

行政機関と政策転換 (二)

——高度経済成長期における農業政策——

第一章 課題と対象

第二章 農業基本法の制定

第一節 農林白書と農林新政策（以上第三二卷第一号）

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

第一節 農業法人問題（以上本号）

第二節 「答申」と農地法

第三節 農地管理事業団法案

第四節 農地法改正（一九七〇年）

第五節 農地法改正と農林省

橋 本 信 之

行政機関と政策転換 (二)

一三七

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

第二節 農林漁業基本問題調査会

日本の農業について、食糧事情の緩和ということのほかにも、もう一つ重要な変化がこの時期に進行していた。農業は国民経済の中である程度有利な条件を獲得していたが、この時期にそれら有利な条件が急速に失われていき、他産業との間のたださえ開いている所得格差が拡大していったのである。「農林白書」でもこの点が指摘されていたことはさきに見たところであり、農業をめぐる問題の焦点になりつつあったが、それは都市との接触が広まり深まる中で、農民の間に焦燥、不安を呼びおこしていった。まさに農民にとっての危機であった。五八年春頃に農業関係議員、農業団体からおこった「農業基本法」制定運動は、この農民にとっての危機を共鳴盤にして、一気に「基本法ブーム」と呼ばれる状況を生み出したのである。

農業基本法を制定しようとの発想の源泉は、一九五五年九月に制定された西ドイツの農業法⁽¹⁾である。西ドイツの農業法は、第一条で農業従事者と他産業従事者との均衡などを農業政策の目標として掲げたあと、第二条以下で農業政策を運営する方法について規定する。つまり、第二条で農業経営についての統計調査を行うことを規定し、第三条で調査などについて審議会の審議を受けることを規定する。第四条で農業の現状に関する報告を提出すべきこと、第五条で、同報告書とともに第一条の目標を達成するために講じた措置または講じようとする措置

を明らかにしなければならぬ旨を規定している。さらに第六条で、そのような措置を実施するため連邦資金を必要とするときは、それを連邦予算案に計上することとしている。西ドイツの農業法は以上のような規定を實質的内容とする、全体で九条の短い法律であるが、日本の農業関係者の強い関心を呼びおこしたのであった。

西ドイツの農業法が注目された一般的な要因としては、食糧事情の緩和によって農業政策の目標が不明確になったこと、農業従事者と他産業従事者との所得格差が拡大しつつあったことといった日本の農業政策をめぐる環境の変化を挙げることができよう。このような状況に際して、西ドイツにおける農業法が農業政策の目標として農業従事者と他産業従事者との均衡を掲げたことが注目されたと考えられるのである。しかし、西ドイツの農業法が日本の農業関係者の強い関心と呼んだ理由としては、とくに次の点が重要であったといわれている。⁽²⁾それは西ドイツにおいて農業法制定後、農業関係予算が飛躍的に増加したことである。五五年度予算に比べ、五六年度は一・八倍、五七年度は二・五倍となったのである。⁽³⁾日本における農業関係予算は五四年度の大幅削減以来、厳しい状況におかれ、農業関係者は激しい予算獲得運動を行っていたが、彼らが西ドイツにおける予算の増加に強い関心を覚えたことは想像に難くない。

自民党の農林関係国会議員は五七年五月末、栃木県那須で井出一太郎農林大臣及び若干の農林省職員と農政懇談会を開いた。当時「那須会談」と呼ばれたこの会談では、適正経営規模の自作農を育成する農業政策を進めることについて討議されたといわれ、⁽⁴⁾「農林新政策」の第一次試案もこの会談に提出したものと考えられる。そしてこの会談で「農業基本法」の制定が確認されたと報じられ、⁽⁵⁾さらに「農林新政策」の発表とともに、その内容をおりこんで農業基本法を制定するとの動きがあったと伝えられている。⁽⁶⁾このように「農林新政策」の作成が農

業基本法の制定という発想と交錯していたことがわれ、少なくとも五七年⁶⁾当時、すでに西ドイツの農業法に対する関心が生まれていたことが知られるのである。しかし、農業基本法制定の運動が本格化するのは五八年に入ってからといつてよい。

五八年には農村法制研究会、農業基本法研究会、全国農山漁村振興協議会⁷⁾といった研究団体あるいは農業団体が、農業基本法とかそれに類する法律とかの制定を提起したり、その試案を作成したりして、農業基本法制定運動をつくり出していった。農村法制研究会は農林省の元局長などを中心とした研究団体であり、五八年三月、「農林水産の基本関係の整備に関する法律」の方針⁸⁾を発表した。農業基本法研究会は衆議院農林水産委員会専門員などによってつくられていた研究会で、八月末西ドイツ農業法を参考にして作成した「農業基本法の構想」という試案をまとめた。全国農山漁村振興協議会は河野農林大臣によって始められた「新農村」の法制化を目指す運動を行っていた団体であるが、九月に「農山漁村振興に関する基本立法の構想」⁹⁾を発表した。

自民党の農林関係国会議員が農業基本法の制定について本格的な検討を始めたのは、七月の末であった。七月下旬から八月上旬にかけて、農林省幹部などを呼んで農業基本法に関する研究会を開いたのである。この会議には参考資料として西ドイツ農業法などの提出が求められ、次期通常国会あたりに農業基本法案を提出する予定とも報じられた¹⁰⁾。このような状況の中で、社会党も農業基本法小委員会を設置して検討を始めた¹¹⁾（九月）。

全国農業会議所を全国レベルの組織とする農委系統組織は、農業基本法制定運動の主要な担い手であり、それに積極的であった。五八年五月の総選挙後、新議員に対して、「とくに（全国農業）会議所としては農業の基本法をぜひ実現してほしいと思つている」¹²⁾と要望している。他方、全国農業協同組合中央会（全中）などの農協中

中央団体は、農業政策の確立のためには農業基本法の制定といったことは必ずしも必要でないとして消極的な態度であったといわれる。⁽¹³⁾ 中央での動きはこのようであったが、地方ではどうであったか。それについては次のように言われている。⁽¹⁴⁾ さきに述べた農業基本法研究会の試案が農委系統組織によって地方に伝えられると、それが各地で関心を呼び、地方からの基本法制定への要望が急速に強まったのである。県レベルで農業会議などを中心に運動が広がり、各地で基本法制定促進決議があいついだ。まさに「基本法ブーム」の到来であった。しかしその場合、「農業基本法」の内容への関心というより、「何か、どエライ基本法とかいうもの」への関心であり、よい事づくめらしい基本法への要望であったのである。このような急速な広がりとその内実の空虚さは、まさに「ブーム」と呼ぶにふさわしかったが、それは農民にとっての危機が進行しつつあった農村での不安、焦燥、動揺をよくあらわしていたといえよう。

基本法ブームが広がる中で、農林省は農業基本法の制定について消極的であった。農林省幹部は基本法に賛成でなかったのである。そのため農業基本法の制定に代えて、農林漁業基本問題調査会を設置することとなったが、このあたりの経緯について、当時農林水産技術会議事務局長として農林省最高幹部の一人であった小倉武一は次のように述べている。

「三十三年頃から農業基本法を制定すべしという声もおこってきたのである。しかし、基本法というものの内容はさだかでなかったため、基本法の制定というよりも、農業問題を調査研究する必要があるとして、農林省は法律で農林漁業基本問題調査会を設置することとした。その立案は官房の企画室長の久宗高氏であった。もつとも、私もそうだったが、各局長はこの調査会の設置には積極的でなかった。調査会を一部の基本法制定の

要求に対するかくれみのと考えるとしても、調査会で何をやるのかははっきりしなかったからである。⁽¹⁵⁾ (傍点筆者)

また次のようにもいわれている。

「ところが、かんじんの農林省はなかなかミコシを上げない。そもそものはじめの受け方が、こんなものでワクをはめられてはかなわないという気が強くて、自民党からやいやいやいわれて、塩見次官が、とにかくしようがないというかたちで省内にもってきた。ところが省議にかけたところが、まず調査会の事務局を農林省につくれ、いや事務局というより調査局をつくれという意見が強かった。だが、基本法そのものについては各局長ともみな賛成じゃなかった。こんなものをつくって屋上屋を重ねて、これで各局の施策を決められたらかなわん、こんなバカなことはできない。安田畜産局長なんか、“やるならやってみろ” というようなことまで言って、そのとき省議は大分荒れ模様だったらしい。」⁽¹⁶⁾ (傍点筆者)

農林省が農業基本法の制定に消極的であった理由としては、次の二点が挙げられている。一つは、基本法制定運動が農林省外からおこったものであること。いま一つは、前年の「農林白書」、「農林新政策」の経緯から、農業基本法の制定による農業政策の転換の可能性について懐疑的であったことである。⁽¹⁷⁾ いまとり上げた二つの引用からみても、この二つの要因が農林省の態度に影響を与えたことが、おおむね理解されよう。農業政策の立案主体であると自負している農林省職員にとって、農業政策の基本について規定する法律の制定を外部から迫られること自体、反発の要素となろう。さらにその内容が西ドイツの農業法に刺激された程度のものであり、農林省職員からみて十分内容の整ったものでないならば、自ら立案し実施している政策体系に対する不要の攪乱と映るこ

とになろう。また前年の農林新政策作成過程で農業政策の再検討を行った職員にとっては、その時の経緯から、基本法制定によって農業政策の転換が試みられても、それが内容の伴ったものとなるかどうかについて懐疑的たらざるをえなかったとも考えられよう。

農林省の農業基本法に対する消極的な態度を大きな要因として、農業基本法制定運動は基本法の制定ではなく、農林漁業基本問題調査会の設置という結果をもたらした。五八年一〇月には農林漁業の基本問題を調査審議する調査会を設けるとの動きが出て、⁽¹⁸⁾同年末には調査会の構想がまとまった。次いで予算がつけられ、翌年通常国会に設置法案が提出された。同法案については与野党とも基本的に反対はなく、⁽¹⁹⁾審議もほとんど行われることなく全会一致で成立した。

農林漁業基本問題調査会は、内閣総理大臣の諮問に依じて農林漁業の基本問題を審議する調査会として総理府に設置されるものであった。調査会の委員は三〇名以内とされたが、国会議員、行政機関職員は委員となること⁽²⁰⁾ができず、また農林漁業団体の代表者も団体の代表者という資格では委員となることはできず、学識経験者という性格の者のみで調査会を構成することとされた。調査会の事務局は農林省に設置された。

調査会は東畑精一を会長として、五九年七月七日の第一回総会に、岸内閣総理大臣から「農林漁業に関する基本的施策の確立に関して貴会の意見を求める」との諮問を受けて審議に入った。⁽²⁰⁾農林省に置かれた事務局（農林漁業基本問題調査事務局）の長には、小倉武一が審議官となって就いた。七月に二回目の総会を開いた後、同年夏農林省では小倉武一の下に二〇の部会が設けられ、各部会ごとに関係部課長が集まって農業政策の問題点について検討を行った。「小倉学校」⁽²¹⁾と呼ばれたこの検討をふまえて、調査会事務局は調査会に精力的に資料を提出

していく。参加した委員の一人によれば、調査会の運営は「おおむね、事務局が運営を主導したといっている」⁽²²⁾といわれている。基本法制定にも調査会設置にも消極的であった農林省が、基本問題の調査に積極的になったことがうかがわれるのである。

調査会は秋には構造、需給、所得の三小委員会の設置を決め、冬以降審議は小委員会において進められた。その後連絡小委員会、合同小委員会で、小委員会間の調整、答申案の作成を進め、六〇年五月一〇日、農業に関する答申として「農業の基本問題と基本対策」⁽²³⁾(以降「答申」と呼ぶ)をまとめ、内閣総理大臣に答申した。

「答申」は四節よりなる。第一節総括、第二節所得政策、第三節生産政策、第四節構造政策である。第一節総括は、農業の基本問題の要因と、その対策の方向づけなどについて総括的に論じている。まず農業の基本問題が論じられるようになったのは、農業者の生活水準ないし所得が他産業従事者に比べて低くなり、その開差が拡大してきたからであると述べ、そのような農業者の生活水準の低位と所得の低位を生ずる要因としては次の四点があると指摘した。第一は、農業の生産性の低さである。第二は、農業部門について、非農業部門との交易条件、価格関係が相対的に不利となることである。第三は雇用条件の制約である。つまり、農業部門からの労働力の流出が妨げられ、また農業部門の就業率の低下を妨げる要因のあることであり、例えば、大企業では原則として新規学卒者以外に新規雇用がないことなどによる雇用機会の制限とか、農業における労働力過剰を前提にした技術体系とかを指している。第四は、農業では収量の変動と価格の変動があるために、農業所得は短期的変動を免がれ難いということである。基本問題に対処する対策の方向づけについては、「その対策を必要かつ可能ならしめる契機が、新しい様相のもとに基本問題を顕在化させた成長経済それ自体のうちに存することが考慮されなければ

ばならない。」と述べ、その契機ないし背景として、(1)経済成長、(2)就業動向、(3)貿易条件を挙げている。とくに(2)就業動向では、「経済成長に伴う就業人口の動向からみて、農業就業構造は改善の契機をもつであろう」と述べ、経済成長による農業人口の流出が農業における就業構造の改善の契機となると考えている。対策の方向づけの内容については、「所得の均衡、生産性の向上、構造の改善という側面に分けて考えることができる。」として、三つの視点を提示した。これらのうち最も注目されるのは「構造改善」であるが、これについて他の二つの方向づけの側面との関係を次のように述べた。「わが国の農業構造の場合において、所得均衡と生産性向上という対策の方向は、現存の農業構造を与件として考えるか、あるいは構造問題の解決または構造の改善を前提として考えるかによって大きく異なってくるであろうが、長期的政策としては、構造改善を不可欠の要素と考えるのが妥当である。」所得均衡、生産性向上という対策の方向についても、その前提として構造改善政策を考えるとの立場をとったのである。第二節以降では、農業政策の方向づけの三つの側面としたそれぞれについて、節を分けて論ずることとなっている。

第二節所得政策では、まず所得目標について論じられている。どのように所得目標を設定するかという問題であるが、所得目標としては(1)農業経営についての目標、(2)農業全般についての目標、があるとす。 (1)農業経営についての目標では、非農業部門のいかなる層と農業部門のいかなる層との所得を比較するかを決定する必要があるとし、町村地域の勤労者家計と、農業部門における自立経営とを比較するのを基本とするのが適当ではないかとしている。(2)農業全般についての所得目標は、国民所得における農業所得の占める割合の検討のため必要であろうとしている。次いで価格政策であるが、価格政策の対象となる農産物の価格水準は「需給の安定的な均衡

のもとで実現される価格水準を著しく逸脱するものであってはならない。他方また、構造政策の進捗を考慮しなければならず、経過的には当分の間支持価格の要素が加わることもやむをえない場合がある。」価格政策を所得支持機能ではなく、価格安定機能を基本として方向づける立場をとったのである。

第三節は生産政策である。生産政策については消費に対する相対的過剰生産の恐れとか貿易自由化の傾向とかを考慮に入れる必要がある、単なる増産目的の生産主義の立場ではなく、生産性の向上を企図するものでなければならぬとしている。つまり、「生産政策の目標の実現が必要の見通しを勘案し、さらに貿易自由化の傾向その他の条件に対処して、重点的に生産性の向上を図りつつ行なわれるならば、それは支持されるべき生産政策、すなわち合理的生産主義または選択的拡大というべきものである。」

第四節は構造政策についてである。構造政策とは、わが国の農業構造の特質である零細農耕と零細土地所有を改善して、生産性の高い合理的な経営をつくり出し、農業を商品生産の経済部門として産業的に確立することを指す政策である。構造政策は、経済成長によって期待される農業の就業構造の変化を契機として、重要な役割を果さなければならぬ。農業構造の支配的経営形態は家族経営であるから、構造政策の目標はまず望ましい家族経営を育成維持することにかかわる。構造政策の目標とすべき望ましい家族経営（自立経営）とは、正常な能率をもち、社会的に妥当な生活を享受しうる農業所得の確保が可能な、近代の家族関係をもつものである。次いで、自立経営たり難い経営はもちろん、自立経営であっても、経済成長、農業技術の進歩にもなつて経営規模の拡大が必要であるから、協業組織、協業経営の推進が必要であるとしている。構造改善の施策としては、農業経営担当主体の確保とか、労働節約的でしかも土地節約的な農業技術の発展、普及とかの経営施策、現在の経営

構造を維持固定化する役割を演じているとみるべき農地制度の必要限度の改正のほか、土地改良事業、農業災害補償制度、食糧管理制度などを構造政策の観点から再検討することを挙げた。

「答申」の内容は以上のものであった。そこで注目されるのは、構造政策の提示である。保護農政期における農業政策について、その政策目標であった食糧増産はすでに「農林新政策」の時に再検討され、かわって生産性の向上を中心に農業政策の体系化をはかる意図が示されていた。しかし「農林新政策」においては、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の傾向については転換の意図は示されなかった。それは、一つには、当時の農業経営が自給経営であり労働集約的経営であるから、国民経済の成長によって農業における過剰就業状態が自然に解消するものではないとの認識に立っていたからであり、一つには、農村を有力な地盤とする自民党国会議員とかあるいは農林省最高幹部に、零細農家をも含めた全農家の地位の安定と生活の向上をはかるとの考えがあり、それが影響を及ぼしていたと考えられるからである。「答申」では、離農政策についてなお正面から直接にとりあげているとは言えない。もちろん「離農援助等に対して補助制度の重点の一つが置かれるべきであって」（第一節、第三）とか、「零細兼業農家の離農を容易にするため、……についての施策が必要である」（第四節、第三）とかに見られるように、離農ということばも用いられているし、離農政策の必要性も明言されている。しかし、「答申」の示した構図は、構造改善の推進を離農政策によるものではなく、経済成長にともなう就業構造の変化を契機として構造改善をはかるとの考えを基調とするものであった。「答申」は、「今後十年間の農業就業人口は二%強の年率で減少するものと予想される」とし、「この就業構造の変化を契機として構造政策が重要な役割を果さなくてはならない。」（第四節、第一）としたのである。

表2-3 農業就業人口の推移 単位：万人

1953年	1954	1955	1956	1957	1958
1,612	1,594	1,605	1,568	1,536	1,468

資料：『農業の基本問題と基本対策（解説版）』

経済成長によって顕在化してきた農業の「基本問題」に対して、経済成長それ自体のうちに解決の契機を見出し、対処していく構図を描くことによって、保護農政期における自作農体制を総体として維持するとの傾向からの転換の意図を明らかにしたのであった。

「農林新政策」から「答申」への過程における変化の要因としては、農業就業人口の減少傾向がかなり明確になったことを挙げる事ができる。表2-3にみられるように、農業就業人口は五六年以降、毎年顕著な減少をみせることになった。「農林新政策」当時の認識通りに、農業労働力の減少が直ちに生産の減退、所得の低下をもたらすような経営が支配的であるならば、なおさら少ない労働力で高い生産をあげる経営を育成すべく、構造政策が推進されなければならぬと考えられたと思われる。いま一つ注意しておきたいのは、調査会に与党からも野党からも国会議員が参加しなかったことである。農業団体の役員は参加しているが、全体に占める割合は低く、また団体代表者の資格で参加したのではなかった。調査会の審議に外部から干渉的影響力を及ぼす動きもなかったようである。⁽²⁴⁾ 調査会をめぐるこのような条件も、「答申」

において構造政策が強く提示される背景要因となっていたのではないかと思われる。

(1) 農林省監修、全国農業会議所編『農業基本法―その背景と内容の解説―』、全国農業会議所、一九六一、二九〇―一頁に掲載されている。同法制定の経緯及び内容の解説については、同書、四八―五五頁。

(2) 例えば、団野信夫「農業基本問題と基本対策―農林漁業基本問題調査会の答申―内容と性格」(『日本農業年報』第十集、一九六一)四頁。

(3) 農林省監修『農業基本法』、前掲、五五頁。

- (4) 「日本農業新聞」一九五七・六・三。
- (5) 「日本農業新聞」一九五七・七・一二。
- (6) 「日本農業新聞」一九五七・九・二。
- (7) この三つの団体の動きについては、石川英夫「農業基本法をめぐる動き」(『農業協同組合』一九五九・三)。
- (8) 同試案をまとめる中心になったと考えられる衆議院農林水産委員会専門員岩隈博は次のように語っている。「この農業基本法試案は、他産業との均衡発展をねらいとした西ドイツ農業法を参考にしたものだが、わが国の実情にそうよう十分くふうしたつもりで：」「日本農業新聞」一九五八・九・五。
- (9) 農林省監修『農業基本法』、前掲、三六頁。なお同協議会は、五七年一〇月「農山漁村振興基本法」の構想をまとめたと報じられている。その構想も西ドイツ農業法の影響を受けていることが、農業所得と労賃を他産業なみにするための保護政策を確立することを柱としてしていると報じられていることから知られる。「日本農業新聞」一九五七・一〇・一四。
- (10) 「日本農業新聞」一九五八・七・一六。
- (11) 石川英夫「農業基本法をめぐる動き」、前掲、一三七頁。なお、「日本農業新聞」一九五八・一〇・一九。
- (12) 「日本農業新聞」一九五八・五・二三。
- (13) 五八年一月六日の第六回全国農協大会で、二十一府県中央会から基本法制定を議題にとりあげるよう提案があったが、決議にはもりこまれなかった。ここにもあらわれているように、基本法制定に消極的だったのは農協の中央団体であり、それも基本法という形式に消極的であったのだといわれている。『季刊農政の動き』第六集、一九五九・三、一八頁。
- 山崎春成「高度成長経済と基本法農政」(阪本楠彦編『基本法農政の展開』、御茶の水書房、一九六五)、四五頁。
- (14) 石川英夫「農業基本法をめぐる動き」、前掲、一三六―七頁。山崎春成「高度成長経済と基本法農政」、前掲、三三頁など。
- (15) 小倉武一「基本問題調査会と基本法の成立」(小倉武一『ある農政の遍歴』、一九六七)、一三二頁。
- (16) 『季刊農政の動き』第六集、前掲、一九頁。

- (17) 石川英夫「農業基本法をめぐる動き」、前掲、一三九―四〇頁。山崎春成「高度成長経済と基本法農政」、前掲、三四頁。『季刊農政の動き』第六集、前掲、一九―二〇頁。
- (18) 「日本農業新聞」一九五八・一〇・二九参照。
- (19) 当時の社会党の主要な農業関係議員の一人であった足鹿寛は同法案について、次のように述べている。「この法案に對してわれわれは、趣旨そのものには反対ではないが、調査会の運営が正常におこなわれ、格差解消のための具体的な成案がえられるかどうか、そしてそれを政府が尊重して施策に移すかが問題であるとの立場から、附帯決議を付して賛成したのである。」足鹿寛農政論集刊行会『戦後農政の追求』、一九六四、五五八頁。
- (20) 同調査会の委員は次の通りである(五〇音順)。浅見与七、秋元真次郎、足立正、有沢広己、石井英之助、稲葉秀三、円城寺次郎、植村甲午郎、大川一司、大原博夫、小原勇次郎、片柳真吉、神谷慶治、木村鉦次郎、楠見義男、河野一之、鈴木武雄、高橋英夫、田中宏、団野信夫、塚田一甫、東畑四郎、東畑精一、中山素平、野村進行、荷見安、村上竜太郎、水野成夫、山添利作、渡辺庸一郎。大学教授など学者が七名、元農林省職員が八名、農林漁業団体役員が六名(うち元農林省職員であり重なるものが四名)、経済界から七名、知事が二名、新聞社の論説委員などが四名という構成である。
- (21) 「日本経済新聞」一九五九・九・一〇。
- (22) 団野信夫、前掲、四頁。
- (23) 『農政調査時報』六四号、一九六〇・五に掲載されている。なお調査会事務局の監修で詳しい解説書が出されている。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)』、農林統計協会、一九六〇。
- (24) 調査会の審議について、調査会事務局の参事官が次のように述べたとされている。「さいごに昌谷参事官は『自民党はいまのところ農林省にロパンを入れず、われわれを自由に泳がせてくれているが、これがクセものだ。結論がちかくなつたところにわれわれをしぼるような注文が来そうな気がする』とニヤニヤ。」「日本農業新聞」一九五九・一〇・二八。

第三節 農業基本法

「答申」が提出されてから約三カ月後の六〇年八月一八日、農林省は「農林漁業の新政策要領」を発表し、そこで農業基本法（仮称）制定の意図を明らかにした。かつて農業基本法制定運動がおこった時、それに消極的であった農林省が、二年の後その制定の意図を示したのであった。このような態度の変化については、次のような事情を指摘することができる。第一は、かつての基本法制定運動が農林省外部からおこったものであり、また農林省からみて基本法の内容が不明確であったのに対し、今回は自らの主導の下に運営を行った農林漁業基本問題調査会の「答申」が提出された後であることである。基本法に盛り込むべき内容については「答申」が存在したし、「答申」は農林省による農業政策の再検討の結果という性格をかなりもっていたのである。第二は、「答申」が政府に対して答申の具体化の検討を時期を限って要望していたこと及び農業基本法制定運動が再び活発化し始めていたことである。「答申」は次のように述べている。

「この答申に述べているところを予算ないし法律という形で政策化するためには、さらに個々の政策ないし施策についての具体的検討を必要とするであろうが、そのような検討は、政府によってなされることを期待する。したがって、またこの答申に述べているところの政策化と関連して、新たな立法措置を必要とするか、あるいは既存の法律の改正をもって足りるか等の検討についても同様である。」

この答申の具体化については、（中略）今後一年以内に具体化のための検討を完了することが望ましい。」⁽¹⁾

（「答申」まえがき、傍点筆者）

「新たな立法措置」が農業基本法だけを指しているとはいえないであろうが、「答申」のこのような要望が農林省による農業基本法制定への行動に影響を与えたと思われるのである。「答申」の要望にとどまらず、農業基本法制定運動が再び活発になり始めていた。運動の主要な担い手である農委系統組織は、八月三〇日、「農業基本法草案要綱」を都道府県農業会議会長会議で決定し、発表した。

第三は当時の政治状況との関連である。日米安全保障条約承認問題及び内閣総理大臣の交代によって、近く総選挙が行われることが予想されたが、その選挙対策として農業基本法の制定を用いるという考えがあった。岸内閣最後の農林大臣福田赳夫は「調査会や基本法にあまり強い関心を払わなかったように見受けられた」といわれているが、辞任に際して「農業基本法を作るとすればこれも大きな（選挙）スローガンになる。農林漁業基本問題はこのままでは迫力がないので、やはり基本法を作ってこんごの農業にピシッとルールをしいたほうがよい」と述べた（六〇年七月）。

農林省は農業基本法制定の方針をうけて、直ちに八月下旬、省内に農業基本法起草委員会⁽⁴⁾を設けて立案に入った。同委員会は局長などにより構成される最高幹部の組織であり、委員長には小倉武一が就いた。また下部組織として関係課長よりなる幹事会が設けられた。同委員会について注目される点は、それが全省的な最高幹部組織であり、また農業政策の基本について規定する農業基本法の立案を任務とするものであるにもかかわらず、委員長に事務次官ではなく、「外局の長官などより地位が低いものとされていたようである」といわれた審議官の小倉武一が就いたことである。「答申」後、八月に基本法制定の方針が決定されるまでの間に、小倉はパリに出張した。西ドイツの農業法に法制として格別の興味をもたなかったので、フランスなどにおける動向を調査するた

めであった。⁽⁶⁾ 小倉のヨーロッパ視察の目的を考えると、農業基本法制定の方針が「答申」直後ではなく、八月に行われたのは小倉の不在のためではないかと考えられよう。このこととか、起草委員会の委員長に小倉が就いたこととかをみるならば、農林省が農業基本法制定の方針を決定するに際して、小倉の行動がかなり重要な要因であったことがうかがわれよう。

農林省が農業基本法制定の方針を決定したのに続いて、各政党、各団体も農業基本法に対する態度を明らかにした。自由民主党は九月五日に発表した「新政策」の中で農業基本法制定の方針を明らかにし、二四日には農業基本法案要綱(試案)を作成した。さきの農業基本法ブームの時に「農業基本法要綱草案」(一九五九・一・一六)を発表して対応を示していた日本社会党は、八月二六日に発表した「衆議院選挙政策(案)」で農業基本法制定の方針を明らかにし、九月には「農業基本法要綱」を発表した。⁽⁷⁾ 農委系統組織が「草案要綱」を作成し、発表したことはさきに述べた。農業基本法制定に消極的であった全中は、九月に農業基本法に対する態度を明らかにし、宣言法的性格であるべきことを主張した。

農業基本法の立案作業を進めていた農業基本法起草委員会は一〇月一日、案をまとめて発表した(農業基本法起草委員会案)⁽⁸⁾。同案が総選挙(一一月二〇日)をはさんで検討の対象となり、一二月二〇日、農業基本法(仮称)案要綱(農林省案)が発表された。両案の間に内容的に大きな違いはなく、いずれも選択的拡大と農業構造改善によって所得均衡を図ることを基本とするという「答申」の構想を法文化したものであった。両案の間の相違として注目される点を二つ指摘しておきたい。第一は法律の性格ないし様式の点である。起草委員会案では宣言法的性格をもちつつも、他方実体規定も含まれていた。例えば、農地法の特例を受けることとされる農業生産

法人の要件が規定されていた（第一六条）。農林省案では宣言法的性格に純化され、最終案と同じスタイルになっている。これは宣言法的性格を主張していた全中の影響というよりも、法律の形式の観点からなされた内閣法制局の意見によるものであらうと思われる⁽⁹⁾。第二は、起草委員会案では「離農」ということばが用いられていた（例えば、第二一条）のに対して、農林省案では「転職」という用語に変えられるなどして姿を消していることである。当時自民党内で離農はタブーであったといわれているが、そのことはここからもよくうかがえよう。逆に、「答申」及び起草委員会案に離農という用語のあるところから、両者がともに農林省を主体として作成されたものであり、外部からの干渉的影響がほとんどなかったことが推定されよう。

年が明けて一月一八日頃から、「農林省案」をめぐって農林省と自民党との間の調整が行われた。これは自民党農林漁業基本政策調査会（会長井出一太郎）で行われたが、自民党内に修正意見が強く、「ほとんど連日、通算して二十回に及ぶ会合を重ねた」⁽¹¹⁾調整の結果、自民党の修正意見を加えた案として農業基本法要綱（農林省修正案）が二月四日発表された。修正点は非常に多いが、比較的重要なものとして次の五点を指摘しておきたい。

第一は前文をつけたことである。第二は、農林省案にはなかった「農業総生産の増大を期すること」との規定が生産性の向上と並べて置かれた（農業基本法第二条第一項第二号参照）。第三は、価格政策の位置づけについてである。修正案では、価格安定政策は「農業の生産、交易等の諸条件に関する不利を補正する施策の重要な一環」であるとしてされた（農業基本法第一条参照）。以上の三点は、おおむね農業保護的色彩を加えようとする修正であるといつてよい。第四は、予算計上義務の規定が加わったことである。西ドイツの農業法に同様の規定があり、それが農業予算の著増に寄与したとの考えからの修正であるといつてよいだろう。第五は、協業の位置づけであ

る。「答申」でも起草委員会案でも、構造政策の目標としては自立経営の育成がおおむね主で、協業は従であった。修正案ではこの位置関係をより明確にするため、協業の位置づけを低くした。「協業を促進する」としていたのが、「協業を助長する」に改められたのである（農業基本法第一七条参照）。これは共同化による農業の近代化を主張する社会党との対抗関係から行われた修正といつてよい。

農林省修正案はさらに全中、全国農業会議所の農業団体の意見、自治省、大蔵省、通産省の意見に従って若干の修正が加えられ、最終案となった。農業団体の意見による修正は価格政策についての一条で、それが食糧管理制度の改廃につながる恐れがあるとの反対で削除された。自治省の意見による修正は、地方公共団体の施策に関する条項を一条を立てて規定したことである（農業基本法第三条参照）。大蔵省の意見による修正は、予算計上義務についての規定を緩やかなものとしたことである（同法第四条参照）。通産省の意見による修正は、関税率の調整、輸入制限などに関する規定について、それらの措置をとるための要件をやや厳しくしたことである（同法第一三条参照⁽¹²⁾）。これらの修正を加えて作成された最終案は、二月一七日に閣議決定し、翌一八日国会に提出された。

農林省案以降、自民党、農業団体、中央諸省との調整過程で加えられた修正点は、すでに見たようにかなりの数にのぼった。それらによって農業保護政策的色合いが多少なりとも加えられたことは確かである。その結果、宣言法的性格であることも相俟って、少しわかりにくい曖昧な内容の法律となったと言えなくもないだろう。しかし、「答申」で示された農業政策の方向づけに関する構図は、最終案に至るまでほぼ保持されたといつてよい。農業基本法は農業保護政策的色彩を付け加えられながらも、保護農政期における農業政策からの転換を示したの

である。自民党国会議員、農業団体による修正がこの程度にとどまった理由としては、次の諸点を指摘することができよう。つまり、第一に農業基本法は農業政策の目標として農業従事者と他産業従事者との生活均衡を掲げたが、これは彼らが目指したところでもあったこと、第二に農業構造の改善とか農業の近代化それ自体に反対する理由が彼らにもなかったこと、第三に農林省に対抗するだけの政策構想力を彼らもたなかったことである。⁽¹³⁾ これらのために、農業を国民経済全体の動きの中でとらえるという経済合理主義的な考え方とか、農業人口の減少を前提にして政策を構想するとかいった点に反発しつつも、彼らによる修正は部分的なものにとどまらざるをえなかったのである。

内閣案が国会に提出される前日の二月一七日、社会党は独自に作成した農業基本法案を国会に提出した。さらに民社党も三月二七日、自らの農業基本法案を国会に提出し、三案が並立することとなった。国会審議における実質的対抗関係は内閣案対社会党案を中心としており、社会党は内閣案に強く反対した。社会党案は、内閣案と同じ名称の「農政審議会」の設置を規定しているほか、規定の項目の構成などについて内閣案と類似した点がみられるが、他方多くの点について内閣案と対立的に相違している。社会党案には、日本の農民が古来、それぞれの時代の支配者によって抑圧され続けてきたことなどを述べた前文がつけられ、また農業基本計画、農業年度計画を樹立する規定がある。そのほか「構造改善」ではなく「構造改革」という用語を使うなどといった違いもみられるが、内閣案と社会党案との対抗の焦点は農業の近代化の方向づけにあった。社会党案も内閣案と同じく、農業の近代化を志向しており、両案の違いはその方向づけの内容であった。社会党が示した農業の近代化の方向づけの特徴は、次の三点にあるとよい。第一は、共同化による経営の拡大を農業近代化の基本方向とするこ

とである。当時農業共同化の動きが見られ始めたことを背景にしているが、内閣案の自立経営育成中心の考えと対抗関係にあることは言うまでもない。社会党は自立経営育成中心の考えを、零細農家を切り捨て、一部の上層農家だけを残そうとするものであると批判して、離農を前提とすることなく経営拡大することが原理的に可能な共同化によって、農業近代化を図るとしたのである。第二は、農耕地の大規模な拡張と安定就業機会の提供である。社会党は三百万ヘクタールの農耕地の造成を目標として掲げ、それによる農業経営地の拡大を主張した。社会党も農業就業人口の減少を予想したが、他産業への流出に対して安定就業機会をあたえる施策をとることとした。第三は、農産物の自由化に反対し、農産物の自給度を高めることとした。⁽¹⁴⁾ 社会党はこれからの諸施策による農業近代化の方向づけをもって内閣案に対抗したのである。そして自民党の農業政策を、貿易自由化という環境の下で離農政策を進めるものであり、「小農切り捨て政策」あるいは「農民首切り政策」以外の何物でもないと批判したのである。⁽¹⁵⁾

国会審議では自民党と社会党が対立し、衆議院農林水産委員会では内閣案が強行採決される(六一・四・二七)という展開をみせたが、六月七日参議院で内閣案が可決され、一二日公布施行された。

(1) この要望については、岡野信夫委員が強く主張したもののようである。東畑精一「私の履歴書」(「日本経済新聞」一九七八・五・二九)

(2) 小倉武一「退官」(小倉武一『ある農政の遍歴』、前掲)、一三六頁。

(3) 「日本農業新聞」一九六〇・七・二二。

(4) 同委員会の設置要領については、「全国農業新聞」一九六〇・九・二。

(5) 小倉武一「基本問題調査会と基本法の成立」、前掲、一三二頁。

- (6) 小倉武一、前注随筆、一三三頁。
- (7) 自民党及び社会党のこれらの文書については、国立国会図書館調査立法考査局『戦後政党的農林水産政策集』、一九六六に収録されている。
- (8) 同案及び、後の農林省案(六〇・一二・二〇)、農林省修正案(六一・二・四)、日本社会党案(六一・二・一五)、民主社会党案(六一・三・二〇)については、農林省監修『農業基本法』、前掲、資料篇に収録されている。
- (9) 内閣法制局の意見としては次のような話が伝わっている。「林内閣法制局長官が『法案としてみたばあいあまりにも不体裁で、しいて点数をつけるとすれば百点満点にたいしただの二点だ』といっているときいた。」「日本農業新聞」一九六〇・一一・一六。また農林省側の話としては、「さいきんの起草委員会で憲章的な形に改まったが、昌谷官房参事官『けっして農業団体との妥協ではなく、法案制定のための発展形態だ。はじめから憲章的な法案だったら法制局は相手にしなかつたらう。』」「日本農業新聞」一九六〇・一一・二五。
- (10) 「たして二で割る農業基本法」(寺山義雄『対談集・生きている農政史』、家の光協会、一九七四)、二四四頁。
- (11) 農林省監修『農業基本法』、前掲、四三頁。
- (12) これらの修正については、「日本農業新聞」一九六一・二・二〇。
- (13) 山崎春成「高度成長経済と基本法農政」、前掲、三六一―七頁参照。
- (14) 社会党の当時の農業政策については、日本社会党政策審議会「農業発展八カ年計画(案)」、一九六〇・八(国立国会図書館調査立法考査局『戦後政党的農林水産政策集』、下巻、前掲)など。
- (15) 日本社会党政策審議会農林水産部会「農業発展のための基本政策」、一九六〇・八・一一(国立国会図書館調査立法考査局『戦後政党的農林水産政策集』、下巻、前掲)。

第四節 農業基本法制定と農林省

農業基本法制定を促した要因は、食糧事情の緩和とか、高度経済成長にもなって生じてきた農業従事者その他

産業従事者との所得格差の拡大とか、農業就業人口の減少とか、食糧需要構造の変化とか、貿易自由化の傾向とかいった農業をめぐる諸条件の大きな変化であった。これらの変化を背景とした農業基本法制定過程の大きな特徴は、その過程において農民あるいは農民に近い関係者の果たした役割が極めて小さかったことである。農民のもった漠然とした危機感が「基本法ブーム」をつくりだしたといえるだろうし、農民が関心を示すことによって果たした役割を過小にみることはできない。しかし、農民による政策転換への発議がこの過程で占めた役割は、小さなものであったといつてよいだろうし、それは県とか市町村レベルにおける農業関係者についてもほとんど同様であった。さらに、新しい農業政策体系の案を作成する過程での彼らの役割については、ほとんど無視しうるといってよいだろう。政策転換の発議、新政策案の作成、修正、決定の諸段階において、主要な役割を果たしたのは法制度上の決定権者とそれに直接に影響力を及ぼしうる諸主体であった。そして、彼らは主に彼ら独自の利害関心に基づいて農業政策の転換に関わったのである。まず、政策転換過程の諸段階において主要な役割を果たしたのが誰であったかを見てみよう。

農業政策の転換の発議について大きな役割を果たしたのは次の三者であろう。第一は、農業政策の合理化を主張して予算の査定にあたり、農業関係予算について厳しい状況をつくり出す担い手となった大蔵省である。第二は、西ドイツの農業法に触発されて農業基本法という構想を主張した農業関係者である。農業基本法という構想は地方に大きな反響を呼びおこしたが、構想自体は東京にいる人々から出されたといつてよいだろう。第三は、農林省である。農林省が農業政策の再検討をするに当たっては、外部からの発議に基づく面が強く、この点は十分注目しなければならないが、内発的に発議する力がなかったということではできないだろう。予算決定過程の状況に刺

激された面が強かったと思われる農林新政策作成の時についても、「そういう意味ではある程度真面目な気持ちで出発している。とくに客観的条件として、神武景気に乗った二次産業の発展からみて、農業の伸びが低く、農工間の落差がますます開いてきたことが心理的に非常に強く影響して、何とかしなければならぬという正義感にかりたてられたように思う。」⁽¹⁾といわれている。農林漁業基本問題調査会の設置に消極的であった当時について、官房長であった斎藤誠は「農林省はいつたい今後の農政をどうするんだという焦燥感も手伝って、ここらで農政の方向を検討してみる必要があるということで、基本問題調査会を設けようということになった。」⁽²⁾と述べて農林省内に内発的力がなかったのではないことを示唆している。これら三者のほか、財界、河野農林大臣なども発議の主体とみることができよう。

次に新しい政策案の作成についてみると、この段階では農林省の果たした役割が圧倒的であったといえる。農業をめぐる諸条件の分析を行い、農業基本法の骨格を形成する担い手となったのは農林省であった。次いで政策案の修正において主要な役割を果たしたのは政党、農業団体、中央諸省であった。

このように農業をめぐる環境の大きな変化を直接にこうむりつつあった農民とか農村とかは、所得格差拡大の進む中で東京での動きに対する共鳴盤の役割を果たしたのであり、農業基本法制定への発議、その積極的推進あるいは新政策案の内容の主体的形成、政策案の修正、決定、それらのいずれにおいてもさしたる役割を果たしたとはいえなかったのである。

農業基本法の制定とか農業政策の転換の意図の宣明とかは、農業政策の基本に関わる決定であり、農民とか農民に近い関係者に法制度上の決定権が与えられているのではない。しかし、農業基本法の制定過程については、

彼らの役割がより大きい場合も含めて、その様相は多様でありえた。一つの仮想的な場合を考えてみるならば、農業をめぐる環境の大きな変化をこうむりつつあった農村において基本法制定が構想され、その内容について主体的に検討が行われ、それらに促されながら国会議員とか農林省幹部とかがその問題をとりあげるといった場合が考えられよう。この仮想的状況と対比してみるならば、農業基本法制定過程は、法制度上の決定権者あるいはそれに直接に影響を及ぼしうる諸主体が、彼ら独自の利害関心より発し、それらに裏づけられながら、彼らの主導下にその過程を進めていくという特徴を示したのである。大蔵省が農林関係予算を厳しく削減した最大の要因は、財政上の観点からみた農林関係予算の非効率性であったとい⁽³⁾ってよいだろう。この要因が予算規模の緊縮、食糧需給の緩和といった事情によって、強く顕在化したといえるのである。農業関係議員が農業基本法と取り組むようになった動機は、農村からの基本法制定の要求ではなく、農林関係予算をめぐる厳しい状況を突破する手段としての基本法への関心であり、選挙で用いるシンボルとしての基本法のもつ魅力であった。農林省幹部が農業政策の再検討を行ったのは、農業行政の現場における様々の問題に対応してというよりは、むしろ予算が削減されるとか農業政策形成の主導権を奪われるとかいった彼ら独自の立場からの危機感に触発されてといった面の方が強かったといえよう。

ところで農業政策の決定について、法制度上重要な位置を占める者の一つに農林大臣がある。ところが、農業基本法制定過程において農林大臣はおおむね大きな役割を果たさなかったものであり、注目すべき点といえよう。つまり河野農林大臣は政策転換の発議者の一人と数えることができるが、当時の他の農林大臣については、すでに挙げた諸主体に比肩しうる役割を果たしたとは言えないのである。もちろん、農業政策の再検討に対する彼らの態

度は一様ではなかったようである。小倉武一によれば、三浦一男は調査会の成果や基本法の制定に積極的な関心を示していたが、福田赳夫はあまり強い関心を払わなかったように見受けられたといわれる。また南条徳男は調査会の答申にしきりと同感の意を表し、周東英雄は基本法の制定に熱心であったという。⁽⁴⁾このように態度に違いはあったものの、農業基本法制定過程全体に対して大きな影響を及ぼした者は一人もいなかったといつてよいだろう。このことの原因として政策転換過程の期間の長さ比べて大臣の任期が短かったことを挙げる事ができる。河野の任期は二年に及んでいたが、その後は約四年半に六人の大臣が就いている。おおむね長くて一年の任期では、大きな影響を及ぼす可能性も限られたものにならざるをえないと考えられるのである。いずれにせよ、農業基本法制定過程は農業政策についての法制度上の決定権者あるいはそれに直接に影響を及ぼしうる諸主体の行動が大きな比重を占めていたにもかかわらず、農林大臣の役割は目立ったものではなかったのである。

以上に述べたところからうかがえるように、農林省は農業基本法制定過程においてかなり重要な役割を果たした。農林省は政策転換についてかなり大きな機能を果たしたのである。しかし、農林省の行動は時期とか構成員によって異なり、必ずしも一貫していたとはいえない。農林省の行動を時期を追って四つの局面に分けて整理してみよう。

第一は、五七年春頃からの農林新政策の作成の局面である。この時には、とくに農林省中堅幹部を中心に農業政策の再検討が行われた。ここでは次の二点が注目される。一つは、農林関係予算が連年削減されるといった厳しい状況におかれていたこととか、予算決定過程における農林省の影響力が相対的に弱まったこととかが、中堅幹部による農業政策再検討を促す大きな要因であったとみられることである。いま一つは、中堅幹部がかなり根

底的な農業政策の転換を検討していたのに対して、最高幹部による決定の段階では現状維持的な力が働いたことである。

第二の局面は基本法ブームの時期である。この局面では農林省は農業基本法制定に消極的であった。基本法制定運動が農林省外からおこったものであることが、当時の農林省の態度に影響を与えていたと思われるのが注目される。

第三の局面は、農林漁業基本問題調査会の発足以降、「答申」までの時期である。調査会の設置に必ずしも積極的でなかった農林省が、調査会の運営を主導し、その過程で農業政策の再検討を進めた。

第四の局面は「答申」後の時期である。農林省は「答申」が提出された後、農業基本法制定に積極的になり、起草委員会を設けて立案作業に入った。その背景についてはすでに指摘したが、基本法制定運動が再び活発になり始めていたこととか、当時の政治状況とかいった外部的要因とともに、小倉武一の行動という農林省内的要因が重要であったと考えられるのが注目されよう。

以上のように農林省の行動は局面とか構成員によって異なっていたが、基本法制定過程を全体として見るならば、一つの主体としてかなり重要な役割を果たしたのである。農林省のこのような行動と役割について二点に分けて考察し、政策転換についてかなり大きな機能を果たした点に関して特徴的な点を明らかにしたい。

第一は、農林省の行動の受動的な性格と内発的な力についてである。この過程における農林省の行動は、農林省以外の諸主体の行動の影響を強く受けており、受動的な性格を示している。農林新政策作成のための検討を始めるにあたっては、農林関係予算をめぐる厳しい状況、予算決定過程における主導権の移動といった要因が働いていた。

基本法ブームの時に基本法制定に消極的であったのは、制定運動が農林省外から起こったものであったことを一因としていた。「答申」後、農業基本法制定に取り組むようになった背景には、法律によって設置された調査会の答申がその具体化の検討を要望していたこと、基本法制定運動が再び活発になり始めていたこと、当時の政治状況といった諸事情があった。このように農林省の行動は受動的性格を示していたのである。これはとくに新しい政策案を作成する段階では圧倒的な部分を占めたのに対し、政策転換を發議する段階では外部の諸主体に多くを譲っていた点に現れていた。

しかしながら、農林省に政策転換への内発的力がなかったのではない。農林新政策作成の局面でも、調査会における検討の局面でも、「答申」後の立案の局面でも、農業をめぐる諸条件の変化という経済的社会的状況の変化を背景として、それに触発されながら政策転換を促進していく内発的力がみられたといつてよい。それがなければ、保護農政期における農業政策からの転換の意図と方向づけを明らかにした農業基本法の農林省案が作成されることはなかったであろう。農林省の行動には受動的性格とともに、發議についても、新しい政策案の作成についても内発的力がみられたのである。

第二の点として次に考察したいのは、農林省の示した内発的力が特定集団あるいは特定幹部に特徴的にみられたことである。農林新政策作成の時には、内発的力は中堅幹部に特徴的にみられ、決定の段階では最高幹部の間に現状維持的力が働いた。調査会発足以降においては小倉武一の意欲と指導力が特徴的であった。小倉武一を除く最高幹部の中に政策転換を妨げる強い行動を行った者はいなかったが、政策転換を強く發議したり促進したりする積極的行動を行った者もみられなかった。農林省の政策転換への内発的力については、とくに調査会発足以

降あるいは「答申」後の局面が注目されるのであり、これらの局面に焦点をあてて考察を進めたい。

農林省は「答申」後、農業基本法制定に積極的になったが、その状況について次のように言われている。

「基本法制定という問題には最後まで『臭いものにはフタ』の態度をとってきた基本問題調査会事務局（主として官房企画室）が、答申の中心課題である構造改善の施策を進めるためにあえて基本法制定運動を利用する気になったこと、基本問題調査会は農業部門の答申を行なうさい、答申の内容がどう実施されたかについて一年以内に報告すべしという注文をつけたが、当時農林省内は構造政策に対する関心が薄く乗り気なものが見えなかった⁽⁵⁾ので、これを逆用することになったわけだ。」（傍点筆者）

ここからは次のことがうかがえる。第一は、政策転換の方向づけの基本である構造政策について、それを推進しようとするいわば構造政策派が当時の農林省において少数派であったこと。積極的に反対し、政策転換を強力に抑制する者はいなかったとしても、無関心な者が多数派であったようにうかがわれるのである。構造政策が従来の農業政策からかなり根底的な転換を意味していたことを考えるならば、そのひと通りの理解を得るだけでもかなりの時間を要し、従ってそれを推進しようとする者は農林省という大組織の中で少数派にとどまっていたことは十分に推察できよう。第二は、農業基本法制定の方針には構造政策派の戦略がみられたということである。つまり、省内少数派の構造政策派が、省外の基本法制定運動を利用して構造政策を基本法に盛り込む意図があったというのである。構造政策を基本法に規定して権威づけ、それによって構造政策に消極的あるいは無関心な省内多数派を抑え、構造政策を軌道にのせようとする戦略があったことがうかがえるということである。

しかし、当時の農林省内において構造政策派という集団が明確な形をとって存在していたかどうかについて確

証はない。確からしいことは次のようなことである。第一は、調査会の設置には消極的であった小倉武一が、調査会の運営に力を注ぎ、引き続き基本法案立案の中心となったことであり、この過程で農業政策の再検討及び新政策体系の中心としての構造政策の提示に熱意と意欲をみせたことである。第二は、小倉の政策上の指導力を受容していた者が少なからずいたことである。調査会の事務局の定員は三七名であったが、小倉が人選にあたり、地方から呼ばれる者もあつた。⁽⁶⁾ 調査会事務局は大臣官房におかれ、事務局さらに起草委員会の庶務とともに大臣官房企画室が担任した。⁽⁷⁾ 従つて大臣官房企画室を中心に、小倉の政策上の指導力を受容し、あるいは積極的に政策転換を志向する集団が形成されたことが推測されよう。第三は、調査会事務局にしても大臣官房企画室にしても、農林省全体からみればごく小さな一部分にすぎないことである。外局とか地方支分部局とかを除いた農林省本省だけでも、その課の数は四八にのぼっていた。もちろん調査会のときも、起草委員会のときも、課長レベルでの検討、連絡のための組織がつくられたことについては触れた。しかし、日常業務をかかえている課長レベルに対して、新政策体系の構図が容易にかつ速やかに浸透するかどうかについて疑問が残るし、さしあたって自己の職務でない政策転換の検討にどこまで熱意を示すかについても疑問が残ろう。従つて、大臣官房企画室を中心とした集団に対して、政策転換に無関心なあるいは消極的な者が省内に多くいたことも推測されよう。

以上に述べたこと及びすでに指摘した起草委員会の委員長に小倉が就いたこととか、「答申」後、農業基本法制定方針決定までの間、小倉がパリへ行ったこととかを考えあわせるならば、調査会発足以降にみられた農林省の政策転換への内発的力については、小倉の意欲及び指導力の寄与したところが大きかったといつてよいだろう。小倉の意欲については次のような点からもうかがえる。それは調査会事務局長である審議官に、小倉が自ら就い

たことである。小倉は次のように述べている。「塩見次官は誰を審議官にするか決しかねていた模様だったので、私でよければといって審議官を買って出た。」⁽⁸⁾ また小倉は後日、「ところで一〇年たってみて、残念だったと思うことは？」と問われて、「残念だらけさ(笑)。農地法の改正は八年後によりやく成立したが、構造政策が進まなかった点は残念だ。」⁽⁹⁾と答えて、構造政策への意欲が強かったことを明らかにしている。

農林省の政策転換についての内発的力に関しては、このように特定集団あるいは特定幹部に特徴的にみられたといつてよく、それが農業基本法の立案という形で省全体の行動となる上においては、小倉武一の意欲と指導力によるところが大きかったといえるだろう。

農業基本法は本章で述べたような過程で制定されたが、それは農業政策の転換の意図と方向づけを明らかにしたにすぎず、政策転換はそれに沿って行われる具体的施策によって現実化することとなっていた。そこで本稿では、次章で農地法を、第四章で土地改良事業をとりあげて考察する。ところで、農地法については、農業基本法制定以前にも法改正の発議がみられる一方、政策転換が行われたと考えられる法改正は基本法制定後十年近く経って行われるという経緯をたどった。それに対して、土地改良事業については、基本法制定と平行しあるいは引き続き比較的速やかに政策転換が行われた。そのため農地法については、基本法制定以前から七〇年の改正に至るまでを時期を追いつつ考察するのに対し、土地改良事業については基本法制定前後に行われた政策転換に焦点をあてて考察する。

(1) 『季刊農政の動き』第一集、前掲、二〇頁。

(2) 斎藤誠「使命感の変質は当然」(『日本農業の動き』No. 二一、一九六八・一)、四三頁。もちろん斎藤も、農林省が調査

会設置に積極的であったと言っているのではない。農林省内の焦燥感が調査会設置の一要因であったと述べているのであり、また次のようにも言っている。「農林漁業基本問題調査会設置法案を国会に出した時も、応援者がいない。農林省の中でも、無理しなくてもいいじゃないかという意見もあった。」同上、四二頁。

(3) 高木文雄『農業と財政』（財務出版、一九五六）は、当時の大蔵省の農業政策に対する考え方をうかがう上での貴重な文献であるが、そこで述べられている農林関係予算に対する批判の要点となっているのは、その非効率性である。著者は自序で次のように述べている。「納税者の信託を受けた財政担当者としては、農業予算のように、人口の半ばにも及ぶ多数者を対象として、資金を広く薄く撒布することを躊躇する。このような財政資金の配分は、その効率について保証がないからである。」（七七八頁）

(4) 小倉武一「退官」、前掲、一三六頁。

(5) 「農業基本法の制定」(『季刊農政の動き』第十二集、一九六〇・一〇)、五八頁。

(6) 小倉の人選の様子については、例えば次のような記事がみられる。「小倉農林省農林漁業基本問題調査事務局長は、いま事務局の機構整備をめざして、各局から若手の優秀な事務官、技官のひき抜きにけんめい。『小倉さんが次官になって事務局長をやめればわれわれだけが重荷を背負うことになってたいへんだ』としり込みするものには『次官になって事務局の仕事は兼任し、わたしが全責任をもつ』と激励するほど。小倉さんの真剣さに打たれてこのところ『小倉大学』に入学する者がぞくぞくとか。」「日本農業新聞」一九五九・五・一三。

(7) 小倉武一「基本問題調査会と基本法の成立」、前掲、一三二頁、「全国農業新聞」一九六〇・九・二。

(8) 小倉武一「基本問題調査会と基本法案成立」、前掲、一三二―一三頁。

(9) 寺山義雄・小倉武一「たして二で割る農業基本法」(寺山義雄『対談集・生きている農政史』、前掲)、二四四頁。

第三章 農地法

農地法は農地改革の成果を維持することを主な狙いとし、厳しい規制をその内容として、それまでの三法令

(農地調整法、自作農創設特別措置法、自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に
関する政令)を整理統合して一九五二年に制定された。農地改革は寄生地主制を解体し広汎に自作農を創出した
が、その成果を維持し寄生地主制の復活を阻止するために、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」(同法第一条)とする自作農主義⁽¹⁾を基本理念として、次のような諸規制を規定した。

第一に、農地についての権利の設定移転は知事などの許可を要する(第三条)。許可の基準は同法及びそれを
うけた政令によって明らかにされている。面積についていうと、現に耕作規模が三反歩(北海道では二町歩)以
上でなければ、農地の取得は原則として認められず、また取得の結果三町歩(都府県平均。北海道では十二町
歩)をこえることは原則として認められない。なお、国土の合理的利用を目的として農地の転用が規制される
(第四条、第五条)。

第二に、小作地の所有が制限される(第六条)。不在地主による小作地の所有は禁止され、在村地主においては
一町歩(都府県平均。北海道四町歩)以下に所有が制限される。

第三に、賃貸借の解除、解約申入、合意解約などは知事の許可を要する(第二〇条)。この制度により、賃借人
の信義違反が明らかかな場合などを除いて、小作関係の解除による所有者(地主)の「土地(残存小作地)取上
げ」を厳しく規制することが図られた。これにより耕作権が強く保護されることとなった。

第四に、小作料は金納とし、農地ごとに小作料の最高額を定めて統制する(第二一条、第二二条)。

以上が農地法による主な規制であるが、それらの実施は農林省―都道府県知事―農業委員会によって担われる。
農業委員会は市町村に置かれる行政委員会であるが、同時に都道府県農業会議、全国農業会議所と連なる農委系

統組織の末端とも位置づけられている。つまり一定の職務権限を有する行政機関であると共に、全国農業会議所を全国レベルの組織とする農業団体の構成要素という性格もあわせもっているのである。⁽²⁾

農地法の諸規制については、許可基準あるいは事務処理要領などが法令、通達によって詳細に規定されており、それらに従って主に知事、農業委員会が許可などの処分を行っている。しかし、農地法の実施事務においては、知事が許可権限を有する件についても農業委員会が意見書を添付して進達することとなっている。また、三条の許可、四条、五条の許可のいずれにおいても不許可件数はきわめて少数である。実質的には農業委員会が農地法による規制においてかなり重要な役割を担っており、知事の許可が形式的になっている場合もあるといわれる。⁽³⁾

ところで農地改革については、農地買収価格が不当に低額であると主張する訴起が数多く提起されるなど、旧地主層による抵抗的運動が幅広く見られた。買収価格が憲法第二九条第三項に規定されている「正当な補償」にあたるかどうかとの争点については、一九五三年一月二三日の最高裁判決がそれを正当な補償であるとして、法律的には一応の決着がつけられたが、旧地主層による運動はその後も続いた。旧地主層の運動は各地で行われたが、全国的な組織化が進むにつれてその要求は整理され、保有小作地（残存小作地）の返還と被買収農地に対する補償の二つの要求に集約されていった。保有小作地の返還要求については、五四年以降毎年どこかで集団的に賃貸借解除などの申請が出されるといふように地主運動が展開をみせたが、五七年五月香川県下において地主による実力行使にまで発展した。すなわち申請に対する不許可処分に対して、小作人の耕作地に入って田植の準備をはじめなどの地主がでてきたのである。しかし、この事件に対する農林省など当局の強い態度の前に、これ以降地主運動は補償要求のみに要求をしぼっていくことになり、農地法自体に対する逸脱は影をひそめていく

ことになった。⁽⁴⁾

旧地主による小作地返還要求運動が姿を消していくとほぼ時を同じくして、農地法に対する新しい問題提起が行われるようになった。それは農地法についてのこういう問題であった。農地法は寄生地主制を解体した農地改革の成果を維持することを主な狙いとしていたが、その厳しい規制は農地改革後もなお存続した零細な農業経営の構造を前提としていた。そして、それは寄生地主制の復活阻止に重点が置かれており、農地改革後の農業発展を展望し、将来の農業経営の規模とか形態とかについて明確な方向づけをするという性格は稀薄であった。その結果、寄生地主制の復活を阻止し、農地改革後の耕作者の地位と経営を安定させることについては力を発揮した反面、零細な農業経営からぬけ出してさらに発展していこうとする動向に対しては制約要因となる可能性をもっていた。五八年頃から盛んに論議されるようになった農業法人問題は、農地法のこのような性格に対して最初の問題提起を行うことになった。そしてその時以降、農地法については、それが農業発展に対する制約要因となっているかどうかという点が中心的な問題となり、農地法と農業発展の方向との調整が政策課題となっていた。

農林漁業基本問題調査会の「答申」は農地制度を構造政策の観点などから検討し、農地法の「必要限度の改正」が構造改善のための重要な施策であるとしていた。しかし構造政策の観点からみるならば、「答申」後の約十年の間、農地法は制定当時の性格をほぼ維持し続けたといつてよい。農地法は七〇年の改正によって、はじめてその性格を変えることになったのである。

農業法人問題以降、七〇年の改正までに農林省は農地法関係について、四回にわたって重要な立案作業に入っている。本章ではこれらを順を追って考察していくこととしたい。

- (1) 農地法における自作農主義については、加藤一郎「農地法の立法論理」(加藤一郎・阪本楠彦編『日本農政の展開過程』、前掲)。渡辺洋三「農業政策と農地法の理念」(渡辺洋三『農業と法』東大出版会、一九七二、所収)。
- (2) 農委系統組織は一九五二年、五五年の兩次にわたる農業団体再編成問題での農協系統組織との対立抗争の中から、妥協の産物として生れてきたものであり、その系統性は弱い。そして農業委員会の業務のうち、農地行政を除くと市町村行政と競合するものが多い。そのため農地行政がその業務の中心となり、それを通じて県との結びつきが強くなつて、系統組織との関係が弱くなつていといわれている。葛井定男「農業団体再編二法の意義」(『法律時報』一九五四・九)、同「農業委員会制度の経過と今後の課題」(『農政調査時報』一九七二・一二)、同「農業委員会制度の現状と当面の課題」(『農業構造問題研究』七六号、一九七三・一)。なお、八〇年に組織制度などが一部改められた。
- (3) 三条の許可について、臨時行政調査会の意見書は次のように言っている。「申請事案についての実質的審査は、農業委員会が行なっているので、都道府県知事の許可は形式的なものになっている」。臨時行政調査会『許認可等の改革に関する意見 個別事項』一九六四、六一頁。
- (4) 松田二郎「最近の地主運動」(『日本農業年報』第九集、一九六〇)九七一―二〇二頁。

第一節 農業法人問題

農地法に対する問題提起は、徳島県勝浦町のみかん農家からはじまった。いわゆる農業法人問題である。一九五六年度所得税の過重さへの対応を主な動機として、同町に最初の農業法人が有限会社組織として設立されたのは五七年五月であった。⁽¹⁾この法人設立の直接の主な動機は法人化によって税額を軽減しようとすることにあり、農業法人問題のきっかけが税問金題であったことはほぼ明らかである。そして法人化が農地法違反であることを理由に、税務当局が課税について法人として扱うことを拒否したことが問題の発端であった。

法人化が農地法違反であるとの農政当局の当初の見解は、勝浦町農業委員会会長宛の徳島県農務部長通知⁽²⁾(五七年一〇月二五日)に見ることが出来る。法人化について農地法上直接に問題となるのは、農地についての権利の設定移転を規制している第三条であるが、勝浦町の法人設立においては同条に抵触することを避けるため、賃借権の設定は行わず、みかんの立木の所有権のみを会社に移転していた。これに対して徳島県農務部長通知は次のようにいっている。

まず、「果樹は、立木としての独立した経済価値を有しなく、……土地の定着物で土地と一体をなすものである。」従って、「その土地の所有者と「立木の所有者である」会社との間にその土地の使用収益する権利（所有権、地上権、賃借権、使用貸借権）の設定移転の行為が発生する。」（「」内は筆者の挿入）そして、この「権利の設定移転については、農地法第三条の適用がある」。このような解釈によれば、勝浦町の農業法人の場合には第三条の許可の申請は行われていないし、もちろんその許可を受けていないのであるから、その行為は無効となる。しかし通知はさらに、申請が行われても許可できないことを述べる。すなわち、「法人が農地の取得をする場合、農地法第三条第二項第五号に該当し、並びに同法施行令第一条第二項第一号の適用はない。」農地法第三条第二項第五号は、農地についての権利を取得するためには、現に、三反歩（北海道では二町歩）以上の耕作規模を有していることが必要であることを定めている。新規設立の法人の場合、現に耕作の事業に供している農地は全然ないのだから、この最低面積制限の条項に抵触することになる。最低面積制限について農地法施行令第一条第二項第一号は次のように例外を定める。すなわち、「その権利を取得しようとする者が農業に精進する見込があると認められる」場合には、権利の取得の結果、最低面積の基準をこえることとなればよい。農務部長通知は「法人は

農業に精進する見込はあるとは考えられない」として、この条項の適用は自然人に限ると解釈したのである。このように法人が農地の取得をできない根拠を具体的に述べ、さらに一般的に農地法は法人の育成を目的としない」と述べたあとで、「農地法は、以上の理由により法人の農地の使用収益をするための権利の取得を認めていないから法人が果樹類の現物出資を受け、農地の使用収益をすることは、農地法違反となる」(傍点筆者)と断定している。

これよりさき、徳島県農務部長は農林省岡山農地事務局に照会をしており、それに対して同局管理部長から簡単ではあるが「農地法に違反する」との回答⁽³⁾を受けている。前記通知にも、「なお、このことについては、農林省と協議済でありますので、念のため申し添えます」と述べられている。従って、この徳島県農務部長通知は農林省の発した文書ではないが、農林省の考えが反映されていると考えることができよう。

農業法人問題は徳島県の一つの町からおこったが、翌五八年四月には衆議院農林水産委員会で一議員がこの問題⁽⁴⁾をとりあげて質問を行った。同年六月には徳島で、八月には鳥取で、農業法人についての現地研究会が開かれ⁽⁵⁾、中国四国地方の県農業会議を中心に運動が進められた。同年十一月には従来から農業法人の存在していたことがわかった鳥取県の農業法人に対して、広島国税局が立入調査を行い、それに対し現地で抗議が行われたことが報じられた⁽⁶⁾。このような動きを背景に農業法人問題は次第に注目を浴びるようになり、同年一二月自民党は政務調査会農林部会に農業法人小委員会を設置して検討を始めた⁽⁷⁾。年が明けて翌五九年二月には社会党も農業法人問題対策委員会を設けて検討することとなった⁽⁸⁾。農業法人問題について運動を組織したのは農委系統組織であり、その法制化運動を積極的に担っていくのも同組織である。しかしその中心となっていたのは中国四国地方の組織で

あり、とくに当初においてはそうであった。五九年二月に都道府県農業会議は「農業法人問題に関する要望」を出し、農業法人について速やかに法制化措置をとるよう要望したが、⁽⁹⁾その直前に行われた同事務局長会議では法制化について慎重論が強かったといわれ、⁽¹⁰⁾その運動が中国四国地方を中心としたものであったことをうかがわせるのである。

五九年三月衆議院農林水産委員会は農業法人問題について集中的な審議を行った。この時の委員会審議は五八年度確定申告を目前に控えて課税問題に中心がおかれ、当初大蔵省と農林省との間で課税方針に関して意見の不一致がみられる⁽¹¹⁾などのことがあった。しかし、農業法人問題はこの頃には税金問題をうちに含みつつ、かなり複雑な様相を示してきていた。それは法人化がなぜ農地法違反であるのかという法解釈上の疑問にはじまり、法人化を認めない農地法は、法人化によって農業経営の近代化合理化あるいは共同化をはかろうとする動きを制約するのではないかという議論へと展開していたのである。つまり、法人化によって合理主義的な経済感覚による経営が農業においても行われるようになり、農業の近代化合理化を促すのではないかと、共同化によって零細な農業経営を克服し経営規模を拡大する動きを促進するために法人化を認めなければならぬのではないかといった意見が出され、それらを根拠とした法人の法制化の主張が強まってきたのである。このような展開は、一部は農業法人問題が単なる税金対策ではないことを主張する根拠として農業の近代化とか合理化がいわれるという面をもっていたが、他方法人化を契機として農業経営を合理化しようとか、また共同化によって農業経営の発展をはかろうとかする具体的な動きが、当時多少なりとも見られたことを背景としていたといつてよいだろう。

農業法人問題が新たな要素を加えつつ論議される中において、三月二七日衆議院農林水産委員会は「農業法人

に関する件」と題する決議を全会一致⁽¹²⁾で行い、政府に対して速やかに農業法人制度について法的措置を講ずるよう要請した。

農林水産委員会の決議を境として農林省の態度に变化がみられることになった。農林省の農業法人問題についてのそれまでの態度は必ずしも明確でない点があり、曖昧なところもあった。その原因として、一つには、農地法が農業法人の出現をほとんど予測しておらず、法解釈がその意味で容易でなかったことを挙げることができる。いま一つは、それにもかかわらず一応の解釈としては農地法違反と考えられたが、農地法違反として農業法人を否定すると、税負担に関して農家に不利になり、また経営の近代合理化あるいは共同化を妨げる作用を果す可能性があったということがあった。決議のあと、農林省の態度には法解釈の面、農業法人についての法制度の整備の面の両者について变化がみられることになった。まず、法解釈の面についてみてみよう。

決議の前の三月五日の委員会で農林省農地局長は「許可なしにやっております契約の内容が三、条、に、違、反、す、る、ということとございますれば、これは、われわれの考えとしましては、三、条、違、反、であるというふうに言わざるを得ない⁽¹³⁾。」(傍点筆者)と述べて農地法違反を確認した。決議の後、四月一日及び五月一日付で農業法人問題について三通の文書⁽¹⁴⁾が農林省から出され、そこにおいて農業法人に関わる農地法第三条の許可について、許可をすべきでないとする法解釈が示された。それによれば許可をすべきでない理由は、(1)農業法人では、経営主体たる法人と直接の耕作労働者たる自然人との分離が必然的におこる。現行農地法は、自然人たる耕作者が農地をみずから所有することを最も適当であると認める自作農主義を原則としており、経営主体と直接の耕作労働者の分離を前提とする農業法人形態を認めることはこの原則の趣旨に反する、(2)農業法人を認めると、実質的な農地の兼

併、不在地主の発生、小作料統制の逸脱といったことが可能になり、農地法における基本的諸規定が骨抜きになるといふ弊害が予想される、ということであった。そして「以上のような理由により農業法人に対し、現行法体系の下において農地法第三条第一項の許可をすることは、農地法全体の趣旨に反し、著しく不当であるといわざるを得ない。」(傍点筆者)と述べたのである。

この法解釈をそれまでの農林省あるいは徳島県農務部長の見解と比べてみると、次の二つの点を特徴的な変化として指摘することができる。第一は、徳島県農務部長通知では、許可をすべきでない理由づけとして具体的な条項を挙げることを主としていたのに対してここでは農地法全体の趣旨に反するとか、法人を認めると農地法の基本的な諸規定が骨抜きになるとの弊害が予想されるとかを理由としたことである。農務部長通知では最低面積制限についての例外を規定した農地法施行令につき、「法人は農業に精進する見込はあるとは考えられない」としていたのであるが、ここでは字句解釈として最低面積制限条項によって法人の権利取得を否定することは必ずしもできないことを認め、農地法のもっている政策目的から法人の権利取得を認めないとする論理に立ったのである。この変化には、農業法人をほとんど予測していない農地法について、農業法人に関する法解釈が確定しておらず、解釈作業が困難であったことがうかがわれるとともに、農林省において農地法を農地改革の成果維持の観点からとらえ、その自作農主義を保持しようとする傾向の強かったことが示されているといえよう。三文書で示された法解釈は緻密な法解釈というよりも、農地法の目的に沿ってその運用方針を明らかにするという性格が強く、そこでは農地改革を維持するとか、自作農主義をとるとかという農地法の目的なり性格なりが強調されることになったのである。

三文書にみられるいま一つの特徴的变化は、そこで「違反」という用語が避けられていることである。従来農林省が「農地法違反」という表現をしていたことは指摘したが、ここでは「著しく不当」という用語が行われているのである。もちろん農林省が違反であると明確に述べていたのは、「許可を受けるべきであるにもかかわらず、許可を受けないで行っている契約の内容」に対してであり、著しく不当と述べたのは、「許可をすること」に対してである。このような文脈の違いを無視して、単純に用語の変化から農林省の能度の変化を結論することはできないと考えられるかもしれない。しかしそこにみられる文脈の違いは微妙であり、また農林省が微妙な文脈の違いに応じて用語を使い分けていたと考えるべき根拠は見当らない。三文書で農林省は明らかに違反という用語を避けたのである。三文書のうちに、勝浦町農業委員会が法人に関わる許可申請に対して許可の議決を行ったことについて、再議命令を発するようにとのことに関する文書がある。この再議命令については農業委員会等に関する法律第三二条で規定されていて、「法令違反」あるいは「著しく不当」な場合に再議命令を行うことができることとなっている。農林省は「法令違反」ではなく「著しく不当」であることを再議命令の理由としたのであり、それまで農地法違反という用語をしていた態度から意識的な変化が行われたことは明らかであろう。用語の変化には法解釈についての自信の欠如をみることもできようが、より重要なのはそこに農業法人に対する肯定的なあるいは穏やかな評価がみられるようになってきているという点であろう。というのは農地法第三条第一項の許可を受けないでした行為は無効である（同条第四項）が、同時に第九二条によって、第三条第一項の規定に違反した者には三年以下の懲役又は十万円以下の罰金という罰則が設けられているのである。つまり、「違反」ということばを使用する場合には罰則の適用を含意していると考えられるのであり、「著しく不当」として「違反」

のことばを避ける背後には、農業法人の評価に関わる態度の変化があったとみることができるのである。

農林水産委員会の決議を境としてみられる農林省の態度のもう一つの変化は、法制度の整備の面である。農林省は決議の後、農業法人の法制化を目指して立案作業に入ったのである。さきの三文書においても、農業法人に關し法的措置の整備について検討する考えであることが述べられている。さらにその後も、五月一五日に農地局管理部長が勝浦町での現地関係者との会合で法制化の方針を明らかにした⁽¹⁵⁾、その後の国会答弁でも法制化を図ることが述べられた。

農林省の立案作業に先立ってあるいは平行して、法制化についてのいくつかの試案が中国四国地方の農業会議などで作成された⁽¹⁶⁾。これらの試案が発表され、また農林省による立案作業の内容が明らかになるにつれて、政党内、農業団体間、農林省内における意見の相違が明らかになってきた。まず政党であるが、社会党は「農業生産組合法案」(五九年四月六日)をいち早く発表し、農業経営の共同化に重点を置いた方向を明らかにした。そしてさらに党内で検討を加え、一戸一法人も認めるようになり、八月一六日「農業生産組合法要綱」及び「農業生産組合法案の問題点」⁽¹⁷⁾を発表した。これに対して、自民党については農業法人問題について活発な動きはみられなかった。次に農業団体についてであるが、法制化運動を進めていた農委系統組織が組織としての案をまとめていくのに対応して、全中が法人問題についての方針を明らかにした。そして、そこで両者の意見の相違が明らかとなった。農委系統組織は農業経営を行う法人について特別の組織形態をとる特殊法人を単独法の制定によって設定し、そこでは一戸一法人も認めるとの構想であった。これに対して全中は一戸一法人は基本的に税金対策の性格が強く、税負担問題については税制改正を主張する。そして農業法人の法制化については、農業協同組合内部

の簡易法人として制度化すべきであるとの意見であった。⁽¹⁸⁾ 農林省内では農地法を所管する農地局と、農業協同組合を所管する農林経済局との間で意見の対立がみられることとなった。農地局は農業法人の組織形態について特別の法律をつくり、それによって農業法人を農業の近代化合理化、共同化の方向で育成するとの考えを基本としていたのに対し、農林経済局は法人のあり方とか共同化のあり方については農林漁業基本問題調査会の審議結果をまつこととし、当面必要な限りで法人の法制化をはかることとすべきであるとの意見であった。⁽¹⁹⁾

農林省は省内の意見対立を事務次官が調整し、五九年一月二日、衆議院農林水産委員会農業法人等調査小委員会において事務次官が農林省案の説明を行った。その内容は農業法人の組織について特別の組織形態を設定することはせず、一定の要件を備えた法人につき農地の権利の取得を認める。法人は株式会社を含めて会社であっても、農業協同組合であってもよい。従って、一戸一法人も可能である。農地の権利の取得を認める法人についての要件は、自作農の延長的性格のものに厳しく限定することを内容としている。同案は将来の農業経営については農林漁業基本問題調査会の結論をまつこととし、農業法人について当面必要な法制的措置をとるという性格であった。全国農業会議所と全中との間では農業法人問題についての意見の調整の努力が行われていたが、農林省案の説明の後、翌六〇年二月、ともに農林省案に不満はあるものの、同案の国会提出に意見の一致をみることになった。⁽²⁰⁾ 農林省案に対しては自民党内から反対が出された。その理由とするところは、自作農主義が維持できなくなるのではないかという点のほか、一戸一法人は税金対策だから真面目なものでないとか、株式会社などの法人を認めると農村に利益追求の観念が支配することとなり、良風美俗を破壊するとかいうことであったといわれている。⁽²¹⁾ しかし、自民党内の反対は一部の反対にとどまった。農林省案を基礎にして法案の形式とした農地法及び農業協

同組合法の一部改正案は、結局四月一二日に閣議決定され、同月二五日に国会に提出された。提案された二法案は日米安全保障条約案件の自民党単独強行採決による国会審議の停止のため、ほとんど審議されることなく継続審議となったが、同年秋の臨時国会における解散によって廃案となった。

解散の翌日（六〇年一〇月二五日）、農林省は農地局長名で通達を出し、農業法人を部分的に適法化した。つまり、「法人による農地等の使用収益を目的とする権利の取得については当事者より許可の申請があった場合は農地法の規定に抵触せず、かつ、下記に該当する場合に限り農地法第三條第一項の許可を行なうこととした」⁽²²⁾（傍点筆者）というものである。許可は「著しく不当」としていたのに対し、現行の関係ある法律、政令、省令の改正を何ら行うことなく、通達によって「許可を行なうこととした」のである。

農業法人問題はきっかけが税金問題であったことはほぼ明らかであるし、また問題の基本は税制の矛盾にあってと考えるのが妥当であるかもしれない。⁽²³⁾しかし、この問題を通して農地法が農業の近代化合理化とか共同化とかの農業の発展に対して制約要因となってきたのではないかという問題提起が行われたことは十分注目してよいだろう。なぜなら、この頃以降、農地法をめぐる論議は、それが農業発展の制約要因となっているのではないか、つまり農地改革の成果を維持するという使命はすでに果し終りつつあり、新しい状況に適合した農地政策が必要なのではないかとの問題を中心としていくのである。この意味で、農業法人問題は農地改革後をはじめ、農地法に対して積極的な問題提起が行われる事例となったのである。

農業法人問題を通して行われたこのような問題提起に対し、農林省の態度には微妙な面もあったが、農地法の自作農主義を保持する態度には一貫したものがあったといえてよい。法人化によって自作農主義を基本理念とす

る農地法の諸規定が骨抜きにされることに強い警戒心を示したし、国会に提出された法案も自作農主義を堅持した上で法人化を認めるといふ性格であった。

自作農主義を堅持する態度を保持しつつ、農林省は法人法制化の立案作業に入った。そこに至る過程で、農業法人問題について最初の発議を行ったのは勝浦町のみかん農家あるいは農業法人についての運動を推進した中国四国地方の農委系統組織ということができよう。しかし、農林省が立案に着手し、法案を国会に提出するに至る上で重要な機能を果たしたのは農林水産委員会の決議であった。

農林省が立案作業を始め、進めるに至った要因として、農林省が農業法人について肯定的な評価をするようになったこととか、中国四国地方の農業会議なり社会党なりが案を作成し発表したこととかを指摘することもできよう。しかし、農業法人について肯定的な評価をしたのは農林省内の農地局であり、同じ省内の農林経済局は必ずしも肯定的であったとはいえないようにも見られる。また、農林省外における立案活動が農林省の立案作業を強く促したと考えることはできない。各主体間に意見の相違があったし、自民党は活発な活動をしなかった。あり、農林省は立案作業をしないで済ますことも可能であったと考えられるのである。このような状況において、農林省が省の内外における意見の相違、対立に対処しつつ案の作成を行っていくのを支えた重要な要因は、農林水産委員会の決議であったと思われる。また、法的措置の検討について公言したのも決議の後であるし、立案作業を始めたのも決議の後であった。農林水産委員会の決議は農林省の態度に大きな影響を与えたのであり、それは法人の法制化について重要な発議の機能を果たしたと言えることができるだろう。

(1) 宮崎俊行『農業法人の研究』慶応義塾大学法学研究会、一九六一。同書は、徳島県勝浦町の農業法人の実態及び法制

化への経緯について詳しい。

- (2) 『ジュリスト』No.一八〇、一九五九・六・一五、二六頁に掲載されている。
- (3) 『ジュリスト』、同右に掲載されている。
- (4) この質問が行われた時、勝浦町ではさきの県農務部長通知に対応して、立木を移転する方式から会社に肥培管理を請負わすという方式に転換されていたが、これに対して農林省（庄野五一郎農地局管理部長）はやはり農地法第三条の許可が必要であると答弁している。「第二八回国会衆議院農林水産委員会議録第二五号」一九五八・四・八。
- (5) 「日本農業新聞」一九五八・六・四、「同上」一九五八・八・一三。
- (6) 「日本農業新聞」一九五八・一一・二六。
- (7) 「日本農業新聞」一九五八・一二・二四。
- (8) 「日本農業新聞」一九五九・二・二三。
- (9) 「全国農業新聞」一九五九・二・一三。
- (10) 「日本農業新聞」一九五九・二・二。
- (11) 大蔵省は(1)農業法人が農地の取得を行うことは農地法違反であり、そのような契約は法律上無効である。従って所得は法形式の整っている個人に帰属すると考える、(2)法人は登記法上に有効に成立していても、取引の実態などをみると従来の個人経営と実質的にあまり変っていない、との二点を理由にして個人課税の方針をとったのに対し、農林省は法人に対して法人課税をすべきか個人課税をすべきかは、その法人が登記法上有効に成立している場合には、農地法の許可の有無にかかわらず、いわゆる実質課税の原則を基準として決めるべきであるとした。両省の意見が調整されて統一見解が出されたが、ここでは農業法人が農地の使用収益について農地法上の許可を受けていない場合には、一応その所得は個人に帰属すると推定されるが、その場合であっても法人の経営の実態によって法人課税か個人課税かを決めるべきであるとした。「第二二回国会衆議院農林水産委員会議録第一八号」一九五九・三・五、「同上三三三号」一九五九・三・一三、「同上二四号」一九五九・三・一七。

(12) 同決議は自民党、社会党の共同提案であり、また農業法人に関して「当面する問題については、自民党並びに社会党の特別委員会の考え方についても、そう大きな開きは、私は永山さんとも先日話しましたが、ありません。一致しております。」(委員会における足鹿寛の発言。「第三一回国会衆議院農林水産委員会議録第一八号」一九五九・三・五、二頁。なお永山さんとは、自民党農業法人小委員会委員長永山忠則を指すものと考えられる)ともいわれ、農業法人問題について両党の間に一致点が多くあったことがうかがわれる。しかし、また、足鹿寛は次のようにも述べて自民党内に決議に対する反対があったことを明らかにしている。「なおこの決議採択には、強硬な自民党内の反対論を説得した故五十嵐吉蔵の努力を見逃すことはできない。」足鹿寛農政論集刊行会『戦後農政の追求』、前掲、五五八頁。

(13) 「第三一回国会衆議院農林水産委員会議録第一八号」一九五九・三・五、七頁。発言者は伊東正義農地局長。

(14) 一通は、勝浦町農業委員会が一農家から提出されていた有限会社を賃借人とする賃貸借についての許可申請に対し、許可の議決をした(三月二日。使用貸借による権利と賃借権については農業委員会が許可を行う。農地法第三条参照)ことに対処するものである。それは農林省農地局長から岡山県農地事務局長に宛てて出されており、勝浦町農業委員会に対し再議命令を発するよう、徳島県知事に対し指示するようにとの通達である(四月一八日付)。「同じ日付で出されたもう一通は「農業法人の取扱について」と題する各県知事宛ての通達である。最後の一通は、一月一〇日に中国、四國の各県農業会議を代表して香川県農業会議会長が農林大臣に対して提出した照会に対する回答である(五月一日付)。これら三通の文書及び香川県農業会議会長名の照会は、『ジュリスト』No.一八〇、一九五九・六・一五、二六―八頁、六九頁に掲載されている。

(15) このとき、さきの再議命令により再議に付せられていた申請は取り下げられた。同申請に対しては、勝浦町農業委員会は、これより前の五月六日に、許可証を出した。『農政調査時報』五四号、一九五九・六。なお、課税問題については、一農家が高松国税局長を被告として五九年五月一日に行政訴訟を提起している。同訴訟については、六二年三月三十一日一審判決が行われ原告敗訴となったが、控訴されなかった。宮崎俊行『請負耕作と農業生産法人』一九六六、附章参照。

(16) 鳥取県農業会議「農業法人の性格に関する検討資料」(五九・一・一〇)。日本社会党「農業生産組合法案」(五九・

- 四・六)。岡山県農業会議事務局「農業法人としての『農業会社法』要綱私案―未定稿―」(五九・五・一二)。高知県農業会議事務局長竹村正一試案「農業生産組合法案草稿」(五九・五・一七)。後の三者については、『農政調査時報』五四号、一九五九・六、二五―三九頁に掲載されている。
- (17) 両文書は、『農政調査時報』五六号、一九五九・九、五六―八頁に掲載されている。
- (18) 農委系統組織の方針については、「農業法人法制化に関する農業会議会長会議の見解」(五九・七・二六)、全中の方針については、「農業法人問題について」(五九・八・七)。両文書は、『農政調査時報』五六号、一九五九・九、五一―二頁に掲載されている。
- (19) 「日本農業新聞」一九五九・八・七、「同上」一九五九・八・一〇、「同上」一九五九・一二・四。
- (20) 「日本農業新聞」一九六〇・二・二四。
- (21) そのほかにもいくつかの反対理由が報道されている。「日本農業新聞」一九六〇・三・三〇、「同上」一九六〇・四・一二、「同上」一九六〇・四・二五。
- (22) 三五農地第三九〇九号(農)。同通達は、『農政調査時報』七〇号、一九六〇・一一、六一―七頁に掲載されている。
- (23) 大内力「農業法人化の問題点」(『ジュリスト』No.一八〇、前掲)。