

## 都市近郊農村における集落の機能

富山大学経済学部 中 藤 康 俊

## はじめに

1960年代以降のわが国経済の高度成長の過程で農山村から人口が都市へ流出した結果、都市近郊の農村の都市化が急速に進んだ。そ

のため、都市近郊の農村では農地の転用による経営規模の縮小、農家労働力の農外部門への流出による農業労働力の女性化、高齢化などにみられるように農業経営の基盤が弱体化

表1 米の生産調整の推移

年 次	1971～75年度		1976～77年度		1978～87年度	
	稲作転換（米生産調整）対策		水田総合利用対策		水田利用再編対策	
1. 目的	休耕（昭和48年まで）および稲作転換による米の生産調整		米の計画的生産、米以外の食糧農産物の自給力向上のための水田の総合利用		米生産の計画的調整、自給力向上の必要性の高い特定作物を重点に転作	
2. 対象作物	1) 稲以外の作物であれば特に制限せず 2) 麦、なたね等の裏転作認める		1) 生産振興の必要度に応じ一般奨励作物、特認食用作物、特認非食用作物、経過措置対象作物に区分 2) 裏転作は認めず		1) 需給上問題のない作物を重点に特定作物、永年性作物、一般作物に区分 2) 裏転作は認める 3) 農協管理転作を新設	
3. 奨励補助金	基本額	加算額	基本額	加算額	基本額	計画加算額
(1) 転作奨励補助金 (10a当り平均)	単純休耕 30千円 寄託休耕 30 農地保有合理化法人 30 普通転作 30 特別転作	—千円 5 5 10	一般奨励作物 千円 大豆 40 その他 40 特認食用作物 35 特認非食用作物 30 経過措置対象作物 40	千円 10 7 5 5 —	特定作物 55千円 永年性作物 55 一般作物 40 管理転作 40	10～20千円 10～20 7～13 (7～13)
(2) 土地改良通年施行	10a当り30千円		10a当り3千円 30		10a当り40千円	対象地区の転作率に応じて交付
(3) 交付の方法	対象水田の基準収量に応じkg当り68円		対象水田の生産力に応じた反別奨励金		同 左	
4. 目標の配分	(1) 調整目標の配分 (2) 予約限度数量		(1) 調整目標の配分 (2) 予約限度数量		(1) 調整目標の配分 (2) 予約限度数量	
(1) 調整目標の配分	都道府県、市町村を通じ、農業者に米減産目標数量で配分		都道府県、市町村を通じ、農業者に転作目標面積で配分		都道府県、市町村の転作面積は原則として固定。都道府県、市町村を通じ農業者へ配分。しかし地区ごとの計画転作を推進	
(2) 予約限度数量	都道府県、市町村を通じ農業者へ配分		同 左		同左	
5. その他	(1) 買入制限 (2) 開田抑制 (3) 目標未達成の場合		(1) 買入制限 (2) 開田抑制 (3) 目標未達成の場合		(1) 買入制限 (2) 開田抑制 (3) 目標未達成の場合	
(1) 買入制限	昭和46年度から予約限定制		同 左		同左	
(2) 開田抑制	昭和44年度から実施		同 左		同左 新規開田がある場合はその2倍の面積が加算	
(3) 目標未達成の場合	特になし		同 左		未達成分を翌年度目標面積配分に当り初年度の目標面積に加算	

資料：近藤康男編『日本農政の転換』（日本農業年報第27集）

したばかりでなく、スプロール的な都市化と社会資本の不足によって計画的な都市づくりが進まないため生活環境の悪化という事態さえ招くに至った。

一方、都市化に伴って非農家が増加してこれまでとは異質の社会、いわゆる「混住化社会」が出現したこともこれまた大きな変化である。現代の農村はかつての農村のイメージとは全く別のものである。このような、高度経済成長期以降の都市近郊農村における社会、経済的変動のなかであらためて問われているのが「集落」(ムラ)の機能である。本稿はその背景と課題を検討するものである。

## 1. 水田利用再編対策と集落

戦前から戦後の食糧難の時期を通じて農政上の大きな課題の一つは米の増産であった。そのため、開田による水田の拡張と生産力の向上に多大の労力と資金が投入された。しかし、経済成長期には国民の消費構造の変化による米の消費量の減少がみられ、一方では年々上昇する米価に刺激されて農業経営上ももっとも有利な作物として農家が増産にとり組んだため生産量がふえ、昭和40年代に入ると需給のバランスが崩れてついに米の過剰問題が政治問題にまで発展した。

そこで、農林省は昭和44年度の過渡的措置としての稲作転換対策、45年度の米生産調整対策を経て46年度からは5ヵ年計画として稲作転換対策が実施されてきた(表1)。しかし、それでもなお米の過剰傾向がみられるので、農林省は昭和50年8月に「総合食糧政策の展開」を決定し、それにもとづいて51年度から3ヵ年計画で水田総合利用対策を実施してきた。これらの計画はいずれも単年度ごとに米の需給を均衡させることをねらいとしたものである。その意味では緊急避難的性格をもっていた。しかし、53年度から実施されることになった水田利用再編対策はこれまでのものとは異なり緊急避難的対策ではなく、10年間

にわたる長期間のものであること、転作対象作物も「需給の動向に即して生産の拡大をはかる」ことが強調され、転作奨励補助金も特定の作物に重点をおくことにより需給上の問題を起こしやすい作物に対しては土地改良の通年施行なみの水準に抑制したこと等があげられる。しかし、こうした点に加えて水田利用再編対策がじゅうらいの稲作転換対策とくらべてもっとも異なるところは転作面積の配分方法についてである。じゅうらいの対策でみられたような比例的平等配分ではなく、転作の定着促進をねらいとした傾斜配分の方式がとられることになったことと、転作等の目標面積が達成されなかった場合は翌年度の目標面積にそれが加算されるというペナルティが課せられることになったことである。しかも転作面積の割り当てにあたっては市町村から農家に直接的に配分は行わず、「円滑な転作とその定着を図るため……地域ぐるみの計画的転作を推進するものとする」という方針にもとづき、集落に配分され、そこでの議論と調整によって各農家に配分するという方法がとられた。

水田利用再編対策の一つの大きな特色は「今後、転作を安定的に推進していくためには排水や機械の導入等の条件を勘案して転作田を団地化し、転作の定着性の向上を図ることが不可欠であるが、その実現のためには個別農家ごとの対応では限界があり、転作を地域全体の問題として受け止めて農家間の話し合いを積み重ね、地域農家の総意によって計画的な転作を実施していく態勢が不可欠である<sup>3)</sup>」ため、いわば「地域ぐるみの計画的転作」に集落の機能を使ったことである。

## 2. 農業協同組合と集落

いま、全国には総合農協が約4,700組合、専門農協が約5,900組合あり、農業と農家経済にかかわるさまざまな活動を行っている。これらの農協は昭和22年11月に制定された農業協

同組合法に基づいて設立されたものであるが、法が制定されてから30数年を経過した今日では農協の現実の姿はこの法が当初目標とした理念とは大きなへだたりがみられるようになった。

農協はほんらい農民（農業経営者または農業従事者）の協同組織であり、農民の営農改善、農業生産力の向上を旨とするものであるが今日の農協は組織・事業内容のいずれの面においても大きくかけ離れている。その意味では今日、農協は大きな転換期にさしかかっているとと言っても過言ではない。まず、全国的にみて組合員のなかの農家らしい農家（専業農家+第1種兼業農家）は昭和35年から50年までの15年間に68%から38%へと激減したがこれに対し准組合員（非農家）の比率は11%から24%に高まった。准組合員の比率は都市近郊農村の農協だけについてみるともっと高くなるはずである。さらに、表2をみると昭

表2 1組合平均主要事業総利益

(千円 %)

	信用事業	共済事業	購売事業	販売事業	計
昭和30年 { (A)	647 (31.2)	19 ( 1.0)	965 (46.5)	443 (21.3)	2,075 (100.0)
45年 {	25,065 (47.7)	4,143 ( 7.9)	18,174 (34.4)	5,138 ( 9.8)	52,521 (100.0)
48年 { (B)	50,650 (45.9)	9,722 ( 8.8)	40,418 (36.6)	9,564 ( 8.7)	110,345 (100.0)
B/A	78.2	496.0	41.9	21.6	53.2

資料：農林水産省編「総合農協統計表」

注：( )内は%

和30年から48年までの18年間の1組合平均主要事業総利益のうち購買・販売事業のウェイトが低下し、反対に信用・共済事業の伸びが大きく、とくに信用事業は30年の31.2%から48年には45.9%にまで高くなったことがわかる。ほんらい農協というのは農業の発展を基礎に農家経営を安定させ、それについて農産物の販売、農業資材の購買、貯金を伸ばし、その結果として農協も潤うというのが望ましい姿である。ところが、現実はそのようではない。農協を支えている信用・共済部門の基礎は農家の農業所得ではなく、土地売却収入か農外

収入だと言っても過言ではない。したがって、農協は今日、農協じたいがもつ二面的性格、つまり農民の自主的経済組織としての性格と経営体として資本主義体制に順応しようとする性格のいずれを選択すべきかが問われているのである。

さて、それでは農協と集落との関係はどうであったかと言えばこれまで「部落組織（集落）は農協の脆弱な存立基盤を補完し、農協の組織と経営をささえ、体制を整備するのに大きく貢献した」と言われるが、はじめに述べたように高度経済成長期の農協の変貌によって農協は大きく動揺するのである。ここに農協の立場からはあらためて集落の機能が見直され、強化しようという姿勢が見られるようになるのである。なお、このほか先に述べた水田利用再編対策で農協による管理転作という手法が導入されたことも一つの契機となっているし、また農協によって積極的に営農計画をたて農業振興をはかろうとする姿勢が近年みられるようになったこと等も集落の機能を見直す理由である。こうした状況をふまえて昭和54年10月の第15回全国農協大会では組合員の自発的協同を促す組織運営のあり方として集落組織の育成が強調されたのである。

### 3. 共同体と集落

集落はかつて鈴木栄太郎が「自然村」という概念であらわしたように、農村における生産と生活の基礎的な単位であると同時に共同組織体でもある。このような集落を社会学では「ムラ」とか「むら」とよんでいる。ながい間農村では個々の農家だけでは生産と生活の再生産が不可能であった農道の補修や農作業などかなりの作業を集落内で共同で行ってきた。こうした共同作業も集落の構成メンバーが全戸または大部分が農家でしかも農業に経済的生活の基盤をおいているかぎりは集落の構成員の間で利害が対立することはまれであった。ところが、高度経済成長の過程で都

市化が進んで兼業農家や非農家が増えるといわゆる「混住化社会」となり事情が変わってきた。表3をみると、農家率が80%以上の農業

表3 農家率別農業集落の割合 (%)

農家率	昭和40年	50年	55年
10%未満	2.9	6.8	10.1
10~30%	8.3	11.4	13.2
30~50%	9.7	11.0	12.1
50~80%	29.3	28.5	29.4
80%以上	49.7	42.2	35.2

資料：農林水産省「1975年農業センサス農村環境総合調査報告書」  
農林水産省「1980年世界農林業センサス結果概要(Ⅲ)」

集落が昭和40年には49.7%と半分近くを占め

表4 農業集落の共同作業の労力負担方法別集落数割合

単位：%

	道 ぶ し ん(一般道)					溝 さ ら え(農業用排水路)									
	共同作業で行っている	集落の全戸が出役する	出役しない人は出不足金を払う	出役した人に日当を支払う	その他	農業集落で人を雇う	農業集落としては行わない	共同作業で行っている	集落の全戸が出役する	出役しない人は出不足金を払う	出役した人に日当を支払う	その他	農業集落で人を雇う	農業集落としては行わない	
都府県	73.6	53.1	17.7	1.9	0.9	0.3	26.1	63.7	43.5	14.4	3.1	2.7	0.3	36.0	
東北	60.9	43.0	16.7	0.4	0.8	0.1	39.0	61.0	40.8	17.5	1.0	1.7	0.1	38.9	
北陸	77.5	43.1	17.4	16.0	1.0	1.3	21.2	84.6	44.1	18.3	21.3	0.9	0.8	14.6	
北関東	82.2	68.6	12.5	0.4	0.7	0.1	17.7	68.5	52.1	9.1	0.7	6.6	0.1	31.4	
南関東	69.9	58.7	8.4	1.0	1.8	0.1	30.0	65.8	54.0	7.2	1.2	3.4	0.1	34.1	
東山	85.9	57.8	27.2	0.4	0.5	0.2	13.9	62.1	41.3	19.0	0.6	1.2	0.4	37.5	
東海	57.8	46.3	9.4	0.8	1.3	0.4	41.8	67.1	52.0	9.5	2.2	3.4	0.2	32.7	
近畿	67.7	54.4	10.9	1.1	1.3	0.4	31.9	77.1	57.4	14.4	2.7	2.6	0.5	22.4	
山陰	84.8	72.5	12.0	0.2	0.1	0.1	15.1	47.3	38.2	8.2	0.2	0.7	0.1	52.6	
山陽	74.2	56.6	16.1	0.7	0.8	0.1	25.7	54.7	40.9	9.1	1.3	3.4	0.2	45.1	
四国	66.9	58.6	6.7	1.0	0.6	0.1	33.0	53.2	42.7	6.8	2.6	1.1	0.3	46.5	
北九州	85.4	45.9	37.6	0.8	1.1	0.1	14.5	66.6	33.6	29.1	1.4	2.5	0.2	33.2	
南九州	84.9	50.4	33.2	0.3	1.0	0.1	15.0	45.0	25.6	16.0	1.0	2.4	0.1	54.9	

資料：農林省「1970年世界農林業センサス結果概要(Ⅳ)」

うに農業用排水路の溝さらえを共同作業として行っているものの割合は、北海道をのぞく都府県では全集落の63.7%であるが、このうち「集落の全戸が出役する」のは少なく43.5%である。同じく道普請についても共同作業を行っているのは全集落の73.6%であり、このうち集落内の全戸が出役するのは53.1%である。1980年の農林業センサスでもほぼ同じようなことが言える。集落内の道路は農家と非農家を問わず利用するし、用排水路の溝さ

ていたが、55年には32.5%と大はばに減少し、農家率の低い農業集落が増えたことがわかる。そのため、農家と非農家の間で利害が対立するようになった。

都市近郊の農村では農業生産基盤の整備などといった農業生産上の問題では集落内で意見の一致をみるのはなかなか困難である。しかし、生活面での要求はお互いに共通したものが多く、道路や学校教育、医療など生活環境の整備にまつわる問題では意見の一致が比較的容易である。とは言うものの、近年は容易ならざる事態がしばしば見られる。例えば1970年の農林業センサスによれば、表4のよ

らえも生活環境の整備という点からは農家だけでなく非農家にとっても欠かせないはずであるが、共同作業に出役しない家が増えている。共同作業に出役しないばあいは出不足金を払うとか出役した日当を払うことになるが、ほんらいの共同体の姿ではない。昭和30年代の半ばごろからこうした傾向がみられるようになったことを考えるとやはり「混住化社会」の出現にともなう連帯感が薄らいだからである。そのため、昭和50年度の農業白書でも「生

産及び生活の両面の環境整備を図り、多様な住民の間の連帯感の醸成に努めて農業生産の増大を図ることが健全な農村社会の発展にとってより一層重要となっている」と指摘している通りである。

## む す び

わが国経済の高度成長は伝統的な地域社会としての農村地域を大きく変えた。都市近郊の農村では農地の転用、兼業農家の増大がすすむとともに、一方では都市から非農家が流入して「混住化社会」と言われる新しい地域社会が生まれるに至った。そのため集落内で意見がまとまらないばかりか連帯感も薄らいでいる。近年、行政の立場からもコミュニティづくりにとり組んでいるのもそのためである。このほか水田利用再編対策や農協の活動を強化するためにも集落の機能が見直されている。

しかし、集落(ムラ)の機能をさまざまな立場から見直すことはよいとしても集落そのものがつねに変質しており、歴史的産物であるかぎり集落の本質が解明され、それに我々がどのようなかかわりをもつかが問われなくてはならない。その第1は高度経済成長の過程で農村が変質したとはいえ何が変わり、何が変わらなかったが解明されなくてはならない。単に現象にとらわれて「混住化社会」と表現したとしても集落(ムラ)の本質は全く変わっていないかも知れないからである。行政の立場から集落の機能が見直されているが、行政と集落は別々の原理で動いているのではなかろうか。とすれば、集落の原理が明らかにされなくてはならない。混住化社会が問題とされる背景にはこれまでの集落の原理が有効でなくなったからである。ながいあいだ古くからその集落内に定住している「旧住民」の原理と都市から新たに流入してきた「新住民」の原理とが異質であり、うまくかみ合っていないからではなかろうか。

つぎに問題となるのは、これまで集落が行

政の末端機能としての役割を果たしてきたとしても集落内の住民がかかえる問題を解決してきたかどうかである。もしそうでなければ住民は行政から離れていくのではなかろうか。集落がかかえる問題を住民と行政が一体となって解決する姿勢が今こそ求められている時はないように思われる。それには、住民の参加と自治が欠かせないが、そのためには近代的市民意識に支えられた住民の参加の仕方と自治の内容が深められなくてはなるまい。近年、活発になってきたコミュニティづくりもそのときはじめて内容の豊かなものになるのではなかろうか。こうした問題を明らかにしていくことが筆者の今後の課題である。

## 文 献

- 1) 拙稿「都市農業の実態と役割」北陸経済調査会研究報告 第57号。
- 2) 拙稿「環境保全と農業の役割」農業協同組合 第24巻第8号。
- 3) 農林水産省「転作の現状と今後の方向」創造書房 昭和54年 P37。
- 4) 拙稿「北陸における農業と農村問題」(植村元寛・二神 弘編著「北陸の都市と農村」古今書院 昭和55年 所収)。
- 5) 足羽進三郎「農協の現状と課題」東洋経済新報社 昭和49年 P65。
- 6) 前掲⑤ P82 但し( )内は筆者。
- 7) 蓮見音彦氏は「共同体の空洞化にすぎず、その終局的な解体ではない」(蓮見音彦「日本農村の展開過程」福村出版 昭和44年 P70)というが、これに対して島崎 稔氏は「もはや単なる『むらの再編』ではなくて『むらの解体』にほかならなかった」(井野隆一、暉峻衆三、重富健一編著「戦後日本の農業と農民」新評論 昭和43年 P195)と述べている。
- 8) 農林省「農業の動向に関する年次報告」(昭和50年度) P159。
- 9) ムラの原理については玉城 哲「むら社会と現代」毎日新聞社、安達生恒「むらの再生」日本経済評論社、乗本吉郎「ムラとイエと農」三一書房などすでにいくつかの業績があるが、現実に則して筆者なりに再検討したい。