

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がありました。そして最後に三つの課題を提起されました。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は一家言を持っておられる方でございます。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。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。最初、少し質問といいますが、確認のウエイトが高いご発言を願って、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るかと思いますが、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、ご発言なさったようですので、高橋さんからもお話し頂けたらと思えますが、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であり。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。さき程、農用地利用改善団体ということを利用して無理があるわけ。さきしたけれども、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体として捉えて、それがたまたま集落組織とも一体となって構成される場合もありましょ。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えますが、如何でしょうか。

（吉沢）すると、農業生産にかゝる機能を特に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うふうですが、たとえば、集落という風にかまえる時には、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っているわけですが、そのうちの特に、農業生産にかゝ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は

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れませんが、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える組織として作るということ、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まなまなのです。昔の侍は、小さいとき、何とか竹千代となるわけでしょう。幼ネームとしてお使いになっていくんじゃないですか。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います。

(吉沢) 最終目標は農地利用改善団体を育成するんだけど、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、まずとかかりにしながら、農地利用改善団体にまでそれを育てていく……。

(高橋) とっかかりにしながらというのは、地域農業集団を作るんです。現在あるんじゃないですか。

(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、そういう風にとっ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ものは、農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、農地利用改善団体というものは、さっきの組織の形式的要件ということで、いわば法人格なしに作れるわけですけども、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。その団体に合せて巾広い地域の農業的諸機能を持つことはさしかえない。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、ご指摘のようであります。

(安達) そこまでの論議は、観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) 農地利用改善団体自体もそうだと思っただけです。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っていくという、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っ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、あまりひとつの枠にはめないで、実態としていろいろあるものを、望ましい農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ものは、きわめてフレキシブルにしておくこと、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
って、計画化やって、町村長がそれを認めた時に、地域農業集団という
名前を称してよろしいというような下りがあるんじゃないですか。そこ
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
なるわけですよ。そこんとこで、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、あっ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んですがね、どういふ風にみた
らいいんですか。

(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、組織の
目的として、考え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えたような、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
え方があるわけです。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って、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
るといふことは、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、柔軟性をもった事業内容にしたいと

い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
をもう少し具体的におっしゃっていたらダメですか。なかなかうまくで
きる面とで難しい面があるんですね。ことに今迄の指導方針というのは、
作目別生産組織はどうかの方がいいですね。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みましたかね、ところが今
度は連けいというんだけれどもある面では、地縁集団の中に入ってしまう
ですね。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、どういふ風になるんですか。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、困ってい
る。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にと、必
らずこういうことになってきますね、そうなった時に、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
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っております。

(川村) まあ、御指摘の点は、私の方も、すっ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、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つ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

からさら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ま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、生産組織の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、これからの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ことところがかなりございます。そうした場合にどうということになるのですか、下の方に班を作るのですか？

(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わけですね、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かつていく。ところがそれに対して、地縁集団で組織化していった場合に、集落単位のひとつの、たとえば、農林業振興会みたいのができて、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つかつ、その作目部会のようなよ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ってくる。これから集落農林振興会的なもの

の中に入っ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かつ、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くという形で、地域問題を立場は違つても一緒に考えていくと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。そこ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りますか？ 私の郷里は新潟県なのですが、それを数年前からやっているんです。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いる。その下に各部落がございすね。その部落というのが、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奨励部隊となる。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られますか。

(川村)　その点は従来、議論としてはあまりされてはいないんじゃ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がありますが、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向だと思ひます。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、集团的土地利用をみんな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ひとつのアプローチ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、一番変つていくわけですね。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、出作入作もほぼ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。そつ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とまりで、地域農業集団を考えるとこの方がありますが、各地域によつ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、あるいはひとつの集落毎に考えるというケースもできます。そこはある程度柔軟に考えてきてゐる…。

(安達) 今は第三の問題についての質問なんです、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。実際に出てきますね。

(関順也) 一番最初のところなんです、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、麦、大豆、その

他、転作事業が補助金でもつて行われてきてはいるわけですが、採算ベー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んけれど、行先はどうなりますか。ずーつとやっ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づかしい問題だと思ふんですが、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ひますが、その場合に、長野県の宮田村でやつてるように、村ぐるみ、地代プール方式というのがありますね。あゝいうものができれば、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、大豆は稲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。パラ転(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ぼ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営農としてどう定着させていくかということをやつていけば、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とれれば、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づかしい課題をもつてゐ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には、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う見方は、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けど、それを地域的にプールのしながら、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の試みですけども、そういう仕組みを、さっきの望ましい形でいけば、さっ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、なかなかいいと思うんですね。

(関) たしかに大きな集団経営でもやって、多角的な中でこれがある程度までしていくというのはわかるんですが、現代の状況からいえば、上からの割当てが個々の農家のところ迄、大体同じような割当てできて、そしてそこで作ってるわけですから、それだけのベースを考えたら、これは絶対引き合わない。少々収獲高が多くなるのが、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ってしまふというふ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っ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年度から始まった二期の場合には、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ども、計画転作をしてさらに一haないし三haという団地的まつまりで、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、そっ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どう強めていって頂けるかというのが、これからの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す。

(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、かなりあるように思うんですがね。そういう農家は今の農業集団ですとか、それから利用団体の中で、かつての農家ですけれども位置づけられていると。それと所有者ですから、利用する場合にも、かなり発言権をもつと思うんですけども、そういう農家が増えますか。さき程安達先生がおっしゃっていたように、出作入作関係というのは、全国調査はないと思うんですね。どの程度いら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かあると思うんですが、全国的な動向、出作人作関係について、センサスの集落調査の中で、ある程度あったかもしれませんがねえ。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がね。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を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っている人を当然含めて、土地についての権利を持っ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はひとつの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、農地をもっている今まで耕していた人が、今度は貸しても利用改善団体のメンバーになって貸している限りにおいては組合員資格を失わないという農協協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、今後は増々ふえていくことを予期しつつ、いわば所有構造はいじれませんが、利用構造としてどう効率化しかつある程度利用集積を、担い手中心に進めていくかということ、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うのですか。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。この不信感が非常にあるので、遊ばしておいても手許においておく。僕の所もそうなんです。

(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ういぶんしゃべったんですがね。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おしくみです。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。ふつう世界各国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。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つて離作料は要求しない賃貸、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、というのがこれのおしくみですということをお底して話してそれが本当にうまく浸透したところでは思いがけなくすゝ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っているケースが、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ても、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。

(関) 実際に法的にそうなってるんですか。

(川村) え、まずひつかかるのは、農地法の小作所有制ですね。

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っているわけです、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・解約の制限があって、法定更新という制度になってるわけです。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い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っかりできています、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、かつての農地改革の亡霊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ません。

(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ませんね。

(川村) しかし借り手の意識は相当変わっ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ますと、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、毎年貸してもらって耕作が終わっ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ふ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っ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うんです。それで制度的な手当てはできていますが、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っ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っている人は入れます。

(島崎稔) 感想みたいな形になっ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ったわけですけども、我々が使っているあいまいな概念、村であるとか村落、農民もそうだと思うんですか、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ていると私は思ってますが、そう発表全体も受け取ったわけです。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っただけですね。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ってきたんですけれども、おそろく、農林省の方のこういうものを考え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って所有の方のもつ力がだんだん縮小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——そんなことはありえないと思うんですけども——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ると、そうい

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、かつての亡霊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状況をなんとかしたい、そこそころをこのようなきれいな整理ではなくて、それが一体可能なことなのかどう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、現実には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の悩みはどこへ行っ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。单身老令の人達が帰ってきてひっそりとしているという、乗本さんのあゝと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、全然こうい話の中に入っていない。村とは、結局行政団体としての市町村しか活字の中に入っていないんですけれど、その点補足説明を頂けないかなあという感じがあります。

(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ないんですけれども、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。それと農地利用集団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るいろいろな請負い、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が、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いろ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のみになりつつあるのではないかと。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すが、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。ただニュアンスとしては、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が、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えなければいかんということとは、はっきり説明を通じて言っていますから、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、農協の場合、総合農協としていろいろな事業をやっている中で、傘下に作目別部会というものを置いて、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ーとあった。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、基本法下においては、生産の分化と専門化というのが、進んでいく中で稲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。本来、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。それは裏腹に専業的な農家あるいは意欲的に農業をやる人は、作目的に農協の部に組織化されていくという中で、まさに兼業稲作的なものだけが、集落の実行組合における農事連絡機関連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をどう考えていくか、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、分教錯圃という今の実態の中で、農地を集团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团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ことのが、今の政策課題であり、問題意識だと思えます。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えます。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

錯圃という中で、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、農地流動化と言っても今のところは個別的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团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よいか。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团的に作っていったらよいか、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ったらよいかということをする限り話し合いの中で、集团的有効利用を考えていく、その話がうまくルールに乗っかれば、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、日本の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、ひとつの路線選択だという風にむしろお考え頂いた方がいいんじゃないか。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、エサ当り一万と、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ので、地代プールをするわけです。土地利用を作目別集団化し、借り手の方は作目に見合った地代を払うと、

その代り、地代はプールして、土地を貸す人については、ほゞ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、村中心でやってるわけですが、そこ迄いなくても集落単位で、今のむつかしい中で皆が話し合つて、農地をどうやったら、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、いろいろ申し合わせに基づいて、あ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、あの程度協調した集団の有効利用というものを考えていくという、そこを糸口に考えていこうと。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置いて、事業としてはさっ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する事、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にした、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っているのを中心にして、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けれども、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、権利設定に関するものは、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こうという全体的なしくみ

を、農用地利用増進法で作つ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、御指摘の通りですが、基本的には、お話のあつたむつかしさを前提にして考えてい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、基本的には否定できない。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あります。今、都市計画の線びきと、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けれども、実際は、新農振の問題で説明したように、農振法が、なぜ農村部で評判が悪いかと言うと、要するに個々の農家が生産手段の農地としてでなく、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でして、それを農用地区域の中に入れちゃつて、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。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つちやう。あるいは設定したあと次々に抜かれてくずれていくというケースもずいぶんあるわけですね、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うものが、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が、それでも、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をもひとつの大事な課題になつてゐるわけです。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って話し合いをして、そういうものを作るといふ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っ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、土地的土地利用と農業的土地利用の調整という視点から入つていってもなかなかむづかしいというのが現実問題であり、やっぱり農地について、農業的利用において、集団的有效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大事にして、資源の有効利用を考えたいことということを、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、しっかり地域で合意して、ルール作りをしながらか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と……。

(島崎) これしかないという意味のお話を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。そこ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ってくるわけですね、その変わってくるというのが望ましい姿なのだということ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、N I R A 提言ではひとつの農家利用単位は10 haの構想が立てられていられるけれども、農林省は5 haにしたと思うんです。今迄の集落で10 ha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1 haですから40〜50 haのものでしょう。平均すれば4軒か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5 haに減らせばやる人が倍でくるからまあいいけど、今の5 haの土地利用型農業ではどうしようもないわけでしょう。たいてい変わりに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は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、はっ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、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んですから、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ふんですね。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う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かうかという話ですね。東畑四郎さんがいわれたことばで承知かもしれませんが、日本では「私」の話と「公」の話が分かちあって、中間に共益の分野が欠けていると、共益的な考え方を、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、私もよく分からないんで、教えて頂きたいんですが、村作りの事例をずーっとみてまして、割に本気でやったというの、農山村に多いですね。平場の農村というのは、安定兼業稲作で、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。ところが、農山村の場合になぜ村作りがかなり進んできたかという、やっぱり、徹底した過疎で崩壊するという事例を一方で見、このま、行ったら自分のふるさともくずれかねないという危機感をリーダーが持たされた時に、何とかふるさとを維持し、あるいは発展させないかと、もう一回みんなまで話し合っ、考えようではないかと。ふるさと意識に訴えたことがひとつ動機になつて、みんな方向を考え、努力をしあうという意識が芽生えてくる。そういう形が農山村の村づくりの源泉になってると思ひます。又、農用地の利用権設定もわりに農山村に多いことは、畑を中心に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、遊んでるのだったら、誰か利用する人に貸そうじゃないかと、訴えやすいという面をもっている。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ことだと思ひます。そういう意味では村の問題というの、都市近郊では一面ではくずれはじめてる。市街区域に当たったら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うことにしていますから、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が最大の課題である。その時に、農山村を含めて、兼業化、混住化という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ったんでは兼業農家、あるいは非農家を含めた形での村の合意形成はむつかしい、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う意味で、村の居住環境という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は合意形成に誘導していきたいというのが、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、農政がなんでやるんだという話で、むしろそれを切つて産業政策で純化しる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っておりました。農基法の目標として、自立経営の育成ということができて、それが今度、いつの時点からか中核農家ということになっていく。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ていく場合に、ひとつの集落という単位での土地利用という事を考えていくということ、中核農家という事と、どういう関連があるのか。結局は、中核農家を育成して、土地利用の集团的、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っているのか。今日お話になった地域農業集団にしても、あくまでそれが中核農家育成といえますか。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、これ自身が目標になっているのかというの、非常に違いが出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ったのは、土地が流動化しなかったからであると。従って土地流動化を図るためには、最初に、市町村段階での農業計画等をたてていく、それもうまくいかない、従って、集落段階での土地の調整を考えていくと、どうもそういう形で来ているん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きてこなかった原因というのが、戦後の農政の中でのNIRA的な意味で言うならば、保護農政というようなことが、網がかぶさっているが為にかえって、自立経営が育成されなかったんだという意味がひとつあるわけですね、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、土地も流動化してくるという風に考えるべきなのか。その辺のところは私もはっきりしないので、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ども、中核農家という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、農業構造にもっ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、家族世帯一人当りの所得みたいなこと、均衡を狙った自立経営概念では、本当に年々数が減っていくという形で、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、非常に薄くなっちゃったという所から、やむをえず範囲を広げて、中核農家概念を持ち出して来たというのが、偽わらざる裏話だと思うんです。中核農家という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日以上働らくという定義をして、それでかろうじて、多くの分について、六〇七割にはカバーできる、たゞ稲作でみると、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った。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いるという形できたわけですけど、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、自立経営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くという状態にもって人達を中心になって稲作の土地利用面も支えていくという状態にもっていききたい。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っていくという状態をどう作っていくか、そこでむづ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のが、いわば地域農業集団だと思ふんです。いわば、零細土地所有構造の零細分散圏という現実の中で、どうやって土地の集団的な有効利用を作りながら、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きける道を考えていくか。しかし、中核農家一本槍でいくというんでは、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、集団の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を段階的に、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う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変っ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てみた地域農業のいわば核心的な担い手という視点が入ってきているのではないかと。いわば地域農業というものを確立していく、その為に必要な地域的な農地の集団的な有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、同時に中核農家において、地域農業の中でたとえば、耕農地の集団組織というものを考えていくものとして、その組織の中核的な担い手農家でもある。いわば手間のかゝることもやると、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、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もある。そういう農家経営イメージにやっぱり変わってきているという事は言えるのではないかと。

(島崎) 合意形成とは一体何だということなんです。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でものは大変なむつかしさが伴うんだろうと思うんですが、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、はっきり言ってしまうと、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ったことは否定できないと、それは何故かという、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、規制の側面はなくて、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、どう方向づけられるかという問題、そういう意味では、なんとか悪い意味での共同体的規制力というもの、この制度なり、事業のしくみの中で働らくという形にはなっていない。た

だ現実には村の場において、みんながなんとかしようじゃないかと、一人二人はずれる者がでてくると、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、かつ直接影響力を持つという形までを、仕組としてはもっていないという事は言えると思うんです。又そこを狙ってるのではなくて、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、ひとつの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ったらよいか、個別バラバラに土地利用するのではなくて、土地を有効利用することをまず中心に考えていこうじゃないか、そういう形で新しいひとつのルール作りを狙ってるわけですが。そのルールがどこ迄現実には働らくかとなると、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、むしろ限界がでてきますから、ある意味で、徹底して集落の話し合いということを言っているのは、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くてはならないのか、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らない。私の論は、10年かかっているのは、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、土地を持っ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よ。今度は高度経済成長の中で、土地持っていて耕せないんだから、こら出せよ、これは当り前の話だ、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、あとの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) 村長ポリシイならば、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、私自身の疑問といえますか、懸念なんです、さっ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、私もそうだろうと思うんですが、たゞ利用改善団体は、巾広い機能を持っていますけれど、実は利用権設定なんです。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、自己歩きしてしまうんだではないか、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、どれだけあったかということだけになってしまう。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さき程、安達先生がおっしゃったような村長の権限を形の上ですッキリこういう風にやられているというんだけれども、実際の尺度としては利用権設定だけで評価してしまうと、そういう風になると、やはり上からの農政を下に展開することだけになってしまうんじゃないかという懸念が依然として残るんですね。

(高橋正) 行政施策の中からチェックがないと、フィードバックの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つて……。町村主導型というのは結構な事だと思っんですけれども、それで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ことなんです。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、それは上を向いた主導型であって、本当の町村主導型というのは地域を向いてどういう風にしかけて、どういう風に合意形成をして働きかけてって、リーダーシップを発揮してやってる事であって決して上を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っんです。誘導型になると、町の論理になるのです。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ってしまう、

そんな懸念もある。

(川村) 中核農家の規模というのは、全国的に北海道とはかと分けて、農政振の中で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ぬし、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と、それは又押しつけになる。そういういみで地域農業集団の中では、どうい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ゃないかというの、この資料の中にかいてあったと思いますけど。たとえば二の事業の内容の(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と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中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ったらいいのではないかというの、これが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っかりと持った農業経営の規模ということだけでなくて、やはり農作業の受委託なり、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迄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う実態でして、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も、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ゃ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けば、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あり方をどう誘導し、奨励していくかということも、農政のひとつの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げなくてはいけませんけれども、町村が中心になって、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られないんじゃないか。そういう意味での誘導手法しゅうどうしゅぽう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うんです。

(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らちがっているんだと。それは減反のことです。最初かけまらちがっちゃったから、地域農政になってくる。地域農政のそつからこつちへは非常に

うまくできています、実にうまく、非常にうまくできています。最初のポタンをまちがえてしまつて、後はずーっとのめり込まざるをえない。そういう展開し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が、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きればよかったけれども、一年違いでやゝ平行しちゃつたもんだから、稲転作の話が、地域特対の狙いの上にかぶつちやつたんですね。本来の形でこなされていけないのではないか。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、宮田方式は全部プールするわけですね。あの作業というのは膨大なものですよ。みんなあれがいやだからオレんところはやらないという。例えばそれは認めるとか、あるいは宮田みだいに互助金という制度は非常にいいと思うんです。さらば、互助金のファウンドを、宮田村は、三区か五区作つてるでしょ。それを作るについては、非常に安い金で、計画を調べて、本当にいけるなら貸してやつてもいいよと、そういうような金融措置みたいに、多面的に措置を講じると。そういう措置を講じますと、これについては今の状態はこうだから、村長は自分のポリシーとしてどうか、これをしっかり覚え、おけ、そこ迄でいいのじゃないか。そしてそれをやるようなもの、いろいろな所から、やる気のある所から、農林省がボカボカおやりになつ

たらいいでしょう。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、割合に合意に近い雰囲気、まともなものでないかと、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ないけれど地域農政というのは、地方自治体といいますが農家が主体なわけですから、本当にやれるものにまだギクシャクたくさんありますから、どんどんお付けになった方がスムーズにいくというのが僕の意見なのですが。

(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、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る訳ですが、臨調のあゝいう議論なり、今の財政状況の中では奨励金は一方では縮減はしていかなざるを得ないということはあるんですが、集落ぐるみの計画的な転作をどう伸ばしていくかということは基本的に大事ですから、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、そこを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、ひとつは、あくまで転作ということへの代償として、国が払うという話で、農家も個別にいかなくて、人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って考えたいと。うまくいけば、御指摘の地域の財源みたいなものにつながつていく可能性はあつると、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じゃ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、メニユー化されて、かなり弾力化され、(されすぎていうと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年代の農政はまきていると思うんです。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きていると、しかしそれをうまくつかいこなすだけの状態になっていない市町村は、残念ながら非常に多い。そういう中で私があ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っきりすれば、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づくりとか体制づ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農政展開というものを更に強めていく。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っていると、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・支援という仕組みをしっかり国が育てていくという事だけではないんですけれど、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っていっているのではないか。その面で非常に敬意を表したいのは、兵庫県で先生方の中でも御存事の方が多いと思え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目指して、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っ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っかり作っ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ってみるもの、Bはできたならやるもの、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ったんですね、兵庫県が一番徹底して、先行してやったと思います。そういうものを作ってくる過程で、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の特徴だと思います。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きましたら、最初集落でやりたいものを持っ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。で、何か歯止めをしなくてはいいか
んと言っているので考えたら、二つあった。一つは、何かやりたいなら、必ら
ず一割は地元負担だよ。一割の地元負担を前提に、どういふものを、
どんな年次、段取りであるかを決めてこい。もうひとつ、施設を作っ
て土地がある場合には、土地は必らず集落で、地元調達しろ。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った。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ったと、今迄はあれ
やってくれ、これやってくれで。場合によっては、村議がくると、
県会議員がくると。これじゃあいかんというんで一年間がんばったと。

最近はどうやう各集落でなんかやろうと思えば役場に行く前中で相談
をして、金をどうする、土地をどうすると。それから持ってくる。一年
間かゝりましたといつてましたけど。そういう状態ができていけば、町
村農政のあり方もずい分変わっ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。合意形成といふことをおっしゃいましたね。その関連は。形成と
いふことが必要になるわけですから。

(川村) 臨調の議論といふ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糧制度の問題に、や
や焦点をしばっ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、はっきり出ていると思えますし、その意味に

おいては、はっ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、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、どうしても質問したい
方おられませんか。

(高山) 確認みたいな事になってしまいますけれども、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が、利
ある集落なり、ということをは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当然、そこに地代負担力、経済的な意味
のある水準の経済負担力をもった意味での作目、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
の集積も進みます。従って、地代負担力をもつ農業といいますが、経
営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ったのではないだろうか。従
っ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った経営と
いうのは、にわとりと卵のようですけど、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
っ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

することができるような市場的、価格的条件というものが、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ょうがない。特に転作していても、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、集団的な転作について積み上げ的方式を考えているというけれども、これをやったら、一部出ているように麦の補助金が第二食糧の赤字になってしまう。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、私などは悲観的な感じがするんですが、もうひとつの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っ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そういうことを前提にしてくんでいることではない。むしろ、今の状態は稲作主業農家が稲作による農業所得が自然的に減っていく中で、経営的な困難に陥って、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、経営規模の縮小とか、後つきがない為に、経営を止めるという条件が、地域毎に、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、場合によっては土地を貸す事については担い手と、後継者の為に協

力してもいいという人が徐々にではできると、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。現実的な契機の中で面的利用集積ということを考えていくことだと思います。お話の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っんですけれど、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っていきますから、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、そうではないと思っんですね。その中で農地は本来、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あつた適正な農業地代になっていると。そういう条件がない日本の現状の中で、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っている中で、現実的な土地の流動化手法という所に追い込まれているんで、先生のおっしゃる地代負担能力というのは非常に望ましい基本的方向だと思っんですけれども、その前の段階で四苦八苦している段階だろうと思っんです。(高橋正) 今日川村さん、お忙しい所を有難うございました。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でしたが、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よろしくお願ひしたいと思っんです。