

## 第 8 章

# 農村開発における住民組織化

——戦後日本の生活改善運動を中心にして——

### はじめに

途上国の農村における貧困問題が開発政策の中心課題として取り上げられるようになったのは、1970年代以降のことである。これに伴い、農業開発政策や農村開発政策がさまざまなプロジェクトとして実施されてきた。それらは、一般に、農業生産の増大を意図した農業生産中心主義に基づき、食料増産＝緑の革命の推進、大小規模の灌漑開発、開拓入植をうたい、農業技術の普及浸透をてこととして、受益対象農民の組織化をトップダウン式に押し進めるものであった。農業開発であるか農村開発であるかは、プロジェクト計画を構成する事業内容ではなく、むしろ農村貧困問題をより強く意識した事業計画であるか否か、あるいは貧困地域を対象とした事業計画であるか否かの違いを表す程度のことではさもなく、貧困地域を対象とした農業開発が農村開発の内実であった。したがって、農村開発に対して、農業開発とは明確に区別された独自の概念内容と履行に向けた方法が確立されていたわけではなかった。

以上のような農業・農村開発は、一方では食料の集計的にみた増産に対して大きく貢献したが、他方では開発の現場である農村に大きな混沌をもたらすものでもあった。これは、従来の開発においては、政府の側が開発事業を定義し、企画し、計画し、履行するのであって、そうした開発に貧困地域の

農村住民は開発事業の対象、すなわち受け手として参加するものとして捉えられてきたことに根本的な原因があると考えられる。そのため、政府の側からみた開発の効率的な履行のために、事業対象地域の農村住民の組織化が企図され、それに従った住民組織化が行われてきたことは想像に難くない。

しかしながら、政府が主導する農業・農村開発は、1980年代以降の市場指向型開発政策の台頭により大きく後退を余儀なくされた。実際、経済構造調整政策を経て、世界銀行は農業部門の貸付シェアを低下させてきたが、その理由として、(1)途上国の関心および能力の不足、(2)農業・農村開発に対する国際社会の関心の低下、(3)過去の低い実績による世界銀行の関心の低下、を挙げている (World Bank 1997, 29-34)。その一方で、国際社会は二千年紀をはさんで、途上国の農村における貧困問題の削減を再び重要課題に取り上げ、後述するようにさまざまな開発政策スローガンを掲げるに至った。そこでは、途上国の農村部門を総体的に捉え、農村住民の生活向上や生計向上が開発目標としてうたわれるようになり、農村開発の再燃ともいべき状況が招来されるに至った。

では一体、1970年代の第1次農村開発ブーム期とは異なり、21世紀初頭における農村開発の再燃の下で求められる農村住民の組織化の要件とはどのようなものであるのか。本章では、以上のような問題関心に立ち、今世紀の途上国の農村開発における農村住民の組織化の問題に対して、日本の農村開発の経験に基づく含意を引き出すことにしたい。

## 第1節 途上国農村開発における住民組織化

### 1. 農村開発の台頭と住民組織化

第2次大戦後の途上国(当時は、後進国)の農村に対する開発は、食料増産(技術の改革)や農地改革(制度の改革)から始められた。そして、1960年代にな

ると、緑の革命の時代を迎え、灌漑開発、農業信用の供与、農業技術普及などが農村部門における開発の中心課題を占めるに至った。

その後、1970年代の始めに「農村開発」(rural development)が政策として途上国開発において台頭してきたのである<sup>(1)</sup>。この時期の農村開発プロジェクトは、一般に緑の革命技術＝農業生産の集約化戦略をその内容としていた。そのため、外国援助に支えられた途上国政府は、農村開発のための開発資源(技術、資金、投入財、市場情報など)をどのように不特定多数の農民に配達(デリバリー)し、また農民の側ではその配達された開発資源を個別的あるいは集団的にどのように受け取り(レシービング)、農業増産を実現するかが課題とされた。そして、政府・公共部門が市場メカニズムによることなく開発資源を配達する場合、配達する側からみた効率性の観点から、受け取る側を何らかの形で組織化することが多いとされてきた(余語 1983)。

しかしながら、こうした農村開発政策が履行される農村は、途上国の政府と農民とが直接的に関係する社会的空間でもあることに注意する必要がある。そこには、多くの場合、農村開発政策の配達者である政府が策定する開発計画の技術官僚的合理性と、開発計画を受け取り農村現場に適応させるべく必要に応じて翻訳・修正を加えて履行する農民側の農業現場的・農民経済的合理性との異同が問題になる。そして、実際、農村開発計画上の技術官僚的合理性と農村現場的・農民経済的レベルにおける合理性との間に大きな乖離や矛盾が存在することが多かった。ここに、農村開発政策に対する農民の側の積極的あるいは消極的な対応を生み出す根本的な要因があると考えられる。

例えば、1970年代はじめの農村開発の台頭期においては、緑の革命技術の優位性と援助に支えられた途上国の政府は、配達者側からみた限りでの当該技術の効率的かつ迅速な普及を図るため、農村開発事業においてトップダウン式の農民組織化を押し進めた。その場合、組織化の基準は、途上国の農村の在来の組織ならびに地域性を無視し、農業改良普及員の員数と普及対象農民の員数とから機械的に算出された、効率第一主義の普及方式に依拠したものとされた。そのため、開発事業に対する農民の側の不本意な受け取りの対

応を生み出し、さらに農民の在来組織による活動の低下をもたらしたのである (Pretty 1995, 136-137)。

## 2. 農村開発の再燃と住民組織化

1980年代に途上国が導入を余儀なくされた経済構造調整政策は、政府・公共部門の開発における関与を限定し、あるいは縮小させるものであり、したがって、公共部門による農業・農村開発投資も縮小を余儀なくされた。経済構造調整政策は、社会福祉政策の後退に伴うソーシャル・セーフティーネットの縮小・崩壊により、むしろ途上国の貧困層の生活状況を悪化させるものであった。しかしながら、貧困層がインフォーマル・セクターや自給の世界により大きく依存する戦略を採った場合は、結局、経済構造調整政策は貧困層の福利を大きく後退させるものでもなかったが、経済成長を加速させるものでもなかったとされる (Sahn et al. 1996)。

こうしたことから、その後ふたたび、途上国の農村貧困問題に対する認識とそれに対する国際社会の対応として、農村開発に新たな光が当てられるようになった。その口火を切ったのは OECD の DAC (開発援助委員会) 「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」<sup>(2)</sup> であり、これに世界銀行や EU がいち早く追随した。さらに、FAO (国連食糧農業機関) や IFAD (国際農業開発基金) がこれらに続いた。

世界銀行は、1997年に “Rural Development: From Vision to Action” と題する政策文書を公表し、その中で農村部門に関する開発戦略の新たな方向づけを行っている。そして、持続可能な農村開発を通じて達成すべき目標として、(1) 貧困と飢えの削減、(2) 広範な基盤にたつ農業成長、(3) 家計・国家・世界の食料安全保障の確保、(4) 持続可能な天然資源管理の実現、を掲げている。このため、世界銀行は農村開発において、(1) 農業部門に狭く限定せず、広く農村全体を対象とし、(2) 世界銀行グループ全体を農村開発に巻き込み、(3) 途上国および国際開発機関との連携を図りながら、途上国の開発全体の中に農

村開発を統合し、(4)過去の経験を踏まえた新たなアプローチ(コミュニティ・地域レベルでの農村サービスの民間部門による供給, コミュニティーを基盤にした持続可能な資源利用), を起用するとした(World Bank 1997)。

つづいて、世界銀行は、1999年にPRSP(貧困削減戦略計画書。貧困削減を中心にした国別開発計画であり、世界銀行融資と連動している)を導入し、特に農村の貧困削減を焦点にした途上国開発へと、開発の重点を移行させた。また、『世界開発報告2000/01年版』(World Bank 2001)において、10年ぶりに途上国の貧困問題を取り上げたことは周知の事実である。

EUはアムステルダム条約(1997年合意)において途上国開発協力政策を見直し、途上国の農村貧困削減を開発協力の中心に据えた。そして、農村開発において、農業以外の経済的、社会的部門を含めた農村地域全体を対象とするマルチセクター開発を重視するとした<sup>(3)</sup>。ここで注目されるのは、農村開発を単一部門の開発として捉えるのではなく、農村住民の生計に影響を及ぼす多様な要素を統合して農村開発に当たる必要があることを強調している点である。

FAOは1996年に世界食料サミットを開催し、途上国93カ国の栄養不足人口を8億4000万人(当該諸国の総人口の20.5%)に達するとする推計に基づき、2010年までにその半減を達成するという野心的なローマ宣言をうたったことは記憶に新しい(FAO 1996)。その後、FAOは同サミット5年後会合(2002年開催)で当初の削減目標を後退させ、栄養不足人口半減の目標年を2015年までに延期してしまった。しかしながら、この後退した目標であっても、その達成には年平均2200万人のペースで削減を進める必要があることから、この後退した目標はすでに設定の当初から実現が危ぶまれている(FAO 2002)。また、FAOの姉妹機関であるIFADは、“Rural Poverty Report 2001, The Challenge of Ending Rural Poverty”を公表し、21世紀初頭の途上国の農村貧困問題の大きさと、その解決に向けた方策とを提示した。

以上みてきた国際機関やEUにみられる農村貧困問題に対する新たな関心は、農村貧困問題の慢性化・深刻化のみならず、GATTからWTO体制へ

の移行と先進諸国のそれへの対応、先進諸国の援助疲れ、市場指向型政策・規制緩和・民営化といったIMF／世界銀行体制下の開発の潮流などを背景にしたものである。そのため、そこで描かれた農村貧困問題の削減に対する処方箋は、市場指向型政策手段の集合であり、規制緩和、民営化、パートナーシップ(多くの場合、負担の強制)、グッドガバナンス、透明性、説明責任、地方分権、汚職追放、市場が機能する環境づくり、参加、エンパワーメント、NGO・市民社会の活動などの用語で表現されるものとなっている。

以上の新動向の特徴は、およそ次のようにまとめられる。第1は、途上国の農村が今後とも開発の中心的領域をなすということである。第2は、その農村部門に対して、農業生産振興それ自体を単独で取り上げた開発から、農業以外の農村生産活動の部門を同時に取り込んだ開発への移行がみられることである。ここにおいて重要な点は、貧困削減という目標に規定された部門複合、すなわちマルチセクター開発への重点の移行である。第3は、農村開発に関与する主体(アクター)の多様化である。従来は、開発とは政府＝公共部門が独占的に履行するものとされてきたが、今や、政府以外の民間企業、NGO(非政府組織、民間非営利組織を含む)、市民社会などを含む多様な主体が関与するようになってきている。こうして農村開発に関与する利害関係者の多様化が進んだとしても、農村開発の中心主体が農村住民であることに何ら変わりはなく、かれらの参加が農村開発における最大の課題のひとつになっていることに留意する必要がある。

さて、以上に見てきたように、途上国の農村開発において参加型開発の重要性がうたわれているが、だからといって本章の問題関心である農村開発の主体や受益者、あるいは利害関係者の組織化のあり方については、現在までのところ何ら新しい知見が提示されているようには思われぬ。では、日本の農村開発の経験は、前節で提起した問題に対して示唆的な内実を有するものと考えられるであろうか。この点を明らかにするため、次節において戦後日本の農村生活改善運動を取り上げ、そこにおける農村住民の組織化について分析を進めることにする。

## 第2節 戦後日本の農村生活改善運動

### 1. 農村生活改善運動における行政施策

明治以降の日本の農村社会においては、生活改善に向けた農村住民の絶え間ない努力が積み上げられてきたとって過言でない。それは、例えば、報徳社運動のような形態で取り組まれたこともあれば、あるいはまた、昭和恐慌期の農村経済更生運動のごとく、政府が政策として全国的に押し進めた場合もあった。こうした生活改善運動のうち、現在の途上国の農村開発に対して最も示唆的であると思われるのは、戦後の生活改善運動である。

この戦後の農村生活改善運動は、今日でいうところの農村社会開発の日本版ともいうべきものと考えられる。それは、農村民主化政策の下に農林省によって導入された生活改善普及事業と併行して実施された保健衛生、栄養改善(以上、厚生省)、および社会教育(文部省)などの社会開発事業を中心としながらも、地方自治体、農村の各種団体、新聞やラジオなどのマスコミ、映画、各種の雑誌などが一体となって推進した運動としての性格を色濃く有していた。

この戦後復興期に農村社会開発分野でさまざまな改善政策を履行した主な行政機関は農林、厚生、文部、労働の4省であった。これらの行政機関による取り組みは表1に示したとおりである。ここで重要な点は、農村の末端にまで事業を配達(デリバリー)する手足としての機関を制度的に確立し、それによって全国の農村地域に対して働きかけを行った事業と、そうした普及浸透機構を制度化しなかった事業とがみられることである。前者は、後に詳述する農林省の生活改善普及事業であり、また厚生省が行った食生活改善および衛生昆虫駆除事業(蚊とはえのいない生活)である。また、後者に該当するのは、文部省の社会教育であり、また労働省が手がけた婦人年少労働者保護で

表1 戦後の農村社会開発事業とその普及浸透機関

機関	政策の分野	主な事業	普及浸透機関
農林省	農業改良普及	生活改善普及事業	農業改良普及所，農業改良普及員，農業関係専門技術員，生活改良普及員，生活関係専門技術員
厚生省	栄養行政 保健衛生	食生活改善 蚊とはえのいない生活（衛生昆虫駆除）	保健所，保健婦，民衆組織活動，地区衛生組織活動，栄養士，栄養相談所，栄養指導員，食生活改善推進員
文部省	社会教育	公民館活動，社会学級，婦人学級，青年学級	公民館，公民館分館，社会教育主事
労働省	婦人青少年対策	婦人年少労働者保護	婦人少年室，婦人少年協助力員

（出所）筆者作成。

ある。したがって、本章の主要な問題関心である農村住民の組織化の観点からは、前者の事業を取り上げることにし、後者については別稿に譲ることにする<sup>(4)</sup>。

## 2. 生活改善普及事業

第2次大戦直後，対日占領政策の遂行に当たった連合軍総司令部の指示・指導に基づいて「農村民民主化」政策が断行され，農地改革の実施，農業協同組合の設立，そして農業普及制度の導入がなされた。この最後の農業普及では，農業改良助長法(1948年)に基づき，農業と農民生活に対する科学的技術および知識の普及を目的に，「農業改良，生活改善と並んで，農村青少年クラブ活動の育成を三つの柱」(農林省大臣官房総務課 1973, 923)とする事業が推進された。農家の生活改善の主たる目的は，農家の生活技術の向上を通じて，「農家の生活をよりよくし，考える農民を育成していく」(農林省振興局生活改善課 1957, 21)こととされた。その背景には，「従来の生産さえ向上すればおのずと生活が向上するという生産中心の考え方ではなく，生産向上と生活向上は対等の関係にあり，生活問題の解決や向上が生産活動の向上にもつなが



るといふ考え方」(田部 1993, 101)があった。

以上の目的を達成するため、1952年改正農業改良助長法は農村現場に配置される改良普及員に対して、「あらゆる機会に、その受持区域内の農家の間を巡回し、農業上の改良や生活改善上必要な知識や技術を伝えたり、農家の相談相手になるよう強く指示」(農業改良普及事業十周年記念事業協賛会 1958, 83)した。このことは、「この事業の精神が従来の補助金と権力による天下り式の農業技術指導を反省し、技術指導を通じ(た)自主的農民の育成、農民の教育にあること」(同上書, 83)を強く表現するものであった。

そのため、生活改善普及事業は食料供出とは一線を画して実施され、またラジオ放送や印刷物の配布による事業の普及が行われた。生活改良普及員は、制度発足当初は全国で262名に過ぎなかったが、1957年までに1505名に増員され、64年には2182名に達した。同様に、生活改善専門技術員は50年の16名から、64年までに224名に増員強化された。こうして、生活改善普及事業においては、一方では農家や農村に農林省の施策を配達する機関を形成するとともに、他方では、後述するように、女性のグループの組織化による受け皿組織<sup>(5)</sup>を構築させて、農村に政策的意思の浸透を図っていったのである。

### 3. 食生活改善および蚊とはえのいない生活

厚生省は、栄養改善を狙いとして、食生活改善を推進した。そのため、保健所の付属機関として栄養相談所を設置するとともに、栄養指導員制度(1959年末で、全国で1278名)を設けた。また、1954年からは、毎年、食生活改善協議会中央大会が開催され、食生活改善の優良事例(集団および個人)の発表と表彰が行われた。これらの優良事例の中には、食生活改善から出発して、かまど改善、台所改善、野菜の自家生産、小家畜の飼養、保存食の加工・利用など、文字どおり生活改善へと進んだ集団もみられた(厚生省公衆衛生局栄養課 1957, 1958)。

厚生省が推進した食生活改善の対象は病院、学校、工場、事業所、各種施

設、鉄道や船舶の機関と多彩を極めたが、農村地域に対しては栄養士は生活改良普及員と協力してこの任にあたったとされる(萩原 1962, 55)。この食生活改善では、一般に栄養素摂取に重点がおかれ、料理講習会や展示会の開催、栄養知識の普及に力が注がれた。そのため、栄養改善実践地区の指定を行ない、栄養改善担当者として地区内の住民を食生活改善推進員として養成するなどして、次第に普及浸透機関を構築していった。また、1951年からは、財団法人日本食生活協会に所属する栄養改善指導車(キッチンカー)を全国的に巡回させ、栄養教育、料理講習とともに、輸入小麦の粉食普及キャンペーンを展開した(栄養改善法施行十周年記念会 1963, 16-17)。この食生活改善で農村側の受け皿組織を形成したのは、婦人会などの既存組織および生活改善実行グループに参加した女性たちであった(全国食生活改善協会 1958)。

厚生行政の分野で農村社会開発に関係したもう一方の大きな事業は保健衛生である。

その第1は、保健所および保健婦を通じた教育指導である。保健婦活動は、結核予防のための集団検診、在宅結核患者に対する訪問指導、寄生虫予防対策、受胎調節指導のごとく、保健技術による指導を基本としていた。また、伝染病の流行に対応して、便所や台所などの改善活動も盛んに行なわれた(日本公衆衛生協会 1993, 4)。この分野の保健婦活動は、当初は個別訪問を基本にしていたが、後に共同保健計画の導入(1960年)に伴い地区診断のために地域ぐるみの組織化を行なうようになった(岩永 1993, 288-289)。

第2は、衛生昆虫駆除である。終戦直後の農村衛生環境は劣悪を極め、集団赤痢や日本脳炎の流行に見舞われ、食料難、インフレがこれに追い打ちをかけた。このため、伝染病予防対策としてノミ、シラミ、カ、ハエ、ネズミの駆除の重要性が認識され、全国の市町村に衛生班が設置され、これに取り組んだ(楠本 1971, 109-110)。これに呼応して、婦人会、青年団などを基盤に、DDTの散布による衛生昆虫駆除や清掃に取り組む農村が現れ、それがマスコミを通じて全国に紹介された<sup>(6)</sup>。これが功を奏して伝染病や結核の予防、健康生活の回復、医療費節減、家計費節約、家畜生産の向上など予想を上回

る好影響が生じ、さらには寄生虫駆除、水道改善、栄養改善、母子の保健衛生の改善などへと展開していく農村も出現した<sup>(7)</sup>。

### 第3節 愛媛県〇集落の「むら改造30年計画」<sup>(8)</sup>

戦後復興期には、日本農村の各地域で農民の自主的なグループ活動(例えば、農事研究会など)が自然発生的に芽生えた。この中に、生活改善に先駆けてむら改造に乗り出した青年グループがあった。ここで取り上げる愛媛県〇集落もその一事例である。

〇集落は愛媛県の肱川の上流に位置する戸数40戸ほどの山村である。かつては、自給的畑作のほか養蚕、イモ作の零細経営が行われていたが、半世紀を経た今日、葉タバコ、養豚、酪農、野菜、施設イチゴなどを中心に農業経営が行われており、また半数の農家が通勤兼業に従事している。この集落は、周辺の集落と異なり、いわゆる農業(農家)後継者問題や嫁不足問題がない。集落出身の青壮年層は、他出した後でも、妻帯して帰村する傾向が強くみられるのである。

〇集落のむら改造は、1947年に当時20歳前後の5人の男子青年が文化振興会を興し、青年団、婦人会を巻き込んで開始した運動に端を発する。文化振興会は、日本がまだ経済的貧困と社会的混乱の最中におかれていた時代に、この近辺で最も貧しかった〇集落自身を改造し、普通の集落にすることを目標に掲げた(表2参照)。そして、集落改造のためには、部分部分の改良では不十分であり、すべてを変えなければならないとした。人生50年にさらに30年を加えて、80歳の人生を楽しく生きることを考え、最終的にみんなが笑いながら人生を送ることを考えれば、あらゆる面での改善が必要というのがその理由だった。かくして、集落ぐるみの生活改善計画がたてられ、それを1期10年の3期に区分して取り組んだのである。48年の普及制度発足後は、計画遂行のため農業改良普及員と生活改良普及員が積極的に活用された。



最初のむら改造事業は集落水道の設置であった。台地上に広がる集落のため生活用水の確保に苦勞してきたことから、竹材を利用した引水装置を設け、婦女子の仕事とされた水くみ労働から女性を解放した。これを契機に、農村女性を巻き込んで、かまどや食生活などの改善が進められた。この水道改善は、後の行政による簡易水道建設の布石になった。

水田がほとんどなく、やむを得ず裸麦と小麦を主食にしてきたが、麦飯とサツマイモの食事から、小麦をより多くした粉食への転換を目指して小麦の増産とパン食計画に取り組んだ。そのため共同加工実験所を集落に誘致し、そこに県農業試験場が試作したパン焼き窯の愛媛1号機が据えられた。この加工実験所の炊事施設を用いて、農繁期の共同炊事が開始された。さらに、大豆を栽培し、味噌や豆腐などの食品加工に取り組んだほか、油の消費増加も行われた。蛋白質1日70グラム、脂肪1日30グラムの栄養基準を満たすため、牛乳消費が奨励され、乳牛が順番に各戸に導入された。

保健衛生と健康については、家族計画の実施、各種の農業機械の共同利用による農業労働時間の削減、農休日の導入が早くから取り組まれた。また、よい環境づくりとして、保健所からモデル村の指定を受け、ノミ、カ、ハエや、寄生虫のいない集落を目指した。その一環として台所改善、住宅改善も行なわれた。

もちろん、農業生産の改良も併行して行われた。もともと耕地面積が少ないことから、原野を開墾して増反し、やがて平均経営耕地面積を1.3町に広げた。これにより、農家が自立して経営していける土地基盤が確保された。1959年に、3戸が南アメリカに移住したが、そのときは移住農家の農地を有利な値段で買上げ移住者の資金づくりに寄与するとともに、残存農家の規模拡大を図った。後には、ポンプ灌漑による水田化も進められた。野菜や飼料作物といった新作目の導入も盛んに試みられた。

このほか、集落内の道路の整備、集落独自の資金による公民館の自主建設、運動場の建設、集落排水、集落内の花壇づくりも順次取り組まれた。さらに、〇集落に伝承される伝統芸能も、文化振興の見地から積極的に行われるよう

になった。

むら改造30年計画が終了した1978年以降は、近隣の集落を含めた運動にも取り組むようになった。そして、「健康な仲間をつくる会」を組織し、周辺4集落に呼びかけ、集団検診の受診、成人病対策のための食生活改善の推進、スポーツの振興、野菜づくりなどに取り組んできた。この野菜づくりは、後に県下で初の無人市の開設につながった。

〇集落は外見上は普通の山村と何ら変わりがない。しかしながら、以上にみてきたように、80歳まで楽しく生きること基礎をおいた農村生活の向上と、農業・非農業部門の生産活動の振興とを、たゆまなく実践してきた。この両者の相乗効果こそが、過疎化、高齢化、後継者不足、農業・農村生活軽視が一般化する日本社会のなかで、集落の農業と農村生活とを持続させてきた内在的な要因であると考えられる。

## 第4節 戦後日本の生活改善運動にみる住民組織化の諸類型

### 1. 同志結合型組織化

生活改善普及事業における住民組織化の特徴は、以下のようである。

戦後の生活改善事業は、農業改良普及事業の一環として位置づけられたが、食料増産という国民的課題に圧倒され、また、生活改善は制度的な新しさも加わり、その普及組織体制の整備に時間を要した。また、試験研究機関や大学との連携は、農業改良普及に比べてきわめて不十分であった。このような中で、生活改善の何たるかを生活改良普及員自身が農家生活の実態把握の中からつかみだし、苦闘しながら事業を推進していった。この暗中模索の過程から、「普及事業とは教室を持たない、年令を問わない、期限のない教育の仕事である」(農業改良普及十周年記念事業協賛会 1958, 152)という普及の根本的定義が導き出され、改善意欲のある地区に生活改善実行グループを育成し、

それに対して濃密指導を実施する方式が考案された。

この生活改善実行グループは、生活改善活動に自主的に取り組む人々の集まり、つまり共通の目的意識を有する同志的結合に基づく小集団として育成された。生活改善実行グループに参加した女性は、「日頃の生活の中から次第に、不便なところ、改善したいところを、みつけ出し、グループの会合を通じて、必要な技術を習得し、わが家の暮らしの改善に役立たせて行った」(同上書,154)のである。生活改善実行グループに参加した農村女性は、小集団による活動を通じて問題解決の創造的体験を積み重ねることによって、自ら農村社会の生活主体に成長していった。このように、生活改善普及事業では独自の普及方法が実践活動の中から創出され、農村女性を中心に人づくりが長年にわたり積み重ねられてきたのである。

表3は、初期の生活改善実行グループの活動の一例を示したものである。それによると、グループの規模は10～30人であり、中には男子の構成員を含むグループもあったことがわかる。また、活動の内容はグループごとに多彩を極めており、グループやその成員の個々のニーズに応じた活動が行われていたことが窺われる。そうした取り組みを追っていくと、参加者が抱いている農家生活や農業上の切実な問題の発見、そうした問題をめぐる実態の分析、解決すべき課題の決定、資金の獲得(自己調達を含む)、履行という問題解決のサイクルが順次積み重ねられていく様子が知られる。

生活改善実行グループの組織状況は、1956(昭和31)年3月末の時点で全国で5461グループ(参加者数13万992名)であった。これらのグループが取り組んだ改善活動は、グループ数の多い順に、第1位がかまど改善、第2位が保存食の利用、第3位が改良作業衣づくりと着用であった(同上書,154)。しかし、これらにとどまることなく、農家生活のさまざまな面における物的な改善がつぎつぎに進められた。それとともに、家族生活や社会生活面における人間的成長がもたらされたことにも注目する必要がある。

すなわち、生活改善実行グループの小集団活動を通じたグループ員の教育的効果は、以下のようである。改善活動の開始時には、参加した農村女性の

表3 生活改善グループの活動概要（1954年3月現在。員数は

番号	道府県	設立年	成員数	
1	神奈川	1952	25 (男12)	生改の講演を聴き、経営主による老人説得と先進地視察その後、農事研究会を結成し、営農改善と生活改善に着力する家庭づくりの活動中。
2	富山	1950	30	戦後の集落生活の困窮を憂い、48年農事研究のため有志触発され、新入会者を得て30名でグループを設立し、衣も同志会設立し共同活動開始。近隣集落に活動波及。
3	和歌山	1951	10	49年に生改を交えた座談会で1日の生活の問題点を話し2個の卵貯金開始。月例会励行。栄養と変化のある献立
4	愛知	1952	18 14	50年に男の会合で生改の講演があり、その後、月1回位で18名でグループ設立し、完全栄養生活5カ年計画を決記帳し、献立の研究、野菜自給計画など、食生活改善に
5	岡山	1953		日常の食生活の栄養調査を生活改善クラブで実施。献立ごとのカロリー摂取量を推計。
6	高知	1952	12	農家婦人で「仲良く暮らしたい」希望の有志が話し合った食事を目標に設定。改善資金作りのため、養鶏を開して瓶詰加工。合い言葉は「みんなが会長」。男も農事
7	香川	1951	18	51年に青年が結成した4Hクラブの指導者から生改を紹介工を実施。活動歴2年後に、共同炊事の先行集落を視察さを実感。台所改善のため月掛貯金実施。読書活動、家
8	山形	1953	29	46年から一軒の農家が卵貯金を開始し、51年までに住宅貯蓄し、月300円を農協貯金(3年)に回す。満期金を9人施。グループ活動のため、卵貯金の継続が可能となった。
9	北海道	1953	17	集落内の住宅改善先行農家に視察者が多く、53年に集落～10月に毎月1回環境衛生共励会を開催。集落・住宅の更さる。グループの会合は各戸持ち回り、役員は1年交
10	秋田	1952	13	凶作のため水田酪農を導入したが、家畜飼養のため生活布団作り実行。時計の時刻合わせから生活時間調査に基実行。万年床解消、寝室・居間・台所改善。集会所・保
11	神奈川	1953	21	53年農村家庭学校で生活技術講習を実施。同年希望者でグループ員手帳の記帳。脱会者対策。お金をかけない台プ活動の自主運営。グループ員以外の者も生活改善の会
12	岡山	—	21	お金をかけない、家にあるものでできる生活改善をグループ員の評価まで記帳した農婦あり。活動を記録する集
13	大分	—	—	山間僻地の貧困生活脱却のため、女同士で頼母子講を思得た収入で頼母子講を発起し、台所改善・食生活改善の間にも栄養に対する認識が高まる。

(注) —は資料に記載なし。

(出所) 1～8は農林省農業改良局生活改善課『第二回農家生活改善体験発表梗概』(昭大会生活改善グループの体験)(昭和30年)より筆者作成。



人。生改：生活改良普及員。表中では西暦年の下二桁のみ表示。)

主な活動内容
を経て、13戸共同でかまど改善決定。農協融資・資材共同購入により、3カ月で改善完了。手。実験田で保温折衷苗代実施。改良作業着、時間励行、台所改善、風呂場改善など明
8人で文化会設立。批判を浴びつつ、農事改良を継続。50年婦人会総会で生改の講演に食住改善開始。1口300円・25人掛け頼母子講で資金調達。女性の活動に触発され、男性
合い、生活の非合理状態を恥ずかしく感じて、計画的食生活と台所改善を目標に設定。1日を考案し、家菜園で野菜計画栽培。瓶詰め機械共同購入。県のモデル友の会に選定される。講演会が開かれ、女が集会所に出席する機会を得る。1年2カ月を経て家族の理解を得定。簡易水道建設は、集落事業として実施。グループ員同士で激励しあいながら家計簿活用。
のたて方、計量カップの導入、簡易食品計量法の考案、カロリー計算表の考案、家族員
をして、農業相談所長の助言により、生活改善グループを設立し、台所改善と栄養の整始し、200円掛けの頼母子講を発起。鶏卵・山羊乳・養蜂で栄養改善。廃鶏は農繁期食と研究会開始。
され、農繁期保存食の実習を経て生活改善クラブ結成。家庭必需品の共同購入、共同加し、田植時に共同炊事実施。好評を得て、男たちが共同炊事場の改造に着手。共同の良計簿記帳。
改善実行。婦人有志20名位が卵貯金開始。53年婦人44名が卵貯金開始。1人1日1卵をの割合で払い戻し、改善資金に使用。養鶏法、卵料理、衣服改良、保存食等の研究を実
美化や住宅環境衛生のため主婦の会を結成し、生活改良普及員に講習会を要請。54年5美化から美容講習会に発展。その結果、男の人だけの慰安旅行を中止し、夫婦同伴に交替制。
時間の不規則化、過労、疾病者出現。その対策として52年からグループで気持ちの良いづき睡眠時間短縮化の原因究明。家事労働合理化・家族内分業により、規則的な生活を育所整備。
グループ結成。古着再利用や農繁期保存食の講習会、台所改善幻灯会、パン焼き実習。所改善など個別の取り組みを経て、53年簡易水道の設置後、活動が一層活発化。グループに参加。
ープ員で工夫。グループ員の中に農繁期保存食を数種考案し、加工、瓶詰めから、消費、落に保存食作りが普及。クラブ員間で計画的な野菜作り・業種栽培の機運高まる。
いたち、男に相談するも一笑される。しかし、こんやくと干柿、鶏卵の共同集出荷で資金に充当。山羊飼養も増加。共同パン釜購入。パン食中心の農繁期保存食考案。老人

和29年)、9～13は農林省農業改良局生活改善課『第三回農家生活改善発表

間に明確な意識も目的もなかったが、生活改善実行グループ活動への参加の深化によって、個人としても、またグループとしても自立への成長がみられるようになり、「話し合いが上手になって来る。人の噂やかげ口が少なくなってくる。身分や家柄にこだわることが少なくなる。物事を自分で判断するようになる。自分たちの生活の中から問題をみつけるようになる。何事も皆が力を出し合って解決しようとする。部落や村の問題に関心を持つようになる」(同上書, 14-15)といった積極的な生活態度、自己表現力の向上、生活主体としての自信に満ちた行動へと変化したとされる。

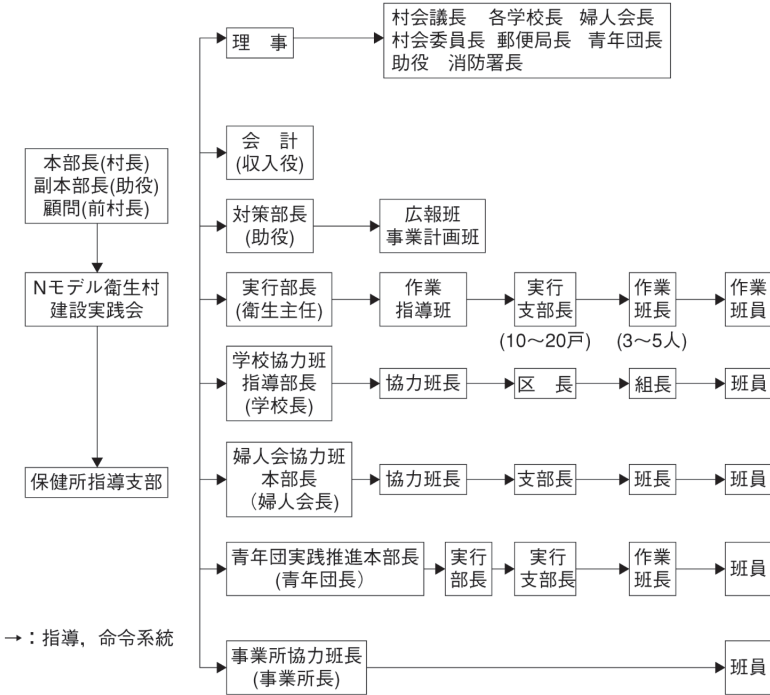
## 2. 地域網羅型組織化

衛生昆虫駆除事業、すなわち蚊とはえのいない生活に関わる運動は、当初、集落ぐるみの自主的な組織活動として遂行され、民衆組織活動と呼ばれていた。「蚊とはえのいない生活」の実践活動はこうして誕生し、1950年の150地区から、55年の1万5243地区にまで波及した。53年、厚生省は保健衛生分野の活動の総合化を図るため、これを地区衛生組織活動と改称し、さらに55年には3カ年計画による「蚊とはえのいない生活」実践運動が閣議決定されるに至った。

その結果、1958年3月末で、全国の蚊とはえ駆除実践地区は5万1276地区、関係人口4231万人(総人口の44.4%。うち、農村部2万8616地区、関係人口1687万人)に達した(厚生省公衆衛生局環境衛生課 1959, 1-3)。地区衛生組織は、市町村役場、保健所を指導機関とし、町内会あるいは部落会、婦人会、青年団、公民館、農協、学校(児童)などの地域内の既存の組織集団をその下部組織として網羅的に組み入れた文字通り地区ぐるみ、集落ぐるみの組織化方式をとった。

その事例として、図1により、長崎県N村の「モデル衛生村建設実践会」をみておくことにする。村行政の中枢を本部とし、村内の公官署、学校、既存の各組織、民間企業までを網羅的に取り込むとともに、それによって衛生

図1 長崎県N村の衛生村建設実践会の組織構成（1952年2月発足）



(出所) 須川他[1953, 162]に基づいて筆者が加筆修正。

防除事業に必要な作業労働力を村民の間から動員する機構になっていることが窺える。このような行政村内の集落組織を基盤にした村ぐるみの組織化方式は、日本の農村においては特に目新しいものではない。また、行政の側も、このような村ぐるみの組織機構を高度に発達した型として位置づけていた(須川・橋本 1953, 163)。こうした行政の単位である市町村を単位とする地域を網羅し、その傘下の既存の組織集団を総動員する地域網羅的組織化方式によって、衛生昆虫の駆除が一斉かつ徹底して実施され、短期間に目にみえる効果をあげることが可能になったと考えられる。

### 3. 集落網羅型組織化

先述した愛媛県〇集落における半世紀にわたるむら改造の取り組みは、当初は数名の集落の若者の同志的結合を基盤とする文化振興会によってその端緒が切り開かれた。この同志的結合で結ばれた若者たちは、やがて集落の成員に積極的に働きかけ、〇集落全体を包み込んだ独自の生活改善運動にまで昇華させることに成功した。その活動初期の決定的に重要な改善活動は、集落の生活用水の給水設備の設置に取り組み、集落の女性からむら改造計画に対する動かしがたい支持を取りつけたことである。以後は、文化振興会を解散し、集落ぐるみの運動として農村生活改善に取り組み、ひとつの問題解決に続いて次々に新たな解決すべき課題を発見し、改善活動を積み重ねてきたという特徴が指摘できる。これは生活世界の領域の広さと深みに規定された生活改善の総合性を示すものである。

このように次々に新たな生活改善課題を提起し、集落ぐるみでその解決に向けた取り組みを行ってきたことは、この集落自身がひとつの大きな生活改善グループに成長したことを示すものである。こうして集落網羅型の組織化類型を認めることができるのであるが、この〇集落の場合、その基礎にはむら改造計画の端緒を切り開いた若者の同志的結合が存在していたことに留意する必要がある。

## 第5節 考察

次に、農村開発における住民組織化の意義を考察してみたい。

戦後日本の農村においては、さまざまな行政組織による事業を含めて、生活改善運動が唱導されてきた。そして、特に経済復興期には、農村社会開発に関連した各種の行政施策が同時進行的に実施されてきた。これらの諸事業

の受け手となった農村では、さまざまな生活改善活動が集落ぐるみの運動として取り組まれた。

こうして取り組まれた農村社会開発の事業分野は、生活改善、栄養(食生活)改善、衛生昆虫駆除、社会教育、公民館活動、その他を含む総合的なものであった。しかしながら、それらは、集落レベルではむしろ継起的に取り組まれたとみるべきである。したがって、農村開発のエントリーポイントとなる最初に取り組まれた農村社会開発事業が重要になる。その主な事業活動として、生活改善普及事業におけるかまど改善、即効性のみられた衛生昆虫駆除などを挙げることができる。

これらの事業の実施過程で、農村の末端にまで事業を普及浸透させる機関と農村の側に受け皿組織を構築した事業(生活改善、栄養改善、衛生昆虫駆除)と、逆に農村地域に施策を配達する独自の機関を十分に持たず、また農村側が受け皿組織を構築することがなかった事業(社会教育や婦人青少年対策関連)の2類型が認められる。当然のことながら、前者においては農村生活の改善により大きな効果もたらされ、後者においては行政から末端農村に下ろされる各種の(補助)事業の消化にとどまらざるを得なかったのではないかと考えられる。また、前者の事業の多くは、形態的にみれば地区ぐるみ、集落ぐるみの運動として展開されたものの、実態的には、独自の受け皿組織を形成して取り組まれた生活改善事業と、集落の既存組織に依存して取り組まれたその他の事業との2類型が識別される。

こうした受け皿組織のあり様は、以上の日本の生活改善の経験によれば、普及浸透機関と農村側との相互関係のほか、実施される事業の目的、事業内容、事業が主として依存している技術の性格によって規定されると考えられる。

以上の農村社会開発事業のうち、生活改善普及事業においては、他の事業と異なり、農村女性を生活改善実行グループという同志的結合に基づく組織化が推進された。それによって、伝統的な農村組織に必ずしも縛られない個人とその平等的な関係を重視する組織環境の下で、生活改良普及員による濃

密指導を通じた考える農民づくりの普及方法が考案され、履行されてきたことにより、独自の受け皿組織を構築することに成功したのである。ここに、農村生活改善事業が戦後日本の農村社会開発の種々の事業と決定的に異なり、長期的な効果を持つに至った理由があると考えられるのである。

## むすび

農村生活の向上が開発の中心的課題に据えられるとするならば、従来の農業生産中心主義的な増産一辺倒の開発では十分な解決策を提示し得ないことは明らかであり、農村生活の向上を目指して総合的な分野における改善の必要性に対する認識がきわめて重要になってくる。本章では、戦後日本の農村生活改善運動の経験を手がかりに、農村生活の向上を目指して総合的な農村開発活動に取り組んできた経験における住民組織化の諸類型を明らかにしてきた。そして、同志結合型組織化において、人間的成長が実現され、長期的な影響効果を実現してきたことを確認した。

ここから、より一般的な農業・農村地域の改善について、いくつか重要な教訓が引き出されるように思われる。すなわち、農村開発においては、(1)長期的な取り組みが不可欠であること、(2)総合的、すなわちマルチセクター的な取り組みが必要であること(ただし、同時に複数の部門のニーズを充足することでは必ずしもなく、次々と、いわばイモヅル式に問題解決を図り、ニーズを充足していくことがより重要である)、(3)生活目標を充足するための農業・非農業生産活動の目標設定とその実現が求められること、(4)必要な技術、情報、資源を外部から適切に動員すること、(5)農村地域住民の参加とそれを担保する組織化に基づいて実施されること、にまとめられる。これらの点は、現在の途上国の農村開発における基本的要件として捉えることができるように思われる。

なお、日本の経験に基づく教訓や含意を引き出すとしても、それはただち

に途上国の開発促進のためにそれを移転したり、模倣を奨励しようとするものでは決してない。それは、これらの地域の農業と農村の将来像を描くための素材の提供という意味であることに限定して考えていることを強調しておきたい。

注(1) 世界銀行の総裁にロバート・マクナマラ(元米国防長官)が就任した1968年以降、同行は途上国の貧困問題への政策対応としての農村開発を重視し、73年の年次総会における総裁演説において、75~79年の農業向け融資目標額を全融資目標額360億ドルの20%、72億ドルとする方針が打ち出された(農村開発企画委員会 1975, 46)。

(2) OECD/DAC は、1996年に「国際開発目標」を公表したが、後に国連千年紀宣言として打ち出されたことから、千年紀目標とも呼ばれる。その内容は、以下のとおりである。

- ①極貧人口を1990年から2015年までの間に半減させる。
- ②すべての国において初等教育を完全実施する。
- ③ジェンダーの平等および女性のエンパワーメントを達成し、2005年までに初等および中等教育におけるジェンダーの格差を解消する。
- ④乳幼児死亡率を2015年までに1990年の3分の2に減少させる。
- ⑤妊産婦の死亡率を2015年までに1990年の4分の3に減少させる。
- ⑥リプロダクティブヘルス・サービスを必要とするすべての人に対して、2015年までに当該サービスが受けられるようにし、HIV/AIDSの拡大を2015年までに抑制する。
- ⑦持続可能な開発のための国家戦略を2005年までに履行し、それにより2015年までに環境資源の喪失を抑制する。改善された水資源を利用できない人口割合を2015年までにすくなくとも半減させる。

(3) EU は、さらに、六つの柱として、①平和で、平等で、開かれた、民主的な農村社会に向けて前進し、②いっそう効率的で、説明責任の明らかな農村制度を確立し、③農村成長を可能にする経済政策を支持し、④農村住民の個々のアセット(資産)を増強し、⑤天然資源の持続可能な管理を促進し、⑥ EU 開発協力政策と途上国に影響を及ぼすその他の EU の政策(農業、貿易、漁業、移民)との整合性を改善するとしている。このための協力戦略として、EU は、途上国のマクロ政策、部門政策、地域政策の三つのレベルの開発事業を組み合わせた RPSF(農村の概要と戦略の枠組み)を作成し、貧困削減に向けた開発協力の効率化を図るとしている(EU 2000; Mikos 2001, 545-552)。

- (4) 文部省の社会教育は、1949年の社会教育法によって法的根拠を与えられた社会教育機関としての公民館活動が中心であったが、その活動基盤は、もっぱら既存の地域組織、すなわち青年団、婦人会などに依存していたため、公民館主催の各種行事を消化するうえで有効性を発揮したが、それ以上の活動は本来的に無理があった。また、労働省の婦人年少労働者保護においては地方職員室が設けられたが、その職員配置は全国で140名にとどまり、農村労働や農村生活に対して影響力を持つことはほとんどなかった(水野 2002, 43-44)。
- (5) ここでいう受け皿組織は、開発事業の対象となっている地域住民の組織であって、当該事業を自らに受容可能なように変形して受け入れる(翻訳機能)とともに、成員に対する利益配分と負担の割当(分配機能)、成員の意見集約と外部への伝達(意思の表明・伝達機能)の諸機能を担うものをいう。
- (6) 蚊とはえを根絶やしにする夢を実現した村として、例えば、新潟県佐々木村、宮城県西根村、長崎県彼杵町が報告されている(須川・橋本 1953, 25-34)。
- (7) 衛生改善から生活改善運動へ展開した事例は、新潟県直江津市、広島県庄原市、岡山県美里町などにみられる(厚生省公衆衛生局環境衛生課 1959, 34-43, 57-69, 99-104)。
- (8) ここでの記述は、別処 [1951] のほか、筆者等の聞き取り調査(2000年9月、2001年9月)に基づいている。

## <文献リスト>

### <日本語文献>

- 岩永初穂 1993. 「岩見町における共同保健計画」(日本公衆衛生協会『ふみしめて50年 保健婦活動の歴史』)。
- 栄養改善法施行十周年記念会 1963. 『栄養改善法施行十の歩み——栄養改善法施行十周年記念誌——』。
- 楠本正康編 1971. 『保健所三十年史』日本公衆衛生協会。
- 厚生省公衆衛生局環境衛生課 1959. 『蚊とはえ駆除事例集』。
- 厚生省公衆衛生局栄養課 1957. 『昭和三十一年度食生活改善協議会報告書』。
- 1958. 『昭和三十二年食生活改善協議会報告書』。
- 須川 豊・橋本正己 1953. 『蚊とハエのいない生活』日本公衆衛生協会。
- 全国食生活改善協会 1958. 『農村食生活改善の工夫』全国食生活改善協会。
- 田部浩子 1993. 「生活改善普及と事業の変遷」(日本農村生活研究会編『農村生活研究の軌跡と展望』筑波書房)。



- 日本公衆衛生協会（厚生省健康政策局計画課監修） 1993. 『ふみしめて50年 保健婦活動の歴史』.
- 農業改良普及事業十周年記念事業協賛会 1958. 『普及事業十年』.
- 農村開発企画委員会 1975. 『東南アジアの農村開発』.
- 農林省振興局生活改善課 1957. 『10年になる農家の生活改善事業』.
- 農林省大臣官房総務課 1973. 『農林行政史 第十巻』.
- 農林省農業改良局生活改善課 1954. 『第二回農家生活改善体験発表梗概』.
- 1955. 『第三回農家生活改善体験発表大会生活改善グループの体験』.
- 萩原弘道編 1962. 『栄養改善のみち』 栄養改善法施行10周年記念会.
- 別処比早子 1951. 「私のモデル部落の歩み」（農林省農業改良局『生活改良普及員活動事例集（第一輯）』 pp. 215-19）.
- 水野正己 2002. 「日本の生活改善運動と普及制度」（『国際開発研究』 11(2) : 39-51）.
- 余語トシヒロ 1983. 「政策手段のデリバリーと農民のリシービングメカニズム」（『国際農林業協力』 5(3) : 16-23）.

#### <外国語文献>

- Ellis, Frank, and Stephan Biggs. 2001. "Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s." *Development Policy Review* 19(4) : 437-48.
- EU. 2000. *EU Policy and Approach to Rural Development*. Brussel: EU.
- FAO. 1996. "Food Security and Food Assistance." World Food Summit Technical Background Documents 13.
- . 2002. *The Resolution for the World Food Summit: Five Years Later*.
- IFAD. 2001. *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Mikos, Philip. 2001. "The European Commission Perspective on Rural Development: Integrating New Trends into Multi-sectoral Approaches." *Development Policy Review* 19(4) : 545-52.
- Pretty, Jules N. 1995. *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*. Wasington, D.C.: Joseph Henry Press.
- Sahn, D.E., and P. Dorosh. 1996. "Exchange Rate, Fiscal, and Agricultural Policies in Africa: Does Adjustment Hurt the Poor?" *World Development* 24(4) : 719-47.
- World Bank. 1997. *Rural Development: From Vision to Action*. Washington, D.C.
- . 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

Washington, D.C.

———. 2002. *World Bank Rural Development Strategy: Reaching the Rural Poor*.

Washington, D.C.: World Bank.