

農地改革の史的前提―戦時農地政策の帰結―

野田 公夫

Kimio NODA : The historical basis of the Agricultural Land Reform in Japan
- Result of the wartime farmland policy -

The Agricultural Land Reform was the only postwar reform law that the Japanese government wrote before commanded by the GHQ. This is a study on the historical conditions that enabled the Japanese government to write the reform law. The results are summarized as follows.

The Landowner-Farmer Establishment Policy and Farm Rent Reform Policy (a reform of rent to be paid by money, not by agricultural products) were the most important agricultural land policies which prepared the basis for the Agricultural Land Reform after World War II. The ideas of these policies date from the Taisho era, though they changed their roles greatly during the wartime period.

The Landowner-Farmer Establishment Policy was initially introduced as a measure to deal with tenancy disputes, however it turned into a policy to foster fulltime family landowner-farmers. The scale of this program also expanded gradually, and its third program, which began in 1943, reached approximately the same scale as the postwar First Agricultural Land Reform.

The Farm Rent Reform was considered to be a dangerous proposal associated with land nationalization, as it was initially advocated by leaders of tenant disputes, some of whom were socialists. It later was transformed into an effective policy to modernize tenant farming management, due to an increasing demand for food production.

By the end of the wartime period, the Government, the Diet and Nogyo-kai (the representative agricultural association in wartime Japan) had already agreed to terminate the rights of the landowners, absent landowners and large scale landowners in particular. When Japan was defeated in the war, the reform's remaining problem was what reforms should be applied to the resident landowners.

はじめに

本稿では、戦後農地改革の直接の前史として、戦時体制末期、具体的には1943年皇国農村確立運動以降の農地政策を考察する（以下年号は、引用以外は西暦の下二桁で表記する）。課題は、戦時農地政策の到達点および戦後農地改革の史的前提の確定である。

1) 戦時体制とは戦争の論理が政治・経済・社会の第一義的な編成原理に据えられた時代をさすが、日本の場合は37年7月の日中戦争勃発がその画期にあたる。周知のように戦後農地改革は、①大規模な自作農化（地主的土地所有の廃絶）と②小作料定額金納化（高額現物

小作料の廃絶)を二つの柱にしているが、戦時体制末期は、①についてはいわゆる第三次自作農創設事業(43年起点・25年計画)による大飛躍が、②については小作料統制令改正案(45.7)に至る施行準備過程の大幅な前進があり、農地改革に直接連なる内容が形成された時期であった。以上の事実は、これまでの研究がすでに十分意識してきたところのものであるが、その考察は一般的なものに終っており、当該期に何がどう問題になりいかなる認識と判断を生んだのか、それらの実績は戦後農地改革にどう連続あるいは断絶するのか、という点が十分考察されているとはいえない。

2) もちろん、戦後農地改革に至る歴史的準備は、遠く大正期に開始されている。大正期には、大小作争議段階ともよばれる攻勢的な小作争議の高揚があり、農林省においても小作制度委員会が設置(23年)され、小作調停法の制定(24年)や自作農創設補助事業の開始(25年)があった。また実態のうえでも、20年を起点として50町歩以上大地主が減少に向かいはじめ、自小作前進とよばれた自小作農の向上傾向が注目を集めるなど、地主的土地所有の抑制・衰退と小農層の経営的・主体的強化という、戦後農地改革を特色付ける諸特質は、すでに深く大正期に刻印されていたのである。昭和恐慌と準戦時体制を経て戦時体制に突入してからは、38年の国家総動員法と農地調整法の制定、国家総動員法に基づく種々の統制立法の制定(39年小作料統制令・41年臨時農地等管理令・農業生産統制令)を通じ、農業・農村総体への官僚統制が一気に強化されることになった。この下で、地主的土地所有の制約と耕作農民への挺入れがすすんだのである。また食糧管理法(42年)も、いわゆる二重米価制による事実上の代金納化と小作料切り下げは地主採算を悪化させ(土地手放しの容易化)、地主収益地価を引き下げ(買収地価の低下)ることとなり、これらの過程を通じて戦後農地改革を準備する大きな力になった。本稿では、これらについてはすべて先行研究にゆずり、考察対象から除外する。

3) 二点付言したい。一つは、本稿の考察を戦時体制末期に限定したことに関連してである。農地改革の歴史的前提というタイトルをつけたが、現実に実施された農地改革(いわゆる第二次農地改革)の前段階にはいわゆる第一次農地改革がある。農地改革の歴史的前提をトータルに論じるためにはその分析が不可欠であるが、紙数の制約上省かざるをえなかった。別稿を準備したい。二つは、当該期の研究史に関連してである。この間坂根嘉弘の実証研究により、農地調整法・小作料統制令・農地価格統制令・臨時農地等管理令・農地作付統制規則等の戦時体制末期を含む運用実態の解明が大きく進んだ¹⁾。実態認識としては、同氏の研究に依拠したい。また戦時体制の変化を強制的同質化でひと塗りにするのではなく戦時体制が新たに生み出した格差と矛盾についても重視し戦時と戦後の間に共通項とともに差異項も見出そうとする森武麿・大門正克²⁾がある。詳細はともかく、大局的な考え方については私も同感である。連続・断絶の双方に比重正しい注意を払いたい。なお、この点に関する私の見解は「断絶説か連続説か—玉真之介氏の批判にこたえつつ—」日本農業史学会『農業史研究』第40号(06.3刊行予定)を参照されたい。

1. 皇国農村確立運動—自創事業の飛躍的拡大と適正規模論との結合—

(1) 戦時体制末期の諸変化

戦時体制最終盤には、さらに大きな変化が加わった。それは何よりも、①自作農創設事業の飛躍的強化と、②自作農創設事業と生産力視点・適正規模論との結合であり（43.4 農地審議会特別委員会答申「自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱」、これらは、43年に開始された皇国農村確立運動（42.12閣議決定「皇国農村確立促進ニ関スル件」）の主軸を構成した。さらに、実現には至らなかったものの、③農政局内部で小作料金納化への意志が固まり事務当局が法案準備をするまでに至り（45.7 農政局「小作料統制令改正案」）、④農村現場で管理・統制を担う集団として部落農業団体の位置づけが飛躍的に強化され、これによる土地管理の構想が農商省内部で決定された（45.7「農業生産緊急措置令（案）」）、⑤自創事業の推進方策として、土地取得への強制力付与とともに、地主への報奨金制度がつくられた（43.5「自作農創設促進方策要綱」）こと、などが注目される。

結論を先取りしていえば、これらの諸点はいずれも、第一次農地改革の内容に結実する。そして、その後の第二次農地改革は、これらのうち①を飛躍的に拡大するとともに新たに国家買収という措置を付加することにより実行力を抜本的に強化し、③⑤を基本的に継承し、②④を否定することによって生みだされたものであった。なお、直接農地改革の内容をなすものではないが、農地改革を現実化するうえで大きな力を果たしたものとして、⑥食糧管理法（42.2）による二重米価制の強化と、小作料統制令（39.12）の施行および同法第四条・第六条に基づく小作料適正化事業の前進などを通じ、地主的土地所有の採算性が急速に悪化していたことも、欠かせない歴史的前提である³。

以下、実際に発動された政策として「皇国農村確立運動における自創事業の飛躍的拡大と適正規模論との結合」を、発動には至らなかったが政策化の最終段階にまで到達していた小作料金納化と部落農業団体による農地管理構想について、その特徴を具体的に検討することにした。

(2) 皇国農村確立運動における自創事業の飛躍的拡大と適正規模論との結合

（皇国農村確立運動）

43年から開始された皇国農村確立運動の目標は、次のようなものであった⁴。①「大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策ノ根本主旨ニ依リ大和民族培養ノ源泉ソシテ其ノ人口ノ一定量ヲ農村ニ確保スルコト」および②「主要食糧自給力ノ充実ヲ実現スル為」に、③「皇国農業及農民ノ維持培養基地トシテ真ニ相応ハシキ皇国農村ノ確立ヲ期」する…端的にいえば、農家人口確保と食糧自給力強化を実現するために安定・強固な農村をつくり上げることである。単なる産業（食糧増産）政策を大きく超えて、人口扶養⁵と農村再編を真正面に掲げている

ところが、時局の終末状況を感じさせる。

この点を、農林計画委員会農村部会（43.4）⁶における井野碩哉農相の挨拶にみれば、次のようである。「…今日農村ハ主要食糧生産ノ極メテ緊要ナ使命ヲ有ッテ居ルノミナラズ、人口政策確立要綱、大東亜建設ニ伴フ人口及民族政策確立大綱等ニ於キマシテ、政府ガ屢々表明致シテ参リマシタ通り、民族培養ノ源泉タル所ノ重要使命ヲ有スル次第デアリマス…現下農村ノ実情ヲ見マスルト云フト、時勢ノ急激ナル変転ノ影響ヲ受ケマシテ、此ノ俣放置スルニ於キマシテハ以上ノ使命遂行上不測ノ障碍ヲ生ズルノ虞レアルヤニ考ヘラレルノデアリマス」。前半部では「大東亜建設ノ進展ニ即応シテ」農村が食糧生産基地としての役割に加え民族培養の源泉として位置づけなおされていることに注意を喚起しているが、後半部に吐露されているように、問題は肝心の農村が「時勢ノ急激ナル変転ノ影響ヲ受ケ」「不測ノ障碍」すらおこしかねない状態にあることであった。基幹労働力が戦争に動員され農家および農村社会が空洞化しつつあったことに加え、軍事産業を中心とする傾斜生産が一層強まることにより農用資材供給も質・量ともに悪化し、また工場の農村配置による賃労働機会の増大は農業の不利感を一層強め、その結果兼業化のみならず農家戸数自体の減少傾向が明瞭となっていたからである⁷。

たとえば、標準農村設定要綱をめぐる農林計画委員会の議論のなかでは、農村事情の変貌に関連して次のような懸念が表明（橋本傳左衛門）されていた。「農村ノ事態ハ、今非常ニ変ッテ来テ居リ…憂フベキ状態ニアリマスガ、此ノ前ノ経済更生運動ノ起リマシタ原因トナッタ農村ノ行詰リトハ今度ハ事情ガ違フ…今度ノ情勢ハ農家ノ個々ノ経済ハ必ズシモ行詰ッテ居ナイ。唯農村ガ非常ニ憂フベキ状態ニナッテ居ル、労働状態ニ於キマシテモ、或ハ生産ノ状態ニ於キマシテモ、洵ニ農村トシテ見ルト憂フベキ状態デアルガ、個々ノ農家ノ経済ニ於テ必ズシモサウヂヤナイ」「固ヨリ国家意識ノ強イ農家ナラバ」ともかく「他ノ方面ハ随分収入ガ多クナッタリナニカシテ居ルト云フコトヲ見セ付ケラレテ居ル農家ト致シマシテ…ヤリ方ヲ変ヘ、気持ヲ変ヘルト云フ気持ヲ起ス程度ガ此ノ前トハ私ハ大分違フト思ヒマス…詰リ農家個人々々ト致シマシテハ此ノ前程痛切デナイ、又農村トシテ痛切ニ感ジル『ポイント』ガ違フ」⁸。すなわち、村と農家の運命を等しいものとして語れた昭和恐慌下（経済更生運動）とは異なり、戦時体制下では、呻吟しているのは（統制単位としての）農村のみであり農家（私経済）はむしろ軍事経済から潤いを得ている、要するに、私経済（個別農家）と公経済（村社会）という二つの合理性が、深刻なミスマッチを呈しているというのである。しかも、ミスマッチは個別農家と農村社会の間のみならず、農家経済（いえ）と農家構成員（個人）の間にも生まれてきていると指摘する。「経営ノ基本ヲ健全ナル構成ノ家族労働力ニ置クコト、洵ニ結構デアリマスケレドモ…個人ノ経済カラシマスルト、今日トシテハ家族ノ中何人カガ出テ非常ニ沢山ノ報酬ヲ得テ来ナケレバ、一家ノ経営ガ難カシイト云フ農家ガ、先般学生等ト農村ニ入ッテ実情ヲ調べテ見ルトアルノデ、洵ニ難カシイ」⁹ というのである。

さらに石黒忠篤によれば、同じ事情は省庁間対立としても現象していた。①「…事務ニ忠

実ナルノ余リ内閣ノ大方針ニ対シテ民間ニ疑ヒヲ懷カセルヤウナ行為ヲ末端ノ官吏ガスル…耕地整理ガ漸ク五年前ニ出来テ…食糧増産ニ邁進シヨウト云ツタ時ニ、他ニ地均ラシヲスレバ宜シイ丘陵ノ地域ガアルニ拘ラズ…（工場用地として買収したいので…野田）誠ニ氣ノ毒ダケレドモ、君達ガ此処ヲ元ノ促ニシテ置イタナラバ来ナカッタカモ知レヌガ、平ニシタカラ来ルコトニナツタ」とか、②「…満州開拓民創出ノ第二期計画ニ対シテ相当ノ地位ニアル人ガ、斯様ナ事態ニナレバ満州開拓民送出ナドハ相当手控ヘテ貰ハナケレバナラヌト云ツタヤウナ氣持ヲ持ッたり話ヲスルト云ツタヤウナコト…」¹⁰などが発生している。①は耕地整理したばかりの田地を工場用地へ転用させようとしたという、②は適正経営創出の前提として位置づけられている「満州開拓民送出」を、（おそらくは工業労働力不足の懸念から）「手控」えるよう圧力があつたという事例であり、いずれも「他ノ産業」「他ノ省」との調整不全（政府の分裂）に起因する問題であつた。

（標準農村の設定と適正経営）

「皇国農村確立促進ニ関スル件（42.11閣議決定）」¹¹によれば、本運動の柱は「一標準農村ノ設定・二自作農創設事業ノ拡充強化・三指導的農民ノ練成及修練農場組織ノ整備拡充」である。標準農村とは「皇国農村確立促進ノ為全国農村ノ中ヨリ適當ナル農村ヲ選定シ之ニ対シ農業ノ適正経営ノ確立ヲ中心トシテ農民生活ノ健全安定ヲ図ルヲ目途トシテ」設定するもので、「農業新組織ヲ建設スル為必要ナル施策」を集中しモデル村たらしめようとするものである。「昭和十八年度ニ於テハ差当り試験的ニ道府県毎ニ水田地帯、畑地帯、平坦地帯、山間地帯等夫々立地条件ヲ異ニスル地帯ニ亘リ」300村が選定された。これらの村は、三カ年計画を樹立し「農業立地ノ具体的条件」「農民ノ実生活ニ即シタル創意ト要望」をふまえ「当該地方ニ於ケル適正経営ノ確立」を図ることとなる。そのために実施すべき施策は次のようなものとされた。①交換分合・分村計画推進・自作農創設等による農地関係の「適正化」。②家畜導入・農道建設・共同収益地等共同施設の設置による経営の健全化。③村民の精神的紐帯強化・皇国農民たる矜持の保持・そのための精神的訓練。ここで目標とされた適正経営とは、まずは「専業自作」の「家族労作経営」であり、当該地域における「適切農地規模」を有するもので、「主要食糧生産」に「家畜飼養」を付加した「農業技術高度・生産能率大」の経営である。さらには、「簡素ナルモ充実セル生活・農ニ即セル固有文化ヲ培養」するとともに「国家要請ニ即応スルトノ経営理念」を確固としてもつものであることが期待された¹²。

適正経営（農家）は一定規模の土地面積を必要としているため、これを創出するには耕地の増大か農家の減少かの、いずれかが必要である。しかし後者は「農村人口定有」の観点から政策的には採りうるものではないため、あくまで前者の方向で対処する必要がある、そのための前提的政策が①の分村計画推進であつたのである。満州農業移民はすでに大規模にすすめられつつあつたが、それに加えて内地開拓を強化することによりさらにその実をあげようとしたのである。内地農業人口四割定有と適正経営創出とを両立させようとしたればこれ以

外に方策はなかったのであるが、しかしその点からすれば、当初より破綻が運命づけられていたといわざるをえない。

同じ①にある「土地の交換分合」は、経営規模の拡大には至らずとも土地を交換し団地化をはかることにより零細分散錯雑制の不合理を少しでも緩和することをめざしたもので、38年（農地調整法）以後政策的に取り組まれた。しかし、家産としての重みを背負う所有権の交換の困難さは尋常ではないうえ、その隘路を避けるために奨励された耕作権レベルでの交換もほとんど実績をあげられなかった。戦前期の交換分合実績は約6万町歩、全耕地面積の1%程度にとどまったのである¹³。

なお、農村の実情からして、政策対象（適正経営）を専業自作農に絞りこむことが無理な場合も多かった。この点を千石興太郎が問題にしており¹⁴、結局は「専業自作農を中核にはするものの小自作層や場合によっては小自作層も対象に含み得る」と取り纏められた。

（自作農創設事業第三次施策）

このようななかで、すでに一定の政策的伝統と実績をもつ自作農創設事業が改めて注目され、皇国農村確立政策の中軸に据えられた。実施規模が飛躍的に拡大されただけでなく、適正経営創出の中心施策としてその意義を一変したのである。

まずは、皇国農村確立促進ニ関スル件（42.11閣議決定）¹⁵の当該部分を抜き書きすると次のようである。「自作農家ハ矜持ヲ以テ農業ニ其ノ全力ヲ傾倒シ得ル皇国農民ノ中核タルノ事実ニ鑑ミ自作農創設事業ヲ拡大強化スルコト（一）…既墾地ニ付テハ昭和十八年度ヨリ昭和四十二年度迄ニ約百五十万町歩、未墾地開発ニ付テハ昭和十八年度ヨリ昭和三十一年度迄ニ約五十万町歩ニ付之ヲ実施スルヲ目標トスルコト（二）土地ノ交換分合及分村計画等ニ依リ自作農創設其ノ他農地調整ヲ促進スルコト（三）開発地ニ対スル自作農創設ハ分村計画ニ依ルヲ原則トスルコト開発地入植農家ニ対スル移住家屋、共同施設等ニ対スル助成ヲ強化スルト共ニ入植前ノ営農実習、入植後ノ営農ノ安定ニ付必要ナル施設ヲ為スコト（四）（五）略」。

既墾地における自作農創設目標150万町歩は、（25年という長い事業期間は別にして）第一次農地改革にほぼ匹敵する。この点で、所詮彌縫策でしかなかった第一次施策・第二次施策とは段階を異にしている。また、自作農創設の意義を「（自作農家こそが）矜持ヲ以テ農業ニ其ノ全力ヲ傾倒シ得ル皇国農民ノ中核タルノ事実ニ鑑ミ」たものとしている。小作争議対策に主眼がおかれた第一次施策はむしろ事業規模の大幅拡大をみた第二次施策とも異なり、生産力的貢献が前面に掲げられているところに本施策の歴史的特質が示されているといえよう。この第三次施策の性格を考察するために、以下、「皇国農村確立ノ為農地政策上採ルベキ方策如何」が諮問された農地審議会第四回総会の審議を概括する¹⁶。

同総会で石井英之助農政局長は諮問事項の主旨説明を行なったが、それは何よりも「大東亜戦争勃発」という事態の画期性の強調であった。石井はまず、大正期以降種々の農地立法が企図されながら容易に日の目をみななかったが、日中戦争を契機として「農村ノ事情モ大イ

ニ変化」し、農地調整法（38年）以後、小作料統制令（39年）・臨時農地等管理令（41年）・臨時農地価格統制令（同）等が相次いで制定されたとしたうえで、対米戦争開始の意味について次のように述べる。「大東亜戦争ノ勃発ヲ見ルニ至リマシテ、大東亜建設ト云フコトガ我が国ノ重大使命トナリ、コレニ即応致シマシテ我国ノ諸般ノ情勢ハ大イナル変化ヲ必要トスルニ至ッタ…農業関係トシテハ我国ヲ中核トスル大東亜建設ヲ完遂スル為ニハ民族培養ノ源泉デアル農業人口ノ培養ヲ図ルト共ニ食糧自給力ノ充実確保ヲ期スルコトガ必須ノ根本事項…農地ニ関スル政策ヲ右様ノ趣旨カラ新タニ検討ヲシ、新タナル対策ヲ樹立スルノ必要ヲ見ルニ至ッタ次第デアリマス」。要するに、「大東亜戦争」がもたらした画期性とは、①日本（本土）という一国的見地からではなく「大東亜」的見地から事を処すべき事態への移行であり、②「大東亜」建設を成功させる前提として「民族培養」が重大論点として浮上し、③それを実現させるために、「農業人口ノ培養」と「食糧自給能力ノ確保」が「必須ノ根本事項」となったということである。今や、農地政策も以上の新状況に対応する必要があった。それは端的に言えば、標準農村建設の一翼を担うものにするものであり、具体的には、第一に自作農創設事業を飛躍的に拡大するとともに、第二に自作農創設を適正経営の創出・強化に寄与せしめる（専門的自作経営の創出）ことであった。

2. 自作農創設事業推進方策の工夫

（1）自作農創設規模の飛躍的拡大が惹起する諸問題

まずは、第一の課題（自作農創設事業の飛躍的拡大）について。ここでは、計画規模の大幅拡大がどの程度の現実可能性をもって受けとめられていたのか、あるいはそれがもたらす新たな難問について如何なる認識がもたれていたのかを検討する¹⁷。

難問として自覚されていたのは、端的に言えば、①自創規模の大幅拡大には地主側の協力が不可欠だが現実の事態はむしろ逆行していることである。具体的には、②農地統制価格の安さとインフレーションの進行であり、③自創事業の大幅拡大を正当化するための自作農的土地所有の優位性（＝地主的土地所有の否定的性格）の強調が多分にイデオロギッシュで強制的なニュアンスを強めていることであり、④②③の困難を克服しうるようなモチベーションが地主に与えられていないなどの諸点である。③に直接応えること（たとえば地主的土地所有の再評価など）は不可能であるが、②については（a）自創事業における土地の二重価格制の摘要―たとえば「地主からの買収価格は時価で」「小作への売却価格は自作採算価格で」「その差額は国庫負担で」―や、ある程度客観的な基準に基づき強制力を動員する、などの意見が出された。議論の多くは、広い意味で④をめぐるもので、（b）税制の工夫―適正規模以上の農地所有に重税を課すなどの―を通じて地主的土地所有の不利性（したがって土地売却の有利性を）を増大させる、（c）自創事業に協力した地主を、国家的事業への貢献者とし

てそれに相応しい荣誉を与える、(d) 事業対象を、村にとっての外在者であり生産力的寄与も少ないことが世論化しつつある不在地主に集中する、(e) 自作農化と適正規模経営の創出が小村にとっては大きな社会問題になる危険性が高いため事業単位を数町村レベルに広域化する、などが問題にされた¹⁸。

(2) 自作農創設事業と適正経営創出との関連について

続いて第二の課題（自作農創設事業の適正経営創出への寄与）について。とられた措置は次の二つ、①これまで自作地購入資格は当該小作人にあったが、適正経営創出という見地からそれにはとらわれないことにしたこと、および②貸し付け金額の上限規定に代えて、各地方の適正経営規模に対応した自作地購入上限面積を決定したことである。これらをめぐる議論の特徴を、農地審議会特別委員会（43.4）での討議¹⁹からみる。同委員会では、自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱案が審議にかけられ、「自作農創設維持事業ノ実施方針」として「創設又ハ維持セントスル農家」「創設又ハ維持セントスル自作地ノ価格」「創設又ハ維持セントスル自作地ノ面積」の三課題が提示された。ここでは、最初の二つについて議論の特徴を概括したい。

まず「創設又ハ維持セントスル農家」について。「農業ノ真義ニ徹シ永ク農業ニ精進シ得ル見込ミアルモノ」という一般的な規定に加え、新たに「…必ズシモ当該土地ノ小作人ノミヲ対象トスルヲ要セザルモノトスル」と「在在地主（が…野田）真ニ国家ノ要請ニ即応スル適正経営農家タリ得ベシト認メラルルトキハ現ニ当該小作地ヲ耕作スル小作人ニ付満州又ハ内地開発地ヘ入植ヲ斡旋スル等万全ノ措置ヲ講ジタル上当該地主ヲシテ其ノ農業経営ニ必要ナル小作地ヲ自ラ耕作スルコトヲ得セシメ…」の二つが付け加えられた。前者は「当該小作人の土地取得」という従来の原則を変更し自作農創設に「構造政策」的機能をもたせたものの、後者は地主が適正経営農家になりうると判断された場合には当該小作人を満州や内地開拓地へ入植させることにより地主を「健全ナ自作農」にするということである。適正経営の創出という課題に対応して自作農創設事業が組替えられたのである²⁰。

次いで「創設又ハ維持セントスル自作地ノ面積」について。ここでの変化は、一世帯六千円までという貸出金額上限規定を、「当該地方に於ける適正農業経営に必要な面積」に変更したことである。ここでも適正経営創出の論理がより強調されたのである。なお、この基準面積は、自作農創設維持事業ニ依リ創設維持スル農家ノ最高標準面積ニ関スル件（43.8農政局）²¹として通達された。宮城県はじめ27都府県では都府県下一円で、北海道をはじめとする19道県では幾つかの小地帯に区分して決定された。北海道では最大が十勝・釧路・根室の各支庁の15.0町歩、最小が檜山・渡島両支庁の8.0町歩、都府県では最大が青森県南部地方・岩手県岩手郡・上閉伊郡・下閉伊郡の3.5町歩、最小が長崎県長崎市・佐世保市・島原市の1.0町歩であった²²。

(3) 自作農創設促進方策要綱 (43.5) 自作農創設ノ促進ニ関スル件 (44.4) から
自作農創設促進国庫補助施設要綱案 (44.2) へ

次に、その後の強化措置である自作農創設促進方策要綱 (43.5) ・自作農創設ノ促進ニ関スル件 (44.4 農政次官依命通牒) ・自作農創設促進国庫補助施設要綱案 (44.2)²³ を検討する。

一つの画期をなすのが自作農創設促進方策要綱 (43.5) であり、懸案であった土地改革問題・報奨金交付問題および土地統制強化問題・土地強制取得問題について、以下のような一歩踏み込んだ提案をした。①統制価格水準の適正化…臨時農地価格統制令第三條は、地租法に基づく賃貸価格に一定倍率 (39.1 ~ 11の売買事例に基づき算出) を乗じた水準に農地価格を統制しているが但書で例外措置を認めていた。その例外措置に上限をもうける (算式 = (公正小作料 - 公租公課) ÷ 0.042)。②報奨金の交付…自創事業のための買取価格が、先の算式による価格と同額かそれ以下の場合には「一定ノ報奨金」を交付し、両者の開きに応じて逡増させる。③土地譲渡にともなう税制等の緩和。④土地統制の強化…これは買受けを当該小作人以外に開放したことに対し寄せられた種々の懸念に対応した措置であり、行政官庁の許可を義務づけることによって恣意が働く余地を抑えようとするものである。⑤自作農創設のための土地強制取得…懸案であった土地買取の強制力について、それを可能にする制度を検討することが確認された。⑥土地売却資金の転換…多額の土地代金を取得した地主資金の有効利用策であるとともに、従来の土地利回り水準に近い収益を得させるための手立てとして位置づけられた。すなわち、「土地ノ売却代金ヲ国家ノ金融政策ニ即応シ然モ成ルベク有利ニ投資シ得ルノ施設ヲ講ズル」ものであった。

報奨金について補足しておきたい。農地提供ノ促進ヲ図ル為ノ報償奨励金交付要綱 (43.12)²⁴ によれば、「昭和十七年産米生産費ヲ基礎トシ昭和十八年産米価格ニ依ル純収益ヲ以テ計算セル農地ノ統制価格ト収益価格トヲ比較表示スレバ」、普通田においては、統制価格が反当627円・自作収益価格が同584円となりその差額は43円となる。要するに、低く抑止された統制価格においてすら自作収益価格よりも43円も高く、他方、土地を手放す側である地主にとっての収益価格は834円にもなり統制価格を逆に207円も上回っているのである。このような乖離が生じたのは、一方では、39年時点の売買農地価格実績を基準に農地価格が統制されたものの、その後の農業資材が高騰 (生産費上昇) し、米価引上げにもかかわらず農家の採算性は悪化したからであり、他方では、小作料統制令の施行にもかかわらず、米価高騰による小作料収入増加が (生産費上昇の影響を受けない) 地主純収益を増大させたからである。こうして、地主収益価格 (834円) > 統制価格 (627円) > 自作収益価格 (584円) という、三つの農地価格が並存していたのであった。かかる状況を踏まえて、「少クトモ…地主採算価格ト統制価格トノ差額ヲ報償奨励金トシテ農地ノ提供者タル地主ニ交付スルノ要アリ」²⁵ と判断された。結局報奨金額は、「農地ヲ賃貸スル場合ヨリ見テ妥当ナル農地ノ評価額ト統制価格トノ差額ヲ標準トシ地方ノ農地事情ヲ参酌シテ地方長官農商大臣ノ承認ヲ得テ定

メタル基準ニ依リ算出シタル金額」ということになった（自作農創設促進国庫補給ニ関スル件44.2）。本案は第八四帝国議会（44.4）において予算措置がなされ、実行に移された²⁶。

3. 小作料金納化への努力と到達段階

（1）小作料金納化ヲ必要トスル根拠（44.3）について

44年3月に出された臨時農地等管理令中改正勅令には「小作料金納化ヲ必要トスル根拠」なる資料が添付されていた²⁷。そこでは、最終的には金納化が必要であるが、まずは「代金納形態ニ転化スルコト」が緊要であるとしている。物納下では生産者農民が「公的・国家的目標ヲ持チ難」いからであり、それは、「（その生産物が）尽ク物納小作料ノ形態ヲ採ツテ地主タル個人ノ所管ヲ經由」していると、「生産ハ何処マデモ個人ノ為ノ生産タル性格ヲ帯ビ」「国家ノ為ノ生産ニ展開シ得」ないからである。少なくとも代金納化できれば、「生産ヲ供出ニ直結スルコトニ依ツテ私的生産ヲ公的生産ニ転化シ、国家的目標即チ戦力ニ向ツテ生産者ノ意識ヲ高揚シ得ベク、戦時下緊急増産ニ於ケル其ノ政治的意義ハ輕視スベカラザルモノ」がある。以上のように、ここでは専ら公的生産化＝国家管理への適合性という視点から、まずは代金納化が必要であるとされたのである。

しかし、代金納化は必然的に金納化にすまざるをえないという。それは「低物価政策ノ破綻ナシニ生産者価格ノ重点的操作ヲナサントセバ、現行ノ物納小作料ヲ前提トスル生産者及ビ地主ノ二重価格制ヲ脱皮シ、金納小作料ヘノ転化ヲ要スベ」きだからである。「物納ノ衣ヲ纏ヘル以上ハ地主価格ヲ釘付ケセシメルコトハ不可能事ニ属ス」がゆえに、「現行ノ二重価格制…ニ於テハ…生産者価格ヲ実質的ニ増加セシメントスル場合、地主価格ガ多カレ少カレ之ニ追随スル傾向」が避けられない。代金納は所詮物納小作料の金銭表示にすぎないため、かかる問題に対応できないのである。ゆえに、「既ニ二重価格制ニヨリ或ル程度内容的ニ金納的性格ヲ具備シツツアル小作料ヲ此ノ際定額金納制ニ移行セシメントスルコトニヨリ二重価格制ノ目的ヲ達成セシメルト共ニ二重価格制ニ伴フ諸多ノ矛盾ヲモ解消スルヲ得ベシ」とするのである。

（2）物納小作料ノ金納化ニ関スル件（45.7）と小作料統制令改正案（同）

物納小作料ノ金納化ニ関スル件（45.7）²⁸とその法的措置である小作料統制令改正案（同）²⁹は、戦時最末期の到達段階を示している。ここでは、まずは代金納化を目標にした「根拠（44.3）」段階とは異なり、直截に金納化が主張されている。すなわち、「現下ノ主要食糧事情ニ鑑ミ農業生産力ノ維持増進ヲ図ルト共ニ低物価政策ノ円滑ナル遂行ヲ期スル為定額物納小作料ヲ金納化スルト共ニ定率小作料ハ之ヲ定額小作料トスルコト」との認識が示され、「…本令施行後ニ於テハ金銭以外ノモノヲ以テ小作料若ハ金銭以外ノモノヲ以テ小作料若クハ減

免条件ヲ定メ又ハ小作料トシテ金銭以外ノモノヲ受領スルコトヲ得ズ（第三章）」との条文案が提示されたのである。

なお同時期に、「小作料金納化に関する資料」として、学識者の金納小作料に対する賛否の意見がとりまとまられている。提出された意見は、「金納小作料ヲ可トスル意見」が21件、（柳田・澤村・小林・東畑・大槻・近藤）「物納小作料ヲ可トスル意見」が12件（桑田・福井・田中・横井）であった³⁰。

4. 戦時体制最末期の動向と農業生産緊急措置令（45. 7）

（1）敗戦準備

1945年5月の沖縄戦終結は、敗戦が近づいたことを明瞭につきつけるものであった。東畑四郎は当時の状況を次のように回想している³¹。

①「…沖縄が取られて、これはもう負けだ…アメリカが日本に来れば、農地改革というような筋は出て来ない。誠に恥しいが当時はこういう結論だった…アメリカが占領する前に一つ農地改革をやって、日本の農地制度を変えたらいいだろう、それが日本のためであるという信念であった…」。②「そこで終戦の前に…大分焦った…その時に持ち出したのが戦時緊急措置法に基づく『農業生産緊急措置令』…第一次農地改革案に非常に似ておるもので…その案の骨子は今の金納制です。所有権に触れると非常に問題があるから…当時石黒さんが大臣だったから何とかして呉れるだろうと…」。③「内務省の圧迫というものがひどかったのですが、向こうへ乗り込んで…警保局長及び向うの左翼系の事務官全部に集まってもらって…日本は一体負けるんじゃないかということについての警保局長の認識如何ということから始めた…秘密会議を三回ぐらいやりました。その時の考え方は、農地改革はよろしい、よろしいが…殊に金納制の意図は何であるか、意図如何によつては、これはいかんということなんですが、その線は要するに公式論の金納によって日本の共産化を図る、これは左翼に結びつくわけです。…金納というものを別の形で一つの農地改革として推進して行くならよろしいということ…」。④「これは…次官会議で湯河さんが説明して、内務次官はOKをやったわけです。当時迫水氏が書記官長で…心配して内務次官に本当かといって念を押した。内務次官はよろしいというので、閣議へ持ち出したところが握潰されてしまった…次官会議で通ったものが、何故閣議で通らなかったか…非常にわれわれは憤慨した次第であるが、今から察すると終戦処理ということで…他をかえりみる余裕がなかったのではないか…」。

ここから注目すべき諸点を指摘すれば、次のようである。第一は、アメリカが占領後農地改革に取り組むとは考えておらず、それゆえにむしろ、アメリカ占領の前に農地改革を断行したいというのが、少なくとも農政局レベルの認識であり期待であったことである。周知のように、いわゆる第一次農地改革はアメリカ・占領軍とは無関係に日本側から出された改革

構想であるが、そのような日本側の自発性・主導性を支えていたのは、このようなアメリカ・占領軍に対する誤解とそれゆえの危機感でもあったのである（①）。第二は、その第一次農地改革構想と類似しているものが大戦末期に立案された農業生産緊急措置令であり、事実上これが下敷きになったという認識を示していること、およびその改革論理の中軸を小作料金納化にしていることである。いずれも重要な指摘であるので、後に項を改めて検討したい（②）。第三は、内務省に乗り込み「秘密会議」を開くことまでして敗戦後の農地改革の必要性を説いていることである。そして、ここでの重要争点が「金納化の性格」についてであることが興味深い（③）。②で述べられているように「所有権に触れると非常に問題があるから」より問題の少ない金納制という論理がある一方、ここでは「日本の共産化を図る…左翼に結びつく」金納化に警戒が寄せられ「そういう線であるならばこれはいかん」という対極に位置する論理が懸念されており、結局は「別の形で一つの農地改革として推進して行くならよろしい」というのである。かかる問題状況のなかに、小作料近代化＝耕作権闘争と、自作農化＝（飛躍的に強化された）自作農創設事業との政治力学上の位置関係が大きく転換していることに注目したい。すなわち、国有化（社会主義化）路線を意識したかつての小作料金納化は、ここでは近代的小経営確立策としての金納化として読み替えられることにより政治性を喪失したのであり、このような意味の転換とともに、かつて地主救済策であるといわれた自作農創設がその規模を大幅に増すなかで私有財産権を侵害し土地国有化につながりかねない危険なものとみなされるようになっていた（この評価にも両面性があったことについては「おわりに」を参照のこと）のである。第四は、敗戦直前のかかる改革案は、次官会議を通り実現の期待がもたれながらも、結局は閣議で握りつぶされたという経緯についてである。その間の事情は必ずしも詳らかになっているわけではない。「何故閣議で通らなかったか」ということは僕等には分からない。…終戦処理ということで閣僚の頭が一杯で、他をかえりみる余裕がなかったのではないかと思います」と東畑は言うが、あるいはそうであったのかもしれない。

（２） 農業生産緊急措置令案（45. 6）について

45年6月22日、「…国家ノ危急ヲ克服スル為緊急ノ必要アルトキハ政府ハ他ノ法令ノ規定ニ拘ラズ…臨機ノ措置ヲ講ズル為必要ナル命令ヲ発シ又ハ処分ヲ為スコトヲ得（第一條）」³² するようにするため戦時緊急措置法が制定されたが、同法第一條を受けて7月17日までに農商省内で取り纏められたのが農業生産緊急措置令（案）である³³。

本措置令の意図するところは、名称どおり「食糧農産物等ノ生産確保ノ為行フ措置」を定めることであるが、その最大の特徴は、部落内農地の現実的生産管理における「部落農業団体」の、諸事業の実施と権利の調整における「事業団体」の、全面動員・全面活用である。「部落農業団体」とは「農事実行組合及部落其ノ他之ニ準ズル区域ニ則リ農業ノ改良発達ヲ図ルヲ目的トスル団体ニシテ地方長官ノ指定スルモノ」、「事業団体」とは「市町村農業会其

ノ他命令ヲ以テ定ムル団体」のことである。「部落農業団体」は、必要があると判断された場合には、「兵役等で耕作不能となった農地の管理（第四条）」や「各々の農業者にとって耕作義務をもつ農地の指示（第五条）」および「作物の作付内容に関する指示（第六条）」「農作業内容についての指示（第七条）」「農用施設の使用もしくは賃貸についての指示（第八条）」「農地利用合理化のための農地賃貸借についての指示（第九条）」「特定農作業実施の申し入れ（第十条）」などを実行する。他方「事業団体」は、地方長官の命令に基づき「農地の耕作・借受け等の必要な管理措置（第十三条）」や「緊急農地開拓事業（第十五条）」および「農業用物資・設備所有者に対する譲渡申し込み（第十九条）」、さらには農地利用増進のための「耕地整理や水利改良（第十四条）」も実施できることになった。そして、これらの諸事業をスムーズに行なわせるために、一方で、政府は「本令ノ規定ニ基ク処分ニ因リ生ジタル損失ヲ補償ス（第二十条）」とし、かつ「農商大臣又ハ地方長官必要アリト認ムルトキ」は関係者から「必要ナル報告ヲ徴シ」たり「当該官吏ヲシテ必要ナル場所ニ立入検査セシムルコトヲ得（第二十一条）」ることになった。第二十条は本令の強権性がもたらすであろう現場との矛盾を緩和するための措置であり、第二十一条は「立入検査」という強権を発動してまで事業を遂行させようという決意の表明である。

（３） 農業生産緊急措置令案と第一次農地改革

先述のように、東畑四郎は農業生産緊急措置令案が第一次農地改革の下敷きであったかのような評価をしていた。以下この点を検討するが、結論を先取りすれば、この評価は説得力に欠け、むしろ奇異ですらある。大戦末期にピークに達した部落農業団体の動員と活用は、第一次農地改革期にも継承されており農業・農村の再構成を支える重要ポイントと考えられていたが、それは農業会（農業団体法）に代わる農業協同組合の設立（農業組合法の制定）として別途に構想されていた。第一次農地改革の中軸はやはり大規模な自作化であり、一方的に部落農業団体の活用を説く緊急措置令案と第一次農地改革とでは大きな違いがあったと言わなければならないからである。

行論上、農業協同組合法をめぐる動きを簡単にみておきたい。同法の立案は、45年12月9日のGHQ覚書を直接の契機にして着手された³⁴。覚書に対し農林省より提出された「農業協同組合に関する第一次案」（45.3.15）によれば、「(A) 農業同組合の組織」として市町村農業協同組合の下に農事実行組合を想定しており、「部落又は之に準ずる区域を地区とし農業を営む者及び農業に従事する者を以て組織するものとし其の組織は出来る丈簡素強力なものとす」としていた。市町村農業協同組合は「市町村又は之に準ずる区域を地区とし農業実行組合及其の組合員を以て組織する」としているが、これは法人資格をとった農家小組合を農事実行組合と称し産業組合に加入することを認めた農会法改正（33年）の考え方を継承した組織編成をとっている。「(B) 農業協同組合の機能」の「(I) 農事実行組合」には「部落に於ける農民の生産協同組織として左の機能を果たすものとする」として以下の五つの機

能が列記されている。「(A) 部落内の農業計画及其の推進… (B) 農業技術改善の実践… (C) 生産手段及労働の管理… (D) 部落農民の代表… (E) 生活改善、教養、娯楽文化」。すなわち、「農業計画と管理・統制」「技術改善・技術指導」「生産手段の管理と共同作業・共同経営」「部落利害の主張」などであり、戦前の農事実行組合と比べると、「管理—技術指導—生産・管理共同」といういわば生産協同組合的性格を一層強化したものであったといえよう。

次いで、農政局農政課が作成した「農協法案」(46.11)をみてみよう³⁵。同法案の第二章が「農事実行組合」であり、同章の第十三条～第七六条までがそれにあてられている。第八章「罰則」と「附則」を除く全7章137条中の五割弱、実に六四条が農事実行組合にさかれているのであり、本法案における位置づけの高さを知ることができる。第十三条には、「農事実行組合ができる事業」として、「一農業技術又は農業経営の改善に関する施設、二農業用地の開発又は管理、三農業用物資又は農業用施設の共同利用の調整、四農業水利施設の新設、改良若しくは維持管理又は農業水利の調整、五農作業の共同化その他農業労働の能率増進に関する施設、六農業経営、七組合員の販売する物資の売却又は加工、八組合員に必要な物資の購買、加工又は生産、九組合員の農業に関する統制、十組合員の労力の活用に関する施設、十一組合員の生活及び文化の向上に関する施設、十二前各号の目的達成上必要な事業」。ここでもとくに、「一～六」に位置している生産・経営にかかわる事業項目に注目したい。なかでも、「二」の農地開発と農地管理は、非常時の対応策であった農業生産緊急措置令案の農地管理構想を一步平時の恒常的施設に拡充したものであり、「四」の水利調整・水利施設の新設と維持管理は、耕地整理組合所管事業の吸収をも意味するものであった。「六」に農業経営とあるが、これは農事実行組合による農業経営すなわち共同経営を指すものと考えられるが、これも農事実行組合に付加された新たな事業項目であった。また「一」では技術と経営の改善が、「三」では物資や施設の共同利用が、「五」では共同作業および労力増進施設があげられており、戦前期の農事実行組合と比較しても大幅に生産過程の諸事業を強化したもののといえる。

以上のように、農業生産緊急措置令案の内容は、その「農地管理—水利管理—技術・経営改善—共同作業・共同経営」という側面を一層強化されつつ、新しい農業協同組合法に規定されるはずの末端組織である農事実行組合の活動として期待されたのである。しかし部落組織を日本ファシズムの温床だと考えるGHQ・アメリカ占領軍はかかる構想を認めず、結局日の目を見ることはなかった。東畑四郎は、農業生産緊急措置令案を第一次農地改革の前提的内容をもつものとしたが、それは第一次農地改革ではなく農業協同組合法農林省原案の前提であったというべきであり、かつ上述の理由からアメリカ・占領軍によって否定されざるをえないものだったといわなければならないのである。なお、農地制度改革の主軸に小作料金納化を想定していた東畑にとっては、念願の小作料金納化を決定した小作料統制令改正案と部落および市町村レベルの農業団体の最大活用をうたった農業生産緊急措置令案こそが戦時農政の決着点であり、この二つの柱が第一次農地改革に引き継がれたというように、自ら

の営為を位置づけていたのかもしれない。もしそうだとすれば、かかる発想からすっぱり落ちるのが、農地所有権それ自体の変革すなわち自作化政策の評価である。この点で戦後農地改革は、直接に第三次自作農創設事業の継起的飛躍をつうじて現実化した面は確かにあるものの、むしろ農政局（政策主体）レベルでいえば主軸であった小作料金納化路線を、新たに農相になった松村謙三が自作農創設事業の線で一気に乗り越えんとしたところに成立したものであったというべきであろう。

おわりに

戦後農地改革の主軸であった自作農創設と小作料金納化、および戦時農政の中軸をなした部落農業団体の三点に即して分析結果を集約するとともに、若干の補足を行ないたい。

第一、自作農創設について。43年から開始された自作農創設事業第三次施策は、その目標規模からみれば第一次農地改革に匹敵するものであった。大規模地主や不在地主層を主たる政策対象とすることも政策サイドではほぼ合意するに至っていた。小作地買収における強制力はなかったが、開拓目的の未墾地買収には土地収用法を摘要する途が開かれた。また地主の土地手放しを促進するため44年から報奨金の交付がはじまった。以上の諸点は、第一次農地改革にほぼ引き継がれた。興味深いのは、地主的土地所有の解消が土地国有や財産権侵害につながるような文脈において危険視されたものの、自作農（小土地所有者）創出につながる文脈においては相当ひろい合意が結ばれていたことである。最大の隘路は財政的制約であったが、それとても第一次農地改革の提起者松村謙三にとっては、「総自作農化すら可能である」と受けとめられるに至っていたのであった³⁶。

いまひとつの特徴は、第三次施策が適正規模論（適正経営の創出）との結合を論理の中軸にすえたことである。専ら小作争議沈静化という観点から立案された第一次施策とはむろん、かかる政治性を大幅に薄めながら事業規模を拡大した第二次施策とも明瞭に異なり、安定した経営力と優秀な生産力を具備した専業自作農経営の創出に寄与することが強く求められたのである。このような政策目標の変更に対応して、自創資金の貸付け限度枠は撤廃され、代わりに自作経営の設定上限規模が決定された。ここに地域毎の適正経営基準が経営面積において明示されることになった。

以上のように、自作農創設事業の大規模化とそれを活用した専業自作農（適正経営）の創出・育成、かれらによって担われる標準農村の建設、これが43年から開始された皇国農村確立運動の中心的な内容であった。

第二、小作料金納化について。上述のような自作農創設事業強化のラインとは別に、東畑四郎・和田博雄・田辺勝正・大和田啓氣ら農政局グループは、小作料金納化こそ農業近代化の中心方策であると位置付け、それを実現する途を探りつつあった。その論拠は、米価引上

げが地主利益に結果する物納小作料を金納に切り替えることが、米価政策を生産者本位に運用するための前提であり、そのことが国家的責務である増産と供出をよりスムーズに実現するという点である。この点で、かれらは統制経済の論理のよりピュアな体现者であった。小作料金納化という考えは、かつての先鋭的小作運動における「耕作権確立から土地国有へ」を想起させるため警戒されていたが、戦時末期になると、上述のように「増産と供出という国家的課題をわがものとして受けとめ努力する農民の創出」すなわち「小農経営の自立的強化方策」という新たな位置づけを得て、現実化への大きな一歩を踏み出しつつあった。敗戦により中断したとはいえ、戦時体制最終年には小作料金納化を内容とする小作料統制令改正案を準備するに至っていたことは注目すべきである。これは第一次農地改革における金納化の直接の前提になった。

なお、食糧管理法の制定（42.2）以後、米価は生産者米価と地主米価に乖離するとともに、小作料の事実上の代金納化が進行した。依然として物納小作料が基準であるため先述の問題は継続しているのだが、しかし実態は相当変化していたこともあわせ見ておきたい。加えて、代金納化がすすんだ現実が、半ば両者の混同も手伝って金納化を大幅に受け入れやすくさせていたのことも指摘しておくべきであろう。

第三、部落農業団体の位置づけについて。当該期の農政において注目すべきは、部落農業団体の全面動員・全面活用である。部落農業団体とは、ほぼ部落を範疇として設立されている農事実行組合およびその他農業団体の総称である。部落組織の利活用は、経済更生運動と産業組合法改正（33年）を経て大幅に強化されてきたが、農業生産緊急措置令案（45.7）の画期性は、農業生産の統制・管理および農地保全や土地改良さらには権利調整に至る戦時統制の中枢部分を全面的に担わせようとしたことである。部落農業団体による強力な介入・統制が「損失」を生んだ時には「補償」をし、他方「必要アリト認ムルトキ」は「立入検査」も辞せずという本措置令案は、部落組織を戦時統制の末端機関として再編しきろうとする政策サイドの決意の現われであったといえよう。

以上のように、戦時体制最終盤には、その危機の深まりに対応して、統制経済視点からみた合理性が強力に自己を主張しつつあった。具体的にいえば、適正規模論と結合した大規模自作化であり、小作料金納化による農民的主体性の強化であり、そして部落農業団体の全面的利活用による統制政策の現実的基盤の確立であった。これらの諸方策によって食糧増産・供出体制の強化と農村人口定有を実現すること、これが当該期農政の基本目標であり農業・農村変革の到達点であったといえよう。

最後に、本稿では分析対象から除外した、「農村現場の動き」と「戦後農地改革段階との相違点（断絶面）」の二つについて付言しておきたい。

第一に、前者について。かつて私は大戦末期に「不在地主土地放出勧告」を出し農地改革を先取り実施した事例（44.5 京都府相楽郡瓶原村）を紹介したことがある³⁷。最近の坂根嘉

弘の研究（注1の⑥）によれば、それに先立つ42年10月、京都府は「自作農創設維持事業促進ニ関スル件」を発し「5町歩以上の土地所有者および不在地主に対し農地譲渡の協議を為し計画の具体化をはかる」「土地所有者に対し農地譲渡の協議を為したる経過を12月10日までに報告する」等を市町村農地委員会に指示している。そして船井郡世木村・南桑田郡篠村等ではこの指示を具体化する動きがあり、府の指導もその後さらに強化されたという。そうであれば、先の瓶原村の動きも、より広範で組織的な動きの一環であったことになる。このような実証分析がすべての都道府県で深められる必要があるだろう。

第二に、戦後農地改革段階との相違点について。本稿では、専ら戦時農地政策が準備した「農地改革の史的前提」に分析を集中したが、これがそのまま農地改革に直結したわけではない。研究史をふまえれば、まずは次の留保がつけられなければならない。一つは、冒頭で示したように、戦時体制の実態的到達点に高すぎる評価を与えてはいけない（坂根嘉弘）し、戦時体制が新たに生み出した社会矛盾への留意が必要（森武麿・大門正克）である。これらの問題への本格的な対応は、第一次農地改革の否定のうえにGHQ主導で成立した第二次農地改革が対応すべき課題となったのであり、ここに戦後改革の重要な意義があったのである。二つは、戦後第一次農地改革案が帝国議会に上程された時、改革反対派においては戦時農地立法の到達点たる皇国農村政策の継承性こそが重要な論拠をなし、対する政府側答弁の中心は戦後の特殊性（経済潰滅・領土喪失・過剰人口激増）を強調するところに置かれたが、これも戦時体制と戦後改革という二つのベクトルに介在する深い亀裂を示しているといえよう。これらの具体的解明は、第一次農地改革を扱った続稿で果たすことにしたい。

注

- ①坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料」（Ⅰ）～（Ⅴ）『広島大学経済論叢』第25巻第3号、2002年3月～2005年3月。②同「小作料統制令第六条の機能と特質」『歴史と経済』第178号、2003年1月。③同「小作料統制令の歴史的意義―小作料統制令第四条を中心に―」『社会経済史学』69巻1号、2003年5月。同「農地作付統制についての基礎的研究」（上）（下）『広島大学経済論叢』第27巻第1号・第2号、2003年7月。④同「戦時農地統制は守られたか」『歴史学研究』NO.787、2004年4月。同「農地調整指導員について」『広島大学経済論叢』第28巻第1・2号、2004年1月。⑤同「戦時期日本における農地作付統制政策の運用実態―長野県の実例―」『史学研究』247号、2005年3月。⑥「戦時期日本における農地委員会の構成と機能」『歴史と経済』第187号、2005年4月。
- 2 森武麿「総力戦・ファシズム・戦後改革」『なぜいまアジア・太平洋戦争か』岩波書店、2005年11月、大門正克「歴史意識の現在を問う」『日本史研究』1999年9月、森武麿・大門正克『地域における戦時と戦後』日本経済評論社、1996年。
- 3 松村謙三は、第一次農地改革の戦時下自作農創設事業に対する積極面は、「地代政策と結合」したことだと述べている。「（従来の自作農創設事業は）小作料との関係を余り考慮せず…物納で高いものが多かったために…折角自作農となっても、そのものが農業に専心して或る程度の成績を挙げて来ると、その土地を他人に貸して地主となった方がよいといふ考へを起こすやうな、不安定な自作農を創設する結果となったのであります」（「農地制度の改革（対談）松村農林大臣」原出典は『日本週報』創刊号、45.12.9）、農地

- 改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』第1巻、御茶の水書房、1974年、78頁。ただ、戦時体制末期の、食管法下における二重米価制による地主米価抑制と事実上の代金納化は、「地代政策と連動した自創事業」に近似した現実的機能を生み出していたと考えられる。
- 4 以下の引用は「皇国農村確立促進ニ関スル件」、農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』第10巻、御茶の水書房、1972年、785頁。
- 5 「人口政策ノ確立要綱」(41.1閣議決定)において、「昭和三十五年」を目処に人口を1億人まで増やすとともに、「特ニ内地人口ノ四割ヲ農村人口トシテ確保スル」という「大方針」に基づくものであった。以上、「農地審議会第四回総会議事速記録」、前掲『農地制度資料集成』第10巻、785頁。
- 6 前掲『農地制度資料集成』第10巻、728頁。
- 7 同731～2頁。参考までに農政局長石井英之助の発言を載せておく。「…昭和十二年以来ニ於テ特ニ減少ノ傾向ガ顕著ニナツテ参ッタ…昭和七年ニ於テハ（農家戸数比率は…野田）四割五分七厘デアリマシタガ、昭和十五年ニ於テハ約四割ニナツタ、斯ウ云フ趨勢ヲ示シテ居ル訳デアリマス。…減少ノ傾向ノ最モ著シイモノハ小作ノ階級…自作農ノ関係ニ於キマシテハ其ノ減少ノ趨勢ト云フモノハ他ニ比較シマシテ少イ、斯様ナ傾向ニナツテ居ルノデアリマス。左様ナ状況デアリマシテ現在ノ状態ハ以テ推移致シマスルナラバ、農村ノ重大ナル使命デアル人口政策上ノ使命トソレカラ食糧自給ノ充実確保ノ此ノ使命ヲ遂行スル上ニ於テ、今後不測ノ障碍ヲ生ズルノ虞ガ相当ニ著シキモノアリト遺憾ナガラ考ヘザルヲ得ナイ状態ニ立至ツテ居ルノデアリマス。此ノ状態ニ対シマシテ本来ノ国家的ノ使命ヲ達成シ得ルヤウニ農村農業ト云フモノヲ確保致シマスル為ニハ、各種ノ方策ヲ必要ト致ス訳デアルコトハ申スマデモナイ所デアリマス」。
- 8 同743～4頁。
- 9 同744頁。
- 10 同754頁。
- 11 同719頁。
- 12 同730頁。
- 13 同675頁。第89回帝国議会へ提出された審議資料「農地調整法改正法律案関係統計資料」によれば、「昭和十三年施行ノ農地調整法ニ於テ市町村農地委員会ヲシテ之ガ幹旋ヲ為サシムルコトシ昭和一四年臨時租税措置法ノ改正ニ依リ市町村、農地委員会等ノ幹旋ニ係ル自作地ノ交換ニ付テハ登録税ノ免除ヲ為スト共ニ各都道府県ニ於テモ不動産取得ニ対スル地方税ノ免除シ更ニ昭和一四年度以降市町村農地委員会等ノ幹旋費ニ対シ毎年一万町歩（一反歩一円）の補助金ヲ予算ニ計上シ之ガ活動ヲ一層促進スルコトトセリ」。その実績は、昭和14年度6,082町、15年度6,849町、16年度8,869町、17年度14,490町、18年度10,486町、19年度12,297町、計59,073町であった。
- 14 同757頁。
- 15 同720頁。
- 16 前掲『農地制度資料集成』第10巻、781～809頁。
- 17 同上。
- 18 比較的包括的な発言をしているのは片野重脩委員である。同委員の懸念は、①過大な目標をこなすために強制性やイデオロギー性が強化されるのではないかと、②統制地価が安すぎるために地主の協力を得られないのではないかとということである。両者は密接に関連しており、「『農地ハ自ラ耕作スル農家ニ所有センムルノ原則ヲ強力ニ推進スルコト』極メテ強イ意見デスガ…此ノ問題（前述の価格問題…野田）ニ触レナイデ自作農ヲ中核体トシテ農村ヲ作り上ゲルト、案外私ハ強制的ナ空気が湧イテ来ルノデハナイカ」という。さらに、③村に惹起される矛盾を緩和するため政策の運用単位を拡大することを提言する。「小サナ所デ極端ナコトガ行ハレ（と…野田）不安状態ガ出テ来ル…町村ノ区域ナリ、町村ノ分合ナリヲ考ヘテ、総体ノ調和アル健全ナ様ニソノ組織ノ上ノ重点ヲ置カナケレバナラナイ」（793頁）。また、「地主ノ協力」を調達する方法について、大槻正男は次のように述べる。「経済ヲ自由ニ放任シテ居ッテモ（地主は土地を…野田）ナカナカ出サン…サレバ次ハ地主ノ意志ニ拘束ヲ加ヘテ出サセルト云フコトニナルガ、ソレハ又色々ノ弊害ガ出キル…サウナルト、矢張相続税制度デ保護スルヨリ外ナイ…適正規模ノ程度迄免税点ヲ上ゲテ、耕作地主、ソレ以上ノ大キナ規模ノモノ、或ハ村外ノ地主、不在地主ニ税収入ガ減ルダケ上ゲテ行クト云フ方法ハナイモノデセウカ…（土地所有に…野田）有利ナ点ガナケレバ単ニ低利資金ダケデハ解決ガ付カ

- ン問題ダト思ヒマス」(794～5頁)。高田委員は「強制力を持たセルカドウカト云フコトガ根本問題…或程度未ダ強制力ヲ持タセナケレバ…実行ガ出来ナイト思ヒマス。唯強制力を持たセルト云フコトニナルト、調和アル農村トカ何トカ云フ文句ニ背クコトニナリマスガ、少ク共全然耕作ノ出来ナイ人、所謂不在地主ニ提供サセナイト不可ント思ヒマスネ。…先ヅ以テ不在地主ニ対シテハ相当ニ強制力ヲ持タセナケレバ不可ント思フ」(795頁)と述べた。
- 19 前掲『農地制度資料集成』809～65頁。
- 20 農地審議会特別委員会(43.4)における農政局長石井英之助の発言。前掲『農地制度資料集成』第10巻、813頁。
- 21 前掲『農地制度資料集成』第10巻、869頁。
- 22 同870～2頁。
- 23 同875～9頁、879～81頁、881～90頁。
- 24 同876頁。
- 25 同878頁。
- 26 同890～1頁。「自作農創設促進ニ関スル件」(44.4 農政第三九八八号農商次官依命通牒)。「本条本施設ノ実施ニ関シテハ自作農創設促進上格段ノ成果ヲ挙グル様之ガ指導監督上万遺憾ナキヲ期セラレ度依命此段及通牒候也」とあり、本施設の自創事業促進効果に大きな期待を抱いていたことがわかる。なお、同日に同名の通牒が農商第一一四一号農政局通牒として出されたが、そこでは「自作農創設促進報奨金ハ自作農創設ヲ一層促進スル為自作農創設維持事業ヲ提供シタル者ニ対シ国庫ノ負担ニ於テ報奨セントスルモノニシテ之ニ依リ農地ノ統制価格ヲ修正ヲ為サントスルモノニハアラザルヲ以テ昭和一八年八月三十一日附一八農政第一六六七九号農林次官依命通牒記第一第三号ノ方針ニハ何等ノ変更ヲ加ヘラレザルモノトナルコト」あり、報奨金の交付が地価高騰へと連動することを警戒していたことが知られる。
- 27 同966頁
- 28 同979頁。
- 29 同979・981頁。
- 30 農地改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』第1巻、御茶の水書房、1974年、49頁の編注によれば、『国内戦場化ニ伴フ食糧対策 其ノ一』の閣議請議案乙の二(『農地ニ関スル事項』)の「(五) 米麦ノ供出制度ノ現状ニ鑑ミ現行小作料制度ニ適正ナル改訂ヲ行フコト」は決定をみるにいたらなかったが、「適正ナル改訂」が物納小作料の金納化にあったことはこれまでの資料で明らかである。すでにそれは事務当局においては具体的検討の段階に入っていた。それを示す資料が茲に掲げた「物納小作料ノ金納化ニ関スル件」であり、その法的措置としての『小作料統制令改正案』である。しかし前掲『農地制度資料集成』第10巻、954頁の該当箇所には「(五) 自体が欠落しており詳細は不明である。ただしこれは7月10日閣議の決定分であり、稟議書とは異なっていたのではないかと考えられる。
- 31 『終戦前夜における農地改革法案成立の経緯』についての座談会速記録(49.11実施)、前掲『農地改革資料集成』第1巻、103～25頁。
- 32 前掲『農地制度資料集成』第10巻、同951頁。
- 33 本項の引用はすべて、同962～5頁。
- 34 農業協同組合制度史編纂委員会編『農業協同組合制度史』・資料編I、協同組合研究所、1968年、19頁。
- 35 同23頁。
- 36 松村は次の証言を残している。「…昭和十六年の平沼内閣のとき…私は田中君に頼んで全耕地を買収するのに時価でどれ位の費用が必要かということ、買収の方法について調べてもらいましたが、何でも、当方で百十億円ぐらいだったと記憶しています。／それ以来、日本の農家を全部自作農にすることが可能であるとの自信を持ちました」(1951.10.31)。前掲『農地改革資料集成』第1巻、123頁。なお41年度の歳入予算額は約82億1100万円であり「百十億」はその1.34倍にあたる(大川一司『長期経済統計7』東洋経済新報社1966年)。決して容易な数字ではないが、にもかかわらず「自信を持ちました」といえるところが根っからの自作農主義者とされる松村らしい。
- 37 野田公夫『戦間期農業問題の基礎構造―農地改革の史的前提―』文理閣、1989年、122頁。

(受理日 2006年1月12日)