

戦時農地統制は守られたか

——臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令違反の分析——

坂 根 嘉 弘

はじめに

I 臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の概要

II 臨時農地等管理令違反状況

III 臨時農地価格統制令違反状況

おわりに

はじめに

戦時農地政策については、先行研究として小倉武一『土地立法の史的考察』（農業評論社、1951年）、細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』（御茶の水書房、1977年）があり、資料集としては『農地制度資料集成』10（御茶の水書房、1972年。以下『集成』とする）がある。これらは、戦時農地政策研究の基礎的文献である。しかし、これらの最大の問題点は、戦時農地政策の具体的な運用過程についての分析が欠落していることにある。筆者は、一連の論文でこの欠落部分を少しでも埋めようと努力してきたが¹⁾、本稿では、その一環として、特に戦時農地統制違反について検討したい。最初に、その研究史上の意義を述べておきたい。

従来の戦時農地政策研究は、統制違反について、まったく無関心であった。小倉前掲書には、統制違反についての記述は皆無であった。細貝前掲書では、臨時農地価格統制令違反者の人数（1941年2月～1942年11月で2116人）が資料として掲載されていたが、統制違反についての検討はまったくみられなかった²⁾。他の関連文献も同様であり、従来の研究は農地統制違反にはまったく無関心であったのである³⁾。このことは、従来の研究は、臨時農地価格統制令でいえば上記の2116人程度の少々の違反はあったが、その若干の違反を除くと、戦時農地統制は守られていたということを暗黙の前提として議論していたことを示していると思われる。その背後には、

戦時期という非常時であり、強力な国家統制があったがゆえに、戦時農地統制も守られていたに違いないという暗黙の了解があったのかもしれない。それは、また、従来の研究が法令の立法過程やその条文内容の解釈にとどまっておき、それらの運用の実態分析にまで及んでいなかったことと表裏をなすものでもあったといえよう。

以上のことは、従来の研究では、統制法令どおりに農地問題が処理されたことを前提にしていた、さらにはそれを前提に戦時農地政策の評価を行ってきた、ということの意味する。したがって、戦時農地政策の農地政策史上における画期性も、さらには戦後農地制度との連続面も、このような戦時農地政策の評価を前提にしていたということになる。しかし、統制法令に示された農地統制が実際には守られていないとしたら、どうであろうか。もしそうであれば、従来の評価は大きな修正をせまられ、従来の議論の根底からの組換えが必至となるであろう。戦時農地統制は守られたか、という問いを発する研究史上の意義は、以上の点にある。

本稿の課題は、以上の問題関心のもとに、戦時農地政策の具体的な運用過程の分析の一環として、戦時農地統制が実際に守られていたのかどうかを検討するところにある。一般に戦時農地立法と言われるのは国家総動員法に基づく小作料統制令、臨時農地等管理令、臨時農地価格統制令の三勅令であるが⁴⁾、本稿ではこのうち臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令に関する統制違反を中心に分析を進めたい。ただし、資料は極めて限られる。このことをあらかじめ断っておきたい。

1) 坂根嘉弘「広島県における小作料統制令の運用実態」『広島市公文書館紀要』24, 2001年, 同「農地問

題と農地政策』『戦後日本の食料・農業・農村』第1巻、農林統計協会、2003年、同「小作料統制令の歴史的意義」『社会経済史学』69-1、2003年、同「小作料統制令第6条の機能と特質」『歴史と経済（旧土地制度史学）』178、2003年、同「広島県における小作料統制令第6条事件について」『史学研究』239、2003年、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』27-1、27-2、2003年。関連資料については、同「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(1)」(『広島大学経済論叢』25-3、2002年)をはじめ、同誌に連載中である。

- 2) 司法省刑事局「臨時農地価格統制令ノ違反状況」細貝前掲書、1011頁。
- 3) ただし、前掲『集成』10(543-544頁)には、細貝前掲書(1011頁)と同様の資料と14件の臨時農地価格統制令違反事件が掲載されている。ただし、それらを具体的に分析した研究はいまだない。
- 4) 細貝前掲書、964頁。

I 臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の概要

ここでは、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令について、後論との関連で必要な限りで、その概要を示しておきたい¹⁾。

臨時農地等管理令は1941年2月1日に公布され、即日施行された。その目的は、食糧生産の確保とそのための耕作農地面積の維持であった。臨時農地等管理令による農地処分・使用に対する制限は、以下の3点からなっていた。まず、第1は、農地潰廃(農外転用)の制限である。第3条では、農地の所有者・賃借人はその農地を耕作以外の目的に転用(自己転用)する場合は、地方長官の許可を受けなければならないとされ、第5条では、農外転用のために農地の所有権・賃借権を取得する場合には地方長官の許可を受けなければならないとされた。第2は、耕作放棄地の耕作強制である。第8条では、地方長官による農地の権利者への耕作勧告、地方長官による耕作命令が規定された。第3は、作付統制である。第10条は、農林大臣・地方長官は一般的に農作物の種類などを制限・禁止できるというものであり、これは1941年10月の農地作付統制規則によって具体化された。このように本令は、農地の処分・使用に大きな制限を加えるものであったが、食糧問題

の深刻化に伴い1944年にはさらに農地管理が強化されることになった。1944年3月25日の臨時農地等管理令の改正である。この改正は非常に重要な意味もっていた。新たに第7条の2を加え、農地の所有権・賃借権の譲渡契約と新たに賃貸借契約を締結する当事者は、その契約締結につき地方長官の許可が必要となったのである。これは農地の全面的な移動統制を意味していた。以上の農地統制のうち、統制違反として問題になるのは、第3条・第5条・第10条(農地作付統制規則)と第7条の2であるが、本稿で具体的に分析することになるのは、第7条の2違反である。

臨時農地価格統制令は1941年1月31日公布、2月1日に施行された。その目的は、漸騰傾向にあった農地価格を抑制し、農家経営の安定と自創事業の促進を図ることであった。臨時農地価格統制令の中心は第3条にあった。つまり、農地価格は、その農地の地租法による賃貸価格に農林大臣の定めた率を乗じて算出した額(統制価格)を超えて契約し、支払いまたは受領できないというものであった。問題は農林大臣が定める倍率であるが、これは1939年の田畑売買事例調査による売買価格をその農地の賃貸価格で除して得た倍率であり、田畑別郡市別に定められた²⁾。1939年が基準とされたのは価格統制令の9・18物価停止にあわせたためである。また、地租法による賃貸価格のない農地については、第5条で、譲渡の際に農地の譲渡人が譲受人が地方長官の認可を受けなければならないとされた。なお、臨時農地価格統制令は田畑についての統一的全面的な価格統制を目的としており、宅地や山林原野は臨時農地価格統制令の適用を受けない。以上の農地価格統制で統制違反として問題となるのは第3条と第5条であるが、本稿で分析するのは、第3条の統制価格違反である。言うまでもなく、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の違反者は国家総動員法第33条により処罰された³⁾。

1) 以下、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の内容については、中央物価統制協力会議『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』1941年、戸嶋芳雄「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令の解説」『法

律時報』13-4, 1941年, 農林大臣官房総務課編『農林行政史』第1巻, 農林協会, 1958年, 小倉前掲書, 前掲『集成』10, 細貝前掲書, 関谷俊作『日本の農地制度』農業振興地域調査会, 1981年を参照。なお, 廃止は両令とも1946年2月1日である。

- 2) 賃貸価格とは, 地租の課税標準として土地台帳に記載されたもので, 「土地ヲ貸主ガ公課修繕其ノ他土地ノ維持ニ必要ナル経費ヲ負担スルコトヲ条件トシテ賃貸スル場合ノ貸主ノ取得スベキ金額」(1年分)である。この賃貸価格が農地価格算定において「最も普遍的ニシテ妥当ナル経済的価値表示ノ指標」とされたのである。ちなみに, 当時の地租は賃貸価格の千分の四であった(以上, 前掲『集成』10, 503頁, 加藤一郎「農業法」『講座日本近代法発達史6』勁草書房, 1959年, 234頁)。この倍率の全国一覽表は, 前掲『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』(89-100頁)や前掲『集成』10(437-446頁)に掲載されている。全国平均は, 田32倍, 畑39倍であった(前掲『集成』10, 469頁)。
- 3) 国家総動員法第33条による罰則規定は, 「三年以下懲役又ハ五千円以下ノ罰金ニ処ス」である。

II 臨時農地等管理令違反状況

では, 臨時農地等管理令違反はどのような状況であったのだろうか。前述のように, 本令の違反として問題になるのは, 第3条・第5条の農外転用違反, 第10条に基づく農地作付統制違反, 1944年3月25日改正の第7条の2違反, である。司法省刑事局による調査統計(『経済月報』)には, そもそも本令についての項目がなく, 本令の違反についてはまったく不明である¹⁾。したがって, それぞれの違反状況については, 他の資料から推測するしか方法がない。以下, 順にみていくが, ここでは資料の関係から第7条の2違反を中心に検討することになる。

まず, 本令第3条・第5条の農外転用違反については, 違反をうかがわせる資料がある。たとえば, 1943年2月8日付の農林省農政局長通牒には, 「濫ニ良田良畑ニ立地シ又ハ本令許可申請前ニ敷地ノ買収手續等ヲ取進メ他ニ立地スルコトガ實際問題トシテ困難トナレルガ如キ状態ニ於テ申請ヲ為スモノ等有之」としており, 統制違反が一般的に存在したことをうかがわせる²⁾。また, 山口県の『防長時報』は「近時臨時農地管理令の違反事件が多数発生する

のでこの趣旨を周知徹底させて, 戦争下一人の過ちもない様にしなければならない」, 農林大臣または地方長官の許可が必要であるのに「最近許可なしに農地を潰瘍して所罰を受くるに至る者がある」, と述べている³⁾。これらを見ると, 農外転用違反がかなり存在したであろうことが推測しえる。

また, 農地作付統制違反については, 1943年8月30日付で農林省が行った農地作付統制規則運用状況調査がある⁴⁾。そのなかに「三, 本令ノ違反ノ状況及之ガ防止策ニ付執リツ、アル事項」という調査項目がある。農林省に回答した43道府県の内, この項目に関し, 違反がないと明言しているのは, 5道県(北海道, 新潟, 富山, 島根, 宮崎)のみで, 他の府県は統制違反を認めるか, それを匂わせる記述をしていた。中には, 違反件数などをあげ, かなり具体的に記述していた県もあった(山形, 長野, 徳島など)。統制違反が出る理由として多くの府県が指摘しているのは, 制限・抑制農作物が食糧農作物よりも価格が有利であること, 取締り基準の実績が正確に把握できない上に農家ごとの栽培面積を把握するのが難しいこと(作付台帳の類が未整備), であった。これらの事情は, 道府県とも共通の問題点であり, 上記5道県で違反がみられなかったかどうかは, かなり疑わしい。農地作付統制違反については, 統制違反者の一斉検挙などマスコミをにぎわすことが多かったが⁵⁾, その違反行為は広く瀾漫していたと思われる⁶⁾。

以上のように, 農外転用や作付統制については, 統制違反の少なくない存在を示唆する資料があるのであるが, しかしそれ以上のことは言えないもどかしさが残る。つまり, 違反があったにはあったが, 全体として, どの程度の違反状況であったのかが, 明確に把握できないからである。したがって, 違反行為を明確に把握するには, どの程度の割合で違反があったのか, 何らかの形で数量的に把握する必要がある。本稿では, 臨時農地等管理令第7条の2違反についてこの点を検証してみたい。

さて, 第7条の2の許可申請書は知事宛に出されているので, この関連文書が都道府県行政文書に残されている可能性がある。それらが保存されていると思われる府県庁, 文書館, 図書館などを全国的に

調査した結果、唯一滋賀県で第7条の2の許可関係文書（農地所有権譲渡契約締結に関する許可関係文書）がまとまって残されていることが分かった（以下、滋賀県保存文書とする⁷⁾。司法省『登記統計要旨』で都道府県別の土地売買件数が分かるので、この件数と滋賀県保存文書の許可申請による許可数を比較すれば、滋賀県における土地売買総件数の中で、農地所有権譲渡に関する許可がどの程度行われたのかが分かる。以下、第7条の2について、滋賀県保存文書を用いてこの点を検討したい。

表1が滋賀県における臨時農地等管理令第7条の2についての許可年月別件数・筆数の一覧表である。滋賀県保存文書でわかる許可事例は、1944年10月以降の分である。それ以前にも許可がなされているが、その分は保存されていない。農商省は1944年7月28日付で第7条の2についての運用状況の調査を行っているが、それへの滋賀県の回答によると、1944年3月25日の改正から同年7月25日まで4カ月間で102件の許可件数があったとしている⁸⁾。滋賀県保存文書によると、第7条の2の許可は一回に数件から数十件まとめて行われていた。その頻度は月によって違うが、少ない月で1回、多いときには5回行われていた。滋賀県保存文書には、1944年10月以降について、毎月の許可分が綴じられており、それほど洩れなく保存されていると考えられる⁹⁾。表1によると、1944年10月から46年1月までの許可分（すべて田畑）は、423件、1052筆であったが¹⁰⁾、1944年3月25日から4カ月間で102件の許可件数であったから、1944年10月から1年4カ月間で423件というのは、特に少ないという件数ではなく、大きな洩れはなかったであろうと考えられる。また、許可事例を市郡別にみても、滋賀県下全市郡の許可事例が綴じられており、特定の地域だけの簿冊が残存したのではないことを示している。さて、問題は、この423件、1052筆が実際の田畑売買にどの程度を占めるのかである。

表2が司法省『登記統計要旨』による滋賀県の土地売買件数・筆数である。1942年以降は道府県別の土地売買件数・筆数が得られないので、推計されている。1944年・45年分は司法省『登記統計要旨』が戦災のため刊行されておらず、不明である。この

表1 滋賀県における臨時農地等管理令第7条の2の許可年月別件数・筆数

	件数	筆数
1944年10月	72	122
1944年11月	24	42
1944年12月	26	115
1945年1月	9	15
1945年2月	14	31
1945年3月	37	94
1945年4月	6	19
1945年5月	71	143
1945年6月	18	41
1945年7月	41	93
1945年8月	7	25
1945年9月	15	34
1945年10月	26	59
1945年11月	4	10
1945年12月	16	115
1946年1月	37	94
合計	423	1,052

典拠：『農地調整』1944年、『臨時農地管理』1944、45年、『農地調整』1944、45年、『臨時農地管理』1945、46年（滋賀県所蔵）。

表2 滋賀県における土地売買件数・筆数（単位：1000件、1000筆）

	件数	筆数
1935年	15.4	31.7
1936年	14.3	31.0
1937年	12.0	26.8
1938年	10.2	21.5
1939年	10.1	22.5
1940年	9.9	23.6
1941年	9.0	21.6
1942年	7.6	15.1
1943年	6.9	13.8
1946年	7.1	14.6
1947年	6.5	14.6

典拠：司法省『登記統計要旨』第40～第61（1926年分～1947年分）。

注：(1)土地には山林・宅地などを含んでいる。
 (2)1944・45年分（第58、59）の『登記統計要旨』は戦災による資料焼失で刊行されていない。
 (3)1942年以降は、『登記統計要旨』に道府県別の土地売買件数・筆数が掲載されていない。滋賀県における連年の不動産および船舶登記に基ける土地売買による所有権取得の割合を算出し（件数18%、筆数11%）それを不動産および船舶登記に乘じ、推計した。

表2によると、土地売買件数・筆数は日中戦争期に減少し、太平洋戦争期にはさらに減少しているのがわかる。これは全国的な動向と同様であった。それでも、ここで問題にしている太平洋戦争期に滋賀県においては、件数で7000件前後、筆数で1万4000筆前後の土地売買が行われていたことが確認できる。前記の事情で1944年・45年分は不明であるが、一般

に戦時期には、土地値上がりを見越した土地投資熱は旺盛とみられており¹¹⁾、1944年・45年の両年だけが特に土地売買件数が激減したとは考えにくい。つまり、ここで問題となる1944年・45年には土地売買件数はそれほど大きく減少したとは考えられないのであるが、いま仮に1944年・45年にも年間、件数で7000件前後、筆数で1万4000筆前後の土地売買が行われていたと考えて議論を進めてみたい。この土地売買件数・筆数の中には田畑以外の宅地・山林などの売買も含まれており、田畑のみであればこれよりもかなり少なくなる。土地売買のうち、3分の2が田畑とすると¹²⁾、年間の田畑売買は、件数で4000件強、筆数で1万筆弱となる。ところが、1944年10月から46年1月までの1年4カ月の間に許可がなされたのは、423件、1052筆にすぎなかったのであるから、許可がなされた田畑の年間売買は、年間田畑売買件数・筆数の10分の1以下でしかなかったことになる。もし仮に1944年・45年の土地売買件数・筆数や土地売買にしろる田畑売買の割合を低く見積もり、件数5000件前後、筆数1万筆前後の土地売買が行われたとし、土地売買にしろる田畑売買の割合も2分の1とかなり低く見積もると、年間の田畑売買は、件数で2500件程度、筆数で5000筆程度となる。それでも、許可がなされた田畑売買は、年間田畑売買件数・筆数の5分の1程度でしかなかったことになる。

以上を総合すると、どう考えてもかなりの部分が許可なしに農地所有権譲渡を行っていたと考えざるをえないということになる。農商省では、裁判所登記事務当局と連絡をとり、本許可を要するものについては許可書の写を添付することとし、第7条の2違反の防止に資する方針をとっていたが¹³⁾、これが必ずしも徹底されなかったのではなからうかと思われる。以上からみる限り、臨時農地等管理令違反の農地所有権譲渡はかなり広範に行われていたと考えざるを得ないのである。

1) ちなみに、道府県行政文書の知事引継書でも臨時農地等管理令違反件数は掲載されていない。たとえば、北海道庁文書の『長官事務引継書』(1945年4月、北海道立文書館所蔵)、京都府庁文書の『雪沢前知事、新居知事事務引継演説書』(1944年4月、京都府立総

合資料館所蔵)、『新居前知事、三好知事事務引継演説書』(1945年6月、京都府立総合資料館所蔵)、宮崎県庁文書の『県務引継書』(1943年7月、宮崎県文書センター)など。

- 2) 「臨時農地等管理令運用ニ関スル件」(1943年2月8日、農林省農政局長から知事宛) 滋賀県庁文書『臨時農地管理』1941年～46年(滋賀県所蔵)。前掲『集成』10、536頁にも掲載されている。この通牒は、府県公報に掲載され(たとえば『石川県報』第5362号、1943年2月24日)、府県から全国の市町村にも通牒された。たとえば、広島県安佐郡狩小川村役場文書『自昭和16年耕地ニ関スル書類綴』(広島市公文書館所蔵)にその通牒文書がある。
- 3) 『防長時報』第18号、6頁、1942年6月1日、山口県文書館所蔵。
- 4) 農林省農政局農政課『農地作付統制規則運用状況調査』1943年、農林省文書、農林水産省所蔵、農林省農政局農政課『農地作付統制規則』1943年、農林省文書、農林水産省所蔵。なお、農地作付統制の政策変遷については坂根前掲「農地問題と農地政策」や坂根前掲「農地作付統制についての基礎的研究」上、下を参照。
- 5) たとえば、鳥取県の、「米子署が西瓜の闇にメス」『日本海新聞』(1942年7月31日)、「不急の果樹禁止新植者には嚴重な警告」同(1944年2月21日)など。
- 6) このほかにも、たとえば、石川県では、「農地作付統制規制励行ニ関スル件」(『石川県公報』第5350号、1943年1月13日)に「最近一部ニ於テ之ガ励行上甚ダ遺憾トスル事例有之候」とあり、規則違反がある旨を示唆しているし、また、福井県の『食糧農産物等増産地方協議会提出事項』(1944年2月、『福井県史』資料編12上 近現代3、1988年、616頁)には、「不急作物ヘノ転換ヲ為セルモノ等絶無ニ非ズ」と述べている。ともに県の公式文書で統制違反が存在する旨を述べていた。
- 7) 滋賀県所蔵の『農地調整』(1944年)、『臨時農地管理』(1944年、45年)、『農地調整』(1944年、45年)、『臨時農地管理』(1945年、46年)である。内容は、臨時農地等管理令第7条の2の許可申請書とその許可文書がほとんどである。
- 8) 「臨時農地等管理令第七条ノ二等ノ運用状況調査ノ件」前掲『臨時農地管理』1941年～46年。
- 9) 残念ながら、許可申請書あるいは許可事例に通し番号がつけられていないので、この点は厳密に確認できない。なお、滋賀県では、第7条の2の許可申請を処理したのは、地方事務所ではなく、本庁であった(前掲「臨時農地等管理令第七条ノ二等ノ運用状況調

査ノ件)。

- 10) この中には、売買のほかにも贈与・交換などが含まれている。ただし、前述の農商省への回答によると、売買は認可総件数102件のうちの91件(約9割)をしめていた(前掲「臨時農地等管理令第七条ノ二等ノ運用状況調査ノ件」)。
- 11) 「臨時農地等管理令改正の示唆するもの」『不動産時報』4-3, 1944年3月, 43頁。賃貸価格の改訂と1940年税制改正により土地公課が軽減されたことと低金利政策のために土地投機熱が旺盛となったことについては、小野武夫『皇農の書』(潮文閣, 1944年)第3章も参照。言うまでもなく、「生産能率上好マシクナイ所有者ヤ耕作者ノ田畑増加スル傾向ガ相当強イ」ことが、食糧増産をめざす国家政策上の大問題であった(「農地移動ノ統制ニ就イテ」前掲『臨時農地管理』1941年~46年)。
- 12) たとえば、次の「Ⅲ 臨時農地価格統制令違反状況」で述べる1942年の土地売買事例調査原票でみると、県下全部にわたり田畑以外にも含めた原票が残存している(かつ回収率からみると回収された原票がほぼ残存していると思われる)岩手、秋田では、土地売買総件数のうち、田畑の割合は、岩手58%, 秋田64%となった(北海道、滋賀、京都の分は残存にかなり偏りがみられるため、検討対象としない)。
- 13) 「臨時農地等管理令改正ニ関スル事務処理参考」前掲『臨時農地管理』1941年~46年。

Ⅲ 臨時農地価格統制令違反状況

臨時農地価格統制令の違反者数については、司法省刑事局調査で若干拾うことができる。前述のように1941年2月から1942年11月までの違反者は2116人であったが¹⁾、1943年1月から同年12月の違反者は1333人であった²⁾。ところで、この数字は、農地価格統制違反の実態をよく反映しているものなのであろうか、それともまったくの氷山の一角であったのであろうか。以下では、この点を具体的に検証したい。

ここでは、農林大臣官房統計課により実施された1942年の土地売買事例調査原票を用いて分析する³⁾。土地売買事例調査は、1939年から1943年まで5回にわたって行われた。これらの調査結果は、農林大臣官房統計課「土地売買事例調査」として『農林統計月報』第23号・第32号・第48号・第59号・第73号に掲載されている。ここで使用する調査原票は、『農

表3 土地売買事例調査一覧表

	推定配布調査票	残存調査原票	検討対象調査票	超売買価格が統制価格を超えるもの	同額売買価格と統制価格が
北海道	2,640	687	353	140	31
岩手県	2,300	662	245	95	34
秋田県	2,300	887	424	146	62
滋賀県	1,920	358	261	56	78
京都府	2,190	653	185	60	27
計	11,350	3,247	1,468	497	232

典拠:『土地売買事例調査原票』、『農林統計月報』35(1942年)。

注:(1)「推定配布調査票」は市町村数に10を乗じたもの。市町村数は、『農林統計月報』35(1942年)による。

(2)「検討対象調査票」は、記入漏れや地目が田畑以外のもの、明らかに間違っている原票などを除いたもの。

(3)「売買価格が統制価格を超えるもの」は、その価格差が5円以上のもの。

(4)「売買価格と統制価格が同額のもの」は、その価格差が1円以内のものを含む。

林統計月報』第59号掲載の1942年「土地売買事例調査」の調査原票である。この調査は1942年1月1日から12月31日に現実に行われた土地売買につき、それぞれの地域における売買当事者あるいは周旋人など、その事例を熟知している者から匿名で記入報告を求めたものである。事例はまったくアトランダムに集められた。全国の市町村に10枚ずつ、合計11万枚の調査票を配布し、うち4万枚が回収された⁴⁾。調査にあたっては、秘密厳守が強調された⁵⁾。また、記入者から封緘したまま市町村役場・知事官房を経由して農林省に送付することが求められた⁶⁾。つまり、事例を熟知している者が直接記入し、市町村役場など行政当局に知られないように、封緘のまま農林省に送付されたところに特徴があった。

調査原票には、売買事例ごとに、賃貸価格、反別、「登記上ノ売買価格」、「実際ノ売買価格」などが記されている⁷⁾。したがって、賃貸価格に田畑別郡市別の公定倍率を乗じて統制価格を算出し、実際の売買価格と比べれば、統制価格以内の売買かどうか判明する。ここでは、北海道、岩手、秋田、滋賀、京都の5道府県でそれを試みた。表3がこの5道府県の土地売買事例調査原票により、実際の売買価格と統制価格との関係を示した一覧表である。調査原票は膨大にあるので、ここでは北海道、東北地方から2県、近畿地方から2府県を選んだ。配布調査票の

うち、どれだけが回収されたのかは府県別には不明であるが、現在残されている残存調査原票は配布調査票の2割から4割程度であった。5道府県の合計でみると、残存調査原票のうち、記入漏れ（賃貸価格の記入漏れが結構多い）や地目が田畑以外のもの、明らかに間違いである原票などを除いて、検討対象としたのは1468枚（事例）であった。検討対象調査票は、府県によりややばらつきはあるが、だいたい配布調査票の1～2割程度であった。

さて、問題は実際の売買価格と統制価格との関係である。表示したように、売買価格が統制価格を超えるものが、検討対象1468事例のうち、497事例（34%）で、ほぼ3分の1となっていた⁸⁾。道府県別には、2割から4割とややばらついていた。つまり、全体としては、ほぼ3分の1の割合で、統制価格を超えた統制違反の売買が行われていたことになる。また、売買価格と統制価格が同額であったものは232事例（検討対象調査票の16%）とかなり多かった。この調査票は秘密扱いにする、あるいは封緘のまま農林省まで送付するというのでありのままを把握しようとしたわけであるが、そうはいつても、罰則付きの統制価格がある以上、調査表記入にあたっては統制価格を意識した場合も多かったと思われる。つまり、実際の売買価格を統制価格前後にした、あるいは統制価格以内にした場合も多かったのではあるまいか。したがって、ここで示した統制価格違反件数は実際よりもかなり低く出ている可能性が極めて高い。いずれにしても、かなり高い割合で臨時農地価格統制令違反が行われていたことは間違いないといえよう⁹⁾。

以上のように、売買価格が統制価格を上回ることが常態であったことが明らかとなったが、農地価格統制の場合、統制価格違反が発生しやすい背景があった。第1は、売買価格が1939年を基準とした統制価格から次第に上方へ乖離していくという問題である。臨時農地価格統制令廃止の前日である1946年1月31日現在の全国平均倍率は田33倍、畑40倍で、1941年施行時の田32倍、畑39倍とほとんど同じであった¹⁰⁾。この間、賃貸価格の改訂はなかったから、農地統制価格については、1939年の統制価格がほぼ維持されたことになる。ところが、農村物価はこの

間に低く見積もっても3倍以上に上昇していた¹¹⁾。臨時農地価格統制令施行以後、売買価格と統制価格との乖離は一段と進行したとみるのが自然であろう¹²⁾。加えるに、統制価格が郡市別に（つまり比較的広い地域を一つの単位として）決められていたことも矛盾を大きくした。特に、市街地付近の潜在的な地価上昇の圧力は強く、「市街地付近の田畑の率（公定倍率）が非常に低い」ことがしばしば問題となった¹³⁾。以上のように、売買価格はインフレの進行とともに統制価格を次第に上回っていったのであり、それは特に市街地付近で顕著にみられたのである。

第2は、臨時農地価格統制令の場合、売買当事者が小作料統制令の当事者のように利害の敵対する者同士ではなかった点である。小作料統制令の場合には、現物小作料の増減にかかわる問題であり、当事者である地主小作の利害は直接的に敵対していた。したがって、適正小作料違反の場合にはそれが表面化しやすい構造にあった。しかし、農地価格統制の場合には、統制価格が物価水準に比べてかなり低く抑えられたこともあり、売買当事者同士の「謀議」が成立しやすく、売買当事者（あるいは周旋人など）から実際の売買価格（支払われた金額）が漏れなければ、売買価格は第三者が知ることはできなかったのである。登記価格も売買価格からずれるのが常態であり、司法当局も実際の売買価格の届出を必要としておらず、行政当局も実際の売買価格を知る術はなかった¹⁴⁾。

第3は、賃借権・所有権移動や農外転用あるいは農地作付統制の違反の場合には、可視的に耕作者の変更や転用実態、栽培作物が露見する可能性があり、それが多少なりとも違反抑制機能を果たしたのであるが¹⁵⁾、価格統制の場合にはそのような抑制機能も働きようがなかったのである。

以上、農地価格統制の場合、他の農地統制と比べると、明らかに違反が起こりやすい状況にあったのである。

- 1) 司法省刑事局「臨時農地価格統制令ノ違反状況」細貝前掲書1011頁。
- 2) 司法省刑事局「昭和18年に於ける経済事件の統計

的調査」司法省刑事局『経済月報』1944年3月。

3) 『土地売買事例調査原票』1942年。

4) 「第四回土地売買事例調査」『農林統計月報』第59号, 1944年1月。

5) たとえば, 埼玉県南埼玉郡潮止村役場文書『勸業』(1940年, 八潮市立資料館所蔵)には, 土地売買事例調査について「この調査の個々の事例は絶対に秘密扱にしますから記入をたのまれた方は安心してありの儘を記入する様役場の方からたのんで下さい」とある。

6) たとえば, 「昭和17年土地売買事例調査ニ関スル件」『三重県公報』第4582号(1943年3月6日)。場合によっては, 記入者が直接農林省に送付した場合もあった。

7) 『農林統計月報』の「土地売買事例調査」には, 使用された調査票の雛型がある。

8) 売買価格が統制価格を超えた事例の中には, 臨時農地価格統制令第3条の許可を得ていた事例がある可能性がある。これを個別に知ることができるのは, 臨時農地価格統制令第3条許可に関する道府県庁文書である。この5道府県の戦時期行政文書調査を行ったが, この資料が残っているのは滋賀県のみであった。1942年の滋賀県における臨時農地価格統制令第3条の申請件数は18件で, そのうち, 当事者や面積その他関連事項からみる限り, 土地売買事例の調査対象になっているものはなかった(以上, 滋賀県庁文書『農地調整』1942年, 滋賀県所蔵を参照)。他の4道府県についても, 許可を得ている事例はないか, もしあっても数件程度であったと思われる。そもそも4道府県で, たとえば1936年の土地売買件数は8万9647件あるから(司法省『登記統計要旨』第50, 1936年分), 1942年はその半分と低く見積もっても(表1参照)4万5000件程度となる。田畑売買件数は, そのうちの3分の2としても3万件となる。この4道府県の1942年の臨時農地価格統制令第3条許可件数は312件(『臨時農地価格統制令処理状況及び処理令実施状況』農林省文書, 農林水産省所蔵)であるから, 土地売買事例調査の事例が許可を受けている可能性は極めて低いとみざるを得ない。

9) このほかにも, たとえば, 京都府は1942年12月の「農地売買移動状況並価格調査ノ件」で農地価格の調査を行ったが, 船井郡の回答をみると, 回答した11町村のうち, 3町村が統制価格以上の農地価格を回答していた(京都府公所文書『農地調整ニ関スル綴』1942年~44年, 京都府立総合資料館所蔵)。ちなみに, 戦時中の町村行政文書には, 賃貸価格と不動産価格・売買代金とがともに分かる行政資料が若干存在する。たとえば, 「不動産取得届」や前記の「臨時農地等管理

令第7条ノ2ノ許可申請書」(ともに知事宛)であるが, そのような場合は, 当然ながら, すべて統制価格以内となっている。なお, 日本勸業銀行『第7回全国田畑売買価格及収益調査(昭和18年3月現在)』(1944年, 8-9頁)によると, 北海道では, 当時, 売買見込価格が統制価格を大きく下回っているとみられていたが(理由は労働力不足と小作料適正化事業の進展), この調査原票を検討するかぎりでは他の府県と特段の違いはなかった。

10) 小倉前掲書, 744頁, 前掲『集成』10, 469頁。臨時農地価格統制令では, 新市制施行の場合や特殊事情のある場合などに公定倍率の変更を認めたが, 実際にはほとんど認められなかった。統制倍率変更の件数については, 前掲『集成』10(538-539頁)を参照。

11) 帝国農会(中央農業会・全国農業会)調査部『農村物価調査報告』によると, 1937年から1945年で農村物価の上昇は, 闇を含めて3倍から4倍程度である。

12) 売買価格と統制価格が乖離していたとする指摘は, 花島得二『不動産価格統制の基礎理論』(改造社, 1943年), 小野清一郎「判例研究35 農地価格と離作料」(『法学協会雑誌』62-10, 1944年)などを参照。具体的な資料としては, たとえば, 「臨時農地価格統制令第3条第1項但書ニ関スル許可申請書」の「許可ヲ受ケントスル事由」には, しばしば実際の売買価格が統制価格を超えている旨の記述がみられるし(『農地調整』1944年, 『臨時農地管理』1945年, 滋賀県庁文書, 滋賀県所蔵), また土地売買事例調査原票には, 統制価格が低すぎる旨を直接に農林当局に訴えているメモ書が散見される。日本勸業銀行調査部『田畑売買価格及小作料調(昭和19年・昭和20年3月現在)』(1946年, 1頁)によると, 全国平均田畑売買価格は, 日中戦争後高騰の一途をたどり, 1941年に入りようやく停滞し, 1942年・43年はおおむね保合の情勢であったが, 1944年以降再び騰勢に転じた, としている。

13) たとえば, 北海道物価統制協力会議編『不動産関係統制法令に関する官民懇談会速記録』(1943年, 北海道開拓記念館所蔵), 大政翼賛会愛媛県支部『第五回愛媛県協力会議録』(1942年, 14頁, 80頁)での議論。引用は, 前者26頁。括弧は坂根。

14) 前掲『不動産関係統制法令に関する官民懇談会速記録』35頁。また, 『統制経済関係法律勅令並諸規則に関する改正意見』(司法省刑事局『経済資料』43, 1942年, 73-74頁)には, 臨時農地価格統制令について, 統制価格は, 農村における相場と「著しく懸隔ある場合多く」, そのため「犯罪を誘発するの因を為す」とする意見を掲載している。また, 統制価格違反の嫌疑濃厚なる事件があるが, 売買当事者は統制価格で取

引きした旨を主張して譲らない事例を紹介し、結局のところ売買価格は当事者しか知りえず、このような「犯罪の摘発は極めて困難なり」としている。

15) なお、臨時農地等管理令第3条・第5条の許可を受けた田畑については、特定様式の許可標識を立て他と区別することになっていた（たとえば、『和歌山県報』第113号、1941年9月25日）。

おわりに

本稿の課題であった「戦時農地立法は守られたか」について、最後にまとめておきたい。戦時農地立法の三勅令のうち、比較的厳格に守られたのは小作料統制令による小作料統制であったと思われる。それは、当事者が小作料をめぐり利害が敵対するもの同士であったがゆえに、かなり高い割合で守られていたとみて間違いはない。それに対し、臨時農地等管理令による農外転用統制、農地作付統制、農地賃貸借・所有権移動統制、ならびに臨時農地価格統制令による農地価格統制は、それほど守られていないとみるのが妥当であろう。そのなかで、違反しようと思えば間違いなく違反できるという意味で、ザル法状態であったのが農地価格統制であった。農外転用や作付統制、農地賃貸借・所有権移動統制は、栽培作物や耕作者・所有者の変更などを伴うので、事後的にであれ可視的に露見する可能性もあり、それが多少とも統制違反に対するブレーキの役割を果たしたが、農地価格統制違反は当事者の利害が一致する場合も多く、また当事者以外には違反行為をなかなか知りえないこともあり、その統制違反は常態であったといえる。統制価格と売買価格との乖離が大きかったことも、農地価格統制違反を促した要因であった。

以上のほかに、戦時農地立法違反の発生を許した一般的条件として、以下の2点を指摘しておきたい。第1は、戦時経済統制法規が私法上の契約関係にもつ効力についての問題である。戦時中の司法省・司法界の主流は、戦時経済統制法規は効力規定ではなく、単なる取締り規定であるとの立場であった。つまり、統制違反行為があっても、罰則は受けるが、その契約行為自体は無効とはならなかったのである。裁判でも経済統制法規の形成的効力説を否定する大審院判決がでていた。当然、農林省（農商省）もそ

の解釈に従っていた。たとえば、臨時農地等管理令第7条の2違反の場合にも、その違反行為自体は「私法上ノ契約ノ有効無効ニハ関係ナシ」¹⁾で、ただ罰則の適用があるのみとされていた。その背後には戦時期においても、既成の私法秩序を保守し、契約の自由や所有権絶対の原則を守ろうとした司法省の意向が強く働いていた。この点が戦後農地法制とはまったく違う点であった²⁾。したがって、単なる取締り規定であった戦時農地法制は、それが効力規定に改められた戦後のそれよりも統制違反が起こりやすい状況が一般的に存在したのである。

第2は、取り締る側の事情である。経済統制法規どおりに取り締るだけの係員を十分に配置するのが難しかったという点である。この点は当時の取締りの当事者たちがよく指摘する点である³⁾。特に、経済警察による取締りは、もともと都市に重点がおかれ、農村における取締りは手薄であった⁴⁾。このことも戦時農地立法違反を助長する要因であった。

当時のある経済検察検事は、戦時中の経済統制取締りの不備を縷々指摘し、価格統制につき「国民の総てが取引の当事者である価格が単に刑罰の力に依って統制せらるべき道理はなく価格の公定は現実に看視の眼の届き得る極めて狭い範囲に於てのみ有効であるに過ぎないのである」と言い切っている⁵⁾。すでに具体的に検証したように、臨時農地等管理令や臨時農地価格統制令に関する戦時農地統制でも同様の事態が生じていた。特に農地価格統制ではそうであった。その意味では、先に紹介した農地価格統制違反者数2116人や1333人といった司法省刑事局が把握していた数値は、実態のほんの一部分に過ぎないものであったとみなくてはならない。とすれば、農地価格統制に限らず経済統制法令違反として、内務省警保局や司法省刑事局の経済犯罪統計にあがっている数字はほんの一部分に過ぎず、いわば「見せしめ」的な意味合いが強いものとみなければならぬであろう。

以上を前提として、今後の研究課題として2点を指摘しておきたい。第1点目は、戦時経済統制研究の課題の一つとして、経済犯罪統計の背後にひろがる「闇」の実態を少しでも明らかにしていくことが

(37頁へ続く)

(27頁より続く)

必要ではないだろうかという点である。戦時下の経済犯罪統計については、すでに司法省刑事局『経済月報』を駆使した西田美昭氏の分析があるが⁶⁾、本稿で分析した統制違反の状況を念頭におくと、その分析の限界は大きいと言わざるを得ない。第2点目は、本稿で確認したように農地統制違反や農地価格統制違反が常態であったとすると、統制がかなりの程度守られていることを前提に組み立てられてきた従来の戦時農地立法の評価は根底からの組換えが必要となるであろうという点である。確かに戦時農地立法はその法内容において画期性を持つが、しかしその実態は極めてルーズであったのであり、それらを踏まえた上で、農地改革を見通したバランスのよい立論をする必要がある。

- 1) 前掲『集成』10, 614頁。
- 2) 以上については、坂根前掲「広島県における小作料統制令第6条事件について」を参照いただきたい。
- 3) たとえば、菊地健一郎『司法の面より観たる敗戦原因の研究』（『司法研究』34-5, 1947年）47-61頁, 72-79頁。あわせて、一般的に戦時経済統制法令の数の多さと難解さ、かつ法規上の不備も指摘されている。
- 4) ある検事は「農村に対する取締と云ふものは殆ど無いのではないか」とさえ言っている（菊地前掲書, 80頁）。これは、闇取締りについての発言であるが、一般に、都市に比べ農村における取締りが手薄であったことは否定できない。
- 5) 山口鐵四郎『経済事犯防遏の観点より見たる経済検察の実情に就て』（『司法研究』34-2, 1946年）73頁。当時のインフレと闇の横行については、菊地前掲書もリアルに描いている。
- 6) 西田美昭「戦時下の国民生活条件」大石嘉一郎編『日本帝国主義史3』東京大学出版会, 1994年。