

ソ連の農業行政機構について

丸毛 忍

(一)

小稿はソ連の農業政策研究へのアプローチの一部として、現在の時点におけるソ連の中央および地方の農業行政機構を明らかにしようと試みたものである。わが国の場合なら、「農林省設置法」と「組織規程」をみれば、部局、機関の分課、所掌事務や権限を知ることができるし、他の諸外国の場合にも適当な資料が容易に得られると思うが、ソ連では行政機構に関する法律や規則は詳細には発表されない慣習であるため、なかなか的確な姿をつかむことはむずかしい。行政法の教科書と若干の法令集、現地での聴き取りが利用し得た資料のすべてである。

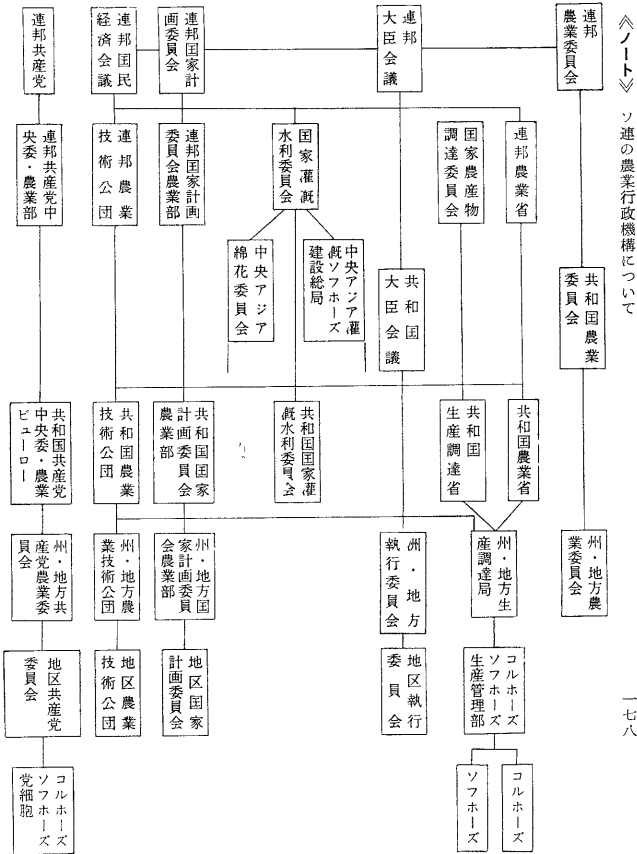
《ノート》 ソ連の農業行政機構について

ソ連の農業政策は、スターリン時代には主穀（小麦、ライ麦、その他の食糧穀物）の増産、供出目標の達成を至上命令とし、コルホーズ、ソフホーズの作物別播種面積や家畜別頭数についてまで、中央から強い計画的規制を加えるなど、終始、典型的な権力行政的方法にたより、低い供出価格、きびしい供出割当をつうじて、当然農業に帰属すべき余剰を国家に吸収し、工業化資金に廻すという役割を露骨に果たしてきた。極端な云い方をすれば、本来の農業政策はないに近かった。

しかし、フルシチョフの時代になると、農業政策は国民生活上の要求に対応して、供出制に基礎をおく主穀増産に代り、コルホーズの国家調達機関との販売契約、ソフホーズの後者ととの引渡し契約という幾分自由な基盤の上で、農業の集約化、農産物の豊富・多様化の実現を目標とする段階にはいった。農産物の価格は引上げられ、中央計画は販売量ないし引渡量の規制にかきられ、計画の大枠のなかではあるが、農業経営の自主的活動の範囲をひろげ、農民への経済的刺戟をつうじて計画の遂行を計り、同時に、技術指導面ではアメリカ流のエクステンション・システムのアイデアを導入するなど、その近代化を急いでいる。

農業行政機構もこうした近代力の動きにそって、たえず朝令暮改をくり返しており、なお流動的な状態を脱しない。

第1図 ソ連農業行政機構系統図



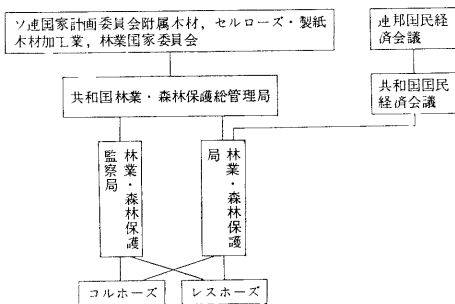
《ノート》 ソ連の農業行政機構について

(二)

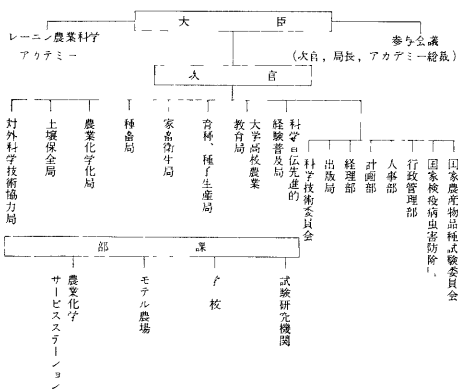
一九六五年一月現在の時点で作成した第一〜八図にしたがって、簡単な説明を加えながら、農業行政機構の特徴と問題点を指摘してみよう。

第一図から明らかなおろ、中央にはわが国の豊林省のような、強力な統一の農政機関はない。林野、水産関係はそれぞれ別の国家委員会があつて、これを所管している。国家委員会の組織をしめし

第2図 林業国家委員会の機構



第3図 ソ連農業省の機構



たのが、第二図である。中央に連邦農業省とよぶ機関があるが、これは、第三図にみるとおり、主として試験研究、技術普及、農業教育の三つを担当しているにすぎず、農業計画の立案は連邦国家計画委

ソ連の農業行政機構について

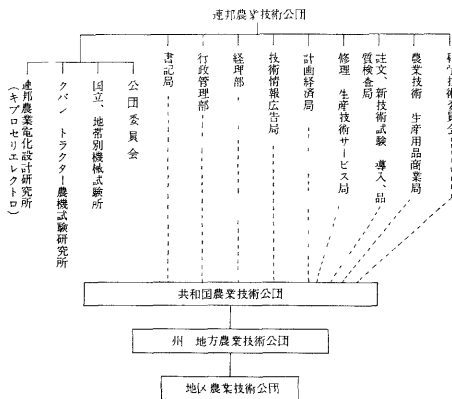
員会、農産物の買付けは国家農産物調達委員会、資材供給関係は連邦農業技術公団という風に、それぞれ機能別に独立した機関が農政を分担している。また、かなりの政策実施機能が共和国その他の下部機関に移譲された(第三図)。

連邦農業省はアメリカのエクステンション・システムのアイデアを借用したものであり、単なる行政機関でなく、「科学技術の達成と先駆的な経験を生産に導入する組織的中心」たらんとを期し、アメリカ農務省が研究センターをワシントンでなくヘルソヒルにおいているのにならぬ、省の主体はモスクワ郊外六〇キロの風光明媚なミハイロフスコエのサナトリウムの跡に移され、ここに多数のすぐれた学者や技術者が集められている。農業省のスタッフを選ぶに当たっては、現場での生産経験をもつことが特に重視され、たとえばI・P・ヴォロフチンコ大臣はリベノク州「ペトロフスキー」ソフホースの支配人から、また、R・N・シータク第一次官はスーマ州の育種ステーションの所長から抜擢されている。と同時に多くの技術者が役所の事務机からコルホース、ソフホーズへ配置換えされた。ともかく今後の農政推進の中核をコルホーズ、ソフホースにおける直接的な技術指導においていこうとの構想がうかがわれよう。

連邦農業省には次官が四名いるが、第一次官は総括、他の三名は耕種、畜産、管理・渉外とそれぞれ担当が分かれ、局には

評長を兼ねる複数の次長がいる。また、大臣付属の農業科学アカデミーは会員によって構成され、連邦立の研究所と農科大学の試験研究の全般的な指導調整を行なう。参与会議はわが国の省議にあたるものであろう。

第4図 連邦農業技術公団の機構



なお、共和国に農業省のあるのはウクライナとカサフだけで、他の共和国では農産物生産調達省の部局がその業務を所掌する。

連邦農業省は一九五七、八年頃にはわが国の農林省に近い中央、地方を通する統一的な農政機関であったが、まず穀物調達

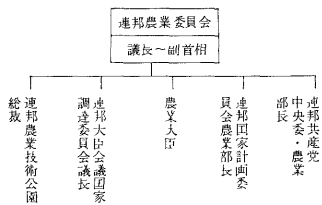
国家委員会が分離し、ついで六一二年二月の改組以後、金融、資材補給、計画作成、また、日常的な農業生産の指導、学校関係は下部の共和国農業省に、投資、資材の共和国間配分は国家

計画委員会に、農業機械の使用・修理は農業技術公団に、統計調査は大臣会議所属の中央統計局にという風に業務をせよよに委託して行き、六二年三

月の改組によって、最終的に現状のような試験研究、普及、農業教育を専管する機関にかわった。

国家計画委員会農業部の内容は不明であるが、国民経済計画の構成部分としての農業計画、農業政策の根幹をなし、またその具体的な形態でもある農業計画を作成し、実施を監督する。そ

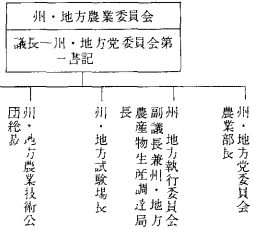
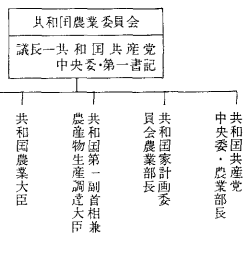
第5図 農業委員会の機構



の際、国家計画委員会の各級機関は各級農政機関の計画経済関係部局と協力する。現在では国家計画委員会が作成し、下部に

おろしてくる指標の数は、五五年以前にくらべてずっと減っている。国家農産物調達委員会は、先にあげた国家穀物調達委員会の後身であるが、法制関係の審議とその実施の監督が主たる仕事で、直接の下部機関をもっていない。

農業技術公団の機構は第四図のとおりである。旧農業省の部局が分離独立した独立採算制の実務的機関で、コルホーズ、ソ

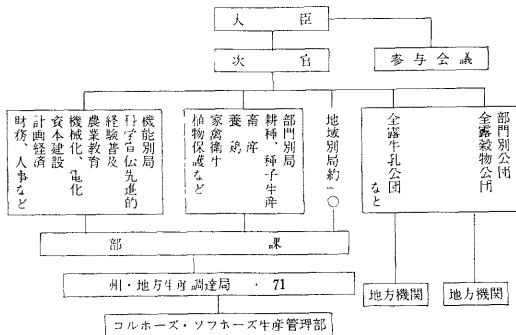


《ノート》 ソ連の農業行政機構について

フホースと
農機、肥料
などの工場
との中間に
あつて注文
・引渡しを
仲介し、価
格に干渉す
る。新技術
の開発に協
力し機械の
試験、使用
の指導、修
理なども行
なう。下部
機関は以前
M T S (機
械トラクタ
ー・ステ
ーション)の
行なつていた業務のかなりの部分をカバーしている。

第五図は、農業委員会の機構をしめすが、連邦の場合は上記

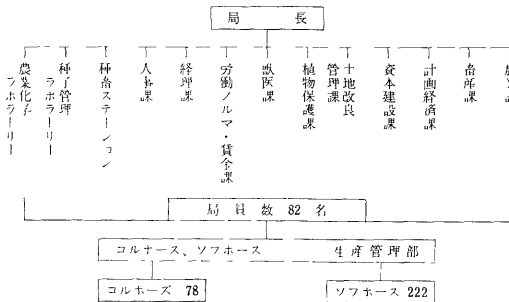
第6図 共和国農産物生産調達省の機構 (ロシア共和国の例)



の中央にある諸機関の長のほか、連邦共産党中央委員会の農業部長が加わつて構成され、一応農政関係の最高機関の形態をとつており、共和国、州、地方の段階でもほぼこれに準じている。委員会の議長は連邦段階では副首相が当ることになってゐるが、従来は党中央委員会幹部会員を兼ねるD・S・ポリヤンスキーが議長をやつてゐた。

地方の段階では党の第一書

第7図 州農産物生産調達局の機構 (モスクワ州の例)



記が議長になる規程だから、当然党の力の強いことがうかがわれる。たし現状は単なる監督協議機関を出ないようである。

共和国には、第六図のとおり、農産物生産調達省がある。同省は以前は統一的な農政機関であった旧連邦農業省から、上であつたと触れたように、かなり広範の権限を移譲されており、また、国家農産物調達委員会、連邦農業省の下部機関としての役割をもある程度兼ね、今日では行政の実務の中心となつてゐるとみられる。ロシア共和国の場合だと、部門別、機能別の局のほか、国土が広大なため地域別の局が設けられている。農産物の調達は実務的な公団組織で行なわれている。

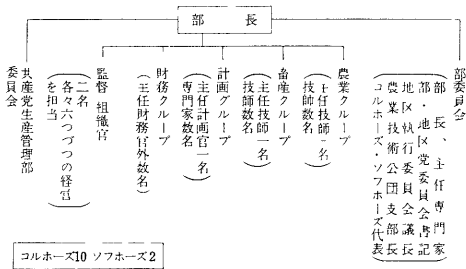
管下に州・地方農産物生産調達局がある。第七図はその構成を示す。これは共和国農産物生産調達省の下部機関であると同時に州ないし地方の執行委員会(わが国の県庁に当る)の一局をなし、本省と県の双方にたいし複雑な二重従属の関係にある。フルシチョフ時代には——一九六四年末頃まで——州・地方執行委員会は工業と農業との両委員会に分割され(二つの県に工業県庁、農業県庁がおかれたと同じ)、農産物生産調達局は農業執行委員会に所屬していた。同じく共産党の州・地方委員会も州農業委員会と州工業委員会に分割され、別々に存在していた。

注(一) 地方は一種の特別州。わが国の府県にたいする北海

農業行政機構のなかで特に重要とみられるのは、コルホース、ソフホースを直接に把握指導している地区のホルホース、ソフホース生産管理部である。第八図にみるとおり、ここでは政府と党との指導が一本化され、かつ配置されている専門家は、原則として、すべて

大学出身者となつてゐた。生産管理部には州ないし地方の共産党からオルクが派遣され、地区の党委員会の第一書記はその代理をつとめる。従つて地区の党委員会は生産管理部の党委員会に合体し、後者のなかに解消してしまつてゐる場合が多かつた。

第8図 コルホース、ソフホース生産管理部の機構
(アゼルバイジャン共和国ケオクチャイ生産管理部)



生産管理部門は、スターリン時代に大休地区毎におかれていた M T C に地区の党第一書記が頭張り、技術サーヒスや生産指導などの M T C の本来の仕事以外に、供出の督励監視を行っていたものの、新時代に適応した再現とみられないこともない。党・政府としてはコルホース、ソフホーズの動きを的確にじかに把握する手足がやはり欲しいわけである。

フルシチョフ前首相は一九六二年三月の報告演説のなかで、「これまでわが国には農業生産をほんとうに管理する機関はなかった」とのべ、このコルホース、ソフホーズ生産管理部門をつくらせたわけだが、同部門は地区では唯一の農業指導機関であり、その主たる業務は①農産物買付の実施の監督、②生産計画の作成と実施、③労働の組織と支払の監督三つであるが、その際、科学技術の達成、先駆的経営の経験の導入が政策推進の軸となる。指導のやり方は、以前のような画一的な指令を流したり、コルホース、ソフホースに面倒な報告作成を求めたりする御役所流をやめ、監督組織官がエクステンション・システムのエージェントと同じく、いくつかの経営をうけもち、これらと絶えず活きた接触をたもち、こうした人的直接的な関係をつうじて、指導を具体的に浸透していく方法をとっている。なお、監督組織官は技術面だけでなく、従来、ソ連に欠けていた経営面の指導にも力を注いでおり、モデル農場や試験研究機関ともよく連

繋をとり、必要な場合にはそこから専門家を招く。なお、監督組織官は、経営の自主性を尊重して、あくまで助言者の位置にとどまり、リコメンテーション方式を採用しているというが、筆者のみたところでは、たとえば、「監督組織官はコルホース議長やソフホース支配人をかえてはならぬ」との規則があるにもかかわらず、生産管理部長は監督組織官の進言にしたがって、コルホース、ソフホースの人事にまで自由に干渉し、経営は生産管理部門の強力な指導のもとに引廻されている感じであった。

筆者の会ったアセルハイジャン共和国のゲオクチャイ、クバ両生産管理部門の部長はいずれも三十台の大学を出た農業技術者で、質問にはテキパキと答え、管下のコルホース、ソフホースの実態にもよく通じていた。監督組織官はコルホース議長やソフホース支配人をやった経験のある人が多かった。

生産管理部門の委員会は部長を議長とし、三カ月に一回開催され、ここで決定された問題は部によって必ず実行されることになつてゐる。

コルホース、ソフホース生産管理部門の共産党委員会はフルシチョフ失脚後、廃止され、新しく復活した地区の党委員会にその機能は移されたというが、詳細は明らかでない。

ソ連の農業行政機構を取扱う場合、共産党の行なう行政的活動を無視することはできない。共産党は中央委員会の農業部を

はじめとして多数の農業専門家を専従職員に抱えており、また近年生産現場の技術者を積極的に入党させてきた。農業委員会を党が牛耳っていること、州・地方の共産党農業委員会が独立したこと、コルホース、ソフホース生産管理部の指導の党・政府一本化の措置などをとうじてうかがわれるように、この数年党は愈々農政の表面に直接姿を現わし、必ずしも責任をとることを回避していないようにみえる。だが、党の農政活動の実態、党と政府との農政機関が連邦、共和国、州・地方、地区などの段階で相互にどのように関係しあっているか、両者の活動の間に矛盾対立はないのか、また、それらはどう処理されているのかは、本を読んでも、ソ連の関係者に訊いても、いつも説明が絞切型でよくわからない。

たとえば、コルホーズ、ソフホース生産管理部では指導に担当者機能、勧告方式をとり入れたが、実際はこれまでと同じ上からの引廻しになってしまったようだ。このような民主的な指導方式は党活動の本質と相い容れない点があるかも知れないが、実態は時と場所、党組織と行政機構の力関係によってかなりさまざまなのである。

農民の生活はコルホース、ソフホースなどの経営を中心に営まれ、村（農村ソウエート）は極めて微力であり、本来の自治体の機能の大半はコルホース、ソフホースが代行している。

筆者の訪問した範囲では、農村ソウエートはその管下に二つくらいのコルホーズないしソフホーズをもっていたが、常勤職員は議長（村長）を含めて四名というところが多かった。

(三)

コスイキン首相は一九六四年一月九日の報告演説のなかで、フルシチョフ前首相の農業指導の謬りの一つとして「絶えざる組織の改造」をあげているが、一二月、一月にかけて工業と農業とに分離されていた州・地方の執行委員会は以前のように一つの執行委員会にもどり、党の方も各地で代表者会議を開いて州・地方の二つずつあった党委員会を合体して一本の組織に改め、コルホーズ、ソフホース生産管理部の党委員会はこれを同部から分離して、地区の党委員会を復活した。さらに、旧連邦農業省の改組の際、農業大臣の地位を追われ、カサフ共和国処女地地方の執行委員会議長（県知事にあたる）に左遷されていたマツケヴィチが二月一七日付で再び農業大臣に復帰し、ポロフチェンコ大臣は第一次官に格下げになったこと、三月一九日付決定でウクライナ共和国の農業省と農産物生産調達省が合併して農業省となったことなどから類推すると、連邦農業省は以前のような統一した農政機関に改組されつつあるものようである。

なお、郊外のミハイロフスコエに移されていた農業省はすでにモスクワのオルニコフの以前の建物にもどっている由である。農業行政機構は今後全般的にいろいろ手直しを加えられる気配である。しかし、改組によって一九六二年以前の状態が単純にそのまま再現するというわけではあるまい。

フルシチョフ前首相の行なった中央の統一的農政機関の解消、「党および政府組織の工農分離は、政治的経済的必然がなく、かえって党・政府の影響力を弱めた」といわれる。これらの措置はフルシチョフ前首相が党と政府の機構に果敢う物量統制方式にあぐらをかいた農業官僚の勢力を分断し、自分の意のままに農業政策を推進して行くための策謀であったかもしれないが、農業の集約化、経済的刺戟の尊重に対応して、農業行政機構を近代化し、民主化する狙いをもっていたことは事実である。旧連邦農業省の権限の下部への移譲——共和国農産物生産調達省が農政実施の中心となり、地区の生産管理部を充実し、コルホース、ソフホースに密着した指導を行なっていること——、専門家・技術家の重視、一種のエクステンション・システムの導入——監督組織官の経営派遣と勧告方式——、経営の自主性の拡大などは、まさにそのような方向に沿うものであった。

ブレネフ共産党第一書記、コスイギン首相らの新首脳部による農業行政機構の再改組の過程でも、以上のような近代化・

民主化の方向に著しく逆行するようなことは恐らく起り得ないであろう。

ソ連では「生産手段が国家の所有であるため真に科学的な行政を行なうことが可能だ」というが、農業行政機関を含めて行政のやり方には、近代資本主義国と違った特徴がある。その一つは広汎な国民が、立法機関をつうじてではなく、直接農政に参加し、あるいはこれを監視することである。参加は主として共産党、共産青年同盟、労働組合その他の社会団体の組織をつうじて行なわれる。開放的な農政のやり方だといえはいるが、ここでは立法機関の弱体を忘れるわけにはいかない。また、国民の協力や有益な実際の提案などが得やすい反面、諸団体の干渉、行政参加が法規の遵守、厳正中立的な行政的活動をひきぬがめる危険も否定できない。

いま一つは、ソ連では行政機関の機能的分化がおくれ、行政官の権限についても客観的な法律や規則が整備されていないこと、一言でいえば、行政機関の活動が必ずしも十分な法的客観性をもたないことである。そのため、政策の決定、実施が強力にやれ、急激な情勢変化に適應し、問題の処理を具体的にに行ないやすい利点があるが、決定が主観的恣意的に流れる危険が大きく、官職のもつ権限や規則よりも、行政官個人の評価、權威が政策決定の表面に現われ、担当者が変わると折角の決定が容易

に動かされやすい。さらに、農業行政機関などより実際はずつと強大な権力をもち、法律や規則に拘束されることの少ない党組織が積極的に農政を推進することになると、以上のような特徴は一層表面化することはいうまでもない。

人事などについても、明確なルールや試験制度が欠けているので、思切った抜擢人事がやれると同時に、種々の混乱をまねき、情実や派閥の形成をまねきやすい欠点がある。

最後の一つは、行政機構の効率化の問題である。たとえば、コルホーズ、ソフホーズの生産管理部の監督組織官は担当コルホーズ、ソフホーズの成績によって俸給がきまるような制度が採用されたが、このような試みは今のところまた一部にとどまっている。

以上の三つの問題もまた、ソ連の農業行政機関にとって、常にふるくて新しい問題であったといわねばなるまい。社会主義農業の近代化、民主化の動きがこれらの問題にどのような光を投げあたえるかは、大いに興味がある。