

戦時期日本の人口政策と農業政策

高岡裕之

はじめに

一九四一年一月二二日、第二次近衛文麿内閣は「人口政策確立要綱」を閣議決定した。この「人口政策確立要綱」(以下「人口要綱」と略)が、二〇年後¹一九六〇年における人口一億人を目標に掲げ、その実現に向けた種々の取り組みが展開されたことは、「産めよ殖やせよ」という標語と共によく知られている。こうした戦時人口政策については、主として家族政策史・女性政策史の観点からの研究が進められ、近年では優生政策への関心に基づく研究も登場してきている。しかし筆者は、「戦時社会政策」(戦時厚生行政)の検討を進める中で、戦時人口政策の全体像を把握するためには、それをより広い史的文脈から把握する必要があることを痛感するようになった。

そこで筆者は別稿²において、①「過剰人口」認識を前提とした一九三〇年代の人口政策論の様相、②日中戦争下における人口増殖政策の登場と人口行政機構(厚生省社会局生活課「一九三九年四月」および人口問題研究所「一九三九年八月」)発足の経緯、③「人口要綱」の成立過程とその内容的特徴などを、戦時人口政策の担い手たちの議論を主な手がかりとして検討を行った。そしてこうした検討を踏まえ、④「人口要綱」は単なる戦時の兵力・労働力確保

の要求への対応にとどまるのではなく、その構想の中核に位置していたのは一九二〇年代からの出生率の低下に示された将来における「少子高齢化社会」「人口減少社会」の到来を阻止しようとする「反人口革命」ともいべき人口学的論理であったこと、⑤戦時人口政策の中でとりわけ重要な位置を占めていたのは農業人口保全の論理であり、その背景には当時の日本社会が直面していた農村社会の解体Ⅱ工業化・都市社会化の動向があったこと、⑥こうした戦時人口政策の論理は、「共栄圏」諸地域に対する大量の人口移出構想を不可避的に伴うものであり、その意味で戦時人口政策とは「東亜共栄圏」「大東亜共栄圏」という支配圏拡大政策と不可分一体のものとしてはじめて成立する総合政策構想だったことなどを指摘した。

だが右の論考は、「人口要綱」およびその作成者たちの論理の検討を中心としたがゆえに、その枠内で完結しない⑤⑥の問題についての検討は十分に行うことができなかつた。そこで本稿では、戦時人口政策と農業政策の関連を検討することで、前稿で提示した論点を補強・発展させてみたい。

ところで本稿の検討対象である戦時農業政策については、周知のように地主的土地制度や地主的農村秩序の変容を問題とする研究が分厚く存在しており、また近年では食糧政策の観点から「大東亜」地域にまで視野を拡大した研究も登場するようになって^③いる。しかしそれらはもっぱら経済史的アプローチに基づくものであり、人口政策の論理に注目した研究はみられない。だが後述するように、戦時農業政策の論理は人口政策の論理を組みこんだものとして展開されていたのであり、その歴史の意味が問われる必要がある。人口政策の文脈から戦時農業政策を再検討すると、これが本稿の課題である。

一 日中戦争下の農業問題と農業政策論

戦時下における人口政策と農業政策の連関を考えるために、まずは日中戦争が日本農業にもたらした影響を最低限の範囲で確認しておきたい。

日中戦争は農業・農村に多大な影響を与えたが、その最大のものが農業人口の絶対的減少であったことは広く認められている。日中戦争期における労働力移動については種々の統計があるが、清水洋二によれば、日中戦争が開始された一九三七年七月時点で一六三九万人であった「農作業従事者」(一六才以上男女)は、一九四〇年二月には一四七八万人と約一六〇万人(約一割)も減少したとされる⁽⁴⁾。またこの時期には農家数の減少も加速し、一九三六年に約五五九万戸であった農家戸数は、一九三九年には五四九万戸と一〇万戸の減少を示し、この間を通じて総戸数に占める農家戸数の比重は四三・一%から四〇・四%へと急落している⁽⁵⁾。こうした動向は、「応召という直接的な戦争への動員を除けば、都市の殷賑時局産業の急伸長にともなう労働市場の拡大」を主要因とするものであり、「時局産業の高調な労賃に引き寄せられて、下層農家を中心に、経営の軸となる戸主や長男が通勤労働者化するような、あるいは東京などに離村型の形態をとって流出するような」事態が各地の農村に頻出するようになっていたのである⁽⁶⁾。

ところで右のような農業人口の減少は、一九三〇年代前半の農村社会とは異なる条件の下で生じたものであった。すなわち一九三〇年代前半における農業・農村問題の焦点は、昭和恐慌下における農村不況の打開であり、そこにおいては農家経済の組織化・計画化・合理化を通じた農村経済の再建が目指される一方(農山漁村経済更生運動)、不況下で農村に滞留する「過剰人口」のはけ口として「満洲」移民構想が浮上し、一九三六年八月には二〇年間に一〇

○万戸の農業移民を送出するという「二十箇年百万戸移住計画」が「国策」とされるに至っていた。こうした農村の窮状は、日本経済の立ち直りにつれて次第に緩和される傾向にあったが、さらに日中戦争がはじまると、「農家経済は三八、九年には急激に好転し」、「農家・農業経済余剰は農産物価格の高騰や労働機会の拡大と賃金上昇に支えられて急速に増え、三九年は日中戦争の全期間を通じ農家には最も恵まれた時期となった」とされる⁽⁷⁾。こうした状況にもかかわらず、大量の労働力が農業外へ流出したのは、農村に滞留していた過剰労働力が時局産業に吸収されたという事情に加え、この時期の農家経済の好転が経営規模に規定されるものであったことが大きい（日中戦争期に減少した農家は耕作規模一町未満の小作・自小作層が中心であった）。いずれにせよ日中戦争下の農村をめぐる状況は、一九三〇年代前半のそれとは一変していたのであり、そうしたなかで農業・農村問題の焦点も転換する。つまり「事変前までは、農村における「過剰人口」農村に於ける「余剰労働力」が主要な問題であったのに、事変の発生以来一ヶ年をはずして、農村に於ける人口の減退、農村における不足労働力の問題が生産力の問題と関連して現下の主要な問題として前面に現はれ」るようになったのである⁽⁸⁾。

さて、以上のような日中戦争下における農業・農村問題の転換は、そうした事態に対応すべき農業政策のあり方をめぐる論争を引き起こすものであった。この時期の農業政策論は数多くの論点と対立軸を持つ錯綜した状況にあったとされるが⁽⁹⁾、一九四〇年の段階で「相剋する農政イデオロギー」を論じた桜井武夫は、当時の農政論の主流を、①「土地生産力」の増進政策により、国民食糧の自給をはかり、日本民族の血の源泉なる農村人口をできるだけ多く維持せんとする農本主義的小農保護論」、②「労働生産力」増進の見地から、小農維持政策を再検討し、事変を契機とする国民経済再編成の方向に沿って、農業機構を再編成し、農業を機械化・協同化すべしと説く農業近代化論」、③「中農」主義を真向にかざして、満洲移民分村計画の遂行により、内地農村の土地問題を一挙に解決し、日満を通じ

て中農を基底とする理想国家、理想農村を建設しうべしと主張する農本主義的中農化論」の三つであるとしている。⁽¹⁰⁾

こうした三潮流は、日中戦争初期に限定すれば、杉野忠夫（農村更生協会理事、③の代表的論者）による①保護主義派（過小農維持論）、②自由主義派（自由放任論）、③大陸主義派（「逞しき農家」の創設維持論）という整理とほぼ照応する。⁽¹¹⁾そして杉野によれば、この三つの潮流は、「今次事変の結果として予想さる、我国農村の構造変化に際して、如何なる農民層の維持を以つて政策の目標とするか」という問題をめぐり、「昭和十三年に中央農林協議会に設けられた戦後農村対策専門委員会の一ヶ年に亘る十数回の特別委員会に於いて散々闘はされたま、今日「一九四〇年」に持ち越されて居る」、戦時農政論の基本的な対立なのであった。⁽¹²⁾

本稿ではこれら農政論の理論的内容に立ち入る余裕はないが、人口政策との関連で注目しておきたいのは、桜井が「農本主義的」とする二つの立場である。このうち、いち早く人口（増殖）政策的農政論を展開していたのは、大槻正男（京都帝大農学部教授）に代表される「農本主義的小農保護論」であった。大槻は早くも一九三八年の段階で、「我が国の近年に於ける人口の増加、就中出生率の低下は、先進欧米諸国と同一経路を辿るものとして識者によつて深く憂ひられてゐる」、「東洋の永く安定勢力たるためには、尠くとも一億の内地人人口を必要とする」といった理由を挙げ、ドイツやイタリアのような人口増殖政策を採用すると共に、「軍力に不可欠な強健敢為な壮丁、並に資本主義産業の発達に必要な有為な労働力の、永続的給源としての農村人口維持政策としての農業政策」を樹立すべきことを論じている。⁽¹³⁾大槻がこうした主張を展開したのは、「小農保護論」の立場から「経済発展の勢ひに無暗につられて、減少しやうとする農家戸数及び農村人口」を「凡ゆる手段、方策をつくして防止」すべしとする彼にとって、人口政策論が農村人口に国家的・民族的意義を弁証する格好の論理だったからであろう。日中戦争下の農政論が人口政策論と結びついた一つの文脈は、戦時下に進行する農業人口の流出に対する右のような農村保守主義のリアクション

にあったと考えられる。

他方、「農本主義的中農化論」者である杉野忠夫もまた、「農村人口の工業人口化による過少農整理は、茲に当然農村人口の低下を来たし、一國人口の自然増加率を減少することは各国の事例の示す所であり、日本のみがその例外たりと断言し得ることは出来ない」とし、「今次事変を契機として吾が国の国力に及ぼせる変化の最も暗黒なる面は実にこの人口減退の傾向である」と断じている。⁽¹⁴⁾ こうして杉野は、人口問題の意義を視野に入れない「自由主義派」を批判するのであるが、その批判の矛先は「農本主義的小農保護論」（保護主義派）にも向けられる。杉野によれば、農村が真に「優良なる人口給源」たるためには、多数を占める「過小農」の経営規模や生活水準の引き上げ（＝中農化）が不可欠なのであり、こうした観点から杉野は、「猫額大の耕地にしがみついて居る過少農を、或は人口給源保持に名を借り……甚だしきに至つては農業生産力維持と伴りて、維持せんとする一切の企は遠からざる将来に於いて、我が内地農村を救ふべからざる混乱に陥し入る、悪魔的所業」とまで述べている。農村人口維持の主張、人口政策論の重視では歩調を同じくしつつも、「農本主義的小農保護論」と「農本主義的中農化論」は激しく対立する関係にあった訳である。

以上のように日中戦争下においては、農村人口の維持を主張する「農本主義」的潮流によって、人口政策論が農業政策論のなかに組みこまれるようになっていた。しかし「農本主義」的農政論も、あるべき農家像をめぐる深刻な対立を内包するものであり、さらに同時期には農業経営の構造改革を通じた「生産性」「生産力」の向上をより重視する立場から農業人口の減少を肯定的に捉える「近代化」論的農政論の潮流も台頭していた。つまり日中戦争は、農業政策論の変容を促すと同時にその分極化をもたらすものでもあり、そのため日中戦争期の農業政策論は統一的ビジョンを打ち出すことができなかつた訳である。そしてこうした段階においては、農業政策論と人口政策論の結びつき

も、なお「在野」の議論のレベルにとどまるものだったのである。

一一 基本国策の策定と農業新体制構想

一九四〇年五・六月のナチスドイツによる西ヨーロッパ制覇は、日本における全体主義的総力戦体制確立への大きな画期となった。その現れが第二次近衛文麿内閣（同年七月二二日成立）が推進した「高度国防国家」Ⅱ「新体制」であり、「人口要綱」もこうした「新体制」の一環として登場したものである。

ところで、別稿で論じたように「人口要綱」においては、その第五項（ロ）「農村が最モ優秀ナル兵力及勞力ノ供給源タル現状ニ鑑ミ、内地農業人口ノ一定数ノ維持ヲ図ルト共ニ日滿支ヲ通ジ内地人口ノ四割ハ之ヲ農業ニ確保スル如ク措置スルコト」という条項が、極めて重要な意味を持っていた。しかし別稿の段階ではこの条項が、先に検討したような複数の農業政策論のうち、いずれの潮流と結びついたものだったのかが不明であった。「人口要綱」の成立過程は、「国策研究会文書」（東京大学附属図書館所蔵、本稿では雄松堂書店マイクロフィルム版「美濃部洋二文書」を使用）のなかに残されている「人口要綱」の未定稿（一〜六、ただし五は欠）からうかがうことができるが、右の条項とほぼ同一の文章は当初から存在しており、また要綱に関連して「内地人」農業人口の配分が検討された形跡もなかったからである。

ところが今回、あらためて「国策研究会文書」を検討してみた結果、農業人口に関する問題が別のルートで検討されていたことを示す史料群が存在することに気がついた。それは発表当時、「農業新体制要綱案」とも呼ばれた「農業政策要綱」に関する史料群である。

従来の戦時農業政策研究では「農業政策要綱」の存在が知られておらず、管見の限りこの要綱に言及した研究は、近年発表された玉真之介論文が唯一である。⁽¹⁵⁾ただし玉論文においても「農業政策要綱」の理解は、なお十分ではないように思われる。そこでここでは、まず「農業政策要綱」の概要について述べておきたい。

「農業政策要綱」とは、「基本国策要綱」(七月二六日閣議決定、八月一日発表)に基づき、「農業新体制」案として作成された「基本国策」文書である。⁽¹⁶⁾ただし「農業政策要綱」の出発点となった条項は二つ存在する。その一つは、「基本国策要綱」第二項³のホ「国民生活必需物資特に主要食糧ノ自給方策ノ確立」であり、その起案官庁は八月一日の閣議決定で企画院と農林省と定められている。⁽¹⁷⁾いま一つは、同じく「基本国策要綱」第三項の4「国是遂行ノ原動力タル国民ノ資質、体力ノ向上並ニ人口増加ニ関スル恒久的方策特に農業及農家ノ安定発展ニ関スル根本方策ヲ樹立ス」である。すでにこの段階で「農業及農家ノ安定発展」の問題は、人口政策と一体のものとして把握されていた訳であるが、その具体化に際しては、前半部分が「人口政策ノ確立」(起案官庁は企画院・厚生省・農林省・拓務省)、後半部分が「農業及農家ノ安定」(起案官庁は企画院・農林省)として別個に立案されることとなった。この前半部分がやがて「人口要綱」となり、後半部分が「農業政策要綱」へと連なるのである。

「国策研究会文書」には「主要食糧自給方策案」と題する文書(整理番号Ac: 16: 2)および「農業及農家ノ安定方策案」と題する文書(Ac: 16: 1)が存在しているが、これらは右の閣議決定を受けて最初に作成された政策構想と考えてよい。しかしこれら二つの方策案は、その後「農業政策要綱」(Ac: 16: 3)において統合されることになり、その後も一〇月二日の日付を持つ「農業政策要綱」(Ac: 16: 4)を挟んで文言改訂が続けられていたことがうかがえる。それが完成をみたのは、「農業政策要綱(基本国策実施要領)」(Ac: 16: 10: B)の段階と考えられる。その理由は、一九四一年一月九日の経済関係七相会議(経済閣僚懇談会)で、それとほぼ同様の要綱が検討に付され

ていたことが、当時のマスコミの報道から確認できるからである。⁽¹⁸⁾

なおこの時の閣議の状況については、「要綱中の基本方針に関し一般的問題が討議され農業団体統制についてはその複雑性に鑑みこれは別途に切離され問題とならなかつた、而して各閣僚間に同要綱を中心に討議した結果農業生産力拡充の要請に随ひ農業及び農家の安定を策すべき農業政策の根本的国策を明示することについて全く意見の一致を見た」と報じられている。⁽¹⁹⁾しかしその後この要綱の審議に関する報道は途絶え、閣議決定に至らないまま姿を消すこととなる。

以上のように「農業政策要綱」は、「基本国策要綱」に基づく「農業新体制」構想として立案されながら幻の文書に終わったものである。しかしそこに示された企画院・農林省の農業政策構想は、戦時農業政策を考える上で重要な意義を持つものといえ、以下、同要綱のうち本来「人口政策ノ確立」と一体のものとして考えられていた「農業及農家ノ安定」に関連する事項を中心に検討を加えてみたい。

まず「農業政策要綱」の完成版とみなし得る「農業政策要綱（基本国策実施要領）」(Ac: 16: 10: B)についてみれば、その構成は「第一 方針」と「第二 要領」の二部からなり、うち前者は総論と四つの項目から構成されている。この総論部分では、農業政策の基本目標が「農業人口ノ定有」と「国民食糧ノ確保」にあるとされ、その実現のため農村を「中農ヲ基礎トスル強固ナル生産的及生活的協同体」に「再建」し、「農業生産力ヲ高度化シ農家ノ安定向上ヲ図」ることが主張されている。また第二項では、国土計画による「純農村」の維持が謳われる一方、「農業戸数ハ之ヲ日本及満洲ノ耕地ニ分存セシメ」ることが明確に打ち出され、さらに「農業戸数ノ包容力ヲ拡大スル」ために「日満ノ国土開発計画」の樹立・実施が提言されている。さらに第三項においては、「中農ヲ基礎トスル強固ナル生産的及生活的協同体」に関連するものとして、農業経営の協同組織化、農地配分の適正化、「耕作関係ノ安定及

小作料ノ合理化」などの方策が挙げられている。

他方、「第二 要領」は一一項目から成り立っており、そのうち「農業及農家ノ安定」に関するものは、「農村計画ノ実施」「農地制度ノ確立」「電力ノ普及」「農業災害制度ノ拡充」「農村医療保健其ノ他社会文化施設ノ普及」の五項目である。このうち「農村計画ノ実施」は、「満洲開拓政策ノ強力且急速ナル実現ヲ期シ中農ヲ基礎トスル健全農村ヲ建設」ことを目指すものとされ、具体的には地方別に「標準農地及標準農業経営組織ヲ設定シ町村毎二分村計画ヲ基本トスル農村計画ヲ樹立」すること、「農業経営ノ協同組織化ヲ本旨」とする「農地ノ適正ナル配分及集団化」および各種共同利用施設の整備拡充などが挙げられている。また「農地制度ノ確立」の項では、「農地ノ適正ナル配分及集団化」、「耕作関係ノ異動ノ統制」、自作農維持創設の促進、「小作料其ノ他小作条件」の統制と合理化、農作物の作付統制、土地利用目的変更の制限、空閑地等の利用強制などが列挙されている。

右のように、「農業政策要綱（基本国策実施要領）」のポイントは、①日満を通じた「農業人口ノ定有」と「国民食糧ノ確保」という目標が、農業生産力の高度化、「農家ノ安定向上」とのセットで考えられていること、②その達成が満洲移民の強力な推進、およびそれと連動した「農地ノ適正ナル配分及集団化」による、「中農」Ⅱ「標準農業経営組織」を基礎とする「生産的及生活的協同体」Ⅱ「健全農村」の実現というルートで構想されている点にあった。ここにみられる日満を一体とした「農業人口ノ定有」論と「中農」主義、農業経営の協同化・集団化・計画化への志向の強さなどは、要綱の基調が前節でみた「農本主義的小農保護論」ではなく、「農本主義的中農化論」と「農業近代化論」が結びついたところに置かれていたことを示すものといえよう。それではこうした性格を持つ「農業政策要綱」において、「農業人口ノ定有」とは具体的にどのようなものとして考えられていたのか。以下この問題について、節をあらためて検討してみたい。

三 農業新体制における農業人口「定有」の論理

「国策研究会文書」には、「農業政策要綱」の草案群に混じって「農業戸数保有標準」という史料が収録されている。これは「農業及農家ノ安定方策案」(Ac: 16: 1)が、「農業政策要綱」へと統合された段階で本文から分離され、最終的に「農林政策参考資料」(Ac: 16: 8)の一つとしてまとめられたものであり、その主な内容は「日本及満洲ノ耕地ニ分存セシメ」とされた「内地人」農業戸数に関する具体的案である。つまりこの史料は、「農業政策要綱」が掲げた「農業人口ノ定有」方針を具体的に示したものにほかならず、「農業政策要綱」作成者たちの意図を理解する上で重要な意義を持つ。そこで以下、「農業戸数保有標準」(Ac: 16: 8)の全文を紹介する。

農業戸数保有標準

農業戸数ハ之ヲ日本及満洲ノ耕地ニ分存セシメ概ネ二十年後ニ於テ六百七十万戸ニ増加スルコトヲ目途トシ之ガ実現ヲ期スル為満洲開拓既定計画ヲ倍增実施スルト共ニ内地ニ於テハ食糧増産上ノ必要ニ対応シ一定計画ノ下ニ耕地ヲ開発増加シ内地植民ヲ行フモノトス

説明

農業戸数ハ大正元年ニ於テ五百五十万戸ニシテ爾來三十年ヲ経過スルモ依然トシテ五百五十万戸ニ止リ最近ニ於テハ減少ノ傾向ヲ示セリ其ノ原因ハ農耕地ノ増加セザルニ因ルト雖將來我国家民族ノ永遠ノ發展ヲ期スルガ為ニハ農業戸数ノ増加ヲ図ラザルベカラズ而シテ其ノ目標トスベキ所ハ国民構成ノ見地ヨリハ現在農家人口ガ

全人口ニ対シ占メ居ル割合（四割五分）ヲ維持スルヲ要スベク又一面ニ於テハ国民経済上ノ見地ヨリハ各農家ニ対シ生産性ノ高度化ヲ図リ得ベキ適當ナル農地面積ヲ供給スルコト必要ナルヲ以テ此ノ両面ヲ考慮シ現実ノ条件ニ即シテ保有農業戸数ヲ決定スル要アリ即チ今後二十年後ヲ想定シ日滿ヲ通ジテ保有スベキ農業戸数ヲ左ノ如ク予定ス

一、総農業戸数

六百七十万戸

内地

四百七十万戸

満洲

二百万戸

二、国土開発計画

内地

百万町歩

満洲

二千万町歩

三、農家一戸当ニ供給スベキ農地面積

内地

平均一町五段歩

満洲

同 十町歩

四、農家人口ト全人口トノ割合

現在 全人口

七千三百万人

農家人口 一戸六人ト推定ス

三千三百万人

割合 四割五歩

将来

全人口 一年八十九万人増加スルモノト仮定ス

農業人口

九千八十万

四千二十万人

割合 四割四歩

以上のように、この史料の最大の特徴は、日滿を通じた農業人口の配置が「生産性ノ高度化ヲ図リ得ベキ適當ナル農地面積」の供給と一体のものとして計画されている点にある。しかしこのことを踏まえた上で、本稿の観点からまず注目したいのは、農業戸数の問題が第一義的には「国家民族ノ永遠ノ發展ヲ期スル」という観点から位置付けられていることである。これは「人口要綱」における「我国人口ノ急激ニシテ且ツ永続的ナル發展増殖」(趣旨)や、「人口ノ永遠ノ發展性ヲ確保スルコト」(目標)といった文言に照応するものであり、この問題の検討は「人口要綱」と同一の理念の下になされていたと考えられる。

第二に注目されるのは、この史料におけるガイドラインとされているのが、「現在農家人口ガ全人口ニ対シ占メ居ル割合」の維持にある点である。二〇年後までに農業戸数を一二〇万戸増加して六七〇万戸とするという目標も、このライン(全人口比四五%)から導き出されている訳である。こうした比率主義が、「人口要綱」における「日滿支ヲ通ジ内地人人口ノ四割ハ之ヲ農業ニ確保スル」という方針の原型と考えられるが、このように将来の人口増を想定した上で、常に一定の比率の農業人口を確保するという方針こそが、この時期に登場してくる「農業人口ノ定有」という特異な用語に込められた固有の意味であったといえよう。それは「国家民族ノ永遠ノ發展ヲ期スル」ために必要な措置であり、そしてこうした意味をはらんだ「農業人口ノ定有」が農業政策の基本目標となったことにより、農業政策は人口政策と不可分な関係を持つに至ったと考えられるのである。

第三に注目すべき点は、「農業人口ノ定有」を達成すべく設定された一二〇万戸の増加が、「満洲」における農家戸数二〇〇万という数字によって支えられていることである。この点を明確にするために、右の史料に付された「将来ニ於ケル日滿ヲ通ズル農家戸数及耕地面積予定表」から農家戸数の部分を抜萃して作成したのが表1である。明らかなように、「満洲」における農家戸数の増加は自然増ではなく、内地からの入殖農家戸数の累積として計算されている。先の史料の本文において「満洲開拓既定計画ヲ倍増実施」とあるのは、文字通り「二十箇年百万戸移住計画」を倍のスケールに拡大するというものである。もっとも内地側の「満洲開拓農家移出戸数」

表1 日滿を通じた農業戸数予定 (単位=千戸)

	内地		満洲		日滿農家戸数合計
	満洲開拓農家移出戸数	農家戸数現在	入殖戸数	入殖農家戸数現在	
昭和 15		5,500			
16	20	5,490	40	40	5,530
17	20	5,480	40	80	5,560
18	20	5,470	40	120	5,590
19	20	5,460	40	160	5,620
20	20	5,450	40	200	5,650
21	50	5,410	100	300	5,710
22	50	5,370	100	400	5,770
23	50	5,330	100	500	5,830
24	50	5,290	100	600	5,890
25	50	5,250	100	700	5,950
26	70	5,190	140	840	6,030
27	70	5,130	140	980	6,110
28	70	5,070	140	1,120	6,190
29	70	5,010	140	1,260	6,270
30	70	4,950	140	1,400	6,350
31	60	4,900	120	1,520	6,420
32	60	4,850	120	1,640	6,490
33	60	4,800	120	1,760	6,560
34	60	4,750	120	1,880	6,630
35	60	4,700	120	2,000	6,700
計	1,000	4,700	2,000	2,000	6,700

は合計一〇〇万戸であるが、この点につき右の表に付された註は、「満洲開拓農家移出戸数ハ満洲開拓入殖戸数中其ノ五割ガ農家現在戸数ヨリ減ズルモノト予定セリ」と説明している。これは「満洲」移民の半数が、農家戸数の減少につながる農家の二三男や非農業者によるものと想定されていたことを示すものといえる。いずれにせよ内地農家戸数を減少させ、そこに生じた余剰地の分配により一戸あたりの耕地面積を増大させ「安定農家」を創出する（中農化）、他方では内地で減少した分を上回る農家戸数を「満洲」において確保することにより、総人口に占める農業人口の比重を維持するというのが、「農業政策要綱」における「農業人口ノ定有」の論理だった訳である。

こうした論理は、「農業政策要綱」の双生児として出発し、「農業人口ノ定有」方針を引き継いで「日滿支ヲ通ジ内地人口ノ四割ハ之ヲ農業ニ確保スル」方針を定めた「人口要綱」にも内在する論理であつたと考えられる。実際、「人口要綱」の第六項「指導力確保ノ方策」（公表された要綱では伏せられている）には、「日滿不可分関係強化ノ趣旨ニ則リ人口ノ一定割合ニ相当スル内地人口ヲ其ノ地域ニ移住セシムルコト」「之ガ為一層大規模ノ綜合移民計画ヲ樹立スルト共ニ、日滿ヲ通ジテ之ガ遂行ニ必要ナル措置ヲ講ズルモノトス」という方針が述べられている。しかし「満洲」移民がもつぱら農業移民として構想されていたことからすれば、この項目がすでにみたような農業人口の配置構想と無関係に定められたとは考えにくい。このような点を含め、「農業政策要綱」と「人口要綱」はその理念と論理を共有するものであつたと考えられるのである。

四 アジア・太平洋戦争期の農業政策

以上検討してきたように、日中戦争下に生じた農業政策論と人口政策論の結合は、「新体制」期に至って国家政策

のレベルに上昇し、農業政策と人口政策は不可分な関係を持つようになったと考えられる。こうした観点に立てば、「農業政策要綱」と「人口要綱」を個別に検討することの限界は明らかである。すでに示したように、「農業政策要綱」の論理には多分に人口政策の観点が含まれており、他方、「人口要綱」における「日滿支ヲ通ジ内地人口ノ四割ハ之ヲ農業ニ確保スル」という条項や、滿洲に対する「一層大規模ノ綜合移民計画ヲ樹立スル」という方針は、「農業政策要綱」の構想を前提として定められたと考えられるからである。「農業政策要綱」と「人口要綱」は、「基本国策要綱」第三項の4が掲げた、「国是遂行ノ原動力タル国民ノ資質、体力ノ向上竝ニ人口増加ニ関スル恒久的方針ニ農業及農家ノ安定發展ニ関スル根本方策ヲ樹立ス」という方針、すなわち人口政策と「農業及農家ノ安定發展ニ関スル根本方策」を一体のもととして樹立するという方針に忠実に従って作成された、一對の文書として把握されなければならぬ。

しかし先述のように、「新体制」の「基本国策」として閣議決定されたのは「人口要綱」のみであり、「農業政策要綱」の方は幻の文書となった。その理由としてまず考えられるのは、「農業政策要綱」が掲げる農業再編成構想があまりに「革新」的であり、当時の支配層内保守派に受け入れられなかったという解釈である。たしかに「農業政策要綱」が経済関係七相會議に提出された一九四一年一月の段階は、「新体制」に対する反動が強まりつつあった時期であった。とくに一月一六日から始まった「革新官僚」に対する弾圧Ⅱ「企画院事件」では、和田博雄・八木沢善次・勝間田清一ら農政官僚が、農村の社会主義的変革を目指す「共産主義者」として検挙されており、こうした政治状況を踏まえれば、「農業政策要綱」の不成立はいわゆる「新体制」の挫折の一環であったという理解が成り立つ。

右のような理解の妥当性は、「農業政策要綱」の策定をめぐる企画院・農林省の内情を検討した上で判断されるべきであり、推測の域を出るものではない。しかし「農業政策要綱」に関してより重視されるべきことは、そこに提示

されていた人口政策と連動する農業政策構想が、要綱の不成立と共に放棄された訳ではないという事実である。

このことは企画院が、「内地人ヲ量的並ニ質的ニ増強シ以テ悠久ナル民族ノ發展ヲ図ル」べく「大東亜ヲ通ジ銃後産業人口ノ四割ヲ農業ニ確保スル」⁽²³⁾ことを基本方針の一つとした国土計画（国民配置計画）の策定を進めていたことや、一九四一年一月三十一日に閣議決定された「滿洲開拓第二期五箇年計画要綱」が「開拓民ニ付イテハ日滿両国ヲ通ズル適正ナル農村人口ノ維持培養ヲ目途トシ農村ノ再編成ヲ主眼トスル分村計画ニ依ルヲ原則トシ……之ガ送出ノ計画的且確實ナル完遂ヲ期スル」ことを掲げていたことからもうかがえる。しかしこうした路線が農業政策の面で明確となったのは、アジア・太平洋戦争勃発という事態を受け、新たな国策の方向を定めるべく設置された「大東亜建設審議会」⁽²⁴⁾（一九四二年二月二日官制公布）の諸決定においてである。この審議会では、第三部会で「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策」が、第六部会で「大東亜ノ農業、林業、水産業及畜産業ニ関スル方策」が審議されたが、その答申の内容は「人口要綱」と「農業政策要綱」の路線を踏襲したものであった。

すなわち「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策」（一九四二年五月二一日決定）においては、「大和民族悠久ノ發展」が「大東亜人口及民族政策」の核心であるとされ、「皇国国力ノ源泉ニシテ大東亜共栄圏建設ノ推進力タル大和民族ノ躍進的増強ヲ策ス」ことが根本方針の第一とされた。⁽²⁵⁾ こうした「大和民族増強」の具体方策としては、「人口政策確立要綱ニ掲ゲラレタル諸方策ヲ全面的且強力ニ実施スル」ことを基本としつつ、特に重点を置くべき方策として「一、大和民族人口ノ四割ヲ我が民族培養ノ源泉タル農業ニ確保スルト共ニ健全ナル農家ノ維持育成ノ方途ヲ構」ずべきことなど七項目が挙げられている。また「大和民族ノ配置方策」としては、「大和民族悠久ノ發展ト其ノ結束ヲ愈々鞏固タラシムルコト」が主眼とされ、「滿、支、濠州、「ニューギニアランド」等民族力涵養ノ適地」が「大和民族ノ民族的發展ノ拠点タルベキ地域」であるとされている。このような「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策」の内容

は、「人口要綱」では第五項「資質増強ノ方策」および第六項「指導力確保ノ方策」に置かれていた項目をあらためて「大和民族ノ躍進的増強」策として位置づけ、かつその対象範囲を「大東亜」地域に拡大したものであり、いわば「人口要綱」を前提にその強化拡大をはかった第二の「人口要綱」であったといえる。

他方、「大東亜ノ農業、林業、水産業及畜産業ニ関スル方策」（一九四二年七月一日決定）では、「大和民族ノ発展ノ源泉タル農村ノ維持育成ニ努メ以テ剛健ナル精神ノ発揚ヲ期スル」ことが根本方針の第一とされ、また第八項として次のような「皇国農業及農民ノ維持培養対策」が掲げられている。

八 皇国農業及農民ノ維持培養対策

大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策ニ於テ決定セル大和民族人口ノ四割ヲ我が民族培養ノ源泉タル農業ニ確保スル既定方針ニ則リ概ネ左ノ要領ニ依リ皇国農業及農民ノ維持培養ヲ図ルモノトス

皇国以外ニ配置セラレタル皇国農民ニ付イテモ各地域ノ特性ニ応ジ右ニ準ジ之ガ維持培養ヲ図ルモノトス

(一) 皇国農業ハ農民ガ矜恃ヲ以テ農業ニ其ノ全力ヲ注ギ充分ナル創意ヲ發揮シ得ルガ如キ專業農家ヲ育成保持シ以テ大東亜建設ヲ推進スルニ足ル剛健ナル精神雄渾ナル気宇ノ培養源泉タラシム

(二) 農業立地条件ニ従ヒ耕種、養畜、養蚕等ヲ通ジ一体トシテノ農業経営ヲ健全ナラシメ之ガ安定ヲ図ル為適切ナル農産物価格政策ヲ実施スルト共ニ農業ニ関スル災害防止、災害共済等ノ施設ヲ拡充ス

(三) 皇国ニ於ケル工業ト農業ノ維持培養トノ調整ヲ図ルト共ニ農村ノ健全性ヲ保持スル為農村地帯ニ大工場等ヲ自由ニ設置スルコトヲ避ケ今後ノ工業発展ハ原則トシテ地方工業都市ヲ利用シ且其ノ接壤地帯トノ調和ヲ図リ努メテ純農村ヲ維持スルニ努ム

(四) 農業及農家ノ基礎ヲ安定セシムル為農地ノ適正ナル配分、自作農ノ創設維持其ノ他農地制度ノ整備確立ヲ図ル

(五) 農業及農村ノ国家的重要性ニ鑑ミ厚生等ノ公共的施設ノ整備拡充ヲ実現スルト共ニ学校教育其ノ他各般ノ教化ヲ通ジ農業及農村ノ対スル社会的認識ヲ高揚スルノ措置ヲ講ジ以テ農家生活ノ明朗安定ヲ図リ且農民ノ訓練ニ関スル国家的施設ヲ確立シ精神ノ昂揚ト技術ノ向上ヲ図ルト共ニ中核的農民ノ鍊成ニ努ム

明らかなように、この条項は「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策」であらためて確認された「大和民族人口ノ四割」を農業に確保するという「既定方針」の具体化として提起されたものである。これらの項目を「農業政策要綱」と比較してみると、①目標とすべき農家像が「中農」ではなく、「農民ガ矜持ヲ以テ農業ニ其ノ全力ヲ注ギ充分ナル創意ヲ發揮シ得ルガ如キ專業農家」とされている、②要綱のキイ・ワードであった「協同体」「協同化」といった言葉が消えている、③すでに「国策」化された「満洲」移民と関連する「農村計画」の項目も消えている、④「農民ノ訓練ニ関スル国家的施設」という項目が新たに登場しているといった相違があるが、他の項目は「農業政策要綱」のうち「二 要領」の七―一〇項を再構成したものといえる。「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策」を「人口要綱」の拡大強化版とすれば、「大東亜ノ農業、林業、水産業及畜産業ニ関スル方策」の右の条項は、「農業政策要綱」の「中農」主義的「近代化」路線をトーンダウンさせた(Ⅱ「小農保護論」への譲歩)、縮小改編版であったといえよう。

右のような性格を持つ大東亜建設審議会の決定は、「新体制」期に人口政策と一対のものとして構想されながら未だに終わつた新たな農業政策構想を、そこにはらまれていた「革新」的色彩を薄めることで「国策」化しようとしたものと考えられる。こうした大東亜建設審議会の決定後、戦時農業政策は新たな展開をみせはじめる。一九四二年一

一月一二日の閣議決定「皇国農村確立促進ニ関スル件」に基づく「皇国農村」確立運動への着手、その具体化を目指す「標準農村設定要綱」（一九四三年四月七日、農林省農林計画委員会農村部決定）や、「自作農創設維持事業整備拡充要綱」（一九四三年四月一〇日、農林省農地審議会特別委員会決定）の策定などである。⁽²⁶⁾ これらはいずれも同一の基本理念、すなわち「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策ノ根本趣旨ニ依リ大和民族培養ノ源泉トシテ其ノ人口ノ一定量ヲ農村ニ確保スルコトヲ策定スルト共ニ主要食糧自給力ノ充実ヲ実現スル為皇国農業及農民ノ維持培養基地トシテ真ニ相応ハシキ皇国農村ノ確立」を目指すものであった（「皇国農村確立促進ニ関スル件」）。つまりこの段階に至り、農業政策は明確に人口政策の一環として推進されるようになったのである。

以上のような戦時人口政策と戦時農業政策の関連を踏まえれば、両者を別個に扱ってきた従来の研究は根本から見直す余地があるといえる。またそれらは、「満洲」移民政策や国土計画とも連動するものであり、こうした複数の政策体系の具体的連関が明らかにされねばならない。このような課題については、あらためて検討してみたい。

- 注 (1) 代表的な研究として利谷信義「戦時体制と家族―国家総動員体制における家族政策と家族法」福島正夫編『家族政策と法 六 近代日本の家族政策と法』（東京大学出版会、一九八四年）、荻野美穂「人口政策と家族―国のために産むことと産まぬこと」『岩波講座アジア・太平洋戦争3 動員・抵抗・翼賛』（岩波書店、二〇〇六年）などがある。
- (2) 「戦時人口政策の再検討―「人口政策確立要綱」の歴史的位相」川越修・友部謙一編『生命というリスク―二〇世紀社会の再生産戦略』（法政大学出版局、二〇〇八年刊行予定）。
- (3) 戦時農業政策に関する代表的な研究としては、暉峻衆三『日本農業問題の展開 下』（東京大学出版会、一九八四年）、森武麿『戦時日本農村社会の研究』（東京大学出版会、一九九九年）、平賀明彦『戦前日本農業政策史の研究』（日本経済評論社、二〇〇三年）、野田公夫編『戦後日本の食料・農業・農村1 戦時体制期』（農林統計協会、二〇〇三年）などがある。

- (4) 清水洋二「労働力」前掲野田編『戦後日本の食料・農業・農村1 戦時体制期』。
- (5) 農林省経済更生部『農業人口及農地ニ関スル資料』（一九四〇年）。
- (6) 前掲平賀『戦前日本農業政策史の研究』二九四頁。
- (7) 田崎宣義・荒川章二「総動員体制と民衆——都市と農村」藤原彰・今井清一編『十五年戦争史2 日中戦争』（青木書店、一九八八年）二〇九頁。
- (8) 吉岡金市「労働力の不足と生産力の拡充」『農政』第一卷三号（一九三九年三月）。
- (9) 戦時下農政論の錯綜したあり方については、足立泰紀「戦時体制下の農政論争」（前掲野田編『戦後日本の食料・農業・農村1 戦時体制期』）を参照。
- (10) 桜井武雄『日本農業の再編成』（中央公論社、一九四〇年）。
- (11) 桜井の「農業近代化論」には、統制経済・計画経済を主張する「修正資本主義」的動向が含まれており、杉野のいう「自由主義派」と同じではない。
- (12) 杉野忠夫「新農政の課題「逞しき農家」提唱の意義」『農業と経済』第七卷一号（一九四〇年一月）。
- (13) 大槻正男「農業保険と農業政策の根本方針」『農業と経済』第五卷一号（一九三八年一月）、同「戦時及び戦後の農業経営問題・報告二」『農業経済研究』第一四卷二号（一九三八年一月）。
- (14) 前掲杉野「新農政の課題「逞しき農家」提唱の意義」。
- (15) 「基本国策要綱」については、古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』（吉川弘文館、一九九二年）を参照。
- (16) 玉真之介「日満食糧自給態勢と満洲農業移民」前掲野田編『戦後日本の食料・農業・農村1 戦時体制期』。
- (17) 「基本国策要綱及之ニ基ク具体問題処理要綱」公文類聚「第六四編・昭和十五年・第二卷（国立公文書館所蔵）。
- (18) 『朝日新聞』一九四一年一月九日付、『エコノミスト』一九四一年二月三日号などは、公表された要綱を「農業新体制要綱案」と呼んでその全文を報じている。
- (19) 『朝日新聞』一九四一年一月一〇日付。
- (20) 「人口要綱」における農業人口「定有」率が、「農業戸数保有標準」のそれと異なっている理由としては、「人口要綱」がより確実な統計である有業人口比率（一九四〇年の農業人口〓四一・七％）を基準とした可能性が考えられる。な

- お「人口要綱」の説明においても、「内地人口ノ四割」という目標は、「今日の農業人口の割合を其俾維持する」もとされており（人口問題研究会『我國の将来人口』一九四一年、五八頁）。
- (21) 一〇〇万戸の移出にもかかわらず、内地農家戸数の減少が八〇万戸にとどまっているのは、開拓による耕地増加（一〇〇万町歩）により毎年一萬戸の農家収容力増大が見込まれていたためである。
- (22) 「企画院事件」については、宮地正人「企画院事件」我妻榮ほか編『日本政治裁判史録 昭和・後』（第一法規、一九七〇年）および大竹啓介『幻の花 和田博雄の生涯』上（楽游書房、一九八一年）参照。
- (23) 企画院「産業的竝ニ地域的国民配置計画案要旨」（一九四二年六月九日）「返還文書（旧内務省関係）」（国立公文書館所蔵）。
- (24) 大東亜建設審議会の概要については、明石陽至・石井均「解題」『大東亜建設審議会関係史料―総会・部会・速記録―』第一巻（龍溪書舎、一九九五年）を参照。また大東亜建設審議会に関する研究としては、安達宏昭「戦時期の『大東亜経済建設』構想―「大東亜建設審議会」を中心に―」同時代史学会編『日中韓ナショナリズムの同時代史』（日本経済評論社、二〇〇六年）、同「大東亜建設審議会」と「食糧自給」構想」『歴史』第一〇八輯（二〇〇七年四月）を参照。
- (25) 企画院『大東亜建設基本方策（大東亜建設審議会答申）』（一九四二年七月）前掲『大東亜建設審議会関係史料―総会・部会・速記録―』第一巻所収。以下の引用も同史料による。
- (26) 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』第一〇巻（御茶の水書房、一九七二年）参照。