



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後農政の転換と利益政治 — 「総合農政」と田中角栄—
Author(s)	下村, 太一; SHIMOMURA, Taichi
Citation	北大法学論集, 55(3), 171-212
Issue Date	2004-09-15
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15305
Type	departmental bulletin paper
File Information	55(3)_p171-212.pdf



戦後農政の転換と利益政治

——「総合農政」と田中角栄——

下村 太一

目次

はじめに

第一章 農政見直し論の高まりと佐藤・福田体制の躓き

第一節 農政策見直し論の高まり

第二節 「中立米審構想」と倉石農相の失脚

第三節 一九六八年の生産者米価決定過程

第二章 「総合農政」と若手農林議員の台頭

第一節 自主流通米制度の導入

第二節 一九六九年の生産者米価決定過程

第三節 農協の転換と生産調整をめぐる攻防

第三章 「列島改造論」と「総合農政」

第一節 田中角栄の介入

第二節 農村地域工業導入促進法から「列島改造論」へ

おわりに

はじめに

周知の通り農村地域は自民党政権の重要な支持基盤をなしてきた。自民党が農村を掌握するに当たっては、農業補助金や米価政策といった農業政策が、公共事業の農村への誘致などと並んで、大きな役割を果たしたとされている。⁽¹⁾特に、農業基本法の制定（一九六一年）以降の、第一次構造改善事業とそれに伴う農業補助金の支出や、生産者米価の上昇は、自民党と農村とのつながりを補強する役割を果たしたとされてきた。⁽²⁾ところが、

本稿で取り扱う一九六〇年代末期に至って、従来の農政は食糧政策を中心として急速に行き詰まり、自民党はそれまでの農村向け政策を刷新し、農村との関係の再構築を行う必要に迫られたのであった。

高度経済成長に伴い日本の人口構造は大きく変化し、農村地域の人口は大幅に都市へ移動した。このことは農村地域を自らの基盤としてきた自民党に危機感を与えた（「保守の危機」⁽³⁾）。とりわけ一九六七年の東京都知事選挙における美濃部亮吉の当選は、自民党にとって衝撃であった。一方、都市と農村の所得

を均衡させることを要素とする、米価算定方式における「生産費・所得補償方式」の採用（一九六〇年）、農業と他産業との所得格差是正を最大の目標とする農業基本法の制定以降、米価は大幅に引き上げられ続けた。自民党農林議員は、農協の米価引き上げ運動の積極化を受けて、一九六一年以降、対政府圧力活動を活発化させ、その活躍ぶりからベトナム戦争の武装共産ゲリラになぞらえて、「ベトコン」と呼ばれるようになった。⁴

米価引き上げが生産者の意欲を刺激したことと、技術改良とにより反収は増加し続け、一九六七年には空前の大豊作を記録し、国民生活の変化による消費の減退とあいまって、米の過剰が顕在化した。ここに至って高米価に対する都市の不満は増大した。

佐藤政権に対する国民の最大の要求は物価対策であったが、高米価は物価上昇の牽引役を果たしているとみなされたのである。米の過剰状態は、豊作にもかかわらず米価が引き上げられることとの矛盾を消費者に感じさせ、高米価に対する都市の不満を増幅した。労農派の経済学者で、「物価のみのべ」を標榜した美濃部亮吉の当選は、物価上昇に対する都市の不満の表れでもあった。日本経済の国際化の中、農業にも「経済合理化」を求めた財界や、「売買逆ざや」および古米管理経費の増加による食管赤字の拡大を財政運営の障害と考えた大蔵省もまた、農政

の見直しを政府・自民党に迫った。他方、農業基本法が目的とした生産性の高い「自立経営農家」の育成は進まず、農村人口が縮小する一方で、高齢者や女性が農村に残って農業を担ったため、農家戸数は固定化したままであった。さらに経済の国際化に伴い、海外からの農産物輸入自由化圧力も高まりつつあった。ここに政府・自民党は、それまでの農政の見直しを開始したのである。

以下、一九六〇年代末期の農政転換に伴う自民党と農村の關係の変化を、自民党内の路線対立を中心に分析し、いわゆる「田中政治」の登場を農政の観点から明らかにしたい。

第一章 農政見直し論の高まりと佐藤・福田体制の躰き

第一節 農業政策見直し論の高まり

一九六七年七月一六日、政府は生産者米価を閣議決定した。

その中身は、一五〇キロ当たり一万九五二円であり、自民党案をほぼ受け入れた大幅な引き上げであった。翌々日の閣議で、佐藤首相は特に発言を求め、「生産者米価が毎年九%以上もあることは、すでに生じている内外（国内米と外国米）の価格

差をますます大きくするものであり、食糧管理の根本を危うくするおそれがあるとともに、賃金、物価の上昇を誘発することにより、産業の基本、輸出の先行きにも重大な影響を与える。

その結果、日本経済の持続的な安定成長を確保することが困難となるであろう」との認識を示し、食管制度の基本を再検討するよう指示した⁽⁵⁾。この直後から、農業政策見直しへの声は急速に高まった。大新聞はそれぞれ特集記事や社説において、食管制度が行き詰まっており、政府・自民党による改革が不可避であると論じた。また首相の諮問機関である物価安定推進会議（中山伊知郎座長）は、九月二十五日、「米価問題などについての検討の方向」と題する提言をまとめ、「現行食管制度を前提としても、米価のあり方について根本的に再検討する時期にきてい」として、当初予算に生産者米価と消費者米価の改定についての大筋を盛り込み、それ以降の変化については両米価を同時に決定するなどの具体策を示した。経済同友会は、一二月一日に「当面の米価対策と食管制度改善の提言」を発表した。この提言では、ここ数年の米価上昇が物価の安定、財政の効率的運営の障害になっており、また高米価による消費者負担が限界に来ており、現在の農政が自立経営農家の育成を妨げていることなどが指摘され、現行の米の直接統制方式を改め、二年

後に間接管理に移行すべきだと論じられた。また学界、学識経験者からも様々な改革案が提起された⁽⁶⁾。

自民党政治家の中で、この問題についていち早く言及したのが、宮沢喜一経済企画庁長官である。宮沢は一〇月一日の自民党基本政策懇談会で、公共料金の値上げ全面ストップ、その赤字を埋めるための減税の取りやめ、生産者・消費者両米価の凍結などを骨子とする、「昭和四三年度の財政経済運営についての宮沢私案」を発表、この私案は「宮沢構想」と称され波紋を呼んだ。宮沢の私案は、この時期問題化していた財政硬直化および消費者物価の上昇に対して、諸方策を提案するものだった。この中で、宮沢は食糧問題について「米価審議会が明年当初から米の管理制度全般について、基本的な検討を始めることにかんがみ、その結論がでるまで生産者米価は据置く。消費者米価も右に同じ」とし、生産者・消費者両米価の凍結を打ち出している⁽⁷⁾。このような構想、とりわけ生産者米価の凍結は、自民党の従来の支持基盤である農民層の反発を引き起こしかねないものであった。このことについて問われたインタビューの中で、宮沢は次のように述べている。

「結局いま二種兼業というのはほとんど五〇%近くにふえ、他方、専業農家は二〇%くらいに減っております。その二〇

%の大部分は生産性の向上に期待がかけられる。そうすると、われわれ議員族の個人的、利己的な考え方からしても、案外生産者米価を引上げるといふよりは消費者物価の安定をより望む有権者のほうが案外多くなってきた。それに、生計費そのものの安定を歓迎すると考える人が、都会ばかりでなく、都市周辺の農村あたりにもかなり多くなっていると思うのです。そのことはわれわれみんな選挙には敏感ですから、気がついていないわけじゃない。」

すなわち宮沢は農民層の多くが農外所得を主とする第二種兼業農家化していることなどから、生産者米価を引き上げることよりも、むしろ生産者米価を据え置くことで消費者米価を抑制することの方が、有権者の支持をより多く獲得できると考えたのである。

こうした中、一九六八年度予算編成にあたって、大蔵省は農業政策の見直しを積極的に打ち出した。大蔵省は、生産者米価と消費者米価の両方を据え置いて食管会計の赤字には手をつけない、宮沢の案には消極的であり、むしろ生産者と消費者の両米価を予算に織り込もうとした(予算米価方式)。また、食管会計赤字解消の手段として、米価のスライド制、すなわち生産者米価が上がれば、それに応じて消費者米価も引き上げるとい

うやり方を採用しようとした。一月二十九日の臨時閣議で決定された「四三年度予算方針」は、このような大蔵省の意向を反映したものとなった。すなわち両米価の引き上げをあらかじめ予算案に織り込むことは、農林省などの反対から見送られ、米価スライド制の採用についても米価審議会に委ねられたものの、年度途中に米価を改定することになっても補正財源を必要としない方式を確立するとして、米価スライド制の採用がほのめかされたのである。大蔵省が予算編成にあたって、食糧問題にこ

れほどまでこだわったのは、「総合予算主義」すなわち年度途中に補正予算を組まないやり方を貫こうとしたためであった。そして大蔵省がこの総合予算主義を採用した背景には、財政硬直化に対する強い危機感が存在した。この時期大蔵省が展開した「財政硬直化キャンペーン」については、山口二郎氏や真淵勝氏の研究によって、詳細に明らかにされている。山口氏によれば、この時期の大蔵省主計局は、「国内では均衡財政の放棄¹¹、国債の発行、対外的には国際経済との連動の深まりという、それまでの財政政策にとつての自明の前提であった諸条件の変化に対応して、財政破綻、国際収支の悪化という危機を回避するための政策」を提起した。また真淵氏は、財政硬直化打開運動の背景として、第一に、一九六五年不況以降の経済成長の鈍化

とそれにもなう税収の伸びの停滞の予測、第二に、経済成長鈍化の見直しにもかかわらず、歳出要求が依然強かったこと、第三に、自民党が予算編成において次第に発言力を高めてきていたこと、を指摘している¹²⁾。

以上のように、主として物価及び財政政策の観点から、この時期農業政策見直しの問題が急速に政治課題として浮上した。そして自民党内にも、宮沢に見られるように、従来のような農村地域での支持獲得を目的とした生産者米価引き上げ一辺倒の政策を改め、都市の有権者を意識した物価抑制の政策をとるべきであるという声が挙がり始めた。それでは、当の政策官庁である農林省及び政策責任者である倉石忠雄農相はこのことについてどのように考えていたのであろうか。

第二節 「中立米審構想」と倉石農相の失脚

倉石忠雄が一九六六年一二月に農相に就任した直後から、農林省には構造改革推進会議が設置され、武田誠三事務次官、檜垣徳太郎官房長、大口駿一食糧庁長官らが中心となって、基本法農政の再検討が行われていた。そして一九六七年八月には農地法改正を中心とした農地流動化などを内容とする「構造政策の基本方針」が公表された。このように農林省もまたこの時期、

従来の農政見直しに取り組み始めていた。懸案の食糧問題についても、食管赤字が急激に拡大しており、このことが他の農政費を圧迫して農政自体の身動きがとれなくなることを恐れた農林省は見直しを開始していた¹³⁾。このために農林省がとった手段が、米価審議会から国会議員・消費者代表・生産者代表などの利益代表を除外し、学識経験者だけを委員として米価審議会を構成する「中立米審」の開催である。中立米審開催の直接の目的は、過去二年、生産者米価の審議で各委員の主張が激しく対立して意見がまとまらず答申不能に陥った米価審議会を、利益代表を除外することで「正常化」することにあった。しかし農林省の狙いはこれにとどまらず、新しい米価審議会に、米価の決定方式や食管制度のあり方についても諮問させようとしていた。一九六八年一月二三日に倉石農相は、学識経験者二二名からなる新委員の内定を発表したが、この際「今回の米価審議会では米価決定の基本的なあり方に重点を置き、年間を通じて時間をかけて検討していただく考えである」との談話を出し、中立米審を通じて食管改革への決意を示したのである¹⁴⁾。

倉石農相が米価審議会の新委員を学識経験者のみで構成したことに対し、中立米審から排除された農業団体、野党、自民党内の農林議員は一斉に反発した。一月二三日、全国農業協同組

合中央会（以下全中）は「農相が米価審議会委員の任命にあたり、国会議員をはじめ生産者代表、消費者代表を除いて学識者のみで構成し、米価のみならず食管問題まで審議しようとしているのは、われわれ生産者を無視した一大暴挙であり、断じて容認できない」との抗議声明を出した⁽¹⁶⁾。社会党をはじめとする

野党は、この問題を予算審議に絡めようとし、米価審議会に生産者・消費者代表を加え、さらに米価を国会で決定するよう、政府・自民党に迫った。また参議院自民党も、福田赳夫幹事長に米価審議に生産者・消費者などの代表を加えるよう要求した。

こうした中、倉石農相が閣議後の記者会見で、日本海での漁船安全操業問題に関連して、「何しろ軍備や大砲を背景に持たなければだめだ。他国の誠意と信義に信頼している憲法は他力本願だ。こんなばかばかしい憲法を持っている日本はメカケみたいなもので自立する根拠がない。これにくらべれば米価審議会なんて吹けば飛ぶようなケチなものだ」との趣旨の発言をした⁽¹⁶⁾。この報道が内外タイムス等でなされ、二月七日の予算委員会で野党がこれを追求、さらに野党側が倉石農相の罷免を要求したことから、八日以降全ての審議がストップした。佐藤栄作首相や福田幹事長が農相罷免要求には応じられないとの強い態度をとったため、国会は二週間に渡って空転したが、二月二三日佐

藤首相が衆議院予算委員会で「平和に徹し現行憲法を守る政府の姿勢にいささかも変わりはない」と表明し、続いて倉石農相が辞任したことで国会は正常化した。野党が倉石農相の罷免を要求した背景の一つには、「中立米審構想」を強行した倉石への反発があったとされている⁽¹⁷⁾。

倉石発言問題で福田幹事長が断固として倉石農相を擁護し、混乱を長引かせたことはよく知られている。この時の福田の態度は、もっぱら福田のタカ派色、あるいは一九七〇年の安保継続問題を意識した福田の野党に対する「高姿勢」を示すものとして理解されてきた。だがこの時期の報道はその他の要因として、福田幹事長の抵抗の背景には食管制度改革が倉石農相の辞職によって挫折することへの懸念があったとの指摘を行っている⁽¹⁸⁾。この指摘が正しいとすれば、なぜ福田はそれほどまで食管改革にこだわったのであろうか。福田は美濃部亮吉の東京都知事当選直後、次のような問題提起を行っていた。

「二十年間単独政権を占めてきた保守が、とりわけこの十余年間絶対多数を誇った自民党が近い将来に絶対多数党の地位から転落するかもしれないという危惧が広まり、これが『保守の危機』を醸成する結果となった。東京都知事選挙の敗北は『保守の危機』を裏付ける物的証拠の意味をもち、それ故に、

保守にとって強い衝撃となったのである。(中略) いずれにしても保守の伝統的な支持基盤である農村部の地盤沈下傾向は争うことのできない社会的趨勢なのである。伝統的支持基盤にのみこだわり、新しい支持基盤の開拓に着手しなければ、保守の先細りはいうを待たない明白な傾向となろう。(中略) 充実された内容の国民党に成長するため、自民党が取り組まねばならないのは勤労者、働く人々の間に支持を拡大することである。(中略) 『一億総消費者の今日、国民一般にとつては安全保障をめぐる「保守」「革新」の対決よりは、「物価問題」が、住宅、交通、生活環境対策を含む「都市問題」が直接的な深刻な問題となり、「物価対策」「都市対策」が超党派的な政策問題となってきたのである。⁽¹⁹⁾」

つまり福田は、これまで自民党が支持基盤としてきた農村の人口が減少しつつあることから、これまでの農村対策中心の自民党のやり方を改め、都市住民への配慮を行う必要があると認識していたのであり、そのための政策として「物価対策」「都市対策」を重視していた。このことを踏まえれば、この時期、物価上昇の牽引役を果たしているとして都市の不満を集めていた米価の問題に、福田が取り組もうとしたことは理解できよう。すなわち福田は、宮沢喜一経済企画庁長官と同様に、都市の有

権者への配慮から、物価対策に取り組む必要を認識しており、自己の腹心で政治的能力の高い倉石農相が中心となって米価抑制をはじめとする食管制度の改革を行うことに期待をしていた。⁽²⁰⁾ このことが倉石発言問題における福田幹事長の頑なな態度の要因となったのではないかと思われる。倉石発言問題によって、福田幹事長の威信は大きく低下した。倉石問題で国会が混乱している最中の二月一六日には、自民党内の反主流・非主流派が「新政策懇話会」を結成し、佐藤派・福田派を中心とする党内主流派への攻撃を強めた。また福田が国会混乱を長引かせたことは、福田自身の幹事長としての手腕、将来の総裁としての適格性への疑念を生み出すことともなった。⁽²¹⁾

倉石農相が野党の要求によって辞任したことで、中立米審を通じて食管改革という農林省の構想は、行き詰まることとなった。倉石農相の後任となった西村直己農相は、三月五日の閣議後の記者会見で「米価審議会のいわゆる中立委員はすでに発令済みであり、米価審議会を改組する考えはない」と語ったが、⁽²²⁾ 野党が発言の取り消しを求め、予算委員会は中断、八日再開された予算委員会で、西村農相は五日の発言が「各方面に迷惑をかけたのは遺憾である」と述べねばならなかった。自民党は八日の国会対策委員会で米価審議会問題についての野党への回答

を保留し、「新たな回答を示すまで、米審は開かせない」と約束、こうして予算委員会の円滑な審議と引き替えに、中立米審は凍結状態に陥ったのである。

さらに自民党執行部は、七月に迫った参議院選挙への配慮から農協との妥協へ動いた。すなわち米価審議会から生産者代表を排除する代わりに、党内に生産者の意見を聞くための機関を設けることで、農協の反発をやわらげようとしたのである。三月七日、大平正芳政調会長は全中の宮協朝男会長に会い、「米価審議会を中立委員だけで発足させる代わりに、生産者代表の意見を反映させるため農林省に米価問題懇談会を設置し、また自民党に米価基本問題調査会を新設する」という妥協案を示し、農協の協力を要請した。⁽²³⁾ これを受けて佐藤首相は、三月八日田中角栄前幹事長に会って「米価基本問題調査会」の会長に就任するよう要請し、田中前幹事長もこれを了承した。六月に入る⁽²⁴⁾と、参議院選挙をにらんだ自民党執行部の動きはさらにエスカレートした。六月七日、大平政調会長は新潟市で記者会見し、「現在、自民党米価調査会を中心に本年度産米の価格について検討中だが、労賃、地代などの動向からみて、生産者米価の値上げの必要要因が多い」と語り、生産者米価の大幅な引き上げを示唆した。さらに六月一〇日に、日本武道館に一万人を集

めて開かれた農協の「要求米価貫徹全国農協代表者大会」に出席した福田幹事長は、「学者や評論家の間で食管制度の改革論議が出ているが、政府、自民党は従来通り食管制度を堅持する。都市と農村の所得を均衡させるような米価にする」と言明した。⁽²⁵⁾

こうした中、六月一八日に西村農相は凍結状態となっていた米価審議会を二二日から開くと発表した。「中立米審」開催にあたって問題となったのが、①中立米審が食管制度について建議できるか、②政府が米価審議会の答申を尊重するかどうか。福田幹事長の発言などから、この問題に不満を抱いていた委員側は、二二日の初会合で西村農相や檜垣徳太郎食糧庁長官を追求、檜垣長官がこれに対し「食管制度の検討は厳密には米審の権限外である」と答弁したことから、中立米審は初日から紛糾した。委員側が「政府がその立場に固執すれば審議に応じない」として結束したため、西村農相は「米審が必要と認めれば、制度問題についても建議できる。また、議論の過程で食管制度に及ぶのも否定はしない」「米麦価の決定について、正規に審議する機関は米審だけであり、答申は尊重する」との公式見解を出さなければならなかった。⁽²⁶⁾ この問題が参議院選挙で不利に働くことを恐れた佐藤首相は、六月二三日遊説先の秋田市で記者会見し、「食管制度の改廃について議論するのは早すぎる。米

の間接統制移行も現状では無理である」「中立米審には生産者の声が反映されにくい。だから、自民党の米価政策を強く打ち出して期待にこたえたい」と述べ、米価審議会の動きを牽制した(秋田発言)²⁷⁾。首相のこの発言に米価審議会は再び紛糾、審議がストップしたため、西村農相は佐藤首相に会い、食管制度についての建議と答申の尊重を、首相に認めさせなければならなかった。だが米価審議会は再開されたものの、その後も「米価審議会の答申は尊重しなければならない。米審で食管制度についてもいろいろと掘り下げて検討するだろう。しかしその意見は尊重するが、実施時期その他については必ずしも米審の思うようにはならないだろう」(佐藤首相、六月二七日、宇都宮での発言)、「これまで以上に生産者米価に党意を反映させる」

(福田幹事長、七月三日、鳥取での発言) など、自民党執行部の選挙を意識した発言が相次いだのである。⁽²⁸⁾

このように参議院選挙を前にして、食糧政策見直し問題が選挙に不利に作用することを懸念した自民党執行部は、農協との妥協に動き、中立米審における食管改革論議を抑えようとした。すでに見たように、佐藤首相や福田幹事長は食糧政策見直しが必要であると認識しており、その動きを奨励もしていた。それにもかかわらず、この時期食糧政策見直しに慎重な姿勢をア

ピールしたのは、この参議院選挙が秋に迫った総裁選挙の試金石であったからであると思われる。すなわち新政策懇話会などを中心とする党内の反佐藤・福田勢力は参議院選挙で敗れた場合、佐藤三選阻止に向けて積極的に動く気配を見せており、これを抑えるには自民党が選挙で一定の勝利を収めなければならなかった。このことが選挙中の佐藤首相や福田幹事長の農協を意欲した発言につながったのではなからうか。ともあれ、以上のような参議院選挙を意識した自民党の農協との妥協を前にして、大蔵省・農林省などを中心とする農政見直しの動きは一時的に停滞を余儀なくされ、農政見直しをめぐる本格的な論議は選挙後へと持ち越されたのである。

第三節 一九六八年の生産者米価決定過程

一九六八年七月七日に行われた第八回参議院選挙で、自民党は六九議席を獲得し現状を維持した。自民党執行部は多党化の中で現状を維持したことは国民の佐藤政権への信任を表すものであると喧伝し、佐藤栄作首相は七月九日の記者会見で「選挙の結果、政局を担当するに足る力を与えられた」と語り政権担当の自信を深めたことを示した。⁽²⁹⁾この参議院選挙が終了した後から、大蔵省・農林省は農政見直しに向けての動きを再開し

た。七月九日に開かれた財政制度審議会第一部会が、生産者米価にもっと米の需給事情を反映させるべきだとの方針を打ち出したのを受けて、大蔵省は七月一日、①生産者米価と消費者米価を同時に決める、②消費者米価は生産者米価の値上げ率に約四％上乗せして値上げし末端逆ざやを解消する、③四四年度からヤミ米を公認し自由販売を促す、④生産者米価の引き下げをはかり、同時に消費者米価を年三―四％ずつ値上げして、食

管赤字を五年ぐらいで完全に解消する、の四点を骨子とする食管制度改善のための基本構想をまとめ、農林省・自民党との交渉を開始した。⁽³⁰⁾ また西村直己農相は、七月三日の農林省臨時

省議で、「総合農政の展開について」と題して所信表明を行い、「米の生産については、従来のような増産ではなく、良質の米を高い生産性をもって生産することが今後の課題であろう」

「(食管制度は)下村註」事態に即して所用の改善を行うよう検討に着手すべき時期に至ったと思う」として事務当局に検討を指示した。⁽³¹⁾ このように参議院選挙終了直後から、大蔵省・農林省は、農政見直しに向けて巻き返しを開始したのである。この意味において大蔵省・農林省にとって一九六八年の生産者米価決定は、食管制度改善のための糸口をどう引き出すかの正念場となった。他方農協や自民党内の農林議員は、大蔵省・農林

省を中心とする政府の食管制度改革構想に猛反発し、生産者米価の引き上げ運動を活発化させた。また自民党内の反主流派は、総裁選挙を前にして、米価交渉を混乱させることで執行部の權威を失墜させようと目論んでいた。こうした中始まった一九六八年度の生産者米価決定は、米価の次元を越えて、農政見直しをめぐる政治的対立、さらに自民党内の主流派と反主流派の対決としての意味を帯びたのであった。⁽³²⁾

一九六八年の生産者米価決定の過程については、すでに真淵勝氏や辻塚也氏の研究などによって明らかにされており、本稿では簡単に触れるにとどめたい。生産者米価決定にあたって、政府内でまず問題になったのが、生産者米価と消費者米価を同時決定するかどうかであった。農林省が生産者米価と消費者米価の決定を別々に行っても、両米価を関連させて議論することで建前は守られると考えていたのに対し、大蔵省・経済企画庁は、消費者米価を後回しにすると、生産者米価のみが高く引き上げられ、消費者米価の引き上げが困難になり、「総合予算主義」が崩れるとして反発したのである。結局七月一九日に開かれた、西村農相、水田三喜男蔵相、宮沢喜一経済企画庁長官と自民党の丹羽兵助農林部会長による政府・与党の四者会談で、生産者米価と消費者米価を関連づけて米価審議会で審議するが、

同時決定はしないことが決められた。⁽³⁴⁾次に問題となったのが、生産者米価の政府試算であった。この問題で強い態度をとったのが経済企画庁であり、大蔵省・農林省が生産者米価の約3%引き上げで一致したのに対し、物価安定の観点から両米価の据え置きにこだわった。このため政府内部での意見調整は難航し、七月二日に開かれた生産者米価を決定するための米価審議会（有沢広巳会長）においても、政府試算米価を示すことができなかつた。二二日の夜になって、経企庁が大蔵・農林両省に譲歩することを決め、ようやく政府試算米価が決定された。⁽³⁵⁾二三日再開された米価審議会で、政府側は二万一〇五円（一五〇キロ当たり）、一・九九%引き上げの政府試算と算定方式を提出した。これを受けて、米価審議会は二三日から生産者米価の実質的な審議に入り、二四日夜に西村農相へ答申を行った。答申は従来の慣例を破る長文であり、①生産者米価と消費者米価を関連させて、できるだけ一元的に処理すること、②政府の生産者米価算定方式である「生産費・所得補償方式」は、米の需給緩和の点から見て、不十分であること、③消費者米価は適正なコスト価格を目安として、これに近づけるべきで、少なくとも末端逆ざやを解消する必要があること、④一九六八年産米の生産者米価を「生産費・所得補償方式」で算定することはやむを

得ないが、その算定にあたっては米の需給事情、消費者物価への影響および財政との関係を考慮に入れること、を内容とするものであった。すなわち中立米審は政府による試算米価をやむを得ないとしつつも、米の需給緩和からみれば不十分としたのである。さらに答申は、最後に「政府において最終決定を行う場合、いたずらに試算による金額をこえることのないよう配慮すべきである」と述べ、自民党による政治加算に釘をさした。また米価審議会は答申と同時に、農政と食管制度に関する建議を行い、①政府は速やかに米の需給の見通しを明らかにし、米価だけでなく、農政上の総合的政策を確立して米の生産の適正な方向づけを行うべきである、②政府は現行米の管理制度による販売米の全面的買入れ、配給統制などについて検討を加え、マーケット・メカニズムを活用する道を開くなど、早急に所要の改正を行うべきである、として食管制度の改善が必要であると論じた。⁽³⁶⁾以上のように、米価審議会の答申内容・建議は、大蔵省・農林省などの構想に合致するものであり、農政見直し、食管制度改善の不可避を印象づけるものとなった。

米価審議会の審議と並行して、自民党米価調査会小委員会植木庚子郎委員長）は二日から自民党案の検討に入り、二五日に二万九〇五円、七・〇九%引き上げの小委員会案をまとめた。

ところがこの後開かれた米価調査会総会（田中角栄会長）で、この小委員会を認めることに強い不満が出た。すなわち党内有志議員による米価対策協議会（松浦周太郎会長）は、「二万二〇〇〇円台を確保すること」という修正案をまとめ、小委員会案を党議にしたいとする田中会長にこの案を党議とするよう迫ったのである。決着はつかず、二六日の夜開かれた政調審議会に、田中会長は両案を併記した報告を行った。続いて開かれた総務会では、大勢が修正案支持であり、松野頼三総務が提出した「米価二万二〇〇〇円台を妥当とみなし、これを確保するため党執行部は政府と交渉すべきである」という動議が満場一致で可決された。⁽³⁷⁾ 総務会の決定を受けて、政府と自民党は二七日から自民党本部で折衝に入った。四日間に渡った政府・自民党折衝を経て、三〇日未明政府側は、五・五%の引き上げ、約六〇億円（〇・五%）の出荷対策調整費、の実質六%の引き上げを提示、自民党側はこれを受け入れ、一応の妥協が成立した。ところが三〇日午前四時半過ぎから開始された自民党総務会で、大平正芳政調会長が実質六%の引き上げに至った経緯を説明し、福田赳夫幹事長が協力を要請したのに対し不満が続出した。そして総務でないにもかかわらず会議に乗り込んでいた中川一郎や渡辺美智雄が、ガラス瓶をたたきつけ、机をひっくり返すな

どの騒ぎを演じた。橋本登美三郎総務会長の「ご了承願いたい」との発言に各総務は「反対」を唱えて事実上執行部案を否決したため、総務会は休憩に入った。⁽³⁸⁾ 対応に苦慮した川島正次郎副総裁および党三役、田中米価調査会会長は佐藤首相を訪ね、大幅な修正案を呑むよう要請したが、佐藤首相はこれを拒否し、話し合いを続行するよう指示した。⁽³⁹⁾ 政府・自民党は午前一一時半過ぎから首相官邸で折衝を行い、冷却期間をおくため生産者米価の決定を八月上旬の臨時国会後まで持ち越すことで合意した。臨時国会閉幕後の八月二日、政府・自民党は折衝を再開し、五・九%の引き上げ、六〇億円の出荷対策調整費で合意し、佐藤首相と自民党総務会の了承を得た。政府は一二日の閣議で、生産者米価を二万六七二円、五・九%の引き上げとすることを正式に決定した。

一九六八年の生産者米価決定について、本稿で強調したいのは次の二点である。一つは政府・自民党の米価折衝がこれほどまで荒れたことで、自民党執行部とりわけ福田幹事長の威信が再度低下したということである。党内の反主流派・非主流派であった三木派・中曽根派などには農林議員が多く、政府の方針である米価抑制、農政見直しへの反発と、秋の総裁選挙をにらんで佐藤政権を揺さぶろうとする思惑とが相俟って、騒ぎが拡

大した。すなわち党内農林議員は農業団体の米価引き上げ要求運動を背景として、政府の試算米価を「参議院選挙の際の首相の公約に反している」と攻撃し、大幅な引き上げを要求して米価決定を長引かせることで、執行部の不手際、指導力の低下を印象づけようとしたのである。参議院選挙中の農協を意識した佐藤首相や福田幹事長の発言が裏目に出たのであった。また政府・自民党折衝の大詰めでは「首相裁断」を求める声が高まったが、これも佐藤首相に責任をかぶせようとする党内の反主流・非主流派の作戦であったとされている。⁽⁴⁰⁾ いずれにせよ、福田幹事長は党内の混乱、反主流・非主流派の突き上げを抑えることができず、倉石問題の際と同様、再度その指導力に疑問符がつけられることとなったのである。⁽⁴¹⁾

もう一つは、このように生産者米価決定が長引いたことは、農政が曲がり角にあることを主流派、反主流派を問わず、自民党内に決定的に印象づけることとなったということである。佐藤首相は、八月三日臨時国会の所信表明演説で、食糧制度について、「国民経済的な広い視野に立つて所用の改善を行うよう検討に着手すべき時期に来たと考える」と述べ、食糧制度改革に取り組む決意を示した。また福田幹事長や田中米価調査会会長は、党内に「総合農政調査会」を設けて、米価調査会などを

吸収し、食糧制度改革など農業の基本政策について立案させる方針を固めた。そしてこのような意識は、農林議員にも共有されていた。この年の生産者米価決定の過程では、農林議員からも「今年は最後の米価闘争だ」「来年以降はともかくとして、今年は例年通りしてくれ」という声が聞かれ、農政見直し、食糧制度改革が不可避であることを農林議員もまた認識したことが明らかとなったのである。⁽⁴²⁾ そして若手農林議員の中には、次章で述べるように、むしろ農政見直しに積極的に参加することで、米価引き上げに代わる新たな存在感発揮の場を求める者も現れ始めたのであった。

以上この章では、物価上昇が都市の不満を引き起こすことを憂慮した宮沢経済企画庁長官や福田幹事長が農政の見直しに取り組もうとしたものの、野党や党内農林議員の強い反発にあい、福田幹事長がその権威を著しく失墜させたことを明らかにした。

第二章 「総合農政」と若手農林議員の台頭

第一節 自主流通米制度の導入

政府は一九六八年八月一三日の閣議で、生産者米価の引き上げを正式に決定した。この際佐藤栄作首相は「来年以降の米価

決定にあたっては、今年の事情も考慮して早めに取り上げるべきで、そのためには総合農政と真剣に取り組むことが必要だ。この方針を来年度予算に明確に打ち出すべきだ」と発言した。⁽⁴³⁾佐藤首相のこの発言を受けて、政府の関係当局は年内に結論を出すことを目指して、一斉に食管制度改革の検討に入った。また「中立米審」は九月三日から消費者米価の審議に入ったが、政府側が配給米の平均八%の引き上げを諮問したのに対し、委員側が大幅引き上げに難色を示し審議は難航した。審議の過程では、消費者米価が食糧難時代の遺物とも言うべき終戦直後の物価統制令に基づき規制されていることや、米の需給緩和が消費者米価に反映されていないことなど、食管制度の矛盾点が次々と明らかにされ、世論の関心を引きつけた。五日米価審議會は、政府案は「昭和四十二年産の持越米について特別の考慮をしていないばかりか、米の供給の過剰化の傾向を反映しておらず、しかも生産者米価についての答申による額を超えて決定された部分を消費者負担としているようにみうけられる、などの難点があり、なお消費者物価へのはねかえりの恐れもあるの

で、これを適当としない意見が有力であった」として政府案の再検討を求める答申をまとめ、あわせて現行の食管制度について「政府はすみやかに改廃を含め抜本的検討を行い、段階的に

刷新を断行すべきである」との建議を行った。⁽⁴⁴⁾消費者米価決定のための審議を通じて、食管制度の抱えている問題点はより一層浮き彫りにされたのである。

宮沢喜一経済企画庁長官は、一〇月一七日自民党の基本政策問題懇談会で、一九六八年度予算の編成に関する基本的な考えを「提言」の形で説明、この提言は「第二次宮沢構想」と呼ばれた。宮沢はここで、生産者米価と消費者米価の三年間凍結を提唱し、食管制度については早急に間接統制に移行し、原則として米の取引は自由化すべきだとした。また宮沢は、間接統制への移行によって引き起こされる摩擦を避けるため、政府が一定の支持価格のもとで農家から米を無制限で買い上げる制度を残し、消費者米価が上がりそうになれば、政府の在庫を放出すべきだとした。⁽⁴⁵⁾一方大蔵省は、「予算米価方式」の採用、生産者米価引き下げ、自由流通米制度の採用、などを内容とする食管制度改革についての基本方針をまとめ、一〇月二日に開かれた財政制度審議會第一部会（佃正弘部会長）にこれを提示した。これを受けて財政制度審議會（小林中会長）は、一一月二一日水田三喜男蔵相に「食管制度の改善についての報告」を提出した。この報告は、米については自由流通を原則として間接統制に移行すべきだとし、生産者米価の引き下げを強調して

いた。またこの他にも、米の作付け転換および農地転用の奨励、政府と生産者団体との協議によつて政府に売り渡す米と自由米の数量を確定すること、消費者米価については物価統制令による価格統制を廃止し、品質・銘柄に応じた価格形成を行わせること、などといった様々な改革案が盛り込まれていた。⁽⁴⁶⁾ 他方農林省は、七月に西村直己農相が総合農政を提唱したのを受けて、省内に農政推進会議を設けその具体的内容について検討していたが、一月一三日幹部会議を開き、総合農政についての試案をまとめた。その具体的内容は、①来年度から三年間に二五万ヘクタールの水田を他の作物に転換する、作付け転換には一〇アルあたり二万円作付け転換奨励金を支払い、これとは別に一〇アルあたり一万七、八〇〇円を補助金として支払い、②自由流通米を認める、消費者米価は物価統制令から外し、生産者米価の決定にあつては需給事情を大幅に反映させる、③四五年度から第二次構造改善事業に取りかかる、農地転用を進め、地価対策と米の生産抑制をあわせて行い、農地の流動化を図る、などであつた。⁽⁴⁷⁾ これを要するに、食管制度改革のための当面の対策として、①米の政府買入れ量の制限、②自由流通米制度の導入、③生産者米価の抑制、④消費者米価の抑制、⑤米の生産の制限、転作の奨励・誘導、が主なものとして提唱さ

れた。宮沢経済企画庁長官は価格対策を重視し、生産者・消費者両米価を凍結することで、一方で農民の作付け転換を誘導し、他方で物価を安定させようとした。大蔵省は、食管赤字を解消するため、当初生産・買入れ制限を検討したが、農家に与える影響や技術的な問題を考慮してこれを断念し、⁽⁴⁸⁾ 生産者米価の引き下げによる財政赤字解消を狙つた。これに対し農林省は、生産者米価引き下げと予算米価方式の採用には反対だったが、自主流通米制度の導入、生産者・消費者両米価の凍結は認めており、米の作付け転換を積極的に奨励し、転換奨励金やその他の補助金を積み増すことで、食管制度改革に反対する農協を説得しようとしていた。一九六九年度予算編成にあつては、これらの改革案をどのように調整して、改革に反対する自民党農林議員や農協を説得し、食管制度改革を実現していくかが重要な政治課題となつたのである。

一月二〇日、農林省と大蔵省は、食管予算について本格的な折衝を開始した。相沢英之主計局次長が、①生産者米価を三%引き下げて、それを予算に織り込むこと、②自由流通米制度を設け、これをあらかじめ予算に見込んで政府の買入れ数量を抑えること、などを主張したのに対し、榎垣徳太郎食糧庁長官は、①米の需給事情を反映して生産者米価を決める考え方を

予算編成方針などに盛り込むことには賛成だが、米価の引き下げには応じられない、②自由流通米の制度は設けるべきだが、自由流通米の見込み量だけ政府の買入れ量を減らして予算を組むことには反対、などと述べた。⁽⁴⁹⁾だが大蔵省は、予算米価方式については、一二月六日の財政制度審議会で鳩山威一郎主計局長が「今や実現の見込みはない」と述べるなど、すでにその採用をあきらめており、また米価の引き下げについても、農業団体の抵抗などから「据え置きにとどめることができれば大功」と考えていた。⁽⁵⁰⁾従って大蔵省と農林省は、米価の据え置き、自主流通米制度の導入で歩み寄っており、問題は自民党農林議員や農協がこれを受け入れるかどうかであった。

一九六八年の生産者米価決定の後、自民党内に設けられた総合農政調査会（当初は大平正芳会長、一月三〇日の内閣改造で大平が入閣したため、西村直己会長に交代）は、野原正勝を小委員長として中間報告の作成に入っていたが、一二月二七日、小委員会提出の「中間報告」を決定した。この報告は、食管制度については、①生産者団体の協力を得て、稲の自主的転作を進める、②食管制度の根幹は堅持し、間接統制への移行は絶対に行わない、③米の買入れ制限は行わない、④自主流通米制度を実施する、⑤予算米価はとらない、⑥生産者米価の引き下

げは行わない、ことなどを内容とするものであり、ほぼ農林省の考えと一致するものであった。⁽⁵¹⁾翌二十八日、自民党の政調審議会と総務会はこれを承認した。

それではなぜ、総合農政調査会に集まった農林議員は、これほどまで大胆に農林省の食管制度改革案を受け入れる報告を行ったのであろうか。総合農政調査会の中核を担っていたのは、渡辺美智雄、中川一郎、湊徹郎ら若手農林議員であった。彼らは自民党内に総合農政調査会が設けられる以前から、農政通の先輩議員である野原正勝や丹羽兵助とともに農政問題の勉強会を作り、農林官僚を招いて合宿を行うなど、総合農政へ積極的に接近していた。⁽⁵²⁾官僚の側で彼らを総合農政へと誘導する役割を果たしたとされるのが、檜垣徳太郎食糧庁長官である。檜垣は、自主流通米制度の導入なしでは食管制度そのものが崩壊すると考え、一九六八年六月に食糧庁長官に就任して以来、食糧庁内の反対を抑え込んで、その導入を積極的に進めていた。だが檜垣が一九六八年の夏に、自民党農林部会で自主流通米制度の構想を説明した際には、集まった農林議員は、これに猛反対した。⁽⁵³⁾そこで檜垣は、自民党内に総合農政に理解のある議員を作り出すことで、食管制度改革を円滑に進めようとしたのである。檜垣自身、「とにかく、古参、大物議員たちは、いずれも

ベトコン側で、使える議員といえば、青風会の連中しかいなかった」として、ベトコン議員を抑えるために若手農林議員を利用したことを認めている。⁽⁵⁴⁾ 実際、総合農政調査会で「中間報告」案の検討が行われた際には、自主流通米制度の導入について論議が集中したが、渡辺美智雄は原案作成者の一人として、「この他にどんな方法があるというのか。代案があるなら出してくれ」と述べ、党内農林議員の反発を抑え込む役割を果たしたのであつた。⁽⁵⁵⁾

またそもそも「中間報告」自体、その原案を作成したのは農林省であつた。「中間報告」で示された食糧制度改革構想を、農林省が自らの構想としてではなく、自民党方針として発表させたのは、自主流通米に関して農協と農林省との話し合いが煮詰まつておらず、特に地方組織の不安・動揺や農政に対する不信任感を和らげる必要があると判断したからであるとされている。⁽⁵⁶⁾ 宮脇朝男全中会長は、「食糧の全面崩壊か一部手直しを呑むかと聞かれれば一部手直しはやむを得ない」と考えていたようであり、檜垣食糧庁長官との非公式の話し合いでは、自主流通米制度の導入を容認していた。だが農協内部には、特に地方を中心として食糧制度改革反対の声が強く、一月一六日の各都道府県の農協中央会長会議では、「米の自由な流通を認めること

は、食糧管理制度の根幹に触れるので、絶対反対する」との決定が行われていた。⁽⁵⁷⁾ ところが二月二四日、長谷川四郎農相が宮脇朝男会長との会談で、①生産者米価は引き下げない、②強制的な米の作付け転換は行わない、③米の買い入れ制限は行わない、④予算編成の段階で米価審議会を開いて、米価を審議することは避ける、⑤食糧管理法を改正する意思は全くない、⑥米の予約売り渡し制度は存続させたい、⑦自主流通米制度は導入する、との基本方針を示し、二七日これとほぼ同じ内容の「中間報告」が自民党の総合農政調査会で決定された後、農協は急速に自主流通米制度受け入れに傾いた。一月九日に開かれた各都道府県代表による米価対策本部長会議では、「われわれの強い反対にもかかわらず、政府・与党は米の一部自主流通実施を強行内定した。われわれは、これに強く反対する。しかしながら当面する事態に対処し、農家経済を守り、農協の発展をはかるため、早急に体制を確立することが急務である。ここにおいて、われわれは農家の販売する米の全量を系統農協に集荷することこそ、食糧制度堅持の道に通ずるものであり、系統農協一丸となつて全量集荷に取り組むことを決意し、直ちに実践運動に着手する」との申し合わせが行われ、農協は事実上ここに自主流通米制度導入を認めたのである。⁽⁵⁸⁾ これは自民党が自主流通

米制度導入を認めたことよって、農協内部の雰囲気は自主流通米については「反対だがやむを得ない」の方向へと変化したためであった。これを受けて農協幹部は戦略を全面集荷や補助金獲得へと切り換えたのである。⁽⁵⁹⁾つまり農林官僚は、農協を説得して自主流通米制度導入を受け入れさせるためにも、総合農政派の若手農林議員を利用したのであった。

それではなぜ若手農林議員は、農村・農協軽視のそしりを受けかねないにもかかわらず、総合農政へあえて接近したのであろうか。檜垣は、「そろそろコメへの取り組みを転換したいと思っていたんだろう」と述べ、また檜垣の部下であったとされる官僚は、「ベトコンには大物たちがひしめいていて、大してうまみはない。そこを檜垣さんが、うまくゆさぶったのですよ。もちろん、彼らも、勘は鋭い。総合農政が、時代の趨勢になりそうだと、いち早く嗅ぎとったのでしょう」と語っている。⁽⁶⁰⁾すなわち一つには、自民党農林議員内の主導権争いが関係していたのであり、若手農林議員は総合農政に接近することで、古参のベトコン議員に取って代わって、農林行政の場における発言力を拡大しようとしていた。もう一つには、一九六八年の生産者米価交渉が長引いたことで、農林議員の中には、米価引き上げ運動の限界、食管制度改革不可避の認識が浸透しつつあつ

た。⁽⁶¹⁾若手農林議員は、米価引き上げに代わる新たな活躍の場を求めて、総合農政に近づいたのである。一九六九年度予算では、総合農政調査会の要求で農業近代化資金の融資限度額が三〇〇〇億円（前年度一〇〇〇億円）に増加し、また大詰めの政治折衝では「総合農政費」として八〇億円が復活計上されるなど、自民党農林議員のイニシアティブによって総合農政の名のもとに農政費が拡大した。⁽⁶²⁾つまり総合農政派の若手農林議員は、食管制度改革を認める代わりに、農林省を促して総合農政の名のもと、米価以外の農政費を増加させることで、農村地域の自らに対する支持をつなぎ止めようとしたのである。

第二節 一九六九年の生産者米価決定過程

一九六九年度予算編成のもう一つの課題が米価据え置き問題であった。すでに述べたように大蔵省と農林省は米価据え置きで一致しており、一九六八年二月二八日に閣議決定された予算編成方針では「生産者、消費者両米価の水準を据え置く」とが打ち出された。これに対する自民党農林議員の反応は鈍く、総合農政調査会の「中間報告」でも「生産者米価については、引き下げは行わない」とするのみで、米価据え置きに対する積極的な反対は余り見られなかった。このため一九六九年一月一

四日に閣議決定された政府予算案には、予算米価方式は採用されなかったものの、生産者・消費者両米価の据え置き、自主流通米の制度化、政府の買入れ量を七五〇万トンに抑えることなど食糧制度改革の具体策が盛り込まれた。幹事長から蔵相に転じていた福田赳夫は、一九六九年度の予算編成を振り返って次のように述べている。

「先にも申したように、昭和四十三年はなんとなく物価が上がつている。五・四パーセントまでいきそうだ。そういう勢いが続くと、これは日本の経済体質に影響を及ぼすことが非常に大きい。そこで物価を抑えるということは、財政から見るとなかなかむずかしい。(中略)一番の問題は、とにかく米価である。これはつまり消費者米価をことしは八パーセント上げた。これが物価上昇の牽引力をなしたわけだが、四十四年度は、どうしても米価を据置く。消費者米価を据置くためには、生産者米価もまた据置かねばならぬ。生産者米価を据置くということは、戦後ではじめてのことである。とにかく、こんどそれをやってみよう。四十三年度で物価の牽引力をなした米価を据置いたということになれば、四十四年度、次の年度の物価情勢というものには非常にいい傾向をもたらさずだろう。(中略)なんとかして米価の据置きを中心にして物価

問題に取り組む考えである。」⁽⁶³⁾

すなわち福田は物価対策の面から、米価据え置きを予算案に盛り込ませるとともに、生産者米価交渉では米価据え置きを断行する決意を固めていたのである。そして福田が米価据え置きにこだわった一因には、第一章でも述べたように、米価引き上げが物価上昇を牽引していることに對し都市の不満が拡大していることへの配慮があった。当時福田の秘書官を務めていた越智通雄は、福田の米価据え置き政策について「佐藤内閣は、物価安定を看板にした。それなのに、米価を引き上げることが、消費者物価上昇の「引きガネ」を引くようなものだとの批判が大都市住民を中心に、急速に高まっていた。さらに都市部における自民党の退潮を考えると、農民保護だけに徹することは、政治的にも問題であった」として、米価据え置き方針の背後には、物価上昇に対する都市の反発を抑え、自民党への支持を確保する意図があったことを示唆している。⁽⁶⁴⁾米価据え置きに向けて政府の意思は固く、佐藤榮作首相は一月二七日の施政方針演説で「消費者物価の問題は、国民生活にとつて切実な問題であり、政府が最も力を入れてきたところである。このため、公共料金については、国鉄の旅客運賃以外は極力抑制することとし、生産者米価および消費者米価を据え置く方針をとるなど、政府

が関与する公共料金により、物価上昇を刺激することがないよう配慮する」として、両米価の据え置きを言明した。また政府は米価据え置きが生産者へ与えるショックを考慮して、いつもより早く米価審議会を開き、生産者米価を早めに決定できるように準備を急いだ。五月九日長谷川四郎農相は、米価審議会の委員二五名を内定、国会議員と総評代表は除外されたものの、国会対策などの政治的な配慮から「中立米審」は放棄され、この中には四名の生産者代表と、四名の消費者代表が含まれていた。

米価審議会（小倉武一会長）は、六月四日から生産者米価の審議に入り、冒頭、長谷川農相は二万六四〇円（一五〇キロ当

たり）の実質据え置きの政府試算米価を提出した。米価審議会は七日、米価据え置きについて、①やむを得ない、②引き上げるべきだ、③引き下げるべきだ、の三意見を併記した答申を行った。長谷川農相は、答申後の記者会見で「多数意見は生産者米価の据え置きを認めたものと思っている。答申を尊重するということとは多数意見を尊重することだと思う」と述べ、生産者米価据え置きに踏み切る意思を示した。米価審議会の答申を受けて、自民党総合農政調査会小委員会（野原正勝小委員長）は独自案の検討に入り、二・一八%引き上げ、二万〇九〇円の小委員会案をまとめた。総合農政調査会は、これを調査会の態度

として決定するとともに、毎年二五万ヘクタールの作付け転換、経営規模の拡大、農業金融の改善強化などを内容とする小委員会提出の「新農政長期計画」の大綱を了承した。総務会は総合農政調査会の要求を最低線として、その取り扱いを党四役に一任した。九日夜から政府、自民党首脳は政治折衝に入り、①両米価据え置き、②稲作特別対策事業費二二五億円支出、の実質二・一八%引き上げで合意に達した。自民党総務会はこれを了承し、一〇日の閣議で生産者・消費者両米価の据え置きが決定された。そして米価はこの年以降、三年連続で抑制されることになるのであった。

一九六九年の生産者米価決定について、本稿で強調したいのは次の二点である。第一に、政府が早くから米価据え置きを言明したことにより、農林議員はこの年は自分達の活躍の場がほとんどないことを自覚しており、例年と比べて著しく意気があがらなかった。米価審議会に先立ち、五月一五日いわゆるベトコン議員の集まりである米価対策協議会は初総会を開いたが、出席者の自民党議員は一四八人（うち代理出席六〇人）と一九六八年の二九七人に比べれば少なく、出席議員の発言も余りみられなかった。またこの場で元農相の重政誠之が会長に選ばれたが、重政は「諸物価抑制のために米価も据え置くという考え

方は筋違いだ。しかし、年々一〇〇万トンもの古米が残るとい
う需給状態を考えないわけにはいかない。この二点を調整して
米価を決めたい」と述べ、政府の姿勢を批判しつつも、米が余っ
ている現状は無視できないことを認める発言をした。これに先
立って四月二六日に行われた米価対策協議会の幹事会でも、そ
れまで「ベトコン隊長」と呼ばれていた松沢雄蔵副幹事長が「農
村を愛する気持ちに変わりはないが、今までのような米価つり
上げを強行すると、かえって食糧制度が破綻してしまう。今後
は農業生産性の向上や主産地づくりなどをあわせて推進すべ
きで、それには「米対協」の名称は時代にマッチしない」と「ベ
トコン返上」を主張するなど、米価審議会開催前から農林議員
の意識変化は明らかだった。さらに総合農政調査会小委員会の
議論でも、米価審議会が出した答申の試算を根本的に修正する
よう要求するような意見はほとんどなく、少数ながら米価を据
え置いてもやむを得ないとの意見もあった。⁽⁶⁷⁾このように、農林
議員は従来のような米価引き上げを続けることは困難であるこ
とを認識していたため、政府の米価据え置き方針に対してそれ
ほど反発を示さず、米価据え置きは党内的には平穩に行われた
のである。ここに、それまでの米価引き上げ一辺倒のベトコン
の活動は、完全に行き詰まったのであった。

第二に、これに対し、取り残された形となった農協は米価据
え置きをめぐって混乱に陥った。青年部・婦人部代表が自民政
と対決する姿勢を明らかにすることなどを内容とする申し入れ
を行ったのをきっかけとして強硬論が盛り上がり、六月八日に
開かれた都道府県本部長会議で、宮脇朝男全中会長の慎重論に
もかわらず、次のような態度表明が採択されたのである。

「本年の生産者米価について、政府・与党は、われわれの正
当な要求を無視し、総合農政をもってこれにすりかえようと
している。われわれは激しい怒りと不信を抱くものである。

大幅な労賃、物価上昇にも拘らず、政府・与党があえて農民
軽視の生産者米価を決定するならば、われわれは全国の生産
者農民に政府・自民党政の実態をくまなく徹底し、選挙を
通じて自民党と対決せざるを得ない。⁽⁶⁸⁾」

農協幹部と異なり、地方農民には食糧制度改革不可避の認識
はそれほど浸透しておらず、上京団には例年通りのベトコンの
突き上げによって、少なくとも四〇前後の引き上げが実現され
るとの希望的観測があった。ところが期待していたはずのベト
コン議員の圧力活動はほとんど見られず、政府の食糧制度改革
方針に不平を募らせていた地方農民は、米価据え置きが決定的
となる中で、ついに「選挙を通じて自民党と対決」という形で

不満を爆発させたのである。⁽⁶⁹⁾ 生産者米価据え置きに対する不満は全国に広がり、各地で抗議集会が開かれ、「自民党からの離脱」「農民党の結成」が叫ばれた。石川県では農協青年部を中心に三〇〇人以上が自民党を離党し、七月一日の同県農協米対本部主催の農民大会では、「自民党農政との対決をするため独立候補を立てて戦う」ことが決定された。また佐賀県で六月二〇日開かれた米価報告集会では、同県出身の現職自民党議員の総退陣を要求する動議が提出された。この他、青森、宮城、秋田、山形、茨城の各県でも農協組織から独自候補を擁立することが検討された。⁽⁷⁰⁾

米価を据え置くことで物価上昇に対する都市の不満を抑え、支持を拡大しようとする自民党主流派の思惑は、すぐに効果を発揮した。七月一三日の東京都議選挙で、四年前の選挙で第二党に転落していた自民党が第一党に復活したのである。この勝利を、マスコミや自民党議員は、米価据え置きを都民が支持したためだと受け取った。問題はこれに対し、総選挙を前に悪化した農村・農協との関係をどう修復するかであった。佐藤首相の秘書官であった楠田実は、新聞記者の声として、佐藤に「(東京都議選の勝利は)下村註)米価の据え置きが一番大きい。しかし、その反面、農村では恨みを買っている。この余勢をかつ

て解散という考え方はとるべきではない。これからじっくり農村対策をやるべきだ」と伝えている。⁽⁷¹⁾ ここで、総合農政調査会小委員会が米価据え置きの方針とともに、「新農政長期計画」の大綱をまとめていたことを指摘しておきたい。この大綱には五年間で一二兆円程度の農業予算を組み、農政の転換を図っていくとして、需要に見合った農業政策の推進、農業基盤の整備開発の拡充強化、経営規模の拡大と農村の就業構造の改善、流通の合理化などが盛り込まれていた。そしてこの中には具体策として、毎年二五万ヘクタールを対象に画期的な稲作転換対策を進め、奨励金の大幅引き上げをはかると述べられていた。⁽⁷²⁾ すなわち食管改革の具体策として、生産調整の実施とそのため奨励金の確保が、自民党農林議員によって打ち出されたのである。この大綱を作成した総合農政派の農林議員達が、政府・自民党・農協の三者の間立つて、生産調整を手がかりに農協と自民党との関係修復を成功させることになるのであった。

第三節 農協の転換と生産調整をめぐる攻防

一九六九年の生産調整の本格的な導入をめぐる政治過程については、すでに Michael Donnelly 氏の研究があるので、本稿ではその過程を詳述することは避け、自民党と農協との関係、総

合農政派の農林議員の動向に主として注目したい。ここではその前に、一九六八年の秋に検討された生産調整について検討しておきたい。一九六八年八月二日に行われた農協の中央・都道府県米対本部長会議で、宮協朝男全中会長は「われわれは、食管制度を堅持するために、いかなる理論武装を行い、何をなすべきか、という検討を行いたい。この検討の結果、現行の食管制度に若干の手直しを加えなければならぬことになるかもしれないが、われわれが堅持すべき食管制度は、現行制度そのままのものではなく、制度の骨格であることをご承知願いたい」と演説し、食管制度の見直しが避けられず、農協の側からこれに対し積極的に戦略を打ち出すことが必要であることを示唆した。⁽⁷⁴⁾ これを受けて九月二〇日には宮協会長の諮問機関として中央・地方機関の会長クラスで「農業対策委員会」が設置され、食管制度の検討が開始された。農協幹部は、農協が中心になって作付け転換を行い、政府へ作付け転換の奨励金を要求する考えを固め、一〇月一二日に農業対策委員会（委員長、三橋誠全購連会長）へこのことを答申するとともに、一〇月一五日に行われた西村直巳農相と宮協会長ら農協幹部との会談では、宮協会長が「現行食管制を維持してゆくためにどうしても米の需給調整が必要ならば、これに協力してもよい」と述べ、政府の姿

勢に理解を示した。農協幹部が食管改革に歩み寄る姿勢を見せたのは、食管制度が米過剰現象によって財政的に危機に陥るとともに、食管改革論が世論の支持を得てきている中、間接統制への移行等のドラステイックな改革を避け、食管制度そのものを温存するには、生産調整の導入が必要であると判断したためであった。⁽⁷⁵⁾ところが、農業対策委員会が食管制度の根幹を堅持するため、米の作付け転換を計画的に進めることなどを内容とする答申をまとめ、一月二日の農協中央会会長と農協関係五団体の会長会議に提出したのに対し、各県連会長から反対意見が出て答申は棚上げされてしまった。各県連会長は答申を県に持ち帰り、ブロック会議を開いてこれを検討したが、答申に賛成したのは近畿と中国だけで、関東・甲信、北陸、東北などのブロックは強い反対を示した。このため、一月一四日の中央会長会議で作付け転換の問題は答申から除かれ、最終的にこの答申を決定した一二月二日の全中理事会では、農協から積極的に作付け転換の提案は行わないとされたのであった。⁽⁷⁶⁾このように、作付け転換に対する地方農民の反発は激しく、生産調整導入を農協の側から積極的に打ち出すことで食管制度そのものは温存しようとするこの年の農協幹部の戦略は失敗に終わったのである。結局、一九六九年の作付け転換は、実験的实施にとど

まり、計画の一万ヘクタールの実施は、農業団体の消極姿勢な
 ことから五五〇〇ヘクタールしか達成されなかつた。⁽⁷⁷⁾

「選挙を通じて自民党と対決」という態度表明が採択された
 後、宮協会長は米価据え置きへの責任を取るとして辞職し、郷里
 の香川県に帰っていたが、七月二五日に開かれた全中臨時総会
 で全中会長に再選された。宮協会長は就任の挨拶で、①協同組
 合原則というレールを踏み外さないこと、②いたずらに政治に
 のみ依存することなく、政策要求と併行して、自己建設を怠つ
 てはならないこと、③組織運営のルールを確立し、その手続き
 を経て決定したことは系統全体が責任を持って遂行するように
 することを訴えたが、これは、①「自民党と対決」することを
 否定し、②米価要求中心の農政運動を改めることを強調し、③
 実行する意思もないのに「自民党と対決」することを決定した
 組織のあり方を批判するものであった。つまり宮協会長は「自
 民党と対決」を完全に否定するとともに、米価引き上げ運動が
 限界に達していることを農協内部に表明したのである。⁽⁷⁸⁾だが農
 協幹部が「自民党と対決」する意思がないことを示したことで、
 地方農民がこれを信任したかどうかは別問題であつた。宮協は
 農協組合員の直接投票によつて選ばれたわけではなく、各県の
 農業連合会会長の話し合いで選ばれたにすぎず、地方では青年

部を中心に米価据え置きに対する不満が農協独自候補擁立とい
 う形で組織されようとしていた。従つて、地方農民の不満を抑
 えつつ、それまでの米価引き上げ中心の圧力活動をどのように
 転換させていくかが、農協幹部にとつての課題となつたのであ
 る。

全中は九月二五日の理事会で「基本農政の確立について」と
 題する農政の基本方針を採択した。この中では、「米の生産調
 整は食管制度堅持を前提に、強制によらず、生産者の自主的な
 休耕、稲作転換、および国による水田の買い上げ、開田抑制な
 ど緊急対策によるべきだ」として、具体策に生産調整奨励金の
 大幅な引き上げなどが盛り込まれていた。農協幹部は自ら生産
 調整を打ち出すことで食管制度そのものは温存するという戦略
 を再度選択し、⁽⁷⁹⁾食管改革反対運動を生産調整奨励金増額要求に
 転換したのである。宮協会長はこれに先立って、自民党総合農
 政調査会にも方針の転換を伝えていた。すなわち総合農政調査
 会の世話人議員が農林省幹部と九月二日に箱根で開いた勉強会
 で、テープに録音された宮協会長の「(米の生産を)四〇万ヘ
 クタールおさえないと食管法がとぶんだ。とべば日本農業が困
 るんだ。問題は(過剰の)量なのだから(国が)生産の自主規
 制をやってくれ。ここまでくれば、小手先ですませる段階では

ない。食管制度を安心して守っていけるカンヌキを一本はめるべきだ」というメッセージが流されたのである。世話人議員の一人だった渡辺美智雄は、この時心中「もう米価では戦えない。農家を守るには別の予算獲得が必要だ。差当り米の減反に大きな金をつける。さいわい農協側にも運動転換のきざしがみえた。それをすぐつかまえることだ」と決意したと証言している⁽⁸⁰⁾。つまり総合農政派の農林議員は、農協の運動転換の方針を受けて、米価引き上げに代わる新たな利益誘導の手段として生産調整のための奨励金に着目し、これによって農村と自民党との関係修復をはかろうとしたのである。西村直己、野原正勝、渡辺美智雄、中川一郎、湊徹郎らからなる自民党総合農政調査会小委員会が、九月一日にまとめた「総合農政の強力な展開」と題する報告は、このような彼らの意向を反映したものとなった。この報告では、これまでの米価引き上げが物価対策の面から限界に達したことが指摘され、「異常な生産過剰の現状に照し、昭和四十五年を初年度とし、年間約一五〇万屯の生産抑制を生産者団体及び農家の協力を求めて実施することとし、約三十五万ヘクタールを対象に作付転換、休耕等を行うこととする。このため、この事業が安全に実施できるよう稲作転換奨励金の金額の引上げ及び実施条件の緩和を行なう」として、大規模な生産調整の実施と奨励金の増額が打ち出されたのである。他方、政府の農政審議会（小倉武一会長）も九月二九日、「農政推進上留意すべき基本的事項についての答申」を佐藤首相に提出した。この答申は、①政府が奨励措置をとることにより、農家の自主的な生産調整を促す、②補給金を出して所得が下がらないようにしながら生産者米価を引き下げる、③政府買い入れ価格を据え置いて米の買い入れ制限をする、の三案を併記しており、「三つの方法を比較勘案した上で、総合的な施策を実施せざるをえないのではないか」として、三案のいずれを採用するかは政府に委ねていた。小倉会長ら農政審議会のメンバーは当初、食管制度の抜本的改善が必要と考え、食管法の改正や米の買い入れ制限・生産制限、生産者米価の引き下げを主張したが、農協と協力して生産調整を実施しようとしていた農林官僚の反対に⁽⁸²⁾よって、「答申」の内容は後退したのであった。しかも、この「答申」については、長谷川四郎農相が「答申は尊重するが、そのまま実施するのは難しいだろう」と述べるなど、農林省は一九六九年度については自主的な生産調整が精一杯と考えていた⁽⁸³⁾。

このようにして、生産調整によって食管制度そのものは温存しようとした農協幹部と、米価引き上げに代わる新たな利益誘

導手段としての奨励金引き上げに着目した総合農政派の農林議員、農協の協力なしでは食管制度改革が進まないことを認識していた農林省の妥協によって、間接統制への移行や強制的な生産制限といった食管制度の抜本的改革は回避され、生産調整の本格的な導入が政府の方針となった。だが、農協ではブロック長会議でどのブロックが減産の中心になるかについて意見が対立し、宮協会長が全国一律の減反を打ち出すことで農協内部をまとめたものの、地方農民の不満はくすぶりつづけていた。また自民党内では、松野頼三元農相ら総合農政調査会に批判的な有志議員が「農業を守る議員の会」（中村寅太・世話人代表）を結成し、「調査会の減反政策は農民の夢を奪った」として、総合農政調査会の生産調整導入方針を批判するなど、米価引き上げを否定する総合農政派のやり方は総選挙を控えた自民党議員には必ずしも歓迎されなかった。⁽⁸⁴⁾さらに、農林省は水田を三五万ヘクタール転換（休耕）し、その奨励金として一〇アールあたり年間三万円を三年間支給する意向を固め、予算要求をしようとしたが、これに対し大蔵省が、①他の作物を作る農民や一般納税者を納得させることができない、②収穫量や生産費の格差を考慮せずに一律三万円を支給すれば、損をする農家と得をする農家が出る、③奨励金の支給が三年間にとどまらず、そ

の後も財源を縛る恐れがある、などの問題点をあげて、基本的に反対せざるを得ないとの態度をとった。⁽⁸⁵⁾総合農政派の農林議員は、総選挙前に奨励金の金額を党議決定することで農民の不満を解消しようと奮闘したが、少数の世話人が連日会議を開く一方で、総合農政調査会の出席者はまばらだった。⁽⁸⁶⁾沖繩返還に関する日米首脳会談のため渡米した佐藤首相が、帰国するまでに総合農政について結論を出すよう指示したのを受けて、一月二六日に開かれた政府・自民党折衝でも、食管制度の維持を前提として、一五〇万トン以上の米の生産調整を行うことは決定されたものの、肝心の奨励金の金額については福田赳夫蔵相が確定的な数字を示すことに難色を示したことから、「強い助成措置をとる」という表現にとどまった。⁽⁸⁷⁾これに不満を抱いた宮協会長は、根本龍太郎政調会長に「奨励金額をはっきりさせないまま総選挙がやれると思うのか」として、解散前に奨励金の金額を明示するよう強く迫った。⁽⁸⁸⁾このため衆議院解散当日である一月二日、福田蔵相、長谷川農相、保利茂官房長官、西村総合農政調査会会長、野原小委員長が出席して政府・自民党折衝が再度行われ、ようやく「奨励金は一〇アールあたり最高四万円を超えない」との申し合わせが行われた。全中は翌一二月三日、都道府県農協中央会長などの合同会議を開き、

この条件に不満だとしつつも、これから奨励金などの条件を政府が改善してくれると期待した上で、政府の方針に協力すると申し合わせた⁽⁸⁹⁾。このように、この年の総選挙前には、生産調整に不満を抱く地方農民を奨励金によってなだめようとする農協幹部と、米価据え置きによって離れかけた農民の支持を奨励金増額によって回復しようとした総合農政派の農林議員の圧力活動によって、予算編成前にもかかわらず、生産調整奨励金について政府はその金額を示したのである。

以上のようにして、農村の不満は抑えられ、佐藤政権は沖縄返還を追い風として二月二七日の総選挙で大勝を取めた。青年部中心の農協独自候補擁立の動きは支持が広がらず、各地の農協が推薦したのは、圧倒的に自民党の候補が多かった⁽⁹⁰⁾。総選挙後の組閣では、野原正勝が労働大臣として入閣し、渡辺美智雄、中川一郎、湊徹郎といった若手農林議員もそろって政務次官に就任するなど、総合農政調査会の中心メンバーの多くが登用された。総合農政を契機に台頭したこれら若手農林議員は、後に「青嵐会」結成の中核メンバーとなり、農林行政に大きな発言力を持つようになるのである。

以上この章では、米価引き上げ活動に限界を感じ始めた若手農林議員が、「総合農政」の実行を積極的に支援し、米価抑制

に不満を持っていた農協にそれまでとは異なる形の利益誘導を行うことで、自民党と農協との関係の修復に成功し、有力農林議員として急速に台頭したことを明らかにした。

第三章 「列島改造論」と「総合農政」

第一節 田中角栄の介入

総選挙のため中断されていた一九七〇年度の予算編成は一月六日から再開されたが、農業対策費、殊に転換・休耕奨励金などの新規農政費をどうするかが第一の焦点となった。一月二三日に内示された予算大蔵原案では、一五〇万トンの米の生産抑制を目標に、一〇アールあたり平均二万一四三〇円、約七五〇億円の生産調整金の支出が示された。これは一〇アールあたり平均四万円を要求していた農業団体、全国知事会や、平均三万五〇〇円を要求した自民党はもちろん、平均三万一〇〇〇円の支出が必要とした農林省の意向からもかけ離れており、復活の中心は農政費が占めることになった。自民党農林議員は、ベトコン、総合農政派を問わず激しい突き上げを行い、一月二七日の総合農政調査会と農林部会の合同会議では、一〇アールあたり平均三万五〇〇円を要求する⁽⁹¹⁾ことが決議された。

この時、大胆な解決策を提示して、問題を解決に導いたのが田中角栄幹事長であった。田中幹事長は、奨励金増額を申し入れた宮脇朝男全中会長との一月二六日の会談で、財政投融资資金や農林中金からの資金融資、政府の利子補給によって、休耕予定地の相当部分を市町村や農協に工場誘致や道路建設、宅地造成の先行投資として買い上げさせることで、奨励金の対象となる農地を減らし、大蔵省査定枠内での奨励金の単価を引き上げることを提案したのである。すなわち田中は生産調整のうち五〇万トン分の農地を農業以外の用途に転用することで、予算の足りない部分を補おうとしたのであった。田中のこのような提案には伏線があった。田中は一九六九年九月二日の政府・自民党首脳会談で、「政府が補助金を出して作付け転換を進めるようなことでは大量の古米をかかえた米価問題は解決しない。総合農政を進める上では農地法がいちばん障害になっている。農地法を緩和するのではなく全廃すべきだ。農地法を全廃することによって第二次産業の新しい工業用地も開かれるし、農家の経営規模の拡大も図れる」と述べ、作付け転換を重点とする農林省の政策を批判し、農地法を全廃することで急激な農業構造の改善を行う必要があると述べていたのである。一月三十一日の臨時閣議で決定された一九七〇年度政府予算案は、生産調整

費については以上のような田中の提案を反映したものとなった。すなわち生産調整奨励金は、政府の責任による減産が一〇〇万トンに減ったことと、自民党の要求で約六〇億円が加算されたことで、大蔵原案、農林省の要求を大きく上回り、ほぼ自民党の要求通り休耕・転作ともに一〇アルあたり三万五〇七三円、総額八一四億円と決定された。また減産目標のうち五〇万トンについては、市町村による農地買い上げには資金面などで問題があることから、農地法に基づく農地転用基準を緩和して、民間による農地買い上げを誘導することとなった。当時農林省の農地局長であった中野和仁は、田中の提案について「農地法で農地を守っている立場からすれば、こんなやり方は困るよ。だけど角栄さんは農地法の廃止までブツツていた人だからね。その後の『日本列島改造論』につながる発想でしたよ」と回想している。⁹⁴⁾

このような田中幹事長の解決策は、一九六八年に都市政策調査会会長として『都市政策大綱』をとりまとめるなど、この時期国土計画に関心を深めていた田中の政治姿勢を反映するものだった。田中は、福田と同じように、美濃部亮吉の東京都知事当選直後、『中央公論』に論文を発表したが、その中で次のように述べている。

「自民党の伝統的な支持基盤であった農村が急速な崩壊過程に入っている現実を直視すべきである。農村人口の都市流入にともなう支持層の絶対的な減少と、現に農村に住んでいる人たちの間で△保守▽から△革新▽への接近が顕著になろうとしている事実は、都市対策と同様に、地方開発、過疎対策の緊急な実行を自民党に迫っていると見える。(中略) 過密と過疎は盾の両面であり、都市改造と地方開発は同義語である。現実が要請しているように、その同時解決を図るためには、狭い国土、乏しい資源、膨大な人口というわが国の宿命を逆利用して、均衡のとれた国土総合開発計画が、まず最初に描かれなければならない。」⁽⁹⁵⁾

田中は、都市での自民党離れと農村人口の都市流入による自民党支持層の縮小という問題を、都市政策と同時に「地方開発」を行うことで、解決しようとしていた。「地方開発」とは、『都市政策大綱』によれば、工業を主導力にして、二次、三次産業を全国に配置して高度化をはかり、これと一次産業を結びつけ、近代化を進め、生産性を高めることである。そして『都市政策大綱』では、農業経営の規模の拡大、機械化の本格的導入を行い、資本集約的な農業、生産性の向上を進めるためには、現行農地法を廃止して、新しい観点から必要な立法を行うことが必

要とされていた。⁽⁹⁶⁾つまり農政の観点から見れば、田中は農村に工業を導入することで離農を促進し、農業の近代化、生産性の向上を進めようとしていた。そして離農した農民を地方に配置した工場の労働力として吸収することで、離農後の所得確保を行いつつ農村人口の都市流入を抑え、都市環境の悪化による都市の自民党離れと農村における自民党支持層縮小という問題を同時に解決しようとしたのである。田中は総選挙後のインタビューで、農政について問われ「やはりいままでは一番いやなものに手をつけないでいるのです。それを、手をつけないければならない。その一つはなにかと言うと、純農政だけでは片付かないので、農林、通産、建設などみなはいって、十年間、二十年間、少なくとも長期的展望に立った二次産業用地を考えながら、一次、二次、三次産業のバランスを急速に誘導政策によってとっていくことが絶対必要だ」と答えているが、これは農政の転換を進める上でも、国土計画が重要であると考えていた田中の構想を示していると言えよう。⁽⁹⁷⁾このような田中の構想の障害となっていたのが厳格な農地法であり、田中はこれを廃止することで、離農及び工場の農村進出の円滑化を進めようとしたのである。以上のような田中のやり方は、福田が都市の不満に配慮して生産者米価を抑制しようとしたのとは極めて対照的

だったと言える。すなわち農村から都市への人口移動に伴う自民党支持層の縮小という問題を、福田が物価抑制により都市の支持を開拓することで解決しようとしたのに対し、田中は都市と農村の利益の対立を、国土計画という全く別の次元に持ち込むことで解消しようとしたのである。生産調整をめぐって示された田中のリーダーシップは、この意味において「列島改造論」の原型をなすものであった。⁽⁹⁸⁾

第二節 農村地域工業導入促進法から「列島改造論」へ

自民党総合農政調査会小委員会が一九六九年九月一日にまとめた「総合農政の強力な展開」と題する報告には、生産調整の本格的な導入と奨励金の大幅な引き上げの他に、もう一つ画期的な提案が盛り込まれていた。すなわち「従来、比較的かえりみられなかった農業就業者の転職、これを可能とする農村への工場誘致、農村と都市との交通網の整備、転職のための教育、離農奨励金等農業を取巻く社会、経済環境の整備充実が農業近代化推進の上に不可欠な要件であることが認識されなければならぬ」として、構造政策の具体策に、農地法の改正や農業機械化とともに、農外就労の促進とこれを可能とするための環境整備が盛り込まれたのである。西村直己総合農政調査会会長は、

このことについて問われたインタビューで、「思想としては離農でなく、職業転換、就業構造の変化だ。(中略)それは過疎対策にもなるし、過密を防ぐことにもなる。思想としてはそういう方向だ。それには裏付けするものを具体的に用意しなければならぬ」と述べ、農村への工場誘致や交通網整備は、「職業転換」した農民が農村にとどまることができるとの見解を示し作り出すことで、過疎・過密対策にもつながるとの見解を示している。⁽¹⁰⁰⁾ また「総合農政」を推進することで農業構造が変化すれば、自民党の政治基盤が大きく変動することになるのに、党内の理解を得られるのかという趣旨のことを問われ、次のように答えている。

「時代は変化している。それを農民票が減るから現状維持でなくては、と言っているのは時代の流れにおいてきほりを食うだからそこは人口を減らさないように努力する。それには道路を直す。就業構造の変化、職住接近などの手を使いながら十年の間に変えていく。(中略)ただし、選挙地盤を農村に持つ人は相当努力しなければならぬ。現状維持で米価闘争をやってここまで来てしまったのだから、一歩前進したものがなければダメだ。」⁽¹⁰¹⁾

すなわち総合農政派の農林議員は、農村への工場誘致や農村

と都市との交通網整備など農外就労を促進するような施策を進めることで、農業の近代化、減反以降の農村の所得確保を行うようにとした。そしてそのようにして「職業転換」した農民を農村にとどめることで、自民党の政治基盤である農村の崩壊を食い止めようとも考えたのである。総合農政派のこのような考え方は、先に述べた田中の構想とはほぼ一致するものだったと言えよう。政府の農政審議会が一九六九年九月二十九日に提出した「農政推進上留意すべき基本的事項についての答申」でもこれと同様に、離農の援助・促進、兼業所得の安定・増大が必要とされた。⁽¹⁰²⁾

政府は農政審議会の「農政推進上留意すべき基本的事項についての答申」を受けて、政府の当面の基本方針として、一九七〇年二月二〇日「総合農政の推進について」を閣議で了承した。

この基本方針では、自立経営農家を農業の中核的担い手として育成し、離農の援助・促進、安定した兼業機会の創出と増大を図るとして、農業構造改善事業の実施、農地の流動化促進、農業者年金の創設、工場の地方分散などが打ち出された。⁽¹⁰³⁾そして「農業国会」と呼ばれた一九七〇年の第六三特別国会ではこれらの施策を実行するための法案が提出され、成立した。すなわち農地流動化をはかるための農地法の改正、⁽¹⁰⁴⁾農協による農地売

買、宅地造成などを可能とする農協法の改正、離農促進を目的とした農業者年金制度創設のための農業者年金基金法の制定などが行われたのである。これらと併行して検討されたのが、農村の工業化であった。農林省は転職についての農業者の意識調査を実施するとともに、農林省内に農村地域工業開発連絡会議を設けて農村工業化について検討を開始した。また通産省は農村進出企業の実態調査を行うとともに、産業構造審議会の工業立地部会に農村工業化委員会を設け、工業の地方分散について検討した。さらに労働省は、野原正勝労働大臣の私的諮問機関として「雇用政策と総合農政についての懇話会」を設け具体策を協議した。⁽¹⁰⁵⁾財界もまたこのような動きを歓迎した。経済同友会の山下静一専務理事は、一九七〇年一月二六日の『日本経済新聞』に「農業近代化の道」と題する問題提起を行い、この中で減反に踏み切った農業界と、工業立地の問題、機械工業化に直面する企業経営者との間では対話を交わすことが可能になったとして、農協が工業に協力を求めるとともに、工場分散化の主導的役割を担うべきだと呼びかけたのである。三月一七日に農林省と通産省の主催で経団連、日本商工会議所、経済同友会、⁽¹⁰⁶⁾全中、全国農業会議所の首脳部が出席して行われた「農業と工業の対話」懇談会では、工業側と農業側の双方が協力して離農

促進や工場の地方分散などを進めていく「農工一体化」路線が確認された。⁽¹⁶⁾このようにして米価抑制、減反以降の農村の所得増大の手段を求めた農業側と、都市における労働力不足、公害、地価高騰などにより工場の地方分散を迫られた産業側は、農村工業化についてその見解を一致させたのであった。「農業と工業の対話」懇談会は農業団体・産業界首脳、学識経験者、農林・通産・労働各省の担当局長からなる「離農田滑化対策連絡協議会」に発展的に解消されたが、八月二七日の中央協議会に農林・通産・労働の各省は、農村地域への工業導入についてそれぞれの案を提出した。⁽¹⁷⁾これらの案が調整されて法案化されたのが、「農村地域工業導入促進法案」である。この法案は、農村地域に工業を導入して農業従事者の就業機会の増大を図るとともに、農業構造の改善を促進し、農業と工業の均衡ある発展を図ることを狙いとし、国が農村地域への工業導入の基本方針を策定、都道府県がそれに基づく基本計画を作り、都道府県または市町村がそれに沿った実施計画を作るとしていた。そして農村地域への工業導入を促進するために、税制、金融上の優遇措置を実施し、また国や地方公共団体は職業紹介や施設整備によってこれを積極的に支援するものとしていた。この法案は一九七一年の第六五通常国会に提出され成立し、その効率的運用を図ると

して同じ年に農村地域工業導入促進センターが設立された。以上のような「総合農政」推進のための施策は、過疎対策のための「地方開発」を唱えていた田中角栄幹事長の構想と合致するものであり、田中はこれらに積極的に関わった。農協による土地売買、宅地造成などを可能とする農協法の改正については、一九七〇年度の予算編成の時に、減反奨励金の金額について田中幹事長と宮脇朝男全中会長との会談が行われた際、田中から宮脇に具体的な提案がなされた。これは減反で収入が減少した農協を土地売買等の新たな領域に進出させるとともに、農村への工場進出のための環境整備を行うものであった。⁽¹⁸⁾また農地流動化を図るための農地法の改正も、かねてから「地方開発」の条件整備、農業近代化のために農地法の全廃を唱えていた田中の構想に近づくものであった。田中はこの審議の最中に、「農地法は本来不要なもの」と記者会見で持論を展開して、野党の反発を招き審議を停止させるという騒ぎを起している。⁽¹⁹⁾また「農村地域工業導入促進法」も、農村への工業導入による農業の近代化、農業従事者の所得確保といった点で田中の考え方と一致するものであった。そして一九七一年七月の内閣改造で通産大臣に就任した田中は、「農村地域工業導入促進法」をさらに拡大した「工業再配置促進法」を成立させるのである。この

法律は、通産大臣が定めた工業再配置計画に基づき、工業の移転を図ることが必要な地域を「移転促進地域」、工業の誘導が必要な地域を「誘導地域」と指定して、税制・金融上の優遇措置、補助金などによって、工業移転を支援するものであった。

当時田中通産大臣の秘書官だった小長啓一は、「工業再配置促進法」の制定が、田中のイニシアティブによって行われたことを認めている。⁽¹⁰⁾最後に、この工業再配置化計画を核とした、田中の『日本列島改造論』において、農業問題がどのように扱われているか見ておきたい。田中は『日本列島改造論』中の「農工一体でよみがえる近代農村」という項で、次のように述べている。

「巨大都市への産業、人口の過度集中によって農村から若者が減り、農村の発展のエネルギーは衰えようとしている。こうした日本農業に再生のルールをしき、都市と農村がともに繁栄する条件をつくりだすことが日本列島改造の重要なテーマである。(中略)農業から流出する労働力については、すでに『工業再配置』の項で述べたとおり地元で吸収するのが第一である。地方に工業を分散、これを先兵にして地方都市を育成し、三次産業を進展させると同時に、これらと一次産業を結びつけるのが、その大道である。地方に工業団地がで

き、あるいは一村一工場の形で工業が進出すれば、余剰人口を地元で吸収できる。農工一体化は農業の生産性を高め、その近代化を誘導するテコとなる。⁽¹¹⁾」

「地方開発」による過疎と過密の同時解消という田中の発想は、農村人口の縮小や、米価抑制、減反以降の農村の所得確保といった、新しい課題に直面していた当時の自民党農政にとって、極めて適格的であった。田中は国土計画による都市と農村の利益対立解消、「農村工業化」という観点から「総合農政」の推進を支援するとともに、「総合農政」の中から「工業再配置」という「列島改造論」の核となる構想を形成していったのである。無論、実際には「農村工業化」による農村部での雇用拡大は、必ずしも離農による農業構造改善にはつながらなかった。⁽¹²⁾また工業誘致の先行投資として、土建事業は多く導入されたものの、地方への進出工場はその多くが撤退し、新しい産業構造を形成するどころか、弱体化した農業と土建事業への依存体質を全国の農村に作り出すこととなった。⁽¹³⁾だが少なくとも田中が唱えた「農村工業化」「地方開発」路線は、米価引き上げという従来の政策が行き詰まる中、農村にそれまでとは異なる所得確保の手段、雇用機会を供給し、農村部における自民党支持の新たな動機づけを提供するものだったとは言えよう。

以上この章では、田中角栄がこの時期の農業問題を、国土計画による都市と農村の利益対立解消という自らの領域にひきつけることで巧みに処理し、「列島改造論」へ至る構想の原型を形成していったことを明らかにした。

おわりに

本稿で明らかにしたのは次のことである。第一に、この時期の政局において農業問題は、極めて重要な意味を持っていた。

高米価に対する都市の不満を憂慮した福田赳夫は、食糧制度改革、米価抑制に動いたが、このことが野党や自民党内の農林議員の反発を買い、威信を低下させた。他方、渡辺美智雄、中川一郎、湊徹郎らの若手農林議員は、農政変化の動きを読みとり、農林省・自民党・農協の仲介役として行動することで評価を高め、農林行政への発言力を拡大した。また田中角栄は、生産調整の具体化やその後の「農村工業化」において、「地方開発」による過疎と過密の解消という観点から、リーダーシップを発揮した。そして自民党の「プリンス」と呼ばれ、ポスト佐藤の大本命であった福田が、党内基盤を固めるべきはずの幹事長時代に農業問題に関連して思わぬ失点を重ねたこと、これに対し

田中が農業問題を国土政策という自らの領域に引きつけることで巧みに処理し、その後の「列島改造」に至る構想を確実に温めていったことは、その後のポスト佐藤をめぐる権力闘争にも少なからぬ影響を与えたものと思われる。

第二に、自民党と農村の関係において、この時期大きな変化が見られた。すなわち高度経済成長に伴う農村から都市への人口移動、革新自治体の台頭は、自民党に支持基盤が崩壊しつつあるとの危機感を与えた。特に農業政策においては、一九六〇年代末期に、それまでの米価引き上げ政策が急速に行き詰まり、自民党の農村保護政策が高米価・物価上昇を招いていることに對する都市の不満が増大した。そうした中、自民党は米価を抑制することで物価上昇に対する都市の不満を抑える一方、官僚と結びつき農協を巻き込む形で生産調整のための補助金獲得を行ったり、「農工一体化」の名のもとに、農村へ開発事業の誘致を進めたりするなどの新たな利益政治装置の開発を進めることで、米価抑制、減反以降の農村の所得確保に努め、農村部の自民党に対する支持を維持しようとしたのである。そして、それはまた、農業合理化を名目として、農村に雇用機会を作り出すことで、自己の支持基盤である農村の空洞化を阻止しようとする自民党の戦略とも結びついていたのであった。

第三に、第一の分析と第二の分析を、従来の支持基盤である農村の縮小、米価をめぐる都市と農村の対立に直面した自民党内の路線対立という形で位置づけなおせば、次のように説明できよう。従来の米価引き上げ一辺倒の「ベトコン」議員に対し、宮沢や福田は物価抑制による都市の支持開拓という観点から、農政見直し、食糧制度改革に取り組もうとしたが、ベトコン議員の猛反発に、福田は党内での評価を低下させてしまう。一方、ベトコン議員の活動も、米価抑制によって行き詰まり、自民党農林議員はそれまでのような農村保護、農協支援の姿勢をアピールする場を失ってしまった。これに対し、渡辺ら若手農林議員は、むしろ農政見直しの動きに積極的に接近すること、米価とは異なる形の利益誘導を実現していく。また田中は、福田とは異なり、都市と農村の利益対立を国土政策という全く別の次元に持ち込むことで同時に解消しようとした。田中は「農村工業化」という観点から「総合農政」の推進を支援し、米価抑制、減反以降の農村の所得確保を進めるとともに、「列島改造論」に至る構想を形成していく。すなわちここにその後の「田中型政治」の原型が、自民党の中心的な路線として登場したのである。

- (1) 広瀬道貞『補助金と政権党』（朝日新聞社「朝日文庫」、一九九三年）。ケント・E・カルダー『自民党長期政権の研究』（文藝春秋、一九八九年）。植渡展洋『戦後日本の市場と政治』（東京大学出版会、一九九一年）。
- (2) 広瀬、前掲書、一一五―一六頁。山口定「戦後日本の政治体制と政治過程」（三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一『日本政治の座標』有斐閣、一九八五年所収）一一三頁。カルダー、前掲書、二〇八―二一〇頁。
- (3) 石田博英「保守政党のビジョン」（『中央公論』一九六三年一月号）は、そのような自民党の危機意識をいち早く表明したものととして、よく知られている。
- (4) 林信彰「コメは証言する」（家の光協会、一九八〇年）九二頁。
- (5) 『朝日新聞』一九六七年七月一八日夕刊。
- (6) 経済同友会「当面の米価対策と食糧制度改革への提言」（『日本農業の動き』No.一二、一九六八年五月）。国立国会図書館調査立法参考局「新局面にたつ食糧制度と自主流通米」（一九七〇年）五―二九頁。
- (7) 「座談会 日本経済の病患に打つ手」（『朝日ジャーナル』一九六七年二月三日号）一三頁。
- (8) 前掲「座談会 日本経済の病患に打つ手」一五頁。
- (9) 『朝日新聞』一九六七年二月三日。
- (10) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』（岩波書店、一九八七

- 年)。真淵勝「財政危機の中の大蔵省(一)―(六)―」(『阪大法学』第一三六号、第一三七号、第一三八号、第一四三号、第一四七号、第一四八号、一九八五―一九八八年)。真淵勝「大蔵省統制の政治経済学」(中央公論社、一九九四年)。
- (11) 山口二郎、前掲書、二七八頁。
- (12) 真淵、前掲書、二二二―二二六頁。
- (13) 田原総一郎『日本の官僚』(文藝春秋「文春文庫」、一九八四年)二二二―二三三頁。
- (14) 『日本経済新聞』一九六八年一月二四日。
- (15) 『朝日新聞』一九六八年一月二四日。
- (16) 飯島博『倉石忠雄』(倉石忠雄先生顕彰会、一九八七年)四八三―四八四頁。
- (17) 『毎日新聞』一九六八年二月八日。
- (18) たとえば、「佐藤首相、福田自民党幹事長などは、倉石農相の政治力を高く評価し、『食管制度の抜本的検討ができるのは倉石農相以外に適任者はない』とみて最後まで農相辞任を喰い止めようと図ったばかりでなく、農業団体、野党側をなだめようと妥協案を出していた」(『混乱する米審問題の経緯』『日本農業の動き』No.12、一九六八年五月、九三―九四頁)、「倉石辞任に対する福田幹事長の頑強な抵抗には、もう一つの重大な背景があった。それは倉石農相の手で実現させようとした食管制度改革
- の大作戦が倉石失脚で挫折するおそれがあったからである」(『佐藤・福田体制のつまずき』『朝日ジャーナル』一九六八年三月一〇日号、一四頁)。
- (19) 福田越夫「進歩的保守のすすめ」(『中央公論』一九六七年八月号)一六一―一六七頁。
- (20) 福田は一九六八年度予算編成にあたっては、「米価など公共料金の取扱い、財政硬直化の是正など問題が多いので、予算編成方針を根本的に再検討する必要がある」として、米価対策に取り組む必要を示唆しており、また倉石農相が予算編成にあたって米価スライド制の導入を検討した際には、「あなたならできる。大蔵省も農林省を見直すでしょう」という強い承認を与えたとされている(『朝日新聞』一九六七年一〇月二二日、飯島、前掲書、四七四頁)。
- (21) 前掲「佐藤・福田体制のつまずき」一三一―一四頁。
- (22) 『朝日新聞』一九六八年三月五日夕刊。
- (23) 『朝日新聞』一九六八年三月八日。
- (24) 『サンケイ新聞』一九六八年六月八日。
- (25) 『朝日新聞』一九六八年六月一〇日夕刊。
- (26) 『朝日新聞』一九六八年六月二三日。
- (27) 『サンケイ新聞』一九六八年六月二四日。『朝日新聞』一九六八年六月二五日。
- (28) 『日本経済新聞』一九六八年六月二七日。『朝日新聞』

- 一九六八年七月四日。
- (29) 『朝日新聞』一九六八年七月九日夕刊。
- (30) 『朝日新聞』一九六八年七月一二日。
- (31) 「総合農政の展開について」(『日本農業の動き』No 一四・一五、一九六九年一月) 三四五―三四七頁。
- (32) 佐藤首相の秘書官であった楠田實は、その日記に「米は単なる米にとどまらず、党内次元の問題にからみ、さらには食糧制度の問題、選挙の問題等々と複雑に絡み、もつれにもつれた」と記している(『楠田實日記』中央公論新社、二〇〇一年、一九六八年八月二二日の項)。
- (33) 真淵勝「財政危機の中の大蔵省(上)」(『阪大法学』第一四八号、一九八八年) 一五八―一七二頁。辻塚也「政府介入の政治経済過程／戦後日本の「調整」米価」(未公開博士論文、東京大学大学院総合文化研究科、一九九三年)。なお本稿執筆に当たり、辻塚也氏(政策研究大学院大学教授)のご厚意により、未公開の論文を利用させていただいた。記して感謝申し上げる。
- (34) 『朝日新聞』一九六八年七月一九日夕刊。
- (35) 『朝日新聞』一九六八年七月二三日。
- (36) 『朝日新聞』一九六八年七月二五日。
- (37) 『朝日新聞』一九六八年七月二七日。
- (38) 『朝日新聞』一九六八年七月三〇日夕刊。山口朝雄「渡辺美智雄・全人像」(行政問題研究所出版局、一九八二年) 一〇二頁。
- (39) 『佐藤榮作日記 第三卷』(朝日新聞社、一九九八年) 一九六八年七月三〇日の項。
- (40) 『朝日新聞』一九六八年七月三〇日夕刊、八月一三日。
- (41) たとえば『朝日ジャーナル』は、「小手しらべの米価問題で福田執行部はまたつまずいた。『倉石問題』を処理できなかつたと同じように、自民党の米価調査会、総務会を納得させることができず、党内処理のまずさを露呈した。臨時国会で実質審議を避け、波風を立てまいとした佐藤・福田体制は、その前に自党内の「ベトコン」から打撃を受けたのである」と述べている(『勝負の時期』朝日ジャーナル) 一九六八年八月一日号、一一二頁)。
- (42) 『朝日新聞』一九六八年八月一〇日。「高米価時代」から生産抑制へ」(『日本農業の動き』No 一四・一五、一九六九年一月) 二九三頁。
- (43) 『朝日新聞』一九六八年八月二三日夕刊。
- (44) 『朝日新聞』一九六八年九月六日。
- (45) 『朝日新聞』一九六八年一〇月一七日夕刊。「物価抑制に「新宮沢構想」(『エコノミスト』一九六八年一〇月二九日号) 二九―三〇頁。
- (46) 『朝日新聞』一九六八年一一月二三日。
- (47) 『朝日新聞』一九六八年一二月一四日。
- (48) 『朝日新聞』一九六八年一〇月二日。

- (49) 『朝日新聞』一九六八年二月二二日。
- (50) 『朝日新聞』一九六八年二月七日、二月二〇日。
- (51) 『日本経済新聞』一九六八年二月二七日。「自民党総合農政調査会の『中間報告』(抜粋)」(『日本農業の動き』No一六、一九六九年六月)二〇五―二〇六頁。
- (52) 山口朝雄、前掲書、一〇二頁。
- (53) 松垣徳太郎「総合農政の思い出」(自由民主党編『自由民主党党史 証言・写真編』自由民主党、一九八六年)二〇〇―二〇一頁。松垣徳太郎・寺山義雄(対談)「農業・農村に未来はあるか」(地球社、一九九八年)一一六―一三五頁。
- (54) 田原、前掲書、二二七頁。
- (55) 『農業と経済』第三五巻第二号(一九六九年二月)七二頁。
- (56) 『農業と経済』第三五巻第二号(一九六九年二月)七一頁。
- (57) 宮協朝男顕彰記念事業会編『宮協朝男』(宮協朝男顕彰記念事業会、一九八〇年)二一〇頁。松垣・寺山(対談)、前掲書、一一〇―一一二頁。『朝日新聞』一九六八年三月一七日。
- (58) 全中三十年史編纂委員会編『全中三十年史』(全国農業協同組合中央会、一九八六年)四五三頁。
- (59) 「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」(『日本農業の動き』No一六、一九六九年六月)二五―二八頁。ちなみに農協幹部の中にも「自分の方から作付け転換も、自主流通も言い出せないから、党から出してもらえばうまくいくのだ」として、自民党農林議員が食管制度改革の具体案を提案することで農協内部の反発を抑え込むことを期待する声があったとされている(同「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」一九頁)。
- (60) 江波戸哲夫『ドキュメント日本の官僚』(筑摩書房「ちくま文庫」、一九九二年)四九九頁。田原、前掲書、二二七頁。
- (61) たとえばある農政記者は、自主流通米制度導入にあたって、農林議員がそれほど反対の姿勢を見せなかったことについて、「去年の米価騒動がかなりきいているようだ。水入りの末にやっと決まったので、あんな調子で今年もやられたのではとても受け止めきれない。総合農政が打ち出されたのを機会に、米についてはホドホドにしようと言うのが本音らしい」と語っている(前掲「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」三二頁)。
- (62) 前掲「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」三二頁。「四年度予算と農政の方向」(『日本農業の動き』No一六、一九六九年六月)五三―五四頁。
- (63) 福田後援会機関誌『新風』一九六九年三月。ただし本稿では、古澤健一『福田赳夫と日本経済』(講談社、一

- 九八三年) 九八一九九頁からの再引用。
- (64) 越智通雄『父・福田赳夫』(サンケイ新聞社出版局、一九七三年) 七四頁。
- (65) 『朝日新聞』一九六九年六月七日夕刊。
- (66) 『朝日新聞』一九六九年五月一五日夕刊、二三日。
- (67) 『朝日新聞』一九六九年六月九日。
- (68) 前掲『全中三十年史』四五六頁。
- (69) 前掲『全中三十年史』四五六一四五七頁。前掲『宮脇朝男』二二二—二二〇頁。
- (70) 『朝日新聞』一九六九年七月二二日。「対決運動全国にひろがる」(「地上」一九六九年九月号) 三六一三七頁。「お米で揺らぐ自民党の基盤」(『エコノミスト』一九六九年一〇月七日号) 五六—六一頁。
- (71) 前掲『楠田實日記』一九六九年七月一五日の項。
- (72) 『朝日新聞』一九六九年六月一〇日。
- (73) Michael Wade Donnelly, "Political Management of Japan's Rice Economy" (Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1978) Chapter 8.
- (74) 吉田和男(全中農政部長)「食管制度の検討にあたって」(『農業協同組合』一九六八年一二月号) 一八頁。
- (75) 前掲「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」二二—二五頁。『朝日新聞』一九六八年一〇月一六日。たとえば、全中のある幹部は「農業団体がいくらもがいても米のだぶつきはこれから毎年激しくなるばかり、米価を引き下げる大きな力になる。このへんで、他の作物に転換することに協力するかわりに、そういう農家に金をよこせという運動に変える方が、農民のために得策だ」と語っている(『朝日新聞』一九六八年一〇月一八日)。
- (76) 前掲「総合農政の舞台裏を探る(会員討論)」二二—二五頁。
- (77) 櫻井誠「米 その政策と運動 下」(農村漁村文化協会、一九八九年) 六〇—六一頁。
- (78) 宮脇朝男「新たな決意と希望をもって」(『農業協同組合』一九六九年九月号) 六一九頁。「自己建設」に向かう農協」(『エコノミスト』一九六九年八月一二日号) 三九—四〇頁。
- (79) 『朝日新聞』一九六九年九月二六日。
- (80) 『自民党』(朝日新聞社、一九七〇年) 六四—六五頁。
- (81) 自由民主党総合農政調査会小委員会「総合農政の強力な展開」(『農林統計調査』第一九卷第九号、通巻二二二号、一九六九年九月) 二八—二九頁。
- (82) 「農政推進上留意すべき基本的事項についての答申」(『農林統計調査』第一九卷第九号、通巻二二二号、一九六九年九月) 四一—六頁。「現実にあ協した答申」(『エコノミスト』一九六九年一〇月一四日号) 八六—八七頁。
- (83) 『朝日新聞』一九六九年九月三〇日。

- (84) 前掲『自民党』六五頁。
- (85) 『朝日新聞』一九六九年一月一日。
- (86) 『朝日新聞』一九六九年一月二〇日。
- (87) 『朝日新聞』一九六九年一月二四日夕刊。
- (88) 前掲『自民党』六五―六六頁。
- (89) 『朝日新聞』一九六九年二月四日。
- (90) 「不完全燃焼の『農協造反』」(『朝日ジャーナル』一九六九年二月二日号) 九―四頁。前掲『自民党』五四―五六頁。
- (91) 『朝日新聞』一九七〇年一月二七日夕刊。
- (92) 『朝日新聞』一九七〇年一月二八日。
- (93) 『朝日新聞』一九六九年九月三日。
- (94) 中村靖彦『農林族』(文藝春秋「文春新書」、二〇〇〇年)三八頁。ただし農林省もこのような構想についてすでに検討を進めていたとの報道もあり、この提案が田中の完全なオリジナールであったかどうかについては疑問が残る(『朝日新聞』一九七〇年二月四日)。ともあれ重要なのは、田中がこの構想を自らのものとして積極的に打ち出すことで、問題解決の中心を担ったことである。
- (95) 田中角栄「自民党の反省」(『中央公論』一九六七年六月号) 二八七―二八八頁。
- (96) 自由民主党都市政策調査会『都市政策大綱(中間報告)』(自由民主党広報委員会出版局、一九六八年) 六六―六七頁、七七頁。
- (97) 『日本経済新聞』一九七〇年一月一三日。
- (98) 以上のような「農村工業化」について、田中は土建業者時代に密接な関係を持っていた理化学研究所の大河内正敏からその基本発想を得たとされている(米田雅子「田中角栄と国土建設」中央公論新社、二〇〇三年、一六頁)。なお田中と理化学研究所の関係については、田中角栄『私の履歴書』(日本経済新聞社、一九六六年)、宮田親平『科学者の楽園』をつくった男―大河内正敏と理化学研究所』(日本経済新聞社「日経ビジネス人文庫」、二〇〇一年)。
- (99) 前掲「総合農政の強力な展開」三〇―三二頁。
- (100) 西村直己・福島信夫「自民党の総合農政方針」(『日本農業の動き』No一八、一九七〇年三月) 九―一頁。
- (101) 前掲、西村・福島「自民党の総合農政方針」九六頁。
- (102) 前掲「農政推進上留意すべき基本的事項についての答申」二―三頁。
- (103) 「総合農政の推進について」(『農林統計調査』第二〇巻 第三号、通巻三二八号、一九七〇年三月) 二―九頁。
- (104) 一九七〇年の農地法改正に至る農林省の動向については、橋本信之「行政機関と政策転換(三)」(『法と政治』第三二巻第三号、一九八一年) 八二―八三―八四頁。
- (105) 「農工一体化の夢と現実(会員討論)」(『日本農業の動き』No二〇、一九七〇年一月) 六二―六七頁。

- (106) 『日本経済新聞』一九七〇年三月一八日。
- (107) 『日本経済新聞』一九七〇年八月二八日。
- (108) 前掲『自民党』六九―七〇頁。
- (109) 飯島、前掲書、五三三―五三四頁。
- (110) 小長はインタビュウの中で「通産省自身も、私たちがうだ立地指導課長をやっていた頃、農林省と一緒になつて、農村地域工業導入促進法をやったり、いろいろそれなりの分野でやっておったんですけれども、もつとダイナミックに国土政策とのかかり合いを持ちたいというのは、通産省としても念願として持っておりました。そこへ田中さんという巨星が来て、まさに文字どおり工業再配置を核として全体のビジョンを描いてみる、描かなきゃだめだということを言われたわけですから、立地関係者は、まさに自分たちの働くチャンスが来たというふうに思ったんじゃないでしょうか」と述べている(『戦後国土政策の検証(下)』総合研究開発機構、一九九六年、一九一頁)。
- (111) 田中角榮『日本列島改造論』(日刊工業新聞社、一九七二年)一七三―一七八頁。
- (112) 暉岐衆三編『日本の農業一五〇年』(有斐閣、二〇〇三年)二二―一頁。
- (113) 米田、前掲書、七九頁。加茂利男『日本型政治システム』(有斐閣、一九九三年)一〇―一頁。

**The Transformation of Agricultural Policy and
Interest Politics in Postwar Japan
"Sôgô nôsei" and Kakuei TANAKA, 1967-1972**

Taichi SHIMOMURA*

The purpose of this paper is to examine the transformation of agricultural policy and interest politics during the period from 1967 to 1972. In the late 1960s, troubling agricultural issues confronted the Liberal Democratic Party. Rapid economic growth in postwar Japan had led to the decline of farming and to an increase in urban populations. LDP politicians, many of whom heavily depended on the rural vote, were concerned that the decline in agricultural communities would result in electoral setbacks. Residents of metropolitan areas complained about LDP policies that kept the price of rice high. The aim of LDP's high rice price policy was to assist farmers whose incomes had fallen behind those of urbanites, but many people thought this resulted in increasing other prices. Furthermore, the high price of rice prompted farmers to produce more rice, which caused superabundance in 1967. This paper will highlight how LDP politicians coped with these challenges and altered their policies but continued to secure rural votes.

*Doctoral student, School of Law, Hokkaido University