

基本法農政から「総合農政」へ
—— 戦後農政史研究の分析視角をめぐる
諸学説の批判的検討 ——

岩 崎 徹

目 次

1. はじめに —— 課題 ——
2. 諸説の検討
 - (1) 「連続説」
 - (2) 「質的転化説」
 - (3) 両説の検討
3. 「農業基本法」が目ざしたものとその帰結
 - (1) 「農業基本法」は何故「自立経営の育成」を掲げたか
 - (2) 基本法農政の展開と農民の階級的性格の変化
 - (3) 日本資本主義の再編成と「総合農政」
4. まとめ

1. はじめに —— 課題 ——

「農業基本法」(以下農基法と略記)が制定されてから20余年、いわゆる「総合農政」の登場からも10余年が経過した。「高度成長」の本格化とともに出された農基法以来今日までの20余年間は、農地改革に匹敵する、否ある意味では農地改革以上の社会＝経済上の諸変化を農村社会に与えた。だが今

日までのところ、農業経済研究が、「高度成長」以降の農業・農民問題の本質と農業・農民をめぐる諸矛盾をトータルに解明し、この間の農政の果たした役割を十全に分析してきたとは思われない。「戦後日本の農業問題とは何か」が、今問われているのである。

とりわけこの間の農政展開を、資本蓄積の構造や諸階級編成とのからみ合いを中心に分析することは筆者の研究課題である。だが、ここでは論点を絞り、基本法農政から「総合農政」への移行、変化をどうみるか、諸説を検討しながらその移行、変化のもつ意味、背景を考察したい。けだし、そのことを通して戦後日本の農業問題の所在を明確にさせることができるし、また戦後農政史研究の分析視角を問い直す上での格好の素材を提供することができると思われるからである。

したがってここでの課題は、基本法農政から「総合農政」に至る農政の位置づけの基本的骨格のみを示すにとどめ、この間の農政の具体的展開を分析することは後日の課題としたい。

従来、基本法農政から「総合農政」への移行、変化をどう把えるかについては、基本的に異なる二つの見解が存在すると思われる。

一つは、基本法農政から「総合農政」への移行を、基本的には同じ路線の延長線上にあるもの、本質的には変化のないものと把える見解であり、このような説を便宜上「連続説」と呼ぶ。もう一つは、これら農政の移行には大きな転換があったもの、本質的に異なるものと把える見解であり、このような説を便宜上「質的転化説」と呼ぶ。

だが、もとより両説が真正面からぶつかり合い、火花を散らすような論争の形をとったことはあまりなく、また本格的に両説を整理し、総括するといった研究もない。さらに、一般に政策の変化や歴史の画期をいう場合、何を基準とし、何を視点として変化といい、画期とするかが問題であり、基準のおき方、視点の違いにより、連続と把えるか断絶と把えるかは異なってくる。

その意味で農政の移行や変化を、連続的に把えるか、質的に異なると把えるかは、所詮農政の位置づけ、視点のおき方の違いによって異なってくるのは当然のことといえよう^{註)}。農政が連続的か質的に変化があったかは相対的なものでしかない。従って本稿は、両説の是非を問い、判定することではなく、両説の検討を通じて戦後農政史研究に対し基礎的な視角を提示することにある。

注) この点で、例えば宮原氏が「基本法農政と『総合農政』とを農業基本法との関連では連続的なものとしてとらえられると考える」(・・・は著者)(宮原幸則『戦後農政と農業法』農林統計協会 1981年 7頁)とし、農業法との関連で連続性を主張することに対し異議をさしはさむつもりはない。あるいは農政が究極的な意味で「独占資本のための農政」であるとするならば、戦後の権力支配体制には本質的な変化がなかったわけであり、究極的、本質的な意味で農政に変化がなかったとする点でこれまた何の異議をさしはさむこともできまい。

2. 諸説の検討

(1) 「連続説」

基本法農政から「総合農政」への移行を、基本的には連続性をもつもの、後者は前者より徹底したものと把える見解は、いわゆる「正統派」農業理論のある意味での伝統でもあろう。このような見解は、上原信博氏、田代洋一氏、河相一成氏らによって代表されよう。

上原信博氏は川上正道氏との共著『農業政策論』の中で、戦後農政を跡づけ次のように述べる。

1950年代後半の農政は、増産政策と近代化政策の同時並行的展開である。これに対し1961年を起点とする基本法農政では「零細規模経営を上から再編成し、『自立農家』育成を軸に『高位生産農業』を確立させることによって、

独占資本にとっての安い農産物供給をはかり、他方では、その過程で排出される農村の低賃金労働力を体系的に利用すること¹⁾が政策目標であるとする。さらに60年代末、「上の延長線上に提起された総合農政は、折からの開放経済体制……に対応して、システム化・装置化、すなわち、巨大商社の農業進出をふくむ大規模農業の構築と同時に、従来の零細農家の『総兼業化』を謳った大幅な農業再編成政策であり、またこの同じ過程で、資本の側から、農業の『合理化』、国際分業化が強調され始めるのである」²⁾（・・・は引用者）と述べている。氏の見解はいわばオーソドックスな見解ともいうべきである。農基法を起点に農業近代化政策が本格化した。「総合農政」は開放経済体制に対応した農業再編成ではあるが基本法農政と同じ路線の延長線上にあり、その政策の本質は低賃金構造の維持・再編にあり、農家労働力の流出形態が変化したとしても、その政策的本質は変わらないとするものである。

田代洋一氏は、基本法農政は「高度成長→農家の人口・戸数減→規模拡大→生産性向上→所得均衡」³⁾というコースの設定であり、その過程で低賃金労働力の創出をはかるのが目的であるとする。また、所得均衡のコースは「高度成長（労働力流出）をもって高度成長のひずみ（所得不均衡）を是正しようとする、いわば毒をもって毒を制する式の高度成長依存の政策であり、それをもって『経済合理主義』と自讃するところに、これ以降の農政を一貫する最大の特徴点をもとめることができる」⁴⁾と基本法農政の目標とその思想的根源を規定する。だが、兼業化の進行による農業所得の増加は所得不均衡という基本法の前に横たわっていた要因はとり除いたけれど「固有の農業政策、すなわち分解（離農）→規模拡大→生産性向上政策の点では必ずしも成功的ではなかった」⁵⁾のでこのようなオーソドックスな相対的剰余価値追求の方式を要求する独占資本は、1965年を画期としてさらなる農業近代化のビジョンを打ち出す。その行きつくところが「総合農政」である。「総合農政」は自立経営育成路線の破綻と食管赤字の累積といった戦後農政の枠組の崩壊

の上に近代的農業の育成を、自立経営のみにとどまらず集团的生産組織や広域営農団地を通じて推進しようとするものである。そして氏は「『総合農政』は確かに基本法制定後の事態の進展をふまえている限りで基本法農政と異なるのは当然であるが、基本法が唱えた日本農業近代化に幻想をいだくものではない限り、そこには質的な相違を認めることはできないであろう」⁶⁾（・・・は引用者）と結論づけている。

農基法以降の農政を近代化農政と把え、その近代化農政の本質を農業「合理化」と労働力流動化政策にあるとする点で先の上原氏と同じ見解に立つ。氏は別の論文で「総合農政」は「分解が所有権に及ぶのを当面はさける形」での「迂回策に転じた」⁷⁾と述べているが、分解形態は異なるが分解促進政策を通じての農政の目的は同じとする点でも上原氏とほぼ同じ把え方をしているとみてよいだろう。

次にこのような「連続説」としての見解を一層明確にしたと思われる河相一成氏の見解をみてみよう。

河相氏は、危機論より戦後農政を体系的に分析しようと試み、『危機における日本農政の展開』⁸⁾を著わした。その際の視角は、土地所有形態の内部に存在する所有権と耕作権との矛盾・対抗関係如何にあるとし、戦後からの農政展開を分析する。そのうち1950年代後半よりの構造農政については次の三段階に分け考察する。

第一段階は、新農村建設事業を端初とし農基法に結実する初期構造農政の段階。第二段階は、日本独占資本主義の新たな世界市場展開に照応した構造農政の本格化段階としての総合農政期。第三段階は、「地域農政」の名のもとに、資本の強蓄積によって生じた地域破壊を隠蔽するため農村社会の再編を目ざすものである。

河相氏の立論の特徴は、1950年代後半以降の農政を一貫して「構造農政」と呼ぶことに端的に示されるように、農政の論理を農地制度を中心に農業「合

理化」, 分解促進政策に収斂させ, その政策が段階的に強化, 本格化してきたとみるところにある, 「構造農政」の究極的目的が低賃金構造の維持・再編にあり, そのことによって独占資本の強蓄積を保証すると把える点では, 先の上原, 田代氏と同様の見解に立つ。

以上, 「連続説」の代表的見解と思われる三氏の論旨をみてきた。「連続説」といっても連続性の把え方にニュアンスの差があり, 個々の政策の評価にも差があるが, 以下のようにまとめることができよう。

第一点。基本法農政は本質的に近代化, 「合理化」農政であり, 「貧農切り捨て政策」であるとする点である。基本法農政下の農民層分解把握については, 先の三氏それぞれ異なる見解をもっている。とはいえ, このような近代化政策によって独占的強蓄積がはかられたとする点で, しかも農政の第一義的な意味は労働力政策にあるとする点では共通する。以上のことは保志恂氏が「基本法農政は, 資本の立場の貫徹した政策であり, 本質的に『農業切り捨て政策』と評価される」⁹⁾とする表現に端的に示される。

第二点。この点は第一点の別の表現でもあろうが, 農政が標榜する生産形態は労働力政策の媒介的役割を果すのみであると理解する点である。農基法の掲げた「自立経営の育成」は, 即自的にはそれほどの(あるいは全く)意味をもたない。「自立経営」を育成する政策諸装置とその実施過程で, 一方では高生産性農業=低コスト農産物の形成と, 他方ではその過程で分解し, 流出する農民層の低賃金利用, つまりどのみち低賃金構造の再編が政策目標である。「自立経営の育成」は表看板であり, 本質はあるいは本音は別のところにある。したがって基本法農政から「総合農政」への変化は, 生産形態の単なる変化にすぎず農政の本質は変わらない。このことは常盤政治氏の次の表現に端的に示される。即ち, 「基本法農政が『自立経営』農家の育成, 自作農的生産力増進によって, 低農産物価格と貧農切り捨て=離農を媒介とした低賃金基盤の創出を意図したとすれば, 『総合農政』は, 広汎な解体・落層化傾向

の農民を、農民のままで農外労働力として利用しうる構造の推進を意味しているといえよう¹⁰⁾。先の田代氏が、「総合農政」は「分解が所有権に及ぶのを当面はさける形」で「迂回策に転じた」と述べたのも同じように理解してよさそうである。

第三点。戦後農政は「資本の論理」、即ち独占資本の意図をほぼそのまま反映しており、しかも近年になるほど「資本の論理」が貫徹するようになったとする点である。したがって基本法農政から「総合農政」への移行は、後者は前者の本格化、強化にすぎず、「資本の論理」の一層の貫徹であるにすぎない。この点で井野隆一氏が、「総合農政」は「独占の側からの強い要請にこたえ、これまでの構造農政をさらに本格化し、一段と強化しようとするものである。それはなによりもこれまでの食管制度と農地制度の根幹にせまる全面的なし崩し改廃を大きな柱とし、また農業の国際化のいっそうの促進を、重要な柱としている¹¹⁾（・・・は引用者）と述べていることに端的に示されている。

(2) 「質的転化説」

「連続説」が農政の掲げる生産形態を単なる媒介として軽視ないし無視するのに対し、「質的転化説」は生産形態そのもの、戦後自作農体制を支える諸装置、そして自作農体制の変化それ自体を問題にする。

「質的転化説」は今村奈良臣氏、中安定子氏、梶井功氏らによって代表されよう。

今村氏は「戦後自作農体制の終焉¹²⁾」という論文の中で、1970年を画期にタイトルに如く戦後自作農体制が終焉したことを強調する。氏は立論の前提として農基法の成立を次のようにみる。農基法は農業関係者の農業「保護」拡大要求と、財界からの農業「合理化」要請の二つの力の妥協の産物として、また行政担当者の自作農主義にかわる新たな政策理念の模索の結果から生れ

た。この点では「連続説」のように、農基法をほぼ一義的に農業近代化路線とする見解と異なり、農基法の性格は、生産拡大メカニズムと自作農主義の補強という性格をもつものとして位置づける。

また70年画期の理由は、①70年から大規模な生産調整が実施されたこと、②70年5月の農地法改正は(従来の自作農主義に借地制を接木したものであれ)抜本的な改正であること、③食管制度ならびにその機能に大きな変化があったこと、④農産物貿易の自由化が急進展したこと、をあげている。さらに70年を画期とした農政転換の特徴として、①戦後農政の理念であり、基礎である戦後自作農主義が決定的に破綻し、修正されざるをえなくなったこと、②「生産拡大メカニズム」が崩壊したこと、③自作農の基礎上的政策諸装置(食管法、農地法、土地改良法)が破綻あるいは変質を遂げたこと(なおこれら政策諸装置の変化は、一方では現実の農業構造の追認であり、他方では自作農構造の空洞化という農業構造の推進としての意味をもつとする)、をあげている。「総合農政」はこの自作農体制の崩壊を前提としつつ、一方では米の供給過剰とそれにもとづく財政負担の増大から、他方では農産物貿易の自由化拡大と農産物輸入拡大という、内外二つのインパクトによってもたらされたものだとする。

今村氏は基本法農政から「総合農政」への移行は内外二つのインパクト、即ち米「過剰」と農産物輸入の増大によってなされたとする。この後者の点で、特に日本の貿易政策の推移から農政の変化を捉え、「総合農政」への移行は日本の貿易収支の基調の変化、外貨準備の急増が決定的であると説くのは中安定子氏¹³⁾である。

氏はまず、1950年代末の「農業基本問題」論議の発生の中で、自民党や財界の構想が輸入の重点を工業基盤原料におくため国内農産物の自給率の強化が前提であったとみる。当時日本の国際収支は慢性的な赤字であり、「総合食糧自給率の強化」(自民党「農林漁業基本政策の構想」)は国際収支の面からの

嚴重な歯止めから必要であり、この傾向は60年代前半まで続く。「総合食糧自給率の強化」と「自立経営の育成」との関連については、国内農産物の生産拡大を価格政策によらず、構造政策として、家族経営の発展としての自立経営によって達成する。つまり、基本法農政は農業の近代化、「合理化」をめざし、農産物自由化に対応したものであるとはいえ、一定の国内生産の拡大と自作農主義を基礎とした、一定の農業「保護」の基礎上的な構造政策だったわけである。だが60年代中頃より無制限な農産物輸入の増大は不可能であるにもかかわらず、国内農業は価格上昇によらなければ維持できないというジレンマが生じ、財界、自民党は構造政策路線の強化にそのジレンマの解決を求めた。「構造政策の基本方針」や様々な農業提言ブームがそれである。ところが1968年以降、国際収支は黒字基調に転じ、外貨蓄積は急増する。国際収支の歯止めという点からみれば国内農業の撤収政策は可能となり、このような状況を踏まえ「総合農政」が登場する。

以上のように中安氏は、基本法農政の下では、農業「合理化」の必要性や貿易自由化に対応しつつもなお、国内農業生産の維持・拡大および農業「保護」が必要だった段階であるとする。国内農業の一定の発展や農業「保護」の必要性を、主に国際収支の側から解くところに中安氏の立論の特徴がある¹⁴⁾。

中安氏が主に国際収支の基調変化から農政転換をみるのに対し、国内体制の側から農政の変化を示唆するのが梶井功氏である。

梶井氏は「破綻した基本法農政」¹⁵⁾という論文で60年代の農政当局の検討文書を検討し、あとから出るものほど農基法の破綻を告白していると指摘する。さらにその中で、農政の兼業農家への評価に関し次のように述べる。即ち、60年代の財界の提言ブームをうけた農林省の構造政策推進の文書の中で、兼業農家の評価は大きく変化した。農基法では、下層農家の離農が自立経営を育成するとの立場から、兼業農家の存在は構造政策の「悪」として評

働され、「構造政策の基本方針」(1967年)でもその評価が踏襲されていた。ところが「農政審における検討資料」(1969年)になると、兼業農家の存在は積極的評価に変わった。なぜなら、この時期になると総兼業化でも安い食糧、低賃金労働力の確保を、安上りの農政で可能であり、なおかつ総兼業化により所得均衡も実現されたからである。したがって農政当局は、金のかかる自立経営育成を軸にした構造政策を推進せねばならぬ理由はない。60年代の農産物輸入増大により、安い農産物が容易に手に入り、農業生産の組織化は兼業農家の事実上の農業離脱をはかる役割を果し、なおかつ兼業農家の温存組織として強く機能する、という新たな状況も生れた。

氏はこの論文を書いた時期(1969年)の制約もあり、積極的に基本法農政から「総合農政」への移行の変化をそれ自体としてとり上げているわけではない。しかし農政転換の質的相違を、兼業農家の評価の変化の側面から示唆したものとして受けとめることができよう。

さらに梶井氏は古島敏雄編『産業構造変革下における稲作の構造 I 理論編』¹⁶⁾のとりまとめを行った際(「要約と若干の論点」)、「産業構造の諸画期と農業」(第一章)を担当した常盤政治氏の戦後画期の分け方に言究する。常盤氏が60年代後半(第2画期3階梯)と70年代(第2画期4階梯)を「同質的關係における量的比重の拡大とその体系化」として質的転化を認めないのに対し、梶井氏は特に農政とのかかわりで「『自作農的生産力構造』の確立によって『オーソドックスな農業生産力の農民的展開』を『意図』した段階と、それに『必ずしも俟つ必要がなくなった』段階は、質的に異なるとすべき」(『 』内は常盤氏の叙述)とし「そうさせた日本資本主義の構造的差異」を問題にすべきであるとして常盤氏を批判した。だが梶井氏は「若干の論点」を指摘するに留めており、積極的に60年代後半と70年代の「日本資本主義の構造的差異」を分析しているわけではない。

以上、「質的転化説」と思われる三氏の見解をみてきた。三氏の農政転換の質的差異を問題にする視点や論拠の違いもあるが、「質的転化説」にはほぼ共通して次の点に特徴があるとみてよいだろう。

第一点。「連続説」は基本法農政から「総合農政」への移行を近代化路線の深化、本格化とし（労働力政策としての連続性を強調し）質的な変化を認めない。これに対し「質的転化説」は「総合農政」の登場を「自作農体制の終焉」（今村）として「国内農業の撤収政策」の開始（中安）として政策のいわば質的变化を強調する。あるいは梶井氏は農政担当者の兼業農家に対する重要な変更をみてとる。ただし、「質的転化説」が「自作農体制の終焉」のあとの、あるいは「国内農業の撤収政策」以降の、つまり「総合農政」以降の農政の本質を何に求めているかについては必ずしも明確ではないが、この点については後に触れる。

第二点。「連続説」が生産形態を単なる媒介、手段として把え、あるいは生産政策をいわば労働力政策の従属的位置として評価するのに対し、「質的転化説」は生産形態そのものの変化を強調し、生産政策そのものを農政の重要な柱として位置づける。例えば基本法農政を、一方では農業「合理化」要請、貿易自由化への対応としながらも、他方では国内農業の維持・拡大のための政策（農業生産を「合理化」しながら拡大する政策）として位置づけ、「総合農政」はそのような政策の破綻として把えるというように、生産政策の変化を農政の基調変化として把えている。

第三点。「連続説」は「農政の論理」をほぼ「資本の意図」として把え、また基本法農政の開始から農業近代化路線が意図され実施されたことを一義的に強調する。これに対し「質的転化説」は基本法農政を、農業界からの農業「保護」要求と、財界を中心とする農業「合理化」要請の二つの力の妥協的産物によって成立したし、二つの魂の入り組んだ政策展開であったとみる。したがって基本法農政下では生産拡大メカニズム、農業生産力の農民的展開はそれなりにはかられ、一定の農業「保護」要求が受け入れられてきたとし、

そのような政策展開をはからざるをえなかった国内体制，貿易構造を問題にする。

(3) 両説の検討

以上，両説を代表すると思われる諸氏の見解を紹介してきた。以上のとりまとめは，諸氏のそれぞれ異なるテーマの論文の中から諸氏の農政の位置づけを，筆者なりにまとめたものであるため，筆者に引きつけたまとめになっている点もあろうかとも思われる。著者の意図とは異なる紹介になっているとしたら，筆者の不勉強と御寛容いただくほかない。

両説の検討に移ろう。ところで両説は何が共通で何が異なるのだろうか。両説の共通の認識を確認した上での異論を明確にしないと，噛み合った議論の展開にはならないと思われるので，あらためてそのことから検討しよう。

まず次の点は両説の共通認識とみてよい。

第一点。米「過剰」問題の発生と，農業の国際化あるいは国際関係の基調変化という内外二つのインパクトが農政転換の契機であったということ。

第二点。農基法の掲げた「自立経営の育成」は失敗し，その破綻の上に「総合農政」が登場したということ¹⁷⁾。

第三点。基本法農政下の農民層分解は広汎な兼業農民を創出した。「総合農政」はこの総兼業化を前提にした政策展開であったということ。

第一点の二つのインパクト（米「過剰」と農産物自由化）が「総合農政」登場の契機となったことは両説とも一致する。だが二つのインパクトと基本法農政とのかかわりの評価になるとおそらく異論が出されるにちがいない。また二つのインパクトの相互関連（農業の国際化と米「過剰」との関連）は両説とも少くとも上記の論文の中では十分に展開しておらず，さらに国際関係の基調変化はいわば「与件」として述べられているだけである。

第二点と第三点については，現象的な，あるいは即自的な意味での認識は

共通であるとしても、本質的な、あるいは向自的な、意味での認識は異なっていてこよう。前述のように「自立経営の育成」については、「連続説」が農政の位置づけとしては表看板として、あるいは媒介として軽視するのに対し、「質的転化説」は農政の重要な柱としての生産政策にかかわる理念として重視する。

また基本法農政下の農民層分解把握については、ここでいう同一説内部を含めて激しく論争が交わされたのは周知の如くである。

基本法農政の評価と農民層分解についての各論者の捉え方を分析することはそれ自体として興味あることであるが、今は問わない。ただし、総兼業化についての評価についてのみみれば、両説ではかなり評価が分かれる。即ち、「連続説」が概ね低賃金構造の維持・再編の重要な担い手として兼業労働力の低賃金性、不安定性を強調するのに対し、「質的転化説」は概ね自作農体制にとって代る「小企業農」の対極として、トータルには相対的に安定的な社会階層として、「土地持ち労働者」として兼業農民を位置づける。

両説の接点を明確にするため、次のことは確認しておく必要がある。

つまり、「連続説」といっても両農政の形態上の変化を認め、そのことを前提にした議論であること。逆に「質的転化説」といっても基本法農政以降の農政の労働力（流動化）政策化を（位置づけの違いこそあれ）認めているということである。

しからは何が異なるのか。「連続説」は基本法農政から「総合農政」への移行には本質的な変化がないことを強調し、「質的転化説」は両農政が掲げる生産形態あるいは生産政策に質的变化があることを強調する。すると、「連続説」は究極的な農政（＝資本）の意図を問題にし、「質的転化説」は資本の意図が無条件には貫徹しえない農業及び農政の特有な問題を指摘しているかのように見える。あるいは「連続説」は本質論を問題にし、「質的転化説」は形態論を問題にしているかのよう見え、論点はすれ違っているかのように見える。

だが、果して農政の本質は「連続説」のいうように労働力政策にあり、生産形態あるいは生産政策はそのための単なる媒介にすぎないとしてよいのであろうか。あるいは「質的転化説」のいうように生産形態や生産政策の変化を即自的に農政の変化として捉えてよいのであろうか。

農基法制定時は、本格的な「高度成長」の開始時期であり、日本経済が国際的連鎖の中に本格的に繋がれる時期である。したがって農政が「高度成長」による労働力需要に貢献すべく位置づけられ、また貿易自由化を睨みながら農業「合理化」の必要性を迫られたことは確かであろう。だが、当時農政担当者が1960年代以降のあのような「高度成長」を予想し、政策プログラムを立てたとは思えないし、「高度成長」による農家労働力の吸引がかなり進展していたとはいえ、農基法立案時はむしろ「農家の二・三男問題」にみられる農村過剰人口の堆積の問題が尾を引いていた時代である。さらに当時はまだ食糧難の時代であり、国際収支の慢性的赤字に悩まされ国際収支の歯どめからも農産物の無制限な輸入は許されていなかった時期でもある。したがって農政の労働力政策化作用や農業「合理化」を農基法が狙っていたとしても、そこには自ら限界があったことも見てとらねばならぬだろう。

また「質的転化説」のいうように、基本法農政は何故に自作農主義（あるいはその補強）に固執し、生産拡大政策がはかられたのであろうか。「質的転化説」はその理由を食糧政策（あるいは国際収支に規定された食糧政策）の必要性から解かれているようであるが、それだけでよいのであろうか。

「連続説」は農政の本質を、一方では低コスト農産物＝低コスト労賃政策と、他方では分解政策＝労働力流動化政策として、つまりどのみち労働力政策として捉える。だが「質的転化説」は農政の大きな柱として食糧政策があることを主張するものの、農政の本質は何かということを積極的には提示していないように思われる。さらに「戦後自作農体制の終焉」（今村）と、「農政の兼業農民に対する評価の変化」（梶井）と、「国際収支の基調変化による国内農業の撤収政策」の三者の関連については（諸氏がそのような問題設定

をしたわけではないが) 是非とも解き明かす必要があるだろう。

ひるがえってみて、そもそも本来農政は一義的に労働力政策や食糧政策といった「経済主義的」な政策体系の中だけで把えられうるものなのであろうか、この点は次章以降詳しく展開するが、筆者の農業政策の把え方を予めその要点を述べておくことが必要と思われる。

資本主義の農業政策はいうまでもなく、一般的には資本主義の蓄積構造に規定され、展開される。とはいえ農業政策は、土地所有者階級、とりわけ小農民という中間階級の維持・支配という階級編成上の最重要課題を抱えており、すぐれて農民問題の問題化を極力防止するという至上命令を抱えながら展開する。とくに独占段階になると「危機」に規定された「農政の論理」は「資本の論理」とは相対的独自に展開されざるをえず、ある意味では農業政策は資本主義の法則性と最も乖離した性格をもつものと把えることができる。

とくに戦後の日本は、資本主義の再編そのものが資本主義世界体制の根底的転機の一環としての「危機」に規定され、「危機」を内在的にとり込みながら展開した。そして戦後日本は古い産業構造、資本主義の階級構造としては未分化の段階から出発し、急激で異常なほどの経済成長を遂げ階級再編成を見事になし遂げた。そのため一方では、小農民を人口の過半に抱える階級構造から出発しながら、「高度成長」の過程での激しい農民層分解を通じて農民層の広汎なプロレタリア化をもたらした。他方、農村社会を支配機構の重要な支柱とするという構造は今日まで一貫して続いている。ここに戦後日本の農業問題の特異性がある。このような資本主義国の農業政策の特徴は、一方での小農民に対する収奪、低賃金構造への農民層の繰り込みと、他方での「保護」・妥協との間を大きく揺れ動くという、矛盾に満ちた性格をより強くもつものであると把える必要があるだろう。

したがって戦後農政史研究のためには、特殊的戦後日本の蓄積構造の把握

とともに、戦後の階級関係の諸特徴と「高度成長」による階級関係の変化を十全に把握し、諸階級の対抗・矛盾の内実を把えねばならず、農業政策はそれらの関係の総和が反映したものとして分析せねばならないだろう。

資本主義国家が諸階級を編成するため、農民をどのように位置づけるか、農業問題（農民問題）の問題化を阻止するためどのような政策展開をはかるか、といういわば国家論・階級編成論よりみる農業政策（史）論的視角¹⁸⁾が実は従来の議論で一番欠落していたのではないかと思われるのである。

本論に戻って1960年代以降の農政展開をみれば、60年代は本格的な「高度成長」と貿易自由化の進展の過程で、ドラスチックな農業構造の変化があり、同時に戦後的な諸階級編成、国内体制の新たな対応が迫られた時期である。この時期は、一方では農政による農民の最も激しい分解・収奪と、他方ではその過程で生じる矛盾を吸収し農民層を引きつける諸政策が同時になされ、国家の農業への介入、農民の国家管理化が最も進んだ時期であろう。したがってこの間の農政展開を「経済主義的」に「資本の論理」の貫徹を把え、分析するだけでは、複雑な農政の展開過程を十全に把えることはできず、トータルな意味での「資本の論理」、独占資本の階級支配の論理と構造を把握することはできないであろう。また農政の背後にある本質を十全に把えることなく、即自的に農政展開そのものを追っても真の農政分析たりえないことも同断である。

そこであらためて以下の諸問題が問われてこよう。

第一に、農基法は何故「自立経営の育成」を政策目標として掲げたのか。あるいは掲げざるをえなかったのか。その背景や農政の意図は何なのか。

第二に、戦後自作農体制の変質（崩壊）の、あるいはその裏返しとしての総兼業化のもつ社会＝経済的意味は何か。また基本法農政と「総合農政」の兼業農家に対する評価はどのように異なるのか、その理由は何か。

第三に、日本にとっての国際関係の基調変化は何を意味するのか。「農業の国際化」をとくに国内体制や農業構造とのかかわりでどのように把えるべき

なのだろうか。

すくなくとも以上の諸問題を明らかにすることが、今までみてきた諸説を検討する上で必要なことと思われる。とはいえ以上のことを全面的に分析することはここではできないので、以上の諸問題を解明するための骨格を示すにとどめたい。

注

- 1) 川上正道・上原信博『農業政策論〔新版〕』有斐閣 1976年 180頁。
- 2) 同上 180～181頁。
- 3) 田代洋一「高蓄積＝格差構造下の農業問題」清山卓郎編著『日本経済の構造と展開』ミネルヴァ書房 1976年 92頁。
- 4) 同上 92～93頁。
- 5) 同上 93頁。
- 6) 同上 95頁。なお「農業近代化に幻想をいだくものでない限り」両農政の「質的な相違を認めることはできない」とする文脈はいささか理解しがたい。われわれは何も農基法以降の農政に農業近代化の幻想をいだくものではない。だが一口に農業近代化とはいっても、その方向性や政策内容は一様ではなく、その時々資本蓄積の構造や農民の社会階級的な位置等により、目標とされる農業形態や、政策のもつ客観的矛盾の内容は異なるわけであり、全てを結果論的に近代化一色に塗りつぶしてしまうのでは、逆に政策の意図や本質を見失うことになりはしないだろうか。
- 7) 田代洋一「戦後日本の農民層分解」暉峻・東井・常盤編著『日本農業の理論と政策』ミネルヴァ書房 1980年 272頁。
- 8) 河相一成『危機における日本農政の展開』大月書店 1979年。
- 9) 保志恂『戦後日本資本主義と農業危機の構造』御茶の水書房 1975年 77頁。
- 10) 常盤政治「産業構造の諸画期と農業」古島敏雄編『産業構造変革下における稲作の構造 I 理論編』東京大学出版会 1975年 34～35頁。
- 11) 井野隆一「戦後日本資本主義の展開と農業」井野・暉峻・重富編『国家独占資本主義と農業 上巻』大月書店 1971年 76頁。
- 12) 今村奈良臣「戦後自作農体制の終焉」日本農業年報 XXI『三重苦の農村——凶作・不況・自由化——』御茶の水書房 1972年。
- 13) 中安定子「農業基本法の経過」日本農業年報 XX『農基法十年——過剰・不足・公

害——』御茶の水書房 1971年。同氏「基本法農政から総合農政へ」『経済評論』日本評論社 1976年 9月号。

- 14) 常盤氏も「農業保護のねらいが国際収支の改善にあることはあらそえない」(「現段階の農業生産と農民問題」『新マルクス経済学講座 4』有斐閣 1973年 71頁)と独占段階における農業保護と国際収支の一般的関連を解いた。

中安、常盤両氏とも農業「保護」の本質を必ずしも国際収支からのみ解いているわけではないのだろうが、国際関係(国際収支のみでない)と国内体制の両者のからみ合いから考察する必要があるだろう。

中安氏は先の論文(「基本法農政から総合農政へ」)で、1968年以降は「国内の生産政策に関しては、撤収政策だったといえよう」(28頁)が、同時に「撤収作戦とはいっても、自給率を零にするほどの農産物輸入はできない」(29頁)と述べているが何故なのだろうか。氏は1972年の食糧危機以降の叙述で「通貨体制の不安と、石油ショック以後の交易条件の悪化が、付加価値の大きい畜産物までも無制限に輸入を増大させる可能性を小さくした」(30頁)と述べ、いわば交易条件に輸入農産物の限界を見い出しているようである。

- 15) 梶井功「破綻した基本法農政」日本農業年報 XVII『現代資本主義と農業——ヴィジョンと現実——』御茶の水書房 1969年。

- 16) 古島編『前掲書』 460頁。

- 17) 農基法の、あるいは戦後農政の破綻が「総合農政」を登場させたという認識は両説に共通である。例えば保志氏は「食管政策の改廃とあいまって、農地改革後の零細農耕制を支えていた管理システムは限界をみつけた。『総合農政』は戦後農政破綻の宣言であるにすぎない」(保志『前掲書』99頁)と述べ、梶井氏は先の論文で、構造政策が予期したほどの成果をあげず(農地流動化が進まず、自立経営が育成されず)、その意味で「破綻した基本法農政」のあとを受けて「総合農政」の登場がもたらされたとしている。

基本法農政が失敗した、あるいは破綻したとするのはほとんどの論者の共通の認識である。しかし同時にある意味において「成功」したとする論点も共通する部分があるのは興味のあることである。田代氏は、「中間項を省略した形」で所得均衡には成功したが、本来の農政(相対的剰余価値追求のための構造政策)では失敗だったとする。団野氏は「目標(所得均衡——引用者)は達成、理念の誤り(構造政策——引用者)は実証された」(団野信夫「農基法農政の20年」『日本農業年鑑』家の光協会 1982年版)とする。また石渡氏は「農業構造の改善に失敗したが、資本の高蓄積(労働力政

策として——引用者)では成功したのである」(石渡貞雄「農業基本法の10年」日本農業年報『農基法十年』(22頁)と述べている。構造政策では失敗したとしても所得均衡や労働力政策で、即ち高蓄積では成功したのなら、結果論的に農基法は成功したとしてもよさそうである。やはり何故農基法が構造政策を必要としたのか、何故構造政策が成功しなかったのか、その結果どのような農業問題を引きづってきたのか、それらを政治経済学としてトータルに考察する以外なさそうである。

18) 拙稿「戦後農政史研究の基礎視角について」『私学研修』私学研修福祉会 第88号 1981年参照。

3. 「農業基本法」が目ざしたものとその帰結

(1) 「農業基本法」は何故「自立経営の育成」を掲げたか

農基法は1958年より始まる「基本法ブーム」以来の農業問題論争、農業政策論争の結果をうけて成立したものである。論争は、農業・農民団体、労働団体、資本家団体等が入り乱れて、政党レベルでいえば三政党(自民党、社会党、民社党)がそれぞれ独自の「基本法」案を提出し、国会内外で激しくたたかわされた。最終的には農基法は政府案が強行採決される形で成立したが、農基法制定要請から「農業基本問題調査会」の設置、そして「基本問題調査会」の答申「農業基本問題と基本対策」(1960年5月)の発表から起草委員会試案(同年9月)、農林省案(同年12月)、自民党案(1961年2月)政府案(同)に結実するまでの経過は実に波乱に富み、紆余曲折を経たのであった。

このような「基本問題」をめぐる意見の対立や波乱の原因は、戦後10数年間になされた日本経済、日本政治の動向とその農業への深部の変化を反映し、客観的には家族労作経営的自作農を一般的に想定した政策の分裂を意味していた。農地改革以降の10年間は、少なくとも議会政治のうえでは農業問題が問題にされることはなく、表面上は超党派的に農民一般の利益擁護のための連携がなされていたからである。

起草委員会試案から政府案に到る過程は、農業「保護」と農業近代化をめぐる意見の調整、諸団体の軋轢ややり戻しの過程であったが、農基法自体の表現に関していえば「総じて農業保護政策修正・合理化の方向が農業保護政策強化の要求に若干の譲歩をして後退したもの¹⁾」ということができよう。また自民党の修正案は農林省案より農業「保護」的である。それは「党の階級的性格と社会的基盤の矛盾²⁾」の端的な表われといえるが、当時の権力基盤における農村の位置づけの大きさと「農村危機」の深化を物語っているといえよう。

しかしながら表現上はともかく、内容上においては農基法は農業者側の期待とはほど遠いものとなった。1962年度版『日本農業年鑑』（家の光協会）によると、政府最終案に対する各界の態度は、(1)賛成の立場（経済同友会、経団連農業問題懇談会——ただし公式的表明はせず）、(2)中間的立場（条件つき賛成の全国農業会議所、消極的反対の全国農協中央会）、(3)反対の立場（全日農、全農林労組、総評）、となっている。つまり農基法は、財界の意向に最もよく沿い、農民組合、労働組合には思わしくないものだったということになる。農業団体からすれば、農産物自給率の向上、輸入農産物の制限、農産物価格の支持・安定、農業生産基盤の拡充等の農業「保護」要求が受け入れられないのみならず、むしろ農業「合理化」や貿易自由化への対応や画一農政に対し危惧を抱かせる内容のものだった。まこと「農業団体からすると、パンを求めて石を得たのが農業基本法³⁾」だったのである。

ともあれ農基法は、農業者側（といっても一部農業団体と自民党農林議員）の農業予算拡大・価格支持要求と、資本家団体の農業「合理化」・構造政策要求の二つの勢力の要求が契機となり、そしてこの二つの力の対抗と両者の妥協の産物として成立した。農業者側は1950年代後半の農業予算の停滞・削減と農工間所得格差の拡大を背景に、開始したばかりの「高度成長」による農業への矛盾を調整する必要性を訴えた。他方、資本家団体は「高度成長」の

より一層の推進のため、古い農業体制を打破し、農業「合理化」による低コスト農産物の必要性和国内市場（含労働市場）拡大に農業・農村が寄与する必要性を主張した。これに対し当初行政当局は「基本法」の制定には消極的であり、政治家や農業団体のつくり出した「基本法ブーム」の動きを受けて立つ形で、1959年内閣総理大臣の諮問機関として「農林漁業基本問題調査会」を設置し、2年間にわたって「何が基本問題か」を研究することになったのである。阪本楠彦氏は『基本法農政の展開』の序章「基本法農政の骨格」で、農基法の制定の経過を詳しく分析した山崎春成氏の論文⁴⁾を要約し、さらに敷衍し、農基法制定時の特徴を西ドイツ「農業法」とかかわらしめ、次のように述べた。少し長いが重要と思われるので引用しよう。

「基本法制定の模範国とされた西ドイツ（1955年、農業法）においても、この法律はやはり互いに対抗する2つの力の中で生まれた産物であった。資本主義諸国中で『奇蹟的な復興』の成果のお返しを要求する農業諸団体に対し、政府はいわゆる『リュプケ・プラン』で知られる大農場創設＝貧農切捨政策の実施を主張し、そのたたかひの妥協的産物として、同国の農業法も生まれたものだったからである。そして西ドイツでは農業法成立後、一方では肥料や畜産物への価格補助が、さしあたって支出されはじめた。だが他方では、構造改善を目指してこの連邦予算支出も、追い追い増大しはじめていたのである。

この矛盾をはらんだ西ドイツの基本法農政の、1つの側面をわが農業関係者はとらえ、わが国に導入しようとした。だが対立する他の側面を、わが支配層はとらえ、わが国に導入しようとした。そしてこういった2つの力は互いにあい対立しながらも、共にそれが資本主義を補強するものであるという限りで、互いにおぎないつつ、農業基本法制定運動へとすすんでいったのである。」⁵⁾（・・・は著者）

農基法制定をめぐる、あるいは「高度成長」以降の西ドイツと日本の農政についてその同質性をみる見解はよくあるが、同質性の中身こそが問題と

されなければならない。よくある見解は、両国の農業法がともに「高度成長」の労働力給源として農家労働力を利用するため農業近代化をはかるということの中に同質性を求める見解である。そのような側面があることを否定しないが、阪本氏の述べられる如く、両国の農業法は二つの力の対抗により、その妥協的産物として成立したとみる方が妥当であろう。むしろ同質性を問題にするのなら農業法のもつ2つの魂、矛盾の性格にこそ同質性が存在する。矛盾の性格、それは結局は農業「保護」と農業近代化の矛盾という独占段階特有の農業政策、特殊的には激しい農民層分解促進政策をとりながら農民層を支配階級に引きつけるという「高度成長」下の農政⁶⁾の特徴を示している。

そして西ドイツでも日本でも、農業法が農業関係者の側より発案されたということに注目すべき問題があるように思われる。それはどのみち農業法にかかわるような政策が、経済成長下における古い農業構造の打破という、客観的矛盾の中から政策が要請されることを示すし、農業関係者の要求が、政府・支配層に利用され、乗せられたとはいえ、農業法が農業近代化の論理のみでは貫徹しえないということを示しているからである。

「農業基本法」が「互いに対立する2つの力の中で生れた産物」であるということは農基法の目玉である「自立経営の育成」についてもいえる。資本家団体・支配層は「自立経営」に構造政策推進の魂を見い出したし、農業者側は「自立経営」の「所得均衡」作用に農業予算拡大や農業発展への幻想を見い出した。とはいえ農基法論議の中で「自立経営の育成」が「貧農切り捨て」であるか「貧農切り上げ」であるかをめぐって、国会内外で最も激しく論議されたところではある。

ここで注目すべきは、同じ農業団体とはいえ、全国農業会議所系統と農協系統とは「自立経営の育成」に関し正反対ともいえる反応を示したことである。

農業会議所系統は、「基本法ブーム」の火付け役であり、農基法さえあれば

なんとか農業の劣勢を挽回できると考えた。農業会議所は、所詮「会議」であって、農村に大衆的に組織された基盤を持たない。農業団体再編問題で遅れをとった農業会議所は、自らの存在理由^{レーゾンデートル}を誇示するためにも農基法にすがりついた。同会議所は「農業基本法草案要綱」（1960年8月）も作成したが試案として提示したにとどまり、その後は農林省の作成過程に密着しつつ、そのペースの中で内容的に自らの意見を取り入れるよう要望するという運動の姿勢をとり続けた。その中でも政府案の構造政策推進や「自立経営の育成」に関しては、絶えず積極的賛意を示した。

これに対し全国農協中央会は、農基法について終始消極的であった。農基法のようなものをつくらなくとも、現行の政策、制度を改善し充実させていけばよいというのがその言い分であり、政府が「基本法」をつくるのなら農協の要請している「農業基本政策の確立」の事項を取り入れて欲しいという程度の消極的な態度で推移してきた。とりわけ構造政策については消極的というよりむしろ否定的であったが、それは農民をまる抱えにした当時の農協の存立基盤（農民層分解の「未熟さ」）からいって、「差別的」な構造政策に本能的な拒否反応を示したのである。まこと「自立経営の育成というのは、農協の肌合わない」⁷⁾ものだったのである⁸⁾。

以上のように、農基法とりわけ「自立経営」に対する農業団体の反応は、当時の農業団体が置かれた立場や農業状況を鋭く物語っている。このままでは農業は後退し、「高度成長」に押し潰されてしまう。したがって何らかの農業振興計画なり農業「保護」政策が必要である。だが、どのような方向、どのような農業形態によって現状を打開するかはわからない。このような農業をとりまく状況の複雑さ、局面打開の困難性は農業団体指導者の苦悩でもあったし、二つの農業団体の対応の違いをもたらした客観的条件でもあった。そして多かれ少なかれ農業団体は農基法に農業振興の夢を託したのだが、結果的には「高度成長に乗ったつもりでいたのが、逆にそれにやられちゃった」⁹⁾のである。

政府にとっても、復興が終った段階で「農業の曲り角」を見極め、食糧増産政策にとって代る農政の目玉が欲しかったし、家族労作的経営にとって代る新たな理念の模索を続けていた段階である。だが、家族労作的経営にとって代る理念とはいっても、目標とする農業形態はオーソドックスな小農を基盤とした生産力展開と小農を基盤とした階級編成の枠を出るものではない。

「自立経営の育成」を掲げたのは農地改革の再編としての経営形態しか考えられない段階だったからなのである。

さらに「基本法ブーム」の起った1950年代末から農基法が制定される1960年代初頭にかけては、「高度成長」の急展開と、いわゆる新安保体制へ移行するための経済、政治、社会上の一大画期ともいべき変化があり、そのことが農基法の性格に色濃く反映されたとみるべきであろう。これらの諸変化は農基法制定にさまざまに作用したと思われるが、大きくいって二つの点が別々の方向に作用したと考えられる。

第一点。1958～61年の予想以上の「高度成長」の進展は、農業構造を大きく変えた。農業機械化の進展や農業技術の革新には目を見張るものがあったし、兼業化は予想以上に進行した。「基本法ブーム」のはしりの頃は農村過剰人口問題（農家の二・三男問題）が問題となっていたのが、60年代に入るとむしろ労働力不足が叫ばれるようになる。また国民の食生活上の変化も序々に進行し、伝統的日本的食生活にとって代り、肉食、パン食を中心とした食生活の「欧風化」が話題となる。これらの変化は、農業構造や作目構成上の変化を政策的に促進する梃子の役割を果たした。さらに貿易自由化のこれまた予想以上の早期進展（1959年夏IMF総会、秋GATT東京総会、そして1960年1月日本政府「自由化宣言」、6月「貿易為替自由化計画大綱」）は、国際化に対応した国内農業再編の圧力を生み出した。

第二点。第一点が農業「合理化」、農業近代化の促進作用を果たしたとすれば、第二点はそれをセーブする作用を果たす。1958年不況以降、予想以上の「高度成長」があったとはいえ、この時期の「高度成長」は軽工業輸出中心の、ま

た「国際収支の低い天井」にすぐ景気が左右される体質の弱いものであった。食糧危機がまだ解消されていない折でもあり、外貨不足から農産物輸入には一定の歯どめがあり、国内農業生産の一定の発展が必要でもあったのである。さらにこの段階での支配層は、国内の階級支配の方向に明確な路線と自信があったわけではなかったし、中間階級である小農民を新たな階級編成の中にどう組み込んでいくかは大きな課題であった。

この時期、「高度成長」を背景に総評の春闘方式（太田・岩井ライン）による賃上げ闘争が進展し、加えて砂川闘争、勤評闘争、警職法から三井三池闘争、安保闘争に至る全国民的政治闘争の高まりは、「自立」して間もない支配層の迎える初の「政治的危機」を思わせるものがあった。その意味では農業・農民に対しては、一方では「経済的理性」よりの農業近代化、「合理化」の必要性があったにもかかわらず、農業「保護」の必要性もことのほか大きな意味をもっていたと考えられる。労働運動、政治闘争の高まりの中で、農村への「危機」の波及を防ぎ、先取りする形で「盟友」としての農民を支配構造に引き込み、国内体制を安定化させるという政策の必要性は大きかったのである。1950年代後半は農工間所得格差は拡大し、初期「高度成長」は農村に否定的側面の影響をより大きく与えていた。そのため何らかの形で「高度成長」による農村への諸矛盾を吸収し、かつ「高度成長」に対応する近代化された農村の形成が必要だったのである。そのため、一方では「自立経営」の育成による近代化の象徴と「自立経営」をエージェントとする支配の支柱を、他方では分解させながらトータルに農村を支配しうる政策が必要だったのである。そのため農基法は、一方では社会党の農業共同化路線を「社会主義的である」として拒否し、他方では経団連の農業資本主義化提案を受け入れず、自作農主義の強化・補強を目指したのである。そして「農林省は農基法のあとも、非常に長いこと自作農主義に固執した」¹⁰⁾のである。

ともあれ農基法は「互いに対抗する2つの力の中で生まれた産物」であり、

農業「保護」要求、構造政策要求がともに「資本主義を補強するものである」からこそ成立したのである。そしてこのような一見矛盾した政策の魂を端的に示すものとして米価政策があげられる。農基法は生産性向上を謳い、価格政策によらない所得政策を課題とし、米麦見直しを訴えた。だが現実には政府は1960年より「生産費及所得補償方式」という米価算定方式の変更を行ない、米価は大幅に引き上げられた。他の農業諸政策が「高度成長」や貿易自由化に対応した農業近代化政策に引きづられていくのとは対照的に生産者米価が引き上げられたことは、農業「合理化」政策と農業「保護」政策という農基法のもつ矛盾的性格を端的に示すものとみることができる。上述した1960年前後の「政治的危機」の中で生産者米価の引上げという農業「保護」政策は必然化し、またその後の過程はもの見事にこの「高米価」政策¹¹⁾により農民層を（農協をも）確実に掌握しえたのであった。さらに「自立経営の育成」という農基法のメンツを保つためにも「高米価」政策は有効であった。

しかしながら農業「保護」と農業近代化の両者の妥協的産物として、同床異夢から出発した農基法は、それ自体両者の分裂の契機を内包していた。「貧農切り捨て論」、貿易自由化、食管制度、「自立経営の育成」等、当時対立し、議論の対象となった問題が、後になって別の形で問題となったのである。

先の諸説の紹介で、上原氏が1950年代後半の農政は食糧増産政策と近代化政策の同時並行的展開と捉え、河相氏は構造政策の端緒を新農村建設事業に求めている、と述べた。両氏とも1950年代後半に近代化政策の端緒が現われたとし、基本法農政から本格的な農業近代化政策＝構造政策が展開したと捉えている。だが、1950年代後半に農業近代化政策の端緒があったことは確かだとしても、今までみてきたように農基法に至ってもなお農業近代化の論理のみで展開しうる客観的条件にはなかったと思われるし、政策担当者も農業近代化の方向のみを政策課題としたわけではなかった。農基法の性格は、したがって農業近代化、「合理化」に力点が置かれ、貿易自由化を意識したもの

とはいえ、農業「保護」要求を内に抱え込んだ小農主義的農政と、把えることができよう。さらに農基法のその後の展開は両者（農業近代化と農業「保護」）の矛盾的、分裂的展開であり、そしてその分裂的に展開した農政の彌縫的解決を目ざしたのが「総合農政」であるといえまいか。

繰り返しになるが、農基法の目玉である「自立経営の育成」は農基法自体の二面性を体現したものであり、政府、支配層は「高度成長」に対応した農業再編をどのみち迫られる中で、家族労作経営にとって代る明るいビジョンの象徴として「自立経営」を打ち出した。だがそれは、農地改革が作り出した自作農の再編であり、60年代の蓄積と60年危機に対応したオーソドックスな小農を基礎とした生産力の新たな展開と、小農を基礎とした農村支配を目標とする自作農主義の枠を出るものではなかった。

「自立経営の育成」というスローガンについて、農政史研究者（とくに「連続説」）は、とかく経済主義的に「貧農切り捨て」=農民層分解促進の側面を強調する。客観的には「貧農」を切り捨てない限り「自立経営」は育成されないのだが、農政の側には本来的小農の消滅の危機感もあり、それが「自立経営」というビジョンに結びついたことも見逃すことはできない。つまり「自立経営の育成」の目標は、農民層分解促進政策であると同時に、分解阻止的な一面をもつところの農業振興計画であり農業発展計画でもあったのである。当時の資本主義の構造や農業をめぐる客観的状況は、「中産階級の強化によって資本主義的矛盾を緩和する」という社会政策的な小農温存政策の必要性を強く求めていたのである。

(2) 基本法農政の展開と農民の階級的性格の変化

農基法制定後の10年間、即ち1960年代はいうまでもなく日本資本主義が世界に冠たる「高度成長」ととげる時期である。「高度成長」の本格化とともに農業構造は激変し、農村は昔日の面影を無くするほどの変貌をとげ、農民の社会生活や社会的地位も一変した。

1960年代の農業展開についてはよく指摘される如く、農産物輸入の拡大と食糧自給率の低下、農業生産の跛行的展開と農畜産物生産の作目構成の変化（耕種農業の後退、施設型農業の肥大化）、農地潰廃と耕地利用率の減少、地力低下、農業の機械化と化学化（による省力化と経営費増大）、農家労働力の他産業流出と農業労働力の婦老化等々、総じて日本農業の後退的、奇形的現象が雪崩を打つように進行した。だが60年代以降の日本農業を、一部の学説のように「農業解体」や農業後退とのみみるのは一面的であろう。60年代以降の日本農業は、奇形的な構造と生態系を無視したものではあっても、部分的あるいは跛行的な発展を合わせもち、それが地域分化、階層分化となって現われるし、農業技術や経営諸組織の発展や農民の創意には目を見張るものがあつたからである。その多くが政策誘動、政策優位の結果であつたとしても、日本農業の発展を支えるいわば下からの動きの対抗との結果であることも忘れてはなるまい。

農業構造の諸変化は地域分化を伴ない、農民層の激しい分解を伴う。1960年代以降の農民層分解をめぐっては、1970年代を通じ有名な論争がくりひろげられたが、いまだに論争に結着がついたわけではなく、その後論争が下火になってしまったのは淋しい限りである。筆者もこの時期以降の農民層分解（論）を総括したいと考えているが今は果せない。ただ、この間の農民層分解は、農業「内発的」な「自生的」な分解と把えることはできず、国家と対外関係に規定された、日本の「高度成長」特有の分解形態を示すし、資本＝賃労働関係に還元させるような、あるいは農村内の階級構成論という従来の視角ではどうてい把えることはできない、ということだけは指摘しておこう。

また60年代の農業構造の変化や農民層の分解と農政とのかかわり、つまり農基法が60年代の農業構造の変化にどこまでかかわったかも議論の分かれるところであろう。「農業基本法」は宣言立法であり、個々の施策や事業を含めたトータルな総括が必要であるし、農政と他の経済政策とが必ずしも整合的であつたわけではない。さらに農基法に基づく個々の施策が都道府県、市

町村に具体化される時は農政の意図とは異なる展開を示す場合が往々にしてあったからである。ともあれ農基法制定以降、「政策の事業化現象」が進み、農業構造改善事業の一般化と各種補助金の誘導により、土地改良投資と農業機械化の急展開がみられたことは確かであろう。農業機械化の指標を簡単にみれば、1960年に耕耘機・トラクターが51万台であったのが70年には345万台と6.8倍になっている（農業センサス）。

また60年代に生産者米価は上昇し、農林予算に占める食管会計欠損額の比率は年々上昇し、1959年10.0%、60年17.7%だったのが69年に44.8%（ピーク）、70年38.6%となっていく。最も激しい分解時期の「高米価」政策は、日本農業の跛行的展開を一挙に推し進める。そして「高米価」政策と稲作農業機械化のからみ合いは他の施策と連動し、稲作増産メカニズムを推し進め、稲作生産構造や就業構造を変える。そしてそのことが兼業＝米単作経営を一般化させ、日本の重層的労働市場を固定化＝再編させ、同時に農村市場拡大に大きく寄与させた。また前述の如く、食管法による二重米価は、60年代には生産者「保護」により強く働き、米価運動による農協主導の農政活動化を定着させ、それが農村支配の安定化の役割を果たした。

1960年代は、農家戸数の微減に対し、農業専従者の減少、兼業従事者の増大といった、農民層の「総兼業化」ともいえるべき兼業滞留がすすんだ。農基法の描いた農業人口、農家戸数の同時的減少という図式は現実の前に破綻し、農業（就業）人口減と農家戸数減は分裂的に進行した。その結果としての総兼業化である。1960年には208万戸(34.3%)あった専業農家は70年には83万戸(15.5%)に激減し、農業専従者は1960年の1,310万人から70年の852万人に減り、逆に兼業従事者は60年の637万人から70年の866万人に増加した(以上農業センサス)。兼業形態は離村型から通勤型へ、臨時的なものから恒常的なものに傾斜してきたことは周知の通りである。ともあれ60年代の農民層分解は兼業化（兼業＝米単作経営の一般化）を軸に、兼業農民を広汎な基礎にした展開であり、このような中で農家経済の内味も大きく変化した。

1960年に50.2%だった農家の農業依存度は70年には31.9%に、農業所得による家計費充足率は61.1%から41.5%に低下した。さらに兼業化の急進は專業別、農家階層別の農家所得に大きな変化を与え、統計上は兼業化の程度の高い農家の方が、したがって第2種兼業農家(以下二兼農家)、経営階層の低位農家の方がむしろ1人当り家計費水準が高いという現象を示した(70年代になると明瞭な逆転現象を示す——以上『農家経済調査』)。兼業化の進展は、旧来の農村社会の生活や村落秩序を変えたし、同時に農村市場の拡大を未曾有のものにし、それがまた日本の「高度成長」を支える要因にもなった。

このような農民層の激しい分解の結果、農民の社会的地位、社会階層としての農民の位置は60年代以前とは質的に異なる変化をとげた。

60年代の日本の農民層分解は、世界史的にも独占段階のある意味での典型ともいえるが、同時に日本の「高度成長」の諸特質に規定された特異な分解形態をとる。この点では、かの農民層分解論争での一方の論者らは、新しい上層農と土地持ち労働者の二極階級構成論を唱えた。このような説は別の意味での問題点を含んではいるとはいえ、「高度成長」に支えられ、機械化体系の確立と兼業化の進行により農民層の間に従来理論では把えられないような分解形態が進行してきたという認識はその限りでの的をえているし、批判者よりもある意味では説得的ですらある(しかしながら論者らの階級構成論は、農村内的な資本=賃労働関係に還元するという従来説と結局は同じ構成と方法を把った)。この点は、70年代前半になるとより鮮明になるのだが(列島改造ブームによる土地騰貴と農村労働市場の拡大により)、60年代以降の分解の結果は、小生産者として、単一の階層として農民を把えることは困難となり、小土地所有を保持したままプロタリアートとして、土地資産者として、あるいは様々な色合いをもつ生産者として分裂してきた。だがその分裂の結果は、多様な要素と形態をもつ農民層の混在化という形をもたらした。農政は、多くの農民に生産者として自立させる道は奪いとりながら、プロ化兼業化の道、土地資産者として逃げのびる道は大きく広げ、農民層の混在化

を促進した。農民層に対する激しい収奪と農業後退の中での国家の農業「保護」政策（農民、兼業形態の「保護」、土地保有の「保護」、米の「保護」）は農民層の混在化を押し込め、その結果は、食管と兼業と土地騰貴による「安楽死」へと導き入れた。そのような農民層は資本主義の蓄積と支配の機構に完全に組み込まれることになる。

このような農民層の分解・分裂の状況、地域分化・分断の状況は、低賃金構造の再編のためにも、国家の階級支配のためにも、これ以上好都合なことはない。

兼業化の進展は、稲作技術の発展や農業機械化の進展とからみ合いながら展開した。日本農業の機械化は専用型、省力型の特質が著しく、「高度成長」期の労働市場拡大と結合しながら展開した。機械化＝省力化による余剰労働力が兼業化を促し、兼業化のための労働力不足を機械が補い、また機械化が経営費を増大させ、経営費の増大のため兼業化が進むという、労働力的にも経営的にも機械化と兼業化がからみ合う形で（とくに水田農業は）展開した。日本稲作の特質（水田による連作＝単作の可能なこと、季節間断性の激しさと兼業形態の特異性、労働力の反発と吸収の激しさ、さらに水稻集団栽培や生産組織による技術の平準化と兼業促進）は、さらに兼業＝米単作化を一般化させた。また日本の労働市場の重層性が兼業形態を一般化させ、その兼業労働力が日本労働市場の重層性をさらに維持＝再編しているのである。こうして60年代の兼業化を広汎な基礎とする農民層分解は、「高度成長」に必要な大量な労働力需要に農家労働力を送り出す役割を果し、同時に多就業＝過剰労働、切り売り労賃による「特殊農村的低賃金」¹²⁾を形成させ、それを基礎に日本型低賃金構造の再編を行ないえたのである。

以上のような農民層の混在化現象は、農村社会の安定化にとっても大きな役割を果した。とりわけ兼業化の進行は、兼業農民に必ずしも「プロレタリア意識」を醸成させるわけではなく、農村社会における「新保守層」形成の側面をももたらした。もちろん1960年代の農産物自由化攻撃と構造政策の嵐の

中で、農民層の独占資本の政策との矛盾は激しくなり、独占資本に対する抵抗や運動も少なからず展開した。しかし同時に農民層内部の矛盾と矛盾の内攻化も激しくなり、統一した農民の要求、運動の展開する基盤も見失われるような事態も進行した。これら農民層は、生産者、土地資産者、賃労働者としてのそれぞれをみれば不安定で、それぞれの収入は僅かだが、そして多就業、過重労働の中で農村破壊、家庭破壊、健康破壊のギリギリまで追い込まれながら(「新しい貧困」)、トータルにはいわば体制内化され、要求が陰へい、分断されてきたわけであり、その意味では独占資本は「高度成長」の中で農民層を吸収し、「危機」を乗り越えてきたと一応いえる。

「新保守層」としての兼業農家は「高度成長」が農村社会につくり出した「新しい階層」である。かつての小作や下層農家が、かつての地主や共同体の長と、あるいは都市生活者と同じような生活様式を行うことができ同じような生活水準に到達したことによる「社会的安定層の形成」、それは実は、かつての生活の不安定性、低位性の反映でもある。日本資本主義は実に安上りな「社会的安定層」を見出したものである。その意味で二兼農家は、あるいはみではもっとも安定した社会階層¹³⁾といえる。

もちろん兼業農家、あるいは二兼農家といっても、一般論として抽象化するほど均一ではない。日本各地に多種多様な形で存在し、その意味で二兼農家を「土地持労働者」として一般化するには無理があり問題も多い。その多くは多就業形態と過重労働による都市勤労者世帯への生活の接近であり、これらの層を一括して資産的土地所有者に純化したものと断定することは誤りでもあろう。しかしともかくも60年代の分解の過程で、土地労働者と規定されうるような階層が生れ、本質的には労働者でありながら、そして不安定な就労と生活にありながら、同時に土地所有者という一点において小ブル的で寄生的な性格をもつ階層が大量に、多様な形態で存在するようになったのも確かである。そしてこれらの階層の中には、強い地代上昇要求と村落内に

においては委託農作業労賃の引き上げという屈折した要求を持ち（あるいは持たされ）、農業生産の発展を阻害する役割を担っていることも事実である。またそのような階層は生活の多くを労働力商品化によって果しているため、農業生産者としてよりも消費者としての行動と思考をより強くもち、その意味では農業問題に必ずしも熱意を示さず、農産物輸入にも大した抵抗感を持たない。逆に事実上の労働者とはいえ、労働者として組織されることは稀で、個々に分断されており、そのため労働運動や労働組合に無関心で、ある場合には敵意すら示すこともめずらしくない。

先に梶井氏は、1960年代の政府文書で60年代末を境に兼業農家の評価が「構造政策の癌」から積極的評価に変わったと述べた。これは鋭い着眼点としてよい。前述の如く氏がこの論文で基本法農政から「総合農政」への転換を明瞭に述べているわけではないが、兼業農家の評価が両農政の転換の大きな要素であることは確かであろう。兼業化の進行と農民の社会的位置づけの変化は、農基法が意図したこととは全く異なる展開であった。基本法農政の進行は、農基法の意図とは異なる形で、兼業化による「まわり道」をして所得均衡と農村支配の構造をつくり上げたのであった。「総合農政」の登場は、兼業化を基礎にした蓄積と農村支配の構造への再編である。

他方、60年代の農産物輸入急増の中で、自給率の低下と「高米価」政策の中で食糧不足は解消し、「日本的食生活」の安定がはかられる。その意味で60年代のようなオーソドックスな農業生産力展開をはかる必要がなくなった、という点で食糧政策の転換が必然化する。米「過剰」対策と農産物輸入のさらなる開放が70年代農政の課題となる。また農政は、兼業化による蓄積と農村支配の構造を推し進めるとはいえ、同時に「相対的剰余価値追求の方式として」の構造政策の推進の課題も残る。これが「総合農政」登場の背景である。「総合農政」はその意味では基本法農政の展開と矛盾を基礎に、即ち60年代「高度成長」の諸結果に乗り、その諸矛盾の吸収のために出された政策で

あるといえよう。

(3) 日本資本主義の再編成と「総合農政」

1964～65年の恐慌（重化学工業部門を中心とする本格的過剰生産の顕在化）をアメリカ経済の軍需ブームとベトナム特需による輸出拡大、国債発行を伴う国家的追加需要を梃子に脱した日本資本主義は、新たな国内市場拡大（「地域開発」）と産業再編成、企業再編成（近代化、「合理化」）を行なう。この独占体制再編強化の過程は、対外的には国家的「援助」を先導とした東南アジア等「後進国」への商品・資本輸出の展開の過程でもあった。

ひるがえって戦後の世界的な「高度成長」は、アメリカ的世界体制（パクス・アメリカーナ）の構築を基礎に、何よりもアメリカの巨富を背景とするドル撒布に依拠する世界市場拡大のための組織化、およびそれに規定された技術革新によってもたらされたものである。その中でも日本は、アジア危機の急進を転機に、その対応としての急激な工業化をはかるという戦後世界体制の要請と援助をうけ、戦争破壊による再建（重化学工業の移植＝創出）古い社会関係の存在とその破壊（民主化）、古い産業構造からの脱皮と継承（＝「格差構造」＝垂直的分業体制）、低い生活水準からの出発による急激な市場拡大と技術革新等、特有な「高度成長」の編成をもち、急激な成長をとげた。日本ほど、土地改革を基底とする国内市場（含労働市場）拡大と、諸階級編成替とその調整が見事に進行した資本主義国はない。

1964～65年恐慌以降の資本主義の再編とその後の成長（「高度成長」第二ラウンド）は、実は以上のような日本の「高度成長」の「秘密」（アジアにおける工業化と国際関係の有利な展開、諸階級編成替と市場拡大、日本的労使関係の「安定」）がさらに遺憾なく発揮されたものである。1960年代末に資本主義世界は、西欧独占資本主義の成長鈍化と矛盾の激化、資本主義諸国家間の競争激化と不均等発展、アメリカにおけるインフレとドル危機等に示される新たな危機にみまわれる。そしてそれが70年代になってドルショック、オイ

ルショックとなって現われ、世界的な「高度成長」の破綻となって現われる。

ドル危機は、戦後再編のメカニズムがアメリカに与えた負担の重さに耐えられなくなり、アメリカが戦後資本主義世界の組織者＝統轄者たりえなくなる危機を意味する。アメリカの交易条件は悪化し、アメリカの相対的地位は低化する。この戦後世界体制の「危機」による資本主義諸国家間の矛盾の激化の間隙をぬうかのように、日本資本主義は1960年後半以降異常なる蓄積をはかる。中安氏が1965年に対米入超となり、68年には国際収支が黒字となることによって国際収支の壁が破られたとしたが、このことは単なる国際収支の変化を意味するのではなく、戦後体制の再編（対米関係の変化）と日本資本主義の構造変化を意味するものと捉える必要がある。アメリカとしては、ドル危機により日本への「利益供与」をアメリカが負担できず（ドル肩代り）、単線型の従属的連鎖を最大限に利用してヨーロッパ並の市場開放を日本に要求することになる。日本資本主義は1970年を前後して、世界市場への本格的展開のための金融・産業再編成、企業再編成が再び至上命令となり、新たな国内市場拡大、労働市場拡大（都市から農村へ）、地域開発がはかられる。こうして資本主義世界体制、とりわけ日本資本主義は70年代になるとさらなる寄生的経済構造とそれに規定される階級編成の寄生化が進行する。

以上の状況の中で日本市場の開放、とりわけ農産物市場開放の問題は新たな段階を迎える。1960年後半以降、国際収支の黒字＝外貨蓄積を生み出すほどに成長した日本は、必然的に農産物世界貿易に全面的に組み込まれるようになり、国際農産物価値体系にほぼ完全に組み込まれるようになり、それを前提とした国内体制、農業体制の再編が要請される。もちろん1960年代＝基本法農政期にも「農業の国際化」は進展するのだが、一方では国際収支からの嚴重な歯どめと食糧危機への対応、他方では国内階級支配、農民支配の必要性から「農業の国際化」には強いブレーキがかけられていたのである。

「総合農政」は以上のような国際、国内体制の変化を前提にし、60年代の農業体制の諸結果を利用し、諸矛盾を吸収するための政策展開、即ち従来の

生産形態に依拠した生産力展開と階級支配の構造からの転換を意味する。つまり「総合農政」は、世界的な「高度成長」の破綻、そして不均等発展の激化のもとで、日本資本主義が世界市場に全面的に乗り出すための国内再編成の一環として把える必要がある。「総合農政」は、混在化した農民をトータルに把握する。そして「総合農政」は農業生産力の破壊と国内農業の大幅な撤収政策、そして土地所有への「保護」と農民の差別的、分断的政策の強化という一層の寄生的農業政策の性格をもつ。

第2章で諸学説を紹介した際に、それぞれの論者がニュアンスの違いはあるものの「総合農政」登場のインパクトとして米「過剰」、兼業深化、自作農体制を支える諸装置の変質、農業の国際化、国際収支の基調変化、等をあげたがそれらは以上のような構造と関連の中でトータルに把握されねばならぬだろう¹⁴⁾。

注

- 1) 山崎春成「高度成長経済と基本法農政」阪本楠彦編『基本法農政の展開』御茶の水書房 1965年 43頁。
- 2) 田口富久治「戦後農政の決定過程」加藤一郎・阪本楠彦編『日本農政の展開過程』東京大学出版会 1967年 415頁。
- 3) 『農林水産省百年史 下巻』農林統計協会 1981年 801頁(座談会での近藤康男氏の発言)。
- 4) 山崎春成「前掲稿」
- 5) 阪本楠彦「基本法農政の骨格」阪本編『基本法農政の展開』8～9頁。
- 6) 「農業の基本問題」は「農業一般が成長経済ないし発展経済のもとで当面せざるをえないいわば不可避的な問題であるという側面をもつ」(『農業の基本問題と基本対策解説版』農林統計協会 7頁)
- 7) 『農林水産省百年史 下巻』817頁(座談会での大和田啓気氏の発言)
- 8) ただし、府県レベル以下の農協は概ね農基法制定には積極的で農業会議系統に同調した。とはいえ、府県レベル以下の農協が「自立経営」に積極的だったというわけではなく、農基法に農業基盤強化や農業「保護」の夢を託したためであった(山崎「前

掲稿」参照)。

- 9) 『農林水産省百年史』796頁 (座談会での東畑精一氏の発言)。
- 10) 同上 808頁 (座談会での大内力氏の発言)。
- 11) 1960年代の米価政策ならびに米「過剰」の本質については、拙稿「米『過剰』問題に関する覚書」『土地制度史学』第97号1982年、ならびに「米『過剰』の意味するもの——アメリカ穀物戦略と農業『保護』の衝突——」札幌大学『経済と経営』第13巻第4号 1983年 参照。
- 12) 田代洋一「高蓄積＝格差構造下の農業問題」109頁。
- 13) 「二兼農家は、(賃金が——引用者) 二割方安いとはいえその収入と農業をやって食糧を自給しておるといふことで、いま日本の社会のなかでいちばん安定した社会層を形成しているのではないかと思いますね。それは理屈じゃなく、実際に見て、彼らと話してそういうことが実感されるわけです。二重構造じゃないかとか低賃金だとかいろいろいわれるけれども、現実にはそれで満足しているんだ」(日本農業年報第30集『基本法農政の総点検——二〇年の総括——』御茶の水書房416頁の座談会での団野信男氏の発言。氏の発言は「高度成長20年」についての総括的発言であるが1970年代前後にこのような構造の端緒が形成されたとみて問題あるまい)。
- 14) 「あの転換点(「総合農政」への転換——引用者)でおもしろいと思うのは、……日本の経済構造が外貨黒字型の貿易構造を定着させた時期と、コメの生産調整による転換と、インフレーションによる土地騰貴と、これがほぼドッキングするような時代的背景をもっているという感じがするんですね」(同上座談会での五味健吉氏の発言407頁)。氏の発言は興味深い。だが、日本経済の外貨黒字型への転換、コメ「過剰」、インフレによる土地騰貴は孤立した現象でなく、三者の相互関連の把握こそが問われねばならぬのである。

4. ま と め

「はじめに」でも述べたように、本稿の課題は、基本法農政から「総合農政」への移行にかかわる諸学説の検討を通じて戦後農政史研究の視角を問いつつ直すことにあり、筆者が析出した両説を判定することではない。農政が長期的大局的な意味で独占資本のための梃子であるというのであれば一貫してそ

の通りであり「連続性」は認められるし、農政が賃労働支配、低賃金構造再編の意図をもつという「連続性」もその通り認められる。他方、1970年を画期に食管法、農地法、土地改良法が改正・変質をとげ、農政が依拠する農民の生産形態が変化したのも明瞭であり、その意味では農政転換＝「質的転化」も明らかである。いづれにせよ「総合農政」が基本法農政の展開、あるいは60年代「高度成長」の緒結果をふまえ、利用し、そこに現われた農業・農民にかかわる諸矛盾を吸収するために出されたという意味において「連続性」も「質的転化」もあり、「連続」か「質的転化」かは力点のおき方の違いであり、相対的なものであるといえる。問題はどのような意味内容において「連続性」をもつか、あるいは「質的転化」の意味をもつかが問われなければならない。

とはいえ、1970年前後に戦後世界体制は一大転換をとげ、世界的な資本主義の「高度成長」は終焉し、パクス・アメリカーナは崩壊の危機に瀕し、日本資本主義は構造的な変換を迫られたのは確かである。またそれは当然国内体制に、そして農業体制に大きなインパクトを与えた。基本法農政は1950年代の資本主義の諸矛盾の結果生れ、60年代「高度成長」とともに展開した。基本法農政は、日本資本主義が戦後世界体制の連鎖に繋がれ世界市場を前提にしての政策とはいえ全体としては国内市場を中心とした、国内体制の確立に力点がおかれた段階での農政展開であった。だが「総合農政」は1960年代「高度成長」の諸矛盾の結果生れ、戦後世界体制の構成と段階の一大画期からのインパクトより生れ、即目的にも向目的にも世界市場を前提にし、直接的に世界市場に目が向けられた国内再編、農業再編として位置づけられる。農基法の段階では農業近代化政策や貿易自由化に標準を合せた政策展開がなされたとはいえ、国内体制や国際収支からの歯どめもあり、小農民を基礎に一定の国内農業生産力展開をはかる必要性があった。これに対し「総合農政」は、60年代以降の輸入農産物を前提に「日本的食生活の安定」がはかられ、国内農業生産政策は大きく後退し、生産力を一部破壊しても国内体制を維持し、農民層を吸収しうるような体制の変化（総兼業化と所得均衡）を前提に、

基本法農政のような小農民の把握による蓄積，支配の論理でなく，混在化した農民層をトータルに把握する政策意図をもつ。

基本法農政は，農基法の宣言とは逆に米の「保護」政策として展開した。それは前述のように60年代日本資本主義の国内体制に規定され展開した基本法農政のもつ，農業「合理化」と農業「保護」の矛盾的性格の体现であった。「総合農政」は基本法農政の矛盾的性格とその破綻（米「過剰」）の上に立つ農政展開（米「過剰」対策）であり，さらに農業「保護」政策は米の「保護」から農地保有の「保護」（減反奨励金，農地法改正のちに農用地利用増進法）への一層の寄生的政策への転換だったのである。

第2章でみたように，農業政策は一国の蓄積条件だけでなく，国家の諸側面に規定され展開する。農業＝土地問題が国家の諸側面に多様に，しかも矛盾にみちた形でからみ合っている点で，農業政策はある意味で資本主義の法則性と最も乖離した性格をもつものとして把えることができる。単純化すれば農政は一方では土地所有を介しての賃労働把握，即ち生産力展開を通じての農民のブルジョワ化＝両極分解とそれによる賃労働把握，他方では資本蓄積とともに発生する農業問題の問題化の防止，即ち農業「保護」＝分解阻止，の両面の矛盾に満ちた性格をもつ。農民収奪＝分解と農業「保護」＝分解阻止のどちらに力点をおかれるか，またいかなる形で両面が展開するかは，資本主義の発展段階や「危機」のあり方によって，各国の蓄積条件や階級構造によって異なる。独占段階の農業生産や農業体制は，国家と対外関係に強く規定され，一国内においても時期により，地域により，生産物により不均等に発展する。そして時期により地域により独自に展開される農業形態に規定される分解促進政策と農業「保護」のからみ合い，紆余曲折し，矛盾にみちた政策展開の過程を分析することこそ農政史研究に課せられた課題なのである。

ひるがえって戦後日本は，資本主義世界体制の根底的転機の一環としての

「危機」に規定され「危機」を内在的にとり込みながらの「危機」=再編を見事に遂げてきた。とくに戦後日本は、小農民を人口の過半に抱える階級構造から出発し、諸階級支配の中で農民層を決定的といえるほどの重要な支柱として位置づけてきた。資本主義社会では、資本蓄積に応じ、価値法則を通じてどのみち農民層は分解し、資本の賃労働把握は行なわれる。そのため農民層が分解すればするほど農業「保護」の必要性はそれだけ増す。逆にいえば農業「保護」政策の必然性は、農民層分解の激しさの反映でもある。その意味で「高度成長」=資本の強蓄積下の農政の課題は、逆説的にいえばいかに、いかなる形で、いかなる条件で農業「保護」を行なうかにあったともいえよう。資本主義国家が農村社会を掌握し、農民支配を行なうためには、農業形態に多大な関心を示さざるをえない。小農民の存在形態をどのように導くかは、過剰人口の吸収の仕方に影響を与えるだけでなく、農村支配に決定的な影響を与えるからである。したがって農政の農業形態の把握の仕方、誘導の仕方は単なる生産形態や媒介としてではなく本質的な意味をもっているのである。この点、先の「連続説」は生産形態を資本蓄積=低賃金構造再編のための単なる媒介として把えるという点で、「質的転化説」は生産形態の変化を即自的に把えているきらいがあるという点で、農政の本質を適確に把握しえない分析方法をもっていると思われる。

農政のこのような農民収奪=分解政策と「保護」=ひきつけ政策の二面的・矛盾的性格は、農政の意図と現実、立案と執行の大きな乖離をともなう。一般にいかなる政策においても、政策の意図と現実の進行が異なるのはいうまでもない。資本主義生産が無政府的であり、諸階級対立の上に立つため、経済政策が政策意図のとおり展開しえないというだけでない。独占段階になると国家の階級間の調整機能は他の時期と本質的に異なる程の重要性をもつ。独占資本の政策は蓄積条件を整備する過程で諸階級の利害・対抗の調整を通じて、国民的運動、国民的利益の名を借りて展開する。したがって経済政策は、資本主義の矛盾が深まり、諸階級の対立が深まれば深まるほど長期性を

もちえないということになる。しかしながら同時に資本主義の経済政策、とりわけ独占段階の経済政策は、政策展開の過程での諸矛盾を利用し、調整し、吸収する機能を合わせもつ。「危機」=再編の論理である。農業政策はその中でも、前述の二面的矛盾的性格をより強くもつため、もっとも長期性をもちえず、「危機」=再編の論理にもっとも適合的な政策分野であろう。

戦後農政の展開をみる場合も、政策の意図のみをみて、あるいは結果をつないで「農政の論理」を「資本の論理」とすることはできない。本稿の課題である1960~70年代の農政をみても、農基法に一定のプログラムがあり、そのプログラム通りに農政が展開したとみるわけにはどうしてもいかない。農基法作定当時は、あれだけの①「高度成長」を、したがって②労働市場拡大や兼業化を③機械化・技術革新を④地価騰貴を誰が見通せたのであろうか¹⁾。基本法農政の展開が「高度成長」の相乗作用による農業問題の吸収をあれだけ見事になしとげたことを誰も夢想だにできなかったのである。したがって農政の側に「高度成長をもって高度成長のひずみを是正しようとする」

(田代氏前掲)意図が当初からあったわけではない。資本は自らのあずかり知らない力を利用し、また利用することによってのみ政策を現実化するのである²⁾。しかしながら同時に、農政によって農業問題が解決されるということはない。資本主義は農業問題を解決できないのである。基本法農政は「高度成長」の相乗作用によって「高度成長」以前の農業問題を「解決」し、同時に新たな矛盾を露呈した。「総合農政」は基本法農政の展開、その諸結果、諸矛盾を前提にし、それを利用することによって農業問題を「解決」しようとした。しかし「総合農政」によって農業問題は「解決」するどころかますます深い泥沼に陥っている。「総合農政」は安上りで寄生的な、しかし基本法農政のような一定の「理念」や「体系」をもちえない彌縫的な農業政策である。それは資本主義の諸矛盾の激化、「危機」の深化を反映したものである。1970年代後半以降の日本農業は①自給率低下の中での農産物「過剰」問題、②失業問題の深化による農業問題の解決の困難性③財政危機による農業問題の社

会政策的解決の困難性④農業近代化，機械化による潜在的過剰人口基盤の破壊と農村住民の混在化，農民層の分裂・分解による農村再編の困難性，等々の「高度成長」期にひきおこされた諸矛盾の作用によって，ますます「解決」しえない難題を抱えているのである。

本稿の課題は基本法農政から「総合農政」への移行，変化についての諸説を検討し，戦後農政史研究の視角を問い直すことであった。以上の課題は不十分ながら果しえたと考えるが，最後に両説の検討の結果，その問題点をまとめておこう。

今までみてきたように，(第2章でみたような)連続性の強調＝本質論，質的転化の強調＝現象論あるいは形態論，というのは皮相な理解でしかないだろう。両説とも強調する論拠はすれ違っていたのである。

両説の農政分析の視角にかかわる問題点は次にある。

「連続説」は，農業問題を労働問題に還元する，農業政策を低賃金構造の再編という問題に一元化する，いわば「経済主義的農政論」と呼びうる。基本法農政を農業近代化，「合理化」の過程と一義的に把え，「総合農政」はその貫徹と把える見解は，農業近代化の側面を過大に評価し，農業「保護」政策(＝農民層のひきつけ)を過小に評価する。このような見解は，理論的には資本主義の矛盾(過渡性)を把えることができずいわば資本主義の「強さ」を強調し，実践的には独占資本と農民の矛盾を過大に評価し(逆に農民層内部の矛盾を過小に評価し)資本主義の「弱さ」を強調するパラドックスに陥ることになる。また農政の意図をほぼ現実の過程と把え，「農政の意図」をほぼ「資本の論理」(財界の意図)と把える見方は，農政の背後にある農業問題の問題性と複雑な階級対立，農民層分解の過程を十全に解明しえなくさせることになろう。

これに対し「質的転化説」は，質的転化の現象を強調するだけで，質的転化の内容を本質的な意味では把えていないように思われる。いわば「政策論

的農政論」の把握にとどまっている。個々の論者は個々の鋭い問題を指摘しているのだが、「農政の本質とは何か」という問題を解明してはいない。もし即自的な生産形態の変化を指摘するのみで、資本主義の蓄積と支配の構造を全体として把えることなく農政分析を行なえば、現象的な分析にとどまってしまうだろうし、農政批判を真に有効に行うこともできないだろう。

さらに両説とも戦後世界体制とその再編が日本資本主義の蓄積、支配の構造に、国家形態にどのようなインパクトを与えたかは、いわば「与件」として分析されるにとどまっている。「農政の本質とは何か」を資本主義の発展段階と国家形態との関連で把える必要があるのである。とりわけ諸階級編成の重要な課題として農業、農民問題を国家がどのように位置づけ、展開しようとしているかの問題を抜きに戦後農政を解明することはできないと思われる。

注

- (1) 農基法作成担当者が、70年以降になって農基法の失敗を認め、以上に述べた点の見通の甘さを告白しているのは興味あることである(『農林水産省百年史下巻』の座談会、小倉武一「基本法農政を超えて」『小倉武一著作集第6巻』農山漁村文化協会 1981年参照)
- (2) この点で、いわゆる「正統派」農業理論が概ね「農政の論理」の中に「資本の論理」(＝農業、農民収奪)を一義的に見出し、いわゆる「宇野派」農業理論が概ね独占段階の農政を農業「保護」(とくに国独資段階は価格支持政策)＝農業問題の処理、と一義的に把えているのは対照的である。だが、農業収奪と農業「保護」は弁証法的な関連において把らねばならず、個々の政策が農業収奪あるいは農業「保護」のために一義的になされるのではない。資本主義国家は農業収奪のために農業を「保護」するのであり、農業「保護」は農業収奪の結果必要となるのである。

付記 本稿は昭和58年度学校法人札幌大学研究助成費による研究成果の一部である。