

第2章

日本における農地改革と農地法の成立

——いわゆる自作農主義について——

はじめに

土地を主要な生産手段とする農業において、土地所有のありかたあるいは農地政策は最も基本的な条件をなしている。そのような意味において、第2次世界大戦後の日本農業はなによりもまず、農地改革とその理念を体系化したとされる農地法を主要な前提条件として出発したといってよい。その理念とは、所有、経営、労働(耕作)の三つを一体とする自作農こそ最も望ましいと見なす、いわゆる自作農主義にほかならなかった。

農地改革については、戦前の日本における農地政策や自作農創設維持政策などの延長上に位置づける理解と、敗戦と占領軍による指令という特別な条件のもとではじめて実現したものであり、戦前の政策とは一線を画すべきであるという理解とがある⁽¹⁾。もちろん、前者においても占領下の改革という特殊な歴史的条件を認めないわけではないし、後者の場合でも戦前の諸政策の系譜をまったく無視するわけでは決してない。その意味では相対的な違いといってよいかもしれない。しかしながら、自作農主義については、それが以前からの日本の政策的潮流であったのか、それともアメリカ占領軍によって外から持ち込まれたものとするかによってその意義はかなり違ったものとなるであろう。

それはともかく、農地法が成立した1952年頃には、日本の農業生産はすで

に戦前の水準を回復しており、50年代の終わりころからいわゆる高度経済成長期に入るとともに農業・農村は急速に変化しはじめた。まず、従来の牛馬に代わって耕耘機が普及しはじめ、これを契機として農業の機械化が進んでいった。また、すでに従来から使用されていた化学肥料に加えて各種の農薬が使用されるようになっていった。

他方、経済の高度成長は労働力需要を急増させ、農業部門から大量の労働力が非農業部門へ移動していった。ただし、労働力は減少しても農家戸数はそれほど減少せず、その結果いわゆる兼業農家が激増した。前述した農業の機械化や農薬の使用など、労働節約的技術が普及した結果、兼業農家の場合にも日曜や休日などを利用して農業経営を継続することが可能となり、耕地を手放したり、貸し出すものはきわめて少なかった。

このような変化が少しずつみえはじめた1961年に、政府は農業基本法を制定し、日本農業の進むべき方向を提示した⁽²⁾。そのなかで特徴的であったのは構造政策といわれたものであり、その中心は高水準でかつ安定的な農業所得を実現できるような自立した大規模経営農業を創出することであった。しかしながら、この自立経営農家の創出政策は容易には進展しなかった。最大の困難は、前述のように土地の移動がほとんど進まなかったことである⁽³⁾。こうして農地法の成立からおよそ10年ほどで、農地法体制＝自作農主義ははやくも大きな矛盾を抱えることになったのである。すなわち、まず第1に農地法が設定した自作農の規模（北海道を除く地方ではおよそ30アール～3ヘクタール）と機械化の進んだ農業技術体系とのギャップが拡大した。第2に、兼業農家の激増が示すように土地の所有とその有効利用のあいだの矛盾が拡大した。そこで1962年に最初の農地法改正が行われ、家族労働による場合には3ヘクタールを超える農地を取得することも認められることになった。

とはいえ、それで問題が解決したわけではなく、むしろ高度経済成長が進むにつれて農地問題の矛盾はますます深刻化していったのである。その点についてここではこれ以上立ち入らないことにする。ここで問題にしたいのは、農地改革の理念とその後の過程がなぜこのように大きく食い違うことになっ

たのかということである。それを解明するためには農地改革の実施過程での日本政府、占領軍、対日理事会などの諸見解およびそれに先行した戦前の農地政策の系譜にまでさかのぼって検討することが必要である。

第1節 農地改革とその理念

1. 戦前期における土地政策の系譜

近代日本の土地政策の出発点はさしあたり明治の地租改正に求めることができよう。

さまざまな議論が行われてはきたが、ともあれ地租改正によって「近代的」土地制度が成立したといつてよいであろう。ただし、すでに地租改正の当時からかなり広範囲に地主・小作の関係が成立していたこともまた事実である⁽⁴⁾。

地主・小作の関係はその後も拡大し、第1次世界大戦期には全耕地の約46%が小作地となり、全農家の約70%は小作ないし自小作であった。いいかえれば純然たる自作農は30%程度にすぎなかった。したがって戦前の土地政策は、この地主・小作の問題と密接不可分の関係にあった。

地租改正以後、日本の農村はたびたび経済的な困難にみまわれてきたが、とくに日露戦争後の1907年の恐慌の過程では農家経済の困窮と農村の危機が大きな社会問題になった。それは当然、学者や農業関係者のあいだで取り上げられ、1914年の社会政策学会第8回大会においては「小農保護問題」を主要なテーマとして熱心な論議がなされた⁽⁵⁾。このころから高率の小作料を取得する地主の存在に対する社会的な批判がしだいに強まっていった。

第1次世界大戦期には、好況と農作物価格の上昇により問題が一時的に緩和されたが、戦後になると小作農が地主に対して小作料の引下げを要求する運動が一挙に広がった。

このような状況のもとで、1920年に原敬内閣は「小作制度調査委員会」を設立し、小作制度の改善に関する方策を諮問した。これ以降、ほとんどすべての内閣において地主・小作問題ないし土地問題を審議する委員会が設けられ、その方策についての検討が重ねられた。

すなわち1920年代以降、地主・小作問題は常に時の内閣の重要な政策課題の一つになるのであるが、それは結局土地政策に帰結するものであった。

小作問題対策としてみると、そこには基本的な二つの流れがあった。一つは、地主と小作の権利関係の調整、具体的には小作法を制定して小作権＝耕作権をある程度強化しようとするものであった。もう一つは、地主の土地をできるだけ小作に委譲させることによって自作農を増加させる、自作農創設政策であった⁽⁶⁾。

前者すなわち小作立法の企図は、多かれ少なかれ地主の権限を制約せざるをえないものであったから、地主階級の猛烈な反対を受け、議会には上程されたものの成立するには至らなかった。ただし戦時期になって、国家による統制が強められはじめた1938年に制定された農地調整法が初めて小作権を強化し、原則として地主による一方的な小作地の取上げを禁止した⁽⁷⁾。

後者すなわち自作農創設政策の場合には、どのような条件で土地の委譲を行うかということが焦点になる。すなわち、強制買収か否か、価格はどうか、小作側の資金はどうするか等々によって実態が大きく変わってくることはいうまでもない。

この点についても、ここでは細かな点にまで立ち入る余裕はないが、ともかく1926年に自作農創設維持補助規則が成立した。ただしその内容は、低利の政府資金を小作農に供給して時価で土地を買い取らせ、1年据置きで25年賦で返還させるというものであり、小作農の実質的負担は従来の小作料負担と同程度のものであった。

以上のような土地政策の立案と実施の過程では、農林省の政策担当者や地主階級はもちろん、農民組合(小作組合)や各政党などがさまざまな主張や議論を展開した。その内容はそれぞれ異なるが、一つの共通点は土地政策の目

的として地主・小作問題あるいは両者の対立を解消ないし緩和しようとしたことである。すなわち、土地政策を通じていかなる農業経営体をつくりだすかという問題の以前に、最優先すべき課題として地主・小作の対立緩和とそれによる社会的、政治的安定の実現が求められていたのである。

ただしその場合でも先の二つの流れにはやはり違いがあった。というのは、前者すなわち小作法の制定による小作権＝耕作権の強化という考えは、地主・小作関係の存続を前提としたうえで両者の権利関係を調整しようとするものにほかならなかった。そこでは土地の所有権と耕作権ないし利用権は分離されている。ところが、後者すなわち自作農創設という考えは、土地の所有権と耕作権を一体化することによって両者の対立・矛盾関係を一挙に解消しようとするものにほかならないからである。実際には、耕作権の強化は地価の低下につながり、したがって自作農創設政策にも有利に作用するなど、両者は密接な関係にあり、必ずしも二者択一的関係にあったわけではない。しかしながら、いわゆる自作農主義の立場からすれば土地の所有権と耕作権が一体化していることこそ理想であった。そうして、戦前の日本の土地政策の基底には、安定した自作農こそ社会の安定の基礎であるという考えが根強く存続していたのである。

2. 敗戦と第1次農地改革

周知のとおり、日本は1945年8月15日にポツダム宣言を受諾し、敗戦国となった。8月30日には連合軍最高司令官マッカーサー元帥が日本に到着し、一連の占領政策を遂行することになった。

当時の農業は、戦争による肥料、農機具など生産資材の不足や労働力の不足などが重なって著しく生産力が低下しており、敗戦の年にはかつてない凶作にみまわれて、深刻な食糧危機が発生した。このため政府は強制供出制度によってこの危機を乗り切ろうとしたが、それは農民の激しい抵抗を引き起こした。これに加えて、農村においては外地からの引揚げ者や戦災を逃れて

農村に移住した都市住民などにより、人口が急激に増加し、土地の奪い合いが激しくなった。とくに地主が小作の土地を取り上げようとする事件が多発した。他方、戦争遂行政策を推進した村の指導者に対する責任追及や農村の民主化を求める声も高まった⁽⁸⁾。このような敗戦下の騒然とした状況のなかで、農林省の担当者は農地改革のプランを準備しつつあった。

10月9日に新しく幣原内閣が成立し、自作農主義者として知られていた松村謙三が農林大臣に就任し、そのもとで改革プランはさらに具体化されていった。

こうして、第1次農地改革の要綱である「農地制度改革に関する件」が11月16日の閣議に提出された。その主たる内容は次のようであった。

① 自作農創設の強化

健全なる自作農の育成は農業経営の安定と農業生産力の発展の要件たるに鑑み農地の所有は原則として所有者の耕作能力を超えざる方針の下に可及的速やかに健全なる自作農家を全面的に創設するものとす。

そのため、必要ならば市町村農業会に小作地を一括買収させ、再配分をはかる。また、農地強制譲渡の方途を講じる。農地価格の統制は継続する。

② 小作料の金納化

現物小作料制を認めず昭和20年産米の地主価格により金納契約に改める。小作料統制は継続する。

③ 市町村農地委員会の刷新

自作農の創設、小作料の適正化等農地制度改革は地主ならびに耕作者の協力により促進せらるるを理想とするをもって市町村農地委員会を改組し委員は両者の立場を正当に代表する如き選挙方法をもって選出するとともにこれに広汎なる権能を与え農地問題の自主的解決に当らしめんとす。

④ 未墾地開発の促進

未墾地の開発は、食糧増産、自作農創設、農業経営の改善、失業者の

帰農等に寄与するところが大きいので、未墾地の解放を促進する。

①～④の内容が示すとおり、この要綱案では自作農創設と小作料の金納化およびその統制が並列されているが、基本的に前者を重要視していることは明らかであろう。

すなわち、「農地の所有は原則として所有者の耕作能力を超えざる方針」とは、いいかえれば地主的土地所有の否定にほかならず、小作地再配分の方角を示唆したものである。具体的な進め方としては、市町村農地委員会に大きな権限を持たせて自主的解決に当たらせることにしているが、自作農創設に要する農地について強制譲渡の方策を講じた点で画期的であった。ただし、地主にどれだけの小作地保有を認め、どのような小作地を強制譲渡の対象とするのかという点については明示されておらず、それについては松村農相が閣議で口頭で説明した。

それによれば、在村地主（隣接市町村在住者を含む）にのみ3町歩の小作地保有を認め、それを超える部分と不在地主の全小作地は強制譲渡の対象とした。

閣議で最も論議されたのは、この在村地主の小作地保有面積をいくらにするかということであった。もともと日本の保守派のなかには、中小地主なかならず自らも耕作に従事している中小地主こそ農村社会の柱であるという根強い考えがあり、3町歩に制限してはこのような中堅的地主の存続が危うくなるという強い反対論が続出したのである⁽⁹⁾。

こうして閣議では2点の修正と2点の追加を行ったうえで11月22日に要綱を決定し、これが翌23日に新聞報道された。

修正点の第1は、前述した在村地主の小作地保有面積を平均3町歩から5町歩へ引き上げたこと、また不在地主が近い将来自作することを適当とする農地は強制譲渡の対象としないとしたことである。

当時の日本にはきわめて多数の中小地主が存在していたから、この保有限度の引上げで強制譲渡の対象となる在村地主の数はおよそ100万戸から10万戸に減少し、小作地は130万町歩から90万町歩に縮小したと推計されている。

第2の修正点は、主として政府資金の融資を想定していた農家の土地購入資金を原則として自己資金によるとしたことである。

また、追加された第1の点は、都市計画法による都市計画区域内の農地で自作農創設に適当でないものは強制譲渡の対象から除外したことである。

第2点は、強制譲渡や農地価格などについて地主側に異議申立てなどの救済手段を認めたことである。

この要綱に基づいて農林省の担当者は急遽法案の作成を行い、これが12月4日に衆議院に提出された。

細かな点については省略するが、この法案は次のような特徴をもっていた。

まず第1は、単独法の形態をとらず、前述した農地調整法の改正法案という形態で提出されたことである。これは戦前からの農地政策の延長であって、決して変革ではないということを印象づけるためであった。

第2に、強制譲渡の手法として、都道府県農地委員会の裁定という行政手続きで済ませることとしたことである。これも土地の強制収用という権力的な色彩をできるだけ薄めようという配慮であった。

第3に、耕作権強化の規定を設けたことである。前述のように1938年の農地調整法においてもすでにある程度耕作権を強化していたが、今回はさらに市町村農地委員会の承認なしには土地の返還を求めることができないことにした。

衆議院における審議についても細かい点に立ち入ることはできないが、おおむね保守派の議員は改革に対して消極的であり反対する空気が強かった。当時は、弱体化したとはいえなお地主が一定の政治的影響力をもっていたことに加えて、前述のように中小地主こそ農村社会の柱でありリーダーであるという根強い考えが存在したからである。またこの第1次農地改革案が占領軍の指示によるものでなく、戦前以来の農地政策のうえに農林省当局が中心となって作成したものであったことも、反対意見を述べやすいものにした。そこでいわば反対派の本音が現れたといつてよい。すなわち反対論の一つは、地主・小作関係はそもそも温情的なものであって改革の必要はないというも

のであった。この時点でなおこのような反対論が展開されるということは、改革の前途多難をおもわせるものであったが、こうした雰囲気を一変させたのが12月9日に発表されたGHQ(占領軍総司令部)の「農地改革についての覚書」⁽¹⁰⁾であった。

GHQの政策については後にまとめてふれるが、この覚書は日本政府に対して「数世紀にわたる封建的圧迫のもとで日本農民を奴隷化してきた経済的束縛を打破する」ことを指示し、その目的として、長期間農業構造を蝕んできた害悪を除去することであると述べている。その害悪とは、(1)極端な零細農形態、(2)広範な小作農の存在とその著しく不利な条件、(3)高金利と結び付いた農家負債の重圧、(4)商工業に有利で農業に不利な政府の財政政策、(5)農民の利益を無視した政府の農民および農業団体に対する権力的統制、などであった。またこの目的を達成するため、日本政府に対して1946年3月15日までに具体的な農地改革計画を提出するよう要求した。

この覚書に衝撃を受けた議会では、一転して法案を通過させる空気が支配的となり、ごく一部を修正したうえで可決され12月28日に公布された。

農地調整法の改正という形態をとった第1次農地改革はともあれこうしてスタートすることになったのである。

しかしながら、その内容が先の覚書の条件を満たすものではとうていなかったことなどから、第1次改革案は結局挫折を余儀なくされたのであった。

3. 占領軍の農地改革構想

占領軍が日本の農地改革についてあらかじめどのような構想をもっていたかということについては、必ずしも明らかでない。ただ、結果的にみると第1次農地改革案がGHQの「覚書」の意にそわないということで挫折した事実が示すように、占領軍の方針は当然のことながらきわめて大きな影響力をもっていた。したがって、GHQが農地改革について、いつどのようにして具体的な方針をもつに至ったかということが、農地改革全体の流れに対して決

定的な役割を果たしたとってよい。

アメリカが戦時中にすでに日本占領後の政策についてある程度の研究を行っていたことは、今日ではよく知られている。

ただ、そのなかで農地改革に関するプランがどの程度具体化されていたか、さらにはそれについてアメリカ政府のなかでどのような合意が成立していたかということについては、なお十分明らかにされてはいない。

占領の開始から、第1次農地改革までの過程は先に述べたとおりであるが、この間10月3日にイギリスの『マンチェスター・ガーディアン』紙の社説「農業改革こそ日本民主化への第一歩」（9月26日付）の要約が『日本産業経済』新聞紙上に紹介された。その内容は、日本農民の生活を向上させることは、工業に対する低賃金労働力の供給源を断ち、軍隊の徴兵力を削減し、かつ農民の購買力増加は国内需要を増し、その結果日本の対外侵略を抑制する効果がある、というものであった。

この社説は農地改革の推進を間接的に支持するものであったが、GHQ自身はこれについてなんのコメントもさしはさまなかった。GHQ自身の最初の意思表明は前述した「覚書」であった。

最近の一連の研究によれば、この間の経緯は次のように説明されている⁽¹¹⁾。

まずGHQの農地改革プランを立案し、推進するうえでは3人の人物が大きな役割を果たしたといわれている。1人はダグラス・マッカーサー（Douglas MacArthur）である。いうまでもなく彼は占領軍の最高司令官であり、改革を進めるうえで最大のリーダーシップを発揮した。ただし彼は農地改革プランの直接の立案者ではなく、プランを採択し、実行を指示したのである。このマッカーサーに対して農地改革の具体的プランを提示したのはロバート・A・フィーリー（Robert A. Fearey）であり、ウォルフ・I・ラデジンスキー（Wolf I. Ladejinsky）が多くの助言を与えた。

前述のように、すでに戦時中にワシントンでは日本に対する占領政策の研究が行われており、その一環としてフィーリーが農地改革の提案を行った。

この提案をめぐっては賛成・反対の両意見が激しく対立して論争が行われたが、結局反対派が勝利し、農地改革のプランは棚上げされてしまった。それゆえ、アメリカ政府のマッカーサーに対する基本指令「日本降伏後の政策」のなかには農地改革のプランが含まれていなかったのである。

占領政策の初期段階で、日本の農林省が独自に農地改革のプランを検討していたにもかかわらず、GHQが積極的な方針を示さなかったのはこのような事情によるものである。

ところが、1945年の10月初めころ、当のフィーリー自身がワシントンから東京へ転任となり、マッカーサーの政治顧問をしていたジョージ・アチソン（George Atcheson）の補佐になった。

農地改革に情熱を燃やすフィーリーは、東京に着任するとアチソンを通じて彼の構想をマッカーサーに提出した。マッカーサーもその構想に対して非常に強い関心を示し、それ以降積極的に農地改革を推進する方針を打ち出したのである。

なぜマッカーサーはフィーリーの構想に共鳴したのか、そのことについてはいろいろな説明がなされている。ただ多くの論者が共通して指摘するのは、GHQにあって農地改革に熱心であった人々はいずれも自作農の道徳的、経済的、政治的優越性を信じるジェファーソンの理念の持ち主であり、そこに農地改革のルーツがあるというものである⁽¹²⁾。

12月9日の覚書を直接執筆したのはNRS（天然資源局）の農地問題担当官ギルマーチン（W.M. Gilmartin）であるが、それがフィーリーの構想（フィーリー文書＝日本の農業改革）を下敷きにしたものであることは明らかである。また、第2次農地改革に反映されるGHQのプランもその多くをフィーリーの構想に負っている。そこでいまフィーリー文書のうち、農業改革に関する部分を紹介すると、そこでは二つのプランが検討されている⁽¹³⁾。

すなわち、一つは小作条件の改善であり、もう一つは小作農階級の完全な解放（自作農化）である。この二つは、先にみた戦前日本の農地政策の二つの系譜、すなわち小作立法と自作農創設とも対応している。

それはともかく、第1の方法については、もともと高率小作料のもとでも地主の土地利回りはそれほど高くないので、たとえば小作料を25%に引き下げるといふ政策を実施すれば、多くの地主は自分で耕作するかあるいは土地を売却してしまうであろう。いずれにしても、この方法をとった場合には多くの小作農が事実上土地を失う結果になるであろうし、そうでなくても小作料が多少引き下げられた程度では小作農の生活はそれほど改善されない。したがって小作条件の改善という方法には多くを期待できないとして、フィーリーはきわめて消極的であった。それゆえ彼が主張したのは第2の方法、すなわち徹底した自作農創設政策であった。彼は次のように述べている。「勿論、小作農階級を完全に解放するための計画は数多くあるが、ここに取り上げるのはその中の一つである。すなわち日本の小作農地全部を政府が収用して小作農の完全な所有 (full tittle) とすることである」⁽¹⁴⁾。

このようなフィーリーの考えは、前述したジェファーソンの自作農主義を基礎として、GHQのなかに自作農創設を柱とした農地改革というプランを浸透させる大きな役割を果たしたと思われる。

ところで、実際に行われた第2次農地改革については、さらに前述したラデジンスキーの影響が大きいといわれている。ワシントンでフィーリーに影響を与えたといわれるラデジンスキーは1946年1月に来日し、土地改革担当の顧問となり積極的に農地改革に取り組んだ。彼の考えの骨子は、先の一つの系譜の結合、すなわち地主の土地を国が有償で収用して低価格で小作農に売り渡すと同時に、小作法を制定して小作権を強化し、公正な小作料を設定する、というものであった。自作農創設を基本としながらも、小作法の制定(小作条件の改善)をそれなりに評価している点がフィーリーと異なっている。

周知のとおり、第2次農地改革の内容はほぼこのラデジンスキーの考えを受けついでいる。

以上のような経過からして、12月9日の覚書が伝えられた当時、日本政府がGHQの真意をはかりかねて、おおいに戸惑ったことは十分理解されよう。

ところが1946年になり、ラヂンスキーらの積極的な活動が開始されるとともに、GHQの構想が第1次農地改革の内容をはるかに超えるものであることがしだいに明らかになり、前述のように第1次改革案は挫折し、あらためて第2次改革のプランが準備されていったのである。

4. 第2次農地改革と国内諸勢力の対応

12月9日の覚書が回答を求めた1946年3月15日より以前に、日本政府はGHQの意図を理解していた。しかしながら、その意図に沿うような具体的改革案をまとめることができず、先の第1次改革案に多少の変更や追加を行って回答した。GHQは当然これを拒否し、ここから本格的に第2次改革のプラン作りが始まった。

このころになると、なんらかの形で農地改革が行われるということは既定の事実となっており、また田植えが近づいたこともあって地主による土地取上げはさらに増大しており、改革の早期実施が望まれた。GHQ内部でも引き続き改革案の具体化の作業が進められ、およその骨子が固まりつつあった。また4月の末には、対日理事会においてソ連代表から農地改革を議題に加えるよう要請があり、以後5月から6月にかけて討議が行われた。そこでは、ソ連案とイギリス案とが主として討議の対象となり、全面的な一致には至らなかった。GHQも対日理事会の動向を注目したが、結論的にはイギリス案に沿って改革案のとりまとめを進めた。

この間日本側では5月22日に、幣原内閣に代わって吉田内閣が成立し、農林大臣には和田博雄農政局長が任命され、以後第2次農地改革のとりまとめにあたった⁽¹⁵⁾。

日本政府とGHQの間の交渉にはさまざまな曲折があったが、ともあれ7月26日には第2次農地改革の要綱が閣議決定され、8月には自作農創設特別措置法案および農地調整法改正法律案という二つの法案としてとりまとめられた。前者は農地の買収と売渡しについて規定したものであり、後者は小作関

係の調整と農地委員会について規定したものであり、これらが第2次農地改革の基本路線となった。その内容についてはよく知られているが、主な特徴点をあげれば次のとおりである。

まず、第1に買収の対象となる土地であるが、不在地主の小作地はすべて、在村地主の保有できる小作地は北海道が4町歩、都府県が平均1町歩までとし、それを超える部分のすべてを買収対象とした。改革案の作成過程で最も論議された問題の一つが在村地主の保有小作地の限度であった。前述のように、日本には膨大な数の中小地主が存在したため、どこに限度を設けるかによって買収の対象となる小作地の範囲が大きく変わるのであった。第1次改革案から振り返ってみると、当初松村農林大臣は1.5町歩を主張したが、それでは到底議会を通過しないといわれて、3町歩を原案とした。これが閣議においてさらに5町歩に修正されたことは先に述べた。対日理事会の討議ではイギリス案が1町歩であり、これに対してソ連案は全小作地の買収を主張していた。結果的には1町歩に落ちついたわけであるが、第1次改革案の5町歩に比べるとその違いは非常に大きい。

第2に、買収の手続きにおいて地主・小作の直接協議を排除し、政府が買収することにした（実際の買収計画は市町村農地委員会が作成する）。

第3の特徴は、1945年11月23日（第1次改革の要綱が発表された日）までさかのぼり、その時点を改革の対象として、それ以後に行われた土地取上げなどは認めないことにしたことである。

また、農地調整法改正法律案では耕作権の確立が再確認され、小作料についても厳しい統制が行われた。

この第2次農地改革案をめぐる議会での審議の経過は省略するが、ここで野党を含む日本の諸勢力が第2次改革に対してどのように対応したかをみておこう。

当時日本の主要な野党は社会党と共産党であった。戦後再建された日本農民組合は多数の農民を組織して大きな勢力をもっていたが、第2次改革のころには社会党の影響下にあるグループ（日農主体性派）と共産党の影響下にあ

るグループ(日農統一派)に事実上分裂していた。そこで両党の農地改革に対する対応をみると、社会党は改革を積極的に推進する立場をとった。すなわち農民組合に対しても、市町村農地委員会のヘゲモニーをにぎって、農民組合の主導下に改革を進めるよう指導した。また、改革をより徹底させるために未墾地の解放その他の第3次農地改革を要求した。改革後の農業経営については、「農地改革から農業革命へ」と主張して日本農業の近代化の必要を訴えたがその内容は必ずしも明らかでなかった。

共産党の主張はやや異なっていた。すなわち同党は、耕作権の強化を前提に土地管理組合による共同経営をとなえ、土地そのものは国有化するのが望ましいとした。しかしながら、改革の実施過程に入ると小作農民は競って土地を取得しようとし、共同経営はごく一部の例外を除いて実現しなかった。そこで共産党もまた山林解放を含む第3次改革を主張するようになった。

以上のように、野党や農民組合はいわば下から農地改革を推進する役割を果たしたのであり、したがって地主階級を別にすれば⁽¹⁰⁾、改革に反対する強力な社会的勢力は存在しなかったのである。日本の農地改革が結果的にみてかなり徹底したものとなったのは、このようにGHQの上からの圧力と農民組合の下からの推進力が組み合わさり、さらに農民自身の土地に対する強い欲求が存在したためである。

第2節 農地改革から農地法の成立へ

1. 農地改革の成果と限界

改革の過程でいろいろなトラブルも発生したが、ともあれ1950年には対象となる農地の買収と売渡しはほぼ完了した。前述のように第3次改革を要求する声もあったが、この時点で残存した小作地は全耕地面積の10%程度となり、純然たる小作農家はわずか5%に減少した。しかも耕作権は格段に強化

され、小作料は低額の金納制になったので、改革の第一義的目的はほぼ達成されたといってよい。

ただし、そこにはなおさまざまな問題が残されていた。まず農業経営という視点からみると、新たに自作農になった農家も大部分はごく零細な規模であった。改革においては、北海道を除く都府県の自作農家の経営規模は3町歩までに制限されたが、実際には3町歩に達する農家はごく限られた存在にすぎなかった。確かに土地の所有と経営を一致させたという意味では自作農が創設されたが、経済的安定という意味では必ずしも豊かな自作農が生み出されたわけではなかった。しかし、ともかく所有権を取得したことによって農民の勤労意欲は向上し、戦後の食糧危機を乗り越えることができたし、農村社会も安定に向かった。そこで問題は次の段階の農業政策をどう構想するかということであったが、その前にいわば農地改革の総仕上げとして提起されたのが農地法の問題であった。

2. 農地法の成立

農地改革3周年にあたる1949年10月21日に、マッカーサー元帥は吉田首相あてに「農地改革の将来は日本民主主義の試金石」という書簡を送った⁽¹⁷⁾。そのなかで彼は農地改革の成果をたたえうえて、次のように述べた。

「農地改革の成果は日本の農村社会組織の永続的な一部とならなければならぬ。農地改革以前における小作制度にいつの間にか逆もどりする可能性は絶対に阻止されなければならぬ。一家を支えるに足る農地を基礎とした自作農の広範囲な設定と耕作者の権利の保護はどこまでも保証されなければならぬ。

農地改革に関する諸法規は何ものにもまげられぬ力を持たなければならぬ」⁽¹⁸⁾ (以下省略)。

この書簡は、さまざまな形で抵抗していた地主勢力に打撃を与えるとともに、改革の実務を担当していた農地委員や書記などを激励して改革を徹底さ

せる効果があった。また、これが重要な契機となって農地改革の成果を恒久化する方法が模索されはじめた。

その後、1950年9月にはいわゆるポツダム政令が発せられたが、51年になり講和条約の締結が日程にのぼるようになると、新たに農地改革の成果を恒久化するための法律の制定が準備されていった。すなわち51年4月には農業用地法案の草稿が作成されているが、その第1条は次のように述べている。

「この法律は、耕作者の地位を安定し、農業生産力の増進を図るため、自作農を創設しあわせて農業用地関係を調整することを目的とする」⁽¹⁹⁾。

続いて5月には、農林省農地課によって農地法案が作成されているが、その第1条は次のとおりである。

「この法律は、耕作者の地位を安定し農業経営を合理化するため、自作農を創設しあわせて土地の農業上の利用関係を調整し、もって農業生産力の発展を図ることを目的とする」⁽²⁰⁾。

これらが農地法の原型をなすものであるが、いずれも自作農創設と農業用地関係の調整(小作関係)をあげており、それはおおむね先の自作農創設と小作立法の趣旨を受け継いだものであるが、その目的としては耕作者の地位の安定、農業生産力の増進、農業経営の合理化などがあげられている。

これらに対して、1952年7月に成立した農地法の第1条では次のように規定されている。

「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする」⁽²¹⁾。

先の原案に比べると、はるかに自作農主義の色彩が強まっているといえるであろう。すなわち、耕作者と土地所有者の一致、その権利の保護などが著しく強調されている反面、農業経営の合理化などにはほとんどふれられていない。土地の利用関係の調整についても、前段に「耕作者の農地の取得を促

進し」とあるように、もっぱら小作地を自作地におきかえる方向での調整が指向されているといえよう。

このような徹底した自作農化の方向がどのようにして農業生産力の促進と結びつくのか、さしあたり「所有は砂を黄金に変える」という自作農の自主努力に期待する以外にないであろう。

いうまでもなく農地法は、農地改革の成果を恒久化するということを重要な目的としたのであるが、そこでは効果的に自作農を自作農として維持するということが著しく強調されることになった。なぜそのような内容になったのであろうか。

まず一般的な背景として、当時は先のマッカーサー書簡にもかかわらず、農地改革が一段落すればもう一度地主が勢力をもりかえし、土地の再取上げが横行するのではないかという不安が消え去っていなかった。また土地を失った旧地主が補償を求める動きなどもあった。

しかしながら、日本の農林省やその他の諸勢力にしても、戦前以来いわゆる地主制こそが農業の発展を阻害し、地主・小作の対立が農村社会の不安定、ひいては日本の社会的不安定につながるものであり、したがってまず自作農創設を進めることによって地主・小作関係を解消してしまうことが最大の課題であるという認識があった。すなわち、まず自作農を創設し、農業経営の発展は次の段階で考えるという、いわば二段階論である。

野党勢力のなかには、土地国有論や集団的共同経営を主張したものもあったが、それらは現実的な目標とは考えられていなかった。それゆえ改革によって生み出された自作農を守り、地主勢力の復活を防ぐという農地法の趣旨には比較的広い合意が得られたのである。またGHQも(農地法成立の時点ではすでに講和条約が締結されていたので直接の働きかけはないが)このような自作農主義を支持していた。

というのは、周知のとおり米ソのいわゆる東西対立が激化するにつれてアメリカの対日占領政策も変化したが、農業政策については、保守ないし反共の安定勢力として自作農を維持することが重要であると判断されたのであつ

た。それは当初のジェファーソン主義の理想とはやや異なるものであるが、自作農を守るという点では共通していたのである。

こうして成立した農地法は耕作者と土地所有者の一致を著しく重視する「自作農主義」によって特徴づけられるものとなったのである。

むすび——農地法体制の矛盾——

以上、戦前の農地政策の系譜から敗戦後の農地改革を経て農地法の成立に至るまでの過程を検討してきた。もとより限られた紙数なので内容的には不十分であることをまぬがれないが、日本の場合もともと自作農主義に傾斜する必然性が強かったことは理解されたであろう。ある意味では、農地改革は当初の予想以上に徹底した自作農体制を生み出したとってよい。それを法的に固定したのが農地法であった。

農地法の成立によって農地改革がひと区切りされたところで、前述した第2段階の課題として農業経営の合理化が浮かび上がってきた。これに対する指針は前述した農業基本法で与えられた。ところがこの段階になると、耕作者と土地所有者の一致を原則とする農地法の趣旨は必ずしも現実的ではなくなり、むしろ規模拡大の大きな障害要件とさえなるに至ったのである。機械化の進展によって、農家が家族労働で耕作＝経営しうる規模は著しく拡大した。いいかえれば、自作農の規模ないし範囲が拡大したのであるが、機械化はまた兼業農家の農作業をも容易にした。兼業収入がある程度安定していればあえて農地を手放す必要はない。くわえて、地価の上昇は農地の資産的保有の傾向を強めた。これらは専門的農家の規模拡大を阻害する条件にほかならない。その実態については初めにふれたので繰り返さないが、要するに安定した自作農であるためには、適正な経営規模が前提となるわけであるが、農地法においてはもっぱら耕作者と所有者の一致を強調したが、規模の問題については先送りせざるをえなかったのである。その問題の解決が1960年代

以降の農地政策の基本的課題となったのである。

〔注〕

- (1) たとえば、大石嘉一郎「農地改革の歴史的意義」（東京大学社会科学研究所編『戦後改革 6 農地改革』東京大学出版会、1975年）、参照。
- (2) 農業基本法に関する文献は非常に沢山あるが、当時のものとしてはたとえば、日本農業研究会編『日本農業年報 10』中央公論社、1961年、参照。
- (3) 高度経済成長にともなう工業用地、道路、宅地など土地需要が急増し、地価が著しく高くなり、多くの場合、農業の採算価格を超えてしまったことも大きな原因である。
- (4) 地租改正当時の小作地の比率は地方ごとにかなりばらつきがあるが、全国平均ではおよそ30%前後と推定されている。
- (5) この論争については、社会政策学会『小農保護問題』（明治大正農政経済名著集 13）農文協、1976年、参照。
- (6) 戦前の土地政策の流れと、それをめぐる論争などについては次の論文を参照されたい。田中学「1920年代の小作争議と土地政策(1), (2)」（『経済学季報』〈立正大学〉第18巻第1, 2号、1968年）。
- (7) 農地調整法や戦時期の小作料統制などについては、田中学「戦時農業統制」（東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会 2 戦時日本経済』東京大学出版会、1979年）、参照。
- (8) 終戦直後の農村の状況や農民組合の動向などについては、田中学「農地改革と農民運動」（東京大学社会科学研究所編『戦後改革 6 農地改革』）、参照。
- (9) これらの経緯については、大和田啓気『日本の農地改革』日本経済新聞社、1981年、第2章、とくに48ページ以下、を参照。
- (10) 同上書、79ページ以下、を参照。
- (11) たとえば、岩本純明「農地改革」（神田文人編『体系・日本現代史 5 占領と戦後改革』日本評論社、1979年）；Chira, Susan Deborah, *Cautious Revolutionaries: Occupation Planners and Japan's Post-War Land Reform* (小倉武一訳注『慎重な革命家達——占領軍のプランナー達と日本の土地改革——』農政研究センター、1982年)、など。
- (12) たとえば、小倉、同上書、第2章の5「改革のアメリカにおけるルーツ」、参照。
- (13) フィーリー文書の全文は、R・P・ドーア「進駐軍の農地改革構想」（『農業総合研究』〈農林省農業総合研究所〉第14巻第1号、1960年1月）、に紹介されている。
- (14) 同上誌、190ページ。

- (15) この間の経緯については、大竹啓介『幻の花——和田博雄の生涯——』（上）楽游書房，1981年の第3章「農地改革」，が詳しい。
- (16) 地主階級それ自体の力はなおかなり強かった。
- (17) 書簡の全文は，農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第5巻，農政調査会，1976年，41ページ以下，に収録。
- (18) 同上書，47ページ。
- (19) 農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第12巻，農政調査会，1980年，535ページ。
- (20) 同上書，574ページ。
- (21) 同上書，1061ページ。