

## むらを通じた農政 —理論と実践の構図（セオリストとリアリスト）—

山梨大学 生命環境学部 教授  
一般社団法人 JA共済総合研究所 客員研究員

渡辺 靖仁

### アブストラクト

日本の農業政策はむらを通じて実施されてきた。もちろんそれには濃淡がある。戦後農政のむらの取り扱いには、無視—見直し—無視—見直しのリズムがあるという分析もある。

無視の時期は、理念型ないし理論から導かれる一般的な農業の在り方の実現に傾斜している。見直しの時期は、日本社会の基層であるむらを用いた漸進主義による政策の浸透である。むらは長い時間の上に築かれた、一般化できない要素を包含する歴史的個体である。このようにみると、理論の意味する一般性と、歴史が意味する個別性との間で、農政の諸制度が設計されてきたと解釈できる。その制度設計は「理論と理念を掲げるセオリスト」と「現実的な展開を着実にを行うリアリスト」による共同作業であった。このことは、戦前戦後を通じて日本の政策、特に農業政策に影響を与えたウェーバーとシュンペーター、その影響を受けた東畑精一、東畑に影響を与えた柳田國男の論考をたどることで検証できる。

しかし近年のそれは農政の理念というよりもむしろプロジェクト推進型の施策が中心を占め、むらの個別性や歴史性は軽視されている。ところがCOVID-19の流行は、従来の歴史的価値に再評価の機運を呼んでいるが、それはむらが一貫して担ってきたものである。農協組織の基礎であるむらの価値の維持を考える研究蓄積は再評価されるべきであろう。

(キーワード) ウェーバーの近代経営 シュンペーターの経済社会学 近代化の一般性  
歴史の個別性 内発的発展

### 目次

- |                            |                     |
|----------------------------|---------------------|
| 1 課題                       | 3 平成期の政策の変容とその背景 前川 |
| 2 昭和期（1925年～1988年）の政策の振り返り | レポートによる政策転換：国際化への対応 |
|                            | 4 分析の枠組み            |
|                            | 5 終わりに：ポスト平成期の課題    |

## 1 課題

日本の農村社会学の創始者である鈴木栄太郎は、「一つの自然的なる社会的統一」であって「独立の社会意識の体系」が存在する集団を「自然村」と呼んだ（鈴木1940/1968）。また、水田農業地帯の集落の水管理から、玉城1982は自治村落の特徴を結束性・排他性と指摘した。この自然村ないし自治村落は、明治以降の幾度もの行政区域再編があっても地域社会の基礎的単位として生き続け、行政の末端機構として利用され続けてきた（若林1985）。農政はその筆頭である（太田原2016）。施策の展開と浸透にむらの結束性を必要とした。こうして日本の農業政策はむらを通じて実施されてきたという歴史と伝統が形成された（安藤2019b）。

もちろんそれには濃淡がある。周知の通り、むらは農業政策的には、克服すべきもの・活用すべきもの・無視するものと、時期や政策の目的によって扱いが異なってきた。敗戦前は、むらの構成員の多数を占める小農を維持する小農主義とその裏にある地主制の擁護が、農本主義思想と結びついて統制経済体制の構築に用いられた。むらは施策浸透のために活用された。敗戦後、軍国主義から価値を大転換し、社会の民主化が推進される。高度経済成長による農工間所得格差の解消を目的とした農業の近代化も政策の基本に据えられる。こうした民主化と近代化の推進に、むらの結束性と排他性は障害と農政当局には映る。小田切2009aは、農業基本法以降の農政の集落（むら）の取り扱いについて、無視－見直し－無視－見直しのリズムがあると分

析する。農業を近代化し自立経営農家を育成する基本法農政では、むらは現状を変える障害となるので無視された。1973年の石油危機後の中成長期になると、むらの合意の中で経営規模を拡大する発想を制度に組み込んだ地域農政期が70年代後半に登場する。むらは地域の主体的活動のために活用された。次いで86年、「前川リポート」に規定された農政審議会（以下、農政審）報告「21世紀に向けての農政の基本方向」が出される。国際化する日本経済に呼応して農産物のコストを下げるため、市場原理の活用と規模拡大の構造改革の強化が農政の基調となる。むらの主体的取組みによる漸進的変化の時間コストは拒否される。むらは軽視された。1999年の食料・農業・農村基本法もその延長線上にある。しかしその翌年、それこそ国際化に呼応した直接支払制度として発足した中山間地域等直接支払制度は、「集落重点主義」「地方裁量主義」なる特徴があり、むらは見直された。ところが農村は過剰人口から過少人口に移行し、地域資源は過剰利用から過少利用となりその維持が論点となる。村落機能の弱体化から、政策はむしろ挺入れに変化した。

このようなりズムのあるむらと農政であるが、農政当局がむらは無視する期間があったのは、その機能に施策の円滑な展開を妨げるほどの影響力があったからである。むらは常に施策の展開に一定の存在感を示していた。本稿の課題は、このむらの農業政策における位置づけを概観し、政策の背景にある理論と実践の観点からその特徴を検討することにある。もとよりむら論には膨大な研究蓄積がある。ために概観にあっては、網羅性の確保よ

りも、小田切2009aの提示したリズムに則りその政策への組み込みの意義によって特記すべきものへ言及する。また、本稿では「むら」を用いるが、地域的な範囲として比較的明確な集落を念頭に置いている<sup>1</sup>。

以下、次節で昭和期の政策を振り返り、第3節で平成期の政策の特徴と背景を指摘し、分析の枠組みを第4節で検討する。第5節はポスト平成期の課題である。

## 2 昭和期（1925年～1988年）の政策の振り返り

### （1）農政官僚によるむらの施策組込：活用すべきもの

明治政府は「万国対峙」を唱え近代国家としての自立が必要と主張した。富国強兵のために国の中央集権化を推進する。この理想を実現する障壁が、むらの閉鎖性と独立性であった。明治政府は当初これを克服すべきものと扱う。その解体を意図してむらの境界を無視した行政地区である大区小区制を敷く（1872年 明治5年）。しかしむらの団体的性格の強さは彼らの認識を超えていた。むらは想定以上に強く抵抗する。このため、明治政府は地方三新法（1878年 明治11年）によって事実上の間接統治方式を採用する。むらを行政単位と認めはしないが、暗黙の了解のもと行政市町村の下部単位とし、むらの有力者を区長や町村長にあて、インフォーマルであるものの実質的な支配単位としてこれを操作しようとした（川本1982）。

こうした経過から、石黒忠篤・小平権一といった大正期から昭和初期にかけての農政官僚は、農民にとってむらが社会生活の基調で

あることを踏まえた政策を展開する。1929年（昭和4年）の世界恐慌は農業恐慌を伴い、農村に深刻な打撃を与えた。小作争議も激化する。小作調停法は1923年に制定されていた。この法律は、施行時期に県別のばらつきがあるが、深刻化する小作争議に、むらの団体的要素を前提として法的拘束力を持つ小作協約の成立を促した<sup>2</sup>。こうしてむらを単位に新たな社会秩序が形成された（庄司2006）。

昭和恐慌による農村の疲弊は社会問題化する。農林省は、地主のみならず農村の幅広い農民層の経済的自立を支援するため、1932年から農山漁村経済更生運動を推進した<sup>3</sup>。農村経済のあり方を集落レベル・農家レベルで把握し、改善計画を立ててこれに対処するという「自力更生・隣保共助」の方法である。むらを単位に作られた農家小組合はむらの機能を活用してこの運動にあたった。また、行政は、産業組合が設置されていない町村の解消を推奨した。同年、産業組合法も改正され、全農家の加入を促す法整備がなされた。こうしてむらを基礎に農村の組織化がすすめられた<sup>4</sup>。

農政による農村の組織化は農地も射程に入れる。1938年に制定された農地調整法により、市町村は土地の権利者となることができるようになったうえ、市町村単位で農地委員会が設置された。農地委員会は自作農創設維持や小作関係の調整を担い、農地問題への町村の介入が進展した。しかし農地委員会が国の経済統制の強化の中で導入されたことから、小作関係の調整には限界があった。その克服のために、農地問題の自治的活動の必要性が唱えられ、むらによる役割補完と強化が促進さ

れた<sup>5</sup>。

1930年代半ば以降、産業組合は経済統制に組み込まれる。流通過程は系統産業組合が一元支配し、生産過程は農事実行組合<sup>6</sup>が一元支配した（森1999）。ともにむらの機能に基づく組織である。1942年の食糧管理法による食糧供出・配給の基礎となった。

## （2）1950年代前半のむらと農政：克服すべきもの

むらが戦争経済体制の形成に組み込まれたことから、敗戦後、GHQは農村の近代化を図ろうとする。しかしむらはなお強固で独立していた。このため、農林省は農政浸透の障害としてむらを敵視する。むらと農政との関係は、阻止・変容・屈折・支配といった先鋭的な表現で分析された（大内2009）。

## （3）基本法農政期<sup>7</sup>：下支えへの動員と活用

強固で独立したむらは、1954年からの高度成長期に大きく変容する。工業部門の経済成長は、農外労働市場の拡充、都府県の農家の兼業化ないし土地持ち非農家化、農村の混住化と結束力の低下をもたらした。むらの機能の弱化に伴い、農政はむらの中に入り、その挺入れを試みざるを得なくなった。

### 1）高度成長期：施策のむらによる下支え

農工間の所得格差が拡大する中で、1961年に農業基本法が制定された。高度経済成長に日本農業を適応させるための法律である。農業を近代化し、他産業従事者と均衡する所得を確保できる自立経営農家の育成を目標とした。

このために構造改善が必須とし、第1次構造改善事業が1962年から講じられた。市町村を事業主体とし、新技術・大型機械の導入や基盤整備に関してむらの話し合いを出発点と

した。のちの地域農政期の農政に結実する内容を有していた。

農工間所得格差の緩和のために導入された生産費所得補償方式による生産者米価の算定は、稲作に強い生産誘因を与え、1970年には生産過剰となる。減反政策ののち、1973年の第1次石油危機と米国の大豆禁輸を契機に、水田利用再編対策事業が1978年から講じられる。いわゆる転作で、水田に米以外の麦大豆などの輸入作物を作付けしたら補助金を交付する。この施策の実施には、むら全体での集団的土地利用調整が必要であり、ブロックローテーション・とも補償制度などむらの機能によって負担の公平化を図る現場の知恵が編み出された。むらの自治機能に依拠した施策だったのである。

### 2）地域農政期：むらの活用

「集落などでの話し合いや共同活動などの地域の主体的な活動」を強く意識した農政は、1977年から事業や制度として登場する。地域農政期である。77年の地域農政特別対策事業は、集落農業ビジョン作成とその実現のための小規模な土地改良・機械導入による新しい村づくり運動である。ビジョンの策定には集落の話し合いが基礎となった。1978年の新農業構造改善事業は、集落農業ビジョンを作成した地域に対して用意されたもので、集落段階での作付・栽培協定地区の同意を得て展開する「地区再編事業」であり、むらの機能を基礎にするのは同様である。

1980年の農用地利用増進法は、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引き継ぐ。地域内の農用地の有効利用を農業者が協力して検討する。農業者の話し合い

を出発点とすることから、むらの機能の活用が組み込まれている。この時創設された農用地利用改善事業では、集落組織が農用地利用改善団体として敗戦後初めて法認された。むらの機能を制度に組み込んだのである。農政審答申「80年代の農政の基本方向」（1980年）では、「地域農業の組織化」という用語でむらの活用を明示した。

### 3 平成期の政策の変容とその背景

#### 前川レポートによる政策転換：国際化への対応

第1節でふれたとおり、1986年の農政審報告「21世紀に向けての農政の基本方向」では、市場原理の活用と規模拡大の構造改革の強化が農政の基調となる。国際的な市場開放に向けて産業としての農業の競争力の強化が前川レポートによって求められた。1990年代初頭以降は、日本の農政の画期とされる。石油危機後の中成長期を経て超金融緩和とバブル、その後の低成長期を迎え経済社会は成熟化局面に入る。高度成長期に若年労働力を産業界に供給した農村は人口減に加えて担い手不足が顕著となる。耕作放棄地も著増する。こうして成熟型経済における過少人口下の農業を検討することになった。農産物市場開放と自由化の国際的な圧力も強まった。農水省は、このような農業とこれを取り巻く経済社会の転換期に当たり、1992年に「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）を公表した。異例の政策文書とされる（生源寺2011）。この新政策で、当時から急速な高齢化が予測されていた担い手の確保、食料自給率の低下傾向に歯止めをかけるための国内農業の生産力

の強化、条件不利地とされる中山間地への対策と環境を維持するための持続可能性の高い農業を推進する政策プログラムの必要性などが提起された。以下、農業の競争力強化のための措置とこれに臨むむらの対応ないし適応を中心に概観する。

#### （1）「選別的」政策へのむらの対応<sup>8</sup>

農用地利用増進法を承継する農業経営基盤強化促進法（1993年）は、新政策を受けて認定農業者に農地を集積させる目的で定められた。「効率のかつ安定的な農業経営体」を育成しようとする。集落組織による農用地利用改善団体は休眠状態であったため、農地の集積も市町村主導で推進する体制となった。集落を超える10～20haという規模の経営体を育成する目的に呼応した措置である。地域農政で主体的な取組みを促されたむらは軽視された。

ところが同法で創設された特定農業法人制度は、むらの合意に基づいて農地を集積する法人である。実態は担い手枯渇地域における農地保全のニーズを受けて設立された集落営農がこの法人となるケースが多かった（安藤2019a）。集落営農は集落ぐるみで地域農業を守るための対応であり、むらの機能を基礎とする。政策的には過渡的なものと想定されていた。こうして政策の理念と実態には乖離があったものの、提供された農地保全の制度的枠組みはむらの機能によって活用された。市町村単位で作られた施策にむらが自らを変えて適応したのである。

1993年GATTウルグアイラウンド農業交渉が実質合意した。1995年、食糧管理法が廃止され食糧法が施行される。1999年コメは関税

化される。2002年「米政策改革大綱」が示される。2004年4月施行の改正食糧法により米政策改革が始まる。市町村を基本とする地域水田農業推進協議会は地域水田農業ビジョンを定めるとともに、一体的に生産調整方針を作成する。系統農協は地域水田農業ビジョン作成のための全国運動を展開し、「集落ビジョン」の作成を推進した。むらの機能を用いた合意形成と土地利用調整・集積を企図する。2007年の品目横断的経営安定対策では、政府の補助対象に経営規模が課された。この要件をクリアするためにむらは集落営農を設立することで対応した。集落ビジョン作成のノウハウは、この対応の下地となった。市町村単位で行われる施策に対して集落の帳簿上の連結を含む対応をした。

2010年に戸別所得補償制度が実施された。規模一律の所得補償は大規模経営ほど有利となるので担い手への農地集積が進む誘因となると考えられた。その集積速度を上げるために講じられたのが「人・農地プラン」(2012年)である。農業者の話し合いに基づき、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表するものである。系統農協は、集落ビジョンを検討するノウハウをこのプランでも生かし、地域営農ビジョンの策定で対応する。むらの話し合いを基礎とし、行政と農協によって推進される点で、地域農政期の特徴がみられる(小田切2009a)。ただしその策定の地理的範囲は全国一律に決められず、行政はこれを地域に一任した。複数集落による検討は合意形成に困難を伴い、具体的な手立てに結びつかないケースもある。このため人・農地プ

ランの「実質化を図」<sup>9</sup>の必要性を行政が指摘する状況にある。その限りにおいてむらの閉鎖性はなお生きていた。集落を超える経営規模の経営体育成には、集落をまとめ上げる調整機能を持つ者が必要とされる時代になった。集落の広域連携による自治組織の形成と小さな拠点の創設は、その対応の方向性の例である。その設立の可能性は地域ごとに大いに異なる。

1990年代に顕著となる耕作放棄地の増加と、担い手の育成のために、企業の農業参入を促す措置が取られた。農業経営基盤強化促進法の2003年改正で、企業への農地の貸付けが制度化された。2009年には農地法が改正され、「解除条件付き貸借制度」により一般法人が農地所有者から直接農地を賃借しての農業参入が可能となった。企業の農業参入に制度的な障壁はなくなった。ところが従来からのむらを活用した農地集積は、当事者間の合意を踏まえるために優良農地は表立って流動化しなかった。こうして2013年に農地中間管理機構が発足する。政策目的は担い手への農地集積・集約化と農地の確保である。農地の出し手と受け手を機構が仲介する。農地の受け手には企業が想定されていた。むらの機能は参入障壁と財界からとらえられた。むらは克服すべきものとされ当初の制度設計上は無視された。しかし「農地中間管理事業の推進に関する法律」はその成立に13の付帯決議が参院で追加され、地域の関係者の合意を踏まえることとなった。機構は市町村に業務を委託する。市町村は地元の話し合いを通じて農地集積にあたることとなり、従来の進め方を踏襲している。むらは農地市場を作るとい

制度設計に抵抗した。漸進主義によって地域の激変を緩和した。むらの機能による地域社会の秩序維持が表れた事例である。

## (2) 地域資源管理政策とむら

### 1) 中山間地域等直接支払制度

1990年代に中山間地をはじめとする条件不利地域では、過少人口と担い手不足により構造問題から地域資源管理問題に移行していた。1999年、食料・農業・農村基本法が制定される。第35条2項には、生産条件不利性の補正・適切な農業生産活動の継続のための施策・多面的機能の確保を図るための施策を講ずることを国の責務としている。この条文を根拠に2000年に中山間地域等直接支払制度が発足した。農地保全活動や多面的機能増進活動の5年間の内容と担い手について集落協定を締結し、集落の共同取組活動を要件に補助金を交付する。むらの機能を強く意識した制度である。

中山間地の地域資源の維持管理と定住条件の整備は、新政策でも「新たな国際環境に対応した農政の展開方向」(1994年農政審)でも課題とされていた。その対策は第3セクターなどの活用が考えられており、むらの機能は選択肢にはいっていなかった。新政策を受けた「今後の中山間地域対策の方向」(1993年農政審)では、高付加価値農業の展開と他産業部門での安定的な所得機会の確保が示された。「農業からの脱却」「稲作からの脱却」という二つのベクトルが提示された(小田切1994)。現状の延長線上には将来はないと言ったに等しい。新基本法も新政策を踏まえた路線にある。こうした経過から中山間地域等直接支払制度は「むらを語らない新基本法の枠組みの中か

ら生まれた突然変異ともいえる」(小田切2009a)制度であった。

この制度では集落での合意形成と実践を前提とすることから制度に「集落重点主義」がみられる。また、予算を単年度で使い切ることなく複数年にわたってプールし、その使途も協定参加者が決めることができるという「制度の自己デザイン性」が認められる。これは地域の内発的発展のための基金という位置づけもなされた。本制度が対象とする地域や活動に自治体の主体的な裁量と判断が組み込まれているのは「地方裁量主義」と評価された。

この集落協定の機能は農用地利用増進法の農用地利用改善団体の機能と大幅に重なること、西日本を中心に集落営農の設立の追い風となったことから、集落を基礎とする合意形成による担い手再編につながった。86年以降に頓挫したかに見える地域農政はこの制度によって体现されたという評価もある。

この制度は集落に依拠したゆえに広く普及した。急速な弱体化が懸念されていた地域の生活を守るむらの機能の維持に大いに貢献した。しかし協定面積は集落規模に比べても小さいものも広く見られた。農地の傾斜度による条件不利性の区画が協定の単位に大きく影響したと考えられている。このため、複数集落が広域連携して地域を維持する攻めの組織の設立を促進したかどうかへの評価は分かれる。広域連携組織を設け、この制度を結節点としてほかの事業も併せ活用し、耕作放棄地ドミノを抑止する防衛ラインを作って守るべき農地エリアを維持する地域もある(橋口2018)。一方、制度発足時のリーダーがそのまま高齢化し、人口減下で世代交代できず、

次期の継続が危惧される集落と地域はかなりの割合に及ぶ。この濃淡はむらの機能の強さにもよるが、当初の制度設計上の制約もハードルとなった可能性がある。この制度だけで地域が自ずから再生する訳ではない（小田切2013a、生源寺2008）。こうして、東京圏一極集中が生む都市と農山村の格差のみならず、農山村間の格差も拡大した。

むらは見直された。ただ、地域農政期と異なるのは、当時の、弱まりながらもなお残るむらの機能の活用ではなく、混住化と担い手不足によるむらの機能の衰えに歯止めをかけようとしたことである。梠入れである。集落を基礎として運用されたがゆえに、現状の維持には与かって力があつた。しかし稲作・農業からの脱却といった次の一手につながったかどうかには議論がある。

## 2) 農地・水・環境保全向上対策（2007年）

### （2014年から多面的機能支払交付金）

中山間地のみならず平地農業地帯でも用水路などの維持管理に困難が予想されたことから、地域資源の維持管理活動を担う組織を設立し、交付金を支払う農地・水・環境保全向上対策が創設された。中山間地など直接支払制度と同様の仕組みであるが、単価は低く、現状維持の目的が強い。2014年6月に「農業の有する多面的機能の発揮に関する法律」が成立し、多面的機能支払、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払は法律に根拠を得た。中山間地域等支払制度で見られたように、集落単位の活動では従来なかった新しい取組みを試みる誘因に乏しく、活動組織のリーダーの世代交代にも事欠く例があることから、近年ではその広域化を政策的に誘導す

る動きがある（交付金の加算）。

第1・2期対策では、この制度の支援を受けるために設立が求められた活動組織には、農業者のみならず地域住民、自治会、学校、PTA、NPOなど多様な主体を巻き込んで結成しなければならないという要件があつた。地域資源管理を担う新たな主体を生み出そうとする意図があつたものと考えられる。新たなコミュニティ形成の一助としたかつたのであろう。むらの機能への梠入れのみならず誘導も意図したと考えられる<sup>10</sup>。

## 4 分析の枠組み

ふたつの基本法におけるむらの取り扱いについて、4人の人物を取り上げて学説史的な分析の枠組みを検討する。まず、戦前戦後を通じて日本に影響を及ぼしたドイツ社会科学のシュンペーター（1883-1950）とM.ウェーバー（1864-1920）である。すぐ後で述べるように、農業基本法はシュンペーターの薫陶を受けた東畑精一（1899-1983）の考えが基本路線であり、二つの基本法の経営概念にはウェーバーがかかわっているからである。もう二人は、その東畑と、東畑が日本農業の経済分析に初めて出会ったとする柳田國男である。鍵とするのはウェーバーの提唱した理念型と合理性の二つの概念である。

### （1）理念と実際：理念型の追求と実情を踏まえた漸進主義<sup>11</sup>

食料・農業・農村基本法（1999年）には「担い手」という用語が登場する。これはウェーバーの「理念の体现者（Träger）」に由来すると推測される（荏開津ほか2020）。農業基本法（1961年）の育成目標像は「自立経営農

家」であった。この法律の経営概念はウェーバーによる（金沢1980）。ウェーバーの経営は二つの基本法を通底している。

① 農業基本法の理念と実際：シュンペーターによる一般化・個別化・制度の組み込み

まず、農業基本法制定に与って力のあった東畑精一の「近代化・企業化」と「地域」に関する認識について整理する。前2節で概観した経営体育成とむらに、批判を承知でこのふたつを関連づければ、「近代化・企業化」は経営体育成に、「地域」はむらに相当する。さらには、「近代化・企業化」は経済学の議論する「理論」に対応し、むらは歴史的個体であるから「歴史」にも対応しうる要素を持っている。理論と歴史の軸を持ち出したのは、農業基本法の検討における東畑の近代化の主張と、実際の法制度の設計について見取り図を描くためである。

1959年4月に農林漁業基本問題調査会が設置され、東畑精一が会長に就任した。この調査会の事務局長であった小倉武一は、調査の基本ラインについて東畑から教示を受けた。それを一言で言えば農業の近代化または企業化であったという（小倉1982）。答申書には「基本対策の方向の一つとして、構造の改善を不可欠の要素と考えざるを得ない。それは農業の近代化を推し進め、農業の構造を改善し農業経営を企業として確立しようとする経済的合理主義に立った産業主義の立場である」（農林漁業基本問題調査事務局監修1960）（傍点筆者）とある。

東畑はシュンペーターの『経済発展の理論』（1912年）を学び『日本農業の展開過程』（1936年）を著した。企業家は「経済を動か

す者」として「新結合」を遂行する機能を営む。基本対策の「企業としての確立」はこの見解を踏まえたものと理解できる。農地改革は農業経営条件の整備にはいささか力が弱く、その目的ではなかったはずの小作農の小自作農への転換に帰結したと彼に目に映る。規模の大小を問わない「単なる地主」の市場退場には成功しても、単なる小規模地主ばかりを生み出し、したがって「単なる業種」からの脱却は道半ば、と見たのであろう<sup>12</sup>。

そのシュンペーターは、経済社会学を創設する方法論において、理論と歴史の関係を検討しながら、ウェーバーの方法論を批判した。経済社会学は、歴史の中から抽象的に引き出された制度の発展を分析し、人々はいかにしてそのような行動をとるに至ったかという問題を取り扱う（Schumpeter, 1954）。制度は広義の社会ルールであって、単に法律的制度のみならず、社会的慣習、道徳、価値観を含む。しかも制度は歴史的に固定したものではなく変化するので、発展のメカニズムの分析が不可欠となる。そうすると経済社会学を資本主義発展の分析に充てるのは、その経済的側面のみならず社会的文化的制度的側面を分析することとなる。この広範な分析視点では、理論と歴史を媒介するのものとして制度が重要な意味を持つ。それは理論が本来持つ一般性と、歴史が本来意味する個別性との中間の立場を設定しようとするからである（塩野谷1998）。

農業基本法の前文では、農業の特別な地位と、その自然的経済的社会的制約による不利を補正する必要が謳われている。原案にはなく、省内の修正の過程で盛り込まれた（篠崎

2008)。東畑の近代化路線に対して、一定の現状維持を図るための対処法も導入する趣旨が追加された。東畑の本来の思いとの異同は議論になろう。ここではしかし、さきに掲げたシュンペーターの方法論に沿ってこのことを位置づける。農業の近代化・企業化は経済学の理論から見た一般化である。修正の過程で付け加えられた前文の内容は、歴史的に形成されてきたむらの現状を維持しつつ漸進主義をとる、昭和当初から見られた農政官僚のリアリズムである<sup>13</sup>。歴史的個体であるむらの個別性を維持しながら対応するといってもよい。そうすると、理論の意味する一般性と、歴史が意味する個別性を踏まえた中間に、農業基本法による制度が規定された、というポジショニングが可能ではないか。そして東畑は、シュンペーターの薫陶を受け、経済社会学の理論を知悉していた故に、制度設計とはそういうものと理解していたのではないかも考えられる<sup>14</sup>。

## ② 食料・農業・農村基本法における一般化と個別化

農業基本法で見た制度設計の登場パターンは1999年の食料・農業・農村基本法でも繰り返される。ただし、漸進主義を推進する主体は農政官僚から農協に変わった。新政策以降「効率的かつ安定的な経営体」育成のための政策メニューが展開される中で、むらは軽視された。「選別的」政策に対するむらの対応で鮮明となった集落営農が、農業政策上の「担い手」として認められるのは「米政策改革体網」（2002年）からである。これは、将来の日本農業をだれが支えるかを問う流れの中で、政策当局が用意した経営体育成の舞台

に、系統農協サイドが出演者として集落営農を自ら登場させたという構図を作らせるものであった。系統農協の鼎の軽重を問う意味もあつたのであろう。農業経営基盤強化促進法の改正（2005年）、品目横断的経営安定対策（2007年）でも集落営農はその出演者としての覚悟を問われ続ける。近代化・企業化という一般化の推進につき、今回の農政官僚は漸進主義をあえて放棄した。むらの自主的登場を問うた。なぜそれができたのか。農政官僚が担い手育成で漸進主義をあらかじめ明示しなかったのは、ひとつには、いうまでもなく供給重視から需要重視に政策転換する過程にあつたからである。もうひとつは、中山間地域等直接支払制度にみるように、農政官僚は地域資源管理のためにむらの維持と挺入れに注力する制度を作った。政策当局は二つの顔を持つこととなった。二つの政策は車の両輪だから、シュンペーターの一般化と個別化に特化した施策のパッケージと対応付けることができよう。

なお、農協が集落営農を登場させることでその尊重を訴えた個別化は、民主党による戸別所得補償制度の導入により「担い手」育成から現状の生産者維持も含めた網羅的な政策目標に変わる。その効果の是非はともかく、この文脈では、一般化と個別化の間に制度設計がなされた、という位置づけが可能ではないか。

## ③ 理念型への批判

シュンペーターは経済社会学の先駆的な建設者としてシュピートホフ（1873-1957）、ゾンバルト（1863-1941）とともにウェーバーも挙げた。しかしウェーバーの方法論、特に理念

型の利用の仕方は問題とした。理念型が歴史的概念と誤解され、歴史記述に直接用いられるのは方法論的誤謬であるとする。「理念的」封建人と「理念的」資本主義人を対置させ、前者から後者への移行を語るならば、歴史的事実の領域に対応物を持っていない問題が提起されることとなるとした（塩野谷1988）。

理念型の体现者に由来すると推測される「担い手」に集落営農はどのように位置づけられるのであろうか。農政官僚は集落営農を過渡的なものとし、やがては担い手に転化する。その想定があるがゆえに担い手と認めたのであろう。しかし歴史的事実の領域に対応物がないのは、この場合も同様と考える。食料・農業・農村基本法下における集落の扱いは、ウェーバーの方法論に対するシュンペーターの批判があてはまるのではないか。

#### ④ 理念型と経営

農業基本法下の農政でしばしば指摘されたのが、ウェーバーの近代経営の理解において、エトス<sup>15</sup>の欠缺が決定的な弱点であったという反省である（金沢1980）。それゆえに食料・農業・農村基本法であえて登場させたのが理念の体现者「担い手」であったのかもしれない。しかし歴史的個体であるむらに近代経営のエトスを注入するのは、生産と生活が融合している以上、限定的なものとなる。それゆえ農業基本法に向けた東畑の答申は近代化に限った。食料・農業・農村基本法が多様な価値観を認めながらも当初から近代経営の育成をメインに掲げるのと重なる。むらは新たな制度に対応してきたが、このあと見るように、生業を生み出し持続的な生産と生活の場をつくらうとしている。広い意味で

の地域の経営といえるかもしれない。しかしそれは近代経営というよりむしろ多様な価値観を包摂しさらに新たな価値をも創造する場としての進化と考える。むらをこのように位置づけると、二つの基本法においても、ウェーバーの経営は理論の導く近代経営にのみ該当し、シュンペーターが掲げた経済社会学の方法論による一般：理論と個別：歴史、その中間に制度という位置づけのほうが妥当性が高まるのではないか。

#### ⑤ 東畑の地域の認識：むらをどのように位置づけていたか

東畑の地域の認識についてさらに整理する。東畑は帝国大学の学生時代、ドイツ社会科学を自習した。しかしウェーバーやゾンバルト、テンニース（1855-1936）などから学んだものは雑学知識にすぎず、日本農業の経済分析に関する知見に初めて触れたのは柳田國男『時代ト農政』（1910年）であったという（東畑1979）。柳田とこれを承継する東畑の地域観に注目し、二つの法律のむらの扱いを位置づけることを試みたい。

柳田は農政官僚ののちに民俗学を構築する。東畑は柳田の民俗学について、氏の農政学を自己発展させていく上での必然的な帰結とし、氏のリアリズムが動いている限りそこには内発的発展方向としての民俗学に至らざるを得ないと評する（東畑1961）。信頼できる統計もなく実態をつかむ手掛かりもない時代の政策検討には、抽象が過ぎることを戒めたのであろう。また、新渡戸稲造は1910年に「郷土会」を立ち上げた。この会は、中央文化への偏重や近代科学の表面的な摂取を退け、郷土の実地調査をもとに生きた土着の価値を掘りあて

ようとする集いである（平凡社世界百科事典）。柳田はその発足時からの中心メンバーである。新渡戸は『農業本論』（1898年）のなかで、むらの生成と種々の形態の記録は社会学の有望なる事柄であり地方の農業組織に影響を及ぼすとして地方学じかたの必要性を論じた。東畑はこれを読み解き、政治や行政が社会に対して優位を占めて後者を破壊するのを新渡戸博士は嘆き、地方学の研究に尽瘁すべきと提唱する意義は、時代を超え昭和44年のほうがよりアピールすると主張した（東畑1973）。昭和44年（1969年）は大規模プロジェクト方式による新全国総合開発計画（新全総）が閣議決定された年である。こうした新渡戸・柳田への評は、東畑自身が地域社会をいかに重視していたかを示す。

この見解を踏まえると、東畑には、近代化＝産業としての農業の経済成長の重視に加えて、地域重視の二つの方向があったと考えられる。農業基本法の答申で近代化のみを取り上げたのは、恒産なければ恒心なしということもさることながら、むらを基礎に施策の展開を図ってきた農政官僚の働く余地をむしろ取って残したのではないか。

さて、「近代化＝経済の成長」に対して、鶴見和子の内発的発展論は「人間の成長」を究極の目標とし、それぞれの人が持って生まれた可能性を十分に発揮できる条件をつくらうとする。この論は柳田の研究から生まれた。1970年代には柳田を危険思想とする研究者集団がいた。当時、四面楚歌で柳田の研究に取り組む鶴見を、良いことをしているからしっかりやりなさいと東畑は励ましたという（鶴見1998）。励まされた鶴見は、定住民としての常民は、漂泊民との出会いによって覚醒

され、活力を賦与されて、社会変動の担い手となることを柳田民俗学から導く（鶴見1977）。異質なものとのおつかり合いがなければ創造性は生まれない、そのためには地域が外に開かれていないといけない、それが内発的発展にまず必要とされると主張する（鶴見1999）<sup>16</sup>。

小田切徳美は、日本の中山間地におけるむらの実態と英国での地域再生の取り組みから、内発的発展論・ネオ内発的発展論を踏まえた地域ガバナンスと農山村再生の理論を構築し、その実践を支えている（小田切ほか2018）。近年、人口減少下においてむらが編み出す新たな適応を「にぎやかな過疎」と提唱する。それは、折からの田園回帰の傾向と、何かしら地域にかかわろうとする関係人口の増加を捉え、風の人も含む多様なプレーヤーが交錯し人口減でも人材増という地域の創発である<sup>17</sup>。都市部も含めた今後の社会モデルともなろう。

外部の人材を入れて調整を積み重ねながら地域の今を変えていく方法は、地域が開かれてこそ可能である。鶴見の読み解く柳田学に通じる。風の人は柳田の漂泊者につながる。むらという日本社会の基層への効果的なアプローチの特徴は、昭和までの範囲では柳田にさかのぼる。もっとも農水省はパットナムのソーシャルキャピタル論を拡張してむらには対外的に開かれた橋渡し機能が必要とした（2007年<sup>18</sup>）。

すでに掲げたとおり、東畑によれば柳田民俗学は農政学的課題を引き継ぐものであった。「自立的で健全な国民国家の形成」のために一国の持つ労働と資本をどこにどれだけ

配分するかを考え続けた柳田は、農村の貧困からの脱却に「独立自営」の可能な経営体である中農の養成が課題となるとした（藤井1995）。その規模は最低2ha以上を想定することから、農村には余剰労働力が生ずる。その解消のための労働の再配賦は人の移動を伴う。柳田民俗学はこのような人の移動がもたらす生活変化を明らかにしようとする考察をも背景の一つとする（松田2015）。人口過剰と共有資源の過剰利用の中での検討である。小田切が取り組むのは人口過少による共有資源の過少利用の中でのむらの再生である。条件は柳田の当時と著しく異なる。しかしむらは日本社会の基層である。状況に応じて知恵を絞り社会秩序を培ってきた。担い手育成への対応はその一例である。そして過少利用下における資源の活用ルールは、むらの培ってきた互助共存の知恵と長期の時間視野からその地ならではのものが編み出される。中山間地域等直接支払制度の自己デザイン性は、まさにこの活動を支援するからこそ内発的発展につながると評価されたのである。人の移動の方向も変わった。しかし漂泊と定住の出会いが新たな価値を生む発想は等しい。今を超える突破口を開こうとする姿勢も同様である。

#### ⑥ ウェーバーの価値観

ウェーバーの類型論では行為を4つに分類する（Weber.M 1922）。ここではそのうちの「価値合理性」「目的合理性」に注目して政策を検討する。政策評価の可否を決めるからである。ウェーバーは両者を峻別すべきとした。教科書的な説明をすれば、近現代の市民社会では、政策とは政策目的を達成するための手段である。それは目的合理的でなければ

ならない。まず、社会の構成メンバーの合意を得られる目的を設定する。その目的に対して合理的な手段と政策を選択する。この段階で、目的に対して合理的な選択かどうか厳しく問われる。選択した者は、手段として選ばれた政策選択が合理的なものかどうか、説明責任を果たすことが要求される。もし当初の目論見通りの結果が得られなかった場合、手段選択の適正性が検証される。適正であったならば、不測の事態が起こった故か否かも検証の対象となる。事後の検証も然りである。

ここで政策の想定する人間像を考える<sup>19</sup>。社会政策における「強く逞しい個人」と「守られるべき弱い個人」である。社会政策の思想基盤は概して3つの変遷をたどる。近代産業革命以降の思想基盤としてまず古典的自由主義（Classical liberalism）がある。この思想は、自立する「強く逞しい個人」を社会の原則と想定し、そこから零れ落ちる自立できない「守られるべき弱い個人」を工場法や集団的自助でカバーしようとした。しかし市場経済の発達が個人の才能・努力と無関係に自助困難な貧困を生むことが認知されると、介入的自由主義（New liberalism 社会自由主義および社会的市場経済）に転換する。いわゆる福祉国家思想である。政策は「守られるべき弱い個人」を基本とするように変わる。社会厚生への在り方はエリートが知っているのでエリートが人々を幸せに導く。エリートの社会設計のうえで人々は守られる。しかしやがて、こうした公共部門の私的部門への介入は、これを鬱陶しいと思う人々の感情も惹起する。最低限の生活保障という制度に内在する、個人の活動誘因をそぐ要素がクローズアッ

プされる。大きな政府は過剰な介入と映りだす。財政負担の著増も問題視される。経済活動の誘因が税の高い負担によって棄損され、非効率が蔓延する。社会の不公平感が増大する。福祉国家は批判される。こうして、公共部門が積極介入する混合経済（社会的市場経済）に反駁する新自由主義（Neo liberalism）が登場する。それは個人の自由や市場原理を再評価し、政府による個人や市場への介入は最低限とすべきと提唱する。市場の自生的秩序こそが統制に勝る価値とする。この思想は「強く逞しい個人」を想定する。古典的自由主義の人間像の復活である。しかもそのフリーハンドを阻害するのは効率性を損なうので省くべきとする。従って古典的自由主義が用意した工場法や集団的自助のような社会的な安全ネットも認めない。

新自由主義の思想基盤で推進される政策は競争政策である。経済学では市場競争という場合の「競争」は「状態」を意味する用語であるにもかかわらず、新自由主義的政策はプレーヤーを目に見える形で順位付けする。プレーヤーを競い合わせ、敗者が生まれれば競争が存在し、政策の効率性が担保される。それが市場の自生的秩序という価値に適合的とする。つまりは価値合理的な政策である。価値合理的な政策は、目的合理的な政策と異なり、目的と手段の関係で選択の妥当性を評価するのが極めて困難となる。「欲しがりません、勝つまでは」となれば変わらない。目的が達成されたかどうかではなく、価値に合うかどうか判断基準だからである。

上記のように人間像を二分して考える社会政策の先学に沿い、あえてここで問う。むら

を巡る政策はどちらの人間像を想定していたのだろうか。例えば過疎法は、高度経済成長のもたらした、個人の自助努力による対応能力をはるかに超える社会変動を背景に制定された。その時期では「守られるべき弱い個人」を政策対象の基本とする介入的自由主義の考えが日本で生きていた。しかしむらの弱化はとどまるところなく推移する。これを小田切は「人の空洞化」・「土地の空洞化」・「むらの空洞化」と表現する。そしてその根底にある、都市・農山村間の格差によって育った地域に対する愛着や誇りを削ぎ、農山村に住み続ける意義を見失わせているという「誇りの空洞化」こそが課題の核心と指摘する（小田切2014）。しかし「どっこい生きている」農山村の人々はこの目に見えない「誇りの空洞化」を乗り越える活動をしており、新たな価値を生み出す「地域みがき」を実践する。集落に踏みとどまって生業を維持している誇り高い農民たち。その誇りを打ち砕くような限界集落呼ばわりはむしろ現状の評価に逆効果であり不当ですらある。この文脈では、むらのメンバーは「守られるべき弱い個人」であったとしても、自ら地域の未来を切り開こうとしている。誇りの維持が可能な自立した生活者として存在する。

農政官僚はこの状況を、半ば敬意をこめて、誇り高い人たちによってむらは維持されているとみなす。その認識には、明治以降、政策展開にむらの力をどう組み込むかに腐心した経過も与かって力がある。彼らが乗り越えようとしても果たせなかった局面も種々あった。そうして誇り高い人は「強く逞しい個人」とみなされる。どっこい生きている人

を「守られるべき弱い個人」とするのは非礼である。その誇りを打ち砕くようなレッテルを張るべきではない。人口減下で今後をどうするか。「人・農地プラン」でも中山間地域等直接支払制度でも多面的機能交付金でも、集落で話し合っただけ自ら主体的に未来を決めるフレームが用意されている。内発的発展に必要な主体的取り組みと自己決定を尊重するからである。集落にとって苦手な広域連携でも、これを誘導する施策メニューを用意している。決めるのは集落自身である。この解釈が本来の内発的発展論と異なり全く反対の帰結に結びつく可能性をふたつ指摘する。一つは、政策当局がこれだけ支援策を提供しても、集落自身がこれを活用しない場合には、未来を描かないことを自ら決断した、と判断せざるを得ない、という流れが敷かれている可能性である。梃入れであるはずの支援策の採否を持って「選別」に用いるのである。もう一つは、これらの政策メニューの採否について、「強く逞しい個人」を前提とする新自由主義的な発想を延長し、市場の自生的秩序ならぬむらの自己決定による自生的秩序の形成を見る可能性である。こうして形成される「自生的秩序」はむらの多様な個性ゆえに一般化できず、一律の政策目的の設定を回避する免罪符となる。支援メニューが単に価値合理的な競争政策の運用とされることを糊塗する。日本型直接支払制度は何よりその予算規模も対外的には見劣りする。欧州連合のように農業生産に多大な支援をする中での農村政策の仕上げ方式とは事情が異なる。戸数減によるまとめ役不在のなかで乏しい予算の獲得もままならず人口減に何ら手を打てないのも

「自生的秩序として尊重」される。そうしたむらの存在は競争政策が求める「敗者」の存在であり「競争」が機能している証となる。

この二つの可能性をさらに推し進めれば、用意された支援メニューを上手に活用して攻めの組織を作り小さな拠点を立てて複数集落の生活の円滑化が図れるようになったら、地域の人たちで十分で自立していると政策の有効性が高く評価され、残っていた公共部門も撤退するであろう。「選別」から「放置」ないし「放棄」「遺棄」に至る。大きな社会構想はこの状態を目指している（渡辺2014）。誇りの空洞化への対策で編み出された政策メニューは、その本質をえぐった研究者の意図と全く反対の結果を招来するような運用がなされるのではないか。その懸念を払拭できない。

## 5 終わりに：ポスト平成期の課題

前節まで、昭和から平成に至るむらの農政における位置づけを検討してきた。今後の課題に関連する事項をいくつか指摘する。

### (1) 省庁間ダイナミズム

#### 1) 旧内務省間のダイナミズム

旧内務省は日本を中央集権国家とするために様々な手を考案する。むらの固い壁はその妨げとなった。昭和恐慌による隣保共助運動は、農林省がむらに浸透する手掛かりをつくる。これが内務省よりも早かったことから、両省庁間でつばぜり合いがあった（安藤2019）。その流れは戦後も続く<sup>20</sup>。省庁間のダイナミズムは生きていた。この種のコンフリクトは止揚された合に至るであろうか。むらが対象の政策の場合、いわゆるコミュニティ

政策として複数省庁にまたがる。特に災害や犯罪といった住民の共通の利害にかかわるリスクを低減させ生活の基盤を安定化させるものが前面に出る。弱化したむらの機能をまえに、生活の安全のレベルでの維持を図ろうとする。それが、新たなコミュニティ創成のための施策の展開が、歴史的個体であるむらの意義をさらに減殺することのないように望む。また、省庁間ダイナミズムに類似のものは同一省内にも認められよう。農水省内の国際派と国内重視派の綱引きが、むらを重視するか否かのリズムを生んだと考える。

## 2) 経産省とのダイナミズム

近年、官邸の政策立案における存在が高まっている。小田切2020はプロジェクト型政策の展開をその特徴と指摘する。官邸における経産省のポジションを反映したものであろう。経産官僚は、在職中に新たな業界を起こし育成するプロジェクトを推進して、退職後の勤務先とすることが有力な活動誘因となっているからである。白洲次郎は通産省を官庁に横串を刺すものとして考案した。軍部の独走を抑止する仕掛けが行政面では弱かったことへの反省である。それゆえ他省庁の所管とされているものも柔軟な発想で解釈し、関連する産業の創設によって取り込む傾向がある。ICT農業も植物「工場」もコミュニティビジネスも近年の仕掛けである。

むらに関していえば、その歴史的な経過を踏まえた漸進主義が農政官僚のとってきた従来の手法であった。新しいビジネス創設は時間との戦いなので、こうした経過を切断する可能性が高い。そのうえで構築されるものはむらの新たな社会といえるものかどうか、疑

問なしとしない。

## 3) 目的合理性との関連

今や中山間地は社会政策的な対応が必要な地域も著増している。こうした時に、むらはどうに扱われることが妥当なのであろうか。社会の成熟度の証である多様な価値観の併存は、集落内、集落間、都市農村間でも幅広く認められる。SDGsは「誰一人取り残さない」社会の構築を目指すとする。誇り高く生きるむらは、包摂する側に入るのか、される側に入るのか。ゆえに包摂型社会の実現を政策の射程に入れるのであれば、これにむらをどう組み込むのか検証が必要であろう。それは目的合理性の下で、どのような人間像を想定するかによって異なること、自明である。

## 4) むらの将来像

「むらはどうなるのか」ではなく、「むらをどうするのか」を考える時期に来たと小田切は指摘する（小田切2009b）。にぎやかな過疎の創成にみるように、むらは進化する。しかしむら間の格差も無視できないほど拡大した。内発的発展は放置したら生まれるものではない。担い手育成と同時にむら社会に関する地域ガバナンスも政策的に組み込む必要性が一層増している。シュンペーターの一般と個別、その間に制度があるという分析の枠組みを本稿では示した。一般は経済理論による近代経営、個別は生業維持のための歴史の積み重ねである。近代経営は経営体の進化を目的とする。歴史的個体は現状を踏まえた漸進主義による微調整の積み重ねであった。しかし生業維持が地域の存続そのものの問題に転化している今、地域ガバナンスの必要性がもっと訴えられてよい。それは一種の地域の「経

営」といえるかもしれない。格差が広がる中で一部のむらの進化は経営的な発想を取り込んでいる。一般と個別の間にある制度が、両者の経営の進化を支援する時代になったと考える。

中世以降の日本の社会は団体的自治に依存してきた社会であり、団体の中でも村はその果たす重要性において日本社会の基礎的な単位であった（稲葉2009）。こうした団体的自治と農業を中心とした団体間分業の確立こそが『農の成熟』であり、農業社会としての日本社会の成立である（戸石2017）。そして「団体的自治の文化は現代も脈々と受け継がれており、日本社会の基層を成している」（戸石同上）という認識があることをあえて付け加えておく。日本農業の生産構造は、コミュニティを基層、市場経済活動を上層とする二層から成る（生源寺2011）。日本の社会的文化的基礎であるむらの潜在力が著しく損なわれようとしている現在（戸石2017）、その基層が動揺した時に上層はどうなるか。プロジェクトの林立でカバーできるであろうか。

むらの個性ある活動を通底するのは互助共存の知恵と長期の時間視野であり、むらの編み出した生産と生活の理（ことわり）である。自治村落の特徴を結束性・排他性と指摘した玉城1982の慧眼は、これを都市も含む日本社会全体の特徴としたところにある。むらが日本の社会的文化的基礎というのを如実に示す。むらの生みだしてきた社会の理を超えるものを、日本の都市は生み出していない（渡辺2019）。次のむらへの政策を考えるのは、この国の社会設計そのものである。自治の名を借りて選別に用いる効率策は、自滅の道で

はないか。地域自らが知恵を絞って取り組む、何一つとして同じもののない内発的發展（宮本1989）の実態をつぶさない施策が求められている。

繰り返すが、中山間地域等直接支払制度の自己デザイン性は、内発的發展の誘因をつくらうとする。そもそも中山間地の豊かな原生自然との結びつきによる多様な個性と農業は、多面的機能の源泉である。その多面性は社会厚生 of 多元性、ひいては人の幸福の多元性を意味する。「社会生活の実態と社会厚生との関係は個々人の選好に基づく主観的判断であり、社会厚生上の最適点を知る客観的手段は存在しない。」（荏開津他2020）。だからこそ全国一律の目標ではなく内発的發展が求められるのである。農政はむらに関する施策の人間像を再定義すべきではないか。地域が定義する目的に対する合理性に適合しているかどうか評価が可能な施策が求められていると考える。

なお、COVID-19の流行は、規模・集積・連結の経済の追求という従来のシステムでは感染症対策に限界があること、これを超越する思想とライフスタイルが求められていることを示した。例えば、空間を「閉鎖-開放」「密-疎」の2軸で分類し、今まで隆盛を極めた都市化による効率追求を考える。都市化は「閉密」の次元で特徴づけられるものの、今後はその対称となる「開疎」の次元での経済社会の構築が有用と主張する説がある（安宅2020）。しかしこれは高度経済成長と過疎以来、農村のありかたを検討してきた農業経済において連綿と取り組まれてきたことそのものである。時代が追いついてきたというべ

きか。ところがその「新たな」議論に農業経済の既往の知見が見向きもされないところは、この国の近年の政策を巡る論調に誤差なく適合する。そうした事情だからこそ、内発的発展の今日的意義は、本稿のみならず多くの分野で繰り返し訴えられてよいと考える。

以上

#### 注

- 1 近現代の農村の基礎的な単位地域で、生産・生活のための社会組織を、「むら」または「集落」という。農業センサスの「農業集落」がこれに相当する。「村落」は、むらのほか、大字、部落、小字、村組、近世の村：藩政村などを含む包括概念として使うべきとする。また、生活・生産のための時代貫通的な社会組織を指すときは「ムラ」と呼ぶ（庄司2006）。
- 2 石黒による小作立法は廃案となったものの、その狙いである集団的な地主小作関係の事実上の形成に彼はその後も尽力する。小作調停法の評価は分かれる。安達1959は、実態的には地主制の制限に重点を置いて作用したとする。一方、大内1950は、この法律は従来の小作制度維持に重点を置いていると批判する。
- 3 石黒・小平の指導によるとされる（大竹1984）。
- 4 渡辺2017。併せて信用組合ではなく4種併営の産業組合の設立をも目標とされた。総合農協の原型である（大田原2016）。また、こうした手立てを講ずることにより、農林省は内務省よりも早く農村経済を操作する仕掛けを得た（安藤2019a）。安藤2019aでは、この操作の仕掛けを巡って農林省と内務省のつばぜり合いが描かれている。こうした霞が関の省庁間の権限争いは今でも続く。
- 5 庄司2006。こうした運用はのちの地域農政と新基本法農政の展開につながる。
- 6 農家小組合が1932年改正の産業組合法によって法人化したもの。
- 7 本項と次節の内容は安藤2019b、小田切2009aに多くを負う。
- 8 新政策以降2006年の経営安定対策までは、農水省は農業経営体の育成のための政策メニューを用意する。個別経営体が一連の政策メニューをバネに目標とする経営体に成長することを狙いとした。育成目標に経営規模が入っていたため、系統農協をはじめとする家族経営の維持を望むグループからは、この政策を「育成」ではなく「絞り込み」、「選別」ととらえた。
- 9 「このため、人・農地プランを真に地域の話し合いに基づくものにする観点から、アンケートの実施、アンケート調査や話し合いを通じて地図による現況把握を行った上で、中心経営体への農地の集約化に関する将来方針を

作成することにより、人・農地プランの実質化を図りましょう。」

[https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito\\_nouchi\\_plan.html](https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/hito_nouchi_plan.html)

- 10 このほか、集落支援制度やグリーンツーリズムの推進など、むらの機能に関与する施策については、渡辺2019を参照のこと。また、農村政策の経過は農水省「農村政策を中心とした戦後農政の流れ」（下記URL）が網羅的である。

[https://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kentokai\\_attach/pdf/farm-village\\_meeting-3.pdf](https://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kentokai_attach/pdf/farm-village_meeting-3.pdf)

- 11 漸進とは定住のための階段を上るようなものを意図している。
- 12 「農業の基本問題と基本対策」において「農業経営を企業として確立しよう」とするのは、東畑の戦前から続く問題意識がある。東畑は1930年代、誰が日本農業を動かしているのかを問うた。「幾百万の農業活動の単位」については、「経済活動が全体としても将又個別的にも何らの変化も示さず、静態の状態を維持し同一過程を繰り返しているならば、その世界に出現来る経済の主体は畢竟之悉くこの「単なる業主」にほかならぬ」とする（東畑1936）。「単なる業主」はシュムペーターの言葉を借りている。
- 13 「官僚はリアリストですよ。理論や理想は学者に語ってもらう。それに少しでも近づくにはリアリストが必要」（熊澤英昭農協共済総合研究所（現・JA共済総合研究所）元理事長の「これからの農協」研究会における発言）。
- 14 その根拠を次項の地域観で述べる。
- 15 「①内部から自己を駆り立てる情熱と②社会的倫理性」（金沢1980）
- 16 異質なものとのおつかり合いによる創造は、シュムペーターの新結合を想起させる。地域のガバナンスも近代経営もこの点では共通項を持つと考える。
- 17 渡辺2019は、NHK「日本人の意識調査」をもちいて日本人の意識を4つに分類し、関係人口の増加や風の人の位置づけなどに関する内発的発展の意義を分析している。また、渡辺2017では、むらの対外開放性を求める政策の傾向が地域づくりにどのような影響を及ぼしたかを分析している。渡辺2020ではICTによる社会変化の可能性を計量分析している。
- 18 経過とその意義は渡辺2017。
- 19 この段落は小野塚2018による。
- 20 例えば、農水省の中山間地域に関する施策の研究会の中心であった研究者が、総務省のコミュニティに関する研究会に参加したところ、翌年、この研究者は農水省のすべての分野から、座長はもとよりメンバーとしても外された。

#### 引用文献

- ・安宅和人2020「2020-04-04そろそろ全体を見た話が聞きたい2」

- <https://kaz-ataka.hatenablog.com/entry/2020/04/04/190643> 20200727
- ・安達三季生1959「小作調停法」鶴飼信成等編『講座日本近代法発達史』第7巻 勁草書房
  - ・安藤光義2019a「農村政策の展開と現実－農村の変貌と今後－」『農業経済研究』
  - ・安藤光義2019b「構造政策とむらの関係－歴史的な展開と変容－」『土地と農業』49)
  - ・荏開津典生・鈴木宜弘2020『農業経済学』第5版 岩波書店
  - ・橋口卓也2018「内発的発展と農村政策－中山間直接支払制度を中心に－」小田切徳美編著『内発的農村発展論－理論と実践』農林統計出版
  - ・藤井隆至1995『柳田国男 経世済在の学：経済・倫理・教育』名古屋大学出版会
  - ・稲葉継陽2009『日本近世社会形成史論』校倉書房
  - ・松田陸彦2015「人の地域移動の日常性を巡る民俗学的考察」『国立歴史民俗博物館研究報告』199集 12月
  - ・金沢夏樹1980「農業経営学講義録」東京大学農業経済研究室
  - ・宮本憲一1989『経済大国増補版』昭和の歴史第10巻、小学館
  - ・新渡戸稲造1898『農業本論』裳華房 kindle版
  - ・農林漁業基本問題調査事務局監修1960『農業の基本問題と基本対策（解説版）』農林統計協会
  - ・小倉武一1982『小倉武一著作集』第14巻 農山漁村文化協会・森武麿1999『戦時日本農村社会の研究』東京大学出版会
  - ・玉城哲1982『日本の社会システム－むらと水からの再構成－』農山漁村文化協会
  - ・鈴木栄太郎1940/1968「日本農村社会学原理」『鈴木栄太郎著作集Ⅱ』未来社 所収（原著は時潮社、1940年）
  - ・若林敬子1985「地域社会・市町村の統合・分離に関する社会学的考察－地域人口分布研究の一視点」『人口問題研究』174、pp. 40-62.
  - ・小野塚知二『経済史』有斐閣2018
  - ・大竹啓介1984『石黒忠篤の農政思想』農山漁村文化協会
  - ・太田原高昭2016『新 明日の農協：歴史と現場から』農山漁村文化協会
  - ・大内雅利2009「むら論の展開と展望」坪井伸広ほか編『現代のむら』農山漁村文化協会
  - ・大内力1950『日本農業の財政学』東京大学出版部（復刻版1980）
  - ・小田切徳美1994「中山間地農業の担い手問題」『月刊 J A』478
  - ・小田切徳美2009a「農政とむら」坪井伸広ほか2009『現代のむら』所収 農山漁村文化協会
  - ・小田切徳美2009b「現代のむら－第2部のまとめ－」坪井伸広ほか2009『現代のむら』所収 農山漁村文化協会
  - ・小田切徳美2009c『農山村再生 「限界集落」問題を越えて』（岩波ブックレット）
  - ・小田切徳美2013a「日本における農村地域政策の新展開」『農林業問題研究』49（3）、pp. 463-472.
  - ・小田切徳美2013b『農山村再生に挑む』岩波書店
  - ・小田切徳美2014『農山村は消滅しない』岩波書店
  - ・小田切徳美2016「『田園回帰』の実相」『KEIO SFC JOURNAL』16（2）、pp. 10-22.
  - ・小田切徳美2017「日本における田園回帰」『世界の田園回帰』農山漁村文化協会
  - ・小田切徳美、橋口卓也2018『内発的農村発展論－理論と実践』農林統計出版
  - ・小田切徳美2020「農村政策の空洞化－その構図と展望」『農業と経済』臨時増刊号 昭和堂
  - ・篠崎尚夫2008『東畑精一の経済思想』日本経済評論社
  - ・庄司俊作2006「近現代の政府と町村と集落」『農業史研究』第40号、pp. 14-27.
  - ・生源寺眞一2008『農業再建』岩波書店
  - ・生源寺眞一2011『日本農業の真実』岩波新書
  - ・川本彰1982『日本人と集団主義：土地と血』玉川大学出版部
  - ・塩野谷祐一1988「シュンペーター・シュモラー・ウェーバー 歴史認識の方法論」『一橋論叢』100（6）、pp. 711-733.
  - ・戸石七生2017『むらと家を守った江戸時代の人々』農山漁村文化協会
  - ・東畑精一1936『日本農業の展開過程』岩波書店
  - ・東畑精一1973「新渡戸博士とRuriology」『農書に歴史あり』家の光協会
  - ・東畑精一1979『私の履歴書』日本経済新聞社
  - ・東畑精一1961「農政学者としての柳田国男」『文学』第29巻第1号 岩波書店、pp. 40-45.
  - ・鶴見和子1998「柳田国男の普遍性－内発的発展の拠り所としての柳田学」『鶴見和子曼荼羅 4 土の巻 柳田国男論』藤原書店
  - ・鶴見和子1977『漂泊と定住と 柳田国男の社会変動論』筑摩書房
  - ・鶴見和子1999「最終講義－内発的発展の3つの事例」『コレクション鶴見和子曼荼羅<9>環の巻－内発的発展論によるパラダイム転換』藤原書店
  - ・柳田国男1910『時代ト農政』聚精堂  
<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/991509/1>
  - ・渡辺靖仁2017「政権再交代と農家の意識変化－農家・組合員からみた近年の農政展開の受け止め方とその含意」『共済総合研究』JA共済総合研究所 第74号、pp. 52-77.
  - ・渡辺靖仁2019「『日本人の意識調査』からみたムラの意識の近年動向とその含意」『共済総合研究』JA共済総合研究所 第78号、pp. 58-103.
  - ・渡辺靖仁2020「WEB情報活用度と政治的選択の傾向：ICTと農村の意思決定への影響」『共済総合研究』JA共済総合研究所 第80号、pp. 54-77.
  - ・Weber.M 1922 *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B.Mohr（清水幾太郎訳1972『社会学の根本概念』岩波書店所収「社会的行為の種類」）
  - ・Schumpeter, 1954, *History of economic analysis*,（東畑精一訳1958『経済分析の歴史』第5巻、岩波書店）