

政党政治と農業政策

——近代日本における政策過程再編成の特質について——

森 邊 成 一

はじめに

- 一 明治期官僚農政の政策過程
 - 二 政党政治と政策過程の再編成
 - 1 政策課題の設定における政党と審議会・利益集団
 - 2 政策作成における政党と官僚
 - 3 政策決定における政党と内閣
 - 4 政策執行と官僚・利益集団
- むすびにかえて——政党内閣崩壊後における政策過程への展望——
- 註

はじめに

この小論は、大正デモクラシー期^①における政党政治の展開によって生じた、近代日本の政策過程^②の再編成を、農業政策分野において、考察するものである。

周知のように、明治政府の政策過程は、薩長藩閥支配の下で、天皇大権を楯とした藩閥官僚が、西洋先進諸国の議

会統治経験を援用しつつ、わが国の国家目標にそつた政策を立案し、排他的に政策を決定、実施するというものであった。しかし、議会開設から日清戦後経営へと至る過程で、藩閥官僚は、政策決定において、議会政党との提携を必要とするに至つた。それは、わが国の近代化と対外侵出のために多数の新規立法と多額の財政膨張が必要とされ、それらに対する議会の協賛を得るためには、藩閥官僚といえども議会政党の協力を必要としたからであつた。³⁾ここから、議会政党は、藩閥政権への妥協と見返りとしての譲歩を引き出しつつ、政策過程の不可決な構成要素となつていく。さらにそこから、議会諸政党は、政策決定における主導権をも要求するようになっていくのである。

また、藩閥官僚によつて進められる諸政策は、その政策実施の受け皿として、上から育成された社会的自治団体(農会、商業会議所など)の補完を必要とした。⁴⁾それら団体は、国家からの保護を独占的に享受するものの、他方で厳しい官僚統制下におかれていた。とはいえ、ひとたび形成された社会的自治団体は、官僚統制の下から徐々に自立的な利益要求を掲げるようになり、やがて圧力活動を展開する利益集団となつていった。さらに、日露戦後には、帝国大学出身の専門官僚が国家官僚制内部での昇進をとげた。近代官僚の合理性と社会問題への関心を共有する彼等は、国家官僚制それ自体の変容を促していくことになる。⁵⁾かくして明治末年以降、官僚政治の政策過程の再編成が進行し、大正デモクラシー期政党政治の政策過程へと展開する。その再編成された政策過程の諸特徴が、明治憲法体制の再編成の内実として、制限議会下の議会諸政党と、天皇制家産官僚という擬制をまとつた国家官僚と、国家コーポラティブムの利益集団⁶⁾、この三者の織りなす新たな力関係として、本稿では、描き出されることとなる。

ところで、本稿が、農業政策の政策過程を考察対象とするのは、もとより、戦前期における農村人口や農業生産額の高さといった農業・農民政策のもつ社会経済的意義や、安定的国家統治・国民統合において農村問題がもつ政治的重要性を、一応の前提としている。とはいえ、当該政策分野が分析の対象とされるのは、そうした意義よりむしろ、

当該政策分野のもつ政策過程の特徴的な性格によるところが大きい。すなわち、農業政策の分野においては、第一次大戦後に資本主義の高度化に応ずる新たに多様な政策課題が登場し、政策内容それ自体の再編成が迫られることとなる。それと同時に、政党主導による政策過程の再編成が進行し、そこでの官僚の役割の変化・後退、さらには利益集団の政策過程への本格的登場が生じる。その結果、当該政策分野では、利益集団を媒介とする社会的諸利益の表出と国家官僚制によるそれへの対応、議会諸政党による表出された利益の政策過程への反映と全体国策や他の社会的諸利害との調整といった、近代日本の政策過程の再編成された姿が、政策過程の主要な行為主体を網羅する形で、典型的に示されることとなる。本稿が、農業政策を考察対象とするのは、正にこうした点にかかわつてのことにはならない。

この点では、従来の大正デモクラシー期の農業政策過程をめぐる研究は、新官僚の主導性の一面的強調（竹村⁽⁷⁾、大竹⁽⁸⁾）、政党指導者原敬による農政転換の過大評価（成沢⁽⁹⁾）、あるいは、政党間の農政をめぐる対立を異なる農業政策体系相互の対立と把握せず、かつ政党の党内統制問題の分析欠如から農政上の政党間対立を「熱意の競争」に解消させる見解（宮崎⁽¹⁰⁾）、既成政党の全体的政党配置との関連を欠いた農民党運動の強調（鈴木⁽¹¹⁾）、といった一面性を免れてはいなかった。それ故、本稿は、政治過程論的アプローチをとりつつ、政策過程の全過程、すなわち、政策課題の設定、政策作成、政策決定、政策執行といった「政策循環」の各段階を具体的な考察対象とする。そして、その上で、各段階における、帝国議会下の議会諸政党、天皇制官僚、国家コーポラティブムの利益集団といった戦前日本の特徴的な行為主体の分析がめざされ、とりわけ、それぞれの段階で、政党政治を担う議会政党を中心にして、この三者が如何に関係しあうか、その特徴点の分析に力が注がれることとなる。こうした考察方法によってこそ、一面性を免れつつ、行為主体を政策過程の中に適切に位置づけ、政策過程総体の再編成の特質を明らかにすることができるであろう。

とはいえ、本稿の考察対象は、政策過程にあらわれた行為主体の活動に限定されたものであり、議会政党をはじめ

とする行為主体の活動を規定した、その社会的基盤、階級的対抗、あるいは行為主体の組織的特徴と動員し得る資源、さらにはその活動を枠づける政策アリーナの制度的制約要因や政策過程再編成を促す国際的諸条件などの分析は、それ自体としては捨象されている。したがって、本稿は、そうした諸論点をも含み込んだ一時代の歴史総体の分析的叙述に向かうための、第一歩にすぎないものである。

なお最後に、以上のような限定された課題と視角からではあれ、本稿もまた、近來の日本政治史研究の動向に沿おうとするものである。すなわち、明治憲法に代表される「民主制の構造的制約要因を強調する従來の見解に対して」、「民主制」を担うべき主体の側の内在的検討を重視する^⑫。こうした観点からするならば、政党政治の実現の内に現れた、政策過程再編成の特質を明らかにすることは、同時に、政党政治を定着させ得なかつた議会議会政党の主体的限界を、照射することにほかならない。以下では、こうした課題にそつて、政策過程の再編成の進行とそ特質を略述することにしよう。

一 明治期官僚農政の政策過程

一 近代日本の政策過程は、明治憲法体制下での議會政治の開始とともに、本格的に展開する。その際、明治政府の基本国策が、第一議會における山県首相の「利益線」演説に示されるように、朝鮮半島への軍事的膨張と、それを支える上からの工業化政策におかれていたことは、周知のことであろう。そうした政府の国策を支える、財政収入は、一八八七(明治二〇)年に歳入総額の過半を割つたといえ、なおも農業から徴収される地租が四七・八%と最大のものであった。したがって、農業の振興と農村の安定は、基本国策遂行にとって不可欠の位置を占めていたのである。し

かし、そうした地租徴収は、その過重な負担故に、自由民権運動から初期議会の民党へと至る、地租軽減¹³民力休養の政党運動を惹起するものとなった。

したがって、明治政府の農業政策は、農業振興による直接的な税源涵養とともに、自由民権から民党運動に連なる地租軽減運動に対抗し、それを支持する地主層を政府の側に引き寄せるといふ「政治的」目的をも併せ持っていた。そこで、明治藩閥政府は、「積極的手段」¹⁴農事改良によって、地租軽減に「数倍すべき増穫を」¹⁵農民に収めさせ、国家歳入の主要部分を占める地租を確保しつつ、民党の基盤である地主層を政府の側に取り込もうとしたのである。

こうした基本国策遂行上の税源確保および民党への対抗という政治的意図を秘めて、農業政策は構想され始める。そして、農業政策が体系的の一貫性と政策的継続性をもって、本格的に展開されるのは、いわゆる明治農政¹⁶明治農法普及の過程においてである。この過程は、同時に日本農業近代化の過程に他ならない。そうした日本の近代農法¹⁷明治農法の普及は、法制度的には、以下のような一連の法令をもって行われた。すなわち、農事試験場官制（一八九三年）、害虫駆除予防法、勸業・農工銀行法、河川法（以上一八九六年）、耕地整理法、肥料取締法、農会法、府県農事試験場国庫補助法、民法（以上一八九九年）、産業組合法（一九〇〇年）である。これら法令にもとづく政策展開によって、明治農政は、一九世紀末に、官僚主導の地主農政として一応の成立を見ることになる。以後、明治農政は、日露戦後経営を経て、一九一〇年頃までに、それら諸法の段階的改正を経て確立する。

これら諸法によって実施された明治農法の普及は、「農事改良」と総称された。その内容は、大きく三つの政策的系統に分かれた。まず第一に稲作に関する在来型小農技術を、西洋学理の応用によって克服・発展させたいわゆる「試験場技術」の普及である。すなわち、改良品種の普及、施肥・水管理、種子の塩水選など、試験場において改良された農業技術の普及である。そうした官僚による「農事改良」の普及の受け皿として、系統農会組織が必要とされ、中

中央政府に先だつて地方官によりその整備が着手された。

第二には、そうした農耕技術に対応する土地改良・基盤整備のための耕地整理事業がある。交換分合・区画整理に重点をおいた旧耕地整理法(一八九九年)から、灌漑排水事業Ⅱ乾田化に重点をおく新法(一九一〇年)へと展開する中で、耕地整理事業は、土地生産性重視の試験場技術を十全に發揮せしめるような土地改良事業へと展開した。とりわけ、そうした技術的展開の集大成として、東北を中心とする耕地整理Ⅱ乾田馬耕法の普及が見られた。

そして、第三に、系統農業金融機関の整備である。それは、日本勧業銀行—府県農工銀行—信用組合Ⅱ産業組合の設立として現われた。日本勧業銀行—府県農工銀行は、地主層への不動産抵当による長期資金の貸付を目的として創立されたが、同時に、勸銀—農工銀は、地主主導の耕地整理事業を官僚的に誘導するために、大蔵省預金部資金を原資とする耕地整理組合への低利資金の貸付ルートともなった。また、信用組合Ⅱ産業組合(協同組合)は、対人信用による短期の営農資金を「中産以下」の農民に貸付るものとされ、「中農保護」政策の中心的意義を担わされた。その際、府県農工銀行は、これら信用組合の親銀行たる役割が期待されていた。行政手段として、いまだ補助金行政が本格化しないこの段階では(表1)参照、大蔵省預金部資金↓勸銀↓農工銀↓信用組合という低利資金の供給ルートが、「農事改良」の金融的な行政誘導手段となっていた。

こうした政策が展開したのは、わが国が一八九七年を境に米の輸入国に転じるといふ、食糧供給の逼迫があり、とりわけ日清・日露という対外戦争が、国防的観点からの食糧自給体制整備を志向させたからであった。しかも、プレ総力戦として戦われた日露戦争は、その戦費調達のための膨大な内外債の発行を必要ならしめ、国内的には、戦費調達Ⅱ重税を支える税源涵養のための生産増加、対外的には外債償却のための正貨(金)確保Ⅱ輸入防遏のための食糧自給が求められた。こうした対外膨張という国策遂行を支える国内体制の整備が、生産政策としての農業政策の展開を

要請したのである。さらに、明治末年の「地方改良運動」において、納税組合設立と農事改良奨励が運動化された。こうした税源の確保と農村指導層の政府への統合が、明治農政の形成期から明治末年の明治農政確立期までを貫く政策の基調であった。ここに、明治農政の政治史的特徴を指摘することができよう。

二 それでは、以上のような明治農政は、どのような政策過程を経て、作成・決定・執行されたであろうか。明治農政は、民党の掲げる「民力休養」Ⅱ地租軽減要求およびそこから派生する農業への「政府不干渉論」と対抗した。また政府部内においては欧米農法の導入Ⅱ大農論を退け、

表1 農業関係補助金の推移

年次	一般会計(歳出)に占める農林水産経費の割合%	農業関係経費に占める農業関係補助金の割合%	農業関係費事項別内訳(割合)%			農業関係経費実数(千円)
			生産奨励対策費	農村振興対策費	農業土木費	
1891	1.1	—	—	—	—	157
95	1.4	(5.7)	14.9	—	—	303
99	2.6	15.2	42.6	—	—	909
1903	3.9	25.2	34.3	—	—	1,535
07	2.8	35.9	21.5	—	17.9	2,407
11	2.2	41.5	35.5	—	20.1	2,525
15	2.9	37.5	49.1	—	17.8	2,150
19	10.7	35.5	51.2	2.7	11.2	4,423
23	4.0	35.1	30.3	0.8	17.7	17,072
27	2.9	65.4	20.0	14.6	46.4	22,748
31	3.7	66.9	19.7	13.0	48.2	25,759
35	4.7	76.2	25.5	10.0	48.5	64,651
39	5.0	82.6	34.3	26.2	27.7	160,978
41	6.7	92.5	24.5	49.4	13.2	453,491

坂根嘉弘「わが国の戦前における農業政策の展開過程」山本修編『農業政策の展開と現状』1988年28・29頁より抜粋して作成。尚、1895年の()内の数値は、農林水産経費に占める農林水産補助金の割合を示す。また、内訳は、その他の項目をカットしたため総計100%に満たない。

在来的な小規模経営農業を前提とした勸農政策として展開した。このような形に、政策の課題を明確化し、政策を方向づけ、その基本的概念枠組みを最初に提示したのは、農商務大書記官前田正名(薩摩)であり、彼の編纂にかかると「興業意見」であるとされる。さらに前田の構想を支持したのは、大農論を否定した品川弥二郎(長州)とされている。¹⁵⁾ 政党の要求が、「政府不干渉」、すなわち不作為を求めるものであったから、国家の企図する農業政策の内容それ自体をめぐっては、政治的に争点化されることはなかった。この意味で、政策課題の形成は、政策作成と一体化しつつ、国家官僚制内部で行われた。

こうした方向づけをうけて、具体的な政策展開のための「政策作成」にあたったのが、一つには、駒場農学校を創立直後に卒業し、農業技術者から後に農政官僚へと推転していく、一群の技術官僚であった。大内健、玉利喜造、酒匂常明、高橋昌、沢野淳らは、一八九一年、「農学会調査委員」名にて、『興農論策』を発表し、技術開発のための中央地方の農事試験場の整備、技術普及のための受け皿として系統農会、技術者養成機関としての中央地方の農学校設置などを提言した。これをうけて一八九三年農事試験場官制が公布される。ここから、明治農法の諸技術が生み出されることとなる。さらに、試験場技術と乾田馬耕を基礎とする新しい農業技術体系と不可分な関係にある耕地整理法の立案にあたったのは、ドイツ留学によって、土地区画整理・農業土木技術を学んだ酒匂常明であった。¹⁶⁾

また、農業金融の面でも、専門官僚化した中堅藩閥官僚が政策作成にあたった。日本勧業銀行は、松方正義(薩摩)提出の『財政義』(一八八一年)に示された構想の批判と発展の内に実現した。とりわけ大蔵省顧問お雇外国人ウドウ・エッゲルトの提言のもとに、地方農工銀行の勸銀への連携および品川弥二郎・平田東助ら内務官僚の構想する信用組合・産業組合と地方農工銀行の連携が官僚内部で構想され、勸銀―農工銀―信用組合の金融ルールが一貫した政策体系として打ち出された。¹⁷⁾

このように、明治農政の「政策作成」は、西欧の農学や金融制度に関する知識を有した農業技術官僚や藩閥官僚によって、もっぱら官僚制内部で行われた。そこには、議会政党や他の社会的諸勢力の介入は見られなかったのである。作成された政策は、政策決定に移される。しかし、農事改良¹¹明治農法普及の受け皿となるべき地方農会や単位信用組合の設立を規定する農会法案と信用組合法案とは、第二議会に提出されたものの、審議未了廃案に終わった。これ以後、初期議会においては、農業立法は、一件も成立しなかった。藩閥政府と民党との対立の中で、農業問題の中心的争点は、地主・自作農の土地所有に対する地租の軽減か否かに収斂していたからである。この結果、初期議会においては、産業政策としての農業政策が争点化されることはなく、議会は、農業政策決定の場として機能しなかった。ただ、農学校の整備や農事試験場など官制¹²勅令を以て施行し得るものが議会を経ずして実施に移され、また一部府県の地方官が農会設置などを地方的に先導したにとどまったのである。

こうした状況が変化するのは、日清戦後経営においてである。日清戦後経営は、対露戦争準備のための軍備拡張と、金本位制採用の下での金融制度の近代化および一層の工業開発を目指すものであった。戦後経営の方向をめぐっては、商工立国か農本主義かの論争も惹起されたが、政府は農工並進策を標榜していた。既に一八九六(明治二九)年時には、地租が政府歳入に占める割合は二〇%となっており、税金に占める割合も四九・二%と過半を割っていたが、地租は、なおも最大の税源であり続けていた。したがって、政府は、軍拡と工業化に重点を置きながらも、税源たる農業の発展を欲していた。というのも、政府は、戦後経営における軍備拡張を進めるために地租増徴を必要としていたからである。そこで、第二次伊藤内閣は、政局的対応として、自由党との提携を進めた。自由党もたまた、政策決定に政党が参与する見返りに、民党としての「民力休養」¹³政費軽減要求を撤回し、伊藤との提携を進めた。こうした中で、伊藤内閣蔵相の松方が構想する勸銀—農工銀行法が成立する(表2)【参照】。これは、藩閥政府と議会政党との妥協の第

一步であり、農業利益が政府の構想する金融機関の整備近代化政策に包摂されたことを示していた。

藩閥政治家と議会展党との提携は、第一三議會において、第二次山県内閣の「地租増徴案」に、憲政党（旧自由党）が賛成することで、いつそう進められた。⁽¹⁹⁾「積極政策」＝「実業奨励」を掲げる憲政党は、さらに政府提出の耕地整理法案に賛成し、それを成立させた。くわえて、特徴的なことは、憲政党が、府県農事試験場国庫補助法案、農会法案、肥料取締法案を議員立法として提出し、これらを成立せしめたことである（表3）参照。府県農事試験場の整備も、系統農会組織の整備も、購買肥料の品質管理のための取締法規も、すべて政府官僚により、その必要性が認められ、計画されていたものであった。しかし、政府は、政策作成や大蔵省との調整に手間取り、議会提出を見合わせていた。憲政党は、農事改良による増収の利益を認め、藩閥官僚と提携しつつ、そうした政策を藩閥官僚に代わって、先導的に議會という政策決定の場に持ち込んだのである。憲政党の議員立法は、政府の進める明治農政への積極的追隨・補充の意義を担った。⁽²⁰⁾こうして、第一三議會を大きな転機として、以後、政党は、藩閥官僚の独占していた政策決定に浸透し、政策決定過程における能動的で不可欠な要素となっていく。

こうした政策決定における、政党の意義の増大は、第二次山県内閣から山県閣第一次桂内閣期（一八九八—一九〇五）における議員立法の成立件数、成立率の高さにも示されている（表3）参照。藩閥政権は、提携の見返りに、政党（政友会）の提出する議員立法を、自己の支配する貴族院の関門を開いて成立に導いたのであった。このような提携は、一九一〇年第二次桂内閣の第二六議會における政友会との提携、すなわち政府は地租八厘減と米穀保護関税の引上（百斤一円）を、政友会は官吏増俸二分五厘を相互に承認することによって、農政の上でも、頂点に達したのである。とはいえ、この時期の議員立法の多くは、災害地の地租免除をめぐる特別立法と既存の法律の部分的修正にとどまる改正法律案によって占められていた。したがって、政党による議員立法の活発さが、ただちに新たな農政課題に対する政党

表2 帝国議会における政府提出農業関係法案の推移

年	議会 回数	提出 件数 A	衆院 通過 件数	成立 件数 B	成立率 B/A	成立主要法案（主に新規立法） （ ）内は未成立重要法案
1890 ～1894	1～ 8	5	1	0	0%	（農会法 信用組合法）
1895 ～1904	9～ 21	47	39	38	80.1%	勸銀法 農工銀行法 同補助法 害虫駆除予防法 河川法 森林法 蚕種検査法 関稅定率法 種牡馬検査法 水害地方地租特別処分法 地租条例中改正法 田畑地価修正法 国有林野法 耕地整理法 北海道拓殖銀行法 産業組合法 産牛馬組合法 畜牛結核予防法 地租増徴に関する法律 蚕病予防法
1905 ～1914	22～ 35	40	35	34	85.0%	帝国森林特別會計法 種牝牛検査法 水利組合法 耕地整理法中改正法 蚕糸業法 畜産組合法
1915 ～1924	36～ 50	49	46	45	91.8%	農業倉庫業法 開墾助成法 米穀法 米穀需給調節特別會計法 勸銀・農工銀合併法 家畜伝染病予防法 農会法中改正法 中央卸売市場法 小作調停法 教育改善及農村振興特別基金法 米穀法中改正法
1925 ～1934	51～ 67	68	53	52	76.5%	糸価安定融資補償法 家畜保険法 開墾助成法中改正法 米穀需給調節會計法中改正法（地租条例廃止法 肥料管理法 自作農創設維持助成資金特別會計法）米穀法中改正法 蚕糸業組合法（小作法） 糸価安定融資二法 不動産融資及損失補償法 産業組合中央金庫救済法 米穀統制法 農村負債整理組合法 農業動産信用法 臨時米穀移入調整法（米穀自治管理法 産繭処理統制法 肥料業統制法）
1935 ～1945	68～ 87	88	77	73	83.0%	米穀自治管理法 産繭処理統制法 重要肥料業統制法 糸価安定施設法（農地法） 臨時肥料配給統制法 農地調整法 産業組合自治監査法 農業保険法 臨時農村負債処理法 軍馬資源保護法 種馬統制法 台湾米移出管理特別會計法 酪農業調整法 米穀配給統制法 日本肥料株式会社法 日本輸出農産物株式会社法 農産物検査法 木炭需給調節特別會計法 蚕糸業統制法 農地開発法 木材統制法 食糧管理法 農業団体法 朝鮮食糧管理特別法

衆議院・参議院編『議會制度七十年史 帝国議會議案案件名録』1961年、および「農林水産省関係法律制定改廃一覧」農林水産省百年史編纂委員会編『農林水産省百年史 別巻』1981年所収より作成。

表3 帝国議会における衆議院議員提出農業関係法案の推移

年	議会 回次	提出 件数 A	衆院 通過 件数	成立 件数 B	成立率 B/A	成立法律案(全リスト)
1890 ~1894	1~ 8	25	6	1	4.0%	地租徴収期限改正法
1895 ~1904	9~ 21	67	28	23	34.3%	水害地方地租特別処分法 水害地方地租特別処分法 農会法 特別年限地租増徴に関する法律 府県農事試験場国庫補助法 地租地価に銭位未満端数を生じる時計算に関する法律 肥料取締法 種牡馬検査法中改正法 水害地方地租特別処分法 虫害地租特別処分法 関稅定率法付屬輸入税表中改正法 開墾地開拓地新開地年限継続に関する法律 虫害地租特別処分法 関稅定率法付屬輸入税表中改正法 雹害地地租特別処分法 国有土地森林原野下戻期間に関する法律 地租徴収期限改正法律案中改正法 農工銀行法中改正法 災害地地租延納に関する法律 地租条例中改正法 日本勸業銀行法中改正法 耕地整理法中改正法 農工銀行法中改正法
1905 ~1914	22~ 35	66	35	11	16.7%	災害地方田畑地租免除に関する法律 蚕病予防法中改正法 屠場法 関稅定率法中附屬輸入税表中改正法 水害地方田畑地租免除法中改正法 関稅定率法中附屬輸入税表中改正法 地租条例中改正法 農会法中改正法 森林法中改正法 関稅定率法中付屬輸入税表中改正法 地租条例中改正法
1915 ~1924	36~ 50	42	21	5	11.9%	農工銀行法中改正法 地租条例中改正法 産業組合中央金庫法 産業組合法中改正法 日本勸業銀行法中改正法
1925 ~1934	51~ 67	128	39	6	4.7%	旧價に依り永小作権者が地租額負担を約したる田畑に関する法律 産業組合中央金庫法中改正法 農会法中改正法 耕地整理法中改正法 米穀法中改正法 地租変更免租年期に関する法律中改正法
1935 ~1945	68~ 87	25	5	1	4.0%	戦時森林資源造成法

衆議院・参議院編『議会制度七十年史 帝国議会議案案件名録』1961年、および「農林水産省関係法律制定改廃一覽」農林水産省百年史編纂委員会編『農林水産省百年史 別巻』1981年所収より作成。尚、水害地方地租特別処分法など同名の法律が複数回記載されているのは、数次にわたる議会で、その都度成立したことを示す。

の政策能力を示すものとはいいがたかった。この点は、章を改めて検討することによろう。

さて、決定された政策の執行にあたるべきは、農商務省—府県—郡の技師・技手を含む農林官僚である。そして、その指導の下に、府県—郡市—町村の系統農会組織が、政策執行の受け皿、すなわち、地主に主導された全員加盟制の農民動員組織であると同時に、有給農業技術（指導）員を擁する政策執行の補助的主体として、想定されていた。つまり、「実際の世話は官庁では行届き難く」、そこで、「農会は「官庁と農民の」中間に立ちて有効の働き」を期待されていたのである。とはいえ、系統農会組織も、いまだ町村レベルでは、講演会や品評会の動員組織にとどまり、農事改良の普及・技術指導を直接に行い得るだけの組織に成長してはいなかった。とりわけ、町村レベルの農業技術員の配置は、未だ緒についたばかりであり、伝統農法に固執する地方農民への実地指導によって、明治農法を普及することとはできなかった。²¹ こうした組織的制約故に、知事—郡長—警察官という内務省の行政ルートが、農事改良にも動員されることになる。内務省も農林省ともに山県閥官僚の強い影響力の下にあり、それが両者の政策執行における協調を支えていた。特に、一八九九年、農商務省は、排水・選種・苗代改良などの諸項目につき訓令を府県に発した。それら政府が普及をめざす技術は、害虫駆除予防法の拡張解釈—府県令制定の上に、権力的技術干渉—農事強制として、執行された。²² いわゆる「サーベル農政」である。さらに、肥料、蚕種、米穀検査などの取締行政がそれに加わった。特に、日露戦争直前の、農会に対する「農事改良に関する一四箇条」の論達の実施過程において、「サーベル農政」は、警察権力による農事強制として、全面的全国的に展開されたのである。

さらにまた、内務省（藩閥官僚平田東助内務大臣等）—府県知事—郡長の内務行政ルールとその指導下におかれた農会組織により、産業組合の設置が奨励されていた。対人信用による農業経営資金の貸付（信用組合）と協同購入・販売という流通過程の合理化により、自作農を中心とする「中堅層」—村の中間層の没落阻止と経営安定化を図ることが、

産業組合設置の目的であった。農家経営の安定による税源の涵養、自作農を基盤とする地主主導の明治町村制の安定、極く短期的には産業組合の勤儉貯蓄組合¹⁾納税組合化による納税確保、こうした政策的ねらいが、内務省による農業政策への介入を支えていた。

以上のように、明治農政の執行過程において、藩閥政府は、まず系統農会、続いて産業組合という社会的自治団体によって、政策執行が補充・遂行される必要性をみとめ、法律を作り、それら組織の設置を保護奨励した。政府は、農会や産業組合に対して、法律により独占的な地位を与え、補助金の交付をはじめ政府の保護を与えた。こうした政策を完成させるべく、政府は、日露戦後経営のなかで、帝国農会や産業組合中央会という頂上組織の形成を法認した。もちろん、時の桂内閣は、法的・人的に、中央・地方官僚の会長就任・政府任命による特別議員制度（農会）、あるいは山県閥官僚による中央会役員²⁾の独占（産業組合中央会）によって、それら団体を官僚統制下に繋ぎ止めようとしていた。とはいえ、早くも一九一四（大正三）年に、農会に結集する地主勢力は、農政ロビーともいえるべき中央農政俱樂部を発足させ、圧力活動を一層本格化させてゆく。

以上、明治農政においては、政策課題の設定や政策作成は、もっぱら藩閥官僚や農業技術官僚などにより官僚制内部によって行われたこと、その政策決定は、民党の方針転換³⁾「積極政策」により議員立法をも含めた藩閥政府の勸農政策への積極的補充・追隨の結果として実現したこと、そして、政策執行は、しばしば警察官による権力的強制を伴いつつも、勸業銀行、農会、産業組合といった新たな制度⁴⁾組織の形成・育成にむかったこと、こうした特徴点を確認することができる。こうした明治農政の政策過程の諸特徴は、政党による農政指導が、藩閥官僚の統制下に枠づけられ、いまだ未成熟であることを端的に示していた。しかし、同時に政党の補完的役割の増大、国家コーポラティズム的農業団体の整備、とりわけ頂上組織の設置など、政策過程の変化は現われつつあった。こうした農業政策の政

策過程に大きな変容 \parallel 再編成をもたらしたのが、第一次大戦後の状況である。

二 政党政治と政策過程の再編成

第一次大戦は、わが国の資本主義経済に著しい工業発展をもたらし、都市化を促し、農工間のアンバランスを顕著ならしめた。農業部門は、国民総生産や租税額といった面では、その意義を後退させたものの（一九二〇年に地租は租税収入の一〇％、国家歳入の三・五％まで低下し、国内純生産でも三〇・二％と一九〇〇年に比べ約一〇％比重を低下させた）、米騒動に現れた食糧供給・米価問題や、小作争議の本格的高揚に示された地主——小作関係の動揺、都市市場の展開に対応すべき農村における商品生産など、新たに解決されるべき深刻な問題に直面することとなった。農業政策は、工業発展の基盤としての食糧確保、国際收支均衡のための輸出の大宗 \parallel 養蚕・生糸の奨励、総人口の過半が居住する農村社会の安定という面で、新たに重要な意義を持つに至る。こうして農業政策の分野において、新たな政策課題の登場が招来される。

他方、政党政治の展開においては、米騒動をへて、本格的政党内閣である原政友会内閣（一九一八—一九二一年）による政党政治の成立を見、中間非政党内閣の一時期（加藤友三郎・山本・清浦内閣）（一九二二—一九二四年）を経て、護憲三派内閣（一九二四年）の成立による政党政治の確立へとむかう。この中で、農業政策の政策過程は、政権担当者となった議院の主導的役割にさらされるようになる。政策課題の形成における政党の役割の増大、政策決定における政党内閣の主導的役割などがそれである。さらに、成長する社会的自治団体は、利益集団として圧力活動を活発化させるとともに、その指導者を政府審議会に送り込み、そこを足場として、団体指導者が政策過程において大きな影響力を行

使用することを可能ならしめた。

こうした、新たな農政課題の発生に端を発した農業政策それ自体の内容的変化が、再編成されていく政策過程において、以下のような諸政策として現れた。²⁵⁾ 第一に、米騒動の原因となつた米価暴騰や二〇年代末の米価暴落といった、米に代表される農産物の乱高下への対応として、農業倉庫業法(一九一七年)、開墾助成法(一九一九年)、朝鮮産米増殖計画(一九二〇年追加予算、更新計画一九二六年予算)、および米穀法(一九二二年)と数次にわたる同法改正法律案(一九二五、三一、三二年)、以上に示された農産物価格維持政策が、新たに登場した。第二に、小作争議の本格的な高揚に直面して、小作調停法(一九二四年)、自作農創設維持補助規則(一九二五年)、未成立に終わったが、小作法(一九三二年審議未了廃案)といった一連の小作立法²⁶⁾農地立法が現れた。そして第三に、農民的小商品生産の展開に対応する農民の組織化²⁷⁾農業・農民団体の育成策が、農会法の全面改正(一九二二年)、産業組合中央金庫法(一九二三年)や中央卸売市場法(同年)、あるいは肥料管理法案(一九二九年審議未了廃案)などの新規立法として現れた。特に、産業組合への保護奨励政策がこうした一連の政策を通じて顕著に現れた。

また、こうした政策の立案執行にかかわる政府官僚の機構にも変化が生じた。農林省独立(商工省との分離改組一九二六年官制)である。これは、工業発展にともない、商工業利益と農業利益の対立が顕在化する中で、農業利益の後見者として、独立官庁の設置が求められたことによる。こうした農業政策をめぐる政策過程の制度的変化を含みつつ、新たな諸法案²⁸⁾諸政策の成立・執行過程をとおして、政策過程の再編成が進行する。

1 政策課題の設定における政党と審議会・利益集団

一 政策過程の冒頭に位置する政策課題の設定とは、新たな問題の発生をうけて、政策的対応が要求され、やがてそれが社会的に認知され、政治・政策主体により政策争点化されるという前段階から、ついには、その政策争点が、作成・決定・実施されるべき政策課題として、政治・政策主体により確定されるまでの段階をいう。²⁶ 前述のように、明治農政段階では、この過程は、政府官僚が独占するところであつたが、第一次大戦後の政党政治の展開の中で、著しく変容し、再編成される。この変容は、農林官僚、政党（政治家）、利益集団の相互関係が、政党の主導性を強めつつ、政府審議会をめぐつて展開するという特徴的な姿を現すのである。

さて、本章冒頭で述べた農業問題の発生は、その問題への政治的行政的対応による解決、すなわち新たな農業政策の策定と執行を求める種々の要求となり、政策過程への入力となつてあらわれた。そうした要求を集約し政策過程に投入する第一の主体が、農村諸団体（利益諸集団）であつた。帝国農会、産業組合中央会、その他の諸団体（大日本米穀会、蚕糸業同業組合中央会など）は、毎年一回定期大会を開催するのを常とし、大会には、農商務省（農林省）からの諮問や、同省に対する答申や建議が採択され、農政運動の要求集約の場となつていた。上述の諸法案・諸政策は、そのほとんど全てが、帝国農会をはじめとする諸利益集団によつて「建議」という形態において、政府に要求されたものである。²⁷ そうした要求を見なかつたものは、開墾助成法と植民地産米増殖計画および卸売市場法を数えるにすぎない。

とはいえ、政策の予備的開発、政策レパトリーの予備的準備という点では、農林官僚もいまだ主導的役割を果た

している。中央卸売市場法や、とりわけ小作法立案準備に始まる一連の土地立法などは、諸団体の「建議」などを通じて要求に先行して、行政官庁内部における自発的判断に基づいて立法準備作業が開始されている。その準備過程において、農林省から帝国農会や政府審議会に当該政策につき諮問がなされた。こうした諸政策の準備という点では、農林官僚石黒忠篤の先見性・主導性が顕著である。一九二〇年代の農政を「石黒農政」と総称しようという見解は、過大ではあれその点を評価したものといえる。

とはいえ、「政策課題の設定」なるものが、そもそも、作成・決定・執行されるべき政策の優先順位の設定であり、諸政策課題の中から直ちに政策立案・決定・執行に移されるべき政策の政治的絞り込みであるとするならば、原敬内閣の成立を契機として、政策過程における議会議会政党的動向が、いよいよ主導性をもつことになる。この点は、まず、政党政治家原敬が食糧政策において指導性を顕著に現わした。原内閣は、米騒動により退陣した藩閥寺内内閣の後を襲った。したがって、同内閣にとっては、米価安定は最大の重要国策となった。そこで原敬は、開墾助成法案、常平倉米穀法案、米麦混食の普及という政策体系を自ら構想し、農林官僚にそれを提示し、さらに政府審議会をも操作しながら、農林官僚にその具体的政策作成をせまったのであった。⁽²⁸⁾

しかし、原敬没後、非政党中間内閣期においては、政党政治家による農業政策に対する指導性は、いったん後退する。政策課題の設定に対して示された原内閣の指導性は、いまだ原の個人的資質に依存するものだったといえよう。したがって、中間内閣期の議会諸政党は、十分な政策的方向性の提示もなく、諸団体の「建議」などを踏まえた解決すべき問題の提起、あるいは総花的羅列的な問題の列挙を議会において行うにとどまった。第四六議会(一九二二年一月召集)から第四九議会(一九二四年六月召集)にいたる「農村振興二関スル建議」がこれに該当する。特徴的なのは、こうした建議が、列挙ないし提示された政策の、絞り込みと具体化を行うため、「調査会」政府審議会の設置を

要求していたことである。例えば、第四六議会の「農村振興ニ関スル建議」は、議党内諸政党の政策要求を十五項目にわたり総花的に列挙し、全会一致可決していた。そして、同建議は、列挙した項目の具体化を図るために、「臨時調査会ヲ設ケ根本的及応急的ノ政策ヲ調査」し、「対策ヲ立テ其ノ実行」を求めていたのである。²⁹⁾ 政策課題の設定を政府審議會の調査に、つまり外注に委ねるといふ迂回方法をとる点において、この時期の政党の政策能力は、いまだ成熟したものではなかつた。

したがって、「政策課題の設定」という点で、重要な役割を演じたのは、おうおうにして、政府審議會であつた。例えば、「米価調節ニ関スル建議」の結果設置された米価調節調査会において、農業倉庫の設置と在庫米への低利資金融資が答申され、政策が方向づけられた。「農村振興ニ関スル建議」をうけて設置された帝国經濟會議農業部では、農務省独立・農村減税・米穀法改正が答申された。また、同建議が要求した「小作制度確立」の調査研究に応じる小作調査会では、自作農創設維持施設および小作法制定が答申された。これら審議會は、米価調節調査会を除いて中間内閣期から護憲三派内閣に至る時期に設置され、同時期の政策課題の設定の場として機能した審議會であつた。そして、それら内閣によって、答申された政策課題の多くは、答申後直ちに政策の作成が進められ、護憲三派内閣によって、順次政策決定され執行に移された。まさに、この時期においては、政府審議會を中心に、「政策課題の設定」が行われたのである。

二 こうした政府審議會の機能のうちに、再編成された政策過程の一つの特徴を見いだすことができる。しかも、それら審議會における審議過程においても、一定の特徴を指摘することができる。それは、矢作栄蔵(一八七二—一九三三年、帝国農會副会長→会長)や志村源太郎(一八六七—一九三〇年、産業組合中央會副会長→会長)の、審議會の運営や

表4 農業関係審議会一覽

審議会名	設立・消滅年	内閣	諮問事項	答申作成者・委員	答申	政策実施
米価調節調査会	1915年勅179 1916年勅223	大隈2	米価調節策	志村小委員会委員長 矢作など9名	恒久策としての低利資金供給・米穀倉庫	農業倉庫業法1917年
経済調査会	1916年勅116 1917年勅219	大隈2 寺内	関税問題		米穀関税の預置	
臨時国民経済調査会	1918年勅347 1919年勅331	原	米価問題	農林省「米価調節要綱」 (原, 同案を撤回)	調査会廃止により答申なし	
臨時財政経済調査会	1919年勅331 1921年勅90	原 清浦	食糧充てん増本方策 原=常平倉案提示	矢作・佐野・大塚ら9名	常平倉案	米穀法1921年
小作制度調査委員会	1920年農省令 1923年	原 加藤友	「小作法石里幹事案」 「小作調停法草案」	農林官僚(石里の1ニシツ) 農林・司法官僚	「小作調停法草案要綱」	小作調停法1923年
小作制度調査会	1923年勅218 1924年勅90	加藤友 清浦	「小作調停法案」 「自作農地創設要綱」	農林官僚(加藤友内閣) 農林官僚(清浦内閣)	「同法案」制定 「同要綱」に基づく実施	小作調停法1924年 自作農地創設維持補助規則1926年
帝國経済会議	1924年勅70 1924年勅280	清浦 加藤高	農村振興案 小作問題(審議未了)	矢作・桑田・道家 志村委員長	農務省独立・農家負担軽減・ 米穀法改正	農林省官制1925年 自作農地租免除1926年 米穀法改正1925年
小作調査会	1926年勅135 1932年	若槻 田中 浜口	小作問題 「自作農地法案」 小作法の整備	志村・矢作・末広 農林官僚(田中内閣) 農林官僚(浜口内閣)	「小作法要綱」 「自作農地創設要綱」の実施 「小作法要綱」確認	小作法案1931年 自作農地創設維持補助特別会計法案1929年 小作法案1931年
人口食糧問題調査会	1927年勅222 1930年勅72	田中 浜口	食糧人口問題対策	矢作・稲垣	米穀需約調節特別会計の増額 肥料政策確立・自作農創設	米穀需約調節特別会計法改正1929年 肥料管理法1929年 自作農創設維持補助特別会計法案1929年
肥料調査委員会	1927年農省令 1930年	田中 浜口	肥料政策の確立	(矢及会案)矢作・安藤 (第二次農政案)志村等 矢作等9名へ石黒「率 勢米価案」提示	化学肥料製造助成・肥料国家管理 産産組合による肥料価格改善 率勢米価による最高最低価格 設定	肥料管理法1930年 肥料供給改善助成規則1930年 米穀法改正1931年
米穀調査会	1929年勅127 1932年勅47	田中 大隈	米穀需給面格調節			米穀法改正1931年

米価調節調査会については、米価調節調査会「米価調節調査会終事録」第一回・第二回1916年、同「諮問事項特別委員會議事速記録」同年。経済調査会については、原田三喜雄編「第一次大戦期通商産業資料集 第二巻」1967年所収の議事録。臨時国民経済調査会・臨時財政経済調査会・帝國経済会議については、山本義彦編「第一次大戦後経済・社会政策資料集 第二巻」および「同 第五巻」所収の決議録・議事録等。小作制度調査会・小作制度調査会・小作制度調査会については、同「食糧部会議集成編纂委員会編『農地制度資料集成 第三巻～第六巻』1970年所収の各調査会議事録等。人口食糧問題調査会については、同会「第二回総会議事録」、同「食糧部会議事録」、同「第一回食糧部会議記録」、同「食糧部第一(農政)特別委員會議事録(いずれも国立公文書館所蔵)。肥料調査会については、同会「肥料調査会議事録(第一巻)」1938年。米穀調査会については、「米穀調査会議事録」第一巻～第三巻。以上から作成。
尚、大隈2は第二次大隈内閣を示す。また、政策実施の項の中で「案」とつくものは、未成立に終わったことを示す。

答申作成における指導性である。第一次大戦時以降に設置された審議会のほとんど全てに、矢作や志村は名を連ねている（表4【参照】）。そして、彼らが、答申案作成の起草委員となり、「政策課題の設定」という点で、決定的な影響力を行使した。彼らは、帝国経済会議や小作調査会、人口食糧問題調査会などで、農林官僚の主張を退けて、答申案作成を行っている。矢作が「私設農商務省役人」、志村が「私設農林大臣」と称される所以である。³⁰⁾

彼等が活躍の場とした審議會は、通例、三十名から六十名の委員からなり、その際、委員の人員構成は、三分の一が貴衆両院の議員、次の三分の一が学識経験者（帝大教授等の学者、財界人、農業団体指導者）、残りの三分の一が所管大臣や関係省庁の次官・局長などの官僚からなる、というものであった。こうした委員構成をとるのは、一つには、日露戦後経営を論じた生産調査会など、全体経済・社会政策を論じた諸審議會の先例に倣ったものと考えられるが、他方では、政策課題をめぐるコンセンサスが未だ形成され得ない状況の下では、衆院の政党勢力や貴族院、農業利益と並ぶ商工金融利益、あるいは大蔵をはじめとする各省などの、幅広い利益要求を反映させつつ慎重に審議したとの体裁をとる必要があったからだと考えられる。それ故、そうした委員構成をとる審議會は、限定されたものとはいえず多元主義的な利益表出の場とならざるを得ない。³¹⁾ 銀行や工業資本家の金融・工業利益、あるいはこれらと協調する大蔵・商工省に対して、農業利益と農林省は、審議會の運営と原案作成を通じて、主導権を握り、自己の組織利益を擁護しようとする。

審議會は、開会時と答申決定時の二回は全委員からなる総会を開くものの、実質審議は十名内外の特別委員会で専ら行われ、さらに答申原案の作成は数名からなる小委員会に委ねられることとなる。そうした、特別委員会や小委員会での審議を主導したのが、矢作や志村にはかならない。特別委員会での論争を主導し、小委員会での原案作成を通じて、審議會全体の方向性を誘導するのである。³²⁾

この点、既に、農林官僚は、政策過程においてその比重を増しつつあった議会政党の政策的意図を超えて、独自に政策課題の設定を行うことは、困難となりつつあった。例えば、小作法制定に向けての農林官僚石黒忠篤の突出、すなわち耕作権優位という急進的内容をもつ小作法の制定の企図(小作法石黒幹事試案)は、政党员たる大臣、省内(次官・局長ら幹部)や審議会内での彼自身の孤立を招き、挫折を余儀なくさせられた⁽³³⁾。農林官僚は、矢作や志村への間接的な影響力行使を通じて、可能な限り自己の意図にそった政策課題の設定が行われるようはからねばならなくなっていた。

さらにまた、矢作や志村が主導性を発揮し得たのは、もとより、彼等が系統農会や産業組合といった、農業団体の指導者だったからである。しかも、それら団体は、厳しい官僚統制や政府補助金への依存のもとにおかれていたにもかかわらず、系統農会は、原敬の農会縦断政策以来政友会を中心に幹部への衆議院議員の組織的浸透を招き、また、産業組合も、山県閥官僚平田東助や彼の傘下にあった農林官僚OBを抱えることで、農林省に対する一定の独自性を獲得し始めていた。さらにまた、矢作は、帝国大学の法科および農科大学教授としての学問的権威と政策立案に与り得る専門的知識を有していた。志村は、後に内大臣となる平田の厚い信任や三菱財閥の一員としての政財界における幅広く太い人脈、そうした人脈を背後に持つ前勸銀総裁としての大蔵省への影響力、とりわけ農業向け低利資金の引き出しという点で、農林省にとつては貴重な存在であった。彼らは、農業団体の指導者であることに加えて、そうした指導性を発揮するための、個人的リソースを所有していたのである。しかも、系統農会にせよ、産業組合にせよ、下からの民主的な代表選出を経て、団体の長を任命するという組織内部の民主的統制が欠如していた。ここに、政府任命の特別評議員として帝国農会に参加した矢作や、藩閥官僚平田により指名された志村が、農業団体をバックにしながらも、組織に対する主体性を維持し、団体の狭い組織利益に拘束されることなく、独自の行動をとり得ることが

可能となつていたのである。したがつて、矢作や志村は、大樫としては農林官僚と協調しつつも、ある場合には彼等と対立して、あるいはまた、他産業の利益や他の省の利益を考慮しつつも、農業利益の追求を、独自の立場からはかることが出来たのである。

その際、矢作には地主的農業利益の重視、志村には金融・工業利益との協調を図りつつ自作農の保護を重視するという政策的指向の違いが見られたが、彼等は、大樫としての農業・農林省益の保護で志向性を共有しうる存在であり、彼らに依存してこそ、農林官僚は、部分的にはあれ、政党に対抗するすべを見つけることができた。

以上、要するに、政策課題の設定における議会議会政党の影響力の拡大にもかかわらず、中間内閣期段階での、政党のもつ政策能力における未熟性が、政党の建議に衆議院の決議に基づく政府審議会の設置を必要とした。そうした審議会の設置は、農林官僚の主導性の後退の端的な表現であつた。しかも、政党の建議に現れた政策要求の枠内において、有力な個人的リソースをもつ農業団体指導者に、「政策課題の設定」に大きな影響力を行使する可能性を与えたのである。

三 だが、諸政党は、護憲三派内閣を成立させ、政党政治を確立するや、審議會答申をもとに作成された諸政策を、議会における政策決定に移すようになった。この中間内閣から護憲三派内閣に至る時期に、諸審議會において開発された政策は、議会議会政党の政策レパートリーとして、政党の側に政策のストックを作りだした。また政党内閣による統治経験は、行政が動員し得る政策手段についての知識を、政党政治家が身につけることを可能ならしめた。この点では、第一次若槻内閣から、犬養内閣に至る政党内閣において、農林大臣は、（憲政会→民政党）で町田忠治、政友会では山本悌二郎と、この二人で一貫しており、政策的継続性が、人的にも確保されていた。その結果、政党は、政策

の基本概念Ⅱ政策の骨子にまで踏み込んで、政策課題の設定における主導性を確保するようになる。

この結果、若槻憲政党内閣(一九二六—一九二七年)を経て、田中政友会内閣(一九二七—一九二九年)の成立時点において、政党による政策課題の設定が全面的に行われるようになった。田中内閣は、山本農相の下で、肥料国家管理、自作農創設の本格的拡大、米穀法の積極的発動による米価維持という政策課題を設定し、一つの政策体系として提示した。これに対して、浜口民政党内閣(一九二九—一九三二年)は、産業組合による肥料配給の改善、小作法による小作調停体制の強化、米穀法改正による最高最低米価の設定という政策課題を設定し、一つの政策体系として提示した。

こうして、政党による政策課題の設定が行われるようになると、原敬の米穀法制定における臨時財政経済調査会の人選における作為と審議過程の操作に示されたような、政党による審議会の操作が始まる。田中内閣下の肥料調査会、人口食糧問題調査会、小作調査会、浜口内閣下の肥料調査会、社会政策審議会、米穀調査会は、政府・政権与党が意図した政策の実施を答申した。この段階では、もはや、審議会は、政策の早期実施を求める世論に配慮した慎重審議を口実とする時間稼ぎの場であり、政府与党案の正当化を行う場に変質していた。⁽³⁾

審議会や農林官僚が開発した諸政策のどれを取り上げ、決定・執行に移すか、すなわち政策課題の設定は、政党による政策レパートリーの確保によって、今や政党が握るに至った。その下では、農林官僚も審議会も、政党の政策意図の下に従属するに至ったのである。

こうした政党の政策課題設定における主導的影響力の確保はまた、利益集団に、新たな影響力行使の可能性を与えるものとなった。すなわち、利益集団による大衆動員Ⅱ示威行動と、そこに示された農民票の動員力による、政党幹部や平議員への圧力である。とりわけ、政党政治確立が男子普通選挙法(一九二四年)の成立を伴ったため、政党は、そうした圧力に対して敏感にならざるを得なかった。帝国農会は、農政運動への動員力に加え、組織内に多くの政友

会議員を抱えることで、政友会田中内閣に、強い影響力を行使した。田中内閣の政策体系の内、米価維持政策と自作農創設政策とは、帝国農会が強く要求したものであった。政友会による政策課題の設定は、利益集団の利益要求を色濃く反映するものとなっていた。他方、農会に十分な足場をもたなかった民政党は、産業組合の指導者志村源太郎に、依存を深めた。民政党が設定した政策課題は、肥料配給改善も小作法も米穀法改正も、志村源太郎のイニシアチブのもとに開発され、民政党の政策レパートリーとして、同党にストックされていたものであった。これもまた政党の利益集団との密接化のあらわれに他ならなかった。

このように政党政治の確立は、利益集団の利益要求を、政策課題の設定において無視し難いものとした。利益集団に媒介された社会的利益の表出は、政党に向けられ、政党はそれを集約すべきものとなった。この点に、政党政治確立期の、政策過程再編成における、今一つの特徴を指摘することができる。

2 政策作成における政党と官僚

一 政策課題の設定過程における、政策の基本的方針や政策骨子の提示を承けて、具体的な政策原案の作成に入る段階が、政策作成の過程である。具体的な政策原案とは、ここでは、省令規則といった下位の法令をも含んだ法律案を念頭においている。したがって、提示された政策の基本方針や政策骨子にそって、最終的に議会提出法律案として完成されるまでの過程が、政策作成の過程と考えられる。この政策作成の過程は、一般に、近代国家の中で行政国家化が進行して以降、洋の東西を問わず、専門的知識と立法技術を兼ね備えた国家官僚によって、もっぱら担われるか、補佐されるようになるのが通例である。

そうした政策作成に当たる官僚においても、政党政治の成立により人的変化が見られた。農林官僚は、人的に平田東助ら長州山縣閥の強い影響下に長らくおかれていた。しかし、原政友会内閣は、一九二〇年岡本英太郎(大阪平民帝大卒明治三一年入省)を農務局長に任命し、道家斉(岡山県土族東京外国語学校卒明治一七年入省)を同ポストから追うことで、山縣閥の影響力を最終的に排除した。これ以降、非藩閥帝大卒の専門官僚によって農林省の政策作成は担われることになる。特に、前述した石黒忠篤(東京出身華族帝大卒明治四一年入省)や、小平権一(諏訪藩土族帝大卒大正三年入省)らの「新官僚」が、その中心を担った。

そして、政党政治確立以降では、小作調停法、小作法案、肥料管理法案、自作農地法案(自作農創設維持助資金特別会計法一九二九年)、米穀法、米穀法二次改正などが、政党大臣や内閣によって承認され、それら官僚によって法律案が作成された。その上で、法律案は、前述のようにその意義に於いて変質した政府審議会の審議に委ねられた。審議会は、この段階では、農林官僚の政策原案に対するスクリーニングの場となっていた。さらに、政党内閣と農林官僚は、審議会委員に原案を支持させ、さらに、ある場合には時間稼ぎに都合なように議事日程を操作するといった、強引な運営も行った。もとより、そうした運営は、審議会委員の人選を、事前に党派的に行うことにより可能となっていたのである。

こうして、政党政治の成立により、政策作成は、帝大卒の非藩閥専門官僚によって専ら担われるようになった。そして、政党政治の確立を経て、時の政権政党的選好する政策課題の枠内において、それら専門官僚は、政策作成にあたるようになり、同時に、審議会の位置づけも変化した。技術的側面での、政策作成における専門官僚の優位性を前提とするならば、政党内閣による政策過程の再編成は、政策課題の設定と政策決定において、如何に政党が主導性を発揮し得るかが問題となっていた。

二 ところで、官僚機構に政策作成を依存することのできる政府与党に対し、官僚機構を利用できない野党は、法案との争点化のために、ある場合には、議員立法を政策決定過程に投入する。そうした官僚機構に足場をもたない野党の議員立法活動は、議会議院独自の政策能力の成熟度合いを反映するであろう。政党が、政策作成においても十分な能力をもつとすれば、野党として活発な議員立法活動を展開し、議員立法は政策作成の前提となる政策課題の設定においても一層十分な能力を持ち、政策過程全般に対する指導性をより確実なものにできるであろう。こうした観点から、以下では、対象とする時期をやや広げて、農業政策をめぐる議員立法の推移を概観することにしよう。

さて、議員立法の提出件数は、三つの増大期を持つ。第一に、日清・日露戦後経営の時期、第二に、第四六議会（一九二二年二月召集）から政党政治確立へ至る大正末期、そして第三に昭和恐慌期である。そのうち、成立した議員立法を見ると、成立数・成立比率ともに、第一期が最も多くなっている。これについては、すでに第一章で述べたように、議員立法が、藩閥政府の進める農政への積極的加担という性格をもち、政府との提携の内に実現したという点が大きい。

第二期では、成立を見た議員立法は、既成の法律の一部改正案を別にすれば、政友会提案の産業組合中央金庫法を数えるにすぎない（以上【表3】参照）。しかも、この法案自体は、産業組合中央会の作成による素案と大蔵省内で作成されていた法案の、大蔵省案よりの折衷案であり、政党独自の作成にかかるものではなかった。この時期、二大政党は、既にそれぞれ政務調査会を設置していた。しかし、政党の政務調査会は議会休会中や議会開会中に政府提出案への意見を聴集し、賛否・修正等の態度を決定する他、議会閉会中においては選挙向け政策スローガンを作成する場であった⁽³⁵⁾。また、地方名望家の院内政党にとどまる当時の政党のありようからすれば、政策作成にあたる政策スタッフは存在していなかった。したがって、それは、政策課題の設定においては、一定の影響力を行使したものの、政策作

成の場としては十分に機能しなかった。政府官僚や審議会の開発した政策諸案がストックとして、政党の側に蓄積され、その政党による独自修正という形態において、初めて政党は、実効的な政策提案能力を獲得するに至ったといえよう。

ただし、第二期においては、衆院内小会派の革新倶楽部所属議員が、積極的な議員立法の提出を行っている。農業組合法や小作保険法に代表される一連の法案である。同派が、党議拘束を否定する議員の集まりであることが、農業問題に比較的革新的な立場から関心を寄せる農政議員をして、こうした立法に向かわせたのである。しかし、それら法案は、むしろ法案要項とでもいうべきもので、その実現可能性や実効性、すなわち、予算的裏付けや政策執行のための物的無件を無視するものであった。ここに、革新倶楽部所属議員による議員立法活動の政策的限界性を見てとることができる。

そして、第三期になると、五・一五事件以後、政権の座から滑り落ちた政党による農業恐慌への対応として、多数の議員立法が提出されるにいたる。この期の議員立法は、ほとんどまったく成立を見なかったが、その中には、政友会の負債整理金庫法案のように、政府提出法案と対決し、政府提出法案を議員立法の内容にそって大幅修正するという議会活動も見られた。政党政治による政党の統治経験は、政党政治崩壊後においても、なお、政党の政策能力の向上を促したといえる。また、この時期になつてはじめて、男子普選実施以後、議会への進出を果たした無産政党が、議員立法を開始する。しかし、無産政党(全国労農大衆党、社会民衆党)の議員立法は、農政分野でのその中心をなす「小作法案」が、かつての「小作法石黒幹事試案」の内容を出るものではなかった。⁽³⁶⁾ 社民勢力の政策能力もまた、石黒ら新官僚の政策的遺産に依存するものであった。この点、後の社民勢力の軍部・革新官僚への政策的依存を示唆するものといえよう。

結局、総じていえば、政党の政策能力は、全体として、審議会や政府官僚による政策の開発と政策の作成に依存するものであった。それだけに、政友（憲政）民政の二大政党は、議員立法による政策実現よりも、政権獲得による国家官僚機構の掌握と議会で多数獲得を重視し、自内閣による政策実現をめざしたのである。

3 政策決定における政党と内閣

一 政策作成を経て、原案の完成を見た政策は、政策決定者によって、原案の採用、修正ないし否定の決裁がなされる。これが政策決定の過程である。ここで本稿がいう政策決定者とは、内閣と議会である。通例、わが国の政策決定過程は、閣議決定を経た法律案が議会に提出され、衆・貴両院の審議と議決を経るといふものである。もちろん、この過程もまた政党政治によって再編成される。

政党政治の確立とは、議会政党の党首が首相となり、政党（党首）間で政権交替が行われる慣行の定着をいう。これは、従来への如く議会政党が、衆議院を支配することに加えて、かつて藩閥政治家が独占していた内閣をも、議会政党が継続的に掌握したことを意味している。したがって、政党政治による政策決定過程再編成の最大の特質は、政党が、政府法案の閣議決定権を新たに掌握し、議会への閣法提出権を握ったことにある。

また、議院内閣制のノーマルな姿は、政権与党が衆議院において多数派を構成するものであるから、内閣を掌握した政党は、同時に法案通過成立に必要な議会多数をも掌握する。分立した二権（行政と立法）は、政党の下に一元的に統合・調整され、内閣提出法案の衆議院通過は、一応確実となる。政党によって、円滑な政策決定過程が、制度的には確保される。だが、現実の戦前期日本の議会政党は、はたしてこのような理想的な政策決定を行い得たであろうか。

この点では、内閣や議会多数を掌握する政権与党は、利益集団による圧力活動や野党の攻撃にさらされ、そうした圧力に呼応する党内の不满派の発生やその造反をも経験する。党内対立が拡大すれば、内閣や党内の分裂を生じるかもしれない。したがって、その際、政党リーダーは、首相として内閣を統一するとともに、総裁として政党を統制し、これを通じて、内閣と議会の一元的政策決定を指導することが求められる。もし、政党指導者の内閣や政党に対する統制力が機能不全に陥るならば、政党内閣は、政策の決定に失敗するか、あるいは、政党の政策が著しい変質を蒙り、その合理性や実効性が損なわれることを甘受しなければならない。ここに、政策決定過程における、政党指導者のリーダーシップの重要性が示される。

しかも、帝国議会においては、華族・勅撰議員、すなわち特権勢力・保守的官僚勢力を中心とする貴族院が、衆議院と同等の権能を有して、法案成立の前に立ちはだかっている。原敬の貴族院縦断政策以来、藩閥官僚の貴族院支配は後退し、その政党化が進行するが、原敬没後、それも頓挫する。その結果、貴族院は、政友、憲政（↓民政党）の確固たる黨員・支持者を二つの焦点として、その間で、時々の政権に日和見的に追従しつつもなお特権的独立を享受しようとする流動化した多数から構成されるものとなつていった。²⁸したがって、政策決定＝法案成立は、いつにかかつて、衆議院あるいは議会政党・政党内閣の法案成立にむけた一貫した努力と、貴族院内での法案毎の多数派形成を可能にする十分な会期上の日程的余裕が必要であつた。この点からもまた、議会政党指導者の法案成立＝政策決定への強力なリーダーシップ、とりわけ当該法案の早期・円滑な衆議院通過を可能にするような、指導性が求められることとなる。

さて、以下では、原内閣や、田中、浜口内閣期におけるいくつかの政策事例に即して、政策決定過程にあらわれた議会政党の政策決定活動を、上述の諸論点に照らして検討することとしよう。

二 まず、政党内における党内統制のあり方を全般的に示す事例として、勸銀農工銀行合併法(一九二二年)を取り上げる。⁽³⁹⁾

同法は、資金力の弱小な各府県農工銀行を日本勸業銀行に任意合併させ、農工銀の中間利子を排除しつつ勸銀からより低利の資金を直接に地方に貸し出すとするものであった。同法は、原内閣の政府提出法律案として第四四議會(一九二〇年二月召集)に提出された。帝国農会などは、合併により、農業資金が都市市街地貸付に回るとして同法に反対した。また地方農工銀行の中にも自行の存続が脅かされるとして、同法に対して反対を掲げるものもあつた。それ故、政友会内の議員にも、帝国農会や地元農工銀行の反対をうけて、同法制定に反対する動きがあつた。しかし、そうした動きは、原(首相)・高橋(蔵相)・山本(農商務相)ら政友会幹部により、強力に押さえこまれ、与党政友会は、当然ながら同法案の賛成に回つた。

他方、野党憲政会は、加藤総裁以下、若槻・浜口ら幹部も同法を支持してゐた。大蔵官僚OBである若槻や浜口には、農業金融の合理化という点で、同法の政策的合理性はあきらかであつた。しかし、憲政会内の議員総会では異論が続出し、特に合併に反対する農工銀行を地元を抱える議員の反対は強硬で、結局、「党議は自由」⁽⁴⁰⁾とされた。憲政会内部の不統制を指摘できよう。もとより、憲政会は野党であり、当時の与党政友会の圧倒的多数を考えれば、法案の成立は確実である。憲政会幹部としては、野党としての気楽さ故に、党内の統制を放棄したものといえよう。

野党が党議拘束を断念するほどの、利害対立をはらんだ法案であつても、与党の党内統制が確保されれば、法案の成立は可能となることを、この事例は示してゐた。

三 そこでさらに、政府の政策原案が、総理総裁の強力なリーダーシップにより作成され政策決定過程に持ち込まれ

たにもかかわらず、政党内部の平議員の抵抗により、著しい変質を蒙った事例として、原内閣の開墾助成法(一九九一年)を取り上げる⁽⁴⁾。

原内閣は、首相原の強力なリーダーシップと政党内統制力において際立っていた。首相原は、内閣と農林官僚を鞭撻し、組閣直後の議会に開墾助成法を提出した。同法は、原の発案に基づき、五十町歩以上の大規模開墾に政府助成金を支出し、開墾・干拓による耕地の増加による食糧増産を図ろうというものであった。その際、原は、同法の実行にあたっては、政府による八%の株式配当保証(会社利益が八%配当を行うにたらぬ場合政府が不足配当原資を補填)の下に渋沢栄一ら大資本家の資金出資に依拠して帝国開墾株式会社を設立し、これを開墾助成法による開墾事業の実質的な担い手とすることを意図していた。原は、法案成立に先立って、財界人六十余名を官邸に招き、開墾会社設立への協力要請を行うなど、開墾会社による大規模開墾の推進を目指した。

しかし、政友会内の農政議員たちは、政友会内の政務調査会と議会の予算委員会との「聯合協議会」に結集し、助成の対象を「五十町歩以上」から「五反歩又は一町歩以上」へと大幅に引き下げるよう主張した。一種のランクアンドファイアの造反である。それは、野党の憲政会や国民党が、同案を「大農保護」として非難し、一町歩ないし五町歩の中小地主による小規模開墾も助成の対象にするよう主張していたことに、対抗するためである。政友会の議員たちもまた選挙を考えれば、地方の中小地主の支持を失いたくなかったと考えられる。

これに対して原は、同法を「五町歩以上」と修正し、党内農政議員の要求に譲歩を示した。しかし、原は、既定方針どおり、帝国開墾株式会社設立を目指し、同社への助成金支出を内容とする追加予算案を提出した。あくまでも、開墾助成法による開墾事業をもっぱら同社に請け負わすことで、五十町歩以上の大規模開墾を中心に同法の運用・執行を行おうとしていたのである。いわば、名を捨てて実をとる巻き返しであった。同予算追加案は、野党の反対を押し

し切つて衆議院を通過するものの、その通過は、野党の抵抗の結果、会期末近くとなつた。その結果、貴族院においては、大資本家への特権的保護に反対を唱える憲政会系議員とそれに同調する多数議員により、同社への助成金は、削除されてしまつた。

結局、政策課題の提示から政策立案に至るまでの原敬のリーダーシップにもかかわらず、政友会内農政議員への讓歩と貴族院による帝國開墾株式会社関係予算の否定により、原の一大開墾会社による大規模開墾の推進というオリジナルな政策構想は、根幹部分で挫折してしまつた。選挙区事情、すなわち広範な中小地主を選挙地盤とする個々の政黨員の政策的選好と、原による貴族院操縦の限界が、原のリーダーシップの貫徹を阻んだといえよう。この結果、開墾助成法は、野党の憲政会や国民党が要求していたような、中小地主による小規模開墾への補助金散布政策へと、政策的に完全に変質してしまつた。かくして、大規模開墾による迅速な食糧増産という政策的合理性は失われ、本来原内閣と野党との間にあつた政策対立は、希薄化し霧消した。

四 同様な、政党幹部と平黨員との間の対立・不一致、党首・党幹部による党内不統制による政策決定失敗は、民政党の場合にも示し得る。その事例として浜口内閣の農業立法を代表する小作法案（一九三一年）を取り上げる。⁽⁴⁾

浜口内閣は、前田中政友会内閣に対抗して、小作法、肥料配給改善助成、米穀法改正という政策体系を対置した。その際、小作法定に関しては、若槻憲政会内閣下で答申された「小作法要綱」をもとに小作法案の制定を目指した。

その小作法案は、第五九議會（一九三〇年二月召集）に提出される。しかし、地主の土地取り上げ、すなわち小作契約の地主からの一方的解約を、制限しようとする同法案には、地主団体の強硬な反対が示された。全国的地主階級の結集組織である「農政団体連合会」は、小作法修正意見を公表、地主に不利な規定の全面削除を目指して、潜在的

ロビー活動を展開した。さらに、貴族院の地主を含む実業団体関係議員からなる超党派議員組織「昭和懇話会」も小作法反対を掲げた。

議会審議の紛糾が予想されるなか、総裁の浜口は、東京駅頭で狙撃され、傷いまだ癒えぬ状態にあり、民政党的リーダーシップは機能不全に陥っていた。提出された小作法案に対して、野党政友会は、末梢的質問を繰り返し、審議引き延ばしを図った。この点では、与党民政党も同様であり、民政党内の反対派は、政友会の審議引き延ばしに同調して、これまた末梢的質問を繰り返した。その結果衆議院の採決は、会期末にずれ込んでしまった。しかも、与党民政党は、政府提出法案であるにもかかわらず、修正案を提出した。それは、地主側からする小作地の賃貸借解除の要件を、原案に示された小作料の「一年分ノ一年以上ノ滞納」から、単なる「小作料ノ滞納」へと修正するものであった。原案の規定は、地主による小作契約の解約を制限する趣旨でおかれ、幾ばくか小作人の耕作権を保護する規定であった。これを単なる「小作料ノ滞納」としたことは、地主の土地とりあげを安易に容認する根本的変更といえた。かくして、政府提出小作法案は、地主の圧力活動の前に、与党民政党自身になって、審議の引き延ばしが行われ、さらに小作人の保護規定は根本的な骨抜きとなった。結局、同法案は、審議引き延ばしの結果、会期末の貴族院に送られたものの、貴族院において審議未了廃案となった。

このように、政策決定過程における与党内不統制は、民政党的政策体系の根幹ともいうべき、小作法制定を失敗に追い込んだ。

五 さらに、政党政治においては、党内不統制にとどまらず、内閣不一致によって、政策決定が不能に陥ることが生じた。その事例として、田中政友会内閣の「農村振興に関する三大案」を取り上げる。^⑬

田中内閣の山本農相は、自作農創設の本格的拡大を企図した農地金庫法案、化学肥料の廉価配給を指す肥料国家管理法案、および米穀維持のための米価買い上げ資金の確保を意図した米穀自給調節特別会計の資金増額という政策体系を農村振興の「三大案」として提示した。しかし、これらの諸政策の政策決定過程においては、内閣内部の不一致という深刻な問題が生じた。しかも、それが、党内不統制や利益集団の圧力活動と結びついて、政府の政策決定そのものを行きづまらせ、失敗させてしまうことになる。

まず、農地金庫法案は、独立法人の農地金庫を設け、同金庫に毎年八千万円の農地債券の発行を許し、地主に農地債券を交付し、小作農は金庫に年賦返済することで、地主農地の売却、すなわち自作農創設を促そうというものであった。山本農相は、組閣直後からこの案の実現を図ったが、閣議において公債市場の圧迫を恐れる三土蔵相や中橋商相らの反対にあう。山本農相は、声明を発表するなど閣議における対立を世間に公表し、世論に訴えつつこの案の実現を強硬に図ろうとした。帝国農会もこうした山本の動きを、機関誌において特集を組むなどし、公に支持した。初発から、閣内不統一を露呈させ、利益集団の介入を招き入れたのである。そこで、田中内閣は、農地金庫案を審議会（小作調査会）の審議に委ね当面の時間を稼ぎつつ事態の鎮静化を図った。その上で、田中首相は、勝田文相に調停案の作成を依頼、勝田は、独立法人化をあきらめ特別会計の設定とし、大蔵省預金部資金の三千万円融資、農地債券発行額一千万円の妥協案を作成した。しかし、三土蔵相は、あくまでも債券発行に反対し、三九年二月の第五六議学会期半ばにさしかかっても、閣内合意すらとりつけることができなかった。

こうしたことは、田中内閣発足直後から、人口食糧問題調査会や肥料調査委員会において審議・立案が進められていた肥料管理案についてもいえた。肥料調査委員会は、既に答申（一九二七年二月）を行い、矢作と農林官僚の合作により、硫酸を中心とする化学肥料の政府による買い入れ・売り渡しによる価格安定と低廉化を提言していた。当初

農林省は、それに必要な特別会計の枠を四千万円と算定した。またさらに、田中内閣の頻繁な米穀法の発動により、米穀自給調節特別会計の資金も枯渇していた。米価維持のためには、当該特別会計資金の増額も不可避となっていたのである。

政友会三土蔵相は、こうした自作農創設、肥料管理案、米穀需給特別会計法改正のどれをとっても大規模な財政支出をとまなうことから、全てに難色を示し、原案実施に反対していた。それは、金融恐慌後の慢性不況下にあつて、財政は逼迫し、かつ、たび重なる銀行・企業救済融資の実行の結果、国債市場も飽和状態にあり、積極財政を遂行する財源確保が困難だったからである。こうした対立を閣内において調整し、内閣の統制を確保するのが、首相の重要な任務である。しかし、田中は、いたずらに手をこまねくばかりで、閣議決定の遅延をまねいていた。

こうした閣内対立に際して、山本の背後にあつて政策実現を迫り、また蔵相との対抗上、山本農相がその動員に期待していたものが、帝国農会の農政運動である。二九年二月、帝国農会は、全国農会大会を開催し、米穀法運用資金四億円、米穀法を朝鮮台湾に施行、自作農創設維持の根本方策、肥料政策の確立を決議した。政友会の三大政策(と植民地米統制の実現を迫ったのである。これをうけて、帝国農会の政治部隊と呼ばれる農政研究会所属議員のうち、政友会所属議員が、蔵相に陳情し、肥料・米穀の両案につき法案提出を迫った。さらに、農会大会の決議をうけて、農政研究会所属の超党派議員団は、三輪市太郎(政友会)外六三名(超党派)「米穀自給調節特別会計法中改正法律案」を提出、米穀自給調節特別会計の二億円の増額、会計規模四億円への法改正を求めた。

こうした圧力に直面して、田中内閣は、肥料管理の資金総額二千万円(農林省当初案四千万円)で妥協、自作農地法案三千万円(当初案八千万円)を閣議で確認し、やや遅れて、やっと三月に入り、調査会設置、米穀需給調節特別会計法改正(資金の七千万円増額、および議員提案の撤回で、内閣および党内の事態收拾を図った。尚、こうした党内

農政議員の不統制という点では、野党民政党も同様だった。民政党幹部は、特別会計法改正に反対していたが、党内農政議員は署名を開始し、農政研究会議員提出の改正法律案に四十余名の賛成署名を集めていた。こうした党内の要求に動かされて、民政党幹部も、「農村議員に引きずられ政府案に盲従」するほかなかった。

こうして閣議決定の難航は遅延があつたのち、三大案は、二月末から三月はじめにかけて、衆議院に提出された。そもそも、三大案の衆議院への提出自体が遅きに失していたから、衆議院を通過した時点において、会期末までの審議日数は幾ばくも残されていなかった。結局、これら法案に有力な反対のある貴族院は、特別委員会において、肥料管理案と自作農創設案を審議未了廃業とし、当面する米価暴落への対応を考慮して、米穀需給調節会計法の改正案のみを可決成立せしめた。

田中内閣は、農村振興の三大案という本格的な政策体系の提示にもかかわらず、三土蔵相と山本農相との対立は閣内不統一、しかも、田中首相のリーダーシップの欠如により、閣内での政策決定に混乱をきたした。そして、いたずらに時間を空費する間に、帝国農会の圧力活動と、それに呼応するランクアンドファイルの農政議員の利益要求が、混乱に拍車をかけ、結局、案自体の大幅な縮小（自作農創設案八千万円→三千万円、肥料管理案四千万円→二千万円、米穀管理特別会計二億円→七千万円）による政府案提出という妥協となつた。妥協の結果、案自体の政策的合理性は損なわれ、しかも、その案自体も、決定に会期日数を空費したために、自作農案と肥料管理案は、ともに貴族院で審議未了廃案となつたのである。田中政友会内閣は、閣内および党内の不統制により、その政策を決定することに失敗した。

以上見てきたように、政党政治の農業政策は、政策的対立を田中内閣にいたつて明確化した。しかし、内閣自体の政策不一致に加えて、帝国農会の農政運動や地主の圧力活動に刺激された与野党の農政議員は、党幹部の当初の政策意図を無視し、あるいは政党規律を超えて、政策決定過程において行動した。その結果、政策体系の一貫性・合理性

は破壊され、公約となっていた看板政策は不成立に終わった。

六 以上は、政党政治における閣内不一致と政党内不統制、とりわけ農政議員の利益要求による政策決定過程における政策の変質、または政策の不成立の事例である。とはいえ、第一次大戦後には、いくつもの法律案が成立している。それらはおおむね、政策決定過程において、野党からの部分的修正案などの提出があったとしても、最終的には、全会一致または二大政党の支持によって成立したものである。産業組合中央金庫法や農会法改正、あるいは農林省独立や小作調停法、さらに米穀法第一次改正などがこの例である。これらの例は、利益集団が欲し、他の社会的諸利益(金融・工業利益など)ともさしあたり競合せず、さらに与野党がそれを支持する場合には、当然ながら、容易に政策決定がなされるということを示していた。逆にいえば、利益集団の圧力活動に直面する中で、財政事情その他からその要求に十分応えないか、あるいはそれに反するような、与野党対決法案を可決成立させることはなかなか困難だったのである。

それ故、議会において対立を惹起し、あるいは、与党内部の農政議員の造反を招きするような政策は、政党自身が議会審議を回避することとなった。すなわち、議会への法律提出を回避し、農林省令の公布によって政策を決定し、政策の執行を開始するのである。自作農創設維持補助規則(一九二六年)は、小作法制定か自作農創設かという政策の基本方針をめぐる対立が存在する中で、若槻憲政会内閣によって農林省令として公布・実施された。また、肥料配給改善助成規則(一九三〇年)は、政友会の肥料管理案が廃案となったのをうけて、民政党内閣が公布・施行したものである。⁽⁴⁾それらは、議会での対立・紛糾・党内不統制を回避しつつ政策の早急な実施を図ったものであった。もし、このような議会における法案審議をバイパスした政策決定が多用されることとなれば、それは、議会政治の自己否定につながる

るものとなろう。

政党政治の展開の下で、政策過程が再編成され、政策過程における政党の主導的地位が実現したにもかかわらず、政策決定という議会政党が本来担うべき政策過程の根幹部分で、議会政党と政党内閣はその弱点を露呈していた。

4 政策執行と官僚・利益集団

一 政策決定を経て、政策は執行に移される。政策執行の中心的な主体は、通常、行政官僚であるが、ある場合にはコーポラティブな関係にある利益集団がそれに参与する。この点では、明治農政であれ政党政治の農政であれ、国家の行政官僚と農業諸団体が政策執行の主体であることに変わりはない。しかし、行政官僚と政党や利益集団との相互関係の変化により、政策執行過程のあり方もまた、変容し再編成される。

まず、政策執行を担う行政官僚制においては、農商務省から商工省が分離され、農業利益の後見官庁として農林省が独立し、農業利益を一元的に代弁・保護する政策執行体制が出来上がった。また、政党政治の展開過程において、内務省—府県知事—市町村を結ぶ地方行政ルートのうち、内務省を掌握した政党は、府県知事職を政党のスポイールの対象とし、政党知事を誕生させていた。地方勸農体制における政党勢力の浸透である。また、政府の農業政策の執行を補完する系統農会組織には、原敬の体制縦断政策以来、政友会議員が入り込み、社会的自治団体にも政党の影響力が浸透した。こうして、政策執行過程の行為主体が「政党化」されて行く。ここに、この段階に於ける、政策過程再編成の特質を指摘することができる。

政策執行のスタイルにおいても、明治農政の政策執行を特徴づけた、官権的な農事強制すなわち、国家の権力的で

強制的な介入は後退した。ただし、国家介入一般が、縮小した訳ではない。米穀法にはじまる農産物価維持政策は、市場に国家が直接介入するという新しい介入形態を示した。また、小作調停法は、小作争議の調停を任務とする地方小作官という新たな官僚制を生み出しつつ、地主—小作関係に小作官が介入し、小作官による事実調停や裁判所による司法調停の制度を作りだした。地主—小作関係への国家の行政的・司法的介入である。また、政党政治確立の直後から、補助金行政が本格化した〔表1〕参照。従来の農業生産奨励費に加えて、とりわけ、農業土木事業Ⅱ耕地整理への補助金が増大した。その結果、補助金の受け皿として、耕地整理組合や系統農会や産業組合など農業集団・団体の組織化ないし一層の組織強化が企てられた。

こうした新たな行政スタイルの展開と執行過程への政党勢力の浸透とが結びつくとき、そこには政党による利益政治が発生する。米穀法の運用は、田中内閣により、地方・中央の選挙のための人気取り的米価維持策として、選挙政治の道具となった。また米穀法(米穀備蓄)の物的前提である国立米穀倉庫の設置は、いわゆる箇所づけをめぐって、地元への利益還元の道具となった。さらに、耕地整理事業や町村の農業倉庫建設に対する補助金散布は、当然に政党知事による、利益誘導、利益政治の対象となった。そして、府県営米穀検査においては、政党支持関係による恣意的な品質の等級付けさえも行われた⁶⁵⁾。農業政策に於ける政策過程再編成の帰結、その一つの特質は、政党による利益政治の一層の拡大であった。

二 こうした政策執行過程の変化の中で、社会的自治団体を利用した行政の執行という点では、この時期、政府の行政執行を補完する農会組織の役割が相対的に後退し、産業組合の比重が増大したことが注目される。第一次大戦後の経済発展と農産物商品市場の展開の中で、産業組合は、自生的にも成長をとげ、さらに、政府の系統的な保護政策が、

そうした産業組合の発展を促進し助長した。政府の産業組合保護育成政策は、産業組合育成を直接に意図した政策以外においても、別の政策目標を掲げる様々な政策の執行過程、すなわち法律の運用過程において、実施せられた。

農業倉庫業法は、その運用において、農林省はもっぱら産業組合による農業倉庫の兼営を指導した。農業倉庫建設補助金は、産業組合へと流れた。米穀法の運用においては、生産者⇨産業組合からの買い上げを、優先的に行うと農林省および米穀委員会は決定した。その結果、農業倉庫⇨産業組合が政府による米穀買い上げの過半を占め、町村産業組合と全国組織としての全販聯の発展が保証された。さらに、肥料配給改善助成規則においては、政府補助金が産業組合に対してのみ交付され、産業組合による肥料配合および配給の活動が直接に援助され、全購聯を頂点とする産業組合の肥料販売活動が躍進した。さらに、産業組合中央金庫が設置され、同金庫に対して大蔵省預金部資金の融通など、国家資金の提供がなされた。この結果、産業組合は、一九三〇年に、組合員数で四六〇万人と一〇年間で二倍化し、出資金で四倍、貯金で五倍、販売額で二倍という大幅な組織および経済活動の拡大が実現したのである。

以上要するに、農業政策の執行過程は、政党勢力の浸透をうけ、利益政治の手段としての側面をもつようになった。ここに政策過程再編成の一つの特質を指摘することができる。しかし、同時にこの時期に展開した農業政策は、個々の政策の固有の政策目標と並んで、執行過程においては、産業組合保護政策として機能させられた。産業組合自体は、帝国農会のように政治化することなく、政治的動員を行わなかったにもかかわらずである。執行過程において、本来の政策目標とはズレたところで、別の政策が、すなわち産業組合の保護・育成政策が追求された。ここには、政党政治の政策過程において優位を占める政党勢力と声高な圧力活動を展開する利益集団（帝国農会）の陰で、執行過程において独自の政策追求を行う農林官僚と組織利益の確保をめざす産業組合指導者（志村源太郎）の共謀した「狡知」を見て取ることができよう。

むすびにかえて——政党内閣崩壊後における政策過程への展望——

一 以上の叙述により、本稿の主題である政党政治期の政策過程の再編成の諸特徴が、政策過程の各段階に即して、概ね明らかにされたであろう。

総じてみれば、明治憲法体制の再編成としての政党政治の確立により、藩閥官僚に壟断されていた政策過程は、政党内閣の主導性の下におかれることとなった。特に、政策過程における政党の主導的地位が、政党内閣による政策課題の設定において実現した。しかし、この段階でもなお、政党は、新たな政策の開発を政府審議会や官僚の手に依存しており、卓抜な政党政治家原敬を例外として、政党は、新たな政策を自ら提案し、官僚の政策作成を指導するといった主導性を十分発揮できなかった。しかも、その政策決定は、党内・閣内不統一によって貫徹せず、政策執行は利益政治化した。すなわち、藩閥官僚政治の政策過程は、政党政治の政策過程へと再編成されたが、そこでの政党の主導性は、一定の限界と病理を伴っていた。

なお、詳しくみるなら、政党政治の政策過程において、まず、原内閣では、政党指導者原敬による政策課題の設定が行われた。しかし、続く中間内閣期においては、政党の政策能力の未熟さ故に、政策課題の設定は、政府審議会に委ねられた。ここでは、過渡的な段階として審議会を舞台とする志村源太郎や矢作栄蔵といった利益集団指導者の個人的リソースに依存する政策課題の設定が行われた。そこで開発された諸政策の素案が様々な政策レパートリーとして、政党にストックされ、政党の統治経験とあいまって、はじめて田中・浜口内閣段階において、政党による政策体系Ⅱ政策対立が明確な輪郭を整えるにいたった。ここに至ると、審議会の審議と答申は、政党による操作の対象とな

る。審議会は、政策作成における一手段へと意義を低下させる。

政党政治の確立により、政党は、政策決定過程において内閣をも掌握し、十全たる政策決定者の地位についた。しかし、政党指導者の党内統制力の欠如、リーダーシップの機能不全、また利益集団の圧力にさらされての内閣をも含んだ議員集団の党規律の弛緩¹¹党内不統制、さらに農政議員の超党派的な造反などにより、内閣提出法案の修正、すなわち政策内容の変質、政策的の一貫性・合理性の喪失、さらには、重要法案の不成立といった事態をまねいた。しかも、貴族院の特権的存在が、政策決定における政党のこうした限界性をつくかたちで、政党の政策決定を妨害した。そのため、田中・浜口内閣によって、明確な政策体系¹²政策争点が形成されたにもかかわらず、政策争点の希薄化、さらには政策の共倒れが生じた。

このように政党政治において政策過程全般への政党の主導性の拡大が契機づけられたにもかかわらず、本来政党が担うべき政策決定という政策過程の根幹部分で、政策実現が阻まれたことの意義は重大である。それは、政党政治の政策過程にあらわれた、わが国の議会政治の内部的脆弱さを端的に示すものだからである。こうした政党政治の脆弱性が、一九三〇年代の政党政治の逆境の中で、政党をして台頭する軍部や革新官僚との対決を不能ならしめた主体的要因となった。しかも、政党政治崩壊後には、政策過程の内容が、比較的容易に、国家主義的・軍事的官僚と官僚に包摂された利益集団とを担い手とするものへと変質させられることとなる。これが、議会政治それ自体を最終的に崩壊させる要因となつてゆく。最後に、一応、その見通しを示しておこう。

二 昭和恐慌と満州事変の深刻化の中で、五・一五事件により、政党政治は終止符を打たれた。米価を中心とする農産物価格の暴落と、農村負債の累積の中で、帝国農会を中心とする農業団体および、農政議員は、「農村救済」を声高

に叫んだ。これに対して、農林省は農村経済更正運動を展開した。これは、農村の自力更正を政府の指導と補助金交付により援助奨励するものであった。この政策を立案したのは、かつて一連の小作立法を手がけた石黒忠篤と小平権一ら農林省の新官僚であった。しかもこの政策は、高橋蔵相による補助金予算の承認をうけて、農林省令「経済更正計画特別助成規則」を以て行われた。議会への法案提出・審議という過程をいわばバイパスして政策決定が成されたのである。⁴⁶⁾

こうした政党政治崩壊後の農業政策の展開の中で、官僚による農村掌握の手段となったものが、産業組合であった。政府官僚による農村・農業の直接的な把握が進行する。小作争議の本格的高揚を契機とする地主制の後退によって、地主を通じた間接的な農民掌握は過去のものとなり、町村農会技術員などのストリートレベルの官僚制や産業組合の生産・流通といった経済活動を通じた、国家のコーポラティブな団体を媒介とする農民把握の段階となった。その中で特に、産業組合は、産業組合法改正(一九三三年)により、部落ぐるみの全農民組織化を達成し、農民は産業組合を媒介として、行政官僚制へと包摂されていく。

しかし、この過程は、官僚に主導された農業における生産・流通の独占体の形成であり、商工利益との摩擦を生じせしめた。米穀商人や肥料商人を中核とし、商工会議所を運動母体とする反産運動(反産業組合運動)の高揚である。第六七議会(一九三四年二月召集)に、政府が提出した米穀自治管理法案や肥料業統制法案をめぐって、反産運動とそれに対抗する産業組合の反反産運動とが激突する。反産運動は、帝国議會を舞台とした一大政治争点となった。⁴⁷⁾

ここに、産業組合は、産業組合の政治進出を叫び、産業組合青年聯盟を突撃部隊に、全国産業組合協議会を政治運動の別動組織として、議会に圧力活動を行った。議会への圧力活動という点でも、帝国農会は後退し、産業組合が政策決定過程における圧力として前面に出る。また、反産運動を展開する米穀商や肥料商、さらにそれらが依拠する商

業會議所は、商工省の管轄の下にあった。反産・反反産運動の激突は、農林省と商工省のセクシヨナリズムに基づく省庁間対立の様相をも示した。政党政治崩壊後において、農業利益に対する商業利益の噴出が始まり、かつそれは省庁間対立に発展した。結局、これら法案は、二・二六事件後の戒厳令下に開かれた第六九議會（一九三六年五月召集）において、やっと成立する。戒厳令が、あらゆる圧力活動を停止させ、農村を重視する軍部の影響力が決定的に拡大するなかで、軍部がその成立を支持したからである。

反産運動と反反産運動の激突は、議會を舞台とし政党を対象とする最後の圧力活動の高場となった。それは、圧力活動の激しさ故に、権力から疎外された議會政党の活性化という一時的様相を呈せしめた。しかし、これはあだ花というべきであろう。二・二六事件後のフアシヨ体制の進行と日中戦争本格化の下で、国家総動員法が制定され、戦時經濟ニ物動計画の下に、産業組合と商業組合が統制配給機関として再統合され、官庁に包摂された業界（農業協同組合と商工組合）毎の棲み分けが完成する。⁴⁸ここに、大政翼賛体制の基礎構造が成立する。かくて、政党政治崩壊後の政策過程の新たな再編成が、完成した。

註

(1) ここでいう大正デモクラシー期とは、通説に従って、日露戦後の一九〇五年から一九三二年政党政治の崩壊（五・一五事件）までの時期をさす（例えば松尾尊兌『大正時代の先行者たち』一九九三年三三一頁）。

また、本稿は、「政策過程の再編成」を主題としているため、松尾の重視する都市民衆や労働者、農民による「デモクラシー運動」の側面よりも、政党政治の展開に示される「体制」の側面にアクセントをおいている。たしかに、本稿が対象とする農業分野においても、「運動史」的には、小作争議の高揚、農民組合の組織拡大とそれを基盤とする無産政党の登場という重要な変化が現れる。しかし、農民組合も無産政党も、政策過程における無視し難いアクターというほどまでには政治的影響力を獲得しなかった。むしろ、それらは、あくまでも既成政党や農林官僚や既成の利益集団が対応すべき政策環境の要素であり、政策客体にとどまったとい

うべきであろう。従って、限定された課題を持つ本稿にあつては、農民運動などは、政策の対象となる限りにおいて、触れられないべきでない、

- 尚、本稿は、著者のこれまでの研究を前提に、両大戦間期におおる、政策過程の再編成の全体像を概括的に示すことをめざしている。したがって、細部の実証性は、筆者のこれまでの研究にゆずることとし、以下の註記も最小限のものにとどめることとする。
- (2) 本稿がいう政策過程とは、ある特定の政策領域（農業政策）において、政党政治家、官庁、利益集団などが、相互に権力や影響力を行使しあつて、政策課題を設定し、政策を作成・決定・執行していく一連の過程である。この定義は、大嶽秀夫が「イシュー・エリアの分析に」に与えた定義（ある特定の政策領域において政党政治家、官庁、利益集団などが相互に交流しあつて政策を決定していく過程）大嶽『政策過程』一九九〇年一一頁）を土台に、「政策循環 policy cycle」の諸過程（政策課題の形成↓政策作成↓政策決定↓政策執行↓政策評価、大森彌『政策』日本政治学年報『政治学の基礎概念』一九七九年一三二頁）を加味して、森邊が作成したものである。

つまるところ、本稿は、この定義に従つて、「政策循環」の諸段階を時系列的に追いつながら、各段階における政党、官庁⇨官僚制、利益集団の関係を確定し、政党政治期の「政策過程」の特質を明らかにしようというものである。しかも、本稿は、政党政治期の特質を描くために、その歴史的前段階である明治農政の政策過程の要点を提示し、かつ政党政治崩壊後の展望をも付加する、という構成をとっている。

尚、「政策循環」の諸過程のうち、「政策執行」過程は、行政学的に独自の研究領域を成す。しかし、本稿では、行政の執行が新たな制度（新たな行制組織や新たな社会的自治団体）を生みだし、かつ既存の利益集団などに影響を与え、その変容をもたらしという、ある限定された視角からのみ考察される。また、「政策評価」の過程は、政策内容それ自体の分析を、本稿は対象としていないので、割愛される。

最後に、本稿でとりあげられる「政策」は、社会的に多かれ少なかれ争点化された新規立法を伴う「政策」に限定されており、国家官僚制のルーチン化された「政策」やその中での「小決定」については、一応考察の外におかれている。

- (3) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』一九七一年。
- (4) 山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』一九九一年五〇八・五〇九頁。
- (5) Bernard S. Silberman, "The Bureaucratic Role in Japan 1900-1945: The Bureaucrat as Politician," in Bernard S.

Silberman and H. D. Harootian ed., *Japan in Crisis* (Princeton, New Jersey 1974)

尚、この論文は、帝大の出の専門官僚「新官僚 new civil servant」の登場の画期を一九〇〇年に求めているが、彼らが局長クラスに昇進し、政策作成や決定に影響力を持つようになるのは、日露戦後のことである。この点については、中村政則「日本資本主義確立期の国家権力」歴史学研究会編『歴史における国家権力と人民闘争』一九七〇年九七頁。

- (6) 「国家コーポラティズム」については、シュミッター・レームブルッフ編山口定監訳『現代コーポラティズムⅠ』一九八四年四五—四八頁、二六四—二六九頁を参照。

- (7) 竹村民郎「農政における一九二〇年代」同「独占と兵器生産」一九七一年。

- (8) 大竹啓介「石黒忠篤の農政思想」一九八四年。

- (9) 成沢光「原内閣と第一次世界大戦後の国内状況(一・二)」『法学志林』第六六卷一号二号一九六六年。

- (10) 宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党——農村諸利益の噴出と政党——(一・二・三完)」『国家学会雑誌』第九三巻七・八号九・十号十一・十二号一九八〇年。

- (11) 鈴木正幸「大正農民政治思想の一断面——農民党の展開とその前提——(上・下)」『日本史研究』一七三、一七四号一九七七年、同「立憲農民党運動の展開と帰結」『日本史研究』二五一号一九八三年。

- (12) 酒井哲哉「大正デモクラシー体制の崩壊」一九二二年三頁。

- (13) 農学会「興農論策」一八九一年の一節(農林水産省百年史編集委員会『農林水産省百年史 上』一九七九年一八一—一八二頁)。

- (14) 以下の叙述については、以下のものを参照している。農業発展史調査会編『日本農業発展史』第3〜5巻一九五三—五五年、農林大臣官房総務課編『農林行政史』第1〜4巻一九五七—五九年、暉峻衆三『日本農業問題の展開 上』一九七〇年、前掲『農林水産省百年史』上・中巻一九七九・八〇年、山本修編『農業政策の展開と現状』一九八八年。

- (15) 前掲『農林水産省百年史 上巻』第二章第四節。

- (16) 前掲『日本農業発展史 第四巻』二〇七—二二二頁。

- (17) 加藤俊彦「日本勧業銀行の成立(一)(二)」『社会科学研究』第四巻一、二号一九五二、五四年。

- (18) この政治過程については、さしあたり増田知子「日清戦後経営」井上光貞ほか編『日本歴史大系4』一九八七年所収を参照。

- (19) 増田知子「議会政治の低迷」同書所収。

(20) 府県農事試験場国庫補助法案は、府県の農事試験場に一カ所平均三千円ずつ、総額で年十五万円を補助金として交付しようとするものである。政府当局は、大蔵省との関係で、十万円への減額を求めたが、本会議は、原案を譲らなかつた。しかし、貴族院の修正により、施行期日を一年遅らされた。この点については、『帝國議會衆議院議事速記録14』第一三回議会上(東京大学出版会)三一七—三一八頁、『同15』第一三回議会下六〇八頁。また、農会法案は、原案では、農民の強制加盟、会費の強制徴収権、および全国中央組織に道を開く府県聯合会の規定を置くなど、農会の政府からの財政的・組織的自立性が顕著であったが、政府の要求により、全三二条の法案が全六条に修正削除され、会費強制徴収権や聯合会の規定は削除された。その見返りとして、政府は府県農会への一五万円の補助金支給を法案に盛り込んだ。政府は、補助金を交付しても、政府の官僚統制から農会が自立するのを阻んだのである。この点についても、『同14』二二六—二二七頁、四一五—四一六頁参照。

(21) 酒匂常明「農務局長談話」『中央農事報』第六四号一九〇五年。

(22) 町村農会における農会技術員の配置は、一九〇五(明治三八)年に一部で補助が開始され、本格化するが、それが過半数にまで到達するのは、やっと一九二四(大正一三)年になってからである。拙稿「自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(二)」『法政論案』一一三号一九八七年三〇八—三一〇頁。

(23) 渡辺洋三「農業関係法」鵜飼信成ほか編『日本近代法発達史 2』一九五八年五〇—六〇頁。

(24) 前掲拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(二)」二九九—三〇〇、三〇四、三二二頁。

(25) 以下の叙述については、以下のものを参照している。農業発達史調査会編『日本農業発達史』第6—8巻一九五五—五六年、農林大臣官房総務課編『農林行政史』第1—4巻一九五七—五九年、暉峻衆三『日本農業問題の展開』上・下巻一九七〇、一九八四年、前掲『農林水産省百年史』上・中巻一九七八、八〇年、前掲山本修編『農業政策の展開と現状』一九八八年。

(26) 筆者のこうした「政策課題の設定」という段階設定は、通常いわれる「政策循環」の「政策課題の形成」の段階よりも、より「政策決定過程」に踏み込んだ内容をもつものである。それだけに、「政策作成」や「政策決定」の段階が、狭く限定された過程として設定されることになる。もとよりそれぞれ段階は、ある基準に従って、明確に区分できるものではなく、現実の政策過程は、随所に「小決定」や「政策の修正」を含み込みつつ進行する。こうした段階設定の可否は、本文の行論の可否において、検討されねばならない。

(27) 諸「建議」については、帝國農会史稿編纂委員会編『帝國農会史稿 記述編』一九七二年二一八—二二二、二二三—二三六、四

八一—四八三頁、および産業組合史編纂会編『産業組合発達史』全五巻一九六五年の第一、第二、第三巻の巻末資料と第五巻第三章を参照。

(28) 拙稿「一九二〇年代農政指導の検討(三)」『広島法学』第一七巻一号一九九三年。

(29) 『帝国議会衆議院議事速記録43』第四六・四七回議台下 九三一頁。

(30) 志村については、拙稿「志村源太郎の農政構想と政党政治」『法政論集』第一五四号一九九四年を参照されたい。矢作については、さしあたり、小倉倉一『近代日本の農政指導者たち』一九五三年を参照。なお、筆者は、矢作をふくむこの時期の農業政策をめぐる農政イデオログたちの諸路線の全体配置について、別稿を準備中である。

(31) 本文に於いて、「限定された」というのは、「政策課題形成」→アジェンダセットティングへのアクセスが全ての行為主体に完全には開かれたものではない、例えば、農民組合や無産政党が、そこから排除されていることを念頭に置いている。また、政策アジェンダへの合意が未形成で、審議会内に於いて、農業利益だけでなく、金融・工業利益や、さらには、それと協調する農林、大蔵・商工の各官僚の主張が表出されるという点で、未だ農林省と農業団体の「閉鎖的政策共同体」の形成というまでには至っていない。まさに、限定された多元主義といえる状況であろう。こうした理論的側面についてはMartin J. Smith, *The Politics of Agricultural Support in Britain: The Development of the Agricultural Policy Community*(Hampshire England 1990). の第一章「二章を参照し、前提としている。

(32) この部分の叙述は、表4に列挙した、諸審議の議事録の分析を前提としているが、本稿の論述スタイルからいって、その全ての典拠を明示しがたい。小作立法や米価・食糧政策をめぐることは、本稿註に示された、筆者の諸論稿を参照されたい。

(33) 拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(三)」『法政論集』第一一五号一九八七年二二七—二三一頁。

(34) 自作農地法案および小作法案については、拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(四)」『法政論集』第一一六号一九八七年三九〇頁および拙稿「同前(五・完)」『法政論集』第一一五号同年五〇四・五〇六頁。米穀法および同法改正、あるいは肥料管理法については、拙稿「一九二〇年代農政指導の検討(四)」『広島法学』第一七巻四号一九九四年および「同(五)」『広島法学』第一八巻一号同年を参照されたい。

(35) 政務調査会については、村上一郎『日本の政策決定過程』一九八五年四—七頁、川人貞史『日本の政党政治1890—1937—議会分

- 析と選挙の数量分析』一九九二年一三七—一四八、二〇五—二〇九頁。
- (36) 小倉武一『土地立法の史的考察』(『土地所有の近代化 下』一九八二年所収三七一—四三頁)。小倉は、無産政党の小作法案が、小作法石黒幹事案と「ほぼ同趣旨」との指摘を随所で行っている。
- (37) 戦前期日本の政党政治における政権交替は、枢密院による緊急勅令案の否決(若槻内閣)、天皇の叱責(田中内閣)、党首の暗殺(浜口内閣)、政党の内紛(第二次若槻内閣)によって引き起こされた。したがって、政権交替は総選挙に示された民意によるものではなく、それ故、政権獲得時に政府与党は、議会内の多数派ではなかった。政府与党は、政権獲得後の総選挙において、初めて議会の多数を獲得する。本文において、「ノーマルな姿は」とことわる所以である。その上で、問題は、政府与党が議会内での多数を獲得した後に「理想的な政策決定を行い得たであろうか」という点にある。
- (38) 尚友倶楽部『貴族院の会派研究会史』一九七一年七一頁以下、華堂子爵伝記刊行会編『子爵牧野忠篤伝』一九四〇年を参照。
- (39) 日本勲業銀行調査部『日本勲業銀行史』一九五三年三八〇—四〇九頁。
- (40) 『帝国議会衆議院委員会議録』29『第四四回議会』三三『大正九・十年(臨川書店)』四八一頁。
- (41) 前掲拙稿「一九二〇年代農政指導の検討(三)」一八七—一九五頁。
- (42) 前掲拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(五・完)」五一〇—五一七頁。
- (43) 前掲拙稿「一九二〇年代農政指導の検討(五)」一一〇—一一七頁、および前掲拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(四)」『法政論集』第一一六号三八四—四〇九頁。
- (44) 自作農創設維持補助規則については、前掲拙稿「一九二〇年代における自作農創設維持政策と小作立法の展開過程(三)」三六—三六四頁、肥料配給改善助成規則については、前掲拙稿「一九二〇年代農政指導の検討(五)」一一・一二頁。国立農業倉庫建設については、日本農業研究所編『石黒忠篤伝』一九六九年一八九頁。米穀検査については、持田恵三『米穀市場の展開過程』一九七〇年一四頁。
- (46) 経済更正運動については、さしあたり楠本雅弘編著『農産漁村経済更正運動と小平権一』一九八三年を参照。
- (47) 反産運動については、以下の研究文献がある。北河賢三『産業組合運動の展開と産青連』『季刊現代史』二号一九七三年、小泉正人『産業組合青年連盟の成立』『日本史研究』二〇六号一九七九年、小松彰『新潟県における反産運動』『新潟史学』二八号一九二

二年、産業組合史編纂会『産業組合発達史 第四卷』一九六六年、山下直登「ファシズム形成期における反産運動」大江志乃夫編『日本ファシズム形成過程の農村』一九七八年所収、斉藤仁「農村協同組合の確立と主体運動」同『農村問題の展開と自治村落』一九八九年所収。および石見尚監修『産業組合運動資料集 第一卷』一九八七年。

(48) 武田道郎『戦前・戦中の米穀管理小史』一九八五年、野村兼太郎監修『東京都食糧管団史』一九五〇年六一—四九九頁。