

(2) 「地域農政」と部落

— 福島県^{りょうぜん}靈山町の事例 —

— 東北大学 不破和彦

ここで取り上げる「地域農政」とは一九七七（昭和五二）年に発足した「地域農政特別対策事業」のことであり、「米生産調整」政策（一九七一）とともにわが国七〇年代農政の二本柱に位置づけられ、重点施策として推進されてきた。「地域農政」の政策課題は、要約的にいえば、

集落（部落）を単位とした農用地の有効利用や流動化の積極的な促進などによる地域農業振興の基盤強化と日々の生活をめぐる居住環境の総合的な整備を専業農家のみならず兼業農家や非農家を含めた農村住民の意向を十分に集落（部落）段階から汲みあげ、合意に基づいた創意と工夫によって「新しい村づくり」に取り組もうとするところにある。

二

「地域農政」が政策課題にかかっている「新しい村づくり」運動で注視すべきことは、一つに、一貫してわが国農政の基調を成してきた農業生産力の基盤強化策はここでもまた一段とその徹底化（農用地管理事業！）が目ざされているが、それとともに、前者に較べるとはるかに比重を軽くしてきた生活（非生産）場面に関する条件整備が「地域農政総合推進事業」という形で重要視されていること。二つには、「新しい村づくり」の具体的な施策の立案・作成にあたっては、「従来のように国や都道府県など上から与えられたものではなく、地域の住民の方々の意向を十分に汲み上げて、創意と工夫によって、総合推進方策を作成することが大切である」と、農村住民の諸々の意見や要求を適確に把握、彼らの自主的な創意と工夫を活かしながら集落（部落）段階からの積み上げを強調していることである。

では、なぜ、七〇年代のこの期において、農林官僚は政策の立案・作成とその推進をめぐって長年頑くなままでに堅持してきた姿勢にあえて軌道修正の手——特に、農村住民の「創意と工夫」を活かして地域の实情にみあった施策化の強調は「上意下達」式の一八〇度転換と言わざるをえないが——を加えてまで「新しい村づくり」運動に取り組みざるを

えなかったのか。こうした「問い」かけをし、この点を検討することが「地域農政」の正体を明らかにすることにつながると、私は考えている。

三

「地域農政」は農業生産力の強化・拡充を図るべく基盤整備事業に限定的ことなく、農村が抱えている広範な諸問題・課題の解決に取り組み、まさしく「総合推進事業策」であることを力説しているが、主な政策課題は農用地の有効利用や流動化の促進を軸にした「農用地管理事業」に置かれており、この点で、六〇年代以降の農基法体制下で推進されてきた農用地の流動化促進策とそれを基盤にした自立農家の育成に象徴される「近代化」政策を継承しており、さらに、強力に展開していることとするものであるといえる。事実、「地域農政」が農用地流動化対策のなかで「切り札」として位置づけ、その実績を期待している「農用地利用増進事業」は、既に、七五年に「農業振興地域の整備に関する法律」の改正によって発足しており、その後、八〇年には、農地関連三法の一つとして、この「増進事業」を発展させた形で「農用地利用増進法」が制定——農用地利用権設定等促進事業、農用地利用改善事業、農作業受委託促進事業の三事業から成り立っている——されるなど、「地域農政」が発足した前後に法制上の整備が短期間のうちに急速に進められてきている。しかも、その方向としては、耕作目的の農地の貸借について農地法（公権力）の規制を緩和し、それに代えて、市町村を媒介として「地域の農業者による自主的・集団的な農地の管理と有効利用の促進」を基本的なねらいとしていることが従来とは異なる点である。

ところで、こうした「地域の農業者による自主的、集団的な話し合い」による問題解決といった発想は、実は、七〇年代に自治省、国土省などの主導のもとに展開させた「コミュニティ」政策のそれであり、農政への投影であるといえる。「コミュニティ」政策は大変に乱暴なまとめかたをすれば、六〇年代のわが国「高度経済成長」によって噴出した諸問題・矛盾への対処策として登場してきたものである。しかも、それは根本的な問題解決を志向するものではなく、たとえば、「公共性」「協調性」「連帯性」などの強調のもとに、階級的な利害対立それに依拠した諸運動を未然に抑止し、逆に、住民の「主体性」「自主性」さらには「創意と工夫」といった言葉をキャッチフレーズに彼らがもっているエネルギーを積極的に「マチづくり」「ムラづくり」にかりたて、そのことをもって自からの体制の安定・強化とそのため国民統合（農民統合）を目ざすところに、政策の基本的な意図があったと考えられる。

したがって、「コミュニティ」政策の農政への投影である「地域の農業者による自主的・集団的な話し合い」といった「発想」も以上のような脈絡のなかで把握することが必要である。つまり、六〇年代の近代化政策のもとで達成しえなかった広汎に存在している兼業農家の離農化そして自立農家、中核農家の育成を政策として七〇年代に継承し、より積極的に展開していくためには、これまでのような全国的に画一化された基準のもとに作成された政策を権力と「補助金」「奨励金」の形をとった「金力」とを前面にちらつかせての強引なまでの推進では、農民側からの強烈な抵抗が予想されることはあっても、もはや一定の成果を収める

ことの難しさを農林官僚自からが認識し、それに代わって、莫大な「補助金」「奨励金」を用意しつつも、地域農業振興といったもったもたないスローガンを農民の眼前に掲げ、「地域の農業者の自主的、集団的な話し合い」路線を導入することでもって、その実現に彼らの自主的、自発的な関心と協力を喚起させる方策を戦略として取らざるをえなかったのである。具体的に言えば、たとえば、農業を志向する農業者の農業経営の規模拡大と農用地の有効利用の促進を図るため、集落（部落）のような一定の地域ごとに、農業経営を縮小しようとする農業者と拡大を希望する農業者との農用地の利用に関する「話し合い」をふまえ、市町村などが間に入って計画的に農用地の貸し借りを進めていくということである。

五

さらに、ここで看過しえないことは、「話し合い」による政策推進にあたって集落（部落）の役割が期待されていることである。それは、今後とも部落に残って農業生産を意欲的におこなおうとする担い手農家（中核農家）と農業経営を縮小する農家あるいは離農する農家とを、まさに、地域（町・村）農業振興という地域（町・村）の政策課題に部落としてこたえる、そのためには部落内の農用地の有効利用や流動化を積極的に図らなければならないという観点から部落が「選別・決定」していくことの期待である。しかしながら、今日の部落はこうした役割期待に応えうるだけの「集団」としての権限をもちあわせていないのが実態である。したがって、農林官僚にとっては、農政が目ざす政策課題の達成に充分こたえうる内実を整えた「部落」を、政策として再編、強化し

ていくことが緊要な課題であり、「地域農政」が「新しい村づくり」の重点施策の一つに「生活環境の整備」を位置づけているのも、農用地利用権設定等促進事業によって、一時的ではあれ、耕作権の移譲にともなう離農家層（実質的には非農家層）の増大を見透したうえでのことである。

以上、「地域農政」の政策課題を中心にその構造を概述してきたが、こうした理解にたつて、報告では福島県豊山町を事例に「地域農政」の展開過程を、特に、農用地利用増進事業を中心とした農用地流動化と部落との関連をとりあげることにした。なお、豊山町の農用地利用増進事業については、既に岩本由輝会員の詳細な報告が村研通信125に掲載されているのでぜひ一読していただきたい。