

行政機関と政策転換 (一)

—高度経済成長期における農業政策*
*
*

第一章 課題と対象

第一節 行政機関と政策転換

第二節 戦後の農業政策

第三節 本稿の課題と構成

第二章 農業基本法の制定

第一節 農林白書と農林新政策(以上本号)

第二節 農林漁業基本問題調査会

第三節 農業基本法

第四節 農業基本法制定と農林省

第三章 農地法

第四章 土地改良事業

第五章 政策転換過程と農林省

第六章 政策転換に対する態度とその要因

行政機関と政策転換 (一)

橋 本 信 之

1011

第一章 課題と対象

現代政治における政策形成実施過程において行政機関は重要な位置を占めている。階層的に組織された資格任命職公務員から構成される行政機関は、他の主体に対する政策についての助言などを通じて、裁量による政策決定を通じて、また政策の実施を通じて、政策の形成実施に大きな役割を果しているのである。もちろん、政策形成実施過程は政党、利益集団など多くの主体から構成されており、行政機関は一主体にすぎない。しかし、行政機関はその職業身分上とか行動様式上の特徴などからとくに関心がひかれるのである。

行政機関職員は資格任用制の原則に基づき、競争試験などを通じて採用され、その後比較的強い身分保障が与えられる。階層的に組織された職位は、主に年功序列などによる内部からの昇進によって充たされ、幹部職員は機関内を中心とした長い経歴を経た者により構成される。採用前の教育とか機関内などにおける職歴を通じて、職員は政策についての専門的知識及び政策実施上の経験的知識を獲得し蓄える。このような職業身分上及び知識、能力についての特質は、地位が選挙に基づいている議員などに比べて著しい特徴となりうるものである。これらの特質などに関連して、行政機関には行動様式上の特徴が見られる。それらのうちしばしば言及されるものに現状変革に対する消極性がある。本稿は行政機関の行動様式上の特徴とされる現状維持的性格に焦点をあて、行政機関の行動を考察するものである。

ところで、政策形成実施過程のうちに政策転換過程と呼ぶことのできる一つの形態をみることができるとは、政策内容の重要な変化が行われる過程である。政策目標とか政策基調の変化、あるいは政策が体系づけら

れている場合にその基本構造の変化が行われる過程である。政策は社会における価値配分に何らかの影響を与えるのであり、政策転換においては、既存の価値配分の基本構造に変化を与えることが意図され、あるいはそれがもたらされる。政策転換過程は緩慢に進行する場合も急速に進む場合もあるが、政策形成実施過程のうちに一つの形態として認めることができよう。本稿は政策転換過程における行政機関の行動を考察することとするが、政策転換過程においては現状維持的行動がより鮮明に浮き出ると考えられる。従って、政策転換過程を対象とすることにより、行政機関の現状維持的性格についてより正確で実証的な考察が可能となり、また行政機関の行動の特徴についてより豊かな示唆を得ることが期待できるだろう。なお、本稿では政策転換の実施過程は扱わず、決定の段階までを考察の対象とする。実施過程についてはさらに別個に研究する必要があると考えるからである。政策転換の決定段階までにおける行政機関の行動とは、直接的にはおおむね幹部の行動である。従って、本稿では行政機関幹部の行動を中心に考察する。

さて、政策転換過程における行政機関の行動について、戦後の日本を対象とし、事例をとりあげて考察する。事例として高度経済成長期における農業政策の転換をとりあげ、その過程における行政機関の行動について、その機能と態度を明らかにすることを試みる。そして政策転換過程における行政機関の態度に影響を与えた諸要因を探ることとする。

* 本稿は西尾勝教授の指導の下に研究を進め、一九七九年三月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出した博士論文に加筆したものである。主査の西尾教授及び岡義達、京極純一、井出嘉憲、三谷太一郎の諸教授から審査を通じて与えられた

御批判と御助言に対し感謝の意を表したい。

本稿の構想とか概要などについて、東京大学農学部農業経済学科教室研究会、東京大学行政学研究会、関西行政学研究会、システム論研究会において報告する機会を与えられた。各研究会において寄せられた御批判などに感謝いたします。井上誠一氏には初期の原稿を読み、御批判と御助言をいただいたことに感謝の意を表したい。

* 本稿について、小倉武一、丹羽雅次郎、佐々木四郎の各氏からは面接により、桜井重平氏からは電話により、それぞれ一度ずつ当時の事実などについてヒアリングを行った。本稿は注記に挙げられているように文書資料のみに基づいて論述、分析しているが、各氏から得られた話は、当時の状況を再構成するなどについて貴重であった。研究に対する御協力に感謝いたします。

(1) 本稿で行政機関とはこのような意味で用いる。本稿の対象である日本の標準的な行政機関では事務次官以下の一般職公務員の集団に相当する。大臣、政務次官及び退職公務員はそれぞれ別の主体とみなす。なお、本稿では事務次官以下の一般職公務員を一般に指すとき、職員という用語で呼ぶこととする。

第一節 行政機関と政策転換

行政機関は現状変革に対して消極的であるといわれる。例えば、「官僚制についてとくに言うまでもない真実の一つは、それが変化に抵抗することである。」⁽¹⁾というように、それが当然の属性であるように考えられていることもある。しかし、行政機関の現状維持的性格の指摘については、三つの側面に分けて考えることがここでは必要である。

第一は、行政機関職員の行動様式の特徴として形式主義とか硬直性が指摘されることである。これは、行政機

関職員が従来の規則とか先例をそれ自身が目的であるかのように厳格に守る行動様式をとることを指しているが、その結果、変化した条件の下での組織目標の達成が阻害されることがある。本来一つの手段であった規則遵守が自己目的化することについては、つとに「目標の転位 (displacement of goals)⁽²⁾」として指摘されている。この行動様式の指摘は幹部に対して当てはめることもできるが、中心的な対象は中堅あるいは下層の職員による規則などの適用の際の行動であるといつてよいだろう。

第二の側面は、一般に組織について、環境変化に対する迅速で的確な適応を妨げる要因のあることの指摘である。⁽³⁾組織構造とか組織行動とかが環境変化に適応して変化するのが妨げられるのである。組織においては、成員の職務が詳細に規定されるなどの条件から現状変革に必要な創造性が失われ易いとか、決定に際しての調整が煩瑣であったり、対立を含んだものとなり易いことなどがいわれる。階統制といった組織構造などが組織における変化を妨げるといわれるのである。ここでは一般に、組織の環境への適応能力に関心が向けられているといつてよいだろう。

本稿の考察対象の中心は行政機関幹部の行動である。第一の側面の硬直的行動様式は幹部に当てはめることもできるし、第二の側面の組織の環境適応を妨げる要因は幹部の現状変革に関わる行動を制約する条件といえよう。これらの影響をも受けつつ行われる幹部の行動の現状維持的性格が、第三の側面であり、本稿の主題に関わる側面である。

H・J・ラスキは民主主義政治体制という行政機関をとりまく政治的環境及び資格任用と内部昇進を原則とする人事制度が、行政機関を実験に疑問をもち、「安全性を尊ぶ人 (“safe man”）」に適合したものとすることを

指摘した。⁽⁴⁾ 民主主義政治体制においては公開の下で批判が行われるため、行政機関は誤りを警戒し正確を期すことに注意を払う。誤りを少なくする最も簡単な方法は新規なことを極小にすることである。これは現状変革に対する消極性をもたらす。また、内部昇進制がとられている行政機関では、昇進は先輩たちの推薦に大きく依存しており、行政機関の規則とか規範に同調することが昇進を容易にする可能性があるだろう。現状維持的であることが報われ易い可能性があるのである。これらから行政機関は規則に対する柔軟性がなく、実験をきらう性格となる。

ラスキはとくに二〇世紀初期におけるヨーロッパの官僚制を対象としていたが、現代アメリカの行政機関についても現状維持的性格が指摘されている。F・E・ロークは、アメリカにおいては、かつてはニューディール期におけるように行政機関は急進的変革のシンボルであり源泉であると見られていたのに、最近では変革に対する障害と見られるようになってきていることを指摘している。官僚が想像力に欠け、新しい考えを受けいれたがらないことは、あらゆる政治的立場の批判者から官僚制につきものの病理とされてきているというのである。⁽⁵⁾ ラスキもロークも幹部の行動に特定していないが、その論述は行政機関幹部が政策問題について現状維持的行動をとることを指摘しているといつてよい。

ところで、行政機関幹部については、他方で、政策を変更する志向があるとの指摘がなされている。伊藤大一是、規則を具体的な事例に適用することを主要な任務とする下層公務員と、運用すべき規則そのものを制定することを任務とする上層公務員とでは規則に対する関心が異なり、下層公務員は規則保守派であるのに対して、上層公務員は規則革新派であるとしている。規則制定を任務とする上層公務員にとっては規則を変革することが権

限の行使となるのであり、下層公務員に対する権限意識を満足させるためにも革新的たらざるをえないというのである。⁽⁶⁾

また、H・A・サイモンは、組織における支配集団（＝成員資格を決定する力をもっている集団）が機会主義的な組織目的の変化を支持するだろうことを指摘している。支配集団は組織を通して彼らの個人的諸価値の達成をはかっているものであり、組織を少なくとも存続させていかなければならない。従って、彼らにおいては組織目的への配慮よりも、組織の存続への配慮が優先しやすいのであり、組織の存続と成長を促進するための組織目的の機会主義的变化を支持することになる。行政機関における究極の支配集団は立法部であるが、行政機関幹部は支配集団の性格の幾分かを実質的に保持しているといつてよい。⁽⁷⁾つまり、行政機関幹部は組織存続の視点から組織目的の変更を行なうことが考えられるのである。そして、行政機関において外的圧力に適応する主要な部分はその幹部であり、彼らは他の組織成員に比べて通常より適応的であり、より妥協的であるというのである。⁽⁸⁾

行政機関幹部の行動については、このように異なる観察あるいは認識がみられる。一方で現状維持的であるとされるのに対して、他方で幹部は他の成員と異なり現状変革的であるといわれる。果して行政機関幹部は政策転換に対してどのような行動をとるだろうか。現状維持的であろうか、それとも現状変革的であろうか。つまり、政策転換を抑制するような行動だろうか、それともそれを促進するような行動だろうか。あるいは条件によって異なる態度がみられるだろうか。もし条件によって異なるならば、政策転換に対する態度に影響を与え、異なる態度をもたらす諸要因は何であろうか。すなわち、どのような条件が行政機関に政策転換を抑制する態度をもたらすのか、どのような条件が政策転換を促進する態度をもたらすのか。

本稿はこれらを課題として、高度経済成長期の農業政策をとりあげる。高度経済成長期における農業政策の転換過程について、農業政策を所管する行政機関である農林省⁽⁹⁾の行動を中心に考察し、農林省の政策転換過程における機能と農林省の政策転換に対する態度を明らかにし、その態度に影響を与えた諸要因を分析する。本章の次節以降においては、高度経済成長期を中心として、戦後の農業政策と農林省について概観し、本稿の課題をより具体的に設定する。

- (1) Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, 1974. p. 308.
- (2) Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality," in Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1968.
- (3) 例えば、Herbert Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, The University of Alabama Press, 1971 は、組織が変化しない傾向をもつのは何故かを検討することを課題とした著作である。
- (4) Harold J. Laski, "Bureaucracy," in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1937.
- (5) Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 2nd ed., Little, Brown and Company, 1976, pp. 154-6. (今村都南雄訳『官僚制の権力と政策過程』中央大学出版部、一九七五、一九三頁—一九六頁。同書は原書初版の翻訳である)。
- (6) 伊藤大一「公務員の行動様式」、二三九頁(辻清明代表編集『行政学講座、第四巻—行政と組織—』、東京大学出版会、一九七六)。
- (7) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed., The Free Press, 1957, pp. 117-21.
- (8) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950, p. 395.
- (9) 農林省は一九七八年七月五日、若干の機構改革とともに名称を農林水産省と改めた。

第二節 戦後の農業政策

戦後の農業政策は何度か、その基調とか性格を変えており、それに応じて時期区分が行われている。⁽¹⁾戦後の一九五〇年頃までが第一期であり、戦後改革と強権供出によって特徴づけられる時期である。その後一九五五年頃までが第二期で、保護農政期と呼ばれる時期である。五五年頃からはじまる高度経済成長の下で日本農業は新しい環境下におかれ、農業政策に変化がみられることになるが、当時「農業の曲り角」あるいは「農政の曲り角」といわれ、戦後農業政策について第三期への移行とされる。

戦後第一期の農業政策は占領下の農業政策である。占領軍による戦後改革のうち、重要なものの一つに農地改革があることは言うまでもない。一九四五年二月九日の「農地改革に関する覚書」を契機として行われた農地改革は、戦前からの寄生地主制を解体し、二〇〇万ヘクタール近い小作地を解放した。農地改革は農村の民主化をその目標としてもっていたが、その基調に沿って、農業会の解体と農業協同組合法の制定（一九四七年）、農業改良助長法（一九四八年制定）による普及事業の発足、地主中心の土地改良から耕作者中心の土地改良へと改めた土地改良法の制定（一九四九年）がこの時期に行われた。

戦後第一期の農業政策が直面したいま一つの大きな問題は食糧問題であった。戦時中より続いた食糧問題は戦後さらに深刻化し、それに対して復員者、失業者の就業対策という目的ももった開拓政策など、食糧増産の対策が行われた。しかし、この時期においては食糧増産政策よりも、強権的な供出確保の施策が特徴的であった。著しい食糧不足の下で生産者米価を厳しく抑制しつつ、占領軍の絶対的権力を背景とした供出確保の施策によって、

表 1 - 1 農林関係予算及び土地改良事業予算の推移

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
国の予算額 ①	741,047	664,576	793,707	932,536	1,027,251	999,880	1,013,314
農林関係予算額 ②	108,026	80,735	108,841	144,449	170,912	111,806	96,289
②/① ③	14.6	12.1	13.7	16.7	16.6	11.2	9.5
農業生産基盤整備④ 予算額	6,879	11,284	14,039	21,104	26,390	24,534	22,864

論

説

(注) (1) 資料：『農林行政史 第九巻』, 1975.

(2) 単位は、①、②、④は100万円、③はパーセント。

(3) いずれも、最終成立予算である。

当面の食糧危機に対処しようとしたのである。

一九五〇年頃から農業政策は農業保護の性格を強め、保護農政期を画することになる。農林関係予算、米価政策などの面に農業保護の性格が現われるとともに、またこの時期は農地改革の成果を維持し自作農体制の恒久化をはかる農地法が制定される（一九五二年）など、戦後の農業政策の基本的体系が形づくられた時期でもあった。

保護農政期の農業政策の中心的目標は食糧増産であり、食糧自給度の向上であった。米麦、とくに米の増産を目指して、土地改良事業の推進を中心に、土壤改良、優良種苗の普及、病虫害防除などの諸施策が展開された。これらの政策は農林関係予算の急速な増加によって行われたが、表1-1にもみられるように、それはとくに五二、五三年度に特徴的にあらわれた。食糧増産政策の中心は土地改良事業であり、この時期は土地改良事業の急速な拡大期であった。表1-1の農業生産基盤整備予算額は土地改良事業関係予算額を示している。この表からも土地改良事業の伸びがうかがわれるが、当時は災害復旧によって土地改良が進められることも多く、それを含めると土地改良事業関係予算の伸びはさらに著しいものであったといえよう。

食糧増産政策の推進による農林関係予算の増大は農業への補助金として農業保

表 1 - 2 生産者米価の推移

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
生産者米価 (円)	4,717.58	6,351	7,440	8,635	10,682	10,008	10,160
対前年比伸び率 (パーセント。△はマイナス)		34.6	17.1	16.1	23.7	△6.3	1.5

(注) (1) 統計研究会食糧管理史研究委員会編『食糧管理史 総論Ⅲ (昭和三十年代)』食糧庁, 1969, p. 863の第2表に拠る。

(2) 生産者米価は150 kg 当たり推計実績。1955年はうるち米1～4等玄米平均包装込み価格 (米価決定時見込み)。

護的性格を示していたが、この時期の農業政策のいま一つの特徴は米価政策であった。表1—2にみられるように、この時期に生産者米価は毎年かなりの程度引き上げられた。米価が引き上げられただけでなく、供出の割当も緩和の傾向を示し、米価政策は前の時期に比べて、相対的に抑圧的性格から保護的性格へと転化を示したのであった。この時期の農業保護の内容として、さらに農業への課税の緩和が指摘される。⁽²⁾つまり、農民の税負担が前の時期に比べて大きく軽減されたのであった。

保護農政期の農業政策はなお続いていた食糧不足の状況に対処して食糧を増産することを目標とし、それを農地改革の結果生まれた自作農の保護を通じて達成しようとする性格であった。一九五二年に制定された農地法は「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当である」(第一条)とする自作農主義を基本理念として農地改革の成果の維持をはかったが、自作農経営の規模としては三〇アールから三ヘクタールの間の大きさを原則とした。このような幅の規模の間に分散していた農家に対して、保護農政はいくらか上層農に有利であったとはいえないものの、ほぼ全農家階層に総花的に零細な補助金が交付されていたといわれ、⁽³⁾特定階層に政策対象が絞られていたのではなかった。以上のように保護農政期の農業政策は、第一に政策目標が食糧増産、特に米の増産に向けられ、政策対象作

目の中心は米であったこと、第二に農林関係予算の急激な伸びに示されるように農業保護的性格をもっていたこと、第三にその保護は特定農家階層に向けられたものではなく、農地改革後の自作農体制を総体として維持する傾向をもっていたこと、を特徴としていた。

このような内容と特徴をもった農業政策がこの時期に行われた政治的経済的背景としては次の諸点が指摘されている。⁽⁴⁾ 政治的背景としては、保守党がその農村地盤を確保する必要が講和によって促されたことである。保守党は、政権を講和後においても安定させるためには、その地盤である農村の支持を固める必要があり、農村からの農業保護の要求に答える政策を展開しなければならなかったといわれるのである。経済的背景としては、食糧の供給不足の状態が依然として続いていたことと、食糧の輸入によってそれに対処することが国際収支の面などから強く抑制される状況にあったことである。国内的にも国際的にも食糧はなお供給不足の状態にあったこと、朝鮮戦争の展開によっては食糧輸入が途絶する可能性のあったこと、戦後の復興過程にあった日本経済にとって食糧輸入のための外貨獲得は容易でなかったことなどが、「日本経済自立の基盤である食糧自給度の向上」⁽⁵⁾を農業政策の目標たらしめたのであった。

さて、一九五五年頃を境にして、一つには食糧増産政策の背景となっていた食糧需給状態に大きな変化があったこと、一つにはその頃から始まった高度経済成長が農業に様々の衝撃を与えたことなど、日本の農業をめぐる状況に大きな変化が生じ、それに応じて農業政策は新しい時期へと移行した。この移行は農業政策の混迷という色彩を帯び、農業政策の再検討が行われることになった。一九六一年に制定された農業基本法はこの農業政策の再検討過程から生まれたものである。

表 1 - 3 米、小麦の国際比価 (単位：円)

		1951	1952	1953	1954	1955	1956
米	国内産価格 60 kg	2,820	3,000	3,384	3,704	3,902	3,788
	CIF 価格 60 kg	3,325	4,117	4,384	3,846	3,442	3,095
小麦	国内産価格 60 kg	1,765	1,930	1,972	2,068	2,058	2,034
	CIF 価格 60 kg	2,542	2,028	1,781	1,660	1,581	1,569

(注) 資料：農林漁業基本問題調査事務局監修

『農業の基本問題と基本対策（解説版）』, 1960.

行政機関と政策転換

(一)

表 1 - 4 米の生産量 (単位：万 t)

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
965	904	992	824	911	1,238	1,090	1,146	1,199	1,250	1,286

(注) 資料：加用信文監修『改訂日本農業基礎統計』, 農林統計協会, 1977.

一九五〇年代の中頃にかけて、ヨーロッパの復興などを背景に国際農産物需給は緩和してくる。それは国際農産物価格の下落を引き起したが、表 1 - 3 にみられるように、小麦では五三年に、米では五五年に CIF 価格が国内産価格を下回ることになった。この国際農産物価格の下落は、厳しい財政状態を背景にして、食糧増産政策よりも安い海外食糧の輸入を主張する意見を強めた。食糧事情の変化は、食糧増産政策における中心作目であった米の国内生産においてもおこった。五三年、五四年の凶作の後、五五年は大豊作となった。表 1 - 4 にみられるように五五年の豊作を境にして米の生産量は一段高い水準で安定化し、五五年の豊作は画期的意味をもつことになった。米の生産力水準の上昇は米の需給を緩和させ、配給基準量の増大をもたらした。表 1 - 5 にみられるように五五年には消費県における内地米配給は月間八日分であったが、その後多少の曲折を経つつも増大していった。五九年一月には配給量をキロ建て表示として六キログラム（月間。一人一日当り三六五グラムとして、約十六日余分）とし、さらに六〇年一月には八キログラムとした。そして六一年一月には一〇キログラムとなったが、これはほぼ望む

表 1 - 5 内地米配給基準の変遷 (消費県)

1954年11月 ～55年8月	55.9 ～55.10	55.11 ～56.3	56.4 ～56.7	56.8 ～56.9	56.10 ～57.5	57.6 ～57.9	57.10 ～58.12	59.1 ～59.10	59.11 ～60.10	60.11 ～60.12	61.1 ～62.11
8日	9日	(基本) 8～ 10日 (希望) 3日	8～11日 5～6日	10日	8日	8日	9日	9日	} 6 kg	8 kg	10kg
				10日	10日	6日	5日	6日			

(注) 資料:『食糧管理史 各論Ⅳ (昭和30年代需給論)』, 1971, pp. 85～7.

量だけ受配できる状態であり、戦後の食糧難は過去のものとなっていったのである。

配給基準量の増大に伴い、政府による内地米の平均売却量(一人当月間)は五六年の四・五キログラムから、六二年の六・八キログラムへと増え、国民一人一日当り内地米消費量は五四年の二三二・五グラムから六二年の三二七・六グラムへと増加した(表1—6、表1—7)。この内地米消費量の増加は表1—7にみられるように外米、麦類の消費量の減少と並行しており、これらに代替しつつ内地米消費量が伸びたのであった。つまり、五五年の豊作を画期とする国内米生産力の新しい水準は内地米消費量の増加によって吸収され、外米、麦類の消費は著しく減少したのである。

五五年頃からの高度経済成長は農業に様々の影響を与えることになるが、重要な問題としてまず顕在化したのは、農業従事者とは他産業従事者との所得格差の拡大であった。表1—8にみるように高度経済成長に伴って勤労者世帯の収入は増加していったが、農家所得は同じようには伸びず、所得格差は持続的に拡大していったのである。

以上のように五〇年代中頃において、食糧事情の変化は政策目標としての食糧増産の重要性をしぼませ、農業

表1-6 内地米の1人当り月間平均売却量 (単位: kg)

31 米 穀 年 度	32	33	34	35	36	37
4.5	5.2	4.9	5.1	5.4	6.1	6.8

(注) 資料:『食糧管理史 各論Ⅳ』, p. 88.

表1-7 国民1人1日当り食料消費量 (単位: g)

	1953年	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
内 地 米	246.0	232.5	272.8	294.6	302.7	297.8	302.7	309.3	316.8	317.6
準内地米	6.5	12.9	11.8	3.7	11.0	9.3	5.2	2.8	1.6	3.1
外 米	22.1	26.8	17.6	7.5	9.1	2.6	1.8	1.2	0.7	0.5
小 麦	67.4	72.9	68.7	65.5	68.1	68.0	70.7	70.6	70.8	71.2
大 麦	35.6	29.6	25.2	25.3	25.1	23.7	18.7	10.6	7.7	6.9
はだか麦	12.1	19.0	23.1	17.7	16.2	12.9	11.6	11.6	7.9	6.2

(注) 資料:『食糧管理史 各論Ⅳ』, pp. 57~58.

表1-8 農家所得と勤労者世帯実収入の年次別比較

	1952年	1953	1954	1955	1956	1957	1958
農 家 所 得 ①	44, 109	47, 513	50, 778	57, 572	54, 971	57, 833	59, 943
全都市勤労者世帯 実 収 入 ②	52, 382	65, 198	70, 707	74, 316	82, 620	88, 281	93, 264
①/②	84.2	72.9	71.8	77.5	66.5	65.5	64.3

(注) (1) 資料:『農業の基本問題と基本対策(解説版)』

(2) 単位は, ①, ②は円, ①/②はパーセント。

(3) ①, ②は世帯員一人当り。

従事者とは産業従事者との所得格差の拡大は新しい問題の所在を示した。このような状況を背景に五〇年代後半において農業政策の再検討が行われ、新しい農業政策体系への模索が続けられた。その過程においては、高度経済成長が農業に及ぼす次のような諸影響もまた作用した。第一は所得の増加に伴う食糧需要構造の変化である。米などのでんぷん質食糧の需要が低下の傾向を示すのに対し、畜産物、果実、野菜などの需要が増加すると考えられたのである。第二は農業就業人口の減少で

ある。所得の相対的低位、高度経済成長に伴う労働力需要の増大などを要因として、農業からの人口の流出が考えられたのである。また日本経済の戦後復興が完了するに伴い、開放経済体制への移行が課題となってきた。ここでは農産物についても国際競争力のある高い生産性が必要であると考えられた。

五〇年代後半の農業政策の再検討の結果は六一年の農業基本法の制定であった。農業基本法は農業政策の具体的内容について実体的に規定するものではなく、農業政策の目標及びその目標を達成するための政策体系の基本的構成を明らかにすることを内容とする法律である。農業政策の目標としては他産業との生産性の格差是正を目的とした農業の生産性の向上と、農業従事者とは他産業従事者との生活水準の均衡を掲げた（同法第一条）。この目標を達成するための政策方針として特に重要であったのが選択的拡大と農業構造の改善である。選択的拡大とは「需要が増加する農産物の生産の増進、需要が減少する農産物の生産の転換、外国産農産物と競争関係にある農産物の生産の合理化等」（同法第二条第一項第一号）であり、農業構造の改善とは日本農業の特質である零細経営という構造を改善して、規模の大きい生産性の高い経営をつくり出すことで、「農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化」（同法第二条第一項第三号）と定義された。選択的拡大と農業構造の改善を通して農業従事者とは他産業従事者との所得均衡あるいは生活水準の均衡をはかるというのが、農業基本法の制定過程において基本となった、新しい農業政策体系の構図であった。新しい農業政策体系の構想の背景には高度経済成長下における農業についての認識があったが、それらの認識と新しく提示された農業政策体系との関係の論理について、単純化して示したのが図1-1である。

図に明らかなように、高度経済成長の持続が論理の出発点になっている。高度経済成長は非農業における労働

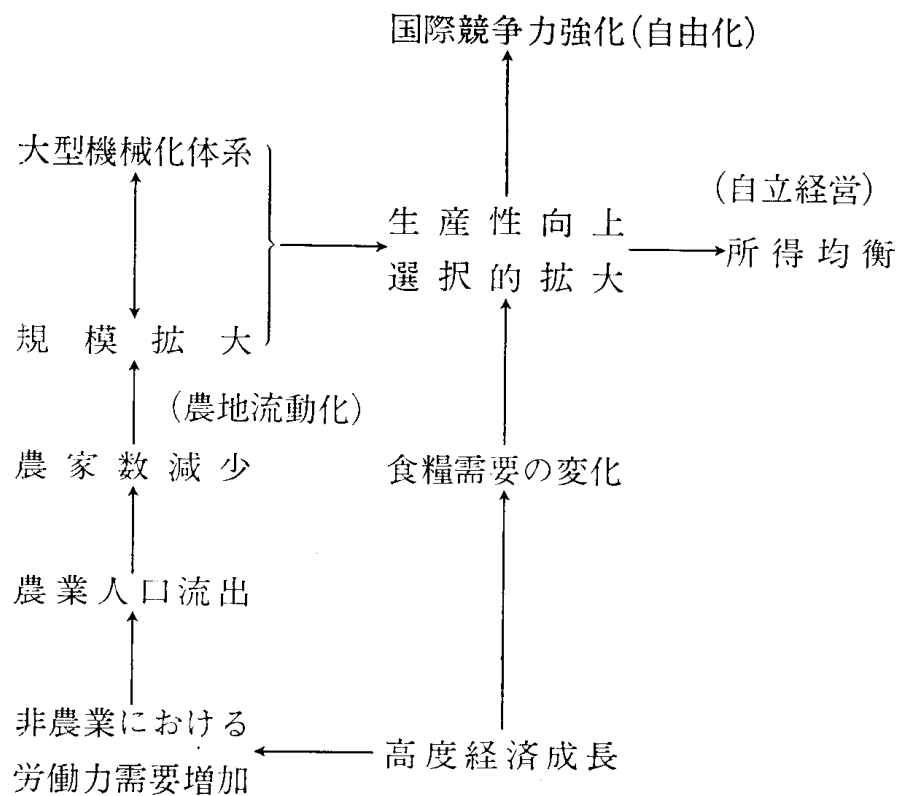


図1-1

力需要を増加させ、それに応じて農業人口が非農業に流出する。非農業への流出によって農業人口が減れば、農家数もまた減るであろう。その結果農業に残った農家には規模拡大の機会が訪れ、それと今や現実化の可能性の出てきた大型機械による技術体系が結びつく（農業構造の改善）ならば、生産性は向上し他産業従事者との所得均衡がもたらされるであろう。しかし、そのためには他方で、高度経済成長に伴って予想されるところの食糧需要の変化と来るべき貿易自由化に対応する生産が行われなければならない（選択的拡大）。このようにして成立する農業経営は、農業政策が育成を目標とする自立経営（「正常な構成の家族のうち」の農業従事者が正常な能率を発揮しながらほぼ完全に就業することが出来る規模の家族農業経営で、当該農

業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なもの——農業基
本法第一五条）の条件を備えることになろう。新しい農業政策体系はこのような認識と論理をうちに持ちつつ提
示されたのであった。

選択的拡大と農業構造改善によって農業従事者と他産業従事者との所得均衡をはかるという農業政策の構想は、保護農政期の農業政策と対比して政策目標及び農業をめぐる諸条件の認識において大きく異なっており、画期的な政策転換をはかるものであった。保護農政期における農業政策との違いは、第一に農業政策の目標の変化である。保護農政期においては食糧増産が農業政策の第一の目標とされていたのに対し、農業の生産性の向上及び農業従事者と他産業従事者との生活水準均衡が農業政策の目標となったのである。五二年に広川弘禅農林大臣は「農林行政当面の目標といたしましては、食糧の総合的自給度を向上し得るような生産態勢を整備し⁽⁶⁾」と述べたのに対して、農業基本法が制定された翌年の六二年に河野一郎農林大臣は「農林水産施策としましては、……農林水産業の生産性及び農林漁業者の生活水準を向上し⁽⁷⁾」と述べることになったのである。

第二に食糧増産政策の政策対象となった中心作目は米であり、食糧増産とは米の増産を意味していたが、選択的拡大という政策方針によって、需要の伸びが見込まれた畜産物、果実、野菜により重点を置いた政策体系への転換がはかられた。第三に保護農政期の農業政策は農家の離農を前提とするものではなく、むしろ農地改革後の自作農体制を総体として維持する性格であったのに対して、農業構造改善は高度経済成長に伴う農業人口の流出を前提としていた。そして零細な規模の自作農経営をそのままの形で維持するのではなく、規模を拡大し、経営を近代化し、生産性を向上させることが目指された。

農業基本法はこのような政策転換の意図と方向づけを明らかにするものであったが、それ自身は実体規定をもたず、政策転換の具体化は基本法をうけた諸施策の展開によって行われることとなっていた。しかし、農業政策の重要な領域において政策転換は進まず、むしろ従来の政策が維持継続される傾向がみられることとなった。第

一に農地法である。同法は農地改革の成果を維持することを目的として、自作農体制の厳格な保持をはかる性格が強く、農業構造改善のための農地流動化を促進する観点からの改正が新しい政策体系の下では考えられた。しかし農地法は部分的な改正は行われたものの、五二年の制定当時の自作農主義の理念をその後も基本的に維持し続けたのである。第二は食糧管理制度である。戦時下の米不足と米価上昇に対応して、一九四二年に制定された食糧管理法によって行われることとなった米の直接統制は、戦後の四〇年代後半及び五〇年代前半においては食糧不足に対応する機能をもっており、生産者米価の水準も保護農政期における上昇にもかかわらず抑制価格の性格であった。ところが五〇年代後半に入ってから米生産力の増大によって米の需給が緩和してくるにつれ、生産者米価は支持価格的性格への移行が予想されることになった。新しい政策体系の下では農業従事者とは他産業従事者との所得均衡は基本的に農業構造改善によって達成すると考えられ、価格支持を機能とした価格政策はせいぜい過渡的にとられるべきものとされていた。価格政策は価格の支持ではなく、価格の安定を目的として運用するのが新しい政策体系における原則的な方針であった。この方針に沿うならば、米価はむしろ抑制することも考えられたし、選択的拡大を促進するならば、国内での完全自給に近づきつつあった米の価格が、畜産物、果実、野菜などに比べて有利に設定されている状態は改められるべきであるともいえた。しかし、生産者米価は六〇年に採用された米価算定方式である生産費及び所得補償方式の下で連年引き上げられ、次第に支持価格的色彩を帯びると共に、多くの農産物の中で相対的に有利な価格条件を維持した。もちろんこのような米価政策は、米を主要作目とする日本農業において、農家所得の維持に少なからず貢献したが、農業構造改善によって所得均衡をはかることを基本とする政策体系の下での価格政策へという転換は行われなかったといつてよい。

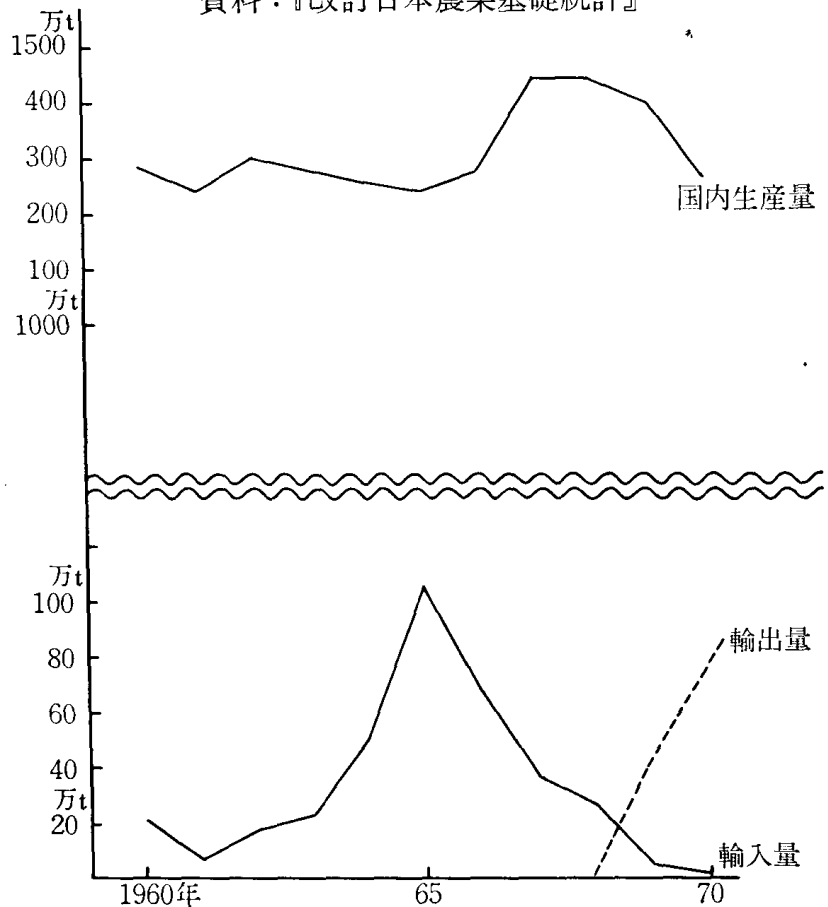
農業政策の重要な領域であった農地政策及び米価政策では従来の政策が維持される傾向がみられたが、農業基本法に沿った新しい施策とか、従来からの政策の内容の転換がなかったのではない。新しい施策として代表的なのは農業構造改善事業である。「国は、農業生産の基盤の整備及び開発、環境の整備、農業経営の近代化のための施設の導入等農業構造の改善に関し必要な事業が総合的に行なわれるように指導、助成を行なう等必要な施策を講ずるものとする。」とした農業基本法第二一条をうけて施策化された農業構造改善事業は、市町村の実施する事業に補助、融資を行うもので、事業内容は土地改良事業とトラクターなどの農業近代化施設の導入をセットにしたものであった。この事業は、農業構造の改善をはかることを目的とする構造政策の一環として登場したが、他に見るべき施策の乏しい中で新しい農業政策の代表のようにとらえられた。

保護農政期の食糧増産政策の中心であり、農業政策の重要な領域である土地改良事業においては、新しい政策体系の考え方に沿って政策内容の転換が行われた。食糧増産政策時代における土地生産性の向上を重視したかんがい排水中心の土地改良から、労働生産性の向上を重視した区画整理中心の土地改良へという政策転換が行われたのである。そして新しく事業の中心となった区画整理においては、機械の導入に適した大区画の形成が推進された。機械を導入した生産性の高い農業経営の育成という新しい農業政策の構図に沿った政策転換であった。

農業基本法制定以後の農業政策はしばらく基本法農政と通称されたが、農政業策の一部においては政策転換が具体化したものの、いくつかの重要な部分については従来の政策が継続される傾向が続いたのであった。しかし、その間小さな景気循環を伴いつつ続いた日本経済の高度成長は農業に著しい衝撃を与え日本農業及びそれをめぐる諸条件は大きく変貌した。次にそれらに、ついてみてみよう。

図1-2 米の国内生産量及び輸出入量

資料：『改訂日本農業基礎統計』



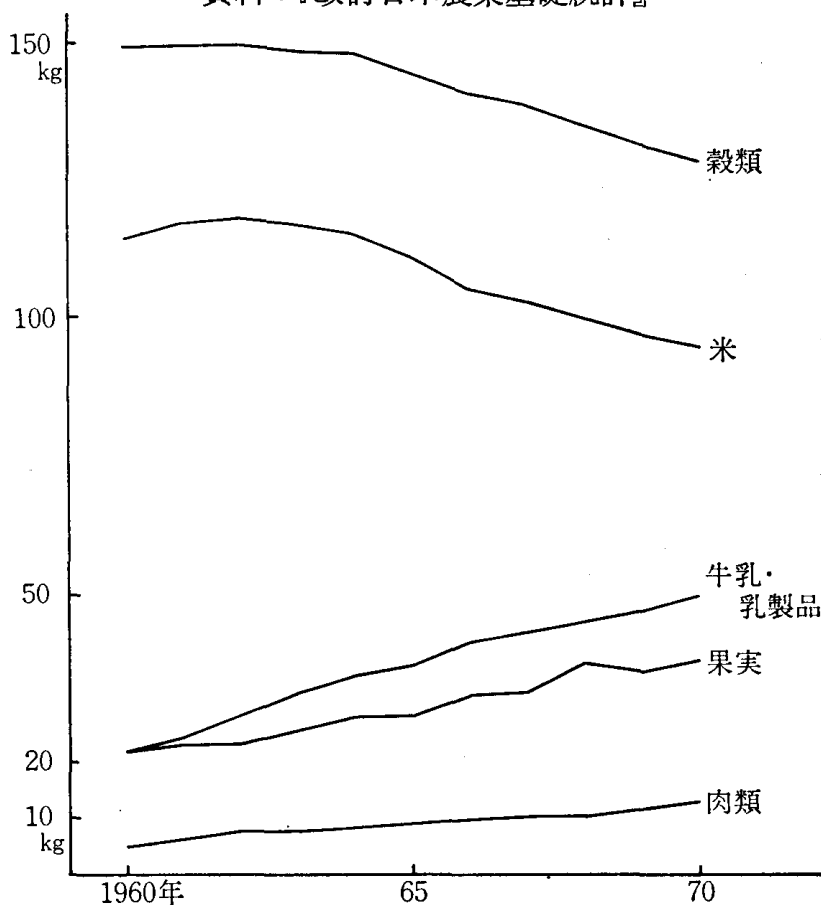
輸出が伸びていくことになる。そして七〇年からは米の本格的な生産調整政策がとられることになった。

六〇年代後半に米が供給過剰となる一因は生産力の増大であったが、いま一つの要因として食糧需要構造の変化がある。図1-3にあるように穀類全体をみても、また米をみても、その消費（一人当たり）は六二年を頂点にして毎年着実に減少していった。それに対して牛乳・乳製品、果実、肉類はそれぞれその増加の速度とか形態と

まず食糧増産時代に増産が目指された米の生産量についてみると、図1-2にあるように高い水準でかなり安定した生産をみせるようになる。もっとも六二年を頂点に三年連続して減産し、それに伴って米の輸入量が急増するということがあり、六〇年代前半においてはほぼ自給に近い状態であったというものの、なお完全な自給が達せられたものではなかった。ところが六七年には一四〇〇万トン台という画期的な大豊作が訪れ、さらに六八年、六九年と三年続いて一四〇〇万トン台の生産となり、米は供給過剰時代を迎えることになったのである。図にもあるように、六八年からは輸入にかわって

図1-3 国民一人一年当り純食料供給量

資料：『改訂日本農業基礎統計』



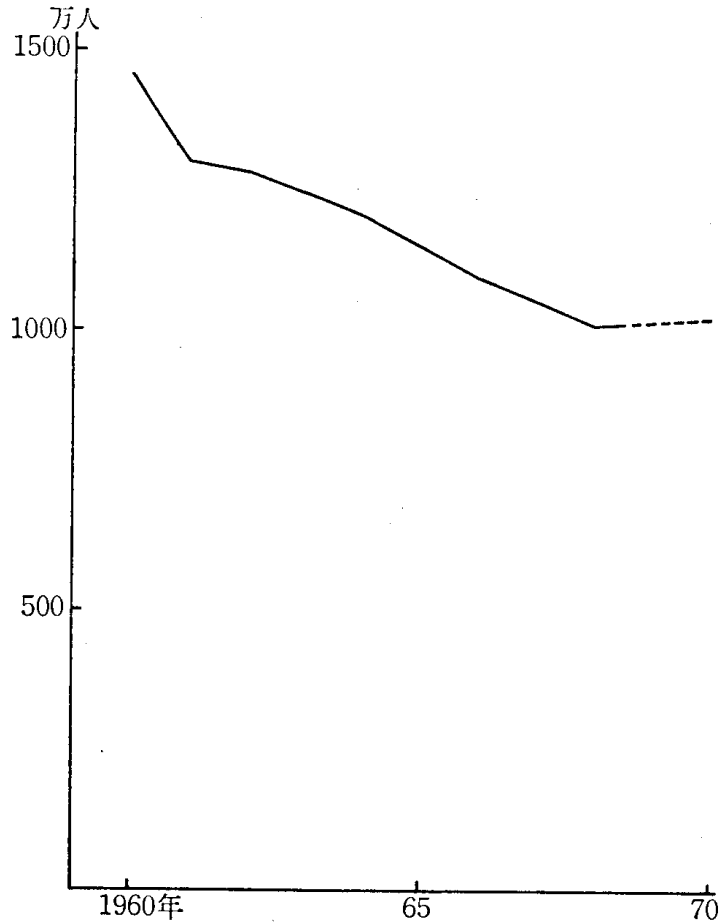
かには違いがあるものの、いずれも消費が増大の傾向をたどった。このような米の生産力の増大、食糧需要構造の変化は農業に大きな影響を及ぼさざるをえないが、さらに高度成長による日本経済の拡大強化は農産物の貿易自由化に対する国外からの圧力を格段に強めることになり、その面からも日本農業は揺さぶられることになるのである。

次に、高度経済成長下で農業人口は著しく流出した。それは農業所得の相対的低位であるとか農村の生活環境の劣悪さとかを要因としていたが、交通・通信手段の著しい発達、ラジオ・テレビの普及などによる農村と都市との接触の

深化が農村の後進性に対する意識を強め、人口流出をさらに促したものと考えられる。図1-4は農業就業人口が六〇年から七〇年までの一〇年間に三分の二近くにまで減少したことを示している。日本農業において農業人口が永く停滞的であったことを考えるならば、このような農業人口の流出は大きな歴史的変動といってよい。図1-5は人口の流出に応じて農家数も着実に減ったことを示している。しかし就業人口の減り方に比べると、

図1-4 農業就業人口

- (1) 資料：『改訂日本農業基礎統計』
 (2) 1960年、65年、70年は農業センサス、
 他は農業調査に拠る。
 (3) 1969年は不詳。



それはなお緩やかな減少割合にとどま
 っている。また総農家数の減少の内容
 を見ると、それは専業農家数の減少と
 第二種兼業農家数の増加とを内に進行
 させつつ生じたものであることがわか
 る。農業人口の流出と農家数の減少は
 専業農家の増大ではなく、著しい兼業
 化とともに起こったのである。

高度経済成長は農地転用を通じても
 農業に大きな影響を与えた。住宅用地
 とか工場用地として農地は転用されて

いったが、図1-6はその面積がかなりの規模に及び、かつ毎年のように増加していったことを示している。六
 ○年における全国の農地総面積は約六〇〇万ヘクタールであったから、六五年から六八年の年間三万ヘクタール
 の転用とは年々〇・五パーセントずつ転用されていったことを意味しているのである。

このような農業をめぐる諸条件の著しい変化の中で農業は大きく変貌していった。自給農業からの離脱が進み、
 商業的農業へと転化するとともに、農業生産面では米の比重が漸次低下し、かわって畜産物、果実、野菜の比重
 が高まった。主産地形成のように地域的特化の傾向が強まるとともに、経営単位においても特定作目への特化が

図1-5 専業・兼業別農家数

- (1) 資料：『改訂日本農業基礎統計』
 (2) 1969年は不詳。

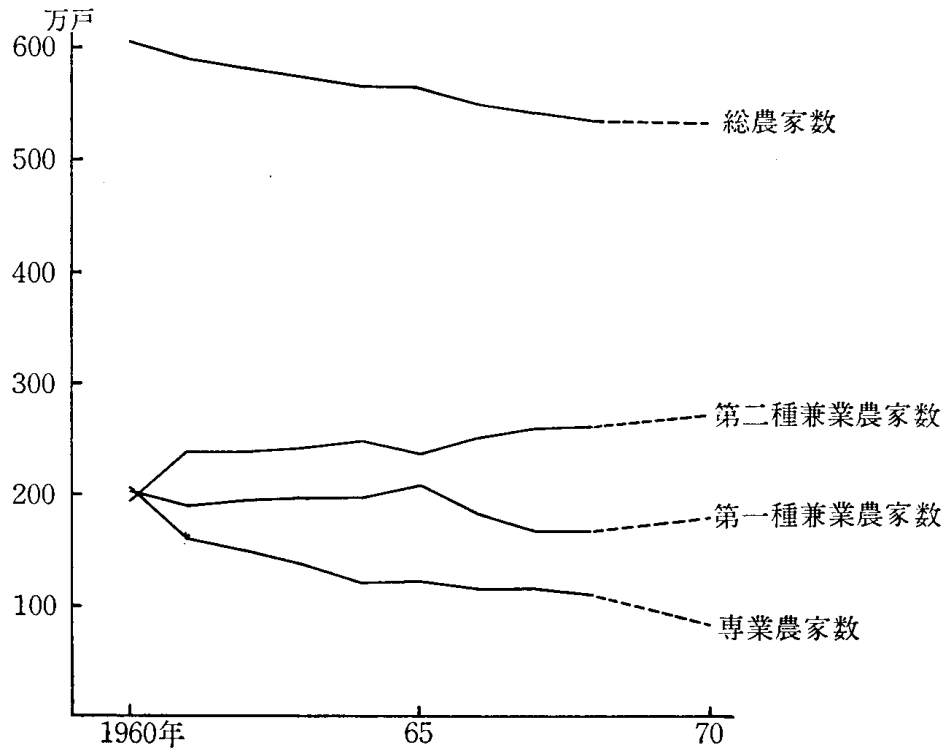
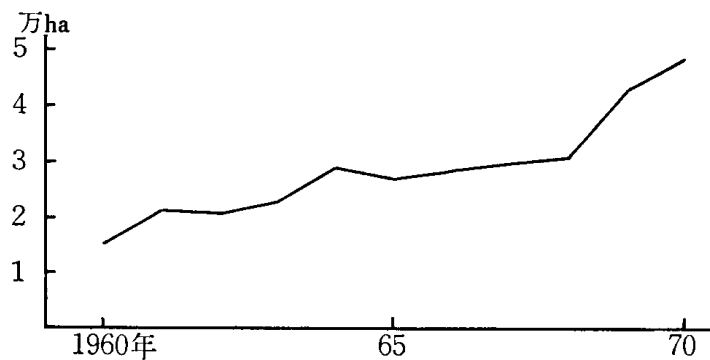


図1-6 農地転用面積

- (1) 資料：『改訂日本農業基礎統計』
 (2) 農地法第4条, 第5条による許可・届出の実積の面積である。



進展した。農業技術の面では機械化、化学化が進んだ。図1-7に明らかのように、トラクターの普及には目ざましいものがあった。しかし稲作の機械化において最大の問題点であった田植と収穫の機械化については、六〇年代においてはなお進展がなかった。図に示される通り、田植機とコンバインの普及は七〇年代に入ってからであり、稲作の機械化一貫体系が現実味を帯びてくるのはそれからといってよい。

図 1 - 7 農家の所有する主要農業機械台数

(1) 資料：『改訂日本農業基礎統計』

農林省農林経済局統計情報部編『ポケット農
林産水統計1977年版』，農林統計協会，1977。

(2) 1969年は不詳。

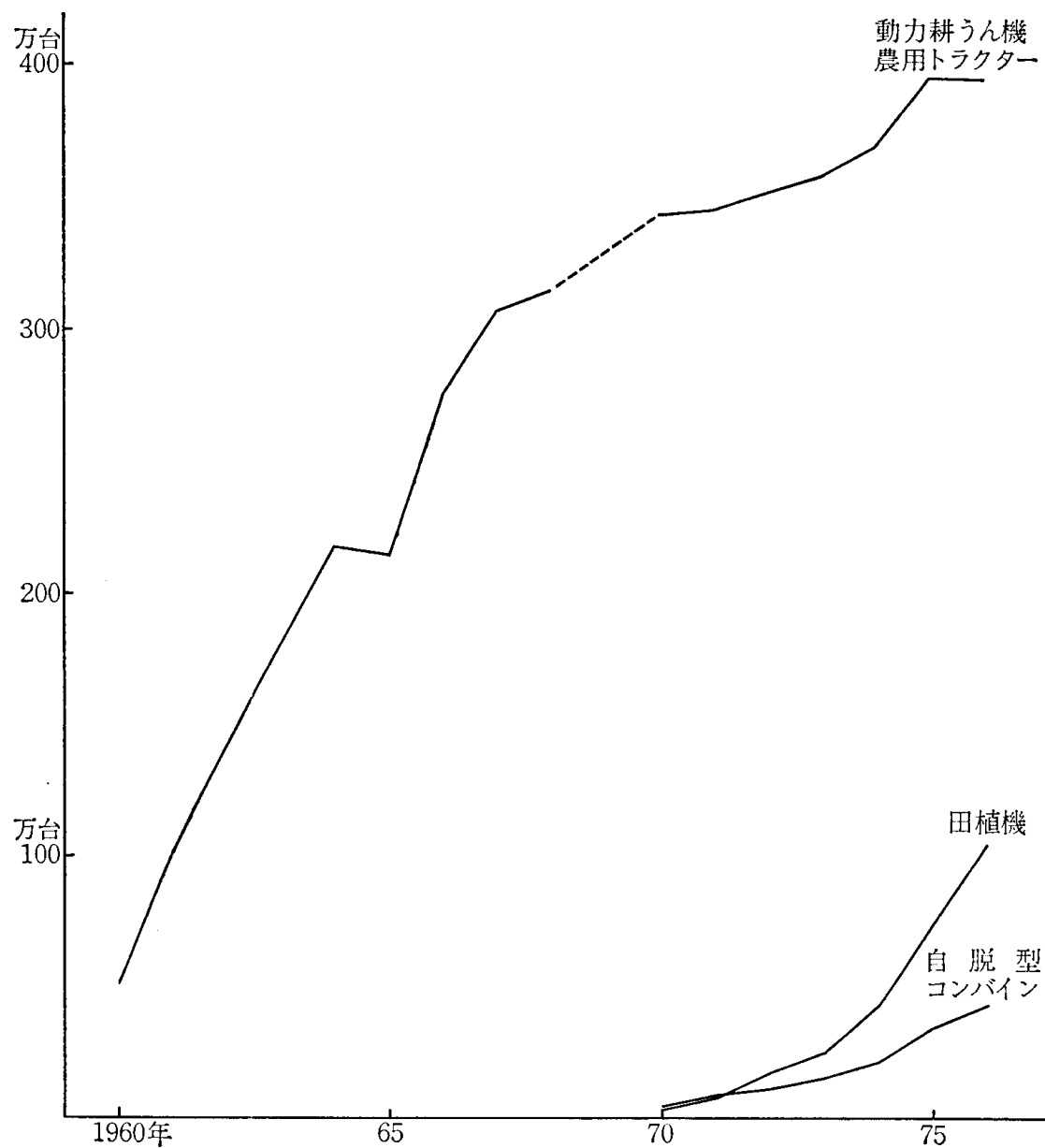


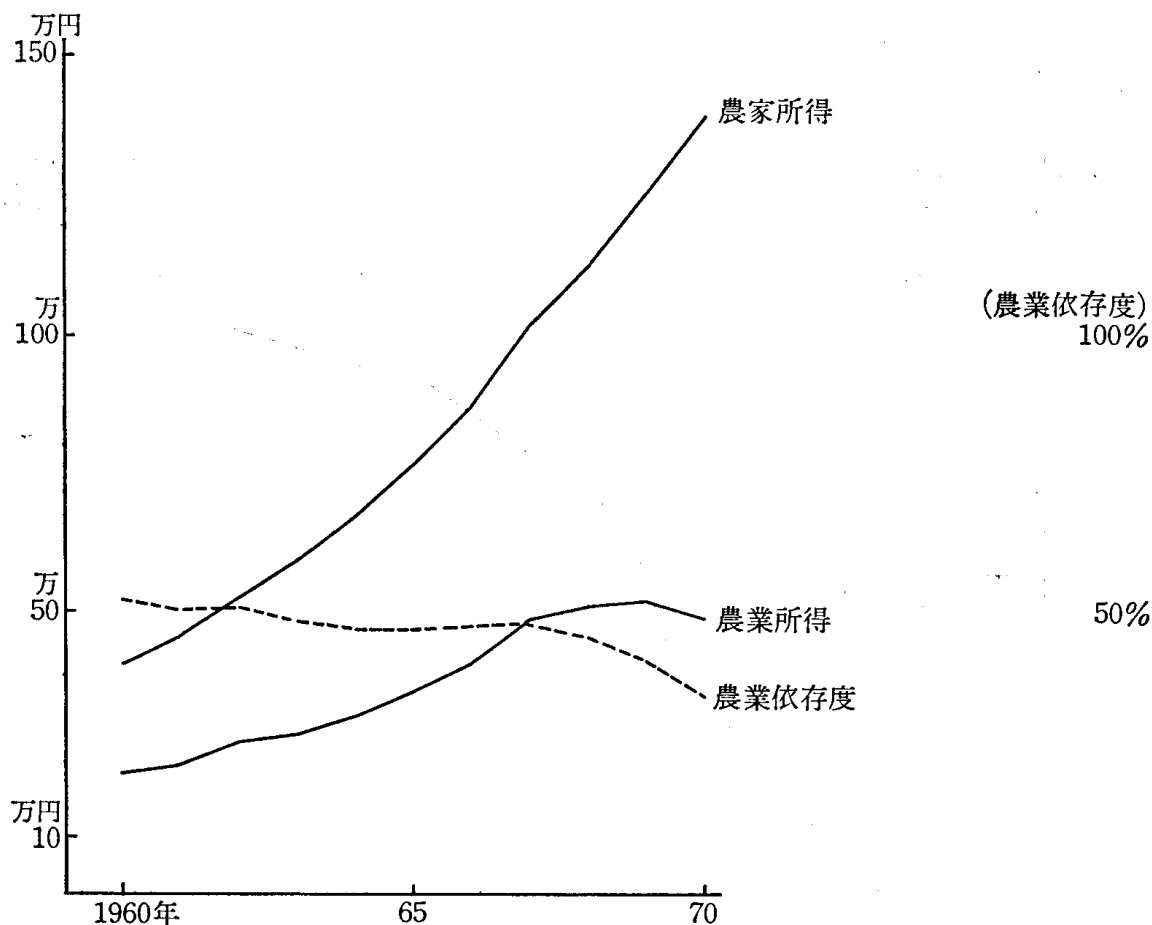
図1-8 農家所得・農業所得

(1) 資料：『改訂日本農業基礎統計』

(2) 農業依存度 = $\frac{\text{農業所得}}{\text{農家所得}} \times 100$

論

説



一二八

高度経済成長下での農業及び農業をめぐる諸条件の変化の中で、農家はどのように変ったか。まず農家経済の中に占める農業の比重が低下した。図1-8にみるように農家所得は増大していったものの、農業所得は同じように伸びず、とくに米の供給過剰が生じ米価がすえ置かれた六〇年代末には停滞ないし微減を示した。それに対応して農家所得の農業依存度は低下し、七〇年には三分の一近くにまで下がった。この背景に広汎な兼業化があったことは言うまでもない。表1-9は経営耕地規模別農家数の推移をみたものであるが、総農家数が減少する中で大規模農家が増え、小規模農家が減少したことがわかる。小規模農家には兼業農家

表1-9 経営耕地規模別農家数 (単位: 1,000戸)

	総農家数	0.5 ha未満	0.5～ 1.0 ha	1.0～ 2.0 ha	2.0～ 3.0 ha	3.0～ 5.0 ha	5.0 ha 以上
1960年	6,057	2,320	1,923	1,430	233	91	60
65年	5,665	2,103	1,775	1,371	238	87	63
70年	5,342	2,025	1,614	1,286	256	90	71

資料:『改訂日本農業基礎統計』

がより多いのであり、この表からは高度経済成長下の一〇年間に少なくとも現象的には上下分解が進行したことがわかる。経営間の階層分解は畜産において特に著しかった。高度経済成長下において、このような農業をめぐる諸事象の大きな変貌が生じたのであり、米を中心として食糧増産をはかり、農地改革後の自作農体制を総体として維持するといった保護農政期の農業政策はその機能を喪失し、転換を迫られざるをえない。増産が目指された米は六〇年代末には供給過剰となったし、農地改革によって創出された自作農体制は均質なままにとどまらず、広汎な兼業化とともに内部で上下分解をおこした。農業基本法制定後も従来の政策が維持される傾向のあった農地法及び食糧管理制度においても、このような状況を背景にして、七〇年前後に相次いで大きな転換を迎えることになった。農地法は七〇年に、制定当時の自作農主義を大きく変更する方向で改正が行われた。食糧管理制度については、自主流通米制度の創設(六九年)、米の買入限度数量の設定(七〇年)、消費者米価に対する物価統制令の適用廃止の措置(七二年)が、生産調整政策及び生産者消費者両米価のすえ置き(六九―七一年)とともに行われた。高度経済成長の持続的進展とともに生じた農業をめぐる諸事象の大きな変貌を究極的な要因として、「戦後自作農体制の終焉⁽⁸⁾」と呼ばれる農業政策の転換がみられることになったのである。

農業政策は七〇年代に入って以降、日本経済の成長の鈍化、米の供給過剰の構造化、

兼業化のさらなる進展などといった諸問題に直面しつつ今日に至っているが、本稿はおおむね一九五五年頃から七〇年頃までの時期を対象として、その時期における農業政策の転換過程をとりあげ、そこにおける農林省の行動を中心に考察する。

(1) 戦後の農業政策の概観としては、小倉武一『日本の農政』、岩波書店、一九六五、三〇—六一頁、阪本楠彦「戦後農政の二〇年」(加藤一郎・阪本楠彦編『日本農政の展開過程』、東大出版会、一九六七)、大内力「農業政策の対応」(東畑精一編『日本農業の変革過程』、岩波書店、一九六八)。戦後の農業政策の時期区分については、石川英夫「現段階への接近」(加藤・阪本編、前掲書)。

(2) 例えば、大内、前掲論文、九六頁。

(3) 今村奈良臣「農業財政の展開」(加藤・阪本編、前掲書)、二六—四頁。

(4) 山崎春成「戦後の経済政策と農業政策」(加藤・阪本編、前掲書)、一八—三頁、大内力、前掲論文、一〇—二頁など。

(5) 衆議院農林委員会で行われた広川弘禪農林大臣の昭和二七年度における農業政策の説明の中で用いられたことば。「第一三回国会衆議院農林委員会議録第三号」一九五二・一・三〇、二頁。

(6) 前注に同じ。

(7) 「第四〇回国会衆議院農林水産委員会議録第一号」一九六二・一・二六、三頁。

(8) 今村奈良臣「戦後自作農体制の終焉」(『日本農業年報』第二二集、一九七二)。

第三節 本稿の課題と構成

本稿ではまず農業基本法の制定過程をとりあげる。農業基本法は保護農政期の農業政策を転換する意図とその

方向を明らかにしたものであり、高度経済成長期における農業政策の転換について最も重要な事例である。しかし、農業基本法はそれ自身実体規定をもたない宣言法的性格の法律であり、政策転換の具体化はそれをうけて行われる個々の施策によるのであった。農業基本法のこのような性格と、農業政策の重要な領域において政策転換が速やかに行われなかったことを考えるならば、高度経済成長期における農業政策の転換過程の考察が農業基本法の制定過程のみにとどまることは不十分といえよう。本稿では農業政策の諸領域の中から農地法と土地改良事業をとりあげ、高度経済成長下における政策転換過程を考察する。この二つの政策領域をとりあげる理由は、第一に両者がいずれも農業政策の重要な領域だからである。農地政策が農業政策の中で占める地位の重要性については言うまでもないだろう。とくに戦後の農地改革を経て、その成果を維持することを目的とした農地法は、農業政策体系の中で最も重要な位置を占める法律であったといえてよい。

土地改良事業は保護農政期に急進展し、当時の農業政策の一つの中心であった。当時においては国会の委員会における農林関係予算の説明で、第一にとりあげ説明されたのが土地改良事業関係の予算であった。食糧増産という政策目標は五〇年代中頃以降凋落していったが、土地改良事業は農業にとって重要な事業であり、その後も農業政策の中で重要な位置を占め続けた。土地改良事業は農業における基本的な生産手段である土地と水について、その諸条件を改良する事業であり、収穫物の増産が見込まれるといった効果のほか多様な効果をもっている。五〇年代後半以降の米の生産力の増大及び安定化の重要な一因も土地改良事業の進展であったといえるのである。従ってまた土地改良事業は農民から要求の強い施策でもあった。表1—10をみるならば、土地改良事業関係予算が農林関係予算の中で大きな比重を占め続けていることがわかる。表の農業生産基盤整備予算額が土地改良事

表 1-10 農林関係予算の推移

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
国の予算額 ①	1,089,652	1,184,614	1,333,083	1,512,095	1,765,163	2,107,382	2,563,091	3,056,807	3,340,498	3,744,725	4,477,148
農林関係予算額 ②	91,303	121,363	105,533	115,268	166,877	229,561	250,231	298,717	348,492	404,930	555,149
②/①	8.4	10.2	7.9	7.6	9.5	10.9	9.8	9.8	10.4	10.8	12.4
農業生産基盤整備 ③	24,720	26,682	29,167	32,886	38,986	46,927	56,054	65,737	75,494	92,515	110,020
予算額 ④	27.1	22.0	27.6	28.5	23.4	20.4	22.4	22.0	21.7	22.8	19.8
④/②	27.1	22.0	27.6	28.5	23.4	20.4	22.4	22.0	21.7	22.8	19.8
食糧管理特別会計 ⑤	4,896	32,337	1,000	2,800	32,100	70,712	72,425	80,056	110,240	132,238	214,770
繰入額 ⑥/②	5.4	26.6	0.9	2.4	19.2	30.8	28.9	26.8	31.6	32.7	38.7

(注) (1) 資料：『農林行政史 第九巻』

(2) 単位は、①、②、④、⑥は100万円、③、⑤、⑦はパーセント。

(3) いずれも最終成立予算である。

業関係予算であり、農林関係予算の中で二〇パーセントから二八パーセントの比率を維持している。表に食糧管理特別会計繰入額を示したが、この費目を除くと農林関係予算の中で最も大きい比重をもつのは土地改良事業関係の予算なのである。

農地法と土地改良事業をとりあげるいま一つの理由は、高度経済成長下の農業政策の転換過程について両者が対照的な事例であることである。農地法が自作農主義に変更を加える方向で改正されたのは七〇年であり、それまでは農業基本法の制定にもかかわらず、おおむね制定当時の自作農主義を維持した。それに対して土地改良事業については、食糧増産の政策目標に沿ったかんがい排水中心の土地改良から、農業構造改善に貢献することを狙いとした区画整理中心の土地改良へという転換が、六〇年代初めに比較的速やかに行われたのである。政策転換過程にこのような違いがみられるだけでなく、本稿の考察の中心となる農林省の行動にも対照的な相違がみら

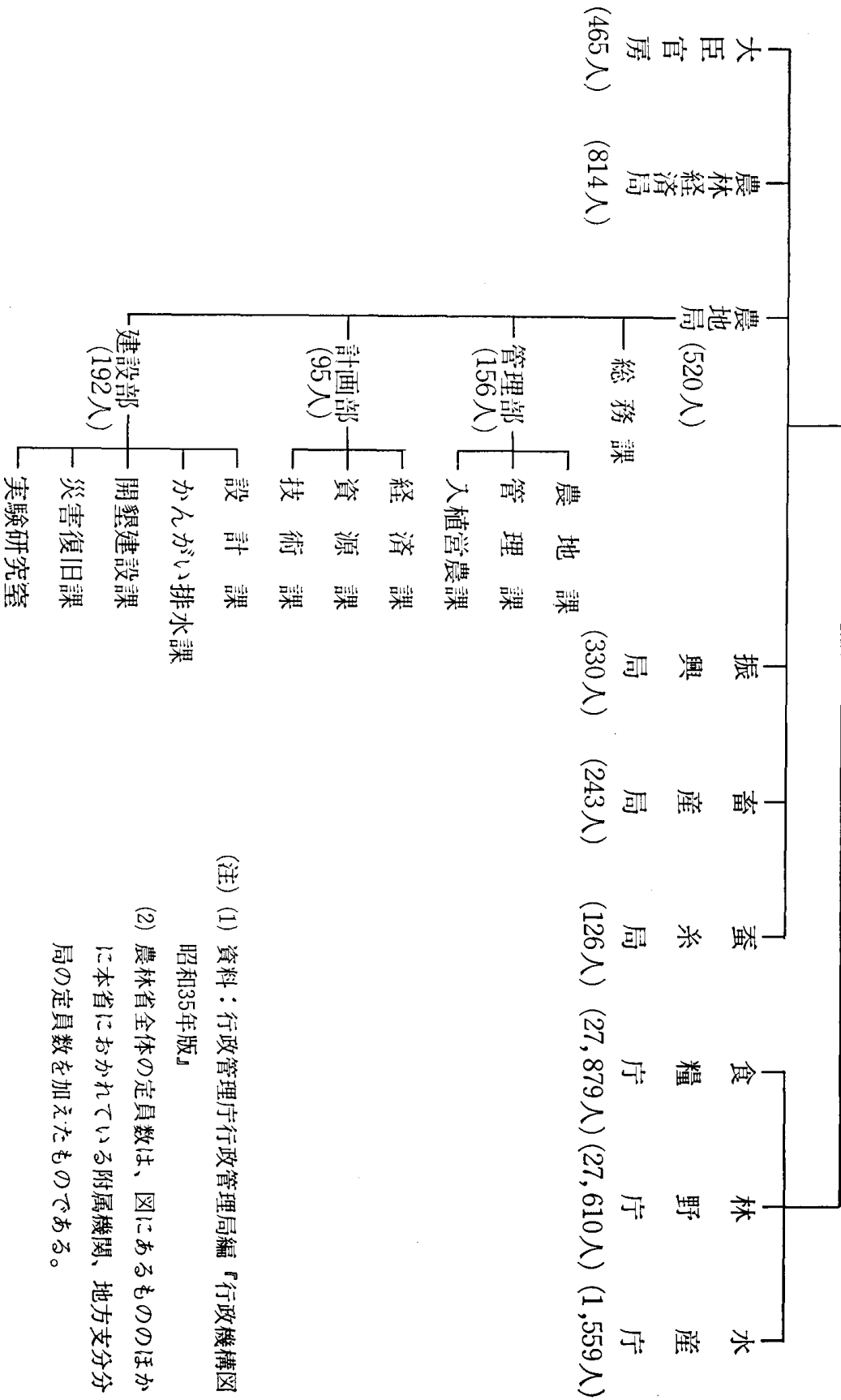
れた。つまり、農林省は農地法については自作農主義を維持するという現状維持的態度を示したのに対し、土地改良事業については自ら政策転換を促進する態度を示したのである。政策転換に対する行政機関の態度を明らかにし、その態度に影響を与えた諸要因を探ることを課題とする本稿にとって、この二つの事例は恰好の材料を提供するものといえよう。

本稿ではこのように農業基本法の制定及び農地法、土地改良事業を事例としてとりあげ、高度経済成長期における農業政策の転換過程について、そこにおける農林省の行動を中心に考察する。第二章、第三章、第四章はそれにあてられる。それらの考察をもとにして、第五章では農業政策の転換過程における農林省の機能とその態度を明らかにし、第六章では農林省の態度に影響を与えた諸要因の分析が行われる。

各事例の考察に入る前に、対象時期における農林省の組織について概観しておこう。図1—9は五九年における農林省の機構の概略であり、農地法及び土地改良事業を所管する農地局についてのみ課まで示した。農地制度の企画とか調査を所管するのは管理部農地課である。土地改良事業については、事業の過程に沿った組織編成が行われている。つまり、土地改良事業の調査・計画の局面を所管するのが計画部であり、事業実施の局面を所管するのが建設部であり、完成した施設の管理の局面を所管するのが管理部である。計画部では、資源課は事業地区の自然的立地条件の測定など、技術課は事業の技術的可能性の判定など、経済課では事業の経済効果の測定などを所管する。それぞれの所管業務に応じて、資源課では農学関係、技術課では農業土木関係、経済課では農業経済関係の技官が担当することが多かったと考えられる。建設部は事業種目などを課編成原理にしているが、土地改良事業の実施の局面を所管しており、農業土木関係の技官が中心の組織といっていよう。なお、農地課

図 1 - 9 農林省機構図

(1959年12月1日現在)



(注) (1) 資料：行政管理庁行政管理局編『行政機構図 昭和35年版』

(2) 農林省全体の定員数は、図にあるもののほかに本省におかれている附属機関、地方支分分局の定員数を加えたものである。

図1-10 農林省の機構の変遷

大臣官房	総務局	農政局	食品局	畜産局	開拓局	統計調査局	蚕糸局	食料管理局	山林局	水産局
1947年4月1日										
										1948. 7. 1.
										1948. 8. 6.
										1949. 6. 1.
										1952. 8. 1.
										1956. 6. 25.
										1963. 1. 20.
										1968. 5. 15.
										1972. 12. 6.
										1975. 8. 31.

資料：内閣官房編『内閣制度90年資料集付録、内閣及び総理府並びに各省庁機構一覧』、大蔵省印刷局、1976。

図1-11 農林省主要幹部名簿

		農林大臣	事務次官	官房長	農地局長
1952年	月日	広川弘禪 小笠原三九郎 広川弘禪 田子一民 内田信也	山添利作		
53	10.30 12.5 3.3 5.21 6.22			渡部伍良	平川 守
			東畑四郎		
54	12.10	保利 茂			
55		河野一郎	平川 守	安田善一郎	渡部伍良
				谷垣專一	小倉武一
56	12.23		清井 正	永野正二	
		井出一太郎			安田善一郎
57	7.10	赤城宗城			
58	6.12		塩見友之助		
		三浦一男		斉藤 誠	
59	6.18				伊東正義
1960	7.19 12.8	福田赳夫 南条徳男 周東英雄	渡部伍良 小倉武一		
61	7.18	河野一郎		昌谷 孝	庄野五一郎
62	7.18		西村健次郎		
		重政誠之	伊東正義	林田悠紀夫 桧垣徳太郎	任田新治
63	7.18				
64		赤城宗城	大沢 融	中西一郎	丹羽雅次郎
65	6.3				
		坂田英一	斎藤 誠	大口駿一	大和田啓気
66	8.1 12.3	松野頼三			
67		倉石忠雄	武田誠三	桧垣徳太郎	和田正明

資料：『農林行政史 第九巻』

論
説

一
三
六

表1-11 農林省定員の変遷

	農 林 本 省				食糧庁	林野庁	水産庁	農林省合計
	内部部局	附属機関	地方支分部局	計				
1952	2,566	8,036	15,243	25,845	28,132	22,118	1,502	77,597
53	2,641	8,067	15,080	25,788	28,036	22,110	1,443	77,367
54	2,314	7,283	13,680	23,277	25,438	20,834	1,370	70,919
55	2,318	7,289	13,684	23,291	25,444	20,853	1,370	70,958
56	2,297	7,341	13,645	23,283	25,440	20,849	1,372	70,944
57	2,306	7,358	13,622	23,286	25,438	20,847	1,371	70,942
58	2,459	7,567	16,311	26,337	27,272	26,248	1,491	81,348
59	2,498	7,677	16,624	26,799	27,879	27,610	1,559	83,847
60	2,480	7,709	16,624	26,813	27,879	27,610	1,559	83,861
61	2,650	8,381	18,311	29,342	29,050	38,384	1,740	98,516
62	2,581	8,639	18,226	29,446	28,958	42,230	1,740	102,374
63	2,547	8,628	19,091	30,266	28,946	42,238	1,774	103,224
64	2,569	8,671	19,045	30,285	28,930	42,235	1,803	103,253
65	2,609	8,692	19,027	30,328	28,913	42,235	1,821	103,297
66	2,620	8,688	19,020	30,328	28,913	42,235	1,821	103,297
67	2,653	8,706	18,974	30,333	28,865	42,228	1,861	103,287
1952年～ 67年の増	87	670	3,731	4,488	733	20,110	359	25,690

資料：『農林行政史 第九巻』

で農地制度の企画を担うのは法律知識が必要であるところから、事務官であったといつてよいだろう。

図1-10は農林省の機構の変遷をみたものであり、図1-11は農林省の主要幹部を任期を追って表示したものである。農地局は技官の多い局であるが、農地局長はほとんどの場合、事務官である。六二年から六三年にかけての任田局長は技官である。表1-11は農林省の定員の変遷をみたものである。五二年から六七年までの一五年間に三割程度増加して、六七年には一〇万人の大組織となっているが、増加分の多くは林野庁と本省の地方支分部局である。表1-12は、本稿でとりあげた事例についての年表である。

表 1-12 年 表

農 地 法

土地改良事業

1945

農業基本法の制定

1945

戦後農政第一期(戦後改革、
強権供出)

50

第二期(保護農政期、食糧
増産)

52 農地法制定

47 土地改良法制定
50

54

農林関係予算大幅削減

1955

1955

1955

56

農林関係予算下げ止まり
「農林白書」、「農林新政策」

57 5. 徳島県勝浦町で農業法人設立

57 特定土地改良工事特別会計制度

58

春 農業基本法制定運動
夏～秋 基本法チーム

58 4. 衆院農林水委でとりあげられる
9～11. 税務当局調査

58 非補助小団地等土地改良事業助
成基金

59

農林漁業基本問題調査会
7. 第一回総会

59 3. 衆院農林水委決議 ①

1960

5. 答申「農業の基本問題
と基本対策」
8. 農業基本法立案作業

1960 4. 農地法農協法一部改正案国会提出
10. 農業基本法試案 ②

1960

「農業基盤整備費」へ名称変更
経済審議会農業近代化小委、五
反

61

2. 内閣案、国会提出
6. 農業基本法公布施行

61 開拓パイロット事業、二反

62

5. 農地法農協法一部改正案成立
9. 農地制度研究会発足

62 大区画の事業に補助率上積み、
三反

63

12. 赤城農相、農地法改正検討を指示③

63 ほ場整備事業創設

64

9. 「農地管理事業団について」

64 土地改良法改正

1965

農地管理事業団法案国会提出

1965

	66	同上	→廃案	66	土地改良長期計画
		12. 構造政策推進会議設置			
	67	8. 「構造政策の基本方針」 ④			
	68	農地法改正案国会提出			
1970	1970	農地法改正案成立		1970	

第二章 農業基本法の制定

農業基本法は農業政策の目標及びそれを達成するための諸施策を規定することを内容として、一九六一年六月一二日に公布施行された農業政策に関して最も基本的な位置を占める法律である。しかしそれは具体的施策についての実体規定をもつ法律ではなく、農業政策の目標及びそれを達成するための政策体系の基本的構成を明らかにすることを内容とする宣言法的性格の法律である。法律の構成としては、前文及び六章三〇条よりなっている。

前文ではこの法律を制定する趣旨を次のように明らかにしている。まず農業及び農業従事者の国民経済などへの過去における貢献と使命を述べ、そのような使命が今後においても変ることなく重要な意義を持ち続けるとの確信を明らかにしている。次いで経済の著しい発展に伴って農業従事者とは他産業従事者との間の生活水準の格差の拡大などの問題が生じてきていることを指摘し、それらの問題に対処することは国民の責務であるとし、農業政策の目標を示すためこの法律を制定するとしている。第一章総則では、第一条で農業政策の目標として、他産業との生産性の格差是正を目的とした農業の生産性の向上と、農業従事者とは他産業従事者との生活水準の均衡を

掲げ、第二条でそれらを達成するための諸施策を概括的に示した。さらに第六条、第七条で国会に提出すべき報告、文書について規定している。第二条で八項目にわたって列挙された諸施策について、その内容をより具体的に明らかにして規定したのが第二章、第三章、第四章である。つまり第二章農業生産では生産政策について、第三章農産物等の価格及び流通では価格政策、流通政策について、第四章農業構造の改善等では構造政策についてそれぞれ規定しているのである。第五章農業行政機関及び農業団体では、農業行政機関及び農業団体についてそれらの組織の整備などが必要であることを規定し、第六章農政審議会では、農業基本法の施行に関する重要事項を調査審議する機関として設置される農政審議会について規定している。

農業基本法の構成は以上の通りであるが、そこで示された農業政策は、農業生産における選択的拡大と農業構造の改善によって農業従事者と他産業従事者との生活水準の均衡をはかることを基調的考えとし、それによって農業政策を体系づけようとすることを基本的構図とするものであった。これは一九五〇年代前半の保護農政期における農業政策に対して政策目標及び農業をめぐる諸条件の認識に大きな違いがみられ、従来の農業政策からの転換の意図と方向づけを明らかにしたものである。農業基本法に示された政策転換の意図と方向づけは、その前文にも述べられているように、経済の著しい発展に伴って生じてきた諸問題を背景としつつ、五〇年代後半に行われた農業政策の再検討から生まれてきたものであった。本章では五〇年代後半に行われた農業政策の再検討と、それが農業基本法の制定に至った過程について考察する。

表 2 - 1 農林関係予算の推移

	1953	1954	1955	1956	1957	1958
農林関係予算額 ①	170,912	111,806	96,289	91,303	121,363	105,533
国の予算額に占める割合②	16.6	11.2	9.5	8.4	10.2	7.9
対前年比増減率(△は減)③		△34.6	△13.9	△5.2	32.9	△13.0

(注) (1) 資料：『農林行政史 第九巻』

(2) 単位は、①は100万円、②、③はパーセント。

(3) いずれも最終成立予算である。

第一節 農林白書と農林新政策

一九五〇年代前半は食糧増産を政策目標にして農林関係予算が大幅に伸び(表 1—1 参照)、保護農政期を画したが、五四年度予算において農林関係予算は対前年度比で三分の一強の削減を受けた(表 2—1)。国際収支の悪化に対処するためにとられた緊縮予算の編成が直接の契機であったが、次のような事情も背景にあった。

第一は、農業保護政策に対して財界とか大蔵省とかが、とくに非効率的な財政資金の散布について従来から批判的な見解をもたなかったわけではなかったことである。第二は、ヨーロッパの戦後復興などにともなって国際農産物の需給が緩和の傾向をみせはじめていたことである。このような事情を背景にして、五三年の凶作にもかかわらず(むしろ凶作であったことが従来の食糧増産政策の有効性に対する疑問を強めたかもしれない⁽¹⁾)、五四年度の緊縮予算の下で農林関係予算は大幅に削減されたのである。単に緊縮予算の故のみでないことは、国の予算額中に占める割合の変化から読みとられよう。五三年度には国の予算額中一六・六パーセントを占めていた農林関係予算が、五四年度には一一・二パーセントへとその割合を落したのである(表 2—1)。

表 2—1 に見られるように、農林関係予算は五四年度における大幅削減にとどま

らず、五五年度、五六年度においても絶対額において減少していく。この減少のうちには臨時的経費がその必要を失うことによるものがあり、予算額の減少を額面だけでとらえることはできないが、従来の急激な増加に比べ、また全体の財政規模に対する比率の推移からみても、農林関係予算が厳しい状況下におかれたことは明らかであった。このような状況をつくり出した背景は、さきに指摘したように大蔵省などの農業保護政策への批判であり、国際農産物需給の緩和であったが、五〇年代後半に入ると連年豊作による米の生産力水準の上昇がこれに加わった。五五年の米の国内生産量は、その前の五年間（五〇―五四年）の平均生産量を三四・七％も上回る画期的大豊作であり、翌年以降もかなり高い水準の生産量を続けて連続豊作を生み、米の需給事情は急速に緩和の方向へ向ったのである。国際的にも国内的にも食糧事情が緩和し、予算当局である大蔵省は農業政策の「安上り化」あるいは合理化を求めた。保護農政期において農林関係予算を拡大させた食糧増産は、政策目標としての意義を弱めていったのである。

このような状況下にあった五四年末に鳩山内閣の農林大臣となった河野一郎は、従来の農業保護政策の修正を志向した。しかし農業保護政策の背景となっていた経済的条件は食糧事情の緩和によって変化しつつあったものの、その政治的背景となっていた事情に変化がみられたわけではなかった。保守党がその政権を安定させるには、農村地盤を確保し強化再編成する必要が依然としてあったのである。農林関係予算の緊縮化が行われるとしても、それは農村地盤の強化再編成のための効率化を伴わねばならなかった。この問題に対して、河野は「新農山漁村建設総合対策」（「新農村」）と「農民会構想」によって対応しようとした。すなわち零細補助金を整理した上で「新農山漁村建設総合対策」の名目のもとに統合し、そのようにセットにされた補助金を「農民会」という新し

い組織を通じて流す。このようにして、保守合同によって成立した自由民主党の農村地盤の組織化をはかりつつ、農業補助金の削減に対処しようとしたのである。そしてこの「新農村」では、食糧増産ではなく、「適地適産」を目指すことが掲げられた。彼の「農民会」構想は戦前の農会と人的な連続性を保持していた農業委員会の系統組織と農業協同組合の系統組織との対立状況の中で、農業委員会系統組織を強化しようとするものであり、農協系統組織の激しい反発を招き実現されなかったが、「新農村」など河野農政の示した志向は食糧増産を目標としていた従来の農業政策からの変化をあらわしていた。⁽²⁾

食糧事情の緩和は政策目標としての食糧増産の意義を弱め、農林関係予算は連年削除されるという厳しい状況におかれたが、このことは農林省を揺さぶるとともに、自民党の農業関係国会議員の危機感をかき立てた。農業関係国会議員の危機感は激しい予算復活要求運動となってあらわれ、彼らの努力はそれなりの成果をおさめたが、農林関係予算は全体として削除される傾向を続けた。しかし、この過程において、農林関係予算の決定についての主導権の移動がみられたことが指摘されている。つまり「一九五四年後半から五六年にかけて大蔵省のインシァティヴが顕著となり、ついで五七年以降においては、政権党の政務調査会の意向が強く働くようになって、大蔵、農林を含めた各省官僚勢力の後退が著しくな⁽³⁾って」いったといわれる。

食糧事情の緩和を背景とするこれらの諸変化は、農林省職員に大きな影響を与えた。第一に食糧増産という政策目標の凋落に伴って、農業政策は明確な目標を失うことになった。第二に、単なる目標の喪失にとどまらず予算の削減という具体的な現象を伴った。これは財政資金による農業保護を一つの基調として施策を展開している農林省の基盤を揺さぶるものであり、農林省職員に危機感を生むことになる。第三に、予算の決定権について自

民党政務調査会の比重が大きくなり、相対的に農林省の影響力が減退したことは、農業政策作成の中心であった農林省職員の自負心に波紋を及ぼした。

農林省が農業政策の転換の検討に着手したのは五六年の秋頃と考えられる。五六年十一月に次のような報道がみられるのである。

「農林省は、海外農業に対して過小農制のわが国農業を自立させるには農政の百八十度切替えが必要とし、『農政の長期目標』の設定について検討をはじめた。⁽⁴⁾」

しかし五七年度予算の決定過程が、農林省による農業政策の検討作業を促すことになったようである。その経緯について次のように言われている。

「去年の秋頃、農林省内では三二年度の農林予算は大幅に削られるだろうという観測が支配的だった。それが実際には、脇からのいわゆる政治的圧力が例年以上にきつく働いたことによって八九四億円となり、前年にくらべて僅か一七億円とはいえともかく増加することになった。それが事務的折衝の結果ではなくて、政治的圧力によるものであり、それがなければこれだけの予算はとれなかったということで、農林官僚の自負心にグツときたんだね。農林予算がだんだん減らされるという基本的傾向は依然変わっていないわけだ。ここで事務的折衝で堂々とこの程度の、ないしはそれ以上の予算を獲得できるような態勢を整えなくてはいけない。農林省内部にそういう奮起というか、起死回生への要請がはげしく盛り上ってきたわけだ。⁽⁵⁾」

このような事情を背景として、また経済企画庁における経済自立五カ年計画の改訂とか岸内閣の新政策作成とかの動きに促されつつ、⁽⁶⁾ 農林省は農業政策の再検討を進めたのである。この再検討の結果として、五七年八月二

一日に「農林水産業の現状と問題点」⁽⁷⁾（「農林白書」）を、九月二日に「農林水産政策要綱」⁽⁸⁾（「農林新政策」）を相次いで発表した。前者は農林水産業の現状分析と問題点の提示を行ったものであり、後者はそれを基礎にした政策要綱である。

「農林白書」は序論及び第一編農業、第二編林業、第三編水産業よりなっているが、第一編農業の総論では戦後の農業の発展と、現在直面している諸問題の指摘を行っている。まず戦後の農業の発展は鉱工業の驚異的な伸長のかげにかくれてあまりめだたないが、戦前の状態に比べると格段の進歩が認められるとし、それについて農業生産と農業技術の二面について概観している。戦後の農業生産については、一九五四年におおむね戦前水準を回復し、その後も戦前水準を二割以上も上回る高水準をたもつに至っていることを指摘し、次いで農業技術について、戦前における肥料と品種を中心とする労働集約的技術の延長的発展にとどまらず、戦後においては労働節約的技術、生産安定化技術、地力培養技術のめざましい発展及び有畜化の普及がみられ、これは日本農業の技術発展の過程において画期的な意義をもつものといわなければならないとしている。このように戦後における農業の発展を述べたあと、今後の農業発展の基本課題をしめす諸現象（いわゆる「日本農業の五つの赤信号」）として、(1)農家所得の低さ、(2)食糧供給力の低さ、(3)国際競争力の弱さ、(4)兼業化の進行、(5)農業就業構造の劣弱化を挙げた。これらはいずれも日本農業が当面し解決をせまられている問題であるとし、これらの諸現象を内容的に掘り下げるならば、それらに共通する日本農業の基本問題として、日本農業の生産性の低さにつき当ると指摘している。戦後の農業は、農業生産ののびとか農業技術の進歩という形では発展したが、真の農業の発展の指標は労働生産性であり、その面からみるならば、日本の農業の生産性は戦前からの推移をみても、他産業部門や海

外農業との比較においてもきわめて低水準であり、相対的に停滞的な様相が濃いとし、これが日本農業の基本問題であるとしたのである。このような基本問題に対して、従来の農業政策は不十分な面があったとして、次のように「自己批判」した。

「これまでの米麦を中心とする食糧増産政策をはじめ、補助金行政や農産物の価格対策等々がそれぞれ国民経済的要請にもとずいて推進され、その限りでの成果をあげてきたにせよ、反面において農民の地位および農業の生産性の向上を閑却したきらいがある。(中略)

いまや、日本農業の基本問題を直視すべきときである。今後の農業発展、農民の経済的地位の向上は、農業の生産性の向上を基礎としないかぎり、将来に明るい展望はない。したがって農政の課題の焦点をここにおき、生産基盤の確立、営農の改善など基礎条件を整備強化することを主眼として、諸施策、諸制度が総合的に再検討されなければならない段階にたち至っている。⁽⁹⁾」

続いて発表された「農林水産政策要綱」では、(1)農林水産業の生産基盤を強化確立し、農林水産業生産力拡充の基礎的条件を整備する、(2)農林水産業の経営を改善し、その集約度を高めるものとし、特に農業については、畑作および畜産の振興を含む営農の改善を図る、(3)農林漁業諸地域の特性に即し、諸施策の総合的効果の発揚を図る、という基本方向に沿う諸施策を強力に実施するものとし、政策のより具体的な内容を一〇項目に分けて列挙した。すなわち、(1)農用地の開発改良、土地利用の高度化等による農業経営基盤の強化、(2)営農方式の改善刷新、(3)食糧の総合的自給力の強化、(4)農林水産物の販路の拡大、流通の合理化及び価格の安定、(5)食糧管理の運営合理化、(6)森林資源の開発育成、(7)水産業の振興、(8)新農山漁村建設の推進、(9)農林水産業諸団体の活動促進、

(10) 財政投融資の確保その他の措置、である。

「農林白書」及び「農林新政策」は、従来の農業政策を再検討し、長期的な農業政策の確立をはかる⁽¹⁰⁾とするものであった。食糧増産が農業政策の中心目標たりえないことはすでに明らかであり、新しい農業をめぐる諸条件の認識から新しい農業政策体系を構築するという方向がとられた。日本経済の戦後復興及び高度成長という新しい条件の下で、農家所得と都市生活者の所得との格差が拡大し、また兼業化が進行しつつあることが注目された。そのほか日本農業の食糧供給力の低さ、国際競争力の弱さも指摘され、これらの諸現象の根源にある基本問題は日本農業の生産性の低さであるとされた。この生産性の低さに対処することが農業政策の課題であり、農業政策は農業の生産性の向上を目指して体系化されるべきものと考えられたのである。

保護農政期における農業政策の一つの特徴であった食糧増産という政策目標は、ここに転換の意図と方向づけが示されたのであった。保護農政期の農業政策の一つの中心であった土地改良事業は、「農林新政策」においてもなお筆頭に掲げられたが、それは生産性の向上を図るための生産基盤の強化として位置づけられたのである。しかし保護農政期の農業政策のいま一つの特徴であった、自作農体制を総体として維持するという傾向については転換の意図は示されなかった。農業における過剰就業状態の問題とか、兼業化の進行といった問題に対して、どのように対処するかは明らかにされなかった。生産性の向上のために「農業経営規模の維持拡大を図る⁽¹¹⁾」ことは述べられたが、それは開拓事業の刷新とか海外移民の促進によって図るかのようであった。

「農林新政策」の第一次試案といわれる「農業基本政策の問題点」(官房企画室、一九五七年五月二九日)という文書では、農業における過剰就業状態について直接にとりあげて検討している。同文書では「農業の発展を

阻害する最大の要因は何か」と自問して、「経営の規模が過小であること、逆にいえば過小の農地の上に過大の人口があるということである」と自答している。次いでこの過剰人口問題は、国民経済の成長による雇用機会の増大によって自然に解消するものでないとの認識を述べている。農業就業人口が簡単に減りえない理由として、特に(1)農村における生産と生活の活動は、まだ家を中心とし、家産の上にとって飯米を自給するという様式に安定し停滞している、(2)米麦作を主体とする過度の労働集約的経営であるから、労働力の減少は直ちに生産の減退、所得の低下をきたす、の二点を指摘した。このような過剰就業状態に対処して「適正経営を確立する方策」について、「過剰人口問題を処理し、経営規模を拡大ないし適正化するには、農家戸数をへらし、さらに就業人口をへらすことがもっとも端的であるが、他方農業内部において人口収容力を増大するという方策も考えられることである」として、七つの方策を挙げた。それは、(1)農家の兼業化、(2)経営の共同化、(3)海外移住、(4)開拓事業、(5)農地保有の集中、(6)土地利用の高度化および経営の集約化、(7)経営技術の近代化である。(3)海外移住とか(4)開拓事業が「農林新政策」にとり入れられていることはさきに触れたが、この試案にみられるような、農業における過剰就業状態を端的にとりあげ、それに対処して適正経営を確立する方策を検討するという考え方は、最終文書である「農林新政策」にはみられない。それは何故か。

五六年の秋あるいは五七年の春頃から始まった農林省における農業政策の再検討は、課長クラスの中堅幹部によって行われたといわれている。⁽¹²⁾また農林省組織の中では、第一次試案が官房企画室名となっていることから、また「農林白書」、「農林新政策」をめぐる二つの座談会⁽¹³⁾に官房企画室長が出席していることから、大臣官房企画室が中心であったと考えられる。ところが最終文書である「農林白書」及び「農林新政策」は言うまでもなく

農林省によって発表された文書であり、その発表にあたっては最高幹部の検討ないしは承認が必要である。つまり、第一次試案から最終文書へという過程での変化は、中堅幹部による討議から最高幹部による検討へと進む過程での変化と考えられるのであり、またそのように指摘されている。

中堅幹部による討議では、第一次試案にみられるような過剰人口問題を端的にとりあげるといふ問題設定にとどまらず、そこで挙げられた七つの方策のうち(5)農地保有の集中を中心に施策を考えるべきであるという意見が主流となり、従来の農業政策からの転換の意図がみられたといわれている。⁽¹⁴⁾ (5)農地保有の集中とは、零細経営規模農家とか兼業農家のうち転業または離農の意思を有する者に対して職業幹旋、転業補助金の交付などを行い、その保有する農地は国が買い上げ、それを自作農として農業に精進する見込みのある者に売渡すことによって農地保有の集中を図ろうとする方策である。中堅幹部主流の意見は、このような零細兼業農家の離農政策を中心とし、(4)開拓事業、(6)土地利用の高度化および経営の集約化、(7)経営技術の近代化を農業に精進する見込みのある者に集中して行いべきであるというものであったのである。これは当時「貧農切りすて論」あるいは「零細農切捨論」と言われたが、これについて座談会で問われた官房企画室長は次のように答えて、否定しなかった。

「それは、ひじょうに零細規模の第二種兼業農家みたいなものが相当ある。経済発展の過程で近代的な職業があるならそれに雇用されたほうがいいのではないか、そのためにはこれだけの過剰就業があるということを出そうじゃないかと議論したわけです。⁽¹⁵⁾」

では農林省最高幹部の態度はどのようであったか。⁽¹⁶⁾ 塩見友之助事務次官は、離農政策などにより適正規模の農家を育成していく考え方に非常に批判的であったといわれる。例えば、「三百万農家説が出たとき、塩見さんが

表 2 - 2 農林関係要求予算額

	1956	1957	1958	1959
農林関係要求予算額①	164,760	164,689	174,500	165,200
農林関係決定予算額②	87,767	89,498	100,811	106,350

(注) (1) 資料：①については「日本農業新聞」の毎年の報道による。

②については『農林行政史 第九巻』

(2) 単位は、100万円。

(3) ②は当初予算額である。

論

説

頭から湯気を立てて、あとの農家はどこへやるんだと憤慨したという話があるね。
 (笑)¹⁷といわれている。小倉武一食糧庁長官は、農業政策の長期目標の中には共同
 経営という問題を入れるべきだと考えていたといわれる。この二人のほかの幹部に
 ついてはあまり特徴ある意見はなく、それぞれ所管部局の立場からの発言に限られ
 る傾向があったようである。このような態度をとった最高幹部の検討を経て、「農
 林新政策」には離農政策を中心として適正規模農家を育成するとの考え方は見られ
 ないことになった。そこには零細農家も含めた自作農体制を総体として維持する
 という政策傾向を、保持する力が働いたといっていだらう。

さて農林省は「農林白書」、「農林新政策」を背景に、大型の概算要求をもって五
 八年度予算の折衝過程に入った。表2-2は五〇年代後半における農林関係要求予
 算額を調べたものだが、五八年度の要求額の大きいことがよくわかる。大蔵省の査定
 が厳しいという状況下で、農林省は当時としては抑制気味の予算要求をこの頃行っ
 ていたのであるが、五八年度要求に際しては、「農林白書」、「農林新政策」の発表
 ということもあって、かなり大型の予算要求を行ったのである。しかし、農林関係
 予算に対する大蔵省の態度は依然厳しく、第一次査定は前年度決定予算額をもかな
 り下回る約八四六億円であった。そして事務折衝ではわずか四億円余が復活され
 たにすぎなかった。このような状況の下で、総選挙を目前に控えた自民党農業関係国

会議員は「千億円突破」を目標として激しい予算復活運動を行った。この運動により百億円近くが復活され、さらに運用益のみを使用しうる六五億円の基金が追加され、名目的には目標通り千億円を突破し、千八億円の農林関係予算となったのである。そしてこれらの復活過程は、まず復活金額だけが決定され、復活される具体的な施策内容は後から決定されるといった様相を呈した。⁽¹⁸⁾「農林白書」、「農林新政策」の発表にもかかわらず、農林関係予算の大きな部分が国会議員の圧力行動によって復活されるという過程が、ここには強くみられたのである。

(1) 阪本楠彦「戦後農政の二〇年」、前掲、五九―六〇頁。

(2) 河野農政については、阪本楠彦、前掲論文、六三―六八頁。

(3) 田口富久治「戦後農政の決定過程」(加藤一郎・阪本楠彦編、前掲)、四二〇頁。この判断は同論文の注によれば、ヒアリングにおける高木文雄の教示によるものである。

(4) 「日本農業新聞」一九五六・一一・二六。

(5) 『季刊農政の動き』第一集、一九五七・一二、一八頁。

(6) この再検討の結果として出された「農林水産政策要綱」(「農林新政策」)について松岡亮大臣官房企画室長は次のように述べている。「この政策要綱をつくるに至った経緯だが、五月ごろから研究をはじめた。日本経済の発展過程における農業の性格が、戦後十年たった段階で相当変ってきているのではないか、このさい、これの分析をすすめることが必要だとして、事務当局で検討してきた。経済企画庁でも経済自立五カ年計画の改訂という考え方がでて、自民党でも長期計画とそれにもなう経済政策をまとめることにもなり、これらもキッカケとなり、また岸改造内閣の新政策という問題もおこってきたので、ひきつづき分析研究をやってきた。」「座談会 長期農業政策の課題」(『農業協同組合』一九五七・一〇)、五頁。

(7) 農林大臣官房企画室編『昭和三二年度農林白書―農林水産業の現状と問題点―』、日本農村調査会、一九五七。今日いうところの『農業白書』は農業基本法第六条、第七条によって毎年国会に提出することを義務づけられている三文書

(農業の動向に関する報告、農業に関して講じた施策に関する報告、次年度に講じようとする施策に関する報告)の総称である。この『昭和三三年度農林白書』は、臨時的に出された政府報告書という性格である。

(8) 『農業協同組合』一九五七・一〇などに掲載されている。

(9) 『昭和三三年度農林白書』、前掲、二二―二三頁。

(10) 松岡官房企画室長は「農林新政策」について次のように述べている。「あるていど長期的に見地に立って、不動の農政をきずく必要があるという立場からまとめたわけである。」「座談会 長期農業政策の課題」、前掲、六頁。

(11) 「農林水産政策要綱」、第一。

(12) 『季刊農政の動き』第一集、前掲、一九頁など。

(13) 「座談会 長期農業政策の課題」、前掲、「座談会 日本農業の現状をみつめる―「農業⁽¹⁴⁾白書」を中心として―」(『農業協同組合』一九五七・一一)。

(14) 「「農林白書」と農政の「自己批判」」(『日本農業年報』第七集、一九五八、一一頁)。

(15) 「座談会 日本農業の現状をみつめる」、前掲、八頁。

(16) この点については、『季刊農政の動き』第一集、前掲、二八頁。

(17) 同右。

(18) 五八年度予算の折衝過程については、「三三年度予算はどうきまったか」(『季刊農政の動き』第二集、一九五八・三)、柴田周蔵「三十三年度農林予算を批判する」(『農業協同組合』一九五八・三)。