

## 最近の農政展開における市町村と集落

川 村 浩 一

### 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った背景としては、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せい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もある。

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、地域ぐるみの話し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、主体的な市町村農政を確立しようとしていることである。

#### ― 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し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っていった。

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っており、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、教集落を単位として地区農業者の話し合いによる作付、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っており、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旨と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

#### ― 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

散錯圃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っ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ってきている。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じて、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、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っていくとすれば、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。

#### ― 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重点施策として「地域農業集団育成事業」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「地域農業集団構想」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幅広く包摂した地縁集団として地域農業集団を広範に、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地域農業集団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効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団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の大きな課題として登場している。

― 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に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ってきていることである。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団が広般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。