



Title	戦間期の北海道農政と農事指導組織
Author(s)	玉, 真之介; TAMA, Shinnosuke
Citation	北海道大学農経論叢, 38, 229-254
Issue Date	1982-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/10966
Type	departmental bulletin paper
File Information	38_p229-254.pdf



戦間期の北海道農政と農事指導組織

玉 真之介

目 次

I. はじめに 一課題と視角一	229
1. 研究史の若干の反省	230
2. 北海道農政における二つの軸	231
II. 拓殖政策の転換と宮尾農政	232
1. 第1次大戦前の農事指導と町村農会	232
2. 拓殖政策の転換と宮尾農政	235
3. 農事必須事項と農事指導組織の再編	237
III. 第2期拓殖計画とその挫折	240
1. 第2期拓殖計画の基調	240
2. 農事実行組合の前進	242
IV. 「農業合理化方針」と佐上農政	244
1. 「農業合理化方針」と農産課の創設	244
2. 合理化農政と農事指導組織の拡充	247
3. 農事指導組織の到達点と戦時農業統制	250
V. むすびにかえて	253

I. はじめに 一課題と視角一

第1次大戦後の北海道農業の展開を考える上で、北海道庁による農業施策が果たした役割を無視することはできない。しかもそれは地力造成を一つの焦点としつつ、北海道特有の拓殖政策の一環として進められたものであるだけに、戦前における北海道農業の特殊な位置を解明するためにも欠くことのできない研究課題となっている¹⁾。

ところで私は別稿において²⁾、北海道農業が昭和恐慌後に見せた商業的農

-
- 1) この点の理解は決して戦前だけでなく「近代化農政の優等生」となる北海道農業の戦後の展開、更に農産物過剰問題の最も深刻な現段階の理解にとっても重要と考える。拙稿「北海道農業論の課題」『北海道農業』第2号、1982、参照。
 - 2) 拙稿「兩大戦間期の北海道における農産物商品化の特質」全国農協中央会『協同組合奨励研究報告』第7輯、1981（以下拙稿①と略）、また拙稿「主産地形成過程における町村農会の役割」『農経論叢』37集、1981（以下拙稿②と略）も合わせて参照。

業地帯としての著しい躍進を、道央の一村を事例に、村農会による農事実行組合を単位とした地域農業の組織化という視点から検討を行った。そしてその係わりでこの期の道農政についても、町村農会—農事実行組合という農事指導ルートの重要性を指摘しておいたが、それは未だ見通しに留まり、特にこの期の拓殖計画の展開に照してそれを検討するまでには到らなかった。

そこで本稿では、その見通しをもう一步確かなものとするために、この期に展開された道農政のアウトラインを描く中で、農事指導組織の展開を追うこととしたい。その際、分析に先立って研究史の簡単な反省を行い、論点を明確にしておくことにする。

1. 研究史の若干の反省

この課題に対する最も代表的研究として、まず『北海道農業発達史』(以下『発達史』と略)をとり上げてみる³⁾。それは『発達史』が通説的位置にあるというだけでなく、この期の道農政をほぼ拓計のみで捉えるという意味でもきわめて特徴的だからである。つまりここでは、この期の北海道農業再編の主体は、人口食糧問題を背景とした国家であるとして、昭和2年からの第2期拓殖計画(以下第2拓計と略)にその焦点を求める。ただしそれは連続凶作で挫折し、昭和10年に事実上「改訂」されることから、その画期区分も大正9～15年：準備期、昭和2～10年：再編第1期、昭和11年以降：再編第2期とされ、しかも再編第2期はそのまま日中戦争による戦争経済への突入とされることから、この期の北海道農業の到達点は昭和10年頃、それもあくまで「進行形の域にとどまった」⁴⁾とされているのである。

このように『発達史』では、拓計のみに依拠することによって、昭和恐慌以降全国的に展開された経済更生計画等の全国的な農業再編政策がその視野に含まれないだけでなく、後に述べるようにそれと同時に展開された北海道独自の農政展開をも見落すものとなっている。

3) 北海道立総合経済研究所『北海道農業発達史』上、下、中央公論社、1963、第2編第1章「北海道農業の再編成」(保志恂稿)。なお合せて保志恂「第1次大戦後の拓殖農業情勢」上、中、『北海道農業研究』15号、16号、1958、1959も参照。

4) 前掲『北海道農業発達史』827頁。特にここでは、こうした再編が「上から」のものであり、しかも地力問題の解決が土地制度改革との関連を欠いていた点に、その根拠が求められている。

これに対し、第2拓計の最大の問題を、各施策（造田化、酪農化、甜菜奨励）がトレーガーを異にし、有機的連系を欠くことに求めた崎浦誠治氏は、昭和6、7年の連続凶作を契機に道農政が、それまでの「補助金配分機関」から道庁―農会という新たな総合的・一元的直接指導へと転換せざるを得なかった、と提起されていた⁵⁾。氏はその嚆矢を昭和7年の「農業合理化方針」に求めたのであるが、この点をより前面に押し出したのは大庭幸生氏である⁶⁾。氏の場合はまず、第1次大戦後の道農政においては、「地力造成集約農法の確立」という基調が一個の体系性を持って一貫して追求されていたとした上で、連続凶作を経て登場する「農業合理化方針」が「その理論的総括に近い」⁷⁾と評価を与え、これが以後の道農政の基調となるとする。しかもそこでの目標はあくまで農家経営の技術面での合理化にあり、その遂行主体も町村農会―農事実行組合であることから、これが北海道における経済更生計画の特有のあり方をも規定づけるものではなかったか、とされたのである。

このように見てくるならば、この期の北海道農政は拓計だけで捉えられず、もう一つの柱として、道庁―農会―実行組合という農事指導組織に注目されねばならないだろう。なぜなら、それは大戦後の北海道農業が農法再編という特有の課題を一つの焦点としていたからであると共に、この期の全国的な農業再編成の北海道での展開とも密接に係わるからである。つまり、それに簡単な見通しを与えれば、以下のようなことになるのである。

2. 道農政における二つの軸

この点でまず指摘しておく必要があるのは、北海道開拓も三県時代以降は間接助長主義に転換し、殊に明治34年の地方費法発布以降は、一般勸業奨励は府県同様地方費によって進められていたことである⁸⁾。これは、北海道でも拓計予算以外に地方費による農事奨励が一貫して展開されていたことを意味し、これこそがさきの町村農会―農事実行組合ルートへと発展してゆくものだったのである。ただしいうまでもなく、第1次大戦後に農業施策の中

5) 崎浦誠治『農業生産力構造論』養賢堂、1958、229～235頁。

6) 大庭幸生「昭和初期の農業合理化方針」『新しい道史』16-2、1968。

7) 同上、17頁。

8) 「北海道第一期拓殖計画事業報文」『新北海道史』第8巻、1972、269頁。

心となるのは、再び直接産業奨励に転換した拓殖予算であり、それはスケールにおいて前者をはるかに上回るだけでなく、その政策意図も前者とはおのづから異っていた。なぜならそれは拓殖費が国費であることからいっても、『発達史』が強調していたように、その主体は国家であり、その時々々の国家的課題を担うものとして展開されたからである。

こうして戦間期の道農政については、拓殖費により国家的課題を遂行する拓計中の産業奨励と、北海道農業自体の課題を中心とした地方費に基づく農事指導組織という両軸において展開したと理解される。そしてもちろん当初は、前者のウエイトが大きくかつ前面に出るが、それは時々の情勢によって大きく揺れを見せ、連続凶作後は大庭氏が指摘していたようにむしろ後者が基軸となって展開する。そして実はそれに、昭和恐慌以降の全国的な農業再編が重なり合い、最終的にそれが戦時農業統制の主要組織となってゆくのである。それは、北海道の辺境性が行政面でも完全に喪失する過程を意味するものだった。いずれにせよ第1次大戦後の北海道農政を特に生産力的再編に焦点をあてて考察する場合には⁹⁾、この二つの軸の構造的理解が不可欠なのであり、の意味で以下では、これまで見過ごされてきた地方費による農事指導組織の展開に重点を置きながら、各画期ごとにおおよそのアウトラインを描くこととしよう。

II. 拓殖政策の転換と宮尾農政

1. 第1次大戦前の農事指導と町村農会

第1次大戦後の分析に入る前に、大戦前の地方費による農事指導がどのようなものであり、戦後に対していかなる準備をしつつあったのかを確認しておこう。

それは、二つのレベルで進められつつあった。まずその第1は、道庁直属の農業技師による農事指導であり、『北海道産業調査報告』(以下『産調報告』と略)によれば、明治44年時点で全道を7農区に分け、18名の技師が農区に駐

9) この期の道農政では、こうした生産力面以外に、自作農創設や民有未墾地開墾等の土地制度面、産業組合指導を中心とした流通面、そして小作官によって進められた、地主・小作関係等の社会面等が重要な位置を占めることはいうまでもないが、生産力問題はそうした政策の基抵を形作っていたと思われる。それらについては、他日を期したい。

在し、郡町村農会技術員と連絡をとりながら、講習講話、品評会等の指導にあたっている¹⁰⁾。そして道庁の農事指導は、毎年1回これら道直技師と道庁・試験場員が一同に会する農事協議会において協議決定されており¹¹⁾、実はこの農事協議会こそが以後昭和7年の第25回まで内務部勸業課、後の産業部農務課が推進する農事指導組織の頂点に立つ機関だったのである。

以上が地方費經常部で賄われるものであるとすれば、もう一方は臨時部中の勸業補助金によって進められた系統農会の育成と農事改良の指導であった。やはり『産調報告』によれば、すでに農会は明治44年の時点で、道農会1、郡農会15、町村農会177とはぼその系統的組織化を完成させている¹²⁾。ただし系統とはいっても、地域における農会は地方名望家を中心に組織されてきたものであり、その活動もまちまちであることから、道農会が大正元年より積極的に打ち出したのが町村農会技術員の設置奨励である。即ちこの年に町村農会技術員俸給補助規程が制定され、翌年より補助が開始されている¹³⁾。この結果『産調報告』でも、道庁技師の任務を、「而シテ今後郡町村農会ニ技術員ノ充當セラレタル場合ニハ地方指導機関ハ右技術員ノ智識増進及施策事業ノ奨励ニ當リ且ツ本庁ヨリ奨励ヲ要スル特種事項其他確定シタル試験成績ノ普及指導ニ励ムルヲ以テ職能トスベシ」¹⁴⁾とされていたのであった。つまり、この頃に、技術員設置をテコに、道庁(技師)→町村農会(技術員)という農事指導ルートが整備され始めていたのである。

その実際の過程を見たのが表-1である。これで見ると、①道農会支出の7

10) 『北海道産業調査報告』第11巻, 1913, 80~81頁。これは地方費法発布に基づき、農事巡回教師として発足したものが、明治39年より、その名称を改めたものである。

11) 同上, 88頁。この第1回は、農事巡回教師が農事技師となった明治39年である。

12) 同上, 第10巻, 1頁。

13) 北海道農会「大正二年度本会事業方法」には次のようにある。「技術員の有無は、農会の活動如何に、至大の関係を有するが故に、本年度に於ては、技術員俸給補助規程改正の結果として、全道十五郡農会技術員の外、少なくとも樞要地の二十五町村農会に技術員を設置せしめ、以て地方農界の中心として、専ら農事の指導奨励と事業の施設経営とに当らしめんとす。』『北海道農会報』3-3, 1913。なおこうした傾向は、北海道だけではなく、全国的傾向であった。飯岡清雄「農村振興と町村技術員」『帝国農会報』6-12, 1916。また技術員の任免権は道農会にあり、配転もあった。

14) 『北海道産業調査報告』第11巻, 114~115頁。

割までが道庁からの補助金で賄われており、しかもその 8~9 割が下級農会へ流れている。②その意味で道農会は補助金の中継点でしかないが、同時に③下級農会補助の大半は技術員俸給補助で、中でも大正 2 年から 8 年の 7 年間に町村農会技術員は 23 名から 110 名へと 4 倍にも増えているのである。

表一 道農会による下級農会補助金の推移 (単位: 円, %)

	道庁より 道農会へ の補助金 額 (A)	道農会より下級農会への補助金額				計(B)	道農会 支 出 総 額 (C)	A C	B A
		郡農会 補 助	技術員俸給 補助 (郡)	同 (町村)	その他				
大正2年 (1913)	12,300	2,860	3,450 (18)	2,200 (23)	1,725	10,235	18,775	65.5	83.2
3年 (1914)	15,000	2,845	3,640 (15)	4,585 (34)	1,494	12,564	20,912	71.7	83.8
4年 (1915)	15,000	2,854	3,600 (17)	5,145 (54)	1,434	13,033	21,998	68.2	86.9
5年 (1916)	16,000	3,200	3,840 (18)	6,712 (68)	1,095	14,847	22,984	69.6	92.8
6年 (1917)	16,000	3,200	3,703 (18)	6,654 (86)	973	14,530	23,204	69.0	90.8
7年 (1918)	17,000	3,200	3,678 (17)	7,578 (101)	—	14,455	29,041	58.5	85.0
8年 (1919)	17,000	3,200	3,642 (22)	7,643 (110)	—	14,517	24,714	68.8	85.4

- 注) 1. 技術員俸給補助の () 内は技術員数。
 2. その他は品評会、及び試作畑への補助、ただし大正 7 年より停止。
 3. 各年度「北海道農会経費決算」(『北海道農会報』各年に掲載) より。

こうして大戦の終結を前にして出された長官告諭「戦後準備ニ関スル件」¹⁵⁾でも、「優良種苗の普及」や「耕種肥培方法の改善」等の「農業の改善」としてあげられた事項の大半が町村農会の活動に求められており、特に種苗については、「町村農会に技術員を設置し主として採種圃の経営及原種配布の任に当らしむること」とされている。これは大戦による商業的農業の進展が特に種苗や耕種法の問題を提起したからであり、これに対して道農会もすぐ「時局及戦後ニ対シ農会ノ採ルベキ事業方針」¹⁶⁾を発して、その督励に努めている。また大正 6 年には内務部通牒「農事改良実行組合設立綱領」¹⁷⁾が出され、さきの告諭でも「農事改良実行組合の設置を奨励すること」が提起されていた点も、後の展開を考える上で見のがすことはできない。

- 15) 告諭第一号『北海道庁公報』283号, 1918, 1。
 16) 『北海道農会報』18-3, 1918。そこでも技術員の設置が強調されているが、合わせて、時田民治「町村農会技術員設置に就いて」『同』18-5, 1918を参照。
 17) 『同』18-1, 1918, 48頁。これは、道庁技師山田勝伴の起草といわれるが、その点はすでに『産調報告』の「農会」の所で、「部落農会設立」の必要性として提起されていた。

2. 拓殖政策の転換と宮尾農政

第1次大戦後、拓殖政策は再び直接産業奨励へと転換する。そしてそれを規定づけたのは、北海道農業の現実以上に、大正7年の米騒動により顕在化した人口食糧問題という国家的課題であった。それは、この米騒動で成立した原内閣の目玉であった臨時財政経済調査会への第1号諮問「糧食の充実に関する根本的方策如何」(大正8年7月)の審議から伺うことができる¹⁸⁾。

即ちその調査書によれば、新墾地23万町歩を含む水田30万町歩が「北海道における生産増加の見込」とされているほか、「米麦の供給不足額充実方策」では、その第7項「北海道に於ける拓殖事業に関する事項」に次のようにある。

「北海道における拓殖事業の拡張改善を図ると共に、其財源を確立し且つ之に対する監督を府県と同様に取扱うこと」¹⁹⁾

つまり、もちろんこれだけでは具体性を欠くが、ここで北海道農業が府県同様に食糧供給基盤と位置づけられ、その生産力の拡充が提起されていることは明らかである。そしてこの調査会の答申が出された大正10年に、原敬の命で北海道庁長官に赴任したのこそ宮尾舜治であり、彼の手で拓殖計画は大幅に改訂されることになった。その改訂の一つの柱が「水田造成三十万町歩計画」の策定と拓殖費中の土地改良費の大幅拡張であったこと²⁰⁾は、こうした関係を如実に示すものといえよう。

しかし、大戦後の北海道農業がかかえるに至った最大の課題は畑作農業における地力問題であり、いわゆる宮尾農政の意義も、デンマークに範をとった有畜農業の導入によって、本道畑作農業に再編の方向性を与えたものとして評価されていることはいうまでもない。ただし、こうした宮尾農政の特徴についても見逃せないのは以下の3点である。

その第1は、デンマーク酪農の導入に関しては、宮尾の決断によるものと

18) 高橋亀吉監修『財政経済二十五年誌』第5巻、実業ノ世界社、1932、「臨時財政経済調査会」224頁以下。第1次大戦後の朝鮮、台湾における産米増殖を方向づけたのもこの調査会である。

19) 同上、240頁。

20) 「北海道第一期拓殖計画事業報文」『新北海道史』第8巻、342頁。

はいえ、その決定に与えた民間及び道庁技師の影響がきわめて大きかったこと。それはすでに指摘されている宇都宮仙太郎を中心とした畜産調査会²¹⁾に加え、道農会が大正11年に行った農事研究会²²⁾、更に道庁の石沢達夫や山田勝伴等によってほぼ準備は整っていた²³⁾と見られるからである。官民の技術者のデンマーク派遣や外人模範農家の招聘等その中心的施策がいずれも地方費によってであることがその一つの証左でもあるが、それは裏を返せば宮尾が北海道の産業振興に際し民意の吸収に努めたこと²⁴⁾を示すものでもあった。

その意味で第2に、宮尾による拓殖政策変更の眼目と意義は甜菜糖業奨励にあった。それは拡張された産業費の中身からも確認される²⁵⁾が、それは砂糖が米と同じく自給化という国家的課題を持ち、宮尾自身も台湾糖業開発の実績を持ってからである²⁶⁾。そして同時にそれが、地力喪失によって荒廃した北海道農業の再編にとって、甜菜こそが有畜、深耕、輪作を結合する「指導的作物」であるという理念²⁷⁾に導かれていたことも見逃してはならない。なぜならこの理念こそが、以後戦時統制に至るまで、北海道農政の一基調を

- 21) 保志前掲稿，上，108頁。
- 22) これは農林省の補助で、道農会が大正10年度事業として取組んだもので、道庁、試験場、地方農会長を委員とし、主に経営改善策を課題として、大正11年5月に開催されている。そしてこの研究会において、すでにデンマーク農業が推奨されており、またここで活躍したのが首江村農会長深沢吉平であった。「農事研究会研究要録」『北海道農会報』22-5, 1922。
- 23) 岡本昌訓『深沢吉平伝』三陽書房，1964，によれば、すでに有畜農業指導者のデンマーク派遣は石沢達夫の手で大正10年には立案されていたという。50頁。
- 24) 宮尾舜治は赴任と共にすぐ道農会に対し、次の諮問を行っていることも注目される。(一)本道荒蕪地回復に関する適当なる方法如何、(二)本道農家をして家畜を飼養せしむる方法並に奨励上注意すべき事項如何『北海道農会報』21-12, 1910, 13頁。
- 25) 宮尾による産業費の拡張は、大正11年「北海道甜菜耕作補助規程」が最初であり、しかもそれは産業費事業費の5割を占めるほど積極的なものであった。また畜牛購入補助も同年より開始されているが、それも当初は甜菜耕作者に限られていた。西尾幸三『北海道の経済と財政』東洋経済新報，1953，231頁以下、及び232頁の第106表参照。
- 26) 宮尾は、台湾総督府時代に糖業開発を手がけ、糖業の開発は自由主義でなく、保護主義でなければならない、と確信していたという。黒谷弓太郎『宮尾舜治伝』1939，408頁。
- 27) 北海道庁産業部『北海道の拓殖と甜菜糖業』1926，参照。そして、おそらくこうした理念は、北大の三宅康次によって与えられたものと思われる。三宅康次「甜菜栽培と本道」『北海道農会報』23-4, 5, 1923参照。

形作るものだからである。

そして第3に、これに対応した行政機構の改変がある。つまり大正11年には試験場に糖務部が新設され、また同年の道庁内務部からの産業部の独立、翌12年糖務課の新設である。この初代糖務課長は試験場長も兼務していた北大教授三宅康次であったが、彼は試験場の糖務部主任に安孫子孝次を、道庁糖務課には梁田参をあてる。つまりここに後の合理化農政を担当する梁田—安孫子ラインの当事者が出そろったわけである。

このように宮尾農政の下ではじめて、再編成期の北海道農政の主要な柱がその出発点を与えられている。その意味でもそうした施策が出そろった大正12年が道農政にとってきわめて大きな画期であり、しかもそこでは国家的課題と北海道農業の課題とがかなり接近を見せたといえる。その結果が、大正14年のきわめて包括的内容を持つ「農業振興方針」²⁸⁾であることは、すでに指摘されている通りであるが、ただし宮尾自身はこの大正12年の関東大震災と共に北海道を去り、同時に北海道を取り巻く条件も変化しつつあったのである。

3. 農事必須事項と農事指導ルートの再編

拓殖政策が以上のような旋回を示す中で、すでに見た農事指導ルートも、大戦後の北海道農業の現実を前に、産業部農務課の下で新たな発展を示す。大正12、3年全道209カ町村で「自主的」に策定され、大正14年公表された「農事必須事項」²⁹⁾と、翌年の「農事実行組合設立奨励規程」³⁰⁾(以下「奨励規程」と略)がそれであるが、ここではまず、表-2の大正14年における町村農会の事業内容から、再編直前の農事指導組織の到達点を確認しておこう。

この表で注目されるのは、かつては講習講話や品評会といった地域篤農家中心のものであった町村農会の事業が、今や採種圃と病害虫防除に中心を移

28) 「農業振興方針」は次の8項目である。1. 低利なる農業資本の充実、2. 農業組織の改善、3. 農畜産加工業の助成発達、4. 共同事業の発展、5. 販路の拡張、6. 自作農扶植、7. 農業試験機関の新設並に拡張、8. 農業教育の充実、である。その詳細は保志前掲稿、上、108頁以下を参照。

29) 北海道庁『農事指導必須事項』1925。これは翌年より「農事必須事項」と呼び改められた。

30) 庁令第五二号『北海道庁公報』718号、1926、5。

表-2 町村農会の事業とその実施率(大正14年度) (単位: %)

支 庁	小項目	農業の指導奨励					農家の福利増進	研究調査	その他農業の改良発達		
		町 村 農会数	技術員 設置	採種圃	病虫害 防 除	その他	販売 購買	試作 調査	講習 講話	品評会	その他
石狩	狩	16	94	100	81	75	38	50	81	94	69
空知	知	29	96	100	83	83	62	83	96	79	69
上川	川	30	70	100	93	87	33	43	93	83	63
後志	志	22	46	82	77	82	55	23	86	55	55
松山	山	10	60	90	80	70	50	30	90	90	50
渡島	島	12	42	76	67	75	42	8	75	58	58
胆振	振	13	62	77	85	69	31	31	77	69	46
浦河	河	9	44	78	44	78	22	22	100	78	44
留萌	萌	10	60	70	70	80	40	40	70	70	60
十勝	勝	18	89	100	78	94	56	28	94	94	67
釧路	路	11	0	90	55	64	9	18	73	90	9
網走	走	24	79	100	71	71	42	50	92	88	54
宗谷	谷	10	10	40	50	50	0	30	60	40	40
根室	室	3	33	100	100	67	0	33	100	100	33
全道	(実数)	217	139	194	164	168	87	87	187	169	120
	(比率)	100	64	89	76	77	40	40	86	79	55

注) 北海道農会『大正14年度北海道管内町村農会経費及事業調』1926より。

していることである。中でも採種圃は9割近い普及を見せ、特に中核地では100%となっている。その点では他の事業についても中核地ほど活動が盛んであるが、それは中核地における技術員設置比率の高さと相関関係を持つといえよう。実際、この年の専任技術員110名についてその就学程度を見ると³¹⁾、札幌農学校農芸科・空知農業学校³²⁾卒が40人(36.4%)、府県立の農学校卒が38人(34.5%)と、70%以上が中等農学校で農業に関する専門教育を受けており³²⁾、技術指導において技術員が持っていた影響力はかなりのもの

31) 北海道農会『第37回通常総会決議書』1925より。

32) 札幌農学校農芸科は、明治20年札幌農学校に併設された「農芸伝習科」(2年制)が明治32年に3年制として拡充されたものであり、空知農学校は、明治40年「農芸科」が「農学実科」に昇格するに伴い、それを引きついで設立されたもので、いずれも北海道における中等農業教育の中心機関であった。田島重雄『北海道農業教育発達史』日本経済評論社、1980、9頁。なお『大札記念北海道空知農学校要覧』1916、によれば、第6回までの農科の卒業生107名のうち、21名、約2割が農会技術員となっている。71頁。

と考えられる。

こうして見ても技術員の設置が、採種圃網をはじめとして町村農会の事業を官庁型に編成し、道庁を頂点とする農事指導組織をきわめて強力なものとしてきていたことはまちがいない。しかし、こうした町村農会の事業の画一的編成が、大戦後の地力問題や販路喪失といった地域農業の課題に 대응に十分であったかといえば、かならずしもそうではなかった。次の道庁農林技師芦野吉太郎の記述が示しているように、すでに述べた「農事必須事項」が提起されたのは、まさにそうした理由からだったのである。

「当時農事指導係主任であった高木技師が、係の輿論を纏めて上司の裁断を仰ぎ、従来官庁の一方的方針のみに依って施行されて来た農事の指導奨励方法を改めて、先づ町村又は部落を単位としたる自主的農業改善方針（勿論方針樹立に当っては指導奨励をする）を樹立せしむることとし、官庁の指導奨励も之れを尊重して行ふの方針を決定し……」³³⁾

つまり、そこでは画一的農事指導が反省され、地域の自主性の尊重のためから、町村農会がそれまでの上からの指導の受け手としてだけでなく、地域の実状に則した施策主体へと位置づけ直されることになったのである³⁴⁾。それは即ち、後の農村計画、経済更生計画の初歩的実践として、道庁—町村農会の農事指導組織の根本的な再編をも意味していた。そしてまたこうした町村農会の地域農業に対する施策主体としての機能の拡充は、当然、町村農会の下にそうした施策を受け入れ実行する、より小規模の団体の組織化を強く求めるものともなった。

即ち、この年の第19回農事協議会は引き続き道庁農会合同農事協議会とされ、次のように「農事改良実行組合ニ関スル件」が協議されている。

「曩ニ各町村ニ渉リ慎重ナル調査ヲ遂ケ農事指導必須ノ作制ヲ見レガ遂行方法ノートシ実行組合ヲ組織シ其後着々其方針ニ進ミツ、アリト雖尚研究ヲ要スヘキ点或ハ疑義アルヲ認メラル、ヲ以テ茲ニ本問題ニ関スル各種ノ事項ヲ攻究シ其ノ態度ヲ決定セントス」³⁵⁾

そしてこの協議の結果、「農事改良実行組合ハ将来町村農会ヲシテ所管セ

33) 芦野吉太郎「農事実行組合概観（其の二）」『北海道農業』26-2, 1934, 12頁。

34) この点に関する地域の事例研究として、拙稿①, ②, 特に③を参照。

35) 北海道庁内務部『農事指導時報第二号, 第十九回農事協議会・第二回道庁農会合同農事協議会, 協議要録』1926, 27頁。

シムルコト」「実行組合ニ対スル補助金ハ町村農会ニ対シ交附スルコト」「道庁ニ於テ奨励スル各種類似小組合ハ本実行組合ニ統一スル様取計フコト」等が決定され、これらがいずれも翌年の「農事実行組合設立奨励規程」に盛り込まれたのである³⁶⁾。

こうして、道庁農務課を頂点とする農事指導組織も、地域における町村農会の事業を要に、拓殖政策同様新たな出発を開始したのである。

III. 第 2 期拓殖計画とその挫折

1. 第 2 期拓殖計画の基調

これまで第 2 拓計の基調を農業振興方針に求める『発達史』の主張が³⁷⁾、ほぼ一般的に首肯されてきた。そして確かにそこでは、甜菜奨励や酪農化等の宮尾農政に出発する地力造成集約農法に基づく施策が、継承され更に拡張されていることはまちがいない。しかしこのような宮尾農政と第 2 拓計の連続面と共に、その断続性を提起しておられるのは榎本守恵氏である³⁸⁾。

氏は第 2 拓計の日本資本主義の側から見た意義とその総体的把握を意図して、それがまず第 1 拓計の特に大正 9 年改訂線上にあることを確認し、その上で当初の道庁原案の目標である人口 450 万人、農耕適地 145 万町歩（水田 30 万町歩）が、政府成立案では 600 万人、158 万町歩（水田 45 万町歩）へと大幅に拡張された点に問題を捉える。そしてそれをこの期における移民問題、人口食糧問題から検討し、結論から言えば第 2 拓計は人口食糧問題、殊に合衆国移民が行きづまり、満蒙方面は未だ期待できない状況の中での移民問題という国家政策的見地に大きく規定されて成立したとするのである³⁹⁾。それは、450 万から 600 万へという移民目標の大幅な拡張はいうに及ばず、造田面積の 15 万町歩の拡張も、食糧問題ばかりでなく 600 万人という数字を導くために、1 戸当り経営面積の縮小が必要となったためであり⁴⁰⁾、その意

36) この結果実行組合の目的と設立主体は「農事必須事項ノ実行ヲ目的トシ別に定ムル準則ニ依リ市町村農会ニ於テ其ノ区域内ニ設立センメタル団体」となった。

37) 前掲『北海道農業発達史』833 頁。

38) 榎本守恵「北海道第二期拓殖計画」和歌森太郎先生還暦記念論文集『明治国家の形成と民衆生活』弘文堂、1975。

39) 同上、267 頁。

40) 同上、266 頁。

味でも北海道の現実とはかけ離れていたという。そしてもちろん、関東大震災以降、それまでの間接保護の北海道移民政策が、内務省社会局予算によって許可移民という直接保護の導入となり、第2拓計では直接保護に完全に転換して⁴¹⁾いたこともこうした理解の前提にされていることはいうまでもない。

このように見れば、第2拓計は確かに宮尾農政を継承すると共に、他面で殖民、造田化においては北海道農業の現実には過大な国家的要求の押しつけでもあったと言えるのである。そこで表-3の拓殖費決算額の推移によってそれをトレースしてみよう。まずすでに土地改良費の拡張は大正9年以降から見られるが、それは宮尾農政の下で大正12年より産業費と共に更に拡張され10%台となる。そしてこの段階では道路や港湾といった第1拓計当初の中心部分はウエイトを落し、直接産業奨励への転換が明瞭となる。その傾向は第2拓計になると更に強化され、産業費、土地改良費が一層拡張されると共に、殖民費もまた拡張されているのである。

しかし、こうして進められた許可移民の半分が根釧地帯であった⁴²⁾ことにも示されるように、この殖民や造田化はきわめて劣悪な条件の限界地におい

表-3 拓殖費決算額の構成

	殖民	産業	土地改良	道路	河川治水	港湾	森林	その他	計	備考
明治43～大正5年	14.6	6.8	0.8	32.8	5.5	39.4	—	—	100	第一期拓計
大正6～8年	7.8	4.6	3.7	28.9	15.0	28.5	9.6	1.9	100	
9～11年	6.0	3.4	7.9	23.2	18.1	23.1	15.6	2.8	100	
12～15年	6.9	6.2	10.4	22.4	17.1	16.1	17.4	3.7	100	
昭和2～7年	9.5	12.6	13.6	19.8	12.8	10.7	13.1	7.8	100	第二期拓計
8～10年	9.5	12.5	10.7	20.5	15.1	12.1	12.1	7.6	100	
11～15年	7.1	18.6	7.3	13.1	13.4	9.2	22.7	8.6	100	

- 注) 1. その他には、殖民軌道、調査費、拓殖鉄道公債、利子支出等が含まれる。
 2. 『新北海道史』第9巻、史料3より作成。なお、原典は『北海道庁統計書』である。

41) 安田泰次郎『北海道移民政策史』大日本法令出版、1940、437頁以下参照。
 42) 根釧地帯への許可移民は昭和7年までに4,306戸、全道移民の51.8%に達した。松野伝「北海道における新植民地更生の一事蹟」『興農』8号、1938、22頁。

て展開されたのであり、連続凶作を契機に挫折する運命にあった。この結果として、土地改良は早くも昭和 8 年より縮小され、殖民費も 11 年以降ウエイトを落してゆくのである。このように、きわめてはなばなく展開された第 2 拓計も、昭和 6、7 年の連続凶作をへて再び再編を迫られることになったのである。

2. 農事実行組合の前進

この期第 2 拓計の展開にかくれてはいたが、着実に前進をとげつつあったのは、町村農会の下での農事実行組合の組織化である。

表一4 農事実行組合設立補助金(地方費)と設立数 (単位:円)

	補助金額	補助農会数	該当予算額	設立数	果 計
昭和元年(1926)	682	35	3,855	611	611
2年(1927)	2,000	85	14,641	268	879
3年(1928)	3,000	113	24,914	736	1,615
4年(1929)	4,040	130	38,586	935	2,550
5年(1930)	4,050	144	43,459	635	3,185
6年(1931)	4,050	152	38,379	729	3,914
7年(1932)	2,830	156	40,110	722	4,636

注) 北海道農会『本道ニ於ケル農事実行組合ノ現況並ニ奨励施設概要』昭和 9 年より。

まず表-4 で道庁からの補助金と各年の設立数を見れば、昭和 3 年以降補助農会数は 100 を越え、設立数も 600~700 台となっている。しかし、道庁によるその設立奨励は比較的慎重なものであった。即ち、その指導方針ともいべき大正 15 年の通牒には、次のようにある。

「一、組合ハ精神的結合ニ基礎ヲ置カシメ之ガ設立ニ関スル必要条件ヲ欠クガ如キ(例ハバ中心人物ヲ欠ク)場合ハ設立ヲ急ガス乱設ヲ避ケ鞏固ナル組合ノ設立ニ努ムルコト

六、組合ノ区域適当ナラザレバ目的ヲ貫徹セシムルコト困難ナルヲ以テ之ニ留意シ可成広汎ナル区域ニ亘ラズ概ネ一部落ヲ標準トシ過大過小ヲ避ケシムルコト

七、組合ノ事業ハ徒ニ多キヲ避ケ重要ナルモノヨリ着手シ之ヲ成就セル後他ニ移ルノ漸進主義ヲ採ラシムルコト

八、組合ノ幹部ハ単ニ習慣的ニ名望家タルノ故ヲ以テ推スコトナク組合経営ニ適セ

戦間期の北海道農政と農事指導組織

ル熱心家ニシテ実行力ニ富ムモノヲシテ衝ラシムルコト」⁴³⁾

(二～五略)

つまり、ここに見られる中心人物主義・漸進主義は、おそらく過去の教訓に拠るのであるが、それはまた道庁が実行組合組織化にあたって古い秩序に拠るものではなく、新しくより機能的なものを意図していたからとも読みとれる。そしてそこで設立の誘導と共にその機能性を高めるテコとされていたのが各種補助金であった。即ち、実行組合は当初より優良農具補助、副業奨励、害虫駆除除費補助、甜菜糖業奨励、養鶏奨励等の諸規程の適用を受け⁴⁴⁾、農業補助金の新たなルートを形成しつつあったのである。

このような農事実行組合の事業の状況を『農事実行組合要覧第三次』⁴⁵⁾で見ると、昭和5年時点で実行組合の設立ある町村は218でほぼ全道に及び、組合数3,638、組合員数89,336戸、で全道の農業を主とする農会員数の68.4%にあたる。しかも組合はやはり空知534、上川752、十勝369、網走557等の中核地に多い。その事業の一覧表が表-5であり、項目は多様で実施率もバラツキがあり、実施率も決して高くないが、堆肥が84.9%に達していることはこの期の地力造成という課題に照して注目される。いずれにしる実行組

表-5 農事実行組合の事業と実施率

(単位：%)

事業項目	実施組合数	比率	事業項目	実施組合数	比率
酸性矯正・客土	835	27.1	病虫鳥獣害共力防除	1,389	45.1
堆肥	2,614	84.9	副業	765	24.8
緑肥	780	25.3	規約貯金	642	20.8
農事一般の改善	1,971	62.4	共同販売	484	15.7
共同採種圃	1,962	47.4	共同購買	1,151	37.3
農具共同使用	636	20.6	組合主催諸会	2,807	91.1
共同作業場並利用設備	100	3.2	農会主催品評会	1,732	56.2

注) 道庁産業部『農事実行組合要覧第三次』昭和5年より作成。

43) 北海道庁産業部『農事指導叢報24号、農事実行組合ニ関スル例規』1928、13～14頁。

44) 同上、79頁以下。この内、優良農具と甜菜奨励は府県には見られない、拓殖費に基づく補助金である。

45) 北海道庁産業部『農事実行組合要覧第三次』1930。

合の事業の多様性は、小農経営自体が持つ多面性に対応したものであり、それが農事指導ルート末端として、直接農家経営に密着するものであったことを示しているといえるのである。

そしてこのような実行組合の発達を踏えて提起されたのが、昭和6年の告諭「農村計画樹立ニ関スル件」⁴⁶⁾である。それは確かに農村計画が全国的に流行といった状態にあり、道農会でも農林省の委託で赤井川の農村産業計画に着手していたこと⁴⁷⁾等に促されたものであったが、そこでの特徴は農事指導ルートの新たな発展として「町村内全農家ヲ網羅シ組織的ニシテ秩序アル新計画ノ下ニ全農家ノ共同的活動ヲ促進スル」というように、農村内部の組織化が提起されたことであった。そして実行組合がその細胞的単位とされたのであり、この結果「農事必須事項ノ実行ヲ目的トシ」であった奨励規程も「農村計画若クハ農事必須事項ノ実行ヲ目的トシ且關係諸団体ノ補助機関トシテ」に改正され⁴⁸⁾、農会だけでなく農村のすべての団体の下部機関化という次期の「農業合理化方針」の方向が示されていたのである。

IV. 「農業合理化方針」と佐上農政

1. 「農業合理化方針」と農産課の創設

昭和7年10月訓令として出された「農業合理化方針」⁴⁹⁾は、農務課の実行組合奨励主任芦野吉太郎が起案した農業奨励大綱を、糖務課長梁田参が補足訂正したものといわれる。それはつまり、連続凶作によって迫られた道農政の再編強化を、宮尾農政以来糖務課が推進してきた甜菜を要とする地力造成集約農法と、農務課の指導の下に成長してきた町村農会一農事実行組合ルートの二つの基調の統一によって果そうとするものであった。即ち、合理化方針を貫く理念は、「其ノ地方ノ風土ト経済的事情トニ即シタル合理的経営

46) 告諭第一号『北海道庁公報』189号, 1931, 8。

47) 若林功「農村産業計画」『北海道農会報』32-7, 1932, 4頁以下。及び北海道農会『赤井川村産業計画』1930を参照。こうした農林省による試験的な産業計画の委託は静岡、秋田等全国に見られた。

48) 芦野前掲稿(其の五)『北海道農業』26-8, 1936, 10頁。

49) 訓令第四八号『北海道庁公報』219号, 1932, 10, 及びその詳細は北海道庁『農業合理化方針』1932。またその詳細については、大庭前掲稿参照。

50) 前掲『農業合理化方針』3頁。しかし、同時に「合理化方針」が生産物の消流・加工も重視していたことも注目しておく必要がある。拙稿①参照。

法⁵⁰⁾という適地適営主義であり、その焦点が「農業経営ノ複雑化」「農業経営の集約化」「長期輪作化」「地力ノ維持増進」等々の項目⁵¹⁾に示される、農法、経営法の再編集約化であることはいうまでもない。しかし他方でその実施方法については、「農業ノ本質ニ鑑ミ須ク農事団体ノ組織的活動ヲ促進シテ協力的精神ノ発揚ニ依リ之ガ目的ノ達成ヲ図ラザルベカラス⁵²⁾として、農会、産業組合、畜産組合を遂行機関とし、「町村区域内ニ在リテハ農事実行組合等ノ如キ小組合ヲ以テ実行単位⁵³⁾としているように、明らかに農事指導ルートを継承しているのである。

そしてこの「合理化方針」に基づいて道農政及び拓殖政策の根本的再編を行ったのが、昭和6年10月に赴任した「凶作長官」佐上信一⁵⁴⁾であり、またその背景には北海道拓殖をめぐる情勢の根本的転換があった。つまり第2拓計開始からの5カ年間に、当初最大の課題であった移民問題はむしろ樺太へ吸収され、満州事変後は大陸移民が政治課題として登場した。一方食糧問題についても、朝鮮、台湾での産米増殖の結果として、昭和恐慌後は米の過剰へと問題は移った。このように第2拓計に課せられていた全日本的課題は昭和7年という時点で著しく後退し、それに代ってむしろ昭和6、7年の大凶作による全道的な農家経済の破綻という北海道自体の課題が、限界地への殖民、造田化に増幅されて拓殖政策に突きつけられていたのである。

これに対し佐上長官がとった最初の施策は、産業部の大幅な機構改革と合理化方針による道農政の一本化であった。即ちそれは、農務課、畜産課、糖務課の施策が有機的関連を欠いていたことへの反省により、三課を合同して農産課とし、その全体を統轄する農政係主任に梁田参を、植生系主任には梁田の盟友で農事試験場長でもあった安係子孝次を置き、合理化方針推進の本部としたのである。また合わせて、それまで農務課のみが試験場、道直技師と行ってきた毎年の農事協議会も、農産課全体が当ると共に殖民課、土地改

51) この他に、「農業ノ機械化、特殊土壤ノ改良、農産物ノ倍収並ニ特産物ノ選定、防護樹ノ植栽、住屋並ニ生活ノ改善、農産物ノ加工奨励、農産物販売方法ノ改善」が加わり、計11項目である。

52) 前掲『農業合理化方針』『農業合理化実施上ノ注意要目』13頁。

53) 同上。

54) 佐上は有名な革新官僚後藤文夫との親交厚く、戦前において地方自治権の拡張等の主張している点でも注目される。佐上武弘『佐上信一』大日本印刷、1972参照。

良課、道農会、産業組合等も参加せしめて毎年の合理化方針の推進を協議する農業奨励会議としたのである。

この期の道農政を特徴づける、たとえば根釧原野農業開発五カ年計画⁵⁵⁾、あるいは三海面区十二地帯区分四経営基準様式にもとづく地帯農業の推進⁵⁶⁾、また水田における総合防除運動と温冷床育苗の積極的奨励⁵⁷⁾等は、いずれもこの農産課における梁田一安孫子ラインによって推進されたものである。しかもそれは佐上によって『拓殖月報』に「北海道拓殖計画の再検討と特に農業を中心として見たる北海道産業計画の転換」(昭和9年9月)「農業経営上より見たる本道凶作地帯に於ける米作の将来」(昭和9年10月)「北海道農業経営方法の転換と甜菜栽培との関係」(昭和9年11月)等に相いついでまとめられ⁵⁸⁾、昭和10年の第2拓計の実質的「改訂」⁵⁹⁾を方向づけ、以後の拓殖政策を北方農業の確立へと向わしめたのであった。

こうして、北海道産の畑作物が外貨獲得のための重要な輸出農産物であったり、軍需品であったことを重要な背景としながらも、昭和10年代に入って北海道農業はかなりの前進を示す⁶⁰⁾。しかし実際のそうした前進は、上からの施策を受けて各地域で自力更生的に進められた農業合理化によってもた

- 55) これは、昭和6、7年の凶作で深刻な打撃を受けた根釧原野開発のため梁田参によって立案されたといわれ、乳牛購入に対する8割補助等により、5カ年間で経営形態を主畜農業に転換することがめざされた。その結果別海村では昭和8年から12年の間に、飼養農家戸数8百戸、乳牛2千頭が増え、1戸当り平均収入も85円から531円と、大きな成功を治めたといわれる。別海町『別海町百年史』1978、1043頁参照。
- 56) 三海面区十二地帯区分はすでに大正8年に農事試験場においてなされていたが、「合理化方針」では、それに殺菽、混同、主畜、園芸の4経営基準を対応させ、その推進をはかった。北海道農会『北海道の地帯別農業に関する調査資料』1940、参照。
- 57) 総合防除法は、二カ所の防除聚落による試験のあと、昭和9年より佐上長官を先頭に大々的に展開され、また温冷床も昭和11年より奨励が開始される。梁田参「北海道における農業政策の変遷」『札幌農林学会報』153、1940、360頁。
- 58) いずれも前掲『佐上信一』に所収。
- 59) これは拓殖計画調査会の審議をへて「答申案」に至ったが、様々の政変で成立せず、ただ大蔵省で尊重されるに留った。いずれにしろこれ以降、財政規模においても拓殖政策は後退してゆく。詳しくは保志前掲稿、参照。
- 60) 中島九郎「北海道農業の特質と変遷」『社会政策時報』230号、1939、この稿から、昭和14年時点の北海道農業の到達点と、その自信の一端が伺われる。

らされたものであり、それを担っていたものこそ次に見る合理化農政の下で拡充強化された農事指導組織だったのである。

2. 合理化農政と農事指導組織の拡充

まず「農業合理化方針」は、その地域における実施を次のように意図していた。即ち「農業合理化実施要項」では、昭和7年より5か年間で第1期として、次の項目につき地方の事情に応じて計画を樹立することである。

「一、農村精神ノ振作、二、団体ノ統制的活動、三、農業経営並ニ組織ノ改善（経営方式ノ樹立）、四、耕種法ノ改善、五、共同作業ノ促進、六、家畜家禽ノ増殖改良、七、備荒施設、八、農村青年並ニ婦女子ノ活動、九、農家生活ノ改善、十、農産物ノ配給改善」⁶¹⁾

この実際の過程は、後に見るように全面的に農林省の経済更生計画に組込まれてゆくが、「合理化方針」はこうした地域における計画樹立を保障するものとして、「農業合理化学務嘱託規程」⁶²⁾を設け、「合理化方針」による毎年度の実施計画と実施成績の長官への報告の事務を町村農会専任技術員に嘱託し、その俸給の5割以内を補助するとした。

このように合理化学務が農会技術員に求められたのは、その計画の多くが町村農会一実行組合ルートに係わるものだからであり、その点は、「団体ノ統制的活動」でも「農会活動ノ重要性ヲ認識セシメ農会指導ノ下ニ農事実行組合ノ設立完成ヲ図ルコト」⁶³⁾に最優先度が与えられていることから明らかである。それゆえ「合理化方針」と同時に実行組合についても、それまでの「奨励規程」に代って新たに「農事実行組合助成規程」⁶⁴⁾が設けられ、まず「本令ニ該当スルモノニ非ザレバ左ニ掲ゲル規程ニ依ル助成金ハ之ヲ交付セズ」と補助金ルートの実行組合への一本化を促す一方、「組合ハ前条ノ目的ヲ遂ゲル為昭和7年北海道庁訓令第48号農業合理化ニ関スル件ニ依り市町村又ハ市町村農会ニ於テ樹立シタル一定ノ計画ヲ遂行スベシ」とその事業内容も「合理化方針」に限定したのである。そして更には、これまで地方費で進

61) 前掲『農業合理化方針』19頁以下。

62) 庁令第三六号『北海道庁公報』216号、1932、9。

63) 前掲『農業合理化方針』21頁。

64) 庁令第五五号『北海道庁公報』223号、1932、12。

表一六 拓殖費による農事実行組合及び農会技術員への補助

	組合幹部講習会			優良組合表彰			農業合理化事務嘱託		
	開 団体数	催 加 組合数	補助金	開 団体数	催 加 組合数	補助金	団体数	嘱託 員数	交付金額
昭和7年(1932)	13	4,261	1,456	33	1,091	750	191	229	48,881
8年(1933)	17	1,550	1,932	125	3,742	4,080	211	301	70,853
9年(1934)	20	1,670	1,575	157	4,883	7,060	232	365	76,808
10年(1935)	21	2,390	1,096	213	215	8,760	236	371	75,971
11年(1936)	20	2,239	799	228	230	7,485	239	384	75,804
12年(1937)	27	3,753	2,079	57	741	2,109	239	278	65,016
13年(1938)	20	2,780	1,540	35	455	1,295	237	288	66,024
14年(1939)	19	2,641	1,463	35	455	1,295	237	288	66,024
15年(1940)	19	2,641	1,463	35	455	1,295	237	288	66,024

- 注) 1. 昭和10年以降の「優良組合表彰」の組合数は、被表彰組合数である。
 2. 合理化事務嘱託には昭和8年より畜産組合技術員も含まれる。
 3. 『北海道第2期拓殖計画実施概要』より。

表一七 第1期農業合理化計画期における町村農会の事業実施数の推移

		昭和7年 (1932)	8年 (1933)	9年 (1934)	10年 (1935)	11年 (1936)	11年実施率 (%)
町村農会数		221	219	215	215	215	(100)
主 な 事 業	技術員設置	175	194	208	209	213	(99.1)
	指導奨励	170	159	198	194	204	(94.9)
	採種圃経営	195	179	204	205	221	(102.8)
	病虫害防除	159	157	160	185	185	(86.0)
	実地指導地	—	26	39	107	91	(42.3)
	経済更生計画	—	13	36	63	56	(26.0)
	販売斡旋	84	73	104	111	109	(50.7)
	試験試作	57	73	111	70	100	(46.5)
講習講話	167	194	204	205	209	(97.2)	
品評会・共励会	170	157	194	174	191	(88.8)	

- 注) 1. 『北海道庁統計書』各年度版より。
 2. 採種圃の昭和11年は100%を越え、おそらく誤記と思われるがそのままにしてある。

められてきた実行組合奨励のための農会への補助金を、幹部講習、優良組合表彰につき拓殖費から交付することにもなった⁶⁵⁾。

表-6がその実績であるが、合理化事務の囑託は、その数からいって専任の農会技術員のほぼ全数に与えられたものと見なされる。また実行組合に関する補助金も、地方費の下での3~4千円台から、昭和9、10年には倍以上の9千~1万円にまでなっており、拓殖予算によって農事指導ルートが一層強化されたであろうことが伺われる。

そこで次に、この合理化計画第1期の5カ年間における町村農会の事業実施数を示したのが表-7である。これで見ると、いずれの事業も実施率を上げているが、中でも技術員設置は合理化事務囑託補助によって5カ年間で40近く増え、昭和11年で99%の213町村農会306名にもなる。それに並行して、指導奨励、採種圃病虫害防除、講習講話、品評会等の主要事業も90%以上ないしそれに近づき、また産業組合の進展の中でも半分の町村農会は販売斡旋を行なっている。一方実地指導地は道庁が毎年50を目度に、各町村農会に付一実行組合を指定して共同作業のモデル事業をさせたものであり⁶⁶⁾、経済更生計画については特に述べるまでもない。いずれにせよ農理化農政の下で町村農会の事業はかつてのごとく中核地だけでなく、全道的に拡充強化され、地域における農業合理化の中心機関となったのである。

一方農事実行組合も、昭和10年には5,800、12年には6,300とまさに農村の細胞組織となり⁶⁷⁾、特にこの期は、合理化方針に基づく指導により単に農会だけではなく、役場、産業組合等の農業団体すべての下部機関化が進んだ⁶⁸⁾。そして、こうした一環として道庁が、実行組合の直接的統制を更に強めたのが昭和9年の北海道農事協会の設立である。これはそれまで道農会の別働体として地方の篤農家によって組織されてきた北海道農友会を改組し、新たに農事実行組合を正会員とし、しかもその役員体制を長官を総裁、農産課長を会長とすると共に事務所も道農会から農産課に移して組織の完全な官

65) 庁令第五七号「農事実行組合実績共励補助規程」『北海道庁公報』223, 1932, 12.

66) 北海道庁経済部『北海道農業概要』1935, 5, 17~18頁。及びより詳しくは本誌掲載の坂下明彦論文を参照。

67) 東隆「北海道における農家小組合運動」『社会政策時報』230号, 1939, 462頁の表より。

68) 拙稿①の狩太村の場合、及び本誌掲載小野博之論文を参照。

製化をはかった⁶⁹⁾。その主な事業は雑誌『北海道農業』⁷⁰⁾の発行であったが、それは同時に発行された試験場の『北農』と共に以後の道庁による農事指導の重要な媒体となったのである。

3. 農事指導組織の到達点と戦時農業統制

以上のように、農産課による合理化農政の下で、各地域が町村農会を要に実行組合を単位とした農家の組織化と生産の計画化が推進されたのであるが、実はこのことが、この期に同時に進められた全国的な農業再編成の北海道での展開をもきわめて特色あるものともしたのであった。

まず、日本農業の「米と藪の構造」に決定的打撃を加えた昭和恐慌への対策として、農林省より経済更生計画に関する訓令が出されたのは「合理化方針」と同月である。その結果北海道でも昭和7年12月告諭「農山漁村経済更生計画に関する件」⁷¹⁾が出されるが、佐上は翌年1月の農業奨励会議において、それについて次のように訓示している。

「該計画（経済更生計画—引用者）ノ樹立遂行ニ当リマシテハ農業合理化方針ヲ基調トシ堅実ニ且適切デアル計画ヲ指導誘掖シ農村更生ノ目的達成ニ最善ノ努力ヲ致サレシコトヲ望ムモノデアリマス」⁷²⁾

そして実際、地域計画の樹立や実行組合の重視といった点で経済更生計画と「合理化方針」が基調を同じくするものであったことも事実である。ただし府県の場合は、その主たる問題が昭和恐慌下での米価・藪価の暴落による農家負債の激増であり、それゆえ低利資金の供給や販売統制の意味から、その中心に据えられたのは産業組合であった。そしてこのことは、北海道があくまで経営の技術能に焦点を置き町村農会—実行組合ルートを中心としたのとは大きく異なる。またその結果府県では、確かに実行組合の産業組合法人加入の道も開かれたが、そもそもこうした農家小組合は農会の下で育成されたものであり、しかも零細層をも含むことによって地主富農の性格を持つ産

69) 『北海道農業』24-1, 1934, を参照。

70) これは、北海道農友会時代の機関紙『農友』を引き継いで、改題したもので、昭和17年3月には、『北海道農会報』と合併され、『北方農業』となる。

71) 告諭二号『北海道庁公報』223号, 1932, 12。

72) 前掲『昭和八年農業奨励会議要録』7頁。

業組合には敬遠され、法人加入を含め、経済更生計画の下での実行組合による農村内部の組織化は決して順調には進まなかった。第1期産組拡充計画を終えた昭和13年時点でも一般的事業を行う農家小組合の産組法人加入率が全国平均14.8%⁷³⁾に過ぎなかったことがそのことを象徴している。

これに対し北海道では、経済更生計画が町村農会による実行組合の機能充実として進められ、特に実行組合内での庶務部、技術部、経済部、社会部の設置⁷⁴⁾と技術部の町村農会、経済部の産業組合との結合が指導された結果実行組合の法人加入も急速に進み、先の調査では北海道のみが74%という際立った加入率を示すのである。

このように、経済更生計画の北海道での展開は、何よりも農村内部の実行組合を単位とした組織化において、際立つものとなった。それはやはり北海道が府県に対して相対的に独自の生産力の課題を持ち、それゆえ実行組合の組織化を通じて各農家の生産までを農事指導組織が掌握することが、どうしても必要であったからである。そしてそこでは府県にはない拓殖費から補助金が有力なテコともなっていた。

しかし同時により重要なことは道農政のこうした「生産力主義」的な農家の組織化は、結果として戦時農業統制を先取りするものともなっていたことである。なぜなら、日中戦争への突入は再び政策課題を食糧増産へ向け、それが昭和14年の朝鮮大旱災で決定的となって本格的農業統制が開始されるが、それはその「生産力主義」の故に、その統制組織を町村農会—実行組合に求めるものとなったからである。昭和15年の農会法改正、16年の農業生産統制令にそれは体現されているが、その結果、町村農会は実行組合の組織加入と農業生産計画の樹立、そしてその実行のための統制権を持つものとなったのである⁷⁵⁾。

そしてその段階ではすでに北海道の農事指導組織は次の表-8-1, 2, 3のよ

73) 帝国農会「農家小組合ニ関スル調査」1938, より。この結果、第二次産業組合拡充三カ年計画では、組織活動に重点が置かれ、始めて、実行組合の法人加入が進むことになる。

74) 昭和7年に改定された「農事実行組合規約準則」(北海道庁告示1686号)において、この4部の設置が明記されている。

75) 田中学「戦時農業統制」東大社会科学研究所『戦時日本経済』東大出版会, 1979, 346~7頁, 及び360~365頁。

表—8—1 種類別農家小組合数 (昭和 16 年)

	北 海 道	全 国
一般的事業の農家小組合数 (A)	6,917	192,562
特殊的事業の " (B)	252	120,352
農 事 実 行 組 合 数 (C)	6,917	121,408
うち産業組合法人加入数 (D)	6,611	95,241
(C)/(A)+(B) (%)	96.5	38.8
(C)/(A) (%)	100.0	63.0
(D)/(C) (%)	95.6	78.4

注) 帝国農会『農家小組合ニ関スル調査』昭和 18 年より作成。

表—8—2 共同事業を行う農家小組合の比率 (昭和 16 年) (単位: %)

	共同施備	共同作業	社会施設	共同金融	共同販売	共同購入
北 海 道	100.0	100.0	100.0	37.8	0	100.0
全 国	60.7	81.0	44.5	46.7	69.0	91.4

注) 表-8-1 に同じ。

表—8—3 農家小組合の経費収入構成 (昭和 16 年) (単位: %)

	組合費	使用料 手数料	補 助 金					寄 附 その他	合 計
			道府県	市町村	農 会	その他	小 計		
北 海 道	3.1	8.1	12.1	8.1	68.7	—	88.8	—	100
全 国	27.3	13.5	11.4	3.2	31.7	3.8	50.0	9.2	100

注) 表-8-1 に同じ。

うな到達点を示していた。つまり表-8-1のように、昭和 16 年時点で北海道の農家小組合は、特殊事業の組合や任意組合の多数存在する府県と異なつて、その 96.5% までが実行組合に一本化され、しかもその産組法人加入率もきわめて高い⁷⁶⁾。またその事業を表-8-2 で見ると、共同金融、共同販売を除いて 100% を示し、全国平均に比べその機能性が高い。しかし、その中身に

76) このほかに、北海道の実行組合は、府県と異つて不耕作地主を持たないという重要な特徴を持ち、また 1 部落を越える組合がないのも特徴である。帝国農会『農家小組合ニ関スル調査』1943 より。

もう一步入ると、共同設備では原動機、噴霧機等の機械所有、共同作業では自給肥料の共同増産、社会施設では図書新聞雑誌閲覧等だけがとびぬけて100%近くとなっており、その画一性はぬぐえない。た共同販売の0%はおそらく産業組合への機能集中のためであり、また購買では開拓地的性格もあって農業用品と共に日用品も100%を示す。最後に、経費収入を表-8-3で見れば、その組合費比率の低さ、補助金、殊に農会からの補助金の比率の高さが全国平均に比べ際立っている⁷⁷⁾。

つまり、北海道における実行組合は、この段階で町村農会の下に画一的、機能的、全面的に組込まれていたものであり、それは戦時農業統制がめざした方向をほぼ完成させていたといってもいいすぎではないのである。

V. むすびにかえて

以上のように、第1次大戦後の北海道農政は拓殖費による農業施策と地方費による農事指導組織の二つを軸に展開してきた。そしてそれは宮尾農政の施策が出揃う大正12年、第2拓計開始の昭和2年、「農業合理化方針」の昭和7年、そして本格的戦時農業統制が始まる昭和15年に画期をきざみつけるものであった。こうした画期はもちろんそれぞれが意味を持ち、そのウエイトも視点の置き方によって定まるが、北海道農業の再編という視点に立つとき、やはり宮尾農政と佐上農政の出発点である大正12年と昭和7年により大きなウエイトが置かれるべきだろう。特に後者の下では、道農政の二つの軸が一体となり、全国的な農業再編成とも重なりながら農事指導組織の拡充をテコに「生産力主義」的な合理性の追求がなされた。そしてそれは本稿では全く検討することはできなかったが、戦後の北海道農業の展開に生産力的、地帯的前提をかなりの程度形作るものであったと予想される。

しかし、そうした合理化農政はその農事指導組織の拡充強化によって、結果的に戦時国家独占資本主義の農業統制に最も適格的な形に北海道農業を改

77) 府県においては、ようやくこの頃、生産力の拡充の要請を背景に、農家小組合を終結点とする農業補助金が本格化する。島恭彦「農林補助金の展開過程」『経済論叢』85-3, 1960, 9頁以下、及び安富邦雄「戦前昭和期の農業補助金と農村対策」『商学論集』45-3, 1977, 63頁以下を参照。その意味で、北海道農政は、拓殖費予算を通じて、農業補助金政策をも先取りするものだったといえよう。なおその具体的分析については、前掲坂下明彦論文参照。

変するものであった⁷⁸⁾。ただし、合理化農政がそのまま戦時農業統制へ移行したのではなく、むしろ合理化農政は日華事変以降の戦時統制の中で弱まってゆき、統制が本格化する昭和15年に梁田参は倒れ、安孫子孝次も道農会へ転ずることで幕を降す。そして同年、農産課と経済更生課が農政課に合併され、はじめて北海道における本格的農業統制は開始されるのである⁷⁹⁾。これは戦時統制が合理化農政が持っていた生産力的合理性すら否定するものだったとも言えるが、以後北方農業確立をめざす頭脳は安孫子人事⁸⁰⁾によって道農会へと移る。ただしそれも「北海道農業研究会」が弾圧されるまでの極く短期間に過ぎなかったが。

いずれにしても、この合理化農政から戦時国独資への再編が北海道農業に与えたインパクトは戦後の北海道農業の展開を考える上で、決定的に重要であるが、その検討は、今後に残された課題である。

〔付記〕本研究は、戦前北海道農政史研究会、坂下明彦、小野雅之との共同研究の中間報告であり、もちろん本研究の責は筆者にあるが、資料については共同研究の成果を利用している。尚、本号所載の坂下、小野両氏の論稿もあわせて参照。

-
- 78) こうした合理化農政の限界面については、すでに大庭氏より、土地所有関係に対する施策を欠いていたという指摘がなされている。前掲稿、16頁。その点は事実であるが、おそらくそれは北海道が府県と異って、土地所有関係の施策が産業部ではなく、拓殖部管轄であったことも関係するだろう。
- 79) この点については大庭幸生「北海道における戦時農業統制」(1),(2),『新しい道史』7-7, 8-1, 1969, 1970, に詳細な分析がある。参照されたし。
- 80) 安孫子孝次は道農会副会長に転ずると共に、道庁より東隆を引きぬいて幹事に据え、その下に川村琢等の若手技師が結集して「北海道農業研究会」が組織されることになる。川村琢先生古稀記念事業会『川村琢、その人と学問』1979参照。