

「最後の農林官僚」東畑四郎と日本農業の戦前・戦後

—— 農地改革から農地管理へ ——

庄 司 俊 作

は じ め に

戦後日本農業は、農地法、食糧管理制度、農業協同組合、の3つによって制度的に支えられてきた⁽¹⁾。ところが、近年、米市場の「部分開放」が決まるとともに、「新食糧法」の制定に伴って食糧管理制度が廃止され、農協はバブル崩壊後の金融不祥事によって直撃を受け、深刻な経営困難に陥ることが確実視される事態となった。さらに農地法も現在規制緩和のかけ声のもと、地方分権論との絡みで重要な見直しが進んでいる。今日、戦後日本農業のシステムは大きな曲り角を迎えている。

そうだとすると、現状の解決策は未来の方向を決める重要な意味を持っている。今後の方向を誤らないためには、やや迂遠であるが歴史を振り返ることから始めるのが有効である。課題は、戦後日本農業システムがどのように歴史的に形成され、またどのような構造を持っていたのかを解明することにある。このことを明らかにしたうえで、現段階の歴史的位置を洞察し、今後日本農業を望ましい方向に展開させるにはどのような方策が必要かを考察することが必要である。

そこで、本稿では、そのための研究の一環として、戦前と戦後を有力な農林官僚として生き、退官後も官僚組織に強い影響力を及ぼし続けた東畑四郎を取り上げ、その眼を通して、農地改革の歴史的意義や日本農業存立の展望について考察をしたい⁽²⁾。本稿の分析の方法として強調しておきたい点は、

官僚，すなわち統治した側からの見方というのを，重視していることである⁽³⁾。

いわば，1930年代以降の日本農業と農政の歴史的な展開を，東畑の生の軌跡と重ね合わせることによって官僚の視座から検証する試みである。分析対象として取り上げる東畑は，「最後の農林官僚」と呼ばれる⁽⁴⁾。テーマは，副題の通り「農地改革から農地管理へ」の東畑の歩みを探ることにある。

本稿の視点の独自性は，もう一つ，対象とする農地制度の歴史的な変化を，特に「戦時と戦後」の関連から検討することにある。現役官僚の時代，官僚OBとして活躍する時代と立場こそ変化するが，一貫してそれらの政策立案に関わる同一人物を分析するという方法は，この点を意識した結果である。

「最後の農林官僚」の，農林官僚の意味はいわゆる「石黒農政」と同義である。石黒忠篤をはじめ石黒農政を担った官僚の先行研究はいくつか存在する⁽⁵⁾。しかしその多くは，小作問題や農村経済更生運動など戦前の問題との絡みで捉えようとした研究であり，今日的な課題に照らして視角の狭さは否定できない。それに対して本稿は，戦後あるいは今日の状況を射程に入れた，より長い歴史的なパースペクティブのなかで石黒農政（の伝統と歴史的意義）を捉え直そうとするものである。それは，いわば「戦時体制・戦後史の中の石黒農政の流れ」の見直しという観点である。

I 「戦後」の意味内容と農林官僚研究の意義

1 「戦後」とは何か

本稿のねらいを最近の研究動向との関連で簡単に述べておきたい。

近年戦時期の研究が進み，戦時期の歴史的な位置づけをめぐる論議が活発に行なわれている。現代日本の経済システムの主要な構成要素の多くが戦時期に意図的に作られ，それ以前の古典的経済システムが現代の日本型経済システムに変容したとする説，あるいは一層極端であるが，1940年頃に確立する「戦時経済体制」が現在に至るまで日本型の基本的な仕組みを形作っているとする説などが論議の焦点になっている⁽⁶⁾。これらに対しては，戦後改革

と高度経済成長による戦後日本社会の劇的な変化を軽視ないし無視していること、その結果戦時と戦後とを、というより現代とを限りなく連続的に捉えていること、戦時期の経済社会についても現在との関連を過度に意識しすぎた結果、一面的な理解に陥っていることなど、有効な批判が行なわれている⁽⁷⁾。

この論議に関しては、批判者の主張が歴史認識のあり方として妥当である。しかし、そのような批判だけで事終れりとする姿勢も皮相であり、戦時期の研究の意味を十分に受け止めていないといわざるをえない。それは、山之内靖氏を中心とする「総力戦と現代化」研究に関して特に強調しておくべき点であろう。山之内氏らの基本的な問題意識は、戦時動員体制を戦後体制への原始蓄積段階として位置づけ、戦時体制を批判的に捉えることは当然であるが、同時に戦後体制に対しても一定の批判的視点に立とうとする点にあると思われる⁽⁸⁾。方法的な問題として、最近の戦時期の研究からは、この点を汲み取ることが重要であろう。

問題は、日本農業と農政の分野においても然りである。戦時農業政策は農地改革の歴史的な前提となり、戦後の農業システムに引き継がれる諸制度を生み出したことは周知の通りである。では、戦後の農業システムはどのように捉えられるべきか。農地改革と農協制度は農村の民主化を目的として実現された。食管制度も1955年に事前売渡申込制へ移行し、それまでの供出割当が廃止されるとともに米価も引き上げられて生産者に有利なものに移り変わった。しかし、戦後の農業システムは全て肯定的には理解されない。

少し考えただけでも、農協は補助金と農業保護制度で農政下請け機関化した。食管制度は69年の自主流通米制度等によって農家の「作る自由」を拡げてきたが⁽⁹⁾、なお商品生産者としての自立性を奪っていたことは確かであろう。農地改革の成果を受けた農地法も、後で述べる問題の他に例えば、その世帯主義によって戦後的「家制度」（戦前のそれとは異なり、民法上の規定は撤廃されているが、社会規範・秩序＝生ける法のレベルではある時期まで厳然と存続した）を制度的に補強し、農家のあととりや女性に抑圧的に作

用してきたという面がある⁽¹⁰⁾。

右のような点を含め、戦後の農業システムをトータルに把握するには、農地改革をはじめとする戦後の研究だけでは不可能である。特にその問題性に自覚的であろうとするならば、戦時期の研究が必要なのだ。そしてその際、個別には諸種の農業統制政策の実態、機能、意義が分析されなければならないが、とりわけ焦点となるのは、戦前、戦後を通して日本農業と農政の大枠を形作ってきた官僚農政の問題であろう。

官僚農政の真髄は統制主義であり、平等や公正という理念が尊重される反面、往々にして画一性を生み個人の自由が損なわれるという弊害を持つ。現在問われているのは、こうした戦後日本の農政の官僚主義的性格をどう見るか、そして農業存立のための望ましい政府の役割と農業保護を今後どのように仕組んでいくか、という問題であるといえる。この間国際化を前提に自由化の文脈から農業問題を専ら取り上げてきたのは、資本とその利害を代弁する統治者である。しかし、特定の政治的思惑を別にして、生産者の側からも日本農業の問題性が問われなければならないことは当然である。

もちろん、戦後の農政も統制一点張りではなく、必要に応じて「統制」から「自主管理」に移行する、あるいは市場原理を部分的に取り入れ生産者の自由を保証するように変化している。前者は農地の社会的利用規制であり⁽¹¹⁾、後者は前述した米の国家管理のあり方である。本稿では農地制度の問題を取り上げるので、前者についてももう少し言及しておく以下の通りである。

本稿が対象にする時期は、戦時農地政策が展開される戦時期から、ほぼ1970年代一杯までである。まず、起点を戦時期とする理由は、農地法は耕作権保護、小作料統制・権利移動統制・転用統制、小作地の所有制限の3つを農地統制の柱としているが、それぞれ農地調整法、戦時農地立法、農地改革実施法を歴史的出発点にしているからである。一方終点として注目しているのは、1980年の農用地利用増進法などいわゆる「農地3法」の制定である。

農用地利用増進法は、1993年の「新政策」の策定を受けて農業経営基盤強化法と法律名を改めるとともに、目的も変更され、現在に至っている。要するに「利用権」という新たな形態の賃貸借制度を導入することで、積極的に農地の流動化を図ることを目的にしていた。1980～93年の同法の一連の改正は農地政策に根本的変質をもたらすものとして重要であるが、農地法から農用地利用増進法へいたる法制度の流れは、前述のように社会的農地利用規制の手法が「統制」から「自主管理」へ移行していったことを示すものと理解されている。後者の制度の推進に当たった当事者は、「条文でわずか15条だが、内容の重さでは農地法と並ぶ2大法律」⁽¹²⁾と位置づけ、この二つの法律と農業振興地域整備法（以下農振法）が合さり「我が国の現在の農地制度を形成している」⁽¹³⁾と評価する。農地法による農地「統制制度があることによって（農用地利用増進法の――庄司）流動化促進制度が成立するのであり、また流動化促進制度があるからこそ統制制度が生きている」⁽¹⁴⁾。このように農用地利用増進法によって確立する農地制度は、戦後農業システムの支柱である農地法が歴史的根拠となつていっているという点で「戦後農地制度」と呼ぶことができよう。本稿で「戦後」という場合、その意味は以上のような内容で捉える。

2 東畑四郎の分析視角

さて、東畑四郎をいかなる視角から分析するか。東畑の農政との関わりは広い分野にわたり、農地制度に限られなかった⁽¹⁵⁾。しかし、東畑が最重視し、終始熱い情熱をそそいだのは、農地政策の分野であった。そこで、本稿でも東畑と農地問題との関連に焦点をしぼり、以下の3つの視角から分析していきたい。

第1に、「東畑における戦前農政、なかんずく石黒農政」という問題を設定する。東畑は昭和恐慌の渦中である1931年に農林省に入省する。農林省の「象徴的管理者」石黒忠篤は農務局長の地位にあり、その年の12月に農林次官に昇進した後、直ちに農村経済更生運動の陣頭指揮に当たるようにな

る。東畑は石黒農政のラインつまり石黒——小平権一——和田博雄に連なる最後の農林官僚と目されている。両大戦間期と第2次大戦後の一定期間独特の性格を持った農林行政が花開き、戦時期の末期には東畑も指導的官僚の一人としてそれを担うようになっていく。石黒農政の、「東畑における展開」とはどのようなもので、そして東畑自身そのような農林行政の性格をどのように自己認識していたかを検討する。

第2に、東畑の戦時農地政策や農地改革との関わりを具体的に検証し、この点から東畑にとって農地改革とは何であったかを明確にする。東畑は1943年8月に農政課長に就任し、農政当局の中心となって敗戦直前の戦時農地政策と第1次農地改革の立案に携わった。また、46年5月に秘書課長⁽¹⁶⁾に異動してからは地方において改革実施実務に当たる多数の役人の採用と配置を一手に行なうなど、抜群の行政能力を発揮し農地改革の遂行に大きく貢献した⁽¹⁷⁾。そのような東畑の農地改革評価が改めて問われなければならない。そして、1954年の農林省退官後も農地問題に強い関心を持ち続けるが、そのことの農地改革評価との関連の解明も重要であろう。

第3に、東畑は晩年には「地域における農地の自主的管理」の構想を持つにいたり、農地問題と農政に関して独自の主張を展開している。それは、1970年農地法改正、1975年農振法改正、1980年農地3法制定による新たな農地制度の中へ取り込まれていく。それは、第一線のポリシー・メーカーとして戦前と戦後の二つの時代を生き抜いてきた東畑なりの、農業・農民・農政観の最終的総括であり、現状と未来を睥睨した農業存立のための構想の提示であった。戦後の東畑の行動と主張は、基礎に戦前以来の一貫したものと、現実の変化にあわせた発展があった。これらを取り出し、東畑が官僚として生きた時代から農業と農政をめぐる状況が様変わりした段階において、東畑の行動や主張がいかなる意義と問題点を持っていたかを検討したい。これは、いわば「石黒農政の伝統の戦後的展開」の分析である。

ところで、官僚は、基本的に法律の枠に制約される体制的存在であり、それを対象とする分析の困難さと制約に留意する必要がある。また、取り上げ

る官僚は、確かな政策力と豊かな見識を持つ官僚であることが必要である。自己の専門領域だけでなく、体制全体に関する構想力を持ち合わせていればより望ましいが、それは農林官僚には難しい注文かもしれない。東畑はこの条件を十分に満たしている。官僚研究固有の問題点に関しては、以下の点を指摘しておきたい。

第1に、戦前日本の国家体制と農林官僚の独特の性格に関してである。第1次大戦後小作問題が深刻化したにもかかわらず、戦前日本の国家はその権威主義的性格から基本的に経済的民主化のための法制度の整備を行なわなかった。この点に日本的な特徴があった。しかし同時に、国家は一枚岩ではなく、農林官僚機構のなかに時代の流れを察知して「経済的民主化」を「上から」推し進めようとする、石黒忠篤を中心とする一群の集団が形成されていた。それは、官僚集団に特有な、運動に押されての消極的、不徹底な対応をこととするのではなく、それまでの官僚になかった理念とエートスを持ち、積極的に社会改革を志向する集団として組織されていた。それは官僚としての一般的な属性を超えたものであった。この点もまた、日本的な特質として注目されるのである⁽¹⁸⁾。

第2に、そのように官僚が相対的独自性をもって活動できる余地と、国家意思決定過程におけるその発言力は、1930年代後半から1950年代前半にかけての時期にさらに拡大強化されたといえる⁽¹⁹⁾。戦争あるいは占領といった状況の中で行政権の優位が一層高まったからである。この時期に東畑が官僚として活躍し、戦後農業のシステムが形成された。

以上の点で、東畑を取り上げる意味は、通常の単なる官僚論の狭い枠に納まらないことは確かであろう。

これと対照的に、東畑の農林省退官後、政治と行政の関係は大きく変化した。官僚は戦後民主主義の中で政治から掣肘をますます強く加えられ、自立性をもって行政を行なうことは一層難しくなる。東畑は身分的に自由な身になったものの、退官後も「農林省の代弁者」的立場で行動している。となると、官僚につきものの限界は東畑とて避けられない。東畑は、依然として

「農政の權威」として政策主体としての情熱，コミットの深さを持続させているが，この時代にかえて，その主張や行動は官僚的限界を強めるものと考えられる⁽²⁰⁾。こうした農林官僚機構をめぐる戦前と戦後の違いにも留意して，戦後農地制度の歴史的形成と東畑との関わりを追及しなければならない。

II 東畑四郎と石黒農政

1 学生時代と農林省入省

東畑自身の回想によると，彼は旧制第8高等学校に入学した1925年には既に農業問題に意識的に関心を持ち始めている。そして3年生の時には，高等学校恒例の擬似国会で野党側の責任者となり小作法案をテーマに論戦を繰り広げている。その折『帝国農会報』に掲載された「小作法草案」と，その後5回にわたって連載された田中長茂の「小作法草案解説」を熱心に読み⁽²¹⁾，挙句に担当者から直接話を聞くために東京の農林省に出向くほどであった。実家が三重県の有力な地主で農村で育ったことや当時東京帝国大学農学部助教授の地位にあった新進の農業経済学者精一を長兄に持っていたことなどの生立ちも関係しているかもしれないが，より重要な理由として，大正デモクラシーと小作争議華やかなる時代の社会的・政治的背景が彼に影響していたことは見やすい道理である。

大学へ入学したのは1928年で，3・15事件の直後であった。東畑は，「農業問題はわれわれの学生時代から非常に魅力があった」と述べている。大学では小作法案の立法過程でも活躍した末弘嚴太郎が民法の講義で盛んに農業問題を論じ，東畑もそれを熱心に聴講したようである。東畑は「われわれは学生時代から（農林省に――庄司）『石黒農務局長』というこわいヒゲの親爺さんのいることを知っていた」と述べているが，農業問題が東畑の学生時代いかに身近で，一般的な関心と呼んでいたかを物語る事実として注目される。卒業は「大学は出たけれど」の時代」の1931年であり，東畑は，希望が叶い「農林省に採用されて非常にうれしかった」という。東畑は，農林

官僚になった動機について、田舎に育ったため、小作紛争を含め農業に絡む種々の問題は肌で感じて知っており、役人になることが農民・農業問題に良心的に取り組める唯一のポストと考えたからだと述べている。

東畑も述べていることであるが、東畑の学生時代は新人会の活動をはじめ学生運動が活発で、彼も3・15事件の後物情騒然たる中で講義を受けていた。そして、官僚志望の学生は総じて思想堅実、出世志向の強い者が多かったと述べている。当時は戦後とは比較にならないほど官僚の地位が高い官僚国家である。特権官僚の地位・待遇は社会的に突出して良く、予定通りに出世できれば高い収入・権力は思いのままである。この点は東畑も触れている⁽²²⁾。その意味で、農林官僚といえども上昇志向を持つ社会の特権階級であったことに変わりはない。官僚を志望する者は、例えば社会運動の道を選択する者と異なる性向を持つ。この点は東畑として例外ではないであろう。

しかし同時に、農林官僚のもう一つの側面を見落としてはならない。東畑は、同じ経済官僚でも商工官僚と農林官僚では非常に性格が異なり、個人的にも反りが合わない関係が多かったと述べている。農林官僚は官僚の中では特有な性格を持っていた。それが、東畑の学生時代から農林省入省までのいきさつが典型的に示していることだと思う。貧農の救済のために働くんだという社会的正義感やヒューマンタッチが、良質なエリート意識と裏腹なものとして東畑ら農林官僚には存在したのである⁽²³⁾。

2 現実派農林官僚

近藤康男氏は、石黒忠篤が「農政の大御所」といわれた理由に関して、当時の基本的な問題であった小作問題を「ちゃんと取り上げた」こと、つまり「取り上げるべきものを取り上げた」点を指摘している⁽²⁴⁾。慧眼というべきであるが、一方石黒は後農村経済更生運動を、それに次いで満州移民を指導的立場から推進するようになる。石黒は「土地制度には終始非常な関心をもっておった」といわれるが⁽²⁵⁾、こうした活動に対し石黒の薫陶を受けた農林官僚の一部が怪訝な思いを抱いたことは確かであろう。その代表例が、

石黒の「愛弟子」といわれる和田博雄の場合である。和田が、農林次官退官直後石黒の訪英中、石黒を中心に農林省が組織をあげて取り組んだ農村経済更生運動を批判する手紙を出した逸話は知られている。そこには、同運動が土地問題を素通りしており、農民層の広範な運動とするには問題がある旨のことが書かれていた。石黒はこれに、「御話の通り、土地問題が先に解決されてからの農村更生施設が順当です」と答えているが⁽²⁶⁾、ここには単に両者の農林省内の地位、立場の相違だけに解消されない問題がはらまれていたと考えられる。

まずこのような指摘をしたのには、理由がある。それは、ここで東畑四郎の農林官僚としての特質を、石黒・和田の両者との対比で浮き彫りにしたいからである。そこで、次の2点に注目したい。

第1に、生年と農林省入省年次は、石黒が1884、1908年、和田が1903、1926年、東畑が1908、1931年である。石黒と和田や東畑の間には約20年の年令差があるが、和田と東畑は年令差5年でありほぼ同世代に属すると理解される。東畑らの世代は、学生時代の思想形成の時期が大正デモクラシーの時代である。学生時代のこの体験の有無がその農政観や政策スタンスに影響を及ぼすことは、けだし自然の成行きといえよう。

第2に、生立ちと農林官僚になった動機をみると、石黒は陸軍軍医総監などを務めた子爵の家に生まれ、高等学校の生徒時代からトルストイの思想などに傾倒し、同情した農民のために働くことを理由に農林官僚の道を選んだ⁽²⁷⁾。生立ちは異なり、時代や眼前の農村の現実も変化しているが、農林官僚になった動機は、農民への激しい情熱が元になっているという点で石黒と東畑は似かよっている。これに対して和田は、岡山県津山の教師の家庭に育ち、1925年大学卒業後消息が判然としない空白の1年を経て農林省に入る。大学卒業の年に病氣療養をしたこともあって「学者志望」で大学院にも入学するが、その後一転「官吏の道」を選んでいる。農林省入省まで農業との関わりの痕跡は見当たらず、従って農林官僚志望の動機も明らかでなく、石黒を知ったのも入省後といわれる⁽²⁸⁾。

筆者は、東畑と対比して、和田を「理念派農林官僚」⁽²⁹⁾と捉える。それは、その農政論が良くいえば理論徹底性を持っていたこと、悪くいえばいささか現実無視の理念偏重の向きがあった点に注目するからである。即ち、和田は、農業問題の根幹を土地問題に収斂させて捉え、土地政策による小作問題の解決を最優先の政策として重視するという立場であった。その階級の視点からすると、農村経済更生運動の中心である産業組合の拡充に関しても、組織の階級的構成と生産部門への接触いかんが問題になるのは理論的に必然である。また、和田には、農業問題を日本の国民経済との関連で捉える確固たる理論的立脚点があった⁽³⁰⁾。もともと理論癖が強く、無類の勉強家で、昭和恐慌を機に本格的にマルクス経済学と近代経済学に取り組んだ成果であるが⁽³¹⁾、これらは和田の世代、経歴と資質、研鑽の三つが合さってはじめて出来あがったものであろう。

正しく理論的であったことが、和田に、農村経済更生運動に対して適切な批判的視点を持たせ、また石黒と違って戦時期に満州移民などで安易に現実には流されない歯止めとなった。これが石黒と和田の比較から見えてくる一つの側面である。もう一つの和田と東畑の比較から見えてくる現実は何か。それは、小作問題の政策的重要性をともに認識しながら、解決の方策をめぐる分岐、昭和恐慌期から戦時体制期という時代の中で自ら有効な政策をどれだけ実行できたかという点での違いである。

和田は、戦時期の「非常性のバネ」を利用して経済統制による農業の合理化、そのための土地制度の改革を中心とした全般的な農業改革の断行という戦略を持っていた。これは農業問題を国民経済との関連で捉える和田にしてはじめて描き得た構想であり、そこからさらに進んで、目指すべき「農村建設」のために「資本主義ナラザル新タナ社会」という形で既成の体制転換に触れかねない体制構想をも持つようになる⁽³²⁾。こうした革新官僚的発想は和田の理論的立場の延長上にあるが、根本的な農業対策の構築という困難さから出てきたと思われる新たな体制構想は、当時の体制下ではタブーであり、官憲による検束をも覚悟しなければならなかった。その点で和田はもはや体

制的存在としての官僚の枠を超えていたといえる。かくして和田は現役の農政課長のまま逮捕されるという事態を迎え、結果的に戦時期における現実の農林行政では語るべき業績をほとんど残せずに終わった⁽³³⁾。

和田がその真価を発揮できるようになるには、体制の転換が必要であった。それが和田にとっての敗戦——体制崩壊の意味である。和田はこれにより活躍の場を与えられ、農政局長として第1次農地改革の立案、農林大臣として第2次農地改革の実施に大いに腕を振うことは周知の通りである。

和田が「理念派農林官僚」だとすれば、東畑は「現実派農林官僚」であった。

東畑にしても、「地主制の崩壊という革命的意欲は官僚にはないが、それを何とか調整してゆこうという意図がはっきりあった」と述べ、一人称の形ではないが戦時期に小作問題を最優先課題として捉えていた姿勢について語っている。皇国農村確立運動については、属していた農政局で取り組んだにもかかわらず「今でこそいえるがあまりこの政策には協力しなかった」という。適正規模農家の考え方に対して、「農林省は妙なところで、経営だの適正規模だのいっているのは、どちらかというと保守的な考え方の人が多かった。農地問題をまともに取上げるのは抵抗が強いですから、それから逃げるのが経営だ。適正規模だといって作文をかいているけれども、実際は何も動いていない」と政策に批判的であったことを述べている⁽³⁴⁾。石黒との相違である。一方小作問題に対しては、「ワク内の抵抗力」を駆使して慎重に取り組む姿勢を堅持した。農林大臣との「かけ引き」に心を配りながら、東畑が言うところの「だまし合い行政」によって一歩ずつ地主制の基盤を掘り崩していく手法である。

東畑は1938年から3年余り華北に滞在し興亜院で働いているが、その折中国華北の占領政策をめぐる農地改革を実行するべしとする考え方で、技術改良などを中心とする日本的農政を実行するという考え方が対立した。和田らは前者を主張し、現地の占領農業政策の責任者湯河元威は後者を主張した。東畑は、農地改革は「治安も悪いし、とても問題にならん」と回想して

いることから、後者の立場であったことが推測できる。湯河も悩んだ末の結論であったが、ここに和田と東畑の肌合いや政策スタンスの違いが明確に出ている。

以上要するに、東畑タイプは、和田タイプに比べ徹底した官僚スタイルである。和田タイプは体制の客観的な制約を軽視している点で官僚として異端であった。それに対し東畑が重視したのは、体制が許すぎりぎりのところで知恵を絞り、多少なりとも小作問題を改善することであった。東畑には、農業問題の根本的解決策や体制構想はその意義は否定しえないとしても、現実的解決策として有効なものとは映らなかったに相違ない。こうしたスタンスは、その個性の他に、その生立ちに規定された農村や農民層に対するリアルな認識と無縁ではなかったと考えられる。そして、戦時体制という時期に、いずれが官僚として実績を残せる有効な方向だったかといえ、結果論でもあるがそれは東畑のスタイルであった。

III 戦時農地政策と農地改革

1 東畑の「農本主義的農政」論

戦後期を含めて官僚時代の東畑は、和田のようなそれなりに理論的に体系化された農政観は示していない。では独自の農政観はなかったかという、そうではない。東畑が農政課長に就任する1943年頃をみても、彼に対する周囲の評価は「非常に優秀な人」などと高かった⁽³⁵⁾。農政課長時代は主に土地問題と技術指導の問題の二つをテーマとしていた。そのこともあってか、「事務官のなかで信用があっただけでなく、技術者のなかでも信用がありました」といわれている点が注目される⁽³⁶⁾。当時の読売新聞が東畑の農政課長就任にわざわざ触れ、最も期待される人事と報道したり⁽³⁷⁾、1943年から46年まで農林省内で3回人事異動が行なわれたにもかかわらず東畑が農政課長を務め続けたことなどは、彼が省内外で強く期待される存在であったことを物語るものであろう。いずれも、東畑が優れた政策的見識を持っていたことをうかがわせるに足る事実である。

東畑の農政観で基礎になる考え方は、戦前期の農政の特質として言及されている「農本主義的農政」論である。それは、単純な「絶対主義」や「帝国主義」という概念では捉えきれない農林官僚制の性格を言い表わしていることでも注目される。その要点をまとめると以下の通りである。

戦前の日本農業は、限られた農地面積および一定不変の農業労働人口の基盤のうえに、世界に類をみない小規模農業として展開してきた。水田はすでに開田の余地がなくなり、畜産は副業的養豚や養鶏にとどまり、野菜は労働集約的な園芸的作物として栽培される。いずれの経営部門も小農技術体系を基盤とし、規模の経済が機能する構造になっていない。かかる経営の枠組みを変革しないで多数の国民に必要な食糧を供給するには、農政は何より土地生産力の増強を政策目標とせざるをえない。その要は、品種改良や施肥改善等の耕種改善による単位収量の増加を中心とした農業生産力の増強と農家収益の向上である。また雇用機会は限られ、農家のあととりには職業選択の自由はなかった。こうした条件のもとでの農政の性格は、農業・農村・農民を同質一体のものとして把握した、中央政府による「上からの農政」となる。そして、農政を推し進める手法は補助金散布と農業団体の活用、隣保共助による農村組織化が基調になる。

以上のように、零細農耕制を基盤にして農業生産力の増強を図る農政を、あるいは農民層に対して行政をする官僚の基本姿勢を、東畑は「農本主義」と捉えている。東畑の表現を借りて一言でいうと、その本質は「零細農耕制といわれる日本農業のシステム」⁽³⁸⁾である。そして、彼はその諸局面を中央集権による「画一的・同質的・平均的農政」と特徴づけている。中央集権の農政であるが故に、結果的に行政機構は見事に整備され、効率的な行政が行なわれる。

東畑の回想によると、「われわれが農林省に入った時分は、なんとなく『農本主義』ということがよくいわれてい」たいわれる。それは通俗的に「農業は国の本」という捉え方がされるが、そうした「狭量な考え」は「私なんか農林省に入った時には……持っていませんでした」と証言している。

「私なんかは、零細農耕の上に日本農業の仕組みというものを考えていくんだ、政策を考えていくんだということで終始一貫しておった」と発言し、「諸先輩から話を聞いたりしているうちに、だんだん考え方を変えてい」き、そのような農本主義の考え方をするようになったことも述べている。これらの発言から、東畑が強調するような農林官僚の農本主義は彼の入省時には既に省内に根づいていたこと、そして東畑も最初からかかる農本主義の姿勢から行政に携わっていたことが理解できる。

東畑の見方では、農本主義は明治の大農主義挫折以降の農政のありよう全般を指している。従って、石黒農政は農本主義が近代農政として体系化されつつあった段階の農政のありようというのが、東畑の見方を素直にとった理解になるが、それはともかく、石黒農政の本質を理解するうえでも、東畑によってこのように捉えられた「農本主義」はキー概念になる。

ちなみに、石黒が満州移民に積極的に関わったのも、結局はこうした農本主義に原因があったといえよう⁽³⁹⁾。東畑も述べている通り、農本主義的農政は零細農耕制ではどうしても「働け働け」という「勤労哲学」中心になる。現在の日本の農民が世界において最も優秀で知的水準が高いことは周知の通りであるが、これは農本主義的農政と結びついた勤労哲学の歴史的産物として理解できる。農本主義的農政の進歩性である。しかし、勤労哲学には二面性があり、行き過ぎると、時と場合によって「非常に保守的になる」。つまり、東畑の見方に従えば、石黒の満州移民への積極的関与もこうした文脈で捉えられるべきだ、ということになる。

このような農本主義を国民経済との関連を無視し農業問題を孤立的に捉える古い農政観と理論的に裁断することは容易であるが、問題は、それが日本農業の発展段階のある時期までは、リアリティーがあり、有効な政策の基礎となりうるし現実になったということである。それ故、ここではその歴史的な意義が重要であり、それを評価するうえで農本主義的農政はいつまで続くかが問われなければならない。その際、農政としては指導的な原理でなくなっても、社会的・政治的に農民の平等原理が規範として生きている場合、簡

単に農本主義が解消したといえず、現実の政策もこれを無視できないということになる⁽⁴⁰⁾。このように問題は単純でないが、農政のあり方に関して、東畑は、「私が農林省に昭和6年に入って29年にやめるその長い過程を、思潮的にいえば農本主義的農政が展開され、開花し、そして落下したといえる」と述べている⁽⁴¹⁾。農政の画期に関する東畑の見方として注目に値する。

2 戦時農地政策の画期・背景・条件

法制度面から見て、農地改革の前史は、①小作料統制令（1939年）、②臨時農地価格統制令および③臨時農地等管理令（1941年）の3つの法律が画期になっている。これらを通して、収益、価格、権利移動・転用の3側面から農地所有に国家が統制を加えるようになった。東畑も国家総動員法にもとづくこの3勅令を特に重要な法律としてあげ、これらがなかったら第1次農地改革は不可能であり、農地改革もスムーズに行なえなかったとしている。

その後の画期は、④食糧供出・二重米価制度と、結局実現しなかったが戦時緊急措置法にもとづく、⑤小作料金納化を勅令に含んだ「国内戦場化二伴フ食糧対策」（1945年）、そして⑥第1次農地改革の立案である。東畑によると、③の制定以降、農地所有権に対する国の介入（何らかの強制を含む農地所有権の再配分）の政策立案が極めて難しくなったという⁽⁴²⁾。そこで戦時下の食糧・米価政策を隠れ蓑に土地問題の解決が図られるようになるのである。

こうした農地政策の展開に関して、以下の点をここで強調したい。第1に、これら一連の措置は、国家総動員法や、それより広範かつ簡易に政府に立法権を与えた戦時緊急措置法を背景にしている。つまり、それらは総力戦体制というある意味で「異常な体制」のもとではじめて可能になった。官僚をめぐる条件として、政策の内容面で客観的な制約が強まった反面、官僚権力自体は反対に強化され、官僚の行政的裁量権が拡大した。例えば小作料の代金納化という重要な措置も一片の通牒で実現しているのである。

第2に、これらの措置は後の農地改革の主要な内容をかなり含んでいるが、

国の農地所有権に対する介入が欠けている。第1次農地改革と戦時農地政策の決定的な差異である。なぜこのような戦時農地政策のありようになったかといえば、それは所有権への介入が戦時体制下でもタブーであったからだといえるが、東畑らはそれに挑戦をしなかったわけではない。それは1944年の臨時農地等管理令改正（農地所有権・永小作権・賃借権等の移動許可制）の際である⁽⁴³⁾。当時農相は「大臣は土地問題をやらないとシロウト」という信念から土地問題に積極的だった山崎達之輔であった。

東畑によると、山崎は、農地問題に対して「村の土地は村の者へ」という考え方を持っていた。この考えは「在村地主制」に通じるが、そこで東畑は、「村以外」に居住する地主に対して農地の強制譲渡の目処をつけることを画策した。最終的には、農地価格の引上げを意図した山崎農相との駆け引きの結果、地主にとって地価引上げを意味する地主報奨金だけが実現した⁽⁴⁴⁾。1938年の農地調整法制定時の再現である。農地調整法も同じ山崎農相時に制定されるが、当初既墾地も土地収用法によって強制譲渡させる案が盛り込まれていた。ところが、その規定は結局農相の手で削除され、単に未墾地への同法適用に落ち着いたのである⁽⁴⁵⁾。

山崎のような大臣を擁することは農林官僚にとって政策実現のチャンスでもあった（山崎は1934年から戦時期にかけて3度農相に就任する）。しかし、山崎の立場は全体としては地主的秩序を維持する保守の立場であり、東畑ら農林官僚の地主制を弱めていく路線とは異なっていたことが注目される。すぐ後で述べる通り、農林大臣の姿勢は官僚の政策実現を大きく左右するものであった。こうした点を考慮すると、東畑らの考えていた所有権に対する介入は、あまりにも障害が大きかったといえる。なお、山崎とのやりとりの中で出てきた地主と小作人の間で協議が整わない場合は地方長官が「譲渡を裁定する」という考え方は、後述のように第1次農地改革において農地譲渡の方式として導入されている。

第3に、農林大臣の姿勢が官僚の政策実現を左右したことである。②③制定時の農林大臣は石黒忠篤であり、⑤の時も、閣議に小作料金納化に関する

部分を削除して提案したが農商相は石黒であった。④は、石黒農相のもと2度目の農林次官を務めた井野碩哉。①の時は櫻内幸雄であったが、内閣は政友、民政両党提携の超党派内閣である平沼内閣。西日本・朝鮮の大旱魃のため米穀需給が急速に逼迫し、米穀配給統制法や米穀強制買上げ制が実施されるなど「米穀統制の強化時代」⁽⁴⁶⁾であり、官僚が動き易い環境にあったことが推測できる。⑥の松村謙三については後で取り上げる。

このように、農林行政に理解を持っている人物あるいは農林官僚が裁量を発揮し易い条件の時に、政策が動いたのである。

第4に、官僚側の陣営も注目される。人的構成の面からみて、櫻内農相あるいは第1次石黒農相時代が農林官僚の黄金時代、農政史上最強の布陣という見方があるが⁽⁴⁷⁾、それはともかくとして、当時の人事配置で特に注目されるのは、1940年に中国から帰国した湯河元威が米穀局長に就任していることである。

湯河は「農政にくわしく」⁽⁴⁸⁾、中国から帰国後は農務局長につき農地政策を手がける意欲を持っていたが、これからは食糧政策だと人に諭され米穀局長に就いたといわれる⁽⁴⁹⁾。それ以降45年4月に終戦内閣石黒農商相の次官になるまで約5年間食糧行政のトップで腕を振り、「食管の元祖」⁽⁵⁰⁾と呼ばれるようになる。若い頃石黒農政課長のもとで働き、後輩の和田博雄らと研究会で『経済学批判』などマルクスの著作を読み、「年とともに進歩的な方向に進み、特に左翼的な人に対する理解が深かった」と評される⁽⁵¹⁾。華北駐在時は農林省の役人で「マルキスト」の井上晴丸が秘書役として一緒に、両者の関係は「うまくいった」といわれる⁽⁵²⁾。農林省の同期で生涯の友人大槻正男によると、「官僚の誇りと良心を生涯堅持した」「最も優秀な役人だった」⁽⁵³⁾。

食糧供出制度と二重米価制度によって代金納小作料の低減化が実現することは断わるまでもない。それは、小作料を現物の額として据え置くだけの小作料統制令段階から大きな前進であった。この施策によって米価政策は即土地政策の意味合いを持ち、土地問題の解決が農政課という一部局にとどまら

ず、農林省全体として取り組まれるようになった⁽⁵⁴⁾。土地政策に対する農政当局の対応に引き付けていうと、これが、前述④の画期が持つ意味である。そして、このように土地問題に農政当局が「総合的に」対応するうえで湯河の存在が重要であったといえる。

第5に、戦時農地政策における農林官僚の「北支体験」の影響という問題である。湯河を「総帥格」として東畑・井上晴丸らが興亜院に出向中、華北の植民政策に関して農地改革を実施するかをめぐる対立があり、湯河や東畑らがそれに反対の立場であったことは前述した。敗色が濃くなった戦況下東畑らは、小作料金納化の実現を企図する。代金納制はあくまで暫定的な行政措置であったことと、石黒農商相以下、湯河次官、梶原茂嘉農政局長（小作料統制令制定時の農政課長）と東畑にいわせると「人材配置のコンビネーションは絶好」⁽⁵⁵⁾であったことなどが背景にあった。東畑は農政課長として「ここでもう一步前進しよう」と考えたのである。条件的にも代金納制が実施されており、地主米価で切り替えるだけで実行上特に困難な問題はなかった。注目されるのは、そこには、戦争はあと2、3年続くとの見通しのもとに⁽⁵⁶⁾、終戦後アメリカは地主を利用して占領政策を行なうだろうという判断があったことである。この認識は誤りであったが、東畑らはその北支体験などからこういう判断を持つに至ったと考えて間違いないだろう。東畑によると、金納制の理論的な根拠づけも井上晴丸が行なったという⁽⁵⁷⁾。

3 東畑四郎と農地改革

第1次農地改革は、1920年代に始まり戦時農地政策として極限に達した農林官僚の小作制度改革の集大成であり、戦前期においてついに手が着けられなかった農地所有権の再配分を企図した点で戦時農地政策からの「飛躍」を含んでいた。改革構想、改革の内容は日本政府の手になるものであり、この点でGHQが主役となる第2次農地改革との間に大きな断絶があったことも指摘するまでもない。敗戦・占領という「異常な事態」の中ではじめて手が着けられたことは、土地の再配分という事業が「革命的な措置」を伴う

「政治的問題」であるが故にいかに困難であるかを物語っていた⁽⁵⁸⁾。東畑ら農政当局に即して、第1次農地改革案の立法過程を検証すると、彼らが独自の論理をもって農地改革に挑戦しようとしていたことが分かる。

第1に、自作農創設をめぐる「完全自作農主義者」松村謙三農相と東畑らの姿勢の相違が注目される⁽⁵⁹⁾。不在地主の小作地全部が対象になることは特に問題とならなかったが、在村地主の保有限度に関して全国平均1.5ヘクタール以上の小作地の強制譲渡を主張する松村に対して、東畑らは小作料金納化を核とした小作制度合理化を重視し、在村地主の保有限度は3ヘクタールに引き上げるという意見であった。この点は周知のことであるが、東畑らの判断は、「所有権絶対主義」⁽⁶⁰⁾の日本で農地改革を実行するという課題の困難さを見越して、小作制度の改革を優先し、またこれを実行すれば自作農も「合理的な自作農」体制下で耕作することになるので、保有面積は将来段階的に縮小していけばよいという考え方であった⁽⁶¹⁾。従って、第1次農地改革が最終的に在村地主保有限度5ヘクタールに落ち着いたことも、東畑らにはそれほど大きなショックではなかった⁽⁶²⁾。

第2に、東畑らの漸進主義は、農地改革法案が戦前の農地調整法の改正法律案という形式でまとめられたことと、その際在村地主の保有面積や農地価格などを法文に規定せず勅令などに委任したことにも端的に現われている。また、農地譲渡の手続きも国が直接買収するのではなく、市町村農業会・市町村農地委員会などの申請を受け都道府県農地委員会が裁定すれば、それによって農地譲渡の協議が成立するものとされた。これは、「都道府県農地委員会の裁定という行政処分によって所有権移転の私法上の効果を発生させる新しい手法」で、「刺激的でなく、しかも実効の収められる手法」とされるが⁽⁶³⁾、戦時期に東畑らが山崎農相を相手に農地の強制譲渡の目処をつけるため考案した前述の方式を発展させたものである。なお、第2次農地改革でGHQがこの農地譲渡の方式に最大の関心を払う点も周知の通りである。

第3に、第1次農地改革の性格は、その全体的な目的に対応していた。「農地制度改革に関する件」として1946年1月閣議提出された第1次農地

改革の要綱案には、「自作農創設の強化、小作料金納化等の措置により日本農業停滞の要因たりし農地制度を根本的に改革せんとす」と、地主制が「農業生産力増強」の桎梏となっていることを認め、その改革の必要を謳っている。この目的に関して、以下の2点を指摘したい。

一つは、改革の課題に照らして、地主制を批判的に捉えていることである。この点は歴史的に初めてであり、地主・小作の「互譲相助の精神」を基調とする戦前期の農地関係法令には見られなかった。松村の場合これに「農村の健全な発達」＝共産化防止という思惑が加わる。

二つ目は、改革の目的として農業生産力の増強という戦前期以来の課題を前面に出していることである。この点は、従来からの連続である。周知の通り第1次農地改革は、地主の自作化を相当とする基準を満たしているという条件下で、在村地主の土地取り上げを容認していた。この点は第2次農地改革と比較して著しい特徴であったが、農業生産力の増強を改革の全体的な目的とする建前からすると、論理的に、地主の土地取り上げは否定できないことは当然である。これは法律論次元の問題である。それ故、関連していえば、この点だけをもって農政当局が在村地主主導の大規模自作経営創出という構想を持っていたとは直ちにいえない。この問題は第1次農地改革の地主的性格を過大に評価する際の論拠とされているが⁽⁶⁴⁾、農政当局の実態認識を含め独自に検討されなければならない問題である。

第1次農地改革は、第2次農地改革と比較して地主制の解体にとって不徹底であったことは論をまたない。しかし問題は、単純にそのような比較論から第1次農地改革の限界を指摘することではなく、体制的な諸条件、歴史的な背景、改革構想の主体的条件との関連で第1次農地改革の歴史的意義と限界を把握することである。そうした観点でいえば、閣議や議会での審議過程、その成立に至るいきさつから見て、当時の政治構造を前提にする限り第1次農地改革といえども画期的な意味を持っていたと評価されるべきである。改革案成立の目処がつき改革の趣旨説明をするため長期の地方出張をした後、東畑は「たいへんな平和革命をやったな」と思ったと述べている⁽⁶⁵⁾。官僚

としての立場を考慮したうえで、偽りのない実感であったといえよう。

第2次農地改革のような徹底した地主制解体のための改革は何より体制の転換が必要であった。また、目的も根本的に変更される必要があった。第2次農地改革は、日本の非軍事化・民主化を実現するために、その重要な環としての「農村の民主化」を目標としたが、このような大義名分のもとではじめて徹底した改革が可能になる。そして、このような目的の設定は、農林官僚が改革の中心的な主体となり、改革構想を練る状況下ではおよそ生まれようもないものであった⁽⁶⁶⁾。

第1次農地改革での保有限度3ヘクタールから5ヘクタールへの譲歩、ウォルフ・ラデジンスキーの登場、GHQの第1次農地改革案に対する拒否という一連の流れの中で、それまで「進歩的といわれた」東畑ら農林官僚をめぐむ状況は一変した。第1次農地改革は何ら実行に移されることなく「幻の改革」として挫折し、改革の主役がGHQに移る中で、彼らは一転「反動官僚の元凶」とされるようになった⁽⁶⁷⁾。大いなる歴史の皮肉というべきである。このように第1次と第2次農地改革との断絶は、統治権力内における官僚の位置の変化をもたらした。

この点に関連して、次の2点を指摘しておきたい。一つは、日本の農地改革の世界史的 성격に関してである⁽⁶⁸⁾。GHQは日本社会の基本構造に変更を加える大胆な制度改革を日本占領政策のビジョンとして持っていた。その結果、農地改革は、資本主義の枠組みの中での改革としてその徹底性と迅速性が際立つものとなったが、それは世界史的に他に例を見ない日本特有なものであった。

二つ目は、第2次農地改革と東畑ら農林官僚との関係である。東畑らの農本主義的農政では、すべての政策は自作農の創設という方向に帰着するので、その限りで地主制の解体を徹底して行なう第2次農地改革は矛盾するどころか、自らの政策の方向に沿うものであった。両者の関係で重要なことは、改革実行の役割分業という面である。GHQの間接占領のもと農林行政機関が存続し、中央——地方の両機構において効率的な行政能力が発揮されたから

こそ、徹底した改革を短期間に実施することができた⁽⁶⁹⁾。東畑をはじめ農林官僚が農本主義的農政の伝統に培われていかに有能であったかは数々の証言が語るところである。

GHQと東畑らの関係で注目されるのは、農地改革の理念や目的に関する微妙なズレである。前者は農地改革の目的をほとんど日本の非軍事化・民主化の基礎としての「農村の民主化」という点だけで捉えていた。東畑ら農林官僚は、もちろん民主化という目的は否定しないが、同時に所有が農業生産力を高める最も良い手段という生産力の視点（農業近代化の視点）を持っていた。自作農の創設という限りで農地改革の方式をめぐる両者の間に基本的に齟齬は生まれなかったが、この両者の理念の相違は重要であった。

両者のスタンスの相違は早速、GHQが「農地改革についての覚書」で指示した新自作農の転落防止のための措置をめぐる考え方の違いとして現われた。

周知の農協設立をめぐる対立がその端的な一例である⁽⁷⁰⁾。「覚書」に対する回答は東畑が農政課長として取り纏めているが、農協の下部組織として集落に農事実行組合を組織し、集落の農業計画の企画、推進、土地・農機具の管理、共同作業、共同経営など生産協同体として機能させることと、流通事業は別の専門農協的な組織で行なうことが構想として考えられていた。和田農政局長も、米の供出のために早く農協を作ることだけを考え、農業会からの切り替えという形で農協を作るとは「民主的ルール」に照らして問題があると認識していた。「米の供出をやる団体は別個にした方がいい、本当の意味の農協は、じっくりと農民の組織として別個につく」という意見であった。和田が昭和恐慌期の産業組合拡充策に関連して産業組合の生産部門への接触を重視していたことは前述の通りである。東畑も、農林省入省直後産業組合の拡充策に関連して、農事実行組合は産業組合に法人加入し、取り扱う農産物は産業組合を通して販売するという自主規制を農事実行組合の模範定款案に盛り込む仕事を手がけている。東畑らの生産協同体の構想も過去のこうした試みに根があった。

農協に関する和田や東畑の発想は、「農業近代化」を重視する石黒農政の一つの流れで、戦前以来の一貫したものといえよう。

しかし、当時は供出遂行が至上課題とされたため、和田や東畑の考えが実現する可能性は農林省の内部事情や対GHQとの関係においても極めて乏しかった。1946年3月にGHQに提出された「農業協同組合に関する第1次案」は「農業会の部分的改革案」とされるものであった。農協を農業会と一応別に組織するという考えが出されるのは第2次案以降であるが、最終的に、生産協同体系を中心とする農業協同組合法の農林省原案は、NRS（天然資源局）の承認が得られず実現しなかった。NRSが了承しなかったのは、生産協同体系では農協に例外的に組合員以外の者に対する統制機能を持たせざるをえないと考えられたが、これは協同組合の加入自由の原則に反することと、共同作業や共同経営は強制的要素が入り、事業面でも協同組合の原則に反すると考えられたことが、大まかにいってその主な理由であった。

東畑は敗戦直後の時期が農協改革のチャンスと考えたが、この改革は実現しなかった。東畑は、「農協が生産や土地に直接関与しないで、主として流通や金融を扱う協同組合になったのもその根源はこの時からです」と述べ、戦後農協の出立の特殊なあり方がその後の発展に一つの重大な歪みをもたらしたと見た⁽⁷¹⁾。アメリカ的な民主主義・自由主義観と日本的な農政観の衝突である。

IV 戦後農業と農業存立の展望

1 東畑四郎にとっての戦後農業

東畑にとって、農地改革の意義は明確であった。零細農耕制と、土地需要が非常に強く、耕作権に対し土地所有権が絶対的に優位し、その結果自作農より地主として小作料を収取するほうが経済的に有利な土地制度では、所有権を与えることが耕作権を確立し農業生産力を高めるための最も良い手段と考えられた。1942年に農林省に入省し、戦時期・第1次農地改革立案時直接の部下として農政課に勤務して以来東畑の最も身近な存在で、生涯を通し

て信頼が厚かった大和田啓氣は、東畑の農地改革の評価について次のように述べている。

- ① 「あれはあれで完結してね、後始末をしていないということではなくて、農地改革は農地改革なりに一つの使命をはたしたので、その後の変化に、残念ながら農林省の対応が遅れたといううらみ、そういう感じをもっておられたでしょうが」⁽⁷²⁾
- ② 「自作農をつくること自体が目的ではないということを、東畑さんはよく話されたし、われわれもそのとおりだと思っていました。だから、農林省は自作農主義だ、農地法は自作農主義だ、農地改革は自作農主義だ、と言われるのに対して、東畑さんを含めてわれわれは釈然としないものがあるんです。にもかかわらず、自作農の路線を守ることについて、東畑さんは相当な執着というか、愛情をもっておられたと思いますね」⁽⁷³⁾

いずれも重要な証言であるが、①は、「農本主義的農政段階の農地改革」という枠で捉えた場合、当然の評価である。東畑が見抜いたように、戦時期や農地改革期においては適正規模論など「経営問題」を問題にする立場は、現実の基本的課題の解決を避け、実現可能性のない政策に逃げ込む保守的役割しか歴史的に果たさなかった。強制譲渡と土地価格の問題を回避し自作農創設を問題にする立場が、やはり地主的秩序を保守する歴史的役割しか果たさないことも、当時の現実であった。東畑はこうした点について正確な認識を持っていた。日本の農業問題の基本的課題である土地問題の解決には現実にあの農地改革の方向しかなかった、というのがずっと現場で苦勞してきた東畑の根本にある認識であったのだ。

②は、微妙な説明である。結論的にいって、東畑には「生産力の視点」があったということを大和田はいいたいのだと思う。自作農主義が評価されるのは、「土地はやはり耕作者が所有するのがもっとも生産力が高いあり方」⁽⁷⁴⁾である限りにおいてであり、その点で単純な自作農礼賛とは違うということだろう。「農地改革の思想」は、少なくとも東畑にあってはそのよう

なものであるべきであったし、そしてそのような東畑自身の信条は戦後も容易に変わらなかったということだろう。単なる「農村の民主化」のための農地改革という立場と東畑のそれとは、微妙なズレがあったことは前述したが、このズレを東畑の農政観の根本思想で捉えれば以上の点がポイントになるといえる。

次に、戦後の東畑の経歴を簡単に紹介しておこう。1947年経済安定本部に出向、51年に農林省に帰り農政局長、翌年食糧庁長官、53年に農林事務次官、54年12月に農林省退官という足取りである。食糧庁長官時代は麦の間接統制移行のための食糧管理法の改正に取り組むとともに、当時重要な政治問題であった米の統制撤廃を回避するために時の廣川弘禪農相を相手に非常に抵抗をみせる。次官時代は農業団体再編問題に取り組み、官僚時代最後の仕事としてアメリカとの余剰農産物処理交渉に当り、総額1億ドル相当の農産物を贈与として受け入れる方向にまとめている。退官後は農業団体等に天下りをせず、農林水産業生産性向上会議理事長に就く傍ら、米価審議会、農林漁業基本問題調査会の各委員、経済審議会の専門委員などを務めつつ、中心的には1961年発足の農政調査委員会の事務局長として出版・調査活動に打ち込む。

退官後の活動に関して大和田は次のような的確なまとめをしている。

「役人を辞めてからの東畑さんの活動は、42年に日銀（政策委員——庄司）に入る前と後では、かなり色合いが違ったと思う。大雑把に言えば、前の時期は農政調査委員会に腰を据え、世間的にはやや不遇に見られながら、現実問題からはある程度距離をおいて、食欲に知的蓄積を重ねた時代で、後の時期は農林省から全面的に頼られて、ご意見番または知恵袋として現実の問題に取り組んで、縦横に活躍された時代だと思いますね」⁽⁷⁵⁾。

これは、東畑が手記等を発表した時期別の変化をみても、明確にうかがうことができる。東畑は戦前・戦後の農政に大きな足跡を残しながら、後掲付表に示したように生前体系的な著作は残していないどころか、手記等の数も

決して多くない。農業基本法制定に絡んで昭和30年代後半に少し手記等を発表し始めるが、それが増えるのは、確かに昭和40年代半ば以降であった。

昭和40年代後半は、東畑の思想的転換期であった。転換の時点について「厳密にいうと昭和48年」と東畑自身語っている。東畑はこれ以降、「自作農主義から脱皮し」、「いよいよ腹をきめて利用権の集積という方向で賃借権の緩和を考えるようになった」⁽⁷⁶⁾。周囲には、この時期に東畑が「精神の一種の高揚期」を迎え、その「哲学」が具体的な姿を取り始めたように見えた⁽⁷⁷⁾。東畑にかくも深刻な思想的転換をもたらした客観的条件は、経済の高度成長に伴う農民層の分化、農村の変容、農地に対する価値観の変化など農業構造の激しい変化であった。農家の資産保有意識の高まりは東畑にはとりわけ重大なこととして受け止められた。

この事態を東畑は次のように捉えた。自作農創設が農地の有効利用、農業生産力向上の最も早い近道という発想から農地改革が行なわれ、いわゆる戦後自作農体制でひたすら走ってきたが、その結果、皮肉にも所有は「荒らし作り」の農民さえ生み出すことが明らかとなった。農民は勤労者、土地所有者、経営者の三身一体の存在であり、土地を最も安定した資産とする信条は先祖代々農民の心の奥底にある考え方である。しかし、農地価格高騰と転用条件有利化のもとで資産保有意識が病的に肥大し、自作農体制は生産力的には障害になる条件に転化した。「所有者を同質と考えていた自作農主義」が現実の農民により痛撃された⁽⁷⁸⁾、と。

2 東畑の農地制度観と農地法改正に対する姿勢

東畑が思想的転換を遂げて到達した農地問題あるいは農地政策に関する考え方はいわゆる「農地の自主管理」論として体系的に示されている。そしてその柱は、①地方分権的農政の確立、②土地の有効利用のモラルないし哲学の確立、③土地の効率的利用を促進するための集团的活動の必要性、④農地の公的管理のためのシステムの確立、⑤土地プールの構想、の五つとされている⁽⁷⁹⁾。

1975 年の農振法改正⁽⁸⁰⁾による農用地利用増進事業、それを拡充発展させた 1980 年の「農用地利用増進法の基本理念は、農地の自主的管理にある」とされている⁽⁸¹⁾。1970 年の農地法改正は、統制小作料廃止、合意解約の許可不要、期間 10 年以上の賃貸借に係る更新拒絶の許可不要を主な内容とするが、借地方式による農地流動化の促進をねらいとした統制緩和であった。時同じく、農地保有合理化法人の制度が発足し、道府県が主体となって設立した公社が行う農地・未墾地の売買および貸借の事業に対し、国が助成を行う方式で新しい農地流動化施策がスタートした。しかしこの農地保有合理化促進事業は自作農主義に立脚するものであった。農振法改正を起点とする農地政策の展開は、それらに引き続く農地の自主的管理という考え方を制度化する試みの過程であった。

東畑は、「仕掛人」⁽⁸²⁾としてこれら一連の新しい農地制度創設に深く関わった。東畑自身の証言では、新制度創設に関わりを持った人間の中では最も保守的であったといわれる⁽⁸³⁾。それは農地法の 1 条 1 条が歴史的根拠を持ち、東畑自身が地主制を相手に農地制度を合理化するために大変な努力を払った成果として結実した法体系であるという理由⁽⁸⁴⁾の他に、次のような東畑の農地制度観が背景にあった。

「たとえば 1 ペんにパツと制度を変えたって……土地を買って売るといような農地改革なら、これはできますよ。しかし、権利の主体と在り方、そういう問題が一律一様にいくもんじゃない。したがって、行くべき方向は認めるけれども、これはあくまで例外的であって、この例外を全国の原則として一律一様に改革するということはおかしいではないか、というのが私の考え方なんです。／だから昔の制度も残っているし、新しい制度もできるけれど、どちらが引きずっていくかということはやはり先を見てやらにゃいかん」⁽⁸⁵⁾。

これは農地「統制維持論のなかに部分的弾力化の必要」⁽⁸⁶⁾を説いた立場と解説されているが、農地法の体系と新しい制度との関係に関する東畑の認識を示すものとして重要である。なお、東畑は、1963 年頃に既に、こうした

立場から、農業委員会や農業団体が農地を管理するやり方で農地法の適用除外地域を作って自由にやらしたらどうかという提言を農政当局に伝えていたといわれる⁽⁸⁷⁾。

3 東畑の「農地の自主的管理」論

東畑の「農地管理はまさに理想であった」といわれる⁽⁸⁸⁾。政策として制度化されたものとその基礎にある特定の個人の思想・理念との関係が多くの場合そうであるように、東畑における「農地の自主的管理」論もやや換骨奪胎されて新しい農地制度が創設されたと考えられる。さらにいえば、東畑の思想を項目列挙的に取り出せば上記の通りになるかもしれないが、問題とされるべきはその思想の奥行きであり、5点の論理構造とウェイトである。この点に留意して、以下で東畑の思想について考察する。

第1に、東畑の思想には、あるべき農民像と農村像が根本におかれていた。

東畑は、あるべき農民像を「常民的農民」と呼んでいる。具体的にそれは、一生の仕事として「本当に農業に専念をして、あまり政治的活動もしないで、夫婦そろって代々やっておられるような家系」の農民である。そして、一種の職人氣質を持ち、技術に優れ、その結果周囲の信用があり、土や「生物を愛し育てることが人生でもっとも美しいことであるという哲学」を持ち、良い「暮らし」をするために必要な高い「教養」を持つ農民でもある。また、あるべき農村像とは具体的に、連帯性や和の精神を大事にし、農業を専業とする農民も「村に住む以上人を排除して自分だけが行くというような思想」を持たない村、同時に開放的で「よそ者が来」ても「目くじらを立」てないような村である。

東畑は、時代が変わっても、こうした不変の農民魂を持った農民は農村の深層に生き続けていると認識することが農政の真髓であり、これをよりどころに農民結集の手法を考えることが農政の基本であるとする。東畑によれば、こうした姿勢は農政の原点へ返ることである。そして、その内容が柳田国男の常民論の再評価であり、あるいは東畑の言をそのまま繰り返せば昭和の始

めに問題となった「農」という言葉の再認識であった。

このような農政スタンスは、まさしくかつての石黒農政のそれであった。

第2に、以上の点と関係するが、東畑の農地管理論は、柳田が『都市と農村』（1929年）で示した「土地の公共管理」の再評価、共感がベースにあった。周知のように柳田は、農家を均一なものとは見ず、「第二業の混入」が度を過ぎた「冷淡なる農民」と「純農精農」とを区別し、後者を「国の宝」としたうえでその「独立」のために「農場配当の問題」を考えなければならないとした。本来なら自作農の創設をすべきであるが、それが困難なので、土地の公共管理の必要性を主張し、これは日本の農村では「夢想」ではないことを力説していた⁽⁸⁹⁾。

東畑が柳田のこの説をいつ知ったか分からない。しかし想起するに、敗戦直前の小作料金納化案と抱き合わせて出した「部落による農地管理」の構想、あるいは農業協同組合法に盛り込まれた生産協同体的な農協案など、東畑にとって農地管理は、「一生の問題」⁽⁹⁰⁾と評されるほどに因縁浅からぬ問題であった。東畑の農地管理論もまたこのような長い歴史的系譜があった。

第3に、政策実現の手段としてであれ、自治および民主主義の観点が東畑の思想には重きをなしていた⁽⁹¹⁾。「日本の農業、農政のすべての問題が解ける」⁽⁹²⁾カギとされたのは、農民の「公」とその組織化の問題であった。この公は国や官の意味ではなく、いわば農民的なベースで支配する社会的な規律である。私的なものに結合させて、このような公的原理をどのように導入実現するかが根本の問題とされた。

そこで、前記③④に関わる集団的活動やシステムの主体は、制度的には市町村に落ち着いたが、東畑の考えは次の通り異なっていた。

「土地管理利用組合をつくることは申し合わせでできるし、これは今でもやろうと思えば受け皿としてできますけれど、組合の定款なんかで農地法の例外規定をつくることができないという純粋な法律問題なのです。そこで市町村が出てきたことが、いかにも自主的な農民的なものから、官僚的なものになったという感じを与えた。しかし、これは規程の問題

で、農用地利用増進事業の主体は農民の自主的組織を必要とすることに変わりはありません。そしてこれはいまだに解けていない宿題ですな」⁽⁹³⁾。

東畑は、前記②が農民的なベースで実現することが農地管理の前提と認識していたが、それは農民の自主性が農地管理には欠かせないという考え方にもとづく。具体的には農地所有者の団体が行う利用権の設定等の活動を指すが、現に改正農振法の農用地利用増進事業の原案はそうになっていた⁽⁹⁴⁾。

問題は、農民層の結集と自己規制の条件をどの点に見出すかである。この点に関しては、農民は自己の農業生産と生活の利害に関わることからそのような自主的行動を起こすのだということしか東畑は述べていない⁽⁹⁵⁾。農民の公が実現した組織体を作るには、「世話役」が必要であるとされる。しかし、東畑の理解では、それは伝統的な「むら」ではなく、「本当に農業をやる人という人を核とし」た組織体との関連で世話役が必要となるのであった⁽⁹⁶⁾。

第4に、農地管理の政策的意義を、東畑はどのように捉えていたか。

東畑にとって、まずそれは、ヤミ小作の合法化という矮小な問題にとどまらず、「地域全体の農地の流動化をどうするか」が課題とされなければならないような問題であった。となると、兼業農家の農地政策的位置づけを含め地域の農業計画、村づくりという地域問題へとそれは必然的に拡大していく。そこで、地域の農業振興計画の樹立、推進機関でもある農業委員会の役割がクローズアップされることになる。農地管理を行なう組織は町村レベルで多様な主体が構想されただけでない。東畑は1974年に、農業委員会を土地問題を本格的に取り上げる団体にするという目論見との絡みで、農業委員会と農地保有合理化法人の両系統の一本化を主張するが（最終的に取り止めとなる）⁽⁹⁷⁾、これは、全国、都道府県のレベルでも農地管理を行なう組織を整備しようとする意図の現われであった。東畑の農地管理の内実と組織はまことに大きいスケールで構想されていた。

従って、東畑の理解では、前記②は地域における農民の公として実現されることと同時に、国政レベルでも、国内で農地は効率的に利用しなければならないという理念を真に明確化する「日本農政の確立」が必要であった。輝ける「農林官僚」として第1次農地改革を主導した東畑の本領発揮というところであるが、こうした生産力の観点は同時に、農業保護主義に対する国民の合意を得るうえでも不可欠という認識を持っていた。つまり、東畑は、食糧は近場で確保するということを普遍的な原理であると認め、農業生産を無防備に国際競争にさらすことを拒否し、一定の保護の必要性を唱える。一方その保護は「効率を前提と」し、「保護の目的、手段、見通しについて国民の納得を求める慎重な」手立てが必要であるとの立場から⁽⁹⁸⁾、そのカギを②に求めるのである。

第5に、東畑の農地管理論を基軸とする農政観は、従来型の農政に対する反省に立って打ち立てられている。東畑によると、従来の中央集権的農政では零細農耕制と農民保護政策が結合し、農民を同質のものと見る立場から補助金政策および価格政策が中心となってきた。そしてこれは、結果的に農民の自立性を強めることにはならなかったとされる。これに対して前記①は、結局地域主義の復活ということである。東畑の言う「地域」は、「それぞれの目的によって」範囲が異なる「非常に弾力的な」概念で捉えられている。農地の公的管理も地域や時代に応じて多様な内容で展開すべきものと考えており、単に賃借権の流動化だけに限って画一的に考える必要はないという立場であった⁽⁹⁹⁾。

他面において、東畑は、地域主義について「どちらかといえば生産、流通という構造的なものが中心の政策であって、価格政策的なものではない。これは非常にいい傾向じゃないでしょうか」と高く評価し、「過去の過重なばかりの保護農政にもかかわらず、袋小路に入った感のあるわが国農業の活路を見出すためには……発想の転換が必要」と述べるのである⁽¹⁰⁰⁾。農民や地域の自主性を建前にした、政府の役割の後退、農業保護の縮小⁽¹⁰¹⁾につながる姿勢を示している。昭和恐慌期の農村経済更生運動を、農民や農政当局が

財政に依存せず、自力更生の精神を発揮し高い政策実績を残した点で積極的に評価するが⁽¹⁰²⁾、それはこの文脈からであった。

これは、東畑の地方分権的農政の保守性として注目されるべきである。

最後に、東畑の農地管理論は結局、土地問題の解決でカギとなる地価問題を棚上げした農政論であることを指摘しておかなければならない⁽¹⁰³⁾。

日本のように異常な高地価のもとでは所有権の移動にせよ、賃借権の流動化にせよ矛盾が多いことはもとより東畑は認識していた⁽¹⁰⁴⁾。その点で賃借権の流動化は一時的な解決にすぎないが、東畑がこの点をどのように理解していたかは明確ではない。ただし、この矛盾に対して東畑一流の姿勢で臨もうとした。それは政策に独自の「工夫」をめぐるすことである。東畑の公的管理論もその工夫の結果編み出されたものといえるが、特に地価問題を意識した工夫は前記⑤であった。⑤はドイツの地域開発方式がモデルになっており、そこでは農地整備法の共同減歩、創設換地の制度によって地域内の農地が農外転用される場合、大きい転用利益が特定の個人だけに帰属するのを避け、関係者全員に均霑するような社会的な仕組みが出来ている。こうすることで農地利用権としての土地所有権が商品所有権としての土地所有権に対抗できるとし、望ましい地域整備、村づくり、農地の流動化が可能になると東畑は考えていたのである。

結びにかえて

本稿は、大きな曲り角を迎えている今日の歴史的位置を明らかにするため、農地制度に焦点を当てて、戦後日本農業システムの形成過程と構造的特質を検討することが目的であった。分析の方法に関連して、以下の2点を改めて断わっておきたい。

第1に、主として政策の内容や目的、政策成立過程における諸利害の対抗関係などを検討する制度史的な農地政策史に対し、本稿はいささか趣きを異にする研究となった。あえて、個々の政策の細部にこだわらず、農林官僚東畑四郎を定点にして、戦時期から戦後の農地政策史の流れを荒削りであるが

デッサンしてみた。このような政策史は方法的に、事例として取り上げる人物、およびタイム・スパンを長くとつての分析が可能か、の二つがカギになるが、インタビュー記録が現在それなりに蓄積され、また現実に聞き取りが可能である戦後史にあっては、今後もっと活発に行われて然るべき研究の方法と考える。本稿はまだ試論的覚書の域を出るものでないが、このような方法によって、特に政策相互の歴史的関連や政策主体の意図、政策の背景、体制と政策との関係、総じて個々の政策の歴史的意義や問題性が制度史的農地政策史では明らかにしえない点を含め、より明確に把握できたと思われる。

第2に、問題の設定に関してである。本稿の目的から、分析対象の問題では、いわゆる石黒農政の歴史的意義に着目することがポイントであると考え、石黒農政の本領を継承する「最後の農林官僚」で、戦後農地制度の創設に当たっても重要な貢献をした東畑四郎を取り上げ、その農地政策との関わりを東畑の行動と思想から分析したのであった。日本経済と社会の歴史に関して、現在研究史上論議の焦点となっている「戦時と戦後」の関連の問題も、農業と農政の分野から問題を提起すれば、石黒農政をめぐる問題が重要な切り口になるという理解が筆者の立場である。

本稿では、石黒農政について正面から論じることをしなかった。この問い自体いろいろな説明ができるが、筆者が特に重視すべきだと考える点は、現場の生産者＝農民層を政策のよりどころにするという農政当局者の政策スタンスの問題である。これが「石黒農政的なもの」の本質の一つであると理解する⁽¹⁰⁵⁾。戦前期においては、政策のよりどころとなる農民層は広範に存在した。それは、農村社会秩序を安定的に維持するうえで重要な存在となり、あるいは農業生産力の担い手にもなっていた。またある場合には地主制の抑圧下農民運動の主体ともなった。石黒農政は、かかる農民層を社会的な基盤として開花したのである。

石黒農政は、まさしく官僚農政である。しかし、右の点で、単なる官僚農政と割り切ることも誤りである。

右の点との対比で、東畑が農地管理を構想するに当たって、あるべき農民

像あるいは農村像というものを独自に想定し、それを根本において農政の体系を構想していたことが注目されなければならない。このことは、「石黒農政的なもの」の政策スタンスの端的な現われに他ならなかった。

農地法、食糧管理制度、農業協同組合による戦後農業システムの制度の確立と、それへの大きな画期となった農地改革は、本稿の結論をいえば、広範な農民層のニーズとそれに支えられた農林官僚の並々ならぬ努力の結果実現したものであった。それは、貧困や抑圧からの解放、農業の近代化、農業生産力の向上など普遍的な原理に立脚していた。

戦後農業システムの形成の過程は、東畑のいう農本主義的農政段階にちょうど当たっている。戦後高度成長期以降に比べはるかに低い日本資本主義の発展水準、農業と農村の高い経済的社会的比重、農地面積と農業労働人口が一定の「零細農耕制のシステム」に加えて、地主制がその農業構造の根幹を規定していた。農民層も高度成長期以降に比べると分化しておらず、同質的であった。このような諸構造のもとで、中央集権による画一的農政が展開された。中央集権である結果行政機構は見事に整備され、効率的な行政が行なわれた。また、農政の課題はまだ比較的単純であり、中でも土地問題の解決が政策課題として枢要な位置を占め、農民層のニーズに応える所以の問題となった。農村内部に政策の受け手を持ち、そのニーズに応えながら農林行政を進めるという農政当局者のスタンスは、こうした条件が揃って可能になった。日本型農林官僚制と日本農業構造の対応の問題である。

東畑が自分の農林官僚時代を振り返って、それは農本主義的農政の展開・開花・落花の過程であったと述べたことは前述した。東畑の言の通り、体制、農林官僚の位置、農業・農村・農民のあり方の3者の関連から見ると、確かにその官僚農政には歴史的な必然性があったといえる。

以上に対して、高度成長期以降の戦後段階はどうか。東畑の農地の自主的管理論は、日本経済が高度成長を遂げ、農業と農家が大きく変容した事態を見て、構想された政策理念である。それは、「経済大国」が実現したもとの農地政策の指針となるべきものであった。それは、自ら大変な努力をして

実現させた農地改革，その成果をうけた戦後の農業保護の体系の根幹である農地法による農地の社会的利用規制を，その根幹を維持しながら，現実の要請に合わせ弾力化させるための思想であった。それはまた，高度成長による農業と農村の変化を直接のきっかけにしていたが，東畑が現役の官僚時代から暖めていた一生のテーマでもあったことに注目すべきである。東畑の思想はやや換骨奪胎されて農用地利用増進法の中に汲み取られ，新たな制度となった。その思想は，総じて脱官僚農政を志向しており，東畑の立場を考えると，自治あるいは民主主義というあるべき農地政策の理念をギリギリのところまで追究していたといえる。農地の社会的利用規制について「統制」から「自主管理」への移行を重視し，政策と「地域」の関連では，基本的に「政策対象としての『地域』から管理主体としての『地域』」への転換⁽¹⁰⁶⁾を展望，主張する立場であったといって過言ではない。

東畑の晩年，全国農地保有合理化協会において長い間身近で仕事をしていた中江淳一氏によると，東畑は「米と農地はスペキュレーションの対象にしてはならない」という強い信念を持っていたといわれる。確かに東畑の行動は，食糧管理制度に対しても「統制維持のための部分的弾力化」の線で一貫していた。

問題は，その立場から来る限界であった。第1に，自治や民主主義による農地政策といっても，それらは統治の手段としてのそれであり，非中央主権的農政であっても，反中央主権的農政ではなかった。本稿のはじめで述べた農地法体制の問題点についても，もとより自覚していなかった。

第2に，東畑の政策論にとって日本の経済体制は所与の前提であった。この点で注目されるのは，東畑が「資本の支配」の問題を全く等閑に付し，地価問題を棚上げしていることである。東畑とともに戦前から農地政策に打ち込み，第1次農地改革案の立案にも携わった田辺勝正は，1970年の農地法改正に触れて「問題の本質は地価対策の貧困ということです。その点をアイマイにして農地の流動化を期待しても無理です」と述べ⁽¹⁰⁷⁾，地価対策について東畑と対照的な立場を示していた。東畑のこの姿勢は，「常民的農民」

（現実性のほどは問わない）をよりどころにして農政を行なうという自らの信念を貫くうえで画竜点睛を決定的に欠くものといわざるをえない。

資本の農業支配が格段に進んだにもかかわらず、東畑はそれに眼をつぶったばかりか、伝統的な農業政策という考え方から価格政策や財政金融政策による農業保護の縮小を是認していた。日本の農地政策と関わった東畑の長い生涯は、地主制からの農民層の解放に続いて、農業保護の根幹をなす農地の社会的利用規制の国家統制から、農民層の自主管理あるいは管理主体としての地域の形成を追求する過程であった。それは、歴史の合理的な発展に添うものであったといえる。しかし、東畑が、日本の経済体制を所与の前提にしたことによって、その農地の自主的管理論は政策的な効力を大幅に失った。

農地の流動化政策は今日、最近の農業経営基盤強化促進法によっていよいよ性格の変質を明確にし、「農地の管理から流動化事業への推転」、「選別的統制への逆行」⁽¹⁰⁸⁾と評価される事態を生み出している。それは、明らかに東畑の意図に反する事態である。しかし、以上のような理由で、東畑の立場から必然的に生み出された事態であることも確かである。

本稿は、限られた分野における東畑の活動や思想しか取り上げていない。また、農地政策との関わりも、本来なら政府機関や農業団体の各種研究会・審議会での東畑の言動まで具に分析すべきであるが、東畑の研究が全くない現在の状況では本稿のような内容で東畑四郎論をとりあえず提示することが必要であった。これらの問題を広く深く検討し、東畑四郎像をより豊かなものにすることが今後の課題として残されている。他日を期したい。

注

- (1) 一般に、その他土地改良法（1949年）が戦後農政の4本柱とされている。詳しくはとりあえず、梶井〔1992〕、荏開津・生源寺〔1995〕、などを参照。
- (2) 最初に資料的制約について触れておきたい。後掲付表に示す通り東畑の農政論に関する著作は必ずしも多くない。しかも、官僚現役時代の著作はほとんど皆無であり、退官後の講演記録や手記が中心である。それらの多くは、東畑四郎記念事業追悼録編集委員会編〔1981〕（以下追悼録〔1981〕と略）に収録されている。同書は多数の関係者の追想文も掲載されており、参考になる。また亡くなる直前に出た東畑〔1980〕はインタビ

ューに答えた回想録であるが、貴重である。この2冊が主要な資料となる。これ以外に重要なものは参考文献にあげた。資料的な限界として指摘しておかねばならないことは、戦前の農林官僚論や、農地改革とその前史に関しては後になって回想として取り纏められたものだということである。従って、現役の官僚時代に東畑が時々の農政課題に対して何を、どのように考え、諸々の制約の中で政策を展開していったか、を生の証言にもとづき分析することができない。特に戦時期は東畑の回想にもある通り土地問題に少しでも触れると「アカ」と疑いをかけられたような時代であり、この点を思えば無理なことかもしれないが、予め断わっておきたい。なお、本稿の目的から全く触れることはできないが、農林省退官後とりわけ東畑が政府機関や農業団体の各種研究会・審議会に加わり、活発に活動する時期の思想や行動を、研究会等での発言から今後詳しく分析する必要がある。それらの関連資料として、以下の各種報告書が公表されている。東畑と農業基本法制定との関連は『戦後農地制度資料』（第7・8巻）、1962年に農林省内に設置された農地制度研究会での活動は『農地制度研究会議事要旨』（農林省農地課）、農振法改正の経過に関して『新農地制度資料』第1巻(L)(下)、農用地利用増進法など農地3法の制定に関連した、全国農業会議所内での農業委員会制度の検討の経緯は『農業委員会等制度問題研究会の経緯』（全国農業会議所）など。

本稿では、煩雑になるので、右の2著あるいは参考文献にあげた関連資料からの引用注記は、特記しない限り省略することにする。

- (3) この点は、暉峻衆三氏との議論から着想を得た。
- (4) 元農林水産庁長官故久宗高の、追悼録〔1981〕、での表現（517頁）。このような見方が一般的であったことは久宗の追想文から理解できる。この点に関連して、楠見義男と寺山義雄の「和田博雄と東畑四郎」と題する対談も参照（寺山〔1985〕）。その他、東畑の評価について代表的なものをあげておこう。農林省の内幕を詳しく記した農林記者クラブ編〔1958〕は、退官直後の東畑について、「今のところ大したこともない外郭団体に納まっているが、いずれ年がたつとともに農業会のボスとなるだろう」（192頁）と予想している。また、農政記者懇話会編〔1959〕は、歴代農林次官を紹介する中で東畑を「理論家」と呼び、「東畑次官の就任は当然なりうべくして成った感が強い、農林省の主張というよりも本流といった方が適切な言葉の様に農政の担当者となるために生れた様な人である」とし、農林省には「3人の実力先輩がいるといわれるが、その中に実質的に農林官僚に信望のあるのは東畑四郎氏であるとみられる」と書いている（38～40頁）。故大和田啓氣は、東畑が亡くなった時、「石黒のヒゲさんが亡くなった時（昭和35年3月10日）、農林省にはこういう人物はもう2度と出まいといわれた。しかし、東畑さんにも、この言葉がそっくりいえると思う」と人に感想を漏らしたという（大和田啓氣・追悼録刊行会編〔1987〕、480頁）。元農林大臣故赤城宗徳は「農政の権威」と呼び（追悼録〔1981〕、462頁）と呼び、東畑自身も「農林省の代弁者」を自認している（東畑〔1980〕、116頁）。
- (5) 代表的な研究は、竹村〔1971〕、大竹啓介「石黒忠篤小伝」（同編著〔1984〕）、大竹

- [1981] 上, 第 3 節。小平権一については, 小平権一と近代農政編集出版委員会編 [1985]。和田博雄については, 大竹 [1981] 上・下, などを参照。
- (6) 代表的な研究は, 前者については岡崎哲二「日本——戦時経済と経済システムの転換」(『社会経済史学』第 60 巻第 1 号, 1994 年), 岡崎哲二・奥野正寛「現代日本の経済システムとその歴史的源流」(岡崎・奥野編『シリーズ現代経済研究 6 現代日本経済システムの源流』1993 年, 日本経済新聞社), 小林英夫・岡崎哲二・米倉誠一郎・NHK 取材班『「日本株式会社」の昭和史』創元社, 1995 年, 後者については野口悠紀雄『1940 年体制』東洋経済新報社, 1995 年, など。
- (7) 代表的な批判は, 橋本寿朗『「1940 年体制」は現在に連結していない」(『エコノミスト』1995 年 5 月 9 日号), 同『戦後の日本経済』岩波書店, 1995 年, 第 II・III 章), 原朗「戦後 50 年と日本経済」(『年報日本現代史』東出版, 1995 年) など。
- (8) 山之内靖他編『総力戦と現代化』柏書房, 1995 年。関連して, 山之内氏がその問題意識を平易に述べたものとして, 「戦時期の再検討は何をもたらすか」(永原慶二・中村政則『歴史家が語る戦後史と私』吉川弘文館, 1996 年) が注目される。山之内氏はその中で, 現代社会の「システムの転移」という事態を分析するには経済過程の研究はあまり役に立たず, 社会階層論や行為を動機づける価値や規範などの研究がむしろ重要であると述べている。筆者なりに解釈すれば社会構造の研究の必要性ということであろう。この点が本稿との関連で特に注目される。同時に, それと表裏であるが, 戦時期の歴史的位置づけに関わっては, 本稿が対象とするような統治自体のあり方や歴史的意義の研究も重要であろう。
- (9) 田代 [1994], 66 頁。
- (10) 関谷 [1981 a], 第 3 章, 大内 [1995], 利谷 [1995], などを参照。
- (11) 田代 [1993], 第 8 章を参照。
- (12) 関谷 [1981 b], 15 頁。
- (13) 関谷 [1992], 14 頁。
- (14) 同右, 26 頁。
- (15) 例えば, 東畑 [1980] は, 次のような柱だてになっている。第 1 章農地改革は, 農地改革前夜として戦時農地政策, 第 1 次・第 2 次農地改革, 第 2 章農地流動化と村の再構築は, 戦後農地政策, 第 3 章食料需給と国際化は, 米価・食糧制度, 余剰農産物交渉の思い出, 米過剰と農政転換, 第 4 章農業をめぐる組織は, 試験研究機関, 地方自治と普及事業, 農業団体再編の動向。これらはすべて東畑に関わった政策である。
- (16) 戦時中の企画院在職と北京駐在の責任を問われパージの恐れがあるとの理由から, 秘書課長の小倉武一と交代した。この経緯については東畑 [1980], 75～76 頁を参照。
- (17) 和田博雄農相時の農林次官楠見義男は, 「和田大臣のもとで, 各地に農地事務局, 各県に農地部を作って農地改革を断行した。あのような農林省始まって以来の大人事は, すべて秘書課長の東畑四郎氏がやった。和田大臣と次官の私はメクラ判を押したにすぎない。(中略) 東畑氏の行政手腕は周知のように抜群でしたよ」(寺山 [1985], 87～88

頁)と述べている。

- (18) 以上の点については、庄司〔1991〕、拙稿「社会主義とデモクラシー」(金原左門編『大正デモクラシー』吉川弘文館、1994年)を参照。
- (19) この点については、斎藤誠〔1968〕、38～39頁、元水産庁長官佐竹五六「一時代の終焉」(大和田啓氣・追悼録刊行会編〔1987〕、454～455頁)を参照。
- (20) 「戦前のように農林次官石黒忠篤を中心とした農林官僚の天皇制的結束はもはや崩れ去っている。その時々の方党や大臣の言いなりになって、汲々と保身をはからねばならないのが農林官僚の命運である」(農政記者クラブ編〔1958〕、198頁)。田口〔1967〕、第2節も参照。
- (21) 「小作法草案」は『帝国農会報』(第17巻第4号、1927年4月)に掲載。閣議決定以前に公表されたもの。田中の解説は『同誌』第17巻第5～9号に連載。なお、東畑は、解説論文の筆者は農林省小作官宮川某と述べているが、これは記憶違いであろう。農林省に出向いたとき応対したのが宮川ではなかったかと推測される。
- (22) 東畑が農林省に入省する頃、その目に映った高文試験合格組のいわゆる特権官僚の待遇は、次のようなものであった。月給は一流会社の初任給が60～65円に対し75円。入省後10年位で課長になり、月給は330～340円に昇給し、37、8才で退官した後は恩給で楽な生活が送れる。権力は握れるし良い妻ももらえる(追悼録〔1981〕、395頁)。
- (23) 斎藤誠〔1968〕は、戦後の農林官僚の使命感の変質について、戦後改革によって官僚制度が公務員制度に変わったことをあげ、次のように指摘している。戦前の官僚制度では何年も同じポストにいても勅任の技官になって局長クラスより高い給料を貰えるようなシステムになっており、こうした技官の働きが農林省の行政を支えた。これに対し戦後の職階制のもとでは、昇給は昇進が絶対条件となった。その結果、戦後は人事異動が役人の関心事となり、かつての農林官僚に強く見られた使命感も変質した。つまり、戦前と戦後の農林官僚の差異は、官僚制度自体の変化にも原因があったというわけである。重要な指摘であろう。この斎藤の見方に従えば、戦前・戦後を通して日本の官僚制度は連続しているとの通俗的な見方は、一面的といえる。なお、斎藤は1938年に農林省に入省し、農地改革時東畑農政課長のもとで主席事務官を務めたのをはじめ、大和田啓氣らとともに東畑の信任の厚いグループの一人であり、後に農林次官を務めた。
- (24) 『農林水産省百年史』編纂委員会編〔1980〕、640頁。
- (25) 東畑精一の証言。同右、647頁。
- (26) 石黒の返書は、大竹編〔1984〕、338～340頁を参照。
- (27) 橋本伝左衛門他監修〔1969〕、3～8頁、118頁を参照。
- (28) 以上の点は、大竹〔1981〕上、第2節(4)、第3節(1)を参照。
- (29) 東畑と対比して、和田を「理念派農林官僚」と捉える着想も暉峻衆三氏との議論から得た。
- (30) 大竹〔1981〕上、第1章第5節および和田博雄遺稿集刊行会〔1981〕、第1章、大竹

啓介氏の解説も参照。

- (31) 大竹〔1981〕上, 70 頁。
- (32) 同右, 93～94 頁。
- (33) 同右, 138 頁もほぼ同様の評価をしている。
- (34) 従って、皇国農村確立促進政策等を臨時農地価格統制令や臨時農地等管理令などの戦時期の農地政策あるいは食糧・米価政策と同列において論じることは、こうした政策主体の差異を無視しており、問題がある。この点は、かつて暉峻衆三氏の研究を批評する中で言及したことがある。
- (35) 追悼録〔1981〕での団野信夫氏の発言（555 頁）。
- (36) 同右での大和田啓氣の発言（557 頁）。
- (37) 『読売新聞』1943 年付。
- (38) 東畑〔1980〕, 300 頁。
- (39) 石黒に対する従来の評価で最大の問題点は、満州移民との関わりを軽視するか、ほとんど触れていないことにある。それは「付け焼刀」（東畑精一、『農林水産省百年史』編集委員会編〔1980〕, 637 頁）であるとか、首謀者加藤完治に「引きづられた」（大竹〔1984〕, 486 頁）結果というのが代表的な評価であるが、しかしこれは石黒を免罪する議論である。これらに対比して、東畑四郎の見方は、石黒の農政観にはそもそも満州移民に関わっていくような側面があることを的確に捉えており、まだしも客観的であるといえる。この点に、大竹氏が触れている論点、つまり強い民族主義的傾向を胚胎した「皇室崇拜の人」ということを加えれば、石黒と満州移民との関わりはその思想から内在的に説明できるだろう。
- (40) この点は、東畑が、農業基本法に対する制約条件として特に強調している。追悼録〔1981〕, 133～134 頁を参照。
- (41) 同右, 129 頁。
- (42) 東畑〔1971〕, 38 頁。
- (43) 詳しくは、東畑〔1964〕, 11～13 頁を参照。
- (44) この点について東畑は、「課員一同おこりましてね。私は責任課長として本当にくやしかった。役人中くやしいことはたびたびあったが、これなんかは歴史に残るくやしきですネ」と述べている（東畑〔1980〕, 32 頁）。
- (45) この点について東畑は、時価による収用である上に、手続きが非常に煩雑なので、骨抜きの規定であったと述べている（東畑〔1964〕, 6 頁）
- (46) 楠見義男の言（寺山〔1985〕, 90 頁）。ちなみに、小作料統制令公布（1939 年 12 月）の直前、和田博雄は企画院から農林省に帰り米穀局米政課長（1938 年 4 月～39 年 5 月）のポストに就き米穀統制の直接担当者になっている。
- (47) 同右, 89 頁。
- (48) 東畑〔1980〕, 35 頁。
- (49) 元農林次官塩見友之助の証言。塩見が論じたといわれる（大竹〔1981〕上, 237～

238 頁)。

(50) 寺山〔1985〕, 50 頁。

(51) 詳しくは、大竹〔1981〕上, 70 ～ 71 頁を参照。

(52) 追悼録〔1981〕, 417 頁。

(53) 大竹〔1981〕上, 71 頁。

(54) 東畑〔1971〕, 38 頁。なお、小作料金納論者の田辺勝正は、戦時食糧・米価政策が生産者米価と地主米価の「開きを大きくして行けば行くほど、結論は金納に封じ込むもの」という考えから、米価を決定する時は、食糧局の「相談役」のような形で参加し、地主米価を引上げることは承服できないと強く主張したという（東畑他〔1974〕, 108 頁）。

(55) 東畑〔1980〕, 38 頁。

(56) 同右, 42 頁。

(57) 追悼録〔1981〕, 417 頁。

(58) ワリンスキー編〔1984〕, 374 頁。

(59) 1964 年時点であるが、東畑は、「土地を耕す者が持つべし」という松村の思想と、「村の土地は村の者へ」という前述の元農相山崎達之輔の思想とを対比し、在村地主が歴史的に果たしてきた諸種の役割を考えると、「この山崎さんの考えというのは、わからんこともないんです」と述べている。さらに、松村の思想は「ちょっと古い」が、山崎の思想は戦後も「残っている」、その点で「山崎さんというのは、保守党としてはえらかったと思いますね」（傍点庄司）とまで述べていることが注目される（東畑〔1964〕, 12 ～ 13 頁）。前段は、周知の、在村地主特に「いつでも耕作者になれる、黒い手の地主」である「中小地主」が「我が国の農地所有権問題の泣きどころ」という捉え方と共通した考えであるが（東畑〔1980〕, 19 頁）、東畑の地主観や農地所有権観を表わす発言として極めて興味深い。

(60) 田辺勝正の言葉（東畑他〔1974〕, 105 頁）。

(61) 同右, 109 ～ 110 頁。

(62) 東畑〔1980〕, 65 頁。

(63) 大和田〔1981〕, 62 頁。

(64) 例えば、暉峻〔1984〕, 416 ～ 418 頁を参照。

(65) 東畑〔1980〕, 71 頁。

(66) この点に関連して、ウォルフ・ラデジンスキーが、戦前の農業政策について、日本「政府はむしろ農業生産の増強を奨励した。（中略）政府の関心は農業の技術的改良に向けられ、農民の福祉には注意がほとんど払われなかった」と述べていることが注目される（ワリンスキー編〔1984〕, 131 頁）。ラデジンスキーには、戦前の農業政策は相対的に民主化の視点が弱かったと映ったのであろうか。

(67) 追悼録〔1981〕, 237 頁。

(68) この点は、ワリンスキー編〔1984〕, 376 頁以下を参照。

- (69) この点については、大嶽秀夫『二つの戦後・ドイツと日本』日本放送出版協会、1992年、78～79頁も参照。また、農地改革を理解するうえで官僚制を重視すべきという提言については、斎藤〔1989〕、第6章を参照。
- (70) 詳しくは、合田〔1991〕、13頁以下を参照。
- (71) 東畑〔1980〕、274頁。
- (72)(73) 追悼録〔1981〕、560頁、561頁。
- (74) 東畑〔1980〕、101頁。
- (75) 追悼録〔1981〕、577頁。
- (76) 東畑〔1980〕、132頁。
- (77) 追悼録〔1981〕、522～523頁に収録されている中江淳一氏の追想文を参照。
- (78) 東畑〔1980〕、310頁。
- (79) 今村〔1981〕、137頁。
- (80) 改正の詳しい経過は、関谷〔1989〕、上木〔1990〕を参照。関谷氏は、このような構想が生まれるのに影響を及ぼした人物として東畑と大和田啓氣をあげている。東畑や大和田ら官僚OB4人が、1973年1月から翌年1月にかけて農地制度研究会（通称「4人委員会」）を開き農地の流動化について検討をした。これが農振法改正の直接の契機となった。
- (81) 関谷〔1981b〕、16頁。
- (82) 今村〔1981〕、135頁。
- (83) この点について大和田啓氣は次のように述べている。「単純な自作農主義ではないが、自作農というか、所有権で規模を拡大することについて、東畑さんは非常に情緒的なものをもっておられたですね」。また、1970年の農地法改正の際も、「俺の目の黒いうちは自作農主義を放棄しない」としきりと言っていたことを当時の農地局長中野和仁氏が証言している。以上は、追悼録〔1981〕、561頁。
- (84) 東畑〔1964〕、20頁。
- (85) 東畑〔1980〕、124頁。
- (86) 関谷〔1981b〕、4頁。
- (87) 追悼録〔1981〕に収録されている関谷氏の追想文を参照（526頁）。なお、東畑〔1964〕では、「一時賃貸借という形、ある短期な賃貸借権を認めつつ農地の流動、経営拡大をやっていく」ことの必要性に触れ（30頁）、また、農地法の体系の特質に言及し、「経営というものをあまり考えてい」なかったことと、「もっと（農民の——庄司）自主性というものを尊重」することを問題点として指摘している。さらに、その手法に関しては、農地法による「家族自作農主義というのは全国をおおう一つの体系であるが、これと違った協業経営で土地生産力を上げていく組織というものが、かりに日本に私的に発生してきた場合は、これを例外として、ある地域に具体的にこれを適用する法制を認めていく」という考えが表明されている（40頁）。東畑の後の思想につながる諸種のアイデアがすでに萌芽的に形成されていたことが分かる。

- (88) 追悼録〔1981〕、関谷氏の追想文（527頁）。
- (89) 『柳田国男全集29』ちくま文庫、1991年、494～496頁。
- (90) 大和田啓氣の証言（追悼録〔1981〕、565頁）。
- (91) 中江淳一氏は、筆者の質問に答えて、東畑の自治や民主主義の強調は、あくまで統治の手段としてのそれであったと述べている。
- (92) 追悼録〔1981〕、336頁。
- (93) 東畑〔1980〕、134～135頁。
- (94) 追悼録〔1981〕に収録されている関谷氏の追想文（526頁）、詳しくは、関谷〔1989〕、18～20頁を参照。
- (95) 東畑〔1975〕、11頁。
- (96) 追悼録〔1981〕、337頁。
- (97) 詳しくは東畑〔1975〕、東畑〔1976〕を参照。
- (98) 東畑〔1980〕、334～335頁を参照。
- (99) 同右、335頁を参照。
- (100) 同右、328頁。
- (101) この点について詳しくは、田代〔1990〕、121頁以下を参照。
- (102) 東畑〔1980〕、143頁。
- (103) 地価問題に関する東畑の発言は必ずしも多くないが、「非常な高金利政策」が有効な地価抑制策だと考えていたようである。しかし、それは現実に実現不可能であることも認識していた（東畑〔1964〕、38頁）。
- (104) 東畑〔1980〕、333頁。
- (105) この点に関連して、大和田啓氣が「農民との対話、自力更生、これが石黒農政の真髄であるというふうに思うのです」と述べていることが注目される（東畑他〔1980〕、639頁）。筆者のいう生産者を政策のよりどころとするという農政当局者の姿勢は、大和田のいう「農民との対話」と同じ意味であると思われる。
- (106) 田代〔1993〕、はしがきを参照。
- (107) 寺山〔1979〕、99頁。
- (108) 田代〔1993〕、335頁。

引用・参考文献（農政関係の文献に限った）

- 東畑四郎記念事業追悼録編集委員会〔1981〕『東畑四郎・人と業績』
- 東畑四郎〔1980〕『昭和農政談』家の光協会
- 東畑四郎〔1964〕「農地制度の問題」『農政ジャーナリトの会会報』No2
- 東畑四郎・大内 力（対談）〔1967〕「農地制度を考える」『農業と経済』33巻10号
- 東畑四郎〔1975〕「農業の方向づけについて」『農政調査時報』1975年3月号
- 東畑四郎〔1976〕「農業の方向づけについて」『農政調査時報』1976年5月号
- 東畑四郎〔1971〕「現代史を創る人々」（中村隆英他編『現代史を創る人々2』毎日新聞

社)

東畑四郎他〔1974〕「終戦前後における農地改革法案成立の経緯」『農地改革資料集成』第1巻

東畑四郎他〔1980〕「回顧座談会」『農林水産省百年史』中巻

東畑四郎他〔1981〕「回顧座談会」『農林水産省百年史』下巻

東畑四郎〔1968〕「農林官僚を解剖する」『農政ジャーナリトの会会報』No.11

橋本伝左衛門他監修〔1969〕『石黒忠篤伝』岩波書店

石黒忠篤〔1934〕『農林行政』日本評論社

石黒忠篤〔1956〕『農政落葉箒』岡書院

大竹啓介編著〔1984〕『石黒忠篤の農政思想』農山漁村文化協会

小平権一と近代農政編集出版委員会〔1985〕『小平権一と近代農政』日本評論社

松村謙三〔1964〕『三代回顧録』東洋経済新報社

故湯河元威君追悼事業委員会〔1961〕『故湯河元威君を偲ぶ』

和田博雄遺稿集刊行会〔1981〕『和田博雄遺稿集』

大竹啓介〔1981〕『幻の花 上・下』楽游書房

梶原茂嘉追悼録刊行会〔1980〕『風物投影 梶原さんを偲んで』

小倉武一〔1992〕『私の履歴書 農政・税制・書生』日本経済新聞社

小倉武一他監修〔1961〕『農協法の成立過程』協同組合研究所

大和田啓氣・追悼録刊行会〔1987〕『大和田啓氣 農政に生涯を捧げて』

大和田啓氣〔1981〕『秘史日本の農地改革』日本経済新聞社

斎藤 誠〔1968〕「使命感の変質は当然——戦後農政と官僚の意識構造——」『農政ジャーナリトの会会報』No.11

農政記者クラブ編〔1958〕『農林省』朋文社

農政記者懇談会〔1959〕『農林官僚列伝』農林業問題研究会

田口富久治〔1967〕「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)

寺山義雄〔1979〕『農政秘史 あの時この人』楽游書房

寺山義雄〔1985〕『農政秘史 続あの時この人』楽游書房

石川英夫〔1991〕『環境問題と農村空間』農林統計協会

磯辺俊彦他編〔1986〕『変革の日本農業論』日本経済評論社

今村奈良臣〔1981〕「農地の集団的管理」『農用地の集団的利用』農政調査委員会

大内雅利〔1995〕「農家家族の変貌と戦後農政」『村落社会研究』第1巻第2号

梶井功編〔1992〕『農業の基本法制』家の光協会

上木嘉郎〔1990〕「昭和50年農振法改正の成立経過の概要」『新農地制度資料』第1巻(下)

合田公計〔1991〕「占領政策と農協法の成立」『協同組合奨励研究報告』第17輯

後藤光蔵〔1996〕「現段階の構造政策の特徴とその評価」『農業・農協問題研究』第16号

斎藤 仁〔1989〕『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社

- 庄司俊作〔1991〕『近代日本農村社会の展開』ミネルヴァ書房
- 関谷俊作〔1981 a〕『日本の農地制度』農業振興地域調査会
- 関谷俊作〔1981 b〕「農用地利用増進法の生まれるまで」『農用地の集団的利用』農政調査委員会
- 関谷俊作〔1989〕「解題・農地制度・農振制度の改善整備」『新農地制度資料』第1巻(上)
- 関谷俊作〔1992〕『農地制度概説』農林水産省農地業務課
- 田代洋一〔1990〕「経済構造調整と農業保護政策」(暉峻衆三編著『日本資本主義と農業保護政策』御茶の水書房)
- 田代洋一〔1993〕『農地政策と地域』日本経済評論社
- 田代洋一〔1994〕「生活協同組合と農業・食料問題」『生活協同組合研究』1994年4月号
- 竹村民郎〔1971〕「農政における1920年代」『独占と兵器生産』勁草書房
- 暉峻衆三〔1984〕『日本農業問題の展開 下』東京大学出版会
- 利谷信義〔1996〕「家族経営協定の理論的問題」『農業法研究』第30号
- 戸田博愛〔1986〕『現代日本の農業政策』農林統計協会
- 荏開津典生・生源寺真一〔1995〕『こころ豊かなれ日本農業新論』家の光協会
- 橋本玲子〔1985〕『日本農政の戦後史』青木書店

「最後の農林官僚」東畑四郎と日本農業の戦前・戦後

付表 東畑四郎の著作

著 作 等	発表年次	主 な 役 職
手記・「北支の食糧問題」	1941・12	
手記・「食糧の輸入と農業問題」	1950・7	食糧庁長官 (1952・1～)
手記・「米穀における過剰農産物の処理と日本の買付けについて」	1955・1	農林事務次官 (1953・3～) 農林省退官 (1954・12)
講演・「余剰農産物処理問題に使いし て」	1955・2	農林水産業生産性向上会議理事長 (1956・7～68・7)
手記・「アメリカ農業が日本に持つ意味」	1957・1	全国農業講習所協議会会長 (1959・5～)
手記・「日本農業発展の方向」	1960・1	米価審議会委員 (1959・6～62・6)
手記・「農業災害補償制度の問題点」	1960・4	農林漁業基本問題調査会委員 (1959・7～61・12)
手記・「食管制度の改善と農協の役割」	1960・7	経済審議会専門委員 (1959・12～63・4)
講演・「農業基本問題の焦点」	1961・1	農政調査委員会事務局長 (1961・5～69・6)
手記・「農業構造改革の問題点」	1963・3	経済審議会臨時委員 (1963・4～70・5)
手記・「食糧管理制度の一考察」	1963・11	農政審議会委員 (1963・8～76・2)
手記・「農業団体の今日の課題」	1964・9	
手記・「農地価格の今昔物語」	1965・11	
講演・「基本法農政をめぐる」	1965・5	
手記・「日本の農政」	1965・12	日本銀行政策委員 (1967・6～75・6) 農政調査委員会理事長 (1967・6～) 米価審議会委員 (1967・7～72・6) 農林水産業生産性向上会議会長 (1968・7～)
手記・「70年代の農政」	1970・2	
講演・「国際競争に対処するわが国農業の 新路線」	1970・10	
講演・「農地改革について」	1970・12	
講演・「近代農業の方向と役割」	1971・12	全国農地保有合理化協会会長 (1971・9～)
手記・「観光農業についての所感」	1972・9	
講演・「農業の方向づけについて」	1973・9	
手記・「日本農業の将来を決める農用 地開発公団の業務」	1974・11	
講演・「日本の食糧・農業問題」	1975・5	国土利用計画審議会委員 (1975・2～78・2) 農林省農林水産技術会議会長 (1975・6～78・9)

著 作 等	発表年次	主 な 役 職
手記・「農業の視点」	1973・12 ～76・11 1976・3	全国食糧事業協同組合連合会会長 (1975・6～) 社団法人・全国食糧信用協会理事長 (1975・6～)
講演・「農業会議所の演ずべき新農政活動」	1976・12	
講演・「今後の農政と試験研究」	1977・1	
手記・「食管制度に想う」	1977・3	
手記・「地域農政」	1978・3	
手記・「農用地利用の高度化について」	1977・3	
講演・「土地と農政」	1979・11	
講演・「これからの農業を考える」	1980・6	
講演・「農地と食管」		
想うこと		
講演・「北京時代の思い出」	1961・9	
手記・「農政の表情」	1965・5	
手記・「山林局長時代の村上龍太郎さん」	1966・7	
講演・「戦前・戦後の農林官僚を解剖する」	1968・1	
対談・「昭和恐慌時代の思い出」	1970・9	
講演・「今まで誰にも明かさなかった話」	1974・11	
手記・「私益と公益と国益」	1975・3	
手記・「農業者大学校設立当時の思い出」	1976・3	
手記・「温故知新」	1976・3	
手記・「米の消費拡大に想う」	1976・6	
手記・「農業研修所設置当時の思い出」	1979・3	

注：東畑四郎記念事業追悼録編集委員会編『東畑四郎・人と業績』より作成。引用・参考文献以外のもの。これらの他に『土地と農業』の「提言」に書いた文章等があるが、東畑の著作はほぼここに網羅されているといえる。ただし、順序は一部変更した。「想うこと」「手記」「講演」等のジャンル分けは同書による。

付記：中江淳一・石川英夫の両氏からは、ご多忙のなか東畑四郎に関する貴重なお話をうかがったばかりか、研究・資料収集についても有益なアドバイスをいただいた。記して謝意を表したい。