

# 研究会

No.137  
1984年6月刊  
村落社会研究会局  
事務  
千葉大学教育学部  
社会学研究室  
千葉市弥生町1の33  
記 0472(51)1111  
内線 2453

## 第一回 特別研究会報告

### △テーマおよび報告者

「農政と村落」

広瀬道貞 氏

(朝日新聞社論説委員)

△日 時 五月十二日

△会 場 中央大学会館

△参加者  
高橋明善 野々村良恵 松田苑子 黒崎八  
州次良 島崎稔 吉沢四郎 柄沢行雄  
之 吉田健次 マーティン・イセリ 高山隆三  
東海林仲之助 高橋正郎 岡安正弘 広瀬道貞  
皆川勇一

## 八四年度第三回研究会の御案内

### 一、テーマ・報告者

研究課題に関する各地区研究会の総括

北海道・東北地区

不破和彦 会員

関東地区

吉沢四郎 会員

東海・関西地区

岩崎信彦 会員

二、日 時 七月一七日(火) 午後一時～四時

三、場 所 中央大学会館(国電御茶の水駅下車)

※尚、研究会にひきつづき四時から合同委員会を行ないます。

- 八四年度第三回研究会の御案内 .....  
八四年度第一回特別研究会報告 .....  
農政と村落 .....  
八四年度第二回特別研究会報告 .....  
昭和五八年度農業白書を廻って .....  
八四年度各地区別研究会報告 .....  
〔関東地区〕  
〔戦前期の農政と村落〕 .....  
〔東海・関西地区〕  
報告一 農地政策の展開と土地問題 .....  
地域政策と山村コミュニティ .....  
橋本和幸 二四〇  
三上勝也 二三三  
第三回運営委員・宿題委員合同委員会報告 .....  
第四回運営委員・宿題委員合同委員会報告 .....  
今秋の赤穂での村研大会に関する御案内 .....  
世界農村社会学会へ参加予定の方々に .....  
会費納入状況についての御連絡 .....  
会員動向 .....  
世界農村社会学会へ参加予定の方々に .....  
会費納入状況についての御連絡 .....  
会員動向 .....  
住所不明の方々 .....  
東 敏男 一五  
峰果賢一 一〇

## 報 告 要 真

### 一、はじめに

私が補助金問題をとりあげるようになつた出発点は、なぜ先進自由主義国に例をみないような長期政権が自民党には可能なのかといふところにあつた。その原因是許認可権とか官僚や財界との癒着とかいろいろあるが、もつとも大きいのが補助金である。また、選挙結果からすれば、自民党は大都市部ではたかだか1/4~1/5政

党に過ぎないが、農村部では六〇~七〇%の票を集めている。なぜ農村部で強いのかといふと、決して農民が保守指向であるというのではなく、農村票をとるために党が農村を大事にし、さまざまな手を打つてゐるからである。それが補助金なのである。

ところで、昭和五八年度農業白書は、近年の農村社会の変化を背景に、活力ある農村地域社会の形成をめざした“新しい村づくり”的必要性を強調している。しかし、今日の農政を通してそれが可能なのか、あるいは村づくりをなぜ農水省がやらなくてはならないのか、という質問が出てくる。

### 二、最近の補助金の実態

△例1▽ 島根県木次町の場合。ここでは、昭和五五年から五六年の二年間に農林省、労働省、自治省、文部省その他から合計八億円近い補助金事業を導入して各部落に集会施設等の地域施設を七ヶ所

建設した。これは、ある部落に施設をつくると他の部落の議員が「オレの部落にもよこせ」という方式でイモツる式に増えていった結果である。その結果、木次町は二年前から自治体財政が赤字に転落してしまつた。補助金の無茶なもらい過ぎにより、自治体の自己負担分が大きくなり、それに伴う債務負担の増加と利払いが原因であつた。ちなみにこの地域は竹下蔵相の選挙地盤で、竹下氏が力をつけてくるに従い周辺町村の補助金が増加している。自治省の行政投資実績によると、五五年まで新潟県が住民一人当りの投資額がトップだったが、去年刊行の五六六年版では北海道と島根が上位となつてゐる。

△例2▽ 栃木県の場合。渡辺美智雄氏が農林大臣に就任した際、昭和五四年度予算で農村向けの「つかみ金」として「農林漁業村落振興緊急対策事業」(国庫補助一〇〇億円、地元負担一〇〇億円、全国三二〇町村、一ヶ所六〇〇〇万円程度の事業)を発足させた。これは五五年には村落特別対策事業、五七年には農用地利用増進事業と名前をえて存続して居り、配方方法など中味は変わっていない。この種の補助金は一度つくられると、なかなか廃止がむづかしいらしい。

では、その六〇〇〇万円がどのように使われてゐるのか、渡辺氏の選挙区栃木一区七町村の場合をみよう(一選挙区で七ヶ所もこの事業がついたところは他にない)。たとえば黒羽町の場合、五八〇〇万円の事業費の使われ方は、集会施設四四五二万円、運動場照明五〇〇万円、農村広場一〇〇万円、簡易水道七八八万円となつてゐる。他の六町村の場合もほぼ同様の使われ方で、農業生産に直接関係するものはきわめて少ない。これらは広い意味での村づくりのた

めの補助金ではあらうが、交付金と余り変らない。なぜ農水省からこの種の補助金が発出されねばならないのか、非常に疑問といわねばならない。

### 三、戦後農林補助金の流れ

では、こうした性格の補助金がどのようにつくられてきたのか。ここで戦後の補助金の流れを簡単にみておこう。

戦後自作農制確立後、農林省が第一に着手したのは「生産密着型」の補助金による土地改良、機械化、畜産・野菜・果樹などの生産振興および用水への投資であった。次に、「農協関連型」の補助金が増えてくる。それは組織としての農協を育てるための補助金であるが、農協職員の情報収集能力に着目した自民党が職員給与の補助などを通して集票機能としての農協を育てようとしたものにはかならない。ちなみに、都市の商工会議所（商工会）にはその機能がないことから、田中内閣は列島改造選挙後、商工会に農協職員と同様に見立てた経営改善指導員をつくり、指導員のサインによって小企業者に無担保無保証で融資を行う小企業経営改善資金金融資制度（マル経）を発足させて、自民党のための集票を図ろうとした。

さて、この次に米が上がりはじめてからは「生産調整型」の補助金が増えることは周知の通りである。それは非農家を含め農村地域全体を対象にして、道路・水道・電気などの公共施設の整備、集会所、スポーツ施設、高齢者用施設などのいわゆるミニニティ施設づくりを進めてゆこうとするものである。そしてこれが今後も広がってゆくであろう。

農林官僚の本心はわからないが、小倉武一氏も指摘するように、農林省は農政をどうもつてゆこうとするのかというヴィジョンを持つてない。予算編成時にもそうした議論はなく、もっぱら自民党員は何を望んでいるのか」という話が主流になってしまっている。その結果、当然地域対策的事業が大きな眼玉になってゆくのである。新農構の中味にしても農業から離れたものが多い。

### 四、自民党の農政に対する考え方

かつて自民党内で農村に対してもつともうさかつたのがベトコンと呼ばれる米価問題調査員懇談会であった。農家が米に大きく依存し、米価引き上げで農家の利害が一致していた時代には、自民党も「米価、米価」とじつていればよかつたわけで、その意味でこのベトコン派が党内で優位に立っていた。それに対して、農林官僚の意向を代表する総合農政調査会（総合農政派）が田中内閣時代に激しくなる。この総合農政派が同時に地域農政派でもあり、補助事業として出していくのが村づくり的なものなのである。この辺が彼らの頭の中でどのように整理されているのかよくわからぬが……。

### 五、近年の農林補助金をめぐる問題

最後に、原則的にみて今日の農林補助金には次のような問題点があると考えられる。

①ほつとけば都市に富が集中する状況のなかで、それを農村に還元してゆかねばならないのであるが、しかし、今日の財政難のなかで補助金による農村優遇策がいつまで続くか、続かなくなつた時どうするか、という問題がある。自民党の支柱である経団連でさえ、今日の減茶苦茶な農村優遇の負担には耐えられないというのが本音である。

②村づくりのための国の費用拠出には「何のために、どういふ手段で」という点に関する国民の合意が必要だと思う。ところが、その正当性に関して国民の合意が形成されておらず、政権党である自民党だけが農村対策を死活問題だと思っていてから支出されているだけのことである。どういふうに国民の合意を形成してゆくかが問題である。

③今まで補助金行政が続いてゆくとしても、費用対効果という観点からみて、本当に効果があるのかどうか。農水省自身一政策の重点をどこに置くとしても一自分達のやつてしる施策について、その効果を確信していくのかどうかきわめて疑問である。

④仮に村づくりを農村対策の柱とするにしても、その資格が一體農水省にあるのかどうか。今その主体は、農水省が中心であり、国土庁がそこに囲んでいる。農水省が担当すると金が大きくつくといふことはある。しかし農水省は農業生産のベテランではあっても村づくりのベテランではない。最近の地域農政のなかで、茶菓子代にまで補助金を出して村のなかで土地貸借の話し合いを図つてゆかせようとしているが、このような“皆仲よく”的な思想を村づくりの中核に据えてよいのだろうか。農水省はやはり經濟原則にたって生産性向上を追求する施策を行つてゆくべきである。ところで村づく

りのベテランということになると、やはり自治省であろう。だが、自治省は外見上は地方分権を主張し、自治体の代弁をしていくようを願をしているが、実際は旧内務省の気分でやつていていうのが実情である。そこで、本来的に言うならば、やはり村づくりは自治体自身が担当するのがもともよいのではないか。しかも、それは補助金という形ではなくて、地方交付税の様な形を通して行うのが望ましい。

(柄沢行雄 記)

## 討論

司会 高山隆三会員

島崎 総合農政派がしつかりしていくことの意味と彼等が地域農政派になつて行くことの関連性についてお話し下さい。

廣瀬 ベトコンは農政全体についての関心はほとんど皆無で、これにくらべればという意味です。総合農政派が農政のベテランといふことではありません。しかし彼等が農林官僚の意向を代表して行動していたことは間違いない。総合農政派は米価を押えろといつて表向き憎まれ役になります。それで何故選挙が出来るかというと、機械導入とか温室向けの補助金とかの専業農家向けの補助金は総合農政派に頼むのが一番通りがよいのです。つまり表向き憎まれながら取るものは取つてるので、大会で農民に大きなことが言えるのです。彼等がどうして一見本来の農業と関係のない様な地域補助金に

関心を示し出したのかと言うことですが、村落振興などの補助金を作った渡辺美智雄氏によると「こんな評判のよい補助金はない。何にでも使えるしそれが眼目だ。しかも農林省だからこれがつけられる。」つまり彼にとって農業本位と農村向けは別のもの。農業は生産に通ずることをやって行く、他方地域農政の方は選挙むけに考えた。これを国会や国民に説明するのに農林省の官僚が地域農政といふ言葉を考え出したのではないでしょうか。

島崎 総合農政が出てくるのは西村農相の声明が出た昭和四二・四年からでしょう。しかし中身は総合農政といったものではない。本当に中身は合理化だと思いますが、互にバラバラになっていたものを何となく総合調整しただけのものにすぎない。

広瀬 おっしゃる通りです。自民党的政調部会とは別に調査会を作ることになつた際、総合という言葉が自民党用語としてつくのです。だから総合安保調査会と言つた意味での総合で、農業の総合ではありません。

島崎 党人派官僚派という違いはあるのですか。

広瀬 農林関係には官僚派は少ない。農林には田中派が多い。田中派の議員が各地で沢山出てくる一つの理由は、農林補助金をふんだんにつかえるから。これと対壁をなすのは土木関係の公共事業です。この二つとも田中派の支配部門で、それにかつての青嵐会組が発言力を持つてゐるということです。

高山 村づくりでタテ割り行政にうまくはまらない分野に農水省が出て行こうとすると自治省が反発する。しかし今大きく対立するの建設省ではありませんか。

広瀬

票を農水省と奪い合うという点では建設が一番激しい争いを

してきた。全国区議員の制度があった頃、農林省は農協を母胎とした官僚と土地改良を基礎にした官僚と毎回二人ずつ出した。そして農協と土地改良の政治連盟が票集めをしたのですが、一方建設省の方も全国を二つに分けて東と西に二人立てるのです。この土地改良の中身は土木工事なので、建設のしめつけも大変きびしい。河川道路の臨時日雇に農村から出て行く、近くで工事をやつてもらうと大変有難いので工事に雇われた農家にはそちらの方からのしめつけがある。そういうことで選挙では農林・建設が激しい喧嘩をして来たが、政策面での対立というのは私には分らない。

高山 今回の農振法の改正に、水を通じて、各部落の水利組合等が村づくりの母体となる様な形でテコ入れをやつて行こうとする試みが盛られている。建設省の方は水は公用だから、一級二級河川のみならず末端の下水排水の管轄も農林省ではなく自分達がやらねばならないと主張します。財政が苦しくなつていてるなかで、自分達の事業を拡大しようとするとき、農山村の下水道まで自分の管轄下に権利を、建設は保留しておきたい。この地域農政の問題は自治・農林・建設もからむ問題で、農林と建設の争いが現在とくに激しい。公共事業のしめつけで地方の中小土木事業が非常に苦しくなつてゐる。そうすると、その金を農林省を通じて出すのかあるいは建設省を通じて出すかで、また基盤が違つてゐるのではないか。どうか。

広瀬 その通りです。金を出す方が強い訳で。その点に関しては役人は一步も譲りません。各々を応援する議員が居る訳ですが、建設共に田中派が強いですから、その辺で調整もされて行くのでしょうか。

高山 臨調では農村環境整備に関する支出し、コミュニティづくり

や集会所の建設をなぜ農林省がやらねばならないか、についてのきびしい批判が出たが、農林官僚はその説明に苦しんだ。臨調がらみで地域農政が押え込まれることはありませんか。

広瀬 生産密着型の補助金は出るだけ出てしまった感じです。それを有効に使って行く連中は、むしろ融資の方が補助事業より自分達の思う規模で思う様なものが出来るから都合が好いと考えております。最近は機械類などが融資制度に変って来てます。そういう意味で、生産面での補助金は余り必要ではなくなって来ている。

一方地域農政の方も金額的には横這ないし減り気味です。ただし、農水省の事業のなかのウエイトは上がつて居ります。臨調の議論は直接の影響力はありませんし、相手もそれを無視して行くでしょう。しかし長い眼でみれば、国民の納得の行くヴィジョンを出さない限り今までには先細りかも知れません。シーリングが出て来てからの農林省の対応も箇所数を減らすという安易な削減をやっている。そうするとますます効果も怪しくなり、長期的稳りは期待出来なくなります。

高山 農村補助金を通じての集票組織に関し、票集めの時に自民党政権にとって、地域農政において集落に眼を向けたことがどんな意味をもつのでしょうか。

広瀬 自民党の票は党の票でなく後援会の個人票です。後援会の中核は、地方の首長、県会議員・市町村議員、三番目が土建業者です。後援会のなかでは首長、議員は大変影響力があります。所でこの人達にとって一番重要なのは、住民に、市町村の予算の増額とか目立つ施設をつくるとか、実のあることをやらねばならないということ、地域農政の利点は、そういう地方の首長、議員が喜ぶことです。そ

ういう補助金を自分の支持する代議士が取つて来れない様だと応援の仕甲斐がないのできつと有力な人の所に行ってしまいます。逆に中央で言えば、農林族に属して農林予算の獲得に頑張らないと、議員というだけでは補助事業は通りません。有力でなければ地元の首長か議員の支持の理由もない訳で、補助金を廻つての利害共同の関係が出来てくる。地元民や有権者一般が有難がつてくれるより、市長と議員さえ忠誠をつくしてくれればよいのです。そこが補助金のキイボイントです。

高山 補助金が生産密着型から農協関連型に移行して来たといふお話しもありましたが、現在は農協組織から市長・議員・部落長の喜ぶような補助金体系に推移して來ているということですか。

広瀬 そうです。ただ、農協も中核のなかに入りますが、農協の票は危険分散で何人かに分けられます。その点、首長や議員はハッキリ支持者を名乗れる訳です。

島崎 今の話は、部落長ではなく首長、つまり市町村長ですね。

広瀬 そうです。

島崎 首長と部落長は段階が別です。集落といつ時は部落で、部落長のもつてて居る票は数としては多くはない。大量にもつてて居るのは首長です。だから地域農政が集落にまで降りるにはまだ一段階あるのです。

広瀬 それが問題ですね。ただ市長が何かをやるばあい、市一般でやる訳には行きません。部落単位に具体的事業が考えられるのです。高橋正郎 地域農政対策事業の立案過程で政権党はどういう役割を果したのでしょうか。

広瀬 総合農政派には政策立案能力はないと思いません。感覚的に生

産密着型の補助金よりも地域の方が喜ばれることを察知して、そう言う予算を農林省に取つてくるのですが、それを新しい農業政策でオブラーントにつつむのが官僚です。つまり自民党が喜ぶものを官僚が政策化したのではないでしょうか。

高橋正郎 しかし現実に立案段階で、官僚は自民党農林部と密接にコンタクトをとっています。その時、推進機能ないしチェック機能は働くのでしょうか。

広瀬 農業は比較的自民党と官僚の呼吸が合う領域です。農林官僚は自民党的意向を入れて政策をつくります。通産・大蔵は自民党とのフリクションが大きい。農林と郵政はその点一番お互い上手にややつております。

島崎 農政における団体・政党・官僚の三位一体関係が以前田口氏より指摘されましたが、三位一体の政策決定における実際の役割關係はどうなのですか。

広瀬 かつては農林省が中心だったのです。小倉武一氏の頃は……。最近は政党の所が突出して来ているのです。

高橋明善 六〇年代の終り頃は農林省がある方向を探そうとしていたと思います。それが自民党サイドに吸いこまれ、そうしないと予算もそれなくなつてくる。

広瀬 自民党が米だ米だと言つていた間は農林省が農政を推進していましたが、予算がそれなくなつてから自民党的リードが強まつたのです。

高橋明善 この前の構造改善局の方の御報告で集落再編事業がこれしかないのだという形で紹介されました。つまり集落を利用して土地の流動化を図るという政策の筈ですが、それが自民党的地域農政

派によってどの様に取扱われることになるのか、地域農政派の要求に全面的に吸収されてしまうのでしょうか。

広瀬 それより、私は早晚、農林省の言う連帯とか共同体意識とか言つたものへの依存が行き詰るのではないかと思います。かつて中核農家育成が図られ、いろいろなことをやつて都市なみの所得の得られる自立經營農家を発展させようとした。しかし構造改善をやつて何年たつてもその比率はふえず、最近はそれを言わなくなつてしまい、補助金もそれなくなりました。そこで問題を土地の流動化に移行させ、土地の流動化を共同体的話し合いで図つて行こうといふプランを打ち出しました。しかしその考えは、終戦後農林省が集団で経営効率を上げようとした時期からのことで、失敗の歴史がまたはじまるのではないかでしょうか。（笑）

吉沢 新聞社が自民党的補助金の配分機構を批判したら圧力を受けるのでですか。

広瀬 いや受けません。彼等は全然痛痒を感じないので。樫藤田さんにこの間会つた時、「今後の改革でも補助金は最後まで残る。政権の基盤をくずす行革など毛頭やる気はない」という話で、官僚機構や国鉄・電々を若干いじるのが彼等が考へている改革の最後の線で、補助金配分の公平化などは全く念頭にないですね。

黒崎 補助金を沢山もららう所ほど建設業従事者の比率が高くなる。また、そういう所ほど求人倍率が上がらない。補助金の取れない所がむしろ上がるてくる。そういう事実を新聞社の調査網で明らかにできれば、補助金中毒からの脱却の糸口となるのです。

広瀬 抑る通りです。新潟県の補助金は全国一高いのですが、人口・所得ののびはえらく悪い。補助金がなければもつと落ちるのだと

いう言い方をするかも知れませんが、隣の富山・石川はちゃんとのびてゐるのです。矢張り地域の人々が自分達の生きて行く道を考えないで補助金に頼っていたのでは何もならないのだということが如実に出でてゐるのではないか。どうか。

高橋明善 朝日で一度実態を明らかにしましたね。他人依存的なやり方ではよくなる筈はありません。島根のはあい、大地主のいるところはひとく退思的です。……

吉沢 農林官僚の哲学の喪失といふ御指摘がありましたが、……官僚にも農業のヴィジョンがあるのではないでしようか。ただ、自民

党の長期政権のなかでリーダーシップがとれない無力感が災してい るのではありませんか。

広瀬 ……昔の門構えが大き過ぎた矛盾みたいなものがあるのではないかでしようか。小さければ小さいなりに、ヴィジョンを作つて生産向けのことを地道にやつて行けばよいのでしようが、その自信もなくなつてゐる。

島崎 うつかりすると自己否定の論理となるのでは……

広瀬 村づくりなら何故農林省がでてこなければならぬのかと言わぬかねない。先に自治体中心の村づくりのキャンペーンをもつと新聞がやらなければならぬのですが、仲々うまく行かないのです。悪いことには多額の退職金とか自治体の様々な問題がいろいろニュースになつて出るので、財源の地方委議は説得力がないのです。

島崎 巨大な官僚制維持のための農政の面がかなりあるのですね。

高山 しかしその市町村にまでつながつた巨大な官僚制がまた自民党の基盤になつてゐるので、そう簡単に臨調などで農林省を縮少するることはできないのです。

広瀬 そうです。役場の産業課長や農政課長は大変な力を持つており、農水省と直接つながつてゐる。知事の言うことさえ聞かない農政課長がいるのです。……

高山 ですから村づくりというソフトな面まで予算を取つても意味ないけれど、組織を維持するために予算要求をつづけて行くというやり方が当分つづくのではないかですか。

島崎 ベトコンと総合農政派以外に地域農政派といふのはあるのですか。

広瀬 それはありません。

島崎 東畠さんとそれにつながる政治家が地域農政派的系譜で、小倉さんなどとは仲が悪い。あるとすればこれが地域農政派では……。

広瀬 地域農政といふのは地域補助金正当化のための次元の低い考え方の方の様に思います。……

高山 著書は参院選挙を中心に分析しておられるが、今度比例代表制になつて、官僚と補助金の関係はどうなつたのでしょうか。

広瀬 どうなるのかと考へてゐる所です。三年に一回の全国区選挙は各役所の力の点検による機会でした。これが比例代表制になるとそうはいかなくなります。これからは候補者に官僚を取る必然性はなくなります。官僚は自分達の力を示すチャンスだから頑張る訳で、どこに行くか分らぬ票のために危い橋を渡ることはないと思ひます。勿論党員集めの段階では役所をフルに利用しているケースもあります。しかし名簿の名前集めと一票とのとではまるで違います。

高山 比例代表制が定着すると補助金との関係はどうなりますか。長・市長が大蔵省・建設省に陳情に来た時の、何票とつたかの報告

はなくなります。市町村と各省との直接のつながりは次第に薄くなるかもしない。しかし代議士の介在と世話はつづくので本質的には変わらない。市町村長は省別の票集めのノルマから解放されて助かかつたのではないでしょうか。

**高山** 現在の財政困難のなかでも補助金体制は続くのでしょうか。  
**広瀬** 現体制は自民党支配のつづく限りは変わらないと思います。仮に自民党が半数を割れば民社党が連合する。すると民社党の利益になるよう若干の補助金制度が新たにつくられるかも知れません。制度全体は変りません。最近は公明党なども補助金の配分に関与し出しています。これは市民相談室を作り出した頃からそうなりました。公明党の与党化が進みますと現体制機構への関与が強まります。社会党が代っても同じことではないでしょうか。

(一部カット、文責は事務局)

とし、ここには章節のみをかけるに止めた。

## 昭和五八年度農業の動向に関する年次報告

### 第二回特別研究会報告

#### △テーマおよび報告者

「昭和五八年度農業白書を廻つて」

蜂巣賢一 氏

(農林水産省官房調査課長)

△日時 六月十六日(土)

△会場 中央大学会館

△参加者 東敏雄 中野三郎 荒樋豊 大須真治

高山隆子 蜂巣賢一 吉田健次 吉沢四郎

島崎稔 橋本和孝 柄沢行雄 安原茂 高

橋正郎 中田実 布施鉄治 高橋明善 皆

川勇一

#### 報告要旨

報告は二時三〇分より一時間余りに亘つて行われたが、ほぼ農業の動向に関する年次報告の第一部「農業の動向および附属統計表」にもとづくものであるため詳細は農業白書を参照していただきこと

#### 第一部 農業の動向

##### 1 内外経済の変動と農業

##### 2 農業の比較生産性と農家の生活水準

##### 3 第一次石油危機後10年目の農業経済の特徴

#### I 食糧需給と農業生産の再編成

##### 1 農業生産の動向と再編成

##### (1) 農業生産の動向

##### (2) 米の需給と水田利用再編対策

##### (3) 大家畜の生産振興と土地利用

#### II 農産物の国際需給と我が国の農産物貿易

##### (1) 農産物の国際需給と我が国の農産物貿易

##### (2) 我が国の農産物貿易と食料供給

#### III 食糧消費と食品産業の動向

##### (1) 食糧消費の動向と食生活

##### (2) 食品産業(加工、流通、外食)の動向

#### IV 農業構造と農村社会

##### (1) 農家労働力の動向と就業構造

##### (2) 農家の動向と農地流動化の進展

##### (3) 基幹男子農業専従者のいる農家と自立經營 農村社会の変化

(1) 経済社会の変化と農村  
(2) 活力ある農村地域社会の形成

むすび

討論

司会者 吉沢四郎 会員

東 2の(2)、我が国の農産物貿易と食料供給の⑤で「農産物市場開設問題への対応に当つては、……必要最小限度の国境調整措置を構じて行くことが不可欠である。」と書かれています。ECOのばあいにはかなり国境調整措置が構じられています。これについて農水省の政策体系のなかで議論はされているのでしょうか。それから、ここでの調整措置の内容は。

蜂巣 農林省はEC的やり方について統一的見解を持つている訳ではありません。日本は日本で、日本の実態にもとづいてこういうやり方になつてるので、EC的やり方を取れといわれても従えません。若干の私見を申し上げますと、日本のこれまでの国境調整措置は、いろいろ問題があつたのではないか。一九六〇年代からの自由化のすすめ方が、物別に落して行く形をとつたのですから、どうにもならないものだけ残つてしましました。しかし量的に見ると自由化したものの方に、大豆・トーモロコシ・メイズなど非常に重要

なものがふくまれています。ところが、それらのアメリカでの生産コストが割合上がらないものですから安い価格で入つて来てします。格差の少ない最初のうちはよかつたのですが、内外格差が大きくなると、これらを原料とする製品が沢山入つて来ます。これに關税措置では対抗し切れなくなっています。個別バラバラの自由化への対応には非常に問題があつたのではないでしょうか。ただこれをやめて、EC的いろいろな農産物についての共通農業政策のようなものにもつて行けるかといふと難しい。今更關税率を高める訳には行きません。今後さらに自由化品目をひろげると、別の保護措置を考えざるを得ないでしょう。国境調整措置を今以上に少なくするつもりはありません。

大須 アメリカに居つた時の感じではオレンジ・牛肉は余り問題ではなかつた。ただ牛肉を本気で輸入して来たばあい、飼料と競合して来ないのでしょうか。

蜂巣 アメリカ政府にはそういう選択は頭にありません。日本の側でも、牛の飼育に使つてゐるエサの量は豚やニワトリに比べ問題になりません。牛肉で入れたから飼料に影響があるという程ではない。その事以前に経済的利害得失をどこまで考えているかが問題です。むしろ面子建前です。レーガン政権を守つて行くため、建前上やらねばならない。アメリカの農民にとつては、ほとんど利害関係はありません。

東 ■の2の農村社会の変化の所で、「二兼農家は……農村社会の安定的構成員となつてゐる」と書かれています。これはどういう意味で使われてゐるのでしょうか。

蜂巣 農政審議会で一九八〇年代の農政の基本方向という答申を五

五年に出しました。その時に二兼農家の取扱いについて議論があり、それをふまえて二兼農家が農村社会の安定層であるという位置づけをしました。

その意味は、今や二兼農家は無視できない。生活水準も高いし、

意識の面でも安定的な中流意識を保持している。農村内部でいろいろな意味でリーダーとして活躍している人が多い。二兼農家にもいろいろあるので、割合で最も多く、昔の名家もかなりあります。農村のなかでの取りまとめ役になっている人も多い。そういういろいろな意味をふくめ、農村社会の安定層と書いたのです。ところが、離農して行くものは二兼に一番多く、必ずしも安定層ではないのではないかといふ議論もあり、安定的な構成員という表現にかえました。

安原 村のなかの非農家の問題です。彼等は農家ではなくとも部落の構成員ではある訳です。こうした非農家の問題についての農林省のお考えは、統計からは全部落ちてしまいセンサスでは全く分らない訳です。しかし農村社会の観点からは問題があるのではないでしょうか。

蜂巣 たしかに非農家でも、そこに昔から住んでいた人は、区のつき合いを昔と同じにやつてゐる訳ですが、農地が基準以下になつたため定義上落ちてゐるだけです。統計の定義と政策上の定義を完全に一緒にしている訳ではありませんが、統計の定義が農家の定義の基になっているため、政策からは外さざるを得ません。しかし農村についての社会政策を考えるばあい、そういう層にも手をひろげて行く必要はあると思ひます。

高橋正郎 安定層に関する議論では、農林省は二兼農家を包摂して

行くべきなのか。安定層をかかえこんでしまうと構造変化が進まないのではないか。この辺をどう理解するのかという議論がありますが、依然並行線で二つの道を求めてゐるので、こういう表現になつたのです。

島崎 それは本音と建前なのか、それとも本当に並行なのか。本音は排除したいのでは。

蜂巣 本音は並行論です。二兼農家は地域における農業生産の八九割を担つてゐる訳ですから、二兼農家を排除せよといつても、その土地が完全に農家に残つて他の農家に渡ればよいですが、そんなことは考えられません。二兼農家はそれとして活かして行くより他はありません。二兼農家といつてもいろいろあり、土地を遊ばしてゐる農家や機械コストのかかり過ぎる農家は困るので、集団化したりあるいは專業農家に土地を貸して行くという方向をとりながら、二兼は二兼としてそこに住んで行けるようにする。社会政策上の配慮と生産対策上の配慮と、今迄の様に基本法で考へてゐるようなきれいな図式では考へられないと思ひます。

高橋正郎 もう一つあると思ひます。農政審の報告で食糧安保の観点から五五〇万haの農地で一人二千カロリーの食糧が確保できる。

これは五五〇万ha確保せねばならぬということでもある。この路線が全体の流れとして「ぐるみ」的なもののウエイトを高めて來ているではありませんか。

蜂巣 五五〇万haの確保と二兼農家包摂論を直接むすびつけていける訳ではありません。むしろ二兼農家が土地を荒したりされるのは困る。土地を良好な状態で維持して行くためには、專業農家を中心にくきらんとした耕作をしてもらわねばならない。そういう農家にでき

蜂巣 たしかに非農家でも、そこに昔から住んでいた人は、区のつき合いを昔と同じにやつてゐる訳ですが、農地が基準以下になつたため定義上落ちてゐるだけです。統計の定義と政策上の定義を完全に一緒にしている訳ではありませんが、統計の定義が農家の定義の基になっているため、政策からは外さざるを得ません。しかし農村についての社会政策を考えるばあい、そういう層にも手をひろげて行く必要はあると思ひます。

高橋正郎 安定層に関する議論では、農林省は二兼農家を包摂して

るだけ土地を寄せて行くという考え方で五五〇万haの維持を考えていたのです。

高橋正郎 二兼農家の役割は二つに分解してくるのではないでしょ  
うか。一つは地権者としての社会的責任をどう考えて行くか、今一  
つは生産者としての役割です。この二重性があります明確になつて  
行くのではないでしょうか。

島崎 農村社会といふタイトルが段々格上げされて来ている様に思  
いますが、いつ頃から章のなかの節のあたりまで位置づけられて來  
たのでしょうか。

蜂巣 多分四〇年代のはじめからと思ひます。地域農政が出てくる  
前ですが、動機は分りません。農林省に限らず、純粹の経済政策と  
いうのは段々なくなつてくるのではないか。経済だけ切り  
とつた政策は段々有効でなくなつくるでは。

皆川 ①の③の兼業問題に關し、四九年から五八年までに農家の兼  
業従事者数が六九万減少して高度経済成長以前の水準に戻つた事実  
が指摘されております。この背景には景気の動向と関連した労働市  
場の問題や、移動による農家の労働力構成の変化もからんでおり、  
そうした複雑な動きの結果としてこうした減少が生じていると思ひ  
ます。つまり兼業に出たくても出られないからか、出る必要がなく  
なつたのか、それとも出られる人自体が減つてしまつたのか。そり、  
言つた点も把握できるような分析は白書で行われてゐるのですか。

蜂巣 一戸当たりの兼業従事者の増加が行く所まで行つてゐるので、  
これ以上出す余地がなくなつてゐることがひとつ。今一つは、転職  
率がかなり落ちて来ています。これと他産業の新規求人数が高い相  
関を示しており、四〇年代末まで新規求人がふえるなかで、農業就

業者の転職率がどんどん上がつて来ました。それが四〇年代末から  
ガタッと落ちて来ています。新規求人が落ちて来たことと外へ出で  
行けなくなつたことは恐らく結びついてゐるのではないか。外へ出  
て行く人が減りながら、病気や停年退職で外から戻つて来る人は以  
前から居る訳で、その差しひきで兼業従事者の減少ということにな  
なつたのでしよう。

皆川 地域とか経済地帯別に傾向はちがつていませんか。

蜂巣 今年の白書には経済地帯別・地域別の数字はありません。業  
種別の検討はやつています。今迄、建設やサービスがどんどんのび  
てきました。今度は建設や製造業の金属機械がふえなくなつております。サービス業・卸小売は一般ではふえておりますが、農業従事  
者はそういう業種もふえておりません。

高橋明善 最近の新地域農業集団の予算で、今年位から飲み食いの  
金が出なくなつたそうです。いくつかの村で返上の声も聞かれる。  
……あいり予算はどの程度集落の活性化に役立つのでしょうか。  
農林省サイドだけで農村生活の全面にかかわることは難しいと思  
います。そこで役所間の横の連係はお考えですか。

蜂巣 これからますます各省の接点の分野が問題になつてくると思  
います。とくに農村の生活環境整備や公共施設の整備などではかな  
りその辺が問題になつて来ています。

高橋明善 地域農業集団づくりは効果はあつたのですか。

蜂巣 いろいろな事例が報告されています。集計は出来ないので、  
全体は概括できません。意欲のある地域では土地の流動化に効果が  
出て来ている所はあります。

高橋明善 新地域農業集団の様な土地利用団体をつくらないと、補助金

は今後導入しないことになるのですか。現地の話ではつくった所は優先的に予算がつくという解釈も聞くのですが。

蜂巣 それは私には分りません。

吉沢 省間調整の問題で集落下水道の事業の所管が戸数規模で農水省と建設省に分かれていると聞きました。これは両省間の調整によって決めてやつておられるのですか。

蜂巣 こまかい所は分りません。

(文責は事務局)

## 各地区別研究会報告

### 関東地区

△テーマおよび

「戦前期の農政と村落」

東 敏 男 会員

△日 時 五月十九日（土）

△会 場 学士会館本館

△参加者 安原茂 鳩田隆 マーティン・イセリ 高山  
隆三 小池基之 東敏雄 桜庭宏 吉沢四郎 森  
武磨 橋本和孝 三本松政之 柿沢行雄 吉田健次  
高橋明善 高橋正郎 皆川勇一

### 報告要旨

#### 問題の限定

時期については明治十一年、三新法の頃から昭和初期経済更生事

業以前まで、農政という点では産業政策に限定せず、統治策としての農村・農民政策を含めたい。村落については旧藩政村、つまり市町村制施行以降の大字ないし小字をイメージしておきたい。この三者がどういふかかわりを持ったかの検討が本日の報告内容である。

#### 三新法・区町村会法と村落

まず、政権担当者が統治体系のなかで村落にどの様な地位を与えたかが問題となる。明治六年以降採用された大小区制は実情に合わず、明治政府は民衆を掌握できない。三新法体制は村落を復活させるが、その仕様は村落の旧慣を尊重し、自治を認め、戸長も公選を認めるという形で、村落の内部を地方行政から外すものであった。しかし村落に対する財政措置は自治尊重と相反していた。それまで村落の収入（民費）の主要部分をなした地価割および戸数割は府県財源となつた。他方、教育費・土木費・役場費は村の自己負担であるため財政的基礎は極めて脆弱であつた。この思想を前提として明治十七年区町村会法の改正となり、戸長役場の管轄区域は拡大された。戸長も官選となり、協議費（村の収入）滞納に対し強制処分の措置がとられることとなる。明治二一年公布市制・町村制の地ならしが整つたのである。

茨城県では地方三新法は翌十二年はじめに実施された。大小区の区画は廃止され、郡域と郡役所の位置が定められ、一四人の郡長が任命された。戸長は民選（公選）であったが、茨城県では聯合戸長制をとっていた。そのため戸長は聯合村の代表者といふより郡長指揮下の行政事務従事者の性格が濃かつた。民選の方法は地方長官が地方の実情に即して定めることになつており、茨城県では選挙権は

地租納入者に限られた。これは明治一三年四月に廃止された人民総代制と対比し一つの転換であった。町村会も同様に「町村寄合的性格を払拭し土地所有者で構成される会議体」として性格づけられた。従来の町村会規則は人民総代制廃止と共に廃止され、翌一四年五月、区町村会法による区町村会規則の制定方が戸長役場に通知される。

こうして明治一五年のなかばに「茨城では、県令一郡長一戸長一町村会といふルートによって地方統治の機構が整序」されていった。「要するに、茨城の町村会は地租納入者の利害調整の合議体としての性格をもっていた。このことは、県令一郡長一戸長一町村會議員一上層自作農という行政系列で地方の統治がすすめられる」ことを意味した。

つまり、明治一〇年代なかばの時点で、村落が統治機構のなかで自己を主張しうる様な実態は既に失われつつあった。このことは行政圧力によつてのみ生じた訳ではない。村落内部の階層分化の進行と豪農系諸層を権力末端に取り込む勧業政策も大きな役割を果したと思われる。この勧業政策の重要な一環として農政がここに登場する。

#### 農政の登場

県は明治一三年勧業世話役の制度を設置した。これは翌年廃止されたが「官民間ノ事情ヲ通暢スルノ便路ヲ開誘」せんとの当局の意図はある程度達成された。世話役に任せられた者の多くは豪農系諸層の有力者であった。

ついで明治一五年三月には大日本農会常總支会が設立された。活動期間は一七年迄で三年間と短いが、県が主導し県勧業担当官と篤農家で構成するという内容から、農業生産を媒介に彼等を県行政に

吸込む意図は成功したと思われる。こういった県の試みは明治二〇年には常總農会設立となつて現れる。同農会の中心役員となつた閑戸党蔵は、かつて自由民権の闘士として知られ、後年『東洋民権史』を編纂した人物である。これは統治策としての農村政策と村落の指導層との関係を象徴する事実といえる。

この時期の県農業生産力の担当層は農事会・農談会に結集した農民達である。茨城県では最初の農事会が明治一五年に開かれ、二〇年以後飛躍的に増加した。参加者は「豪農あるいは老農といわれる篤農家」で、農事会は「県農政委託の機關」として役割を果した。農政は彼等を把握して産業政策を推進すると共に、彼等を介して村落を把握するという統治策を成功させた。

#### 市制町村制の施行

明治二一年市制町村制が公布され町村が村の合併により成立した。この時以後村落は制度上は「区」、通称では大字となつた。行政村の理念は旧慣尊重・秩序維持の三新法的発想とは予盾するわけで、村落は行政の中で位置づけにくい存在となる。……

#### 農会の役割

市制町村制以降農会法までの間の農政委託機関は系統農会以前の農会である。茨城県では明治二一年に農事巡回教師の制度が設けられ、毎年農事講習所が開かれることになった。生徒は農家の子弟で県内を数区に分け巡回して授業を行つた。講習生は多くはなかつたが、その影響力は大であつた。費用は自弁で、豪農ないし富農の子弟に限られていたと思われる。授業内容は近代農学で從来の農事会・農談会における篤農技術とは異なるものであつた。

この農事講習所の卒業生が明治二三年に茨城農会を設立する。農

会は農業政策と農村統治策の接点をなす。明治二七年県農会設置規定が設けられ三〇年に茨城県農会が設立される。農家を接点とした農業政策と農村統治政策は、行政村成立以降明治三〇年代にかけてほぼ成功したと推測される。

これはしかし行政村の行政力によってのみ成立したものではない。明治二〇年代の行政村は財政的基礎が脆弱で、人的構成からしても旧村を統轄する力に欠けていた。にもかかわらず農政を通して村落を把握しえた基礎に次の様なことが考えられる。(1)農産物価格の推移が比較的順調であった。(2)行政村による地方税負担が日露戦後ないし明治末期の様な深刻な状況には至っていないかった。といった一般的な事情、さらに(3)旧豪農層ないしこれに次ぐ層の搖るぎない村落支配、(4)村落間の対立につながる可能性のある部落有財産が少ないなどの茨城県の特殊事情である。もつとも(5)は寄生化する地主と旧村に基盤を置く在村手作地主との関係として大いに地域差があり一般論として論することは出来ない。

明治三〇年代は系統化された農会を通して生産増強策としての農業政策が推進され、農村統治策としての農政は後景に退いた。明治三六年一〇月農会に対し農事改良事項が論達され、県ではこれを承けて同年に「本県農事上ノ大方針」が出された。それは更に明治三七年に「茨城県ノ時局ニ対スル農事上ノ方針」という形で所謂サンベル農政、官府農政が具体化される。

#### 地方改良事業下の村落

これらはいずれも農業政策としての農政であり、系統農会を軸に推進された。しかし、明治末になると農村統治策が前面に登場する。内務省による地方改良事業（地方改良運動という言葉は私は使わな

い。結果的には運動になつたのだが、事業すなむち運動ではない）の具体化がそれで、この中に産業政策としての農業政策も組み込まれて行く。このなかで村落がどのような位置にあつたか。

地方改良事業が具体化する前提には日露戦争後、明治末期における農村社会問題の顕在化があった。桜庭宏氏によると三つの問題に集約される。第一は地主小作問題で、これは米穀検査事業、地主会結成、小作人奨励策、小作料問題などとして現れた。第二は小学校校舎増改築・統廃合問題である。これは行政府の財政負担を伴い、また、学校の位置を廻って村内旧村間の対立をひき起した。行政村はいすれかの部落に有利な位置決定をせねばならないから役場派ともたらされた。これが官僚統治とは別に農村内の政党系列化傾向の非役場派の対立となり、政党も関与して地域問題の政治的顕在化がひとつの呼水となつた。第三が租税滞納の増加である。

この様な事情は、かつての様に豪農系諸層ないしこれに準ずる層を通じて村落を把握し農村統治を成功させるという条件が消滅しつつあることを意味した。加えて農村内において農業生産力を担う層の変化が進行した。これは農村における主体的条件の変化であつて、農政と村落の関わりに影響を与えるにはおかしい。

かつて綿谷氏は農業生産力担当層の明治末期以降の変化をおおよそ次の様に概括した。すなわち、同時期以降、担当層は自作地主型大農から同層の転化としての自作地主型中農（経営耕地縮小・集約化・家族労働力本位）および自小作前進型中農に移行し、生産力展開の特色は資本集約化のものでの土地生産性、労働生産性の並進で、そのトレーサーが先の中農層であった。栗原氏は「日本農業の基礎構造」で、大正昭和期における農村中堅層として勤労主義的自営

小農を歴史範疇化していった。

茨城県では日露戦争後から明治末期を起点として注目すべき現象が起きていた。畠地主体の、しかも小作地の増加が現われ、経営規模では五反（一町・一と二町層）が増え、経営形態として小作・自小作が増えていた。大正前半期に一戸平均農産額が増加し、大正後半期にもこの水準が維持された。大正二年と同一二年の農家経済調査を分析してみると、この時期に農家の農民経営化の進んでいることを確認できる。大正後半期には農家一戸平均労働人口も減少する。この時期の農民経営に歴史的性質を認めて我々は勤労農民的経営と呼んでいた。

以上の様な明治末の村落状況と主体的条件の変化の中で地方改良事業は具体化する。その目的とする所は旧村つまり村落に対する行政村の支配権を確立し行政村を強化することであった。その前提には明治三〇年代を通して行政村の役割が増大する（徵税、徵兵、教育などの各分野において）にもかかわらず、町村民の生活は疲弊し、行政村内部の対立は激化し、国の要請に応えられない行政村当局の弱体性の問題が存在した。地方改良事業の対象領域は広いが、まず町村財政の基盤強化が図られるのは当然で、町村基本財産の造成とともに産業振興政策が推進されることとなつた。そのなかで農事改良も進められるわけで、この地方改良事業のなかで村落が如何なる位置を占めていたかが問題となつてくる。

茨城県の地方改良事業は県・郡・町村是の策定と、その農会や農家小組合による実行という形で進行した。それを指導する者は豪農系譜の村落指導者層であつた。彼等は村落内に名望の基盤を持ちつつも村落を越え行政村の範囲で活躍した。彼等の許に自ら進んで從

つたのは、形成期にある勤労農民的経営であった。そこに何故参加するかといえば、それは形成されつつある農民の經營者的側面と村落指導層の資質とイデオロギーが共鳴関係にあつたからと思われる。

地方改良事業のイデオロギーは報徳主義で、勤労・貯蓄・推譲・一致が鼓吹された。それは同時に村落指導層の農本主義としても受けとめられた。都會と対比される隣保相助の農村秩序こそが國の基であり、その秩序の要を勤労に求めた所に時代性があり、それに従う勤労農民的経営が形成されつつあった所に有効性の根拠があつた。

彼等農民を組織するものとして農家小組合が設けられた。これは全国的動向であり、茨城県でも明治四四年に県是を策定して模範実行村を指定し、村内に実行組合を作る様指示した。「実行組合は旧幕時代に存在した五人組あるいは十人組を母胎としたものであつた。」共同事業を実行するという面では機能集団の側面を持つが、旧五人組等を母体とするという面では秩序維持的な集団でもあつた。しかし組合は発展することなく衰退の道を辿つた。これが農業共同化の実践組織として普及するのは第一次大戦後の不況を農村が経験して以後のことである。それ以前は個別經營の努力こそが基本であつた。村落に基礎をおく指導層を媒介として農民を把握する限りで、村落は農政のなかに姿を現しているといえよう。（この後、第一次大戦から昭和初年までの展開のスケッチが六つに分けてなされたが省略する。）

### 結論

旧村としての村落は三新法体制の一時期を除いて、権力の執行する政策体系のなかでは絶えず排除されるべき対象であつた。行政のなかで期待された地方自治は徵税・徵兵・教育などの国政委任事務を

遲滞なく執行し得る行政村の自治であり、その自治は村内無対立のまとなりによって期待し得るとされた。にもかかわらず事実としては村落の重みが失われた訳ではなかつた。少なくとも旧豪農系譜層がリーダーシップを取り得る様な村落では、明治末ないし大正初期まで旧村のまとなりを介して行政の意志が貫かれたと思われる。國家行政が標榜した農村における隣保互助の秩序は旧村内においてこそ存在し、また、それこそが豪農系譜層が國の基と信じ且つ自己の地位を保証する秩序だつたからである。一般農民が報徳主義的イデオロギーに共鳴し旧豪農系譜層の指導に服する間は、村落の上に立てた行政の秩序は保証された。だが、これらの一体的関係が分化して行く時、村落の役割は変化したといつてよい。

本報告ではふれなかつたが明治末以降の政友会の勢力扶植も農村内部の政党系列化を促した。大正九年末以降は政府がその非政治化に最も腐心した農政浸透機関としての系統農会の政治化も進んだ。國家行政は村落を介してではなく（豪農系譜的村落指導者層を介してではなく）一般農民層を行政の単位で掌握することを最高の課題とする。部落実行組合に結集し行政村単位に組織された農民にとって村落とは何であつたか、それはイデオロギーの問題をふくめて多角的に検討を要するとの様に思われる。

（小見出しは事務局が附加した。文責は事務局）

## 討論

司会 安原茂 会員二

安原 御報告の期間に村落の中身は變つたのですか。例えば、明治以降の部落役職者の性格につき、旧来の系譜をひいていいるから封建的なものであるとする考え方と、そうではなく戸長に見られる様に國家権力の性格がはつきりして来るのだから、実態的に系譜は同じでも社会体制的に別個の階層として位置づけるべきだとする二つの違った理解があります。私は變つたのではないかと考えています。まもきつと後の問題として土地所有としての村の運営から經營者としての村の運営への転換はあつたのですか。

小池 豪農層が經營を中心とする様な層に席をゆづつて行く、その端緒は生産力の担当者が自作あるいは自小作層に移つていつたことなどいう指摘がありました。豪農層は地主化することによつて生産力の担当者から外れて行く訳ですね。そうなりますと行政の担当層と生産力の担い手とが分離してくる。そこでは統治者としての農政が強く出て来て生産力担当の側面は農会に移つて來ます。そして依然として村の支配は寄生地主制を中心としたり基礎づけられてしまつてあると思うのです。ここで土地所有に対し農業經營が機能的に分離するとしても、それは土地所有の行政からの後退を意味するのでしようか。

東 地域差があり水稻单作地帯では違つてくると思ひます。茨城の

はあい豪農層のかなり多くが地主化しつつも完全に寄生化することなく、二・三haの手作り地を年雇や家族労働で經營している。この点が前提です。ですから私の立論が日本農業一般について妥当するとは考えておりません。

小池 茨城では自作中農層が出て来たばあいでも、豪農層が農業經營の指導的立場を保持するとは考えられませんか。

東 大正後期まではそうだと思います。しかし彼等が農会長や村長になるのは彼等が地主だからではなく經營者でもあるからです。この両面があるからこそ村落を統合する力量を保持し得たのです。

小池 ただ一般的に言つて、あの面が強く出るのでしょうか。

東 一般的には判断しかねます。

高山 農本主義的イデオロギーに従うものが勤労農民的經營であつたとの指摘がありました。農本主義の理解と村落構造あるいは指導者の性格をどう見るかは不可分の関係ですか。

東 その通りです。註21に示しました様に、地方改良事業で最も力説されたキーワードは農村における隣保相助の秩序なのです。これに最も共鳴したのが豪農系諸層でした。豪農層を問においてその下の勤労農民的自小作層がどう反応するかが、この時期の農本主義の問題点です。これまで、村落を行政が絶えず否定しようとして来たにもかかわらず、村落に依存しない限り農政も浸透しない農村の統治も出来ないということに關係して來るのではないか。

高橋 明善 一方で隣保相助を鼓吹し、他方で部落を否定することの關係はどうなるのですか。行政村を統治の基礎として固めねばならぬ必要性は、當時非常に強かつたのでしょうか、実際に部落をどうくみこんだかが問題ではありませんか。行政的には排除し政治的には

くみこんだといった形で考えられませんか。

東 強力に部落有財産の統一を遂行した地域を設定したばあい、部落は排除された訳ですが、かつなおそこで部落を組み込むというのはどういう形をとるのでしょうか。

高橋 昭和になつて実行組合が部落単位につくられる。たしかに、明治のある時期までは部落の閉鎖性を打破する措置がとられたと思うのですが、ある段階から部落を積極的に利用する様な方向がでてくるのでは。町村是運動の模範事例では部落単位に計画がのつている事例もある様に思います。

東 私もそれで迷つてゐるのです。検討の結果では、部落を排除し、行政村を単位にいろいろな機能集団を媒介にしながら農民をストレートに把握する方向が流れとしてでてくる。それでは部落が消し去られたかといふとそれは違うといふ気がするのですが、明確な判断を下せません。私自身保留している問題です。

高橋 報告の最後に「国家行政は村落を介してではなく一般農民層を行政村の単位で掌握することを最高の課題とする」とあります。これは一般論か、戦前段階のことか、分りませんが、一般論として、村落に限らずなんらかの擬制的まとまりを利用して把握するとの方が国家行政にとって最高の課題ではありませんか。

茨城は畑作地帯が多く、私の調査経験では東北とくらべ一見バラバラの印象です。しかし、鹿島開発の最中四〇年代の終り頃でさえ、町道をつくる際土地を無償で出すのが原則とされていました。部落のためには無償で敷地を出すのが当然とされ町もそれを利用していく訳です。畑地は価格が安いので出せと言ふ易かつたのでしょうが、それを強制する機構の上に行政村が乗つてゐる感じでした。

高山 行政的には村落を排除し他方産業政策としては村落を位置づけるという方向が明治末から昭和初期にかけて明確化したとは考えられませんか。

東 明治一〇年代でも農事会・農談会に組織された豪農系諸層およびそれに準ずる層を通して農業の生産力を高め生産増強をして行くという産業政策的ねらいはある訳で、彼等が県の指導する諸組織に自ら参画することにより統治策の有効性も保持されたのです。

高山 帝国農会をつくり農中金をつくった流れを通じ、産業政策的な形で村落を把握して行く方向が強まって行くという風には見れませんか。

東 行政制度からは部落は排除されるようにみえるが、農会系統でみると村落は利用されるべき対象ではなかつたかということですか？

さあ、どう答えたらよいか……。

高橋明善 行政的にも議員は戦前一貫して部落単位に出ています。

行政的にも実際には位置づけられていて、町村の場で調整されるという形があると思します。

安原 御報告の地方改良事業の前提をなす農村社会問題の顯在化の第二における旧村間の対立は単なる地域的対立ではないと思います。するとその実態は部落ではないでしょうか。

東 実態的に問題があるという点では同意見です。ただその性格を理論的に整理して規定できない。

安原 農村統治策および産業政策と部落との関連について、部落は内務省にとって不要で農林省にとって必要だったと理解してよいのでしょうか。

東 それは保留させて下さい。

安原 その点森さんは。

森 地方改良運動による部落有林野の統合で共同体的基盤がこわれたというのが我孫子さんなどの見解です。明治末期に伝統的共同体の機能分化なり解体なりが進んだというのが歴史の実態分析から言われています。ではそれ以降の大字単位のまとまりをどう性格づけるか。純粋な機能団体に収斂していく形で、実行組合の機能に代替して、生産物の販売流通または農地改良の基礎単位という形で残つてはいる。だが、村としての自治的なまとまりをどの位評価するかについては仲々検証していく。部落有財産はかなりこわされてしまつていて。実際には機能団体としての農家実行組合の線が非常に強まって来て、それが昭和の更生運動の基礎になつてくるという意味で、部落は産業政策・農業政策の基礎単位として非常に重要な位置で、明治末期がその画期だとは言える。その基礎になつたものが問題です。経済的機能団体への純化の傾向は明らかですが、ここで部落が変つたか否かは判断が難かしい。だが上記の傾向性は明らかで、明治末期がその画期だとは言える。その基礎になつたものは勤労農民経営、つまり自小作的農民経営が商業的農業商品経済にまき込まれ、様々の基礎団体の原動力となることです。

自給的経済構造がかなりこわれ、それを基礎に経済的機能団体が自立的に成長する基礎が第一次大戦後出てくる。そして、勤労農民的経営なり経済的中農層がこの変化を荷つてはいる。このような形で伝統的な部落の再編が生じてくる。決定的には第一次大戦期が部落の再編の画期でしょう。ただ歴史通貫的に部落に残つているものは何かは仲々答えられません。

高橋 商品作物の導入による経営の分化が進んだ所は別として、水

田单作の純小作地などでは、産業組合も農家小組合も附隨的で、中心は村落なのです。ですから産業組合実行組合を強調して全面的再編をいうことには疑問を持ちます。

森 部落を経済学的に把えると、部落有財産、水・山が部落のまとりの経済的基礎となります。このうち日露戦後における部落有財産統一により村の経済的基礎をうはつたことが一つの転換点といえます。

水利の村のなかでの管理の機能はかなり残って来ます。また山の機能は金肥の導入によりかなり低下して来ます。こうした、旧村が残る経済的実態的基礎や所有関係がどこで変わったのか。残っているものは何かが大正・昭和期について明らかになれば、小組合や実行組合がまとまる意味が分ると思いますが、その辺がなかなかつかめません。

安原 勤労農民的経営は実態としては自作的性格がつよい。小作的性格がつよいタイプは日本では出来ないのでしょうか。所有の規定性が後景に退くことになれば、勤労農民の村と豪農系譜が中心の村との違いがはつきりするのではないか。

東 私が調査した村では、明治末から大正期以来農会長村長になつて行く家をしらべて見ましたら、暮末期には本百姓上層で、村役人ではないが、村の内での持高四位以内の経済的実力層です。

この家で明治一二年に生れた男が明治末・大正期に村の指導層になります。彼が指導層になり得た根拠は、彼の方針に従う多数の農民が居たことです。その多数の農民というのが新たに形成されて来た勤労農民的經營です。彼等の存在がそういうタイプの村の指導層をつくり出したのです。彼の信望の基礎は旧村のなかでの実践です。こう見てみると安原さんは二つに分けられましたが、私は明治

末から大正初期はそれが統一される状況にあつたと考えたい。それは勤労農民型から言えば未成熟となることになるかも知れませんが、指導層の方から言えば完全に未だ生産から後退していないというこどであつて、その切点が時代的特徴でしよう。それはやがて分れて来ますが。

安原 農政について高橋さん。

高橋明善 いろいろな矛盾があつたと思ひます。国と県の間、県と豪農の間で、また農会と村、村と部落の間でも。その辺りをほり起してみないといろいろな政策の意味が把握できないのではないでしょうか。茨城県でも明治末から大正にかけて地主指導の土地改良が行われませんでしたか。

東 先に申し上げた事例もそのひとつです。

安原 先のお話のなかで農事講習所の授業内容が近代農学で從來の篤農技術とは異なつていたと言われましたが、近代農学がスムーズに受け入れられ、ひろまり、篤農技術はこの辺りから消滅していくのですか。

東 そうまでいえるかどうか分りませんが、少なくとも指導的位置はゆすると思ひます。かなりの並存期間があるのでないでしょか。農事会・農談会が盛んになつたのは明治二〇年からで、その時に別のルートで農事巡回教師の下に次の世代が組織化されるわけでから並存していると思ひます。ただし、時代を特徴づけるものは農事講習会の卒業生グループです。この卒業生たちがつづきに農会と関係をもつことになります。

高山 農政と村落の問題で、最近戦間期の日本資本主義の研究が盛んになり、山田理論に対する批判が出て来ている時期に、農政を戦

前期とくに明治末転換期を考えた時、いわゆる農業危機の進行のなかで今問題となつてゐる村落、農政と村落との関係あるいは荷い手層の変化の問題を、戦間期あるいは日本資本主義論のなかでどう考えるべきかが今一つ大きな枠組での問題と考えます。今日とりあげた問題も日本資本主義の再生産構造あるいは資本蓄積構造がどういう風に農政・農民・村落に影響してくるのかという点についてどうお考えですか。

東 そうした問題はわざに置いて特定の視角で報告しました。日露戦後、明治末期から昭和恐慌期までの二〇年間位の戦間期より巾広い時期につき、日本資本主義全体との関係で今日の議論をかみ合わせよとうことですね。

今日お配りした「農村改良劇「栄ゆく村」とある農民」にも書いておきましたが、農家小組合・農家実行組合が国のレベルで推奨されるのはかなり古く、茨城でも明治四〇年代から県が推奨して行っています。しかしこれが普及しないまま第一次大戦を迎えます。それが大戦後の不況のなかで、帝国農会なども共同化を主張しているわけですが、農政のなかにも共同化がとり上げられ、もう一度農家実行組合の活性化、再組織化が急速に行われるのが、農会法が新たに出来た大正一二年以降の事態です。

それまでの農民経営は基本的志向としては商品生産者として個別的に対応しつつ經營を改善する形が一般的でした。産業組合にも中下層の農家は余り参加しておりません。富農ないし周辺層の組織化に止まつた訳です。その努力が第一次大戦の不況期に完全にうちくだかれで行くなかで、個別經營をこえた經營の論理、共同化が農民自身の生産と生活のなかから形成されてくる。これが前提にあるの

で行政の側の農民の実行組合としての組織化も行われると考えます。組織化といつたばあい、この段階の組織化と昔からのユイなどとは性格が違います。個々の個別經營のなかで經營を完結して行く仕方にとつては、变革なのではないでしょうか。これを単に行政の指導のみでなく、やらねばならないといふ風にかなりの農民が生産と生活のなかで実感した所に、両大戦間の特徴があるのではないでしょうか。これが基本にあるから、この後の産業組合の普及もあるのです。それは農民自身が經營の改造組織化を単なる理論としてではなく、生産と生活の実践のなかで感じはじめたというのが特徴ではないでしょうか。これはこの時代の大きな国民経済あるいは世界経済レベルでの動きのもつとも具体的な表現ではないでしょうか。

(文責 事務局)

## 東海・関西地区

日 時 六月九日 午後一時～六時  
場 所 同志社大学徳照館会議室  
報 告 ①「農地政策の展開と土地問題」

中野一新氏

### Ⅰ 「地域政策と山村コミュニティ」

橋本和幸会員・三上勝也氏

出席者 岩崎信彦 交野正芳 松本通晴 皆川勇一（事務局） 材木和雄 高木正朗 谷口浩司 鳥越皓之  
山本正和

### （報告①）

#### 農地政策の展開と土地問題

### A 戦後農地法制の基調の変化

- A わが国の農地改革の性格
- ・耕作農民に農地の所有権を付与することによって、耕作権の確立をはかった土地改革

・農地改革はひとつの土地所有権を否定して他の私的の土地所有権を創出する改革 新しい農地所有権は不可避的に「農業生産手段としての土地所有権」と「商品所有権としての土地所有権」という二重の性格を当初から内包

### B 農地法の意義

#### （1）転用統制の緩和措置

・農地改革の成果を維持するため、農地所有権に対し強力な法規制を加え、農地所有を土地所有一般から峻別する農地制度②一筆単位の公的管理体制の確立 農地市場の土地市場一般からの隔離

#### （2）高度経済成長にともなう農地法の矛盾の露呈と手直し作業

##### 一九五九 通達「農地転用許可基準の制定について」

##### 一九六八 新都市計画法

##### 一九七〇 通達「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準」

#### （3）農村地域工業導入促進法

#### （4）所有権統制緩和（耕作権弱化）の措置

・再三の農地法の改正（六二、七〇、八〇） 利用権の集積促進のため、農地所有者が農地を貸し出すことに魅力を感じるよう、所有権に迎合する方向で農地制度の軌道修正

#### （5）一連の農地法制の手直しが、高度成長期になつて顕在化した耕作権弱化の政策の実施

・商品所有権としての土地所有権」と「農業生産手段としての

「土地所有権」との矛盾を解決する方向ではなく、逆に、矛盾の激化を促進し、前者が後者を圧倒する事態をエスカレートする方向で強行実施された。そこに現代農地行政の最大の問題がある問題意識

### I 耕作農民の農地の所有および利用状況

A 賃貸借関係の多様な存在形態（表1 小作地面積の經營別分布△略▽、表2 現在の小作地面積の推計値△略▽） 小作地面積四七万ha、総面積の一〇%弱

B いまだ、自作農的土地位所有がわが国農地所有の根幹（小作率、仏四七%、英四三%、米三七%、西独二九%）

C 地域により不均等な小作地率

・日本海側中央部高小作率地帯の形成（表3 小作地率の地域比較△略▽、図1 日本海側中央部高小作率地帯△略▽）  
・北高南低の京都府下における小作地率（図2 京都府の農業地帯構成△略▽、表4 参照、表5 小作地面積の經營規模別分布△八〇年△略▽）

### II 現代における賃貸借関係展開の規定要因

京都府を中心にして

A 地域農民の耕作権に対する認識の差を生みだす契機となつた

戦前・戦後の農民運動の展開状況や農地改革の実施状況歴史的要因（南部△小作争議などにより耕作権意識高い、残存小作地が○・三ha未満層に残り、較前來の離作補償が定着している。北部△農地改革はごく点的に運動、最初から耕作権意識弱

い、一九五〇年代に小作地引上げが行なわれ、他方ヤミ小作、請負小作が展開）  
・改革後いちはやく南部一円に離作補償還元定着（表6 小作地引上げ総件数のうち離作補償のある件数割合△略▽）  
B 兼業深化の度合いと兼業形態

(1) 地域労働市場展開の段階差（図3 男子労働者の年令別給与額の地域比較△略▽、表7 農外所得による家計費充足率の地域比較△略▽）  
・地域労働市場が狭隘で雇用機会に恵まれない東北

・地場産業のある程度定着している北陸、近畿北部（加賀友禪、九谷焼、丹後ちりめん等）

(2) 一家経営的な自営兼業形態の多い織物产地（図4 参照、表8 兼業種類別農家数の地域比較△略▽、表9 丹後機業の専兼別事業所数△略▽—機業家の三割が農業兼業）

C 商業的農業の展開と地域農業の担い手  
・貸出し希望者は多いが担い手に欠ける過疎地域

・耕作条件の悪い自作地を耕作放棄して、平坦部の耕地を借り入れる過疎地農民

・借地率の高さにもかかわらず、利用権が上層農に集まらない状況

D 都市開発と農地の商品化△地価高騰

・農業収益地価水準を上回る高地価集落は全国平均で四〇~五〇%（表10 参照）近畿における南北格差の大きさ△  
・農地が生産手段としてより増殖可能な「商品」として觀念されてくると、「商品」である以上、それをできる限り高い値で

売却可能な状態に保つておくことが最優先され、生産手段として農地を有効に利用することは二義的になる。

・それゆえ、高地価は賃貸借関係拡大の促進要因から阻止要因へとしたいに転化していく可能性がある（農地所有権の性格変容）

#### IV 代替農地取得構造の形成と農地所有権の性格変容

A 大阪を中心とした都市開発と京都府南部地域の農地の所有権移転

(1) 大阪府下の開発先発地域における代替農地取得構造の形成（図5大阪府下市町村における都市開発による農地減少状況へ略▽五九年の耕地面積を一〇〇とする六九年の指數、守口市二七・門真市三六・枚方市五四）、図6参考

六〇年以降、法五条▽法三条）

(2) 五条転用所有権移転と三条所有権移転の連動性 代替農地取得構造の形成（図6、図7参考）連動の発生時期への着目）

#### B 出作・入作の増加と農地市場の広域化

(1) 出作地帯 農地転用拡大により代替地不足し、出作が一般化（表11出作地域における農家の農地所有状況 大阪市茨田地区における地区外所有農地の総所有農地にしめる割合、六七年二八%、七四年五二%、七八年五五%、表12参考 農委認可に際して通作時間、通作距離のあいまい化、片道二時間、二〇kmに及ぶ）

(2) 入作地帯 地元での開発を契機にした五条転用がふえる以前に三条移転が急増（表13、14、15参考）

#### C 農地所有権移転の性格変化と農家の対応

(1) 開発先発地域での農家の対応 宇治市の場合

・京都市からの入作と転用所有権移転の時期的なズレ（表16参照） 五五～六二年入作、六二～六八年住宅用地化

・農地売却農家の対応の階層差（表17参考）

・上層農家の規模拡大とそれを可能にした有利な代替農地取得条件（地価格差）の存在 失地回復的な代替農地取得構造の形成（表18階層別農地転用面積△略▽、表19参考）

(2) 開発後発地域での農家の対応と地域農業 田辺町のばい

a 南山城盆地で本格的開発のもともと遅かった地域

b 地価の相対的に安い田辺町へ入作者が周辺都市から殺到（表20参考）

c 宇治段階とは異質の代替農地取得構造の形成 投機的な代替農地取得の一般化

・町内農家にとって有利な代替農地取得条件の欠如 失地回復は不可能（表21、22参考）

・通作困難な遠距離入作者が多数

・町外居住者から町外居住者への三条移転が増加（表23田辺町における農地の所有権移転状況△略▽）

・農地市場と非農地市場との相互浸透

d 農用地区域への入作の集中

・地価が安くしかも税制上の優遇措置の講じられる農用地区域が代替農地として最適（市街地区域農地は地元農家）

・田辺町江津地区の農用地区域へのスプロール的入作（図8参考） 地区内地権者七六人、地区外地権者七七人）

・圃場整備、地域づくりの合意形成困難

e 田辺町草刈条例の制定（七二一年）

f ヤミ小作の後退と「あずかり小作」の出現

・地価高騰にともなって耕作権の対価性（離作料）もまた強化

・所有権にキズのつくことを恐れてヤミ小作を引上げる

・貸し出す場合でも地代ゼロ、ないし地権者が土地管理料を支払う（「あずかり小作」）

むすびにかえて  
小作地を上回る不耕作地の肥大化（表24不耕作面積の地域比較）

略▽） 都市部と山間部双方からの耕境の後退

尚以上の報告要旨に加え、16の図および表が添付されていたが誠に残念ながら紙面の都合により省略させていただいた。本報告の詳細は京都府農地行政史編纂委員会編『京都府における農地政策の展開と土地問題』法律文化社、一九八二年、を御覧いただきたい。（事務局）

報告Iに関する討論

中野報告において、とりわけ参加者の強い興味と関心の対象となつたのは、現段階の農地行政に対する問題点の指摘の鋭さもさることながら、氏が京都府の農業地帯構成を南部（開発先発地域）と北部（開発後発地域）に区分し、都市開発と地価高騰に伴う農地の商品化の影響と農家の側の対応の地域差を明瞭に指摘されていく点であった。村落社会の研究という観点からみて注目されるのは、この地域差がたんに開発の先発・後発というタイム・ラグに還元されるものではなく、やはり戦前・戦後の農民運動の展開や農地改革の実施状況といった歴史的背景をもつ地域農民の耕作権に対する認識の差（南部では小作争議も頻繁で耕作権に対する権利意識は高いが、逆に北部では地主の力が強く、小作争議も少なく、権利意識も低い）や地域労働市場展開の段階差、兼業条件のちがい（南部は都市近郊で雇用機会に恵まれているが、北部は狭隘であり、ところによつては過疎地帯さえある）ともかかわりをもつていていう指摘であった。そこで討論もこの地域差の問題とかかわって、二つの問題をめぐつておこなわれた。

第一に、南部では、農地の転用が進み、農地を売却した農民は、耕作権を維持し、また新たな売買差益の取得をあてこんで、地元以外の地域に代替農地を購入して、「入作」をおこなうようになつてきているが、この「入作」はその集落の生活や慣行にどのような影響を与えていたのかという問題である。たとえ農地の所有権が集落外の者へ移転しても、耕作権がすべて集落内の農民で占められる場合には、この農地の移動に即応した形で村落生活の変化はみられないという調査事例が同じ京都府の集落について紹介され、耕作権が集落外の者に移転することになる「入作」の場合との違いの説明が求められた。

これに対して中野氏は、村生活や慣行レベルの問題はよくわから

ないとしながらも、「入作」の進展によって、集落の秩序が乱されることがあることを指摘された。最も典型的な問題は、現行では入作者は転作をしなくてよいということになつておらず、転作面積は集落の総水田面積に対して割当てられるのに、その割当てはすべてその集落内の農民がかぶらなければならなくなるという点である。その他、水利費分担、圃場整備など、土地利用や土地管理をめぐつて、地元農民と入作者の利害の調整が大きな問題となることが示唆された。たゞその場合も、昔からの集落機能が強固に残存しているところでは、入作者も転作の分担を受け入れるなど、集落の秩序に従わざるをえなくなつていることともつけ加えられた。

第二の問題は、京都府において、北部と南部の地域差が強調されたが、この地域的特殊性をふまえて今後の農業政策はどうに展開される必要があるのかということである。

これに対して中野氏は、農業委員会などの行政の対応も、まだ北部と南部の典型事例を発掘し、その実態を掌握していける段階にあるとしながらも、これまで明らかにされたことから暫定的につきのようなことがいえると答えた。まず南部の開発先発地域については、利用権設定をし、小作料水準を操作して利用権の集積を図ろうとする現在の国の農政の方針はまったく有効ではない。なぜなら農家は地価に寄生しているのであり、地代が問題なのではないからである。さしあたりは短期的でもよいから、交換耕作の形をとつても有効に土地利用が行える体制を確立する必要に迫られている。これに対して北部については、織物業などの自営兼業が盛んな地域では、これまでにも賃貸借による農地の流動化が進み、今後も進んでいくと思われる。しかし集積された農地は、水田単作を中心の大半が粗放

的、地力略奪的にしか利用されておらず、反収も低い。したがつてこの地域ではより有効な土地利用といふ見地からは、いかにして水田単作から複合経営の展望をきりひらくかが課題となる。しかし、問題が最も困難なのは、北部の過疎地域である。ここでは老人農家が堆積する一方で農業の担い手を欠き、農地を有効に利用する対策も展望も打ち出せない。ただ同じ北部の過疎地域といつても、丹波と丹波では若干事情が異なり、丹後の場合は、丹後に離村することが多い。丹後の場合は、丹後にまだ雇用機会があり、離村してもすぐに親元へかけつけることができるが、丹波の場合は、丹波内に雇用機会はなく、丹波外へ離村する以外にはなく、その意味で過疎の事態はより深刻である。中野氏は、最後に同じ京都府といつてもこのように大きな地域差があることを改めて確認し、これをふまえときめ細かな農業政策が必要であることを強調しつつも、農業政策の枠内では農業・農地問題を解決できないことも示唆して発言を結んだ。

(材木和雄 記)

## 地域政策と山村コミュニティ

### (報告一)

#### 一、地域政策（橋本和幸）

村研の課題「農政と村落」にどのように貢献できるかはともかく、和歌山県龍神村での数年間の仕事（「地域政策と山村コミュニティ」）

多賀出版）から、その内容の若干を簡単に紹介するのが、ここで  
の任務である。国および県の地域政策については、橋本が担当し、  
村および村落での具体的な実態については、三上が報告する。

地域社会を研究する際、留意すべき多くの前提が存在しているが、  
とりわけ一九六〇年代以降に限った場合、少くとも次の二点に注意  
しておく必要がある。それは、ともに地域政策への関心に係るこ  
とであるが、第一に、地域社会とりわけ農山村を問題にする時、農  
業基本法制定以降の農業生産（組織・制度）等にみられるいわゆる  
「近代化」のプロセスについての厳密な検討の必要性に関するこ  
とである。より一般的には、第一次から三次にわたる全国総合開発計画、  
そこに展開されている広域生活圏や定住圏等の施策を無視しては、  
もはや何も語りえない事態が出現してきている。第二に、これらの  
諸政策に規定されて、町村なし部落（村落）での行政が、より上  
位の政策との整合性を保つよう要請されてきていること。にもかか  
わらず、広域生活圏内部での都市部と農山漁村部との間に、しばし  
ば利害の衝突が生じておらず、その調整は困難に直面していること。  
こうした点に留意しながら、私たちの仕事は、次の諸点を明らか  
にすることを課題にしている（但し、実際に明らかになつたかどうか  
はともかく）。一つは、山村での過疎化の深化が、村や村落内部  
においてただ自然的に現われてきているというだけでなく、それ以  
上に、国、県を通じての農政をも含む地域政策に非常に強く規定さ  
れている点を明らかにする。二つは、かかる地域社会の変貌に対し  
て、地域住民の対応は、どのようであるのか。換言すれば、政策と  
いう画一性と、受け皿である住民の主体性・個性との緊張関係が、  
どのように具体的に現われているのかを示す。最後に、このよう

緊張関係を調整するために、村当局あるいは地域住民が、みずから  
いかなる行動（計画）を提起しているのか、その場合、村当局と地  
域住民との関係はどうなのかを、具体的に明らかにする。  
ところで、当日の地区研究会では、いま一つ明確にしえなかつた  
諸点もあり、ここでは箇条的に要点を示しておきたい。

- (1) 定住圏構想にしろ、そこにみられる行政サイトの地域社会への一定の傾斜の背後で、農業集落等が戦略的に定住圏構想等のなかに位置づけられていることを指摘する必要があろう。かくて、現実の生活を営む住民（居住者）への配慮はいまだ十分ではなく、山間農村においては、計画と現実との背馳が際立つてきている。
- (2) 定住圏構想や田園都市構想での地域生活圏は、選択を通じての行政の投資効率を最大限に吟味し、また「日本人の持つ自律・自助の精神、思いやりのある人間関係、相互扶助の仕組み」による「日本的問題解決の手法」（田園都市構想）によることが望ましいものとされる。しかし、山村では相互扶助や自律・自助の可能性すら少なくなってきており、ここに大きな問題がある。
- (3) かかる地域政策にみられるのは、重層化した形での支配・管理機能の集中化と拡大化である。基礎集落 一次生活圏 二次生活圏 中核都市のプロセス、それを、県 近畿圏 国とをたどつていけば、今日の地域政策のなかで基礎集落がどのように位置づけられていくか明らかであろう。
- (4) 今日進められていく広域生活圏計画は、「第三の再編成」と言われるほどの影響力の大きい地域政策である。そこでは、ソフトの側面として様々な施設配置が、企図されている。しかし、施設の利用ということから言えば、必ずしも住民にとって好ましい形ではな

されていない。もし広域生活圏を具体化するのであれば、地域住民の側からの広域圏化を図るべきであろう。

(橋本和幸 記)

\* 杉本一郎、三上勝也、山本剛郎、橋本和幸、泉流一著、一九八四年。

## 二、過疎山村の生活と住民意識（三上勝也）

和歌山県龍神村小家地区の場合

### (1) 小家地区の概況

小家地区は、明治の町村制によって近世以来の福井、甲斐ノ川、下山村と上山路村、中山路村、龍神村が合併して新しい龍神村が発足した一九五五年以来、この龍神村の一行政単位（地区・区）になつてゐる。

地区的総世帯数は八五、人口は二六八（一九八〇国調）、八五世帯は一つの集落を形成しているのではなく、一〇の小集落に分散している。地区から龍神村の中心・西地区へはバスで一時間、また最寄の御坊市や南部町へも同じく一時間、一時間半かかり、小家地区は交通のきわめて不便な辺境の地区である。

龍神村のコミュニティ編成計画（一九七三）によれば、小家地区のいくつかの小集落はその「辺地性」のゆえに集落移転の対象地域になつていたし、同時にこれらの小集落は、日高川を下つた隣村美山村椿山に建設される予定のダム（一九八五年完成）による水没地にもなつてゐる。

以下、かかる現況にある過疎村落・小家地区の生活と住民意識について報告する。

### (2) 人口と世帯数の変化

地区人口の減少は、一九六五年頃から目立ちはじめて七五年にピークに達し（七五年人口に対する減少率一五・二%）、その後減少率は半減したが依然として人口の減少は激しく、一九八〇年現在、一九五五年人口に比して三八・四%の減少となつてゐる。世帯数は、数に比べて九・四%の減となつてゐる。このように小家地区は、龍神村の中でも人口および世帯数の減少がもつとも激しい地区の一つである。

人口構成（一九八〇国調）をみると、二〇～三九才人口が極端に少ない。従つて人口再産産力が弱く、〇～九才人口も極めて少なくない。比較的多い一〇～一九才人口もその大部分は児童・生徒であつて、過去の人口動向から推して、これらが将来地区内にどまるとはあまり期待できない。小家地区の人口高齢化はますます進行するものと予想される。加えて、椿山ダムが完成（一九八五）するまでに地区内の二八世帯が水没等によつて移転を予定しており、しかもこのうち一二世帯が地区外への移転である点を考え合わせると、小家地区の過疎化の問題が今後一層深刻の度を強めることは間違いない。

### (3) 農業と林業

総世帯数の減少にも拘わらず、小家地区における農家世帯数は過去二〇年間増加を続け、一九八〇年現在七三世帯（農家率八五・九

名）である。しかし一世帯当たりの経営耕地面積は平均二六・八と少なく、そのうち水田は約一〇・八である（龍神村では各二七・八、一八・八）。地区農業の特徴は、梅・柚子・栗などの樹園地経営と養豚にウエイトが置かれている点にある。しかし養豚は七八年以来の市場価格の低迷、臭氣公害の問題、椿山ダム建設に伴う移転問題などがからんで、八三年現在飼養農家はわずか二世帯に減少した。また樹園地經營も、減反政策や農業の省力化・女性化等に対応した、いわば副業的な段階にとどまつており、小家地区の農業經營の実態はかなり厳しいものといえる。

林業はどうか。事業として林業經營を行うには最低三〇haの山林が必要であるとされている今日、小家地区でこれに該当する林家は二世帯しかない。大多数は山林を全く保有しないかまたは五ha未満の零細林家であつて、後者にあつては不時の出費に備えた「貯蓄」程度の山林經營に過ぎない。それ故地区のほとんど世帯において、昔から、男たちは山林労務仕事を求めて長期短期の出稼ぎに行くということが常態であった。今日でも龍神村内に安定した就労の場は少なく、それゆえ短期・長期の出稼ぎ者（ただし出稼ぎ先や仕事の内容は変化）は多く。

#### (4) 生活の場 家の継承と地区の生活環境

農林業の經營基盤が弱体で、かつ通勤可能圏内に安定した就労の場の少ない小家地区であるが、大部分の世帯で家には「あととり」が必要であると考へており、七割の世帯すでにあととりを決定している。あととりに期待しているのは、多い順に先祖供養、親の扶養、家名継承、家屋敷相続、土地相続、家業継承となつてゐる。概して、生産・生活手段の相続・継承は少なく、家のシンボル

的側面の相続・継承や、親の扶養があととりの重要な役目とされており、地区における農林業や人口高齢化の実態が反映されている。また、あととり決定率七割といつても、龍神村のUターン動向調査によると、Uターン者の定着率は必ずしも高くないと推測され、小家地区のあととり問題は決して楽観を許さない。

地区的生活環境について住民は、何よりも安定した就労の場の確保や老人福祉への行政側の積極的な取組みを期待している。また、教育・文化・娯楽等の公的諸施設が不十分であるとの意識をもつてゐる。いずれも、若年層が流出し人口高齢化の進展している地区的実情がその背後にあるといえる。小家地区には公的施設としては出張診療所しかなく、かかる施設の欠如が、地区住民に対して行政から「見棄てられた」という意識を抱かせ、住民の生活意欲の減退を招かないとは限らないであろう。

#### (5) むすびにかえて

最後に、小家地区住民は、地区の将来、舉家離村、「むらづくり」についてどのように考へているのか。住民の約半数は、生活の場としての地区の将来に明るい見通しをもつておらず、したがつて舉家離村があつても仕方がないと考え、むらづくりに対しても消極的である。行政側のきめ細かい施策が望まれる。

### 報告一にかんする討論論要

六〇年代以降の地域生活の展開と地域社会の変貌との問題の追求

を目的となされた研究の中から、和歌山県龍神村を中心とした広域生活圈構想にのみしほつてなされた橋本報告と、政策に対する住民の対応形態として、小家地区における調査事例としての三上報告をめぐつて討論はなされた。

討論は、橋本報告と三上報告とが内容として必らずしも有機的に連結されていなかつた事もありまつて、拡散的に問題点が提起されたものの、具体的な問題点の深化は充分なものではなかつた。あえて討論内容を要約すれば次の点にならう。すなわち①事例とされた集落の移転についての事実経過と、生活圏政策としての成否について、②政策的に設定された区域と、部落などもふくめたへ生活▽上の地域とがいかなる連関をもつてゐるのか、③地域政策の実行主体としての自治体と住民との緊張関係ないしは政策それ自体の内容に関する問題、の三点である。

①の論点については、報告に対しても、まず対象地区の住民の生活実想あるいは志向性についての質問がなされた。その中で、小家地区での集落移転が、元来が広域生活圏政策によつて提出されたにも拘わらず、結果的にその方向では実現されず、最終的にはダム建設による水没による移転として実現していることにより、確かにそこには集落移転とともに共通の問題点を探るという意図があるとし

されるものであるとの意味がこめられてゐることより、各区域は内容的に異なる点が指摘された。この論点に関連して、こうした一連の政策がはたして既存の部落を有効な単位として認識しているのかどうかが問われ、そして、そのことによつて、行政上の地域政策がはたして住民のへ生活▽の中のいかなる部分を規定していくのかとの問題が提起された。つまり、地域のへ生活▽の中には政策によつて直ちに変容し得ない領域があろうし、あるとすればそれは何か。また現状のような施設建設を軸とした政策であるかぎり、地域の生活原理にふれ合わぬままに、施設立地をめぐつては却つて部落間の地域格差を生じさせていく傾向が見られるのではないか、といふことであった。これらの質疑に対しても、報告者からは、一次生活圏については、へ生活▽の意味をめぐつて、旧來の部落としての側面と、医療・衛生といった特定機能の生活施設に位置づけられる場合との二面があるとの理解が示され、また、こうした施設立地の地域には確かに人口、世帯数の減少率が鈍化している等の事実があることも示された。だが、政策と地域に根ざした意味でのへ生活▽の固有性との相互規定関係についての論議はこれ以上の深化を見なかつた。次に③の論点については、地域政策は現実には財政補助金によつて実現する側面に着目して、住民側の対応、つまり政策遂行と住民との緊張関係について質疑があつた。そこで、政策を媒介する自治体と住民との間に齟齬があるのではないか、また住民の自発性にもではないかとの点が提起された。そのためには、政策と住民の行政側の財政負担を軽減させる方向に終始させられる傾向があるのではないかとの点が提起された。そのためには、政策と住民の行政需要との合致が必要であり、その場合に、地域要求の主体がいか

なる階層によつているかを見究めねばならないと指摘された。こうした質疑に対し、本事例における生活圈構想、ダム建設とも行政主導の施策であつて、そのため行政官庁のセクションに拘束され、現実経過としては必ずしも村一住民の利害の一一致は見られなかつたこと、また政策認知も、充分に住民レベルまで徹底していないといふ現行政策遂行上の問題点が述べられた。これにふれた質問側の指摘として、現在の広域生活圈政策の中には、住民の就業機会や労働の構造を軸としてなされる地域形成への視点をもつと取り入れるべきであるとの意見も出された。他の意見としては、いくらか②の論点に重なりつつ、上からの地域政策は、実際にその政策者の意図どうりに成果を収めているのか否か、そこにはむしろ住民（部落）自身の判断による政策内容の選択の論理があるのではないかとの指摘もあつた。

このように討論では問題点は多岐にわたつて論議された。その中で共通した傾向を見出すならば、それは報告者によつて示された地域政策について、批判的な角度からの問い合わせであつた。ただ、その批判の視角は必ずしも共通なものではなく多様であつた。その場合の主たる方向としては、いざれも地域生活の自主性を強調するのであるが、一方は生活慣行やさまざまの生活事実の中にあらわれる地域（部落）に根ざした固有の生活内容に着眼する方向であり、他方は行政要求の主体としての住民の次元にその根拠を求める観点の二方向があり、その事が討論を通しておのずから視角の差として表現されていたようと思われる。

（山本正和  
記）

### 第三回運営委員会 合同委員会報告 第三回宿題委員会

五月十二日の第一回特別研究会にひきつづき合同委員会を行つた。  
報告ならびに議題は次の通り。

#### 事務局より報告

一、郵政省への学術刊行物指定申請を行つたが、郵務局長より省内審査の段階で不指定となつたとの通知があつた。いづれ時期を見て今一度再申請を行なう予定。

#### 議題

一、過日逝去された松原治郎氏の追悼文を蓮見会員にお願いすることとした。

一、研究会での報告書に対し遠路のばあいには会員でも片道旅費を支出することが決定された。

一、今年末に行われる世界農村社会学会への参加希望を通信を通して調査し、参加者が或る程度の人数に達したばあいには旅行社へ斡旋を図ることとした。

一、村研の規約改正に關し事務局で字句の訂正など最少限の改訂草案をつくり大会前の運営委員会で検討すること。

第四回運営委員会 合同委員会報告

六月十六日の第二回特別研究会終了後合同委員会を行なつた。議題および討議内容は次の通りである。

議題

一、赤穂での今秋の村研大会に関する当番校よりの申出に関し次の諸点が諒承された。

地元研究者で赤穂塩業を研究して来られた広山堯道氏より特別報告の形で「塩業村落について」の御報告をいただく。

塩業資料館の参観を城山氏の案内で行うこと。尚日時については大会スケジュール検討の際に決定する。

一、地区別的研究会の要約をこれまで第三回研究会として行ない、

さらに大会でも報告して来たが、重複のきらいがあるので、第三回研究会で地区別報告の要約ならびに問題点の整理をきちんと行

ない、大会前通信に掲載して大会での報告は重ねてやらないこととした。

一、大会での課題報告者ならびにテーマについて、第三回研究会前に運営委員からのアンケートを行うこと。

一、長谷川宏二会員御逝去との事で、追悼文を君塚会員にお願いする。

編集委員会よりの報告

安原委員より次の二点についての報告があった。

一、本年は自由投稿論文が八本あったが、委員から内容の水準を見

直す必要があるとの意見も出て、審査の結果二本が採用となつた。

一、御茶の水書房との契約は今年で切れる事になるが、本屋の方から、21集以降も継続したい意志がある、ただし、①特集的な形はそれいか、②年報代を会費にセット出来ないかとの申出があつた。検討の結果、①についてはサブタイトルをつけて中心内容を明らかにする。②については更に検討を要するので保留とすることになった。尚自由投稿が2本にしまられたことについて、出席の委員から多くの意見が出て議論が交された。

《今秋の赤穂での村研大会に関する御案内》

来る十月十日・十一日に行われる村研第32回大会についての御案内、出欠葉書、振替用紙を同封しました。御覽の上しかるべき手続きをお取り下さく。

《世界農村社会学会へ参加予定の方々に》

本年十二月にマニラで開催される世界農村社会学会へ参加予定の方はなるべく七月中旬に事務局まで御一報下さい。ある程度の人数がまとまりましたら旅行社への斡旋を考えております。

《会費納入状況についての御連絡》

本年6月20日までの払込通知票にもとづき、八四年度までの会費の納入状況に關する御通知を同封しました。未納の方は何卒御送金

をお願い致します。尚納入状況について御発念のある方は恐れ入り  
ますが事務局まで御一報下さい。

### 《会員動向》

- 一、死亡会員  
松原治郎 長谷川宏二
- 二、退会会員  
矢木明

### 三、住所・所属などの変更

- 橋本和幸（所属・住所の変更）／金沢大学文学部社会学研究室  
／〒921 金沢市平和町三丁目一七番一四号 平和宿舎C58-31／℡0762 (44) 4201
- 佐藤幸也（転居）／〒921 金沢市弥生一ー二六一五 金沢大学北  
寮寮
- 高橋正郎（所属の変更）／日本大学農獸医学部食品経済学科／  
℡03 (4221) 81221 (内) 二八九
- 三浦俊二（所属・住所の変更）／東北福祉大学／〒980 仙台市宮  
町一の一の三五 高石マンション三〇一
- 有馬洋太郎（転居）／〒330-02埼玉県北葛飾郡鶴宮町桜田三ー  
一七一四一二〇二
- 中田実（郵便番号および住居表示の変更）／〒464 名古屋市千種  
区新西二丁目十一番十二号
- 坂本喜久雄（所属および住所の変更）／鹿屋体育大学／〒891 鹿  
屋市白水町一番地／℡09944 (6) 4111

### 《住所不明の方々》

森河興三 清水由文

若しお分りの方がありましたら事務局に御一報下さい。

### ◆ 編集後記

恒例の順序と異なり、今回は特別研究会報告を先に載せました。

尚北海道・東北地区研究会報告は次号に掲載の予定。

○堤マサエ（転居）／〒401 甲府市北新一ー二ー二〇／℡05552 (52)  
50892

○酒井恵真（勤務大学の名称変更）／札幌学院大学

○佐藤康行（所属および住所変更）／新潟大学人文学部／〒950 新潟  
市上所一丁目一〇一ニ 新潟大独身宿舎四〇八号

○西川善介（転居）／〒227 横浜市緑区霧ヶ丘四一一八一九

○橋本和孝（住居標示変更）／〒177 東京都練馬区関町南四一一八一  
二一六一三

○大久保武（転居）／〒361-06茨城県岩井市岩井五〇九一一五八／  
℡02973 (5) 8950

○大久保武（転居）／〒361-06茨城県岩井市岩井五〇九一一五八／  
℡02973 (5) 8950