



Title	農法転換と集落自治
Author(s)	玉井, 康之; Yasuyuki Tamai
Citation	社会教育研究, 7, 77-92
Issue Date	1986-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28457
Type	departmental bulletin paper
File Information	7_P77-92.pdf



農法転換と集落自治

玉井康之

1. 課題と方法

農民層分解の作用に対して、農家間の集団的な対応や「地域農業」としての取組みが重要であるという事は、従来指摘されてきたことである。しかしそれら地域での取組みや「地域農業」が形成される条件については必ずしも明らかにされていない。小論は、農家の保全・農家経営の発展に果たす「地域」の機能に注目し、現代的課題の一つである農法転換に果たす「地域」の機能を明らかにすることを課題としている。

この場合地域をどのようなものとして捉えるかが問題となるが、地域はまず第一に農民層分解へと作用する諸種の農政に抵抗しうる、農民及び農民集団の母体であるということである。「地域」はそれ自体国家に対置し得る概念であるが、国における農政が農民層の意向に反する場合には、地域はその政策の変更を成し得るということである。なぜなら農政はその具体的な遂行においては、地域を通じてしかなしえず、その地域は単なる国の下部組織ではないからである。この意味での「地域」の単位としては、農業委員や農協等の自らの代表を選出し声を反映し得る単位が重要であるが、その中でも特に農民に直接影響する「地域」としては、市町村及び集落の役割が重要であろう。このような「地域」は、地域政策を巡る農政と農民の対抗関係の中で果たす役割として位置付けられよう。

次に第二の性格は、地域は農民にとっては共同・協業の母体になるということである。農業は土地に規定される性格上、一定の範囲の中での協業は不可欠である。それは従来、水利や共有地の共同管理、田植えや虫払い等の協業に見られた「ムラ」的地域管理に典型的に見られたが、兼業化・機械化された現段階においても、否、兼業化・機械化段階であるからこそ、多種多様の農家層の新たな結合を必要としている。この意味での「地域」の単位としては、個別農家間の集合から、諸種の階層の町村・集落レベルでの生産組合等のそれぞれが「地域」の機能を果たす単位となるが、特にその中でも土地の領域を基盤にした統一的な協業体を形成しうる集落での生産組合が重要となろう。このような意味での「地域」は集団的生産力の形成に果たす役割として位置付けられよう。

この第一・第二の性格は相互に関連するものではあるが、農政に抵抗し得る母体としての「地域」と協業の母体としての「地域」は別物である。農政の方向を忠実に実行するものとしての共同協業もあり得るからである。以上のような二つの性格を持つものとしての地域を捉える時、農政の浸透過程に対応する自治体・集落（部落）組織のような既存の地域的組織及び農業の協業関係を保証する生産組織やその他の農家間組織等の機能的組織の役割とそれらの関連の分析が重要となるであろう。

2. 農民層分解と地域の課題

(1) 農政の意向と農民層分解

1960年代以降唱えられてきた生産力の格差による農民層分解は、この側面を残しながらも高度経済成長後は、むしろ資本の外延的な膨張に起因する労働力吸収による切り売り労賃化＝兼業化によって分解が進められた。それは兼業を許さないような経営部門から進行し、農業生産を確立させうる以前に農業労働力の欠如という形で進行した。⁽¹⁾ このような中で同時に、耕種部門の機械化・専作化と農薬の普及による省力化は、逆に兼業によって経営を成り立たせる農家を形成し、農政の目指した土地と生産の大規模農家への集積は、思い通りには進まず、他方で分解基軸の上昇とともに0.5ヘクタール未満の零細兼業農家の滞留傾向が強まった。畜産部門では、肉牛・養豚の急速な大規模化と乳牛を含めたこれらの畜産経営の土地との分離が進行した。

このような経営の分化によって大部分の零細農家は、稲単作に特化しつつその労働力は日曜農業あるいは、高齢専従化の傾向を強めていき、1980年時点で都府県では、約三分の二の農家で専従者のいない農家となっていた。農家数の激しい現象を伴いながらも下層滞留傾向を強めていったのである。農政の担い手政策は、労働力流動化政策と結びついた構造政策を通じて、農家数を減少させることで、下層農家を排斥することであったが、その意味では構造政策は政府にとって成功したといえよう。しかし他方で単一規模拡大農家としての稲作大規模経営は点的に存在したものの70年代後半から所得の上層農家割合は減少し、農政の意図には反して今後の担い手層として形成されるには至らなかった。

1978年以降は地域農政が行われ、水田利用再編対策下での規模拡大論が打ち出された。これまでの基本法農政・総合農政による画一的規模拡大政策から地域ごとの政策の重視を唄ったものであるが、それは形を変えて「中核的な農家への土地利用の集積」を目指すものであり⁽²⁾、根本的な方向性には変わりはなかった。生産組織等の媒介項によって中核農家の育成という点では一貫しているといえる。しかしこのような構造政策による個別経営の規模拡大を進めようとも、日本農業の生産力体系が欧米と同様のものとはなりえないと言えよう。

(2) 農政の組織化と農法転換

① 構造改善事業と組織化

1970年から始まる第二次農業構造改善事業は、農業生産の組織化を目指す大型農業近代化施設の設置と、組織の中核となる個別自立経営育成のための農地流動化を二つの柱としている。また1972年からは農業団地育成事業により大規模な近代化施設投資を伴う土地利用の集団化が図られることになり、78年からの新農業構造改善事業では、地域の農業振興を打ち出し、環境条件整備を含めた提起となっている。加えて同年の地域農政特別対策事業では「村づくり」のための集落での話し合いや担い手集団活動の助

成など、地域での取組みを重視している。このような農政の展開が、次に述べるような「自治体農政」論の立論の背景となっている。このような地域の組織化政策は、特に新農構事業以前では、生産組織の大部分が共同利用型組織と集団栽培組織を中心として展開することになったが、大部分は協定に留まり、集団栽培組織をはじめとして約三分の二の組織が解散することとなった。新農業構造改善事業においても共同利用組織をはじめとした組織の解散が見られる。これら構造改善の地域組織の究極の目的は、農業生産の担い手として位置付けられた中核的な農家に地域農業の組織化と地域農業の方向性を委ねようとするものであるが、解散の多くの理由は階層間矛盾の根幹である土地条件の矛盾を克服できなかったところによるものであった。それは構造事業の組織化政策に内包される基本的な関係が、兼業農家を貸手とし、中核農家を借手としていく農家の対立的な政策であったからである。

② 転作政策と農法転換

高度経済成長期には、分解への作用による経営の不安定性から相対的に価格の安定した稲単作兼業型経営と加工型畜産に集中していき、生態系と生産手段の有効利用及び商品の質を無視した農法が展開された。農業における専門化は単一化とは同一視できないにも関わらず特定作物に特化せざるを得なかったのである。このような中で、稲作兼業経営と加工型畜産経営へのそれぞれの分化は、米の過剰に端を発した減反政策と牛乳の生産調整を契機に農家に経営様式の再考を求めることになる。単一化農政の結果としての「不足の中の過剰」問題を引き起こすことになったのである。この単一化に対し、稲においては別の理由からその対応を余儀なくされることとなる。すなわち農協にとっては食糧制度の存続を前提とせざるを得なかったが⁽⁹⁾、政府にとっては米の買い上げは損失としかならず、政府はより安価に済まし得る転作奨励金によって転作を促す結果となったからである。一方酪農家は、量的制限を受けこれまでのように収量の増大による収益を追及することはできず、当時の飼料高騰も相まって、安価な費用の追及からの水田飼料作等の自給飼料の確保に目を向けざるを得なかった。それは個別部門での複合化の外的な契機として作用する。中でも1976年からは単純休耕による補助金を認めず、単純に水田を荒れ地で済ますというわけにはいなくなった。転作物では、飼料用作物・大豆・小麦が重んじられた。78年からの水田利用再編対策では部落での計画転作に「計画加算」がつき、81年の水田利用再編対策第二期からは、連担団地加算が加えられるようになった。この団地化加算は転作の定着がその主たる目的であるが、乾田化が構造改善事業に組み込まれていない現在においては、団地化による乾田化は特に水気を嫌う作物においては農法上の条件として重要となる。同時に団地化は集団性を必要とするとともに集団化への条件としても作用する。これらの転作政策が生態系と作物の質を無視した水田モノカルチャーの転換の政策的契機にはなっていると見える。

しかしこれらの転作を普及するにあたっては二つの問題が内包されていた。第一には転作を成し得る耕地規模の問題である。零細農家が米＋野菜等の多角的な経営を行えば良いということにはならない。多角的に栽培することが多角的に経営し得る条件にはつながらないからである。

第二には、第一の問題と絡んでくるが、転作の担い手とその計画を進めていく主体の問題である。価

格政策を伴わない転作政策はそのものの中に農民層分解の作用を内包しているために、転作をめぐる農民層の対立・矛盾を持ち込み兼ねない。何故なら現在の転作物は食糧制度に基づく収益性、機械化に基づく労働生産性において稲作に勝るものはなく、加えて転作のための新たな機械と栽培技術とその費用を必要とすることとなれば転作者にその負担を負わせることになるからである。そのような転作下では、転作の担い手とそれを調整・推進していく機能が必要となり、またその調整機能をどのような機関が担っているかが重要となるのである。この二つの課題は、次の(3)項と3で述べていきたい。

(3) 農法転換の課題と土地利用

① 農法転換の課題と規模拡大

転作政策による転換は外的条件ではあったが、しかしながら単作からの脱皮はまさに農民経営における農法上の重要な課題であり、その契機として位置付けられる。生態系の確立と生産要素の有効利用とそれらを含めた農民的労働の価値実現は、まさに小農経営の確立を基礎にした地域農業の発展条件として展望し得るものなのである。⁽⁴⁾

旧くから農業経営分野での合理的な経営形態としての複合経営が取り上げられていたが、それらは単に土地と労働力の結合の技術的可能性の問題としてのみ、すなわち農業経営形態等のモデルとして捉え、農民の労働力の価値を実現する経済活動として捉える視点が弱かった。土地・労働力・機械・施設・中間生産物の有効利用という点で有意ではあるが、機械化の未展開と農業生産の低所得性から、それ以上実現しえるものではなかった。

しかし高度経済成長期を経てその単一経営は、それがもたらす農産物過剰問題と相まって、農産物や肉質の悪化に見られるような生産物と食生活との矛盾を、また連作障害等の生産物と生産過程の矛盾を露呈した。それら矛盾に内包する地力・労働力の減少はまた、総体としての生産力低下の問題として現れた。これは単にスケールメリットだけでは追及しえない土地生産性と労働生産性を結合した根本的な農業生産力の問題を問いかけることとなる。

このような地域農業の発展条件の途上に位置するものとしての農法転換を展望するならば、今後の検討すべき課題はそれら外的条件でもなく、最適利用の形態論でもなく、農業内部の内的主体的条件の検討が重要な課題となっている。これは農民経営の再建・地域農業再建の(究極の課題ではなく)極めて実践的な課題として位置付けられるものである。

農法転換の目的は、まさに生業として営み得る条件としての農民的価値をより一層実現することであり、複合経営もその延長上に考えられなければならない。その実現のために個別小農経営相互の協力・共同すなわち集団活動が重要であるが、集団化と複合化の関係についてまず触れておきたい。個別農家の複合経営形成条件は生産過程と流通過程の集団化の両面から見なければならないであろう。価値実現のために流通過程の集団化が必要⁽⁵⁾であることは言うまでもないが、特に生産物の質・量、生産の効率性の点からすれば生産過程に於ける集団活動がまず重要である。即ち集団活動によって生じた余力を複合

化に向けさせることができ、また複合化しようと思えば基幹作物或いは補完作物を協同化しなければ、労働力及び機械・施設の経営内経営間の高度な利用（高度な技術への順応ではなく）に限界があるからである。しかし農外への就業を留めさせるためには協同化そのものの中に複合化へ向かわせる独自の取り組みも必要である。何故なら省力化の目的がすなわち複合化へとは繋がらないからである。集団的活動は複合経営の推進母体として作用するのであり、また逆に複合化は分解を阻止しうる労働力の燃焼条件を創り、同時に協同化による補完を必要とする。ここに複合化と集団化の不可分な関係を見ることができよう。これは個別の複合経営を越えた地域の複合農業として捉えることができよう。しかし地域での複合化は、個別経営の合理性を貫徹する上でのそれであり、あくまでも集団化は個別経営発展の補完として位置付けられることが重要であろう。

このように農法転換に集団化が重要とされる中でも、土地利用型農業の最も重要な生産手段であり、近代的な複合経営を成し得る土地条件について触れておかなければならない。その場合土地の規模がまず問題となる。⁶⁾ 限られた個別経営の狭小な土地の中で複合化しようとするれば、現時点では高度に発達した生産力体系と狭小な土地との乖離が問題とならざるを得ない。その解決には、まず市場条件を与件とすれば、個別の農家の収穫量を増大させることが重要である。それには反当収量を増大させるか、総面積を増大するかの二つの方法がある。この場合、農業があくまでも土地に規定される性格からすれば、一定規模の面積は必要とならざるを得ない。それは面積当たりの収益性増加のメカニズムとしての複合化と同一の、農民経営の目的によるもの、即ち農民経営発展の条件となるからである。一定規模のまとまった面積を確保するには、現段階では集団的土地利用がやはり現実的な課題となる。それは土地が若干の開拓を除いては、個々には零細所有の既存の耕地の中で利用に限定せざるを得ないということが前提となっているからである。すでに農業基本法の下で展開された中核農家の育成や借地農への期待は行きづまることとなった。個別契約による借地ではその耕地は点在することが多く、生産性の向上に貢献しえず、また過度労働を招き兼ねないのである。このように農法転換と土地規模の集積を関連させることが重要であるが、その場合地域を母体とした土地利用の形態としての地域複合農業と集団的土地利用の関連及び差異を明確にしておかなければならない。

複合とは本来作物が補完・補合の関係の中に相互の利益を見出すものであって、商品経済の進展によるところの社会的分業の交換形態とは区別される。複合化の形態的役割論は別にすれば、複合は土地・労働力・機械施設・中間生産物が有機的に結び付くものであり、その様な補完・補合の関係を地域に当てはめた場合に、農家相互間に利益を伴うことが重要である。その様な農家間の有機的結合がある場合にのみ地域複合農業と呼ぶ。即ち地域複合農業は農家間の土地の結合をもその一環として含むものではあるがそこに相互の有機的な結合関係が存在することが複合農業の前提となるのである。

他方集団的土地利用は、個別分散的な所有地の利用を個々の農家の意思を尊重した上で、個々の農家の生産力の向上のために集団的計画的に利用しようとするものである。ここには土地利用権の移動と作物計画の二つの対応が含まれる。土地移動の問題を含むのであるから、土地貸借を通じて非農家的兼業

農家と専門的な土地集積型農家との結び付きも考えられる。これの推進の主体と目的によってはその功罪があるのであるが、それも集団的土地利用の一形態に含められる。しかしこの様な分解的な異質農家の結合は一方での農外への脱落を伴っており、相互に農業内部の利益を受けるものではなく、これは地域複合農業とは区別される。しかし土地の交換・移動が農家間の農業経営を一方ではなく相互に補完するものである場合はこれは、地域複合農業の一環であり、また集団的土地利用の一環として両者の中に位置付けられる。

以上の様に地域複合農業と集団的土地利用は区別されるものであり、地域複合農業は、土地結合の面を抜きにすれば、集団的土地利用なしでも成り立ちうるし、土地結合の面で見れば、地域複合農業は集団的土地利用である。集団的土地利用から見れば、土地結合の面に於いて地域複合農業を含みつつ、地域複合農業とは違った集団的土地利用も存在するのである。この様に集団的土地利用は地域複合農業とは別の物であるが、地域複合農業の形成を一面で支え、また土地零細性を面的に止揚化しうるものである。しかしそのあり方は、単純な中核農家への土地集積と同意ではない。今後は地域複合農業を成立し得る実質的規模拡大条件としての集団的土地利用を伴うことが重要であろうし、所有地の枠を越えた集団的土地利用にとっては、耕作地の所有・非所有にかかわらない地力の保全（＝農地の保全）を成し得るという意味で、地力保全機能を含む地域複合農業が集団的土地利用の媒介項として重要な要素となろう。このように地域複合農業と集団的土地利用は、土地の質と量の生産性を内包する一対の政策として捉えられなければならないであろう。

② 集団的農法転換推進の担い手－自治体・農協・集落・生産組織

このような地域での集団化の推進の担い手としては、自治体・農協・集落・生産組織がその主たるものとして上げることができるであろう。自治体は農政のパイプ役として構造改善事業や利用増進事業等を媒介しながら、農民の組織化にかかわっているものであり、また農協は従来は流通過程の協同化を通じた生産の組織化や生産過程における事業主体や営農指導によって組織化にかかわってきた。また集落（部落）は自治体政策のパイプ役ともなりながらも、独自の生産・生活空間を持つことで農民相互の結合役を果たしている。生産組織も営農の直接的な機能集団として組織化に関わっている。⁷⁾ 特に生産組織の場合は、その一員として独自に展開していくことになるのであるが、生産組織が農法転換や集団化を担っていることは多くの事例によって明らかにされていっつも、それら組織の形成過程や形成条件についてはまだ明確には明らかにされているとは言い難い。重要なことは地域的な土地の結合機能を持った生産組織がまず形成されるに至った組織化推進の条件は何かということである。それは組織化を進める担い手はどこかということになろう。すなわちこのことは、経済的条件（＝農民の貧困化）がストレートに組織化につながらなかったことを意味する。従来土地を有効に利用しえない者の多くは「土地持ち労働者」として兼業に傾斜していったのである。土地の場合は特に農地解放以来の意識が根強く残っており、個別相対に留まる場合か公的機関（自治体とは限らない）が媒介項となって保証しなければ、土地利用の集団化・流動化は円滑には進まない。それは耕作放棄が激しく進む地域でも同様である。この

ような中では、単に農用地流動化事業の契約だけを受け持つような仲介機関では、その地域的結合の役割は果たさえず、直接的な農民相互の中で信頼関係を形成し、取りまとめ得る機関が存在することが重要であろう。

このような集団的な農法転換を推進し得る機関としてまず自治体・農協・集落・生産組合の四機関が上げられるが、これら諸機関の連関を明らかにする中で、農民組織化の内在的条件を次に明らかにしていかなければならない。この諸機関の中で、高橋正郎氏等は自治体のリーダーシップによる組織化を重視する「自治体農政」論を提起している。この自治体農政を構成する諸機関と自治体農政の組織化の内実を明らかにする中で個々の農民への組織化の条件を明らかにしていきたい。

3. 「自治体農政」と集落自治

(1) 自治体農政の意義と限界

地域農業の組織化が求められる中で自治体・農協・普及所の果たす役割も大きいのであるが、高橋氏等は自治体の「リーダーシップ」の役割を強調し、それを国政に変わる「自治体農政」論として展開している。⁽⁸⁾ 自治体農政の内実を明らかにするためには「地域農政」の基盤ともなっているこの「自治体農政」論を検討しなければならない。

まずこの「自治体農政」の内実を捉える視角としては、第一に、地域農業は農家の有機的結合で構成され、個別農家の集合ではないということである。即ち農家は個々別々の農家と自治体との関係だけで捉えられるものではないということである。第二に、農政の媒介機関となる集落は、単に農政浸透の受動的機能だけではなく、農政に対して能動的な機能ともなり得るということである。このことは、農家を取り巻く構造を、国家と農家を起点とする対抗的な垂直的關係が存在するとするならば、そのなかで農民の意志の総体としての集落機能を位置づけ得るということである。第三は、農民層は一括して把握されるものではなく、発展の方向性は階層ごとに捉えるということである。階層ごとに方向性を捉えた場合には、さまざまな階層のそれぞれの利害を最も良く知り、最も全農家の利害を合意のもとで調節するのは、その地(=集落)に住む当該農民であるということである。このように、農家の有機的結合・集落機能の二面性・発展方向の階層性の三つの視角を前提にして自治体農政論の代表的な高橋氏の見解をとり上げてみよう。

高橋氏の論は「農業振興を図るためには、地域農業の在り方について、専業・兼業、或いは経営類型の異なる農家間に、場合によっては非農家を含めた地域構成員の間にコンセンサスを作ることが必要」となり、そのためのリーダーシップの担い手として「地域社会の政治の中枢でもあり、多くの場合、その地域農民との直接的な対応関係を持つことができる市町村自治体の首長並びにその農政担当者にそれを求める」もので、「地域主体の地域農政」として強く位置付けている。⁽⁹⁾ そのリーダーシップの領域は、まず財政や法制については「自治体がそれにとって代わろうと」したり、「自治体が固有の補助金や法制

でもってそれを埋めようとするものでもなく、「国の農政における財政的、法的手段はそれ自体認め、それを利用する上でのリーダーシップにおいて固有な主体性を発揮し、ソフト局面を創造的な努力を通じて確立することに固有な領域がある」⁽¹⁰⁾とするものである。そしてこのリーダーシップを実行するために「地域農業の指導機関が協同」し、「地域農業を担う諸主体を相互に関連づけるという、その組織化を特に重視」するものとなっている。そして農業が発展している地域はこの自治体のリーダーシップが強力な地域であるとし、構造改善事業と密接に関連するというものである。

このような見解を先の視角に基づき、自治体農政の範囲と目的から「自治体農政」論の意味を問いたい。

第一の問題は自治の範囲に関わる問題である。高橋氏は、農政の基本方向を前提とした上で自治体農政の役割を求めているため、その自主的取組は、農政の方向性に基本的矛盾が生じて、農家の自主的方向性を許さないものとなる。例えば機械や施設の利用においても、農民にとって当面有用でないものさえも農政の基本方向によって枠をはめられることになる。ここにはすでに農業の制度や補償を変えようとはしておらず、従って現在の制度の中で農業が危機的状況に至っていることには目をつぶっている。すでに氏も認める通り、「国の農政のパイプ」としての自治体の側面が強く、予算と法制によって自治体の行動が束縛されている中では、本来の自治体農政としての自治はありえない。実際に自治体が農民の意向にしたがって計画を建てた場合にも、予算を導入する際に国からクレームがつき、計画の変更を余儀なくされるという場合が多く生じている。高橋氏は予算も与件として見なし、地域農業が発展した事例に共通するものとして自治体のリーダーシップがあったとされるが、国家の財政援助を含めた与件そのものに地域的な差異があり、それら国家農政の進展の差異を含む地域を取り巻く条件の差異が自治体農政と規定し合いながら存在するのであって、それらを一律に前提とし、「ソフト局面」としての「自治体農政」の強弱のみを取り出すことはできない。氏は展望として、「自治体農政をより主体的に展開することを通じて、その選択の幅、すなわち自由度をより広げていく」⁽¹¹⁾ことを期待されるが、そのことは国家の地域への財政的・法的手段をそれ自体認めた上ではなく、それらをも要求し変革しようとする中で真に発揮されるものである。構造改善事業の借入金で破綻した農家の教訓を受けながら、構改事業によらずに自主路線で発展した地域の事例は、これを端的に示している。

第二の問題は自治体農政の目的である。高橋氏は『集团的農用地利用』において、「地域農業の構造を再編して、新しい土地利用の地域システムを創出する」集团的土地利用を重視する上で、「その担い手は、中核農業者やそのグループであることが望ましい」⁽¹²⁾とされ、事実上中核農家がいの育成が念頭に置かれている。しかし最初から対象となる農家を限定した上で自治体農政を考えたならば、結局は多様な農家の多様な展開を図り取り上げることなく、氏が述べる様な「町村レベルのフォーマルな機関や組織でその合意ができたとしても、それを末端に降ろして定着させるために、さらに幾つかの努力が重ねられなければならない」⁽¹³⁾という様な上から政策を降ろすことに結果し、農家の生活を守るという目的からは逆転的な管理の方向に繋がる可能性を持っている。その様なものとしての自治体農政は、町のリー

ダーシップを強調する余り、町独自で推進されさえすれば国とは別の「固有の領域としての自治体農政」として評価されるものとなっている。しかし重要なのは、自治体農政が誰にとってどのような影響を持つそれなのかということである。すでに地域の農業は多様な階層を持っており、それら階層の持つ農業経営の展望を階層ごとに伸ばしてやるのが重要なのであるが、それは農家間の相互の話し合いによるものであり、自治体はそうした場を設定していくことが重要である。このように自治体農政が個別階層・農家を重視する方向であるならば、自治体の自治と機能も十全に発揮できるであろう。農家が自分の経営を守る目的で話し合い、この結果として創られる地域農業のその目的を見失ったまま自治体農政とすれば、単なる行政目的としての自治体の目的になりかねない。「自治体農政」だから良いのではなく、自治体が階層ごとの個別農家の発展を守り得るからこそその重要性が問われるのである。農政が自治体を通じてしかなし得ないことを考えるならば、自治体が農政に対して果たせる役割も逆に大きいといえよう。

(2) 「自治体農政」の構成要因

「自治体農政」論が行政側から見た政策の一形態である以上、それは農民にとっては外在的な条件に過ぎない。高橋氏は、農業が発展している地域はいずれも自治体のリーダーシップが強力であったとされるが、リーダーシップは発展条件にとって必要条件であっても十分条件の関係ではないであろう。

すでに甲田斉氏が「自治体農政」の先進地岡山県の自治体にアンケート調査を行っており、岡山県の「総べての市町村に『地域農政推進協議会』が結成されている」が、「地域農政全般の企画・調整機能を果たしているもの23%」であり「地域マネジメントを担い得る組織が成立しているのは四分の一弱に過ぎないことを物語」⁽¹⁴⁾っている。

「自治体農政」としてはほとんどの町村で展開している中で、地域農業の組織化や農業発展が見られない自治体もあるわけで、農業展開の差は自治体のリーダーシップの差だけで求められるものではない。自治体農政の展開の条件は、その地域と住民の条件の中に位置付いた上での自治体農政の展開如何に関わっているのであり、高橋氏の様に自治体のリーダーシップのみを取り上げ強調しても根本的な推進条件とはならないであろう。

高橋氏は「地域農業の指導機関が協同」することを重視しており、事実、町内の農業関係組織は網の目のように組織化されている。このことは重要であるが、しかしあくまで機関の組織化であって農民の組織化ではない。重要なことはこのように組織化し得る、農民にとっての直接的な条件であろう。

同様に「自治体農政」が展開したとされる自治体の中でも集落レベルまで下りて比較してみると、同じように基盤整備がなされ、大型機械利用組合が形成されていても、その土地利用の集団性には集落ごとに大きく違うことが分かる。ここに我々は集落に内在する組織化条件の違いに注目することができる。それは集落の自主的運営力としての集落自治＝集落の結束性の差として捉えることができよう。

例えば機械利用組合を政策的に結成しようとする場合にも自治体は直接的には農民を組織しえず、多

くの場合集落を窓口にして呼びかけねばならない。そもそもそのような組織が自主的に結成される母体自体が、集落を基礎にして形成される場合が多い。農協もこれら組織の維持や形成には経済的援助を中心として大きな役割を果たしているのであるが、それらの組織もやはり小集落を基盤に形成される場合が多く、共同利用組織の活性化が得られないとして集落に独自に運営を任せている所も存在する。農協の下部組織や総代選出の基盤も多くの場合、階層別よりも小集落ごとに形成されているのである。

特に転作絡みの農法転換・集団的土地利用を行なっている所は、それによって損失を来すものが現れるため、階層的な利害の調節を必要とする。その場合集落で、互助金や補填金等によって集団的土地利用を成立させているところも多く、これら階層間矛盾の解決策は自治体が進めているわけではない。むしろ自治体農政は構造改善を基調としつつ階層間格差を拡大する方向にあり、零細農家をも守りながら土地を有効に利用する機能は集落の側にあると言えるであろう。これらは集落での自給の取組や農協の販売機構を通じて支えられている場合が多い。

以上のように集落での独自の活動が「自治体農政」が展開したといわれる地域の内実を構成しているのである。互助制度や自給等によって離農者をださないようにし、その上で地域の生産の有機的結合を進めていく取組は、構造改善等による自治体のリーダーシップによる「自治体農政」論の方向性とは相容れないものである。生産の組織化においては、また組織を維持していく上では集落自治が大きく機能し、それを農協が経済的に援助する中で地域農業が展開していると言えるのである。

以上から言えることは、第一に、地域の農業は、集落での農家の有機的結合の上に成り立ち、それを支える上で集落自治が重要であること。第二に、農業を取り巻く構造を国家と農民の対抗関係でとらえるならば、農政の浸透は集落段階で大きく変容する可能性を持っているということ。第三に、階層ごとに捕らえるならば、自治体農政は必ずしも零細農家の発展を含めた農政とはならず、零細農家をも含めて地域農業の発展を図るには、集落自治が重要であるということである。高橋氏の捉えた自治体のリーダーシップは地域農業の諸種の重要な発展条件のひとつであるとは思われるが、それだけでは成り立ちえず、集落の独自の自主的活動を媒介にしてはじめて成り立ち得ると言えよう。そのような農家間の基本的な結合が存在する中で、農法転換も容易に成し得るのである。

この様な中で自治体農政が持つ課題は、自治体が「主体的」に企画するというのではなく、農民が主体的に参加し得る基盤＝組織が作れる様に自治体が援助することであり、その運営はあくまでも農民の自治に任せ、そこから農民の主体性を引き出すことが重要であろう。思いきって集落での自治の強化と自主的運営を促進させることが、長期的には農業発展の原動力になりえると思われる。

4. 集落自治の機能と農家の結合

(1) 集落の系譜と役割

以上のように自治体農政を規定する一要因としてまた媒介項としての集落自治の役割が重要なのであ

るが、この「集落自治」の内実としての、農法転換に果たす集落機能を次に明らかにしなければならないであろう。そのために農村における集落の基本的役割を見ていかなければならない。

まず集落機能を歴史的な役割の変遷から見てみよう。集落は戦前は「部落」として展開してきたものであった。生産性の低い段階では、集团的に農業生産に取り組むことが不可欠であった。特に水利と入会地の存在は共有観念を付帯し、水利慣行・労働慣行等の共生的行動を現出する。灌漑管理や入会地での堆肥作り・休耕・除草作業にみられる土地管理も基本的には耕地生態系の保全としての地力維持にあった。しかし地力の維持は個別経営での労働では間に合わず、集団作業・集団管理を必要とした。これらが部落の統一性とそれに基づく集团的対応を必然化したのである。

しかし高度経済成長期を経て、生産における機械化と化学化は地力維持のための協同行為の必要性を弱めた。一方で分解作用に基づく多数の離農者を出すことで部落の構造は変質させられながら、他方であたかも個別完結的な経営を成り立たせるかのように思われたのである。

しかし農耕地に関する村落的な関与は現段階においても変わるものではない。第一には、水利の協同は普遍的なものであり、個別の取水は不可能だからである。揚水期を中心とした灌漑管理は階層にかかわらずいずれの農家も必要としており、⁽¹⁹⁾ また水利に関して水田か畑作かまたは宅地・工場等への転化かは、地域的な影響を考慮せずにはおれないのである。第二に、地力の維持は、現段階では化学肥料ではなしえないことがすでに農民の間でも判明し、そのために地域内での不要物の交換が最も経済的であるということも意識に上っているからである。第三に、天地返しや地質改善、灌漑施設の確立、農道整備等の行政的な要求は、地域的なまとまりがなければ実施されないからである。そのために集落が重要な単位となることは言うまでもない。第四に、兼業化が進行し、耕地が不活性化した段階では特に、農外資本は農地の取得と転用を求めて農民に工作する。農地を農地として守るこれへの対応は地域的集团的対応を不可欠としているのである。特に農業振興地域以外では事実上自治体は守り得ず、集落の対応が重要となるのである。

生産過程における資本主義的合理性が入り込み、「部落」的共同体を以前に比して必要とはしなくなった現段階においても、小農経営の生産力は以前として土地に起因する自然的生産力構造に規定される側面が強く、地域的な村落的社会との関係をなくすことはできないのである。以上のように集落の最も重要で普遍的な役割は農地を農地として守り得ることであり、土地を管理しうることであり、そしてそのことを通じて農業集落としての基本的な協同性を強めることができるのである。

(2) 集落組織と生産組合

高度経済成長下での農業労働力の流動化によって、それまでの結い・手間替えを中心とした協同関係から、新たな生産組織を生み出すようになった。1960代は集団栽培組織として水稲生産性向上や技術提携が組織化の中心課題であった。すなわち上層農家にとっての稲作労働力不足と下層農家にとっての兼業指向のための稲作労働力軽減の課題がいずれも稲作生産性向上を目指した共通の課題となったからで

ある。それは上層農家と下層農家間での技術と労働力の相互交換の協力として展開した。1970年代に入ると機械・施設の共同利用組織として展開した。これは構造改善事業と結びつきながら、70年代に完成される機械化稲作一貫体系を利用するために、機械投資の節約とオペレーターと結びついた機械の高度利用が組織化の中心課題であった。同時にこの頃からすでに述べたように、転作政策と単作化の矛盾を契機として土地の高度利用が共通の課題となり、80年代からは土地利用の集団化の多くの事例が見られるようになった。このような結合の展開過程を磯辺俊彦氏は、1960年代・集団栽培組織＝労働結合、70年代・共同利用組織＝機械結合、80年代・集団転作＝土地結合と総括している。

磯辺氏はさらに農林省集落調査の分析により、これらの生産組織の大部分が集落を中心にして形成されていることを明らかにした。⁽¹⁶⁾ このような生産組織は、一般的にはそれまでの「ムラ」から派生した機能集団として捉えられてきた。

このような旧村・旧部落等の集落を基礎にしてできた理由としては、第一にリーダー層の部落との重層性が上げられるであろう。生産組織を結成し、取りまとめの中心となっていったのは大部分は「部落」の役員であった。そして「部落」の役員と生産組織の役員は、組織的だけでなく、個人的な関係においても密接な関係を持って展開したのである。ここに生産組織が集落を基盤にして形成されてきた背景がある。

第二に、これら「部落」から派生的機能として展開してきた生産組織は、それ自体が部落から独自の運営機能を持って展開してきたのであるが、この独自の意味での生産組織はすでに経済的合理性の貫徹である。すなわち機械の移動効率や施設利用の利便性からすれば、それは集落的な範囲を基礎にすることが効率的なのである。その意味で生産組織が集落ごとにできてきた理由がある。

しかし集落の中にできながらも経済的効率性の点が重視されるため、ある意味では集落にこだわらず集落を越えて共通の階層間で結びつく動きもあった。しかもそもそもの生産組織の結成の階層的基盤を見ると同質の階層のみを基盤にして結成されたものが多い。1970年代では稲作大型機械の共同利用等が中心であったが、そのために構成員は稲作農家に限定され、しかもその利用階層も大規模農家は個人で所有し、零細農家は組織に加わらない傾向があった。この意味で生産組織の展開が「部落」の機能を低下せしめ、「部落」の機能に代わるとされたのである。

このような傾向の中で重要なことは、生産組織が集落を基盤にして形成されてきたというだけでなく、今後の組織が集落を基盤にして形成される必然性である。すでに70年代に形成された共同利用組織は、組織内の階層分化によって上層農家と下層農家で組織から離れていく傾向にあった。組織内に共通の経済的基盤が薄れていったのである。

しかし80年代に入ってから土地を媒介にした地域的組織的結合が何故に起こってきたのかである。この組織化の特質はすなわち農民層分解の結果としての異質階層間の結合であろう。ブロックローテーションに見られるようにほぼ同じ階層により所有権を超越していった集団的土地利用も見られるが、大部分は異質階層の結合である。その意味は異質階層の経済的合理性の結合である。一方で地域分散的な規

模拡大でも、また他方での個別完結的複合化、あるいは自給的複合化でも経営基盤は掘り崩されていくことに気づく中で、同種の階層間の結合に加えて異種の階層の結合が重要となってくる。この意味で階層間結合は「部落」から派生した機能集団の再結合と言えよう。これは農民層分解に対応した経済的結合として把握し得る。60年代70年代の生産組織の経済的合理性の貫徹は、土地の結合においても機能し、このような地域の経済合理性の貫徹に果たす集落の役割もまた変わらないのである。しかしこの場合には単に「部落」の機能から派生したというだけでなく、全階層を網羅していくことで、逆に集落機能を強化する側面を持っている。

以上のように階層結合の形態的違いはあるが、歴史的ないずれの生産組織も生産の経済的合理性によって結合し、集落を基盤にして形成されてきた。そして土地の結合段階においては、同質階層間での結合から異質階層間＝全階層間の結合に発展し、このことは集落自治の発展と相互規定的に展開していくのである。経済的結合による集落自治の形成・発展は、歴史的な「部落」を持たなかった北海道において典型的に抽出し得る。⁽¹⁷⁾ このように地域の相互の経済的要求の確立は集落の自治として展開し、また集落の自治が土地を媒介にした集団活動＝集団的生産力を発展させ得るのである。

(3) 生産・生活の結合と集落

農業はその小商品生産者としての性格ゆえに、生産と生活が不可分であることは言うまでもない。経営改善や労働時間の短縮等までもが広義の生活問題に含められるのである。生産過程における集落自治の役割はすでに述べたが、ここでは集落自治の側面としての生活における結合について述べておきたい。その場合生活における組織的結合も、生産活動の補完的結合と消費過程の結合との二つに分けることができる。

まず生産活動の補完的結合では、代表的な形態としての転作や集団的土地利用に見られる互助金制度や団地推進の積立金等が上げられる。これは本来転作に伴った減収分を農政の責任において支払われるものであり、この互助金制度自体新たな価値を生むものではない。しかし価値の再分配を行うことで、零細農家を存続させ、またそれによって農家間の結合を強固にするのである。このような制度は自治体によってなされているものではなく、集落の自治によって取り組まれ、そのことがまた集落自治を強固にするのである。⁽¹⁸⁾

次に消費過程の結合であるが、従来部落では講組等の生活互助組織によって生産における災害や生活一般の助け合いが行われていた。それは生活水準の低位閉鎖性を協同で補うものであった。この互助組織は一旦は、生活の社会化によって、すなわち商品交換による自給自足経済からの脱脚によって、それによる生活の平準化によって不要なものとして消滅してきた。しかし資本主義的な生活様式は農村にも一様に浸透し、本来の合理的な生活様式と消費の進行の矛盾を露呈した。都市における町内会組織とその加入率の増加、そして消費協同組合の増加は消費過程の矛盾のあらわれであるが、これは外延的に農村に波及している。その矛盾は第一に、農村としての生活環境の悪化と都市との格差である。これは一定

の地域的矛盾の集中としての、水利等の農業生産環境の悪化として、また共同生活手段の不足として現われる。このことが新たな集落での結びつきを形成する条件となっている。⁽¹⁹⁾ 第二に社会的消費水準と個別的消費水準との格差である。高度経済成長過程には単作化・換金化の結果として、農家が農産物を購入するという状態を引き起こしたが、新たな集落での自給運動やその集団化による朝市等との結びつきを始める集落も見られる。また冠婚葬祭において、花輪等を出さない旨の集落の協定によって生活の質素化＝不要な社会的消費水準の抑制を図る地域も見られる。このように、地域格差・社会的消費水準と個別的消費水準の格差が新たな協同組織を強める条件となっている。

以上のような農業の生産活動の補完の過程・消費過程を含む生活の矛盾の深化は、新たな地域的協同関係を作り出している。上の二つの矛盾に起因するものとして生活の結合を捉えるならば、集落の生活の結合条件は、農業の生産条件の悪化に起因する生活の悪化による結合というだけではなく、生産条件の悪化と生活条件の悪化の同時進行による生活の結合として捉えられるであろう。

そしてこのような生活の結合が集落の自治的側面を強化し、これが生産過程における協同化をも支えているのである。

5. おわりに一営農振興と集落自治

以上のように、構造改善と価格政策を伴わない水田利用再編対策は、農民層分解を推し進めたが、農家はその中で経営存続の新たな課題に迫られることとなった。それは、農法転換と規模拡大、地域と協同の課題を統一して捉えることを農家の最大の課題として迫られることとなった。

そしてこのような中で、「自治体農政」論が構造改善と結びついたリーダーシップとして登場することとなるが、この「自治体農政」論はそのものの中に農民層分解を内包しており、同じような「自治体農政」の展開地の中で、生産組織の展開した集落、しない集落、農業の発展した集落、しない集落に分かれることになった。その差は生産の協業、特に土地を媒介にした地域的組織的結合である。そしてこの生産の組織化においては集落の自治が大きく機能しており、農協・自治体の役割もこれを支える上で重要であったのである。

この協同を支える集落自治は、(1)土地の質的・量的保全による結合、(2)機能的経済的側面による結合、(3)生活の結合の三つを媒介にしながら、この結合の上で生産の協同が支えられているのである。

このように生産過程の結合の内的条件は、集落の結束性にあり、それは生産・生活過程の結合の体現としての集落自治として捉えられる。⁽²⁰⁾ 集落自治は生産組織等を通じて営農を振興し、営農の振興は集落自治を高めるといように相互に規定し合っているのである。これを媒介にしているのは、分解を推し進める作用ではなく、異質階層を結びつける、土地等を媒介とした生産の相互補完の課題と生活の共通課題であったのである。このように集落が階層間の基本的な結合を果たしていく上で、集団的な農法転換が容易になされるのである。

註

- (1) 労働市場と農民層分解の関係を明らかにしたものとして、宇佐美繁・宇野忠義・田代洋一『農民層分解の構造』1976年。
- (2) 農政審議会「『80年代農政の基本方向』の推進について〔2〕」1982年。
- (3) 食管制度と国家の関係については、臼井晋「食糧管理制度の展望」久野・暉峻・東井編『現代日本の農業問題』1982年。
- (4) 農法の問題を農民層分解の視点から構造的に把握したものとして、鈴木敏正「商業的農業の展開と農法問題」桐野・渡辺編『商業的農業と農法問題』1985年。
- (5) 小論では、流通問題について触れていないが、市場の役割とりわけ農法転換に果たす農協の役割の重要性については、渡辺基「山陰農業の多角的展開と農協」桐野・渡辺編『商業的農業と農法問題』1985年。及び畜産物の流通と農法の関連については、渡辺基「畜産のシステム化と農法問題」『岡山大学産業経営研究会研究報告書』第19集。1984年。生協の農法転換に果たす役割については、日生協『産直』1985年。
- (6) 耕地規模問題と農法問題の関連については、酒井惇一『地域農業複合化の理論と実践』1981年。
- (7) 生産組織の果たす役割については、豊田隆「危機における生産組織の農民的意義」農業総合研究所『農業総合研究』35巻4号、1981年。
- (8) すでに「自治体農政」論について小池恒男氏が検討している。小池恒男『集团的土地利用形成の条件』1983年、第5章。
- (9) 高橋正郎「地域農業の再編主体と自治体立政」小野誠志編『地域農業と自治体農政』1980年。
- (10) 高橋正郎「自治体農政とは何か」『農業と経済』第48巻12号、1982年。
- (11) 高橋正郎『同上書』8ページ。
- (12) 高橋正郎「集团的土地利用と地域マネジメント」梶井・高橋編『集团的土地利用』1983年、第5章。
- (13) 高橋正郎『同上書』109ページ。
- (14) 甲田斉「自治体農政の実態と課題—地域農政の展開を中心として—」『農業と経済』第48巻12号、66ページ。
- (15) 水利用と主体の関係については、古村えり子「農村における社会資本形成と住民」北海道大学教育学部産業教育計画研究施設『地域農業構造再編下における農民の主体形成』1985年。
- (16) 磯辺俊彦『日本農業の土地問題』1985年、終章。
- (17) 田畑保『北海道の農村社会』1986年、終章。
- (18) 互助制度と集落自治の関連については、村落社会研究会編『村落社会研究』13, 17, 18集のそれぞれに多くの事例が報告されている。
- (19) 生活問題と地域協同の関係については、山田定市「生活問題の現段階と協同組合」北海道大学『教

育学部紀要』42号，1983年。

(20) 生産と生活の確立の視角から住民自治を扱ったものとして，山田定市『地域農業と農民教育』6章，1980年。

後 記

生産と生活の確立を中心とした集落自治の展開地域の1つとして岡山県奈義町K集落を上げることができる。ここでは、「ムラ」的集落が土地結合による生産活動及び互助による生活機能を相うことで，自らを自治的集落として発展させ，またこのように展開した集落が集落の土地保全と土地結合に大きな役割を果たした。