

農政史研究会編

『戦後北海道農政史』

宇佐美 繁

一

地域農業論の必要性が研究者や農民からだけではなく、農政当局からも提起され、各方面で活発な議論が展開され始めた。それは「画一的行政」として批判されてきた基本法農政や総合農政に対しての反省をこめつつ、食糧自給論、複合経営論の再評価と重なり合って、日本農業の進路をめぐる議論の主要な論点の一つとして登場している点に大きな特徴がある。

「農業が元来地域性の強い産業」であることを考えるならば、最近のこうした問題提起は出るべくして出てきた議論であり、課題の究明へ向かってより一層発展させられねばならない性質のものであろう。しかしそのことが地方自治体や地域農民の主

書評 農政史研究会編『戦後北海道農政史』

体性尊重をかくれみのにしつつ、国の「農政不在」をたな上げにし、農業衰退的現実の責任を、あけて特定の地方自治体や農民の責めに帰するものであるならば、それもまた一面的な主張である。国家の政策として確立されねばならない農業政策の領域と地域独自の農業的実践が、どのようなレベルで連関し、あるいは区別されねばならないかを明らかにする作業は、地域農業論を考える場合の不可欠の課題である。そしてそうした課題へ接近する場合の前提として、それぞれの地域に則した歴史的総括——国の農業政策と地方自治体の対応・反作用の関連、およびその過程での農業構造変化のプロセスを、いわば地域の土地と人に刻まれた歴史として整理しておく作業が要請されるであらう。

「わが国農政一般の制約のもとではあるが新しい農業開発と寒冷地農業の確立という二大課題を追求してきた」北海道農政の戦後過程を、一面では「資本の運動が貫徹」していくプロセスとして把握しつつも、同時に「農民の性格、動向をはじめ、農民組織・団体、政党、さらに地方自治体の役割と動向に深い注意をはらって」分析した本書が、そうした今日的課題の解明へ迫った先駆的業績として注目される所以である。

二

本書は川村琢を代表とする二二名の研究者集団によって執筆

されており、七〇〇頁をこす大部の書である。総括的な問題提起と本書全体を要約的に概観した序章に続いて、戦後農政の展開過程を戦後再建期（第一章）、戦後体制確立期（第二章）、基本法農政（第三章）、総合農政（第四章）の四段階に区分して編年的に論述され、補論に、Ⅰ戦後北海道財政の構造と産業経済費、Ⅱ戦後北海道における土地改良事業の展開、Ⅲ農業生産資材対策の展開、Ⅳ農業技術・普及政策の素描、Ⅴ北海道農業会議の成立と二〇年の歩みが置かれている。それぞれの章では、冒頭に各段階の概説（第一、三章湯沢誠、第二、四章千葉燎郎）を置き、各節では、開拓、開発、土地、労働力、資金、流通・価格、生産、村づくり等々の政策と農業団体（主として農民組合、農協）の動きが丹念に分析されている。

以上の羅列的な項目紹介からも伺えるように、本書は「戦後北海道農政史事典」としても充分活用し耐えうるほどの内容を持つっており、今後の北海道農業の研究にとって欠くことの出来ない「座右」の書となるであろう。しかし、本書のより大きな特徴は、そうした政策過程を単に網羅的、編年的に整序するだけではなく、弁証法的な動態過程として把握する視点での分析態度を一貫させている点にある。それはきわめてシェーマテツシユに描けば、戦後再建期における、地域性をふまえた内発的農業実践——そこでの矛盾の累積と、日本資本主義の復活に呼応した戦後農政確立期における変質過程——変質「完了」段階

における基本法農政（農民層の分断・選別的「近代化」路線）の忠実な実践——その延長線上にある総合農政段階における「近代化」路線の矛盾の顕在化（負債累積、地力問題に象徴される経営構造の弱体化、総生産量それ自体の停滞）——根本的な方向転換の要請ということになるであろう。

こうした分析視角が、二二名の執筆者に共通してみられること、しかも、七〇〇頁の大著をわずか三年間でまとめきった点を考えるならば、本書がきわめて熟達した組織的研究に支えられたものであったことを思わせるに充分である。そうした本書の内容を紹介することは、かえって換骨奪胎の感を免れないであろうが、一応概観しておくことにしよう。

三

戦後の北海道農政は、緊急開拓事業と食糧増産対策から開始される。この二つは当時、わが国農政全体に共通したものではあったが、北海道はその自然的、経済的特殊性によって、より困難な状況の中で対応を迫られた。

一つは「開拓」という本来長期的計画的になされるべき事業が△緊急△という二字をかぶせ終戦後の社会不安の緩和策としてきわめて彌縫的になされた△緊急開拓事業が、圧倒的に北海道へ集中していたことであり、二つは自然的条件のきびしさと歴史的に規定された内部蓄積力の低位性が相俟って「北海道は全

国一の食糧難」に遭遇していたからである。

この二つの課題の克服過程は、農地改革と農民組合および農協の設立を中心とした戦後民主化の過程と合わせて、第一章戦後再建期の農業政策で論じられる。

棄民的な開拓政策を文字どおり人間の血の通った政策へと転換させるべくなされた「開拓者自身の連帯した闘い」、飢餓からの脱出をはかるべく食糧増産へ向けての農民と革新道政の一体となった努力、戦前期からの系譜をもつ農業会勢力と対抗しつつ、下からの自作農民の協同組織としての農協をつくり上げていくプロセス、様々の広報活動、啓蒙宣伝活動を展開しながらより徹底した農地改革を目ざした農地改革推進委員会の活躍等々を論じている第一章の論稿は、この時期「緑の自転車」時代の改良普及事業に言及している補論Ⅳとともに、本書全体を通じて最も生々とした叙述となっている。それは当時の北海道農業がまさにそうした活力に満ちた時代であったことを忠実に描写しているからであろう。

第二章では戦後体制確立期の農業政策を分析している。昭和二〇年代後半から三〇年代前半にかけての北海道農業は、「打ちつづく冷害凶作の頻発に、深刻な苦悩を味わった時期であった。

この冷害に対する対応克服の過程は、一面では前期の内発的農業実践の延長線上に位置づけられるものである。下層農対策

として制定された「北海道農家負債整理促進条例」や、寒冷地

農業の恒久的確立を目ざした「北海道寒冷地畑作官農改善資金融通臨時措置法（いわゆるマル寒法）」の立法化は、北海道の農民と革新道政が一体となった運動の成果であり、その後の北海道農業に少なからぬ影響を与えるものであった。しかしこのマル寒法の立法過程をつうじて強まった中央政府と道庁の関係は、昭和三四年に登場した自民党町村道政の下で中央直結体制へと変質され、農協もまた赤字処理を課題とした再建整備の途上で、「経営主義こそが農協の哲学」という方向へ転じ、引き続き農協拡充運動を経過してホクレン王国を形成していくという、一連の変質が開始されたのも、冷害克服過程の大きな特徴であった。とりわけ、本来体制批判的であるべきはずの農民組合（農民同盟）の第一線の活動家が、農協の再建過程と歩調を合わせて農協幹部へ転身し、道庁―連合会―単協―農家という単線ラインの形成に手を貸していった点は、その後における基本法―「近代化」路線の直線的貫徹を許す素地をつくつていったものとして注目せねばならないであろう。

昭和三〇年代後半からはじまる基本法農政と、その延長線上に位置する総合農政の下での北海道農業は、道政も農民層の動態も、府県のそれとは隔絶するほどの「優等生」として走りつづけたことを示している。農地管理事業団構想の先駆をなした農地等適正移動対策、離農促進政策として機能した農家のAB

CD四階層区分、農協系統金融までも構造政策の推進へと結びつけていった農業近代化資金の活用と組合勘定制度の実施、「国際的大規模経営」の実践事例として位置づけられた根拠バイロットファーム事業等々は、基本法にもられた日本農業「近代化」の理念を、むしろ中央政府の意図以上に増幅させたかたちで実践しようとするものであった。その結果、基本法開始時点の昭和三五年から五〇年までの一五年間で、総農家数は二万四千戸から一三万四千戸へ激減する。減少率四三％という高さである。この離農率の高さは、他方で残存農家の急激な規模拡大を推し進めることになる。

酪農專業地帯根室では、酪農家一戸当たり乳牛飼養頭数が、昭和三五年五頭、四〇年一〇頭、四五年二二頭、五〇年四一頭とまさに五年ごとの倍々ゲームの過程を歩み、畑作地帯十勝でも、一戸当たり耕地面積は三五年の八ヘクタールから五〇年一五ヘクタールへと倍増、稲作の空知でも同じく三ヘクタールから五ヘクタールへと増加している。この間農業労働力は半分以上に減少していることを考えるならば、「大規模化、省力化、生産性の向上の成果は疑う余地」なく、「この点で北海道が、農業構造政策の優等生」と称されるのもゆえなしとしない」状況だったのである。

こうして基本法農政から総合農政を経過した北海道農業は、近代化、合理化の指標を労働生産性の高さにみるとすれば、文

字どおりわが国農業の最先進地としての地位を確立する。だが、かくも急速な「農業近代化」の進行は、幾多の矛盾をその内部に蓄積させた。

離農農家の激発は、「劣悪な農村の生活環境」（医療施設の貧困、道路舗装率、上下水道普及率の低さ等々）と相俟って過疎化をはげしく進行させ、隣接する農家の離農を手放しでは喜べない状況（以前はそれこそが規模拡大のチャンスを与える天運だった）を生み出しているし、蓄積条件の乏しい中で急速な規模拡大は、農家負債を生産額の伸びを上まわるテンポで増加させ、今や規模拡大先進農家自体の負債問題が大きくクローズアップされてきている。昭和三〇年代の負債問題が主として下層農対策としてあったのに対し、今日のそれは中上層農民の負債問題として表面化したところに特徴があり、その意味でこの間の「構造政策」の功罪を二重に表現する。

こうした社会経済的矛盾の深化の過程で、生産構造それ自体の脆弱化が進行する。

酪農における「生乳生産量の頭打ち」、「乳牛の『腰ぬけ病』の多発」、「生乳の脂肪率低下傾向」等々は、「急テンポな規模拡大、多頭化」および「化学肥料の増投」による「『欠陥牧草』の給与」の結果である。畑作では「規模拡大と並行して」進んだ「作物の単純化、偏作化、連作化……化学肥料の増投」の結果、「有機質不足、連作による地力低下が深刻な問題」として

提起されている。稲作でも米「過剰」を背景とした規模拡大への不安感と、機械化と単作化の進展に伴う遊休労働時間の増加が農民を苦しめている。

そうした状況の中で頼りとすべき農協は、今やホクレン王国の末端機構として位置づけられ、経営主義的方向へ大きく傾斜し、普及所もまた「改良普及事業が本旨とするところの、農民の現地・直接指導は昭和四十三年を境にしてしだいに弱まり」、「農政推進のための普及事業というかたちに転化し」、「農業者が直面している諸問題をいかにしてくみとり、それをいかにして打開していくか」という普及事業本来の使命からの乖離傾向に苦悩を深めている普及員も少なくない」状況へと陥っているのである。

「農業はあまりにもつよい地域性をもった産業であり、あまりにも雑多な性格をもった生産者によって営まれている。それだけに画一的な政策では農民の期待にはそいえない」「最近の不況とインフレのなかで、ますます地域特性を生かした地域農政の必要を感じさせる」という序章での指摘は、そのまま、基本法——総合農政を受けた戦後とりわけ昭和三〇年代以降の北海道農政に対する総括的な批判を提示したものと受けとるこ

四

基本法農政登場以降の、北海道農政と農民層の動態は、一国の農政と地域農政（農業）との関連を一つの極限的状況の中で示してくれたように思える。基本法がその理念としてかかげた「農業近代化」の方向を、道政も農民もむしろ増幅させたかたちで自らに課し、その方向で一目散に走りつづけたからである。それは全国画一的な行政の故ではなく、「農業近代化」を目ざす行政が、北海道という特殊性をもった地域において最もよく貫徹したからに他ならない。その限りで言えば、基本法農政下にあつて、その理念に最もふさわしいかたちでの地域農業政策を持ち得たのは、北海道だけであつた、とさえいいうるのである。そうした地域政策は、わが国の農業経営一般からみれば隔絶した労働生産性の高さを誇る農家群を創出させた。それは農業「近代化」を中軸に据えた地域農業政策を忠実に実践してきたことの、一つの成果であるとせねばならない。

しかし今日の段階においては、その「近代化」路線の矛盾が顕在化し、そうしたあり方の再検討を迫られるに至る。それは端的に言えば、一国の農業政策の根幹に据えられるべき食糧政策（主要な食糧の自給体制の創出）と、それを保証する本格的な価格政策の欠如の中で、地域政策としての構造政策（離農促進と土地の流動化・規模拡大政策）とそれを促進する選別的金融政策だけが一人歩きた結果に他ならない。保護されるべき枠組みをはずされた中で規模拡大の進行は、行きつく先も定

かでないいま「ゴールなきマラソン競争」を強制される。今日の北海道農民が背負った苦悩は、以上のような意味での、一国の本来的な農業政策の欠如と、その下で「近代化」の仮象を追いつめてきた地域農業政策との乖離の中で生まれたものではなかったか。

しからば、そうした展望のない「近代化」路線がかくも直接的に地域農政の根幹に据えられ、農民もまたその方向で一途に走ってきたのは何故であつたろうか。それは「近代化」の表舞台に登場する地域、部門に限ってみれば、「近代化」路線に対する本格的な批判者を欠如していたこと、あるいは「近代化」を自らの場に引きずりこんで、自らの歩みで修正していく「保守的農村社会」あるいは農村の持つ歴史的に蓄積された力を欠いていたためではなかったか。

この「批判者の欠如」についていえば、当時の農民運動組織（農民同盟）のあり方と、北海道における研究状況についての再検討が要請されるであろう。すなわち、本来農協運動とは区別されねばならない農民運動は、基本法制定前夜に事実上農協運動と一体化し、体制批判者としての独自機能を喪失しつつあった。他方、基本法制定前後における研究分野での支配的理論をみると、農業経営論における「純収益」説、市場論における「主産地形成論」、および北海道農業を構造的に把握した「生産力論」であった。所得を控除してなお残される純収益の追求

を経営の目標とする理論と、価格を所与の前提として相対的有利性を追求しつつ主産地を形成していくことが、小農民の商品生産の方向であるとする理論および、戦後の北海道農業の生産力的担い手・トレーガーの検出を中心に据えた「生産力論」は、研究それ自体としてみれば画期的な業績ではあったが、いずれも発展期の資本主義農業を分析したリカードの影響を強く受けた理論であり、現実の農業的実践過程に則してみれば、基本法農政の主唱した「近代化」路線にきわめて適合的な側面を持つ理論でもあったからである。こうして北海道農業の近代化は真の批判者との闘争を経ることなくその進路が定められた。

「農村社会の持つ歴史的に蓄積された力」についていえば、基本法農政下で最も脚光をあびた地域は、根釧酪農地帯といい、南空知といい、北海道農村の中でも新開地、ないし旧開地周辺に位置する地域であった。これらの地域は、農業内の蓄積がきわめて貧弱であつたことと、外延的土地拡大の可能性が大きく残されていた点で共通する。つまり金融政策に誘導されつつ、白地に絵を画くが如くに「近代化」の映像を写し出していくことが可能な地域だったのである。その限りでは北海道での「近代化」路線は「保守的な農村社会」の抵抗をくぐり抜けることなく歩み出すことが出来たのである。そしてまた大方の研究者の関心もそうしたダイナミックな変化をとび越えていく地域に集中した。そうした地域の陰にかくれて表舞台には登場しない「保

守的な農村社会」のあり方、歴史的にたしかめられた「確かなもの」の存在を探りあてる努力に乏しかった研究者の姿勢は、そういう地域の持つ力を、ペンの力で代替して「近代化」論の内在的批判を展開していくことさえ不十分なものとしたように思われるのである。

こうした研究の姿勢は、本書においても充分に克服されてはおらず、今後の課題として残したかのようである。本書を通読すると、北海道農政と農業のダイナミックな展開という大きなうねりに、研究者集団も批判的に「波乗り」をし、ゴール（総括と展望）のない未完の書とした感が強い。失うものさえ持たなかったようにみえた当時の北海道新開農村の貧しい土壌が、「農業合理化」のための新しい生体実験を許し、今日に至ってもなおゴールもみえないまま走り続けることを余儀なくされているとすれば、そうしたあり方を直線的には許容しない日常的なものの確かな蓄積、農村社会をまさに農村社会たらしめようとする蓄積が、どこでどのように進行してきたのか、「動」の背後にある「静」の蓄積過程を自覚し、あるいは探りあてていくところこそが、北海道の農民と研究者に残された課題であり、地域農業論構築への真の出発点にもなるのではないだろうか。