

# 農地改革期農政担当者の農地委員会構想 — 「農民参加型」改革遂行方式の形成と特質 —

福 田 勇 助

The Design for the Rural Land Committee by the Agricultural Administration Officials in  
the Term of Rural Land Reform  
— Characteristics of "Farmer Participation Type" as a  
Reform Execution System —

By

Yusuke FUKUDA

## 目 次

I はじめに一問題と視角—	1
II 戦時期農地委員会の自治性と行政権の介入	3
1 農政担当者の農地委員会認識	3
2 自創事業第三次施設と農地委員会	7
III 第一次農地改革法の立案と農地委員会	9
IV 第二次農地改革法案の詰め作業と農地委員会の承認	12
V 農地委員会システムと改革実行性の確保	15
1 農地委員会システムの政策効果	16
2 農政担当者の改革実行性確保策会	19
VI 結びにかえて —小括—	25

## I はじめに ―問題と視角―

敗戦直後の農地改革は、実質的にはわずか2年という短期間のうちに流血の惨事を見ることなく比較的平穏無事に、しかも全国約1万1千の市町村においてほぼ計画どおりに実行された。日本の農地改革がなぜ可能であったのかについては、戦前・戦時および戦後にわたる様々な要因が指摘されてきた。戦後だけに絞っても、敗戦による体制転換とその機を捉えた日本側からの第一次改革への着手、占領軍の外圧によるラジカルな第二次改革法の成立、改革実施過程における日本政府の行政努力と農民運動の高揚などが指摘できる。だが、いかに厳格な改革法令が準備され改革実行に向けた政策努力があったとしても、法令の条項を確実に執行する改革推進力が末端農村に存在しなければ改革の実行は不可能だったであろう。筆者はこれまでの農地改革に関する個別事例分析を通して、改革現場となった農村への国や都道府県の介入は意外に少なく、改革事業は農民らの手で秩序だてて遂行され、その中核となったのが農地委員会であったという印象を強くもっている。

もちろん市町村によっては事業処理に当たって階層間あるいは個人間の利害衝突から委員会運営が紛糾し、都道府県農地委員会や行政当局と連携して問題を解決した事例もあり、なかには農地委員会が解散命令を受け、知事の権限代行措置が採られた事例もあった。しかし、そうした事例をもって日本の農地改革の一般的特徴とすることには無理がある。多少の混乱や紛糾が発生し、その問題に関し行政当局が介入することがあったとしても、改革事業の大部分は農民らの手で遂行されたというのが実態に即した見方であろう。もとより、小作地引上げ申請や訴願は知事や都道府県農地委員会の承認・裁定を必要としたが、それらは改革に伴う諸問題の最終的な解決手続きであり農村への権力介入とみることはできない。以上のことは、国家の大事業である農地改革が、農民民が参加する「村レベルでの改革の実施」<sup>(1)</sup>という実態をもっていたことを意味する。ここで参加とは農地委員、書記、部落補助員らの改革事業への直接的参加だけでなく農民団体の改革推進運動、耕作農民の関心と行動、村内各部落内での協力者の改革事業への非公式の間接的参加のほか、地主層の不本意な消極的参加も含む。こうしたさまざまな利害をもった農民民の参加を可能にし保証したのが農地委員会であり、農地委員会を介した農民民の改革への参加は戦前・戦時期の農地立法・行政経験を通して農政担当者が練り上げてきた改革遂行方式であった。

筆者は先に戦前・戦時における農政担当者の農地委員会構想を検討したが、本稿はそれをさらに一歩進めて農地改革期の農地委員会構想を検討しようとする試みである。農地改革法の立案・立法過程における農政担当者らの言説や資料のなかには、時として改革に反対する抵抗勢力への配慮から政治的バイアスを含むものもあれば、逆に本音が示されるものもある。こうした点に留意しつつ以下の手順でこの課題に接近することにしたい。

第1は、戦時期に設置された農地委員会を農政担当者が政策遂行装置としてどの程度利用可能なものと認識していたのかという問題である。戦時期農地委員会の全国的資料は乏しく個別農村の事例分析も極めて少ない。そのため、農地委員会の活動に関しても消極的評価を与える見解<sup>(2)</sup>と一定程度の積極的評価を与える見解<sup>(3)</sup>が並存している。また最近の研究では農地委員会の活動に大きな地域差があったこと、地道な活動が戦時末期の自作農創設事業拡大の背景になったという評価もある<sup>(4)</sup>。筆者もかつて戦時期農地委員会の事例分析において設置当初の停滞期を経たのちの積極的活動段階でも事業種類によって事業実績に相当の格差があることを指摘した<sup>(5)</sup>。本稿ではこれらの研究史の諸論点を踏まえて、農政担当者の農地委員会に対する認識や指導のあり方

を改革期農地委員会の歴史的前提の形成という視角から検討する。

第2は、日本側農政担当者が戦時中の農地統制機関であった農地委員会を農地改革の実行機関として活用しようとした理由を、そこに埋め込まれた政策意図も含めて検討することである。その場合、日本側が立案した第一次改革法の独自の意義を、その限界面も含めて正当に位置づける必要がある。この立案過程には司令部の外圧はなく、当初の農政局原案には日本側の政策意図が比較的明瞭に刻み込まれていた。閣議や議会での法案修正は在村地主の小作地保有限度問題だけでなく農地委員会にも及び、司令部の拒否の一因となるが、そこには第二次改革へと通脈する政策意図が伏在していた。

第3は、農地委員会の活用は、司令部の第一次改革法の拒否により一旦は挫折するが、それが第二次改革法の立案過程でどのような経緯を経て復活するのかを跡づけることである。近年、農地改革に関する降伏以前のアメリカ対日占領政策の研究や占領期のGHQの記録を踏まえた回顧や著書が公刊され、従来の日本側資料に基づく農地改革論の再構成が可能となっている<sup>(6)</sup>。ところが農地委員会に関しては、降伏以前の対日占領政策の検討内容、「降伏後における米国の初期の対日方針」、「初期の基本的指令」、「アチソン・フィアリー文書」、「農地改革に関する覚書」等の中には、末端農村における改革実行機関や実行性確保に関する計画や論及は見当たらない<sup>(7)</sup>。敗戦直後に占領軍が持っていた絶対権力が農地改革の断行に果たした役割に疑問の余地はない。だが、占領軍の権力や外圧を抽象的なし一般的に論じるだけでは不十分であり、改革事業全体のどの部分でどのような外圧的作用を及ぼしたかを具体的に確定する必要がある。農地委員会論もその例外ではない。

第4は、農地委員会は第一次と第二次の改革法の間で組織や権限を異にするとはいえ、ともに改革遂行過程に農村民を参加させる「農地委員会システム」を採用していたという点で「農地改革の型」として一貫性があったという問題に関わっている<sup>(8)</sup>。これは農地改革実施に際して、国家（政府）と農村民はどのような関係にあったのかという問題とも関連している。本稿は、敗戦による体制転換のなかで農業復興が日本経済再建の鍵となり、農地問題の解決が緊急の国家的課題として浮上し、しかもその解決が末端農村の改革実行性の確保を要し、政府だけでは解決しえない局面において利害関係の当事者を直接問題解決に参加させ改革遂行過程を担わせることは事業の完遂にとって極めて有効な方策であり、これを担保したのが「農地委員会システム」であったという仮説に立っている。事実、司令部にあって農地改革を担当した天然資源局（NRS）の担当官は一旦拒否した農地委員会を最終的に承認するだけでなく改革後に改革成功の一因として極めて高く評価する（後述）。このことは体制転換の臨界局面において失敗を許されなかった日本の農地改革が「農民参加型」改革遂行方式によらざるをえなかったという視角からの農地委員会論を必要としていると思われる（本稿では農地改革に関する周知の事実は煩雑を避けるため出所を明示しない場合もあるが、農地委員会に関連する事項についてはできるだけ注記する）。

## Ⅱ 戦時期農地委員会の自治性と行政権の介入

### 1 農政担当者の農地委員会認識

1938年8月施行の農地調整法は、第一次世界大戦以降の小作問題対策の集大成であり、自作農創設維持事業および小作調停制度の拡充、小作人の耕作権の強化、小作争議および農地利用関係

に起因する紛議の解決と未然防止、農地交換分合などを目的としていた。その目的達成は農民自身の「互譲相助ノ精神」による自治的な取組みと、「上から」の行政権の介入という二つの方法を想定していた。この二つの方法は相補的關係にあり、その接点に位置していたのが農地委員会であった。農地委員会という用語が農林省内で使用され始めるのは1936年6月頃からであり、議会の場に初めて登場するのは翌37年の農地法案においてであった<sup>(9)</sup>。それより先、農林官僚や一部の小作官らは小作争議の先進地域で自生的に生まれていた小作委員会や農業委員会、産業組合の土地利用事業や耕地管理組合などがもつ争議防止・解決機能や農地管理機能に着目し、1927年の小作法案では小作料や小作条件の改定を請求しうる小作委員会を盛り込んでいた。1931年の小作法案の最終的流産後も農政担当者らは土地立法研究を継続し、小作問題対策から農地問題対策へと重点をシフトさせていく。この過程で小作委員会等有していた自治性と協調性を政策理念として抽出し、それを官製的行政機関に移植する方向で農地委員会が構想されるに至る。そこには地主・小作関係を、近代民法秩序に基づく個人間の権利・義務関係の規定から農民相互間の属地的な集団秩序ないし地縁的規範によって制限しようとする政策視座の転換が伏在していた。すなわち「小作争議の発生したる場合に於て種々の委員会を設けて自治的に之が解決を図り又争議未然防止の目的を以て委員会を設置せる地方もあり、而して斯の如く農村内の紛議は成可く自治的に村内に於て解決し又村内に於て各種の方策を講じて争議の未然防止を為すことが望ましい」という観点から、「此の趣旨に基づいて…農地委員会を設置せしめることとした」と説明された<sup>(10)</sup>。1937年3月の農地法案流産に対し、ほぼ同一内容の農地調整法が翌38年4月に成立しえた背景には、37年7月の日中戦争勃発という「非常事」が介在していた。この時局下の第73議会において同時に国家総動員法も成立する。農地調整法は最初から戦時農地立法としての性格を色濃くもち、農地委員会も戦時農地統制を担当する国家機関と位置づけられていたのである。

農地委員会は、法施行から約1年後の39年6月末現在には早くも設置数は7,802、全国市町村の約7割に達するという急速な設置普及状況を示す。農政当局は「未設置市町村ニ対シテハ夫々道府県ノ関係職員ノ指導ニ依リ漸次設置セラレ居ルヲ以テ本年12月末迄ニハ其ノ数大体8,562ニ達スル見込」と述べている<sup>(11)</sup>。また1940年6月末現在には設置数は9,349となり、全国市町村数1万1千53の85%に達している。さらに同年12月末には9,551（設置比率87%）、その2年後の1942年10月末には1万74（同93%）、43年10月には1万104（同95%）に達した。戦時末期には農村実態をもつ殆ど全ての市町村に農地委員会は設置完了となるが、このことが敗戦後にそれを改革実行機関として活用することを可能にさせる一つの条件となる。

ここで注意を喚起したいのは農地調整法第15条により「設置スルコトヲ得」とされた農地委員会は、市町村の側に設置するか否かを選択する余地が殆どなかったのではないかという点である。例えば長野県の場合、県当局が「特別ノ事情ナキ限り各市町村ニ農地委員会ヲ設置シ…経済更生ノ徹底ヲ期シ度キ方針」で臨み、市町村の側に設置するか否かを判断する余地を与えることなく半ば強制的に設置を義務づけている<sup>(12)</sup>。また農地委員の階層別構成は一貫して地主および自作の土地所有者が優位であった<sup>(13)</sup>。1940年12月には地主と地主自作で31%、自作35%、自小作と小作で28%であったが、これが42年10月末にはそれぞれ29%、36%、30%となり、さらに43年10月にはそれぞれ28%、37%、31%となる。戦局ノ進展とともに自作、自小作、小作層が微増していることは軽視できないが、地主、地主自作および自作で全体のほぼ3分の2を占め土地所有者の優位性は基本的に変化していない。この階層構成は地主、自作、小作を同数とする第一次改革法の農地委員会と大きく異なっていたわけではないが、小作を半数とする第二次改革法の農地

委員会と対比すれば、その違いは歴然としている。

農政当局は、農地委員が地主や小作人の利益の「一方的ニ偏スル事ナク真ニ農村ノ代表者トシテ相応シキ者」として「努メテ厳正公平ナル国家的見地ニ立脚シ農地ノ諸般ノ事項ヲ処理」することにより<sup>(14)</sup>、階級的な自己利益を主張せず相譲り、協調することにより地主も小作人もともに安心して貸付け、耕作できるような農村の美風を促進しようとした。兵役等の労力不足に際しても、地縁組織による隣保共助の協同的な農地管理を求めた。農地委員会は農村民からなることを原則とし、農村事情によっては例外的に駐在警察官を臨時委員に加えることも差し支えないとされていたが<sup>(15)</sup>、これが後には小作官、府県の係官、農地調整指導員を監視役として常時指導したほか、警察官や特高主任を臨時委員に任命して連絡を強化する体制が採られるようになる<sup>(16)</sup>。一方、市町村の側では内申書の提出に基づき県当局によって承認された正委員（原則 8 人以内で会長は村長）のほか助役、農会および産業組合の役員などの公職・役職者が多く選出された。しかし、これも後に委員改選に際して、「公的地位ニ捉ハルルコトナク農地事情ニ通曉シ農業生産ノ拡充並ニ農家生活ノ安定ヲ図ラントスル国家ノ大方針ニ即スル農家ノ要望ヲ真ニ代表スル者及實際農耕ニ従事シ農業報国ノ精神ニ燃ユル者ニシテ実行力ニ富ム革新的人物」という新たな基準が示される<sup>(17)</sup>。このように農地委員会は、一方で「農村ノ実情ニ精曉セル者」の集まりであるとともに他方では「国ノ事務ヲ掌ル機関」とされ、農地に関する事項を処理する「権能」と「責務」を併せ持つものと位置づけられた<sup>(18)</sup>。

こうした時局下の変化を数少ない個別事例で見ると、長野県埴科郡五加村では農地委員会設置当初は、県経済部の設置基準の通課に応じて助役、納会長、産業組合長、村議など行政村レベルの役職者が委員の中心となっていたが、41 年 1 月の選出基準の変更に関する通課後は、農事実行組合や養蚕実行組合の役員など部落内のより耕作者の性格の強い自作中農層を中心とする構成に変化している<sup>(19)</sup>。また同じ長野県下高井郡延徳村では設置当初は助役、村議、産業組合や農会の役員で村を代表する地主層を中心とし、これに自作、自小作が加わるという構成であった。その経営規模は自作層で 7 反以上、自小作層で 8 反以上という中農上層であり、この傾向は戦時末期まで続く。43 年 6 月以降、初めて小作 2 人が委員に加わるが、地主層も増加し、さらに駐在警察官も臨時委員に加わっている。地主層が委員を独占していたわけではなく、比重が小さいとはいえ小作層も加わり村内各層が糾合する構成となり農地統制・管理を村全体として取組む体制が整備されていた。

農地委員会の実際の活動については、「自作農維持、小作関係ノ調整、農地ノ交換分合、小作料統制令、臨時農地等管理令及臨時農地価格統制令ノ運用等ニ関スル事項ヲ処理シ農村ニ於ル農地関係ノ調整ニ資スル所極メテ多」<sup>(20)</sup>く、戦時農地統制全般に関与することとされた。これらのうちで農地委員会の活動が比較的活発であったのは小作地減収調査、自創事業（第 6 条）、小作関係および農地利用関係の斡旋などであったが、村によってはこれら以外の事業にも積極的に取り組む事例もあったであろう。農地委員会の活動には、道府県別だけでなく同一府県内の市町村別でも相当の地域差があった。上述の五加村では自創事業がほとんど進まないのに対し、延徳村では戦時末期に一定の成果を挙げている（後述）。また小作料適正化事業ではともに実施に踏み切っているが、その面積には大きな違いがあったし、さらに農地交換分合では延徳村が自作地の一部と全小作地を対象としたのに対し、五加村では全小作地を対象としてはいない。最も多く取組まれた小作地減収調査についても、争議未然防止の必要性が高まる不作時の小作料額決定の場合以外に、平年作に対しても毎年実施する事例があった。1940 年以降の延徳村が其の事例である。

農地委員会の活動は委員会の各事業への関与率によって捉えることができるが、しかし、表面に現れた関与率だけで評価することは適切ではない。その理由の一つは農地委員会の活動には行政権の強力な介入を伴うものがあり、事実上、道府県行政の関与と見た方が適切な場合があったこと、いま一つは農地委員会単独というよりも村全体の関与と見た方が適切な場合があったことである。後者の場合、農地委員会が関与しない小作料適正化を生み出すこともあった。例えば、1940年6月末現在の調査によれば、農地委員会の活動によって小作料を決定したのは全国で55村であったが、その前年の39年度に小作料適正化を実施した市町村数は577であり、翌40年度は729であった<sup>(21)</sup>。調査の時期と期間が同じでないため正確に捉えることはできないが、小作料適正化事業のうち農地委員会が関与する場合が極めて少数であったことが確認できる。前述した延徳村では県当局の強圧的指導（事実上の命令）に促迫され、2度にわたる県係官の臨席のもとで村議、農会・産業組合役員を加えた6回におよぶ会議の末に漸く農地委員会は小作料適正化事業に踏み切っている。こうした事実は農地統制の実績と農地委員会の活動を一義的に結び付けて理解できないこと、また農地委員会は県行政に促迫されつつ、しかも単独行動をとることなく村内の諸機関・団体と連携して、いわば村全体として事業に取り組む場合があったことを示す。こうした活動のあり方は総力戦下の農村統合の進展の産物であるが、この点は戦後の農地改革の実施に際して、改革実行機関となる農地委員会と村内諸機関・団体を制度的および現実的にどのような関係にするのかという問題として浮上してくる。

農地委員会の小作争議の解決および未然防止機能はどのように認識されていたか<sup>(22)</sup>。全国の争議件数は1936年をピークに戦時期に入ると減少に転じるものの、太平洋戦争期にも争議が消滅しないなか、争議内容については「事変前ト著シキ差異ナシ」とし、「依然トシテ地主側ヨリスル小作地引上ニ因ル争議ガ最モ多」という現状認識が示される。しかし一方で、「小作人側ヨリ小作料高率又ハ収支不償ヲ理由トシテ小作地ヲ返還シ争議化スルモノ」や「小作人ノ小作地買受ケ要求事件ノ増加」という新たな事態にも着目している。これらの争議解決状況については「大部分ハ小作調停ニ於テ、或ハ直接交渉ニ於テ当事者ノ互譲妥協ニ依リ解決シツツアリ…殊ニ農地委員会ノ設置以来争議発生ノ初期ニ於テ解決ニ当リツツアリ」と、小作側主導の争議や小作人の経済的、社会的地位の上昇という農村秩序の新たな変化に対する、農地委員会の一定の争議解決機能を評価している。

自創事業は農地委員会が取組んだ諸事業のうちで必ずしも低調なものではなかったが、計画の達成度という面から見れば全く不十分であった。自創事業の実績は年度により変動しているが、1934年度から1万6千町歩台となり37年の若干の落ち込みを是年で38年度には1万7千町歩台に上昇するが、その後はむしろ低調となる<sup>(23)</sup>。その要因の一つは戦時インフレの影響であり、農林省は「近時『インフレーション』防止ノ為県債抑制ノ方針ノ採用セラルニ至リタル為本事業ノ遂行上多大ノ支障ヲ来セル府県モアリ…減少ノ傾向ヲ示セリ」<sup>(24)</sup>と見ていた。この傾向は太平洋戦争期にも続き、農政担当者の評価も「ソノ計画ノ半ニ達セザル状態ナリ」<sup>(25)</sup>と低いものであった。農林省は1943年4月に皇国農村建設促進方策の一環として自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱を策定し自創事業第三次施設に着手する。この施設は事業開始があまりにも戦時末期であることも相まって、その意義が過小評価されていると思われる<sup>(26)</sup>。しかし、筆者はこの戦時末期に企図される政策努力のなかに第一次農地改革に連なる行政手法が生み出されていくことに注目したい。以下、節を改めて検討する。

## 2 自創事業第三次施設と農地委員会

自創事業第三次施設は、25年間に既墾地の小作地150万町歩（全小作地の約6割）の自作地化（初年度は3万町歩、翌年度以降は6万町歩）および未墾地の自作地開発50万町歩を計画した。この計画は第一次、第二次施設とは「雲泥の差がある」<sup>(27)</sup> 一方、そのまま第一次改革に継承される。1944年度の実績は創設面積が4万3,000町歩を超え、年度計画面積に対する割合も72%に達し、「空前の活動拡大がみられた」という評価もある<sup>(28)</sup>。

第三次施設の特徴は、従来の農地委員会による斡旋だけでなく道府県行政の役割を拡大したことである。これについて農政担当者は「計画ノ樹立ナリ指導ナリト云フモノハ府県ノ行政トシテヤリマシテ、ソノ計画ニ即シタル資金融通ト云フモノハ現在ノ金融機関ニ担当ヲシテ貰フコトガ最モ時宜ニ適シタ行方デアロウ」<sup>(29)</sup> という方針を示した。この背景には、現状では「全体ノ計画ヲ纏メ、ソレヲ以テ農地委員会ニカケ仕事ヲ進メルト云フ非常ニ煩雜…ソノタメ時期ヲ失ツタリシテウマク仕事ガ伸ビナイト云フ弊害」に対する認識があった<sup>(30)</sup>。その意味で、新たな方針は、煩雑な資金融通手続きの簡素化という形をとっているが、実際には「下から」計画を積み上げていく方法から道府県が「上から」自創計画を樹立し、市町村に資金を割当て満額消化させることで、事業拡大を図る方法に転換しようとするものである。しかも自創事業の重点は「創設維持」から「創設」に移っていった<sup>(31)</sup>。

もとより、この方針転換は農地委員会の斡旋を否定するものではないが、府県行政と農地委員会の関係を変化させる契機を孕んでいた。すなわち「改定後ニオキマシテハ…一般的ナ方針デアルトカ其ノ他ノ重要ナ事項ハ勿論農地委員会ヲ経ルコトガ必要デアルト考ヘマスガ個々ノ貸付ノ決定ヲスルコトヲ農地委員会ニ一々図ル様ナコトヲセズ」<sup>(32)</sup> に行っていく旨が説明された。ここには戦時末期の農地政策を農地統制・管理一般と自創事業の二つに大別し、前者については農地委員会の役割を認めているが、後者については道府県行政の主導のもとで事業を加速化しようとする意図が読み取れる。しかも、この両者は事業計画の拡大に伴って相互に密接な関連をもつことにより、行政機構の拡充とともに農地委員会にも農地管理機能や調査事務能力の向上を要求した。

行政機構の拡充としては、本省に書記官と事務官を各1人、農務官4人、技師2人、属4人、技手4人を増員し、地方庁においても事務官または技師47人、属及び技手141人の増員が計画された<sup>(33)</sup>。また農地行政機構についても中央に自作農創設委員会の設置が構想された。これは農林大臣を会長とし委員は関係機関首脳者が入り学識経験者を加えた30人で構成され「自作農創設事業ニ関スル実施計画、資金ノ分配、土地価格其ノ他ノ事業実施上重要ナル事項ニ付調査審議」するもので、連携的活動に乏しい道府県と市町村の農地委員会の上に全国段階の機関を置き系統的活動を促進しようとしたもので、農地改革期の中央農地委員会に酷似している。これらはいずれも「事業計画ノ樹立実行上ノ指導監督ノ万全ヲ期ス」ための行政機構の拡充計画であった。元来、自創事業の拡大は行政機構拡充と人員増加を必要としていたものであり、この段階での当該施設は、戦後の農地改革においては、より一層拡大された規模で取組まれることになる。

一方、農地委員会の農地管理機能は1944年の臨時農地等管理令の改正において所有権、賃借権、永小作権等の耕作目的の権利移動にまで拡大された。それは戦時末期の労力不足から農地荒廃化が進み、耕作業務の不適切な権利者に対し農地委員会が耕作に関して勧告できるものであり、さらに「農地ノ有効利用上遺憾ナキヲ期ス」ように、「地方長官ノ適当ト認ムル者ヲシテ耕作セシムル為耕作其ノ他賃貸其ノ他適当ナル措置ヲ命ジル」（第8条第2項）というものであった<sup>(34)</sup>。た

だし、この場合の地方長官の命令は、あくまで地元の農地・農家事情に精通する農地委員会に地方長官の権力的裏づけを与えて強制力を発揮させるものであった。この権利移動統制は1941年の臨時農地等管理令に淵源をもち、農地有効利用に向けた農地管理とは「消極的ニ農地ノ使用方法ヲ制限スルノミナラズ積極的ニ耕作ヲ調整シ不耕作ノ放置セル農地等ノ耕作ヲ命ズル等ヲ為シ得ル」<sup>(35)</sup> というもので、その際、統制上の留意点として「本令ニ於テハ我国ノ農地等ヲ全体トシテ管理スルコトトセリ蓋シ我国ノ如ク散地農業ヲ一般的トスル場合ニ於テハ一農業経営ヲ採テ之ヲ管理スル如キハ到底為シ得ザル所ナルヲ以テナリ」と、個別経営を超えた地縁集団による地域的な農地管理を求めていた。つまり農地の使用収益処分への権利への関与は部落や農事実行組合などの属地的集団による農地管理と連携した農地委員会の活動のあり方を要求した。改正臨時農地等管理令により耕作可能な全農地が権利移動統制の対象となったことは、農村の自治的な農地管理をますます要求し、農地委員会が自村の全農地の管理機関となることで自創事業の強化にも資するものであった。実際、実現しなかったとはいえ、この改正に際して、農政担当者は地主への報奨金（奨励金）と引き換えに土地譲渡の裁定による土地所有権の強制移転を構想する<sup>(36)</sup>。この政策基調は、戦時期最後の政策努力となる1945年7月の農業生産緊急措置令（案）において一層明確となり、部落農業団体による農地管理構想として現れる。それは個別農家の耕作能力の確定と耕作の義務づけ、耕作面積の配分調整のための耕作権の譲渡、譲受、交換、賃貸その他についての勧告・斡旋、農地集団化に向けた耕作権の交換分合の斡旋、農地賃貸契約に際しての相手方への指図などであった。食糧増産政策と結合したこの計画は小作料金納化の企図も含み、立案に当たった東畑四郎によれば「大体第一次農地改革案に非常に似ておるもの」<sup>(37)</sup> であった。

これと関連して、農地委員会に求められたもう一つの役割は、「農地ノ生産力調査、農地評価、資金借入者ノ状況其ノ他重要ナル事項ニ付調査審議」することにあつた<sup>(38)</sup>。とくに創設自作農の適正経営規模や農地価格の調査が重視され、道府県および市町村で「農家ノ農地面積ノ最高標準ノ決定、その他の…重要ナル事項ニ関シテハ農地委員会ノ調査、審議ヲ経ルコト」とされた<sup>(39)</sup>。総力戦下で農業生産力増強が国家の逼迫した課題となるなかで食糧生産の現場における経営合理化は推進されねばならず、その推進者として農地委員会も動員されたのである。重ねて、1943年8月の農地調整法施行令一部改正により農地委員会の活動とともに農業会等の団体の活動も促し、たびたび「官民一体トナリテ本事業ノ目的達成ヲ期スル」ことも通謀されている<sup>(40)</sup>。つまり行政主導による自創事業の強化とは、農地委員会や農業会などの自主的活動を含む「官民一体」の運動となることが企図されていた。こうして行政主導性は強化されるが、それは一方的、強権的に「官」が「民」を統制するというよりも、むしろ、地元の農地委員会などの自主的活動を促進することで、行政主導性が発揮されるという、統制と自主性が相互補強関係にある両義性をもったものであった。もっともこうした政府の意図が、農村でどの程度実質的に浸透しえたかは別問題である。しかし次の事例は、一定の浸透があったことを充分窺わせる。

長野県ではこの市町村別の自創資金の割り当てを1944年度から実施しているが、前述の延徳村では自創事業への取り組みが消極的であり同年12月末においてまだ50.9%しか資金を消化していなかった。同村は県当局から「年度割当ノ達成ヲ期セラレ度」旨の通謀を重ねて受けている。その後割当消化は急速に進捗し、結局、当初目標を超える実績を達成する。この県経済部からの通謀は、当該市町村の自創資金消化率だけが手書きされ、県下市町村に同一内容が通謀されたと推察されるが、延徳村の事例が示すように県当局主導の自創計画樹立と自創資金割り当て、資金満額消化の義務づけがいかに自創事業の進捗率を高めたかが理解されよう。



もとより、その計画および実績は戦後の農地改革とは比較にならない。しかし、その実績は第一次、第二次施設とは明らかに一線を画している。農政担当者も敗戦後に自創事業第三次施設の実績を引き合いに出して第一次農地改革がその延長線上にあるとし（後述）、さらに自創政策が小作争議対策から適正経営農家育成という経営対策に転換した第三次施設を「その意義と意図において農地政策の正しい方向を志向」したものと評価する<sup>(41)</sup>。このような戦時末期に出現していた国一道府県による強力な権力介入と従来からの農地委員会の自治的活動という二つの手法のうち、そのいずれを採用するかは（両者の複合も含めて）、農地改革法立案に際して農政担当者が腐心する問題となる。

### Ⅲ 第一次農地改革法の立案と農地委員会

敗戦を契機に軍部と既成政治勢力が後退し、官僚の位置が相対的に浮上するという特殊戦後の状況のなかで、占領軍が民主化政策をとるであろうという情報が漏れ聞こえてくると、体制転換の機を捉えた思い切った改革への取り組みがまず日本側から始動する。幣原内閣の農相、松村謙三は1945年10月9日の談話のなかで早くも「出来るだけ自作農を創設する」<sup>(42)</sup>という意志を表明し、事務当局に法律の立案を指示した。立案作業は戦前来、豊富な立法・行政経験をもつ農林省農政局で極秘に進められ、10月13日付と16日付の二つの原案が作成される。13日の「農地制度改革ニ関スル件」は、①小作料定額金納化を中心とする小作制度の適正化、②農地委員会の活用、③自作農の徹底的創設を3つの柱とし、つづく16日の「自作農創設を中心とする農地制度改革に関する件」で、これを①自作農の徹底的創設、②小作制度の改革、③農地委員会の改組という順に変更している<sup>(43)</sup>。両案の性格は基本的に同じであるが、前者が小作制度の改革に、後者が自作農創設の徹底化に重点を置くという違いがあった。

13日付原案における農地委員会の組織や権限については、戦時中は会長、委員、臨時委員が地方長官による選任・解任であったため「自主的活動ニ遺憾ナル点少ナカラズヲ以テ改組スルト共ニ広汎ナル権限ヲ与ヘ農地問題ノ自主的解決ニ当タラシムル」と変更の主旨が示された。農地委員は名誉職とされ、その人数は地主・自作から10人、自小作・小作から10人の合計20人で、土地所有者と耕作者を同数とする2階層構成となった。これは地主、自作、小作の各委員を5人とする第一次改革法の政府案よりも、むしろ第二次改革法に近い構成である。また「委員ノ決議ニヨリ事務者ヲ選任スルコトヲ得」とあり、書記が第二次改革で必置とされるのと異なり戦時期と同様に任意とされた。会長は委員の互選となり、市町村長が会長となる戦時期の原則から大きく変化した。農地委員会の権能については①既存小作契約の適正化、②新小作契約の内容の決定、③小作争議の防止および調停の斡旋、④農地交換分合の斡旋、⑤自作農創設の斡旋、⑥農地の潰廃および移動の統制の6項目を掲げ、このうち小作条件の改善に関しては「小作料定額金納化ヲ中心トシ市町村農地委員会ノ自主的活動ニ依リ小作制度ノ適正化ヲ図ル」ことになった。また自作農創設については、自創事業第三次施設が「着々、其ノ成果ヲ挙ゲツツアル」と戦時末期からの連続性を指摘する一方、事業の急拡大を意図し「強力ナル措置ニ依リ健全ナル自作農ヲ急速且広範ニ創設」するとし、さらに「小作地譲渡ノ勸奨ヲ承諾セザル地主ニ対シテハ地方長官ハ市町村農地委員会ノ申請ニヨリ小作地ノ譲渡ノ命令ヲ為スコトヲ得」としていた。

つづく16日付原案については変化した点だけをあげると、自作農創設では「急速且広汎ニ創設

スル」とし、戦時末期の第3次施設とは異なり創設計画は「市町村農地委員会ニ於テ自主的ニ樹立スル」ことになる。そのうえで地方長官の命令に先立ち、農地委員会は「一定ノ期限内」という小作地譲渡期限を設けるとともに、申込みを承諾せざる地主に対しては農地委員会の申請による地方長官の譲渡命令を規定している。また抽象的表現ながら、創設自作農の転落防止策として「農業経営ニ伴フ諸般ノ指導施設ヲ充実スル」ことが考慮された。もっともこれは第一次改革法には盛り込まれず、GHQの「覚書」により指令を受けることになるが、それが当初の原案に含まれていたことは注目されてよい。小作制度の改革および農地委員会の改組は13日付原案からほとんど変化していない。農地委員会の権能については先の6項目に「農地価格の評定」が新たに追加された。

以上の検討ののち、農林省は1945年11月11日にこの原案の説明を司令部向けに行っている<sup>(44)</sup>。ここではまず中小・零細地主の多さや現物小作料の高率性など日本の農地問題の特殊性が説明され、「土地所有者カラノ土地ノ解放及小作料ノ金納化ヲ行」い、また「今後農地ニ関シテハ相当ノ問題ガ起ルト思フガ、出来ル丈関係者ノ自主的活動ニ依テ解決ヲ図」ること、その際「現在市町村ニアル農地委員会ヲ民主化シテ自作農創設トカ小作条件ノ適正化トカ或ハ耕地ノ交換分合ノ斡旋ヲ担当サセタイ」といった意向が示された。しかしそのなかに「自作地ニスル為強制譲渡ノ途ヲ拓ク」という文言については、この「強制譲渡の途」と農地委員会の関係が不鮮明であり、間接強制譲渡方式が理解されず司令部側が政府買収と誤解する一因となる<sup>(45)</sup>。この点は後に問題化するが、この時点では司令部はまだ「ノー オブジェクション」とか「何か君の方で困る点があったら手助けをしよう」と好意的な姿勢をみせていた<sup>(46)</sup>。最近の研究では、この時期にはまだ司令部側のスタッフが整っておらず、農地改革は十分調査してから取り組む予定であり、むしろ司令部は食糧問題のほうが緊急性が高いと認識していたことが明らかにされている<sup>(47)</sup>。

農政局原案から約1ヶ月後の農林省原案では若干の変化が見られた。同年11月15日に農林省から出された閣議請議案「農地制度改革ニ関スル件」では<sup>(48)</sup>、自作農創設の強化について、新たに「農地ノ所有ハ原則トシテ所有者ノ耕作能力ヲ超ヘザル方針」をもって「市町村農業会ヲシテ小作地ヲ一括買取ラシメ…此ノ農地ノ再配分ヲ図ル」ことが示され、ここに初めて農業会が農地買入れ機関として登場している。土地譲渡方法については「強制シ得ル方途ヲ講ズル」としたが、その具体的内容は明示されていない。小作料の金納化については「小作料ヲ金納化シ市町村農地委員会ノ自主的活動ニ依リ小作料適正化ヲ図」るとしている。さらに「市町村農地委員会ノ刷新」ではもっぱら農地委員会の構成を問題とし、農政局原案と同様に地主と耕作者の「両者ノ立場ヲ正当ニ代表スル」2階層構成が示された。しかし翌12月の第89議会提出の政府案では、地主、自作、小作の3階層各5人の合計15人となり、さらに一部修正のうえ可決・成立する第一次改革法では「徳望経験アル者」3人を加えた18人となる。立案過程ではなく立法過程で農地委員会の構成が土地所有者優位に後退するのである。

この閣議請議案は地主保有限度を明示しておらず、小作地をどこまで自作地化するかをめぐって閣議は紛糾した。農林省は翌16日に不在地主の全小作地と在村地主（隣接市町村居住地主を含む）の保有小作地3町歩（内地平均）を超える小作地解放案を示すが、これが3度目の閣議（11月22日）で5町歩に引上げられることは周知の事実である。しかし、もともと農政局内部では在村地主の小作地保有限度について、「僕等の方では、一町、一町五段、三町、それから五町という四つの案を作ったのです、松村さんに言われて」<sup>(49)</sup>という経緯があり、第二次改革に匹敵するラジカルな案も視野に入っていた。改革実施期間は松村が「私としては二年位の間にやってしまう」

<sup>(50)</sup> と、あとからみれば第二次改革と同じ期間が考えられていたことになるが、16日の提出案は5年間であった。また同案では自作農創設の方法について、買取機関は市町村農業会という原則に加えて、「市町村農業会、市町村農地委員会等ガ農地ノ譲渡ヲ申込ミ地主ガ之ヲ拒絶シタルトキハ地方長官ニ於テ之ヲ強制シ得ル途ヲ講ズル」<sup>(51)</sup> ことが示された。その後、第89議会では計画面積150万町歩のうち約100万町歩を地主・小作間の直接売買交渉、協議不調の場合に地方長官の譲渡裁定という間接強制譲渡とし、残りの約50万町歩は農業会等の買入れ申し入れに地主が応じるという方式が明らかにされる。

ところが、厳密に言えば、第一次改革法は法文上では農地買取り機関は農地委員会や農業会のほか市町村、産業組合、農事実行組合、養蚕実行組合も含まれている（法第3条第1項）。これは、それらの団体により担われてきた戦時期農地統制の延長線上に位置づけることも可能であるが、他方では、諸機関・団体の協力をつうじて村全体の取組み体制を促進するという含意も読み取れる。後者については、「できるだけ国はただ大きな援助をして実際は自主的な機関をしてやらしめることが適当」<sup>(52)</sup> とする農政担当者の意図との関連でとらえる必要がある。彼らには、「当初は市町村農業会などの申請によって県知事が地主に譲渡命令を発することを考えたが、地主がそれに従わないと罰則を課せられることとなり、いかにも権力的に見える」<sup>(53)</sup> という理由で、権力的な介入を回避するという当時の政治情勢に対する配慮があった。この経緯から見れば、農政担当者は極秘で検討してきた案のうち比較的微温的な土地譲渡方式を閣議に提出したということになる。在村地主の小作地保有限度と同様に土地移譲方式についても農政局内の検討では相当ラジカルな計画も選択肢に入っていたが、それが閣議決定や立法過程で後退していった。だが「自主的な機関をしてやらしめる」とは、一見して権力介入の回避のようであっても、そこには農村民の自主性ないし自治性を農地改革という国家事業に統合しようとする農政担当者独自の課題が伏在している。この点は改革実行性の確保問題として後に浮上してくる。

ところで第一次改革法立案時の農政担当者の農地委員会に対する認識はどのようなものであったか。大きな権限を持つことになった農地委員会に対する不信の念は議会や農地審議会でもたびたび出された。例えば東畑精一は「大概ノ事ハ農地委員会デヤル、農地委員会ガサウ云フコトガ出来ルダケノカヲ持ツテ居ルカドウカ、…今マデ農地委員会ハドウ云フ活動ヲシテ居リマシタカ」と質疑し、田辺勝正は次のように応えた。「農地委員会ハ九割五分位アリマス、此ノ中デ…活動シテ居ラヌモノモアリマス。活動シテ居ル所ハ特ニ自作農ガ進捗シテ居リマス、…特ニ小作料ノ適正化ヲ要スル所ト要セナイ所ガアリマス、要スル所ダケニ付テ見マスト、半分位マデ行ツテ居ルト云フ所ハ大体農地委員会ガ非常ニ活動シテ居ル、始メハ余リ活動サレナカツタノガ多イノデアリマスガ、最近ハ範囲モ広ク活動モ真剣ニナツテ居リマス」<sup>(54)</sup>。この説明は戦時末期の認識とそれほど変化していない。農地委員会の活動が徐々に真剣になっていること、その活動が自創事業の進捗と小作料の適正化に寄与していることは認めているが、他方では活発な活動をしている農地委員会は「せいぜい総数の二割、約二千にすぎぬ」と見ていた<sup>(55)</sup>。この数字が事実であるとすれば、農地改革実行のためには戦時期農地委員会の活動をそのまま継承するだけでは不十分であり、従来の活動をより活発化させる必要がある。一部地域に限られた活発な農地委員会を全国的に拡大・普遍化させなければならなかった。しかし、それは無謀な計画ではなく、農政担当者の一人は「われわれは市町村農地委員会を強力に指導して、ダミーが起らないようにする自信があった」と述べている<sup>(56)</sup>。この自信はおそらく戦時農地統制の行政経験に裏づけをもつものであり、農政担当者は農地委員会を改革実行機関とすることに何の躊躇もなかったのである。

だが農政担当者が農地委員会の活用を企図した理由はこれだけではなかった。第一次改革法はその附則で小作料統制令、臨時農地価格統制令、臨時農地等管理令を廃止としながらも、これら3勅令に基づく許可、認可およびその申請は「本法ノ相当規定ニ基キテ為シタルモノト看做」し、その罰則規定も「効力ヲ有ス」としていた<sup>(57)</sup>。農地の権利移動や転用が自由である状態では買収・売渡計画を立てることはできず、農地価格が変動する状態では買収対価を決定することもできない。また食糧生産に支障をきたすことのない適切な農地管理も必要とされた。つまり農地統制・管理の継続は農地改革の遂行にとって必要不可欠の前提であり、この意味で戦時農地統制・管理を担ってきた農地委員会を農地改革の実行機関とすることは農政担当者らにとって唐突なものではなく、むしろ当然の選択であった。だがそれは司令部に容易に受け入れられるものではなかった。

#### IV 第二次農地改革法案の詰め作業と農地委員会の承認

1946年に入るとNRSの本格的な介入が始まり、日本側もこれに対応した動きを示す。まず3月15日の日本政府の回答「農地改革計画」は、「覚書」に応じて適正利率の短期・長期信用の普及、農業技術指導農場の設置、農村協同組合運動の奨励等の新構想を示したが、土地委議計画については、小作地保有限度引下げや隣接市町村居住地主の不在地主扱いなどの配慮はあるものの、政府買収を規定しない第一次改革法を基本的に継承していた。農林省はその後も「農地改革促進に関する措置案」(3月19日)で地主が譲渡に応じない場合には主務大臣や知事が職権をもって譲渡裁定を命じるという代替案を提出するが、司令部には受け入れられなかった。こうして3月実施予定の農地委員選挙が2度の延期後、4月12日に中止になると改革案作成のイニシアチブは司令部側に移っていく。

第一次改革法における政府と農地委員会の関係をNRSはどのように見ていたのか。ギルマーチンは「本計画ニ於テハ政府ハ第一線ニ立ツコトヲセズ地主ノ利益ニ多分ニ支配セラルル地方機関小委員会ニ対シ大幅ノ権限ヲ与ヘテ居ル」<sup>(58)</sup>と批判した。この批判は、①政府が土地譲渡に直接関与しない、②地方農地委員会に大きな権限を与え、改革の遂行を任せている、③農地委員会が地主的利益に支配されているという3点を含んでいる。③は委員会構成の変更による対応が可能である。しかし①と②は、農地改革の実行方式に関わる問題であり、NRSは農地委員会の活用を政府が直接改革に関与しないことと同義と受け取った。ラデジンスキーも「総ユル場合ニ於テ政府ハ介入シ土地ヲ買取ルベキ」<sup>(59)</sup>と主張したが、そこには、地主と小作人の直接交渉を含む煩雑な土地委議手続きを放任しては、改革が確実に実効される見込みがないという認識があった。法的強制力のない農業会の土地買入れ申込みは論外であった。

ところが日本側農政担当者は「政府自身が農地を買って売るなんてことは、ぜんぜん考えなかったし考えたって、実行は不可能」<sup>(60)</sup>と判断していた。土地売買を政府が直接行うことは、「それだけの行政能力もないし人手もない」<sup>(61)</sup>というのが実情であり、農地行政機構の事務的限界を超えるとの理由で「政府で買い上げることは、われわれは反対」<sup>(62)</sup>というのが日本側の立場であった。

また、だからこそ農地委員会設置が必要とされた。しかし農地委員会の活用を拒否された農政担当者は、他の新行政機関設立の可能性を検討することになった。だが、その結論は、新行政機

開設立ではなく、農地委員会の活用は不可欠というものであった。理由は3点あった<sup>(63)</sup>。①国家買収には広範な地方行政機関設置が必須であるが、そのための時間的余裕がない。②膨大な数にのぼる零細小作地所有権の買上げ・売却は極めて煩雑な手続きを要し、新設行政機関ではかえって円滑を欠く。③小作人が買取るまでの期間、農地を国が一時的に管理するのは極めて困難である。これらのうち①は比較的単純な時間の問題であるが、②については、円滑な事務処理のためには、すでに農村に定着し農地調整機能を果たしている農地委員会の活用が現実的であるという認識が伏在していた。また③には、言外に農地管理は属地的集団である農民自身が行うしかないという含みがあった。いずれにしても、末端農村自体がもつ自治的な問題処理・調整能力や農地管理機能なくして改革の実行は不可能というのが日本側農政担当者の認識であった。

3月15日の日本政府の回答に不満であったNRSは民間情報教育局(CIE)、経済科学局(ESS)、民政局(GS)などと協議し新たな改革案の骨格を固める作業に入り、4月10日案と26日案の2つを作成している。とくに後者はNRS単独の素案ではなく、対日理事会開催を前にして、司令部内各部局の討議を経て方針を定め参謀部に提出したもので「GHQ原案」とも呼ばれている<sup>(64)</sup>。その主要内容は次のようであった。①在村地主の小作地保有限度は内地平均3町歩(北海道は12町歩)とし自作地は買収しない。土地所有状態は1946年1月1日の事実で決定する。②保有限度以上の土地は政府が買収し、小作人に売渡す。③農地改革実施のため中央、都道府県、市町村に農地委員会を置く。市町村農地委員会は土地所有者と小作人が同数で構成する。④市町村農地委員会の土地譲渡計画が承認されれば、それが土地所有権移転の法的基礎となる。⑤政府提案の農地価格に報償金を加えた額を農地買収価格として承認する(これ以外に小作契約の文書化や最高小作料の法定もあった)。この案は農地委員会に関して、農政局原案や修正前の農林省案に極めて近い内容を含んでいる。政府買収は日本側の案とは決定的に異なるが、NRSが一度は拒否した農地委員会の設置や活用を認めたことは、そこに何らかの方針転換があったことを示唆する。実際、以下で見るように改革案の重要事項の決定には、日本側からの申入れが介在することがたびたびあった。しかしながら、農地委員会の承認はまだ司令部の最終決定とはなっていない。

1946年の5月から6月にかけて対日理事会で農地改革が議題に上ると、改革案の詰め作業は新たな段階に入る。先の「GHQ原案」をもとに司令部の案は一応固まっていたが、5月29日の第5回対日理事会で在村地主の保有限度3町歩を提案していた英連邦代表マクMahon・ボールが、6月12日の第6回理事会で1町歩案を提案すると、改革案の内容は一挙に急進化する。この間の経緯については、ボールの政治顧問、エリック・ワードが地主保有地2—3町歩程度とした英連邦の計画を見ないまま、NRS担当官と会ったのちに1町歩案をボールに進言したことが明らかになっている<sup>(65)</sup>。この過程でワードが、農政局が極秘に検討した案や資料に接した可能性は十分ありうる<sup>(66)</sup>。ボールの英連邦案では、土地移譲計画を管理するため、中央に農地収用委員会(委員長は農林大臣)、県と地方には地主・小作人の利益を平等に代表する農地委員会を設け、地方農地委員会が農地収用委員会の最終的承認を得て各地方の移譲農地を決定し、小作人からの申込みを受けることになっていた。同提案には、地方農地委員会を経て政府が土地を購入することも含まれていたが、それは地主と小作人の直接交渉をなくすことであった<sup>(67)</sup>。なおボールはこの日の理事会で改革実施期間を3年に短縮することも提案するが、それは、17日の第7回理事会(農地改革を審議する特別会)における2年まで短縮という中国代表提案に取って代われ、これが最終案に盛り込まれることになる。その後、ボール提案に対し、マッカーサーは「きわめて建設

的で価値のあるものだと思う、すぐにもそれらの提言を取り入れて指令を出すつもりだ」<sup>(68)</sup>と述べたという。司令部の最終案はマッカーサー臨席の会議で確定し、6月28日に和田農相に伝えられる。これは事実上の指令であったが、そこに至るにはもう一つの折衝が介在していた。

対日理事会の成り行きを見守っていた農政担当者は、司令部が英連邦案をもとに改革案を固めつつあることを知らされると、英連邦案は日本農村の実態になじまない点があり、かえって改革を阻害するおそれがあると判断し、山添農政局長の名で修正を申入れる<sup>(69)</sup>。この申入には、「土地の買入及売渡は政府が行ふものなるも、其の実施については原則として市町村農地委員会に於て買入の決定其の他の事項の処理をなさしめるのが实际的」という見解が示された。ただし「異議の裁定又は特に困難なる場合の処理には、府県又は中央の委員会が処理すること」や「土地改革に関する業務の各委員会に対する配分は融通性のある様にせられたい」と、各級の農地委員会の弾力的運用についての申入れも行われている。司令部は英連邦案を基礎に、この申入れも踏まえて最終案を確定するが、確定案では、申入れの一部は否認された。承認事項のなかには小作地保有限度1町歩、自作地保有限度3町歩は地方別に弾力性をもたせる、小作人の買受面積を1町歩に限定しない、報償金支出の範囲を中小地主に限る、遡及の期日を1945年11月23日にするなどの重要事項のほか、政府による直接強制譲渡でありながら農地委員会が改革実務を担当することもあった。こうして農地委員会の活用が、農政担当者の申入れが承認されるという形で最終的に確定し、7月26日の閣議決定を経て、10月11日に第90議会で第二次農地改革法が成立する。

このように農政担当者は司令部（実際にはNRS）と水面下の折衝を重ねていった。その主導権は司令部側にあったが、それは日本側の意見を排除するものとは限らず、むしろ取り入れることすらあった。この折衝過程について東畑四郎は「最初われわれが却ってマイナスになると考えてきたことが、それが力になって、従って占領下における政策にだんだん転向して来まして、農林省の意見が強く反映して来まして」<sup>(70)</sup>と回顧している。ここには、第一次改革法の不徹底性が、かえって第二次改革法を生み出す力になったというパラドックスが示されているが、他面では、司令部の介入が当初の農政局原案の中にあったラジカルな要素を引き出し、復活させたことになる。もちろん対日理事会で地主保有限度1町歩という英連邦案や全小作地の買収（6町歩以上は無償没収）という過激なソ連案の提案が、司令部に微温的な改革案に踏みとどまることを許さない政治状況を作り出していたことも看過しえない。

こうして農地委員会の活用が承認されるが、しかし、それは司令部の農地委員会に対する不信の念が完全に払拭されたことを意味しなかった。第二次農地改革法が成立した後の1946年11月になって再び農地委員選挙の延期が、司令部（とくに地方軍政部）から委員選挙の趣旨が徹底されていないという理由で湧き上がった。これに対して、和田農相は「延期すれば農民が政府の農地改革に対する熱意を疑う」から、予定どおりの実施を司令部に申入れ、承諾を取り付けている<sup>(71)</sup>。しかし翌12月末に実施のはこびとなった農地委員選挙は、NRSが危惧したとおり低調であった。投票実施割合は西日本で低く、東日本で高いという地域差があったが、全国平均では小作階層で41.0%、自作階層で44.2%、地主階層で23.7%であった<sup>(72)</sup>。また投票は実施されたが、棄権率が高いという委員会が数多くあった。不信をもったNRSは選挙の事後調査を指揮したが、その結果は「約75%の農地委員会が、民主的とみなし得る選任手続きによって設立された」と結論づけた<sup>(73)</sup>。農政担当者は「村の選挙では正式の手続きから逸脱することがあること、それは主として日本の村共同体の生活が持つある種の伝統の強さによるもの」と説明した。これに対しNRSは10県で現地調査を実施し「選挙前の選定が部落の寄り合いによって行われたこと、しか

し全員一致の選挙の場合は大体、候補者は話し合いや内々の合意によって選ばれたようであった。部落の共同体的構造のために、こうした選任は通例、基本的に民主的なものであった」という判断を示した。この調査はNRSが日本農業・農村の理解を深めるうえで大きな経験になったと思われるが、それは翻って当初から農政担当者が計画した農地委員会の活用が妥当なものであることをNRSに認識させるものでもあった。

農政担当者にとり日本農業・農村の事情をNRSに理解させることは相当困難であった。折衝の任に当たった和田博雄は相手が「アメリカノ農業ヲ頭ニ置イテヤル」から「日本ノ農業、殊ニ小農業国ノコトハナカナカ分リニクイ」としながらも、「日本の場合には家族経営が主なんだから…そういう議論をやっている間に、向こうにもそういう頭ができた」<sup>(74)</sup>と述べている。さらに興味深いことは、これらの折衝を通じてNRSと他の関連部局（例えばGS）との間で日本農業の理解の深さに相当な違いが生じたことであり、訴求買取等をめぐる部局間調整では「農林省がNRSの行き過ぎを説得した論法をそのまま用いてGSを説得する」<sup>(75)</sup>という場面すらあった。このNRSの「日本化」とも呼ぶべき変化は日本側農政担当者との折衝や彼ら自身の実地調査の経験の産物であった。

以上のことは、農地改革（とくに改革実行機関）に関して、占領軍が予め準備・策定した改革プログラムを敗戦国日本に押し付けたものではなかったことを改めて浮き彫りにしている。ラデジンスキーは改革後に、「日本の場合については、アメリカに打ち負かされ、占領軍としてのその影響力が働いたことが、改革の時機を決めるのに決定的な重要性をもったが、それに急進的な性格を与えた点での重要度はきわめて限られていた」<sup>(76)</sup>と述べ、むしろ戦前から戦後にかけての農地政策努力や農民運動等の出現など国内的要因を重視している。またこうした見方は、日本の行政機構を前提とした間接占領統治のもとで断行された諸改革につづじる一般的特徴でもあった。司令部では「積極的改革を推進するにあたって、専門的助言と援助に重きが置かれた」が、連合国最高司令官の専門家スタッフは「日本人の心理・社会構造パターンに合わせて占領の目標を達成すべく、日本政府のスタッフと共同で計画立案に当たった」<sup>(77)</sup>。農地改革においては、日本側の計画に基づく農地委員会の活用が、NRSと日本側との相互作用的な改革案の詰め作業で固まり、司令部全体もこれを承認した。したがって第二次農地改革法の立案過程にも、日本の農政担当者の主体的役割が介在していた。そして、その折衝の過程が、日本の農地問題の解決に適合した「農民参加型」改革遂行方式の決定へと司令部を導くことになったのである。

## V 農地委員会システムと改革実行性の確保

法的強制力のある厳格な改革法令の策定は徹底した農地改革の必要条件であるが、それを全国各地の農村で確実に執行するには、さらに改革諸過程の各場面における具体的な活動計画と、その実行機関が準備されねばならない。その実行機関とは、言うまでもなく司令部との折衝で日本側が堅持し続けてきた農地委員会である。活動計画の焦点は農地委員会をどのように動かすかにあった。ところが、この問題は法令自体が全てを明記しているとは限らず、農村現場での法令の運用・適用や農地委員会の活動それ自体に即して見えてくる性質のものである。そこで本章では、若干の全国統計と筆者の事例調査をもとに農地委員会の活動を取上げる。ただし、ここではその活動の全てが対象となるわけではなく、農政担当者の政策意図を比較的明瞭に体现する活動に限

定される。また、この検討を通じて農政担当者の農地委員会構想の具体的内容も明らかになるであろう。

## 1 農地委員会システムの政策効果

改革実施過程における農地委員会の活動は、まず農地一筆調査から始まった。目的は今後の活動のための基本台帳を作成することにある。その現況に基づき改革事業の中核部分となる買収・売渡農地が確定されていくことになる。しかし、それにはなお事前・事後に経過しなければならない一連の諸過程があった。その全体的概要を掴むために長野県佐久市の旧 14 町村の農地委員会における項目別会議数を掲げる（表 1）。この表は 1 回の会議で複数の事項、件数进行处理していること、一つの案件が複数回登場していること、正式の会議以外の委員会活動が反映されていないなど考慮すべき点を含むが、複数の町村を見ることで様々な委員会の多様な活動内容を網羅的に知ることができる。会議の回数ならびに各議題（会議内容）の比重は町村ごとに相当の差異があるが、買収・売渡計画の樹立を山場として一連の事業処理が推移していったという共通性が見て取れる。もっとも、こうした共通性は農地委員会活動を項目化し、それを記録させた政策当局が誘導したという一面がある。法令に基づく事業処理が短期間に継起的に行われえた背景には、農政担当者が予め敷いた実行過程のルールがあった。しかし他面では、各項目別事業に現れた町村間の差異は事業処理の迅速性あるいは難易度が各町村ごとに異なっていたことを示している。そして、こうした町村固有の事情の存在も行政当局が熟知していたことであり、じつは農地委員会はむしろそのためにこそ必要とされたのである。

農地委員会関係者数は一市町村当り平均で農地委員 10 人、書記 3 人、補助員 25 人で、それらの人数は全国総数で約 41 万人に達した。改革実施に伴う行政機関の人員の増加は膨大であったが、其の圧倒的大部分は市町村段階に集中し（表 2）、しかも彼らは既存の行政機関の役人ではなく農

表 1 農地委員会の議題別開催回数

	中込	野沢	前山	大沢	平賀	岸野	桜井	内山	岩村田	中佐都	高瀬	三井	志賀	平根	平均
開催回数	55	40	53	79	40	44	43	43	47	54	48	47	37	49	48.5
議題合計(その他は除く)	181	89	152	182	88	138	103	108	136	133	119	89	52	129	121.4
地主保有地決定	6	7	3	3	7	7		3	5	3	7	1	1	5	4.5
買収計画	28	22	18	23	24	24	17	21	21	24	21	17	19	22	21.5
所管換	2				1	1			3	1		2		1	1.6
買収計画異議申立	10	4	6	14	2	2	4	13	5			3	1	6	5.8
交換分合計画	4	2	8	3	6	6	3	1	1	6				2	3.8
交換分合異議申立			1	1	1	1									1.0
売渡計画	27	22	16	15	12	11	12	21	13	16	9	12	20	13	15.6
売渡計画意義申立	1	5		1	3	4			8	1		1	1		2.8
未墾地買収所管換計画			4	6	5	10		3	1	5		8	5	18	6.5
農地所有権移動統制	5		5	1	1	6	15	1	4	6		2		4	4.5
農地耕作権移動統制	13	3	24	35	1	18	15	4	16	15	39	5		3	14.7
農地遺棄統制	16	7	10	9	3	7	4	5	13	9	5			4	7.7
農地価格統制			2			2									2.0
小作料統制	1	1	4	1	1	1		2	2	1		1			1.5
小作地引上	20	13	6	33	6	7	16	9	20	17	9	19	5	29	14.9
小作契約文書化	8	2	3	8	4	1	9	6	5	6	8	4		2	5.1
創設自作地売買	3		3		1		1			5					2.6
小作争議調停	16		2		2	11		3	2	3		5		2	5.1
農地利用関係争議調停	12		21		2	2		1		3		2		9	6.5
遺及買収申請	1		1		1					4				2	1.8
賃借権回復	1			12	1	2		4	6		6	3		1	4.0
農地委員会運営	6		11	12	1	11	4	9	6	4	9	2		5	6.7
農地委員会職員人事	1	1	4	5	3	4	3	2	5	4	6	2		1	3.2
その他	26	4	44	42	13	5	20	12	28	12		34		26	22.2

資料：長野県庁蔵『農地等解放実績調査』

注）一回の会議における議題は通常複数に及ぶため、議題別回数の合計は開催回数と一致しない。



表 2 農地改革行政機構の人員構成

機 関	1946年11月 (農地部発足前)	1947年当初	
	人	人	%
農 林 省 (東京)	27	61	0.0
地方農地事務局 (6局)	-	563	0.1
都道府県農地部 (46局)	497	3,415	0.8
都道府県農地委員会(46)	-	1,150	0.3
市町村農地委員会(書記)	10,000	32,462	7.8
市町村農地委員会(委員)	-	114,831	27.7
部 落 補 助 員	-	262,500	63.3
計	10,524	414,982	100.0

資料)農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』1951年,156頁

注)市町村農地委員会については書記は8月1日現在、委員は6月30日現在の実数。

また、部落補助委員は1町村平均25名とした推定値である。

村民であった。このことは人員構成および職業構成の面からも農地改革が「村レベルでの改革」であったことを裏付けている。では彼らが農村社会に占める比重はどの程度であっただろうか。試みに、当時の農家戸数 591 万戸（1947 年 8 月 1 日現在「臨時農業センサス」）に対する比率を単純計算すると、約 14.4 戸のうち 1 人が改革実務への直接参加者であったことになる。ところが、これら以外に農民組合幹部（彼らのうちには委員に就任した者もあった）、農地調整指導員、部落内協力者のほか村独自に協議会や調査員を設けたところもあり、これら非公式関係者も含めれば、実質的な改革参加密度はさらに高くなる。またどの階層の農民も自分の部落から委員や補助員を選出する寄り合いに出席し、合議に参加した。さらに農地改革の完遂を目標に掲げた農民組合等の多くは村一円組織（その典型は全戸加入型）であったし、改革に消極的な地主層も個人的・集团的に農地委員会に関与せざるをえず、改革事業は文字通り全農民が参加する「村の事業」となった。この参加密度の高さは、膨大な量の買収・売渡の適正処理を監視するモニタリング機能を発揮する効果をもち、違法・脱法行為を極小化することで改革の徹底化に寄与しうるのであった。

このように農地委員会は農民を参加させ改革推進を円滑化する一つのシステムとして準備され、実際に様々な問題进行处理した（前掲表 1 参照）。農地委員会は、行政機構民主化の目的で戦後導入された行政委員会の一つとして既存の行政機関から相対的に独立した機関であり、法令の枠内で一定の準立法権、準司法権を付与されていた<sup>(78)</sup>。行政委員会のこの制度的特質は、日本農村が歴史的に培ってきた村独自の自治的な問題調整・解決機能とも適合し、買収・売渡に伴う利害調整において一定の自律的権限をもって処理することを可能にした。その端的な現われが、異議申立てに対する裁定である。第一次改革では土地譲渡の裁定に不服の地主に対する救済措置として主務大臣（実際には行政裁判所）への訴願を認めていたが、第二次改革では売渡を受ける小作人側にも認めただけでなく、訴願の前段階に異議申立てを設け、この申立て先が地元の農地委員会とされた。農地委員会の問題解決能力を認めることで、改革遂行に伴う利害衝突をできるだけ行政村レベルで自己自律的に解決させるシステムへの転換が図られた。この問題解決方法は全国的には異議申立てのほぼ 4 分の 3 以上が地元の農地委員会により解決され<sup>(79)</sup>、都道府県農地委員会や裁判所など村外の機関に持ち込まれる訴願・訴訟件数を大幅に減少させる効果を生んだ。これらの異議申立てや不満の全てを既存の行政・司法機関が処理することになったとすれば、改革事業はもっと遅滞し混乱したであろう。もちろん、地元の農地委員会による解決の中に

は不本意な合意や妥協もあったであろうが、しかしそうした合意や妥協を引き出したこと自体が農地委員会システムの効果であった。

一方、農地改革に伴う紛議等の諸問題のもう一つの解決方法として戦前以来の小作調停制度があった。周知のように、1924年の法施行後、その調停件数は当初の地主側による申請から小作側による申請へと変化し、1930年代半ばに件数は5千台から7千台へと増加する（受理件数では36年の7,634、争議単位数では35年の4,368がピーク）。その後、30年代末から徐々に減少に転じ、戦時期、とくに太平洋戦争期には2千件以下となる。これに対し敗戦後は、受理件数は1945年に早くも6,688となり、この水準で47年まで推移し、以降急減する<sup>(80)</sup>。敗戦から1、2年は地主からの申請が多く、その後は小作人からの申請が増加するが、当時の食糧不足、そのもとでの農地改革の断行を考えれば、その件数は必ずしも膨大であったとはいえない。もちろん改革期の小作調停制度は、それが農地委員会の問題解決能力の限界面を補完するという独自の意義をもっていた。しかし、政策基調は裁判所ではなく「農地委員会にて解決させる」ことに置かれ、「農地調整法によるところの農地委員会の判断、その裁定、これが優先的というよりも、むしろそこで片づけられるべき」というのが方針であった<sup>(81)</sup>。事実、調停件数は先に見たように、異議申し立て件数とは比較にならないほど少数であり、農地委員会自体も調停機能を果たしていた（前掲表1参照）。小作関係や農地に関する紛議の処理・解決は、相対的に司法の場から行政の場へとシフトしていたのであり、しかもその担い手はもはや既存の行政機関とは異なる農地委員会であった。このシステムを通じて小作調停制度の運用において戦前期にすでに出現していた「司法の行政への従属化現象」が<sup>(82)</sup>、第二次改革において末端農村の問題解決能力を飛躍的に高める内実をもって一挙に推し進められたのである。

改正農調法第9条第3項の小作地引上げ問題にも農地委員会の役割が求められた。その役割は小作地引上げの摘出・顕現化と問題処理にあった。前者については、農地委員会ルートを通じた引上げの顕現化が最大割合を占めたことによって委員会の機能の発揮を確認しうる（表3）。この割合は、農地委員会と密接な関係をもっていた農民組合ルートを加えたとさらに高くなる。敗戦1年目に多かった耕作農民からの「陳情・投書その他の情報」が委員会設置以降に減少に転じ、委員会ルートが高まっていくところにも農地委員会システムの効果が現れている。小作地引上げ申請は知事の最終的許可を必要としたが、地元の農地委員会の判断が問題処理において大きな比重を占めた。引上げ要求に起因する争議のうち、地元の農地委員会の許可が知事により覆される割合は多い年でも26%にとどまり、件数自体が少ない委員会の不許可に至っては、知事が覆す割合は僅か2、3%にすぎなかった（表4）。

小作地引上げ問題は「農民間の耕作権調整」<sup>(83)</sup>や「生存権保障」<sup>(84)</sup>として近年の農地改革研究

表3 地主の土地引上げ要求に起因する争議の発生件数（発生ルート別）の推移

期 間	訴訟調停申立		陳情、投書その他の情報	農地委員会に提出したもの	農民組合活動等によるもの	その他	計
	地主申立	小作人申立					
実数							
1946年8月15日～11月21日	998	854	2,290	3,146	826	192	8,306
1946年11月22日～1947年8月14日	2,737	1,897	3,693	27,784	9,114	2,837	48,062
(件) 1947年8月15日～12月31日	1,255	821	2,318	9,895	3,729	393	18,411
1948年1月1日～6月30日	290	174	594	1,575	74	27	2,734
比率							
1946年8月15日～11月21日	12.0	10.3	27.6	37.9	9.9	2.3	100.0
1946年11月22日～1947年8月14日	5.7	3.9	7.7	57.8	19.0	5.9	100.0
(%) 1947年8月15日～12月31日	6.8	4.5	12.6	53.7	20.3	2.1	100.0
1948年1月1日～6月30日	10.6	6.4	21.7	57.6	2.7	1.0	100.0

資料) 農地改革史料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻922～929頁

表4 小作地引上げ申請に関する市町村農地委員会の決定と知事の裁定

市町村農地委員会の決定		許 可				不 許 可			
		許可	不許可	未処理	計	許可	不許可	未処理	計
知事の裁定 実数 (件)	1947年	61,592	21,473	22,751	105,816	430	15,846	4,968	21,244
	1948年	62,375	28,900	18,048	109,323	411	14,301	2,620	17,332
	1949年	37,420	7,424	2,016	46,860	152	4,791	93	5,036
	1950年	29,360	2,357	1,664	33,381	151	3,457	185	3,793
比率 (%)	1947年	58.2	20.3	21.5	100.0	2.0	74.6	23.4	100.0
	1948年	57.1	26.4	16.5	100.0	2.4	82.5	15.1	100.0
	1949年	79.9	15.8	4.3	100.0	3.0	95.1	1.8	100.0
	1950年	88.0	7.1	5.0	100.0	4.0	91.1	4.9	100.0

資料) 農地改革史料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻912頁

表5 地主の土地引上げ要求に対する解決内容

期 間		解 決 済				解決未済	計
		全部返還容認	一部返還容認	返還不容認	小計		
実数 (件)	1946年8月15日～11月21日	916	3,105	3,518	7,539	767	8,306
	1946年11月22日～1947年8月14日	5,414	12,738	27,002	45,154	2,908	48,062
	1947年8月15日～12月31日	2,319	3,918	10,200	16,437	1,974	18,411
	1948年1月1日～6月30日	5,126	4,210	12,292	21,628	3,006	24,634
比率 (%)	1946年8月15日～11月21日	11.0	37.4	42.4	90.8	9.2	100.0
	1946年11月22日～1947年8月14日	11.3	26.5	56.2	93.9	6.1	100.0
	1947年8月15日～12月31日	12.6	21.3	55.4	89.3	10.7	100.0
	1948年1月1日～6月30日	20.8	17.1	49.9	87.8	12.2	100.0

資料) 農地改革史料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻931～934頁

注) 1948年は前年からの持越し件数(2734件)を含む

の一論点となっている。これらは小作地引上げ問題をかつての「地主的反動」という一義的理解からの脱却を目指すものであるが、農地委員については視点が必ずしも明確とはいえない。しかしドラスチックな改革に不可避免的に随伴する個人間あるいは階層間の利害調整を当該地域の農地・農家事情に即して遂行する主体は不可欠であり、この主体的条件として農地委員会システムを看過することはできない。もちろん小作地引上げ要求は容易に認められたわけではなく、全国的には「不容認」(買収対象となるもの)を4割から5割以上生み出す一方で、「全面返還」が少なく、戦時中の応召や疾病だけでなく地主側と小作側の双方の耕作能力や生計状態を考慮した調整の結果と見られる「一部変換」を無視できない比重で生み出した(表5)。農政担当者も敗戦後の膨大な小作地引上げが戦時中の小作地取上げと対比して極めて零細地片をめぐるものに変化したことを強く認識し<sup>(85)</sup>、1947年11月の自創法の一部改正では遡及買収の徹底化と耕作権の一層の強化を企図するとともに、生活困難な零細土地所有者の場合は賃借権回復から除外することも考慮した<sup>(86)</sup>。この改正案は司令部に拒否されるが、農政担当者は小作地引上げ問題を単純に所有権と賃借権(耕作権)の対抗という図式だけでなく敗戦直後の食糧危機下の逼迫した土地問題としても捉えていた。それだけに問題処理に際して、地元の事情に精通する農地委員会の判断や調整に大きな権限が与えられたのである。

## 2 農政担当者の改革実行性確保策

自創法、改正農調法を軸に施行令、施行規則からなる第二次農地改革法はよく整備されていたが、改革現場での実際の運用・適用において効力を発揮させるには、それに向けた政策努力が必要とされた。第1に陣容面では、行政機構の拡充の一環として、中央では農林省本省に農地部、中央農地委員会、地方ブロックで6ヶ所の農地事務局、都道府県では農地部(とくに農地課)が

新設された。1947 年半ばに農政課長から秘書課長に転じた東畑四郎が、満州や台湾からの引揚者の中から有能な人材を直接面接して採用し、問題の起こりそうな都道府県の農地部長に送り込んだ事実はよく知られている<sup>(87)</sup>。また小作調停法施行以来、各地の小作問題解決に第一線で活動してきた小作官経験者も都道府県の担当部局に配属された<sup>(88)</sup>。第 2 は、農地委員選挙と改革法令の宣伝普及が必須であった。地方の農地改革担当職員を対象に大きな講習会が東京で開催されたほか、農林省は都道府県におびたしい通達や訓令を発し、地方農地管理事務局からも農地部長が都道府県農地課をたびたび訪れた<sup>(89)</sup>。また農林省の農政担当者自身が地方講習会に出向くこともあった。長野県下高井郡南部地域の講習会では、周辺町村の農地委員や書記が中野町の小学校の講堂に集められ、田辺勝正が改革法令の趣旨説明に熱弁を振るった<sup>(90)</sup>。岡山県では和田博雄、大和田啓気を講師とした講演会が開催された<sup>(91)</sup>。しかし、より重要なのは市町村の農地委員や書記への指導であった。その任に当たったのは都道府県農地部農地課であったが、全国各地で農民大会等の開催を促し、改革法令の趣旨徹底化が図られた<sup>(92)</sup>。これらのなかには農地課長が書記たちに向かい、「青竹を片手に…GHQの仕事だから、日本の再建のため」<sup>(93)</sup>といった強権的な指導（奈良県）や「軍政部立会のもとに実地調査をなし申告漏れの農地の発見をなし県下に範を示せり」（徳島県）<sup>(94)</sup>といった、占領軍権力の「利用」も見られた。だが一般的には、これらの「上からの指導」も「下からの改革推進」運動醸成に主眼が置かれたことが特徴であった<sup>(95)</sup>。事実、委員選挙間近の 1946 年 12 月以降は全国各地で農地改革推進のための農民大会が開催された<sup>(96)</sup>。実施過程に入ってから買収進捗率の低い不良農地委員会に対しては、各都道府県が巡回指導班や査察班を送り込み、農地相談や村民大会、部落座談会などの開催を通じて、農民の自覚を喚起する指導を強化し、高い買収実績にこぎつけている<sup>(97)</sup>。だが、こうした不良・不振農地委員会は決して多くはなかった。だからこそ査察班による個別指導も可能であった。その比率は、都道府県の取組みや農地事情の差異を背景に一般化できないが、山形県約 17.4%（40 余委員会）、鹿児島県 13.6%（16 委員会）という報告がある<sup>(98)</sup>。

一般農村民向けには、的確な情報を分かりやすい表現で迅速に農村に流すために、国や都道府県がパンフレット、リーフレット、ポスター、新聞、ラジオ放送、紙芝居などあらゆる手段を利用した。とくに『農地改革 早わかり』と題する小冊子是用紙不足下にもかかわらず、当時の全国農家数を超える 600 万部が発行された<sup>(99)</sup>。国の意志を短期間に日本中に宣伝・普及する活動は政府にとっても前例がなかった。これらの行政努力は「農林省が行政目的実現のために一つの運動体となった稀有な例」<sup>(100)</sup>であった。またこの活動には NRS も深く関与した。通達はもとよりパンフレットやリーフレットに至るまで、全てに事前チェックが入ったが、それは徹底した改革を求める司令部の意思の表れであった。だが、司令部の関与は改革実施現場にまで及ぶものではなかった。地方軍政部配属の占領軍は、総人員の 1%であったと言われるが、進駐当初の総人員約 40 万人は 46 年には 20 万人に半減し、47 年は 12 万人、48 年は 10 万人余と急減する<sup>(101)</sup>。農地買収・売渡が最も進捗する 47—48 年のこうした減少は、改革実施段階に入ると占領軍の監視体制強化が改めて必要とされなかったことを示している。降伏以前の対日占領方針をめぐる対日「宥和派」と「厳罰派」の対立のなかで、「宥和派」が農地改革に消極的であった理由の 1 つは「軍政要員を大量に必要とする」という点にあったが<sup>(102)</sup>、この懸念は的中しなかったことになる。占領軍が第二次改革法の立案に果たした役割に比較すれば、改革実施過程に果たした役割は限定的に理解すべきであろう。

改革実施過程に入ると、事柄が細部にわたるほど農地委員会の自由裁量に委ねる余地を残して

いるという新たな問題局面が現れた。買収除外となる自創法第5条の「自作を相当と認める当該農地」は第一次改革法よりも厳密化されていたが、しかし実際には農政担当者は「命令ヲ以テ細カク一々ノ場合ヲ規定スルコトハ出来マセヌ、随テ農地委員会ニ於キマシテ…法律ノ趣旨ヲ能ク考ヘテヤツテ貰ヘバ間違イナシニ…具体的ナ事情ニ合タ判断ガ出来ル」と述べている<sup>(103)</sup>。結局、「規則デクゴタゴタ細カイコトヲ書クコトモデキマセヌシ、又書ク積リモアリマセヌ」というのが基本姿勢であり、個々のケースについては「自作ヲ相当トスル、而モ農地委員会ガソレヲ認メル、斯ウ云フ『システム』ニ依リ」具体的に解決していくという考えであった。また農村民の最大関心事の一つであった地主保有地（裏を返せば買収農地）の選定については、土地条件の優劣に関し、地主の希望によってではなく農地委員会の決定を原則とすることに加えて次のような具体的説明がなされた。すなわち、「農地委員会ニハ地主ノ方ト小作ノ方同数…村ノ事情ニ詳シイ人ガヤル訳デアリ…悪イ土地バカリ残ルト云フヤウナ極端ノ事柄ハ觀念ノ上デハ考ヘラレテモ、実際問題トシテハ逆デハナイカ…村ノ中デ土地ノ分配ヲスル際、斯ウ云フヤウニヤツテ行クト云フ建前、一ツノ基準ガ出テ参ル」<sup>(104)</sup>。ここには農地委員会が農村社会の秩序や規範に基づき細部の問題を一定の基準のもとで自治的に調整・解決するであろうという認識が示されている。部落間や小字間の生産力の優劣、灌排水条件、通作距離等は農村民の強い関心事であり、農地委員会には法的枠内で一定の判断基準を定めることが求められた。農地改革には、農村の自治的調整機能を前提とし、それを利用することで遂行過程を円滑化するという意図が貫かれていた。実際、多くの村で改革に先立ち、村民の合意のもとで村独自の「買収方針」や「売渡方針」などが策定されることになった。

長野県南佐久郡桜井村は、一部在村地主の非合法的な小作地取上げを契機に、農民組合勢力と地主団体が対立した村として注目されたが<sup>(105)</sup>、同村の農地委員会は、地主層の所有農地の多くが好条件にあるとの理由で、改革後の地主保有地を村の北部山沿いの劣等地に集中させた。地主層に不利な買収農地選定を通じて、農地委員会が農村民全体の耕作農地の優劣の均等化を図ろうとしたのである。また同村では、当初計画した専業農家の自作農創出優先の売渡方針を、村をあげての議論の末、過剰人口と土地不足の条件を抱えたまま「村全体を考慮し…ともに生きる道」として、できるだけ多くの零細自作農を創設するという方針へと転換している<sup>(106)</sup>。桜井村農地委員会は、法令の規定の枠内で階層間利害や村の農地事情に応じた独自の自律的取り組みを行ったのである。また同じく南佐久郡前山村では、在村地主保有小作地での耕作を続ける者と小作地を買い受ける者との間に発生する不平等性を低減させるため、専任書記が「不平等性のなかにいかに平等性を確保するか」に腐心した。そして部落内で錯綜する複数の地主・小作関係を洗い直し、面積と土地条件を斟酌の上、耕作小作地とは別の小作地を買い受けさせるなど、買受け機会と自作化率の均等化を行った。この専任書記S氏は、この件を『農地等解放実績調査』末尾の質問「最も苦勞したこと」にあげている<sup>(107)</sup>。一方、農地委員会のもつ自律性のために、かえって調整困難な事態に陥る場合もあった。埼玉県入間郡大井村では、農地買収を受ける地主には、せめて保有地選択くらいは自由意志を与える方針で臨んだ。そのため、売渡計画樹立段階で委員会が緊張状態に陥った。専任書記K氏は、小作人の買受希望農地と地主の保有希望農地とが調整できず「売渡でこんなに苦勞するとは思わなかった」と回想した<sup>(108)</sup>。

ところで、こうした利害調整において、重要な意味をもったのが農地委員の部落代表者の性格であった。これも法律で規定されていないが、農政担当者は重視していた。委員選挙に際して「被選挙権者ハ立候補制ヲ採ラザルモ之ガ為部落毎ニ得票数分散ノ惧アルヲ以テ予メ各階級別ニ

被選挙権者名ヲ部落会等ニ於テ示シ村内ノ真ニ公正ナル代表ヲ選出スル趣旨ニ相反セザル様努メ」<sup>(109)</sup> するよう通謀している。農政担当者は、階層代表原理に基づく農地委員を部落単位の地域代表原理に基づき選出させるという意図であった。農地委員が特定部落に集中せず各部落からバランスよく選出されることが、円滑な改革にとって必要であるという観点から、部落完結的な投票行動を指導した。それは、近代日本農村が部落の自治と連合のうえに存立し、部落内および部落間の調整による協力と合意形成を前提に、行政村レベルで問題処理・解決を図るという意思決定方法に準拠するものであった。第一次改革案の段階から、改正農調法施行令第33条に、書記とともに部落補助員の配置を計画していたこと、また先述のように改革法令の趣旨徹底化に向けて村民大会だけでなく部落座談会の開催を指導したのも、これと同様の趣旨に発している。

しかし農地委員の部落代表的性格の確保は、個別農村において一様ではなかった。前述の大井村は農家総数約350戸で4部落からなるが、部落別委員数を農家数に応じて配分する方針がとられ農家戸数が20数戸の鶴ヶ岡部落からは委員が選出されなかった。ところが実際には、部落補助員が農地委員代理者としての地位を与えられ、彼が正式の委員と同様に委員会に出席し、自部落のもう一人の補助員や協力者とともに改革実務を担当した。表6は委員、補助員の配置と担当区域を「字」単位で示しているが、鶴ヶ岡部落の班長は別部落（大井）の人物が形式的に配置された。部落補助員経験者からの聞取りによれば、この委員は鶴ヶ岡の一筆調査や買収・売渡業務を担当せず委員会だけに出席した。鶴ヶ岡部落では、この委員代理者である補助員を中心に1筆ごとに立札（所有者、耕作者、地盤、面積などを記載）を立てたうえで土地台帳と照合し、さらに4部落のうち最も多くの日数をかけ測量を伴った正確な一筆調査を実施した。この事例は、部落に軸足を置くことなしには農地委員会は改革事業を処理しえなかったことを示している。もっとも部落代表者の必要性が、階層代表原理と齟齬する事例がなかったわけではない。先述の長野県

表6 大井村農地委員及び補助員の調査担当字名

地区名	班	農地委員 (階層)	補助員 (階層)	調査地区(字)
大 井	1	塩野彦兵衛 (地主)	新井茂嘉 (自作) 内田億三 (地主)	東原, 市沢, 東台
	2	荒井半七 (小作)	仲野豊一 (自作) 野溝伊之助 (自作)	西台, 西原, 小田久保
	(7)	荒井三代吉 (小作)		
苗 間	3	押田胎助 (地主)	星野喜一 (地主) 高野栄雄 (小作)	街道西, 西原
	4	大沢道重 (小作)	神木正義 (自作) 安野寛司 (自作)	神名前, 神名後, 東久保
亀久保 (西部を除く)	5	三上倉吉 (地主)	西山茂治 (地主) 三上武一 (自作)	鶴ヶ舞, 東久保
	6	島田福太郎 (小作)	土屋 勇 (自作) 鈴木 武 (小作)	赤土原, 亀居
鶴ヶ丘	7		金井安太郎 (自作) 有山義松 (自作)	上組 下組
亀久保 (西 部))	8	高野彦七 (小作)	柿沼金蔵 (自作) 島田三郎 (自作)	立埴, 三角, 大野原
	9	横山鍋吉 (自作)	栗原 敬 (小作) 三上健寿 (小作)	武威野, 西原, 三保野
本 部		新井三之助 (自作)	書記 新井 茂 (小作) " 栗原基平 (小作)	太井村全域

資料) 大井村農地委員会「公示綴」, 「農地等開放実績調査」

注) 鶴ヶ丘では、有山氏が実質的に改革実務を担当した。

出典) 拙稿『大井町(村)における農地改革』(埼玉県大井町史料第36集、1985年)

佐久市旧 14 町村では、農地委員 140 人のうち 5 人 (3.7%) が事実とは異なる階層の委員 (自作階層の 3 人が小作委員、小作階層の 2 人が自作委員) に就任している<sup>(110)</sup>。このような選出結果は、当該村 (中佐都村、前山村、大沢村、中込町) の農地委員、書記経験者からの聞取りによれば、実質的な階層差は少なく、適任者がいなかったという事情によるもので、改革の阻害要因とはならなかった。むしろこの事例は、階層代表原理からの若干の逸脱があっても、改革の円滑な進展のためには、任務に適した部落を代表する人材の確保が優先されたことを示している。

以上見てきた諸論点および諸事実は、農地委員会の国家 (政府) からの相対的な自己自律性が改革実施過程に存在していたことを示唆するが、実は農政担当者もそれを積極的に奨励することで、改革の実行性を確保しようとしていた。それは、改革事業を国家権力の直接介入によってではなく、農村民の手で「村の事業」として自治的に遂行させようとし、またそうすることが実行性確保の保証となると考えたからである。膨大な中小・零細土地所有者の堆積、賃貸借における農村民相互間の錯綜した権利関係、農地利用 (水利施設、林野、牧野の利用も含む) における地縁集団による共同管理など、日本農業の土地所有・賃貸・利用の構造は改革遂行に際して属地的集団の活動を必要とせざるをえなかった。農地の買収・売渡し、小作地引き上げ申請の裁定、遡及買収などの処理では、農地・非農地の確定、自作地・小作地の区別、地主の在・不在の認定のほか、小地片ごとの地目、地番、面積、境界、分筆状態、先取り特権等担保権の設定状況、農業施設の設置状況、賃貸価格、生産力の格差、戦時期以来の賃貸借関係の変化 (とくに応召や疾病による実際の耕作者の異動) の確認などの農地事情全般、地主と小作人双方の耕作能力、世帯員構成、生計状態、兼業状態などの農家事情全般に精通していることが必要であった。また、これらの作業に先立つ農地委員選挙人名簿、世帯票、土地台帳の作成や整備では、村役場からの資料収集だけでなく部落ごとの正確な情報収集と収集データの整理作業があった。さらに先述のように買収・売渡計画樹立には、戦時期以来の権利移動や転用統制、農地価格統制の継続、食糧生産に支障のない適切な農地管理の継続が要求された。これらの改革実務や統制・管理は行政機関の役人の業務能力範囲を超えている。農地委員、書記、部落補助員はもとより、各部落代表者や農民組合等の自主的な協力、さらに地主側の不本意な協力など全員参加が求められたのは、農地委員会の改革事業遂行が村内業務全般と関わらざるをえなかったからである。

こうした委員会の事業や活動については、村長や村役場との関係が改めて問題となる。これについて農政担当者はどのように捉えていたのか。まず制度上は、村役場は改革実務から完全に遮断され、村長の役割も農地委員選挙の準備や農地証券交付など機械的な手続き事務に限定され、それらは買収、売渡業務とは「別の系統の仕事」とされた<sup>(111)</sup>。国家の権力行使を代行する機関が複数存在することは無用の混乱を招き、農地委員会以外のいかなる機関・団体も改革実務への関与は禁止された。したがって市町村長の指揮監督等の関与についても、和田農相は内務省に「ソレヲ無闇ニヤラレテハ困ル…農地委員会等ニ付テハソウ云フコトハヤラナイヤウニ」<sup>(112)</sup>と申入れた。しかしむしろ現実には、農政担当者も村内においてそれぞれの機関、団体が無関係でありえないことは熟知していた。第二次改革の実行に際して、山添農政局長は「農地委員会ト致シマシテハ役場トモ能ク協力ヲ願」い、「地元ノ農業会ノ支援ヲモ受ケ」、「緊密ナ連絡ヲ必要トスル」と述べ、さらに「町村ノ人、又ハ農業会ノ人ニ、兼任ノ書記ト云フヤウナ名前ヲ付ケテ手伝ツテ貰フ」という見解も示した<sup>(113)</sup>。しかし村長、農業会役職員、実行組合幹部等の村内諸団体の機能的な要に位置する人々には、あくまで「ソレゾレノ立場々々ニ於テ十分協力ヲシテ貰フ」<sup>(114)</sup>ということであって、「地主側及ビ小作側同数代表セシメルト云フ此ノ基本ノ線」<sup>(115)</sup>を体现する

農地委員会に既存諸組織の利害が持ち込まれることは回避されねばならなかった。協力、支援は改革実務においてではなく、実務遂行の円滑化のために求められた。実際、土地台帳の整備、世帯票や農地委員選挙人名簿の作成では村役場の協力は不可欠であった。長野県下高井郡平野村は郡下で最も農民組合運動が強力に展開され、組合主導下に農地改革が遂行されたが、農地委員会専任書記であった M 氏は元役場書記であり、組合幹部らと協議し、農地委員選挙と同時に辞表を提出、役場書記を辞職して農地委員会専任書記に「横すべり」している。だが彼は、役場書記時代の事務処理経験や役場内の各種資料・統計の所在・内容に関する知識を生かし農地改革の事務処理を中心的に担った。この意味で、M 氏辞任によって書記兼任禁止の法令は制度的には遵守されたが、現実には村役場事務機能が改革に動員されるという体制ができあがった<sup>(116)</sup>。

こうした法令と現実の区別は、政府買収となった第二次改革の農地委員会についても、そこに改めて農政担当者が自主性ないし自治性を求めるという形で表明されていた。農地委員会を「地方ニ於ケル農地関係ノ処理機関デアツテ、単ナル処理機関デナイ」と位置づけた和田農相はさらに、この処理機関を「農地ニ付テ最モ利害ヲ持ツテ居ル小作、自作及ビ地主ト云フソレゾレノ層カラ代表サレタ者ニ依ツテ自主的ニ構成シテイク…何処マデモ是ハ自主的ナ農地ニ関スル処理機関デアルト云フ思想ヲ貫イテ居ル」<sup>(117)</sup>ことを強調した。ところが他方では山添農政局長は、「法律ノ全般ガ政府ガ介入シテ自作農ヲ創設シヨウト云フ、政府側カラズツト規定シテ居」<sup>(118)</sup>り、農地委員会は「一種ノ国家機関」と述べ、また和田農相も別の場面では「行政庁」と位置づけている<sup>(119)</sup>。一見して矛盾するこうした 2 つの説明は、農地委員会がもつ本質的な二面性を的確に表現している。すなわち、ここで「自主的処理機関」とは政府買収欠如の別表現ではなく、第二次改革の実行性確保に向けた農地委員会の自治的活動の必要性の表明であり、農政担当者自身がこのことを強く認識していたことを示す。この二面性の系譜的淵源は戦時期農地委員会にまで遡ることができるが、第一次改革法案の審議においても改革実行性確保問題として出現していた。第一次改革が計画倒れになることを危惧した石黒忠篤は、「実行力アル機関モ備ハツテ居ラヌ、法制ヲ強化スルダケノカモ与ヘテ居ナイ」と問題点を指摘したのち「ドウ云フ風ニ実現スル御見込みデスカ」と詰問した<sup>(120)</sup>。これに対し和田は実施計画について「実ハ私達モ頭ヲ悩シテ居ル」と、内輪の会議らしく本音を漏らした後で、次の 2 点を指摘した。一つは前述した行政機構の拡充であり、いま 1 つは国民的基盤における実践運動の促進である<sup>(121)</sup>。後者について和田は「役人ダケデヤツテモ中々大事業ナノデ効果ガ挙ガ」らない、「之ヲ裏付ケル国民運動…ニ持ツテ行ク必要ガアル」、「結局市町村農地委員会ガ動キ、県知事ガ動キ、我々ガ動キ、全体ガ動イテ来マセント、唯法制ダケデヤツテ、結果トシテ崩レタノデハ困る」と述べている<sup>(122)</sup>。

中央、都道府県、市町村の各段階における改革推進力の確保策については、第二次改革実施過程の「官民一体の運動」に具体化されることはすでに見てきたとおりであるが、そこでとりわけ重視されたのが、末端農村における農村民の改革への参加であった。しかしこれについては、第一次改革の松村農相と第二次改革の和田農相との間で重点の置き方に若干の違いがあった。松村が「農地ニ関スル問題ハ村自体デ民主的ニ円満解決ヲ致スコトガ最モ望マシイ」<sup>(123)</sup>と農村民による「村自体」の自治的能力を重視したのに対し、和田は「法律ノ建前ト同時ニ片方ニ於テハ健全ナル組合ノ運動…ノ発達ガ必要」と法律の実効性を補強する運動の存在を認め、そうした勢力が主導する農地委員会に「農地問題の自主的解決」<sup>(124)</sup>を行わせるという構想を持っていた。第一次、第二次改革を通じて農政担当者らは末端農村の改革実行性確保について、制度や法令の建前とは別に耕作農民を中心に全農村民の「改革への参加」という現実の活動を重視し、農地委員



会をより具体的、実践的なものたらしめようとした。敗戦とそれに引き続く食料危機、失業者の大量発生、農業復興の緊急性、国家の威信低下など敗戦直後の経済的、社会的、政治的な危機的状況を政府だけで一挙に解決することは不可能に近い。人口の半数近くを占める農村の問題を農民自身の手で解決させるという構想を具体化させたのが農地委員会システムであった。

しかし行政当局の強力な介入も、自主的ないし自治的な運営が困難化し改革事業が暗礁に乗り上げる場合のために予定されていた。改革事業の著しい遅滞や紛糾は都道府県の行政介入を呼び込む契機となり、結果的に徹底した改革に帰結する仕組みがとられていた。だが、それは激しい階層対立や利害衝突、地主的支配秩序のために、農村の自律的な問題処理機能や解決能力が発揮されない場合のことであり、最も強力な行政権の介入である県知事の命令や権限代行については「上ノ方カラ監督上ノ命令ヲ発スル、斯様ナ主義ハ採ツテ居ラナイ」<sup>(125)</sup>というのが基本的な政策スタンスであった。事実、知事の権限代行措置は東北諸県や九州の一部で目立ったが、その全件件数は63にとどまり、農地委員会総数の1%にも満たなかった<sup>(126)</sup>。

農地改革法は属地的集団としての農村社会を前提とし、自己自律性をもつ農地委員会を一定の法的枠組みのもとで行政ベースに乗せることで政策遂行装置として機能させることを想定していた。敗戦による体制転換のなかで政策の目的や理念が変化したにもかかわらず、戦時期に農地統制機関として農村社会に定着していた農地委員会を組織刷新し改革実行機関として再生させた理由もここにあった。農地委員会における行政介入機関と自治の機関という二面性は戦時期と戦後改革期に一貫して存在していたが、戦時期には前者が、戦後改革期には後者が相対的に強く現れた。この相違は農民運動の禁圧から奨励への転換と相即している。農民組合等の改革推進運動、村独自の農地委員会運営方針や買収・売渡方針の策定、農地委員や部落補助員の選出方法、書記と村当局との関係など、農村民の創意工夫や主体的営為を引き出したことも含めて、農地改革が短期間に「村の事業」として確実に遂行されえたのは「農民参加型」改革遂行方式の効果であったと見てよいだろう。

## VI 結びにかえて—小括—

戦時末期から戦後改革期にかけて農地行政の中心にいた東畑四郎は、1970年代半ばから始まる農地流動化施策にかかわって、属地的集団による農民の自主的組織を政策の受け皿とすることを構想した<sup>(127)</sup>。この考え方はその後の利用権等設定促進事業、さらに農業経営基盤強化促進法の農用地利用集積計画にも引き継がれた。同計画は「事前の意見調整」を法運用の出発点とし、農地貸借を個人間の契約としてではなく、農民相互間の地域的・集団的な「契約の束」<sup>(128)</sup>による面的な土地利用調整を図ることを特徴としている。とくに同法の一事業である農用地利用集積計画においては、「農村で行われる活動としての事前調整にまで農地制度の領域が拡大し」、「制度が契約成立前の世界に乗り出して行った」<sup>(129)</sup>。農村過剰人口から農業担い手不足へ、貸し手市場から借り手市場へと農地事情は一変したが、所有・貸借・利用をめぐる権利調整の諸局面において戦後日本の農地制度政策のなかには、当事者である属地的集団の自治的活動や農地の自主的管理という考え方が一貫して伏流している。

この考え方は政策の深さと広がり、徹底性と緊急性が要求された農地改革においてより鋭く現れていた。ラデジンスキーは「よく機能する行政機構を備えた日本においてすら、委員会の存在

なしには改革は成功しなかったであろう…文字通り委員会は、改革が成功するのを保証し」と述べたが、その意味するところは「農民の積極的な参加をかり得なければならない」、改革が「効果的であるためには、村落水準で遂行されなければならない」ということであつた<sup>(130)</sup>。この見解は第一次改革法拒否時のアメリカ側の農地委員会認識とは大きく隔たり、松村や和田らの日本側農政担当者の考え方と基本的に一致している。改革後の評価と改革途上の構想という違いはあるが、日本の農地改革に深くかかわった日米の政策担当者とともに農地委員会の活動を改革成功の一因として重視していた。

農地改革実施の行政機構は、その末端を農村自体の改革推進力が下支えしていた。動き出した農地委員会活動は、農民組合等の改革推進運動、耕作農民の自覚と成長、地主の不本意な改革への協力（諦めや限定された抵抗も含めて）など、改革過程に結集される諸力の培養契機となった。農地委員会活動には様々な対立・緊張あるいは協調・宥和が伴っていたが、それらは農村社会が農地改革遂行に向けて自己変革を遂げ改革遂行能力を成長させていくプロセスであつた。もちろん自村民の手で自治的に改革を遂行しえなかった不良農村が一部で存在したことは看過しえないが、この場合は農地委員会は行政権の介入を呼び込む政策装置として作用した。農地委員会システムは、一方では戦時農地統制の遺産の継承であつたが、他方では敗戦・占領という体制上の臨界局面に際して、失敗を許されなかった農地改革完遂のために改めて農村民の自治的な問題処理・調整・解決機能を引き出すことを企図した日本側農政担当者の改革実行性確保策の産物であつた。彼らは、農地改革事業一貫収・売渡だけでなく、その前提となる農地統制・管理も含めて一が農村民の手に依らなければ実質的に遂行できないことを熟知し、司令部との折衝過程においても農地委員会の活用を堅持し続けた。農地委員会システムは、戦前以来の日本農村に織り込まれていた農地問題の弊害を農民自身の手で解決させる歴史的機会を与えるものであつた。農地委員会システムは、こうして農政担当者が日本農業・農村の実態に正面から向き合うことにより、農地改革実行に向けて生み出した政策装置となつたが、それは土地問題解決に利害関係の当事者である属地的集団としての農村民を改革に動員・参加させたという意味で極めて現実的有効性のある特殊日本的な改革実行性確保構想であつたといえよう。

## 註

- (1) ウォルフ・ラデジンスキー『農業改革 貧困への挑戦』（ワリンスキー編、斎藤仁・磯辺俊彦・高橋満訳）、日本経済評論社、1984年、377頁。
- (2) 暉峻衆三『日本農業問題の展開』下、東京大学出版会、1984年、337頁以下。
- (3) 庄司俊作『日本農地改革史研究』御茶ノ水書房、1999年、106—114頁。
- (4) 坂根喜弘「戦時期日本における農地委員会の構成と機能」（『歴史と経済』187号、2005年）63頁。
- (5) 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』58巻第1号、1986年）。
- (6) 最も基本的資料である『農地改革資料集成』は部分的に利用されることが多いが、さまざまな視点から全体的に十分利用され尽くされていない。この点は野田公夫「農地改革期小作地引上げの歴史的 성격」（『農林業問題研究』第100号、1990年52頁）が指摘したことが今日でもあてはまる。なお以下では『農地改革資料集成』を『改革集成』と、『農地制度資料集成』を『制度集成』と記す。
- (7) 農地改革を中心とする降伏以前のアメリカ対日占領方針については、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 19 年), 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, スーザン・デボラ・チラ『慎重な革命家達』(小倉武一訳注) 農政研究センター, 1982 年, 第 3 章「降伏前の計画」66—80 頁, 三和良一「農地改革の決定過程」(同『日本占領の経済政策史的研究』日本経済評論社, 2002 年) 第 7 章などを参照。なお「アチソン・フィーリー文書」は前掲『改革集成』第 14 巻 77—96 頁, 「農地改革に関する覚書」は同書 114—116 頁を参照。

- (8) この問題は従来の農地改革研究では, ほとんど顧みられてこなかった論点であるが, 改革当時の農林官僚のなかには強く意識する者もいた。大和田啓気『秘史 日本の農地改革 — 農政担当者の回想』日本経済新聞社, 1981 年の「まえがき」を参照。
- (9) 1927 年の自作農地法案(農地金庫法案)は, 農地委員会を土地価格の調査や自作地設定に関する事項を審議する機関として中央・地方に設置する計画を含んでいたが, これは行政機関の職員の増置であり, 本稿が取上げる農村民からなる農地委員会とは全く性質を異にしている。農林大臣官房総務課『農林行政史』第 1 巻(農林協会, 1958 年) 541 頁を参照。
- (10) 田辺勝正「農地問題の本質と農地調整法」(『法律時報』第 10 巻 5 号 1938 年) 420 頁。
- (11) 以下, 戦時期農地委員会の設置普及状況については, 『制度集成』第 10 巻 45 頁, 494 頁, 603 頁。農林省農政局『昭和十五年農地年報』1942 年 75 頁。前掲, 坂根論文 58 頁による。
- (12) 前掲, 拙稿 43 頁。なお以下でたびたび取上げる延徳村の事例は延徳村農地委員会『自昭和十三年 農地委員会関係綴』および『自昭和十八年 農地委員会関係綴』による。
- (13) 以下, 戦時期農地委員会の階層構成の変化は, 前掲『昭和十五年農地年報』78 頁, 『昭和十六年農地年報』1943 年 77 頁(この階層構成比率は臨時委員を除去して算出したもの) および前掲, 坂根論文 58 頁による。
- (14) 『制度集成』第 10 巻 66 頁。
- (15) 同上。第 9 巻 914 頁。
- (16) 同上。第 10 巻 166—167 頁。
- (17) 同上。第 9 巻 913 頁。
- (18) 前掲『昭和十六年農地年報』67 頁。
- (19) 大門正克「戦時経済統制下の経済構造」(大石嘉一郎・西田美昭編著『近代日本の行政村』第 4 章第 1 節) 日本経済評論社, 1991 年, 535—537 頁。
- (20) 『制度集成』第 10 巻 603 頁。
- (21) 同上, 494 頁。
- (22) 以下, 小作争議の解決・未然防止については同上。第 10 巻 605—606 頁。
- (23) 「自作農創設維持事業成績」(『改革集成』第 1 巻 946 頁)。
- (24) 前掲『昭和十五年農地年報』101 頁。
- (25) 『制度集成』第 10 巻 859 頁。
- (26) 森武磨氏は自創事業第 3 次施設について「すでに国力は小作地を有償解放する余力を持っていなかった。すでに手遅れであった」とネガティブな評価を与えている。同「農村社会とデモクラシー」(南亮進・中村正則・西沢保編『デモクラシーの崩壊と再生』第 4 章, 日本

経済評論社，1998 年）140 頁．

- (27) 前掲『農林行政史』第 1 巻 629 頁．
- (28) ウォルフ・ラデジンスキー，前掲書 135 頁．
- (29) 『制度集成』第 10 巻 786—787 頁．
- (30) 同上，845 頁．
- (31) 自創事業第 3 次施設の趣旨説明では「創設維持」という文言が消失し，単に「創設」という用語が使用される頻度が高まっている．同上，844 頁，860 頁，864—865 頁など参照．
- (32) 同上，817 頁．
- (33) 以下，行政機構の整備計画については同上 864—865 頁を参照．
- (34) 同上，615 頁．
- (35) 同上，517 頁．
- (36) 土地を譲渡する地主への奨励金（褒賞金）制度だけが実現し，強制的に「譲渡を裁定する」ことが実現しなかった経緯については『農林水産省百年史』下巻（農林統計協会，1979 年）所収の「回顧座談会」（716—718 頁）の東畑四郎の回顧を参照．
- (37) 「終戦前後における農地改革法案成立の経緯」についての座談会速記録（『改革集成』第 1 巻）106 頁．
- (38) 『制度集成』第 10 巻 865 頁以下を参照．
- (39) 同上，873 頁．
- (40) 例えば同上，878 頁．
- (41) 『農地調整法の解説』（同上，第 1 巻 1008 頁）．ただし，この方針は第二次改革では「適正規模農家そのものを徹底的に創設するということには参らない」と大きく転換する（第 90 議会での和田農相の法案提出理由『改革集成』第 2 巻 170 頁．374 頁も参照）．この点は第一次改革と第二次改革の非連続性を端的に示している．
- (42) 1945 年 10 月 10 日「毎日新聞（東京）」（『改革集成』第 1 巻）63 頁．
- (43) 以下，この二つの農政局原案からの引用は『改革集成』第 1 巻 64—67 頁による．
- (44) 以下，司令部に対する改革案の説明は同上，67—69 頁による．
- (45) 大和田啓気は東畑農政課長が「保有限度を超えるものは強制的に譲渡させる」と言ったものを通訳が「政府が買収する」と意識したために誤解が生じたと見ている．『改革集成』第 14 巻「解題」15 頁．
- (46) 前掲『農林水産省百年史』下巻「回顧座談会」722—723 頁および前掲「座談会速記録」（『改革集成』第 1 巻）112—113 頁．
- (47) 三和良一，前掲書 208 頁．
- (48) 以下，農林省から提出された閣議請議案（農林省案）については『改革集成』第 1 巻 72 頁．
- (49) 前掲，座談会速記録（『改革集成』第 1 巻）133 頁．
- (50) 『改革集成』第 1 巻 124 頁．
- (51) 同上，74 頁．
- (52) 同上，390 頁．ただし，混乱が生じないよう農地委員会は農地の管理や買収を申出る団体を指定することができるとされ，これら諸団体よりも上位の機関として位置づけられていた．前掲『農地調整法の解説』同上 1006—1007 頁参照．
- (53) 大和田啓気，前掲書 62 頁．この権力的な介入の回避について東畑四郎も「私ら事務当局の

- 方がもっとも穏健主義だったんですよ。急激なこととはできない」と述懐している。『改革集成』第1巻132頁。
- (54) 『改革集成』第1巻889頁。
- (55) 前掲『農地調整法の解説』（同上第1巻），1058頁。
- (56) 大和田啓気「農地改革の回顧－エリック・ワード氏に聞く－」（『農業構造問題研究』1983年第3号，no. 137）15頁。
- (57) 『改革集成』第1巻156頁。もっとも，改正臨時農地等管理令による耕作目的の権利移動統制は国会提出直前に松本蒸治法相の介入により第一次改革法から削除される。だが，これは農政担当者らにとって「所詮，立法の不備」であり第二次改革法で復活する。この経緯については，前掲『農林水産省百年史』下巻723－724頁および前掲『農地調整法の解説』（『改革集成』第1巻）1038－1039頁を参照。
- (58) 『改革集成』第1巻995頁。
- (59) 同上，992頁。
- (60) 同上，138頁。
- (61) 前掲『農林水産省百年史』下巻726頁。
- (62) 1945年10月25日「読売報知」（『改革集成』第1巻）118頁。
- (63) 以下は「農地改革促進ニ関スル措置案」（『改革集成』第2巻，18頁）による。
- (64) 大和田啓気『改革集成』第14巻「解題」19－20頁。以下の論述はこの「解題」によっている。なおスーザン・デボラ・チラ，前掲書98頁も合わせて参照。
- (65) 三和良一，前掲書232－234頁。
- (66) ワードは「ギルマーチンとラデジンスキーはとても助けになり…GHQの文書とは別に，なお農林省からの価値のある統計資料を私に供してくれた」と記している（農政研究センター編『農地改革とは何であったか？』，小倉武一訳，農山漁村文化協会，1997年94頁）。
- (67) 『改革集成』第2巻34頁。
- (68) A. リックス『日本占領の日々－マクマホン・ボール日記－』（竹前栄治・菊池努訳）岩波書店，1992年，64頁。
- (69) 山添農政局長申入れについては『改革集成』第2巻69頁参照。
- (70) 前掲，座談会速記録（『改革集成』第1巻）135頁。
- (71) 前掲，大和田啓気「解題」31頁。
- (72) 『改革集成』第6巻66－73頁。
- (73) 中村隆英・竹前栄治監修『GHQ 日本占領史』第33巻農地改革。日本図書センター，1997年53－54頁。以下，農地委員の選挙結果に関するNRSと日本側との対応は同書による。なおR・ヒューズもこの事後調査の結果を踏襲している。同『日本の農地改革』（農林省農地課訳）農政調査会，1950年118頁。
- (74) 前掲，座談会速記録（『改革集成』第1巻）778頁および119頁。
- (75) 大和田啓気，前掲書184頁および186頁。
- (76) ウォルフ・ラデジンスキー「アジアの土地改革」（『世界』川田侃訳，1964年11月）196頁。
- (77) W. E. ハッチンソン編「GHQ 日本占領史序説」（前掲『GHQ 日本占領史』第1巻）11頁。
- (78) 東京大学社会科学研究所編『行政委員会－理論・歴史・実態－』日本評論社，1951年，4

頁.

- (79) 1947—48 年の「買収計画に対する地主の異議申立件数」94,253 に対し、同期の「訴願裁決総件数」は 25,123 である（『改革集成』第 11 巻「業務統計」744—745 頁）。前者は地主側だけの数値、後者は地主・小作双方の数値であることから異議申し立ての約 4 分の 3 は地元の農地委員会で解決されたと見てよいだろう。
- (80) 『改革集成』第 3 巻 958 頁。
- (81) 同上 470—471 頁。
- (82) 斎藤仁「戦前日本の土地政策—小作調停制度を中心として—」同『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社、1989 年 199 頁。
- (83) 戸塚喜久「農地改革実施過程」（西田美昭編著『戦後改革期の農業問題』第 2 章第 2 節）日本経済評論社、1994 年 189 頁。
- (84) 庄司俊作、前掲書。第 3 章 177 頁他。
- (85) 敗戦直後の土地引上げ件数は膨大であったが、それは戦時末期の 1942—44 年の土地取上げ争議件数が 1000 件以下であったことと対照的である。その対照性は争議 1 件当たり関係土地面積の差異にも現れていた。1 件当たり面積は、1940—44 年では 4.3 反から 15.4 反の間で推移したのに対し、敗戦後は 45 年 8 月 15 日—46 年 8 月 14 日には 2.9 反、46 年 8 月 15 日—47 年 5 月 31 日には 2.1 反と極端に零細化している。これについて、農政担当者は地主と小作人との間だけでなく農民相互間でも土地争奪が行われていることを認めているが、そこには単純に戦時期の延長として捉えることのできない敗戦後の特殊要因が加わった農地問題の性格変化があった。以上の点については、『改革集成』第 3 巻 545—546 頁参照。
- (86) 同上 559 頁。
- (87) 都道府県を含む人員の増員について、東畑四郎は「ばく大な人を採用したのです。…とにかくめっちゃくちゃに人をふやして二年間であれをやった」と証言している。同「農地改革の再評価によせて」（暉峻衆三編『農地改革論 I』昭和後期農業問題論集 1、農山漁村文化協会、1985 年 294—295 頁）。
- (88) これは第 1 次改革のときから改革実行性の確保策としてすでに構想されていたことである。第 4 回農地審議会での松村農相、和田農政局長の発言を参照。『改革集成』第 1 巻 875、876 頁。
- (89) これらの点については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 239—240 頁。前掲『GHQ 日本占領史』第 33 巻農地改革、58 頁および『改革集成』第 7 巻 76 頁などを参照。
- (90) この田辺講演の日付は不明であるが、延徳村、平野村の複数の委員・書記経験者からの聞取りによれば 1947 年 5 月頃であった。
- (91) 『改革集成』第 7 巻 749 頁。
- (92) 前掲『農地改革顛末概要』241 頁。
- (93) 『改革集成』第 7 巻 77 頁。
- (94) 同上 755 頁。
- (95) (96) 前掲『農地改革顛末概要』242 頁および『改革集成』第 7 巻 530 頁、540 頁。なお前掲『GHQ 日本占領史』第 33 巻 53 頁も参照。
- (97) この点については『改革集成』第 7 巻第 2 編第 2 章「農地改革完遂のためにとった措置と

各都道府県別農地事情報告集」を参照。

- (98) 山形県については『改革集成』第7巻562頁、鹿児島県については同788—89頁。なお各県の委員会総数は『改革集成』第6巻42頁による。
- (99) 『改革集成』第7巻913—922頁。
- (100) 大和田啓気、前掲書258頁。
- (101) 竹前栄治「総合解説」（前掲『GHQ 日本占領史』第1巻）27—28頁。
- (102) 岩本純明、前掲「農地改革 アメリカ側からの照射」381頁。
- (103) 以下、自作相当地に関する農政担当者の説明は『改革集成』第2巻378頁および847—848頁による。
- (104) 『改革集成』第2巻811—812頁。
- (105) 長野県農地改革史編集委員会編『長野県農地改革史 後史』1960年157頁。
- (106) 桜井村農地委員会『昭和二十二年 議事録』による。
- (107) 前山村の専任書記であったS氏からの聞き取りによる。なお佐久市志刊行会編『佐久志史』歴史編(5)現代、第3章「農地改革の実施と農村社会の変化」（福田執筆）2003年もあわせて参照。
- (108) 大井村農地委員会専任書記であったK氏からの聞き取りによる。なお埼玉県大井町史編さん委員会『大井町（村）における農地改革』（大井町史料第36集，1985年）36頁も参照。
- (109) 1946年1月26日付農政局長通牒「市町村農地委員会委員選挙ニ関スル件」（『改革集成』第1巻903頁）。この通牒は実施されなかった第一次改革の委員占拠に際して出されたものであるが、農地委員（会）と部落の関係に関する農政担当者の農村社会認識が急変するとは考えにくく、制度上は立候補制となる第二次改革の農地委員会にも実態的には妥当するであろう。
- (110) これは現佐久市の旧14町村の「農地等開放実績調査」記載の農地委員の所有・耕作面積を計算した結果判明したものである。前掲『佐久市志』歴史編(5)現代第3章参照。
- (111) 『改革集成』第2巻868頁。
- (112) 同上1070頁。
- (113) 同上。第2巻869頁
- (114) 同上，第3巻72頁。
- (115) 同上，第2巻869頁。
- (116) 平野村の農地改革および農民組合運動については拙稿「戦後農協設立期における農民組織の形成と展開」（『協同組合研究』第12巻3号1993年）を参照。
- (117) 『改革集成』第2巻505頁。
- (118) 同上，980頁。
- (119) 同上，799頁。
- (120) 同上，第1巻875頁。これは1946年1月7日の第5回農地審議会総会での質疑である。
- (121) (122)同上，875—876頁。
- (123) 同上，856頁。
- (124) 同上，第2巻594頁および第1巻1058頁。
- (125) 同上，第2巻1007頁。
- (126) 前掲『農地改革顛末概要』245頁。

- (127) 東畑四郎『昭和農政談』家の光協会，1980 年，131—134 頁．
- (128) 関谷俊作『日本の農地制度 新版』農政調査会，2002 年，244，278 頁．
- (129) 同上，281 頁．
- (130) ウォルフ・ラデジンスキー，前掲書，173 頁および 377，378 頁．



**The Design for the Rural Land Committee by the Agricultural Administration officials in  
the Term of Rural Land Reform  
— Characteristics of "Farmer Participation Type" as a  
Reform Execution System —**

By  
Yusuke FUKUDA

*Summary*

The Rural Land Reform of Japan was carried out thoroughly for a short period of time after the war. The success factor of the rural land reform exists partly over prewar days and the postwar period. Among many of these factors, I observe the role of the rural land committee which was the execution organ of the reform. Without the reform impelling force in the inside of a rural society, if the strict reform law is prepared, the reform became impossible. This committee was carried out a reform completely democratically by the Japanese agricultural administration officials who intended to take over the heritage of farmland control of a war term and make it a reform execution organ. That is, this committee was not installed based on the plan and instructions of occupation forces. Occupation forces refused practical use of the rural land committee at the beginning. The reason is that occupation forces consider Japanese government not to get involve in the process of the rural land reform instead of using this committee as a reform execution organ. But, the occupation forces esteemed this rural land committee's activity highly as a success factor of the land reform after the reform.

This committee functioned as a system which made rural people participate in the reform implementation process certainly. This system made it possible for rural people to carry out autonomous reform by means of rural collectively action especially the activity of Buraku. Of course, for a thorough execution of the reform, it needed that the administration officials endeavored to attain their object. They recognized the role of rural land committee, which functioned as a promoter of the reform through its educational effect for rural people. They also focused on this committee system which promoted consciousness and growth of rural people. Thus, execution of the reform became possible by endeavor of the government and growth of rural people's reform impelling force. That is, the design for the rural land committee by the agricultural administration officials brought the characteristic of reform into "Farmer Participation Type" which guaranteed a success of the reform.