
戦後農政の再検討

——基本法農政の理念と現実——

柏祐賢・坂本慶一編著



ミネルヴァ書房

《編者紹介》

柏 祐賢 (かしわ すけかた)

明治40年 富山県に生まれる
 昭和8年 京都帝国大学農学部卒業，同大学助教授・教授を経て
 昭和46年 京都大学を定年退官
 現 在 京都大学名誉教授・京都産業大学学長，農学博士
 主要著書 『経済秩序個性論』，『農学原論』，『危機の歴史観』，『西ドイツの農業政策』，『テーヤの生涯』，アーレボー『農業経営学の基礎理論』（訳）など，30余冊にのぼる

坂本慶一 (さかもと けいいち)

大正14年 青森県に生まれる
 昭和26年 京都大学農学部卒業，龍谷大学経済学部教授を経て
 現 在 京都大学農学部教授，農学博士
 主要著書 『フランス産業革命思想の形成』，『マルクス主義とユートピア』，『日本農業の再生』，サン・シモン『産業者の教理問答』（訳）など多数

戦後農政の再検討

昭和53年 1月20日	第1刷発行	検印廃止
昭和54年 1月20日	第2刷発行	定価 2800 円
編 者	柏 祐賢 坂 本 慶一	
発 行 者	杉 田 信夫	
印 刷 者	林 健次	
発行所	株式会社 ミネルヴァ書房	
	京都市山科区日ノ岡堤谷町 1	
	電話代表 (075) 581-5191番	
	振替口座 京 都 8 0 7 6 番	

© 柏 祐賢・坂本慶一他，1978. (株) 大洋社・酒本製本

3061-43027-8028
 Printed in Japan

戦後農政の再検討 目次

——基本法農政の理念と現実——

序 章 戦後農政の理念と現実

1	戦後処理農政の展開……………	二
	(1) 理 念……………(二)	
	(2) 理念からの乖離……………(四)	
2	農業基本法農政の展開……………	七
	(1) 理 念……………(七)	
	(2) 理念からの乖離……………(一〇)	
3	現下の農政……………	一七
	(1) 問 題……………(一七)	
	(2) 歴史的な流れにおいて……………(一七)	

第一章 戦後改革と基本法農政の生成

1	農地改革と自作農の成立……………	三
	(1) 戦後改革の背景……………(三)	
	(3) 農地改革の経過……………(四)	
	(4) 農地改革の意義……………(一〇)	
2	農業会の解体と農業協同組合の成立……………	三
	(1) 農業会の解体……………(三)	
	(2) 農業協同組合の基本性格……………(三)	
	(3) 農業協同組合成立の意義……………(五)	
3	農業改良普及制度の成立と農業教育……………	三

第二章 高度経済成長と農林漁業

1	高度経済成長と農業……………	六二
(1)	戦後日本の経済成長……………	(六二)
(2)	「所得倍増計画」と高度経済成長……………	(六三)
(3)	高度成長下の農業変容……………	(六六)
(4)	農業政策の混乱……………	(六七)
2	高度経済成長と林業……………	七〇
(1)	戦後林政の展開……………	(七〇)
(2)	基本法林政の成立……………	(七二)
(3)	高度経済成長下の木材需給の動向……………	(七三)
(4)	基本法林政の役割と結果……………	(七五)
(5)	今後の林政の課題……………	(七六)
4	食糧増産と緊急開拓事業の展開……………	四三
(1)	戦後の食糧事情とその背景……………	(四三)
(2)	食糧増産の施策……………	(四六)
(3)	緊急開拓事業の展開……………	(四七)
(4)	食糧の輸入拡大の萌芽……………	(四八)
5	農業基本法の成立とその理念……………	五〇
(1)	昭和二〇年代農政の終焉……………	(五〇)
(2)	農業基本法制定への動き……………	(五一)
(3)	答申の内容と政策理念……………	(五三)
(4)	法案をめぐる論争と農業基本法の成立……………	(五五)
(1)	改良普及事業と農業教育の課題……………	(三六)
(2)	農業改良普及制度の成立……………	(三七)
(3)	農業改良普及事業の一〇年……………	(三八)
(4)	農業教育に関する改革……………	(四〇)
(5)	農業教育の専門化……………	(四二)

3	高度経済成長と漁業……………	八〇
---	----------------	----

(1)	沿岸漁業生産の停滞と漁業基本法の策定……………	(八〇)
(2)	沿岸漁家所得の伸長……………	(八三)

(3)	養殖業の伸長……………	(八六)
(4)	沖合・遠洋漁業の伸長……………	(八七)

4	高度経済成長の農政思想……………	九六
---	------------------	----

(1)	時代背景……………	(八八)
(2)	財界の農政思想……………	(九〇)
(3)	官庁サイドの農政思想……………	(九三)

(4)	石油ショック後の農政思想……………	(九七)
-----	-------------------	------

第三章 自立経営の育成と構造改善

1	自立経営と構造改善事業……………	一〇〇
---	------------------	-----

(1)	自立経営の育成構想と構造改善事業……………	(一〇〇)
(2)	基盤整備の展開……………	(一〇三)

(3)	自立経営育成と農地制度……………	(一〇四)
(4)	自立経営から専従者経営へ……………	(一〇七)

2	兼業化と農家経済……………	一一〇
---	---------------	-----

(1)	兼業の深化と労働力の流出形態……………	(一一〇)
(2)	農家兼業化の要因……………	(一一四)

(3)	兼業化による農家経済の向上……………	(一二六)
(4)	兼業問題に関する農政の課題……………	(一二〇)

3	農業生産組織の展開と農業経営……………	一二三
---	---------------------	-----

(1)	基本法農政と農業生産組織……………	(一二三)
(2)	農業生産組織の性格……………	(一二四)

(3)	農業生産組織の生成と展開……………	(一二四)
(4)	受委託組織化の進展と問題点……………	(一二七)

第四章 選択的拡大部門の展開

1 畜産の展開と「畜産危機」	一三四
----------------	-----

- | | |
|----------------|-------|
| (1) 今日の畜産の問題 | (一三四) |
| (2) 戦後における畜産政策 | (一三四) |
| (3) 畜産の危機的状況 | (一三五) |
| (4) 畜産の新しい進路 | (一四〇) |

2 果樹作の展開と農業経営	一四五
---------------	-----

- | | |
|--------------------|-------|
| (1) 果樹作の特性 | (一四五) |
| (2) 果樹作の振興策 | (一四七) |
| (3) 果樹農業の発展と変貌 | (一五二) |
| (4) 果樹作経営の展開過程と問題点 | (一五七) |

3 施設園芸の展開とその諸問題	一五八
-----------------	-----

- | | |
|----------------|-------|
| (1) 施設園芸の展開 | (一五六) |
| (2) 施設園芸の実態 | (一六二) |
| (3) 施設園芸の収益性 | (一六二) |
| (4) 施設園芸の諸問題 | (一六四) |
| (5) 施設園芸の新しい進路 | (一七二) |

第五章 基本法農政の技術的帰結

1 農業生産における循環システムの崩壊	一七六
---------------------	-----

- | | |
|----------------------|-------|
| (1) 農業近代化の歪み | (一七六) |
| (2) 農業土地利用の後退と利用率の低下 | (一七七) |
| (3) 地力循環システムの崩壊過程 | (一七八) |
| (4) 化学肥料の経済性 | (一八二) |
| (5) 循環システムの回復 | (一八四) |

2	農業近代化とエネルギー生産性の低下……………	一八五
---	------------------------	-----

- | | | | | | |
|-----|--------------------|-------|-----|------------------|-------|
| (1) | 稲作機械化の展開…………… | (一八五) | (2) | エネルギー生産性の低下…………… | (一八六) |
| (3) | エネルギー生産性向上の条件…………… | (一八六) | | | |

3	農業の化学化と食料汚染……………	一九
---	------------------	----

- | | | | | | |
|-----|------------------|-------|-----|---------------------|-------|
| (1) | 食料汚染の三つの経路…………… | (一九) | (2) | 工業化・都市化による食料汚染…………… | (二〇〇) |
| (3) | 農薬による食料汚染…………… | (二〇一) | (4) | 化学肥料による食料汚染…………… | (二〇四) |
| (5) | 配合飼料による食料汚染…………… | (二〇五) | (6) | 食料汚染への国民の対応…………… | (二〇五) |

第六章 農林漁業近代化の経済問題

1	技術進歩と農業経済……………	三三
---	----------------	----

- | | | | | | |
|-----|-------------------|------|-----|---------------------|------|
| (1) | 農業生産技術の新段階…………… | (三三) | (2) | 稲作技術の展開…………… | (三四) |
| (3) | 稲作技術進歩の特徴…………… | (三五) | (4) | 技術進歩と収益性の規模間格差…………… | (三六) |
| (5) | 技術進歩の農業経済的帰結…………… | (三六) | | | |

2	生産調整と食糧制度……………	三四
---	----------------	----

- | | | | | | |
|-----|-------------------|------|-----|-----------------|------|
| (1) | 過剰米発生の背景…………… | (三四) | (2) | 生産調整のとその帰結…………… | (三五) |
| (3) | 食糧制度と食糧供給の安定…………… | (三五) | | | |

3	農協の新展開とその問題点……………	三五
---	-------------------	----

- | | | | | | |
|-----|--------------|------|-----|-----------------|------|
| (1) | 農協問題の論点…………… | (三五) | (2) | 農協の新展開と問題点…………… | (三六) |
|-----|--------------|------|-----|-----------------|------|

第七章 農村社会の変貌

(3) 農協における理念と現実の離反……………(二四)	
4 国際貿易と食糧問題……………	二六
(1) 高度経済成長と貿易の自由化……………(二四)	
(2) 産業構造の変化と輸出入の構造変動……………(二五)	
(3) 農産物輸入の趨勢……………(二五)	
(4) 食糧自給率の低下と「食糧危機」……………(二五)	
(5) 今後の方向……………(二五)	
5 山村経済の崩壊と林野問題……………	二二
(1) 山村経済の原型……………(二六)	
(2) 山村経済への衝撃……………(二六)	
(3) 山村経済の崩壊……………(二七)	
(4) 今後の山村対策の課題……………(二七)	
6 漁業基本法政策と「漁業危機」……………	二四
(1) 沿岸漁業秩序の崩壊……………(二四)	
(2) 魚介汚染と沿岸漁場の壊滅……………(二五)	
(3) 魚価の高騰と生産の偏向……………(二六)	
(4) 二〇〇カイリ規制と日本漁業……………(二六)	
1 都市化と「むら」の変容……………	二七
(1) 都市化の意味……………(二七)	
(2) 受け手としての「むら」……………(二八)	
(3) 構成員の変化……………(二八)	
(4) 時間観念の変化……………(二九)	
(5) 距離の意味変化……………(二九)	
(6) 情報伝達の変化……………(二九)	
(7) 生活水準の上昇……………(二九)	
(8) 土地をめぐる価値観の混乱……………(二九)	

2	農村家族の変貌と生活……………	二九六
---	-----------------	-----

- | | | |
|-----|--------------------|-------|
| (1) | 家族をめぐる政府側の見解…………… | (二九六) |
| (2) | 農業基本法における農家対策…………… | (二九六) |
| (3) | 農家生活の変貌と婦人問題…………… | (三〇〇) |
| (4) | 農家生活の変貌の方向…………… | (三〇二) |

3	農業後継者問題と農業教育……………	三〇七
---	-------------------	-----

- | | | |
|-----|----------------------|-------|
| (1) | 農業後継者の不足…………… | (三〇七) |
| (2) | 基本法農政の後継者対策…………… | (三〇九) |
| (3) | 農業高校教育における後継者問題…………… | (三一〇) |
| (4) | 農政にみられる後継者育成対策…………… | (三二三) |
| (5) | 今後の農業後継者教育の課題…………… | (三二六) |

4	農村計画の制度的推移と問題点……………	三三八
---	---------------------	-----

- | | | |
|-----|---------------------|-------|
| (1) | 農村計画…………… | (三二〇) |
| (2) | 農村計画の制度的推移…………… | (三三〇) |
| (3) | 農村計画の問題点と今後の課題…………… | (三三七) |

終 章 農政の転換と農業再生の条件

1	課題としての基本法農政……………	三三三
---	------------------	-----

2	基本法農政の理念と現実……………	三三三
---	------------------	-----

3	農政転換の兆候……………	三四一
---	--------------	-----

- | | | |
|-----|------------------|-------|
| (1) | 「日本農業の基本構想」…………… | (三四一) |
| (2) | 総合食糧政策の展開…………… | (三四三) |
| (3) | 地域農政特別対策事業…………… | (三四四) |
| (4) | 新農業構造改善対策…………… | (三四五) |

4	農業再生の条件……………	三四六
---	--------------	-----

- (1) 農業再生への視角……(三四〇)
- (2) 地域主義農業の確立……(三四九)
- (3) 農業・農村の新たな役割……(三五三)

あとがき……………三七

《附》 戦後農政関係年表……………三六〇

序章 戦後農政の理念と現実

戦争が終わって、すでに三二年経った。その間の農政の流れには、激しい変動があった。いまそれを総括してひるがえって見ることは、かなり意義の深いことである。ことに、どのような理念の下に農政が行われたか。そして現実には、たてられた農政理念と乖離したかどうか。それらを明瞭にすることは、今後の農政を考える上において、極めて大切なことである。

さて戦後の農政は、おおよそ三つの時期に分けて考えるとよい。第一の時期は、戦争が終わってから一九五五年（昭和三〇年）近くまでの時期であって、幾つかの大きな改革をも含む終戦処理の時期である。第二の時期は、高度経済成長の時期と一致し、農業基本法農政の推進された時期である。第三の時期は現在である。すなわち高度経済成長の行き詰まりと新しい農政の展開が試みられている現在である。

もちろん、われわれは、この三つの時期を通しての流れを概観していくことにするが、しかし特に注目さるべきは、農業基本法農政であり、その理念と現実との乖離である。日本農業の指針を示すものとして公布された農業基本法が、高い理念をもっていたにもかかわらず、現実には全く予想しない事態を招来した。何故かかる結果をもたらしたのか、それがどう理解さるべきものなのか、それが問題である。

1 戦後処理農政の展開

(1) 理 念

戦後の農政は、戦争によって惹き起こされた困難な諸事態の解決をめざすものであるのは当然のことであるが、同時に社会経済秩序の発展線上にあつて当然になさるべき政策の急速な解決をめざすものであった。前者は戦争という事件のために起きたことであり、その結果の解消ということである。後者は、社会経済秩序の歴史的発展から、いずれは必然的に起こってくるはずのものであるが、それが戦争という事態を媒介にして加速度を加えて起こってきたという性質のものである。しかし現実には、この二つは一緒になつて、混然として起こつていたことは言うまでもない。つまり終戦処理という形で起こつたのである。そして国民の直面している困難な事態を解消し、平和で民主的な農村を作つていくための条件を作ろうとしたのである。

(i) ところで戦後農政の最大のもの、やはり農地改革であつた。農地改革は、不在地主の土地はすべてこれを買収し、在村不耕作地主の土地も内地でわずかに一ヘクタールの保有地を許しただけで、あとはすべて買収するといふ厳しいものであつたが、しかし考えて見れば、これは、一九二二年(大正十一年)以来、終始一貫してとられてきた自作農創設維持政策の決定的な強化であり、その完成形態であることがわかる。その意味では、これは経済社会秩序の歴史的な発展線上における政策である。もちろん戦争、あるいは敗戦による戦争終結という事態がなければ、それほど短時日の間に、かつ急激に改革が行われなかつたであらう。その意味では、戦争は、秩序の歴史的必然的な発展というものに加速度を与え、急速化させたことになる。

しかし同時に、農地改革は、戦後における困難な食糧事情に対応できるように農業生産力の発展を期するため緊

要な政策だと考えられたことも確かである。言うまでもなく、農地改革によって、あるいは自作農創設によっていまままで地主に帰属していた地代（小作料）が耕作農民に帰属せしめられることになり、農民の投資的な経済力が、強くなる。同時に、農民の農業経営に対する熱意が、これまでとは全く違って強くなるとしてよいから、それによる農業生産力の高揚に大きな期待をもったとしても、間違っているわけではない。⁽¹⁾

かくて農地改革は、終戦処理という波にのって行われたものであるが、同時に自作農主義という日本従来の農政思想を最も徹底して現実化しようとしたものであることがわかる。

(ii) 農家のほとんどがこうして自作農化し、経済力が高まったとしても、農村は、戦後、莫大な数にのぼる外地からの引揚げ、復員、それに都会からの疎開人口を抱擁しなければならなかった。そのため、農村人口は増加し、農家戸数も急激に増大した。一時は六一八万戸を数えるに至った。農業においては、工業とはちがって、一定の土地面積（工業では施設）に投じ得る労働量は弾力的であって、固定してはいないから、労働力の存在量が多くなれば自から労働集約度が高くなる。農業は労働集約的な農業となる。だからと言って、限りなく農業に労働力を投下し得るものでもないし、かりにある程度過剰に労働を投下したとしても、その生産性は、報酬漸減の法則によって著しく低下するのであるから、失業とあまり差のないことになる。かくていわゆる潜在的失業と言われるものが生じたことになる。帰農者が著増しても、それを迎え入れる耕地面積が変わらないのであるから、投下労働の限界生産力が極度に低下するのは、やむを得ないことであった。

そこで政府は、二つの方向をもって国土利用の拡大政策を推し進めようとした。その一つは農業経営の土地利用度を高めるために、労働集約度を高めても生産力の低下することのないような経営方式をもってしようとする政策であった。有畜農業の奨励などはその例である。すなわちたとえば水田裏作に飼料を作り、サイロなどを施設して乳牛を飼育する。土地は年中休むことなしに利用すると言う方向の政策である。

もう一つは開拓政策であった。未開の地に入って開墾し、そこで新しく農業生産を行うことを奨励する政策であった。もちろん容易に干拓のできるところはこれを干拓しようとする政策も推し進められた。ともかく新しい土地に内地移民して土地を開き、原始的、自給自足的な開拓民を作り出す政策が推し進められた。戦後の事態を切り抜けるために、土地利用度を垂直的に高めるとともに、利用地を横に拡張していこうとしたのは当然である。

(iii) しかしこのような努力にもかかわらず、国民食糧の絶対量が不足していたのであるから、これを自由な売買市場に放置しておくことはできなかった。したがって絶対に必要な国民食糧については、戦時中と全く同様に、生産割り当て、配給制度を維持せざるを得なかった。食糧管理制度はかくして強く維持された。一九四七年には農業協同組合法が公布され、広汎な機能を持つ画期的な組合制度が成立したけれども、それは、結局この食糧統制制度の上にあぐらをかき、統制機能の遂行者たらざるを得なかった。したがって戦時中の農業会などと機能的にそれほど違いのあるものではなかった。ことに農業協同組合は、地域性の強い組合として行政指導されてきたのであるから、他の競争者を排除し得ることになった(専門農協についてさえも、原則的には、これを認めないという指導行政がなされた)。このような組合を発達させることが、戦後における物資、ことに食糧需給の適合政策のために必要であったのである。

要するに、戦後の農政は、いわば戦後処理に目標を合わせたのは当然であるが、具体的には、最も高い生産力を発揮し得ると思われる自作農を作り出し、その総力をあげて国土の農業的利用度を高め、絶対的不足の状態にあった食糧の需給の辻つまを合わせようとしたものであるとみてよい。そこに戦後農政の理念が存していた。

(2) 理念からの乖離

もちろん政策は、国家がその権力をもって推し進めるものであるから、その具体化が行われないはずはない。しかし、そうした政策が、その理念とかなりかけ離れた現実的結果をもたらすことがいくらかもある。特にたてられた

政策の基調において、起こるべきことについての見落としがある場合には、ことにそうである。戦後の農政についてもまた、そのようなことが見られる。

(i) 先ず農地改革によってほとんどの農家が自作農化したのが、これによって農家は、大きな地代所得を自らのものにするのできてその経済的余裕を増し、生産的に農業投資を大きく増すものと期待されたのであった。しかしその期待は、必ずしも十分にみたされることはなかった。というのは、いままでも農家、ことに小作農家は、貧窮な生活に甘んじてきていた。その生活水準は極めて低かった。ところが農地改革によって耕作地が自分のものになった。土地所有に対する渴望の心理がみただけではなく、いままでも地主に支払っていた小作料（収穫量の半分に近いもの）を支払わずに済むことになった。その大きな地代分が、自分の所得になってみると、いままでのみじめな生活を清算しようとするようになるのは当然である。そして多年、あこがれをもってみていた地主の生活を真似るようになる。だから競って書画骨董品をあさるようになった。また家を修理し、さらに新築する。さらに冠婚葬祭に莫大な費用をかける。こうなれば、農業生産力を高めるための農業投資などと言って見ても、さっぱり反響がないことになる。つまり、期待したような農業投資がこれによってもたらされることはなかった。

(ii) 次に土地利用度を高めるための耕地拡張政策であるが、これについても理念と現実との間には、大きな開きが見られることになった。というのは、同一面積への労働投下量を増加するいわゆる集約度高度化政策にしても、また山野を拓く開拓政策にしても、ひたすらに労働力のみを投下するという政策であった。開墾は、山中に入って手開墾するものであるから、能率もあがらず、またそれは自給自足を本位とする孤立的な生活から出発するものであったから、耐えることを知らないもの、都市生活を憧れるものは自ら逃亡することになる。かりに残ったとしても、借金返済することもできず、氣息奄々という状態にならざるを得なかった。水田裏作による有畜経営にしても、一軒の家で水田裏作等によって得られる飼料だけでは、到底、規模の大きな家畜飼育のできようはずはない。とすれば、