

農政とその受け手について

— 経済更生運動と規模拡大資金等 —

石 黒 重 明

1 農山漁村経済更生運動の特徴

行政担当者の立場から農山漁村経済更生運動の当初からの経過と内容を簡潔に概括したものと、本報告書所収の「農山漁村経済更生運動の経過」（竹山祐太郎述）を挙げる事が出来る。

主としてこれによりながら、この画期的な行政が、村にどのようにかかわって行ったかを主な視点として、その特徴を振り返ってみたい。

(1) 系統農会の動向 — 自発的な運動に依拠

「経済更生運動を語るについて、もう一つ大事なことは、それが官僚の机上イデオロギーからスタートしたのではなくて、農村自体の自発的運動から出発したものであるということである。」として、兵庫県農会の「農村農家自力更生運動」を挙げ、「これと名前こそ違いますが、似たような運動が各地に起ころうとしていた。これが更生運動の火付け役で、……」「要するに、農民みずからの発意で自力更生運動として起こった運動を、政府の主唱する運動として……経済更生運動という名前で出発した」（3～4頁）とされている。

農会は、帝国農会の下に、県農会、郡農会、町村農会と整然と組織された、当時の唯一の農村指導機構であり、多く町村に技術員を置き技術のみならず、経営、販売の合理化などの指導に当るほか、町村農業の実体を基本調査により確認した上でその体制確立の方策を定める「農会是」の樹立を奨励するなどの努力を、それまでに続けてきていた。ここに述べられた兵庫県農会の運動は「自力更生」のスローガンを掲げたものとして著名であるが、既に昭和2年より「農会是設定」の運動を展開しており、昭和7年2月全国に向けて自力更生運動を提唱した。〔楠本雅弘「農山漁村経済更生運動について」（楠本編著『農山漁村経済更生運動と小平権一』1983年7月刊所収）23頁以降。ここにその内容を知ることが出来る〕この救農施策としての農山漁村経済更生運動も、いくつかの地方において農会、産業組合組織、府県が既に類似の「農村計画」手法によって改善への方途を求めつつあったという動向〔楠本前出 15頁〕を抛り所とするものであったと云えよう。ただそれが「農民みずからの発意」と云い得るかはやや問題であろう。

(2) 「運動」行政 — 推進手法と当初予算の水準

農政としての農山漁村経済更生運動は昭和7年9月の農林省内の経済更生部設置をもって始

まる。そして、「経済更生部ができてまずこの運動のしょっぱなには、いわゆる「農山漁村経済更生計画樹立方針」（昭7. 12. 2）を作った。」「非常に広範な「指導方針」ができたわけです。」

それがいかに広範であったか。やや繁雑かも知れないが、その前文を示しておこう。（原文のカタカナは、ひらがなに書換え、また一部当用漢字をあてた。）

農山漁村の経済更生計画に関する根本方針に付ては昭和七年十月六日附農林省訓令第二号を以て一般に公示せるが如く農山漁村の部落に於ける固有の美風たる隣保共助の精神を活用し其の経済生活の上にこれを徹底せしめ以て農山漁村に於ける産業及経済の計画的組織的刷新を企図すべきものなるが故に其の計画の樹立に当りては単に農林漁業各個経営技術の改善を徹底するに止まらず進んで農山漁村経済全般に亘り運営及組織の欠陥を根本的に矯正するの趣旨を以て農林漁業経営の基本的要素たる土地水面等の利用分配の整備、労力利用の合理化、生産の統制、生産物の販売統制、必需品の配給統制、農林水産金融の改善統制、産業組合の普及刷新、農林漁業諸団体の連絡統制、収支の均衡その他農山漁家経済の改善、備荒共済施設の充実、諸負担の適正等農山漁村経済の全般に亘りて計画的組織的に整備改善を企図せざるべからず而して農山漁村の経済更生計画は永年に亘りて其の効果を収むべきものなるが故に各町村に於ける経済更生委員会は慎重之が計画の樹立及実行統制の事に当り又農山漁村に於ける各機関は各其の分野に応じて之が実行及指導督励に努め更に教育教化の機関との連絡協調を密にし以て其の効果の実現に遺憾なきを期することを要す

『農山漁村経済更生計画樹立方針』は以上の趣旨に基き農業、林業、漁業に大別し仮に之を農村、山村、漁村に分ち其の綱要を示したるものなるも其の間共通の事項尠からず又同一町村内に農業、林業、漁業の併存するものあり或は商工業の存するものあるを以て個々の町村に就き具体的に立案するに当りては本方針の各項目に亘り取捨、組合せ其の宜きを得農山漁村の実情に即し町村全般に亘り最も適切なる経済更生計画を樹立実行するを要す

以下、「第一 農山漁村経済更生計画樹立実行及指導の機関竝に計画樹立実行の順序方法」に始まり「第六 農村金融改善計画樹立方針」にいたるまで、全80頁にわたり懇切丁寧に上記の内容が示されていて、其の熱意のほどがよく窺える。

そして、これを全市町村に配布して経済更生計画の樹立実行を促すが、其の場合其の趣旨徹底のために、関係官上から下まで総動員で現地を訪れる。

「まず、この指導方針を地方におろさなければならないということで、大臣・次官・部長と、いろいろな各々班を分けて全国行脚をやった。これはおそらく空前絶後のことであり、大臣み

ずから末端の市町村まで行脚したわけです。」「このように経済更生部の総力をあげて、全国をそれぞれ分担し、市町村まで廻り、まず地方に「自力更生」の機運を起こさせ、それを受けて各県でそれぞれ独自の計画を推進させるよう誘導した。……ともかく短期間のうちに全国的にそういう運動を盛り上げることに成功しました。」(5頁)その内容は編集部注に示されている。

「経済更生運動」は、正に農山漁村が「自力」でその「経済」のための「更生計画」を樹立し、実行しようとする「運動」であり、農政当局は「運動者」として其の全力を傾けた。その形式は類似のものがあるとしても、実質的には「空前絶後」の表現は誇大ではない。

農政が「金」ではなく、「人」として農山漁村に踏み込んだ、と云ってもよいだろう。その影響の大きさに比べて、その予算規模は大きくない。昭和7、8、9各年それぞれ300万円、これを短期的な農山漁村救済策としての「救農土木費」8,600万円(農林3,700万円、内務4,900万円)(楠本前出 32頁)と対比しても、その水準の低さは明かであろう。それは「自力更生」の「精神」の機運を喚起する運動として出発し、実行されて行った。その「精神」はあくまで経済合理性を追求する「精神」であることは上記 前文 に明かであろう。

(3) 市町村に於ける中心 — 「4本柱」と産業組合の位置付け

竹山氏述の資料No.1の「4 農会系統と産業組合」の叙述は、農山漁村経済更生運動についての若干の重要な論点に示唆的であるように思われる。

「この運動の地方における中心をなしたものは、当時は「4本柱」といったのですが、要するに、各市町村において行政の主体である市町村当局と、農村における指導機関である農会、経済の中心をなすべき産業組合、それから教育を司るものとして学校、これがそれぞれの責任においてやり、それが村を統括して自主的な計画を立て、運動を推進する体制をとった。」(6頁)

その一つが市町村当局であるのは、これが町村に「経済更生委員会」を組織して進める限りで当然と云えよう。ただ、このような町村行政全体にかかわるような「運動」の展開について、内務省が各県に経済更生運動を所轄とする経済部を設ける等、「内務・農林一体となった画期的な民政運動を展開できたことは特筆に値するであろう。」(4頁)とあるのはその通りであるが、その場合の内務省としての判断・評価はどのようであったのだろうか。知見をえたいものである。

学校については逆に、文部省との間には意志のそごがあったようで(7頁～)、むしろ現地での全村的な運動とするときの不可欠の要素とされたのであろう。ちなみに、「農山漁村経済更生計画樹立方針」のうちでの、教育・教化的側面への言及は極めて少ない。所で、農会と産業組合の2本の柱については、必ずしも並列ではないようである。言葉尻をとらえるようだが

「指導機関である農会」と「中心であるべき産業組合」との微妙な表現の差がある。それは「当時の農村指導機構としては、農会が唯一の柱だったわけで、」（3頁）とされた組織体制の確立されている農会と、「日本の産業組合は古い歴史をもってはいたけれども、それがその村の経済活動を握るところまでは、全くいっていなかった。」（6頁）とされる産業組合との差であろう。

それだからこそ、「そういうなかでも、特に農林省が力を入れたのが産業組合なのです。」（6頁）という事になる。「農山漁村経済更生計画樹立方針」も「第五 農山漁村経済更生計画と産業組合の指導方針」「第六 農村金融改善計画樹立方針」と本文の約3分の1近くを産業組合の育成と組織・内容の確立の指導にあてている。

農会と産業組合とについて云えば、既に組織的にも確立して活動している農会の力を支えに、経済の中心組織をなすべき産業組合の体制作りを押し進めようと云うことであつたらう。それが「特に農林省が力を入れたのが産業組合なのです。」「この経済更生運動の実質的な中心になるものは村を一丸とするところの産組である。それに村の経済活動の一切を握らせる、まかせるといのが、この運動の一番のねらいだった。」（6頁）と表現される。そして、産業組合の組織も「産業組合拡充5ヵ年計画」（産業組合中央会 昭和7年10月）を立ててこれに呼応した。農会の農事指導活動は当然にその生産結果の価値の実現＝販売、経済活動の指導に及んできていたのだが、そこに経済活動を担うべき産業組合が組織的に整備されてきて、両者が機能を分担し合うことになれば、農会の活動のその部分は組織としては産業組合に移行せざるを得まい。「(3)農会の反発」の節はこの事情を示すものだろう。そして、現地においてこの移行は必ずしも対抗関係を伴ったとは云えまい。このような産業組合の確立に果たす農会の役割は既に農山漁村経済更生運動の以前から見られていたものと思われる。

このように見れば農山漁村経済更生運動は、「4本柱」という町村の旧来の権威に依拠して進められたようにも見えながら、新しい「4本柱」の構成を作り出すものであり、農政の受け皿としての町村の体制を整備するものであった。これが「運動」として、「金」ではなく「人」を通して全国的に機運を醸成することに成功したのが、農山漁村経済更生運動の楠本氏によれば「第Ⅰ期 組織整備段階」〔楠本前出 36頁の時期区分〕の特徴であろう。それに「特別助成」の「金」が投下されて、昭和11年～13年の「第Ⅱ期 特別助成による本格的展開の段階」に入っていく。

この特別助成は農山漁村への資金の投入の方式として幾多の特徴を持つものであるが、本稿ではその資金投入の前段の体制作り、その方針と方向の明確さと準備体制作りの周到さに注目した。ただし、この体制も同時に進行していた短期的な救済策としての「救農土木事業」の膨大な資金投入が背景にあったことに支えられたという側面が見逃せないと思われる。

2 農山漁村経済更生運動と農村中心人物

(1) 「農村中心人物」名簿と予算

農山漁村経済更生運動の第Ⅱ期を画す「農村経済更生特別助成」予算の成立については、その内容、要求手法、説明等が極めて独自のものであったことは、本報告書資料No.1によく示されているが(11頁以降)、「農村の中心人物に補助するのだ」との説明が了解されたとされている。

「そこで早速その中心人物の名簿を見せよということになったのだが、まさかというわけで、それだけは作ってなかった。大至急作れということになり、」急遽作成されたものが、〔武田・楠本編「農山漁村経済更生運動史資料集成」Ⅵ〕に収録された④「農村経済更生特別助成村中心人物調(上・下)」及び⑤「農山漁村経済更生特別助成村に於ける中心人物及其の活動状況調査」であり、その町村名、氏名を列挙した⑥「農村経済更生特別助成村中心人物一覧表」である。(いずれも 農林省経済更生部編 昭和10年8月)

これは順不同で、集まったものを順次積み上げて⑥の一覧表を作成し、そのうち記述の詳細な20ヶ村分を⑤に、その他を④に収録したものとごとくである。予算要求1,000ヶ村分と云うことでか、⑥の一覧表には1,000までの町村番号が附されているが、若干の欠番その他の不整合な点が見られる。

それはともかくここに示されたのは、予算要求資料であるから、「特別助成」以前の、第Ⅰ期 組織整備段階の、農政が「金」を伴わずに「人」に対して「運動」した段階での町村段階でのその受け止め手がここに示されていると見てよからう。

(2) 中心人物と「4本柱」 - 「村長・農会長・組合長」

上記のうち、⑤の20ヶ村と④の中から早めに報告されたと思われる最初から100余ヶ村について、「中心人物」の地位その他を見てみた。

「中心人物」は1ヶ村に数名を掲げるものも多いが、単純にその地位別の人数を示せば、町村長68、元町村長5、助役11、農会長36、農会技手30、産業組合長32、産業組合専務理事6、校長10、教員4、区長・実行組合長・篤農家・模範青年等19、その他不明を含め9となっている。これを「4本柱」とかかわらせて見れば

126町村について

町村(現元町村長・助役)	79
農会(農会長・農会技手)	66
産業組合(組合長・専務理事)	38
学校(校長・教員)	14
その他	28

となっていて、「4本柱」とは云ってもその比重には差があること、「町村」「農会」の重み、を知ることが出来る。

ところで、上記の数字には多くの重複が含まれている。町村長68名のうち、農会長及び産業組合長を兼ねるもの16名、農会長を兼ねるもの11名、産業組合長を兼ねるもの8名、合わせて68名中35名の過半が、これらを兼務している。逆に云えば、農会長36名中の27名、産業組合長32名中の24名のそれぞれ3分の2は町村長の兼務という事になる。校長を経て村長に就任した例をも併せれば、「4本柱」は多くの場合それぞれ別個の柱ではないと云う当時の町村の社会構成が、示されているように思われる。

町村への「中心人物」の照会に対する回答としてこのように「長」が多く含まれるのは当然であろうが、そのほかを見れば、農会技手が30名の多くを数え、区長・実行組合長・篤農家等の名が19名である。農業生産の具体的な場で指導に当り、また農業生産の担当者であるこれらの人々の比重はこの数値の示すよりは更に高いものであったろう事は、本報告書に含まれる当時の現地事情のうちに読み取ることが出来る。

(3) 活動状況 — 産業組合の再建乃至設立など

これらの「中心人物」の活動状況については、個々の報告の記載が精粗まちまちであって、全体像は捉え難いが、農事の改善なり、普通作以外の商品作物を含めた「副業」の導入・推進とその流通の組織化＝「販売統制」などが農会技手・篤農家等の活動として挙げられることが多い。町村長等の村の有力者の場合には、経済更生計画の樹立と実行と云ったような抽象的な表現が少なくないが、集落を回っての実行組合の組織、産業組合の再建活性化・改善、或は新設の努力が挙げられることが多い。

昭和11年度予算から開始された「特別助成」の資金投入が、産業組合の活動の物的基礎を固めたと思われることは、「特別助成の対象となった施設も大半は産業組合の施設であり、」と竹山氏が述べている（7頁）ところに示されている。

以上には、「農山漁村経済更生運動」という画期的な農政活動が、農村・農民に向けて展開されたときの、農村でこれを受け止めたものの姿の一部を探り、それが「4本柱」といわれた村の旧来の秩序に依りながら、産業組合を育成して、「4本柱」の内部構成の変化をもたらし、経済活動の組織化を通して農政－町村－農業者のルートを整備した姿に視点を置いて略記した。

3 規模拡大資金等の受け手と相談相手

(1) 個別農家対象の資金制度と「村」の運動としての経済更生運動

農政がその施策を行おうとするとき、その環境は「農山漁村経済更生運動」当時とは大きく変わっている。自治体は多く農村であり、村民は多く農民であり、村長は多く農会長、産業組

合長と一体のリーダーであった。「農山漁村経済更生運動」はそのような「村」の、農政が主導し、村のリーダー等が受け止めた「運動」として出発し、「特別助成」という資金投入を有効ならしめる条件を作り出した。現在の大規模市町村にあっては多くの場合「農村」はその一部として含まれるに過ぎず、農業者は住民の一部であり、農業者のうちでも農政の施策にその生命を左右される専門的な農業者はその一部に過ぎないものとなっている。農政が資金供与を通して現状からの展開を望むときも、既成の「村」を求めることも、農業者の集団を求めることも、単純にはなし難い。集団の場合にも個別農業者の意思に基づくものとの保証を求めざるを得ない。そして、融資を中心とする現在の資金供与は、原則として個別農家へのものたらざるを得ない。以下に、「経営規模拡大資金」借り受け農家の検討のために捉えた、農政の受け止め手としての個別農家群について見たい。

(2) 規模拡大資金等借り受け農家の性格と地位

昭和63年度の全国農地保有合理化協会の本受託調査の報告書には「農業経営と規模拡大についての意向調査」集計結果が載せられている。これは昭和60年度から新設された「経営規模拡大資金」借り受け農家及び対比のために農地保有合理化事業参加農家並びに「改良資金」借り受け農家に対して行ったアンケート調査の結果であるが、そこには現在の農政の受け止め手としての農家群の有り様が示されているように思われる。このアンケートへの回答農家群は、経営耕地規模が大きく（過半が3ヘクタール以上）、経営内容は複合的であり、家族構成員の就業構成も農業従事に傾斜して、農業後継者の確保率も高い、農業専従的な農家群である。そして、「規模拡大資金」借り受け農家・合理化事業利用農家以外であっても、ここ5ヶ年の間に耕地規模を拡大しており、また更なる規模拡大の意欲が高い。

このような、わが国農家の平均像とは異なる、農政の供与する政策手段の利用に積極的な農家群の集落内での位置はどうか。これらのうち他家の農作業を受託している農家の割合は39%（85年センサスの3ヘクタール以上農家の請負農家率は22%）と高く、生産組織への参加率も高い。そしてアンケートではこれらの農家の就いている集落の役職を例示して尋ねている。その結果は、回答農家のうち左欄の役に就いているものは、

	合理化関連農家	「拡大資金」借受農家	改良資金借受農家
	308戸中	19戸中	188戸中
集落3役	14%	32%	18%
正副実行組合長	15%	37%	13%
土地改良区関係	41%	16%	45%
氏子檀徒総代	16%	5%	13%
その他	11%	11%	13%

となっており、「その他」に記入されたものは多岐にわたっているが、集落を越えた役職、農業委員、町議員、農協・共済の役員、農民組織の役員などがそのうち4割近くある。」「これらの結果をどう評価するかは、比較すべきデータがなく難しいが、回答農家群は集落内で世話役、まとめ役を引き受けさせられる度合いが多いと見てよいのではなかろうか。」と述べられている。先に見た「農山漁村経済更生運動」の「中心人物」のうちの、所謂「4本柱」以外に挙げられた農民層と類似しているように思われるが、どうであろうか。

(3) 「農地移動の相談相手」としての農業委員会

そしてこのアンケートでは、農地の売買貸借についての相談先はどこかを、選択肢を示して尋ねている。その結果は下記のごとくである。

	合理化関連農家 308戸中	「拡大資金」借受農家 19戸中	改良資金借受農家 188戸中
農委事務局	62%	58%	42%
農業委員	47%	63%	41%
集落の有力者	5%	0%	13%
生産組織の仲間	10%	0%	17%
親類	20%	21%	20%
近所・田畑隣	10%	5%	10%
友人	7%	5%	5%
作業受託の相手方	11%	0%	12%
集落内の寄り合いで	3%	5%	6%
その他	3%	15%	6%
無回答	3%	0%	6%

ここでは、農業委員会事務局及び農業委員に相談すると云うものの比重が高いのに驚かされる。農地保有合理化関連農家と「拡大資金」借受農家は農業委員会との接触を通して規模拡大を実現した経験者であるから当然でもあろうが、改良資金借受農家においてさえも他の選択肢を大きく越える結果を見せている。このことを別にすれば、そのほかのうちでは親類が高いのは「農地」を考えれば納得がゆこうし、作業受委託の相手方についてもそうであり、ほぼ妥当な姿が示されていると云ってよからう。

この結果に注目するのは、このアンケートの回答農家群のような性格の農家群にとって、農業委員会事務局乃至農業委員が、「農地」についてという条件付きではあっても、相談相手

として高く評価されていることが示されていると見えるからである。

農山漁村経済更生運動の当時あっては農政とその最終的な受益者たる農民との間に「4本柱」があって、それを拠り所として農政は村に入り、農事指導は「農会」、経済活動は「産業組合」、の形に云わば一本化して整備し農政とその受手との体制を確立した。先に述べたように、現在の大規模市町村体制の下で、地方自治体は大小にかかわらず、農業者の利害のみを代弁するものではない。農政とその最終的な受手である農業者の間に、様々な形で仲介する組織は出来ているが、それらの間の関連は必ずしも統一されているとは云い難いではなかろうか。農山漁村経済更生運動の農政と受手との間の組織体制の整備という側面は、全く環境の異なる現在でも、なお再検討される意味があるのではないか。