討し、その上で部落座談会に入つたわけである。その結果として五二年度から圃場整備事業に入つたわけであるが、その段階でさらに将来のための基礎調査に入つていった。

この結果を話しておくと、①三条コンバインと一トントラックが交差できるよう、農道の巾の採択基準四・〇メートルを四・五メートルに変えた、②反当二万円経費で表土扱いをさせた、③大型機械操作に危険なため、農道の高さの採択基準四・〇センチを三〇センチに変更するよう要求、④排水の深さ一・二メートルの基準を九〇センチに底上げし、暗渠を三本から四本にする、⑤現在の耕地を一〇〇%確保するため、一・六%の減歩しか認めないよう計画、⑥農道の縦幹線を少なくして部落に入る幹線道路を広く多くとするようにする、⑦畜産施設、畑を団地化し、畑

団地には灌水施設をつける、⑧苗代団地化と灌水施設をつける、⑨農村公園の設置、を実現している。これらはみな、県営圃場整備事業の採択基準を修正させたものである。さらに、重要なことは、工事前に事前換地を行なったことである。団地は一農家二団地、一町以下は原則として

一団地とするよう既に換地をすませていて。

以上のこととを実現した要因は、自分たちで計画し、県や土地改良区が図面を作成する前に交渉を進めたことが大きいと思う。昭和五〇年から昨年まで各部門の専門委員会をつくり話し合いを重ねてきた。その結果、通常では不可能なことが実現できたのである。

四

農政に左右されず、自分たちの考えることを完全に実現するには、圃場整備の採択基準を変えたこの事例のように、ムラの中から力を積みあげてゆく必要がある。私の報告は、その一つの成功の事例ではないかと思う。結論を述べれば、農業に対して国の農政は大きなかかわりをもつていて、市町村段階ではそれを跳ね返す力はない。部落の中で皆んなで話し合ってはじめて、その結果として農政や政治を変えてゆくことができるのではないか。そうした努力なしに農村集落の将来はありえないのではないか。農政を変えることができるのは、やはり農民自身の力だと思う。

農政に左右されず、自分たちの考えることを完全に実現するには、圃

▲ 第二報告 ▼

農政と地域

東北大学 河相一成

一 國家の經濟政策と「地域」

今日の私の報告は、「農政と地域」というテーマで、マクロな視角から農政と地域の関連を考察したい。このように農政と地域と言う場合、農政というものをどうとらえるのかが問題となろう。これはむつかしい問題だが、農政の性格を検討する場合、経済政策と社会政策の両面を含めてとらえる必要があると考える。今日の報告も経済政策の一端を眺めながら、それが農政とどうかかわってくるのかを話させていただく。

まず、国の経済計画が「地域」をどう位置づけてきたのかを簡単にみておきたい。その際、とくに経済政策のひとつの典型的例として国土計画をとりあげ、地域とりわけ東北がどのように位置づけられてきたかをみたいと思う。

ご承知のとおり旧全総（一九六三年）、新全総（一九六九年）、三全総（一九七七年）は、いずれも国土総合開発法に基づいて出された国全体としての国土計画・地域開発計画のマスター・プランである。このプランの中で東北はどのように位置づいているのか、あるいは地域というものを国がどう位置づけているのか、ということを最初に話したい。

「地域」ということを考えるにも様々な見方があるわけだが、中央資本（および国家）が、利潤追求のために「地方」を支配する「場」であり、その支配の経済的機能単位・行政（政治）支配単位が地域の意味づ

けである。その場合、地方とは、資本による非支配の諸資源（労働力・

土地・水）が豊富に存在する場、としてとらえられる。この地方を国土計画、とくに旧全総ではブロック（東北、北海道、九州など）という形で位置づけ、三全総においては定住圏という新しい構想を打ち出し、支配単位を設定している。その下に地域が位置づいた場合、東北はどうか、ということが問題となろう。とくに農政とのかわりでは農業開発の方式が重要である。これについて旧全総では、農村労働力流出にかかる構造改善が推進されている。ここには農基法に対応した構造改善を行なうという位置づけがはつきりみられよう。ここで当時の農業の位置づけの中に、水稻省力化とならんで水田の裏作利用が指摘されていることには注目しておいてよいと思う。それが新全総、三全総となり、食糧供給基地ということが明確になつてくるし、その内容が大規模畜産団地、高生産稻作地帯、あるいは三全総になると中核農家の育成、地域農業の組織化というものが農業開発の方式として位置づけられる。これらはいずれも農基法以来の農政と密接に対応して位置づけがなされていることがはつきりしていると思う。しかし、その結果をみると、東北の工業開発は全国開発計画のようには進展していない事実が浮かびあがつてゐる。東北は三次産業および農業中心の地域として存在している。

次に、農政とのかわりでもう少し具体的にみて行きたい。食糧基地

としての東北の位置づけは新全総以降出てくるわけだが、それは農政で言えば六七年から展開される総合農政の時期に対応している。この基地がどういう意義づけを与えてられて東北に位置づけられたのか、ということが問題となる。そのことは、それ以降の東北における農政の展開と

農家経済の変化と密接にかかわっているかと思う。この食糧基地を国政策の側からどのように位置づけているのか、ということをまずみておきたい。

ほぼ三つのことが指摘できる。第一に、開放経済体制下での日本資本主義の限界（ドル保有限界・低賃金労働市場・社会的政治的安定確保）が食糧生産の一一定量を確保せざるをえない必然性をもたせている。第二に、そういう限界性をもちらながら、東北に食糧基地を設定する意味は何かというと、新全総で述べられているように東北が豊富な資源（土地・労働力）の存在する地域である、ということに求められる。第三に、そのことは高生産農業（低農産物価格）を開拓する上で東北が非常に適している、ということを意味するのである。以上が国や資本の側からみた食糧供給基地としての東北の意義づけであろう。

次に、それが食糧基地としてどのように構成されているかといふと、第一に、量の確保、第二に、低農産物価格の確保、という視点から小農経営から別の農業形態への構造的質的転換をはかるという課題が出てくる。その二つの内容を学んだものが食糧基地の構成になるわけである。東北はすでに量を確保する条件をもち、同時に、地域農業の組織化－高生産農業という国土計画の農業開発方式が経済政策の中に位置づけられている。

ところで一九七〇年以降の現段階で、国家あるいは資本にとっての「地域」の意義はどのようになつてゐるか、という問題が今日的課題になっている。とくに国および資本にとっての東北の意義だが、それは日本資本主義の危機発現を回避する緩衝装置の役割をもつてゐるのではな

いかと思う。ご承知のように国土計画は、工業生産や都市機能の集中を

地方に分散することを最大の目標にしている。その分散の場、受け皿が正しく機能するならば、集中から生ずる矛盾を緩和することが可能になるということであろう。経済政策ではそのように位置づけられているが、ただし事実としては東北は緩衝装置としての機能を十分果たしていない。これは三全総が出来た時期が、ちょうど国際的構造不況の深まる時期であり、それが日本資本主義の蓄積構造を弱めている、ということにも原因が求められる。つまり、資本を地方に分散する活力自体を日本資本主義が失ってきていることを意味し、それが今日の構造不況の一つの特徴であると思う。

なお、農政とのかかわりで付け加えておかなければならないのは、三全総で強調されているように、地域の管理者が高度経済成長の過程で解体してきており、ということである。これが、いわゆる地域の解体とかもうの解体という形で言われているわけであるが、そこから地域の管理者を国家的に育成するという課題が出てくる。この地域の管理者の国家的育成を、農政においては中核農家の育成、生産組織の育成あるいは八三年度からの地域農業集団の育成という形で実現しようとしている。ここに現段階的な意義があるわけである。以上が概説的であるが、国の経済政策全体からみた農業・農政の位置づけである。

二 生産（労働）階級—とりわけ農民—からみる地域

農民の側からみた地域とは何か、現段階において農民が地域をどう認識しはじめているか、認識しなければならないか、ということを国の政策の対極に置いてみておく必要があろう。それは自治の問題を我々がど

う追究するか、という課題にもつながる問題である。

農民を含めた生産（労働）階級からみた場合、地域とは労働（職）と生活（住）を一体的に実現する機能を発揮する場、ととらえることができる。その機能の破壊、つまり生産と生活の乖離の発生・拡大が、自らの地域問題を自觉化させ、地域の再生をめざす意識的行動を呼びおこす現段階的必然性を生み出しているわけである。表〔略〕は戦後の農家経済の推移を示しているが、農家の家計費充足率の急速な低下傾向に、農家の生産と生活の乖離が表われている。さらに、都市労働者世帯の生活水準を農家一人当たりの農業所得でどの程度まかうかを見るために、農家世帯一人当たりの農業所得と都市労働者世帯一人当たりの家計費の比率をみると、二町以上層で九〇一—一〇〇%であるのは一九五〇年以前を例外として、六〇年後半に一時期、七五年に九七%になるが、それ以外は非常に低い水準にある。そこから農家が自らの農業生産で都市労働者並の家計費をまかうことができないという歴然とした事実がある。こうした傾向は東北も同様である。

こうした農家の生産と生活の乖離は、とりもなおさず小農の存在構造が全体として否定されていることの表われである。さらに、そのことは小農にとって、地域機能が破壊されていることの結果でもある。そういう状況を通じて、農民の側から農業の再構成（生産と生活の一体化）という課題が提起されざるをえなくなっている。この農業再構成の具体的な内容は多面的であるが、先ほどの話のつながりで言うと、生産と生活の一体化を実現することによる地域問題解決が必要とされるをえなくなっている、と言えよう。

三 「地域農政」の特徴と問題点

このような地域問題の発生という状況の中で、農政がどのように展開しているのか、とくに三全総以降の農政がどうであるのか、ということが問題となっている。一九七七年からの地域農政は、私の理解では構造農政の第三段階として特徴づけることができる。その内容がどのようなものであるのか、ということについて若干述べたい。

農林省の示している地域農政については、すでにご承知と思う。(1)地域農政特別対策事業では、集落ごとの農業者の意向、農業者自らの創意工夫、地域農業者の自主的意向の尊重ということがたてまえになつてゐる。(2)新農業構造改善事業では、四主義(地域主義・自律主義・複合主義・手作り主義)、三打破(画一性・偏頗性・煩雑性打破)がうたわれている。いずれも第一、二次構造改善事業に対する農民・自治体の意向に対する農林省なりの反省の表現がこのスローガンであろう。

もう一つの特徴は、農地の流動化政策である。これは七〇年農振法改正の草地利用権設定を除いて、ほとんど農地の権利を特定農家に集中することに限定したものである。ところが、利用増進法の農用地利用改善事業においては、農振法改正の特定利用権の設定をうたい、そして八三年からはじまる地域農業団体の育成などの事業においては、農地の権利移動だけではなくて、生産力再編をからめた流動化政策を打ち出している点に注目しておく必要があろう。これには当然、水田利用再編対策がかかわっている。以上が構造農政の第三段階、いわゆる地域農政の特徴である。

さて、次に、そうした政策の結果として、農業生産力が全体としてど

う変化してきているかをみてみよう。簡単に特徴点だけを指摘すると、①耕地利用率の低下、②有効農家率の減少、③機械単純作業時間と肥培管理作業時間の急減、④自給肥料生産労働時間の減少、などである。結局、農業生産力の脆弱化が進行していると言えよう。その過程を通じて農業生産からの兼業農家の排除が促進され、それが地域の一層の破壊に導かれていている。やや乱暴な言い方だが、結論だけ述べればこのようになる。

四 農民の手による地域農業再構成の芽

しかし、こういう実態に農民が手をこまねいでいるわけではなく、農民の摸索が始まっている。その農民の手による地域農業再構成の芽がどのような形で出はじめているのかを次にみてみよう。これは、地域と農政の関連を考える際の今後の課題と結びつくだろう。

第一に、農法(労働手段と労働対象の結合様式)の再構成を農民が摸索しはじめていることである。つまり、先ほど述べた農業生産力の脆弱化に対し、総合的な発展を摸索する動きが出はじめている。稻作と兼業という典型的な稻作地帯の宮城県大郷町でも、野菜収入増をめざす輪作体系導入の努力、水田裏作の高畝野菜栽培の試みがみられる。また、兼業農家でも生活向上の方策を農業収入に求める農家が圧倒的に多く、畑作に輪作体系を導入しようとしている。このように東北の米と兼業という構造を脱却し、裏作野菜、輪作体系を入れ、農法全体を再構成していくとする芽が出はじめているとみるとできよう。

そういう農民の摸索を全体としてどう結びつけるのか。私は、農民の努力を農民的協同と農民的自治という観点から総括的につかみなおすこ

とができるのではないかと思う。この農民的協同の現代的意味は、農業改革（農法再構成、農民的土地位所有権確立）に向けて農民的經營権を確立し合う関係に求められる。この農民的協同は、具体的な内容は様々であるが、農民自身が農政からおりてくる力を跳ね返すことを可能にする。その場合、農民的協同の力を發揮する上で、農民の自治が欠かせない条件となる。私なりに言えば、この自治とは、人間（農民）の生存と発展（農民的經營権）の条件を自らの手で創り上げる、ということを内容にしている。地域を基盤とし、農民的協同をともなう抵抗と創造の運動として力を發揮することが、現段階の自治の役割と性格であろう。そのためには、国の経済政策や農政に対抗し、抵抗し、そして創造しなければならないのである。

（尚、阿部・河相両報告の内容は高橋 満がまとめた）

討論要旨

東北大学大学院 高橋 満

東北地区研究会は、阿部順吉・河相両氏より報告を受けたのち「農政と村落」をめぐって討議をおこなった。阿部氏は、いわゆる農民的圃場整備実現の事例とともに農政に対する農民の対応について、河相氏は、「国・資本にとっての地域」と「農民にとっての地域」の対抗の中で「農民的協同と自治」が生まれる展望について、それぞれ報告した。

両報告は相補的な内容を含んでおり、討論は一括しておこなわれたが、

主要な論点としては、①農民の側から政策を受容する契機は何か、②政策浸透あるいは抵抗を担う農民がいかなる階層であるのか、③農政浸透あるいは抵抗における村落の位置づけはどうか、をめぐって展開された。討論時間は短かったが、要約して概要を紹介したい。

一

「農政と村落」を問う場合、第一に、農政の浸透過程において村落がいかなる役割・機能を果たすのか、第二に、農政浸透の結果として農民や村落がいかに変化したのか、という二つの視角から考察がなされよう。討論は、主に、この第二の点をめぐって展開された。

まず、農政浸透の契機をめぐって討議が開始された。細谷会員が口火を切る形で、「圃場整備事業を受け入れる際に、どのような議論が部落であったのか、受け入れた理由」の説明が求められた。阿部氏は、圃場整備により①「本当に省力化が可能であるか、省力化が実現しても労働市場があるか、生産力増があるか」という点、②「償還金の利息引き下げ、および県費補助引き上げが不可能か」という点、③「自然流水からパイプ灌漑にした場合、経費がどうか」という点、④「電気料値上げで維持費負担に耐えられるのか」「地震で全滅しないか」という点、⑤「現在の圃場整備の工法が妥当か」という点をめぐって話し合いがなされ、さらに、「これらをめぐって二年間の調査をなし、受け入れるかどうかを決定した」という経過を述べた。

これとかかわって菅野（正）会員からは、「北平田では明治一大正初めには一反歩の耕地整理をしているのに、今回導入を決断した根底的理由」が何であるかについて再度確認が求められた。阿部氏は「水の問題」

と即答されたが、続けて「戦後の水利用は、上流から代播・田植が始まり下流へ移る、という慣行であったが、庄内においてはササニシキによる品種統一により栽培期が短縮し、かつ水慣行がくずれ、水の反復利用が不可欠となつた」ことが具体的理由として指摘された。

さらに不破会員からは「水田利用再編段階の圃場整備だが、輪換田の造成などの対応が話し合われたか」問われたが、阿部氏は「部落内の話し合いでは、全然触れられなかつた」ことを述べた。細谷会員は、こうした議論の流れをふまえて、省力化ではなく「ササニシキを中心とした増収を意図した」ことを確認した。米産調整段階においても庄内農民の稻作志向の強いことをあらためて痛感させることになった。

二

このような政策受容の契機は、農民の営農に対する展望・意識とかかわって階層により異なるものとなる。このことは政策受容をいかなる農民が担うのか、という階層性の問題とたたらに結びつく。この点について、斎藤会員より「圃場整備をめぐる議論の過程で専兼農家間の意見の相違や対立がなかつたか」どうか説明を求められ、阿部氏は「反対者は少ないが、階層としては四・五町の上層専業農家に反対者がおり、「むしろ兼業農家は積極的」である。この理由として、①「兼業農家は省力化を求める」とこと、②「委託するにも圃場整備をしておくことが不可欠」なこと、③「経済的にも裕福」の三点を指摘した。

このように圃場整備を同じように受容するにも、その受容の契機は階層により異なる、ということを農政浸透をめぐる分析に際して注意する必要がある。つまり、農政に対する農民の対応はかなり複雑であつて、

対応の形態は同一であつても、この契機は異なるものでありうるからである。

不破会員は河相氏に対して、「農民的協同とともになう抵抗と創造の運動」と言うが、「北会津村の事例では、転作をめぐって専業農家どうしの利害の対立が表面化し、それが出荷組合再編の動きとなつていて」、また「価格保障の利益も特定階層に限定され、現実との間にはかなりのギャップが存在するのではないか」、と疑問を出した。斎藤会員からも「農民的自治という場合、それをいかなる農民が担うのか」が問われている。これは、政策に対する抵抗と階層性ということとに焦点がおかれた質問であった。これについて河相氏は、「現実との間に乖離がある」とを認めたが、「目標」としては、「専業農家だけではなく、兼業農家の大多数を加えて考えなければ農法の再構成ははかりえない」とこと、現実とのギャップを「埋めるにはいくつかの媒介項がいる」ことを述べ、さらに、「現在の規格等級にもとづく市場体系、価格保障制度をどう変えてゆくのか、ということから考えなければダメで、生産力再構成には現在の農業を変革する展望が必要である」ことを主張された。

三

こうして議論は、農政受容の契機、これを担う、または抵抗・創造の運動を担う階層の問題へと移行していくが、さらに、農政浸透あるいは抵抗における村落の位置づけの問題が、この二点とかかわり重要な論点となつた。これについて阿部報告では、いわゆる農民的圃場整備とも言える運動の基礎単位として部落があり、ここでの力の積み上げが農政を変えてゆく力となることが指摘されていた。河相氏は、「農民的自治

の単位として具体的に何を念頭に置いているのか」と確認を求めた武田会員に答えて、「出発点としては集落が現段階での農民の合意形成の場として重要」であると述べた。

これにかかわって菅野（俊）、細谷会員より、そうした集落の位置づけと、「自治体や農協の位置づけ」が、どうかかわっているのかが問われた。阿部氏は、圃場整備の事例では「部落の力が直接反映するのではなく、事業主体である土地改良区の範囲が単位となる」と指摘した。菅

野（正）会員は「官僚的ルートの相異により異なる」と述べたが、田原会員が指摘しているように「基盤整備事業では自治体の介入する余地がない。土地改良区もあるが、インボーマルである部落の力が大きい」、あるいは菅野（正）会員が言うように、「部落の協議における合意が決定的でさえある」、と言えよう。

河相氏は、「集落が基礎単位となるが、そこで実現できるものとできないものがある」、例えば、「大郷町の農産物価格保障制度は、集落単位では実現不可能である。集落や農協作物部会で討議をつみあげ、これを農協をとうして役場で実現し、町全体の意志合意をつくりあげていた」過程を説明し、実現の場としては「実践的課題が何であるかにより、集落、農協、自治体の位置づけが異なる」と述べた。これとかかわって不破会員が「生産力を再構成する場合にも集落が基盤となるのか」と問われたが、「土地利用をどうするのかという問題は生産力の基礎となるが、この土地の高度利用を考えるにも集落を単位としないと具体的な積み上げができない」と重ねて主張された。

以上のように、農地流動化政策や水田利用再編対策がいわゆる地域農

政として展開される場合にも集落機能の活用が積極的に位置づけられるが、同時に、これに対する農民の「抵抗と創造」という農民の対応の基礎単位としても集落が位置づけられる、という一般的認識については共通の理解がえられたと思う。つまり、一般的に言えば、国や資本による地域支配構造の再編と農民の手になる「地域農業の再構成」とを求める力とが鋭く対峙する場、というのが村落の位置づけということになろう。

四

討論では「地域と農政」という共通課題を深めるべきいくつかの論点が提起されたが、時間的な制約もあり、いまだしの感はないなめない。農政による中核農家の育成等の地域管理者の育成を担う者を現実のムラにおいていかなる階層としてつかみうるのか、さらに、この農政に抵抗し、変革を推進する主体をどこに求めるのか、という問題は依然残された。討論で出されたような論点をめぐり、さらに実証を積み上げながら議論を深める必要があろう。また、第二のアプローチである、農政の浸透により村落や農民の性格がいかに変わりつつあるのか、という問題も問わねばならない。

関 東 地 区

○ 日 時 五月二八日（土）
○ 場 所 東京・私学会館
○ 報 告 者 島崎 稔 会員

○ 参加者

松田 苑子、塙本 幸史、江上 渉、長谷川宏二、
橋本 和孝、吉沢 四郎、松村 直道、柄澤 行雄、
坂井 達朗、高山 隆三、皆川 勇一、八木 康夫、
高橋 正郎、佐渡 和子、大久保 武、若林 敬子、
安原 茂、田野崎昭夫、三本松政之、吉田 健次、
—

5. 結び 「むら」と「地域」とのあいだの矛盾
以下、報告の大様をお伝えする。 (柄澤)

▲ 報告要旨 ▼

「むら論」の虚像と実像

農林官僚機構と「むら」原理

報告者 島崎 稔
要旨 柄沢 行雄

島崎報告は、今年度の前二回の研究会の際におこなわれた質疑をめぐつて、島崎氏の「むら」の理解について説明を求める要望が出されて決

まつたという経緯があり、その趣旨に沿いながら、かつ今年度の課題「農政と村落」にふれる形でなされ、次のような構成をもつて進められた。

1. 私の「むら」論

2. 農地改革の主体と改革後の土地所有の性格

3. 「高度成長」策による離農・離村（合理化）への幻想

4. ふたたび「『むら』と地域」論をもちださざる見えなかつた理

由

まずははじめに「むら」という用語を、研究用語・概念として使う場合、決して無限定的・無規定的に、そして非歴史的に用いないようにして、ということが私の趣旨である。

「むら」とは、地域的な共同体としての村落、共同体的な社会関係としての村落であって、それは地方行政組織の末端組織でもなく、また近代的な地方自治の単位組織とも原理的に異なるもの、と私は考えている（村落共同体の定義については「日本農村社会の構造と論理」五二頁参照）。そして、その「むら」共同体の内容をなすものは、山や水の共同所有乃至共同利用など「土地」と結びついた農民の共同の「労働組織」であり、その労働がいわゆる「無償労働組織」として無償化されるメカニズムを明らかにすることに「むら」を論じてゆくポイントが存在する。

ところで、その「むら」が持つ共同体的な社会関係が解体・消滅しきらない状況、あるいはその遺制に近い残存をめぐつて、今日さまざまに農政を進めるうえでの論議が展開されており、そこに今年度の共通課題「農政と村落」がすえられた根拠である。この共通課題は、他面からみれば、村研が過去3年に亘って議論してきた「農村自治」における「むら」の問題を逆に捉え直すことにもあろう。その点については、「農村自治」の論点整理の論文（冒頭を参照してほしい）（「村落社会研究第

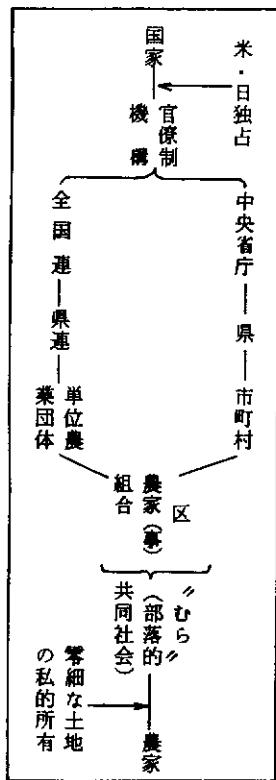
「六集」また「戦後の農村自治に関する論点」「研究通信」一一〇号)。

二

さて、農地改革は、占領軍＝官僚の「与える立場」からする、小作人の解放が即ち農業生産力の解放という「官僚」的な「生産力解放」の理念の下で行なわれたが、アメリカ的独立自営農民(石黒)とはほど遠い「零細農」としての自作農を体制としてつくり出した。そして、その零細自作農体制は、「日本経済の復興と自立に対する基盤として」方向づけられるとともに、やがて農地法によって固定化されてゆく。

一方、農業団体の再編－戦前とは異なる原理に立った国家独占資本主義の機構化する系統的体制の整備－や部落会の默認、町村合併など改革後の農業・農村の機構の整備を通して、そこに現代に繋がる官僚機構－「三段階系統組織(図参照)」ができるのである(「戦後農政の展開と農林官僚機構」「中央大学文学部紀要」二一号参照)。

図・改革後の「農村社会」



(「農政と社会学者」「福武直著作集」第七巻解題参照)。

三

ところで農基法が目指した構造政策の理念には、当初高度成長に依拠した「自ずからの」農民の離農・離村、合理化・規模拡大の進行への幻想という、予定調和的な考え方があった。しかし、その不毛性が財界から厳しく批判され、米価政策が決定的に変化する一九六七～八年頃から構造政策の本格的な展開－総合農政の推進がみられるようになる。その後の内外の経済情勢が深刻な局面変化を示したにもかかわらず、農政についての考え方にはその後も一面機能論的、システム論的考え方として生き続け、具体的に今日の農政に繋がる面を持つている。それは、

ところが、近代的官僚機構と共同体的な「むら」という原理的には全

く異なる二つの社会関係が、戦後日本の社会において奇妙な結合・癒着の関係、すなわち、前近代的な要素を含む「タテ(官僚機構)」とヨコ(村落共同体)との組成二重構造として存在した。そして、その両者を結びつけるメカニズムの物質的基礎をなすものが國家の補助金と戦後の零細地片の私的所有にはかならない。つまり、改革によって創設された「零細農」は生産の共同組織化・社会化を通して一層の生産力の解放に向わざるをえないという一部官僚の意図も占領軍にいれるところとはならず、所詮その方向は占領下官僚の限界を越える問題であり、その結果農地改革の指導的推進に擁した厖大な官僚機構が、一転、「零細農」の維持にむけられた。そしてそこに、いわば支配の「官僚」「零細農」体制ができあがり、それは國家の補助金を物質的基礎とし、共同体的な「無償労働」のうえに寄生した(官僚機構の存在基盤として「不払労働」はつねに主要な論点をなす)といふ。

たとえば高度成長最終期頃に出された経済審議会農業問題研究委員会報告「日本農業進歩への道—農業の装置化とシステム化」に盛り込まれたイデオロギーである。そこには、「『古い土地所有』観念を捨て、『土地の生産装置化』を基礎としたシステム農業の映像」の上で、「農協は生産流通にわたって、その結節点として『システム化の主体』に位置づけられ」、他方「『末端集落』も機能集団的に編成される」といった没社会科学的な発想が読みとられる。(「戦後農政の展開と農林官僚機構」参照。)

こうした段階をへて、一方における農林官僚機構の末端での「むら」との奇妙な結合・癒着関係、他方では現実の農政展開の中で、再び「むら論」が再生してくるのである。

四

地域農政が登場してきた現実的な背景として、減反政策における「むら」(集団主義)がその威力を發揮したことへの評価があり、それが今日の農地流動化政策に対する「むら」の効用への強い期待となつて受け継がれている。他方、「むらの解体論」に対する批判として各種の「むらの見直し論」が様々な文脈や経緯の中で沸き起つたことも周知の通りである。しかし、そうした場で評価され、見直される「むら」と地域農業でいう「地域」とは原理的にも現実的にも全く異なるものである。にもかかわらず、現実にはそのスリカエないし使い分け「むら」を使って「地域」への再編一が農政上きわめて巧みに行なわれようとしているのではないか。それを象徴するのが「むら」の中での「農民の合意形成」という合言葉である。

「地域」という概念の中に含意されているものは、実は先の「日本農業進歩への道」にみられるようなイデオロギーであり、用語的にはシステム論的立場に立つた一定のファンクショナルな領域の把握(「研究通信」一一二号)である。そこでは「地域」は政策的に造成されるものとして理解される。

そうした「地域」が現実には意識的にも「むら」と混用されており、また「むら」から「地域」へという志向が動いていくことも明らかである。このような状況の中で、いま一度「むら」を考えてみてもよいのではないか。

村研における社会学と経済学との「むら」に関する理解の隔たり、あるいは二七回大会での余田博通氏の「変らない部分としての『社会の基本構造』」といった把握などについて、生産的な議論を行っていく必要もあるろう。ただその場合、経済史と社会学との喰い違いを埋めてゆくためにも、「歴史－体系的」に「むら」を位置づける努力が払われねばならない。そして、そこでは、「むら」(部落機能)が「歴史の中で一定の意味を持つ」ということはどういうことなのかの思考が非常に重要なようと思われる。

こうした観点として、かつて綿谷赳夫氏が、農地改革直後の福岡県遠賀郡調査に関して出された報告の中で「部落の自主的な死滅」(機能の停止)とか「作られた部落」などと指摘されている点に大いに啓発される面があつた。そこには、部落がその「むら」として死滅を辿りながら運動組織として止揚されるという途が分析的に暗示されており、今日でも「むら」を考えてゆくうえで重要な視点が含まれているように思われる。

る。

五

「むら」の止揚ということについて私見を整理すれば、それは端的にいは、より高次の共同を通じての農民の組織化ということにはかならない。そこに見られるものが形態的にはたしかに在来の「むら」の範域と変りないものであるとしても、そうした状況下でのそれは、概念としての「むら」とは異なるものであり、したがってそれを「むら」と言うべきではない。「むら」の止揚とは別に、先の日本経済新聞（昭五七・一二・三）に紹介された農家一八戸の不動産業者によって開発された小聚落などは、地権者集団による「農（主都市）」「小聚落」といえばよい。いわば「むら」の消滅の例である。

以上のような報告のあとにやや文学的表現にすぎるがとことわって、結論として次のようなレジュメに書かれた言葉を示した。

「「むら」は限りなく形骸化しながらも生きつづけるだろう。そしてその「死滅」は農民の「所有」に対する自己変革以外にはない。「むら」はまだ「死滅」を認めるまでには至っていない。それを支配に有効につかう力が存在する。」

一、「むら」の規定について

報告の中で島崎会員は自身の「むら」についての規定をきわめて明確に行なわれた。これに関しては、高橋会員より「「むら」を理解する場合、報告の中では①前近代的で将来は止揚されるべき要素として捉える場合と、②「日本社会の變らない部分としての基本構造」として捉える場合の二つの方向が示されているように考えられるが、両者の違いは存在するのか」、また吉沢会員からは、「第一回研究会における今村報告にみられる機能論的な「むら」規定と島崎会員の歴史的規定の仕方とではディメンジョンが異なるのではないか」といった質問や指摘がなされた。これらに対して島崎会員は、「高橋会員の指摘する①と②の相違は確かに存在するし、また機能的な「むら」把握も当然あってよい」としたうえで、「①と②、あるいは歴史的規定と機能的規定とをそれぞれ混用することは厳しく避けなければならない」と強調され、さらに「用語

△討論要旨△

柄 沢 行 雄

島崎会員の報告は、一方ではこれまでの研究会においてたびたび提起された同会員の「むら」把握に対する疑問に応えながら、他方では、

は体系の中ではじめて成立するものであり、断片的には成立しない。自身はこれまで一貫して「村落共同体」としての「むら」^クという用い方をしてきたのであり、それを歴史を超えたシステムティックな把握ではなく、歴史－体系的な把握として明確化してゆく必要がある」とその立場をあらためて明らかにしつつ、村研においてこれまでみられた様々な文脈での「むら」という用語の用い方が議論に混乱を与える、社会科学的な議論の進展を阻害してきたことを言外に指摘された。

二、「むら」の今日的位置づけに関する論点

第二の論点は、第一の論点と関連するものではあるが、高山会員から同体の問題、さらにそれらの今日的位置づけに関するものであり、高山会員と島崎会員との間にかなり突込んだやりとりが行なわれた。

そこで高山会員の発言の趣旨は概略次の三点に要約されよう。まず、①島崎会員が「遺制に近い残存」とか「零細私的所有の中では共同体的なものが存在せざるをえない」という場合、それはどのような意味なのか（これは後の高橋会員の「零細地片の私的所有が変わらない限り「むら」が残るのは何故か」という質問と対応する）。②改革後の自作農は土地所有からみれば零細私的所有であるが、性格としては小商品生産者として規定されるのであり、農民の労働に対しても低水準ながら一定の社会的評価が与えられていることからすれば、「無償」という論理がどこまで成立するか疑問である。そして、③たとえば大分県の一・五次産業化といった部落ぐるみの再編運動にしても、それは商品経済的な運動

方向をもった編成替えとして行なわれているのであり、商品生産の問題を中心に据えるならば「むら」は非常に小さな、ネガティブな問題として位置づけざるをえないのではないか（この③の論点は後述の「「むら」の止揚」という論点とつながりをもつものであり、これに対する島崎会員の発言もむしろそうした方向でなされている）。

以上ののような内容の高山会員の発言に対して島崎会員の見解は次のような趣旨でなされた。①「むら」は単なる感情や慣習といった栗原百寿氏的な意味でも、また単なる遺制でもなく、零細地片の私的所有という一定の物質的基礎をもつて存在しているのであり、その限りで遺制に近い形で生き続けるのである。つまり、零細所有の自然的結びつき―それだけでは存在できず共同せざるをえない関係―として共同体的性格が存在している。それは具体的には山や水の共同という形で端的に現われたが、それらが今日共同体的な意味での機能を全く失なっている訳ではない、「むら」にいる権利として入会権を持つことが農民の再生産を保障する根拠となっている。むしろ京都などでは新たに「むら」規約を作成など「むら」の強化とみられるものすら存在する。そして、その点が余田氏など関西の研究者の「むら」認識のひとつとなるのではないか。

②小商品生産といつても資本制生産ではなく、そこで農民の再生産はどんどんぶり勘定で行なわれており、その中で農民の自己労働の評価がどう行なわれているかを問題にして無償労働ということを言っている。すなわち、農家は形態としては核家族化しているかも知れないが、依然として家的（家父長的）性格を残しているのであり、その家という機構、

メカニズムの中で小商品生産者としての労働の評価が「無償化」されている。そうした農民の労働の自立化が未熟であるということに無償化の意味があるのである。米価決定に際しても、農民の労働評価—労働報酬部分の評価—が本来は組織された労働者の賃金ベースで行なわれなければならぬのに、非常に低い水準で決定されていることが問題なのである。ちなみに、現実には農民が資本主義社会の中で商品生産を行つてゐるのだから、それは当然無償労働ではありえないということは明らかであり、「無償」という言葉を用いる時は注意を要する。

(3) 農民運動ばかりではなく、商品生産者としての運動・組織化の中で共同体的なものを主張することも当然あるし、むしろ農民はそうした方向でやつてゆくべきだ。しかしそこに再編成されたものはもはや「むら」の必要ではなく、「新しい農民の組織」—「生産者集団」なり「団体」というべきである。そして、そこでの価格決定は農民の運動組織の中で力を発揮しながら自己労働評価に基づいて行なわれてゆく必要がある。

三、「むら」と農政—農林官僚機構について

明らかのように、島崎会員の報告は単なる農政の展開ではなく、戦後の農林官僚機構と「むら」との機構的関連を中心テーマとしていた。これに関する議論として、まず、報告中の「……国家の補助金を物質的基礎とし共同体的な無償労働のうえに寄生する」という場合の「基礎とする」と「寄生する」との原理的な区別はどこにあるのか、という趣旨の高山会員からの質問が出され、島崎会員から「官僚機構のひとつの性格として当然『寄生』という性格があり」、その「寄生」の根拠は農林官

僚機構の場合、「低農産物価格なり農業労働に対する低い評価（正当な評価がなされない）」という局面で行なわれる収奪の上に三段階系統組織という厖大な官僚機構が維持され、一方で補助金が零細土地所有の上に存立する農民を再生産し、逆にそのことによつて農林官僚機構が再生産されるというメカニズムが存在している」ことに求められる。また「零細農と農林官僚機構とを結びつけるひとつの大いな物質的要素として当然補助金の問題がある」その説明がなされた。さらに、「官僚的な補助金体系のもとでの行政機構の中で零細農が体制として維持されるというメカニズムは、今日の臨調路線が推進された場合どうなるのか」との高山会員の質問に対し、島崎会員は「官僚機構のある程度の合理化や補助金の廃止はあっても、それによって「むら」機構や零細農維持メカニズムが崩壊することはないだろう」との見通しも明らかにされた。

また高山会員は、前に紹介した「むら」の今日的位置づけに関連して「「むら」が村落共同体としての性格をもつてていることが現在の農業・農村の中でのいかなる意味をもつてているのか。異質のもの（農林官僚機構リタテと村落共同体リヨコ）を結合させる論理はともかく、事実として農政が「むら」を持ち出さざるをえないという場合、なぜそのなかはつきりしない。むしろ、農政はそんなものがなくとも可能なではないか。零細土地所有者としてではなく小商品生産者という規定が農民に与えられるなら、政策としてそこに「むら」をもち出すことの根拠はどこにあるのか」、また討論の終りの部分で安原会員は「農政はたまたま「むら」があるからそれを利用していくに過ぎないのでないか」といった意見をそれぞれ出された。これに対して島崎会員は、「「むら」は農政

を果すうえで今日一定の効用を持つ」という見解を示され、さらに自身の報告の意図をあらためて強調するかのように、「農政を『むら』が表面に出てくるかならないかは別として、農林官僚機構というのは機構全体としては「むら」を前提にしていたと考える。ただ戦前の場合には地主制が存在していたから官僚は前面に出てこなかつたし、問題にならなかつたが、戦後は地主制がなくなつたから全面的に官僚機構が表面化してきた」との考え方を明らかにされた。

一方、現実の農政展開に即した議論として、長谷川会員から「今日の地域農政にみられる土地の集団的利用の推進は、減反政策にみられたような農民の合意形成による互助制度などとは異なる生産力的な側面から農政による「むら」の編成替え的な要素を含むのではないか」という指摘がなされている。これに対しても、島崎会員は「その点は否定しないが、生産力の問題にかかわらず、農民の生活面での様々なボランタリーナ小集団活動なども、『むら』という機構や官僚機構に閉されながら一定の方向にもつてゆかれる契機や危険性が含まれていることを考えてゆかねばならず、そのことが『農政と村落』という課題とも深いところで繋っている」という形で、あくまでも農政機構から農政と村落を問題にしてゆこうとする同会員の視点を明確にされた。

四、「『むら』の止揚」に関する議論

村研ではかつて「主体的再編成」が論じられたが「『むら』は限りなく形骸化しながらも生き続ける」あるいは「『むら』の死滅」などといった表現にみられる「むら」の展望に関連して、「『むら』の止揚」と

いうことが討論のひとつの論点となっていた。

これに関しては、まず長谷川会員から「現実の農村の動きを見ると、全機構的に規制されながらも内部ではたとえば集団的生産力形成といつた形で新しい生産力を形成してゆこうとする動きが存在するが、そうした動きを全機構的なものとの論理的な統合はどう図つていつたらよいか」という方法論的な基本的な問題がなされた。これに対して島崎会員は問題提起の内容で「そうした主体的な動きは否定するものではないが、その場合、その動きのもつ理論的、全機構的な意味を考えてゆく必要がある」と簡単にその基本的姿勢を示される一方で、「そこでいう主体的な再編成の動きは、もはや原理的には『むら』とは異なるものであって、『農民の新しい組織』なり「団体」というべきものだ」という考え方をここであらためて強調された。

その議論をさらに展開させる形で、高橋会員より、報告中に「『むら』の止揚」の方向として「より高次の共同」ということが指摘されているが、何がどう変れば「より高次の共同」なのかとの質問がなされた。これに対して島崎会員は報告での結語を引用しながら、「それは農民の自己労働の集団的組織化が『むら』に代って運営されてくることが必要であり、その時はじめて私的所有の意味がなくなり、それを基盤として『むら』が果してきただ機能がなくなる」と説明されたのちに、「それは運動の問題であり、今日の農民の現状や社会運動の中からそうした動きがすぐ出てくるとは考えられないが、逆にその可能性が皆無であるとも言えない。そして、その責任は革新政党、責任政党なりなんありにあり、「農民自身が」というのはそう言い換えててもよい」との見解

も明らかにされた。これを受けて前述した高山会員や高橋会員からの質問とそれに対するやりとりが行なわれたのであるが、ここでは省略する（2の高山発言、島崎発言の①参照）。また、島崎会員の見解として、「むら々の止揚はただ農民運動の中で農民が組織化されなければありえない」ということではなく、商品生産者としての運動の中でもありうるということも前述の通り明らかにされていた。

一方安原会員は、逆の視点として「農民は自分達自身の中に『むら々』を再生産しなければ、自分達の再生産が不可能なのか」という問い合わせをされたが、島崎会員は「農民の側からの自己止揚がない限り、『むら々』は生かされ続けてゆくだろう」と強調された。

最後に、司会の高山会員から、報告資料の言葉を引いて、「結局『土地の自主的な管理』」ということが新しい「高次の共同」ということ内容的には対応しているのではないか。そして、土地の自主的管理と自己労働の組織化とを対にして考へて、「『むら々の死』」の問題を理解していくことができるのではないか」とのまとめて見解があり、討論のしめくくりとして討論では立ち至らなかつた「土地の自主的管理とは何か、という問題に対する島崎会員の見解を求められたが、島崎会員はそれは、研究的立場だけで簡単に出とる筋問題ではなく、責任政党が斗いの中で方針として出すべきものである。研究者として当然考へてゆく必要はあると考えてゆくが、重要な問題であるだけに、研究者としての一定の禁欲は守つてゆきたいと考えている」との発言がなされ討論は締めくくられた。

以上が議論された主要な論点であるが、ひとつ印象として、この要旨の中でもみられるように、今年度の共通課題に対する島崎会員の受け止め方およびそれに基づく報告の意図と、少なくとも研究会出席者のそれとの間にはかなりのズレがあつたように思われる。具体的には、あくまでも戦後の農林官僚機構と「むら々」との結合のメカニズムを機構的に明らかにしてゆこうとする島崎会員の意図と、たとえば高山会員にみられるような経済論理から今日の農政とそれがもつ矛盾を捉えてゆこうとする視点との相違が存在し、結果としては必ずしも報告者の意図に沿つた形で議論が深められていったとはいえないような感想をもたざるをえなかつた。また、戦後の零細私的土地位所有の性格規定をめぐる見解の相違が「むら々（村落共同体）」の歴史的位置づけに対する見解の相違となつて存在していたようにも思われるが、その意味では村研としてかなり基本的なところでの議論がなされていたことは確かである。

それはともかく、やもすると農政の「展開」に流される危険性がある今年度の共通課題に対して、島崎会員の報告はそのひとつの歯止めとしてこれまで必ずしも十分にとりあげられなかつたアプローチの方向を示したことできわめて意義あるものであつた。

東海・関西地区

○期日 五月二十八日（土）

。報告者

渡辺 正 会員

岩崎信彦 会員

嘉田良平 氏

。参加者

秋津 元輝、交野 正芳、北原 淳、古賀 倫嗣、
材木 和雄、隅原 祐嗣、高井 康弘、高木 正朗、
谷口 浩司、鳥越 皓之、中川ユリ子、藤井 勝、
古川 彰、松本 通晴、村長利根朗、山本 正和、

八 報 告 I √

豊川用水の開通にともなう

渥美農業の展開

とくに施設園芸農業を中心にして

渡 辺 正

愛知県渥美半島は、多くの農家で農業所得が千円を越え、俗にいう「八ヶタ農業」といわれる大規模な「近代的」農業が行われている地域として広く知られている。しかも農業基本法のもとで、各種の補助事業を積極的に投入した行政主導型の農業施策がもつとも成功した例としてよく紹介されており、これらを「渥美農業」と総称して各方面から注目されてきた。

もともと渥美半島は、三河湾内陸部の稻作地帯を除いては、沿岸漁業を主体とする半農半漁の地域が大部分であり、その生産、生活の条件は

きわめて厳しいものであった。それが敗戦後、漁業の衰退とともに農業への依存が強まり、一九六八年に完工した豊川用水事業を契機に、土地基盤整備や各種の補助事業が促進力になって、従来の当地方では予想され不可能であったような大規模な農業経営が成立し、全国でも有数の先進的な商品作物生産の農業地帯に変容した。その結果、現在の渥美農業は、自然的条件や従来の生産基盤とその経験などを活用した経営形態が形成され、露地栽培農業地域、施設農業地域、複合農業地域の三つの地域的特性をもって展開している。

なかでも施設農業は、赤羽根町全域、渥美町表浜地域を中心内浜の複合的農業地域にも普及している。主たる作目は、メロン、電照菊、トマト、観葉植物などで、電照菊を主体にした組合せの經營が大部分を占め、最近では温室施設の大型化がはかられるにともなって生産の高度化・集約化が進められている。この施設農業が本格的に普及発展するのは、高度経済成長期になってからであり、その展開過程は、設備や技術水準および農政等の諸要件の変化にもとづいて、五つの時期に区分することができる。

すなわち第一期は、昭和初期から第二次大戦敗戦直後までの施設農業の導入および貢献期であり、第二期は、電照菊が導入され、夏期のメロンと組合せた作目構成で周年的な温室経営が可能になり、主要な農業經營として定着しはじめる一九六〇年頃までの渥美栽培復興期である。第三期は、ビニールの開発・普及とともに急増するビニール・ハウス普及期で、施設経営の規模拡大化に大きな役割りを果した。そして第四期は、一九六八年に開通した豊川用水事業による土地基盤整備とともに

つて展開する加温式温室増設期であり、さらに第五期は、より高度な施設経営をめざして一九七五年頃から展開する、大型加温式温室増設期である。

そして、これらの施設農業の展開過程とその経営形態の相異と関連した地域的特性を次のように類型できる。(1)もつとも初期に温室が導入されたものの土地条件などの制約によりビニール・ハウスを主体とする施設農業の形態をとる村落として越戸地区、(2)初期から導入し加温式、大型温室と拡充をしているが補助事業などによる資金援助に依存せず個別農家の借入れ資金によって施設農業を形成してきた村落として土田地区、(3)構造改善事業を積極的に導入し、経営の近代化を推進してきた村落として和地地区、(4)従来、稻作農業を主体にしていたのが、転作奨励などの農政に対応して施設農業化した農家が多い村松地区、(5)新農業構造改善事業、モデル地域整備事業などにもとづき行政主導による農業経営形態の再編により地域農業の一環として形成されつつある赤東地区、などである。

渥美農業が大きく変貌し、施設農業が形成される要因は、もちろん農民の経営意欲と労働努力に依っていることはいうまでもないことであるが、特に注目しておきたいのは、豊川用水事業とそれにともなって推進された土地基盤整備、構造改善事業、各種の融資事業を通しての行政の諸施策の役割とその成果が大きいことである。農基法農政は、一貫して儲かる農業を志向して農家経営の「近代化」を徹底的に促進しようとしたが、その意味で渥美農業はモデル地域的性格をもつていて、しかし「儲かる農業」を追求し、その実現を一応達成した渥美農業にも、そ

の発展の現象の背後に深刻な問題に直面しつつあり、日本の農業問題、農政のあり方を問う諸問題が顕在化はじめている。

そもそも基本の問題は、現在の渥美農業の生産基盤が膨大な額の補助事業によって支えられており、そして必要不可欠な農業用水を全面的に豊川の上流水源に依存していることである。これは、渥美農業成立の必須条件であったと同時に、弱点もある。なぜなら渥美農業が儲かる農業をどこまでもめざすには、徹底的合理化、集約化と規模拡大をくり返し行わなければならず、そのためには現状以上の資本投資が必要になるが、それは自前ではきわめて困難なことである。

また用水にしても最近強く推進されようとしている東三河湾工業地帯の再開発にともなう工業用水、都市用水の需要増との競合が問題になり、これまでのようふんだんに掛け流す水利用は制約されざるを得ない。

現在、この「水不足」を補う水資源開発のために豊川総合用水事業が実施に移され、豊川上流にさらに二つの大規模ダム建設計画などが進められようとしている。しかし水源山村の住民は、上流に犠牲を強要し、地域間拡差を一層拡大するものとして、これに強く反対し反対運動が活発化しつつある。

さらに深刻な問題は、農業そのものを破壊しつつある生産の様式のあり方である。施設農業に象徴的に見られるように、渥美農業は、従来の自然を対象とし、自然を活かす農業、とはまったく異質の人工化した農業工場、もしくは企業化農業への途を進んでいる。そこでは、膨大な資金、施設資材、貴重な水、過酷な労働、そして多量の電気・燃料などによって成立している農業で、作目は前述の電照菊、メロン、トマトなど

なのである。これが農基法農政のめざした儲かる農業のモデルの一つである。今日の日本が直面している農業問題を解決する先進農業のモデルになり得るのかどうか、なお事態の推移と論議が必要であろう。

そしてさらに薬害や土壤汚染、連作障害などの生産技術面でも障害がある。

生じ、農民自身の健康をも害する作業に労働面での問題も深刻化している。また水田転作政策が全国的に進展するにともなって、作物競合はげしくなり、市場での過当競争は農家経営を一層不安定なものにしつつある。

このように「八ヶタ農業」という言葉で表現される、いわゆる儲かる大規模農業をめざしてきた渥美農業は、今、あらためて新しい農業のあり方、豊かな農民生活を問い合わせ段階に直面しているといつても過言ではない。

△報告Ⅱ▽

入会林野と近代的野菜生産

長野県南佐久郡川上村の事例

岩崎信彦

川上村を最初に訪れたのは、昭和五四年の夏であった。当時の川上村には昭和四七年度の朝日農業賞受賞の余韻がなお残っていた。とくに、五一年に村内外の人々多数を集めて行なわれた「川上村の村づくりを考えるシンポジウム」（『環境文化』第二三号掲載）は非常に意欲的なも

ので、「自然環境の保全と農業振興との関係、農業後継者の問題、連作障害による地力の低下、夏季に集中する苛酷な農作業、村民とともに若者を魅きつけるに足る新しい農村文化の創出等」について積極的な議論を展開していた。

昭和四一年の梓山の開拓パイロット事業の成功に触発されて、村内八部落において、農用地開発、土地基盤整備等の国県補助事業が導入されていった。地形的、社会的条件を考慮して、谷筋ごと・集落ごとの「拠点別開発方式」がとられたのであるが、昭和四一年から五三年まで三年間の補助事業は、事業数は大小一八、農地造成二八〇ha、農道整備舗装三五ha、灌漑五〇一ha、圃場整備一三九ha、灌排水一二九ha、集出荷所一七棟など、総事業費約三〇億円である。隣村の南牧村においても事業数一九、総事業費約二二億円というように実施されており、この間の高原野菜生産地帯に投下された資本の巨大量は驚くべきものである。

これらの事業に主導されて川上村の農業経営は大きく変化した。

経営耕地面積の動向をみると、四〇年から五四年にかけて畠が一、〇〇haも増加している。補助事業によるものが二八〇haであったから残りの七〇〇haは自力開墾ということになるのである。すさまじい規模拡大である。その結果、農家一戸当たり面積は一haから二・三haへと倍増している。専兼別農家数の動向をみると、専業農家が漸増するという他所では考えられない事態がおきているのである。また、経営耕地規模別農家数の動向では、全般的な上昇移動が戦後一貫した基本傾向であることがわかり、いまや三ha以上の大規模経営農家が五戸に一戸の割合になつていている。

この広大な畠地造成を可能にしたのは、各区の林野保護組合が管理する入会林野の存在であった。九千町歩に及ぶ林野のうち一千町歩がこの一五年間に畠地となつたのである。この入会林野は、明治末期から大正期にかけて行政が強力に進めてきた部落有財産の村統一に抵抗した先人たちによつて確保され維持されてきたものであつた。

明治二二年に成立した川上村の財政基盤は、大正期になつても幼弱であり、それだけに國、県による部落有林野の統一の企図は強く、行政指導が徹底的に加えられていく。

そのなかで、大正一二年に川上村部落有財産統一協定が成立するのであるが、県案が地元部落の大きな抵抗にあい形だけ整えたために、きわめてあいまいな協定であつた。各部落民はその後努力を重ねて、部落に有利な追加協定を成立させるにいたつた。昭和九年のことである。それによつて、所有権は村に移転し旧来の財産区は消滅したが、各部落林野保護組合が結成され、地役入会権が法認された形で成立したのである。戦後、昭和四〇年代のレタス生産の展開とともに、昭和九年に自由処分地として各戸に配分した林野はもとより、組合管理地の畠地造成、戸配分が進められたのである。そこに生じたのは、「組合員栄えて、組合滅ぶ」の事態であつた。土木費、各団体補助金、固定資産税、造林費など何百万円にもなる支出を支える財産収入（立木売却による）が極端に減少していったからである。

支出の見直しを行ないながら、残された財産（林野）を維持活用するために、新規加入者の加入をきびしく制限したり、組合費（月五〇六万円）を徴収したり、大きな動搖を示しているのである。

明治以降今日まで川上村の入会林野と産業・生活の変化過程を追つてみると、入会権といういわば前近代的な所有、占有、使用の権利がいかに根強いものであるかを再認識するとともに、高度経済成長と農業近代化の波が一山村にかくも激しくおしよせ、入会権を核とした共同体的関係を急速に分解させていくすさまじさにあらためて驚かされた。

共同体的な占有が、一方で近代の行政権力による公的所有化と、他方で商品経済の浸透と農業經營の資本主義化による私的所有化と、両者の浸透を受けて衰弱していく過程は、資本主義的近代化の必然性がまさに貫徹していく過程ではある。が、それを必然性の名のもとに確認していくことでわれわれの仕事が済むのかどうか、問われるところである。

入会林野はたしかに分割され私有地に変わってきた。これからも変わっていくであろう。しかしながら、よく考えてみると分割され個人に分配された土地は、言葉の厳密な意味で「私的所有地」ではないのである。分配地が「私的」所有地ではないのは、それは先祖たちが長い歴史のかで共同して守つてきた土地であり、また、今日、林野保護組合というすがたをとつた部落共同体が各成員の合意によって民主主義的に分配した土地であり、さらに、各成員がその上で家族とともに働き自分たちの生活を営む土地であるからである。だから、分配された土地は「個人的」所有地なのである。たしかに個人（個別家族）が所有し經營しているけれども、共同体と対立しているわけではなく逆に共同体があつてはじめて成り立っているものであり、また、個人が相互に競争し隣人の土地を買取らなければ生計をたてられないものでもない。排他性をもたない個別の所有地を、「私的所有」の土地ではなく「個人的所有」の土地と言

いたいのである。

資本主義経済が成熟しゆきづまりさえみせている今日、ただでさえ困難な農業経営はいつそう難しくなっている。そういう時に、夏季涼涼の気候条件をはじめさまざまな好条件のもとに、経営規模を順調に拡大し専業農家戸数を増大させているという恵まれた経営環境があり、皆が「個人的所有」の土地と経営を豊かに発展させることができるというところは、きわめて幸福なことである。

しかし、他方で、資本主義経済の波は、土地の「個人的所有」にもとづく経営を内部から変質させている。化学肥料、農薬、マルチの多用、そしてなによりも、野菜の量産と連作。生命を育む土地は衰弱し病んでいる。畑といつよりも野菜生産工場の工場用地といったほうがよい状態になっている。そして、また、水害の多発。他方、人びとは早朝未明から夕方遅くまで働いている。隣人たちとの必要以上の「稼ぎ競争」がそれに拍車をかけ、心身の消耗がかれらをおそっている。「豊かな四ヶタ農業」の背後に進むうそ寒い光景である。土地と経営と生活がその内部から資本主義的に「私的」なものに不斷に変質させられているのである。われわれは、日々生活する人間である以上、事態のこの非人間的進行を「必然性」という名のもとに看過することはできない。

内部からの「私的」浸透をくいとめ、克服しうるのは、長い歴史を通じて部落や組合のなかに累積されてきた社会関係と文化、そして、それにもとづく人間・自然の関係である。林野保護組合は、その名のとおり林野と、そして畑や農道や水路、さらに、人びとの健康を保護する組織として再生しなければならないのである。決して、組合管理地として残

された固有財産を細々と守る組織であってはならないのである。大正二年、所有権が村に移ってからも當々として林野を守り続けてきたと同じ精神は、配分地が個々人に所有権登記された後もそれらに対しても脈々と生き続けなければならないのである。

今、世界的に環境（エコロジー）と経済（エコノミー）の調和を回復させるための理論的模索と実践的試行がはじまっている。川上村においてその課題を扱うのは林野保護組合である。日本の農村では、農業近代化の早期の進行のなかで、多くの部落がその共同体的生命力を衰減させてしまった。川上村は幸か不幸か近代化の波の襲来が遅れた。それだけ波は大きかったが、なお部落の共同体的生命力は生きている。この生命力を川上における環境（エコロジー）と経済（エコノミー）の新しい関係の形成のために活かさなければならないのである。

林野保護組合は、財産区ではなく、地区住民全員に開放すべきものではない。かといって、必要以上に排他的、閉鎖的であつてはならない。入会権は、その土地の上で生産し生活するものの権利であり、その土地を生産と生活のために保全するものの権利である。林野保護組合は、今日でも単なる財産管理者ではないのである。村有地と個人配分地に対しても潜在的に入会権を留保していると言いうるのは、入会権のなかに歴史を超えた人間生活の論理が内在されているからである。それゆえ、部落内に（あるいはその近くに）居住し部落内の土地を占有し家族とともに經營し、部落の山林原野と畑・農道・水路の保全の仕事にたずさわる人に対して、組合は開かれていかなければならない。

こうして、林野保護組合を生産・生活者の共同的組織として、また、

部落の自然・生産環境の保護主体として発展させること、そして、その合意形成のシステムをより高次の村の合意形成のシステムに結節させることが必要である。また、地区住民のすべてを包括する地区組織・自治組織を形成し、三者の有機的関連をはかることがこれからの川上村の課題である。この課題を達成する主導的な力はやはり林野保護組合にあると言わなければならないのである。

(参照「入会林野と近代的野菜生産(調査報告書)」昭和五八年三月)

報告Ⅰ、Ⅱにかんする討論

豊川用水の開通と渥美農業の展開を施設園芸農業を中心として取り上げた報告(渡辺会員)と長野県川上村を事例に入会林野と近代的野菜生産を対象とした報告(岩崎会員)をめぐる質疑、さらにそれにもとづいた今年度の村研共通課題、「農政と村落」にかかわらせての討論は、つぎのようであった。

二つの報告事例は、六〇年代以降農業生産の変容が著しいという共通の特徴をもっている。農基法農政に呼応しながら、かつての寒村という様相は一変し、農家所得の高額に象徴される。『豊かな農業村落』となつた。ために、事例村落がともに農基法農政の成功した事例という評価がその農業経営に与えられている村落である。

まず、渡辺報告は、渥美農業の農業変革のうえで豊川用水の着工段階からの問題を取り上げて、その開通による農業生産における条件整備を

前提として農基法農政の展開が一定の結果をみたことについての報告であつた。

その結果について、農政のなかでの評価をめぐって渡辺報告において農業生産の変革にたいして大きな要因となった豊川用水についてみれば、その着工当時行政が狙っていた農業とはズレた結果が、今日の渥美農業ではないか、また行政のモデルとみなすならば当初の行政モデルではないのではないか、と質問にたいして用水開通と時期的に符合した農基法農政の「モデル」であるため、その点でむしろ政策の準備になかったものを推進した主体として、行政と村落を媒介した農業改良普及所、役場、村落の先導者などの動向にヨリ注目すべきであろうとの報告者の回答があつた。

この行政のモデルに関連して、モデルの定義づけや規定があらかじめなされていたのか、また、モデル選定したのは研究者なのか、行政側においてなつか、という問題が出され、「成功例」(ちなみに渥美農業には朝日農業賞受賞の村落を含み、川上村は同賞受賞村落である)としての波及効果を促進するためのモデル評価であろうという考え方をみた。

ついで、山村の特殊的・前近代的な制度(入会林野)を柱とした村落の展開をとらえた岩崎報告において、一山村の近代化過程において林野保護組合といううすがたをとった土地所有の再編成のけっか部落共同体として存続する村落が、農基法農政による各種補助事業の導入によって、高原野菜生産地帯としてめざましく変容したことが示された。

その報告にかんする質疑では入会権の性格、林野保護組合という村落構造の特殊性にふれる問題が出されたが、農政に対置された、いわば受

け皿としての村落という観点から、さきの農政のモデル論は深化をみた。

二つの事例村落はともに恵まれなかつた村落が六〇年代から今日にかけて全国で有数の農業村落へと転換したということをどのように説明するのか、という問い合わせに集約される問題であった。そこに村落への視点が必然性をもつてくる。そのばあい農基法農政が重要な目標とした構造改善、とりわけ自立経営育成は、けつきよく集落ぐるみで達成されたととらえうること、今日地域農政というなかで集落に着眼する農政の姿勢の転換をみると、兩事例村落の成功は農政があつたから成功したとは必ずしもいえない面をもつてはいかないか（農業生産力のテコ入れはあるとしても）と問われ、川上村の事例など、生産基盤（林野）まで含めて農民が村落を守ってきたからであり、そこには行政がとらえていなかつた「村落」がその農政の展開のなかで生きていたといえるのである。そこには行政と村落のズレが指摘でき、それが村落の固有性・特殊性の表現でもあるということであった。

そうした村落のあり方がきわめて先進的な農業生産の展開にとって大きな要因であったとするならば、その成功は同時に農民の意識も含めて農民像までの変革を伴なつていしたものなのだろうか、という問題へと討論はすすんだ。それについては、農業生産上の先進性に村落の特殊性はみとめうるとしてもその村落を支える農民像の意識・生活・慣行などの問題にかんする変革にはつながつていないのでないか、そのため補助事業依存の先進性ということがいえ、その先進性は村落が農民個々までおりての主体的な変革とは同時進行ではなく、むしろ村落の論理が前面にでていることにつながり、それが農政の対応に変化を促がす面（例え

ば上述の地域農政という発想）がみられるのではないか、など主張されたり。

そして、その農業の近代化過程において、今日農民の生活から村落をとらえる場合、生産競争、農地障害、農民の健康、ひいては村落の存在そのものにかかわる問題が生じつゝあることなどの指摘に、村落のもつ問題が農民生活のなかから噴出しつつある状況は、今日の「農政と村落」をめぐる課題のひとつがそこに見い出されるといえないだろうか。

（交野記）

八 報告 III ▼

「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巻きおこしたことは我々の記憶に新しい。

NIRA提言は、「農業＝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と思われるが、^(注1)本報告との関連では次の二点に注目してよい。

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はしないか。例えば、わが国稻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も生활し、生計を営む主体である。ムラ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思われる。

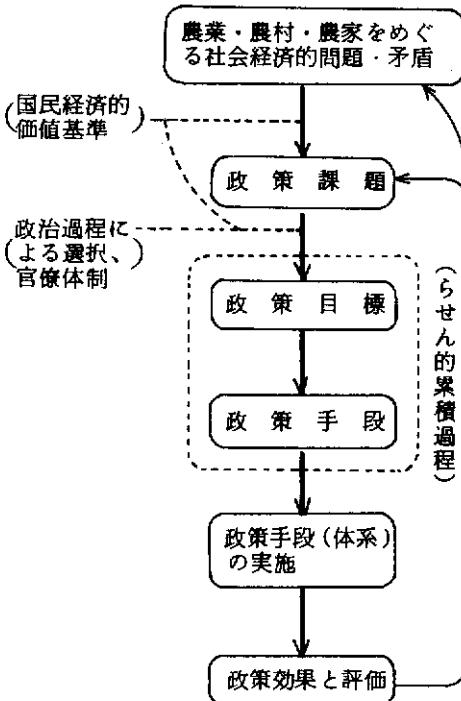
発想の転換は時には必要だけれども、農業と農村の現実をあまりに軽視すれば、それは大きな壁につきあたるのは当然である。そしてこのことは、基本法農政以来、政府が一貫して見誤りつづけてきた政策見通しの甘さと軌を一にしているように思われる。

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つて選択する。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、したがつ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つたり、あるいは副作用が出るかもしれない。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さそうである。

さらに、農政に対する農家・農村の対応の仕方に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、次の三類型を考えることができる。

(注2)

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、政策は一應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、現実はどう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ろう。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つ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つ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、にわかにムラック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の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榮というスローガン、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。

「ムラックの見直しによって、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。ただしここで問題は、政府が眞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感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—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、端的にいえば均等配分方式をとる。ムラ原理は強い規制力と團結力となって、ここにも生きている。

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。

最後にひととて、農政の限界について触れておきたい。農政が常に处方せんを準備できるかというと、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っているといえよう。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が多い。したがって、ある意味では農政への過剰期待は禁物である。むしろ、農政とはある方向にむけての「誘い水」としての機能を發揮するのが闇の山と見るべきではなかろうか。効率原理と公平原理との間に立つ日本農政を見るにつけ、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」一三二、一九八三年五月刊

報告Ⅲにかんする討論

第一、第二報告が個別事例を対象としたものであるのに対し、第三報告は農政の位置づけをめぐるより一般的な観点からなされたものであ

った。そこで討論は、全報告を包んだかたちで展開された。

討論の内容は大きく二つに分けられる。ひとつは農政が最近提唱する「むら」の見直しについてであった。これは、今後の農政のあり方をめぐるさまざまな議論のなかで、政府側が「農政の基本方向」として取り組もうとしている課題のひとつである。他のひとつは、個々の具体的な農業政策が農業および農村に対して与えた影響をいかに評価するかについてであった。この二点のうち、「むら」の見直しに関する議論から要約する。

報告に対する意見として、まず、見直しをする単位として「むら」は妥当なのかどうかが問題となった。たとえば土地についてみた場合、請負集団が発展しつつある稻作中心の地域では、むしろ「むら」が広域的な土地利用権の移動を妨げているという面もあるのではないか。農政が「むら」を見直すとき、より広域的な地域農業への展開などのように関連づけていくのか、という指摘である。また、利用する対象として農政が位置づける「むら」と生産生活をも含んだ総体としての「むら」とのあいだには多少のズレがあるとし、後者の方の「むら」に地域農業への展開の可能性を見い出しうるのではないかとする意見も出された。さらに、地域によって「むら」が機能する範囲が異なってきており、農業面ではもはや「むら」は機能しなくなつたところもあることが指摘された。その場合、農家の生産力的な側面での主体性が分類の指標となるであろうとされた。

これらの意見に対し、第三報告における「「むら」の見直し」の位置づけはかなり異なる視点に立っていたと思われる。農政が見直そうとし

ているのは、「むら」のもつ合意形成機能なのである。つまり、ある農業政策が打ち出されたとき、「むら」の合意形成機能を「利用」した方がその政策をより効率的に浸透させることができるという意味においてであった。この例としては、特に米の生産調整時におけるたいへん高い目標達成率があげられ、これは「むら」の公平原理に基づく意見調整機能によるところが大きいことが指摘された。しかし、この視点が近代経済学的見地に立った効率性の追及という範囲に限定されていたため、先のいくつかの意見と必ずしも充分にかみ合わなかったという感が強い。

第二の論点は、農政が農業・農村に与えた影響をどう評価するかについてである。特に第一、第二報告とも関連したかたちで「生産の選択的拡大」をめぐる議論が展開した。この点について第三報告では、特に構造改善事業など土木事業を伴う政策は補助金の額も大きく、農業・農村に与える影響も大きいが、市場価格に左右される「選択的拡大」については、たとえ積極的な政策的介入がなかったとしてもその方向に進んだ可能性が強いと述べた。つまり、発展の素地があり、農家側の主体的な対応があったところに農政がうまく関与したと位置づける。これに対して、主に第一、第二報告の報告者からは、「選択的拡大」政策時にも比較的大規模な土木工事が併行して行われたことが指摘され、この政策による影響は小さくなかったのではないかという意見が出された。これは、第一、第二報告の対象とした地域がいわゆるモデル地区であり、そこに灌漑用水の新設、農地造成などを目的とした巨額の補助金が交付されることによるものであろうか。全国レベルの視点と個別地域レベルの視点とのちがいと言えよう。

一方、この論点に関連してかなり異なる見方もあった。以上の論点が政策の効果をどう評価するかというものであるのに對して、住んでいる人間の側からみた政策の影響をみようとするものである。たとえばある事業に対しても補助金が交付される場合、たしかに補助金が交付されているあいだは農業・農村が変化したように見えるが、補助金の交付が止まれば元の状態に戻ってしまうことも多い。さらに、「先進的」と言われ、各種の農業賞を受賞している地域においても、補助金を持つてくる自治体の企画力、リーダーの指導力のみが大きくて、その他一般の農民の意識は見た目ほど変化していないのではないかという意見が出された。

以上の二つの論点をふまえた上で行きついたのは、「「むら」とは何か」についてであった。「むら」については他に、現在の「むら」の人間関係をはたしてそのまま「見直し」していくのかどうかという意見も出されたが、これら「農政と村落」を見る場合のさまざまな視点、ひいては「むら」を見る場合のさまざまな視点をどう連関させていくかが、今後のわれわれの重要な課題となるのではないだろうか。

(秋津記)

特別研究会 報告

。テーマ・報告者

「最近の農政展開における市町村と集落」

川村浩一 氏

(農林省大臣官房 地方課長)

。日時 五月七日 (土)

。場所 中央大学会館

。参加者

古賀倫嗣

中野三郎

長谷川宏二

安原茂

黒崎八洲次良

柄澤行雄

佐々木交賢

吉沢四郎

佐々木豊

君塚正義

皆川勇一

塚本幸史

中島静司

高橋正郎

安達生恒子

高橋敏雄

田畑順也

田野崎昭夫

高橋明善

坂井達朗

相川良彦

三本松政之

松田苑子

牧野由郎

高山隆三

島崎稔

小松三郎

佐渡和子

野々村良恵

(順不同)

一、地域の農政主体としての市町村

農政は、主として農業団体をパイプとして行われているとの理解が一般にはあるが、実際には、既に三〇年代後半以降、市町村を地域の農政主体として位置づけながら、農政は進められてきた。

その第一の契機は、三十六年の農業基本法の制定と農業構造改善事業の発足である。基本法第3条において、都道府県と市町村の双方を含めて地方公共団体として、国の農政に対応する地方の農政の推進上の役割が示されており、また農業構造改善事業は市町村を計画主体として事業が推進されてきた。

その第二の契機は、四十五年の農業振興地域の整備に関する法律(以下「農振法」と略称)の制定である。市町村が土地利用計画を含む農業振興地域の開発整備の基本計画(「農業振興地域整備計画」という。)の策定主体であり、また土地利用調整の主体であることを制度上位置づけており、地域における総合的な農政主体としての役割を明確にしている。その後の農政展開の過程で、そのような市町村の役割は、次第に強められてきている。

二、地域農政の新しい潮流と市町村及び集落

—新しい潮流とその特徴—

戦後の農政の基調は、食糧増産の時代(戦後から三〇年代前半まで)、

基本法農政の時代（三十年代後半から四十年代まで）、地域農政の時代（五十年代以降）に大別される。

「地域農政」という表現は、まず三十八年、地方農政局が発足した時に、地域の特性に即した国の農政の展開のあり方として提起され、次いで農振法の制定に際して市町村を地域の農政主体として位置づける考え方として主張されており、言葉として決して新しいものではない。それが、五十年代の農政が地域農政の時代として性格づけられるのは、地域農政の流れに、いわば第三の新しい潮流が生れ、農政全体が地域農政としての性格を強めていったことによるものである。

この地域農政の新しい潮流を産み出していく背景としては、高度成長下における農業、農村問題の深刻化と長期的にみた食料の国際需給の不安定性への懸念という二つの側面があるが、いわば高度成長の過程で弱化した我が国農業の体質の下で、将来の海外からの食料供給の不安にも対応しつつ、如何にして国内における総合的な食料の自給力を維持強化していくかという問題である。

新しい潮流と呼ばれるものの特徴は、次の三点に要約される。第一には、地域ぐるみの話合いを促進しながら、失なわれつつある農村住民の連帯感を回復しようとしていることであり、第二には、地域の自主性と創意工夫を尊重しながら、行政の姿勢としても、指導しつつ助成するという立場から、農村関係者を望ましい方向に誘導しつつ支援するという立場への転換であり、第三には、集落からの積上げを重視しながら、具体的な市町村農政を確立しようとしていることである。

一 地域農政の主要施策の展開

農業施策において「地域農政」という言葉が直接に用いられたのは、五十二年度の地域農政特別対策（以下「地域特対」と略称）が始めであるが、政策発想としては、五十年度の農振法改正により制度化された農用地利用増進事業がその嚆矢である。同事業は、農用地の有効利用を促進するに当って、それまでの公権力による個別統制に代えて、地域の農業者による自主的、集団的管理という考え方を導入した。地域特対は、これをさらに発展させて、集落を単位として農業者の話合いにより地域農業の方向づけと農用地の有効利用のあり方を総合推進方策としてまとめるように誘導し、自主的に築かれた地域の将来像を関連施策で支援することを狙っていた。この地域特対を通じていわば地域農政の波が全国各地に広がつていった。

次いで五十三年度に新農業構造改善事業（以下「新農構」と略称）が農村地域の自力更生をスローガンとして発足した。この新農構は地域特対の成果を受け継いで、これに事業で裏付けしようとする性格を持つており、新農構の四類型（地区再編型、農村地域型、広域型、特定地区型）のうち、とくに地区再編型は、数集落を単位として地区農業者の話合いによる作付、栽培協定を中心として地区農業の再編成を図ろうとするものであり、地域農政の色彩を色濃く宿している。

また、同じく五十三年度に米需給の構造的な不均衡の深刻化に対応し、十年間に亘る長期対策として打出された水田利用再編対策は、稲作転換の促進とあわせて、長期的な見地から総合的な食料自給力を維持強化するため地域の農業生産の再編成を目的としていた。この対策の最も基本

的な政策手法として計画転作の奨励措置がとられたが、これは地域ぐるみの農業長の話し合いを基礎として集落を単位として計画的な転作を促進することを狙つており、その意味で地域農政の系譜に属する施策と云うことができるよう。なお、本対策の実施上、各様の批判はあるにせよ、転作等目標面積の配分において集落は実質的に大きな役割を果している。

即ち、この目標面積は、国→都道府県→市町村→農家と配分されていくが、市町村段階において、農家の希望転作の積上げによる場合、転作適地を基礎に市町村が傾斜配分を行う場合もあるが、多くの場合は市町村がいくつかの基準により公平を目指して集落に仮配分を行い、集落内部の話し合いの結果に基づいて正式に農家配分を行うことが多いことである。集落は、地域の合意形成の単位であるとともに、実質的には最末端の行政機関としての役割も果している。

このほか、地域農政の系譜に属する施策としては、むらづくり関連施策がある。五十四年度にスタートした新市町村農業振興地域整備計画は、集落を計画の基礎単位として捉え、集落からの積上げを計画の作成手法として重視しており、また同じく五十四年度には秋の農村水産祭の一環として、農山漁村において生産、生活、文化を通ずる総合的なむらづくり活動に対する表彰制度（通称「むらづくりコンクール」）も発足している。

三、最近の農政展開における集落の役割と今後の課題

一 農政上の集落への基本的な視点

集落はこれまで農村社会学的な見地から古い共同体規制を内在する部落共同体として批判的になることが多かった。しかしながら、零細分

散錯園を基本的な特質とする我が国の土地利用型農業において、農用地の集団的な有効利用は、零細地片の所有者又は利用者である多くの農家の話し合いと合意形成を通じてその実現を図つていく以外に方法はない。

また、生産が分化し、専門化している地域農業の生産構造の中で例えば畜産農家が堆肥を供給し、耕種農家がこれを土づくりに活用していくという形で資源の循環的な利用を地域的に再編成していくことが大切になつてきている。さらに、兼業化や混住化が進行している農村社会においては、農村住民の意識と行動様式の多様化を前提とし、住民の徹底した話し合いを通して、共通する問題を把握し、巾広い住民の共同活動が展開されていくことがいわゆる「むらづくり」の基本的アプローチとなる。

我が国の農業の基本的なあり方として、個々の経営をこえて、地域ごとに、土地等の地域資源の最適な管理と有効利用を基礎として地域農業の組織化を進め、また農村社会の活性化を図つていくとすれば、現に地域の基礎単位として存在している集落の果していいる機能を再評価し、開かれたコミュニティとして集落組織の活性化を図りつつ、集落等の農業組織を再編成していくことが農政上の視点からも重要な課題となつてきている。

一 最近の施策展開における集落の役割

五十五年度に制定された農用地利用増進法は、五十年度の農振法改正により創設された農用地利用増進事業を受け継いで、農用地の利用権設定による農用地の流動化に留まらず、作付、栽培協定、農作業の受委託の促進等や広い農用地の集団的な有効利用を実現するための枠組みを設けている。同法の中で、集落等を単位として、農用地の権利者の三分の

二以上の多数により構成される「農用地利用改善団体」が農用地利用規程に基づいて集団的な土地の有効利用を促進していくことを予定しているが、この「農用地利用改善団体」は、集落規模の農業組織を法制上認知し、これに農政上の役割を期待した始めてのケースであり、農政上の関心が集落段階の農業組織のあり方に係わっている最も代表的な証左と云えよう。

五十八年三月現在「農用地利用改善団体」の数はまだ三千二百程度であり、全国の集落の約二パーセントと、その組織化率はまだ微々たるものに過ぎないが、五十八年度には農政の最重点施策として「地域農業集團育成事業」が打出されており、この事業の動向とも関連してその今後が注目されている。本事業は昨年八月農政審議会の報告に盛られた「地域農業集團構想」を具体化したものであり、①中核農家を中心に兼業農家を巾広く包摂した地縁集団として地域農業集團を広範に、かつ早急に育成するとともに、(五十八・五十九年度において、全国の集落の約四割に当る六万集落を対象) ②地域農業集團による農用地の利用調整活動を通じて、中核農家の規模拡大と高能率の生産組織を育成することとし、③このため、関連農業施策を地域農業集團の育成と有機的に連携させながら進めていくことにしている。多くの県において、本事業を取り込み、或いは本事業に関連させて県単事業を実施する動きが強まってきたおり、国と都道府県を通じて、集落段階における地域農業の組織化が農政上大きな課題として登場している。

一 集落をめぐる今後の課題

最近の集落をめぐる動向からみて、今後の課題は数多くあるが、その

うちで集落と地域農業の組織化という視点にしばって今後の主要な課題を考えれば、次の三点が挙げられよう。

第一には、地域の農政主体が市町村から集落にまいおりていくことに関連して、市町村と集落の新しい関係を築き上げることが大切にならざっていることである。市町村役場が主導して集落を引っ張ってきていた、いわば「市町村主導型」から、役場が集落の自主性と創意工夫を誘導し、これを尊重しつつ、集落ぐるみの自主的な努力を支援する、いわば「市町村誘導型」への転換が必要とされよう。

第二には、集落を単位として地縁集団としての地域農業集團が広範に育成されていくことに伴って、既に地域に存在する各種の機能集団との連携のあり方を調整していくことが必要になることである。実態的には両者の機能を併せ持つ組織も生れて来ようが、地域農業の組織化において、両者の機能分担を明らかにしつつ、効果的な連携の方式を求めていかなければならない。

第三には、地域農業の組織化において、市町村段階と集落段階の重層的な組織化を進めることである。第二の問題にも関連するが、市町村段階の役場、農協、農業委員会等の農政団体とその下部組織、集落段階の地縁集団とその周辺に位置する各種の機能集団が、土地等の地域資源、機械、施設等の農業資本および労働力の有効利用と最適組合せを求めて、地域農業の効率的で、重層的な組織化を進めていくことが、今後の極めて困難ではあるが重要な課題になって来るのではないだろうか。

討論

司会

(高橋正郎) 村落社会研究会では、この秋の大会での「農政と村落」というテーマに向けて、こういう研究会を重ねていますが、今日の川村さんのお話はまさに、その接点にある。しかもそれを、行政、農林省の政策の立場から今迄の地域農政の系譜あるいは、その中の集落の位置づけの仕方、さらに最近の新しい動きとして非常にホットな地域農業集団の構想などのお話をございました。

そして最後に三つの課題を提唱されました。川村さんは非常に地域農業問題、あるいは集落問題について一家言を持つておられる方でございまして、私見ではあるがと何回もくり返して言っておられましたが、今後の討論ではその私見をも含めて大いにお話頂ければ有難く思います。とくに、今後の討論は交通整理は致しませんが、最初、少し質問といいますか、確認のウエイトが高いお発言を願つて、後半の方でいろいろ、意見の交換ということで進めさせて頂きます。特に新らしい、58年度からの地域農業集団育成対策事業については、まだ、確認したい点も多々あろうかと思いますが、ひとつ御自由な発言をお願いします。

(吉沢四郎)

地域農政特対の時は、農業集落というものが表面に、表現の時にもでておりましたが、この地域農業集団という風に今度名称が変わりましたね。それは今迄農業集落と使っていたものを、何か特別の意図があつて地域農業集団として言いかえたのか、それとも集落ということは考えないで新しい、よく言われた地縁集団というものを構想されたの

か。その辺の事情を、教えていただきたいのですが。

(川村浩一) これは、高橋さんご自身が、農政審議会で、ご発言なさつたようですが、高橋さんからもお話し頂けたらと思いますが、地域農

政特別対策のときに、話し合いと、総合推進方策の作成を、集落単位にやると、このひとつの地域組織としての集落というものを、具体的にとりあげながら、ひとつの単位にすゝめたわけあります。いわば農業についてのひとつの組織化活動の主体として、捉えていく時に、集落は、自主組織としての側面がありますから、その自主組織を、農業の面で丸ごと捉えるところに、その機能からいって無理があるわけです、さき程、農用地利用改善団体ということを農用地利増進法として申し上げましたけれども、やはり集落単位で地縁集団として、農業について、この土地利用、あるいは資源利用を含めて、この地域組織化機能を果していく主體として捉えて、それがたまたま集落組織とも一体となつて構成される場合もありましょうし、あるいは、集落の自治会は自治会としてあつてそれと別途に農業関係組織をもうけていくという場合もあります。

そこは、地域の自主性にゆだねていくという、そういう意味では、集落農業集団というものは組織の機能の側面から、地域農業集団という捉え方をしたという理解ではないかと思いますが、如何でしょうか。

(吉沢) すると、農業生産にかゝわる機能を持て着用した時にそれを

地域農業集団という風に考えるといふいみですが、たとえば、集落という風につかまる時には、ご承知のように、いろんな機能、包括的な多面的な機能を持つておるわけですから、そのうちの特に、農業生産にかゝわる機能に着目した時に、それを地域農業集団ということで考え

ようという風によろしいですか。

(川村) 一寸私の申し方が不十分だったかもしませんが、地域の農業について土地利用から資源利用までを含めて考へる組織として作るということを、任意団体ですけれど、期待しているわけです。

(安達) 農地利用改善団体の幼ネームなのです。昔の侍は、小さいとき、何とか竹千代となるわけでしょ。幼ネームとしてお使いになつていいんじゃないですか。本当の所は、結局は農地利用、その改善団体を作りたいわけでしょう。政策的には。

(川村) そうですね。

(川村) 幼ネーム、幼児名としての理解で。そういう理解でいいと思ひます。

(吉沢) 最終目標は農用地利用改善団体を育成するんだけれども、その前の、育成のステップとして、地域農業集団というものを、まずとつかゝりにしながら、農用地利用改善団体にまでそれを育てていく…。

(高橋) とつかゝりにしながらというのは、地域農業集団を作るんです。現在あるんじやなくして。

(安達) どうもぼくらは、この地域農業集団のあれをききましたとき、そういう風にとつていいのだろうかと個人的には……。

(川村) 基本的には、おっしゃるとおりです。たゞ、さつき申し上げましたとおり、地域農業集団の機能というのは、農用地利用改善団体では、機能的には巾の広いものを期待している面もある。ですから、農用地利用改善団体というのは、さつきの組織の形式的要件ということでありわば法人格なしに作れるわけすけれども、その利用改善団体として

の組織が合わせていろいろの資源利用の調整など巾の広い機能をもつことは何らさしつかえないわけですね。農地の集団的な利用調整の機能に着目して利用改善団体を作ると。その団体に合わせて巾広い地域の農業的諸機能を持つことはさしつかえない。地域農業集団は、かなり巾の広い機能まで、最初から予定しつゝ育成を考えている。しかし、農用地利用改善団体になることを期待しているという意味では、幼ネームという側面は、ご指摘のようあります。

(安達) そこまでの論議は、畿ヶ関段階とか東京段階では、観念的にはどうもよくわからんとね、でも現場にいくとどうなりますかね。

(川村) 農用地利用改善団体自体もそうだと思いますけど。現在ある、いわば集落農事組合みたいなものを新しく、この地域農業集団という形で組織化しながら利用改善団体としてもつしていくという、いわば、新しい組織化論としての側面を思索した。しかし、かなり集落において村づくりに関連して、組織が次々にできてきているわけですね。そういう組織とは別に又作りなさいということは実態上、非常に無理がありますから、現にある組織が、利用改善団体なり、地域農業集団という性格を持つて機能的に変化していくというタイプもあると思うんです。ですから、利用改善団体についてこの「農用地利用増進法」の運用面のいろいろな通達を出しました際にも、あまりひとつのはめないで、実態としていろいろあるものを、望ましい農用地利用改善団体の機能を持つように、機能的な充実、強化という形に誘導するということで、その組織要件というのは、きわめてフレキシブルにしておくと、極力、制度的制約は必要最少限にしておくという形にしていただきたいという側面があ

りますので、そこはしかし運用の問題として……。

(安達) しかし、毎月20万円をもらうためには、農地利用の規定を作つて、計画化やつて、町村長がそれを認めた時に、地域農業集団といふ名前を称してよろしいというような下りがあるんじやないですか。それが今度は、事務的にぐーっと具体化してきますと、それが現場の接点になるわけでしょ。そこんことで、おっしゃったことがきちんとした形になるわけで、地元としては、おれんところは、農事実行組合といつてますよね 伝統的に。それが一体なくなるのか、あつたまゝ二重看板にするのか、その辺のところがよくみえないと、どういう風にみたらいんですか。

(川村) これは、具体的な要件は、今進めている最中でこれからになりますけど、少くとも農地のこの集団的利用調整ということは、組織的目的として、考へてもらうということは必要になりますけれど、それ以外にどのような機能をもつか、プラスXの機能については、あまり細かく制約はしないで、これを必ず全部やらなくてはいかんというギリギリしたものではなくて、集団的利用調整、これは最低限の機能だと思いますが、そういう意味では、農用地利用改善団体の時に考へたような、あまり拘束的な要件というものは、できる限り少くしてやりたいという考え方はあるわけです。しかし、行政というものが、国、農政局、県・市町村と末端に降りていくに従つて、補助事業のあり方としては、次第に機械的な解釈、運用という側面が強まってきて、だんだん拘束が強くなるということは、行政の実態としては否定できませんけれども、やはり、そういう御批判を受けないような、柔軟性をもつた事業内容にしたいと

いうのが農林省の中央における考え方であるわけです。

(安達) 今後の問題の二ばん目は、大きい問題だと思いますが、これもう少し具体的におっしゃついていただけませんか。なかなかうまくできる面とでき難い面があるんですね。ことに今迄の指導方針というのは、作目別生産組織はでつかい方がいいですね 考え方はね。集落をこえ、村をこえてもいいんだと……。

抽象的段階でむしろこういう言い方をしてきましたがね、ところが今度は連けいというんだけれどもある面では、地縁集団の中に入つてしましますね。いろんなケースがございます、まさに、この御指摘としてはですね、地縁集団と機能集団の連けいの問題はないんだよと。これはよくわかるんですが、どういう風になるですか。目下、このニュースが伝わって、普及所で、一番やっぱりこの問題がどうなるんだと、困つていますね。それから普及所は、地域農業集団作りの最前線になるようと、必らずこういうことになつてきますね、そうなつた時に、彼らは非常に困る、そのとこのしわけ方というのか、行政指導の方針というものをもう少し細かくお話し願えますか。全部のご解答という意味ではないのですが、これはまさに問題だと思ひます。

(川村) まあ、御指摘の点は、私の方も、すつきりとした話がむつかしいというので課題にしたわけなんですが、今の御指摘に関連して申しますと、主産地形成的な側面から特に、農産物の量と質を考えた安定的計画を出荷体制のひろがりとして考えますと、やはり市町村、あるいはそれを越えた広域のひととの体制づくりという問題はあると思います。しかし、土地利用型農業中心に生産組織のあり方としては、やはり町村

からさうに集落段階において地縁集団とのつながりで、集団的土地利用というものをベースにして考えていく、そこは、市町村をこえた出荷面でも含めた広域な組織があり、それが、流通組織・出荷組織だけではなしに、生産組織的機能ももつということもこれは否定できないと思うんです。ただ、根っこに、絶えず土地利用についての地縁集団における利用調整の核というものをおきながら、絶えず考えていくというのが、これから誘導のし方ではないかと、いうような感じがしています。

(安達) ですから機能集団の面、組織が、AならAの集落の班としてあるところならまだやりやすいのですが、ところが、実際の問題として班さえないと、班というのが旧村の範囲だというところがかなり

ございます。そうした場合にどういうことになるのですか、下の方に班を作りますか？

(川村) 私が山梨県で実際経験した具体例を御紹介しながら申し上げますと、農協別の作目別生産部会という形で集落を越えた組織化をしてある場合、かなり多くのケースでは個々の農家は、集落にいくと点になると横のつながりがなくなつて、その広域作目部会にむすびついてみんな相談しつつやっていく。ところがそれに対して、地縁集団で組織化していく場合に、集落単位のひとつ、たとえば、農林業振興会みたいなのがてきて、その中でいろいろな作物部会が置かれていく。この作目部会は、集落・地縁集団としての農林業振興会の中でお互いに、土地利用、その他を含めて相談しつゝ、かつ、その作目部会のようなり集落をこえた広域的なものにも結びついていくという意味においての二段階組織化ということも入つてくる。これから集落農林振興会的なも

の中に入つたミニ部会ができますと、集落単位にお互いに相談をしつつ、土地利用等を考えるという意味においては、集落団体で点がいわば輪になつていて、地域問題を立場は違つても一緒に考えている。そういうひとつの意識づくりなり、組織化にむすびついている。それが上部組織の集落をこえた作目部会のいろいろな活動なり機能と低触する面が出てはこないかという点はまちがいなくありますし、場合によつたら、そのフリクションがおこることもありますけれども、しかし、土地利用にむすびつく限りにおいては、土地利用型農業の問題のアプローチというものが今後のひとつの方向ではないのかという気がするのですけれども。

(安達) それからもうひとつ。地域農業集団がいくつかある。ひとつないし三つ位の集落に。それと現在の町村の間に、たとえば、流域毎の協議会を作る必要があるですか？私の郷里は新潟県なのですが、それを数年前からやつてあるんです。それが土地利用についての最後の広域的な合意を得る。だから水系別の土地利用協議会になつて、その下に各部落がござりますね。その部落というものが、ここに当るその部落レベルでそれを作る。そうすると、実行するのが、今度は作目別の生産組織が実働部隊となる。それだからそういうものは、この各水系の集団の上の方に、いわば旧村毎位に、何かできる必要があるのかないのかその点についてはどのように考えていいられますか？

(川村) その点は從来、議論としてはあまりされてはいないんじやないかと思いますが、考え方としては、水系別に農業の場合水の広域的利用調整問題というのが多くの場合ありますが、そういうものにつなげた

広域的な組織化というものと裏腹に考えていく視点はひとつの方針だと思います。現にあるものはそういう形でのばしながら、たゞ問題は大きな広域的な調整というだけではなくて、それぞれの村毎に、集落毎に、集団的土地利用をみんなで考えて有効土地利用していくという、いわば、一番基礎核をしっかりと置いていこうではないかということです。

(安達) 今迄の基盤整備事業の流れからしますと、私のいう流域毎位が、一番変っているわけですね。今迄流れに沿つてやりますと、そういうことが必要になる。それから、出作入作もほほそういうことになる。集落ですと、出作入作がなかなか把握できない。そういう面があるので、どうしても作らざるを得ない。そっちの流れの方が僕は自然ではないかと。

(川村) 標準的には二、三集落位を単位にしたまどまりで、地域農業集団を考えるというのがあるのですが、各地域によってそれを旧村レベルにまで拡大して考えた方がよいという場合もありますし、あるいはひとつつの集落毎に考えるというケースもでてきます。そこはある程度柔軟に考えてきている…。

(安達) 今は第三の問題についての質問なんですが、市町村のからみでね、集落といきなり市町村ということではなくて、もうひとつ中間組織みたいなものが実際に要りはしないか。そういうことなんです。

(川村) そうですね。実際に出でますね。

(関順也) 一番最初のところなんですが、稲作の転作の問題ですね。

その時には、食糧自給力の強化が必要だということで、麦、大豆、その

他、転作事業が補助金でもって行われてきているわけですが、採算べ一
スから言つたらこれは全然問題にならないんで、これは国策として自給
力の増加という点では必要かもしれませんけれど、行先はどうなりますか。

ずっとやつぱりこういう形で補助金で…。(笑)

(川村) 御指摘の問題は非常にむつかしい問題だと思うんですが、やはり、エサの場合には、畜産、とくに酪農なり、肉牛に結びつけながら、粗飼料の自給度を高めていくということにうまくつながる形での飼料作物づくりにもつていかねばならないことは、それはエサだけではなくて、酪農経営なり肉牛経営を含めた総合的な形でその収益性を考えていく形になると思いますが、その場合に、長野県の宮田村でやつてるように、村ぐるみ、地代ブール方式というのがありますね。あゝいうものができるば、よりうまくむすびついていくと思ひますけれどもね。ひとつ畜産経営と結びつけて、エサを考えていく。麦、大豆について、大豆は稻転作が始まつてから、技術的な改善もすゝんできて、現在は120~130kgが平均的な線ですが、富山県あたりは200kgをこえ、集団によつては、300kgをこえるようなものもできましたね。バラ転(作)ではどうしようもな
いですからやはり、団地化して、大豆も機械化体系がほほでき上つたとい
う段階にきましたけれども、その団地的な生産性の高い転作農とし
てどう定着させていくかということをやっていけば、現状よりはかなり
収益性は改善されて、やや長期的な見方としては、350~400kgとれゝば、
ある程度、米に近い水準にいける可能性もあるんじゃないかという見方
もありますが、これはまだ点なり目としての話であつて、面的に考
えると相当むずかしい課題をもつてることは否定できないんです。それから、

麦の場合には、ある意味において生産性の向上という、収量アップの面というのは、大豆程、そう楽観視はできない面はありますけれども、やはり、転作奨励金の水準というものに、今は支えられてようやく成り立っている。これがなくなったら、又みんな米戻りするんじゃないかといふ見方は、大豆を含めて非常に多いと思うんです。しかし少くともある転作は避け難いとした場合に、それを地域の中でどうやって定着させていくかと、やっぱり、土地の持つ収益性ということが、ある程度分れてくるわけですから、それを地域的にブルしながら、収益性の弱い部分も抱えていくという、共保証もこれはひとつ試みですけれども、そういう仕組みを、さつきの望ましい形でいけば、さつきの長野県の宮田村のパターンですけれども、そういうものを進めていく以外、なかなかないと思うんですね。

(関) たしかに大きな團体経営でもやつて、多角的な中でこれをある

程度までしていくというのはわかるんですが、現代の情況からいえば、上からの割当が個々の農家のところ迄、大体同じような割当てで、そこでそこで作つてゐるわけですから、それだけのベースを考えたら、これは絶対引き合わない。少々収穫高が多くなるが、そんなもの問題にならないんで、やがて補助金がなくなればこれは完全になくなつてしまふというような感じがしているんですが。

(川村) そういう意味では、水田利用再編対策でさつき申し上げまし

たように、バラ転作というのは、政策的な位置づけとしてはこれは扱いはないわけですから、集団的に、計画的に転作をしていくという、集団転作の定着化をどうすゝめていくのか、それをしかし土地利用にどう結

びつけていくのか、地域ぐるみ、土地ぐるみですね。そういうことをすゝめていかざるを得ない。ですから丁度水田利用再編対策で、この奨励金の問題を考えていくのに、たとえば、通常の奨励金にプラス計画転作についての計画加算金というものを、上のせしていく。それから、56年度から始まつた二期の場合には、団地化転作というのをさらに導入してそれで、奨励金の基礎額は一応水準的に五千円位ずつおとしていくわけですけれども、計画転作をしてさらに1haないし2haという団地的まとまりで、連反して転作している場合には、団地化加算を加えれば、そう落ちないと、そつちに誘導していくと、そういう方向を今後さらに強めていかざるを得ないと思うんですよ。そういう中で地域的に対応をさらに強めていく強めていくつて頂けるかというのが、これから課題ではないかと思うんです。

(関) どうもありがとうございました。

(高橋) 最近はわりと増えていると思うんですが、土地を所有していて耕作しない、かつての農家というのは、かなりあるよう思ふんですがね。そういう農家は今の農業集団ですか、それから利用団体の中で、かつての農家でそれども位置づけられている。それと所有者ですか、利用する場合にも、かなり発言権をもつと思うんすけれども、そういう農家がますます増えていくと思うんですが、どういう具合に結びつけられておりますか。さき程安達先生がおっしゃつたように、出

くんでいるかということは、農林省あたりでサンプル調査をやらなきゃならんでしょうが。

(川村) 後段の方はよくわからないんですが、個別的な事例調査等は

いくつあると思うんですが、全国的な動向、出作入作関係について、センサスの集落調査の中で、ある程度あつたかもしませんねえ。なかつたですか。そうすると、事例調査がそうなるかも知れませんね。前段の方は、御指摘のように、土地は持っているけれども自分は使わないという農家が高令化し、安定勤務者が増えてきている。それが農地の利用権設定の一番の契機になっている。それが高令化社会が進展するとふえていくだろうという前提で、先の農用地利用増進事業も、一応それを予期しながら、どうやって担い手農家、中核農家の規模拡大に、うまく結びつけていくかということがある。農用地利用改善団体を作る時にも、土地について所有権をもっている人を当然含めて、土地についての権利を持つっている人を当然含めて、土地についての権利を持つている人の三分の二が構成員になっているということをひとつ要件にしているわけです。そういう農家が農地を自分で使っていて、貸してもいいんだけど、貸した途端に組合員資格がなくなるとか、いろいろ問題がでているわけです。それについて利用増進法では、ひとつ特例をひらいて、農地をもつていて今まで耕していたが、今度は貸しても利用改善団体のメンバーになつて貸してくる限りにおいては組合員資格を失わないという農協法上の特例はひらいています。ですから、土地を持っていて、自分で耕やさなくなる人が、今後は増えふえていくということを予期しつゝ、いわば所有構造はいじれませんけれども、利用構造としてどう効率化しかつある程度利用集積を、担い手を中心に進めていくかということを、狙っているという事が言えるのではないかと思います。

(関) その場合の所有権の保証というのはどこまでいるのですか。もう一度農地改革をやられてはかなわんということなんですよ。この不信感が非常にがあるので、遊ばしておいても手許においておく。僕の所もうなんです。

(川村) 私も県の行政をやっている時に、その問題にぶつかって、町村なり農業者団体の集まりでもずいぶんしゃべったんですね。その時に農地改革への不安感をとり除く為には、農用地利用増進法というのは、地主が安心して貸せる仕組だという事を強調したのです。それは、借り手は期間がきたら返して離作料は要求しませんよと、いうことを約束してからのです。それを市町村が保証するというのがこの農用地利用増進事業です。ふつう世界各國はみんな農地立法というのは耕作権の保護なんです。特に長期的な賃貸借というものを考えてそれを保護するというのが農地制度の基本なんですが、日本では全く逆に、いかにして地主を保護するか、さもないと農地が流動化しないと割り切って離作料は要求しない貸借、それを借り手が約束をし、その上で貸す、そういう関係を市町村が保証する、というのがこれのしくみですということを徹底して話してそれが本当にうまく侵透したところでは思いがけなくすむということもありましたけれども、まだまだ不安感をもつてているケースが、御指摘の様に多いですから、地主にとって、すぐ所有権といかなくとも、耕作権が発生して資産価値が目減りするということは無い仕組であることを、さらに徹底してPRしなくてはいかんと思うんです。

(川村) えへ、まずひとつかかるのは、農地法の小作所有制限ですね。

小作所有制限、農地法の七条です。一定の規模以上の小作地は国が買収するしくみがあるんです。この七条の農地法の適用除外になつているわけです、農用地利用増進事業に基づき利用する場合は。それから農地法の19条20条に賃貸借について、解除・解約の制限があつて、法定更新という制度になつてゐるわけです。ですから、特別な事由がなければ法律上、更新しないものとみなされる意味において、借り手の地位が保護されてゐるというのが農地法の世界です。この農用地利用増進法では三年なり、五年といわば定期賃貸借のことですね。そこで期間が満了したら、それで農地法の19・20条の適用は全くないという形で、法律上は手当してありますから、その意味において法定更新ということにはならない。期間が満了すれば、裸の形で返ってきますという制度の仕組にはしてあるんです。ですから、法制度上の手当てはしつかりで生きている、農地法の3条、7条、19条、20条の、みんな適用除外ですから、たゞ、土地所有者が実際に持つ、かゝつての農地改革の亡靈に対する不安をぬぐうという努力はまだまだ徹底していない。

(関) 借り手の方も意識が違いますね。そういう形には徹底していくまんね。

(川村) しかし借り手の意識は相当変わつてきているんじゃないでしょうか。ヤミ耕作の事例なんか含めてみると、農地をうまく借りて集めている人というのは、貸し手が、これは本当に個人的に信頼できるという人に貸している。逆にその信頼感を維持する為に一年単位で、毎年貸してもらつて耕作が終つたら返して又信頼されて借りていくという一年単位の事実上の短期賃貸借を積み重ねるというケースがかなりあります

すけれど、今は個人的信頼感に基づいて、短期的に貸している形がヤミ小作の実態ですが、それを地域ぐるみの話し合いに基づいて集団的な合意に基づいて安心して賃借りできる状態にもつていくというのがこの農用地利用増進制度の狙いだと思います。それで制度的な手当ではできていますが、意識としてはまだ充分ではないという風に……。

(高橋) 地域農業集団にも先程言つた非農家は入れるわけですか。

(川村) 農地についての権利をもつてゐる人は入れます。

(島崎) 感想みたいな形になつて申し訳ないんですが、高橋さんが司会された最初の時に「農政と村」というのが今度の共通課題なんだといわれて始まつたわけですから、我々が使つてゐるあいまいな概念、村であるとか村落、農民もそうだと思うですか、そういうものが一切カットされて話されている。概念が機能概念と操作概念で、計画主体の側からきれいに体系的に整理されると私は思つてゐるのですが、そう発表全体も受け取つたわけです。その場合に、計画主体から見た機能的に作られるものと、実態との食い違いが、いろんな面で皆、気になる所なんだろうと、その最大の点が所有の問題だと思うんですね。しかも今、利用という側面ですーっと説明をされて、ようやく議論の中で所有と利用との大変むずかしい関係が討議になつてきたんですけれども、おそらく、農林省の方のこういうものを考へられる期待というのは、利用の力みたいなものがどんどん大きくなつて所有の方のもつ力がだんだん縮少すると期待されていて、利用が所有を圧倒するような力関係の展開を一そなことはありえないと思うんですけれどもーおそらく計画主体としてはそういうことが行われた段階でこういうものができ上ると、そういう

う印象を受けているんです。現実には中核農家自体がどんどん減っているわけですね、パーセントとしても。その期待した程には借地の農家が規模拡大に、互いに結びついていくという展望はそんなに明るくはないという意味では、利用が所有を圧倒するという、かつての亡靈の時代と比べての逆転は起こらないだろう。そう簡単には起こらないだろう。そ

の場合に零細所有がひしめいている情況をなんとかしたい、そこんところをこのようないい整理ではなくて、それが一体可能なことなのかどうなのかということまで含めて、もう少し説明願えないかということと、現実に農村を歩いていると、農民の意欲の喪失は相当なものなんだろうと思うんですね。それから実際に30代から40代の奥さんのいない男の人たちの悩みはどこへ行つても最大の嘆きとしてでてくるわけですが、そういう所からの村の崩壊が、かなり進んでいるわけですね。単身老令の人達が帰ってきてひつそりとしているという、乗本さんのおいう深刻な指摘が島根の方で報告されていますけれど、非合理的な側面、村とは何か。そこに住んでいる農民とは何なのかという側面が、全然こういう話の中に入つてこない。村とは、結局行政団体としての市町村しか活字の中には入つてこないんですけど、その点補足説明を頂けないかなあとう感じがあります。

(吉沢) 今のことに関連して、農用地利用改善団体というものがよく分からぬですけれども、先程の地域農業団体、地域農業集団というのが、たとえば農家組合とか、農家実行組合とか、そういうものであるんですか。それと農地利用団体はどういう関係があるのか具体的に教えて頂きたい。それから、既存の、いろんな請負い集団がありますね、民

間の請負いをやるべき集団とがありますね。これとは一体どういう風な関係になっているんですか。更に言えばそれを仲介していろいろやってます農協と、農地利用改善団体とはどのような関係にあるのか説明して頂けると、このイメージがもつとはつきりわいてくると思うんですが。既存の機能集団との関係を。

(川村) 農協として最近打ち出している地域営農集団というのがあります、農協の方は広域的な営農団地構想から出発しながら、この集落的な規模で営農集団という捉え方をし、あるいは地域農業振興計画を集落単位から作り上げるという方向を持ち出していますが、農政審議会の答申をまとめる過程で農協サイドと、審議会の先生方あるいは農林省とのいろんな意見のすり合わせもやってきて、現段階では、いわば呼び方の違いみたいになりつゝあるのではないか。農林省の言う地域農業集団、これは農政審の答申に基づくもので、それと、農協中央会等が打ち出している地域営農集団とはほぼ裏腹な関係にある。ただニーヤンスとしていえば、農協の方が、やや、言葉通りの営農集団的なニュアンスが強いと言えるかもしれません、しかし、農協の地域営農集団自体においてもやはり土地利用型農業のあり方としては、集落単位で、土地の集団的な有効利用調整をやっていくというしくみ、そういう機能をもたせながら考へなければいけんことは、はつきり説明を通じて言つていますから、そういう意味で裏腹だと。一方、農協の今の組織のあり方との関連ですが、さき程も一寸議論がありましたが、農協の場合、綜合農協としていろいろな事業をやつてる中で、傘下に作目別部会といふものを置いて、これがむしろ集落という単位を越えてより広域的に、

傘下を組織化している場合が多いと思うんですが、一方、集落には農事実行組合みたいなものが古くからずっとあった。米を中心にしてかなり作目が似かよっているような状態においては、農事実行組合というのが、かなり、ひとつの地域の農業組織として機能してきたと思うのですが、基本法下においての、生産の分化と専門化というのが、進んでいく中で稻作については地域の話し合いの母胎にあると思いますが、実質的な機能としてはだんだん弱体化して場合によっては、形骸化する。本当に、農事情報伝達機関みたいな形に弱体化しちゃっているケースが非常に増えてきたわけです。それは裏腹に專業的な農家あるいは意欲的に農業をやる人は、作目的に農協の部会に組織化されていく中で、まさに兼業稻作的なものだけが、集落の実行組合における農事連絡機関的な機能でかろうじて残ってきているという形が多かったと思うんですね、そういう中でその地域の農業組織のあり方というものはどう考えていくか、特に土地利用型農業はやっぱり、従来の個別零細分割所有、分散錯團という今の実態の中で、農地を集団的に有効利用していくための利用調整ということを考えないと、土地利用型農業における集団的農地の有効利用は難かしい、ではそのあり方をどうしていくのかというの、今この政策課題であり、問題意識だと思います。ですから、さっきの御批判に対する多少の弁明にもなるんですけれど、むつかしさということを前提にして、どこに糸口を考えるかという所で、こういうアプローチしかないのではないかとたどりついたのが、地域農業集団ではないかと思います。これは国際的にみた農業のあらゆる問題を、地域的に組織化していく機能ではなくて、まず日本の土地利用型農業において、零細分散

錯團という中で、このまゝでは土地利用型農業の規模拡大、中核農家の経営規模拡大がむつかしいという中で、農地流動化と言つても今のところは個別の分散的な利用集積にすぎない。しかし、零細分散所有という中で、個々の農家の話し合いではむつかしいとなれば、地域の中で農地は集団的に有効利用していくことが望ましいという基本的な合意を作っていく。その為には、どういう形で利用の仕方を考えていったらしいのか。これはまず、権利に至る前に、どういう所でどういう作目を集団的に作つていいたらよいのか、品種はどういうものを選んで、栽培体系としてどういう形でやつたらよいのかということをできる限り話し合いの中で、集団的有効利用を考えていく、その話がうまくレールに乗つかれば、その中で土地の権利を、いわば利用権設定という形で貸してもいいという人が出てくれば、今度はその権利設定までつなげていくということを、実態に即して、段階的に考えてみようという意味においては、日本農政において一番むつかしい土地利用型農業において、やるとしたらこれしかないじゃないかというギリギリのところで、ひとつ路線選択だという風にむしろお考え頂いた方がいいんではないか。さっき御紹介したように非常に望ましい事例としては、長野県の宮田村のように、作目別に農地利用というのが集団化していくと、その上で作目の地代負担力の限界がありますから、エサ当り一萬と、麦なら二万と、野菜なら五万と、これは借りた人が払えるのは、そういう限界があるから、その限界内で払えばよい、しかし今度は貸し手に関しては、ある程度、平等な地代を保証しないと貸さないですから、地代ブルーをするわけです。

その代り、地代はプールして、土地を貸す人については、ほど三万なら三万の同じレベルの地代を払うという形で、地域合意を形成して、村中心でやつてゐるわけですが、そこ迄いかなくとも集落単位で、今のむつかしい中で皆が話し合つて、農地をどうやつたら、全体として有効に利用できるか、そのあり方を考えながら、いろいろその集落としての話し合いの共通のルールを作つていって、そういう申し合わせに基づいて、ある程度協調した集団的有効利用というものを考えていくといふ、そこを糸口に考えていく。この農用地利用改善団体というのはいわば、利用権の設定ということに主眼をおいて、事業としてはさつきの農用地利用改善事業とか、あるいは農協の作業の受託みたいなものをやることも、巾の広い農用地利用増進法の三本柱の中にも一ひとつは利用権設定を中心とした、利用権設定等促進事業、権利に関する団体、これが農地流動化対策、二番目の柱が農用地利用改善事業という権利を前提にしないで、集団的な農地の有効利用の為に作付栽培協定なり、農作業の協同化なり、効率化なり、そういうことを、農用地利用改善団体と言う団体を通じて、話し合いに基づいて集団的に対応していく、これが、農用地利用改善事業。三つめに、農作業の受委託の促進、これは農協が現にやつてゐるのを中心にして、これを組織的に進めていく。この三本柱で、農用地利用増進法のしくみはできています。こういう全体を、市町村が中心にやつていくわけですから、その際に、農作業の受委託の面では農協が主として担当し、権利設定に關するものは、農業委員会が担当するという意味において、市町村が、農業委員会とか、農協等々、連携をとりながら、組織的にそういうものをしていく。という全体的なしくみ

を、農用地利用増進法で作ったということはいえると思います。さき程のむつかしい問題に関しては、基本的には私が申し上げたのは、やゝ、政策対応の面を重視したものですから、形式的にすつきりした整理になりすぎている面は、御指摘通りですが、基本的には、お話をあつたむづかしさを前提にして考へてあるんだと思うんです。

それで御指摘の中で、所有と利用の関係で、所有の支配的な力は、基本的に否認できない。この農地としての有効利用の前に、都市的な土地利用との調整という問題が基本的にはあります。今、都市計画の線引きと、農用地区域の設定ということで基本的にはやつてきているわけですがれども、実際は、新農振の問題でご説明したように、農振法が、なぜ農村部で評判が悪いかと言ふと、要するに個々の農家が生産手段の農地としてではなく、資産としての農地を意識して、転用による資産価値の実現の機会ということをいつも考えていますし、或いはその自由を留保しておきたいという気持が非常に強いわけとして、それを農用地区域の中に入れちゃって、転用はまかりならんよとする為に資産として処分する自由を失うわけです。あるいはそれを非常に阻害されるということである農用地区域そのものが場合によつては穴ぬき農用地区域になっちゃう。あるいは設定したあと次々に抜かれにくずれていくというケースもすいい分あるわけですね、そういう中で、農業と非農業の土地利用についても、なんとか地域ぐるみ話し合いで合意形成をして、あらゆる農地がいつべんに転用できるわけではないですから、将来、本当に非農業土地利用といふものが、需要が顕在化したときには、それなりに、農地からの転用に計画的に対応せざるを得ないわけですから、それをバラバラにや

るんではなくて、あくまで地域単位に計画的な段階的な土地利用転換と
いうものを考えていくべきではないか。そういうことを前提にして、や
はり農地はできる限り集団的に保全し、有効利用していくと。必要な
ものは地域ぐるみ、土地利用転換のルールみたいなものを考えて、段階
的・計画的にやっていく、そういう合意形成をしていくというのもひと
つの大事な課題になってるわけです。これは、新農振の時の、集落土地
利用構想というのを考えたときには、その辺をひとつ誘導したいという
ねらいはあったのですが、ところがこの構想はさっぱり動かないのが現
実です。狙いは良いんですが、なかなか農村部に入つて話し合いをして、
そういうものを作るというのは容易でないというのが実態です。

(島崎) かつての昔の農地改革前の時にはね、所有者の単位で大きく
土地のまとまりを持っていて、小作している方がバラバラになつてたわ
けですね。それをぶっこわして、零細所有制を点々といつぱい集落に作
つてね、今度はそれを、これではどうしようもないから、利用の方で大
きく確保、ひとまとまりにして、そういう方が点在するような形にもつ
ていく図式になるんだと思うんですけどね。

(川村) 結局、土地的利用と農業的利用の調整という視点か
ら入つていってもなかなかむつかしいというのが現実問題であり、やつ
ぱり農地について、農業的利用において、集団的有効利用を考えなけれ
ばいかんと、土地というものを中心に、地域の共通な貴重な地域資源な
り、地域資産というものはみんなで大事にして、資源の有効利用を考え
ていこうということを、農業のあり方として考えながら、それがうまく
いったときには、その次のステップとして、今度は農業資源の利用転換

の問題についても、しっかりと地域で合意して、ルール作りをしながらや
つていこうではないかというのがその次に期待できるというステップを
その次にふまざるを得ないのかなど……。

(島崎) これしかないという意味のお話はよくわかるのですけれど。
土地が資源であるという表現もよくわかるのすけども、土地は資産であ
り、基本的な生産手段なわけですよ。そんところの側面が文字の上か
ら消えて、資源という表現でかくれると、大分問題の組み立て方が変わ
つてくるわけですね。その変わつてくるというのが望ましい姿なのだとい
うことはよくわかるんですけども、現実とのギャップが大変大きすぎ
ちゃって、NIR A提言ではひとつの農家利用単位は10haの構想が立て
られているけれども、農林省は5haにしたと思うんです。今迄の集落で
10haの土地利用者を作るとすると、農家の数が30~50が平均ですから、
一軒1haですから40~50haのものでしよう。平均すれば4軒から5軒しか、
利用者が残らなくなつちゃうわけですね。それを半分の5haに減らせば
やる人が倍でてくるからまあいいけど、今の5haの土地利用型農業では
どうしようもないわけでしょう。たいして変わりないんじゃないかと、
そういう計画と実態とのズレのところがどうもよくわからないんです。
(関) わからないんでなくて、現実には、はつきりしすぎているんで
すよ。

(島崎) 過疎地はもういい、問題ないんだということなら、ある程度よ
くわかるんだけども、過疎は過疎なりの存在理由はあるわけだから。
(関) 東京都のどまん中にある農地みたいに、こんなのは何がどう作
られようと、計算のうちに入らないですから、極端な場合そうなつち

やうんで……。

(川村) 資産という見方と資源という見方が、いわば、所有と利用の問題だと思うんですね。私的な資産という側面があまりに強すぎて、地域資源で大事だといふいい方をしているのは、いかにして所有の力を押えるかと、資源化という形で上からかぶせて活用していくとかという話ですね。東畑四郎さんがいわれたことほどでご承知かもしませんが、日本では「私」の話と「公」の話が分かれちゃって、中間に共益の分野があります。東畑四郎さんもそのあたりをどう導入して、土地利用におけるルール作りをするか、それが現在の一番大きな課題だと思いますね。さき程一寸村の問題がありましたが、私もよく分からぬんで、教えて頂きたいんですが、村作りの事例をすこしとみてまして、割に本気でやつたみたいですが、村作りの発想や悩みはでてこないんですね。ところが、農山村の場合になぜなというのは、農山村に多いですね。平場の農村というのは、安定兼業稻作で、農業自体のあり方、又は農業を基盤にした地域社会のあり方という発想や悩みはでてこないんですね。そこから、農山村を含めて、兼業化、混住化という最大の課題である。その時に、農山村を含めて、農業的、混住化というものが相当進んでいますから、そこで、地域の合意形成の手法としては、単に農業的な土地利用の一本ヤリでいつたんでは兼業農家、あるいは非農家を含めた形での村の合意形成はむづかしい、ですから、非農家であっても、徹底した兼業農家でも共通に関心を持てる分野、あるいは、その意味で共同の目標設定の可能な分野といふ意味で、村の居住環境といふものを翻まえていく。それは生産基盤と一体的に環境も整備しなければいけないという手法を通じて、農政を農村政策アプローチ的な面で、合意形成に誘導していくのが、最近の政策の流れの特徴です。たゞこれは臨調的に言うと、大変評判が悪くて、環境整備について、農政がなんであるんだという話で、むしろそれを切って産業政策で純化し出だしている、あるいは、極めて量が増加すると、そういう所で、農地の利用権設定もわりに農山村に多いということは、畠を中心遊休地が出だしている、あるいは、極めて量が増加すると、そういう所で、農

地を有効に利用しなければいけない、遊んでいるのだったら、誰か利用する人に貸そくじゃないかと、訴えやすいという面をもつていて。平場の、特に、純水田単作地帯の場合にはなかなかむつかしい。その設定度も非常に遅れているということだと思います。そういう意味では村の問題というのが、都市近郊では一面ではなくそれはじめている。市街区域になつたら100多資産としてしか土地をみてない。市街区域で転用自由といふことにしていまから、これは農政も現状維持的な、いわゆる災害対策とか、保険対策とかは大切にしますけれども、積極的な、長期的な施策はやらないと、割り切っちゃってるわけですね。市街区域以外で、資産が資源という形で、共益的なルール作りの可能な所で、この土地利用型農業について、今後、どういう政策点から考えていくのかというの、農山村について、今後、どういう政策点から考えていくのかというの、農山村について、今後、どういう政策点から考えていくのかといふ意味で、農山村の合意形成はむづかしい、ですから、非農家であっても、徹底した兼業農家でも共通に関心を持てる分野、あるいは、その意味で共同の目標設定の可能な分野といふ意味で、村の居住環境といふものを翻まえていく。それは生産基盤と一体的に環境も整備しなければいけないという手法を通じて、農政を農村政策アプローチ的な面で、合意形成に誘導していくのが、最近の政策の流れの特徴です。たゞこれは臨調的に言うと、大変評判が悪くて、環境整備について、農政がなんであるんだという話で、むしろそれを切つて産業政策で純化しろと迫られてきている。

(高山) 集落の問題について、農政的な視点からの提起で、勉強させて頂いたんですが、実はこの研究会でも問題になつておりました。農基法の目標として、自立経営の育成ということがでてきて、それが今度、いつの時点からか中核農家といふことばになつてゐる。それで、集落というものを土地利用の合理的な利用ということを考えた場合に、ひとつの中核農家といふ事と、どういう関連があるのか。結局は、中核農家を育成して、土地利用の集団的、効率的利用ということを、あくまで計ると、いう、いわば家族経営の規模拡大ということが今の農政の最終的な目標になつてゐるのか。今日お話になつた地域農業集団にしても、あくまでそれが中核農業育成といいますか。そういうものを作り上げていく為の手段なのか、何かその辺のところが、これ自身が目標になつてゐるのか、というには、非常に違ひがでてくるのではないのか。というのは、自立経営の育成というような事がうまくいかなかつたのは、土地が流動化しなかつたからであると。従つて土地流動化を図るために、最初に、市町村段階での農業計画等をたてていく、それもうまいかない、従つて、集落段階での土地の調整を考えしていくと、どうもそういう形で來ているだけれども自立経営自身が成立して、なかなか土地利用型ででてこなかつた原因というものが、戦後の農政の中でNIRA的な意味で言うならば、保護農政というようなことが、網がかぶさつてゐるが為にかえつて、自立経営が育成されなかつたんだという意味がひとつあるわけじて、一体、この辺の所で、狙いとして中核農家の育成とか、自立経営の育成ということを考えた場合に、本当に地域の農業集団とか土地利用と

いうような所のもので中核農家が育成できるのか、あるいは、中核農家を育成しようとするのなら、米の管理制度とか、価格の問題とか、あるいは輸入の問題とか、そちらの方をこそ狙いをつけていけば、土地も流動化していくという風に考えるべきなのか。その辺のところが私もはつきりしないので、今日のお話では、明らかに地域農業集団というお考えである事はわかるんですけれども、中核農家といふ所に本当に焦点を当てるとしたならば、中核農家をどうやって育成するのかというのは、これだけの問題ではないような気がするんですが。

(川村) 非常に難かしい問題で十分にお答えできないと思うんですが、農林省が基本法にいう自立経営という概念を全く捨てたという事ではないと思うんですが、自立経営を構造政策の目標とした時に、農業生産の主たる部分を半分とか三分の二を自立経営が担うというような、農業構造にもつていけるという事を前提に、自立経営を唱い上げたと思うんですね。ところが現実には日本の非農業の成長は、世界にも稀な超高度成長ですから、とても生活水準の均衡、家族世帯一人当たりの所得みたいなこと、均衡を狙つた自立経営概念では、本当に年々数が減つていくという形で、とても生産の主体を占めるような層として、これを把握していくことの意味が、非常に薄くなつちやつたという所から、やむをえず範囲を広げて、中核農家概念を持ち出して來たというのが、偽わらざる裏話だと思うんです。中核農家といふのは御承知のように60歳未満の男子基幹労働力が、年間150日以上働くという定義をして、それだからうじて、多くの分について、六七割にはカバーできる、たゞ稻作でみると、依然としてそれは三分の一位だということですが、日本の高度成長下の

農業が、大きく、施設型農業と土地利用型農業に分かれますけれども、施設型農業では非常に規模の大きい技術経営的なものが相当育つた。土地利用型農業では残念ながら、土地が流動化しない、しにくいという現実の土地問題の中で、規模拡大が非常にむづかしい問題にぶつかってきているという形できたわけですけれど、その中で、いわゆる経営目標として、中核農家育成というのは、自立經營概念を一步後退させた形で、生産の担い手把握をしなくてはいけないという所からきてはいますけれども、地域農業集団とのからみで考えますと、中核農家というのを、土地利用型農業において、六割とか七割を農業で生き抜いていこうとする人達が中心になつて稻作の土地利用面も支えていくという状態にもつてしまいたい。そういう意味において、中核農家が、生産の過半を、土地利用型の農業においても担つていくという状態を作つていくか、そこでむつかしい土地問題についての、日本的なアプローチを考えたというが、いわば地域農業集団だと思うんです。いわば、零細土地所有構造、作りながら、本当に農業で生き抜いて行こうとするのか、土地利用型農業によって規模拡大していく道を考えていくか。しかし、中核農家一本槍でいくといふんでは、日本の農村の現実ではそういう合意形成は大変むづかしい。兼業農家も兼業農家なりに、長期的には残存するでしょうし、それから、いろいろな生産手段もある、そういう中で、やはり地域としてみた土地利用について、集団的有効利用という合意形成をして、高令化の進展なり、兼業化の深まりという事に応じて、現実的に出てくる流動化の契機というもの段階的に、中核農家の規模拡大に結びつけ

ていく。その意味においては、中核農家と兼業農家を含めた巾の広い農業者としての地域土地利用の合意形成という事が一番基本になるといふ捉え方をしていると思うんですが。その際、これはやゝ私見になりますけれども、中核農家の捉え方というのは、地域農業集団的なアプローチをすると一寸變つてくる面があると思います。といいますのは、単に農業生産の大宗を担うようなものとしてつかまえてはいるだけではなくて、いわば集落的でみた、或いはもう一寸広がりでみた地域農業のいわば中核的な担い手という視点が入ってきてはいるのではないか。いわば地域農業というものを確立していくと、同時に中効利用も考えていくと、そういうことで合意形成していくと、同時に中核農家がいて、地域農業の中でたとえば、耕農地の集団組織というのを考えしていくものとして、その組織の中核的な担い手農家もある。いわば手間のかかることもやると、あるいは高い技術力も持つというような形で、その中で、兼業農家も、もし自分がどうしてもそれなりに農業をやりたいという場合は、それなりに、農業に参画をやるといふ場合、必要がある場合には、それなりに、農業に参画し、かつ、それなりに農業で所得も上げていける。そういう形での組織化論というものを考えていかざるを得ない。そういう意味では中核農家が、生産の担い手ということに加えて、地域の農業の担い手であり、地域の生産組織の担い手である。そういう農家経営イメージにやつぱり変わつてきつつあるということは言えるんではないか。

(島崎) 合意形成とは一体何だということなんですよ。字で書くと非常にきれいなんだけど、それが本当にどうやってできるんだという事になりますと、これはエライ深刻なんじゃないか。減反の時はそうだった

し、それから今度の場合もますます土地の所有、利用をめぐって、でてくるはなし合いなんてものは大変なむつかしさが伴うんだろうと思うんです。今の中核農家の説明の中で、中核農家に土地の利用が、集中するような形での合意形成を、どの場面でやるのか。それを集落という風に言うんだけれど、その集落を、農林省のこの説明だと、集落とは何かという説明がないんですよ、だから、はつきり言つてしまえば、まだ共同体的な規制が何らかの形で残っている村を、利用して、その村も利用して中核農家をつかまえといて、合意形成で、その規制を強制に転化させるような悪意がないんだろうかという懸念が、まだあるんじゃないかなと思う。農山村、農業を一生懸命やっている所もそういう懸念がまだあると思うんですが、その辺をみての感想はどうですか。

(川村) 基本的に、今のお話は、水田利用再編対策とは違うと思うんですね。水田利用再編対策は結果的に御指摘のような批判があつたことは否定できないと、それは何故かというと、農林省が言えば公平確保措置ですね。一般に言うペナルティ措置があるものですから、やっぱり責任分担方式という形で、町村から集落へと降りていく。そこでどうしてもやらざるを得ないとなれば、非協力だといわば村のルールを乱すという形ですね。明示的にも黙示的にもいろいろな強制力が働いていくという事はあったと。たゞ農地のこの有効利用という問題は、そういう意味で、規制的側面はなくて、専ら、地域の農業の将来、あるいは地域の農業の土地利用という仕方で、どう方向づけるかという問題、そういう制度なり、事業のしくみの中で働くという形にはなっていない。た

だ現実に村の場において、みんながなんとかしようじゃないかと、一人二人はする者がでてくると、それはけしからんという議論がおきるということは否定できませんけれども、政策なり、事業のしくみとして、村の共同規制的なものに及び、かつ直接影響力をを持つという形までを、仕組としてはもつていないという事は言えると思うんです。又そこを狙つてゐるんではなくて、他面、さっき農村社会の基本的変化という事を申し上げましたが、これだけ住民の意識なり行動様式が多様化してきたと、多様性を前提にして、しかしそういう人々が現に住み、将来も後の世代が住みついしていくふるさとをどうしていくのかと。やはり農業を基盤に地域社会というものを長期的に、これは二次産業、三次産業もありますけれども、農業が地域の経済的活力の源泉として、ひとつ柱として大事だという合意形成があればそういう事が共通認識であれば、その為には土地利用のあり方をどうしていいらしいのか、個別バラバラに土地利用するんではなくて、土地を有効利用することをまず中心に考えていいじゃないか、そういう形で新らしいひとつルール作りを狙つてるわけですが。そのルールがどこ迄現実に働くかとなると、ルール自体というものが、みんなのどこまでの合意を前提に作られたかということによって、ルールの機能も、むしろ限界ができますから、ある意味で、徹底して集落の話し合いということを言つているのは、違うことを前提に話し合いの中で、共通認識、共通な意識作りをどうできるのかというのがやっぱり基本だという捉え方だと思うんですが。

(安達) 島崎さんの話と大分重なる質問になると思いますが、もっと素直に考えてみますとね。これは村長のポリシーじゃないか。本来はね。

なぜ国がそこ迄やらないのか、農政だから、国家権力が関与することでしょうから、関与しないという話はきけないんで、必らず関与するはずなんです。集落までこういう形で関与するのが農政なのか、そこんところが最後に分からぬ。私の論は、10年からいってるのは、所有権を島崎さんは問題にされたけれども、僕は利用権が上まわるのは当たり前だという話なんです。だから農地改革から言えば、土地を持つていて耕やさない奴はいけないよと。だから耕す者は土地を持っているでしょ。今度は高度経済成長の中で、土地持つていて耕せないんだから、こら出せよ、これは当たり前の話だ、だからこの事を言うなら、なぜ農振地帯ばかりやるのか、思想的にはね、そうでない、そこから外される14万集落の中、12万、との2万集落の方に悪者がたくさんいるが、(笑)思想的にはね、農林省は、それはもう我方は困っちゃったんだからと、これはわかりますけれど、結局何言いたいんかな(笑)村長ボリシイなれば、今の地方自治の流れの中で、これは合意ということはまだわかる。國家権力が介入して、合意というのは単なる合意、あんまりその話はスンナリ入らないですね。

(高橋正郎) 一寸関連して、私自身の疑問といいますか、懸念なんですか

が、さつき安達先生が利用改善団体の幼名であるとおっしゃって、私は、たゞ利用改善団体は、巾広い機能を持つもそうだろうと思うんですが、たゞ利用改善団体は、(笑)思ひますけれど、実は利用権設定なんですね。一番大きなのは、どうていますけれど、実は利用権設定なんですね。一番大きなのは、どうもこの地域農業集団の利用権設定ということで、自己歩きしてしまふんではないか、最初の構想ではかなり巾広く、何でもできる形になるんだけれど、末端に行きますと、これの評価にかかわってくるんですね。

なぜ国がそこ迄やらないのか、農政だから、国家権力が関与することでしょうから、関与しないという話はきけないんで、必らず関与するはずなんです。集落までこういう形で関与するのが農政なのか、そこんところが最後に分からぬ。私の論は、10年からいってるのは、所有権を島崎さんは問題にされたけれども、僕は利用権が上まわるのは当たり前だという話なんです。だから農地改革から言えば、土地を持つていて耕やさない奴はいけないよと。だから耕す者は土地を持っているでしょ。今度は高度経済成長の中で、土地持つていて耕せないんだから、こら出せよ、これは当たり前の話だ、だからこの事を言うなら、なぜ農振地帯ばかりやるのか、思想的にはね、そうでない、そこから外される14万集落の中、12万、との2万集落の方に悪者がたくさんいるが、(笑)思想的にはね、農林省は、それはもう我方は困っちゃったんだからと、これはわかりますけれど、結局何言いたいんかな(笑)村長ボリシイなれば、今の地方自治の流れの中で、これは合意ということはまだわかる。国家権力が介入して、合意というのは単なる合意、あんまりその話はスンナリ入らないですね。

(高橋正郎) 一寸関連して、私自身の疑問といいますか、懸念なんですか

が、さつき安達先生が利用改善団体の幼名であるとおっしゃって、私は、たゞ利用改善団体は、巾広い機能を持つもそうだろうと思うんですが、たゞ利用改善団体は、(笑)思ひますけれど、実は利用権設定なんですね。一番大きなのは、どうもこの地域農業集団の利用権設定ということで、自己歩きしてしまふんではないか、最初の構想ではかなり巾広く、何でもできる形になるんだ

けれど、末端に行きますと、これの評価にかかわってくるんですね。

どういう地域農業集団を作ったか、それをどう機能したかという尺度が、利用権設定が、どれだけあつたかということだけになってしまふ。そうしますと、町村長がそれだけで動いてしまうわけですね、たとえば利用権設定割合が何割でなければ補助金を与えないというようなことも現実にあるようですね、どうもそれだけで動いてしまうということを、チェックする機能が、政策の中で何かできるかできないか、できないとなりますときき程、安達先生がおっしゃつたような村長の権限を形の上でシステムなら何でもいいんですね、それがないと今迄と同じようになります……。町村主導型というのは結構な事だと思いますけれども、それはダメなので誘導型だという。主導型というものの理解の仕方が私と一寸違うような気がするのです。どっち向いた主導であるかというところなんですね。どうも鉛筆なめて補助金もらう為に市町村長が作業をすると、それは上を向いた主導型であつて、本当の町村主導型というのは向いてやる主導型ではない。それを私は指導型だという風に思うんです。誘導型になると、町の論理になるのですね。集落にリーダーがないからうちはダメだという事で、町村の連中が何も知らなくなつてしまふ。

そんな懸念もある。

(川村) 中核農家の規模というのは、全国的に北海道とほかと分けて、農政の中でも言っていますけれども、実際他地域によって種々になってるんですね。それは又地域別に目標も変えなければならないし、しかもそれは上から、国や県が決めてとかいう話では、なかなか一致しないかんし、それは又押しつけになる。そういうみで地域農業集団の中では、どういうような農家が村の農業を将来支えていくのか。村の中でみた中核農家というものをどうつかまえているかということを考えながら、自主的に規準を作っていくという形をひとつ考えたらいんじやないかというのが、この資料の中にも書いてあつたと思いますけど。たとえば二つの事業の内容の①の③の中の、農業労働力の有効利用の所で、土地利用型農業の担い手の自主的な選定いうことが書いてありますけれど、それは地域にゆだねていこう。地域毎に考えてもらう。ただそういうことを地域の内で考えながら地域の担い手を育てていくという誘導はしていいらしいのではないかというのがこれの考え方だと思うんです。たゞその場合に、担い手なり中核農家像としては、利用権設定に伴う権限をしつかり持った農業経営の規模ということだけでなく、やはり農作業の受託なり、作業としてさらにプラスしてやっていくようなものを含めて、自己所有地、利用権による借り入れ農地プラス作業の受託を通じての自主的な規模拡大ということを含めてそれをどの位のウエイトで考えるか、相当地域差はあると思うんですが、巾広く考えていただきたいというのが今の姿勢だと思うんです。今後、農地の流動化について、農政審の報告でも今後10年間に90万haと、従来の倍位の目標を出していますけれど

も、これも実際に作業を地域別におろせばおろすほど容易ではないといふ実態でして、最近農政局別に地域の農業の展望作業をやりましたけれど、そういう農政局が作業として、県といろいろすり合わせをやりますと、県の方からとてもじやないという議論が各地からおきてくるというのが実態なのです。そういうむつかしい中でもこういう方向付けはしていきたいということです。さき程の安達先生のお話に関連して、農政というものの基本的な枠における役割として、いわば法的な規制を前提にしたしくみだけに係わっていれば、あとは任せるとした態度でいいのか、それとも土地問題を中心にして考えれば、むつかしい土地問題の中で、実際に土地の有効利用が行われ、又本当に農業で生きようとする人がそれなりに将来に希望がもてるような方をどう誘導し、奨励していくかということも、農政のひとつ重要な課題と考えるかどうか。仮に後者の立場に立ちますと、どうもその地域農政特別対策がそうであったように、土地利用型農業は、現実に村迄までおりた末端でのあり方が非常にかゝわってくると、その具体的なあり方について国が画一的に方向付けをすることはさけなくてはいけませんけれども、町村が中心になつて、集落なり末端まで考えて誘導し、支援していくという形で町村が、本気で主体的に市町村農政にとりくんでいくという条件は作ることは考えたらしいじやないか。そういう意味での誘導手法だというのが地域農政としてのあたらしい中の特徴だと思いますね。

(安達) 地元の農家の人が言うのですけれど、最初のボタンがかけまちがっているんだと。それは減反のことです。最初かけまちがっちゃつたから、地域農政になつてくる。地域農政のそつからこつちへは非常に

うまくできていると、実にうまく、非常にうまくできている。最初のボタンをまちがえてしまって、後はずーっとのめり込まさるをえない。そういう展開みたいにもとれるので果してこれは農政の展開なのか、後退なのか、その辺がなんだかわからない。

(川村) ボタンのかけまちがいという議論は確かに我々の中にもあります、地域農政的なアプローチはもっと早くやるか、あるいは水田利用再編対策というのはもっと遅くにでればよかつたけれども、一年遅いでやゝ平行しちゃつたんだから、稻転作的な話が、地域特対の狙いの上にかぶっちゃつたんですね。本来の形でこなされていないのでないか。そのわけちがい論というのは我々の問題意識の中に実はあるんです。

(安達) これは決して悪くないから、おやりになつていいと思いますけれども、たとえば集団転作をする時に、奨励金、あれは個人対国家の間でやつてるわけでしょ、実際にやる時には、宮田方式は全部ブルーストライクで決して悪くないから、みんなあれがいふわけですね。あの作業というものは膨大なものですよ。みんなあれがいやだからオレンことはやらないという。例えばそれは認めるとか、あるいは宮田みたいに互助金という制度は非常にいいと思うんですけど、それを互助金のファウンドを、宮田村は、三区か五区作つてたでしょ。それを置を講じると。そういう措置を講じますと、これについては今の状態は

たらしいでしょ。ボクはね、結果として農林省も楽だし、町村の自主性を認めた事にもなるし、その中で、割合に近い雰囲気で、まとまってくるのではないかと、これは素人の印象です。これは出発したんだし、目玉だから、これにケチをつけるわけではありませんから、本当にいうのは、地方自治体といいますが農家が主体なわけですから、どんどんお付けにやれるものにまだギクシャクたくさんありますから。

(川村) 今のお話に関連してですね、多少つながるかと思いますが、臨

農林省で来年度以降水田利用再編の三期対策を検討してた訳ですが、臨調のあゝいう議論なり、今の財政情況の中では奨励金は一方では縮減はしていかざるを得ないということはあるんですけど、集落ぐるみの計画的に集団的転作をどう伸ばしていくかということはあるんですけど、個人で一般奨励金は減るとしても、何か集落ぐるみの計画転作のために個人でも、かなり議論があつたのですが、ひとつは、あくまで転作ということではなくて、集団に渡すものを上のせしていく、それをのつければ、そこ迄いけば差はないよという形にして誘導していく、これは二期のときに

も、かなり議論があつたのですが、ひとつの、あくまで転作ということも、への代償として、国が払うという話で、農家も個別にいかなくてはいかへんのじゃないかという事と、集団という事をあまりタッチしすぎると、今度は一般等補助金と同じ扱いで財政当局が、こんなもの転作奨励金の面上にさらに払うとはけしからんという反発があつて、そういう2つの面からなかなか突破できないで二期が終つてしまつたんですが、三期は、そういうものをもう一度ひねつて考えたいと。うまくいけば、御指摘の地城の財源みたいなものにつながっていく可能性はあると、これはまだ

検討課題ですが。もうひとつ、一寸先生からいろいろ御批判頂くと我々も痛いんですけれど、他の行政分野と農政を比較して頂くと、おそらく御理解頂けるんではないかと思うんですが、農政というのはある意味において、ほかと比べてはるかに補助金も統合化、メニュー化されて、かなり弾力化され、（されすぎてるという批判もありますけれど）同時に市町村段階における政策選択の自由度というのは他以上にはるかに広いと思うんです。そういう意味ではさらに自由度を広げる方向に、ずっと50年代の農政はきています。今度の地域農業集団についても、どの地区でどういう形でやるかは、むしろ市町村に任せていく。これもいちいちチェックはしない。そういう意味で市町村段階においての相当の自由度が他の行政面に比べてはるかに高くなっています。しかしそれをうまくつかいこなすだけの状態になつていよい市町村は、残念ながら非常に多い。そういう中で私がえて誘導型という言い方をしたのは、町村だけでなく県の農政のあり方としても、主体的に町村が農政にとりこんでいくと、その条件づくりをし、かつとりこんだものをどう支援するかという姿勢をはつきりすれば、今迄は二、三の優れた町村長が、がんばってうまくやってきた。ところがなかなかうまく広がらんわけですね。広げ方は誘導と支援という県農政の環境条件つくりとか体制つくりという中で広がってくる事は期待できるのではないか。いわば、国県町村を通じて、誘導と支援という形での農政展開というものを作り強めていく。そこで問題は町村段階において自由度というものをフルに生かせない条件、優れた町村長と産業課吏員がいる所以外に、その時に、又同時にそういう所は逆に集落なり地元問題からいろいろと反

発をうけて、やゝジレンマにぶつかっちゃつてると、もう一回原点として集落として、基礎単位迄降りて、そこにおける自主性なり、創意工夫なりを生かし育て、本気でやる所を逆に町村段階でもバックアップしていくと、町村段階における誘導・支援という仕組をしつかり国が育てていくという事だけではないんですけど、農政の末端におけるあり方として育てていくという事が大事になつていいのではないか。その面で非常に敬意を表したいのは、兵庫県で一先生方の中でも御存事の方が多いと思いますけれど一五一年から農林業政策の総合的展開ということを打ち出して、市町村単位に、三年間に何をやりたいかという事業の三年間計画を作つて三年毎にローリングをやっていくわけですが、そういう市町村がしつかり作つたものを県の事務所を県本庁へ上げてくる。県本庁からでてきたものを、ABCと三ランクに分けて、Aは、国の補助なりや県担で必ずやつてあるもの、Bはできたらやるもの、Cはダメと、地域の全体判断の中で、ランク付けするわけです、そのランク付けを、県本庁で、農政部で各課を通じて、一緒に議論して固める。そこで決めたら、タテ割りではなくて、むしろ市町村の三年間全体のプログラムに通じて総合的に支援していく体制を作つていったんですね、兵庫県が一番徹底して、先行してやつたと思います。そういうものを作つてくる過程で、従来の陳情行政から、計画行政へ行政・農政のやり方を変えてきたというのがひとつ特徴だと思います。それを、三日月町だったですかね。進んだ町村では、町村役場と集落の間でやり出したのですね。どうやって切りかえが、できたかという話をきくましたら、最初集落でやったといふものを持つてこいといった時には、膨大なものがでてきた。とて

もこれは町の財政ではこなせないと。で、何か歯止めをしなくてはいけんと言うので考えたら、二つあった。一つは、何かやりたいなら、必ず一割は地元負担だよと。一割の地元負担を前提に、どういうものを、どんな年次、段取りであるかを決めてこいと。もうひとつ、施設を作つて土地がいる場合には、土地は必ず集落で、地元調達しようと。ふたつの条件をつけて、出し直させたらば、大体ほどよくまとまつたと。それができてからは町村長としての立場は非常に楽になつたと、今迄はあれやつてくれ、これやつてくれでくる。場合によつては、村議がくると、県会議員がくると。これじゃあいかんといふんで一年間がんばつたと。最近はようやく各集落でなんかやろうと思えば役場に行く前に中で相談をして、金をどうする、土地をどうすると。それから持つてくる。一年間かかりましたといつてましたけど。そういう状態ができるいけば、町村農政のあり方もすい分変つてくると思うんですね。

(野々村) 臨調的には方向は同じだけれども、たゞ手段が違うということ。合意形成ということをおっしゃいましたね。その関連は、形成したこと。合意形成ということが必要になるわけですね。

(川村) 臨調の議論というのは必ずしも農政全体を包括的に議論して方向づけたということではなくて、補助金問題とか許認可問題とか、農業自体についてとり上げた時には水田利用再編と食管制度の問題に、やや焦点をしほつた議論になっていますから、地域農業集団とか、構造政策の具体的な展開形態如何の議論は入っていませんけれど、政策の基本路線としては従来の政策を構造政策という形に重点を傾斜してやるべきではないかという視点は、はつきり出ていると思いますし、その意味に

おいては、はつきりと農政自体としても、農産物がこれだけ過剰傾向になり、市場価格はもちろん、指示価格も一寸上げれないという状態の中であり、価格がやゝ、据置き基調になるとすれば、逆に生産性を上げて所得を確保していく以外にないという意味において、構造政策路線にはつきり転化せざるを得ないという点とは、たまたま一致しているという事は言えると思うんです。

(高橋正) 大分時間がたちましたが、あと、どうしてもご質問したい方おられませんか。

(高山) 確認みたいな事になつてしまいますが、今日のお話では、地域農業集団というものが、土地利用権の設定の促進といいますか、用権を設定しようとするならば当然、そこに地代負担力、経済的な意味ある集落なり、ということをひとつ目的にしていると思うんですが、利用権を設定しようとするならば、そこで地代負担力、経済的な意味でのある水準の経済負担力をもつた意味での作目、あるいは経営がなければいけない。それがあれば別に利用権の設定の促進をしなくても一頭の中には西ドイツがあるのですが一かなり、土地利用の集団的な意味での集積も進みうると。従つて、地代負担力をもつ農業といいますか、經營が生まれてこないのは、その土地利用が悪いのか、あるいは、従来からの価格の問題、あるいは市場の問題、輸入の問題、そういうものが、もうひとつ大きな日本農業の枠組としてあつたのではないだろうか。従つて利用権の設定の促進の問題と、それから地代負担力をもつた經營と成るのは、にわとりと卵のようですが、どうしても経営的な意味で成り立つような、経済合理性を持ったある程度の規模の、地代負担力を持つたようなものを産み出さなくてはならないし、そういうものを産み出

すことができるような市場的、価格的な条件というものが、どうしても必要なのではないだろうか、両輪である事はわかるんですが、そちらの側面というものが、むしろ、意欲をもってやろうとしても、なかなかそういうものがでてこない一番大きな原因なのではないだろうかという気がしてしようがない。特に転作していくても、価格的には合わない。補助金が一番最初に、関先生がおっしゃったように、打ち切られたらどうしようかと、今三期のところで、集団的な転作について積み上げ的な方式を考えているというけれども、これをやつたら、一部出しているようになれば、補助金が第二食管の赤字になってしまふ。こういうことになりますと、一体、土地利用の促進というのは、こういうような集落段階の地域農業集団の中で可能なんだろうかと、私などは悲観的な感じがするんですが、もうひとつ経済的な側面などでは、見返しとしては、米価を上げなかつたら生産性の向上しかないから、兼業農家が脱落していくんだという見通しでこの問題をお考えになつていらっしゃるのか。

(川村) 御指摘の最後の点から申し上げますと、兼業農家が脱落していくと、米価据置き基調の中でもう一つを前提にしきんでいることはない。むしろ、今の状態は稻作主業農家が稻作による農業所得が自然的に減っていく中で、経営的な困難に陥つて、兼業農家はやはり本業の他にある農外安定所得があるものですから、そういう意味では依然として継続していくと、それが今の実態だと。しかし、高令化が進み、経営規模の縮少とか、後づきがない為に、経営を止めるという条件が、毎に、長期的に次第にふえていくと、又、兼業の安定化の高まりによって、場合によつては土地を貸す事については坦い手と、後継者の為に協

力してもいいという人が徐々にはでてくると、そういう時には、それをやっぱり地域の農業を担う中核農家に、利用集積として結びつけていくことがあります。お話を最初にありました地代負担能力のある経営を育てていくことはやっぱり、ひとつの基本的な政策視点だと思うんですけれど、日本の土地問題というのは、地価の異常騰貴ということが、農地にも価格的な波及力を持ち、結局生産手段からくる農地の適正な地代ということではなくて、転用含み資産としての農地化ということが、非常に大きな性格規定要因になつていますから、西ドイツの場合も乱開発は原則としておさえられていますから、そうではないと思うんですね。その意味に地は本来、生産手段としての価格を形成しているのですね。その意味において地代はそれにみあつた適正な農業地代になつていて、そういう条件がない日本の現状の中では、しかも資産としての価値を減耗するような貸し付けはいやがるという資産保有農家の意向が強まつていて、中での現実的な土地の流動化手法という所に追い込まれていて、先生のおっしゃる地代負担能力というの是非常に望ましい基本的方向だと思うんですけれども、その前の段階で四苦八苦している段階だらうと思うんです。(高橋正) 今日は川村さん、お忙しい所をお難うございました。かなり、思い切った議論ができましたし、川村さんは、行政の立場で非常に苦労されていることわかりましたし、かなり辛辣な意見もしましたが、これは又、私共の研究報告で参考にして頂いて、今度の新らしい地域農業集団も一連の私共の広い意味での研究の成果が、直接、間接に反映しているものだと、一緒にやっていくような意味で今後もよろしくお願ひしたいと思います。

第三十一回村研大会

開催地の横顔（3）

久慈の川瀬の妻懲り河鹿

鳴けばなつかし湯のけむり

大子湯の里 岩間の桜

第三十一回村研大会の開催地茨城県久慈郡大子町は、村研大会にふさわしく「湯の里」です。過ぐる大会開催地のなんと温泉地の多いこと、温泉めぐりの感がしないでもありません（研究通信一二七号）。はてしなき議論の後に、冷めたうす苦いコーヒーを啜るより、疲れた心身を癒すにはやはり湯浴みが一番なのでしょうか。

大子湯の里は、大子・袋田・湯沢の三つの温泉郷と浅川・山田の湯からなり、大会会場の「ホテル奥久慈」は大子温泉郷の一隅にあります。大子温泉郷は、一九六〇年代前半に観光開発の一環として開発されたのですが、袋田・湯沢の開湯は古く、とくに袋田の湯は「田毎の湯」とも呼ばれてきました。が、日本三大瀑布の一つといわれる「袋田の滝（四度の滝）」をひかえながら、近世以来昭和初期に至るまで湯治場としてでした。

水戸藩といえば、この地を支配していた佐竹氏の秋田移封直後におこった、年貢徵集をめぐって村民が殺戮され、記録も抹殺された水戸藩最

大の恥部、「生瀬の乱」の舞台も大子町域内です。

さて袋田の湯が脚光を浴びるのは、明治末から大正期で、政友会の方政策である鉄道敷設が、この地方の重大な関心事となつてからです。昭和二年に水郡線の袋田・大子の両駅が開通しますが、この間、住民を巻き込んだ鉄道誘致運動は、地域の政治的な編成替に大きな役割を演じました。

鉄道の開通は、木材、木炭、薪を中心に、葉煙草、楮、蒟蒻などの大量輸送と販売を可能とし、大子地方の農林業の発展を著しく促しました。「素顔（2）」で紹介された「農村演劇（栄えゆく村）」も、こうした条件にも支えられていたようです。

それから約半世紀、いま大子町には、「農業切り捨て政治」の高浪から農業を守り、新しい生活と生産点を切り拓こうとしいる人たちがいます。一方、半世紀にわたって、経済的、精神的な「交通」手段であった水郡線が大幅に縮小されようとしています。歴史の皮肉でしょうか。

「農政と村落」を課題とする今回の大会、せめて、開催地が抱えていた現代の課題に思いをめぐらしていただけるような湯浴みの場となれば、「文人墨客」ならぬ村落研究者を多数お迎えする会場設営者の一人として冥利に尽きるのでですが……。

（桜庭宏会員）

▲事務局からのお願い▼

一、会費未納の方、納入状況を同封いたしますのでご送金下さい。

四〇七八一五二一一一〇八

三、住所等の変更については、改正「会員名簿」への記載に替えて
いただきます。

▲会員動向▼

一、退会

高野史男 島田幸三郎
吉田正 山岡栄一

二、新入会員

今村奈良臣 東京大学農学部

〒277

柏市十余二九一三七
電〇四一一五四一〇三五八

橋本和孝

国民生活センター

〒108 東京都港区高輪三丁目十三番一一号

電〇三一四四三一六二一一

高橋満

東北大学教育学部大学院

〒982

仙台市郡山一丁目一八一一四
たちばな荘三号

材木和雄

神戸大学大学院
〒652 神戸市兵庫区荒田町三丁目五六一五

