

令和元年6月10日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03460

研究課題名（和文）農政制度発展過程の構成主義制度論的分析

研究課題名（英文）A Constructivist Institutional Analysis of Agricultural Policymaking Process in Japan

研究代表者

佐々田 博教（Sasada, Hironori）

北海道大学・メディア・コミュニケーション研究院・准教授

研究者番号：90551101

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 900,000円

研究成果の概要（和文）：一般的に農業保護政策は政官業の利益誘導体制の産物とされるが、こうした構造がなかった戦前にも農業保護政策は存在していた。では農業保護政策はなぜ導入されたのか？明治後期以降の農業政策を立案したのは農林省の官僚達だった。彼らは欧米の学説と日本古来の農業思想と融合させて、「小農主義」という独自の農業理念を生み出した。それは家族経営の中小自作農を農業の主な担い手とし、協同組合の組織を通じて農家を支援するというものだった。この理念に基づいて、中小農の経営改善を図る政策が作られ、産業組合を中心とした食料管理体制の確立と農村の組織化が促進された。こうした戦前の展開が戦後の農業政策・制度の基盤となったのである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

経済グローバル化や貿易自由化の波を受けて日本農業はいま重大な岐路に立たされている。日本農業の将来について、これまでのように中小農を中心とした保護主義的政策を維持していくのか、競争力強化を目的とした大規模化・商業化を促進していくのかといった議論が激しく交わされている。我々が日本農業の将来を考える上で、日本農業がこれまでたどってきた道を今一度振り返ってみることがこれまでになく重要となっている。こうした観点から、日本の農業政策の起源とその後の発展過程を探る本研究には極めて重要な社会的意義があると考えられる。また本研究は制度発展過程を社会構築に注目して分析する構成主義制度論を応用し理論的貢献を行った。

研究成果の概要（英文）：Japan's agricultural protectionist policies have been considered to be products of the clientalistic relationship among politicians, bureaucrats, and farmers. However, protectionist policies had existed decades before such relationship emerged in the postwar period. Why were such policies introduced in prewar Japan? This research analyzed policymaking process in prewar Japan applying constructivist institutionalist approach. It argues that prewar Japanese agricultural policies were a product of policy ideas of agricultural bureaucrats. The idea was called "shono shugi," which was developed by them combining Western academic knowledge and traditional Japanese agricultural philosophy. Also, it was further developed by agricultural bureaucrats reflecting their social construction of economic environment surrounding Japanese agriculture in the later periods. Those policies and institutions based on shono shugi became the foundation of postwar Japanese agriculture.

研究分野：政治学

キーワード：農業政策 制度発展過程 構成主義制度論

## 1. 研究開始当初の背景

戦後日本の農業政策は、小規模な農家を農業の担い手とし、保護貿易政策や価格維持政策や補助金制度などを通じて農家の収入安定を図り、市場競争を阻害する形で発展してきた。こうした小規模農家を主な対象とした保護主義的な農政は、いつ、どのように形成され、なぜ長期間にわたって維持されてきたのか？

従来、政治学における農政研究においては、「鉄の三角同盟」とよばれる利益供与関係に注目して説明されてきた。そこでは与党自民党・農水省・農家（農協）の三者が、それぞれの利益を基に合理的選択を行った結果として保護主義的な農業政策が維持されてきたとされている。しかしこうした合理的選択論に基づく既存研究は、いくつかの重大な問題を抱えている。

第一に、政策・制度の起源や発展過程に関する理論的な分析を欠いている。第二に、合理的選択論に基づいた既存研究においては、アクターの選好に関して十分な分析が行われておらず、アクターの選好は環境的要因から自明のもの・所与のものとされる。そのため、アクターの選好の構成過程はブラック・ボックスとして扱われ、踏み込んだ分析がされていない。第三に、既存研究は「鉄の三角同盟」が存在していなかった戦前になぜ保護政策が導入されたのかという点を説明できない。以上のような問題意識から、本研究では合理的選択理論ではなく、政策決定者の政策理念やアイデアなどに注目する構成主義制度論の観点から農業保護政策の形成・発展過程の分析を試みた。

## 2. 研究の目的

本研究においては、日本の農政が様々な保護政策を通じて小規模農家を優遇し市場競争を阻害する形で発展し、そうした保護政策が導入され、そして長期間にわたって維持されてきた歴史的背景を、政策決定アクターのアイデアに注目する構成主義的制度論の観点から分析を行うことを目的とした。

そのため、農政の初期形成段階において保護主義政策をもたらし、その後アクターの選好を構成した要因として、アクターのアイデアに注目して分析を行った。アクターのアイデアは制度の内生的要因の1つであるが、元来、制度研究においてはこうした内生的要因は分析対象とされず、主に外生的要因に基づいた説明が提示され、制度論研究の問題点の1つとされてきた。しかし、アイデアに注目する「構成主義的制度論」とよばれるアプローチ (Hay 2009; 小野 2009) は、アクターの選好を所与のものとみるのではなく、選好が構成され・変化するメカニズムや過程にまで踏み込んで分析することで、より詳細な制度発展過程の分析を可能にする。

事例研究においては、明治期における現代日本農政の初期形成過程から戦時期の制度発展過程にかけての事例研究を通じて、政策決定アクターの選好がどのように構成され、それに基づいて立案された政策によって構築された農政制度がその後どのように維持・再生産されたかといった点について検証することを試みた。こうした検証を通じて、従来「鉄の三角同盟」とよばれる利益供与関係に注目する合理的選択理論に基づいた仮説の妥当性と、本研究が提示する構成主義制度論に基づいた新しい農政論の妥当性を検証する。

## 3. 研究の方法

平成 28 年度前半は、当初計画に基づき戦時期農政の資料調査を行った。主に農林省関連の公文書や農林官僚による論文・手記などを精査し、農山漁村経済更生計画の立案過程の分析を行った。資料収集にあたっては、北海道大学付属図書館や国会図書館などを利用してアーカイブ調査を行った。こうした調査の結果、当初予定をしていた内容の資料の多くを入手することができ、それらの分析も順調に進んだ。平成 28 年度後半は、これまで資料収集・分析を行った戦前の農業政策についてまとめた著書の出版に向けて、原稿執筆を開始した。同書の出版について、社会科学関連の研究書の出版に定評がある勁草書房と交渉をしたところ、同社による出版が正式に決定された。

平成 29 年度前半は、昭和初期の農業政策形成過程についての資料収集を北海道大学図書館や国立国会図書館などにおいて行い、必要と考えていた資料は概ね収集することが出来た。その後、資料分析を進め、研究成果をまとめる作業を行った。同年度後半は、それまでの研究成果をまとめた著書の執筆に専念した。平成 29 年度の夏期休暇中に第 5 章(昭和初期の農業政策形成過程)の執筆を進め、冬期休暇中に全体のまとめとなる最終章の執筆を行い、原稿の執筆をほぼ終わらせた。

平成 30 年度は、前半に資料収集・データ分析などを行いつつ、本研究の成果を基にした単著原稿の校正を主に行った。また比較政治学会と日本政治学会に参加し、情報収集を行った。特に日本政治学会においては、農業政策をテーマとした分科会「農業貿易政策の政治過程分析：日本と韓国の事例を通じて」の司会・討論者を務めた(2018 年 10 月 13 日)。これらの学会においては、様々な有益な情報・研究成果に触れることができ本研究にも大いに参考になった。11 月には、勁草書房から単著を出版し、研究成果の発信に努めた。

#### 4. 研究成果

平成 28 年 3 月 30 日には、高知県で開催された政治学の研究会において、本研究の内容を報告した。そして同年度中期には、2 つの学会報告を行った。まず 9 月 2 日にはポルトガル・リスボン市において開催された国際学会である European Association for Japanese Studies において、「The Reform Plan for the Japanese Agricultural Co-op by the Abe Administration」と題した報告を行った。続いて 9 月 23 日には法政大学にて開催された日本政治学会において「中小農保護政策の起源 産業組合制度の発展過程」と題した報告を行った。両学会においては、非常に有益なコメントを得ることができ、本研究に大いに資する研究報告となった。

そして上記の通り、平成 30 年 11 月に勁草書房から、以下の単著を出版した。佐々田博教『農業保護政策の起源:近代日本農政の発展 1874-1945』勁草書房, 2018 年。同書においては、明治前期から戦時期にかけての日本農政の政策過程を分析し、戦前日本において農業保護政策が導入されたメカニズムについて、農林官僚の政策アイデアや社会構築に注目した構造主義的な農政論を提示した。通説にあるように農業保護政策は利益誘導体制が生み出したものではなく、明治・大正期の農林官僚が構築した「小農論」によって生み出されたものであるという主張を展開した。同書の書評は、日本経済新聞の「この一冊」にて取りあげられた(2019 年 2 月 9 日)。同じく熊本日日新聞や沖縄タイムスなどの地方各紙にも同書の書評が掲載された(時事通信社による配信記事)。さらに日本農業新聞にも書評が掲載された(2019 年 4 月 14 日)。このように多くの新聞において書評が掲載されたことは、本研究が提示した研究成果の社会的意義の高さを反映したものであると考えられる。

同書においては、日本の農業保護政策の起源は、戦前の農林官僚の政策アイデアにあると指摘し、通説で主張されているように利益誘導行為の結果生まれたものではないということを示した。また官僚の行動決定要因として、彼らの政策アイデアや社会構築が非常に重要なファクターであることを指摘し、従来の官僚制度研究とは異なる新しい視点を提示した。同書の執筆にあたっては、研究書としての質を保ちながら可能な限り難解な専門用語や概念を使わず、わかりやすく説明することで一般の読者にも本研究の成果を発信できるように努めた。

本研究から得られた知見を今一度まとめると以下のようになる。明治期の政策決定アクターの間では、農政のあり方について、主に 2 つの異なるアイデアが存在していた。一つは、欧米の進んだ農業技術の移入を通じて大規模農業経営体の発展させることを中心とした農政を志向する、いわゆる「大農論」。もう一つは、日本古来の家族経営による稲作を農業の中心とし、産業化・都市化の影響から農村を守るべきとする「小農論」(のちに農本主義とよばれる)である。

明治初期には文明開化の大きな流れもあって大農論が支持され、政府は大規模農業経営を志向する政策を採用した。しかし、明治後期に入って大農論の信頼性を揺るがす事態が起き、小農論に基づいた新しい政策手法が海外より導入されたことで、小農論への支持が強まり、小規模自作農の保護・育成を主な目的とする政策が導入されるようになった。

明治後期に政策転換が起きた後も、小規模農家の保護・育成を目的とした政策が漸進的に導入され、制度化が進んだと考えられる。また農林官僚は、戦時期になると統制経済を志向した革新官僚の影響が強まり、農業統制を強化することを目的とした政策・制度を立案するようになった。このような統制志向とそれを反映した制度は戦後も維持され、自立した農業者の発達を阻害することとなった。そして占領期に行われた農地改革によって、地主制度が解体され、小規模自作農が農家の大半を占めるようになった。それによって、農村における地主・小作間の衝突が解消され、農村の選好が一元化されるようになったと考えられる。

つまり日本における保護主義的な農業政策は、農本主義(小農論)がもたらしたもので、保護主義政策が制度化されたことで、アクターの利益・選好が形成され、その結果として鉄の三角同盟という利益誘導体制が生まれ、さらにそれが保護主義政策を再生産・維持するようになったと考えることができる。以上の知見は、これまで農政の定説とされていた合理的選択理論に基づく「鉄の三角同盟論」が提示する農政論を覆す画期的な発見であったと言える。

以上のように多くの新しい知見と成果を得られた本研究であったが、申請書で目標とした点のうち以下の 2 点は期間中に達成できなかったため、今後の課題としたい。第一に、第 2 次大戦後・占領期の農業政策の発展過程についての検証である。戦前に展開された保護政策が、戦後どのように再構築・強化されていったのか。そして鉄の三角同盟がどのように構築されていたのかといった点については、期間中に十分な資料収集が進まなかった。第二に、海外の学術ジャーナルへの投稿である。こちらも論文原稿の執筆に十分な時間がなかったため、今後の課題とせざるを得なかった。しかしこの件に関してはすでに十分な資料収集が終了しているため、近いうち実現できると考えている。

最後にこれらの今後の研究課題については、令和元年度より新たに以下の科研費を獲得したので、今後も継続的に研究を進めていくことが決定している。

日本学術振興会科学研究費補助金 令和元～3 年度基盤研究(C)「農業における鉄の三角同盟形成過程の構成主義的分析」研究代表者・佐々田博教。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 2 件)

佐々田博教「中小農保護政策の起源 産業組合制度の発展過程」日本政治学会, 2017 年 9 月 23 日

Sasada, Hironori “The Reform Plan for the Japanese Agricultural Co-op by the Abe Administration,” at the European Association for Japanese Studies, ポルトガル・リスボン市, 2017 年 9 月 2 日.

〔図書〕(計 1 件)

佐々田博教、勁草書房、『農業保護政策の起源：近代日本農政の発展 1874-1945』2018 年, 320 ページ, ISBN:4326351772.

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名:

ローマ字氏名:

所属研究機関名:

部局名:

職名:

研究者番号(8桁):

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名:

ローマ字氏名:

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。