

地域農業の「組織化」と地域農政の課題

誌名	農林業問題研究
ISSN	03888525
著者名	小田切,徳美
発行元	富民協会
巻/号	40巻4号
巻号補足	
掲載ページ	p. 369-380
発行年月	2005年3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



第II報告

地域農業の「組織化」と地域農政の課題

小田切 徳 美*

“Organization of Agriculture Based on Rural Community”
and Agricultural Policy of Regionalism

Tokumi Odagiri (the University of Tokyo)

One of the points in dispute in Japanese agricultural policy is whether or not special cares should be taken for rural communities. The purpose of this paper is to explain the relation of Japanese agricultural policy and agriculture based on rural community. The conclusion is as follows:

1. The period from 1977 through 1985 is often called the period of “agricultural policy of regionalism”. That is because the government treated rural communities as the base or target for developing the agricultural policies.

2. The “agricultural policy of regionalism” has the following three characteristics:

- ① Agricultural policy corresponding to individual region
- ② Agricultural policy according to decentralization
- ③ Agricultural policy based on autonomy of rural community

3. The “agricultural policy of regionalism” went into a

rapid decline in the period of “agricultural policy of globalism” after 1986. That means a conversion from the agricultural policy emphasizing rural communities to that emphasizing the market mechanism.

4. In the meantime all the three constituents in the agricultural policy of regionalism mentioned above are included in the Direct Payments on Hilly and Mountainous Areas that started after enacting the Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas in 1999. Depending on the policy, some rural communities in the hilly and mountainous areas are to build up new farming systems.

5. In this situation the future Japanese agricultural policy is required to intensify again the characteristics of the “agricultural policy of regionalism” and to introduce a policy based on rural community.

1. はじめに一課題—

本稿では、「日本の特徴である地域農業の組織性を意識的に再建・創造・活用しようとする地域の対応」¹⁾と定義される「地域農業の『組織化』」にかかわる日本の戦後農政の対応と変遷、そしてその論理や背景を解明することを課題としている。

このような課題設定が可能であるように、日本の農政は「地域農業の『組織化』とは無縁な存在ではなかった。特に、1970年代末から80年代末までの

いわゆる「地域農政期」は、そうした農政が花開いた時期であった。しかし、逆に、現局面において、このような課題設定あえてせざるをえないほど、その後の変遷は著しいものがある。

そこで、本稿では、次のような手順で分析を進めてみたい。第1に、戦後農政の展開過程における地域農業の「組織化」の位置づけを振り返り、地域農政期に開花した内実と背景や要因を論じる。第2に、それ以後の農政における地域農政的要素の帰趨とその論理を解明する。そして、第3に、現在の農政改革下における地域農政的要素の現実と課題を、中山間地域等直接支払制度（以下、中山間支払制度）の

* 東京大学大学院農学生命科学研究科

導入論理と地域におけるその実践を素材として析出する。

2. 戦後の日本農政の展開と地域農業の「組織化」

(1) 農政における地域農業の「組織化」

戦後の農政を画期づける政策文書において、「地域農業の組織化」という用語が登場するのは、農政審議会答申「80 年代農政の基本方向」(1980 年)においてである。この政策文書は「日本型食生活」論の提起や農政における食品産業、農村整備の位置づけを積極的に行った点でつとに知られている。しかしそのみならず、この文書では農業構造政策においても、豊富な論点が提示され、その中で「地域農業の組織化」が位置づけられている。

そこで主張されていることは、①土地利用型農業での規模拡大が立ち後れているが、低成長による就業機会拡大の鈍化により、今後の中核農家の規模拡大を進めることは容易ではない、②このような困難性の一方、中核農家の規模拡大の契機も生まれてくると思われ、それを農業構造改善の基本としなくてはならない、③しかし、分散・零細な土地所有下では地域ぐるみの対応が必要であり、それによって中核農家による規模拡大を進める機運が次第に醸成されることが期待される、④そのためには集落等での話し合いや共同活動などの地域の主体的な活動を促進する地域農政の総合的な展開が必要である、というものであった。

このように、80 年時点での構造政策は、やはり中核農家の規模拡大を基本としてはいるものの、そうした農業再編の困難性を構造的要因(零細・分散な土地所有および兼業農家の雇用情勢)を含めて認識している点で、現実と乖離した方向や目標が設定されがちな戦後の農業構造政策の中でも、最もリアルなスタンスに立っているといえる。そして、その認識から出てくるあるべき方向が他ならぬ「地域農業の組織化」であり、それは「作物の選択、農作業や機械・施設の利用、副産物の活用、農地の利用調整の面で地域の農業者が補完・結合しあい、いわば面として地域農業を発展させていく体制」と定義されている。

構造政策にかかわる、このような論調は、80 年農政審答申の前後の約 10 年間にわたる時期の農業構造政策の特徴でもある。その点は、『農業白書』(1999

年度以降は『食料・農業・農村白書』)の構成や記述で確認することが可能である(表 1)。

「農業白書」において、「地域農業の組織化」およびそれに類似する表現が、「見出し」として登場したのは 76 年度(77 年 3 月閣議決定)からである。この白書では、文章中の小見出しに「地域農業の組織化」が記され、本文では農業生産組織を論じた後に、「最近、こうした生産組織の展開の中で、農業集落の役割にも注目しつつ、地域農業を全体として発展させていこうとする試みも見られる」として、集落を単位とした地域農業の「組織化」の事例が詳しく紹介されている。その後、「地域農業の組織化」なしは「農業生産の組織化と地域農業の展開」が、86 年度までほぼ一貫して項目のタイトルとして登場している。そして、この 76 年度から 86 年度までの約 10 年間の「農業白書」にほぼ共通する内容が、先の 80 年農政審答申に示された認識である。

(2) 地域農業の「組織化」と地域農政

このように政策文書等において地域農業の「組織化」が積極的に論じられる 70 年代後半から 80 年代前半の時期は、戦後農政の画期区分として、しばしば「地域農政期」といわれている。77 年の地域農政特別対策事業の発足を皮切りとして、新農業構造改善事業(新農構、78 年)、水田利用再編対策(78 年)、農用地利用増進法の制定(80 年)と、構造政策、生産政策ないしは農村地域政策の各分野においても、特徴的な施策、制度がこの時期に集中しているからである。

それぞれを簡単に説明しておきたい。まず、77 年より始まる地域農政特別対策事業は、「地域農政」という名がここから由来していることから推察できるように、当時の農政にとって極めてインパクトの強いユニークなものであった。事業は農地行政部局(農林省構造改善局農政課)が所管しているが、その目的は「人と土地を一体としてとらえ、新しい村づくり運動を展開していこうとする」²⁾ものと、幅広く設定されている。内容はソフト(推進活動)とハード(整備事業)に分かれており、前者は集落段階から積み上げて作成する集落農業ビジョン(総合推進方策)の作成のための支援策である。そして後者は、そのビジョンを実現するための小規模な土地改良や農業機械施設導入のための補助であり、後に

表1. 『農業白書』に見る「地域農業の組織化」等の記述（見出し）の変遷（1974年度～2003年度）

	「地域農業の組織化」等にかかわる表現項目名	事例紹介をおこなっている図表のタイトル
1974年度	—	—
1975年度	—	○農業生産の組織化事例の概要
1976年度	Ⅲ—4 農村社会の変ぼうと地域農業 （小見出し） 地域農業の組織化	○集落を単位とした組織化事例の概要
1977年度	Ⅲ—2—（3）農業経営の発展と地域農業の組織化 （小見出し） 農業生産の組織化と地域農業の発展	○地域農業の組織化事例の概要
1978年度	Ⅲ—1—（3）農業構造の変化と経営規模の拡大 （小見出し） 農業生産の組織化と地域農業	○地域農業の組織化事例の概要
1979年度	Ⅲ—2—（3）農業生産の組織化と地域農業の展開	○地域農業活動の推進事例
1980年度	Ⅳ—2—（4）農業生産の組織化と地域農業の展開	—
1981年度	Ⅲ—2—（4）農業生産組織の展開	○農地集積を基盤とした高能率な営農集団の展開事例
1982年度	Ⅲ—2—（4）農業生産の組織化と地域農業の展開	○農用地利用改善団体の活動事例 ○市町村における農政推進事例
1983年度	Ⅲ—1—（5）農業生産の組織化と地域農業の展開	○地縁的集団による地域農業振興の事例 ○農業発展市町村における取組事例
1984年度	Ⅲ—2—（4）農業生産の組織化と地域農業の展開	○地縁的集団による地域農業の取組事例
1985年度	Ⅲ—2—（4）農業生産の組織化と地域農業の展開	○地域農業集団活動による取組事例
1986年度	Ⅲ—2—（3）農業生産の組織化と地域農業の展開	○土地利用型農業の組織的取組事例
1987年度	Ⅲ—3—（4）地域農業のシステム化に向けての取組	○地域農業の効率的生産システム構築に向けての取組事例
1988年度	Ⅲ—2—（4）地域農業のシステム化に向けての取組	○効率的生産システムの構築に向けての取組事例
1989年度	Ⅲ—2—（3）地域農業システム化に向けての取組	○効率的な生産システムの構築に向けての取組事例
1990年度	Ⅳ—2—（4）地域農業の担い手と効率的な生産システム	—
1991年度	Ⅲ—4 多様な担い手と地域農業の発展	○効率的な生産システムの構築に向けての取組事例
1992年度	—	—
1993年度	—	—
1994年度	Ⅳ—3—（3）地域全体での生産の維持・発展に向けた取組	—
1995年度	Ⅴ—3—（3）地域全体による生産の維持・発展のための取組	—
1996年度	—	—
1997年度	Ⅳ—3 農業経営をめぐる多様な展開 （小見出し） 地域ぐるみで効率的な農業への取組	○高い生産性を実現している地域ぐるみの生産システムの事例
1998年度	Ⅲ—2—（2）多様な担い手の活動実態 （小見出し） 集落営農：集落ぐるみの取組みによる農業の維持・発展	—
1999年度	Ⅲ—3—（2）多様な担い手の動向 （小見出し） 集落営農：地域ごとに様々な態様で展開	—
2000年度	Ⅱ—1—（2）—イ 地域農業を支える多様な担い手 （小見出し） 地域ごとに様々な形態の集落営農活動が行われている	—
2001年度	Ⅱ—1—（2）—オ 地域農業を支える多様な担い手 （小見出し） 集落営農活動が各地で営まれている	—
2002年度	Ⅱ—2—（2）—ウ 育成すべき農業経営の新たな展開 （小見出し） 集落型経営体が育成すべき農業経営として位置づけられた	—
2003年度	Ⅱ—2—（1）—ウ 集落営農組織等の動向	—

注：1）各年度の『農業白書』（1999年度以降は『食料・農業・農村白書』）より作成。

2）「見出し」として登場した記述をまとめているものである。尚、ここで表示した以前の年度でも「農業の組織化」という項目は見られるが、それらは協業経営体、生産組織についての記述であり、集落等の農村小地域を意識したものではないために対象から外した。

3）中山間地域のみを対象とした記述は含めない。

4）「—」は該当無し。

は「ミニ農構（農業構造改善事業）」などと呼ばれている。これらの補助金は、いずれも使途の自由度が大きく、当時の農林省では先例のない事業であった。

また、78 年より始まる水田利用再編対策は、60 年代末からはじまる緊急避難的な生産調整から、本格的な生産調整政策として登場した。この対策は、10 年計画の「恒久的政策」である点に特徴があると同時に、水田の利用秩序を集落段階で形成、組織的に対応することを促進するような仕組みとなっている点でも特徴的である。

ポスト第 2 次構造改善事業である新農構は、先の地域農政特別対策事業のソフト事業を実施することを事業採択の前提としており、両者の連携は強く意識されている。そして、その事業は、集落の段階での作付、栽培協定地区の同意を通じて展開する「地区再編事業」（5 つの事業種目のひとつ）を中核とする、「地域ぐるみいわゆる地域主義の観点に立って創設、推進することを信条とした事業」³⁾ であるといわれている。

さらに、80 年に制定された農用地利用増進法は、周知のように、75 年の農振法改正により新設された農用地利用増進事業を単独法として拡張したものである。これは農地法のバイパス法として、実質的な短期賃貸借による農地流動化の一層の促進を企図したものである。しかし、同時にこの農用地利用増進法には、新たな柱として、集落団体を「農用地利用改善団体」として戦後はじめて法制化する農用地利用改善事業も含まれていた。そこでは、集落等の地域内の農業者が、農用地の有効利用、転作田の団地化、農業機械・施設の効率利用等を話し合い、一種の「協定」（農用地利用規程）を締結して、その実現を図る仕組みとなっている。

以上からも明らかなように、この時期に登場した多分野におよぶ制度や政策は、集落をはじめとする地縁組織を、政策展開の基盤や対象として位置づけた点で共通している。また、様々な施策が、地域農業の「組織化」を媒介として、ある程度統一的に意識されている点にも特徴があろう。その点で、まさにこの時期は、「地域農政期」であった。

3. 地域農政の内実とその成立条件

(1) 地域農政の諸潮流

こうした 1970 年代後半から 80 年代前半における地域農政について、それぞれの事業・制度の流れを追うと、それは複数の政策的な潮流から形成されていることがわかる。

第 1 は、地域農政特別対策事業に見られる流れである。この事業が推進した、「集落レベルによる自主的な話し合い」は、地域農政期の農政展開の基礎となるものであったが、その基本的な発想は、農政自体を地方に任せ、地域の実情に応じた農政とすべきでないかという発想にあった（農政の地方委譲論）。この事業のパンフレットは、この点にかかわり、次のように記している。「国の補助事業では、通常ですと、一律の基準を示してそれに合致する場合にのみ一定の地区を対象として助成することになりますが、そうしますとその事業は、国や県などの上から与えられたものとして受けとめられ、村の人達の希望は必ずしも活かされず中途半端な解決になっていくことがしばしばあったようです。（中略）この場合、最も重要なことは、従来のように国なり県なりの上から与えられたものとしてではなく、村の住民の意向を十分に汲み上げて創意と工夫によって方策が作成されねばならないということです」⁴⁾。

本事業の発案者である農林省農政課長の田中宏尚氏（当時、在任期 75 年 9 月～78 年 1 月）も、同様に、「（地域農政特別対策事業で）一番言ったのは、地域に任せるといこと、霞ヶ関で仕切らないで任せるといのが一番のセールスポイント。地域のブロック会議に行く時に、『霞ヶ関農政さようなら』というビラを作って持っていった」⁵⁾と証言する。こうした発想は、次に述べる「農地の自主的管理論」と多くの点で重なるものの、むしろ現在の地方分権改革の発想に近いものといえよう。

第 2 の潮流は、農地政策における「農地の自主的管理」である。それは 80 年の農用地利用増進法の制定に先立ち、75 年に農振法改正による農用地利用増進事業の導入の際にも強く意識されていた。この点は、当時農林省農政課長であった関谷俊作氏（田中氏の前任者、任期 72 年 8 月～75 年 9 月）が、農用地利用増進事業は東畑四郎氏等の「農地の自主的管理」「農地の集団利用」の発想に強く示唆されたもの

と記している。これは、集落等の地域において、農業者や農地所有者が話し合いを通じて、自主的に農地の利用調整を行うという構想であり、農地法の全国画一的な性格に対置されるものでもある。また、80年の農用地利用増進法では、当初の検討において、地域の合意を「農用地利用協定」とする構想があり、「農業者の集団または団体でなく、『協定』を前面に出している点で、ある意味では『農地の自主的管理』それ自体を純粋に追求しようとする考えであった」とも指摘されている⁶⁾。これらの発想や構想は、集落の自治機能を高く評価し、期待することにより生まれたものであろう。

そして、第3の潮流は自治体農政論である。その中心的な論者である高橋正郎氏は、「自治体農政にかかわる理論は、その後、77年から発足した地域農政特別対策事業のひとつの拠り所となっているといわれている」⁷⁾と指摘する通り、自治体農政論と地域農政は強い親和性を持っている。ここにおける自治体農政論とは、地域農業には固有な問題領域があり、その解決は国による財政的手段、法的手段の他に、地域に在住する自治体レベルの農政担当者のリーダーシップという新しい手段により担われるとする議論である。それは、学界のみならず、国の農政に強い影響を与えた。いうまでもなく、こうした議論は、現実の自治体農政の動きを根拠としているものである。例えば、76年に「むらぐるみ」「地域ぐるみ」を強調する県段階の独自農政（「集落農政」と表現されている）は、この時点で少なくとも11県にのぼることが報告されている⁸⁾。

以上で論じた3つの潮流は、相互に影響を与え、また融合して地域農政という戦後農政のひとつの時期を画している。あらためてその内実を整理すれば（図1）、第1に農政の枠組みとして、国家による画

一的農政を批判し、地域農業の固有な領域に対応する政策の必要性を重視する農政（地域別農政—3つの潮流すべてに関連）、第2にその手法として、地域段階のボトムアップ的なエネルギーの存在を確信して、それに政策の内容を委譲する農政（地域委譲農政—「農政の地方委譲論」が強調）、第3にその対象や場として、地縁の小集団、とりわけ集落の自治と組織化による企画・調整機能を重視する農政（集落自治農政—「農地の自主管理論」が強調）が形成されたとすることが可能であろう。そして、地域農業の「組織化」は、この中の集落自治農政の別表現である。

（2）地域農政成立の背景と農業・農村

前項で論じたように地域農政は、それぞれには政策担当者等の個人的な着想や思いに依存する部分が小さくない。しかしながら、約10年間にわたり、このような路線が継続されたのは、それを受け入れる客観的条件が農業・農村内部に形成されていたと考えるべきであろう。ここでは、地域（集落・コミュニティ）と農業（農業構造）の2つの側面から論じておきたい。

第1に、地域・集落をめぐる事情としては、特に混住化の進行という要素は指摘せざるをえないであろう。よく知られているように、「混住化」が政策サイドで本格的に話題となったのは、71年度「農業白書」であった。直前に公表された70年農業センサス・農業集落調査結果において、集落内の農家率がはじめて5割を下回り（46%）、集落内で農家が「少数派」となったことを前提として、「地域社会としての農村が農家と非農家の混住社会化することは、農業生産に関する地域社会としての意志統一や農家集団等の組織的活動を著しく困難化している」と危機感を示している。こうした中で、地域レベル

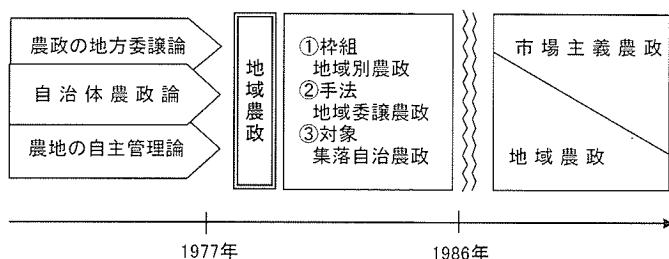


図1. 地域農政の展開と体系

での合意形成をことさら意識することが農政推進上も求められたのである。この点で、混住化や農民層の分化・分解による地域社会構成員の多様化が特に西日本で激しいことを指摘した上で、「その西日本ではじめてこの自治体農政論が展開されたことにはそれなりの理由があった。(中略)かつてのように財政的手段、法的手段だけで地域農業が動くというような事態ではなくなった。多様な成員の中で合意をとりつけ、また一つ一つ権利調整をして問題を解決しなければ動きがとれなくなってきた」⁹⁾という高橋正郎氏の指摘は、当時の事態を的確に表現している。

また、この時期に政策が集落を取り上げるようになった背景としては、次の点にも言及しておくべきであろう。それは、70 年前後において、地域コミュニティを重視する政策は農政のみではなく、多様な政策分野で隆盛していたことである。しばしば指摘されているように、日本におけるコミュニティ政策導入の契機となったのは、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告(69 年)であり、その後の自治省の「コミュニティ(近隣社会)に対する対策要綱」(71 年)を経て、一層具体的な事業展開につながっている。そこには、経済同友会『70 年代の社会的緊張の問題点とその対策試案』(71 年)のよ

うに、60 年代後半から激しさを増した住民運動を『『地域性』と『共同性(連帯性)』を強調して地域住民を統合化し、支配しようとする意図』¹⁰⁾が見られる。農政分野でも同様に、73 年以降の高度経済成長の破綻以降、このような社会的緊張は少なくない影響を与えており(73 年～85 年、「危機」対応農政期¹¹⁾)、それが、地域農政が登場し、継続する基層となったと考えられる。

第 2 に、周知のことではあるが、農業構造にかかわる変化として、低成長下でも進む兼業化の著しい進展が兼業農家をも包摂する「地域ぐるみ」の政策を求めていることも間違いはない。この点について、図 2 を作成した。ここではⅡ兼農家の耕地面積シェアを都府県と北海道について田畑別に見たものである。予想されるように、北海道と異なり、都府県における農地面積の兼業シェアは、75 年までに顕著に増大する。そして、それ以降は、都府県の畑作では 30～40%を上限としてその傾向に歯止めがかかるが、水田では地域農政下の 80 年には約 50%に達し、その後も続伸している。かかる状況の中で、Ⅱ兼農家を含めた地域レベルでの何らかの対応を農政がせざるを得なかったことは容易に理解できよう。

さらに、このような水田におけるⅡ兼面積シェアの増大には大きな地域間格差が随伴していた。資料

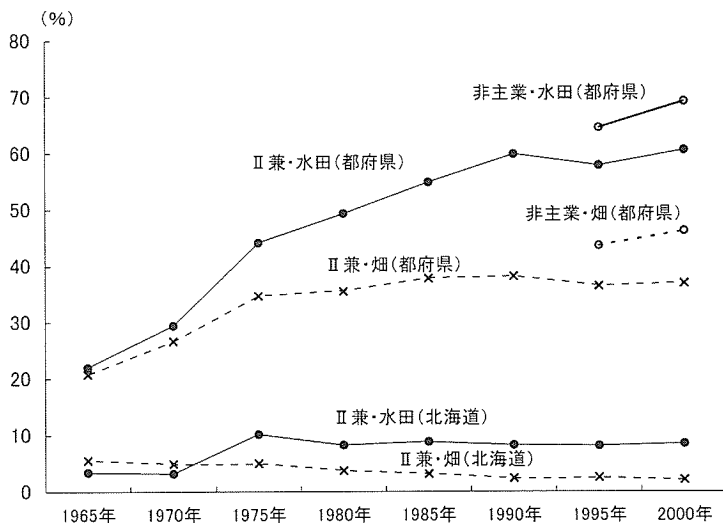


図 2. Ⅱ兼農家・非主業農家の経営耕地面積シェアの動向(都府県と北海道)

注: 1) 資料=農林水産省「農業センサス累年統計書」(2000 年センサス)

2) 1990 年以降は、販売農家の値で連続しない。

3) 非主業農家シェア=副業農家シェア+準主業農家シェア

は略すが、75年のⅡ兼農家の水田シェアには、最大の大阪（77%）から最小の熊本（23%）まで、実に約50%もの格差が見られる。地域別農政の発想は、こうした点からも生まれたものであろう。

このような状況の中で、喫緊の政策目標である農地流動化、稲作生産調整、農村地域活性化の実現を遂行するために、地域別農政、地域委譲農政、集落自治農政が登場する必然性が強まっていたのであろう。

（3）地域農政の意義

このように地域農政は、高度成長から低成長への経済基調の大きな変化と、他方では引き続き混住化、兼業化の進行を背景として、必然的に登場した農政手法であったといえる。しかし、それをめぐっては多様な評価がなされている。

具体的に見れば、地域農政をめぐる否定的な評価は少なくない。たとえば、坂本慶一氏は、地域農政を象徴する地域農政特別対策事業について、『『地域農政』の看板は掲げているが、この事業は必ずしも『地域主義』を理念とするものではない』『（地域農政）特対事業は、地域農家の意向を集落単位で積み上げて実施するとしているが、しかし、農家の意向には初めから一定の枠がはめられているのであって、地域農業振興策を農家自身が決めるようにはなっていない』と批判する¹²⁾。また、先に触れた70年代の社会的緊張にかかわり、こうした手法は「矛盾や社会的紛争を国家レベルに統合するのではなく、地域ごとに分断し、地域の中に封じ込め、地域の責任で解決させる危機管理手法」であり、「地域ぐるみの話し合いと調整、そこでの『むらで決めたことには従え』『むらには迷惑をかけるな』『むらのため』という社会的圧力を通じて、困難な農政目的を達成しよう」とするものと、田代洋一氏は鋭く指摘する¹³⁾。さらに、仙北富志和氏は、地域農政の「高邁な理念」と現実との乖離を、「主体となる農業者がその意図を十分に理解できず、また農業者を直接リードする立場にある市町村段階においても、その趣旨を十分に咀嚼できないままに、総じて中央管理的な農政が展開されてきた」¹⁴⁾と、やはり批判的に評価している。

これらに対して、「モデル抜きの『積み上げ方式』というユニークな事業として始まった地域特対（地域農政特別対策事業—引用者）は、地域農政の最重

要部分である地域の自主性を発揮するにふさわしい方法であった」¹⁵⁾とする大隈満氏の考察は、同様の立場からの多くの評価を代表したものであろう。

このように、地域農政をめぐる両面の評価が存在しているし、また否定的評価のスタンスも様々である。しかしそれらにおいて、こうした農政が、農政の目標・目的自体の地域委譲や集落自治でなく、農地流動化、転作達成等の主目的に従属する農政手法に過ぎなかったことを指摘する点では共通している。逆にいえば、手法として見れば、農政の新たな段階を画したという認識は、いずれの議論にも共通しているといつてよい。

そのような認識に、この時期の農政全般にかかわり、「（73年から85年までの農政は）農畜産物の全面的な自由化は遅延され、日本農業の現実を踏まえた農政推進する姿勢がまがいなりにも保たれている段階だったとしてよい」¹⁶⁾という指摘を重ねる時、この時期の地域農政は「日本農業の現実を踏まえた」手法として、それ自体の先進性を再評価すべきように思われる。つまり、地域農政期とは、農政としての自立した論理が、手法に限定された形ではあるが、強く発現した農政期として位置づけられるのである。

4. 新基本法下における地域農政の実態と可能性

（1）新基本法下における地域農政の帰趨

こうした地域農政路線が、大きな転換を迫られるのは、1986年の農政審報告「21世紀に向けての農政の基本方向」においてである。この報告は「農業の生産性向上と合理的な農産物価格の形成を目指して」という副題を持つことから明かなように、低農産物価格を実現することを最優先すべき政策課題とした。それは、日本資本主義の国際戦略として、同じく86年に公表された「前川レポート」（国際協調のための経済構造調整研究会報告書）に強く規定されたものである（国際化農政期）。

この点を、「農業白書」の記述で確認するために、再度表1を見よう。直ちにわかることは、「地域農業の組織化」ないしはそれに類する表現が、87年度以降はほとんど見られなくなることである。その表現は概ね、「地域農業の組織化」→「地域農業のシステム化」→「集落営農」と推転している。つまり、集落や地域という表現が出てきても、そこに地域委

讓農政。集落自治農政の要素はほとんど見られなくなり、現在では、経営体としての集落営農の記述のみが、残されている。

このような変化は、やはり地域農業の「組織化」という、地域を媒介とした、地域の自主的な構造改善や担い手育成・調整ではなく、市場原理によって構造改善のスピード化を図ろうとする農政の姿勢を示していると言えよう。つまり、迫りつつある市場開放、関税の引き下げの中で、地域農業の「組織化」という迂遠な方法ではなく、直接に市場原理を利用する路線への転換を示したものであろう。

そして、この延長上に食料・農業・農村基本法（以下、新基本法）が制定された（99 年）¹⁷⁾。この点で、象徴的なのは、新基本法を生み出した食料・農業・農村基本問題調査会答申（98 年）の中で、「集落」という言葉の登場頻度が、著しく少ないことである（6 回）。また、地域農政の重要な政策装置である農用地利用改善団体が、答申文に登場しないのみならず、基本問題調査会およびその部会の議論では一度も登場しない（議事録が公開されている会議に限る）。また現実には、地域農政特別対策事業以来の集落活動や農用地利用改善団体に対する支援は、形を変え、また縮小しながら 99 年度までは継続するが（最終事業名は集落活動促進特別対策事業）、その後は廃止されている（特定農業法人関係のみ 2002 年度まで継続）。

集落等の地域を基盤として、そこからのボトムアップやそこでの自治を重視し、農政課題を実現しようとする路線は、80 年代後半以降大きく後退したと言わざるをえない。

（2）農業構造の実態—若干の統計分析—

しかし、以上の政策の転換は、集落等の小地域単位での地域農業の「組織化」を不要とした結果ではない。集落レベルの混住化はいうまでもなく更なる進行が見られ（2000 年段階の農業集落の農家率は 10.7%—2000 年農業センサス）、兼業化も同様である。

後者を、先の図 1 に戻り確認すれば、都府県におけるⅡ兼農家の水田面積シェアは依然上昇傾向にある。また、同じ図には、1995 年～2000 年に限られるものの、専業統計に代わり導入された農家分類を利用し、非主業農家（副業農家＋準主業農家）による水田経営面積シェアの動態も同時に示している。

それによっても、やはり上昇傾向が確認される（95 年：65%→2000 年：69%）。

また、これを都道府県別に見ると（図示は省略）、非主業農家の水田面積シェア（経営耕地）は、ほとんどの県で増大している。その結果、大多数の県では、非主業農家による水田シェアは過半を占めており、主業農家と非主業農家の地域段階での連携が無視できないことは明らかであろう。さらに、この値には、2000 年時点で、依然大きな格差が見られる。そして、この値が特に大きな地域では、こうした状況を一挙に反転させ、主業農家が農地面積の大宗を集積することが、短期間では困難であることは容易に予想される。事実、非主業農家シェアが概ね 70%を超える諸県（23 県¹⁸⁾）は、ほぼ共通して県の独自対応として、水田農業における集落営農の育成を促進しており、そこには地域の実情に応じた地域農政を見ることができ（独自の地域別農政）。現段階においても地域農政対応が、重要な課題であることが示されているといえよう。

（3）新基本法における地域農政的要素—中山間支払制度—

とはいうものの、新基本法農政に地域農政的要素が完全に無くなったわけではない。農業構造政策がこのような状況にある一方で、地域農政としての性格を強く体现しているのが、農村政策に分類される中山間地域等直接支払制度である。

この制度には、農政上のいくつかの特徴が指摘できるが¹⁹⁾、本稿とのかかわりで特に重要な点は「集落重点主義」と「地方裁量主義」であろう。前者は、この直接支払制度が、集落協定の締結を交付金支払いの条件とし、また交付金の一部を協定単位でのプール利用を求めているように、集落を強く意識している点を示したものである。締結される集落協定では、5 年間の農地保全活動や多面的機能増進活動のプラン、そのために農業生産や地域資源管理の担い手の姿、さらにその前提として集落のマスタープランなどの取り決めが行われており（一部任意）、当然、そこでは地域内の合意形成と自主的実践が重要となる。

尚、この集落協定の機能は、農用地利用増進法（現農業経営基盤強化促進法）による農用地利用改善団体の機能と大幅に重なる点は注目すべきであろう。先にも触れたように、80 年の法律制定時には「農用

地利用協定」の構想があり、現実にはそれが実現せず利用改善団体の制度化に至ったといわれている。そこで構想されていた「農用地利用協定」を、集落協定が代替しているとも考えることもできるのである。

また、後者の「地方裁量主義」とは、地方自治体の裁量や主体的判断が、制度的に重視されている点を指している。都道府県知事や市町村長による判断と裁量は、対象地域や対象行為など本制度の基幹的要素のほぼ全域に及んでいる。これは、中山間地域の多様な実状に応じた制度の弾力性を確保するための措置である。

つまり、図らずも中山間支払制度は、地域別農政、地域委譲農政、集落自治農政を特徴とする地域農政を、現段階で体现する位置にあるといえよう。

(4) 地域農業の「組織化」と中山間支払制度の成果

中山間支払制度をめぐることは、既にまとまった検証等が行われているが²⁰⁾、ここではそのような本制度の全般的な評価ではなく、集落自治農政つまり地域農業の「組織化」の視点に限定して、その成果を簡潔にまとめてみたい(数値等は2003年度実績)。

①集落等の小地域単位での話し合い：本制度によ

り、耕作放棄の防止を最終的な目的としながら、3.4万(協定数)の農村の小地域で約64.7万人の参加者(ほぼ農家戸数に相当)が加わり、66.2万haの農用地を対象とした協定が締結された。ここで注目されるのは、協定数と参加者数である。地域農政期から制度化された農用地利用改善団体は、その後の政策的支援策の欠落による減少もあり、2003年3月末で1.2万団体、構成農家数55.6万戸である(非中山間地域も含む)。集落協定による「組織化」実績が、それを凌駕している。

②地域農業の将来像の構想：集落協定では、協定の「必須事項」である農業生産活動としての取り組み(農用地保全等、水路・農道管理、多面的機能増進活動)、生産性・収益の向上、担い手の定着に関する目標(生産性・収益の向上、担い手の定着、集落全体としての目標)等のあり方が話し合われている。このような集落レベルからの話し合いの結果、例えば、その担い手の将来像についても、地域の条件に応じた多様性が比較的強く見られる²¹⁾。

③協定内容の実践：問題はどのように話し合いが行われているかであるが、それは新潟県内の集落協定を対象としたアンケート結果が、実態の一端を伝

表2. 協定集落締結による集落の話し合い状況の変化(新潟県, 2003年10月)

(単位: %, 回)

		集落協定数	集落活性化や将来の話し合い (%)				共同作業・共同利用、作業受委託等の取り決め事項の話し合い (%)				話し合い回数 (回／年間)		(参考) 制度が無い場合の 予想耕作放棄面積 が3割以上の集落 割合 (%)
			合計	協定締結前 から活発	協定締結を契機 に活発化	協定締結前 からあまりない	合計	協定締結前 から活発	協定締結を契機 に活発化	協定締結前 からあまりない	協定締結前	現在	
高齢化率 集落単位の	20%未満	27	100.0	11.1	74.1	14.8	100.0	7.4	70.4	22.2	2.4	4.6	18.5
	20%～30%	325	100.0	13.8	65.2	20.9	100.0	16.6	52.0	31.4	2.0	4.6	19.4
	30%～40%	307	100.0	11.4	70.7	17.9	100.0	12.4	56.0	31.6	1.9	4.8	16.9
	40%～50%	116	100.0	13.8	72.4	13.8	100.0	6.9	51.7	45.5	2.1	4.9	25.0
	50%以上	64	100.0	9.4	76.6	14.1	100.0	9.4	60.9	29.7	2.1	4.7	29.7
集計した協定合計		839	100.0	12.6	69.6	18.5	100.0	13.0	54.9	32.8	2.0	4.7	20.0
(参考)	新潟県全協定	1163	100.0	12.7	70.3	16.9	100.0	11.4	54.5	34.0	1.9	4.6	19.8
	全 国	31143	100	16	66	18	100	14	57	29	2	4	—

- 注：1) 資料＝農林水産省・新潟県アンケート(2003年10月)の個票及び「農業センサス・農業集落調査」(2000年)より作成。
 2) 集計した集落協定は、協定範囲が集落単位のものに限定した(839協定－集落協定総数は1163)。
 3) 全国の値は農林水産省・中山間地域総合対策検討会第13回資料「中山間地域等直接支払制度検証について」(2004年4月、農林水産省ホームページ)より引用(少数点以下の数字は表示されていない)。
 4) 「参考」欄は、新潟県アンケートの「もし制度に取り組んでいなければ、どのぐらい耕作放棄されたか」という問の回答。

えている（表2）。集計した県内の839協定について見れば、「集落活性化や将来の話し合い」については、70%が「協定締結を契機に活発化」としており、その値は全国の全協定（66%）でも同様である。協定締結により集落での基礎的な話し合いが促進されていることがよくわかる。また、「共同作業・共同利用、作業受委託等の取り決め事項の話し合い」という地域単位での農業のあり方についても、集計集落では55%が「協定締結を契機に活発化」としている（全国57%）。さらに、協定集落単位での話し合い回数をみても、締結前の2.0回から締結後の4.7回への増加が確認され、地域農業の「組織化」の最も基礎的な指標が前進しているといえる。

しかし、この表で注目すべきは、このような平均値レベルの変化に加えて、集落の高齢化率（農家世帯員）別の数値である。高齢化率が高い集落は、「参考」欄に示したように耕作放棄の発生の可能性が高く、全般的に地域農業の担い手の脆弱化が顕著な地域である。ところが、この表で同時に示されているのは、高齢化率が高い集落であっても、協定により話し合いが活発化した状況にはほとんど相違がない点である。つまり、集落では、話し合いの場が確保され、さらにそれを促すような仕組みがあれば、地域社会や地域農業のあり方に対する話し合い活動が、ある程度活発化しうると読むことができる。

（5）新基本法下における「新地域農政」の可能性

ここで検討の素材とした中山間支払制度は、地域別農政、地域委譲農政、集落自治農政のいずれの意味においても、地域農政の性格を持っていた。そして、こうした施策により、①地域農業の「組織化」の基盤の強化（ないしは脆弱化の抑制）、②担い手の特定化や育成等の話し合いの進展が見られる。いずれも制度の直接の目的（耕作放棄の発生防止）ではないが、このような傾向が生まれている点は注目されてよからう。

こうしたことは、次の点を示唆している。つまり、かつての地域農政期に企図された集落単位での合意形成による担い手再編が生まれ始めているという可能性である。より敷衍すれば、国際化農政のスタートにより、なんら総括されずに急速に後退した地域農業の「組織化」を中心とする地域農政の有効性が、中山間地域において、交付金の支払いを条件としつつ、いまその実証期を迎えているのではない

だろうか。

中山間地域は一般的には、担い手不足傾向が強い地域であり、その危機対応として、このような傾向が進んでいるのであれば、その方向性がそのまま日本農業全般に当てはまるものではない。しかし、平地地域においてもそうした傾向がさらに強まっていることも事実である。そうであれば、当面する担い手確保、育成のためにも、中山間地域のみならず、再び集落を基盤とする地域農業の「組織化」と地域農政手法を導入したいわば「新地域農政」の確立が求められているといえる。

そして、新たな地域農政の展開による地域農業の「組織化」による「場」が構築された中で、「特定農業団体、特定農業法人、集落型経営体といった多様な集落営農組織の結成を通じた地域農業の組織化」という「農業構造再編の最も現実的で可能性の高い道筋」²²⁾も開かれるであろう。

5. 地域農政の課題—まとめに代えて—

新基本法の構成上の特徴は、「地域の特性に応じて」という表現を意識的に多用している点にある。その限りで推測すれば、地域農業の「組織化」を基盤とした「新地域農政」への政策転換の足がかりは残されている。そこで最後に、そのような政策転換を実現するための課題として次の2点を指摘しておきたい。

第1に、農業政策における地域農政的要素は、1986年以降においては国レベルの農政ではなく、自治体レベルの農政により意識的に継承されて、現在に至っている。例えば、都道府県では、滋賀県「集落営農ビジョン促進対策事業」（1989年度～）、山口県「地域農業のしくみづくり運動」（1990年度～）、京都府「地域農場づくり運動」（1992年度～）、青森県「地域選択型農政」（1994年度～）、新潟県「地域農業システムづくり運動」（2001年度～）などの取り組みがそれに相当する。そして、これらの試みを行う諸県は、地方財政の強い制約がありつつも、積極的かつ特徴的な単独事業を展開している。

このことから、あらためて自治体農政が注目されるのであるが、現局面ではそこには2つの課題が新たに生じている。ひとつは、近年の地方分権を目指す「三位一体改革」（税源移譲、国庫補助金削減、地方交付税改革）の動きである。それは「新地域農政」

確立の絶好の機会であると同時に、他方では特に大都市を抱える県や広域合併市町村では、逆に農業・農村への政策的投資の後退も懸念される。国と地方の役割分担の冷静な議論が特に必要であろう。ふたつは、地域農政とそれを基調とする自治体農政を支える農業関連機関の多くが、縮小再編過程にあることである。それらは地域農政推進の主体として拡充強化こそが現局面の課題であるが、現実には農協の営農指導部門をはじめ、農業改良普及組織や農業委員会も、政策的に縮小を迫られつつある。また市町村の農政担当職員についても、市町村合併の進展により、地域農政対応の条件を失いつつあることが地域から問題提起され始めている。こうした動きを注視し、地域農政推進の立場からの是正することが欠かせない。

第2に、地域農政と農業理論との関係にも触れておきたい。本稿では1986年以降の農政転換による「農政の地域農政離れ」を指摘したが、それは学界においても同様であった。地域個性に基づく地域農業論を意識した研究は、日本農業の国際化に直面して、急速に縮小したといっても過言ではない。また、本稿では、集落等の小地域を基盤とする重要性和必要性を強調したが、その基盤さえも集落機能の脆弱化や崩壊（ムラの空洞化）の中で揺らいでいる²³⁾。そうした新たな段階における新しい地域農業論の構築が必要であろう²⁴⁾。

注 1) 宮崎 [22], 15 頁。

2) 農林省構造改善局農政課 [21], 9 頁。

3) 小沼 [10], 141 頁。

4) 農林省構造改善局農政課 [21], 3～4 頁。

5) 田中宏尚氏（後の事務次官、現全国農地保有合理化協会会長）のインタビュー記録による（2004年8月10日）。同じ田中氏のインタビュー記録としては、大隈満氏によるものが、大隈 [4] に掲載されている。尚、同論文は、地域農政特別対策事業を現局面から再評価したものであり、本論文でも多くの点を学んでいる。

6) 関谷 [12], 243～252 頁。

7) 高橋 [15], 5 頁。尚、引用文の元号表示は、行論の都合上、西暦に修正したうえで引用した（以下同様）。また、自治体農政論の詳細は、高橋・森 [14] を参照のこと。

8) 農林省構造改善局 [20] による。

9) 高橋 [15], 7 頁。

10) 石川・橋本 [1], 289 頁。

11) 1973 年から 85 年までの長期間にわたる時期は、地域

農政期をも含む、いくつかの異なる性格を持つ農政の集合期であるが、筆者はかねてより『危機』対応農政期』として一括して論じることを試みている（小田切 [5]）。

12) 坂本 [11], 344～345 頁。

13) 井野・田代 [2], 62～63 頁（田代稿）。

14) 仙北 [13], 41 頁。

15) 大隈 [4], 131 頁。

16) 宇佐美・石井・河相 [3], 94 頁（宇佐美稿）。

17) ただし、新基本法制定論議のスタートを宣言した1994年農政審報告「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」では、旧基本法見直しの4つの「観点」のひとつとして、「農業の担い手としての経営体の育成や地域レベルでの意志決定を重視する『新政策』の考え方の農政推進上の位置づけ」（下線部引用者）の検討が論じられている。これは同じ農政審報告で、「新政策に基づく政策展開の手法は、上意下達的なものではなく、地域・現場の合意を重視したものであることに特徴がある」と説明された内容を受けたものである。つまり、自らの問題提起を無視する形で新基本法論議は進んだといえよう。

18) 非主業農家シェア（水田面積）が高い順に、福井、広島、岐阜、兵庫、富山、島根、岡山、香川、三重、山口、滋賀、奈良、山梨、鳥取、京都、大阪、石川、長野、愛媛、埼玉、大分、新潟、神奈川である。

19) 中山間支払制度の農政上の特徴・性格については、小田切 [6] を参照のこと。

20) 中山間地域等総合振興検討会 [21] および小田切 [9] を参照。

21) 本稿では資料の呈示は省略するが、詳しくは小田切 [7] を参照のこと。

22) 谷口 [18], 92 頁。

23) 小田切・坂本 [8] を参照のこと。

24) ごく最近では、高橋・稲本 [16]、田代 [17] が、ここで論じた「新しい地域農業論の構築」という課題に、それぞれ異なる手法から接近しており、注目される。

参考文献

- [1] 石川淳志・橋本和孝「地方自治体と地域社会計画」、石川淳志・高橋明善・布施鉄治・安原茂編『現在日本の地域社会』、青木書店、1983年。
- [2] 井野隆一・田代洋一『農業問題入門』、大月書店、1992年。
- [3] 宇佐美繁・石井啓雄・河相一成『工業化社会の農地問題』、農山漁村文化協会、1989年。
- [4] 大隈 満「戦後農政における『地域農政』の位置づけ」、岸 康彦編『農林漁業政策の新方向』、農林統計協会、2002年。

- [5] 小田切徳美「戦後農政の総括」,『土地制度史学・50 周年記念別冊』, 1998 年.
- [6] 小田切徳美「中山間地域の現局面と新たな政策課題」,『農林業問題研究』第 137 号, 2000 年.
- [7] 小田切徳美「農業・農村の現状と『地域農政』の展望」,『農業経済論集』第 54 巻第 1 号, 2003 年.
- [8] 小田切徳美・坂本 誠「中山間地域集落の動態と現状」,『農林業問題研究』第 40 巻第 2 号, 2004 年.
- [9] 小田切徳美「中山間支払制度の検証と次期対策の課題」, 梶井功・矢口芳生編『食料・農業・農村基本計画 (日本農業年報 51)』, 農林統計協会, 2004 年.
- [10] 小沼 勇『農業構造改善事業の系譜』, 全国農業構造改善協会 2000 年.
- [11] 坂本慶一「農政転換と農業再生の条件」, 柏 祐賢・坂本慶一編『戦後農政の再検討』, ミネルヴァ書房, 1978 年.
- [12] 関谷俊作『日本の農地制度 (新版)』, 農政調査会, 2002 年.
- [13] 仙北富志和『「地域農政」の展開手法』, RAB サービス, 2002 年.
- [14] 高橋正郎・森 昭『自治体農政と地域マネジメント』, 明文書房, 1978 年.
- [15] 高橋正郎「自治体農政とは何か」,『農業と経済』1982 年 11 月号, 1982 年.
- [16] 高橋正郎・稲本志良編『地域営農の展開とマネジメント』, 農林統計協会, 2004 年.
- [17] 田代洋一編『日本農業の主体形成』, 筑波書房, 2004 年.
- [18] 谷口信和「農業生産構造の変化と農政転換」,『農業経済研究』第 76 巻第 2 号, 2004 年.
- [19] 中山間地域等総合対策検討会「中山間地域等直接支払制度の検証と課題の整理」, 2004 年.
- [20] 農林省構造改善局『集落を対象とする総合的農業振興対策の動向について (その 2)』(西村甲一稿), 1976 年.
- [21] 農林省構造改善局農政課監修『地域農政特別対策事業の進め方』, 農業振興地域調査会, 1977 年.
- [22] 宮崎 猛「座長解題」,『第 54 回地域農林経済学会大会報告要旨』, 2004 年.