

北海道農業開発の諸問題

—(続)産業計画会議の勧告を
めぐつて—

千葉 燎 郎

『本誌』第一一巻第三号所収の拙稿「北海道開発第一次五カ年計画の問題点」では、産業計画会議の五カ年計画批判の紹介と、そこに提起された問題点の一般的な再検討をこころみたのであるが、紙数の関係から個々の問題にまでたれいつた論及をすることはできなかった。今回は、そこではたされなかつた農業開発の諸問題にかんするもうすこしたれいつた考察をすすめてみたい。以下、産業計画会議の「勧告」(第二次リコメンデーション「北海道の開発はどうあるべきか」、以下おなじ)の論点にそくして、若干の議論をこころみることにしよう。

まず第一は、「勧告」が「経済効果で割切つたアプローチ」を強調していることにかんがみて、いわゆる「投資効果」の問題に

《ノート》 北海道農業開発の諸問題

ごく簡単な考察をくわえるところに、そこから出発して経済開発一般ならびにその一環としての農業開発の意義について論じてみたい。第二は、「勧告」が「開拓入植事業の中止」を主張していることに對して、その可否を検討し、開拓事業の意義ならびに事業推進上の諸問題点の考察をこころみたい。第三は、「勧告」が北海道農業の「米作化」奨励を排し、「酪農化」奨励を主張していることについて、その見解を吟味し、さらにこれら營農形態の展開途上の諸問題を考察してみたい。この三点が、本稿での議論の範囲である。

一、農業開発の意義

(一) 開発投資における農業と工業

北海道の経済開発において、農業と工業のいずれに重点を指向すべきかという問題は、かなり論議の存するところである。「勧告」が、「経済効果で割切つたアプローチ」ということを強調するゆえんも、いつてみれば、これまでの「農業重点主義」にたいする再検討の主張にほかならないだろう。この問題については、『本誌』第一一巻第二号所収の齋藤一夫氏の論文「地域開発と産業構造」で直接論じられているから、ぜひ参照していただきたいが、その結論はこうである。要するに、問題判定の唯一のきめ手

は、投資効率の測定結果如何であるが、この投資効果の測定そのものが容易な仕事ではなく、簡単に結論がでるものではないから、その結論がえられるまでは、農工並進の形ですすめながら、試行錯誤の原則にしたがつて方向を発見する以外に方法はないだろう、というのである。

たしかに、開発計画が「経済効果で割切つたアプローチ」からすめられることは、原則としては、たれしも異存がない。しかし、実際問題として、開発投資の経済効果の測定方法として充分有効だとみとめられるものが、いまのところ確立していないのは事実である。短期的効果と長期的効果とはおのずから異なり、またとくに公共的な開発投資にあつては、当該投資部門における直接的効果だけでなく、他部門への波及効果まで充分に考慮しなければならぬわけだから、その計測はかなり面倒なものにならざるをえない。従来は、通説的に「農業投資は工業投資よりも投資効率が低い」とされ、これがかなり一般化した通念にまでなつてゐるが、これは充分吟味を要する所説である。この点につき、たとえば東大の土屋圭造氏は、「食糧増産対策事業の経済効率」の測定のころろみにおいて、従来の通説の方法論である部分均衡論的分析方法の否定のうえに、一般均衡論的方法としての産業連関分析による計測をおこない、その結果として、現在のわが国の食糧増産対策事業は、製造工業部門に比し、資本の生産効率の面

でも、雇傭の吸収効率の面でも効果が高いという、従来の通説と相反する結論をだしておられる（『農業経済研究』第二八巻第四号所収論文、および昭和三二年度農業経済学会報告）。

かような土屋氏の方法も、おそらく多くの問題をふくんでゐるとおもわれるが、ともあれ、公共的投資の効率測定にかんする一つの新しいアプローチとして、充分注目する必要があることはうたがいない。ことにその結論が、「食糧不足は工業と貿易によつて補う」とする近來の支配的な食糧輸入主義の見解に対立するものであり、最近の農政のあり方にたいしてもきわめて示唆的なものがあるだけに、北海道開発の観点からも、ひじょうに興味ぶかいのである。最近、北海道の地域開発にそくしても、かような産業連関分析のころろみが企図され、その基礎となる北海道産業連関表の作製作業が開始されている。この分析方法が、地域経済の究明にとつてどれだけの有効性をもちうるかについては、かなり吟味の余地があるとおもわれるが、一定の限界はあるとしても、なお従来よりは一歩前進した問題解明の手がかりをあたえるであらうことは、期待してよいとおもう。

だが、いずれにしても、現在のころろは、開発投資のきめ手となる経済効率の測定について、充分有効な方法が確立してはいないのであるから、その方法発見のための研究にいつそう努力するとともに、現実の開発のすすめ方としては、やはり前記斎藤氏の

結論のように、当面農工並進のかたちをとりながら、試行錯誤法により妥当な方向をもとめてゆく以外にないだろう。まことに、消極的のそしりをまぬがれないが、さしあたつては、かような結論におちつくほかないのではあるまいか。

(二) 経済発展における不均衡の是正

以上は、開発における農業と工業の問題を、いわゆる投資効果という観点から考察したのであるが、経済開発の問題としては、さらに両者の発展の不均衡を是正するという、きわめて重要な問題があることを忘れることはできない。

わが国資本主義における経済発展の不均等性は、各種の面にさまざまな形であらわれているが、もつとも端的には、農業と工業の発展のアンバランス、いちじるしい生産力差として現象していることは周知である。かような経済発展の産業間差異を第一に、これに地域間差異、さらに階層間差異をくわえたじつに複雑多様なアンバランス現象が、あまたの経済問題ならびに社会問題の基本要因にほかならないとすれば、その是正の問題が開発政策の重要な課題となり、その具体的な解決が、公共的投資によつてはたさるべき基本的な課題にならなければならないとおもわれる。あるいは、将来、かような問題まで、開発投資の長期的効果の問題として統一的に把握できるような方法がみいだされるかも

しれないが、それは将来の問題として、当面は、開発政策におけるかかる理念の優先をつよく要請するほかはない。

すなわち、かような観点での開発政策の基本的な理念は、「国民所得水準の向上ならびにその分配の平準化」と、これを実質的内容とする「完全雇用の実現」でなければならぬだろう。農業開発が、かかる開発政策の一環として、みぎの基本理念を農業部に適用してゆくことであるとすれば、その当面する課題は、(イ)農業生産力の向上とそれにもとづく農民所得水準の引上げ、(ロ)農業経済の外延的・内包的拡充による雇用力の増大という、わが国農業の質量両面における発展を期することにはかならず、それはまた、当然にみぎの所得および雇用の地域的、階層的アンバランスの是正の問題をふくまざるをえないわけである。

かようなわが国農業開発の課題の実現にとつて、その基本的な推進力となるものは、いうまでもなく農業生産力の全面的発展である。その意味で、最近展開されつつある農業生産性向上運動も、きわめて重要な意義をもつものといはなければならないが、しかし、「生産性向上」それ自身は、あくまでも、みぎにのべた開発の基本理念の実現の手段にほかならず、けつしてそれ自体が一義的な目的となるものではないことに、充分留意する必要があるとおもう。また、このような農業開発の結果として、おそらくは食糧生産も増加し、その国内自給力もたかまるであらうが、そ

それは必然的な過程としての増産であつて、従前のように、それ自体が第一義的な政策目的となるところのものではない。なにが、農業開発の窮極的な、第一義的な目的であるか、その点を明確にすることが、いまやきわめて重要である。その本末顛倒は、げんにいまいしめられなければならない。

かように、まず、農業開発の意義と地位とを、「国民所得水準の向上ならびにその分配の平準化」と「完全雇用」をめざす経済開発政策の一環として、明確にさだめることがなにより重要である。いうまでもなく、わが国の当面する農業問題は、たんに農業開発政策のワク内だけでは解決を期しがたく、みぎのような農業開発による雇用増をもつてしても、わが国農村過剰人口の解消はほとんど不可能にちかい。それは、農業内部における雇用増とともに、より多くを工業その他産業部面における雇用力の増大にまたなければならぬのである。みぎの開発政策は、むしろそのような全産業的視野にたつべきものであり、農業開発は、その連関の一環にはかならない。かくて、北海道の農業開発も、かかる観点から再検討され、他産業部面あるいは他地域における開発との連繋、バランスを考慮した新たな展開の構想をもたなければならぬのである。

まさに「勸告」が指摘するとおり、わが国経済政策の基本方向が明確にされないかぎり、「北海道開発のあるべき姿」も明らか

にはなつてこない。おそらくは、みぎのごとき経済発展における不均衡の是正というような、明確な目標と方向がさだめられなければ、開発政策の混迷は、なおつづかざるをえないとおもわれる。

(三) 富農化政策と小農維持政策

以上のような考察を、北海道農業が当面する問題にそくして、さらにすすめてみるならば、たとえば、その冷害問題は、まさに前記のような経済発展の不均等性、生産力アンバランスのもつとも典型的な表象、一個の縮図ともいふべきものである。その意味で、北海道における農業開発の一大課題が、かような冷害問題の克服にあることはいうまでもない。さきごろ『中央公論』（昭和三年一月号）誌上に発表された東畑精一博士の論文「農業技術の問題と方向」は、北海道の冷害問題を、かような観点でとらえられたきわめて示唆的な文章であつたが、博士がその末尾で提起された「農民の階層分化という問題」との関連を、ここですこしく追究しておきたい。

すでに前稿でも指摘したように、最近におけるわが国農政の食糧自給主義から食糧輸入主義への転換と、それにともなう農業関係財政の後退縮小傾向につれて、通常「三割農政」と称される施策対象の上層農家へのかたよりがあらわれ、それが、商品生産の

つよい浸透とあいまつて、農民層の分解をいちじるしく促進していることは周知である。北海道農業においても、その生産力が最近かなりの上向をしめしておりながら、しかも他方できわめて甚大な冷害凶作の発生をみるという一見背反的な現象の底には、かかる農民層分解の事実、農業生産力の階層間アンバランスの激化という要因がよこたわつていることをみなめなければならぬ。したがつて、北海道の農業開発の問題として、この「農民層分解の問題」をどう処理するかが、きわめて重要な意味をもつてくるのである。

ここで興味あるのが、「勧告」の見解である。「勧告」は、「本州流の小規模な米作農家」をつくることに反対し、「北海道らしい農家」をつくるためとして、農地法を改正して「内地流のあまりにも小さい土地所有面積の制限」をはずし、酪農を奨励して、「北海道らしく休閒地をもち乳牛を蓄えるといったタイプ」の、経済力のゆたかな農家をつくろうと主張している。そして、これが、もつとも「金のかからない」方法であり、経済効果の高い方法だとかんがえている。米作農家⇨零細農というかんがえ方の当否については後でふれるが、いずれにせよ「勧告」の思想が、伸びうるもののみを伸ばす富農化政策の思想であり、いわゆる「三割農政」の方向をより徹底しようとするものであることはあきらかだろう。この方法によれば、たしかに「農民の数はふえないだ

ろうが、比較的家計のゆたかな農家がふえ、その購買力も増進する」かもしれない。けれども、これによつては、北海道農業の冷害凶作問題はかたづけかないどころか、かえつて激化しさえするだろうことは、上述したところからすでに明白だとおもう。

最近、「下層農対策」ということが、しきりにいわれるようになったゆえんも、前記のような農民層分解の進行にともない、下層農家の大量的転落傾向が社会問題化して、いわゆる「三割農政」の修正が、きわめてつよく要請されるにいたつたことをしめすものにほかならない。しかし、この「下層農対策」の内容がいかなるものであるかについては、いまのところ見解がかならずしも一定せず、「問題はすでに農業政策の埒外である」として、これに社会政策的內容のものを期待するかんがえ方もかなり有力である。むしろ、失業対策事業や生活保護等々の社会政策が、より拡大された規模で農村にも実施されることは、現在きわめて緊要だといえる。けれども、社会政策が、現代社会矛盾の対症療法的性格に終始するものであるかぎり、問題の根源的な解決をそこにもとめることはできない。問題は、やはりその生産的基礎において、産業政策的に解決されなければならないのである。それにこたえるものが、前述した「完全雇用」と「所得向上」の経済開発政策であり、その農業部面への適用は、けつつきよく、より徹底した農業振興政策の実施以外のものではない。

国家による、より充実した農地開発と土地改良の実施、農業経営の資本蓄積をうながす価格安定と長期低利資金の融資等、かような「農業政策の定石」を、どれだけ徹底して農家のすみずみにまでゆきわたらせることができるか、問題解決の成否はそこにかかっている。^(註)かくして、転落農家の再生産を積極的に防止する以外に、有効確実な「下層農対策」というものはおそらくあるまい。それは、「下層農対策」というよりも、むしろ新らしい「小農維持政策」ともいうべきものである。従前「小農維持政策」とよばれてきた「過小農維持策」にはあらず、より積極的な「小農」の維持発展政策が、その意味するところのものである。それは、むしろ、財政および金融によるかなり多量の投資をとまなければならない。だが、この投資は、やがてかならず高い経済効果をうむだろう。「安あがり」の投資方法が、かえつて無効な浪費をまねく愚をくりかえすことは避けなければならない。北海道の農業開発が、かような農政の新方向によつてつらぬかるべきことはいうまでもなく、冷害問題克服の道が、これ以外にありえぬこともはやあきらかである。

(註) 昭和三二年八月末に、農林省が省議決定として発表したいわゆる長期農林政策『農業水産政策要綱』は、みぎのような「農業政策の定石」をほとんどすべて網羅しているが、それをどの層まで浸透させるのか、どこまで徹底してやるのか

については、ほとんど不分明である。これが、しばしば「三割農政の延長にすぎないのではないか」と批評されるゆえんでもある。このことと関連して注目されるのは、みぎの新政策の立脚点をあきらかにしたとおもわれるいわゆる農業白書『農林水産業の現状と問題点』が、問題の階層構造的把握をまったく排除している点である。したがつて、日本農業の現状における、発展的な側面と、停滞的あるいは劣弱化の側面(いわゆる「五つの赤信号」とが、そこでは一貫した論理構成をもつてとらえられていない。かかる問題の階層的把握なしの政策をもつてして、よく農業問題解決の適正を期しうるのであろうか。答はおのずからあきらかといわなければならない。

二、開拓事業の問題点

(一) 開拓事業の基本的観点

「勧告」は、北海道開発における「開拓入植」事業の中止を強く主張している。たしかに、「食糧増産」と「人口収容」とをきわめて安易に結合した従前の「農業入植」計画が、根本的ともいえる欠陥をもつていたことは否定できない。すでにかんりの投資がおこなわれながら、経営不振の開拓地区が多く、冷害に激甚な打撃をうけ、離農率が高いなどの諸現象は、その欠陥を端的に

表明しているといえる。かような欠陥をもつ開拓事業が、そのまま継続されることには、たれしも反対せざるをえない。それは早急に是正するべきである。だが、従来の開拓政策の欠陥から、北海道開発における開拓事業の意義が、全面的に否定されたとしたら、それはまったく行き過ぎだといわなければならない。むしろ、「勧告」が、農業投資の経済効率を相対的に低いものとかがえ、ことに開拓入植についてはとくに低いとかがえているかぎり、この結論も当然かもしれないが、そのようなかんがえ方が再検討されるべきことは、前述のとおりである。

すなわち、産業全般にわたる「完全雇用」実現への一環として、農業部面における雇用の増大をかんがえる場合は、北海道の農業開発において開拓事業のしめる意義は、なおかならずしも小さなものではない。いわゆる農家二、三男対策として、また経営規模の維持あるいは拡張のためのいわゆる地元増反対策として、年々可能なかぎり一定量の開拓事業を積極的に実施することは、きわめてのぞましい施策である。かような開拓事業の意義を、従来おちいりがちであつたように、過大評価することはいましめなければならぬが、さりとて、その反動でこれを過小評価し、「勧告」のように、開拓事業をまったく否定してしまう見解もまた、当をえたものとはいえない。要するに、開拓事業の意義の正当な評価のうえに、従来の開拓政策の欠陥をたしかめ、その是正

によつて、事業をのぞましい路線にのせることが必要なのであり、それで足りるのである。

では、従来の開拓政策の欠陥はどこにあつたか。それは種々指摘できようが、やはり根本的な問題は、事業をすすめる基本的な観点そのものにあつたといわなければならない。「勧告」も指摘するように、従来の開拓政策が、「食糧増産」と「人口収容」との一石二鳥の効果をねらつたものであることは、あきらかである。しかも、その一石二鳥のねらいが、きわめて安易なものであつたことは否定できない。

まず「食糧増産」の観点であるが、これは、いうまでもなく食糧生産物という「物」それ自体の確保に主眼がおかれており、その生産主体の問題は、この基本観点から第二義的にかんがえられるという「生産物第一主義」にはかならない。したがつて、この観点からの問題のみかたは、きわめて技術主義的であつて、その経済的側面にたいする顧慮のとぼしいのが特徴である。これは、食糧増産主義一般についていえることであるが、とくに開拓行政にあつては、かような技術主義は、しはしば致命的な欠陥を露呈するのである。というのは、既存農業経営の場合には、まがりなりにもすでに一応の経済的立地のうえに成立しているわけであるが、開拓経営の場合、技術的な土地利用の可能性の判断のみで、その経済的立地を考慮せずに入植がおこなわれるときは、たちま

ちその開拓計画は破綻し、農家の脱落が必至となるからである。従来、かような開拓地区選定上の技術主義にもとづく失敗が、かなり多いことは否定できない事実だろう。

かような、農業生産者の経済経営としての主体的条件にたいする顧慮を欠いた技術主義が、生産物第一主義の食糧増産主義に根ざしていたことは、ふかく留意されなければならない。食糧増産主義それ自体は、すでにかなり後退してきたが、その申し子である技術主義の惰性はなお根づよい。われわれは、この技術主義が、こんどは「生産性向上」運動に安住の場をみいだすことのないよう充分に警戒したいのであるが、それはともあれ、「物」よりも、「人」とその「生活」を重視する観点が、すべてについて重要だとおもうのである。ことに開拓事業のごときは、この観点にたたなければ、正常な進展を期しがたいことは多言を要しないだろう。

ところで、つぎの「人口収容」の観点であるが、「人」とその「生活」にかかわるこの観点が、じつはきわめて安易で当面糊塗の感をまぬがれないものであったところに、問題がある。「戦後緊急開拓」の当時については、事情やむをえぬものがあつたことも了解されないではないが、その後もあいかかわらず、開拓問題は、ただか社会政策的意識でしかとりあつかわれていないことは、深思すべきだとおもわれる。開拓事業が、過剰人口収容の社

会的「必要悪」とみなされ、とりあつかわれているかぎり、開拓農民の生活は「ともかく食えればよい」という最低水準以上では考慮されえない。この「食えればよい」が、食糧生産とむすびつけられたものが、戦後の「農業入植」の方式となつたことは、「勧告」の指摘するところであるが、実際は、「ともかく食えればよい」という政策のものとは、「どうにも食えない」というのが、商品経済社会の現実である。開拓農民の多効のみじめな生活状態、あるいは開拓地からの多重の離脱現象などが、そのことを明白にものがたつている。

もし、開拓政策を社会的救恤政策に徹底するというのであれば、またおのずからそれなりの方法をかんがえなければならぬ。しかし、開拓農民を、まがりなりにも一個の自立的な商品生産者として扶植してゆくというのであれば、従来の開拓政策では、まったく不十分である。これまでの開拓事業における「人口収容」の観点は、その辺がきわめてあいまいなのである。上述した「人」とその「生活」を重視する観点は、ここでも充分つらぬかれてはいない。

すでにのべたとおり、われわれは、産業全般にわたる「完全雇用」と「所得向上」を基本理念とし、その一環としての農業開発のなかで開拓事業をかんがえている。そのかぎり、開拓事業はやはり、商品生産農業経営の新たな創設と維持を、その目的として

明確にしなければならないだろう。なぜなら、開拓農民を、一人前の自立した商品生産者にしあげてゆく以外に、そこでの充分な所得にうらづけられた雇用の実現は期待できないからである。いわゆる「人口収容」も、かようなはつきりした実質的内容をもつてでなければ、およそ意味はない。すなわち、これからの開拓事業の基本的観点は、あくまでも「人」とその「生活」を重視した「完全雇用」と「所得向上」の観点でなければならず、この観点にたつ開拓事業は、自立的商品生産農業経営の新設事業という明確な目的意識ですすめられなければならないのである。かかる基本的観点から出発して、開拓事業の正常な進展のために、さらに顧慮すべき問題を、つぎに考察しておきたい。

(二) 開拓農業確立の諸条件

みぎにのべたように、従来の開拓事業にあつては、充分当をえた基本的観点が確立していなかつたことと関連して、事業遂行上に技術主義的なかんがえ方がつよく、商品生産経営の設定という経済的側面にたいする顧慮は、きわめてとぼしかつたといつても過言ではない。たとえ、技術的には耕種あるいは養畜の利用が充分に可能な土地であつても、そこに経済経営たる農家がかならずしも立地しうるとはかぎらない。いわゆる耕域が拡大して、農業経営の新設が可能となるためには、そこに一定の経済的諸条件の

成立が前提されることは、いわば自明の理である。この自明にかしいことがらが、実際には顧慮されるところとぼしかつたところに、開拓農業の困難の主要な原因があつたのである。そこで、この自明にちかひことがらを、いま一度くりかえし検討してみることも、あながち無駄ではあるまい。

(1) まず第一の前提条件は、農産物市場の拡大である。耕域を拡張し、農業生産を増加してゆくからには、その生産物をうけいれ消費してゆくだけの市場の拡大がなければならない。北海道における開拓農業の不振が、一般的な畑作生産物市場の不調あるいは不安定と、無関係でないことはいうまでもないだろう。開拓経営においても、米作および酪農の導入がつよくのぞまれ、その導入の可能となつた開拓農家がいくらかは安定性をえているというのも、それらの市場条件のしからしめるところだといえる。したがつて、開拓事業の推進にあつては、まず生産物市場の整備強化が前提されなければならない、その見とおしとただしくみあつた営農の形態と立地とが考慮されなければならないのである。

(2) その第二は、交通条件の整備である。いかに地味良好な土地も、それが経済的に利用されるためには、市場につうずる流通経路としての交通条件が確保されなければならない。一般に北海道の農村地帯は、道路網をはじめとして交通条件の整備が、いちじるしく立遅れていることで知られているが、なかでも開拓地

は、ことに交通条件劣悪な山間あるいは僻地等に位置していることが多いのである。これでは、たとえそこが沃地であつても、経済経営はなりたちがたく、しばしば農家が離脱するにいたるのも当然といわなければならない。道路をはじめとする各種交通手段の量的質的整備は、あらゆる面の開発の前提であるが、開拓事業についても、経済的な流通径路の確保のために、それはかならず先行すべきものである。むろん、従来でも、開拓道路等の施工はかならずおこなわれてはいるのであるが、たんに道路がつけばよいというだけのものではなく、さらに輸送手段の援助等が、開拓農自立化の完了までは、開拓事業の推進主体の責任において実施されるべきものだとかんがえられる。

みぎの二項は、まずもつて商品生産物の流通過程にかんする条件をあげたのであるが、つぎに直接的生産過程にかんする条件についてみよう。

(3) 生産条件としては、まず第一に地力の整備をあげなければならない。農業生産の基盤である土地の経済的利用にさいしては、前述した流通条件との関連において、一定程度以上の地力が要求されることは周知である。しかし、その要求に合致しうる土地は、現実にはかならずしも多くはない。ことに北海道では、土壌条件や気象条件に制約されて、現在のこされている土地の大部分は、そのままでは地力劣弱で、直接経済的に利用できるところは

少ないとおもわれる。現行開拓地についてみても、その点は大同小異で、地力充実までにはかなりの年月を要し、その間に放棄離脱するものの多いことも、経済的にはむしろ当然だといわなければならない。

そこで、現在、開拓事業の推進にあたつては、開拓営農用地の地力の可及的すみやかな整備をはかるため、土地改良をとまなう農地開発造成事業がどうしても必要である。また、それに関連して開墾をスピードアップし、耕土の熟成を促進するために、機械開墾の採用が要請されるのである。これによつて、開拓営農の早期自立化・安定化は、かなり促進されるものと期待される。かような農地開発事業は、すでに根釧地区のパイロットファーム計画、あるいは石狩新篠津地区の泥炭地開発計画などのかたちで発足しており、その成果が注目されるのである。むろん、かかる土地開発投資は、現在のわが国における小農経済のワクのなかでは、とても一般に期待できるものではないから、これはあくまで公共事業として、全面的な国民経済の負担において実施することがたてまえでなければならない。

(4) つぎが営農資本の確保である。前記の流通諸条件が確立し、生産基盤たる土地の質的量的整備がおえても、そこに一定量の生産資本が投入されなければ、その経済的利用はおこなわれない。ところが、開拓農民の大多数は、これに要する資金を充分

にもたないのが一般であるから、これにたいするかなりの資金補給が必要である。しかし、従来の営農資金融資は概して不十分

で、ために経営資本として有効な単位にたつせず、かえつて投入資金を浪費してしまふ結果をまねくことが多かつた。したがつて、そのような結果をふせぐには、適切な営農設計にもとづく所要経営資本が、全面的に確保されるような資金供給の方法を確立する必要があるのである。有効単位にたつしない分散投資の弊は、この場合もつよくいましめられなければならない。また従来の農業金融が、その融資条件において一般に適切ではなく、営業安定化のためには、その長期化ならびに低利化が要請されることは周知である。融資対象の減価償却期間にみあうような資金償還期限の設定、経営自立化までの据置期間の設置、農民負担金利平均四％以下等の要件が、そこで充分に考慮されなければならない。

以上四項の経済的前提条件は、それが四つながらともにみたされなければ、開拓事業の正常な進展を期したいものである。したがつて、従来の開拓事業における成果の不充分さは、これらの諸条件の一部または大部において欠けるところのあつたことをしめすものにほかならない。以上の諸条件の整備のほかに、開拓営業にあつては、一般に労働力の不足にくるしむことが多いから、できるだけ機械力の利用をかんがえ、さらにその共同利用や共同

作業による労働の組織化によつて、労働の生産性をたかめる方途をとることも重要だろう。

また開拓事業については、開拓地における教育・医療・文化施設等の生活諸条件の整備も重要な要件であつて、以上のような諸条件を充分周到に検討したうえ、総合的なバランスのとれた開拓計画がたてられなければならない。それはけつして容易な仕事ではなく、その場しのぎの当面糊塗的なやり方でできるものではない。その点で、最近、根釧地区で着手した農地開発機械公団のパイロットファーム計画は、なお多くの問題点は存するけれども、やはり一步前進した事業方式として注目すべきである。これらに充分な検討をくわえて、北海道の開拓事業は、さらにのぞましい進展の方向をみいだすべきだとおもわれるのである。

さて、以上は、開拓営業の問題にそくして、耕域の外延的拡大の経済的諸条件を考慮したのであるが、すでにあきらかなように、それらは、既存経営の内包的発展、いわゆる経営集約化のための経済的諸条件としても、原則的にはほとんどそのまま妥当するものである。すなわち、以上にあげた市場および交通手段という流通条件の整備と、土地および経営資本という生産条件の整備とは、農業開発の一般的前提として、開発事業の基本的内容なすものにほかならないといふことができる。

経営は、経営土地面積において畑作その他より一般に小さいから、経営全体としての収益は、単位面積当り収益についてみられるほどの優位性をしめすわけではないが、農業所得および農家経済余剰等についてみても、凶作年はやや不利とはいえ、豊作年の優位がそれをつくなくなつてあまりあるため、平均的には稲作経営が有利なことはきわめてあきらかである。

かような稲作の経済的有利性は、むろん米価水準の一般畑作生産物価格にたいする相対的な高位性にもよるが、それにもまして、その米価が安定的に維持されているところにある。すなわち、畑作その他の生産物については、豊凶やその他の事情による価格変動がいちじるしいから、豊作年かならずしも経済的に有利とはかぎらないが、稲作経営では豊作の成果を充分に享受できるのである。他方、凶作時においても、共済制度の確立している稲作では、たとえ収穫皆無でも反当六〇七、〇〇〇円の共済金がいり、これに稲藁等の価格をみつめれば反当一萬円の収入になるというわけで、共済制度のおよんでいない一般畑作等ではおよびもつかぬ有利性があるわけである。しかも豊凶関係からいって、最近の稲作は、品種改良や温冷床育苗の普及等によつてかなり安定性をましてきており、第二表の反収変動係数をみても、現在では、主要畑作物たる豆作より安定度が高いくらいで、この面でも稲作の有利性は高まつているのである。

さらに、米作化進展の一要因としては、稲作への経営転換が比較的に容易だという点があげられよう。畑作は、その技術的構造から地力維持がなかなかむずかしく、たとえば有畜輪作方式のような地力維持機構を完備しようとする

と、かなりの資本を調達しなければならないなど、種々の隘路にぶつかる。これにたいして、稲作への転換は、水利さえともなえば、水路や造田の作業などは自家労働により処理できる面が多く、他方、大規模な水田造成については、国営や地方営の事業がおこなわれるし、これらにたいする補助金などの助成施策もかなり徹底しているので、一般に農家自体の資本投下が比較的にな

第2表 主要作物反収の変動係数

(単位: %)

	水稻	大豆	小豆	菜豆	馬鈴薯	甜菜
(戦前) 昭和1~15年	36.7	33.4	37.4	28.5	19.0	15.7
(戦後) 昭和25~31年	24.0	27.0	35.0	18.9	4.1	14.0

1. 変動係数は標準偏差を平均値で除した値。
2. 戦後の甜菜反収は一貫して上昇傾向をたどつているので、変動係数はかなり大きく出ているが趨勢値にたいする偏差をもとめるならばずっと小さなものになるはずで、反収の動搖が大きいわけではない。
3. 反収は、戦前は北海道庁統計に、戦後は農林省統計によつた。

くてすむのである。そして、地力維持機構が畑作と異なる水田作では、連作——したがつてまた単一作が可能のため、経営法もかなり簡単かつ容易になる。しかも、上述のとおり経済的有利性が高いのであるから、経営土地面積の狭隘化傾向とあいまつて、多数農民が稲作転換による経営集約化をつよめるのは、むしろ当然だといえよう。

「勧告」は、米作化により内地流の小規模な農家がつくられるとしているが、たしかに稲作経営は、畑作その他の経営にくらべて経営土地面積は概して小さい。しかし、その経営経済の規模は、すでにみたとおりけつして劣るどころか、むしろたちまさつてさえているのである。経営土地面積の広狭のみをもつて、いちがいに経営規模の大小をいうことはあたらない。経営の集約度をあわせかんがえなければならぬのである。われわれは、米作化による経営の集約化をつうじて、北海道の農業経済が、きわめて大きな発展をうけてきた事実に着目しなければならない。むしろ、それをささえてきたものが、わが国農政の支柱をなす米作奨励の指導助成支持政策にはかならないことは、すでにみたとおりである。しかし、われわれは、これを従前からの農業開発事業の成果としてみとめこそすれ、それを否定し、排斥することには意義をみいだせない。

いうまでもなく、米作は、それが国民的必需食糧の生産である

という面とともに、きわめて集約的な作目として、労働の吸収力が大きいという側面をもっている。したがつて、農業開発における雇用力の増大という課題面からも、北海道における米作化は、気候条件その他の事情がゆるすかぎり、これを発展させるべきものだとかんがえられる。とくに、道央地域の泥炭地帯は、これに適切な改良をくわえれば、きわめて良好な水田がえられることは、たとえば、最近の水稲反収が、従前の沖積土地帯をしのいで、熟田化した泥炭土改良地帯において最高収量をしめすにいたっている事実からもうかがわれる。「勧告」は、かかる泥炭地開発を経済効果の低いものとして反対しているが、やや長期的にみれば、かならず高い効果をしめすにいたることは、ほとんどうたがう余地がないだろう。

むしろ、米作化についても、限界地稲作などにはかなりの問題がある。しかし、これは、米作奨励を否定することでもかたづく問題ではない。むしろ、その根底によこたわるのは、畑作の低位生産性や畑作経済の不振そのものであつて、これをいかに解決するかが根本的な問題なのである。要するに、北海道の農業開発における課題としては、米作化もこれを排することなく、いつその発展策を講ずるとともに、これにくわえて、従来とかくたちおくられていた畑作経営の振興対策を、酪農化の問題をふくめて、より積極的に展開する以外にないのである。それらの諸問題をつぎに

考察したい。

(二) 酪農化について

最近における酪農化の進展は、かなりめざましいものである。むろん、戦後の酪農化の進展は全国的規模のもので、その発展テンポはむしろ北海道におけるよりも内地府県において高いが、北海道農業における酪農化の進展についても、みるべきものがあることはいうをまたない。すでにして第二期拓殖計画（昭和二一）

第3表 最近における酪農生産の発展的動向

年次	乳牛飼養頭数	乳牛飼養頭数	搾乳牛頭数	牛乳生産量
	千戸	千頭	千頭	万石
昭和25年	25.3	54.6	32.8	53.0
26	27.5	59.5	32.8	54.4
27	34.6	71.6	33.0	67.1
28	39.0	86.4	34.0	76.7
29	40.0	90.1	48.3	101.9
30	39.2	89.0	46.2	112.2
31	44.0	102.7	?	129.8
	同 上 指 数			
25	100.0	100.0	100.0	100.0
26	108.7	109.0	100.0	102.6
27	136.8	131.1	100.6	126.6
23	154.1	158.2	105.8	144.7
29	158.1	165.0	147.3	192.3
30	154.9	163.0	140.9	211.7
31	173.9	188.1	?	244.9

農林省統計表による。ただし、31年度は『農林水産統計月報』No.61による。

一年）以来、酪農経営は北海道農業の理念型として想定され、種々の助成政策による酪農化の促進がはかられてきたのであるが、当時はかならずしも充分な展開をみるにはいたらなかった。さらに戦後当初のさまざまな悪条件は、酪農化の進展をさまたげ、むしろ酪農生産を減退においやつたのであるが、やがて昭和二三年を底にして恢復に転じ、その後の発展ぶりはいちじるしいものがある。最近における酪農化進展の指標をしめせば第三表のごとくで、ことに牛乳生産高の増加テンポが注目される。

かような酪農生産の消長は、むろん酪農奨励諸政策の動向によるところが大きいとはいえ、けつきよくは、酪農生産物市場の発展度の如何に依存するものといわなければならない。第二期拓殖計画における酪農化政策が、かならずしも充分な成果をあげなかつたというのも、基本的には市場の未発達に制約されていたものにほかならない。それが、戦後、その当初はべつとして、やがて潜在化していた需要の顕在化あるいは国民食生活構造自体の変化等にもなつて、酪農生産物需要が市乳を中心にいちじるしく伸び、酪農生産の急速な発展をうながすにいたつたのである。

現在、わが国における酪農生産物の総需要量は、牛乳換算年間一千ないし一千二百万石にたつするものとみられるが、これにたいする国用供給量は、昭和三十一年末にようやく六百万石をこえるにいたつたばかりで、この間の差は、なお国内供給力増加の余地

あることをしめすものといつてよい。むろん、酪農生産物の世界市場は過剩状態にあり、その直接間接の影響はさけられないが、いずれにしても、みぎのような国内市場の状況が、ときに輸入調整の不振にもとづく供給過剰で、いわゆる「酪農恐慌」を現出しながらも、ほぼ一貫して、全国的規模における酪農生産の発展をうながしている基本条件にはかならない。そして、かような市場基盤のうえでの乳業資本間のはげしい競争関係が、原料乳価の比較的高水準をささえる要因となり、酪農化を刺激していることもみのがせないだろう。

しかし、かような市場条件と価格水準のもとでも、北海道の酪農経営の経済は、一般にかならずしも好調だとはいえない。たとえば、前掲第一表における混同・主畜等の乳牛飼養経営の経済状態が、田作や一般畑作経営の経済よりも劣っていることは、それをしめしている。(もつとも、昭和三〇年は農作年であつたし、一方乳価の下落した年であつたから、いつそう顯著な差がでているのではあるが、乳価のかなり高かつた昭和二八、二九年などについてみても、酪農経営の多くが経済収支マイナスをでていないことは、農林省農業経営調査の結果等もしめすところである。)牛乳生産費調査の成績をみても、現在の乳価水準でだいたい黒字を維持できるのは、搾乳牛五頭以上を飼養する主業化された酪農経営の場合だけで、それ以下の混同経営的乳牛飼養では、たかだ

か第一次生産費の填補すなわち家族労働にたいする労賃部分の確保が精一杯という結果になつてゐる。したがつて、一般的には、それ自体の剰余にもとづく拡大再生産の余地は少なく、酪農経営の集約化、高度化が容易には期待できない現状である。

そのため、酪農化の進展とはいうものの、乳牛一―二頭飼養の零細酪農経営の増加がかなり大きなウェイトをしており、集約的な多頭数経営の増加はかならずしも顕著ではない。乳牛一―二頭飼養という零細酪農経営は、おもに経営副産物(藁稈類・残屑物など)という安価な飼料源と、余剰家族労働力との利用によつて、追加的な現金収入をあげる意味で、むしろ副業的な合理性をもつものである。むろん、そのほかにも、厩肥がいくらでも増産されるし、また冷害にあつても乳牛からの収入だけはどうか確保できるなどの副次的意義もある。そして、こういう副業的乳牛飼養の経済では、家族労働の労賃部分がある程度まで保証されればよしとされるのであるから、その点で、家族労賃部分さえ充分につぐなわれなかつたような従前の酪農経済の状態にくらべれば、それがほぼ全面的にちかひまで実現される最近の状況は、相対的にかなり有利になつてゐるわけで、この種の乳牛飼養が増加するのも当然だといえるのである。

むろん、みぎのような酪農経済の相対的好転のなかで、一部には上向し集約化をとげてゆく経営もかなりみられるのではある

が、一般的にいえば、北海道の酪農化は、まだ副業にちかい消極的合理性を軸として推進される段階をぬけていないのである。

このような酪農化も、それなりの合理性で、それなりの意義をはたしていることは否定できないが、理念としてきた酪農化のありようとは、かなりかけはなれた矮小化されたものでしかない。これでは、経営技術的にも、のぞましい地力維持あるいは冷害抵抗機構を充分にとのえることができず、寒冷地農業における酪農経営の安定性が確立できないのである。したがって、当面、いかにして酪農経営の資本蓄積をはかり、経営を集約化・高度化して、生産性の高い、経済的にも技術的にも安定力のある酪農経営を、一般的につくりだすが、北海道における酪農化の課題だといわなければならない。

その点で、従来の酪農化政策が、理念型としては集約的酪農経営をかかげながら、その実際の施策においては、小農（というより過小農）経営安定のためのいわゆる「多角化」の一角として、副業的性格の乳牛飼養をつくりだす思想と方法しかもたなかったことは、すこし極言すれば「羊頭狗肉」の感をまぬがれぬものであった。むしろ、それはそれなりにかなり大きな役割をはたしてきたことを否定するものではないが、酪農商品生産の発展にともない、そういう酪農化のあり方が、大きな矛盾をしめしつつあることは前述のとおりである。もはや、酪農化政策は、従来のよう

な副業的農家安定対策という行き方を揚棄して、その基本線を、商品生産の発展方向に照応した本格的な主業的・集約的酪農経営の確立対策にきりかえるべきときである。そして、このかんがえ方にもつく酪農経営規程を地域別に設定し、その確立にむかつて諸施策を集中すべきである。それでなければ、「勧告」もいうような「北海道らしい姿」の酪農業は実現できない。

しかし、かような酪農化政策が、かざられた上層農家だけを対象とするのでは、農業開発政策たるの意味をうしなう。それは、より広汎な中下層農家の経営改善、経済向上計画としてすめられなければならない。そのような「酪農奨励」は、けつして「安あがり」に遂行できないことはいうまでもないだろう。酪農経営の資本蓄積、集約化が当面の課題であるからには、それはかなり多量の資金を必要とする。最近、酪農金融施策はかなりすすみつつあるとはいえ、その量と方法において、まだまだ不十分である。これからの酪農化政策は、その点にたいするしつかりした資金計画のうらづけをもつでなければみぎの課題にこたえることはできない。かような資金政策にくわえて、酪農生産物市場の発展的安定を策する市場政策の重要性を、さらに強調しておくことも必要だろう。

（酪農化の問題については、農林経済局農政課・寒冷地農業振興対策室編『北海道農業生産力研究』昭和三二年六月刊所

収の拙稿「酪農化の発展条件」、総研北海道支所『研究季報』第一六号所載の「酪農政策の動向と課題」等を参照していただきたい。

(三) 畑作の問題

北海道の畑作経営は、かなり困難な問題に当面しているといわなければならない。その主要な困難は、まず市場関係にある。おもな畑作物についてみてゆこう。まず麦類は、外国産麦はもとより、府県産麦ことに裏作麦との競争において不利な立場にあり、政府買入制度のもとでもコスト高の不利をまぬがれない。つぎに馬鈴薯は、その大部分が澱粉原料であるが、澱粉市場における甘藷澱粉との競合関係から原料価格の低下をまねいており、政府買上げによつてようやくささえられている状況である。種子用馬鈴薯は、まだ市場の独占度が高いため比較的な有利性をたもっているが、長野県その他府県高冷地帯での生産ものびる傾向にあり、楽観はできない。食用薯も、府県での冬作がすすんできたため、市場が相対的に狭小化しつつある。

豆類は、比較的に活況があるが、そのかわり価格変動が大きく、安定性をかく。ただ、国内的な競争関係が少ないのは有利である。そのうち大豆は、外国産（とくに中国産）のものとの競合があるが、輸入調整と政府買上制とでかなり安定がはかられてい

る。小豆と菜豆類は、あん原料としては輸入雑豆と競争する場合もあるが、国内市場をほとんど独占する状態にあるため、豊凶関係等による価格動揺が大きく、いきおい投機的な性格をまぬがれない。

工芸作物のうち甜菜は、現在、生産振興臨時措置法によつてかなりの価格水準を保証され、また精糖資本の投資による工場新設などの刺激もあつて、ここ一兩年に急速に伸長をみている作物であるが、甜菜糖の甘蔗糖にたいするコスト高の不利はつねにまぬがれず、みぎの法的措置（昭和三七年かぎり）の将来に問題がのこされている。亜麻は、従前軍需を中心にその地位をたもつてきたものであるが、戦後軍需をうしなうとともに人工纖維との競争におされて不振状態にある。そのほか薄荷、除虫菊などは比較的に局地的な作物であるが、その製品の主要な市場は海外にあり、外国産ならびに化学的合成品との競争のなかで、価格変動がいちじるしく、今後充分な伸長を期待できる見とおしにはない。

以上のように、北海道の畑作生産物の最近の市況は、あるものは価格安定的でも相対的に低水準でコストをつぐなえず、あるものはときに高価格を現出して大きな利益をうむことがあつても変動つねなく、充分に有利かつ安定的な商品作物の発見に困難を感じる状況である。だからこそ、条件のゆるすかぎりには、相対的に有利かつ安定的な米作化が、またそれよりは劣るとはいえ比較的

に安定性ある酪農化が、それぞれ志向される結果になるのである。だが、ともあれ以上についてみたとき、各種畑作生産物の価格支持政策が大きな役割をはたしていることはみのがせず、これをさらに強化するとともに、その対象範囲を拡大してゆくことが、北海道の畑作経営振興にとつて当面の急務となつていていることはあきらかである。そして、かような価格支持政策とタイアップしながら、コスト低下のための諸方策を講じてゆくことが、どうしても必要である。

しかし、コスト低下をめざして農業生産性の向上をはからうとするにさいし、北海道の畑作経営はまた技術的な各種の困難にも当面せざるをえない。その第一は冷害の問題である。むろん、北海道の畑作物の多くは相対的に低温適応的ではあるが、やはり収穫の動揺は多少ともまぬがれず、それが前記のような市況のもとでは大きな影響をもつのである。その影響のしかたは、地域により、農家階層によつてかなりことなるが、最近きわめて深刻な問題を生じていることは、まえにふれたところである。

その第二は、地力維持の問題である。畑作地力維持の方法としてまず有畜化がいわれるが、いわゆる畑作混同経営の段階の有畜化では、充分な地力維持機能をはたしえないことは前述のとおりである。むろん、無きにまざるとはいふものの、これに過大の期待をかけることはできない。有畜化による地力維持機構の完備を

はからうとすれば、いきおい集約的・主業的酪農経営にすまなければならず、それには資本問題をとまなうこと既述のごとくである。また、いわゆる輪作化にしても、それほど実現容易なものではない。すこし極言すれば、商品生産農業における輪作化は、その各作物について、投下費用にたいする収益率同一、ならびに集約度同一の条件が存在しなければ成立しがたいからである。ところが現実には、その条件がみたされないうちに輪作化の困難がある。その他の地力補給手段として、むろん無機質肥料の購入投与はひじょうに増大しているが、有機質肥料の大量的な購入投与は、いまのところ一般的には困難だといわなければならない。

だが、いずれにしても、地力造成は農業生産性向上の当面のカギである。土地改良をはじめとする地力整備事業が、畑地についても近年かなり進捗をみるにいたつたが、それはなおいつそう強化拡充される必要がある。地力整備は、つねに農業開発の基本事業でなければならぬ。酪農化の推進による地力強化については、さきにのべた。集約的酪農経営に付加された若干の販売作物は、かなりの低コストで生産されうらだろう。そのほか、畑作生産性向上の問題としては、機械化がきわめて重要な意義をもつ。営農トラクターの導入をはじめとする機械化の進展は、最近かなり顕著だといへ、全体としてみれば、まだまだひじょうにたちおくられている。資金問題、共同利用の問題その他に、なお多くの

問題点がのこされているからである。

さいごに、畑作農業の問題として指摘しておく必要があるのは、技術的試験研究のたちおくれである。品種改良ひとつについてみても、水稲にくらべればはなはだしい差があることは周知である。品種問題の重要性は、たとえば最近の甜菜栽培において、米国から褐斑病によいGW系品種を導入したことにより、増収はもとより莖葉の利用価値がいちじるしく高まつたため、甜菜の経営技術的性格そのものが大きな変化を生じた事実にあきらかである。菜豆類のごときも、品種の改良如何によつて、以前のようには海外市場に進出する可能性のあることはみのがすことができない。その他、肥培管理・病虫害防除等についても、畑作技術にはなお解明すべき多くの問題がのこされている。最近、ようやく畑作部門の試験研究が重視されようとしているのは喜ばしい。従来たちおくられていただけに、その成果によつて、畑作営農の向上する余地は、なお多いとおもわれるからである。

畑作農業の問題は、さらに複雑多岐にわたるが、それをここで充分につくすことはできない。ともあれ、以上を要するに、当面する畑作振興の課題は、まずもつて流通部面における畑作生産物の価格支持制度の強化拡充と、生産部面における地力整備事業の強化拡充ならびに試験研究の推進による営農技術の改善向上にあるといえる。これにくわえて、酪農化あるいは機械化の推進にお

ける資金政策の強化の要は、さらにいうまでもない。

四、むすび

以上、北海道農業開発の諸問題について若干の議論をこころみしたが、けつきよく問題のありようは、経済開発政策そのものの基本方向、さらには経済政策一般の基本的観点にまでふれるものであることが、きわめてあきらかになった。「勧告」も、その点をつよく指摘しているが、それ自体の基本的な観点をかならずしもあきらかにしているわけではない。本稿では、その点について若干の摸索をこころみ、「人」とその「生活」を重視する「所得向上」と「完全雇用」の観点をとらえようとすると、その観点から北海道農業開発の諸問題を考察するという方法をとつた。これらの考察がきわめて粗雑なものであることはみとめなければならぬが、それなりに示唆するところがあれば幸いだとおもう。ことに「経済開発」の概念などは、本稿のそれは漠然かつ広義にすぎられるかもしれない。それらの問題について、さらに論議のすめられることをのぞむものである。(一九五七、一〇、三一)