

### 農地改革法の構造(2・完) 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)

91

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

117

(発行年 / Year)

1993-08-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006476>

# 農地改革法の構造 (二・完)

——土地所有権と農地委員会——

川口山彦

はじめに

第一章 農地改革法作成実施過程における特徴

第一節 戦前期農地調整法

第二節 第一次農地改革法

第三節 第二次農地改革法 (以上、前号)

第二章 農地改革事業の調整過程——訴願処理の検討 (以下、

本号)

第一節 香川県農地改革と県農地委員会

第二節 訴願審議内容の分析

一、訴願争点の分類基準

二、訴願処理結果の概観

三、争点別分析

四、年次別分析

五、郡市別分析

六、取下事件について

七、小括

第三章 市町村農地委員会の紛争処理能力——小作調停の

分析

第一節 農地貸借解除解約統制システムと小作調停

第二節 小作調停の分析——香川県の事例に即して——

一、概観

二、香川県の小作調停

a 第二次農地改革以前——一九四五・四六年

b 第二次農地改革期——一九四七・四八年

農地改革法の構造 (二・完) (川口)

## 第二章 農地改革事業の調整過程——訴願処理の検討

第一章で述べたように、都道府県農地委員会の行った訴願裁決事務は、農地委員会という機構を通じた国家政策の実現過程の一環であり、政策実施のための調整活動だったと把握しうる。この訴願裁決は、戦前期から訴願システムを一般的に規定していた訴願法によるものでなく、市町村農地委員会への異議申立を申立要件とする綿密な政策点検システムの一環を形成していた。素人委員による早急かつ大量の計画立案は、戦後の激しい人の移動と相まってかなりの過誤の発生を予想させた。このような過誤の修正を当事者自身の中立（「民主化政策」）を契機として遂行しようとしたのが訴願手続であった。本章では、このような観点から、香川県の訴願処理を分析するが、これを行う前提として、香川県における農地改革の特徴と香川県農地委員会の組織形態について概観する必要がある。そこで、ここでは、第一節でこの点を検討し、その後第二節で訴願内容について分析することとする。<sup>(1)</sup>

### 第一節 香川県農地改革と県農地委員会

香川県は、戦前、一九二〇年代の初頭から小作争議を多発させた先進的大小作争議地帯であり、これを背景として全国的農民組合組織、無産政党の影響力がきわめて大きな県であった。このため、二〇年代後半に、大規模な弾圧を

まねき、公式には、農民組合組織、無産政党組織は姿を消すが、末端レベルでの農民運動の気運は残り続け、三〇年代以降も地主の支配力は確実に後退していった。<sup>(2)</sup> また、香川県では、甘土料と言われる慣行小作権が県下一帯に存在し、<sup>(3)</sup>これが農民運動によってさらに強化されていき、戦後にいたる。この慣行小作権の強化も確実に地主の支配力を後退させていった。農地改革は、このような小作人の発言力の大きさを背景にかなり徹底して行われていくことになる。香川県は、先述したように、農地改革にあたって大量の若手職員を採用しこれらの職員が熱意をもって第一線で指導にあたるが、このような若い職員の指導が徹底的にいきわたるほど、在地レベルでの小作農民の発言力が大きかったことに注目せねばならない。また、これら農地課職員の直接指導をうけた市町村農地委員会の書記の年齢もきわめて若く、その大半は二〇代であり、<sup>(4)</sup>こうした若い書記が大きな発言力をもちえたのも、同様の背景による。

ここで、農地改革期の農民組合の状況についてみると、農地改革が本格化する四七年六月時点で、全県三市一六二町村において市町村地区単位の組合数は一四九を数え、組合員数は総戸数八万七〇〇八戸に対し五万八六七八名を数える（香川県庁書類「農地調整」による）。これら組合の主要な指導者は、戦前米の農民運動の担い手であり、<sup>(5)</sup>単位組合のうちで日本農民組合に組織されない単独組合は、わずか一五でそれ以外はすべて日農支部の形をとっていた。そして、これら組合が、「農地問題には極めて積極的に協力を示す」（農地調整）ことによって香川県農地改革は他県に較べ、かなり徹底したものとなったのである。

この「徹底性」の指標はいくつかあるが、一つに市町村農地委員会の会長の出身階層の問題がある。香川県では、四六年十二月二〇日に市町村農地委員選挙が行われ、この選挙結果をうけ委員の互選で会長が選出された。この会長の出身階層を見ると、その半数が小作階層出身で、ついで自作階層となり、地主階層出身の会長をみる市町村数は最

少となっている。全国的には、地主、自作、小作の順に出身者が多く分布しているから、香川の場合は、それと全く逆でいかに小作階層出身の会長が多かったかがわかる。

次に、農地改革事業の中で認定買収として行われた農業用宅地買収についてみてみよう。この買収は、ある程度は宅地の展開度合い、農地との関係といった条件にも左右されるが、基本的には、県農地課、市町村農地委員会の積極的な意思がなければ進展しない。香川県についてこれを見てみると、五〇年末までに管理換を含んで三〇三万五〇〇〇坪が買収されている。これは、全国の農業用宅地買収面積の三・六％にあたり、香川県の農地買収面積が全国の一・二％であることを考えると、極めて高い比率で農業用宅地の認定買収がなされたことがわかる。農地買収は、その多くが法律上機械的に買収がなされる「当然買収」であるのに対し、認定買収は、市町村農地委員会の意思が前面にできるものであることを考えると、農地買収の三倍の比率で農業用宅地買収がなされたことは特筆すべきことといっている。宅地買収を通してみた香川県農地改革の徹底度は明白であろう。また、改革の過程で各県において保有面積を極力少なくし、保有限度内の農地についても地主に買収を認めさせようとする「全面開放」運動がおこったが、香川でもこれがさかんに展開された。「農地買収実績表」によれば、買収小作地面積の中で、保有限度内農地の買収を示す「地主が申し出た農地のうち小作地であったもの」のしめる比率をみると、全国平均が五・四％であるのに対し、香川県は、九・〇％と極めて高い。そもそも、香川県は、耕地面積の狭小性、中小地主の堆積を特徴とし、ここから小作地の八割を買収するという改革の目標達成のためには、保有限度を全国平均一町歩―一町歩―よりはるかに狭い六反歩（島嶼部は三反歩）に、保有地と自作地を合わせた場合の限度を二町歩―全国平均三町歩―にまで引き下げねばならなかったが、これ自体強力な農民運動に支えられてはじめて実現したものであり、地主に保有六反歩を承服させた力

は、同時に保有限度内買収、全面開放へといたらせた力でもあった。

いまひとつ、農地調整法九条三項による土地賃貸借の解除解約手続をみてみよう。香川県では、四七年六月から四八年六月までの間に許可申請件数は八六七件にとどまり、この数は全国の中請件数の〇・六％に過ぎず、買収面積の比率に比してかなり少ない（「農地改革資料集成」第一巻八五四頁以下による）。一方で、許可決定にいたった率は四七年こそ四割程度で全国のそれが六割近いことを考えるとかなり低いといえるが、四八年にいたって急激に高まり、実に九六％の数値を示し、四九年にいたっても九九％と異常な高さを示す。このことは、香川県では、四七年に県当局が厳しい姿勢を示して許可率が低くなったことをうけて、四八年以降許可申請自体が厳選され確実に許可されるもののみが申請されたのだと考えられ、件数が少ないのもこのためであり、ここには、地主の土地引き上げに厳格な香川県農地改革のあり方が示されていた。

次に、県農地委員会の組織をみてみよう。県農地委員選挙が行われたのは、四七年二月二五日。香川では、選挙区を高松市を境に東西二区にわけ投票を行い、二〇名の委員（地主六、自作四、小作一〇）に対し、三〇名が立候補するという状況の下で委員選挙が行われた。選挙結果をみると、小作委員一〇名、自作委員四名は全員が農民組合員で、そのほとんどが社会党に所属している。また、これら選出委員とは別に知事の選任による中立委員も、五名中三名が農民組合員であった。この結果をうけて、四七年三月三一日第一回の県農地委員会が開催された。市町村農地委員会の場合、第一回の会議でははじめに会長が選出されるのだが、県農地委員会の場合は、法制度上会長には知事が就任することとなり、県農地部を統轄する行政機関の長が無条件に会長になるという点に第一章で述べた、市町村農地委員会との非系統性的一端がみられる。もっとも、県農地委員会議事録をみると、会長は、他の公務の多忙さか

ら欠席している場合が多く、多くの会議では、小作選出委員の福家葆が会長代理として進行の任にあたっており、この点にも小作階層の発言権の大きさが見いだせる。<sup>(10)</sup>この第一回会議では、議事規則が決定されるとともに、第一回買収計画の承認が行われた。以後、県農地委員会は、全国レベルで設定された買収スケジュールに対応して開催されていくが、この開催日程は、全国的スケジュールに合わせて県農地委員会の書記・事務局が県農地課との連絡の上で設定し各委員に通知を出すというものであった。もっとも、香川県で農地買収が本格化するのは、四七年一〇月の第三回買収以降のことだから、<sup>(11)</sup>それ以前に開催された農地委員会は、買収完済のための組織の整備を中心としていたといっている。

四七年五月五日に開催された第三回県農地委員会は、中央農地委員会の審議結果をうけて農地買収対価に占める甘土料の比率、地主保有面積等を決定した。甘土料については、この慣行が地主の歓迎するものでなく、従来からこれを「禁止」ないし「無視」してきた地主も存在したから、農地買収対価にこれを反映させるかどうかは極めてデリケートな問題で、中央農地委員会の決定を必要とし、県農地委員会は、中央農地委員会が甘土料を買収対価に反映させることを決定したことをうけて地主・小作分収率の算定方法を決定した。それによると、具体的な地価の分割——「底土」価格と「甘土」価格の分割——は、市町村農地委員会が決定するものの、甘土価格は、総地価の一〇%から三〇%の範囲になければならないとなっている。<sup>(12)</sup>この問題は、後述するように、地主層の強い反発を招き、買収対価についての訴願が多発するという事態にいたるが、いずれにせよ、県農地委員会は、甘土慣行を「従来一種の財産権として」認められてきたと判定し、農地改革上これを正当な権利として認めることを決定したのである（県農地委員会議事録）。また、六月九日には、第四回委員会が開催されているが、ここでは、先述した福家葆を会長代理とする事

が決定されている。こうした一連の流れは、全体として、小作層主導型の県農地委員会のあり方を示唆するものと考えられる。

ついで、六月三〇日開催の第五回委員会では、県農地委員会規程の制定と特別委員会の設置が決定された。まず、規程であるが、規程は八ヶ条からなり、委員会の職務内容、委員構成、書記の地位等を規定するが、注目すべきは、第七条で、それによると委員会には委員、書記以外に会長が任命する幹事をおくことになっている。この幹事というのは、県農地課農地委員会係をはじめとする県職員のことであり、これを会長たる知事が任命することにより、県レベルで作成した農地改革プランをそのまま県農地委員会に持ち込み実施させる制度的ルートが設定されていた。たしかに、規程をみる限りでは、県職員は、委員の有しているような決定権はもっていない。しかし、第一章でみたように、県農地委員の活動の多くは、自主判断の余地を極めて狭いものとされており、法令・通達の解釈という形によって農地委員の判断の枠付けを行っている県職員が、県農地委員会に制度的に関与し意見陳述ができることは、実質的には、県農地委員会の活動を大幅にコントロールすることになることは容易に想像できる。

一方、特別委員会の設置は、以後の県農地委員会の活動を方向付けたといっているほど重要なものであった。資料によると、特別委員会は、第一から第三まで三つ設置された。第一特別委員会は、訴願の処理を任務として委員数一〇名、第二特別委員会は、開拓関係を任務として委員数七名、第三特別委員会は、「その他」を処理することとして委員数八名と決められ、二五名の委員全員が階層構成への配慮を前提にどれかひとつに割り振られた。これら特別委員会の活動を議事録に即してみようと、重要性をもったのは第一と第三であったといえる。第一特別委員会は、県農地委員会長代理となった福家葆を議長とし、人数ももっとも多く有する等、その存在が当初から重視されていたこ

とをうかがわせる。第三特別委員会は、いくつかの事務を処理したが、議事録をみると最も重要だったのが、市町村農地委員会の買収売渡計画の取消の審査であった。これは、市町村農地委員会が提出した買収売渡計画を県農地委員会が承認し法的に計画が確定した後、市町村農地委員会段階で計画の修正の必要が生じ市町村農地委員会が計画の取消を決めた場合に県農地委員会がその妥当性を点検するもので、訴願の処理と並んで改革遂行上重要なチェック事項であった(ただし、本稿では、この第三特別委員会の活動について検討するまでにいたらなかった。この委員会の活動の分析については別の機会に行いたい)。

こうした特別委員会による綿密な審査体制とは対照的に、市町村農地委員会から提出される買収売渡計画の点検には、特別の体制はとられていない。県下一七二市町村農地委員会で作られた計画書は、それぞれ、面積、総対価、反当対価、反当貸賃価格、関係所有者数が地目毎に記載されるといっていい。市町村農地委員会の計画の妥当性は、基本的には、県農地課職員による市町村農地委員会書記への綿密な指導、とりわけ農地台帳の作成とそれに基づいた計画立案の規格的な正確さ、及び直接的な利害関係人による異議申立の処理という調整手続の監督に依存しており、県農地委員会での審議の拠り所は、県農地課職員の担当郡毎の最終的チェックにあった。県農地委員会の場で、市町村農地委員会の立案した計画に疑義を呈することは、技術的にほとんど不可能だったといっている。このため、買収売渡計画の承認手続は、極めて事務的に行われるということになったのである。

このような計画承認のあり方と特別委員会審議の綿密さの差異は、結局のところ、改革の有する行政官僚機構の主導性と改革の正当化に公共性の付与の論理に由来していたと思われる。改革を急速かつ正確に進めるためには、基礎

事務についての農地委員会の自主判断の幅を極力狭くする必要がある一方で、強力な所有権抑制の正当性を担保するために農民代表で構成された委員会組織が計画を作成、確定せねばならない。この結果、各級農地委員会は、すべての土地をチェックし選別するという包括的作業に計画作成という基幹事務については個別当事者の意思を直接には問題としないがゆえに県職員、書記に依存する形できわめて形式的、事務的に関与することとなったのに対し、そのような包括的作業の結果として事後のないし個別的に発生してくる混乱や紛争については、農民代表たる農地委員会が綿密に議論し検討しないことには、当事者を納得させ計画の正当性を担保する事が不可能となる。市町村農地委員会の場合は、それでも個別当事者の事情を知っている書記や委員によって立案審議されるだけに、右のような二つの事務の密度の差異は相対的に小さかったが、<sup>(15)</sup> 県農地委員会の場合は、市町村農地委員会より当事者からの距離がはるかに大きく、その結果、審議密度の差異はきわめて明瞭に現れた。こうして県農地委員会は、市町村農地委員会との系統性の根幹を県農地部に委ねつつ、買取売渡計画の最終的調整活動にその主力を注いでいくこととなったのである。

次に、訴願分析に先立ち、第一特別委員会の体制を概観しておくこととしよう。

第一特別委員会のメンバーは、先述の福家を議長とし、階層構成としては、小作四、地主二、自作二、中立二という形をとった。第一回特別委員会の議事録によると、<sup>(16)</sup> 法律規定上訴願提起から二〇日以内に裁決せねばならないことから、「原則として書面審査」により「複雑なものは現地調査」で処理することとなった。現地調査は、地主一名、小作一名の「地区担任委員」と県職員一名が行うこととなっている。議事録に即して、具体的な審議方法をみてみると、はじめに県の農地委員会係（高木直義）が提起された案件につき、提起内容及び市町村農地委員会の異議申立に對する決定の要旨を「朗読」する。その後、議長の進行で審議にはいるが、訴願人、市町村農地委員会の代表（会長

ないし書記）が出席しているのが原則で、これらの者に意見が求められ、その後に各委員が発言する。事案によって訴願人が欠席しているケースがあるが、この場合には、農地対価関係等論点が明白なときにはそのまま裁決して、そうでない場合には保留になったり現地調査が決定されたりすることが多い。また、現地調査は、こうしたケースだけでなく事情の複雑さが推定された場合にも広く行われた。議事録全体を通じて、とくに時期が後になるほど一度の審議で裁決できず、事情の複雑性を考慮して現地調査が決められることがめだってくる。このことは、後述するように、四八年以降取下手件が増大することとも関連する。農林省統計をみると、香川県は、「再調」（現地調査の上再審議）件数が一〇〇件をこす県が全国で五県しかないなかで一〇九件と著しく多く、県庁資料からも「再調」は一〇一件まで確認できることから、「再調」―現地調査事件がかなり多い県であったことはまちがいない。

こうした体制の上で、訴願処理をしていくのだが、その際、議長と県職員がはたした役割は大きい。県職員は、議事録によると、事案説明、条文説明を行う県農地委員会係の職員一名（高木直義）のほか、農地課長大西保英、農地委員会係主任潮江清一が出席し、議事進行上重要な発言を行っている。第一特別委員会開催は、訴願裁決日程との関係から事務局が日時を決め各委員に通知して行うので、どの会議をみても二、三名は欠席しており、全委員出席という例はないが、出席状況がそうであっても議長と職員は審議前に打ち合わせを行い、審議方向を協議して審議に臨んだので大きな混乱は生じていない<sup>(17)</sup>。議事録には、県職員の協力をえながら議長が明快に見解を表明し、裁決に導いている例がいくつもある。こうした体制によって、審議結果がでるときには、委員間で意見の対立がみられることはほとんどなく、議事録をみる限り決定内容に反対する意見がでたケースは一件のみで、他はすべて全員一致で決定をみている。

また、県農地委員会議事録をみると、訴願審議にあたっては、第一特別委員会議長が審議結果を報告し、県農地委員会が最終的決定を下すという形をとっている。議事録の記載では、第一特別委員会の決定に異論がでているのは、手続上の疑義から、容認・棄却の判断をすべきでなく却下すべきだとされた事案一件のみであり、他はすべて原案通り承認されている。承認の際には、とくに容認の裁決については詳しい説明を求めているケースがみられるが、いずれにせよ内容に疑義を呈するケースはみられず、ほとんど波乱なく決定をみている。したがって、訴願裁決は、実質的には第一特別委員会で決せられていたといっている。

以上のような体制で訴願裁決はなされていた。そこで、次に、このことを前提として訴願処理の内容について検討してみよう。

## 第二節 訴願審議内容の分析

### 一、訴願争点の分類基準

訴願裁決の分析には、訴願提起理由の争点の分類が不可欠である。そこでまずはじめに、個々の争点をどのように位置づけるかについて考察しよう。

農地改革法上、都道府県農地委員会の訴願にかかってくるものは、大別して自作農創設特別措置法七条（農地買収計画に対する訴願 以後、「七条」と略）、同一五条（宅地、建物、農業用施設買収計画に対する訴願 以後、「五条」と略）と同時に同訴願は簡単に「宅地買収」訴願と呼ぶ）、同一九条（農地売渡計画に対する訴願 以後、「九条」と略）、

農地調整法附則三條六項（耕作権回復に関する訴願 以後、「附則三條」と略）の四種類からなるのは、農地改革の中心である農地の買収売渡に関する訴願であることはいうまでもなく、このような理由から注目すべきものは、七条関係訴願の争点類別、くわえて一九条関係訴願、附則三條訴願の位置づけということになる。そこで、まずはじめに七条関係訴願を取り上げよう。

本稿で採用する訴願に対する視角は、先述したように、訴願を第一次的に市町村農地委員会を介して行われた国家政策―農地制度改革の調整過程とみなすというものであり、地主の抵抗という要素はこの調整が当事者の中立を直接の契機としたという限りで配慮されるべき調整遂行上の歴史的契機という視角から処理されるということになる。このような観点から考えるならば、訴願理由の類別も、まずは農地改革の論理体系の上に位置づけられねばならず、地主の動向はこの論理体系に即した訴願処理を歴史的に解明する局面で配慮されるべき要素ということになる。

このような観点に立ったとき、訴願理由の中でまず注目されるのは、「使用目的変更」、「現況非農地」という争点即ち、対象地が農地改革の対象とならないことを問題とする争点である。第一章でみたように、農地改革は、所有権の具体化、所有権者と耕作者の一致を内容的特徴とした。この点からまず問題となるのは、所有権の対象となる土地の具体的用途、つまり農用か否かという点である。農地改革は、国内のすべての農地を改革の射程にいれ、それらを自作地と小作地に類別することを大きな柱としたが、その前提には当然ながら、全国の土地を農地と非農地にわけるといふ作業が存在した。農地改革は、わが国の土地のすべてを農用か否かという具体的用途を基準にしてふるいかけたのである。これが所有権の具体化という国家的大事業の通過せねばならない第一の関門であった。その処理内容のチェックを担ったのが、ここで取り上げた「使用目的変更」「現況非農地」という項目であった。―以後、このグ

七条訴訟項目一覧

A	農地・非農地の確定	1. 使用目的変更 2. 現況非農地
B	耕作権の所在・存否	3. 自作地 4. 自作相当地 5. 一時賃貸 6. 権利関係なし
C	保有関係	7. 保有地選定 8. 在村地主 9. 別世帯
D	改革への金銭的対応	10. 対価不当
E	手続違反	11. 手続違反
F	嘆願	12. 生活困難
G	その他	13. その他
H	不明	14. 不明

農地改革法の構造（二・完）（川口）

ループを「A 農地・非農地の確定」として一括し、「A項目」と略称することとする。――

次に注目すべきは、このように確定された農地につき、耕作権が誰に属するかを争った訴訟項目であろう。耕作権者を所有権者にするという改革の方針からきわめて重要であったこの問題は、具体的な争点としては、「小作地でない自作地である」「小作地であるが自作を相当とする」「応召、疾病等から生じた一時賃貸地であって本来は自分が耕作しているはず」「現耕作者は、何等の権利なく土地を占拠しているのであって正当な権利者でない」という形であらわれる。これらは、様々な形をとってはいるが、地主が小作人の耕作権を否定して自らを耕作権者＝所有権者であると主張した点では共通性を有しており、農地買収計画立案作業にあたって直接問題となった重大問題だったといっている。

これらの争点をさらに類別すると、「自作地」主張が、地主が買収計画立案時点での耕作者であるということの基本とした主張であるのに対し、他の三争点がすべて小作人が現耕作者であることを前提にし、地主がそれにかかわろうとしている点に相違がみられる。また、これを訴訟提起者の行動スタイルという歴史的契機に注目してみると、「自作地」「自作希望」「一時賃貸」が、中立人自身の適格性を前面に押し出す形の主張であるのに対し、「権利関係なし」が相手方の適格性を問題とする点で相違がある。これらの相違がいかなる意味をもつかは、後に詳しく述べることになる。――以後、この争点グループを「B 耕作権の所在・存否」と一括し、「B項目」と略称することとする。

ととする。――

以上みてきたのは、農地の確定と買収の基準という「所有権の具体化」政策の論理体系上の核心部分であった。これに対し、論理体系の中に本来的に位置づけることが不可能な一方で、歴史的には農地改革という政策遂行上にきわめて重要性をもった論点が存在する。それが、「保有地を選択したい」「不在地主でなく在村地主である」「別世帯を形成しているので独立して保有面積を認めてほしい」という諸争点、即ち保有関係の諸争点である。前節でみたように、第二次農地改革法のもとでは、保有地の残置は、政治的妥協の産物であることが明白となっており、所有権構造上はこれを正当化する固有の論理は存在しなかった。論理体系上明らかに「例外」であった保有地規定は、しかし、農地買収という現実の歴史事業の中では、開放面積の多少、開放対象農地の確定に直接かかわってくるきわめて重要な存在であり、それだけに、保有関係の処理は実際の買収計画立案にあたっては、農地確定(A)、耕作権者確定(B)とならぶ改革事業の中核的存在であった。論理的には例外でありながら歴史的には中核であるという特異な性質こそ保有関係訴訟の特徴である。――以後、このグループを「C 保有関係」と一括し、「C項目」と略称することとする。――

しかし、七条関係訴訟の争点は、このABCにつきるものではない。これ以外に、政策論理の核心部分ABに対し、いわば周辺部分と位置づけ得る争点が存在する。そのようなものとして、第一にあげられるのが、「農地買収の対価に不服」という争点であろう。この争点は、耕作権、所有権の帰属という改革の中心課題で争うことを放棄し、金銭的レベルでのみ対応するという消極性を特徴とする。――以後、この争点は、「D 改革への金銭的対応」として扱う。

――

また、「該土地を買収されると生活困難」という主張は、主張の内容にこめられた深刻さは認められるにせよ——つまり、歴史的な地主の動向という点では重要であるにせよ——、改革の論理体系上は、「対価不服」以上に周辺的であり、それだけが争点となった場合には訴願処理上はほとんど問題にならない主張であった。——以後、この争点は、「E 喚願」として扱う。——

このほか、以上のどれにも属さないものがあり、これらは「F その他」とし、また資料上の限界から争点が不明な場合は、「H 不明」とする。以上の争点分類を表示したのが、一三頁の「七条訴願項目一覧」である。

次に七条関係以外の訴願の位置づけについて述べると、農地調整法附則三条六項関係訴願は、基準日(昭和二〇年一月二三日)における耕作権の帰属を争うものであり、地主の「不当な」土地引き上げを抑止し、小作人に「自作地並」の小作権を付与することの可否が問題とされたという意味で内容的には七条関係のBに通じるものがある。その意味で、この訴願項目はBに準じて扱うことが妥当であろう。

一九条関係訴願は、農地の売渡に関する不服の申立——農地売渡計画の調整——で、争いの中心が地主・小作人間の所有権帰属でなく、耕作者間の利害調整であるという点で申立主体の動向のレベルでの相違はあるが、香川県の実態に即してみると、小豆郡にみられるような複雑な転貸借関係に由来するものも多く、農地所有権者と耕作権者の一致、所有権の具体化という改革の論理構造に照らして考えれば、七条訴願Bと共通の性格を有する。即ち、特定地片の耕作者を最終的に確定する作業の一環であると特徴づけができる。

これに対し、一五条関係訴願は、宅地買収自体が農地買収の成果を確実ならしめるための補助的事業であったという事情に規定されて、改革の論理体系上は、周辺部分に属するということになる。宅地買収は、市町村農地委員会に

裁量の幅が比較的広く認められた認定買収事業であり、それだけにこの買収がどの程度的確になされたかは、申立人の歴史的動向という点とも関わって個別市町村農地委員会の性格を探る一つの尺度になりうるが、やはり事業自体は、農地買収の補足という性格が強く論理体系上は周辺部分といわざるをえない。

以上のことを念頭において訴願処理の分析を行うこととする。

## 二、訴願処理結果の概観

香川県農地委員会訴願裁決関係書類によると、訴願提起件数は、一九四七年から五〇年までに二九四件を数える<sup>(18)</sup>。これを申立人に注目してみると、在村地主が申し立てたもの二二四件に対し、不在地主申立八〇件と在村地主の方が二倍以上となる。これは、買収をうけた地主の在村、不在村構成比（在村地主は、不在地主の一・三倍——「農地改革資料集」一一卷六一一頁）と較べてもかなり在村地主が多く、不在地主所有地の一律買収という政策的選択がかなり有効に働いて、在村地主でなければ訴願が通りにくいという状況であったことを示している。

次に、これを処理結果に注目してみると、全部容認されたもの三三件、一部容認七件、両者合わせた容認件数は三九件であり、以下、棄却一二二件、取下六九件、却下二八件であり、容認率は、一三%とかなり低い。もっとも、訴願処理結果については、資料上の限界から「不明」のものが四六件あり、これらの結果によっては当然容認率もかわってくる（表2—1。一八頁）。

この四六件をみると、半数の二三件は、四八年、三分の一の一五件は五〇年と、ほぼこの二カ年に集中する。四八年に結果不明事件が多いのは、この年に高松市で大量の都市計画関連の訴願が提起されたためであった。県庁内

部の部局間対立、高松市の戦災復興の方向と農民の土地要求の対立といった事情の下に激しく争われたこの区画整理事業地の買収除外問題は、四八年四月の知事裁定によって関係地域を買収除外地、開放対象地、買収の上売渡を五年間保留する土地と三分割して事業を進めるといふ方向で解決されることとなった。<sup>(19)</sup>このため、訴訟にかかった事件についても、三分割の線引き待ちの状況となり、訴訟関係資料には「審議未了」ないし「保留」のままとなっているものが多くでた。この都市計画関連の訴訟で結果のわかっているものは三四件、うち容認されたのは一四件、率にして四割をこえるので訴訟容認率としてはかなり高いが、それでも結果不明事件がこれと同じ率で容認されたとしても、五〇年までのトータルの容認率を飛躍的にあげるといふにはいたらぬ。

次に、五〇年の結果不明事件だが、この年の不明事件は、主に七条関係訴訟の「権利関係なし」と一五条関係訴訟からなっている。後述するように一五条関係の容認率は比較的高いとはいえ、それでも二割程度にとどまっており、「権利関係なし」は、後述するように、その論点の周辺の性格からほとんど容認が望めないといふところから考えて、いずれにしてもこれらによっても大幅な容認率の上昇は考えられない。このように考えると、香川県訴訟の容認率は、高くてもせいぜい二〇%位であり、やはりかなり低かったといっている。また、前註(18)でみたように、訴訟に關する農林省統計数値は、いくつかの問題をはらんではいらぬものの、「再調」事件数を差し引いて裁決結果のみに注目した場合には、ある程度は実態を反映していると思われるのであり、その観点から同統計をみると、県庁資料の結果不明の分は、多くが「却下」になっていると思われる、この場合にも容認率はやはり低かったといふことになる。

本稿では、今後、この結果不明事件については、ひとつには右にみたような次第でいずれにせよ容認率の大幅な上昇をもたらさないといい、二つには、香川県における訴訟件数及び裁決結果を左右した四八年の都市計画関連訴訟

表 2-2 項目別条項別年次別処理件数

		A 農地・ 非農地 の所在・ 確定	B 耕作権 の所在・ 存否	C 保存 関係	D 改革 への 対応	E 手続 違反	F 噴遊 その他	G 不明	H その他	7条項			14条項			15条項			附則 3条 (同職)	総計	
										題計	件数	件数	件数	件数	件数	件数	件数	件数			
1917年	容認	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		不在	1	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
		計	1	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	棄却	在村	5	3	8	13	0	0	0	1	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30
		不在	1	1	1	1	0	0	1	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15
		計	6	4	9	24	0	0	1	1	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
	取下	在村	1	1	3	0	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
		不在	0	1	1	0	0	2	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
		計	1	2	4	0	0	2	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
	却下	在村	1	0	2	1	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
		不在	1	1	1	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
		計	2	1	3	1	0	1	0	1	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
不明	在村	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	
合計	在村	8	5	14	14	0	0	1	2	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	
	不在	3	3	4	1	0	1	4	0	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	
	計	11	8	18	25	0	1	5	2	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	70	
1918年	容認	在村	10	0	5	1	0	0	2	18	3	2	1	0	24						
		不在	4	0	1	1	0	0	2	8	0	1	1	0	10						
		計	14	0	6	2	0	0	4	26	3	3	2	0	34						
	棄却	在村	13	2	6	5	0	0	3	29	5	11	0	0	45						
		不在	7	0	1	2	0	0	0	10	2	2	1	0	15						
		計	20	2	7	7	0	0	3	39	7	13	1	0	60						
	取下	在村	3	0	0	1	1	0	0	7	12	12	5	5	34						
		不在	2	1	0	0	0	0	2	5	2	4	1	0	12						
		計	5	1	0	1	1	0	2	17	14	9	6	0	46						
	却下	在村	0	0	1	1	0	0	1	3	3	0	4	0	10						
		不在	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	2	4						
		計	1	0	1	1	0	0	2	5	3	0	4	2	12						
不明	在村	12	2	6	1	0	0	3	24	1	0	2	0	27							
	不在	2	0	0	1	0	0	0	3	0	0	1	0	4							
	計	14	2	6	2	0	0	3	27	1	0	3	0	31							
合計	在村	38	1	18	9	1	0	0	16	86	24	18	12	140							
	不在	16	1	2	4	0	0	5	28	4	7	4	4	43							
	計	54	5	20	13	1	0	5	114	28	25	16	18	183							
1919年	容認	在村	1	0	0	0	0	0	1	2	0	6	0	8							
		不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3						
		計	1	0	0	0	0	0	1	2	0	9	0	11							
	棄却	在村	0	3	0	1	0	0	0	1	5	2	9	0	16						
		不在	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0	3						
		計	0	3	1	1	0	0	0	1	6	2	11	0	19						
	取下	在村	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	4	2	8						
		不在	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0	2	0	4						
		計	0	1	1	0	0	1	0	0	3	1	6	2	12						
	却下	在村	0	1	1	0	0	0	1	0	3	0	0	3	6						
		不在	1	2	0	0	0	0	0	1	4	0	1	0	5						
		計	1	2	0	0	0	0	1	1	4	0	1	0	5						

表 2-1 条項別所願処理件数

		年				計
		1917	1918	1919	1950	
7条	容認	2	18	2	0	22
	棄却	43	30	5	0	78
	取下	10	16	2	1	29
	却下	7	5	5	1	18
	不明	3	19	1	5	28
	合計	65	88	15	7	175
19条	容認	3	0	0	0	3
	棄却	7	2	0	0	9
	取下	15	1	0	0	16
	却下	2	0	0	0	2
	不明	1	1	1	1	3
	合計	28	4	1	1	33
15条	容認	3	9	0	0	12
	棄却	13	11	0	0	24
	取下	9	6	0	0	15
	却下	0	1	0	1	1
	不明	0	2	9	11	22
	合計	25	29	9	6	63
附則3条	容認	2	0	0	0	2
	棄却	1	0	0	0	1
	取下	6	2	1	9	18
	却下	4	3	0	7	14
	不明	3	1	0	4	8
	合計	16	6	1	23	
總計	容認	2	26	11	0	39
	棄却	43	51	18	0	112
	取下	10	46	11	2	69
	却下	7	11	9	1	28
	不明	3	24	5	15	47
	合計	65	157	54	18	294

## 農地改革法の構造（二・完）（川口）

		A	B	C	D	E	F	G	H	7条訴 願計	19条 案	15条 案 (その他)	附則 3条 (附則 H)	総計
		農地・非 農地の 特定	耕作層の 所在・存 否	保存関係 の所在・存 否	改革への 金銭的対 応	手続違反	嘆願	その他	不明					
不明	計	1	3	1	0	0	0	1	1	7	0	1	3	11
	在村	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	3
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
	計	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	1	5
合計	在村	1	4	2	1	0	0	1	3	12	4	19	6	41
	不在	1	3	1	0	0	1	0	1	7	0	10	0	17
	計	2	7	3	1	0	1	1	4	19	4	29	6	58
1950 年 客認	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
棄却	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
取下	在村	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	計	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3
却下	在村	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	計	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
不明	在村	1	6	1	0	0	1	0	0	9	1	8	0	18
	不在	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
	計	2	7	1	0	0	1	0	0	11	1	9	0	21
合計	在村	1	7	3	0	0	1	0	0	12	1	8	1	22
	不在	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
	計	2	8	3	0	0	1	0	0	14	1	9	1	25
総計客認	在村	11	0	5	1	0	0	0	3	20	3	8	1	32
	不在	5	0	2	1	0	0	1	2	11	0	4	1	16
	計	16	0	7	2	0	0	1	5	31	3	12	2	48
棄却	在村	18	8	14	19	0	0	0	5	64	7	20	0	91
	不在	8	1	3	13	0	0	1	0	26	2	4	1	33
	計	26	9	17	32	0	0	1	5	90	9	24	1	124
取下	在村	4	1	6	1	1	0	1	7	21	13	9	8	51
	不在	2	3	1	0	0	1	2	2	11	2	6	1	20
	計	6	4	7	1	1	1	3	9	32	15	15	9	71
却下	在村	1	2	4	2	0	0	1	2	12	3	0	7	22
	不在	3	3	1	0	0	1	0	2	10	0	1	0	11
	計	4	5	5	2	0	1	1	4	22	3	1	7	33
不明	在村	14	9	8	1	0	1	0	4	37	3	8	3	51
	不在	3	1	0	1	0	0	0	0	5	0	3	1	9
	計	17	10	8	2	0	1	0	4	42	3	11	4	60
合計	在村	48	20	37	21	1	1	2	21	151	29	45	19	247
	不在	21	8	7	15	0	2	4	6	63	4	18	4	89
	計	69	28	44	39	1	3	6	27	217	33	63	23	336

表 2-3 項目別案件年次別処理件数

		A	B	C	D	E	F	G	H	7条J 類計	19条 (2項)	15条 (宅地)	附則 3条 (助取)	総計	
		農地・非農地の確定	耕作層の所在・存否	保存関係	改革への金銭的対応	手続違反	環境	その他	不明						
1917 容認 年	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0				0	
	不在	33	0	25	0		0	25		12				12	
	計	9	0	6	0		0	20	0	4				4	
	乗却	在村	63	60	57	93			0	50	68				68
		不在	33	33	25	100			0	25	58				58
		計	55	50	50	96			0	20	64				64
	取下	在村	13	20	21	0			100	0	14				14
		不在	0	33	25	0			0	50	15				15
		計	9	25	22	0			0	60	14				14
	却下	在村	13	0	14	7			0	50	11				11
		不在	33	33	25	0			100	0	15				15
		計	18	13	17	4			100	0	13				13
不明	在村	13	20	7	0			0	0	7				7	
	不在	0	0	0	0			0	0	0				0	
	計	9	13	6	0			0	0	4				4	
合計 件数	在村	8	5	14	14	0	0	1	2	44	0	0	0	44	
	不在	3	3	4	11	0	1	4	0	26	0	0	0	26	
	計	11	8	18	25	0	1	5	2	70	0	0	0	70	
1918 容認	在村	26	0	28	11	0			13	21	13	11	8	17	
	不在	25	0	50	25				40	29	0	14	25	23	
	計	26	0	30	15	0			19	23	11	12	13	19	
	乗却	在村	31	50	33	56	0			19	34	21	61	0	32
		不在	41	0	50	50				0	36	50	29	25	35
		計	37	40	35	54	0			14	34	25	52	6	33
	取下	在村	8	0	0	11	100			44	14	50	28	42	24
		不在	13	100	0	0				40	18	50	57	25	28
		計	9	20	0	8	100			43	15	50	36	38	25
	却下	在村	0	0	6	11	0			6	3	13	0	33	7
		不在	6	0	0	0				20	7	0	0	0	5
		計	2	0	5	8	0			10	4	14	0	25	7
不明	在村	32	50	33	11	0			19	28	4	0	17	19	
	不在	13	0	0	25				0	11	0	0	25	9	
	計	26	40	30	15	0			14	24	4	0	19	17	
合計 件数	在村	38	4	18	9	1	0	0	16	86	24	18	12	140	
	不在	16	1	2	4	0	0	0	5	28	4	7	4	43	
	計	54	5	20	13	1	0	0	21	114	28	25	16	183	
1919 容認	在村	100	0	0	0	0		0	33	17	0	32	0	20	
	不在	0	0	0	0	0		0	0	0	0	30	0	18	
	計	50	0	0	0	0		0	25	11	0	31	0	19	
	乗却	在村	0	75	0	100			0	33	42	50	47	0	39
		不在	0	0	100				0	0	14	20	18		18
		計	0	43	33	100			0	25	32	50	38	0	33
	取下	在村	0	0	50	0			0	0	8	25	21	33	20
		不在	0	33	0				100	0	29	20			24
		計	0	14	33	0			100	0	16	25	21	33	21
	却下	在村	0	25	50	0			100	0	25	0	0	50	15
		不在	100	67	0				0	100	57	10			29

農地改革法の構造(二・完)(川口)

		A	B	C	D	E	F	G	H	7	19	15	附則	総計
		農地・非農地の確定	耕作権の所在・存否	保有関係	改革への金銭的対応	手続違反	喚戻	その他	不明	条 願計	条 願計	条 願計	3 条 願計	
不明	計	50	43	33	0	0	100	25		37	0	3	50	19
	在村	0	0	0	0			0	33	8	25	0	17	7
	不在	0	0	0				0	0	0		20		12
	計	0	0	0	0			0	0	5	25	7	17	9
合計件数	在村	1	4	2	1	0	0	1	3	12	4	19	6	41
	不在	1	3	1	0	0	1	0	1	7	0	10	0	17
	計	2	7	3	1	0	1	1	4	19	4	29	6	58
	計	0	0	0				0		0	0	0	0	0
1950 容認年	在村	0	0	0				0		0	0	0	0	0
	不在	0	0							0	0	0	0	0
	計	0	0	0				0		0	0	0	0	0
	計	0	0	0				0		0	0	0	0	0
売却	在村	0	0	0				0		0	0	0	0	0
	不在	0	0							0	0	0	0	0
	計	0	0	0				0		0	0	0	0	0
	計	0	0	0				0		0	0	0	0	0
取下	在村	0	0	67				0		17	0	0	100	14
	不在	0	0							0	0	0	0	0
	計	0	0	67				0		14	0	0	100	12
	計	0	0	67				0		14	0	0	100	12
却下	在村	0	14	0				0		8	0	0	0	5
	不在	0	0							0	0	0	0	0
	計	0	13	0				0		7	0	0	0	4
	計	0	13	0				0		7	0	0	0	4
不明	在村	100	86	33				100		75	100	100	0	82
	不在	100	100							100	100		0	100
	計	100	88	33				100		79	100	100	0	81
	計	100	88	33				100		79	100	100	0	81
合計件数	在村	1	7	3	0	0	1	0	0	12	1	8	1	22
	不在	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
	計	2	8	3	0	0	1	0	0	14	1	9	1	25
	計	23	0	14	4	0	0	0	14	13	10	18	5	13
売却	在村	24	0	29	7			0	25	33	17	0	22	25
	不在	23	0	16	5	0	0	17	19	14	9	19	9	14
	計	38	40	38	79	0	0	0	24	42	24	44	0	37
	計	38	13	43	87			0	25	0	41	50	22	25
取下	在村	38	32	39	82	0	0	17	19	41	27	38	4	37
	不在	8	5	16	4	100	0	50	33	14	45	20	42	21
	計	10	38	14	0			50	50	33	17	50	33	25
	計	9	14	16	3	100	33	50	33	15	45	24	39	21
却下	在村	2	10	11	8	0	0	50	10	8	10	0	37	9
	不在	14	38	14	0			50	0	33	16	0	6	12
	計	6	18	11	5	0	33	17	15	10	9	2	30	10
	計	29	45	22	4	0	100	0	19	24	10	18	16	21
不明	在村	14	13	0	7			0	0	0	8	0	17	25
	不在	25	36	18	5	0	33	0	15	19	9	17	17	18
	計	48	20	37	24	1	1	2	21	151	29	45	19	247
	計	21	8	7	15	0	2	4	6	63	4	18	4	89
合計件数	在村	69	28	44	39	1	3	6	27	217	33	63	23	366
	不在													
	計													
	計													

表 2-4 条項別争点別年次別処理件数

		7条													19条 (成業)	15条 (宅地)	14条 (明 3条 暗 1条)	7条 訴 原 計	総計		
		1 使用 目的 の変更	2 根 拠 非 費 地	3 自 作 地	4 自 作 借 当 地	5 一 時 賃 貸	6 撤 倒 関 係 全 し	7 保 存 地 適 定	8 在 村 地 主	9 別 借 帯	10 対 便 不 当	11 手 続 違 反	12 生 活 困 難	13 そ の 他						14 不 明	
1947 容認 年	在村 不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
		0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0		
	計	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		
	棄却	在村	2	3	3	0	0	5	3	0	13	0	0	0	1	0	0	0	30	30	
		不在	1	0	1	0	0	0	0	1	0	11	0	0	1	0	0	0	15	15	
	計	3	3	4	0	0	5	4	0	24	0	0	1	1	0	0	0	45	45		
	取下	在村	0	1	1	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	6	
		不在	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	4	4	
	計	0	1	1	0	1	0	4	0	0	0	0	3	0	0	0	0	10	10		
	却下	在村	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	5	5	
		不在	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	4	
	計	2	0	1	0	0	0	2	1	0	1	0	0	1	0	0	0	9	9		
不明	在村	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3		
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
計	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3			
合計	在村	3	5	4	0	1	0	7	7	0	14	0	0	1	2	0	0	44	44		
	不在	2	1	2	0	1	0	1	3	0	11	0	1	4	0	0	0	26	26		
計	5	6	6	0	2	0	8	10	0	25	0	1	5	2	0	0	70	70			
1948 容認	在村 不在	10	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	2	3	2	1	18	24			
		4	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0	1	1	8	10		
	計	14	0	0	0	0	0	6	0	2	0	0	4	3	3	2	26	34			
	棄却	在村	12	1	1	0	1	0	5	1	5	0	0	3	5	11	0	29	45		
		不在	7	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	2	2	1	10	15		
	計	19	1	1	0	1	0	6	1	7	0	0	3	7	13	1	39	60			
	取下	在村	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	7	12	5	5	12	34	
		不在	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	2	4	1	5	12	12	
	計	4	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	9	14	9	6	17	46		
	却下	在村	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	0	4	3	10	10	
		不在	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	2	2	
	計	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	3	0	4	5	12		
不明	在村	12	0	1	1	0	0	6	0	1	0	0	3	1	0	2	24	27			
	不在	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	3	4	4		
計	14	0	1	1	0	0	6	0	2	0	0	3	1	0	3	27	31				
合計	在村	37	1	2	1	1	0	17	1	9	1	0	0	16	24	18	12	86	140		
	不在	15	1	0	0	1	0	2	0	4	0	0	5	4	7	4	28	43	43		
計	52	2	2	1	1	1	0	19	1	13	1	0	21	28	25	16	114	183			
1949 容認	在村 不在	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0	2	8		
		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3		
	計	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	9	0	2	11		
	棄却	在村	0	0	0	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	1	2	9	0	5	16
		不在	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	1	3	3
	計	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	1	2	11	0	6	19	
	取下	在村	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	4	2	1	8	8
		不在	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	2	4	4
	計	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	6	2	3	12	12	
	却下	在村	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	3	6	6
		不在	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	4	5	5
	計	1	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	1	1	0	1	3	7	11	11	

農地改革法の構造 (二・完) (川口)

		7条											14条 (宅地)	15条 (宅地)	附則 3条 (借地)	7条 5条 6条 7条 8条 9条 10条 11条 12条 13条 14条	総計			
		1 使用目的 変更	2 現況非 農地	3 自作地	4 自作相 当地	5 一時賃 貸	6 権利関 係なし	7 保有地 選定	8 在村地 主	9 別世帯	10 対価不 当	11 手続違 反						12 生活困 難	13 その他	14 不明
不明	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	3
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	5
合計	在村	1	0	0	2	2	2	0	0	1	0	0	1	3	4	19	6	12	41	
	不在	1	0	1	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	0	10	0	7	17	
	計	2	0	1	0	2	4	2	1	0	1	0	1	4	4	29	6	19	58	
1950 年 容認	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
棄却	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
取下	在村	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	
却下	在村	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
不明	在村	0	1	0	0	0	6	1	0	0	0	0	1	0	0	1	8	0	9	18
	不在	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
	計	0	2	1	0	0	6	1	0	0	0	0	1	0	0	1	9	0	11	21
合計	在村	0	1	0	0	0	7	2	1	0	0	0	1	0	0	1	8	1	12	22
	不在	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
	計	0	2	1	0	0	7	2	1	0	0	0	1	0	0	1	9	1	14	25
総計 容認	在村	11	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	0	3	3	8	1	20	32	
	不在	4	1	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	2	0	4	1	11	16	
	計	15	1	0	0	0	0	7	0	2	0	0	1	5	3	12	2	31	48	
棄却	在村	14	4	4	0	3	1	5	8	1	19	0	0	5	7	20	0	61	91	
	不在	8	0	1	0	0	0	3	0	13	0	0	1	0	2	4	1	26	33	
	計	22	4	5	0	3	1	5	11	1	32	0	0	5	9	24	1	90	124	
取下	在村	3	1	1	0	0	2	4	0	1	1	0	1	7	13	9	8	21	51	
	不在	1	1	0	0	1	2	0	1	0	0	0	1	2	2	2	6	1	11	20
	計	4	2	1	0	1	2	2	5	0	1	1	1	3	9	15	15	9	32	71
却下	在村	3	0	0	0	0	2	2	2	0	2	0	0	1	2	3	0	7	12	22
	不在	1	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	2	0	1	0	10	11
	計	4	0	2	0	0	3	3	2	0	2	0	1	1	4	3	1	7	22	33
不明	在村	12	2	1	1	1	6	2	6	0	1	0	1	0	4	3	8	3	37	51
	不在	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	5	9
	計	14	3	2	1	1	6	2	6	0	2	0	1	0	4	3	11	4	42	60
合計	在村	41	7	6	1	4	9	11	25	1	24	1	1	2	21	29	45	19	154	247
	不在	18	3	4	0	1	3	1	6	0	15	0	2	4	6	4	18	4	63	89
	計	59	10	10	1	5	12	12	31	1	39	1	3	6	27	33	63	23	217	336

表 2-5 条項別争点別年次別処理率 (%)

		7条														19条 (元)	15条 (元)	14条 (元)	7条 原計	総計	
		1 使用 目的 の変更	2 現況 非農地	3 自作 地	4 自作 相当 地	5 一時 貸貸	6 権利 関係 なし	7 保有 地選 定	8 在村 地主	9 別世 帯	10 対価 不当	11 手続 違反	12 生活 困難	13 その他	14 不明						
1947	容認 年	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				0	0	
		不在	0	100	0	0	0	0	33	0	0	0	25						12	12	
		計	0	17	0	0	0	0	10	0	0	20	0						4	4	
	売却	在村	67	60	75	0	71	43	53	0	50								68	66	
		不在	50	0	50	0	0	33	100	0	25								58	58	
		計	60	50	67	0	63	40	93	0	20	50							64	61	
	取下	在村	0	20	25	0	0	43	0	100	0								14	14	
		不在	0	0	0	100	0	33	0	0	50								15	15	
		計	0	17	17	50	0	40	0	0	60	0							14	14	
	却下	在村	33	0	0	0	14	14	7	0	50								11	11	
		不在	50	0	50	0	100	0	0	100	0								15	15	
		計	40	0	17	0	25	10	4	100	0	50							13	13	
不明	在村	0	20	0	100	14	0	0	0	0	0	0	0	0				7	7		
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				0	0		
	計	0	17	0	50	13	0	0	0	0	0	0	0	0				4	4		
合計 件数	在村	3	5	4	0	1	0	7	7	0	14	0	0	1	2	0	0	0	44	44	
	不在	2	1	2	0	1	0	1	3	0	11	0	1	4	0	0	0	0	26	26	
	計	5	6	6	0	2	0	8	10	0	25	0	1	5	2	0	0	0	70	70	
1948	容認 年	在村	27	0	0	0	0	29	0	11	0	13	13	11	8	21	17	8	21	17	
		不在	27	0	0	0	0	0	50	15	0	19	11	12	13	23	19	23	29	23	
		計	27	0	0	0	0	0	32	0	15	0	19	11	12	13	23	19	23	23	19
	売却	在村	32	100	50	0	100	29	100	56	0	19	21	61	0	31	32	31	32	32	
		不在	47	0	0	0	0	50	50	0	0	50	29	25	36	35	36	35	36	36	35
		計	37	50	50	0	100	0	32	100	54	0	14	25	52	6	34	33	34	33	33
	取下	在村	8	0	0	0	0	0	0	11	100	41	50	28	42	14	24	14	24	24	
		不在	7	100	0	0	100	0	0	0	0	40	50	57	25	18	28	18	28	28	
		計	8	50	0	0	0	100	0	0	8	100	43	50	36	33	15	25	15	25	25
	却下	在村	0	0	0	0	0	6	0	11	0	6	13	0	33	3	7	3	7	7	
		不在	7	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	7	5	7	5	5	
		計	2	0	0	0	0	0	5	0	8	0	10	11	0	25	4	7	4	7	7
不明	在村	32	0	50	100	0	35	0	11	0	19	4	0	17	28	19	28	19	19		
	不在	13	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	25	11	9	11	9	9		
	計	27	0	50	100	0	0	32	0	15	0	14	4	0	19	24	17	24	17	17	
合計 件数	在村	37	1	2	1	1	0	0	17	1	9	1	0	0	16	21	18	12	86	140	
	不在	15	1	0	0	0	1	0	2	0	4	0	0	0	5	4	7	4	28	43	
	計	52	2	2	1	1	1	0	19	1	13	1	0	0	21	28	25	16	114	183	
1949	容認 年	在村	100	0	0	0	0	0	0	0	0	33	0	32	0	17	20	17	20	20	
		不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0	18	18	
		計	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	31	0	11	19	11	19	19
	売却	在村	0	0	0	100	50	0	100	47	0	33	50	47	0	42	39	42	39	39	
		不在	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	20	14	18	14	18	14	18	18	
		計	0	0	0	100	25	0	100	100	0	0	25	50	38	0	32	33	32	33	33
	取下	在村	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	25	21	33	8	20	8	20	20	
		不在	0	0	0	50	0	0	0	0	0	100	0	0	0	29	21	29	21	21	
		計	0	0	0	25	50	0	0	0	0	100	0	0	0	25	21	33	16	21	
	却下	在村	0	0	0	50	50	0	0	0	100	0	0	0	0	25	15	25	15	15	
		不在	100	100	0	50	50	0	0	0	0	100	0	0	0	10	29	10	57	29	
		計	50	100	0	50	50	0	0	0	0	100	25	0	3	50	37	19	37	19	19

農地改革法の構造 (二・完) (川口)

		7条													14 不明	19条 15条 別 3条 (地 権 限)	7条 訴 計	総計		
		1 使用 目的 の変更	2 現 況 非 農 地	3 自 作 地	4 自 作 相 当 地	5 一 時 貸 賃	6 権 利 関 係 な し	7 保 有 地 選 定	8 在 村 地 主	9 別 世 帯	10 対 価 不 当	11 手 続 違 反	12 生 活 困 難	13 そ の 他						
不明	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	25	0	17	8	7	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	12	
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	45	0	17	8	19		
合計 件数	在村	1	0	0	0	2	2	2	0	0	1	0	0	1	3	4	19	6	12	41
	不在	1	0	1	0	0	2	0	1	0	0	0	1	0	1	0	10	0	7	17
	計	2	0	1	0	2	4	2	1	0	1	0	1	4	4	29	6	19	58	
1950 容認 年	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
棄却	在村	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
取下	在村	0	0	0	0	50	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	17	14	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	50	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100	17	14		
却下	在村	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	
	不在	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	計	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5		
不明	在村	100	0	0	0	86	50	0	0	0	0	0	100	100	100	0	75	82		
	不在	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100	0	100	100		
	計	100	100	0	0	86	50	0	0	0	0	100	200	200	0	175	182			
合計 件数	在村	0	1	0	0	0	7	2	1	0	0	0	1	0	0	1	8	1	12	22
	不在	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
	計	0	2	1	0	0	7	2	1	0	0	0	1	0	0	1	9	1	14	25
総計 容認	在村	27	0	0	0	0	0	0	20	0	4	0	0	0	14	10	18	5	13	13
	不在	22	33	0	0	0	0	33	7	0	0	25	33	0	22	25	17	18		
	計	25	10	0	0	0	0	23	0	5	0	0	17	19	10	40	30	30	31	
棄却	在村	34	57	67	0	75	11	45	32	100	79	0	0	0	24	24	41	0	42	37
	不在	44	0	25	0	0	0	50	87	0	25	0	0	0	50	22	25	41	37	
	計	37	40	50	0	60	8	42	35	100	82	0	0	17	19	74	63	25	83	74
取下	在村	7	14	17	0	0	0	18	16	0	4	100	0	50	33	45	30	42	14	21
	不在	6	33	0	0	100	67	0	17	0	0	50	50	33	50	33	25	17	22	
	計	7	20	10	0	20	17	17	16	0	3	100	33	50	33	95	63	67	31	43
却下	在村	2	0	0	0	0	22	18	8	0	8	0	0	50	10	10	0	37	8	9
	不在	17	0	50	0	33	100	0	0	0	50	0	33	0	6	0	16	12		
	計	7	0	20	0	0	25	25	6	0	5	0	33	17	15	10	6	37	24	21
不明	在村	29	29	17	100	25	67	18	24	0	4	0	100	0	19	10	18	16	24	21
	不在	11	33	25	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	17	25	8	10	
	計	24	30	20	100	20	50	17	19	0	5	0	33	0	15	10	35	41	32	31
合計 件数	在村	41	7	6	1	4	9	11	25	1	21	1	1	2	21	29	45	19	151	247
	不在	18	3	4	0	1	3	1	6	0	15	0	2	4	6	4	18	4	63	89
	計	59	10	10	1	5	12	12	31	1	36	1	3	27	33	63	23	217	336	

願の検討によってその半数は類推し得るということ、三つに、後述するように五〇年の結果不明分については、訴願に関わる主要な問題が四九年までにでつくしてしまい、五〇年の訴願は、香川県訴願の評価にさほど大きなウェイトを占めないということ、から結果の判明している事件からえられる数字の範囲内で香川県訴願の処理結果を論じることは可能と考えて処理していく。

なお、いま一点、訴願処理の全体的特徴についてふれておく必要があるのは、取下事件についてである。香川県の取下件数をみると六九件、率にして二三％と全国平均の八％よりかなり高い。この点に香川県の特徴がみられるといえるが、この取下事件については、後に詳しく検討する予定なので、ここでは、簡単に取下率が高いことのみ指摘しておく。

### 三、争点別分析

次に、先述した争点の類別によってその特徴を検討してみよう（なお、争点は、一三頁の「七条訴願項目一覧」で掲げた番号で表記する）。その際、本稿では、訴願がしばしば複数の争点を有していることに注目し、数値を事件数ではなく争点数を基礎に考えていくこととする。<sup>(20)</sup>

まず、七条関係訴願についてみてみよう。七条訴願の争点を類別すると、資料上の限界から争点の内容が不明なものも二七件あることが判明する。しかし、この内容不明事件は、件数にして全件数の一割程度にとどまり、また、処理結果もさほど特異な数値は示していない。そこで、本稿では、内容の判明している事件のみの検討で充分目的を達し得ると判断し、以後の分析を進めることとする。

このことを前提としてみてみると、七条訴訟についてまず指摘できることは(表2-2、2-3。一八一二頁)、一でみたA 農地・非農地の確定、B 耕作権の所在・存否、C 保有関係という改革遂行上の核心部分に關わる争点が全争点の六五%を占めている点である。この数字をそのまま受け取る限り、香川県での七条関係訴訟が、政策遂行上の核心部分についての調整にかなりのウェイトを有していたことができる。しかし、他方で、D 改革への金銭的対応の項目が三九件、全件数の一八%を占めていることに注目すべきで、この点から香川県の訴訟は、所有権・耕作権の確定という核心部分のみでなく、こうした権利の分配はそれとして受け入れながら、それへの金銭的対応を図る動きに対する措置に一定のウェイトを有していたことを記憶しておく必要がある。また、ABCのウェイトという点も、後述するように六五%という数字からストレートに議論できない点もあるが、この問題については、後述するところに譲り、ここではこの点につきこれ以上論及しない。こうしたことを念頭において各項目をみてみよう。

A項目は、総計六九件、全争点の三割以上を占め、七条訴訟の中で最多であるだけでなく、一五条関係訴訟よりも多く、全訴訟争点中最多の項目である。また、その容認率は、二三%とかなり高く、争点の多さと相まって全県の容認率を左右しているといっている(表2-2、3、4、5。一八一二五頁)。A項目は、先述したように「1 使用目的変更」と「2 現況非農地」からなるが、香川県では、「1」のウェイトが圧倒的に高く、A項目の数値は、基本的に「1」の動向によっている。この「1」の争点は、四七年はさほど問題にならず、四八年にそのほとんどが集まる。これは、先述した高松市の都市計画関連の訴訟四八件が、この年に集中するからで、農地改革は、農地と非農地の区分という論理のレベルで大きな障害につきあたったといっている。

この都市計画関連の買収除外問題は、全国的にも都市化の進んだ地域を中心にかなり激しい対立を生んだ例もあり、

香川県でも高松市において土地所有者を中心とする「高松市都市計画促進同盟」と小作地の全面開放を掲げる農民達からなる「高松市農地擁護同盟」がそれぞれ結成されて緊迫した情勢を生み出した。農林省も、この問題については、内務省国土局、戦災復興院計画局と調整の上数度にわたり通達を出し、土地区画整理施行地区内の買収除外区域の指定については、知事を会長として、都道府県農地委員会の小作委員二名、農民組合等農民組織の代表者一名、都市計画地方委員会委員二名、「都市計画事業に精進している者」一名を委員とする委員会に諮問して指定案をつくることを指示している<sup>22</sup>。その際、地区指定の基準としては、戦災地の復興を特に対象とした特別都市計画法による時は、全域面積中一割までの農地で一町地三町歩未満であること、通常の都市計画法による時は、区画整理施行地区の全体ないしその一部区域の七〇%以上の宅地化と区域内面積の建築面積が二一%以上であること等、いくつかの指標が設定された。委員構成では、農地側三名、都市側三名とバランスをとりながら、買収除外基準としては、かなりの程度農地を維持する方向がとられていたといっている。

香川県での紛争も、農林省の強力な指導の結果、焦点となった三〇万坪につき、一四万六五九七坪を買収除外とし、一万五二四七坪を開放、残り一四万六八六七坪は買収の上五年間の売渡留保として状況をみることとなった。訴訟判決についても、この区分に沿ってなされたもので、買収除外についての明白な基準——区画整理地域の線引き——が設定され、買収除外地域に入っている土地であれば無条件に訴願は容認されたから、事柄の性質上容認率が他の争点に較べて高くなる可能性は充分にあった。この争点に関しては、第一特別委員会の議事録をみても、都市計画関連の訴願は一括して扱われ、「特別都市計画整理地区の指定が四月中には確定するから指定中に入りしものはそれを容認し他はこれを乗知したい」とあるように、県農地委員会の独自の判断が入り込む要素は、ほとんどなく、判断は、県

農地委員会以外のところ——知事及び指定委員会に委ねられていた。このように考えると、この争点の処理は、本稿でいう意味での政策の調整——政策の内在的論理を前提としてなされる調整——というよりも、その枠をこえた政策の論理そのものの調整、つまり他の政策論理——都市計画法——との調整という契機を強くもっていたといえるであろう。そして、先述したように、農地擁護の方向が比較的強く打ち出されたということは、農地改革固有の農地・非農地区分の論理が、都市計画の論理を制約しつつ展開していったことを示しているといえる。

したがって、この争点について、訴願裁決の結果が比較的容認率の高いものになったとしても、そのことは、この争点が市町村農地委員会の処理手続上特に過誤が生じ易いとか、適正な法運用がしにくいとかいうような改革の論理に内在する問題点を示しているというよりは、都市の復興整備という異別の政策論理との接触によってもたらされたものといった方がいいのであり、この観点でみる限り、容認率二七％（四八年）という数字は、決して高くはなく、二つの政策論理の接触が農地改革の論理を優越させる形で処理されているという先述の事柄を裏付けているものだと考えられるのである。つまり、この容認率の評価は、訴願処理の評価というより、政策論理の優劣の評価という次元に属する契機が強いといえよう。

他方、A項目訴願を提起する地主の動向という歴史的契機に注目してみると、この問題に対する地主の意向は、完全に都市的資産保有型の所有権主張であり、所有権と耕作権の関連とする農地の所有権主張とは明らかに異質であることが指摘できる。この項目は、農地改革の論理からいえば、論理上の核心部分を構成するとはいえず、訴願提起者の動向からすると農地耕作権配分という改革の究極的目標をはずれる契機を強くもち、それだけに処理がむずかしい面があったのであり、高松市での事態にみられたように、この地主の動向を支えるような別個の政策論理が出現

した場合には、農地関係訴訟としては比較的高い容認率を現出したといえるのである。

次に、B項目（耕作権の所在・存否）をみてみよう。この項目は、五〇年までのトータルで二八件とかなり少ない。農地配分に直接関わるこの項目が少ないという点に香川県訴訟の特徴があり、また、A項目にしてもその中心は、高松市の都市計画という特殊問題に関わるものでそれを除けば少数なのだから、結局香川県ではA・Bという農地改革の論理的核の部分につき、市町村農地委員会による政策実施の的確性を問うような訴訟本来のあり方からくる調整作業がさほど必要なかったことを示している。しかも、B項目の容認率は、四年間を通して零%と一件も容認されなかった。A項目も都市計画関連事件を除くと容認率は、一〇%（二〇件中二件）にまで落ち込むのだから、この点でもA・B項目はほとんど調整を要せず、厳密かつ正確に実施されたといえるのである。

また、このB項目を構成する各争点を検討してみると興味深い事柄に気づく。それは、争点数からいってB項目を主に形成する「3 自作地」と「6 権利関係なし」の対照的ともいっていい動きである（表2-2）。「3」は、Bの中で唯一地主が現に耕作していることを理由に耕作権に所有権を主張するもので、Bの中では地主が農地改革の論理の枠の中で最も強く自己を主張したものといっているが、この争点は、初年度―四七年に六件も提起されながらすべて棄却ないし却下という結果をみ、以後はほとんどみられなくなる。他方、「6」は、Bの中では唯一地主の権利を前面に出さず相手の条件のみを問題とするという点で自己主張の度合いの最も弱い争点であるが、これが改革が一段落した四九年から目立つようになり、「3」とは全く逆に四九、五〇年のB項目の中心となる。ここには、厳密、正確な農地改革の遂行の前に地主の対応が急速に消極化していく傾向が実に明瞭にみとれる。

次にC項目（保有関係）をみてみよう。C項目の特徴は、在村中立比率の高さと容認率の動向にある。在村中立比

率が高いのは、この項目の訴願の提起が保有地をより有利な形で残すことを目的としてなされることを考えれば当然で、不在地主でありながらC項目の申立をしているものは、法律の建て前をよく理解していないか、他の争点をも掲げる複数争点事件として申し立てているかのどちらかである。この意味で、不在地主による土地所有の原理的否定という農地改革の論理は、かなりの徹底度で貫徹しているといっている。

このC項目は、争点数でいうと七割までが「8 在村地主」によって占められる。そこで、この争点について検討すると、この争点は、四七年に一〇件中申し立てられ、一件しか容認されないという結果に終わっているが、それにも関わらず、翌年には、一九件と二倍近くになり容認率も三割をこえるという特徴をもつ(表2-4、2-5)。これは、四八年提起のものが、ほとんど「1 使用目的変更」をも争点としている都市計画関連の事件であったこと、そして、香川県訴願文書が複数争点を有する事件についてはその裁決結果が全争点に等しく及んだものとして処理していることを考えれば充分説明がつく。つまり、これら都市計画関連の事件については、「8」の争点は付随的な争点であったのであり、これらの事件は、基本的に都市計画関連訴願として扱われ、容認率が高いのも都市計画による買収除外措置の結果であって、在村であるという主張が必ずしも認められたというわけではないことである。そのことは、都市計画関連訴願が、争点としてしばしば「1」以外の争点(多くは、「8」か「10 対価不当」)を併せもつ複数争点事件としてあらわれながら、それらの事件処理にあたっては「1」以外の争点はさほど重視されず、すべて一括して都市計画関連訴願——法律用語に正確にしたがえば「自作農創設特別措置法第五条第四号訴願」——として扱われていることから明らかである。

そして、こうした点を念頭において、「8」について、都市計画に関連しないものみの数字をみてみると(表2

16。三四頁）容認率が六%と著しく低くなることがわかる。また、このC項目を構成するもうひとつの中心的争点「7 保有地選定」も、総件数こそ五〇年までのトータルで一二件と他の争点に較べてさほど少ないとはいえないにしても、これも四七年に八件までが集中しほとんどが棄却、却下になった後は、ほとんど提起されずに推移していく。即ち、四七年九月一九日の第一特別委員会第二回会議で、「保有地の選択権が地主にないことも充分存じているが社会状勢を加味して法理一辺に偏せず温情を垂れ」てほしいと懇願する地主に「今後の改革の精神よりみて地主の土地に対する愛着心を断ち切る」ことを要請し、自作農創設特別措置法上保有地選択は地主の権利のはずと主張する訴願人に、「買収計画は農地委員会が耕作者の利益を考慮して独自の立場で樹てる建前」で選択権は到底認められないと断言し、いずれも棄却の方向で議論を進めていくのであり、こうした流れをうけて、次の第三回会議（九月二〇日）では、選択権の主張は、「論議の余地なきもの」としてこの問題に明確な方向づけを与えていくのである。こうした「7」の動向と都市計画関連を除いた「8」の動向を前提として、C項目の全体の争点数、容認率を見直してみると、容認率が全体として非常に低く、争点数も過半が四七年度に集まってほとんど容認されない結果となった後、争点数が年をおって減少していくことがわかる。つまり、都市計画と関連をもたない、C項目固有の問題に関わる訴願の処理においては、この項目もほとんど事後調整の必要を生ぜず、政策は厳密かつ正確に実施されたのである。地主が地主となしうる合法的抵抗の主要形態のひとつであるC項目訴願は、こうしてほとんど計画の修正をもたらさなかったのである。

次に、D項目（改革への金銭的対応）をみてみよう（表2—2、3）。この項目は、一争点しかないにも関わらず三九件とかなり多い。その原因は、先述した甘土慣行の存在で、甘土料を地価から差し引かれることに地主はかなり

反発したのである。この争点の特徴としては、在村地主中立比率がかなり低いこと、四七、四八の両年に訴願が集中することを指摘できる。在村地主比率が低いのは、この訴願が買収除外を問題とするのでなく買収地の価格を問題とするものであることに由来する。すべての小作地を買収された不在地主であってもその金銭評価に対して異議を唱えることは充分ありうることであった。事実、四七年においては、不在地主中立数が在村地主中立数より多いという特筆すべき事態が発生している。

しかし、この地主の活発な動きに対して、県農地委員会は、ほとんど譲歩の姿勢を示さなかった。第一特別委員会の議事録によると、四七年八月一二日に開催された第一回会議の場で今後提起されてくるであろう訴願内容が議論され、甘土慣行の扱いがかなり大きな問題となることが各委員から指摘されたが、その場において、福家議長が、「香川県には所有権と耕作権の分立していることが画然としてゐる現実」であって地主がこれに異を唱えるのは、「地主の認識不足によるもの」と明言し、県職員の間からも、大西農地課長が、この件については「連合軍の了解済」として甘土関係訴願には、厳格な姿勢で臨む方向を明確化した。これをうけて、九月一九日の第二回会議では、木田郡東植田村の地主数名が共同で同村では甘土の授受を禁じているとして申し立てたのに対し、「禁じてゐると言ふことが既に耕作者に定着した価値のある賃借権と解すべき慣行小作権の存在を裏書してゐる」として棄却と裁定し、以後も甘土料に関する計画の修正要求をほとんど認めなかった。このような姿勢をよく示しているのが、四七年一月七日の第四回会議で、その日の最後の議題として所在がまちまちな五件の訴願を「甘土料関係」として一括して審議し、簡単な検討をしただけで、一括して棄却してしまっているのである。こうして、甘土料関係訴願は、めぼしい成果を得ることなく処理されていく。四七年に二五件と著しく多数の提起をみたこの訴願は、ことごとく棄却、却下の裁定

表 2-6 7 条府県競争点「8」のうち8市計画に関係しないものの数

年	1947	1948	1949	1950	計
件数	10	6	1	1	18
容認件数	1	0	0	0	1

処理結果一覧

接収部			九江市			仲多摩郡			三豊郡			不明			全県													
7	15	19	7	15	19	7	15	19	7	15	19	7	15	19	7	15	19	7	15	19								
3	計		3	計		3	計		3	計		3	計		3	計		3	計									
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3								
1	1	0	0	1	0	1	6	6	2	0	0	0	2	45	0	0	0	0	0	45								
2	2	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10								
0	0	0	0	1	0	1	4	4	1	0	0	0	1	9	0	0	0	0	0	9								
1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3								
4	0	0	4	0	0	0	4	10	0	0	0	10	3	70	0	0	0	0	0	70								
0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	26	3	3	2	0	0	34								
1	2	1	0	4	0	0	2	2	3	4	0	7	0	39	13	7	1	0	0	60								
1	1	1	0	3	0	1	2	1	4	0	4	1	6	1	17	9	14	6	0	46								
1	0	0	0	1	0	1	0	1	2	1	0	2	3	0	5	0	3	4	0	14								
0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	27	0	1	3	0	32								
3	3	3	2	11	0	0	0	0	2	4	0	2	8	4	10	25	28	16	0	183								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	4	0	2	9	0	0	0	11								
1	2	0	3	0	0	1	1	1	3	2	5	1	8	0	6	11	2	0	0	19								
0	0	1	1	0	0	0	1	3	0	4	0	0	0	0	3	6	1	2	0	12								
0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3	3	0	3	1	7	1	0	3	0	11								
0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	2	1	1	1	0	5								
1	3	1	0	5	0	0	0	1	5	4	1	0	10	6	9	1	0	4	6	58								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	3								
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1								
2	1	0	3	0	0	0	0	0	1	1	2	2	0	11	9	1	0	1	0	21								
2	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	14	9	1	1	0	25								
0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	5	0	6	0	31	12	3	2	0	48								
3	4	1	0	8	0	0	0	0	2	3	1	0	6	2	90	24	9	1	0	124								
3	1	2	0	6	0	0	0	1	1	4	5	0	10	0	32	15	15	9	0	71								
1	0	0	0	1	0	0	0	0	5	0	0	1	6	2	2	1	3	7	0	32								
3	2	0	2	7	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	42	11	3	4	0	61								
10	7	1	2	23	0	0	0	2	11	8	1	2	22	6	217	63	33	23	0	336								
0	0	25	0	1	0	0	0	0	0	5	25	0	13	0	14	19	9	9	0	11								
50	57	25	0	35	0	0	18	38	100	0	27	50	45	33	41	38	27	4	0	37								
30	14	50	0	26	50	50	36	63	0	50	45	0	20	17	15	24	45	39	0	21								
0	0	0	0	4	0	0	15	0	0	50	27	41	0	23	10	2	9	30	0	10								
30	29	0	100	30	50	50	0	0	0	0	0	5	10	6	17	17	9	17	0	18								
43	20	17	9	100	0	0	0	100	50	36	5	9	100	47	13	4	6	100	75	13	0	13	100	65	19	10	7	100

表2-8 全国、香川県訴訟件数

		年	1947	1948	1949	1950	計
全国	件数		5523	12587	7157	3677	28944
	取下件数		92	771	847	481	2191
	取下率(%)		2	6	12	13	8
香川	件数		65	157	51	18	291
	取下件数		29	15	16	9	69
	取下率(%)		45	10	30	50	23

「全国」件数については、「農地改革資料集」第11巻746頁以下による。  
 「香川」件数については、香川県庁資料による。

農地改革法の構造 (二・完) (川口)

表2-7 郡別条項別年次別

条項	小豆郡			大川郡			木田郡			高松市			香川郡			坂出市					
	7	15	19	3	計	7	15	19	3	計	7	15	19	3	計	7	15	19	3	計	
1947 容認	0		0	2	2	0		0	2	0	0	0	0	1	1	0		0		0	0
1947 棄却	4		4	6	6	7		7	6	6	11		11	1	1	1		1		1	1
1947 取下	2		2	1	1	0		0	2	2	1		1	0	0		0		0	0	0
1947 却下	2		2	1	1	0		0	0	0	0		0	0	0		0		0	0	0
1947 不明	0		0	1	1	0		0	1	1	0		0	0	0		0		0	0	0
計	8	0	0	0	8	11	0	0	0	11	7	0	0	0	9	13	0	0	0	13	1
1948 容認	2	2		4	0	0	1	1	0	0	0	23	0	0	23	1	0	0	1	2	0
1948 棄却	1	5		6	2	1	0	3	1	1	2	26	1	0	27	5	3	0	1	9	0
1948 取下	3	10		13	2	2	2	6	2	1	3	6	1	1	8	1	0	0	1	2	0
1948 却下	0	1		1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0
1948 不明	2	1		3	1	0	0	1	0	0	1	21	0	0	21	1	0	0	1	2	0
計	8	0	19	0	27	6	0	3	3	12	3	2	1	0	6	77	2	0	1	80	16
1949 容認	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	1	2	3	0	1		3	0	1
1949 棄却	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	2	1	3	0	0	3	0	0
1949 取下	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	2	3	0	0	3	0	0
1949 却下	0	0	1	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1949 不明	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
計	0	0	1	2	3	1	6	0	1	8	0	0	0	1	1	10	0	1	0	0	1
1950 容認	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0		0	0
1950 棄却	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0		0	0
1950 取下	0		0	0	0	0		0	0	0	2		2	0	0	0		0		0	0
1950 却下	0		0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0		0		0	0
1950 不明	0		0	1	3	1	0	1	1	2	0	1	1	6	2	8		1		1	1
計	0	0	0	0	0	1	3	0	0	4	0	1	1	0	2	2	1	0	0	3	1
總計 容認	2	0	2	0	4	2	2	0	1	5	0	0	0	0	23	1	0	0	1	6	0
總計 棄却	5	0	5	0	10	8	2	1	0	11	8	1	0	0	19	32	1	0	0	33	18
總計 取下	5	0	10	1	16	3	1	2	2	8	2	1	0	1	13	3	2	0	1	6	0
總計 却下	2	0	1	1	4	3	1	0	1	5	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0
總計 不明	2	0	2	0	1	3	3	0	0	6	0	1	1	0	3	22	1	0	0	23	8
計	16	0	20	2	38	19	9	3	4	35	10	3	2	1	16	89	3	0	1	94	32
統計設定率	容認	13	10	0	11	11	22	0	25	14	0	0	0	0	0	26	25	0	26	9	20
	棄却	31	25	0	26	42	22	33	0	31	80	33	0	0	56	36	25	0	35	56	40
	取下	31	50	50	42	16	11	67	50	23	20	33	0	100	25	12	25	100	14	9	20
	却下	13	5	50	11	16	11	0	25	14	0	0	50	0	0	1	0	0	0	1	0
	不明	13	10	0	11	16	33	0	0	17	0	33	50	0	19	25	25	0	24	25	20
構成比(%)	42	0	53	5	100	51	26	9	11	100	63	19	13	6	100	95	3	0	1	100	68

条項欄の「7」とは、自作農創設特別措置法7条、「15」は同15条、「19」は同19条、「3」は、農地調整法附則3条6項をさす。

をうけ、翌年に一三件と半減、その結果も、都市計画関連で二件が容認されただけで他はすべて棄却、却下、取下げとなり、以後はほとんど提起されなくなっていくのである。香川県における甘土料慣行は、様々な起源をもちつつ、一九二〇年代以降の農民運動の中で拡大強化されたという歴史的経緯をもっており、この意味で甘土料を確固とした権利と認定した訴願裁決のあり方は、香川県における農地改革の徹底度をよく物語っていたといっている。このため、地主層が、政策の核心部分を回避して政策論理の周辺部分を衝くことによって活路を見いだそうとしたこの訴願も、件数としては一定のウェイトを占めながら、ほとんど成果をあげることができなかったのである。

この他、七条訴願には、「E 手続違反」、「D 嘆願」の項目があるが、いずれも数は少なく、一件も容認されていない(表2-12、2-13)。香川県では、政策の核心部分から離れた訴願は、七条訴願では主にD項目に集まり、それ以外では、一五条訴願に集まっていったといえるであろう。

以上、七条関係訴願を争点毎に検討してきたが、全体を通していえることは、七条関係訴願を件数、容認率で左右した大きな要素は高松市の都市計画関連訴願であり、この訴願が、政策論理の枠を前提とした調整措置という農地改革訴願の本来的あり方とは異質なものであることを考慮すると、本来の改革関連訴願は、いずれも低調でほとんど容認されなかったことである。そのことは、特にB項目の数がかなり少なく一件も容認されなかったこと、その一方で周辺部分のD項目に多くの訴願提起をみながらこれも都市計画関連を除いては一件も容認されなかったことによくみられる。香川県では、強力な農民運動を背景に極めて厳密正確に改革が実施され、地主の抵抗は、都市計画という農地改革とは別個の政策論理によるのでない限り、買収対価への異議という極めて周辺的で消極的な形しかとりにえなかったのである。

次に、自作農創設特別措置法一九条訴訟―売渡関係訴訟をみてみよう。一九条訴訟は、五〇年までで総計三三件、全訴訟件数の一割にあたり、この比重は、全国平均とさほどかわらない。一九条訴訟の特徴は、年次別では四八年に中立が集中するとともに、地域的には小豆郡に中立が集中することである。この地域的集中についてみると、小豆郡のみ二〇件と突出していることがわかり、他はどこでも数件しかない(表2-7。三四頁)。四八年に件数が集中するのも、主に小豆郡で四八年に一九件までの中立をみるからである。<sup>(23)</sup>このような地域的偏在がなぜ発生したかという点、島嶼部からなる小豆郡では、生活様式が農業漁業兼業の形をしばしばとり、労働力配分上から農地の転賃借が比較的よくみられたことにくわえ、この郡のみほどの村にも甘土慣行が存在しなかったという点を指摘できる。<sup>(24)</sup>甘土慣行がある場合には、甘土料の授受、帰属が決め手になって耕作権の所在が確定できる場合が多いのに対し、これがなく、しかも転賃借がよくみられるという事態は、売渡相手の確定を困難にすることとなった。第一特別委員会の議事録にでてくる売渡事件をみると、その実相が転賃借関係の下で転賃人が土地を引き上げて耕作者になろうとするものであることがわかるが、七条訴訟で類似の問題構造をもったといっている「3 自作地」「4 自作相当地」の争点がさほど多くはみられなかったことと比較すると、小豆郡における問題の発現形態は極めて特徴的だといっている。他の郡市では、甘土慣行に支えられて地主の自作化要求の訴訟が余りみられなかったのに対し、小豆郡では地主が買収に対しほとんど訴訟を申し立てなかった―七条訴訟は一六件と少ない―にもかかわらず、耕作権の未確立によって小作農民間の土地争奪が発生したのである。

農地改革事業、市町村農地委員会の農村実態との距離を問題とする本稿の視角からすると、甘土慣行の有無、強度はこの距離をはかるひとつのパロメーターであるが、小豆郡でみられた右の事態は、甘土慣行の欠如という状況にも

関わず、県の強力な指導によって地主の力を抑制することに成功したものの、農地改革という政策と甘土慣行の欠如という農村実態との間の距離が余りに大きかったため、地主の支配力が取り除かれた後で耕作者間を調整するルールを自生的に見いだしえず市町村農地委員会も的確な判断を下すことができないという状況を推測させる。

こうした事情をうけて、この訴願は、半数までが取下となり容認率は一割程度にとどまることになる。取下となった一九条訴願のうち、議事録にでてくるものは一件もないため、内容については推定するしかないが、取下以外の結果に終わった一九条訴願の記録が数件あり、それらはすべて権利関係の不明確さから市町村農地委員会が法外調停を行ったものであること、また、後述するように七条事件の取下事件の処理方向が取り下げさせた後法外調停をさせるというものであることから、基本的には権利関係が不明確で無理に裁定をすらしこりを残すところから取下にいったと思われる。こうして、耕作者間の利害調整は、訴願取下の上で、県職員、市町村農地委員会が関与して法外調停の形で行うというようになり、このような形で地主の支配力が後退した後の新たなルールづくりが模索されていったと推定されるのである。

次に、一五条関係訴願をみてみよう。一五条関係訴願は、トータル六三件とかなり多い。農業用宅地・施設の買収は、四八年より始まるので、訴願も四八年から提起され始めるが、四八年に二五件とかなりの数値を示し、翌四九年も七条関係訴願が軒並み減少する中二九件と多数にのぼる。容認率も、二割近くで比較的高く、特に件数の最も多い四九年には容認率も三一%と高くなる(表2-4、2-5)。

容認率が高いのは、ひとつには、宅地買収が認定買収であるため市町村農地委員会の自主判断の幅が比較的広く存在していたという制度上の理由にくわえ、対象が宅地であるだけに、小作人の実利追求行為がしばしば行われ、農業

とは関係ない資産的土地保有を結果する可能性が存在したということ、さらに、農地取得資格の上に宅地の必要性も要求されるという計画作成上の要件の多さが、修正の必要性を七条関係以上に増大させたという理由が考えられる。実際、第一特別委員会の議事録をみても一五条関係訴訟は、農業用とはいえないような立地条件なのに小作人が買い受けを希望する例がみられ、小作人の資産保有的志向が訴訟申立を招いた例がいくつかみられる。これらが、実地調査の結果、訴訟容認をもたらしているのである。また、一五条関係訴訟は、容認率だけでなく取下率も高い。第一特別委員会の議事録には、一五条訴訟の取下は一件しか残されていないが、そこでは訴訟人の「心情」を配慮して取下のうえ村農地委員会が「調整」するということが決められており、一五条訴訟の他の議事経過と併せて考えると、取下は、基本的に地主の「窮状」を配慮したものだたと推定される。宅地買収が、農地買収ほど厳格でなく、地主と小作人の相対的關係を配慮して処理されていたことは確実と思われるのである。

一五条関係訴訟は、農地配分に直接関わらないという意味では、農地改革事業調整の構造的周辺部に位置づけられると同時に、改革の歴史的直接的目標からは、かなり次元の異なる争点をもつという意味では、七条訴訟とりわけ「B 耕作権の所在・存否」「C 保有関係」との異質性を有しているといっている。この訴訟が、件数においても容認率、取下率においても訴訟全体にとって無視できない比重を占めるということは、七条関係訴訟の「A 農地・非農地の確定」が一定の比重をもったことと合わせて農地改革事業をめぐって生じた軋轢が、単に地主・小作関係の矛盾、地主的利害への執着に由来するだけでなく、非農業的土地利用に対し、農地法制がどのように関わるべきかという問題を一方の原因としていたことをうかがわせる。訴訟を論じる際には、これを単に「地主の抵抗」という論理だけではみられなく、政策調整過程での地主の行為形態のあり方、その行為が政策論理のどこを突きその結果どのような

な政策調整がなされたかという観点、さらに土地所有の利害の多様性—抵抗の内容的多様性—という観点からも見なければならぬことをこの事態はよく示している。

争点別分析の最後に、農地調整法附則三条訴訟をみてみよう(表2—5)。この訴訟は、全部で二三件あり、農地調整法に同条の規定がおかれたのが四七年二月二六日の法律改正によるので、四七年は提起なく、四八年に一六件提起されて以後は急速に減少していく。容認率が、九%とかなり低く、棄却率も四%と低い一方で、取下げ率が四割近くあるという特徴がみられる。

農地調整法附則三条は、適及買取では救済しえない保有地の小作地引き上げを主に問題にするものであるが、市町村農地委員会による耕作権回復要求の棄却措置を争うことを中心とする(二三件中一八件)この訴訟が取下の結果に終わることが多いというのは注目すべき事態であろう。これは、主に、昭和二〇年一月二三日時点での権利関係が不明確であるという事情、及び、地主の窮迫化が進行しているという事情に起因しており、あえて裁決を行うとしこりが残り以後の農村内部の社会関係がうまくいかなくなるという、その限りでは一九条訴訟と同じ様な状況が存在したためである。第一特別委員会の議事録をみても、容認されているケースは、地主の強要による不当引き上げが明白な場合に限定されているし、棄却のケースも耕作権回復を認めると地主の窮迫化が一気に進み、比較的安定的な小作人の経営のみを一方的に保護するという「生活状況が逆」となることが明白な場合に限定されている。このことは香川における農地改革が、一義的に小作人の耕作権を擁護するという方向でのみ作用したのではなく、小規模地主を多くかかえ、六反歩までしか保有を認めないという事情の下で、複雑な小作関係の調整を必要としていたことを示唆しているが、この点については、「取下」について検討する後述部分でさらに詳しく検討することとする。

## 四、年次別分析

次に、訴願件数の年次別推移をみてみよう（表2—1）。全体を概観すると、四七年六五件であったものが、四八年には二倍以上に増加して一五七件を数えながら、四九年には五四件と一気に三分の一に減少し、五〇年にいたってはわずか一八件となることが指摘できる。これを全国の年次別件数と比較すると、四八年が四七年の倍以上に増加する点、五〇年が四九年の三分の一となる点等は同じであるが、四九年の減少が極端であることがわかる。全国レベルでは、四九年の件数は、四八年に次いで多く、四七年よりも多いのだが、香川ではそうなっていない（表2—8。三五頁）。このような推移がなぜ生じたのかという点を念頭におきつつ各年の訴願状況の特徴を概観してみよう。

まず、四七年の訴願をみてみよう。四七年の訴願は、この年の農地改革事業の中心が農地買収計画の立案であったこと、農地調整法改正によって附則三条訴願が法律上規定されるのは四七年末であることから、すべて七条関係訴願である。この年の特徴は、容認率が四%と著しく低い一方で、棄却率が六四%と極めて高く、逆に取下率がかなり低いということ、また、申立人の在村、不在村比率でいうと、不在地主の比率が四年中で最も高いことにある（表2—4、2—5）。

四七年に争われた争点のうち、大きなウェイトを占めるのは、「10 対価不当」、ついで、「8 在村」「7 保有地選定」である。香川県では、はじめから地主の合法的抵抗は、直接的な耕作権配分—B項目—に関わることが少なく、地主が自ら耕作者になることによって土地所有を確保しようとする方向が弱かったといえる。地主は、主に耕作者としてでなく地主としての利得を中心に行動したといえよう。しかも、その地主としての利得の力点が、地主であり続

けることより、買収をそれとして認めた上での対価の適正さを問題とするところにあつたところに香川県の地主勢力がかなりの劣勢にたつていたことを物語っている。また、不在地主申立が多いのも、対価についての申立では在村性が足りないからで、決して地主の抵抗の強さを示すものではなかった。そして、香川県での農地改革で当初から問題となりそうだったのが、甘土料問題だったから、県農地委員会もこれへの対策は万全ですべての申立が棄却されることとなる。また、いまひとつ地主が期待をかけた保有地選定権についても、先述したように厳しくはねつけられることになる。事情は、在村地主主張も同じであり、とりわけ不在地主所有地の買収にウェイトがおかれた四七年<sup>(25)</sup>では、不在・在村の区別には力点がおかれており、この面で訴願が容認されることはほとんどありえなかつた。こうしたことの結果、四七年には、七〇争点中容認されたものわずか三件で、しかも取下の上で調整という措置も余りなされず、多くの棄却をみるということになるのである。

県農地委員会が厳格な姿勢を貫き、地主層にしてみれば惨憺たる結果に終わった四七年訴願結果をうけて、四八年は、全く異なつた状況が展開することになる。地主層の動向に着目していえば、四七年は、どの争点も容認されなかつたのだから、容認されそうな争点に期待をかけるという争点のしほりこみも不可能で、この結果、この年の訴願は、四七年とは全く異質な争点に焦点が移ることになる。それが、「1 使用目的変更」「8 在村地主」「10 対価不当」の三争点にまたがって争われた都市計画関連訴願とこの年から展開する農業用宅地買収に対応した一五条関係訴願の二種類の訴願であり、また、それと並んで、一九条訴願(主に小豆郡)、及び耕作権回復をめぐる農地調整法附則三条訴願もこの年には顔を見せてくる。

こうしたことの結果、四八年は、事件数はトータルで一五七、争点数でいうと一八三となつて四七年の倍以上とな

る。しかし、その内訳は、右にみたようなものだったから、先にみたことからわかるように、農地改革法が本来予定していた土地所有権・耕作権の再配分を核とした政策実施レベルの調整事項の増大とは一概にいえないものであった。即ち、この年の訴願の約三分の一は、都市計画関連で、これが本来の訴願による政策調整とは別次元のものであることは、先述した通りであり、この観点から、都市計画関連訴願を除外した場合には、七条関係訴願は六五件と前年よりむしろ減少することとなる。また、一五条関係訴願が、農地耕作権の配分とは次元の異なる論理を多くもつことも、先にみた通りである。この意味で改革実施上の中心的論点となった七条訴願ABCは、四八年にはいずれも低調になるといっているのだが、ただこの年には、それにかわって一九条訴願と農地調整法附則三条訴願が登場してくる。この二つの訴願は、先にみたところからわかるように、内容的には七条訴願の「B 耕作権の所在・存否」とくに「3 自作地」「5 一時賃貸」につながるころがあるのだが、七条のBが低調な一方でこれらが目立つようになるところに香川県の特徴がある。

香川県における一九条訴願は、小作人の耕作権の相対的な未確立が招いた訴願であり、附則三条訴願は、生産性の低い土地や小作人の耕作規模の小ささから買取対象にいられなかった土地でおこった地片争奪に関わる訴願であった。これらに内在する問題の質自体は、たしかに地主小作間における耕作権配分上の対立という意味で七条Bに通じるものがあるとはいえ、問題の発現の仕方は七条Bより矮小であることは否定できない。香川県では、農民運動の大きな影響力を背景に厳格に農地改革が行われた結果、七条Bの形で地主が耕作者として土地を確保しようとする動きが封じられた一方で、例外的に農民運動が弱く、それだけ改革の政策論理と村の実態の距離が大きかった地域や、生産力の低さ故に改革によって土地配分をうけられなかったケースにおいて、七条Bの論点が、より矮小な、しかしそ

れだけに当事者にとつてはより深刻な形で発現したのである。そして、深刻であつただけに、県農地委員会は、これに勝敗を明確化するような容認・棄却の決定を下すことをためらい、かなりの事件を取下へと誘導した。七条関係訴願では、五〇年まで一貫して一五%前後の数値しか示さない取下は、一九条と附則三条、それに認定買収として農地委員会に自主判断範囲が比較的残された一五条訴願において多くみられ、とくに四八年は、一九条訴願五〇%、附則三条訴願三八%と相当高い数値を示すのである(表2-19、四六頁)。

以上のような経緯を経て、四八年には都市計画関連訴願の出現で容認率が上昇するとともに、一五条、附則三条訴願の出現で取下率が上昇し、結果として棄却の比率が下がるといったことになつた。そして、四八年の訴願件数の多さから、この年の訴願処理のスタイルが香川県訴願の基本的特徴となるのである。

このようにみると、四九年に訴願件数が急減するのは、当然だったといえよう。即ち、都市計画関連訴願は、四八年中に都市計画問題に基本的な解決方向が示されたことによつて四九年には一件もみられなくなり、この結果、七条関係訴願は、本来の姿に戻つて提起は極めて少数となる。争点別で見ると、「6 権利関係なし」の四件が最多で、Bの中では最も消極的な「6」が最多になるところに、七条訴願の低調さがよくでている。そして、七条訴願の容認率も、一%と一気に下がる。件数の減少は、一九条、附則三条も同様で、前年の取下率の高さからか訴願申立にいたるものは急減する。ただ、一五条関係訴願のみは、小作人の資産保有志向という契機もあつて減少せず、前年並の二九件を記録し、全訴願件数の半数をしめることとなり、その容認率も三一%の高率となる(表2-4、2-5)。こうしたことの結果、四九年は訴願件数を大幅に減らす一方で、トータルの裁決結果—容認率、取下率等—は前年と大差ないことになる。ただ、却下率のみが、前年よりかなり増えるが、これは、改革が終盤に向かうにつれて、

異議申立をしないで訴願を申し立てたり、訴願申立期間経過後申立たりという要件違反が増大するからで、地主層の抵抗がほとんど議論の外となってきたことを示している。

五〇年の特徴は、すべての訴願類型にわたって数が減少することで、容認も一件もなく、まさに農地改革の最終局面をよく示している。とりわけそのことを象徴するのが、七条訴願「6」が七件と他と比べて特徴的な増加を示すことで、Bの中で最も消極的なこの論点によってしか地主層は改革への抵抗姿勢をとれなくなるのである。こうして、香川県農地改革は、正確かつ厳密に土地配分を終了していったのである。

## 五、郡市別分析

次に、郡市別に検討してみよう。表2―7からわかるように、件数は、高松市が九四件と群を抜いて多く、ついでその半数の四七件を示す香川、三豊の両郡があり、件数三〇件台の小豆、大川の両郡、二〇件台綾歌、仲多度の両郡、そして、それ以下の木田、丸亀、坂出の三郡市と続く（なお、郡市不明の事件が八件ある）。

高松市の訴願が多い理由は、一目瞭然で、都市計画関連訴願が四八年に集中して起こるからで、この年以外は、訴願は極めて少ない。また、容認率は、都市計画関連訴願が多いため、かなり高い。この動向は、都市部地主の資産保有志向、即ち、土地の宅地化を前提とした、本来の地主的利害（＝小作料收取）とは異質な利害関心をよく示しているといえよう。

特徴的なのは、小豆郡で、この郡では、先述したような事情から一九条関係訴願がかなり多い。七条関係訴願も一六件あるのだから、少ないとはいえないが、一九条訴願はそれよりも多く、一九条訴願が七条訴願より多いのはこの

都市別一覧

綾歌郡		仲多度郡		三歌郡			不明		全 県		
47-48	49 計	47-48	49 計	47-48	49 50 計	47-48	計	47-48	49 50 計	計	
	0		0				1	1	1 37 0 0	38	
	0		0					0	1 15 1 0	17	
	1	1		0	4 2	6		0	9 3 0 1	13	
1	1		0			0		0	1 1 0 1	3	
	0	1		1	2 1 1	4		0	6 2 1 0	9	
1	1		1	1	1	1		0	3 0 1 1	5	
	0		0					0	0 0 1 0	1	
	0		0					0	0 0 0 0	0	
1	1	2	1	1				0	1 1 2 0	4	
	0		0					0	1 0 2 0	1	
	1		0		2 2	4		0	0 0 2 7	9	
	0		2	2				0	0 1 2 0	3	
	0		0	2	1	3		0	7 0 2 2	11	
	0		0					0	1 0 0 0	1	
1	1	2	1	1	2	1	1	0	7 17 0 1	25	
	0				1	1		0	3 2 1 0	6	
	0		0	1		1		0	0 1 0 0	1	
	0		0					0	0 0 0 0	0	
	0		0					0	10 7 1 0	18	
	0	1		1			1	1	11 4 0 0	15	
	0		0					0	0 1 0 0	1	
	0		0					0	0 0 0 0	0	
	0		0					0	0 0 0 1	1	
	0	1		1				0	1 0 1 0	2	
1	1		0		1	1		0	1 0 1 0	2	
	0		0					0	4 0 0 0	4	
1	1	1	1				0	2	2 4	21	
	0		1	1				0	0 5 1 0	6	
3	2	1	2	8	2	2	1	5	9 4 5 2	20	
2	2	1	0	0	2	2	0	4	6 1 0 1	0	
2	1	0	0						2 1 0 1	26	
4	3	1	2	10	4	2	5	11	10 4 6 2	22	
									3 3 6	70	
75	67	100	100	80	50	100	20	45	90 100 83 100	91	
67	100	83	63	75	63	86	71				
25	33	0	0	20	50	0	80	55	10 0 17 0	9	
									33 0	17	
									37 25 37 14	29	

もみられない年があり、その年次については表から除外した。なお、郡市

表 2-9 全県条項別年次別処理

		結果表 (%)			
条数	付則	7	15	19	3 計
1947年	容認	4			4
	棄却	64			64
	取下	14			14
	却下	13			13
	不明	4			4
	計	70	0	0	70
1948	容認	23	12	11	13
	棄却	34	52	25	6
	取下	15	36	50	38
	却下	4	0	11	25
	不明	21	0	4	19
	計	114	25	28	16
1949	容認	11	31	0	0
	棄却	32	38	50	0
	取下	16	21	25	33
	却下	37	3	0	50
	不明	5	7	25	17
	計	19	29	4	6
1950	容認	0	0	0	0
	棄却	0	0	0	0
	取下	14	0	0	100
	却下	7	0	0	0
	不明	79	100	100	0
	計	14	9	1	1
総計	容認	14	19	9	9
	棄却	41	38	27	4
	取下	15	24	45	39
	却下	10	2	9	30
	不明	19	17	9	17
	計	217	63	33	23

表 2-10 7 条関係争点別年次別

	小豆郡		大川郡			木田郡		高松市			香川郡			坂出市		
	年	1947-48	計	47-48	49	50	計	47-48	計	47-48	49	50	計	47	50	計
1使用目的変更	在村		0			0	0	36	36			0	1		1	
	不在	1	1	1	1	2	2	12	12			0			0	
2現況非農地	在村		0	2		2	1	2	1	3		0			0	
	不在		0	1		1		0	0		1	1			0	
3自作地	在村		0	1		1		0	2	1	3		0		0	
	不在	1	1			0		0	0		0	1	1		0	
4自作相当	在村	1	1			0		0			0		0		0	
	不在		0			0		0			0		0		0	
5一時賃貸	在村		0			0		0		0	1	1			0	
	不在	1	1			0		0		0	0	0			0	
6権利関係なし	在村		0			0		0				3	3	1	1	
	不在	1	1			0		0		0		0			0	
7保有地選定	在村		0	3		3	2	2		1	1	1	2		0	
	不在		0	1		1		0		0		0			0	
8在村地主	在村	2	2	1	2	3	0	1	2	1	1	1	1		0	
	不在	2	2	1		1	0	1	1	1	1	1	1		0	
9別世帯	在村		0			0		0					0		0	
	不在		0			0		0					0		0	
10対価不当	在村		0			0	3	3	1	7	8	6	1	7	0	
	不在		0			0	1	1	3	3	6	5	1	6	0	
11手続違反	在村		0			0		0			0	1	1		0	
	不在		0			0		0			0	0	0		0	
12生活困難	在村		0		1	1		0			0		0		0	
	不在		0			0		0	1	1			0		0	
13その他	在村		0			0		0			0		0		0	
	不在	1	1	1		1		0		0	2		2		0	
14不 明	在村	4	4	1		1	1	1	3	3	3	3	6		0	
	不在	2	2	2		2		0	1	1		0			0	
総 計	在村	2	5	7	7	3	0	1	11	6	1	7	6	6	5	4
	不在	6	3	9	4	3	1	0	8	1	2	3	3	17	1	0
	計	8	8	16	11	6	1	1	19	7	3	10	9	77	1	2
在村不在村比率	在村	25	63	44	61	50	0	100	58	86	33	70	67	78	0	100
	不在	75	38	56	36	50	100	0	42	14	67	30	33	22	100	0

丸亀市については、7条訴種の提起がないため、表から除外した。また、郡市によっては訴種提起が1件の場で「不明」とは、提起された地域が確定できないものを指す。

郡しかない。この郡では、取下率が四二%とかなりの高率を示すが、これは、ひとつに取下率の高い一九条訴願が多いということ、二つには、七条訴願の取下率も高いということによっている。これらは、小豆郡がかかえた複雑な事情——耕作権の弱さと権利関係の錯綜によるもので、こうしたことの結果、この郡では決定にいたったもの少なく、取下が増えたといえるのである。

この小豆郡を除いた他の郡市について比較してみると、争点構成上、一五条訴願が比較的多い郡として、綾歌、仲多度、三豊の香川県西部の三郡を、七条訴願の多い郡として木田、高松、香川の中部三郡市をあげることができる。そして、東部の大川郡も、どちらかといえば一五条訴願が多いので、全体としては、香川県中部で七条訴願が問題となり、それ以外の地域では一五条訴願が問題となる率が高かったといえる。そして、高松市、香川郡についていえば（表2—10。四七頁）、高松は都市計画関連、香川郡は農地対価訴願に特徴があり、その意味で土地の資産性が争われたことが注意をひくといえよう。

もう一点注目すべきは、訴願件数と取下率の関係である。高松、香川、三豊という件数の多い三郡市は、裁決にいたったもの多く、取下率は概して低いのに対し、訴願数がこれに次ぐ大川郡は、さして低くなく、さらに訴願数の少ない綾歌、仲多度、木田は、さらにそれより取下率が高い。容認率については、争点構成がまちまちで一概に高低を論じられないが、取下率に関しては、明らかに訴願件数の多少と逆の対応関係にある。

このことは、香川県における訴願が、多数提起される場合には、明快に結論を出せるものが多く、少ない場合には、明快な結論を出すことが困難になっていくことを示している。多数の提起が、なぜ多数の明快な裁決にいたるかという、高松では、都市計画、香川では農地対価というように香川県中央部の郡市ではどれかひとつ明快に解答がでる

ような問題にしぼって訴願が集中するという現象がみられるために、取下の余地なく裁決にいたるといい得るからである。

他方、訴願件数がこれより少ない郡はどうかというと、先述した一五条訴願が比較的多いということはいえるにしても、特徴的な争点の「集中」がみられるという例は少ないことが指摘できる。つまり、香川県では、特徴的な争点の集中のない、県内では「平均的」な争点構成をもつ場合には取下率が高く、特徴的な争点の集中がある場合のみ取下率は低くなるといえるのである。

ただ、こうした傾向がすべての郡にいえるかというと、そうでない郡がいくつかあり、小豆郡については、一九条訴願の集中がみられるものの先にみたような訴願内容であったために取下率は高くなっている。また、一五条訴願の場合も、特にウェイトの高い三豊郡と仲多度郡についてみると、前者が取下率が低いのに後者は高いという結果になっている。一五条訴願の場合には、判断の幅が比較的広いため、郡毎に処理結果が大きく異なることがあったといえよう。

以上のことをまとめれば、訴願件数の多少と取下率の高低は、争点の集中度合いと七条以外の訴願処理の特異な性質というファクターの組み合わせによって決定されていたことがわかるのである。

#### 六、取下事件について

最後に、香川県に特徴的な取下事件について検討しよう。これまで取下事件については、裁決という明快な解答を出せない事件として扱ってきたが、その意味をここで明確にし、そのことによって香川県訴願の特徴を指摘したい。

先述したように第一回特別委員会で、訴願処理の大まかな方向が議論されている。ここで訴願の内容面について問題とされたのは、ひとつは前にみた甘土関係であり、もうひとつは戦中戦後の人口の移動に起因する土地争奪状況への対処であった。この問題については、農地課長大西保英が、はじめに発言し、「問題になるのは不在地主、戦災者、復員、開拓団の取扱いであります。本省と地方庁の解釈の相違が多少あり殊にこれらの陳情者に対しては本人の気持ちも充分的み」処理する必要があると述べている。第一章でみた、中央―県―市町村農地委員会という指導システムの観点からみるとこの発言は重要で、県の農地課長自らが、中央の統制による一律の処理でなく県レベルでの自主判断の余地を自ら認めようとしているのである。実際、第一章でみた遡及買収にしても、中央が法令、通達をあれほど細かく出したにも関わらず、香川県では、基本的には、市町村農地委員会の判断に委ねられるものとの理解があり、それほど厳格性を要しないと考えられていた。<sup>26</sup> また、保有地選定基準についても、各市町村農地委員会毎に若干の相違があったのは前述の通りである。<sup>27</sup>

このような県側の姿勢に対応して、福家議長も、「複雑な問題であるから中央の通牒一本で行かなくても良いと思ふ」と述べ、他の委員からも、「一律に決めないで臨機応変にやるのですね」等の発言がみられ、この問題については、柔軟に対処していくことが確認されていくのである。このような、地主の相対的窮乏化、食糧難、権利関係の不確定性という事態からくる地方レベルでの対処の柔軟性は、第一章でみたような遡及買収の困難性を訴える全国農地課長会議での発言からもうかがえることで、香川県のみの特徴ではなかったと思われるが、香川県の場合特徴的なのは、それが訴願取下件数の多さという形であらわれていることである。それは、どのような形で行われたのであろうか。

第一特別委員会議事録によって確認できる取下手事件は、一六件とそれほど多くないが、うち七条関係が一三件で、七条関係取下手事件の四割ほどはわかることになる。したがって、農地改革法の論理体系上重要な論点からなる七条関係訴訟については、論じることが可能であるとともに、資料上取下手という形で処理されていない、ないし、「審議保留」のままで記録に残っている事件から、「取下手」に通じる問題を論じることが可能なケースが多くあり、ここから、「取下手」事件全般を含めて議論することは可能と考えられる。

まず、「取下手」の形で処理されたものについてみてみよう。これらの事件について議事録を読んで直ちに気づくことは、「取下手」という行為が、県農地委員会、県職員の間知しないところで中立人の発意のみで行われるということとは皆無であり、必ず何らかの形で、県農地委員会、県の働きかけがあることである。この場合、処理パターンとしては、二種類あり、ひとつは訴訟審議以降に県職員、市町村農地委員会ないし売渡相手との間に話がまとまり、審議の場で簡単に取下手がなされるというパターンであるが、これはごく少数しかみられない。

もうひとつが、審議前での話し合いがあったことは推定できるものの、それが直ちに効果を發揮せず、審議の場で、議長と委員、県職員に勧められて取下手にいたるもので、取下手事件のほとんどはこのパターンであり、この場合には、中立人が最終的に取下手の意思を表明し、委員会が全員でこれを確認して取下手と「決定」する。取下手を「決定」するというのは、いささか逆説的な表現であるが、議事録の雰囲気からするとまさにそうで、中立人が取り下げたので県農地委員会審議が不要になるという処理状況ではなく、容認・棄却等と並んで、取下手における処理についてもかなり明確な農地委員会の意思がうかがえるような形で処理しているのである。

次に取下手にみられる関係者相互の関係についてみてみたい。この観点からみると、取下手には、訴訟中立人と市

町村農地委員会の関係がポイントとなるタイプと、中立人と当該農地の耕作者ないし耕作権者の関係がポイントとなるタイプがあることが指摘できる。

前者のタイプは、五例とそれほど多くない。一例をあげると、香川郡円座村で起こった九二号訴訟で、この事件は、市町村農地委員会から買取の通知もなく買取令書の交付も発行日より相当遅れたことに立腹した地主が、村農地委員会の「悪意」を追及するため申し立てたもので、県の側は、買取令書交付が事務繁忙のため遅れがちであることを認めた上で、手続としては適法であり、村農地委員会にも「悪意」はないことを強調して、棄却決定をしてしこりを残すより、「円満解決上」取下を勧めたもので、この言葉に中立人も納得し、取下にいたっている。この他に数件みられるこのタイプの取下事件は、大体こうした形で処理されるもので、市町村農地委員会への反感から申し立てられた事件を「円満解決」のため取り下げさせるという結果に終わっている。これらは、市町村農地委員会と農村実態との距離が、そのまま委員会への反感という形であらわれたもので、農地改革過程には必然的といっているほど生じた随伴現象であったが、これらの事件を一律に棄却ないし却下処分とせず、取下の形で処理したところに香川県訴訟の特色がある。市町村農地委員会と農村実態との距離をそのままに、法的基準に照らして一律に処理するのではなく、少しでもその距離を埋める方向を考えているわけで、しかも、感情的になった地主があくまでも裁決を求めるわけではなく、取下を納得するという状況の中に、香川県における農民運動を背景とした小作勢力の発言力の強さ、そこからくる市町村農地委員会と農村実態との距離の相対的な小ささがうかがえる。

一方、もうひとつの中立人と耕作（権）者との関係の調整がポイントとなる事件であるが、取下事件としては、このタイプの方が多数派である。このタイプのものは、訴訟理由としては、保有地選定、在村主張、一時賃貸、自作地

主張、自作相当地主張、権利関係なしと多岐にわたるが、問題の核心はどれも共通性があり、戦中、戦後における人口移動と食糧難からくる土地争奪がそれである。これには、主に二つのタイプがある。ひとつは、地主の窮乏化への配慮を中心とするもの、二つは、権利関係の確定不能状態に対処するもので、前者が多く、後者の例は一例しかない。前者の例をあげると、たとえば四七年の四八号事件（高松市）では、戦前に所有地を親戚に貸して満州にわたり帰還後土地の返還請求をしたもので、地元農地委員会―高松市太田地区委員会は、この件につき、「感情的に溝があり解決は困難なため、法的には不在地主とみなされる」として異議申立を棄却した。これに対し、県農地委員からは、知事の許可で土地返還も可能なのだから、「双方の合意を得るよう努力すべき」との意見が出され、湖江係長も「法的」には不在地主になるとしても、「本人の事情を考慮すれば極力和合すべき」と述べている。これをうけて福家議長は、これを「法的」に処理すると不在地主として処理せざるをえなくなり「本人のとりつく島もなくなる為一応取下にしてはどうか」と結論、取下の勧めによって申立人は取下にいたっている。

また、同じく四七年の六五号事件（小豆郡苗羽村）では、申立人の工場勤務等によって貸し付けた土地につき、本人の帰農と長男の復員を機に返還を請求し、一旦返還をうけながら、小作人が遡及買収の規定を知って「急に硬化」したという事案が争われた。この事案では、地元農地委員会は、訴願人が「精農家」であるということ、一方で小作人は老夫婦でその息子は農外で生計をたてていることから、小作六割地主四割の土地分割という「折衷案」を出したが、小作人が拒否したため、「止むを得ず買収計画に入れた」ことが判明、これにつき、「何れにしても一応農地委員会の決定を尊重すべきではあるまいか」と訴願棄却の意見もでたが、審議は、「止むを得ず」買収計画をたてたことを重視する方向に進み、最終的に福家議長が、「本件は取り下げた方が法的見地からしても訴願人に有利と考へら

れる」として、中立人に取下を勧め、決着した。

これらの事例では、県農地委員会は、厳密に法的に処理すると棄却せざるを得ないという事態が一方にあり、他方に地主と小作人の状態を考えると地主の方に同情すべき余地が多分にあるという事態があるときには、極力裁決を行わず、取下にもつていこうとしたことがうかがわれる。この「取下」という選択は、明白に法に反した裁決―つまり容認決定―はできず、しかし、棄却処分をして中立人を窮地に陥れることもできないという事情の下で、最終的に採用された考え得る唯一の方法だったといえよう。他の事例や資料と併せて考えると、この取下がなされた場合には、後に第三章で詳述するような形で、県職員 of 指導の下、地元農地委員会による当事者間の小作調停法の調停がなされるのであり、その結果土地の按分や代替地の提供がなされることとなる。このような措置がなされると、土地按分調停によってなされる土地返還については、農地調整法九条三項の手続、買収計画の修正については、県農地委員会第三特別委員会にかかってくる買収計画の「取消」という措置がとられることとなる。取下措置は、結局、こうした一連の法外措置（違法措置ではない）と法的な手続の組み合わせにより、計画の修正をもたらすのである。

また、これに関連していまひとつ事例をあげると、四九年の二六八号事件（香川郡仏生山町）では、小作人の耕作反別や収入状況に比べ訴願人は「生活に困窮し同情すべき境遇にもあり調停を図ったが成立せぬので」、自作農創設特別措置法一五条第二項によって小作人が主たる所得を農業以外から得ているものとして処理すべきだとして訴願を容認し買収除外を決定している例がある。つまり、市町村農地委員会が法の運用をまちがえたというよりは、買収計画立案にあたって、市町村農地委員会が調停を図ったが、失敗しやむなく買収計画に入れたという事情を酌み、自作農創設特別措置法一五条二項という便法を見いだして訴願をききいれ、買収除外決定をしたというもので、内容面に

おいて完全な一致があるかどうかは資料上の限界から不明であるが、市町村農地委員会が行おうとした調停を訴願裁決の形で確定した可能性が高い。このような事例は、議事録ではこの二六八号一件しかなく、かなり珍しい例だと思われるが、前にみたこととの関係でいえば、地主小作間の利益配分の「不公平さ」が余りに著しいときは、農地委員会自身が裁決の形で調停内容を確定してしまうことさえあったといえるであろう。地主の生活状態を配慮してなされる「取下」措置は、場合によっては、こうした形での裁決にいきつく可能性すらはらむ、香川県農地委員会の訴願処理の重要な方法であった。このような形での処置が、香川県における取下事件の中心部分となっていたことに注目する必要がある。

次に、権利関係の不明確さから取下になったものをみてみよう。これは、四七年の七二号事件（仲多度郡普通寺町）一件のみにみられるもので、「不当取り上げ」をしばしばする地主ということで町農地委員会が買収計画に入れたのに対し、地主が、「自作地」だと主張した事案である。この事件は、結局、「種々問題もありますので実地調査で解決致したい」という理由で、「一応取下といふ形」となった。つまり、当該事案については、よくわからない点が多いので、実地調査をしてその場で調停をし、必要な場合には農地調整法九条三項手続を踏むという意味である。これは、棄却決定ができないというよりは、容認とも棄却とも判断しかねるので、現地で利益調整するという内容を含意しているわけで、そのまま「法的」に処理すれば棄却にいたるというさきのタイプとは若干異なっている。県農地委員会は、権利関係がよくわからないものをあえて法に一律にあてはめて裁決し、その後の農村社会のあり方をきちなくするより、取下の上で調停することを選択したのである。

このタイプのものは、先述のように議事録には一件しかみられないが、こうした形での権利関係の処理方法に関連

して興味深い内容を示している事件が議事録には何件かみられる。それは、処理結果こそ取下の形をとっていないものの、実質的には当事者間の利害調整＝調停を訴願裁決の形で確定しているという内容のものである。その例をいくつかあげると、四七年五三号事件（高松市古高松地区委員会）では、昭和二〇年一月二三日時点での権利関係が、不明確で「決定困難のため双方の合意で半分のみ耕作を認めることに決定」し、地主も承諾したのに、地主が後から異を唱え申立を行ったことが問題となり、県農地委員会は棄却の裁決を下している。四八年一四二号事件（香川郡浅野村）でも、地主小作間の法外調停で土地を地主四割小作六割の割でわけ土地引き上げ分の甘土料の支払をする事になっていたのに、地主が、「寝返りを打つ」て申立を行い棄却決定をうけているし、四九年二六二号事件（綾歌郡端岡村）では、法外調停を一旦承認しながら、後にそれを不服として訴願申立を行った地主に対し、「一時貸貸の点について疑義もあり調査も困難のため調停案を出したのであって最も妥当」な解決方法なのになぜ申立をするのかと県農地委員が厳しく批判し棄却裁決をみている。

これらの事例は、市町村農地委員会の買取計画立案が、農地についての権利関係が不明確なため市町村農地委員会による法外調停を前提としてなされ、それに地主が一旦調停を承諾しながら後に翻意して異を唱えたもので、同様の事例が他にも何件か見いだされる。この場合には、訴願の処理方法としては「棄却」の形をとっても、実態的には法外調停結果の確認という形になっているわけである。

このようなことをあわせて先ほどの取下事件を考えると、そこには訴願と調停との密接な関係という構図が見えてくる。その関係とは、ベースとして、権利関係が不明確な場合に、県職員が指導下になされる市町村農地委員会による法外調停があり、もう一方に、この調停結果をうけて計画立案がなされ県農地委員会によって計画が確定され

るといふ構造があり、これへの修正が問題となつたときも法外調停結果を考へ得る妥當なものと推定し、それを確認する形での棄却決定をするのが基本となつてゐるというものである。また、同時に、権利関係が不明確なのに法外調停なしに計画立案がなされた場合には、事情によつて法外調停にかけることを前提に取下をさせるといふ処理方法も存在してゐた(ただし、このタイプのもは、先述のように議事録では一件しかないからこれが全体として多かつたかどうかは資料上判断としない)。

このことと先にみた地主の生活状態への配慮から取下とした処理方法をあわせて考えると、戦後の人口移動と食糧難、小作人の相対的富裕化の中で起こつた土地争奪は、いづれにせよ、その解決を市町村農地委員会による法外調停に委ねる傾向を無視できない程度において有してゐたという点が結論として得られよう。そして、それが県レベルにまでいたつてこじれるような時は、市町村農地委員会がどの程度まで法外調停を行つたか、当事者の執着がどの程度強いかによつて結果にバリエーションがあり、棄却によつて法外調停結果を確認する場合と、取下によつて法外調停を勧奨する場合、さらに稀には、容認の形で調停内容を確定する場合とがみられたといふことである。農地改革法の規定のあり方と市町村農地委員会が農村実態との間に有した距離との間の微妙なバランスの結果生じた現象といえよう。<sup>(28)</sup>

以上、取下事件及びこれに内容的に関連する裁決事件について検討してきた。これまでみてきたようなことは何を意味するのだろうか。まず、これが、香川における農地改革実施の「不徹底さ」を示すとは考えがたい。そのように考へることは、香川県農地改革の概観や訴願裁決について五までに述べてきたことと全く矛盾するからである。だとすれば、この事態は何を物語つてゐるか。

香川県における農民運動の影響力の強さ、甘土慣行の普及、小作層出身の市町村農地委員会会長の多さ、これらのことは、農地改革政策が小作層の発言力の大きな農村実態に支えられて比較的順調に展開したであろうことを示唆している。そのことは、換言すれば、香川県における市町村農地委員会と農村実態との距離は他県に比べて相対的に小さかったということを意味しており、まさにこの距離の小ささが、取下手件を増大させた原因だったと思われる。

即ち、香川県では、小作層の発言力を基礎に強力な県の指導がなされた結果、多くの「全面開放」がみられるほど徹底して買収がなされ、地主の抵抗はかなり効果的に抑制された。次章で詳述するように、農地改革期における地主の土地引き上げは、農地調整法九条三項手続、市町村農地委員会による法外調停、小作調停法による依法調停の三制度が相互に微妙なバランスをとりつつ行われることとなったが、香川県では、県職員の臨席指導下になされる法外調停の果たす役割が大きく、法外調停によって地主の「無理な」引き上げを効果的に抑制するという傾向が強くみられた。この結果、香川での法外調停は、地主の「やむを得ない」土地引き上げ事例の抽出過程ともなっていたといえるのである。また、香川県では、現地調査を必要とした「再調」事件が多いが、これも法外調停の重用と密接に関係している。実際、現地調査は、しばしば単なる調査にとどまらず県農地委員会、県職員を交えた市町村農地委員会による法外調停に移行していったのである。

訴訟取下措置は、このような性質をもった法外調停を常に前提としており、法外調停における「やむを得ない」引き上げ事例の抽出能力を信用していればこそ、あえて訴訟を裁決に持ち込まず取下とする措置がとられていた。換言すれば、地主の生活状態への配慮から棄却処分をしないという判断をしても、これが際限なく拡大して農地改革の趣旨を破壊する恐れがないというレベルまで市町村農地委員会の法外調停は信頼されていたということがいえよう。こ

のような市町村農地委員会に対する信頼は、次章でみるように、基本的には、県職員の指導に負うところが大きく、市町村農地委員だけでは獲得し得るものではなかったが、しかし、同時に、県職員の指導が徹底して行い得たのは、香川県の場合、やはり農民運動の影響力を背景にしたものであったのも事実だから、全体としては、やはり市町村農地委員会と農村実態との距離の相対的小ささに起因していたといっているのである。こうした状況の下では、取↓下↓法外調停という処理がなされても、農地改革の基本理念を侵食する形でこれが他の事例に波及する可能性は少なかったといえよう。いわば、訴願処理は、取↓下↓を重要な処理方法とする事により、法外調停の重川を前提に、「やむを得ない」土地引き上げ事例を抽出していくようなきめの細かさをもつことになったといえるのである。

このようにみてくれば、自作農創設特別措置法一五条、一九条、農地調整法附則三条訴願の取↓下↓率が高いのも、当然だったといえるであろう。これらの訴願は、七条訴願と比べても、とりわけて関係者の生活状態への配慮が必要となる訴願だからである。資料上の限界から、香川県での取↓下↓に大きなウェイトをもつこれらの取↓下↓経過がよくわからないが、これまでみてきた七条訴願の処理状況からして、その理由が生活状態への配慮からきていることは充分推定し得る。ただ、一九条訴願については、このような状況が推定されるとはいえ、その多くが改革政策と農村実態との距離が相対的に大きい小豆郡で提起されていることから、いますこし検討の余地があるろう。先述したように、小豆郡では、七条訴願の形をとった地主の抵抗が比較的弱く、他方で一九条訴願が多発するという事態をみており、この地方における県の指導、市町村農地委員会の実態、法外調停の処理の仕方等をさらに解明する必要があるろう。

このような留保を必要とするとはいえ、いずれにせよ、香川県では、取↓下↓が訴願処理上に重大な役割を果たしていたのである。

## 七、小 括

以上、必要な点は、各論点毎に指摘してきたので、ここではごく簡単にまとめを述べることとする。三〇五でみたように、香川県訴訟は、農地改革法上予定された本来的な訴訟のあり方―政策固有の論理体系、とりわけ耕作権配分に関わる論理体系に即した調整―に争点が必ずしも集まらず、それ以外の争点での調整に力点をおき、かつ調整による利害調整にも依存するという特徴的な姿をとった。それは、香川県下の市町村農地委員会と農村実態との距離の相対的小ささという特質に規定されたものだったといえるのである。

そして、このようにしてみてきたとき、香川県における調停とは何だったのかという点が問題となる。この点について次章で検討しよう。

(1) ここで用いる資料は、現在香川県庁に残されている農地改革関係資料であり、より具体的には、マイクロフィルムの形で残されている香川県農地委員会議事録、同第一特別委員会議事録、及び、県庁郷東書庫に収納されている「農地調整」簿冊(十冊)である。また、本稿作成にあたっては、当時県農地課職員であった四名の方々―木田郡担当新田邦夫氏、仲多度郡担当佐藤進氏、農地委員会係・仲多度、三豊郡担当高木直義氏、小作調停係星野敬男氏―に聞き取り調査を行ったのでこれについても適宜資料として用いている。

(2) 香川県農民運動についての研究は多いが、代表的なものとして、栗原百寿「香川県農民運動史の構造的研究」(農民運動史研究会「農民運動史研究資料第八集」一九五五年 所収)、山本繁「香川の農民運動」(平和書房 一九七〇年)があり、近年のものとして、山本繁「大正デモクラシーと香川の農民運動」(青磁社 一九八八年)がある。また、香川県における戦前の小作調停については、川口由彦「小作調停における規範構造」(利益信義・吉井蒼生夫・水林彪編「法における近代と現代」日本評論社 一九九三年 所収)を参照されたい。

(3) 甘土慣行については、前掲「香川県農民運動史の構造的研究」三一頁以下、野村岩夫「香川県下の甘土料に就いて」(香川県内務

部発行 一九二八年「農地制度資料集成」補巻一に収録）参照。

(4) 「香川県農地改革三年史」には、県下すべての農地委員会の委員、書記、部落補助員の氏名、年齢が記載されているが、それとみると書記は、おおむね二〇代か三〇代の年齢の者があっている。なお、この点については、辻唯之「香川県の農地改革」（香川大学経済論叢）六四巻四号 一九九二年）九二頁参照。

(5) 香川県庁文書「最近に於ける農地事情概要調査の件」（四六年五月二五日）によると、「終戦後ニ於ケル農民運動ノ發展状況」として、「往時ノ小作人組合ト其ノ趣ヲ異ニセルガ其ノ運動ノ源泉ハ當時ノ幹部ノ台頭ニ依ル」となっている。「其ノ趣ヲ異ニセル」とは、この文書の別のところにもられる「何レノ組合ニ在リテモ旧農民組合時代ノ構成員ト異ニシ自作者及耕作地主モ加入今ヤ農民組合ニ入ルガガステニ有利ナリト云フ打算ニ出発セル向ヲ強ク感得ナシ得ル」とあるような農民の実利的行動スタイルをさすといえるが、このような実利的行動が農民組合への加入という形をとったところに当時の社会状況の特徴がある。農民組合は、このような形で多くの農民をとらえ、これを基礎に改革を推進する力をもったのである。

(6) 前掲「香川県農地改革三年史」一八頁以下参照。

(7) 野田公夫前掲稿二五九頁以下参照。なお、都道府県別に農地改革のあり方を探る際、当該都道府県の小作地開放面積が全国に占める比率をベースに、これとの対比で各事業の業績を評価するという手法は、野田氏が同稿において提示したもので、本稿もこの方法に示唆をうけている。

(8) 前掲「香川県農地改革三年史」三〇九頁以下参照。

(9) 「農地改革資料集成」一巻三六頁の数値による。

(10) 元香川県職員新田邦夫氏よりの聞き取りでも、地主層は土地所有につきあきらめの境地になっており、県農地委員会でも小作側委員の発言力の方が強かったという。

(11) 辻前掲稿九〇頁参照。

(12) 香川県「香川県の慣行小作権に関する件」（一九四七年五月一三日「農地改革資料集成」九巻二五六頁以下）参照。

(13) 註（一）で述べたマイクロ資料による。

(14) 農地改革過程で、このような取消は頻繁に起こった。その原因は、場合によっては第三章でみるような計画立案後になされた地主小作間の調査結果をうけての修正という場合もあったが、多くは、一筆調査、農地台帳記載等に関わる単純なミスによるものであった。このようなミスについては、辻前掲稿が、仲多度郡普通寺町の例に即して検討をくわえている（二〇二頁）。

(15) 買収差渡計画作成にあたって、当事者からあがってくる意見は、異議申立という公式のルートを通じてではなく、農家と書記、農地委員、部落補助員との日常的接触の中から非公式のルートを経由するものも多く、そのような意見をふまえてつ計画は作成された。

(16) 第一特別委員会の議事録は、すべてが残っているわけではない。現在、香川県庁資料として残っているのは、第一回（一九四七年八月二日）から第十回（四八年三月二五日）までと、回数不明の四十九年四月十九日付けのものより同じく回数不明の四十九年八月二十五日付けのもので、都合十四回分のみが検討可能である。後に問題となる高松市の都市計画関連訴訟の処理状況が不明であることが多いのも、この問題の決着が四十八年四月以降のことに属するからで、資料が残っている県農地委員会議事録によって極力補足するが、不明分がかなりあり、これが資料上の限界となっている。他方、訴訟争点、処理結果については、県農地委員会議事録に付帯して収録されている一覧表があり、これでかなりのものがわかるが、具体的な審議内容は第一特別委員会議事録がない分は判明しない。

(17) 高木直義氏からの聞き取りによる。

(18) 「農地改革資料集成」二一巻七四五～七四七頁によると、香川県訴訟件数は、五〇年までで四一四件となっていて、本稿で掲げる数字とは大きな開きがある。

訴訟関係書類には、すべて「号事件」という形で番号がふってあり、この番号を追っていくと、現存資料中には見あたらない番号がでてくるので香川県庁資料には、いくつか脱落している事件があるようであり、ここで掲げた二九四件という数字は現存資料中に見いだし得るものみの数字であるから、実際の数より若干少なくなっている可能性はある。しかし、それでも、訴訟資料のうち最も大きな番号は、自作農創設特別措置法関係訴訟につき二九七号、農地調整法附則三条訴訟につき三二二号で、いずれも議事録によって一九五〇年に提起・審議されていることがわかるので、資料がすべて揃ったとしても件数は、三二〇件ほどで、とても農林省統計の示す四〇〇以上になるとは思えない。

農林省統計におけるこの数の過大が生じた原因は、完全にはわからないが、当時の県職員からの聞き取り調査や県庁資料の記載方式からして、農林省統計が、「再調」事件（保留のうえ実地調査を経て再審議）を裁決事件と二重にカウントした可能性が高い。つまり、本文でも指摘するように、香川県訴訟は、「再調」の多いことを特徴とするが、この件につき香川県が年度毎に裁決事件と再調事件をわけて報告していたところ、農林省は、それら「再調」事件が次年度以降において裁決ないし取下にいたったにも関わらず、これを考慮せず、単年度毎の数字を単純に合算したと推定される。このことは、農林省統計の掲げる「再調」事件数一〇九が、農林省の掲げる総件数と香川県庁文書からわかる総件数の差にはほぼ等しいことからかなりの蓋然性があるといえる。

また、本稿で掲げる裁決結果と農林省統計の裁決結果についても相違がみられる。これは、農林省統計が、「一部容認」事件を「棄

却」としてカウントしていると思われるのと、結果不明事件のかかりのものが却下となり、若干のものが取下となったことの結果と推定される。

(19) 「香川県農地改革三年史」三三三頁、辻前掲稿一一二頁参照。

(20) なお、この観点からして、前掲農林省統計にてくる「訴願提起理由」の数値は、利用できない。それは、本文との関係でいえば、農林省統計が、訴願一件につき争点を一件しか報告させないという形式になっていて、複数争点事件を的確に処理していないことにもよるが、そのほかにも、訴願提起理由の種類が少なすぎると同時に、そのことの結果として「その他」の数が全国平均で全件数の二割を占めて余りにも過大であり、しかも一五条訴願についての項目がないため、一五条訴願もすべて「その他」の項目にいれられているなど、争点分類上にも大きな問題があるからである。

(21) 「農地改革資料集成」九卷三四五頁以下の大政府の例参照。

(22) 「農地改革資料集成」四卷八〇三、八三三頁以下。

(23) なお、四七年には、売渡事業がほとんどなされなかったため、この関係の訴願はみられない。

(24) 香川県における甘土慣行の分布に関しては、「香川県農地改革三年史」二二三頁以下参照。なお、小豆郡に売渡関係訴願が多い理由に関しては、高木直義氏よりの聞き取りに大きな示唆をうけている。

(25) 農地買収は、市町村農地委員会の事務処理能力への不安もあって、はじめは判断の容易な不在地主所有地を中心に行われた。

(26) 高木直義氏よりの聞き取りによる。

(27) 第一章註(27)を参照されたい。

(28) むろん、生活困難な場合と権利関係不明の場合で取扱方法が違ったという可能性もあるが、この点は、実証できない。今後の課題といえる。

### 第三章 市町村農地委員会の紛争処理能力——小作調停の分析

#### 第一節 農地賃貸借解除統制システムと小作調停

本章では、農地改革期における小作調停の分析を通じて、市町村農地委員会と農村の関係を分析したい。このように考えるのは、次のような理由による。

一九二四年に制定された小作調停法は、三八年の農地調整法によって若干の改正を経つつ、戦後農地改革期にも、地主・小作関係を調整する重用法令として存続し続けた。農地改革は、第一章でみたように、市町村農地委員会を介した農地の国家的掌握・統制をその基本システムとし、地主・小作関係も当事者間の合意だけでは完結的に展開し得ないものとなっており、知事の許可、市町村農地委員会の承認という行政行為によって整序されることを原則としていた。したがって、地主・小作関係の調整を当事者間の利益調整、それも実体的規定を離れた利益調整という点にポイントをおいて遂行する調停は、本来的には、農地改革政策にとって障害物であるはずであった。しかも、調停が本来有したはずの問題点は、このような法システム上の問題にとどまらず、行政権力が追求した農地改革という政策が、耕作者の耕作権の確保を基調にしたのに対し、調停によせられた期待は、地主の下への土地の確保、回復へと傾斜していく傾向をも有したから、内容面においても調停は、農地改革の予定した耕作権の保護を阻害するものとならざるを得なかった。事実、第二次農地改革が着手されてからしばらくして、農林省が都道府県農地部長に徴した小作調停

についての意見では、一五県までが、調停制度の廃止（一時廃止を含む）を要望している。<sup>(1)</sup>

しかし、それにも関わらず、改革期間中、小作調停制度は、廃止はおろか、修正すらされなかった。つまり、改革期間中、行政調停でなく司法調停であるという性質も、調停委員の選任方法も、当事者間の妥協を基本とするシステムも、調停申立方法も、何等の手をふられず、法制度上は、農地改革機構とほとんど連絡のないままに、調停制度は、存続し続けたのである。<sup>(2)</sup>

この間、調停申立件数は、戦前と比べても特筆すべきほどの膨大な数字を示している。即ち、戦前期の小作調停は、二四年の法律施行後、徐々に数を増し、三〇年代半ばに五〇〇〇から七〇〇〇件にも達した後に減少傾向に入り、太平洋戦争中には二〇〇〇件以下にまで落ち込むが、四五年には、一挙に六〇〇〇件を突破し、以後四七年までは、三〇年代半ばと変わらないほどの膨大な数字を示すことになるのである。<sup>(3)</sup> このように、小作調停は、改革期間中、「改革逃れの土地取り上げ手段」という強い批判を浴びながら、多くの人々に利用され、土地利用関係を調整する基本的な法制度のひとつであり続けた。この意味で、改革期の農地法制を農地改革法のみを求めるのは、妥当性を欠くのであって、小作調停法も農地法制の重要な一要素を構成していたといえるのである。<sup>(4)</sup>

このような事態をいかに考えるべきか。これを考える材料として、先述した、小作調停制度についての意見聴取から、ほぼ一年後に、各県農地課長から集められたアンケートをみてみたい。<sup>(5)</sup> このアンケートの中で小作調停制度についての項目をみると、多くの県が、調停に何らかの効用を認め、改正のうえ存続ないし強化を主張し、廃止を唱えるのは少数派となっていることがわかる。<sup>(6)</sup> このアンケートでは、むしろ、調停の「効用」を述べる意見が散見されるようになっていたのであり、四七年段階で廃止を主張した一五県について調べてみても、廃止説を維持しているのは数

県で、多くは、存続説に「転向」しているのである。むろん、このような変化は、二つのアンケートの間に買収事業が大幅に進展して、地主が土地を引き上げるチャンスが減少したうえ、買収事業を通じて、市町村農地委員会が、以前よりは改革法の趣旨をよく理解するようになり、農地調整法九条三項に基づく土地引き上げ許可のシステムが、この市町村農地委員会の「成長」に支えられて、より有効に機能するようになってきているという事情、及び、それに照応するように、四八年には調停件数が前年より半減しているという事情を考慮する必要がある。しかし、そうではあっても、全耕地の一割にのぼる保有地が残り、農地調整法九条三項の知事による許可の制度が延長適用されたこと象徴される市町村農地委員会の「未熟さ」が依然として問題とされる状況の下では、耕作権の確立という農地改革の理念の維持のためには、小作調停法に批判的な意見が多くでて然るべきはずであり、それが、そうなっておらず、むしろ、調停の効用を述べる意見が散見されるという事実は、農地改革期間中、調停が、改革事業の遂行にあたり何らかの意味をもち続けたと考えるほかない。この場合、調停の「効用」の一つが、地主の土地引き上げ攻勢にさらされた小作人を簡易・迅速に救済するところにあつたことはまちがひなく、それは、後述するように、戦後小作調停の申立数において地主申立が小作申立を凌駕しながら、依然として小作申立が一定の比重をしめつづけたことにもあらわれている。先述の意見聴取でも「一部地主に悪用されているこの制度は零細農家大多数を救済しているの制度そのものが不合理でない」との意見もみられる。しかし、小作人救済というのであれば、農地改革法に基く買収耕作権回復措置で対応できたはずであり、裁判所ではない農村民の構成する行政委員会が救済の簡易・迅速性において司法調停機関にとりわけ劣るとは考えがたい。戦後、とりわけ改革期の小作調停が、小作人救済の方向をとっていたとしても、小作人救済が、農地委員会でなく小作調停に委ねられたことは、やはり、それ固有の理由が必要となる

と思われる。それは、何なのか。本節では、これを次のように考えてみたい。

まず、第一に注意すべきことは、農地改革法制が、地主による土地引き上げを一律に禁止しているわけではない点である。即ち、農地調整法九条三項は、解除、解約について、市町村農地委員会の承認が必要だと規定しているのであって、解除、解約を禁止しているわけではない。たしかに、先述したように、小作料滞納に基づく解除まで統制範囲にいれるという強烈な所有権規制は、土地引き上げの原則不許可・例外承認という構造を示すもので、事実上の禁止措置に近かったといえなくもない。少なくとも、立法段階においては、このような規定を設け、引き上げ許可を知事に委ねるといふ形をとることによって、地主の土地引き上げの動向に警鐘を鳴らすものとなっていたことは間違いない。

しかし、それにも関わらず、農林当局が、市町村農地委員会に対し、当該市町村からの農地調整法九条三項手続の申請数が少ないことを当該委員会の活動「不良」のあらわれとみなし、少しでも問題がありそうなケースは極力地主に引き上げ申請をさせるよう追求したという事実、そして、そのような中で、四七年から四九年の三年間に、申請件数が、二五万七三二九件にのぼり、引き上げ許可件数一六万二四二二件、許可率六三%、許可面積一万八一七〇町歩、許可をうけた地主数一四万二二三三人に達したという事実等を考えあわせると、農地調整法九条三項手続は、その「禁止的」な字句に関わらず、その現実の運用においては、大量の土地引き上げ要求の発生を予定したうえで、それを法的ルートにのせることを目途としており、かつ、その中で相当数の「やむを得ない」引き上げが存在することを前提とするものとなっていたと考えざるを得ない。

このことは、日本の地主的土地所有が、中小地主による小規模土地所有の膨大な集積を特徴とし、地主のかんりの

数が、土地耕作とつながりをもつという事態と密接に関わっている<sup>(8)</sup>。農地改革が、小作人による土地の耕作事実<sup>(8)</sup>に重きをおいたという事態は、必然的に、耕作とのつながりをもち生活の重要な基盤を小地片に求めざるを得なかった小地主の生活を根底から揺さぶることにならざるを得ない。しかも、農地改革期は、徴兵、徴用によって村外にでていた者が帰村し、農村人口が増大する時期であり、こうしたこともあって、農地改革がめざした、小作人の耕作権の確保は、中小地主の強い反発を買わざるを得なかった。このような状況では、徴兵、徴用による「一時貸地」の取り戻しや、生活難からする土地返還要求が生じるのは、当然だったのであり、農地改革が、このような形での土地返還要求を一律に禁止したならば、改革があのように「平和裡」に進行することは、不可能だったと考えられる。

実際、農地調整法九条三項の処理結果を返還要求地主の耕作面積別で見ると(表3-1。六九頁)、四七年から四九年までの総計で、不耕作者を含めて一町歩未満の者の申請者数が、全申請者数の八割を占め、五反未満耕作者だけでも四割をこえている。また、許可率にしても、一町歩未満耕作地主の場合は、許可率が高く、三年間のトータルで六割に達し、耕作規模が大きくなるにしたがって低下していく。つまり、解除解約許可申請は、小規模耕作地主による申請が多く、かつ、小規模であるほど許可され易いという構図になっているのである。

以上の理由から、農地改革という事業は、現実の遂行過程においては、一定の範囲で、地主の「やむを得ない」土地引き上げの存在を前提として行われていたといえる。

第二にポイントとなるのは、農地調整法九条三項の予定した引き上げ統制の対象範囲である。実は、この点については、改革当初、農林当局と司法当局の間では見解の相違が存在していた。即ち、九条三項の規定する引き上げ許可は、地主の一方的要求のみを統制対象とするのか、それとも、地主小作間の合意による引き上げをも対象に含めるの

表 3-1 農地調整法 9 条 3 項申請地主の特作面積別一覧 (全国)

		不耕作	5反未満	5反~1町	1~1.5町	1.5~2町	2町~3町	3町以上	合計
1947年	関係地主数	5672	44676	31379	12563	4122	1572	561	100445
	許可地主数	2153	24643	18252	6324	1820	653	229	54074
	許可率(%)	39	55	58	50	44	42	41	54
	構成比(%)	6	44	31	13	4	2	1	100
1948年	関係地主数	4859	35241	23328	11536	4935	1801	670	82400
	許可地主数	2415	20908	13287	5901	2330	824	351	46016
	許可率(%)	50	59	57	51	47	46	52	56
	構成比(%)	6	43	28	14	6	2	1	100
1949年	関係地主数	981	16267	10180	5285	1756	669	376	35844
	許可地主数	600	11756	7703	3496	1028	316	181	25080
	許可率(%)	61	72	74	66	59	47	48	70
	構成比(%)	3	45	29	15	5	2	1	100
計	関係地主数	11412	96184	65187	29384	10843	4042	1007	218659
	許可地主数	5163	57307	39242	15721	5178	1793	761	125170
	許可率(%)	45	60	60	54	48	44	47	57
	構成比(%)	5	44	30	13	5	2	1	100

「農地改革資料集成」11 巻 876 頁以下より作成。なお、1947 年分として表示した数値は、正確には、1946 年 11 月 22 日以後のものを含んでいる。

表 3-2 小作関係の法外調停一覧表 (全国)

	年	1926	1931	1941	1946	1947	1948 1-6 月
件数		285	232	225	3157	2775	1889
成立件数		274	225	216	2585	2351	1563
成立率(%)		96	97	96	82	85	83

「農地制度資料集成」2 巻 463 頁以下、「農地改革資料集成」11 巻 962 頁より作成。なお、1948 年に限っては、前半期までしかわからない。

表 3-3 県別依法調停件数

年	青森	岩手	宮城	秋田	静岡	愛知	滋賀	京都	兵庫	岡山	香川
1946	271	458	364	288	33	31			328		202
1947	315	240	227	172	19	32	57	18	130	44	21
1948	184	84	118	86	10	38	28	10	47	20	80
1949	52	40	41	80	13	25	18	5	37	7	16

「農地改革資料集成」9 巻 762 頁以下、各県「農地改革史(誌)」より作成。空欄は件数不明。

表 3-4 全国依法調停件数 (申請単位件数)

	年	1926	1931	1935	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
受理件数		2610	3361	6777	3002	2448	1777	1525	6688	7004	6029		1323
申請単位件数		954	1703	4274	2482	1876	1629	1391	6523	6840	5863	3235	1778
申立人別	地主	315	660	1441	790	692	553	404	2561	2626	3119	1926	1161
	小作人 小作主(小作主引)	551	942	2658	1629	1111	1017	953	3915	4167	2722	1161	768
処理別	成立	610	1206	3351	1876	1449	1235	1069	3710	3867	2015	1015	686
	取下	275	331	802	503	379	341	279	2131	2196	1685	978	552
	取下率(%)	29	19	19	20	20	21	20	33	32	29	30	31

「農地制度資料集成」2 巻 389 頁以下、「農地改革資料集成」11 巻 968 頁より作成。1948 年の受理件数は不明である。

表 3-5 全国土地返還事件一覧表

年	1915	1916	1917	1918	1919
土地返還争議件数		35199	65706	33875	4261
土地関係調停事件数	3426	4953	4837	1516	1135
依法調停事件数	6523	6840	5863	3235	1778
農調法9条3項申請数			117758	95994	43577
同許可件数			62022	62786	37613

「農地改革資料集成」11巻942頁より作成。ただし、46年の土地返還争議件数は、1915.8.15~46.11.21.までの総計であり、48年の土地関係調停事件数は、48年6月までのものである。

表 3-6 全国土地関係依法調停事件数(争議単位件数)

年	1926	1931	1935	1940	1944	1942	1943	1944	1945	1946	1947
依法調停事件数	954	1703	4274	2500	2482	1876	1629	1391	6523	6840	5863
土地関係調停事件数	163	580	1728	950	887	634	556	572	3426	4953	4837
比率(%)	17	34	40	38	36	34	34	41	53	72	83

「農地制度資料集成」2巻416頁以下、「農地改革資料集成」11巻968頁より作成。「土地関係」の数値は、調停要求事項のうち「土地返還」と「小作継続」を合したものである。

表 3-7 香川県土地返還争議

年	1915.8.15 -1916.8.14	1916.8.15 -1916.11.21	1916.11.22 -1917.8.14	1917.8.15 -1917.12.31	1918.1.1 -1918.6.30	1919.1.1 -1919.12.31	1915.8.15 -1919.12.31
争議件数	554	27	60	27	36	64	計 768
返還件数	64	2	8	6	0	7	87

「農地改革資料集成」11巻930頁以下より作成。

表 3-8 香川県小作関係依法調停

年		1915	1916	1917	1918	1919	計
申立件数		12	202	21	80	16	344
土地関係事件		12	195	21	75	13	316
申立人別	地主	12	177	14	48	7	258
	小作人	0	25	4	12	5	46
	小作官			3	20	4	27
処理別	成立	7	53	7	31	6	104
	取下	4	148	11	41	8	212
	取下率(%)	33	73	52	51	50	64

香川県庁書類「農地調整」より作成。

表 3-9 香川県法外調停

年	1915			1916			1917			合計		
	件数	成立	取下	件数	成立	取下	件数	成立	取下	件数	成立	取下
小豆郡	0	0	0	1	0	0	7	2	3	8	2	3
大川郡	3	1	1	11	7	1	10	3	3	24	11	5
木田郡	2	2	0	13	9	0	2	1	1	17	12	1
高松市	1	0	1	9	2	0	3	0	2	13	2	3
香川県	1	1	0	15	5	0	11	6	3	27	12	3
綾歌郡	0	0	0	18	6	1	11	4	5	29	10	6
仲多度郡	0	0	0	3	1	1	6	2	4	9	3	5
三豊郡	0	0	0	14	3	0	13	12	1	27	15	1
計	7	4	2	81	33	3	63	30	22	154	67	27

香川県庁書類「農地調整」より作成。48年は資料が残っていないため不明。

表 3-10 香川県土地返還争議関係一覧表

	1945年				1946年				
	1.1-8.15	8.16-12.31	1月	2.3月	4月	5.6月	7月	8月	9月
争議件数	11	16	43	96	182	182	31	9	2
返還件数	3	9	1	7	4	33	10	0	0
関係面積	12反	58	109	216	234	298	62	12	3
返還面積	4反	16	3	11	4	20	14	0	0
調停件数		11	11	35	48	75	11	6	2
調停で返還した件数		6	3	14	7	5	1	1	0

香川県庁書類「農地調整」より作成。なお、「農地調整」の別の箇所から、1946年5月から6月10日までの間の返還事例を報告した書類があり、それによると以下の様になる。

争議件数	113(面積 185反)
返還件数	25(面積 6反)
調停による返還	5
市町村農地委員会による返還	20

表 3-11 香川県土地返還事件一覧表  
(「争議トナラザルモノヲ含ム」)

	1945年		1946年		計
	8.16-12.31	1月	2.3月	4月	
事件数	31	86	191	370	681
返還件数	19	11	15	10	55
要求面積	76反	210反	440反	470反	120反
返還面積	28反	16反	19反	11反	46反

香川県庁書類「農地調整」より作成。

表 3-12 香川県郡市別依法小作調停表

	1945年		1946年		1947年		1948年		1949年		合計							
	件数	成立取	件数	成立取														
小豆郡	0	0	1	0	0	0	7	3	3	0	0	8	3	4				
大川郡	1	1	0	21	8	16	3	1	2	10	3	6	2	0	1	40	13	25
木田郡	1	0	1	38	12	26	1	1	0	2	1	1	2	2	0	44	16	28
高松市	1	0	1	32	3	28	4	1	1	10	5	5	2	0	2	49	9	37
香川郡	2	2	0	20	6	14	6	0	5	9	4	5	3	0	3	40	12	27
綾歌郡	5	3	1	49	13	36	1	0	1	11	4	2	1	1	0	67	21	40
伊多度郡	0	0	0	23	6	17	5	4	1	15	6	8	2	1	0	45	17	26
三豊郡	1	1	0	14	4	10	0	0	0	15	5	10	2	1	1	32	14	21
不明	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	2	1	1	6	2	4
計	12	7	4	202	53	148	21	7	11	80	31	41	16	6	8	331	104	212

香川県庁書類「農地調整」より作成。なお、「不明」とは、係争地域が記載されていないものである。

かという点で、司法当局は、含めないとし、農林当局は、含めるとしたのである。<sup>(9)</sup> この結果、改革当初には、合意解約の処理をめぐって、若干の混乱を生じるが、やがて、農林当局の強い要望と、現地での県農地課職員<sup>(9)</sup>の努力により、合意解約をも九条三項のルートにのせていく実務が確立していき、やがて、四七年一月二六日の農地調整法改正で、合意解約も許可を要することが法文化される。

そして、実は、このことが、土地引き上げ統制のシステムを大きく変えていくことになる。それはどういうことかという点、九条三項の統制範囲が、合意解約を含むとされたことにより、実務レベルでは、地主単独の引き上げ申請は、それだけで不許可決定につながる可能性の高いものとして処理されるようになり、現実には、合意のうえで申請をしないと許可決定を得るのがむずかしいという基準が形成されていくからである。これは、法令上の根拠があるわけではないので、文書化された基準、規範とはなっていないが、多くの県で実務上採用された方法であり、たとえば、香川県では、合意なしに申請した場合は、原則として市町村農地委員会を取り扱わず、県が判定を下す際に必要な市町村農地委員会の意見付与が得られないため、県の許可手続にあがっていかないというシステムが、県農地課職員の厳しい指導の下に確立されていったのである。<sup>(10)</sup>

このことのもった意味は、重大である。なぜなら、こうした実務慣行が形成されたことによって、九条三項による許可処分は、地主小作という関係者間の意思関係の形成・確定過程に何等関与することなく、両者間の関係のあり方を、一定の基準に照らして測定、管理するという契機を著しく強めることになるからである。

これをもう少し具体的に述べると、九条三項によって、地主の自作を相当として引き上げを許可する際の基準として、農地調整法施行令一一條が存在する。同施行令一一條によれば、地主の自作を相当と決定するには、地主自身の

経営能力・施設の有無、地主の自作によって生産が増大するか否か、土地引き上げによって小作人の生活が困難になるか否か、を考慮せねばならないとされている。このような基準に基づく判断を地主の単独申請について実質的に下すとした場合、県及び市町村農地委員会は、何らかの形で地主・小作間の意思関係の確定に関与せざるを得ない。と  
いうのは施行令一一条の規定する三つの基準のうち、第一のものは小作人の意思とは関係ないが、残る二つの基準は、小作人の意思、生活・経営状態という相対的要素を主に問題とするもので、そのことは、次にみるような引き上げ申請許可手続の実態からして、市町村農地委員会に意思関係への関与を要請することとなったと思われるからである。

土地引き上げ許可決定は、最終的には県が下すものであるが、本来、法が定める引き上げ申請は、市町村農地委員会の承認を要件としていたことにみられるように、実際には、県職員に指導された市町村農地委員会が、管轄区域内の小作関係に目を光らせ、土地引き上げには、農地調整法の手続が不可欠なことを周知させるとともに、必要なものには、すすんで申請手続をとらせるといふ形で行われる。先述したような、九条三項の申請数の多さが、市町村農地委員会の活動の「良好性」を示すバロメーターとなるのは、このためである。この過程で、市町村農地委員会は、申請事件について調査、審議し、市町村農地委員会としての意見を付して県に進達する。県の許可手続は、この「意見」を参考としつつ、最終判断を下すといふ形で行われる。

右のような手続であるから、地主の単独申請について市町村農地委員会が実質的な判断——「意見」の決定——を下そうとすれば、当事者にあたって事情を聴取するだけでなく、小作人の返還の意思を確認するという作業が不可欠になってくるのであり、県による最終チェック——市町村農地委員会の「評価」に直結する内容をもったチェック——を考えれば、「許可意見」を出すには、事実上、地主小作間の意思関係の調整をせざるを得なくなることは充分

推察しうるところである。この場合には、合意申請の際にみられたような、客観的基準に基づく土地利用関係の管理という契機は後退せざるを得ず、地主小作間のより相対的な利害調整の契機が増大せざるを得ない。しかし、このような形の利害調整は、買収・売渡計画の立案のような、当事者意思から独立した一律の基準のあてはめと違い、地主・小作関係の実態に即した判断が求められるだけに、市町村農地委員会にとって、極めて不得手な事柄であった。九条三項の統制方式が、附則によって、市町村農地委員会の承認から知事の許可に読みかえられたのは、地主・小作関係の微妙な利害調整をする能力が、市町村農地委員会には大幅に不足していると考えられたからであり、こうした判断があったからこそ、各県では、合意申請の判断にあたって、市町村農地委員会の意見を直ちに信用せず、地方事務所を通して独自に調査するとともに、市町村農地委員会の「良否」を判定しておいて、この「成績」と進達意見を重ね合わせて判断材料とするという方法をとっていた。

事実、埼玉県からの報告は、埼玉県で九条三項の許可を地方事務所長の専決事項としている理由として、地方事務所が、各市町村農地委員会の「性格」を的確に把握できるからだと述べているし、香川県では、先述した郡担当の職員が、管轄市町村農地委員会と綿密に接触して、市町村農地委員会を「保守的」か否か、事務能力があるか否かで「色分け」し、「保守的」ないし「事務能力なし」と判断された市町村農地委員会の許可意見は、余り信用せず、掘り下げて調査することが行われていたのである。合意申請で、これだけのチェックが行われるのだから、単独申請にすべて実質的判断をくわえたとすると、それだけで農地改革事業は、さらなる混乱を包蔵して遂行されることになったであろう。

以上のような意味において、合意申請を許可対象としたことは、まさに決定的な意味をもっていた。この措置は、

歴史的には、市町村農地委員会を不得手で混乱を招きやすい仕事から解放したとともに、法システムとしては、土地引き上げ統制を、当事者の意思関係の形成から抜け出した土地利用管理の体制として純化させることとなったのである。そして、後者のことは、農地改革が、地主・小作関係の調整よりも、地主・小作関係の最終的な清算―地主小作両者の意思関係の消滅―を主要な柱としていたことと相即的であった。このような法構造の一環として、残存小作地の小作関係も、当事者意思の交換の余地を基本的に消滅させられ、小作人は、「半自作地」の「所有者」のごとくにあらわれてくるのである。

第三のポイントとしてあげたいのは、農地調整法九条三項の統制システムが、右のようなものだったとすると、地主・小作間の「合意」が達成されない土地返還要求事件は、どのように処理されたのかという点である。後に、詳しく述べるように、この時期の地主の土地引き上げ要求は、地主の飯米確保の実現という目的から生じており、このような要求が、小作人にとっても生活上不可欠な土地に対して向けられた場合、深刻な事件が多く発生することとなった。四六年五月に、香川県から農林省に送達された文書の中に、飯米確保を目的とする地主の土地引き上げをみると、大地主の場合は、「一定ノ小作者ヨリ之ヲ求メス」、多数の小作人を交換分合せ、その中から、引き上げて小作人が困らないような土地を選定していくが、そうでない地主は、こうした選定ができない旨記したものがみられるが、このような形であらわれてくる地主と小作人の対立は、ともに選択の余地をもたないために、一片の土地をめぐって深刻な対立を現出することとなった。また、この時期には、さきに宅地買収訴訟等のみたような、法律を利用した小作人の実利追求行為もしばしばみられ、改革の恩恵で相対的に「余裕」のできそうな小作人と生活に窮した地主の間に、激しい対立が生じるといふ例も発生した。

このように、土地の不可欠性や、実利目的からする小作人の土地への執着から生じる争いは、当然、当事者間では「合意」の形態に到達し得ないから、九条三項の申請をしても、許可決定にいたる可能性は極めて少ない。しかし、だからといって、これを放置しては、深刻な社会不安を生むことになる。ここで浮かび上がってくるのが、調停という解決方法なのである。

農地調整法九条三項と調停制度のシステム上の相違は、前者が、当事者間の「合意」形成に直接関与せず、利用関係の管理・統制を前面に押し出した制度であるのに対し、後者は、当事者間の「合意」形成に直接関与することを主要な契機としていたという点である。しかし、このようにいうことは、調停が、改革法の理念を離れた単なる妥協の場であったということではない。たしかに、各県からの報告をみても、調停主任判事や経験を積んだ調停委員は、従来の「折半主義」、妥協追求の姿勢を捨てておらず、農地調整法の趣旨にそわない調停をしようとする傾向があると指摘は多い。<sup>(15)</sup>しかし、改革がすすむにつれて、裁判所の姿勢も徐々に変わり、調停委員の選任も、従来の「職業的な」調停委員でなく、改革の趣旨をより理解した人物が委員となっていく。そして、何より重要なのは、小作官——四七年五月に地方自治法が制定されて以降は、地方公務員としての「小作主事」——の存在で、戦前の小作調停において、調停全体をリードしていったといってもいい小作官は、戦後改革期においても、調停の中心的役割を担っており、改革期の小作調停は、小作官による政策的誘導の契機が、かなり大きなものとして存在していた。<sup>(16)</sup>わが国の調停は、戦前以来、当事者間で合意させるといふより、行政的に誘導する契機が強いのが特徴だが、戦後改革期でも、これは変わっていないのである。

そして、この場合、この時期の調停の誘導が、農地調整法九条三項の手続と密接に関連していたことに注目する必

要がある。本来、農地調整法九条三項の手続は、地主単独申請でも可能なものであったから、小作人との合意なしに土地引き上げをしようとする地主は、この旨を市町村農地委員会に意思表示することになる。しかし、そこで、県の指導をうけた市町村農地委員会から、合意申請以外は許可されにくいことを指示されることによって、地主は、引き上げを断念するか否かの選択を迫られ、それでもなおかつ土地引き上げの必要性を感じるものだけが、調停の申立にいたる。また、農地調整法九条三項の実務のあり方が、周知され、農地改革事業が進展していくと、土地引き上げに強い必要性を感じる地主は、はじめから、県や市町村農地委員会を信用せず、いきなり調停を申し立てるというケースも発生する。あるいは、農地調整法を無視して「ヤミ」で土地引き上げを行ない、このような事例の下で小作人の調停申立が生じる場合もある。このような過程をたどることにより、市町村農地委員会を通じた管理システムでは処理しきれない性格の事件のみが抽出されて、調停事件としてあらわれてくるのである。それは、農地改革過程で必然的に発生し得た土地引き上げ事例のうち、特別に解決困難な問題の抽出過程だったといっている。その意味で、調停は、単なる「改革のがれ」ではなかったのであって、市町村農地委員会の農村との距離、その紛争処理機構としての未熟性が生んだ、ひとつの必然だったといってもいい。農地改革法と県の指導に依拠してのみ、農村からの独立性を維持し得た市町村農地委員会は、それにふさわしく、土地引き上げに際しても、合意申請を主要な対象として利用関係を「管理」という仕事を主たる任務とし、「合意」に直接関わる仕事は、この管理システムの外にある調停に委ねられたのである。

各県農地部からの意見をみると、小作調停が必要な理由として、市町村農地委員会の未熟さを指摘するものがみられるのもこのためであり、埼玉県からの報告は、調停の場に農地委員会から人を呼んで陳述させると、「法的判断が

不明確であることが多い」と率直に述べている。<sup>(17)</sup>

右のような過程を経て提起されてくる小作調停事件であったが、中には、改革法の趣旨から明らかに逸脱した、地主の過度の土地への執着に由来するものも相当数存在していた。小作官に委ねられた主要な仕事のひとつは、「調停成立主義をとらず農地改革諸法令の趣旨に照らして正当な場合に限りて成立を計」る(岡山)<sup>(18)</sup> というように、個々の事件において、調停事件として成立まで持ち込むか否かを判断し、事件の性質上、改革の趣旨に明らかに反するものは、地主を説得して取下をさせるというものであった。この結果、農地改革期の調停は、戦前に比べて取下件数が多い多くなり、改革期を通じて全件数の三〇%前後が取下となっている。

この成立か取下かの区別の基準については、「法的に、その黒白が明瞭なものは取り下げさせて直ちに農地委員会において処理させている」(埼玉県)、「自作農創設特別措置法によって急速に解決できないものは、すべて小作調停によって処理する」(愛媛県)、「自作法並に農調法の規定によって拘束をうける調停事件については取り下げせしむる」(山口) という例にみられるように、自作農創設特別措置法、農地調整法の定める基準に明らかに反するものは、原則として調停として取り扱わないのに対し、これら法規定の適用にあたって、事案が複雑で直ちに結論がでないものであったり、事実関係が不明瞭であったりするものについては、調停の成立が図られていくというものであった。

こうして、農地調整法九条三項の手續から調停申立に移る段階でふるいにかけられた事案は、さらに、調停の段階で、小作官により、成立か取下かのふるいにかけられ、法的に一義的な解決がむずかしいものだけが、調停成立に向けて、小作官の誘導をうけていくことになるのである。また、この場合、なぜ取下なのかというと、「土地取上は不成立、取下等にて処理なさないで必ず納得の上取下せしむべく鋭意努力なし、成立もしくは取下の二の形の終了以外

はさけるべくなししている」(兵庫<sup>(20)</sup>県) という報告からもわかるように、不成立、却下では、当事者間の対立は、解消されないからで、「取下」の前提となる、改革法に基づく当事者の説得こそが、農地調整法九条三項の統制との関係では不可欠だったのである。

そして、このようにして成立にいたった事案は、農地調整法の趣旨に合致するものとの推定をうけ、農地調整法九条三項の合意申請手続を経て、合法的な土地引き上げにいたる。この意味で、小作調停は、農地調整法九条三項の予定する土地利用関係に見合う内容をもった「合意」形成の手続であり、一旦、農地調整法九条三項手続から離れた事案を内容に即して選別し、農地調整法九条三項に基づく処分に適合するように整理し直す過程だったともいえる。それだけに、調停は、合意という形式を改革理念に即した内容に照応させて実現するという、専門行政官—小作官にのみ可能な困難な仕事であった。

以上は、農地調整法九条三項と小作調停の関係であるが、いまひとつ、この時期の土地引き上げ事件を考えると、見逃せないシステムがある。それは、調停法によらない、法外調停の存在である。このタイプの調停は、前章でみた訴願取下との関わりでも、非常に重要な意味をもっている。この時期の法外調停の特徴は、調停者が小作官にとどまらず、県農地課職員、市町村農地委員会が、協同して調停にあたっていている点に求められる。調停者の中で、小作官が中心になるのか、農地委員会が中心になるのかは、各県からの報告をみると、県によって異なっていたようであるが、市町村農地委員会が中心になる場合でも、小作官と連絡を取りつつ、県農地課職員がかなり深い指導をくわえているようであり、小作官が中心になる場合でも、市町村農地委員会を必ず関与させていたと推定され、いずれにせよ、小作官を含む県の職員の指導の下に、市町村農地委員会が調停にあたったというのが、この時期の法外調停のあり方である。

あった。この意味で、四九年の農地調整法改正によって導入される、市町村農地委員会による「勧解」の制度は、このようにして行われてきた市町村農地委員会の法外調停を、依法調停と制度的に連絡させたに過ぎないものといえるのである。

法外調停の実態が、このようなものだったとすれば、買収・売渡計画の立案、異議申立の処理、土地引き上げ申請の処理（意見付与）といった市町村農地委員会の基本的業務を遂行する過程で生じた対立、紛争が、かなりの数、市町村農地委員会の法外調停にかかってきたのは、容易に推測し得ることである。事実、この時期の法外調停の数は、戦前とは比較にならないほど多い（表3―2。六九頁）。これは、農地改革事業によって、市町村農地委員会が、極めて多くの地主・小作関係に関わっていったことの当然の帰結だったといえるのであるが、同時に、そのことは、この調停にひとつの性格を刻印した。即ち、このような形で行われる調停は、依法調停と違い、市町村農地委員会の決定ないし意思を常に念頭において、これに地主・小作の当事者がいかに関わっていかを中心に行進していかざるを得ないからである。当事者意思の合致<sup>11</sup>「合意」形成に活動の重点をおき、改革法の趣旨に反する「合意」を、これまた当事者の意思に依拠した「取下」という形で抑制しようとした依法調停と比べ、法外調停は、市町村農地委員会を通じた土地利用関係の「管理」という契機が、相対的に大きいのであり、当事者間の「合意」は、市町村農地委員会の意思との相関において形成されていく。それゆえ、法外調停は、言葉の本来の意味での「調停」とはかなり性格を異にし、かなりの程度「斡旋」「仲裁」に傾斜した手続、「調停者」が、より主体的に意思を前面に出し、当事者間の意思を「調停者」の意思に接近させつつ「合意」に導くという手続であったといえることができる。第二章でみた、訴願に関わる調停が、ほとんど法外調停であったのも、このことと密接に関係しているよう。これを当事者の側からい

えば、当事者間の対立が、双方の利益主張の深い亀裂という状態にいたっておらず、小作官、県農地課職員、市町村農地委員会の領導の下に、「合意」を形成できるようなレベルにとどまっていたのだといえよう。事実、法外調停は、農地改革期においても、成立の確率が極めて高かったのである(表3-2)。この意味で、当事者間の対立の度合いのみが基本的メルクマールとなる、戦前期の依法調停・法外調停の関係とは相当に異なった状況が展開していたといっている。

右のような内容の調停は、依法調停に比べて、当事者間の利益調整の契機が弱いので、その限りで市町村農地委員会に対応し得た。しかし、それでも、市町村農地委員のみで対応するという例は少なく、多くは、小作官、県農地課職員の同席が行われていた。これらの小作関係職員の指導が有効性をもち、市町村農地委員会が、改革法を離れた言動(これには、「保守的」なものと、過度に「革新的」なもの両様がある)をしないような事案が、法外調停事件としてあらわれてきたのである。

法外調停事件の取扱いについて、三重県からの報告には、これを依法調停と関連させつつ、「複雑な背景を有するもの、農地委員会の処置が誤って居り、しかも容易に変更しないもの、成立後の履行の危ぶまれるものについては、成可く小作調停の中立をさせ、民主的に納得の行く様処理するのが現状の社会状況より適当と考えられる」と述べられている。これを、これまで述べてきたこととの関わりでとらえれば、法的な基準に引きつけて判断することが困難なもの、当事者の「合意」が重要な位置をしめるものは、依法調停に移し、法外調停では取り扱わない方がいいということであり、市町村農地委員会の農村との距離が露呈するものは、依法調停で処理するということであろう。

各県からの報告では、おおむね、東海、近畿、瀬戸内海沿岸地域を中心に、法外調停が極めて有効に機能し、依法

調停をこえる成果があったことが指摘されており、これらの地域では、比較的依法調停の申立が少ない(表3—3。六九頁)ことから、土地利用関係の管理・統制が比較的スムーズであったことを推定させる。

他方、これは、市町村農地委員会の「勧解」についての報告にみられることであるが、宮城からの報告では、「勧解のための農委の運営は相当困難を感じる」「勧解が理想的に進められ、農地委員会がこの方式になれてくれば……裁判所に対する調停申立件数は減少」するだろうが、現状では困難とされていて、東北地域が概して依法調停の申立が多い点からも、土地利用関係の管理・統制の相対的な困難性を推定させる。これは、こうした地域では、市町村農地委員会と農村との距離が、かなり大きかったことに由来すると思われる。

また、埼玉県からの報告では、市町村農地委員会の勧解の問題点が、

- (イ)当事者の申立を詳細に聴取せず、むしろ申立を封ずるが如き言動がある。
- (ロ)当初より調停線を一方的にきめて当事者に押し付けるような態度にでる。
- (ハ)当事者の申立の些細の言辭を指摘して感情的にでる。
- (ニ)調停成立のためねばりがなく単刀直入的に処理する。

(ホ)法の限界を脱却して決定する危険がある。

というように、五点にわたって述べられており、市町村農地委員会の農村からの距離が調停の場において露呈したとき、農地委員会が、いかに強圧的、感情的になり、当事者の利害調整のための能力を欠いているかを明確に指摘している。以上のことからわかるように、法外調停は、農地調整法九条三項の予定する土地利用関係の管理システムと依法調停の中間に位置したものであったといえるのであり、これら三つのシステムの中に、小作官、県農地課職員、市

町村農地委員会が、その能力と権限に応じて適宜配置されていたのであった。

- (1) 「農地改革資料集成」第一巻九六七頁。問い合わせは、四七年七月五日付けてなされている。
- (2) 制度上の連絡といひ得るものがあるとすれば、小作調停に深く関与した小作官が、通常は、農地課の職員で、農地改革事業にも関与することが多かったといふことくらいであろう。
- (3) 「農地改革資料集成」第一巻九六八頁参照。
- (4) たしかに、農林当局は、小作調停法の改正を必要とし、四八年六月、第二国会に提出した農地調整法改正案のなかには、調停委員の選任方法の改善や調停をはじめ前に必ず農地委員の事実上調停をさせるなどの調停制度の改善を盛り込んでいる。しかし、この法案提出の時期自体が、農地買収の大半が終了した段階であるし、この改正案が流産した後、調停制度を何としても変えていこうとする動きはみられない。
- (5) 「農地改革資料集成」第七巻二五九頁以下。問い合わせへの回答は、四八年九月一日付けてなされている。
- (6) 数例をあげると、栃木県からは、市町村農地委員会による法外調停の能力的限界や法的効力上の限界、裁判における経済的負担の限界、から調停は効果があるとの意見がみられ、埼玉県からも、調停は、手続、費用、日数、効力等の点で「最大限」利用すべきとの意見がみられる。また、長野県は、「農地委員会は二年間の体験で相当の成長はしたがすべての委員会が訓練されたものでない」として、まず農地委員会に調停させ、その後で依法調停をさせるのがよいとしている（「農地改革資料集成」第七巻二六二、二六三頁）。
- (7) 法制度上、農地調整法九条三項の許可は、県が行うこととなっていたが、実際には、市町村農地委員会の意見付与の上で県が判断しており、この市町村農地委員会の意見への信頼性の高まりは、県の許可をより確実なものとした。
- (8) 日本の地主層の零細性と農地改革とのかかわりについては、前掲陣破・岩本稿七三頁以下参照。
- (9) 「農地改革資料集成」第一、三巻所載の第九〇回帝國議会議事録によれば、司法当局は、この件につき、農地調整法九条という市町村農地委員会の承認とは、解除解約が、「一方的ニナサレタ場合ノ法律効力ニ関スルコトデ、合意ノ上ノ場合ニハ第九条ニ依ル農地委員会ノ承認ト云フコトハ必要デハナイ」（「農地改革資料集成」第二巻一〇九四頁、司法省奥野健一）と述べているのに対し、農林当局は、「司法当局カラ御答弁ニナリマシタ趣旨モ……私共ガ今迄考ヘテ居ツタコトトハ違フ答弁ガサレタト云フ考ヲ持ツテ居」り、「合意ノアル場合ニ於キマシテモ農地委員会ノ承諾ヲ要シ、又当分ノ間ハ地方長官ノ許可ヲ要スルト云フ風ニ解釈サルベキモノ」（「農地改革資料集成」第三巻一三三、一三四頁、農林省山添利作）と答えている。

- (10) たとえば、山形県からの報告では、「許可件数は八六%を占めているが、これは市町村農地委員会が審議に際して解約妥当でないものは申請人に取り下げせしめるか、却下の処分をなしているものが多く、当事者の合意解約で何等紛争のないもののみ申請することに基因する」(「農地改革資料集成」第八卷一四八頁)となつてゐるし、京都府からの報告では、「小作人側の不信義の行爲のある場合の外は小作人の同意を絶対条件としてをり、地主側に於いて解約を妥当とする理由があるものであつても両者の協定が成立しない場合には小作主事が調停を行い、円満解決の工夫々の条件を附して許可している」(「農地改革資料集成」第八卷一八三頁)となつてゐる。
- (11) 高木直義氏よりの聞き取りによる。
- (12) 「農地改革資料集成」第八卷一五六頁。
- (13) 高木直義氏よりの聞き取りによる。
- (14) 「最近ニ於ケル農地事情概要調査ノ件」(一九四六年五月二日)。
- (15) 「農地改革資料集成」第八卷七六二頁以下。このような指摘は、宮城、茨城、埼玉、長野、兵庫、高知等、全国いたるところからなされている。
- (16) たとえば、兵庫県からの報告では、調停委員会を開く場合には、「小作主事の列席立会なければ開催不能の不文律的な形まで本県の場合にはなつてゐる」(「農地改革資料集成」第八卷九五四頁)となつており、鳥取県からの報告では、「調停の事実上の主導性は小作主事とし、単に意見を述べるにとどまらない」(「農地改革資料集成」第八卷九七六頁)となつてゐる。
- (17) 「農地改革資料集成」第九卷八四七頁。
- (18) 「農地改革資料集成」第九卷九三三頁。
- (19) それぞれ、「農地改革資料集成」第九卷八四五、一〇一五、一〇〇七頁。
- (20) 「農地改革資料集成」第九卷九五三頁。
- (21) 「農地改革資料集成」第九卷九三八頁。
- (22) 「農地改革資料集成」第九卷七八五頁以下。
- (23) 「農地改革資料集成」第九卷八五二、八五三頁。

## 第二節 小作調停の分析——香川県の事例に即して

### 一、概 観

香川県の小作調停の分析を行う前提として、まず、全国及び香川県の小作争議、調停の状況を概観してみよう。

農林省の調査によれば、四五年八月一日から第二次農地改革法の成立をみる四六年一月二二日までに全国で起つた土地取り上げ争議は、三万五四九九件に達し、一九三〇年代半ばの土地取り上げ争議激甚期の争議件数をはるかに上回る。このうち、何らかの形で土地返還を結果したものは、一万四一九二件と全件数の四割にのぼる。これらの土地返還争議は、徴兵・徴用からの復員や戦争中の疎開によってふくれあがった農村人口の下で、食糧難を打開するために発生したものであり、こうした客観的根拠があるだけに、農地改革が進行しても根強く発生し続けた。即ち、四七年には、六万五千件以上、前年をはるかに上回る数字を示し、買収事業が一段落した翌四八年には、件数は半減するといえ、それでも、三万三千件以上の発生をみる。土地引き上げ争議の鎮静化は、翌年以降のことに属する。

この間、返還件数も、四七年二万四千件、四八年一万六千件と全争議件数の四割前後の数字を示し、第二次改革前と比べて、この限りでは大きな変化はない。しかし、争議関係面積、返還面積をみると変化がみられ、第二次改革前においては、北海道を除く地域で、一件あたりの平均面積が、それぞれ、二・六反、一・八反であったものが、四七年は、一・三反、一・二反、四八年も同じく、一・三反、一・一反と推移する。戦前の土地返還争議は、三一年で一件あたりの平均係争面積一九・六反、三五年で七・五反だから、いずれにしても、戦後の土地返還争議の著しい零細性は一目瞭然

であり、膨大な農村人口の下での激しい土地争奪状況がうかがえるが、それにしても特徴的なのは、第二次改革の着手を境に、係争面積が半減し、返還面積も四割方減少していることである。ここには、明らかに、改革の進展による土地引き上げの抑制の強化がうかがわれ、土地返還要求をするにも、地主は、生活上真に必要なもののみを選んで要求し、小作人も、その範囲内では返還しなくなっていることをうかがわせる。

次に、全国レベルの調停の推移であるが、数字は、表3-4（六九頁）に示した通りである。前述したように、終戦後、調停申立件数は、一気に六千件以上にはね上がり、四七年まで高水準を保った後、四八年に半減、四九年には、一千件台へと激減する。これは、先ほどみた、土地返還争議の事件数の推移と明らかに異なった傾向を示すもので、とりわけ、特徴的なのが、争議の数は、第二次改革の前と後で大きく変わるのに対し、調停の場合は、それに比べれば変化が少なく、四六年と四七年に極端な差が存在しない点である（表3-5。七〇頁）。別の言い方をすれば、四五・四六年に比べ、四七・四八年は、争議のうち、小作調停にまでいたるものの比率が、かなり低くなる。これは、市町村農地委員会の改組、解除解約の県知事許可制の一般化によって、農地調整法九条三項統制がより有効に機能し始めたことの結果と考えられ、四七年に一一万七千件にのぼった引き上げ申請は、小作調停申立事件を相対的に減少させ、争議の激増に関わらず、調停件数を減少させるにいたったのである。

もう一点、調停申立者別の推移をみると（表3-4）、四五・四六年は、小作申立がほぼ六割を占め、地主申立を凌駕しているが、農地改革期にはいと逆転し、年を経るにしたがい、地主申立の比重が高まっていく。改革前には、小作人の地位を確保する統制手段が見あたらず、小作人の地位を防衛するために調停が利用されたのに対し、改革後は、農地買収という統制手段の創設と市町村農地委員会の改組、県の指導の強化で、小作人の地位がより強固になり、

地主が要求を実現する手段として調停を利用する傾向が高まったことを示している。

さらに、いまひとつ戦後小作調停の特徴をあげれば、それは、土地引き上げ関係事件の著しい増大にあるといえる(表3—6。七〇頁)。戦前期、多くて全調停件数の四割程度であった土地関係事件は、四五年に五割を突破し、以後、年毎に比重を高め、四八年には八五%に達する。戦後改革期の小作調停事件は、土地関係事件の数に決定的に左右されるのである。このことの結果として、一件あたりの平均関係面積も著しく狭小化し、一町歩をはるかに割り込み、五反歩以下という小規模さを示す。

また、この時期には、取下事件が多いことも特徴的で、戦前期、ほぼ二〇%前後で推移した取下比率は、戦後三〇%台へはねあがり、改革期を通してその水準を維持していく。これは、先述した、「取下」をひとつの処理方法とする方針によるものと思われる。

このような全国レベルの動きに対し、香川県は、次のような特徴をもっていた。まず、土地返還争議であるが、香川県のそれはかなり少ない。四五年八月一五日から四八年六月までの争議件数は、七〇四件、全国の件数の〇・六%しかなく、農地開放面積が全国の一・二%であったことと比較すると、その半分しかない。また、この件数を時間的推移に即してみても(表3—7。七〇頁)、第二次改革法の制定を画期とする四六年一月二二日までに五八一件、全件数の八〇%以上が集中し、改革期間中は、極めて少数の争議しかみられないという、全国レベルの趨勢とは全く逆の極めて特徴的な数字を示す。香川県では、地主の土地返還の動きは、改革前に集中し、改革後は、その動きを厳しく抑え込まれてしまうのである。

一方、小作調停件数はどうかというと、表3—8(七〇頁)にみられるように、小作関係調停事件は、四九年まで

で三三一件（うち、土地関係事件は三一六件）、全国の一・三％にあたり、開放面積比率と比べると、全国平均より若干多めの調停申立があったことがわかる。これを年次別にみても、四六年の調停申立が、二〇二件と全件数の六割をこえており、争議件数の推移と同様、調停も、改革前にピークを迎え、改革期間中は数を激減させている。つまり、調停申立にまでいたる地主の強い土地返還要求は、主に改革前に生じたものであった。

また、申立者別にみると（表3—8）、香川県では、改革期間のみでなく、改革前においても地主申立が多く、とくに、四六年には、二〇二件中一七七件（土地関係のみでいうと、一九五件中一七六件）、九割近くが地主申立という特異な状況を呈している。全国レベルでは、改革前の小作調停が、小作人救済の契機をもってしたことと対照的であり、このことは、第二次改革前から、小作農民運動の強力な展開を前にして、地主の土地引き上げが調停に依存して行われるという香川県の特徴を示しているといえよう。さきにも、香川県の調停件数全国比が、争議件数の全国比に比べ倍以上になっているというのも、基本的には、地主が調停に依存しなければ土地を引き上げることがむずかしいという状況が、改革前に、早くも作り出されていたためといえる。香川県では、小作関係調停事件の中で、土地関係事件の占める率が、四五年の段階から極めて高いという特徴がみられるが、このことも、右の状況に由来したと考えられるのである。

次に、法外調停であるが、全国レベルでは、件数は、四六・四七年ともに依法調停の半分弱であり、件数の増減も、改革の前後でさほど変化なく、この点は、依法調停と同じ推移を示している。前にみたように、第二次改革期間における法外調停は、当事者の「合意」が独立する契機が相対的に弱く、そのことを反映して、成立率は、八割をこえており、依法調停との違いは、歴然としている。

これに対し、香川県をみてみると(表3—9。七〇頁)、香川では、小作関係法外調停件数は、四六・四七年をあわせて一四五件、全国の二・五%となり、開放面積比率に比して倍以上に多い。後述するように、これらは、農地調整法九条三項手続に関わって、市町村農地委員会が県農地課職員の指導の下に、土地引き上げ統制活動を行った結果であり、法外調停事件の多さは、こうした市町村レベルでの農地委員会の活発な動きを反映していたといえる。

それがよくあらわれるのが、四七年の法外調停で、この年、小作調停件数が激減するにも関わらず、法外調停件数がそれほど減少しないのは、市町村農地委員会を介した引き上げ統制が有効に機能して、かなりの事件が、法外調停のレベルでとどまったことの結果であり、それは、また、四七年の法外調停の結果として、三五%までが取下となり、成立は、半数に及ばなかったという、全国レベルに比しての低い成立率にもあらわれている。香川県では、法外調停は、土地統制システムを地主に教示するという契機をより強くもったのである。

## 二、香川県の小作調停

### a 第二次農地改革以前——一九四五・四六年

戦後改革期の小作調停を論じる場合、第二次改革法に基づく農地委員会の選挙と、それによって新たに構成された農地委員会による改革事業の開始が画期となることは、いうまでもないであろう。香川県では、四六年の一月二〇日に市町村農地委員選挙、翌四七年一月七日に農地一筆調査が開始され、三月一日にこの調査結果がでると、それをもとに、三月三十一日、第一回買収が行われた。このような点から、地主の買収逃れを、買収計画の立案・実施という形で実質的に制して行くのは、四七年三月以降ということになるが、解除解約統制を担う市町村農地委員会は、四

七年の初頭から機能しているから、第一節でみたような農地調整法九条三項統制と小作調停の連動は、四七年ははじめから開始されているとみていい。ここでは、まず、四七年以降の小作調停の特徴を明らかにするために、四五・四六年の調停を検討してみよう。

先述したように、香川県では、土地返還争議、小作調停ともに四六年に集中する。この間の事情を、県庁文書をもとにみてみよう。表3—10（七一頁）にみられるように、香川県では、四五年中は、余り争議が発生しなかったが、第一次改革法の制定を経た四六年初頭から、争議が多発し、六月までの半年間で、五〇三件を数える。県文書では、土地返還については、「一ヶ村当り五—一五件紛議形態ヲナセルモノト思考セラル」とし、そのうち、「表面化」したものが、争議として計上されているとされているから、県下全域にわたり、土地争奪状況が広がっていたといってもいい。表3—11（七一頁）は、「争議トナラザル」土地返還要求事件を含めて土地返還の状況を示したものであるが、これによると、四六年四月までに、ほぼ、争議と同じくらいの件数の返還要求がなされていたことがわかる。こうした土地返還争議の原因は、「失業対策ト飯米確保ヲ理由トスル地主ノ自作目的」が「八〇%」、「一時賃貸ノ締結ノ明確化」と「開墾地開放要求」がそれぞれ「一〇%」となっており、「一時賃貸」に基づく返還要求も、多くは、飯米確保を目的としているわけだから、いずれにしても、地主の飯米確保要求が決定的であったことは明瞭である。だからこそ、県文書は、問題解決の根本は、「食糧問題ノ解決」「食糧確保ノ手段」の確定にあると述べているのである。

この返還争議に対する小作側の反応であるが、表3—10、3—11にあるように、争議となったものの六%、争議にいたらなかったものの一〇%が返還されている。争議になったものについて、全国平均の返還比率は、四六年一月二二日までで争議件数の四〇%だから、香川の場合はかなり低いといえよう。争議の結果について、県文書は、「小

作人ノ要求貫徹ト云フヨリ地主ノ要求放棄が大半ナリ」と述べていることからも、香川県における小作農民運動の強さをうかがわせる。この場合、甘土料慣行の存在がかなり大きなウェイトをもっており、地主は、多額の甘土料を払わなければ、土地の引き上げができなかった。即ち、「甘土料ナキ地帯（大川郡東部及山間並島嶼地域）ノモノ及び甘土料地帯ニ在リテモ一時貸貸ノモノハ特ニ土地返還ノ要求ヲ求メラレ易ク且ツ其ノ返還対価ハ比較的低額ナリ」というのであり、返還要求は、甘土料慣行の不備なところをついてあらわれるのである。とくに、一時貸貸は、甘土料の授受をしていないケースも多く、しばしば返還が行われた。一方、争議の発生分布をみると、高松市、木田郡、綾歌郡がそれぞれ二五%、残り二五%が大川、小豆、三豊の三郡とされており、前三郡市が、戦前の中心的争議地帯であったこと、及び、大川、小豆には甘土慣行の欠如が広くみられること等を考えると、香川県の土地返還争議は、地主の土地への執着が、小作農民の影響力の大きなところで、小作人の強い抵抗にあって生じたものであり、小作人の発言力の比較的弱いところでは、争議化の度合いが少なかったということがいえそうである。

ここで注目すべきは、小作人が、返地をする直接の動機についての分析で、県文書によれば、小作人の「封建的性格ハ之ヲヌグイ去ル能ハズ返還セラレタルモノ、大部分ハ地主ノ取上ト云フヨリ小作人ヨリ情実的返還ト見ルヲ妥当トス」となっており、地主の返還要求の理由が、主として、食糧確保のためで、「封建的ナ地主的強圧」は例外として、いることをあわせて考えると、返地は、食糧難からくる必然性がある程度もっていたことがわかる。当時の県農地課職員も、土地返還は、小作人がある程度の面積を耕作しているようなケースに多く、その場合には、返地は、「義理」で行っていたと述べており、これによっても、このことが確認できる。表3-11にみられる、争議にいたらなかった土地返還のケースの多くは、そのような例であろう。

しかし、むしろ、土地返還が、すべて地主小作間で平和裡に行われたわけではない。小作人が、「情実」に流されず、耕作権を主張した場合には、争議化し、調停にかかることになる。「地主ノ土地返還ノ激化ハ直ニ小作人ノ農民組合ヘノ加入ト云フ形ヲトリ之ハ直ニ小作調停ニ迄申立ツベキ結果ヲ招来ス」「終戦後現在迄ニ至ル其ノ間ニ於ケル変化ハ漸次農民組合運動ニ依ツテ地元ニ於ケル交渉困難ノ為ニ裁判所ニ対スル小作調停事件トシテ表面化シツツアリ」という文書は、この間の事情を雄弁に物語っており、調停申立は、農民運動の広がりの中で、なおかつ土地引き上げの必要性を感じる地主が、救済の途を求めて行っているのである。事実、先述したように、この時期の調停事件の九割までが、地主申立事件であった。そして、四六年一月からこの文書が出された時期に近い四六年六月までの土地返還争議件数五〇三に対し、この間の調停件数は、一六九件、争議単位数にして一三六件だから、争議の三割弱は、調停にかかったことになる。

これら調停申立の理由であるが、全国レベルの数値を見ると、香川県庁に残されている司法省の「全国集計」<sup>(14)</sup>では、四六年一年間の土地関係調停事件五三〇五件のうち、「食糧難打開」を「理由」とするもの八〇六件、「復員疎開による過剰労働力消化」五五一件、「地主自作」一六七三件となっており、地主の食糧確保を動機としたことがかなり確実と思われるこの三種の中立の総計は、三〇三〇件、総件数の五七％にのぼる。この「集計」にみられる「理由」のとり方は、次元の違うものを並列させており、数字の読みとり方に多様性があると思われるが、少なくとも六割弱のものは、地主の飯米確保によるものといえるのであり、その他のものも直接の理由はともかく、本質的な動機は、食糧確保というものがかなりあったと思われる。いずれにせよ、全国レベルにおいても、地主の飯米確保要求による調停申立が、かなり多いことはたしかである。

香川県でも、この傾向は同じであり、調停申立理由は、先述の争議の状況をうけて、「食糧確保」が圧倒的であった。県庁資料によれば、四六年八月から二月までに提起された小作調停二一件は、一件の例外もなくすべてが、「地主食糧獲得のため」のものとなっている。<sup>(16)</sup>

また、この調停申立を郡市別にみたのが、表3—12（七一頁）であるが、争議同様、高松市、木田郡、綾歌郡が、かなり多く、この三郡市で全件数の六割近くを占める。地主の返還要求に対し、農民組合の発言力が大きい分だけ、調停申立にいたる例が多くなっているといえよう。

次に、調停の結果についてみよう。表3—18に見られるように、四五・四六年の二年間で、小作関係調停申立二一四件に対し、成立六〇件、取下一五二件、取下率は、実に七一%を示し、全国平均の倍以上という高率となる。これは、香川県が、早い段階から、調停申立に際しては、当事者を説得して取り下げさせるといふ方針を強力に打ち出していたからで、県文書には、この点、「裁判所における調停は従来の協調主義の方針を棄て取下をさせてゐる」<sup>(16)</sup>、「〔調停〕事件ノ凡テハ裁判所ニ於テ取下セシメ其ノ解決ヲ市町村農地委員会ニ委ヌル方針ヲトル其ノ結果地主ニ於テ断念スルモノ多ク解決ハ比較的迅速ニ進メリ」<sup>(17)</sup>と明記されている。また、別のところには、「調停回数ハ一回ノモノ多ク回数ニ至ルモノ稀ナリ」と記されているが、これも、「取下」方針に象徴される県の姿勢のあらわれといえる。このようなことは、農民運動と甘土慣行を背景にしたのみ可能なことであつたらう。

次に問題になるのが、成立及び取下の内容である。まず、成立についてみると、成立六〇件のうち、内容が判明するものは、四六件であり、その内訳は、全部返還一三件、一部返還二三件、耕作継続七件、小作人買受三件となる。返還にいたつたものが多いのが特徴であり、香川県では、既にこのころから、県の小作調停に対する位置づけが、地

主及び小作人の状況から返還もやむなしとするケースの抽出過程となりつつあったことを推定させる。それは、取下的内容を見ると、さらに明らかで、取下一五二件のうち、取下後の経過が判明する四五件を見ると、全部返還一件、一部返還三件、耕作継続四一件となっており、取下の主流は、耕作継続を結果したものと推定できる。また、四五年八月一六日から、四六年四月三〇日までになされた土地返還五五件のうち、小作調停によって返還されたものは、三〇件、過半のものが調停によって最終的吟味をうけているのであり、とくに、事件が急増する四六年二月から四月の三カ月間（土地返還争議件数は、この三カ月間で戦後四八年六月までの総件数の四割にのぼる）では、全返還件数二五件中二二件までが、調停による返還であった。小作調停が、土地返還ケースの抽出過程であったということは、ここに明白にあらわれているといえよう。そして、この数字から、この三カ月間の調停取下は、ほとんどが耕作継続に結びついていたこともわかるのであり、この三カ月間の取下件数が五三件、取下率六四％で、特別に低い数字ではないことを考えあわせると、調停取下は、基本的に耕作継続を結果したといえそうである。

これを全国レベルの数値と比較してみると、先述した「全国集計」によれば、土地関係調停事件既済件数四五六九件中、何らかの形で返還にいたったもの四八三件、比率にして三二％であり、小作継続及び小作人譲受は五六七件、一二％、取下は、一六二六件、三六％となる。香川県の取下率が高いことは、これを土地関係調停事件に限定しても同じであるということが、これで確認できる。また、改革前の小作調停は、地主にかなり有利に働いたといわれるが、この数値によれば、返還にいたったものは、申立件数の三分の一にとどまっております。しかも、返還事例のうち、何の条件もない「全部返還」は、土地関係調停事件の八％に過ぎず、一部返還が圧倒的に多いという特徴を示している。香川県の場合、先にみたように、成立事件の内容がすべて判明しているわけでは

ないので、数字による明確な比較はできないが、内容の判明している四六件から推計すると、全部返還比率は、全国平均とさほど変わらないと推定され、何らかの形で返還の事例は、全国平均をかなり下回ると思われる。このようなことを考えあわせると、全国レベルでも、取下の追求と、調停成立による土地返還事例の選定という方向が、既に四六年時点で開始されていたということができ、香川県では、その方向が、かなり鮮明にあらわれていたということができよう。

次に、法外調停を見てみよう。「(依法)調停ハ第一義的ニハ地元農地委員会ノ処理ニ待タシムル事トシテ主トシテ取下セシムル様ニ処理セリ」という文書(四六年五月二五日)<sup>(19)</sup>にみられるように、香川県では、第二次改革前から、市町村農地委員会を舞台にした法外調停が追求されていた。しかし、その場合、委員が、依然戦前米のメンバーである事から、「農地委員会における事案は可及的に県から係官が出席して農林省の指示通り指導にあたつてゐる」<sup>(20)</sup>というように、県農地課職員が、極力関与し、小作官も指導につとめるのが原則であった。

この第二次改革前の法外調停について、留意すべき点は二点あり、ひとつは、香川県における農地調整法九条三項の取扱い方針、いまひとつは、県庁の職員体制である。香川県では、第一次改革法制定後、市町村農地委員会が従来メンバーのままである事から、地主が農地調整法九条三項による土地引き上げ手続を利用して、市町村農地委員会にむやみに引き上げを申請するという事態が発生する事を危惧し、四六年五月二三日付け左記香川県令一六号によって、土地引き上げ申請の承認は、市町村農地委員会単独で行う事ができず、市町村農地委員会は、承認の可否を県による判断に委ねねばならない事とした。

## 香川県令一六号

農地調整事案の内地主の小作地引上要求事件または農地所有権賃借権の移転は裁判所に対する小作調停の申立又は県に対する申請として相当多数に及ぶ状況であり之を処理する市町村農地委員会の責務はなかなかに重大にて又その処理せられるもの内にもその処理が不当なものが無いとはいへない現状であるので新法による農地委員会のできるまでは次の方針によつて処理せられるやうせられたい。令によつて通牒する。

## 記

一、農地調整法の施行細則が制定せられ市町村農地委員会が農地調整法九条三項の規定（地主の小作地返還要求）及び同法施行令第一二条の規定（自作地等の耕作の目的に供する場合の所有権の移転）による証明書を交付する場合、市町村農地委員会は知事の承認をうけること。

## 〔以下三ヶ条略〕

全国レベルでは、第二次改革法の制定によつて実現することを香川県は、半年も前に先取り実施していたのである。もっとも、このようなシステムを有効に機能させ、市町村農地委員会による法外調停に深く関与するためには、それに応じた職員体制がとられねばならない。この点については、香川県が、農地課職員の大量採用を行うのは四六年一月のことであり、各課員が担当の部をもつて市町村農地委員会と密接な連絡をとるようになるのは、四六年二月の市町村農地委員改選以降であったという点に留意せねばならない。つまり、四六年までは、基本的に農地課の体

制はできておらず、職員の関与といっても、それほど綿密にできなかったことが推定される。したがって、県文書にみられる「係官」の関与は、この期間については、割り引いて考えねばならない。

以上のことを念頭においた上で、法外調停の事務を見てみよう。四六年の法外調停簿冊を見て直ちに気づく特徴のひとつは、ひとつの事件番号を割り振られた一件書類の中に、いくつもの異なった事件の関係書類が、一括して編綴されているという点である。たとえば、四六年の一八号法外調停事件と標題のある一件書類の中には、三豊郡詫間村で起こった一八件、地主一六人、小作人二一人の書類が、一括して綴られている。同様の編綴方法によっているものが、四六年一年間に一八件もあり、こうした形で編綴されている事件数は、個別事件数を単位に計算すると一七〇件にも達する。これらが、それぞれ、多人数が関与する集団争議を示しているとなると、小規模争議が多い戦後改革期では、特筆すべきことだが、実はそうではないことは、これらの一件書類が、多くの場合、農地調整法九条三項関係書類を含んでいることから明らかである。即ち、これらは、ひとつの村において、ある期間提出された農地調整法九条三項申請につき、問題のありそうなものについて、処理方法につき県に問い合わせがあり、県、市町村役場、農地委員会が連絡をとりつつ処理したものを、県への報告目を基準に一括して編綴したものである<sup>(2)</sup>。しかし、それにして注目すべきは、このような編綴方法を当然と考えた当時の小作調停係の意識であり、そこには、既に、法外調停を農地調整法九条三項手続のみで処理仕切れない土地引き上げ問題を処理する手続だとする考え方が読み取れる。

法外調停事件における取扱いを、より具体的な事例に即してみよう。四六年四月の日付をもつ二三号事件を見てみると、まずはじめに、香川郡多肥村村長より知事にあてて、「農地調整法ニ関スル件照会」が出され、応召による一時貸与地について、復員による土地返還要求がなされる場合には、「農地調整法ノ定ムル処ニ依リ農地委員会ノ

処理ヲ受クベキモノトハ存ズルモ情理トシテハ国家ノ為メニ難ニ赴いた者に苦しい思いをさせるのは、「忍ビザルモノアリ」、このようなケースでは、「当事者ニ於テ適宜返還差支ナシト考ヘラルル」として、この点につき、「御指し賜り度」と述べられる。合意解約であれば、農地調整法九条三項の手続にかけなくてもいいのではないかということだが、しかし、その理由付けが、法文解釈の形ではなく、村民の「情」を基礎になされているところに特徴がある。

このようなものだっただけに、県からの反応も、素早かった。この種の小作関係文書は、基本的に、当時の小作官であった三宅喜典が起案し、県経済部長名で村に送達されているが、右の伺書が出された翌日には、該事件は、農地調整法九条二項但書―一時賃貸地についての規定―に相当するか否かを市町村農地委員会で審議すべきものであり、もし該当するとすれば、同法九条三項による「承認詮議相成ルベキモノ」として、あくまで法的に処理することを指示している。さらに、その翌日には、重ねて多肥村長あてに、「土地返還要求ニ関スル件」という文書が送達され、「標記ニ関シ貴管内左記当事者ニ係ル事案ノ紛議免レ難候ニ付テハ貴職ニ於カレ事情調査ノ上御調停ノ勞御取計相煩度候」として問題があるならば、調停をすべきだとし、かつ、その際の方向付けとしては、「土地返還要求ニ関シテハ農地調整法九条ノ趣旨ニ依リ取扱度候」と、農地調整法に沿った解決をする事を重ねて指摘している。そして、この後、多肥村長に対し、「事情並結果回報」を指示し、事件処理に監視の目を注いでいく。

その結果、約一カ月後に、多肥村農地委員会会長より、知事にあてて、「市町村農地委員会処理事項報告書」が最終的に提出される。内容は、復員、戦災、帰郷を理由とする家族の飯米確保、一時賃貸地の回復を理由とした解約ないし「耕作権譲渡」であり、とくに、一時賃貸を理由とした土地引き上げは、「刈取後（無条件にて）返還すること

に決定す」として、甘土料の授受を認めていないことに特徴がある。これに対し、その三日後、三宅喜典起案経済部長、農務課長あて文書が作成され、そこには、「多肥村農地委員会の」処理した事件の内容を夫々調査したところども皆適當であつたから」県令一六号により承認してよいかという趣旨が記されている。こうして、多肥村農地委員会による法外調停は、小作官による農地調整法九条三項にのつとつた処理・調停の指導を受け、最終的には、農地調整法九条三項申請の処理という形で終結するのである。

このように、県小作官が、村及び村農地委員会と文書を交換しつつ、農地調整法九条三項による処理を重ねて指示し、処理過程をチェックしていくという形での法外調停処理は、この他にも多く見られ、これが法外調停の主流だったといつてもいい。もっとも、なかには、小作官自らが現地に赴き調停を行うという形での法外調停もあり、そのような書類も何通か残っているが、四六年についていうと、依法調停が多かつたということもあり、その数は少ない。

四七年の法外調停の検討については後述するが、それと比較した場合の四六年の法外調停の特徴は、文書が、県と市町村農地委員会との間ではなく、基本として県と市町村役場の間で交わされていること、農地調整法九条三項による処理を繰り返し指摘し、同条全文を掲載する文書がしばしば発せられていることにあり、市町村農地委員会の不活性价況と県小作官による現地関係者の熱心な教育という状況がうかがえる。

次に、法外調停の地域分布、結果を見てみよう(表3-9)。調停申立件数は、四五・四六年で九一<sup>(2)</sup>件、その郡市別分布を見ると、仲多度、小豆の二郡を除いては、依法調停ほどの大きな偏りがなく、各郡市で平均的に申立がなされている。依法調停が少ない郡では、紛争処理が、農地調整法九条三項の処理手続に引きつけられて解決する度合いが相対的に強く、依法調停が多い郡では、農地調整法の枠に直ちにおさまりきらない紛争が多かつたことを推察させ

る。

注目すべきは、法外調停による土地引き上げ容認の事例で、四五・四六年の二年間で、調停成立が確認できる三七件の内、三四件までが土地返還を結果しており、しかも、その多くは、「全部返還」の事例であった。とくに、ここで問題になるのは、先述の香川県令一六号が出された五月三日以降の法外調停で、県が市町村農地委員会を指導する体制をかためたこの日以降の法外調停における返還事例は、二四件にのぼる。

興味深いことに、香川県下の土地返還事例のうち、依法調停による返還は、四六年四月までかなり高い比重を示しているが、五月以降は、その比重を大きく低下させる(表3-10)。県文書によれば、四六年五月一日から六月一日までに起こった争議一一三件中、返還にいたったもの二五件あり、うち五件は、依法調停によって、他の二〇件は、市町村農地委員会の法外調停によるものとなっている。<sup>(23)</sup>また、七月一カ月間をみても、争議による返還事例が一〇件あるなかで、依法調停による返還が一件であるのに対し、この期間の法外調停による返還は、七件となり、複数事件編綴分をすべて個別事件に分解して加算すると二四件にもなる。<sup>(24)</sup>四六年五月以降、香川県では、返還のケースが、依法調停から法外調停に移動したのは明らかであり、その原因が、県令一六号の発布であることは、間違いない。事実、複数事件編綴の形をとった法外調停文書は、その大半(二八件中一六件)が、五月三日以降のものであった。

こうして、香川県では、四六年の半ばから、県小作官、県農地課職員の指導による農地調整法九条三項の厳密な運用、その精神から極力離れないような法外調停による事件処理の体制が整えられていくのである。

#### b 第二次農地改革期—一九四七・四八年

農地改革期の土地引き上げは、改革前のそれとは様相を異にする。不当に引き上げた土地は、現況において地主が

自作していても、買収によって旧小作人の手に取り戻せたから、地主による引き上げの可能性は狭められ、引き上げの対象は、買収がかからない保有地を中心にしたものへと変化していくことになる。

そして、香川県では、四六年の土地引き上げに対する県（小作官）の厳しい姿勢が、四七年に入って新たな農地委員会和農地課職員体制の下で、買収売渡計画の立案、農地調整法九条三項の処理がなされていくことによって増幅され、地主の引き上げ要求を著しく萎縮したものと見ていい。それは、表3—7にみられるように、四七年以降、争議が著しく減少することにもよくあらわれているし、調停においても、四七年の小作関係調停申立件数は、わずかに二二件、四六年の八分の一以下である。取下げ件数は、一件で、依然半数をこえる高い比率を示すが、四六年に比べればかなり低下しており、取下に相当するような質の事件の申立が、減少し、成立にまでいたるような対立度合いの高い事件が選別されて調停申立にいたっていることをうかがわせる。申立についての特徴として、地主申立事件の比重が低下していることがあげられ、ここには、地主が、調停申立を断念する傾向が、よくあらわれている。

また、四七年には、小作主事申立事件が、はじめてみられ、小作関係事件で三件ある。小作主事申立は、主に、小作人の発言力の弱いところで必要と認められたものにつき行われたもので、改革の進行とともに、こうした積極的な介入もみられるようになる。小作主事三宅喜典は、改革関係の事務能力にも優れ、三宅記述による法運用のマニユアルが多くつくられて流布し、三宅の名前は、農地委員会や農民の間でかなりの信頼感を伴って知られていたというから、<sup>(26)</sup>こうした調停申立も可能だったのであろう。事実、四七年の小作主事申立調停事件は、全国で六件しかなく、そのうちの三件が香川県のものなのである。香川県の特徴をよく示すものといえよう。

次に、四八年の小作調停をみてみよう。四八年の調停申立件数は、前年の四倍近く、八〇件となり、全国的にも多

い方となる。これを申立別にみると、地主申立四八件、小作申立二二件、小作主事申立二〇件となり、どの種類の申立も増加しているが、とくに小作主事申立の増加が目立つ。この年の小作主事申立は、香川郡、木田郡を除く一市五郡に広がり、とくに、農民運動が比較的弱いとされる三豊郡に六件、大川郡に三件となっていて、先述したような小作主事申立の性格をよくあらわしている。この年の小作主事申立調停事件は、全国で二五件で、香川県は、その四分の三を占めるわけだから、小作主事の活動がいかに活発だったかをよく示している。この年における件数の増大は、こうした小作主事の活動状況からみて、四七年までの小作調停と異質の要求——小作主事の積極的介入、小作人保護の方向での事件の掘り起こし——によった可能性がかなり高い。これまで述べてきたところからしても、改革の後半にはいるこの時期に、地主の抵抗が急に強まるとは考えがたいからである。ただ、この点については、これを十全に立証するだけの資料を欠いており、今後の検討課題といえよう。

四八年の調停結果についてみると、取下げ率が五四％と前年と変わらず、四六年よりはかなり低い数値となり、前年同様改革過程での特徴——成立にまでいたる深刻な対立をはらんだ事件の選別的申立——が推定される。成立件数三二件中、内容のわかる二七件をみると、全部返還七件、一部返還一五件、小作継続五件となり、何らかの形で返還にいったものは、二二件と依然多数を占めており、改革期においても、小作調停は、土地返還事例の選別過程であったことが判明する。

ここで注目すべきは、一部返還の内容で、資料上の制約から、この返還面積を明らかにし得ないが、当時の農地課職員からの聞き取り調査によれば、法外にしても依法にしても、調停成立にいたる際の地主の説得方法は、甘土慣行を前提にして、譲歩させるといふものであり、甘土価格と地価の比率から、係争地の三割から四割の引き上げを認め、

残りを小作人に残すというものだった<sup>(27)</sup>。しかも、こうして小作人の手元に残された耕地については、たとえ、その土地が保有地の範囲に入り得るものであっても、もはや小作地としては存続させず、その土地を買収対象とすることを地主に承諾させ、小作人の自作地としていったという。調停成立にいたるまでの地主・小作間の対立が発生した場合には、もはや、小作関係を存続させていくことはむずかしく、将来の紛争発生を防止するためにも、小作関係を消滅させてしまわなければならなかった。ここには、先述したような、農地調整法九条三項統制のあり方と、それとの係わりで小作調停のもった意味がよくあらわれている。農地調整法九条三項に基づく小作関係の統制は、土地引き上げ合意申請の事後的審査という範囲に限定され、その範囲内でおさまる地主・小作関係のみを対象とした。しかし、この範囲をこえる地主小作間の対立も存在し、それが、調停へと流出する。この調停においては、取下という形をとるかどうかを基準として、農地調整法の小作関係統制に直ちに服し得るものとそうでないものが選別され、服し得ないもののみが、調停成立にまでいたる。調停成立は、多くの場合、土地返還を意味し、その場合には、全部返還というまでもなく、一部返還でも小作関係は残らない。もし、ここに小作関係を残したならば、その小作関係は、市町村農地委員会では対処できない質のものとして存続する可能性が充分あるからである。農地改革法上、固有の正当性根拠を与えられず、妥協の所産として残された小作地は、「平和裡」に市町村農地委員会の管理下にはいるならばともかく、農地調整法九条三項統制の論理をこえた深刻な対立が予想される場合には、改革法上に正当性を付与された自作地をつくりださない限り対処し得ないものとなっていた。この香川県の事例は、そのことをよく物語っている。次に、法外調停についてみてみよう。香川県庁に残る法外調停書類は、四八年の分が欠落しており、ここでは、四七年のみを対象として取り上げる。

この年の法外調停申立件数は六三件で、四六年より減少するとはいへ、依法調停ほど極端な減少を示さない。先にみたように、四六年の後半から、土地返還にいたる紛争処理の重心が、依法調停から法外調停に移行してきたことがわかるが、四七年からの改革の展開によってこの傾向が拡大し、この年の調停は、法外調停がより大きなウェイトをしめる。調停結果をみると、成立件数三〇件と五割を切り、全国水準の成立率（八五％）と比べて異常な低さといつてよく、一方で、取下件数が、二三件（三五％）とかなり高い数値を示す（表3—9）。このことは、農地調整法九条三項関連事件の処理にまつわる当事者の利害対立の度合いが、四六年より一段と低下し、法外調停の場で、当事者を「合意」させるという契機がさらに後退したことを示している。前述したように、農地改革期の法外調停は、本来、調停者（＝小作主事、農地課職員、市町村農地委員会）の政策意思を貫徹させるといふ契機が強かったのだから、この方向がさらに徹底し、成立——つまり、「合意」そのもの——を必要としないという契機が増大していることが指摘できる。これが、農地改革の本格的展開に起因することは明白であろう。

こうした事態は、四七年以降の依法調停が、取下率を相対的に低下させ、土地返還の可能性が高いもののみが抽出されて出されてくる場となつていった事態と相即的で、依法調停を申し立てる地主は、かなりの覚悟をきめ、厳選して申立を行う一方で、法外調停のレベルにとどまる程度の地主の抵抗は、もはや「合意」にすらいたらず、政策的見地から取下を勧告されるような対象へと変化しつつあったのである。

また、法外調停の成立内容についてみると、内容の判明する一五件のうち、返還にいたつたものが、一二件とかなり多い。ここからは、法外調停が、農地調整法九条三項手続と密接に関連した返還事例抽出の性格をもつていたという、これまで述べてきたことが確認できる。

このように、改革期にはいると、土地返還手続のなかで、依法調停の比重が低下し、かわって、農地調整法九条三項手続とその延长的手続としての法外調停の重要性が拡大する。改革の進捗とともに、地主の抵抗は、法外調停の範囲内で処理できるようになっていくのである。このことは、農地改革という政策の強力な遂行という事態が、一方にあったためであることはいうまでもないが、市町村農地委員会の改組と委員の政治的「成長」によるものであることもまちがいない。ただ、この委員の成長については、余り過大にみることもできない。というのは、香川県庁資料のなかに、一九五〇年一月二〇日付けの岡山農地事務局「小作主事会議質疑事項」という文書があり、この中で、改正小作調停法に規定された市町村農地委員会の「勸解」に「執行力」を付与するか否かを問う項目があるが、これに対し、小作主事三宅喜典は、明快に「不可」と記載し、理由として、「農地委員会は法的には幼稚であり、感情をまじえることが多々ある」と断言している。この場合、「幼稚」で「感情」的とは、より具体的には、市町村農地委員会が信念をもっておらず、当事者のどちらか一方について議論をしようという<sup>(28)</sup>ことであり、この意味で、土地利用関係の管理統制という見地に立って客観的基準を維持することができないということであった。三宅は、先述のように、農地委員会の間にも信望があり、熱心に小作問題の指導にあたった人物であるが、この人物が、一九五〇年という、改革がほぼ終了した時点でも、市町村農地委員会を信頼しきれなかったことは極めて印象的である。改革が、かなり徹底してなされた香川県でも、このような限界が一貫して存在し続けたことが、ここでは確認できる。

### 三、小 括

戦後改革期の小作調停は、しばしば、「改革のがれ」のための手段だといわれる。この時期の小作調停申立におい

て、地主が多数を占め、これら地主による申立が、自作農創設特別措置法、農地調整法の枠のなかでは直ちに実現し得ない土地返還を求めて行われているという点に注目すれば、そのようにいうことも不可能ではない。しかし、そもそも、農地改革という事業は、自作農創設特別措置法、農地調整法に規定されたシステム―選挙制農地委員会による事業の遂行システム―のみでなし得たことだったのか。本章で問題にしてきたのは、まさにこの点にある。改革事業の核となる市町村農地委員会が、様々な点で問題がある以上、これを改革法の予定する事業を遂行し得るだけのものとして機能させるには、諸々の機構が必要だったのであり、小作官によって指導された小作調停、県農地課職員によって指導された法外調停は、そのような機構の一環を形成していた。

むしろ、調停であるから、当事者の意思の一致が必要であり、その限り、地主の「不当」引き上げを結果した調停も存在し得たことは否定できない。しかし、もともと政策誘導の契機が強いわが国の調停では、このような方向は、極力抑制し得たのであり、戦後、とりわけ、改革期の調停がそうであったことは、取下を追求し、成立事件を厳選したという本節での分析に照らせば、ほぼ間違いないことであつたと思われる。このような事態は、短期間のうちに、選挙制農地委員会によって大量の農地の買収売渡をさせるという農地改革のあり方が必然的に生んだものだったといえるのであり、この文脈で考える限り、小作調停、法外調停は、単なる「改革のがれ」の手段とは言いつれず、改革事業を最終的に補完するシステムのひとつだったのである。そして、買収計画の立案、農地調整法九条三項手続、小作調停、法外調停の連携が、どのようになされるかは、それぞれの地域がかかえた市町村農地委員会と農村との距離に規定されて多様だったのであり、その距離が、相対的に小さかった香川県では、法外調停のウェイトが高く、調停自体が、「合意」の契機より小さなものとしてなされる傾向がみられたのである。

しかし、そのような香川県においても、法外調停のみで小作関係の統制を完全に行うことはできず、最終的には、依法調停による解決を必要とした。改革期に入っても、依法調停が、数を大幅に減らしながらも利用されていたのは、このためである。

- (1) 「農地改革資料集成」第一巻九三頁以下参照。
- (2) 「農地制度資料集成」第二巻三五八頁以下参照。
- (3) 高木直義氏よりの聞き取りによれば、農地調整法九条三項手続、法外調停という一連の事務のなかでは、県の指導もさることながら、市町村農地委員会の書記の能力に負うところが大きかったという。
- (4) 「最近三於ケル農地事情概要調査ノ件」(一九四六年五月二五日)。
- (5) 註(4)及び、前掲一九四六年五月二日付け「概要調査ノ件」。
- (6) 註(4)に同じ。
- (7) 前掲四六年五月二日付け「概要調査ノ件」。
- (8) 註(4)に同じ。
- (9) 正確にいうと、高松市については、左表のように、戦前期はさほど争議はないが、一九四〇年に市域が拡大され、有名な「伏石争議」をみた太田村をはじめとするいくつかの争議村を合併したので、この拡大された高松市には、争議が多くみられたといえる。

香川県における戦前の小作争議件数

	年	一九二四	一九三〇	一九三二	一九三七	合 計
小豆郡			一〇〇	四		一〇四
大川郡			六〇	二〇〇		二六〇
木田郡			七九	二〇〇		二七九
高松市			八	二二		三〇
香川県			四七	二二		六九
綾歌郡			一九	一六		三五
丸亀市			四一	三		四四
仲多度郡			五七	四		六一
三豊郡			四	五		九
合 計		四一三	六六二			一〇七五

香川県「昭和十三年 小作争議並調停概要」より作成。

農地改革法の構造 (二・完) (川口)

- (10) 註(7)に同じ。
- (11) 高木直義氏よりの聞き取りによる。
- (12) 註(4)(7)に同じ。
- (13) 争議單位件数は、小作調停書類から算定した。
- (14) これは、香川県庁の小作調停関係書類のなかに編綴されていたもので、農林省を経由して香川県小作官の手にはいったものと思われるが、現在、管見の限りでは、この時期の小作調停内容を記した全国集計は、他に見あたらず、貴重な資料といえよう。ここに、同表の全文を掲げておく。

司法省民事局 昭和二十一年一月至十二月 小作地取上に関する小作調停事件表(全国集計)

理由	結果						調停成立					既済		
	全部 小作 兼統	一部 返還 兼統	替地を 譲受 全部返還	全部返還	小作人 譲受	その他	不調	取下	その他	計	未済			
食糧難打開	一〇〇	一六〇	一〇	五六	一四	一〇	二六	三〇四	六	六八六	一一〇			
復員疎開による過剰労働力消化	六二	一五二	一〇	五三	一二	一	一四	一五七	四	四七〇	八一			
第三取得者より返還請求	四一	一八	一一	一五	七	一	一	六〇	二	一五六	三五			
地主自作	三〇五	三七二	三八	一五五	三五	一三	五〇	四七六	一	四一四八	二二五			
地主の単なる引上	一一五	六七	〇	一六	一〇	五	六	二〇六	一	四四五	七八			
期限到来	二九	五五	四	四五	五	二	六	二二二	一	二六九	二三			
小作料未払	三一	一三	一	一〇	二	五	六	三九	一	一〇八	一九			
第三者に売却	六三	四一	一	一〇	四〇	八	三	七七	四	二四三	三五			
第三者に賃貸	二九	三六	一	一〇	三	四	一	二八	三	一一五	二〇			
地主に無断転貸	九	八	一	六	一	一	三	二二	一	四九	七			
小作人怠惰	五	八	一	二	一	三	四	一八	一	三一	七			
替地提供	二	二	一	二	一	二	一	一六	一	四二	八			
建物築造	五	二	一	二	一	一	三	一六	一	四一	一五			



- (25) 星野敏男氏よりの聞き取りによる。  
(26) 註(25)に同じ。  
(27) 星野敏男、高木直義、両氏よりの聞き取りによる。  
(28) 星野敏男氏よりの聞き取りによる。

## おわりに

農地改革事業は、日本国内の農地を一筆単位でことごとく洗い直し、小作地の八割までを買収するという画期的事業であり、その成功の程度についても、他国に類例をみないほどの成果をおさめた事業であった。そしてまた、この事業は、戦前期、強固に存在し続けた地主支配を解体するというドラスティックなものであり、それだけに、GHQの支援がなければ決してなし得ない事業であった。

第一章でみたことは、この農地改革政策が、いかに農村の実態と距離があり、それだけに、このような事業を迅速に、かつ、「民主的」に行うことが、法制度上、行政機構上、いかに複雑な配慮を必要としたかという点であった。農林当局が、農地改革法令によって意図した「指導による自主性」は、小作階層の比重が大きい階層区分制を前提とした公選制行政委員会を在地レベルでの執行機関として位置づけることにより達成されていた。それは、当初予定されていた農地委員会の全国的な系統的完結性を変形し、中央と都道府県農地部の指導体制を大きく割り込ませることによって成し遂げられたシステムであり、都道府県農地委員会の活動領域を狭め、市町村役場との機構的連絡を断ち切り、市町村農地委員会の書記を都道府県農地部の直接掌握下におくというような措置を経て、はじめて成立し得

る機構であった。現実の耕作者の地位にひきつけて土地所有権を配分するという、大規模な土地所有権の具体化政策は、その内容が農村実態と距離のあるものだっただけに、右のような措置をとらない限り市町村農地委員会は有効に機能し得なかつたのである。

このようにして生まれた市町村農地委員会は、それゆえに、農村の実態と一定の距離をもたざるを得ず、その活動の拠り所は、法令の厳格な解釈・実施という点に求められた。その存在様式は、不在地主所有地の一律買収、在村地主保有地の一方的選定と一町歩以上の面積についての買収という、機械的作業を短期間に断行するにはまさに適合的であつたといつていい。農林当局が、膨大な通牒を発して市町村農地委員会の自主判断範囲を狭めたのも、まさにこのことと照応している。

このようにして遂行された改革事業を、実施過程で調整するものとして設定されたのが、市町村農地委員会への異議申立と県農地委員会への訴願申立であつた。第二章でみたように、この過程は、法構造的には、当事者の申立を契機とする政策の調整、修正の過程であつたが、歴史的には、地主の改革事業に対する抵抗という契機をもち、それだけに各県毎の事情に大きく左右されるものであつた。

本稿が分析対象とした香川県では、戦前米の農民運動の影響力の強さと、それによって強化されていた甘土慣行の存在によって、小作層の発言力が大きく、それを背景として県の指導もかなり徹底して行われていた。このような事情から、香川県では、訴願による政策調整が、農地改革政策の論理的核心理部分——農地の確定と所有権・耕作権の確認・配分——に集まらず、また、そのような争点を取り上げられても、ほとんどが容認の結果にいたることなく、農地改革事業はその核心理部分において、大した修正なく実行されていくこととなつた。香川県での政策調整のポイン

トは、都市計画という別異の政策論理との調整、甘土価格の算定という所有権配分自体には手をふれない論点、あるいは、農業用宅地買収という農地以外の問題に傾斜しており、所有権・耕作権が問題となる場合でも、それは、自作農創設特別措置法一九条訴訟、農地調整法附則三条訴訟という、問題の質自体がかなり矮小化された局面に集中してあらわれたのである。

しかし、このような香川県においても、小規模土地所有に特徴づけられる地域であっただけに、地主層の食糧確保要求を基本契機とした土地争奪状況は、必然的に発生し、改革による小作人の相対的な「富裕」化とともに、深刻な対立が各地で展開した。また、戦時中から改革期にかけて、人口の大量移動にともなう土地の権利関係の変動が多く起こり、それを文書等に基づいて確定することが困難な場合がしばしばあったから、食糧難による土地争奪状況をさらに深刻化させることになった。

農林省は、市町村農地委員会の能力を危ぶみ、地主小作間の土地争奪に農地委員会がふりまわされないよう様々な配慮を行ったが、それでも、買取売渡計画の立案上、権利関係がどうしても不明な土地や、地主小作間に著しく「不公平」な状況が生み出される場合については、市町村農地委員会は、当事者の間に入って、何らかの判断を下さざるをえなかった。この場合、県農地部は、職員が必ずその判断に関与するようにして、そうした措置―法外調停の適正化を図り、必要に応じて土地の按分を行った。この土地の按分は、甘土慣行の存在によって、かなりスムーズに行われ、県農地課職員の間では、大体の按分比率が想定されていた。このため、訴訟裁決においては、法外調停結果は、基本的に尊重され、逆に、法外調停を拒否する地主の申立があった場合には、そのことが重視されて棄却となることもあった。また、訴訟処理の上で、地主の窮迫化に対応して、「法的」判断を下さず、市町村農地委員会レベルで調

停することが好ましいと思われたものは、「取下」が勧奨されることとなった。これは、農村実態と市町村農地委員会との距離が相対的に小さく、その分市町村農地委員会による調停にある程度依存し得た、香川県農地改革のあり方に由来するもので、このような事情を背景とした政策判断のきめの細かさの結果といつてよく、このようなこともあって、深刻な対立をほらんだ自作農創設特別措置法一九条訴訟や農地調整法附則三条訴訟も、多くが取下へといつた。

このように、香川県訴訟は、農地改革政策実施の厳格さをよく示しているが、それは、同時に、市町村農地委員会による法外調停を予定する構造であったことに注目しなければならない。第三章で検討したのは、この法外調停と依法調停の関係、及び全体としての調停の意味であった。

農地改革は、その核心部分において、小作地買収という政策を確固として掲げながら、一方で、わが国特有の小規模土地所有の堆積という事態を無視することはできず、土地引き上げの法的容認というシステムを土地利用関係の最終的調整機構として準備していた。このシステムは、これが恣意的に運用されれば、農地改革の成果を大きく縮減し得るものだっただけに、周到な配慮がなされていた。買収売渡計画の立案という点では、正確に法の運用を行った市町村農地委員会であったが、地主・小作関係に一步踏み込まねばならないこの種の問題では、市町村農地委員会が完全に活動できるかどうかは、大いに疑わしいところだったからである。

まず、制度的前提として、保有地を全耕地の一定割合に限定することを目標として逆算式に保有規模が定められるとともに、保有地選定基準についてのチェックがいられることによって、むやみに保有地が拡大する可能性は否定されていた。これによって、多くの小作地が、一律の基準によって買収される対象であることが明示された。そして、

さらに、遡及買収を強化督促することによって、一旦返還された小作地も買収できるようになった。こうして、土地引き上げ容認手続は、それが機能する場をはじめからかなり限定された形で設定されたのである。

さらに、このシステムの機能の場を狭めたのが、市町村農地委員会から土地引き上げ承認権限を奪って、これを知事の許可事項とした措置で、これによって、市町村農地委員会は、地主小作の当事者間に介入する仕事より、第三者として土地利用関係を監督し、基準に基づいて買収売渡計画をたてることを主な仕事とする事になった。また、もうひとつ決定的だったのは、「合意解約」を農地調整法九条三項手続の基準として用いたことであつた。制度上、市町村農地委員会は、土地引き上げ手続に際して、現地で当該問題に接しており、その限り、知事が許可決定する際に、「意見」を求められるという形で小作関係に関与する事になったが、これによって、市町村農地委員会は、農地買収同様、土地利用関係の管理という形での小作関係への接近方法をより容易にとり得ることとなったからである。市町村農地委員会の法外調停とは、本来的に、こうした土地利用関係の管理の枠に直ちに入りきらなかつた小作関係のもつれを調整し、管理の枠に引き戻すシステムだったのであり、それは、常に農地調整法九条三項手続を意識し、当事者の意思をその政策的方向に誘導していくという傾向を多分に帯びていた。香川県における甘土慣行の存在は、このような傾向を強力に支えたのである。訴願処理の前提となつた法外調停とは、このようなものだったのであり、そうであるからこそ、訴願取下後における所有権・耕作権の配分は、法外調停に委ねられるとともに、法外調停を経て成した計画についての訴願は、基本的に棄却の結果をみたのである。

この法外調停に比べて、依法調停は、農地調整法九条三項手続との距離が、相対的に大きく、したがって、その意味で、県農地課、市町村農地委員会との距離が大きかつた。市町村農地委員会がもつていた農村実態との距離をその

まま反映したような質の対立が、小作調停法上の調停として出現したといえる。この場合には、もはや、各郡担当の職員、市町村農地委員会はほとんど関与せず、小作主事が、専門的に調停に乗り出すことになる。県農地課職員のみが、小作調停係のみは、郡担当をはずされていたが、このことは、市町村農地委員会と農村の距離を職員機構の形で反映していたといえよう。

しかし、香川県では、こうした依法調停に対してもかなり厳しく臨み、改革前の調停の段階で、取下の形で地主に土地引き上げを断念させ、地主の側に相当の事情がある場合のみ、返還を認め、返還の際には、必ず農地調整法九条三項手続をとらせた。つまり、小作調停は、「合意」を基本としつつも、小作主事による土地利用関係の監督の契機をも有する過程となっていたのであり、その意味で、土地返還事例―農地調整法九条三項申請の許可事例の抽出過程となっていたといっている。このことの結果、香川での依法調停は、改革前にピークを迎え、改革後は激減するのであり、かわって、調停のウエイトは、法外調停に移っていく。訴願処理が、法外調停との関連を重要な要素とし、依法調停との関連がほとんどみられないのも、香川における右のような調停の動向に規定されたものだったといえよう。即ち、香川県では、既に改革前に、農地調整法九条三項手続の厳格化（香川県令一六号の発布）と依法調停による土地利用関係の監督のシステムができあがっており、これを前提に、改革期の訴願と法外調停の連係の構造が生まれたといえるのである。しかし、そうはいっても、改革期においても、依法調停の利用は、依然としてみられ、調停成立にいたるような質の事件のみが選別して申し立てられた。この意味で、農地改革期の小作関係の調整は、最終的な調整機構として、依法調停を予定していたといっている。

以上みてきたように、農地改革は、各種の法令、機構を微妙なバランスの下に結合することによって実施されて

いった。その全体は、自作農創設特別措置法、農地調整法のみをみていたのではとらえることができず、小作調停法、さらには、法律規定外の調停活動等に視野を広げない限り、把握できないことは、本稿での考察から明白であると思われる。土地所有権の具体化という重大政策を小規模土地所有の堆積という事態を前提としながら、しかも、民衆的「合意」に正当性根拠を置いて執行するという困難な事業は、農地課職員、小作主事、裁判所調停主任判事、農地委員会、市町村農地委員会、市町村農地委員会書記といった諸々の機構の巧みな連係によってのみはじめてなし得た事柄であった。ここにみられる市町村農地委員会の特異な独立性は、法外調停、依法調停を必然的な制度的前提とし、これらとの関係においてのみ、独立性を維持したままで小作関係の調整が可能となった。本稿が分析対象とした香川県は、他県に比べて農民運動の力が強く、その分、市町村農地委員会と農村との距離は、相対的に小さかったと思われるが、その香川県においてすら、農地課職員、小作主事は、市町村農地委員会を完全に信用することはなかったのである。

一九五一年、農地委員会は、解体され、農業調整委員会と合体されて農業委員会が新たに設立された。農業調整委員会が、食糧供出にかかわって、農村の日常的なあり方と密接に関係していたことは前にみた通りであり、その意味で、農業委員会の設立は、二つの委員会の違いを解消することを含意していたといっている。農地改革終了後、地主支配の解体と自作農の大量創出、新しいタイプの名望家の出現等の事態<sup>(2)</sup>によって、市町村農地委員会と農村との距離が、一気にせばまったことをこの事態はよく示していたと考えられるのである。そして、戦後日本農村の政治・社会構造は、この時から、本格的に形成されていくこととなる<sup>(3)</sup>。

(一) 「香川県農地改革三年史」所収「県庁農地課の陣容」一覽表参照。

(2) 本稿第一章註(17)参照。

(3) もっとも、この点を論じるには、農地委員会の分析のみでなく、もう一点、農業協同組合の形成について論じねばならないが、本稿では、言及できなかった。今後の課題である。

本稿作成にあたっては、香川県農林部農政課、香川県郷東書庫の方々には、資料閲覧にあたり多大の御配慮を賜った。また、香川大学商業短期大学部辻唯之教授には、香川県内の資料の所在、香川県での農地改革の進行過程等につき貴重な御教示をいただいた。記して謝意を表したい。