

# 農地改革法の構造(1) 土地所有権と農地委員会

KAWAGUCHI, Yoshihiko / 川口, 由彦

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

90

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

25

(終了ページ / End Page)

72

(発行年 / Year)

1993-03-18

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006475>

## 農地改革法の構造（一）

——土地所有権と農地委員会——

川口山彦

はじめに

戦後日本の農業、農村を考えると、その出発点として農地改革がある事はほぼ異論のないところと思われる。この改革によって創出された土地制度は、現在にいたるまで強い影響力を持ち続けている。この点で、農地改革を歴史学的研究の対象とする事は、大きな意味があるであろう。

農地改革については、改革が行われた当時から夥しい論稿があり、様々な事が論じられてきている。そうした中で、本稿は、農地改革がもたらしたわが国土地所有権構造の重大な変質に留意するとともに、そのような所有権構造の変質を行う際に農地改革法制が農地委員会という独特の行政委員会を重用し、この行政委員会に多大の権限を与える事によって改革をきわめて短期間に遂行したという点に注目したい。それは、以下に述べる理由による。

農地改革法の構造（二）（川口）

農地改革は、わが国の土地法史上画期的な変化をもたらすものであった。それは、主要に二点にわたる変化であった。

第一に、農地改革の法的基礎を提供した改正農地調整法と自作農創設特別措置法（以後、二法を合わせて「農地改革法」と総称する）が描き出した土地所有権・用益権構造は、明治民法が規定していたそれとは、明らかに異質の物であった。明治民法の土地所有権は、明治民法が資本主義的再生産構造を媒介する法典体系であった事に規定されて、土地を商品・貨幣関係においてとらえる事を基本としており、それゆえに土地を具体的な用益占有―耕作に基礎づけられるものと見る事を拒否していた。つまり、ここでは、土地を具体的利用との関わりでとらえる事をしない、土地所有権の抽象性が基本となっていた。農地改革法は、こうした構造を最終的に否定し、土地―農地は、耕作という具体的利用に基礎づけられる事、それゆえ、土地所有権者は、同時に土地耕作者でなければならぬ事を明確にした。それは、明治民法から一八〇度の転換と言っていいものであった。

もっとも、こうした変化は、突如として起こった物ではなく、一応の素地は存在していた。というのは、元来、明治民法は、農村社会にみられた土地に関わる社会規範と乖離する契機をもっており、明治民法の掲げる土地所有権の抽象性は、現実の農村社会規範では貫徹していなかったからである。<sup>(1)</sup>農村社会では、土地を具体的利用に即して把握するのが通常の例であり、地主は農事指導、土地改良等の形で農耕に関与し、小作人は直接的生産を行うというように、それぞれの地位に応じた土地関与を前提として土地支配権はなりたっていた。土地所有権は、それぞれの地位に応じた具体的土地関与に基礎づけられていたといえるのである。

このように考えると、農地改革法というのは、農村社会に現実に存在していた耕作による土地所有権の基礎付けの

観念を法制度のレベルに引き上げ、実体から乖離していた明治民法土地法制を最終的に否定するものとして現れたといえる。また、同時に注目せねばならないのは、農地改革法が右のような土地所有権の論理を実現する際に直接的耕作者を何よりも重視し、いま一方の土地関与者であった地主に対しては著しく低い評価しか与えなかった点である。それは、一つには、既に第一次大戦以降地主が農業投資から撤退し、農業に関与しなくなりながら、明治民法を利用して高率地代を小作人に強要し耕作活動に重大な障害を与えるものとなっていた事、二つには、そのような事情が、戦争中から戦後にかけての危機的な食糧不足の中で看過しがたいほどの事態になっており、そのような事態の打開のために地主制に何らかのメスがいられる事は、必至の情勢となっていた事、から考えれば、充分うなずける事であろう。こうして農地改革は、直接的耕作者を土地所有権者とする事を原則とし、わずかに残された「残存小作地」においても、耕作しない者の所有権の徹底した抑制を前提に耕作者の土地支配権を著しく強化した。このような形で、農地改革は、土地所有権の具体化を強力に推進したのである。

農地改革にみられる第二の変化は、右のような所有権構造の変化を媒介した重要な契機——国家介入という契機にみいだしうる。さきに明治民法の土地所有権構造と現実の土地支配権構造が異質であったと述べたが、全体としての土地支配秩序は、この異質性を前提としつつ両者を接合する形で成り立っており、この接合を可能としていたのが、地主の名望家的権威であった。地主は、民法上の「債権者」の権利と慣行上の温情主義的恩恵施与を巧みに組み合わせる事によって二つの規範を接合し自らの地位を維持していた。農地改革は、明治民法と現実の所有権構造との乖離を現実の耕作者の重視という論理に引きつけて解消する事を目的としたから、二層の秩序を接合していた地主階層の力を最終的に抑止しなければならず、このためには強力な国家介入が必要となった。

もつとも、地主小作間への国家介入は、農地改革でいきなりみられたものでなく、その前提となった事態が存在していた。明治民法の下では、地主の有する家長的権威の下に民法と農村社会規範の乖離は表面化せず、地主・小作間の対立、紛争が法的に解決される事は少なかった。ところが、第一次大戦後になると、各地に集団的な小作争議が多発し、これへの対応策として小作調停法が制定された。同法の運用過程では、地主が明治民法を利用して自己の利益をなんとかしても押し通そうとするのを、行政官である小作官が調停の場できかに抑制するかが問題となった。調停は、最終的には当事者の合意を必要としたが、しかし、小作官のはたした役割も大きくそれは明らかに地主・小作間への国家介入の端緒となり得た。小作調停法によって、民法と農村社会規範の乖離は、小作官の介入を前提に一定程度の解消を見たのである。そして、これ以降、農林官僚の中には、地主・小作間への介入、耕作者の保護という政策の追求が本格化する。一九三八年の農地調整法制定は、その最たるものである。

農地改革は、こうした経過をうけて、国家介入を飛躍的に増大させ、民法と農村社会規範の乖離を最終的に止揚した。農業投資から撤退し小作料受領者への純化の途を歩んでいた地主、そのための手段として民法の抽象的所有権の利用を追求していた地主の力を抑制し、地主・小作間に国家が介入する事なしに、右のような乖離の止揚は不可能であった。しかも、国家介入を必要とした契機は、右のような地主・小作間への介入というにとどまらなかった。それは、新たな所有権者を耕作者に一致させる作業——主に土地売渡——に関わって出現してきた土地耕作者の確定の問題で、農地改革は、こうした作業の必要から正確に土地に関わる環境を国家的に掌握し規制する事を要請された。このレベルでも、改革は、土地所有権の具体化を強力な国家介入に委ねたのである。

このように、農地改革は、国家介入に基づく土地所有権の具体化という点に特徴を有していた。土地所有権の具体

化というわが国所有権法史上きわめて重要な変化、比較法的にも近代的土地所有権から現代的土地所有権への変化ともいえるような重要な変化は、わが国の場合、農村社会への強力な国家介入という契機なしには不可能であった。本稿が、農地委員会に注目するのは、このような国家介入機能を市町村レベルの末端で担ったのが農地委員会だったからにはかならない。

このような視角から農地委員会をとらえるには、次の点に留意する必要がある。第一に、農地委員会と農村社会との距離である。農地改革は、土地を一筆毎に詳細に把握する事を基本としたが、このような事を中央・県の行政官がすべて直接に行う事は到底不可能であり、ここに村の事情をよく知った村民によって構成される行政機関が必要となった。この機関は、村民の土地との関わり方を熟知するとともに、それを農地改革法に適合するように整理しなければならぬ。市町村農地委員会は、このようにして生まれたのであり、この事情からだけでも、農地委員会は村民を末端において国家的に掌握する行政機関という契機と、村の事情を知悉し土地利用に関わる利害調整を行う村民代表の集まりという契機と、二つの契機を合わせ持っていた事がわかるであろう。農地委員会と農村社会の距離を問題にするには、この矛盾する二つの契機がどのような関係にあったかに注目する必要がある。そして、その際には、以下の三つの論点が問題となる。

第一は、農地委員会の活動の完結性という問題である。即ち、第二次農地改革に際しては、連合国側から中央の委員会組織を頂点に置いて、中央―都道府県―市町村という三段階の農地委員会システムを設定し、かつ、それが全体として自律的完結性をもって改革を遂行する事が提示されており、これが、現実にはどのように運営されたかが問題とされねばならない。第二次農地改革の立法経過、実施経過を見ると、中央農地委員会の選出方法、取扱い事務、都

道府県農地委員会と市町村農地委員会の関係、都道府県官吏と市町村農地委員会の書記との関係等の中に自律的完結性を掘り崩していく契機が多くみられるが、このような事態がどのようにして発生したのかを検討する必要がある。

第二に、右の事と密接に関係する問題であるが、都道府県農地部の権限と市町村農地委員会の権限との関係が問題となる。第二次農地改革では、買収売渡計画立案の基本的担い手は、市町村農地委員会となっていてその権限はきわめて大きい。しかし、農地改革法令を見れば直ちに気づく事だが、買収売渡手続については、ほぼ完全に法律命令等に規定されており、市町村農地委員会が独自に判断を下す余地は、きわめて小さい。買収売渡の基本資料となる農地台帳の記載様式は、すべて県レベルで決められており、市町村農地委員会はこうして定式化された土地の申告書を基礎に基準に即して計画を定めていくだけである。農地委員会に期待される「民主的性格」<sup>1)</sup> 民意反映は、ここでは申告書の虚偽、誤りを見抜き正確な土地状況の把握を実現するものとして現れる。市町村農地委員会は、小作地の買収という地主の地位そのものを一気に消滅させてしまう明快で徹底した事業に対しては、その事業の明快・徹底性ゆえに大きな権限を与えられながらも自主判断をほとんど認められていないのである。他方、農地改革の過程には、右のような明快な一刀両断の形で地主の地位を否定する事業とは異なった事態の発生がみられる。それが、当時多発した土地引き上げの処理の問題で、この土地引き上げは、単純に地主が自己の財産に執着したといいきる事はできず、わが国の土地所有の特徴であった零細地主の大量の堆積という事態を基礎として、これに戦争中の農村労働力の減少と戦後の増大、食糧供給の危機的状況、地主の窮迫化と小作人の相対的富裕化という戦後特有の条件がつけ加わる事によって実に複雑な様相を呈して現れた。<sup>2)</sup> 農地改革法は、このような土地引き上げを原則として認めず、可及的に小作人の耕作者としての地位を守ろうとした。この過程で市町村農地委員会は、遡及買収、土地引き上げの承認手続と

いった事業に関わる事になるが、この局面において注目すべき事は、市町村農地委員会が当初は大きな権限と同時に広い自主判断範囲を認められていながら、結局はそれらを失っていった事である。即ち、遡及買収については、事情によっては買収する事となっていて市町村農地委員会に広い自主判断が認められていたものが、原則買収へと行政規則によって変更されて自主判断の範囲を著しく狭められた。引き上げ承認にいたっては、権限すら奪われて引き上げ許可は、知事の権限事項となり、市町村農地委員会は単に意見を述べるにすぎなくなった。こうした事態が、どのような契機によって生じていたのかを検討する必要がある。

第三に問題となるのが、農地委員会の階級的構成である。この階級別構成は、従来どの階級の意思がどの程度改革に反映されたかという観点から論じられてきた。この観点自体は、改革の過程でみられた地主委員の横暴、法律無視に起因するトラブル、農地委員会の権利停止措置、解散命令などの例を見れば、充分に意味のあるものであるが、本稿は、これを別の視点からみてみたい。

即ち、戦時中の小作料統制、二重米価制、供出制度を通じた地主支配の弛緩にも関わらず、国家の直接買収によらなければ地主制を解体し得なかつたような状況にあつた農村住民にとつて、階級別構成をとつた農地委員会はどのよりに映じたかという視点である。客観的には地主、自作、小作ともに異質の利害をもつにも関わらず利益主張の質的分化を正面から認めないまま三者を包摂する齊一的な農村利害の実現を掲げた農会、産業組合、農業会等の組織が農村社会で影響力を持ち続けた事に示されるように、わが国の農村は、村落名望家の権威の下にあるいは警察や小作調停の力によって利益主張の異質性を極力表面化させない形で小作関係の破綻を回避してきた<sup>3</sup>。そうであるだけに、利害の異質性を明確化させる階級別構成をとつた農地委員会はきわめて異質の存在であり、それだけに農民にとつて距

離感があった。しかも、階級別の委員配分は、現実の村落内の人口構成と比例関係を持っておらず、明らかに一定の政策意図に沿った選択を基礎にしていたから、この政策意図―農地改革が、農村実態と距離があればあるほど農地委員会と農村民との距離は拡大する。しかし、一方で、農地改革は、強力な私権制限を行うに足る公共性を担わねばならず、ここから農地委員会は、村民の代表としての性格を確保する必要がありそのことによってのみ白らの公共的性格を堅持し得た。こうした複数の契機をどのように処理して農地委員会の構成ができあがっていくかが検討課題となる。

第二の留意点は、農地改革事業を担った農地委員会の事件処理能力である。これは、大きく二つに分かれ、一つは、買収売渡計画に関して、市町村農地委員会の立案した計画に不満な者が行う訴訟の処理状況であり、今一つが地主の土地引き上げ事件に際してみられる農地委員会の調停及び小作調停法上の調停である。

一つ目の問題は、法令・通達によって詳細に規定された事務を市町村農地委員会がいかに正確にこなし、それを都道府県農地委員会がいかに修正したかという問題で、いわば農地改革事業の農地委員会による自己調整機能の検討といえる。もっとも、後に述べるように、農地改革事業の中心部分は、県の農地課職員とその指導下の書記が担い、都道府県農地委員会も多くを県の職員に依存していたから、実質的には都道府県農地部を核とした政策実施主体が農地委員会という機構を介して行った農地改革という行政事務の自己調整―当事者の申立を契機とした政策実施の調整過程といってもいい。したがって、この局面においては、農地改革という一定の論理体系をもった政策が、どの程度正確に実施されたか、調整過程では、その論理体系のうちどの部分の論理が特に問題となり、どの部分の論理を衝く訴願が容認されやすく、どの部分の論理が棄却されやすいのかなどが問題となる。そして、これらを検討する前提とし

て、農地改革の論理体系が問題となるが、これについては、土地所有権の具体化をキイ概念にして、この具体化が、耕作者への所有権付与を最終的に確定するまでにいたる論理体系が検討されねばならない。

あらかじめ、これを簡単にふれておくと、まず第一に農地、非農地の区別、第二に確定された農地の中での耕作権の有無・所在、第三に固有に正当性を有しない所有権——保有地所有権の処理、第四にその他周辺のな手続関係、第五に農地改革そのものの包括的否定——違憲論等——といったものが考えられるが、これは第二章で詳しく述べられるであろう。

二つ目の問題は、農地改革過程で、農地委員会が農村とどの程度の距離をもっていたかをよく示す問題である。訴願に関わる問題が、主要に農地委員会が一律に法規をあてはめ地主所有地を買収する事をいかに正確に行ったかという問題であったのに対し、この問題は、それとは逆に農地委員会は買収売渡のような一律の法規のあてはめではなく、具体的な状況に応じた地主・小作間の対立の処理・調整に際しては、いかに能力を欠いていたかという問題である。第二次改革において市町村農地委員会が、土地引き上げ承認の権限を奪われた事は、さきにも通りであるが、このことに示される農地委員会の利害調整能力の低さは、小作調停法を改革期において一貫して必要とさせた理由であった。また、農地委員会が、法外調停を行った事例も多いが、そのほとんどは県農地課職員が深く関与しており、全体として、土地引き上げは、農地調整法九条三項に基づく知事の許可、小作官の介在を前提とした小作調停、小作官と密接な関係をとって行われた農地課職員・農地委員会の法外調停という形で処理された。つまり、土地取り上げ事件の処理は、すべて県農地部においてなされたといっても過言ではない。しかも、その解決方法は、第三章でみるように小作継続が多いものの、圧倒的多数とはならず、全面返還は少数に抑えられたとはいえ、一部返還の上で残りは

買取対象地にするというのが多くみられた形態であった。このことが農地改革の中でどのような意味をもったのが、改革の政策論理と農地委員会と農村との距離の問題として検討されねばならない。

以上の問題意識に基づいて、以下、第一章で農地改革法の立案・審議・運営過程にみられる所有権構造と農地委員会の性質を検討し、第二章で農地委員会の性質と訴願、第三章で小作調停・法外調停を検討する。第一章での分析は、事柄の性格から、主に全国レベルないし農地事務局レベルの資料を検討対象とし、第二、三章については、より具体的な分析の必要から、香川県庁に残る農地改革関係書類を分析対象とする。

(1) 川口由彦「近代日本の土地法観念」(東京大学出版会 一九九〇年) 序章、第一章。

(2) この点については、野田公夫「第七章 農地改革」(山田達夫編著「近畿型農業の史的展開」日本経済評論社 一九八八年) 所収が京都府の事例に即して、また、島袋善弘「7」農地改革」(日本村落史講座5 政治Ⅱ近世・近現代) 雄山閣出版 一九九〇年) 所収が群馬県の事例に即して分析をくわえている。

(3) むろん、小作調停の中にも、小作関係の調整を地主総代と小作総代の協議に委ねたり、地主委員と小作委員からなる調整機関をつくって小作関係を維持していくなど、地主小作間の利害の異質性を前提にして地主小作関係を維持しようとしたものが、近畿・東海地方を中心に見いだされるが、全体としてみれば、これらは多数派となることはなかった。

## 第一章 農地改革法作成実施過程における特徴

「はじめに」で述べた問題意識に即して、ここではまず、農地改革法立案審議・実施過程にみられた特徴を検討する。その際、農地改革法が、立法史的には戦前期に成立した農地調整法の修正という流れの中で成立している事に注目したい。そこで、論述方法としては、まず戦前期農地調整法について概観し、ついで第一次農地改革法、第二次農

地改革法の順に述べていく。

## 第一節 戦前期農地調整法

農地改革法が、所有権の具体化という契機をもった事は、さきにみた通りであるが、しかし、そのような具体化は、農地改革法を待つまでもなく既に戦前農地調整法が成立した時点（一九三八年）で端緒的に生じていた。その背景には、戦時体制の構築の中で、国家が農地を食糧生産という具体的利用方法との関わりでとらえようとしたという事情が存在する。<sup>(1)</sup>そしてその具体化を法律条文上明瞭に述べたのが、農地調整法二条で、そこでは、「農地トハ耕作ノ目的ニ供セラルル土地ヲ謂フ」と規定される。しかし、戦前期農地調整法が規定した土地所有権の具体化は、総動員体制との関わりで他の用途に供せられる土地と区別された土地―「農地」の一般的な把握の仕方述べるにとどまったという性格が強く、<sup>(2)</sup>「所有権」「用益権」構造に深く踏み込む規定を大幅に欠落させており、所有権者自らの耕作を直接に要求するものとはなっていなかった。同法制定当時、地主は大幅に農事関与を喪失し、小作料への寄生的依存性を顕著にしていたが、同法はこのような事情の下にあった所有権について、小作人の耕作と直接関係のない所有権移転が、現実の耕作を攪乱しないような措置（引渡＝現実の耕作占有に基づく第三者対抗力の容認 農地調整法八条）を行って、耕作に基礎づけられない所有権に一定の制約をくわえ、かつ、地主が自己耕作を回復しようとする際には、小作人からの土地引き上げが可能である事を明定する（九条）事によって、地片争奪が当事者間で起こったときにはのみ所有権者を保護する方向で所有権の具体化を実現しようとした。即ち、同法は、積極的に所有権の具体化を追求するものでなく、地主・小作間に耕作継続に関わる深刻な衝突が起こった局面でのみ、所有権の具体性を埒結しようとする

したのである。

このような土地所有権の具体化の微弱性は、相即的に地主小作関係への国家介入の微弱性を生んだ。即ち、農地調整法は、第一条で「所有者」と「耕作者」の「地位ノ安定」を「互譲相助ノ精神」で図る事を宣言し、地主小作関係は、基本的には、当事者間の協調に委ねられる事を明らかにした。同法にみられる国家介入は、小作調停への小作官申立制度の導入と「調停にかわる裁判」の制度がある程度であり、たしかに、これらの制度は、従来のあり方と比べれば国家介入の強化をもたらし、特に後者は地主小作関係の無形式的な権力的確定を可能にするという点で注目すべきものであるが、<sup>3)</sup>いずれも紛争が深刻化した局面でのみ機能するもので、日常的な地主小作関係を直接かつ安定的に律するものではなかった。

もっとも、同法は、日常的な地主小作関係の諸局面をとらえ、これを調整していく機構を全く欠落させていたわけではなく、農地委員会という機関を市町村、道府県に設置する事を規定していた。この農地委員会は、農村内に既に広く存在していた任意加入の協調組合と異なり、地主小作関係にある当事者の個別の同意なしに独自に成立し、かつ対象地域内のすべての地主小作関係に対し独自の意思をもって関与する可能性を付与された機関であった。この意味で、この委員会の設置は、日常的な地主小作関係が、両当事者の直接的交渉のみではもはや成り立って行かないという事態を示している点で、それ以前とは違う重要な変化を示すものであり、また、同委員会が戦後農地改革を直接実施していく機関となるという点でもきわめて注目に値するものであるが、しかし、その実態的なあり方は、戦後のものとは相当に様相を異にしていた。

即ち、この機関は、様々な処理事項を有しながら、そのどれをとっても強制力を備えたものでなく、<sup>4)</sup>裁判所に

対しては調査諮問機関、当事者に対しては斡旋・調整機関にとどまった。委員構成についても、異質な利害の衝突の中で地主小作関係をとらえ直す事を拒否する（「互譲相助ノ精神」）同法の下では、階級代表制が採用されるわけがなく、協調の象徴としての市町村長を委員長にすえ、調和的精神の持ち主——「識見徳望アル者」——が地方長官に任命される事となっていた。この意味で農地委員会は、地主小作関係を構成する当事者の意思に引きずられる契機を強くもち独立した第三者の意思を明確に形成しきる事ができず、仮に第三者性に類似したものがみられるにしても、それは、対立する当事者が見失った協調性を委員会が維持しているという限りのものであって、異質の利益主張を交換し新たな秩序を確定するという、機関としての独立性とは無縁のものであった。しかも、このような農地委員会は、すべての市町村に設置されるものでなく、地主小作関係の状態を見て必要に応じて設置されるものであり、このことにも地主小作関係調整のイニシアティブが当事者に委ねられていた事がうかがえる。

他方、道府県農地委員会は、市町村農地委員会と違い、すべての道府県に設置されねばならず、この点だけからでも道府県農地委員会—市町村農地委員会の系統性が疑われるが、これを法律上の権限に即してみてもさらにはつきりする。市町村農地委員会に対しては、地主による土地返還請求に際してその「正当性」の判定に関与することが想定されており、これを核として地主小作関係への関与が規定されているのに対し、道府県農地委員会はこうした市町村農地委員会の活動とは全く無関係に裁判所による「調停にかわる裁判」の際の意見聴取程度しかその活動を想定されていない。農地調整法の規定では、県—市町村の農地委員会に系統的に権限を配分し両者の連絡ないし上下関係を通じて一定の施策を実行するという事は全く考えられておらず、二つの農地委員会は全く異なった事項を取り扱う事となっている。このことから、農地委員会が県—市町村という形での一貫した完結的体制の下で何らかの方針を

もって行動するわけではないことがうかがえる。つまり、市町村農地委員会は、それぞれの市町村の状況に応じた範囲で活動すればよく、それをこえた一般的普遍的な地主小作関係の整序を展望するものではなかったといえるのである。

## 第二節 第一次農地改革法

このような農地調整法を第一次農地改革は、どのように修正したのであろうか。

第一次農地改革が、当時の農林大臣松村謙三のイニシアティブで始まった事は広く知られている。<sup>(5)</sup>松村が議会等で述べた見解によれば、松村の発想の出発点は、「戦時中圧迫され曲げられた気分を元の農民の心に取戻すのが農政の根本である」(「農地改革資料集成」第一巻六三頁 以後、同集成より資料を引用する場合は、集成一―六三の様に表記する)と、いうように、戦時体制による拘束の後、敗戦による農民統制の著しい弛緩という状況の中で、農民の国家への信頼をいかに回復するかにあった。そして、その背景には、食糧供給の危機的状況と農民意識の反権力的傾向への対応という問題があった。松村は、こうした状況を克服するために、伝来的な自作農主義を主軸とし、自作農を多くつくる事によって耕作者の土地に関わる不安を解消し、国家への信頼を回復して国家的社会的基盤を整備しようとしたのである。農林省が公式に表明したところによれば、この改革は五年間という期間を設定して小作地二〇〇万町歩のうち一五〇万町歩を自作地とし、それぞれの土地における小作人を自作農化するというものであり(集成一―一五六)、これが実現されれば所有権の耕作による基礎付けは、所有権者と耕作者の一致という最も明快な形において現出されるはずであった。この点で、改正農地調整法は、所有権の具体化を地主小作関係に介入して推進し、耕作と直接の結びつ

きをもたない所有権を大規模に駆逐するという意味で戦前期農地調整法とは明らかに段階を異にするものとなっていた。

もっとも、このような形の抽象的所有権の駆逐は、現実の農村社会に中小規模の在村地主が多くいて小作人支配の点では無視できない力をもっていたという事実と、これら<sup>1</sup>在村地主が収入の主要部分を小作料収入に求めており、またこうした地主のかなりの部分は耕作と関わりをもっているかあるいはもとうとしていたという事から大きな制約をうけざるをえなかった。即ち、自作地化の対象となりうる小作地は、全小作地というわけではなく、原則として不在地主所有地と五町歩をこえる在村地主所有地に限定された。在村地主保有地が五町歩まで認められた事は、解放予定地を大きく縮減する事に直結したが、しかもそれにとどまらず、在村・不在を問わずに地主の自作を相当とする農地は、自作農創設事業の対象外とされたから、これによってさらに解放面積が縮小する可能性が大であった。

しかし、このような解放面積の縮小にも関わらず、改正農地調整法の下では所有権の具体化という論理自体は、創設除外地にまで貫徹していた事に注目せねばならない。即ち、政府の説明によれば、保有面積を五町歩としたのは、この五町歩からあがる小作料によって地主の生活が成り立つかどうかという点とは関係ないのであって、あくまで地主が自作をする場合、この程度の面積ならば望ましい水準の生産ができるという点に理由の力点がおかれていた。その意味で、第一次改革法がいう保有地とは、「自作予定地」として正当性を付与されていたのであり、耕作をしない地主が耕作者たる小作人から小作料を収取する関係が存続する事自体を正面から正当化する固有の論理は存在していなかった。このような事態は、自作相当地の対象除外においても同様であって、小作地は、小作地の状態において残りながら法制度上は自作予定地として存続するという奇妙な事態が大量に発生しえた。「私ハドウモ政府ガ地主ト云

フモノノ存在ヲ認メテ居ラレルノカ居ラレナイノカ分ラナイ」「一休地主ハ文字ノ上ニハ出テ居ルガ、政府ノ肚デハ之ハ否定シテ居ルノデハナイカ」(集成一―二二四)という疑問は、当然の事だったといえる。しかも、この「自作予定地」については、法制度上地主に対する自作地化の義務も期限も付与されず、また小作継続についても期間の設定や土地引き上げ時の代替地提供、離作補償等が規定されなかったから、小作関係の安定性という点ではきわめて不明瞭な状況が発生しえた。

それは、結局のところ、改正農地調整法が、農民の信頼回復という方向の下で所有権者と耕作者の一致という農民感情に最もフィットする政策を基調にし、これによって地主を含めて全農村成員の国家への信頼を回復しようとしたため、この論理の下に地主への譲歩を組み込まざるを得なかったという事態に起因するものであった。所有権の具体化―抽象的所有権の解消―を実現するには、地主と小作人のいづれかが土地を離れねばならなかったが、政府は、このいづれの土地分離を基調とするかを明瞭に示す事はできず、所有権の具体化という一般的原则のみを論理上貫徹しようとしたのである。

その結果、地主小作関係の重要な局面は、当事者間の交渉に多く委ねざるを得ないという事になった。事実、改正農地調整法の小作関係規定は、戦前来の第三者対抗力規定の継承の上で、解約・更新拒絶を市町村農地委員会の承認にかからしめ、小作料については小作料統制令の継承と金納原則を掲げるが、解約については、「合意解約」をも承認にかからしめるか否かに疑問の余地があり、<sup>7)</sup>金納についても当事者間で物納を可能とするようになっていたなど、小作関係の重要な局面に強力な介入を施すという点では不十分さを残すものであった。第一次農地改革は、様々な方面から「不徹底」といわれるものであったが、これを所有権構造のレベルで見ると、すべての土地について所有権の

具体化を追求し、この論理の下に地主への譲歩をも包み込む事によって大量の小作地の存続を容認するとともに、小作関係の重要な局面への法的統制を弱体化させたという点に原因が求められよう。

このような所有権構造の下で、国家的介入の機構は、どのようなものとして設定されたか。

第一次農地改革の立案が、農民の信頼回復をテーマにした事は既に述べたとおりだが、それは単に農民に土地所有権を付与するという政策内容にとどまらず、政策実施形態においても意図された事であった。松村謙三は、農林大臣就任当日の記者会見で、大規模自作農創設のほかに農業会を「農民の手に返す」という趣旨の事を述べているが、事態は農地委員会も同じであって、農地委員会を「農民の手に返す」事が改革の一つの基調であった。「市町村農地委員会は民主化シマス為ニ……〔農地委員の〕選挙制度ヲ採ツタ」(集成一一二五四)のであり、この農地委員によって「農地ノ問題ヲ自治的ニ解決サシテ行」(集成一一七九八)く事が改革の重要な柱であった。このような文脈の中で、市町村農地委員会は、地方長官任免制、市町村長会長制の廃止の上で選挙制、会長互選制の導入を見る事になるのである。

しかし、現実の問題としては、改革は、すべての土地を自作農創設対象地とするか否かについてふるいをかけ判定をする事によって成り立つわけだから、農民選出委員だけの手によってこれができるはずもなかった。そこには官僚機構の相当部分を動員した執行体制が必要とされる。和田博雄農林省農政局長は、全国の経済部長に対し指示を出し「諸君が今次改革の最先端の指導に当らねばならぬ」事を強調し、「国民と真心を持つて語り合ひ誠を以て実行する諸君の今後の努力は官僚の国民からの信頼回復の第一歩と考へる」(集成一九〇〇)と述べた。農民の信頼回復には官僚が先頭にたたねばならないというのである。農民の自主性と官僚の率先指導。この両者をあわせ行うのが、農地改

革という事になるのだが、果たしてそれはどのような体制を生んだらうか。「我々ト致シマシテハ、十分其処ハ市町村農地委員会ト云フモノヲ指導致シマシテ、自治的ニ働キマサユニ持ツテ行キタイ」(集成一七九八)という農林当局の言葉は何を意味するかが次に問題となる。

この問題を考える方法として、ここでは、農地委員会の農村社会との距離という問題を取り上げてみたい。

さきにもたように、戦前期農地調整法の規定する農地委員会は、当事者からの独立性低く、村の名望家的地位に着目して選任された委員によって構成される協調機関であった。これに対し、改正農地調整法の規定する農地委員会は、それとはくらべものにならないほどの当事者、農村社会からの独立性を獲得していた。それを端的に示しているのが、農地委員の構成―階層別構成であった。改正農地調整法は、農民を地主、自作、小作の三階層に区分し、それぞれの階層から五名ずつ計一五名の委員を選出させ、これに知事選任の「徳望経験アル者」三名を加えて一八名で市町村農地委員会を構成させた(二五条ノ二)。そして、農地委員会の審議は、委員の過半数の出席があれば成立し、議事も出席者の過半数で決せられるとされた(二五条ノ一)。この階層別構成は、農村社会内部の利害の斉一性を基軸とした戦前期農地法制を完全に抜け出し、農村社会内部に異質の利害が存在している事を法制上公然と認めただけでなく、それぞれの利害を担う者を確実に委員にしようとした点でまさに画期的なものであった。階層別構成は、異質な利害の担い手の存在によって農村社会がそれ自身ではもはや自律的な利益調整を十全に行えないという事態を予定しており、このような農村社会から抜け出した一つの機関が利益調整を独自に行わねばならない事を明確にする。しかも、このようにして成立する独立機関―農地委員会は、全委員は無論の事、全階層の意見の一致がなくても意思決定が可能であった―過半数で成立、過半数で決定―という意味で個別委員からも各階層からも独立した意思を有して

おり、この点で協調的性格に貫かれていた戦前の農地委員会とは明らかに性格を異にしていた。こうして農地委員会は、階級利害の対立の上にたつ第三者機関としての性格を獲得したのである。

しかし、同時に忘れてならない事は、このような農地委員会の独立性が、農村社会内部の利益対立の激化によって自生的にもたらされたというわけではなかったという点である。事実、農地委員会の階級代表構造に対する批判は、第二次改革にいたるまで一貫して存在したし、第一次農地改革法の原案にはなかった「中立委員」規定が、議会審議の結果修正付加されたのも階層区分制への批判的空氣を反映するものであった。たしかに、終戦後、地主による土地引き上げが頻発し、それに起因する小作争議が激増するが、これらの争議は、農村内部の事情に主たる原因を有していたとはいえず、むしろ、農地改革という外からもたらされた政策自体が強力なインパクトとなって引き起こされた<sup>(9)</sup>というべきもので、それ自体としては、農地委員会の階層的構成を必然化する契機にはなっていない<sup>(9)</sup>。それどころか、後述するように、農地委員会は、こうした争議が従来の地主小作関係とはるかにかけ離れた深い利害の亀裂を生んだがために、対応能力をほとんど有する事ができなかったのである。つまり、階級別農地委員会は、農村社会内部からの自生的な対立から設置されたのではなく、別の契機によって設置され、それゆえにそのような農村社会の中に農地改革という外部的インパクトによって引き起こされた地主小作間の深い利害の亀裂が生まれると十分な対応をすることができなかったのである。

それでは、階級別農地委員会を生んだ契機とは何であったか。それは、ほかならぬ農地改革という国家政策そのものであった。杉山元治郎は、第一次農地改革法の農地委員会方式を批判し、「他ノモノデア官ノ統制トカ監督ト云フコトハイケナイト申スノデアリマスケレドモ斯ウ云フ問題〔＝農地問題〕ニ付テハ寧ロ農林省ノ外局ニ農地管理局ト

云フヤウナモノヲ置イテ之ヲ管理シテヤツテ行ク方ガ」(集成一—三八九)いと述べているが、農民運動の担い手白らを感じていた、改革と農村情勢の距離こそここでは注目されねばならない。一五〇万町歩に及ぶ小作地を自作地とし、多くの小作人に土地を与えるという政策は、地主の抵抗を効果的に抑制せねば不可能であり、そのためには強力な権力作用が不可欠であった。しかし、他方、このような政策は、農民の信頼を回復するためのものだったから戦争中と同様に官僚が前面にでて政策を実施する事はできず民衆の基盤をもつ農地委員会に重要な役割を担わせねばならない。その農地委員会は、任命制でなく選挙制によらねばならないが、これを全村選挙の形にすると地主的勢力が多く農地委員会に進出する可能性がある。国家が、農地改革という政策を官僚を前面に出さずに遂行しようとすれば農地委員構成に階層区分をつくり、小作利害の代表者を確実に委員会内に無視できぬ勢力として確保する必要がある。これが農地委員会が階層別構成になった基本的契機であり、またさきにもた会長互選制もこのような文脈でとらえ直せば、村落名望家的権威を農地委員会から放逐するという性格をもっていたといえる。官僚の「率先指導」と農地委員会の「自主性」という相矛盾する二つの要素は、農地委員の階層区分という形で集約された。農林官僚は、このような形で農地委員会の場に小作人の意見を引き出し、委員会の議論を望ましい方向に誘導しようとした。前にみた「指導による自主性」という考え方は、まさにこのことを示している。

このようにみると、農地委員会の農村社会からの独立性は、委員会の階層別構成というシステムを介して貫徹しようとした国家政策の内容と農村社会の実態との距離に規定されて現出したものであり、そこでいう独立性は、大規模自作地創出という政策内容と耕作と断ち切られていない在村中小地主の土地への執着との矛盾対立に強く結び付けられたものだった事がわかる。これを簡単な言葉で定式化していえば、農地委員会の農村社会に対する独立性は、

むしろ「外在性」——農村社会の実態とはかけ離れた、外からもたらされた国家政策に由来するもの——とでもいうるものであった。

このような「外在性」は、何よりも農地委員の選出方法によく現れている。第一次農地改革法の下では、農地委員の選挙は、立候補制を採用せず村内の被選挙権者であれば誰に投票してもよいシステムになっていた。これは、戦前米の名望家選出選挙の形態をそのまま受け継いだもので、立候補制を採らないために選出された委員がどのような意見を持ち、その結果委員会がどのような意思を形成するかが明確化しないわけで、委員会が村落構成員から独立した機関性、固有の意思をもたない場合に最も適目的な選出方法であった。このような選挙制度の下では、話し合いによって村民の代表を決めるのが通常の形態であり、そのこと自体、選挙による得票数の競争、多数得票者の少数得票者への優越という利害分立状況を拒否するものだったからである。こうして、農村は、立候補制の不採用という利害分立の不活性状況をそのままにして、階層区分を介した国家政策の遂行を受け入れていく事になったのである。

このような状況をうけて、農地改革を遂行する官僚機構と農地委員会は、どのような編成を施されていたのであろうか。

第一次農地改革実施にあたり、農林省が官僚は第一線にたつて指導にあたれと指示した事はさきにもた通りであるが、これは、その後の通牒によってさらに具体化され、農地委員会に対する細部にわたる指導が決定されていく。市町村農地委員会は、市町村の機関でなく国の機関であり、この制度上の性質から市町村との制度上の連絡をもっておらず、指導は県から直接行われる事になる。市町村農地委員会が処理する事項は、農業会等の団体が土地買い上げの裁定を地方長官に申請した際の意見具申（つまり、「強制譲渡」裁定の際の意見具申）、自作相当地の認定、農地賃貸

借の解約・更新拒絶の承認、小作料の適正化等多様かつ重要であったが、それだけに農林省は、素人委員の事務処理能力や改革への熱意を危ぶみ、委員とは別に専門的な事務処理担当者を必要と判断した。これが農地委員会の書記であり、四六年二月二三日付け通牒には、書記の重要性が強調され、「熱意ニ燃ユル有能ナル人物」(集成一九二二)の選定が行われるよう県は強力に指導してほしい旨が明記される。こうして農地改革は、農林省―県の担当部局―市町村農地委員会書記という一貫した官僚指導体制の下に遂行される事になる(もともと、これが本格的に展開するのは第二次改革である)。市町村農地委員会は、こうして市長村長とも市町村役場とも直接の機構上の関係を断たれ、中央―県の指導体制の下に入る事となったのである。

自作農創設の計画立案過程についても事態は同様であって、市町村段階からのボトムアップ方式は採用されなかった。農林省が、各都道府県に対し「事業分量ノ目標」を指示し、都道府県はこれに基づいて「一斉ニ市町村農地委員会ヲシテ右割当事業分量ヲ達成セ得ル事業計画ヲ樹立セシムル」(集成一九〇七)という上からの割当方式がここではみられる。さらに、市町村農地委員会に対しては、計画の確実な実行を期するため県に対して年次別実行計画を報告させ、かつ実施状況について毎月報告させるという方策がたてられた。

もう一点、市町村農地委員会と都道府県農地委員会ほどのような関係にあったか。戦前期農地調整法下の両委員会が全く制度上の連絡をもっていなかった事は先にみた通りであるが、改正農地調整法は、この点に修正を加え両者に連関をもたせようとした。即ち、都道府県農地委員会委員を市町村農地委員会会長の互選によって選ぶ事によって市町村農地委員会の意見を集約するルートをつくり、都道府県農地委員会が強制譲渡の裁定をなすときは市町村農地委員会の意見を聞くというような制度が設定された。

しかし、この改正内容からもわかるように、これらの改正は、両委員会の中に組織的系統性をもたせたというほどのものでなく、単に連絡をつけただけであり、農地委員会が、県、市町村の二段解を貫いて県庁から独立した完結的自律性をもって活動するというにはほど遠いものであった。わが国の行政委員会は、戦後官僚行政の民主化というテーマの下に数多く生まれたが、第一次改革下の農地委員会組織は、中央官庁＝農林省に対する中央農地委員会組織を欠落させ、県、市町村の關係のレベルでも県の行政活動をチェックし得るような県から独立した完結的活動領域をほとんどたないものとして現れた。中央―県―市町村という改革実施システムは、こうして市町村役場を疎外しただけでなく、農地委員会をも疎外するものとして現れたのである。

このように、第一次農地改革においては、中央―県を貫く官僚機構の主導性が前面にでていく事になる。しかし、ここで注意せねばならない事は、こうした主導性は、あくまで国家政策の内容―耕作者保護の強度に規定されたものだった事である。保有規模の大きさ、自作相当地の除外、間接創設方式という形での地主への譲歩を内容とした第一次改革は、耕作者保護の程度において大きな限界を有しており、この限界が直ちに官僚主導性の限界として現れる。即ち、農地委員の階層別構成において農政局原案では、「土地所有者」、「小作者」半数ずつとなっていたものが、議会提出案の段階では地主、自作、小作同数となる。議会審議を通じて農林当局は、この委員数の配置につき、地主を抑圧すると小作人にとって不利だとか批判されるたびに、地主、小作どちらか一方の利益を守るといふ事はしない。「地主、自作、小作ノ利益ヲ正当ニ代表シタ者」(集成一―三七九)で委員会を構成し、「暫時合ツテ話ヲシテ貫」い「公正ナルモノ」(集成一―二二一)を得るのだと述べているが、実態的には地主抑制を追求しつつ、現実には地主委員の発言権を小作委員のそれと同程度に確保しなければならぬところに主導性の限界がある。この委員構成による

場合には、農地委員会は必ずしも農林当局の思うようには行動しないと考えられるからである。

そしてまた、間接創設方式という国家介入の限界は、農地委員会権限の限界を生み、農地譲渡の斡旋という農地改革の重要な局面（一五〇万町歩の解放面積のうち三分の二の一〇〇万町歩の解放を指す）において、市町村農地委員会の自主判断の広さを結果する。第一次改革の間接自由創設は、強制譲渡方式を背後に有しているという意味で一定の強制力を事実上もっていたが、しかし、強制譲渡方式の場合でも小作人の買い受けの意思が必要だったから、いずれにしても手順として地主と小作人の間の意思の交換が重視されざるを得ない。市町村農地委員会は、こうした意思の交換をふまえて活動するのだが、地主・小作間の対立の中から第三者性を獲得したのでもなく、しかも耕作者保護政策が貫徹しきらない階層構成にある農地委員会が、当事者からの独立性を維持できる可能性は低く、その活動は当事者の力関係に左右されざるをえない。この結果、農地委員会の自主判断は、地主・小作間の力関係の反映という形で現れ、解放面積に大きな限界を付する事は確実であった。しかも、こうした農地委員会の斡旋の結果が、強制譲渡の条件たる「小作人の買い受けの意思」や都道府県農地委員会への意見具中に反映され、さらにこのような市町村農地委員会の手によって「自作相当地」が確定されるのだから改革の成果を期待する方が無理といっても過言ではないという状況であった。GHQが、第一次農地改革を不徹底だとした理由が、保有規模や間接自由創設方式をとったという点だけでなく、改革の重要な局面が地主優位の「地方機関」に委ねられている（集成一九九五）という点にあったのも、このような事態が十分想定され得たからであった。

以上の事から、第一次農地改革の農地委員会の特徴をまとめると、それは、国家政策の主導性によって農村成員からの独立性を獲得し、それゆえに官僚統制を存立の重要な契機としたが、与えられた権限の弱さ——地主・小作間

への介入度の低さ——によって、土地の譲渡の局面では広い自主判断の幅をもち、これが同じく介入度の低さに由来する階層別構成のあり方（小作委員の劣位）と相まって農村社会からの独立度を弱め、改革の不徹底さを結果する事になったという事ができよう。権限の弱さと自主判断の広さ、これが第一次農地改革下の農地委員会の特徴であった。

### 第三節 第二次農地改革法

第二次農地改革は、第一次改革の諸特徴を大きく修正する形で現れた。その特徴を本稿の関心に引きつけて述べれば、地主保有規模の一町歩までの縮小と自作相当地の対象除外の廃止という実体的レベルでの強力な地主制の解体方針、国家的介入を背景にして、農地委員会を国家政策を忠実に執行する組織に編成替えた事であった。

（一）ここでは、この問題をまず、所有権構造のレベルからみてみよう。第二次改革の論理は、所有権の耕作による基礎付けを出発点としており、この点は第一次改革と同様である。ところが、第二次改革においては、この所有権の具体化をさらに一步踏み込んで展開し、現実の耕作占有者に所有権を付与する事を基本方針として現耕作者の放逐を前提とする所有権者の耕作者化を原則として否定した。この結果、在村地主の保有規模は、大幅に縮小され自作相当地の対象除外は一切否定された。

それと同時に注目すべき事は、右のように所有権の具体化を一步踏み込んだ形で展開した事の結果として、第一次改革と異なり、保有の正当性を自作農創設の正当性と同一論理で構成し得なくなってしまう事である。第一次改革では、所有権の具体化が一般的レベルにとどまっていたため、保有地を自作予定地とする事によって具体的所有権をすべての土地に貫徹させた。しかし、第二次改革では、自作相当地の買収除外が原則的に認められなくなった事も

あつて、保有地を自作予定地として構成し正当化する事は不可能であつた。保有地についての農林当局の見解を見ると、「此ノ程度ハ已ムヲ得ナイト」云フ訳テ残シタ、「地主ガ之ヲ自作シ得ルト云フ意味テ残シタノデハナイ」(集成二―三三九)という説明がみられ、保有地を残す事は、それ自体として正当性根拠がなく、改革事業の例外として妥協的に認めたとする事が、かなり率直に述べられている<sup>(1)</sup>。これ以外の説明方法としては、全部自作地化したとしても、「自家勞力ヲ基礎ニスル經營形態ニ於イテハ、勞力上ノ變化カラ經營面積ノ變化ガ起ラザルヲ得ナイ」(集成二―三三九)ので、どうしても賃貸借が必要となるものがしばしば見られるが、これは将来における小作地の発生の問題であり、改革過程で小作地を残す理由にならないのは直ちに気づく事柄で、議會でも同様の批判が相次いだ。こうして具体的所有権のより深い展開は、第一次改革と違ってすべての土地に具体的所有権を貫徹する事にならず、保有地を法論理上固有に正当化し得ない土地として残す事になった。

そして、まさにこの点こそが、第一次改革と第二次改革の決定的な相違であつた。なぜなら、一般的なお所有権の具体化であれば、既に戦前の明治民法下の農村社会規範の中で存在していたものであり、すべての土地に具体的所有権を適用するという第一次改革の論理は、地主の自作化を包摂する事によって旧地主層にもまだ受容可能であつた。しかし、第二次改革は、所有権の具体化をさらに踏み込んで展開し、地主の自作化を原則として否定する事によって旧地主層がただちには受容し得ない構造を作り出したからである。

そして、そのようなものであつたがゆえに、「残存」小作地においては小作人の用益権の徹底強化が、本来正当性をもたない所有権をきびしく抑制するという形で凶られる事になる。即ち、農地調整法にみられる小作関係の実体規定は、第一次改革法の改正部分に加えて、小作料滞納に起因する解除をも農地委員会の承認にかからしめ、小作料減

額免除基準を設定し、文書契約を義務づけるものとなっている。ここで注目すべきは、解約・更新拒絶という民法上原則的には特別の理由なくして行使し得る権利を抑制するだけでなく、解除という民法上明確な理由の存在の上で行使される権利まで抑制するという徹底した土地引き上げの抑制規定である。これは、同じく不動産用益権を対象とする借地借家法と較べても特筆すべき内容であり、同法には、解約・更新拒絶の抑制は存在しても解除の抑制<sup>12)</sup>までは存在しない。このことは、第二次改革法が、小作料を小作人の土地支配の対価とはみなさず、妥協によってやむなく残した地主の特殊な利益収取とみなしていた事の現れであり、小作料統制、減免規制とともに地主所有権の固有の正当性を根底から掘り崩すものであった。この規定の下では、小作料収取は、それ自体として固有の正当性を有しないのである。こうして、第二次改革法によって小作地は、地主の小作料収取を所与の付着物とした「半自作地」となったといえる。<sup>13)</sup>

もっとも、第二次改革法の耕作権保護は、このような実体規定の修正によるよりも、さらに効果的な規定によって支えられていた。それは、農地調整法附則の形で制定された、解除・解約・更新拒絶についての市町村農地委員会の承認を「地方長官ノ許可」に読みかえるという規定で、これが後に述べる遡及買収規定と相まって耕作権を飛躍的に強化するものとなった。ただ、この問題は、所有権構造の問題としてより、農地委員会の問題として論じた方が適切なので後に述べる事とし、ここでは、所有権の具体化の論理が地主小作間への国家介入の徹底を促し、これによって保有地における地主所有権が固有の正当性を喪失した事のみ確認しておきたい。

△△ 次に農地委員会について検討する。

第一次改革と較べて市町村農地委員会は構成においても権限・自主判断においても大きく変わったといえる。

(二) 農地委員構成を見てみると、委員一〇名中、小作階層委員は五名と半数を占め、地主委員三名・自作委員二名の土地所有者委員と同数となった。四六年一二月末に行われた市町村農地委員選挙の際の数字でみると、小作階層の有権者七八万人、地主階層一六四万人、自作階層八三五万人であり、これを単純に一〇名の委員の割り振りに反映させると、小作委員四名、地主委員一名、自作委員五名となる。つまり、法制度上規定された農地委員構成は、農村の階層構成実態とは大きくかけ離れているわけで、ここからも国家の政策的誘導、それに由来する農地委員会の農村社会からの外在的独立性がうかがわれるが、それだけでなく同じ外在的な独立性を有していた第一次改革下の農地委員会と較べると、第一次改革のものが、地主委員の数の多さをきわだたせる構成になっていたのに対し、第二次改革下のそれが、自作委員数の大幅な抑制とその分での小作及び地主委員の数の増員を特徴とするものとなっていることがわかる。第二次改革法の議会審議に際して、社会党議員は、しばしば階層別構成自体に反対し、全村選挙をすべき事を主張するが、その理由の一端が、地主出身の委員を農地委員会に確実にかつ過大に送り込む事になるという点にあった事は疑いない。

このように、第二次改革の階層別構成が、小作のみでなく地主をも過大に代表させるシステムになっていた事は注目すべきである。むしろ、過大に代表といっても、第一次改革での地主委員数の比率からいえば、そのウエイトは確実に低下しているのであり、小作委員が全委員の半数にまで拡大した事とあわせて考えれば第二次改革下の農地委員会は全体として地主委員の影響力の後退という形で特徴づけられよう。そのようにみると、第二次改革での農地委員構成の特徴は、第一次改革における国家政策の貫徹度の限界から生じた各階層利害の「正当な代表」論を脱却し、「封建的地主制の解体」という政策をかなりはっきりと掲げて、その観点からの「適正な代表」を実現したものと

えそうである。<sup>15)</sup>即ち、地主制の解体、小作人への所有権付与という国家政策を強力に貫徹させるため、地主所有地分に直接関わる地主・小作両委員を軸に後者の優位を確保する形で農地委員会を構成し、自作委員をオブザーバー的地位にとどめるといふ方向がここからは読み取れる。<sup>16)</sup>農林当局が、自作委員について示した見解——「自作農ト云フモノハ……片方ハ耕作者、片方ハ所有者、斯ウ云フ二重ノ性格ヲ持ツテ居リマス……〔そこで〕土地所有ノ面ト純小作ノ面ト同数ニシテ構成シタ〔が〕之ヲ今度ハ逆ニ、常ニ耕作スルト云フ方カラ見レバ、耕作者ハ寧ロ多クテ、純粹ノ地主ト云フモノハ非常ニ数ガ少イ」(集成二一〇六九)——というのは、自作委員に対し、農地委員としては固有の利害を認めないという国家政策の方向を示していたといえる。ここに、農地委員会を介した国家政策の貫徹という農地改革の特有の論理を読みとる事ができる。

所有権の再配分という強力な私権制限を「民主化」政策の一環として行う以上、農地委員会は農村の共同利害を実現するような公共的性格を確保しなければならなかったのであり、階層区分構成をとるとしても特定の階層のみを制度的に排除する事は許されなかった。それを行えば、農地委員会の農村に対する疎遠性があらわになり、私権制限は民主的公共性を喪失して権力的契機をむき出しにする。そうなれば、改革後多くの自作農によって構成される事になる新農村社会の秩序は、安定的に維持されなくなるであろう。小作人擁護政策の貫徹と農地委員会の公共性の確保。この矛盾する契機の中でなされた階層別委員数の配置替えは、自作委員についての右のようなレトリックを伴いつつ微妙なバランスの上になされたものだったのである。

こうして農地委員会は、小作階層委員の地位を保障する方向で再編され、そのことによって農村社会よりの独立性を第一次改革時より徹底させる事になった。「第二次改革は農村の实情に照せばきわめて徹底的なものであり、その

実現は決して容易ではない。農地改革の精神に鑑み法の適用はあくまで厳格でなければならぬと共に指導する者も新しい農村社会を建設する勇氣と情熱がなければならぬ」(集成四一六一五)という農林大臣内訓は、法と官僚機構によって誘導される農地委員会の独立性をよく物語っている。そして、この独立性は、農地委員選挙後GHQの提唱で全国的に行われた「不適切」委員のリコール運動が各層委員に一定の緊張感をもたらした事を通じてさらに強固なものとなっていった。<sup>(1)</sup> そのうえ、第二次改革では、農地委員選挙は立候補制をとることになったため、この点でも農地委員会が農村社会から独立した意思をもつ事が明確化したのである。

このような独立性は、とりわけ、農林当局が村役場機構と農地委員会の制度的連絡を拒否した点によくあらわれている。村役場機構との制度的連絡の断絶は、既に第一次改革の下での農地委員長互選制に端緒を見いだすが、第二次改革はこの方向を徹底させ、会長職はいうまでもなく、予算、書記の待遇等、市町村農地委員会活動の重要局面すべてについて村役場機構との制度的断絶を追求した。それは、議会審議の中で農林当局が、たびたび農地委員会は地方機関でなく「国の機関」である事を述べている事からもわかる。議会では、農地耕作関係の実態に密着して活動する市町村農地委員会が「市町村トハ何等ノ連繋モナク」其ノ庁舎モナケレバ、又其ノ下部組織モ持ツテ居ラヌ」(集成二一八六七) 事への不安が語られ、何らかの制度的連絡が必要である事が強調されるが、農林当局は、市町村農地委員会の仕事は農地委員会が独自に行い、市長村長が農地改革に関与するとしても、それは農地委員会が関与しない農地証券の交付等の仕事であって、両者は「別ノ系統ノ仕事」をするのだと述べてこれを拒否している(集成二一八六九)。また、予算についても、農林当局は、「法制的ニ見マスルト……其ノ費用ハ市町村ヲ持ツコトニナツテ居」るが「実質ニ於キマシテハ……国費ヲ出ス」(集成二一八六八)と述べ、委員、書記、部落補助員の手当、一筆調査等

にかかる事務費はすべて国が負担するとしている<sup>(18)</sup>。これは、市町村長、役場機構のもつ村落名望家的な性質―実態的農村社会から距離をおいて市町村農地委員会を改造しようとする政策的意図にでるものであった。

そのことは、同じく農民から選挙によって委員を選び市町村毎に設置されていく事になった食糧調整委員会、農業調整委員会と比較すればきわめて明瞭であり、農村全体を代表して村外の供出機構と対峙し、村への負担を極力公平に割り振る事を期待された食糧調整委員会、農業調整委員会、市町村長が供出責任者とされた事と相まって村役場機構と密接な関係をもっていた<sup>(19)</sup>。食糧調整委員会、農業調整委員会は、委員構成も階層制をとっておらず、選挙にあつても立候補制を採用していない。それゆえ、人員的にも農地委員会と一線を画していた<sup>(20)</sup>。後に、「農地改革打ち切り論」とともに農地委員会の改組、農業調整委員会との合併の上での農業委員会の設置が日程に上ったとき、農業調整委員会側がこれに積極的に取り組んだのに対し、農地委員会側がこれに強く反発したのも、右のような両組織の違いから、農地委員会側が独立性を喪失しかねないと考えたからである。

四七年九月全国の都道府県、市町村農地委員会の連合組織として農地委員会全国協議会が結成され、同年一二月には農地委員会職員労働組合全国連合会が書記を中心に結成される。これらの団体が結成された最大の契機は、農地委員会の経費、書記の待遇改善という経済問題の解決であり、国に対する農地委員会予算の増額、全額国庫負担が主要な要求項目であった<sup>(21)</sup>。このことは、市町村農地委員会を市町村役場機構から独立させるといふ国家政策がかなりの程度有効に機能していた事をかなり皮肉な形で証明すると同時に、まさにこの独立が、農地委員や書記に多大の負担をかけていた事をも立証している。農地委員会は、その事務量の多さに比しての経費の少なさに苦しみ、書記は役場吏員の身分を得られず農地委員会職員という地位の不安定さに苦しまねばならなかった<sup>(22)</sup>。農村社会を大きく変容させる

強力な国家政策を農地委員会を介して実現するという方針は、農地委員と書記に多大の負担を負わせる事によつてはじめて成り立ったものであった。<sup>(24)</sup>

こうした農地委員会の高い独立性と委員構成の先にみたような変化は、地主制解体という国家政策の貫徹によつて支えられたものだから、相即的に農地委員会権限の拡大を伴った。即ち、第二次農地改革は、小作地の直接買取方式をうちだし、地主小作人間の直接的交渉の可能性を否定した。市町村農地委員会は、当事者の意思に関わりなく小作地を少しでも多く、かつ公平に解放するという方針にたつて買取計画を立案し、これが都道府県農地委員会で承認されると国がこれに基づいて小作地を買収する。<sup>(25)</sup> 売渡についても同様で、市町村農地委員会は、当事者の意思に左右されることなく売渡計画をたて、これが確定すると国がこれに基づいて売り渡す。第一次改革の時のように、売買の斡旋をするわけではないので、買取売渡計画立案は、当事者から独立した農地委員会の強力な権限を明瞭に示すものとなった。買取売渡計画では、農地は地主の意思とほとんど関わりなく一定基準に基づいて買取され、当該小作地の小作人を売渡相手とする原則によつて売り渡される事が定められた。保有地についても、一町歩保有規模を一律にあてはめていく事となり、地主の意思に関わりなく買取計画が立案された。こうして市町村農地委員会の権限は、直接強制買取という強力な国家政策の貫徹の中で飛躍的に増大する事になったのである。

(二) 次に、農地委員会の自主判断の問題を見てみよう。第二次改革の農地委員会は、自主判断の幅がきわめて狭いという事が指摘できる。それは、後述する保有地選定の問題からわかる事であるが、農林省は、多くの通牒を発して自主判断の幅を著しく狭める事をしばしば行った。このような措置のキイになったのが、市町村農地委員会の書記であつて、農林省の指示を受けた各県の農地部職員は、書記を綿密に指導し農地台帳整備から計画立案にいたるま

での作業を徹底してチェックした。実務になじみのない農地委員達は、書記に依存せざるをえず、このようなシステムの下では自己の意思を前面に出す可能性はきわめて低かった。市町村農地委員会にとって基幹的な仕事であった買収計画の立案が、定められた基準をあてはめていく定形的な行為であった事は既にふれたとおりであるが、自主判断範囲の縮小を特に端的に示したのが、保有地選定と遡及買収をめぐる問題であった。

まず、保有地選定問題を見てみよう。保有地選定問題は、買収計画立案にあたって農地委員会の独立性を縮減する可能性を多分にもっていた。これは、地主がどの土地を保有地として残す事を希望するか、小作人がどの土地の買い受けを希望するかという問題であったから、地主小作間の直接的交渉が意味をもつ契機が存在していたのである。しかし、これについて、農林省は、詳細な計画の立案要領を示し、小作人の耕作面積と小作地面積の関係から買収対象地を導き出す方法を算式の形で定式化した<sup>(26)</sup>。これによって地主の保有希望が買収計画立案要素に入り込む事を阻止し、地主小作間の直接交渉が計画立案に反映する契機を極小化したのである。農林省は、妥協によってやむなく残した地主小作関係に農地委員会がふりまわされる事を危惧し、この問題に関する農地委員会の自主判断を可能な限り抑制しようとしたといえる。こうして市町村農地委員会は、保有地選定という強力な権限を狭隘な自主判断の余地の下に行使する事となったのである<sup>(27)</sup>。

遡及買収は、戦後頻発した改革のがれの土地引き上げに対処する方策であったと同時に、制度としては現況の権利関係を無視して過去の状態をもとに強権発動するという強力な私権介入システムであっただけに農地改革法の中でも常に議論を伴ったものであった。また、そうであるだけに、保有地選定以上に市町村農地委員会にとっては困難な問題でもあった。

遡及買収については、GHQの内部でも意見の対立があった。即ち、G Sが無条件一律買収を主張したのに対して、N R Sは土地引き上げの実態から全部を買収すると混乱をよび、また市町村農地委員会の構成も適正になったのだから、これに判断を任せてもよいと主張し、結局一律買収はいれられない事となった。<sup>(28)</sup> こうして、GHQ段階で遡及買収は、「正当な」土地返還を容認するものとしてあらわれたが、その経過が右のようなものだっただけに、これが日本側に伝わったとき、この「容認」をめぐって理解の食い違いがおこった。農林省は、これを原則として市町村農地委員会の自主判断事項とし、遡及が妥当であれば行うという形で自作農創設特別措置法附則を規定し成立させたが、N R Sは、これを了承せず、原則として昭和二〇年一月二三日の権利関係に基づいて買収し、例外として引き上げを容認する事があるという考え方をとった。農地改革過程では、地主小作関係への日本政府の対応能力の限界をGHQが突破した例がいくつも見られるが、これはそのうちの代表的な例であった。

いずれにせよ、この事態は、法制度上かなり重大な結果を生む事になった。即ち、自作農創設特別措置法は、N R Sが注文をつける前に成立してしまっており、議会において、農林当局はこの制度は「現ニ成立シテ居リマス秩序ヲモウ一度壊スコトニナルノデアリマスルカラ、一月二三日ニ依ル為ニハ、依ルダケノ理由ガナケレバナリマセヌ」(集成二二二七二)とし、もし遡及買収をするならば、相応の理由を買収計画の中に記載するようにすると述べて、遡及買収を市町村農地委員会の自主判断事項に属する例外的事態と説明していた。事実、自作農創設特別措置法附則の規定も、遡及買収についてはその可能性がある事を指摘するにとどまっていたのである。しかし、N R Sの要求を拒否する事はできない。そこでとられたのが、自作農創設特別措置法条文と明確に矛盾する施行令の制定であった。施行令四三条は、昭和二〇年一月二三日時点で小作人であった者が当該の小作地につき遡及買収を請求した場合は

市町村農地委員会は買収計画を定めねばならないとし、四四条では、この請求を市町村農地委員会が拒否したときは都道府県農地委員会に買収の指示を請求できるとした。さらに、四五条は、市町村農地委員会が買収請求の有無に関わらず独自に遡及買収計画をたてる事を要求し、昭和二〇年一月二三日時点と異なる権利関係の下にある農地については必ず買収の可否を審議し、かつ否とした時はその理由を議事録に記載しなければならないと規定した。

農地改革法の特徴の一つとして、法律では規定していないような重要事項を多く行政命令に委ね、行政権力の抑制という「民主化」のテーマからすると疑問な点を多々もっていたという事をあげうるが、遡及買収については、法律に規定していないどころか法律規定に明らかに反する内容の行政命令が発せられていたのである。こうして、市町村農地委員会は、行政立法によって遡及買収の自主判断範囲を著しく狭められ、遡及買収の実施を強く迫られる事になった。

しかし、それにしても、市町村農地委員会にとって、現況を覆して耕作者（Ⅱ所有者）を変更する作業は容易ではなかった。単なる基準のあてはめではなく、過去の地主小作関係が変容された事情を当事者や周囲の者にあたって調べ、かつその土地引き上げが「正当な」ものかどうかを判断するという微妙な仕事は、国家政策に誘導されてのみ農村からの独立性を保持し得ていた農地委員会にとって大変不得手なものであった。事実、各地からの報告を見ても、遡及買収の困難さをうったえるものは枚挙に暇がない。「遡及買収は法令の解釈もむずかしいしこれを徹底的にやる」といろいろの障害に出合う。蓋し地主の不当土地取上げも現在ではおちついた秩序になつていて多い」（集成七・一九〇 新潟県からの報告）というのは、その端的な例であつて、ここにはよりどころとすべき国家政策の内容がよく飲み込めず、しかも農村の实情にも的確に切り込めないまま、計画立案を強く求められる現地関係者の当惑がよ

く語られている。

農林当局も、このような事態を予測していたから、農地買収が不在地主所有地中心に半ばまで進み、より困難な在村地主所有地の買収、認定買収、遡及買収に局面が移行する時期に法改正を行い法制度を整備するとともに遡及買収を督励する措置をとった。四七年一二月に成立した改正自作農創設特別措置法では、新たに六条の二、六条の三、六条の四、六条の五を遡及買収規定として設けた。内容面では施行令の原則をそのまま継承したといえるが、ただ、六条の二で遡及買収除外地を四例掲げ、除外のケースを詳細化した。この改正によって市町村農地委員会の自主判断の余地は、いっそう狭められ、法律条文をよりどころに現況の耕作関係を根本的に変容できるだけの権威づけが可能になったといえる。<sup>(29)</sup>つまり、市町村農地委員会に強力な権限を保障しつつ、自主判断の余地を狭めるといふ第二次改革法の特徴が、ここではきわめてクリアーに看取できる。

この法改正を後ろだてとして市町村農地委員会に対する遡及買収の指導は、きわめて綿密に行われる事になった。農林省レベルでは、既に四七年一月一〇日付け通達のなかで昭和二〇年一月三日時点の耕作状況調査の方法が述べられているが、四七年法改正後に出された四八年四月一六日付け通達は、遡及買収のみを独立してとりあげ、遡及買収こそが「委員会の性格を最も明らかに語るもの」(集成四一八四五)なので今後はこの点を強力に指導すべき事を指摘する。そして、そのなかで、遡及買収を「否」とした場合の議事録記載を重視し、「この議事録の記載を資料として市町村農地委員会を充分監督」する事を指示するのである。こうした状況のなかで各農地事務局は、各県下市町村農地委員会の成績評定を行い、評定の重要項目に遡及買収をいれて「不良農地委員会」と判定すれば強力な指導を行った(集成七一五三三)。この成績評定方法は、各農地事務局毎に若干の違いはあるものの、いずれもきわめて多く

の事項をチェック事項として成績の数量化を追求し、評定算式をつくって評価するというものであった。これをうけて各農地事務局管下の各県農地部は、遡及買収の指導体制を強めていった。

なかで注目すべき事は、遡及買収の徹底のために村民大会を開かせ、遡及買収の申告を掘り起こさせたという事例がいくつか見られる事<sup>(30)</sup>で、県は、市町村農地委員会を飛び越して世論を喚起し、これによって市町村農地委員会の自主判断の余地がきわめて小さい当事者の中告による遡及買収を促進していったのである<sup>(31)</sup>。

このように、保有地選定と遡及買収においては、市町村農地委員会は著しく自主判断範囲を狭められたが、この傾向は、土地引き上げ問題―解除・解約・更新拒絶の承認にいたってはさらに徹底していた。即ち、農地調整法附則によって市町村農地委員会は承認の権限自体を奪われ、土地引き上げの許可は知事の権限事項となってしまったのである。現在進行しつつある地主小作間の利害対立には市町村農地委員会は充分に対処できないという農林省の判断がここにはみられる。「農地委員会が確実ニヤツテ行クト云フコトノ確信ヲ得ヌマデノ間」(集成一―二七五)は知事が処理するという農林当局の見解は、国家政策に依存してのみ自らの独立性を維持できた農地委員会の利害分立状況への対応能力の欠如をよく物語っている。こうして農地改革遂行上きわめて重要な問題であった土地引き上げは、市町村農地委員会の自主判断に委ねられないがゆえに権限自体を停止され、都道府県の処理事項となっていたのである。

(三) 最後に農地委員会の系統性について検討しよう。この点で注目すべき事は、第二次改革法の原型をつくった対日理事会提出プラン―いわゆる「英連邦案」では、中央に農林大臣を会長とする土地買収委員会をつくり、その下に都道府県段階、市町村段階の土地委員会をつくって系統性をもたせるといふ考え方が提示されていた事である<sup>(32)</sup>。そこでは、市町村農地委員会が買収計画を作成し、土地買収委員会の承認をうけてこれを確定するとなっていた。中央

―都道府県―市町村の各級農地委員会を系統的に設け、買収計画作成については、このシステムのなかで完結的に行わせるという考え方は、GHQ―NRSも同じであり、そこでは市町村農地委員会が計画を立案し、都道府県農地委員会がこれをすべて審査し、かつこの計画への訴願を処理した上で承認を与える。また、中央農地委員会は、総合的な見地からこの買収計画を指導するという考え方が示されていた。<sup>33)</sup>これは、第一次改革の農地委員会システムと大きく異なっており、第二次改革の下では、農地委員会を全国的に統括し指導する中央農地委員会をおき、その下に各級農地委員会がおかれて買収売渡計画を農地委員会システムの中で完結的に実現する事になっていた。市町村農地委員会と都道府県農地委員会は、買収売渡計画の作成という点で緊密な系統性を与えられる事になったのである。

しかし、二〇〇万町歩にもほる小作地をわずか二年で、複雑な法規を適用しつつ買収し売り渡す事が、素人委員の集まりである農地委員会にできるのか。農林省は、四六年六月、農政局長を通じてNRSに申し入れを行い、英連邦案について修正を希望した。このときの修正希望事項は、改革の全般に及ぶもので多岐にわたったが、その中の一に、買収売渡の実務は市町村農地委員会が行い、都道府県農地委員会及び中央農地委員会は一般的事項の指導と特殊問題を取り扱うというものがあり、NRSはこれを受け入れる旨回答した。<sup>34)</sup>こうして、農地委員会は、その完結的系統性に一定の修正を施され、以後の立法、法運用は、農林省―県農地部の活動を柱とする方向で展開していく。即ち、中央農地委員会は、保有面積等の一般的重要事項を決めるだけの機関となって買収売渡計画の承認には直接関与せず、都道府県農地委員会は、買収売渡計画の承認を行うものの、満足な事務局体制がとれなかったから、<sup>35)</sup>実質的には県農地部に依存する形でしか活動できなかった。第二次改革法によると、市町村農地委員会の非選出委員は、選出委員全員の同意の下で地方長官が選任する事になっているが、都道府県農地委員会の学識経験者委員は、主務大臣

の選任のみによって決定される事になっている。農林当局の理解によれば、これは、市町村農地委員会が計画立案等「自ラ仕事ヲスル」ものであるのに対し、都道府県農地委員会はそうではなく計画の承認とか訴訟の裁定をするのだから学識経験者が必要で、こうした点から選任方法が違ってもかまわないというものであった(集成二一〇七四)。

ここには、第一次改革下にみられた非系統性論ほど明確なものではないにせよ、都道府県農地委員会―市町村農地委員会の系統的完結性を認めない考え方が明瞭にあらわれていたといえる。

そして、このような制度観のもとに、中央に農林省の部局たる農政局を置いて農地改革事務を統括させ、地方レベルでは、各地域毎に数県を管轄する六つの農地事務局をおき、管下各県には農地部を設置させるといふ体制が構築される。さらに、各県下におかれた地方事務所には、極力農地課をおく事とし、市町村農地委員会の指導は県農地部職員と地方事務所職員が担当市町村の割当の上で行うという事になった。農政局―農地事務局―県農地部農地課―市町村農地委員会というトップダウン方式が基幹的システムとして採用されたのである。そして、このような指導体制は、最終的に四七年二月の農地調整法施行令改正で規定された知事による市町村農地委員会の解散権によって完成する事となるのである。

一方、都道府県農地委員会は、市町村農地委員会を指導するような仕事は事実上できず、都道府県農地委員会の会議は県担当者の報告をきいて法律上の「承認」「指示」「決定」の形式を付与する場となっていた。四八年九月に行われた全国農地課長会議では、都道府県農地委員会の無内容さが強調され、「法律の上においては、すべての買収、売渡、あるいは訴訟の裁決、あるいは訴訟の対策にしても、すべてが農地委員会が独立の官庁としてとり行うことになつていたのでありますけれども、それらのほとんどすべては県農地課がこれを代行しているような実情」(集成七一

一五四)というきわめてストレートな発言までがみられたのであり、これをうけて各県課長から都道府県農地委員会を改組して単なる諮問機関にせよという意見が一斉に吹き出し始めるのである。

もっとも、都道府県農地委員会が農地改革の過程で何の意味ももたなかったのかというとそれはそうではない。農地改革という強力な私権制限を行う事を正当化するだけの公共性を付与するという点では、都道府県農地委員会は絶対不可欠であった。そして、市町村農地委員会に比べれば、はるかに政党色強く<sup>36</sup>それだけ政治的自覚の高い都道府県農地委員が改革政策を忠実に実行する形で計画の最終チェック―訴願裁決とそれをうけた計画承認を行った事は、県農地課職員の活動を最終的に担保するものとして重要な意味をもったのである。しかし、都道府県農地委員会の必要性は、こうした形での正当性の付与という点にとどまったのであって買取売渡計画の立案指導、承認等実質的な活動はすべて県農地課に委ねられたのであった。

(四) 以上、見てきたように、市町村農地委員会は、農村社会からの独立度高く、権限大きく、かつ自主判断範囲の狭い機関として設定されていた。同時に、この機関は、小作選出委員優位の構成を通じて農地の状況を正確に把握しつつ国家政策を忠実に体现する組織として現れた。この機関は、権限が大きければ大きいほど官僚機構に依存せざるをえなかったものであり、この機関が素人委員によって構成され、人数も多くそれゆえ軽便性を欠くにもかかわらず、わずか二年で大量の買取売渡事務をこなす事ができたのも、中央―都道府県を貫く官僚機構が大変な力をこの機関の指導に注いだからであった。農林省が展望した「新しい官僚像」は、この農地改革の指導の中から構築されていく事になったのである。

こうした機構の整備の上で、農林省は、官僚が「日本農民の真の友」となり、「第一線の尖兵」(集成七一六)と

なる事を要望し、「農地改革のイニシアティブを官僚がとつたと云ふことは我々の良心を示すものとして誇つてよい」(集成七―四四)と断言する。議会においても、農林省、都道府県庁が市町村農地委員会を綿密に指導する事の必要性が議員からしきりに説かれ、<sup>37)</sup>農林当局も、「農地改革ニ付キマシテハ、是ハ何ト致シマシテモ専門ノ知識ヲ要シ、又此ノ改革ニ付イテノ十分ナ熱意ヲ持つテイル者ヲ採用致シマシテ、一貫シテヤリマスル必要ガアリマスルノデ、地方ニ農地管理部ヲ設ケマシテ農林省ガ連絡シテヤツテ行ク」、「非常ニ急速ニヤラナケレバナリマセヌシ且ツ専門的ナ知識ヲ要スル」ので「本省カラズツト末端ニ至リマスマデ、是ハ専門的ニ一貫シテヤツテ行クコトガ必要」(集成二―三一七)として、中央―地方を貫く一貫体制を強調した。四七年一月に農林省が作成して各地に配布した「農地等の買収及び売渡事務処理要領」には、初年度にモデル農地委員会をつくって集中的に指導し実績をあげる事に始まり、指導班による指導、市町村農地委員会合帳による各農地委員会の性格把握、研究機関の設置、農地合帳の作成手順、世帯表の作成手順、買取売渡計画の作成手順などが事細かに記載される(集成四―七二九以下)。これをうけて、各農地部も、査察班、監査班をつくって実地指導し、農地委員会の成績評価のうえで重点指導など多様な農地委員会指導を展開する。<sup>38)</sup>ここで、県係官による市町村農地委員会の指導体制の例を香川県でみると、同県では、四六年末に農地部農地課を新設、大量の職員を新規雇用して陣営を整え、配置した。<sup>39)</sup>その際注目すべきは、配置の方式で、職員はそれぞれ郡毎に割り振られその担当の郡下のすべての市町村農地委員会を包括的に指導した。「香川県農地改革三年史」所載の「県庁農地課の陣営」という一覧表は、農地課内の庶務係、創設係等の「係」を主体に書かれているが、しかし、当時の職員の意識はそうではなく、職員はまず担当の郡をもってその郡下各村の指導を中心に活動し、各係の配置は、上級官庁との連絡の必要から郡指導グループを単位に特定の種類の仕事を最終的に総括させるも

のでしかなかった。一覽表の中には、係の項目以外に括弧をつけて郡名が書き込んであるが、これはこの意味である。<sup>(40)</sup>

市町村農地委員会の指導上農林省、県農地部が意を注いだのが、書記の選任で、複雑で農村の実情から距離をもった法令を解釈運用するだけの学識と熱意を要請された書記は、疎開者、引き揚げ者、帰還軍人などの出自をもち、学歴も一般の農民より高いことを特徴とした。<sup>(41)</sup> 学識的にも、村落内の地位においても、農村の実態より一定の距離をもっていた彼ら「農村の知識階層」がいたからこそ、農地改革はあれほどの成功を納めることが可能だったといえよう。各県農地課職員は、この書記を徹底的に教育・指導し、法令解釈、委員会運営の仕方をたたき込んだ。各県からの報告を見ると、書記の講習会、勉強会の例は枚挙に暇がない。香川県の例では、ある郡担当者は、郡下各村の書記全員を集めて講習会を各村回りの泊まり込みでしばしば行い、担当したすべての村を回ったという。<sup>(42)</sup> 現地に赴いて行う経験交流は、いやがうえにも改革の精神を徹底する事になった。「中央では地方の農地課長を追立てるがごとき態度でこの仕事を命じ……農地委員会の書記を課長は背竹を片手に持つて、これはGHQの仕事だから、日本の再建のためにやらなければならぬというので追詰めている」(集成七―七七)という奈良県農地課長の発言は、この間の状況を実にリアルに伝えている。「本省ヲ合せマシテ地方ニ五ツバカリ農地管理局ヲ作りマシテ、其ノ下ニ農地管理部ヲ各県ニ置キマシテ、市町村ニハ市町村ノ農地委員会ニ書記ヲ三人ツツ置キマシテ、上カラ下マデズツト農林省ノ方ニ於テソレ等ノモノハ一貫シテ行ク」(集成二―七五二)という議会で和田農林大臣の発言は、ほぼそのまま実行に移されたのである。

(一) 伏見信孝「戦時下農村支配の再編と農地調整法」(歴史評論)三三三号 一九七八年 四六頁以下。原田純孝「農地・農業法制と法学」(法律時報)五〇巻一三号 一九七八年 八二頁以下。

(2) 川島武宜「所有権法の理論」(岩波書店 一九四九年)五六頁は、農地調整法が、争議対策と食糧確保から制定されたもので、同法の対抗力規定は、「資本制経済の反射」にすぎないとする。同書のこの部分は、賃借権対抗力規定の「近代性」にかかわるもので、本稿が問題としている視座とはズレがあるが、農地調整法が、土地所有権をその具体的利用——「戦時における資本制的再生産の基礎」——との関わりでとらえようとしていたことを具体的に論及しており注目に値する。

(3) 広中俊雄「裁判における形式的基準と実質的基準」(同「法社会学論集」東京大学出版会 一九七六年 所収) 六九頁以下。

(4) このような「第三者性」の性格については、川口前掲書二七五頁以下を参照されたい。

(5) 大和田啓氣「秘史 日本の農地改革」(日本経済新聞社 一九八一年) 四八頁以下参照。

(6) たとえば、和田博雄は、議会で「地主モ趣旨ガ里ニ土地ノ所有者トシテアタク、大地ニ足ヲ踏ミ掃メタ自作者ト云フ考ヘテ、五町歩ニ致シテ居ル」(集成一一五四五)と述べている。

(7) 解約・更新拒絶の「承認」に関しては、このほかに市町村農地委員会の構成等農地委員会の内実の問題があるが、この点は後述する。

(8) 大和田前掲書四八頁。

(9) もっとも、現実の状況の中では、土地引き上げ争議との関係で階層別構成をとって小作委員を確保することが「不当な」引き上げを阻止するうえで効果的であることはまちがいがなかった。しかし、そのような要請は、現実には、地主の土地引き上げをやめさせて改革を成功裡に進めていくという農地改革政策に支えられてはじめて実現したものであった。

(10) その概観については、鞆村信成「わが国における行政委員会制度の概観」(東京大学社会科学研究所「行政委員会 理論・歴史・実態」一九五二年 所収) 参照。

(11) 叩岐紫三「日本農業問題の展開」下(東京大学出版会 一九八四年) 三九五頁は、対日理事会内部のソ連とアメリカ・イギリスの駆け引きの中で出現してきた「無償没収」否定論がその政策的核部分をも「有償買収」と「保有地の残存」においていたこと、そしてまたこの論理が同時にソ連案の実施による農村社会秩序の根底的動揺を恐れる地主層に対するきわめて有効な説得の論理になったこと、それゆえ保有地の残存がきわめて政治的な配慮の下になされ実態的経済的效果を必ずしも視野にいれたものではなかったことを指摘している。

(12) もっとも、それは、当事者間において地主が自らの意思のみに基づいて土地引き上げをすることができるだけの正当事由を有しているか否かという問題であって、農地の場合のように第三者機関の承認、許可は必要とされない。

(13) 農地法上の耕作権規定も、基本的にこれを継承しており、この特異な性格が「残存小作地」にとどまらず改革後に新たに発生したすべての小作地にまで及ぼされたため、いわゆる「ヤミ小作地」をはじめとする様々な問題が生じることになった。この点については、原田純孝「農地の流動化と農地法の理念」(『ジュリスト』七三五号—一九八一年)参照。

(14) この場合、不在地主の選挙権を認めるか否かによって当然人数比率は変わってくるが、農地改革法は、不在地主の選挙権を認めないという方針をうちだして地主有権者数を削減した。それ自体が、強力な国家政策の貫徹といえる。

(15) 事実、議会議事録を見ても、第一次改革法審議の際によくみられた「正当な代表」という説明は余り見られなくなる。委員配分について「小作偏重」と批判された際の農林当局の見解は、小作委員と「土地所有者委員」が同数だという一見「正当な代表」と見えるものだが、現実には地主と自作の区分がされているのだからこの説明はそれほど説得力を持たなかった。

(16) 事実、GHQの勧告、農政局原案などでは、委員構成は「土地所有者」と小作人を同数にするとなっており、自作と地主の相違を無視してこれを「土地所有者」としてくくってしまっているところにこのような政策意図が明瞭に看取される。

(17) たしかに、和田農林大臣が、「小作ノ方モ、数ニ於テ何モ多クナクテモ、堂々ト自作ナリ地主ナリト対等ニ話シ合ツテ行クヤウニ訓練サレルコトガ必要デモアリ……望マシイコト」(集成「一三四三」と述べ、あるいはNRSのラヂンスキーが、農地委員会運営を通じて「農村成人教育の普及」「農村指導者の育成」がなされ、小作人は自身の利益を自らの行動で守ることを学んだと述べている(ウィルフ・アイ・ラヂンスキー「日本の農地改革」—農政調査会編「世界各国における土地制度と若干の農業問題」その一)所収 一四頁)ように、市町村農地委員会が、小作委員の優位を確保したことによって小作人が政治的社会的に成長し、新しい農村の担い手になっていったことは事実である。しかし、同時にそのような事実それ自体が、農地改革過程において農地委員会が農村社会の実態から距離をもっており、小作人がこの委員会にはいるとそれまで親しんでいたものの考え方を脱却しなければならなかったということを示している。そして、このようにして育成された新しい指導者は、もはや旧来の村落の常識の担い手としての名望家とは異質な、行政や法に通じ、諸々の村落外組織と村落を媒介した新しいタイプの名望家へと転身することになるのである。——このような村落秩序の担い手の質的变化については、石田雄「農地改革と農村における政治指導の変化」(東京大学社会科学研究所「戦後改革6 農地改革」東京大学出版会 一九七五年 所収)、福田勇助「戦時下農地委員会と改革期農地委員会」(柚井林二郎、竹前栄治編「戦後日本の原点」(下) 悠思社 一九九二年所収)では、日本の農地改革が、他国と比較して類例のないほどの成功をおさめた点を重視し、その原因を検討しているが、なかで戦前来の農政の特徴的なあり方と並んで農地改革の成果を維持できるだけの農家経営基盤の相対的な先進性やそれを背景とした

小作争議の展開を指摘している点が注意をひく。そうだとすれば、そのような客観的条件が、どのような要因によって農地委員会を通じた行政主導型の改革という特異な政策展開に結びついていったかが次に問われねばならないであろう。いずれにせよ、これは本稿での考察の範囲をこえるものであり、今後の課題といえよう。

(18) 農地改革記録委員会「農地改革顛末概要」(農政調査会 一九五二年)一一九六―一九七頁によると、実際に使われた農地改革事務経費総額の約八割が国費負担であったことがわかる。

(19) 食糧調整委員会の会長は、市町村長がつとめることになっており、農業調整委員会では、市長村長は、「監督権者」となっている。(20) 加藤一郎「農地委員会(その一)」(前掲「行政委員会 理論・歴史・実態」所収)三二頁に載せられた一九四八年二月時点でのアンケート調査によると、市町村農地委員で同時に農業調整委員を兼ねるものは、全体の八%であり、「農地改革資料集成」第六卷二八八頁にみられる第二回市町村農地委員選挙(一九四九年八月実施)の当選者に対する調査結果では、この数字は上昇するものでも農業調整委員を兼ねるものは一七%にとどまっている。また、金沢良雄「農業調整委員会」(前掲「行政委員会 理論・歴史・実態」所収)八二頁所載の農林省調査——一九四八年一月実施の農業調整委員選挙に関する調査——に基づく表によると、市町村農業調整委員のなかで農地委員を兼ねる者はわずか一・九%にすぎないことがわかる——もっとも、同表は、兼職している「職業地位」を一つだけ述べさせるという形をとっているので、兼職が複数にのぼる者の数字がでていない可能性はあるが、それを勘案してもかなり少数であることはまちがいない。

(21) 農業委員会設立に関する両委員会のうけとめかたの違いについては、満川元親「戦後農業団体発展史」(明文書房 一九七二年)一九三頁以下参照。

また、一九四八年九月に開催された全国農地課長会議では、香川県から「今後同一町村に於て(農地委員会と)同じ様な性格の食糧調整委員会、農業委員会等が続々生まれる傾向にあり、人材の点に於て恐らくは農地委員会の構成が最も劣るものと考えられ、各種委員会中最も浮かび上がる(悪い意味での)可能性が強い」との発言がみられる(集成七一―一九九。農地委員会の食糧調整委員会、農業調整委員会に対する違和感をかなり早い時点で率直に語ったものといえよう)。

(22) 前掲「農地改革顛末概要」五三六頁以下、満川前掲書六〇頁以下参照。

(23) 農地改革が終了に近づくと、書記が再就職に困惑し仕事をしなくなるという事例がめだつたのもこのためである。

(24) もっとも、農地改革を実際に進めていくうえで、農地委員会が役場と何の関係ももたないということは不可能であった。実際に、農地委員会は、しばしば財政面でも物質面でも役場の援助をうけているし、土地一筆調査、農地台帳作成、世帯表作成といった行政技

術は多かれ少なかれ役場吏員との連携を必要とさせた。農地改革実施過程での各地からの報告を見ると、成績良好な委員会が役場との関係がうまくいっている(集成六一・二七三)のに対し、成績不良の委員会の特徴の一つが役場や市長長とうまくいっていない、市長長が「無理解」であるという点に求められていることがわかる(集成七一・六〇四、六五二、六九〇、七一〇、八四七等)。農林省が意図していたのも、役場との制度的連絡の断絶にとどまるのであって、実務上の協力をも拒否したわけではない。たとえば、和田農林大臣は、「役場トノ連絡関係デゴザイマスガ……緊密ナ連絡ヲ必要トスル訳デアリ、又仕事ノ上デ手伝ツテ職キマス使宜ト教シマシテ、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貫フト云フコトモ考ヘテ居ル」(集成二一八六九)と述べている。つまり、役場機構とうまくやっていければ改革はきわめてスムーズにいこうということなのであり、役場が協力してくれるならこれを拒む必要はないというのである。「ソレハ実質的ニハヤハリ連絡ヲ取ツテ職クト云フコトニシテ、法律ノ中ニハドウモソレヲ置キタクナイ」というのはその意味であろう。

実際の農地改革が村役場とどの程度の間係をもっていたのかについては、「農村に踏み込んで見ると農地委員会に対する批判は熾烈であつて概して村政当局とは離反している場合が多い」(集成七一・一九九 香川県農地課長の発言)、農地改革を熱心に行った書記は村当局に嫌われて役場に再就職することはできなかった(元香川県農地課職員——仲多度郡担当——佐藤進氏からの聞き取り 一九九〇年一月一日)という発言がある一方で、役場とはうまくいっていたので書記の再就職はスムーズで多くが役場の吏員になったという発言(元香川県農地課職員——木田郡担当——新田邦夫氏からの聞き取り 一九九〇年一月二日)もみられ、いずれとも決めがたい。今後の検討課題といえよう。

(25) もっとも、現実には、市町村農地委員会の計画は、県係官の指導の下で書記が立案したものがほとんど原案通り承認されたものであり、また、買収を示す買収令書の送達も直接的には市町村農地委員会が行うわけだから、村民にとってはすべて農地委員会がやっているように見えたであろう。

(26) 「農地改革資料集成」四卷七三・三六頁以下参照。

(27) もっとも、こうした自主判断範囲の狭隘化がどの程度実効的になされたかは、疑問の余地がある。埼玉県越谷町農地委員会議事録(越谷市立図書館所蔵)には、同町委員会が保有地選定基準に悩み周辺各町村に基準を問い合わせた記録が載っているが、それによると基準は千差万別で明らかに農林省の要領に反するものもある。市町村農地委員会の限界の一端を示すものであろう。

(28) 大和田前掲書一八六頁参照。

(29) もっとも、六条の二第四号——買収すると現耕作者である地主の生活状態が小作人より著しく悪化する場合——の適用について

は、依然として自主判断の余地が比較的残り、この問題をめぐって農地委員会はさらに困惑することになるが、この点については後述する。

(30) 「農地改革資料集成」第七卷七四二頁——鳥取県の事例、同七八八頁——鹿児島県の事例等。

(31) もっとも、逓及買収については、最後まで不活発な状態が続いた。各地からの報告でも「買収実績は比較的高率を示してあるが、これは買収事務が機械的で事務的プロセスに過ぎないからであらう。この中に逓及、認定買収による完全買収への買収洩れも相当残存してあることも明かである」(集成七一六〇三、東京農地事務局からの報告)というように、逓及買収の不活発を指摘するものが多い。これは、農地委員会もっていた限界をよく物語るものであるが、この点については後述する。

(32) 大和田前掲書一三三頁参照。

(33) 「農地改革資料集成」第一四卷一六五頁〜一六六頁。

(34) 大和田前掲書一三四頁参照。

(35) 一九四八年二月に開催された農地委員会全国協議会第二回大会では、都道府県農地委員会事務局体制の確立が議題として話し合われている(前掲「農地改革顛末概要」五三七頁)。

(36) 加藤前掲稿三八頁以下、大和田前掲書二〇九頁参照。

(37) たとえば、衆議院議員松沢一は、「農林大臣ハ本当ニ農民ノ事情ヲ知ラナイノデス、農民組合等ガアル場合ハ多少宜イノデアリマスガ……(農民組合の)組織ガナイ農村ニ行クト、殆ドドウニモナラナイ、之ニ対シテ監督官庁デアル府県庁ガ多少指導シテ行クノカドウカ、或ハ自治ト云フ美名ノ下ニ、農地委員会等ニヤリ放題ニ委シテ置クノカ」(集成二一三四三)とかなり率直なものの言い方で詰めている。

(38) たとえば、岩手県は、「封建的」「地主的」農地委員会に対して、県職員、県農地委員からなる「事務指導監査班」を派遣し「細大洩らさず指導監督を加え」たと報告しており(集成七一五五二)、東京農地事務局は、市町村農地委員会の「不良」程度に合わせた指導のあり方を県レベルで定式化し、それに応じた指導計画、行事予定表等を作成して指導にはいることを提示している(集成七一五九九)。

(39) 「香川県農地改革三年史」(香川県農地改革史編集委員会 一九五〇年)一三頁以下参照。

(40) 前掲新田邦夫氏よりの聞き取りによる。

(41) 農林省「市町村農地委員会の書記に関する調査」(一九四九年七月「農地改革資料集成」第六卷七〇六頁以下)参照。

農地改革法の構造(二)(川口)

法學志林 第九十卷 第四号  
前掲新田邦夫氏よりの聞き取りによる。