

戦前・戦時における農地委員会の構想と展開 —農地改革「前史」の一側面—

福 田 勇 助

The Local Land Commissions Plan and its Developments in the Prewar
Period : A Side View of the History of the Preceding Age of The Land Reform

By

Yusuke FUKUDA

目 次

I はじめに 一問題の所在と課題一	26
II 農地立法と農地委員会	27
1 小作立法の企図と挫折	27
2 農地立法への転換	28
3 農地立法と農地委員会構想	31
III 農地調整法の成立と農地委員会	34
1 農地委員会の政策的位置づけ	34
2 農地委員会の「斡旋」と「申入れ」	37
3 農地委員会の組織的特質	39
IV 戦時農地政策と農地委員会	41
1 小作料統制令と農地委員会	41
2 臨時農地等管理令と農地委員会	43
3 戦時末期における農村諸団体と農地委員会	44
V 結びにかえて 一小括一	47

I はじめに 一問題の所在と課題一

全国一万余の市町村に設置され農地改革を最末端で担った市町村農地委員会（以下、農地委員会と略記）は、その権限や委員構成比率が変化したとはいえ、すでに戦前期の農地政策のなかで法制的基盤が与えられ、ほぼ全国市町村に設置されていた。本稿は、この戦前期農地委員会を農林官僚がどのような政策スタンスのもとで構想し制度化したのか、またそれをどのように活用しようとしたのかを解明しようとする試みである。このような課題を設定するのは、農地改革を可能にし、成功に導いた条件としてアメリカ占領軍の「外圧」を万能とみるのではなく、「外圧」の実際的受け皿となった末端農村にいかに改革実行体制の形成基盤が存在していたのかという国内の歴史的的前提条件にも着目すべきだと考えられるからである。筆者は戦後改革期を中心とするこれまでの農村調査を通して、農地改革成功の国内的要因として、実行過程に農村民を直接参加させ「村レベルでの改革の実施」⁽²⁾を担保する農地委員会方式を採用したことが極めて大きいと考えているが、この方式は「外圧」が加わる以前に、日本政府が独力で策定した第一次農地改革法の段階ですでに明確になっていたばかりでなく、じつは農地委員会自体が、1938年制定の農地調整法において農林官僚自らが誕生させていた農地政策の末端農村における推進機関に位置付けられていた。それは、もともと大正中期から昭和初期にかけて頻発した小作争議対策の経験のなかから考案されていったものである。この農地委員会が改革期には制度刷新され、地主的土地位所有の解体に向けた村のあらゆる改革事業の遂行主体という重責を負わされることになる。農地委員会方式とは、戦前と戦後にわたって農林官僚が全国に張り巡らした農地政策推進の仕掛けであり装置であった。第一次農地改革案を批判し、第二次農地改革案の立案過程を主導したアメリカ占領軍でさえ、農地委員会という改革遂行方式の基本的枠組みを否定することではなく、むしろ改革後にはその役割を高く評価したのである⁽³⁾。

農林官僚による農地委員会構想とその実現・推進過程は、小作問題に直面した社会政策的な土地政策の展開と軌を一にしていた。その過程は概ね次の3期に区分することが可能であろう。すなわち、第1は大正中期から昭和恐慌期にかけてであり、これは小作立法の企図と挫折が繰り返され、のちの農地立法企図の経験的基盤が形成される時期である。第2は、昭和恐慌期から戦時体制突入までであり、これは小作立法から農地立法へと政策基調が転換していく時期である。そして第3は農地政策が戦時農地立法として展開され、国家の農地統制が本格的に強化されていく戦時期から敗戦に至るまでの時期である。本稿では、この時期区分に基づき具体的に以下の諸点を検討する。第1は、農地委員会がどのような農業情勢の局面で、いかなる政策意図のもとで構想されたのかという点である。この課題は、小作立法から農地立法への転換がどのような政策内容の変化を意味したのかを、小作権の法的概念の推移や農地管理組織の必要性の認識と関連づけて明らかにすることである。第2は、初めて農地と小作権を法的に規定した農地調整法における農地委員会の政策的位置づけを明確にすることである。この課題は農地委員会が取り組む事業処理方法や農地委員会そのものの組織的特質の解明も含んでいる。第3は農林官僚が農地委員会にどのような機能を付与し、いかに利用しようとしたのかを、制度化の時点だけでなく戦時農地統制までを視野に入れて検討することである。この課題は、農林官僚が農地委員会を末端農村における農地行政推進の政策装置としていかに掌握していくのかを改革期農地委員会を展望しつつ考察することを含意している。

こうした課題の背後には、戦時経済統制の手法は政策目標が転換する戦後改革の遂行にも継承

され有効に機能したという問題が伏在している⁽⁴⁾。農地委員会もその例外ではなく、改革期に制度刷新されるとはいえ、戦時農地統制を担ってきた農地委員会は戦後改革により否定あるいは解散されることなく再生され、農地改革の遂行機関としても活用された。それは「新型組織の登場」でもなく、旧組織の「看板のぬりかえ」でもなかった⁽⁵⁾。農地委員会は戦時期の臨時の統制機関であることを超えて、政策目標が転換する戦後改革期にも利用可能な普遍性をもつていた（改革後の農業委員会もこの線上に位置する）。しかも、このことは単に結果的にではなく、戦前以来の農林官僚らの政策努力の積み上げの所産である。とくに、その努力の方向と内容が日本農業の土地問題の調整や解決に適合する実践的な政策装置を作り上げていくことにおかれていった点に留意したい。本稿では、戦前・戦時期の農地政策をその歴史的意義や限界の解明という視角からではなく、法制定には至らなかった法案や計画も含めて、改革遂行機関となる農地委員会がどのように「政策ストック」として形成されるのかという視角から取上げる。占領下の農地改革の実行において、それが一举に「ストック効果」を発揮することが看過できないからである⁽⁶⁾。戦前期の土地政策に関してはすでに一定の研究蓄積があるが、農地委員会については、個々の法令や計画に関連してその役割に言及されることはあるものの、政策装置としての全体像を追究する視点が乏しく、改革期農地委員会の制度的・前提としての位置づけは必ずしも十分といえない。本稿は、この点を多少とも埋めようとする試みである。

II 農地立法と農地委員会

1 小作立法の企図と挫折

1920年11月、農商務省が諮問機関として小作制度調査委員会を設置することで、日本政府によるはじめての本格的な土地政策が小作立法の企図として始動する。農務局内では独自に農政課小作分室を中心農林官僚や研究者らによる小作調査関係事務や各種の調査研究（国内の小作慣行調査や諸外国の土地法制の研究）が行われた。それらの成果は農務局側が作成した「小作法案研究資料」に集約され、立法化はこれを原案として小作制度調査委員会が審議するというかたちで進められた。しかし審議過程は、同委員会が保守勢力の地主的意見が多数を占めるなかで難航を極め、1921年において原案は3次にわたる改変を受け、それでもなお成立の目途が立たないという状態が続いた。とくに第3次の小作法案研究資料については、突然、東京・大阪両朝日新聞に幹事私案が成案として掲載される事態が発生し、小作法反対の地主的世論を喚起するによんで、委員のなかからは地主的立場からの全面的修正意見が提出されるに至った。この第三次資料はその後、作成者である石黒忠篤・小平権一両幹事により「公表されるべき筋合にあらざる」⁽⁷⁾ものとして「小作法幹事私案」と称されることになる。ともかく、この一件により原案が地主層の反発を大いにかうものであったこと、こうした原案を農林官僚が作成したばかりではなく、幹事として委員会の内側からも推進しようとしていたことが明らかになる。

この最初の小作法案（小作法幹事私案）は当時の小作事情のもとではきわめて急進的性格をもち、小作権の確立という面で「その後政府部内で企画された何れの小作法案と対比しても最も徹底したもの」⁽⁸⁾であった。地主的土地位所有に制限を加えようとするその主な内容を概略的に示せば次のようである。すなわち①賃借権および永小作権を小作権という概念で統一化し、小作権は登記がなくても第三者に対抗しうるものとする、②小作権の期間は最短15年（永年作物の場合は

20~50年)とする、③小作権の転貸は原則的に禁止するが譲渡の自由は認め、これを禁止または制限する特約は無効とする、④地主が小作権を消滅させることを著しく限定する、⑤小作地の収益が災害等の不可抗力により小作料額に満たないときは小作人の取り分が次年度の生計費と小作の継続に必要な額に達するまで減免を請求できる、⑥相当小作料の判定その他小作関係に関する争議を判定する裁判権を有する小作審判所を新設するなどが盛り込まれた。物納小作料の金納化こそ欠いていたが、地主的土所有の私権制限および小作権の確立の面で革新的な内容が備えられていた。「地主ニハ氣ノ毒デアッテモ小作人ノ保護ヲ第一トセネバナラヌ、中小地主ノ保護ハ第二次トシテ考フベキデアル」(石黒忠篤)⁽⁹⁾というのが小作立法の企図を貫く理念であった。

しかしながら地主的意見が多数派を占めるなか、小作制度調査委員会では企図の後退傾向が進行し、さらに小作法よりも自作農創定あるいは小作調停かという議論が浮上してくる。そして1922年5月第7回特別委員会における横井時敬委員の発言「調停法ヲ先ニ出シタ方ガヨイ、小作法案デハ反動変革ガ大ニ過ギル虞レガアル」⁽¹⁰⁾が最終意見となり、流れは小作法ではなく小作調停法の制定へと傾斜していく。小作調停法は、後年は小作側に有利に運用されるようになるが、当初は地主側に有利になると判断され1924年に施行された。また国家資金(簡易生命保険積立金)の低利長期貸付を利用して小作地売却意思を持つ地主が時価で有利に土地売却できる自作農創設維持補助規則も1926年に農林省令として成立した。一方、肝心の小作立法については1926年の「小作法制定上規定スペキ事項ニ關スル要綱」、これに基づき立案された1927年の「小作法草案」、そして1931年、第59回帝国議会に提出される「小作法案」と農務局内では一連の努力が続けられ、この間、大正末期から昭和初期にかけて小作制度調査委員会を引き継いだ小作制度調査会、帝国經濟會議農業部、小作調査会、社会政策審議会など公式に小作問題を扱う審議機関が発足していた。しかし概して、農林大臣の交代により政権基盤を都市に置く傾向の強い民政党が与党になると小作法路線が、また農村を基盤とする政友会が与党になると自作農創設維持事業路線が強化されるといった党利的振幅で議論が展開される事態が続いた。このうち浜口民政党内閣のもとで提出された「小作法案」(1931年)は初めて衆議院を通過するが、貴族院では審議未了となり廃案に追い込まれる。この時点で、着手して以来すでに10年余を経過した小作立法の企図は政治の表舞台から姿を消すに至った。

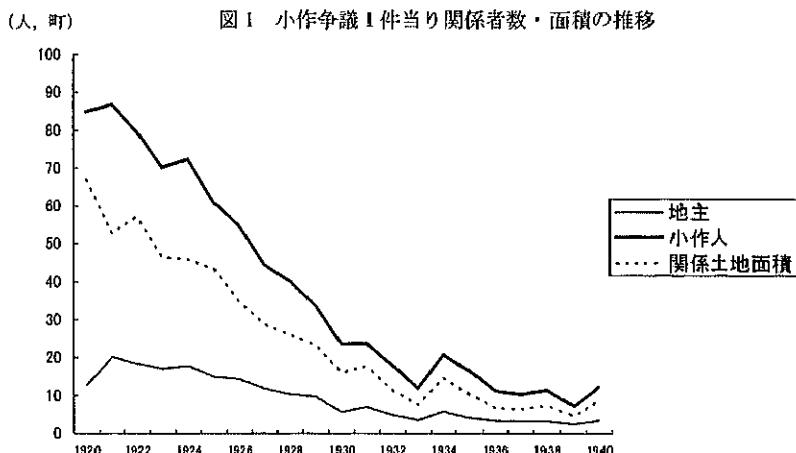
2 農地立法への転換

1931年の立法化挫折以降も農林官僚らは小作法の研究を継続している。だが後述のように、小作立法としての内容は大きく後退し、これに代わり農地立法としての性格を強めていく。この政策基調の転換には、昭和恐慌期を通じて性格変化を遂げつつあった小作争議に対する農林官僚らの次のような新たな認識が介在していた。すなわち「最近農村不況ノ影響ヲ受ケ各地方共ニ争議ノ激増スルヲ見ル、…更ニ争議ノ内容ヲ觀ルニ從来ノ小作料減免ヲ中心トスル広範囲ノ団体的争議ヨリ、土地返還ヲ中心トスル小範囲ノ個人的争議ニ移リツハアルモノハ如ク、昭和八年ニ於ケル小作地返還ニ關スル争議ノ件数ハ二千三百二十件ニシテ争議件数ノ実ニ五割八分ヲ占メ、…此ノ種土地返還ニ關スル争議ハ小作料減免ニ關スル争議ト異ナリ両当事者ノ生活自体ニ触ルハ問題ナルガ故ニ極メテ深刻ニシテ其ノ解決モ一層困難ナリ」⁽¹¹⁾。小作側の要求に基づく「小作料ノ減免ニ關スル争議ノ発生ハ勿論」のことであるが、地主の行動が引き起こす「地主ノ自作經營、小作地ノ売却、殊ニ負債整理ニ因ル自發的強制的ノ土地処分、小作料ノ滞納、地目ノ変換等ヲ理由トスル小作地返還」⁽¹²⁾が争議の新たな中心となっている実態に焦点が置かれた。同時に「現行ノ

法制ニ於テハ此等小作事情ノ変遷ニ適応セズ…依テ争議ヲ未然ニ防止シ又其ノ解決ヲ容易ナラシメテ農村生活ヲ安定セシムル為ニハ小作ニ関スル特別法ヲ制定スルノ必要アリ」という認識が示され、「農村ノ安定及振興ヲ期スルヲ根幹トシテ農地制度ヲ確立スルヲ刻下ノ急務」⁽¹³⁾という「農地」をめぐる法制化の流れが出現する。

周知のように、小作争議は1920年代から東海・近畿など西日本を中心に頻発するようになるが、それは主として自小作・小作の中農層が主導する小作料減免を掲げた集団的な攻勢的運動として展開された。小作料減免が主要な争議目的となった背景には、都市労働市場の拡大のもとで賃労働者と比較して農業所得が相対的に低位であるのは高率小作料に原因があり、これを引き下げることが農業所得の増加に結びつくという認識が小作側に醸成されつつあったこと、また自小作・小作の中農層が運動の主導層となった背景には、農産物市場の拡大が農民的小商品生産の発展契機を与え、彼らが農業生産力の基本的担い手として成長しつつあったことがあげられる。この小作料減免争議の大半は妥協に帰結しているが、なかには1~2割程度の小作料引き下げを実現する事例もあり、さらに小作料の減免基準の明確化や検見制度の確立、小作契約解除の際の離作物支払いの協定、土地売却に際して当該小作人への先買権を確立するといった、小作条件の一定の改善など地主小作関係を調整する機構（後述する小作委員会や農業委員会など）が形成される場合もあった⁽¹⁴⁾。これに対して1930年代の争議では、恐慌下の地主の小作地引き上げに端を発する小作貧農層の小作権確保を目指す生活防衛的争議が主流となる。この争議は、1件当たり関係地主・小作人数や土地面積から見て個別的な地主と小作人の間で争われた小規模争議であり（図1参照）、小作料関係争議とは異なり広範な地域的集団的争議へと発展する契機を欠いた孤立分散性を特徴とする小作権関係争議であった⁽¹⁵⁾。それだけに争議発生件数は小作料関係争議よりも遥かに多く、しかも主要な舞台を東日本に移しつつ全国的な拡大傾向を辿った。もっとも争議件数だけを単純に比較することはあまり意味がない。争議1件当たりでは20年代には30年代の数倍の小作人が争議に参加していただけでなく、小作側からみれば両者には攻勢的運動と受身的争議という質的差異があったからである。

恐慌期の米価および穀価の暴落により、小作人が恒常的な小作料滞納に陥る一方、地主にも經



資料：農林省農務局『小作調停年報』第一次・第二次、『小作年報』第三次、『農地年報』1940, 41年

出典：加用信文監修、農林水産業生産性向上会議『日本農業基礎統計』1958年、107頁

（原資料は農林省農務局『小作調停年報』第1、2次、『小作年報』第3次）

済的苦境を開拓するために自作開始や自作地拡大あるいは所有小作地売却を行う者が現れた。小作人ほどではないにせよ地主も相當に苦境に立っていたのであり、そうしたなかで地主と小作人との土地争奪戦ばかりではなく、土地所有権が村外に流出するという農村社会の危機すら現出していった。少なくとも農政担当者はそのように捉えていた。恐慌末期に二度目の農林大臣に就任する山崎達之輔は「最近ニ増加イタシマシタノハ、寧ロ土地売買ニ起因スル土地返還ガ大キナ原因ヲ成シテイル…而シテ其土地売買ノ傾向ヲ見マスト…或ハ担保流レデアル、或ハ銀行ノ手ニ、或ハ町ノ人々ノ手ニ土地ガ流レ込ムト云フヤウナ場合ガ少クナイ…私ハ…農村ノ安固ヲ期スル為ニハ、出来得ル限り農耕地ヲ農村人ノ手ニ收メルト云フコトガ一番大事デアル、斯様ナ考へ方ヲ持ッテ居リマス」⁽¹⁶⁾と発言している。そしてこの「出来得ル限り農耕地ヲ農村人ノ手ニ收メル」というのが、農林官僚が1931年の「小作法案」の次に国会提出まで漕ぎ着ける1937年の法案「農地法案」を支える基本的理念の1つとなる。

この間をさかのぼると、33年に作成された文書「小作問題ニ關スル件」中の「小作法ノ制定」において、すでに小作問題に対する政策スタンスには変化が現れていた。その内容は「最近ノ小作争議ノ情勢ヲ觀…小作人ノ地位ノ安定ヲ圖ルコトガ現下ニ於ケル小作立法ノ主要眼目」⁽¹⁷⁾という観点から、小作契約についての規定を3つに絞っている。それは先に指摘した「第五十九回帝国議会ニ提出シタル小作法案ノ趣旨ニ則リタルモノナレド、同法案ニ規定セラレタル事項中…事軽微ニ失スルニ因リ、或ハ其ノ後ノ事情ニ鑑ミ…或ハ他ノ立法ト共ニ考慮スルヲ適當ト認メタル等ニ因リ之ヲ削除」した結果である。3つの規定の骨子は①小作契約の第三者に対する効力、②小作契約の継続および消滅の場合の事項、③小作契約消滅の場合の賠償に関する事項で、とくに小作地引き上げ問題への対応に焦点が絞られている。一方、削除されたのは小作条件の改訂請求や小作料の変更請求権、小作委員会、小作関係の強制執行に関する事項などであった。そしてこうした変化が以下で見る「町村ノ農地所有管理計画案」と結びつくことにより、小作問題対策は農地問題対策のなかに吸収されていくことになる。

1934年に作成されたとみられる「山崎農林大臣時代・小作法及農地管理案審議経過」（農務局保存資料⁽¹⁸⁾）に収められた「町村ノ農地所有管理計画案」およびこれに関連する「町村ヲシテ農地ヲ所有管理セシムル方策ニ對スル意見」は、恐慌下における農地所有権の農村外の金融機関、土地ブローカーなどへの流出という事態を受けて⁽¹⁹⁾、「農村流出防止及既ニ流出セシ農地所有権ノ農村還元ヲ図ル」ことを目的としていた。この「町村ノ農地所有管理計画」において、町村による農地所有権の取得方法としては①任意売買によるものにして国家がこれを助成するもの、②任意売買によるが國家が助成すると共に売買価格その他につき制限を設けるもの、③強制収用その他強制力を要するものという3つの手法が検討されている。これはすでに着手されていた自作農創設維持事業の適用方向の拡充を計画したものであり、とくに新たな立法措置にはよらず、いわゆる自創事業の第1次施設の枠内に留まっていたが、内容上、「村の土地は村の者へ」という政策理念の端緒をなした。これより地域的な農地管理が政策の検討課題に浮上してくる。

町村が自作農創設維持事業を活用することにより「町村ノ実情ニ応ジ直接農家ヲシテ小作セシムルカ又ハ利用組合其ノ他適當ナル團体ニ転貸シテ小作セシムル」ということは、自創事業の範囲内で地主・小作関係を行政の監視下に置こうとするものである。この場合、農地所有の管理主体を町村に求めるることは農村内の任意組織（例えばさまざまな利用組合などの団体）が所有管理主体になることの否認を意味した。農林官僚らは「利用組合等ノ農地所有管理ハ多少ノ実例アルモ何レノ地方ニ於テモ普遍的ニ之ヲ行フコトヲ得ルヤ疑ハシ、…町村ノ農地所有管理ノ例ハ多ク

ハ開墾地ニ關スルモノニシテ農地ノ農村流出防止及還元ノ為ニ之ヲ行ヒテ成功スルヤ否ヤハ猶未知數ニ屬ス」と考えていた。小作地を管理する土地利用組合が地主・小作間の協調と農村有和を図るうえで有効な組織という見解もあったが⁽²⁰⁾、それらの多くは産業組合等が行う土地利用事業であり、農林官僚はこれを一般的な行政ベースにのせるにはなじまないと考えていた。問題とされたのは、あくまで既耕地の所有管理を担う普遍的な管理組織であり、しかも町村による自創事業の既墾農地の村外流出防止、流出農地の還元という当面する具体的課題への適用であった。この課題は、一方で不在地主や不耕作地主を排除し、他方では農村内部における農地自主管理を公共的な行政機関の整備を通じて推進しようとする政策基調を方向づけた。この時点では、まだ在村耕作地主への言及がなく、農地の所有権に重点が置かれ小作権関係問題に触れていないという難点はあるが、町村の行政機関による農地管理構想が恐慌期に農林官僚の内部に胎動し始めていたことは注目してよいだろう。

3 農地立法と農地委員会構想

農務局農政課は1936年6月10日、「農地問題対策要綱」、「農地法要綱」、「小作調停法改正要綱」そして「農地問題対策ニ關スル経費」からなる「農地問題対策案」⁽²¹⁾を作成している。ここに新たに登場するのが、「行政官庁必要ト認ムルトキ」（農地法要綱第3条。ただしこの設置条件は同年秋以降の農地法案修正過程で削除される）市町村に設置される農地委員会である。農地委員会はここに「小作事情ノ改善、小作紛糾ノ緩和、自作農創設維持其ノ他農地ニ關シ必要ナル事務ヲ處理スルコト」と規定されるとともに、「農地委員会ノ自作農創設維持事業ニ關スル行政整備ヲ為スコト」、「小作官ヲ増員シ、市町村ニ農地委員会ヲ創設スル等小作行政機構ヲ整備シ小作事情ノ改善及小作紛争ノ緩和ヲ期スルコト」というように、自作農創設維持事業推進ならびに小作問題対策のための行政機構整備の一環として構想された。これを過去の経緯と結び付ければ、34年の「町村ノ農地所有管理計画」において農地管理主体として構想された「町村」が「農地問題対策案」により組織機構的に整備されたという意味で、農地委員会を同「計画」の発展の線上に位置づけることもできよう。しかしむろんそれが町村役場とは別の独自組織として設置されるということについては、そこにどのような新たな農地委員会構想が埋め込まれていたのかが改めて問題とされねばならない。

1930年代半ばを前後して、政策課題としての小作問題は農地問題に包含されるようになる。これを明瞭に示すのが「農地問題対策案」を整備した「農地問題ニ對スル施設」（原案1936年6月17日、修正案同月24日）である。この検討に当たった特別委員会によると「本案ハ農家ヲシテ互讓相助ノ精神ヲ以テ農地問題ノ解決ニ當ラシムルヲ根幹トシ、政府ニ於テ可及的自作農創設維持助成ノ施設ヲ講ジ且小作關係ヲ規律スルニ緊急必要欠クベカラザル法制ノ整備ヲ為シ、之ニ併セテ農地委員会等ノ行政機關ノ整備ヲ為サントス」、そして「右ノ為第一ニ農地法ヲ制定シ、市町村ニ農地委員会ヲ置キ自作農創設維持、小作事情改善、其ノ他農地ニ關シ必要ナル事務ヲ處理セシムル」⁽²²⁾こととした。すなわち①小作法と自作農創設維持事業が農地法案という同一施設において初めて一体的に解決されることが企図され、②その解決が地主と小作人ではなく、「農家」相互間の「互讓相助ノ精神」に立脚して図られるべきものとし、③そのための行政機関として農地委員会が位置づけられた。ここにおいて農地立法の政策ビジョンが明確に打ち出されると同時に、農地問題が小作問題の「根幹」にあり、かつ農地立法が「小作關係ヲ規律スル」という両問題の包含関係が明らかにされた。農地委員会とは、農林官僚によるこうした小作立法から農地立法へ

という政策基調の転換のなかで、いわば文字通り「農地」を扱う町村の専門機関として構想されたのである。

この間の小作問題対策については、小作調査会の答申「小作法制定上規定すべき事項ニ関スル要綱」に基き、上記「施設」の前月（5月21日）に立案された「農業借地法案」が注目される。同案は国会未提出に終わったが、小作法という名称を避け、物件としての農地の借地権を規定するという微温的な政策ポーズをとったところに農林官僚の巧妙さが現れている。具体的には、「土地ノ耕作ヲ目的トスル請負其ノ他ノ契約ハ之ヲ賃貸借ト看做ス」（第12条）ことにより、地主・小作関係が農地賃貸権・賃借権の関係に置き換えられた。それは懸案の小作権確立に向けた政策努力の現れである。これとの関連では、やがて国会に提出される農地法案中の「農地ノ使用収益関係ノ調整」（第1条）の文言が、「小作関係ノ如ク農地ノ使用及収益ニ關スル契約等ノ対人関係ヲ指スモノ」⁽²³⁾とされ、実質的には地主・小作関係の調整を表現していることが注目できる。ここに、地主小作関係の調整を地主的土所有の直接的制限から農地の「使用収益関係」の調整問題へと重点シフトさせて実現しようとする意図が読み取れる。小作立法から農地立法への転換は、地主・小作関係の階級対立レベルで解決を図ることを回避しつつ、実質的には所有よりも經營あるいは農地利用を重視する立場から小作権の法的根拠を確立しようとする迂回的努力を内包していた。当時後退しつつあったとはいえ、経済的にも社会的にも、また政治的にもまだ強固な地主制が存続するなかで、「實際ノ問題トシマシテ、或ハ悉クヲ自作農ニスルト云フヤウナコトハ、言フベクシテ行ハレザルコトデアリマス、ドウシテ農村ニ於テ小作農ガ小作農トシテ立行クヤウニ考ヘテ行クト云フ政策ヲ執ルノ外ハナイ」⁽²⁴⁾という極めて現実的な政策判断がここにあった。

農地法案は、先の「農地問題ニ對スル施設」（原案）から間もなく「農地法案要綱」（6月23日）が作成され、それが数度の検討を経たのち、翌1937年に入ると農地法案として2度の修正の後で3月に第70回帝国議会に提出されるという立案過程をたどる。では、この農地法案において農地委員会はどのような構想で具体化されようとしていたのだろうか。

すでに見てきたように、農地立法の機運は小作地引き上げ等経済的に逼迫した地主・小作当事者間の個別的小規模争議の全国的大拡大のなかで高まっていた。したがって農地委員会にも当然その争議解決能力が要求された。しかもそれは既存小作調停法の枠外の問題処理能力でなければならない。農地委員会が扱う争議内容は「比較的輕易ナルモノニシ付、互讓相助ノ精神ニ基キ簡易ニ解決ヲ為サシムモノ」⁽²⁵⁾とされた。すなわち「寧ロ現在ノ如ク極メテ輕易ナル事件迄裁判所ノ手數ヲ煩ス」ことなく、「農地委員会ノ活動ニ依リテ農村ノ実情ニ即スル小作争議ノ解決ヲ為シ得ル」ことが期待された。農地委員会は「或ル場合ニハ小作調停委員会ノ下ニ働キシカシ農地委員会ノ目的ハ農民ノ親シキ『農地相談所』タルコト」⁽²⁶⁾にあり、法律外あるいは法律以前の解決機能が求められた。農地委員会の構想は小作調停法における法外調停の拡充という一面があった。小作調停法が小作争議の発生を前提とし裁判所や小作官の手を借りて解決を図ろうとする手続き法であるのに対し、農地委員会は小作調停制度とは一線を画し、できるだけ司法や行政の手を煩わせることなく争議の自主解決、争議発生の未然防止を目的としていた。

農地委員会による自主解決は、争議当事者個人の主体性に立脚するというよりも農村民としての規範と秩序によって發揮されるものと位置づけられた。この構想が、農地委員会という組織を介して町村民が外部諸力に拠らずに「自分ノ村ノ耕地ヲ村ノ手ニ納メル」という「農村自治ノ基本」⁽²⁷⁾を体現したものであるとすれば、自主は自治に置き換えられる。実際、村内農地問題の自治的解決法への道を開くという農地委員会への期待は、次の小作委員会との差異の説明に

よっても理解される。すなわち「小作法草案ニ規定セシ小作委員会ハ、地主小作人間ノ協調宥和ヲ図ル機関トシテ所謂小作委員会又ハ農業委員会ノ名称ノ下ニ地方ニ存在シ活動セル形態ヲ採リ入レタル組織…然ルニ本案ニ於テ農地委員会ト称スルハ…市町村ノ機関トシテ之ヲ特設セシメ、市町村ノ自治行政ト緊密ナル関係ヲ保タシメ、而モ委員ノ選任ハ地方長官ガ市町村長ノ推薦シタル者ノ中ヨリ任命スルモノトシ、市町村長ヲ以テ農地委員会ノ会長タラシメ…農地法案法令ニ依リ農地ニ關スル諸般ノ事項ヲ」⁽²⁸⁾処理させるものであった。

小作委員会や農業委員会は、その多くが部落（または大字）単位に設立された階級協調的な任意の自主組織であり、地方小作官のネット・ワークを通じて全国の小作事情を入手していた農林官僚も小作法立法時代から、その階級宥和機能に着目していた⁽²⁹⁾。すべての小作官が小作委員会等の機能を高く評価していたわけではないが、なかには「小作法或ハ委員会ニ關スル單行法ノ制度ノ必要ヲ痛切ニ感ジル」（福岡県小作官）という意見や「小作法ノ制定ガ困難ナリトスルナラバ先ズ農業委員会ニ關スル制度ヲ單行法トシテ公布スル」（三重県小作官）という意見も出されていた⁽³⁰⁾。小作委員会等は小作争議を経験したところや争議の影響を受けたところで自主的に形成されていたばかりでなく、後には争議の解決や未然防止に対するその有効性を認識した小作官らが、地方有力者や農村民に働きかけて設立させていくようになり、政策当局もこれを指導した⁽³¹⁾。こうした小作問題の自主解決策の追究は、正面から地主的土地所有を制限する従来の小作立法路線と対比すれば農政上の「思想的大転換」⁽³²⁾であった。さらに、任意の自主組織にかわって農地委員会を市町村の機関とすることにより、農林官僚にとって、これを全国的に普遍的な組織に拡大し、より効率的な農地行政の地方末端受け皿を創出できるという政策上のメリットがあった。こうした政策構想の端緒は、前述した1933年の「小作問題ニ關スル件」のなかの「小作法ノ制定」における小作委員会の削除に現れていたが、その眼目は既製組織の任意性の排除にあった。農地委員会を部落単位ではなく市町村単位に設置し、市町村長を会長に就任させることは、自主性を「自治性」によると同時に「官治性」のもとで發揮されることでもある。小作委員会等が内包した自主性と協調性を政策理念として抽出し、それを公共的な行政機関のなかに移植し組織の任意性を消失させることで、農地行政の推進機関を創出することが農地委員会構想の狙いであった。

農地委員会はこうして小作問題の自治的解決機構とされたのであるが、自治的に解決させる方法については、農地法案第1条にある「互讐相助ノ精神」が示唆を与える。この文言は、農地法案策定の出発点となった先述の「農地問題ニ對スル施設」以来用いられ続け（修正過程で消失する場合もあった）、結局、農地法案第1条の「本法ハ互讐相助ノ精神ニ則リ自作地ノ創設維持及農地ノ使用収益関係ノ調整ヲ圖ルヲ目的トス」という規定に落着したものである。山崎農林大臣は農地委員会設置趣旨において「此精神ヲ以テ農村ノ実情ニ即スルコトノ出来ルヤウニ活用スルコトガ適切デアルト考ヘマシテ、第一条ニ於キマシテ此根本精神ヲ明ニ致シタ」⁽³³⁾と述べている。ここで「活用スルコトガ適切」には、農地委員会の法運用における活用可能性が含意されている。

「互讐相助ノ精神」とは、この場合、農地をめぐって村内で向き合う当事者の行為について、法律という公的規範に掲げられた当為基準となる。そして当事者間あるいは村全体にこの基準を導入しうる公的媒介となるのが農地委員会であった。農林官僚は農地問題を農民自身に解決するために、解決志向型行為規準とその規準の導入・定着装置の双方を農村々に設置しようとした。

「互讐相助ノ精神」と農地委員会は農地問題解決に向かう車の両輪であり、農村民自身による農地問題の自主解決を促進する政策的意図の表現であった。本条に対し「斯ノ如キ権利義務ノ実体ニ何等關係ナキ不完全法規ハ必要ナキニ非ズヤ」という質問もあったが、これに対して政策当局

は「本条ハ本法ノ規定セル事項ノ性質ニ鑑ミ特ニ一見容易ニ本法ノ趣旨ヲ明ニシ本法ノ各条項ノ解釈適用ノ指針トナシ、以テ本法ノ運用上過誤ナキコトヲ期スル要アルヲ以テ本条ヲ規定シタルモノナリ」⁽³⁴⁾と答弁している、つまり各条項ノ解釈・適用はすべて「互譲相助ノ精神」によりなされるべきものとされたのである。それは権利・義務関係の規定の回避ではあるが、単なる精神論なのではなく、農林官僚が案出した農地法運用の巧妙な「指針」であった。

もとより、小作争議の解決に「互譲相助ノ精神」を「指針」とすることは一面で地主・小作の階級関係を不間に付すことである。だが、法案の審議過程で階級的視点が全く考慮されなかつたわけではない。この点を農地委員会についてみると、何よりも委員のメンバー構成が問題となる。委員任免の方針は「村内ノ識見徳望アル者ノ中ヨリ地主、自作、小作各方面ニ信望アリ克ク各方面ノ調和宜敷キヲ得シムルノ方針ナリ。而シテ大体各階級ニ属スル者ハ必ズ一人位ハ委員トスル方針ナルモ併シ利益代表ノ如キ觀念ハトラズ」⁽³⁵⁾というものであった。「各階級ニ属スル者ハ必ズ一人」というのでは村内の勢力関係が委員会構成に反映される可能性が高い。しかし「利益代表ノ如キ觀念ハトラズ」という立場からは、委員会に地主的利害が持ち込まれることも回避されねばならない。階級的視点は農村の実態認識には適用されたが、委員会編成については超階級的立場が堅持された。農地委員会が地主勢力に偏るという懸念は、本会議でも数度の議論を呼んだ。これについては「公平ノ立場ニアル人々ノ参加ヲ求メル」⁽³⁶⁾旨の答弁が繰り返されている。「互譲相助ノ精神」を立案した農林官僚にとって「飽マデ農村ハ農村一体ノ建前デ進マネナケレバナラ」⁽³⁷⁾なかった。農地法案という手段、またこれを運用する農地委員会という仕組みのどちらも農林官僚サイドからの問題解決方策であった。したがってこの方策がいかに効果をあげるかは政策当局が農地委員会をいかに行政的に有効利用するかにかかっていた。農地法案は1937年3月末に衆議院を通過するが、貴族院の審議に入ることなく審議未了で廃案となる。しかし、ここで構想された農地委員会は、若干の修正を経て、翌年に成立する農地調整法のなかに再現されていく。

III 農地調整法の成立と農地委員会

1 農地委員会の政策的位置づけ

1938年8月施行の農地調整法は、わが国の土地立法史上、初めて農地とは何かを定義づけたことで注目されるが、この定義の必要性は1936年秋の農地法案の立案過程すでに議論されていた。政策当局は、当初、「農地ノ定義ハ種々ノ関係ニテ困難ナルヲ以テ之ヲ置カズ」⁽³⁸⁾としていたが、農務局内の検討を経て修正され、同年11月末段階の農地法案要綱の第二条で「本法ニ於テ農地ト称スルハ耕作ヲ目的トスル土地」と規定された。この規定が農地法案から農地調整法へと引き継がれていくことになるが、あわせて「自作地」「小作地」「賃貸借」等の概念の適用も「農地」においてのみ成立し、したがって地主小作関係は、「農地」に関わる諸権利および利用それ自体の調整問題に帰着させるという政策上の立場が明確にされる。そこには個々の地主と小作人の間の属人的な権利・義務関係の調整を農村内部の属地的な集団的諸関係に置き換えて問題解決を図ろうとする政策視座の転換が埋め込まれていた。しかも「耕作ヲ目的トスル土地」とされた農地は、「所有」の対象ではなく「耕作」の対象として利用すべきであり、権利関係の調整も「耕作」重視の視点からなされるべきであるという農林官僚の政策意図の転換が反映された⁽³⁹⁾。しかし、この「耕作」重視の考え方は、実は「所有権絶対」と「契約自由」を原則とする明治民法と衝突せ

ざるをえず、所有権に帰属する処分権や賃貸権に関する重大な修正を必要とした。この問題を端的に示すのが、小作権の第三者に対する効力の規定（第8条）と小作契約の解除および更新拒絶に関する規定（第9条）である。この2つの条項のゆえに農地調整法はからうじて小作法としての性質を保持することができたが⁽⁴⁰⁾、しかし、それはかつての小作法案からは大きく後退した内容となざるをえなかつた。

まず前者については、明治民法の規定では賃貸借の登記をしなければ、土地所有者が変更となつたとき第三者に対する賃借権は効力を失うことになつてゐた。しかし、それでは「農村ノ実情ニモ合ハズ又小作農家ハ非常ナ迷惑ヲ蒙ムルコトニナル場合ガ相当ニアル」⁽⁴¹⁾から、所有者変更の場合にも賃借権の第三者への対抗力の存続を認め、小作農の地位の安定が図られた。また後者の小作契約の解除および更新拒絶に関する規定においては、民法に基づく「契約自由」の原則が、その濫用により「困難ナル土地返還ノ争ヲ屢々起ス」等、「我国ノ農村ノ美風ト一般ノ小作関係ト合致シテキナイノミデナク、此等ノ民法ノ規定モ是非守ラネバナラヌ理デハナク」と民法の規定の方が修正されるべきという立場が示された。結局、この問題は「農地ノ賃貸人ハ貸借人が有恕スペキ事情ナキニ拘ラズ小作料ヲ滞納スル等信義ニ反シタル行為ナキ限り賃貸借ノ解約ヲ為シ又ハ更新ヲ拒ムコトヲ得ズ」（第9条）ということに落着する。もっとも、この条項には「土地使用目的ノ変更又ハ賃貸人ノ自作ヲ相当トスル場合其ノ他正当ノ事由アル場合」は解除または更新を拒絶できるという周知の「但シ」書きが付された。「正当な事由」の有無については、地方の慣行、当事者の事情、更新拒絶の条件など「地方ノ一般ノ常識」が重視されたが、ここに農地委員会の判断が大きな役割をもつことになった。この「但シ」書きは、農地委員会の判断しだいで地主の小作地引上げを容認することにもなりうるものであった⁽⁴²⁾。

しかし、こうした曖昧性は、すぐ後で見るように地方によって異なる小作事情を重視し画一的規定を避け、農地ができるだけ自主管理・調整させようとしたことから生じたものであり、地主の小作地引上げを積極的に認めたものとは言ひがたい。賃借権の第三者に対する効力と契約解除および契約更新の拒絶の2項目に問題は限定されていたが、「小作関係に付ては右二箇の民法に対する例外規定は民法の賃貸借に関する規定に優先して適用されることは固よりである」⁽⁴³⁾としたことの政策的意義は過小評価されてはならない。むしろ、この規定が地主的土地位所有制限の端緒となつただけでなく、その後本格化する戦時農地統制の途を開くものであつたことに留意すべきであろう⁽⁴⁴⁾。

もとより、農地調整法が地主的土地位所有の私権制限において不十分であったことは否めない。小作権の実体規定は、前年の農地法案が一定条件下で将来に向けての小作料引下げの協議や小作人の作物買取り請求などを認めていたことと対比してもさらに後退していた。しかし、これを単純に地主勢力への妥協とみるのは一面的理解である。小作権に関する最低限度の規定が、「耕作」を重視した農地の法的規定を前提とする農地委員会のより大きな活動可能性と相補的関係にあつたことは見逃されてはならない。これについては次の説明が示唆を与えている。すなわち、「由來農村ノ事情ハ各地各様デ、殊ニ小作関係其ノ他農地ノ利用関係ニ於テ左様アッテ、之ガ調整ヲ圖ルニ付イテハ、詳細ナ事柄ニ迄渉ッテ画一的ニ、概括的ナ法規ヲ定メルコトハ極メテ困難ナ事情ニモアルシ、又ソレガ果シテ當ヲ得テ居ルトモ言ヒ難イモノガアル…本法デハ、重要デアッテ何處デモ守ラネバナラヌ事柄ニ付テハ実体的ナ規定ヲ設ケタノデアルガ、詳細ナ事柄ハ関係者ノ自覚ト協調トニ依ッテ地方ノ個々ノ実際ノ事情ニ合フ様ニ取定メラレルコトヲ本旨ト致シテ、之ガ規定ハ定メナイコトニ致シ、市町村ト道府県ニ農地委員会ヲ設ケ」た⁽⁴⁵⁾。つまり2つの条項に繋

小された小作権の規定は「何處デモ守ラネバナラヌ」最低限度の基準にすぎず、農地調整法は自村の実情に即した自主管理・調整の余地を農地委員会に与える「枠組み」法であり、むしろその弾力的運用が期待されていた。この弾力的運用は、農地委員会の自主的活動による合意形成だけでなく農地委員会を実質的に活動させる行政指導をも内包していた。実際、農地委員会に関する規定は法律ではなく勅令で定められ、行政による効率的な指導や利用が可能なものとされていた。農地委員会を農地の自主管理組織の法的表現であると同時に、ひとつの制度化された行政介入装置として「活用」しようとする意図が、ここでも農地法案と同様に現われている。しかし、その介入度は農地法案よりもさらに強まり、農地委員会による自主調整・解決が不能である場合は地方長官、地方小作官、裁判所などの行政権や司法権（調停判事の職権）の介入を予定するものとなっていた。この介入度の強化は、当時の新聞各紙が同法案発表と同時に一斉に「強権依存ノ農地法案」（東京朝日新聞）や「官僚圧力の果汁必至」（東京日日新聞）という反発を示すほどであった⁽⁴⁶⁾。農地法案で端緒的に出現していた農地委員会の「活用」が、こうして農地調整法で一層強化されるに至った背景には以下で見る「非常時」という新たな要因も加わっていた。

1937年7月7日の日中戦争勃発は、農地問題をめぐる政治社会情勢を大きく変化させた。内容的に若干の変化はあるが基本的骨格に大差がなく、しかも時期的にもそれほど大きな隔たりがないにもかかわらず、農地法案が流産したのに対し農地調整法が成立したのは、戦時体制への突入という「非常事」なしには考えられない。農地調整法が成立する第73回帝国議会においてほぼ同時期に国家総動員法も成立している。その前年の1937年秋には近衛内閣のもとで「臨時」や「応急」という語を冠した農地関連法案の作成が企図され、農地法案にはなかった「應召農家ノ銃後対策」や「銃後農村ノ經濟更正及生活ノ安定」等の表現がそこには盛り込まれていた。農地法案の審議未了という苦い経験をもつ農林官僚らが、地主議員の反対をかわし国会を通過させやすい法案策定に改めて取り組んだ立案努力の跡がみられる。戦時体制への突入に伴う「時局対策」を利用して農地調整法策定を企図したと見てほぼ間違いないであろう（農地調整法の原案名は「農地関係応急処理法案要綱」であった）。1938年5月公布の国家総動員法は「国防目的達成ノ為國ノ全力ヲ有効ニ發揮セシムル様人的及物的資源ヲ統制運用スル」（第1条）ことを目的とし、第2条で「総動員物資」を具体的に定めている。このなかに「國家総動員上必要ナル食糧」や「総動員業務ニ必要ナル土地」が含まれていることは言うまでもない。「非常時」という大儀に依拠して農林官僚が私的利害を排除し農地に公共的性格を付与しやすい状況が生まれていたことが、農地調整法成立を可能にした条件のひとつであった⁽⁴⁷⁾。

こうした条件下で成立した農地調整法の基本的性質は、小作立法時代の小作法案と対比することで一層明瞭となる。両者の間には、小作法としてカバーすべき事項の範囲に大きな相違があるだけでなく、後者が「所有権絶対」「契約自由」という曲がりなりにも近代市民法原理に基づく明治民法の個人間の権利・義務関係にかかわる規定を修正し、地主・小作関係を合理化しようとしたのに対し、前者は「農地」利用の公共性を、それが所在する「農村」の「平和」と「経済更生」への農村民の「自覚」と「協調」を促すことにより地主・小作関係を律しようとした点で基本的性質に差異がある。もちろん農地調整法は大正末期に成立した小作調停法の拡充と自作農創設維持の助成拡大を含んでいた点でもかつての小作法案とは異なっていたが、むしろ法運用の手法において農村社会の集団的秩序と地域的規範を喚起・動員し、これに行政指導を連結させ政策効果を高めようとする特殊日本的性格を色濃くもっていたことに留意すべきである。この側面からすれば、立法上の建前としては、地主の土地所有の私権制限にとって、地主と小作人の間に国家が

介入し両者の契約関係の合理化という方向で法制化するよりも、日中戦争勃発後の農地権利関係を伝統的農村社会における「隣保共助ノ精神」や「淳風美俗」により自主調整させる仕組みを法制化する方が反対派の主張を前提から掘り崩すのに有効であったことも見逃せない。

元来、「互讓相助ノ精神」により問題が自主的に調整・解決されるのであれば、法律は必要とされない。したがって、あえて第1条の目的のなかにこの文言を挿入したことは、農地調整法が土地の商品性を前提とする近代市民法の世界とは異質の日本農村が歴史的に培ってきた農地の自主管理組織に着目した行政目的遂行に即応した特殊な法律であることを裏づけている。その特殊性は、農地に限定されてはいるが、私的土所有のもつ市民的自由の諸権利さえ奪う全体主義的性格を内包していた。そして、そうした特殊性の強調が反対派にも許容される戦時下の「非常時」を逆手にとった農林官僚の巧緻な立法戦術が介在していたことも農地調整法の成立を特徴づけている。農地調整法はあくまで農地の賃貸権と賃借権の「調整」を課題とし、いわば「改革」を回避した「調整」であった。しかし、その「調整」は戦時経済の進展とともに農地の自主管理の徹底化を促し、農地委員会を自主統制機関へと転化することで農地の国家管理の基盤を準備していくものであった。

2 農地委員会の「斡旋」と「申入れ」

農地調整法を法文の数から見れば、小作争議の解決、争議発生の未然防止、小作調停にかかる事項が過半を占めている。もちろん自作農創設維持事業や農地利用の合理化に関する事項もあるが、それらも基本的に農地委員会の「斡旋」や「申入れ」により行われるべきものとされた。

まず小作争議解決の斡旋を見ると、小作調停法では紛争当事者である地主側または小作側からの裁判所への申し出によって調停が開始されることになっていたが、農地調整法では「裁判所ニマデ持チ出サナクトモ成ル可ク自治的ニ円満ニ適當ナ解決ヲ得ル様ニ斡旋スル」⁽⁴⁸⁾ことが奨励された。裁判所や小作調停制度によって紛議が解決されても、地主・小作人の当事者間に不満や疑惑が残り、「公益上色々ト支障ヲ生ジル」ことが懸念されたからである。農地委員会は、村の外部にまで問題を持ち出し第三者機関により争議を解決するのではなく、村の内部で「自治的ニ円満ニ」解決する装置として位置づけられた（争議解決の当事者主義）。もちろん小作地の減収調査、小作条件の改善（のちには小作料の適正化も）などに取り組むことで、争議発生の未然防止機能を果たすことも期待された。このため、農地委員は「徳望アリ知識経験ニ富ム者」でなければならなかつた。

しかし、争議を自村内で「自治的ニ円満ニ」解決できない場合に備えて、農地委員会に裁判所の諮問に対する意見提出を認めたことや小作官による調停機能を強化したことでも農地調整法の新たな特徴であった。すなわち、「農地委員会ガ關係者ノ間ヲ斡旋シテ適當ナ協定ヲ得ルヨウニシ、場合ニヨッテハ可及的ニ速ヤカニ適當ナ解決ヲ得ルヨウニ致ストモニ…裁判所ニ小作調停ヲ申シ出テ小作調停法ヲ準用シテ行クモノトスル」とした点は、紛争当事者である地主側および小作側の事情を熟知している地元農地委員会の判断を裁判所や小作官の判断に連結させる効果をもつていた。もとより、裁判所による争議解決は一面で農地委員会による斡旋の限界を意味するが、他面では小作調停制度との連結により農地委員会の新たな機能が引き出されることも期待できる。これについては「農地ニ關スル紛争ノ生ジタ場合ニハ之ガ解決ノ斡旋ヲナスノ外調停ノ場合ニハ必要ニ応ジテ裁判所ガ意見ヲ求メタ場合ニハ之ニ答ヘル様ニシテ調停制度ノ円滑ナル運用ニ資スルコトニ致シタ」と説明されている。この説明は地主小作間の争議だけでなく、相隣関係や水利

関係など農地利用一般に関する争議も含めて、農地委員会が第1に自村内で自主解決を図ること、第2に自主解決が不能な場合は村内の農地問題を裁判所や小作官の村外の解決機構と連結して解決にあたらせるというものである。前述のように、これは小作調停制度の拡充という一面をもつが、農地委員会の側から見れば、村外の解決機構との連結により小作調停制度の効果的運用の下支え機能を新たに付与することで、争議解決機能を高めるという積極的意義を有していた。もっとも、裁判所による小作争議の解決（第11条）については、じつは「成ルベクハ強制的デナク当事者ノ納得ノ上ニ円満ニ行ハレル從來ノ措置ノ方ガ望マシイノデアッテ本法ノ第十一條ハ成ルベクハ發動シナイ様ニ致シタイ」とされる一方、司法権の介入については「所謂伝家ノ宝刀デアッテ乱用スルコトハ嚴ニ之ヲ慎マネバナラヌコトト、併シ伝家ノ宝刀ハ抜ク可キ時ニハ矢張リ之ヲ抜クコトモ又必要デアル」とも述べられている。つまり、農地委員会の斡旋による自主解決と司法権行使による権力的解決が争議解決の両輪と位置づけられたのである。

同様のことは、この時期にはまだ小作争議対策としての性格が強かった自作農創設維持事業についても指摘できる。1937年には自作農創設維持事業は補助規則から補助助成規則となり省令から法律に格上げとなるが、これに伴って簡易生命保険積立金のほか大蔵省預金部資金も導入され、25年間に全国小作地の約7分の1にあたる41万7000町の創設維持が計画された（いわゆる自創事業の第二次施設）。この計画のもとで、農地調整法は農地委員会、市町村、産業組合、農事実行組合などが資金融資だけでなく、土地譲渡または使用収益の権利設定に関する協議を申入れる事業者になることを認め、地主にも協議に応じるよう義務づけた。しかし、義務違反については罰則規定が設けられていない。未墾地については土地収用法による強制力の行使が認められたが（第4条第3項）、既墾地については強制力がなく、地主は拒否することもできた。これについて農林官僚は「協議調はざる場合に於ては何等の手段がない。本法の原案に於ては斯る場合には裁判所に調停の申出を為し得ることとして居たのであるが、議会に於て修正削除されたのである」⁽⁴⁹⁾と不満の意を記している。

しかし貴族院の審議では、「農村ノ実情カラ見マシテ…地主ニ協議スベシ、地主ハ之ニ応ズベシト云ウ結果ニ必ズナル」⁽⁵⁰⁾という危惧から、申入れに応じる義務づけ自体に反対する意見が出されていた。さらに第二次施設が当事者間の個人的契約による自創事業だけでなく市町村や産業組合などの団体の申し出による権利取得を認めたことについては、「本条ノ条文ハ所有権觀念ノ新傾向ト相俟ッテ…所有権ニ付テ團体總有ノ権利ヲ益々拡大スル」ことで、「共産党ノ思想実現ノツノ契機」⁽⁵¹⁾になるという意見まで飛び出している。法的な命令権や強制権は欠如していても、農村社会のなかでは市町村の公共団体や主要な農業団体の協議の申入れを拒否することは相当困難であることを地主議員もよく知っていたのである。もちろん、後退しつつあったとはいえ地主勢力の隠然たる強さのもとでは強制力のない自創事業は容易には進展しないが、日中戦争勃発後の「鏡後農村ノ平和保持」は農村民の誰もが服ざるをえない公共的な大義名分となりつつあったこと、また戦時動員への協力が求められるなかでの農地委員会の「斡旋」や「申入れ」は、一種の社会的強制力になりうる可能性もあった。この文脈からいえば、地方長官が農村の「経済更生」のために必要と認めたとき、土地処分に際して事前に農地委員会に通知することを地主に義務づけた規定（第5条）にはとくに重要な意味があった。農地委員会は処分される土地を団体や小作人に買い取らせることができるようになったが、実際には法の趣旨とは異なり、行政官庁の「御墨つき」を利用して、買い取るため、あるいは買い取らせるために地主に処分するよう「申入れ」することも不可能ではなかったからである。

一方、農地調整法のもうひとつの柱である農地利用の合理化との関連で、農地委員会はどのように位置づけられていたか。この事業は農地の相隣関係や水利関係にかかる紛議防止や生産力増強を目的としていたため、農地法案には含まれず、農地調整法独自のものであり、農地委員会が戦時下において重要性が高まる生産力問題に取り組んでいく端緒となった。

第1に、応召や疾病などによる労力不足から耕作不能となった農家への労力提供や相互労力奉仕が奨励されたほか、農地の交換分合が自作地、小作地を問わず奨励された。また「自分ノ力デ農地ヲ世話シ又耕作スルコトノデキナイ場合ニハ市町村トカ農会、産業組合又ハ農事実行組合ノ様ナ村ノ全体ノ為メニ出来テ居ル団体ニ農地ノ世話ヲ頼ミ又事情ニ依ッテハ農地ノ買取ヲ申出ルコトノ出来ル」⁽⁵²⁾ よう措置すべきことが指示された。この場合、村内諸団体が農地を管理あるいは買取ることについては、耕作不能農家の個別的救済だけでなく、村内農地利用の維持・増進を図ること（農地の公共性）にも重点が置かれていた。

第2に、農地をめぐる諸団体間の関係については、「農地委員会ガ中心トナッテ村ノ慣行トカ其ノ他ノ事情ニ照ラシテヨク研究シ色々相談シテ官吏ノ方ハ農会トカ又ハ農事実行組合トカ、買取ノ方ハ市町村トカ産業組合トカソノ地方地方ノ事情ニ合フ様ニ適當ニ取り定メテ地方長官ニ申出デテ監督ト指導トヲ受ケル様ニ致ス」という方針が示された。この申出が小作農から出される場合にも原則的に「地主ノ承諾ハ必要トシナイ」とされ、農地買取の公益性が優先された。ここでは農地管理の内実が「利用」の管理と所有権を中心とする「権利」の管理に概念的に区別されたうえで⁽⁵³⁾、農地委員会が中心となり、前者については農会、農事実行組合と、後者については市町村、産業組合と連携・協議し、「利用」実態に即して「権利」を調整することが指示されている。しかも、この両面で地方長官の監督と指導を受けることで、農地委員会の活動に行政権力の裏づけが与えられている。農地問題に関する限り、農地委員会が権利調整と利用調整の両面において実質的な計画主体になるという意味で、他の諸団体・機関より上位に位置づけられたのである。

3 農地委員会の組織的特質

市町村に設置された農地委員会は、会長および委員からなる合議制の国家機関とされ、その処理事項には自作農創設維持の審議や調査、裁判所への意見陳述など明らかに市町村の事業とは言いがたい国の事業も含まれていた。また道府県と市町村の農地委員会は制度上の上下関係はないが、農地委員会の設置や監督は地方長官の権限に属していたから、実質的な上下関係は否定し得ず、それは国の農地政策が市町村に浸透する機構となりえた。市町村段階の農地委員選出は道府県からの要請により、まず市町村側から候補者を内申し、その中から地方長官が「選任」する形式がとられた（実際には、経済部などの県担当官が選んだ）。つまり市町村が選出した候補者のなかから委員が決定されたのであり、これが農地委員「官選」の内実であった。また農地委員は、制度上は階層代表者でも地域代表者でもなかったが、市町村内部では実質的に部落や大字の地域代表者という性格をもっていた⁽⁵⁴⁾。委員は原則8人であるが、増員も可能であるほか臨時委員を置くこともできた。会長は原則として市町村長が兼任し役場吏員のなかから会長が委員会の書記を選任することができるなど農地委員会と市町村役場との結びつきが強かった。同様のことは農会や産業組合など主要な農業団体との関係においても見られ、とくに1943年9月に農会や産業組合など5団体が統合され農業会が発足し、それらの長に村長が兼任するに及んで一層顕著になる。長野県延徳村の事例を見ると、1943年末以降は、県経済部からの通牒が、それまでの農地委員会長宛てから村長・農業会長・農地委員会長宛ての三名連記へと変化している、いうまでもなく、

これら「三名」は同一人物である。農地委員会も戦時末期の農村諸団体の統合のなかに組み込まれていったのである。

ところが農地調整法は、農地委員会の運営方法や意思決定方法について何も規定していない。これについては「其の決議の方法、事務の執行方法等は各農地委員会に於て準則を定め其れに依ることとなる」⁽⁵⁵⁾と説明されたにとどまっていた。決議方法や事務執行方法に関するこうした規定の欠如は、直接的には、その方法を各農地委員会、つまり農地委員会を運営する市町村に委ねたことを意味する。しかし、この場合の市町村とは、行政機関としての市町村役場ではなく農地諸権利や農地利用に関する集団的合意形成と問題調整・解決機能を有する農村社会そのものである。つまり、農地委員会の決議方法や事務処理方法はすべて歴史的に培われてきた「村の慣行」に委ねられ、したがって国家の介入は、農村の自主的な合意形成や意思決定、あるいは事務執行体制にまで踏み込むものでなく、むしろ逆に、それを前提として成立するものであった。また農地委員は、村内の農地事情に精通した「民間より選任せられたる委員」であり、「官吏ではなく國家の選任に依る会長又は委員たる者…即ち官吏の如く忠実に無定量の勤務義務に服するものではなく、従て俸給を受けざる名譽職である」とされた。農地委員は、法的規律性と匿名性を特徴とする官僚機構とは異質の農村社会における日常的な対面性のある「顔なじみ」の第一次集団に固有の行動原理に準拠し判断するものと想定されている。農村社会の相互監視と相互規制に基づく集団的・地域的な農地の自主管理は農地調整法の運用上の中枢をなすが、それを体現するのが農地委員会であった。それゆえ立法趣旨のうえでは「設置スルコトヲ得」とされていた農地委員会を、農林官僚は「農村の事情に配慮して可及的に全市町村に普遍的に之を設置することが本法の趣旨に合致する」⁽⁵⁶⁾と考え、道府県を経由してそのように行政指導した。実際、農地委員会は法施行から1年5か月後の1939年末には8872(全国市町村の85%), その約3年後の1942年10月末には10057(同93%)と急速に普及した⁽⁵⁷⁾。

ところで、決議方法や事務処理方法に関するこのような規定の欠如には、法的根拠をもつ国家機関として制度上の不備があると言わざるをえない。それは「農地委員会が国家機関であることの法理は明らかではない」⁽⁵⁸⁾とされる所以でもある。しかしそうであればこそ、じつは農地委員会制度に凝集された政策構想の本質をこの規定欠如に見ることができる。本来、国家機関にはなじまない直接対面的な農村社会の第一次集団たる部落組織、あるいは部落を軸足とする行政村の範域で成立する意思決定の仕組みや合意形成方法、あるいは事務執行体制に依拠して国家機関が設置されることは、その機関に相異なる二つの組織原理が持ち込まれることを必然化する。農地委員会を「国家の農地政策を地方の実情に即して実施する特別の行政機関である」⁽⁵⁹⁾という慎重な説明は、政策当局も法的規律性の一貫した適用のみで農地委員会を構想していたのではなく、農村社会のもつ自律的な管理調整機能を末端行政組織に位置づけようとしていたことを示唆している。農地委員会に刻み込まれたこの異なる二つの組織原理は、戦局の進展とともに要請される農地の国家管理の強化を、農村民による農地の自主管理の徹底化というかたちで推進するうえで効果的であった。国家統制が強制力の行使によって実施されるだけでは行政コストも高く政策効果も限界があるのに対し、「上から」の統制に呼応する「下から」の合意調達による自主管理の徹底化は、安上がりに政策の効率性を確保することを可能にするからである。このように農村内部の秩序や規範に基づきられた自律的な農地管理機能を有する農民世界を動員し、これを国家の法・行政システムに統合づける接着剤として農地委員会は構想されたのである。

IV 戦時農地政策と農地委員会

農地委員会の権限や組織に関する一般的規定は農地調整法に尽きる。この規定が改正されるのは戦後の農地改革法（第一次および第二次）によってである。しかし、その間にも少なからず変化はあった。この変化は地主抑制的政策の推進と連動した戦時食料・農業統制の一環として生産力維持対策の面から要請されたものである。政策当局に即していえば、この過程は農地調整法で制度化した農地委員会をいかに活用するのかという課題を負っており、戦時農地統制の必要に応じて、そのつど権限や機能を追加的に強化するかたちで進められた。ただし、設置直後の農地委員会は、その地主的構成とも相まって（表1参照）、概して活動が鈍く⁽⁶⁰⁾、道府県の行政通牒や指導の強化により動き始めるというものであった。この背景には、戦時下の農地国家管理の強化が農地委員会を含む農村諸団体の統合を通して、あるいは農林大臣や地方長官の直接介入によっても実施されたという固有の事情がある。以下では農地委員会と深くかかわる事業に絞り、その活用問題の行方を追っていくことにしたい。

1 小作料統制令と農地委員会

小作料統制令は、食料等の物価の低位安定化、農地価格および農業經營の安定などのために小作料を1939年9月18日の水準に固定する目的で、國家総動員法第19条に基づき1939年12月に臨時勅令として公布・施行された。同令第4条は農地委員会の自主的小作料適正化の決定、第6条は地方長官の命令による強制的な小作料等の引き下げ実施を規定している。政策当局は、これら2か条項の運用方針について「市町村農地委員会ノ積極的活動ヲ促シ小作料統制令第四条ノ事業トシテ実施シ…飽ク迄合意セザル地主ニ対シテハ小作料統制令第六条ヲ發動スル方針ヲ採レルヲ一般トス」⁽⁶¹⁾としていた。この方針は第4条が地主・小作間の合意による自主的な適性化事業、第6条が合意できない場合の強権的な命令と理解されるが、しかし、こうした公式答弁の裏では、第4条の運用についても農地委員会に対する道府県による強圧的な指導が考えられていた。すなわち、第4条は農地委員会が地主・小作人の合意のもとで「小作料ノ種別、額、若クハ率又ハ減免条件ヲ決定シ地方長官ノ認可ヲ得タ」ものを「基準タル小作料」⁽⁶²⁾とする規定であるが、このなかには「自主的」という形式はとりながらも、その実質は道府県からの強圧的通牒に応じて実施する半強制的引き下げの事例も含まれていた（後述）。こうした第4条の運用方法は、同令の審議過程でも懸念されていたことであり、「農地委員会ニハ小作料ノ引下ヲ決定ヲスルト云ウヤウナ重イ権限ハ農地調整法デハ与ヘテアリマセヌ」⁽⁶³⁾という質疑が出されていた。この質疑が逆

表1 戦時下市町村農地委員の階層別構成（1942年10月末現在）

	委 員		臨時委員		計	
	人	%	人	%	人	%
地主	15,352	(19.0)	1,767	(10.6)	17,119	(17.6)
地主兼自作	7,718	(9.6)	1,591	(9.5)	9,309	(9.6)
自作	28,668	(35.5)	3,612	(21.7)	32,280	(33.2)
自作兼小作	11,853	(14.7)	2,699	(16.2)	14,552	(15.0)
小作	12,537	(15.5)	2,452	(14.7)	14,989	(15.4)
その他	4,517	(5.6)	4,545	(27.3)	9,062	(9.3)
計	80,645	(100.0)	16,666	(100.0)	97,311	(100.0)

資料： 農林省農務局『昭和十六年農地年報』70-76頁

照射するのは、もともと一定の弾力的運用を可能にする「枠組み」法としての農地調整法が最低基準だけを定めていたことを利用し、小作料引下げという強行政策の導入局面で農地委員会の機能を強化しようとする政策意図である。それは農村民の合意に基づき運営される農地委員会を行政的に利用することにほかならない。さらに、審議会では「農地委員会ノ發動ガ若シ濫用サレル様ナコトニナレバ、却ツテ小作争議ヲ惹起スル虞アルモノト思ヒマス」⁽⁶⁴⁾という意見もあった。「發動」とは第6条の地方長官による引下げ命令を指すはずであるが、一般的には、農地委員会の背後から行われる行政権力を介した「發動」も当初から地主議員により懸念されていたのである。実際、技術的には立法上の建前を超えて、半強制的な通牒や指導により農地委員会を「發動」させ合意形成に至らしめる運用も可能であった。立法権に対する行政権の優位は国家総動員法以来顕著となるが、それは小作料統制令の運用においても例外ではなく、その行政的受け皿として農地委員会は活用される位置にあった。

一方、第4条による小作料適正化については、農地委員会の階層構成から見て実現不可能という意見も出されていた。新潟県の事例において地主7、自作1、小作2という農地委員会の階層比率では引下げはできないという意見に対し、農林当局は「事情ニ即シテ考へタイ」⁽⁶⁵⁾と歯切れの悪い答弁に終始している。階層比率の規定を欠く農地委員会制度に不備があることは農林官僚も熟知していた。しかし、この制度上の不備は第6条の引下げ命令だけでなく、地主の利益を制限するような第4条の巧妙かつ強権的な行政的運用によって克服されるべきものであった。もっとも、農地委員会による小作料適正化事業は全国的に見られたわけではなく、また時期的にも戦局の進展とともに徐々に実施されたにすぎない。その事例のひとつである長野県下高井郡延徳村では県経済部からの度重なる通牒と係官の2度にわたる来村・臨席に応じて、村内主要役職者を含めた6回にわたる農地委員会の会議を経て、ようやく1942年11月に第4条に基づく約10%の引下げをみている（表2参照）。県経済部の強い行政通牒により1939年1月に設置をみた同村の農地委員会は、1940年から村一円にわたる小作地減収調査を毎年実施していたが、小作料適正化事業は地主層の抵抗が強く、ついに自主的に実現できなかった。同村では大きな小作争議は一度も起きていながら、こうした争議未経験の農村でも争議先進地において実現をみた1割程度の小作料引下げを戦時期に実現している。それは、あたかも1920年代の争議先進地において小作委員会や農業委員会が減収調査を実施し小作料減額を実現したことと結果的には類似している。だが、その内実は地主・小作関係を自主的に調整・管理する機構のもとで合意に基づき実施されたのではなく、戦時期に入つて農地委員会が県行政の強権的指導に促迫されてようやく実施に踏み切つたものであり、いわば行政主導による「農地委員会の發動」の産物であった⁽⁶⁶⁾。

表2 小作料適正化事業実績

	小作地面積 反	改正前小 作料総額 ①	改正後小 作料総額 ②	減少率 ①-②/①
田	1,282.00	1,551.22	1,384.53	-10.7%
畑	609.00	22,124.97	20,115.27	-9.1%
計	1,891.00	23,676.19	21,499.80	-9.2%

資料：「延徳村農地委員会関係総込」

2 臨時農地等管理令と農地委員会

国家総動員法第13条に基づき1941年2月に公布・施行された臨時農地等管理令の主な内容は、①農地壊廃・転用の制限（第3、5、7条）、②空閑地の耕作強制（第8条）、③作付の統制（第10条）の3点に要約できる。このうち農地委員会と深くかかわるのは②と③である。①の農地壊廃の制限は、戦時下に必要性が高まる軍需工場・関連施設建設用地の増大が農地潰廃をもたらすなかで、食糧確保のためにいかに農地保全を図るかという課題のもとで立案されたが、これは農地政策にとどまらず国土計画全体にかかわる問題でもあり、戦後の農地転用規制政策の起点をなすものであった。実際には、5000坪を超える潰廃や2府県以上にわたる潰廃は主務大臣の協議または承認を必要とするなど許可権限は国や県にあり、農地委員会には転用申請の届出が義務づけられた。一方、②の耕作強制による空閑地の解消は、応召・出征による労力不足や軍需工場への労働動員による職工農家の増大が耕作放棄や裏作放棄をもたらし、戦時下の食糧増産に深刻な影響を与え、農地の有効利用が政策課題となつたことによる。これについては地方長官が「道府県農地委員会マタハ市町村農地委員会ヲシテ農地ノ権利者ニ対シ其ノ農地ノ耕作ニ關シ勧告セシムル」（第8条第1項）とし、農地委員会には農地権利者（所有者および賃借人）に耕作放棄地などの解消について「勧告」できるとし、さらに農地の権利者が耕作困難な場合には「地方長官ノ適当ト認ムル者ヲシテ耕作セシムル為其ノ他必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得」（第8条第2項）と規定した。しかし、この場合、個々の農家の耕作可・不可を地方長官や道府県農地委員会が把握できるはずがなく、個々の農家の農地利用実態を知りうる位置にある市町村段階の農地委員会の判断が命令権行使の事実上の決め手になった。実際、農地の権利者が耕作困難な場合は「貸貸ソノ他必要ナ措置ヲ勧告デキル」とし、農地委員会に農地利用にかかわる権利調整の局面で「勧告」という命令権の行使を認めた。この措置は、それまで相対的に小作争議対策としての農地の権利関係の調整を主要業務としてきた農地委員会が、生産力維持対策としての農地問題に取り組んでいく転機を与えた。

また③の作付統制は特定作物の作付制限・禁止と特定個人への作付命令を規定したが、実際には後者は1944年改正で具体化され、その時点では前者だけが問題とされた。すなわち、花卉・煙草・西瓜・甜瓜・落花生・果樹・桑樹・茶樹・桐樹・竹など国民食糧増産に寄与しない不急作物の作付制限ないし新植えを禁止し、これに替わって稻・麦・甘藷・馬鈴薯・大豆などの主要食糧の増産を図ろうとするものである。この食糧増産政策は1941年10月の農地作付統制規則（農林省令第86号）の作付転換計画によりさらに強化されるが、そこで企図された特定重要作物の作付け強制は、あくまで農業生産統制令を実施する農会の事業であり農地委員会の事業ではない。しかし、その実効性を高めることは農地委員会にも求められ、農産物の種類、数量、作付面積を農村民に指示するなど、「計画ニ定メラレタル事項ノ実行ヲ期スル為…統制ヲ行フコトヲ得」（第4条第1項）とされた。この作付転換計画の実施で注目されるのは、その事業の推進にあたり、作物の種類や面積を農地の権利者に指示したとき、農会が当該農地について小作料の減免等を農地委員会に請求できるとしたことである（同条第2項）。これは作付転換を作物変更に止めず、地目転換や小作料改訂にまでおよぶ可能性まで見通した措置であるが、この措置は農会と農地委員会との連携強化により小作料統制令第4条の運用に新たな途を開くものであった。戦時下の重要な農産物の作付強制計画の実施は、農地利用の合理化と農地調整の両面において、それまで別機能を担ってきた行政村レベルの団体を横断的に統合づけ相互作用的に効果を発揮させるという新たな農業団体政策を展開していく端緒に位置づけられる。

3 戦時末期における農村諸団体と農地委員会

戦時農地政策のなかで戦後の農地改革に連なる政策的系譜を含むものとして皇國農村建設促進方策を欠くことはできない。その名称や目的から農地改革とかけ離れた印象を与えるが、推進しようとした政策内容や行政手法は第1次農地改革案に近似する諸点を含んでいた。1942年11月に閣議決定された「皇國農村確立促進ニ関スル件」⁽⁶⁷⁾は「人口ノ一定量ヲ農村ニ確保」し、「主要食糧自給力の拡充」を目標に「標準農村」を設定し、「農業ノ適正経営ノ確立」をめざして「農業新組織ヲ建設スルタメ必要ナル施策」を決定している。その計画にある自作農創設事業の拡充は「皇國農民ノ中核」たる人材の育成に主眼を置き、既墾地については1943年から25年間に約150万町、未墾地については1943年から14年間に約50万町の小作地の自作地化を計画した⁽⁶⁸⁾。実施にあたっては、適正経営規模の自作農の育成を目的とし、労働力不足に対処するため交換分合や分村計画による農地調整促進が奨励され、農地委員会だけでなく市町村の協力も必要とされた。未墾地の開発と入植ないし分村という一定の面的広がりのなかで適正経営農家の育成を目標としたことは、自創事業が小作争議対策から農業經營対策に転換し、地主と小作人の個別的関係を超えた農村地域計画のなかで実施されることを意味する。もとより、間接自由創定主義の枠を超えるものではないが、それは自作農創設維持事業の新たな段階を画すものであった(いわゆる自創事業の第三次施設)。

この自創事業は、翌43年4月の「自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱」⁽⁶⁹⁾（閣議決定は同年12月28日）においてさらに強化され、「日満ヲ通ジル主要食料自給力ノ拡充確保ヲ圖ル」ことが最重要課題となる。そこでは「農民ト農地ノ固キ結合」を図るべく、「農業ノ真偽ニ徹シ永ク農業ニ精進シウル見込ミガアル者」を適正経営規模の自作農たらしめようとした。この場合の適正経営規模とは「創設又ハ維持セントスル農家ノ自作地面積ノ最高標準」とされたが、その面積は全国一律ではなく適正経営の扱い手問題をめぐって自創事業を推進する農地委員会にそれまで以上にきめ細かな農地調整機能を要求した。すなわち、小作人の場合、「原則トシテ当該土地ノ小作人ヲ対象トスルモ…適正経営農家ノ創設上必要アルトキハ」移民や入植のほか他の小作人への譲渡も考慮すべきだが、「必ズシモ当該小作人ノミヲ対象トスルコトヲ要セザル」とし、専ら生産力維持に寄与する者に譲渡すべき方針が示された⁽⁷⁰⁾。また地主に対しては「在住地主ニシテ自ラ耕作ニ從事セントスル」者にして「適正経営農家タリウベシト認メラレル者ニ限リ…地主ヲシテ、ソノ農業經營ニ必要ナル小作地ヲ自ラ耕作スルコトヲ得セシメ」ようとした。つまり不在地主や不耕作地主の自作農化を否定し、在村耕作地主だけを適正経営農家たりうるとして自創事業の対象に組み入れた。この問題は直接的には適正経営農家たりうる地主層をどの線で区切るかという政策課題を提起していたが、実際には在村耕作地主を「皇國農村」の指導層に位置づけるという積極的な政策方針に帰結している⁽⁷¹⁾。在村地主と不在地主への異なる処理方法は日本の農地改革の大きな特徴のひとつであるが、こうした在・不在を基準とする地主層の区別と政策はすでに戦時末期に明確になっていたのである。

しかし、在村耕作地主といえども小作地引き上げによる自作化容認は農村の「平和」を脅かすものであることに変わりはない。この点は農地審議会特別委員会においても議論の焦点になっていた。すなわち「自作農トシテ創設スペキ者ハ必ズシモ当該土地ノ小作人デナクテモ宜シトイトイフコト、ソレカラ地主ガ自作農家セントスル場合ニハソレガ適當ナ農家トナルダラウトイフ認定ヲシタ場合ニハ優先的ニコレヲ認メル、コノ何レノ場合ニ於キマシテモ現在ノ耕作者ガ土地カラ離レル様ニナリ、現在ノ耕作者ニトッテハ重大ナ問題デアルト存ジマスガ、コレ等ノ判定、

適切ナ自作農ニナルトイコトヲ地主或ハ現在土地ヲ耕シテイナイ人ニ認メル場合ニハ判定ハ誰ガ与ヘルノデ御座イマスカ」⁽⁷²⁾ という問い合わせが誘発され、これに対して農務局長は「ソノ点ハ農地委員会ノ活動ニヨツテ適切ナル判定ヲシテ貴フ」と答弁し、農地委員会の判断が決め手になるという認識を示している。適正経営農家の規模は地方長官が認可し決定するとはいえ曖昧であり、これを悪用すれば現耕作者を追い出す手段になること、また現小作人から小作地を取り上げ、当該小作人を労働力として雇用する地主自作經營を奨励しかねない危険性を孕み、そうなれば自創事業の目的に反することにもなる。農務局長も「コノ方針ニ基ツク實際ノ措置トイフモノハ慎重ニ注意ヲシテヤリマセナケレバ…面白カラザル事態ヲ生ズル」という懸念のなかで、地主と小作人の間の微妙な問題の調整については地元の農地委員会の判断に委ねている。この問題は戦後の第二次農地改革（とくに改正農地調整法第9条第3項）における地主の小作地引き上げ申請の裁定とも通ずる。後の第二次農地改革法が地方長官の最終的承認を必要としたことを除けば、すでにこの時点で農地委員会の判断を重視するというほぼ同一の方針が示されていたのである。

農地委員会の活用は1944年3月の臨時農地等管理令の改正勅令によってさらに強化される。この改正により農地の利用、賃貸借および所有の移動に対する全面的統制が完成し、農地移動統制は転用の制限（転用のための権利移動制限も含む）だけでなく耕作目的の所有権や賃借権の取得にまでおよび、所有権、永小作権、賃借権の譲渡契約がすべて地方長官の許可を必要とするに至った。この統制が自作地を含む耕作可能なすべての農地の処分・使用の権利移動にまでおよんだことは、国家統制が地主的土所有の制限を越えて全農地の私的所有の制限にまで拡大したことを意味する。その基本方針は「農地関係全般ヨリ総合的ニ判断シテ譲渡ニ依リ農業生産力ノ維持昂上ニ資スルニ非ザレバ許可セザルコト」⁽⁷³⁾ という厳しいものであった。この改正勅令の運用に関しては、とくに農地調整法第5条（農地処分の制限）、第9条第3項（小作契約解約および契約更新の拒絶の制限）にかかる届出を励行するとともに、とくに「市町村農地委員会の斡旋と本許可トヲ有機的ニ運用スルコト」が指示された。また「許可手続ノ処理機構」も問題とされ、永小作権や賃借権の譲渡が「事務ノ茂闇ヲ見極メ市町村農地委員会ノ活動状況ヲ考慮シタル上市町村長ニ委譲スルモ差し支ナシ」とされたのに対し、「所有権ノ譲渡ニ付テハ都道府県本庁ニ於テ処理スルヲ原則トスル」とし、所有権の譲渡をとくに厳格に管理する方針が示された。この農地諸権利の処分・使用の全面的統制は農地改革期にも引き継がれるが、ここで整備された統制処理機構は、結果的には地方長官一農地委員会の系列による改革推進機構としても利用されることになる（とくに訴願の処理や小作地引き上げ申請の裁定など）。また農地の耕作管理に関しても、食糧増産を怠る低位生産農家に対して農地委員会が生産力を十分發揮するよう勧告できることに加え、所有者または賃借人に農地の生産力を十分發揮しなければならないことも規定した⁽⁷⁴⁾。この規定の狙いは地元関係機関の指導督励により集団的に農地の有効利用を図ることにあったが、農地の利用目的、作物の種類、耕作方法の規制など、従来は農業会（あるいは農会）が担当してきた生産力発揮の指導的役割にまで農地委員会の権限の適用範囲を拡大させることで諸団体による相互作用的な農地利用統制を計画した。もちろん、農地利用の担い手である小作人の利用権（小作権）については、とくに新たな規定はない。地主小作間の所有・利用の権利関係に介入することなく一面的に生産力拡充を図ろうとするところに総力戦下の農地政策の特徴があった。

この改正勅令のもうひとつの柱は農地管理を労働力、労働手段・生産物資と関連づけ、農業会と部落農業団体の権限を拡大・強化したことである。改正勅令の一環として計画された「農業生産確保ニ関スル緊急措置要綱（案）」は「市町村農業会ノ指導ノ下ニ部落農業団体ノ自主的活動ニ

依り、其ノ団体員ノ農地ノ耕作關係ノ統制管理ヲ行フ」⁽⁷⁵⁾ ことを決定した。その主な内容は、①農家が責任をもって耕作しうる面積を定め耕作放棄を部落農業団体が事前承認する、②部落農業団体による農家への耕作継続の勧告、③耕作権の譲渡、交換または賃貸借その他の斡旋と勧告、④農業会と部落農業団体は部落と村を通じて耕作地の集団化に向けて交換分合を斡旋する、⑤新たに賃貸借契約を締結し、または賃借権を譲渡する者に対して契約締結の相手方に指図しうる、⑥農地の所有者または耕作者に対し、その農地の管理使用に関して申入れができるというものであった。これらの事業は農地委員会の事業と明らかに重複している。農地統制管理を行政村レベルより一層緊密な集団管理可能な部落農業団体にも担わせることは、農村民をより直接的に農地管理に参加・動員させる仕組みを創り出そうとするものである。またこうして部落における農地管理の機能組織を農地行政の末端組織に位置づけることは、統制管理の重層的な組織化を図ることで農地委員会の下部組織の機能強化と農村社会への定着にも寄与する。

農地利用の統制を労働力の統制と結びつけ「部落ト村全体ヲ通ズル労務ノ総力ヲ生産面ニ活用」⁽⁷⁶⁾ し、部落農業団体員の労務関係の統制管理や農作業の種類、時期、期間を定め勧告させることも計画された。総力戦下の農地管理は横断的・重層的な農村民の統合組織の整備を通じて労働力利用の管理にまでおよんだのである。また労働手段の不足については、当事者間の協議による農機具や役畜譲渡または貸渡し、譲受けを推進し、協議不成立の場合は行政官庁が必要な決定ができることも加えられた。農地ではないが農機具など基本的な労働手段が農業会や部落農業団体の指導のもとで農家相互間の協議により賃貸だけでなく譲渡の対象とされたこと、しかも協議不調の場合は行政官庁が介入し決定しうるとした行政手法は第一次農地改革の土地譲渡方式（間接強制譲渡）と同一である。これらの物資や施設がもはや私的所有から抜け出し、公共性の高い物権に転化し、集団的・地域的に利用・管理されるべきであるという事態が成熟しつつあったとみられる。実際、農村諸団体による個人的権限の否定という構想は敗戦 1ヶ月前の「農業生産緊急措置令（案）」（1945年7月17日）において明確となり、同令第19条は「農業用物資亦ハ農業用施設ヲ所有シ亦ハ権利ニ基ゾキ占有スル者ニ対シ権限ヲ否定シテ部落農業団体、市町村農業会…ニ当該物件ノ譲渡若シクハ貸渡シノ申込ミヲ為スペキコトヲ命ズルコトヲ得」という計画であった⁽⁷⁷⁾。

戦時末期の農村諸団体・機関の機能統合推進策は、全農村民を一元的かつ直接的に生産力維持と食糧増産に向けて動員しようとするものであったが、この政策基調は半面で、それぞれ固有の役割や責任をもつ諸団体・機関の独自性を喪失させる傾向を生んだ。農地委員会について言えば、村行政、農業会、部落農業団体などとの一体的な活動が要求されることで、農地行政機関としての独自の政策的位置づけがみえなくなっている。事実、戦時末期の最後の立案となる前述の「農業生産緊急措置令（案）」（ただし公布、施行をみないままに敗戦となつた）では、「市町村農業会其ノ他命令ヲ以テ定ムル団体」という行政村レベルの「事業団体」のなかに農地委員会は吸收・統合され、単独の行政機関としての位置づけが消失する。農地管理統制は、この「事業団体」と「部落農業団体」が担うこととされた。同令の文中には農地委員会という用語も登場していない。もっともほぼ同時期に作成された「小作料統制令改正案」の中には農地委員会が登場する。この改正案は閣議決定には至らなかつたが、ここからは、処分・使用的権利移動等の農地統制管理一般に関する全農村民を包括する「事業団体」と「部落農業団体」に自主統制させようとする一方で、地主の私的利害にかかわる小作料問題だけは農地委員会を介して行政的に統制しようとした戦時末期の農林官僚の政策意図を読み取ることができよう。

こうして農地調整法以来の農地管理統制に全農村民を動員・参加させ、地主の私的利害を強力に統制しようとする農地委員会構想は、戦時統制強化のもとにいったんは後景に退くものの、敗戦後には、国家事業となる農地改革を「村の事業」として遂行させる枠組みとして農地委員会方式を採用することで、より徹底化した内実で継承されることになる。敗戦による体制転換のなかで、農地委員会は戦時統制団体・機関からも切り離され、独立した農地行政機関として再登場する。このことは農林官僚が農地委員会を農地改革遂行機関としても「活用」しようとしたことを意味するが、その場合、農地委員会をいかに再登場させ、また改革遂行機関としていかに「活用」するかは、戦後改革期農林官僚の新たな独自の課題として別途に検討されねばならない。

V 結びにかえて 一小括—

戦前・戦時期において農林官僚が推進した農地委員会構想とその展開について、本稿が明らかにした諸点を確認することでまとめにかえたい。

戦前期における日本農業の土地政策は大正中期から高揚する小作争議対策として始動し、1920年には小作立法が企図された。それは「所有権絶対」「契約自由」を原則とする民法秩序の修正により小作権を確立し、地主的土所有の私権を制限しようとする革新的な内容を含んでいた。だが、この試みは地主勢力の反対に会い難航をきわめ、農林官僚らの小作法制定の企図と挫折が繰り返される。この間、微温的ながら自作農創設維持事業は始まり、小作調停制度も運用されるようになるが、小作法だけは成立しないまま1931年には政治の表舞台から姿を消す。だが農林官僚らは、その後も小作法に関する研究を続け新たな方向を模索した。昭和恐慌以降、小作争議は小作料関係争議から小作地返還争議へと性格変化するなかで、小作問題は農地問題に収斂する方向を辿る。恐慌期における農地所有権の村外流出、とくに金融業者や土地ブローカーの土地集積は、農林官僚に流出農地の町村への還元、町村による農地管理の必要性を認識させる契機となり、農村内部で農地を自治的に管理する機関を町村に求める政策が構想され、それが従来の小作法案の縮小による小作権の法的整備の試みと結合することで農地立法の企図が開始されたのである。この過程は小作立法から農地立法への政策基調の転換として捉えることができるが、その企図は農業借地法案、農地法案を経て農地調整法に結実する。農地委員会が構想されるのは、この転換局面においてであった。

農地委員会は農地法案においてすでに基本的輪郭が与えられていた。その内容は農村民による農地問題の自主的調整・解決により争議解決をめざすという政策スタンスに立脚し、その自主管理組織を行政ベースに乗せ制度化しようとするものであった。この構想は小作争議を経験したところ、あるいはその影響を受けたところで、争議未然防止などを目的に部落単位に設立されていた地主・小作間の協調主義的な任意の自主組織である小作委員会や農業委員会を系譜的源流とし、それらの組織が有していた自主性と協調性を抽出し、それを市町村の公共機関に移植することで農地行政の受け皿にしようとするものであった。この試みは農地法案の審議未了により一度は流産するが、日中戦争勃発直後の翌38年の第73回帝国議会において国家総動員法とほぼ同時に成立する農地調整法において制度的実現をみている。農地調整法は小作権の実体規定において小作法案よりも後退していたが、しかし、その不十分性は同法が地主小作関係を律する裁定基準を定めた「枠組み法」であり、「耕作」重視の農地概念の法制化を前提とする農地委員会の政策的位置

の大きさによって補完されていた。農地委員会はきわめて大きな政策的期待がかけられ、政策当局の強力な行政指導もあり、わずか数年のうちにほぼ全国の市町村に設置された。争議解決の斡旋や争議の未然防止、自作農創設維持事業や相隣関係の農地利用問題の解決に至るまで農地問題を農村民の「自覚」と「協調」により自主的に調整・解決させようとするところに農地調整法の特質があり、それを体現するのが農地委員会であった。

農地委員会の位置の大きさは農地調整法の弾力的運用を可能にする条件でもあった。農地委員会の判断を小作官や裁判所の判断と連結させるだけでなく、行政権力の行使により政策目標に沿った農地委員会の実質的活動が可能になった。小作料統制令第4条の「農地委員会の発動」はその典型であり、これにより強権的な行政指導で農村民を「合意」形成に至らしめることもできた。しかし戦時農地統制は、農地委員会を介してのみ実施されたわけではなく、やがて農地委員会、農会（のちには農業会）、農事実行組合等の活動を統合することが推進される。臨時農地等管理令では、空閑地の耕作統制や特定重要作物の作付け統制、農地委員会に対する農会の小作料引下げの申請など、農地委員会と農会との相互連携による農地の統制管理が図られた。臨時農地等管理令の改正により、すべての耕作可能な農地の処分・使用的権利移動の全面的統制を地方長官一農地委員会の系列で実施する処理機構が創り出される一方で、農地委員会には農業会や部落農業団体との一体的活動も要求された。敗戦直前の農業生産緊急措置令にいたると、行政村レベルの諸団体・機関の機能統合による「事業団体」と部落レベルの諸団体を統合した「部落農業団体」が統制管理主体として前面に押し出され、農地行政機関としての農地委員会の独自の政策的位置づけは不鮮明となる。農地委員会は全農村民を动员・参加させた農地管理統制の下位にあり、その一翼を担う位置へと後退する。むろんこうした事態は農地委員会だけの問題ではなく、農村諸団体・機関の機能の一体化を通して全農村民を一元かつ直接的に農業生産力維持と食糧増産に向けて自主統制させていくとする戦時末期の政策的特徴を反映するものであった。

農地委員会は敗戦後に農村統制諸団体から切り離され、農地改革の実施機関として再登場する。農地改革の実行に際して、農林官僚は農地調整法施行以来、全国市町村に張り巡らしてきた農地委員会を再び改革遂行機関として「活用」することになる。農地統制機能を継承しつつ改革遂行機関として農地委員会をいかに再生させるかが、占領下における改革期農林官僚の新たな課題となる。この課題に向けて、農地委員会を戦前・戦時期に農地問題の自主解決装置として構想し、農地行政権力の末端組織に位置づけてきた自らの政策努力の積み上げは、農林官僚にとって、農地改革法の原案作成当初から農地委員会を「活用」対象にしえるという意味で、大きな「政策ストック」をもつことに他ならなかつた。

註

- (1) 本稿で農林官僚とは農商務省または農林省農務局において小作問題を担当した事務当局の一群の革新的農林官僚を指している。もっとも農地委員会構想においては、一部の農林関係議員（政治家）も重要な役割を果たした。本稿では、この両者をとくに区別する必要がない場合には政策当局や農政担当者という一般的用語を用いる。
- (2) ウォルフ・ラデジンスキー『農業改革 貧困への挑戦』（斎藤仁・磯辺俊彦・高橋満監訳）日本経済評論社、1984年、377頁。ここで改革への農村民の参加とは、農地委員・書記・部落補助員などの改革業務に直接かかわった人々の活動だけでなく、農民組合や地主団体などの諸勢力や諸個人の活動も包含している。この場合、農地委員会が農村民の手で運営

されることが、委員会が法律の枠内で一定の自由裁量の余地を有していたこととも相まって、公式あるいは非公式に、大部分の農村民が自分自身の問題として改革事業にかかわっていく枠組みとなったことが重要である。この枠組みのもとで、対立・緊張または協調・宥和を通じ、国家事業である農地改革を「村の事業」として地域完結的自律性をもって遂行させることができたのである。

- (3) 近年、アメリカ対日占領政策に関する研究が大きく進み、農地改革については、降伏以前から改革の実施をめぐって国務省等の内部で厳罰派と対日宥和派の対立が存在し占領開始当初の「初期の対日方針」や「初期の基本的指令」においては農地改革実施の明確な方針が定まっていたことが明らかにされる一方、改革実施を求めるグループ（厳罰派）は降伏前から改革プログラムを検討していたことも明らかになっている。しかし、そのなかには末端農村における改革実施機関や改革実行体制の確保に関する計画はなく、その重要性についての論及も見当たらない。これらの諸点については、大蔵省財政史室編『昭和財政史 降伏から講和まで』第3巻、第2章第4節（東洋経済新報社、1976年）202頁以下、岩本純明「農地改革 アメリカ側からの照射」（思想の科学研究会編『共同研究 日本占領軍 上』現代史出版会、1978年378～392頁）、合田公計「R.A.フィーリーの農地改革原案『占領期における日本の農業改革』」（『大分大学経済論集』第41巻第5号、1990年）、三和良一「農地改革の決定過程」（同氏『日本占領の経済政策史的研究』第7章、日本経済評論社、2002年）などを参照。ところが農地改革後には占領軍の関係者は改革実施機関である農地委員会の役割を極めて高く評価するに至り、「農地委員会が真に徹底した努力を尽くさなかったならば、改革の完遂が不可能となつたであらう」（ウォルフ・ラデジンスキイ「日本の農地改革」（『世界各国における土地制度と若干の農業問題』その一、農政調査会、1952年）14頁。）とまで述べられている。
- (4) 戦時統制の手法が戦後改革の遂行にも継承され有効に機能したことはさまざまな経済分野において見られた。この点については中村隆英『日本の経済統制』日本経済新聞社、1974年、107頁以下を参照。
- (5) 石田雄氏は戦後改革期における諸組織の変化を「解体现象」「看板のみりかえ」「旧組織の凍結解除」「新型組織の登場」に4類型化（およびその複合）している。同氏「戦後改革と組織および象徴」（東京大学社会科学研究所編『戦後改革 1 課題と視角』第4章、東京大学出版会、1974年）とくに154～73頁を参照。しかし、厳密には、農地委員会はそのいずれにもあてはまらないであろう。
- (6) 農地改革法の立案や改革事業の成功を農林官僚らが戦前期から取り組んできた政策努力の「ストック効果」と見ることについては大竹啓介『幻の花 和田博雄の生涯』上（楽游書房、1981年）223頁、245頁などを参照。
- (7) 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』（以下『制度集成』と略記）御茶ノ水書房、1971年、第4巻181頁。
- (8) 農地改革記録委員会編『農地改革顛末概要』農政調査会、1951年、82頁。
- (9) 前掲『制度集成』第4巻268頁。
- (10) 同上、291頁。
- (11) 以下の引用は『制度集成』第7巻、3頁。
- (12) 以下の引用は同上、6頁。

- (13) 同上, 223 頁.
- (14) 庄司俊作氏はこれを「協調体制」という用語で説明している。同氏『近代日本農村社会の展開』(ミネルヴァ書房, 1991 年) 第 2 章などを参照。
- (15) 西田美昭氏は大正期の大小作争議段階と対比して恐慌期の争議を「受身的」「孤立分散的」と性格づけている。同氏「昭和恐慌期の社会運動」(東京大学社会科学研究所編「ファシズムと民主主義」研究会『昭和恐慌』東京大学出版会, 1978 年) 337 頁参照。なお小作争議の全国的動向については農民運動史研究会編『日本農民運動史』(東洋経済新報社, 1961 年) 第 5 章を参照。
- (16) 前掲『制度集成』, 第 7 卷 477 頁。
- (17) 以下の引用は同上, 6 頁。
- (18) 以下の引用は同上「解説」(細貝大次郎氏執筆, 以下同様) 22~23 頁, 25~28 頁による。
- (19) 昭和恐慌期にどの程度農地が村外に流出したのかを全国的に確認することは困難であるが、米価とともに蘭価の暴落により農家経済が大打撃を受けた「養蚕王国」長野県では、この時期に銀行地主が急増し農地流出を裏づけている。これについては、東畑精一『農地をめぐる地主と農民』(酣燈社, 1937 年) 53 頁を参照。
- (20) この点については八木芳之助『農地問題の研究(1)』(有斐閣, 1939 年) 第 1 章で検討されている 17 組合を参照。この土地利用組合のなかには明治末期あるいは大正初期から設立されたものも含まれ、すべてが小作争議の結果生まれたものとはいえない。しかし、そのような利用組合が、小作争議が頻発する大正中期から昭和初期にかけて階級協調的性格を強め、後述する小作委員会に近似するようになることは十分ありえたであろうが、両者は発生史的にも概念的にも一応区別しておく必要がある。
- (21) 以下の引用は、前掲『制度集成』第 7 卷 143~146 頁による。
- (22) 同上, 152 頁。
- (23) 同上, 418 頁。
- (24) 同上, 302 頁。
- (25) 以下の引用は同上, 312 頁。
- (26) 同上, 510 頁。
- (27) 同上, 302 頁。
- (28) 同上, 505 頁。
- (29) 農林省農務局による『小作委員会の概要及其の成績事例』(1929 年) は全国各地の小作委員会等の地主・小作間の協調主義的組織の事例を検討している。前掲『制度集成』第 3 卷, 445 頁以下。
- (30) 農林省『第五回地方小作官会議録』1928 年, 26 頁および 29 頁。
- (31) この点を指摘したものとして斎藤仁「戦前日本の土地政策一小作調停制度を中心として一」(同氏『農業問題の展開と自治村落』, 日本経済評論社, 1989 年) 310 頁を参照。同氏は小作調停法による調停手続過程に行政官だけでなく民間の利害関係人を参加させていたこと、また司法の行政権への従属、立法府に対する行政府の優越のなかで同法の地主抑制的運用により事実上の小作権の強化が進み一般法となりつつあったという興味深い論点を提起している。
- (32) 農林水産省百年史編纂委員会編『農林水産省百年史』中巻, 1980 年, 95 頁。

- (33) 前掲『制度集成』第7巻、505頁。
- (34) 同上、431頁。
- (35) 同上、311頁。
- (36) 同上、463頁。
- (37) 同上、425頁。
- (38) 同上、174頁。
- (39) この「耕作者主義」による農地の法的定義は、農地改革に引き継がれ、さらに戦後の農地法の原型となり現在にまで及んでいる。関谷俊作『日本の農地制度 新版』(農政調査会、2002年) 37~38頁などを参照。
- (40) 小倉武一氏は農地調整法を大正期の小作法案からみて退歩したものとしながらも、「民法の賃貸借契約に対する特別法規が二個条挿入されたことは地主的土地所有権の改訂への第一歩を印したものとして画期的意義を有する」と指摘している。小倉武一『土地立法の史的考察』1951年(『小倉武一著作集 土地所有の近代化』第3巻所収、農山漁村文化協会、1982年) 第3巻90頁。以下、同書の引用は『著作集』による。
- (41) 以下の引用は前掲『制度集成』第8巻106~108頁による。
- (42) この点については岬峻衆三『日本農業問題の展開 下』(東京大学出版会、1984年) 第6章4節を参照。
- (43) 農林省農務局編『農地調整法令解説』1938年、117頁。
- (44) 農地調整法の成立過程において有馬農林大臣と帝国農会長との間で一定の政治的取引があったことも見逃せない。それは「良イ法案ダトハ見テ居ラヌガ…モツト惡イノガ出来チヤ大変ダカラ、ココラデ決メテシマツタ方ガ宜カラウ」という地主勢力の妥協であった(小倉武一、前掲『著作集』第3巻84頁)。また小作法制定に反対してきた「地主王国」新潟県の地主団体が、農地調整法の成立を機に活動を停止し解散するという事例もあった。これについては森武麿『戦時日本農村社会の研究』(東京大学出版会、1999年) 197頁参照。革新派から見れば微温的な法律も保守派には重大な打撃を蒙るものと受け止められていたのである。
- (45) 前掲『制度集成』第8巻「解説」99頁。
- (46) 『制度集成』第8巻、125頁および128頁。なお両新聞とも農林省農務局農政課から原案が発表された翌日の1937年12月7日付である。その他の新聞報道においても、小作権の実体規定の不十分さと行政権・司法権の介入の強さを批判する論調が目立っている。
- (47) 農地調整法が成立したもうひとつの背景として、1936年2月と37年4月の2度の総選挙でいずれも政友会が敗北し第二党に転落したのに対し、民政等が第一党となり、さらに社会大衆等を中心とする社会民主主義政党が躍進したことが無視できない。とくに社会民主主義政党は、この2度目の総選挙で466議席中の38議席を占め、それ自体としては微弱な勢力であったが、この1年2か月の間に議席数を7倍強に増加させたことが注目される。坂野潤治『日本政治「失敗」の研究』(光芒社、2002年) 158~9頁参照。このような議会での勢力分野の変化が、前述した地主勢力の妥協を引き出す有力な政治的背景になったと推察される。
- (48) 以下、争議解決の斡旋等に関する引用は前掲『制度集成』第8巻、117頁および118頁による。

- (49) 前掲『農地調整法令解説』87頁.
- (50) 前掲『制度集成』第9巻, 400頁.
- (51) 同上, 第8巻, 434頁.
- (52) 以下, 農地利用の合理化に関する引用は同上, 第8巻「解説」100頁から再引した.
- (53) 農地をめぐる権利の管理と利用の管理の概念的区別は, 今日の扱い手不足下の農地流動化においても有効である. この点については田畠保「農地流動化の地域性と農用地利用調整の方向」(永田恵十郎・波多野忠雄編『土地利用型農業の再構築と農協』農山漁村文化協会, 1995年) 第1編第1章, 35頁参照.
- (54) この点については拙稿「戦時下農地委員会と改革期農地委員会」(『農業経済研究』第58巻, 第1号, 1986年) を参照. なお以下の長野県下高井郡延徳村に関する記述についても同稿による.
- (55) 前掲『農地調整法令解説』198頁. 以下, 農林官僚の考え方は同著, 183~200頁からの引用による.
- (56) 同上, 184頁.
- (57) 農林大臣官房総務課編『農林行政史』第1巻, 農林協会1958年, 582頁.
- (58) 小倉武一, 前掲『著作集』第3巻103頁.
- (59) 前掲『農地調整法令解説』199頁.
- (60) 設置直後の農地委員会活動の実態についての研究は極めて乏しい. そうしたなかで長野県延徳村の事例(前掲, 拙稿)では, 設置1939年1月から1940年11月まで目立った活動は行われていなかった.
- (61) 前掲『制度集成』第10巻, 233頁.
- (62) 同上, 68頁.
- (63) 同上, 74頁.
- (64) 同上, 135頁.
- (65) 同上, 105頁.
- (66) 第4条による小作料適正化事業に取り組んだ市町村数は1940~42年の3年間で1281(全国市町村の11.6%)であり, その面積は33万1249町におよんだ. この数字の信憑性は明らかではないが, 第4条の適正化事業が第6条の引き下げ命令とは比較にならないほど多かつたことだけは確かである. 同上, 608頁参照. なお, 第4条の適正化事業が件数でピークになるのは1943年前後であり, その多くが路府県の強権的指導によるものであったことが確認されている. 坂根嘉明「農地問題と農地政策」(野田公夫編『戦時体制期』戦後日本の食料・農業・農村, 第1巻, 農林統計協会, 2003年) III - 第2章138~141頁.
- (67) 以下の引用は, 前掲『制度集成』第10巻, 719~720頁による.
- (68) ここで計画された既墾地150万町の小作地の自作地化は第一次農地改革案の対象面積と同一である. ただし, 第一次農地改革では25年間ではなく5年間に短縮し地方長官の裁定という間接強制譲渡方式を導入した点が異なっている.
- (69) 以下「自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱」に関する引用は, 前掲『制度集成』第10巻810~12頁による.
- (70) この方針は第一次農地改革にも引き継がれる. 第一次農地改革について, 当時の和田農政局長は「從来の自作農を自作農にするというのが原則」であるとしながらも, しかし, 「今

回の自作農創定にはやはり適正規模の農家の創定という考えがあります」と説明している。農地改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』(以下『改革集成』と略記。御茶ノ水書房、1982年) 第1巻、388頁。この方針は第二次農地改革では後景に退くが、その方針転換は農村人口の急増や食糧危機、占領政策の本格化や冷戦構造などの国内外の歴史的制約条件に規定されたものであり単純に經營規模問題の放棄と見ることはできない。

- (71) 戦時末期に地主の性格や類型を区別し、それぞれ異なる政策がとられることについては林宥一「世界大恐慌カラ戦時体制へ」(暉峻衆三編『日本農業100年のあゆみ』有斐閣、1996年、第4章) 189頁を参照。
- (72) 以下の引用は前掲『制度集成』第10巻、818頁による。
- (73) 以下の引用は改正臨時農地等管理令の「事務処理参考」による。同上、620頁。
- (74) 小倉武一、前掲『著作集』第3巻 164頁および同上「解説」56頁。
- (75) 前掲『改革集成』第1巻、41頁。
- (76) 同上、43頁。
- (77) 戦時末期に政策的利用の必要性が高まる部落農業団体とは、「農事実行組合及び部落其他之ニ準ズル区域ヲ地区トシ、其ノ地区内ノ農業者ヲ以テ組織シ隣保共助ノ精神ニ則リ農業ノ改良發達ヲ圖ルヲ目的トスル団体ニシテ地方長官ノ指定スルモノ」(同上、44~45頁)とされ、相互に監視・規制可能な地域小集団が想定されていた。

**The Local Land Commissions Plan and its Developments in the Prewar
Period : on the History of the Preceding Age of The Land Reform**

By
Yusuke FUKUDA

Summary

The success of The Land Reform at the village level in Japan depended mainly on the work of the local land commissions that were established in all villages toward accomplishment the reform. This commission system assured farmer participation in the process of enforcement. But no commissions suddenly emerged at postwar. The original plan for establishment of the local land commissions had proposed in the latter half of the 1930's. In this paper I throw light on the reason why the plan needed and after that a course of practical use of the commission by the government officials concerned. The main results are following: 1 At the time a measure to improve tenancy problem was took in 1920 Japanese government land policy started. This measure was radical, for it took aim at restriction on land ownership and establishment of tenancy right. But meeting opposition of landowner, it was difficult to legislate. While Tenancy Disputes Act of 1924 was enacted and the organization for creating and maintaining peasant proprietors started from 1926, an agricultural tenancy bill was never passed. 2 Agricultural depression of 1930' caused new serious land problems: the tenancy right unsettled by eviction or land ownership carried away from village. Under the same conditions the government officials concerned recognized necessity of setting up the organization that consisted of villagers and voluntary adjusted or resolved disputes. Government officials changed their policy. The focus of legislation had changed from tenancy to agricultural land. 3 In 1937 a bill which hold provisions of the local land commissions was enacted as the Agricultural Land Adjustment Act. According a provision in this Act the local land commissions could be put under the administrative guidance. The government formulated the plan that led the villager's voluntary action into official one. This plan was more strengthened under the agricultural land regulation in the war period, commissions got more firmly fixed in villages. 4 the local land commissions in the postwar took over many works developed under the local land commissions system in the prewar days. It was necessary to alter the class composition of members and strengthen their competence. But the system assured farmer participation in the process of enforcement was consistently maintained. In this context the postwar local land commissions system was more empowered to deal the agricultural problems autonomously.