

農村計画研究の目的と課題

| | |
|-------|------------|
| 誌名 | 農業技術 |
| ISSN | 03888479 |
| 著者 | 田口, 三樹夫 |
| 巻/号 | 44巻6号 |
| 掲載ページ | p. 241-245 |
| 発行年月 | 1989年6月 |

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



農村計画研究の目的と課題

田 口 三樹夫

1. 農村計画研究の幕明け

昨年10月の「63体制整備」で、国の農業試験研究機関として、初めて「農村計画研究」の看板を掲げて、組織的な研究に取り組むこととなった。わが国の農事試験場開設以来100年の歴史に照らしてみても、大きな画期となる局面を迎えたといつて差支えない。その中で筆者の所属する農業経営研究分野は、「農村計画研究」の中核的な担い手として期待されており、また事実上、これまで「農業計画研究」に関しては一定の蓄積をもっているという自負、さらに、「農村計画研究」の重要な領域となる農村生活・農村社会研究分野の研究グループを抱えていることから、それ相応の働きはできるはずであると自覚している。

しかしそうはいっても、「農村計画研究」は広汎な学際的な研究分野の協力を必要とし、また農村計画の現場が抱えている問題は、極めて総合的かつ実践的な性格をもっていることから、いかに農業経営分野の中核的な担い手として努力するとしても、それは部分的な作業に限定されざるをえない。したがってこの小論では、パートナーとなるべき農村工学や農業環境関連諸科学の、「農村計画研究」をその立場から直接分担する分野の研究者、さらには、その協力分担が間接的ないし副次的で、どちらかといえば関連性が薄いと速断されている農業技術関連分野の研究者各位に対して、われわれ農業経営研究分野が、现阶段で構想している「農村計画研究」の目的、方法そして課題について、その一端を述べながら、われわれに対する理解と支援を賜わようお願ひしたいと思っている。

本論に入る前に、「農村計画研究」の幕明けをもって、なぜ「画期的」としたのか付言しておく。そのためには少しばかり、歴史的な農学の流れについて言及しなくてはならないが、その点お許し頂きたい。柏祐賢教授の名著「農学原論」が強調しているように、近代農学の体系的な確立者はA・テアー(1752~1828)であるが、その農学の体系は、文字通り総合的であつて、農業経済学、農業経営学もあれば作物栽培学、畜産飼養学、農芸化学、さらには農業土木学として農村計画学まで包括さ

れていた。農学は、いわばその誕生のときから、このように総合の科学として、同時に実践・計画の科学として二重性をもつものであつた。しかし近代科学はその発達に応じて限りなく専門分化をとげてきたが、その典型がまた農学でもあつた。

農学の体系的な総合性は喪われて、分化した各専門部門は、それぞれ法則探求型の純粋科学を目指しはじめる。そのこととつながつて農学の実践性、計画性も喪われてきた。今日、「農学の危機」が叫ばれるに至っているが、その危機打開の一端は、昭和56年以降の一連の「組織体制整備」において、「総合農業」、「総合研究」の強化という、意図的で反省的な組織整備として取組まれたところである。しかし他方で、国の研究機関は、さらに「基礎的」「基盤的」な研究方向を強めようという、科学技術政策の基調が明確に打ち出されている。こうした中で、依然、農学は「分化」と「総合」という二律相反した状況のもと苦闘を強いられているのである。

そのことはともかく、農業の現場が求める問題解決型(ニーズ対応型)の農学の強化が、いま改めて自覚されなければならない現実がある以上、当然、そのことに全面的に応えることが、われわれに課せられた任務であると考え。このことを第一義的な任務として、しかしそのためには、各専門分野が、さらに未知なる因果法則の探索のために研究深化を意図することもまた、当然の任務であると考え。しかしこの法則探索型(シーズ開発型)の分化科学においても、つねに農学の強化に参画しているという、フィードバック・ループを作っておくことが重要となる。

明治26年、農商務省農事試験場が西ヶ原に創立されて以来、幾多の変遷を経て今日に至っているが、「農業技術研究所八十年史」をみると、「農事試験」という名のもとに、いかに多面的で総合的な農学研究が取組まれてきたか、そして漸次、それらが多くの専門に分化して「専門場所」を分立させてきたか、農業の時代状況を反映しながらではあるが、その分化過程が刻明に物語られている。特に分化科学の発達が、研究組織の分化を促がす契機として決定的な力を発揮している。反対に、総合へのベクトルは、「農学榮えて農業亡ぶ」という反省的な警告がつねに叫ばれているにもかかわらず、斉藤万吉技師らの試みなど微弱なものに過ぎなかった。開発された個

Mikio TAGUCHI: The Objectives and Problems for Study on Rural Planning. 農業技術 44(6), 1989.

別技術を体系化するという試みは、つねに営農の現場でその有効性を検証することが必要である。このことは敗戦直前の三本木原営農農場や、敗戦後の開拓研究所における技術研究と経営研究の共同研究体制が作られるまで待たなければならなかった。両者の共同研究の場としての、たとえば「営農試験地事業」は、全国各地で、都道府県農試を主たる担当者としながら、顕著な成果を挙げた研究であった。こうして農業経営研究の農事試験への取込みは、いわば第1の画期をなしたといえよう。もっとも、農業経営研究分野も、他と同様に農業経営プロパーの専門化を強めることによって、自己のアイデンティティを確立しようとしてきた。それから40年、昭和56年農業研究センター設立に際して、プロパーの任務を含めて、農業経営研究分野が技術の総合化・体系化のために中核的な役割を果たすよう、改めて求められることとなったのである。

農業経営研究分野に対する総合化の担い手としての期待は、研究者の個別的な努力によって評価されたが、組織的な努力としては充分とはいなかった。それはとりもなおさず、多分野間共同研究の方法論がまだ確立していないということの反映でもある。この共同研究方法論の確立は、筆者が第2の画期とする「農村計画研究」の展開にとって、その成否に関わる基本的な課題となる。農学の総合性、計画性を再建するための共同研究をさらに拡大して、農学以外の自然科学、人文科学等を総合化する、「農村計画研究」においては、まさに、「新しい科学」としての総合的共同研究の方法論が必要となる。ここに至れば、農業経営研究分野だけで対処することはできない。この幕明けに当って、関係分野の総力を挙げた取組みを期待する他はない。

2. 農村計画研究の目的

(1) いま何故、農村計画研究なのか

やや、先廻りして、「農村計画研究」が学際的にして総合的な研究領域をもち、しかも実践的にして計画的な研究性格をもつ、「新しい科学」であると述べてきた。その内容を明確にしておくことが、今後の多分野間共同研究の推進に当って前提的な作業となる。しかしながら、そもそも「新しい科学」なのかどうかさえ、まだ定説というべきものはない。研究領域にしても際限なく学際的な広がりやを予定するとしても、農学関連諸分野で構成されている現有勢力が、研究実施上取組める学際的領域は限度があるわけで、それをどのように限定するのか、そして何よりも、農村計画が農村の現場で実践性をもちうるようなものとして、どのような研究成果を見込

むのか、これらはいずれも、今後の研究展開の中で明らかにしていかなければならない問題なのである。しかし、この1年余にわたる「体制整備」の準備検討を通じて、いつも問題になったのは、「仮おき」でもよいからそれらを具体的にイメージできるように表現せよという宿題であった。ここでは、そのような趣旨の「作業仮設」(Working Hypotheses)として、筆者の所見を提示して今後の取組の素材に供したいと思う。

第1に、「いま何故、農村計画研究なのか」という問いに答えたい。しかし、いま日本の農業及び農村が遭遇している難局を眼の前にするならば、あえて答えるまでもなく自明のことであるというべきであるかもしれない。他分、その通りであろう。けれども「農村計画研究」の目的を見誤らないためには、この錯雑、混雑とした農業、農村問題の諸現象を惹起している本質について認識を統一しておくことが必要である。

まず、農村現場の状況の本質は、わが国における資本主義経済構造が農業、農村を包摂する最終段階に入ったということである。「包摂」(Subsumtion)とは、本来は資本によって労働力が剰余価値生産のために取込まれていく姿を表現した言葉であるが、ここでは、もちろん、家族農業労働力が農外産業に取込まれていく直接的な姿から、広く農村社会が共同体として保持してきた共属共助、相互扶助といった非経済的連帯関係をも、商品・契約関係に変換されていく姿まで含めて、広汎な解釈のもとに使っている。すなわち経済高度成長期、その後の低成長期を経て、今日の海外經常収支の大幅黒字による農産物輸入自由化段階へと、小農的な「自作農」維持を基本とした農業政策の破綻、換言すれば、資本にとって、わが国産業構造の安定装置(産業予備軍としての労働力のプール)として、保護政策を必要としてきた歴史的役割が終了しつつあることといえよう。こうして家族労働力の流出は、やがて世代交替において後継者が帰村せず、一代限り農家として、農業を止める農家が頻発するであろう。また戦後農地改革によって創られた“自作農体制”もまた、農地法の問題である「耕作する者が土地を所有するのが適当である」とした根拠、すなわち「農家はすべて耕作する者である」という前提が、「耕作せざる農家」の大量の出現によって役割を喪っていくであろう。そこには生産手段としての土地から、商品資産としての土地へと性格を変える状況が予想される。すでに相当の土地が非農業的利用に転用されている。

1割前後の専業農家と残りほとんどの兼業農家とが、離農農家の数を増やしながら1つの集落を構成していくとき、かつての村落共同体がもっていた領土保全、生産

保全、生活保全の三大機能は形骸化の度を強めることとなる。さらに一方では、都市近郊農村における都市化、混住化による生産・生活環境の激変、新規参入住民との各種緊張関係の発生がある。他方、挙家離村や高齢化によって、集落それ自体の維持が困難になりつつある過疎山村の放置できない由々しき状況がある。そしてその中間に位置する、いわゆる標準農村においても、農業生産をめぐる過剰基調のもとで、低コスト生産を実現する諸条件、特に経営規模拡大が進まないまま、機械、施設への過剰投資を余儀なくされるなど、将来展望が開かれぬまま、後継者の農業離れは一層進むといった状況が広汎に出現している。

こうした状況のもとで、農業者として企業的経営を目指す道を選択した農家にとっても、また定年でリタイアするまでは在宅通勤兼業を続け、リタイアした後、帰農しようとする兼業農家の集団によって、集落としての農業を維持していこうとする、集落営農の道を選択する場合も、いずれにしろ地域的な種々の調整、管理の必要性は、もはや誰の目にも明らかとなりつつある。特に水利の共同体的秩序を必要とする水田農業において、個々の土地所有権から分離した土地利用権の集落内調整は不可欠のものとなりつつある。

こうした集落を基礎とする土地利用調整、集団的土地利用、集落営農システムの確立のために、筆者は「土地利用共同組合」を提唱してきたところである。農政当局もすでに「地域農業集団」、 「農用地利用改善団体」の育成を制度化しており、さらに新しく「集落営農モデル事業」に踏み切ろうとしている。農協においても同じく「地域営農集団」の育成が推進されている。現在、それらの形態はまだ試行錯誤の過程にあるが、筆者のいう「土地利用共同組合」は、集落を単位とした土地、労働力等の保有と利用を一経営体として管理しようとするものであって、おそらく同一のカテゴリーで考えることができるものと想定している。

他方、集落は農業生産の単位でもあるばかりでなく、生活のための地域社会の基礎単位でもあることから、多様化した集落住民の生活環境の整備、さらには自然環境・国土保全において果すべき役割についても、改めて見直すべき段階にきている。この分野の役割の多くが、集落の管轄を離れて、国や地方自治体等の事業として行われることが通例になっているとはいえ、道ぶしん、水路凌え等々の共同出役や日常の生産活動が、環境保全のための無償労働として大きな役割を果していることは、今日、漸く、国民の注目するところとなりつつある。しかしそれらを公共整備によって代替していくにせよ、地元

住民の合意なしには成功しないことも多くの事例で証明されている。

こうした生産、生活、環境保全の諸活動を、従来のように国土利用計画を基点にして上から下へ、トップダウン方式でおろしてみても、その最も基本となる農業の将来展望を示しえないで、ただ都市的機能、特に快適性や利便性などの範囲拡大を農村部に期待し、過密化した都市住民のベッドタウン的役割や公害分散型の工場移転だけを背負わせるのでは、真に活力ある新しい田園都市は創出しえないであろう。集落全員の意欲を醸成する仕組、すなわち下からの計画としてボトムアップ方式との結合が保証されなければならないのである。農政審報告や四全総が、真に「活力ある農村社会の建設」を目標として掲げるとき、このことが具体的に指示されることが必要である。したがって、今日、われわれに求められている社会的な要請として、「農村計画研究」は「国土利用計画」の末端に位置する市町村等の「農村計画」との、上からと下からとの折合をつけるという計画問題である。しかも経済政策、農業政策の基調転換のディテールが示されないまま、方程式の数よりも未知数の数が多い連立方程式を解こうとする甚だ困難な問題として、挑戦を求められているのである。

(2) われわれにとっての「農村計画研究」の目的

しかし、「農村計画」問題の流れは以上のようなことであるとしても、このままでは研究問題にはなりえない。われわれの経験からいえることは、問題がはっきりするということは、同時にそのときすでに、解答は半ば以上見当がついているということでもある。すなわちここで、われわれが解答を引出すことのできる範囲まで、「農村計画」問題の枠組を近づける必要があるということである。これまで述べてきたことを再整理しながら、「農村計画研究」のわれわれにとっての目的・方法を以下のように整理した。

第1に、今後のわが国の農業と農村の姿を「農村計画」の目標としてどのような視点において構想するか、すなわち「農村計画目標」の策定に関連する研究問題として考えていく必要がある。それには研究の方法論に関連して3つの接近方法が考えられる。

① 状況論的計画研究

農業・農村の現在の状況を「危機」として把握し、現在の経済及び農業構造が進展するとき、必然的に生じる農業・農村の破局の形態を想定して、その破局を回避する方法を描き出すという視点である。いわば「必然性」の視点といえよう。ともかくも今日の状況は、これまで資本・市場の原理が働く余地を極力抑制するよう保護農

政をとってきたが、漸く市場の原理へ近づける政策がとられようとしている。すなわち「産業として自立しうる農業」というキャッチフレーズは、農業の資本主義化として必然の帰結であり、アメリカ農業への道でもある。そして、非効率的な零細小農を温存させてきた伝統的な農政の基調転換を迫る財界の「正義」の声として一層強まるであろう。しかし、固有の有機的生産過程をもつ農業が資本制的工場生産と同列に見做しうるのか。見習うべきアメリカ農業が財政赤字の原因の1つとなるほどの価格補償政策を必要としているのは何故か。アメリカほどの企業性をもたないEC諸国の農業経営はどうか。ウルグアイラウンドの中間レビューで、米・ECの激しい対立は、両者の手厚い補助政策をめぐってのことであった。結論的にいえば、「産業として自立しうる農業」が成立しうる必然的根拠はない。だがしかし、日本農業をみると、従来の親方日の丸式の農業は国民的合意を得られない状況にある。であるとすれば、一体どのような農業経営の形態と規模を想定すべきであろうか。その将来像の如何によって、まず農村計画に持込すべき農業計画の目標が異なるはずである。またそれらの担い手を中心とする農用地の大きさが設定された後、非農業的土地利用をどれほど許容するか、そうした農村計画目標の設定に着手すべきこととなる。こういった枠組で計画目標を設定していく接近方法が、存在論、構造論グループから提起されるであろう。

② 規範論的計画研究

農家及び農村住民の多様化に伴って、そこでの生産・生活における行動目標は、多様化した行動計画モデルとして把握しなければならないが、それは多様な行動目標ごとに、あるべき適正な行動計画としてモデル化しうるという視点に立つことも可能である。「かくあるべし」というゾルレンの視点は、規範分析(Normative Method)の目標とするところであり、その土台には、人々はある目標に向かってしかじかの行動をとりやすいといった「蓋然性」の視点が貫かれている。特に今日の数理経済学の発達による計量モデルは、経済的ないし物的な数量化する要素はもとより、社会的厚生や自由といった数量化困難な要素についても数量化を試みて、いくつかの目標計画に関する数理計画手法を開発してきた。ただし、演算に先立って構築される行動目標方程式及び方程式群間の関係等による行動目標モデルが、現実の状況をどれほど正確に把握して構築されているかが問題となる。特に農村住民の多様化は、同時に利害対立もしく緊張関係を存在させている。当然、人々の行動の蓋然性も異なるわけで、それらの分析を得意とする構造論グループとの共

同作業が今後の課題である。

③ プロジェクト型な計画研究

ともかく、農業、農村の現状を変革することが求められている今日、「農村計画研究」に携わるものとして、農村の現場に現状変革の計画案を投げ入れて(プロジェクト型)、人々をどれだけ同意、反発、無関心等の実践行動を作り出すか、こうした研究行動によって絶えず研究成果の実践性を検証しながら研究展開を意図する立場である。もちろん、その計画案は上述の①、②の視点、つまり必然性と蓋然性との分析結果に基づき、しかも両者の折合いをつけた戦略的な計画目標として折出したものであるはずで、ここで始めて、実践科学としての「農村計画研究」の研究目的とその推進方法とが、より客観化される土台を作ることになる。その意味では、運動論的計画研究とよみかえても差支えなからう。

以上、3つの接近方法について、やや抽象的な説明を行ったが、ここではあくまでも実践性に基本をおいて研究目的・方法を考えている。したがって農村計画の策定主体は市町村役場、農協、問題によっては集落を念頭においており、実践主体としては集落を基礎として集落連合等を念頭においている。それは、実践において不可欠の関係、相互に最も熟知の関係にあるからである。

3. 農村計画研究の課題

(1) 農村計画研究の範囲

これまでに、際限ない学際性を回避するために、実践科学的な研究目標の考え方について述べてきたが、ここでは少し具体的に、「研究の範囲」を考えてみよう。それは、面的な広がりをもつ特定の地域を対象としながら、同時に行政・経済等の制度として国、都道府県、市町村等といった行政権限の重ね合わせ、上から下への流れに位置づけられた地域を対象とするものである。前者については、すぐ前に市町村、集落を対象とすることを述べたが、それはその限りで自己完結的な計画行為がなされうるものではなく、多かれ少かれ後者の行財政的支援、場合によっては規制を受けるものである。

このことに留意して、農村計画の下位計画として、①農業生産計画、②農村社会計画、③農村施設計画、④農村環境計画の4つについて、研究課題のポイントと思われるいくつかの点をふれておきたい。もとより、上記以外に、福祉、医療、教育、文化そして行財政計画等に関する研究範囲があるわけであるが、当面の現有勢力の手の及ばないところであるので、ここでは省略する。

(2) 農業生産計画

この部分は、われわれが最も研究蓄積をもっている

ころであるので、詳述する必要はないが、ただ強調しておかなければならないのは、農業生産に投入すべき地域資源の評価とそれに基づく将来予測の方法が十分に体系化されていないということである。「適地適産」の命題は、たとえ技術の革新によって不適地の適地化を可能とする進展があったとしても、なお本源的な生産手段である土地・水のもつ自然的な「豊沃度」の差を残したままであること、したがって技術的な適地拡大はその分だけのインプットの追加となって現れるものである。このことを、基本に据えて評価すべきである。特に今後、国外はもとより国内的にも産地間競争が激化し、市場価格の傾向的低落が見込まれるときには、ますます有効な作目選択基準となるからである。この意味で、栽培、土壌、経営分野の共同研究による潜在生産力評価区分手法の研究が急がれる。

また、地域内農用地の面積の支配部門である土地利用型作目、部門は、すでに機械化栽培体系の導入についてかなりの可能性を実証しつつある。しかし、今日の水田農業確立対策が提起した「地域輪作農法」の定着は、現状ではコメの需給ギャップが解消しない見通しによって、今後ともかなりの水準で減反が続けられるであろうと予測される。したがって今後、一層、定着実現条件を確認する研究が求められるであろう。そのために、田畑輪換方式の高度化技術（水田汎用化基盤整備、耕盤管理、合理的作付体系と高能率機械化作業技術体系、新用途開発等）とともに土地利用権の調整方式、労働力編成方式、収益配分方式等の農業生産組織における組織整備、管理方式の確立といった技術、経営両分野の共同研究が一層促進される必要がある。

（3）農村社会計画

すでに全国14万の農業集落において、農家と非農家の割合が3対7、近郊集落では2対8といった全国平均の混住化像が示されている。もはや今日以降、混住化を「困った現象」として、しかも有効な対策もなしに放置することは、農家にますます敗北感を強めるだけである。むしろ、都市的機能を秩序ある土地利用区分のもとに積極的に導入して、生活施設、商工業施設、文化教育施設等の調和ある立地配置を促し、農村的機能と都市的機能の「健全な結婚による田園都市」(E.ハワード)を目指す社会計画の方法開発を急ぐ必要がある。少なくとも、過疎山村、平地農村、都市近郊農村の3つの地域類型に対応して、日本型田園都市形成を目指した、意識変革を伴う合意形成手法が検討される必要がある。

このことを通じて、農村社会が充足すべき新たな定住条件と、その高度化モデルを策定して提案しなければならないであろう。

（4）農村施設計画

ここでは、生産、生活に関わる基幹的施設、すなわち、町村道、農・林道、用排水・上下水道、集収荷・収穫乾燥施設、集会場、トレーニングセンター、公園等の整備水準の確定が急務であり、また公共セクターによる整備方式と立地配置基準の開発などが不可避である。それも、従来のトップダウン方式から、ボトムアップ方式による合意形成・調整方式の確立を通じて、ハード・ソフト一体的な整備計画策定・実践手法の提示が急がなければならない。

また、これら施設整備に要する投資源泉の調達についても、従来型の国、地方自治体の補助事業に依存するだけでなく、拡大投資、補充投資、創業投資などの投資の種類に対応した資金調達方式を策定し、たとえばルーラル・ボンド（村債）、村共有地の土地信託等、制度上の規制緩和とつながる「地域共同信用」の提案など、地方財政、金融論分野との意欲的な共同研究を行う必要がある。

（5）農村環境計画

国土経営計画としての広域環境計画は徐々に整備されつつあるが、ここでの基本的な視点は、「わが村は緑なりき」といった、住民参加による実践可能な環境保全・整備計画の作成が主題である。これらの多くは日常的な維持に関して、本来的には農村住民の出役労働、個別的生産労働の附随的効果として現れていて、その費用は誰からも補償されていない。公共的環境に関する社会的費用は、国民的合意のもとに支出されているが、今後は、例えば過疎地域のように、無償労働方式での維持が困難な場面では、出役労賃の社会的補償として支払われなければならない。このことはまた、林学、地理学、地域経済学と共同した地域環境プログラム問題として、積極的に多分野共同研究に委ねるべきレベルの課題であると考えられる。

以上、到底、全容に及びうるものではないが、さしあたり、これだけは一般的な配慮に上乘せして検討すべき課題であると判断した若干の項目を指摘した。ご検討いただくには、余りにも理念的な抽象レベルに終わったかと思うが、大方のご叱正を待ちたい。

（農業研究センター農業計画部長）