農村計画研究における実践性へのアプローチ

－農業試験場が着手した農村計画研究の一端について－

The Practical Approaches for Rural Planning

－An Expectation of Rural Planning in National Agricultural Experiment Station－

田 口 三樹夫*

Mikio TAGUCHI

はじめに

――新規参入した農業試験場

昭和63年10月、農林水産省の各地域農業試験場（以下地域農試という）が、農業経営部を振替えて農村計画研究部あるいは地域計画研究室等を設置し、『農村計画』研究に新規参入して早くも3年が経過した。この組織再編の一端は、本誌でもすでに、北海道、四国の両地域農試の担当部長が紹介しているのでご承知の方も多いかと思う。

筆者は昨年まで農業研究センター農業計画部長の職にあって、この新たな『農村計画』研究体制の発足に関わってきた（農業研究センターは関東東海地域農試の機能をもつので以下地域農試に含む）。たしかに、農業・農村の直面している状況からすれば、『農村計画』研究の導入は“時の流れ”というべきであった。しかし長期に亘って、農作物の多収安定技術の開発を主力としてきた地域農試にとって、この『農村計画』研究の導入は、総合的で学際的でしかも実践的な研究が求められるものであるだけに、容易に馴染める分野ではなく、いかに対処すればよいのか、大変な議論と決断を必要としたものであった。

地域農試としては、隣接の農業工学（農業土木や機械・施設）、農業環境などのハード系科学の専門試験場との協力体制を組んで研究推進を図るのは当然であるが、地域農試が担っている『総合農業』研究自体の立場からも、それぞれ地域の特性に立脚した『農村計画』研究が模索されなければ

ならなかった。しかしこの点では、『農村計画』研究の中核的担い手の役割をソフト系科学の農業経営研究陣営に任せて、主力の技術研究陣営は一步下がった協力者の位置に留まった。しかし今後、ソフト系分野を強化することは、地域農試のサバイバルにとって必要な状況が強まると予想されるが、技術研究分野の『農村計画』研究への主体的な接近は、これからの課題として残っているといえよう。

しかし、中核的担い手の役割を任された農業経営研究陣営においても、研究の入口で強い懸念と逡巡があった。それは『農村計画』が果たして科学たりうるのかという『そもそも論』から、計画主体と計画目的の関係、計画策定の住民対応方式、すなわちトップダウンかボトムアップか、そして1地域農試だけでは欠落分野が多く『総合研究』としていかなる方法論で推進すべきか等々の困難が懸念としてつき纏っていた。とりわけ農業経営研究陣営としては、従来から『地域農業計画』の領域ではそれなりの研究蓄積を積んできたが、単なるその延長では、到底、部分的なカバリッジしかできないのではないかという懸念からの逡巡があった。

したがって筆者らは、そうした懸念や逡巡を克服するために、農業経営研究陣営が実行可能な、あるいは努力して解明しなければならない『農村計画』研究の目的・方法、さらには共同研究の推進態勢等について、折りにふれて部内討論の叩き台を提案していく必要があった。小論は、こうし

* 農林漁業金融公庫

て提案した幾つかの論文を取纏めたものであるが、多分、この小論を通じて、今日、新規参入した地域農試の農業経営研究陣営が、どのような『農村計画』研究を目指して努力しているのかご理解頂けるのではないかと思う。その上で、積極的なご鞭撻を頂きたいと願うものである。

I 『農村計画』問題の背景

さて、わが国の農村の現実をどのように見るのか。1960年代の高度経済成長期以降、疾風怒濤の30余年の経過を振り返ってみると、戦後農地改革を経てなお、本質が変わることのなかった『不動』の伝統的小農体制は、高度経済成長によって一挙に激動過程に突入し、今日、いよいよ構造的な危機を現出するに至ったということが強調されるべきである。

周知の通り農林水産省は、このような事態に対処するため、昨年来『新政策本部』を設置して、戦後農政の抜本的な見直しに着手した。その見直しの第一歩は、土地利用型農業の担い手の在り様についてである。しかし担い手経営の企業化・法人化を期待するためには、経営規模拡大、特に土地集積が必須の条件である。しかし『自作農的土地所有体制』をそのままにしておくのでは、たちまち『土地所有の壁』に達着して、依然、これまでの閉塞状態は克服できないというべきであろう。このことは、もはや『自作農主義』そのものの見直し、それに基づく『農地法』の見直しに向わざるをえないということである。

さらにそれは、わが国農業の大宗である水田農業が直面する困難、つまり『コメ』を巡る難問をどうするのかということにも繋がる。多年、需給ギャップの解消を目指して取組んできた転作は一向に好転せず、生産現場は限界感が充満している。差迫っているガット・ウルグアイ・ラウンドの『コメ』輸入の関税化要求に対しても、いかに対処するのか。いずれにしろ、現状打開の方向は、水田に夏季畑作物を取込んで田畑輪換を行う『地域輪作農法』への転換、しかもそれが集落などの地域を単位とした水田利用方式として保証される必要

がある。ここでもまた、担い手が個別経営であれ生産組織であれ、それらに土地が集積されなければ、担い手が満足する高収益経営で、しかも消費者が納得する低コスト生産を実現することは不可能である。

しかしながら農業経営研究陣営は、こうした小農体制の危機を構造的に分析し、打開の方法を探りだし、そして将来の担い手像を構想するという、先年来の基本テーマについて残念ながらまだ十分に審らかにしていないのもまた事実である。そこには農業経営研究陣営のみならず、社会科学全体として日本農業の現状規定、さらには将来予測に対する方法論の混迷を認めないわけにはいかない。

たしかに『認識』の科学的アプローチは、それぞれの科学分野における際限のない『分化』の流れの中で精緻なものとなってきた。しかしながら近代科学は、それらを再び『統合』して、総合的な存在である『現実』に迫る内発的なフィードバック・ループを持っていないかのようである。そうではあるが、先に述べたような農業・農村の差迫った再編問題、しかも文字通り総合的問題の典型である『農村計画』に挑戦すべきであるという内外からの強い要請がある。『総合農業』を標榜する地域農試にとっては、かつて昭和50年代に取組んだ総合研究として格好の『地域農業複合化研究』の経験がある。そのとき共同研究者の間で研究の進め方についてなかなか纏まらなかった。しかし最後は、やや自虐的ではあったが「走りながら考えよう」という合い言葉でスタートした。しかしそのことはここでもまた有効であるというべきであろう。

II 農村計画の方法論

一内在的なモメントー

部内の討論でも、最初に問題となったのは農村計画の『目的』は何かということであった。当然、その農村に居住する人々が希望する『むら』を目指して改善計画を立てること、という点では一致するが、昔ならいざしらず、今日のように農家の社会的行動が多様化してくると、人々の『むら』

に対する要求も、したがって改善目標も多様化してくる。

このような人々の多様な要求は、農家の社会的行動様式の多様化に基づくものであり、そのことはまた農家の家業の分化、いわゆる『社会的分化』(Social Differentiation)がようやく顕著になったことを意味する。実際に市町村当局が計画を立てる場合、精粗はいろいろであるが、少なくとも農家を幾つかのグループに類型化して、そのグループごとに要求・目標の集約化を進め、その上でグループ間の目標の調整を行い、極力、最大公約数となるように、そして後の取扱いが容易になるように少数の改善目標に絞りこもうとしている。しかし果たして、それらが科学的な根拠を持つかどうかは、また別のレベルの話である。

しかし、われわれはこれまで地域農業計画研究の中で、オペレーションズ・リサーチなど計量経済学的手法について、現場によりよく適応させるため相当の精緻化を進めてきたと自負している。したがって目標が幾つかに分かれている場合に、多目的目標計画法はそれらの多目的を一定の均衡点に誘導しようとする機能を持つ。これは今後一層の発展を期待させるものである。しかしここで視点を変えると、これら数学的な手法によってオプティマルな数値が『蓋然的』な規範として得られたとしても、問題はその数値を人々が同意して、実行に移すかどうかということである。そこには『実践』という自ずから次元を異にする問題が存在するのである。

また他方、農村の経済的社会的動向を構造分析的手法によって、『必然的』な因果関係を析出し、現状打開の方向を提示しようとする立場がある。従来、この立場は『批判の科学』として独自性を持ってきたが、一定の提案を行おうという姿勢の変化は評価できる。しかしここでもまた、必然的な道筋を明らかにし、現状打開の方向を提示したからといって、直ちに人々の同意を得て実行に移すことになるかという、自ずから別の問題となる。

いずれの場合にも、そこには人々が進むための『目標』(方向づけ)は提示されているが、いかにしてその目標に到達すべきかという『手段』(方法

づけ)の提示がないということである。しかも現実の計画では『目標』のみという場合が極めて多い。成功した計画事例をみると、やはり、この『手段』・『方法』が提示されているとき、人々の同意をはっきりと問うこととなり、また賛同者の多数派形成を推進して、いざ『実践』というための意欲を醸成することに大きな契機(モメント)となっている場合が多い。

ここに、『農村計画』研究において、とりわけ『方法』に関する『方法論』研究の重要性とそれを目指すべき内在的契機があるということであろう(通常、方法論は『目的』と『方法』を一体的に取扱う方が有力とされているが、ここではその立場に立つ)。

III 農村計画の運動論としてのアプローチ

農業経営研究のいま一つの蓄積は、企業経営の目的である『最大の利潤を持続的に得る』ために、経営者は経営管理上のチェック・ポイントを経営設計・計画(Plan)－経営実践(Do)－経営分析・評価(See)の三つの経営過程において行っているということ、農業経営の管理過程分析においてもその有効性を実証してきている。

『農村計画』においても同じで、計画を作り、計画を実践し、実践の結果を分析して、次の計画を修正するといった一連のプロセスでのチェックが不可欠である。しかし農村計画においては、たとえば計画主体としての役場や農協がチェックすることは当然であるが、それにもまして、関係住民一人一人がそこに参加することが、人々の計画達成に向けての意欲の発現とその持続力を生み出す鍵となるということである。

人々が、現状を打開するために計画を立てて実践しようという意欲＝エネルギーは、論理的に言えば、人々があるものの『不足』や『欠乏』状態から脱却しようとする欲求に対応している。したがって欲求が『充足』されている状態を『目的』として描くとすれば、その『目的』達成のための『手段』(方法)は、とりもなおさず、『充足』のための『手段』(方法)である。

先にふれた今日の農村において農家の『目的』が多様化しているということは、したがってその達成のための『手段』の多様性を物語っている。ここで、『農村計画』における『住民参加』と『合意形成』の困難につきあたる。もし『合意形成』の社会力学的な観点を持ち込むとするならば、単に『目的』の多様な在り方を容認するだけではなく、そのための『手段』の多様性を容認することからスタートすべきである。そうでなければ、最初から厳しい緊張関係に置かれてスタートが切れないということになるであろう。

しかしながら『手段』が多様なままでは、打つべき『手』や『手順』のなかに、交錯したり、逆行したりするものを含む場合もあるわけで、それらを一定の許容範囲におさめるように調整することが必要となってくる。もし、収めることができないければ、計画の実践性は確保できないことになる。集団にとって、例えば同一の目的で結集した『目的集団』においてさえ、しばしば『手段』の選択を巡って分裂に至ることは周知のところである。まして仲良しグループのような『目的』や『手段』を余り問題にしない集団でさえも、『手段』の統一に困難さが現れたりするものである。

したがって、ただ、同じ『むら』に居住しているだけといった新規参入の非農家を含んだ混住地域の『農村計画』になればなるほど、計画の実践性は余計に強力な『手段』調整が必要にならざるを得なくなる。ここに、いわば社会力学的なアプローチが不可欠なものとなってくる。ボトムアップ方式に見られる『運動論的農村計画』が、それこそ時間と労力を食うといわれながらも、有力視されているというのは、運動に内在して、次に述べるような社会力学的な調整機構をもっているということに他ならない。

IV 社会力学的な調整問題

ここでの社会的力学は、社会学プロパーで形成されている社会力学とか集団力学に即して理論展開を行おうとしているものではないことを、まず断っておく。筆者の咨意的な用語法であって、い

わば運動論と同義というべきであるが、あえて社会的力学というのは、運動の内的外的な契機、運動の起動力、惰性態からの展開、作用と反作用といった力学的な要素に踏込んで『調整』という社会的運動を分析してみようということである。

もっとも、字面だけでいえば、力の強い個人・グループが弱いものを服従させる形での調整を意図するものととられやすいが、筆者の意図はそうでない。あくまでも『欲求』の強弱によって、それぞれが『目標』へ到達するために選択した『手段』の戦術的な位置づけを調整しようとする場合の問題なのである。

したがって『調整』の最も基本的な作業としては、第一に、それぞれの『目標』と『手段』の個別的な差異を、最大限に許容しうる範囲にまとめる類型化作業が必要となる。

第二に、その類型化された『目標』と『手段』を結び合わせて、当事者達がビジュアルに確認できるように表示する作業が続く。われわれの計画研究の蓄積からいえば、おそらくその作業は、目標グループごとにグループ内で『目標』の再吟味、『手段』の統合について話し合い（調整）、ついでその結果を持寄ってグループ間で、特に『手段』についての話し合い（調整）を行うという順序がとられるのが好結果を生むようである。

もちろん、調整の最終的な決定方式は『全員一致』となるように、全員が努力を傾注しなければならないが、利害対立が容易に解消し得ない場合はしばしばである。特に目標を異にする目標グループ間においては厳しい緊張関係に至るケースが多い。そのとき調整は『折り合い』を求めなければならないが、そのときこそ、条件が許容する限りにおいて、複数の『目標』と複数の『手段』を、しかも戦術的なウエイトをつけて合意に漕ぎつけるという調整の力学的なアプローチが出番となるであろう。

このような『折り合い』の結果が、全員の『満足』を生み出すことにはならなかったとしても、組織の緊張・対立を『多目標』・『多手段』の複合計画の中に吸収することに成功することは、調整の基本的役割である。そのことが、計画する力であり、実践する力となるのである。

最後に残された作業は、そのような調整を誰が担うのか、調整者をどのようにして選定するのかということである。しかし、このことは、換言すれば、計画主体を誰にするのかという問題に他ならない。ここでは紙数が尽きたので、そのポイントだけを述べておきたい。

要は計画の範囲によって計画主体は異なるが、われわれが念頭においているのは、小は集落から旧村そして市町村である。したがって、形式的には各レベルの自治組織であり役員乃至市町村長である。しかし上述してきたように『住民参加』による『合意形式』こそ、計画－実践－分析のいずれにおいても意欲＝エネルギーを生み出すことを強調してきた。このような意味において、集落、旧村の担い手は自治組織の役員を核として全員が、市町村の担い手は役場を核として目標グループ代表者による『計画委員会』などが、実質的な計画・調整主体となるべきであるといえる。

終わりに代えて

冒頭に述べたように、小論は国立農業試験場が『農村計画』研究に参入するに当たって、『農村計画研究の方法論』を検討してきた中で、研究目的と研究方法についてはすでに筆者の所見を別途述べているので（『農業技術』44－6，1989），ここでは計画・実践における合意形成のための調整に絞って論じたつもりである。研究者としてのわれわれは、計画主体として村長や集落の区長になることはできないが、実践的計画策定手法を持った『代行的主体』として限りなく主体に近づくことはできる。しかしまだ研究は緒に着いたばかりで、ここでも序論として抽象的に調整過程の枠組みを述べたに過ぎない。そのために本誌の読者各位には読みにくいものになったと思われる。ただ、後発の試験場グループが『農村計画』研究の中に、経営学はむろん社会学、心理学などソフト系科学の方法論を積極的に取込んで、新しい地平を開こうとしていることを記憶して頂いただければ、小論の役目はひとまず終えたということである。