

資料編（産業・経済） 解説例

農業（坂下委員分）

解説 4ページ×2=8ページ（25字×34行=850字）=6,800字=A4判（40×40字）4.3枚

第二章 農業

第一節 農地改革と戦後開拓

北海道の第二次大戦後の農業の起点を考えると、第一にあげるべきは農地改革である。全国的に農地改革は実施されたわけであるが、北海道の場合には農地の再配分にとどまらず、戦後開拓のための用地買収が大量に行われたことが特徴である。これは、北海道が依然として開発途上地域であり、日本の敗戦後の在外居留民引揚や復員軍人などの人口収容や食糧増産の基地として位置づけられたからである。時期的には戦後開拓の動きが先行する。

（1）戦後開拓の諸相

資料1は、1945年5月に次官会議で決定された「北海道疎開者戦力化実施要領」に対応して道庁から通達された「北海道集団帰農者受入要綱」である。大都市の戦災疎開者を拓殖帰農させるというもので、「拓北農兵隊」と呼ばれた。5万戸20万人の目標とされたが、敗戦によって中止され、戦後緊急開拓に引き継がれた。津軽海峡で敗戦を迎えたケースもあり、戦後の大混乱の中で苦渋にみちた生活を強いられた。「受入要綱」は通達されたものの、その準備は当然ずさんなものにならざるを得なかった。これを描いた開高健『ロビンソンの末裔』（中央公論社、1960年）は上川町へ入植した人々の姿を描いていて、参考になる。

戦後緊急開拓事業は1945年11月にスタートするが、北海道の当初目標は入植者20万戸で開墾70万町を達成するというものであった。実際には10年後の1955年には入植戸数2万6千戸、13万8千人、耕地面積は13万haという数字が残っている。このなかであまり注目されてこなかったのが都道府県からの入植者であり、1953年までで6千戸近くに達している。1945年は東京、大阪などの都市被災者の入植（拓北農兵隊）が多く3千戸近くであるが、以降は山形県など「満蒙開拓団」を輩出した県の割合が高く、戦後開拓政策が収束する1973年時点での定着率をみても高い。「満洲」からの引揚者がJターンのかたちで北海道の戦後開拓地に入植したのである。**資料2①**は「満洲開拓の父」と言われる加藤完治が国民高等学校の前身である県立自治講習所の所長であった山形県（移民数で長野県に次ぐ2位）の4つの新聞記事である。1946年から47年にかけての「北海道開拓」の動向を拾ったものである。山形からの入植者の拠点の一つである十勝支庁中川郡西足寄地区（現足寄町）への南村山郡柏倉門田村（足寄町柏倉地区）と庄内開拓事業組合（足寄庄内地区）の入植の動向、釧路標茶地区での弥栄開拓団を中心とした一大畜産開拓団開設などが記されている。**資料2②**は、後者の釧路管内標茶町弥栄地区に入植した「満洲」の第一次武装移民、弥栄村の団長中村孝二郎による日記『根釧地区開発記録』の冒頭

に置かれている入植に至る経過のメモである。1946年の11月から12月にかけて「大集団入植適地調査」が行われて、根釧地区の旧軍馬補充部上川支部への入植計画が立てられ、「第二の弥栄村」への入植に至る動きが示されている。

(2) 農地改革とその成果・限界

農地改革は、以上の戦後開拓用地の買収を含め大規模に実施され、戦後自作農体制が構築された。農地の買収・売渡面積は34万町、売渡小作人は12万戸を上回り、このほかに牧野の売渡面積が18万町にのぼった(1952年までの実績)。戦後開拓用地として売り渡された面積は33万町、入植者は3万1千戸、増反農家が6千戸であった(1954年までの実績)。これに関する資料のうち、農地改革10周年を記念して北海道農業会議の雑誌『北方農業』1955年9月号に掲載された記事が二つである。**資料3**は実施から10年を経た段階で、農地改革の成果、その影響、所有者意識と土地の生産性の各項目についてまとめられたものである。当時の「逆コース」などの情勢判断などで現在から見るとマイナス面を強く意識した表現も一部ある。**資料4**は、「十年をふりかえって―農地改革当時の想い出」という農地改革の中心となった人たちによる座談会の記録である。16頁の読み応えのあるものであるが、紙幅の関係で半分ほどに圧縮して掲載している。短期間で実施された農地改革においては実施機関における努力は並大抵ではなく、その苦労話を含めて当時の雰囲気을伝えている。

(3) アイヌ民族にとっての農地改革

〈**資料5、6** 小川委員執筆〉

(567字=14行)

(4) 農業協同組合の設立

農地改革とともに、戦後自作農体制を支えるものとして位置づけられたのが、農業協同組合(農協)である。**資料7**は、第二次大戦後、戦時統制機関として設立されていた北海道農業会を母体として戦後体制への農業団体の移行をリードした北海道農業復興会議による農業協同組合の組織のあり方に関する意見表明である。農協の性格としては、新しい民主的な農村に即して生産力を発展させ、農民の転落を防止するという基本的な使命が冒頭で述べられ、特に農業の生産面での事業を積極的に取り上げることが強調されている。また、農協の組織方針では、組合員たる農民、部落の協同組織、市町村段階の協同組合、農協連合会についてそれぞれ述べられている。部落の協同組織が強調されている点、農協連合会が金融事業連合会を除き総合事業農協連として構想されている点が注目される。

第二節 農業近代化の始動

(1) 大規模土地改良事業の展開

北海道の農業は、農地改革を経て戦後自作農体制の下で、農業近代化を図っていく。日本全体で見ると、農業の近代化は高度経済成長のもとで現れた農工間、都市農村間の所得格差を是正するものとして1961年の農業基本法のもとで進められることになる。これに対して、北海道においては農業の外延的拡大が進展を見せる中での近代化であった。戦後

緊急開拓の「緊急」が取れて、人口収容という社会政策的なものから産業政策としての農地基盤の整備が本格的に進展を見せる。これが北海道の特殊性である。

開発に当たっては、1951年の土地改良長期計画のもとで全国的には水田開発を基幹として土地改良事業が実施される。愛知用水や八郎潟干拓などである。こうしたビッグプロジェクトに対し、政府は国際復興開発銀行（世界銀行）に融資のための調査団の派遣を要請するが、世銀は水田中心から畑作（畑地灌漑）や草地開発を含む畜産経営の発展を示唆する報告書を公表する。**資料8**はその抜粋である。紆余曲折はあったが、農林省は乗り気ではなかったにもかかわらず、北海道の根釧パイロットファーム（もう一つは青森県の下北地区）と篠津運河開発が世銀融資を受けることになった。

資料9①は根釧パイロットファーム建設の農地開発機械公団の現地事務所の所長の回顧であり、機械公団、北海道開発局、北海道の3者が連携して実施された事業の苦勞を記述している。北海道独自の農地開発公社は日の目を見なかったが、実際の現場での人脈を通じた連携が事業の進捗を可能にしたことがわかる。**資料9②**は、当時朝日新聞記者をしていた本多勝一によるパイロットファームのルポルタージュである。冬期間の人類学調査団に同行して数件の酪農家を訪問した記録であり、その実態が赤裸々に記述されている。こうした困難の中から様々な問題を抱えつつ、酪農経営の基礎が構築されてきたのである。

資料10は根釧パイロット事業とならび世界銀行の融資を受けて実施された篠津泥炭地開発の地元組織の中心である篠津中央土地改良区の専務理事を務めた人の回顧である。北海道開発局、北海道庁、土地改良区が分担して事業を実施することの困難さが述べられている。

（2）新農村建設運動

北海道の農業近代化は、土地基盤の整理やその上で展開する機械化や施設整備に目が行き、個別経営の規模も大きい。したがって、概して個別経営の展開が主流で、集落などの協同組織の力は弱く、その点が都府県の自治村落をベースとした農村とは大きく異なるのだと言われてきた。たしかに、農業近代化の推進力となった数次にわたる農業構造改善事業において機械の共同利用組織が補助金の受け皿として設立されたが、ほとんどが事業終了後に空洞化し、機械は個別利用されるケースが多かった。

とはいえ、歴史的に見ると、第一次大戦後の北海道農業の再編成の過程においては、当時の農会や産業組合の下部組織として設立された農事実行組合が政策浸透の機能を果たしていた。第二次大戦後においても、次に述べる連続冷害後の経営転換のために、集落活動が大きな役割を果たしている。この点は、農協設立の提言でも強調されている。**資料11**と**資料12**は、全国的に政策展開された新農村建設総合対策あるいは新農村建設運動と呼ばれた事業の記録である。これは、1956年に刊行された『北海道経営だより』と翌年『農事組合だより』と改称された雑誌の記事である。2000年頃まで刊行された息の長い雑誌である。北海道農業自立推進協議会からの刊行であるが、この協会は「移動村づくり大学」を開催するなど集落づくりを基礎に協業組織や農業生産法人などの育成に取り組んだ団体

である。**資料 11**では、冒頭で上から与えられる補助金を待っている時代は過ぎ去りつつあると宣言し、「新しい村づくり」を標榜している。それが実現されたかどうかは置くとして、食糧増産一辺倒から地域の特色を持った農業振興を図ろうという機運が高まっていたことは間違いない。農業改良資金制度も当初は意欲的な意図を持っていたようである。**資料 12**は「農家集団活動のみちしるべ」であり、農事組合の実態調査をもとに、農家集団活動の育成の方向を示している。

(3) 冷害の多発とマル寒法

戦後の北海道農業の直面した課題は、連続冷害の克服であった。**資料 13**は、1957年の十勝地方の現地ルポである。「29・31 冷害」(1954年と56年の連続冷害)後の状況を記したものである。十勝地方の農業構造はチューネン圏といわれ、帯広を中心にしたバームクーヘンに例えられ、中心部がより安定した農業地帯で、外側に行くほど不安定になり、外周部の山麓地帯や太平洋沿岸の濃霧地帯が最も条件が悪くなる。ここでは、そうした地域の条件を踏まえながら、豆の連作による問題、それを克服するための酪農の導入の動きを示しているが、何といたっても負債問題が全体の動きを規制しているという。

冷害の直撃を特に受けた北海道の畑作地帯を対象として、立法化されたのが**資料 14**の北海道寒冷地畑作営農改善資金(通称マル寒資金)の創設である。ここでは国会議事録から趣旨説明を抜粋している。上に示された冷害の実態を踏まえて、長期低利の営農改善資金を貸し出すことが眼目であり、国内では珍しい地域立法である。この時期の北海道の農政と農民運動の成果と言える。

第三節 農業構造政策と規模拡大

(1) 農業構造政策

日本経済が高度経済成長を開始し、しかも貿易の自由化が迫られる中で、自作農主義的な農政から構造農政への転換の具体化を進めるべく設置されたのが、1959年の農林漁業基本問題調査会であった。その答申として1960年5月に「農業の基本問題と基本対策」が出され、自立経営の育成と協業の促進が柱とされ、1961年の農業基本法という宣言立法に反映された。北海道においても同様の審議会と答申が出されたが、全国の調査会設置以前から北海道農業会議により北海道独自の農業基本対策の審議が行われていた。その答申が、**資料 15**の「構想」である。ここでは、「家族労働を主とする企業的経営」が目標とされ、土地対策が重視され、農用地規模の積極的拡大、農地移動の適正合理化、土地取得資金制度の確立などがあげられ、その後成果を上げている。また、生産対策では地帯別安定経済の確立、主産地形成と計画生産、機械化類型と利用方式の確立、増収技術の徹底と普及指導、関連産業の生産合理化があげられている。

(2) 農地適正移動対策

農業基本法体制下の構造政策において北海道はその「優等生」とされたが、それは農地開発による農地の外延的拡大が可能であったこととともに、大量の離農の析出による跡地拡大によるものであった。これについては、個別経営の規模拡大競争にまかされたと評価

されてきたが、農業委員会が無秩序に権利移動を承認してきたわけではなかった。1960年には北海道独自の施策として「農地等適正移動対策」が出され、「適正規模」農家の育成を図ることが奨励された。これは農地の流動化促進のための農業委員会による斡旋とそれとリンクした農地取得資金の融資を図るものであった。全国的には農地管理事業団構想（1965、66年に国会に法案提出）の挫折の上に、農業振興法改正による「農地移動適正化あっせん事業」となって制度化されている（1970年）。これは、農業委員会のあっせんに対応した農地取得にかかわる資金の供給というシステムであり、北海道の施策を直接的に継承したものである。したがって、その利用も北海道が圧倒的である。

資料 16 は、北海道独自の農地移動対策のひとつのモデルとなった士幌町の実態をしめした1964年のルポである。「適正規模」をどうとらえるか、上層農家の規模拡大を進めるか、中小規模農家の底上げを図るかは大きな論点であったが、ここでは中小規模農家の底上げを図るとともに、隣接農家の優先という原則も見られ、農地の団地化という要素が権利移動の大きなモメントとなっている。後者の路線はのちに「北海道型農地移動システム」（盛田清秀）とも評価されている。

【主な参考文献】農政史研究会『戦後北海道農政史』北海道農業会議、1976年