

1940年代農地問題の転変と戦後農村の再建

—岐阜県農村を中心に—

岡田 知弘

I はじめに

1980年代後半以来、国の内外から、「日本農業不要論」の声が公然と叫ばれきている。だが、日本資本主義の初発以来、農業から工業への産業シフトは、政策的にも実経済においても遂行されてきた。それは、土地という物的資源の視点から見れば、「農地つぶし」の歴史であった。その意味では、「農業不要論」は隠然と続いてきたと言ってよい。

本稿で取り上げる1940年代は、少なくとも公式に表明された政策意図として、「農地つぶし」に歯止めをかけようとした一時期である。45年8月15日を境に、農地と農家、農業をめぐる条件は根本的に変更されたとはいえ、行論で明らかにするように、40年代は食糧増産のための農地保護・拡大が意図された時代として、戦前戦後を通して共通の性格を保持していた。もちろん、このような農地保護の政策意図は、外的条件からの制約を受けて、いわば受動的に形成されたものであり、実際の社会経済過程においては、「農地つぶし」の内的圧力のなかで絶えず崩壊せざるをえないという限界をもっていた。

本稿の課題は、第一に、1940年代農地問題の転変を、岐阜県を素材に具体的に明らかにすることである。とりわけ、戦時期の「農工調整」政策から戦後期の「食糧増産」政策への転換にともなって、農地問題と農地政策がどのように変化したのかということに注目してみたい。その際、とくに重視した問題は、農地改革をはじめとする戦後農地政策のあり方である。本稿では、あえて戦後農地政策を農地改革のみに限定せず、農地開拓等も含めて取り上げている点に

注意されたい。

第二に、農地改革をはじめとする農地問題・政策を分析する視角として、「食糧・資源問題」視角を導入して、戦前戦後の農地問題とも接続できる、新たな論点を提起してみることである。つまり、従来の歴史研究では、日本資本主義の基本要素である地主的土地所有の廃棄政策として、つまり戦前農地制度の最終到達点として、農地改革をとらえる傾向が強かった。すなわち最も基礎的な視角として、権利論レベルでは、所有権と利用権あるいは耕作権との対抗関係が、経済理論レベルでは、地代範疇という価値論上の問題が導入されて、日本資本主義の「近代化」をめぐる議論がなされたのである。ここに、あえて使用価値論の視点ともいえる「食糧・資源問題」視角を導入したのは、何も従来の視角が一面的な価値論視点だということ批判するためではない。ひとつには、食糧が他の商品と異なり、人類の物質代謝を究極的に規定する特別の使用価値をもつことである。とりわけ、長く穀物輸入国家であった日本が、1940年代に入って穀物輸入が著しく困難になると、この問題は、文字どおり「生存」をかけた問題として急浮上したのであった。また、ふたつには、戦後の農地政策が、資源政策の二重の意味での継承性によって形成されていることである。つまり、一方では、戦時の国家総動員資源政策からの継承として、他方では、米国の国家資源政策からの継承として、歴史的かつ国際的な影響のもとで、農地改革をはじめとする農地政策が形成されているのである。したがって、この視点からは、先に述べたように、農地改革だけが独自の問題として扱われるのではなく、農地開拓

や土地改良等の農地政策の一部として農地改革がとりあげられることになる。なお、岐阜県の農地改革については、いまだ県レベルの「農地改革史」がまとめられていないこともあり、究明すべき点が多く残されている。本稿では、基本的な資料をまとめて、その特徴を概観できるように努めた。

第三に、本稿では、戦後初期における農村開発政策の検討を行なう。この時期、農林省農地局を中心に「農村建設事業」が行なわれている。これは、河野農政の「新農村建設対策」とは、別個のものであり、食糧増産という時代の特徴をよく表した事業であったが、農村開発政策の研究上ではほとんどとりあげられてこなかった事業である。岐阜県においては、恵那郡加子母(かしも)村が指定されており、この村の事例研究を通して、この時期の農村建設事業の歴史的意義と限界を明らかにしてみたい。

なお、本稿では1940年代を分析対象にしているが、とくに40年代前半(ほぼ同義で「戦時期」という用語を用いる)については、官公庁の統計資料が揃っておらず、しばしば1940年までの指標分析にとどまらざるをえなかった。したがって、この時期の岐阜県農業像については、統計資料の時系列分析の傾向析出と他の部分資料を組合わせて再構成する方法をとっている。

II 戦時期岐阜県の農地事情

——農地改革の前提——

1 戦時期農地問題・農地政策の特質

本章では、戦後農地政策の「前提」となる、戦時期の岐阜県農地事情および農村問題を検討しておきたい。ただし、筆者は、戦時土地問題のはらむ矛盾の内的な止揚形態として、農地改革をとらえる見方はしていない。したがって、戦時期の土地問題は、あくまでも「前提」としてしか位置付けていないことを強調しておきたい。

ここでは、岐阜県の具体的分析に入る前に、日本の戦時期の農地問題および農地政策の特質について、述べておく。なお、この点について

は、別稿¹⁾で詳しく論じているので、ここでは要点のみを、再論することにする。

戦前農村の土地問題として、誰もが想起するのは地主・小作問題である。しかし、1930年代に入ると、このような農村内部での土地問題と並行して、新しい質の土地問題が醸成されるようになる。それは、大恐慌以後本格化する重化学工業化と、時局匡救事業を機に大規模化した公共土木事業による、都市的土地利用の増大と農業的土地利用との対立という問題であった。この新たな土地問題は、都市的地域および新興の工業地域で拡大し、戦時期に至る過程で、「土地問題の二重化」が進行することになる。このなかで、都市的地域周辺農村の地主は、小作料という「地代への寄生」ではなく、土地の売買差益という「地価への寄生」に傾斜し、資産的土地所有者としての利益追求をおこなうようになっていた。他方、小作農も、離作料欲しさに小作地を維持しながら、工場労働者として兼業化を進めたのである。

「土地問題の二重化」は、30年代以降の、農村部も含む国土開発がもたらしたものであったが、その国土開発自体は、植民地からの食糧の大量輸入によって支えられていた。ところが、後に述べるように、1939年出来秋の朝鮮での不作を機に、日本の食糧バランスは大きく崩壊し、国内での食糧増産が強制されることになる。他方、戦争の進行に伴い、国内での軍需工業生産の拡大も要請されていたため、国家総動員資源政策の観点から、「国土計画」および「農工調整」が、1940年以後急浮上する。

このような状況を背景に、戦時農地政策が展開されるわけであるが、それらは、政策意図としては、農地の転用規制、農地価格の規制、作付けの強制等をねらっていたとされるが、実際の運用では、軍事施設や軍需工業等への転用は野放しであり、結局、農地開拓および自作農創設維持といった農村内部での調整に頼らざるをえなかったのである。

以上が、前稿の要点である。本稿でも、この「土地問題の二重化」視角を継承して、戦時期の岐阜県での土地問題の展開を概観するととも

に、最も戦時工業化が進行した各務原地域の農村事情をとりあげてみたいと思う。

2 岐阜県の農地所有・経営構造

① 地主的土地所有の特徴

最初に、岐阜県の地主的土地所有の特質について見ておきたい。坂井好郎氏によれば、岐阜県の地主制は、それが確立する明治20年段階では、小作地率が全国の中位にあるものの、大地主への土地集中が早期的に進行しているという特徴を有していた²⁾。

ところが、この地主的土地所有も、「小作地率については大正10-11年ころより明瞭に減少に転じる」と同時に、「所有規模10町以上の大・中地主数も大正10年代に減少に向³⁾かう。いわゆる「地主制の後退」である。しかし、坂井氏が検討しているT家の場合のように、確かに県内の小作地は減少しているものの、他方で、名古屋市内での土地投資や株式投資、事業活動を展開しており、1戸の経営レベルでみると言葉通りの「後退」ではないことに注意する必要がある。

そこで、1930(昭和5)年以降1940年までの、岐阜県における耕地所有規模別構成の推移を、表1で見ることしよう。この時期を35年を境に分けてみると、何よりも、大恐慌に襲われた前期において、耕地所有戸数が3,045戸も増加していることが注目される。最も増大数が多いのは、5反未満層であり、以下5反以上1町未満層、1町以上3町未満が続き、零細な土地所有が増加している。恐慌による「帰農」が多いと考えられる。逆に、3町以上の、地主と目される所有戸数は、いずれも減少し、その構成比も小さくなっている。これに対し、後期においては、4,198戸もの耕地所有者が減少している。しかも、この時期においては、前期に増大した5反未満層が5,000戸近くも減少しているほか、3町以上の地主層も引き続き減少し、5反以上3町未満の小土地所有者のみが1,000戸あまり増大している。この結果、1940年の規模別構成は、5反未満の零細土地所有者が57.3%と圧倒的部分を占める。また、これに、農民経営が多いと考えられる5反以上3町未満層を加えると、全耕地所有者の97.2%にも達する。した

表1 耕地所有規模別構成の推移

(単位：戸、%)

年	5反未満	5反以上 1町未満	1町以上 3町未満	3町以上 5町未満	5町以上 10町未満	10町以上 50町未満	50町以上	合計
1930	71,081 (58.8)	30,180 (25.0)	15,612 (12.9)	2,316 (1.9)	1,131 (0.9)	434 (0.4)	33 (0.0)	120,787 (100)
1931	(59.2)	(24.8)	(12.8)	(1.9)	(0.9)	(0.3)	(0.0)	(100)
1932	(58.9)	(25.2)	(12.7)	(1.9)	(0.9)	(0.3)	(0.0)	(100)
1933	(59.3)	(24.9)	(12.7)	(1.8)	(0.9)	(0.3)	(0.0)	(100)
1934	(59.6)	(24.7)	(12.7)	(1.8)	(0.9)	(0.3)	(0.0)	(100)
1935	73,451 (59.3)	30,758 (24.8)	15,975 (12.9)	2,193 (1.8)	1,027 (0.8)	406 (0.3)	24 (0.0)	123,832 (100)
1936	(59.8)	(24.5)	(13.0)	(1.7)	(0.8)	(0.3)	(0.0)	(100)
1937	(59.0)	(24.8)	(13.5)	(1.7)	(0.8)	(0.3)	(0.0)	(100)
1938	(58.2)	(25.4)	(13.6)	(1.6)	(0.8)	(0.3)	(0.0)	(100)
1939	(57.4)	(26.1)	(13.7)	(1.7)	(0.8)	(0.3)	(0.0)	(100)
1940	68,526 (57.3)	31,421 (26.3)	16,306 (13.6)	1,978 (1.7)	931 (0.8)	362 (0.3)	20 (0.0)	119,634 (100)
1930/35年 増減	2,370	578	363	▲123	▲104	▲28	▲9	3,045
1935/40年 増減	▲4,925	663	331	▲215	▲96	▲44	▲4	▲4,198

(資料)「岐阜県統計書」各年版。

(注)カッコ内の数字は構成比。▲印は減少を意味する。

がって、地主層は、耕地所有戸数の2.8%を占めるに過ぎなかった。

では、耕地全体に占める小作地の比重はどのような展開をしているのであろうか。表2によれば、1930年段階において全耕地の46.5%が小作地である。この年、北海道を除く「内地」の平均小作地率は46.6%であることから⁴⁾、ほぼ平均的な水準であったといえる。だが、30年以降、大恐慌の過程を通して、岐阜県の小作地率は減少し、38年には43.0%にまで達する。しかし、39年以降はジグザグをくりかえし、戦時期の後半においては、45%台に戻している。したがって、先にみた地主戸数の減少は、必ずしも小作地率の減少と連動はしていなかったのである。また、1943年における「内地」の平均小作地率は46.7%であり、岐阜県の45.1%よりも高くなっている。全国的水準から見れば、小作地の比率が縮小しているわけである。

表2 岐阜県小作地率の推移
(単位：%)

年	小作地率
1930	46.5
1931	46.2
1932	45.6
1933	44.8
1934	44.4
1935	44.4
1936	44.4
1937	43.6
1938	43.0
1939	43.3
1940	43.1
1943	45.1
1944	44.9
1945	44.5
1946	43.3
1947	37.3
1949	11.7
1950	10.7

(資料)「岐阜県統計書」各年版。

以上は、県全体の動きであったが、ここでもう少し具体的に、県内の地域別データを、表3で検討してみよう。まず、1940年の小作地率が

ら見てみよう。地域的に最も高いのは、大垣地域の54.1%であり、これに岐阜地域の48.1%、東濃地域の43.3%が続く。逆に、小作地率が低いのは、飛騨地域の27.7%、中濃地域の32.4%、可茂・益田地域の36.4%である。一般に、山間部の畑作地域で低く、西濃平坦地の米作地域で高くなっている。市郡別では、大垣市の60.5%が第1位で、ついで安八郡の57.9%、海津郡の57.0%といった輪中地域が高水準を示している。

さらに、所有規模別戸数を見ると、大規模地主はやはり西濃地域に集中している。すなわち、10町以上所有戸数のうち71.5%までが、大垣地域および岐阜地域である。これらの地域では、5反未満層の比率が低くなっている。反対に、5反未満の零細土地所有戸数の比率が高いのは、中濃地域(65.5%)と東濃地域(63.3%)である。とりわけ、後者に属する土岐郡は、この比率が78.9%であり、さらに5反以上1町未満の14.5%を加えると、実に93.4%までが零細土地所有となっている(県平均は、83.6%)。おそらくは、陶磁器業との関係があると考えられるが、詳細は不明である。

土地所有分析の最後に、1942年12月時点における、小作地3町歩以上所有地主について、表4によって検討しておきたい⁵⁾。この調査は、属地主義という限界はあるものの、戦時期の地主的土地所有について、具体的な表象を与えてくれる。この時、小作地を3町歩以上、同一市町村内にもつ地主は、2,211戸であった。地域別では、大垣地域が808戸40.6%を占め、最も多い。これに岐阜地域の27.3%(604戸)を加えると、西濃地域に3分の1近くの地主が集中している。また、これらの地主は、総計159,622反の小作地を所有していた。この数字は、1943年時点の岐阜県耕地面積の16.8%、また小作地総面積の37.3%にあたる。さらに、これらの地主の居住地を見ると、在村地主が93.2%(2,061戸)と圧倒的部分を占める。不在地主150戸のうち93戸(4.2%)は県内居住者であり、57戸(2.6%)は他県居住者である。不在地主戸数の比率が高い地域は、岐阜地域の8.9%、可茂・益田

1949年代農地問題の転変と戦後農村の再建(岡田)

表3 地域別耕地所有構成(1940年)

(単位: %, 戸)

	小作地率	5反未満	5反以上 1町未満	1町以上 3町未満	3町以上 5町未満	5町以上 10町未満	10町以上 50町未満	50町以上	合計
岐阜地域	48.1	14,693 (56.2)	6,987 (26.7)	3,616 (13.8)	492 (1.9)	243 (0.9)	97 (0.4)	2 (0.0)	26,130 (100)
岐阜市	42.3	1,346	751	368	32	13	3	—	2,513
稲葉郡	45.7	3,340	1,957	1,032	134	53	22	1	6,539
羽島郡	46.4	3,717	1,899	871	144	72	23	—	6,726
本巣郡	53.7	3,801	1,507	836	134	76	45	1	6,400
山県郡	47.1	2,489	873	509	48	29	4	—	3,952
大垣地域	54.1	13,527 (54.4)	6,280 (25.3)	3,857 (15.5)	670 (2.7)	357 (1.4)	164 (0.7)	10 (0.0)	24,865 (100)
大垣市	60.5	606	338	269	63	33	13	—	1,322
海津郡	57.0	1,835	793	569	99	64	45	8	3,413
養老郡	53.6	2,329	911	519	101	48	33	—	3,941
不破郡	49.3	2,409	955	736	98	34	13	—	4,245
安八郡	57.9	2,151	1,080	865	167	117	31	1	4,412
揖斐郡	50.0	4,197	2,203	899	142	61	29	1	7,532
中濃地域	32.4	12,801 (65.5)	4,804 (24.6)	1,694 (8.7)	150 (0.8)	65 (0.3)	30 (0.2)	6 (0.0)	19,550 (100)
武儀郡	36.5	7,443	2,594	907	83	38	20	4	11,089
郡上郡	27.1	5,358	2,210	787	67	27	10	2	8,461
可茂地域	36.4	10,931 (55.5)	5,676 (28.8)	2,707 (13.7)	263 (1.3)	97 (0.5)	21 (0.1)	0 (0)	19,695 (100)
加茂郡	37.1	6,014	2,868	1,457	156	62	14	—	10,569
可児郡	47.1	2,390	1,176	571	61	21	5	—	4,224
益田郡	21.3	2,527	1,632	679	46	16	2	—	4,902
東濃地域	43.3	11,799 (63.3)	4,295 (23.0)	2,213 (11.9)	201 (1.1)	106 (0.6)	28 (0.2)	2 (0.0)	18,644 (100)
恵那郡	41.5	7,025	3,419	1,858	172	88	26	2	12,590
土岐郡	49.1	4,774 (78.9)	876 (14.5)	355 (5.9)	29 (0.5)	18 (0.3)	2 (0.0)	—	6,054
飛騨地域	27.7	4,965 (43.7)	3,379 (31.4)	2,119 (19.7)	202 (1.9)	63 (0.6)	22 (0.2)	0 (0)	10,750 (100)
高山市	53.4	445	123	135	16	9	4	—	732
大野郡	21.1	1,766	1,452	1,015	78	25	11	—	4,347
吉城郡	30.2	2,754	1,804	969	108	29	7	—	5,671
総計	43.1	68,526 (57.3)	31,421 (26.3)	16,308 (13.6)	1,978 (1.7)	931 (0.8)	362 (0.3)	20 (0.0)	119,634 (100)

(資料)【岐阜県統計書】1940年版。

(注)カッコ内の数字は構成比。「可茂地域」とあるのは「可茂・益田地域」の略、以下同じ。

地域の8.5%、中濃地域の8.2%であり、なかでも本巣郡は14.4%(31戸)に達する。本巣郡の場合、21戸が県内他地域居住者であり、10戸が県外地主であった。最後に、地主の職業を見ておきたい。地主のうち、兼業をもたない「純地主」は1,439戸であり、全体の65.1%を占める。

また、自作も行なっている「地主兼農」は538戸(24.3%)、農外の兼業をもつ「兼地主」は234戸(10.6%)である。「兼地主」の内訳を見ると、商業51戸(21.8%)、官公吏37戸(15.8%)、社寺33戸(14.1%)、会社経営27戸(11.5%)、会社員26戸(11.1%)、医師16戸(6.8%)となってい

表4 岐阜県地主の構成 (1942年12月)

(単位:戸,%)

	地主数 合計	うち不在 地主数	職 業 別			合 計
			純 地 主	地主兼農	兼 地 主	
岐阜地域	604(27.3)	54(36.0)	437(72.4)	129(21.4)	38(16.2)	(100)
岐阜市	49	4	25(51.0)	24(49.0)	0(0.0)	(100)
稲葉郡	99	2	61(61.6)	34(34.3)	4(4.0)	(100)
羽島郡	156	6	123(78.8)	20(12.8)	13(8.3)	(100)
本巣郡	215	31	166(77.2)	32(14.9)	17(7.9)	(100)
山県郡	85	11	62(72.9)	19(22.4)	4(4.7)	(100)
大垣地域	898(40.6)	46(30.7)	651(72.5)	201(22.4)	46(5.1)	(100)
大垣市	76	11	55(72.4)	21(27.6)	0(0.0)	(100)
海津郡	158	4	105(66.5)	40(25.3)	13(8.2)	(100)
養老郡	131	13	103(78.6)	20(15.3)	8(6.1)	(100)
不破郡	114	4	94(82.5)	19(16.7)	1(0.9)	(100)
安八郡	228	7	164(71.9)	41(18.0)	23(10.1)	(100)
揖斐郡	191	7	130(68.1)	52(27.2)	9(4.7)	(100)
中濃地域	146(6.6)	12(8.0)	92(63.0)	23(15.8)	31(21.2)	(100)
武儀郡	108	10	71(65.7)	10(9.3)	27(25.0)	(100)
郡上郡	38	2	21(55.3)	13(34.2)	4(10.5)	(100)
可茂地域	177(8.0)	15(10.0)	96(54.2)	42(23.7)	39(22.0)	(100)
加茂郡	113	3	60(53.1)	27(23.9)	26(23.0)	(100)
可児郡	53	9	29(54.7)	12(22.6)	12(22.6)	(100)
益田郡	11	3	7(63.6)	3(27.3)	1(9.1)	(100)
東濃地域	256(11.6)	13(8.7)	111(43.4)	83(32.4)	62(24.2)	(100)
多治見市	6	1	2(33.3)	0(0.0)	4(66.6)	(100)
恵那郡	202	11	82(40.6)	76(37.6)	44(21.8)	(100)
土岐郡	48	1	27(56.3)	7(14.6)	14(29.2)	(100)
飛驒地域	130(5.9)	10(6.7)	52(40.0)	68(52.3)	10(7.7)	(100)
高山市	20	0	11(55.0)	9(45.0)	0(0.0)	(100)
大野郡	43	9	17(39.5)	21(48.8)	5(11.6)	(100)
吉城郡	67	1	24(35.8)	38(56.7)	5(7.5)	(100)
総 計	2,211(100)	150(100)	1,439(65.1)	538(24.3)	234(10.6)	(100)

(資料) 岐阜県経済部農務課 『縣下地主調(所有小作地三町歩以上)』 農地資料第4集, 1943年5月。

(注) カッコ内の数字は構成比。

る。地域別に見ると、東濃地域が、「兼地主」合計の26.5%を占め、同地域内地主の24.2%が「兼地主」となっている。同様に、可茂・益田地域や中濃地域も20%の地主が農外兼業を行なっている。これに対し、大垣地域では5.6%、岐阜地域では6.3%の地主しか、農外兼業を行っていない。これら、西濃地域では、「純地主」の比率が72.5%に達しているのである。

② 農家経営の特徴

以上では、土地所有の構成を検討してきたが、つぎに農家経営の特徴について検討することにしよう。最初に、表5によって、1930年から40年に至る経営耕地規模別構成の推移を見てみたい。1930年時点における岐阜県の農家経営の特徴は、著しい小規模性にある。すなわち、全国的には、5反未満層および5反以上1町未満層の構成比は各々34.9%と35.3%であるのに対し⁶⁾、岐阜県の場合、それが41.3%と41.5%で

表5 経営耕地規模別農家構成の推移

(単位:戸,%)

年	5反未満	5反以上 1町未満	1町以上 2町未満	2町以上 3町未満	3町以上 5町未満	5町以上	合計
1930	57,406 (41.3)	57,606 (41.5)	22,237 (16.0)	1,272 (0.9)	150 (0.1)	17 (0.0)	138,689 (100)
1931	(42.0)	(41.3)	(15.6)	(1.0)	(0.1)	(0.0)	(100)
1932	(42.2)	(41.1)	(15.8)	(0.9)	(0.1)	(0.0)	(100)
1933	(41.5)	(41.6)	(15.8)	(0.9)	(0.1)	(0.0)	(100)
1934	(41.8)	(40.5)	(15.9)	(1.0)	(0.1)	(0.0)	(100)
1935	56,792 (41.2)	57,269 (41.5)	22,601 (16.4)	1,101 (0.8)	170 (0.1)	34 (0.0)	137,967 (100)
1936	(40.7)	(42.1)	(16.2)	(0.8)	(0.1)	(0.0)	(100)
1937	(40.4)	(42.2)	(16.4)	(0.8)	(0.1)	(0.0)	(100)
1938	(40.3)	(40.4)	(18.4)	(0.8)	(0.1)	(0.0)	(100)
1939	(40.1)	(39.8)	(19.1)	(0.9)	(0.1)	(0.0)	(100)
1940	67,130 (46.1)	53,344 (39.7)	25,836 (19.2)	1,168 (0.9)	101 (0.1)	23 (0.0)	134,417 (100)
1930/35年 増減	▲614	▲338	364	▲171	▲69	17	▲722
1935/40年 増減	▲2,847	▲3,925	3,235	67	▲92	▲10	▲3,550

(資料)『岐阜県統計書』各年版。

(注)カッコ内の数字は構成比。▲印は減少を意味する。

あり、この2つの層で、82.8%を占める。また、その後の構成変化を、1930年から35年期と、35年から40年期に分けて考察してみよう。前半期では、合計722戸の経営農家が減少している。しかし、3町以上の上層農家と1-2町層の中規模農家は、数を増加させており、1町未満の下層農家と2-3町の比較的大きな農家が減少している。後半期においては、農家数が全体として3,550戸も減少していることが注目される。後に述べる戦時工業化のなかで、離農が激しく展開し始めたためであろう。この時期に最も多く減少しているのは、5反以上1町未満層であり、最下層も含めると6,700戸も減少している。また、3町以上の上層農家も減少し、1-3町の中規模農家の増大が確認できる。これらの層は、上層農家からの脱落と下層からの上昇農家を吸収したのである⁷⁾。この結果、1940年には、1町-3町層の構成比合計は20.1%に拡大する。しかし、全国的には、この層の構成比は30.7%であり、岐阜県農家経営面積の小規模性という特質は、変わってはいない。つまり、5反未満層および5反以上1町未満層の比率は、全国的に

は33.9%と33.7%の合計67.6%であるのに対し、岐阜県は40.1%と39.7%の合計79.8%という高水準を示したままである。

では、地域別には、どのような特徴がみられるであろうか。表6によって、1940年における経営耕地規模別構成の地域別分析をしてみたい。「小規模性」という岐阜県農家経営の特徴を、最もよく示しているのは、中濃地域および東濃地域である。これらの地域では、5反未満の最下層農の比率は、各々52.1%と51.1%に達している。とりわけ、陶磁器産地の土岐郡では、5反未満層が70.0%、5反以上1町未満層が27.7%であり、小規模農家が97.7%にも及んでいる。これに対し、大垣地域と岐阜地域は、1-2町の中規模農家の比率が高い。とくに大垣地域では、33.0%の農家がこの層に属し、地主制度が高度に展開している割には、中堅的な農家群が比較的多く形成されていることがわかる。さらに、飛騨地域は2町以上の上層農家が多いという独自の特徴をもつ。

では、農家生産の内容は、どのように推移しているであろうか。丹羽邦男氏によれば、大

表6 地域別耕地面積別構成(1940年)

(単位: %, 戸)

	5反未満	5反以上 1町未満	1町以上 2町未満	2町以上 3町未満	3町以上 5町未満	5町以上	合計
岐阜地域	10,401(35.5)	12,480(42.5)	6,218(21.2)	251(0.9)	16(0.1)	0(0.0)	29,333(100)
岐阜市	1,259	1,328	431	2	1	0	3,021
稲葉郡	2,356	3,117	1,728	166	10	0	7,344
羽島郡	2,734	2,882	1,546	12	0	0	7,174
本巣郡	2,293	2,851	1,916	67	5	0	7,132
山県郡	1,759	2,302	597	4	0	0	4,662
大垣地域	8,185(27.7)	11,075(37.5)	9,751(33.0)	476(1.6)	33(0.1)	5(0.0)	29,525(100)
大垣市	477	534	636	17	2	0	1,666
海津郡	705	1,146	1,834	180	17	4	3,886
養老郡	1,369	1,785	1,754	141	9	0	5,058
不破郡	1,474	1,659	1,223	18	0	0	4,374
安八郡	1,364	2,620	2,181	85	4	1	6,255
揖斐郡	2,796	3,331	2,123	35	1	0	8,286
中濃地域	10,795(52.1)	8,088(39.1)	1,755(8.5)	68(0.3)	3(0.0)	0(0.0)	20,709(100)
武儀郡	6,561	4,467	1,131	47	0	0	12,206
郡上郡	4,234	3,621	624	21	3	0	8,503
可茂地域	9,393(42.8)	9,410(42.9)	3,050(13.9)	92(0.4)	10(0.0)	1(0.0)	21,956(100)
加茂郡	4,612	4,791	1,830	55	5	0	11,473
可児郡	2,169	2,549	757	30	5	1	5,511
益田郡	2,612	1,890	463	7	0	0	4,972
東濃地域	10,561(51.1)	7,894(38.2)	2,077(10.0)	135(0.7)	17(0.1)	2(0.0)	20,686(100)
恵那郡	5,708	5,976	1,924	127	16	2	13,753
土岐郡	4,853	1,918	153	8	1	0	6,933
飛騨地域	4,610(37.9)	4,397(36.1)	2,985(24.5)	146(12.0)	22(0.2)	15(0.1)	12,175(100)
高山市	458	269	347	14	3	0	1,091
大野郡	1,292	1,634	1,510	100	17	15	4,568
吉城郡	2,860	2,494	1,128	32	2	0	6,516
総計	53,945(40.1)	53,344(39.7)	25,836(19.2)	1,168(0.9)	101(0.1)	23(0.0)	134,417(100)

(資料) 『岐阜県統計書』 1940年版。

(注) カッコ内の数字は構成比。

恐慌以後 1940 年ごろまでの大きな特徴は、米の比重の増大と、養蚕の衰退である。また、生産額の絶対額は少ないものの、果実やそ菜の増加が注目される。果実のなかでは、揖斐・本巣郡での富有柿生産が発展した⁹⁾。しかし、米をはじめとする商品生産の展開も、1940 年がピークであり、これ以後、「軍需優先下の農業・農家労働力大量流出、農業用資材の供給激減の流れ⁹⁾」のなかで、急減することになる。

③ 自作農創設維持事業の展開

本節では、岐阜県農業の土地所有および経営構造を検討してきたが、最後に、所有と経営を意図的に結合し、所有と経営の矛盾を緩和しようとした自作農創設維持事業の展開について検討してみたい。もともと岐阜県は、国の制度化に先駆けて、1922 (大正 11) 年から県独自の自創事業をはじめたところである。元小作官の大塚俊一氏によれば、大正初期に広がった小作争議

「対策の一方法として、尙又経済更正のため、健全なる自作農を創定して農事改良と延いては農村自治の進展を図ろう¹⁰⁾」としたものであった。

それでは、事業の実施状況を、表7で見てもよう。第一に、貸付資金および創設面積のピークは1932(昭和7)年であり、28-32年の間の対全国比は、資金において3%台、創設面積において2%台を占めていた。しかし、1934年以降、第2次の自作農創設維持事業が始まる37年までは、岐阜県での自作農創設は後退し、全国比も資金で1.1%、面積で0.4%に落ちている。その後も、多少の出入りがあるものの、低い水準で推移し、第3次自創事業の始まる43年を迎えている。この第3次事業は、全国的に従来の水準を大きく上回る実績をあげるのだが、岐阜県のデータは残念ながら見当たらない¹¹⁾。第二に、農家一戸あたり創設面積を見ると、年々増大はしているものの、1939年までは、3反未満とい

う小規模なものであった。全国平均(ただし北海道を含む)が3反-9反を推移していることと比べると、はるかに低い水準である。とはいえ、39年以降は、1戸あたり面積は増大し、42年には5.1反と、全国平均の6.9反に接近してきている。これは、生産力増強が要請されるなかで、小作争議対策から、「分村計画の実施に因り適正規模安定農家の創設」(岐阜県「昭和16年度県自作農創設維持補助金交付申請書」¹²⁾)へと政策目的が移行したことによる。第三に、1926年から42年までの間に1,850町歩もの自作農地の創設維持がおこなわれたものの、1940年の自作地率は、56.9%であり、26年の53.3%よりも3.3%しか増大していない。創設の一方で、農地の小作化の動きも依然強く、自創政策はかろうじて小作化の流れをくいとめる効果を果たしているだけであり、事態の根本的な転換を引き起こしてはいない。

では逆に、農地を売る側の地主は、どのよう

表7 自作農創設維持事業の推移

(単位：千円, 町, 人, %)

年度	貸付金		貸付反別		貸付人数	1人あたり面積		岐阜県自作地率
	実数	全国比	実数	全国比		岐阜県	全国	
1926	250	2.9	71.9	2.1	558	0.13	0.32	53.31
1927	250	2.5	76.0	1.8	516	0.15	0.36	58.61
1928	490	3.4	124.6	2.1	802	0.16	0.38	53.26
1929	440	2.9	122.6	1.8	746	0.16	0.41	53.72
1930	460	2.8	136.1	1.7	726	0.19	0.43	53.48
1931	450	2.9	146.3	1.9	692	0.21	0.47	53.66
1932	490	3.0	209.2	2.6	718	0.29	0.50	54.43
1933	300	2.1	124.1	1.6	508	0.24	0.51	55.27
1934	200	1.2	85.1	0.5	351	0.24	0.91	55.59
1935	200	1.1	80.3	0.4	412	0.20	0.96	55.61
1936	200	1.1	74.9	0.4	376	0.20	0.89	56.04
1937	200	1.1	87.6	0.7	333	0.26	0.68	56.42
1938	250	1.2	90.1	0.5	377	0.23	0.81	56.95
1939	250	1.4	107.7	0.8	289	0.36	0.73	56.70
1940	300	1.6	93.4	1.0	196	0.47	0.62	56.93
1941	200	1.3	71.1	0.9	205	0.35	0.65	
1942	300	1.8	157.4	1.7	304	0.51	0.69	
合計	5,220		1853.4					

(資料) 大塚俊一「岐阜県における自作農創設維持事業について」農政調査会、1956年、60頁以下。

農林省農地局農地課「農地問題に関する統計資料〔昭和27年版〕」1952年、37頁。

(注) 貸付金および貸付反別には「維持」事業も含まれるが、これは、38,39,40,42年の4ヶ年に、合計で38.7千円、11.7町を占めるにすぎない。

表8 売却者の土地所有規模別構成

(単位: 戸, 町, %)

年度		1町未満	1町以上 3町未満	3町以上 10町未満	10町以上	合計
戸 数	1926-30	659(31.0)	634(29.8)	544(25.6)	287(13.5)	2,124(100)
	1931-35	714(33.0)	847(39.1)	368(17.0)	237(10.9)	2,166(100)
	1936-40	290(33.3)	305(35.1)	150(17.2)	115(13.2)	870(100)
	(1926-36)	1,414(31.5)	1,556(34.7)	935(20.9)	579(12.9)	4,484(100)
	(同・全国)	(27.2)	(35.6)	(25.1)	(12.1)	(100)
面 積	1926-30	60.7(12.0)	114.9(22.6)	156.4(30.8)	175.6(34.6)	507.6(100)
	1931-35	143.0(22.2)	249.2(38.7)	137.4(21.3)	114.5(17.8)	644.1(100)
	1936-40	57.1(16.4)	84.4(24.3)	119.1(34.3)	86.5(24.9)	347.1(100)
	(1926-36)	213.2(17.4)	364.1(29.7)	318.0(25.9)	319.0(26.0)	1,226.7(100)
	(同・全国)	(10.2)	(18.8)	(22.3)	(48.7)	(100)

(資料) 岐阜県は、大塚俊一「前掲書」58頁以下。
 全国は、「農地制度資料集成」補巻2、御茶の水書房、1973年、530頁以下。
 (注) 創設面積のみ。

な性格をもっていたのであろうか。農地売却者の土地所有規模別構成を、表8で検討することにしよう。表の上段は、戸数構成、下段は売却農地面積の構成比を示している。戸数構成の推移を見ると、1町未満の最小規模地主が31-35年の恐慌期をとおして増大し、36-40年期には33.3%に達している。また、1-3町層の小規模地主は、恐慌期に39.1%も占め、その後も最も構成比の高い層となっている。さらに、3-10町の中規模地主および10町以上の大規模地主は、恐慌期を中心に比率を下げている。したがって、自創政策のピーク期である恐慌期においては、3町未満の小規模地主の土地売却への補助的機能を、結果として果たしたといえる。しかも、岐阜県の場合、全国と比べ、小規模地主の比率が高いという特徴をもっている。このことは、売却面積の規模別構成を見れば、一層明らかである。つまり、1926-36年の間の累計をとると、全国的には3町未満層が29%しか占めていないのに対し、岐阜県は47%というように半数近くに達するのである。このことは反面から見れば、10町以上の大規模地主による土地売却面積が小さいということの意味し、全国の49%に対し岐阜県は26%に留まっている。したがって、岐阜県での自作農創設維持事業は、大地主の土地再配分というよりも、小規模土地所有者と小

規模農家との農地再配分が主流を占めていたといつてよからう。

以上、戦時期の岐阜県農業の基礎構造を概観してきたわけだが、水田地域における小作地率の高さと経営面積の小規模性に特徴づけられる岐阜県農業の特徴は、農業内部の調整政策であった自作農創設維持政策では、基本的な解決には至らなかったのである。しかも、これまで分析してきた農業内部における土地所有や経営構成の変化よりも、はるかに大きな農業の外部条件変化が、この時期には進行していた。次節では、戦時工業化が農村におよぼした作用を検討してみよう。

3 戦時工業化と都市的土地利用の拡大

① 岐阜県における戦時工業化

まず、戦時期における工業化の展開過程を表9で、確認しておこう。最初に、大恐慌直前の1930(昭和5)年における岐阜県の工業構成を見ると、紡織工業の圧倒的比重が目立つ。すなわち、工場数の45.1%、従業員数の81.8%、工場出荷額の79.5%を紡織工業が占めているのである。とりわけ、大正期以降活発に岐阜市や大垣市周辺へ進出してきた東京・大阪資本の大紡績工場の比重が大きかった¹³⁾。他方、伝統的な産業の窯業は、工場数では22.9%を占めるもの

表9 戦前岐阜県の工業化過程

	(単位:件,人,万円,%)										
	総計	食料品	紡織	製材・木製品	印刷・製本	化学	窯業	金属	機械器具	その他	
工場数	1930年 1935年 1940年 1942年	127(13.6) 166(12.1) 310(11.0) 290(13.5)	420(45.1) 543(39.5) 652(23.2) 517(24.1)	57(6.1) 113(8.2) 287(10.2) 311(14.5)	21(2.3) 32(2.3) 36(1.3) 29(1.4)	21(2.3) 42(3.1) 162(5.8) 101(4.7)	213(22.9) 314(22.9) 1,010(36.0) 517(24.1)	16(1.7) 32(2.3) 60(2.1) 77(3.6)	22(2.4) 62(4.5) 180(6.4) 187(8.7)	34(3.7) 69(5.0) 112(4.0) 118(5.5)	
従業員数	1930年 1935年 1940年 1942年	957(2.8) 1,275(2.9) 2,639(3.8) 1,979(3.0)	27,463(81.8) 30,885(69.0) 29,607(43.0) 23,521(35.5)	398(1.2) 1,155(2.6) 3,459(5.0) 3,903(5.9)	373(2.2) 515(1.2) 435(0.6) 325(0.5)	882(2.6) 1,985(4.4) 4,881(7.1) 4,027(6.1)	2,431(7.2) 6,074(13.6) 12,465(18.1) 8,088(12.2)	186(0.6) 705(1.5) 1,364(2.0) 1,920(2.9)	303(0.9) 913(2.0) 12,603(18.3) 21,100(31.8)	602(1.8) 1,203(2.7) 1,372(2.0) 1,441(2.2)	
工場出荷額	1930年 1935年 1940年 1942年	423(4.6) 544(3.6) 1,533(4.9) 1,784(4.8)	7,624(79.5) 11,262(74.5) 15,927(51.2) 14,110(37.7)	104(1.1) 288(1.8) 1,594(4.5) 2,431(6.5)	72(0.8) 78(0.5) 103(0.3) 99(0.3)	720(7.9) 1,480(9.8) 3,767(12.1) 4,373(11.7)	288(3.2) 804(5.3) 3,010(9.7) 3,150(8.4)	49(0.5) 118(0.8) 477(1.5) 1,081(2.9)	70(0.8) 230(1.5) 4,218(13.6) 9,676(25.9)	152(1.7) 326(2.2) 464(1.5) 710(1.9)	

(資料) 通産大臣官房「工業統計50年史、資料編」1961年。
(注) 職工数5人以上工場のみをデータ。

の、従業員数では7.2%、工場出荷額では3.2%にしか過ぎず、労働生産性の低い非近代的工場が多かった。

ところが、1935年以後、この構成は大きく変化する。すなわち、紡織工業の後退と機械器具工業の急速な拡大である。紡織工業が、1942年には、工場数の24.1%、従業員数の35.5%、出荷額の37.7%まで比重を落としている一方で、軍需部門と目される機械器具工業は、従業員数で30年の0.9%(303人)から42年の31.8%(21,100人)にまで伸びているのである。このほか、化学や金属などの重化学部門も増大が認められる。軍需工業を中心とした生産力拡充と1938年以降本格化する物資統制の影響が、はっきりと確認することができる。同時に、窯業に代表される在来産業も、金属代用陶器や軍需品への転換によって、その地位を確保している¹⁴⁾。

ところで、機械器具工業の急拡大の要因は何であろうか。表10は、1939年現在の機械器具関係の主要工場を示したものである。川崎航空機工業岐阜工場が、6,500人という膨大な従業員数を擁しており、その周辺に航空機関連工場が集積していることがわかる。川崎資本は、すでに1923(大正12)年に蘇原村で飛行機組立工場を建設していたが、軍用機需要の増大に対応して、1937年から新工場(14,000坪)を拡張し、本格的な航空機生産体制を確立したのであった¹⁵⁾。また、川崎資本の立地した蘇原村には、他に3工場も立地し、その従業員数は7,650人に達した。この数は、1939年の岐阜県機械器具工業従業員数の69.6%にあたり¹⁶⁾、蘇原村を中心とした各務原台地は、新興工業都市として注目を浴びることになる。この点については、後に詳しく触れてみたい。

以上から、戦時期の工業化が、機械器具工業という特定の部門を中心に、各務原地域という特定の地域をメイン舞台にしながら、急速に展開したことが確認できたが、次に、もう少し視野を広げて、都市人口の拡大状況を表11によって、見ておきたい。1930年から40年にかけての人口増大率では、周辺町村を合併していった岐阜市および大垣市の伸びが目立ち、都市的地域

表10 機械器具主要工場 (1940年現在)

(単位:人)

工場名	業務	労働者数	所在地
川崎航空機工業岐阜工場	航空機製作	6,500	稲葉郡蘇原村
三菱重工業株式会社名古屋航空機製作所各務原格納庫	同上	300	同上
各務原精機製作所	工作機製造	550	同上
大垣鉄工所各務原工場	航空機部品製作	300	同上
特殊軽合金株式会社	金属圧延	580	大垣市室村町

(資料) 『岐阜県史』 通史編, 近代, 中, 1970年, 1193頁。
 (注) 原資料は明記されていない。

表11 地域別人口動態

(単位:千人,%)

	人口		1930/40	1930/40
	1930年	1940年	増加率	増加寄与率
岐阜地域	335.2	374.4	11.7	43.7
岐阜市	90.1	172.3	} 19.1	} 42.6
稲葉郡	110.0	66.0		
大垣地域	229.9	242.5	5.5	19.6
大垣市	38.5	56.1	45.8	14.0
中濃地域	154.8	152.5	▲1.5	- 2.6
可茂地域	162.0	160.0	▲1.3	- 2.3
東濃地域	191.7	216.8	13.1	27.9
飛騨地域	101.5	118.8	17.0	19.2
総計	1,175.3	1,265.0	7.7	100

(資料) 『国勢調査報告書』 各年度。
 (注) ▲印は減少を示す。

の拡大が確認できる。だが、各務原地域の属する稲葉郡は、岐阜市への合併村があるため人口減少を示している。なお、稲葉郡と岐阜市を合わせた増大率は、19.1%となっている。また、増大寄与率をとると、岐阜地域が43.7%も占める。とりわけ、稲葉郡と岐阜市をあわせた地域の寄与率は、42.6%に達している。したがって、

この時期の人口増大の主要部分を、この地域が担ったといつてよからう。

② 耕地潰廃と農村の変化

戦時期の工業化とそれに伴う都市化は、土地利用の面からいえば、都市的土地利用の増大と農地の縮小を意味した。そこで、表12によって、

表12 耕地潰廃の推移

(単位:町,%)

	潰廃面積合計①	うち都市的潰廃面積			都市的潰廃率②/①	
		宅地・工場	道路等	小計②	岐阜県	全国
1935年度	620.3	67.9	126.2	194.1	31.3	32.5
1936年度	388.6	93.1	123.5	216.6	55.7	41.6
1937年度	316.7	56.3	87.1	134.4	45.3	50.6
1938年度	415.6	147.0	65.5	212.5	51.1	37.0
1939年度	309.9	84.8	81.6	166.4	53.7	43.8
1944年度	808.8	248.9	245.6	494.5	61.1	25.9

(資料) 1935~39年度は『農林省統計表』各年版、44年度は『岐阜県統計書』1948年版および加用信文監修『日本農業基礎統計』改定版、1977年による。

岐阜県における耕地潰廃の推移を見てみたい。1935年度時点においては、岐阜県の潰廃面積合計620.3町のうち、都市的土地利用への転用による潰廃地の比率は31.3%であり、全国平均の32.5%を下回っていた。また、道路などインフラストラクチャ用地への転用が、宅地・工場用地への転用を2倍近く上回っていた。ところが、1938(昭和13)年度以降、宅地・工場用地への転用がインフラストラクチャ用地への転用面積を凌ぐようになる。しかも、1936年以後は、全国平均を常に上回っており、岐阜県は都市的土地所有の拡大による耕地潰廃が激しい地域に属した¹⁷⁾。

では、県内の地域別の状況はどうだったのであろうか。県内の潰廃については、上記のような詳細なデータが見当たらないので、耕地面積の変動という視点から表13を作成してみた。1930年から40年までの岐阜県耕地面積は、全体として454町、0.4%の縮小となっている。全国の耕地面積は、同期間に2.7%の増大を見ていることから、この点でも、岐阜県の耕地潰廃の激しさが確認できる。県内において最も耕地縮小が大きいのは、岐阜市や各務原を含む岐阜地域であり、実に1,800町、7.5%の減少となっている。また、可茂・益田地域も927.4町、5.7%の縮小を記録しているほか、大垣地域も若干の減少となっている。これら3地域の減少に対し、東濃地域をはじめとして飛騨、中濃地域で耕地拡大がなされているものの、耕地潰廃の流

れに抗することはできなかったのである。

③ 各務原農村地域の変容

以上の分析をとおして、岐阜・各務原周辺を中心に、戦時工業化とそれによる激しい農地潰廃が進行していたことが、確認されたといえよう。そこで、もう少し立ち入って、戦時工業化のなかで各務原の農村地域がどのように変化したかを、追ってみることにする。

各務原は、岐阜市の東部に位置する、美濃地方最大の原野である。なかなか開墾が進まない不毛の地に、陸軍省が砲兵演習場を建設したのは、1879(明治12)年のことであり、1889年には230町の拡張をおこなっている¹⁸⁾。広大な土地が一気に売却された背後には、土地共有制度の広範な存在というこの地帯特有の条件もあった。そして、この演習場建設が、100年後の現在にいたるまで、各務原の地域社会・経済を決定づけることになる。とりわけ、1916(大正11)年の陸軍飛行場開設を出発点として、35年に第一飛行団司令部が設置されるなかで、各務原は陸軍航空隊の中核的位置を与えられることになる。

先に述べたように、陸軍からの飛行機製作の要請を受けた川崎資本は、すでに1920年代初頭から、小規模な組立工場を蘇原村に建設していたが、地域経済への影響を決定的にしたのは、1937年の巨大な新工場建設であった。この年、川崎資本は航空機部門を子会社として独立させ、川崎航空機工業株式会社とした。同会社の岐阜工場は、終戦までに、36万坪(約120町)の工場敷地を集積したほか、周辺に13の分工場と2つの疎開工場(約34万坪)を擁した。また、工場従業員数も、当初の6,500人から、1944年には4万人(うち学徒4,000人)へと膨れ上がっていた¹⁹⁾。このように、戦争末期にかけて、巨大な影響力を地域に及ぼすことになるわけだが、以下では、資料の関係上²⁰⁾、1940年までの地域変容について、土地問題を中心に述べることにする。

表14は、各務原地域町村の有租地面積と耕地の潰廃状況(1935-39年)を、稲葉郡および岐阜県と比較したものである。まず、有租地面積を

表13 耕地面積の地域別変動(1930-40年)
(単位:町,%)

	1940年 耕地面積	30/40年 増減面積	30/40年 増減率
岐阜地域	22,052	▲1,800.2	▲7.5
大垣地域	27,023	▲42.6	▲0.2
中濃地域	12,320	333.3	2.8
可茂地域	15,335	▲927.4	▲5.7
東濃地域	12,890	1,893.8	17.2
飛騨地域	11,595	488.5	4.4
合計	101,225	▲454.0	▲0.4
(全国)			2.7

(資料)「岐阜県統計書」各年版、加用「前掲書」。
(注)▲印は減少を示す。

表14 各務原の土地利用転換 (1935-39年)

(単位: %, 町)

	有租地の地目別増減率(1935/39年)				1935年耕地面積①	35/39年潰廃面積②	耕地潰廃率②/①
	田畑	宅地	林野	合計			
那加町	▲4.0	22.0	▲0.1	▲1.2	618.5	27.4	4.4
鵜沼町	▲2.7	5.1	▲2.1	▲2.0	727.2	26.9	3.7
蘇原村	▲2.4	45.8	▲7.1	▲1.0	584.2	13.9	2.4
各務原5町村計	▲2.5	18.2	▲1.4	▲1.1	2,504.9	76.0	3.0
稲葉郡	▲0.7	6.9	9.0	4.1	7,225.4	169.0	2.3
岐阜県	0.1	2.9	0.5	0.5	114,826	2,688.1	2.3

(資料) 農林省農政局 「大都市近郊並に股販産業地帯に於ける農地事情調査」、1941年、22頁以下より作成。
 (注) 表中「各務原5町村」とあるのは、表出の3町村以外に、その隣接村である各務村、前宮村の2村を加えたものである。また▲印は減少を意味する。

見ると、岐阜県全体では、あらゆる地目で増大しているのに対し、軍事施設や航空機工場のある3つの町村およびこれに隣接する各務村と前宮村を加えた各務原5町村については、宅地地目以外のすべての地目が減少していることが注目される。とりわけ、有租地の合計面積が減少していることは、民有地の国有地への組入れ、つまり軍事転換を意味している。また、那加町および鵜沼村では耕地、蘇原村では林野が減少し、工場を含む宅地および軍事用途にふりむけられていったことが、確認できよう。さらに、耕地潰廃の程度を見ると、那加町をはじめとする各務原地域が岐阜県平均をはるかに越える水準で、潰廃が進行していることがわかる。

農地の潰廃は、土地市場の動きを活発化する。表15は、各務原5町村の土地売買の状況をまとめたものである。35-39年の耕地売買面積を上潰廃面積と比べると、蘇原村では4倍以上の動きを示している。これは、35年の耕地面積の10.9%にも相当する。さらに、耕地を含む土地

の売買面積総体を見ても、蘇原村および鵜沼村の売買面積とその有租地面積に占める割合は大きい。土地の購買者は、鵜沼村と那加町においては、官公署・会社の比率が3分の1近くを占める。また、他の3村では半分以上が村内であるが、大型軍事工場や軍事施設の立地していなかった各務村・前宮村を含め、「村外の地主又は資本家によって」「各町村共比較的広領域の土地が村外に動いて居る²¹⁾」ことが、特徴である。つまり、那加町や蘇原村などでは、「工場の誘致工作等が頻りに行なわれて、土地に関する限り凡ゆる角度に於て相当に都市的傾向が強く、従て土地の売買に就いても可成の敏感さが常に動いて²²⁾」という状況、換言すれば資産形成目的での土地取得が前面に出てきていたのである。

そこで、表16によって、農地売買価格(普通田畑平均)の水準をみておきたい。この表からは、工場施設見込み地売買における「超特高価格」が除外してあるにもかかわらず、県水準を越える地価高騰と、40年価格が形成されている

表15 各務原の土地売買推移 (1935-40年)

(単位: 町, %)

	35/40年 売買耕地面積	同 左 35年耕地面積	35/40年 売買土地面積	同 左 35年有租地面積	購買者構成比(面積ベース)			
					町内	町外	官公署・会社	合計
那加町	39.3	6.4	47.5	5.3	44.8	25.6	33.9	100
鵜沼町	51.1	7.4	111.8	9.2	31.2	37.2	31.6	100
蘇原村	63.8	10.9	91.1	10.5	63.1	38.5	10.9	100
各務村	25.7	6.9	91.5	7.5	52.0	41.1	7.1	100
前宮村	12.5	6.2	16.0	4.7	63.1	34.6	7.9	100

(資料) 表14と同様。

表16 各務原の農地価格動向(1935-40年)
(単位:円)

	36/40年価格上昇率		1940年価格	
	田	畑	田	畑
那加町	251	218	1,660	1,330
鵜沼町	216	242	1,360	1,330
蘇原村	183	197	1,460	1,400
各務村	172	333	1,260	1,200
前宮村	227	279	1,160	1,200
稲葉郡	209	231	1,110	1,060
岐阜県	158	174	576	457

(資料) 表14と同様。

(注) 「価格上昇率」は、1936年を100とした普通田畑の平均価格指数である。

ことが確認できる。上の「除外例」をあげれば、那加町の中仙道沿い畑地が反当4,500-6,000円、鵜沼村の西部航空廠付近畑地が反当3,000円(買上げ直前までは、700-900円)、蘇原村の工場周辺の中畑が、反当3,000-3900円となっている²³⁾。このように、畑地価格が田の価格と同等以上の価格になっているのが、新興工業地域の共通した特徴であるが、これは転用目的が同じであることと造成コストが畑の方が安くつくからである。さらに、各務原においては、「官庁又は工場方面への買取り価格が直ちに、当該地方の売買価格の、凡そ最低価格となりつつあり」、「其際、立地の良否等は価格の呼声に些したる支配力を有せず、環境の良きも悪きも一樣に、其地域の売買価格を其の取引価格に平準化せんとする傾向を有つ²⁴⁾」ことが、大きな特徴であった。

以上のような土地問題の展開とともに重要なのは、労働市場の問題である。たとえば、蘇原村では、639戸の農家から650人の「時局産業」労働者が通勤しており、軍事工場のある那加町と鵜沼村を加えると3町村の2,125戸の農家から、実に1,372人の通勤労働者が出ていることになる。農家1戸あたり、0.64人ということである。このような「職工農家」は、工場立地町村だけではなく、周辺部の農村にも広がっていた。たとえば、各務村では、488戸の農家から345人の職工が「時局産業」に従事しているだけでなく、1939年度の小学校卒業生44名中40名が、これらの工場に就職したという²⁵⁾。問題は、

このような土地市場や労働市場の条件変化によって、農業生産がどうなったかということである。農家の一部には、確かに工場労働者家族向けのそ菜栽培によって収益を向上させているものもあったが²⁶⁾、大勢としては、小規模な農家経営を中心に30-40才台の青壮年男子が通勤あるいは出征することにより「耕作反別を増加し大農経営に進む如きもの認めず²⁷⁾」という状況であった。労力不足のなかで、粗放化が進むなかで、機械も多く導入されるようになるが、反当収量は増加せず、地域全体の生産量は減少することになった。

以上のように急速な戦時工業化は、新しい形態の土地問題を地方農村にも引き起こしながら、直接的にも間接的にも農業生産の減退を強制していった。戦時農地法令によって、農地の潰廃は規制されることなく、むしろ軍事施設や軍需工場への転用は急速に増大した。ちなみに、全国の耕地面積は1940年から45年の間に約732千町、40年水準に対し12.1%も減少している²⁸⁾。ピークの1944年の耕地潰廃の内訳を見ると、飛行場を中心とした建築土木関係が、49.6%を占めている²⁹⁾。したがって、耕地つぶしの後の問題として、従来そこで供給されてきた食糧がどこで補償されるのかという問題が、浮かびあがる。

4 戦時食糧問題

表17は、日本の食糧バランスの推移を示したものである。本章の冒頭でも述べたように、植民地米に依存した食糧需給構造は、1939年の朝鮮での不作を契機に崩壊する。この年以降42年までは、外貨をはたいての外米輸入によって何とかしのぐものの、それ以後は、外貨不足と孤立化のなかで輸移入依存率は大幅に低落する。また、日本における米の生産高も40年をピークに44年には600万石近い減少となった。この結果国民1人あたり米消費高は、1938年の1.11石から、44年の0.94石に落ちた。

岐阜県の食糧事情も、すでに1940年4月の時点で、39年11月以降の供出制の導入による米穀流通の硬直化と県下軍需工場などの買い占め

表17 日本の食糧バランス(1935-50年度)

(単位:千石, %, カロリー)

年度	米生産高	米輸入高	米輸入国構成(戦前)			米、期末 くりこし高	小麦輸 移入高	大麦輸 移入高	1人あたり米 消費高(石)	1人1日あたり 熱供給量
			朝鮮	台湾	外国					
1935	51,840	13,020	64.8	34.6	0.6	9,936	3,074	192	1.027	1,437
1936	57,457	14,204	63.2	34.0	2.8	8,007	1,773	280	1.047	1,428
1937	67,340	11,879	56.7	40.9	2.4	7,512	982	99	1.111	1,520
1938	66,320	15,271	66.5	32.6	0.9	8,493	291	8	1.112	1,508
1939	65,869	9,809	58.0	40.4	1.6	4,061	1,249	46	1.103	1,537
1940	68,964	11,166	3.5	24.9	71.6	4,357	1,220	4	1.072	—
1941	60,874	15,103	21.9	13.0	65.1	7,070	—	—	0.974	—
1942	55,088	15,681	33.4	10.9	55.7	2,352	—	—	1.018	—
1943	66,776	7,227	0.0	25.5	74.5	2,612	—	—	1.009	—
1944	62,887	4,800	72.9	27.1	0.0	2,305	—	—	0.941	—
1945	58,559	1,572	100	0.0	0.0	1,893	1,037	671	0.820	—
1946	39,149	110	—	—	—	2,879	6,157	1,170	0.539	1,112
1947	61,386	18	—	—	—	1,139	8,098	2,924	0.812	1,390
1948	58,652	293	—	—	—	56	11,900	4,017	0.748	1,440
1949	66,439	613	(8.6)	(0.0)	(91.4)	446	15,010	6,018	0.810	1,483
1950	62,553	4,801	—	—	—	1,408	12,224	3,974	0.802	1,527

(資料)食糧管理局『米麦摘要』および『食糧管理統計年報』、加用信文『前掲書』による。

により、「相当急迫シツツア」った。すなわち、
 県農務課によれば、「大消費方面タル工場会社並
 ニ購買余裕力アル消費方面ニ於テハ数ヶ月間位
 ノ保有ヲナシタルモノ等有リテ販売余力ハ逐次
 減少スル半面ニ於テ購買余裕力ナキ消費市場
 ハ三月中旬ヨリ日々消費米ノ購入サヘ至難ノ
 状況ヲ呈シ逐次逼迫ノ度ヲ加ウルニ至リタル」
 「需給調節ニ一層ノ配意ヲナン居レドモ政府所
 有米穀ノ膠着ト販売米ノ多量出荷等ニ依リ販売
 米ノ出荷ハ遅々トシテ進捗セズ為ニ需給ノ不均
 衡ヲ生ズルノ止ムナキニ至」ったのである³⁰⁾。

政府は、以上のような食糧問題への対応のひ
 とつとして、農地造成50万町歩、農地改良172
 万町歩を目標とする「主要食糧等自給強化10ヶ
 年計画」を樹立するとともに、農地開発法を制
 定し、農地開発を推進した。この事業の結果、
 41年から45年の間に11万町歩の開墾と受益面
 積86万町歩の土地改良がなされるが、すでに見た
 ように、耕地の潰廃や食糧不足をくいとめるこ
 とはできなかった³¹⁾。岐阜県の開墾状況は、表
 18のとおりであるが、40-43年のデータは不明
 である。しかし、44年には、35年以後最も広い

土地が開墾されていることがわかる。岐阜県の
 開墾地としては、揖斐郡大野町大野地区(開田
 50.4町、開畑17.2町)、益田郡金山町東地区(開
 田69.3町)、大野郡荘川村上野平地区(開田83.
 7町、開畑21.5町)、郡上郡美並村下川地区(開
 田26.9町、開畑3.0町)、恵那郡福岡村福岡地
 区(開田17.3町、開畑15.9町)、恵那郡苗木町
 苗木地区(開田31.0町、開畑20.8町)の6地区
 があった³²⁾。括弧内の数字は45年末までの実績
 である。それでも、39年に比べると、45年の岐
 阜県耕地面積は1万町近い減少を示している。
 しかも、潰廃された耕地の多くが平坦地の「熟
 田」「美田」であったのに対し、開墾地は山間部
 のいわば「最劣等地」が多く、食糧バランスの
 点でも、採算性の点でも、早急な効果が期待で
 けるはずはなかったのである。こうして、45年
 8月15日を迎える。

注

- 1) 拙稿「戦前・戦時国土開発と土地問題」『日
 本史研究』271号、1985年3月。
- 2) 坂井『日本地主制研究序説』御茶の水書房、

表18 岐阜県の耕地拡張・開墾の推移

(単位:町,%)

年度	耕地面積	拡張面積 合計	うち 開墾面積	開墾面積 全国比
1935	101,686	458.1	229.7	0.54
1936	102,854	717.4	135.5	0.34
1937	102,875	335.1	175.1	0.57
1938	102,757	317.7	185.5	0.72
1939	102,970	397.4	169.0	0.78
1944	93,675	381.8	299.7	3.18
1945	89,876	217.2	86.8	0.42
1946	87,477	318.2	222.4	0.77
1947	86,426	225.1	207.3	0.65
1948	85,993	1,357.3	390.2	1.50
1949	85,115	242.8	237.5	0.70
1950	85,988	388.0	335.1	0.46

(資料)表12に同じ。

- 1978年, 15-18頁。
- 3) 同上, 244頁。
- 4) 全国の数字は, 農林省農地局農地課『農地問題に関する統計資料 [昭和27年版]』1952年, 24頁による。以下, この段落の全国数字も同様である。
- 5) 岐阜県の個別地主経営の分析をおこなったものとして, 以下のものがある。坂井好郎『前掲書』, 丹羽弘『地主制の形成と構造』御茶の水書房, 1982年, 中村政則ゼミ3年「飛騨・地主経営の構造」『ヘルメス』23号, 1972年。
- 6) 全国の数字は, 加用信文監修『日本農業基礎統計』改訂版, 1977年による。以下, この段落の全国数字も同様である。
- 7) この時期の全国的な農民層分解を分析し, 「中農標準化論」を提起したのが, 栗原百寿『日本農業の基礎構造』中央公論社, 1943年, である。また, 戦時期の全国的な農民層分解については, 斎藤晴造「戦争による農業構造の変化」『現代日本資本主義大系』3巻, 農業, 弘文堂, 1957年, 森武磨「戦時下農村の構造変化」『岩波講座 日本歴史』20巻, 近代7, 1976年, および, 暉峻衆三『日本農業問題の展開』下, 東京大学出版会, 1984年を参照されたい。
- 8) 昭和恐慌期の岐阜県農業の展開については, 『岐阜県史』通史編, 近代, 中, 1970年, 1,162頁(丹羽邦男氏執筆)参照。また, 柿生産の展開については, 以下の大門正克氏の論文を参照。「農民的小商品生産の組織化と農村支配構造」『日本史研究』248号, 1983年4月, 「農業協同組合(産業組合)の拡充過程——岐阜県西濃地域の事例分析——」『協同組合奨励研究報告』第11輯, 全国農業協同組合中央会, 1985年8月。
- 9) 暉峻『前掲書』, 322頁。
- 10) 大塚『岐阜県における自作農創設維持事業について』農政調査会, 1956年8月, 7頁。なお, 大正初期の岐阜県小作争議は, 全国的に見ても激しい展開を見せており, 多くの研究が蓄積されてきている。たとえば, 山本堯「大正期農民運動と村落構造」『岐阜大学芸学部研究報告』7号, 1958年, 一柳茂次「岐阜県農民運動史」農民運動史研究会『日本農民運動史』御茶の水書房, 1977年, 森武磨編『近代農民運動と支配体制』柏書房, 1985年, 大門正克「初期小作争議の論理構造(上・下)」『歴史評論』435・436号, 1986年7・8月がある。しかし, 大門氏を含む森氏等の研究成果については, 1930年代の岐阜県小作争議が過小評価されているという批判が投げかけられている(『土地制度史学』110号, 1986年1月における山本堯氏の書評, および, 『岐阜史学』80号, 1986年, 3月における坂井好郎氏の書評)。
- 11) 自作農創設維持事業の展開と評価については, 河相一成「自作農創設維持政策の性格」菅野俊作・安孫子麟編『国家独占資本主義下

- の日本農業」農山漁村文化協会、1978年、西田美昭「自作農創設維持政策の歴史的格」葉山禎作他編「伝統的経済社会の歴史的展開」上巻、時潮社、1983年がある。なお、河相論文を批判したものとして、暉峻「前掲書」363頁も参照されたい。
- 12) 大塚「前掲書」97頁。
- 13) 詳しくは、拙稿「岐阜県における産業展開の諸段階と地域変動」『岐阜を考える』51号、岐阜県シンクタンク、1986年、9月、9頁以下参照。また、戦前の岐阜県工業化を詳細に統計分析したものとして、坂井好郎「産業資本確立期在来産業県における工業の存在形態」『名城商学』33巻1号、1983年7月、同「戦前期在来産業県における工業の展開過程」『名城商学』35巻1号、1985年5月がある。
- 14) 前掲「岐阜県史」1,194頁以下に詳しい。
- 15) 川崎重工業株式会社『川崎重工業株式会社史(本史)』1959年、865頁以下による。
- 16) 前掲「岐阜県史」1,192頁を参考にした。
- 17) この時期の農地潰廃についての詳論は、拙稿「前掲論文」、161頁以下参照。
- 18) 演習場設置から航空隊創設にいたる過程については、『各務原市史』通史編、近世・近代・現代、1987年、380頁以下(佐藤政憲氏執筆)に詳しい。
- 19) 川崎重工業株式会社『前掲書』868-872頁。
- 20) 以下の叙述は、特に断らない限り、農林省農政局「大都市近郊並に股賑産業地帯に於ける農地事情調査」1941年3月、1頁以下(岐阜高等農林学校教授・井上陽之助氏執筆)による。
- 21) 同上、93頁。
- 22) 同上、68頁。
- 23) 同上、101頁以下。
- 24) 同上、103-104頁。
- 25) 同上、185頁以下の「農地調査座談会記事」による。
- 26) 小池基之「農工接触地帯農村に関する報告(其三) 岐阜県稲葉郡各務村」農商省総務局、1944年、28頁以下(日本農業研究所蔵)。
- 27) 農林省農政局「前掲書」185頁以下。
- 28) 加用信文「前掲書」、68頁、農林省統計報告規則ベースによる。
- 29) 農林省農地局農地課「前掲書」15-16頁。
- 30) 前掲「岐阜県史」1,199頁(丹羽邦男氏執筆)。原資料は「昭和15年 地方長官会議参考資料」。
- 31) 加用信文「前掲書」、83頁。
- 32) 岐阜県土地改良事務局開拓課「岐阜県の開拓」、1955年、18、19頁。

III 戦後農地開拓と農地改革

1 戦後初期農地政策の課題

① 戦後食糧問題

戦後の農地政策といえば、一般には、農地改革を指す場合が多い。しかも、最初に指摘したように、地主的土地所有が廃棄されたのか否か、あるいは所有権と耕作権の関係はどうなったのか等の視角が主流を占めている¹⁾。これに対し筆者の視角は、別稿で述べたように²⁾、第一に、農地改革は、世界情勢に規定されたアメリカ占領軍との関係や食糧問題という幾多の重要問題があるため、戦前土地問題からの連続的帰結としてのみでは絶対に評価できないこと、しかも第二に、農地改革は、旧来の土地問題、つまり農村内の土地所有・利用関係の調整であり、資本や都市の資産的土地所有を変革する「土地革命」ではなかったという点にあった。本章では、この第一点目の視角を豊富化させながら、戦後食糧問題と農地政策との関係を追究してみたい。もとより、このような視角からは、農地政策を農地改革のみに限定することは許されず、開拓政策を含むより広い視点が要求される。

戦後の食糧問題は、戦時中よりも悪化したといってもよい。前掲の表17が示すように、1948(昭和23)米穀年度には、繰り越し高が56千石にまで低落したうえ、一人あたり米消費高は、1946年に戦前の半分にあたる0.54石を記録、同年の国民1人1日あたり熱供給量は1,112カロリーに落ち込んでいる。海外や戦地からの引揚者や復員兵による消費人口の増大に加え、農業生産手段の不足や度重なる自然災害の影響による農業生産の不安定が基本的要因であった。類みの食糧輸入も、外貨を放出する米の輸入は

表19 小麦・大麦輸入相手国(1949年)
(単位：千トン, 百万円)

	小麦		大麦	
	数量	価格	数量	価格
アメリカ	1,909	59,420	372	9,118
イラク	—	—	60	1,264
オーストラリア	46	1,191	—	—
その他	—	—	9	267
合計	1,955	60,611	441	10,649

(資料)食糧庁『食糧管理統計年報』1949年版、214頁。

極力抑えられている。替りに急増したのは、米
国からの小麦・大麦の輸入(表17, 表19)であ
った。しかし、これとても、47年2月の米国食糧
使節団声明やその後のGHQの動きに明らかな
ように、「他国に援助を求める前に先ず自力で解
決をはかるため万全の措置」つまり「食糧の輸
入計画は110%供出を前提³⁾にした、きびしい
ものであった。ワシントンでは、欧州復興の戦
略的關係上、日本への食糧援助の優先順位を「ど
んじり⁴⁾においていたのである。

このような食糧窮迫は、ヤミ価格の暴騰とも
あわさって、46年の戦後最初のメーデーでの
「食糧の人民管理、働だけ食わせろ」「強権発
動絶対反対、自主的供出の促進」等の決議や同
年5月19日の「食糧メーデー」、さらに48年5
月の自由党吉田内閣の総辞職に決定的に象徴さ
れるような、社会的危機に発展していった⁵⁾。

つぎに、岐阜県における食糧事情を表20で見

表20 岐阜県の食糧需給推移
(単位：千石, %)

年度	米生産高	米消費高	政府買入比率
1941	1,074	1,347	48
1942	1,393	1,237	57
1943	1,373	1,249	59
1944	1,247	—	59
1945	807	—	57
1946	1,280	873	44
1947	1,356	1,249	51
1948	1,327	1,191	49
1949	1,246	1,182	46

(資料)食糧庁『前掲書』、および斎藤邦八『統制下
の岐阜県米穀業界誌』1941年、324頁。

(注)「政府買入比率」は、生産高に対する政府買
入米の比率である。

ておきたい。1941年に1,347千石あった米の消
費高は、46年には873千石にまで落ちている。
その後47年にはかなりの回復を見せ、数字上ほ
ぼ県内生産で自給できている。しかし、供出制
のもとでの配給事情は数字以上に困難であっ
た。つまり、「20年産米の集荷は困難を極め、し
かも集った米は品質不良で精白歩留り悪く、他
方終戦による復員者の受け入れで消費者の移動
は甚だしく、配給事情は複雑と困難の極に達し、
月毎の配給計画がそのまま実配に結びつかない
で遅配となり、遅配が重なってくると古い部分
を切り捨てる欠配となり、一層の悪化により配
給日数の切り下げ——即ち計画的な欠配状態に

表21 地域別米穀需給構造
(単位：精米噸, %)

	1949年度			1950年度			1940/48年 人口増加率
	供給高	需要高	過不足	供給高	需要高	過不足	
岐阜地域	24,411	22,627	1,784	22,746	24,243	▲1,497	14.2
岐阜市	6,113	14,033	▲312	5,762	15,611	▲685	1.5
大垣地域	45,547	12,488	33,059	43,767	12,384	31,383	24.6
大垣市	7,002	4,553	2,449	6,308	4,852	1,456	17.9
中濃地域	3,423	8,051	▲4,628	3,318	8,054	▲4,736	22.3
可茂地域	3,814	7,000	▲3,186	3,678	7,199	▲3,521	23.3
東濃地域	7,028	12,741	▲5,713	5,944	12,920	▲6,976	26.2
飛騨地域	5,193	7,741	▲2,458	4,817	7,750	▲2,933	15.9
総計	89,416	70,648	18,768	84,255	72,550	11,675	20.5

(資料)岐阜県農林部『自昭和24年度至昭和28年度農業関係事業実績』1954年、94-95頁、および『岐阜県統計書』による。

(注)▲印は不足を意味する。

追いこまれるに至った」「慢性的な遅配の上、21年には7日-10日の計画欠配、翌22年にも中間端境期6月-8月の間に8日間にわたる計画欠配を実施しなければならなかった⁶⁾」のである。

では、地域別にはどのような需給状況だったのだろうか。データの関係で食糧問題が緩和の方向にむかっていた49・50年度のものしかないが、表21によって検討してみよう。表から明らかのように、岐阜県の場合、大垣地域だけが、供給高が需要高を上回り、他の地域はすべて域内生産だけでは不足を生じている。これは、山間畑作地域が多いことに加え、引揚者や復員兵が大量に帰村し山間部人口が増大したことによると考えられる。ともかく、米の需給についてはこのような地域間の不均衡も存在したのである。

② 資源問題としての農地開拓と農地改革

GHQのなかで、農地改革を含む農業行政を管轄したのは、天然資源局(NRS, Natural Resources Section)の農業課である。ここでは、上記のような食糧問題をNRSが、どのような政策思想からつかみ、いかなる政策を日本の農林省とともに立案・遂行していったのかを探してみたい。

NRSが設置されたのは、45年10月2日の総司令部一般命令6号によるが、そこでは、NRSの任務と責任について「日本における農業、林業、水産業、鉱業(地質、水利を含む)の政策及び活動に関して連合総司令官に助言と情報を提供する⁷⁾」ことをあげている。つまり、農業は、経済民主主義の遂行を担当した経済科学局(ESS)の政策対象ではなく、資源管理対象部門の一つとして押さえられたのである。

このように、資源の一環として、あるいは他の天然資源との有機的連関のなかで農業を捉える考え方は、20世紀初頭以降の米国の開拓農業政策に端を発した「資源保全思想」の流れをくむものであった⁸⁾。また、1930年代大恐慌期におけるニューディール政策は、このような資源思想を全面的に発展させることになる。つまり、一方ではTVAに代表される河川総合開発と土

壤保全、農家育成の結合が追求され、他方では35年の国家資源委員会(National Resources Committee)の設置がなされた⁹⁾。後者は、大統領直属の諮問機関として、「公共事業、土地、水力、鉱物その他の資源の開発、利用及保存に関する全国的計画を立案¹⁰⁾」するために設けられたものであり、国家資源総動員政策とも通じる内容であった。

以上のような政策思想の系譜を背景に設立された、NRSが当面した「二つの最重要な農業問題は食糧不足と、農村社会とくに耕作農民の経済的に低く社会的に抑圧された地位¹¹⁾」であった。周知のように、農地改革は占領当初の政策課題ではそれほど明確化していたわけではなく、45年8月31日の「降伏後における米国の初期の対日方針」には「民主主義的基礎の上に組織せられたる労働、産業、及農業における組織の発展は之を奨励支持すべし所得並に生産及商業手段の所有権を広範囲に分配することを得しむる政策は之を支持すべし」というような抽象的な言回しとなっている¹²⁾。これについては、米国内務省内部での意見の対立があったといわれる。つまり、「フィーリーの語ったところによると、内務省内でもポートンとブレイクスリーは農地改革に賛成していたが、職業外交官はこれに反対していた。その理由は、改革によって食糧生産という当面の問題が阻害されるおそれがあるし、忍従一途な日本の農民は改革に協力しないのではないか、言い換えると日本の農民は人が好すぎて自分の土地を持とうとする気がないのではないかという見方からであった¹³⁾」。こうしてワシントンの三省調整委員会では、農地改革案は待たがかかり、「食糧の生産と分配に関する勧告『日本の食糧と農業の管理』」が優先された¹⁴⁾。

NRSも、当初は同様の姿勢であった。すなわち、GHQ内部での農地改革論議のきっかけとなった「アチソン・フィーリー文書」が、CIE(民間情報教育局)から送付された際にも、「農地改革は重要な問題であるので検討するが、いまのところ食糧問題がさらに緊急だと述べている」(NRSからの45年11月6日付け回答¹⁵⁾)ので

ある。ちなみに、NRSが農地改革に本腰をあげるのは、農林省主導による第一次農地改革法案が議会で審議されていた、45年12月9日に発表された「農民解放指令」からである。

以上から、NRSの課題が当初から農地改革のみに絞られていたわけではなく、むしろ食糧問題を重視していたことが、確認できよう。そこで、次にNRSの政策系列を、農業部門に限って整理してみることにしよう。NRSの基本認識は、「日本の必要物のうち、食糧が一番大事である。外国貿易の予想は、食糧の自由輸入に対して国内向け繊維の自由輸入以上の楽観を許していないから、日本の望ましい経済の現実的立案に当ては食糧増産の可能性を考慮せなければならぬ」、「もし、近い将来アメリカ財政の負担になる食糧輸入が止むべきであれば、日本は十分な外国為替の欠乏によって、外界の食糧資源から少なくとも部分的に孤立させられよう¹⁶⁾」という点にあった。

国内食糧増産の「主な手がかりは(a)現在の耕地の拡張、(b)現在の耕地の自然的改良、(c)作物の改良、(d)肥料の使用、(e)食糧作物の病害防止、(f)食糧増産の諸手段¹⁷⁾」である。農地政策としては、開拓を中心とした耕地の拡張と、灌漑・排水だけではなく交換分合を含む既耕地の改良が主軸とおさえられている。

一方、農地改革の方は、「封建的土地小作制度」を「是正するために」、「経済的改革」の一環として位置付けられている¹⁸⁾。他の経済改革としてあげられているのは、農業協同組合の設立、農業保険制度の実施、農業金融と農村課税の改善である。そのほか、農事指導員制度や農村生活改善員の設置、民主的な農業弘報の奨励などもおこない、農村の社会経済活動全般にわたる改革をとりあげている。

さらに、NRSは、農業を含む資源の「資源管理計画」を作成する必要性を強調した。とりわけ、長期的かつ総合的な資源の効果的な利用を扱う「国土計画」策定の組織的保障を重視し、経済安定本部内に資源委員会を設置させたことは、注目すべきことである¹⁹⁾。

以上のように、1940年代後半の食糧事情は戦

時中の前半よりも困難な状況にあったが、NRSは米国の資源政策の思想を受け継ぎながら、農地の拡大・改良を中心とした生産力対策と、農地改革を中心とした生産関係対策を結合させて、対応していったのである。しかもその際、NRSは、形式的には戦時農業統制諸手段と変らぬ、否場合によってはそれ以上に厳しい統制手段を行使する「日本政府農林省と協力して来た²⁰⁾」。つまり、日本の戦時農業統制と米国資源政策との奇妙な統合がなされていたのである。そこで、次に、戦後農地政策の2つの主軸である、農地開拓政策と農地改革について、順次検討することにしよう。

2 農地開拓政策の展開過程

① 緊急開拓政策の開始と農地改革との結合
終戦直後、土地開発における重点は、土地改良よりも開墾に置かれた。それは、「日本降伏の当時、日本の食糧問題は重大危機に直面していた。さらに復員兵士、引揚者、都市失業者、戦災疎開者を即時救済する緊急の必要が存在した。以上二つの問題を一挙に解決するのに恐らく最も手とり早く一番適当な方法は遊休地を開墾し困窮者を入植させること²¹⁾」であったからである。

こうして、GHQの指令に基づき、最初に策定されたのが「緊急開拓実施要領」(1945年11月9日閣議決定)である²²⁾。その基本方針としては、「終戦後の食糧事情及び復員に伴う新農村建設の要請に即応し、大規模なる開墾・干拓および土地改良事業を実施し、以て食糧の自給化を図ると共に、離職せる工員、軍人その他の者の帰農を促進²³⁾」することがあげられた。開拓目標は、5年間に、155万町の開墾(うち北海道70万町)と10万町の干拓を行ない、100万戸(うち北海道20万戸)の帰農させ、1600万石(米換算)を増産することが掲げられた²⁴⁾。

農林省では、45年10月に開拓局を設置するとともに、都道府県段階でも対応する組織をつくり、推進体制を確立した。また、開拓の事業主体は、開拓規模に応じて3つに区分された。すなわち、300町以上の「国営事業」、50-300町

の「委託事業」(都道府県、農地開発営団、地方農業会等)、30町未満の「補助事業」(県知事認可)である。

しかし、問題は、開墾用の土地の取得にあった。当初の対象地は、旧軍用地と国有林に限られていた。開拓計画の目標達成を保障する、民有未墾地取得の法的基礎は、1946年10月の自作農創設特別措置法公布(第2次農地改革)によってはじめて十全なものとなり、開拓政策は農地改革の一環としての未墾地解放と深く結合することになる。つまり「本法は日本政府に開発可能な土地並びに、その関連農地、及び、これらに附属する施設を民間地主から購入するか、又は他の政府機関から委譲せしめて、自作農たらしとする農民に売渡すことを許し²⁵⁾」たのである。

ところが、「緊急開拓」は、農業に適さない土地を開拓したり、入植者の事前審査が不十分であったり、開墾技術が欠陥が多いという問題を引き起こした。一方、傾斜生産方式による財政緊縮、海外引揚作業の一応の完結(1947年12月)という外部条件の変化も加わり、開拓政策は47年10月以降、再編されることになる²⁶⁾。つまり、「開拓事業実施要領」が省議で決定され、「失業救済という短期の開墾目標にかわり、既存の農業単位の安定性増加の手段としての長期の開墾政策が樹立された²⁷⁾」のである。具体的な変更点は、①事業年限を延長して、各年度毎の事業量を減らしたこと、②入植戸数を減らして、地元増反にふりむけたこと、③開拓事業に必要な技術的対策をとり上げたこと、であった²⁸⁾。こうしたなかで、1948年には、耕地の拡張面積が1940年以来はじめて潰廃面積を上回り、食糧事情も49年以降回復するに至る。

② 岐阜県における開拓と未墾地買収

つぎに、岐阜県における戦後開拓の展開を見てみよう。岐阜県では、1946年4月に開拓課が設置され、「緊急開拓」が推進された。当初、岐阜県の開拓可能地は、25,000町と予想されていた。これは、全国目標155万町の1.61%にあたる²⁹⁾。また、47年以降の「開拓事業実施要領」

において、農林省は岐阜県の未墾地買収面積を15,000町と見積ったが、これについては、地元民の反対意見と営農技術上の問題から、県が8,000町に切り下げさせた³⁰⁾。

未墾地買収は、1950年7月2日までに、8,910町(うち民有地6,978町、国有林野1,587町、旧軍用地344町)に達するが、これは全国(除北海道)の0.9%にしかすぎず、対開放農地面積比も28.8%で、全国(同上)平均の64.4%をかなり下回っている³¹⁾。他県の場合、平坦な軍用地が多かったが、岐阜県の場合、「そういう条件の地区は僅か1、2を数えるのみで、他は何れも真実の意味の開拓地が多かった。いわゆる山岳地帯の丘陵部、緩傾斜部である。概して交通不便にして、水利の便が悪く、また気候的条件にも恵まれないものが少なくな³²⁾」かったのである。また、岐阜県においては、47、48の両年度で、8,251町(92.6%)を、集中的に取得している。しかし、このような未墾地の買収および開拓については、地元農民や山林地主などから強い反発が存在した。彼らは、①高原地開拓のため、下流地方に水害、干害の危険がある、②地元の田畑・採草地・薪炭生産が侵される、③高原開拓には営農上の不安がある等の理由で反対した³³⁾。1954年までに、未墾地買収計画に対する異議申立は851件、訴願は39件に及び、うち1件は訴訟に持込まれた。異議申立のうち52件は、全部または一部容認となっている³⁴⁾。

一方、開墾実績は、1954年度末までに108地区で、入植者1,854町(うち田298町)、増反者790町(うち田254町)の合計2,644町に達した。畑が多いのは、標高の高い高冷地開墾が多いからであろう。ちなみに、54年の営農面積の内500町(全体の28.6%)が標高800メートル以上であった³⁵⁾。また、年度別の開墾面積の推移を前出の表18で見ると、1948年がピークであり、この時の対全国比率は、戦前戦後を通して最も高くなっている。さらに、表22によって、開拓耕地の地域別構成を検討してみよう。48年と49年の2ヶ年において、開拓耕地面積が最も多かったのは東濃地域であり、3,924町(全県の62.6%)に達する。とりわけ、恵那郡は、全県の

表22 地域別開拓耕地面積(1948・49年度計)
(単位:反,%)

	開拓耕地面積		うち開田面積	
	実数	構成比	実数	構成比
岐阜地域	107	1.7	4	0.4
岐阜市	0		0	
稲葉郡	83		1	
羽島郡	0		0	
本巣郡	9		2	
山県郡	15		1	
大垣地域	583	9.3	105	11.3
大垣市	0		0	
海津郡	1		0	
養老郡	108		4	
不破郡	132		99	
安八郡	112		0	
揖斐郡	230		2	
中濃地域	655	10.4	0	0
武儀郡	288		0	
郡上郡	367		0	
可茂地域	433	6.9	47	5.1
加茂郡	210		26	
可児郡	81		12	
益田郡	142		9	
東濃地域	3,924	62.6	663	71.8
多治見市	168		0	
恵那郡	3,527	56.3	636	68.9
土岐郡	229		27	
飛騨地域	566	9.0	104	11.3
高山市	0		0	
大野郡	306		13	
吉城郡	260		91	
合計	6,268	100	923	100

(資料)【岐阜県統計書】各年版。

過半数を越える56.3%を記録していることが特徴的である。そのほか、中濃地域および大垣地域山間部、飛騨地域が10%近く占めている。

だが、山間部における畑地経営は「その経営方法を高度に集約化せねば水田の如く、反当収入が上がらないこと、作物の販売に努力せねばならぬこと、主食を購入せねばならぬこと、その間二重に損失を蒙ること等³⁶⁾」の困難につき

あたり、多くの農家が離脱せねばならなくなった。ちなみに、54年度までに、2,916戸の入植農家のうち、31%にあたる903戸が離脱しているが、そのうち825戸は45-48年度入植者であった³⁷⁾。このような点にも、戦後当初の開拓政策の限界があらわれている。

3 農地改革の展開過程³⁹⁾

① 農地改革の実施過程

つぎに戦後農地政策のいまひとつの主軸である農地改革の、岐阜県における展開過程を検討することにしよう。最初に述べたように、岐阜県は農地改革史がまとめられていない数少ない県のひとつである。ただし、部分的には、上原信博「岐阜県福束輪中地帯における農地改革過程——岐阜県安八郡大藪町実態調査報告——」農政調査会、1949年、および『岐阜県史』通史編、現代、第4章第1節(安藤萬寿男氏執筆)、1973年において検討されている。しかし、それらは地域が限定されていたり、概括的な指標の提示に留まっており、岐阜県の農地改革の特質や県内の地域別特徴を明らかにしていないという限界をもっている³⁹⁾。本節では、以上の点を、従前の視角から明らかにしていきたいと思う。

そこで、まずはじめに、農地改革に実施機関として最も重要な役割を担った、市町村農地委員会の選挙と構成について見てみよう。市町村農地委員会は、小作5人、地主3人、自作2人が、それぞれの階層から選挙によって選出され、会長は委員の互選によって決定された。

第1回の総選挙は、46年12月に行なわれたが、その結果を示したものが表23である。だが、第一に330の市町村農地委員会のうち177の委員会が全階層とも無投票となっており、全階層とも投票を行なった委員会は48にすぎない⁴⁰⁾。とくに、飛騨山間部の益田・大野・吉城郡では、無投票が多かった。また、第二に投票棄権率を見ても、各階層とも北部山間部で高く、南部平坦地で低いという傾向がある。このように、一般に北部山間地域では、農地委員選挙は低調な結果に終わったといえよう。さらに、選出された市町村農地委員会会長を、階層別に見ると、安八郡のように17委員会のうち10の会長を小作人が占めている地域があるものの、ほとんどの地域は、委員配分比率よりも、地主・自作階層に傾斜した会長構成になっている。とりわけ、郡上、益田、大野の3郡36委員会では、

小作階層の会長は皆無であった。なお、47年3月末日現在における岐阜県全体の会長の階層別構成比は、小作26.4%、地主41.5%、自作32.1%であり、全国平均(順に24.8%、39.1%、34.5%)と比較すると、小作および地主の比率が高くなっている⁴¹⁾。

さて、県農地委員は、この市町村農地委員による間接選挙によって選出される。岐阜県の場合、1区と2区の2つの選挙区を設けたうえで、1947年2月25日に投票が行なわれた⁴²⁾。新委員(小作10人、地主6人、自作4人)は、高投票率で選ばれ、これに中立委員5人を加えて、計25人で委員会を構成した。選出委員の所属政党は、小作委員のうち7人が社会党、1人が自由党、地主委員では社会党、自由党が1人ずつ、自作委員では社会党が1人であり、あとは無所属であった⁴³⁾。

第1回県農地委員会は、1947年3月28日に開かれ、ただちに市町村農地委員会が作成した第1回買収計画承認について、審議を行なっている⁴⁴⁾。そこで、つぎに買収過程について、検討することにしよう。

② 農地等の買収過程

農地改革で解放対象となったのは、既墾小作地(一部自作地)だけでなく、宅地・建物・農業用施設、牧野、未墾地も含まれた。また、既墾地では、①不在地主所有小作地、②在村地主の所有する0.7町以上の小作地、③左記面積以下の小作地でも、その所有する小作地と自作地との面積の合計が2.0町を超えるときは、その超える小作地が「当然買収」された⁴⁵⁾。さらに、保有限度2.0町を超える自作地、仮自作地、法人その他団体所有農地・自作地、地主申出地、不耕作地も、農地委員会の裁量による「認定買収」の対象となった⁴⁶⁾。

以上のような買収基準の決定とともに、県農地委員会では、買収除外地も指定された。つまり、第一に特別な社会経済的な歴史的事情がある場合、隣接市町村在住者でも、「在村地主」と同等の扱いを受けることができた。岐阜県では、これによって459.9町(うち小作地36.4町)が

表23 地域別農地委員会選挙結果

(単位:件,%,人)

	農地委員会 数	全層無投票 委員会数	階層別投票棄権率				農地委員長階層別構成		
			小作	地主	自作	合計	小作	地主	自作
岐阜地域	83	40					23	37	23
岐阜市	10	4	24.2	33.9	40.9	35.3	2	5	3
稲葉郡	17	6	20	24	28	25	5	8	4
羽鳥郡	18	7	26	24	28	25	7	8	3
本巣郡	21	14	21.4	9.6	24.5	22.3	7	5	9
山県郡	17	9	25.2	36.3	?	31.4	2	11	4
大垣地域	83	44					35	30	18
大垣市	6	3	?	?	?	?	2	4	0
海津郡	9	5	25.6	0.0	53.2	33.0	2	7	0
養老郡	14	6	19.2	18.1	25.0	22.2	5	7	2
不破郡	13	4	23.4	30.3	42.5	34.5	5	5	3
安八郡	17	7	33.3	30.6	36.2	34.0	10	3	4
揖斐郡	24	19	17.1	35.5	25.2	22.6	11	4	9
中濃地域	44	21					6	21	17
武儀郡	27	16	23.5	38.9	50.1	40.8	6	12	9
郡上郡	17	5	32	40	43	41	0	9	8
可茂地域	52	23					8	24	20
加茂郡	27	9	32.3	22.9	50.6	35.3	4	11	12
可児郡	14	7	33.0	3.2	19.3	30	4	8	2
益田郡	11	7	35	?	49	46	0	5	6
東濃地域	48	33					8	20	20
多治見市	1	1	無	無	無	無	1	0	0
恵那郡	30	20	30.7	32.5	56.2	?	2	15	13
土岐郡	17	12	27.8	27.8	21.4	25.5	5	5	7
飛驒地域	20	16					4	8	8
高山市	1	0	19.9	無	55.3	42.3	1	0	0
大野郡	8	7	32.7	43.8	55.7	49.1	0	5	3
吉城郡	11	9	28.5	12.1	43.4	41.6	3	3	5
合計	330	177					84	140	106

(資料) 岐阜県農地課 【県農地委員会提出議案綴(昭和21年)雑款】 および同 【市町村農地委員会関係書】
1946年(いずれも、岐阜県歴史資料館所蔵)。

(注) 農地委員長階層別構成は、1947年2月8日現在。

表中「無」とあるのは無投票の意味、また「?」とあるのは不明の意味である。

在村地主所有地扱いとなった⁴⁷⁾。この数字は、全国(ただし、13県は不明)でも、長野県に次ぐ規模であった。岐阜県の場合、土地所有者が買収逃れのために活用したらしく、市町村農地委員会から申請された13件の隣接区域指定案については、県農地委員会の実態調査担当者が「(指定により)耕作民ノ動搖ヲ来スコトヲ懸念ス」

とか「却下スルヲ相当トスル」ものが、3件、140町近く含まれていた⁴⁸⁾。

買収除外の第二のケースは、自創法第5条にもとづくものである。岐阜県では、件数ベースでみると都市計画区域内農地の1,003件が最も多く、これは全国(除北海道)の10%に達した。都市計画内農地については、小作農民と土地資

産保全をねらう都市地主との力関係によって、買収か否かが決定されていたが、岐阜県の場合比較的都市地主の利害と力が強かったといえよう⁴⁹⁾。ついで件数が多いのは、疾病等による一時貸付地 301 件、収穫不定地 136 件となっている。面積ベースでは、やはり都市計画区域内農地が 157.8 町と全体の 51.7% を占め、試験研究・農業指導目的農地の 35.1 町、11.5%、応召等による一時貸付地の 30.5 町、10.0% を大きく引き離している⁵⁰⁾。

このように、買収基準および買収除外地を順次決定していくことと並行して、農地の買収が、1947 年 3 月 31 日から 50 年 7 月 2 日の間に、都合 16 回にわたって全国一斉に行なわれた。岐阜県では、1947 年 12 月 2 日の第 4 回買収までに、全体の 75.7% を解放するという進捗ぶり、全国(除北海道)平均の 63.9% を大きく上回った⁵¹⁾。

県内では、小作地率が高く、農民運動も盛んであった西濃地域での進展が早く、『朝日新聞』の 1947 年 8 月 21 日付および 9 月 3 日付記事では、日農幹事の太田寛治農地委員会長の「熱心な奔走」の結果、安八郡神戸町では目標面積の 90% 弱が解放され、県下一の進捗度であると報じている⁵²⁾。

③ 農地所有者の抵抗

改革の急速な進行のなかで、農地所有者は多様な形態で抵抗を試みた。農地委員会のヘゲモニーを握って業務を遅滞させることもその一つであるが、合法・非合法の土地取上げや買収・売渡計画への異義申立・訴願・訴訟などが主要手段であった。

非合法的な土地取上げの規模については、数的に把握することは困難であるが、関連する数字を拾うと、次のような状況であった。地主の土地取上げに起因する争議数は、1945 年 8 月 15 日からの 1 年間に 368 件(1 件あたり 1.0 反)、46 年 8 月 15 日からの 1 年間に 173 件(1 件あたり 0.9 反)、47 年 8 月 15 日から同年 12 月 31 日までに 72 件(1 件あたり 0.9 反)と推移するが、翌 48 年 1 月 1 日から 6 月 30 日まで

の半年では、実に 2,747 件を記録する。この時の 1 件あたり面積は 0.3 反であり、土地取上げが次第に内訌化していった状況がうかがえる⁵³⁾。県警察部も、「農地調整法令違反は厳罰」(『朝日新聞』岐阜版、1947 年 3 月 27 日付)と警告を発していたが、結局 1947-48 年の 2 年間に、474 件の送検を記録している。これは岩手県に次ぐ多さであり、とくに 48 年には全国 1 位の 441 件(全国の 15%) を数えた⁵⁴⁾。

他方、合法的な土地取上げは、農地委員会に対する農地賃貸借解除解約申請を通して行なわれた。1946 年 11 月 22 日から 1950 年末まで(1948 年 7 月 1 日から 49 年 3 月 31 日までの期間を除く)の申請件数は 1,311 件であり、全国総件数の 0.5% にすぎなかった⁵⁵⁾。しかし、申請通り許可された比率は、全国平均 63.4% に対し 84.3% と著しく高い。申請理由別に見ると、当初は「一時賃貸事由の解消」や「耕地過少による生活困難」が多かったが、49 年度では、「経営拡張」が第 1 位で全体件数の 40.4% を占め、第 2 位も「労力増加による経営拡張」である。しかも、容認率は、当初の 5 割程度から 49 年度には 92.6% へとハネ上がり、経営拡大目的の土地取上げを事実上容認するようになっている。

次に、買収計画に対する異義申立の状況を見ておこう。異義申立は、市町村農地委員会が作成した買収計画についての 10 日間の縦覧期間内に、当該委員会に対し提起されるものである。岐阜県における異義申立数は、1947 年 1,018 件、48 年 381 件、49 年 127 件、合計 1,526 件であるが、これは全国比でわずか 1.6% に過ぎない。地主のなかでは不在地主による異義申立が多く、全体の 65.2% を占め、次いで在村耕作地主、在村不耕作地主の順である⁵⁶⁾。

異義申立についての市町村農地委員会の決定に不服な者は、県農地委員会に対し訴願を提起することができた。1947-49 年度末までの、農林省業務統計ベースの訴願件数は、174 件で、これも全国比でわずか 0.7% の比重しかなかった。このうち容認されたものは 1 件のみである。さて、その提起理由を見ると、不在地主否認が最も多く 32 件、次いで農地否認 23 件、自作希望

表24 訴願の地域別事由別構成

地域	合計件数		不在地主 否	自 希 望 地	農 地 面 積 不	農 地 対 価 不	農 地 否 認	期 及 買 収 不	小 作 地 で な く 自 作 地	保 有 小 作 地 選 択 希 望	公 攤 上 の 所 有 権 者 と 相 違	売 渡 に つ い て	そ の 他
	美 敷	構 成 比											
岐阜地域	(58)	(22.4)	(18)	(3)	(2)	(1)	(6)	(1)	(4)	(1)	(3)	(14)	(5)
岐阜市	26	10.0	7	2	2	1	3	1			1	6	3
岐阜郡	14	5.4	4	1			1				1	7	
岐阜市	5	1.9	3	1			1			1			1
岐阜郡	5	1.9	2	1			1		4				1
岐阜市	8	3.1	2				1					1	
大垣地域	(26)	(10.0)	(2)	(0)	(1)	(8)	(2)	(0)	(3)	(0)	(3)	(2)	(5)
大垣市	6	2.3			1	1	1				2	1	1
大垣郡	3	1.2			1	1	1		1		1	1	1
大垣郡	5	1.9			2	2	1						
大垣郡	1	0.4				4	1		1		1		1
大垣郡	7	2.7	1										2
大垣郡	4	1.5	1										
中濃地域	(39)	(15.1)	(5)	(2)	(1)	(3)	(7)	(1)	(7)	(1)	(0)	(4)	(7)
中濃市	17	6.6	2	2	1	3	3	1	3	1		3	2
中濃郡	22	8.5	3	1	1	3	4		4			1	5
可成地域	(37)	(14.3)	(8)	(2)	(0)	(0)	(2)	(0)	(6)	(2)	(0)	(11)	(6)
可成郡	22	8.5	7	1			1		4			6	4
可成郡	14	5.4	1	1			1		2			5	2
可成郡	1	0.4											
東濃地域	(33)	(12.7)	(6)	(1)	(5)	(1)	(4)	(0)	(0)	(0)	(1)	(6)	(9)
東濃市	11	4.2	1	1	5	1	1					1	7
東濃郡	13	5.0	2	1			2					3	2
東濃郡	9	3.4	3				1					2	2
飛騨地域	(5)	(1.9)	(2)	(1)	(0)	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)	(0)	(0)	(1)
飛騨市	1	0.4						1					
飛騨郡	3	1.2	2	1									
高山市	1	0.4											
高山市	1	0.4											
県内小計	230	(88.8)	(41)	(9)	(9)	(13)	(21)	(3)	(20)	(4)	(7)	(34)	(36)
愛知県	13	5.0		2			8					1	3
愛知県	6	2.3					6						
愛知県	10	3.9				1	7						
その他													
総計	259	100	41	11	9	14	42	3	20	4	8	36	40
(構成比)		(100)	(15.8)	(4.2)	(3.5)	(5.4)	(16.2)	(1.2)	(7.7)	(1.5)	(3.1)	(13.9)	(15.4)

(資料)岐阜県農務部農地開拓課「農地訴願訴訟」綴、1948-49年、および岐阜県農地課「農地委員提出訴案綴」1948年、5の1より作成。

農地 21 件が続いている⁵⁷⁾。

また、表 24 は、訴願の地域別事由別構成を示したものである。ただし、一部の資料が欠如している県農地委員会提出議案をもとに集計したものであり、取下げられた訴願も含まれている場合もあるので、上の数字とは一致しない。しかし、農地所有者の抵抗理由の地域別特質をみるためには、問題はないと考えられる。まず、事由別内訳を見ると、総件数 259 のうち最も多いのが、農地否認の 42 件(16.2%)であり、以下、不在地主否認 41 件(15.8%)、売渡について 36 件(13.9%)、小作地でなく自作地 20 件(7.7%)が続く。訴願人の居住地域別訴願件数合計は、県内 88.8%、県外 11.2%である。県内では、岐阜市と稲葉郡を中心とする岐阜地区と、中濃地区、可茂・益田地区などで多く、逆に飛騨地区、大垣地区では訴願が少ない。特徴的な地域を見ると、岐阜地区では、不在地主否認が最も多く、これに売渡関係、農地否認が続く。大垣地区で最も多いのは、農地買収対価についての不服であるが、これは耕地整理後の農地をめぐる集団的に行なわれている。それにしても、小作地率が高く、しかも農民組合主導のもとで急速な農地解放がなされた地域のわりには、大垣地区の訴願件数が少ないことは、注目されよう。さらに、県外では、不在地主否認が皆無であるのに対し、合計 29 件のうち 21 件までが農地否認に集中している。この数字は、県内を含む農地否認訴願合計件数の半分を占める。これらのなかには、川崎資本や日本発送電等の法人会社による訴願が入っている。つまり、戦時中の軍需資本の土地集積をめぐる農地委員会と会社の抗争が存在したのである。これらの会社の土地所有利害の性格が、小作料に寄生する、いわゆる「半封建的土地所有」のそれと異なることは、いうまでもない。

さらに、これらの訴願裁決にも不服な者は、訴訟を起こすことになったが、1951 年までに第一審に提起された既墾地関係訴訟は 16 件、同第二審は 7 件、第三審 5 件であり、岐阜県は「最も訴訟の少なかった県」の一つであった⁵⁸⁾。

以上のように、非合法的な抵抗に比べて、合

法的な対応が相対的に少なかったことが、岐阜県の大きな特徴であった。

④ 農地解放の結果

ここでは、主として「農地等開放実績調査⁵⁹⁾」にもとづいて、前述した未墾地解放以外の、小作地解放、宅地・建物・農業用施設解放、牧野解放のそれぞれの結果について、順次見ていきたい。

まず、小作地解放から検討していこう。1950 年 8 月 1 日現在、解放総農地は 31,658 町で、うち 27,427 町(86.6%)が買収によるものであり、残りの 4,231 町は財産税物納などによる所属替農地(旧軍用地 36 町、各省所管国有地 12 町を含む)であった。このうち認定買収農地は 1,376 町で、全買収農地の 5%に相当するが、全国(除北海道)平均の 7%を下回っている。

他方、売渡面積は 31,344 町であり、312.6 町が売渡未済農地として残った。その内訳を見ると、零細農家の小作地 133.9 町が一番多く、二反未満(農林省基準)の小作農家が切り捨てられていることに注意する必要がある。ついで多いのは、都市計画区域内農地で売渡保留となった 59.2 町である。売渡をうけた農家は 119,120 戸であり、1947 年 8 月 1 日現在の農家戸数(『岐阜県統計書』による)の 85.5%に及び、一戸あたり平均 2.6 反であった。

また、1945 年 11 月 23 日現在の小作地面積を基準とする解放率を算出すると、岐阜県は 79.8%であり、全国平均の 81.6%を若干下回っている。この結果、1950 年 8 月 1 日現在の残存小作地率は、10.7%と、全国平均の 9.8%を 1 ポイント上回った。

これを、県内市郡別に見たのが表 25 である。解放率が高い地域は、大野郡 99.9%、本巣郡 93.4%、可児郡 93.2%、不破郡 91.6%、海津郡 91.2%などであり、もともと小作地率が低い飛騨山間部と、農民組合の強固な組織がある西濃平坦部での解放度が高い。他方、解放率の低いところは、郡上郡 62.3%、武蔵郡 66.3%、土岐郡 66.8%、益田郡 67.1%、羽島郡 68.3%などである。また、残存小作地率は、多治見市が 35.3%と著

表25 岐阜県の地域別農地改革実績

(単位:町,%,戸)

	1945.11.23現在			解放面積 (所属管等合) ③	解放率 ③/②	1950.8.1現在			農地を買収された地主戸数				売渡を受け た農家戸数
	農地面積		小作地率			農地面積 合計④	小作地⑤	残存小作地 率⑤/④	個人地主		法人地主		
	合計①	小作地②	②/①						在村	不在村	在村	不在村	
岐阜地域	20,708	10,175	49.1	8,071	79.3	20,609	2,317	11.2	6,909	7,572	987	140	30,999
岐阜市	2,311	843	36.5	654	77.6	2,336	291	12.5	1,016	1,170	75	30	3,413
岐阜市	5,258	2,481	47.2	1,890	76.2	5,256	665	12.7	1,770	1,537	209	22	7,639
稲羽郡	4,717	2,442	51.8	1,669	68.3	4,722	499	10.6	1,414	1,296	163	16	7,296
羽島郡	4,958	2,758	55.6	2,577	93.4	4,914	534	10.9	1,687	2,111	294	45	7,736
本巣郡	3,464	1,651	47.7	1,281	77.6	3,381	328	9.7	1,022	1,458	246	27	4,915
大垣地域	24,036	14,213	59.1	12,100	85.1	24,111	2,337	9.7	8,124	7,020	1,171	130	32,544
大垣市	1,453	935	64.3	787	84.2	1,560	151	9.7	424	686	62	22	2,293
大垣市	4,188	2,798	66.8	2,551	91.2	4,208	213	5.1	1,383	641	134	6	4,384
津市	4,408	2,691	61.0	2,174	80.8	4,412	348	7.9	1,328	971	173	20	6,106
老女郡	2,968	1,488	50.1	1,363	91.6	2,965	476	16.1	1,133	876	171	17	4,919
不破郡	5,393	3,314	61.5	2,895	87.4	5,349	457	8.5	1,812	1,797	185	32	7,273
安八郡	5,626	2,987	53.1	2,330	78.0	5,617	692	12.3	2,044	2,049	446	33	7,569
中濃地域	10,466	3,523	33.7	2,293	65.1	10,414	1,018	9.8	3,452	3,542	524	58	14,590
中濃市	5,590	2,429	43.5	1,611	66.3	5,545	619	11.2	1,777	2,096	360	37	8,765
武儀郡	4,876	1,094	22.4	682	62.3	4,869	399	8.2	1,675	1,446	164	21	5,825
可茂地域	11,649	4,236	36.4	3,271	77.2	11,564	1,419	12.3	4,201	3,729	609	57	15,171
可茂市	6,590	2,322	35.2	1,882	81.1	6,555	830	12.7	2,329	1,839	302	24	8,176
加茂郡	2,986	1,458	48.8	1,083	93.2	2,979	442	14.8	987	1,468	253	25	4,707
可児郡	2,073	456	22.0	306	67.1	2,030	147	7.2	885	1,422	54	8	2,288
益田	10,759	5,247	48.8	3,999	76.2	10,779	1,455	13.5	3,198	2,773	508	45	15,817
東濃地域	8,046	3,827	47.6	3,017	78.8	8,086	891	11.0	2,355	1,584	294	28	9,881
多治見市	2,190	1,162	53.1	776	66.8	2,177	382	17.5	745	1,051	158	16	4,857
豊田郡	8,616	2,281	26.5	1,923	84.3	8,510	613	7.2	4,604	1,682	345	48	9,999
豊田郡	1,271	584	45.9	426	72.9	1,266	118	9.3	295	1,127	36	3	1,934
高野郡	3,620	624	17.2	624	99.9	3,584	203	5.7	2,285	720	77	22	3,284
大野郡	3,725	1,073	28.8	873	81.4	3,660	292	8.0	2,024	835	232	23	4,781
吉城郡	86,230	39,667	46.0	31,658	79.8	85,985	9,191	10.7	30,518	26,251	4,144	478	119,120
総計													

(資料)「農地改革資料集」第11巻、御茶の水書房、1980年、404頁以下。原資料は、農林省農地局農地課「農地等解放実態調査」。

しく高く、ついで土岐郡 17.5%、不破郡 16.1%、可児郡 14.8%というように、東濃地域で相対的に高くなっている。陶磁器産業が盛んなことと零細農家が非常に多いことが関係すると考えられる。

第二に、宅地・建物・農業用施設の解放について見てみよう。農地改革では、農地だけでなく、これらの附帯物件も、耕作農民の申請に基づく市町村農地委員会の認定によって、解放された。岐阜県でも、宅地 274.4 万坪、住宅・建物 657 棟、池沼溜池 667 反歩、水路 87 反歩、堤塘 106 反歩、農道 16 反歩、防風林地等 4 反歩、雑地 27 反歩が、耕作者の手に渡った。

岐阜県の宅地・建物・農業用施設の買収対価は、農地買収価格の 9.2%にあたるが、これは全国平均の 6.9%よりも高かった。とりわけ、「雑地」解放は全国(除北海道)の合計面積の 20.2%、対価の 15.8%を占めた。

最後に、牧野解放を見てみよう。牧野解放は、1947 年後半に、GHQ の強い指示によって着手されるが、ねらいは小規模畜産農民への放牧・採草地の再配分にあった⁶⁰⁾。岐阜県の保有限度面積は、県下一律 5.7 町と決定された⁶¹⁾。

牧野については、山林との区別がしにくいことや、利用形態の複雑さのために、正確な土地台帳が整備されているとはいいがたい。このことを念頭において、解放実績を見ておこう。1945 年 11 月 23 日現在の岐阜県総牧野面積は、35,962 町であり、うち 75%が個人利用採草地であった。全国(除北海道)計に占める岐阜県の比率は 6.3%であり、農地面積の比率 1.9%よりもはるかに高く、山間部の多い岐阜県の特徴をよく反映していた。この牧野のうち 16,684 町、46.4%が小作地であった。また、不在地主は 7.6%の土地を占有するに過ぎず、ほとんどが在村地主の所有地であった。

だが、解放された牧野面積は 6,453 町であり、小作地合計の 38.7%にとどまっている。これは、全国(除北海道)の 3.1%にしかならず、小作地の構成比 6.7%の半分であり、岐阜県における牧野解放が相対的に進まなかったことを意味する。とくに、県知事に指定権限が与えられて

いた、40 町歩以内の「優秀農場」の買収除外は膨大であった。岐阜県のこの面積は 6,393 町に及び、全国(除北海道)の 77%にも達したのである。

以上で見てきたように、農地改革は戦前の地主小作関係の内的解決形態として、連続的に登場してきたわけではなく、ボックス・アメリカナの新世界体制創出過程と結びつきながら、戦後の社会的危機や食糧・失業問題への対応という新たな課題に因應べく、農地開拓等の生産力(資源)政策との有機的連関のなかで展開されてきたのである。こうした戦後農地政策の遂行過程によって、農村内部における地主小作問題という旧来の土地問題は「解消」されることになるが、都市的土地所有・利用と農業的土地利用の対抗という戦時下で急速に拡大した土地問題については解決フレームは与えられず、この問題をめぐる農地委員会と資本および都市的土地所有者との対立がしばしば見られた。とはいえ、戦後初期の時期は、都市的土地利用による土地要求は戦時期と比較すると、大きく収縮しており、いまだ全国的な問題として顕在化するまでには至っていない。むしろ、1940 年代後半の土地問題は、食糧・失業問題を同時に解決しうる農地をいかに確保するかに移っていたといえよう。

注

- 1) 農地改革についての論説を集約したものとして、農政調査会「農地改革についての諸論説(その 1-3)」1959-60 年、および暉峻衆三編「昭和後期農業問題論集 農地改革論」I・II 巻、1985、86 年(なお、II 巻末尾に、編者による解題と 1984 年までの主要文献目録が付されている)がある。また、1970 年代の農地改革論議を批判的に検討したものとして、野田公夫「最近の農地改革研究とその問題点——農民的土地所有評価をめぐって——」『新しい歴史学のために』を、参照されたい。
- 2) 拙稿「前掲論文」、181 頁以下参照。
- 3) 民主主義科学者協会農業部会編「日本農業年報」第 1 集、月曜書房、1948 年、70 頁。
- 4) セオドア・コーエン(大前正臣訳)『日本占

- 領革命——GHQからの証言——』上巻, 222頁。
- 5) 民主主義科学者協会農業部会編『前掲書』, 第2章「戦後食糧問題の推移」による。
- 6) 斎藤邦八『統制下の岐阜県米穀業界誌』岐阜県食糧協同組合, 1941年, 64頁。
- 7) 連合軍総司令部(総理府資源調査会訳)『日本の農林水産資源』時事通信社, 1952年, 18頁。原資料名は, GHQ/SCAP/NRC発行の, M. B. Williamson, *Agricultural Programs in Japan 1945-51*, Report Number 148, October 1951, Tokyo。
- 8) 資源保全思想については, 大森弥「行政における機能的責任と『グラス・ルーツ』参加(1-4)」『国家学会雑誌』83巻12号, 84巻9・10号, 11・12号, 88巻3・4号, および, 仁連孝昭「アメリカ水資源開発思想の系譜」『地域と自治体』第5集, 自治体研究社, 1976年, 参照。
- 9) NRCについての詳細な研究は現在のところ未見である。とりあえず, アメリカ経済研究会編『ニューディールの経済政策』慶応通信, 1965年, 200頁以下参照。また, 30年代の土壌保全政策については, 同上書, 第二部第一章に詳しい。TVAについては, 佐々木雅幸「TVA——草の根民主主義の現実」『経済論叢』120巻3・4号, 1977年9・10月, および仁連孝昭「アメリカの地域計画」『自治体問題講座5国土・都市・農村と地域開発』自治体研究社, 1979年, 第九章を参照。
- 10) 植村甲午郎「天然資源の開発利用と総動員準備」『資源』第7巻5号, 1937年6月, 5頁。
- 11) 連合軍総司令部『前掲書』17頁。
- 12) 米国およびGHQにおける農地改革構想の成立過程については, R・P・ドーア「進駐軍の農地改革構想」『農業総合研究』14巻1号, 1960年1月, 岩本純明「<農地改革I>アメリカ側からの照射」思想の科学研究会『共同研究/日本占領軍その光と影』上巻, 現代史研究会, 1978年, 同「占領軍の対日農業政策」中村隆英編『占領期日本の経済と政治』東京大学出版会, 1979年, スーザン・D・チラ(小倉武一訳注)『慎重な革命家達——占領軍のプランナー達と戦後日本の土地改革——』農政研究センター, 1982年, 大和田啓気「農地改革と占領軍総司令部」『農地改革資料集成』15巻, 農政調査会, 1982年, および暉峻衆三『前掲書』, 「前掲解題」を参照。
- 13) セオドア・コーエン『前掲書』, 72頁。
- 14) 同上, 73頁。
- 15) 大和田啓気「前掲解題」, 13頁, 原文は, 同書, 97頁にある。
- 16) 連合軍総司令部(経済安定本部資源調査会訳)『日本の天然資源』時事通信社, 1951年, 394頁。原資料名は, GHQ発行の, *A Report on Japanese Natural Resources*, 1949。
- 17) 同上。
- 18) 前掲『日本の農林水産資源』, 52頁以下による。
- 19) 前掲『日本の天然資源』528頁。なお, NRSと日本の国土計画行政との関係については, 西水孜郎『国土計画の経過と課題』大明堂, 1975年, 20頁以下参照。
- 20) 前掲『日本の農林水産資源』, 22頁。
- 21) 同上, 84頁。
- 22) 農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』農政調査会, 1951年, 1116頁。
- 23) 戦後開拓史編纂委員会『戦後開拓史(完結編)』全国開拓農業協同組合連合会, 1977年, 5頁。
- 24) 同上。以下, 本項の記述は, 特に断らない限り, 同上書による。
- 25) 前掲『日本の農林水産資源』, 84頁。
- 26) 同上, 86頁, および農地改革記録委員会『前掲書』1118頁による。
- 27) 前掲『日本の農林水産資源』, 86頁。
- 28) 農地改革記録委員会『前掲書』1118頁。
- 29) 以下の記述は, 特に断らない限り, 前掲『岐阜県の開拓』による。
- 30) 『朝日新聞』岐阜版, 1948年2月3日, 11日付。
- 31) 農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻, 1980年, 738頁。
- 32) 前掲『岐阜県の開拓』106頁。
- 33) 『朝日新聞』岐阜版, 1947年10月22日付。
- 34) 前掲『岐阜県の開拓』33頁。
- 35) 同上, 102頁。
- 36) 同上, 106頁。
- 37) 同上, 37頁。
- 38) 本節は, 拙稿「岐阜県農地改革の輪郭(覚書)」『岐阜近代史研究』岐阜県近代史研究会, 創刊号, 1987年5月, を改稿したものであり,

- 重複している場合が多い。ご了承願いたい。
- 39) 詳しくは、同上、69頁参照。なお、この2つの文献以外に、農林省京都農地事務局『農地改革に依る農村変貌調査』1950年1月においても、本巢郡七郷村を調査対象の1つにして、農地改革以後の農村各階層の動向を追っている。
- 40) 岐阜県知事発農林省農務局長宛「農地委員会選挙状況報告に関する件」1946年12月27日付、岐阜県農地課「昭和21年市町村農地委員会関係書」綴所収(本資料は岐阜県歴史資料館所蔵)。
- 41) 前掲『農地改革資料集成』第11巻、788頁。原資料は業務統計である。
- 42) 『朝日新聞』岐阜版、1947年3月1日付。
- 43) 農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第6巻、1977年、734-753頁。
- 44) 「第一回農地委員会提出議案」1947年3月28日付、岐阜県農地課「県農地委員会提出議案綴」昭和23年、5の1、所収(原資料は岐阜県庁所蔵、同マイクロフィルムは本学地域経済研究所で所蔵している)。
- 45) 保有限度面積については、前掲『農地改革顛末概要』228頁以下による。ただし、県農地委員会では、県内を平坦部と山間部に2区分したうえで、前者では0.7町と2.2町、後者では0.6町と1.9町がそれぞれ保有限度として「原案通可決」(「第三回農地委員会議事進行順序」)『第四回農地委員会提出議案』1947年7月1日所収)されており、食い違っている。この点の検証は今後の課題である。詳しくは、拙稿「岐阜県農地改革の輪郭(覚書)」71頁参照。
- 46) 野田公夫氏は、認定買収の特別な意義を「当然買収とは違い客観的基準をもたぬため、その徹底度は小作農民の主体的力量に大きく依存」するところに求めている。同「京都府における農地改革期『土地問題』の性格」『農林業問題研究』第58号、1980年6月、26頁、注16、参照。
- 47) 前掲『農地改革資料集成』第11巻、150頁。原資料は、農林省農地部農地課「農地等開放実績調査」(1950年8月1日現在)である。
- 48) 「議案四 隣接市町村の区域指定申請に関する承認の件」前掲『第一回農地委員会提出議案』所収。なお、申請地のほとんどが、山間部である。
- 49) 詳しくは、前掲拙稿「戦前・戦時国土開発と土地問題」、181頁以下参照。
- 50) この段落の数字は、前掲『農地改革資料集成』第11巻、45頁の「農地等開放実績調査」による。
- 51) 同上、76-77頁による。
- 52) 1947年5月12日に、中央農地委員の一人として西濃地方の査察を行なった平工喜一日農県連委員長は、「農地解放の進捗状況は一応は農民組合組織の発達に比例してゐる」と総括報告している。前掲『農地改革資料集成』第6巻、1,272頁以下による。なお、1930年代の農民運動と農地改革における解放結果の関連については、西田美昭「農地改革の歴史的性格」歴史学研究会編『歴史における民族と民主主義』青木書店、1973年、およびこれを批判した野田公夫「最近の農地改革研究とその問題点」(前掲)を、参照されたい。
- 53) 数字は、前掲『農地改革資料集成』第11巻、930頁所収の「業務統計」による。
- 54) 同上、947頁。
- 55) 本段落の数字は、同上、852頁以下による。
- 56) 同上、744頁。
- 57) 同上、745頁。
- 58) 引用は、前掲『農地改革顛末概要』454頁。数字は前掲『農地改革資料集成』第11巻、750頁以下による。なお、違憲訴訟は皆無である。
- 59) 以下、この項の数字は、特に断らない限り、すべて前掲『農地改革資料集成』第11巻、35-717頁による。
- 60) 詳しくは、前掲『農地改革顛末概要』314頁以下参照。
- 61) 同上、324頁。

IV 農地改革から農村再建へ

1 戦後初期の農村建設事業

① 「農村建設事業」の概要

前章では、戦後農地政策が、食糧危機という状況のもとで農地開拓と農地改革とが結合して、出発したことを述べてきた。次に問題となるのは、戦後初期の農村において、このような

農地政策のドラスチックな変化を前提にして、どのように農村再建がなされたのかかという点である。本章では、この問題を、農林省の戦後最初の農村建設計画である「農村建設事業」の構想と、その指定をうけた岐阜県恵那郡加子母村の実績分析を通して検討してみたい。

「農村建設事業」は、農林省農地局計画部の管轄のもとで、1949年度から開始され、56年度までに、200余の町村が指定された¹⁾。しかし、1956年度から開始された、河野農政による「農山漁村建設総合対策」(いわゆる「新農村建設」)と比較すると、「確とした予算(事業費)を伴ったものではなかったため、その実績について十分なものを残しえなかった²⁾」と政策サイドによって評価されているため、戦後農村開発史のなかでは忘れ去られた存在となっている。したがって、本章では、この事業の農村開発史における再評価もねらっている。

この「農村建設事業」立案の背景となった、農地局の情勢認識は、「現下国際経済下における我が国の農業事情の変転期に際会して、経営耕地が零細化する傾向は増々強く、又農家二、三男が自立自営の機会をうることは愈々困難となってきている³⁾」というところにあった。したがって、事業目的は、「右に対処して開拓可能の未墾地を有する町村について、農村全体としての再建計画樹立を目途として必要な開拓適地の取得を計り、これら取得未墾地の配分による既存農家の経営規模の拡大適正化、人口過剰地帯より未開発地帯への入植者送り出しによる残存農家の規模拡大及びそれらの農家の受入れによる土地資源の開発等を計り、これらと共に耕地改良計画、耕地整理計画、交換分合其の他関連する各般の要素について総合的再建計画の樹立を指導し、以て健全農家の育成による土地生産力の高度化と人口負担力の増大を計らんとする⁴⁾」ところにおかれた。

つまり、緊急開拓政策の変化を前提に、開拓による一定規模の「健全農家」の育成、さらに、これら農家を要素単位とした「農村全体」の再編＝再建によって、耕地の零細化と農村人口過剰に対応しようとしたのである。

しかし、先に述べたように、事業費補助金はなく、農林省農地局は農村建設計画策定のための基礎調査や、地区開拓計画、健全農家育成計画等について、援助をおこなっただけであり、基本的に「この計画は必要ある町村について自主的に樹立すること⁵⁾」された。

さて、事業初年度の1949年度指定町村は、加子母村以外に、広島県山県郡本地村、熊本県阿蘇郡内牧町、京都府天田郡細見村、長野県諏訪郡北山村、岡山県川上郡湯野村の5町村であった。

② 事業の歴史的位置

ところで、この「農村建設事業」は、戦前からの農村開発史のなかでは、どのように位置付けられるのであろうか。ここでは、この点について、少し述べてみたい。

別稿で述べたように、日本の農村開発政策は、「昭和恐慌」対策としての経済更生運動から、本格的に展開する⁶⁾。その後、経済更生運動は特別助成制度によって充実されるが、戦争が本格化し生産力拡充が要請されるなかで、適正規模農家育成を軸とした「標準農村設定」による「皇国農村確立運動」へと、引き継がれる⁷⁾。

問題は、戦後の「農村建設事業」において、これらの農村開発の政策思想と手法が、どのように受け継がれたのかということである。「農村建設事業」を所轄した農林省農地局計画部経済課では、「農村建設資料」と題する行政参考資料をシリーズで刊行しているが、そのなかの一冊に『農山漁村経済更生計画に関する資料⁸⁾』がある。この文書は、経済更生運動を指導した、小平権一元経済更生部長の論文⁹⁾を、そのまま再録しているものである。

ちなみに、小平論文の基本認識は、「大東亜戦争が開始するに至って、経済更生計画の本来の目的は次第に薄らぎ、理想の農村の建設は遂に中絶するに至った」という点が第一点である。第二に、「理想の農家、農村の設定建設は、今後の重要な農業政策上の課題として残された」のであり、「茲に於てか、再び農山漁村の建設運動を興さなくてはならない」という。そして第

三に「其のやり方は、更生計画と標準農村建設計画を充分参考として、目標を協同民主の福祉社会の実現に置き、各般の建設計画を協同組合を中心として樹立すべきである」と述べている。具体的には、各種農業施設の整備や生活改善、厚生施設の整備、農村電化などの農村建設の「基本要素」や、標準農村設定で構想された適正経営の考え方は、戦後においても踏襲されるべきものとして捉えられている¹⁰⁾。

さて、小平論文を参考資料としたねらいについて、農林省農地局計画部経済課長は、同書の「はしがき」で、つぎのように述べている。「経済更生運動は、昭和五、六年の農山漁村が不況のどん底に陥った時に、農山漁村を更生し、農山漁家を永遠に安定せしめる目的を以て各町村毎に更生計画を樹立し、全町村民の協力一致により、実行した運動であるが、其の後戦争の勃発と共に其の目的事業を実行することが出来なくなって今日に至っている。現在農地並に未墾地解放の前後措置及び之を機会に戦争によって破壊された農山村の再建を図らうとする気運が再び高まりつつある情勢に対処して、未墾地の合理的配分による永続的な健全農家群の創設と、それに伴う土地利用の調整を中軸とする新農村建設計画が考慮」され、「経済更生運動の足跡を辿」る必要があると。つまり、経済更生運動の位置付けについては、小平論文とはほぼ同じであり、農村建設の目的こそ、戦前戦後で大きく異なっているとはいえ、農村建設手法については「参考」となるという考え方である。

しかも、「農村建設事業」においては、後の「新農村建設運動」の以降の現代日本農村開発の基本要素となる、「農業近代化」ないし「農業構造改善」といった考え方は前面にでてきていない。したがって、「農村建設事業」は、こうした政策思想の系譜から見れば、現代農村開発への過渡期にありながら、依然戦前の農村開発政策の母斑を色濃く残した政策であると、ひとまず位置付けることができよう。

では、現実には、どのような農村建設が行なわれたのであろうか。以下では、岐阜県加子母村を素材にして検討してみよう。なお、ここで

加子母村を取上げるのは、この村がたまたま指定村であっただけからではなく、前章で触れたような、米の自給ができず、開拓の緊急性を要した、岐阜県山間部地域一般が有した特徴をもち、その意味で1940年代後半の土地問題を典型的に体现している地域といえるからである。

2 加子母村の農村構造と農地改革

① 加子母村の農村構造

加子母村は、岐阜県東部の恵那郡北端にある裏木曾の一山村である。112 km²の面積の圧倒的部分が山林であり、可住地は5%にすぎない。集落は、海拔430 mから720 mにかけて、点在している。

1948年10月当時の人口は4,662人、戸数は877戸であった¹¹⁾。終戦後、復員、引揚げ、戦災者を収容して、人口は増加しているものの、それまでは、人口および戸数の増加は緩慢であった。耕地が300町余りしかなく、新戸に対し土地を分配するだけの余裕がないことから、出稼ぎや離村という形態での人口移動が行なわれていたのである。

加子母村の農家戸数は、全戸数の約8割にあたる669戸であった。経営規模別では、3反未満32.4%、3反以上5反未満32.1%、5反以上1町未満32.9%、1町以上1町5反未満2.5%、1農家平均4.6反となっており、著しく零細な経営構造となっている。

一方、12,600町の面積をもつ山林については、その6割が国有林、2割強が私有林、2割弱が村有林であり、耕地面積と林野の結合状態は、耕地所有規模5.25反を境にして、耕地面積が少ない農家ほど林野面積が少なく、その逆もまた成り立つという関係があった。

したがって、農家の兼業依存はさげられないことであった。全農家のうち専業農家は、43.0%であり、第1種兼業農家が41.1%、第2種兼業農家が15.8%を占めていた。兼業の内訳を見ると、山林に直接関係するものが26%であり、これに山林関係日雇い人夫を入れると5割近くが山林と結びついた兼業者であった。

また、農家の経営組織を見ると、耕種のみが

41.1%, 耕種・養蚕が16.0%, 耕種・養蚕・養畜が31.5%である。耕地の利用状況は、水陸稲51.0%, 麦類16.2%, 桑13.6%, 芋類9.5%, 豆類4.7%, 蔬菜類3.4%, 雑穀0.9%, 茶0.3%, 果樹0.2%となっており、桑を例外として、商品生産の展開は微弱であった。ちなみに、全農家の87.6%が自給農家である。また、養蚕についても、最盛期から見れば大きく落ち込んでおり、食糧確保の方が重要な状況のもとでは拡大の条件はなかった。

以上のような生産構造のもとで、加子母村全体としては、米をはじめとする農家生活の必需品を村内で自給することができないため他地域に依存しなければならず、しかも交通の不便さによって購入物資が相対的に高価になってしまうという再生産上の問題に直面していたといえる。戦後の農村建設事業の課題もまさにこの点にあったわけだが、その前に、加子母村における農地改革を見ておきたい。

② 加子母村の農地改革

農地改革前の加子母村の地主小作関係は、それほど分化してはいなかった。すなわち、自作地245.1町に対し、小作地55.5町であり、小作地率は18.5%に過ぎない。また、大地主はおらず、わずかに、小作地3.1町を保有する東京在住の不在地主と同じく3.0町を保有する在村地主の2人がいるのみであった¹²⁾。農地改革の結果、自作地275.9町、小作地24.7町となり、小作地率は8.2%にまで低下した。以上の数字からは、一山村の平均的な農地改革像が浮かびあがるが、その背後には注目すべき内容が存在した。

第一に、農地委員会による小作料管理が行なわれていた点である。すなわち、毎年12月25日に農地委員会書記が集金し、「地主の要求に応じて支払うか地主の名で農業会へ預け入れる¹³⁾」方法である。これは、特に不在地主による小作料のつりあげを封じ込めるために、村農地委員会独自に考案されたものであり、岐阜県では初めての試みであった¹⁴⁾。

第二に、開拓を進めるために、未墾地買収や

附帯地解放、村有地・国有地解放を積極的に行なったことも注目される。加子母村では、戦後すぐに「開墾同志会」が結成され、1945年12月1日に畝入れが行なわれたが、土地の権利問題が未解決のままであったため、しばしば紛争がおこり、開拓はスムーズには進まなかった。しかし、国が緊急開拓政策や農地改革法制を整備するなかで、村における開拓用の農地解放が一気に進行することになる。正確なデータではないが、1948年までに100町余りの未墾地が附帯地を含めて解放されたが、そのほとんどは民間所有地であった¹⁵⁾。村農地委員会は、強力に未墾地解放を推進したが、当然、未墾地地主の反発も生まれ、これが後に述べるように、村の「農村建設計画」に対して、暗い影を落とすことになる。それはともかく、村では、国有林の解放も行なわれた。県農地委員会文書によると、第八回県農地委員会で、8戸の入植農家のために、27町余りの国有地所屬換計画が承認されている¹⁶⁾。

以上のような、村農地委員会の独創性と強いイニシアチブの背景には、1947年6月1日に、片山内閣の農林大臣として入閣した、岐阜県出身の平野力三氏の影響があったともいわれるが¹⁷⁾、正確に確認することはできない。だが、村の行政担当者の中に、「革新的」な潮流が形成されていたことは、確かな事実であった¹⁸⁾。加子母村の農村建設計画は、このような歴史的諸条件のもとで、構想・展開されることになる。

3 『加子母村新農村建設計画』の策定と「失敗」

① 指定と策定経過

そもそもなぜ、岐阜県の一山村が、農林省の「農村建設事業」第一次指定村に加えられたのだろうか。最初にこの点から見ておこう。当時の農林省担当官中谷忠治氏によれば、次のような経緯であった。1948年12月「頃、開拓地を配分する場合に、無計画的にやらないで、若干の未墾地の配分によって安定した健全農家になれる農家に配分して、農村に健全農家群を創設するという狙いで、その実験村を探していたとこ

ろ、たまたま岐阜県開拓課の近藤主事が当時の開拓部計画部開拓経済課に来られ、岐阜県総合開発計画なるものを提出し、その援助を乞はれたので、小船課長(現経済審議庁計画部国土調査課長)の指示で出かけていったのがそもそもの始めだった。その時は県から不破開拓課長と同課近藤主事が同行され、村に二泊し色々きいたり調べたりして帰った。その後河村村長もわざわざ、上京陳情されることなどもあったので、始めての場としては条件は悪いとは思ったが、皆さんの熱情にほだされて第一次指定ということになった¹⁹⁾。

一方、村の方では、農林省からの指定以前から、農村再建の息吹が具体的に表れていた。すなわち、伊藤佐右衛門村会議長を中心に、1947年9月13日に「加子母村産業振興委員会」が生まれ、「前年から始めていた開拓事業を含めて産業振興方法を研究しつつ強力に進めて来」ていたのである²⁰⁾。つまり、地域内部から、農村再建計画を自発的に策定・推進する勢力が形成していたことが、注目されるのである。

農林省からの指定を受けると、加子母村では、過去三回の経済更生計画²¹⁾を再検討するとともに、各層の意見を集約して、「総合開発計画書」を1949年2月に樹立する。この時プランニングにあたった人たちのなかでは、「加子母の様な村が再建出来たとすれば天下の驚異であり、日本一の山村ユートピアが出来るであろう」と夢が語られた²²⁾。

ところが、この頃から河村村長は、計画推進に対し消極的な姿勢を取り始めた。前述の「総合開発計画書」を当初拒否したり、県内各機関への働きかけを積極的には行なわなかったのである²³⁾。河村村長の消極性の背景には、「未墾地を持って居る人達」、「潜在的封建勢力」への配慮があったと言われている²⁴⁾。こうして、村内には、村の建設計画をめぐる、伊藤村会議長を中心とする「革新」グループと河村村長を中心とする「保守」グループの対抗が醸成されることになる。だが、この時点では、いわば水面下の対立であり、村全体が農村再建計画の熱気のなかにつつまれていた。

この「熱気」は、農林省の委託をうけて、日本農業研究所の西村甲一氏の一行が来村し、農村建設計画策定に関する調査を行なう頃(1949年3月22日)に、ピークを迎える。調査団を囲んで、部落懇談会や各層懇談会が何度も行なわれた。そして、調査報告がまとまると、これに基づいて、先の「総合開発計画書」の見直しを、部落単位の意見集約をもとに、活発に議論されていった。その中心組織となったのが、「新農村建設委員会」である。この委員会は、部落選出の委員と村長選任の委員で構成され、各部落にも農村建設委員会が設置された²⁵⁾。次に、この委員会規定を素材に、加子母村農村建設計画の内容を見ておきたい。

② 「加子母村新農村建設規定」と計画の概要

新農村建設委員会は、1950(昭和25)年に「加子母村新農村建設規定」(以下、「規定」と略す)を策定した。この文書は、前述の「総合開発計画書」を再検討し、村の再建計画の基本方向を示したものである²⁶⁾。

『規定』は、9章23条から構成されており、第2条において、次のような目標が掲げられている。「加子母村新農村建設は土地の交換分合既墾地未墾地の改良及高度利用山林造成畜産の計画増殖農村工業の確立教育の振興生活改善厚生文化の向上等農業経営全般の改善により健全農家の完成を期する」。ここでは、土地条件の整備・拡充から始まり、教育・生活改善・厚生文化にいたるまで、農村生活全般にわたる問題がとりあげられ、最終的に「健全農家の完成」が目指されている。この計画構成は、戦前の経済更生計画の計画様式とほぼ同じである。では、内容的には、どうであろうか。

第2章では、「合理的農業経営は土地の集団にある」という考え方から、土地の交換分合の推進がうたわれている。詳細な分合条件と部落審議会を中心とする民主的手続が述べられているが、実際にはほとんど進まなかったという²⁷⁾。

『規定』第3章では、「土地の改良利用」について述べられている。開拓については、別途「加

子母村開拓土地利用規定」に詳しく述べてあるようで、ここでは「未墾地買収後と謂も元所有者の権利を尊重し開墾の対象とならない土地は元所有者へ還元になるようにする」とか「健全農家の耕地は既耕地開拓地を合せて一町五反とする」など、未墾地地主や地元農民への配慮が色濃く出ている。

というのは、開拓が始まった当初、開拓農民と地元農民との間で対立関係が生じたからである。もともと、加子母村の開拓団は「地元出身者のみの開拓団でしかも血縁的な連繋が究めて濃厚な人達」、つまり農家二・三男を中心に構成されており²⁹⁾、他の地域のような新住民と旧住民の対立という性格はもたなかった。加子母村の問題は、「耕地面積が、既存農家が4反平均であるに対し開拓者には1.2町が与えられること、並に開拓者には協同組合を通じ家畜、資財の貸与ないし補助があった点²⁹⁾」に存在した。つまり、国家政策の恩恵を受ける開拓農家と、そうではなく、むしろ未墾地を買収されるかもしれない既存農民との利害対立があったのである。そこで、「規定」において、上述のような既存農民への配慮が示されたといえる。

『規定』第4章および第5章では、山林造成・開発の計画が述べられている。耕地が狭小で、山林が多い加子母村にとって、山林利用の問題は、まさに「本村恒久経済の基礎を鞏固にし村民経済の維持発展」に直結する問題であった。

『規定』では、山林の利用区分を明確化することが強調されている。つまり、耕地に接続する900町歩の里山は、後に述べる畜産振興のために「高度採草地化」し、高いところはヒノキを中心に植林するという、いわゆる「林野転換」が企てられたほか、従来見向きもされなかった奥地山林「猪之谷」の大規模開発も計画された。戦後復興期の木材需要増大に目をつけた積極策であった³⁰⁾。

『規定』第6章では、畜産改良が取り上げられている。特に注目すべきことは、「本村農業経営の枢軸として」、畜産を強く位置付けていることである。畜産のなかでもとりわけ重視されたのは、酪農であった。戦前の加子母村では、畜

産といっても、馬耕用の馬の飼育がほとんどであった。酪農は、開拓農家が開始した新しい分野である。その理由として、「主食が不十分な現在これを補わんとすることと、将来の現金収入をこれに求め耕地は主食を自給出来れば足りる程度に保有せんとする³¹⁾」とどこにあったといわれているが、当初は1戸あたり1・2頭であり、現金収入よりも保健、栄養上の目的が強かった³²⁾。とはいえ、高山の畜産試験場での研修や草地改良の指導を積極的に受入れるなかで、加子母村の酪農は、大きく発展するようになる。

さらに、『規定』第7章では、農村工業について、触れられている。ここでは、農業協同組合を主体に、「農林畜産物の最高度の加工により村民の福祉を増進する」ことが指摘されている。特に重視されたのは、製材加工、農産加工、畜産加工、寒天、竹加工である。

また、『規定』第8章では、教育文化厚生生活改善の計画が、一括して掲げられている。特に興味深いのは、「健康なる児童生徒を育成する為給食の完備を図る」とされている点である。これに基づいて、先の酪農家が生産した牛乳が、1953年頃から小中学校の給食に使用されることになる。産業政策と保健行政、教育行政が見事に結合されていることに、注目したい。このような先見的な行政は、定時制高等学校の創設や保育所の設置が周辺自治体に先駆けて計画的に設置されていくところにも見出せる³³⁾。

『規定』最後の第9章では、部落審議会について述べられている。この審議会は、土地の交換分合、土地配分の基礎調査、土地に関する村保証の円満遂行、入植者の銓衡、開発事業の推進を、村の経費補助のもとで行なう機関であった。

ところが、以上のような、開拓で広がった土地を畜産を軸に高度利用しながら、健康で民主的な村を作ろうとした、加子母村の「新農村建設事業」は、その計画のすばらしさにかかわらず、「失敗」と評価される結果となる。

③ 新農村建設事業の「失敗」

1952年11月、加子母村の元開拓地営農指導

員である林紀一氏は、雑誌『農村計画』に「加子母村の農村建設はなぜ失敗したか」と題する報告を寄稿している³⁴⁾。

林氏が、最も重視しているのは、村内部の要因である。すでに述べたような、河村村長に代表される未墾地を所有する、現状維持的な保守的勢力と、伊藤村会議長に代表される、新事業によって加子母村の再建を図ろうとする革新的勢力の対立が、激化したことである。

具体的には、一部の地主層にひきずられた形で100人余りの村民が岐阜県知事に計画反対の陳情をしたり、村長が知事に再建計画の実施は出来ないと公言したりするなかで、村長が村議会に辞表を提出するという、大きな政治的混乱にまで展開していったことをさしている³⁵⁾。また同時に、林氏は計画についての村民の理解の低さ、換言すれば再建計画の啓蒙活動が不足していたために、「ひとたび反対派が勢力を盛り返すと、村は大きな混乱に陥って行った³⁶⁾と指摘している。

しかし、1951年に行なわれた村長選挙では、伊藤前村会議長が河村前村長を押さえ、新村長に就任する。新村長は、前述の『規定』にそった村づくりを積極的に実行に移すとともに、1953年には、『規定』をさらに発展させた『農村建設計画書³⁷⁾』を策定する。

この『計画書』緒言では、加子母村の建設方向が、次のように簡潔かつ豊かに述べられている。

- (イ) 主要食糧の四割を村外から求める現在では真に安定した生活とはいえないので先づ食糧の自給を図ることが先決問題であるこれが為必要耕地の拡充土地改良農業技術導入生活改善等により一応の態勢を整へる
- (ロ) 更に村の九九%以上をしめる山林を合理的に経営して経済活動の根幹を確立し山林施設完備と相俟って林相の転換及草地の改良を図る
- (ハ) 自給飼料資源を主体としての畜産振興により地力の培養労力の調整体力の向上に努める

(ニ) 養蚕木材加工等重点的に副業を奨励し特産物の販売により生産物の換金化を図る」

したがって、林氏が「失敗」したと評価した後に、むしろ加子母村の村づくり運動は、内部から蘇り、発展していったといつてよいだろう。むしろ、問題は、村外の条件変化にあった。すなわち、1950年6月の朝鮮戦争開始により、「朝鮮動乱ブーム」が起こるなかで、「食糧に対する考え方も、国内自給を図るよりも工業製品を輸出して食糧の輸入を確保するという方向に変化をみせ、自給と輸入のいずれかが有利であるかという見地から農地開発事業が評価されるようになった³⁸⁾」のである。つまり、すでに1949年のドッジラインによって開拓予算は減額されていたが、さらに51年以降は開拓よりも土地改良投資へと政府の農地開発支出構造が転換してしまい³⁹⁾、開拓中心の「農村建設事業」の足場が大きく崩壊してしまったのである。先の林氏も、岐阜県「最高首脳者の商業的県政と農村再建の見解の相異」を感じて、県の消極的な姿勢を批判せざるをえなかった⁴⁰⁾。したがって、この点にこそ、この期の「農村建設事業」の歴史的限界があったといえよう。

注

- 1) 西村甲一『農林文献解題 農村建設編』農林省図書館、1957年、86頁。
- 2) 農林省農政局構造改善事業課『新農村建設史』農林省農政局、1965年、2頁。
- 3) 「昭和25年4月20日農林省農地局計画部長通達」、西村『前掲書』、86頁。
- 4) 同上。
- 5) 同上。
- 6) 拙稿「経済更生運動と農村経済の再編——時局匡救事業と農村開発——」『経済論叢』第129巻6号、1982年6月。
- 7) 小平権一「農村経済更生運動を検討し標準農村確立運動に及ぶ」『農政経済論集』1948年。
- 8) 農林省農地局計画部経済課『農村建設資料(第6輯)』1949年10月。
- 9) 小平権一「前掲論文」。

- 10) 同上, 105頁以下。
- 11) 以下の記述は、特に断らない限り、農林省農地局計画部経済課『農村建設計画策定に関する調査——岐阜県恵那郡加子母村——』農村建設資料(第4輯)1949年9月による。なお、執筆者は西村甲一氏である。
- 12) 岐阜県経済部農務課『県下地主調(所有小作地三町歩以上)』農地資料第四集, 1943年5月による。なお、本資料は岐阜県歴史資料館に所蔵されている。
- 13) 『朝日新聞』岐阜版, 1947年11月6日付。
- 14) 同上, および元加子母村農地委員会事務局の安江氏からの聞き取りによる。
- 15) 前掲, 『農村建設計画策定に関する調査——岐阜県恵那郡加子母村——』, 71頁。
- 16) 「第八回農地委員会提出議案 第110号」1947年9月20日付, 岐阜県農地課『農地委員会提出議案綴』昭和23年, 5の1, 所収。
- 17) 前掲, 安江氏からの聞き取りによる。
- 18) 伊藤邦男元開拓農協組合長, 元農地委員, 元村会議員(現東濃酪連理事長)からの聞き取りによる。
- 19) 林紀一「加子母村の農村建設はなぜ失敗したか」『農村計画』第4号, 1952年11月, 63頁における中谷氏の前書き。なお、林紀一氏は、加子母村出身で、満州開拓に出かけ、終戦とともに帰郷、「農村建設事業」当時は開拓地営農指導員として在村していた人物である。
- 20) 林紀一「前掲論文」64頁。なお、伊藤議長は、前出の伊藤邦男氏の実兄である。
- 21) 加子母村は、経済更生運動の1933年度指定村および特別助成指定村(1938年度)になっているほか、1913(大正2)年に内務省から「模範村」として表彰されている。加子母村の「農村建設事業」は、このような「村おこし」の歴史にも接続するものであったが、当時の資料は未見なので、詳しい検討はできない。村の歴史については、とりあえず、加子母村『加子母村誌』1972年を参照されたい。
- 22) 林紀一「前掲論文」64頁。
- 23) 同上。
- 24) 同上, 66頁以下, および伊藤邦男氏からの聞き取りによる。
- 25) 「同上論文」, 64頁。
- 26) この文書は、加子母村郷土館に所蔵されている。
- 27) 前出, 伊藤邦男氏からの聞き取りによる。
- 28) 前掲, 『農村建設計画策定に関する調査——岐阜県恵那郡加子母村——』, 74頁。
- 29) 同上, 64頁。
- 30) 前出, 伊藤邦男氏からの聞き取りによる。
- 31) 前掲, 『農村建設計画策定に関する調査——岐阜県恵那郡加子母村——』, 80頁。
- 32) 以下の記述は、前出, 伊藤邦男氏からの聞き取りによる。
- 33) 同上。
- 34) 注19)参照。
- 35) 林紀一「前掲論文」66頁。
- 36) 同上。
- 37) 加子母村役場産業課に所蔵されている。
- 38) 農村開発企画委員会『昭和30年代以降における農地行政の展開とその評価』1973年, 10頁。
- 39) 同上, 20頁, および今村奈良臣「戦後土地改良事業の進展と農業生産力の発展」全国土地改良事業団体連合会『土地改良百年史』平凡社, 1977年, 第二章による。
- 40) 林紀一「前掲論文」66頁。

V おわりに

これまでの分析をまとめてみよう。

第一に、1940年代は、食糧危機という点では、共通した特徴を有していた。すなわち、植民地や外国からの穀物輸入が困難ななかで、国内資源開発に頼らざるをえない時代であった。したがって、食糧供給源としての農地については、資源政策の上から保護する必要があった。このことは、同時に軍需工業化ないし工業復興と農地確保のバランスをどうするか、さらに「土地問題の二重化」にどう対応するかという問題を含んでいた。

しかし、第二に、一見共通な問題の解決フレームは、戦前戦後では大きく異なった。つまり、戦前においては、国家総動員資源政策のもとに、軍需工業化のためにいかに効率的に農地をはきださせるかに農地政策の事実上の力点があり、戦後においては、戦時農業統制手段とニューディールの政策が結合するなかで、飢えと失業、

社会的危機を防ぐために、いかに耕地を拡大し、かつ自作農を増やすかに力点がおかれた。さらに、戦後においては、食糧危機に対しては、米国からの「食糧援助」が最終的担保として機能したことも、注意する必要がある。

第三に、こうした戦後の食糧事情や農地政策の転換を背景に、戦後はじめて展開された農村建設事業は、形式的には、戦前からの農村計画運動の手法を引き継ぎながらも、未墾地解放と開拓を軸にした新農村の建設という点で、日本

の農村開発史上特異な事業であった。しかし、朝鮮戦争を機に、食糧問題が一応の緩和をみるなかで、農地政策も開拓から土地改良へと重心を移行し、食糧増産時代の終焉が間近いことを示していた。当然、農村政策も、1940年代の開拓中心の農村建設事業から、50年代「経済自立」期の、「近代化」、「構造改善」を主軸にした「新農村建設事業」へと、大きく転換することになる。