

# 「幻」の農業基本法

## ——琉球政府におけるその「不成立」過程

川手 横 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

### 1 はじめに

1969年6月20日に琉球政府立法院で審議入りした農業基本法案は、2度の第一読会での審議、経済工務委員会における9回の審査、第二読会、第三読会を経て、8月14日に可決された。ところが屋良朝苗行政主席は可決された立法案に署名せず、そのまま廃案とした。

アメリカ合衆国連邦政府のような三権分立の機構間関係を持っていた琉球政府では、立法院である立法院が可決した立法案に行政府の長である行政主席が署名することによって、当該案ははじめて立法となる。この際、主席は異議を付して立法院に返送することができたし、署名をしないまま一定条件のもと一定期間が経過すれば、当該案は廃案となつた（いわゆるpocket vetoである）。

主席が署名を拒否した事例はそれほど多くはないが、けっして珍しくもない。琉球政府設立から「復帰」に至る20年の歴史の中で、そのような法案は約30を数える<sup>1)</sup>。しかし、そのほとんどは、主席が自身の意に発して署名を拒否したというより、立法案の可決後に求められていたUSCAR（琉球列島米国民政府）との「事後調整」において承諾が得られなかつたために署名することができなかつた、つまり、事実上は「米軍による拒否」と言える事例である。ところが、冒頭で述べた農業基本法案は、1968年11月の初の直接公選選挙に革新系諸団体の支援によって勝利した屋良主席が、保守政党・沖縄自由民主党（以下、自民党）が多数を占める立法院——

つまり、この当時立法院はいわゆる「ねじれ」あるいは「分割政府」の状態にあった——が発議し、可決した立法を「政策上の見地」から拒否したという、珍しい事例である。

そこで本稿では、この農業基本法案を取り上げてその立法過程を追う。法案は誰が主体となり、いつ、どのように作成されたのか。どのような社会諸集団がその制定を求め、立法院や行政府にどのように働きかけたのか。立法院における審議・審査の過程ではどのような議論が交わされ、結果、立法案にはどのような修正が加えられたのか。行政主席はなぜ署名を拒否したのか、また、その決定に至るまでに行政府内でどのような議論があったのか。以上のような問い合わせのもとに法案の立法過程を詳述し、そこに登場してくる主要な主体の行動とその相互関係を解明する。

### 2 動き出した琉球農林協会

管見の限り、戦後琉球において農業基本法の制定を求める動きを最初に展開したのは、琉球農林協会であった。日本における農業基本法制定の動きに注目していた農林協会は、1961年6月に同法が成立了ことを受けて、7月26日、行政府経済局、立法院経工委員会、琉球大学農学部、琉球農業協同組合連合会（農連）などから関係者を集め、協議した。その場で、1962年2月に開く立法院の定例会で「農業基本問題調査会設置法」を成立させ、同調査会で琉球の農業に関する基本問題を早急に調査研

究の上、農業基本法を制定させるという方針で「一致をみた」<sup>2)</sup>。

琉球農林協会は、1952年12月に琉球農林水産協会として設立された社団法人で、農業振興政策の調査研究活動、生産者に対する普及活動、琉球政府の行政府・立法院や米国民政府への要請活動などを主たる事業とした（1966年7月に解散）。「産ば役となり生みの親となった」のは、琉球政府経済局長だった船越尚友で、農連会長の山城栄徳が初代会長となった<sup>3)</sup>。設立の経緯からして、官民一体の農業・農政振興組織であったと言えるだろう。事務局組織は小さかったが、「政策委員会」と呼ばれる、外部の専門家によって構成される組織をアドホックに形成し、プレーンとしていた<sup>4)</sup>。

農林協会は、上述の協議で固まった方針通り、62年2月に立法院に対して「農業基本法立法化準備のための農業基本問題調査会設置に関する陳情」を行った（船越尚友会長名。2月27日に立法院経済工務委員会に付託、5月18日に本会議で採択され行政府に送付）。日本では、1959年4月に設置された農業基本問題調査会が1960年5月に提出した答申「農業の基本問題と基本対策」に基づいて農業基本法案が作られていることから、農林協会は立法の内容のみならず、策定過程までをも日本に倣おうとしていたことが読み取れる。なお、この陳情と同時に農林協会は「農業構造改善事業の強力推進に関する陳情」も出しており、こちらも同じく行政府へ送付された。「農業構造改善事業」もやはり、日本で農基法の根幹をなすものとして導入された大規模事業である。農林協会が日本の農政の動向をよく把握し、それに沿った形に琉球の農政を展開させていこうと志向していたことは明らかである。

しかし、この農林協会の旗振りにもかかわらず、1962年中は農基法の制定に向けた動きは活発化しなかった。農林協会が陳情した「農業基本問題調査会設置法」が制定される兆しはなく、調査会の設置は見送られた。

### 3 (微かに)動き始めた経済局

1963年に入ると、ようやく経済局が農業基本法を制定する方向を示し始める。2月1日の日付が付された農政係作成の局長引継資料<sup>5)</sup>には、「懸案事

項」として「農業基本問題調査について」が掲げられ、「〔日本〕本土における農業生産及び農業災害に関する施策、農産物の価格の安定及び流通の合理化、農業構造改善等については農業基本法に基づきその施策を実施している」ので、「農業基本法制定を前提として（法制上及び財政上の問題等を考慮に〔入れ〕）連続的に調査する必要がある」と記されている。また、4月25日付の別の文書<sup>6)</sup>でも、「農業の健全な発展を期し、農業所得の向上を図るために、琉球の現状から判断して幾多の隘路はあるが農業基本法を制定して農業の後進的性格を是正すべき」だとして、「64年度から基本問題調査会を設置して研究に着手」→「65年度中に農林業関係法規との関係を検討する総合研究会を持つ」→「66年度基本法試案作製～検討～成案」→「67年度基本法制定」という行程を示している。いずれも「法制上及び財政上の問題」「幾多の隘路」といったような留保の言葉が付されていることに注目しておこう。

さらに、全琉農業協同組合長会が3月に立法院に行った「農業基本法の早期制定等に関する陳情」（金城香助会長名。3月14日経済工務委員会に付託、7月31日に本会議で採択され行政府に送付）を受けて作成されたものと思われる6月下旬の内部文書では、「次年度予算参考案に調査会設置の費用を計上してあり、2～3年継続的に調査究明して1968年度迄には基本法を制定すべく努力したい」としている<sup>7)</sup>。行政府は農基法の制定を掲げはしたものの、示されていたスケジュール感からして、それを喫緊の課題と考えていたとは考えにくい。むしろ上述の「留保の言葉」を念頭に置けば、制定に前向きではなかったと言えるだろう。

なお、63年7月に成立した1964年度一般会計予算には、農業基本問題調査費1,180ドルが計上された（科目内訳は職員旅費150ドル、委員等旅費790ドル、諸謝金240ドル）<sup>8)</sup>が、これは、この年度の経済局予算8,843,811ドルの0.00013%にしか満たない、誠に微々たる額であった。

### 4 滞る農業基本問題調査会

農業基本問題調査会はようやく1963年の10月に設置された。しかし結論を先に述べると、調査会が

行政主席に答申を提出するまでには、設置から実に3年8か月を要することになる（ただしこれは、上述の6月の経済局内部文書のスケジュール感覚における）。ここまで経緯から想像がつく通り、行政政府は必ずしも主体的な問題意識をもって調査会を設置したわけではなかった。琉球政府職員だった高良亀友は、「当初、行政政府は「農業の曲り角」ということについてはっきりした意識があったわけではなく、ただ漫然と本土の例に倣っただけであった。そのため、審議会は長期に亘って紛糾した」<sup>9)</sup>と振り返っている。要は、調査会を運営するまでの方向感を持っていなかったということであろう。

調査会は沖縄製粉社長の船越尚友（既述のとおり、元琉球政府経済局長で農林協会の生みの親）を会長とし、おおむね十数名の委員・専門委員から成る運営委員会と所得、生産、構造の三つの小委員会で構成されていた。運営委員長は琉球化学工業社長の金城增明（元経済局次長、厚生局長）、所得委員長は琉球大学教授の久場政彦（経済学者）、生産委員長は琉球大学教授の大山保表（林学者）、構造委員長は琉球石油常務の下地幸一（元琉球農業試験場長、統計府長）で、委員・専門委員には金融機関幹部（大衆金融公庫、農林漁業中央金庫、琉球銀行等）、企業幹部（琉球煙草、ラジオ沖縄、宮古製糖等）、教員（琉球大学、八重山農林高校）、農畜産業関係団体幹部（農連、沖縄農業協同組合中央会〔農協中央会〕、沖縄畜産会等）が名を連ねていた。

調査会の初会合となる第1回総会が開かれたのは、設置からすでに4か月が経過した1964年2月3日のことである。ここで主席が「農業の基本問題と基本対策についての貴会の意見を求める」という旨の諮詢を行った<sup>10)</sup>。続いて4月18日の第2回総会では、「農業基本問題調査会の運営について指導を受けるため」に日本から招聘した農林省の福島嘉弥が参加し、「本土における農業基本問題調査会及び農業基本法制定までの経緯」について説明している。6月19日の第3回総会では、事務局（経済局農政課）から参考資料として「農業政策の推移と現況及び問題点」なる文書が示されたという。

これ以降、総会は1965年4月まで開かれず、討議は基本的に、運営委員会と各小委員会において進められた。まずは運営委員会が64年2月18日を皮切りに、4月10日、5月22日、6月26日と4回行

われているが、はじめの3回は調査会の審議の範囲、とりわけ林業を扱うか否かの議論に終始した（結論としては扱わないことになった）。第4回では久手堅憲次経済局長から、1966年度予算編成の参考資料とするべく、「現状分析と重要政策の批判」という趣旨の中間報告書を提出してもらいたいとの要望が出され、9月中旬までに各小委員会で中間報告書をまとめて運営委員会に提出することになった。

そこで、各小委員会が7月17日から開始される。先に事務局が提出した「農業政策の推移と現状及び問題点」にもとづいて審議がなされたが、「提出された資料の不備」や、「審議事項の範囲と項目が明確でない」こと、さらに経済局長の「要望事項の真意が不明」であることから、各小委員会とも「審議に混乱を招き」、10月27日に開かれた第5回運営委員会に各小委員会から中間報告が提出されたものの、その内容は「各小委員会とも足並が揃わず」、「必ずしも統一された妥当なものではなかった」。

しかし結局、11月2日の第6回運営委員会に、所得小委員会の「琉球農業の現状分析」、生産小委員会の「農業基本問題調査会生産小委員会答申事項」、構造小委員会の「構造小委員会討議の過程における論点」というそれぞれの報告書が「やむをえず、まとめられ」提出されることとなる。この日の運営委員会には、各小委員会の意思の統一を図るために金城運営委員長が作成した「沖縄農業の現状分析」が提出され、以後、これに基づいて事務局が現状分析を行い、それをもとに中間報告を練り直すことに決定した。「不備」を指摘される資料を提出し、「真意が不明」な要望事項を出す「事務局」に結局頼る、という決定となったわけだが、一連の背景には経済局が十分なリソースを投入していなかったこともあったようである。（少なくとも1965年8月までの段階では）事務局を担当する職員は1人だけで、内部文書には「作業が難渋している」<sup>11)</sup>と記されている。また、65年7月の立法院に勧告された1966年度一般会計予算案における農業基本問題調査費は1,488ドルで、2年度前からわずか300ドルほど増加したに過ぎなかった。

ともあれ、対応を任された事務局は1965年2月に「沖縄農業の現状と問題点」を作成し、それが18日の運営委員会で検討された。各小委員会が3

月までその内容を討議したうえで、それぞれ報告書の各部分の案をまとめ、それらが束ねられる形で、4月にようやく中間報告がまとめられたのである。

中間報告の「まえがき」は、次のような文章をもって、ここまでの一連の経過と報告書の内容について率直に遺憾の意を示している。「[小委員会の] 検討の過程において資料の不備や審議時間の制約等の多くの問題が指摘され、まだ充分なる……結論を得るに至っていない。したがって、この報告が……諸問題のすべてを網羅した……〔もの〕であると理解することは早計」。「今回の報告書は論理的な体系立ても出来ておらず、又、本土と沖縄の同質面、異質面も十分指摘されていないので調査会としては……不本意であるが、やむを得ず政府の要望に応えるため……報告することにした」。

中間報告が出された後、65年5月4日、8月12日、9月6日と3回にわたって運営委員会が開かれ、今後の進め方についての議論がなされた。さらに9月13日に運営委員会・各小委員会合同委員会で方向性の共有が図られる。この日は「農林事務官満永正昭氏から「本土における農基法以降の農業の動向と農政の問題点」について講演」もあった。さらに10月8日も運営委員会が開かれ、ここでは「農業災害補償制度について指導を受けるため招へいした農林省農林技官湯浅昌治氏から「沖縄での望ましい災害補償制度の在り方」について意見を聞いた」。この頃、農林局の「関係職員」は、「日政援助によって約二ヶ月間」の「訓練」を受けている<sup>12)</sup>。

次に運営委員会が開かれたのは、およそ4か月が経過した1966年2月4のことであった。この日は「農業政策の基本方向と沖縄農業が住民経済に果たす役割、農業政策及び農業の位置づけ等について審議」している。その後各小委員会で「数回に亘り検討」が行われ、「事務局はこれらの討議の過程から得られた政策事項を総合的に整理体系化して答申の試案を作成し、運営委員会に提出した」。

しかし、次の運営委員会が開かれたのは、なんとそこからほぼ丸1年が経過した1967年2月2日であった。この間の小委員会の検討が上述の通り「数回」だったとしてみれば、時間を空費していたと言っても言い過ぎではないだろう。以後、2月14日、2月22日、3月9日と「事務局から答申の基礎となるべき構造・生産・所得の各政策の試案が提出さ

れ審議をした。この試案〔が〕……各小委員会に具体的に検討すべく付託」され、「各小委員会は数回に亘って討議」。「起草委員をあげ試案の再検討により問題の集約体系の整理を行い運営委員会に提案」した。そして運営委員会が5月12日、15日に開かれ、答申案が決定。6月2日に総会が開かれ、正式決定となり、3日付でついに答申に至ったのである。

表は、日本の農業基本問題調査会が答申した「農業の基本問題と基本対策」と、琉球政府の農業基本問題調査会が答申した「沖縄農業の基本問題と基本対策」について、項目立てを比較したものである。骨格は非常に似通っており、中身についても、とりわけ琉球の個別事情を踏まえて具体的な議論が展開されている箇所以外は、日本の答申文からの「流用」が目立つ。

## 5 農業関係団体の願い

農業基本問題調査会がスローペースで議論を進める間、農業関係団体は農業基本法の成立に期待を寄せ、立法院や行政府などにメッセージを送り続けていた。

琉球大学農家政工学部が刊行していた農家向け普及誌『琉大農家便り』の1964年3月に刊行された第100号を記念した文章には、「近くは、農業基本問題調査会の設置もあって、農業憲法とも申すべき農業基本法の実現を見るのも、近いことでしょう。これを政府が、強力に推進すれば、適正規模の農家が育成されるのは勿論、他産業と収入の格差が少なくなり、農家の社会的位置の安定も保障されることでしょう。かくて農業者の前進の足おとがきこえてくるようです』<sup>13)</sup>とある。ここには農業関係者が農基法に何を期待していたのかを窺うことができる。すなわち、「適正規模の農家」の育成=集約化による零細農の解消を通じた農家の収入の向上である。

1965年10月2日に、農連・全琉農業協同組合長会・沖縄農協青年組織協議会・沖縄農協婦人組織協議会が主催して開催された「全琉農業協同組合大会」においては、「農業基本法の早期制定及び農業振興の長期計画と年次援助について」と題する決議案が採択されている<sup>14)</sup>。決議案は、「本土とくらべて格段の遅れをもつ沖縄農業」を前進させるために、「長期見透しに立った計画の策定」と、「これ

表 日本と琉球の農業基本問題調査会答申の比較

農業の基本問題と基本対策（日本）	沖縄農業の基本問題と基本対策
まえがき	はしがき
第1節 総括	第1節 総括
第1 基本問題と対策の方向づけ	第1 沖縄農業の基本問題と基本対策の方向づけ
1 基本問題の理解	1 基本問題の理解
2 対策の方向づけの契機	2 基本対策の方向づけの契機
3 対策の方向	3 農業政策の基本方向
第2 政策決定の基準	第2 政策決定の基準
1 農業政策と一般政策	1 農業政策と一般政策
2 長期的政策と短期的施策	2 長期的政策と短期的施策
3 政策決定の指標	3 政策決定の指標
4 農業政策の分担	4 農業政策の分担の明確化および行政組織の整備
第3 農業政策と投融資	第3 農業政策と投融資
1 行政投融資	1 行政投融資
2 組合系統金融	2 組合系統金融
第2節 所得政策	第2節 所得政策
第1 所得目標	第1 所得政策の概念と方向
1 所得目標の設定	1 所得目標の設定
2 農業所得の成長率	2 農業所得の成長率
3 所得目標についての検討	3 所得目標の検討
第2 価格政策	第2 価格政策
1 価格政策の機能と価格水準の決定	1 価格水準の決定
2 価格政策と所得目標	2 価格政策と所得目標
3 価格政策と構造政策	3 価格政策と構造政策
4 価格政策と需給関係	4 価格政策と需給関係
5 米の価格と管理	5 現在の農産物価格制度
6 麦の価格と管理	6 農業生産資材価格
7 米麦以外の農産物	
8 加工流通および輸入	
第3 作物災害対策	第3 流通対策
1 制度のあるべき方向	1 農業観測の実施
2 作物保険制度	2 流通機構の改善整備
3 災害金融	3 加工促進対策
	4 消費促進対策
	5 貿易対策
	第4 作物災害対策
	1 農業保険の意義と必要性
	2 沖縄における農業保険制度のあるべき方向
	3 災害金融のあり方について
	4 農林統計と損害評価

早急なる実施のための農業基本法の制定」を求める。曰く、日本では農業基本法の「実務を裏<sup>マツ</sup>げる農業近代化資金助成法も」施行されているが、琉球でも農業基本法が制定された場合にそれを「裏<sup>マツ</sup>げるための農林関係本土政府援助については、現年度に比べ明年度は全く増額されないようであるが、長期計画と見合う援助額の年次的増額を要請する」。これらを見るに、農協関係者たちの主張の本旨は、農業関係の補助金・助成金の整備、増額による、沖

縄農業の「本土＝日本化」にあったように思われる。そして、その原資として期待されていたのは、琉球政府予算ではなく、日本政府からの援助であった。

翌 1966 年 11 月 10 日に開催された 1967 年度農業協同組合大会（主催：農協中央会）でも、「農業基本法の早期制定及び農業振興計画の策定とそれに伴なう政府の予算措置について」という決議案が採択されている<sup>15)</sup>。上述の前年大会の決議案は「第四」だったのが、この年には「第一」になっており、優

農業の基本問題と基本対策（日本）	沖縄農業の基本問題と基本対策
第3節 生産政策	第3節 生産政策
第1 生産政策の問題と目標	第1 生産政策において指向すべき生産性
1 生産政策の問題	2 生産政策の諸問題
2 生産政策の目標	1 農産物需要の限界からの制約
	2 國際貿易との関連
	3 行政投融資の重要性
	4 食糧農産物の自給率
	5 経営構造の改善
第2 生産政策の方向	第3 生産政策の方向
1 生産政策の方向	1 農産物の需要見通し
2 農産物需要の見通し	2 生産政策の方向
3 農産物生産の見通し	
第3 生産政策の諸施策	第4 生産政策の目標
1 生産政策と経営構造	1 生産政策の目標
2 生産政策と農産物価格	2 個別農産物の政策目標
3 生産政策と流通および市場条件	
4 生産政策と農産物貿易	第5 生産政策と諸施策
第4節 構造政策	1 生産政策と農業経営
第1 構造政策の目的と方向	2 生産政策と農業関連産業
1 構造政策の限定	3 生産政策と流通及び市場条件
2 構造政策の問題	4 生産政策と農産物貿易
3 対策の方向	
第2 構造改善の目標	第4節 構造政策
1 経営規模別の問題	第1 構造政策の範囲と課題
2 自立経営の育成	
3 協業組織と協業経営	第2 構造対策の方向
第3 構造改善の諸施策	第3 構造政策の目標
1 構造改善のための経営施策	1 自立経営の育成
2 構造政策と農地制度	2 協業組織と協業経営
3 構造政策と土地改良事業等	
4 構造政策の推進組織	第4 構造改善の諸施策
5 農業構造改善に関する一般政策	1 構造改善のための経営施策
	2 構造改善と土地条件の整備
	3 農業構造改善事業団の設置
	4 構造改善と農業団体
	5 農業構造改善に関する一般政策

先順位が上がったとみることもできるだろう。本文中では「沖縄の農業が低迷を続け他産業との所得格差が甚だしいのは〔琉球政府の〕農業に対する基本的な態度が確立されず且長期的な振興計画がなく指導力が欠如していることも大きな原因」とした上で、「早急に農業基本法を制定すると共に農業振興長期計画を策定して農業政策を確立しそれの推進に必要な予算措置を講じ農民が憂いなく生産に励める様な施策を推進すること」を求めている。さらに翌年、1967年10月20日の1968年度農業協同組合大会でも、ほぼ同趣旨の決議案が採択されている。

農業関係団体からのみならず、市町村関係団体からも農業基本法の制定は求められていた。1964年

の先島市町村議会議長会による「農業基本法及び災害補償法の早期立法化に関する陳情」（森本玄俊会長〈平良市議会議長〉名。2月15日経工委に付託、8月5日採択、行政府へ送付）、1965年の沖縄市町村議会議長会による「農業基本法の早期立法に関する陳情」（宮城盛輝会長〈北中城村議会議長〉名。2月1日経工委に付託、7月23日に採択、行政府へ送付）、1966年の同じく沖縄市町村議会議長会による「農業基本法の早期立法制定に関する陳情」（宮城盛輝会長名。付託日不明。7月30日に採択、行政府へ送付）と、毎年陳情が立法院に繰り返されている。

なお、1965年、沖縄市町村議会議長会は「農業

災害補償法の早期立法に関する陳情」も同時に出しておらず、こちらも採択されている。1964年の先島市町村議会議長会の陳情が農基法とともに「(農業)災害補償法」の制定を求めていたことと合わせ、農業災害補償制度の導入が関係者にとっての重要課題であったことがうかがえる。すでに述べた通り、農業基本問題調査会も審議の過程で65年10月に日本政府農林省の担当者を招いてこの制度に関する「意見」を聞いていた。そして実は1963年にも、沖縄市町村会議長会は「農業災害補償法の早期立法に関する陳情」を立法院に送っていたのである(中山盛久会長(名護町議会議長)名。2月6日経工委に付託、7月31日に採択、行政府へ送付)。

農業災害補償制度とは、自然災害によって農作物・畜産物等に損害が発生した場合に、農家が出し合った(政府が一部を負担)掛金から「保険金」が支払われるしくみで、日本では1947年に導入されていた。台風の被害が頻発する琉球列島においても、農業関係者たちには極めて重要な制度であると観念されていたのだろう。

また、1966年12月に開かれた「第1回政府市町村政懇談会」においては、市町村側から「農業基本法の早期立法制定について」という要望が上がった<sup>16)</sup>。その趣旨文は次のとくである。「沖縄の農業は、その生産基盤である土地が軍事基地や人口増により著しく狭小になり、他産業に比し合理化が進まず、営農資金融資が制約され、青年労働力は他産業に流出し、他産業との格差はますます大きくなっている」。しかし「政府は、農業を始めとする第一次産業に対し近視眼的な政策しか持たず、農家からの信頼が失われ相互不信に陥い〔れ〕ている」。そこで「農業基本施設の整備、土地改良、機械化等の農業構造改善事業を、食生活の変化による農産物の変化等、現在の農業の問題点を分析し、農業問題の根本的な解決策を図ってもらいたい」。ここでもやはり、産業としての農業の全般的な振興、わけても農道や灌漑排水設備のような基本施設の整備、土地改良、機械化など、具体的な事業の展開が求められていたことがわかる。なお、市町村側は合わせて「農業災害補償法の早期立法について」も要望していた。

## 6 第36回立法院 (1968年)での審査とその影響

農業基本問題調査会の答申を受けた行政府は、1967年9月、農林局内に「農業基本法起草委員会」を設置して法案作成に取り掛かった<sup>17)</sup>。このこととの直接の関係ははっきりしないが、7月、農林局は農政部長に農連専務理事の森田郁太郎を迎えていた。これまで幾度となく農基法制定を政府に求めてきた団体の役員が政府の、それもその立法を所管する部の長となったわけである。そして行政府は、68年2月に開会された第36回立法院定例会に立法勧告を行った。

立法案(参考案)<sup>18)</sup>は、600字弱の前文を伴った、全部で10条の簡素なものである。第1条は、政府の農業に関する政策の大きな目標を掲げており、それを踏まえて第2条で、政府が講じるべき施策が列挙される(たとえば「農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農業経営の近代化……を図ること」であるとか「農産物の流通の合理化、加工の増進及び需要の増進を図ること」など)。第3条は行政主席に農業基本計画の作成を義務付け、第4条は市町村に「政府の施策に準じて」施策を講ずる努力義務を課す。第5条は政府に第2条の施策の実施に必要な財政上の措置を義務付け、第6条は、政府が農業従事者等の「自主的な努力」を助長しなければならないと定める。第7条は行政主席が農業の動向に関する年次報告を、第8条は講じようとする施策を明らかにした文書を、それぞれ毎年立法院に提出しなければならないとする。第9条と第10条は農政審議会の設置と運営にかかる規定である。

ちなみに、本案が参考にした<sup>19)</sup>日本の農業基本法では、「第二章 農業生産」「第三章 農産物等の価格及び流通」「第四章 農業構造の改善等」「第五章 農業行政機関及び農業団体」という、農政のそれぞれの分野における、もう一段階詳細な施策の方向付けを行う条文が並んでいるが、行政府の参考案はこれをバッサリと刈り落としている。一方、第3条の農業基本計画の規定は日本法ではない。前節で紹介した通り、農業関係団体が繰り返し「長期見透しに立った計画」「農業振興(長期)計画」の策定を求めていたことを想起しよう。わざわざ日本法に

ない要素を盛り込んだ背景に、農業関係団体の「要請」があったとも推察される。

勧告は2月2日に経済工務委員会に付託されたが、審査が行われたのは7月9日の一回限りであった（すなわち、5か月間店晒しになっていた）。発言したのは自民党の桑江朝幸、沖縄社会大衆党（社大党）の友利隆彪、沖縄人民党の久高将憲、社大党的知花英夫の4名で、それに対して宮里松次農林局長と池田光男農政課長が答弁している。

まず桑江は、日本の農基法の第二章以下を刈り落とした理由を問うた。宮里は「本土法の第二章以下は施策の内容及び講じ方について第一章と同様抽象的な条文でございます。したがって、第一章のみで農業の進むべき方向及び政府の施策の目標及び施策の方向は十分であると、こういうふうに考えた」と答えている。

続いて友利は「農産物の価格の安定と災害に対する救済の条項」が必要ではないかと問う。宮里は「災害補償等の明文の問題につきましては私どももあって参考案に固執するつもりはございませんので、どうしてもそれを明文化するという皆さま方のご審議の中でそういう必要性がございましたら修正をしていただいてもかまわないんじゃないか」と答え、いわば責任を議員側に投げ渡している。さらに友利は「財政的な関係〔懸念〕で災害補償というものを参考案から抜いてあるんじゃないか」と問うが、池田は「決して財政上の立場からこれを明文化していないということではございません」と交わしている。

また、友利が「お互いに心血を注いでいい法になるように努力していきたいと思います。……この参考案の概略をちょっと見た感じでは計画法と審議会法というような感じにしかならぬので……住民全部が望むところのほんとの農業基本法にするんだということでやっていきたい」と発言していることに注目したい。この段階で革新側である社大党的議員は、農基法の立法そのものには賛成していたのである。

これに対して人民党の久高は、日本の農業基本法（に基づく構造改善事業）は失敗したのではないか、農基法により零細農が切り捨てられるのではないか、と主張し、「基本法よりもむしろ具体的な関連立法の構想が……出てくることが望ましい……。こ

ういう抽象的な〔立法〕……を出してきたところで農業は一切安定もしないし、進展もしない。……頭でっかちの法は私は要らないと思います」と、立法に反対の姿勢を明らかにしている。

この一回限りの審査で、結局、農基法案は発議に至ることなく、第36回定例会は7月20日に閉会となった。農基法案が上程すらされなかったを見た農業関連団体（農協中央会・農連・沖縄園芸農業協同組合連合会・農林漁業中央金庫・全琉農業協同組合長会）は、琉球政府に「本土との一体化についての要望書」を送っている（時期は1968年10月ごろと思われる）<sup>20)</sup>。この要望書は、「沖縄の農業が低迷を続け他産業との所得格差が甚しいのは、政府の長期見通しに基く計画に欠け指導力が欠如していることも見逃せない要因」と、1966年以来の主張を繰り返しながらも、農業基本法の制定は求めていない。要望書は、日本政府に「沖縄振興特別措置法（仮称）を制定して下記の法律……〔を〕実質的に〔琉球に〕適用する措置を講ずること」も求めているが、そこに示されている法律は「土地改良法、農林水産業施設災害復旧費国庫補助の暫定措置に関する法律、畠地農業改良促進法、有畜農家創設特別措置法、酪農振興法、野菜生産出荷安定法、養鶏振興法、農業災害補償法、天災による被害農漁業者に対する資金の融通に関する暫定措置法、農業協同組合法、農林中央金庫法、農業改良資金助成法、農林漁業団体職員共済組合法」である。リストを一瞥してわかる通り、農業関連団体は「憲法」であり理念法である（そして、立法院で制定される兆しのない）農業基本法よりも、農業振興や農業者の利益に直接結びつく日本法の適用を求めたのである。

## 7 1968年選挙における政治争点化

その後1968年11月の行政主席選挙で屋良朝苗が当選し、12月に就任した。1969年2月に開会した就任後初の定例会である第40回立法院には、農協中央会長の仲田豊順他による「農業基本法の早期立法に関する陳情」が送られ、これは開会日の2月1日に経工委に付託された（8月15日の本会議で「院において処理するを要するもの」として可決。すなわち、以前までと違って行政府には送られなかったことになる。なおこの8月15日というのは、

後述の通り、農業基本法が第三読会において可決された翌日にあたる）。農業関係団体は、農基法をあきらめたわけではなかったのである。

しかし、屋良行政府は農基法の立法勧告を行わなかった。5月の立法院における屋良主席の就任後初のメッセージでも、「農林業については、農民の生活水準と生産性の向上をはかることを基本目標にして、まず生産基盤の整備、特に土地改良事業、農道建設事業、農業構造改善事業、開拓移住地整備事業等を促進する」、「農林水産業の合理化を推進するため、農林漁業中央金庫の資金の増強、農林漁業金融の強化をはかる」と具体的な農業振興策に言及してはいるものの、農基法の制定を課題とはしていない。68年5月10日の第36回立法院における松岡主席の所信表明<sup>21)</sup>に「農業基本法を制定し、その年次の近代化と所得向上の計画を樹立する」という発言があったと対照的である（ただしその松岡主席も、前年の67年5月には農基法には言及していない。要は、立法勧告をしたことと平仄を合わせたのだろう）。

これに対し6月16日、野党・自民党の17議員が、1968年の立法勧告に付されていた（保守政権であった松岡行政主席時代の）行政府の参考案と同一の内容の農業基本法案を発議した。琉球政府では制度的に行政府に立法案の提出権はなかったため、すべての立法案は議員あるいは委員会（委員長）の発議によるものであったが、多くの立法は行政府の「立法勧告」に基づき、その勧告に付された参考案をもとに発議されていた。しかしこの発議は、行政府の勧告を起点に置かない（狭義の）「議員立法」であった。

なぜこのような事態が生じたのだろうか。屋良主席の誕生前、いわゆる「三大選挙」の時点まで時計の針を戻す。中央選挙管理委員会がまとめた「選挙結果調」<sup>22)</sup>に掲載されている68年選挙の各党の公約中、農業基本法について言明しているのは人民党和社会党である。まず人民党は、「農業基本法の立法と農業「構造改善」事業に反対し、農民の生活と経営の安定向上をはかる保護政策にもとづき、国庫負担による開拓、干拓、土地改良とともに農業基本施設の拡充をはかる〔圈点筆者〕」と述べる。人民党はほかにも「農民に対する国家財政からの保護政策を要求する」「キビ価格の大幅値上げを要求する」

「肥料、農薬、飼料、農機具などの独占価格を引下げ、農家にたいするこれらの農業生産資材の購入に国庫と「琉球政府」並びに市町村自治体の補助制度の確立をはかる」「農業災害補償制度の確立を要求する」など、詳細にわたる農政上の課題に言及している。また社会党も「農業基本法に反対し軍用地の開放などによる耕地拡大」を謳っている。

この二党以外の政党の公約に農基法への言及はない。ただし、社大党は「農業基本政策と農業災害補償制度の確立をはかる」と、自民党も「砂糖、パイント産業の保護策を強化する」「畜産を振興して、農業経営の多角化をはかり、農業所得を向上させる」といったように、農業政策について若干は触れている。

ちなみに人民党の1965年立法院選にあたっての公約<sup>23)</sup>では「農民を犠牲にする農業「構造改善」事業、農業「合理化」に反対」と書かれており、論点は似通っていながら、「農業基本法」の文字はない。当時まだ（琉球においては）影も形もなかった農業基本法は、農政をめぐる争点とはなっていなかった。第36回立法院への立法勧告を契機に、保革対立の一争点になったのだと言えよう。しかもそれは、もっぱら革新側の反対の主張として現われたのである。

## 8 第40回立法院(1969年)での審議

前節で言及したとおり、1969年6月16日、第40回立法院定例会に、桑江朝幸他、自民党議員16名によって、農業基本法案が発議された。その内容は、1968年の行政府参考案とほとんど同一である。目立つのは、第10条を第9条に7項として統合したことと、第2条の5号が「農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図ること」（この規定は、日本の農業基本法の第2条5号とまったく同一である）から「農業の生産条件、交易条件等に関する不利を補正するように農産物の価格の安定及び農業所得の確保を図り、農業災害による損失の補償措置を講ずること〔圈点筆者〕」と改められたことくらいである。とりわけ後者は、前述もした通り、農業関係団体等から重要事項として要望が繰り返し出されていた農業災害補償制度へのフォローの姿勢を

見せたのだと考えられる。ただ、日本の農業基本法では、第10条に「国は、災害によって農業の再生産が阻害されることを防止するとともに、農業経営の安定を図るため、災害による損失の合理的な補てん等必要な施策を講ずるものとする」という規定がある。この立法案では、この条文を丸ごと引き入れず、より控えめな形で既存の条文に盛り込んだわけである。

第一読会は6月20日・21日に開かれ、経済工務委員会に付託される。委員会では9回にわたって審査が行われた。第二読会は8月12日に開かれ、14日の第三読会で可決された。前節で見た各党（とりわけ人民党）の公約から予測されるように、立法院における審議は一種のイデオロギー闘争となる。そしてこれは、日本で農業基本法が制定された時の、国会における保革対立の引き写しであった。その革新側からの主張の主眼は、農業基本法を目指しているところの農業の姿が、小農・零細農を切り捨てるものであり、「独占資本」のための農政を導入するためのものである、という点にある。

そこで立法院においても、そのように日本の農業基本法を意味づけた上で、琉球政府における立法に反対するという論理が頻繁に提示された。瀬長亀次郎（人民党）の「全国の労働力の再配置、独占化、いわゆる独占資本の高度利潤を上げるための農業改善事業、農業基本法」（第一読会）、仲松庸全（人民党）の「農業基本法は1960年の安保改定……と関連して出てきている農民に対する農業の破壊と農民生活の破壊を目指した独占資本の攻撃」（第三読会）、岸本利実（社会党）の「日本の農基法は明らかに第二次産業、第三次産業の人手不足に備えて当初からこれは離農促進、そういう目的をもって立法された法律でありますと、その趣旨から言いますならば、日本の独占資本の意図からしますならば一応成功している」（第二読会）、といった発言がその代表例である。そして、日本において「農業人口、農家人口、農業就業人口はそれぞれ大幅に減っている。これは……農基法は首切り法であるということの証明の一つになります。離農促進法であるということが明らかに言える」（岸本、第二読会）と、これもまた日本の状況に言及しながら、「もしこれをほんとに実施するのであれば、〔日本〕以上に沖縄の零細農家がどんどん農業を捨てて都市に集中する

か、本土に全部逃避してしまう」（瀬長、第一読会）と、離農者の増加（とその裏返しでの「独占資本」への集中現象）が懸念されるのである。これに対して提案側である自民党の桑江朝幸は、「小農はすでに兼業農家になっておりまして、農業以外に所得源を持ち、農業以外の分野において就業しているのでありますと、完全な失業という問題は生じない」。また、「農業構造改善を推進することをさして田畠を強制的に買いあげるまたは収容されるという誤った考え方を持って反対なされる方もございますが、農業基本法は……離農を強制しこれを無理に進めるものではありません」などと反論している（第一読会）。

農基法が農業の集約化・大規模化を目指している、という論点からは、琉球独自の事情にまつわる議論が派生し（、これもまた「革新側」からの反対の論理として現われ）てくる。崎浜盛永（社会党）の「沖縄の農耕地に最も大きな圧迫をしているのは軍用地だと思います。ところが、自由民主党は基地を容認する立場に立っておる」（第一読会）、あるいは岸本の「いま米軍が押えている35.8%の土地というものを……解放させて……いかない限り……規模拡大はできません。ですから本土の……ものまねで現在の所有形態の中で処理しようとしてもこれは不可能なこと」（第一読会）といった発言に見られるごとき、米軍の軍用地の存在とそれを容認する自民党への批判である。これに対し桑江は、「いまここで全軍用地を耕地にするという計画のもとに農政を進められたんでは大きなあやまちをおかす」（第一読会）と主張している。

まったく別の理由——「復帰」の論理——から農基法の制定に反対する意見も見られた。知花英夫（社大党）の「われわれは、日本国民である沖縄県民ももちろん日本の農業基本法のもとにあることはしごく当然であると思うのでございます。この基本法のもとに沖縄の農業の特殊性を取り入れて計画し、実施して農業所得を引き上げて農民の生活を他産業従事者と均衡のとれた生活にもっていくということが……基本方向でなければならない」（第三読会）という発言がそれである。知花は社大党の議員である。そして前述の通り、前年の立法院の委員会審査で別の社大党議員が「住民全部が望むところのほんとの農業基本法にするんだということでやって

いきたい」と発言していることと併せ考えれば、社大党は、農基法そのものを「独占資本」を利するものとして否定していた人民党や社会党（の議員）とは異なり、農基法とそれに基づく農政の展開を肯定的に捉えていたと言える。しかし、琉球政府が独自の農基法を作る必要はなく、日本の農基法に基づいて農政を展開すればよい、と主張されたわけである。

立法案の意義に関わる議論もなされた。たとえば与座康信（社大党）は「あえてこのような法律はなくとも、農業大綱でも制定して、その程度のことは十分できると思う」（第二読会）と、その必要性を疑問視する。要するに、農業基本法はあくまで宣言法的な「農業憲法」であり、それだけでは農業改革に結びつかないとの指摘である。そこで革新側からは「関連立法の御提案も御用意があられるか」（平良幸市、第一読会）といった指摘もなされる。これに対し発議側の自民党は「関連立法につきましては、政府のほうの基本計画に従いまして、そして審議会の議を経て関連立法の作成にかかるということが順序かと思っております」（桑江朝幸、第一読会）、「現在自由民主党は立法院の多数を占めるだけで……施策の施行については、与党の皆さん方が規定することでございます。私はこういうような施策の進め方を、できるだけ与党の皆さん方が、早く目標年次を立てて施行していただくように、という念願を込めてやっている」（同）と答える。あるいは知花は、「十分に検討されて自信を持って農業災害補償ができるという見解に立っておられるかどうか」と問うているが、これに対してもやはり自民党側は「われわれは十分にできると思いますが、はたしてこの施策を、問題は施策の担当者である屋良さんがこれを実行に移すか、移さないかにかかる」（桑江）と答えている。

要するに自民党は、農基法のみを制定し、具体的な施策を展開するための関連立法については「やるもやらないもあなた方次第」と、行政府（および与党）に「丸投げ」する姿勢であった。革新側が「自由民主党が提案しております農業基本法はこの本土の農業基本法の一部分を取り出してきて……屋良行政府を……ゆさぶる材料としても、また農民への攻撃としても大きな材料としてこれが出されているという点を私は重視したい」（仲松、第三読会）と主

張するように、これは、多数党・主席野党という立場からの、与党および行政府への揺さぶりという性格が色濃かったのである。

自民党のこのような姿勢に対して、主席与党側の新垣孝善（社大党）が「立法院でしかも議員発議によりましてこういう法律をつくったから政府はやりなさい、やる義務があるのだとおっしゃったら、これはどうかと疑問がある」（第一読会）と主張しているのは興味深い。立法院の立法が行政府の活動を枠づけ、「義務」を課すのは、政府機構の構造上当然のことである。それはその立法が行政府の立法勧告を受けてなされたものであろうと、行政府の立場に沿うとは限らない「議員発議」であろうと、もちろん変わらない。このような構造になっているからこそ、行政府の意向に沿わない立法に対しては、行政府の長である行政主席が拒否権を発動できるというしきみが採り入れられていたわけである。琉球政府では、保守・革新の軸にしたがった立法院と行政府の「ねじれ」はこの時まで生じてこなかった（そもそも行政主席が直接公選されたのは1968年が初めてのことであった）。ゆえに、議員が三権分立的な立法院-行政府関係に「習熟」していないのも当然と言えば当然だったとも言える。

なお、第一読会後の委員会審査においては、以下の修正が行われた。まず第3条の農業基本計画に含むべき事項に「農業協同組合又は農業協同組合連合会の助長に関する事項」（7号）と「農業協同組合が行なう共同利用施設の設置等の発達改善に必要な施策並びに農業従事者の共同組織の整備等必要な施策に関する事項」（8号）が追加。また、日本法の第12条をほぼそのまま援用した「政府は……農産物の流通の合理化及び加工の増進並びに農業資材の生産及び流通の合理化を図るため、農業協同組合又は農業協同組合連合会が行なう販売、購買等の事業の発達改善、農産物取引の近代化、農業関連事業の振興、農業協同組合が出資者等となっている農産物の加工又は農業資材の生産の事業の発達改善等必要な施策を講ずるものとする」という規定が第9条として、そして日本法の第17条を援用した「政府は……協業を助長する方策として、農業協同組合が行なう共同利用施設の設置及び農作業の共同化の事業の発達改善等必要な施策を講ずるとともに、……農業従事者の協同組織の整備、農地についての権利の

取得の円滑化等必要な施策を講ずるものとする」という規定が第10条として加えられた。

この背景は、自民党議員が次のように説明している。「〔各条項を〕追加いたしましたのは沖縄農業協同組合中央会長及び全琉農業協同組合長会長の質疑に基づくものであります。流通機構の整理合理化も、農協の育成強化とともに目下の急務であります」(桑江、第二読会)。確かに、委員会審査で参考人に呼ばれた農協中央会長の仲田豊順は、「それ〔流通機構の整備合理化と農協育成の条文〕を入れなければわれわれも〔この立法案を〕あと押ししない」と明言している。農協関係団体の「圧力」が機能したのだと言うことができよう<sup>24)</sup>。

## 9 署名拒否とその後

以上のような議論の末、1969年8月14日、農業基本法案（委員会修正案）は第三読会で可決され、16日付で立法院議長から行政府へ送付された。行政府内では、18日に総務局から「法務局、予算を伴う場合は企画局及びその他関係局と調整のうえ、署名の異議の有無について8月29日までに当局あてお知らせください」という文面とともに農林局に送付されている<sup>25)</sup>。

これに対し、農林局はおよそ1か月かけて農基法案への態度をまとめる。その成文が決裁文書「立法案について（回答）」（農政第258号、1969年10月6日）に付された「農業基本法案に対する見解」である<sup>26)</sup>。この「見解」では、たとえば「農業災害補償制度についてどのような内容の制度にするか十分な検討がなされず、特に沖縄農業の基幹作目で本土の農業災害補償制度の対象になっていない「さとうきび」について何ら検討されていない」といったように、具体的な農業関連施策についての規定や議論がなされていないことが繰々批判されているが、農林局の農基法案への問題点の指摘は、次の文章に凝縮されている。

「今回の農基法は……前文と第1条の農業に関する最終的な政策目標を抽象的に規定し、政府及び市町村が講すべき施策について規定しているだけで、前文の趣旨や目標達成のための施策の内容が敷衍されず、具体的な方針が規定されていないため行政の

よりどころとなる条文がない。……政策目標達成のためには、実効性のある条項が必要であるが、これについても何ら規定されていないため直接農民の利益につながることがない。……法律執行者として責任を持って〔この立法を〕施行することは困難である」

しかし翻ってみれば、ここから2年ほど前にこの法案のもとになった最初の農基法案（参考案）を作成し、1968年の立法院に立法勧告したのもまた、同じ農林局であった。その意味では「自己否定」にもあたる<sup>27)</sup>。そこに新しい否定の理屈として持ち出されたのは、先の立法院の審議においても野党議員から示されていたのとは少し形の違う（しかし根は共通した）、次のような「復帰の論理」であった。

「基本法施行に伴い実際に効力を持ちうる関連法の整備が最も重要であるが、これについて立法院で何ら検討されていない。関連法の整備については、1972年の復帰時点までに整備することは見通し難い状態にある……。復帰の目途がつかなかった段階では農基法制定の必要性もあったと考えるが、復帰が現実の問題となった現時点では、その制定の必要性はない」

かくて1969年10月10日、廃案の決裁がなされた<sup>28)</sup>。そして13日午後4時、屋良主席は記者会見で次のような談話を発表した。「昨年12月、私の主席就任後も農基法を立法勧告すべく慎重に検討してまいりましたが、1972年復帰のめどがついたこと、また農基法施行に伴う関連法の整備が復帰までに困難であることなどから……勧告を見合わせることにしたわけであります」<sup>29)</sup>。

その2か月後、12月の沖縄市町村会の政府宛て要望書<sup>30)</sup>の農業部分には、すでに農業基本法制定の文字はない。あるのは、「農地造成並びに経営規模の拡大を行なうこと」「農業近代化資金の充実、金融制度の整備を図ること」「災害補償（農災）制度の確立を図ること」といった具体的な施策の要望のみである。また立法院へも、これ以降は農業基本法の制定を要求する陳情は管見の限りではなされなくなった<sup>31)</sup>。

主席の署名拒否・廃案の後、行政府は農基法に代

えて「農業に関する政策大綱」の制定作業を始めた。立法院での農基法案の審議中に与党議員から「農業大綱でも制定」すれば農基法は必要でないという発言があったと紹介したことを思い出そう。史料からは、1970年1月下旬にはすでに原案が出来上がっていたことが確認できる<sup>32)</sup>。5月21日の局長会議に提出され<sup>33)</sup>、6月1日の局長会議において議論がなされた<sup>34)</sup>。そして7月1日、行政府は「農業に関する政策大綱」を発表した<sup>35)</sup>。

この文書は前文と「第1 基本目標」「第2 施策」「第3 その他の施策」の3パートから成っており、本体は「第2」の施策である。それは「経営近代化に関する施策」「生産に関する施策」「流通及び価格に関する施策」「農業協同組合等団体の育成強化」「財政投融資の拡充強化」の小項目に分かれ、それぞれに具体的な施策が列挙されている。少なくない箇所に、農業基本法案が削ぎ落した日本の農業基本法の第二章以降の各条の条文が部分的に援用されているのが見て取れる。たとえば、農業関係団体などが求め続けてきた農業災害対策に関する文言は、「災害によって農業の再生産が阻害されることを防止し」とあるが、これは日本法の第10条の書き出しと同様である。こうして大綱の全体の基調は、機械化や経営規模の拡大による生産性の向上という、日本の「基本法農政」と同一の方向を示している（前文には「沖縄農業を日本農業の一環として位置づけ」という文章がある）。

一方で、これが「革新政権」の政策大綱であることを感じさせる箇所もいくらか見られる。たとえば前文は「沖縄農業は、戦後米軍の土地接収により、農地は著しく零細化し」という一文で始まる。また、土地基盤の整備開発にからめて「軍用地の開放に努め」るという一文が入れられている。1969年の立法院における審議で、革新議員がこの点を取り上げていたことは先述した。6月1日の局長会議において、農林局からは「与党との調整の結果、前文に社大党案をとり入れ、諸施策についてもほぼ一致点を見出している」<sup>36)</sup>という発言がある。与党はこの大綱の内容に一定の影響力を及ぼしていたと言つてよいだろう。

また、「零細農家に対する措置」という項目を立てているのも特徴的である。ただし、そこに記されている具体策は基本的には機械化、経営規模の拡

大、多角化など、全体の基調と並行するものであり、最後には「農業従事者及びその家族が適当な職業に就くことを希望するものについては、他産業への円滑な転換を図る」とされている（この文章は日本法の第20条と重なる）。

なおこの後、農業政策関係では農林漁業資金融通法（1970年8月11日可決）、農業協同組合法（1971年5月7日可決）が立法されているが、関係者が切望し続けた農業災害補償法はとうとう成立しないまま、琉球は日本「復帰」の時を迎えた。

## 10 まとめと考察

以上、琉球政府において農業基本法の制定が検討され、挫折した経緯を詳述してきた。一連の過程を簡単にまとめておく。1961年に日本で農業基本法が制定されたことを受け、琉球農林協会が旗を振って制定促進運動がなされたものの、当の行政府（経済局）の動きは鈍かった。日本でも農基法制定の前段階として設置された農業基本問題調査会がようやく1963年に設置されるが、その審議は遅々として進まない。その間、農業関係団体や市町村関係団体からは農基法の制定を求める声が続発する。これらの声を受けて、また、調査会を立ち上げ（答申にまでたどり着い）てしまった行きがかり上、行政府は農基法案を立法勧告せざるを得なかった。1968年のことであるが、この時は発議すらされずに終わる。その後、1968年秋の行政主席選挙を機に農基法はイデオロギー的な争点となり、初の公選主席となった屋良朝苗の行政府が農基法を立法勧告する姿勢を見せないことを捉えて、主席野党・議会多数派の自民党が1969年の立法院に「議員立法」によって発議するに至る。審議は典型的な「保革対立」の様相を呈し、主席与党側は反対の姿勢を示すも、立法案は単純な数的優位によって可決された。しかし、行政府はこれを制度上打ち返すことができる。2か月ほどの検討で農林局は署名反対の「論理」をとりまとめた。そして1969年10月、主席は正式に農基法案への署名を拒否、これをもって法案は廃案となった。行政府はその代替として1970年7月に「農業に関する政策大綱」を公表したが、以後「復帰」に至るまで、農業政策に関連する立法はほとんど制定を見なかつた。

この一連の過程におけるポイントを二点挙げて、本稿のまとめとしたい。第一に、「日本化の志向」についてである。そもそも琉球において農基法制定に向けた動きが立ち上がったのは、日本で農基法が成立したことを受けたのである。すなわち、「日本化の志向」こそが農基法制定の起動因であったと言える。そして、農業関係者にとって「日本化」とは農業施策の進展を意味しており、「農業憲法」である農基法はその「象徴」であった。

しかし、行政府（経済局／農林局）にとっては、農基法を制定したとしても、農業施策を現実的に展開していくためのリソース（端的に言えば予算）が不足していることは明らかであったろう。農基法を制定する方針を定めた内部文書に「琉球の現状から判断して幾多の隘路はある」「法制上及び財政上の問題等を考慮に」とあるのはその認識の発露見える。農基法を制定しただけで「日本化」＝農業施策の進展が見込めるはずはない。それどころか、行きつく先は幻想と幻滅であろう。ゆえに行政府は農基法の制定に前向きでなかったと考えられる。ただし、リソース不足の認識は関連団体側も持つており、ゆえに日本政府からの援助の拡大＝「財源の日本化」が求められていた。しかしこれもまた、一原局にすぎない経済局／農林局にとっては直接手の掛けようのない高度の「外交」問題であった。

また「日本化の志向」は一転して、農基法制定の動きを押しとどめる役割も果たした。すなわち、「復帰」といういわば《究極の日本化》が見えた時点で、「遠くない時期に日本の農基法の下に琉球（沖縄）も置かれることになるのであるから、琉球独自の農基法を制定する必要（／意味）はない」という論理が生まれたのである。屋良行政府はそのような理屈を掲げて農基法への署名を拒否した。

第二に、農業基本法という立法の性質と農業関係団体の影響力についてである。日本の農基法も、そして、それを切り詰めて作られた琉球の農基法案も、「豊かな」農政を実現する施策群を列挙し、政府がそれらを「講ずるものとする」と定めるにとどまる、いわゆる宣言法的なものであった。極論すれば、「あってもなくてもいい存在」だったのである。そのため、法案に自分たちの利益につながる条項が入っていないのを見た農業関係団体は、制定への支持を容易に撤回する構えを見せた。農業関係団体な

どが究極的に求めていたのは、農業基本法そのものではなく、それに象徴される日本の「豊かな」農業施策だったからである。

自民党はこの農業関係団体の意向に敏感に反応し、法案の内容に手を加えた（1969年の委員会修正案）。これを、戦後琉球における農業関係団体の農政に対する影響力の強さと見てよいだろうか。確かに、琉球農林協会のような官民協調の団体の存在や、行政府の農政部長という要職への農連幹部の就任例などからは、行政府と農業団体の密接な関係がうかがわれる。この関係のうちに農業関係団体が行政府の政策に一定の影響力を行使していたという理解は可能であろう。

だが、自民党が農業関係団体の主張に即応したことには、二つの背景があったと考えられる。第一に、「施行責任の不存在」である。すなわち、農基法は宣言法であるがゆえ、その実現のためのリソースの確保の道筋を立てることは（少なくともこの立法のみを通過させることを考えるのであれば）不要である。まして、1969年の立法院で可決された農基法案の発議者は、施策の実施に責任を持つ必要のない主席野党だった。ゆえに、「外野」からの圧力に「無責任に」対応することができたと言える。

第二に、「社会的支持」の必要性である。すなわち、自民党が「農業関係団体など各方面からこんなに求められている農基法を行政府や与党は制定しようとしない。だから我々野党が制定を主導したのだ」と主張し、立法によって効果的に主席与党や行政府にゆさぶりをかけようとするならば、「社会からの支持を受けて制定した」という体裁をとることが重要だった、ということである。そうなれば、農業関係団体の意向に沿い、その支持を保つことは極めて重要であったことは言うまでもない。

まとめれば、農基法が政争の具になったからこそ、そして、それが本質的に「施行責任」を伴わない宣言法であったからこそ、立法案への農業関係団体の影響力が高くなかったのではないかと考えられる。したがって、この一連の過程によってのみ、戦後琉球における農業関係団体の農政一般への影響力（の強さ）を即断するのは性急であろう。この点は別の事例による検証が必要である。今後の課題したい。

## 注

- 1) 沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 第17巻 資料編14 立法院I』の998-1032頁に「拒否立法案理由集」という表題のもと、リストアップされている。
- 2) 高良亀友「戦後の沖縄における農業立法の変遷と特質(2)」『沖縄農業』10巻1・2号、1971年、8頁。
- 3) 琉球政府文書「琉球農林協会関係」(R00053646B)に収録された、源武雄「農林協会14ヶ年の歩み回顧」。源は1904年東風平生まれ。1928年に日本大学高等師範部国語漢文科卒。沖縄日日新聞社、沖縄県立第一高等女学校教諭、沖縄民政府文化部博物館課、沖縄工業高校教官、うるま新報記者、那覇琉米文化会館司書、琉球政府資源局主事などを歴任し、農林協会発足時から解散時まで事務局長を一貫して務めた。長間安彦・栗国恭子「民俗研究家・源武雄氏蔵書の「寄贈資料」報告」『浦添市立図書館紀要』7号、1996年。
- なお、琉球政府文書(以下、琉政文書)は、沖縄県公文書館に所蔵されている。本稿における引用に際しては、琉政文書であることを示した上で、資料タイトルと資料コードを明記する。
- 4) 同上源「農林協会14ヶ年の歩み回顧」。
- 5) 琉政文書「農業構造改善関係資料」(R00053714B)に収録された、「局長引継資料 農政係 1963.2.1」。ただし、「局長引継資料」「農政係」にはいずれも二重線が引かれている。なお、この時就任したのは、元琉球農林省組合課長、琉球政府経済局協同組合組合課長、駐日代表、統計部経済課長を歴任して政府を辞し、農連専務理事から就任した久場川敬。前任者は琉球税関長、駐日代表、経済局次長、官房長を歴任した与世山茂であった。
- 6) 同上文書に収録された、「弁務官メッセージに対する意見 1963.4.25」。
- 7) 同上文書に収録された、「農協長協議会からの陳情 6/29 経工委員会」。なおこの方針は、「1964年度施政方針に対する副主席答弁資料」(同上文書に収録)の「問農業基本法制定の見透しについて」に対する「答」の箇所にはほぼ同一内容で採用されている。
- 8) 琉政文書「予算書」(R00051405B)。
- 9) 高良、前掲論文、8頁。
- 10) 以下、調査会の審議経過については、「沖縄農業の基本問題と基本対策 答申」(沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史 第14巻(農業資料編5)』に収録)および「農業基本問題調査会中間報告書(基本問題に関する諸問題の概観と論点)」(琉政文書「農業基本問題調査会中間報告書」(R00052899B)に収録)による。
- 11) 琉政文書「事務引継書 農林局長」(R00052856B)に収録された、「農林局長事務引継書」。1965年8月の局長交代時の引継書である。「陣容を強化して作業を促進すべきである」と申し送っている。
- 12) 琉政文書「報告書 農政部」(R00053719B)に収録された、「政務報告資料の提出について」(農政部長発農林局長あて、1966年1月13日農政第21号)。
- 13) 「農家便り 100号に寄せて」『琉大農家便り』100号、1964年、2頁。
- 14) 琉政文書「農林漁業団体職員共済組合関係」(R00054752B)に収録。なお、現物の簿冊の表紙には「農林年金に関する書類(陳情関係)一九六九年」とある。
- 15) 同上文書に収録。
- 16) 琉政文書「政府・市町村政懇談事項に対する現況及び今後における政府の施策について」(R00052893B)。
- 17) 沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史 第3巻(農政編)』農林統計協会、1989年、84-85頁。
- 18) 琉政文書「審議未了法案綴 第36回定例会」(R00000780B)に収録。
- 19) 同上文書中には日本の農業基本法と琉球の農業基本法案の対照表が掲載されている。
- 20) 前掲琉政文書(R00054752B)に収録。
- 21) 第36回琉球政府立法院本会議(1968年5月10日、会議録15号)。
- 22) [琉球政府]中央選挙管理委員会『選挙結果調 1969年立法院議員 行政主席 群島知事 群島議会議員』1969年、113-126頁。
- 23) [琉球政府]中央選挙管理委員会『選挙結果調 立法院議員総選挙 1965年11月14日執行』1966年、49頁。
- 24) ただし仲田は、与党議員が「反対」という言葉を引き出そうとするのに対し、「反対ということばは使ってなくて、あと押ししないでおくということばで…」と、微妙な含みを持った発言をしており、これは野党・自民党との間に波風を立てまいとする姿勢にも見える。
- 25) 琉政文書「立法案の廃案について 1969年農業基本法案」(R00000760B)に収録された「立法案について(送付) 総涉第14-212号 1969年8月18日」。
- 26) 同上文書に収録。
- 27) しかしそもそも農林局は、ここまで終始農基法の立案には後ろ向きだったとも考えられ、そうであるならば、これは「すべくして行った自己否定」だったのだと見ることもできるだろう。
- 28) 前掲琉政文書(R00000760B)に収録された「立法案の廃案について(同)」(1969年10月7日起案)。
- 29) 同上文書に収録された「主席談話 1969.10.13」(赤字で「午後4時記者会見」と書き込まれている)。
- 30) 琉政文書「陳情書綴 1967~1970年」(R00002671B)に収録された、沖縄市町村会「要望書(1969年12月)」。
- 31) 農政関係で見つかる陳情は次のようなものである。①「農業政策の確立に関する陳情」(沖縄農協青年組織協議会執行委員長北城善福外一名。1971年2月1日経工委へ付託、9月28日主席への送付を可決)。②農業災害補償制度に関する陳情(沖縄県町村議会議長会長島崎正吉。1972年2月1日経工委へ付託、5月8日主席への送付を可決)。
- 32) 琉政文書「農業政策及び基本法関係資料 1970年度」(R00099407B)に収録された「農業に関する政策大綱(案)」。1970.1.23の日付が付され、~~秘~~と手書きされており、謄写版に赤で修正の手が入れられている。
- 33) 琉政文書「局長会議録 1970年1月~12月」(R00001305B)に収録された、「局長会議録(1970年第40号 定例)」。
- 34) 同上文書に収録された、「局長会議録(1970年第43号 臨時)」。
- 35) 前掲琉政文書(R00099407B)に収録。
- 36) 前掲琉政文書(R00001305B)に収録された、「局長会議録(1970年第43号 臨時)」。