

戰後日本農地改革對政治近代化之影響

孔祥銘

一 生產力之發展與農業構造之變遷

日本戰後的農地改革係自一九四七年開始，至一九四九年完成，全國大約二百六十萬町步的農地之中，獲得解放者約計二百萬町步，使自耕農的土地與全國可耕地的比例，由戰前的百分之十三昇為百分之四六。地主耕地的百分之七五均為政府購買，以之轉售與農民。同時，二十四餘萬町步的林野地由政府取得，並將其中十六餘萬町步售予民間；此外，一百一十四餘萬町步的次級地也由政府取得後加以改良，其中十二餘萬町步由政府改良後售予農民，或售予農民經營改良。

由於日本農業經營的規模甚小，故合作產銷，頗有必要，過去日本農業組合係在政府統制之下，戰時的農業會更成為軍閥剝削農民的一個機構。一九四七年盟總命令撤銷此機構，而另外成立農業協同組合，由農民自行組織經營，至一九四九年，各地自發成立的組合達三萬二千所以上，百分之九九的農家都參加了此項組織，其業務包括對農民的金融、生產、銷售、農業技術指導及其他福利工作。現時全國組合總數三萬五千以上，組合員一千萬人。

生產意欲的高揚，耕作技術的改進，農業組織的作用，使日本農村社會，面貌一變，表現了欣欣向榮的新氣象，再加以民主教育的推進，大眾傳播工具的普遍，使農民在獲得土地之後，更享受了現代文化之果實。如表①所示，今日農村的生活水準與都市勤勞者相比，雖然尚有距離，但其中第二種兼業農家的生活則逐漸向都市勤勞者看齊，而第一種兼業農家則向第二種看齊，可知農業社會生活方式的改變是沿著幾個層次，逐漸展開的，即由第二種

兼業農家，影響到第一種兼業農家，而後再影響到專業農家。惟在分析農村接受都市文化的社會變遷以前，先須研究引起這變遷的動力何在？（表一—A—B）

A 一—B

表一—A

農家主要耐久消費財的普及率

單位：每一〇〇戶

專 業	農 家		勤勞者平均
	第一種兼業	第二種兼業	
縫 紉 機	五九台	六八台	七九台
照 相 機	一〇台	一八台	五九台
收 音 機	二四台	二四台	六〇台
電 氣 洗 濯 機	一一台	一〇台	四七台
電 氣 飯 鍋	九台	一〇台	四三台
機 器 腳 踏 車	一九台	二四台	六台

備考：經濟企劃廳調查局「一九六一年二月消費者動向預測調查」

資料來源：綿谷越夫：「農民層の兩極分化とその意義」，經濟評論（

一九六二，二版）P五二

農家之耐久消費財歷年普及率

種類	單位%			
	一九六一年	一九六二年	一九六三年	一九六四年
縫紉機	六〇・一	六二・八	六七・一	七〇・五
照相機	一八・〇	二一・四	二四・三	二三・九
電唱收音機	九・四	一五・六	一八・六	二二・九
電風扇	八・八	一二・八	一八・〇	二二・九
電視機	二八・五	四八・九	六九・〇	八一・七
電氣洗衣機	一四・五	二二・九	三二・〇	四七・〇
電氣冰箱	二・五	四・八	八・五	一四・五
電鍋	一四・二	一九・四	二五・〇	二九・三
摩托自行車	二四・八	三三・四	四一・二	—

資料來源：日本農業年鑑一九六五年版P二五五

近代日本農業的構造，受到兩次重大的改革，其一是明治五年（一八七二年）頒佈所謂田畑永代賣買解禁令，准許人民自由賣買土地，確認土地的私有權。次年明治政府又改正地租法案，規定以現金折繳地租，而不貢賦，故自此以後，土地成爲投資的對象，自由賣買的商品。投資者的地主，經營者的佃農，以及征收現金地租的政府，三者之間，各在貨幣經濟的基礎上，建立了新關係，也因而產生了新的幻覺，農民希望減輕地租，地主企圖利市百倍，政府則藉此整理賦稅，統一征收，以穩定財源，而其結果，農民的負擔只有加重，並未減輕，明治政府初期的富國強兵政策，其所需資本固然依賴地租爲其大宗，即第一次中日戰爭與日俄戰爭的軍費，最後亦轉嫁到農民頭上，第一次大戰之後，日本農村不安，地主與農民時起勃發，同時受了日本左翼運動的影響，農民的反體制意識日益擴大，及至戰時，一般國民生活水準普遍降低，由此所引起的平等思想，已使地主的土地所有權基礎發生動搖

戰後日本農地改革對政治近代化之影響

單位%

(參考)
非農家
一九六四年

，如非採取積極的改革手段，則戰後日本農村的情況誠然不堪想像。麥帥的農地改革是對日本農村社會的一項重大革新。統觀這兩次改革直後的生產力，均有急速上昇之勢，試看表②可知在明治維新以來，日本全國平均單位收穫量，在改革之後均有進步。

表二 農業生產力水準

(水稻田每反收穫) 單位：石

時期	全國平均記錄		全國最高記錄		備考
	石數	%	石數	%	
戰前(昭和4—8)	171.3	133.100	221.4	100	明治六年地租改正時期
戰後(1953)	291.3	170.1	285.1	128.6	戰後農地改革時期
戰後農地改革完成後時期	391.3	228.3	311.1	135.5	農地改革完成後時期

(註) △明治地租改正時期全國最高村的收穫記錄。

+ 戰前(昭和4—8)，即1929—33年全國最高村收穫記錄。

△戰後(1953)長野縣的記錄、全國最高。

資本來源：山田盛太郎「日本農業生產力構造」P. 97第7表及P. 105

附記數字算出。

生產力提高，農業收入自然增加，但另一方面，農業經營費與家計費亦不斷高漲，自土地改革成功之後，農民的生產所得幾乎僅够支持生計所需，從一九四九年至一九五六年，農業所得中支付税金之後，其餘額僅够家計費的百分之六六・一，一般農家的家計費，要佔農業租收入的百分之九十一・四。比較土地改革時期的五七・九%，昭和十六年至十九年的五七・九%，又見遜色。(見山田或太郎著「日本農業生產力構造」7表C I I b; 及本文附表③一九六二年統計)。

日本農家消費水準

(一九六二年度全國)

表三

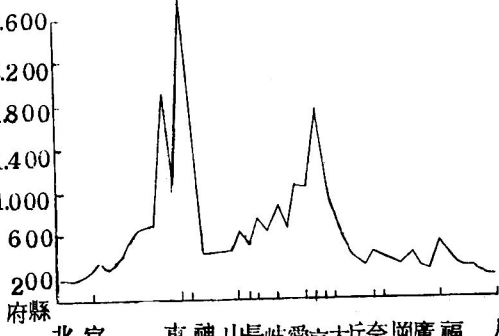
職 員	一人分配所得的農家計費		指數	家計費中平均消費性	
	(A)	(B)		(C)	係數
專業農家	千日元 八五·八	千日元 七·八	三三·三%	四〇·〇%	八七·六%
(其中耕地2公頃以上農家)	一九·九	八七·九	一五·三	元六	八〇·五
第一種兼業農家	六·二	八·三	九·四	元三	元七
第二種兼業農家	一〇三·九	八·四	一〇三·一	元四	八五·三
兼業農家	七·一	七·八	八七·二	四一·〇	九〇·三
臨時工資勞動者	三三·六	一〇〇·五	一一〇·四	三三·九	八三·四
全府縣平均	五五·二	八三·五	一〇〇·〇	元〇	八六·二

資料來源：日本農業年鑑1965版 P. 255

山田盛太郎根據一九五〇年農家經濟調查報告，把全國三個地區的農家，分為四個集團，A集團是比較富裕的農民，單靠農業所得即足償付稅金與家計費用，但此等富農僅佔全體的百分之二一九。B集團是中上級的農家，係以農業所得為主，農外所得為副，兩者合起來仍不足支付稅金及家計費用，此種農家的比例亦甚低，為全體的百分之四——十。C集團係以農業所得，再加上農外所得，而仍不够日常開支的赤字農家，佔全體的百分之五一——七九。B2集團是以農外所得為主，農業所得為副，兩者合起來才足夠支付稅金與家計費的，佔百分之五一——七八。

再調查宮城、山形兩縣農家的耕作情形，專業農家率在宮城縣為三八·七%，山形縣四一·八%，如將全國農家平均統計，則專業農家僅佔農家總數的三九·五%，而農家的雇用與被雇用關係，每一百戶農家中，被雇用者平均四一·三人，僱用者僅一〇·八人。可見農家被雇用的人數大過僱用的人

圖一：地域別所得潛力



- (備考) 1. 各縣所得潛力係依下式算出

$$P_i = \sum_{j=1}^{46} \frac{Y_j}{d_{ij}} \quad (Y_j: j \text{ 縣縣民分配所得}, d_{ij}: ij \text{ 縣間距離})$$
 2. 參見經濟白書昭和39年版; P110

僱者四五
 僱者四
 七·六人
 僱用超
 過一·九
 人，蓋莊
 內為有名
 的大地主
 區域，故
 需要僱用
 人力以事
 耕作，至
 其他地區
 均有工業

吸引農業人口之勢，而且此一趨勢在一九五五年後更加明顯。戰後日本農業由于技術改進，以及充分使用化學肥料，其生產力雖有提高，但就全般言之，他的成長指數並不甚高，試以一九六〇年為一〇〇，則歷年農業生產成長指數為一九五五年九〇·四%；一九五六年八五·四%；一九五七年八九·三%；一九五八年九二·三%；一九五九年九六·八%；一九六一年一〇二·五%，一九六二年一〇七·四%，一九六三年一〇五·〇%。

較之非農業部門，農業所得亦大見遜色。歷年比率如依照就業者每人國民所得為比較基準，則農業部門的約等于非農業部門的三分之一以下。計一九六〇年為二八·五%；一九六一年為二六·八%，一九六二年為二九·〇%；一九六三年為二九·二%，四年間平均指數為二八·四%。如以勞動時間為計算基準，則農業所得為非農業的四五·一%。(表四一A, 四一B)

表一四A 農業與非農業之比較生產性

單位：千日元

年度	就業者一人實質國民所得		農業之比較生產性	
	農業	非農業	農業(製造業)	非農業
一六年度	六五〇	二五八	三五五	三〇二
一七年度	六八七	二〇三	二二六	三三五
一八年度	八一三	二〇九	二二一	三〇七
一九年度	七三六	二四九	二四七	二〇一
二〇年度	七三三	二五〇	二九四	三〇三
二一年度	八二六	二四八	二五二	三三六
二二年度	八八一	三〇九	二五〇	三〇一
(三十三年度平均)	(八一七)	(二七一)	(二五五)	(三〇〇)
二三年度	九七一	三五八	三〇四	二六五
二四年度	九七七	三九〇	三五〇	二六八
二五年度	一〇七	三九八	三七八	二九〇

資料來源：1963年度農業白書。

表一四B 勞動時間單位的所得之比較

年度	農業		非農業		比較生產性
	農	業	非	農	
一九六二年度	七四圓	一六四圓	四四・一%		
一九六八年度	A	107	1300	四六・五	
	B		1145	四三・七	
	C		1160	四一・二	

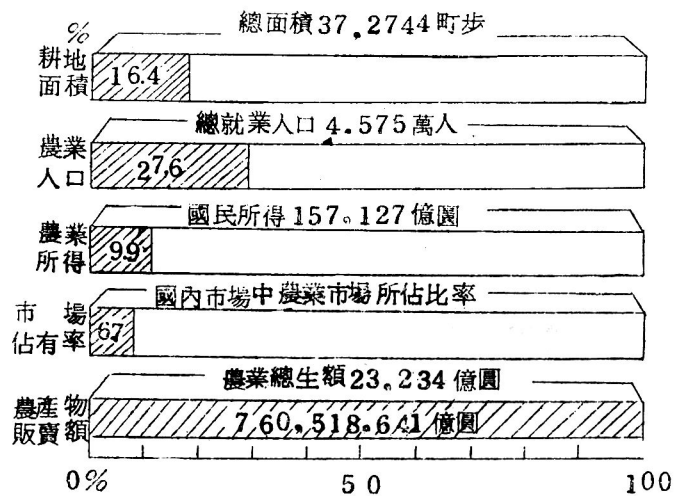
資料來源：中期經濟計劃

戰後日本農地改革對政治近代化之影響

以農村與都市相較，則人口、資本與工業產品，幾皆集中於所謂六大都市（東京、神奈川、愛知、大阪、名古屋、兵庫、福岡），全日本人口的三分之一，財富的二分之一以上，工業生產的約十分之六皆聚集於此。資本的集中度與所得潛力的曲線，可查圖①②窺見一斑。

在全般國民經濟構造中，農業所處的地位逐年降低。據最近統計中，農業所得僅佔國民所得的九・九%。農村市場佔國內市場六・七%（圖2）。由

圖二：農業在國民經濟中之地位



註：面積係1963年統計
就業人口及農產物販賣額係1962年統計
資料來源：農業年鑑(1964)

二 農業構造改革之開始

取新措施，此即後文所述之地域開發計劃及農業基本法之制定。

羅斯托(W.W. ROSTOW)把日本的產業起飛時期，定為一九〇〇年代，日本大眾消費時期定為一九五〇年代。在一九五五年之後，日本開始空前未有的經濟繁榮，全國的生活水準由此不斷提高，所謂消費景氣不特在都

對策，採府為適應客觀環境，乃檢討，即受後者之衝擊，而導至農業生產構造的變化，日本政本接觸，市工業資，且與高度所得，一門的低生產性及低所得，一

市爲然，而且進入農村，各種現代化設備之暢銷風行於農村者，已由前表可見一斑（參見表一）。同時工業地區逐漸延伸至農村，蓋都市地價高昂，工業所需人力漸感缺乏，故工業界亦有地域開發之呼聲，希望藉此吸收農村潛力，擴充工業基盤。

一九六〇年日本政府宣佈「國民所得倍增計劃」及「全國綜合開發計劃」，次年六月十二日政府又公佈「農業基本法」，以求改善日本的農業構造，蓋在戰後經濟成長過程中，農業因受自然與社會因素的制約，未能如其他產業的高度發展，其生產力與生活水準均相對低落，形成農工不平衡發展的所謂兩重構造問題，同時因農產物消費構造的變化，以及農業人口轉移至其他產業部門的現象，日益顯著，故使農業生產本身需要畜牧，果樹等高級有利的商品作物，作方向的轉換，乃制訂農業基本法，以爲今後農業發展的政策指標，其重要點共有八項：（一）農業生產的選擇的擴大。即對需要增加的農產物加以增產，對需要減少的農產物加以轉換，與外國農產物有競爭關係的農產物，予以生產的合理化。（二）有效利用及開發土地與水資源，並改進農業技術，以提高農業生產力及擴大農業總生產。（三）擴大農業經營規模，實行農地之集團化，機械化，及農地保有之合理化，農業經營的近代化，並導入家畜，獎勵畜牧。總名之曰「農業構造之改善」。（四）農產物流通的合理化，及加工之增進。（五）農產物價格之安定及農業所得之確保。（六）農業資材之生產，流通的合理化，及價格的安定。（七）自立經營農家之育成。（八）農村交通，衛生，文化等環境整備，生活改善，婦女勞動之合理化，以增進農業從業員的福利。

所得倍增計劃，規定十年後的農業經營規模，爲經營耕地面積平均每戶一·一公頃，農家五五〇萬戶，每戶勞動力一·八人，耕地面積全國六百萬公頃，農業就業人口一千萬人。日本中期經濟計劃推算一九六八年農業就業人口減至一千另五十萬人，僅佔總就業人口的二一%。

根據上項基本目標而制定的政策，統稱之爲「農業構造改善事業促進對策」，其主要政策手段爲：（一）農業法人制度的創設，（二）農地信託制度之創立，（三）對農地最高面積限制之緩和，因此需要而改正了一九五二年的農地法，一九四七年的農業協同法，並且公佈了「農業近代化資金助成法」（一九六一年）。

很顯然的，上述政策，是要將低生產性，低所得的農業構造，發展而爲與其他產業均衡的近代化產業。其手段則爲以技術革新與地域開發爲中心的農業構造改革，使過去以自耕農爲中心之家族規模的零細農業經營，變爲現代規模的、企業化的、機械化的農業經營。我們知道盟綿的土地改革，是以扶植自耕農爲中心，藉以解放農地，提高生產力與生活水準，但是因耕地有限，而且日本的農業經營傳統，是以家族制度爲基礎，故在整個社會經濟條件已經發生變化的情況下，不可能再維持小農經營於不變，可見一種法規，須以適應現存秩序，而始見其效用，當支持那種秩序的條件已開始變化時，法規的效力亦隨之受人懷疑。

綜觀上述歷史過程，我們也許可以將戰後日本農村社會的發展，分爲三個階段，第一是農地改革時期，即自一九四七年至五五年；第二是大眾消費時期，即自一九五五至六〇年；第三是農業改造時期，即自一九六〇年開始的時期。在第一時期，日本農地經過再分配之後，生產力與生活水準均見提高，農民對現狀有滿足之感，農村繼續成爲保守政黨的堡壘與地盤。在第二時期中，農民受政府保護政策之賜，生活水準續有改進，但因此時都市工業資本高度成長，使農村市場的構造不免相形見絀，但農村在此時期亦不斷擴大其消費量，購入耐久性的消費材，如家庭電氣用具、縫紉機及交通車輛等。在農業生產上亦局部採取機械設備，因此之故，遂發了家計費與生產費的大量增加，劇至農業所得除納稅之外，僅足供應生活費之一半。由是再引起農家人口之大量流入都市，以及農家之兼任其他職業，藉以支付生計費之其餘一半。這些問題勢將成爲第三期「農業構造改革」急待解決的事項。但是所謂構造改革，乃是指一種系統的變革。當一個體系的各因子，隨著有控制的目的導向，而開始依照新的設計，重新組織其體系時，則這個改造過的體系，一定具有異于舊日的秩序，包括社會的、經濟的、政治的以及文化方面的組織形態。換言之，第三期的改革也可以說是繼戰後未完成的社會改革的一種努力。

三 新階段農業社會之變遷

新階段農村社會的變遷，可以舉出幾項事實，作爲它的徵兆：（一）農家之脫離農業與青年農業人口之外流；（二）兼業農家之增加；（三）中農之分化。至於家族制度的分解，以及農村社會的變遷，對於日本政治之影響，均留待下節討論。

日本農家脫離農業與農家子弟外流現象，最近愈益明顯，每年離村者，經常達四十萬人，由表（五）可知自一九五五年以來，農業就業人口逐年減少，由是年的一千六百餘萬減爲一九六四年的一千一百餘萬人，十年間減少五百萬人，其對總就業人口的比率，由一九五五年的三七·一%減至一九六

表五 日本農業基本指標

農業就業人口 (萬人)	農業就業人口對總就業人口比%	農家戶數	土地 (千町)	耕地率	生產指數
一、六五	三、一	六、〇五	五、九〇	三、九	九、四
一、六二	—	—	—	—	—
一、六〇	—	六、〇七	六、二五	六、四	一〇、〇
一、五八	—	—	—	—	—
一、五五	—	—	—	—	—
一、五三	—	六、〇七	六、二五	六、四	一〇、〇
一、五一	—	—	—	—	—
一、四九	—	—	—	—	—
一、四七	—	—	—	—	—
一、四五	—	—	—	—	—
一、四三	—	六、〇七	六、二五	六、四	一〇、〇
一、四一	—	—	—	—	—
一、三九	—	—	—	—	—
一、三七	—	—	—	—	—
一、三五	—	—	—	—	—
一、三三	—	—	—	—	—
一、三一	—	—	—	—	—
一、二九	—	—	—	—	—
一、二七	—	—	—	—	—
一、二五	—	—	—	—	—
一、二三	—	—	—	—	—
一、二一	—	—	—	—	—
一、一九	—	—	—	—	—
一、一七	—	—	—	—	—
一、一五	—	—	—	—	—
一、一三	—	—	—	—	—
一、一一	—	—	—	—	—
一、〇九	—	—	—	—	—
一、〇七	—	—	—	—	—
一、〇五	—	—	—	—	—
一、〇三	—	—	—	—	—
一、〇一	—	—	—	—	—
九、九	—	—	—	—	—
九、八	—	—	—	—	—
九、七	—	—	—	—	—
九、六	—	—	—	—	—
九、五	—	—	—	—	—
九、四	—	—	—	—	—
九、三	—	—	—	—	—
九、二	—	—	—	—	—
九、一	—	—	—	—	—
九、〇	—	—	—	—	—
八、九	—	—	—	—	—
八、八	—	—	—	—	—
八、七	—	—	—	—	—
八、六	—	—	—	—	—
八、五	—	—	—	—	—
八、四	—	—	—	—	—
八、三	—	—	—	—	—
八、二	—	—	—	—	—
八、一	—	—	—	—	—
八、〇	—	—	—	—	—
七、九	—	—	—	—	—
七、八	—	—	—	—	—
七、七	—	—	—	—	—
七、六	—	—	—	—	—
七、五	—	—	—	—	—
七、四	—	—	—	—	—
七、三	—	—	—	—	—
七、二	—	—	—	—	—
七、一	—	—	—	—	—
七、〇	—	—	—	—	—
六、九	—	—	—	—	—
六、八	—	—	—	—	—
六、七	—	—	—	—	—
六、六	—	—	—	—	—
六、五	—	—	—	—	—
六、四	—	—	—	—	—
六、三	—	—	—	—	—
六、二	—	—	—	—	—
六、一	—	—	—	—	—
六、〇	—	—	—	—	—
五、九	—	—	—	—	—
五、八	—	—	—	—	—
五、七	—	—	—	—	—
五、六	—	—	—	—	—
五、五	—	—	—	—	—
五、四	—	—	—	—	—
五、三	—	—	—	—	—
五、二	—	—	—	—	—
五、一	—	—	—	—	—
五、〇	—	—	—	—	—
四、九	—	—	—	—	—
四、八	—	—	—	—	—
四、七	—	—	—	—	—
四、六	—	—	—	—	—
四、五	—	—	—	—	—
四、四	—	—	—	—	—
四、三	—	—	—	—	—
四、二	—	—	—	—	—
四、一	—	—	—	—	—
四、〇	—	—	—	—	—
三、九	—	—	—	—	—
三、八	—	—	—	—	—
三、七	—	—	—	—	—
三、六	—	—	—	—	—
三、五	—	—	—	—	—
三、四	—	—	—	—	—
三、三	—	—	—	—	—
三、二	—	—	—	—	—
三、一	—	—	—	—	—
三、〇	—	—	—	—	—
二、九	—	—	—	—	—
二、八	—	—	—	—	—
二、七	—	—	—	—	—
二、六	—	—	—	—	—
二、五	—	—	—	—	—
二、四	—	—	—	—	—
二、三	—	—	—	—	—
二、二	—	—	—	—	—
二、一	—	—	—	—	—
二、〇	—	—	—	—	—
一、九	—	—	—	—	—
一、八	—	—	—	—	—
一、七	—	—	—	—	—
一、六	—	—	—	—	—
一、五	—	—	—	—	—
一、四	—	—	—	—	—
一、三	—	—	—	—	—
一、二	—	—	—	—	—
一、一	—	—	—	—	—
一、〇	—	—	—	—	—
〇、九	—	—	—	—	—
〇、八	—	—	—	—	—
〇、七	—	—	—	—	—
〇、六	—	—	—	—	—
〇、五	—	—	—	—	—
〇、四	—	—	—	—	—
〇、三	—	—	—	—	—
〇、二	—	—	—	—	—
〇、一	—	—	—	—	—
〇、〇	—	—	—	—	—

資料來源：讀賣年鑑一九六五年版

一九六四數字係根據昭和四十年度「農業白書」(朝日新聞一九六六、二月八日夕刊摘要)

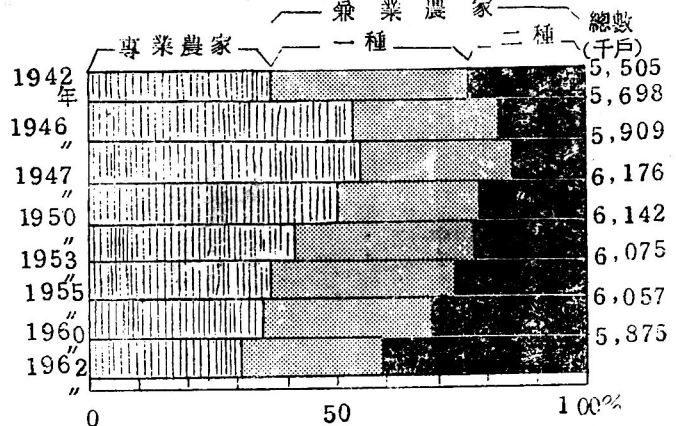
四年的二四·五%，而且流向都市的農業人口，大都為未滿十九歲的青年，佔其中七五%。初高中畢業的學生志願留在農村繼續從事農業者，平均僅二三%。即有耕地一·五公頃以上的富農之家，其子弟之志願繼續務農者，亦不過六〇—七〇%。一九六五年三月新畢業的中學生，志願留農者僅六萬一千人，為一九六〇年志願留農者十二萬七千人之一半而已。結果，今日農業就業人口中，多屬五十歲以上的老年人，造成農業老齡化的現象。(一九六〇年為三五%，一九六五年四一%)，而未滿二十九歲者的青年壯丁，或者拋家離鄉，或者棄農就工，其仍留在農業部門者，對農業就業人口的比率，顯年減低。由一九六〇年的二五%減為一九六五年的一六%。

所謂兼業農家有兩種型態，一為第一種兼農，即以農為主，以他業為副；又一為第二種兼農，即以他業為主，以農為副，在農家總戶口中，兼農所佔的比率，逐年增加，由一九四六年的四六·四%，增為一九六五年的七九%。自一九六〇年以後五年之間增加達四十六萬八千餘戶，兼農收入對農業

戰後日本農地改革對政治近代化之影響

所得之比重，約佔五〇%。(圖三)

圖三：兼業農家增加趨勢



資料來源：讀賣年鑑1965年版

農的分化。換言之，中農今後的道路，如非追隨富農，改弦更張，謀求農業之企業化，則他們只有放棄農業，或勉強依賴兼業以維現狀而已。然維持現狀與農業構造改革的政策目標相矛盾，故如非中農擊敗政策，則中農將成為此項改革的犧牲。

渡邊兵力會經檢查五萬一千戶農家在一九五—六〇年間的變化，認為五年間維持專業的農家僅六五%，脫農率四%。他預料十年後的專業農家恐僅四〇%弱。他說：「我們不得不放棄傳統的『農家不動觀』了。相反地，農家是流動的，變化的」。他又說：「從一九六〇年到一九六一年、二年中，農家階層的分解，有極激烈的進展。此種變化的形態是：①農家戶數的全般減少傾向；②像一個農家的農家，激減；③不像農家的農家，增加；④中農層(〇·五—一·五町)的兩極化—即分化為貧農或富農層」。其言可謂辛辣，但頗切合實際情況。(本文係國家長期發展科學委員會補助下研究論文)