

會學濟經學大國帝都京

叢論濟經

號 一 第 卷六十二第

行發日一月一年三和昭

特 別 號

法人に關する重複課税の問題 . . . 法學博士 神戸 正雄

ハイデッガーの關心論 . . . 文學博士 米田庄太郎

動物界の道德 . . . 理學士 川村多實二

長崎貿易に於ける銅及び銀の支那輸出に就いて . . . 文學博士 矢野 仁一

型について . . . 法學士 恒藤 恭

アダム スミス「富國民論」の研究對象并に方法の基本的考察 . . . 法學士 石川 興二

奧羽諸藩における赤子養育仕法 . . . 經濟學博士 本庄榮治郎

自作農地の創設及維持 . . . 法學博士 河田 嗣郎

專賣類似の仕法に基百姓一揆 . . . 經濟學士 黒 正 巖

自作農地の創設及維持

河田 嗣 郎

一 自作農創設事業の沿革

自作農民と自作農地との維持及創設に關する事業は、諸外國に於てはかなり早くから行はれて居る。即ち英國では愛蘭土に於て夙に一八六〇年代以來着手せられ、小作人をして小農地を購入せしむる爲に政府は其資金の貸付を爲すを得るものとし、十九世紀の末葉に於ける諸條令は自作農地購入者の支拂ふべき年賦金の率を引下げ其償還年限を長くし、小作人は普通の小作料よりも少き年賦金を支拂ふことに依て自作農地を護ることの出来る道が漸次に開拓せられた。そして一九〇三年に公布されたる所謂ウインダム條例 (Lex Wyndham — 3. Edw. VII. Ch. 37) はまた此事業に關する一新時期を開き、益々其面目を整へて事業の進捗を圖ることゝなつた。獨逸に於ても亦自作農創設事業は所謂國內植民事業として行はれ、普露亞に在つては一八八六年四月二十六日の法律 (Gesetz betr. die Beförderung deutscher Ansiedlung in den Provinzen Westpreussen

und Posen) に依り、當初は西普露西及ポーゼン地方に獨逸人農民を扶植する事業として着手せられ、其後幾度かの改正を経て、世界大戰後は一九一九年八月十一日の法律 (Reichsstaedlungs-gesetz von II. 8. 1919 Zl. 515) を以て獨逸全國內に涉り行はれる事業と爲した。

其他丁抹に於ても此事業の萌芽は夙に十八世紀の後半に之を見ることが出来るが一八九九年農業労働者の爲にする小農地設定に關する法律が設けられて以後は事業の基礎確定するに至つた。此等の國々以外に於ても例へば佛・白・伊・那諾其他に於て自作農の維持創定若くはこれに類似せる事業の實例を見ることが出来る。

我國に於ける自作農の創設及維持に關する施設は大正十一年にその目的の爲に簡易保險積立金の貸付が行はれるやうになつてから、やゝ基礎を据えることになつた。そして大正十四年に至るまでは大部分は府縣の事業として之を行ひ、町村及び産業組合の如きも之に關する施設を爲し、或程度の成績を擧げることが出来た。その主なる府縣は・栃木・香川・新潟・奈良・愛知・岐阜・山口・佐賀・千葉・滋賀・鳥取其他合計一府十九縣である。此事業の爲に爲されたる貸付金の總額は約千七百餘萬圓に及び其中に在つては簡易保險積立金からの貸付が最も多く合計約千四百萬圓に達して居る。これに次ぐものは産業組合資金、縣罹災救助基金、勸銀及農銀よりの貸付金其他である。其貸付方法は簡易生命保險積立金は年利率三分乃至五分三厘、償還期限十五ヶ年乃至二十年

1) 拙著『農村研究』五三頁以下及九七頁以下
拙著『農業經濟』(農村問題大系第四編)一〇三頁以下及一一一頁以下
2) 『農村研究』一二九頁以下
『農業經濟』一一七頁以下
農務局編纂『諸外國ニ於ケル小農地設定ニ關スル法律』第一卷參照

といふことになつて居り、勸銀・農銀・産業組合からの貸付は利率七分乃至一割、期間五ケ年乃至十ケ年といふ位な所である。そして一人當りの自作農地購入又は維持反別は一町歩以下普通は二反歩見當で、貸付金額は五百圓乃至六百圓が普通であつた。

然るに政府は昭和元年からは二十五ケ年を一期として簡易生命保険積立金等による低利資金を、長期償還の方法で以て、自作農地の購入又は維持者の償還金が現小作料を超へない範圍内に於て、施設者に補助金として交付することにした。この計畫に依れば廿五ケ年内に融通せらるべき資金は合計四億六千八百五拾萬圓、補助金約壹億貳百九拾萬圓の豫定である。之に依て維持又は創設せられる土地は約十一萬七千町歩で我國に於ける小作地總面積の二十三分一に當るといふ計畫である。此計畫に依り大正十五年度に行はれたる施設は一道二府四十縣に及び、貸付は簡易保険積立金から八百五拾萬圓、地主からの借入金拾參萬圓(山形縣)、この中七百萬圓に對しては昭和元年以降廿五ケ年間殘額に對しては昭和二年以降二十四ケ年間補助金を交付することになつて居る。そして昭和元年度の融通資金に依て創設維持せられたる土地は約三千町歩、人員約九千餘人といふ見込だと報せられて居る。貸付は各府縣から直接に又は市町村、産業組合等を経て爲されるのであつて、貸付當該年は据置、其後二十四ケ年の年賦又は半年賦償還の方法に依る。利率は年三分五厘であるが、府縣によつては更に利子の補給を爲し三分又は二分五厘で貸付けて居

るものもある。³⁾

即ち我國に於ける自作農創設及維持の事業は、着手後日も尙ほ淺く、又從來は其の事業計畫の規模小さく、融通資金の如きも其資源の關係から比較的小額で、從て其實地成績もこれを全國的に見れば、洵に微々たるものに過ぎなかつた。

二 新計畫の立案と改訂

現行の自作農創定及維持の事業が、上に示すやうに中途半端なもので、從て其成績も兎角十分なるを免れなかつたものだから、政府は一層この事業に力を入れ、これをもつと大規模なものと爲し、又もつと國家的なものと爲さんとして、新たに其計畫案を立てるに至つた。其案は昭和二年九月に世に公にせられたが、それに對ては朝野の間に彼此議論が戦はされ、豫算閣議に提出せられるに至つては、終に閣僚間にも意見の著しき相違を見、案は今一度調査研究することになつた。其結果十一月に至つて又新たな案が作られて公にされる運びとなり、前の案とは其内容に於ても又法文の構成上に於ても大分面目を異にせるものが出來た。

試に閣議に際して表はれたる議論を中心として、新たな計畫に關する論議の重要點と思はれる所のものを窺つてみるであらう。

3) 以上國民新聞第壹萬貳千八百七拾參號所載の材料に據る

新計畫案に對する根本的反對意見は、國家として從來以上に更に自作農創設及維持事業を助成する必要なし、強いてこれを行ふに於ては財政上の負擔を増し、却つて禍をのこすことになる恐ありとする議論である。これは自作農維持創設事業に餘り大きな望を置かず、たゞ從來位な規模でこれを行つて、簡易保險の積立金を融通する程度を以て足れりとする意見から出て居るものである。然るに之に對して新計畫を必要と見る者は、自作農の維持及創設を以て農業生産を増殖するが爲にも、又小作問題其他農地問題を解決する上にも、必要で又有效なる政策と見、從てこれを從來のやうな不徹底なやり方で實行するのでは不十分と考へる。即ち從來のやうに簡易保險の積立金其他預金部の低利資金を融通するだけでは、將來多少これを増額する見込あるにしても、從來の計畫では年々僅かな面積町歩の小作地を自作地と爲し得るに過ぎず、現在の小作地面積二百八十萬町歩を全部自作地とするには數世紀を要し、そんなことでは政策上の目的は達し得られないと主張する。そして反對論者は新計畫が財政負擔を加重することを恐れるけれども、新計畫により三十五ヶ年間事業を繼續實施するとして國庫の負擔は從來の負擔と合算して第一年約百六拾參萬圓に過ぎず、爾後漸次増加して第三十五年には最高貳千參百萬圓となるが、其以後は漸減して第六十九年は百四拾八萬圓となる。負擔總額八億六千八百八拾四萬圓に達するけれども、それは七十ヶ年といふ長い年月の間に支出せられるものなれば、かゝる重要政策の遂行の爲の負擔と

しては忍ぶべきであると駁撃するのである。

そこで新計畫を立てたる農林省當局の如きは自作農地の購買のためには新たに地代債券の制を設けて、年額凡そ八千萬圓を限度として向ふ三十五ヶ年間に二十八億を發行して事業の大促進を爲さんとする案を造り上げたのである。即ち獨逸の國內植民事業の爲に地代銀行の發行する地代證券 (Rentenbrief) に倣ひ農地債券制を造り、土地が自作農地として地主より買取られる場合には、其代金はこれを五分利付なる農地債券に依て支拂ふものとし、其發行額を右述の如く年々八千萬圓以内といふ巨額のものとして、現金支辨に依る不便を除き事業の促進を期せんとするのである。

然るにこの計畫に對しては、之に不賛成なる者は、農地債券は案の示すが如きものである限り公債政策に影響を與へ、且金融市場を壓迫する恐ありとして反對の聲を擧げた。この反對に對しては計畫の立案者は、農地債券は計畫案の示す所により、一方に於ては土地の所有者に對して其土地代金を支拂ふ任務に當り、他方に於ては自作農地として之を買受ける者から其代金の年賦償還を受ける仲介機關としての農地金庫なるものが之を發行するのであるから、其債券償還の義務は農地金庫が之を負擔するに過ぎない。國庫はたゞ其償還資金の不足したる場合に豫算の範圍内に於て補助金を交付するのみである。従て農地債券は國債と其性質を異にし公債政策に影響を及

ばすことはない。又農地債券は其資金を募集するものでなく土地を賣却する地主に對して其代金として交付するのであるから、他の方面に投せられる資金を吸収することなく、從て金融市場を壓迫することはないと辯護する。

次に新計畫に反對する者は、新計畫によれば小作人は自作農地として買取りたる土地の代金は年賦法により農地金庫に對して辨濟することになつて居るが、それでは、その元利支拂が不能となりたる場合には、從來小作人對地主の争であつたものが、轉じて小作人對政府の争となる恐があり、これは國策上不利益なことだと難する。之に對して立案者側は自作農地の獲得者たる小作人は小作地の如くこれを地主から取上げられる恐なく、經營安固にして然かも土地生産力の増加等による業務上の利益は悉く自己の所得となるから、年賦金の支拂に差支へるやうな憂はなく、從て其事に關して政府との間に争の生ずる恐はないと樂觀の臍を固めて居る。

次に反對意見は、創設維持したる自作農地を強制處分に附する結果に陥ること多かるべしと憂へるのである。これに對して立案者側は年賦金の支拂を怠る者に對しては土地所有權を農地金庫に移轉せしむることになつて居り、又強制徵收を爲すことにもなつて居るが、不可抗力により荒地となり又は收穫減少したる場合には、之に應じて年賦金の全部又は一部を免除し又は償還期間を延長する等便法を講ずる道が開いてあるから、強制處分を受けるやうなことは至つて少い筈だ

と主張する。

次に反對者は、自作農地の獲得者が年賦金の不納同盟を爲す恐はないかと心配する。これに對しては案の支持者は、小作料程度の年賦金を支拂へば三十五年後には完全なる土地所有權を得られるのだから不納同盟を起して其權利を奪はれるやうな愚は演じないであらうと見て居る。

次に反對論者は、新計畫案が自作農地には地租を免除することになつて居る點に反對して居るが、それはかの地租委譲といふ政友會流の政策との釣合から、其方の効果を減ずることあるべしとする議論である。これに對しての支持論も從てその意味からの支持論で茲に特筆するに値するものではない。

要するに以上示すやうな色々な賛否兩方面の議論が戦はされたのであるが、その論争は一部分は理論的なものであり、一部分は事實上の見込に關するものである。然しそれ等の論點を示すことに依つて新たに立てられたる自作農維持創設計畫なるものが大體如何なる案を具して表はれたかを知ることが出来るであらう。そして曩に九月頃に示されたる案は右等の反對論を考慮して大分造りかへられることになつたのは、新計畫なるものに對する政府内部に於ける空氣の動き方も窺はしむるに足るものといはねばならぬ。即ち自作農維持創設事業なるものに對する我國現時の所謂政治的見地の大勢をも大體これによつて測定することが出来るであらう。

4) 以上時事新報第一萬五千九百三十八號所掲の材料に依る

三 自作農地の創設及維持

改訂せられたる案に依て自作農地の創設及維持に關する新計畫の大様を窺つてみるに、先づその創設若くは維持の行はるべき道としては、當事者の契約によることになつて居る。然かも其契約の爲さるゝに當つては同時に農地金庫が土地代金の授受に關する仲介機關として働くべき契約を爲すことになつて居る。即ち法案の示す所によれば

自作農地の創設契約は土地所有者が自作を爲すの目的を以て土地を取得せむとする者（創設者）に對し土地所有權を移轉することを約し農地金庫は土地所有者に對し所有權移轉の對價として農地債券を交付することを約し且つ土地を取得せむとする者は農地金庫に對しその對價に相當する金額の年賦支拂を爲すことを約するによりてその效力を生ず。

自作農地の維持契約は抵當權者又は質權者が現に自作をなし土地の抵當權を消滅せんとする土地所有者（維持者）又は自作を爲すの目的を以て質權を消滅せんとする土地所有者（維持者）のために其債權を消滅せしむることを約し農地金庫は抵當權者又は質權者に對しその債權消滅の對價として農地債券を交付することを約し且土地所有者は農地金庫に對しその對價に相當する金額の年賦支拂を爲すことを約するに依りて其效力を生ず（法案第一條）

と規定してある。この改訂案を疊に作られたる法案と比較するに大分様子が變つて居る。前法案によれば

第一條 農地金庫の仲介を以て自作田畑となすの目的を以て土地を取得(自作農地の創設)せむとする者又は自作田畑の抵當權を消滅せしめ若くは自作するためその所有する田畑の債權を消滅(自作農地の維持)せむとする者はその土地の所有者又は抵當權者若くは債權者の同意を得て自作農地創設又は維持を農林大臣に申請すべし

第二條 前條の申請ありたるときは農林大臣は自作農地委員會の議を経て自作農地の創設又は維持に關する決定をなし遲滯なくこれを農地金庫に指令すべし、自作農地委員會の組織權限その他必要な事項は勅令を以てこれを定む

となつて居た。この案によれば、農地金庫の仲介を以て自作農地を創設又は維持せむとする者は、その旨を農林大臣に申請し、農林大臣は自作農地委員會の議を経てこれを決定するのであるから、自作農地の維持創設の事業の行はれるについては、農林大臣が自ら責任を取つて其の決定を爲す次第で、其決定を爲すについては、自作農地委員會の議を経ることにはなつて居るが、とにかく事業の行はれるについての支配權を握るわけである。そしてその自作農地委員會なるものも勅令に依つて其組織權限の定められるものであるが、これも公的な機關で國家的なものであ

る。従て此案によれば自作農地創設維持の事業は國家が自ら責任を負ふてこれを行ふ意味が多分に加はつて一種の國家的事業と考へ得られることになる。

斯く事業を國家的の事業として行ふことは、これを先例に求むれば、當初普露西にこれを行つた所の西普露西及びポーセンに對する國內植民事業に於てこれを見出すことが出来る。一八八六年四月二十六日の法律に依り行はれることになつた同事業は、當初は波蘭國境地方に獨逸人を土着せしめる政治上の必要を主としたもので、従て國家的な事業たる性質を多分に備へて居た。そしてそれは地代農地を設定するのであつたが、その創設は王立農民扶殖委員會 (Königliche Ansiedlungskommission für Westpreussen und Posen) の手に依て行はれるものであつた。

その後同事業は一八九〇年六月二十七日の法律に依て普露西全體に涉り行はれるものとなり、又その目的も自作農主義の下に中小農地を設置するものとなり、其翌年また法律改正せられて、地代銀行 Rentenanbank と一般委員會 Generalkommission とが事業に參與することになつた。爾來この國內植民事業は幾多の經驗を経て來たが、世界大戰後更に事業は擴張せられ一九一九年八月十一日の法律により事業は獨逸全國に涉り行はれるものとなり、従前の一般委員會は開拓局 (Landeskulturämter) と改稱せられ、やはり地代銀行と相並んで事業に參與するものとせられた。そして國內移住の事業そのものは公共的なる移住會社や移住組合がこれを行ふのである。

一般委員會なるものは元來は國內移住には無關係のもので、それは普露西に於ける農業立法機關として以前から存在して居たのを、一八九一年の法律により國內移住事業に關する事務を掌るものと爲したのである。併し委員會自身移住事業を行ふものではなく私的に行はれる事業に對して國家的援助を與へる爲めに又これを監督する爲に働くものたるに過ぎない。此點が従前の農民扶殖委員會と異なる所で、此方は自ら移住事業を行つたのである。

併しとにかく獨逸では右のやうにして國內植民の事業は當初は純粹な國家的な事業として行はれ後には半官半私的な事業となつたが、上に示す所の我國に於ける新計畫は改訂前のものは大體この獨逸の例に倣ふたものと見てよいであらう。即ち一方には地代銀行に當る農地金庫なるものを設けて金融方面の事務に當らしめ、他方には先の一般委員會後の開拓局に當る自作農地委員會を設けて事業遂行の任に當らしめんとしたのである。然かも獨逸に在つては、地代農地を得んと希望する者は開拓局に其中込を爲して置けば、開拓局がその希望に適當した土地を指定することになつて居り、開拓局が地代農地の設立及監督に關する事務を司ることに定められてある。其主たる事務は土地の適否、土地購買希望者の人物及物的資格の調査、土地の測量區劃並びに賣買契約、登記其他農業經濟に關する種々の補助事項であるが、尙ほ地代銀行並びに普露西國立銀行に資金貸與の指令を爲す權限が認められて居る。地代農地の賣買に關する契約は土地の獲得希望者

と販賣者との間の契約によるのだが、その契約はやはり開拓局の示す模範契約に従て行はれるを例とする。⁶⁾

曩に示されたる我國の新自作農創設維持計畫案に定められたる自作農地委員會なるもの、組織權限等は勅令の規定に譲るといふのであつたから、立案者の意中を知るに難いけれども恐らくは開拓局に似たやうなものを造らうとするのであつたらう。たゞ併し乍ら法案により自作農地を創設し又は維持せむと欲する者はこれを農林大臣に申請し、その決定は又農林大臣がすることになつて居たから、そして大臣はその決定を爲すにつき自作農地委員會の議を経るといふだけのことになつて居たから、立案者は獨逸に於けるよりも更に多く事業に對する決定權を主務大臣の手に置かんとしたもののやうに見へる。つまり一層事業に伴ふ國家的色彩を濃厚にせんと欲したやうに見へる。

英吉利に在つては英蘭土及ウェールズに於ける小農地設定の事業は一八九二年の小農地法により、其設定事業を行ふものは County Council だ、其爲に特別委員會を組織して小農地購入希望者の申出を調査せしめることにして居る。⁷⁾ 即ち國家自身が引受けてやるのではないのである。

我が新計畫當初の立案が、斯く事業に對する國家的色彩を濃厚にして居たことに對しては、前に示したやうに、自作農維持及創設の事業をあまり國家が直接に引受けて行ふ風であつては、小

9) 多木晃氏『普露西の地代銀行』二三——二七頁

7) 荆著『農村研究』七六頁

作争議の如き地主小作人間の争をも結局は國家が引受けてしまふやうなことになるはせぬかといふやうな懸念もあり、其他種々な理由からこれを不可とする反對意見が表はれて來た。そこで立案者は案を改訂して、前に示したやうに、自作農地の創設及維持に關する契約は當事者相互間と農地金庫と當事者間との契約として成立つといふ意味だけのことを明かにするに止め、其他その申請のことや、決定のことや、自作農地委員會のことやはずべて法案中から削つてしまつた。その結果立案者としては其邊の事に關する責任が輕くなつて肩の荷が下りたことであらうけれども、法案としては這間の關係が甚だ曖昧となり、これが愈々法律となる場合には、其邊のことに關する規定をもつと補充しなくては實施上困ることであらうと思はれる。立案者はその補充は議會で爲さしめる積りかそれとも施行令や附隨の勅令やに譲るつもりか知らぬが、とにかく改訂案に於ては此點が頗る不十分のものとなつてしまつた。

若し改訂案のまゝにして自作農地の維持創設に關する申請やそれに對する決定やを何者が爲すかも明かにせず、又自作農地契約の實質を爲す所のものに關する調査や其他の事を何者が爲すかも明かでないまゝにして置くに於ては、此事業に對する整理も監督も十分に行はれ難いことになり、事業はたゞ當事者の自由契約によつてのみ爲されるに過ぎざるものとなつて、農地金庫の責任と職務とが餘り重大となり繁雜となり、到底やり切れぬことになつてしまふであらう。

これはやはり改正前の新計畫案の如く、自作農地委員會といつたやうなものを設けて、事業に伴ふ技術上や管理上のことはその任務として行はしめるものと爲すを可とする。この委員會と農地金庫とが併存して相助けつゝ、然かも事務を分擔して事業に伴ふ公的方面を處理することに爲すを得策とするであらう。その事は獨英の先例に照しても明かなことである。そして其委員會は農林大臣の諮詢機關たるに止めないでもつゝ獨立の地位を有つたものと爲し、その數も亦一個にしないでやはり獨逸のやうに地方々々にかなり多數に設けるを可とするであらう。獨逸では Landeskulturämter が八個 Kulturämter が百四十三ヶ所あり、前者は後者の上に立つてこれを統轄することになつて居る。⁷⁾

尙ほ自作農地の創設及維持に關しては自作農地法案は、農地金庫の仲介によるもの、外に道、府縣、市町村及び産業組合などから資金を借受けてこれを爲す場合を認めて居る。(新法案第七條 前法案第五十九條) 改訂されたる新法案に示す所左の如し。

第七條 北海道、府縣、市町村若くはこれに準すべきもの又は産業組合より資金を借受け自作

を爲すの目的を以て土地を取得し又は現に自作を爲す土地の抵當權を消滅せしめ若くは自作を爲すの目的を以て其土地の質權を消滅せしむる場合に於て地方長官の認定を受けたるとき

はその土地は自作農地となりたるものと看做す(第二項略)

7) 多木氏『普露西の地代銀行』二三頁

これは主として従來爲されて居る自作農地の維持及創設の事業を認めん爲のものであらう。農地金庫の仲介による創設及維持が廣く行はれるやうになれば、其方が専ら行はれることとなり、道府縣や市町村からはあまり低資の融通を爲さないやうになるは明かだし、又産業組合から資金を借りて維持創設を爲す者も少くなるべき筈だから、この道によるものはたゞ附隨的に若くは例外的に表はれるに過ぎなくなること、思はれる。併し法案にその規定を爲すことは固より必要である。

四 農地金庫

上に示す所に依て明かなやうに、自作農地の創設及維持に關する新計畫は、改訂前の案も改訂後のものも、共に農地金庫の創設を設け、自作農地の代價の授受と抵當權若くは質權を消滅せしむるため其債權を消滅せしむるために要する對價の授受とは、この農地金庫の仲介に依つて行はんとするものである。そして土地の所有者及債權者に對して行はれる對價の支拂は十圓未満の端數以外は現金によることなく、農地金庫が農地債券を發行してこれを交付することによつてせんとするものである。そして又自作農地の創設者又は維持者は其の對價に相當する金額を年賦濟崩の方法に依つて農地金庫に對して支拂ふものとせんとするのである。

法案の示す所によれば農地金庫は法人とし其の主なる事務所を東京に置くとしてあるから、全國を統轄すべき一個の金庫として設定する計畫と見へる。そして其設立には農林大臣の許可を受くべきものとし、又農林大臣の認可を受くれば従たる事務所を設置することを得る。又農林大臣これを必要と認むる時は従たる事務所を設置を命ずることを得るものと定めてある。

農地金庫の業務は上に示すやうに「農地債券の發行、年賦金の取立」を爲すことを以て主とするのだが、法案によれば其業務はもつと廣きに涉り「その他自作農地の創設又は維持に關する業務を行ふものとす」と規定してある。(改訂法案第二十七條、前法案第二十九條)

自作農地法案が新たに農地金庫の制と農地債券の制とを立案したことは、從來我國に行はれて居る自作農創設及維持事業に何等此種の機關と方法との備はつて居なかつた缺典を補ふものとして、事業を有效ならしむる上に必要欠ぐべからざるものと考へられて居る。この制度は謂ふ迄もなく獨逸の地代銀行制を模範として案出されたものであらうが、同國に在つては前に示したやうに一八九一年の法律により一般委員會と共に國內植民の爲に働くべき一重要機關とせられたものである。爾來同國に在つては國內植民の事業がともかくも或程度の成績を擧げ得たのはこの二機關が備はつて居るからだと信せられて居る。特に土地代金の授受に關して地代銀行が仲在して居るといふことは、國內植民の事業をして實績を擧げしむるについて甚だ重大なる貢獻を爲して居

るものと信せられる。

即ちこの銀行あるが爲に土地を提供して地代農地たらしめんとする者はその代金をば一まごめに地代證券に依て受取ることが出来、多數の地代農地獲得者から年賦金で少額づゝ拂込を受けることに伴ふ煩雜と危険と固定とを免れることが出来、その代り信用ある地代證券を得て一纏めに土地價格を資金化するを得る。そして一時に現金の必要がなければ證券を所持して居れば年々一定の利子を受取ることが出来、従前地代所得を占めた代りに利子所得を收めて行くことが出来る。若し又一時に現金の必要があれば、證券を市場に賣りさへすればそれで時價だけの現金を握り得るわけで、その現金化は随時に又何程づゝでもこれを爲し得るのである。此等のことは地代農地となる土地の所有者に取つては洵に便利なことで、此道あるにより初めて地代農地創設の事業は進捗するを得るものとせられる。

又これを地代農地の獲得者からいへば、土地代金を一時拂にする分では元來小百姓たる者にはとてもその資金の貯蓄もなければ又これを得る融通の道もない。さればとて個々の地主が多數の地代農地獲得者相手に年賦金で土地を賣つて呉れるものでもない。然るに今地代銀行が中に立て然かもそれは非營利的に業務を行つて呉れることになれば、安い年賦金で土地を買取ることが出来る。これに依つて又よく自作的地代農地の創設事業は進捗するを得ることになるのである。

されば、地代銀行とこれに伴ふ地代證券の制度は國內植民事業進行のためには無くてならぬものと考へられる次第で、それはまことに理由あることである。英吉利に於ても成るべく早くこの制度を完成せんとして常に範を獨逸に求めて其實現を急いで居る有様で、この制度の完備しないことが同國小農地運動の缺陷だと信せられて居る。此の見地からすれば今我國の新計畫が農地金庫制と農地債券制とを設けんとすること自體は、苟も自作農創設及維持の事業を少し力瘤を入れて行はんと欲する限り必要で又適當のことと認められる。

たゞ獨逸では地代銀行は單一でないのに我國ではこれを單一のものにせうとして居る。これも我國の現状としては寧ろ適當のことと思はれる。次に又獨逸の地代銀行の業務とする所は殆んどたゞ地代證券の發行と年賦金の取立とに限られて居るのに、我國では新法案は農地金庫の業務を廣くし、前掲の如く「その他自作農地の創設又は維持に關する業務」と規定して居るが、此點については尙ほ大いに研究の餘地あるものと思はれる。若し前に論じたやうに、一度立案された自作農地委員會の如きものすらも改訂案の如く削除して設けないことになれば、獨逸の開拓局の爲す任務は大抵農地金庫の肩上に落ち來ることゝなつて、金庫は非常に其事務が複雑多端となり、到底よく其任務を盡し難いことになるかも知れない。よし又その事務だけは行はれ得るにしても、一切これを一つの機關に依て行はしめることは如何なものであらうか。其點についても講究の餘

地ありとせなければならぬ。これはやはり獨逸のやうに自作農地委員會といつた風なものと農地金庫との二機關を設けて、任務を分掌せしめ、後者には金融方面の任務をのみ負擔せしめるのが適當のやうに考へられる。そして出來得る限り其業務を簡單にし又確實にし、又其業務に對する世の批評や疑惑の生ずる餘地少なからしむることが、その發行する農地債券の信用を高くし其の聲價を保たしめる所以たらざるを得ないであらう。

五 自作農地に對する權利上の制限

自作農地は一度創設又は維持せられることになつた以上は、再びこれが自作農地として失はれたり、自作農地としての性質を失つたりするやうなことがあつては、折角の自作農維持創設運動をして實效なきものたらしめることになる。されば何れの國に在つても自作農地となりたるものに對しては、其の處分及利益に關して一定の法律的な制限を設けることになつて居る。

新法案に於てはこの點については左の規定が設けられて居る。

第八條 自作農地の所有者は自作を爲さず又は自作農地に永小作權、地上權、質權その他自作の障礙となるべき權利若くは抵當權を設定し、これを貸付け若くは讓渡することを得ず、但し命令を以て別段の定を爲したる場合は此限りにあらず(第二項略)

第九條 左の各號の一に該當する場合に於ては農地金庫又は第七條の資金の貸付を爲したる者（道・府縣・市町村・産業組合等―註）は命令の定むる所により自作農地の所有権を取得することを得

一、年賦支拂又は年賦償還を怠りたるとき

二、略

三、前條第一項の規定に違反したるとき

四、略

自作農地に對して此等の制限を爲すことに對してはかなり強い反對意見がある。即ちかゝる制限がついて居ては、折角自作農地としてこれを獲得しても、實は名ばかりであつて、獲得者は自分の所有地として自由にこれを處分することも出来なければ、又これを貸付けたりその上に權利を設定したりすることも出来ず、その所有権は虛有權に等しい。そんなものでは何の難有味もないわけで、小作人はかゝる不完全なる權利を得んが爲めに年賦金を支拂つてまでこれを買求めんとはしないであらう。又これを買求めてもそんな制限がついて居てはその經濟上の利便は少く、又法律的に見ても所謂自作農地にはかりかゝる不完全な權利を認めるは穩當でない、かくては法律の所有權に關する根本觀念に戻ることにならざるを得ないといふ風な議論これである。

然るに自作農地制支持論者からこれを見れば、此等の反對論には尤な所もあるが、併し苟も自作農地の創設及維持を行はんとする限りは、かゝる制限を置くことは事業そのもの、性質から見てまことに止むを得ない所である。かゝる制限あるによりてのみよく自作農地創設及維持の目的は達せられるのだから、自作農地制を根本的に否認するのなら格別だが、然らざる限り制限を設くることは認めて貰はなくてはならぬ。然かもその制限は永久的なものではなく自作農地に關する年賦支拂の完了する迄のことで、其後は完全な所有地となるのだから法律的にも經濟的にも差支のないことであると辯護する。

法案の示す所によれば自作農地と稱せられるのは一定期間内だけのことで、その所有權が完全のものとなる曉には、其土地はもはや法案に所謂自作農地ではなくなる。

第十一條 左の各號の一に該當する場合に於ては自作農地は解消す、但第一號の期間を延長したるときはその延長したる期間を經過したるとき解消す

一、年賦支拂又は年賦償還の期間を經過したるとき

二、自作農地の讓渡(第八條第二項の場合を除く)ありたるとき

三、略

四、差押により自作農地の處分ありたるとき

五、自作農地が不可抗力により荒地となりたるため未支拂年賦金又は未償還年賦金の全部の免除ありたるとき

自作農地に對する制限は、英吉利の小農地制にも存在する。即ち一八九二年の小農地法に於ては、小農地は購買者又は小作人自ら之を農業的に使用すべきこと、カウンチー、カウンシルの承諾を得るにあらざればこれを分割し他人に貸付け又は讓渡するを得ざるものとしてある。又その小農地には一戸以上の住家を建築すべからずといふ制限等が設けられた。⁹⁾ 一九〇八年及其後に改正せられた小農地法にも、小農地は賣渡されたる場合にも貸與へられたる場合にも二十ヶ年間はカウンチー、カウンシルの承諾あるにあらざれば分割するを得ず又讓渡するを得ず貸付くるを得ざるものとし、購買者又は小作人は自らこれを耕作せなければならぬ。且農業以外の目的に使用するを得ず、又原則としては一農地内に一個以上の住宅を建築するを得ざるものとせられた。¹⁰⁾

獨逸に於ても亦地代農地に對しては一八九一年七月七日の法律により、地代農地の獲得者は一般委員會の承諾を得るにあらざれば、之を分割したり其一部分を讓渡したりするを得ざるものとせられた。又一八九九年九月二十日の法律により地代農地はその獲得者により所有權が移轉せられたり又は契約違反のことある場合には其設定者に先買權あるものと定めた。¹¹⁾

我法案に於ては改訂前のものはその第十條に自作農地に對しては強制執行を爲すことを得ざる

9) 摺著『農村研究』七七頁

10) 同上八四頁

11) 同上二頁及一〇三頁

旨が規定せられてあつたが、これは改訂の際削除せられたやうである。

六 土地の價格と強制徵收權

諸國に於て實施せられて居り、又我國に於て新たに計畫せられたる自作農地創定及維持の事業は、大要上に示すやうなものである。然らば諸國に於ける此の事業の從來の成績はといふに、前にも既に多少述べたやうに、或程度の成績を擧げて居ることは事實だが、さかく豫期ほどには好成績が表はれないで居る有様である。試に英吉利の實狀について見るに愛蘭の成績はかなり良いのだがそれでも一八七〇以後一九〇三年に至るまでに二百五十萬エーカーの自作地買收行はれたるに過ぎず一九〇三年の法律實施後九年間に於ては四百五十萬エーカーであつた。英蘭の方は一九〇八年法によるカウンチー購入地十四萬エーカーに過ぎず設定せられたる小農地は僅々九六九エーカーであつた。一九一九年法により一九二二年五月末日迄にカウンシルの獲得せる購入地二十二萬八千エーカーに過ぎなかつた。¹²⁾次に普露西の實狀について見るも、一八八六年に國內移住の事業が國家的施設として行はれて以後一九一三年の終りまでに於て二萬一千二百五十七ヶ所の農民移住地が開かれ設定せられたる自作農地の數は四萬に過ぎないで之を普露西國內の農業經營數三百四十萬に比較すればまことに少數であつた。¹³⁾そこでこの事業に今一層の活氣あらしめ全國

12) 拙著『農村研究』七〇頁及九三—九四頁
13) 同上—一九頁

的事業として行はしむる必要あるを感ずる所から、一九一九年の全國的移住法は制定せられたのであつた。その法律は各支分國に對して新たに自作的小農地を設定し又在來の自作小農地を維持する爲めに公共的なる移住事業を行ふべき義務を課することになつたやうな有様である。その後成績は日尙は淺くしてまだよくこれを知り難いが、俄かに事情が變つて驚くべき成績を擧ぐるに至つたやうなことは考へられぬ所である。

英吉利に於ても、先づ愛蘭の小農地事業が行はれ、それは前にも示したやうに一九〇三年のヅインダム法が布かれるやうになつてからは、かなり多額の財政的負擔に於て實行されることゝなつたのだが、その一九〇三年の法律による事業は財政上の困難のために行詰り、一九〇九年の改正を見るの餘儀なきに至つた¹⁴⁾。其後に於ける成績も決して十分なるを得なかつた。次に英蘭及ウエールズに於ける小農地制も一八九二年の小農地法はかなり整つたものであつたに拘らずその實施の成績はやはりとかく十分なるを得なかつた。そして其失敗の原因は主として法律が小農地と爲すべき農地購入に際して強制購入権をカウンチー、カウンシルに賦與しなかつたこと、當時小作法により小作権が強い權利とせられた爲に農民は小農地を購入するよりも小作をする方が有利だと考へたこと等に存した¹⁵⁾。其後一九〇八年には又法律の改正が行はれ小農地設定事業は新時期を迎へるに至つたのだが、其成績はやはり依然として振はなかつた。その不振の理由は従前同様

14) 同上六三頁六九頁

15) 同上七八頁

に、農地の價格が高くして農民はこれを買取つて自作人となるよりも他人の土地を借りて小作する方が經濟上有利なる事情の存すること、この事業を行ふ機關がカウンチー、カウンシルであり其議員は多くは土地所有者階級の人々であるために土地は高價でなくてはこれを提供しないばかりでなく、この事業の行はれることに依つて農業労働者の數を減じ、さなきだに労働不足に苦みつゝある状態を更に一層甚しからしめるを好まざること、小農地を買取らんとする農民には其爲に要する現金支拂部分を支辨するだけの貯蓄もなく同時に又小農地を希望することが地主に知れて今其小作人として若くは被傭労働者として働いて居る地位を失ふを恐れる事情の存することなどであるごせられる¹⁶⁾。

右英獨兩國に於ける事業不振の理由を爲す所の諸事情は、其或者に至つては其國特有の事情と見られるものもあるけれども、其多くのものはやはり移してこれを我國の自作農地事業に對する從來及び今後の成績の判斷を爲す場合に當儀めて考へることが出来るであらう。我國に於て從來行はれた自作農地の創設及維持の事業は既に述べたやうに頗る中途半端なものであつたから其成績の甚だ微々たるものであつたことは謂はゞ當然である。併しそれにしても其の成績をして十分なるを得ざらしめる理由としては一方に國庫の補助金額の少いこと、他方には土地の價格が中々高くて、そんな高い土地を買つて自作人となつた分では、小作人は小作をして居るよりも却つ

て其經濟は困難を増すに至るやうな實狀の存することが、最も主なる理由を爲すものと見なければならぬ。このことに關しては私は曾ても本誌上にやゝ詳細なる議論を試みたことがある¹⁷⁾。

されば新計畫が立てられ、それが愈々實行せられることありとするも、その將來に於ける成績を豫想するについては、やはり従來諸國及我國に於て嘗められたる經驗が、その判斷の基礎を爲さねばならぬ。若し自作農地の創設及維持の事業をして眞に有效なるものとして行はれしめんと欲するならば、二つのことについて是非十分思切つた又十分立入つた規定をせなければならぬ。それは一つは小農的自作地と爲さるべき土地の價格を低安に決定するを得べき法規を定め若くは法規による機關を設定すること、他は地主が其價格を以て土地の提供を爲すを拒んだ場合其他必要な場合にこれを強制的に收用するを得る道を法律によつて開くことである¹⁸⁾。

自作的小農地たるべき土地の價格を低安に定め得るために公權力の働くべき道を開くことについては従來諸國の法規がとかく十分踏込んでやることが出来なかつた。そして其の事が多くは事業を不徹底ならしむる主なる理由を爲して居る。これを獨逸の例について見るも、地代農地とせらるべき土地の價格は原則としては賣買當事者間の自由決定に委かすことになつて居る。尤も地代農地の評價は一般委員會(後には開拓局)に於てこれを爲すのだけでも、それはたゞ賣買の標準價格を示すに過ぎない。但し當事者間の契約價格が著しく右の評價額を超過し委員會(開拓局)

17) 本誌第十八卷第三號抽稿『自作農創定事業の意義と效果』

18) 本誌第十八卷第五號抽稿『自作農地創定施設要綱を評す』参照

に於て斯かる高價を以てしては地代農地として其獲得者の經濟が立行き難いと見る場合には委員會(開拓局)は其事業から手を引くことになるが爲めに、當事者は地代銀行を中に立て、土地代價の授受を地代證券と年賦拂との方法に依て便宜に行ふを得ざること、なるやうに出來て居る。此事情により委員會(開拓局)の評價は間接的に重きを爲すわけではあるのである。

次に英吉利の實例について見れば、愛蘭の小農地の爲にする土地購入制に於ては當初土地の價格を低く定めるやうな道は講せられて居ず、ウインダム法に於ては更に一步を進めて、土地を提供する地主にはこれを獎勵するために土地購入補助基金(Land Purchase Aid Fund)を設けてその中から地主に獎勵金を交付することにまでせられた。然し一九〇九年の改正法に依れば土地委員會が一定の土地の所有者との間に賣買の協定を合意的に成立せしめ能はざる場合には、委員會はその所有者に對して最後通牒を送る權能を有し、その通牒は土地の價格を指示すべきものとした。そして若し地主が土地の賣却を肯んせない場合には土地委員會は指示の價格を以て強制的に之を買収するを得るものとしたのである。加之愛蘭に於ては地代の調査が行はれ一九〇二年に至るまでに既に全土の半は法定地代の決定を見たのであつて、此事は土地賣買の行はれる際其價格を定めるについては確實なる基礎を與へるわけで、從て賣買價格には一定の標準價格たるものが示されて居ることになる。英蘭及ウエールズに對する一八九二年の小農地法は、一八八九年に設

けられたる特別委員會の調査報告に基いて作られたものであるが、其の特別委員會の見る所では、小農地設定に要する土地の賣買は當事者の自由契約に依らしむべきものとした。従て一八九二年の法律に於ても立法の際色々議論はあつたけれども終に強制徵收權を認めないことにした。其後一九〇八年に又法律の改正が行はれたが、その改正法に於ては、前にも示したやうにカウンチー、カウンシルが土地を借入れてこれを小作人に貸與へる場合には合意的契約の成立たざる限りこれを強制的に收用するを得る道を開いた。併し土地を買取つてこれを小作人に賣渡す場合には強制購入權は認められなかつたのである。²⁰⁾

我國の自作農地創設及維持の事業には従來土地の價格については、曩に大正十三年に小作制度調査會が政府に答申せる所では、「貸付を爲す土地の購入價格は當該地方に於ける普通價格を越えず且貸付を受くる者が其土地を自作農地として維持するに適當と認めらるゝ價格たることを要す」としてあつた。これは適當な云分ではあつたが、抽象的な標準を示したものに過ぎなかつた。其後大正十五年五月二十一日に至り自作農創設維持補助規則(農林省令第十號)が公布實施せられることになつてからは、資金の貸付を行ふ場合に於ける資格條件中に左の如き規定が爲された。(第六條)

三、購入せむとする土地の購入價格は借受人自作田畑として其土地の經營を持續し得る爲附録

に定むる算式に依る標準價格及當該地方の土地の普通價格を超えざるものなること

四、小作權賣買の慣行ある地方に於て土地の購入に際し其土地の小作權を併せ購入する場合に於ては土地の購入價格に小作權の購入價格を加算したるものが前號の標準價格及普通價格を超えざるものなること

五、維持せむとする土地の抵當債務額は第三號の標準價格及普通價格を超えず其購入價格は購入當時に於ける第三號の標準價格を超えざるものなること

右示す第三號の規定中に謂ふ所の「附録に定むる算式」とは

標準價格 = $\frac{\text{小作料金額} - \text{土地租} + \text{附加地稅}}{\text{年々ノヤ地方積}} \times 0.06227$

と示されてある。そして又その小作料について備考がつけ加へられて居る。

これに據て見れば、我國の自作農地創設及維持制に於ても自作地として創設又は維持せられる土地の價格は當事者間の自由契約に依て定めるのであるが、たゞこれに對しては所謂標準價格及當該地方の普通價格を超えざるものとする限定が置かれてある次第で、農林省令は大體に於て小作制度調査會の議を容れ、その希望する所を更に具體化して標準價格を定むる算式を示すことにしたものである。その算式に依れば標準價格は普通にいふ所の收益價格を以てせんとするもので、土地の收益を形造る小作料から地租と附加地方稅とを引いたものを利子歩合にて除し、以て

所謂資本還元を行ひたる其の資本價格を以て之に充當するのである。そして其の利子歩合として百分の六・二二七といふ數字を用ひて居るが、この數字を用ひるについては相當の理由あるべきは勿論のことである。

要するに斯くの如く諸國の實例が購買せらるべき土地の價格を定むるについては全然これを當事者の自由契約に一任するか、さなくばたゞ標準價格となるものを指示するに過ぎなかつたことは、とかくこの事業の實行に當つて土地價格の高きに過ぐるといふ實狀を伴ひ其爲に折角の事業をしてとかく半身不隨的のものに終らしめる嫌ある所とせられる。然るに我が新計畫に於ては前に作られた法案には、「自作農地として創設又は維持せむとする土地の標準價格その他必要なる制限(中略)については命令を以て之を定む」(第六條)といふ規定が置かれてあつたが、改訂される法案にはこれに關する何等の規定をも設けて居ないやうである。惟ふに此の重要點に關する規定を如何に定むべきかはこの事業をして將來どれほどの効果を擧ぐるを得しむべきかについては、甚だ重要な意義を有することたらざるを得ないであらう。之に關し法律が何等の規定をしないやうなことがあつては、價格はたゞ當事者間の契約に依て定まる外はなく、そうなれば現今一般に地價の高い實狀に鑑みて必ずや其價格は高きに過ぎ、小作人はこれを買取つて自作人となりも却つて小作をして居る方を得策と見、この事業の成績は擧らないことになる外はあるまい。

又これを現行農林省令の算式のやうに小作料を基準として一定利子歩合で資本價格に還元する方法を定め用ゐることにしても、元來當今の小作料が高きに失するとの非難が小作人側には廣く又根強く存して居る次第だから、かくて算定せられる標準價格はやはり高きに失すると考へられるを免れぬであらう。

既に新法案に對して世に表はれて居る批評について見るも、自作農維持及創設制度の如きは、地主をして持て餘したる土地を賣適ぐる道を得せしむるものであり、又今や漸くに下落する傾向を迎へて來た小作料と農地價格とを維持する手段となるに過ぎず、從てこの事業は地主救濟策としての意義の方が小作人救濟策としての意義よりも大であると論じられて居るやうな有様である。從て批評者は今よりして既に小作人を戒めて斯かる地主救濟策のからくり^{からくり}に利用せられるやうな愚を演ずることなかれと説いて居る有様である。

購買せられる土地價格の決定方法については十分慎重なる研究と踏込んで思切つた方針を定むることゝの必要とせられる所以である。

尙ほ自作農地の創設維持の事業を十分有效に行はしめんためには、其目的に對しては自作農地としての土地の供給を潤澤ならしむる道を開くと同時に、必要ある場合には土地を或程度まで強制的に收用する道を開く必要がある。此點については獨逸の一九一九年の全國的移住法は從來の立法例中に於ては最も進んだものたるを失はない。即ち同法によれば先づ國有地は其上に存する

小作契約が満期に達すれば移住小農地として購入さるゝを得るものとし、又移住企業體(公益的移住會社及移住組合)をして中及大農地が市場に賣買の爲に供給さるゝ場合には之に對して先買權を有するものたらしめ、二十五ヘクター以上の面積の農地に對しては法的先買權を有せしめた。又百ヘクター以上の農地に對しては大農地の多き地方即ち全農地の一割以上が百ヘクター以上の面積を有する所有地たる地方に於ては其三分一までは之を移住地として提供せしむるものとし、此の提供の爲に地主をして土地提供組合(Landlieferungsverband)を組織せしむることとしたのである。更に又全國的移住法に於ては農業労働者の爲に小農地を造り與へる道として、地方自治體(Landgemeinden oder Gutsbezirke)は所定官廳の指示ある場合には、其自治體內に於て常に勞働に従事せる労働者の爲に小作地又は其一家生活に必要な土地を供給すべき任務を負ふものとした。斯かる目的のためには農用地の五分に當るまでは強制借用又は公用徴收の道によつて自治體は農地を獲得することの出来るものとした。²¹⁾

我國の自作農地創設及維持の事業には從來は勿論のこと、新に立てられた計畫にも、この自作地たるべき土地の供給に關する規定もなければ、まして強制的收用に關する規定は全然見當らないやうである。然しこの事業をほんごに身を入れてやらうといふのならば、農地の購入價格に關することゝ、この強制的購入に關することゝについて踏込んで規定を爲す勇氣がなくては、其他の點でどんな立派な案を編み出しても、佛造つて魂入れざるものとなつてしまふであらう。(終)

21) A. Skalweit, a. a. O. S. 157 ff.; H. Schullerse-Schrattenhofen, Agrarpolitik, S. 77.