

## 論文の内容の要旨

論文題目 復帰後沖縄離島における農業の動態と農業政策に関する地理学的研究

氏 名 新井 祥穂

1972年の日本復帰以来、沖縄農業には積極的な政策介入が行われてきた。にもかかわらず、沖縄離島の実態観察からは、農家の生活がそれほどには好転しているようにみえない。いったい、農業政策の積極的な介入がなされる中で、沖縄離島の農家の生活が復帰前後の状況から「より望ましい状態」へと変革が進んでいるのか。この議論を行うため、復帰後約30年間の沖縄農業政策と沖縄農業の動態を丹念に追跡するとともに、これをもとに規範的な議論を交えて沖縄農業政策の妥当性を検討する。

第一部では、まず上記の基本的な問題関心と、政策過程研究としての本研究の位置づけを示した(第1章)。政策と人間の関係を描くためには、刺激に単純に反応する人間ではなく、意図や反省能力をもった人間を想定することが本来的に重要であるにもかかわらず、既存の検討にはそのことが十分意識されていない。本研究では「行為主体アプローチ」を採用して、人間の複雑な意思を理解することに重点をおく(第2章)。第一に、政策環境が変化する中で、農家が自らを取りまく生態—社会環境条件を勘案しながら、どのような意思決定や行為を積み重ねて農業を営んできたかを丹念に分析する。さらに、農家の行為の連鎖の結果生じた事態を前

に、行政サイドがとった行動に対しても、同じく丁寧に記述していく。これには精確な実態理解を必要とするため、本研究は石垣島を対象とした事例研究というスタイルをとる。また沖縄離島の農業政策の本質を理解するために、政策の内容やそれを支える理論、あるいは政策の形成過程における各主体間の影響関係までも視野に入れた点で、まさに「政策過程研究」といえる。

第二部（第3章）では、戦後から現在までの沖縄の農業政策の展開と農業の動態を、多彩な一次資料とマクロな統計資料にもとづき概観する。アメリカ軍統治下の農業政策は皆無に等しかったが、復帰後は、糖業政策と農業基盤整備事業を核としつつ、サトウキビ機械化一貫体系という方向の農業政策が強力に発動される。その後1980年代までは、生産者価格が急激に引き上げられたサトウキビをはじめ沖縄農業は、とりわけ離島部においては、全般的に拡大を果した。しかしそれは土地生産性の上昇を伴わない外延的拡大であった。1990年代に入りサトウキビの価格水準が頭打ちになってからは、沖縄農業は全般的に縮小していく。

第三部から第五部は石垣島を事例に、行為主体としての農家と行政サイドの30年間の相互作用を跡づけていく。第三部はそのための準備として、第4章で事例研究という作業の意義を主張するとともに、沖縄離島全体の中で石垣島農業を位置づけ、さらに利用するデータソースを解説する。第5章では石垣島の農業の動態の概略を豊富な一次資料とマクロな統計資料により把握する。なお第四部・第五部で頻繁に参照する都合上、38件のインフォーマント農家の約30年間の経営歴だけは、あらかじめ第6章に抜き出している。

第四部では復帰から1980年代まで、沖縄農業政策のもとで石垣島農業がどのように展開したかを追跡する。この時期はマクロには、加工パイン生産や園芸部門が減退しつつも、サトウキビ作が顕著な伸びをみせる。ただし個々の農家をみれば、サトウキビ生産規模は家族労働の範囲を超えるものではなく、そのことがこの時期の農家を、兼業化や他作目との組合せ、あるいは他作目への完全移行という戦略へと向かわせる（第7章）。農業生産の全般的な拡大を受けて、末端の農業基盤整備事業も順調に滑り出した。ただし事業の意義を、行政サイドはかん水による土地生産性の向上や面整備による機械化一貫作業体系にみていたのに対して、農家は、むしろ農道づけがもたらす便利さを評価していたことが示される（第8章）。

第五部では、1990年代以降停滞していく石垣島農業とそこでの農家行動を取り扱う。1990年代になるとマクロには、肉用牛生産の拡大を除き、サトウキビやパイン、園芸部門で生産が後退する（第9章）。この時期の農家の戦略をクローズアップすると（第10章）、彼らは、農産物価格が下がる中で農業から確実に所得を引き出すために、農業支出を極力抑える一方で、行政サイドも想定しないほど多岐にわたる場面で、多彩な戦略を駆使している。これによれば、サトウキビの収穫機械化とは収入の目減りにつながり、営農意欲のある農家は必ずしも受け入れない。加工パイン生産から生果パイン生産への転換を遂げた農家は、品質向上のため自ら編みだした生産技術と、市場を介さない流通形態と、綿密な顧客管理とに経営のバイタリティを見いだしている。肉用牛繁殖経営においても、とりわけ畜産専業経営への移行期には、技術の

不安定性をカバーする戦略が強く求められるが、彼らは多様な場面での工夫でこの時期を乗り切り、その後の経営も数多くの戦略を用いて維持している。

1990年代は、末端の農業基盤整備事業の進行が行き詰まりをみせる。その原因には確かに、農業情勢の悪化や後継者不足等の全国的にも言及される要因や、あるいは農地払下げの存在など石垣島独自の文脈もあった。しかしより根元的には、かん水や面整備された土地の経営上の位置づけが、農家の戦略体系からみれば行政サイドが推奨するほど高くないということであった（第11章）。第12章では、農家の事業反対に直面した行政サイドが、事業推進のために調整を図っていく過程が描かれる。はじめは行政サイドは熱心な説得を行い、次に事業を円滑に進めるための諸制度を整備し、最終的には現実的な解決策を提示していくが、それは農家の認識や選好を理解し積極的に組み込んだというのではない。

第六部では事例記述からの知見を整理した上で、議論の一層の深まりを目指す。農業政策の背後には経済学的に妥当な理論がある（第13章）。しかしその農業政策の力点箇所が、現場の複雑な状況下でははっきりとは発現しない可能性や、発現しても農家は重視しないことを、事例記述から読みとることができる。現実の農家行動は、農業政策で想定される農家の行動とは大きく隔たっており、それらは「戦略的」と呼ぶにふさわしいものである。しかもその隔たりは、サトウキビ大規模機械化一貫作業体系を目指す現在の農業政策の、実効性の根幹を揺るがすほど大きなものだった。

しかし行政サイドではこのことを認識できていない、あるいは認識しうる回路を持っていない。石垣島の農業基盤整備事業の推進をめぐって行政サイドが説得や制度づくりで対応したように、行政サイドは農業政策の理論に、より一層沿わせる方向へ誘導を図り、農家の戦略に遡って農業政策を考案するという発想はない。

第14章では、これまでの実証分析結果から明らかになった沖縄離島の農業と農業政策が、「効率」や「公正」という観点からみて望ましいものであるか、という規範的な議論を展開する。効率性への要求が厳しくなく、農村が貧困状態にあった復帰から1980年代までは、沖縄農業政策は効率や公正の基準からみて妥当であったと判断される。しかし1990年代になって効率性の基準が厳格になると、技術的・社会的コストの大きいサトウキビ機械化一貫作業体系が効率性の基準を満たすのは、農業の多面的価値を相当に大きく認めなければ難しい。また公正の観点からもこれは容認しがたい。サトウキビ機械化一貫作業体系の担い手の経営とは、複雑な戦略を政策の指導通りの経営に置き換えてはじめて実現されるのであり、彼らの意欲や能力に応じた報酬の実現ではない。なお、筆者が試論として示した新たな沖縄農業政策は、担い手に総体としての農業や農地の維持を目標とせず、農家自身の戦略引き出しに力点を置いている。

実は復帰後の沖縄農業政策は、戦後の日本農業政策をミニチュア化、もしくは先鋭化したという側面がある。したがって本研究から得られた知見は、日本における農業政策と農業の動態との関係に関しても、一定の示唆を与えられと考えられる（第15章）。日本の農業政策の議論も、総体としての農業規模と農地面積の維持という価値観と、経済学的に妥当な理論から構成され、

そこには農家行動をはじめ農業のミクロな実態理解はほとんど組み込まれてこなかった。日本農業に関するミクロな実態理解の進展が原動力となって、現代の日本農業そして農業政策をめぐる議論の行き詰まりを打開する可能性は小さくないと思われる。