

伊藤淳史著 『日本農民政策史論——開拓・移民・教育訓練——』

岩崎 正 弥

本書は二〇一三年一二月に刊行され（以下年号はすべて

西暦の下二桁表示とする）、既に多数の書評が書かれ、一五

年度「日本農業経済学会学術賞」も受賞した意欲作である。

また著者は、一四年度日本史研究会大会の近現代史部会で

本書の継続的研究を発表しており（「戦時動員・占領改革と

戦後日本農政―人と物の移動に着目して―」『日本史研究』六

三一号、二〇一五年三月）、その中で農業史研究を振り返っ

て新世代による近年の研究の共通点として「農業問題を土

地問題に収斂させることへの批判的立場」を挙げていた。

本書もその新潮流の一つであり、「農民政策」という新た

な分析枠組みをもって農業史研究に切り込んだ。まずは本

書の概要を紹介しよう。

一 本書の概要

（1）序章 「農民政策」から日本農政を捉え直す

そもそも「農民政策」とは一体何なのか。「戦時期から

戦後にかけて農林（農商）省によって行われた、（土地・

物・金でなく）人を直接の対象とする政策」（三頁）である。

時期区分的に農民政策を整理すれば、①経済更生運動期の

「政策対象としての「人」の発見」に始まり、②戦時期の

「動員の本格的展開」、③「戦時末期の比重増大」を経て、

④敗戦後も「戦後開拓として」「存続」し、⑤五〇年代の

「二三男問題」への対応でひとまず終焉する。このうち本書で主に対象とされる時期は、戦時期から五〇年代までであるが、農民道場（第四章）とブラジル移民（第六章）を扱う二つの章は現代にまで及ぶ。さらに二つの分析視角（①「政策サイドのはたらきかけにのみ着目するのではなく、受け手側の反応にも焦点を当てること」②「戦後における政策展開や内原グループの活動を通じて、戦前・戦時農民政策を問う直すこと」（一八頁））を設定したうえで、次の三つの明らかにすべき課題を掲げている。①「農村現場における農民政策の実態」②「戦後における農民政策の展開過程」③「内原グループや石黒農政」（一八―一九頁）である。そして全十六章のうち、前半第三章で「農民政策の具体相」を、後半第三章でその「政策展開」を検討する構成となっている。

（２）第一章 戦時体制下農民の意識と行動

第一章では、道府県農会報を題材に、「はたらきかけに対する受けとめ方に焦点を合わせ」「統合と抵抗」といった対抗図式には収斂しえない国家と農民とのより多様な関係のありかたを示すこと」（二七頁）が課題とされる。①「共同作業」と②「農民訓練」を対象に、受け手（参加者）

の意識が実証的に析出された。受入農家と勤労奉仕を行う「よそ者」の意識のズレ、同じ「よそ者」でも女子・児童と中学生の違い、共同化受容の屈折したプロセス、農民訓練における受け手の属性や訓練期間の長さ、訓練時期の違いによる反応の相違など多様な実態を浮き彫りにし、従来の議論の精度を高める分析を行った。その結果「戦時期における農民へのはたらきかけが、擬似革命と呼びうるほどの大衆的基盤を持っていたとは考えられない」（六〇頁）と結論付ける。政策意図と実態の乖離が、一口に「農民」としては括り切れない多様な存在・意識を通して実証され、「よそ者」に依存せねば存続しえない戦時農村の現実を明らかにした功績は大きいだろう。

（３）第二章 加藤完治の営農指導―戦後開拓における入植者

意識

第二章では、戦後の開拓農場である福島県白河報徳開拓組合（組合長・加藤完治。四八年より白河報徳開拓農協）を事例として、「戦後開拓の歴史的評価」（七一頁）と「加藤完治の指導理念とその有効性」（七三頁）が検討される。著者は主に組合の『開拓誌』に寄せられた手記に加え、入

植者五名および父の後を継いで（五二年）組合長に就任した弥進彦（完治の三男）からの聞き取りを通して、「入植者たちの意識のありよう」（九四頁）を明らかにすることで上記の課題に迫っていく。本組合の定着率は低い（二九％）にもかかわらず、「一部の「下山者」たちにとって（も）、「農業指導者」としてはともかく、「農民教育者」としての加藤完治はなおも評価に値する存在であった」（九二頁。亀甲括弧内評者。以下同様）という奇妙な現実をどう考えたらいいのか。実際完治の理念や営農指導に入植者たちは戸惑い、多くの「下山者」を出すのが、組合長交替による「個別経営」への移行によって優良組合に発展していくのである。そうした事実を踏まえて著者はこう結論付ける。「残留しえた者たちは「農業指導者」として発せられた加藤の言葉を「農民教育者」の言葉として捉えたのである」（九三頁）と。こうして「生活の場」とも「生産の場」とも異なる「教育の場」としての戦後開拓地を見出すことが（九六頁）できるといって斬新な結論が提示された。都合の悪い現実を割愛して加藤完治を再評価する一部の研究とは異なり、入植者たちの意識のありようを根拠にして冷静に「加藤の有効性」が分析されている。

（４） 第三章 農業労務者派米事業の成立過程―戦後農政における那須皓

第三章は、五六年度より開始された農業労務者派米事業（六四年度）をめぐる考察である。この移民政策をめぐっては、外務省―日本海外協会連合会（海協連、五四年設立）ラインと農林省―国際農友会（農友会、五二年設立）ラインの対立など、従来の研究では見落とされてきた（「政府」ではない）外務・農林両省（およびその外郭団体）間の対立の構図を浮き彫りにし、この対立の動態的な力学の中で農業労務者派米事業が成立した経緯を詳細に検討している。加えて農林省の移民政策に関わって敗戦を跨ぐ連続性として、「満洲移住協会―開拓民援護会―開拓自興会・国際農友会という（組織の）系譜」（一一四頁）、および「那須皓―平川守―石原治良」というもう一つの農林省系人脈ライン（特に戦後の那須の言動）を明らかにしたことが光っている。

（５） 第四章 農民道場の戦後―農業者研修教育施設の史的展開

農民道場の戦後史は、文部省所管の教育施設ではなかつ

のために教育学研究からは漏れ落ちる存在だった。一方戦前・戦時の農民道場を対象にした歴史分析と、農業大学校を対象にした現状分析の間にも研究の空白があった。第四章はこの空白を埋めるべく、農民道場の戦後の理念と制度の変遷（特に戦後改革期）を丹念に辿ってゆく。農民道場の改革は「C I E（民間情報教育局）―文部省ラインでなく一貫してN R S（総司令部天然資源局）―農林省ラインによって」（二四七頁）行われていたことが、戦前・戦時との連続性を特徴付けた。修練農場（いわゆる農民道場）↓開拓増産修練農場↓経営伝習農場（経伝）↓県農業者大
学校↓新農業大学校という一連の流れの中で、七〇年代初頭までは人的連続性や「農民教育の三本柱（実践教育・師弟同行・全寮制）」という教育理念の（実際は施設による相違はあったものの）連続性を指摘しうる。しかし七〇年代の「脱経伝」の動きを経て、七七年農業改良助長法の一部改正（「農民研修教育施設設置運営要領」）による法的根柢の明確化によって（＝県農業者大
学校）、教育理念においても断絶が顕著になって現在に至る。こうした実態を一つ一つの通達の分析や施設の教育・運営実態、農業高校との関係を通して明らかにしている。

(6) 第五章 農村青年対策としての青年隊組織―食糧増産隊・産業開発青年隊・青年海外協力隊

第五章の主要な課題は「青年隊組織」のもった意義を論じる点にある。「食糧増産・産業開発・海外協力」といった視角からは「実効性がたえず疑問視されながらも」「なぜ青年隊組織は推進されてきたのか」（一六九頁）、この点を「農村対策・青年対策」という視角から分析する。本章では戦時期の農業増産報国推進隊、食糧増産隊、戦後五〇年代の産業開発青年隊（建設省）、農村建設青年隊（農林省）、六〇年代の青年海外協力隊などの青年隊組織が対象とされる。これらは、表向きの理由（例えば五〇年代の二三男問題対策）がなくなっても継続されたし、実態が理念とかけ離れていても（例えば平和部隊であるはずの海外協力隊が「草の根軍事援助」であっても）、「人づくり」という「青年対策」の側面から意義をもちえたことが明らかにされる。しかも「これら青年隊に関与した人物・組織には明瞭に連続性が認められる。指導者（石黒・田中〔長茂〕・実務担当者（石原〔治良〕）が推進隊・増産隊と大幅に重なっていた結果、産業開発青年隊・農村建設青年隊は公式にはアメリカから輸入されたものであったにもかかわらず、戦時日

本農村における動員との著しい類似性を帯びることになった」(二〇一頁)。さらに「満洲の残像」(二〇二頁)も見出せる。「石黒・那須ら満洲移民を強力に唱導した者たちこそが、戦後いちちはやく「青年」の「海外協力」活動に途を開いた先駆者であったこと」(二〇三頁)が改めて強調されており興味深い。

(7) 第六章 農業政策としての戦後移民政策―日系ブラジル人移民の史的脈絡

第六章では「戦後日本における出移民政策に焦点を当てた」考察を行「(二二三頁) っている。ブラジル移民を分析対象に、「戦後40年以上にわたって出移民政策が存続しえた要因は何か」(二二三頁)、併せて「過去の移民政策が現在の人の移動にいかなる作用をおよぼしているかを検討」(二二四頁)する。第三章で見た派米事業同様、本章でも外務省と農林省の省庁間対立が見られている。しかし「外務省にとつて移民は事実上戦後になって加えられた(あるいは押し付けられた)事業であった」(二三二頁)ために優先順位は低く、一方「農林省による移民事業への関与は、1938年経済更生特別助成の一環としての満洲分

村移民に端を発」し、「これ以降、農業移民は時々の主要農政課題との結び付きを保ち続けた―適正規模論(戦時期)・二三男問題(50年代)・農業構造問題(60年代)―」(二三三頁)のであった。ここにも平川・石黒・小平・那須らを中心とする「人的・組織的連続性」(二四二頁)が見られる。また九〇年の「改定入管法」の「意図せざる結果」として「戦後移民の日本への「還流」のあり方が、地方工業都市への集住という現在の日系ブラジル移民の形態を規定する要因となっている」(二四二頁)との重要な指摘を行い、「グローバル・シテイ論」を批判するなど著者の問題関心の広がりが見て取れる。

(8) 終章 戦時・戦後農民政策の展開と石黒農政の戦後
以上の六章で展開された議論を総括したものが終章である。序章で設定された三つの課題のうち、①農民政策の実態(受け手の反応を通じた分析)に関しては、(戦時期に限定して)「村落的な役割期待による合意形成論(長原豊)や、「農村中堅人物」に対する自発性の喚起による支配・統合論(森武麿・南相虎)では戦時期における国家と農民の関係を説明しえないことを明らかにした。農村への「よそ

者」の大量投入は村落構成員との間に多大な軋轢を生み、また「日本農民魂」を体现する「農村中堅人物」の行動は周囲の農民には共有されることになかった」（二五七頁）とまとめている（戦時動員における政策意図と実態の乖離）。

また②戦後の農民政策の展開に関しては、「戦前・戦時農民政策との連続性が見出されるとともに、いずれも1950年代後半から60年代初頭にかけて大きな性格変化が生じたこと（断絶）を見出しうる」（二五九～二六〇頁）。

「戦後においてこれらの施策が大きく位置付けを変えるのは1960年代になってからであった」（二六二頁）と、

農林省における戦前・戦時と戦後の人的・制度的連続性と同時に、五〇年代における二つの断絶――(i)「満洲移民と戦後開拓・戦後移民を分かつ「帝国日本」から「戦後日本」への変貌」（二六五頁）、(ii)「1950年代後半から60年代にかけて、日本農政に占める農民政策の比重（の）大さ（な）変化」（二六六頁）――を強調する。こうした連続と断絶の中で、③「内原グループ」に関して、戦前・戦時一枚岩に見えていたが「戦後日本」の受け止め方によって、移民から手を引いた加藤完治・橋本伝左衛門らと、積極的に移民を推進する石黒忠篤・那須皓・小平権一らに分

岐するのである。したがって同じく③石黒農政をめぐっても、「本来の石黒農政」（≠農地政策）と「旋回した石黒農政」（≠農民政策）を弁別する「2つの石黒農政論」は妥当でない。著者の結論は、「石黒農政を「日本農政」（＝農林省の専門分限）の枠内において農民の保護育成を追求した一連の施策と捉えれば、2つの側面について統一的に把握することが可能となる」（二八一頁）というものである。以上の結論はいずれも評者には説得的に思われた。

二 二つの論点

以上見た概要からも明らかのように、本書の主要テーマは、農民政策という分析枠組みを設定したことによって見えてくる農林（農商）省の政策展開における戦前・戦時と戦後との連続性／断絶性を見定めることであった。連続性を強調する総力戦体制論には安易に同調せず、あくまでも実態に即して断絶も強調しつつ（五〇年代の断絶⇨転換のもつ意義）、しかしその断絶の中にも見出せる連続性を農林（農商）省の組織的な系譜・人脈の系譜から明らかにした。何よりも豊富な史料に基づく緻密な分析は複雑・多様な実態を浮かび上がらせており、単純なレッテル貼り（五〇年

代の断絶＝転換を無視した「一九四〇年体制論」のような)を許さない著者の厳しい学問的姿勢がよく表れている。

以下、評者は現在農業史研究分野の外側にいるため、いわば「よそ者」として気になった二つの論点に絞ってコメントを述べてみたい。

(1) 受け手の反応分析について

戦後の分析に関して、政策推進側＝農林省の動向が緻密に考究される一方で、政策対象側(青年隊組織や海外移民の参加者)の反応分析が希薄なように思われた。本書で送り手側の実態(政策立案・成立・実施過程)が明らかにされたので、今後は(第一章、第二章のような)受け手側の分析が主要な課題となるのではなからうか。

例えば第一章に関連して、「労働・生活の共同化」に関する戦後政策の分析がなかった(この点は著者自身も課題として挙げている(二八八頁の注5))。この共同化に関わって、戦後の生活改善普及事業の果たした役割は極めて大きい。

生活改善運動自体は大正期二〇年代から国家主導で始まるが、戦後の生活改善普及事業はGHQの主導で(四八年の農業改良助長法に基づき農林省農業改良局が担った政策)、ア

メリカの Home Economics Extension Service と同じ制度の導入であったという。⁽²⁾ ここには戦前・戦時との断絶がある。「労働・生活の共同化」をめぐるても理念・運動(事業)・制度・人における連続と断絶が問われねばならない。しかも同事業は今日の農山漁村の地域づくり、女性グループの活躍の源流として位置付けられるケースが多いことから検討が待たれるだろう。

受け手側の反応を移民事業の対象者(参加者)に適用することも重要な論点となるはずだ。農業労務者派米事業(五六～六四年)の参加者は延べ四一〇〇名にのぼったという(一〇五頁)。三年間の就労を終えて帰国した後、彼らはどうなったのだろうか。時まさに高度経済成長期である。彼らの「海外体験」が、高度成長期の変貌著しい農村の渦中にあつて、母村との摩擦葛藤も含めていかに村の振興に寄与したのか、気になるところである。評者の知っているこんな事例がある。観光で全国的にも著名な愛知県旧足助町(現豊田市)の地域づくりを主導した人物(一九三七年生まれ。国土交通省の「観光カリスマ」の一人)は、派米事業をあえて避けてブラジル、アルゼンチンの農場に六一年から一年四ヶ月滞在した。⁽³⁾ 帰国後の彼はその体験を原点にし

て観光における新機軸を打ち出したまちづくりを役場職員として主導した。同様のケースは少なくないだろう。戦後の「海外体験」が短期移民参加者に与えた影響を帰国後の生活実態・意識実態に即して分析する研究は、高度成長期以降の農村を考える上で重要な視角となるのではないかと、本書を通してそんなことを考えさせられた。

もう一点、いま評者の手元には、松丸志摩三『村の次三男』（新評論社、一九五四年）という評論がある。同書には「農村建設青年隊の欺瞞」と題する項目があり、青年隊が量的に二三男対策（失業対策）にはなりえないという欺瞞を批判する（一六二頁）。これは本書でも指摘されていることだ。他方松丸本には「ある県の農村青年建設隊員」の手記が紹介される。この手記の中では青年隊の「ただ黙々と実習に、作業に従事する（……）神聖な姿」が強調されている（二二五頁）。こうした青年たちに対し松丸は、「（施設に）入隊した青年たちは（……）感激し、陶醉してしまふのだから、そのことのもたらす影響の大きさ、そして欺瞞性というものは実に大きいと思わざるを得ない」（一六二～一六三頁）と批判するのである。この点こそまさに著者が第五章で強調した「農村対策・青年対策」の効果であ

ろう。ここでは政策意図が目的合理的に機能しているが、そうでないケースも含めて、政策意図と実態とのズレを青年隊経験者の意識を通して分析することも必要だと思われる。

（2）農民政策の射程について

今日農山漁村（以下「農村」に統一）で「人」への注目がかつてないほど高まっている。ここでいう人は外部人材（＝「よそ者」）である。総務省の地域おこし協力隊はその典型で、二〇〇九年度に制度が導入された当初の受入自治体数三一、隊員数八九名から、一四年度は受入自治体数四四四、隊員数一五一一名と激増している（総務省HPより）。この地域おこし協力隊を含む「よそ者」には、青年海外協力隊出身者が国内回帰として参加しているケースもある（協力隊経験者を中心となって八三年に「青年海外協力協会」（JOCA）が設立されバックアップしている。近年では東日本大震災の被災地支援としての「ふるさと新生モデル事業」（遠野市）など⁴）。また最近評者が参加した山村・山林を考えるシンポジウムの席上、林野庁出身のパネリストの一人がアメリカのCCC（Civil Conservation Corps 市民保全部

隊」をモデルに疲弊した日本の山村へ《青年勤勞奉仕隊》のような組織を送るべきだと主張した（「農村建設青年隊」をモデルにと発言しなかったところに注意）。

こうした現代の動向を念頭において本書の農民政策の射程を捉え返してみたい。第一に始点を經濟更生運動期の三二年に、終点を五〇年代においている点である（「時期設定」の問題）。第二に「農民」は農業者にとどまらず「よそ者」も含めているが、それは農林（農商）省の同一部局（戦争末期にはまさに「人」を対象とする「要員局」が農商省内に設立された）が管轄したからという理由である（「農林省」固有の論理」の問題）。ただ現代農村における「人」への関心の浮上という現実を合わせると、農民政策の射程をもっと広げざるをえないのではないか。最後に、①時期設定と②「農林省」固有の論理に若干言及することで評者の問いかけとしたい。

①時期設定について

「人の発見」に先立つ二〇年代のいわゆる「社会の発見」は、社会主義や社会運動と並行して「人」への働きかけをも為政者に意識させたと思われる。いわゆる農民道場（非農林省系も含む）の前史をたどれば一〇〜二〇年代にま

で渡れるし、衛生改善の動きや生活改善運動も三二年以前に見られている。周知のように二〇年代後半には「人的資源」という用語が登場した（二七年「内閣資源局官制」）。通常「社会の発見」に関する農商務省・農林省へのインパクトは小作立法（農地政策）や米穀政策（食糧政策）の動きに代表されると思われるが、三二年以前の「人」に対するこの前史をいかに捉えたらよいのだろうか。また終点に関して、高度成長期の基本法農政が農民政策への比重を低下させたことは確かであるが、九九年の新基本法（食料・農業・農村基本法）以降「多面的機能論」から農村維持が重視され、前述したように過疎地域における「人」への働きかけが強化されていくのはなぜなのか。こうした動向と本書で示された時期設定（始点と終点）との関連が気になるところである。

②「農林省」固有の論理について

実は上記に示した事柄の多くは、「農林省」（ここでは農商務省、農商省、農林水産省を総称して「農林省」に統一）の外側にある出来事である。前史は内務省や文部省、また現代の外部人材への注目は総務省やNPO法人（地球緑化センター）「ふるさと回帰支援センター」が農林水産省（田舎

で働き隊」以上に前面に出てきている。もちろん本書の定義に従えば、「農林（農商）省によって行われた」（三頁）という規定からは外れるのでもはや農民政策とはいえないが、「人を直接の対象とする政策」（三頁）という意味では共通点をもっている。このことをどう考えたらいいのだろうか。

おそらく「農林省」固有の論理を組織的系譜・人的系譜を超えてさらに追究することが一つの突破口になるのではないかと思う。そこで補助線として、農業基本法制定を主導した人物ライン（「東畑精一—小倉武一」）として本書でも紹介される小倉武一の議論を参考にしてみたい（「農本主義は生きている」『ある農政の遍歴』（新葉書房、一九六七年）所収）。小倉は農本主義を「農政の理念」ともいうべきものであった。「あつた」というと、もはや過去のもののように思われるが、実は農本主義はまだ生きているのである」（二四六頁。強調点評者）と、六六年段階で書いていた。したがって農業基本法にも次のごとく農本主義が流れ込んでいる。①離農について。基本法は離農を促進するのではなく止むを得ないとしている。むしろ「後継者対策」には離農を阻止する含みもある。②家族経営・協業経営につい

て。これらの狙いは従来の自作家族経営の延長線上にある。③選択的拡大について。米麦などの国内生産者価格は従来以上に守られている。つまり、家族小農経営（小農といっても明治末期の中小農保護策でさえ一―二町を想定したのであり、基本法の平均二・五町とさほど変わらない）の維持という農本主義が、経済の論理を纏いながら基本法農政に流れ込んでいると指摘したのだった（小倉自身は「土の産業人」という造語で農本主義を含みながらも農業近代化・産業化を担う農村青年に期待を表明している）。

「農政の理念」としての農本主義と農民政策は、内原グループを見ても親和性が高い。また小倉によれば、農本主義は「経済の原理」というよりも「社会的な原理」を強くもつ。この「社会的な原理」にこそ農民政策の成立する核があるならば、「農民」は「農林省」だけの独占物ではなく、その社会的意義という観点から、広く関連省庁・関連団体が関心をもち、農民政策的な取り組みが起こされることは何ら不思議ではない（「農林省」外からの働きかけ）。この意味で本書は、農民政策史研究が他分野へも広がる可能性を開示している。本書の課題を超える論点を評者が勝手に設定してしまった感もあるけれど、そういう含意を有す

る、また歴史分析のみならず現状分析に対しても意義をもつ研究書であることは高く評価されてよいと思う。著者が強調するように「歴史の流用」を峻拒し「戦後日本農政の史的展開を踏まえた政策提言」(二八七頁)は、現状分析に携わる研究者にこそ必要だろう。評者は現在「地域政策学部」に所属する者として、なおさらこの教訓を本書から教えられた。

- (1) 船戸修一氏(『農業と経済』八〇(六)、二〇一四年六月)、三須田善暢氏(『村落社会研究ジャーナル』二一(一)、二〇一四年一月)、小島庸平氏(『歴史と経済』二二六、二〇一五年一月)、並松信久氏(『農業経済研究』八六(四)、二〇一五年三月)、玉真之介氏(『農林業問題研究』五〇(四)、二〇一五年三月)、玉氏に対する著者の「書評リブライ」(『農林業問題研究』五一(一)、二〇一五年七月=電子版)、野本京子氏(『社会経済史学』八一(二)、二〇一五年八月)など。
- (2) 片倉和人「生活改善普及事業の思想―山本松代とプラグマティズム」(田中宣一編著『暮らしの革命―戦後農村の生活改善事業と新生活運動』農山漁村文化協会、二〇一一年、所収)。
- (3) 後藤春彦監修『まちづくり批評―愛知県足助町の地域遺伝子を読む』(ビオシテイ、二〇〇〇年) 五五頁。

- (4) 片倉和人「若者の開発途上国体験と過疎地域回帰―(過疎地域再生プロジェクト研究会(代表…岩崎正弥)編『外部レポートによる過疎地域再生の可能性』愛知大学中部地方産業研究所、二〇一四年、所収)。

伊藤淳史著『日本農民政策史論―開拓・移民・教育訓練―』(京都大学学術出版会、二〇一三年二月刊、A5判、v+三四〇頁、本体価格四、二〇〇円)

(いわさき まさや・愛知大学地域政策学部教授)

