

# 行政機関と政策転換 (三)

——高度経済成長期における農業政策——

橋 本 信 之

第一章 課題と対象

第二章 農業基本法の制定(第一節まで、第三二卷第一号)

第三章 農地法

第一節 農業法人問題(以上、第三二卷第二号)

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

第四章 土地改良事業

第一節 土地改良事業の歴史と制度

第二節 土地改良事業の推進

第三節 ほ(圃)場整備事業の創設

行政機関と政策転換 (三)

一〇三

## 第四節 土地改良事業と農林省（以上、本号）

## 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 「答申」と農地法

農林漁業基本問題調査会の「答申」は、構造政策の観点から農地法を改正することを提案した。構造政策と農地法の関係とは次のようなことである。構造政策が提示される背景となった認識と論理には、高度経済成長の持続により農業人口が流出し農家数が減り、それに伴って規模拡大が進むという部分があった。この過程が現実に行うには農地の移動がおこななければならないが、農地法は構造改善の方向に沿った農地移動に対してどのような機能を果たしているかという点が、構造政策と農地法とが関わる点である。より具体的にはこうである。高度経済成長の結果、農家数が減少したと前提してみよう。その場合に農家数の減少が規模拡大を生み出すには、離農する農家が農業に残る農家に農地を売るなり貸すなりしなければならぬ。逆にいうと農業に残り規模拡大を目指す農家が、離農する農家から農地を買うなり借りるなりしなければならぬ。この過程は農地の流動化と呼ばれるようになったが、農地流動化によって規模拡大は現実のものとなる。ところが、農地法の厳しい規制が農地の流動化を阻害する可能性が指摘されるのである。もし農地法が農地流動化を妨げるならば、それは農業構造の改善を妨げることになり、構造政策の観点からは農地法の改正が提議されることになる。具体的には、三町歩という最高面積制限が規模拡大を抑えるのではないか、自作農主義の内容をなしている家族経営主義が共

同化による規模拡大への道を妨げるのではないか、また小作地の所有制限、小作料の統制、耕作権の強い保護などが賃貸借関係による規模拡大を妨げるのではないかとということである。

しかし、他方、農地法が農地改革によって解体された寄生地主制の復活を阻止し、耕作者の地位を安定させ、農業の発展に寄与してきたことが指摘される。そこで農地改革の成果を維持する目的をもつ農地法を構造政策の観点から改正する問題については、次のような諸点に留意すべきことが主張される。すなわち、農地法が確かに農地の流動化を妨げているのか、農地法を改正することによってかつてのような寄生地主制が復活するおそれはないか、現行農地法の重要な機能を損なうことなく構造改善を促すような法改正は可能かということである。

「答申」においても「農地改革とそれ以降の農地制度が戦後の農村民主化と農業生産力の伸長に果たした役割は見るべきものがある」（「答申」第四節、第一）と述べて、戦後の農地法の貢献を認め、従って「農業発展に対して阻害要因となるに至ったといわれるものが副作用なしに除去できるかどうかは必ずしも確かでないとするならば、農地制度についての根本的検討はなお将来に残されるべきであるという見解も成り立つ。」（同上）として、農地法改正に対する反対論について慎重な配慮を行っている。しかし、「答申」は次のように続けて、農地法の改正を提起する。「しかしながら、現在の農地制度がたとえば農地の流動性を著しく制約して生産性についての効果（資源利用の観点）からみて農業発展にとって阻害要因となっている点のあることを否定しえないとすれば、必要限度の改正を考慮すべき時期になっているのではないか。」（同上）

「答申」は農地制度の改正点としては次のように述べた。

「農地の移動規制、農地保有の制限、耕作権の強化、小作料の規制等については、すでに述べた対策の方向に

沿って改正し、かつ運営するものとする。

(ア) 農地取得のための最低保有の条件を廃止し、農業構造の推移をも考慮しつつ要すれば取得の結果達すべき最低保有面積を引き上げ、最高保有面積の制限を緩和する。

(イ) 保有の最高限、取得の結果達すべき保有面積の最低限の範囲内においての農地の移動についても、家族経営の目標としての経営の育成、集団化、協業経営の成立等のための農地の取得が優先的に行なわれうるようにする。

(ウ) 小作地保有の制限については、協業経営に参加する者にはその制限を緩和する。また離農を容易にするため、自作をやめ貸付を行なう場合（およびすでに離農した者が相続によって農地を取得する場合）に、公的管理に農地をゆだねるものについてはこの制限を緩和することも必要であろう。

小作関係の処理については、耕作権の私権としての確立という長期的方向に沿い、かつ自立経営の育成、協業経営の成立等のためにその制限を是正する。

(エ) 小作料と農地価格は、構造改善の進展に伴って自立経営における収益を基準とする水準で安定させるものとし、そのことを関係諸政策、諸施策の目標ないし基準とすべきである。

(オ) これらのために、農地の必要限度の直接管理をする必要がある。そのあり方や機構については検討を要するが、小作地保有制限、農地移動に関連して市町村段階における農地の公的管理の方式を確立すべきである。なお、市町村段階における生産技術の向上、経営構造の改善に関する計画とその実施との関連において、農地を共同的に管理する方法もこの公的管理の方式に含めて考えるべきであろう。

(カ) 農地以外の農用地についても、(ア)～(オ)に準ずるものとする。

(キ) 土地利用の高度化に伴って粗放利用地に対する利用権の設定、所有の配分、農地草地林地を含めた交換分合の措置等を必要とする。」「(答申)第四節、第三)

「答申」は農地制度の「必要限度の改正」を考慮すべきであるとしたのであるが、改正点として挙げられたものを見るならば、それは構造政策の観点に沿った農地制度の転換を主張したものであり、「必要限度」とは反対論に対して向けられた言い回しであるとの性格の強いことがわらう。改正点の指摘は十分具体的であるということはできないが、それらは農地法が農地改革の成果維持のために設定していた重要な諸規制のほとんど全部にわたって改正を提起しているのである。まず農地取得に際しての最低及び最高の面積制限の改正を取り上げ(ア)、三反から三町までの経営規模を原則としていた点の修正をはかる。自作農主義の内容をなす小作地の極小化を目指す性格を端的に示している小作地保有制限の緩和を述べる(ウ)。耕作権の強い保護については、「耕作権の私権としての確立という長期的方向」を主張して、知事の許可にかかわらずして保護する政策の修正を提起する(ウ)。小作料統制については、自立経営育成の視点からその水準を設定し運営することを唱える(エ)。このように農地法の重要な諸規制の改正を主張したほか、法制度の運営においても構造政策の観点がとり入れられることを提起する(イ)。さらに新しい政策手段として農地の公的管理あるいは直接管理を提案し、それを通して構造改善の方向に沿った農地の流動化を図る構想を示した(ウ、オ)。これらの提案のうちに一貫してみられるのは、構造政策の観点に沿って農地制度を転換しようとする意図であるといつてよいだろう。

ただ後の展開との関連で注意しておくべき点は、「答申」においては所有権移動による農地流動化を主に考えて

いると思われることである。賃貸借関係による農地流動化について重点的な考慮が払われていると言うことはできず、小作地保有制限、耕作権保護、小作料統制についての改正提案には、賃貸借関係による農地流動化を規模拡大への主要な経路と考える視点は必ずしも強くない。この意味では「答申」も自作農主義の基調の上にあると見てよく、「必要限度」という表現も反対論向けの単なる修辭ということはできない。しかし、さきにも見たように「答申」は賃貸借規制についても、構造政策の観点からの改正を提案しており、小作地を極小化するという原則を構造政策の観点に従属させているのである。つまり「答申」は賃貸借関係による農地流動化を主体に考えているのではなく、その限りで自作農主義の基調の上にあるが、構造政策の観点を自作農主義の理念より上位に置き優先させており、従来の農地法の性格について決定的な転換を主張するものであったのである。

「答申」を承けて農業基本法案の立案が行われたことは前章でみた通りであるが、それと平行して関連諸制度についての立案も行われた。関連諸制度の中でも、その改正が最も注目されたのは農地制度であったといっているが、農林省は農業基本法に沿った農地制度の改正として農地法及び農業協同組合法一部改正案をまとめ、六一年三月一日国会に提出した。それは三つの内容を含んでいた。第一は農業法人についてである。これはさきに廃案となった法案の再提出という性格が強かったが、さきの法案では法人が取得できる権利が賃借権と使用貸借権に限られていたのに対し、所有権の取得も認めるとか、またさきの法案では株式会社も認めていたが、今度はそれを除外したとかいった修正が加えられた。第二は、農地等の権利取得の最高面積制限の緩和である。つまり農地等の権利取得者が取得後、三町歩（都府県平均。北海道一二町歩）という最高面積制限を越える場合でも、主として自家労働力に依存するだけで効率的な経営が行える場合はその取得を認めるといふものである。第三は、

農業協同組合による農地信託事業の制度化である。農業協同組合が農協法に従って行う農地信託事業について、農地法の賃貸借規制などの規定の適用を除外することなどを内容とするものである。農業基本法関連法案として国会に提出された農地法及び農協法一部改正案の以上のような内容を、「答申」の提案と比べてみるならば、「答申」から改正案への過程で現状維持的力が強く働いたことは明らかである。

ところで、農地法及び農協法一部改正案は農林省によって立案され、そのまま自民党による修正などを受けることなく国会に提出されたのであり、現状維持的力は農林省による立案過程で働いたといえる。しかし、前章でみたように「答申」は農林省を主体に作成されたとみられるのであり、その「答申」と農地法及び農協法一部改正案との間に、上にみたような懸隔があるのはどういうことであろうか。これについては、「答申」作成に関わったのが主に調査会事務局とか大臣官房企画室であったのに対して、農地法及び農協法一部改正案の立案の中心が農地局であったことに注意する必要があるように思われる。つまり農地制度についての現状維持的力は、農林省内でも主に農地局において働いたのではないかということである。この点については明らかでないが、いずれにしても農地法及び農協法一部改正案の立案過程で、農林省内に強い現状維持的力が存在していたことがうかがわれたのである。

農林省内において強い現状維持的力が働いたことについては、旧地主層の補償要求運動に触れておかなければならない。旧地主層による農地改革に対する抵抗的運動が次第に買取農地に関する補償にその要求をしぼっていくことになったことはすでに述べたが、五九年の第三一回国会には農地被買取者問題調査会設置法案が提出された。同法案は旧地主層に関する問題についての調査会を設置するものであったが、第三一回国会、第三二回国会

では成立せず、安保国会であった第三四回国会において成立した。同法によって設置された調査会は六二年五月に答申を提出したが、そこでは旧地主のうち困窮者に対し生業資金を貸付けるなどの措置を提示する一方、補償問題については結論を出さなかった。次いで六四年には農地被買収者等に対する給付金の支給に関する法律が国会に提出され、翌年成立した。これに従って、旧地主に対し、総額で一千億円をこえる給付金が国債によって支払われた。旧地主層に対する補償問題のおおまかな推移は以上の通りであり、給付金の支給によって最終的な決着がつけられることになったが、そこに至る過程で旧地主補償問題は農地法改正問題と相互に微妙な影響を与えつつ、交錯しながら展開したのである。

農林省が旧地主の補償要求に対して強く反対する態度であったことは言うまでもない。農地改革の実施を担ったのは農林省であったし、買収価格が「正当な補償」であることは最高裁判決によって確定していた。五九年に法案が提出された農地被買収者問題調査会についても、農林省はその設置に反対であった。<sup>(2)</sup> 農林省にとって、旧地主の補償要求を認めることは農地改革の正当性を否定することになりかねなかったのである。ところが、逆に旧地主層の運動の側から見ると、農地改革の成果を維持することを目的とした農地法を改正することは、農地改革の正当性を否定するものであるとして、補償要求を強く主張する好機を提供するものであった。

農業法人問題に際しても、自民党の一部に自作農と異なる形態である農業法人を認めるならば、旧地主に対する補償も認めるべきであるとする動きのあったことが報じられている。しかし、この時は大きな影響は与えなかったようである。<sup>(3)</sup>

農業基本法関連法案として提出された農地法及び農協法一部改正案は、当初提出の一年後、六二年五月成立し、



七月一日施行された。その間に一部修正が加えられたが、内容的には当初案とほぼ同じである。同改正案が国会に提出されたのと時を同じくして、旧地主の補償要求運動が活発化した。その背景には前年に設置法が成立した農地被買収者問題調査会の調査が行われていたことなどがあつたが、農地法及び農協法一部改正案が国会に提出されたことも微妙な影響を与えていた。河野農林大臣は記者会見で次のように述べたといわれる。

「三反や五反の地主からも国がとり上げておきながら、こんどは信託を認めるのでは単に非常時だったからということでは片づけられない問題がある」<sup>(5)</sup>

ここには農地法改正が旧地主補償問題に与える微妙な影響が、明確な形をみせかけていることがわらう。六年から六二年にかけて旧地主補償問題は自民党内における活発な動きを呼びおこし、六二年四月に池田内閣総理大臣が自民党の議員総会で次期通常国会での法制化を約束することへと展開したが、そこには農地法改正が微妙な影響を及ぼしていたといえるのである。

農林省に農地法の自作農主義を保持しようとする力のあつたことは、前節でみた農業法人問題の経緯からもうかがわれる。農業基本法に関連して立案された農地法及び農協法一部改正案の場合にも同じような力が働いたと考えられる。しかし、以上にみたような旧地主補償問題の展開から、農林省が農地法改正に必要以上に慎重になる要因をみることができよう。つまり、自作農主義を否定するような方向で農地法を改正することは、旧地主の補償要求運動を勢いづかせる可能性があつた。そして、その結果、農地改革の正当性が揺るがされ、ひいては農地改革後の農業体制及びそれを前提とした農業政策の正当性が脅かされる恐れがあつた。農林省はこのことから農地法改正に消極的になつたとも考えられるのである。農地法及び農協法一部改正案の立案過程において働いた

現状維持的力の少なくとも一部は、旧地主の補償要求運動に対する懸念に起因していたと考えることができるだろう。

さて、農地法及び農協法一部改正案は「答申」で提案されたところに比べて、自作農主義を強く保持する改正にとどまったが、そこで幾分なりとも構造改善に貢献することが期待されていた農協による農地信託制度はほとんど作動しなかった。農地信託制度はほとんど利用されなかったのである。<sup>(7)</sup> それにとどまらず農業の構造改善は進展する傾向がみられなかった。「答申」が前提したように高度経済成長は持続したし、それに伴って農業就業人口は予想以上の急激な速度で減少した。<sup>(8)</sup> しかし、農業の構造改善は進まず、広汎な兼業化が進展していったのである。つまり、農業から非農業への流出は、新規学卒者の農外就職による流出あるいは出稼ぎに多くを依存し、すでに農業に従事している者の農外就職においても在宅通勤が多く、挙家離村は農業就業人口の減少に比べて限られた数にとどまった。その結果は農業従事者の高齢化女性化であり、兼業化であった。そして兼業農家は零細な農地をおおむね保持しつづけ、農作業の粗放化もみられるところとなった。

兼業化の原因については次のような点が挙げられる。まず、老齢年金など社会保障の不備であるとか、農民がさしあたり手近に求めうる就職先である中小企業とか出稼ぎにおいて賃金などの労働条件が恵まれないこととかなどのために、容易に完全離農できる状況になかったことである。すなわち、社会保障の不備とか労働条件の劣悪性とかのために、さしあたり必要でない土地も保持し続けるのである。それとともに、他方において農地価格の上昇がみられることになり、そのことから農地の資産的保有の傾向が強められた。これらを要因として土地を売却しての完全離農が抑えられ、兼業化が促されたといえよう。

また、規模拡大が進まず、兼業化が広がった原因として、大きな経営規模に適合した技術体系が確立されていなかった点も挙げる<sup>(9)</sup>ことができる。規模拡大は農地流動化の中で、農地の流れが規模の大きい経営を増加させる方向に働くことにより実現する。ところが、農地の流れがこのようになるためには、規模の拡大による利得が、経済的に農地購入費用に対応するもの以上でなければならぬ。そうでなければ、農地を購買する意欲は生まれにくい。このような条件は基本的に技術格差によってつくり出される。すなわち、大規模経営に適合した技術体系が確立し、それが小規模経営技術に対して経済的優越性を示していく過程で大規模化が進展するのである。従ってこのような技術的経済的条件が存在しない限り、規模拡大は容易に進まないであろう。

農業構造の改善が進展しない原因として、以上のような点も指摘されたが、農地法の諸規制が農地流動化を妨げる一要因であるとも考えられた。「答申」で提起された構造改善と農地制度との関係についての課題は、依然として存在し続けていた。そればかりでなく兼業化の進展は構造改善の必要性をより強める意味をもっていたといえよう。つまり、経営の劣弱化をもたらしかねない兼業化の進展は、それだけ経営規模を拡大し農業経営を近代化していくという政策目標の重要性を高めることになろう。

このような状況の下で、農林省は構造政策の観点から農地法を改正することには消極的であったといつてよい。六二年の法改正後、同年九月、農林省は農地制度研究会を発足させて研究に着手したが、同研究会は当初より二年間の研究を予定しており、その運営においても積極的な法改正の意図をもっていたものではなかったのである。同研究会の座長であった東畑四郎は、後日次のように語っている。

「会合も実にまじめに二十回以上もやっただけですが、別に答申を急いでだしてくれとは、ちっともいわない。

なるだけ、じっくり研究してほしいという態度から察しますと、農地制度改正なんていう積極的意欲はなく、むしろ、「防衛」研究会といったものでした。<sup>(10)</sup>

(1) 「農林漁業の新政策要領」(六〇年八月一八日)の決定過程について、次のような記事がみられる。「新農林政策は農林省の幹部会議、省議で三日にわたり、ケンケン、ガクガク、いつになく難航した。官房勢は基本政策の線をうけて走ろうとするし、農地局勢などはいままでのでいきさつから、そうそ手のひらを返すように頭もからだも切りかえがききにくいところから、新旧の対立があったとかんぐるむきが多い」。(「日本農業新聞」一九六〇・八・二二)これは本文の推定を立証するようであるが、記事の関係部分は記者の主観的判断の叙述という性格であり、またこの記事以外に官房と農地局の意見対立を伝えるものは見られないということもあり、本文で述べたことを確認することはできないようである。なお、農地法及び農協法一部改正案の立案の中心が農地局であったことは、組織法上の所管の点とか当時の新聞記事とかから明らかである。例えば、「日本農業新聞」一九六〇・一〇・五、同上一九六〇・一一・二二など。

(2) 「日本農業新聞」一九五九・一・一四。

(3) 「農地改革後十年くらいしかたっていないのに、自作農のワクをはみ出したようなもの(農業法人のこと―筆者注)をまたしても認めるといふなら、地主補償の方も認めたらどうだということになってきた。……もつともこの地主補償にからませた動きは、党内でもごく一部のものであり、…あまり大きな力とはならず、党内の意見も次第におさまってきてはいるようだ。」「全国農業新聞」一九六〇・二・二二。

(4) 「日本農業新聞」一九六一・一〇・一三。

(5) 「日本農業新聞」一九六一・一〇・二七。

(6) 「日本農業新聞」一九六二・四・二七。

(7) 『昭和四〇年農地年報』(農林省農地局農地課)による六四年の全国実績は次の通り。

貸付運用信託 七四件 三三三・六町

売渡信託 二件 〇・二町

売渡貸付運用信託 二件 ○・二町

貸付信託では、統制小作料を適用したため運用利益が経済的に問題にならないこと（平均で、水田一反歩当り年間一八七円）、手続の面倒なこと、創設農地を除外したことが、売渡信託では買入資金への配慮の欠如などが、その原因として指摘された。また信託契約による所有権移転が農家になじみにくかったともいわれている。『季刊農政の動き』第一九集、一九六二・一〇、一〇七―八頁など。

(8) 「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」(第四節、第一)としていたが、農業就業人口は六〇年の一四五四万人から、六五年の一五一人へ減少し(農業センサス)、それは年率四・六%の減少にあたった。

(9) この点については、例えば梶井功「経営規模拡大と農地流動の阻害条件」(『農業と経済』一九六六・三)。

(10) 東畑四郎・大内力「対談 農地制度を考える」(『農業と経済』一九六七・一〇)、六頁。

### 第三節 農地管理事業団法案

六二年の改正後一年余、六三年一二月九日の記者会見で赤城宗徳農林大臣は、農業構造改善事業の強化など農業政策の重点施策を示すとともに、農地の流動化と自立経営の育成の観点からの農地法改正などについて事務当局に検討を指示したことを明らかにした。<sup>(1)</sup>この指示がかなり明確なものであったことは、国会で農地局長が次のように答弁しているところからもわかる。

「大臣から三月ないし五月を目標にして、他の施策との関連において農地法を研究してみろという命令がございました。」<sup>(2)</sup>(衆議院農林水産委員会、六四年二月一九日)

この農林大臣の指示を契機として、六四年夏、農林省では農業経営拡大・離農援助対策案<sup>(3)</sup>とか農地金庫案<sup>(4)</sup>とか

が作成され、それらが調整されて、八月末には農地管理事業団案としてまとめられていき、<sup>(5)</sup>翌年の農林漁業における重点施策として位置づけられた。

農地管理事業団構想は、農地移動を農業構造の改善に向けて方向づける政府関係機関（事業団）を設置しようとするものである。同構想によって創設されることとされる事業団は、農地などの売買、売買のあっせん、借受け及び貸付け、信託引受け、農地などの取得に必要な資金の貸付けなどを業務とし、その業務に当たっては、自立経営を目指している者が農地に関する権利を取得するのを促進することを業務執行方針とすることとされた。そして事業団の関わる事例については、農地法の諸規制の適用を除外することとした。

同構想は予算措置がとられ、農地管理事業団法案としてまとめられ、翌六五年国会に提出されたが、成立せず廃案となった。さらに翌六六年、廃案となったものに若干の修正を加えて再び提出されたが、再度廃案となった。同案は農林大臣の指示を契機に農林省が立案したものであり、農林省外に強い推進者を見ることはできなかった。自民党とは調整が行われたが、自民党内には当初から異論があり、最後まで十分な積極性に欠けていた。農協系統組織は無関心的な態度を示していたし、法案の成立を要望していた農委系統組織も法案の修正を求めるなど全面的な賛成ではなかったといえよう。<sup>(6)</sup>それに対して大蔵省は歴大な財政負担を必要とすることなどを理由に厳しく批判的であり、社会党は強い反対の立場をとった。強い反対がある一方で、有力な推進者に欠けていたというのが同構想をめぐる状況であり、二度にわたる廃案もそこに直接的な要因があったといえよう。

さて次に、農林省による立案内容についてみてみよう。農林省は赤城農林大臣の指示によって立案を行ったが、農地移動を方向づける事業団を創設するという構想自体は大臣のものではなく、農林省が立案したものである。

同構想は「答申」で提案された農地の公的管理とか直接管理とかから着想を得ていると考えられるが、大臣はより直接的な農地法改正を意図していたといえるのである。赤城は事務当局に明確な指示を出すより数カ月前、大臣に就任した際の記者会見で、すでに次のように農地法改正の意図を明らかにしている。

「問い 農地法を改正する考えはないか。

農相 農業の構造改善をすすめるにはいまの農地法ではまずい。いままでの零細形態から中農形態の経営にして選択的拡大をすすめるには、専業農には農地の拡大、兼業農には家計のささえとなる以外の農地の移動は自由にしていいと思う。」(六三年七月一八日)

赤城農林大臣は農地法の改正について、この後二年近い在任期間中に繰り返し述べている。彼がより直接的な農地法改正を考えていたことはそこからもうかがわれるが、彼の意図と農地管理事業団構想との間の微妙な違いについては次の点にみることができよう。それは農地流動化の形態について、所有権移動を主体に考えるか、それとも賃貸借関係による移動を主体に考えるかという論点に関わる。前節でみたように構造改善に導く農地流動化が進まない要因として、農地法以外にもいくつかの点が指摘されたが、とくに所有権移動による農地流動化については、農地法の規制ではなく地価の騰貴による農地の資産的保有が農地流動化を妨げているとの認識がすでに一般的であった。そして農地法と構造改善との関係の問題は、次第に賃貸借関係による農地流動化に重点を移行しつつあったのである。つまり、農地法の自作農主義を修正して賃貸借による規模拡大への道を拓けるべきではないかという問題である。赤城農林大臣はこの点について、賃貸借による場合も含めて規模拡大を促進することを考えていたようである。国会答弁で次のように述べている。

「私は、所有形態におきましても、あるいは賃貸借の形で経営規模を拡大していく、いずれにいたしましても、両面から経営が拡大するような方向に持っていきたい、こういうふうと考えております。」<sup>(8)</sup>（衆議院農林水産委員会、六四年二月七日）

ところが、農地管理事業団構想は基本的に、所有権移動による農地流動化を主体に考えている。農地管理事業団の業務のうちには農地などの借受け及び貸付もあったが、中心的な業務としては農地などの売買及び取得資金の貸付が考えられていたといつてよい。さらに農地管理事業団構想では、事業団の関与する事例については農地法の諸規制の適用を除外することとしていたが、小作料統制については除外を考えていなかった。赤城農林大臣が賃貸借関係による農地流動化についても考慮していたことは、小作料の引上げについて語っていることからわかる。彼は農地管理事業団構想が固まって後に、記者会見で「農地流動化促進のため小作料のあるていどの引き上げはやむをえない」<sup>(9)</sup>と述べ、関心を呼んだのである（六五年一月一六日）。

農地管理事業団構想は赤城農林大臣の指示により、構造改善に向けての農地流動化を促す施策として農林省が立案したものであった。しかし、その内容は農林大臣の意図とは少し異なって、賃貸借による農地流動化を阻害していると考えられていた農地法の諸規制の改正ではなく、所有権移動を主体として、農地流動化の方向づけを事業団によって行おうとするものであった。ここには農林省内において、農地法の自作農主義を保持しようとする力がなお強く働いていたことがうかがえるのである。<sup>(10)</sup>

農林省が賃貸借による農地流動化を促すために農地法の賃貸借規制を改正することに消極的である間に、農村では農地法の賃貸借規制を免れつつ、実質的には賃貸借関係とあまり変わらない関係によって規模拡大が進めら



れる現象が広がりつつあった。いわゆる「請負耕作」<sup>(11)</sup>である。請負耕作が注目されるようになったのは六二年頃からであろう。請負耕作とは耕作の一部又は全部を他者に請負わせ、それに対して報酬等を支払うものであり、部分的作業請負は従来からみられるところであった。当時請負耕作が注目されるようになったのは、一つには苗代、耕起から収穫、脱穀調製に至るまでの全面請負耕作がみられるようになったからであり、一つには兼業農家が規模拡大を目指す中規模農家層などに請負わすという形がみられるようになったからである。このような請負耕作の形態は兼業農家の離農過程と中規模農家層などの経営規模拡大過程とが結びついたもので、農業発展の方向に沿った存在なのではないかということ注目されたのである。しかし、それが同時に実質的にヤミ小作とまぎらわしいものであることもいち早く指摘された。土地所有者の受け取る収益が統制小作料に違反するのではないか。また、当時の請負耕作は一年更新の口頭契約が一般的であったといわれるが、これが賃貸借の終了について知事の許可を必要としている農地法の規定に反しないかなどの問題が指摘されたのである。当時の農政当局の一般的な見方は「請負耕作は農地法との関連で微妙なものがあるが、農地法の精神に反していることを否定できない」というものであったという。<sup>(12)</sup>しかしながら、農林省は請負耕作について明確な方針を出すこともなく、事態の推移にまかせたのである。農林省は六六年六月に次官通達を出し、請負耕作を一部認めることとしたが、それは農協などがその構成員から農作業の委託を受け、大型機械を利用してこれを実施する場合のみであった。

農林省が請負耕作に対して明確な方針を示さないでいる間に、請負耕作は進展をみせ、六四―五年には二万戸台、九千ヘクタールと推定されるほどの広がりを見せることになった。<sup>(13)</sup>また土地所有者の受け取る地代相当部分と称しうるものが非常に大きい例が現れてきた。これは米の生産力の高い東北、北陸、九州（佐賀）などでみら

れると報告されているが、地代相当部分が一〇アール当り三〜四万円、小作料率として考えると五〇〜七〇パーセントという実態<sup>(14)</sup>が報告されるようになったのである。

請負耕作が広がり、高い小作料が生まれる背景には次のような条件があった。すなわち、米の生産力の上昇と機械化などによる労働生産性の向上である。機械化などにより労働力に余裕が生まれ、経営規模を拡大することが出来る技術的条件が成立しつつあった。そして余裕のできた労働力によって請負いする者が、兼業にその労働力を向けるのと同様あるいはより有利な条件で請負いをしつつ、他方で土地所有者にかなり高い収益が残るといった生産力の上昇が地方によっては生まれていたのである。つまり高率小作料も請負い側が少なくとも臨時雇賃金を確保した上で成立しており、高い生産力に支えられたものといえた。

生産力の上昇と労働生産性の向上を条件として進みはじめた規模拡大が、所有権移動によらなかったことについては、主として地価の上昇とそれに伴う農地の資産的保有に理由が求められた。そして農地法上の賃貸借ではなく請負耕作の形態をとったことについては、農地法の厳しい賃貸借規制に理由が求められた。農地法は不在地主を否定し、在村地主についても小作地の所有を制限していた。農地法は賃貸借関係の進展に強い制約を課していたのである。また、農地法は小作料を統制しており、その額は標準となる六級地で一〇アール当り一、一一九円であった。さきにみたように請負耕作では、地代相当部分が三〜四万円という実態がみられた。農地法上の賃貸借では高い地代を受けることはできなかったのである。そして農地法は耕作権を保護していたが、それは「いっぺん他人に土地を貸せば永久に返してもらえない<sup>(15)</sup>」といわれていた。地価が上昇し、農地を資産的に保有する傾向の強い中では、農地法の耕作権保護を受けず、いつでも土地を取り戻すことのできる請負耕作の形式は土地

所有者にとって十分意味があった。このように農地法の賃貸借に関する規制は、土地所有者が農地を貸すことを妨げる作用を果たしていた。自作農主義を基本理念として小作地を極小化しようとしている以上当然ではあるが、これが請負耕作を進展させる一因となっていた。それだけでなく請負耕作にも出さず、農作業を粗放化させながら農地を保有し続ける傾向を強めることともなっていた。請負耕作に出したりしたのはおおむね零細兼業農家であり、他方労働生産性の向上を背景に経営規模拡大を図ろうとしていたのは中上層専業農家であった。このような関係の下で高い小作料も生まれていたものであり、かつてのような地主小作関係が復活する条件はほとんどないといわれた。<sup>(16)</sup>農地法の自作農主義は厳しく問われることになったし、また請負耕作の進展によってその内実が掘り崩されつつあったのである。

- (1) 「日本農業新聞」一九六三・一二・一三。
- (2) 「第四六回国会衆議院農林水産委員会議録第八号」一九六四・二・一九、一〇頁。発言者は丹羽雅次郎農地局長。
- (3) 「日本農業新聞」一九六四・七・三一。
- (4) 「日本農業新聞」一九六四・八・一二、同上一九六四・八・一九。
- (5) 「日本農業新聞」一九六四・八・二八。
- (6) 自民党、全中、全国農業会議所の当初の反応については、「日本農業新聞」一九六四・一〇・一二。農委系統組織の同法案に対する要望については、「全国農業新聞」一九六五・二・二六。
- (7) 「日本農業新聞」一九六三・七・一九。
- (8) 「第四六回国会衆議院農林水産委員会議録第三号」一九六四・二・七、二頁。
- (9) 「日本農業新聞」一九六五・一・二〇。
- (10) 農地管理事業団の創設によって施策を行う方式を立案したことについては、退職公務員の再就職先を広げるために事

業団を創設するとか、経済活動に権威的に介入する方式とすることによって行政機関の影響力とか地位を強めるとかの動機が、農林省職員にあったかもしれない。しかし、それらとは関係なく、あるいはそれらと共に、自作農主義を保持しようとする力が立案過程において強く働いたと考えられるのである。

(11) 請負耕作については、さしあたり、宮崎俊行『請負耕作と農業生産法人』、前掲。『日本の農業』第一六集―請負耕作―、一九六二。

(12) 『日本の農業』第一六集、前掲、四頁。

(13) 農林省農地局農地課『昭和四〇年農地年報』、一九六七。農業調査によって請負耕作を、六四年、六五年ともに、二万户台、約九千ヘクタールと推定している。

(14) 大谷省三「自作農的土地所有の基本矛盾」(『農業構造問題研究』二〇号、一九六七・一一)。

(15) 東畑四郎、大内力、前掲対談、八頁。東畑四郎の表現。

(16) 例えば、大内力「農業政策の対応」、前掲、一二七―八頁。

#### 第四節 農地法改正(一九七〇年)

農地管理事業団法案が二度目の廃案となった六六年の暮、農林省は局長、外局長官など最高幹部による構造政策推進会議(座長は武田誠三事務次官)を設置して、構造政策の総合的検討に入った。「答申」が前提とした高度経済成長の持続はあったが、それに伴って農業構造の改善は進まなかった。それどころか兼業化、荒し作りといった農業の粗放化など構造政策の重要性をより強めるような事態の進展もみられた。そして構造政策上の重要な施策として立案された農地管理事業団法案は二度にわたって廃案となった。このような状況の下で農林省は構造政策の総合的検討に取り組みることになったが、その検討事項には当初から農地法の改正が挙がっていた。<sup>(1)</sup>

同会議における検討は半年以上に及び、翌六七年八月検討結果が「構造政策の基本方針」(以降「基本方針」<sup>(2)</sup>と略す)としてまとめられた。「基本方針」は第一から第四までの四節にわかれている。「第一農業をめぐる諸情勢と農政上の基本問題」では、農業基本法制定後の高度経済成長が農業に著しい影響を及ぼしたことを述べ、そのような農業をめぐる諸条件の変化の中で、今後の農業政策推進にあたって特に注目しなければならない問題として、(1)農産物需給の問題、(2)生産性の問題、(3)構造問題、(4)地域問題の四点を挙げ、それぞれについて説明をしている。「第二農政の基本目標と基本方針」では、農業政策の基本目標として生産性の高い農業の実現、食糧その他の農産物の安定的供給、農業従事者と他産業従事者との所得均衡を掲げ、それらを達成するために農業基本法の定める方向に従って、生産政策、構造政策、価格政策を総合的に強く推進するとしている。「第三構造政策の考え方」では、自立経営の育成を構造政策の目標とし、そのための政策展開の方向として、(1)農地の流動化の促進等、(2)土地基盤整備の充実以下六点を挙げた。「第四政策の内容」では、(1)農地の流動化の促進等、(2)資金融通制度の充実以下七項目にわけて、具体的政策内容を列挙している。「基本方針」は以上のように、農業政策全体にわたって、農業をめぐる諸条件の認識、農業政策の基本目標、それを達成するための基本方針、それを具体化した政策内容について述べているが、表題からもうかがわれるように重点は構造政策にあった。その構造政策の中で最も重要な位置づけを与えられたのは農地の流動化の促進であった。そしてそこで賃貸借規制の緩和を中心に農地法を改正する方針が明確に打ち出されたのである。「基本方針」は次のように言う。

「経営規模の拡大には、何よりも農地の流動化がその前提をなすものである。しかし既に述べたように、地価の高騰に伴い農地を資産として保有する傾向が強まり、これが所有耕地の増加による経営規模の拡大を著しく

困難にしており、今後においてもこのような事情はなお継続していくものと予想される。したがってこの際、所有権の移動による経営規模の拡大を図るとともに、あわせて、賃貸借等による流動化の方向について積極的な措置を講ずることが必要である。」(第三、2。傍点筆者)

このように賃貸借関係による農地流動化の促進の方針を明らかにし、賃貸借規制の緩和を中心に農地法を改正することとして、次の四点を要点として挙げた。第一は、賃貸借の解除などの制限(耕作権保護)について、合意に基づく解約、一〇年以上の期間の定めのある賃貸借の更新拒絶などについて、知事の許可を要しないものとする。第二は、小作料の最高額統制に関する現行制度を廃止する。第三は、離村者について、所有規模の限度を定めて小作地所有制限を緩和する。第四は、上限の保有面積制限の撤廃を検討するとともに、農地取得の下限面積について引上げを行う。このように「基本方針」は賃貸借関係による農地流動化を促進するために、農地法の主要な諸規制に大きな改正を加えることを明らかにしたのである。賃貸借関係による農地流動化を促進するとは、農地について小作地が増加することを促すものであり、「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」(農地法第一条)として小作地の極小化を目指す自作農主義を根本的に修正して、農地制度について政策転換をはかるものといつてよい。農地改革の成果を維持するために、自作農主義を基本理念とし、厳しい規制をその内容としてきた農地法について、農林省はその性格の決定的転換をはかることを明らかにしたのである。

農林省は「基本方針」に基づいて農地法改正の立案に入るが、農林省が農地法改正の方針を決定するに至る上で重要な要因となったのは何であろうか。農地法を構造政策の観点から改正することは、すでに「答申」で提案されたところであったし、その後も赤城農林大臣が繰り返し農地法改正に言及するなど、農地法改正はこの時は

じめて提起された問題ではなかった。また六六年三月には、農業構造問題研究会「農地事情と土地政策」、産業計画会議「一五年後の日本の農業―高生産性農業の形成―」、経済同友会「明日の農業への展望―農業近代化への第三次提言―」といった提言が出され、それらにおいては農地法の改正が提案されていた。このような状況にはあったが、農林省が構造政策の総合的検討の中で農地法改正をとりあげたのは、国会とか農林大臣とかによる明確な指示に基づくのではなく、農林省職員のかなり自発的な意思によるものであったと考えられる。すでに見たように、農林省内には農地法を構造政策の観点から改正することについて抵投的な力がみられた。それにもかかわらずこの時期に、農林省が内発的に農地法改正の検討を行ったのは何故であろうか。この点を理解する上で重要なことは、請負耕作の進展にみられる農地法の空洞化形骸化である。すなわち、農地法が無視ないし軽視される事態に対する危機感が、農林省の態度の変化を促すことになったと考えられるのである。当時の農地局管理部長中野和仁は次のように言っている。

「われわれが賃貸借面の緩和を考えるとということは、日本の小作制度からヤミ小作、請負耕作をできるだけなくしたい。規制を緩和をしたうえで、正規の賃貸借関係に誘導したいと考えているからである。<sup>(3)</sup>」  
また次のようにも述べている。

「小作料関係を賃貸借に追い込もうとしても行政指導でできるかどうか。問題はあります。しかしこのまま放っておくと、農地法そのものが無力化するという感じを、この三月の全国小作主事会議のときに非常に強く受けたのです。だから、遅きに失したかもしれないが、できるだけ努力して、緩める点は緩めた上で、賃貸借へ追いこめるところまでは一度やってみないと、だれも農地法を相手にしないということになってしまおうと思う

の、です。」<sup>(4)</sup> (傍点筆者)

ここには農地法の空洞化に対して危機感をもったこと、それに突き動かされつつ農地法改正を検討したことが率直に述べられている。農林省は以上のような点を重要な要因として、内発的に農地法改正の検討に着手したのであるが、ここでの内発的発議の意義については少し検討を必要とする。

政策転換についての発議の意義は、現行政策体系に重要な基本的問題が存在することを明瞭にであれ漠然とであれ指摘し、政策形成に関与する諸主体の注意を、政策転換の必要性あるいは可能性に向けさせ、政策転換過程を始動させることにある。しかし発議によって政策転換過程が始動されて、そのまま速やかに政策転換が実現するとは限らないのであり、発議は様々な形でくり返し行われることもある。その場合、当初混沌とした状況において問題を提起した発議と、のちにくり返される形で、むしろ政策転換を促進するものとして行われる発議とを、政策転換に対する意義において同じように扱うことはできない。前者の方が政策転換に対してより大きな意義をもっているということができるのである。また政策転換過程を有効に始動させた発議と、そうした力が弱い発議とを区別する必要もある。しかし、いかなる場合にも、政策転換には程度の差はあれ、抵抗とか摩擦、その効果の不確実性がともなうのであり、それらの可能性を予知しつつ行う発議の意義は小さくない。

農地法改正についての発議をこれらの点に照して考えてみるならば、構造政策の観点から農地法を全面的に再検討することは、すでに「答申」において提起されていた。そして「答申」が農地法における政策転換について有効な発議であったことは、農業基本法に関連して農地法の一部が改正されたこと、その後も農地法改正が引き続き論議されたことなどからわかる。また「基本方針」で示された農地法改正の内容は、不定形な状況に対して



注意の焦点を設定し、政策転換の方向を模索して、明確な形をとった政策内容を追求していくというよりも、すでに形をとりつつある状態に対して追認的な方策をとるという性格が強く、またそのような動機づけられている面が強かった。他方、「基本方針」が政策転換に対して少なからざる意義を有していたことも確かである。農地法改正についてすでに多くの論議がなされていたとはいえ、政策方針としても法技術的にも困難な問題があり得たし、政策転換に伴う抵抗とか摩擦が予期されなかったとはいえない。従って、それにもかかわらず政策転換の意図を明らかにすることは十分意義のあることであり、とくに農林省によってそれがなされることは、そのまま改正案の立案に着手することを意味していただけに重要である。このような意義は認められるものの、政策転換の発議として、「答申」がもった意義と「基本方針」がもった意義とを同列に論ずることはできない。それ故農林省が内発的に発議したことについても、この点に十分な注意を払って考察する必要がある。つまり農地法の政策転換過程における農林省の機能とか、政策転換に対する農林省の態度とかを分析する際には、「答申」と「基本方針」とでは発議の意義に大きな違いのあることに考慮が向けられなければならない。発議として重要な意義をもつ問題提起を行うことは、それだけ政策転換過程を推進する機能を果たすということであり、そこには政策転換を促す態度をより強くみることができるのである。

さて、「基本方針」に基づいて農地法改正立案作業に入った農林省は、六七年一月には「農地法改正に関する試案」(第一次試案)をまとめ、発表した。同試案は農地法改正懇談会(座長東畑四郎)によって検討され、その報告を受けて修正が加えられ、翌年一月第二次試案が発表された。その後法案の形にまとめられ、六八年の第五八回通常国会に提出された。しかし農地法改正案は社会党の強い反対という状況下で、国会運営上廃案への優先

順位の高い法案となり、五八回、六一回、六二回の三国会に提出され、廃案となった。そして六九年暮の総選挙後の第六三回特別国会に四たび提出された。この過程で法案内容に若干の変化はあったが、基本的には同じであった。同国会ではそれまで農地法改正案に対して強い反対の態度をとってきた社会党が、修正案を提出して修正を要求するという態度に変化した。社会党修正案に対しては、社会党賛成、共産党棄権、自民、公明、民社三党反対、内閣提出案に対しては、自民、公明、民社が賛成、社会、共産が反対という表決で内閣案が七〇年五月成立し、一〇月一日に施行された。

社会党の農地制度についての方針を、内閣の提出した改正案との対比で述べると次のようにいうことができる。第一は、内閣案が個人間の賃貸借による規模拡大の方向に強調を置いたものになっているのに対し、社会党は共同化の方向に農業発展の将来をみる。第二に、従って耕作権を弱める方向は農地改革の精神に逆行するだけのものであると考える。第三に、農業発展を促す他の諸条件が満たされない中での農地法改正は、かえって農業発展を阻害するおそれがある。

七〇年の農地法改正について、その主な内容を次に簡単に述べておきたい。

第一に、農地法の目的を規定している第一条が改められている。従来、第一条は自作農主義の原則を明らかにした規定とされてきたが、そこに「土地の農業上の効率的利用を図る」ということばが間につけ加えられた。それは「借地も含めて、農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようにするという今回の農地法改正の趣旨を明らかにする」<sup>(6)</sup>(傍点筆者)ための改正と説明されている。しかし、第一条の最初の「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」という自作農主義を明らかにした部分は、本来「借地」と相いれない

原則を述べたものであり、この第一条の改正は矛盾する原則を並立させる方向への改正といえる。すなわち、一方では従来の自作農主義の原則を維持することをうたい、他方では借地をも含めて「農地の効率的利用」を掲げるものであり、両者に矛盾する要素のあるかぎり、この改正は「自作農主義のもつ意義を決定的に後退させた」といえよう。<sup>(7)</sup>

第二は、農地等の権利移動の制限の改正である。最高面積制限の撤廃、最低面積制限の引上げ（取得後、北海道二ヘクタール、都府県五〇アール）など。

第三は、小作地等の所有制限の緩和である。離農者について北海道四ヘクタール、都府県平均一ヘクタールまで小作地を所有しうることであり、不在地主化への道をひらき、農地を所有したまま離農し離村できることとした。

第四は、農地等の賃貸借の解約等の制限の緩和である。合意解約、十年以上の定期賃貸借の更新拒絶などについて、知事の許可を要しないこととなった。この改正は従来に比べ、賃借権保護を弱めるものである。そして耕作権としてはきわめて弱い請負耕作を、この弱められた正規の賃貸借へ誘導しようとする意図がこの改正には含まれている。

第五は、小作料統制についての改正である。従来の小作料最高額統制制度を廃止し、農業委員会による小作料の標準額の設定および小作料の減額勧告制度を設けた。但し、改正当時の小作地の小作料については、なお十年間最高額統制制度を継続するという経過措置が規定された。

そのほか農業生産法人の要件の改正、草地利用権設定制度の新設なども行われた。また転用規制について、違

反転用に対する原状回復などは是正措置の処分が可能となった。

- (1) 「日本農業新聞」一九六六・一二・二二。
- (2) 『農政調査時報』一九六七・八に掲載されている。
- (3) 中野和仁「構造政策と農地法改正の方向」(『農業構造問題研究』二〇号、前掲)、三八頁。なお、これは研究会での報告であり、六七年八月一五日の研究会のものである。
- (4) 『農業構造問題研究』二〇号、前掲、五四頁。前注と同じ研究会での討論における発言。
- (5) 日本社会党「農地法改正にたいする党の態度」(一九六八・二・一八)参照。同文書は、『農政調査時報』一六八号、一九六九・二、二四―七頁に掲載されている。
- (6) 次官通達、四五農地B二八〇二号、一九七〇・九・三〇。
- (7) 渡辺洋三「農地法改正案の批判的検討」一九六八(渡辺洋三『農業と法』、前掲、所収)、一三三〇頁。

#### 第五節 農地法改正と農林省

七〇年に農地法は大きく改正されたのであるが、この時期までに農林省が農地法関係について重要な立案過程に入っただのは、四回を数えることができる。そこで最後に、それらを通じてみられる特徴を整理しておきたい。ところで、その四回とは、

- ① 農業法人問題に関して、五九年三月以降。
- ② 「答申」をうけて、六〇年秋。
- ③ 赤城農林大臣の指示をうけ、「農地管理事業団法案」の作成まで。
- ④ 構造政策推進会議での討議を経て、農地法改正案作成へ。

農地法は農地改革の成果を維持することを目的として一九五二年に制定されたが、この四回の場合を通じた十数年の間、農地法はその自作農主義を基本理念とする諸規制が、農業発展に対する阻害要因に転化しているのではないかという問題提起を受け続けてきた。農地法は、農業経営としては三反から三町までの家族経営を原則とし、その家族経営ができる限り自ら農地を所有することが適当であるとして、小作地の極小化を目指し、小作地に対しては強い耕作権の保護を与えるという性格をもっていた。それに対して、その諸規制がより生産性の高い規模の大きい農業経営へと発展していく力を妨げることになっていのではないかと問われたのである。①は税金問題がきっかけであったが、その場合も含めて、①～④のいずれにおいても以上のような問題提起の下で農林省は立案過程に入った。その意味で①～④を通じた十数年の間、農地法の政策転換過程は続いたのであり、七〇年の農地法改正によって農地法はその制定当時の性格から転換したのであった。農業法人問題は農地改革後はじめて、以上のような意味での積極的な問題提起が農地法に対して行われる契機となったが、農地法の政策転換について最も重要な発議の意味をもったのは「答申」であろう。しかし、「答申」をうけて速やかに政策転換が行われることにはならなかった。それに続いて、なお③、④という過程が必要であったのである。

①～④のそれぞれの場合において、農林省が立案過程に入るのを促す上で重要な要因となった発議がある。①では農林水産委員会の決議であり、②では「答申」であり、③では赤城農林大臣の指示であり、④では農林省の内発的発議である。これらの発議は農地法の政策転換に対してはそれぞれ異なる意義をもっているが、いずれも各事例において農林省が立案に着手するに際して重要な役割を果たしている。これらの発議は、④を除くといずれも農林省外の主体によるものである。それも国会の常任委員会とか農林大臣といった権限ある機関による明確

な意思表示という形態の発議である。「答申」については、それが農林省によって主体的に作成された面が強いと考えられることから、農林省による内発的発議の要素をみることもできる。しかし、それをうけて農林省によって立案された農地法及び農協法一部改正案と「答申」との間には大きな隔たりがあった。少なくとも立案にあたった農地局にとっては、「答申」は外部からの発議という要素を強くもったものとして受けとられたと考えられるだろう。形式的にみた場合に、「答申」が農林省外部の主体による発議であることは言うまでもない。そしてその主体である農林漁業基本問題調査会は法律によって臨時的に設置されたものであり、法制上からみても、構成員の上からみても、またそれが設置された背景からみても、権威の高い調査会であった。このように①③については、いずれも農林省外の権限ある機関による明確な意思表示という形態の発議をうけて、農林省が立案過程に入っている。それに対して、④においては農林省の内発的発議によって立案に着手している。しかし、④の発議が農地法の政策転換に対してもっている意義は、すでに指摘したように、「答申」などに比べて限られたものであった。このようにみえてくるならば、農地法の政策転換過程における発議については、農林省外部の主体が非常に大きな比重を占めていたといえよう。農林省はそれらの発議をうけて立案作業に入ったのであり、それも権限ある機関の明確な意思表示によって立案に着手するという特徴をみせたのである。ここからは農林省が農地法の政策転換に対して消極的であったことがうかがわれる。

農林省が農地法の政策転換に対して消極的であったことは、農林省が立案した改正案の内容からも明らかである。外部の主体による発議をうけて立案した改正案の内容は、いずれも発議が意図したよりも現状維持的なものであったのである。

農林省はこのように農地法の政策転換に対して、ほぼ一貫して消極的であり現状維持的であった。それは何故であろうか。この点については、農地法が農業政策の中で占めていた特別の地位に注意を払う必要がある。農地改革は戦前の寄生地主制を解体するという大きな歴史的意義をもった改革であり、農地法はその成果を維持することを目的とした法律であった。戦前において、農林省は高率小作料など地主制の重圧下にあった貧農の擁護者としての意識が強かった。その農林省が戦後の農地改革の実施を担ったのであり、改革後においては自作農体制の保持に強い関心をもつことになった。農林省が農地法の政策転換に消極的であった理由としては、このような農地改革の歴史的意義とその成果の維持に示された農林省の関心を挙げることができる。それ故にこそ、旧地主補償問題も農林省の態度に牽制的力を及ぼしたのである。旧地主に補償を行うことは農地改革の正当性に脆弱さを認めることであり、ひいてはその後の自作農体制の正当性を揺るがすことにもなる。農地法の改正は、その内容が旧体制への逆行をもたらすかどうかはともかく、農地改革の正当性に影響を与えかねない旧地主の補償要求を刺激する可能性があったのであり、農林省はそれだけ農地法の政策転換に慎重になったと考えられよう。

農林省が農地法の政策転換に消極的であったことについては、以上のような農地法の特別の地位によっておこむね理解されよう。農地改革後の自作農体制を保持し、旧体制への逆行を防止することに強い関心が置かれるならば、改革の成果を維持することを目的として厳しい規制を規定している農地法の改正に消極的になるであろう。しかし注意すべきは農林省内にも農地法改正に積極的な職員がいたと考えられることである。構造政策の観点から農地法を全面にわたって改正することを提案した「答申」は、農林省によって主体的に作成された面が強いのであるし、少なくとも農林省が全省にわたって農地法の政策転換に消極的であったのならば、「答申」の内容もも

と現状維持的なものにとどまったであろう。また構造政策推進会議の検討事項として農地法の改正を挙げのたは、農地管理事業団法案が二度目の廃案となった年の暮であった。農地管理事業団法案と賃貸借規制の緩和を中心とした農地法改正との間にはかなりの相違があったのであり、前者の廃案後、遅くない時期に後者が発議されたことから、農地法改正を積極にとらえる関心をもった職員が、従来から存在していたことがうかがわれるのである。このように農林省内にも農地法の政策転換に積極的な職員がいたことが考えられるのであり、農林省はこれらの職員の存在にもかかわらず、農地法の政策転換に消極的な行動をとっていたといえよう。

#### 第四章 土地改良事業

土地改良とは一般的にいえば、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れらを開発改良することであり、農民が個別経営上行う土づくりから、大規模な開拓干拓事業まで含む。事業の規模も様々であるし、事業主体も一様ではない。しかしながら、戦後の日本の土地改良事業は、ごく一部を除いて、国または地方公共団体の政策的関与の下に行われてきた。国または地方公共団体が事業主体となって事業を行うとか、国または地方公共団体が補助金あるいは低利融資という形で助成を行うとかしてきたのである。従って戦後の土地改良事業というとき、その大部分は公共政策の関与によって実施されてきた事業であり、公共政策が関与した事業の歴史は、ほとんどそのまま一般的な意味での土地改良事業の歴史といってよい。

土地改良事業は広義と狭義にわけることができるが、その中心をなす既耕地に対する狭義の土地改良事業は、ざっぱに言って次のような事業である。それは点と線と面の事業にわけることができる。点の事業とはダム、頭



首工、用排水機場などの建設である。これらは特定地点で行われる事業ではあるが、その受益耕地は広域にわたり、また受益耕地から著しく遠隔の地で事業が行われることも少なくない。これらのダムなどと末端の受益耕地とを結ぶ用排水路の建設が線の事業である。点の事業と線の事業をあわせて、一般に基幹かんがい排水事業と呼ばれ、国営あるいは都道府県営（以降、都道府県については県で代表させて、県営などのように表現することとする）で事業が行われる。受益面積の広さにより、より広いものは国営で、より狭いものは県営で行われるが、いずれにしてもかなり規模の大きな事業である。かんがい排水事業でもさらに規模の小さい事業は、団体営として行う。団体営とは事業主体が土地改良区、農業協同組合、市町村などであるものを指し、その中心は土地改良区である。団体営で行われる小規模なかんがい排水事業も含めて、末端耕地の整備にかかわる事業が、その地域的広がりから面の事業と呼ぶことのできるものである。その主な事業種目を挙げれば、かんがい排水、区画整理、農道整備、暗渠排水、客土などである。このような末端耕地の整備にかかわる事業は、おおむね団体営として行われることが原則であった。以上のような点と線と面の事業からなる狭義の土地改良事業のほかに、開拓、干拓、農地防災保全事業などを含めて広義の土地改良事業といえることができる。

戦後の土地改良事業はごくおおまかにいって、開拓中心から基幹かんがい排水中心へ、さらに末端耕地整備、特に区画整理中心へと変化した。そして六〇年代後半に入って米の供給過剰が顕在化するとともに、従来の稲作中心から、稲作転換あるいは畑地改良といった方向へ土地改良事業の重点の移行が進められた。戦後の土地改良事業はその内容を変化させつつ制度の新設改廃が行われ、今日その事業体系はきわめて複雑なものとなっている。

第一節では、戦後の土地改良事業の推移について簡単に述べるとともに、事業の制度面についてみておきたい。第二節では、政策転換を伴いながらも、戦後一貫して維持され推進されてきた土地改良事業について、それを支えてきた要因を考察する。第三節では、農業基本法制定前後を境として行われた土地改良事業に関する政策転換をとりあげ、その過程を考察する。第四節では、土地改良事業と農林省についてまとめの考察を行う。

### 第一節 土地改良事業の歴史と制度

戦後の土地改良事業は「緊急開拓事業」にはじまった。戦後の著しい食糧不足に対処するための食糧増産と、復員者、失業者などの就業対策を目的として、土地改良事業の重点はまず開拓入植に置かれたのであった。しかし、この開拓政策は入植者の営農不振が続出するなど予期した成果を取めることはできず、他方鉱工業部門の労働力需要も増加はじめ、開拓中心の土地改良政策は多少の曲折を経ながらも修正されていった。食糧増産効率のより高い、既耕地に対するかんがい排水事業へと土地改良事業の重点は移行したのである。一九五〇年頃から五三年頃までの時期が、食糧増産を政策目標にして、かんがい排水事業を中心とした土地改良事業が目ざましく進展した時期であった。五二年には「食糧増産五カ年計画」が作成され、その中で土地改良事業は重要な位置づけを与えられた。この間、四九年には土地改良に関する基本的な法律として土地改良法が制定された。同法は従来の耕地整理法、水利組合法などにかわるものであり、土地所有者中心の事業制度から耕作者中心の事業制度へと改められた。また事業の実施と施設の管理をともに行う組織として土地改良区が規定され、その民主的運営の確保が目指された。

五五年頃から食糧需給の緩和を背景として食糧増産という政策目標が威力を失っていき、それに従って食糧増産を政策目標としてきた土地改良事業は効率性を中心として批判されることとなった。当時の批判は次のようなものであった。<sup>(1)</sup>第一は、事業が総花的に行われたことなどから工事期間が長期化し、それにもなつて事業の効果の発現が遅れ、また手戻り工事が生じていることなどに対する批判である。第二は、事業の総合性の欠如に対する批判である。一般に国営、県営の基幹かんがい排水事業は、それに対応した末端耕地での事業が行われて効果を発揮する。ところが、各種事業が統一的総合的に行われていないために、国営とか県営とかの事業が完成しているにもかかわらず、同時に必要な末端耕地での事業が行われておらず、事業の効果が現れないといった事態がみられたのである。第三は、土地改良事業と営農指導との関連性の欠如に対する批判である。土地改良事業は土地と水の条件を改善するものであり、その条件改善を現実に結実させるためには、新しい条件に適合した農業経営が行われる必要がある。ところが土地改良事業と営農指導が関連づけられていないために、土地改良事業の効果が現れないといった事態の指摘が行われたのである。

これらの批判に対応して、五〇年代後半に次のようないくつかの措置がとられた。<sup>(2)</sup>一つは、五七年に創設された「特定土地改良工事特別会計」制度である。同特別会計の狙いは、資金運用部などからの借入金を一般会計からの繰入金に積み増すことにより、事業費予算を増大させ工事速度をはやめようというものである。これにより、従来十年以上の期間を要していた干拓事業、国営かんがい排水事業を七年で完成させることが目指された。いま一つは、五八年度予算折衝の最後の段階で実現した六五億円の「非補助小団地等土地改良事業助成基金」である。同基金は農林漁業金融公庫に設置され、その運用による利子収入によって、一定条件に該当する非補助土地改良

事業に対して融資資金の利子軽減が行われることとなったのである。これにより、遅れの目立っていた末端耕地の整備を促進し、基幹かんがい排水事業の効果の発現をはやめようとしたのである。

六〇年度予算において、従来「食糧増産対策事業費」という名称の下に区分されてきた土地改良事業関係予算は、名称が「農業基盤整備費」と改められた。食糧増産という政策目標の凋落を示す象徴的变化といえることができるが、事業内容について際立った変化があったのではなかった。この時点では単に名称の変更にすぎず、政策目標として食糧増産から生産性向上へという転換を志向することが確認されたにすぎない。<sup>(3)</sup>

ところが、六一年における農業基本法の制定前後を境にして、土地改良事業は実質的にも大きな転換をみせることになった。それは、従来国営、県営といった大規模な事業を中心にかんがい排水事業に重点があったのが、区画整理を中心とした末端耕地整備事業に重点が移り、そしてそこでは機械の導入に適した農道の整備、大区画の形成などがはかれることになったことである。このような事業内容の変化は、農業基本法に示された新しい農業政策体系に従った土地改良事業についての政策転換であった。新しい農業政策体系においては、規模の大きい生産性の高い農業経営を育成することが目指されていた。そして、そのような農業経営は大型機械化体系の導入によって実現すると想定され、土地改良事業は農業機械化を中心とした農業構造の改善の観点から再検討されるべきものとされた。そしてこの観点に沿って、土地改良事業は事業内容を変化させていったのである。重要な事項について、時期を追って見ていくこととしよう。

まず、開墾入植を中心としていた開拓政策に変更が加えられ、六一年「開拓パイロット事業」が発足した。同事業は既存農家の規模拡大のための開拓を行うことを内容としており、これによって農業構造の改善、自立経営

の育成をはかることを目的とする。また六一年には、農業機械化のための大区画が指導奨励されることとなり、翌六二年度の予算においては、三反（30アール）以上の大区画の面積が全体面積の三分の二以上あるときは補助率が10パーセント上積みされることになった。六二年から事業実施に入った農業構造改善事業においても、三反区画以上の大区画が原則となった。翌六三年にはほ（圃）場整備事業が創設され、従来団体営事業として個別に扱われていた区画整理、かんがい排水、暗渠排水を、区画整理を中心として総合的に行うこととなった。そして、このほ場整備事業が以後の土地改良事業において重要な地位を占めることとなったのである。六四年には土地改良法の大幅な改正が行われた。同改正によって、第一条の目的規定が改められ、生産性向上、選択的拡大、農業構造改善などが土地改良事業の目的として規定された。この時の土地改良法改正によって作成が義務づけられた土地改良長期計画は、六六年三月に閣議決定されたが、そこではほ場整備事業（広義の意味で、末端耕地の整備にかかる事業を指す）が土地改良事業の中心として位置づけられた。

以上のように六〇年代前半において、土地改良事業の政策転換が構造政策の観点に沿って行われたが、六〇年代後半から七〇年代に入ると、それを基調としつつ、次のような新しい展開がみられた。第一は、米の供給過剰を契機として、開田抑制、ほ場整備事業の通年施行などが実施され、従来の稲作中心の土地改良事業に対する修正がはかられた。第二は、従来の農業生産に関わる土地改良事業という性格に対して、同事業を農村整備とか地域開発とかいった視点からとらえる志向があらわれてきたことである。第三は、兼業化の進展などによって農家階層間の分化が著しくなり、それに伴って農家間の土地改良事業に対する利害関心の分裂が甚だしくなってきたことである。そして、土地改良事業について積極的な意欲をもたない農家が増えるなどの問題が生じてきた。

さて次に、土地改良事業の中心をなす既耕地に対する事業について、その制度をみてみたい。土地改良事業制度は戦後の展開の中できわめて多様化複雑化し、それは今日、国営、県営、団体営といった事業主体の違いに並び、また事業種目の相違に従って、事業採択基準、経費負担区分、事業の申請、実施などの手続きが多岐的に異なり、全体として複雑な構成となっている。ここでは複雑な事業制度の概略をみておきたい。

土地改良事業は事業の受益面積の広狭に従って、広いものから国営、県営、団体営で行うことを基本としている。点と線の事業、つまり基幹かんがい排水事業は国営、県営で行われる。より規模の小さいかんがい排水事業も含めて、面の事業、つまり末端耕地整備の事業は団体営で行うことを原則とする。面の事業である小規模かんがい排水、区画整理、農道整備、暗渠排水、客土は、六二年まではそれぞれ個別に団体営で行われてきたが、六三年に創設されたほ場整備事業では、これらの諸事業を総合的に行うことができるようになるとともに、県営で行う道もひらかれた。ほ場整備事業は区画整理を中心として、かんがい排水など末端耕地の整備にかかる事業を総合的に行う事業である。同事業については、団体営のほかに県営事業制度も設けられ、面の事業については県営の道がひらかれたのである。事業規模の大きなものは県営で、より小さなものは団体営で行う。同事業は従来の区画整理事業を引き継ぎ、吸収し、それを中心とした総合事業として出発したのであるが、他のかんがい排水、暗渠排水などの事業については、その後も単独で団体営によって実施する制度が存続している。

国営、県営、団体営のいずれの事業においても、事業の経費は国、県、受益者の三者で分担されるが、その支出方法、負担区分はそれぞれの間で異なる。国営事業では事業費の全額がまず国から支出され、事業の完成後、県、受益者の負担分が長期の年賦支払いにより国に納付されることになる。その場合、国に対しては県が負担金

として一括納付し、県はその負担金についてその全部又は一部を、受益者からその者の受ける利益を限度として徴収する。徴収方法には、直接徴収、市町村を通しての徴収、土地改良区を通しての徴収の三方法がある。県営事業については、国の負担する部分は補助金の形をとる。この場合も受益者から受益者負担金に相当する部分を徴収する方法には、直接、市町村ルート、土地改良区ルートの三方法がある。受益者負担金はこの場合分担金と呼ばれるが、国営の場合と異なって、事業の進行にあわせて毎年度支払うことを原則とする。しかし、分担金の相当部分について農林漁業金融公庫からの融資が行われており、受益者は事実上、大部分の分担金について長期の年賦支払いができることになっている。団体営事業について、国、県が負担する部分は補助金の形をとる。なお、事業参加者の負担分の相当部分について、農林漁業金融公庫からの融資が行われている。

以上のように、国営、団体営のいずれにおいても、国、県、受益者の三者が事業費を分担するのが原則であり、受益者の負担分については大部分が長期の年賦支払いとなるようになっていく。三者間の負担区分についてみると、全国一律に決定されるのは国の負担割合だけであり、県と受益者が残余についてどのような割合で負担するかは各県により異なりうる。国の負担割合はきわめて多数にのぼる事業種目ごとに異なっているが、おおよその見当をつけるならば、国営では60パーセント、県営では50パーセント、団体営では40パーセントといったところである。一般に団体営よりも県営、県営よりも国営というように、事業規模が大きくなるほど国の負担割合が大きくなり、それだけ受益者負担が少なくなる可能性があって受益者にとり有利となる。従って、同じような事業を行うならば、団体営よりも県営で、県営よりも国営で行う方が受益者にとって一般に有利となる。

以上に述べてきたところはいずれも、国が補助金などの形で事業費の一部を負担する事業についてであった。

しかし、補助金が交付される団体営事業は大体において受益面積が20ヘクタール以上であることが要件であり、それよりも小規模な事業は補助事業として採択されない。そのような小規模な事業についても、農林漁業金融公庫から低利融資を受けるという制度がある。五八年に設けられた非補助小団地等土地改良事業助成基金は、このような小規模な非補助事業に対する融資について、とくに必要なものに対してさらに利率を引き下げようというものである。農林漁業金融公庫の土地改良資金の融資利率は時期により異なるが、おおむね補助事業6.5パーセント、非補助事業5パーセント、前記基金によるもの3.5パーセントあたりと考えてよい。なお、ごく小規模な事業についてであるが、農業近代化資金からの融資も可能である。農業近代化資金も低利資金が農業に融資されるように政策的に設けられた制度である。

このように大規模な事業から小規模な事業についてまで様々の制度が多彩に展開しているのであり、国あるいは地方公共団体の政策と無関係に、個別経営が私経済的に行う土地改良事業がごく一部にとどまることもうなげよう。

さて次に、土地改良事業を行う手続についてであるが、それは土地改良法に規定されている。それによれば、土地改良事業は受益者の発議によることを原則とする。土地改良区による事業であれば、受益者の発議により土地改良区を設立し、知事の認可を受けて事業を行うのであり、国営、県営の事業については、受益者が農林大臣とか知事とかに事業の申請を行うこととなっている。国営とか県営といった大規模な事業について、受益者の申請によって事業を行うという手続は現実の事業の過程からみて虚構性の強いものであり、また受益者申請によらない事業手続も規定されている。しかし、受益者の申請によって事業を行うという手続が基本であり、それは土



地改良事業が個別農業経営の改善のために行う私経済的性格のものであるとの原則に立っていることによる。

しかし、受益者の一部（一五人以上）の発議を前提とするものの、事業の実施に際しては事業施行区域内の関係者（土地改良法第三条で資格要件が定められており、「三条資格者」と呼ばれている）は事業参加者とみなされ、その三分の二の同意によって事業を行うことができる。現実にはできる限り全員の同意を得るよう努められるのが通例であるが、法律上は三分の二の同意によって実施することができる。ここには土地改良事業が私経済的性格をもちながらも、一定の広さの農用地を対象とする共同事業的性格をもっていることが示されているといえよう。

土地改良事業に対する国の財政支出は、公共事業として行われている。すなわち、土地改良事業に関する予算の主要部分は「農業基盤整備費」の下にまとめられているが、この費目は「公共事業関係費」の中に位置づけられている。しかし、公共事業とはいうものの、土地改良法に規定された手続は、この事業が私経済的性格のものであることを原理としているし、国営事業でも事業費の受益者負担金がある。土地改良事業はいくつかの要素が混交した性格のものとして制度化されているといえよう。

(1) 農村開発企画委員会編『昭和三十年代以降における農地行政の展開とその評価』同委員会、一九七三、五四―五頁。  
 なお、土地改良事業の戦後の歴史については、同書に多くを負っている。

(2) 同右、五五―七頁。

(3) 財政調査会編『国の予算』昭和三五年度版、同友書房、一九六〇、二九〇―二頁参照。

## 第二節 土地改良事業の推進

土地改良事業は戦後、政策転換を伴いながらも、また多少の曲折を経ながらも、一貫して維持され推進されてきた。このことは戦後の土地改良事業の展開に関して、政策転換が行われたことと同じように注目される。そこで本節では、戦後の土地改良事業がほぼ一貫して維持され推進されてきた要因について考察する。まず土地改良事業の効果について述べ、次いで事業の実施を妨げる要因についてみてみることにしたい。

土地改良事業の効果の第一は増産効果<sup>(1)</sup>である。土地改良による反収増であり、土地生産性の向上である。農地について土地と水の条件を改良し整備することによって、収穫量が増すのである。水害とか干害に頻繁に襲われる土地についてとくに明瞭に現れるが、事業によって土地と水の条件が改善されることにより、一般に土地の生産力が安定し向上する。さらに新たな条件に対応した適切な農業経営とか農業技術を行うならば、増産効果は確実となり強化される。

増産効果は、農産物価格が一定であるならば、単位面積当りの粗収入を増加させ、自作農経営においては所得増加をもたらすこととなるだろう。個別農家経済にとってこのような効果を生むとともに、増産効果は国全体の農業生産力の向上をもたらす。保護農政期に食糧増産政策の有力な手段として土地改良事業が推進されたのは、この国全体にとっての食糧増産効果に着目されたことであった。しかし、食糧管理制度の下で米価が安定し上昇していた当時においては、土地改良事業の増産効果は農地改革後の自作農家にとって所得増加効果をもっていた。つまり、保護農政期にかんがい排水事業を中心として土地改良事業が急速に進展したのは、食糧増産を政策

目標としたものであり、主に食糧増産効果によるものであったが、同時にそれは農地改革によって創出された自作農家の所得を増加させ、それによって自作農体制を安定化させ強化する機能ももっていたのである。

土地改良事業の効果の第二は、農業労働の軽減である。日本の農家は経営規模が一般に零細であり、耕地面積も狭小であるが、さらにその耕地が五―六カ所といったように分散していた。耕地区画も不整形で小さく、区々であった。また農道も整備されておらず、軽運搬用具の利用にさえ不便であった。このような耕地条件の下では、大きな区画に整理し、農道を整備し、分散した農地を集団化するだけでもかなりの労働軽減効果をもちえた。さらに区画整理、農道整備、農地集団化といった耕地整備は、かんがい排水施設の整備と相まって機械の導入を可能にし、また機械を導入した場合の効率を高める。農業の機械化のためには機械の運行に耐える農道の整備が必要であるし、耕地区画の形状及び大きさは機械の効率に大きな影響を与える。分散耕地の下では、機械を導入した場合にその効率が著しく妨げられることは言うまでもないであろう。また、かんがい排水施設の整備によって排水機能を高めることは、機械の導入にとって重要である。以上のように土地改良事業は農業機械化のための基礎条件をつくり出すものであり、事業に引き続いて機械化が進展するならば、そこで実現される農業労働の軽減は著しいものとなるろう。

土地改良事業の労働軽減効果はこれにとどまらない。かんがい排水施設の整備は、用排水の操作とか管理、あるいは施設の維持管理のための労働を軽減する。またかんがい排水施設の整備によって水に対する統制力が高まり、水によって支配されてきた労働体系からの解放が進み、より合理的な労働体系の可能性が与えられる。

農業労働の軽減は土地改良事業のうちでも、とくに末端耕地の整備に関わる事業によってもたらされる。それ

は一つには農業労働の条件を一般的に改善することにより、そしていま一つには機械の効率的導入を可能にすることにより生み出される。農業基本法制定前後を境にして、土地改良事業は末端耕地整備を重点として実施されていくようになったが、それは農業機械化のための耕地条件の整備を目的としたものであった。従来食糧増産を政策目標として大規模なかんがい排水事業に重点があったのが、構造政策の観点から再検討され、農業機械化のための耕地整備を重点とした事業内容へと変化したのである。そしてそこで着目されたのは、機械化による農業労働の軽減、つまり労働生産性の向上であった。

土地改良事業の効果の第三は、福祉効果<sup>(2)</sup>である。戦後の日本農業における農業労働は、一般に劣悪な労働条件の下での重労働であった。従って、土地改良事業によって劣悪な労働条件が改善されるとか、過重な労働から解放されるならば、それはいわば福祉効果をもっているといつてよかつた。とくに湿田における農作業は不快かつ苦痛な労働であり、土地改良事業によって乾田化されるならば、それは著しい労働条件の改善となつた。また過重な労働からの解放は、単に労働生産性の向上というにとどまらず、生活の改善を可能にするといった効果をもちえた。

土地改良事業はそのほか次のような効果をもつことがある。排水不良の耕地は保健上好ましくない環境といつてよいが、土地改良事業はそのような地域全体の環境を改善することがある。また、土地改良事業は水利紛争あるいは水利をめぐるの前近代的慣行を消滅させることがあるのである。

土地改良事業はこのように増産効果、労働軽減効果、福祉効果といった多様な効果をもっている。もちろん、個々の事業によってこれらの効果の現れ方は一様ではない。しかし、戦後の日本農業の状態においては、土地改

良事業はこれら多様な効果を多かれ少なかれ一律にもっていたのであり、増産効果しか現れない事業とか、労働軽減効果しか現れないとかいったことはほとんどなかったといつてよいだろう。保護農政期から六〇年頃まで、土地改良事業は食糧増産を政策目標として実施され、事業内容としては大規模なかんがい排水事業が中心であった。しかし、基幹かんがい排水事業も末端耕地における事業が行われなければ効果を発揮しなかったし、末端耕地整備が行われるならば、そこでは増産効果だけでなく、労働軽減効果も福祉効果ももたらされたといつてよい。農業基本法制定前後以降は、逆に末端耕地整備が事業内容の中心となり、それは機械化を通じた労働軽減効果に焦点をあててのことであった。しかし、末端耕地整備は、その前提として基幹かんがい排水事業を必要とすることが多く、増産効果をもたないわけではなかった。また末端耕地整備はさしあたり機械を導入しなくても、労働条件の改善をもたらす、労働が軽減されたり、福祉効果ももったりしたのである。土地改良事業が戦後ほぼ一貫して維持され推進されてきた最大の理由は、それがこのような多様な効果をもっていたことである。それは所得の増加をもたらす可能性があったばかりでなく、劣悪な条件の下での重労働からの解放をもたらす、生活条件の改善を促す力ともなりえたのであった。

このように多様な効果をもっていた土地改良事業ではあったが、その実施過程が順調で問題がなかったということではない。事業実施に際して、できる限り事業参加者全員の同意を得るべく努められていることはさきに触れたが、様々の理由から事業に対して反対が存在するのが通例である。そこで次に、事業を妨げる諸要因についてみてみたい。

第一は、受益者負担金の問題である。補助金などを導入して行われる事業であれば、受益者負担金は総事業費

の一部であり、また非補助事業についても長期低利融資が行われており、受益者の負担は軽減されている。しかし、受益者負担の軽減により農家にゆとりが生まれるとするのは、農家が土地改良事業という長期固定資本投資を行い、それに耐えるだけの収益力をもっていることを前提とするものである。零細規模の自作農体制下にあった戦後の日本の農業において、そのようなことは一般に存在しなかった。もちろん、農家の土地改良投資に対する負担能力は地域的にも階層的にも異なるが、一般的に言って高いものではなかったのである。例えば、ある計算によれば、六五年度においてほ場整備事業（受益者負担は事業費の25〜30パーセント）を行った場合、10アール当りの年賦金は一、六〇〇円であるが、この額は農家において生ずる投資可能な現金余剰の三分の一あるいは60パーセントを占めるといふ（計算の方法によって、このような差がでる）。そして七〇年から七一年にかけて、年賦金の額が投資可能な現金余剰を上回るに至ったとされる<sup>(3)</sup>。総事業費の三分の一弱を長期年賦で返還する金額についてこのような計算例が示されているのであり、自己資金のみで事業を行うことを考えた場合はもちろん、補助事業の下でも、一般に農家が受益者負担金を余裕をもって担える状況になかったことは明らかであろう。

しかし、受益者負担金の問題は単に経済的負担能力の点からだけでは理解できない。問題が負担額ではなく負担感であることも多いのである。まず、期待通りの効果があるかどうかについての不安があり、それが心理的に負担感を強めることがあるだろう。農家が土地改良事業に期待する効果は農家ごとに様々であろうが、最も一般的増産効果についてみても、その効果の予測には不確実性が残る。また、増産効果は価格を一定とした場合に所得の増加に結びつくのであり、価格条件が不安定であるならば、増産効果が所得の増加をもたらすかどうか確実ではない。価格安定制度が欠けているとか、あるいは不十分であるとかの作目について、このような問題は常

に存在しており、米については食糧管理制度の推移が大きな影響を与える。

農地改革後の自作農体制は、経営規模の零細な農家からなるおおむね均質な構成をとっていた。しかし、農地法が原則とした三反から三町の間では農家数は上層へいく程少ないものの、分散的であり、その限りでは零細な中にも不均質な構成をなしていた。そして経営規模別の分散は各農村内においてみられたのであり、日本の農村は経営規模の異なる農家からなる不均質な構成をおおよそもっていた。従って、一定の広さの農地を対象とすることになる土地改良事業においては、事業参加者の中に下層農家など受益者負担金を非常に重く感ずる階層の存在することが多いのである。受益者負担金はこの点からも問題となる要素をもっている。

事業採択基準の緩和（これにより、従来非補助でしか行えなかった事業が補助事業として行えるようになったり、団体営でしか行えなかった事業が県営で行えるようになったりする）及び補助率の引上げは、土地改良事業関係者の一貫した要求であるが、そこには受益者負担金の問題及びそれに基づいた事業実施の困難さが反映されているといえよう。

事業を妨げる第二の要因は、換地<sup>(4)</sup>をめぐる問題である。換地は区画整理に際して行われる事業である。区画整理を行うと土地の形状が変化するので、区画整理後の新しい土地の形状に沿って従前の土地に対する諸権利を適合確定させなければならぬ。これが換地である。換地は区画整理に伴う事業であり、すべての土地改良事業に共通するものではない。しかし、区画整理を中心としたほ場整備事業が創設され、土地改良事業の中で重要な地位を占めてくるに従い、換地をめぐる問題は重要性を増してくるようになった。ほ場整備事業では必ず換地が行われることになるが、それは分散した農地を集団化し、機械化に適した耕地条件をつくり出す機会を提供する。

ところが、換地はほ場整備事業の中で最も困難な問題を生み出す事業となっているのである。その理由は端的に言って、農家にとって主要な生産手段であり財産である農地についての諸権利に関わることだからである。そこでは些細な疑問とかかすかな不安が大きな問題へと発展し、事業全体に決定的な影響を及ぼすことになる可能性があるのである。

換地は区画整理に際して必ず行われなければならないが、従来から利害の対立、感情的対立などにより紛糾することの多い事業であった。換地の問題が重要なのは、それが分散した農地を集団化する機会を提供するからである。農地の集団化は土地改良法（第五二条第三項）の求めるところでもあり、また農業基本法以降の土地改良事業において重要な目的の一つとされたところでもある（農業基本法第二条第一項第三号参照）。農地集団化が行われているかどうかは、機械を導入した場合の機械の効率に大きな影響を与えるからである。しかし、さきにも触れたように農地集団化は導入しない場合でも、農業労働を軽減し、合理的な農業経営へと進む可能性を与える。農地が分散していることは、個別経営にとって保険効果をもつなどの効用があるが、農地集団化は農業経営を近代化し合理化していく上における一つの重要な過程であるといえよう。ところが農地集団化を徹底して行うことになる、各農家の新しい耕地が従前の耕地からかけ離れたところに置かれる可能性が大きくなる。このことが大きな問題点になるのである。

換地について紛議を避けるためにとられてきた方針は、原地換地主義と呼ばれるものである。区画整理後の各区画を、従前にその中に最も多くの耕地を有していた農家に換地することを原則とする方法である。従前の耕地との位置的対応をできる限り保持しようというもので、経験的に最も不満のおこりにくい方法といわれる。しか



し、この方法は農地集団化の好機である区画整理において、集団化の方針を放棄するものといつてよい。この場合でも、事業によって一区画の大きさが拡大され、区画を細分した換地は行わない方針が貫かれるならば、ある程度の集団化は達成される。分散耕地の下で、それ以上の集団化を進めようとするならば、原地からのかなりの離脱が求められざるをえない。より徹底した集団化を目指すならば、原地換地主義とは異なる換地方法が採用されなければならないのである。

農地集団化のために一般に推奨され採用されている換地方法は、採点法による土地評価に従った方法である。区画整理前後の土地についてそれぞれ評価を行い、それに従って公平な換地を行おうとする方法である。評価の方法は、土地の収益力に影響を与える項目（土性、広狭、水利、日照など）ごとに採点し、それらを合計するものである。この方法は土地の優劣を含めた評価によって、区画整理前後の諸権利に対応関係を保とうとするものである。

土地評価法による採点は、各評価項目に重要性に応じて点数が配分され、項目ごとにその配点内で採点され合計される。従って、最後の評点は評価項目の構成、配点割合によって影響を受ける。ところが、評価項目の構成、配点割合のあり方について、農家間に利害対立が生ずるのである。一例は区画の広狭である。この項目に関心を示すかどうか、また関心の程度は、農業機械化への意欲と能力ひいては階層間によって異なるのである。つまり同項目の配点割合について階層間で利害の違いがあるのであり、それに伴って対立的問題点へと発展する可能性がある<sup>(5)</sup>のである。土地評価法にもこのような問題点があり、鋭い対立紛争の可能性がある。

換地において事業参加者間の利害対立は最も鋭くあらわれるが、事業の過程で農家間の対立は様々な形で顕在

化する。農道の配置一つでも利害対立の芽になりうるが、その基本的背景は、土地改良事業が農村を構成する諸階層に対して異なる効果をもっていることである。土地改良事業は一般に上層農家の受益がより大きい場合が多いが、機械の導入を前提として労働生産性の向上を目指す事業ではこの点がかなり明確である。機械の効率的な作動のために必要な大きな区画、幅員の広い農道、農地集団化といったことは、中型あるいは大型の機械を導入する志向をもち、資力をもち、そしてそれによって経営を改善することができる上層の農家（規模の小さな農家では過剰投資になる可能性がある）にとっては大きな効果をもちえても、下層の農家にとっても同じように効果をもつとは限らないのである。また、農業から離脱しつつある第二種兼業農家にとっては、農業生産のための土地改良事業は大きな関心をひくものではないといつてよいだろう。

受益者負担金の問題、換地問題などの利害対立の問題の二つが土地改良事業の実施を妨げる大きな要因であり、これらのために事業の実施過程において反対とか紛争とかがみられるのである。従って、土地改良事業を計画し実施していくには、これらの障害の克服が必要であり、それを担う主体が存在しなければならぬ。ところが戦後の農村には、これらの困難に対処して土地改良事業を遂行していく強い経済的誘因をもつ階層が存在していない。戦前においては、地主が土地改良による小作料の増徴という経済的誘因をもちえたのであり、地主の主導の下で事業が行われることができた。土地改良事業について戦前の地主に相当するような経済階層は、戦後の農村には存在しない。そのため農村における経済階層と一応切り離されたところに指導者が存在した場合がみられるのである。実際、比較的円滑に事業の行われている地区の指導者をみると、旧地主とか、村出身者で帰村したものとかが、小学校の校長とか、普通の自作農民ではないという共通性をもっているといふ<sup>(6)</sup>。そして彼らの土地改良

事業への動機は、経済的誘因ではなく、土地改良事業のもつ多様な効果によって農村を発展させ、農民の生活を改善しようとする情熱などであったようである。<sup>(7)</sup>土地改良事業については、その実施を妨げる大きな要因のあったことを考えるならば、これらの地元指導者の機能は決して小さなものではない。そして土地改良事業が戦後ほぼ一貫して維持され推進されてきた要因の一つとして、諸困難に対処しつつ事業の実施を担った地元指導者の活動を挙げることができよう。

土地改良事業が維持され推進されてきた要因のいま一つは、農業土木関係の行政機関である。それは農林省―地方農政局―県と縦に連なった構成をしており、地元指導者の活動を補完しつつ土地改良事業の推進に寄与してきたのである。彼らの活動については、まず技術面がある。

土地改良事業は工事に先だって、調査・計画・設計が行われる。それらの技術的基準については、農林省によって『土地改良事業計画設計基準』が作成されている。これは事業の計画・設計・施工の各段階について、作業ごと、部門ごとに規格化した手法を示した基準書で、一九五〇年から四年を費やして完成し、その後技術の発展などに応じて改訂されている。<sup>(8)</sup>『設計基準』などを参考としながら、計画・設計が行われるが、これには農林省、県の職員の果す役割が大きい。

農林省、県の職員は、同時に、事業の計画、実施についても補完的であるが大きな役割を演じている。事業の必要性については地元の農民、地元の指導者にまず感じられ、彼らの運動、陳情などを経て事業の具体化へ向っていくが、農林省、県の職員はその過程で技術面について活動するだけでなく、事業の計画・実施の局面についても、地元指導者の機能を補完し、あるいは代位して活動することがあるのである。つまり、事業の必要性の説

明、反対者への説得などにおいて、県の職員などが地元指導者と共にあるいは彼らを凌いで活動しているのであり、さきに述べた事業の困難性からいって、彼らは地元指導者の活動を補完しあるいは代位する役割を果たしているといえよう。従って、このような傾向は地元指導者の弱体なところにとくにみられたであろうし、また戦後の農村に土地改良事業を推進していく強い経済的誘因をもった階層の存在しなかったことが、農林省、県の職員がこのような役割を強めていたといえよう。

さて、土地改良事業が戦後ほぼ一貫して維持され推進されてきた最大の理由は、それがもっていた多様な効果であった。しかし、事業の実施を妨げる大きな要因も存在したのであり、事業の過程は多くの困難を伴っていた。それらの困難を克服しつつ事業を実施する上で大きな機能を果たしたのは、地元指導者であり、農業土木関係の行政機関であった。彼らの活動が、土地改良事業が戦後ほぼ一貫して維持され推進されてくるのを支えていたといえよう。

ところで、すでに述べたように、土地改良事業については、農業基本法制定前後を境にして政策転換が行われた。次節ではその過程を考察することとする。

(1) この点については、関谷陽一『土地改良―その内容と進め方―』明文堂、一九五九、一一三―一頁。

(2) 篠原泰三編『区画整理事業の合理化に関する研究』一九六一、序章、八頁。なお、この序章は篠原泰三によるものであるが、若干の字句の修正などが加えられて、『圃場と土壌』の創刊号に掲載されている。篠原泰三「区画整理事業の合理化に関する基本問題」(『圃場と土壌』一九六九・七)、一七頁。なお、本章第二節については、同論文に示唆されている点が多い。

(3) 長野不二雄「基盤整備事業をめぐる条件の変化とその推進上の問題点」(『圃場と土壌』一九七二・一一)、梶井功「基

盤整備事業と農業構造問題」(『長期金融』第四五集、一九七三・九)。

(4) 換地についてはさしあたり、新沢嘉芽統・小出進『耕地の区画整理』岩波書店、一九六三、五章、九章、十章。佐藤洋平「換地計画における基本的問題」(『農業土木学会誌』一九七二・七)。

(5) そのほか、土地評価による換地方法の問題点については、佐藤洋平、前掲。

(6) 篠原泰三編、前掲、序章、一三頁。

(7) 例えば、長期の教員生活の後、帰村して土地改良事業を手がけたある地元指導者は、土地改良事業への動機を次のように述べている。

「故郷を後にして二十五年、再び山の郷里に還って来た。そこには昔のままの農業と、田と農道が待っていた。これは気の毒だ。昔は蒲原の農民を気の毒がって同情していたが、こんどは私も子どもが同情される立ち場となったのである。同じ農民でありながらこれでは可哀そうだ。一日も早く土地改良すべきだ。そして農民の労苦を少しでも早く軽減すべきだ、と考えたのである。」石坂武輝「先生と馬鹿と土地改良」(『圃場と土壌』一九六九・八)、二〇頁。

(8) 八幡敏雄「戦後における土地改良の技術的発展」(『日本農業年報』第八集、一九五八・一二)、六七―八頁参照。

### 第三節 ほ(圃) 場整備事業の創設

農林漁業基本問題調査会の「答申」は土地改良事業について次のように述べている。

「土地条件の整備に対する行政投融资は、生産性の向上、コスト引下げの見地から支持されるべきであるが、今後の運営としては構造政策に焦点を合わすべきである。」(第一節、第三)

「土地条件としては、かんがい排水等の土地改良が重要であることはいうまでもない」(第三節、第三)

「かんがい排水等、土地改良事業は、耕地の整備、農用地の集団化、経営規模の拡大等構造の改善に資する観

## 点を重視し」(第四節、第三)

これらからは、(1)生産性の向上、コスト引下げに貢献する土地改良事業は支持される。(2)しかし、それは構造政策の観点から再編されるべきである、(3)より具体的には末端耕地整備に重点が置かれるべきである、といった見解がうかがわれよう。しかし、その表現は抽象的であり、叙述は簡単である。「答申」は開拓についてはなお述べるところがあるが、既耕地に対する土地改良については、ほぼ右に引用したところにとどまり、より具体的な政策内容の展開はみられない。

しかし、土地改良事業は「答申」の出された六〇年から六〇年代前半にかけて、構造政策の観点に沿った政策転換が行われ、その事業内容を変化させたのである。まず変化の内容についてみてみよう。

表4-1は、土地改良事業関係の予算をみる上で必ずしも十分なものではない。基幹かんがい排水事業は予算費目上、国営、県営の事業費のほか、特別会計によっても行われているし、水資源開発公団などによっても行われている。末端耕地整備にかかる事業については、農業構造改善事業の重要な事業種目であるが、その予算はこの表には示されていない。このように同表は決して十分なものではないが、土地改良事業関係予算の全体的な推移をみるには大きな問題はない。農業基盤整備費(五九年度までは食糧増産対策事業費)の下にまとめられた予算が土地改良事業関係予算の中心であったことに、この期間中変化はなかったのである。

同表によって、既耕地についての主要な土地改良事業(⑦)の中における基幹かんがい排水事業(③、④)と末端耕地整備事業(⑤、⑥)との割合の変化をみてみよう。五〇年代後半において末端耕地整備事業の割合はほぼ三割であったが、六〇年頃から少しずつ比重を増す傾向をみせている。そして六〇年代後半において急速に比

表 4-1 土地改良事業関係予算の推移

|        | ①一般会計歳出総額 | ②農業基盤整備費 | ③国営かんがい排水事業費(目) | ④都道府県営土地改良事業(補助費)(目) | ⑤団体営土地改良事業費(補助)(目) | ⑥ほ場整備事業費(目) | ⑦=③+④+⑤+⑥ | ③/⑦  | ④/⑦  | ⑤/⑦  | ⑥/⑦  | ⑤+⑥/⑦ |
|--------|-----------|----------|-----------------|----------------------|--------------------|-------------|-----------|------|------|------|------|-------|
| 1956年度 | 1,089,000 | 24,627   | 5,542           | 3,137                | 3,662              | —           | 12,341    | 44.9 | 25.4 | 29.7 | —    | —     |
| 57     | 1,184,000 | 26,769   | 5,741           | 3,214                | 3,775              | —           | 12,730    | 45.1 | 25.2 | 29.7 | —    | —     |
| 58     | 1,333,000 | 29,161   | 5,308           | 3,346                | 3,838              | —           | 12,492    | 42.5 | 26.8 | 30.7 | —    | —     |
| 59     | 1,512,000 | 32,888   | 5,388           | 3,746                | 3,847              | —           | 12,981    | 41.5 | 28.9 | 29.6 | —    | —     |
| 60     | 1,765,000 | 38,964   | 6,192           | 4,139                | 4,273              | —           | 14,604    | 42.4 | 28.3 | 29.3 | —    | —     |
| 61     | 2,052,000 | 46,890   | 6,313           | 4,762                | 5,086              | —           | 16,161    | 39.1 | 29.5 | 31.5 | —    | —     |
| 62     | 2,481,000 | 55,748   | 7,452           | 5,771                | 6,075              | —           | 19,298    | 38.6 | 29.9 | 31.5 | —    | —     |
| 63     | 3,056,000 | 65,542   | 8,623           | 6,655                | 6,260              | 776         | 22,314    | 38.6 | 29.8 | 28.1 | 3.5  | 31.5  |
| 64     | 3,340,000 | 75,292   | 9,485           | 7,653                | 5,935              | 2,188       | 25,261    | 37.5 | 30.3 | 23.5 | 8.7  | 32.2  |
| 65     | 3,744,000 | 92,225   | 11,941          | 9,366                | 5,224              | 4,646       | 31,177    | 38.3 | 30.0 | 16.8 | 14.9 | 31.7  |
| 66     | 4,477,000 | 109,820  | 14,595          | 11,419               | 5,884              | 7,058       | 38,956    | 37.5 | 29.3 | 15.1 | 18.1 | 33.2  |
| 67     | 5,203,000 | 130,617  | 18,538          | 14,136               | 6,647              | 10,648      | 49,969    | 37.1 | 28.3 | 13.3 | 21.3 | 34.6  |
| 68     | 5,917,000 | 139,374  | 20,207          | 16,862               | 9,601              | 15,626      | 62,296    | 32.4 | 27.1 | 15.4 | 25.1 | 40.5  |
| 69     | 6,930,000 | 162,457  | 21,749          | 19,206               | 6,408              | 22,434      | 69,797    | 31.2 | 27.5 | 9.2  | 32.1 | 41.3  |
| 70     | 8,213,000 | 189,025  | 22,811          | 21,588               | 6,636              | 30,960      | 81,995    | 27.8 | 26.3 | 8.1  | 37.8 | 45.9  |

(注) (1) 1956～59年度については『国の予算』昭和35年度版による。

(2) 1960年度以降は、『国の予算』各年度版による。

(3) 農業基盤整備費は、1959年度までは食糧増産対策事業費。

(4) いずれも、最終成立予算である。

(5) 単位は、①～⑦は100万円、他はパーセント。但し、①は10億円未満切り捨て。

行政機関と政策転換 ①

表 4-2 ほ場整備と基幹かんがい排水  
事業費の推移

|       | (a)ほ場整備 | (b)基幹かん<br>がい排水施<br>設 | (a)/(b) |
|-------|---------|-----------------------|---------|
| 1960年 | 11,600  | 24,411                | 47.6    |
| 61    | 13,929  | 29,711                | 46.8    |
| 62    | 18,663  | 34,193                | 54.5    |
| 63    | 23,808  | 39,524                | 60.2    |
| 64    | 30,877  | 47,072                | 65.5    |
| 65    | 43,334  | 53,754                | 81.0    |

(注) (1) 桜井重平「土地改良政策の現状」(『長期金融』第6集, 1965.9)による。

(2) ほ場整備は狭義のほ場整備事業のほか、従来の区画整理, 暗渠排水, 客土等の団体営事業, 温水施設および構造改善事業による土地改良事業等を含む。基幹かんがい排水施設は, 国営かんがい排水事業のほか, 公団事業を含む。

(3) 単位は(a), (b)は, 100万円, (a)/(b)はパーセント。

に増えているのが明瞭に示されている。

末端耕地整備にかかる事業は基幹かんがい排水事業を前提とすることが多い。基幹かんがい排水事業が六〇年代に入っても、絶対的には年々増加しており、また末端耕地整備事業との対比についても六〇年代前半においては穏やかな変化にとどまっているが、そのことの一因はここにあると言ってよいだろう。また六〇年代後半に入っても末端耕地整備事業の比重が急速に高まっていった背景として、戦後の段階における基幹かんがい排水事業が一巡しつつあったという事実も指摘できるだろう。<sup>(1)</sup>しかし、さきの二つの表から、六〇年頃を境にして土地改良事業の中心が基幹かんがい排水事業から末端耕地整備事業へと移行していったことは明らかであり、六〇年代後半に入ってからその点が顕著になってくるのは、六〇年代前半に行われた政策転換が定着したことを示すものと考え

重を増し、七〇年には半分近くにまで及んでいる。ここからは六〇年代に入って、基幹かんがい排水事業から末端耕地整備事業へと重点の移動がおこり、末端耕地整備事業が土地改良事業の中で中心的地位を占めるようになっていったことがわかる。表4-2は、この変化をさらに明確にしている。同表は予算額ではなく事業費によって、基幹かんがい排水事業と末端耕地整備事業の比率の推移をみたものであるが、ほ場整備と題されている末端耕地整備にかかる事業の割合が着実



られよう。

次に末端耕地整備事業への重点の移行の形態についてみてみよう。この点については、表4-1からほ場整備事業の創設とその著しい伸びが重要な内容をなしていることが明らかである。予算の絶対額についてみると、団体営土地改良事業費はおおむね横ばいあるいは漸増であり、ほ場整備事業費が急速に増大した結果、末端耕地整備全体の伸びがあらわれたのである。比率の上でみると、末端耕地整備事業の比率の伸びは、ほ場整備事業費が団体営土地改良事業費を吸収しつつ伸びていったことによって実現したといえるのである。このように末端耕地整備事業への重点の移行は、ほ場整備事業の創設とその著しい伸びを通して行われたのである。

ほ場整備事業についてはすでに何度か触れたが、この事業の創設について重要な点は次の三つである。第一は、区画整理を中心とした事業であることである。同事業の創設まで、末端耕地整備にかかる事業である小規模かんがい排水、区画整理、農道整備、暗渠排水、客土は、それぞれ個別に団体営で行われてきた。それに対してほ場整備事業ではそれらを末端耕地整備にかかる事業として総合的に行うことを特徴としていた。ところがその際、ほ場整備事業は従来の区画整理事業を引き継ぎつつ、総合事業へと転化したのである。具体的にはこうである。第一に、ほ場整備事業は必ず区画整理工事を含む。第二に、区画整理はほ場整備事業としてのみ行われる。第三に、ほかの小規模かんがい排水とか農道整備とかいった事業については、ほ場整備事業の中で区画整理とともに行われるほか、従来通り単独で団体営事業として行うこともできる。表4-1で団体営土地改良事業費の下に示されているものは、六二年度までは区画整理事業を含んでいるが、六三年度以降はそれを除いて、従来通り単独で団体営によって行われている諸事業のみを表している。

ほ場整備事業について重要な点の第二は、区画整理について大区画の形成を重要な内容としたことである。同事業には県営と団体営があるが、県営事業では30アール以上の大きな区画の耕地の面積が受益面積の三分の二以上あることが採択基準の原則であり、団体営事業では30アール以上の大区画の耕地の面積割合が三分の二以上である場合は、補助金が5パーセント上積みされる。従来の標準的な区画の大きさは、10間(約18メートル)×30間(約54メートル)の一反であった。もちろんさらに大きい区画がつけられる場合もあったが、一反区画は明治以来の標準といつてよかった。これに対して30メートル×100メートルの30アール(三反)区画を標準とすることになったのであるが、それは単なる標準にとどまらず、補助事業の採択基準の重要な一項目となったのである。

ほ場整備事業について重要な点の第三は、県営が設けられ、補助率が引き上げられたことである。従来、末端耕地整備にかかる諸事業はすべて団体営として行われてきた。それは、土地改良事業の中でも末端耕地整備事業は、個別農家経営の改善のために行われる私経済的性格が強いと考えられてきたからといつてよい。従つて国とか県とかは事業主体とならず、団体営として行われる事業に補助を与えるにとどまっていた。補助率もおおむね30パーセントであった。これに対して、ほ場整備事業では県営が設けられ、補助率は45パーセント(六五年度以降)。但し、団体営では、30アール以上の区画の面積が三分の二に満たない場合には40パーセント)となったのである。

さて、六〇年代前半を中心に、土地改良事業の事業内容に大きな変化のおこったことはすでに明らかであろう。それはまず、基幹かんがい排水を中心としたものから、末端耕地整備を中心としたものへの変化であった。そして新しく中心となった末端耕地整備事業の中ではとりわけ区画整理が重要視され、大きな区画を形成すること

が推進された。このような変化を担う中心となったのはほ場整備事業であった。ほ場整備事業については県営が設けられ、私経済的性格が強いとされてきた末端耕地整備事業について、より公共的性格の強いものとして位置づけられることになった。

以上のような土地改良事業の事業内容の変化は、新しい政策目標に沿った事業の再編の結果であった。「答申」に抽象的に示された方針に従って、従来の食糧増産を目標とした土地改良事業を構造政策の観点から再編した具体的結果が、このような事業内容の変化であったのである。つまり、六〇年代前半を中心として土地改良事業について政策転換が行われたのである。そこで次に、その過程について30アール区画の採用を中心として考察することとしたい。

一九六〇年度予算において、土地改良事業関係予算は食糧増産対策事業費から農業基盤整備費へと名称を改めた。そして同年五月、農林漁業基本問題調査会は「答申」を提出した。土地改良事業についての「答申」の内容はさきに引用した通りであり、この段階では政策目標を食糧増産から構造改善を中心としたものへ転換すること、それに伴って末端耕地整備事業を重視することといった方針がほぼ確定したにとどまり、政策転換の具体的内容については、本格的検討が始まりかけていたといった状況であったと考えられる。<sup>(2)</sup>

六〇年夏、国民所得倍增計画を審議していた経済審議会の農業近代化小委員会での検討の頃から、末端耕地整備に関する具体的な考え方が明確になってきたようである。そこでの論議は次のようなものであったと考えられる。<sup>(3)</sup>

まず、「答申」が十年後の米の生産量を約一割増ととらえ、同時に農業労働力が減少するとみた点から、農業の

機械化は必至であると考えた。また、当時小型耕うん機の普及が著しかった実情からみても、機械化の進展が期待されると考えた。そして高い反収をあげつつ必要労働力を減少していく方向で機械化が普及すると考え、その場合の機械はおおむね20〜30馬力のものであらうと考えられた。20馬力以下のトラクターには問題点があり、それ以上の大きさのトラクターの普及が予想されたのである。農業機械には大きさに応じて適正経営規模が考えられ、おおむね一馬力一ヘクタールといわれている。従って、20〜30馬力のトラクターの普及が見込まれるならば、そのトラクターについての適正経営規模は20〜30ヘクタールということになる。20〜30ヘクタールが、20〜40ヘクタールという形に固まっていき、将来の水田経営の単位は20〜40ヘクタールと見込まれることになる。このような経営単位は協業として考えられざるをえず、将来の水田機械化は主に協業を通して発展すると想定された。六〇年八月四日の「所得倍増計画における農業関係資金計画作成要領（第五次案）」では次のように述べられている。

「水田についてはおおむね傾斜5°以内の平坦地水田二四〇万町を対象とし、20〜40IP以上のトラクターを軸とする機械化農法を導入するに必要な土地および水条件の整備を行うものとする。そのため一農場の大きさは20〜40町とし、区画整理（一筆の大きさ五反歩いていど、要すれば仮畦畔をもうける）農道（基幹道路巾員5m以上）用排水施設等の整備を総合的に行なうものとする」<sup>(4)</sup>

区画の大きさを決める前提が将来において普及すると予測された機械の大きさにあり、当時区画の大きさとしては五反程度が考えられていたことがここからわかる。なお、地形条件の悪いところでは二反程度にすることが考えられていたようである。<sup>(5)</sup>普及機械の予測については農業近代化小委員会報告においても維持され、「国民所

得増計画」にもとり入れられた。「得増計画」は次のように述べている。

「協業は……10年後にはつぎのような姿を想定できよう。水田協業においては経営面積20〜40ヘクタール程度、畑協業においては40〜60ヘクタール程度になり、いずれも20〜40馬力の大型トラクターが導入されるであろう」<sup>(6)</sup>  
そして、

「今後の農業投資の方向は大圃場整備事業の拡充、大型機械、農業共同施設、家畜資源等に対する政策の強化におかれるものとする。」<sup>(7)</sup>（傍点筆者）

以上のところからもわかるように、「大圃場整備事業」の結果つくり出される耕地に適した農業機械が、当時すでに普及していたのではない。この点は論議の中でも意識されており、「所得得増計画農林水産部門について（中間報告）」（六〇年九月二二日）という文書では、次のように述べられている。

「圃場整備とは従来の耕地整備事業を、構造政策により適合するよう再編し平地では一筆一〜五反ていど、圃場の大きさは水田で20〜40町ていど、畑で40〜60町ていどとするものであり、その技術的裏付けは、現段階では十分に行なわれていないが、将来の技術水準を考へて、土俵づくりを行つておこうとするものである」<sup>(8)</sup>（傍点筆者）  
当時十分に実用化されていなかった機械の将来における普及を想定し、その想定から具体的な耕地の姿が描かれたのである。

さて、翌六一年には農業基本法の制定に先立って、早くも大区画の形成を図る方針が明確にされ、具体的な措置がとられた。しかし、区画の大きさは当初考へられた五反ではなく、二反を標準とした。衆議院農林水産委員会での恒例の予算説明においては、「……耕地集団化事業と二反区画の耕地の形成を考慮した区画整理事業等

の各種団体営土地改良事業とを有機的に実施することといたし<sup>(9)</sup>（六一年二月七日、傍点筆者）と述べられ、『昭和三六年度農業の動向に関する年次報告』には、「区画を従来の一反歩区画から拡大し、大区画ほ場の形成を図り、機械化、協業化等に資することとしている<sup>(10)</sup>」と書かれた。具体的には、20アール以上の区画を形成する事業について、採択順位など行政措置の面で優遇することなどを明らかにした通達<sup>(11)</sup>が出された。

区画の大きさについては、当初は五反区画が考えられた<sup>(12)</sup>、翌六二年には三反区画が標準とされるようになって今日に至っているのであり、二反区画が標準とされたのは六一年だけである。同年に二反区画が暫定的に採用されたのか、それとも一応最終的な案と考えられていたのかは明らかでない。いずれにしても注目されるのは、明治以来の標準区画といってよかった一反区画に対して、二反区画という具体的な大きさが農業基本法制定前の早い時期に決定され、施策内容にとり入れられたことである。

六二年には三反区画が標準とされた。再び、『農業の動向に関する年次報告』から引用するならば、六二年度の報告は次のように述べた。

「なお、区画整理事業は従来一反区画を規準として指導助成してきた。もちろん、従来でも、ほ場用機械の効率的利用を図るため、地形等の許す限り大区画を奨励してきたのではあるが、それを積極的に推進する方策として、三十七年度からは三反以上の区画の面積が全体面積の三分の二以上あるときは、国が事業費の四割（従来は三割）を助成することとした<sup>(13)</sup>」

このように補助率を上積みすることで大区画の形成の推進をはかることとなったのである。三反区画は同年に事業実施に入った農業構造改善事業においても標準となった。そして、翌六三年には場整備事業が創設され、三

反区画以上の大区画の形成が新しい事業制度の下で推進されることになったのである。同事業がその後急速に伸びていったことはすでにみたところであり、三反区画は農業機械化のための耕地整備事業における標準区画として定着していったのである。

しかし、30アール区画に問題がなかったのではない。それはある観点からは狭すぎるかもしれないし、ある観点からは広すぎるかもしれないといった問題を含んでいたのである。まず、狭すぎるかもしれないという点からみてみよう。耕地の大区画化が具体的に提起される契機は将来普及するであろう機械の想定であったが、機械の効率からみるならば、三反区画は最小限必要な大きさ<sup>(14)</sup>で、将来狭すぎることになる懸念ももたれる大きさであったといわれる<sup>(15)</sup>。機械効率からみて最小限必要な大きさであったといわれる三反区画が標準されなければならなかった理由については、次の三点が指摘されている<sup>(16)</sup>。第一は、工事費の問題である。区画が大きいほど、また地形勾配が大きいほど、取扱い土量が多くなり工事費がかさむ。傾斜三度位の水田で反当り経費が、一反区画で一五〇〇〇円、二反区画で二〇、二〇〇円、五反区画で三五、五〇〇円といわれた<sup>(17)</sup>。第二は、ほ場面の均平状態の維持の問題である。区画の広さが大きくなればなるほど、ほ場面の均平状態の維持は難しくなり、用排水操作が円滑に行えなくなる。第三は、区画整理で採用されているかんがい方式の原理である。現在の区画整理では、各農家が独立した経営を行うことが可能となるように、各田ごとに独立した用排水操作ができるような設計をとっている。各農家経営の自立化を可能とすることを基本原理とするこのかんがい方式では、一区画の大きさは農家経営の規模によって自ら制約される。日本の農家の平均耕地規模は一ヘクタールを僅かにこえる程度であり、一区画の大きさはこの点から限られたものにならざるをえないだろう。以上のような理由から、機械効率の点からみ

るならば狭すぎるかもしれない区画の大きさが、標準とされるに至ったと考えられるのである。しかし、狭すぎるかもしれないという問題は、ここではさしあたり重要でない。なぜなら、30アール区画は最小限の大きさとして示されたのであり、それより大きな区画の形成について奨励されたのである。実際、30アールより大きな区画も形成された。従って、より大きな問題は広すぎるかもしれないという点である。

30アール区画が広すぎるかもしれないという問題は次の二つの点にかかわっているが、それらはいずれも、30アール区画が提起されてくる前提にすでに伏在していた問題であった。大区画が提起されてくる出発点は十年後の農業経営の想定であった。それは20〜40馬力のトラクターなどによる20〜40ヘクタールの経営規模をもつ協業経営であった。20〜40馬力のトラクターなど中型あるいは大型の農業機械の実用性が当時十分検証されていなかったことが、第一の問題点である。そして、20〜40ヘクタールの経営規模の協業経営が成立してくるとの展望が、当時としては願望に近い想定であったというのが、第二の問題点である。

当時小型の耕うん機は広汎に普及していたのであり、そのような機械使用を通じて、農家の間に区画整理への期待が生まれていたことは事実であろう。しかし、30アール区画を必要とするような大型機械は、当時の小型耕うん機から見ればかなりの飛躍であり、部分的にようやく実用化に入ったといった段階であった。しかし、機械の問題はまだ見通しがあったかもしれない。大型機械は日本では実用化されていなくとも、外国には存在していたし、日本の水田に適した大型機械化体系もいずれは成立するかもしれない。土地改良事業は長期固定資本投資であるから、現在の技術体系ではなく、将来の技術体系に対応して行わなければ、将来の技術体系の発展を阻害し歪めることになる。しかし、実用化の見通しが十分たっていなかった農業機械を前提として区画の大き



さを決め、施策の基準として画一的に採用することにはなお問題があったといつてよいだろう。

第二の問題の協業経営の見通しについては、より不確実であった。大区画が大型機械のためのものであり、大型機械が適正規模としてかなり大きな経営規模を必要とするならば、大区画は大規模経営を前提にしなければ意味のないものということになる。20〜40ヘクタールの個別家族経営が十年後に現れてくるとは、当時ほとんど誰も考えなかったものであり、そのような経営が日本農業の中心的担い手になるとは考えられないことであった。従つて、20〜40ヘクタールの規模の経営は、協業経営として考えられたのであった。しかし、そのような規模の協業経営が安定的に成立してくることを見通すことは、当時において願望に近いことであつた。協業経営が成立するためには幾つかの前提条件が考えられたが、機械化体系の未確立、耕地条件の未整備は協業経営への見通しを不確実にしていた大きな要因であつた。しかし、機械化体系が確立し、耕地条件が整備されれば、協業が生まれるというものでもないだろう。個別家族経営から協業経営への移行については、なお多くの実践的経験の蓄積が必要であつたというのが、当時の状況であつたといつてよいだろう。このような見通しの段階にあつた協業について、政策方針は十分明確ではなかつた。農業基本法は自立経営の育成を主とし、協業を副次的にとらえていたし、当時協業の成立を政策的に推進する体制は十分なものではなかつた。ところが、30アール区画はその前提からいつて、協業経営が成立しなければ意味のないものとなる可能性があつたのである。

以上のように、30アール区画の前提であつた農業機械についても、また協業経営についても、その見通しは明らかではなかつた。このような見通しの下では、30アール区画の形成は個別農家にとっては過剰投資になる可能性があつたといえよう。それはとくに、受益者負担金について十分な負担能力をもっていなかつた農家にとって、

重大な問題になりうるものであったといつてよいだろう。

「いますぐ、大型機械体系を日本全国で実現することを考えるのは飛躍である。しかし五十年後を考えるなら、決して飛躍でないであろう。そして基盤整備といったような仕事は、それぐらい先のことまで考えて論じても決してゆきすぎではないであろう。」しかし、「基盤整備を労働生産性中心に考えてするとしても、たいせつなのは、(大型機械体系の実現していない現在における)さしあたっての機械施設利用計画をどう立てるかということではないだろうか。」<sup>(18)</sup>(引用文中の括弧内は筆者)という意見とか、「<sup>(19)</sup>どういう農業経営をやっていくのかという見通しもなく、土木関係の人が先行している」との批判は、大区画と農業機械あるいは経営のあり方との不適合が現場にひき起こした様々の問題を反映したものといえよう。国会の公聴会でも次のような発言がみられる。

「：私どもいろいろ申請の途中に農林省の方々とも議論と申しますか、御相談したのでございますけれども、一体三十アールが一番いいというのはどういう根拠ですかとお聞きしましたところ、現在日本の国に出ている機械の大きさ、その性能から割り出して一番いいと思われたのだ、こう言うのでございます。ところが、ならば現在出ている機械というのは何だ。しかもまだトラクターならよろしいのでございますけれども、コンバインとなりますと、水田に入って縦横に成果を上げておると言うことは聞いておりません。先ほど申した通りでございます。役に立つものがないのにそれを基準にして田の大きさをきめたということは、国ともなるとはなはだえらいものであるというふうに考えるのでございますが、そういうふうなことではなはだ根拠が薄い。」<sup>(20)</sup>もちろん、30アール区画がどの地域でも問題であったとはいえないかもしれない。また今日では、大区画の耕地が機械化農業の前提として必要となっている。しかし、当時の日本の農業においては、30アール区画は一般に

問題を含みうるものであったのであり、実際それは当時、様々の問題をもたらしたのである。<sup>(21)</sup>

30アール区画は問題を含みうるものであったが、その決定過程において大きな争点となることはなかった。農林省内部においては区画の大きさについて論議が行われたようであるが、<sup>(22)</sup>農林省外部にこの問題について強い関心を示した主体は存在しなかった。もちろん、大区画の形成については、池田首相もその必要を考えていたようであり、具体的に五〇八反程度を思い描いていたことを知る事ができるし、<sup>(23)</sup>社会党も大区画の形成を必要と考えていたようである。<sup>(24)</sup>しかし、区画の大きさについての論議はほぼ農林省内部に限られ、外部から有効な関与が行われた形跡はみられない。また、全国土地改良事業団体連合会など土地改良関係者は六一年九月、土地改良法の全面改正を要請する決議を行ったが、そこでは、一、農業基盤整備の推進と総合的土地利用計画の確立、二、農業用水の確保と他産業用水の調整、三、施設ならびに農地等農業基盤の保全、四、財政措置の新体制の諸事項が掲げられたのであり、<sup>(25)</sup>区画の大きさへの関心をみることはできない。

このように大区画化についてはとりたてて反対のない状況であった。しかし、(1)「答申」の提案は抽象的であり、簡単なものであったこと、(2)その具体化はかなり速やかに行われたこと、(3)結果としての30アール区画は問題を含みうるものであったことを考えあわせ、また30アール区画が採用されるに至るまでの過程はほとんど農林省によって担われたことをみるならば、土地改良事業の政策転換について、農林省内部に「答申」を発議として、政策転換を促す力が働いていたとすることができよう。そのような力が働いていなかったならば、とりたてて反対のない状況であっても、政策転換の具体化はより遅い速度で進められたであろうし、30アール区画をめぐる問題点は政策転換への動きを鈍らせることになったであろうと考えられるのである。農林省は土地改良事

業の政策転換については内発的力をみせたのである。

- (1) 桜井重平「土地改良政策の現状」(『長期金融』第六集、一九六五・九)、五一―二頁。  
 (2) 「答申」が提出された後、各局別に検討が行われたが、農地局の耕地整備関係の検討会では、まず構造政策についての理解を深めることからはじめている。農林大臣官房企画室『農業の基本問題と基本対策 各局別検討第一次報告』一九六〇。

- (3) 農林大臣官房企画室『所得倍増計画参考資料』No.10、八一―一〇頁。  
 (4) 同右、No.15、一一―四六頁―一一―四七頁。  
 (5) 同右、No.21、二―二―二三頁。  
 (6) 経済企画庁編『国民所得倍増計画』大蔵省印刷局、一九六一、五九頁。  
 (7) 同右、五九―六〇頁。  
 (8) 農林大臣官房企画室『所得倍増計画参考資料』No.21、二―二―一三頁―二―二―一四頁。  
 (9) 「第三八回国会衆議院農林水産委員会議録第一号」一九六一・二・七、五頁。発言者は、八田貞義農林政務次官。  
 (10) 『昭和三六年度農業の動向に関する年次報告』、一二九頁。  
 (11) 「全国農業新聞」一九六一・五・一二。  
 (12) 五反区画について、経営単位の20〜40町と区画の大きさの五反との間の関係は明確でない。「機械化には大区画ほどよいが、工事費の関係で五反区画が限界であろうというていどのものであった」といわれる。桜井重平、前掲、五四頁。  
 (13) 『昭和三七年度農業の動向に関する年次報告』、一三四頁。  
 (14) 桜井重平、前掲、五七頁。下川善之「農業土木の将来と機械化施行について」(『農業土木研究』一九六一・一二)、三七頁。  
 (15) 小林国司「土地改良事業の将来」(『公庫月報』一九六三・一二)、五頁。  
 (16) 桜井重平、前掲、五七―八頁。

(17) 山下肅郎・桜井重平・田畑英男『農業の近代化と土地改良』一九六一、一一九頁。

(18) 阪本楠彦「農業基盤整備の現状と問題」(『基金月報』一九六六・二〇、七―八頁)。

(19) 『日本の農業』第三九集、一九六五・三、一一八頁。東畑四郎の発言。

(20) 「第四一回国会衆議院農林水産委員会議録第一二二号」一九六二・一一・一三、二七頁。土田三男参考人の発言。但し、これは農業構造改善事業についての発言である。

(21) 例えば、これも農業構造改善事業についてだが、橋本玲子「農業構造改善事業」(阪本楠彦編『基本法農政の展開』、前掲)を参照。

(22) 飯山善郎「圃場整備の誕生」(『圃場と土壌』一九六九・六)、三二―三頁参照。

(23) 池田首相は国会の答弁で次のように述べている。

「……最近では、農業の機械化というので、三馬力、四馬力の耕耘機を農家が持ちましたが、今のようない反とかあるいは五畝とかいうふうな区割りでは、耕耘機も使えないのです。だから、牛馬よりもかえって時間がかかるというふうなこともありますし、やはり、農地を平地では五反とか八反ぐらいにするような恰好にしていかなければだめである。そして耕耘機も、三、四馬力でなしに、二十馬力、三十馬力で、一尺二、三寸ぐらい深く耕すようにすべきだと私は考えております。」(第三八回国会衆議院農林水産委員会議録第一四号)一九六一・三・一五、四―五頁。

(24) 社会党は農業近代化への道を農業経営の共同化、機械化に求めており、その農業政策は経営規模の拡大とか機械化一貫作業体系をはかることを掲げていた。従って、土地改良事業に関しては大規模な農用地開発と共に、農地集団化、農道整備の積極的推進をはかることとしている。耕地の区画の大きさに関してどのように考えられていたかについては必ずしも明らかでないが、農業機械化促進の立場からみて大区画への志向が推定されるし、また国会において次のような発言もみられる。

「……土地改良事業というものが、先ほど申し上げたように、もはや、一反割りの時代でないのであるからして、これをやはり根本的にやり直ししなければならぬ。」(傍点筆者)「第三八回国会衆議院農林水産委員会議録第一四号」一九六一

・三・一五、一五頁。発言者は社会党の石田有全議員。当時の社会党の農業政策については、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 下巻』、前掲。

(25) 安部義正『土地改良ひとすじ』一九七七、二〇八頁、また、当時の農地局管理部長は土地改良関係者から出された決議書、意見書、陳情書などの趣旨を一六項目にわたって例示しているが、その中に区画の大きさに言及したものはない。

丹羽雅次郎「土地改良事業をめぐって」(『公庫月報』一九六二・一)、六頁。

#### 第四節 土地改良事業と農林省

土地改良事業は戦後、政策転換を伴いつつ、ほぼ一貫して維持され推進されてきたが、農林省はその維持推進の面でも、また政策転換の面でも大きな役割を果たした。農林省は地元指導者の活動を補完しつつ、土地改良事業の実施を支えたし、政策転換については内発的力をみせた。農林省がこのような役割を果たしたのは何故だろうか。まず維持推進の面についてみよう。

第一は、すでに述べたところであるが、農林省のもっている技術的能力と、戦後日本の農村において土地改良事業を推進していく強い経済的誘因をもつ階層が存在しなかったことである。これらが、農林省が土地改良事業を推進していく役割を果たす背景となっていたことがらであった。第二は、土地改良事業関係職員の同事業への一体感である。土地改良事業関係の農林省、県の職員の中核は、農業土木関係の技術者である。彼らを中心として、同事業に関係する農林省、県の職員には土地改良事業への強い志向が一般にみられるといつてよく、それが同事業の維持推進を担うこととなる一つの要因であったと考えられる。第三は、予算にかかわる点である。農業土木関係の技術者を中心とする土地改良事業関係職員は、事業規模が縮小されればそれに応じて必要人員が減る。

そのため事業規模の縮小については、強い抵抗力が行政機関内部に存在している。また県に対する補助金についても、工事費の五〇六パーセントという計算で事務費の補助がされている。つまり、事業量の多寡が人件費を主な内容とする事務費補助の額を規制するのである。従って、補助事業量の縮小は、関連職員の人員整理あるいは配置転換に発展しかねない意味をもつのであり、このことが補助事業量に対する抵抗をつくり出すことが考えられるのである。<sup>(1)</sup>このように農林省、県を通じて、土地改良事業関係職員は事業量に利害関係をもっており、事業の円滑な推進実施は彼らの集団としての利害の上からいっても必要なことなのである。

さて政策転換については、農地法の場合と違って、農林省には内発的力がみられた。政策転換の発議は「答申」にあったといつてよいが、その抽象的内容を速やかに具体化していった農林省は発議の点でもある程度の役割を果たしたとみることができよう。新しい政策案は農林省によって作成されたが、その内容は土地改良事業を構造政策の観点から大きく再編するものであった。農林省が土地改良事業の政策転換について内発的力をみせたことは、同省が土地改良事業の維持推進に大きな役割を果たしたと密接な関係があると考えられる。土地改良事業関係職員は同事業に一体感をもち、またその事業規模は彼らにとって利害関係のあることがらであった。これらを要因として彼らは同事業の維持推進を担っていたのであり、彼らの間には政策転換を抑制して事業の維持を危うくするよりも、事業の維持推進を基調としつつ政策転換を図る傾向が強かったであろうと考えられるのである。そのような傾向は毎年繰り返される予算過程の中で生み出され、培われると考えられよう。土地改良事業は財政資金の必要度の高い施策であり、同事業関係職員は予算額及びそれに規制される事業量に利害関係をもつとともに強い関心を抱いている。従って、予算過程において予算当局が示す批判、見解など、予算額に影響を及ぼ

す諸要因に強い注意を向けることになる。政策転換の発議は予算過程に素早く反映されることがあるだろうし、それへの対応のあり方が予算額に有意な影響を与える可能性は十分考えられる。そこで土地改良事業関係職員には、政策転換の発議により敏感に反応する感覚が鍛えられ定着していくのではないかと考えられるのである。

土地改良事業の政策目標が予算過程で問題とされていたことは、六〇年度に予算費目の名称が食糧増産対策事業費から農業基盤整備費に改められたことから明らかである。また、末端耕地整備に関する具体的な考え方が明らかになってくるのは、国民所得倍增計画が経済審議会で審議されていた頃であったが、同計画は「今後の農業投資の方向は大圃場整備事業の拡充……に対する政策の強化におかれるものとする。」<sup>(2)</sup>(傍点筆者)として、財政資金の配分において、基幹かんがい排水事業ではなく「大ほ場整備事業」に重点が転換されるべきことを示したのであった。これらからは土地改良事業の政策転換が予算過程と交錯しつつ展開したことがうかがわれるのである。農林省には予算過程にも反映していた土地改良事業の政策転換の発議について、敏感に反応しつつ政策転換を図ることによって事業の維持推進を保持するという傾向がすでに備わっていたのではないかと考えられる。そしてそれが、政策転換についての内発的力となっていたのではないかと考えるのである。

(1) 補助金が行政機構をつくり、その行政機構が逆に補助金をつくっていくという構造については、今村奈良臣「農業補助金の構造」(『日本の農業』第三九集、前掲)。特に、土地改良補助金については、五六頁参照。

(2) 経済企画庁編『国民所得倍增計画』、前掲、五九―六〇頁。