『地域政策研究』（高崎経済大学地域政策学会） 第１巻　第３号　1999年３月　295頁～298頁

農村政策試論

吉　田　俊　幸

1. 農業政策と農村政策との一致―高度経済初期

日本において本来の意味での農村政策が確立していなかったが、21世紀を迎えて農村政策が農業政策あるいは地域開発とはことなった形で求められていることを本稿では試論的に論述する。

高度経済成長期における農村の課題は、農村の貧困、農村の過剰人口、主産業である農林業の生産性の低さにあった。昭和36年に制定された農業基本法は、農業と他産業との生産性及び生活水準の格差の拡大及び農業部門の労働力の流出に直面して、①自立経営農家の育成（近代的家族関係、２世代家族、他産業並所得２～５ha層を想定）②選択的拡大、③農業の生産性向上等を通じて、農村の近代化と農業と他産業との生産性及び所得、生活水準の格差の是正を目指した。

そのシナリオは、①高度経済成長により農業の過剰就業人口が他産業へ吸収され、農家戸数が減少する。②離農、規模縮小農家の農地が規模拡大指向農家に集積され、農業経営の規模拡大と生産性向上が実現する。③消費者所得の増大にともない需要の伸びに期待される農産物へシフトする。④価格政策による所得支持にたよらなくとも、農業所得だけで他産業と均衡する生活を営むことが出来る自立経営の広範な育成されるというものである。したがって、農村政策も農業政策とが一致しており、主たる政策は、農林業振興、生活改善等の利便性の確保による交通網の整備にあった。

このことは、基本法のなかで、農村に関連した内容は「農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人等の合理化等により農業従事者の福祉向上を図ること」の一項目にすぎないことに象徴的に表れていた。

同時に、独自の農村政策が必要としない要因が、当時の農村社会には存在していた。つまり、農村の人口の大部分が農家もしくは林家であった。当時の農村集落の状況は、農家が集落全体の約70％前後を占め、林家を含めると約80％程度を占めており、農家所得の半分が農業所得であった。したがって、自立経営の育成、農業生産性の向上という農業振興が農家所得の向上を通じて農村地域の生活向上につながったのである。この点は、農業基本問題調査会での議論では、高度経済成長にともなう労働力の流出は、日本農業のもつ「過剰就業」「零細農耕」の是正に繋がり、「「近代化」がスローガンから現実化する」という言葉に象徴的に示されている。

2．農村政策の登場とその公共事業化―過疎の是正

農業政策とは別の農村政策が政策課題として本格的に登場したのは、高度経済成長の歪みが顕在化した昭和40年代中頃である。農業、農家経済の面では若年層を中心とした労働力の流出による農業労働力の中高年齢化、兼業化が進展したが、兼業所得を含めた農家所得では都市勤労者との均衡をほぼ昭和50年までに達成した。しかし、農業経営規模の零細性と生産性の低さは、解消しなかった。一方、農村地域問題として、「過密・過疎」、「農村地域の混住化」という新たな政策課題に直面した。その最初の政策的文書の一つである農水省の44年農政審議会答申では、従来までの農業政策及び生活改善に加えて、①「地方中心小都市の工場立地の積極的な推進（農村工業導入）、及び②「農村の整備・開発（農村における土地利用区分の明確化を図り、道路生活環境の整備を積極的に推進）」が加わった。その特徴は、工業誘致と公共事業に依存した、道路、交通網の整備や産業、生活基盤の整備に依存した広義での地域開発にとどまった。その後、工場誘致がリゾート誘致等に変化したり、あるいは産業、生活基盤の整備の手法や目的あるいは各種の交流施設、むらおこし施設が追加され、変化したが、公共事業への依存を基調としたものには変化がなかった。ある面では、農村政策が公共事業による産業基盤整備と雇用創出にすり替えられたといえよう。現実に多くの農山村とくに中山間地域では、最大の産業は土建業となっている。

そのなかで、大分県大山町の一村一品運動や北海道池田町での取組等において、現代につながる「むらおこし」、農村づくり取り組まれたことは注目される。

3．高度成長期及び80年代までの農村社会の再生産構造

その背景となる農村社会の再生産構造の以下の内容であった。まず、都市あるいは他産業との所得均衡システムは、①農林業による所得確保が米に象徴される価格政策や国境調整によって維持されるとともに、②他産業での兼業や地場産業の自営業で確保され、さらには③公共事業等財政支出が農村地域での所得再配分機能を果たした。事実、農家経済でみれば、農業所得の割合は20%をわったが、この３つのシステムの組み合わせにより、農村での農家所得都市勤労者との所得均衡が維持された。

もう一つは、農村社会の維持システムである。農村社会の主体は「農家」、「林家」、「商工業者」等の自営業者であり、農村社会は、自営業者が「いえ」として継続し、産業と人口を維持するシステムであった。それを支えたのが、小生産者の連合である集落（共同体）による地域社会の相互扶助、資源保全システムである。農村社会では農家（私）―集落（共）―行政（公）という連携であり、農協、森林組合、土地改良組織等が行政を補完するとともに農家を含めた自営業の経営を支えていたのである。

4. 再生産構造の空洞化と新たな農村政策の課題

しかし、21世紀を迎えて、従来の枠組みとは異なる新たな農村政策の確立が求められている。それは農村の再生産構造の空洞化したからである。

まず、都市あるいは他産業との所得均衡システムは、それぞれが見直しが求められている。ＷＴＯの発足により、世界と「むら」の品質、価格競争時代を迎え、農産物価格の低落化と価格政策が経営安定政策への転換が始まっている。その一環として、中山間地域の直接支払い等の新たな政策体系の模索が始まっている。また、円高、経済の国際化と構造調整は農村地域の兼業機会の縮小、地場産業の衰退をもたらし、兼業所得の不安定性をもたらした。また、行財政改革等の推進は、現状では、公共事業が拡大しているが、将来的には、公共事業の削減、国等の出先機関に縮小、民営化にともなう整理統合される。財政支出を通じた農村への所得再配分は現状のシステムでは縮小されるものであり、新たな形態の所得再配分システムが求められる。

多くの農村は「過疎」というよりも高齢化及び人口の自然減等により次世代に向けてその存立そのものがが問われている。約半数の農村、中山間地域では約80%の市町村が人口の自然減となっており、高齢化比率も中山間地域では20%以上となっている。そのため、農林業や商工業の存続さらには地域社会あるいは農村のもつ諸機能の維持が困難な事態に直面している町村が少なくない。

さらに、「農家」「林家」の変質と商工業者の活力が低下するとともに後継者の流出等により、「農家」等の存続が農業経営の面でも、「いえ」の面でも困難となった。その一方では、農村地域では都市化地域でも過疎化地域でも農家の割合は大きく低下し、中山間地域でさえも約30%であり、二つの意味での混住化が進展した。その結果、高齢化の進展と合わせて「農家」「林家」の連合としての集落機能が低下した。さらに、兼業化と農家内部での分化と多様化により、農協等の農林業団体の性格や事業内容が変質するとともに従来まで農家等の組織化や行政の補完という諸機能を果たすことが困難となった。

一方、効率性の反省や環境問題の悪化により、農業、農村への多面的機能が改めて評価され、その機能の発揮と活用が農業生産とともに重視されるに至った。

以上の諸点は、農業政策とは別の独自の農村政策が必要とする背景でもある。農村地域は、農家が少数であり、また、農家所得の面でも農業所得は20%であり、農村振興には農業振興とともに多面的な振興策が必要であり、産業政策とは別の形態の農村が直面している高齢化、環境への配慮、国土保全、ゆとりのある生活等の課題への対応が必要となったのである。以上は、ある面では、21世紀の日本社会を先取りした課題でもある。

21世紀における農村政策の課題は、一言で整理すると、農村社会とくらしの再構築であり、その項目は以下の内容である。まず、地域諸資源を活用した地域での所得確保システムの再構築で

ある。そのためには、農林業概念を見直して、作る農業とともに流通、直売、加工あるいはグリーン・ツーリズム等の農業・農村のもつ多面的機能を活用した総合産業化である。同時に、政策面では多面的機能の活用と総合産業化に相応しい経営安定策への転換と多面的機能の評価を含めた農林業を含めた地域所得確保のため諸施策や地域産業の構築が必要となっている。

さらに、むらおこしや総合産業化を推進するためには、高齢者のいきがいと女性の社会進出の受皿としての農林資源の活用型の企業、協同組織の構築である。以上のことは、従来とは異なる農林業、商工業の新たな主体の確立であるとともに農村の産業構造や社会構造の再構築、再編でもある。

同時に、以上のような地域振興の基盤となるのは定住条件の整備と集落及び相互扶助システムの再編が求められる。そのなかでは、単に地元出身者の定住ではなく、農村地域に魅力をもち、起業の意欲のあるＵＩターン者の受入れが必要であり、その受皿としての第３セクターや協同組織のシステム化が求められる。以上の内容は、従来とは異なる農村社会、産業、生活、文化の構築であり、ハード面とは異なる本来の意味での農村政策の確立であるといえよう。

（よしだ　としゆき・高崎経済大学地域政策学部教授）

（注）中山間地域を対象とした農村政策については、拙稿「中山間地域の活性化―『暮らしの再建』農林業を核として―」（『地域開発』1997年５月号）
「農山村型第３セクターの経営の課題」（『地域開発』1997年11月号）