

農山村地域開発方式に関する諸問題

—地域開発方式決定の要因分析を中心に—

渡 部 晴 基[※]

Haruki WATANABE

Studies on the Method
of Rural Development Planning

まえがき

戦後、わが国の地域開発政策は工業主導で展開されてきた。とくに、昭和30年代後半以降の高度経済成長期には、その傾向は一層強まった。こうした工業主導の地域開発政策のなかでは、国民経済における農業の位置づけや地域開発における農業の果たすべき役割が正当に与えられておらず、ただ、工業・資本は農業・農村の土地、労働力、資本（水）を一方的に把握して発展してきたといえよう。その結果、都市における公害発生や農山村における過疎化など、多くの深刻な社会問題が表面化してきている。

こうした問題に対処するために、⁽¹⁾政府は工業の地方分散政策や特定地域の振興策を打ち出してきているが、いずれも対症療法にとどまり、その体質の変革がないかぎり真の解決は見い出されないであろう。⁽²⁾とくに、最近、うち出された農村地域の工業導入政策は、農山村地域において、農工併進どころか、工業発展、農業衰退といった傾向すら示しはじめている。

戦後のこうした状況の中で、農業サイドからの開発政策が登場しなかったわけではない。たとえば、「農業基本法」下で実施された農業構造改善事業がそうである。しかし、農業構造改善事業は生産と生活の環境の諸条件改善に必要な施策を総合的、有機的に講じなければならないとしながらも、現実には、農業生産事業の偏重や対象地域の局地性などから、農山村の地域開発に限界があった。

一方、農山村地域においても、地域住民の異質化がとみに進み、住民の「生活」要求は、対立・多様化するなかで強まり、これまでの産業開発中心の考え方に転換を必要としてきている。また、政府も、経済成長のひずみ

是正のため、経済開発と社会開発をセットにし、しかも広域的な圏域の設定を志す傾向を示してきてはいるが、行政合理の視点で問題にされている場合が多い。地域開発は地域住民の生産・生活合理の視点からすすめられなければならないのは当然である。

これに、最近の世界的な食糧生産の逼迫や公害問題などの追いつかかかき、⁽³⁾国民経済における農業の位置づけが再認識されはじめ、農業・農村サイドから総合的、有機的な地域開発政策の策定の必要性が叫ばれている。

したがって、本稿の課題は、農業・農村サイドから地域開発政策をうち出す場合、政策的な農山村地域の開発方式をどのような諸要素をからめて設定したら妥当であるかについて、農山村地域の統計的実態をふまえながら、その点を明確にしようとするものである。

- (1) 昭和46年6月に「農村地域工業導入促進法」が制定され、農山村地域へ積極的に工業が導入されている。また、山村地域や過疎地域の特定地域を対象とした「山村振興法」や「過疎地域対策緊急措置法」による振興は、一応、産業基盤の整備と生活環境の整備をセットにしているが、特定地域に限定されているために、その効果が低い。
- (2) 拙稿「中国農山村地域における「農村工業化」の問題点」昭和48年度関西農業経済学会中国支部大会報告要旨、「農山村地域開発と「農村工業化」」島根大学農学部 農山村地域開発 研究調査室編「農村開発」No. 5（昭和48年）を参照されたい。
- (3) たとえば、農林省が昭和47年に発表した「農村総合開発 整備構想」は農業生産基盤の整備開発と農業近代化施設整備、および農村生活環境施設整備を一体的に推進しようとしている。また、同年に経済企画庁が事務局となって組織されている「農林漁業の第三次産業化に関する調査研究会」の報告書「緑の空間計画」のような農業の本来的役割を軽視するような論議も出されている。

1. 農山村地域の統計分析

(1) 農業社会から混住社会

農村社会は、交通条件の整備、都市化、工業化の進展などによる都市と農村との交流拡大を背景にして、大き

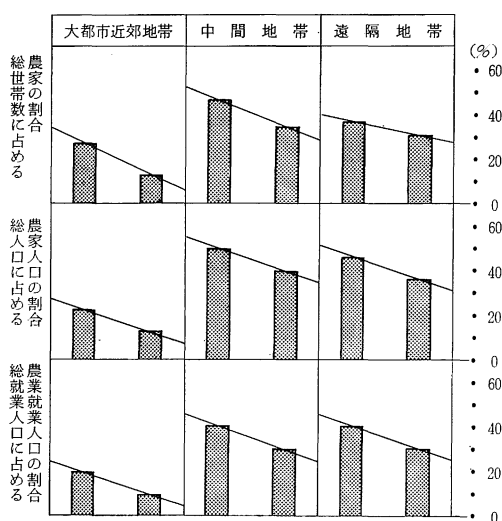
※ 農政学研究室

く変ぼうしつつある。従来、農村は農業主業の農家を主要な構成メンバーとした等質な地域社会を形成していた。ところが、最近の農村社会は専業農家、兼業農家および非農家の混住する地域社会に変ぼうしてきている。

第1図は、大都市近郊農業地帯、中間農業地帯および遠隔農業地帯の3地帯における農業の地位の変化について、比較したものである。この地帯区分は、農林省が農業地域としての等質性、地域の都市化、工業化の程度および行政上利用の便宜などを考慮に入れて決定されたものである。

昭和35年、45(43)年の2時点で、各地帯別の、総世帯に占める農家の割合、総人口に占める農家人口の割合および総就業人口に占める農業就業人口の割合の3指標の実態と変化についてみると、大都市近郊農業地帯、中間農業地帯、遠隔農業地帯の都市化、工業化の進展度が高い順序で、地域社会における農業の地位も低下している。2時点の変化は、各地帯において、3指標とも、低下傾向を示している。都市化、工業化の影響を比較のうけない遠隔農業地帯においてさえも、3指標における非農業の割合は30%前後にも達している。

第1図で示した3地帯区分は、資本主義的大都市を中心に類型化されているところから、農林省の経済地帯区分の都市近郊、平地農村、農山村、山村と基本的には同序列として考えられる。したがって、地域開発の政策地域に考えている農山村地域（農林省の経済地帯区分による農山村、山村を指す）においても、混住社会化の方向に進んでいることが十分予想される。



注 昭35、45年は「農業センサス」、43年は農林省「農業調査」の結果による。

第1図 地帯別の農業の地位とその変化

第1表は経済地帯別の専業別農家構成の実態とその変化を示している。兼業化は、すべての経済地帯において進行しているが、とくに、都市の影響をもっとも強く受ける都市近郊と都市の影響を受ける程度をもっとも低い山村の両極地帯において、深化している。

また、専業別農家構成の変化についてみると、各経済地帯とも、第2種兼業農家率が高まる方向で、兼業化が進行している。農山村、山村の兼業農家の農外就業の内容は、平地農村、農山村において、職員勤務、賃労働

第1表 経済地帯別の専業別構成とその変化 (単位: %)

	専業農家率		第1種兼業農家率		第2種兼業農家率	
	昭35	昭43	昭35	昭43	昭35	昭43
都市近郊	28.1	15.2	29.9	23.3	42.0	61.5
平地農村	43.7	23.0	30.5	35.3	25.8	41.7
農山村	33.3	21.2	35.7	31.0	31.0	47.8
山村	17.3	13.9	43.2	29.3	39.5	56.8
計	34.3	20.2	33.6	31.0	32.1	48.8

(注) 昭35年は「農業センサス」、昭43年は農林省「農業調査」の結果による。

勤務の安定的就業が比較的少ないのに対して、人夫・日雇、出稼ぎの不安定就業が多いところに問題がある。

このように、農山村地域の地域社会は混住社会化の方向に進行してきており、地域住民の異質化が目立ってきている。そのために、地域開発に対する地域住民の要求は多様化し、対立する場面が多くなってきている。

異質化した社会における地域開発は、地域住民のコンセンサスを得るために、経済開発と同時に、地域住民の共通した要求である社会開発が必要である。

同一スペースの中で、農業的土地利用と非農業的土地利用は相互に競合する。当然、農業的土地利用計画は、非農業部門の土地利用計画も含めた全体の土地利用計画が先決された後に、農業的利用区分内の土地で考えなければならない。

(2) 耕地条件と経営組織

農業の開発計画は耕地条件に即して策定されることが重要である。農業生産はフィジカルな面に規制されるところがきわめて大きいからである。

第2表は経済地帯別の耕地の地目構成と拡張・壊廃の実態を示している。経済地帯別の耕地の分布は、平地農村がもっとも多く、全面積の45.5% (2,679千ha) を占めており、次いで、農山村が32.3% (1,901千ha) を占めている。山村の耕地面積は584.9千haで全面積の約1

第2表 経済地帯別の耕地の地目構成と拡張、壊廃

昭和43年 (単位: ha)

	計 (%)	田	通畑畑	樹園地	牧草地	水田率 (%)	1戸当り経営耕地面積	拡張面積			壊廃面積			拡張・壊廃差引面積 (1)-(2)
								計 (1)	田	畑	計 (2)	田	畑	
都市近郊	731,800 (12.4)	470,400	180,700	69,500	11,500	64.3	0.8	3,350	1,540	1,810	22,400	10,200	12,200	△19,050
平地農村	2,679,000 (45.4)	1,686,000	759,200	205,800	28,900	62.9	1.3	39,600	29,300	10,300	46,460	8,360	38,100	△ 6,860
農山村	1,901,000 (32.3)	962,100	561,000	245,500	132,500	50.6	1.1	34,700	12,900	21,800	33,860	7,860	26,000	840
山村	584,900 (9.9)	317,100	170,800	56,400	40,400	54.2	0.9	8,760	4,040	4,720	9,490	2,590	6,900	△ 730
計	5,897,000 (100.0)	3,435,000	1,672,000	577,300	213,400	58.3	1.1	86,500	47,800	38,700	112,100	28,900	83,200	△25,600

(注) 農林省「耕地面積調査」による。

割合を占めるにすぎない。地目構成の指標として水田率をみると、農山村、山村は都市近郊、平地農村より低く、農山村、山村の農業生産が畑作物に多く依拠していることを示していると同時に、今後の開発のための戦略作目が限定されることを示している。

つぎに、耕地の拡張・壊廃の状況を見ると、都市近郊、平地農村において壊廃が目立っているのに対して、農山村では、拡張・壊廃を差引きして耕地が増加している。山村は限界地的性格が強く、耕作放棄などの自然壊廃によるものが多い。都市近郊や平地農村では、都市化、工業化に伴う非農業的需要が大きくなり、ほとんどが人為壊廃である。昭和44年以降は農林省の経済地帯別区

分の分析が中止されたため、最近の経済地帯別把握が困難になった。しかし、最近の都市近郊、平地農村における農地の壊廃は一段と急速に、しかも大規模に進行しているものと予測できる。

これまで農業生産の主導的地帯として形成・発展してきた平地農村は、都市化、工業化による耕地の絶対的減少と兼業化などによる経営の粗放化によって、従来のような高水準での生産力の維持・発展が困難になってきている。そのために、今後の平地農村における農業生産の後退は不可避となろう。

さらに、第3表で、経済地帯別の水田・畑の傾斜度、団地規模による耕地条件をみよう。農山村、山村の耕地

第3表 経済地帯別の水田・畑の耕地条件

(単位: 千ha)

	水		田			畑				
	傾斜300分の1未満 団地規模200ha以上 (1)	傾斜100分の1以上 団地規模100ha未満 (2)	水田面積 (3)	(1)/(3)	(2)/(3)	傾斜8°未満 団地規模200ha以上 (4)	傾斜15°以上 団地規模20ha未満 (5)	畑面積 (6)	(4)/(6)	(5)/(6)
都市近郊	270.8	70.2	526.7	51.4	13.3	75.5	14.8	324.0	23.3	4.6
平地農村	811.3	172.8	1,635.9	49.6	10.6	385.7	24.4	1,076.5	35.8	2.3
農山村	95.3	405.1	951.8	10.0	42.6	245.5	78.9	1,009.4	24.3	7.8
山村	5.9	208.5	312.9	1.9	66.6	41.2	47.7	275.0	15.0	17.4
計	1,183.3	856.6	3,427.3	34.5	25.0	747.9	165.8	2,684.9	27.9	6.2

(注) 農林省農地局・畜産局「土地改良総合計画調査報告」(昭和42年1月)による。

条件は、都市近郊、平地農村に比較して不良である。農山村における傾斜度300分の1未満、団地規模200ha以上の好条件を備えた水田は、同地帯の全水田面積のうち、わずか1割を占めるにすぎないし、また、傾斜度8度未満、団地規模200ha以上の好条件を備えた畑地は、同地帯の全畑面積のうち、24.3%を占めており、平地農村より劣っている。

農山村地域における農業開発は、農地の地目構成、耕

地条件そして気象条件などを十分考慮に入れて、作目導入をはからなければならない。

昭和40年の農業センサスの結果から、経済地帯別の1種・2種別農家構成、1種農家のうち単一経営、準単一経営の農家構成、そして林業を自営している農家構成について、第4表でみよう。農山村、山村の1種農家の構成比は、67.8%、60.2%であり、平地農村の74.9%よりも低い。さらに、1種農家のうちで単一経営、準単一経営

営の農家構成比をみても、農山村、山村は、45.3%、35.6%で、平地農村の45.3%よりも低い。したがって、農山村、山村では、複合経営による1種農家と農家らしくない2種農家の構成が比較的高いといえよう。また、山村では、同地帯の全農家のうち、約1割にあたる農家が林業を自営兼業している。

農山村地域の農業開発は、複合経営の存在を十分考慮した上で、新しい経営組織の確立をはからなければならないだろう。

第4表 経済地帯別の1, 2種別農家, 経営類型別農家, および林業自営農家の構成 (単位: %)

農家総数	1種農家		2種兼業農家計	林業を自営兼業している農家率	
	計	うち単一経営および準単一経営			
都市近郊	986,332 (100.0)	59.2	39.9	40.8	0.3
平地農村	2,152,744 (100.0)	74.9	55.4	25.1	0.3
農山村	1,847,223 (100.0)	67.8	45.3	32.2	1.3
山村	678,464 (100.0)	60.2	35.6	39.8	9.8

(注) 昭和40年「農業センサス」による。

(3) 農業労働力の存在形態

昭和30年代の後半から始まった高度経済成長期を契機に、農村地域の労働力は急激に農外へ流出していった。その様相を経済地帯別の基幹的農業従事者の動向によって、第5表でみよう。まず、量的側面で見ると、1戸当り基幹的農業従事者数は、平地農村の1.84人がもっとも多く、次いで農山村、山村、都市近郊の順になっている。質的側面で見ると、老令化、女性化は各経済地帯で全般的に進行している。老令化は都市近郊、農山村、山村、平地農村の順で高い。女性化は各経済地帯とも50%

第5表 経済地帯別の基幹的農業従事者の老令化, 女性化

	1戸当り基幹的農業従事者数 昭43年	基幹的農業従事者のうち60才以上の構成比			基幹的農業従事者のうち女性の構成比		
		昭38年	昭43年	変動率 昭43年 昭38年	昭38年	昭43年	変動率 昭43年 昭38年
都市近郊	1.45	19.7	24.4	123.9	58.2	59.2	101.7
平地農村	1.84	15.3	18.5	120.9	56.2	56.5	100.5
農山村	1.67	18.3	22.2	121.3	57.7	58.4	101.2
山村	1.57	18.1	22.5	124.3	60.6	62.0	102.3
計	1.69	17.4	21.2	121.8	57.5	58.1	101.0

(注) 農林省「農業調査」による。基幹的農業従事者とは16才以上の家族員で、自家農業従事を主な仕事としているものである。

を上回っており、山村、都市近郊、農山村、平地農村の順で高い。38年対43の老令化、女性化の変動率をみても、各経済地帯において、基幹的農業従事者の劣弱化が強まっていることを示している。最近の農業労働力は、一層、量、質とも低下の傾向が顕著になってきている。

このように、農業労働力が劣弱化するなかでの農業の開発は、その開発主体となる農業労働者の組織化が必要であり、組織化に慎重な配慮が必要である。

(4) 作目の特化係数

昭和43年数値で、経済地帯別の各作目について、特化係数を示したのが第6表である。農山村では、果樹、工芸、養蚕、牛乳、その他畜産の特化は顕著である。とくに、農山村の果樹、牛乳は他の経済地帯を上回る特化傾向を示している。山村では、工芸、種苗・苗木、養蚕、その他畜産の特化は顕著である。とくに、山村の工芸、種苗・苗木、養蚕、その他畜産は他の経済地帯を上回る特化傾向を示している。

農山村、山村で、畑作目の特化が顕著であるのは、2節でみたように、畑地率が平地農村、都市近郊より高いことと符合している。また、農山村で選択的拡大作目で

第6表 経済地帯別の作目特化係数

(昭和43年)

	耕 種									養蚕	畜 産				加 工 農産物
	米	麦	雑穀・豆	いも	野菜	果樹	花き	工芸	種苗・苗木		牛乳	鶏卵	肉豚	その他	
都市近郊	0.80	0.86	0.54	0.95	1.78	1.00	2.20	0.49	1.20	0.50	1.07	1.59	1.38	0.75	0.71
平地農村	1.10	1.27	1.15	0.95	0.91	0.78	0.83	0.86	1.00	0.85	0.79	0.92	1.08	0.87	1.00
農山村	0.94	0.82	0.85	1.05	0.76	1.45	1.00	1.40	1.00	1.42	1.33	0.85	0.78	1.22	0.86
山村	1.03	0.45	1.08	0.77	0.86	0.64	0.33	1.51	1.40	1.65	1.09	0.77	0.58	1.54	1.14

(注) 農林省「農業所得統計」による。

ある果樹、牛乳の特化係数が高いのは注目に値する。農山村の選択的拡大作目の伸長は、農業構造改善事業による規模拡大が、おもに農山村に依拠していた結果であろう。

農山村地域の農業開発のための導入すべき戦略作目の選定にあたっては、従来から地域内で定着している生産シェアの高い、特化係数の高い作目は十分考慮する必要がある。

2. 農村工業化と資本の土地把握

(1) 農村工業化

最近、工業の地方分散政策＝農村工業化政策が強くなり出されてきたのは、長期にわたった高度経済成長過程において、都市集積の矛盾（公害、高地価、労働力不足、水不足など）が激化したために、その対応策として、都市・資本側からの強い要請によるところが大きい。

一方、農村の側にも、積極的に工業導入をすすめるようとする動きはなかったわけではない。自主財源に乏しい過疎地域の自治体の為政者は、過疎の歯止めとして、「農村工業化」に大きな期待をかけていたことも確かである。

昭和46年に「農村地域工業導入促進法」が制定されて以来、積極的に農村工業化が進んでいる。同法第1条の目的では、農村地域へ工業導入を促進するとともに、工業導入を契機とした農業構造の改善をはかることにより、農工の調和のとれた発展をあわせて実現すると規定している。

しかし、現実に、工業が導入された市町村では、地域内において、農用地、労働力が農工間で対立・競合する場面が多く発生し、農工併進は困難となり、農村工業化は問題が起きている。

「農村地域工業導入促進法」において、工業を導入する場合に、導入しようとする市町村が農業との調整のために「実施計画」を定めなければならないことになっている。ところが、工業導入市町村では、工業導入の現実と農業開発計画が併進しているのが実態であり、幻想の併進が多い。農業自立化の前提条件である生産基盤の整備さえもなされないままに、工業導入がすすめられると、農業が衰退していくのは当然である。農工間の土地利用の競合を防止するために、農業、工業相互の土地利用区分を明確にする必要がある。

第7表は「農村地域工業導入促進法」に基づいて「実施計画」を策定した市町村の内訳である。「実施計画」を策定した市町村は、昭和46、47の両年度で、353に及んでいる。農区別内訳でみると、東北、九州、中国、四国、関東において実施計画策定市町村が多く、とくに、

東北、九州の遠隔地域において、工業導入が積極的であることは注目すべきである。また、工業集積が過密状態にある東京、神奈川、大阪、京都、奈良の各県では46、47両年度において、実施計画策定市町村は1件もない。

さらに、実施計画策定市町村の経済地帯別状況をみると、農山村が最も多く、総数の44.8%を占めており、次いで平地農村、山村の順になっている。農山村、山村を合わせると、実施計画策定市町村の半数以上を占めている。都市近郊における実施計画策定市町村は6件で、総数のわずか1.7%を占めるにすぎず、工業導入が消極的であることを示している。北海道、東北を除く各農区では、農山村の実施計画策定市町村数が平地農村のそれを上回っており、農山村の工業導入が積極的である。

このように、最近の農村工業化の特徴は、臨海部の都市近郊、平地農村よりも、内陸部の農山村、山村に進出が目立って増加していることである。

農山村地域における経済開発が、工業導入も含めて考えられる場合には、地域の基幹産業である農林業や地場産業との十分な調整の上で実施されなければならない。また、農山村地域の工業導入は、地域農業と有機的に結合し、農業発展に波及効果をおよぼすものでなければならない。たとえば、地域の農業生産物を原料にし、農業生産物の附加価値を高めるような農産物加工工業の導入についても検討されなければならないだろう。

第7表 農区別、経済地帯別の「実施計画」策定市町村数 (昭和46、47年度)

	農村地域工業導入実施 計画策定予定市町村			経済地帯別構成比			
	計	昭和 46年度	昭和 47年度	都市 近郊	平地 農村	農山 村	山村
				%	%	%	%
北海道	8 (2.3)	—	8	—	75.0	25.0	—
東北	78 (22.1)	30	48	1.2	59.0	30.8	9.0
関東	67 (19.0)	26	41	—	43.3	43.3	4.5
北陸	25 (7.1)	9	16	—	32.0	60.0	8.0
東海	21 (5.9)	9	12	—	33.3	42.9	23.8
近畿	14 (4.0)	5	9	—	14.3	71.4	14.3
中国・四国	69 (19.5)	36	33	2.9	23.2	46.4	27.5
九州	71 (20.1)	26	45	4.2	42.3	52.1	1.4
計	353 (100.0)	141	212	1.7	40.8	44.8	11.0

(注) 農村地域工業導入促進センター「農工ジャーナル」'72年No.1、'73年No.1による数値を集計した。

関東地区と計の経済地帯別構成比が合計で100%にならないのは、関東地区において昭和47年度の予定市町村のうち6市町村が未定のためである。

(2) 資本による農用地把握

最近、資本による土地買占めが大規模に進み、農山村地域の農業開発を推進するために大きな障害となっている。

資本による土地取得の目的は、その大部分がゴルフ場などのレジャー施設や別荘住宅用地などの非農業的利用である。買占めが進んでいる土地は、山林が主体であり、現在、直接農業生産の場としての対立は少ない。しかし、将来の牧草地、樹園地などの農業的利用のための開発可能な山林がゴルフ場用地などの目的で資本に把握されている。また、買占められた土地に設置されたレジャー施設から排出される下水が溜池を通じて農業用水に混入することから生じる水利用の対立も無視できなくなっている。山林は、農業振興地域指定外であるために、規制から除外され、無秩序な乱開発が進む危険性をもっている。

資本による土地買占めが本格化した時期は、農業において、減反政策が打ち出され、しかも、労働力が大量に農外へ流出し、農業生産条件の劣悪化が顕著になっていた時期でもあった。そのために、農山村地域の農地価格は相対的に低落傾向を示し、その結果、資本にとっての土地取得の条件は比較的有利に展開した。

一方、土地買占めが盛んであった時期と同じころ、農業の新しい役割論が展開され、農業の第三次産業化が提唱されていた。政府においても、9省庁から農林漁業の第三次産業化に関する諸施策が打ち出されている。こうした諸施策の対象地域はすべて自然環境に恵まれている農山村地域に求めている。資本は、こうした第三次産業化施策がうち出されるなかで、土地の騰貴とデベロッパーとしての役割を演ずることによって資本の論理を貫徹しようとする期待とで、土地買占めに積極的であったともいえよう。

中国山地は、とくに、土地買占めが大規模で、しかも、積極的であることから注目されている。それは、中国山地は、昭和52年を目標にして、大阪・下関を結ぶ中国縦貫道路の建設が予定され、すでに、その工事が実施にうつされていることに起因している。

資本の土地買占めの目的は、表面上、レジャー産業施設用地等のものが多いが、実質的には、金融緩和政策下で、騰貴買いの性格を強くもっていたといえよう。

資本によって買占められた土地は、資本の運動法則によって左右されることになり、地域の住民、農業のための開発用地として提供される保障はまったくないといっても過言ではなからう。地域の土地開発は地域住民の所得増大、福祉向上の観点から検討されなければならない。

3. 作目選定と経営組織

(1) 作目選定

商品生産農業は、低原価生産、高価格販売によって、高所得を確保するために、主産地化を進展させる。

作目別生産計画は、当該地域における作付体系と経営組織のあり方との関係によって決定されることはいうまでもない。作目の生産計画の策定手順は、まず第1に、地域の自然的、経済的立地条件に適合した個々の作目を選定することであり、第2に、選定された作目を中心にして、耕地の合理的利用や労働力の合理的配分の立場から、作付体系として組み合わせられた具体的作目別生産計画が決定されなければならない。自然的条件は、農業気象条件、土壌の物理的・化学的条件、土地の形状などの広義の土地条件を含めたものであり、作目の生産を規定する前提条件である。経済的条件は農家の庭先から市場までの経済的距離である。経済的距離＝運搬費の大小によって、生産すべき作目を選定しなければならない。市場から比較的遠距離にある農山村地域では、運搬や貯蔵に不利な作目は一般的に不適である。クーラーステーションの設置などによって、こうした作目の不適性は若干解消される。

(2) 経営組織

1の(4)において、農山村地域における特化作目を示したが、こうした特化作目は当該地域の自然的、経済的条件に適合していることを意味している。作目の補合関係を考慮した作付体系の確立は農家の経営組織に関係してくる。1の(2)でみたように、農山村地域の農家は複合経営による1種農家と農家らしくない2種農家の構成が相対的に高かったことや、畑地率が高いことなどを考慮に入れて、経営組織は確立されなければならない。

基本法農政下の農業振興方向は、生産性向上第一主義にたつて、大規模化、作目の専門化に指向している面が強い。そのため、個別経営で従来から確立されていた合理的作付体系や合理的労働配分は崩壊を余儀なくされている場合がある。とくに、季節性の大きい作目において、専門化による問題が多く発生している。農業での労働就業が不連続になり、兼業化に進行し、農業が衰退していった例もある。

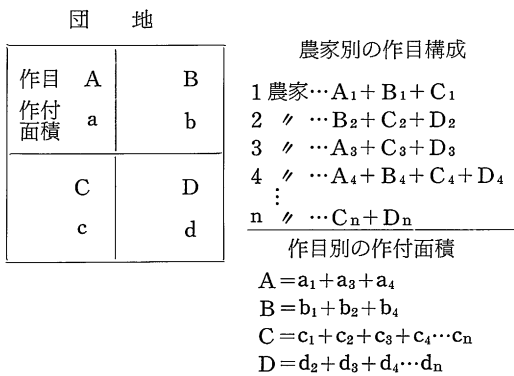
また、最近になって、農業生産の専門化、大規模のメリットを追求するために化学肥料、農薬、濃厚飼料の多用農法が確立されたために、食品公害や畜産公害が大きな社会問題となってきている。

今後、農山村地域で考えられる経営形態は、農業に対して社会的関心も高まっている時でもあり、また、地域の立地条件からして、属人的には複合経営であるが、属

地的には団地化による規模のメリットが追求できるような方式を生み出さなければならないだろう。農山村地域の土地条件からして、地域の生態系循環を考慮した農業生産計画の設計は検討していく必要がある。とくに、野菜などの畑作物と畜産の結合は、畜産経営における公害防止費用の節減と野菜作経営における肥料費の節約、さらには、畜産公害防止と無公害食糧の供給にも役立つことになるであろう。

本来、用いられている「複合経営」は、零細農家が自己の農地と労働力を自己完結しながら多作目の経営状態を意味し、技術の平準化や同一規格による大量生産が困難なために、非効率である。

そこで、農山村地域の経営形態は、複合経営のメリットと専門化、大規模化のメリットの両面を加味した「複



第2図 「複合経営群協同による団地経営」モデル

合経営群協同による団地農場経営」方式の確立が必要ではなからうか。第2図は「複合経営群協同による団地農場経営」のモデルを示している。この方式は属地主義に立った農地の所有と利用の分離が基本的な考え方である。モデルでは1団地の中に4作目が隣接して図式化されているが、立地条件の劣悪な農山村地域では、各作目ごとの団地が有機的に利用できる範囲内に分散して形成されることになるであろう。この方式では、各個別農家が選定した作目の調整、土地、労働力の過不足の調整、農業機械の利用方法などの問題が重要になってくる。これらの問題の解決には、指導的役割を果たすべく農業協同組合に期待するところが大きい。

4. 広域生活圏構想と農業団地構想

(1) 広域生活圏構想

新全国総合開発計画の広域生活圏構想を具体化するものとして、昭和44年から、自治省の「広域市町村圏」と建設省の「地方生活圏」の計画が実施に移された。広域

市町村圏は、住民の日常生活圏を単位として市町村の広域行政を推進しようとするものであるとされている。また、地方生活圏は、都市化と広域化に対処しつつ過密・過疎問題を解決し、国土の均衡ある発展と住民の高度な生活水準享受のために道路などの整備をはかるを趣旨としている。

ところが、こうした国の社会開発政策は、農山村地域においては、高度経済成長過程で過疎化が深刻になり、自治体では既存の社会環境施設や道路などの維持・管理が困難に立ち到ったところへ、その再編成として行政合理の立場からうち出されているところに問題がある。たしかに、施設は近代化され、道路は舗装整備されたが、利用者の立場からは、遠距離になり、交通費の負担が大きくなるなどして、施設などを利用するのに従前より不便を訴える人が多い。道路の整備も、地域住民の生活道路としてよりも農業外への労働力引き出しのための産業道路としての役割が大きかった。

生活環境に恵まれない農山村地域には、社会開発の必要性は大きい。しかし、その開発視点は地域住民の生活合理的の立場から打ち出されなければならないであろう。

(2) 農業団地構想

農林省の農業団地構想は、地方中核都市の整備とあいまって、農業生産基盤の整備開発、農業近代化施設の整備、ならびに農村生活環境施設の整備を一体的に推進しようとするもので、昭和48年度から、新たに実施された「農村総合整備モデル事業」にみることができる。すでに、この構想は、47年度から先取りされており、農業団地育成対策の一環として、農村基盤総合整備パイロット事業、農村施設等総合整備事業で実施に移されている。この農業団地の内容は、生産基盤の整備と生産の組織化をすすめて農業生産を団地的に再編成し、高能率の農業機械、装置の効率的稼働を可能にする「高能率生産団地」と、広域にわたる基幹農道、流通加工施設等の計画的整備をすすめる「広域営農団地」と、さらに生産基盤と農村環境を総合的に整備する「モデル農業団地」の三つの団地に分かれている。高能率生産団地における作目別の目標規模は野菜10ha、果樹50ha、乳牛300頭、肥育牛1,000頭となっている。

農業団地構想は、農業・農村の開発を総合的、広域的にとらえようとする考え方に若干の評価ができるとしても、行政機関のイニシアチブで進められているところに問題がある。農山村地域の農業労働力は劣弱化の一途をたどっている時に、農業生産の担い手をどのように組織化するかといった点になると明らかでない。

さらに、この農業団地構想は、農業機械・装置の効率

的稼働で高能率な農業生産を目指しているために、専門化された大規模生産に必要な装置化・システム化による多肥多農薬使用の農法が指向されているところに問題がある。自然環境保全が叫ばれている時に、生態系循環農業の確立こそ重要ではなかろうか。外国の輸入飼料にほとんど依存しているような異端な畜産の発展ではなく、飼料の自給生産による本来の畜産が発展するような政策転換が必要ではなかろうか。

モデル農業団地においては、生産基盤の整備とあわせて農村環境を総合的に整備するとしているが、農村の生活環境については、セクショナリズムを排して、所管省庁の緊密な連絡と調整の上で、むだのない整備が必要である。

あ と が き

開発視点からの農山村地域は⁽⁴⁾「政策論的地域」として把握されなければならない。そして、地域住民の経済・生活合理の立場から、経済開発と社会開発のフィジカ

ルな面とメタフィジカルな面の両側面を総合的に打ち出す必要がある。開発地域を政策論的にとらえようとすれば、従来の対症療法的な局地開発にとどまるのではなく、より広域的な圏域設定が必要になってくるであろう。

農山村地域における劣悪な農業生産条件と最近の農業に対する社会的役割の再認識などから、同地域における今後の農業経営の形態は「複合経営群協同による団地農場経営」の確立を期待しなければならない。

こうした農山村地域開発の前提条件は地域の劣悪な生産・生活環境条件の改革であり、そのためには、大幅な社会資本の投資を期待しなければならない。

さらには、生態系循環に立脚した本来的農業の展開を可能にするための農産物自給体制の確立と農産物の価格政策が早急に打ち出されなければならない。

(4) 岩谷三四郎「農山村地域開発における「地域」概念について」島根大学農学部農山村地域開発調査室編「農業開発」No. 2（昭和44年）において、「政策論的地域」として把握することが必要であると述べられている。