

## 戦後広域農業政策の展開に関する考察

能美 誠\*

(昭和63年5月31日受付)

### A Study on the Post-War Development of Agricultural Policies for the “Area-Wide Regions” (Kōiki) of Japan

Makoto NOHMI\*

The objective of this paper is to study the development process of agricultural policies implemented after the end of World War II which were intended for the various “area-wide regions” (Kōiki) of Japan. These regions generally included several cities, towns and villages. It is hoped that this kind of study will play an important role in better understanding the development process of the agricultural activities in these regions.

From this study, the following results were obtained :

1. The number and types of policies for these regions were found to have increased steadily over the years.
2. Area-wide Agricultural activities were proposed based fundamentally on the homogeneity of the regions requiring the activities. Hence, the realization of a policy intended for the regions is affected by the extent of the homogeneity of the regions.

#### 結 言

本稿では戦後における主として国で行われた広域農業政策について、その展開を第Ⅰ期（終戦直後～昭和35年頃）、第Ⅱ期（昭和36年頃～45年頃）、第Ⅲ期（昭和46年頃～現在）の3期に分けて考察する。

ところでここでいう「広域」とは、広域市町村圏の場合の広域の意味に近く、一般的には数市町村で構成され、地域性（立地条件）の似ている多くても大体3つ程度の郡から成る地域という意味で用いることにしたい。なお「多くても大体3つ程度の郡」という表現にはあいまい

さが残るが、広域の捉え方は地域によって必ずしも一致しないことから幅を持たせている。

例えばわが国の広域農業政策のなかでは広域営農団地事業が最も重要な位置を占めているが、その広域営農団地の地域指定をみると、必ずしも一つの郡というように固定していない。そのため1郡にも満たない範囲の広域営農団地から、なかには5つの郡を範囲としている広域営農団地まである。したがって面積的にも差が出てくるのはやむを得ず（ただし地域によって市町村の面積の異なることがその差を小さくしてくれる側面はある）、そのことが広域の分析に多少の障害となることも考えられる。

\* 鳥取大学農学部農林総合科学科経営管理学講座

\* *Department of Farm Business Management, Faculty of Agriculture, Tottori University*

しかし市町村の範囲を越えているという意味で共通点を有しており、その共通点が生み出すさまざまな事象にも共通性がみられるといえよう。したがって面積に違いはみられても、そこに農業活動面で広域といわれている地域を幅広く取り扱うことに意味が出てくるのである。ただし面積がかなり大きいか、あるいはかなり小さい場合には、仮に1～3郡程度を範囲としていても、ここでは広域として取り扱わないことにする。換言すれば、郡の数にはあまりこだわらず、1郡に満たない場合も含めて、適当な面積の場合には広域として扱うことにしたい。

そこでつぎに広域を取り扱うことの意味を考えてみる。まず昭和44年に出された経済審議会農業問題研究委員会の報告書『日本農業進歩への道——農業の装置化とシステム化——』<sup>9)</sup>では、厳しい経済環境に対応するための農業の生産向上を目指した「装置化」と、分化・大規模化した各種生産機能の「システム化」の必要性が提起され（アグリシステム論）、これを受けた形で昭和40年代の後半から広域営農団地構想の下で、広域農道、加工・流通施設、農業管理センター等の建設を進めていく各種広域事業が行われてきた。また一方では単協の広域合併も進行し、現在では5～6%の単協が複数市町村を範囲とするまでに至っており、農業活動のなかで広域の占める位置づけは次第に大きくなってきている。

一方農業活動が行われる地域範囲の分析という視点に立ってみると、例えば集落については農業生産の地縁的關係を反映して、最近では地域農業（営農）集団の分析が盛んに行われてきている。そして市町村についても自治体農政論という独自の研究が高橋正郎氏・森昭氏<sup>10)</sup>、小野誠志氏等<sup>9)</sup>によって行われており、また市町村を範囲とした事例調査研究等も多くみられる。さらに日本全体を対象とした研究については、日本農業の構造分析や農業政策研究等に代表されるように、その例は枚挙にいとまがない。

しかしそれらに比較すると、広域を対象とした農業経済関係の研究は都道府県を対象にしたものと同様、明らかに少ないといわなければならない。これには上述のような地域に比べると、広域という地域範囲を明確に対象とした農業関係機関は、県や国の出先という変則的なものを別にすると現在でもそう多くは存在しておらず、農業活動およびその管理においていまひとつ明確な位置づけを与えられてこなかったこと、また従来はその必要性も必ずしも大きくはなかったこと、さらに集落のような狭い地域範囲では重要な農業活動における農家相互間の地縁的關係も、広域レベルになるとあまり意味を持たな

くなること等が関係していると考えられる。

しかしさきに述べたように最近では農業活動における広域の位置づけが大きくなってきており、また今まで十分に分析されてこなかった地域範囲であるだけに、広域を専門的に取り上げた研究も必要な時期にきているといえる。また広域農業活動に対する政策の役割には重要なものがあり、広域農業政策の展開を考察することは、広域農業活動の推移や展開を明らかにするうえでも必要なことである。そこで本稿では、広域農業活動に関する研究のなかでも広域農業政策に焦点を当てて、まだ十分に考察されていない（戦後）広域農業政策の展開について検討することにしたい。

なお時期区分に関していうと、第I期と第II期の間については、昭和36年に農業基本法が制定され、昭和30年代後半以降は野菜、果樹、畜産物等の成長農産物の選択的拡大が推進され、それに伴い広域農業活動に対しても、従来より大きな役割が期待されるようになってきたことが、両期の時期区分の背後にある。一方第II期と第III期の区分については、それ以前とは時代を画する広域営農団地育成対策が昭和46年に開始されたことが関係している。また昭和35年頃というように時期区分に「頃」をつけているのは、広域が関係している各種農業政策がすべて同一年度に開始・終了しているわけではないためである。

ところでこの考察を行うに際しては、農林省大臣官房総務課編『農林行政史』第6巻（1972年）、第10巻（1973年）、第12巻（1974年）や、農林省編『農林年鑑』（昭和24年版）、農林省編『農林水産年鑑』（昭和25年版、1951～1952年版、1953年版）、および農林省編『農林省年報』（昭和28～51年度）、農林水産省編『農林水産省年報』（昭和52～59年度）、農林省農政局『特殊地域農業振興対策史——積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法等の20年史——』（1972年）、等を参考にしていく。

## 第I期（終戦直後～昭和35年頃）

### 1. 農地関係事業

第2次世界大戦終了後の日本は被災した国土のなかで、復員兵、海外からの引き揚げ者等も加わった約8000万人の国民を養っていくことが急務の課題であった。そういう状況のなかでまず最初にとられた農業政策は、いうまでもなく緊急開拓事業である。これは食糧増産のほか、失業対策や社会不安防止のうえからも重要な事業で、昭和20年11月に5か年計画による155万町歩の開拓を主要内容とする緊急開拓事業実施要領が閣議決定された。

内容的にみると、このなかではその一つとして、概ね

3000町歩以上の地区を対象とした大規模国営開墾事業が行われている。具体的には青森県三本木、岩手山麓、白河矢吹、新安積、那須、高鍋川南の6地区で、1地区の平均計画開墾面積は約4551町歩の規模であり、相当大きい。そのため大規模開墾事業は現在の新市町村レベルでみても明らかに広域的な視点を有していたとみることができる。またそこまでは大きくないが、面積が概ね500～3000町歩の国営開墾事業も20地区ほど計画された。

またその2年後の昭和22年に改訂された改訂緊急開拓事業では、旧事業計画には含まれていなかった大規模な農業水利事業も計画に編入され、緊急開拓事業にはさらに広域的な視点が加わったといえることができる。すなわち当時においても受益面積が3000町歩以上の大規模な農業水利事業は存在していたわけで、開墾事業と同様、このような水利事業は明らかに広域的な視点を有していたと考えられるのである。

ところで水利事業も含めた土地改良事業については、昭和24年に土地改良法が制定され、土地改良事業の事業主体として新たに土地改良区が設立・認可されることになった。すなわちそれ以降、土地改良事業や水利施設の維持・管理主体として土地改良区が機能するようになり、また上述のように土地改良事業には広域的なものも存在することから、土地改良区のなかには広域管理主体というものも現われるのである。

## 2. 農業改良政策

農業改良政策のなかには試験場等による研究・試験活動や現場レベルでの普及活動が含まれているが、前者は国、地方、都道府県レベルで行われるのが一般的であるのに対し、後者は普及現場との密着性確保という意味でより小さな地域が選択されている。この後者のなかには広域性を有する活動がみられるが、その代表は農業改良普及事業である。

これは昭和23年7月の農業改良助長法の施行により、農業改良普及所を中心として行われるようになったもので、従来の技術指導のほかに生活改善、青少年育成等が盛り込まれているのが特徴といえる。発足当初の普及活動単位は、1村1地区の小地区制を採用する県が6県ほどみられたが、旧指導農場の場合と同じく数か町村を単位とする中地区制を採用する都道府県が37か所と一番多く、また1郡1地区の大地区制採用の県も、兵庫、鳥取、福岡と3県ほどみられた。したがって農業改良普及事業も基本的には当初から多少広域性を備えていた。なお昭和33年には農業改良助長法が一部改正され、農業改良普

及所が制度上設けられることになり、全国に1586か所の普及所が設置された。1586か所という数は現在の市町村数の半分以上の数字であり、この時点ではある程度広域的視点が強まってきたわけで、普及事業は新たな段階に入っていく。

このほかに農業改良政策で広域的視点をもって設置された施設としては、蚕業技術指導所(昭和22年～)、家畜保健衛生所・施設(昭和23年～)、病虫害防除所(昭和26年～)等がある。

## 3. 特殊(特定)地域農業振興対策

わが国は平野が少なく、特殊な土地地帯を抱えており、また東北・北海道や日本海側では寒冷で冬期間に積雪がある等、農業を行っていくうえでの土地条件は必ずしも良いとはいえない。一方戦後、一部地域では日本への復帰が遅れ、それら地域での復興・振興対策も必要であった。そこで昭和20年代の後半以降、種々の特殊(特定)地域を対象にした農業振興政策が採られている。そのなかには地域指定等の面において広域が考慮されている場合も少なくない。なおこれらの振興政策の基礎となる法律は時限立法の場合もあったが、実際には延長等の形で昭和40年以降も振興対策が続けられてきた。具体的には積雪寒冷単作地帯振興対策、特殊土地地帯災害防除・振興対策、急傾斜地帯農業振興対策、海岸砂地帯農業振興対策、畑地農業改良促進対策、湿田単作地域農業改良促進対策、奄美群島復興・振興対策、北海道畑作営農改善対策、等がある。

## 4. 集約酪農地域

昭和28年度から集約酪農地域が指定されることになったが、これは「乳牛の広範囲分散飼育を是正し、乳牛を適地で集中的に飼育することによって、個々の酪農経営を改善、合理化すると同時に一工場当りの集乳量を増大することによって、牛乳の加工処理事業を合理的且つ効率的に行い、低廉良質の牛乳、乳製品を豊富に国民に供給することができる酪農地域の建設を目的<sup>9)</sup>としたものである。

集約酪農地域の選定に際しては、牛乳加工処理中心点までの夏期送乳時間が2時間以内の範囲内であり、また地域内に5000頭以上の乳牛飼育が可能であること等の条件がつけられており、広域的視点を備えたものといえる。なお指定された地域では、集約酪農地域建設推進機関が設置されている。地域指定の実績をみると、昭和28年度に八ヶ岳山麓(長野県・山梨県)と岩手山麓の2地域が

指定されたのを皮切りに、34年度までに合計80以上の地域が指定を受けた。

## 5. その他

以上のほか、第Ⅰ期で多少とでも広域的視点を有している農業政策には、特定地域総合開発計画(昭和28年～33年)、農山漁村建設総合対策(昭和31年度～37年度)、等がある。

## 6. まとめ

以上、第Ⅰ期の広域関係農業政策を説明してきたが、この期の事業は大別すると、①農地開発・土地改良事業、②各種普及・技術関係事業、③特定・一般地域対象振興事業に分けることができる(ただし集約酪農地域はこれらには該当しない)。しかし広域関連事業とはいっても、たまたま広域が対象地域として採択されている場合や、広域性が多少認められる程度のものも少なくなく、明確に広域を念頭に置いた政策はまだそう多くはない。また地域指定は広域でも、実際の計画作成等はより小さな地域レベルで行われ、広域が十分に利用されていない場合もみられる。さらに広域関連政策の対象となっている事業分野も、その種類は限定されている。

これらは日常的な活動範囲を制約している交通条件、各種分野での技術の発達状態等、まだ広域活動を成立させるだけの条件が十分には成熟していないことに因るのである。なお各種種類の事業が広域化している背景には、共通のものとして対象地域の当該事業に関する立地条件の同質性があげられるが、この点については後述することにした。

### 第Ⅱ期(昭和36年頃～45年頃)

第Ⅰ期に生まれた事業は土地改良・農用地開発、普及・技術・特定地域農業振興等、第Ⅱ期に継続しているものが多いが、そのほか第Ⅱ期には農業基本法の成立、農業構造改善事業の開始、高度経済成長等と相俟って、新たにいろいろな広域関係事業が出てくる。

#### 1. 農協合併助成対策

農業基本法の成立という新しい状況の下で農業経営の近代化や農業の発展を図るためには、農協としても規模を拡大して従来以上の力を発揮することが求められていた。そういうなかで農協合併助成法は特に広域合併を目的に制定されたものではなく、当初は昭和28年～30年までの市町村合併で大きくなった新市町村のレベルにまで

単協の規模を拡大することが重要な目的だったが<sup>12)</sup>、時を追うにつれて広域合併促進の色彩も濃くなり、単協の広域合併に果たした役割には大変大きなものがある。

#### 2. 畜産主産地形成事業

畜産は農業基本法のなかでも選択的拡大部門として位置づけられた成長部門で、農業所得向上のためにも重要な役割を果たすことから、畜産物の生産額増大や畜産経営の発展のためにこれからの畜産業を中心的に担う地域を育成することを目的として創設されたのが畜産主産地形成事業である。これは昭和36年度に開始され、37年度からは農業構造改善事業促進対策の方へ発展的に吸収されたが、時代背景からすると第Ⅱ期を特徴づける事業の一つといえる。ただしこの事業のなかで広域を対象にしているのは原料乳だけである。

#### 3. 畜産関係施設設置事業

①枝肉冷蔵施設・食肉センター設置事業：牛肉・豚肉の流通合理化のために、枝肉を冷蔵する施設の設置事業が昭和35年から始まった。まず35・36年は産地枝肉冷蔵施設、37年は中小都市枝肉冷蔵施設、そして38年～46年までは産地における食肉流通の総合施設としての食肉センターを設置する際に国が補助を行っている。このような施設はいうまでもなく広域を単位として利用される場合がほとんどであり、明らかに広域事業として位置づけられる。

②食鶏出荷合理化施設設置事業：食鶏の流通改善のために、従来の生体出荷・取引をと体出荷・取引に改めて、「共同出荷体制の確立と取引の合理化を推進するため、昭和37年度から5カ年計画で40カ所設置すること」を目標に、食鶏出荷合理化施設の設置が行われた。これは「食鶏の主要産地または集散地に生産者団体による食鶏のと殺解体施設、冷蔵施設等を有した共同処理出荷施設」を設置しようとする事業であり、一般的には広域利用施設として考えることができる。

#### 4. 市場関連事業

①家畜市場再編整備促進事業：これは家畜市場において取引が公正に行われるために、市場数、配置状態、市場施設等を適切なものに改善することを目的とした事業で、昭和35年度から開始され、現在まで数次の計画を重ねながら続いている。なお「市場再編整備の対象とされる家畜市場を従来の産地市場のほか集散地家畜市場の大部分を含む地域家畜市場とするとともに、再編整備地域

の指定要件たる取引頭数の基準が大幅に引き上げられた<sup>9)</sup>とあることからわかるように、家畜市場の再編整備は明らかに広域活動の促進に寄与するものである。

②地方卸売市場施設整備事業：この整備事業は規模が一般的に零細で、資金力も乏しく、また施設が老朽化している場合の多い地方卸売市場に対して、その整備を行おうとするもので、昭和43年度から始まった。この地方卸売市場は広域的視点を有しているとみてよい。

## 5. 農業経済圏整備事業

農業経済圏整備事業は第Ⅱ期を第Ⅰ期と区別するうえで、最も重要かつ特徴的な事業である。事業そのものは昭和40年度～45年度にかけて行われたが、その前の38・39年度には、前段として農業経済圏設定調査がなされている。この事業が企図された背景には、つぎのような現実があった。

まず経済の高度成長による食糧消費構造の変化、成長農産物の需要増大は農産物流通の大量化をもたらし、それが前述したような農畜産物市場の再編整備、畜産物の広域加工処理施設の建設、野菜指定産地制度等に代表される流通政策の変化へと繋っていった。このように農業生産地域での大量生産、大量流通に見合った取り組みが必要になり、国の政策をみても部分的にはそれに対応する事業が昭和30年代の半ば以降みられ始めたが、まだ当時としては本格的な取り組みは存在していない状況であった。たとえば第1次農業構造改善事業は農業基本法に基づいた事業ではあるが、1市町村の範囲内を対象としたものがほとんどで、それだけでは新しい時代の流れに対応できる機能を十分に持ち合わせていなかった。そこに市町村の範囲を越えた広域での取り組みの必要性が生まれてきたのである。このような時代背景の下でまず最初に農業経済圏設定調査が、昭和38年度、39年度にそれぞれ16地域ずつ行われた。

その後この調査結果をうけて整備事業がスタートしたが、その目的は広域的視点で適地適作、産地形成をはかるため、広域レベルで農業近代化施設や道路を計画的に整備することにあった。

事業対象地域（農業経済圏）は合計10地域で、市町村数は7～23と幅があり、広い地域の場合にはターミナルセンター都市以外に、サブセンター都市も設けられている。そして計画では広域重点作目を定め、その地域的分布を考慮して、農業経済圏をさらに2～4程度の主産地域に分けている。なお建設された広域施設は生産近代化施設、流通近代化施設、加工近代化施設、社会開発施設

（営農研修センター、生活改善センター）で、このほか県道、市町村道の道路整備も併せて行われた。

この事業は10地域だけを対象にしており、また昭和45年度をもって終了したが、これは後述する第Ⅲ期の広域営農団地事業の先駆的性格を有する事業であった。その意味で第Ⅱ期を第Ⅰ期と区別する代表的な事業であると同時に、第Ⅲ期への橋渡しの性格をも備えた事業なのである。

## 6. その他

以上のほか第Ⅱ期の広域関係事業としては、水資源開発公団事業、大規模草地改良事業、集約酪農地域の再編整備、国営関連土地改良区整備強化対策、農業改良普及所の統合整備、家畜保健衛生所施設整備事業、大型米穀とう精施設設置事業、等が掲げられる（多少とでも広域的視点が備わっている事業を含む）。

## 7. まとめ

第Ⅱ期における特徴は、まず第Ⅰに第Ⅰ期から引き続けている事業のほか、新しく畜産関係施設設置事業や市場整備事業、畜産産地形成事業、農業経済圏整備事業等、従来とは性格の異なる事業も加わって、その種類が増加したことにある。またそれと同時に、従来と同質的な事業ではあるが水資源開発公団事業等もあらわれており、それらを総合すると広域事業の数も増加している。これはいうまでもなく農業基本法の成立に代表されるように、高度経済成長のなかで農業を取り巻く環境が大きく変化し、それに伴い農業活動の広域化を要請する場面、およびそれを可能とする場面が増えたことに基づいている。特にモータリゼーションの普及は活動の広域化に大きく貢献した。

第2には、第Ⅰ期からみられた広域事業や活動についても、それらの広域性が一層強化されたものがみられる点である。それは農業改良普及所や家畜保健衛生所の再編整備に典型的にあらわれている。また国営土地改良区整備強化対策も広域管理主体の整備強化を目的にしており、それもこの特徴に当てはまる事項といえる。

そして第3点は、これが一番重要なものだが、農業経済圏整備事業という完全に広域だけを念頭に置いた事業がみられることである。確かに従来からの事業のなかにも大規模土地改良事業等、明らかに広域的視点を備えた事業はみられたが、それは広域であることそのものを前面に掲げて特別な意義を持たせた事業ではない。その点でこれは従来の広域農業政策のなかでも特徴的な事業なので

ある。

以上、第Ⅱ期の広域事業はその質と量の両面において第Ⅰ期よりも大きく進展したとみることができる。しかしつぎに述べる第Ⅲ期に比べると、第Ⅱ期には備わっていない広域事業の側面も存在しているのである。

### 第Ⅲ期（昭和46年頃～現在）

第Ⅲ期の広域農業政策といえば、その代表は広域営農団地育成対策だが、これは多くの事業から構成されている。それらの事業開始年度は一様でなく、なかには第Ⅱ期の終わり頃から始まっているものもみられるが、ここで第Ⅲ期の始まりを昭和46年頃としたのは、前述の通りその年度から広域営農団地育成対策が開始され、またそのなかで第Ⅱ期と比較するうえで一番特徴的と考えられる広域営農団地総合施設整備事業も同年度に始まっているためである。なおこの事業が始まる前に少なからず影響を与えた議論にアグリシステム論があるが、ここでは紙数の都合で省略することにした。

#### 1. 広域営農団地育成対策

広域営農団地育成対策は、「近年における経済の高度成長のもとでの農業をめぐる諸情勢の変化、なかんずく農産物流通市場の拡大、農産物取引の規格化、大量化等の情勢に対応して、自然的、社会的、経済的諸条件を同じくする相当広範囲な農業地域を対象に、その地域の基幹となる作目の生産から流通・加工までの各段階を有機的・一体的に整備するとともに、その整備の効果を十分に発揮させるため生産・集出荷・販売体制の組織化と、管理体制の整備を促進しようとする」<sup>9)</sup>対策である。そして地域範囲については、「広域営農団地は、その範囲が、標準的には3～5市町村、少なくとも2市町村以上にまたがる地域として考えられて<sup>10)</sup>おり、広域性を明確に規定している。この対策は広域営農団地整備計画に基づいて事業が行われるが、その事業には以下のものがあり、内容的にみて多岐にわたる。なおそのなかには以前から行われていた事業で、この対策に包含されたものもみられる。

- ①広域営農団地総合施設整備事業
- ②広域営農団地管理者等養成事業
- ③米生産総合改善パイロット事業
- ④広域営農団地農道整備事業
- ⑤食肉流通施設設置事業
- ⑥肉牛産地処理加工施設設置事業
- ⑦食鶏処理加工流通合理化促進施設設置事業
- ⑧成鶏肉処理加工合理化モデル施設設置事業

- ⑨鶏卵集出荷施設設置事業
- ⑩野菜集送センター設置事業
- ⑪果樹広域主産地形成事業
- ⑫特産農産物広域流通近代化事業
- ⑬蚕業広域近代化施設設置事業
- ⑭家畜市場再編整備事業

以上のなかで第Ⅲ期を最も特徴づけているのは、広域営農団地総合施設整備事業で、これは各種施設の総合性、一体性を実現する施設整備を目的としている。そしてその施設のなかで一番象徴的なのが農業管理センターで<sup>11)</sup>、これは「生産から流通までの過程を総合的かつ一体的に管理制御しようとする目的をもった広域営農団地における中枢の施設として位置付けられるものである。

このように広域営農団地育成対策では、あらゆる作目に共通した、あるいは各作目ごとの生産流通関係の施設整備が現在に至るまで行われてきたのである。途中で他の事業に改められて、広域営農団地育成対策の一環から脱けた事業もあり、発足当初に比べると該当事業数は減っているが、そのような事業でもほかの事業（体系）のなかに組み込まれて現在に至っている場合がほとんどであり、広域営農団地育成対策が当初包含していた事業対象範囲は他の事業体系まで含めて考えると、現在も縮小せずに続いている。

ところで広域営農団地育成対策は、昭和47年度以降は、その年から新たに発足した「農業団地育成対策」の一環に組み込まれて現在に至っていることも指摘しておきたい。この農業団地育成対策は、農業生産や加工、流通等の体制を団地として整備しようという対策であり、広域営農団地育成対策のほか、高効率生産団地育成対策およびモデル農業団地育成対策から構成されており、いずれも現在まで続いている。

#### 2. その他の広域関係事業

第Ⅲ期の中心的な広域関係事業は上述の広域営農団地育成対策関連の諸事業だが、それ以外にも広域関係事業は幾つもみられる。一部でも広域関係の内容を含んでいる事業には以下のものがあり、本稿ではその詳細まで説明できないが、そのなかには広域営農団地育成対策の事業を受け継いだものも多くある。

- ①広域複合化施設緊急対策事業
- ②広域農業構造改善事業（新農構）
- ③特定地区農業構造改善事業（新農構）
- ④農業共済組合広域合併促進事業

- ⑤畜産基地建設事業
- ⑥農業機械作業広域調整促進事業
- ⑦畜産複合地域環境対策事業
- ⑧(新)地域農業生産総合振興対策
- ⑨畜産総合対策
- ⑩広域農業開発事業
- ⑪国営畑地帯総合土地改良パイロット事業
- ⑫広域種子生産団地育成パイロット事業

### 3. まとめ

第Ⅲ期の広域農業政策の特徴を纏めると、つぎのようになるであろう。

まず第Ⅰに、第Ⅱ期には農業経済圏整備事業においてもみられなかった、広域における各種農業活動を管理制御する機関（農業管理センター）の設立事業がはじめて現われたことがあげられる。これはいうまでもなく広域営農団地総合施設整備事業での農業管理センター設立に対する助成、およびそれに続く広域複合化施設緊急対策事業の広域管理情報施設、また広域農業構造改善事業の広域農業管理施設への助成のことを指している。このような広域農業管理機関の設立事業は、広域活動のウエイトが農業活動全体のなかである程度高まることによって生まれたものと考えられ、第Ⅲ期は第Ⅱ期以上に広域活動の普及・深化が進行していると判断できる。

また実際、第Ⅱ期に比べて広域事業は種類、量ともに増加しているのが現実であり、それが第Ⅱの特徴として指摘できる。例えば農業経済圏整備事業の場合は全国から10か所を選んでモデル的に事業を遂行しただけなのに対し、広域営農団地育成対策の方は当事業を受け継いだうえで、まず量的に多くの事業を全国的に実施していった。また作目ごとに細目的な事業を設けることにより、事業体系としてあらゆる作目を明確に包含する形になっている。さらに広域営農団地育成対策に限らず、特定地区農業構造改善事業、農業共済組合広域合併推進事業、農業機械作業広域調整促進事業、畜産複合地域環境対策事業、等が新しく生まれており、事業内容も一層多様化している。そして、土地改良事業、農用地開発事業、農協合併助成対策、農業改良普及所・家畜保健衛生所等の広域活動体制等、第Ⅱ期からの継続事業、政策も多く残っているのである。

このように内容、量ともに、第Ⅲ期の広域農業政策は大変充実することになった。その背景には活動の広域化を有利とするような第Ⅱ期以上の社会資本の整備、各種農業関係分野での一層の技術進歩を指摘することができ

る。

## 総 括

以上、戦後日本における広域農業政策の展開をみてきた。最後に全体を通しての整理を行っておきたい。

まず第Ⅰ期から明らかに広域的視点が認められる農業活動には農用地開発や土地改良があげられる。これらの活動については、既に終戦直後、あるいは戦前から種類によっては広域を範囲とした活動を行うのが有利なほどの経済的メリット（規模の経済）が存在していたのである。また農業改良政策のなかにも、例えば技術指導については早い時期から蚕業技術指導所や家畜衛生保健所のように明らかに広域的視点を備えていたものがある。さらに特殊（特定）地域の農業振興政策のなかにも地域指定という点では広域的視点が多少みられており、広域農業政策はかなり前から存在していた。これには、特に自然条件に関する広域での立地条件の同質性が、広域活動のバックグラウンドとしていわば超歴史的な性格を有していることが大きく作用しているのである。

その後は時代が進むにつれて、広域農業政策はその種類、量とも増加し、徐々に充実しながら現在に至っていることは前述した通りである。そこでその種類に着目すれば、まず第Ⅰ期においては①農用地開発・土地改良事業、②各種普及・技術関係事業、③特定・一般地域開発事業、等というように、農業生産過程からみるとその前提条件となる後方関連分野としてのインプット面での広域政策が主流を占めていたことがわかる。ところが第Ⅱ期以降になると、後方関連分野での政策のほか、農業生産過程からみて前立関連分野での政策が増えてくる。例えばさまざまな流通・加工分野の施設整備事業がその典型である。

これは、第Ⅰ期においては食料増産の必要性が強く、いかにしてその基盤となる農地を整備し、また問題のある地域の生産力を高めていくかということ、さらに農業生産過程で農家の技術水準を引き上げることが重大な関心事であったことが大きく関係している。ところが第Ⅱ期に入り食料事情も安定してくると、作った農産物をいかにして有利販売するかが重要な問題となり、それも規模の経済に基づいて大量販売が有利になればなるほど広域対応が増えることになる。そしてこれが第Ⅱ期以降で広域政策の種類が増えた原因であることはいうまでもないであろう。

さて、この広域農業政策の展開についてはそれを整理した文献がほとんどなく、他者との比較は行い難いが、

その例として漆原浩雄氏の「農業における広域的施策の展開」がある。昭和35年以降の広域的農業施策の展開(ただし土地改良等の純土木的事業は対象外である)について漆原氏はつぎのように整理されている。

すなわち結論的にいうと、広域的施策の展開においては、機能地域(結節地域とほぼ同義)論的把握が軸になるが、時間の流れとともに施策対象地域の性格は、均質地域→結節地域・機能地域→計画地域の順に変化してきたと指摘されている。なおこの場合、均質地域的把握の事例としては、昭和37年の農林統計に用いる「県内農業地域」区分を、また結節地域・機能地域的把握の事例としては、昭和38年の地域経済問題調査会の農業整備地域構想、農業会議所の農業振興経済圏構想や各種生産流通関連施策を、さらに計画地域的把握の事例としては広域営農団地整備計画区域等をそれぞれあげている。

この把握の仕方は確かに一面においては当を得ていると思われる。本書で行った時期区分で考えてみても、それぞれの地域把握の該当時期は異なり、かつ広域政策に関していろいろな地域把握が併存している場合もみられるが、大体第Ⅰ期が均質地域的把握を特徴とし、また第Ⅱ期は結節地域・機能地域的把握を、そして第Ⅲ期が計画地域的把握をそれぞれ特徴にしていると理解することもできよう(ただしその特徴は他の時期と比較した場合の相対的特徴であって、各期における絶対的な特徴ではない)。

しかし機能地域論的把握が軸になるという考え方には疑問がないわけではない。例えば広域利用施設について考えてみた場合、その施設が立地する核地域とそこへ農産物等の材料を供給する周辺地域とに事業対象地域を区分することは可能だが(その意味で結節地域、機能地域という捉え方ができるのである)、その施設を広域で利用することに経済的な意味が出てくるのは、その施設利用に関して満たされなければならない条件が、対象地域において確保されるからにはほかならない。すなわちその広域活動が成立するのは、周辺地域(施設立地点を除くすべての場所が周辺地域である)において、その活動を行ううえで必要な条件に関する均質性(均質性)が満たされ、それによって規模の経済が実現するからで、核地域と周辺地域との関係はその広域活動成立上、二義的な意味しか持たないものである。農業活動を経済活動として捉える立場からすると、このような理解の仕方が妥当といえる。すなわち結節地域あるいは機能地域としての把握もできる広域施策・事業についても、均質(同質)地域としての把握が中心になると考えた方が望ましい。

また計画地域的把握が行える政策・事業(広域営農団地事業)についても、それが行えるのは計画を作成できるだけの対象地域の均質性(均質性)があるからにはほかならない。広域営農団地構想には確かに生産から加工、流通までの各種活動が包含されており、それらを有機的に結合するという点に結節地域としての視点もみられるが、個々の活動の成立はやはり計画対象地域内の均質性にに基づいているのである。そして均質地域としての把握の重要性は、いうまでもなく第Ⅰ期から第Ⅲ期までのいづれにも該当する。

以上のように考えると、広域政策・事業の成立は、それぞれの政策・事業に要求される対象地域の均質性がどの程度のものであり、またどの地域範囲までその均質性が満たされるかが、必要条件として大きく関係してくることがわかる。

#### 参 考 文 献

- 1) 経済審議会農業問題研究委員会：日本農業進歩への道——農業の装置化とシステム化——。農林統計協会，東京(1969)
- 2) 広域営農団地育成対策研究会：広域営農団地整備事業の進め方。全国農業構造改善協会，東京(1971)，p. 13
- 3) 広域営農団地育成対策研究会：前掲書，p. 84
- 4) 広域営農団地育成対策研究会：前掲書，p. 96
- 5) 能美誠：日本の農業 第157集 農業管理センターの理念と現実。農政調査委員会，東京(1986)
- 6) 農林省：昭和28年度 農林省年報。東京(1954)，p. 316
- 7) 農林省：昭和38年度 農林省年報。東京(1965)，p. 215
- 8) 農林省：昭和36年度 農林省年報。東京(1963)，p. 256
- 9) 小野誠志，他：地域農業と自治体農政——地域農業再編の論理とその担い手——。小野誠志，明文書房，東京(1975)
- 10) 高橋正郎，森昭：自治体農政と地域マネジメント。明文書房，東京(1978)
- 11) 漆原浩雄：広域農林地総合開発整備調査——広域地域における開発管理主体——。農村開発企画委員会，東京(1986)，pp. 1—19
- 12) 若林秀泰：農業協同組合論。明文書房，東京(1987)，p. 88