

農村工業化政策の現代的意義

—農村工業化論の系譜からみて—

庄 谷 邦 幸

I 農村工業および農村工業化論の歴史的意義

1. 農村工業の時期区分
2. 資本主義成立期における農村工業
3. 農業恐慌期における農村工業論

II 第2次大戦後における「農村工業化」の意義

1. 農業基本法と池本喜三夫の「農村工家」構想
2. 電子工業の地方分散と松下幸之助の過疎対策論
3. 土地政策からの農村工業化構想
4. 現段階における農村工業化の意義

III あとがき

1. 農村工業の時期区分

農村工業の概念は必ずしも明確ではなく、それを論じる人によって多様な使われ方をしている。

一般的にいつて、歴史家や経済史研究者は中世末期からマニュファクチャー時代にかけての14～19世紀の農村工業の展開過程を重視するのに対し、農業経済学や経済政策学研究者、さらに行政担当者は広義に解釈し、資本主義成立期に限定せず、それ以降の時期においても存在する事象だと理解している場合が多い。

本稿では、農村工業が歴史的に重要な意味をもつ時期、あるいは「農村工業化」論がイデオロギーとしても、また国家の経済政策の上でも、重要な意味をもつ時期に着目して、時期区分をおこない、各段階における農村工業の意味を考えてみたい。とくに、現段階における農村工業化論、農工一体論、農工両全論に焦点をあて、現代的意義を検討することにしたい。また、特にことわらない限り、日本の農村工業および「農村工業化」論についての議論である。⁽¹⁾

まず、歴史的に農村工業が社会的、経済的背景とのかかわりあいにおいて問題となる時期によって3時期に区分する。

- (1) 資本主義成立期における農村工業
- (2) 農業恐慌期における農村工業と「農村工業化」論
- (3) 資本主義成熟期における産業構造政策および土地政策からの「農村工業化」論

これらの3つの時期における農村工業については、それぞれの国の経済の発展段階によって、農村工業の意義と形態は異なっているが、第1の段階については一般的に述べておく。

2. 資本主義成立期における農村工業

歴史学および経済史学では、封建制解体から資本主義形成の過程で、農村工業のもつ役割を変革の一指標としてとらえている。封建制社会における農村に商品経済が拡大していく場合、一方では農産物の商品化がすすんでいくが、同時にこれまでの自給的家内工業が、次第に独立の商品生産に転化してゆき、農村工業として展開するようになる。

都市の工業は厳重なギルド規制によってしばられていたのに対し、農村工業はギルド規制からは自由であった。この農村工業は農村内部から自生的に展開してきた新しい商品生産、分業体制の上になっており、しかも農村の副業的家内労働として、農民たちの安い労働力を基礎として、都市工業とは原理的に対抗関係にあった。しかし、都市のギルド規制をきらった職人たちが、農村に移住し、農村工業をはじめた場合もあった。

市民革命によって、農村工業の発展を阻害する封建的規制が撤廃された後は、近代的資本の初期形態である商人資本家や地主資本家によって組織され、工業へ発展していく⁽²⁾。

注(1) 日本における農村工業、ないし「農村工業化」に関する文献は国立国会図書館の渡辺善次郎氏の作成した『都市化と農業に関する文献目録(レファレンス文献要目第12集)』1969年に詳細にあげられているが、年代別に見ると、昭和6～10年、11～15年の時期および、昭和35年以降に集中している。筆者の時期区分による第2、第3の段階に相当する。渡辺善次郎氏の作成した「問題別・年代別文献分布」を本稿の末尾に掲載させていただく。

注(2) 資本主義成立期における農村工業の文献の解説と目録は次のものが詳しい。

- i) 大塚久雄, 高橋幸八郎, 松田智雄編著『西洋経済史講座V, 史料・文献解題』, 岩波書店, 1962年。
- ii) 井上幸治, 入交好脩『経済史学入門』, 広文社, 1966年(とくに林 英夫「農村工業, 同「農村工業発展段階論」を参照)。

3. 農業恐慌期における農村工業論

農業恐慌の過程で, 農家の経済的窮迫がすすむと, 農民はさまざまな副収入をえるために農村工業に従事する。他方, 工業側も農民の安い労働力をねらって工場の分散をはかる。

19世紀末, クロボトキンはロンドン滞在中, ヨーロッパ諸国が約四半世紀間の農業恐慌に苦悩していた時期に“Field, Factory and Workshop”(1898年)を刊行し, 多大の反響をよんだという。クロボトキンは工業の農村地域への分散の事実を克明に収集整理し, この事実の上に, どのようにしたら当時の農業の発達をはかるべきかを論じている。彼の主張の方は経済政策論というよりは文明批評的であり, 都市集中文明に対する有力な反論であった。

また, 同じ頃, カール・カウツキーも『農業問題』(Die Agrarfrage, 1899)第8章「農民のプロレタリア化」の中で, 農民の副業の諸形態を論じ, 農業賃労働, 農村における家内工業, および出稼労働の意義と役割を述べ, それらの諸形態と, 農村地域への大工業の進出との関係についても論じている。カウツキーの農村工業論については別に論じなければならない。

農業恐慌期における農村工業論は, 日本においては大河内正敏らの理論と運動にその典型を見出すことができる。

大河内正敏は農村工業について幾多の論文, 著書を出し, 自らも新潟県において実験を試みている。まず彼の主張を聞くことにしよう。彼は『工業経営総論』(千倉書房, 1936年)の「農村工業化」という章の中で次のように述べている。

「今日, 日本の農村が非常に窮迫の状態にあるから, これを現在の窮境から救うためには, なによりもまず農村の収入を増すということが考えられねばならぬ。」そして農村の収入を増す方法としては農業者による農産物加工業と, 農村の過剰労働力を利用した工業の導入が必要であると説いている。

しかし, 大河内正敏は「農村の工業化」は農家収入を増やすためばかりではなく, 工業側にとっても有利であると卒直に述べている。

例えば, 昭和9年1月に朝日新聞紙上で, 「大工業の

地方分散を提唱す」という論文を発表し(『農村の工業』岩波書店, 1935年に収録), 次のように主張している。

「農村経済の立て直し, 農村振興の一方法として農村を工場化すべしとは, 自分の年来の主張である。農林当局も目下の農村救済策として, 農村の副業に工業を取り入れることを提唱計画されつつあるのは, すこぶる有効な施策であると思う。のみならず今日の工業が主として都会に集中されているのが, かえって工業そのもののために不利である。生産費を切り上げる上から見て, 農村の工業がはるかに有利であると自分は確信している。」

「私のいう農村の工業は, 機を織るとか, メリヤスを編むとかいう式の家内工業のみではなくて, 今日の大工業組織の工場を, 幾多の小工場に分解して地方に散在せしめ, さらにその工場の作業の一部をその地方農村の家庭に, 分散せしめようとするものである。」と述べ, 当時の精密機械工業における技術水準が, 熟練工を必要としない段階に達しており, 農村の婦女子でも立派になしとげることができることを主張している。すなわち, 熟練工でないと操作のできない万能工作機械よりも, 女や子供の使える専門工作機械を推奨している。

また, 大河内正敏は都市と農村の労働力の賃金格差についてふれ, 「農村の労銀は大体において今日は大都市の3分の1である。しかも3倍の労銀を得る大都市の労働者の方が, 生活はかえってはるかに困難であって, 半農半工の農村の方がはるかにめぐるまれている。私は新潟県の柏崎町に自動車エンジンに使うピストンリングのみを製造する, 部分品工場を経営している。この工場には250~60人の工人が働いているが, そのうち240余人は婦人である」と。

このような大河内正敏らの主張は昭和9年10月設立の社団法人農村工業協会発行の雑誌『農村工業』(昭和9年~19年まで月刊)に集約的表現をみることができる。大河内正敏自身はこの雑誌の2~3カ月に1回は巻頭論文を書いて, いろいろな角度から農村工業のあり方を論じている。

この農村工業化論および, 農村工業化運動を当時の経済政策との関連でとらえてみよう。

大河内正敏らの農村工業化の主張は大正末期から展開されていたが, 農村工業化問題が国の経済政策の一部として取り上げられたのは昭和初期の経済恐慌および農業恐慌を契機としている。

この恐慌の真只中で, 「農村工業化」論は2つの潮流から取り上げられたと東畑精一は指摘している。彼の論稿は当時の「農村工業化」の本質を鋭くついているので, その要旨を紹介しよう。

「一つは昭和5年以来の農業の経済的恐慌状態を契機

として『農村工業化』によって一個の恒久的な農村救済を實行せんとする潮流である。」と指摘している。すなわち、当時農林省や農業政策担当者にとって農村工業化が関心のあったのは、農業恐慌対策の一環としての農山漁村経済更生運動の中に「農村工業化」も組み込み、「農村民をして集团的形態で従来彼らの営まなかった農産物加工業を新しくなさせよう」と策するものであったという。

もう一つの潮流は、前に引用した大河内正敏の主張にあるように、都市と農村との賃金格差の利用による工業の農村地域への分散化であると東畑精一は指摘している。さらに、東畑精一の主張には国際経済的視点からの分析が加えられている。すなわち「国内的には農村と都市との間に実質賃銀に相違なしとしても、両者の間に存する名目賃金の差が大差が対外的に重要性をもってくる。閉鎖国を農村にもつ限り、しかして為替相場に急激な変化が生れた限り、農村の名目的『低』賃銀は都市のと実質が等しくとも、なおきわめて重要な輸出貿易振興の基礎たり得ると思うものである。工業の地方分散は工業一般についてではなくして正に輸出工業について、その必要根拠が一層強いのである。(中略)恐らく輸出工業が国内商品工業におけるよりも地方分散の傾向が強烈ではないかと思う。(中略)それが(『農村工業化』をさす)近時恐慌過程、特に為替相場の変化と共に特に唱導されるに至ったゆえんがここに了解できる」と述べている(東畑精一「経済政策としての農村工業化問題」、『農村工業』第3巻11号、1936年11月)。

また、この第2の潮流からする「農村工業化」すなわち、工業の地方分散⁽¹⁾は、当時の工業の産業組織として一般的な「下請制」の地方分散であり、「工業の下請的分散化」⁽²⁾ともいわれた。したがって、農村に分散した工場は「下請制」生産の制約化にあり、自生的な発展、自立的な生産者の組織化の余地は少なく、まして軍需産業の再編成の進展によってその途はとぎされていった。

1937年、日本の中国大陸への侵攻が開始されると、農村工業化運動は重大な困難にぶつかる。というのは、農村労働力の「過剰」をねらって農村へ進出したはずの農村工業も、いわゆる応召と都市軍需工業への労働力吸収とによって、農村労働力が「不足」に転じ、その存立基盤をおびやかされることになる。⁽³⁾

このように、農村工業化運動は大河内らの「理念」と所期の目的を十分に開花させることなく、軍事体制と軍需産業の内に包摂されてしまった。

注(1) 工業の地方分散は昭和5年において、かなり進んでいたともいえるが(次表参照)、業種別

にみると、紡織、食糧品等が農村立地型であり、金属、機械器具は都市部に立地する工場の割合が高い。

昭和5年の工場調査による業種別工場所在地別割合

業種別	工場総数	市にあるもの割合	町にあるもの割合	村にあるもの割合
紡織工業	10,282	33%	30%	37%
食糧品工業	5,091	42	26	32
窯業	1,740	47	35	18
製材及木製品工業	2,206	66	19	15
金属工業	4,025	73	22	5
機械器具工業	7,185	76	22	2
化学工業	2,596	59	30	11
印刷製本業	1,903	91	8	1
その他雑工業	3,374	67	20	13
合計	37,402	60	23	17

(注) 田中長茂氏の推計による「自治研究」昭和8年1月号所載。

注(2) 藤田敬三「下請による工業地方化と産業組合および工業組合」、『農村工業』第4巻第3号(1937年3月)。

注(3) 渡辺信一「事変に伴う農村労力の「不足」と農村工業運動の前途」、『農村工業』第5巻第2号(1938年2月)。

II 第2次大戦後における「農村工業化」の意義

第2次大戦後における「農村工業化」論の中で、研究者による主張や論文は省略して、経済政策担当者、ないしそれに重大な影響をおよぼした論者の農村工業化論および工業側の企業経営者による農村工業化構想をとりあげることにする。

1. 農業基本法制定と池本喜三夫の「農村工家」構想

所得倍増計画と同時にスタートした農業基本法(1961年)と第1次農業構造改善事業が具体化した時期に、政策担当者は農業の近代化と兼業農家問題をどのように見通していたかは興味ある問題である。さらに、池田首相の農政ブレーンといわれた新農政研究所長池本喜三夫の「農村工家」構想とその実験は、それ以降の農村工業化論に大きな影響を与えているので取り上げたい。まず、池田首相の農家人口の見通しから問題にしていこう。

池田首相が成長政策の一面は構造政策であるという考えから、10年後には農業人口が現在の40%程度になるだろうといった言葉尻をとらえて、池田首相は農業人口を

60%も減らすといっている。これは貧農切捨論で、かつての「貧乏人は麦を食え」式の冷酷な合理主義だとか、農村は「姥捨て山」になるという非難がおこなわれたが、これは「誤解である」と池本喜三夫はいう。池本は「農業人口は今のままの趨勢では年々減っていくし、このままではあるいは農村は『姥捨て山』になるおそれがあるから、これを意識的に、合理的にリードして農業の合理化、近代化を助成しよう」という「もっとも暖い愛情と知恵にもとづく政策なのである」という（池本喜三夫『農業経営革命』269ページ）。

さらに、池本喜三夫は農業人口減少に関する見通しについて次のようにいう。

「農業人口が10年間に60%も減るだろうか。第一に、他産業にそれだけ多くの人口を吸収する余力があるだろうか、また第二は、たとえ他産業の労働力吸収力があるとしても、それは若い、適応力のある労働力のことで、中年以上の農業労働者は吸収しないだろうし、これらの永年農業に従事する人びとは、（イ）その土地と職業に対する執着、保守性からいっても、（ロ）その適応性の少ないことからくるためらいからいっても、農業を捨て、農村を去ることを容易にしないだろう、したがって10年間に60%の農業人口が減少するということはきわめて困難であり、ほとんど不可能に近いのではないかとする説（大川一司氏『農業人口は4割に減るか』エコノミスト、昭和35年10月11日号）は傾聴に値する。これは教育施設、職業再訓練施設、住宅施設、金融措置、工業の農村誘致その他の合理的総合的施策を、用意周到にかつ画期的に実行する必要のあることを示唆するものである」（池本喜三夫『農業経営革命』269～270ページ）。

このような農村人口の見通しの上に立って、池本喜三夫は農業の構造改善のための3方式を提案している。すなわち彼は、今日、農業を近代化するため、経営規模を拡大することが必須の要件であり、経営規模の拡大にあたって、どの方式を選ぶかは、主として各地域の農業者の意識と能力の高まりが決定すべき問題であるが、基本的方式は次の3つであるとする。

- a) 完全協業
- b) 「適正規模専業農家」と「農村工家」による総合的再編成
- c) 共同作業、請負耕作

これらの3方式は農業近代化論としても興味ある問題提起であるが、ここでは農村工業論に関連する b)「適正規模専業農家」と「農村工家」による総合的再編成構想に注目したい。

農家は、これを「適正規模農家」と「農村工家」に分類し、(1)「適正規模農家」は原則として、30～40馬力

のトラクター1台をもって耕作標準とする約30町歩を対象に生産組合、あるいは法人を組織し、機械、あるいは設備を共有、共同使用する。(2)「農村工家」は一家の食糧を自給し得る程度の耕地を所有し、レクリエーション程度の体力と時間の消費で耕作して自家食糧の大半を自給しつつ、工業に従事する、いわば工主農従の経営を行ない生活を営むものをいう。

ここで、「農村工家」の人達が従事する工業は、「農村に分散したほうが企業的に有利な種類の工業——機械工業などはその代表的なものと思われる——を各地の農村に分散し、導入する」という。農村へ機械工業を導入した場合の種々の有利性（農業側のみならず、工業側にとっての有利性）についての池本喜三夫の説明は大河内正敏の主張ときわめて似ており、思想的連続性を感じることができる。

そこで、つぎに、池本喜三夫のモデル実験農場の成果についてみよう。

池本喜三夫の「モデル新農村総合指導農場」は千葉県成田市豊住地区に創設され、農業構造改善事業第1号に指定された。東京教育大学の追跡調査によると⁽¹⁾、豊住地区全体の事業は農民の反対によって中止され、極度に縮小された形で一部分が実施されたという。具体的には、2つの協業酪農が関係する小面積の水田の基盤整備を行ない、近代的施設としてすでに着工していた牛舎などの完成と大型機械の導入がなされ、ほかに1つの協業養豚も出発したが、他方、昭和45年現在、豊住地区には工場らしい工場は1つもこなかったという。「農村工家」は、日本の農家の1つの典型にはなりえても、池本喜三夫のモデル実験農場、成田豊住地区においては、言葉だけに終わったという。

この失敗の原因について菱沼達也氏は次のように指摘する。池本氏の理論は2つの誤りをもっている。1つは日本の農業の体質の無視であり、他の1つは工業の立地の無視であるという。前者について論評する資格はないが、工業の立地の無視についてはうなづける。

しかし、成田において失敗したとはいえ「農村工家」の実験は、全国各地でおこなわれつつあり、成功例（評価基準が問題になるが）も報告されている⁽²⁾。

注(1) 菱沼達也、中島紀一、武藤純一「構造改善のトップを切った千葉県成田市豊住地区の事例」(山崎不二夫監修、総合農学会編『農業構造改善の技術的検討』所収、農山漁村文化協会、1971年)。

注(2) 並木正吉編『野良着をめぐ主婦たち一激増する農外就労一』(家の光協会、1971年)には、愛知県豊田市松平地区における「農村工家協業

組合」の事例が1つのモデルとして紹介されている。

2. 電子工業の地方分散と松下幸之助の過疎対策論

池本喜三男の「農村工家」論は兼業農家対策ではあっても、主目的は大規模農業経営を実現するための農業近代化論であり、工業立地については、あくまでも農業側からの工場待望論ともいえるものであった。これらの農業側からの発言とは対照的に、昭和40年代に入ると、経済同友会などの財界から「農工一体化」、「農工両全」論が提唱されだした。

これらの中で、理論と実践が一致している企業経営者の主張をとりあげよう。

一県一工場主義を現実化させている松下電産の松下幸之助の主張⁽¹⁾を引用しよう。

松下氏は一方では過疎に悩む各県の実状を述べ、他方では過密に悩む大平洋ベルト地帯の都府県を概観し、その後、つぎのような提案をおこなっている。

「これからは、まず人口を積極的に地方へ分散する、東京や大阪など大都市の人口はもうこれ以上増やさない、ということを実施の基本にしなければならない。」他方、政府は「人口分散を緊急かつ最重要事の一つと考え、必要な施策を積極的に立案し、実行していくことがなによりも大切であろう。」同時に、民間企業もこの施策に協力する必要があると説き、「企業はこれまで工場を建設する場合には、まず第一に経済性ということを考え、立地条件のいいところを選ぶというのが普通であったと思う。そのことは、すぐれた製品をより安く需要者に供給するという企業の使命、社会的責任という点からも、一面当然のことだといえる。しかし今日の日本の現状に立って考えるとき、これからはたとえ多少経済性が劣るということがあっても、あえて人口の減少が著しい県へ工場を建設していくことも必要になってくるのではないだろうか。」「企業である限り、採算を無視していいということはありませんが、現在の日本の実状においては、一時的には多少利益が少なくなっても、あえて過疎に悩む地方に貢献することが大切なのである。」「そして、そのことは長い目でみれば、企業自体にとっても決してマイナスにはならないと思う。」

「そのようにして、多くの企業が、人口が減少している地域で新しい事業を起こしていくというようになれば、それは過密過疎の弊害を解消していくために努力している政府なり、各地方にとって、一つの助けともなるであろう。そして、それは国土全体を効率よく活用していくためのキッカケにもなると思う。」と主張している。

すなわち、松下幸之助は過疎・過密を解消する一方策として、都市の工業の地方分散を提唱している。現実には、松下電器をはじめ、電子工業の地方分散は活発であり、それが人口の地域間流動に与える影響は無視しえない。

このような「理念」で地方に分散した電気機器工業の実態はどうであろうか。

電子工業の地方分散について、きわめて詳細な実態調査をおこなった九州経済調査協会の報告書⁽²⁾から、まず地方進出工場の生産形態の特質をうかがうことにする。

特質の第1は、非常に労働集約的な生産形態であること。九州にある半導体IC工場では、顕微鏡とピンセットを使って最も手労働のいる最後のボンディング、パッケージング工程がおもになされているという。このほかトランス、コイル、磁気ヘッド、イヤホンなど、いずれも手労働による組立てである。「立地点をみると、中小都市周辺や農山村部にほぼ均等に分布していて、いわば地域労働力を分割支配しようとしている。」また、地方進出中小企業の場合は、社長の出身地に立地し、地縁関係を利用して労働力調達を有利にしようとしているという。

第2の特質として、電子工業の労働集約性とも関連して低賃金利用は否定できないと報告されている。そのため、極端な女子労働力依存、パート、内職の大量利用、下請企業の育成、子会社形態をとることによって賃金を切り下げるなどの方法が同時に組み合わされてとられているという。

第3の特質は、ほとんどが単一製品の量産工場である。企業全体は総合化、多角化をはかりながら地方分散工場は1工場1品目主義をとっている。

第4の特質は、第3と関連して、地方工場のほとんどがいわば「ロボット工場」である。別法人の形態をとっている場合でも、完全な分工場である。企業が経営の多角化（他産業への進出）を目的として子会社をつくる場合は、その戦略体系の一環として完全に組み込まれており、別法人といっても相対的独自性は全たくない。

第5の特質は、取扱うものが原料、製品ともに軽便ということである。したがって本社または親会社の間を空輸しても、売上高に占める比率は極めて少ないといわれている。

以上が電子工業における地方分散工場の生産形態の特質であるが、第1の特質にあげられている通り、分散工場は労働集約的であるため、地方における雇用吸収効果が大きく、その結果、電子工業などの地方分散は地域間の人口移動パターンに影響を与えている。また比較的高賃

金の大手企業の進出によって、地元中小企業の雇用や賃金に与える影響も大きく、中小企業の階層分化が促進される可能性がある。また、農家は兼業機会の増大によって離農が抑制されるという効果をもつ場合もある。

松下幸之助のいうように、たしかに工場の地方分散は、都市における過密の弊害をなくし（それは、企業の立場からすれば都市における労働力不足対策として有効であり）、過疎地帯における雇用効果をもたらすが、労働力立地であることにはかわりがない。また消費財を生産する工場の地方分散は、地方の消費市場における特定企業のマーケット・シェアを高めるのに役立つもいる。

注（1）松下幸之助「過密過疎のない国土に」（あたらしい日本・日本の繁栄譜51）『PHP』No.251, 1969年4月。

注（2）九州経済調査協会「わが国電子工業の展開方向と地方分散の実態」、同会研究報告No.146, 1970年3月。

3. 土地政策からの農村工業化構想

第2次世界大戦後における経済政策担当者や企業経営者の「農村工業化」論が、戦前のそれと決定的に異なる点は、産業構造政策的視角および土地政策的視角からの問題提起の有無であろう。戦前の農村工業論にも、産業構造論的視点からの問題提起はあったが、その発想は1産業からの問題解決という色彩が強く、巨視的観点からの産業構造総体についての施策を内包するものではなかった。ましてや、戦前の「農村工業化」論は経済政策の主流とはなりえなかった。

そのような意味で、昭和46年春に第65国会に上程された「農村地域工業導入促進法案」は重要な歴史的意義もっている。この法案は、産業構造審議会産業立地部会および通産省の構想、農林省の構想、労働省の構想を調整した、いわゆる妥協の産物であるとはいえ、政策担当者による農村工業化論の今日における集約であるといえよう。

これらの通産省、農林省および労働省の農村工業化構想が出揃うまでの2、3年間に、産業立地、農業政策、労働力問題、土地政策に関連する政府の各種審議会の答申の中に「農村工業化」構想が顔を出している。たとえば、農政審議会の答申（昭和44年9月29日）、財政制度審議会第1部会「食糧管理制度についての報告案」（昭和45年12月2日）、経済審議会土地政策研究委員会「土地についての若干の政策提言」（昭和45年1月）などにおいて「農村工業化」構想が打出されている。

これらの諸提言のなかから、土地政策についていくつかの重要な政策提言をしている経済審議会土地政策研究

委員会の報告書を重視したい。

この委員会は昭和42年3月に閣議決定された「経済社会発展計画」において、「計画作成後も引きつづき検討を行なう必要がある」とされているいくつかの課題、すなわち都市問題、住宅問題、農業近代化等との関連において土地制度の改善、地価対策のあり方について研究調査をするためにできた委員会（主査高山英華氏）である。この委員会報告は『日本の土地問題』（第1部、および第2部）にまとめられているが、ここでは政策提言に限定して問題にしたい。その提言の内容は次の6本の柱からなりたっている。

- (1) 巨大都市における住宅地の大量造成
- (2) 土地保有税、土地譲渡所得税の改正
- (3) 住宅協同組合等による良質の住宅の大量供給
- (4) 通勤交通の高速化等
- (5) 「駅周辺地区」の一括取得
- (6) 農業地域への工場分散の誘導、助成

この提言の第6項「農業地域への工場分散の誘導、助成」の提案趣旨と内容は、産業構造審議会産業立地部会の提言（昭和45年9月1日）と酷似している。この提案（農業地域への工場分散の誘導）の目的とそれを実現するための手法は次のように説明されている。

(1) 農家所得の増大と離農促進……農業の将来を展望すると、米生産による農業所得の増大は期待できない。したがって農外所得の増加が必要である。一方、大規模専業農家の育成と他部門への労働供給に寄与するため、離農の促進は急務である。また出稼の農家世帯へのマイナスを減殺するため、農民が在宅のまま農外就業の機会を得るには農村への工場誘導が一石二鳥ないし、一石三鳥である。

(2) 一方、大都市に立地する工場群は高地価、公害、労働力確保難から工場の地方分散意向は強い。

(3) 「農村工場、農家工場の提唱は、戦時中の農村工業振興運動以来歴史はながいが、全般を通じて必ずしも所期の効果を挙げているとはいえない。農閑期の余剰労働力の活用という安易な考え方では失敗する公算が大きい。（中略）近代的工場経営には農民の力だけでは無理であって、農民と近代的企業家との協力がなければならない。」

(4) 今後は工業製品の国際間交易もますます進展するものと考えられる。このような展望との関連で製造業を分類すると、①将来、後進国からの追い上げをうける単純労働依存型、②技術集約、資本集約型、③特殊工芸技能依存型に分けられる。今後、地方に分散することが期待される工場のタイプは①のうちでも、できるだけ高度な①と②との中間的なもの、②の部品製造、③に属す

るものであるべきだ。また、転出先での労働力も、なにも中高年層に限定せず、都会に流出したであろう若年労働力を中核とし、あわせて中高令層をも雇用する方式も考えられる。

(5) 巨大都市にある工場の農業地域への誘導のための手法……転出先市町村、県、巨大都市、国は次のような措置を組織的に展開する必要があると提案している。すなわち、

① 農業政策の転換に伴い、就業構造の改善を急がれている地域の県は、県内にある広域生活圏の各種施策との関連において、圏内の中心都市の近郊にある水田を数千～数万坪の単位で、いくつか買い取り、工業団地として造成する。(これを「特別工業団地」という。)

② 巨大都市当局は、特別工業団地所在の県と密接な連絡をとりながら、過密都市所在の工場に対し、分散を勧奨する。分散後、集積の利益があげられるよう配慮する。転出決定後は工場跡地を優先的に買い取り、さらにその土地は都市的用途に活用する。

③ 離農の促進が国民経済的観点から強く要請されていることから、次のような助成措置が必要であるという。

④国による移転費の一部補助、新規雇用農民数に応ずる補助金の支給、⑤受入公共団体による固定資産税等の減免、工場団地の代金分納または貸付の承認、地元金融機関へのあっせん、農民の職業訓練、⑥巨大都市当局による転出企業の共同販売事務所の開設、維持についての便宜供与。

以上が土地政策研究委員会の「農業地域への工場分散の誘導」のねらいとそのための助成措置である。このような政策提案は、通産省、産業構造審議会産業立地部会の答申にそのまま受け入れられている。

4 「農村地域工業導入促進法案」をめぐる諸問題

さきにも述べたように「農村地域工業導入促進法案」⁽¹⁾が成文化されるまでに、いくたの審議会の答申があるが、各省の素案が出揃うのは昭和45年夏である。主だった素案を列記すると次の通り。

- 1) 農林省農政局「農村地域への工業導入の促進に関する制度要綱(素案)」(昭和45年8月6日)
- 2) 労働省「農業者の他産業就業に関する総合的雇用対策の展開(素案)」(昭和45年8月)
- 3) 産業構造審議会産業立地部会農村工業化委員会「農村地域工業開発の考え方と施策について」(昭和45年8月11日)

これらの構想の間には幾つかの点で相異があるが、農林省案および農業団体側の「農村工業化」に対する注文

から聞くことにする。

全国農協中央会の桜井誠氏は、農村地域への工業導入にあたって、基本的に確保されねばならないのはつぎの条件であると主張している⁽²⁾。

第1は、これまでの工業導入が地域住民の意向を無視してすすめられる場合がしばしばあった。したがって、農民を含めた地域住民の納得がえられることが必要である。

第2に、工業用地が、農地の有効利用を阻害しないよう、その地域の開発計画にもとづいて計画的に配置されることが必要である。工業用地と農業の基盤整備、生活環境整備が併行して行なわれることが望ましい。

第3に、公害の地方分散であってはならない。

第4に、成長度および雇用係数の高い、とくに男子中高年令者を雇用するものであること。

第5に、適正な賃金と労働条件が確保されねばならない。

第6に、堅実安定的な企業であり、地元産業との協調が図れるものであること。

このように農業側は、農村の労働力の完全燃焼と所得効果を期待し、同時に、農業の基盤整備と農業の構造改善の促進に役立つ農村工業化方式を追求している。

これに対し、通産省側は農村地域への工業導入するための要件として次の点をあげている。

「農村地域へ工業を積極的に導入するためには、相対的に立地条件のすぐれたところ—たとえば、①交通の便がよく、通勤労働者の確保が容易であり、原料、製品の搬出入が容易であること。②工業用水が確保できること。③工場からの廃液の処理が容易であること。④工業用の電力の入手が容易であること。⑤レクリエーション施設等を有した都市等が近傍に存在すること—にまともった広がりをも有する工業用地を先行的に造成し、取付け道路、受電設備、工業用水道、公害防除施設等の関連施設を整備し、立地基盤を整える必要がある」と主張する。さらに立地企業に対する直接のインセンティブを留意し、「企業の土地取得、工場建設に要する資金について、長期低利の融資の道を開き、あわせて固定資産税、不動産取得税の減免、取得した事業用資産に対する特別償却等税制上の優遇措置を採択していかなければならない」⁽³⁾(通産省企業局立地指導課長)と述べている。

この他に、農業側と産構審=通産省側との主な相異点をあげてみよう。

まず、工業立地の対象と進め方であるが、農業側は市町村単位で工場の導入を検討するのに対し、産構審は通勤圏を主体とす広域市町村圏を考え、拠点工業導入地区、その周辺に衛星的工業導入地区を設ける。産構審の

案は工業立地を進める場合も都道府県による開発計画によって工業開発地域を指定することになっている。

事業を推進する主体としては産構審は「農村地域工業開発事業団」の設立を構想しているのに対し、農業団体側は、事業団を設立せず、地方公共団体、開発公社、農地保有合理化法人等で用地の先行取得、造成を実施、資金は農林中金等農協系統資金を利用することを考えている。さらに農業団体側は事業団のかわりに公益法人としての情報センターを中央と主要都市に設置する構想をもつ。

さて、現実にまとめ上げられた法案は妥協の産物であるといわれる通り、各省の最大公約数が成文化されている。

注（１）同法は本稿末尾の附録（２）に収録した。

注（２）桜井誠「農業側からみた工場進出への注文」、『農業と経済』36巻12号，1970年12月。

注（３）小長啓一「企業はなぜ工場の地方分散をはかるか」、『農業と経済』36巻12号，1970年12月。

4. 現段階における農村工業化の意義

これまでみたように、現段階における「農村の工業化」は日本資本主義はじまって以来の「労働力不足」経済下における労働力再配置計画であり、他方では、工業用地不足と高地価への対応策でもある。これを農業側の構造改善、作付制限等の施策との関連でとらえるならば、労働力については、〔米の作付制限→農村労働力の余剰化→工業労働力への転化〕という図式が描かれ、土地政策については、〔減反→農地の転用→工業用地供給〕という図式を描き、両者の図式が有機的に結びついているところに現段階の特徴がある。

これらの動きが、20世紀における上からのエンクロージャーに終らせないための保障は、地域住民および地方自治体による自主的な地域振興計画が対置されねばならないであろうが、これについては別の機会に論じたい。

III あとがき

農村工業という言葉は、それが使われる時期の経済的背景によって、異なった意義と役割をもつことはいうまでもない。ある場合には農産物の加工業に力点をおいて農村工業を用い、他の場合には、農村地域への工業の進出をさすという具合である。また、農村地域でおこなわれている工業経営（主として農産物加工業）に農業者が主体的に関与しているか否かによって区分する場合もある。その場合、「農村工業化」なる意味は、その工業の経営に農業者が参加すべしという運動論となる。

その他、農業それ自身の工業化、機械化を「農村工業

化」の中に含ましめることもあるが、それは別個の問題であり、「農業の工業化」というべきであろう。

しかし、製造業ないし工業の **location** の視点から、農村工業なる言葉を用いることも多い。すなわち農村地域に立地するか、非農村地域ないし都市立地の工業かという区分からである。しかし、本稿で取扱った農村工業論ないし農村工業化論は、単なる静態的分析による **location** の問題ではなく、それぞれの経済的背景をもった「農村工業化」運動ないし政策論であり、歴史的文脈の中で把握されるべきものである。

したがって第2次大戦後とくに日本の高度成長期以降の「農工一体化」論、「農工両全」論は、単なる労働力問題としてではなく、産業構造政策、全国総合開発計画の一環としての「農村工業化」計画ないし政策である。かかる意味で、茨城県鹿島コンビナート造成過程における「農工両全」論は新全国総合開発計画との関係で把握すべきものであろう。

新全国総合開発計画、新都市計画法と農村工業化との関係および農村工業化が農家経済に及ぼす影響については別の機会に論じたい。

附録（２）

農村地域工業導入促進法

（目的）

第一条 この法律は、農村地域への工業の導入を積極的かつ計画的に促進するとともに農業従事者がその希望及び能力に従ってその導入される工業に就業することを促進するための措置を講じ、並びにこれらの措置と相まって農業構造の改善を促進するための措置を講ずることにより、農業と工業との均衡ある発展を図るとともに、雇用構造の高度化に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「農村地域」とは、次に掲げる市町村の区域（新産業都市建設促進法（昭和三十七年法律百十七号）第三条第四項の規定により指定された新産業都市の区域及び工業整備特別地域整備促進法（昭和三十九年法律百四十六号）第二条第一項に規定する工業整備特別地域並びにこれらの区域に類する工業開発区域で政令で定めるもの、大都市及びその周辺の地域で政令で定めるもの並びにその人口が政令で定める規模以上である市の区域のうち、政令で定める要件に該当するものを除く。）をいう。

一 農業振興地域の整備に関する法律（昭和四十四年法律第五十八号）第六条第一項の規定により指定された農業振興地域又は同法第四条第一項の農業振興地域整備基本方針において農業振興地域として指定することを相当とする地域として定められた地域の区域の全部又は一部がその区域内にある市町村

二 前号に掲げる市町村以外の市町村であって、山村振興法（昭和四十年法律第六十四号）第七条第一項の規定により指定された振興山村の区域の全部又は一部がその区域内にあるもの

三 前二号に掲げる市町村以外の市町村であって、過疎地域対策緊急措置法（昭和四十五年法律第三十一号）第二条第一項に規定する過疎地域をその区域とするもの

（農村地域工業導入基本方針）

第三条 主務大臣は、農村地域への工業の導入に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。

2 基本方針においては、次に掲げる事項につき、次条第一項の基本計画の指針となるべきものを定めるものとする。

一 農村地域への工業の導入の目標

二 農村地域に導入される工業への農業従事者（その

家族を含む。以下同じ。）の就業の目標

三 農村地域への工業の導入と相まって促進すべき農業構造の改善に関する目標

四 前三号の目標を達成するために必要な事業の実施に関する事項

五 その他農村地域への工業の導入に関する重要事項

3 主務大臣は、経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、基本方針を変更するものとする。

4 主務大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更しようとするときは、関係行政機関の長に協議しなければならない。

5 主務大臣は、基本方針を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

（農村地域工業導入基本計画）

第四条 都道府県知事は、当該都道府県における農村地域への工業の導入に関する基本計画（以下「基本計画」という。）を定めることができる。

2 基本計画においては、都道府県の区域又は自然的経済的社会的諸条件を考慮して都道府県の区域を分けて定める区域ごとに、次に掲げる事項の大綱を定めるものとする。

一 導入すべき工業の業種その他農村地域への工業の導入の目標

二 農村地域に導入される工業への農業従事者の就業の目標

三 農村地域への工業の導入と相まって促進すべき農業構造の改善に関する目標

四 農村地域への工業の導入に伴う工場用地（工場の附帯施設の用に供する土地を含む。以下同じ。）と農用地等（農業振興地域の整備に関する法律第三条に規定する農用地等をいう。以下同じ。）との利用の調整に関する方針

五 工場用地その他の施設の整備に関する事項

六 労働力の需給の調整及び農業従事者の工業への就業の円滑化に関する事項

七 農村地域への工業の導入と相まって農業構造の改善を促進するために必要な農業生産の基盤の整備及び開発その他の事業に関する事項

八 農村地域への工業の導入に伴う公害の防止に関する事項

九 その他必要な事項

3 基本計画は、基本方針に即するとともに、国土総合開発計画、首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画、北海道総合開発計画、新産業都市建設基本計画、工業整備特別地域整備基本計画、山村振

興計画、農業振興地域整備計画、過疎地域振興計画その他法律の規定による地域振興に関する計画及び道路、鉄道等の施設に関する国の計画並びに都市計画との調和が保たれたものでなければならない。

- 4 都道府県知事は基本計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、主務大臣に協議しなければならない。この場合において、主務大臣は、当該協議に応じようとするときは、関係行政機関の長に協議するものとする。
- 5 都道府県知事は、基本計画を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

(農村地域工業導入実施計画)

第五条 都道府県又は市町村は、次に掲げる要件に該当する場合には、農村地域内の一定の地区を定め、当該地区への工業の導入に関する実施計画（以下「実施計画」という。）を定めることができる。ただし、すでに他の実施計画が定められている地区については、この限りでない。

一 その地区に工業を導入することによりその周辺の農村地域における農業従事者が当該工業に相当数就業することが見込まれること。

二 その地区への工業の導入と相まってその周辺の農村地域における農業構造の改善を図ることが必要であると認められること。

三 都道府県が定める実施計画にあっては、当該実施計画に係る地区が、地形、地質その他の自然条件及び用水事情、輸送条件その他の立地条件からみて、その地区への工業の導入を促進することにより、当該地区を拠点としてその周辺の農村地域への工業の導入が促進されると認められるものであって、政令で定める基準に適合するものであること。

四 市町村が定める実施計画にあっては、当該実施計画に係る地区に立地することが適当な工業を導入することにより、その周辺の農村地域における農用地等の保有及び利用の状況、農業就業人口その他の農業経営に関する基本的条件の現況等からみて、当該農村地域における農地保有の合理化が図られると見込まれること。

2 実施計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 工業を導入すべき地区（以下「工業導入地区」という。）の区域
- 二 導入すべき工業の業種及びその規模
- 三 導入される工業への農業従事者の就業の目標
- 四 工業の導入と相まって促進すべき農業構造の改善

に関する目標

- 五 工業の導入に伴う工場用地と農用地等との利用の調整に関する事項
- 六 工場用地その他の施設の整備に関する事項
- 七 労働力の需給の調整及び農業従事者の工業への就業の円滑化に関する事項
- 八 工業の導入と相まって農業構造の改善を促進するために必要な農業生産の基盤の整備及び開発その他の事業に関する事項
- 九 工業の導入に伴う公害の防止に関する事項
- 十 その他必要な事項

3 実施計画は、基本計画の内容に即するとともに、前条第三項に規定する計画との調和が保たれたものでなければならない。

4 市町村が定める実施計画は、当該市町村の議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即するものでなければならない。

5 都道府県が実施計画を定める場合における工業導入地区の選定については、工場立地の調査等に関する法律（昭和三十四年法律第二十四号）第二条の規定による工場適地の調査の成果を参酌しなければならない。

6 都道府県は、実施計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、関係市町村の意見をきかなければならない。

7 市町村は、実施計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、都道府県知事に協議しなければならない。

8 都道府県又は市町村は、実施計画を定め、又はこれを変更したときは、遅滞なく、その概要を公表するとともに、都道府県にあっては主務大臣及び関係市町村に、市町村にあっては都道府県知事を経由して主務大臣に、実施計画書（実施計画を変更した場合にあっては、当該変更後の実施計画書。以下同じ。）の写しを送付しなければならない。

9 主務大臣は、前項の規定により実施計画書の写しの送付があった場合においては、その内容を関係行政機関の長に通知しなければならない。この場合において、関係行政機関の長は、主務大臣に対し、当該実施計画に関し意見を述べることができる。

10 過疎地域対策緊急措置法第二条第一項に規定する過疎地域の区域内の一定の地区を定めて、これにつき実施計画を定め、又はこれを変更した場合において、当該実施計画（実施計画を変更した場合にあっては、当該変更後の実施計画。以下この項において同じ。）が同法第五条第一項の振興方針に適合するものであるときは、都道府県又は市町村は、当該実施計画を、それ

ぞれ、同法第六条第五項の都道府県計画又は同条第一項の市町村計画の内容の一部とすることができる。ただし、市町村計画の内容の一部とする場合にあっては、当該市町村の議会の議決を経なければならない。

- 11 都道府県又は市町村が前項の規定により過疎地域対策緊急措置法第六条第五項の都道府県計画又は同条第一項の市町村計画を変更した場合における同条の規定の適用については、同条第七項において準用する同条第四項中「これを提出し」とあるのは「その旨を報告し」と、同条第七項において準用する同条第五項中「これを自治大臣に提出する」とあるのは「その旨を自治大臣に報告する」と、同条第七項において準用する同条第六項中「の提出があった場合においては、ただちに、その内容」とあるのは「を変更した旨の報告があった場合においては、ただちに、その旨」とする。

(基本計画及び実施計画の作成のための援助)

第六条 国は都道府県及び市町村に対し、都道府県は市町村に対し、それぞれ、基本計画又は実施計画の作成のために必要な助言、指導その他の援助を行なうように努めなければならない。

(農用地等の譲渡に係る所得税の軽減)

第七条 個人がその有する工業導入地区内の農用地等(農用地等の上に存する権利を含む。)を実施計画で定める工場用地の用に供するため譲渡した場合には、租税特別措置法(昭和三十二年法律第二十六号)の定めるところにより、その譲渡に係る所得税法(昭和四十年法律第三十三号)第三十三条第一項に規定する譲渡所得についての所得税を軽減する。

(事業用資産の買換えの場合の課税の特例)

第八条 農村地域以外の地域にある事業用資産を譲渡して工業導入地区内において製造の事業の用に供する事業用資産を取得した場合には、租税特別措置法の定めるところにより、特定の事業用資産の買換えの場合の課税の特例の適用があるものとする。

(減価償却の特例)

第九条 工業導入地区内において製造の事業の用に供する設備を新設し、又は増設した者がある場合には、当該新設又は増設に伴い新たに取得し、又は製作し、若しくは建設した機械及び装置並びに工場用の建物及びその附属設備については、租税特別措置法の定めるところにより、特別償却を行なうことができる。

(地方税の課税免除又は不均一課税に伴う措置)

第十条 地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)第六条の規定により、地方公共団体が、工業導入地区のうち政令で定める地区内において製造の事業の用に

供する設備を新設し、又は増設した者について、その事業に対する事業税、その事業に係る工場用の建物若しくはその敷地である土地の取得に対する不動産取得税若しくはその事業に係る機械及び装置若しくはその事業に係る工場用の建物若しくはその敷地である土地に対する固定資産税を課さなかった場合又はこれらの地方税に係る不均一の課税をした場合において、これらの措置が政令で定める場合に該当するものと認められるときは、地方交付税法(昭和二十五年法律第二百一十一号)第十四条の規定による当該地方公共団体の各年度における基準財政収入額は、同条の規定にかかわらず、自治省令で定める方法によって算定した当該地方公共団体の当該各年度分の減収額(事業税又は固定資産税に関するこれらの措置による減収額にあっては、これらの措置がされた最初の年度以降三箇年度におけるものに限る。)について同条の規定により当該地方公共団体の当該各年度における基準財政収入額に算入される額に相当する額を同条の規定による当該地方公共団体の当該各年度(これらの措置が自治省令で定める日以後において行なわれたときは、当該減収額について当該各年度の翌年度)における基準財政収入額となるべき額から控除した額とする。

(資金の確保等)

第十一条 国及び地方公共団体は、工業導入地区内において製造の事業の用に供する施設で実施計画に適合するものの整備につき、必要な資金の確保その他の援助に努めなければならない。

(地方債についての配慮)

第十二条 地方公共団体が実施計画を達成するために行なう工場用地の造成その他の事業に要する経費に充てるために起こす地方債については、法令の範囲内において、資金事情及び当該地方公共団体の財政状況が許す限り、適切な配慮をするものとする。

(農林中央金庫からの資金の貸付け)

第十三条 農林中央金庫は、農林中央金庫法(大正十二年法律第四十二号)第十五条第一項の規定にかかわらず、業務上の余裕金をもって、工業導入地区内において製造の事業の用に供する施設で実施計画に適合するものを新設し若しくは増設する者又は工業導入地区内において実施計画で定める工場用地を取得し若しくは造成する営利を目的としない法人に対し、農林大臣及び大蔵大臣の認可を受けて、償還期限が十年以内の貸付けを行なうことができる。

(施設の整備)

第十四条 国及び地方公共団体は、実施計画で定める農村地域への工業の導入を促進するため、工場用地、道

路、工業用水道及び通信運輸施設の整備の促進に努めなければならない。

(職業紹介の充実等)

第十五条 国は、実施計画で定めるところに従い導入される工業に農業従事者が円滑に就業することを促進するため、関係団体の協力を得て、雇用情報の提供、職業指導及び職業紹介の充実等必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 国及び地方公共団体は、実施計画で定めるところに従い導入される工業に農業従事者が円滑に就業することを促進するため、職業訓練（作業環境に適応させる訓練を含む。）の実施、職業転換給付金（雇用対策法（昭和四十一年法律第百三十二号）第十三条の職業転換給付金をいう。）の支給等必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(農業構造改善の促進)

第十六条 国及び地方公共団体は、実施計画で定める農業構造の改善を促進するため、農業生産の基盤の整備及び開発、農業経営の近代化のための施設の整備等の事業の推進に努めなければならない。

(農地法等による処分についての配慮)

第十七条 国の行政機関の長又は都道府県知事は、土地を実施計画で定める用途に供するため農地法（昭和二十七年法律第二百二十九号）その他の法律の規定による許可その他の処分を求められたときは、当該実施計画で定める農村地域への工業の導入が促進されるよう配慮するものとする。

(都道府県又は市町村の審議会)

第十八条 基本計画及び実施計画の作成その他農村地域への工業の導入の促進に関する重要事項を調査審議させるため、都道府県は、条例で、審議会を置くことができる。

2. 実施計画の作成、その他農村地域への工業の導入の促進に関する重要事項を調査審議させるため、市町村は、条例で、審議会を置くことができる。

3. 前二項に規定するもののほか、都道府県又は市町村に置かれる審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、都道府県又は市町村の条例で定める。

(主務大臣)

第十九条 この法律において主務大臣は、農林大臣、通商産業大臣及び労働大臣とする。

附 則

この法律は、公布の日から施行する。

理 由

最近における農業、工業及び雇用をめぐる諸情勢の推移にかんがみ、農村地域への工業の導入を積極的かつ平面的に促進するとともに農業従事者がその希望及び能力に従ってその導入される工業に就業することを促進し、並びにこれらの促進措置と相まって農業構造の改善を促進するため、農村地域工業導入基本計画、農村地域工業導入実施計画の樹立等の措置を定めるとともに、これらの計画に従い導入された企業、離農者等に対する税制及び金融上の所要の措置を定める等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。