

# 戦後農地法の変遷と問題点

加藤 正 男

## まえがき

高橋先生！ 還暦、おめでとうございます。今後とも、ますますお元気で、わたくしたち若い学者をご指導ご批判くださいますよう、心からお願ひ申しあげます。

公法学者・高橋教授と私法学者のわたくしとの、かけ橋の一つに、農地法の領域がある。高橋教授は、すでに、その学位論文『社会立法の研究』の第五章「わが国農業立法の発達の概要」、および「農地法による農地行政」（同法一五号）などの労作を書いているし、わたくしにも、この数年間、同志社法学・民商法雑誌などに執筆した、わりあい多くの農地法関係の論文や判例批評がある。そこで、わたくしは、それらの拙稿を出発点として、ここに、戦後日本農地立法の変遷とその主要問題を考察し、今後のわたくしの農地法研究の基礎にしたいと思つたわけである（右の諸拙稿の中、判例農地法の基本問題・同法三七・三九号などを見よ）。

さて、戦後農地立法の変遷特に、農地改革立法については、すでに多くの研究が公表されている。単に法学文献だけではなく、<sup>(註)</sup>農業経済学・農村社会学などの立場からする諸成果も多い。だが、わたくしもわたくしなりに、戦後日本の農地立法に関する変遷を回顧して、その主要問題を考察し、できれば将来の展望にまで及びたい。そのさい、農地改革記録委員会の編纂にかかる、ぼう大な報告書『農地改革顛末概要』その他の資料によることとする。本稿の構成とし

ては、第一次農地改革法、第二次改革法、その後の過程、「農地法」とそれ以後の経過といったふうに、変遷の順序をおうことになる。わたくしとしてはできるだけ、変遷の跡につき、ただ法史的・法理的問題点だけではなく、それを農政権力や農村社会・経済構成と關聯づけようと努力した。しかし、その成果については、自分ではわからない。

(註) 戦後農地立法の法学的研究としては、小倉武一・土地立法の史的考察(昭二六)、高橋貞三・農地法による農地行政・同法

一五号(昭二七)、加藤一郎・農地改革(昭二八)、渡辺洋三・農地改革は農村を民主化したか・法時二五卷五号(昭二八)、加藤

正男・農地法批判・同法一六・一七号(昭二八)、今泉孝太郎・農民法研究(昭三二)などがある。

ところで、戦後農地立法の史的起点をどこに置くかについては、いろいろな考えかたが成りたつと思うが、日本農地法の発展のあとをたぐってみると、おおよそ次の三つの時期を求めることができる。その第一は、すでに大正末期にはじまる政府の自作農創設維持政策、第二に、昭和一三年に成立した農地調整法、および第二次世界戦争突入頃から試みられてゆく多くの農地立法の時点、第三は、昭和二〇年の敗戦による第一次農地改革立法の立案である。前二者についての直接の研究は本稿の課題ではないが、とにかく、右の第二の時期をとおして小作地取上げの統制、小作料・農地価格の制限、農地移動・かい廃の制限などが次々に取扱われ、農地などの所有制限以外の点では、「農地法」(現行)中のほとんどすべての法規は出そろっている。さて、昭和二〇年八月一日、わが国は戦争に敗れた。さまざま困難に遭い、激しい階級闘争になやまされながらも、外国とくにアメリカの占領軍に支配され、その援助にすがるといふ時期が続く。農地法に関しては、一方、農地改革という「神武以来」のエポック・メイキングな大事業がおこなわれ、従来の地主的土地所有関係に、ある程度基本的な変革がもたらされた。また戦争以来の低米価供出が強まり、農民に対する課税も以前より増大する。つまり、基本的にいって、国家独占資本による農民の直接的収奪が、昭和二五年ごろまで続くのである。

さて、学者のうちには、農地改革法が、旧来の地主的土地所有関係を根本的に崩壊させ、農民を封建制から解放するのに成功した、と手放しに礼賛するものが少くない。たとえば、前掲「農地改革顛末概要」は、終始そうした観点にたつて、『改革の主眼点は、小作地解放による地主的土地所有の排除そのものにある』とし、『農地改革が半封建的土地所有を壊滅せしめ、日本農業再建の方向を規定する、その日本史上の一画期としての意義』を強調している。たしかに、戦後農地法の施行によって、かなりの程度、寄生地主と小作農が減り、自作農が増えた。また、耕作権が従前より強化されたことも事実である。しかし、それにもかかわらず、農地改革法は「外から」の（外国の）力にもとづく「上から」の（政府による）ものであるところに、その大きな限界をもっている。その典型的な限界は、山林の未解放である。このため、山林の地主的土地所有関係が、従前どおり残存し、山村農地の地主の力が、平野地帯のそれより大きいことは、衆知のところである。改革立法について、独占資本の収奪のほかに、新しい地主制の再編成が論じられるのも、そのような理由をもっている。また戦後の農地立法そのものの限界も多い。その基本的なものとしては、戦前の自作法案以来の『自作農主義』の立場をあげることができる（たとえば自創一条、農一条）。その一つの大きなネライは、後述のとおり、わずかな土地に満足する小自作農を作ることによって、進歩的な勢力を抑圧することである。このため、いちばん保護に値する貧農や農業労働者は、戦後の農地法から完全に閉めだされてしまったのである。それでは次に、本論に入ろう。

## 一、第一次農地改革立法<sup>(註)</sup>

(註) 第一次農地改革法に関する立法関係者の公的解説文献としては、和田博雄・農地調整法の解説(昭二二)、大和田啓気・農地調整法改正法律に就て・自研二二卷一・二号(昭二二)などがある。また法新七二七号(昭二二)の特集のほか、文献が多い。

(一) 立法過程　まず、第一次農地改革の法案は、敗戦後間もない昭和二〇年一〇月、幣原内閣の松村謙三農相

の下で作成された。しかし、もちろん基本的にいえば、農地改革は、日本政府によってイニシアティブをとられたのではなく、わが農地関係の民主化を要請する外国の支援によってはじめられ、発展させられたのである。もっとも、戦後の他の「民主的」諸改革と違って、農地改革だけは、日本政府自体によって口火を切られたのである。

それには、しかし、少くとも次の二つの理由があったと考える。その第一は、従来のわが農地立法の史的発展のうちにかがわれる。大正時代以来、小作関係の立法化は何度も計画されながら失敗を重ねたが、日中戦争ばつ発の翌年の昭和一三年に、ようやく農地調整法(法六七)が陽の目を見るようになった。その後、国家総動員法にもとづいて、小作料統制令(昭一四勅八二三)、臨時農地価格統制令(昭一六勅一〇九)、臨時農地等管理令(昭一六勅一一四)などがそれぞれ成立した。他方、昭和一六年産米から生産者米価のほう地主米価よりも高くなり、食糧管理法(昭一七法四〇)によって現物小作料も生産者から直接に供出されるようになった。また敗戦直前の昭和二〇年七月には、戦時緊急措置法にもとづく小作料金納化の案が作成された。そして、第二次世界戦争の終結、日本を含むファシズム国家群の敗北によって、世界的規模における資本主義陣営と社会主義陣営との対立が激しくなり、日本国内でも、ファシヨ的天皇制の解体に加えるのに、深刻な食糧危機と失業者のもつで、一歩間違えば革命でも起りかねない状態にあった。このような国内の諸条件が、農地改革立法を結果したと考えなければならぬ。前にふれた第二の理由として、外国占領軍は、ポツダム宣言からマッカーサーの着任にいたるまで、日本の農地問題については、何ら具体的な意見や対策を公表しなかった。今ここでは、アメリカの対日政策の何であるかは直接にふれるつもりはない。だが、前述の資本主義陣営と社会主義陣営との対立関係があり、外国でも、日本の農地改革の主張が強力にあらわれ、その命令の近く下されることが予想されていた。そこで、日本政府としても、さすがに改革案の先手を打たざるをえなかったわけである。

右のような事情にもかかわらず、第一次農地改革法案は、当時「大政翼賛」議員が中心となって構成されていた衆議院により審議未了で握りつぶされそうになった。そこで、さすがにこれを不満とした聯合國総司令部(GHQ)は、一二月九日「農地改革についての覚書」を発表した。それは、「封建的圧制の下日本農民を奴隷化して来た……経済的桎梏」——たとえば「極端なる零細農形態」など——を指摘し、翌年三月一五日までに改革案を提出することを命じたものである。この覚書は、いわゆる「マッカーサーの美文」で、「経済的桎梏」についてはふれているが、寄生地主制や保守的政治権力については何もふれていない。つまり、アメリカは、日本の支配にさいしては、決して天皇制と地主制をなくそうとはせず、むしろそれを利用しようとしたわけである。マッカーサーは日本農民の前に恩恵を与える者として登場する。それはとにかくとしても、右の覚書の支援によって、第一次農地改革法案は議会を通過したのである。

(一) 法律の内容 さて、第一次農地改革立法は、昭和一三年の農地調整法の改正(昭二〇・一二二九法六四)という法形式をとった。この第一次改革法は、旧法の「互譲相互の精神に則り……農地関係の調整をなすを以て目的とす」との規定をそのまま受継ぎ、農地改革立法が戦時農地立法の連続であることの典型的な一側面を示している。そして小作料統制令から小作料の制限が(九条の三―八)、また臨時農地等管理令から農地移動の統制が(五条の六条)、さらに臨時農地価格統制令から農地価格の制限が、それぞれ受継がれた。ところで、第一次改革法の規定の主な内容は次のとおりである。

(1) 自作農創設 まず、農地改革法は、地主制の解体による自作農の創設が第一のねらいだったとされる。それは、戦前の農地立法が地主擁護的だったのと、ある程度、対しよ的である。従前の農地法で採用されてきた大きな潮流には、自作農創設維持事業と小作立法との二つがあった。第一次農地改革立法では、そのうち、自作農の創設を第一の目的とすることがハッキリしたわけである。改革法によると、不在地主の所有する小作地全部と、在村地主の所有す

る五町歩以上の小作地を解放することになった。その方法としては、小作農の申出にもとづき、市町村農業会の媒介によって、地主から小作農に強制的に譲渡させることとなる(四條一〇)。(四條一〇)これは、農地についてはじめて強制譲渡の途を開き、「地主制の解体」をはかろうとしたものである。このことにより、五年間で約一五〇万町歩の自作農が創設される予定であった。しかし、右の計画は、けっきよくは着手されずに終わったのである。

右の自作農創設計画に対しては、次のように批判することができる。第一に、地主の保有面積が大きすぎることに、第二に、解放の要件として小作農の申出が必要な仕組は、日本の前近代的土地所有関係からして非常に実効のむづかしいこと、第三に、媒介機関が戦前から地主擁護的役割を果してきた農業会であること、などである。特に、在村地主の保有面積を残すことは、その後の農地立法でも終始試みられた点である。これは、何といたっても、新しい地主制の再編成を指し示すものにはかならない。つまり、これまで在村地主は常に農村の支配者だったし、これからもこの層が農村に必要な、という保守権力的考えかたの表現なのである。そして、第一次から第二次改革までの約一年間におこなわれた地主の小作地取上げも、約一〇万町歩に登るといわれている。この小作地取上げについては、小作農の立ち遅れに、一つの原因があったことも事実であるが、その最大の原因は、やはり「合意」解約の規定(九條)の不備なことであった。つまり、階層の違う地主・小作農間の真の「合意」とは何か、あるいはその判定者は何か、というようなことが、問題なのである。

なお、農地譲渡価格は、いわゆる自作収益価格をとり(地主採算価格ではなく)、賃貸価格の、田では四〇億(反当り七六〇円平均)、畑では四八億(反当り四四八円平均)が最高とされた(拙稿・農地改革と憲法)。(同法二九号を見よ)それは、統制価格と同じで、第二次農地改革でも、そのまま承継された。この価格は、自作農民の利潤を考慮しているという点では、明治時代の地租「改正」が自家労賃すら問題にしなかったこととくらべて、少なからぬ意味をもっている。しかし、旧来の高率小

作料を基礎とした点では、それは、やはり高価だといわなければならない。

(2) 小作料の金納化 次に、農地改革立法が、自作農創設に次いで、耕作権の強化を第二のねらいとしたことも、ハッキリしている。特に、そのうちでも顕著なものは、昭和二二年産米から現物小作料と代金納小作料を禁止して金納化としたことであつた(九条の二)。その換算は、はじめ昭和二〇年の地主米価一石五五円とする予定であつたが、議会で消費者価格一石七五円に引上げられた。そして、名子などに見られる労働小働料が温存されたこと等も、批判の対象となつたのである。

(3) 農地委員の階層別選挙 第三に、従来は市町村長が天降りに任命していた市町村農地委員を、最初は、地主・自作・小作の階層別選挙に改め、各五人を選挙することになつていたが、議会の修正で、地主側にぞくする官選委員三人が加わることとなつた(一五条一八)。しかし、この選挙は第二次農地改革への移行により無期延期となつたのである。

## 二、第二次農地改革立法<sup>(註)</sup>

(註) 第二次農地改革立法については、大和田啓氣・農地改革の解説(昭二三)などが公的解説書。一般的解説書では、橋川渡・改革農地法制精義(昭二二)、木村靖二・農地法解説(昭二二)、我妻榮・加藤一郎・農地法の解説(昭二三)などがある。

(一) 立法過程 ところで、GHQの前記覚書で、日本政府は、昭和二二年三月一五日までに農地改革案をGHQに提出すべきことを命ぜられていた。それに先立つ三月一日、GHQの農地改革担当官ラデジンスキー少佐は、記者会見で第一次農地改革が不完全なことをハッキリ言明した。なお、三月におこなわれる予定だった農地委員選挙が延期したことも、既述のとおりである。しかし、三月一五日のわが国政府の回答は、在村地主の保有限度を三町歩に引下げることが暗示しただけで、だいたい第一次改革の線を温存したものにすぎなかつた。さすがに業を煮やしたG

HQは、このとき以来、農地改革のイニシアティブをとることをハッキリさせた。こうして、農地改革の諸問題は、諮問機関としての対日理事会に附託され、そこで四月末から六月にわたり四回の討議がもたれた。その席上、ソ聯代表デレヴィヤンコ中将は、小作地の全面的収用、収用価格は反当り平均、田は四四〇円以下(畑は二六〇円以下)とし、三町歩まで全額、三町歩から六町歩まで半額、六町歩以上は無償にするという案を提出した。これに対して、イギリス代表のポールは、一町歩の保有地を認める案を出した。そして、けっきょく、イギリス案に落着くことになった。その後、対日理事会では、米ソの冷い対立が激しくなったが、マッカーサー元帥は、事実上それをボイコットするようになった。われわれは、対日理事会での論争の中に、だいたい各国の対日政策を具体的に知ることができる。米ソの立場の差については、ここでいうまでもないが、イギリスの発言の奥などにも、日本のソーシャル・ダンピングを経験した英本国綿業資本の思想が隠されていることに注意しなければならない。ともあれ、GHQは、対日理事会の討論にもとづいて、日本政府に対する指令を準備した。その事前に、わが農林省との折衝がもたれた。その間、昭和二一年四月、日本側では、第一次吉田内閣が成立し、和田博雄氏が農相となり、GHQの農地改革案を受け入れることになった。そして六月末、GHQから非公式な勧告がなされたのである。

ところで、第二次農地改革法案は、昭和二二年一〇月二一日に国会を通過した。この日、マッカーサー元帥は、次のような声明を発表した。「健全穩健な民主主義をうち立てるため、これより確実な根柢はありえず、また過激な思想の圧力に抗するため、これより確実な防衛はありえない」と。この声明中の「健全穩健〔保守的〕な民主主義」とか「過激な〔社会的〕思想……に抗する」とかいう言葉は、農地改革法の基本的性格を端的に告白している。つまり、一方では、農村が極端な右翼の温床になることを防止すると同時に、他方では、小さい土地所有に満足する自作小農の保守性によって社会主義に対する防波堤を築こうとする性格なのである。農地改革立法が、戦前の寄生地主制を解体させる政



策から、独占資本の擁護(低米価供出・重税)を中心とする政策への転換である点も、右のことと関聯している。つまり、フアッシュヨ的天皇制の解体と同時に資本主義制度そのものの崩壊をもたらすのでは、日米保守勢力にとっては元も子もないわけである。

(二) 法律の内容 さて、第二次農地改革立法では、第一に農地調整法の再改正(昭二一・一〇)と、第二に自作農創設特別措置法の新設(同日・法四二)との形式が採用された。この後者は、自作農創設が国家の直接買収の方式をとったために、独立に成立した法律である。これらによって、自作農創設については自創法、農地の権利関係と農地委員会については農調法、という二本立てになったわけである。つまり、――

(1) 自作農創設 まず第一に、小作地の所有権移転方式としては、農地委員会の定める農地買収計画と売渡計画にもとづいて、国家が直接に地主から買収し、小作農に売渡すことになった(自創三条・一六条)。これによって、国家が直接に土地所有関係に介入し、自作農を強力に創設することになり、農地委員会が農地改革の中心的機関となるに至ったといわれている。そして、自作農創設の予定期間も、以前の五年から二年に短縮され、昭和二三年末までに完了する予定となった。右の買収・売渡し方式にも、農地改革法の不徹底性があらわれている。つまり、それは、国家が買収した土地を単に右から左へ耕作者に売渡すのにすぎず、計画的に再配分するのではなかったのである。

第二に、隣接市町村の地主は、在村地主から今度は不在地主に変わった(三条一・項一)。また在村地主の保有地は、五町歩から一町歩に引き下げられた(三条一項二・号・二項)。そして、地主の保有面積の計算は、個人単位ではなく、世帯単位または農業共同体単位になった(四条)。このようにして、改革予定面積は、約一五〇万町歩から二〇〇万町歩に増加することとなった。これで、戦前の農村を支配した地主的土地所有にかわって、いわゆる「自作農的土地所有」が増えることになる。右の保有地の一町歩は、第一次改革の五町歩にくらべて、たしかに進歩したものである。しかし、同時に、それは、地主側にとっては大きな意味をもっている。つまり、いつの日にか、小作人から取上げて自作地にし、高価

に売却することができるといふ可能性をもつ。一町歩は、けつきよく農地改革法の限界を示すものなのである。

第三に、新しく自作地についても保有限度が設けられ、内地平均三町歩以上の自作地で、耕作の業務の適正でないものは、買収されることになった(三条五項一号)。この自作地保有限度の三町歩は、アメリカ側によって、しばしば、地主保有限度の一町歩と混同されている(たとえば、L. I. Hewes, Japanese Land Reform Program, 邦訳五四頁)。

第四に、農地買収の基準日は、昭和二〇年一月二三日に遡ることができるようになった(附則二項)。これは、いわゆる遡及買収の規定であつて、第一次農地改革案の公表後、当時までさかんにおこなわれた地主の小作地取上げを無効にすることをねらつたものと解すべきなのである。

(2) 未墾地開発 次に、未墾地についても、農地と同じように国家買収が認められるようになった(三〇条以下)。そして、五年間で約一五五万町歩を開墾する計画が立てられた。しかし、法形式上の可能性にもかかわらず、現実の未墾地開発は失敗に終わった。その原因としては、地主側の妨害、貧農シャット・アウト農政、農林予算の後退(「安上り農政」)などをあげられることができたのである。

(3) 農地委員会の改組 第三に、市町村農地委員会は、前の地主・自作・小作各五人の構成から、今度は小作五人・地主三人・自作二人に改められた(農調一五條の二)。なお、選挙権者は、世帯主にかぎらず、農家の成年者全部に拡大された(一五條の三)。そして、これによる農地委員の最初の選挙は、昭和二一年一二月末におこなわれた。右の農地委員会の構成のうち、小作五人というのは、従前にくらべて、たしかに進歩している。しかし、農村の社会機構がほとんどすべて従前のままであるのに(ただし戦争犯罪人などは形式的には表面に顔を出さないが)、農地委員会にだけ小作委員の比重が強まっても、彼は小作・貧農層の利益を代表して地主や独占資本や保守権力と闘争することができるだろうか。もしあえてそうすれば、彼は、たとえば、農業調整委員会では供出を強化され、役場では村民税を重課され、農業協同組合では金融を妨害さ

れる。農地委員会が、小作委員五人の存在にもかかわらず、やはり地主勢力・独占資本および保守権力の機関として機能したのは、そのためだったのである。

(4) 小作権の保護 そのまず第一のものとしては、小作契約の解約・更新拒絶だけではなく、解除も、市町村農地委員会の承認(当分は知事の許可)がなければ無効となった(九条、附則三項)。これは地主の小作地取上げを制限する規定である。第二に、最高小作料とそれまでの減額請求を認める規定が新設された(九条の八)。ただし、この減額請求の規定は、凶作の場合以外には問題になりえない。つまり、「恩きせがましい」規定なのである。第三に、小作契約の文書化が新設された(九条の二〇)。ただし、これは、単なる訓示規定で、何ら罰則もない点などが、批判される。農地改革過程にも物を強制した小作契約書が作成されたケースが見られたのは(たとえば、宮城県名取郡下分、上山村)そのためなのである。

### 三、第二次改革立法から「農地法」の公布まで

右の第二次農地改革の発展過程にも、新しく法律の改訂がおこなわれた。また、改革完了予定の昭和二三年末にも、農地改革は打ちきられず、その後またいろいろな改訂がなされたのである。

#### (一) 昭和二三年末の改訂(註)

(註) 昭和二三年末の改訂に関する公的見解を示すものとしては、大和田啓気、改正農地法の解説(昭二三)などがある。

まず、昭和二三年末に、農調法・自創法が改訂され(昭二二・二二・二六、法二四〇・二四一)、新しく牧野解放が追加されたほかに、いくつかの改訂がなされた。それは第三次農地改革と呼ばれることもある。主な規定としては、――

(1) 牧野解放の追加 第一に、総司令部の勧告によって、農地と同じ手続による牧野(放牧地と採草地)の解放が問題になった。つまり、不在地主の所有する小作牧野全部と、在村地主(隣接市町村の地主を含む)の所有する三反歩以上の小作牧野、および五町歩を超える自作牧野が、解放されることになったわけである(自創四〇条の二。なお農調一四条の二一八を見よ)。

(2) 遡及買収の除外規定 次に、遡及買収の規定は、すでに第二次改革でも設けられていたが、そこではあらゆる農地を遡及買収しうるようになっていたのを、今度は新しく、その除外規定を明文化した(六条の二)。これは、ハッキリいって、後退であるが、解釈としては、遡及買収を強く実行しようとする趣旨だと、考えなければならない。

また、昭和二〇年一月二三日以後の不当な小作地取りあげについては、旧小作農に対する賃借権の回復の規定が挿入された(農調法附則二条―四条)。つまり、旧法では、不法な取りあげも、地主の保有限度であれば遡及買収することができなかったのだが、右の新法は、これに対して旧小作農を保護するための規定なのである。

(3) 小作権の強化 さらに、小作契約の解除・解約・更新拒絶のほか、合意解約についても、知事の許可が必要なことが明文で規定された(農調九条)。これは、地主・小作農間の真の「合意」が何であるかについて、しらべることを知事に義務づける趣旨だと解さなければならない。

(二) 「農地改革に関する覚書」 その後、昭和二三年二月四日、GHQから、日本政府宛で、「農地改革に関する覚書」が発せられた。それは「農地改革計画の完遂を阻害するための策動」を排し、自創法と農調法の厳正且つ果敢な実施をなすべきことを趣旨としたものである。当時、地主勢力の農地改革に対する抵抗は激烈をきわめていた。それは、たとえば、ナマの暴力、農地委員会のサボタージュ、小作農地委員に対するリコール、違憲訴訟等々、合法・非合法いろいろな形態でおこなわれた。このような地主側の抵抗の増大を抑えるために出されたが、右の覚書なのである。それとともに、この覚書は、GHQが農地改革の具体的な諸法令を直接に支持することを、ハッキリした唯一の公式文書である。だから、それは、地主側の農地改革違憲論に対し、合憲性を超憲法論によって根拠づけようとする議論(たとえば田中二郎・加藤一郎氏など。詳しくは拙稿・農地改革と憲法・同法二九号を見よ)にとつては、大きな意味をもつものなのであった。

(三) 昭和二四年の改訂 ところで、昭和二三年夏ごろから、同年末の農地改革完了予定期日(自創二一条を見よ)に関し

て、農地改る革打切り論が起るようになった。GHQは、これに対し打切り反対論をハッキリさせた。そこで、同年末に任期の満了する農地委員について、任期を半年延長する趣旨の特例法(昭二三・一二・一〇法二三七)が成立した。そして、昭和二四年になってからも、農地買収は続けられることになった(昭二三政三八三による)。ここで、農地「買収」打切りの問題が、保守勢力によって農地「改革」打切り論に切りかえられそうになった点だけを一言しておこう。それはとにかくとして、農地改革過程で農民諸階層は次第に変化していったので(後)、農地委員会の構成を改組することが以前から問題になっていた。そこで、右の半年の任期延長後、これを中心として、自創法、農調法が改訂されることになったのである(昭二四・六・二〇)それによると、――

(1) まず、在村地主の範囲の拡大(自創四三)項・四三)項、宅地・建物などの附帯施設の買収(附帯買収)の制限(一五)項など、従来の規定を後退させる傾向があらわれたのである。

(2) 農地委員会の構成 次に、従来の市町村農地委員会の階層別を改め、貸付地から耕作小作地を差引いた面積が二反歩(内地で)以上の貸主層から二人、逆に耕作小作地から貸付地を差引いた面積が二反歩以上の借主層から二人、その他の自作層から六人の委員を選挙することになった(農調一五)項。つまり、既述の「自作農主義」の幻想によって、次第に地主や独占資本に近づいた中小農を、今後おおいに利用してゆこうとするわけである。

それとともに、農地の所有権・耕作権の移動統制の基準が新設された。つまり、移動の許可の与えられない場合として、第一に、権利の取得者が自分でその農地を耕作しない場合、第二に、その所有地・耕作地の合計が三町歩以上の場合、第三に、その耕作地が三反歩以下の場合、第四に、その農地の農業生産が低下することのあきらかな場合、があげられたわけである(四)項。ここにも、中堅「自作農主義」とか「経営の適正化」とかいう思想がハッキリ顔を  
出与えしており、農地立法史上、大きな意味をもっている。つまり、農地不足になやむ貧農や農業労働者に土地買受

けの機会がないことは、戦後農地法が彼らを終始ほとんど無視し続けたものにほかならないのである。

#### (四) 譲渡政令の成立<sup>(註)</sup>

(註) 譲渡政令に関する公的文献としては、農林省農政局農地課・ポツダム政令にもとづく農地改革新法令とその解説(昭二五)などがある。

次に、昭和二四年秋頃、ふたたび農地改革打切りの問題が起った。そのころから、農地改革過程で変化してゆく地主的土地所有と農民諸階層の上に<sup>(後述)</sup>、国家独占資本による直接の農民支配も、次第に後退するようになる。そして、食糧管理制度(米麦の統制撤廃)と食糧増産政策が農政の中心課題となるのも、この頃から昭和二八年頃までである。さて、GHQは、二回目の農地改革打切り論にも反対であった。そのうち昭和二五年七月三十一日、土地台帳法の改正で賃貸価格が廃止されるに至った。そして、それにもとづく農地の統制価格と買収価格は、法的根拠を失い、買収をすることができなくなった。そこで、GHQの農相宛書簡にもとづき、ポツダム政令の形式で、「自作農の創設に関する政令」(昭二五・九・一一政二八八)が公布された。これは、一〇月九日、「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」と改題された。このようにして、農地解放はさらに継続されることになったのである。

この政令は、わずか八カ条で、その中心は、七月三〇日以前の買収洩れ農地を、旧価格で買収し<sup>(一)</sup>、七月三十一日以後の新規該当地を、旧価格の七倍の新価格で、地主から小作農に強制譲渡させるということ<sup>(二)</sup>にあった<sup>(三)</sup>。この政令は、その直前の七月に国会で審議未了になった改正法案の内容を、ほとんどそのまま盛りこんだものである。だが、農地価格統制の失効は、GHQの消極的意向のため、そのままにされた。なお、小作料の七倍値上げも実施されたのである<sup>(昭二五・九・一一農告二七七)</sup>。

(五) 農業委員会法 さて、農地改革法と平行して、以前から、農業国体の再編成が問題になっていた。そして、

昭和二六年三月一日、農地委員会と農業調整委員会との統合が、農業委員会法(八八)によって実現することになった。つまり、階層なしの選挙で、一五人の農業委員を選ぶことになったのである。いうまでもなく、戦前の農業団体には、地主制性格が強かった。そして、農地改革後の農業委員会は、いちおう農民の利害の上に立つ建前をとっているが、しかし現実には、特に右の階層なしの選挙によって富農層の利害に奉仕することになったのである。

#### 四、「農地法」の公布とその後の主要問題

##### (一)「農地法」の公布<sup>(註一)</sup>

(註一) 農地法については、和田正明・橘武夫・新農地法詳解(昭二七)などが公的解説書である。木村靖二・最新農地法精説(昭二七)のほか、前掲高橋・同法一五号(昭二七)、加藤(正)・同法一六・一七号(昭二八)などもある。

ところで、昭和二七年四月二八日、サンフランシスコ平和条約の発効によって、わが国はいちおう「独立」した。<sup>(註二)</sup>

そして、これにともない、農調法・自創法・譲渡政令の三本建を一元化する必要が生じたため、これらを統合して農地法と農地法施行法とが制定された<sup>(昭二七・七一五法)</sup>。ここで、農地法成立後のわが農政について一言しておく、<sup>(註三)</sup>

昭和二八年頃から、前にふれた食糧増産政策は後退しはじめ、農林予算も二八年度をピークとして、現在にいたるまで農政の後退<sup>(「安上り農政」)</sup>傾向があらわれるようになった。それは、国家独占資本の経済的要求であるが、その政治的要求(たとえば選挙基盤として農村の温存)とそれとの間には、大きなジレンマがある。ともあれ、農地法の公布で、農地改革はいちおうの段落を見たわけである。

(註二) しかし、形式的な「独立」にもかかわらず、日本独立資本がアメリカ帝国主義に従属していることは、最近の農地関係にも数多く窺取される。たとえば日本農政は、アメリカ余剰農産物を無計画に輸入して、わが農民の生産物を安く買いたたいている。昭和三二年の冷凍肉の輸入は、そのことの最近の一ケースにすぎない。

(註三) ここで、最近の日本農政が「経済白書」や「農林白書」でPRしている一、二のことからについて、私見の結論を要約しておこう。第一に、農産物増産が不当に宣伝された結果、その過剰化傾向があらわれている。これは、「生産性向上」の農政上の一表現で、そのこと自体は別に悪くはない。ただ、農産物の需要を増大するための流通政策がほとんど施されないところに問題が残っていると思われる。第二に、昭和三三年に入ってから、「連続豊作」とか「四年続きの豊作」とかがいわれている。しかし、それを文字どおり手放しに喜んではおられない。まず、官僚統計の間違いで統計洩れの農地がその後追加されたことは、衆知の事実である。また、昭和三〇年の食糧管理制度の改訂によつて、それまでの強制供出制度が、偽装的な予約売渡制度にかわつた。そのため農民が収量を過小報告する必要がやや少くなり、「連続農作」の印象を必要以上に大きくしたことも注意しなければならぬのである。要するに、農家経済の好展がPRされるものの、それがごく一部の富農にかぎられることは、民主的な農業理論の教えるところなのである。

さて、「農地法」の内容は、従来とあまり違わないが、後退した点も多い。だが、買収洩れの土地は、新規該当地と同じように扱われ、新設された小作地等の所有制限(六条)以下)を受けることになった。そして、制限に当る小作地等が生じた場合には、地主と小作人との契約で「自由に」譲渡させ(対価も自由)一定期間内に譲渡がない場合には、政府が従前の価格で買収することになった(九条)。また附帯施設の買収の要件は厳格となり(一条)、買収しながらそのままになっている土地などを従前の所有者に売払う趣旨の規定が設けられた(八〇)。農地法は、現実上は、独占資本や地主の新たな再編成に役立つている(詳しくは、拙稿・前掲を見よ)。ここで、戦後農地立法の発展過程中、特に農地改革立法の実施後の一、二の問題を、わたくしなりに要約しておこう。

まず第一に、その後、日本農民(ここでは地主もを含む)の諸階層はどう変つたか。改革後も、既述のとおり、独占資本の農民支配は、低米価・重税・シェーレなどをとおしておこなわれている。それと同時に、農村共同体的規範とか、地主の山や水の支配とかを通じ、前近代的土地所有関係がいぜん発展していることも、否定することができない。なるほど、戦後農地立法の実施によつて、戦前の大地主による土地所有関係は、いちおう解体された。しかし、この場合、土地所有



の地域性に注意しなければならない。つまり、後進的な地域の一部地主・富農は、先進地域における戦前地主と同じような力を持つことができる。それと同時に、前述の資本や保守権力による農民収奪の展開の結果、富農や農業資本家は、発展することがむつかしくなり、農業経営の有機的構成の高さにもとづく資本主義的富農などではなく、商業資本的前近代的なそれにすぎない場合もある。それにもかかわらず、少数の富農は、独占資本・土地所有および保守権力を利用し、また逆に後者らによって利用されつつ、農村の支配階層となっている。他方、貧農は、農業そのものに依存することができなくなり、戦前の貧しい兼業農家・農村プロレタリアに転落する場合も多い。だから、農民収奪の最大の犠牲者としての貧農層は、同時に労農同盟の基点にもなるわけである。次に中農層もまた、ごく一部のものを除いて、独占資本主義段階の農村の矛盾のシワよせをさせられている。要するに、大部分の農民は、貧農を先頭として、中農も富農も、独占資本・前近代的土地所有および保守権力から収奪されることになるわけである。

以上の農民諸階層の変貌は、第二に、反独占および反封建という農民運動の問題にも関聯してくる。この点一言すると、独占資本の農民収奪および農民の反独占運動を主張することは、もちろん誤りではない。しかし、反独占か反封建かというふうな、「あれか、これか」の問題のたてかたは間違っている。つまり、独占資本と農民というの研究だけでは、複雑な農地問題をとていとおおい尽すことはできない。また既述のように、前近代的土地所有関係も新たに編成されているのだから、こうした農地問題の考察なしには、正しい反独占の理論さえ発展しないと思うのである。

(二) 農地改革違憲訴訟の決着 次に、戦後農地立法ことに農地改革立法は、とにもかくにも、日本農村構造の大きな変革をもたらした。それだけに改革法に対する旧地主、とりわけ大地主団体の抵抗も激しかった。それは農地改革を憲法違反だとして、国家補償を要求する訴訟に、いちばん端的にあらわれている。つまり、農地の買収価格が憲法二九条三項にいわゆる「正当な補償」にあたらないとするのが、それである。この訴訟は、全国各地で起された。宇都宮地

方裁判所が、最初の判決を下した(昭二三・一・二二行  
裁月報一七事件)のをはじめとして、その裁判は、農地改革に関する裁判のうちでいちばん多い。最高裁判所は、昭和二八年一月二三日(民集一五  
二三頁)、農地買収価格が正当な補償にあたるという判決を下した。それは、農地買収が憲法を超越した外国の日本管理法にもとづくのだ、という「超憲法論」をとらず、憲法の限界内で正当だ、と判示したわけである。これで問題にいちおうのピリオドはうたれた。しかし、「戦争犠牲者」ということであれば、それは大地主だけではない。波紋は今後さらにひろがるかもしれない。これら違憲訴訟に関する詳論は別にゆずり(詳しくは、加藤(正)・農地改革  
と憲法・同法二九号などを見よ)、ここではわたくしの結論の一部分だけをのべておこう。

まず、「正当な補償」が何を意味するかについては、完全補償説と相当補償説との二説に分けることができる。第一に、完全な補償、つまり補償としては売買価格をとるべきだというのが、完全補償説(または売買価格説)である。また相当補償説は、その「相当」が何を意味するかによってさらに細分され、補償としては収益価格でもよいとする説(収益価格説)と、一部の補償でもよいとする説(一部補償説)とに分けうる。思うに、農地買収の補償は、近代的所有権の保護という観点から、できるだけ完全なものでなければならぬこと、もちろんである。その買収価格は、形式的にいえば、法上の売買価格であるが、その算定方法からいうと、自作収益価格であり、実質的には、自由交換価格に対する一部補償ということになる。憲法論としては、「正当な」という規定は、「完全な」とも、あるいは「相当な」とも解釈できるかもしれない。だが、わたくしとしては、憲法のもっている一性格である個人権的・自由権的性格もさることながら、他の性格としての社会権的・生存権的の強さをむしろ重視し、あわせて農地改革の社会変革的性格をも考慮にいれ、いわゆる「正当な補償」を相当な補償で十分だと解釈する。「相当」とは何かとの点は、侵害行為と被侵害利益との・それぞれの性質および数量にあつて、判断されなければならないこと、いうまでもない。

ここで、農地買収の超憲法性を肯定する説を批判しておこう。この説(田中二郎・加藤一郎氏など  
詳しくは拙稿・前掲を見よ)は、経済的には、

戦後インフレによる諸価格の値上りを不当に強調し、日米独占資本による農民収奪を正当づけ、また政治的には、アメリカ帝国主義と日本保守権力の反動化を合理化する、という役割を積極的に果しているように見える。わたくしとしては、そのような説には反対するほかはない。それだけではなく、農地改革は解釈法学的観点からすれば、外国の日本農民に対する命令だという卑屈な解釈よりも、むしろ日本国憲法下の法律(自作農創設特別措置法)にもとづくカテゴリッシュ・インペラティブだという見地に立って、法理的に解すべきである。だから、わたくしは、法理的には、買収の超憲法性を否定し、憲法下の問題として解釈するのが正しいと考えている。

### (三) 農業団体再編成(註)

(註) 農業団体再編成については、葛井定男・農業団体再編二法の意義・法時(昭二九・九)のほか、『日本農業年報』七の巻末の「農業関係重要文献目録」などを見よ。

次に、独占資本やその権力は、以前から、農業委員会などを再編成して、その新団体に対する補助金のエサにより、農民をわが一手につかもうとしてきたが、昭和二九年の「変則国会」では、「農業委員会等に関する法律」(昭二九・六・一五法一八五)が、農業委員会法に取って変わった。この法律で、中央に全国農業会議所が新しく置かれ、都道府県農業委員会のかわりに都道府県農業会議が設けられることになり、市町村農業委員会が単に農業委員会と改称されることになった。この法律の一つの大きな特色は、会議所による農民の「啓もう」と「指導」である。だが、農業団体の関係者がその団体の中に農民の主体性を確保するのだから、農民は決して幸福になれないことだけを、ここで一言しておきたい。

(四) 自作農の創設・維持のための金融 次に、従来、農地に関する資金の融通は、国家が、自作農から農地を買収して、その日に売渡す(瞬間売買)という形でおこなわれた。ところが、自作農維持創設資金融通法(昭三〇・八・一五法一六五号)により、国家が、自作地取得資金・小作地取得資金・相続資金または維持資金の形で、資金を融通するようになった。ところ

で、農地相続については、昭和二二年と二四年の二回にわたって農業資産相続特例法案が国会に上提され、ともに審議未了に終わっている。その法案は、共同相続による農地の細分化を防ぐという理由で、農業資産相続人が全相続財産の約三分の二を独占しようという内容をもっていた。それは、法の下の平等という日本国憲法の規定(一四)に違反する危険性があった。ところが、この自作農維持創設資金融通法における相続資金は、共同相続人に対する支払資金を融通して、細分化を防ぐとするのであって、右の特例法案にくらべると、その態度は正しい方向にむかっている(現代農家の共同相続問題について詳しくは、拙稿・農村と相続・島本還曆論文集所収などを見よ)。しかし現実には、右の諸資金は、主に次の二つの用途に供されている(農村金融研究会・農家負債固定化)。第一は、耕作農民による地主保有小作地の買収のための資金である。そのため、地主は、あるいは保有小作地を取上げて売るか、あるいは小作人に買取らせるか、どちらかの方法をとっている。この資金の第二の用途は、農協のコゲツキ貸付金や売掛金の回収なのである。

(五) 所有・小作関係 最後に、農地改革法における小作料の金納化は、ある意味では、日本農地法史上のエポック・メキングな事件であったこと、既述のとおりである。この小作料は、戦時中の小作料統制令(昭一四)以来、特に農地改革法によってある程度まで安くなった。地価とくらべて割安なものも事実である。しかし、それは、独占資本や再編成された地主の農村支配によって、その意味を薄くしている。つまり、小作料にかわって、農家諸負担がはね上っているのである。また、小作料そのものも、戦後しばしば値上げされた。その理由として、米価や地租の値上りなどがいわれることがある。だが、それらは理由にはならない。なぜなら、まず、米価の値上げは、生産費が高くなったからなので、生産に従事しない地主とは何の関係もないし、他方、小作人にとっては、米価は、企業利潤どころか、正当な賃銀にも値いしないからである。また、地租の値上りにもかかわらず、小作人に対する重税金も、衆知の事実であって、地租問題も、小作料引きあげの根拠にはならないのである。

さて、農地法上の小作料は、農林省令に定める新しい基準にもとづいて、農地ごとに統制されることになった(二二)。

その農林省令(その最近のものは農地法施行規則の昭三〇・九・二一農省三五による改正)によれば、田および畑の等級別(一級から一五級まで)によって小作料が定められている(別表一)。(二)平均の小作料は、現実に五級(田で一、一七〇円、畑で七〇五円)ぐらいで、従来の小作料の約二倍である。労働小作料も、農地法によつてはじめて廃止された(二三)。(三)これは、落着くべきところに落着いたとはいふものの、ヨーロッパにおける小作料の近代化と対比すれば、驚くべき遅さである。ところで、小作料の規定には、次のように保守的な点が含まれている。まず第一に、旧農地調整法では、たとえば、小作料の減免条件をも(額のほかに)統制し(同法九条)、また小作料の規定を小作条件にも準用していた(同法九条の七)の「農地法」は、それらの規定を抹殺している。第二に、農地法では、小作料の支払、受領違反に関する罰則をば、社会的条件をまったく異にする地主と小作人の両方に(地主だけに)悪平等に課している(二三)。(四)また小作人による小作料の減額請求権の規定(二四)は、その法定額がわりあい高いために(米価の田では二割五分、かえつて地主による小作料の値上げ(法定額)を合法化する危険性をはらんでいる。そのために、わが国の多くの地方ではヤミ小作料がほとんど公然と授受されている。ヤミの現物小作料については、広く知られているが、金納でも、八〇〇〇円小作料などというのが研究者によつて報告されているのである。

ヤミ小作に関する問題は、右の小作料問題だけではない。第一、地主の小作地取上げは後を断たない。特に、昭和三〇年以後は、それが集団的におこなわれるという傾向を示した。その典型的な形が、香川、石川両県に見られる(前者)について、衆院農林委員)の調査報告書がある。また、農地を他のものに転用する場合の制限規定(農四)も、厳格には守られていない。農地をつぶしてゴルフ場にするというのは、その一例にすぎない。また、自作地を貸付けて返還を受ける場合にも、農業委員会などの許可を受けないで(農二〇条以下)コソソリすますという一時賃貸のやり方が、広くおこなわれている。さらに、現実には、小作の形をとりながら、形式的には自作を仮装するものもある(仮装自作)。地主的土地所有関係は、

このような形でも再編成されてゆく。<sup>(註)</sup> 現在、旧中小地主を中心とする地主勢力は、土地取上げ、小作料値上げを容易にするような農地法「改正」を要求しているが、同時にわれわれは、それを阻止しようとする農民運動の展開をもまた否定しえないのである。

(註) 試みに、最近二、三年における農地移動の実態をしらべてみよう(時事年鑑昭和三四年版などによる)。昭和三二、三年頃にも、貧農の脱農化の傾向が強く、他方では中農層以上の経営拡大が激しい。貧農ほど農地の切売りの比率も高い。農地の転用面積も、後退した農政(「安上り農政」)のもとで、昭和三三年が戦後最大である。

## あとがき

以上に、わたくしは、戦後日本農地立法の変遷とその主要問題について、一つの序説的覚え書をしてきた。本稿を足がかりの一つと考え、今後その研究を完成したく思う。それとともに、現在のわたくしは、明治維新から敗戦に至るまでのわが国農地法の史的研究などを用意している。われながら未熟きわまるこの論文は、そのための捨石の一つでもある。高橋教授その他の方々が、農地法の歴史と理論についての今後のわたくしの研究に対し、厳格で建設的なご批判をくださることを望みたい。