

## 農政と地域

東北大學 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へる。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つてくるのかを話させていただく。

まず、國の經濟計画が「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、とくに經濟政策のひとつの典型的例として國土計画をとりあげ、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、いざれも國土総合開発法に基づいて出された國の全体としての國土計画・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國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」ということを考へるにも様々な見方があるわけだが、中央資本（および國家）が、利潤追求のために「地方」を支配する「場」であり、その支配の經濟的機能単位・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おうという位置づけがはっきりみられよう。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っている。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ろう。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。この食糧基地を国の方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しながら、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うと、第一に、量の確保、第二に、低生産物価格の確保、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ているか、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ているのではな

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 자체を日本資本主義が失ってきてることを意味し、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いる、ということである。これが、いわゆる地域の解体とカムラ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。以上が概括的であるが、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）階級一とりわけ農民一からみる地域

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發揮する場、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覚化させ、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みると、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。

こうした農民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ざ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っている。(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集団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い点に注目しておく必要がある。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らう。

### 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弱化に対しても、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、水田裏作の高畠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ふ構造を脱却し、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  
変革（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、農民的協同とともに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 满がまとめた）