

広島大学経済研究双書 14
経済学部紀要別冊

日本戦時農地政策の研究

坂根嘉弘 著

広島大学経済学部

— 広島大学経済研究双書14 —

日本戦時農地政策の研究

坂根 嘉弘 著

広島大学経済学部

日本戦時農地政策の研究

目次

序 章 本書の課題	3
第 1 部 農地調整法の分析	
第 1 章 戦時期農地委員会の構成	15
はじめに	15
第 1 節 農地委員会の設置	17
第 2 節 道府県農地委員会委員の選任	18
第 3 節 市町村農地委員会委員の選任	24
第 2 章 戦時期農地委員会の機能	39
第 1 節 道府県農地委員会の機能	39
第 2 節 市町村農地委員会の機能	43
おわりに	62
第 2 部 小作料統制令の分析	
第 3 章 小作料統制令の概要	71
第 1 節 小作料統制令の政策意図と研究課題	71
第 2 節 小作料統制令第 3 条但書の実績	73
第 4 章 小作料適正化事業の歴史的意義	79
はじめに	79
第 1 節 小作料適正化事業の実施過程と実績	80
第 2 節 小作料適正化事業の意義	94
第 3 節 小作料適正化事業の政策効果	100
第 4 節 小作料適正化事業の地代論的検討	106
おわりに	111
補 論 1945 年度以降の小作料適正化事業について	125
第 5 章 小作料統制令第 6 条の機能と特質	129
はじめに	129
第 1 節 小作料統制令第 6 条事件の検討	134
第 2 節 広島県における小作料統制令第 6 条事件	141

おわりに 149

第3部 臨時農地等管理令の分析

第6章 臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の概要……163

はじめに 163

第1節 臨時農地等管理令の概要 165

第2節 臨時農地価格統制令の概要と全国実績 168

第7章 臨時農地等管理令の運用と機能……175

はじめに 175

第1節 農地潰廢の進展 176

第2節 臨時農地等管理令の運用実態 177

第3節 農地潰廢の進展と農工調整論 200

おわりに 203

第8章 農地作付統制の運用と機能……217

はじめに 217

第1節 不急農作物の制限・禁止の開始

——第1段階(1941.2 - 1941.10) 218

第2節 農地作付統制規則の公布

——第2段階(1941.10 - 1943.8) 224

第3節 第2次食糧増産対策要綱による作付統制の強化

——第3段階(1943.8 - 1944.7) 229

第4節 農地作付統制規則の改正と綜合作付割当

——第4段階(1944.7 - 1945.8) 232

第5節 農地作付統制の実績 234

おわりに 239

第9章 長野県における農地作付統制の運用実態と耕作勧告

……253

はじめに 253

第1節 農地作付統制の実態 254

第2節 市町村農地委員会による耕作勧告 260

おわりに 262

終章 戦時農地統制と市場経済……………267

第1節 戦時農地統制は守られたか 267

第2節 統制経済と市場インセンティブ 277

◎あとかき 291 / ◎人名索引 296

日本戦時農地政策の研究

序章 本書の課題

本書の課題は、日本における戦時農地政策の運用実態を出来るかぎり実証的に解明し、戦時農地政策の運用実績とそれにもなう問題点や課題、その政策効果を明らかにしていくことである。本書で分析対象とする戦時農地政策は、農地調整法（1938年～1945年）、小作料統制令（1939年～1946年）、臨時農地等管理令（1941年～1946年）である。本書は、戦時を幾つかの時期に区切り同時代的に分析を深めていく方法ではなく、農地政策ごとに、その運用実績や運用上の問題点、その政策効果などを分析していく方法をとっている。序章では、これまでの研究史のなかで本書がどのような意義をもつのか、あるいはどのような資料や視点で分析をおこなうのかを述べておきたい。

周知のように、近代日本経済史研究では、戦前と戦後の「連続と断絶」論議が一つの焦点をなしてきた。この論点は、かなり古い文献になるが、東京大学社会科学研究所編『戦後改革1 課題と視角』（1974年）所収の大内力論文と大石嘉一郎論文を契機にクローズアップされてきたものである。大内力氏は、戦後改革を1930年代に成立した国家独占資本主義体制内の変革であり、戦前までの変革の延長上にあると把握し、戦前と戦後の連続性を強調した。これに対し、大石嘉一郎氏は、戦前と戦後には、日本資本主義の構造的特質の差異があり、社会構成体の転換（戦後改革による半封建的構成体の崩壊）がみられると把握し、その断絶性を強調した¹⁾。いわゆる連続説と断絶説である。前者が宇野派マルクス経済学を代表し、後者が講座派マルクス主義を代弁していた。その意味では、この把握の相違はマルクス経済学とマルクス主義経済学というマルクス陣営内部での日本資本主義把握の基本的な相違に起因しており、それぞれの理論的要請の帰結として表出していた色合いが濃かった。

農業（「地主制」）はその議論のなかで比較的重要な位置を与えられていた。

「地主制」が講座派の「半封建的構成体」に密接にかかわっていたからである。その議論の一端を紹介しておく、大内氏は、自創事業の大幅拡充、小作料の統制（小作料引上げ禁止や小作料の引下げ）、農地価格の統制、食糧管理制度による小作料率の実質的急減といった戦時農地政策によって、「農地改革のはじまるまえに、地主的土地所有は事実上いちじるしく弱体化して」おり、「農地改革への地ならしが事実上そうとうにすすんでおり、それにたいする政治的抵抗がかなりのていど骨抜きにされてきていた」ことを強調し、そのような戦時農地政策を帝国主義段階（国家独占資本主義）における農政の社会政策（階級的宥和政策）の一環として把握していた²⁾。つまり、戦前（特に戦時）と戦後を連続的にとらえていたのである。これに対し大石氏は、「戦時中にかぎり」という条件づきでおこなわれた「これらの政策（農地調整法、小作料統制令、臨時農地価格統制令、米穀国家管理）がとくに寄生地主の後退をもたらしたとはいえ、それも地主小作関係そのものの変革を意図したものではなかった」とし、農地改革の画期的意義を強調していた。つまり、戦前と戦後は、戦前の「量的拡大によって戦後の再編へ連続する性格のものではなく、その間には構造的特質の差異、すなわち一定の断絶が存在する」ということであった³⁾。

その後、1980年代・1990年代になると、戦前と戦後の「連続と断絶」をめぐる議論が盛行することになる⁴⁾。多くは、マルクス経済学/マルクス主義経済学とは別のところで議論が展開されることになった。そのなかで議論の主角となったのが、岡崎哲二氏らの戦時期源流論（比較経済制度分析）であった⁵⁾。戦時期源流論は、長期雇用、株主権限の低さ、間接金融の高さ、下請制度、護送船団行政などの形成を戦時期に求め、戦時期を境にした古典的市場経済から日本型経済システムへの変質を強調し、戦後への接続をはかった。この議論では、戦時と戦後の連続面に注目し、戦前と戦時とを区別し、その断絶を強調したため、戦時期の独自の位置を前面に押し出すことになった。同時期に注目された、戦時期の独自性を打ち出した議論に、山之内靖氏らの戦時動員体制論がある。そこでは、戦時期の「社会的平準化」「強制的均質化」が強調され、戦時動員体制という暴力的契機による「階級社会からシステム社会への移行」（戦時と戦後の連続）が説かれた⁶⁾。

戦時期源流論に対しては、それぞれの画期（戦時経済統制、戦後改革、経済復

興など)の評価の軽重を論点に日本経済発展や戦後日本経済をどのようにトータルにとらえるのかをめぐり批判がだされ⁷⁾、同時に、このような「連続と断絶」をめぐる議論をひとつの触媒にして、その後、それぞれの分野で戦時期・戦後期の新しい資料による実証的研究が進み、新たな論点が形成されていった。それは、業界団体、財閥組織、メイン・バンク制度、労使関係(産業報国会)、下請制度、科学技術、生産管理など様々な分野にわたっていた⁸⁾。

戦時期研究をめぐるとこのような状況のなかで、戦時期研究の一つの方向性として確認されてきたのは、「連続と断絶」の議論や「平準化」論に対して、新しい資料により、より確かな実証をもって跡付けることの必要性である⁹⁾。そこにはそれまで実証的に平板になりがちであった「連続と断絶」の議論への反省・批判が込められており、「連続と断絶」の異同を詳細にかつ明確に把握しようという流れをみることができよう。そのような動向を踏まえ、上記の各分野での多方面にわたる研究は、様々な分析視点のもとに、それぞれの分野で実証を深め、新たな論点を形成することによって研究の深化が図られたものといつてよいであろう。もとよりその分析の際には、かつてのようなマルクス主義による軛(理論的要請)からは自由に議論が展開されているのである。本書で課題とする戦時農地政策研究も、確かな実証をもって研究を深化させる段階にさしかかっているといえよう。その具体的な内容を、本書の課題として次に述べておきたい。

戦時農地政策の中軸となる法令は、農地調整法、小作料統制令、臨時農地等管理令、臨時農地価格統制令である。戦時農地政策研究は、小倉武一『土地立法の史的考察』によって基礎が築かれ、その後の『農地制度資料集成』の編纂・刊行とそれによる細貝次郎『現代日本農地政策史研究』によって、それがより固められたといいであろう¹⁰⁾。小倉・細貝両氏の研究や『農地制度資料集成』は、その後の研究が常に立ち返ることになるスタンダードな研究となっている。このように、小倉・細貝両氏の研究や『農地制度資料集成』は、戦時農地政策研究にとって基礎的研究として極めて大きな研究成果となったのである。ただし、小倉・細貝両氏の研究は、主に政策立法的視点からのもので、法令形成過程を重視し、政策の意図やその法的整合性を法令解說的に説いていくものであった点に特徴があった。つまり、運用実態や実績についての言及は

きわめて弱かったのである。ここに大きな問題点があった。同様のことは、『農地制度資料集成』におさめられた諸資料についてもいえることであった。

前述のように、1990年代以降、戦時経済の研究はかなり進展していくのであるが、戦時農地政策の研究はそれほど進んでいない。1984年刊行の暉峻衆三『日本農業問題の展開』下を、未だに戦時農地政策研究の代表的な先行研究であると言わざるをえない現状にある¹¹⁾。30年近く前の研究書を代表的な先行研究としてあげざるをえないほど、この間の研究が乏しかったことを示している¹²⁾。もっとも、暉峻氏の戦時農地政策への言及は、通史的叙述のなかでのもので本格的分析ではなく、さらに評価の視点は講座派マルクス主義的な色彩が濃いものとなっており、現在の研究状況からすると多くの問題点が含まれていた。暉峻衆三前掲書に対して本書の論旨からまず以って指摘しなければならないのが、その実証的根拠がおおむね『農地制度資料集成』であったという点である¹³⁾。上記のように、もともと『農地制度資料集成』は法令形成過程の資料がそのほとんどをしめており、運用実態や実績をしめす資料が極めて少ない点に問題があったが、『農地制度資料集成』に依拠するかぎり、その分析上の限界は大きかったのである。暉峻衆三前掲書にもその限界が強く表れていた(具体的には本書の各章で指摘する)。その後、戦時農地政策についての研究が幾つか出されたが、だいたいにおいて、『農地制度資料集成』の実証レベルを超えるものではなく、総じて『農地制度資料集成』に依拠した法令解説的なものが多かった。『農地制度資料集成』レベルの実証を超えられないことが、戦時経済研究の他分野に遅れをとった最大の要因であった。したがって、これを乗り越えることが戦時農地政策研究の最大の課題となっているのである。

では、本書では、どのようにこのような問題を克服しようとしたのか、またどのような分析視点から戦時農地政策を分析しようとしたのか、最後にこれらの点を述べておきたい。

本書では、『農地制度資料集成』のかかえる上記の問題を克服するために、『農地制度資料集成』所載の資料を基礎に、さらに次のような資料群の収集・分析を進めた。第1は、戦時期農林省(農商省)の行政文書である。幸い農林水産省農林水産政策研究所(旧農業総合研究所)には、農政調査会から移管された農地制度文庫が保存されている。これは、農政調査会が農林省からの委託

で1966年度から編纂を進めた農地制度資料編纂事業のために農林省農務局農政課から継承した戦時農地政策・農地改革関係の農林省行政文書（1次資料）である¹⁴。この農林省文書には、これまで知られていなかった戦時農地政策の新しい資料が多く含まれており、これらの資料を利用することで上記の問題点の克服が期待できる。この農林省文書は、本書における戦時農地政策分析の基礎資料となった¹⁵。第2は、戦時期の道府県行政文書である。道府県には、戦時農地政策関係の行政文書が残されている場合があり、それを収集・分析することである。道府県行政文書の収集については、北海道立文書館から沖縄県公文書館まですべての都道府県（県庁・文書館・資料館・図書館など）の調査をおこなった¹⁶。第3は、戦時期の市町村行政文書である。戦前の市町村行政文書が保存されている場合はそれほど多くないが、戦時期となるとさらに限られてくる。本書では、戦時農地政策に関係する戦時期市町村行政文書を収集し、市町村レベルでの運用実態の解明に努力した。特に、戦時期市町村行政文書は、市町村農地委員会についての解明に有効であった。第4は、新聞資料や戦時農地政策にかかわる農林省や道府県がまとめた刊本類などである。本書では、以上の資料を収集・分析することにより、戦時期農地政策の運用実態や実績について検討を加えたい。

次に、本書の課題ないしは分析視角についてである。まず第1に、本書の課題は、何よりも戦時農地政策の運用実態や実績を出来るかぎり把握することにおかれている。言うまでもなく、上述してきたこれまでの戦時農地政策研究（特に『農地制度資料集成』）のもつ問題点を克服するためである。たとえば、小作料統制令第4条実績は1942年12月末までの実績が、小作料統制令第6条実績は1943年までの実績が、『農地制度資料集成』所載の資料で分かっていたのであるが¹⁷、そうはいつでも戦後までまだ2、3年は存在するのである。この間の実績を明らかにしないと小作料統制令の正当な評価を下すことは難しいであろう。戦時農地政策のなかでは、小作料統制令の実績は比較的残されているほうで、それによる分析もおこなわれているほうであった。他の諸政策の場合には、臨時農地等管理令や臨時農地価格統制令のように、実績が十分に明らかでない場合があるし、農地作付統制のように、その政策の変遷すらも十分に明確でない場合もある。そのような場合には、当然ながら研究対象になることも

ほとんどなかった。したがって、本書では、まず以って、戦時農地政策の運用実態や実績を出来るかぎり明確に把握することに努力したい。

第2と第3は分析視点にかかわるものである。第1に示したように、何よりも戦時農地政策の運用実態や実績を把握することが重要になるのであるが、それを踏まえた上で、第2に、「連続と断絶」の議論を念頭に、戦後との異同を視野に入れつつ検討を進めることである。すでに述べたように、戦時農地政策研究も、戦時期の他の分野と同様に、確かな実証をもって研究を深化させる段階にさしかかっている。単純、平板な連続や断絶では済まない段階にきており、戦後との異同を視野に入れつつ、戦時期農地統制を実証的に把握していくことが求められているといえよう¹⁸⁾。分析方法の問題でいうと、従来の農業史研究は戦時期を飛ばして戦前期と戦後改革期を直接につなげて議論する傾向（方法上の問題点）がみられたと思われる。近年は、戦時期に関する論稿も多くなり¹⁹⁾、だいぶ状況は変わってきているといえるが、従来は、資料が比較的残る1940年・1941年頃までの分析で終る場合が多く、その後はすぐに農地改革期に飛ぶということがよくみられた。戦時期固有の問題をとらえるという問題関心が弱かったのである²⁰⁾。現在要請されているのは、戦前と戦時を区別し、戦時の固有性を踏まえた上で、戦後との異同を実証的に問題にするということであろう。

第3は、戦時農業分析に闇取引（統制違反）の視点を明確に入れることである。これまでの戦時農業史は闇の存在をほとんど無視してきた。従来の戦時農地政策研究でも、闇への関心はまったくみられなかったのである²¹⁾。つまり、従来の研究では、闇取引を政策評価に組み込むことはなく（闇経済の視点がなく）、かつその闇がどの程度の広がりをもっていたのかについてはブラックボックスのまま放置されていたのである²²⁾。本書では、闇経済（統制違反）を分析視点に取り入れ、その広がりを出来るかぎり解明し、それを踏まえた政策評価をおこなっていきたい。

〔注〕

- 1) 大内力「戦後改革と国家独占資本主義」東京大学社会科学研究所編『戦後改革1 課題と視角』東京大学出版会、1974年。大石嘉一郎「戦後改革と日本資本主義の

- 構造変化」前掲「戦後改革1 課題と視角」。
- 2) 大内力前掲論文, 48~51頁。このような大内氏の理解は、それ以前から示されていた(たとえば、大内力『経済学大系7 日本経済論』上, 東京大学出版会, 1963年, 278頁など)。
 - 3) 大石嘉一郎前掲論文, 93~94頁。括弧内は坂根が補充。農地改革を論じた大石嘉一郎「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)でも同じ理解である。なお、本書の課題との関連で注意すべきは、この段階での戦時農地政策についての理解は、それぞれの政策が農林省の政策意図どおり、あるいは法令条文の内容どおりに実施され、政策効果をもったというものであった。当然にそれへの疑義は弱く、運用実態を問題にしようという姿勢はみられなかった。その背後に、それぞれの理論的要請から立論するという強い姿勢を読み取ることができる。
 - 4) この時期の「連続と断絶」をめぐる研究については、すでに的確な研究史の整理・紹介がおこなわれている。沢井実「戦争による制度の破壊と革新」(社会経済史学会編『社会経済史学の課題と展望』有斐閣, 2002年)、大門正克「時代を区分するということ—日本近現代史の場合」(歴史学研究会編『歴史学における方法的転回』青木書店, 2002年)、森武磨「戦時日本の社会と経済」(『一橋論叢』131-6, 2004年)などである。沢井実前掲論文は、研究史整理をおこなうなかで、戦前・戦中・戦後初期・1950年代の3回の「連続と断絶」のプロセス総体が戦後日本経済を規定したことを強調している。森武磨前掲論文は戦後改革の断絶的意義を強調する立場からの研究史整理である。なお、以下の戦時期源流論や戦時動員体制論という呼び方は大門正克前掲論文による。
 - 5) 岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社, 1993年。同書第8章「食糧管理制度と農協」(川越俊彦)が戦時期に形作られた「日本的農業システム」を扱っている。そこでは食管制度と農業団体が取り上げられているが、同書の論旨からすれば食管制度とともに農地制度(戦時農地政策から農地法へ)を問題にしたほうが整合的ではなかったかと思われる。また、このような日本型経済システムを「1940年体制」と名付け、その解体(規制緩和)を主張したのが、野口悠紀雄『1940年体制論』(東洋経済新報社, 1995年)である。同書は、戦時農地政策については、もっぱら大石嘉一郎前掲「戦後改革と日本資本主義の構造変化」に依拠している。ちなみに、中村隆英氏は、これらの議論よりかなり早い時期から戦時・戦後の連続的側面を指摘してきたが、中村氏は同時に戦後改革の画期性も強調している(中村隆英『日本の経済統制』日本経済新聞社, 1974年。中村隆英『日本経済 その成長と構造』東京大学出版会, 1978年。中村隆英『昭和経済史』岩波書店, 1986年など)。
 - 6) 山之内靖他編『総力戦と現代化』柏書房, 1995年。山之内靖「総力戦・国民国家・システム社会」『現代思想』24-7, 1996年など。

- 7) 原朗「戦後50年と日本経済」『年報日本現代史』創刊号, 現代史料出版, 1995年。橋本寿朗「『1940年体制』は現在と直結していない」『エコノミスト』1995年5月2・9日号。宮本光晴「『1940年体制』は誤りだ」『諸君』1995年8月号。橋本寿朗「企業システムの「発生」, 「洗練」, 「制度化」の論理」橋本寿朗編『日本企業システムの戦後史』東京大学出版会, 1996年など。
- 8) 具体的には, 沢井実前掲論文における研究史整理をご覧いただきたい。なお, 注意すべきは, この研究史整理のなかに, 戦時農業史についての論稿がみられない点である。この時期の戦時農業史研究の貧困さを物語っている。ちなみに, 戦時動員体制論の「平準化」論に対しては, 戦時期における「差異化」を強調する議論がだされている(大門正克・柳沢遊「戦時労働力の給源と動員」『土地制度史学』151, 1996年。西成田豊『近代日本労働史』有斐閣, 2007年)。
- 9) この研究の方向性について一例をあげておくと, 戦時期源流論については, 山崎広明「概説 一九三七-五五年」(山崎広明・橋川武郎編集『日本経営史4 「日本的」経営の連続と断絶』岩波書店, 1995年, 69頁), 戦時動員体制論については柳沢遊「東京における中小商業企業整備」(原朗・山崎志郎編『戦時日本の経済再編成』日本経済評論社, 2006年, 289頁)を参照。
- 10) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社, 1951年。細貝次次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房, 1977年。農地制度資料集成編集委員会編『農地制度資料集成』全10巻・補巻2巻, 御茶の水書房, 1968~1973年。本書で課題とする戦時農地政策についての資料類は, 『農地制度資料集成』8(御茶の水書房, 1970年), 『農地制度資料集成』9(御茶の水書房, 1971年), 『農地制度資料集成』10(御茶の水書房, 1972年), 『農地制度資料集成』補巻2(御茶の水書房, 1973年)におさめられている。別途, 戦後直後に, 農業技術協会から相次いで刊行された以下の文献が, 戦時農業政策について基礎的資料を提供してくれる。木原芳次郎・谷達雄『科学的に見た最近十年間の食糧の變遷』(農業技術協会, 1947年), 大山謙吉『農作物の災害対策』(農業技術協会, 1947年), 大山謙吉『指導組織の整備, 部落農業團體の活動促進等に依る増産の推進』(農業技術協会, 1947年), 大山謙吉『稲』(農業技術協会, 1947年), 山下肅郎『戦時下に於ける農業労働力対策』(農業技術協会, 1948年), 前田道雄『戦時下に於ける食糧需給対策』(農業技術協会, 1948年), 市原政治『主要食糧の価格政策史』(農業技術協会, 1948年), 石原治良『農事訓練と隊組織による食糧増産』(農業技術協会, 1949年)。このうち, 大山謙吉前掲『稲』は未見。
- 11) 暉峻栄三『日本農業問題の展開』下, 東京大学出版会, 1984年。なお, 戦時農地政策に言及した, それ以前の文献として, 斎藤晴造「戦争による農業構造の変化」(大内力編『現代日本資本主義大系3 農業』弘文堂, 1957年)や大内力『農業史』(東洋経済新報社, 1960年)がある。斎藤晴造前掲論文は, 50年以上前の論文であるが, 戦時期農業についての包括的論稿であり, 示唆されることが多

- い。
- 12) ここで念頭においているのは、戦時農地政策についての研究である。戦時期日本農業史についての近年（1990年代以降）の研究は、管見のかぎり以下のものがある（本書の他の箇所であふれているものと、植民地関係・移民関係のものは紙数の関係で略している）。板垣邦子『昭和戦前・戦中期の農村生活』三嶺書房、1992年。山本和重「日中戦争期における応召小作農生活救護問題」『東海大学紀要文学部』62, 1994年。渡辺新「自作地主経営の戦前から戦後への転換」『千葉県史研究』5, 1997年。永江雅和「戦時食糧供出と農村統合 1940～1944」『一橋論叢』122-6, 1999年。朝治武「日中戦争期における農村の戦時動員体制」『大阪人権博物館紀要』3, 1999年。大豆生田稔「日本の戦時食糧問題と東アジア穀物貿易」『農業史研究』36, 2002年。野田公夫「戦時期日本農業問題をめぐる諸論点」『京大大学生物資源経済研究』9, 2003年。野田公夫「総力戦体制と農業増産政策」徳永光俊・本田三郎編『経済史再考』思文閣出版、2003年。加瀬和俊「戦時経済と労働者・農民」『岩波講座アジア・太平洋戦争2 戦争の政治学』岩波書店、2005年。野田公夫「戦時下の農業技術・農業生産および農家経営」『農業史研究』39, 2005年。岡田知弘「戦時下の農業資材問題」『農業史研究』39, 2005年。清水洋二「戦時下の農村労働力問題」『農業史研究』39, 2005年。山口由等「都市における食糧流通機構の再編」『農業史研究』39, 2005年。森武磨「兩大戦と日本農村社会の再編」『歴史と経済』191, 2006年。大鎌邦雄「昭和戦前期の農業農村政策と自治村落」『農業史研究』40, 2006年。庄司俊作「近現代の政府と町村と集落」『農業史研究』40, 2006年。坂下明彦「農業近代化政策の受容と「農事実行組合型」集落の機能変化」『農業史研究』40, 2006年。細谷昂「戦時体制下の村」『ヘスティアとクリオ』3, 2006年。野田公夫「農地改革の史的前提 戦時農地政策の帰結」『京大大学生物資源経済研究』11, 2006年。高岡裕之「戦時期日本の人口政策と農業政策」『関西学院史学』35, 2008年。安岡健一「戦前期日本農村における朝鮮人農民と戦後の変容」『農業史研究』44, 2010年。横関至『農民運動指導者の戦中・戦後』御茶の水書房、2011年。
- 13) 本書で『農地制度資料集成』レベルと表現しているのは、戦時農地政策の運用実態やその実績について、『農地制度資料集成』掲載の資料や農林省・道府県等の刊本類を主に実証的根拠としていることをさしている。ただし、厳密にはそうでない場合もある。一次資料を主とする本書と区別するための総括的な表現である。
- 14) 農地制度文庫については、農政調査会編『農地制度資料目録』No. 1（1967年、凡例）、『総研五十年』（農業総合研究所、1996年、507頁）による。農業総合研究所に移管後、再整理され、製本されたと思われる。なかには『農地制度資料目録』No. 1に記載があるが、農地制度文庫にみあたらない資料もあり、この間の経緯は不明である。本書では、この資料群を農林省文書としている。なお、農商省は1943年11月に設置されるが、本書では叙述上それを明確に分離することが難し

い場合もあるので、すべて農林省と表示する。

- 15) 農林省文書（農地制度文庫）は、坂根が閲覧する以前から研究者に公開されていた。すでに『福井県史』資料編 12 上（近現代 3, 1988 年, 597～608 頁）、『静岡県史』通史編 6（近現代 2, 1997 年, 288 頁）、『山梨県史』資料編 17（近現代 4, 2000 年, 825～838 頁）などの自治体史をはじめ、沼尻晃伸「戦時期日本の工場用地造成と都市計画・国土計画」（『静岡大学経済研究』3-4, 1999 年, 89～90 頁）などの学術論文でも使用されている。ただし、その農林省文書による本格的な戦時農地政策研究はおこなわれてこなかった。
- 16) 調査箇所については、本書の「あとがき」を参照いただきたい。なお、1943 年 7 月 1 日から東京都制が実施されるが、叙述上、区別が難しい場合もあり、以下本書では道府県と表記する。
- 17) 詳しくは、本書第 4 章、第 5 章の「はじめに」を参照いただきたい。
- 18) この点については、「連続と断絶」論争には絶対的な「実証不足」という問題が存在しており、それを克服するためには「今は、楽をせず性根をいれて、地味な実証を積み重ねることに意が向けられるべき時期であろう」という野田公夫氏の提言に賛成である（野田公夫「断絶説か連続説か—玉真之介氏の批判にこたえつつ—」『農業史研究』40, 2006 年, 98 頁）。
- 19) 注 12) を参照。
- 20) 戦時期の独自性という点でみると、農民運動・小作争議といった社会運動を扱った従来の研究は、戦時期を独自の時期として扱わない傾向が特に強い。おそらく戦時期には戦時統制により社会運動が逼塞せしめられたという認識があったからだと思う。たとえば、西田美昭『近代日本農民運動史研究』（東京大学出版会, 1997 年）では戦時期は扱われていないし、庄司俊作『日本農地改革史研究』（御茶の水書房, 1999 年, 第 1 章, 128 頁）は 1920 年代の小作争議と農地改革とを直接につなげる論理構成をとっている。ともに、戦前期は戦時期を飛び越えて戦後改革期に直結されており、戦時期社会運動の固有の問題はすっぽり抜け落ちている。戦時期にも社会運動ないしそれに類似の動きはあったのであり（各地の小作争議や秋田県の興農報国会、山形県の農業報国会、共栄組合、新潟県の農業尽忠会など社会運動組織の活動）、旧農民運動家の活動もそれなりにみられたのである。戦時期農村社会の変化を前提に、戦後改革がおこなわれたことを認識すべきであろう。
- 21) 小倉武一前掲書、細貝大次郎前掲書をみても、閣取引については無関心である。詳しくは、本書終章第 1 節の「はじめに」を参照いただきたい。
- 22) ただし、近年の農業史研究のなかには、この点を組み込んでいる論稿もあらわれている。たとえば、加瀬和俊「太平洋戦争期食糧統制政策の一側面」原朗編『日本の戦時経済』東京大学出版会, 1995 年。

第 1 部 農地調整法の分析

第1章 戦時期農地委員会の構成

はじめに

本格的な戦時農地立法である農地調整法は、国家総動員法とともに第73回帝国議会で成立し、1938年8月1日から施行された。農林省農務局がまとめた「農地調整法要旨」は、農地調整法の精神を次のように述べている。農地調整法は、互譲相助の精神により農地の各般の関係を調整することによって、農地所有者や耕作者の地位の安定と農業生産力の維持増進を図ることにあり、それによって農村の経済更生や農村平和の保持を期することにある。しかし、現実の農地所有利用にかかわる問題は各地各様であるから、重要であってどこでも守らなければならないような事柄については実体的な規定を設けたが、それ以外の調整は新設の農地委員会により各地の実情に応じて適当な方法を講じて調整を図ることとした¹⁾。

さて、農地調整法の特徴は、それまでの農地政策の流れのなかでは、①自作農創設維持事業の拡充、②農地賃借権の強化、③小作調停制度の拡充、④農地委員会制度の創設、の4点にあったが、ここでは、上記のように、農林省が、④の農地委員会による各地各様の農地問題の調整を強調している点に注目したい。従来、第一次大戦後の小作立法事業との関連から、②の農地賃借権強化を特筆することが多かったが、農地調整法の特徴は、従来の自創事業と小作調停制度の強化とともに、各地の実状に応じた小作関係・農地利用関係の調整を農地委員会（特に市町村農地委員会）に託す、というところにあったのである。つまり、小作関係・農地利用関係は地域的差異が大きいので、農地調整法では最低限の実体的規準を定めたにすぎず、それを超える多くの部分については農地調整法の基本精神に沿って各地の農地委員会が各地の実情に則して小作関係・農地利用関係の調整をおこなう、ということにしたのである。したがって、農地調整法の運用の如何は、農地調整法により創設された農地委員会の活動如

何によるところが極めて大きいということになる。ここで注目したいのはこの点である。

第1部では、農地調整法の実体的な運用をになった農地委員会の構成と機能を検討したい。分析対象は、戦前期の道府県農地委員会と市町村農地委員会である。第1章では、農地委員会における農地委員会委員の選任とその委員構成のありようを検討し、第2章では、農地委員会のはたした役割を具体的に検討してみたい。

従来の研究では、農地委員会の委員構成や実際の農地委員会の活動についての研究は極めて乏しい。基礎的資料集である『農地制度資料集成』は第8巻と第9巻が農地調整法にあてられているが、そこでは法案と議会審議資料がほとんどの部分をしめており、残りが成立した農地調整法とその関連法令・通牒にあてられているのみで、その運用実績にかかわる資料は掲載されていない²⁾。従来の研究のなかで、農地委員会の具体的活動が検討されたのは、市町村農地委員会の活動状況についての個別事例分析においてであった³⁾。このような個別事例分析は、確かに市町村農地委員会の活動状況を具体的に知ることが出来る貴重な分析であったが、あくまでも個別事例であり、市町村農地委員会の活動状況を全国的に展望することができず、全体的な農地調整法や農地委員会活動の評価をしえなかつたところに基本的問題が存在したといえよう。また、道府県農地委員会については、これまで具体的に検討されたことは、まったくなかった。

このような研究状況をもたらしている最大の原因は、農地調整法の施行状況を全国的に示す具体的資料が極めて乏しいことにあった。本書では、これまで利用されたことのない農林水産省所蔵の当時の行政文書（農林省文書）を中心に、道府県並びに市町村の行政文書を使用することにより、道府県農地委員会並びに市町村農地委員会についての委員構成と具体的な活動状況やその機能をできる限り全国的に明らかにしたい。その際の分析視点は大きく二つある。一つは、従来「地主的性格」がもっぱら強調されてきた農地委員会の諸相を明らかにすること⁴⁾、二つは、のちの第1次農地改革案への関連を視野に入れつつ検討すること、である。

第1章では、道府県農地委員会と市町村農地委員会に分け、その設置、委員

の選任とその特徴について検討していきたい。

第1節 農地委員会の設置

農地委員会は、農地調整法第15条で設置が規定された⁵⁾。農地調整法第15条は「自作農創設維持、小作関係ノ調整、農地ノ交換分合其ノ他農地ニ関スル事項ヲ処理スル為市町村ニ市町村農地委員会ヲ、道府県ニ道府県農地委員会ヲ置クコトヲ得」とし、それらに関する具体的な規程は農地調整法施行令で定められた。ともに任意設置であったが、道府県農地委員会は1939年までに全国に設置された。市町村農地委員会の設置状況はのちに検討する。

市町村農地委員会の処理事項は、農地調整法第3条（兵役などで農地管理が出来なくなった場合の農地管理）・第4条（自創事業のための土地取得などについての所有者との協議）・第6条（自創事業）の調査審議及び斡旋、農地調整法第5条（所有者による農地処分の際の市町村農地委員会への通知）・第9条第3項（賃貸借の解約・更新拒絶の際の市町村農地委員会への通知）の斡旋、小作関係・相隣関係その他農地の利用関係に関する斡旋、争議の防止、農地調整法第14条（小作関係の裁判）による裁判所に対する意見の申し出、農地交換分合の斡旋、その他農地事情の改善に関する事項、農地関係の調整に関し地方長官の命ずる事項、であった。市町村農地委員会は、会長と8人以内の委員（通常は8人）で組織された。特別な事項を処理する場合には、臨時委員を置くことも認められた。会長は市町村長が兼任し、委員・臨時委員は市町村から推薦されたものの中から、地方長官が選任した。会長・委員・臨時委員は名誉職で、任期は2年であった。市町村農地委員会に関する費用は市町村の負担であった。

道府県農地委員会の処理事項は、農地調整法第4条、第6条の調査審議及び斡旋、小作関係その他農地の利用関係に関する斡旋、争議の防止、農地調整法第14条による裁判所に対する意見の申し出、農地調整法施行令第7条第2項（2以上の市町村にわたる処理事項で処理が困難と認められる事項）の処理、その他農地事情の改善に関する事項、農地関係の調整に関し農林大臣の命ずる事項、であった。道府県農地委員会は、会長と15人以内の委員で組織された。会長

は地方長官が兼任，臨時委員の設置も認められた。委員・臨時委員は農林大臣の選任であった。道府県農地委員会に関する費用は道府県の負担であった。道府県農地委員会について，農地委員会規程が定められた⁶⁾。通常は，既設の道府県自作農創設維持審議会を改組する形で道府県農地委員会が設置された。

第2節 道府県農地委員会委員の選任

(1) 農林省の選任基準

道府県農地委員会委員・臨時委員の選任については，農林次官から地方長官宛に「農地調整法実施ニ関スル件」(1938年9月9日依命通牒)が出された⁷⁾。委員については，①官吏よりは，経済部長ほか部長級(書記官)をあてること，②民間からは，農地事情に通暁した者で，農地調整上適当と認められるもの，③臨時委員は簡易生命保険事務関係高等官，預金部資金局支局関係高等官その他の者より選任すること，としていた。その後，1940年10月16日の農林次官(井野碩哉)から地方長官宛通牒「農地委員会ニ関スル件⁸⁾」では，民間委員について，①農地事情に通暁した者で，②革新的人物であり，③各種団体長の如き公的地位にとらわれることなく，④実際に農耕に従事する者で，⑤農業報国の精神に燃ゆる者の中から推薦するように通牒している。さらに，1940年11月1日の農政課長から道府県経済部長宛「農地委員会ニ関スル件⁹⁾」では，民間委員について，地主側の利害に偏る者が多いという非難もあり，委員会を真に公正にするために，この点には特に考慮が必要であり，従来の農民運動指導者等でも適当なるものであれば進んで推薦するように依頼していた。

(2) 道府県農地委員会委員の構成

では，実際の道府県農地委員会の委員構成はどうなっていたのであろうか。ここでは，分析資料として，『農地委員会関係資料』(農林省文書)と『昭和十七年度農地委員会開催結果報告(1～6)』(農林省文書)を使用したい。前者の『農地委員会関係資料』は，1939年初頭に選任された第1期道府県農地委員会委員並びに委員候補者についての簿冊である。1939年3月現在の，全道

府県にわたる道府県農地委員会委員名簿が綴じられており、それをもとに農林省が整理した委員並びに委員候補者の属性（職業、各種委員、社会経済的地位など）についての一覧表などが一緒に綴じられている（この一覧表は、結局公表されなかった）。後者の『昭和十七年度農地委員会開催結果報告（1～6）』は、地方長官から農林省に送られた道府県農地委員会の議事録、農地委員会提出資料などを綴じたものである。残念ながら、1942年度分しか残っていない。通常、全国的に道府県農地委員会委員の名簿をそろえるのは難しいのであるが、この両資料によりそれが可能となった¹⁰⁾。以下では、この両資料に県庁文書など他の資料を併せて用いることにより、道府県農地委員会の委員構成を検討しておきたい。

最初に、県庁文書と農林省文書の『昭和十七年度農地委員会開催結果報告（1～6）』から、官職名や居住市町村などが把握できた新潟県、滋賀県、大阪府、鳥取県の場合を検討してみたい¹¹⁾。このうち、滋賀県と鳥取県の農地委員会委員を表示した（表1-1）。この4府県の事例から次の点が指摘できる。①会長は知事、委員が15名で、委員には地方庁官吏から経済部長、総務部長、警察部長の3部長が、臨時委員には財務局長、簡易保険支局長、通信局長、判事などが入っており、これらは農林省の指示どおりであった。②民間委員は、県下各地からの選任で、地域的バランスをとろうとしたことがうかがえる。③しかしながら、官職・職業が分かる新潟県、滋賀県、大阪府をみると、衆議院議員、県議、町村長、農会長、産業組合郡部会長の選任が目立ち、各種団体長といった公的地位に拘泥している様子がうかがえる。滋賀県の場合、それに配慮したためか、野洲郡からは「実際農耕ニ従事スル者」2名が、大阪府では「農業」3名（委員1名、臨時委員2名）が選任されていた。④委員の変動については、官吏は人事異動とともに入れ替わったが、民間委員は、滋賀県のようにかなり固定的であった場合と、鳥取県のように比較的に入れ替わった場合があった（表1-1）。⑤これらの資料からは、民間委員の階層を把握することは出来ないが、全体としては、おそらく「地主」が多かったと思われる¹²⁾。この点は後述する。

以上のように、道府県農地委員会委員・臨時委員の選任は、全体として何らかの公的地位にこだわる傾向が強く、おそらく「地主」委員が多かったと思わ

表1-1 農地委員会委員名簿

(1) 滋賀県

	1939年3月		1943年3月	
会長	知事	平敏孝	知事	並川義隆
委員	経済部長	福光正義	滋賀県部長	沖森源一
委員	総務部長	内藤三郎	滋賀県部長	伊藤英三
委員	警察部長	斎藤昇	滋賀県官房長	伊場信一
委員	大津地方裁判所部長	山本武雄		
委員	滋賀県農会副会長	松原五百蔵	滋賀県農会副会長	松原五百蔵
委員	産業組合中央会滋賀支会副会長	猪飼清六	産業組合中央会滋賀支会副会長	猪飼清六
委員	栗太郡農会長	相井儀三郎	栗太郡農会長	相井儀三郎
委員	蒲生郡農会長	横山増右衛門	蒲生郡農会長	山出光太郎
委員	愛知郡農会長	富居多吉	愛知郡農会長	富居多吉
委員	伊香郡農会長・産業組合伊香郡部会長	谷口久次郎	伊香郡農会長・産業組合伊香郡部会長	谷口久次郎
委員	産業組合甲賀郡部会長	藤井利平	産業組合甲賀郡部会長	望月長司
委員	産業組合東浅井郡部会長	狩野新一	産業組合東浅井郡部会長	狩野新一
委員	産業組合高島郡部会長	松本亀吉	産業組合高島郡部会長	松本亀吉
委員	野洲郡玉津村(小作調停委員)	諏訪安敏	野洲郡玉津村(小作調停委員)	諏訪安敏
委員	野洲郡中洲村 (中洲村自作農組合長)	樋上平一郎	野洲郡中洲村 (中洲村自作農組合長)	樋上平一郎

(2) 鳥取県

	1939年3月		1943年5月	
会長	知事	副見喬雄	知事	土肥米之
委員	県書記官	清水谷徹	県書記官	伊藤正良
委員	県書記官	原保雄	県書記官	岡村周美
委員	県書記官	龍野喜一郎	県書記官	高山一三
委員	鳥取高等農業学校教授	若木禮	鳥取高等農林学校教授	若木禮
委員	岩美郡米里村	谷口源十郎	岩美郡米里村	谷口源十郎
委員	西伯郡中浜村	松本積善	西伯郡中浜村	松本積善
委員	八頭郡国英村	田中信儀	八頭郡国英村	田中信儀
委員	日野郡日野上村	入沢廉	日野郡日野上村	入沢輝
委員	東伯郡倉吉町	小川貞一	東伯郡宇野村	尾崎益三
委員	東伯郡安田村	河本猷蔵	東伯郡上北條村	門田定蔵
委員	東伯郡小鴨村	水谷庄蔵	東伯郡八橋町	榎田幸太
委員	岩美郡浦富町	中島一三	西伯郡五千石村	深田武雄
委員	氣高郡瑞穂村	中原政太郎	氣高郡正条村	木下静雄
委員	西伯郡尚徳村	香田徳三郎	八頭郡賀茂村	黒田藤重

出典：『農地委員会』滋賀県庁文書。『滋賀県史』昭和編第3巻，1976年，716～718頁。『昭和四十八年農地委員会諮問関係』鳥取県庁文書。

注：1) 臨時委員は略した。

2) 滋賀県の，松原五百蔵は，のち，滋賀県農会長，衆議院議員。諏訪安敏は元村長。樋上平一郎は「農家」とある。

れるが、それでも農林省の指示に従い、農地事情に通暁した者や実際に農耕に従事する者を選任する配慮がなされていた点には注目する必要がある。

次に、『農地委員会関係資料』により、全国の道府県農地委員会民間委員並委員候補者一覧表（1939年現在）をみておきたい。『農地委員会関係資料』には道府県経済部長など官吏（高等官等）委員の一覧表もあったが、こちらは上述の農林省の方針通りで、特に特徴もないので省略している。表1-2では民間委員を、小作調停委員、自作農審議会委員、農民組合、町村長、各種団体長、議員、有識者に分類している。当然ながら、分類項目において重複（兼任など）するケースが多かったが、それについては「其ノ職カ農地問題ニ関係深シト認メラルヽモノ」を優先的に採用している。したがって、上記分類中では、小作調停委員、自作農審議会委員、農民組合、各種団体長が優先的に採用されているはずである。議員は貴衆両院議員と道府県会議員である。この一覧表により、道府県農地委員会委員の属性を全国的に把握できるようになった。

表1-2によると、①各種団体長が124名（26%）と最多となっている。具体的には、道府県農会長・副会長、郡農会長が多かったと思われ、ついで産業組合中央会道府県支会会長・副会長、産業組合郡部会長などであったと思われる。次に、②小作調停委員が81名（17%）、自作農審議会委員が40名（8%）である。道府県農地委員会の処理事項からして、この両委員が最も関係深い委員となるが、案外少ない。小作調停委員は、地域的には西日本により多い。道府県農地委員会は道府県自作農創設維持審議会を改組する形で設置されたため、自作農（創設維持）審議会委員はいわば道府県農地委員会への横滑りを意味するが、大分・広島・秋田などごく一部の府県を除けば、横滑りの場合が少ないか、まったくなかったことが分かる。

上述のように、農民運動指導者等でも適当なるものであれば進んで推薦するように農林省から指示が出ていたが、幾つかの府県では農民運動指導者等の選任がおこなわれていた。表1-2によると、③農民組合は14名（3%）であった。後述するように、実際にはもう少し多かったと思われる。④町村長は95名（20%）、議員は71名（15%）であった。この両項目は他の分類項目との兼任の場合には他の項目に分類された可能性が高く、町村長と議員の実数はもっと多かったであろう。特に、町村長はかなり多かったと思われる。⑤有識者は

表1-2 道府県農地委員会民間委員並委員候補者一覧表(1939年現在)

	小作調停委員	自作農自審議会委員	農民組合	町村長	各種団体長	議員	有識者	合計				計
								地主	自作	小作	其他	
北海道					7	4	1				12	12
青森	4	3		3	2			9	1		2	12
岩手	2				3		6	1	1	1	8	11
宮城		2		1	3	3	1	4		1	5	10
秋田		4		4	2						12	12
山形	9	3						4	2	2	4	12
福島	3		1	4	3		1	8	1	2	1	12
茨城				2	4	4	2	5	5	1	1	12
群馬	4			1	4	2	1	5	5	2		12
埼玉	5	2		3	2						12	12
千葉			1	2	4	5		6	1		5	12
石川				3	3	2	1				9	9
福井	2	1		3	5	1	1				12	12
山梨			4	4	1	2	2	8	3	1	1	13
長野			2	3	3	2	1	2			9	11
岐阜				7	3	1	1			3	9	12
静岡	1			4	1	4	3	11	2			13
愛知	2	2			3	1	4	1	2	2	7	12
三重	2			4	2	1	1				10	10
滋賀	3	2		1	5	4					12	12
京都	2			1	5	4					12	12
大阪	3		3	3	1	1					11	11
兵庫	1	1	1	3	4	1	1				12	12
奈良	2	1		1	1	1					11	11
和歌山	7	1		4	4		1	2	1	1	8	12
鳥取	5	1			2	3					10	10
岡山	1			1	4	1	4		2	1	8	11
広島	7			2	1	2		1			11	12
山口		5			4	3					12	12
徳島	3	1		1	4	2	1				12	12
香川	2			2	4	2					10	10
愛媛	1			4	2	4					12	12
高知	2	3			3		2			1	9	10
福岡	1			3	6	1	1				12	12
佐賀	2		2	4	1	3	1	5			7	12
長崎	1				4	4	2				12	12
熊本	1			3	3	3	2				12	12
大分				5	5	1	2	4		1	8	13
宮崎	1	6		1	1		2				11	11
鹿児島		3		3	2	3	1	1			11	12
沖縄	2			1	2		5				10	10
計	81	40	14	95	124	71	61	80	26	19	361	486

備考一、本表中記入ナキモノハ内申書未着ノ府県ナリ。二、職ヲ二ツ以上兼ネタル候補者ハ其ノ職カ農地問題ニ関係深シト認メラル、モノヲ採リ記入ス。三、内申書ニ地主、自作、小作別ニ区別ナキモノハ其ノ他ノ欄ニ記載ス。四、議員トハ貴衆両院議員及道府県会議員ヲ云フ。

出典：「農地委員会関係資料」農林省文書。

注：原表には「合計」以外にも地主・自小作別があるが略している。地主・自小作別は、坂根嘉弘「戦時日本における農地委員会の構成と機能(3)」(「広島大学経済論叢」30-3, 2007年)を参照いただきたい。

61名(13%)であった。帝国大学などの学者は官吏であったが、ここでは有識者に分類されている¹³⁾。そのほか学者以外のさまざまな属性の委員がここに分類されていたのであろう。上述のように、農林省は農地事情に通暁した実際に農耕に従事する農業者の委員選任を指示しており、その農業者もこの有識者に分類されていると思われる。

最後に、地主・自小作別であるが、合計486名のうち、地主80名、自作26名、小作19名となっている。其他が361名(74%)となっているが、これは内申書で地主・自小作別の区別がないものをすべて其他に分類していることによる。したがって、この階層別構成は実態をそのまま反映しているわけではないのであるが、それでも(この判明分でも)地主が80名と圧倒的多数を占めていることが示しているように、階層別には地主が圧倒していたのが実態であったろう。地域的には、東北や関東で地主の選任が目立っていた。

(3) 農民運動指導者の選任

次に、農林省が推薦するように指示していた農民運動・社会運動関係者の選任を検討しておきたい。農民運動・社会運動関係者は、第2章で検討する道府県農地委員会での審議との関連で重要な意味をもつ。

表1-3が道府県農地委員会委員・臨時委員のうち農民運動・社会運動関係者の一覧表である。(1)が1939年現在(第1期選任委員)、(2)が1942年現在(第2期選任委員)である。(1)は、前掲『農地委員会関係資料』の名簿をもとに、『近代日本社会運動史人物大事典』により経歴を付け加え、道府県別に一覧表にしたものである。(2)は『昭和十七年度農地委員会開催結果報告』から道府県農地委員会委員・臨時委員名簿を作成し、『近代日本社会運動史人物大事典』と照合して作成したものである。ただし、農地委員会委員・臨時委員名簿が得られたのは25府県(『昭和十七年度農地委員会開催結果報告』から23府県、鳥取県庁文書から鳥取県、『福岡県農地改革史』から福岡県)にとどまった¹⁴⁾。

表1-3によると、農民運動・社会運動関係者は、1939年現在(第1期選任委員)で25名、1942年現在(第2期選任委員)で21名となっている(ただし、後者は判明した25府県分のみ)。道府県別にみると、第1期選任委員では山梨4

名、大阪3名、千葉・新潟・奈良・福岡が各2名と複数委員が選出されていた。第2期選任委員では新潟4名、福岡3名、大阪・鳥取2名が目立つところであった。当然ながら、戦前農民組合運動が盛んであったところで多くの選任がなされているが、それでも東北地方では福島の八百板正を除いては選任されておらず、地域性があるといえよう。また、第1期、第2期とも連続して委員・臨時委員となっているのは9名である。すでに当時、衆議院議員、地方議会議員、町村長など公的地位についている人物が多かった。戦後、衆議院議員（多くは日本社会党）になった人物も多く、著名人が多く名を連ねている¹⁵⁾。彼らの農地委員会での役割については、第2章で鳥取県と新潟県について具体的に検討したい。

以上のように、道府県農地委員会の選任については、大枠としては、農林省の指示に従っていたといえる。戦前の行政制度では、道府県は「官」（中央官庁）の出先であったのであり、このようになるのは当然であったといえよう。このような大枠のなかで特徴が出たのは民間委員の選任についてであった。委員構成の検討からは、県内の地域的バランスをとろうとしたこと、議員や各種団体長といった公的地位に拘泥していること、実際に農耕に従事する者の選任にも配慮していること、が看取できる。階層別には、地主が多かったと思われ、その比率は後述の市町村農地委員会委員のそれよりも高かったことは間違いのないであろう。いま一つの民間選任委員の特徴は、農民運動指導者の選任であった。全国的にもそれほど多いわけではないが、地主抑制的な農地政策を展開している農林省の意志を示すとともに、戦後につながる戦時期の特徴を示している。

第3節 市町村農地委員会委員の選任

(1) 農林省の選任基準

農林省は、市町村農地委員会委員の選任について、前掲の「農地調整法実施ニ関スル件」（1938年9月9日）によって、「地主自作農小作農其ノ他農地関係ニ付深キ理解ヲ有スル者ノ中ヨリ適正ナル者ヲ選任スルコト此ノ場合ニ於テハ

表1-3 道府県農地委員会委員・臨時委員のうち農民運動・社会運動関係者
(1) 1939年

道府県名	委員・臨時委員	氏名	経歴
福島	委員	八百板正	日本フェビアン協会、日本労農党、日本大衆党、全国労農大衆党、全農、大日農、社会大衆党。衆議院議員(社会党)。
埼玉	委員	松永義雄	総同盟、社会民衆党、社会大衆党。衆議院議員、東京市議。衆議院議員(社会党)、参議院議員(社会党)。
千葉	委員	石橋源四郎	日農、日労党、全日農、社会大衆党。印旛郡大森町医療組合長。白井村村会議員。
千葉	委員	石橋 弥	千葉農民自治連盟、皇国農民自治連盟、愛国政治同盟、日本革新党。公平村長、県会議員。
東京	委員	佐藤吉熊	弁護士。社会大衆党。立川市長。
神奈川	委員	片山 哲	政治研究会、社会民衆党、社会大衆党。衆議院議員。日本社会党委員長、首相。
新潟	委員	井伊誠一	日農、全農、労農党、社会大衆党。弁護士。県会議員、新発田町会議員。衆議院議員(社会党)。
新潟	臨時委員	稲村隆一	建設者同盟、日農、労農党、新労農党、社会大衆党、全農、東方会、日本農民連盟。衆議院議員(社会党)。
富山	委員	萩原貞一	全農、労農党、富山合同労働組合、北陸合同労働組合、富山県勤労農民同盟。市参事会員。
山梨	委員	大鷹貴祐	全日農同盟、山梨農民組合同盟、全農。県会議員。錦生村長。
山梨	委員	小野永雄	日農関東同盟、全日農、皇道会。県会議員。鉾中条村長。
山梨	委員	松沢 一	日農関東同盟、全日農、皇道会。県会議員。衆議院議員。
山梨	委員	樋口光治	山梨農民組合同盟、山梨民衆青年同盟。土地貸賃価格調査員。小作。山梨愛農聯。甲府市会議員。県会議員(社会党)。
長野	委員	羽生三七	政治研究会、労働農民党、全国労農大衆党、社会大衆党、国民運動研究会。鼎村会議員、県会議員。鼎村長、衆議院議員(社会党)。
大阪	委員	杉山元治郎	日農、全日農、全農、労農党、日労党、社会大衆党。衆議院議員。衆議院副議長(社会党)。
大阪	委員	田辺 納	全農、全農全国会議派、社会大衆党、東方会。岸和田市会議員。
大阪	委員	寺島宗一郎	皇国農民同盟。
兵庫	委員	河合義一	日農、全日農、大日農、日労党、社会大衆党。高砂町会議員、衆議院議員。衆議院議員・参議院議員(社会党)。
奈良	委員	藤岡甚四郎	村会議員。
奈良	委員	駒井菊松	村農会長。皇国農民同盟。
鳥取	委員	松本積善	日農、全農、労農党、全農総本部派、社会大衆党。中浜村村会議員、県会議員。
香川	委員	前川正一	日農、全農、労農党、社会大衆党。衆議院議員。
高知	委員	藤川千万太	土佐農民組合。県会議員。
福岡	委員	田原春次	全国水平社、全農、社会大衆党、大日農。衆議院議員。衆議院議員(社会党)。
福岡	委員	稻富稔人	全日農同盟、全日農、社会民衆党、皇道会、日本農民連盟、東方会。県会議員、大政翼賛会福岡県支部常務委員。衆議院議員(社会党)。

(2) 1942年

道府県名	委員・臨時委員	氏名	経歴
新潟	委員	井伊誠一	日農, 全農, 労農党, 社会大衆党。弁護士。県会議員, 新発田町会議員。衆議院議員(社会党)。
新潟	委員	稲村隆一	建設者同盟, 日農, 労農党, 新労農党, 社会大衆党, 全農, 東方会, 日本農民連盟。衆議院議員(社会党)。
新潟	臨時委員	石田宥全	日農, 全農, 労農党, 社会大衆党。県会議員, 川東村村長。衆議院議員(社会党)。
新潟	臨時委員	今井一郎	日農, 全日農, 全農, 労農党, 日労党, 大日農。県農業会長。
石川	委員	岡良一	医師。県会議員。金沢市長。
三重	委員	上田音市	全国水平社, 日農, 労農党, 全農全国会議派, 社会大衆党。松阪町会議員, 松阪市隣保館主事, 三重県厚生会理事。
大阪	委員	杉山元治郎	日農, 全日農, 全農, 労農党, 日労党, 社会大衆党。衆議院議員。衆議院副議長(社会党)。
大阪	臨時委員	寺島宗一郎	皇国農民同盟。
兵庫	委員	河合義一	日農, 全日農, 大日農, 日労党, 社会大衆党。高砂町会議員, 衆議院議員。衆議院議員・参議院議員(社会党)。
奈良	委員	竹村奈良一	日農, 全農, 全農全国会議派, 日本農民連盟。衆議院議員(共産党)。
鳥取	委員	門田定蔵	東伯小作連合会, 社会大衆党, 鳥取県農村連盟。県会議員。参議院議員(社会党)。
鳥取	委員	松本積善	日農, 全農, 労農党, 全農総本部派, 社会大衆党。中浜村村会議員, 県会議員。
岡山	委員	家野猛之	日農, 労農党, 全国労農大衆党。福田村会議員, 福田村農会長。西大寺市長。
広島	委員	三谷文太郎	総同盟福山労働組合, 福山一般労働組合, 全国労農大衆党, 社会大衆党。福山市会議員。
徳島	委員	成瀬喜五郎	日農, 全農, 労農党, 社会大衆党。衆議院議員(社会党)。中央農地委員会委員。
香川	委員	前川正一	日農, 全農, 労農党, 社会大衆党。衆議院議員。
福岡	委員	田原春次	全国水平社, 全農, 社会大衆党, 大口農。衆議院議員。衆議院議員(社会党)。
福岡	委員	稲富稜人	全日農同盟, 全日農, 社会民衆党, 皇道会, 日本農民連盟, 東方会。県会議員, 大政翼賛会福岡県支部常務委員。衆議院議員(社会党)。
福岡	委員	田中松月	全九州水平社, 社会大衆党, 同和奉公会。部落解放全国委員会中央委員, 衆議院議員(社会党)。
大分	委員	甲斐重喜	全国労農大衆党, 社会大衆党。大分市会議員。
沖縄	委員	大濱用要	八重山郡産業組合長, 県会議員。

出典：『農地委員会関係資料』農林省文書。『昭和十七年度農地委員会開催結果報告(1~6)』農林省文書。『昭和十四十八年県農地委員会関係』鳥取県庁文書。『福岡県農地改革史』中巻, 1953年, 121頁。『近代日本社会運動史人物大事典』日外アソシエーツ, 1997年。

注：1) 経歴は主に戦前までのものである。戦後はイタリック体(主に国会議員, 首長, 地方議員など)。

2) 1939年は、『農地委員会関係資料』による。本表で表示したのは、農林省が「無産政党及農民組合

関係」とみていた委員である。沖縄県の大濱用要も選任されているが、農林省は「無産政党及農民組合関係」とみていなかったため、この名簿からは除外している。

- 3) 1939年の、佐藤吉熊、萩原貞一、樋口光治、藤岡甚四郎、駒井菊松については、『近代日本社会運動史人物大事典』に見出せなかった。ただし、佐藤については、鎌田政雄の項に社会大衆党中央執行委員として登場する。弁護士肩書きは原資料による。樋口については、山本多佳子『樋口光治開書 ある農民運動家の百年』（山梨日日新聞社、1995年）で、萩原については『富山県警察史』上巻（1965年）、『富山県史』通史編VI（1984年）で補った。
- 4) 表示のほか、1942年埼玉県農地委員会委員には「山口正一」が登場する。社会大衆党関係者かもしれないが（『須永好日記』光風社書店、1968年、284頁）、『近代日本社会運動史人物大事典』にも掲載がなく、同姓同名の可能性があるので、表示していない。

可及的ニ各々其ノ一方ニ偏セザル様考慮セラレ度キコト」とし¹⁶⁾、①農地関係に深い理解を有する者、②地主層への階層上の偏りが生じないこと、を指示していた。特に、市町村農地委員会委員は、現場で農地調整に当たる立場にあったため、上記の点が強調された。さらに、第1期市町村農地委員会委員改選を2、3ヶ月後にひかえた1940年10月、11月には、前掲の、地方長官宛通牒「農地委員会ニ関スル件」（1940年10月16日）や道府県経済部長宛「農地委員会ニ関スル件」（1940年11月1日）で、道府県農地委員会と同様に、公的地位にこだわることなく、国家の大方針に即した農家の要望を真に代表する者、実際農耕に従事し農業報国の精神に燃える者にして実行力に富む革新的人物を選任するよう求めていた。また、従来の農民運動指導者なども進んで選任するよう依頼していた¹⁷⁾。

(2) 市町村農地委員会委員の選任経過

上述したように、農地調整法施行令では、①市町村農地委員会は会長と委員で組織し、②その委員は8名以内とすること、③市町村農地委員会の会長、委員、臨時委員の選任と解任は地方長官がおこなうこと、④会長は特別の事由ある場合のほかは市町村長とすること、⑤会長・委員の任期は2年で、名誉職とすること、が規定されていた。

以上の農地調整法施行令により、市町村は、通常、8名より多い農地委員内申を知事宛におこない、知事はその内申にもとづき8名の農地委員を選任し、市町村に伝えた。具体的に述べるために一つ事例をあげよう¹⁸⁾。長野県東筑摩郡神林村では、1941年1月4日付で知事から、1941年2月24日に会長並びに

委員が任期満了となるため委員の推薦をもとめた「農地委員会委員推薦方ニ関スル件」を受け取った。県は、推薦に際して「真ニ時局下農地委員トシテ十分其ノ職責ヲ完フシ得ル人材」の推薦を求め、8項目にわたり推薦の際の注意事項を添付している。長野県では委員候補者として14名以上の推薦をもとめていた¹⁹⁾。神林村では、1941年2月18日付で「農地委員内申ノ件」を知事宛に送付し、委員候補者15名を推薦した。そこには、推薦した15名の「順位」、「氏名」、「職業」、「地主・自作・小作人等別」、「年齢」、「出身部落名」、「経歴、人物其ノ他推薦スルニ至リタル理由」が記されていた。その後、1941年3月27日付で知事から「農地委員会々長並委員改選及臨時委員任命ノ件」が届き、新農地委員会委員が確定したのである。2月24日の任期満了から新農地委員会の発足まで、約1ヶ月のブランクが生じている²⁰⁾。その間は、農地調整法施行令第11条により旧会長が職務をおこなった。

市町村から農地委員会委員の推薦を受けた知事は如何なる基準で選任をおこなったのであろうか。長野県東筑摩郡神林村の場合をみてみたい。表1-4が1941年2月18日付で神林村から知事に内申した委員の一覧表である。選任と選任洩れ候補者とを比較して言えることは2点ある。第1は、村内各地区のバランスをとっているということである。3人が推薦されていた2地区では2人が選任されているし、1人しか推薦されていなかった地域ではその1人が選ばれている。他の地域では一様に2人の候補者から1人が選ばれている。村内各地区のバランスをとったことは明らかである。第2は、地主・小作などの階層の問題を考慮しているということである。神林村の場合には、自作4人、自小作4人、小作1人の構成になっており、地主・地主自作ははずされている。選任にあたって階層の問題を重視していることは間違いない²¹⁾。ただ、経歴・年齢などをどのように勘案したかは、この事例の範囲内では判然とししない²²⁾。なお、神林村駐在所巡査と神林村農会技術員は臨時委員となっている。

以上の経過をみると、市町村農地委員会委員の選任について、知事は単に推薦順位にしたがい選任したわけではないのであり、かなり知事（県庁）の意思がはたらいっていたことを確認することができる。ただし、推薦順位の上位者から選任していったことはうかがえる。

表1-4 長野県東筑摩郡神林村農地委員会委員の内申(1941年2月18日)

順	役職	職業	地自作別	年齢	出身集落名	経歴、人物、その他推薦に至りたる理由	結果
1	会長	農業	自作農	54	町 神	村会五期、現在村長、村内老年階層ノ重鎮	選任
2	委員	農業	自作農	64	川 西	村会四期、消防団長、元助役	選任
3	委員	農業	自作農	50	川 東	現任川東区長、全農事実行組合長、部落中堅	選任
4	委員	農業	自作	50	寺 家	現農会総代、農会監事、水利組合会議員、人間的誠実ニ於テ村内比ナシ	選任
5	委員	農業	自作	46	南荒井	現南荒井実行組合長、区長、部落内ノ信望厚シ	選任
6	委員	農業	自作	39	南荒井	現村会議員、産組理事、□社年団長、中堅推進者	
7	委員	農業	自作	38	町 神	元町神区長、相当ノ耕作者ニシテ部落ノ中堅実践者	選任
8	委員	僧侶	地主	57	下 神	方面委員ニシテ郡方面会ノ幹部、村内信望極メテ厚シ	
9	委員	農業	自作農	43	梶海渡	元区長、現任農会評議員	選任
10	委員	農業	自作農	47	川 西	現川西農事実行組合長兼区長、部落中堅実践者	
11	委員	農業	自作	53	川 東	元村議、元区長、現在農地委員	
12	委員	農業	自作	41	南荒井	理非曲直ノ明確ナル□□者、現農地委員	選任
13	委員	農業	地主自作	47	町 神	現村議、町神農事実行組合長、徳望厚シ	
14	委員	農業	自作農	53	下 神	農会総代、産組監事、現任区長等ノ職ニアリ明敏ナル頭脳ノ持主	選任
15	委員	農業	自作農	43	梶海渡	現農会総代、篤農家	

出典：『昭和十六年度農地調整関係綴』神林村役場文書、松本市文書館所蔵。

注：□は判読不能。

(3) 市町村農地委員会委員の構成

市町村農地委員会委員については、市町村農地委員会数、設置市町村数、委員・臨時委員の階層別委員数を、道府県別に把握できる。1940年12月末日現在については農林省農政局『昭和15年度農地年報』（1942年、75～79頁）に、1942年10月末日現在と1943年10月末日現在は農林省文書の『市町村農地委員会設置状況』で判明する。このうち1942年の分は、農林省農政局『昭和16年度農地年報』（1943年、73～77頁）に掲載されているものと同様である²³⁾。『市町村農地委員会設置状況』（農林省文書）にある1943年10月のデータは、未公表のデータである。これ以降の同様のデータについては、管見の限り見出

すことが出来なかった。以上より、従来の研究は1942年10月までの分を検討していたにとどまるのであり、その意味で1943年10月のデータは新出の基礎資料として重要である²⁴⁾。

さて、ここでは、上記の資料を利用して、全国的な動向を検討しておきたい。全国集計値を示した表1-5によると、農地委員会総数は、1940年12月の9,551から1943年10月には10,084に増加している。市町村数に対する農地委員会設置市町村数の割合は、1940年12月の87%から、1942年10月に93%、1943年10月には95%へと増加している。1940年末の時点で約9割の市町村で設置されていたのであり、1943年10月には550の市町村を除きすべての市町村で設置されていたのである。未設置市町村は都市部と漁村、山村に多かったと考えられる²⁵⁾。会長は市町村長が一般的で、ごく一部例外的にそれ以外のものがついていた。

次に、委員の階層別割合をみると、1940年12月で地主20%、地主自作11%、自作35%、自小作15%、小作14%、その他5%であった。地主と地主自作で31%、自作35%、自小作と小作で29%であったから、階層的にはやや地主層が高くなっているが、比較的バランスがとれていたと言えよう。のちの第1次農地改革案の農地委員会構成は地主5%、自作5%、自小作5%であったから、それに近い委員構成比率であった。道府県農地委員会委員のそれと比べると、はるかに自作や自小作・小作の割合が高くなっていた。農林省は、当初から委員構成が地主側に偏らないように指導していたが、1940年以降はさらにその指導を強めていた。1942年10月と1943年10月をみると、1940年12月とそれほど大きな変化はみられないが、地主・地主自作が1940年10月から順に31%→29%→28%、自作35%→36%→37%、自小作・小作29%→31%→31%となり、全体として、自作と自小作・小作が増加し、地主・地主自作が減少する傾向をみせていた。臨時委員は、その他が多いので、明確にはいえないが、だいたい委員と同様の傾向をみせていた²⁶⁾。

ちなみに、市町村農業団体の役員の階層構成と比べてみると(表1-5)、明らかに農会長や産業組合長の階層構成よりも自作・自小作・小作の割合が高かった。しかし、農家小組長や農会総代よりも地主的色彩が強いことは明白であった。階層構成からいえば、いわばこれらの中間的な性格をもっていたの

表1-5 市町村農地委員会階層別割合一覧表

		農地委員 会総数	会長		農地委員 会設置市 町村数	市町村数 に対する 割合	市町村数		
			市町村長	その他					
1940年12月末日		9,551			9,636	87%	11,086		
1942年10月末日		10,057	10,023	34	10,074	93%	10,819		
1943年10月末日		10,084	10,046	38	10,104	95%	10,654		
			地主	地主兼自作	自作	自作兼小作	小作	その他	計
委員	人数	1940年12月末日	15,465	8,055	26,590	11,278	10,253	4,062	75,703
		1942年10月末日	15,352	7,718	28,668	11,853	12,537	4,517	80,645
		1943年10月末日	15,345	7,992	30,850	12,291	13,056	3,608	83,142
	割合	1940年12月末日	20%	11%	35%	15%	14%	5%	100%
		1942年10月末日	19%	10%	36%	15%	16%	6%	100%
		1943年10月末日	18%	10%	37%	15%	16%	4%	100%
臨時委員	人数	1940年12月末日	661	452	1,140	524	418	4,249	7,444
		1942年10月末日	1,767	1,592	3,612	2,699	2,452	4,545	16,667
		1943年10月末日	1,994	1,286	4,461	2,947	2,122	6,400	19,210
	割合	1940年12月末日	9%	6%	15%	7%	6%	57%	100%
		1942年10月末日	11%	10%	22%	16%	15%	27%	100%
		1943年10月末日	10%	7%	23%	15%	11%	33%	100%
町村農会長(1937年)		48%	11%	28%	6%	1%	6%	100%	
町村農会副会長(1937年)		24%	6%	43%	13%	5%	9%	100%	
町村産業組会長(1937年)		51%	13%	22%	8%	0%	6%	100%	
農家小組会会長(1937年)		9%	6%	47%	25%	10%	3%	100%	
農家小組会副会長(1936年)		3%	5%	47%	31%	12%	2%	100%	
市町村農会総代(1936年)		11%		53%	26%	7%	3%	100%	

出典：『昭和15年度農地年報』1942年。『昭和16年度農地年報』1943年。『市町村農地委員会設置状況』農林省文書。帝国農会編『昭和18年版農業年鑑』1943年。

- 注：1) 市町村数は、1940年12月1日現在、1942年10月1日現在、1943年10月末日現在である。ただし、1940年12月末日については、3県について明らかな誤植があったため、1941年8月1日現在の市町村数（『農林統計月報』35、1942年3月）で訂正した。
- 2) 市町村農会総代は農林省農務局『農会ニ関スル調査』（1938年）、それ以外は帝国農会『東北地方農業団体ニ関スル調査』（1938年）。原資料には、「地主兼小作」の欄もあったが、1%以下であるため、地主に合算した。
- 3) 作表に際し、愛甲勝矢「農地委員会論」（『農業問題』4、1948年、70頁）を参照した。

である。

ここで注意しておきたい点が2つある。第1は、ここで問題としている地主や地主自作はすべて在村地主であり、自小作や小作と敵対的であったとみるのは妥当ではないという点である。彼らは、同じ村落社会の構成員として、それぞれの村落社会で生じる農地問題を、階層的利害対立を持ちつつも協調的に調整する存在であった。第2は、しかし、行政町村レベルでは実際の農地調整は十分におこなえず、実質的には一段下の農業集落レベルで調整がおこなわれ

表1-6 市町村農地委員会委員における
警察官・農会技術員・旧農民組合員数調(1940年12月末現在)

	警 察 官			農 会 技 術 員				旧 農 民 組 合 員				
	委員	臨時委員	計	委員 会数	委員	臨時委員	計	委員 会数	委員	臨時委員	計	委員 会数
北海道						212	212	212				
青森		155	155	149	1	26	27	26				
岩手	2	187	189	184	1	29	30	30				
宮城	104	40	144	144	8		8	8				
山形	77	62	139	139	16	24	40	40				
福島	85	3	88	88	5	2	7	7	3		3	3
茨城		1	1	1								
栃木		4	4	3	6	4	10	10				
埼玉		309	309	309								
千葉	1		1	1	1		1	1	(不詳)			
新潟	78	97	175	173	3	8	11	11	98	11	109	57
富山	2	101	103	100	1	8	9	9	20	1	21	19
石川					15	3	18	18				
山梨									263		263	88
長野		51	51	51		42	42	37	(不詳)			
岐阜									15		15	15
静岡					7	4	11	11				
愛知					5	4	9	9	2		2	1
三重		14	14	14								
京都		2	2	2	4	16	20	16				
大阪		4	4	4	2	2	4	4				
兵庫						159	159	*				
奈良					20	10	30	25	15	5	20	20
和歌山					2	1	3	3				
鳥取					4	1	5	5	12	3	15	13
島根		35	35	35		36	36	36				
岡山					4	94	98	92	10		10	10
広島					2		2	2				
山口		74	74	*		70	70	*				*
徳島	7		7	7	1		1	1	3		3	3
香川		1	1	1	5		5	5				
愛媛		209	209	*								
高知		6	6	6	4	1	5	5				
福岡	4	1	5	5	34	73	107	96	21	7	28	25
福岡						118	118	111				
佐賀							15	15				
長崎						15	15	15				
熊本						141	141	*				
大分					14		14	14				
宮崎					1		1	1				
鹿児島												
沖縄												
計	360	1,356	1,716	1,416	181	1,088	1,269	860	463	27	490	254

出典：『農地委員会関係資料』農林省文書。

注：1) *は委員会数の記載が欠けている。委員会数の計は記載がない県を除いてそのまま合計されている。

2) 表中の「(不詳)」は原資料の記載である。

ていたという点である。農地委員選任の地域的バランスをはかったのもこの点と関係している。農業集落レベルの農事実行組合などに農地調整部などといった農地調整機関をおくことがよくみられた²⁷⁾。実質的には農業集落レベルで調整済みの事案を町村農地委員会にあげていたのである。これは、農地改革期町村農地委員会におかれた部落補助員の機能につながっていく。

(4) 警察官・農会技術員・旧農民組合員の選任

市町村農地委員会委員については、当時から警察官・農会技術員・旧農民組合員の選任が注目されていた。ここではこの点をみておきたい。表1-6が市町村農地委員会委員における警察官・農会技術員・旧農民組合員の人数表である。1940年12月末現在であるので、第1期選任委員と第2期選任委員が混在している時期の調査となる。

警察官については、東日本で顕著である。特に、東北地方（秋田は不明）が多いのをはじめ、埼玉・新潟・富山・長野で多くなっている。東北地方で多かったのは、共栄組合・農業報国会（山形）、興農報国会（秋田）、農業尽忠会（新潟）などの形で、戦時期でも小作農民の動きが活発であったことに対応していたものと思われる。西日本では、愛媛・山口・島根で目立つ程度で、かなり低調である。全体として臨時委員としての任用が主となっているが、宮城・山形・福島・新潟は委員としての任用も多いのが特徴である。

警察官選任についての農林省の方針は、「委員ノ性質上警察官ナルガ故ヲ以テ之ヲ選任スル方針ハ採用セザル所ナレドモ当該駐在警察官ガ委員トシテ適格者ナル場合ニシテ且警察官ヲ委員ニ選任スルヲ適当トスル農村事情アリト認ムル場合ニ於テハ之ヲ選任スルモ差支ナキ方針」であった²⁸⁾。つまり、警察官であるが故に選任するのではなく、警察官が委員として適格者であり、かつそれが農村事情との関係で好ましい場合には選任しても差し支えない、というものであった。この点をめぐっては、内務省は道府県に対し警察官を市町村農地委員会委員として選任するように指示を出していた。これに対し、農林省・地方小作官は、農地委員会の職務内容の点からそれに強い難色を示しており、内務省・県警察部との確執の結果、臨時委員として選任をするところが多くなったようである²⁹⁾。警察官が委員・臨時委員として選任された市町村農地委員会は

1,416で、全体の16%であった。

次に、農会技術員は、北海道、東北地方、長野、兵庫、岡山、山口、福岡、佐賀、熊本で多い。警察官と同様、臨時委員としての選任が主である。農会技術員に期待されていたのは、専門的立場からの中立的な小作料減免時の減免率などの農地調整であったと思われる。ただし、農会技術員の選任された市町村農地委員会は860、全体の10%で、それほど多くはなかった。

最後に、旧農民組合員であるが、非常に多いのは、山梨263名と新潟109名である。この2県が飛びぬけているが、1940年12月末現在の市町村農地委員会委員・臨時委員は、山梨は1,248人、新潟は3,072人であったから、その比率は山梨21%、新潟4%となる。山梨では、旧農民組合員がいる市町村農地委員会の全体に対する割合は58%となり、半数を超えていた。山梨県の突出ぶりは特筆できるものである。ついで、福岡、富山、岐阜、奈良、鳥取、岡山に多い。この数値は、上記の道府県農地委員会委員の農民運動・社会運動関係者の任用とある程度相関している。しかし、全国的にはまったく選任されていない道府県や僅少の府県も多く、農林省は上述のように農民運動指導者等でも適当なるものであれば進んで推薦するように指導していたが、実際にはごく一部を除いて少なかったといえよう。たとえば、全国では、旧農民組合員がいる市町村農地委員会の全市町村農地委員会数に対する割合は3%と少なかったが、旧農民組合員の委員・臨時委員の全委員・臨時委員に対する割合は1%にも満たないもので、極めて少数であった³⁰⁾。

[注]

- 1) 農林省農務局「農地調整法要旨」農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』8、御茶の水書房、1971年、98～99頁。この「農地調整法要旨」は農地調整法の解説として参考になる（同文書は、細貝大次郎【現代日本農地政策史研究】御茶の水書房、1977年、869～900頁にも掲載されている）。
- 2) ただし、農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10（御茶の水書房、1972年）には、議会对策用の「臨時農地等管理令中改正二関スル勅令案要綱質疑事項」（後述）がおさめられている。
- 3) 福田勇助「戦時下農地委員会と改革期農地委員会」『農業経済研究』58-1、1986年。大門正克「統制経済下の経済構造」大石嘉一郎・西田美昭編著『近代日

本の行政村」日本経済評論社、1991年など。総じて、戦後・農地改革期の農地委員会の検討は、同時代から比較的なされているが、戦時期については少ない。戦時期農地委員会については、上記の両論文のほかに、庄司俊作『日本農地改革史研究』（御茶の水書房、1999年、第2章）、福田勇助「戦前・戦時における農地委員会の構想と展開」（『筑大農林社会経済研究』21、2004年）がある。

- 4) 「地主的性格」の強調は、たとえば、和田博雄『農地調整法の解説』（日本経済新聞社、1946年、81頁）、暉峻衆三『日本農業問題の展開』下（東京大学出版会、1984年、337頁）など。
- 5) 以下の農地委員会についての規程は、「農地調整法関係法令並通牒」（農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』9、御茶の水書房、1971年、893頁～909頁）による。
- 6) 道府県農地委員会規程は、地方長官名で公報に告示される。なお、臨時委員は「特別ノ事項ヲ処理スル為」におかれた委員で、これは市町村農地委員会の臨時委員も同じである（農地調整法施行令第9条、第25条）。費用負担については、農地調整法施行令第17条、第28条を参照。
- 7) 「農地調整法実施二関スル件」前掲『農地制度資料集成』9、909頁。
- 8) 「農地委員会」滋賀県庁文書、滋賀県所蔵。
- 9) 前掲『農地委員会』。
- 10) 官吏・民間別のみ委員構成（1939年と1943年の全国集計値）については、農林省農政局『昭和15年農地年報』（1942年）、農林省農政局『昭和16年農地年報』（1943年）に掲載されている。
- 11) 大阪は『昭和十七年度農地委員会開催結果報告（3）』（農林省文書）を、滋賀、鳥取は前掲『農地委員会』、鳥取県農地課『昭和四十八年県農地委員会議関係』（鳥取県庁文書、鳥取県立公文書館所蔵）を、新潟は「昭和十三年新潟県農地委員会々議録及付属書類」、昭和十四年新潟県農地委員会第一回第二回、昭和十五年農地委員会、自昭和十六年至昭和十七年農地委員会議事録綴（以上、新潟県庁文書、新潟県立文書館所蔵）。なお、青森・滋賀・大阪の農地委員会委員についての一覧表は、坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（6）」（『広島大学経済論叢』28-3、2005年）に掲載している。『農地委員会関係資料』（農林省文書）では、委員の居所は分からない。
- 12) たとえば、新潟県の場合を参照（『新潟県農地改革史 改革顛末』1963年、102頁）。
- 13) 鳥取県農地委員会では若木禮鳥取高等農業学校教授（1942年4月より鳥取高等農林学校教授）が選任されていたが（表1-1）、その他、北海道農地委員会の小林巳智次（北海道帝国大学農学部教授）、栃木県農地委員会の磯辺秀俊（宇都宮高等農林学校教授）、福岡県農地委員会の木村修三（九州帝国大学農学部教授）が確認できる（『小作料統制令第六条ノ協議二関スル件』農林省文書。『昭和十七年度

- 農地委員会開催結果報告(1)』農林省文書。前掲『農地委員会関係資料』。学者は、この4人しか見出せず、かなり少ない。
- 14) 名簿が得られたのは、秋田、福島、栃木、埼玉、新潟、石川、愛知、三重、滋賀、大阪、兵庫、奈良、和歌山、島根、岡山、広島、徳島、香川、愛媛、長崎、熊本、大分、沖縄の23府県。これとは別に、鳥取の名簿は、前掲『昭和十四十八年県農地委員会議関係』、福岡は『福岡県農地改革史』中巻(1953年、121頁)による。
- 15) ちなみに、これらの農民運動・社会運動関係委員について、三重県部落史研究会『解放運動とともに 上田音市のあゆみ』(三重県良書出版会、1982年)、山本多佳子『樋口光治聞書 ある農民運動家の百年』(山梨日日新聞社、1995年)、石川真澄『ある社会主義者一羽生三七の歩いた道』(朝日新聞社、1982年)、「私の履歴書 片山哲」(日本経済新聞社編『私の履歴書 第三集』日本経済新聞社、1957年)、内政史研究会『稲村隆一氏談話速記録』(1975年)、岡良一『わが反骨の記』(1972年)、杉山元治郎伝刊行会編『土地と自由のために 杉山元治郎伝』(1965年)、河合義一伝刊行委員会編『河合義一 農民の友として』(1976年)、田原春次『田原春次自伝』(1973年)、稲富稜人『鷹と稜』(1976年)、「特集田中松月さんの足跡」(『部落解放史・ふくおか』73、1994年)をみたが、上田音市以外は、県農地委員会委員についての記述はみられなかった。大阪の杉山元治郎については、「杉山元治郎文庫」(大阪人権博物館所蔵)で大阪府農地委員会委員の関係資料や記述(特に『衆議院手帳』における記述)をさがしたが、みつけれなかった。岡山の家野猛之については、家野家文書(岡山県記録資料館所蔵)に、戦時期の岡山県農地委員会の関係資料が比較的多く残されている。私有文書における道府県農地委員会文書の数少ない事例である。
- 16) 前掲「農地調整法実施ニ関スル件」。
- 17) 前掲「農地委員会ニ関スル件」1940年10月16日。前掲「農地委員会ニ関スル件」1940年11月1日。なお、長野県では、1941年1月4日に県知事から選任基準の通達が出されているが、農林省の指示よりもかなり踏み込んだ詳細なものとなっている。具体的には、「三、委員ヲ物色スル上ニ於テ考慮セヘキ事項」として以下の5点をあげている。「(1) 市町村内ノ部落ノ大小遠近等ヲ考慮シ其ノ配置ヲ按配スルコト (2) 公職、地位、履歴等ニ捉ハレス人物本位トスルコト (3) 農地事情ニ通暁シ活動力ニ富ミ農家ノ要望ヲ眞ニ代表シ得ル人物タルコト (4) 実際農耕ニ従事スル自作者又ハ小作者ニシテ農業報國ノ念ニ燃エ実行力ニ富ム人物タルコト (5) 農会損害評価委員、農事実行組合長、農家組合長及役員、養蚕実行組合長及役員、小作人組合長及役員、部落指導員等ノ中ニ於テ前記(3)(4)ニ該当スル人物アル場合ハ其ノ内ヨリモ物色スルコト」(『昭和十六年度農地調整関係綴』長野県東筑摩郡神林村役場文書、松本市文書館所蔵)。農林省の指示を前提に、道府県で各地の実情に合わせた通達が出されていたと思われる。
- 18) 以下、前掲『昭和十六年度農地調整関係綴』による。

- 19) 委員候補者推薦人数は各府県によって様々であったと思われる。たとえば、京都府南桑田郡篠村では、1938年11月は10名を推薦しているが、1940年11月以降は8名の推薦となっている（『勤業』1938年度、1940年度、篠村役場文書。『勤業綴』1942年度、篠村役場文書。『勤業一件』1945年度、篠村役場文書。篠村役場文書写真版・亀岡市文化資料館所蔵）。
- 20) したがって、長野県では、市町村農地委員会任命の時期が少しずつ遅くなっていった。たとえば、長野県下伊那郡松尾村では、村農地委員会委員の任命は、1939年3月4日、1941年5月（日付不明）、1943年6月17日と少しずつ遅れていっている（『自昭和十四年農地調整関係書類』松尾村役場文書、飯田市役所松尾支所所蔵）。京都府の場合も同様の傾向がうかがえる。京都府南桑田郡篠村の場合には推薦の時期しか分からないが、推薦の年月日は、1938年11月16日、1940年11月22日、1942年12月24日、1945年1月30日となっている（注19）の篠村役場文書による）。山口県美禰郡・厚狭郡の第2期町村農地委員会委員の定数及び任期一覧（『農地委員会雑件』山口県庁文書、山口県文書館所蔵）によれば、任期満了年月日は1942年末前後2ヶ月ほどの幅が生じていることが分かる。
- 21) ちなみに、島根県八束郡秋鹿村では、秋鹿村からの農地委員候補者の内申に対して、「地主大多数ヲ占メ自作兼小作、小作者皆無ニシテ其ノ構成衡平ヲ欠クノ憾アルヲ以テ各其ノ一方ニ偏セザル様再詮衡ノ上」再度内申するようにと県経済部長から農地委員候補者の差し換えが指示されている。その結果、3委員（地主から自作兼小作、自作、小作へ）が差し換えられた（『昭和十四年度以降農地委員会関係綴』秋鹿村役場文書、島根県立図書館所蔵）。なお、福田勇助前掲論文、大門正克前掲論文にも、農地委員会の選任についての検討がある。
- 22) 戦中から戦後の市町村農地委員会会長並びに農地委員の年齢構成については、斉藤利佳・坂根嘉弘「戦時期・戦後改革期農地委員会の年齢構成に関する基礎研究」（『農業史研究』43、2009年）を参照いただきたい。山口県町村農地委員会のデータによれば、農地委員の平均年齢は戦中から戦後へと5歳ほど、会長の年齢で10歳ほど若返っていた。
- 23) ただし、『昭和16年農地年報』の表には、誤植がある。農地制度資料集編纂委員会編『農地制度資料集』補巻2（御茶の水書房、1973年、636～639頁）にも、同表が復刻されているが、こちらにも誤植がある。
- 24) 以上の、1940年12月末日現在、1942年10月末日現在、1943年10月末日現在における道府県別の市町村農地委員会設置状況一覧表は、誤植を修正の上、坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（6）」に掲載している。
- 25) すべての市町村で設置されていたのは、秋田、群馬、埼玉、奈良、山口、徳島、大分、沖縄であった。逆に設置割合が90%未満の道府県は、東京66%、新潟87%、石川88%、山梨88%、岐阜86%、大阪82%、愛媛86%、長崎78%であった。都市部を含む東京・大阪を除くと、長崎が低かった。ちなみに、市町村農地

委員会設置は道府県公報に告示されていた。たとえば、愛媛県を検討してみると、1940年12月段階での未設置町村は52町村あったが、『愛媛県報』の告示により52町村を確定することができた。そのうち、漁村は34、山村は5を数えた。未設置は、都市部並びに漁村、山村の3地域に多いと思われる。

- 26) 道府県別の動向であるが、1940年12月と1943年10月とを比較すると以下の点が指摘できる。自小作・小作の割合が大きく増加したのは、秋田、福島、神奈川、鳥取であったが、逆にその割合が大きく減少したのは、熊本と沖縄であった。地主・地主自作の割合が大きく減少したのは、秋田、山形、神奈川、長野、山口、愛媛、福岡、沖縄であり、自作の割合が大きく増加したのは、北海道、神奈川、山梨、長野、山口、愛媛、福岡、沖縄であった。上記の道府県では、この3年ほどの間に委員構成がかなり大きく変化したということになる。ただ、その要因の解明は今後の課題である。
- 27) たとえば、山口県の事例として、美禰郡大嶺町下領農事実行組合に設置された農地調整部（『自昭和十七年至昭和二十年農地調整』山口県庁文書、山口県文書館所蔵）、長野県的事例として、東筑摩郡神林村の各農事実行組合内に置かれた農地調整部（『農地調整部規約綴』神林村役場文書、松本市文書館所蔵）など。
- 28) 滋賀県知事からの市町村駐在警察官選任についての農務局長宛照会に対する、1938年12月12日付農務局長よりの滋賀県知事宛回答（前掲『農地委員会関係資料』）。
- 29) 1939年4月28日付農林省からの照会（「農地委員会ノ委員ノ選任ニ関スル件」）に対する富山県地方小作官鈴木征六から農林省宛回答（1939年5月5日付）など（前掲『農地委員会関係資料』）。なお、大門正克前掲論文に、長野県におけるこの問題についての検討がある。
- 30) 以上の数値は、かなり調査洩れが生じていると考えられ、その意味でミニマムな数値である。なお、前掲『新潟県農地改革史 改革顛末』（23～24頁）は、農民運動の指導者は戦時下においては、組織を変形したもの、耕作組合を結成したものの、負債整理組合、農事実行組合、農地委員会へ入ったもの、があったとしている。山本多佳子前掲書、259～262頁）によると、山梨県では、①戦時下でも小作争議件数が多かったこと、②農民組合や小作組合の組織が比較的遅くまで残ったこと、③組合組織が解散された後も、旧活動家や組合役員が小作料問題などに活躍していたこと、がわかる。なお、旧農民組合員の市町村農地委員会における活動状況については、今のところ資料を見出しえない。

第2章 戦時期農地委員会の機能

第1節 道府県農地委員会の機能

(1) 道府県農地委員会の活動概況

道府県農地委員会の開催と結果については、定期的に農林省に報告することになっていた。農林省文書には、『昭和十七年度農地委員会開催結果報告（1～6）』が残されている。これによると、道府県農地委員会の開催回数は、年2回から3回が多かった。委員が県下各地から選任されていたことや臨時委員（官吏）は県外の場合も多く、開催には準備に日時を要すること、費用もかかること、県庁へ集まるにも時間を要したこと、などから、緊急に開催するということは難しかった。開催が困難な場合には、書面審議とした場合もあった。会議の時間も1時間程度で、短い場合には20分～30分であった。時によっては、欠席者も多かった¹⁾。また、委員や臨時委員に、事前に資料が配布されるということはなく、会議のその場で資料が配布され、それをもとに議決がおこなわれていたのである。通常は全会一致で議決された。官吏ベースの形式的審議であり、実質的に十分な審議がおこなわれたとは言いにくい状況であった。このような形式的な会議が多かったのであるが、なかには白熱した議論がかわされたこともあった。このことを次の鳥取県と新潟県の場合で示したい。

さて、1941年度の道府県農地委員会活動状況表が、農林省農務局『昭和16年農地年報』（1943年、72～73頁）に掲載されている。それによると、全国集計値で、自作農創設維持事業66件、小作料統制令64件、臨時農地価格統制令9件、臨時農地等管理令8件、農地開発法41件、その他7件となっており、道府県農地委員会での主な処理事項は、自作農創設維持事業、小作料統制令、農地開発法に関するものであったことが分かる。また、道府県農地委員会では、農林省の方針をもとに道府県の農地政策の基本方針を決定した。会議では、議案として提出された小作料統制令第4条認可や自創事業の審議などとは別に、

諮問案として農地事情の改善施策などが諮られた。これが道府県農地委員会で決定されることによって、いわば道府県の基本方針として最大の正当性を付与されることになったのである。その意味で、道府県農地委員会の権限は、形式的審議の割には大きかった。

従来の研究では、道府県農地委員会が検討の俎上にはのぼることはまったくなかったのであるが、本章では鳥取県と新潟県の行政文書により、戦時期農地委員会の活動状況を検討してみたい。

(2) 鳥取県・新潟県農地委員会の活動状況

戦時期道府県農地委員会の行政文書は、滋賀県、鳥取県、新潟県に残されている²⁾。鳥取県では、1940年度第2回から1943年度第3回まで8回分の会議録が、関連資料とともに残っている(10回のうち2回分欠落)。新潟県では、1938年度から1942年度までの5年間の議事録が、関連資料とともに揃っている³⁾。ここでは、この議事録により両県農地委員会の活動状況を検討したい。

上記のように、道府県農地委員会の審議は、目立った議論もなく1時間程度或は1時間以内に終了するのが通常であったが、そうではない場合もあった。ここでは、このような事例に注目したいのであるが、その際、議論をリードしていたのが農民運動指導者たちであったのは興味深い。農民運動指導者がどのような発言をおこない、農地委員会の審議に如何なる影響を与えていたのかを、鳥取県と新潟県の事例にもとづいて検討してみよう。

1 鳥取県農地委員会の状況

鳥取県農地委員会では、農民運動指導者として松本積善委員、門田定蔵委員が選任されていたが(表1-3参照)、両委員は一貫して小作側に立った意見を述べていた。県当局の提出する原案に、地主側に立つ委員が反対あるいは消極的意見を述べると、松本、門田両委員がそれに反駁し県当局を援護する、というのが基本的構図であった。この構図は、会議録が残る1940年度第2回県農地委員会から、1943年度第3回県農地委員会まで一貫していた。この間の県農地委員会でもっとも白熱したのは、小作料適正化事業の小作料水準を決定する1941年夏の県農地委員会であった⁴⁾。

鳥取県では、1941年7月12日の1941年度第1回県農地委員会で、「因幡部(岩美郡、八頭郡、気高郡及鳥取市)ニ於ケル一等田小作料ハ幾何ヲ適当トスルヤ」が諮られた。小作料統制令第4条による小作料引下げに反対する意見や小作料引下げは農村に波乱をもたらす虞^{おそれ}があるので慎重を要する、あるいは人手不足の状況下で小作料改定を全県下に及ぼすには無理があるのでしばらく延期してはどうか、といった否定的、消極的な意見がでる中で、両委員は、「今日ノ勞力不足ノ現象ヲミルトキ小作料ヲ合理化シ置カザレバ禍根ヲ残ス虞アリ」(松本委員)、小作料適正化事業を「全県ニ及ボス要アリ」、人手不足があっても「万難ヲ廢シ施行ノ要アリ」(門田委員)として、反対意見や消極的な意見に反駁した。結局、この委員会では、小作料水準をどのようにするかを小委員会(鳥取県農地委員会事務処理委員会)を設置して具体案を作成することになった。

小委員会は、2回の会議を開き、「八頭郡小作料改定ニ於ケル実施方針」を作成し、それが10月6日の第3回県農地委員会に諮られた。第3回県農地委員会では、冒頭より、急激な小作料減額案で八頭郡の実情に合わないこの案に強硬に反対する意見が因幡部の2委員から出された(因幡部は八頭郡を筆頭にもともと小作料が高率であった⁵⁾)。これに対し、松本委員は「係ル問題ハ絶對的完璧ヲ期スルコトハ不可能ト考ヘラル故此ノ程度ノ案ガ最善ト考フル」と原案に賛意を示し、県当局を援護した。反対意見が強硬で、折り合いがつかず、結局採決となったが、他の委員も原案に賛成意見を述べ、最後まで反対した因幡部2委員を除き、賛成多数で可決された。この案がのち鳥取県小作料改定の基準となっていくのである。

小作側に立つ松本、門田両委員の存在感は抜群であった。議事録にもその発言が随所に記録されている。すでに農林省の方針を受けて県当局が自創事業や小作料適正化事業など小作側に有利な施策を打ち出してくる時代状況の中で、両委員はそれに反対する、あるいは消極的な意見に反駁し、議論の流れを作り、県当局を援護する役割を果たしたのである。県当局にとって彼らの発言は戦時農地政策を遂行する上でありがたい存在であった。第4章で示すように、鳥取県では、県当局の意図どおりの小作料適正化事業が全県下で実行され、全国的にトップの実績をあげたが、それが可能であったのも、地方小作官や地方農林

技師の奮闘とともに、県農地委員会で議論の流れを作った農民運動指導者の存在が大きかったと言えよう。

2 新潟県農地委員会の状況

鳥取県農地委員会委員の農民運動指導者は地主側に立つ発言に反駁して県当局を援護する役割を果たしたのであるが、新潟県ではむしろ県当局と対立する側面が目立った。

県農地委員会は、1938年度から1942年度までに紛糾したことが2度あった。1度目は、1940年9月25日に予定されていた1940年度第1回県農地委員会における「議案第二号 小作料統制令第三条但書ノ許可ニ関スル件」に關してであった。この議案では、93名から小作料増額の許可申請が出されていた。増額理由は、主に耕地整理事業による開田と灌漑によるものであった。この議案について井伊誠一委員（表1-3参照）は、知事宛の書簡（1940年9月14日付）で、「議案第二ノ如キ重大案件ニ付、事前ニ研究ノ余地ナク、短時間ニ之ヲ議スルカ如キハ禍根ヲノコスモノニ候」と、事前に資料の送付を求めたのである。このような事態が初めてであった県は対応策に苦慮し、結局、9月25日予定の第1回県農地委員会を延期し、「知事ノ専断」によって、この議案第二号を削除することで、その場をしのいだのである⁶⁾。つまり、井伊委員の事前資料配布要求が、小作料増額の許可を阻止乃至延期した事例であった。

紛糾した2度目は、2時間45分におよんだ1941年度第1回県農地委員会であった。問題になった議案は「議案第一号 昭和十六年度着手農地開発事業ノ区域及計画」で、亀田郷排水乾田化計画の件であった。この問題は、それ以前から地域的対抗や事業反対運動がおこっていたもので、臨時委員の今井一郎（中蒲原郡石山村。表1-3参照）も事業反対運動指導者の1人であり、特に石山村がその中心でもあった⁷⁾。この議案は、農地開発法第45条第1項の規定に基づき農林大臣が新潟県農地委員会に付議したものであったが、県農地委員会では、委員の井伊、臨時委員の今井、石田宥全^{ゆうぜん}（表1-3参照）の3委員が「烈しい反対⁸⁾」の態度をとった。彼らは、①必要労働量が増加すること、②湛水（現在）よりも肥料を多く要するようになること、③起工後の数年間は減収を避けられないこと、④湛水により病虫害が少ないこと、⑤亀田郷の収量は現在

のままでも安定しており、乾田化しても増産となるか不確定な事業を食糧増産が緊急の課題である現在、おこなう必要があるかどうか疑問であること、を主張し、国・県の乾田化計画を激しく批判した。官吏ベースの形式的議事進行とは違い、同席の県側地主委員も巻き込んだ白熱した議論が展開されたのである。農林大臣から付議された議案を保留することが許されない知事・県当局は異例の採決に踏み切り、賛成13名・反対3名（井伊、今井、石田）で議決したのである⁹⁾。

両県いずれの事例も、農民運動指導者の存在感を示す点では共通していた。ともに小作側に立ち地主抑制的な施策を推進する役割を果たしたのであるが、この両県では大きな相違がみられた。鳥取県では農民運動指導者委員と県側とは親和的であったのであるが、新潟県では対立的であったのである。このような形になったのは二つの要因が考えられる。一つは、県の地主抑制的な政策実施に対しての姿勢の問題である。前述したように鳥取県は地主抑制的な施策を積極的に推進していたが、新潟県はそれほど積極的でもなかった。当然、農民運動指導者委員は鳥取県のような地主抑制的な施策に積極的な姿勢をみせている県側との親和性がより強くなる。二つは、新潟県の場合、亀田郷排水乾田化事業をめぐる県側と対立する社会運動が展開していた点である。そのような県側との対立的側面が県農地委員会審議にも影響を与えたことは明らかである。ただし、新潟県のように農民運動指導者委員と県側とが対立的であった場合は、戦時中で社会運動が抑圧されている状況下でもあり、それほど一般的ではなかったと思われる。多くの道府県では、行政側がすすめる地主抑制的な施策の推進を援護するという鳥取県のような場合が一般的であったであろう。もっとも、より多くの地域での検証は今後の研究課題とせざるをえない。

第2節 市町村農地委員会の機能

本節では、市町村農地委員会の活動状況を検討したいのであるが、2つの方法をとりたい。一つは、市町村行政文書により個別の市町村農地委員会の活動状況を確認すること、二つは農林省がおこなった農地調整法施行状況の調査に

より市町村農地委員会の活動を全国的に検討することである。ただし、前者の個別市町村農地委員会活動状況の紹介は、これまでもおこなわれてきた方法であり、かつ市町村農地委員会の小作料適正化事業については、第4章、第5章でもふれることになるので、本節では一事例の紹介による市町村農地委員会の簡単な概観にとどめたい。

(1) 市町村農地委員会の活動事例

ここでは個別の市町村農地委員会の活動状況を、市町村行政文書（長野県下伊那郡松尾村）によって概観しておこう。

表2-1が松尾村農地委員会の議事録による活動概況である¹⁰⁾。1940年4月から1946年7月までのものである。1939年度分が欠けているかも知れないが、ほぼ村農地委員会の存続期間をカバーしていると思われる¹¹⁾。

まず、農地委員会の開催頻度であるが、それほど多くはない。多いときでも1942年度の8回であり、1944年度は2回であった。その他の年度も、1940・1943・1945年度が3回であった。1940年度から1945年度までを平均すると年度あたり4.2回となる。松尾村の場合、1941・1942年度が多かったのは小作料統制令第4条事業をこの時期に進めていたためである。また、委員の出席状況は、だいたい6人から7人程度であり、1940年度から1946年度までの30回の農地委員会のうち、8人全員が出席したのは2回のみであった。農地委員はもともと名誉職であり、給与面からの会議出席へのインセンティブは存在しなかった。

協議事項は、農地交換分合、小作料統制、自作農創設維持、臨時農地等管理令関連事項の処理が中心であった。松尾村の場合、小作料減収調査がないのが特徴である¹²⁾。松尾村の小作料適正化事業は、1944年8月14日に、他の下伊那郡5村とともに認可された。長野県では、1942年3月24日開催の長野県農地委員会での決定をもとに、4月2日に「小作料統制ニ関スル件通牒」を出し、県下一斉に小作料適正化事業を実施するように督促することとなった¹³⁾。最高小作料の基準は、上田5割、中田4割5分、下田4割、反当り玄米1.8石を超えないこと、であった。その後、経済部下伊那出張所を中心に、小作料適正化事業が推進され、松尾村でも1942年7月18日には「小作料統制基礎調査」が

表2-1 長野県下伊那郡松尾村農地委員会の活動状況

年度	回数	平均出席委員数	協議事項
1940年度	3	6.7	農地交換分合(2), 小作料統制(2), 農地調整法第5条
1941年度	6	6.5	農地交換分合(3), 臨時農地等管理令, 小作料統制(3), 農業水利, 農道開発, 農業統計, その他(2)
1942年度	8	5.9	小作料統制(8), その他
1943年度	3	7.0	小作料統制(3), 自作農創設維持(2), 暗渠排水工事(2), 耕地整理
1944年度	2	7.5	小作料統制(2), 自作農創設, その他
1945年度	3	6.3	臨時農地等管理令(2), 小作料統制, 供出関係, その他
1946年度	5	4.8	改正農地調整法申請関係(5), 農地交換分合, その他(3)

出典：『昭和15年農地委員会々議録』松尾村役場文書。

注：1) カッコ内は協議事項になった回数。カッコがないのは1回。

2) 農地委員会小委員会が2回(1944年, 1946年)あるが, 委員会には含んでいない。

3) 小作米補給金衣装奨励金なども小作料統制に入れた。

4) 1946年度は7月まで。

作成され, 小作料適正化事業に本格的に着手した。しかし, 松尾村では, その後も, なかなか小作料適正化事業が進展せず, 知事認可となったのはそれから2年後の1944年8月14日であった。遅延した理由は必ずしも明確ではないが, 小作料適正化事業にそれほど熱心ではなかったように思われる¹⁴⁾。

(2) 農地調整法実績の全国的検討

1 全国調査集計値による概観

ここでは, 市町村農地委員会の全国的な活動状況を検討しておきたい。農林省は, 1942年11月7日付で, 1942年10月末までの実績に基づく農地調整法の施行状況調査を道府県に対しておこなっている。道府県からの回答をまとめて綴ったものが, 農林省文書の『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』である。『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』の調査項目は, ①「農地調整法第三条ノ管理買取ニ関スル調査」, ②「農地調整法第四条ノ協議ニ関スル調査」, ③「農地調整法第五条ノ命令ニ関スル調査」, ④「道府県農地委員会活動状況」, ⑤「市町村農地委員会ニ関スル調査」, ⑥「自作農創設維持事業者ニ関スル調査」, ⑦「自作農組合ニ関スル調査」, ⑧「自作農創設維持地ニシテ荒廃(復旧ノ見込ナキモノ)セルモノニ関スル調査」の8項目からなっていた。道府県は, 毎年, 農地委員会の活動状況の報告を市町村農地委員会に求めており¹⁵⁾, 『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』に綴じられた道府県の農林省への報告は,

それにもとづいたものであった。なお、千葉県からは報告がなかったと思われ、千葉県の分は欠けている。

従来、市町村農地委員会の活動状況については、『農地制度資料集成』10に掲載された「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」による1939年9月末日現在のものと、「臨時農地等管理令中改正ニ関スル勅令案要綱質疑事項」による1942年10月末現在のものの2つが知られていた¹⁶⁾。ともに帝国議会对策用に農林省が作成した、簡便な全国集計値の一覧表で、前者は農地調整法施行から1年余りの実績を、後者は4年余りの実績を示している。両方とも全国集計値であったので、従来、そこに示された以上の情報を得ることは出来なかった。本節で検討資料とする『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』は、後者の「臨時農地等管理令中改正ニ関スル勅令案要綱質疑事項」に掲載された全国集計値の原資料となったものである。この資料を活用すれば、道府県別のデータや農地調整法実績に関するデータが豊富に得られる。ここでは、『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』を中心的に利用して、農地調整法実績の全国的状況を検討してみたい¹⁷⁾。ただ、この調査がおこなわれたのは1942年10月末である。敗戦までまだ3年弱の期間が存在する。本節ではそれを出来る限り補うために、農地調整法第3条、第4条については、1944年10月末時点の全国集計値を¹⁸⁾、他の事業については1943年10月末時点の全国集計値を利用したい¹⁹⁾。

まず、表2-2で、各事業の年度別推移をみておきたい。1943年度は10月末現在のデータであることも考慮すると、全体としては漸増傾向にあるといえる。農地調整法第3条、第5条、第9条、農地交換分合、小作料統制令第4条はいずれも増加している。ただし、小作争議・農地利用関係や小作地減収調査は、自然条件や作柄との関係もあり、漸増しているわけではなかった(後述)。

次に、『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』における調査項目の一つである「市町村農地委員会ニ関スル調査」を利用して、事業別にどれぐらいの市町村農地委員会が関与していたのかを最初に概観しておきたい。1939年度から1942年度までの全国の事業別関与農地委員会数を1942年の全国農地委員会数で除した事業別全国農地委員会関与率を算出すると(カッコ内は、1939年～1943年の関与率。表2-2による)、関与率の最も高いのは小作地減収調査で

表2-2 市町村農地委員会活動実績(1939年度～1943年度)

		1939年度	1940年度	1941年度	1942年度	1943年度	計	
農地調整法 第3条	取扱件数	611	869	948	1,022	905	4,355	
	関与農地委員会数	231	282	368	395	467	1,743	
第6条自作農 創設維持	関与農地委員会数	2,940	2,900	2,678	2,340	1,617	12,475	
	関係面積(反)	70,832	128,347	141,443	1,038,709	887,888	2,267,219	
農地調整法 第5条の通知	取扱件数	225	578	691	1,046	967	3,507	
	関与農地委員会数	91	266	315	559	518	1,749	
農地調整法 第9条の通知	取扱件数	427	588	817	1,116	1,108	4,056	
	関与農地委員会数	339	377	460	583	504	2,263	
農地交換分合	件数	23,123	31,020	30,131	16,434	11,597	112,305	
	関与農地委員会数	1,335	1,443	1,429	1,231	1,032	6,470	
	関係面積(反)	60,275	64,416	81,851	134,701	114,377	455,620	
小作争議・農 地利用関係	関与農地委員会数	1,774	2,709	2,977	2,250	1,895	11,605	
	取扱 件数	小作関係	10,649	14,690	24,805	10,131	5,811	66,086
		農地利用関係	1,445	2,374	3,056	4,817	3,403	15,095
		計	12,094	17,064	27,861	14,948	9,214	81,181
小作地減収 調査	関与農地委員会数	2,681	3,133	3,899	3,275	2,484	15,472	
	調査面積(反)	1,801,772	3,473,360	3,585,461	1,609,258	2,084,671	12,554,522	
小作料統制 令第4条	関与農地委員会数	488	560	871	1,341	1,585	4,845	
	関係面積(反)	235,324	987,009	857,405	2,247,105	2,822,768	7,149,611	
臨時農地等 管理令第8条	関与農地委員会数		5	369	238	349	961	
	関係面積(反)		30	40,669	27,058	14,631	82,388	
其ノ他	件数	238	772	1,554	842	1,377	4,783	
	関与農地委員会数	144	513	717	476	494	2,344	

出典：「自作農創設維持に関する資料(3)」農林省文書。

135% (153%)、ついで第6条自創関係107% (124%)、小作争議・農地利用関係105% (115%)、農地交換分合54% (64%)、小作料統制令第4条30% (48%)、第9条通知17% (22%)、第3条14% (17%)、第5条通知13% (17%)となる。以上より、①自創事業、②小作関係・農地利用関係の斡旋及び争議未然防止(小作地減収調査、小作争議その他の農地利用関係、小作料統制令第4条関係)、③農地交換分合が、市町村農地委員会活動の三本柱であったことが確認できよう。本節では、これらの事業について検討を加えたい。

2 小作関係・農地利用関係の斡旋及び争議未然防止

まず、市町村農地委員会の活発な活動がみられた小作関係・農地利用関係の斡旋及び争議未然防止事業をみておきたい。農地調整法は、「農地関係ノ調整」を通して「農村ノ経済更生及農村平和ノ保持ヲ期スル」ことを目的としている

表2-3 事業別市町村農地委員会関与割合

	全国	上位・下位10道府県							
小作争議・ 農地利用関係	105	埼玉 412 東京一	広島 400 神奈川 4	宮崎 391 石川 4	鳥取 269 沖縄 4	長野 265 秋田 7	岐阜 248 山形 10	岡山 186 福島 12	
小作地減収調査	135	鳥取 353 沖縄一	山口 304 山形 29	山梨 258 神奈川 33	京都 238 静岡 35	長崎 229 徳島 38	宮城 223 宮崎 45	鹿児島 220 栃木 46	
農地調整法 第3条	14	奈良 129 北海道一	岩手 62 山形一	広島 51 福島一	静岡 49 茨城一	長野 48 栃木一	滋賀 40 群馬一	岐阜 39 東京一	
農地調整法 第5条の通知	13	広島 121 岩手一	鳥根 102 宮城一	三重 76 福島一	香川 59 茨城一	鳥取 42 栃木一	青森 22 群馬一	北海道 19 東京一	
農地調整法 第9条の通知	17	兵庫 61 岩手一	広島 60 山形一	鳥根 57 福島一	宮崎 52 栃木一	北海道 51 東京一	岡山 44 石川一	鳥取 40 福井一	
農地交換分合	54	宮崎 370 北海道 9	群馬 141 兵庫 13	青森 116 福岡 16	栃木 116 秋田 17	大分 111 鳥根 17	埼玉 93 沖縄 19	石川 92 愛知 20	
合計	498	宮崎 1108 神奈川 117	鳥取 1089 沖縄 126	広島 983 東京 150	岡山 903 山形 180	山口 768 福井 198	三重 737 愛知 229	埼玉 731 静岡 232	

出典：『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』農林省文書。『市町村農地委員会設置状況』農林省文書。

- 注：1) 道府県別事業別農地委員会数（1939年度～1942年度までの合計）を1942年の道府県別全市町村農地委員会数割合（％）を示す。
- 2) 上段が上位10道府県，下段が下位10道府県を示す。千葉県は報告は欠けている。「調査中」「計画中」「不明」
- 3) 合計は，上記のほか，第6条自作農創設維持，小作料統制令第4条，臨時農地等管理令第8条，其ノ他について県別全市町村農地委員会数で割ったもの。
- 4) 農地調整法第3条の実績がみられない府県は上記のほか，山梨，大阪，和歌山，高知，長崎，大分，宮崎，鹿
- 5) 農地調整法第5条の実績がみられない府県は上記のほか，石川，福井，山梨，岐阜，愛知，滋賀，京都，大阪，長崎，熊本，大分，宮崎，鹿児島，沖縄がある。
- 6) 農地調整法第9条の実績がみられない府県は上記のほか，熊本，大分，沖縄がある。

（第1条）。農地調整法にもとづく小作関係・農地利用関係（相隣地，農業水利，蔭樹，農道の利用関係など）の斡旋及び争議未然防止事業は，「農村平和ノ保持」に直接関係する事業であった。

戦時中にも，北海道・東北・中部地方を中心に小作争議は展開していた。全国で1941年3,308件，1942年2,756件，1943年2,424件，1944年2,160件と，戦時中とはいえ，2千件から3千件の発生をみていたのである。農地利用関係争議も，1941年535件，1942年149件，1943年112件発生していた²⁰⁾。戦時期の小作争議・農地利用関係紛議は，①まず大字など各地域での自治的解決，②それで解決しない場合は市町村農地委員会での斡旋・調整，③それでも解決しない場合に争議として表面化，となる。争議・紛議の類は極力抑制するというのが当時の農林省・道府県の基本方針であり，万一争議が起こっても上記①②の段階で解決するというのが農林省・道府県の基本政策であった。農林

(単位：%)

福岡 166	滋賀 164	愛媛 162
新潟 16	京都 16	群馬 22
佐賀 215	大阪 214	福島 205
茨城 49	東京 60	福井 66
京都 28	兵庫 25	鳥取 13
神奈川一	石川一	福井一
埼玉 17	愛媛 15	秋田 9
神奈川一	新潟一	富山一
三重 35	長野 33	高知 32
京都一	香川一	佐賀一
三重 84	広島 83	佐賀 82
山形 21	京都 21	鹿児島 22
長野 721	奈良 720	滋賀 719
新潟 250	熊本 265	石川 276

で割ったもの。道府県名のあとの数値が

は、事実がないものとみなした。

ての市町村農地委員会関与合計数を道府

児島、沖縄がある。

奈良、岡山、山口、高知、福岡、佐賀、

県といった400%を超えた県がある一方、沖縄、石川、神奈川、東京では4%以下であった。小作地減収調査でも同様に、鳥取や山口では300%を超えていたが、沖縄では関与の事実はなかった。関与率にかなり格差が生じていたのである。

試みに、不作の年度にどれくらい農地委員会が小作地減収調査をおこなったかを道府県別に検討し、この地域差がもつ意味を確認しておきたい。水稻平年作(1934年～1938年平均)を100とした指数で、指数80以下の不作年度を道府県別にとりあげ、その年度に農地委員会が小作地減収調査に関与した割合を算出したのが表2-4である。北海道、茨城、埼玉、東京、神奈川、岡山、高知を除くと50%以上の高い関与率となっている(表示していないが、その前後の年度と比べてもかなり高くなっている)。特に、山口、青森、香川では非常に高い関与率である。これらの地域では不作年度に農地委員会が小作地減収調査

官僚は、農地委員会に、自治的に争議の解決をはかり、争議未然防止の機能をもった協調組合の機能を果たすことを期待していた²¹⁾。先ほどの事業別全国農地委員会関与率で、小作争議・農地利用関係、小作地減収調査ともに100%を超えており、かなり高い割合を示していた。農地委員会によるこれらの活動がなければ小作争議・紛議が多発していたことは間違いなく、その意味で⑥の農地委員会の活動は「農村ノ経済更生及農村平和ノ保持」にとって重要な意味を持っていたといえよう。

しかし、この農地委員会による活動にも地域的差異がみられたことに注意しなければならない。表2-3では事業別農地委員会関与率を道府県別に算出し、その上位10府県、下位10府県を示しているが、関与の程度は道府県によって大きな幅があった。小作争議・農地利用関係については、埼玉県や広島

表2-4 不作年度における農地委員会による小作地減収調査割合

道府県	年度	不作指数	農地委員会関与割合
北海道	1940	75	44%
	1941	53	48%
青森	1941	64	73%
宮城	1941	77	83%
茨城	1941	80	14%
埼玉	1941	77	36%
東京	1940	73	35%
	1941	61	26%
神奈川	1941	76	18%
富山	1941	79	61%
岡山	1939	80	46%
広島	1939	70	66%
山口	1939	60	103%
香川	1939	56	76%
高知	1940	78	7%
長崎	1939	65	61%
	1940	59	63%
大分	1940	79	61%
鹿児島	1940	80	58%

出典：『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』農林省文書。『昭和15年農地年報』1942年。『都道府県農業基礎統計』農林統計協会，1983年。

- 注：1) 不作指数は水稻平年作(1934年～1938年の5年間平均)を100とした指数で、指数80以下の年度をとりあげた(対象年度は1939年度～1941年度)。
 2) 農地委員会数は1940年12月末日現在。
 3) 鳥根(1939年)、宮崎(1940年)は関与農地委員会数が不明のため、揭示していない。

を積極的におこない、小作争議未然防止に寄与したと考えられる。ところが、茨城、埼玉、東京、神奈川、高知では、関与率はそれほど高くはなかった。特に、都市部と茨城、高知で低かった。これらの地域では、何らかの他の手段があったのであれば別であるが、そうでなければ農地委員会による小作地減収調査が必要であるにもかかわらず、それが十分に展開できていなかった可能性が高い。

3 農地調整法第3条の実績

農地調整法第3条は、「農地ノ所有者又ハ耕作者ハ兵役其ノ他命令ヲ以テ定ムル事由ニ因リテ農地ヲ自ラ耕作シ又ハ管理スルコト能ハザルトキハ市町村其ノ他命令ヲ以テ定ムル団体ニ農地ノ管理又ハ買取ノ申出ヲ為スコトヲ得」である²²⁾。これは、兵役・徴用・移民など国策のために、所有地や小作地の管理・耕作が難しくなった際に、公の団体が管理・買取を出来るようにするというものであった。つまり、国策で故郷をあとにする所有者や耕作者の後顧の憂いを最小化しようというものであった。わが

国農村社会の通例では、「我国農村ノ美風」として、親戚や近隣のもの・村社会がこれらに対応することになるのであるが²³⁾、ここで想定されているのは、それでもなお何らかの公の団体による管理・買取が必要な場合、ということであった。農地調整法施行細則によれば、第3条の「市町村其ノ他命令ヲ以テ定ムル団体」とは、市町村の外、市農会、町村農会、産業組合、農事実行組合及養蚕実行組合とされ、「農地ノ管理又ハ買取ノ申出ヲ為スコトヲ得」るのは、

兵役、「自己又ハ家族ノ徴用」、「牛馬ノ徴発」、「農村ノ経済更生ノ為ニスル移民」、「其ノ他公共ノ為已ムヲ得ザル事由」のために耕作あるいは管理できない場合とされた。

ここでは、まず、表2-5の1938年度から1944年度の全国集計値表をみておきたい。まず、管理と買収との多寡をみると、総計で管理が4,736件、買収が448件と管理が圧倒的に多い。その内訳では、管理は兵役が70%を占め、最も多い。つづいて、移民15%、徴用10%となる。牛馬の徴発によるものは2%とそれほど多くはなかった。買収では、移民が44%と圧倒的に多い。つづいて、兵役33%、其ノ他10%となり、自己・家族の徴用や牛馬の徴発は少なかった。田畑別には、どの事由でも田の方が畑よりもかなり多くなっていた。1件当たり面積をみると、管理では兵役が、買収では移民が最も大きかった。特に、移民の買収が1件当たり6.6反と大きな面積となっていた。年度別にみると、まず管理では、1938年度186件から1944年725件へと推移した。1944年度は10月末までの実績であるから、おそらく翌年3月までであると千件余りに達したと思われる。間違いなく増加傾向にあった。買収も、1938年度8件から1944年61件へと増加傾向にあった。本来、所有地や小作地の管理・耕作が難しくなった際の農地管理は、親戚や近隣のもの・村社会がこれらの対応をすることが従来の日本的慣行であったが、従来の慣行で対応しきれなかったものがここに登場してきているわけであり、毎年そのような事態が広がってきていたことを示すものといえよう。その意味では、農地調整法第3条は、このような事態における最後の砦の意味をもっていたのであり、その役割は大きかったとみられる。特に、兵役の件数・面積（農地ノ管理）はともに大きく、その持つ意義は大きかったに違いない。

次に、道府県別にみると、すべての府県に実績があったわけではないことが分かる²⁴⁾。実施報告があるのは、青森、岩手、宮城、秋田、群馬、埼玉、新潟、富山、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、福岡、佐賀、熊本の29府県であった。このうち、取扱件数が多かったのは、岩手、長野、岐阜、静岡、滋賀、京都、兵庫、奈良、広島で、事由別には、ほとんどの府県で兵役が多くを占めていた。ただし、長野、静岡では管理でも移民によるものが多く、長野では

表2-5 農地調整法第3条実績の全国集計(1938年度～1944年度)

(1) 農地ノ管理

年次	兵役		自己又ハ家族ノ徴用		牛馬ノ徴発		農村経済更生ノ為ニスル移民		其ノ他		計	
	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)
1938年	185	288	1	4							186	292
1939年	441	2,003	19	54	7	11	85	253	8	12	560	2,333
1940年	522	3,098	44	157	15	39	180	452	22	34	783	3,780
1941年	443	2,443	61	228	25	117	193	737	29	162	751	3,687
1942年	445	2,071	94	278	33	106	108	548	94	273	774	3,276
1943年	706	2,819	142	352	7	87	82	269	20	86	957	3,613
1944年	568	2,687	91	413			42	114	24	66	725	3,280
計	3,310	15,409	452	1,486	87	360	690	2,373	197	633	4,736	20,261

(2) 農地ノ買収

年次	兵役		自己又ハ家族ノ徴用		牛馬ノ徴発		農村経済更生ノ為ニスル移民		其ノ他		計	
	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)	件数	面積(反)
1938年	1	1	7	14							8	15
1939年	16	87	2	2	1	2	29	63	2	2	50	156
1940年	9	24	2	2	1	1	44	79	3	9	59	115
1941年	12	57			1	3	64	296	1	3	78	359
1942年	37	195	5	9	17	40	43	211	33	93	135	548
1943年	32	55	1	8	1	2	16	647	7	12	57	724
1944年	40	98	19	51			2	9			61	158
計	147	517	36	86	21	48	198	1,305	46	119	448	2,075

備考一、昭和十八年ノ数字中神奈川、長野、静岡、兵庫、佐賀、鹿児島ノ各県ハ同年十月末日迄ノ数字ヲ計上セリ

二、昭和十九年ノ数字中神奈川、長野、静岡、兵庫、佐賀、鹿児島ノ各県ハ報告未済ナルヲ以テ計上セズ

出典：『自作農創設維持に関する資料(7)』農林省文書。

注：1) 1944年は1944年10月末日現在。

2) 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(5)」(『広島大学経済論叢』28-1・2, 2004年)の表1-3「農地調整法第3条実績全国集計値」とは1938年を除いて一致しない。

1941年度、1942年度で、静岡ではすべての年度で移民が兵役を上回っていた。表2-3で農地調整法第3条関与率をみておくと、奈良129%が飛びぬけて高く、次いで岩手62%、広島51%、静岡49%、長野48%、滋賀40%、岐阜39%と続いている。

4 農地調整法第4条の実績と農地委員会による農地開放要求

農地改革との関連で重要な意義をもっていたのが、農地調整法第4条であった。農地調整法第4条は、「道府県、市町村其ノ他命令ヲ以テ定ムル団体ガ農村ノ経済更生ノ為命令ノ定ムル所ニ依リ自作農創設維持ニ要スル土地ヲ取得シ又ハ使用スルノ必要アルトキハ行政官庁ノ認可ヲ受ケ土地ノ所有者其ノ他之ニ関シ権利ヲ有スル者ニ対シ土地ノ譲渡又ハ使用収益ノ権利ノ設定若ハ譲渡ニ関スル協議ヲ求ムルコトヲ得」であり、これは同時に未墾地開墾による自作農創設の際にも適用された。特に、未墾地については土地収用法が適用され、強制的に収用・使用する途が開かれた。この事業をおこなう団体は、農地調整法施行令により、「道府県及市町村ノ外産業組合及農事実行組合」が指定された。つまり、第4条は、道府県・市町村や産業組合、農事実行組合などが、自創事業のために土地所有者に対して土地の譲渡などの協議を求められることができる、というものであった。

まず、1942年10月時点の調査である『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』の「農地調整法第四条ノ協議ニ関スル調査」によって、どの程度の広がりをもって第4条事業が実施されたかをみておきたい。それによると、1938年度から1942年度までで、神奈川（1団体）、静岡（30団体）、京都（1団体）、兵庫（1団体、ただし協議不成立）、鳥取（3団体）、香川（4団体）の6府県、40団体の回答がなされている。そのうち、実施主体は産業組合が2（神奈川、香川）、農事実行組合が1（鳥取）で、他はすべて町村である。6府県のうち最多は静岡の30団体で、全体の4分の3をしめたが、静岡の場合、正式に第4条にもとづき協議したものではなく、事実上第4条と同様の処置をおこない自作農創設地にあてたものであった。したがって、第4条にもとづき不在地主や大地主と協議をおこない自作農創設地を取得した典型的な第4条事例は、神奈川、京都、鳥取、香川の事例であった。たとえば、「十七年二月上旬以降同村産業組合ニ於テ再三地主ヲ役場ニ招致シ買取申込ノ結果地主ノ諒解ヲ得買取ニ成功シタルモノナリ」（神奈川県中郡豊田産業組合）、「村ノ自作農創設計画ニ依リ不在地主ニ対シ土地ノ譲渡ヲ交渉セルモ応ゼザリシニ因リ本条ニ依リ協議ヲ進メ二回ノ委員会ニ於テ交渉成立セリ」（京都府天田郡雲原村）、「不在某地主ノ土地ハ他ニ権利ヲ有スル者アリ之ヲ放置スル時或ハ再び大地主ノ兼併セラル、

表2-6 農地調整法第4条事業実施状況(1938年~1944年)

府県名	関係団体数	協議面積(反)	協議成立面積(反)	協議不調面積(反)	協議継続面積(反)
青森	2	439	52		387
岩手	1	27	12		15
神奈川	1	22	22		
福井	82	2,090	2,090		
京都	6	177	15	76	86
兵庫	1	151		151	
広島	6	5,619	3,796		1,823
鳥取	4	624	624		
香川	4	203	203		
宮崎	1	1,291	252		1,039
鹿児島	2	339	193		146
計	110	10,982	7,259	227	3,496

備考一、神奈川、兵庫、鹿児島ノ各県ハ昭和十八年十月末迄ノ数字ヲ計上セリ 二、長野、静岡、佐賀ノ各県ハ報告未済ナリ

出典：「自作農創設維持に関する資料(7)」農林省文書。

注：1) 1944年は1944年10月末日現在。

2) 協議成立面積の計は、原資料では7,258となっている。

懼アリタルニ依リ村ニ於テ一時取得シ置キ昭和十七年度自作農資金ヲ以テ自作農創設ヲ為サントス」(香川県木田郡田中村)などである。

以上が第4条の具体的な実績であったが、1944年10月末までの全国実績を表2-6で確認しておきたい。1942年10月末までの実績(4府県9団体、合計29町歩)と比べると、福井、広島、京都を中心に、関係団体、協議成立面積ともかなり多い。1944年10月末時点で協議成立面積は726町となっている。特に、福井が関係団体82、協議成立面積209町と飛びぬけた実績を示していた。とはいっても、実際の自創面積(1939年度~1945年度の約15万町歩²⁵⁾)と比べると、農地調整法第4条協議によるものは、ちっぽけなものでしかなかった。

このように第4条実績はかなり少なかったのであるが、しかし本章で注目したいのは、道府県・市町村農地委員会が農林省の方針に従い不在地主や中大地主に対してその所有農地の開放を求め続け、自創事業拡大の実績をあげていった点である。つまり、上記のような第4条実績には表れない事実上の第4条事業が広範に展開していた点である。従来の研究はこの点をまったく見落としていたのである²⁶⁾。

農林省は、1941年12月の農地制度整備要綱の立案にみられるように、この

時期以降、自作農創設事業を拡充するため、不在地主、一定面積以上の地主の所有地への農地開放要請を強めていくことになる²⁷⁾。この基本方針は確実に道府県・市町村農地委員会に指示されていった。たとえば、京都府は、1942年10月に「自作農創設維持事業促進ニ関スル件」を出し、自作農創設維持事業を促進するために、「五町歩以上ノ土地所有者及不在地主ニ対シ農地譲渡ノ協議ヲ為シ計画ノ具体化ヲ図ルコト」「土地所有者ニ対シ農地譲渡ノ協議ヲ為シタル経過ヲ十二月十日迄ニ報告スルコト、協議不調ノ際ハ其ノ事情ヲ詳細記載スルコト」を府下の市町村農地委員会に指示している。同時に、農地譲渡の懇請を内容とする京都府経済部長の地主宛「勸奨状」を用意している。これを受けて、船井郡世木村農地委員会では「自作農創設維持事業促進ニ関スル件」を決議、不在地主をリストアップし、同じく南桑田郡篠村農地委員会では、2町以上所有者及び不在地主に農地譲渡を要請した²⁸⁾。

かかる動きは1943年に入ると一層強化されていく。1943年4月に「自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱」が決定され、続いて1943年9月には自作農創設維持事業第3次施設について法令整備がおこなわれた。農林省はその自作地化予定面積約150万町歩を道府県に割当てていった。たとえば、広島県では、政府による小作地150万町歩の自作農地化計画樹立に即応した「自作農創設維持事業実施目標」を、早くも1943年3月の広島県農地委員会で決定した。そのなかで、「不在地主ハ素ヨリ在村地主ト雖不耕作地主及ヒ五町歩以上所有ノ地主ニ対シ本事業ニ対スル理解アル協力ヲ求め小作地譲渡ヲ積極的ニ勸奨スルニ非サレバ所期ノ目的ヲ達成スルコト困難ナルヲ以テ市町村農地委員会等ノ活動ヲ督励シ遺憾ナキヲ期ス」ことを決めた²⁹⁾。

新潟県では、自作農創設維持事業第3次施設に対応するため、1943年5月、千町歩地主市島家ほか500名の地主へ農地開放要請状を発送するとともに、開放目標面積を町村に割当てた。1943年度は春秋二回、郡別に地主懇談会を開かせ、秋には町村ごとにその結果を報告させている³⁰⁾。山口県でも、1943年6月1日に知事名をもって、5町歩以上地主に対して自作農創設に協力するように依頼状を発送した。あわせて地域ごとに地主懇談会を開催し、土地開放を要請している³¹⁾。

このような動きに対応するように、1943年から1944年の新聞記事には、不

在地主や大地主の農地譲渡の記事がしばしば登場する。たとえば、『大阪朝日新聞』（1943年9月28日）には、標準農村指定村の紹介の中で、「まず不在地主から整理」が強調され、『大阪朝日新聞』（1944年2月6日）には、標準農村確立には土地所有者の土地解放が必須の条件となっており、旧福山藩主阿部伯が40町歩、浅野侯が30町歩を率先して開放し、漸次土地開放運動は進捗をみせているが、特に広島県^{こうぬ}甲奴郡吉野村では2町歩以上所有者が村長に無条件で開放を一任した、と報じている。また、『中国新聞』（1944年2月5日）は「三百余町歩を自作農創設へ 模範大地主二人」の記事を掲載した。島根県農業会長恒松於兎二（160町地主）と県下第一の地主^{たなべ}田部長右衛門（450町地主）の二人が、自作農創設のためには地主の土地提供が先決と、61町（恒松）、250町（田部）の提供を申し出た、という内容であった³²。

不在地主や一定面積以上地主に対する農地譲渡要請は、1944年度より報償奨励金が制度化されたことにより、さらに強化されていった。たとえば、広島県安佐郡^{かこがわ}狩小川村では、1944年12月21日の村農地委員会で、「不在地主ノ解消ヲ期ス」ることを決議し、続いて、不在地主調査とその小作人の調査をおこない、同時に小作人の農地購入希望の有無を調査し、翌1945年1月初旬に不在地主に対して協力依頼状を送付した。この協力依頼状は、広島県経済部長と狩小川村長との連名で送付された。同村では、2月から3月にかけて農地譲渡の契約をすすめている³³。

宮城県では、「自作農創設維持事業促進並に農地の交換分合促進要綱」を宮城県農地委員会で決定し、1945年3月10日に宮城県農業会・宮城県農事協会が主催した地主懇談会で、協力方を要請している。内容は、不在地主に対し、他市町村に所有する農地の2割以上を自創事業のために開放するというもので、とりあえず1945年度の開放予定地を田植前までに県に報告する、というものであった。あわせて、県下地主宛にその旨の「土地解放勸奨状」を発送している³⁴。この時期の同様の動きは北海道、京都、奈良、栃木、岡山、三重、山形、愛知、大阪、秋田、鳥取、大分など全国で確認できる³⁵。

以上のように、農地委員会が不在地主や一定面積以上地主に農地譲渡の協議を求める動きは、全国各地で展開していたのである。第4条実績はそのような動きのごく一部を示すものにすぎなかった。全国各地の農地委員会や行政によ

る農地譲渡要請の地道な活動が、大規模な自創事業であった第3次施設を背後で支えていたのである。この点を認識しておく必要がある³⁶⁾。

5 農地調整法第5条の実績

農地調整法第5条は、「行政官庁農村ノ経済更生ノ為必要アリト認ムルトキハ農地ノ所有者ヲシテ農地処分ニ当リ命令ノ定ムル所ニ依リ予メ市町村農地委員会ニ其ノ旨ヲ通知セシムルコトヲ得」というものである。これは、不在地主や銀行などが所有する農地を処分する際、市町村農地委員会がそれを知らず、村の農地であるにもかかわらずそれにまったく関与できない状況や、周旋屋や仲介業者が間に入っている農地取引で小作農家に経済更生上不都合なことが起きる恐れがあるというような場合、予め市町村農地委員会で農地処分の調整をおこなったほうが農村経済更生上好ましいことがあるというので、このような規定を設けていた。この命令は、地方長官により、全県下に対して発することが出来るし、あるいは特定の区域でも発することが出来た。このような通知(処分の1カ月前までに通知)を市町村農地委員会が受け取った場合、小作農家に連絡して小作農家自らが買い取るとか、小作農家に自作農創設資金の貸付をおこなうとか、産業組合等が資金を融通するとか、あるいは公の団体が一時的に買い取って管理し自作農創設を期するとか、などの対応が期待された。いずれにしても、市町村農地委員会や市町村民が、まったく知らないところで農地処分がおこなわれ、それらにまったく関与できない状況をあらため、出来るだけ市町村内にある農地を市町村に買い戻し、自作農創設維持を推し進めていくという基本方針であった。

『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』によれば、農地調整法第5条命令を発していたのは、北海道、青森、秋田、山形、埼玉、神奈川、長野、静岡、三重、兵庫、和歌山、鳥取、島根、広島、徳島、香川、愛媛、佐賀の18県である³⁷⁾。このうち、県下一円(あるいはそれに近い広範囲)に命令を発していたのは、北海道、青森、秋田、山形、埼玉、静岡、三重、和歌山、鳥取、島根、広島、香川、愛媛であり、個別町村・地域を対象としたのは、長野、兵庫、徳島、佐賀であった³⁸⁾。前者の広域を指定した命令発動理由は、自作農創設、町村外に農地が流出することを防止するため、不在地主の農地を町村に取り戻す

ため、土地売買移動に伴う紛議を防止するため、などであったが、特に土地ブローカー・仲介業者の介入を排除することを理由に挙げている場合が多い。後者の個別町村・地域の対象村選定理由は、農地の村外流出が顕著な村、経済更生計画遂行上農地所有の適正化を図る必要、小作地率が高く農地所有不均衡を是正するため、などであった。農地処分通知の実績（件数）は、三重、鳥取、島根、広島がかなり多くなっているが、それでも、通知がない農地処分も相当あると報告している（三重、島根）。他の県では通知そのものがそれほど多くはなかった。通知があった農地処分に関しては、どの県とも小作人への土地譲渡・自作農創設を斡旋している。これは農林省の方針通りであった。最後に、表2-3により、道府県別に市町村農地委員会の農地調整法第5条に対する積極性をみておくと、広島121%、島根102%が特に高く、続いて三重76%、香川59%、鳥取42%となっている。上記の件数による検討とはほぼ同じであった。ただ、全国平均の関与率は13%とかなり低い。

この農地調整法第5条は、農地処分の調整として初めてのものであり、その意味で農地法制上画期的な意義をもったといえる。しかし、県下一円（あるいはそれに近い広範囲）に命令を発していたのは13道県とあまり多くはなく、かつそれらの地域でも農地処分の通知件数は一部を除くと少なかった。つまり、農地処分調整の実効は、島根や広島など市町村農地委員会の関与率がかなり高い地域をのぞくと、全国的にはかなり限られたものであったとみるべきであろう。終章でみるように、1944年3月25日の臨時農地等管理令の改正（第7条の2）で、農地の所有権移動について地方長官の許可が必要となったが、それでも農地統制は十全におこなわれたわけではなく、かなりの統制違反が生じていた。それを考慮すると、農地調整法第5条での農地処分調整は、かなり困難であったというべきであろう。

なお、『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』の段階で、以上の農地調整法第3条、第4条、第5条の3条ともまったく関与がなかったのは、福島、茨城、栃木、東京、石川、福井、山梨、高知、長崎、大分、宮崎、鹿児島、沖縄の13府県に及んでいた。

6 農地調整法第9条の実績

農地調整法第9条は、第8条（農地の引渡に賃貸借の登記と同様の効力を付与）とともに賃借権の強化として、従来から特筆されてきたものである。ただし、従来の研究はもっぱら立法過程資料からのものであり、実態を踏まえた評価ではなかった³⁹⁾。

農地調整法第9条は、「農地ノ賃貸人ハ賃借人ガ宥恕スベキ事情ナキニ拘ラズ小作料ヲ滞納スル等信義ニ反シタル行為ナキ限り賃貸借ノ解約ヲ為シ又ハ更新ヲ拒ムコトヲ得ズ」というものであった。ただし、「土地使用ノ目的ノ変更又ハ賃貸人ノ自作ヲ相当トスル場合其ノ他正当ノ事由アル場合ハ此ノ限ニ在ラズ」とされ、「農地ノ賃貸借ノ当事者賃貸借ノ解約ヲ為シ又ハ更新ヲ拒ムトスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ予メ其ノ旨ヲ市町村農地委員会ニ通知スベシ」とされていた。つまり、この通知を受けた市町村農地委員会では、はたして解約や更新拒絶が正当な事由であるか否かを調べて当事者間で紛争が起らないようにし、また小作地を求めているものがあれば貸し付けるように斡旋をする、ということになっていた。

表2-3で、農地調整法第9条の実績（関与市町村農地委員会割合）をみると、全国平均は17%でそれほど高くはなかった。道府県別には、特に高いという道府県はないが、全国平均の2倍以上の割合となっているのは、兵庫61%、広島60%、島根57%、宮崎52%、北海道51%、岡山44%、鳥取40%、三重35%である。まったく関与がない府県は、岩手、山形、福島、栃木、東京、石川、福井、京都、香川、佐賀、熊本、大分、沖縄の13府県にも及んでいた。残念ながら『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』には農地調整法第9条の調査項目はなく、関与市町村農地委員会割合しか分からないのであるが、少なくとも関与割合をみる限りではそれほど高い関与を示しているわけではなかった。

農林省農務局は、農地調整法施行から約1年間における、農地調整法第8条、第9条の趣旨に背反する小作争議の調査をおこなっている⁴⁰⁾。その調査には全国の120件余りの争議がリストアップされている。そこに掲げられた争議をみる限り、農地調整法が施行されたとはいえ、それまでと同様の現地主・新地主による土地引上要求争議が多発しているという印象が強い。農林省に報告され

て来ている争議はそのごく一部であり、水面下では従来と同様の事態が展開していたと思われる。一般の農民がはたして農地調整法第8条、第9条の趣旨を理解し、それをふまえた行動をとっていたのかどうか、かなり疑問であるし、たとえ知っていても賃貸借の解約に際し、逐一農地委員会に通知したかどうかとなると、否定的にならざるをえない。従来、法文上の字面だけで評価してきた農地調整法第8条、第9条の効果のほどは、大いに疑ってかかる必要があろう。

7 農地交換分合の実施

農地の交換分合は、1900年施行の耕地整理法で「土地ノ交換分合」として規定され（第1条）、その後、農村経済更生計画樹立方針にも加えられていたが、その成績がはかばかしくなかったため、戦時期に入り積極的な助成策がとられるようになった。市町村農地委員会の処理事項の一つに「農地ノ交換分合ノ斡旋」（農地調整法施行令第6条）が加えられたのが、大きな画期となった。1939年には臨時租税措置法が改正され、市町村農地委員会や市町村経済更生委員会の斡旋による農地交換分合では、登録税が免除されることになった。さらに、地方税（県税）である不動産取得税も免除となった。要するに所有権移転に必要な一切の税金（国税、県税、市町村付加税）を免除することにしたのである。この免除税額は、たとえば兵庫県の場合、普通田を売買したとすると、反当約40～50円になった。当時、普通田売買価格（兵庫県）は755円（1939年）、864円（1940年）であったから、相当の免税額であったといえる。加えるに、斡旋事業に対する国庫助成金も交付された。すなわち、市町村農地委員会や市町村経済更生委員会の斡旋費用に対して、斡旋面積1反当1円程度の助成金が交付され、さらに道府県の斡旋指導奨励費へも助成がなされたのである。「農林省所管経費決算調」（1939年～1941年）によると、「農地交換斡旋施設助成金」として毎年11万8,800円の予算が計上されていた⁴¹⁾。

以上の制度的枠組みを前提に、農林省（農商省）、系統農会、大政翼賛会、翼賛壮年団などによる宣伝普及活動が繰り広げられたのである。所有耕地あるいは耕作耕地の交換をおこなうだけで労働能率が向上し、労力の節減ができるという農地交換分合は、農地改良事業のように資材・労力などの経費がかから

表2-7 府県別農地交換分合面積

道府県名	交換分合面積 (町)	耕地面積に対 する割合(%)	道府県名	交換分合面積 (町)	耕地面積に対 する割合(%)
北海道	2,862	0.29	滋賀	547	0.70
青森	785	0.57	京都	434	0.73
岩手	757	0.52	大阪	204	0.38
宮城	2,060	1.39	兵庫	196	0.15
秋田	2,540	1.77	奈良	1,335	3.02
山形	8,442	5.94	和歌山	299	0.60
福島	950	0.49	鳥取	895	1.77
茨城	683	0.30	鳥根	255	0.31
栃木	1,497	1.03	岡山	666	0.54
群馬	1,524	1.31	広島	857	0.78
埼玉	856	0.53	山口	1,288	1.24
千葉	201	0.10	徳島	365	0.69
東京	200	0.46	香川	444	0.85
神奈川	743	1.12	愛媛	193	0.21
新潟	840	0.34	高知	441	0.65
富山	901	0.99	福岡	576	0.40
石川	1,018	1.41	佐賀	358	0.50
福井	474	0.78	長崎	714	0.81
山梨	553	1.03	熊本	1,380	0.86
長野	2,879	1.66	大分	1,729	1.87
岐阜	633	0.61	宮崎	820	0.87
静岡	1,097	0.83	鹿児島	933	0.50
愛知	1,372	0.86	沖縄	211	0.35
三重	1,887	1.83	計	50,894	0.84

出典：「小作関係資料（4）」農林省文書。【農林省統計表】。

注：1）農地交換分合に補助金が交付されたもの。1939年度から1943年度の合計。

2）1938年度まで本施設はなかった。

3）耕地面積は1939年。

ないわけで、その意味で非常に「安上がり」の政策だったのである。農地交換分合が、さらには農道、暗渠排水、区画整理などの農地改良事業をとまうこともよくみられた。資材不足、労働力不足の戦時下にあつて、まさに適切な事業であった。

農地交換分合の実績をみておこう。農地交換分合の全国の実績はなかなか把握が難しいが、ここでは農林省文書のなかのデータを利用したい。年度別には、1939年度6,082町、1940年度6,849町、1941年度8,869町、1942年度1万4,490町、1943年度1万486町、1944年度1万2,297町である⁴²⁾。戦時体制が深まるに従って、増加しているのが分かる。府県別にみると（表2-7）、

1939年耕地面積に対する農地交換分合面積割合では、山形が5.9%、奈良が3.0%と、この両県が飛び抜けて高くなっている。続いて、大分、三重、鳥取、秋田、長野などが比較的高い。逆に、この割合が低いのは、千葉、兵庫、愛媛、北海道、茨城などである。実施面積の絶対数では、山形が8,442町で飛びぬけている。全国合計では、1939年度から1943年度までで5万894町であり、1939年耕地面積に対する割合は0.8%であった⁴³⁾。

さて、農地交換分合に対する市町村農地委員会の関与はどのようになっていたであろうか。表2-3で関与市町村農地委員会の割合をみると、全国平均は54%であった。道府県別に関与率が高い(100%を超えている)のは、青森、栃木、群馬、大分、宮崎であった。宮崎は、370%と群を抜いていた。まったく関与がない道府県はないが、20%以下の地域もあり、かなりばらついていた。

ところで、農地交換分合の実績とこの関与率とは、相関しているであろうか。道府県別に農地交換分合実績の耕地面積に対する割合と市町村農地委員会関与率との相関係数を計算すると0.057となり、相関がみられないことを示している。このことは、市町村農地委員会の関与が農地交換分合にさほど効果的でなかったことを示唆していることになる⁴⁴⁾。

おわりに

本章の課題は、その重要性のわりに具体的に検討されることの少なかった道府県農地委員会及び市町村農地委員会について、その委員構成と具体的な活動状況をできる限り全国的に明らかにすることであった。特に、道府県農地委員会については、従来検討されたことがなかった。

道府県農地委員会の特徴は、農民運動指導者の選任がおこなわれており、彼らが道府県農地委員会の議事に際して、その確かな存在感を示していたことである。資料の制約から具体的には鳥取県と新潟県の場合しか明らかに出来なかったが、おそらく農民運動指導者の役回りとしては、県当局が提案する地主抑制的な戦時農地施策に対する批判や消極的意見に反駁し県当局を援護するという、鳥取県のような場合が一般的であったと考えられる。地主抑制的な農地

政策に転換した農政は、農民運動指導者にとってまたとない追風となった⁴⁵⁾。

また、市町村農地委員会については、小作争議・農地利用関係の斡旋及び争議未然防止事業と市町村・市町村農地委員会の地道な活動がみられた事実上の第4条事業は効果的であったと思われる。前者には、小作料統制令第4条も含まれるが、各地の実情に応じた小作争議・農地利用関係の調整や不作時の小作地減収調査は、小作争議の未然防止や小作関係・農地利用関係の調整におけるコスト削減に効果をもったと思われる。事実上の第4条事業では、市町村・市町村農地委員会による不在地主や一定面積以上地主への農地譲渡要請が自創事業第3次施設を背後で支える地道な活動であったことを明示した。この一定面積以上地主は、上述した道府県や農地委員会の方針にみられたように5町歩以上地主とみなすのが自然であり、おそらく農林省では5町歩以上地主を農地開放の一つの規準としていたと考えられる⁴⁶⁾。その意味で農地委員会の活動は第1次農地改革案につながっていたのである。

ただし、農地委員会の活動にも問題点があった。一つは、組織上、道府県農地委員会と市町村農地委員会が切り離されていたことである。道府県農地委員会が市町村農地委員会の活動をサポートする組織的関連を持ちえなかったのは戦時期農地委員会の組織上の問題点とすべきであろう。いま一つは、市町村農地委員会の活動にかなり地域的なアンバランスがみられたことである。表2-3に、市町村農地委員会活動の活発度を測る指標として、すべての事業の関与率を合計した道府県別割合（上位下位10道府県）を示した。全国平均は498%であったが、最高の宮崎1108%から最低の神奈川117%まで、10倍の差が生じていた。概して、中国・九州・四国・近畿の府県は、沖縄、熊本、高知を除き、農地委員会の活動は活発であった。これに対し、中部地方から以東（特に北陸・関東・東北地方）の各府県では、三重、埼玉、長野、山梨、岐阜を除くと、総じて不活発であった。農地委員会活動が不活発であった地域で農地委員会の活動の必要性が低かったとは必ずしも考えられず、その意味で農地委員会の関与率に大きな差が生じたことは戦時期農地委員会の問題点であり限界であったと言わざるをえないであろう。ただし、各地域での農地関係をめぐる状況の地域的差異と農地委員会の活動との対応関係は、今後の分析課題である。

〔注〕

- 1) たとえば、1943年2月27日開催の三重県農地委員会は、委員15名中6名のみの出席で、9名が欠席していた（『昭和十七年度農地委員会開催結果報告（3）』農林省文書）。
- 2) 北海道から沖縄まで全国の公文書館・公立図書館などを調査したが、戦時期道府県農地委員会の行政文書の残存は多くはない。
- 3) 『昭和十四十八年県農地委員会議関係』鳥取県庁文書、鳥取県立公文書館所蔵。『昭和十三年新潟県農地委員会々議録及付属書類』。『昭和十四年新潟県農地委員会第一回第二回』。『昭和十五年県農地委員会』。『自昭和十六年至昭和十七年県農地委員会議事録綴』。以上、新潟県庁文書、新潟県立文書館所蔵。
- 4) 以下、前掲『昭和十四十八年県農地委員会議関係』による。
- 5) 郡別小作料率（中田）は、岩美郡（54.1%）、八頭郡（62.8%）、気高郡（62.6%）、東伯郡（46.7%）、西伯郡（44.1%）、日野郡（45.4%）であり、明らかに前3郡が高い（『鳥取県農地改革誌』1929年、30頁。鳥取県・鳥取地方裁判所『鳥取県小作問題概要並ニ小作ニ関スル調査表』1935年）。
- 6) 以上、前掲『昭和十五年県農地委員会』、『農林省往復文書綴』久保安雄家文書、新潟県立文書館所蔵。引用は、前掲『昭和十五年県農地委員会』、前掲『農林省往復文書綴』による。
- 7) 鳥谷部仁編『亀田郷治水史』亀田郷水害予防組合、1966年。亀田郷土地改良区編集『亀田郷土地改良誌』新潟日報事業社、1976年。新潟県農地部監修『新潟県土地改良史』新潟日報事業出版部、1986年。特に、『亀田郷治水史』が詳しい。
- 8) 「農民動静日誌昭和十六年」新潟県農地課編纂『新潟県農地改革史資料』新潟県農地改革史刊行会、1957年、378頁。
- 9) 前掲『自昭和十六年至昭和十七年県農地委員会議事録綴』。
- 10) 松尾村農地委員会『昭和十五年農地委員会々議録』（松尾村役場文書、飯田市役所松尾支所所蔵）。戦時期の市町村レベルの農地委員会議事録はそれほど残存していない。同様の分析として、長野県下高井郡延徳村農地委員会について、福田勇助「戦時下農地委員会と改革期農地委員会」（『農業経済研究』58-1、1986年）がある。なお、広島県小作料適正化事業における農地委員会の活動状況については、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）を参照いただきたい。
- 11) 戦時期農地委員会の終期であるが、福田勇助前掲論文（47頁）は、1946年2月になり「戦時下農委は業務停止におこまれる」としている。なお、戦後第1回農地委員会選挙は1946年12月である。
- 12) 延徳村農地委員会、長野県埴科郡五加村農地委員会とも、中心的事業として、農地交換分合、小作料適正化事業、自創事業をあげている（福田勇助前掲論文。大門正克「統制経済下の経済構造」大石嘉一郎・西田美昭編著『近代日本の行政村』

- 日本経済評論社, 1991年)。
- 13) 「小作料統制ニ関スル件通牒」【長野県報】1942年4月2日。
 - 14) 以上, 『昭和十四年農地調整関係書類』松尾村役場文書, 飯田市役所松尾支所所蔵。上記の延徳村や五加村の分析でも, 市町村農地委員会が小作料適正化事業に熱心でなく, 県主導が指摘されており(福田勇助前掲論文, 大門正克前掲論文), 松尾村と同様の状況がうかがえる。
 - 15) 道府県が定めた農地調整法施行細則には, 市町村農地委員会が処理した事項の結果を知事に報告すること, 農地調整法施行令第6条第1号乃至第3号の結果を毎年3月末日までに1年間の状況を取り纏めて報告すること, が決められていた。たとえば, 広島県の農地調整法施行細則(1938年12月27日広島県令第59号)第11条は, 「市町村農地委員長ハ委員会ノ処理シタル事項ノ結果ヲ遅滞ナク知事ニ報告スベシ但シ農地調整法施行令第六条第一号乃至第三号ノ処理事項ノ結果ハ毎年三月末日迄ニ一年間ノ状況ヲ取纏メ報告スルコトヲ得」である(『広島県報』1321, 1938年12月27日)。
 - 16) 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10, 御茶の水書房, 1972年, 495頁, 603~604頁。
 - 17) 『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』については, 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(5)」(『広島大学経済論叢』28-1・2, 2004年)に主要なデータを整理して復刻している。
 - 18) 「自作農創設維持に関する資料(7)」農林省文書。
 - 19) 「自作農創設維持に関する資料(3)」農林省文書。
 - 20) 農林省農務局『昭和16年農地年報』1943年。『農地作付統制規則』農林省文書。『昭和十八年昭和十九年小作争議小作調停諸表』農林省文書。戦時期小作争議についての基礎データは, 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(8)」(『広島大学経済論叢』29-2, 2005年)を参照いただきたい。
 - 21) 田辺勝正「農地問題の本質と農地調整法」『法律時報』10-5, 1939年, 32頁。
 - 22) 以下, 農地調整法関連法規の引用は, 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』9(御茶の水書房, 1971年, 893頁~909頁)による。農地調整法各条については, 農林省農務局「農地調整法要旨」(農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』8, 御茶の水書房, 1971年, 98頁~121頁。細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房, 1977年, 869~900頁)を参照した。
 - 23) 戦前の軍事援護事業では, ①親族知己による救護, ②隣保相扶の誼による救済, ③国家による救助, の順を, 国家は想定していた(日露戦争時の下士兵卒家族救助令など)。②隣保相扶の誼による救済が, ここで問題にしている近隣のものや村社会による救護である。農地調整法第3条に規定された公の団体による管理・買取は, ②隣保相扶の誼による救済を公的に強化する施策であった。軍事援護事業については, 研究史も含め, 坂根嘉弘『日本伝統社会と経済発展』(農山漁村文化

協会, 2011年, 第4章)を参照いただきたい。

- 24) 以下,『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』の府県別データなどについては,坂根嘉弘掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(5)」を参照いただきたい。
- 25) 農地改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』1, 御茶の水書房, 1974年, 945~952頁。
- 26) たとえば, 暉峻衆三『日本農業問題の展開』下(東京大学出版会, 1984年, 337頁)は, 第4条実績が僅少であったことを農地調整法の重大な限界として強調している。従来の研究では, 本章で示す事実上の第4条実績はまったく顧慮されていない。
- 27) 以下, 農地政策の展開については, 小倉武一『土地立法の史的考察』(農業評論社, 1951年, 800~831頁)を参照。
- 28) 『農地調整ニ関スル綴』1942年~1944年, 京都府公所文書, 京都府立総合資料館所蔵。『新修亀岡市史』本文編第3巻, 2004年。篠村が2町歩となっているのは, 篠村農地委員会の独自の判断と思われる。なお, 京都府は, 農林省からの「農地潰廃状況ニ関スル件」への回答(1943年6月)のなかで, 「自作ヲ失ヒタル農家ニ対シテハ五町歩以上ノ地主等ニ対シ土地ノ譲渡ヲ府市町村係員ヨリ依頼シ斡旋自作農ヲ創設セシムル事」としている(『農地潰廃状況調査』農林省文書)。
- 29) 『昭和十七年度農地委員会開催結果報告(4)』農林省文書。「自作農創設維持事業ノ整備拡充要綱」の決定は1943年4月10日であるが, 道府県には, 農林省から, この「要綱」の内容がすでに流され, それに対する道府県での施策が求められていると思われる。
- 30) 西田美昭・久保安夫編著『西山光一日記』東京大学出版会, 1991年, 1132~1133頁。
- 31) 「春秋」『防長農民』1-1, 1943年。吉松浩「地主に望む」『防長農民』1-4, 1943年。山口県庁文書の『五町歩以上農地所有者調』(1943年, 山口県文書館所蔵)は, その時作成された名簿である(この名簿は, 渋谷隆一編『都道府県別資産家地主総覧 山口編』日本図書センター, 1998年に復刻されている)。
- 32) 大地主のなかには, 戦時期に土地売却を進める地主が少なくなかったが, この行政側の土地開放要請に応じたものが多かった。ここでは, 西服部家文書(岡山県邑久郡牛窓町)の次の一文を紹介しておこう。「本期半頃ヨリ各地ニ自作農創成実施セラルルニ至リシヲ以テ, 率先シテ之ニ協力シ, 赤磐郡石生村, 和気郡鶴山(村), 本郡行幸(村), 国府村等逐次要求ニ応ジテ分済シタル為メ, 前期末ニ比シ, 田三一町七反余歩, 畑五反九畝余歩ヲ減少シ, 尚一七年度以降数カ町村ノ小作料適正化サレシ為メ小作料契約高ニ於テ約一〇〇俵ヲ減シタリ」(大石嘉一郎編著『近代日本における地主経営の展開』御茶の水書房, 1985年, 194頁。読点, 括弧は坂根が補足)。後段は, 小作料適正化事業による契約小作料の減少を述べている。

- 33) 『昭和十五年七月農地調整一件』狩小川村役場文書，広島市公文書館所蔵。同様の動きは広島県安芸郡瀬野村（『昭和十九年自作農創設一件』瀬野村役場文書，広島市公文書館所蔵）や広島県深安郡御幸村（『昭和十九年十一月起義倉土地分譲書類』御幸村役場文書，福山市立福山城博物館付属鏡櫓文書館）でも確認できる。
- 34) 前掲『自作農創設維持に関する資料（7）』。
- 35) 北海道泊村の事例（『自作農創設維持事業に関する依頼文』1944年8月26日，稲船家文書，北海道立文書館所蔵）。京都府相楽郡瓶原村の事例（1944年5月23日付で不在地主に対して「土地放出勧告」を送る。野田公夫『戦間期農業問題の基礎構造』文理閣，1989年，122頁。『加茂町史』1993年，292～293頁）。その他の事例（『自作農創設維持に関する資料（5）』農林省文書。『自作農創設維持に関する資料（6）』農林省文書。『農地例規』1945年，愛知県庁文書，愛知県公文書館所蔵）。
- 36) この点は，宇佐見正史「自作農創設維持事業と自作農組合」（『岐阜経済大学論集』32-2，1998年）や中村昌民「戦時期自作農創設維持事業の可能性と限界」（『歴史と神戸』48-1，2009年）など，近年の戦時期の自作農創設維持事業研究でも指摘されていない点である。自創事業については，①創設維持をする農民の側からと，②土地を手放す地主の側からの検討が必要であるが，従来の研究は①の視点に重点がおかれていた。戦時期についていえば，臨時農地価格統制令による農地価格統制のなかで（統制価格が実勢価格よりもかなり低く，地主からすれば農地売却が不利であるような状況のなかで），何故に大規模な第3次施設が可能になったのかを，②の視点からも説明する必要がある。
- 37) ただし，神奈川には「後中止トナル」の注記がある。
- 38) 1943年10月末時点では，北海道外23県（府県別内訳は不明）。うち県下一円は14県で，特定地域を対象にした区域は，1442市町村。命令違反に対し罰則を規定しているのは，佐賀，鳥取，群馬，兵庫，福岡であった（前掲『自作農創設維持に関する資料（3）』）。1943年10月末以後の状況は不明。
- 39) たとえば，暉峻衆三前掲書，333～336頁。
- 40) 農林省農務局『農地調整法第八・九条ノ趣旨ニ背反セル小作争議』農林省文書。
- 41) 以上，次の文献による。帝国農会『農業経営と耕地の集散』1938年。兵庫県経済部『農地交換分合の奨め』1942年。佐藤倭彦『農地交換分合の要諦』1944年。農林大臣官房総務課編『農林行政史』1，農林協会，1958年。日本勧業銀行調査部『田畑売買価格及小作料調』1948年。田辺勝正『農地の交換分合と農業労力』大槻正男・棚橋初太郎共編『農政経済論集』養徳社，1948年。田辺勝正『農地交換分合の意義と実際』農地交換分合研究会，1950年。農林省編集『自明治14年度至昭和20年度農林省予算決算編年誌』農林協会，1954年。加えて，交換分合に伴う諸経費を村負担としているところも少なくない（愛知県農会『耕地集団化に関する調査』1942年。『長崎県東^{ひがしその}彼^{さきはり}杵郡崎針尾村耕地交換分合事業調査報告

書』1943年)。農地交換分合の概要を知るには、田辺勝正前掲書がよくまとまっている。なお、農地交換分合には、所有権移転の場合と耕作権のみの移転の場合と両様ある。

- 42) 『衆議院農地調整法中改正法律案委員会要求資料』（農林省文書）12頁。1945年度は不明である。なお、1943年度の実績は表2-7の『小作関係資料（4）』（農林省文書）と食い違っている。
- 43) 年度別道府県別については、坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（3）」（『広島大学経済論叢』26-3, 2003年）を参照いただきたい。
- 44) 試みに、小作料統制令第4条の道府県別実施市町村割合（1942年度まで）と市町村農地委員会関与率（1942年10月末現在）との相関係数を計算すると、0.668とかなり高くなる。小作料統制令第4条事業の場合には、市町村農地委員会の関与と小作料適正化事業実施とが相関していることを示している。
- 45) 社会運動史研究の側からは、戦時期の時局便乗的な農民運動指導者の行動をどのように評価するかは以前より議論がある（岩村登志夫「戦時体制下の農民運動」『地域史研究』6-3, 1977年など）。近年の文献として、梅田俊英「解体期の全国農民組合と『土地と自由』」（『大原社会問題研究所雑誌』435, 1995年）、横関至「大日本農民組合の結成と社会大衆党」（『大原社会問題研究所雑誌』529, 2002年）などがある。
- 46) 今のところ、農林省文書で、一定面積以上地主が5町歩以上地主であることを明示する資料はない。小倉武一氏はこの一定面積を5町歩程度と推定している（小倉武一前掲書, 803頁）。本章の実証は小倉氏の推定と合致している。不在地主と5町歩以上地主を自創事業の対象とすることについては、おそらく農地制度整備要綱立案時期以降そう遠くない時期に、農林省から道府県に対し統一的な指示がなされていたと考えられる。

第2部 小作料統制令の分析

第3章 小作料統制令の概要

第1節 小作料統制令の政策意図と研究課題

小作料統制令は、国家総動員法第19条にもとづき1939年12月6日勅令第823号として公布され、12月11日から施行された¹⁾。本令は、戦時経済統制下での低物価政策の一環として、漸騰しつつあった小作料・土地価格の抑制を目的としつつ、あわせて農業経営の安定と農業生産力の維持増進をはかり、農村平和を保持することをねらいとしていた。1941年12月6日付農林次官通牒「小作料統制令施行ニ関スル件」は、小作料統制令の政策意図について、次のように述べている²⁾。

本令ハ一般物価等ノ騰貴抑制ノ趣旨ヲ以テ小作料ニ付テモ必要ナル統制ヲ行ヒ小作料ノ額等ノ引下停止ニ伴ヒ不合理ナル事象アル場合ハ之ヲ是正シ農業経営ヲ安定セシメ以テ農業生産力ノ維持増進ニ資スルト共ニ農村ノ平和ヲ保持スルコトヲ目的トスルモノナルヲ以テ之ガ運用ニ當リテハ之等ノ点ニ十分留意スルコト

小作料統制令は、国家総動員法第19条にもとづいた価格等統制令などに対応した物価等統制の一環として出されたものであった。したがって、小作料は、他の物価等と同様に、1939年9月18日（指定期日）を基準に統制（停止）され、かつ小作料を引下げるという積極的な規定も含まれていた。小作料統制（小作料の停止・引下と不合理の是正）を積極的におこなう目的として、農業経営の安定、農業生産力の維持増進、農村平和の保持があげられていることに注目したい。特に、戦時体制の安定的構築との関連では、小作料統制による農業生産力の維持増進が重要となる。

小作料統制令の運用実績で問題になるのは、小作料統制令第3条但書、第4条、第6条であった³⁾。小作料統制令第3条は、1939年9月18日を基準にした小作料の引上げ停止規定であった。1939年9月18日における「小作料ノ種

別、額又ハ率及減免条件」について、借主（小作人）の「負担ノ増加ト為ルベキ変更ヲ為スコトヲ得ズ」と規定していた。ただし、次の但書がついていた。「但シ特別ノ事由アル場合ニ於テ地方長官ノ許可アリタルトキハ此ノ限ニ在ラズ」である。つまり、特別の事由ある場合には地方長官（北海道庁長官、府県知事）が許可することもあった。これを第3条但書とよんでいる。

小作料統制令第4条は、市町村農地委員会による小作料適正化事業である。第4条は、「市町村農地委員会必要アリト認ムルトキハ当該市町村ニ在ル農地ニ付小作料ノ種別、額若ハ率又ハ減免条件ヲ定ムルコトヲ得」というもので、市町村農地委員会が必要と認めたときは、当該市町村の農地について小作料の種別を変更し、小作料を引下げ、減免条件を借主の有利に変更することができる、というものであった。この第4条による小作条件の変更を効力化するには、地方長官の認可が必要で、地方長官はそれを認可した時にはその旨を公示することを求められていた。農林省では、この第4条事業を小作料適正化事業と呼んでおり、小作料統制令の中心的事業と位置づけていた。

小作料統制令第6条は、地方長官による小作料引下命令である。「地方長官小作料ノ種別、額若ハ率又ハ減免条件著シク不当ナリト認ムルトキハ貸主ニ対シ小作料ノ種別ノ変更、額若ハ率ノ減少若ハ減免条件ノ変更ヲ命ジ又ハ減免条件ヲ定ムベキコトヲ命ズルコトヲ得」というもので、地方長官が小作条件につき著しく不当と認めたときには、貸主に対し小作料の引下げや減免条件の変更を命じることができるという規定であった。

小作料統制令第3条但書、第4条、第6条とも、その許認可や命令発動には、道府県農地委員会の意見を聴くことがその要件となっていた（小作料統制令第8条）。行政権が一方的に地主小作関係に関与することを牽制する意味合いをもたせていた。行政権による小作条件の変更（小作料の減額など）は、農林省にとっては大正期の小作立法以来の宿願であったが、戦時期における経済統制の一環として、ここにその宿志が実現することになったのである。当時の農務局長の言を借りると、小作料統制令は「行政権の発動によりて多年の懸案たる適正小作料の問題を解決せむとすることもあり、又市町村農地委員会の如き一種の自治的機構をして、小作料の最高限度を決定せしむる等各般の点に於て画期的な立法であるとも云ひ得る⁴⁾」。農林省からすれば、まさに「各般の点に

於て画期的な立法」だったのである。

さて、従来の小作料統制令についての研究は、主に政策形成史的視点から進められてきた。小作料統制令についての研究そのものは多くはなく、小倉武一氏と細貝大次郎氏の研究が代表的なものである⁵⁾。小倉氏や細貝氏の研究は、政策立案、立法過程の農林省資料を活用したもので、その後の研究が常に立ち戻ることになるスタンダードな研究であるが、政策立案、立法過程を中心としたこともあり、全体に政策形成史的分析が中心となっていた。この研究で活用された戦時期農林省資料は、その後、『農地制度資料集成』におさめられ、上記の研究書とともに、その後の研究の基礎となった。小倉・細貝両氏後の戦時農地政策研究は、おおむね『農地制度資料集成』を利用したものとなっており、『農地制度資料集成』の資料的レベルを超えることはなかった。しかしながら、『農地制度資料集成』は、その資料群が政策立案、立法過程の農林省資料が中心となっていたため、それぞれの戦時農地政策の実施過程における問題を明らかにできる資料や政策実績の資料が貧弱であるという致命的な問題をもっていた。したがって、小倉・細貝両氏後の戦時農地政策研究は、『農地制度資料集成』を主に利用している限り、『農地制度資料集成』のもつ根本的弱点から逃れられなかったのである。小作料統制令については、他の戦時農地政策に比べると、政策実績などがまだ明らかになっているほうであったが、それでもかなり貧弱であったことは否めない。第2部の一つの大きな課題は、このような小作料統制令に関する資料的隘路を克服することにある。

本書では、小作料統制令第4条と第6条の、それぞれについての研究課題と諸問題、その実績については、第4章と第5章で詳述するので、次節では、小作料統制令第3条但書についてその実績をまとめておきたい。

第2節 小作料統制令第3条但書の実績

小作料統制令第3条但書は、「特別ノ事由アル場合」に、地方長官が小作人に不利になる小作条件の変更を許可するというものである。具体的には、「其の後貸主が土地改良を為したとか、或は借主が貸主の親戚であったとか等の理

由で、其の基準たる小作料が特別に低廉であつて、之を引上ぐるの必要ありと認むる場合に於ては、其の理由を附し地方長官の許可を得れば之を為し得るのである⁶⁾』としていた。つまり、土地改良により収量が著しく増大した場合や小作人が地主の親戚などでそれまでの小作料が特別に低廉であつた場合などを想定していた。

これまで、第3条但書実績については、ほとんど不明であつた。同時代に第3条但書実績にふれているのは、管見の限り、1943年に公表された佐藤武夫「日本に於ける小作料統制令の実施状況⁷⁾」のみである。佐藤の依拠した資料は、農林省農政課「小作料統制令実施状況二関スル調査」(1941年6月)であつた。この資料は後に『農地制度資料集成』10に掲載されたが、その際、道府県別の実績は「印刷の都合上省略」された⁸⁾。その後、道府県の農地改革史誌類で道府県別の第3条但書実績にふれられることは稀にあつたが、その記述はそれほど詳しくはなく、ましてや全国的な状況はまったく不明であつた。

『農地制度資料集成』10には、佐藤の引用した農林省農政課「小作料統制令実施状況二関スル調査」(1941年6月)と「小作料統制令実施状況」(「令第3条但書ノ規定ニ依ル小作料引上ノ特別許可申請処理状況」)が掲載されている⁹⁾。これとは別に、農林省文書の『小作料適正化事業実施指導方針』に、1939年度から1943年度までの第3条但書実績が道府県別に掲載されている。ただし、これら3者の数値は必ずしも一致していない。表3-1が3者のデータを比較したものである。表中の②「小作料統制令実施状況」と③『小作料適正化事業実施指導方針』とは比較的一致するが、①「小作料統制令実施状況二関スル調査」とは必ずしも一致していない。理由は不明である。

さて、表3-2が1939年度から1943年度までの第3条但書実績を道府県別に示したものである¹⁰⁾。まず、1939年度から1943年度までの全国合計件数(申請件数)をみると(表3-1の③)、1940年度161件、1941年度158件と最も多く、1942年度63件、1943年度32件と、その後は各段に減少していく。許可件数と不許可件数とは、年度ごとに違いがあるが、1939年以降の全国合計件数ではほぼ半々(許可件数217件、不許可件数202件)である。また、申請面積は1939年度以降の全国合計で、田2,146町、畑1,190町であつた。この面積自体は、全国の小作地面積からみると微々たるもので、何らかの影響をも

表3-1 小作料統制令第3条但書許可申請処理状況

		許可セルモノ				不許可トセルモノ			
		件数	面積(反)	貸主	借主	件数	面積(反)	貸主	借主
1939年度	①	2	18.8			3	165.4		
	②	2	18.8			3	165.4		
	③	2	18.8	2	8	3	165.4	3	63
1940年度	①	108	4,467.0			119	7,208.2		
	②	47	3,875.8			114	7,752.2		
	③	47	3,875.8	418	1,160	114	6,662.2	211	1,340
1941年度	①	11	1,059.7			5	183.9		
	②	100	10,225.9			60	934.2		
	③	99	10,173.0	1,649	3,476	59	1,183.0	152	513
1942年度	③	44	6,918.0	1,247	2,173	19	1,459.0	37	85
1943年度	③	25	1,180.0	113	317	7	1,714.0	10	291

出典：農林省農政課「小作料統制令実施状況ニ関スル調査」『農地制度資料集成』10, 御茶の水書房, 1972年, 158頁。「小作料統制令実施状況」『農地制度資料集成』10, 159頁。表3-2。

- 注：1) ①は「小作料統制令実施状況ニ関スル調査」による。1941年6月に取り纏められたもので、1941年度は半ばまでの実績と思われる。
 2) ②は「小作料統制令実施状況」による。調査年月は確定できない。
 3) ③は表3-2による。

つような面積ではなかった。

地域別申請件数をみると、新潟が127件と圧倒的多数を占めている。続いて、徳島48件、香川46件、北海道39件、長野31件、岐阜21件となる。4件以上が14道県、1～3件が20府県、皆無が13県である。つまり、大方の府県は、第3条但書にはかかわっていなかったということになる。ただ、他方で新潟や香川のように、件数や面積が突出していた地域があった。件数や面積が大きい道県を個別にみていくと、件数が最も多い新潟県については、『新潟県農地改革史 改革顛末』は次のように述べている。第3条但書による小作料増額要求が突出しているのは、「土地改良等に多額の経費を傾けたるに比し、小作料の値上停止のため、改善向上されたる耕作条件、収量の恩恵が、一方的に小作者のみに帰すは不当である」として増額要求が出されたため、としている¹¹⁾。新潟県は戦時下においても地主小作間対立が激しい地域であったが(第2章参照)、第3条但書事件についてもそのことがうかがえる。北海道については、『北海道農地改革史』によると、北海道9町村の事例では、欽下満期7町村、土地改良1村、町有地の小作地化による小作料調整1町による第3条認可である。何れも適正小作料と同等ないしはそれより低い水準への小作料の引上げで

表3-2 小作料統制令第3条但書許可申請処理状況

(単位：反)

	1939年度～1943年度の合計									
	許可セルモノ					許可セザルモノ				
	件数	関係面積		関係人員		件数	関係面積		関係人員	
田		畑	貸主	借主	田		畑	貸主	借主	
北海道	21	1,048	259	19	83	18	187	5,139	18	201
青森	11	928	1,711	11	618	1	11		1	4
岩手	1		10	7	1					
宮城	12	536	227	11	196	2	238	21	2	112
秋田						1	46		1	15
山形	2	427	32	77	115					
福島						3	53		3	4
茨城						1	1	18	1	9
栃木										
群馬	1		12	10	1	5	9	29	5	10
埼玉						8	11	258	8	132
千葉						2		61	3	14
東京	2	10		2	5	1		42	19	1
神奈川						1		41	17	1
新潟	3	5	11	4	3	124	1,655		124	776
富山										
石川	1		3	1	1					
福井						2	82		2	35
山梨	19	6	774	20	213	12	33	1,350	12	271
長野	19	27	605	22	144	2	9	2	2	2
岐阜						2		115	2	8
静岡										
愛知	2		131	2	11	1	71		4	1
三重	9	397	1	182	293					
滋賀	1	2		1	1	2	2		2	2
京都						1	7		1	1
大阪						3	130		80	185
兵庫										
奈良										
和歌山	3	25	23	7	22					
鳥取	1	97	115	1	372					
島根	6	30	168	7	54	2	3	2	2	2
岡山										
広島	47	1,271	185	276	772	1	612	15	48	241
山口	44	12,756	136	2,699	4,058	2		257	2	94
徳島	5	3		2	5					
香愛										
高知	3	23		3	9	1	76	8	1	28
福岡						1	287	39	50	106
佐賀										
長崎						1	245		1	30
熊本	1	20	33	62	1	1	17		1	4
大分	2		60	2	85	1		2	1	3
宮崎	1	60		1	71					
鹿兒										
沖縄										
計	217	17,670	4,496	3,429	7,134	202	3,784	7,400	413	2,292

備考 年度ハ会計年度ニ依ル

出典：『小作料適正化事業実施指導方針』農林省文書。

あった¹²⁾。

〔注〕

- 1) 小作料統制令については、同時代の、農林省農務局『小作料統制令に就いて』（1939年）、戸嶋芳雄「小作料統制令に付いて」（『法律時報』12-1、1940年）、田辺勝正「時局対策としての小作料統制令（1）（2）（3）」（『地方行政』48-1・2・3、1940年）、土屋正三「小作料統制令について」（『自治研究』16-1、1940年）並びに小倉武一『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）などを参照。なお、農林事務官戸嶋芳雄が小作料統制令の立法責任者であった（『小作関係資料（4）』農林省文書）。
- 2) 「小作料統制令施行ニ関スル件」農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10、御茶の水書房、1972年、149～151頁。
- 3) 以下の引用は、「小作料統制令」（前掲『農地制度資料集成』10、142～145頁）より。
- 4) 土屋正三前掲論稿、50頁。
- 5) 小倉武一前掲書。細貝大次郎前掲書。管見の限り、確かな実績にもとづいた本格的な小作料統制令に関する先行研究は皆無と思われる。
- 6) 田辺勝正前掲「時局対策としての小作料統制令（2）」、31頁。
- 7) 佐藤武夫「日本に於ける小作料統制令の実施状況」（『地政』7-6、1943年、137～138頁。ただし、佐藤は一箇所誤記をしている。佐藤武夫は満鉄勤務。
- 8) 前掲『農地制度資料集成』10、158頁。
- 9) 前掲『農地制度資料集成』10、158頁、159頁。
- 10) 紙数の関係で、年度別の一覧表は略した。坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（4）」（『広島大学経済論叢』27-3、2004年）に、年度別道府県別一覧表を掲載している。1944年度以降の分は、現在のところ不明である。
- 11) 『新潟県農地改革史 改革顛末』1963年、323頁。前掲『新潟県農地改革史 改革顛末』（323～324頁）に、増額要求内容の一覧表が掲載されている。新潟県農地委員会に付議された第3条但書許可に関する件をみると、その増額理由は開田と耕地整理（灌漑）となっている（『昭和十五年県農地委員会』新潟県庁文書、新潟県立文書館所蔵）。
- 12) 『北海道農地改革史』上巻、1954年、288～289頁。香川県の申請面積は、小作地の数%に及ぶ大きなものであったが、事件内容の詳細については不明である。

第4章 小作料適正化事業の歴史的意義

はじめに

本章では、小作料統制令第4条による小作料適正化事業を検討したい。小作料適正化事業は、小作料統制令第4条の市町村農地委員会による小作料引下げやその他小作条件の変更であり、小作料統制令の中心的事業であった。本章では、この小作料適正化事業について、全国的な実績を基礎に各地の事例をまじえつつ、その歴史的な意義を考察してみたい。

最初に、本章の課題を述べておきたい。第1に、何よりもその実績を明確にするということである。従来の小作料統制令研究における致命的な問題点は、その分析や評価が、具体的な運用過程や実績についての十分な実証的検討によっていない点であった。これまでの研究は、もっぱら『農地制度資料集成』におさめられた資料にもとづいたものであった¹⁾。もともと『農地制度資料集成』では、小作料適正化事業実績は、1942年12月31日までの府県別の実績が分かるだけであり²⁾、その後の1945年までの府県別実績は不明であった。したがって、従来の研究は、1945年までの2～3年間ほどの実績を無視して、1941年度や1942年度までの実績で小作料統制令の評価を下していたのである³⁾。本章で明らかにするように、小作料適正化事業は1943年度・1944年度にかなり多く実施されているのであり、『農地制度資料集成』に依拠したこれまでの分析・評価は、その意味で妥当性を欠くと言わざるをえない⁴⁾。さらに実績についての大きな問題は、地域的差異の問題である。従来の研究の多くは、この点を問題にしておらず、その意味でも不十分であった。本章では1945年3月31日現在の道府県別実績を確定するとともに、事業実績の地域的差異を問題にしたい。

第2に、小作料適正化事業の政策効果の問題がある。もともと小作料統制令には、単に小作料を引下げるだけではなく、農業経営の安定と農業生産力の維

持増進という政策目的が存在していたのであるが(第3章),その点をどのように評価するのかという問題である。従来の研究は,資料の問題もあり,この点に実証的に言及することはなかった。本章では,農家経済調査個別原票を用いて小作料適正化事業と自作・小作の農業経営との関連を検討したい。また,小作料適正化事業が農業生産の増進につながっていったのかどうかについても検討してみたい。

第3は,地主小作関係における小作料適正化事業の歴史的 position 付けについてである。従来の研究は,もっぱら高額現物小作料制変革への限界性を強調していたが⁵⁾,本章では,小作料適正化事業による集団の関係の形成という点に着目して,地主小作関係の変化の視点からこの点を考察したい。

第4は,小作料適正化事業による収穫高と小作料との相対的变化を回帰直線によって地代論的に検討するという課題である。この回帰分析により,小作料適正化事業の地代論的な position 付けをおこないたい。市町村レベルのデータを使用しての回帰直線による地代論的分析は,本章が初めての試みである。

第1節 小作料適正化事業の実施過程と実績

(1) 実施過程とその特徴

小作料適正化事業の実施については,他の戦時農地政策(農地管理・農地価格統制)以上に,道府県の主体的取組みが求められた。農林省は,制度や手続きの大枠を示すのみで,適正小作料水準や減免条件など具体的な事業の細目については,道府県が農林省と打ち合わせつつ,道府県農地委員会の審議を経て,その基本方針や事業細目を決定するという方法をとった。小作事情が道府県で大きく相違するという理由からであった⁶⁾。道府県で事業推進の上で中心的役割をになったのは,地方小作官・小作官補であった。地方小作官の取組み姿勢は,各地域の事業進展を比較的大きく左右することになった。

従来あまり強調されていないが,地方小作官の道府県庁内における地位は高い。地方小作官は,県庁では,地方事務官,地方視学官,地方警視とならぶ県高等官(奏任官)であり,農地行政を左右する権限を与えられていた。俸給も

県庁内では、知事を除くとトップクラスであり、農地行政に関する権限も強かった。さらに、地方小作官の任免等の人事権は、内務省系にはなく、農商務省・農林省・農商省が握っていた⁷⁾。この身分上の特別な配慮も地方小作官の権限を強めることになった。

小作料統制令施行直後の1939年12月11日午前9時、農林省は丸ノ内帝国農会講堂に全国道府県小作官、自作農主任官など百余名を集め、小作料統制令の円滑な運用に関して「小作料統制令に関する打合せ」をおこなった⁸⁾。それを受け道府県では事業実施に向け具体的な取組みを開始した。第1は、小作料統制令施行細則を庁府県令として公布施行し、事業の制度面での整備を図ることであった。表4-1が道府県別に小作料統制令施行細則の公布年月日を示している。大方の府県で小作料統制令施行から3カ月以内に公布施行されていることが分かる。広島、佐賀、秋田は公布が遅れているが、後述のように、この遅れと事業実績とは無関係とみられる。

第2は、道府県において事業の基本方針と実施細目を検討・決定することであった。道府県で決定された事業指導方針をみておくと⁹⁾、どこも定額小作料の適正化（減額改定）が事業の中心であった。刈分小作などの小作慣行は、定額小作制への変更に力が入れられた。事業対象は、大方の府県が田のみ、あるいは田を主としていた¹⁰⁾。最も重要な問題は、市町村農地委員会が事業の際に準拠する適正小作料基準をどのように設定するのかであった¹¹⁾。この基準設定には、当事者を説得する意味も含めて各府県とも苦心したが、北海道、長崎（ともに収益分配算定方法を採用）を除いた府県では、収穫高に対応した最高標準小作料額・率を設定するという方法に落ち着いた。この基準は各府県で区々であったが、だいたいのところ、一毛作田は最上田で収穫高の40～45%、反当1石2斗程度、二毛作田は最上田で45～50%、反当1石5斗程度を最高限度とし、土地等級が下がるにしたがい小作料額・率が逡減する方式をとった。あわせて、不作による減収歩合に対する減免率の確定とその決定に至る手順の明確化も方針とされた¹²⁾。また、小作料減額部分については、生産上の経費に充当することを第1に、次善策として備荒貯蓄、自創事業資金、国債購入などにまわすというのが道府県の基本的方針であった。

第3は、事業の趣旨や指導方針・実施細目を地主・農民へ周知・徹底するこ

表4-1 道府県別小作料統制令施行細則公布年月日一覧表

	公布年月日				
北海道	15.01.20	庁令第3号	三重	15.01.15	県令第4号
青森	15.01.11	県令第3号	滋賀	15.01.24	県令第4号
岩手	14.12.27	県令第39号	京都	15.01.19	府令第3号
宮城	15.01.22	県令第3号	大阪	15.01.24	府令第2号
秋田	15.10.29	県令第47号	兵庫	15.03.04	県令第14号
山形	15.01.22	県令第4号	奈良	15.01.23	県令第3号
福島	15.01.11	県令第1号	和歌山	15.01.30	県令第2号
茨城	15.02.02	県令第8号	鳥取		
栃木	14.12.26	県令第58号	島根	15.02.09	県令第1号
群馬	14.12.26	県令第58号	岡山	15.02.06	県令第6号
埼玉	14.12.22	県令第62号	広島	15.06.14	県令第28号
千葉	15.02.20	県令第7号	山口	15.03.19	県令第20号
東京	15.03.05	府令第12号	徳島	15.02.09	県令第11号
神奈川	15.01.19		香川	15.01.11	
新潟	15.01.30	県令第4号	愛媛	15.01.19	県令第1号
富山	15.02.10	県令第12号	高知	15.01.20	県令第2号
石川	15.01.10		福岡	14.12.28	県令第66号
福井	15.02.03	県令第7号	佐賀	15.07.26	県令第47号
山梨	15.01.18	県令第2号	長崎	15.01.23	県令第4号
長野	15.01.22	県令第3号	熊本	15.01.23	県令第1号
岐阜	14.12.28	県令第61号	大分	15.01.26	県令第5号
静岡	14.12.21	県令第73号	宮崎	15.02.16	県令第6号
愛知	15.02.23	県令第14号	鹿児島	15.01.19	県令第1号
			沖縄	15.01.06	県令第1号

出典：庁府県公報。

注：1) 空欄は不明。「15.01.20」は昭和15年1月20日を示す。

2) 神奈川、石川、香川、沖縄は当該の県公報未見のため、次の資料による。神奈川：『横浜市史Ⅱ』資料編2、1990年、750頁。『横浜市史資料所在目録 近・現代』第2集、1988年、37頁。石川：安倍秀次郎編『石川県農地改革史』1957年、154頁。香川：『香川県史』別編Ⅱ、四国新聞社、1991年、417頁。沖縄：沖縄県『小作料統制令関係令規』1940年（『小作料参考資料』農林省文書）。

3) 鳥取県は、県公報に未掲載のため、不明。

とであった。道府県では、事業に関する庁府県令、通牒等を発し¹³⁾、それにもとづいた小冊子などを作成し¹⁴⁾、周知につとめた。農林省は、事業の趣旨徹底を図るため、事業に関する協議会・講演会・懇談会開催に予算をつけ、道府県に委託した。小作料統制令宣伝打合せ（奈良）、小作料統制趣旨徹底懇談会（島根）、小作料統制其他ノ趣旨徹底協議会（福岡）、小作料統制並標準小作料趣旨徹底講演会（三重）、小作料統制趣旨普及宣伝会（徳島）、小作料統制事務打合せ（滋賀）などと銘打って市町村長や農地委員・臨時委員などを対象に数市

町村、一郡、数郡を単位に講演会などが各地で開催された¹⁵⁾。1940年3月までの3カ月余の協議会・懇談会開催は全国で432回を数えた¹⁶⁾。農林省は、事業推進のため道府県に農地調整指導員を配置したが、1940年3月15日までに全国で986名にのぼった¹⁷⁾。

では、市町村段階での事業実施はどのような過程をたどったのであろうか。市町村行政文書により事業実施過程をたどると、次の段階からなることが分かる。①準備段階として、村民への事業趣旨の徹底、小作料基本調査のための臨時農地委員の選任、②県係官の臨席指導による村農地委員会での小作料適正化に関する基本方針（適正小作料基準、小作料改定案作成のための調査実施方法などの大綱）の決定、③小作料基本調査の実施（全農地につき生産力、小作料、地主小作氏名などを一筆ごとに調査）と小作料改定案の作成、④地主・小作人への小作料適正化事業の経過説明と小作料改定案への同意の取り付け、⑤知事への認可申請、である¹⁸⁾。

この実施経過のなかで注目すべきは、第1に県の強力な指導がみられたことである。一つは県による特定市町村への強力な指導である。小作料統制令趣旨徹底講演会（広島）、小作料統制事務協議会（島根）など、村単位で県が講演会などをおこない、その後村役場・村農地委員会の関係者や地主・小作人に事業の実施をせまるという方式である。いわば、県による特定市町村への特別指導方式であった。二つは県係官による市町村農地委員会・座談会などでの臨席指導である。多くの市町村に地方小作官、小作官補、県属（判任官）が臨席していた。このように県の強力な指導がおこなわれたことは間違いない。

第2は、事業期間（事業着手から知事認可まで）についてである。事業期間は一定しているわけではなかった。通常は早くて半年かかったが、一年を超える場合もみられた。農繁期を避けた一筆ごとの小作料調査と当事者の合意取り付け（特に、後者）に時間がかかったと思われる¹⁹⁾。

第3は、第2にもかかわるが、実施過程で地主側の事業への不満・抵抗・反発がみられたことである。それらは様々な場面で吹き出た。もっとも一般的であったのは、市町村レベルでの抵抗であった。改定案への反対、農地委員会の欠席、県当局への陳情など様々であった²⁰⁾。表4-2が『特高月報』に掲載された小作料適正化事業をめぐる小作争議・紛議の一覧表である。何よりも適正

表4-2 『特高月報』にみる小作料統制令関係の小作争議・紛議一覧表

掲載号	所在地	関係地主数	関係小作人数	関係面積(反)	
1942年 9月	滋賀県愛知郡稲村下西川		19		隣村の適正小作料設定に刺激さ 適正小作料基礎調査をめぐる対 適正小作料基準をめぐる対立。
1942年 9月	鳥取県岩美郡倉田村		10		
1942年 9月	鳥取県気高郡大正村				適正小作料設定促進運動。旧農 小作料未納による適正小作料設 改定小作料引下率をめぐる紛争。
1942年 9月	鳥取県気高郡千代水村		270		
1942年 9月	三重県	581	2,553		
1942年 9月	広島県安佐郡三入村				適正小作料設定や公課増大によ 適正小作料設定をめぐる争議。
1942年 9月	山形県東村山郡豊田村			200	
1943年 1月	鳥根県那賀郡松川村	1	31	200	
1943年 4月	三重県河藝郡椋本村				適正小作料設定のため小作人組 旧農民組合幹部が適正小作料設 旧全農県連書記長が適正小作料 小作料適正化に際し地主が地主
1943年 8月	岐阜県揖斐郡清水村				
1943年 8月	岐阜県可児郡姫路村大藪				
1943年 10月	徳島県那賀郡見能林村			3,900	
1943年 10月	徳島県那賀郡立江町・富岡町				適正小作料設定に際して小作側 減収による小作料未納を契機に 旧農民組合活動家の小作人組合
1943年 10月	徳島県那賀郡坂野町				
1943年 10月	新潟県佐渡郡新穂村舟下				集団の小作料減額要求。「適正小 適正小作料設定に際し地主が小 地主の7割が承諾書調印を拒否。
1943年 11月	新潟県古志郡下川西村	34	361	3500	
1943年 12月	岡山県真庭郡湯原町				八幡村翼賛壮年団が適正小作料 認可適正小作料に対して地主が 村農業報国会で決めた適正小作 適正小作料に対し村長地主が適 元農民組合指導者が介在せる適 隣接村の適正小作料設定に刺激 旧農民組合指導者による適正小 小作料未納により適正小作料設 適正小作料設定運動に対し地主 旧全農活動家が適正小作料設定 適正小作料設定に際し地主が同
1943年 12月	岡山県和気郡伊里村	280			
1943年 12月	岩手県稗貫郡八幡村	80	120		
1944年 1月	秋田県鹿角郡柴平村				
1944年 1月	山形県東村山郡大曾根村				
1944年 1月	山形県北村山郡大高根村				
1944年 1月	三重県三重郡鶴川原村				
1944年 1月	岡山県津山市戸島				
1944年 2月	群馬県勢多郡新里村新川				
1944年 2月	佐賀県杵島郡福富村福富		21		
1944年 2月	佐賀県杵島郡北有明村築切				
1944年 3月	宮城県仙台市				
1944年 3月	大分県速見郡杵築町				

出典：『特高月報』。

小作料基準をめぐる紛議が多いが、地主側の積極的抵抗の動きとしては、適正小作料設定にかかわる町村農地委員会への欠席、小作料調査への非協力的態度、適正小作料同意書への署名拒否、適正小作料設定の際の小作料引上げ活動などがみられる。このような地主の動きは、県議会や帝国議会あるいは大政翼賛会など国・県レベルでもみられた²¹⁾。大政翼賛会広島県支部の事例をあげておくと、同支部の第5回県協力会議（1943年1月14日～15日開催）では、沼隈郡協力会議員石井俊雄は次の発言をしている。小作料適正化事業では、県下画一的な標準で統制しており、そのため地方の実情に適しておらず、甚だしきは極端なる小作擁護、極端なる地主圧迫となっているとし、「1、小作料の統制につ

 概 要

れ小作料永久減額を要求。
立。陳情書を小作官に郵送。

民組合幹部の介在。陳情書を小作官に郵送。
定を強要。

る所得減少の為、所有地売却。

合を結成しつつあるも、所轄署が計画を諭止。
定に際し農地委員就任の要請。
設定に際し小作料引下運動。
擁護団体を結成。所轄署により解散。
が資金積立により設定促進運動。
適正小作料を設定の企図。
結成。適正小作料設定などに潜行的に活動。
作料制定同意書」への署名調印運動。
作料減額反対協議会の開催。所轄署が諭止。

設定運動を開始。所轄署が諭止。
小作料引上運動。
料に対して地主（村長）が反対運動。村長辞職。
正小作料の実質的引上策動。
正小作料設定要求運動。
され農事実行組合長などが減額要求。
作料設定運動。所轄署が諭止。
定の集团的運動。
が反対運動。
促進活動。所轄署が諭止。
意書に署名せず、再調査を要求。

き農村の事情を考慮せられたし」との議案を提出している。その説明で、昨年（1942年）5月、小作官が農地委員を集めた席上、「地主がいけんだ小作料をとって贅沢して子供を教育するだけだ、あんなものではなくてもよい、小作者は確りやって呉れ小作料の問題については小作官の方で適正にやるから不服があれば調停を申立て、それで聞かなければ裁判所と連絡をとって居るから大丈夫だ」と言ったとして、地主にも小作人にも偏しない、かつ画一的でない地方事情に即した小作料適正化事業を求めている。引き続き蘆品郡協力会議員大元重太郎（県会議員）も同調する意見を述べている。画一的でない地方事情に即した小作料適正化事業を求めているとはい

え、真意は、地主的立場からの小作料適正化事業に対する反発であった²²⁾。小作料適正化事業は、経済統制の一環としておこなわれた事業であり、市場メカニズムをとおした小作料決定でなかった以上、当事者（特に地主）に強い不償感・不満が生じたことは当然であった。政府の経済統制による小作料の引下げで、地主の不満が陰に陽に噴出することになる²³⁾。

(2) 小作料適正化事業の全国実績

まず、全国実績をみておきたい。表4-3が1945年3月31日現在での道府県別小作料適正化事業実績総括表である²⁴⁾。1945年3月31日までの実績で、

表4-3 小作料適正化事業実施成績(1945年3月31日までの実績)

	認可市町村数		認可済面積(町)				関係人員		改定小作料引下歩合		改定前後の反当小作料				小作料率(田)	
	延数	実数	田	畑	計	貸主	借主	田	畑	田(石)		畑(円)		改定前	改定後	
										改定前	改定後	改定前	改定後			
北海道	200	177	90,099	128,318	218,417	38,322	69,334	24.6%	52.8%	0.61	0.46	4.60	2.17	40%	30%	
青森	18	16	1,987		1,987	1,928	4,323	18.9%		1.06	0.86			56%	46%	
岩手	13	12	1,795	94	1,889	1,614	2,700	14.3%		0.77	0.66			42%	36%	
宮城	94	92	28,337		28,337	16,658	35,756	14.6%		0.89	0.76			45%	38%	
秋田	44	44	16,183		16,183	8,593	15,624	13.0%		1.08	0.94			54%	47%	
山形	194	191	52,205		52,452	47,185	68,064	15.3%		1.31	1.11			57%	49%	
福島	113	113	15,388		15,900	7,244	23,741	6.1%	1.6%	0.99	0.93	13.86	13.64	50%	47%	
茨城	16	16	1,551	338	1,889	3,343	4,781	16.7%	12.3%	1.14	0.95	13.44	11.79	61%	51%	
栃木																
群馬	24	24	550	339	889	1,043	2,385	10.9%	16.7%	1.10	0.98	14.76	12.30	47%	42%	
埼玉	4	4	400	275	675	704	1,547	6.0%	増0.4%	1.00	0.94	23.84	23.93	50%	47%	
千葉	4	4	749	48	797	828	901	14.0%	21.0%	1.21	1.04	13.13	10.37	61%	52%	
東京																
神奈川																
新潟	4	4	952		952	1,352	2,094	10.8%		1.20	1.07			54%	48%	
富山																
石川	10	9	2,023	0	2,023	2,281	2,558	17.3%		0.75	0.62			34%	28%	
福井	2	2	213		213	322	387									
山梨	13	13	775	241	1,016	788	3,935	32.8%	35.5%	1.25	0.84	15.20	9.80	50%	34%	
長野	147	147	14,717	3,191	17,908	14,467	38,644									
岐阜	50	50	3,459	115	3,574	6,802	12,419	16.4%	18.5%	1.16	0.97	22.50	18.34	55%	46%	
静岡	3	3	655		655	446	986	17.3%		0.75	0.62			34%	28%	
愛知	9	9	451	24	475	857	3,034	22.7%		1.10	0.85			50%	39%	
三重	126	114	7,514	40	7,554	10,415	19,742	18.2%		0.99	0.81			49%	40%	
滋賀	38	38	2,520		2,520	3,398	6,145	14.8%		1.22	1.04			52%	44%	
京都	12	10	606	6	612	800	1,708	15.7%		1.34	1.13			62%	52%	
大阪	2	2	318		318	116	401	35.2%		1.59	1.03			65%	42%	
兵庫	1	1	48		48	52	72	26.7%	35.3%	1.31	0.96	13.24	8.57	62%	45%	
奈良	125	125	14,894		14,894	10,754	34,661	24.8%		1.57	1.18			65%	49%	
和歌山	123	121	14,546		14,546	687	759	23.2%		1.38	1.06			64%	50%	
鳥取	308	165	18,824	3,139	21,963	37,872	69,762	14.3%	15.5%	1.19	1.02	18.91	15.98	56%	48%	
島根	248	230	23,785	0	23,785	38,023	58,095	19.8%		1.31	1.05			72%	57%	
岡山	145	145	13,222		13,222	25,484	36,034	19.2%		1.25	1.01			60%	48%	
広島	244	244	23,160	71	23,231	48,299	63,029	17.9%	22.0%	1.17	0.96	29.75	23.20	62%	51%	
山口																
徳島	15	15	1,651	5	1,656	1,897	4,302	20.0%	14.3%	1.25	1.00	29.76	25.50	66%	53%	
香川	14	14	1,112	17	1,129	1,938	2,698	10.6%		1.41	1.26			64%	57%	
愛媛	14	14	901		901	2,387	3,241	12.2%		1.48	1.30			73%	64%	
高知	11	11	1,524		1,524	2,468	3,896	18.3%		1.42	1.16			93%	76%	
福岡	7	7	1,156	22	1,178	516	834	9.0%		1.22	1.11			55%	50%	
佐賀	81	81	13,252		13,252	25,999	29,248	21.0%		1.24	0.98			51%	41%	
長崎	30	30	3,134		3,134	1,699	3,256	20.7%		1.11	0.88			64%	51%	
熊本	57	56	6,250	917	7,167	8,315	10,807	14.5%	22.1%	1.38	1.18	27.60	21.50	62%	53%	
大分	73	64	7,275	78	7,353	15,056	19,866	15.2%		0.79	0.67			37%	32%	
宮崎	21	21	2,942		2,942	2,742	5,811	8.8%		1.14	1.04			64%	59%	
鹿児島	17	17	1,469	160	1,629	2,648	4,475	20.5%	20.2%	1.12	0.89	8.67	6.92	65%	52%	
沖縄	27	26	854		854	638	1,181	50.0%		0.46	0.23			33%	16%	
計	2,701	2,481	393,446	138,201	531,647	397,000	673,349									

出典：『小作料統制事業認可市町村一覽』農林省文書。『小作料統制令第4条ニ依ル小作料適正化事業ニ関スル文書。』農林統計月報』35,1942年。『農林省統計』1935-44年。『栃木県公報』。『群馬県公報』。『埼玉県公報』。『長崎県公報』。『沖縄県公報』。

注：1) 農林省文書の記載内容については本文の注を参照。小作地面積は1942年を、市町村数は1941年8月
 2) 下記に注記した県以外の道府県は、1945年3月31日現在。農林省資料をベースに作成した(公報など)
 3) 群馬、埼玉、和歌山、福岡、長崎、沖縄は、認可市町村数、認可面積は1945年3月31日現在。関係の場合には一括して田の面積に加えたため、田が過大に、畑が過少に算出されている。和歌山で全小である。『奈良県公報』には、1944年5月31日認可が1件(南葛城郡葛村)があるが、その他の認可事業1944年3月31日までのデータである。広島は、認可市町村数・面積とも1945年3月31日現在で、

第4章 小作料適正化事業の歴史的意義 87

全小作地中認可済面積の割合			年度別認可延市町村数					全市町村 中実施市 町村割合	統制必要なきもの面積(町)		小作料統制 の必要ある 面積(町)	統制必要面積に占める 実績の割合
			1940 年度	1941 年度	1942 年度	1943 年度	1944 年度		面積	小作地に占 める割合		
田	畑	計										
83%	44%	55%	12	74	75	34	5	67%	91,496	23%	306,373	71%
4%		3%		1	6	6	5	10%	8,974	4%	56,676	4%
6%	1%	4%		2	3		8	5%	1,756	4%	44,184	4%
41%		33%	2	4	12	30	46	46%				
23%		21%		8	18	7	11	19%	5,500	7%	73,109	22%
81%	2%	65%	18	51	4	78	43	84%	150	0%	80,145	65%
29%	2%	21%	5	12	17	28	51	28%	19,292	25%	57,393	28%
3%	0%	1%		2	7	5	2	4%	89,346	70%	39,031	5%
3%	1%	2%	5	4	1	7	7	12%				
1%	1%	1%		2	1		1	1%	33,300	41%	48,752	1%
1%	0%	1%		3				1%	43,022	42%	59,707	1%
									19,146	96%	819	
									17,750	61%	11,173	
1%		1%					4	1%	91,337	70%	39,326	2%
									11,705	23%	40,194	
8%	0%	7%				5	5	5%	14,556	48%	15,952	13%
1%		1%			2			1%	685	3%	25,257	1%
7%	2%	4%		1	5	7		6%	7,723	31%	17,311	6%
39%	10%	26%	22	50	35	14	26	38%	3,000	4%	65,459	27%
10%	1%	8%	3	7	16	24		16%				
2%		1%					3	1%	19,650	36%	35,276	2%
1%	0%	1%	1	2	4		2	4%	32,923	52%	30,998	2%
25%	1%	20%	11	34	30	18	33	36%	13,408	35%	24,500	31%
8%		7%	9	13	5	5	6	20%	12,395	36%	21,676	12%
3%	0%	3%		2		7	3	5%	10,368	45%	12,476	5%
1%	1%					1	1	1%	15,447	56%	12,141	3%
0%	0%	0%		1				0%	21,832	39%	34,266	0%
97%		83%		38	52	35		85%	2,429	14%	15,528	96%
104%		79%		1	1	2	119	58%	2,416	13%	15,929	91%
95%	49%	84%		49	63	164	32	97%	60	0%	26,148	84%
83%	0%	68%	6	24	92	112	14	92%	3,320	9%	31,640	75%
31%		26%		10	41	49	45	39%	3,900	8%	47,367	28%
76%	1%	63%	8	43	65	87	41	65%	1,060	3%	35,990	65%
									1,760	5%	34,462	
12%	0%	8%	2	9	2	1	1	11%	2,966	15%	16,639	10%
4%	0%	4%	3	1	9	1		8%	13,935	45%	16,891	7%
3%		2%		1	2		11	6%	13,939	37%	24,245	4%
10%		7%	1	3	3	1	3	6%	5,331	23%	17,391	9%
2%	0%	2%	3				4	2%	12,765	21%	49,186	2%
48%		42%			10	41	30	65%	3,072	10%	28,496	47%
20%		11%			11		19	18%	14,662	53%	12,884	24%
13%	4%	10%	7	7	13	23	7	17%	1,166	2%	71,413	10%
26%	1%	20%		9	25	31	8	28%	7,005	19%	29,378	25%
13%		8%			13		8	24%	9,784	25%	28,609	10%
5%	0%	2%	4	10	4		1	12%	20,565	31%	46,009	4%
104%		12%		13	7		7	45%	511	7%	6,909	12%
23%	14%	20%	122	491	654	822	612	23%	705,407	26%	1,963,247	27%

資料) 農林省文書。『小作料統制令関係予算』 農林省文書。『小作料適正化事業実施指導方針』 農林省『千葉県報』。『山梨県報』。『富山県報』。『福井県報』。『奈良県報』。『和歌山県報』。『広島県報』。『福岡

1日現在数を用いた。小作料率は1935～1944年の10年間の平均反収に対する割合。

他の資料と整合しない箇所があってもそれによって訂正していない。

人員、引下歩合、反当小作料は1944年3月31日現在。ただし、群馬は、面積のうち、田畑別が不明作地中の認可面積(田)の割合が100%を超えているのは、認可面積中に自作地が含まれているため『奈良県報』に告示されていない可能性があるため、1944年度の補正はしていない。したがって、『広島県報』による。他は、1944年3月31日現在。

認可延数 2,701 市町村, 認可実数 2,481 市町村で, 田面積 39 万 3,446 町, 畑面積 13 万 8,201 町, 計 53 万 1,647 町である。全市町村数に占める実施市町村数の割合は 23%, 全小作地面積に占める認可面積は 20% (田 23%, 畑 14%) である。関係人員は, 貸主 39 万 7,000 人, 借主 67 万 3,349 人であり, 自小作と小作農家数に占める借主の比率は 18% (1944 年) となる。実績を田畑別にみると, 実施指導方針通り, 田を中心におこなわれたことが分かる。畑は認可済総面積の 26% であるが, その大部分は北海道 (畑認可面積の 93%) で, その他では鳥取と長野が目立つ程度であった。他の県では指導方針で計画したほどの実績ではなかった。年度別進捗状況を見ると, 認可市町村数は 1940 年度から順に, 122 市町村, 491 市町村, 654 市町村, 822 市町村, 612 市町村となる。1943 年度をピークに, その前後の年度がそれに続いている。着手から認可まで早くても半年かかるから, 小作料適正化事業は 1942 年ごろから本格化したといえる。

次に道府県別実績をみておこう。前述したように, もともと農林省は, 小作料適正化事業実施の制度や手続きの大枠を示すのみで, 具体的な事業実施については道府県に任せるという方針をとった。小作事情が道府県で大きく相違するという理由からであったが, そのため道府県における事業への取組み姿勢が, 事業実施において道府県別に大きな地域的格差を生じさせることになった。まず, 道府県別実績状況を実施市町村割合と認可面積割合でみておくと, 実施市町村割合では, 鳥取 97%, 島根 92% が最高で, この両県ではほぼすべての市町村で実施されていた。次に奈良 85%, 山形 84%, 北海道 67%, 広島 65%, 佐賀 65%, 和歌山 58% と続いている。田の認可面積割合では, 奈良 97%, 鳥取 95% を筆頭に, 島根 83%, 北海道 83%, 山形 81%, 広島 76% と続いている²⁵⁾。畑では, 鳥取 49%, 北海道 44% の他は, 長野の 10% が目立つ程度であった。北海道と鳥取を除いては, 田が事業の中心であったことは間違いない。以上とは逆に, 栃木, 東京, 神奈川, 富山, 山口の 5 府県ではまったく実施されていなかった²⁶⁾。

以上は, 1942 年の小作地面積に対する割合をみたものであるが, ただ小作地の中には事業の必要のない小作地もあった。したがって, 小作料統制を必要とする小作地に対する実績割合を求める必要がある。農林省は, 1943 年 7 月

に小作料統制の必要のない面積の全国調査をおこなっている。その調査により農林省は、小作料統制の必要のない小作地面積を全国で70万5,407町（全小作地の26%）と見込んでいた（表4-3参照）。内訳は、小作調停条項により引下げられた面積14万816町、従来より小作料が低額である面積45万1,788町、特殊作物栽培面積8万2,119町、その他3万684町であった²⁷⁾。まず、表4-3により、小作地面積にしめる小作料統制の必要な面積の割合をみておくと、東京の96%を筆頭に、茨城、神奈川、新潟、愛知、大阪、長崎が5割以上となっている。続いて、埼玉、千葉、石川、山梨、静岡、三重、滋賀、京都、兵庫、香川、愛媛、鹿児島が3割以上となり、それに続いていた。次に、表4-3の統制必要面積に占める実績割合によって、道府県を大きくA（50%以上）、B（10~50%）、C（10%未満）の三つのグループに分けておきたい。Aグループは、小作料統制が統制必要面積の半分以上にわたって実施された地域であり、北海道、山形、奈良、和歌山、鳥取、島根、広島がはいる。特に、奈良、鳥取、島根の3県でもっとも徹底して実施された。Bグループは、秋田、宮城、福島、石川、長野、岐阜、三重、滋賀、岡山、徳島、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎の15県であった。このうち、佐賀は47%とBグループではかなり高かった。Cグループは、上記以外の26道府県であり、実績皆無の5道府県と実績数%のグループであった。

最後に、府県別に年度別進捗状況をみておきたい。表4-3の年度別認可延市町村数をみると、北海道、山形、長野、三重では1940年度にすでに二桁の認可をみており、これらの地域が先行していたことは明らかである。小作料統制令施行時に、農林省は道府県から1939年度と1940年度の事業実施予定面積の報告を求めている。予定面積（1939年度・1940年度合計）の上位10道府県は北海道、山形、広島、宮崎、長野、岩手、大分、鳥取、沖縄、兵庫であったが、そのうち1940年度実績のその予定面積にしめる割合は、山形68%、長野62%、北海道24%、広島15%となっており、これらが早期に着手した地域であったといえる²⁸⁾。これらとは逆に、むしろ1943年度・1944年度に多くの実績を残した地域は、宮城、和歌山、岡山、佐賀であったが、特に和歌山は、後述のように1944年度に一挙に119市町村を認可するという特異な推移を示していた。

(3) 小作料適正化事業実施における道府県別特徴

前述のように、小作料適正化事業の実施は道府県に任されており、また農林省から特定の地域へ特別の指導がなされたことはなかったから、道府県における事業への取組み姿勢は、第4条事業実績において、道府県の間でかなり大きな差を生じさせることになった。道府県では農林省から予算配布をうけ、事業の趣旨徹底のための講演会・協議会などをおこなったが、これのみでは事業はなかなか進展しなかった。その後、いかに個別市町村に強い事業実施の督促をおこないえたかが、事業実施の進捗度合いを大きく左右することになった。ここでは、第4条実績がトップクラスであった地域（Aグループ）における事業実施過程の特徴を検討しておこう。

Aグループのように実施割合の高い地域では、道府県によってそれぞれに特徴的な指導がおこなわれた。一般的には、年度ごとに（あるいは期限を定めて）実施予定町村を決定し、それらの町村に強い督促をおこなう方法がとられた。北海道、奈良、島根、広島では、基本的にこの方法で事業実施がはかられた。

広島県では、県庁で実施対象町村を選定し、それらの町村を対象に小作料統制令趣旨徹底講演会を開催、講演会后引き続いて村農地委員会を開き、そこで小作料適正化基本方針を決定するという方式をとった。いわば特定市町村を対象にした特別指導方式であった。さらに、事業未実施の市町村を対象に「小作料統制令第四条ニ基ク小作料改定暫定処置ニ関スル件」（1942年10月28日）を發し、小作料改定実施までの暫定措置として、1942年度以降の納入米から小作料の15%～25%程度の天引減額を要求し、あわせてその後の適正化事業を督促した。その結果、1943年6月1日現在で、暫定処置対象159市町村中151市町村が暫定措置を実施、37市町村が適正化事業実施へと踏み切ったのである²⁹⁾。

島根県では、1942年2月26日の島根県農地委員会で、1943年度小作米納入期までに管下全市町村の小作料適正化実施を決定、地域別的小作料統制協議会を開催した後、実施対象町村を特定し強い指導をおこなった³⁰⁾。北海道では、1940年度～1942年度の3ヵ年の実施計画を実行し、大きな成果をあげた³¹⁾。奈良県では、奈良県農地委員会の答申にもとづき、1941年7月1日「小作料

改定ニ関スル依命通牒」並びに「小作料改定手続等ニ関スル件」を市町村長・農会長宛に発した。県ではこれにもとづき適正化事業の積極的推進をはかり、1941年度から1943年度までの3カ年で125町村という画期的な成果をおさめたのである³²⁾。

以上のように、道府県の事業への積極的な姿勢が事業実施上重要な意味を持ったのであるが、以下に述べる鳥取、和歌山、山形の事例は中でも特徴的なものであった。

県のより一層の強い指導、いわば強権的指導とでもいうべき方法がとられたのが鳥取であった。鳥取県では、郡単位で、郡下全市町村が一斉に事業を実施するというやり方がとられた。1939年12月小作料統制令施行直後に西伯郡、翌1940年に八頭郡、1942年には岩美郡、気高郡、鳥取市、米子市、日野郡、東伯郡で一斉に着手、それぞれ1943年5月までに認可完了をみているのである。日野郡の場合は、着手から認可完了までわずか3カ月という異例の速さであった。その後、引き続いて畑小作料改定に着手、予定通り1944年3月にはほぼ認可完了させるという徹底振りであった。たとえば、畑小作料改定については、「本年小作料納期迄ニ（1944年3月までに）完了セザル市町村アル場合ハ当該関係地主及小作人ヲシテ之ガ完了ヲ見ル迄小作料授受ヲ延期セシムル様措置ヲ講ズルコト」といった、かなり強権的施策がとられた。もちろんこの強権的施策の法的根拠はなかった。さすがに地主の反対、阻止、延期の運動も激しく、県議会でも議論され、小作官が「赤」呼ばわりされたようであるが、これだけ県下全市町村を短期間に完了させた地域は他には見当たらず、その意味で特筆されるべきものであった³³⁾。

和歌山県では、小作料統制令第6条による小作料引下命令発動と連動させて適正化事業を実施したところに特徴があった。県では、和歌山県農地委員会の答申により、1944年2月5日に小作料統制令第6条にもとづく「和歌山県小作料統制規則」を発し、県下全域の田地を対象に、1944年度小作料から、反当二毛作田1.4石、一毛作田1.2石を超える小作料を、それぞれ以下に引下げよう命じた。と同時に、市町村長等に「小作料統制ニ関スル件」を出し、今冬の農閑期を利用して適正化事業を実施し、1944年夏までに認可手続が完了するよう強く求めたのである。その結果が、1944年度の一挙実施であっ

た³⁴⁾。

山形県（庄内地方）の事業は、農民運動への対応から民間団体（協調組合）の活動に県が乗る形で事業を推進するというかなり異例なものであった。山形県では、戦時体制期に入っても、大日本農民組合山形県連合会や皇道自治会による小作料軽減・適正化運動が展開し、小作争議が頻発していた。このような農民運動に対抗する農事協会（地主組織）の動きも活発であった。これらの動きが交錯するなか、第4条事業は、県との緊密な連携のもとに、1939年8月に設立された協調団体共栄組合（飽海郡）と農業報国会（東・西田川郡）が担うことになった。つまり、小作料適正化事業における小作料決定などの実務は各市町村に設立された民間団体の共栄組合や農業報国会がおこない、事務的に市町村農地委員会を通すという、全国的に異例の形態になったのである³⁵⁾。これは、多発する小作争議や大日本農民組合・皇道自治会の小作料軽減・適正化運動への対応という側面を強く持っていた。その意味で、山形県の第4条事業は、小作争議や農民組合運動が小作料適正化事業に強い影響を与えた全国的にも稀有な事例であったのである³⁶⁾。

(4) 小作料適正化事業実施と地方小作官

表4-3でみたように、小作料適正化事業の実績は道府県によってかなり差が生じていた。たとえば、中国地方では、鳥取、島根、広島が全国でもトップクラス（Aグループ）の実績を示していたにもかかわらず、山口ではまったく実施されていなかった³⁷⁾。そのような差が生じたのは何故であろうか。

たとえば、広島県と山口県の小作条件をみた場合に、もともと山口県のそれが広島県よりも小作料適正化事業を必要としないほど改善されていたとは考えられないし、また、山口県において集団的な小作料減免争議が広範に展開し、小作条件が改善されていたとも考えられない。つまり、山口県における小作料適正化事業の必要性が広島県よりも低かったとは考えられないのである。この差を生んだ一つの重要な要因は、地方小作官や県庁担当部署の小作料適正化事業への取り組み姿勢の差ではなかったのか、というのがここで強調したい点である。その差を生んだのがどのような県庁内の政治状況であったのかについてはもはや明らかにできないが、ここでは、このような差をもたらした一要因に

なったであろう地方小作官の土地所有・利用に関する考え方を検討しておきたい。以下では、広島県における小作料適正化事業に道筋をつけた地方小作官・前五三郎の土地所有・利用についての考えをみておきたい。

前五三郎は、小作官の中では書き残した論稿が多いほうである³⁸⁾。前五三郎は『帝国農会報』に二度にわたり寄稿しており、本章ではそれを中心に検討する。前五三郎は、以下のように述べている。明治維新以来の所有権万能の個人主義的自由主義的土地制度は、農村の昔ながらの醇風美俗を大きく歪めてしまった。この個人土地所有権を前提とすることはやむをえないとしても、それから生ずる弊害を除くため土地所有権に制限を加える必要がある。個人土地所有権制度は極めて熱烈なる愛土心をもたせる利点がある反面、自我功利の醜悪なる餓鬼道への温床となっている。土地は皇土であり単なる私益の対象物でないであり、自己の所有地を通して国家へ奉仕することが根本である。

このような個人主義的・自由主義的な経済組織を批判する考え方は、当時としては必ずしも珍しいものではなかった。世界大恐慌の経済混乱から資本主義経済への批判が強まり、ソ連の計画経済による経済躍進の宣伝も相俟って、資本主義経済組織を修正する経済統制的な考え方が強まっていった。戦時期になると、企業利潤の制限や所有と経営の分離による「民有国営論」が登場し、国家による経済統制が本格化することになる³⁹⁾。通常、これらの議論の前提として説かれるのが、所有権の絶対性や自由経済組織の弊害とその制限の必要性であった。農政論の分野でも、土地所有権の絶対性への批判や個人主義的経済組織の部分的改廃の必要性は、「農業の社会化」論として大正期から説かれており⁴⁰⁾、この点からも前五三郎の主張は取り立てて珍しいものではなかった。むしろ、小作官の土地所有・利用観としては、模範的な類のものであったというべきであろう（平均的であったかどうかは断言できない）。

前五三郎は土地所有制度について上記のような見方を示した後、現今土地制度・土地政策に対していくつかの提言をおこなっている。①貸借権の第三者対抗力や小作人への先買権を認めるなど、小作農民が安心して耕作しえる制度を確立すべきである⁴¹⁾。②農地は出来るだけ耕作する農民に所有せしめるべきである。耕作せざるものの土地購入を禁止することが望ましいが現在の経済機構では難しい。その代替として不在地主課税や土地仲裁人取締が重要であろう。

いずれにしても、自作農創設維持の拡充と小作農の保護とともに完備することが重要である。前者については、(ア)不在地主所有地、(イ)元所有地を耕作している小作人の耕作地、(ウ)20年以上小作している小作人の耕作地、(エ)50町歩以上農地を所有している地主の所有地、(オ)銀行・土地会社などの所有地、以上を対象に強制創設規定の導入を強く要請している⁴²⁾。③農地の効率的利用のために部落農業団体に土地管理の権能(農地の適正なる配分、集団化耕作条件の裁定の権能と義務を付与)を持たせる⁴³⁾。

以上が、前五三郎の土地所有・利用に関する考え方であった。小作権の強化や特定の農地所有の強制買収など地主抑制的政策を明瞭に示していた。前五三郎は、小作料適正化事業も農業報国精神の発露にもとづく、農業報国運動の一つであるとしていた⁴⁴⁾。

広島県における小作料適正化事業の広範な展開は、このような考えにもとづいておこなわれたのである。前述したように、地方小作官は高等官として県庁内における地位は高く、かつ農林省人事権の庇護の下に置かれ、農地行政に対する権限は強かった。地方小作官の方針のもと、広島県庁は全面的に小作料適正化事業を推進したのである。前五三郎の土地所有・利用観は、同時代のなかで特に珍しいものではなかったが、農林省・地方小作官の模範的な考え方であるといってもいいものであった⁴⁵⁾。前五三郎のこのような土地所有・利用観が広島県の広範な小作料適正化事業の展開をもたらした一つの要因とみても差し支えないであろう⁴⁶⁾。

第2節 小作料適正化事業の意義

(1) 集団的地主小作関係の形成

ここでは、地主小作関係の変革という視点から、小作料適正化事業の歴史的意義を確認しておきたい。小作料適正化事業によって地主小作関係は大きく変革されていったが、まず、その内容を確認しておきたい。農林省は1942年5月1日付で道府県に「小作料統制事業調査」をおこなっている。事業実施状況と実施後の効果を調査したものであるが、多くの府県は次の点を指摘している。

①小作料減額が実現し、小作経営の収支不償が緩和されたこと、②小作料納入の遅延・滞納がなくなり、期限内完納を守り、納入状況が良好となったこと、③減免機構の客観化により、減免をめぐる紛議・争議がなくなったこと、④小作料の不均衡が是正されたため、小作人の納入小作料に対する不平不満がなくなったこと、⑤小作料納期、品質、奨励米、俵装料などが統一公正化され、紛議発生の余地がなくなったこと、である。以上のことは、三重県の「小作人ハ収支不償ヲ緩和シ生活ノ安定ヲ見ルニ至リタルコト」「小作料ニ関スル小作争議ヲ防止シ農村ノ平和ヲ見ツ、アルコト」という回答に集約されよう⁴⁷⁾。

以上を踏まえ、事業による地主小作関係変革の内容をまとめておきたい。第1点は、契約小作料額の減額改定（契約小作料の低位固定化）である。表4-3で府県別の改定後の小作料率と引下実績が分かる。当然ながら道府県別にばらつきがみられるが、改定後の小作料率は大方の府県で5割前後以下となっており⁴⁸⁾、引下歩合はおおよそ15~25%となっている。最も大幅な引下は、北海道の畑53%であったが、その他、北海道・山梨・愛知・大阪・兵庫・奈良・和歌山・沖縄の田の引下率が高かった。いずれにしても、総じて契約小作料の10~20%前後の引下・小作料率の5割前後以下への引下という契約小作料の低位固定化が実現したといえよう。この点は、前記調査でどの府県も一致して指摘していたことであった。

第2点は、減免機構客観化の実現である。減免条件については道府県であらかじめ基本方針を決定し、市町村ではそれを基準に減免条件を付帯条項として決定した。具体的には、減免要求の手続きの明確化と減収率に対応した減免歩合を協定した。多くの場合、減収査定に農地委員会が関与することや査定がまともでないときには農地委員会にその裁定を一任するという一項が入っていた。また、同時に、従来統一的でなかった補償金穀や奨励米・俵装料などについても、統一的に整備されることになった。これによって、減収程度や俵装料などをめぐり多発していた小作紛議を抑制することが出来たのである。この点も、前記調査でどの府県も一致して指摘していたことであった。

第3点として、集团的関係が形成され、地主小作間の任意性が全般的に制限された点が指摘できる。小作料など地主小作関係にとっての最重要部分が、個別の地主小作の手を離れてしまったのである。つまり、従来個別の地主小作間

で結ばれていた小作条件が集团的に決定され、それに拘束されるという集团的関係に変化したのである。たとえば、上述のように小作料適正化事業により小作料納入の遅延・滞納がなくなったが、このことはこのような集团的関係の一つの現われでもあった。

第4点は、小作料適正化事業が、行政による一筆ごとの農地管理強化（一筆主義による農地管理強化）の大きな画期となった点である。小作料適正化事業の過程では、一筆ごとに小作料調査・決定がおこなわれ、村内全域の小作台帳を作成することによって、村当局が一筆ごとに農地（所在地、面積、等級＝生産力）と農地の所有者、耕作者、小作料を正確に把握することになった。行政による一筆ごとの農地管理強化（一筆主義による農地管理強化）という側面を持っていたのである。この事業は、一筆単位の農地管理システムという戦後の農地制度の基盤を形成する一つの画期となったといえよう⁴⁹⁾。

以上のような小作料適正化事業による地主小作関係の変革を、本書では集团的地主小作関係の形成と把握したい。集团的地主小作関係は、主に1920年代以降の集团的小作争議の結果として形成されてきたものであったが、次の2点において従来の地主小作関係を大きく変革するものであった。第1点は、契約小作料の低位固定化、付帯条項による減免方法や補償金穀・奨励米・俵装料支給の客観化といった点で、従来の地主小作関係を小作法的に改変するものであった点であり、第2点は、集团的関係の形成による地主小作間の任意性の全般的制限であった。その意味では、集团的地主小作関係は民法的秩序の事実上の修正を意味していた⁵⁰⁾。小作料適正化事業により形成された集团的関係も、契約小作料の低位固定化・減免などの客観化と地主小作間の任意性の全般的制限という集团的関係の形成において、上記のような集团的地主小作関係と同様の意義を持つものであったといえる。小作料適正化事業は、このような意義をもつ集团的地主小作関係を一挙に拡大した。協調組合や小作調停法による集团的地主小作関係の形成が進んでいなかった地域にとって、この事業は地主小作関係の画期的な変革を意味したといえよう。

(2) 小作料不均衡の是正

小作料適正化事業の目的は、集团的地主小作関係の形成・拡大とともに、一

筆ごとの収穫高と小作料の不均衡を是正するところにあった。この是正状況を、改定前後の収穫高と小作料との相関係数で確認しておこう。ここでは、この対応関係が一筆ごとにわかる広島県の深安郡山野村、安佐郡大林村、山縣郡八幡村の3村で確認しておきたい⁵¹⁾。この3村の小作料改定前後における収穫高と小作料との相関係数をみると、山野村（二毛作田370筆）では0.892から0.997へ、大林村（二毛作田824筆）では0.779から0.976へ、八幡村（一毛作田728筆）では0.551から0.997へ、それぞれ相関係数を高めていた。つまり、小作料適正化事業によって、一筆ごとの収穫高と小作料の不均衡がほぼ完璧に修正されたのである。特に、八幡村の場合は、改定前には相関係数は0.551とかなり低く、収穫高と小作料との耕地片ごとの対応関係はかなりバラバラであったが、この事業によりほぼ完璧に修正されたのである。八幡村における小作料適正化事業の意義の一つがここにあったことは明らかである。八幡村では、事業によって改定前よりも改定後の小作料がむしろ高くなった田地が16%（728筆中115筆）ほど存在していた。

さらに、小作料適正化事業による収穫高と小作料との不均衡の是正は、戦時期の重要な農地政策であった農地交換分合政策とも密接に関係していた。所有耕地あるいは耕作耕地の交換をおこなうだけで労働能率が向上するという農地交換分合は、特に大きな経費もかからず、資材不足、労働力不足の戦時下にまさに適格的な事業であった（第2章第2節参照）。政府も、税免除や斡旋事業への国庫補助金交付という形で事業推進に力を入れた。この事業の実施にあたって取り組まねばならないのが、農地一筆ごとの面積・所有者・耕作者・耕地形状などの調査と、収穫高と小作料との不均衡の是正であった。収穫高に対する小作料が耕地片ごとに不均衡な状況では、所有耕地・耕作耕地の交換が進まないのは当然であった。したがって、小作料適正化事業による不均衡是正が農地交換分合の前提として求められたのである。小作料適正化事業後に農地交換分合がスムーズに進展した事例として、山形県東田川郡藤島町、福島県安達郡大平村、石川県七尾市奥原、大分県下毛郡真坂村白木、大分市津守、長崎県東^{ひがし}彼^{そのま}群郡崎針尾村などをあげることができる⁵²⁾。さらに、農地一筆ごとの基本調査についても、小作料適正化事業時の作成資料が農地交換分合の基礎資料として利用されることもあった⁵³⁾。

表4-4 滋賀県における小作料適正化事業実施状況

	集团的地主小作関係の形成		小作争議件数		小作料適正化事業				大字数
	大字数	割合	件数	割合	事業対象大字		事業実施大字		
					大字数	割合	大字数	割合	
湖南	34	18%	260	136%	36	19%	27	14%	191
湖東	14	3%	274	53%	173	34%	40	8%	513
湖北	1	0%	141	38%	71	19%	20	5%	372
湖西	6	4%	145	91%	15	9%	9	6%	160
計	97	7%	903	66%	318	23%	115	8%	1,359

出典：『滋賀県公報』。滋賀県『小作事情調査』1940年。滋賀県『滋賀県ノ小作事情』1939年。『小作調停関係文書』滋賀県庁文書。

- 注：1) 湖南は栗太・野洲・甲賀、湖東は蒲生・神崎・愛知・犬上、湖北は坂田・東浅井・伊香、湖西は滋賀・高島である。大津市、八幡町、彦根町、長浜町は大字の範囲がとれないので除いた。表の湖南は、栗太・野洲両郡。計には甲賀郡も含む。山間地域の甲賀郡は平坦部の栗太・野洲両郡とは農業構造上異なる点が多いため、湖南の特徴を明確にするため表の湖南から除いた。
- 2) 小作調停法による集团的地主小作関係の形成は1940年までのもの。
- 3) 小作争議件数は1938年までを郡別に単純に合計したもの。したがって、大字に対する割合が100%を超える郡がある。滋賀県庁文書には小作争議関係文書は1944年を除き残存しない。
- 4) 割合はすべて大字数に対する割合。

(3) 小作料適正化事業の地域的広がり

道府県別の実績は表4-3ですすでに検討したが、その実績割合により道府県をA・B・Cの3グループに分けた。Aグループの7県は実施割合が65%以上とかなり高いグループであり、Cグループは実績割合が数%あるいは実績皆無という地域であった。Aグループの地域で、小作料適正化事業による集团的地主小作関係の広範な形成が地主小作関係の変革に大きな意味をもったであろうこと、逆にCグループの地域では、小作料適正化の点において多くの問題を残したであろうことは、ともに容易に理解できるであろう。問題は、Bグループをどう評価するのかである。ここでは、実績割合12%の滋賀県を事例にこの点を検討しておきたい⁵⁴⁾。

表4-4が滋賀県における小作争議件数、小作調停による集团的地主小作関係の形成状況、小作料適正化事業実施状況を県内地域別に示したものである。小作争議が多発し、集团的地主小作関係の形成が広範にみられたのは湖南地方であった。集团的地主小作関係が形成された大字は34で、大字数に対する割合は18%であった。滋賀県では湖南地方がもっとも地主小作関係の改変が進んでいた。湖東・湖西両地方では、小作争議は比較的多かったものの、集团的

地主小作関係の形成は低調で3～4%であった。湖北地方は小作争議・集团的地主小作関係形成とも少なかった。滋賀県では、小作料適正化事業の基準として、一毛作田最高小作料1.4石、最高小作料率45%、同じく二毛作田では1.5石、50%を基準としていた⁵⁵⁾。その事業対象地域は105町村318大字であったが⁵⁶⁾、地域的偏りが生じていた。地域別対象大字数の特徴は、①集团的地主小作関係の形成が進み地主小作関係の変革が進んでいた湖南地方では、対象大字数は36、割合19%と低かった。②他方、集团的地主小作関係の形成が少なかった湖東地方では、対象大字数は173、割合34%と高かった。もともと湖南から湖東にかけては小作料が高い地域であったが、小作争議とその解決のあり方の違いがこのような違いを生むことになったのである。③湖西・湖北では、集团的地主小作関係の形成が少なかったが、事業対象大字も少なかった。もともと小作料が湖南・湖東ほど高くなかったことによる。

次に、小作料適正化事業実施状況をみておくと、湖南地方が27大字、割合14%ともっとも高く、他の地方は8～5%と低調であった。つまり、湖南地方では、集团的地主小作関係の広範な形成など地主小作関係がかなり変革されている上に、さらに小作料適正化事業が実施され、その変革をより一層徹底したことを意味していた。湖東・湖北・湖西は、もともと集团的地主小作関係形成が少なかった故に、集团的地主小作関係を新たに扶植したという意義は大きかったとみるべきであろうが、それでも地域的な広がりでは局限されており、面的に意味をもつには至らなかったとみるべきであろう。

以上、Bグループの滋賀県の事例で分かることは、①Bグループでも県内地域別にはかなりの格差が生じており、地域的にはかなりの意味をもった地域があったこと、②その際、すでに形成されていた集团的地主小作関係との関連で把握する必要がある、ということであった。

さて、上記2点のうち、①の府県内の地域的格差については、各府県の公報や農林省文書により検討可能である⁵⁷⁾。たとえば、Bグループ(宮城、秋田、福島、石川、長野、岐阜、三重、岡山、徳島、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎)について、事業実施市町村を郡別に検討すると、郡内50%以上の町村で事業が実施された地域(以下%は実施町村割合)は、宮城県柴田郡100%、伊具郡60%、^{たけり}亶理郡50%、黒川郡80%、加美郡71%、志田郡89%、玉造郡75%、

遠田郡 83%, 栗原郡 66%, 本吉郡 65%, 秋田県平鹿郡^{ひらか} 67%, 雄勝郡 60%, 福島県北会津郡 73%, 石川郡 53%, 長野県南佐久郡 70%, 上伊那郡 52%, 下伊那郡 67%, 西筑摩郡 88%, 南安曇郡^{あづみ} 53%, 下高井郡 75%, 下水内郡^{しもみのち} 100%, 岐阜県可児郡^{かに} 62%, 三重県安濃郡^{あのう} 53%, 飯南郡^{いひなん} 60%, 度会郡^{わたらい} 73%, 岡山県真庭郡 53%, 佐賀県佐賀郡 64%, 神崎郡 91%, 小 City 郡^{おき} 67%, 東松浦郡 72%, 西松浦郡 67%, 杵島郡^{きしま} 90%, 長崎県東彼杵郡 56%, 北高郡^{きたたか} 50%, 大分県速見郡 100%, 大分郡 50%, 玖珠郡 100%, 下毛郡 57%, 宮崎県西臼杵郡 100%であった⁵⁸⁾。県内郡別にみると、かなり集中して実施されていた地域があったことが分かる。②の集団的地主小作関係との関連については、そもそも小作調停関係文書が連年残存しているところはきわめて稀であるため、この点の分析は困難である。しかし、前述した小作料統制を必要としない小作地面積調査における小作調停により統制を必要としない面積調査で、その可能性がある県は指摘することが出来る。Bグループでは、滋賀(741町)のほかに、秋田(100町)、石川(195町)、三重(50町)、長崎(164町)、熊本(300町)、大分(764町)であった⁵⁹⁾。これらの県では、県内を地域別にみると、小作調停による集団的地主小作関係に加え、小作料適正化事業による集団的地主小作関係の形成により地主小作関係の変革が広範に進行していた可能性があった。

第3節 小作料適正化事業の政策効果

(1) 小作料減額分の措置

小作料適正化事業による小作料減額部分については、減額部分を農業生産上の経費に充当するのが第一で、そのために(徒費などを防止するために)次善策として預貯金や国債購入などにまわすというのが道府県の方針であった⁶⁰⁾。小作料統制令の政策課題が戦時下での食糧増産にあったのであるから、まずもって減額分を農業生産上の経費にまわすという基本方針がとられるのは当然であった。ここで検討したいのは、このような基本方針通りに減額分が農業生産上の経費に充当されていたのであろうか、という点である。

鳥根県では、「小作料軽減部分ノ少クトモ二分ノ一ハ肥料農具等ノ購入資金、

自作農資金又ハ備荒資金トシテ部落会，農事実行組合ニ積立テシム」ることとなっていた⁶¹⁾。この点について鳥根県会で木幡久右衛門議員（60町歩地主）に質問された知事は以下のように答弁している。「改訂ニ依リマシテ軽減サレマシタ小作料ノ尠クトモ半額程度ハ農業経営ノ生産手段デアリマストコロノ肥料農具ノ購入資金ノ一部ニ積立ヲサシテ備荒貯蓄ノ為ニ町村農会，農地委員会，部落会ヲ中心トシテ個人名義デ貯蓄スルヤウニ指導シテ居ルノデアリマスガ，未ダ此ノ指導ガ徹底シテ居ルトハ申サレナイノデアリマス⁶²⁾」。つまり，知事自らが改定減額分の農業生産への充当については「未ダ此ノ指導ガ徹底シテ居ルトハ申サレナイ」と認めているように，県の指導方針通りに減額分の措置がおこなわれていなかったのである。鳥根県はこの点を改善する方策をこの後も出せてはおらず，この問題は最後まで改善されなかったと思われる。

広島県では，小作料改定認可後，広島県経済部長名で町村長宛に「小作料統制令第4条ニ基ク改定小作料等認可ニ関スル件」をだし，減額された小作料分については次のような特段の配慮を求めている。「一，小作料改定ニヨリ低減サレタル小作料ハ予テ打合ノ通り貴村農地委員会ニ於テ可及的多クヲ肥料ノ増加施用小作人ノ農業経営施設ノ整備備荒貯蓄等ニ振り向ケシメ以テ食糧農産物ノ生産増加ニ資シ少ナクトモ本改定ヲ機トシ小作地ノ収穫高ヲ自作地程度迄引上げセシムル様積極的ニ指導セラレ度キコト⁶³⁾」。たとえば，佐伯郡八幡村の場合には，小作料適正化事業の完成後，村内農民を氏神社に集め，食糧増産宣誓式を挙行し，小作人一同は「我々は他村に率先して小作料改定を断行せられた本村地主の温情に対し満腔の感謝を捧げ，食糧増産に一路進むのみ」と宣誓し，署名捺印した。減額せられた小作料は，県の指導により，三分の一を農具等の農業経営設備に，三分の一を肥料の増施に，残り三分の一を小作人の自由消費に充当したという⁶⁴⁾。しかし，実際のところ小作料適正化事業により減額された小作料がどのように使われ，それが政策課題たる食糧増産にどのように関わったのかは，かなり不分明である。1941年9月開催の広島控訴院管内第12回小作調停事務協議会でもこの点が話題になっている。広島県小作官前五三郎は，「此ノ問題ハ最モ重要ニシテ最モ困難ナ問題デアリマス」と前置きした上で，広島県の前述の指導方針を紹介し，貯蓄については村長が貯金通帳を保管するというような指導をおこなっているが，「仲々意見ガ多ク実行困難

ナトコロモアル様デアリマス」[広島県ニ於ケル小作料改定ノ眼目ハ小作農ノレベルヲ引上ゲルコトニ在ルノデアリマシテ、小作人ノ生産ヲ監督シ小作料改定記念事業トシテ優良小作人ノ表彰トカ、移動品評会ヲ農地委員会デ開催サセルト言フ様ナ案モ考ヘテ居リ]などと述べている。

同じ小作調停事務協議会で、この点については他県の小作官も「多クノ地主ハ小作料ヲ改定シテモ小作人ハ之ヲ再生産ニ振向ケハシナイダラウト言ヒ、夫ヲ理由ニシテ改定ヲ拒否スル態度ニ出ル場合ガ多ク、将来余程考慮ヲ要スル問題ダト思ヒマス」(鳥根県地方小作官)といった苦境を吐露しており、どの地方小作官も確たる方策を出せないでいる状況であった。鳥取県地方小作官はより率直に、「農道ノ改修、肥料ノ共同購入、農策^(ママ)ノ機械化、積立貯金ト言フ様ナ方面ニ振向ケ農業再生産ニ寄与セシムベク指導シテ居ルノデアリマスガ、一々監督スルコトハ出来マセヌシ、一度小作人ノ懐中ヘ入ツタモノハ之ヲ引出スコトハ出来難イノデアリマス」と述べている⁶⁵⁾。

この「一度小作人ノ懐中ヘ入ツタモノハ之ヲ引出スコトハ出来難イノデアリマス」というのが、地方小作官の実感であり、実態であったに違いない。暉峻衆三氏は小作料減額分を小作人の生活費に繰り入れることが出来ないことを小作料統制令の限界性として批判していたが⁶⁶⁾、これはまったく的的外れであった。実際はその逆で、「一度小作人ノ懐中ヘ入ツタモノ」を生活費として費消することは容易であったが、食糧増産のために引き出すことは難しかったのである。このように、小作料減額分をいかに食糧増産に結び付けるかについては、「報国精神ノ昂揚」「農民精神ノ昂揚」といった精神論で克服する以外の方策を、どの小作官も提出できてはおらず、この問題が小作料統制令の最重要課題である食糧増産という課題実現の最大のネックとなっていたのである。

この点は農林省も同様であった。小作料減額をいかに食糧増産に結び付けていくのかという肝腎な点について、農林省も確たる施策を打ち出せてはいなかった。この点は、最後まで改善されなかった。小作料統制令の本来の目的であった食糧増産への直接的な寄与という点において、小作料適正化事業はいわば画竜点睛を欠いていたのである。

小作料適正化事業は市場メカニズムによらない小作料減額への誘導政策であった。したがって、市場メカニズムを前提にしていた地主は、小作料適正化

事業に対して強い不償感・不満感をもつことになった。これが地主の小作料適正化事業に対する非協力的態度として噴出することになったが、これを戦時の「農業報国精神の発露」という掛け声⁶⁷⁾で押さえ込むことは難しかった。目に見える形で小作料減額分が食糧増産に寄与していることが示されないかぎり、地主の納得をえることは難しかったのであるが、農林省は最後までこの点を実現することはできなかつたのである。この点は、小作料適正化事業の根本的な矛盾として、最後まで残ることになった。

(2) 小作料適正化事業と農家経営

1 農家経営への影響

小作料適正化事業により、個々の地主経営なり小作経営が直接的にどの程度の減石・増石となったかは、小作料適正化事業実施時に作成された小作地一筆ごとの反別・等級・小作料・地主・小作人を記した『小作料台帳』の類があれば、名寄せすることにより判明する。以下、広島県安佐郡狩小川村を事例に、村内第一の不在地主S家と第二の不在地主E家の場合と自作地を一切もたない純小作農で1町以上経営のI家とK家の場合をみておこう⁶⁸⁾。

不在地主S家は、村内に3.19町の小作地を所有していたが、その小作料は、小作料適正化事業により改定前の41.68石から改定後の35.06石へと6.62石の減石となった。村内に2.23町の小作地を所有していたE家の場合は、小作料適正化事業により、27.02石から22.12石へと4.90石の減石となった。当然ながら、小作料改定減額分だけ契約小作料が確実に減収となった。次に小作農をみると、1.01町を経営していたI家の場合、その支払小作料は事業実施により13.61石から12.24石へと1.37石減少し、同じく1.07町経営のK家の小作料は、12.20石から10.11石へと2.09石減少した。これも当然ながら契約小作料減額分だけ増収となった。なお、狩小川村の事業(1942年12月8日認可)は村内一円の田地66.3町歩を対象にしており、平均減額率は12.7%であった。

このように小作料適正化事業により、その所有するあるいは小作する土地面積とその土地等級にしたがって、その改定減額分だけは確実に減石・増石となったのであるが、問題はその改定減額が地主経営なり小作経営にどのような

意味をもったのかである。地主経営については、すでに秋田県地主について岩本純明・清水洋二・品部義博各氏の土田家・小西家・塩田家についての分析がある⁶⁹⁾。それによると、どの地主家とも、二重米価制度や小作料適正化事業などの明確な地主抑制政策により経営を悪化させていた。小作料適正化事業による小作料収入の減少に対しては、三家とも土地売却を積極化させ、小西家や塩田家では木材売却を増やしていった。塩田家では軍需工業株への投資を増やし、小西家では国債や預貯金の増加がみられた。小作料適正化事業による小作料収入減に対しては土地売却や木材売却で対応し、国債や有価証券、預貯金が増加するなど、資産全体の縮小のなかで、その構成を変化させていったのである⁷⁰⁾。地主経営についてはこのような状況であったのであるが、問題は、小作料適正化事業と小作経営との関連であろう。小作料適正化事業が実際にどの程度の意味を小作経営にもったのかについては、従来の研究はまったくふれていない。以下では、この点を検討してみたい。

2 小作料適正化事業と小作経営

ここでは、農家経済調査個別原票を用いて、小作料適正化事業と農業経営との関連を検討しておきたい。表4-5が山形県西村山郡^ろ谷地町の小自作(23番)と小作(24番)の戦時期の農業経営を示したものである⁷¹⁾。戦時期の農業経営分析としては検討すべき点が多いが、ここでは小作料適正化事業との関係に絞って検討を加えたい。23番は経営規模2町の小自作農家で、24番は1.3町の小作農家である。谷地町の平均経営規模は1町前後であるから、ともに上層農家であった。23番の粗所得などの数値は調査対象農家の全国平均のそれよりもやや大きく、24番のそれはやや小さかった。調査対象農家の全国平均経営規模が小自作1.8町、小作1.7町程度であったためである。この両農家の数値は全国平均の数値と比べて特異なものではなく、小作料適正化事業との関係を検討するのに問題はないであろう⁷²⁾。

まず、小作料の動向をみると、現物でも、金額でも、両農家とも1944年から大きく減少している。谷地町では、1944年1月20日に小作料適正化事業が認可され、1944年度小作料から適用されたためである⁷³⁾。1943年度から1944年度にかけて、95円、1.697石(23番)、161円、3.99石(24番)の減額であ

表4-5 戦時期農家経済と小作料適正化事業

(単位：人、反、円)

		23番農家(山形県西村山郡谷地町)				24番農家(山形県西村山郡谷地町)			
		1942年度	1943年度	1944年度	1945年度	1942年度	1943年度	1944年度	1945年度
世帯員数	男	5	5	5	7	4	3	3	2
	女	4	4	4	4	5	4	5	5
田	自作地	4.112	4.112	4.112	4.112	—	—	—	—
	小作地	10.820	10.820	10.820	10.820	12.000	12.000	12.000	12.000
畑	自作地	4.426	4.426	4.426	4.615	—	—	—	—
	小作地	0.700	0.900	0.900	0.800	1.300	1.300	1.300	1.300
計		20.128	20.328	20.328	20.417	13.300	13.300	13.300	13.300
粗所得		4,059	4,779	5,902	29,543	3,124	2,729	3,445	14,313
所得的失費		1,529	2,200	1,335	5,321	1,153	1,428	1,192	……
農家所得		2,530	2,579	4,567	24,223	1,971	1,301	2,252	……
家族家計費(A)		2,514	2,899	3,864	13,839	1,893	1,620	1,672	5,666
農家経済余剰		15	△320	703	10,384	78	△319	580	……
農業粗収益(B)		3,801	4,315	5,167	28,749	2,592	2,326	2,846	13,021
農業経営費		1,495	2,165	1,300	5,281	1,125	1,400	1,165	……
農業所得(C)		2,306	2,150	3,867	23,467	1,467	926	1,681	……
小作料金額(D)		604	673	578	1,935	776	897	736	……
小作料石数		14.300	14.196	12.499	12.759	17.059	18.390	14.400	15.600
水稻生産奨励費		186	527	486	177	152	140	382	515
小作料割合(D/E)		16%	16%	11%	7%	30%	39%	26%	……
家計費充足率(C/A)		92%	74%	100%	170%	78%	57%	101%	……

出典：『農業経営並農家経済調査集計カード』1942年度～1945年度。

注：1) 調査年度は、3月1日～2月末日。

2) 24番農家の1945年度は、集計カードが一葉欠けるため、事実不詳部分が生じている。

3) 小作料金額には、現物の他に現金で支払われた部分を若干含んでいる。

る⁷⁴⁾。水稻生産奨励費は奨励金・補給金として買入価格に上乘せられた部分である。1944年度で、486円(23番)、382円(24番)と、農業粗収益の1割前後をしめており、農家経済にとっては重要な意味をもっていた。1944年度でみると、生産奨励費と小作料減額分で、農家経済余剰の多くをしめるという状況であった。小作料減額分は、1944年度の農家経済余剰の14%(23番)、28%(24番)をしめており、両農家でその重みに差があったが、決して小さなものではなかった。農業粗収益にしめる小作料の割合を算出すると、1942年から順に、16%、16%、11%、7%(以上23番)、30%、39%、26%(以上24番)となる。1944年度に画期的に減少することがわかる。24番農家は自作地をまったく持たない純粋な小作農家であったため、現物ベースで小作料率を算出することが出来るが⁷⁵⁾、1942年から順に43%、50%、39%、55%となる。

1945年度は平年作の2割を超える減収であったため小作料率が高くなっているが、小作料適正化事業実施の1944年度は39%と4割を下回っていた。さらに、農業所得でどれだけの家計費をカバーしえたかを示す家計費充足率をみると、両農家とも1942年度、1943年度は100%を下回っていたのが、1944年度からは100%を上回るようになる。これに、小作料適正化事業による小作料減額分が寄与していたことは間違いないのである。

以上により、小作料適正化事業による小作料減額は、農家による個別的事情により、そのもつ意味において軽重の差があったとはいえ、農家経済の維持・好転に重要な意味をもっていたことが確認できよう。それは、生産奨励費ほどの意義をもつにはいたらなかったが、それを補足する重要な意味をもっていたのである。このように小作料減額分が農家経済の維持・好転に寄与したことは間違いないのであるが、ただ、肥料の投入状況や「機具」類などを検討すると、この間目立った変化がみられなかったことは指摘しなければならない。戦時期における資材不足もあり、小作料減額分が食糧増産へ直接的効果をもちにくかった状況は、この農家経済調査個票の分析からも確認できよう。

第4節 小作料適正化事業の地代論的検討

ここでは、小作料適正化事業によって、村レベルで収穫高と小作料との相対的關係がどのように再編されたのかを最小2乗法による回帰分析によって検討しておきたい。つまり、収穫高と小作料との回帰直線 $R = a + \beta P$ ($P =$ 収穫高, $R =$ 小作料, $0 < \beta \leq 1$)。 a は差額地代の原則では0と限界生産物の費用価格 P_1 との間の値をとる。総て物的表示で単位は石)をもとめ、収穫高と小作料との相対的關係、あるいはその変化を検討したい。上記関係式は、地代の理論からすれば、係数 β が1により近いほど、定数項 a が P_1 により近いほど差額地代化の現象を示すことになり、定数項が0乃至0に近いときは、定率的な比例地代ということになる⁷⁶⁾。分析対象地域は、資料の關係から広島県を取り上げる。

まず、広島県農地委員会決定の「小作料改訂規準表」^(ママ)から、収穫高と標準小

作料との回帰直線をもとめると、二毛作田 $R = -0.55 + 0.66P$ 、一毛作田 $R = -0.46 + 0.55P$ となる⁷⁷⁾。当然ながら、定数項は負の値になり、 P の係数は正の値になる。定数項はともに0.5石前後という大きさであり、比例地代的でないことを示している。係数の大きさは収穫高差の66%（二毛作田）、55%（一毛作田）が小作料差となることを示している。相関係数はともに0.999であり、収穫高と最高標準小作料とがきわめて規則的に対応していることが分かる。広島県下の市町村農地委員会では、この「規準表」を参照しつつ、市町村の個別事情に合わせて、市町村レベルの小作料改定基準表を決定した。広島県では、1948年に小作料改定基準表も含めた小作料適正化事業実施についての報告を県下市町村にもとめている⁷⁸⁾。以下では、この調査に対する市町村からの回答（小作料改定基準表）をもとに、市町村ごとに一毛作田・二毛作田にわけて、収穫高と小作料との回帰直線をもとめ、小作料適正化事業における収穫高と小作料との相対的関係を検討してみたい。

表4-6が、定数項と係数を基準に、一毛作田を3類型、二毛作田を4類型に類型分けしたものである。一・二毛作田ともⅡ型（県基準型）が県の基準と同じか、あるいはそれに近いグループである。一毛作田では定数項が-0.55石~-0.35石で、かつ係数が0.45~0.65のものであり、49町村が該当した。二毛作田では定数項が-0.6石~-0.4石で、かつ係数が0.58~0.7のものであり、75町村が該当した。一・二毛作田ともに、全体の半数ほどの町村はこのⅡ型に属しており、町村の基準表決定に県の「規準表」がかなりの影響をもったことを示している。その他の大方の町村もこのⅡ型に準じていたのであるが、他の類型（Ⅰ・Ⅲ・Ⅳ型）に属する若干の町村が存在した。

まず、Ⅰ型（差額地代型）は、一・二毛作田とも、定数項が1石前後と大きく、係数も1乃至は1に近い（0.8~1）という類型で、明らかに差額地代序列を示していた。一毛作田では5町村、二毛作田では6町村がこのⅠ型に属していたが、全体の市町村数からみるとともに数%と少なかった。Ⅰ型の地域は収穫高が高い地域であったが、差額地代序列であるから当然ながら小作料率は上田（上位等級田）で高く下田（下位等級田）で低くなり、上田-下田でかなりの格差がついた。

逆に、一・二毛作田ともⅢ型（比例地代型）は、定数項が0.2石以下と小さ

表4-6 広島県市町村別小作料改定基準一覧

		定数項	係数	市町村数	平均反収(石)	小作料率
一毛 作田	I型(差額地代型)	-1.8 ~ -0.9	0.8 ~ 1.0	5	2.02	63%
	II型(県基準型)	-0.55 ~ -0.35	0.45 ~ 0.65	49	1.92	49%
	III型(比例地代型)	-0.2 ~ 0	0.38 ~ 0.4	7	1.69	39%
二毛 作田	I型(差額地代型)	-1.2 ~ -0.8	0.8 ~ 1.0	6	2.27	52%
	II型(県基準型)	-0.6 ~ -0.4	0.58 ~ 0.70	75	2.25	42%
	III型(比例地代型)	-0.2 ~ 0	0.45 ~ 0.50	14	2.41	44%
	IV型(高小作料型)	0.1 ~ 0.6	0.4 ~ 0.57	11	2.22	63%

出典：広島県農地課「昭和23年度小作料等調査綴」。広島県内務部『農政資料調査書』1933年。

注：1) 一毛作田には、上記に該当しない町村が32ある。

2) 二毛作田には、上記に該当しない町村が49ある。

3) 相関係数は、全ての市町村で、0.96~1である。

4) 平均反収は『農政資料調査書』の市町村別平均反収(「中田」)を平均したもの。

5) 小作料率については、市町村別の小作料額や認可面積を一・二毛作田別に分けて把握できないため、一・二毛作田を合算したデータを用いた。そのため、一毛作田の小作料率はかなり高く、二毛作田はやや低く計算されている。

6) IV型の小作料率は、資料の不備から、沼隈郡7町村についてのものである。

く、係数も0.38~0.4(一毛作田)、0.45~0.5(二毛作田)と低い類型であった。定数項が0乃至0に近い類型であるから、比例地代の様相を示していた。比例地代であるから、上・中・下田とも小作料率は同じ(定率)、あるいはほぼ同じ(ほぼ定率)であった。この類型に属する町村も全体の数%と多くはなかった。このIII型のうち、一毛作田のIII型は、収穫高のかなり低い地域であるところに特徴があった。山縣郡や^{じんせき}神石郡の一毛作地帯の町村がこのIII型に属しており、特に山縣郡の場合は平均反収が1.2石~1.5石の地域であった。

また、二毛作田のIV型(高小作料型)は、定数項が正の値になるところに特徴があった。このことは、理論上、収穫高が0の田地でも小作料が生じることを意味した。また定数項が正である故に小作料が全体に高く、かつ上田よりも下田にいくほど小作料率が高くなった。このIV型に属する町村は、沼隈郡8町村、^{みつぎ}御調郡2村、深安郡1村と地域的に限られていた。共通点は、すべての町村で^{いぐさ}藎草の裏作がおこなわれていたことであった。これらの地域では、藎裏作のため、表作(稲作)の小作料率が極めて高かったのである。たとえば、改定前の契約・実納小作料率をみると、沼隈郡浦崎村103%・92%、高須村89%・84%といった具合で、かつ表作が如何なる不作でも減免は認められていなかった⁷⁹⁾。これらの地域では、収益性の高い藎裏作を背景に、定数項が正の値をとるような小作慣行がおこなわれていたのであり、小作料適正化事業でかなりの

減額がおこなわれたが、それでもその慣行を色濃く残していたのである。

最後に、類型別の小作料率をみておきたいのであるが、小作料率計算の基礎となる市町村別の小作料額や認可面積を一・二毛作田に分けて把握できないため、表4-6では一・二毛作田を合算したものをを用いた。そのため、一毛作田の小作料率はかなり高く、二毛作田はやや低く計算されている。それでも類型別の相対関係は把握できよう。表4-6によると、IV型がもっとも高く、次いでI型が続いていること、一毛作田のⅢ型がかなり低いこと、大多数の町村が属したⅡ型が概して低いことが分かる。

以上が市町村レベルの小作料改定基準表の検討であったが、次に実際におこなわれた小作料適正化事業における収穫高と小作料との関係を村レベルで検討しておきたい。ここで検討対象とするのは、資料の関係から深安郡山野村、安佐郡大林村、山縣郡八幡村の3村である⁸⁰⁾。山野村は二毛作田地帯であり、反収2.0~2.2石と、比較的生産力の高い地域であった。大林村は一・二毛作田地帯で、反収2.0石(二毛作田)、1.5石(一毛作田)という生産力的には県平均よりもやや低めの地帯であった。八幡村は、反収1.1~1.3石という生産力のかなり低い一毛作田地帯であった⁸¹⁾。

まず、村農地委員会決定の小作料改定基準をみておくと、山野村(二毛作田)は $R = -0.35 + 0.64P$ 、大林村(二毛作田)は $R = -0.45 + 0.69P$ 、八幡村(一毛作田)は $R = -0.16 + 0.38P$ となる。類型別にみると、山野村はⅡ型類似、大林村はⅡ型、八幡村はⅢ型であった。次に、小作料改定前後の収穫高と小作料との回帰直線を検討しておきたい。この3村について、山野村ではすべての二毛作田370筆、大林村ではすべての二毛作田824筆、八幡村ではすべての一毛作田728筆を対象に、収穫高と改定前後の小作料との関係をもとめた。山野村では、収穫高と改定前小作料との関係が $R = -0.74 + 0.95P$ となり、改定後は $R = -0.45 + 0.69P$ となった。改定前には差額地代序列の様相を呈していたが、小作料適正化事業により、係数・定数項の絶対値がともに小さくなった。上田を中心にかんがりの小作料減額がおこなわれた結果である。大林村では、改定前 $R = -0.20 + 0.65P$ 、改定後 $R = -0.45 + 0.69P$ となり、係数をやや大きくし、定数項の絶対値を大幅に大きくした。つまり、県基準に合わせる形で、小作料をほぼ平行して0.25石引下げた形となった。八幡村では、

改定前が $R = -0.02 + 0.35P$ 、改定後が $R = -0.20 + 0.41P$ となる。八幡村の場合も大林村と同様、係数がやや大きくなり、定数項の絶対値がかなり大きくなった。つまり、小作料をほぼ平行して0.2石引下げた形となっている。八幡村の場合、改定前には定数項が0に近く比例地代の様相を呈していたが、係数と定数項の絶対値を大きくすることにより、より差額地代的に改変された。大林村・八幡村ともに、係数が若干大きくなっているゆえに、下田のほうが上田よりも減額量は大きかった。

もともと、小作料減額のやり方には、たとえば「一律1割減」のように小作料を一律何割か下げる場合と「一律1斗減」のように一律ある絶対額を引下げるとがあった。前者の方法は、係数を引下げ、回帰直線の勾配を緩くすることを意味しており（この場合、定数項は上方へ引きあがる）、後者の方法は定数項を引下げ、いわば並行的に小作料を引下げることの意味した。前者の場合には、土地等級の高い田地ほど小作料減額の絶対額が大きくなり、後者の場合には土地等級別の小作料率格差がより大きくなった。上記3村では、前者が山野村の場合であり、大林村・八幡村の場合は後者の色彩が強かった。最後に、村農地委員会決定の小作料改定基準と小作料改定後の回帰直線とを比較すると、この3村ともほぼ村農地委員会決定の小作料改定基準で実施されていたのが分かる。特に大林村は、村基準と改定後の回帰直線が一致しており、村の基準にきわめて忠実に事業が実施されたことを示している。

以上、山野村のように、改定前の係数が県基準よりも大きいことが多い比較的生産力の高い地域では、係数を県の標準にまで大きく引き下げ、上田の減額が相対的に大きくなるような小作料の引下改定がおこなわれたと思われる。このような地域が多数を占めたと思われるが、中には、差額地代序列（Ⅰ型）といった特異な地域も若干存在したのである。また、大林村や八幡村のように、改定前の係数が県基準に近い地域やそれ以下の地域では、係数を県基準に近づけつつも、主には定数項の絶対値を大きくし、小作料を並行的に大きく引下げる形で改定をおこなったのである。それらの地域は、多くの場合、生産力が平均的かそれ以下の地域であったと思われる。特に、八幡村（一毛作田のⅢ型）のように生産力がかなり低い（低位生産力田地の多い）地域では、係数を大きく県基準に近づける形での小作料改定は実行不可能で、主に定数項の絶対値を

大きくする形での小作料減額改定をせざるをえなかったのである。

小作料減額改定や小作料適正化事業の地代論的位置については、これまで十分に検討されてこなかった分野である。小作料適正化事業による小作料改定は、全体として差額地代と比例地代の中間的な県基準に近づける形で減額改定がおこなわれた。そのため差額地代的序列のものはより比例地代的に、比例地代的序列のものはより差額地代的に、それぞれ変化したのである。

おわりに

最後に、従来の研究史との関連で、本章をまとめておきたい。

これまでの小作料統制令についての評価には、否定的なものとある一定の意義を認めるものがあった。たとえば、暉峻衆三氏は「高額現物小作料制一般の改革にはほど遠かった」と小作料統制令の限界性をもっぱら強調したが、逆に大内力氏は不十分な点があったが「あるていどの役割を果たした」と肯定的な評価を与えていた⁸²⁾。ともに共通していた問題点は、具体的な実績分析にもとづかず、1942年ごろまでの極めて限られた事業実績をもとに評価を下していた点であった。本章で克服しようとしたのは、まさにこの実証的分析の貧困さという点であった。本章では、1945年3月31日までの小作料適正化事業実績を確定し、事業実施における地域的特質の把握に努めた。本章では、小作料適正化事業による地主小作関係の変革を集团的地主小作関係の形成ととらえ、その広がりや小作料適正化事業によるものとともに、小作調停法などによるものも含めて把握することの必要性を指摘した。農林省資料や各府県公報による分析の結果、Aグループの地域を中心に少なくない地域でかなりの地主小作関係の変革が進んでいたこと、並びに小作料適正化事業による小作料減額は戦時期における農家経済の維持・好転に少なからぬ役割をはたしていたことを明らかにした。

したがって、暉峻衆三氏のように、小作料統制令をもっぱら否定的に評価するのは、まったく的はずれである。ただ、限界性があったのも事実で、それは、小作料適正化事業の展開が地域的偏りをもったことや小作料減額分の措置を食

糧増産に結びつける確たる方策を提示できなかつたことにみられた。前者については、農林省は制度や手続きについての大枠を示したのみで、道府県（地方小作官）に事業実施についての幅広い裁量を認めるところに根本的原因があった。この点は臨時農地価格統制令や臨時農地等管理令といった他の戦時農地政策にもうかがえる点であり、戦時農地法制の過渡的な性格を示していた。後者の小作料減額分を食糧増産に結びつける方途を最後まで示すことができなかつたのは、小作料適正化事業の最大の問題点であつた。小作料統制令の本来の政策目標を達成できないばかりではなく、小作料適正化事業に対する地主の不満や反発を常に醸成することになつたのである。

もつとも、もともと小作料適正化事業は、市場インセンティブを前提としない行政権による誘導政策（非市場的な小作料減額政策）であつたがゆえに、市場インセンティブを基準に行動をする地主にとっては、その不償感、不満感には大きなものがあつた。このような経済的な不償感、不満感には、小作料適正化事業（戦時農地政策）にとどまらず、戦時統制経済のすべての部面でみられたのであり、戦時統制経済のもとで大きく渦巻いていたのである。それらが闇経済の母体となつた。そのような不償感、不満感を国家総動員法の罰則や「農業報國ノ精神」といった思想面で押さえ込もうとしたのであるが、市場インセンティブによる不償感、不満感は戦時統制経済下で巨大なマグマとなつて溜つていたのであり、そのような罰則や経済統制思想・倫理観の宣伝で押さえ込めるものではなかつた。時折それが分散的間歇的に噴出してつたのである。

〔注〕

- 1) たとえば、それらに依拠し暉峻衆三『日本農業問題の展開』下（東京大学出版会、1984年）や森武磨『戦時日本農村社会の研究』（東京大学出版会、1999年）などが戦時農地政策の一環として小作料統制令を論じているが、もとより小作料統制令の十分な実績を根拠としたものではなかつた。
- 2) 「小作料統制令第4条ニ依ル小作料適正化事業ニ関スル諸表」農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』補巻2、御茶の水書房、1973年。『農地制度資料集成』補巻2の編纂を担当した細貝大次郎氏は、道府県別第4条実績は「昭和19年3月末現在の資料がみあたらないので」1942年12月31日現在の実績を掲載したとしている（細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、

- 1977年, 944頁)。
- 3) たとえば, 暉峻衆三前掲書, 341頁, 森武磨前掲書, 221~223頁。
 - 4) 実は, 1945年3月31日までの第4条全国実績については, 2,688町村, 52万4,279町歩という農林省発表の数値があったのであるが(民主主義科学者協会農業部会編『日本農業年報』第1集, 月曜書房, 1948年, 37頁。そのほか, 和田博雄『農地調整法の解説』日本経済新聞社, 1946年, 64頁, 我妻栄・加藤一郎『農地法の解説』1947年, 289頁, 大和田啓気『農地改革の解説』農民社, 1947年, 7頁, 溝口三郎『開拓論』雄鶏社, 1948年, 217頁など), 近年の研究では, この数値すらまったく忘れ去られている。このことは, 近年の研究が如何に小作料統制令の実態への関心が乏しいか, あるいはその実態解明への努力がなされていないかを象徴的に示しているといえよう。
 - 5) たとえば, 暉峻衆三前掲書, 341頁。
 - 6) 貴族院請願委員会(1943年3月1日)での石井英之助政府委員(農政局長)の説明(『帝国議会貴族院委員会速記録』昭和篇104, 東京大学出版会, 152頁)を参照。
 - 7) 橋本伝左衛門他監修『石黒忠篤伝』岩波書店, 1969年など。
 - 8) 「雑録 農地委員会の運用指示」『秋田県農会報』332, 1940年1月。「農地委員会の運用 公正妥当を期せよ」兵庫県農会『農会通信』398, 1940年1月。「小嶋英太郎日記」『横浜市史』II, 1990年, 744頁。小嶋は神奈川県地方小作官である。
 - 9) 以下, 農林省農政課農地係『小作料適正化事業ノ実施状況』(1942年), 農林省農政課農地係『小作料適正化事業実施指導方針』(1943年)(以上, 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10, 御茶の水書房, 1972年, 所収), 『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』(1943年, 農林省文書)による。
 - 10) 北海道, 群馬, 埼玉, 富山, 山梨, 長野, 岐阜, 兵庫, 鳥取, 熊本, 鹿児島は畑地をも対象とした。
 - 11) 当時, 適正小作料論としては, 土地資本利子標準算定方法, 収益分配算定方法, 純地代標準算定方法の三つの考え方があった。有力な考え方として, 那須式収益分配算定方法(粗収益から確定支出を控除した残りを評価的支出に応じ按分する方法)があった(「公正小作料ニ就テ」前掲『農地制度資料集成』10, 那須皓『公正なる小作料』岩波書店, 1925年など)。
 - 12) 衆議院請願委員会(1943年3月3日)における戸嶋芳雄説明員(農林事務官)の説明(『帝国議会衆議院委員会議録』昭和篇141, 東京大学出版会, 331頁)も参照。
 - 13) たとえば, 1940年では, 「農地事情ノ改善ニ関スル件」(岩手), 「福島県小作関係ノ調整要項」(福島), 「小作料改定ニ関スル件」(奈良)など多数(前掲『小作

- 料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例)。
- 14) 島根県の『小作料改定の手引』1940年、広島県の『小作料改定の手びき』1941年など。
 - 15) 『小作料統制に関する報告書』農林省文書。『奈良県報』2023, 1940年2月20日。『福岡県公報』1934, 1940年2月1日。『福岡県公報』2041, 1940年10月12日など。島根県では、農林省から総額230円の予算配布を受け、1941年3月に県下22ヶ所で懇談会を実施している(『昭和15年小作料統制令関係』島根県庁文書, 島根県所蔵)。
 - 16) 農林大臣官房総務課『農林行政史』1, 1958年, 592頁。
 - 17) 前掲『農林行政史』1, 593頁。農地調整指導員については、坂根嘉弘「農地調整指導員について」(『広島大学経済論叢』28-1・2, 2004年)を参照いただきたい。
 - 18) たとえば、広島県狩小川村の事例を参照(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)。
 - 19) 事業実施で重要であったのは、小作料基本調査にもとづいた小作料改定案の正当性を確保することであった。このことをよく示しているのが、島根県簸川郡出東村のひかわしやうとう小作争議であった(以下、『昭和18年出東』島根県庁文書, 島根県所蔵)。この争議は、その長期性(1940年1月から5年間)と集団性(一行政村単位の争議)において戦時下小作争議としては類をみないものであった。その特徴は、小作料適正化事業をめぐって争議が展開した点にあった。争議の原因は、小作側が「広範地域ニ亘テ甚ダ數キ誤謬有之ル事」として小作料改定案に同意しなかったことにある。小作側は小作料基本調査に根底的な不信を抱いていた。農林省では、地主側の抵抗を想定し小作料統制令第6条(引下命令)を用意していたが、小作側のこれほどまでの不同意は想定外のことであった。この争議自体は1945年1月に原夫次郎代議士など3人に解決を一任するというで一応の解決をみたが、この争議が示しているのは、事業における小作料改定案の正当性を確保しておくことが如何に重要であるのかということであった。なお、内務省警保局編『社会運動ノ状況』(1942年, 589~598頁)には全国の改定案をめぐる紛議が紹介されている。ちなみに、仲介をした原夫次郎(1875~1953)は、判事、検事、大臣秘書官、衆議院議員を歴任し、戦後の公選初代島根県知事をつとめた人物である(『島根県歴史人物事典』山陰中央新報社, 1997年, 463~464頁)。
 - 20) たとえば、『秋田魁新報』1943年12月18日、『日本海新聞』1942年12月3日など。
 - 21) たとえば、秋田県議会(『昭和十五年秋田県通常県会会議録』など)、貴衆両院の請願委員会(『帝国議会衆議院委員会議録』昭和編135, 東京大学出版会, 1998年。前掲『帝国議会貴族院委員会速記録』昭和篇104など)。
 - 22) 大政翼賛会広島県支部『第5回県協力会議速記録』1943年, 26頁, 234~236頁,

261～262頁，264～265頁，280～281頁。石井俊雄は，沼隈郡東村出身で，東京帝国大学卒業，徳島・山口各農業試験場長を経て，1935年5月には沼隈郡産業団体会長に就任している（『中国新聞』1940年7月1日）。大元重太郎（産品郡服部村）は，1931年9月より県会議員を務めており，在職中1943年10月21日に死去した（広島県議会事務局『広島県議会議員累年表』1987年）。

- 23) 小作料適正化事業をめぐるのは，社会運動として，次の二つの動きがみられた。一つは，旧農民運動指導者の介在である。『特高月報』では，このような動きが北海道，宮城，秋田，山形，群馬，新潟，岐阜，三重，鳥取で確認できる（表4-2並びに『特高月報』1941年4月，5月，10月を参照。山形については注35）を参照）。小作料統制令は，農民組合運動にとって，またとない追い風となった。『特高月報』（1940年5月，122頁）は，「特に農民組合方面にありては，自己の組織拡大の具に供し，徒らに農民大衆を扇動して強度の引下を要求し，為に地主側の反感を一層増長せしめ……」としている。二つは，翼賛壮年団が小作料適正化事業に積極的にかかわっていることである。岩手県稗貫郡八幡村，新潟県南魚沼郡六日町，広島県福山市などがその事例である（『特高月報』1943年12月。大日本翼賛壮年団本部編『翼賛壮年叢書3 団運営の実際（一）』1942年。同『翼賛壮年叢書15 団運営の実際（三）』1943年）。赤澤史朗氏によれば，「太平洋戦争下の官製国民運動団体のなかで，擬似革命的な自主性を最も強く保持した有力な団体は，いうまでもなく大日本翼賛壮年団（翼壯と略称）であった。この翼壯の活動は多くの場合，国策に非協力的な人間に対する恫喝や脅迫の姿勢をはらむものであった」としている（赤澤史朗「太平洋戦争下の社会」藤原彰・今井清一編『十五年戦争史』3，青木書店，1989年，164頁）。
- 24) 小作料適正化事業の道府県別実績については，農林省は，1942年12月31日現在の実績（前掲『農地制度資料集成』補巻2，656～664頁）のほかにも，1940年度，1941年度，1942年度，1943年度の実績を道府県別にまとめた総括表を作成している（『小作料適正化事業実施指導方針』農林省文書）。それによって，1941年から1944年のそれぞれ3月31日現在の道府県別実績を知ることができる。これとは別に，農林省は市町村ごとに事業実績の名簿を作成している（『小作料統制事業認可市町村一覧』農林省文書）。これには，基本的に1943年度・1944年度の市町村別実績が記されており，これにより1943年度と1944年度の実績を知ることができる。『小作料統制事業認可市町村一覧』は，農林省が作成していた小作料適正化事業の基礎台帳であった。ただし，1945年3月31日付で農林省が道府県に求めた1944年度実績報告が，群馬，栃木，埼玉，千葉，山梨，富山，福井，奈良，広島，福岡，長崎，沖縄の12県からは報告されておらず（『小作料統制事業実施成績調査』農林省文書），当然ながら『小作料統制事業認可市町村一覧』でもこの12県の1944年度実績は空白のままとなっている。この空白は，県公報の告示により補うことができるが，告示の項目が完全でない場合が多く，この空白を

- 完全に埋めることができない県が生じることになった。注4)に示したように、農林省は1945年3月31日時点での実績を算出しているが、農林省が1944年度実績未報告12県の実績をどのような方法で埋めたのかは不明である。以上より、表4-3の1945年3月31日現在の実績は、農林省作成の『小作料適正化事業実施指導方針』、『小作料統制事業認可市町村一覧』を基礎データに、県公報などによって補足して作成したものである。なお、坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料」(11)~(14)〔『広島大学経済論叢』30-2~31-3, 2006~2008年〕に、道府県別に個別市町村ごとの小作料適正化事業データを掲載している。
- 25) 和歌山(田)、沖縄(田)がともに104%と、100%を超えている。和歌山県では認可面積に自作地が入っているためと思われる。そもそも和歌山県の東牟婁郡ではまったく実施されておらず、認可面積実績が100%になることはありえない。和歌山県の実施市町村割合は58%であり、こちらの方が割合としては実態に近いと思われる。
- 26) 第2章で検討の資料とした『農地調整法施行状況等調査二関スル件』(農林省文書)で、実績がなかった栃木、東京、神奈川、富山、山口の5府県について、市町村農地委員会が小作料統制令第4条に関与していたかどうかをみると、栃木を除いては少ないながらも市町村農地委員会の関与があったことが分かる。
- 27) 『小作料統制令関係予算』農林省文書。ただし、宮城、栃木、群馬、岐阜は未報告である。
- 28) 『小作料統制令第4条ニ依ル小作料適正化事業ニ関スル資料』農林省文書。なお、大阪と奈良は原資料が不鮮明で判読できず、不明である。ちなみに、下位10府県は神奈川、東京、福井、大阪、岐阜、長崎、静岡、栃木、山梨、佐賀であった。上位10道府県のうち、7道府県はAグループかBグループであり、下位10府県のうち、岐阜、佐賀、長崎を除く7府県はCグループであった。つまり、事業実施当初における道府県の事業取組み姿勢がその後の実績と大きくかかわっていることが読み取れよう。
- 29) 坂根嘉弘前掲「広島県における小作料統制令の運用実態」を参照。
- 30) 『昭和17年小作料統制関係綴』鳥根県庁文書、鳥根県所蔵。
- 31) 『北海道農地改革史』上巻、1954年。
- 32) 『奈良県報』2147、1941年7月1日。『奈良県報』2151、1941年7月18日。前掲『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』。
- 33) 「約一割五分引下げ 岩美、気高、日野三郡小作料改定」『日本海新聞』1942年9月26日など一連の記事。鳥取県『鳥取県小作料改定事業』1942年。『鳥取県農地改革誌』1954年。引用は「畑小作料改訂実施方針」1943年8月5日(前掲『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』)。引用のカッコ内は坂根。
- 34) 『和歌山県報』1944年2月5日。『和歌山県報』1944年2月6日。『大阪毎日新聞』和歌山版、1944年2月6日。前掲『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県

- ノ指導要綱事例』。第5章も参照。
- 35) 山形県経済部『小作事情と農民運動』1940年。『特高月報』1940年4月、5月、8月。情報局第一部『小作料統制の動向』1941年。山形県経済部『庄内地方の適正小作料』1942年。佐藤武夫「日本に於ける小作料統制令の実施状況」『地政』7-6, 1943年。鎌形勲『山形県稲作史』農林省農業総合研究所, 1953年。『山形県農地改革史』1953年。『山形県警察史』下巻, 1971年。菅野正「山形県庄内地方における適正小作料運動」『宮城教育大学紀要』12, 1977年。森武磨・大門正克編『地域における戦時と戦後』日本経済評論社, 1996年。全農など旧農民組合運動の活動家が適正化事業推進に関った事例は各地でみられた(表4-2を参照)。ちなみに山形県では、小作料適正化事業について、町村農地委員会が『小作料決定書』などの冊子を作成している。一筆ごとの改定小作料(等級・反当小作料)と減免条件等の付帯事項が記されている。雪の里情報館(旧農林省積雪地方農村経済調査所。山形県新庄市)には、『鮎海郡共栄組合本楯村分區小作料決定書』(1940年2月)など5点が所蔵されている。
- 36) 各町村における小作料適正化事業の過程は、各町村農地委員会の行政文書で知ることができるが、小作料適正化事業を推進した当事者の資料はなかなか見出すことができない。そのようななかで、松田甚次郎(1909~1943)が書き残した、自村・山形県最上郡稲舟村における小作料適正化事業についての未発表文章は、松田という事業推進者側からの記録として貴重である(安藤玉治『賢治精神』の実践—松田甚次郎の共働村塾—農山漁村文化協会, 1992年, 201~208頁におさめられている)。松田は、青年教育や文化芸術運動を展開した「最上共働村塾」で著名な人物で、『土に叫ぶ』(羽田書店, 1938年)などの著作がある農本主義的な農村指導者である(松田については、板垣邦子「戦前・戦中期における農村振興運動—山形県最上郡稲舟村松田甚次郎の場合—」近代日本研究会編『年報・近代日本研究』4, 山川出版社, 1982年や遠藤純「戦時下における宮沢賢治の受容—大陸移民と松田甚次郎—」『国際児童文学館紀要』16, 2001年などがある)。安藤玉治前掲書所収の未発表文章によると、松田らの1942年9月に始まる小作料適正化事業の要求にもかかわらず、村長が言を左右しなかなか動かなかったこと、県小作官による講話と座談会、農業報国会結成による小作料適正化事業の推進など、その経過を具体的に知ることができる。1943年1月の稲舟村の動きについては、安藤玉治『農村に立つ 青年教師の手記』(第一出版協会, 1943年, 252~264頁)に若干の記述がある。なお、稲舟村小作料適正化事業の知事認可は、松田死去後、1944年3月25日(『山形県報』2986, 1944年4月10日)とかなり遅かった。
- 37) 山口県農地改革誌刊行会『山口県農地改革誌』(1951年, 27頁)は、1943年以降、阿武郡11町村(2,515町歩)で小作料適正化事業がおこなわれたとしている。しかし、1942年~1945年の『山口県報』にはその告示がみあたらない。また、1944年度~1946年度の『県報登載台帳』(山口県文書館所蔵)にもみあたらない。

山口県文書館所蔵の『長官事務引継書』（1943年～1945年）や山口県経済部『昭和19年度食糧農産物増産計画並ニ確保対策』（1944年）などの県発行刊本には、自創事業、農地交換分合あるいは標準農村についての記載や関係資料はみられるが、小作料統制令や小作料適正化事業については、その記述すら見出せない。第11回（1940年10月）、第12回（1941年9月）、第13回（1942年10月）の『広島控訴院管内小作調停事務協議会要録』をみても、小作料統制については、山口県地方小作官は発言していない。

- 38) 前五三郎は、1895年生まれ、盛岡高等農林学校卒業後、高文行政科合格（1926年）、1928年1月福岡県小作官補、1932年5月宮崎県小作官を経て、1940年1月31日より広島県小作官となる。1942年11月17日広島県小作官を退官。戦後、岡山県農地部長。現在確認できる前五三郎の著作物は、前五三郎『農地制度改善の片々』（『帝国農会報』27-6, 1937年）、前五三郎『小作料の適正化に就いて』（『芸備農報』573, 1940年）、前五三郎『広島県に於ける最近の農地問題の動向』（『帝国農会報』31-9, 1941年）、前五三郎『小作料改定の一斑』（1941年）、前五三郎『小作料改定の業績 第一輯』（1942年）。その他に、『法律時報』編輯部の質問への回答である「小作法案其の他に関する質問に答へて一全国地方小作官・調停主任判事の回答一」（『法律時報』4-3, 1932年）に若干の前五三郎の回答が掲載されている。
- 39) たとえば、小林英夫・岡崎哲二・米倉誠一郎『日本株式会社』の昭和史』（創元社、1995年）、白木沢旭児『大恐慌期日本の通商問題』（御茶の水書房、1999年、第7章）、柳澤治『戦前・戦時日本の経済思想とナチズム』（岩波書店、2008年）を参照。
- 40) 那須皓が代表的である。とりあえず、坂根嘉弘『日本伝統社会と経済発展』（農山漁村文化協会、2011年、第4章）を参照。
- 41) 小作法について、前五三郎は以下のような回答を寄せている。「小作ニ関スル現行法制ハ現在社会ノ客観情勢ト似テモツカヌモノ故小作法ハ是非必要ト思料セラル」「小作権ニ関スル規定殊ニ小作権物権化ノ規定ノ制定ヲ最モ必要ト痛感ス」。小作法に特に規定すべき事項は「小作権物権化ノ規定ヲ最モ必要トス」を第一にあげ、その他小作委員会をして自治的に小作条件を扱わせることを主張している（前掲「小作法案其の他に関する質問に答へて一全国地方小作官・調停主任判事の回答一」35頁、42頁）。なお、当時の前五三郎は福岡県小作官補である。
- 42) 以上は、前五三郎前掲「農地制度改善の片々」によるが、前五三郎前掲「広島県に於ける最近の農地問題の動向」では、自作農制の強化のために地主の土地開放政策が必要であり、そのやり方として、①5町歩以上土地所有者の土地を「解放」する、②原則として小作人に小作地先買権を与える、③その際の農地価格は当事者と農地委員会で協議する、としている。
- 43) 前五三郎前掲「広島県に於ける最近の農地問題の動向」によるが、前五三郎前掲

「農地制度改善の片々」では、農地委員会に下部組織として部落単位に農事実行組合をおき、そこに農地部を置いて自創事業や小作問題解決の一切を扱わせる、としている。

- 44) 前掲『小作料改定の一斑』3頁。
- 45) 地方小作官・小作官補の土地所有・利用観について、AグループとCグループの地方小作官をそれぞれ比較検討できればいいのであるが、地方小作官・小作官補の書き残したものがそれほど多くはなく、その収集も含めて、それらは今後の課題である。ちなみに、大竹啓介『幻の花』上（楽書書房、1981年、245頁）は、地方小作官・小作官補を「戦前・戦中期を通じて現地における「農林省エートス」—「石黒イズム」の尖兵であり、有能な裏方であった」と評価しているが、このようなすべての地方小作官・小作官補が石黒農政のエートスを保持していたといった一枚岩的な評価は再検討すべきであろう。本章で取り上げている小作料適正化事業をみただけでも、道府県で大きな実績較差が生じているのであり、地方小作官・小作官補にも比較的大きな考え方・行動の差異があったとみる方が実態に近いであろう。
- 46) 前五三郎は戦後には岡山県農地部長となるが、戦前の小作官・小作官補が農地改革で重要な地位につくことはしばしばみられた。たとえば、仲原善一（鳥取県農地部長）、横山周治（徳島県農地部長）、石井清吉（新潟県農地部長）、小島利太郎（高知県農地部長）、喜多正治（香川県農地部長）、各務武雄（鳥取県農地課長）、松島淳（神奈川県農地課長）など（各県の農地改革史より）。その意味では、戦中と戦後は人的に連続していた。大竹啓介前掲書（245頁）は、小作官・小作官補の農地行政における経験の蓄積が農地改革を無難に遂行せしめた一要因であることを示唆しているが、このあたりは具体的に検討していく必要があろう。
- 47) 『小作料統制に関する報告書』農林省文書。この簿冊に綴じられている回答は、愛媛、大阪、滋賀、京都、三重、香川、徳島、山口、福岡、佐賀、広島、高知の12道府県のみである。他の道府県からの回答は所在不明で未見である。
- 48) 改定後の小作料率の計算は、統制田地についての平均収量が得られないため、道府県の平均収量を用いている。そのため、特に統制面積の少ない府県では大きなバイアスが生じている可能性がある（石川、静岡、香川、愛媛、高知、大分、宮崎など）。
- 49) 一筆単位の農地管理システムという戦後の農地制度の特徴づけについては、原田純孝『農地制度を考える』（全国農業会議所、1997年、第一部）や野田公夫「農地改革の歴史的意義と現代」（『農業法研究』33、1998年、20頁）を参照。
- 50) 団体的地主小作関係の意義については、坂根嘉弘『戦間期農地政策史研究』（九州大学出版会、1990年）を参照。
- 51) 『昭和18年12月2日山野村小作料改定決議一件』山野村役場文書、広島県立文書館所蔵。『昭和16年9月農地一件』大林村役場文書、広島市公文書館所蔵。『農

- 地及小作料ノ表示』1943年，八幡村役場文書，広島県立文書館所蔵。
- 52) 農商省農政局『農地の交換分合実施事例其の一』1944年。吉松浩「大分市大字瀧尾字津守部落の農地交換分合に就て」『防長農民』2-4，1944年。農商省『長崎県東彼杵郡崎針尾村耕地交換分合事業調査報告書』1943年。なお，石川県七尾市奥原の小作料適正化事業については，『石川県公報』の告示や前掲『小作料統制事業認可市町村一覧』に見当たらず，小作料統制令にもとづかない小作料改定事業と思われる。その他，小作料適正化事業と農地交換分合との関係に言及している事例として，栃木県那須郡小川町山崎，山口県吉敷郡大内村，鹿児島県出水郡野田村下名旭がある。
- 53) たとえば，大分県大分郡西庄内村蓑草の事例（佐藤彦彦『農地交換分合の要諦』1944年，20頁）。
- 54) 滋賀県を事例とするのは，『小作調停関係文書』（1926～1950年，滋賀県庁文書，滋賀県所蔵）が小作料統制令施行中も連年残存し，集团的地主小作関係の形成が確認できることによる。『小作調停関係文書』が戦前戦後すべて残存しているのは，管見の限り滋賀県のみである。
- 55) 農林省農政課農地係「小作料適正化事業実施指導方針」1943年4月（前掲『農地制度資料集成』10，175頁，177頁）。
- 56) 滋賀県経済部『小作事情調査』1939年。滋賀県では1943年前半まで，大字を単位に事業をおこなったので，以下大字単位で検討する。
- 57) 坂根嘉弘前掲『日本における戦時期農地・農地政策関係資料』（11）～（14）を参照。
- 58) 『宮城県公報』，『秋田県報』，『福島県報』，『石川県公報』，『長野県報』，『岐阜県公報』，『三重県公報』，『岡山県公報』，『徳島県報』，『佐賀県公報』，『長崎県公報』，『熊本県公報』，『大分県報』，『宮崎県公報』，『小作料統制事業認可市町村一覧』による。
- 59) 前掲『小作料統制令関係予算』。ただし，Bグループでは宮城，岐阜は未報告である。カッコ内はその面積。なお，秋田県の100町は南秋田郡一日市町の分（104町歩）である（『小作調停書類』1938年，秋田県庁文書，秋田県文書館所蔵）。ただし，上記数値は報告洩れが考えられるため，一応の目安にとどまる。
- 60) 前掲「小作料適正化事業実施指導方針」。
- 61) 前掲「小作料適正化事業実施指導方針」，228頁。
- 62) 『第94回島根県会議事速記録』1942年，20頁。
- 63) 『昭和13年10月1日安佐郡戸山村農地委員会』戸山村役場文書，広島市公文書館所蔵。『昭和16年9月農地一件』大林村役場文書，広島市公文書館所蔵。
- 64) 小野武夫『皇農の書』潮文閣，1944年，128頁。前掲『小作料改定の一班』（18～19頁）や前五三郎前掲「広島県に於ける最近の農地問題の動向」（226頁）にも，同様のことが県の方針として述べられている。なお，広島県の小作料適正

化事業については、小野武夫『民族農政学』（朝倉書店、1943年、389～407頁）にも紹介がある。

- 65) 『広島控訴院管内第12回小作調停事務協議会要録』1941年、60～61頁。なお、小作人が減額分を飲食費に徒費してしまうことを強調して小作料適正化事業を批判するのが、事業を回避したい地主の一つの常套手段であった（前掲『小作料統制の動向』29頁など）。
- 66) 暉峻衆三前掲書、341～342頁。
- 67) たとえば、次の文章を参照。「小作料改定は、……今事変完遂のための、地主小作人の農業報国精神の発露に其の深き根底を置く、農業報国運動の一に外ならないのである」（前掲『小作料改定の一斑』3頁）。
- 68) 『昭和17年小作料台帳』狩小川村役場文書、広島市公文書館所蔵。S家・E家ともに、全体の所有耕地面積は不明であるが、他の資料から15町歩以上50町歩未満であったことは間違いない（渋谷隆一編『都道府県別資産家地主総覧 広島編』日本図書センター、1998年）。
- 69) 岩本純明「東北水田単作地帯における地主経済の展開」『土地制度史学』69, 1975年。清水洋二「東北水田単作地帯における地主・小作関係の展開」『土地制度史学』74, 1977年。品部義博「東北水田単作地帯における地主経営の展開構造」『土地制度史学』79, 1978年。岩本純明「東北水田単作地帯における後退期地主経済の動向」『鹿児島大学農学部学術報告』30, 1980年。
- 70) 大場正巳「農家経営の史的分析」（東洋経済新報社、1961年）は山形県南村山郡西郷村高松の加藤家の分析である。西郷村では、小作料適正化事業が実施されており（1944年3月25日認可）、加藤家の小作料収入は40石から28石へと3割の減石となり、大きな影響を受けた。食糧管理制度と地主米価の低位、労働力不足も重なり、加藤家の小作地経営は急速に弱体化していったとしている（大場正巳前掲書、368～376頁）。
- 71) 分析対象農家の選定は、農林省統計調査部『農家経済調査個別原票保管名簿』（1956年）による調査対象農家と筆者の収集した小作料適正化事業実施町村とを照合し、①調査個票が保存されていること（京都大学大学院農学研究科生物資源経済学専攻所蔵）、②調査対象期間が3～4年以上であること、③調査対象期間中に小作料適正化事業が実施されていること、④小作・小自作・自小作であること、⑤経営地一筆ごとの収量や小作料が不明であるため経営地を大きく変更していない農家であること、の5条件を満たすものを選定した。これらの条件を満たす農家は極めて限られたが、そのなかで経営規模の大きなものを取りあげた。なお、西村山郡谷地町の戦前戦後の社会経済状況や社会運動については、森武麿前掲書、第9章がふれている。
- 72) 両農家とも1943年に農家経済余剰がマイナスになっている点は、全国平均の動向とは相違する。理由は、23番は家畜を購入したためであり、24番は水稲減収と

- 「俸給賃金手当等」減少、雇用労賃の増加などによる農業経営費の増大による。全国の動向は、農林省農業総合研究所『昭和17年度18年度19年度農家経済調査報告』其の一、其の二（1948年）を参照。
- 73) 『山形県報』（臨時増刊）2971、1944年1月25日。前掲『小作料統制事業認可市町村一覽』。引下歩合は平均12.8%である。
- 74) 石当たり価格が政府買入価格（47円）と相違するが、現金で支払われた部分がこの他に存することのほかは、理由は明確ではない。
- 75) 農家経済調査では、耕地一筆ごとの収穫高と小作料額が不明であるため、純粋な小作農家でないと、現物ベースでの小作料率の計算が出来ない。
- 76) 回帰分析の方法と比例地代については、阪本楠彦『地代論講義』（東京大学出版会、1978年）、倉内宗一『地主・小作制の展開過程』（農林統計協会、1999年）を参照。
- 77) 前掲『小作料改定の手びき』。なお、前掲「小作料適正化事業実施指導方針」からは、一毛作田21県分、二毛作田18県分の適正小作料基準表（収穫高と最高標準小作料のデータ）がえられる。それぞれ回帰直線をもとめると、一毛作田では奈良県（ $R = -0.11 + 0.44P$ ）と大分県（ $R = -0.64 + 0.63P$ ）が、二毛作田では奈良県（ $R = -0.09 + 0.45P$ ）と岡山県（ $R = -0.62 + 0.72P$ ）が、それぞれ係数並びに定数項の絶対値が最小と最大になり、いわば両極に位置することがわかる。つまり、他の県はすべてこの両極の範囲内に入る。広島県は大分県や岡山県に近かった。村レベルのデータによる全国的な地代論的検討は、今後の課題である。
- 78) 広島県農地課『昭和23年度小作料等調査綴』広島県庁文書、広島県立図書館所蔵。もともとこれらの資料は、小作料統制令第4条知事認可の際に県庁へ提出されたものである。広島県では、原爆でそれらの資料がすべて失われたために、再度調査をおこなったと思われる（ちなみに、1948年2月27日付のその依頼文書が『農地改革通牒綴』1948年、本郷村役場文書、福山市立福山城博物館付属鏡槽文書館所蔵に綴じられている）。県庁へ回答した市町村数は213。うち、不備がなくデータとして使用できるものは、168市町村（一毛作田93町村、二毛作田155市町村）である。ただ、比婆郡の分は、上記簿冊に綴じられておらず、不明である。なお、以下の叙述の平均反収は、広島県内務部『農政資料調査書』（1933年）の「中田」による。
- 79) 農林省『小作事情調査』1936年、東京大学農学生命科学図書館所蔵（同様のことは、岩片磯雄「日本稲作とその北進過程」『帝国農會報』32-5、1942年、9頁でも指摘されている）。この点は、大政翼賛会広島県支部の第5回県協会議会で、沼隈郡協会議員である石井俊雄も述べている（前掲『第5回県協会議事録』261～262頁）。このように、従来、蘭草裏作の稲作については、不作の年でも減免慣行がなかったのであるが、小作料適正化事業でこの点は若干変化している。たとえば、沼隈郡柳津村の小作料適正化事業における付帯事項の一つに「蘭草跡

作ニ付キテハ減免ヲ行ハザルヲ原則トス 但シ一般ニ凶作度甚大ナル時ハタトヒ
藎草跡ト雖モ相当減免スルモノトス」としているのである（『昭和19年度小作料
改定関係一件』柳津村役場文書，福山市立福山城博物館付属鏡櫓文書館所蔵）。な
お，昭和戦前期の広島県における藎草栽培は沼隈郡が半分余りをしめ，御調郡が
4分の1をしめていた。新興産地の安佐郡は1割前後であった。戦時末期には栽
培面積や収穫高が最盛期（1935年）の10分の1以下にまで落ち込んでいる（前
掲『農政資料調査書』。広島県信用農業協同組合連合会編『広島県農業発達史』2，
1962年，633頁，637頁）。

- 80) 以下，前掲『昭和18年12月2日山野村小作料改定決議一件』，前掲『昭和16年
9月農地一件』，前掲『農地及小作料ノ表示』による。
- 81) 「大正12年広島県深安郡勢要覧」山野村役場文書，広島県立文書館所蔵。前掲
『農政資料調査書』。『昭和8年～16年産業統計報告跡』八幡村役場文書，広島県
立文書館所蔵。
- 82) 暉峻衆三前掲書，341～343頁。大内力『農業史』東洋経済新報社，1960年，271
頁。

補論 1945 年度以降の小作料適正化事業について

小作料統制令は、改正農地調整法（1945 年 12 月 28 日法律第 64 号による農地調整法第一次改正）により、1946 年 4 月 1 日をもって失効した。その後の小作料統制は、改正農地調整法第 9 条の 4（市町村農地委員会による小作料の変更）、第 9 条の 5（地方長官による小作料の変更）に引き継がれた。

第 4 章では、1944 年度まで（1945 年 3 月 31 日まで）の小作料統制令第 4 条事業（小作料適正化事業）の実績を示した（表 4-3 参照）。小作料統制令による小作料適正化事業は、その後も一年間続いていた。敗戦（1945 年 8 月 15 日）や小作料統制令の失効を境とせず、1945 年 3 月 31 日で区切ったのは、もっぱら資料の残存状況による。『小作料統制事業認可市町村一覧』（農林省文書）が 1944 年度（1945 年 3 月 31 日）までの市町村別の小作料統制令第 4 条事業の台帳であり、それに依拠せざるを得なかったためである。また、1946 年度以降は、1946 年 4 月 1 日で小作料統制令が失効するため、改正農地調整法第 9 条の 4 にもとづく小作料統制事業となる。この補論では、1945 年 4 月 1 日（1945 年度）以降の小作料適正化事業について、その概要をみておきたい。

最初に、この時期の小作料適正化事業の状況をみるために、「最近ニ於ケル農地事情概要調査ノ件」（1946 年 5 月 8 日付）に関する、兵庫県から農林省への回答をみておこう。兵庫県は以下のように述べている¹⁾。

六 小作料適正化事業

(一) 進行状況

(1) 完了町村数及面積 10 ケ町村 870 町歩²⁾

(2) 現在進行中ノ町村数及面積 昭和 19 年ヨリ計画指導中ノ 35 ケ町村ハ戦局ノ深刻化ニ伴ヒ事務進捗停滞ノ俟終戦トナリタリ。目下之レガ進捗計画中心面積 2180 町歩

(3) 未着市町村数及面積 80 ケ町村 面積 7000 町歩 (略)

(二) 本事業ニ対スル地主小作人、町村当局、農民組合ノ態度並ニ変化傾

向

小作料金納化ニ伴ヒ小作人ハ寧ロ耕作權ノ確立ヲ希望シ小作料ノ自然低下ニヨリ小作料ノ適正化ニ熱ナシ。地主ハ終戦後ハ自作ヲ理由ニ中小地主ハ對抗的ニ在リ。此際本件問題ノ進捗ハ耕作權ノ確立ニヨリ進捗促進スルモノト思料セラル。

(略)

(四) 最近ノインフレ並ニ小作料金納化ノ影響

今日ノインフレノ恵沢ニ浴セルハ農村ニ於テハ勤労階級即チ自作・自小作・小作階級ニシテ特ニ小作・自小作階級ハ社会的負担輕ク實質的ニ農村ニ在リテハインフレノオ蔭ヲ蒙リ居レリ。小作料金納化ニヨリ小作料ノ自然低下ニ伴ヒ生産者価格トノ開キ大ナルタメカヘッテ地主ノ立場ニ同情的態度ニ在リ。従ッテ小作料ノ適正化等ニ対シテハ今後ノインフレノ深刻化ト共ニ消極的態度ニナリツ、在ル現状ナリ。

この兵庫県の農林省への回答からは、①戦時中に計画していた小作料適正化事業を、敗戦をはさみながらも、そのまま実行に移していること、②急速なインフレーションの進行により、金納小作料が急速に低下してきており、小作料適正化事業への熱が冷めてきていること、が読みと取れる。

さて、表補-1、表補-2が1945年度並びに1946年度以降の小作料適正化事業を府県別に市町村数を示したものである³⁾。1945年度の事業は、兵庫県の回答にもあったように、敗戦をはさんでいるが、おおむねそれまでの小作料適正化事業と同様の性格の小作料統制と考えられる。小作料適正化事業は通常半年ぐらゐの事業期間を要するため、敗戦をはさみ、それまで進行中の事業がそのまま継続されたり、敗戦後もそれまで予定されていた事業が実施に移された場合があったと思われる。その意味では、それまでの小作料適正化事業とおおむね同様とみてよからう。それでも、1945年度の実施事業数は150件にすぎず、1944年度までの年間500件から800件と比べると急減しており、小作料適正化事業への熱気が冷めてきていることをうかがうことができる。

1946年度以降は、それまでとだいぶ状況が変わってきている。一つは、インフレーションの影響である。戦後の小作料適正化事業を規定したのは、急速なインフレーションによる金納小作料の急速な低下であった。この事態の進展

表補-1 1945年度小作料適正化事業実施市町村数

	1945.04.01~ 1945.08.15	1945.08.16~ 1946.03.31		1945.04.01~ 1945.08.15	1945.08.16~ 1946.03.31
青森		1	滋賀	1	
岩手	2	2	和歌山	11	1
宮城		33	鳥取		9
秋田		6	岡山	16	15
山形		5	広島	1	
群馬	1		徳島	2	14
石川		5	高知	1	
長野		3	熊本	2	
岐阜		2	大分	7	
三重	4	5	合計	48	101

出典：『青森県報』。『岩手県報』。『宮城県公報』。『昭和二十年農政』宮城県庁文書、宮城県公文書館所蔵。『秋田県報』。『秋田県農地改革史』1953年。『山形県報』。『群馬県報』。『石川県公報』。『石川県農地改革史』1957年。『長野県報』。『岐阜県公報』。『三重県公報』。『滋賀県公報』。『和歌山県報』。『小作料統制事業実施成績調査』農林省文書。『鳥取県公報』。『岡山県公報』。『広島県報』。『徳島県報』。『高知県公報』。『熊本県公報』。『小作料統制事業認可市町村一覽』農林省文書。『大分県報』。

注：石川県に認可月日不明が1件ある。

表補-2 1946年4月1日以降における小作料統制事業実施市町村数

	1946年度	1947年度	1948年度	1949年度	1950年度	1951年度	不明
秋田	5						
山形	5	2	2	30	8	2	
石川	1						
和歌山	1						
岡山	2						6
徳島	1	2	3				
高知	1						
宮崎							12
合計	16	4	5	30	8	2	18

出典：農林省農地部『農地改革執務参考』5、1948年。『山形県報』。農林省農地課『農地改革に関する統計資料 その二』1950年。『山形県公報』。『小作料統制事業実施成績調査』農林省文書。『和歌山県報』。『岡山県公報』。『徳島県報』。

により、小作料適正化事業の意義が一挙に薄れていったと思われる。二つは、それにともない、従来とは性格の違う事業が入ってきているのではないかと思われる点である。たとえば徳島県の事業は、耕地整理組合や水利組合にかかわる小作料減額であり、それまでの小作料適正化事業とは違う性格の事業であった。宮崎県の12件はすべて畑地刈分小作を定額小作に転換した事業である。山形県の1951年まで展開する事業も何らかの特別な意義をもったものと思われる。これらの詳細を明らかにすることは、今後の課題として残っている。

〔注〕

- 1) 『昭和21年9月 最近ノ農地事情参考綴』兵庫県庁文書、立命館大学人文科学研究所周蔵。
- 2) 『小作料統制令事業認可市町村一覽』（農林省文書）と『兵庫県報』によると、兵庫県における小作料適正化事業は、佐用郡大広村（1942年1月24日認可、認可面積53町歩）の1件のみであり、ここでの記述と矛盾している。
- 3) 市町村別のデータは、坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（14）」（『広島大学経済論叢』31-3, 2008年）に掲載している。ただし、認可農地面積や関係人員、改定前後の小作料額など個別に把握できない場合が多い。

第5章 小作料統制令第6条の機能と特質

はじめに

従来の戦時農地政策研究の中で、小作料統制令第6条についての本格的な検討は、まったくなされていない。先行研究としてあげうるのは、戦時農地政策についての通史的な叙述の中での言及であろう。戦時農地政策については、小倉武一氏や細貝大次郎氏の基礎的研究書や暉峻衆三氏などの通史的研究があるが¹⁾、本分野の古典的文献である小倉・細貝両氏の研究は政策立案・立法過程の検討と法令の内容説明が中心で、実績についてはほとんど検討がない。これまでの研究の中で、小作料統制令第6条実績について比較的言及しているのは、暉峻氏のみであると思われる。暉峻氏は、1943年7月末現在の実績表と農林省農政課『小作料統制令第六条適用事例』（1943年²⁾）をもとに、①1941年からの3年間で、発動件数8件と僅少であったこと、②秋田県の最高小作料反当1.2石命令にしても、それでもなお高い小作料水準であったこと、③対象地主がいずれも不在地主と推定されること、などを指摘して、「小作料をめぐる紛議をおこしている不在地主のうち、とくに小作料収奪のめだつごく少数のものに対して主として引下命令はだされたにすぎず、日本の高額現物小作料制一般の改革にはほど遠かった」と結論づけている³⁾。暉峻氏は、全体として戦時農地政策の地主的土地所有抑制効果を低く評価するが、小作料統制令第6条についても同様の姿勢であった。この暉峻氏の評価が的外れであることは後に指摘する。

本章の課題は、第1に、何よりも小作料統制令第6条実績についての具体的事実を明らかにすることである。上述の暉峻氏の認識には幾つかの誤解があったが、それに示されるように、そもそも現段階では第6条実績に関する事実確認自体が十分におこなわれていないという現状がある。この状況を克服することが、まず第1の課題である。第2の課題は、小作料統制令第6条で唯一訴訟

にまで及んだ広島県の第6条事件をとりあげ、それを検討するなかで小作料統制令第6条をめぐる諸問題を考察することである。

最初に、小作料統制令第6条発動実績の全体的な概要をみておきたい。表5-1が第6条発動実績の全体像である。この表は、1943年7月末日現在の農林省農政課『小作料統制令第六条発動状況⁴⁾』を基礎に、農林省文書・県行政文書や新聞・県公報など関係資料で補足したものである。この表の特徴は、小作料統制令が機能していた全期間を対象に、道府県農地委員会諮問・答申まで終えた事例を対象にした点である。従来から利用されてきた前掲の『小作料統制令第六条発動状況』は、1943年7月末日までの発動実績であるから、1939年12月の施行から約3年半の間の状況を示していたにすぎない。小作料統制令は、改正農地調整法に吸収され、1946年4月1日に失効するまで機能していたのであるから、その後まだ3年弱の期間があった。本表ではその期間も含めて検討したところに新味がある。また、『小作料統制令第六条発動状況』は発動事件のみが対象になっているが、本表では道府県農地委員会答申をえた未発動事件も対象にした。それらの結果、今回はじめて明らかになったのは、和歌山県の第6条発動と島根県・鳥取県の未発動事件である。

小作料統制令第6条発動には、一定地域の全小作地を対象にする場合（以下、I型）と数人から数十人の特定の個別地主に対して小作料引下命令を発する場合（以下、II型）とがあった。農林省では、前者を「一般的引下命令モノ」、後者を「個別的引下命令モノ」と呼んでいた⁵⁾。以下述べるように、この二つの型は明確に分けて考察する必要がある。I型は秋田県と和歌山県の2県で発動され、II型は、発動された6道県8件と未発動の2県2件、合計7道県10件であった。本章では、この二つの型に分けて検討を進めていく。

次に、小作料統制令第6条発動の手順を確認しておこう⁶⁾。第6条は、地方長官は小作料等が「著シク不当ナリト認ムルトキハ」貸主に対して小作料額等の変更を命じることが出来るという規定であった。II型の事件はすべて、第4条の小作料適正化事業で市町村農地委員会が作成した適正小作料案に不同意の地主に対して発動された。農林省は、不同意地主がでた場合には、当該農地委員会や小作官・小作官補などの県係官が何度も説得を繰り返し、極力同意を得るように努力することを求めている。それでも頑として説得に応じないときに、

最後の手段（伝家の宝刀）として第6条による引下命令を発動するというものであった。一人といえども不同意地主の存在を許すことは、第4条小作料適正化事業に及ぼす悪影響は大きく、事業そのものを根底から揺るがす事態になりかねなかったからである。具体的手順としては、不同意地主がどうしても説得に応じないときには、当該市町村農地委員会から地方長官宛に第6条発動の申請書を提出し、それをうけて地方長官は第6条発動に向けて手続きを開始した。第6条発動に際しては、地方長官は「道府県農地委員会ノ意見ヲ聴クコト」になっていた（小作料統制令第8条）。第6条発動により小作料額等の変更を命ずることは、私法上の契約関係に行政権が重大な関与をおこなうということの意味した。そのため慎重を期するということで道府県農地委員会の意見を聴くことになっていたのである。市町村農地委員会から第6条発動の要請を受けた地方長官は、まず、道府県農地委員会にそれを諮問し、その答申（了承）を経た上で農林大臣と協議をおこなうことになっていた。地方長官は、農林大臣と協議をおこない、その承認を得て、第6条命令を発することができたのである。ただし、その場合でも、地主が途中で態度を変えるなど事態の変化によっては、実際に発動しないこともあった。以上は、Ⅱ型の場合であるが、Ⅰ型の場合には、地方長官が最高小作料額について道府県農地委員会に諮問し、その答申を得て、農林大臣との協議・承認の上、命令発動をおこなった。ただし、Ⅰ型の場合は、県下一円という広範囲にわたる引下命令になるわけで、より慎重な対応が求められた⁷⁾。以上のような手続きで地方長官の命令により変更された小作料額等が第3条によって停止された小作料額等とみなされ、以後借主（小作人）に不利な変更を禁止されたのである。なお、第6条により地方長官の命令を受けた貸主（受命地主）は、その命令に従わなければならない。この第6条命令には不服申立などの途は用意されておらず、命令に従わない場合には、国家総動員法第33条にもとづき処罰されることになっていた（3年以下の懲役又は5千円以下の罰金）。

表5-1 小作料統制令第6条発動実績

	道府県名	命令発動	道県農地 委員会答申	農林大臣承認	係争農地 の所在地
一般的引 下命令ノ モノ	秋田	1940. 11.25	1940.11.5	1940. 11.20	県下全域
	和歌山	1944.2.5	1943.6.7	(不明)	県下全域
個別的引 下命令ノ モノ	大分	1941.6.16	1941.3.29	1941.6.4	^{なおいり} 直入郡柏原村
	北海道 (第1回)	1941. 11.25	1941.8.16	1941.9.18	斜里郡斜里町, 上川郡美瑛町
	広島	1942.2.25	諮問せず(1943年 3月15日事後承認)	農林大臣承認 を得ていない 可能性あり	御調郡 今津野村
	鳥取 (第1回)	1942.7.13	1942.5 (書面審議)	1942.7.11	日野郡米澤村
	高知	1942.11.9	(不明)	(不明)	高岡郡高岡町
	北海道 (第2回)	1942. 12.26	(不明)	1942. 11.12	^{うりゅう} 雨籠郡沼田村外13町村
	奈良	1942. 12.26	(不明)	1942. 12.24	^{しき} 磯城郡 多村矢部
	鳥取 (第2回)	1943.6.22	1943.5.5	(不明)	西伯郡淀江町, 宇田川村, 高麗村, 大和村
	鳥根	発動せず	1941.2.21	1941. 3.25	能義郡赤江村
	鳥取 (第3回)	発動せず	1944.3.25	承認申請せず	八頭郡隼村

出典：農林省農政課「小作料統制令第六条発動状況」1943年（『小作料統制令第四条ニ依ル小作料適正化事業ニ関
適用事例』農林省文書。『小作料統制令第6条第1項の規定に依る命令発動に関する件』農林省文書。『小作
料省文書。『小作料統制令第6条の協議に関する件』農林省文書。『小作料統制令第6条第1項適用に関す
命令発動の承認に関する件何 奈良県』農林省文書。『小作料統制令第6条の命令発動の承認に関する件何
制令第6条の命令発動に関する件 高知県』農林省文書。『小作料統制令第6条第1項に基く命令に関する件
11日。

注：1) 小作料の括弧内は反当平均。

2) 北海道の畑小作料の単位は円である。

3) 秋田, 大分, 鳥取(第1回)の農林大臣承認年月日は、『小作料統制令第6条第1項の規定に依る命令発

受命地 主数	関係小 作人数	関係土地面積(反)			小作料(石)		減免条件		引下率 (%)
		田	畑	計	命令前	命令後	命令前	命令後	
小作料統制令第6条にもとづき県令で、秋田県に所在する田地(苗代を含む)の反当小作料を1940年より1.2石以下に引下げる命令。									
小作料統制令第6条にもとづく「和歌山県小作料統制規則」により、反当り二毛作田玄米1.4石、一毛作田玄米1.2石を超える小作料については、それ以下に引下命令。同時に小作料統制令第4条による小作料適正化事業を促進。									
8	16	146.928	0.729	147.727	173.090 (1.171)	124.931 (0.845)	無	無	27.8
4	(不明)	784.510		784.510	542.590 (0.6910)	367.040 (0.4670)	無	設定	32.3
8	(不明)		3,023.216	3,023.216	31,583.400 (10.446)	14,084.340 (4.658)	無	設定	55.4
2	(不明)	12.412		12.412	11.130 (0.895)	8.320 (0.668)	無	無	25.2
1	31	111.811		111.811	85.861 (0.767)	61.030 (0.545)	無	設定	28.9
3	3	8.523		8.523	11.720 (1.366)	8.520 (0.993)	無	設定	27.3
21	(不明)	2,053.410		2,053.410	1,285.646 (0.626)	935.518 (0.455)	無	設定	27.2
9	(不明)		756.202	756.202	4,161.830 (5.500)	1,358.720 (1.796)	無	設定	67.3
5	延52	93.310		93.310	163.200 (1.748)	125.900 (1.349)	無	設定	22.8
5	279	476.023		476.023	509.280 (1.070)	451.978 (0.949)	無	設定	11.2
77	169	1,468.116		1,468.116	2,101.880 (1.431)	1,658.302 (1.129)			21.1
2	41	72.217		72.217	123.040 (1.703)	96.930 (1.341)			21.2

スル資料】農林省文書。農林省農政課【小作料統制令第六条適用事例】1943年8月1日。【小作料統制令第6条料統制令第6条第1項の適用に関する協議の件】農林省文書。【小作料統制令第6条発動に関する件 大分県】農林省文書。【小作料統制令第6条の命令発動に関する件】農林省文書。【小作料統制令第6条の命令発動に関する件 鳥取県】農林省文書。【小作料統制令第6条第1項の適用に関する協議の件 和歌山県】農林省文書。【小作料統制令第6条の命令発動に関する件 鳥取県】農林省文書。鳥取県農地課【県農地委員会議関係】鳥取県庁文書。【朝日新聞】高知版、1942年11月

動に関する件】(農林省文書)による。

第1節 小作料統制令第6条事件の検討

(1) I型「一般的引下命令ノモノ」の検討

1 秋 田

I型の命令発動は、秋田県と和歌山県でおこなわれた。このうち、秋田県の事例は、当時から今日に至るまで第6条発動の代表的な事例として語られてきた。県下全域の田地（苗代田を含む）を対象とした反当1.2石以下への小作料引下命令は、1940年11月5日の秋田県農地委員会答申をうけて⁸⁾、農林省と協議の上、1940年11月25日に小作料統制令第6条にもとづく県令として発動された⁹⁾。II型も含め第6条発動としては、全国で初めてのものであった。小作料統制令施行から1年足らずというかなり早い時期での発動であり、県令という形で県下一円の小作地を対象にするという非常に大胆なやり方であった¹⁰⁾。県では、県農地委員会答申のあと、「小作事情打合せ会」や「小作料に関する協議会」を県内各地で開催し、県側と地主・小作、農地委員、農会長などが協議をおこない、今回の引下命令の周知徹底や各町村における小作料適正化などを要請した¹¹⁾。しかし、県内地主にとっては突然で衝撃的な出来事であり、地主側の反発は強かった。11月18日開会の秋田県議会では連日のごとく質問が出され、最高小作料の基準が明確でないこと、苗代田（一般の小作田より格段に小作料が高かった）を考慮すべきこと、平地に思想的波乱を呼び起こすようなものであることなど地主的立場からの批判が展開された。閉会の12月13日には、第6条発動批判の意見書が決議されている¹²⁾。大地主の多い平鹿郡横手町では、引下命令に不満を抱く「地主を中心として政党関係も加わり横断的結合を企てたが成らず」という動きがあり¹³⁾、さらに第6条発動を批判する横手町地主46名は1943年2月18日「適正小作料決定ニ関スル請願」（紹介議員信太儀右衛門）を貴衆両院に提出、行政官庁による小作料引下命令に対する不満を訴えていた¹⁴⁾。

秋田県下で小作料が1.2石を超えた小作地（苗代田を含む）は5,768町であり、小作地面積の8%であった。そのうち、1941年1月末までに、5,479町

(95%)が1.2石以下に引下げられた。関係地主は4,420人、関係小作人は2万2,116人(1940年自作・小作農家の28%)であった¹⁵⁾。ただし、小作料が1.2石を超える小作地を1.2石以下に引下げただけでは問題は解決しない。1.2石を超えた小作料をそれ以下に引下げると、他の小作地との均衡に問題が生じてくるからである。これには、町村内の田地間での調整と近隣町村との調整が必要であった。そのため現場はかなり混乱した¹⁶⁾。県側でも、「秋田県小作料改定要綱」(1941年9月30日)を定め、最高小作料の引下げにつづけて町村農地委員会による第4条小作料適正化事業の推進を熱心に奨めた。表4-3にその実績が示されている。1945年3月まででも町村数比率19%、小作地面積比率21%であり、それほどには進んでいない。第6条発動で全国的にも注目された秋田県の小作料適正化事業であったが、その実績をみる限り十分な成果を納めたとは言いがたい¹⁷⁾。

なお、農林省・秋田県は、第6条命令違反には断乎とした処置をみせた。農林省文書から秋田県における第6条命令違反事件を知ることができる。苗代田なてあいの小作料を従来どおり徴収し、第6条違反にとわれた事件である。平鹿郡鶴舎村Iは、居住地農地委員会臨時委員の地位にありながら、自己所有地の苗代田(53坪)の小作料を従前どおりの反当2.4石(30坪分)、1.8石(23坪分)で徴収し、合計玄米0.166石(時価7円14銭)の不当利益を得た、というものである。事犯そのものは軽微であったが、本人が農地委員の地位にあったこともあり、他に及ぼす影響が大きいとして1941年10月15日付で所轄検事局に送付されたのである¹⁸⁾。行政側が第6条命令違反に対し断乎とした処置をみせた事例であった。

2 和歌山

I型は、従来もっぱら秋田県の事例で語られてきたが、和歌山県でも同様の命令発動がおこなわれていたことは知られていない¹⁹⁾。和歌山県では、1940年1月25日から2月17日の間に28回、213市町村(県下全市町村)を対象に小作料統制懇談会を開催し、小作料統制事業推進の通牒も2度にわたり出すなど²⁰⁾、小作料適正化事業実施に努力していたが、結局、小作料適正化事業実績は1943年度までで延4村(認可実数は3村)と、まったく進んでいなかった

(表4-3)。県では、1943年6月7日の和歌山県農地委員会における「小作料統制規則」の議決にもとづき、農林大臣に第6条発動の協議を求め、その承認をえて、1944年2月5日に「和歌山県小作料統制規則」(県令第11号)を発し、県下全域の田地を対象に、1944年度小作料から、反当二毛作田1.4石、一毛作田1.2石を超える小作料を、それぞれそれ以下に引下げよう命じたのである²¹⁾。1940年に秋田県でおこなわれたのと同じやり方であったが、秋田県よりもさらに踏み込んでいたのは、「和歌山県小作料統制規則」と同時に、各市町村長・農地委員長・農会長宛に「小作料統制ニ関スル件」を発し、今冬の農閑期を利用して第4条による小作料適正化事業をおこない、1944年夏までに認可手続が完了するよう強く求めていた点であった。「小作料統制ニ関スル件」では、改定標準小作料表を示し、事業実施の手順を詳細に指示していた²²⁾。その結果、1944年10月以降、一気に小作料適正化事業が認可されたのである(表4-3)。1944年度に119市町村、その後1945年6月までに11町村と、画期的な成果をおさめた。県で統制不要としていた町村が39町村あったから、かなり高い実施率であった²³⁾。

以上のように、I型の命令発動は秋田県と和歌山県で県下全域の小作地を対象におこなわれたのであるが、この2県の他にもI型が発動される可能性があったのは奈良県であった。奈良県では、小作料統制事業を積極的に推進する目的から、高額小作料等改定についての諮問を奈良県農地委員会におこない、1941年6月17日に適正小作料設定の必要性とその基準並に方法についての答申をえた²⁴⁾。それにもとづき、1941年7月1日に第4条による小作料適正化事業をもとめた「小作料改定ニ関スル依命通牒」並びに「小作料改定手続等ニ関スル件」を市町村長・農会長宛に発したのである²⁵⁾。県農地委員会の答申には、実行方法として「前記小作料決定基準ニ基キ小作料統制令第六条ニヨリ県令ヲ設クルコト」が含まれていたが、実際にはこの県下全域を対象にした第6条命令発動は見送られ、第4条による小作料適正化事業の積極的推進が盛り込まれるにとどまった。奈良県では、1940年度までの第4条実績は皆無であったが、1941年度から前記の「小作料改定ニ関スル依命通牒」にもとづき、県下各地で小作料適正化事業が実施された。1941年度から1943年度までの3カ年で125町村(全市町村割合85%)という画期的な成果をおさめたのである

(表4-3)。

(2) II型「個別的引下命令ノモノ」の検討

II型は、すべて第4条小作料適正化事業に不同意の個別地主への発動で、未発動の事例を含め7道県10件であった。ここでは紙数の関係から、この10件を1件ごとに詳述することを避け、論点ごとに事例を取り上げ、事件概要の説明を加えつつ検討を進めることとしたい。以下、便宜上、県名で事件を指すこととする(表5-1を参照)。

1 II型の規模

II型の規模を、ここでは関係町村農地委員会の数で区分したい。II型の事件には、一つの農地委員会のみが関係する場合(以下、II-1型)と複数の農地委員会が関係する場合(以下、II-2型)とがあった。前者II-1型は、大分、広島、鳥取(第1回)、高知、奈良、鳥根、鳥取(第3回)であり、後者II-2型は北海道(第1回、第2回)、鳥取(第2回)であった。II-1型のなかでは、大分、広島、鳥取(第1回)、高知、奈良、鳥取(第3回)のように、受命地主が数人であったものが最も多く、これが通常考えられる第6条発動の形態であったが、なかには鳥根のように数十人に及ぶものも存在した。もともと農林省では、適正小作料は町村農地委員会で周到な調査と調整をおこない決定したものであり、かつ道府県農地委員会の承認や知事の認可をえたものであったがゆえに、この適正小作料に「不服不同意の者のある筈はない²⁶⁾」との立場であった。もし若干の不同意地主がでて、当該農地委員会や小作官など関係官が懸命に不同意地主の説得にあたることになっており、最後まで頑として同意しない地主は数人程度になると考えられていた。したがって、受命地主が数名のII-1型が通常考えられる形態であった。大分、広島、鳥取(第1回)、高知、奈良、鳥取(第3回)は、まさにそのような事件であった²⁷⁾。

II-1型のうち、受命地主が77名の鳥根県能義郡赤江村の事例(未発動事例)はやや特殊であった。赤江村では、村を貫流する飯梨川以西地区と以東地区で小作料額がかなり違っていた。以西地区では十数年前の小作争議で小作料が相当減額されていたにもかかわらず、以東地区ではかつて争議などがなく、

小作料高率のままに戦時期に至っていたため、毎年減免問題が起きていた。それに対処するため、以東地域で小作料適正化事業がおこなわれたのである。村農地委員会では各区長等公平なる立場の自作農十数名を調査委員に依嘱し改定小作料案を作成したのであるが、それに対して多数の地主が否認し事件が発生したのである。理由は明らかではないが、地主側は村農地委員会の小作料改定作業に対してかなりの不信感を持っていた。改定対象小作地 161 町のうち、同意した地主の小作地は 14 町（9%）にすぎず、残り 147 町（91%）は不同意地主の小作地であった。地主数で見ると、不同意地主は村内外の比較的大きな 77 人（対象地主 120 人の 64%）の地主に及んだのである。この事例は、村内外の大中地主が横断的に連帯し、村農地委員会に反旗をひるがえした事例であった。その後の村農地委員会の説得作業も難航し、第 6 条発動もやむなしとなり、知事は県農地委員会の答申を踏まえ農林大臣の承認もえたのであるが、発動間際になって不同意地主が態度を一変してしまう。その結果、Ⅱ型では第 1 号となるはずであった第 6 条発動は見送られたのである²⁸⁾。

Ⅱ-2 型は北海道（第 1 回、第 2 回）でみられた。北海道では、町村農地委員会による第 4 条小作料適正化事業を 1940 年度から 3 カ年計画で実施していたが、この第 4 条小作料適正化事業に対して不同意地主が少なからず存在した。北海道における第 6 条発動の特徴は、これらの不同意地主に対して 1 事件（1 町村農地委員会）ごとに命令を発するのではなく、幾つか（複数の農地委員会）をまとめて一度に処理した点であった。北海道（第 1 回）の関係農地委員会は、斜里郡斜里町農地委員会（不同意地主 8 人）と上川郡美瑛町農地委員会（不同意地主 3 人）であった。1941 年 3 月 20 日、北海道の小作料適正化事業の嚆矢となった上川郡鷹栖村外 12 町村の小作料適正化事業が長官により認可された。そのうち同意しなかったのが上記の不同意地主であった。このうち、美瑛町の分は発動直前に解決し、結局斜里町についてのみの発動となったのである。

北海道（第 2 回）は第 1 回以上に大掛かりなものであった。1941 年末までに旭川市外 85 町村農地委員会の小作料適正化事業が認可されたが、そのうち関係地主 218 人が農地委員会などの説得にもかかわらず同意しなかった。なかには、反対勢力の結集を策したり旧小作料の請求や土地明け渡しを求めたりする地主も存在し、あるいは 12 人の不同意地主は、命令発動後、「中小地主維持ニ

関スル請願」(1943年1月28日提出)を貴衆両院に提出するなど、地主の抵抗はなかなか強力であった。しかしながら、第6条命令発動必至となるや同意の申し出をなす地主が続出し、結局受命地主は30人、関係田畑281町に対する命令となったのである²⁹⁾。

このようにⅡ-2型では、複数の農地委員会に関する不同意地主をすべてまとめ、一度に第6条命令を発動するところにその特徴があった。確かにこのやり方だと、市町村農地委員会ごとに個別に第6条発動手続きをする必要もなく、行政当局からすると極めて簡便な方法であった。しかし、このやり方では、市町村農地委員会ごとの事情が軽視される危険性があったことは否定できない。

Ⅱ-2型のもう一つの型が鳥取(第2回)であった。西伯郡の淀江町、宇田川村、高麗村、大和村の4町村では第4条小作料適正化事業を実施し、1941年12月22日に知事認可を受けた(高麗村の一部は1941年9月10日認可³⁰⁾)。この4町村における改正小作料の1942年度からの実施に反対したのが、受命地主F家一族5人であった。彼らは利害関係人Fの親族で、Fの61歳を記念してその所有地を5人の名義に変更したものであった。同じ事情の事件であったので、4町村農地委員会関係分がまとめて一度に処理されたのである³¹⁾。この事件は、Ⅱ-2型とはいっても、受命地主が少ない(5人、実質的にはF1人)という特徴をもっていた。

2 不同意地主の属性

ここでは受命地主がどのような属性を持っていたのかを検討しておきたい。Ⅱ型のうち、奈良については受命地主の属性が詳しく分かる。表5-2が地主別に所有地・自作地・役職などを示している。受命地主の土地所有規模は2~3町程度で、いずれも大字内の中堅在村小地主である。自作地は、2人が1町程度の比較的大きな経営、2人が2~3反の小経営、残り一人は不耕作地主である。いずれも、所有地のうち、自作地以外は同大字内の小作人に貸していた。改定小作料の減額率は23%で、土地所有規模や自作規模からいうと、確かに彼らに在村小地主にとっては決して小さな減額ではなかった。役職をみると、大字総代や村学務委員、農事実行組合長、村会議員、元村収入役、村農会総代など村社会内での中堅的な地位にある人々であった。

表5-2 不同意地主一覧表(奈良県磯城郡多村矢部)

氏名	所有地 (反)	自作地 (反)	第6条関係				減額率	住所	役職など
			関係面積 (反)	改定前小作 料額(石)	改定後小作 料額(石)	関係 借主数			
Y.E.	17.109	3.500	13.609	23.8	18.3	9	23.1%	多村矢部	矢部総代, 村学 務委員
K.N.	33.714	2.100	31.614	55.5	42.8	15	22.9%	多村矢部	矢部農事実行組 合長, 村会議員
S.H.	26.928	10.000	16.928	29.6	22.9	7	22.6%	多村矢部	
K.T.	19.711		19.711	34.5	26.6	11	22.9%	多村矢部	元村収入役, 保 険勧誘員
M.K.	23.308	12.000	11.308	19.8	15.3	10	22.7%	多村矢部	村農会総代
計	120.910	27.600	93.310	163.2	125.9	52	22.9%		

出典：『小作料統制令第6条の命令発動の承認に関する件何 奈良県』農林省文書。

注：関係借主数は延数である。

表5-3 不同意地主の属性一覧表

道府県名	不同意地主の属性
大分	7人が不在地主, 1人が在村地主。
北海道(第1回)	3人が斜里町で在村地主。他は小樽市4人, 網走郡美幌町1人で不在地主。
広島	2人(夫婦)も不在地主。土管幹旋業(以前は肥料商)。夫50歳, 妻49歳。
鳥取(第1回)	東伯郡八橋町在住。所有地23町歩, 酒造業を営む三等郵便局長で町会議員(43歳, 倉吉中学校卒)。不在地主。
高知	(不明)
北海道(第2回)	(不明)
鳥取(第2回)	西伯郡淀江町在住F一族5人(うち, 4人はFの実子)。在村地主3人, 不在地主2人。
島根	村内外大中地主77人。
鳥取(第3回)	2人とも在村地主。村産業組合長と高利貸。

出典：表5-1と同様。

表5-3が奈良以外の事件について分かりうる限りの地主の属性を示したものである。在・不在別をみると、広島2人(夫婦)、鳥取(第1回)1人は在地との縁の薄い典型的な不在地主である。ともに係争地の取得は比較的最近であった³²⁾。このうち、鳥取(第1回)は倉吉中学校卒で酒造業、三等郵便局長、町会議員であり、社会的地位は高かった。奈良は前述のようにすべて在村小地主(それも同大字)である。鳥取(第2回)は、地主5人のうち在住の淀江町に所有地があるものが3人、ないものが2人となるが、実質的には淀江町在住Fの所有地と考えると在村地主とみていいであろう。鳥取(第3回)の2人も在村地主であり、うち1人は村産業組合長の公職にあった。大分、北海道(第1

回)、島根は村内外の地主が混在していた。以上から、全体的にはだいたい3分の1が在村地主、3分の2が不在地主ということになろう。したがって、暉峻衆三氏のいう「引下げ命令をうけた地主がいずれも不在地主と推定される³³⁾」というのは事実誤認ということになる。

第2節 広島県における小作料統制令第6条事件

すでに述べたように、小作料統制令第6条発動には、「一般的引下命令ノモノ」と「個別的引下命令ノモノ」があった。「個別的引下命令」の8件は、すべて第4条小作料適正化事業に不同意の個別地主に対する命令発動であった。広島県の第6条事件は、受命地主数2名、関係面積12.412反と第6条事件のなかでは最も規模が小さかったのであるが、しかしながらその持つ意味は大きかった。広島県の事件は、第6条事件では唯一訴訟になった事件で、第6条命令発動手続きや第6条命令の私法上の効力について司法判断が求められた事件であったからである。その意味で、この事件は、他の第6条事件と違い重要な意義を担っていたといえる。本節では、この広島県の事件を取り上げ、この事件の具体的事実を明らかにするとともに、第6条命令の私法上の効力について考えてみたい。

(1) 事件の経過

1 小作料適正化事業の実施

以下、少し長くなるが事件の経過をみておきたい³⁴⁾。事件の舞台となるのは、広島県御調郡今津野村である。農家戸数260戸、農地面積165町歩余、小作地率27%の農村であった³⁵⁾。今津野村では、広島県の指導のもと、小作料統制令第4条による小作料適正化事業を実施することとなり、まずは常置農地委員8名に加え10名の臨時委員を選任した。それを踏まえ、1941年10月25日、県主催の小作料統制令趣旨普及講演会を今津野村で開催し、同講演会終了後、農地委員座談会を開き、小作料適正化事業実施を決定した。県は村の要請により門馬新三小作官補を派遣した。小作官補は諄々として増産と小作料改定の必

要を説き、村民は齊しく増産の趣旨や小作料改定の必要を認識した、という。その後、村内小作地の作柄、等級などの調査をおこない、11月12日には再び門馬小作官補に来村を求め、村農地委員会を招集し、小作料改定の大綱たる基準表を熟議の上決定した。その後、農地委員による実地踏査をおこない、調査書を作成し、11月27日村農地委員会で各筆毎の改定小作料を決定、12月1日小作料改定認可申請書を知事宛に提出した。それとともに、12月5日より12日間、改定小作料を関係者に縦覧し、村内外の地主に農地委員会の決定した改定小作料に同意するように口頭または文書で通告した。12月23日には、申請書どおり県知事の認可を得、1942年2月3日広島県告示第95号として公示された。村では、知事の12月23日付認可指令書を12月27日に受取り、即日村役場で掲示をおこなった。以上により、今津野村では、1941年産米より改定小作料を適用することとなった。

ここまでは、広島県における他地域の小作料適正化事業の経過と大差ない。県の指導のもとに事業が推進されていること、県から係官が派遣されていること、講演会終了後に座談会などを開催し事業実施を決定していることなど、広島県の通常の小作料適正化事業と同様である³⁶⁾。ただ、事業実施決定から県知事の認可までが、わずか2カ月ときわめて短いのが特徴である。1941年産米から適用するために、12月までの事業完了を日指したためと思われる。このような場合は田植終了後(初夏)から事業に着手するのが普通であるが、本村の場合には着手がかなり遅れていた。理由は不明である。その代わり、小作地調査と改定小作料決定が極めて迅速におこなわれている。小作料適正化事業では、改定小作料について当事者の事前の合意が重要になるのであるが、それが拙速におこなわれた場合、往々にして改定小作料に同意しない地主を生むことが多かった。本村の場合も、不同意地主を生むことになった。

2 小作料統制令第6条命令発動

1941年12月5日から12日間、改定小作料に同意するように関係者に求めたところ、対象地主はほとんどが改定小作料に同意したのであるが、御調郡市村のA、同妻B、Aの隣人Cの3名のみが同意せず、事件が発生した。Aは1941年12月8日付内容証明郵便で決定不服を理由とする異議申立をおこなっ

た。Aの小作人Dは1941年産米（改定小作料）を産業組合に持ち運び、入庫票を受け取り、それをAの自宅に持参したが、Aはこれを受領しなかった。いま一人の小作人Eについては、12月23日、Eが持参した1941年分小作料を改定小作料で受領した。Aは、1942年1月23日、小作人Dに対し、2月3日には小作人Eに対し、それぞれ旧小作料（Eに対しては旧小作料との差額分）の支払いを求め、尾道区裁判所に提訴したのである。1942年2月4日、今津野村では村農地委員会を招集し、支払命令に対する異議申立及び小作調停申請をおこなうことを決定した。被告両名は2月5日にそれを実行した。小作調停を申し立てたのは、訴訟の進行を一時的に停止させるためであった³⁷⁾。

第6条による不同意地主への小作料引下命令発動は最後の手段であり、その命令発動までの不同意地主への説得は農林省も重視しており、この事件でもその後村農地委員と小作官補による説得がおこなわれた。2月17日には交渉役選ばれた農地委員3名がA方へ行き、円満承服するよう勧告したが、Aは民法上の「契約の自由」に固執して一步も譲らなかつた。続いて門馬小作官補もAを訪ね、小作料統制の趣旨や必要性を説示し了解を求めたが、「契約の自由」を主張し譲らなかつた。門馬小作官補の『復命書』によると、Aの不同意理由は、「従来ノ小作料ハ地主小作人合意ヲ以テ農地ノ価値ニ応ジ決定シタルモノニシテコノ当事者間ノ契約ハ第三者タル農地委員会ノ干涉ニ依リ増減サルベキモノニ非ズ契約自由ノ原則ハ国民ノ権利トシテ国法ノ認ムルトコロナリ」ということであった³⁸⁾。市場メカニズムにしたがった地主行動の、誠にストレートな表現であった。

Aの説得が困難とみた村農地委員会は、第6条による小作料引下命令発動を知事に申請し、それを受け知事は、2月25日、A・B両名に対し小作料引下命令を発したのである³⁹⁾。その間、小作調停作業が、関係者をまじえ、尾道区裁判所判事、門馬小作官補、小作調停委員、農地委員長などでおこなわれたが、ひたすら民法上の「契約の自由」を主張するAにはまったく馬耳東風の如くであったという。調停も不調に終わった。

なお、門馬小作官補の『復命書』は、不在地主Aについて、以下のように報告している。A（当時50歳）は、御調郡宇津戸村出身で、事件当時は土管幹旋等を業としていたが、従前は肥料商を営んでおり、それを基盤に土地を集積し

た。妻B（当時49歳）は御調郡奥村出身で、以前に弁護士宅の家事使用人であったため、その間民法等を聞きかじったものらしい。現在は御調郡市村に住み、数万円の財産を有し中流以上の生活をなしている。居村市村の小作料適正化事業にも反対しており、村の交際や団体的行事にも参加せず、自己の不利益には権益擁護として反対している。門馬がAに第6条発動の説明をし、事前に諒解するほうが得策である旨を説いても「如何様ニ相成ルトモ行ク所迄行カント称シテ話ニナラ」なかった、という⁴⁰⁾。

3 裁 判

調停が不調に終わり、1942年3月25日に公判が開始され、3月31日に尾道区裁判所において被告小作人側勝訴の判決申渡がなされた⁴¹⁾。裁判では、原告Aは農地の賃貸借契約の変更は苗代時期であることなどの慣習を主張し（今回の小作料改定はその慣習に違背していること）、また小作料改定や知事による減額命令も原告が同意しない限り無効であり、民法上の契約自由の原則にもとづき当事者間でなした額に従うべきことを主張した。判決では、知事が命令を発した改定小作料は9・18価格と同様に統制されたものと見なされるべきものであり、原告はこれに服従する義務があるとし、契約の自由や慣習は国家総動員法や小作料統制令に反しない範囲内で効力を生ずるとした。しかし、Aはこれを不服としてさらに控訴した。

控訴審は5月4日、5月26日、7月13日の口頭弁論をへて、9月25日に控訴棄却の広島地方裁判所判決が申し渡された。控訴人は新たに、第6条発動に際して知事が広島県農地委員会の意見を聴かなかったことを問題にし、小作料減額命令の無効を主張した。小作料統制令第8条によれば、第6条命令発動に際して道府県農地委員会の意見を聴くことになっていたのであるが、実は、本件の場合、知事は県農地委員会の意見を聴いておらず、事後承認の形となっていた⁴²⁾。この点について広島県地方小作官前五三郎は、県農地委員会は毎年2回ぐらい開催するのが通例であるが、その間絶えず発生する事案中、急を要する事案については臨機に知事において措置することの了解を県農地委員会から得ており、本件もこの了解にもとづいて処理した、と弁明していた⁴³⁾。しかしながら、第6条発動については、農林省は当初より慎重なる運用を求めてお

り、かつ他の第6条発動事件の場合、いずれも道府県農地委員会の答申を得ていることをみると、本件の場合、手続き上の瑕疵があったことは否定できないと思われる⁴⁴⁾。判決では、第8条は引下命令をなす場合の単なる諮問手続きに過ぎず、その手続きをへていないからといって無効の行政処分にはならないとし、さらに第6条命令については契約関係を直接変更すべき形式的効力を有するものではなく、単に小作料減額などの合意をなすべき小作料統制令上の義務を負っているに過ぎないとした上で、むしろ正当な理由なくしてそれに合意しないときは国家総動員法の犯罪事実を構成する、としたのである。

Aはさらに上告し、1942年12月16日には上告棄却の大審院判決が言い渡された。上告理由として、第8条手続きの点やその他手続き上の欠陥などを法律上失当にあたるなどとしていたが、いずれも大審院の採用するところとならなかった。なお、県農地委員会による本件第6条発動の承認は、発動から1年以上のちの1943年3月15日であった⁴⁵⁾。

4 臨時農地等管理令第8条による裁定

Aの提訴にまで及んだ強硬な態度に対して、Aの所有地を耕作する今津野村の小作人は、その小作地をすべてAに返還した。Aは今津野村農地委員会に対して返還耕地の他の小作人による耕作方を申請したが、申請書には耕作諸条件の明示がなかったため、1942年5月2日の村農地委員会では、条件の不分明は後日の紛争になるとして申請に応じがたき旨を回答した。その後、返還耕地についてはAから地目変換申請書が尾道税務署長宛に出されたようであるが、このあたりの詳細は不明である。いずれにしても係争農地については、1942年度は耕作されないまま休閑地となった。

しなしながら、戦時下で不耕作地がでることは食糧増産の国策上ゆゆしき事態であった。翌1943年7月19日、県知事は臨時農地等管理令第8条・第9条にもとづき、所有者Aに対し、当該農地を今津野村野間農事実行組合に賃貸・耕作させるべきことを命令した。小作料額等契約内容については当事者間で協議すること、もし協議が調わない場合でも野間農事実行組合の耕作を容認すべきことを内容としていた。これに違反した場合には国家総動員法による罰則の適用があった。Aはこれに従わざるをえず、1943年度は野間農事実行組合が

耕作にあたったが、休閒地にしていたことと耕作開始時期が遅れたことから収穫はほとんど皆無であった。契約内容についての協議もおこなわれたが、1943年度の小作料を無料にすること以外は両者の主張がかみ合わず決まらなかった。

1944年1月28日、今津野村役場で当事者を招致し契約内容について協議したが、Aの主張は強硬で、結局協議が調わず、臨時農地等管理令第8条第3項による知事裁定となったのである。問題は、休閒地の「開墾費」をどの程度に見積もり、小作料減額にどの程度反映させるかであった。Aは、「開墾費」を認めず、あくまでも第6条命令の改定小作料を主張したのに対し、賃借人は「開墾費」として847円（延426人、牛15頭）を主張し、その補償をそれ以後の小作料減額に求めたのである。県技術官の「開墾費」推定見積は、665円（この他床締工費260円を加えると925円）と、賃借人の主張に近かった。知事は、臨時農地等管理令第8条第3項にもとづき、1943年度・1944年度10割減免、1945年度・1946年度5割減免、1947年度1.9割減免という裁定を下したのである。賃借人の要求に近い内容であった⁴⁶⁾。この裁定で、ようやくこの問題は解決したのである。

以上にみられるように、不在地主Aは非常に強硬な態度をみせた。いわば、市場インセンティブに忠実にしたがった直截的な地主の行動であったといえる。ただ、このような直截的な地主行動は、おそらく全国的にみても稀にみる強硬な対応であったといっていいいであろう。小作料統制令第6条にからむ訴訟事件はこの広島的事件の他に例がなかったし、第6条命令から臨時農地等管理令第8条の裁定にいたるほどこじれた例も他にはなかった。その意味で異例づくめの事件であった。

(2) 広島県第6条事件の歴史的意味

1 小作料統制令第6条をめぐる法律問題

一連の裁判での論点は大きく2点あった。1点目は、県知事が今回の第6条命令発動に際して広島県農地委員会の意見を聴かなかった点である。地主側は、この点を問題にし、小作料統制令第8条の規定による手続を没却したのは手続上の欠陥で、法律上失当であり、引下命令は第8条に抵触した不適法なものである点を主張した。しかしながら、控訴院・大審院ともこの主張を退けた。大

審院は、「該命令ハ瑕疵ヲ帶有スル不適法ノモノタルヲ免レサルモ之カ為法律上当然無効ノモノト即断シ難ク仍ホ一応其ノ効力ヲ保有スヘキモノト解スルヲ相当トスヘキ⁴⁷⁾」とした。しかし、この点については、法曹界でも意見が分かれた。後藤清（元臺北帝大教授）は、行政処分は慎重を期する必要がある、第6条発動に際して第8条の手続は不可欠の要件として極力尊重されるべきであるとしたのに対し⁴⁸⁾、喜多勝（大阪地方裁判所判事）は、道府県農地委員会は単なる通常の諮問機関にすぎないのであり、第8条がこの委員会の意見を聴くことを絶対不可欠の要件として地方長官に強要したとは考えられないとし、控訴院・大審院の判断を支持したのである⁴⁹⁾。

論点の2点目は、第6条の減額命令が既存の小作契約関係に如何なる影響を及ぼすのかという点である。より一般的には、戦時経済統制法令が私法上の契約関係に如何なる影響を及ぼすのかということであった⁵⁰⁾。控訴院判決は「小作料統制令第六条に依る地方長官の命令は之に依り契約関係を直接変更すべき形成的効力を有するものに非ずして単に右命令を受けたる貸主をして之に従ひ小作料減少等の合意を為すべき小作料統制令上の義務を負担せしむる効果を有するに止まる」とした。このように、第6条の命令が既存の契約関係に形成的効力を及ぼさないというのが、当時の通説的見解（司法省・大審院の立場）であった。大審院の立場がこの通説的なものであることがこの判決により、より明瞭となった。これに対し、行政官庁の命令が直接私法上に効力を及ぼし、当事者の合意を待つまでもなく当然契約内容を変更する、つまり第6条命令が既存の小作契約関係を修正変更する私法上の形成的効力を有するという見解が有力に存在した⁵¹⁾。したがって、罰則の適用についても、後者（形成的効力説）の場合には旧小作料を請求すれば、小作料統制令第6条第2項により小作料統制令第3条違反として罰則の適用をうけるが、前者の場合には単に小作料統制令第6条の命令義務違反として罰則の適用をうけることになる⁵²⁾。

2 広島県第6条事件の歴史的位置 一取締規定から効力規定へ

最後に、小作料統制令第6条の私法上の効力について、その歴史的位置を確認しておきたい。

控訴院判決・大審院判決にみられたように、当時の司法界の主流は小作料統

制令第6条の形成的効力説を否定していた。つまり、第6条は、効力規定ではなく単なる取締規定であるとの立場であった。この背景には、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（司法官僚）の意向が強く働いていた。たとえば、1942年10月に広島市で開催された広島控訴院管内小作調停事務協議会で、広島県の第6条事件が話題になり、松江・松山・岡山・鳥取・山口の各地方裁判所判事が次々と形成的効力説に賛意を示すと、臨席していた司法省の若林勇雄民事局事務官がさかさず第6条は効力規定ではないことをながながと説いた。若林は「小作関係ハ私法関係、契約関係デアリ、私法上ノ契約関係ニ対スル行政官ノ変更形成権ハ法律ノ建前デハ例外的ノモノデアル」ことを強調し、既成の私法秩序を保守しようとする司法省の意向を繰り返し明示した⁵³⁾。ここにみられるように、司法省は、第6条は効力規定ではなく取締規定との立場であった。広島県の第6条事件裁判の判決でもみられたように、大審院も同様の立場であった。したがって、戦前段階では、第6条については、地方長官による引下命令によっても「契約内容を直ちに変更せしめることは出来ず、罰則によって地主を強制し、地主の強制された意志を通して契約内容を変更せしめ得るに過ぎない⁵⁴⁾」ということであり、第6条は効力規定ではなく、単なる取締規定であるとされたのである。当時、すでに自由経済から統制経済への移行に伴う「取締法規の効力法規化の現象」が説かれ⁵⁵⁾、少なくない法曹関係者が効力規定化を主張していたが、保守的姿勢を堅持する司法省（本省の司法官僚）が取締規定の効力規定化への最大の抵抗勢力だったのである。

同様の状況は、1944年3月の臨時農地等管理令改正でもみられた。この改正で農地の所有権や賃借権の譲渡契約について地方長官の許可が必要となったが（「7条ノ2」）、この立法過程においては、閣議決定の要綱にあった農地賃貸借の解除、解約、更新の拒絶も地方長官の許可を要するという点が、所有権を過度に拘束するという理由で、司法省の反対により、閣議決定に拘らず削除されてしまったのである⁵⁶⁾。さらに、この「7条ノ2」の違反も、解釈上は「私法上ノ契約ノ有効無効ニハ関係ナシ⁵⁷⁾」で、ただ罰則の適用があるのみとされたのである。背後には、現状維持の保守的態度をとる司法省の強い意向が存在したのである⁵⁸⁾。

このような状況は敗戦後一変した。小作料統制令を吸収した農地調整法第1次改正（1945年12月28日法律第64号）では、小作料の制限規定は、取締規定であるとともに効力規定とみなされた⁵⁹⁾。同様に、臨時農地等管理令第5条・7条の2も農地調整法（第1次改正）第5条に継承されたが、農地調整法（第1次改正）第5条は効力規定に改められた。つまり、地方長官（または市町村長）の認可を受けない限り権利の設定・移転自体が有効に成立しない仕組みに改められたのである。取締規定の違反行為は私法上の契約関係に影響を与えないから、当然ながら効力規定が明示されたことで農地統制は一層強化された⁶⁰⁾。戦時経済統制法規における禁止規定には取締規定か効力規定か明示していない場合が多かったが、戦後は効力規定を明示するものが多くなったのである⁶¹⁾。

おわりに

本章の課題は、①小作料統制令第6条についての具体的実態を明らかにし、それを前提に小作料統制令第6条を歴史的に位置付け、評価すること、②訴訟にまで及んだ広島県第6条事件を検討することにより、小作料統制令第6条をめぐる法律問題、特に行政権による私法上の効力形成問題を検討することであった。

まず、前者について、先行研究との関連で本章をまとめておきたい。

小作料統制令の中心的事業は、第4条による市町村農地委員会の小作料適正化事業であった。第6条は、いわばそれを外側から支える役割を担っていた。もともと第4条小作料適正化事業は価格インセンティブを欠いた小作料減額への誘導政策であったため、地主は強い不償感・不満感を抱くことになった。したがって、小作料適正化事業では地主の不同意・反発が陰に陽にみられることになった。Ⅱ型事件にみられた第6条の基本的な機能は、このような第4条事業での不同意地主を、国家総動員法第33条の罰則を背景に抑え込むことにあった。つまり、第4条事業では、改定小作料に対する当事者の合意が前提となっていたが、不同意の場合にも結局は第6条により改定小作料を強制することができるという構造になっていたのである⁶²⁾。前述のように暉峻衆三氏は

第6条事件を「小作料をめくり紛議をおこしている不在地主のうち、とくに小作料収奪のめだつごく少数のものに対して主として引下命令はだされたにすぎず」と理解していたが、これは、①受命地主が不在地主とのみ把握されている点、②発動対象地主は、「とくに小作料収奪のめだつ」地主一般などではなく、第4条事業の不同意地主に限られていた点、③第6条発動が第4条事業との関係で把握されていない点、で基本的に誤りである。暉峻氏は発動件数が僅少であることをもって小作料統制令第6条の低い評価へとつなげているが、第6条は第4条小作料適正化事業の拡大に際して非常に効力を発揮した。第6条発動は、第4条事業を強制する最後の手段となっていたのである。発動件数の量的な僅少さよりも、この質的側面に注目しなければならない。小作官・小作官補などによる不同意地主の説得は、常に第6条発動の「脅し」をちらつかせながらおこなわれており、不同意地主の翻意には極めて有効であった。Ⅱ型事件でも、島根、北海道（第1回、第2回）、鳥取（第3回）では、第6条発動間際になり態度を一変する地主が多数出ており、その効果のほどを示しているといえる。もともと第6条命令については、不服申立などの救済の途は何ら用意されていなかったのである⁶³⁾。

暉峻衆三氏は、前述のように、秋田県のⅠ型に対し、秋田県の最高小作料反当1.2石命令にしても、それでもなお高い小作料水準であったとし、それを理由に小作料統制令への低い評価へと結び付けているが、これも皮相な見方である。単に最高小作料水準が高いか低いかではなく、Ⅰ型の意義も第4条実績との関連でみなければならない。前述したように、小作料適正化事業の基本は第4条事業であり、Ⅰ型発動とともに第4条事業を展開しなければ、小作料適正化事業は成功したとは言えないのである。そもそも最高小作料を下げるとそれ以下の小作料との間に不均衡が生じるのであり、それへの対応が不可欠だった。その不均衡是正も含めて小作料を減額する必要があったのである。事実、秋田県の現場では小作料納付をめぐる混乱を招いていた。時期は遅かったが、Ⅰ型発動とともに第4条事業が広範に展開した和歌山県の方が、これまで注目度が低かったとはいえ、小作料適正化事業としては成功事例であった。和歌山県の事例は、Ⅰ型が第4条事業展開を大いに促進したことを示していた。ただし、Ⅰ型発動件数が2件に止まった点には留意しなければならない。小作料統

制令第6条の特質と構造は、以上のように把握されねばならないのである。

次に論点としたのが、小作料統制令第6条が取締規定であるのか、効力規定であるのか、という点であった。当時、法曹界でも、取締法規の効力規定化を主張する勢力はかなり大きかったのであるが、農林省（農商省）は一貫して取締規定の立場を堅持していた。これは小作料統制令第6条に限らず、他の戦時農地政策でも同様であった。その背後には、戦時期においても、既成の私法秩序を維持しようとする司法省の強い意思がはたらいていたのである。しかし、敗戦でこの状況は一変し、農地調整法第1次改正では、小作料の制限規定は、取締規定であるとともに効力規定とみなされるようになる。その意味では、小作料統制令第6条などの戦時農地政策は、司法省の意向があり取締規定を堅持していたとはいえ、歴史的には取締規定から効力規定への過渡期に位置していたといえるであろう。

〔注〕

- 1) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社、1951年。細貝次次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、1977年。暉峻衆三『日本農業問題の展開』下、東京大学出版会、1984年。
- 2) 農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10、御茶の水書房、1972年、243～254頁、608頁。
- 3) 暉峻衆三前掲書、342～343頁。
- 4) 前掲『農地制度資料集成』10、162～163頁。なお、関係地域の戦時期における道県行政文書については、関係の道県行政文書をすべてあたったが、鳥取県を除き小作料統制令第6条関係はまったく見出せなかった。
- 5) 前掲『農地制度資料集成』10、162～163頁。
- 6) 以下、農林省農務局『小作料統制令に就いて』（1939年）、戸嶋芳雄「小作料統制令に付いて」（『法律時報』12-1、1940年）、田辺勝正「時局対策としての小作料統制令（1）（2）（3）」（『地方行政』48-1・2・3、1940年）、前掲『農地制度資料集成』10を参照。引用は小作料統制令による。
- 7) 小作料統制令の立法責任者であった農林事務官・戸嶋芳雄の前掲論稿（30頁）には、第6条発動の際には市町村農地委員会の意見を徴するといった記述があり、もともと農林省が第6条で想定していたのはⅠ型ではなく、Ⅱ型のケースであったと思われる。同趣旨のことは、大和田啓気氏が、「この規定は本来個々の小作料の引き下げを予想したと思われるが、秋田県知事は昭和十五年に県令を発して一

般的に県内の水田の小作料の最高限を反当一石二斗とした」(大和田啓気『秘史日本の農地改革』日本経済新聞社、1981年、37～38頁)と書いている点からもうかがえる。また、敗戦直後、加藤一郎氏は、県令による小作料引下命令について、法律上「かかることを為し得るかどうかは甚だ疑問である」と述べている(我妻栄・加藤一郎「農地調整法の解説」『法律時報』18-5、1946年、34頁)。

- 8) 『秋田魁新報』1940年11月6日。「雑録 最高一石二斗 適正小作料制定に画期的答申決る」『秋田県農会報』343、1940年、45頁。秋田県農地委員会は11月5日午前10時から開かれ、6時間にわたる審議で適正小作料を決定している。付帯決議として刈分小作の定額小作への改変もあわせて答申している。
- 9) 『秋田県報』号外、1940年11月25日。『秋田魁新報』1940年11月27日。農林省農政課農地係『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』1943年、農林省文書。
- 10) どういう経緯でこのような命令発動に至ったのか非常に興味深いのが、関連する県庁文書もなく現在では十分に明らかに出来ない。この間の事情を比較的材料として述べた文献は、小沢三千雄『万骨のつめあと』(暁民社、1974年、218～219頁)のみである。それによると、①「革新官僚」といわれた岩上夫美雄知事(東京府出身、東大法卒、1922年に内務省入省、秋田県知事を最後に退官、戦後公職追放〔『日本の歴代知事』1、歴代知事編纂会、1980年。『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、1981年])が北海道総務部長から赴任したこと(在任は1940年7月24日～1943年7月1日。『資料 日本現代史7』大月書店、1981年、552頁によると、敗戦時には大日本産業報国会勤労組織指導本部長。岩上には、岩上夫美雄・栗林託男「対談 銀翼増産戦の一兵卒として」『週刊朝日』46-12、1944年9月17日がある)、②社会運動家鈴木清らの東北農業研究所の影響があったこと、③その関係で小作料適正化事業第1号が鈴木居村平鹿郡旭村で実施されたこと、を指摘している。『秋田県農民運動史』(1990年、108頁)にも同様の指摘がある。鈴木清は、旧制山形高校で学生運動・農民運動に参加、日本共産党に入党、4・16事件で検挙・収監され、その保釈後帰郷し、日本プロレタリア作家同盟に加入、創作活動に従事した人物で、1940年1月秋田市に東北農業研究所を設立、農村調査、農業共同化・機械化運動を進めた(『近代日本社会運動史人物大事典』日外アソシエーツ、1997年)。鈴木には、「増産と戦ふ東北農民」(『改造』1941年9月)、「銃後農村に於ける生活の協同化」(『社会事業』25-10、1941年)、「共同作業の実証的研究」(『帝国農会報』32-2、1942年)の論稿がある。内務省警保局編『昭和17年社会運動の状況』(113～114頁)に鈴木を取調状況が掲載されている。戦後の著作として、大沢久明・鈴木清・塩崎要祐著『農民運動の反省』(新興出版社、1956年)がある。島木健作は秋田県での見聞として、「秋田には十五年の一月、在野の有志をも含めて東北農業研究所といふものが出来、活動してゐるのだが、……適正小作料の問題にしても研究所の発言が大

きな促進力になつてゐる。農地委員会の会長でもある今の県知事は、進んでかういふ青年の集りには出席して、よくその意見を聞くと言はれてゐる」(島木健作「地方の表情」『中央公論』1941年1月, 350頁。『島木健作全集』12, 国書刊行会, 1979年, 198頁)と記している。なお、秋田県では、大日本農民組合解散後、県による最高小作料公定にあわせて、かつての活動家が適正小作料設定を中心に運動地盤の再建を図つたという(法政大学大原社会問題研究所『太平洋戦争下の労働運動』労働旬報社, 1965年, 102頁)。また、県会議員佐々木豊八が県令は「抜打的」で「官僚独善」であると批判していた(『昭和十五年秋田県通常県会会議録』57頁)ことからすると、県庁内高等官を中心に秘密裏にかつ短期間の準備で発動されたのではなかろうか。農林省作成と思われる「秋田県ニ於ケル小作料統制事情」(『小作料参考資料』農林省文書)には、「昭和15年ノ春季頃ヨリ」機運が醸成したとある。

- 11) 『秋田魁新報』1940年11月12日, 14日, 15日。ただし、県会議員成田重太郎は、この協議会に出席した北秋田方面の地主の声として「協議アハナクシテ押付ケラレタ、我々ハ意見ヲ言フコトガ出来ナクッタ」を紹介し、県当局を批判している(前掲『昭和十五年秋田県通常県会会議録』162頁)。なお、秋田県では、県警察部の斡旋指導のもとに興農報国会が組織されており、地主小作間の融和、早魃に対する検見などで活躍したが、小作料適正化事業の推進役でもあった。会員は1944年で4万6千人を数える、戦時下としては大組織であった(『秋田県農地改革史』1953年, 346~347頁)。
- 12) 前掲『昭和十五年秋田県通常県会会議録』。翌1941年通常県会でも前年同様の第6条命令批判・県庁批判が繰り返された(『昭和十六年秋田県通常県会会議録』)。
- 13) 前掲『秋田県農地改革史』329頁。
- 14) 「適正小作料決定ニ関スル請願」『小作料関係資料』農林省文書。「請願委員会議録第七回」1943年3月3日(『帝国議会衆議院委員会議録』昭和編141, 東京大学出版会, 1998年, 330~332頁)。「請願委員第一分科会議事速記録第三号」1943年3月1日(『帝国議会貴族院委員会速記録』昭和篇104, 東京大学出版会, 1998年, 152~158頁)。これとは別に、前年1942年3月24日に衆議院請願委員会で、秋田県平鹿郡関係の「適正小作料制定ニ関スル請願」(紹介議員川俣清音)、「適正小作料決定ニ関スル請願」(紹介議員土田莊助)が採択されている(『帝国議会衆議院委員会議録』昭和編135, 東京大学出版会, 1998年, 46~51頁)。ちなみに、建議は議員(30人以上)から政府に対して意見を伝達し、請願は紹介議員を介し臣民の意見を政府に伝達する制度である(詳しくは、華名ふみ「帝国議会衆議院における建議と請願」『レファレンス』60-11, 2010年などを参照)。一般に、請願は建議よりも軽く扱われた(たとえば、阿部恒久「『裏日本』はいかにつくられたか」日本経済評論社, 1997年, 176頁)。
- 15) 前掲『秋田県農地改革史』330頁。加用信文監修『都道府県農業基礎統計』農林

- 統計協会、1983年。郡別にみると平鹿郡の引下未実施反別が極端に大きい。平鹿郡で地主の反発が強かったのに対応していた。
- 16) 前出の佐々木議員は、最高小作料が引き下がったのであれば、それ以下の小作地の小作料も当然引下げられることを期待して小作料を納付しないものが出ていることを指摘している（前掲『昭和十五年秋田県通常県会会議録』56頁、64頁、631頁）。同様の事態は平鹿郡館合村小西家でも生じている（品部義博「1930年代小作争議の一特質」『歴史学研究』438、1976年、33頁）。現場が混乱していたことをうかがわせる。なお、秋田県における小作料適正化事業と地主経営との関連については、岩本純明「東北水田単作地帯における地主経済の展開」（『土地制度史学』69、1975年）、清水洋二「東北水稲単作地帯における地主・小作関係の展開」（『土地制度史学』74、1977年）、品部義博「東北水田単作地帯における地主経営の展開構造」（『土地制度史学』79、1978年）、岩本純明「東北水田単作地帯における後退期地主経済の動向」（『鹿児島大学農学部学術報告』30、1980年）を参照。
- 17) 本来であれば、第6条発動と同時に等級別小作料基準を定めた「小作料改定要綱」を出すべきであったが、秋田県の場合、それが出来ていない。第4条小作料適正化事業が低調であった原因の一つである。なお、第4条事業は平鹿・雄勝両郡では比較的広範囲に展開しているが、それ以外の郡でも最高小作料が1.2石を超えた地域も多くあり（前掲『秋田県農地改革史』330頁）、第4条事業は不可欠であった。秋田県では敗戦直後の農民運動（農村共同組合）でも小作料適正化がスローガンとなっている（『農村共同組合結成懇談会開催状況二関スル件』1945年10月4日、『国際検事局押収重要文書①敗戦時全国治安情報』2、日本図書センター、1994年）。「農村共同組合」については、「小作料の金納等 気勢あぐ県南地方農民大会」（『秋田魁新報』1945年11月21日）がある。
- 18) 以上、『小作料統制令第6条第1項の規定に依る命令発動に関する件』農林省文書。当時、館合村では、小作料適正化事業を推進していた。知事認可は、1942年12月12日（『秋田県報』1869、1942年12月17日）。
- 19) たとえば、加藤一郎「農業法」（『講座日本近代法発達史』6、勁草書房、1959年、232頁）は秋田以外のI型発動は「明らかでない」としているし、『和歌山県農地改革誌』（1951年）、『和歌山県政史』2（1971年）、『和歌山県議会史』3（1974年）、『和歌山県史』近現代2（1993年）などにも第6条命令発動に関する記述は皆無である。ただし、『農林行政史』1（1958年、593頁）には和歌山県でI型が発動されたという記述がある。
- 20) 『昭和自15至19年予算関係甲（小作費配当）』和歌山県庁文書、和歌山県立文書館所蔵。『和歌山県報』10、1940年1月27日。『和歌山県報』106、1941年9月9日。
- 21) 『和歌山県報』16、1944年2月5日。『和歌山新聞』1944年2月6日。『大阪毎日

新聞』和歌山版，1944年2月6日。『小作料統制令第6条第1項の適用に関する協議の件 和歌山県』農林省文書。

- 22) 前掲『和歌山県報』16。前掲『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』。
- 23) この後には，1945年9月に1村，1946年4月に1村でおこなわれた。
- 24) 『小作料統制令第6条の命令発動の承認に関する件伺 奈良県』農林省文書。
- 25) 『奈良県報』2147，1941年7月1日。『奈良県報』2151，1941年7月18日。前掲『小作料適正化事業実施ニ関スル各道府県ノ指導要綱事例』。
- 26) 戸嶋芳雄前掲論稿，29頁。
- 27) 高知県の第6条事件については，農林省文書にも関係資料がみあたらない。現在のところ，「認可小作料 初の実施命令」（『朝日新聞』高知版，1942年11月11日）で概要が分かるのみである。以下，新聞記事の全文を掲げておきたい。

「認可小作料 初の実施命令

小作料統制令にもとづく知事の命令が本県下ではじめて十日発動された。高岡郡高岡町農地委員会では昨年十月改定小作料の認可を受けたが池田誠久，井上虎八，石元堅造の三氏はこれに同意せず，去る五月須崎区裁判所に小作料の差額分に対する請求訴訟を提起したため関係小作人らも小作調停の申し出を行つて係争中のところ県では二百八十余名の関係地主，六百七十余名の小作人に影響するところが大きいからとて小作料統制令に基づき知事から命令を発動して認可小作料の実施をしたもので，この命令が履行されぬ場合は国家総動員法の罰則が適用されることになつてゐる。」

- 28) 『小作料統制令第六条適用事例』農林省文書。『小作料統制令第6条第1項の適用に関する協議の件』農林省文書。『小作料統制令第6条の命令発動に関する件』農林省文書。『松陽新報』1941年2月15日。『島根県農地改革誌』（1959年，362～364頁）には，第6条命令発動の県農地委員会答申に対する赤江村地主67名連署による知事宛「陳情書」（1941年2月28日）が掲載されている。村農地委員会への批判を主とした内容である。なお，未発動事件としては，鳥取（第3回）も1944年3月25日の県農地委員会答申（第6条発動了承）ののち，地主の態度が一変し，農林大臣協議にまで至らなかった事例である（『県農地委員会議関係』鳥取県庁文書，鳥取県立公文書館所蔵）。
- 29) 『小作料統制令第6条の協議に関する件』農林省文書。『小作料統制令第6条第1項適用に関する協議の件』農林省文書。前掲『小作料統制令第6条の命令発動に関する件』。『北海道農地改革史』上巻，1954年。「中小地主維持ニ関スル請願」前掲『小作料関係資料』。なお，「請願」（紹介議員坂幸太郎）は，1943年2月17日の衆議院請願委員会議第3回で採択されたが（前掲『帝国議会議録』昭と編141，19～20頁，37～38頁），時局進展から殆ど不問に付された（前掲『北海道農地改革史』299頁）。貴族院では審査未了扱いであった（『請願委

- 員第一分科会議事速記録第四号」1943年3月20日、前掲『帝国議会貴族院委員会速記録』昭和篇104、161～168頁）。
- 30) 『鳥取県公報』1268, 1941年9月16日。『鳥取県公報』1296, 1941年12月26日。鳥取県内政部農務課『鳥取県小作料改定事業』1942年。
- 31) 前掲『県農地委員会議関係』。『小作料統制令第6条の命令発動の承認に関する件 伺 鳥取県』農林省文書。『特高月報』1943年7月、76頁。なお、淀江町には淀江町協定会(1937年12月設立、会長淀江町長、組織範囲淀江町一円、組合員311人)が組織されていたが(『地主小作人協同組合台帳』1942年、鳥取県庁文書、鳥取県立公文書館所蔵)、Fは参加していない。
- 32) 広島の場合は、土地取得の時期を特定できないが、親の代からの相続地でないことは明らかである(本章第2節参照)。鳥取の場合は、1937年に登記をおこなっている(前掲『小作料統制令第六条適用事例』)。
- 33) 暉峻衆三前掲書、342頁。
- 34) 『小作料統制令第6条第1項に基く命令に関する件 広島県』農林省文書。尾道区裁判所判決、広島地方裁判所判決、大審院判決(前掲『農地制度資料集成』10、254～269頁に復刻掲載)。「地方長官の減額命令と既存契約に及ぼす効果」『法律新聞』4801、1942年10月10日。「県知事カ農地委員会ノ意見ヲ聴カスシテ発令シタル小作料減少ノ命令ト其ノ効力」『法律新聞』4827、1943年2月20日。
- 35) 前掲『小作料統制令第6条第1項に基く命令に関する件 広島県』。『広島県農地改革誌』1952年、407頁。
- 36) 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。
- 37) これは、調停申立が受理された場合、それと同一の「事件ニ付訴訟ガ繫属スルトキハ調停ノ終了ニ至ル迄訴訟手続ヲ中止ス」る(小作調停法第9条)という規定による。なお、不同意地主の1人であるCは、訴訟に加わっていない。それまでに、改定小作料に同意したと思われる。
- 38) 『復命書』(1942年2月23日付小作官補門馬新三から広島県知事吉永時次宛)(前掲『小作料統制令第6条第1項に基く命令に関する件 広島県』所収)。
- 39) 「時勢にめぐめぬ地主へ鉄槌 県当局が小作料引下命令発す」『中国新聞』1942年3月8日。
- 40) 前掲『復命書』。門馬自身の収集した情報や居住地市村当局、警察方面などの観察による、としている。
- 41) 「原告地主が敗訴 尾道区裁判所で判決」『中国新聞』1942年4月9日。
- 42) 農林省は、第6条発動に際して農林大臣協議を求めている(1939年12月6日農林次官通牒「小作料統制令施行ニ関スル件」)が、本件に関しては、知事は県農地委員会への諮問だけではなく農林大臣との協議もおこなっていない可能性がある。理由は、①村農地委員長(村長)から知事宛の第6条発動申請が2月14日であ

るのに、知事による第6条発動が2月25日とその期間が極端に短いこと（農林大臣協議の時間的余裕がないこと）、②鳥根の第6条事件（前掲『小作料統制令第6条第1項の適用に関する協議の件』）では、知事が県農地委員会の諮問をへずに農林大臣協議を求めたところ、農林省は県農地委員会の答申を得るように一度差し戻していること（広島の場合にも県農地委員会の諮問をへずに農林大臣協議を求めていれば当然差し戻されていたはず）、である。

- 43) 「小作料事件ニ関スル調査ノ件」（1942年5月20日付広島県知事吉永時次から広島地方裁判所第一民事部裁判長判事桑原五郎宛）前掲『小作料統制令第6条第1項に基く命令に関する件 広島県』。当時の広島県農地委員会は会長（知事）1人、委員15人、臨時委員6人の計22人で、官吏10人、民間12人であった。委員は県内各地から任命されていた（『昭和17年5月15日広島県農地委員会名簿』『農地委員会開催結果報告（4）』農林省文書）。一般に、道府県農地委員会には官吏、民間人を任命しており（第1章を参照）、居住地も遠方にわたり招集に日数を要すること、準備にも時間を要すること、予算上の措置の問題もあることなどから、緊急に開催するのは確かに難しい面があった。なお、1942年10月の小作調停事務協議会で鳥取県の各務武雄地方技師は、広島県の事後承認とするやり方を「大胆な遣り方」と批判し、鳥取県では書面審理でやっていると紹介している（『広島控訴院管内第13回小作調停事務協議会要録』1942年、72頁）。このあたりの対応をどうするかは、道府県に任されていた。
- 44) 広島県地方小作官前五三郎は、控訴審判決後、広島県地方小作官を辞した（辞任月日は確定できない）。この手続き上の瑕疵と関係があったのかどうかは不明である。前五三郎の経歴は、第4章注38)を参照。
- 45) 「農地委員会結果報告ニ関スル件」（1943年3月22日広島県知事より農林省農政局長宛）前掲『農地委員会開催結果報告（4）』。
- 46) 前掲『農地制度資料集成』10、561～564頁。
- 47) 大審院判決からの引用。なお、判決文からの引用は、前掲『農地制度資料集成』10は誤植が多いため『法律新聞』による。以下同様。
- 48) 後藤清「小作料統制令における地方長官の減額命令」『民商法雑誌』17-2、1943年。
- 49) 喜多勝「小作料統制令に基く地方長官の小作料減額命令の効力」『法曹会雑誌』21-7、1943年。
- 50) 経済統制法令の形成権については、石田文次郎「契約統制の形態としての形成権」（北村五良編纂『法と裁判』有斐閣、1942年）を参照。
- 51) 後藤清前掲論文。喜多勝前掲論文。石田文次郎前掲論文。高橋武夫「小作料統制令第6条第1項に依る地方長官の為す小作料の減額命令の効力」『法律新聞』4791、1942年8月20日。谷口知平「小作料の統制」末川博他共著『国防経済法体制』有斐閣、1942年。谷口知平「不動産賃料・価格統制判例総評」『統制経済』6-3、

1943年など。高橋武夫（広島弁護士会員）は控訴審の被控訴人弁護士であった。

- 52) なお、小作料統制令第6条をめぐる法律問題に関連して重要と思われる点を一点補足しておきたい。小作料統制令第6条第3項は、第6条命令が裁判、裁判上の和解、小作調停には適用されないという規定であった。勿論これは、司法権の行政権からの独立を保障するものであったが、地方小作官たちはこの改正を強く求めている（たとえば、前掲『広島控訴院管内第13回小作調停事務協議会要録』55～56頁、『大阪控訴院管内第19回小作調停事務協議会要録』1942年、25頁など）。大きな理由は、第6条発動に対して、小作調停申立が対抗手段となりうる、あるいは第6条発動対象地に裁判上の和解となっている地域があると他の地域との均衡がとりにくい（その意味で第6条発動がやりにくい）という点にあった。具体的には、①秋田県の知事による小作料引下げ命令（本章第1節参照）の際に、それより先に小作調停等で小作料を相当1.2石以上と決めていた地域では、地主が小作料統制令第6条第3項を楯に引下げを了解せず、争議が発生しているという事例（司法省刑事局『統制経済関係法律勅令並諸規則に関する改正意見』（『経済資料』43）1942年、63頁）、②第6条発動に対して、それへの対抗手段として貸主が小作調停の申立をおこなうという事例（前掲『小作料統制令第6条の命令発動の承認に関する件伺 奈良県』）、③島根の第6条発動対象地の中にかつて裁判上の和解となっている地区が存在し、第6条発動が極めてやりにくい（その地区だけを除外すると他の地区との均衡がとれない）という事例（前掲『広島控訴院管内第13回小作調停事務協議会要録』56頁）など。
- 53) 前掲『広島控訴院管内第13回小作調停事務協議会要録』66～70頁。引用は70頁。この協議会には、本件の裁判を担当した尾道区裁判所の豊田寿著判事や控訴院判決の桑原五郎判事も出席していた。
- 54) 我妻栄・加藤一郎前掲論文、34頁。
- 55) 津曲蔵之丞「経済法規違反行為の効力（2）」『法学志林』41-8、1939年、26頁。
- 56) 加藤一郎「農業生産統制令及び臨時農地等管理令の改正」『法学協会雑誌』62-10、1944年、1034～1036頁。小倉武一前掲書、760～761頁。
- 57) 前掲『農地制度資料集成』10、614頁。もっとも、「7条ノ2」は、「地方長官ノ許可ヲ受クベシ」としているのみで、効力については何らの規定もない。本文のように単なる取締規定とするのは、司法省（司法省の意を受けた農商省）の方針であった。したがって、「7条ノ2」が取締規定か効力規定かについては意見が分かれた。戦後、臨時農地等管理令「第7条ノ2」違反行為をめぐる裁判が多く争われたが、下級審・上級審とも基本的には取締規定の解釈をとった。これには、当時、効力規定との立場からの判例批評が多くなされた。たとえば、末川博「臨時農地等管理令第七条ノ二違反の農地売買契約の効力」（『民商法雑誌』29-4、1954年）、津曲蔵之丞「取締規定違反行為の効力」（『民商法雑誌』30-1、1954年）、星野英一「最高裁判所判例研究40」（『法学協会雑誌』72-6、1956年）など。

- 58) もっとも、臨時農地等管理令第8条(耕作放棄地の耕作強制)は、私人間の契約合意とはかかわりなく、行政官庁の命令によって特定人の間にまったく新たな契約を成立させるものであり、従来の民法秩序とは明らかに異なる原理を持ち込むものであった(石田文次郎前掲論文)。この規定は、司法省からすると「例外的ノモノ」(前掲若林勇雄事務官の発言。前掲『広島控訴院管内第13回小作調停事務協議会要録』70頁)に属した。
- 59) 我妻栄・加藤一郎前掲論文, 35頁。
- 60) 和田正明・橋武夫『新農地法詳解』学陽書房, 1952年, 54頁。津曲蔵之丞前掲「取締規定違反行為の効力」。言うまでもなく、この点は、農地調整法第2次改正(1946年10月21日法律第42号)、農地法(1952年)に引き継がれた。
- 61) 津曲蔵之丞「経済法規違反行為の効力(1)～(9)」『法学志林』41-7～43-4, 1939年～1941年。津曲蔵之丞『日本統制経済法』日本評論社, 1942年。津曲蔵之丞前掲「取締規定違反行為の効力」。
- 62) なかには、改定小作料に同意しない地主に対して、小作人が小作調停を申立て、改定小作料に同意させるという事例もみられた。たとえば、茨城県那珂郡^{うりづつ}瓜連町での小作料適正化事業(1942年3月20日認可)に際して、最後まで合意しなかった地主3人(同姓であり一族と思われる)に対して、関係小作人7人が水戸地方裁判所に小作調停を申立てた(小作調停事件昭和16年(七)第自24至30号。「小作料一時的減額及永久的減額」。1941年12月19日受理1942年2月4日終局。関係面積畑15.605反、宅地952坪)。その結果、「調停委員会ハ相手方ニ対シ小作料統制令ノ趣旨ト町農地委員会ノ実施セル小作料改定ニ付説得ニ努メタル結果遂ニ相手方モ之ヲ諒承」した(『小作調停関係書類』1940～1943年、茨城県立歴史館所蔵)。管見の限り、珍しい事例である。
- 63) 堀内信之助「小作料統制令に付て」『法学志林』42-2, 1940年, 41頁。国家総動員審議会における小作料統制令の審議で、地主的立場から議論をリードした高田耘平(民政党、栃木県選出)は、この点を小作料統制令の問題点としての確に指摘していた(前掲『農地制度資料集成』10, 74～76頁)。高田は、戦時中には栃木県農地委員会委員をつとめている(『昭和十七年度農地委員会開催結果報告(1)』農林省文書)。高田耘平については、西島芳二「人物月旦 高田耘平氏」(『帝国農会報』29-1, 1939年)がある。いわゆる「大物農林議員」であった。

第3部 臨時農地等管理令の分析

第6章 臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の概要

はじめに

従来の近代日本経済史研究・近代日本農業史研究では、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令は、大きく取上げられてこなかった。近代日本の農業問題を通史的に扱った研究書や戦間期あるいは戦時期農業政策を課題とした専門書にも、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令のごく短い説明が登場するか、まったく登場しないということもあるという状況であった¹⁾。総じて臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の扱いは小さかったのである。それは戦時期における地主小作関係や小作料、自創事業、農業団体、農村労働力問題、適正規模論などへの問題関心が強かったことの反面でもあろう。しかし、臨時農地等管理令は戦後農地法の原型の一つであり、戦時と戦後の農地政策をトータルに検討する際の重要な一環をなすもので、その分析は戦時期固有の問題にとどまらず重要である。

もちろん、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令についての先行文献がなかったわけではない。臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令についての基礎文献となったのは、小倉武一『土地立法の史的考察』、『農林行政史』1、『農地制度資料集成』10、細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』である²⁾。これらの文献により、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の立法過程、法令をめぐる状況、法令内容とその解説、臨時農地等管理令の1944年3月の改正などについて具体的資料を以って跡付けられるようになり、比較的詳しい法令解説・説明をえられるようになった。特に、『農地制度資料集成』10所載の資料類が画期的な意義をもった。その後、それらにもとづいた臨時農地等管理令や臨時農地価格統制令に関する論稿が若干発表されているが、『農地制度資料集成』レベルの範囲を出るものではない³⁾。

これらの先行研究の基本的問題点は、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制

令の運用における具体的な実態が解明されておらず、それがはたした機能が明らかにされていない点にあった。従来の論稿は、農林省の解説書（中央物価統制協会議編『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』1941年）や『農地制度資料集成』10をもとに、法令の解説や説明をおこない、農林省の解説をもとに政策意図をまとめるというものであった。その際、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令がどのように運用され、どのような役割をもち、どのような運用上の問題をもっていたのかなどは、問題関心にもほらなかつた。同時に、このことは、しばしば臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令が農林省の政策意図どおり、あるいは法令に規定されたとおりに機能していたことを前提に議論することを意味していた。

このような研究状況を生んだ要因として、次の3点を指摘しておきたい。第1は、従来の研究の問題関心が必ずしも臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令に集まらなかった点である。この点は上記したとおりである。第2は、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の運用状況を示す資料や運用実績を示すデータが公表されていないという点である。一般に戦時統制経済期の諸政策については、すぐに敗戦となったため、運用実績などが公刊されないままになってしまったのであるが、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令についても同様であった。たとえば、『農地制度資料集成』10（537～542頁）に掲載された1941年～1943年の実績（「臨時農地価格統制令施行状況」「臨時農地等管理令実施状況調」）が、全国集計値のみであったとはいえ、運用実績を示すものとしては初めてのものであった⁴⁾。その他の、道府県別の運用実績や運用上での問題点、政策効果などについて具体的に検討しうる資料は公表されていないのである。第3は、『農地制度資料集成』以後の論稿についてみても、少しでも運用実態を解明していこうという姿勢がみられず、『農地制度資料集成』レベルの資料状況に甘んじてしまった点である。『農地制度資料集成』10により形成（立法）過程や農林省の政策意図などについて色々な議論をおこなうのは意味のないことではないが、そのみでは不十分であろう。具体的な運用実態の解明にもとづいた検討をおこなう必要がある。運用実態を少しでも解明していく努力が要請されているといえよう。

第3部では、このような研究状況を踏まえ、第7章では、主に滋賀県と茨城

県を事例に臨時農地等管理令の運用実態の解明をおこない、第8章・第9章では農地作付統制の運用実態の解明をめざした。その前提として、以下、本章では、臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の法令概要と臨時農地価格統制令の全国的な実績についてまとめておきたい（臨時農地等管理令の全国実績については第7章でふれる）。

第1節 臨時農地等管理令の概要

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⁵⁾。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。第7章でみるように、農業生産の基盤をなす農地そのものの減少が日中戦争以降激しくなってきた。工場・道路等敷地による潰廃の激増や肥料不足、労力不足、農外流出等による耕作放棄地の拡大が目立って増加していた。農林省は、このような状況に対応するために、農地審議会による「農地処分及利用ノ調整ニ関シ採ルベキ方策要綱」（1940年8月15日）の答申を得て、国家総動員法第13条にもとづき臨時農地等管理令を公布施行したのである。従来から、耕作廃止防止として農地調整法第3条が、農地処分の調整として農地調整法第5条が、あるいは工場等による耕地潰廃に対しては臨時資金調整法があったのであるが、それらは耕作廃止防止や耕地潰廃への直接統制ではなく、かなり緩やかなものであった⁶⁾。それと比べると、臨時農地等管理令は、直接的に農地の処分・使用に制限を加えるものであり、従来の農地調整法等の加えた規制以上にその持つ意味は大きかった⁷⁾。農林省は、1941年2月3日から5日の3日間、帝国農会会議室に、全国の地方小作官・自作農創設維持主任官を集め、「臨時農地価格統制令及臨時農地等管理令ニ関スル会議」を開き、その徹底を図った⁸⁾。

臨時農地等管理令は、農地潰廃の制限、耕作強制、作付統制が三本柱であった。

まず、第1は、農地潰廃（農外転用）の制限である（臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条）。第3条は、「農地ノ所有者、賃借人、永小作人其ノ他権原ニ基キ農地ヲ耕作スルコトヲ得ル者（以下権利者ト称ス）其ノ農地ヲ耕作以

外ノ目的ニ供セントスルトキハ農林大臣ノ定ムル所ニ依リ地方長官（農林大臣特ニ定メタルトキハ農林大臣）ノ許可ヲ受クベシ」と規定していた。つまり、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）する場合には、地方長官の許可を受けなければならない、であった（自己転用の制限）。第5条は、「農地ヲ耕作以外ノ目的ニ供スル為其ノ所有権、賃借権、地上権其ノ他ノ権利ヲ取得セントスル者ハ農林大臣ノ定ムル所ニ依リ地方長官（農林大臣特ニ定メタルトキハ農林大臣）ノ許可ヲ受クベシ」と規定していた。つまり、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、であった（転用目的の権利移動の制限）。もっとも、それらは国又は道府県がかかわる事業には適用されないことになっていた（第4条、第6条）。ただし、その場合でも、農地の面積が5000坪を超えるときには農林大臣の了承・承認が必要であった（第7条）。この第3条・第5条は、農外転用への地方長官の許可を規定した初めてのものであり、戦後農地制度へつながる農外転用規制への第一歩を意味した。第7章では、この臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条の運用実態について分析する。

第2は、耕作放棄地の耕作強制（臨時農地等管理令第8条）である⁹⁾。第8条では、第1項で、地方長官は必要があると認めるときは道府県農地委員会あるいは市町村農地委員会をして農地の権利者に耕作勧告をなしうるといものである（耕作勧告）。第2項では、農地の権利者が耕作することが困難なとき、あるいは地方長官が必要と認めたときには、地方長官は農地の権利者に対して地方長官が適当と認める者をして耕作せしめるため賃貸など必要な措置を命ずることができるというものであった（地方長官の命令）。このように、耕作放棄地の耕作強制には、耕作勧告と地方長官による命令との二つの途があった。第3項では、第2項の命令の場合に、農地の権利者は第2項の者と賃貸料等について協議をし、もし協議がうまく行かないときには地方長官がこれを裁定するというものであった。この第8条は、私人間の契約合意とはかかわりなく、行政官庁の命令によって特定人の間にまったく新たな契約を成立させることを意味しており、従来の民法秩序とは明らかに異なる原理を持ち込むものであった¹⁰⁾。この臨時農地等管理令第8条については、第9章でとりあげたい。

第3は、作付統制である（臨時農地等管理令第10条）。第10条では二つの規

定を設けていた。第1項では、農林大臣あるいは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、第2項は特定の農地の権利者に対し農作物の種類などを指定して作付を命じることができるというものであった。前者が一般的な不急不要作物の制限・禁止であり、後者が特定人への主要作物の作付命令であったが、後者は結局発動されなかった¹¹⁾。この作付統制（臨時農地等管理令第10条）については、第8章で分析したい。

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。1943年12月28日閣議決定の「食糧自給態勢強化対策要綱」にもとづき、2つの対応がなされた¹²⁾。第1は、1944年1月31日の農商次官通牒で本令第8条・第9条の解釈をひろげたことである。つまり、第8条・第9条の運用について、「耕作農地ノ生産力ノ發揮ヲ怠ル農家」（「食糧自給態勢強化対策要綱」）、つまり「低位収穫農家（所謂兼業農家）等」についても生産力を十分に発揮できるよう勧告をおこない、場合によっては優良農家にその耕地を耕作せしめることができるようにしたのである（「農地移転命令」）。従来、第8条・第9条の運用は、事実上、不耕作地や休閑地等に限られていたのであるが、この農商次官通牒によって「低位収穫農家」をもその対象とすることになったのである¹³⁾。

第2は、1944年3月25日の臨時農地等管理令の改正である。「第7条ノ2」として農地の所有権・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。その目的は、生産能率が悪い飯米農家や兼業農家に農地の所有権や耕作権が移動するのを防ぎ、限られた農地を生産力の高い優良農家に耕作させることにあった¹⁴⁾。前出の農商次官通牒は存在する「低位収穫農家」を「農地移転命令」によって消滅させるものであったが、この改正は「低位収穫農家」そのものの出現自体を未然に阻止することを意図したものであった。また、この「第7条ノ2」は農地の全面的な移動統制を意味しており、戦後農地制度につながる規定であった。ただし、臨時農地等管理令改正では、「第7条ノ2」は罰則規定で、効力規定ではないとされており¹⁵⁾、この点は戦後農地制度との相違点として重要である¹⁶⁾。この改正により、戦後農地法第3条・第4条・第5条に対応する、農地の権利移動の制限（臨時農地等管理令第7条ノ2）、農地の転用の制限（臨時農地

等管理令第3条)、転用目的の権利移動の制限(臨時農地等管理令第5条)が出揃ったのである。

第2節 臨時農地価格統制令の概要と全国実績

(1) 臨時農地価格統制令の概要

本書では、終章で臨時農地価格統制令の統制違反を論ずることになるので、本章で臨時農地価格統制令の概要と全国実績についてふれておきたい。

臨時農地価格統制令は、1941年1月30日公布、2月1日に施行された¹⁷⁾。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にあった。1930年代の後半以降、農地価格は米価水準を越えて高騰していた。理由は、「(一)一般物価就中農産物価ノ騰貴 (二)低金利政策ニ因ル土地投資ノ増加 (三)農家経済好転ニ伴フ購入希望者増加 (四)事変ニ伴フ軍需工場ノ設立 (五)事変ニ伴フ小作争議ノ減少 (六)土地賃貸価格ノ改定、其ノ他地主ノ土地負担ノ軽減 (七)飯米確保ノ為採算ヲ度外視シタル都市居住者ノ農地ノ購入」である¹⁸⁾。このような農地価格の騰貴は、一般的な物価抑制政策と齟齬をきたすことは勿論ながら、特に地主の採算上から小作料を押し上げる傾向をもたらし小作料適正化を阻害すること、自作農経営において土地資本を増大せしめ農家経済を圧迫すること、自創事業の促進を阻害することから、その抑制が強く求められたのである。政府は、このような状況に対処するため、農地審議会・国家総動員審議会の答申を得て、臨時農地価格統制令を公布・施行したのである。臨時農地価格統制令は、1939年水準で農地価格を全面的に停止するものであり、宅地価格の個別的偶然的な統制方式や無統制の森林原野と比べると¹⁹⁾、統一的全面的な価格統制がおこなわれることになったのである。

臨時農地価格統制令の中心は第3条にあった。第3条は「農地ノ価格ハ当該農地ノ地租法ニ依ル賃貸価格ニ農林大臣ノ定ムル率ヲ乗ジテ得タル額ヲ超エテ之ヲ契約シ、支払ヒ又ハ受領スルコトヲ得ズ」であった。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

表6-1 臨時農地価格統制令実施状況

(A) 第3条但書

年度	資料 番号	申請 件数	処理 件数	申請通許可		修正許可		不許可		未済
				件数	面積(町)	件数	面積(町)	件数	面積(町)	
1941年	①	1,987	1,873	1,601	1,785.4	63	44.8	209	53.2	114
1942年	①	3,388	3,296	2,903	3,980.0	132	63.5	261	315.6	92
	②	3,375	3,283	2,890	3,980.2	132	63.5	261	315.6	92
1943年	①	3,353	3,235	2,873	5,033.9	144	61.7	218	114.3	118
	②	3,353	3,235	2,873	5,033.9	144	61.7	218	114.4	118

(B) 第5条

年度	資料 番号	申請 件数	処理 件数	申請通許可		修正許可		不許可		未済
				件数	面積(町)	件数	面積(町)	件数	面積(町)	
1941年	①	603	597	569	323.0	8	5.8	20	29.5	6
1942年	①	1,277	1,271	1,235	2,085.5	13	10.3	23	21.5	6
	②	1,277	1,271	1,235	2,085.5	13	10.3	23	21.2	6
1943年	①	1,154	1,133	1,080	2,375.3	15	5.5	38	39.0	21
	②	1,154	1,133	1,080	2,375.4	15	5.6	38	39.0	21

出典：『農地制度資料集成』10，御茶の水書房，1972年。『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。

注：1) ①は「臨時農地等管理令実施状況調」（『農地制度資料集成』10，537～538頁）によるもの。

②は『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）によるもの。

2) 1941年度は，2月～12月の数値。他は1月～12月の数値。

3) ①，②ともに，1943年申請件数の第3条但書（3,287件から3,353件へ），第5条（1,151件から1,154件へ）をそれぞれ修正した。

（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。ただし，農地の譲渡人が譲受人が地方長官の許可を受けたときはその限りでない（第3条但書による例外許可）。問題は農林大臣が定める率であるが，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²⁰⁾。この倍率は，1941年1月30日に告示された²¹⁾。1939年が基準とされたのは価格統制令の9・18物価停止にあわせてためである。なお，地租法による賃貸価格のない農地については，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（臨時農地価格統制令第5条）。これが第5条実績となる。言うまでもなく，臨時農地価格統制令第3条・第5条の違反に対しては国家総動員法第33条により罰則を受けることになった²²⁾。

(2) 臨時農地価格統制令の全国実績

次に実績をみておこう。表6-1が1941年から1943年までの第3条但書・第5条の全国実績表である。それによると、申請件数は、毎年、第3条但書が3千件程度、第5条が千件程度、その内第3条但書は9割前後が許可され、第5条はほとんどが認可されている。この3年間の第3条但書許可面積は1万969町、第5条認可面積が4,805町である。

1942年・1943年の第3条但書と第5条の許可については、『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）により、道府県別の申請事件処理状況・許可事由別内訳が分かる。ここでは、1942年・1943年を合算した第3条但書の許可事由別件数をみておきたい²³⁾。許可件数では、三重、鳥取、福岡、北海道が多く、面積では、宮崎、北海道、大阪、沖縄、愛知、兵庫、千葉、宮城、静岡、広島が多くなっている。許可事由別では、件数・面積とも「使用目的変更」が圧倒的に多く、減租年期中、土地改良、「毛上アルモノ」が続いている。「使用目的変更」は「建物所有ノ目的ニ供セラルル場合」を除き農地を耕作以外の目的に譲渡する場合である。道府県別には、特に「毛上アルモノ」が和歌山、福岡、広島で多くなっているが、これは果樹園の譲渡のためであろう²⁴⁾。以上のように、第3条但書例外許可は、「使用目的変更」に特徴があった。

〔注〕

- 1) たとえば、大内力『農業史』（東洋経済新報社、1960年、272～273頁）や陣峻衆三『日本農業問題の展開』下（東京大学出版会、1984年、326頁、339頁）では、型どおりの法令内容の説明が数行なされていたにすぎない。近年の専門書である森武麿『戦時日本農村社会の研究』（東京大学出版会、1999年）や平賀明彦『戦前日本農業政策史の研究 1920 - 1945』（日本経済評論社、2003年、339頁）では、法令名も登場していないか、法令名とごく短い説明があるだけである。
- 2) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社、1951年、732～763頁。農林大臣官房総務課編『農林行政史』1、農林協会、1958年、599～610頁。農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10（御茶の水書房、1972年）の「第二篇 臨時農地等管理令及臨時農地価格統制令」。細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、1977年、964～1015頁。
- 3) たとえば、田中『戦時農業統制』東京大学社会科学研究所編『戦時日本経済』

- (東京大学出版会, 1979年), 庄司俊作『日本農地改革史研究』(御茶の水書房, 1999年, 第6章)。
- 4) もっとも、道府県の農地改革史/誌では、それぞれの道府県の実績が掲載されている場合がある。たとえば、『青森県農地改革史』(1952年, 310~318頁), 『静岡県農地制度改革誌』(1956年, 162~169頁), 『新潟県農地改革史 改革顛末』(1963年, 397~399頁)など。
 - 5) 以下、臨時農地等管理令については、注2)の文献のほか、同時代の、中央物価統制協会議編『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), 瀧口初太郎「臨時農地等管理令」(『産業組合』425, 1941年)を参照。戦後農地制度との関連については、我妻栄・加藤一郎『農地法の解説』(日本評論社, 1947年), 和田正明・橋武夫『新農地法詳解』(学陽書房, 1952年), 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、臨時農地等管理令の廃止は1946年2月1日である。
 - 6) 「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」前掲『農地制度資料集成』10, 513~516頁。戦時中の耕地の拡張潰廃・小作地返還についての詳細は、坂根嘉弘「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), 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(3)」(『広島大学経済論叢』26-3, 2003年)を参照いただきたい。
 - 7) ちなみに、法律による農地の移動統制は農地調整法第6条(自創事業にかかる自作地の譲渡貸付禁止規定)が初めてであった。それまでから自創事業実施にあたり、道府県・市町村・産業組合などは貸付時の条件として自作地の転売・貸付などを制限する措置を講じていたが、これは当事者間の契約関係にすぎなかった(和田正明・橋武夫前掲書, 51~52頁)。
 - 8) 『昭和自15至19年予算関係甲(小作費配当)』和歌山県庁文書, 和歌山県立文書館所蔵。『価格統制令管理令往復文書綴』新潟県庁文書, 新潟県立文書館所蔵。
 - 9) 臨時農地等管理令第8条については、後藤清「臨時農地等管理令による耕作の強制」(『民商法雑誌』14-4, 1941年)を参照。
 - 10) 石田文次郎「契約統制の形態としての形成権」北村五良編纂『法と裁判』有斐閣, 1942年。第5章で述べた広島県の小作料統制令第6条事件は、臨時農地等管理令第8条事件でもある。
 - 11) 農林省農林技師・仲原善一が執筆した『作付統制の解説』(地人書館, 1942年, 7頁)によると、第10条第2項については、「数県においては之が発動方の要望もあるにはあったが、農林省は特定人に対する作付命令で、而も補償の伴ふ第二項の発動に就いては各方面へ及ぼす影響も考慮し極めて慎重に取扱ひ遂に之を抑制して来た」としている。この状況がこの後、本令廃止まで続いた。仲原善一は、1905年鳥取県生, 京都帝国大学農学部農林経済学科卒業後、農林省小作官, 農林

技師となり、戦後、鳥取県農地部長、農林部長、経済部長を歴任。1956年、自由民主党参議院議員（鳥取県選出）となった（仲原善一『国会六年の歩み』1962年）。

- 12) 以下、特に、「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）、小倉武一前掲書（757～762頁）、『自作農創設維持に関する資料（4）』（農林省文書）を参照。
- 13) 府県は、この農商省の方針を受け、市町村長宛に通牒を発した。たとえば、和歌山県の「低位収穫農地ノ管理ニ関スル件」（『和歌山県報』24, 1944年2月24日）など。
- 14) 市町村に配付されたと思われる、大分県経済部「田畑の売買等は許可を受けなければなりません」（1944年4月）には、申請しても許可の見込みがない場合として次の6つの場合をあげている。田畑を投機の対象物として売買する場合、譲受者が不在地主又は大地主の場合、自家用のみの食糧確保のため田畑を譲り受ける場合、供出の不成績農家が譲り受ける場合、負債整理のため自作地を手放す場合、生産力が低下するおそれのある者に譲り渡す場合（『自作農創設関係資料（2）』農林省文書）。
- 15) 農商省農政局「臨時農地等管理令中改正ニ関スル勅令案要綱質疑事項」前掲『農地制度資料集成』10, 614頁。
- 16) 司法省の戦前戦後の変化、並びに取締規定から効力規定への転換については、小作料統制令第6条事件に則して、本書第5章でふれた。なお、戦後、臨時農地等管理令第7条ノ2違反については裁判が多く争われたが、とりあえず、最高裁判決については、農林省農地課編『農地関係判例大系』（農政調査会、1960年）、農林省農地課編『農地関係判例大系第二集』（農政調査会、1963年）、「臨時農地等管理令7条ノ2違反の農地売買契約の効力」（『判例タイムズ』30, 1953年）、星野英一「最高裁判所判例研究40」（『法学協会雑誌』72-6, 1955年）、星野英一「最高裁判所判例研究70」（『法学協会雑誌』73-2, 1956年）、星野英一「最高裁判所判例研究86」（『法学協会雑誌』73-4, 1956年）を参照のこと。
- 17) 以下、臨時農地価格統制令については、注2)のほか、同時代の、前掲『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』、戸嶋芳雄前掲論文、戸嶋芳雄「臨時農地価格統制令に就て」（『不動産時報』1941年4月）、和田博雄「臨時農地価格統制令の概要」（『警察研究』12-3, 1941年）、太田正夫「臨時農地価格統制令」（『産業組合』425, 1941年）を参照。なお、臨時農地価格統制令の廃止は1946年2月1日である。
- 18) 前掲「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」499頁。
- 19) 小倉武一前掲書、740～746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、233頁。
- 20) 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、「土地ヲ賃

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4であった(前掲「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」503頁。加藤一郎前掲論文, 234頁。和田博雄『農地調整法の解説』日本経済新聞社, 1946年, 56頁)。

- 21) この倍率の全国一覧表は、前掲『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』(89~100頁)、前掲『農地制度資料集成』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(『臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令ニ関スル参考資料』前掲『農地制度資料集成』10, 469頁)。この倍率の変更は、新市制施行や特別な場合を除いては認められなかった(具体的には終章注27)を参照)。
- 22) 臨時農地価格統制令による農地価格の低位固定化は、他の戦時農地政策と齟齬をきたしていた。自創事業については終章注31)を参照。耕地開墾は農地価格の低位固定化により、そのインセンティブが削がれる形となった。農地交換分合では交換時での実勢価格の反映がなされにくく、統制価格が交換分合事業に阻力的にはたらいだ。
- 23) 紙数の関係で、本書での掲載は略している。坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(4)」(『広島大学経済論叢』27-3, 2004年)を参照いただきたい。
- 24) 第3条但書の例外許可については、臨時農地価格統制令施行規則第1条に、表示した5項目の例示がある。前掲『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』(21~23頁)にやや詳しい説明がある。引用は、臨時農地価格統制令施行規則第1条第1項第3号より。

第7章 臨時農地等管理令の運用と機能

はじめに

第7章の課題は、臨時農地等管理令の運用実態の解明をおこなうことにより、臨時農地等管理令の運用上の問題点とそのはたした機能を、戦後農地法制を念頭に置きつつ考察するところにある。本章で考察の対象とするのは、臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条の運用についてである。

従来の研究では、第6章で述べたように、臨時農地等管理令の具体的な運用実態や実績については、ほとんど解明が進んでいなかったのであるが、むしろ本章で注目したい先行研究は、戦時期の国土開発や都市計画研究に関するものである。この分野のほうが、近代農業史研究よりも刺激的な論点を提示しており、実証的にも理論的にも一步踏み込んでいた。ここで取上げるのは、岡田知弘氏と沼尻晃伸氏の研究である¹⁾。岡田氏は、戦時農地政策を農業的土地所有・利用と都市的土地所有・利用との重層化した視点から再構成し、公権力による農工調整のなかに臨時農地等管理令を位置付ける立場を示している。沼尻氏は、戦時期における国土計画構想の登場とそのもとの工場立地・土地統制を検討しているが、臨時農地等管理令は中央政府による国土計画的な公法的統制の一環として機能していない（そもそもわが国では公法的な国土計画的土地動員としての性格が弱い）との評価を示している。戦時下における公法的土地統制の困難性を指摘している沼尻氏の研究は重要である。岡田氏が戦時農地法制に対して国土計画的な土地動員という評価を与えるのに対して、沼尻氏はそれを否定しており、両氏は戦時期の公法的統制の評価が食い違っているのであるが、ともに臨時農地等管理令の実績を議論の中に組み込んでいた点に特徴があった。特に、沼尻氏は広く資料を読み込んでおり、臨時農地等管理令についても的を射た議論を展開している。両氏の臨時農地等管理令の評価については、最後に検討したい。

第1節 農地潰廢の進展

ここでは、臨時農地等管理令の運用実態の分析に入る前に、臨時農地等管理令が施行される直前（1940年12月）までの耕地面積の増減並びに耕地拡張・潰廢面積の動向を確認しておきたい。

『農林省統計表』（一時『農商省統計表』となるが、以下では『農林省統計表』とする）により1940年までの耕地面積（総数）の動向をみると、1937年（610万町）までは着実に増加していたことが分かる。特に、1936年までは、1934年を除き、毎年平均2万町から4万町近くの増加をみせていた。その耕地拡張は主に開墾によっていたのである。ところが、日中戦争開始の1937年から様相が変わり始める。1937年には耕地拡張のトレンドが大幅に鈍り、1万町歩の拡張へと半減し、さらに1938年には一転して田畑とも1万町歩、あわせて2万町の減少をみたのである。ただし、このことは、田の拡張面積が1934年以降急速に減少し、場合によっては減少に転じている（1934年・1936年）こととして、すでに兆候があらわれていた。耕地面積（総数）の拡張は、主に畑の拡張によって支えられていたのであるが、1938年に、田に次いで畑も大きく減少をみたことは、農林当局に大きな衝撃を与えた。減少の原因は、開墾と荒地復旧面積の減少により耕地拡張面積が例年より減少したのに加え、工場等敷地や荒地面積の激増による耕地潰廢面積が増加した点にあった。工場等敷地と荒地による潰廢面積は前年の2倍、3倍を示していた。その後、1939年には若干（千町歩）の増加をみせるが、逆に1940年には2千町歩近くの減少を示すことになる。これらの背景には、1937年の大型軍拡予算以降、毎年の軍事費予算の拡大という背景のもとで、軍需景気の拡大とともに軍需関連工場が急速に広がっていったことがあった。

このように臨時農地等管理令が制定・施行される直前の時期は、荒地復旧と開墾の停滞ないし減少による耕地拡張の減少と工場等敷地による耕地潰廢が進行し、食糧生産の土台である耕地面積そのものの減少という未曾有の事態を招いていたのである。これに追い討ちをかけたのが、朝鮮・西日本をおそった

1939年の旱害であった。中国・四国地方を中心に平年作の4割から3割の減収であった。この年は北海道・東北・関東地方が豊作であったため事なきを得たが、この年の秋には旱害による不作に加えて、渇水による電力不足への社会不安が一気にたかまった。農林当局の衝撃は大きく、土地改良に対する予算額が急増するなど食糧増産への動きがにわかに積極化した²⁾。

このような状況の中で、農地の拡張・改良政策（開墾政策、農地改良政策、農業水利政策）を強化する一方、食糧生産の土台である農地自体の潰廃を抑制していこうという動きが強まるのは当然であった。軍需生産が拡大しているなか、ある程度の農地潰廃が進むのは止むを得ないとしても、それを出来る限り最小限に抑え、かつ潰廃するにしても生産性の高い農地（「良田」「良畑」）を回避するという施策が求められることになったのである。このような重い課題を背負って登場するのが、臨時農地等管理令であった。

第2節 臨時農地等管理令の運用実態

(1) 臨時農地等管理令による農地転用・農地潰廃の統制

臨時農地等管理令の主な内容は、第3条・第5条・第7条の農地転用・農地潰廃の統制、第8条の耕作放棄地の耕作強制、第10条の作付統制であった。このうち、本章で検討するのは、第3条・第5条・第7条の農地転用・農地潰廃の統制である³⁾。第3条は、農地の所有者・賃借人等がその農地を耕作以外の目的に転用する場合は地方長官の許可を必要とするというものであった。いわゆる自己転用の統制である。第5条は、農地転用のために農地の所有権・賃借権等を取得しようとする者は地方長官の許可を必要とするというものであった。つまり、転用目的の権利移動を統制するものであった。しかしながら、第4条・第6条にはそれらの適用除外規定があり、国又は道府県がかかわる事業や施設には適用されないことになっていた。つまり、一般私人（民間）と市町村その他の公共団体には適用されるが、国・道府県がかかわる農地転用・農地潰廃には適用しないこととされていたのである。ただし、5000坪（約1.7町）を超える大口の農地転用・農地潰廃には国・道府県といえども農林大臣の了承

や承認が必要とされていた。それが第7条で、国の場合には、農地潰廃面積が5000坪を超える場合には、主務大臣が自らなすときはその主務大臣が農林大臣と協議し（了承を受け）、主務大臣以外の行政庁がなす場合にはその主務大臣を経由して農林大臣の承認を受けることになっていた。道府県の場合にも潰廃面積が5000坪を超える場合には北海道庁長官又は府県知事は農林大臣の承認を受ける必要があった。つまり、国・道府県といえどもまったく自由に農地転用・農地潰廃がおこなえたわけではなく、5000坪を超える場合には農林大臣の了承・承認を得なければならないという一定の制約が課せられていたのである。しかし、国又は道府県がかかわる、いわば小口（5000坪以下）の事業や施設の場合はフリーパスであったのである。もっとも、第7条には「但シ軍機保護上支障アル事項ニ付テハ此ノ限りニ在ラズ」との但書があった。これについて農林省は、「軍機保護上絶対に秘密を要する場合には協議又は承認を要せずと雖も之に依り軍関係のものは総て之を要せずとするに非ず、施行規則第十条に掲ぐる事項中支障なき事項に付ては協議又は承認を必要とす⁴⁾」としていたが、実際にはフリーパスの状態であったと思われる。

以上を整理すると、①民間や公共団体の事業・施設による農地転用・農地潰廃の場合には面積の広狭にかかわらず第3条・第5条が適用され、②国や道府県のかかわる事業・施設による農地転用・農地潰廃の場合には、その潰廃面積が5000坪以下の場合には第3条・第5条は適用されずフリーパスであり、③国や道府県のかかわる事業・施設でも5000坪を超える場合には農林大臣の了承・承認が必要であった。それに加え、④国や道府県のかかわる事業・施設でも「軍機保護上支障アル事項」については5000坪を超えていても事実上臨時農地等管理令は適用除外の状態であった、という4つの場合があったことになる。

本章では、上記4つの場合の臨時農地等管理令運用状況を検討していくことになるのであるが、以下では、①の臨時農地等管理令第3条・第5条が適用された民間や公共団体の事業・施設による農地転用・農地潰廃の場合と、②③④の第7条にかかわる国や道府県による農地転用・農地潰廃の場合に分けて検討を進めたい。

(2) 臨時農地等管理令第3条・第5条の運用状況

1 臨時農地等管理令第3条・第5条の許可申請基準

ここでは、臨時農地等管理令第3条・第5条の運用状況を検討するが、最初に第3条・第5条の許可申請基準をみておきたい。臨時農地等管理令第3条・第5条については臨時農地等管理令施行規則で次のような許可申請基準が示されていた。

臨時農地等管理令施行規則（1941年2月1日）（抄録）

第3条 令第3条ノ許可ノ申請ハ左ノ各号ノ一ニ該当セザル場合ニ限り之ヲ為スコトヲ得 但シ已ムヲ得ザル事由アル場合ハ此ノ限ニ在ラズ

一 当該農地ヲ耕作以外ノ目的ニ供セントスル事業又ハ施設ガ時局ニ緊要ナラザルモノナルトキ

二 当該農地ヲ耕作以外ノ目的ニ供スルコトニ因リ附近ノ農地又ハ作物ニ著シク被害ヲ及ボス虞アルトキ又ハ当該農地ノ耕作者ノ生活ノ安定ヲ著シク害スル虞アルトキ

三 当該農地ガ国又ハ道府県ノ助成ヲ受け造成又ハ改良セラレタルモノ又ハ農地調整法ノ規定ニ依ル自作農創設維持事業ニ依リ創設又ハ維持セラレタルモノナルトキ

第7条 令第5条ノ許可ノ申請ハ左ノ各号ノ一ニ該当セザル場合ニ限り之ヲ為スコトヲ得 但シ已ムヲ得ザル事由アル場合ハ此ノ限ニ在ラズ

一 第3条各号ノ一ニ該当スルトキ

二 所有権、賃借権、地上権其ノ他ノ権利ヲ取得シタル後相当期間内ニ当該農地ガ一定ノ目的ニ供セラルル見込ナルトキ

この臨時農地等管理令施行規則第3条並びに第7条で「許可の一応の方針⁵⁾」が示されている。許可申請基準は、農外転用の施設・事業が「時局ニ緊要ナラザルモノ」（第1号）かどうか、農外転用により「附近ノ農地又ハ作物ニ著シク被害ヲ及ボス虞アル」（第2号前段）かないか、あるいは「当該農地ノ耕作者ノ生活ノ安定ヲ著シク害スル虞アル」（第2号後段）かないか、であった。第1号の「時局ニ緊要」なる事業は、農林省も認めているように「非常に抽象的⁶⁾」であったが、具体的にはたとえば臨時資金調整法施行令第9条に列記されている事業（航空機製造事業、金属工機械製造事業、兵器及兵器部分品製造事業、

銅船製造事業、製鉄事業、産金事業、石炭事業、石油鉱業・石油精製業及石油輸入業)を典型例としてあげていた⁷⁾。要するに、「時局ニ緊要」なる事業の典型例として軍需乃至関連鉱工業を想定していたことは明白であった。第2号前段の「附近ノ農地又ハ作物ニ著シク被害ヲ及ボス虞」については煙害や毒水などによる被害あるいは用排水路や農道の破壊の虞などで、それについての適当な除害設備などが無い場合であった。第2号後段の「当該農地ノ耕作者ノ生活ノ安定ヲ著シク害スル虞」については、離作に際しその耕作者の生活を害することがないように、代地の提供や相当の作離料支給、転業の保証などを想定していた⁸⁾。さらに農林省は「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」では、第3条・第5条ともに「出来得ル丈良田、良畑ヲ潰廃スルコトヲ防止スルト供ニ潰廃スルノ已ムヲ得ザル事情アル場合ニ於テモ可及的ニ必要最小限度ニ止マラシムルコトヲ根本原則トシ」としていた⁹⁾。つまり、農林省の意図は、農地転用が時局に緊要かどうか、農地転用が附近の農地や作物に害を与えないかどうか、当該農家の生活を脅かさないかどうか、を許可申請方針とし、許可する場合にも良田、良畑の潰廃防止を第一に、出来る限り面積も限定する、というのが基本方針であった。

とはいっても、「時局ニ緊要」かどうかなどについては、判断に幅が生じる余地が大きかった。これが次に検討するように許可内容の地域別差異となつてあらわれることになるのであるが、加えて農林省は第3条・第5条の許可については、「特ニ食糧農産物等ノ確保ヲ期スルハ勿論ナリト雖モ其ノ他産業、交通、厚生政策等諸般ノ要請ニ付テモ留意スルコト」という通牒を出している¹⁰⁾。つまり、「産業、交通、厚生政策等諸般ノ要請」については配慮する旨の通牒であった。岸良一農政局長は、この点については、「中々難かしい問題であります」が、「実情に即して円滑なる運営を致し」たい旨を述べるにとどまっている¹¹⁾。「産業、交通、厚生政策等諸般ノ要請」の意味することの具体像を全体的に明らかにすることは今のところ出来ないが、その一つが軍需乃至関連事業への特別な配慮であろうことは想像に難くない¹²⁾。

2 全国的な運用状況

では、臨時農地等管理令の全国的な運用状況はどうであったのであろうか、

次に検討したい。

最初に、臨時農地等管理令第3条・第5条の全国的な道府県別運用状況を検討しておきたい。道府県別申請事件処理の実績は、『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）に、1942年・1943年の2カ年分の臨時農地等管理令第3条・第5条が残されているのみである。以下の検討はこれらの諸表による¹³⁾。

まず、申請件数についてであるが（表7-1）、全国合計件数は、1942年の第3条4,764件、第5条8,410件、1943年の第3条3,064件、第5条6,993件であった。第3条より第5条のほうが、1943年より1942年のほうが多くなっている。第3条は自己転用であり、第5条の転用目的の権利移動が多くなることは容易に予想できる点であった。1943年より1942年のほうが多くなっているのは、工場建設・労務者住宅などによる転用が1942年のほうが活発であったことによる。

以下、申請件数・面積により上位・下位の道府県をみておきたいのであるが（表7-2¹⁴⁾）、まず1942年の第3条・第5条及び1943年の第3条・第5条を合計した申請件数をみておくと、上位10府県では、愛知、神奈川、大阪、東京、埼玉、兵庫、福岡、茨城、広島、千葉であり、この上位10府県で半数を超えていた（ただし、東京の1943年分データを欠くため、表示されているのは1942年分だけであり、それを勘案すると実際は東京がトップとなろう。以下同様の問題が生じている）。逆に、下位10県は、滋賀、福井、高知、青森、秋田、徳島、山形、鳥取、沖縄、奈良となる。申請面積では、北海道、栃木、神奈川、愛知、大阪、福岡、東京、兵庫、埼玉、茨城、群馬が上位となる。件数上位では登場しなかった北海道、栃木、群馬の面積が大きくなっている。特に、北海道と栃木が突出している。申請面積の下位は、滋賀、徳島、福井、青森、高知、山形、和歌山、奈良、鳥取、沖縄である。滋賀や徳島、福井は10町前後であり、かなり少ない。総じて、申請件数・面積の多い道府県は、北海道と都市・都市近郊地域であったといえる。表示していないが、1942年・1943年別、第3条・第5条別にみると、第3条は、単年度では、多い道府県で300件前後（1942年大阪の642件は突出した件数）であったが、第5条は多い道府県では500件から1,000件に達しており、第3条よりもはるかに多い申請件数であっ

表7-1 臨時農地等管理令実施状況

(A) 第3条

年度	資料番号	申請件数	処理件数		申請通許可		条件付許可		許可合計	
			件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
1941年度	①	5,288	5,054	2,111	2,743	1,531	1,725	283	4,468	1,814
1942年度	①	5,056	4,803	1,723	3,017	1,349	1,273	165	4,290	1,514
	②	4,764	4,547	663	2,847	451	1,232	135	4,079	586
1943年度	①	3,471	3,433	1,986	2,379	1,544	668	243	3,047	1,787
	②	3,064	3,032	586	2,065	447	649	90	2,714	537

(B) 第5条

年度	資料番号	申請件数	処理件数		申請通許可		条件付許可		許可合計	
			件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
1941年度	①	6,549	6,322	2,069	4,212	1,312	1,590	595	5,802	1,907
1942年度	①	8,795	8,177	2,661	5,379	1,218	2,026	1,155	7,405	2,373
	②	8,410	7,846	1,359	5,203	820	1,929	388	7,132	1,208
1943年度	①	7,959	7,956	7,437	5,338	1,986	1,830	5,138	7,168	7,124
	②	6,993	6,847	2,077	4,626	919	1,585	976	6,211	1,895

(C) 第3条第5条合計

年度	資料番号	申請件数	処理件数		申請通許可		条件付許可		許可合計	
			件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
1941年度	①	11,837	11,376	4,180	6,955	2,843	3,315	878	10,270	3,721
1942年度	①	13,851	12,980	4,384	8,396	2,567	3,299	1,320	11,695	3,887
	②	13,174	12,393	2,022	8,050	1,271	3,161	523	11,211	1,794
1943年度	①	11,430	11,389	9,423	7,717	3,530	2,498	5,381	10,215	8,911
	②	10,057	9,879	2,663	6,691	1,366	2,234	1,066	8,925	2,432

出典：『農地制度資料集成』10，御茶の水書房，1972年。『臨時農地価格統制令処理状況及び処理令実施状況』農林省注：1）①は「臨時農地等管理令実施状況調」（『農地制度資料集成』10，539～542頁）によるもの。

②は『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）によるもの。

2）1941年度は，2月～12月の数値。他は1月～12月の数値。

た。特に，1942年の東京1,019件，神奈川758件，愛知867件，埼玉613件，並びに1943年の愛知807件，神奈川513件は突出していた。申請件数の多寡は，基本的には，戦時期の各地域における軍需関連産業・鉱工業部門の拡張やそれに伴う労働者などの移動の状況（陸海軍施設増設などによる移動も含む）に規定されていたとみていいであろう。また，次に事例分析として取上げる滋賀と茨城は，多寡それぞれの代表的地域であったが，これは，軍用地等による農地潰廃面積がこの両県で対照的であったことが背景にあったとみられる。軍需関係潰地調（1941年1月～12月）によると，茨城の潰地原因別調では，軍用地391町，軍需工場敷地13町，軍需鉱業其他53町，計458町であったのに対し

(単位：町)

不許可		未済	不許可率	
件数	面積		件数	面積
586	297	234	12%	14%
513	209	253	11%	12%
468	77	217	10%	12%
386	199	38	11%	10%
318	49	126	10%	8%

不許可		未済	不許可率	
件数	面積		件数	面積
520	162	227	8%	8%
772	288	618	9%	11%
714	151	564	9%	11%
788	313	3	10%	4%
636	182	292	9%	9%

不許可		未済	不許可率	
件数	面積		件数	面積
1,106	459	461	10%	11%
1,285	497	871	10%	11%
1,182	228	781	10%	11%
1,174	512	41	10%	5%
954	231	418	10%	9%

文書。

が分かる。ただし、これには大きな地域的格差が存在した。以下表示していないが¹⁶⁾、1942年第3条では、不許可率上位から順に長崎36%、青森35%、京都・東京34%、島根33%、石川32%、滋賀25%、富山24%、宮城21%で、10%以上が18府県。他方、不許可がないのは、新潟、愛媛、静岡、鳥取、岡山、岩手、秋田、山形、栃木、山梨10県であった。1943年第3条では、上位は青森48%、新潟40%、石川・京都36%、兵庫30%、長野29%、長崎・広島・大分27%、富山20%で、10%以上は20府県。他方、不許可がないのは、岩手、山形、福島、栃木、福井、山梨、岐阜、静岡、滋賀、鳥取、島根、岡山、徳島、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄の17府県で、全国平均は特に変化はないが、

て、滋賀では、軍用地2町、軍需工場敷地1町、軍需鉱業其他6町、計9町にすぎなかったのである¹⁵⁾。なお、1件当面積はだいたい1反から3反程とかなり小さな地片であったが、第3条よりも第5条が、1942年よりも1943年が、より大きくなっていった。これは主に工場建設の面積が、第3条より第5条のほうが、1942年より1943年のほうが、より大きかったことによる。ただし、北海道は1件当1町から3町程度と特別であり、また、1943年第5条の栃木県も4.6町と特別であった(1件当14町に及ぶ工場建設37件による)。

次に、不許可率(不許可件数÷処理件数{申請件数-未済件数})をみておきたい。まず、全国平均(表7-1)をみると、資料により若干異なるが、ほぼ10%前後であったこと

表7-2 臨時農地等管理令第3条・第5条(1942年・43年)申請事件処理状況

(単位:反)

府県名	申請 件数	処理 件数	申請 面積	申請通許可			条件付許可				不許可		未済 件数		
				件数	田	畑	計	件数	田	畑	計	件数		面積	
北海道	676	651	6,627	614	895	4,787	5,683	6			47	47	31	897	31
青森	111	103	169	54	64	43	106	20	7	9	16	29	47		8
岩手	209	209	495	207	98	389	486	1	0		0	1	9		
宮城	202	197	343	116	33	71	103	51	37	77	114	30	126		9
秋田	129	124	295	80	94	78	172	32	50	26	76	12	47		5
山形	138	137	224	127	69	90	158	10	22	44	66				1
福島	267	252	509	232	290	169	458	17	12	37	49	3	2		20
茨城	857	869	1,344	770	97	907	1,004	74	32	251	283	25	58		12
栃木	278	261	5,836	188	52	191	243	66	487	5,065	5,553	7	40		17
群馬	429	429	1,338	238	24	488	512	159	121	625	746	32	80		
埼玉	1,343	1,318	1,491	488	77	409	485	708	57	702	759	122	247		47
千葉	702	677	903	542	145	412	558	95	67	152	220	40	126		30
東京	1,383	1,359	1,803	922	118	943	1,060	34	0	101	101	403	641		24
神奈川	1,652	1,435	3,405	1,056	609	1,591	2,200	200	106	549	656	179	549		217
新潟	267	253	541	218	274	209	483	10	11	16	27	25	31		19
富山	352	328	658	147	196	40	236	129	264	29	293	52	129		39
石川	344	330	712	189	260	104	364	66	102	74	175	75	173		16
福井	74	74	116	29	14	7	21	44	65	25	91	1	3		
山梨	203	203	298	172	82	161	243	31	16	40	56				
長野	381	381	713	269	136	363	499	88	71	131	201	24	13		
岐阜	366	352	505	342	231	243	474	7	22	0	22	3	9		14
静岡	655	629	1,147	195	249	223	473	434	362	313	675				26
愛知	1,933	1,747	2,539	1,563	1,001	1,228	2,229	49	83	78	161	135	148		186
三重	305	300	479	265	215	185	399	19	14	37	50	16	29		5
滋賀	49	49	92	37	40	43	83	8	5	2	7	4	2		
京都	316	316	478	196	132	130	262	40	32	39	71	80	146		
大阪	1,588		2,030					1,484	1,357	673	2,030	104			
兵庫	1,084	997	1,704	667	634	315	949	158	327	61	389	172	366		87
奈良	188	176	244	107	95	51	147	40	48	15	63	29	34		12
和歌山	214	201	223	150	93	70	163	33	21	27	48	18	12		13
鳥取	142	135	257	123	135	85	220	10	28	8	37	2	1		7
島根	282	277	410	83	47	14	61	168	232	90	321	26	27		5
岡山	323	296	459	259	271	132	403	37	42	13	55				27
広島	759	754	900	632	500	272	772	61	36	20	56	61	72		85
山口	523	518	685	330	210	108	319	124	213	61	274	64	92		5
徳島	133	121	114	83	28	36	64	37	25	24	49	1	1		12
香川	412	405	416	181	82	44	126	208	256	7	263	16	28		15
愛媛	359	346	619	320	327	204	530	8	19	29	48	18	40		21
高知	108	108	182	72	80	51	130	28	27	18	45	8	7		
福岡	1,027	1,009	1,885	664	646	442	1,088	215	323	273	595	130	201		47
佐賀	358	358	839	135	168	63	231	218	506	97	603	5	5		
長崎	322	307	471	203	142	177	318	10	7	46	53	94	99		32
熊本	402	394	521	351	162	261	423	34	34	44	79	9	20		18
大分	481	394	523	332	230	225	466	26	16	26	42	36	15		87
宮崎	364	364	487	332	136	256	393	26	45	45	90	6	5		
鹿児島	385	385	523	335	241	206	447	43	26	36	63	7	14		
沖縄	156	156	294	126	2	116	118	29	7	168	175	1	1		
計	23,231	22,272	46,847	14,741	9,722	16,631	26,365	5,395	5,638	10,253	15,892	2,136	4,590		1,199

出典:『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。

注:1) 大阪府の不許可面積は不明である。

2) 東京の1943年第3条・第5条は不明である。

3) 次の注記を参照。福井県「条件付許可」には「其ノ他」0.3反、鳥取県「申請通許可」には「其ノ他」0.518反、大分県「申請通許可」には「其ノ他」11.828反、がある。

1943年のほうが1942年より、より両極に分化した形となっていた。第5条では、1942年で、上位は長崎34%、東京28%、奈良23%、京都19%、富山・石川17%、兵庫・青森14%で、10%以上は10府県。他方、不許可がないのは、秋田、山形、福島、新潟、福井、山梨、静岡、岡山、徳島、愛媛、宮崎、沖縄の12県であった。1943年第5条は、上位は長崎28%、京都25%、秋田・青森24%、宮城20%、石川・山口19%、福岡17%、兵庫・奈良16%で、10%以上は19府県。他方、不許可がないのは、北海道、岩手、山形、福井、山梨、静岡、鳥取、岡山、徳島、佐賀、沖縄の11道県であった。1942年・1943年の第3条・第5条を通して不許可率が高い府県も低い府県も幾つかの府県では共通していた。不許可率が高い府県は青森、富山、石川、京都、長崎で、不許可がない府県は岩手、山形、山梨、福井、静岡、岡山、鳥取、徳島、沖縄であった。不許可率が何故これほどの幅をもったのかについては非常に興味ある問題である。つまり、許可になる可能性が低い申請をおこなっていたのか、あるいは行政側の許可基準が厳しかったのか、ということであるが、資料の関係で、これらの個別事件ごとの処理状況が分からないため、残念ながらこれ以上の具体的な状況は分からない。この点については、次の茨城県と滋賀県の検討で触れるが、行政側の対応差によるところが一因であろうことをあらかじめ指摘しておきたい。

次に、条件付許可の条件内容を見ておこう。1942年の第3条・第5条と1943年の第3条・第5条をすべて合計した条件内容別の割合をみると¹⁷⁾、面積縮小15%、一時耕作30%、「工事着手時期ノ指定」(以下、時期指定とする)21%、被害防除施設11%、転業斡旋0%、作離料支給7%、毛上補償1%、代地提供3%、其ノ他11%となる。面積縮小、一時耕作、時期指定で66%と3分の2を占めており、食糧増産政策を前提にした対応がなされていたことがうかがえる。ただし、条件付許可件数は道府県別にかなり偏在しており、面積縮小では静岡214件、神奈川112件、一時耕作では埼玉527件、静岡248件、大阪592件、香川130件、時期指定では大阪803件の件数が突出していた。他方、被害防除施設、転業斡旋、作離料支給、毛上補償、代地提供といった生産者サイドへの配慮はそれほど多くはなかったと言わざるを得ない。特に、戦時期に一般化するとみられた作離料支給がそれほどでもなかったことが確認でき

る。作離料支給で特徴がある府県は、次に検討する茨城であった。茨城では条件付許可の91%が作離料支給となっている。その他、宮城25%、秋田32%、石川25%、島根32%、岡山24%、山口27%、徳島27%、熊本21%となっていた。これらの相違が出る要因の一つは、行政側（特に地方小作官）の姿勢・対応にあったのではないかとと思われる。

最後に、事業別件数である¹⁸⁾。農林省は、農外転用する場合の事業別として、工場建設、労務者住宅、一般住宅、「倉庫又ハ事務所」（以下、倉庫事務所とする）、材料置場、運動場、造植林、採掘場に類別している。1942年の第3条・第5条と1943年の第3条・第5条をすべて合計した事業別件数の割合をみると、工場建設14%、労務者住宅10%、一般住宅46%、倉庫事務所9%、材料置場3%、運動場2%、造植林2%、採掘場3%、其ノ他12%となる。一般住宅が46%と半数近くをしめており、次に工場建設、労務者住宅、倉庫事務所が続いているが、材料置場、運動場、造植林、採掘場は2~3%で少なかった。時局に緊要なる事業に直接関係すると思われる工場建設、労務者住宅、倉庫事務所、材料置場、採掘場は合計36%、全体の3分の1程度であった。以上は件数別割合であったが、次に面積による事業別割合をみておくと、工場建設37%、労務者住宅13%、一般住宅14%、倉庫事務所5%、材料置場2%、運動場3%、造植林10%、採掘場3%、其ノ他14%となっている。面積別では、工場建設と造植林がかなり比率を上げ、逆に一般住宅が14%へと大きく比率を下げている。ここには1件当事業規模の差異が明瞭に表れている。時局に緊要なる事業に直接関係すると思われる事業の比率は60%であり、面積からみると3分の2近くにまでなっている。

道府県別に事業別割合の特徴をみると、工場建設の割合が全体的に高いのが山形、福島、栃木、新潟、石川、福井、山梨、愛知、滋賀、鳥取で、件数割合が最も高かったのが鳥取の36%、面積では栃木の95%であった。特に、栃木は全国の工場建設許可面積全体の35%を一県のみでしめており、飛び抜けた存在であった（次いで愛知7%、神奈川6%、北海道・群馬・大阪4%で、大方の府県は1~2%程度）。次に、一般住宅であるが、全体に高かったのは、茨城、埼玉、千葉、東京、大阪、和歌山、宮崎、鹿児島であった。全国の一般住宅面積全体でみると、大阪11%、茨城・埼玉9%、神奈川8%、東京7%、愛知

表7-3-1 臨時農地等管理令第3条 (1) 申請事件処理状況 (単位:反)

府県名	年度	申請 件数	処理 件数	申請通許可			条件付許可				不許可		未済 件数	
				件数	田	畑	計	件数	田	畑	計	件数		面積
茨城	1941年	97	97	91	6	80	86					6	23	8
	1942年	203	195	174	20	215	235	10		23	23	11	11	
	1943年	262	278	267	5	268	274	10	4	18	21	1	2	
滋賀	1941年	18	18	8	2	0	2	2	5		5	8	14	
	1942年	8	8	1		0	0	5	4	0	4	2	1	
	1943年	10	10	10	21	15	36							
	1944年	3	3	3	6		6							
	1945年	1	1	1	1	1	1							

表7-3-2 臨時農地等管理令第5条 (1) 申請事件処理状況 (単位:反)

府県名	年度	申請 件数	処理 件数	申請通許可			条件付許可				不許可		未済 件数	
				件数	田	畑	計	件数	田	畑	計	件数		面積
茨城	1941年	145	145	139	20	197	217	5	2	5	7	1	0	4
	1942年	146	142	117	22	146	169	20	2	30	32	5	18	
	1943年	246	254	212	50	277	327	34	25	181	206	8	26	
滋賀	1941年	23	23	21	13	5	19					2	2	
	1942年	14	14	10	9	3	11	3	2	1	3	1	0	
	1943年	17	17	16	10	25	35					1	1	
	1944年	43	43	42	95	29	124	1	1		1			
	1945年	22	22	20	37	14	50	2	14	2	16			

出典：『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。『臨時農地管理』滋賀県庁文書。
『臨時農地等管理令並臨時資金調整法等関係綴』茨城県庁文書。

注：1) ただし、1941年は2月～12月分、滋賀県の1945年は1月～6月分である。

2) 茨城県の1943年には、前年繰越処理が、第3条に16件、第5条に8件ある。

5%となり、都市あるいは都市周辺地域が高くなっている。次に検討する茨城県と滋賀県がそれぞれ対照的な位置にあったことを確認しておきたい。また、造植林はほとんど北海道で申請・許可された事業であった。北海道は、全国の造植林許可件数のうち86%をしめ、造植林許可面積では94%をしめていたのである。北海道における戦時中の深刻な労働力不足による耕作放棄的な事由によるものであった。

3 茨城県・滋賀県における運用状況

ここでは、申請事件処理状況をより具体的に検討するために茨城県と滋賀県の場合をみておきたい。この両県の場合には、個別に臨時農地等管理令第3条・第5条申請事件を分析することができる¹⁹⁾。

表7-4-1 臨時農地等管理令第3条 (2) 条件付許可ノ条件内容

府県名	年度	条件内容別									
		条件付 許可件数	面積 縮小	一時 耕作	工事着工 時期ノ指定	被害防 除施設	転業 斡旋	作離料 支給	毛上 補償	代地 提供	其他
茨城	1941年										
	1942年	10	1					9			
	1943年	10				2		7		1	
滋賀	1941年	2									2
	1942年	5	5								
	1943年										
	1944年										
	1945年										

表7-4-2 臨時農地等管理令第5条 (2) 条件付許可ノ条件内容

府県名	年度	条件内容別									
		条件付 許可件数	面積 縮小	一時 耕作	工事着工 時期ノ指定	被害防 除施設	転業 斡旋	作離料 支給	毛上 補償	代地 提供	其ノ他
茨城	1941年	5						5			
	1942年	20			1			18		1	
	1943年	34						33	1		
滋賀	1941年										1
	1942年	3	2								
	1943年		1								
	1944年	1									
	1945年	2		1							1

出典：『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。『臨時農地管理』滋賀県庁文書。『臨時農地等管理令並臨時資金調整法等関係綴』茨城県庁文書。

- 注：1) ただし、1941年は2月～12月分、滋賀県の1945年は1月～6月分である。
 2) 滋賀県第3条1941年の「其ノ他」は、「期限付ノモノナリ」の注記がある。
 3) 滋賀県第5条1945年の「其ノ他」は、「使用期限一ヶ年」の注記がある。

表7-3-1、表7-3-2が茨城・滋賀両県の1941年～1945年の申請事件処理状況の総括表である。まず、件数をみると、茨城県が第3条200件余り、第5条150～250件であるのに対し、滋賀県は、1944年第5条の43件を除けば、第3条・第5条ともに10件～20件程度であった。上述したように、茨城県は件数・面積ともに上位10道府県（1942年第5条を除き）にはいるほど申請件数・面積の多い県であったが、他方滋賀県は申請件数・面積の極めて少ない県の一つであった。この両県は、申請件数・面積については、かなり対照的な県であったことをまず確認しておきたい。

表7-4-1、表7-4-2の条件付許可内容では、茨城県が作離料支給に特徴があったことが分かる。第3条と第5条を合わせた件数で、1941年の5件中5件、1942年の30件中27件、1943年の44件中40件が作離料支給を条件と

しており、際立っている。これが全国的にも際立っていたことは「2 全国的な運用状況」でみたとおりである。滋賀県のほうは件数も少なく特徴を見出すことも難しいが、若干の事件に面積縮小を条件としていることがわかる。

次に表7-5-1、表7-5-2が事業別件数である。茨城県では、一般住宅が圧倒的に多くなっているのが特徴である。1941年～1943年（第3条・第5条）の合計の構成比で見ると、件数で約7割、面積で約4割が一般住宅であった。ついで工場建設（件数約1割、面積約2.5割）、倉庫事務所（件数約1割、面積約1割）、労務者住宅（件数・面積とも数%）と続いていた。茨城県は全国的にも一般住宅の多さに特徴があった。他方滋賀県では、1941年～1945年（第3条・第5条）の合計の構成比でみて、一般住宅は件数約1割・面積3%と少なく、工場建設が件数約4割・面積約6割、材料置場が件数約3割・面積約2割、労務者住宅が件数約1割・面積約2割、倉庫事務所が件数約1割・面積約1割と続いていた。したがって、滋賀県では一般住宅建設の許可は極めて少なく、工場建設や労務者住宅などが多かったことがうかがえるのである。この点で、滋賀県と茨城県とは対照的であった。

『臨時農地管理』（滋賀県庁文書、滋賀県所蔵）並びに『臨時農地等管理令並臨時資金調整法等関係綴』（茨城県庁文書、茨城県立歴史館所蔵）で、個別事件ごとの臨時農地等管理令第3条・第5条の申請事件処理状況が分かる²⁰⁾。1941年3月～8月の滋賀県、1941年5月～12月の茨城県における申請事件の処理状況である。以下、これを検討したい。

まず、滋賀県である。滋賀県の1941年3月～8月の申請（処理）事件は、33件、うち許可事件が23件、不許可事件が10件であった。この間の不許可率は3割と、全国的にはかなり高い。その時期的な特徴は、臨時農地等管理令施行直後の1941年3月から4月に不許可が集中している点であった。この間許可されたのは海軍予備航空団敷地の拡張のみであった。臨時農地等管理令施行直後に不許可が集中したのは、おそらく臨時農地等管理令施行直後で、どのような事件が許可・不許可になるかどうかの感触が申請者にも村役場にも十分持てていなかったことによると思われる。6月以降には不許可がまったくないのがそのことを雄弁に物語っているといえよう。なお、関係面積はいずれの事件も、そう大きな面積の許可を求めているわけではなかった。

表7-5-1 臨時農地等管理令第3条 (3) 耕作以外ニ使用セントスル事業別件数

府県名	年度	許可		工場建設		労務者住宅		一般住宅		倉庫又ハ事務所		材料置場		運動場	
		件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
茨城	1941年	91	86.401	5	8.302			74	52.823	2	1.304			1	1.722
	1942年	184	257.701	7	22.516	6	32.900	154	148.711	12	14.627			1	2.618
	1943年	277	295.005	13	26.917	3	10.522	249	237.329	3	2.102	2	2.400		
滋賀	1941年	10	7.006	1	0.220			5	1.407	2	0.619				
	1942年	6	4.208	2	2.908	1	0.216	2	0.403			1	0.611		
	1943年	10	36.304	3	31.313	1	1.825	3	1.017	1	0.425	2	1.514		
	1944年	3	6.017	2	5.410										
	1945年	1	1.107	1	1.107										

表7-5-1 臨時農地等管理令第5条 (3) 耕作以外ニ使用セントスル事業別件数

府県名	年度	許可		工場建設		労務者住宅		一般住宅		倉庫又ハ事務所		材料置場		運動場	
		件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積	件数	面積
茨城	1941年	144	223.905	28	56.512	5	18.411	68	63.601	30	26.511			6	33.210
	1942年	137	200.713	18	56.024	9	38.426	73	49.901	27	37.511			4	6.225
	1943年	246	533.411	45	229.523	2	3.229	125	84.701	30	30.605	8	15.004	10	44.210
滋賀	1941年	21	18.711	1	1.718	1	0.515	3	5.721	13	5.427	1	0.215		
	1942年	13	14.222	3	3.324					7	6.904	3	3.924		
	1943年	16	34.624	1	3.215	2	17.024			2	0.714	8	11.001		
	1944年	43	124.902	28	89.701	2	1.406	1	0.301	2	0.807	3	1.612		
	1945年	22	66.313	10	42.001	2	14.921	3	1.202	1	0.925	1	0.229		

出典：『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。『臨時農地管理』滋賀県庁文書。『臨時農地茨城県庁文書。』

注1) ただし、茨城県の1941年は2月～12月分、滋賀県の1945年は1月～6月分である。

2) 滋賀県第5条1945年の「採掘場」には「瓦土ニ件」、「其ノ他」には、「鉄□□含乾燥上」の注記がある。

さて、問題は許可・不許可の判断基準である。事業別のうち、工場建設、労務者住宅、倉庫事務所、材料置場、採掘場については、前述したように、時局に緊要なる事業であれば許可されたものであったが、一般住宅、造植林、運動場については時局に緊要なる事業の視点からは判断が難しい事業であった。運動場については「体位向上等のものは別格、単なる競技用のもの、如きは許可せざる方針²¹⁾」を公表していたが、一般住宅、造植林については、許可方針は明確ではなかった。特に、申請件数の多い一般住宅については道府県により判断が分かれた事業であった。滋賀県は、一般住宅についてかなり厳しい判断をしていた。一般住宅の不許可(3件)はいずれも自己転用の第3条事件であったが、面積も大きく、農地潰廃につながるとして不許可とした。一般住宅の許可(2件)も自宅建設目的の自己転用事件であったが、こちらは面積も小さく且つ低生産地ということで許可されている。その他、この時期の不許可事件を

(単位：反)

造植林		採掘場		其ノ他	
件数	面積	件数	面積	件数	面積
1	0.912			8	21.128
3	35.427			1	0.622
2	9.103			5	6.422
				2	4.620

(単位：反)

造植林		採掘場		其ノ他	
件数	面積	件数	面積	件数	面積
				7	25.520
		2	3.710	4	8.706
2	28.620	5	33.704	19	63.605
		1	1.600	1	3.305
		1	0.400	2	2.200
		2	2.005	5	29.000
		3	6.210	2	0.625

地等管理令並臨時資金調整法等関係綴

みると、防火用水池設置（1件）、陶器窯炉設置（1件）、製炭窯・小舎設置（1件）、製材所敷地（2件）、麦芽製造敷地（1件）などである。いずれも農地の潰廃防止を理由に時局に緊要なる事業と認められなかったものである。後述の茨城県の場合と比べると、厳しい判断のように思われる。特に、国民学校運動場敷地（1件）について「農村ニ於テハ其ノ要ナシ」というのは、他の類似の事例からみて厳しい判断であった。他方、許可された事件をグループ分けすると、その第1は、軍並びに軍需関連事業であった。海軍予備航空団敷地拡張（1件）、垂炭採掘（1件）、研磨製造工場敷地（1件）、石灰貯蔵倉庫・労務者住宅敷地（1件）、軍需大型フェルト製造工場敷地（1件）などである。第2は、産業組合や農家小組合の農業倉庫設置・増設である。これは米穀国家管理に伴うもので、問題

なく許可となった。1941年5月～8月の間に、11組合の農業倉庫敷地が許可となっている。組合に関しては、事務所や共同作業場も許可されている。第3に、前述した若干の一般住宅敷地がある（2件）。その他、護国神社造営により立退きになった住人の宅地代替地の許可が特別な事件であろうか（2件）。要するに、滋賀県の場合には、第1の軍並びに軍需関連事業と第2の農業倉庫設置・増設が中心であり、それに若干の一般住宅建設が付加される形となっていたといえよう。

次に茨城県の場合である。上述したように茨城県は申請件数が多く、この8カ月間（1941年5月～12月）で241件に達している。この241件のうち、不許可は7件のみであった。不許可率は3%であり、全国平均（10%）よりもかなり低い。

さて、事業別件数であるが、表7-5-1、表7-5-2でもみたように、一般

住宅が圧倒的に多くなっている。234件の許可件数のうち142件(61%)を占めている。そのうち、76件が第3条の自己転用による住宅建設用地への転用であった。第3条事件(95件)は80%がこの一般住宅建設用地への転用であった。農地の所有権を取得して宅地転用をはかったもの(第5条)は66件で、第5条事件(142件)の46%であった。一般住宅許可件数142件のうち、自宅建設用地への転用が69件、貸住宅建設用地への転用が63件、分家のための住宅建設用地への転用が10件であった。一般住宅といっても、貸住宅建設が多くを占めていることが確認できる。自宅建設用地への転用のうちその理由が判明するのは、飛行場建設敷地として買収されたため(5件)、通信省用地として買収されたため(6件)、県営土木事業敷地として買収されたため(1件)、道路拡張による自宅移転(5件)、水害による家屋移転(11件)、都市よりの帰農者の住宅建設(3件)であった。その他の事件は理由が不明であるが、多くの場合、転用予定地が荒廃地であること、桐畑であること、耕地として不適であること、低生産地であることなどが記されていた。滋賀県と比べると許可基準が緩やかであることは言えそうである。この自宅転用申請を市町村別にみると、日立市14件、猿島郡岡郷村11件、多賀郡多賀町9件、猿島郡古河町6件、東茨城郡上大野村5件などと、地域的な偏りをみせている。特に、日立市とその近辺が多くなっている。次に、貸住宅建設用地への転用であるが、こちらは理由としては「住宅難緩和ノ為必要ナリ」「時局ニ緊要ナリ」等としている。貸住宅建設の場合も転用予定地が荒廃地であること、桐畑であること、耕地として不適であることなどが記されている。ただ、滋賀県と比べて許可基準が緩やかであることは貸住宅建設の場合も言えそうである。市町村別には、日立市23件、多賀郡多賀町12件、猿島郡古河町7件、土浦市5件、那珂郡勝田村5件などとなり、自宅転用と同様に地域的に偏っている。ちなみに、分家の為の住宅建設(10件)は、地域的には猿島郡岡郷村が2件あるほかは散らばっている。

一般住宅以外で比較的多いのは、工場建設である。第3条4件、第5条24件、合計28件である。軍需品製作所建設、軍需工場建設、軍部供出瓦製造工場建設、グライダー製作工場建設、滑空機材製作工場、鉄工場建設など軍需関係・重工業関係が目立つが、桐材下駄製造所建設、花鯉節製造工場乾燥場敷地、

製粉工場建設，唐辛子粉末工場建設，佃煮加工場建設など民需用工場建設も多かった。市町村別には，水戸市5件，稲敷郡龍ヶ崎町3件，猿島郡古河町3件，日立市2件などとなるが，それほど偏りをみせてはいない。次に労務者住宅であるが，9件とあまり多くはない。地域的には偏っており，多賀郡多賀町の日立製作所労務者住宅建設3件をはじめ，日立市2件（うち，1件は日立製作所労務者住宅建設），稲敷郡龍ヶ崎町2件，那珂郡勝田町1件（日立製作所工具合宿所建設）などと日立市・水戸市周辺，日立製作所関連が目立っている²²⁾。倉庫事務所は29件であったが，農業倉庫建設が20件と多い。信用組合事務所建設も4件みられた。倉庫事務所の場合は，地域的には同市町村の場合は1件もなく，きれいに散らばっているのが特徴である。その他，国民学校などの運動場敷地への転用が6件みられたが，これらはすべて許可されている²³⁾。

以上をまとめておくと，第1に，茨城県でみられたように，県内でも地域的に申請の偏りがみられたことである。この状況は申請件数の多い茨城県と極めて少ない滋賀県との違いにもみられたように全国的にも看取されるものであったが，おそらくそれは，陸海軍施設の配備，軍需関連産業・重工業の配置とそれに伴う労働者・住民の移動状況に基本的に規定され，具体的には，工場建設，労務者住宅と一般住宅（貸住宅建設）の申請状況に端的に表れたと考えられる。第2は，道府県により許可基準に幅があった可能性が高いという点である。たとえば，茨城県は一般住宅や民需用工場建設への許可基準がかなり緩いとみられるが，滋賀県は厳しかったように思われる。第3に，全国道府県共通の，いわば定番の許可事例としては，軍需工場，労務者住宅，一般住宅，農業倉庫，運動場があったといえる。このうち，地域的な特徴が表れた，つまり行政側の許可基準に最も幅がみられたのは一般住宅建設であったろう。したがって，一般住宅建設に対する申請状況とその許可状況が道府県の処理状況の特徴付けることになったと考えられるのである。上記のように，全国的にみて一般住宅建設の件数・面積が大きかったのは，都市あるいは都市周辺地域であった²⁴⁾。

(3) 国・道府県による農地転用・農地潰廃

1 臨時農地等管理令第7条の運用状況

臨時農地等管理令第7条申請事件処理状況は，申請件数が毎年150件から

表7-6 臨時農地等管理令第7条申請事件処理状況

(単位：反)

年度	申請 件数	処理 件数	申請通承認 (又は了承)					条件付承認 (又は了承)					不承認(又 は不了承)	未済 件数	
			件数	田	畑	其ノ他	計	件数	田	畑	其ノ他	計			件数
1941年度	155	145	111	9,375	7,776	269	17,420	34	6,043	10,639	50	16,732			10
1942年度	191	166	117	7,206	6,921	187	14,314	44	4,607	3,797	573	8,977	5	544	25
1943年度	171	170	134	5,797	7,005	382	13,184	34	6,392	5,593	1,688	13,673	2	149	1

出典：『農地制度資料集成』10、御茶の水書房、1972年、539～542頁。

注：1) 1941年は2月から12月分である。

2) ちなみに、臨時資金調整法第4条及第4条ノ2の規定のみにより認許可された面積が、1941年2月～12月417町、1942年1月～12月300町、あった。

200件、承認(又は了承)面積が2,500町～3,500町程度となっている(表7-6)。1件当面積は25町～35町程度とかなり大きい。もともと5000坪(約1.7町)を超える申請事件ではあったが、第3条・第5条申請事件と比べると100倍～200倍の規模で、大口の農地転用・農地潰廃であったことが確認できる。第7条事件の場合も、1%～3%ほどの若干の不了承・不承認事件がある。

第7条事件については、これ以上のデータを検討することは出来ない。農林省文書には、第7条の個別事件の農林大臣宛協議関係文書等や第7条事件の台帳があったはずであるが、現在残されていない。道府県文書にもこれまでの調査では第7条事件関係の資料類は、後述の茨城県の資料(『臨時農地等管理令並に臨時資金調整法等関係綴』1941年～1943年。『農地等管理令関係本省往復文書綴』1944年～1945年。ともに、茨城県庁文書、茨城県立歴史館所蔵)を除き、みつけることは出来なかった。また、5000坪以下の国・道府県による農地転用・農地潰廃については、臨時農地等管理令適用除外になっていたため、もともと関係資料は存在しない。

2 軍用地・軍需関係産業による農地転用・農地潰廃

「軍機保護上支障アル事項」による農地転用・農地潰廃も、臨時農地等管理令適用外なので関連資料はまったく残っていない。ここでは次善策として、当時農林省でおこなわれた時局関係潰地調と農地潰廃状況調査を検討しておきたい。時局関係潰地調は1941年1月～12月の期間における農地潰廃調査で、原因項目別内訳は「軍用地」「軍需工場敷地」「軍需鉱業其他」である²⁵⁾。1943年4月に地方庁に照会した農地潰廃状況調査は1937年～1942年までの毎年の

農地潰廃面積を、「軍施設」「軍需工場鉸業用地」「各官庁関係用地」「其ノ他」に分けて調査している。本章では、臨時農地等管理令施行以降の検討が目的であるため、道府県別に1937年～1940年の合計、1941年、1942年に分けて検討したい(表7-7²⁶⁾)。ただし、時局関係潰地調・農地潰廃状況調査とともに、そこにあがってきている数値は軍用地(軍施設)や軍需鉸工業用敷地による農地潰廃面積であり、本章で検討している臨時農地等管理令による区分でいうと、「軍機保護上支障アル事項」による農地転用・農地潰廃のほかにも、臨時農地等管理令第3条・第5条許可による農地転用・農地潰廃、5000坪以下の国・道府県による農地転用・農地潰廃、第7条の農林大臣了承・承認による農地転用・農地潰廃、が混在したものとなっている。しかし、のちに検討するように、「軍機保護上支障アル事項」による農地転用・農地潰廃が圧倒的な部分を占めていたことは間違いなく、時局関係潰地調や農地潰廃調査による検討により、「軍機保護上支障アル事項」による農地転用・農地潰廃の動向をある程度うかがうことが出来ると思われる。

まず、時局関係潰地調であるが、残念ながら、おそらく最大の農地潰廃面積をしめたとされる北海道の調査を欠いており、合計値はその分低くなっている。農地潰廃状況調査から推測すると、北海道は全体の15%前後をしめており、それも畑地の潰廃面積の多くをしめていたはずである。この北海道を除いた全国数値でみると、時局関係潰地は、田が2,900町、畑が3,539町となる。案外、田地面積が多くなっている。原因別には、「軍用地」4,264町、「軍需工場敷地」718町、「軍需鉸業其他」1,457町である。軍用地では、茨城391町、千葉279町、東京279町、神奈川232町、三重487町、愛媛318町、長崎493町、大分417町、宮崎242町が200町を超えた府県である。「軍需工場敷地」では東京132町、「軍需鉸業其他」では東京234町、福井128町、愛知124町が目立っている。

次に、農地潰廃状況調査(表7-7)であるが、合計では1941年が8,403町、1942年が1万2,903町であり、1.5倍に増加している。軍施設、軍需工場鉸業用地でも、1942年のほうがかなり拡大している。道府県別に農地潰廃面積(合計)でみると、1941年では神奈川1,167町、山口1,002町、北海道877町、静岡780町、愛知514町、千葉419町が、1942年では宮城2,945町、北海道

表7-7 道府県別農地潰廃面積一覽表

(單位：町)

	1937年 ～40年		1941年				1942年					1937年 ～42年
	合計	軍施設	軍需工場 鉦業用地	各官庁関 係用地	其ノ他	合計	軍施設	軍需工場 鉦業用地	各官庁関 係用地	其ノ他	合計	
北海道	5,047	877		84	142	651	1,670	228	133	213	1,096	7,595
青森	304	10					11					325
岩手	440	177		177			31		31			648
宮城	516	70	56	1	1	12	2,945	2,874	6	22	44	3,532
秋田	63	12	12				22		7	6	10	97
山形	68	43		24	19		93		31	50	12	204
福島	173	98	61	7		30	31		26	4	1	303
茨城	1,561	61		4	51	6	114		19	26	70	1,736
栃木	139	58	47		5	6	160	87	62	6	5	357
群馬	518	228	169	59			43		43			788
埼玉	505	30	28			2	142	85	28		29	676
千葉	664	419	294	23	61	40	322	246	34	11	31	1,406
東京	1,094	230	126	44	16	45	510	192	253	25	39	1,834
神奈川	1,518	1,167	840	49	149	130	273		83	121	69	2,959
新潟	225	42	24	14	3		47		22	14	11	313
富山	245	88		47	40		56		51	5		388
石川	84						11		9		2	95
福井	78	26			18	8	4			4		109
山梨	27	25										51
長野	102			25			65		17	9	39	167
岐阜	119						93	16	77			212
静岡	2,356	780	206	469	52	53	1,366	750	427	119	70	4,501
愛知	971	514	53	95	195	171	1,321	561	283	4	473	2,807
三重	467	260	260				215	200		15		942
滋賀	17	5	5				11				11	33
京都	745	231	133	36	44	17	516	305	150	25	35	1,492
大阪	513	102	8	22	67	5	226	57	17	140	11	841
兵庫	1,687	235	90	124	22		169	19	142		8	2,091
奈良	51	3			3							54
和歌山	358	18					91					466
鳥取	298	32	28		3		337	267	70			666
島根	38											38
岡山	40	138			128	10	82	31		46	5	260
広島	472	249	192	3	44	11	232	111	51	40	30	953
山口	363	1,002	803	148	47	3	387	376		5	6	1,752
徳島	156	9	5		4		42	32			10	207
香川							30	22			8	30
愛媛	148	119	101	14		5	210	128	82			477
高知	4	151	151				4	4				159
福岡	818	187	60	87		41	481	350	68	11	52	1,486
佐賀	41	39		6	32		109	0	105	4		189
長崎	521	159	145			14	232	208	7		17	912
熊本	902	168		153	10	5	27		27			1,097
大分	487	206	206				53	38	6		9	746
宮崎	7,042											7,042
鹿児島	432	80	80				109	61	33	14		621
沖縄	19	57	26		31		11				11	87
計	32,436	8,403	4,218	1,715	1,188	1,264	12,903	7,255	2,400	939	2,218	53,741

出典：『昭和18年4月農地潰廃状況調査』農林省文書。

注：1) 原表の不整合は修正した。

2) 和歌山・島根は合計のみで、内訳は不明。宮崎は原資料が欠。

1,670町、静岡1,366町、愛知1,321町、東京510町、京都516町、福岡481町、山口387町、鳥取337町が、突出して多くなっている。項目別にみると、軍施設が圧倒的多数をしめており、1941年では5割が、1942年では約6割が軍施設である。時局関係潰地調でも3分の2が軍用地となっており、同様の傾向をみせている。軍用地による農地潰廃がかなり多くの部分をしめたことが確認できる。なお、1941年については、時局関係潰地調と比較可能であるが、食い違っているところが見受けられる。理由は不明であるが、どこまで時局関係潰地・農地潰廃地として集計していくのか、という集計基準の点で違ってきていると思われる。

(4) 臨時農地等管理令の運用と農地潰廃面積

ここでは、臨時農地等管理令の運用と実際の農地潰廃の状況との関連について検討したい。焦点の一つは、脱法行為（間行為）による農地転用・農地潰廃がどの程度存在したのかという点である。

さて、実際の農地潰廃面積はどれぐらいであったであろうか。とりあえず依拠しうる資料は『農林省統計表』である。『農林省統計表』には「耕地拡張及潰廃面積」の統計があり、その中に潰廃面積の道府県別データが掲載されている。潰廃面積は、水害などによる荒廃と人為的変換に分けられている（以下、表7-8を参照）。荒廃はだいたい潰廃農地面積の1割～2割程度で、残りの9割～8割ほどが人為的変換である。本章で問題になるのは後者の人為的変換である。人為的変換の内訳項目は、耕作放擲、宅地、鉱工業用敷地、病院事務所敷地などである。残念ながら、先の臨時農地等管理令第3条・第5条の事業別一覧表と必ずしも同じ項目となっていないし、年度も半年近く食い違っている。人為的変換のなかでは、耕作放擲²⁷⁾が2割から4割をしめており、最大の項目となっている。耕作放擲は、地域的には北海道がかなりの割合をしめている（たとえば、1942年では85%）。続いて、林地・牧野に転換したものがあわせて2割程度となり、耕作放擲とあわせて半分程度をしめることになる。耕作放擲や林地・牧野への転換は基本的に労働力不足によるものであったが、林地・牧野への転換も北海道が多く、北海道における労働力不足の深刻さを物語っている。人為的変換では、次いで訓練場・飛行場等が1割から2割、鉱工業用敷

表7-8 『農林省統計表』による戦時期農地潰廃状況

(単位:町)

年度	人為的変換									
	耕地放擲	宅地	鉱工業用敷地	学校用敷地	病院事務所等敷地	倉庫類敷地	畜舎肥料舎厩舎等	神社仏閣墓地霊塔等	運動場訓練場飛行場	道路
1941年	14,231	3,958	5,631	408	64	32	1	17	4,027	1,061
1942年	22,803	4,606	5,209	304	145	155	10	49	5,266	1,351
1943年	13,383	3,606	9,669	728	236	162	75	39	9,937	2,315
1944年	15,618	3,352	9,160	796	362	414	194	147	22,667	3,372
1945年	33,145	2,827	6,146	444	284	332	209	122	14,702	4,010
年度	人為的変換							潰廃農地面積総計		
	鉄道軌道	河川修理・用悪水路	池沼溜池・プール等	堤防堤塘堰堤築港等	林地	牧野	総計			
1941年	619	484	69	270	5,875	502	37,249	8,493	45,742	
1942年	658	904	138	257	7,128	3,040	52,021	5,788	57,808	
1943年	820	1,467	374	452	8,026	4,370	55,658	11,123	66,781	
1944年	1,250	3,993	799	417	12,653	3,663	78,859	15,714	94,572	
1945年	793	2,834	502	286	13,044	4,212	83,893	17,565	101,457	

出典:『農林省統計表』,『農商省統計表』。

注:年度は,1941年は1941年1月1日~1941年7月31日,他は前年の8月1日~その年の7月31日(たとえば,1942年の場合には1941年8月1日~1942年7月31日)となる。

地が1割前後,宅地が1割弱程度と続く。特に,訓練場・飛行場等への転換は年々増加し,1944年には約2万3千町歩でピークとなり,耕作放擲を抑え農地潰廃の最大項目となった。

次に本題である,『農林省統計表』による農地潰廃面積と臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条の許可面積との関連を検討しておきたい。上記のように,臨時農地等管理令による農地転用・農地潰廃には次の4つの場合があった。

①臨時農地等管理令第3条・第5条許可の場合。この場合は,民間や公共団体の事業・施設によるもので,面積の広狭にかかわらず適用された。民間の,いわば細々とした小口の農地転用に特徴があった。

②国・道府県がかかわる事業・施設による5000坪以下の農外転用・農地潰廃の場合。この国・道府県がかかわる,いわば細々とした小口の農地転用については臨時農地等管理令適用除外であり,フリーパスであった。

③国・道府県のかかわる5000坪を超える事業・施設による農外転用・農地潰廃の場合。この場合は,臨時農地等管理令第7条による了承・承認が必要であり,国・道府県がかかわる,いわば大口の農外転用・農地潰廃の場合である。

④「軍機保護上支障アル事項」という理由で臨時農地等管理令を頭越しにした大規模な軍用地・軍需鉱工業敷地等による農地転用・農地潰廃の場合。農林省によれば,「軍機保護上支障アル事項」と

いう理由ですべてが臨時農地等管理令の適用除外となるわけではなかったが、事実上は適用を回避したと思われる²⁸⁾。

さて、これらの農地転用・農地潰廃は、実際の農地潰廃面積のうち、どれぐらいをしめたのであろうか。まず、①の臨時農地等管理令第3条・第5条の場合であるが、許可面積は第3条と第5条をあわせて、1941年度3,721町、1942年度3,887町であった(表7-1参照)。「農林省統計表」による農地潰廃面積(人為的変換)は1941年(1941年1月～7月)3万7,249町、1942年(1941年8月～1942年7月)5万2,021町であり、耕作放擲を除くと²⁹⁾、1941年2万3,018町、1942年2万9,218町であった(表7-8参照)。臨時農地等管理令第3条・第5条許可による農地潰廃面積は、耕作放擲をのぞいた農地潰廃面積と比べても、多くてその10分の1程度でしかなかった³⁰⁾。②は5000坪以下の国・道府県がかかわる事業・施設による農外転用・農地潰廃の場合である。その件数は多かったと思われるが、面積では、次の③の場合を念頭に置くと、「農林省統計表」による農地潰廃面積の数%程度(多くても1割程度)でしかなかったと思われる。③は5000坪を超える国・道府県がかかわる事業・施設による農外転用・農地潰廃の場合であるが、この許可面積は、1941年3,415町、1942年2,329町であり(表7-6)、①の場合と同様に多く見積もっても「農林省統計表」による農地潰廃面積の1割程度であった。④は大規模な軍用地・軍需鉱工業敷地等による農地転用・農地潰廃の場合で、臨時農地等管理令許可・承認数値にのぼってこない部分であり、面積でみると、この部分が上記の①から③よりもかなり大きな部分をしめたと思われる。この部分は正確にはつかみきれないが、先にみた農林省の農地潰廃状況調査によると、1941年の「軍施設」による農地潰廃面積は4,218町であり、「軍需工場鉱業用地」による潰廃面積を加えても5,933町であった(表7-7参照)。また、これも先にみたように、1941年1月～12月の時局関係潰地調による「軍用地」は4,264町、「軍需工場敷地」「軍需鉱業其他」を加えても6,439町である。「農林省統計表」による農地潰廃面積(耕作放擲を除いた人為的変換)は、1941年2万3,018町、1942年2万9,218町であるから、「軍機保護上支障アル事項」という理由で臨時農地等管理令を頭越しにした「軍用地」・「軍需鉱工業敷地」等による農外転用・農地潰廃面積は「農林省統計表」による農地潰廃面積(耕作放擲を除いた

人為的変換)のおよそ2割から3割程度ということになる。もっとも、この時局潰地調や農地潰廃状況調査には、上述したように、臨時農地等管理令第3条・第5条許可による民間軍需企業による農地転用・農地潰廃、5000坪以下の国・道府県による農地転用・農地潰廃、第7条の農林大臣了承・承認による農地転用・農地潰廃が混在していたと思われ、二重計算になっているそれらを除くと、実際の「軍機保護上支障アル事項」を理由に臨時農地等管理令を頭越しにした軍用地・軍需鉱工業敷地等による農地転用・農地潰廃はより少なかったはずである³¹⁾。

以上より、①から④までの農地転用・農地潰廃面積は、『農林省統計表』による農地潰廃面積(耕作放擲を除いた人為的変換)の多くても5割から6割程度でしかないことになる。②の部分はデータとして把握できなかったのも③からの推測によっているが、この部分がもっと大きいとしても、どうみても『農林省統計表』による農地潰廃面積には及ばない。この差は、闇による農外転用・農地潰廃の場合とみなしなければならない。つまり、臨時農地等管理令違反の状態での農地転用・農地潰廃を進めた場合である³²⁾。この闇による農地転用・農地潰廃がかなり大きな部分を占めていたのである。この臨時農地等管理令違反による闇の農地転用・農地潰廃を傍証する記述資料は多くはないが、たとえば山口県の『防長時報』には、「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、戦時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廃して所罰^(マ)を受くるに至る者ある³³⁾」としている。

第3節 農地潰廃の進展と農工調整論

さて、戦時期における農地潰廃状況を検討しておこう。まず、耕地面積であるが、戦時中は畑地を中心に、1941年2万町歩、1942年3万町歩弱、1943年4万5千町歩、1944年8万町歩とかなり大規模な潰廃が進行した。特に、1943年・1944年には年2万町歩から3万町歩の田地潰廃が進行していた。復旧・開墾・干拓埋立による拡張は、確かに減少傾向にはあったが、それほど大

表7-9 道府県別潰廃面積

	1941年～1945年				耕地面積に対する割合				1939年
	総数	荒廃	人為的 変換	(内、耕作 放棄地)	総数	荒廃	人為的 変換	(内、耕作 放棄地)	耕地面積
	町	町	町	町	%	%	%	%	町
東京	7,377	262	7,114	267	17.1%	0.6%	16.4%	0.6%	43,257
愛媛	12,148	6,880	5,267	634	13.2%	7.5%	5.7%	0.7%	91,780
北海道	126,340	7,411	118,929	73,557	12.9%	0.8%	12.2%	7.5%	978,470
大阪	6,785	1,252	5,533	740	12.5%	2.3%	10.2%	1.4%	54,214
神奈川	7,406	537	6,868	180	11.2%	0.8%	10.4%	0.3%	66,262
鳥取	5,496	874	4,622	1,932	10.9%	1.7%	9.1%	3.8%	50,595
静岡	9,867	1,100	8,769	266	7.5%	0.8%	6.6%	0.2%	131,980
山口	7,755	2,585	5,170	279	7.4%	2.5%	5.0%	0.3%	104,178
鹿児島	13,586	673	12,913	900	7.4%	0.4%	7.0%	0.5%	184,797
高知	4,570	1,095	3,474	184	6.8%	1.6%	5.1%	0.3%	67,624
宮崎	6,082	1,197	4,884	277	6.5%	1.3%	5.2%	0.3%	93,956
広島	7,054	1,767	5,286	914	6.4%	1.6%	4.8%	0.8%	109,748
島根	5,034	3,983	1,051	235	6.1%	4.8%	1.3%	0.3%	82,230
福岡	8,277	1,732	6,544	217	5.8%	1.2%	4.6%	0.2%	142,720
愛知	8,530	585	7,946	240	5.4%	0.4%	5.0%	0.2%	159,435
全国計	366,360	58,683	307,680	99,180	6.0%	1.0%	5.1%	1.6%	6,078,730

出典：『農林省統計表』、『農商省統計表』。

注：耕地面積に対する割合順に上位15道府県を提示した。坂根嘉弘「日本における戦時農地・農地政策関係資料(1)」(『広島大学経済論叢』25-3, 2002年, 表1-3-2)に全府県別のデータを掲載している。本表はそれを簡略化したものである。

きな減少をみせていたわけではなかった。むしろ、それを大きく上回る人為的変換による潰廃が進んだのである。

農地潰廃状況を道府県別にみておこう。表7-9は、1941年～1945年の農地潰廃面積の絶対値と1939年耕地面積を基準にした潰廃割合を示したものである。1939年を基準にした潰廃割合の上位15道府県を掲げている。実数では北海道の潰廃面積が12.6万町歩と群を抜いている。全体の3分の1(34%)を北海道のみでしめていた。続いて、1万町歩を超えたのが、鹿児島、愛媛、新潟であった。この潰廃面積を、1939年耕地面積を基準にみると、最も潰廃割合が高いのは東京で、戦時期に17%の農地が潰廃したことをしめしている。続いて、愛媛13%、北海道13%、大阪13%、神奈川11%、鳥取11%となる。都市近郊地域と北海道、愛媛、鳥取が多くなっている。また、農林省は、1938年以降毎年、不耕作地並びに裏作廃止面積の調査をおこなっているが³⁴⁾、それによると耕作廃止面積中にしめる北海道の割合は飛び抜けて高いものになって

いた。たとえば、全国の耕作廃止面積中、1941年79%、1942年96%、1943年94%を北海道のみでしめていたのである³⁵⁾。主な原因は労働力不足であり、それに対して農林省・北海道庁は全国農業学校生徒を中心とした北海道援農を実施した³⁶⁾。

軍需工業の地方への展開は、農地潰廃をもたらし、農工調整問題を生んだ。農工調整問題が本格的に論じられるようになるのは、1943年に入ってからである。その問題の基本は、軍需産業の拡充と食糧増産という相矛盾する2大国家目標の調整であった。具体的には、工業の地方進出による、農地の潰廃・減少、農業労働力の工業部面への流出、耕作放棄地の増加、公害による農業生産の減少、農業生産力の低い職工農家の増加、農業精神の弱化などであり、守勢に立たされた農業の側からの危機感の表明という色彩が強く、「工業方面は頗る無関心なる態度」であった³⁷⁾。多くの論者は、農工調整問題は「農工調和」あるいは「農工両全」のもと解決されねばならないと主張したが³⁸⁾、いずれの問題も相矛盾する国家目標の対立構図から生まれたものであり、解決・調整は容易ではなかった。かかる農工調整問題に対し国は、「先づ各地重要工場並にその周辺農村の実態を明確にするを先決」として、関係団体に調査を委託している。企画院・内務省で工場側よりの調査を担当し、農林省は農村側からの調査を担当した³⁹⁾。その成果は、1943年から1944年にかけて印刷に付されている⁴⁰⁾。協調会でも、1943年5月に、官庁並びに学界専門家を委員に協調会農工調整委員会が組織され、研究会・報告会、現地調査、地方懇談会などがおこなわれた。その検討の成果は、1944年5月2日に「農工調整問題要領」として取りまとめられた。そして、5月25日には、農村工業協会を世話役に、官庁、財界、関係団体、学界の専門家を会員とした農工協力中央会（会長吉田茂）の設立に至った⁴¹⁾。その後、政府は40道府県に農工協力機関を設置することとし、86の農工協力地区を指定したが、それがどの程度具体化したかは大いに疑問であり、農工調整の限界は大きかった⁴²⁾。

ちなみに、協調会農工調整委員会の「農工調整問題要領」における臨時農地等管理令に関係する記述は、次のようになっている。まず、臨時農地等管理令については、「農工調整は先づ臨時農地等管理令、農業生産統制令として局部的応急的措置が採られたが、これ等の措置は消極的であり応急的弊害救済策で

あり」,より積極的な施策が要望せられている,としている。つまり,農工調整問題からすると,臨時農地等管理令は微温的な施策であるという評価であった。農地潰廃については,①良田良畑を避けること,②過剰な土地面積の占拠を避けること(将来の拡張を見越して必要以上に土地を占拠する場合が多いこと),を主張している⁴³⁾。農林省(農商省)が問題点として認識していたことと同様であった。

おわりに

最後に,本章での分析をもとに,先行研究を念頭に置きつつまとめておきたい。

臨時農地等管理令の農地転用・農地潰廃についての大枠は,大規模な国や道府県あるいは軍用地・軍需鉦工業敷地等についてはほとんどフリーパスの状況で,比較的小規模の民間や公共団体の事業・施設⁴⁴⁾についてはある程度の規制を加えるというものであった⁴⁵⁾。「ある程度」としたのは,臨時農地等管理令違反・闇行為の存在が相当数みられたからである。この臨時農地等管理令違反・闇行為の存在は,従来の研究では見落とされていたものであり,本章で強調したいのはこの臨時農地等管理令違反・闇行為の存在であった⁴⁶⁾。この闇行為の瀰漫は,次に述べる臨時農地等管理令の運用上の問題点ともかかわる点であった。

臨時農地等管理令の運用上の問題点として,次の2点をあげておきたい。第1は,事業によっては,道府県の間で判断に幅が生じたことである⁴⁷⁾。工場建設,労務者住宅,倉庫事務所,材料置場,採掘場については比較的判断の幅は小さかったと思われるが,一般住宅,造植林,運動場についてはやや幅が生じたと思われる。特に,一般住宅については判断の幅が大きく,これが道府県の特徴を生むことになったのである。

第2は,臨時農地等管理令第5条の運用についてである。1943年2月8日付の農政局長通牒「臨時農地等管理令運用ニ関スル件」は「……市町村中ニハ工場誘致ニ努力シ業者亦生産拡充ニ急ナルノ余リ農工両全ノ国家ノ要請ヲ忘レ

濫ニ良田良畑ニ立地シ又ハ本令許可申請前ニ敷地ノ買取手続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農地対策上支障少カラズ……」としていた⁴⁸⁾。つまり、この通牒が問題点として指摘していることは、①工場を「濫ニ良田良畑ニ立地」させていることと、②臨時農地等管理令の許可申請をする前に敷地の売買手続をすでに進め、不許可とした場合に他に立地することがすでに困難な状況下で申請に及ぶケースが見られる、という点である。農地転用・農地潰廃の制限という臨時農地等管理令の立法趣旨からして、特に問題として深刻であったのは後者の②であった。これでは、第5条による農地転用・農地潰廃の統制という臨時農地等管理令本来の目的が実現できなくなるからである。

農林省は、当初、『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』では、「潰地の制限としては第三条の規定を以て足るに拘らず第五条の存する理由如何」という問に対しては「潰地と為す目的を以て農地の権利を取得し第三条の許可を申請したる場合若し不許可となりたる場合は農地の権利を取得したる者に不測の損害を与へ或は当事者間の私法上の契約を紛淆せしむる虞あり、且許可を得られざるときは農地を不耕作の俣放置せられ徒らに不耕作地を増加せしめ却て本令の所期に反する結果をも生ずる虞あり」と第5条が必要である旨を説明していた。つまり、私法上の契約を守る観点（「当事者間の私法上の契約を紛淆せしむる虞」を回避する観点）から、農地の権利を取得する前に第5条の許可を得なければならないという趣旨であったが、続けての「第五条の「取得セントスル者ハ」とあるは取得せんとする特定の土地に付其の権利者に下交渉の如きものを全然為さざる以前に許可を受くべき意味なるや」という問に対しては、「實際問題として下交渉ある場合が大部分なるべし」としていた⁴⁹⁾。ここに問題があった。第5条を完全に効果あるものにするには、たとえば第5条の許可書を付して売買登記手続を遂行するようにならなければならなかったのであるが、農林省の見解は、必ずしも事前に許可を得ることをもとめておらず、この点は曖昧なまま残されてしまった。これが農林省の当初の見解であった。ところが、上記農政局長通牒に示されたように、第5条が事実上尻抜けになるような事例が少なからず登場するにいたり、結局、当初の農林省見解を変更せざるをえなくなったのである。上記農政局長通牒では、当初の農林省見解を変更し、「地

元トノ交渉等實際ノ手續ニ着手スル前ニ於テ予メ必ず係官又ハ業者ヲシテ当省ニ打合セヲ為サシムルコト」としている。このように第5条には、農地転用・農地潰廃を統制するという臨時農地等管理令の本来の目的からすると決定的な弱点があったのである⁵⁰⁾。

このようにならざるをえなかったのは、すべてが農林省の責任というわけではなかった。戦時期の司法省は、依然として、行政官の私法上の契約関係に対する変更形成権を例外的なものであるとみなし、既成の私法秩序を守るという強い保守的姿勢を崩していなかったのである⁵¹⁾。第5条が事実上尻抜けとならざるをえなかった根本的原因はここにあった。この点は、ひいては戦時統制法制の矛盾であった。戦時統制法制のもとでは行政権が私法上の契約関係に関与する局面が多くなるにもかかわらず、あくまでも行政権から私法上の契約関係を守るという司法省のかたくなな保守的姿勢は、統制法令本来の目的と齟齬をきたす局面を多々生じさせることになったのである。ちなみに、この点は戦後農地法制では大きく転換した。戦後の農地法制では、許可を受けない転用目的の権利移動は効力を生じないとされたのである。つまり、農地調整法第1次改正（1945年12月）で、農地調整法第5条は効力規定に改められ、これが1952年の農地法に引き継がれたのである⁵²⁾。

以上をまとめておくと、司法省の私法上の契約関係を行政権の関与から守るというかたくなな姿勢は戦時統制法制の本来の目的と齟齬をきたす局面を多々生じさせ、その局面は戦時農地法制でも生じていた。臨時農地等管理令第5条についていうと、農地転用・農地潰廃の統制という臨時農地等管理令本来の目的との関連では二つの齟齬を生み出すことになった。一つは、戦時期農地法制段階の第5条が、いわば罰則規定であり、効力規定ではなかったことから、戦時期における臨時農地等管理令違反・闇行為を助長する一因となったこと、二つは、第5条が効力規定でなかったこととそれを前提とした農林省の対応のまずさ・曖昧さ（当初より権利移動交渉着手前に許可を得るという点を徹底しなかったこと）もあり、農地転用・農地潰廃の既成事実を事実上追認せざるをえなかったこと（第5条の尻抜け）、である。

臨時農地等管理令運用上の最大の問題点は、その違反行為・闇行為がかなり広範にみられた点であった。もちろん、臨時農地等管理令がなければ民間にお

ける農外転用・農地潰廃が急拡大したことは間違いなく、その意味で臨時農地等管理令に農地潰廃抑制への効果があったとみてよいと思われるが、それでもそれとは別にかなりの違反行為・闇行為が横行していたことを認識することは重要であろう。従来論稿では、結果的に、臨時農地等管理令が守られ、臨時農地等管理令に規定された通りに運用されたことを前提に議論が組み立てられてきたが、この認識には根本的に問題があったということである。戦時農地法制で農地転用許可制度が登場し農地潰廃抑制が制度化されたことは、戦後農地法段階への継続面として農地制度史上画期的な出来事であったのであるが、しかし、戦時期と戦後段階では、罰則規定から効力規定への変化、臨時農地等管理令第5条の尻抜けから戦後農地法段階における許可書を付した登記手続の遂行、それらを前提にした農地転用違反の件数・面積の戦後での激減、といった点で、かなり断絶的であった。農地転用許可制度という戦時農地法制で登場した画期的な農地潰廃抑制制度は外形的には戦後農地法段階へと継続したのであるが、しかしその内実においては戦時と戦後は質的にとっていいほど大きく断絶していたのである。戦時農地法制で登場した農地転用許可制度がそのまま戦後農地法段階まで引き継がれていったとする従来の連続的認識はあまりにも単純すぎるのであり、戦時から戦後への連続面を外形的継続性として把握するとともに、戦時と戦後における農地転用・農地潰廃の断絶面も十分に認識しておく必要がある。

〔注〕

- 1) 岡田知弘『日本資本主義と農村開発』法律文化社、1989年、第7章。沼尻晃伸『工場立地と都市計画』東京大学出版会、2002年、第5章。
- 2) この時期の耕地面積の動向、土地改良政策については、坂根嘉弘「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）を参照いただきたい。
- 3) 以下、条文解釈ならびに条文引用については、中央物価統制協力会議『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』（1941年）、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。
- 4) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』77頁。
- 5) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』33頁。
- 6) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』34頁。

- 7) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』34頁。「臨時農地等管理令質疑応答」(前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』70頁)では、「時局ニ緊要ナラザルモノ」とは遊園地、ゴルフ場、玩具工場など「其の事業又は施設が時局に積極的意義を有せざるが如きもの等を謂ふ」としている。
- 8) 以上、前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』34～35頁、71頁。
- 9) 「臨時農地価格統制令・臨時農地等管理令要綱質疑応答」農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10、御茶の水書房、1972年、518～519頁。同趣旨は、「臨時農地等管理令質疑応答」(前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』69頁)も参照。
- 10) 「臨時農地価格統制令並ニ臨時農地等管理令実施ニ関スル件」(農林次官から滋賀県知事宛通牒、1941年2月22日)『臨時農地管理』滋賀県庁文書、滋賀県所蔵。同通牒は前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』(113～116頁)、前掲『農地制度資料集成』10(525～528頁)にも掲載されている。
- 11) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』10頁。
- 12) 前掲『臨時農地管理』には、労務者住宅供給計画による労務者住宅用敷地については特別の考慮を払い臨時農地等管理令第3条・第5条の許可を速やかにおこなうこと、という内容の、厚生省社会・農林省農政両局長から各地方長官宛の「臨時農地等管理令ノ運用ト労務者住宅用敷地ニ関スル件」(1941年5月31日)が綴じられている。同様の文書は『臨時農地等管理令に関する資料 その1』(農林省文書)にもある。また、少し後になるが、甲造船促進対策として、甲造船関係工場については、海軍官吏のおこなう如く措置すべき旨が通牒された(1943年2月24日付)。甲造船関係工場とは、長さ50メートル以上の鋼船、又はその製造若しくは修繕に必要な船舶用機関、艀装品その他船舶用品の製造又は修繕をなす工場である(以上、前掲『臨時農地等管理令に関する資料 その1』)。これらは、「産業、交通、厚生政策等諸般ノ要請」の事例であろう。
- 13) 紙幅の関係もあり、本章では『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)の諸表のそのままの再掲はおこなわない。それらの諸表については坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(4)」(『広島大学経済論叢』27-3, 2004年)を参照いただきたい。
- 14) ただし、東京は1943年のデータを欠いている。
- 15) 「農地改革関連資料」農林省文書。坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(3)」(『広島大学経済論叢』26-3, 2003年)で復刻・紹介しているので、参照いただきたい。
- 16) 坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(4)」に掲載している。
- 17) 紙数の関係で表示は略している。坂根嘉弘「臨時農地等管理令に関する基礎研究」(『広島大学経済論叢』31-1, 2007年)を参照いただきたい。

- 18) 紙数の関係で表示は略している。坂根嘉弘前掲「臨時農地等管理令に関する基礎研究」を参照いただきたい。
- 19) 都道府県文書で、臨時農地等管理令関係文書を得られることは稀である。富山県公文書館にも、富山県の「昭和21年臨時農地等管理令第5条の許可申請」が所蔵されており（『富山県行政文書目録』第3集、1994年参照）、他の「昭和20年臨時農地価格統制令第3条1項の許可申請」、「昭和20年臨時農地等管理令第7条2項の許可申請」とともに、2007年1月に同館にて閲覧申請をしたが、富山県公文書館条例施行規則第5条第1項（「個人若しくは団体の秘密の保持上又は公益上の理由」）を根拠に、閲覧をすべて拒否された。
- 20) 紙数の関係でその一覧表を掲載できない。坂根嘉弘前掲「臨時農地等管理令に関する基礎研究」を参照いただきたい。
- 21) 前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』69頁。
- 22) 日立製作所多賀工場は1939年4月設立。日立製作所・日立鉾山など戦時期に労働者数が急速に増加している。『日立市史』（1959年）、『新修日立市史』下巻（1996年）などを参照。ちなみに、山下直登『資本と地域社会－戦時下日立製作所の農村進出』（校倉書房、1995年）は、茨城県水戸市・那珂郡への日立製作所の進出（工場用地買収）を扱ったものであるが、臨時農地等管理令施行前の事例であった。ちなみに、1943年8月現在で茨城県にあった「防空上最も重要な軍需工場」は、日立製作所水戸精機工場（那珂郡勝田町）、日立製作所多賀工場（多賀郡多賀町）、日立兵器水戸工場（那珂郡勝田町）であった（『商工行政史』下巻、1955年、427～443頁）。
- 23) 全件数の地域的散らばりを示しておく、日立市44件、多賀郡多賀町27件、猿島郡古河町19件、猿島郡岡郷村14件、水戸市14件、稲敷郡龍ヶ崎町9件、土浦市9件、那珂郡勝田村6件、東茨城郡上大野村5件となる（以上、5件以上の市町村）。日立市が飛び抜けて多くなっているが、その84%（44件中37件）は一般住宅建設であった。
- 24) なお、農林省は、施行後、約1年を経た1942年4月4日付で、臨時農地価格統制令並びに臨時農地等管理令の取扱方針・条文に対する疑義・将来条文改正等の希望について、道府県に照会している。それに対し、茨城県農政課の小口寿三郎地方小作官は、臨時農地等管理令について、1942年4月28日付で次の回答をしている（『臨時農地等管理令並に臨時資金調整法等関係綴』1941～1943年、茨城県庁文書、茨城県立歴史館所蔵）。

記

臨時農地等管理令ニ付テ

一、取扱方針ニ関スル件

- (一) 学校、寄宿舎、住宅等建設ノ場合建坪ニ対スル所用敷地（運動場ヲ含ム）ノ標準ヲ示サレ度シ

(二) 小作人ノ離作ニ対スル作離料ノ標準ヲ示サレ度シ

参考

本県ノ取扱方針

(1) 農地ヲ買受ケテ耕作以外ノ目的ニ使用セントスル場合ニ於ケル作離料ハ買取価格ノ一割ヲ標準トス

(2) 其ノ他ノ場合ニ於テハ最小限一ケ年分ノ収益ヲ標準トス

二. 条文ニ対スル疑義ノ件

該当ナシ

三. 将来条文改正等ノ希望ニ関スル件

(一) 違反者ニ対スル罰則ノトシテ原状回復ヲ命ジ得ルモノトスルコト

(二) 別表ノ場合ヲ全部削除スルコト

農地潰廃ノ制限コソ本令制定ノ主要ナル目的ナリ然ニ別表ノ法令ニ依ル処分ハ農地ノ潰廃ニハ何等ノ関心ナク行ハル、ヲ以テ別表ノ法令ニ依ル処分ヲ以テ本令ノ許可ヲ要セザルモノトスルハ本令ノ主旨ヲ没却スル惧アリ且ツ巧ニ本令脱法ノ具ニ供セラル、場合モアルヲ以テ之ヲ全部削除シ別表ニ掲ゲラレタルガ如キ法令ニ基キ処分ヲ受クル場合ト雖常ニ本令ニ依ル許可ヲ要スルモノトスルコト

興味深いのは、学校や寄宿舍・住宅の建坪の標準並びに作離料の標準を求めている点（茨城県地方小作官は買取価格の1割の作離料支払いを指導していた）、違反者への罰則として原状回復を命令できるよう求めている点（「おわりに」で述べるように、売買契約も含め既成事実が先行すると追認せざるを得ない根本的弱点を臨時農地等管理令はもっていた）、別表の場合を全部削除すること、である。別表とは、臨時農地等管理令施行規則第5条の臨時農地等管理令第4条第2項と第6条第2項の処分（「主務大臣又ハ地方長官ノ命令、免許、許可、認可其ノ他ノ処分」）につき、農林大臣が定めた法令の一覧表（アルコール専売法外73法令）である。この別表の法令にもとづき処分を受けたときには、臨時農地等管理令第4条第2項及第6条第2項により、臨時農地等管理令第3条及第5条の適用が除外された。このようになると、地方小作官の関与外で農地転用・農地潰廃が進んでいくことになり、地方小作官は眼前で進行する農地潰廃になすべがなかつた。臨時農地等管理令の運用上の問題点をよく示している。なお、本照会に対する府県別の回答は、『自作農創設維持に関する資料（4）』（農林省文書）にまとめられている。多岐にわたるので本書では紹介していないが、別稿で検討を加えたい。

25) 「時局関係潰地調」は『農地改革関連資料』（農林省文書）に所収。坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（3）」に掲載している。

26) 農地潰廃状況調査は、『農地潰廃状況調査』（農林省文書）という簿冊に地方庁からの回報文書が綴じられている。当時農林省で1937年～1942年の合計を道府県別に集計した一覧表を作成しているが、公表されてはいない。この一覧表について

ては、坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(3)」を参照いただきたい。なお、前掲『農地潰廃状況調査』には農林省から道府県への調査依頼の照会文書が残されていないが、『農地調整二関スル綴』(京都府公所文書、京都府立総合資料館所蔵)には、京都府が船井地方事務所に宛てた照会文書(1943年4月19日付)が残されている。それによると、「昭和十二年支那事变發生以降各種施設ノ新設拡張ニ伴ヒ潰地面積一万坪以上ノモノニ付至急左記様式ニ因リ御調査ノ上極秘取扱ニテ折返御回報相煩度」となっている。また、『小作に関する資料(5)』(農林省文書)に綴じられている「農地潰廃状況調査」にも「潰地面積一万坪以上ニ付調査セリ」とある。つまり、1万坪以上の農地潰廃面積を調査対象にしていたことがわかる。この点は、たとえば、香川県から農林省への回報で「自昭和十二年至昭和十六年ノ五年間ニハ潰地面積一万坪以上ニ及ビタルモノナシ」としていることと符合する。しかし、他の府県では1万坪以下の農地潰廃面積も調査対象となっているところも散見され、このあたりは必ずしも徹底されていなかったようである。

- 27) 耕作放棄とは、「其の原因が土地其のものに非ずして労力不足、小作争議、離農等に因り耕作放棄地となったもの」(『第22次農林省統計表 昭和20年』, 53頁)である。
- 28) たとえば、茨城県の場合、「軍機保護上支障アル事項」と思われる第7条協議事件は1941年では陸軍省の軍用地(射撃場新設用地)2.5町のみであったが(前掲『臨時農地等管理令並に臨時資金調整法等関係綴』), 1941年の時局関係潰地調では軍用地による農地潰廃面積は391.4町であり(『時局関係潰地調』『農地改革関連資料』農林省文書), ほとんどの部分が第7条事件としてのぼってきていないことを示している。
- 29) 耕作放棄による農地潰廃は、臨時農地等管理令の対象とならなかったとみられる。
- 30) ちなみに、『農家経済調査』により1937年から1941年までの農家あたりの宅地面積をみると、順に、3.08畝, 3.10畝, 3.12畝, 3.24畝, 4.01畝となる(農地改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』1, 御茶の水書房, 1974年, 671頁)。戦時期にも農家あたりの宅地面積が拡大した可能性があり、その場合、間転用であった可能性がある。
- 31) ちなみに、先に注記したように、農地潰廃状況調査は原則として1万坪以上が対象となっていた。しかし、たとえば1941年で比較すると、時局関係潰地調の「軍用地」4,264町歩, 「軍用地」「軍需工場敷地」「軍需鉱業其他」の合計6,439町、一方、農地潰廃状況調査では「軍施設」4,218町, 「軍施設」と「軍需工場鉱業用地」で5,933町, それに「其ノ他」を加えると7,197町であり、この両者はそれほど大きく食い違っているわけではないことが分かる。つまり、農地潰廃状況調査の数値は、時局関係潰地調の数値と比べて、それほど過小の数値ではないことが理解できよう。なお、1942年10月9日付で海軍次官より農林次官に回答され

た「農耕地ヲ軍ノ施設ノ為ニ潰廢シタル面積」を参考までに表7-10に掲げておきたい。残念ながら陸軍からの回答はなかったようであるが、この数値も時局関係潰地調や農地潰廢状況調査と矛盾するものではないことが確認できよう。

- 32) ちなみに、『新潟県農地改革史 改革顛末』（1963年、402頁）は、「大略昭和十九年末迄の法規制に拠る転用面積は二二五町九反を数え得るが、実際はこの数値以上の転用の進行していることは、4・84表の県統計で窺われるようである」としている。臨時農地等管理令違反あるいは闇行為とは明言していないが、事実上そのことを示している。
- 33) 『防長時報』18, 1942年、6頁。前掲『臨時農地等管理令に関する資料 その1』には、工場建設のため1.2町の農地所有権を取得し（転用目的の所有権取得）、登記手続きを終えた後、臨時農地等管理令第5条違反が判明し略式命令を受けた事例が、熊本県知事から農政局長に報告されているが（1941年12月4日付）、表面化しない場合も含め、このような違反事例がかなりあったと思われる。
- 34) 農林省農政局農政課『昭和19年8月調 最近ニ於ケル小作地返還及農地ノ不耕作状況調査』農林省文書。この資料は、坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（3）」で復刻・紹介しているので、参照いただきたい。
- 35) 以上、戦時中の土地改良政策については、坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（1）」、坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（2）」（『広島大学経済論叢』、26-1・2、2002年）、坂根嘉弘前掲「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（3）」を参照いただきたい。
- 36) 戦時期北海道の労働力不足については、たとえば次のデータからも明らかである（以下、前掲『昭和19年8月調 最近ニ於ケル小作地返還及農地ノ不耕作状況調査』）。①1943年1月～12月において、労力不足等のために作付を全部廃止した面積調査では、北海道は田3,935町、畑2万1,055町であった。当時の北海道田畑面積の2%（田）、3%（畑）にあたり（他の府県では、最多の県でも0.2%程度）、北海道の作付廃止面積は全国の80%（田）、97%（畑）をしめていた。北海道の耕作廃止面積の増加は1940年ごろから顕著となった。②全国の小作地返還面積にしめる北海道の割合も高かった。畑では1941年以降常に6割から7割をしめていた。さらに返還後の措置未定の割合も北海道は55%と突出して高く、全国措置未定面積の86%をしめていた（1943年7月～1944年6月）。小作地返還事由をみると、面積比で、労力不足40%、「高賃金労力へノ転業」31%、農用資材等不

表7-10 海軍による農地潰廢面積

(単位:町)

	田	畑	計
1937年	147	163	310
1938年	1,409	1,107	2,516
1939年	758	600	1,358
1940年	579	320	899
1941年	1,400	942	2,342
計	4,293	3,132	7,425

出典：『臨時農地等管理令に関する資料 その1』農林省文書。

注：「農地潰廢二関スル件 回答」（1942年10月9日、海軍次官より農林次官宛）による。

足6%, 農用資材等価格高騰8%, その他15%となっている。農外流出も含めて、北海道では農業労働力不足が顕著となっていたのである。

農林省・北海道庁は、かかる北海道の労働力不足への対策として、農業学校生徒による北海道援農の施策をとった。全国農業学校生徒を中心にした道外援農動員計画(延120万人)が確定したのは、1943年3月である。この道外援農動員には、内原訓練所が、満蒙開拓青少年義勇軍を援農部隊として送り出すとともに、生徒引率教員の訓練機関の役割を担った。北海道農会を受け入れ主体として、1943年5月から道外援農が開始され、1944年・1945年と続けられた(高嶋弘志『戦時中の全国農業学校生徒による北海道援農について』【釧路公立大学地域研究】8, 2000年)。石原治良『農事訓練と隊組織による食糧増産』(農業技術協会, 1949年, 374~376頁)によると、農業学校生徒等による北海道援農は、1943年2.6万人(延約百余万人), 1944年1.9万人(延約138万人)としている。北海道援農については、石塚興喜雄編著『大地への献身』(全国学徒援農調査室本部, 1995年)と下田達雄著作編集『昭和の軌跡 北の大地への学徒勤労動員 北海道上富良野村の場合』(1995年)に手記並びに各種資料がまとめられており、現在得られる最良の資料集である。

- 37) 以上、諸井貫一「農工調整論に就て」【経済聯盟】4-2, 1944年。引用は12頁。諸井は秩父セメント株式会社常務取締役で、農工協力中央会の会員であった。農工調整問題における農業側の「受身の立場」「如何にしてこの難局に処せんかと苦悩する保身の叫び」と工業側の「沈黙とも見られる消極的な態度、準備不足」については、西水孜郎「農工協力方策に就て」(『農村工業』11-6, 1944年)でも述べられている(引用は3頁。西水孜郎は当時、内務省国土局調査官)。なお、職工農家という新語は、大河内正敏の農村工業化が計画されてから以降であるという(三瓶孝子「兼業農家の歴史的な性格」【帝国農会報】32-11, 1942年, 20頁)。

従来の研究では利用されていないが、協調会農工調整委員会については、【農工調整問題委員会】(近藤康男旧蔵資料)並びに【農工調整問題関係級】(宮本倫彦旧蔵資料)が重要である。近藤康男旧蔵資料は近藤康男文庫として農文協図書館が、宮本倫彦旧蔵資料は東京大学経済学図書館が所蔵している。協調会参事・宮本の経歴等については、梅田俊英・高橋彦博・横関至【協調会の研究】(柏書房, 2004年, 150頁, 305~306頁)を参照。

- 38) 【社会政策時報】【国土計画】といった関係雑誌あるいは大学紀要などに農工調整論についての論稿が多数掲載されたが、特に【農村工業】(農村工業協会)には、農工調整に関する多くの論稿並びに関連資料が掲載されている。
- 39) 農商省総務局【農工調和に関する基本調査報告書 茨城県豊浦町の部】(東亜農業研究所編, 1944年)冒頭の農商省総務局のはしがきによる。このうち農林省は、1943年8月、帝国農会、東亜農業研究所、慶應大学亜細亜研究所、国土計画研究所、東北産業科学研究所、日満農政研究会の6団体に調査を委託、青森県など9

- 県の農工接触地帯農村の基本調査が実施された。前掲『農工調整問題関係綴』によると、調査箇所は、茨城県多賀郡豊浦町（東亜農業研究所）、鳥取県西伯郡巖村（中央農業会）、秋田県河辺郡仁井田村（東北産業科学研究所）、群馬県群馬郡瀧川村（国土計画研究所）、群馬県山田郡毛里田村（中央農業会）、福岡県筑紫郡安德村（東亜農業研究所）、岐阜県稲葉郡各務村（慶應大学亜細亜研究所）、青森県三戸郡大館村（中央農業会）、山口県吉敷郡西岐波村（日滿農政研究会）であった。1943年12月6日、10日に農商省において、これら9村についての「農工調和二関スル調査報告会」が開催されている。なお、1942年8月に設立されたばかりの東亜農業研究所にとっては、農林省から委託された「農工調整に関する研究」は「永続農家に関する研究」とともに創立当初の主要な研究テーマ（共同研究）であった。ちなみに、「永続農家に関する研究」は、東亜農業研究所『永続農家に関する研究』第1輯（1943年）、東亜農業研究所『永続農家に関する研究』第2輯（1944年）として刊行されている。あわせて、個別研究として、東亜農業研究所編『米国に於ける永続農家に関する研究の現状に就て』（桜井豊、1944年）も刊行されている（以上、日本農業研究所編『日本農業研究所50年史』1992年）。『永続農家に関する研究』第1輯の「はしがき」によると、「永続農家に関する研究」は1943年9月3日、大政翼賛会調査会第五委員会が「家」の復興策を政府に上申したことを契機にしているという。戦時下の当時の状況からみて、農外賃金高による離農者の増加傾向に対する対応策の一つであったことは間違いない。日本農業研究所編『農家永続の研究』（農山漁村文化協会、1994年）は、上記2冊の『永続農家に関する研究』で座談会に参加した130農家を50年後に追跡調査した報告書である。
- 40) 東亜農業研究所編『鉦工業の発達が農業に及ぼす影響の一考察 九州農村調査より』1943年。東亜農業研究所編『台湾農工調整懇談会記録』1943年。東亜農業研究所編『農工両全への途 福岡県安德村調査座談会』1943年。東亜農業研究所編『北海道に於ける農業と工鉦業との関係研究座談会』1943年。前掲『農工調和に関する基本調査報告書 茨城県豊浦町の部』。農商省総務局『農工接触地帯農村に関する調査報告其2 山口県吉敷郡西岐波村』藤井信報告、1944年。農商省総務局『農工接触地帯農村に関する調査報告其3 岐阜県稲葉郡各務村』小池基之報告、1944年。農商省総務局『農工接触地帯農村に関する調査報告其4 群馬県群馬郡瀧川村』松本治彦報告、1944年。農工協力中央会『柏崎地区農工協力基本調査報告』1945年。なお、岐阜県稲葉郡各務村（慶應大学亜細亜研究所）については、小池基之の『日本農業構造論』（時潮社、1944年）に、「所謂「職工農家」について—岐阜県××村の調査事例を中心として—」として報告されている。労働科学研究所も同時期に農業労働調査をおこなっている。報告書として、『農業を兼業する工業労働者に関する調査報告』（1942年）、『農村地帯に進出せる大工場への農家通勤工員に関する調査報告』（1943年）、大橋一雄「第2次大戦下における

「職工農家」についての調査報告－第1報農業経営の動向に関する統計的観察－（『労働科学』45-9, 1969年）がある。

- 41) 以上、前掲『農工調整問題委員会』、前掲『農工調整問題関係綴』、前掲『協調会の研究』55～58頁、116頁。「農工調整問題要領」の取りまとめは1944年1月26日の農工調整委員会第24回会合から本格化した。第24回会合では、協調会農工調整委員会事務局が作成した「農工調整の暫定措置要綱案」が審議され、その取りまとめを小委員会（東亜研究所・近藤康男、慶応大学・藤林敬三、厚生省・美濃口時次郎）でおこなうこととした。小委員会では、4月1日に近藤委員起草の「農工調整問題要領」を検討・修正、4月17日の第25回会合でさらに検討・修正が加えられ、5月2日に決定された。これにより1年間続けられた協調会農工調整委員会での「攻究も一応終了」となり、「農工調整問題要領」は6月20日付協調会会長水野錬太郎名で関係方面へ送付された（以上、前掲『農工調整問題関係綴』）。「農工調整問題要領」を起草した近藤康男は、農工調整委員会発足時は東京帝国大学教授であったが、その後8月6日に東京帝大を追われ、起草当時は東亜研究所に身をおいていた（近藤康男『一農政学徒の回想』農山漁村文化協会、1976年。近藤康男編著『近藤康男 三世紀を生きて』農山漁村文化協会、2001年）。なお、農村工業協会でも、同時期の1943年6月に、農工調和研究会が組織されている。協調会参事の宮本倫彦が委員として参加している（以上、前掲『農工調整問題関係綴』）。農工調和研究会は1944年8月に『労務者農家対策案』を出している。
- 42) 岡田知弘「農工調整問題と国土計画」野田公夫編『戦後日本の食料・農業・農村 1 戦時体制期』農林統計協会、2003年。農工協力中央会については、近藤康男旧蔵資料（近藤康男文庫）に『農工協力中央会』、『農工協力』がある。ちなみに、近藤康男は昭和研究会（1936～1940年）に参加しており、昭和研究会国土計画研究会で報告もおこなっている。『国土計画（4）』（近藤康男文庫）には、近藤報告も含めた国土計画研究会でおこなわれた各報告の草稿が残されている。昭和研究会農業政策研究会については『昭和研究会の一』から『昭和研究会の三』（近藤康男文庫）に報告草稿や意見書・提言などが綴じられている。昭和研究会については、昭和同人会編著『昭和研究会』（経済往来社、1968年）、酒井三郎『昭和研究会－ある知識人集団の軌跡』（TBSブリタニカ、1979年）を参照。その他、大久保達正、永田元也、兵頭徹編著『昭和研究会資料』1～3（土井章監修『昭和社会経済史料集成』第31巻～第33巻。大東文化大学東洋研究所、2004年）がある。
- 43) 前掲『農工調整問題関係綴』。ちなみに、1943年6月9日の第4回会合では、農林省小作官鈴木征六が臨時農地等管理令運用上よりみたる工業立地の状況につき報告しているが、内容は「農工調整問題要領」に盛り込まれたことを中心としたものであった。なお、農林省では、早くから工場敷地等として買取されながら放置されている農地を、休閒地に類するものとして問題視していた（たとえば、1940年

8月末の「工場敷地等トシテ買取セラレタル農地ノ利用状況ニ関スル調」『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令ニ関スル参考資料』農林省文書。

- 44) 『自作農創設維持に関する資料(4)』(農林省文書)によると、1941年2月～1942年6月までの臨時農地等管理令第3条・第5条による許可面積のうち、5000坪以下は60%であった。
- 45) 岡田知弘氏は、臨時農地等管理令の評価に関して、「さて問題は不許可・不承認率であるが、7条は1.5%にすぎない。これに対して3条・5条は10%前後の不許可・不承認を出し、ある程度規制していたことがわかる。つまり、軍用・軍需工業用に関しては、ほとんどフリーパスで潰廃を進め、小口転用については規制を加えるという運用上での特質が浮かび上がる」(岡田知弘前掲書、230頁)としている。岡田氏の臨時農地等管理令の評価である「軍用・軍需工業用に関しては、ほとんどフリーパスで潰廃を進め、小口転用については規制を加えるという運用上での特質が浮かび上がる」という評価自体は妥当であると思うが、その根拠(大口の第7条の不了承率・不承認率が1.5%と極めて低く、逆に小口の第3条・第5条の不許可率が10%前後であったこと)は、妥当ではないであろう。また、沼尻晃伸氏も許可率が高いことをそのまま氏の議論の中に組み込んでいるのであるが(沼尻晃伸前掲書、199頁)、これも妥当ではないであろう。

一般に、当時の許認可申請書は町村役場・地方事務所を經由して道府県庁に提出されたが、その際、府県知事宛申請書には、市町村長の意見書・副申書(場合によっては、農業会長や農事実行組合長のそれ)が添付されていた。この点は臨時農地等管理令第3条・第5条も同様であった。つまり、そもそも許可がおりないことが明らかな事件まで申請することはありえなかったのである。市町村役場の段階で申請するかどうかの、いわば内部審査がおこなわれたような形であった。それをパスした申請書のみが県庁へ送られたのである。でなければ、不許可率はずっと高かったはずである。にもかかわらず、第3条・第5条で全国平均10%程度の不許可がでたのは、県庁と市町村との間で臨時農地等管理令運用・解釈に関する意思疎通が充分でなかったか、あるいは一般住宅転用の許可・不許可などの微妙な解釈の相違にもとづくものであった。ちなみに、第7条は国あるいは道府県の施設・事業であり、もともと不了承・不承認がでる可能性が極めて低い事案であった。

- 46) 司法省刑事局『経済月報』の統制違反一覧表には、そもそも臨時農地等管理令違反項目がない。従来の研究で臨時農地等管理令違反・間行為の存在に注目してきていないのは、この点と関係があったと思われる。ただし、農地作付統制違反についての報告はたびたび登場する。たとえば、甲府における果樹栽培への転換による臨時農地等管理令違反(「全国経済犯罪情勢(7月分)」『経済月報』2-8, 1942年)や大阪府の「蓮根作付統制違反檢舉に関する件」(『経済月報』3-8, 1943年)など。

- 47) この点に関して、「農地転用の許可を認める条件が曖昧であった点」については、沼尻氏がすでに指摘している（沼尻晃伸前掲書、199頁）。ただ、具体的に指摘されているわけではない。
- 48) 「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）『臨時農地管理』1941年～1946年、滋賀県庁文書、滋賀県所蔵。前掲『農地制度資料集成』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』5362、1943年2月24日。『香川県報』1033、1943年4月17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し、山梨県北都留郡甲東村役場文書にも見出せる（『勤業書類』1943年、沼尻晃伸前掲書、199頁、208頁）。
- 49) 以上、前掲『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』75～76頁。
- 50) 沼尻氏は、この弱点についての確に指摘している。ただし、後述するような戦後農地法制との比較や行政権の介入から私法上の契約を守るという当時の司法省の基本姿勢との関係でこの弱点を位置付けているわけではない。さらに、沼尻氏は、この第5条が第3条の事実上の「抜け道」として機能していたことを強調している（以上、沼尻晃伸前掲書、200～201頁）。氏は、第3条よりも第5条のほうが工場建設や労務者住宅の農地転用が圧倒的に多いことを、「抜け道」として機能したことの実証的根拠としているが、この点は妥当ではないであろう。もともと自己転用であった第3条よりも、工場建設や労務者住宅への転用目的での権利移動である第5条のほうが、件数も面積も多くなるのは当然であったといえよう。
- 51) この点に関して、臨時農地等管理令第7条ノ2（1944年3月25日改正）についても次のように述べられている。「本令第七条ノ二は私法上の効力要件を規定したのではなく、之に違反するときは国家総動員法第三十三条の罰則の適用があることを規定したに止まるのである」。たとえ違反があっても、「当該契約の締結乃至は其の履行行為が有効であることは、勿論である。要するに、本規定の狙とするところはかかる罰則の威力を以て所期の目的を達成すべく企図せるもの」であった（『統制経済法令の解説』『経済月報』4-5、1944年、34頁）。
- 52) 以上、第5章第2節を参照いただきたい。

第8章 農地作付統制の運用と機能

はじめに

臨時農地等管理令（1941年2月1日施行）にもとづく農地作付統制については、その重要性のわりに従来ほとんど研究されていない。戦時農地政策の一齣として通史的叙述のなかで触れられることはあっても、本格的にそれを分析したものはみあたらない。したがって、農地作付統制については、未だその政策変遷すらも十分に明らかになっていない。従来の研究は、小倉武一氏や細貝大次郎氏の研究に代表されるが、それは戦時農地政策の一環として、農地作付統制の変遷（農地作付統制規則とその改正）について法令解說的に述べているに止まっていた¹⁾。両氏のこの部分は、他の戦時期農地政策の叙述と比べても、精彩を欠いたものとなっている。政策の変遷すらも十分に明らかでなく、具体性に乏しいからである。

本章の課題は、このような研究状況のなかで、次の3点を解明することにある。第1点は、戦時農地作付統制の政策変遷を明らかにすることである。上記のように、戦時農地作付統制についてはその政策変遷すら明らかではない状況である。まずもって、農地作付統制の政策変遷を明らかにすることが農地作付統制研究の基礎作業となろう。第2点は、政策運用の実態とその効果を出来るだけ明らかにすることである。この点は、資料の関係から困難を伴うが、色々な文献資料を組み合わせ、出来るだけ明らかにしたい。第3点は、戦時農地作付統制の戦後農業生産への影響を明確にすることである。戦時農地作付統制については、「すべての統制がそれほど完全におこなわれたわけではなく、たとえば作付統制などはほとんど効果をもたなかった²⁾」といった評価もあるが、後述するように、この評価は妥当ではないであろう。戦時農地作付統制は当時の農業生産に大きな影響をもち、かつ戦後農業生産をも少なからず規定したのである。

本章の分析では、主に農林省・農商省の農地作付統制に関する行政資料（農林省文書）を用いる。言うまでもなく、農林省・農商省の行政資料を用いた農地作付統制研究は、本章が初めてである。本章では、その他、庁府県公報や各種文献資料を用いて、農林省文書を補足したい。

戦時農地作付統制は、次の4つの段階に分けることができる。第1段階（1941.2 - 1941.10）農作物作付制限規則の段階、第2段階（1941.10 - 1943.8）農地作付統制細則の段階、第3段階（1943.8 - 1944.7）第2次食糧増産対策要綱の段階、第4段階（1944.7 - 1945.8）綜合作付割当の段階、である。以下では、この4つの段階に分けて検討していきたい。

第1節 不急農作物の制限・禁止の開始

——第1段階(1941.2 - 1941.10)

(1) 農作物作付制限規則の制定

1941年2月1日施行の臨時農地等管理令第10条は、作付統制について二つの規定を設けていた³⁾。第1項では、農林大臣あるいは地方長官は一般的に農作物の種類などを指定しそれを制限・禁止できるというものであり、第2項は特定の農地の権利者に対し農作物の種類などを指定して作付を命じることができるというものであった。第1項が農林大臣・地方長官による一般的な不急不要作物の作付制限・禁止であり、第2項が特定人への主要作物の作付命令であった。第2項命令による特定人の損害については補償が支払われることになっていたが、結局、第10条第2項命令発動はなされなかった⁴⁾。

第10条第1項にもとづく不急不要作物の作付制限・禁止については、施行当初は、地方の実情に応じて統制をおこなわせるということで、その運用を道府県に任せていた。しかし、道府県に任せていたのでは、道府県ごとに自由勝手に作物を指定し不統一をきたすおそれがあったため、農林省では、1941年3月24日地方長官宛に「臨時農地等管理令第十条第一項ノ規定ノ適用ニ関スル件」(次官通牒)を發し、その統制基準を示した。その内容は、隣接府県と密接な連絡をとること、重要農産物の増産のために、田の主作として稲以外の

新植を禁止すること、田に作付する西瓜・甜瓜（まくわうり）・花卉などを制限すること、田に作付する藺・七島藺・杞柳などは稲の作付に支障ある場合には制限すること、畑作の果樹・茶樹・桑樹・桐樹・竹などの新植を禁止すること、畑に作付する西瓜・甜瓜・糸瓜・落花生・花卉などは制限すること、であった⁵⁾。これがその後の農地作付統制の基本方針となった。道府県では、この次官通牒を踏まえ、第10条第1項にもとづき庁府県令で農作物作付制限規則を定め、不急作物の作付制限・禁止を開始することになった。

第1段階の特徴は2点ある。第1の特徴は、この段階では未だ庁府県令による農作物作付制限規則が全国画一的に整備されていなかった点である（以下、表8-1を参照）。農作物作付制限規則は、臨時農地等管理令施行細則に含まれる場合とそれとは別に単独で出される場合と二様あり、また、制限する農作物をそれらのなかで指定する場合とそれとは別に告示で指定する場合と二様あった。したがって、農作物作付制限規則制定の方法は次の4つの形態に分かれていた。臨時農地等管理令施行細則に抑制農作物も含め規定するⅠ型、臨時農地等管理令施行細則に抑制農作物を規定せず別に告示で規定するⅡ型、臨時農地等管理令施行細則とは別に農作物作付制限規則を出し、その規則の中で抑制農作物を規定するⅢ型、臨時農地等管理令施行細則とは別に農作物作付制限規則をだすが、抑制農作物については別に告示で規定するⅣ型である。この4類型別にみると、Ⅰ型6道県、Ⅱ型6県、Ⅲ型15県、Ⅳ型11府県となる。この他に未実施が6府県ある。判明した43道府県中では、Ⅲ型が15県と最も多かったのであるが、そうは言っても他の類型や未実施もかなりの数にのぼったのである。つまり、道府県ごとに対応が区々であったことを示していた。また、単独の農作物作付制限規則として出された場合も、その名称は、通常は農作物作付制限規則であったが、福井県では農作物作付禁止制限規則、熊本県では農作物作付制限禁止規則、長崎県では農作物作付調整規則となっており、必ずしも一定ではなかった。さらに、この農作物作付制限規則が制定された時期も、1941年3月から10月までと誠に区々であった（表8-1）。

第2の特徴は、この段階の作付統制は、未だ農林大臣・地方長官による強制的な作付転換を含まなかった点である。したがって、第1段階の作付統制は、不急作物の作付制限・禁止に限定されていたのである。

表8-1 臨時農地等管理令第10条第1項による農作物作付制限

北海道	I型	庁令第70号	16. 5. 4	滋賀	未実施
青森	I型	県令第22号	16. 5. 6	京都	未実施
岩手	I型	県令第18号	16. 5. 7	大阪	IV型 府令第85号 16. 10. 6
宮城		県令第29号 (年月日不詳)		兵庫	未実施
秋田		未実施		奈良	IV型 県令第16号 16. 3. 28
山形	Ⅲ型	県令第30号	16. 5. 21	和歌山	Ⅲ型 県令第15号 16. 4. 10
福島	Ⅱ型	県令第53号	16. 6. 11	鳥取	IV型 県令第19号 16. 5. 13
茨城	IV型	県令第18号	16. 5. 14	鳥根	Ⅲ型 県令第27号 16. 5. 5
栃木	Ⅱ型	県令第32号	16. 6. 10	岡山	IV型 県令第41号 16. 4. 17
群馬	Ⅱ型	県令第37号	16. 7. 4	広島	Ⅲ型 県令第43号 16. 6. 13
埼玉	IV型	県令第55号	16. 5. 27	山口	Ⅲ型 県令第55号 16. 4. 19
千葉	IV型	県令第35号	16. 5. 23	徳島	Ⅲ型 県令第24号 16. 5. 23
東京	IV型	府令第69号	16. 9. 25	香川	IV型 県令第34号 16. 6. 10
神奈川	IV型	県令第60号	16. 7. 25	愛媛	Ⅲ型 県令第48号 16. 6. 13
新潟	Ⅲ型	県令第59号	16. 9. 1	高知	Ⅲ型 県令第30号 16. 5. 17
石川	Ⅲ型	県令第26号	16. 6. 25	福岡	Ⅲ型 県令第46号 16. 8. 5
福井	Ⅲ型	県令第26号	16. 6. 13	佐賀	県令第25号 16. 5. 1
山梨	IV型	県令第30号	16. 5. 29	長崎	Ⅲ型 県令第26号 16. 5. 6
長野	I型	県令第13号	16. 3. 20	熊本	Ⅲ型 県令第36号 16. 6. 10
岐阜	Ⅱ型	県令第28号	16. 4. 11	大分	未実施
静岡	Ⅱ型	県令第21号	16. 4. 16	宮崎	未実施
愛知	I型	県令第26号	16. 4. 12	鹿児島	Ⅲ型 県令第23号 16. 6. 9
三重	Ⅱ型	県令第51号	16. 4. 19	沖縄	I型 県令第25号 16. 7. 22

出典：『昭和16年臨時農地価格統制令臨時農地等管理令庁府県令綴』農林省文書。各府県公報。
「不急作物作付規正 着々実績を挙ぐ」『朝日新聞』1941年10月2日。帝国農会『農業統
制規定参考資料』1941年。青森県経済部『青森県りんご史資料』6、1952年。

注：1) 庁府県令は、臨時農地等管理令施行細則あるいは農作物作付制限規則を指している。
類型は本文を参照。

2) 「16.4.1」は昭和16年4月1日を示す。富山は不明。

1941年9月末日現在の農作物作付制限規則に関する農林省調査⁶⁾によると、
農作物作付制限実施道府県は、1道2府38県に及び、未実施府県は、秋田、
滋賀、京都、兵庫、大分、宮崎の1府5県であった。以下、実施道府県を大き
く三つに分けると、①次官通牒にもとづき田の主作として稲作以外の新植を禁
じ、不急作物たる西瓜、甜瓜、花卉などの作付けを制限しまたは許可制とした
20府県（新潟、富山、石川、岐阜、静岡、愛知、三重、大阪、奈良、和歌山、鳥取、
鳥根、岡山、広島、山口、香川、愛媛、高知、福岡、沖縄）、②次官通牒により統
制を強化した山形（田の主作は稲以外を禁止、畑は西瓜、甜瓜、花卉の作付禁止）、
福島（田に莞草（いぐさ類^{わんぐさ}の1年草）、果樹（1940年以前作付のものを除く）、蔞、
薬用人参、西瓜、甜瓜、花卉、蒟蒻^{こんじやく}の作付禁止）、福井（田の主作として稲以外の

表8-2 農作物作付制限規則による制限農作物の種類(1941年10月20日現在)

制限作物の種類	道府県数	制限作物の種類	道府県数	制限作物の種類	道府県数	制限作物の種類	道府県数
西瓜	39	蒟 蒻	5	棉	1	百 合	1
甜 瓜	38	除虫菊	5	里 芋	1	大 蒜	1
花 卉	38	薄 荷	4	莞 草	1	アロルート	1
草 苺	18	甘 蔗	4	葵	1	蓖 麻	1
蘭	16	薑	4	蜀 黍	1	甘 藍	1
越 瓜	15	薯 蕷	4	大 麻	1	山 藍	1
蓮 根	13	茄 子	3	芝	1	葉 藍	1
黄 麻	11	薬用人参	3	菅	1	青刈麦	1
蕃 茄	10	胡 瓜	2	薬 草	1	煙 草	1
落花生	9	筴 草	2	サフラン	1	デリス	1
七島蘭	8	食用菊	2	大 根	1	コーヒー	1
糸 瓜	7	蕃 菽	2	蚕 豆	1	糸芭蕉	1
慈 姑	6	実トラズ稻	2	豌 豆	1	パナマ草	1
扁 蒲	5	葱 頭	2	分 葱	1		

出典：『農地作付統制関係資料』農林省文書。

ものは1940年実施の7割に制限、佐賀（田の主作として稲以外禁止、畑のマオラン、百合、大蒜（^{おおびる}にんにく）の作付禁止）の4県、③次官通牒より作付制限をゆるく、不急作物も1940年実績を認めた地方で、（イ）田の主作として稲以外の新植を禁止した8道県（北海道、青森、岩手、宮城、徳島、長崎、熊本、鹿児島）、（ロ）作物を限定し新植を禁止した9府県（茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野）となった。

次に、農作物作付制限細則による作付統制の内容を具体的に確認しておこう。表8-2が、制限される作物の一覧表で、制限を加えた府県の数を示している。制限された作物の種類は55種で、うち35種は3府県以下の制限作物であった。制限を加えた府県数が多い順に制限作物をあげると（カッコ内は道府県数）、西瓜（39）、甜瓜（38）、花卉（38）であり、つづいて草苺（18）、蘭（16）、^{しろうり}越瓜（15）、蓮根（13）、^{おうま}黄麻（11）、^{ばんか}蕃茄（とまと）（10）、落花生（9）などとなっている⁷⁾。後述の第2段階と比べると、制限農作物の種類が少なく、制限を加える道府県数もまだ少なかった。未だ本格的な作付統制段階ではなかったのである。

この農作物作付制限規則が機能したのは1941年10月までの半年間であったが、西瓜や甜瓜などの夏作物の作付制限には効果を発揮した。表8-3が1940

表8-3 西瓜・甜瓜作付面積の変化(1941年10月20日現在)

(ア) 西瓜			(イ) 甜瓜			(単位:町)	
	1940年	1941年	増減		1940年	1941年	増減
熊本	1,644	1,257	△ 387	北海道	587	439	△ 148
千葉	1,510	1,232	△ 278	愛知	452	331	△ 121
愛知	1,503	1,385	△ 118	青森	376	270	△ 106
新潟	1,376	1,223	△ 153	新潟	285	260	△ 25
北海道	1,245	861	△ 384	秋田	253	157	△ 96
茨城	1,023	1,016	△ 7	山形	200	147	△ 53
鹿児島	1,017	876	△ 141	千葉	198	170	△ 28
全国計	24,122	19,929	△ 4,193	全国計	4,752	3,757	△ 995

出典:『農林省統計表』。

注:1940年を基準に上位県を掲げた。

年から1941年にかけての西瓜と甜瓜の作付面積の増減を全国と作付面積上位7道県で示したものである。全国で見ると、西瓜はこの間に17%の減少、甜瓜は21%の減少となっている。道府県別には、西瓜では、北海道が31%減、熊本が24%減と大きく、甜瓜では、秋田が38%減のほか、青森、愛知、山形はいずれも30%近くの減少であった。西瓜や甜瓜は、この農作物作付制限規則を契機にして、この後急減していくこととなる。

(2) 1940年度・1941年度の桑園整理

1939年朝鮮の凶作による1940年米移入高の激減と米輸入高の激増は農林省に大きな衝撃を与えた⁸⁾。この米穀需給の深刻化に対する即効的政策の一つとしてとられたのが、桑園整理事業であった。ただし、この第1段階の作付転換は第3段階のそれとは違い、法的強制力をもたないものであった。

この事業の内容は、一部桑園を整理して耕地の拡張を図るというもので、1940年度・1941年度に(イ)整理6万6,500町歩、(ロ)隔畦抜株2万町歩、(ハ)隔畦交互伐截8万町歩をおこなうというものであった。実質桑園整理面積は、(ロ)と(ハ)をあわせて約3万5千町歩の実質整理面積と見積もり、(イ)の6万6千町歩とあわせて、約10万町歩とされた⁹⁾。これを水稻、陸稲、麦、甘藷、馬鈴薯、大麻、黄麻などに転作するというものであった。整理事業と跡作種苗費には助成金が支出された。具体的には、畑作に転ずるものには反当20円、水田に転ずるものには事業費の4割補助として反当64円80銭、奨

表8-4 桑・茶・果樹・薄荷・煙草・花卉の整理並びに
作付転換道府県別割当面積(1941年)

(単位:町)

道府県	面積	道府県	面積	道府県	面積	道府県	面積
北海道	9,818	東京	1,268	滋賀	755	香川	223
青森	53	神奈川	1,800	京都	1,453	愛媛	2,096
岩手	1,484	新潟	2,627	大阪	200	高知	1,632
宮城	2,495	富山	110	兵庫	1,625	福岡	1,091
秋田	498	石川	687	奈良	790	佐賀	767
山形	3,657	福井	397	和歌山	706	長崎	951
福島	6,861	山梨	5,149	鳥取	1,800	熊本	2,888
茨城	4,712	長野	14,447	島根	1,626	大分	1,624
栃木	1,128	岐阜	2,910	岡山	1,943	宮崎	1,326
群馬	7,456	静岡	3,139	広島	916	鹿児島	2,004
埼玉	6,277	愛知	5,352	山口	192	其他割当未決定	5,000
千葉	2,549	三重	3,465	徳島	1,350	計	121,297

出典:「食糧増産経済部長地方別打合せ」『農林時報』1941年10月15日。

励金としてそれぞれ17円50銭が交付された。また、種苗費については、各種苗費の3分の1が交付された¹⁰⁾。1941年2月19日には、「桑園整理、転作奨励ニ関スル件」が知事宛に通牒され、1941年3月から第1次計画が開始された¹¹⁾。その後、1941年10月には、農地作付統制規則の制定にあわせ、作付転換計画は、桑園10万町歩に加え、茶園1,000町歩・果樹園1,000町歩の整理、煙草・薄荷・花卉類約1万8,000町歩の作付転換に拡充された。この整理・作付転換により、1941年秋の麦作付10万5,000町歩、必需蔬菜5,000町歩の作付増加、来春馬鈴薯作付面積約1万町の増加計画をたてた¹²⁾。表8-4が道府県別の作付転換割当表である。加えて、繭価が繭生産費を下回るほどの低繭価政策¹³⁾がとられた結果、桑園面積・収繭量とも農林省の予想を越えて急減していった。

桑園面積は統制前後で9万町歩余り減少し、上記10万町歩整理計画をやや下回ったが、ほぼ計画どおり整理転換が進んだ¹⁴⁾。収繭量も、1940年を100とすると、1941年80、1942年64、1943年62と急減した¹⁵⁾。農林省は残された桑園の生産力を高め必要数量を確保する方針であったが¹⁶⁾、繭生産計画数量にしめる産繭高実数の割合は、1940年94%、1941年87%、1942年76%と年々低下していった¹⁷⁾。

第2節 農地作付統制規則の公布

——第2段階(1941.10 - 1943.8)

(1) 農地作付統制規則(農林省令第86号)の施行

府庁県令による農作物作付制限規則制定後、「食糧事情ニ鑑ミ一層之ガ施設ノ強化徹底ヲ図ルノ要緊切ナルモノ有之¹⁸⁾」ということで、1941年10月16日に農地作付統制規則(農林省令第86号)が公布され(10月25日施行)、第1段階の農作物作付制限規則の効果を見極めないうちに、作付統制は格段に強化されることになった。第1段階との相違は、①全国統一的形式・内容のもとに不急農作物の作付制限・禁止を拡大・強化したこと、②農林大臣・地方長官による強制的な作付転換が導入されたこと、であった。①については、1940年9月1日以後、食糧農作物(稲、麦、甘藷、馬鈴薯、大豆)を作付した農地には、原則として食糧農作物以外の農作物を作付できない(農地作付統制規則第2条)。逆に、農林大臣又は地方長官が作付を抑制するように指定した農作物は、9月1日以後作付した農地以外の農地に作付することができない、とした(農地作付統制規則第8条)。つまり、食糧農作物の作付を9月1日現在より減少させず、逆に抑制指定農作物を9月1日現在より増加しないようにしたのである。②は強制的な作付転換の制度化である。この点が第1段階との大きな違いであった。つまり、農林大臣は、制限農作物(桑樹、茶樹、薄荷、煙草、果樹、花卉)を食糧農作物に転換させる必要があると認めるときには、道府県毎に作付転換計画を定め、地方長官に通知する。地方長官は市町村毎に作付転換計画を定め、市町村農会へ通知する。各農会では、その作付転換計画に従い、制限農作物と食糧農作物の種類・面積などを農地の権利者に通知する、というものであった(農地作付統制規則第3条、第4条、第5条)。この作付転換には助成金が支給された(農地作付統制規則第6条)。作付転換の指示に従わないものには、地方長官は作付転換命令を発動できた(農地作付統制規則第7条)。つまり、この規則では、最終的には作付転換命令発動が用意されており(従わない場合には国家総動員法により処罰される)、作付転換の強制が制度化されていたのである。後

表 8-5 農地作付統制細則・告示一覧表

農地作付統制細則・告示			
北海道	庁令第 144 号	告示第 1725 号	昭和 16 年 12 月 17 日
青森	県令第 63 号	告示第 573 号	昭和 16 年 10 月 30 日
岩手	県令第 55 号	告示第 998 号	昭和 16 年 12 月 3 日
宮城	県令第 95 号	告示第 866 号	昭和 16 年 11 月 10 日
秋田	県令第 1 号	告示第 40 号	昭和 16 年 1 月 27 日
山形	県令第 90 号	告示第 853 号	昭和 16 年 11 月 10 日
福島	県令第 108 号	告示第 943 号	昭和 16 年 11 月 7 日
茨城	県令第 68 号	告示第 695 号	昭和 16 年 11 月 1 日
栃木	県令第 66 号	告示第 566 号	昭和 16 年 11 月 11 日
群馬	県令第 58 号	告示第 512 号	昭和 16 年 10 月 31 日
埼玉	県令第 94 号	告示第 747 号	昭和 16 年 10 月 31 日
千葉	県令第 100 号	告示第 1218 号	昭和 16 年 12 月 12 日
東京	府令第 38 号	告示第 699 号	昭和 17 年 6 月 20 日
神奈川	県令第 102 号	告示第 1046 号	昭和 16 年 12 月 26 日
新潟	県令第 94 号	告示第 1483 号	昭和 16 年 11 月 25 日
富山	県令第 57 号	告示第 967 号	昭和 16 年 11 月 18 日
石川	県令第 57 号	告示第 656 号	昭和 16 年 11 月 22 日
福井	県令第 69 号	告示第 818 号	昭和 16 年 12 月 11 日
山梨	県令第 78 号	—	昭和 16 年 10 月 30 日
長野	県令第 82 号	告示第 902 号	昭和 16 年 10 月 23 日
岐阜	県令第 28 号	告示第 249 号	昭和 16 年 4 月 11 日
静岡	県令第 69 号	告示第 1347 号	昭和 16 年 11 月 12 日
愛知		細則制定ヲ為サズ	
三重	県令第 110 号	告示第 1370 号	昭和 16 年 11 月 24 日
滋賀	県令第 77 号	告示第 983 号	昭和 16 年 10 月 25 日
京都	府令第 61 号	告示第 1111 号	昭和 16 年 10 月 25 日
大阪	府令第 57 号	告示第 909 号	昭和 17 年 6 月 19 日
大和	県令第 88 号	告示第 1720 号	昭和 16 年 12 月 27 日
兵庫	農作物作付制限規則 (県令第 16 号 16.3.28、県令第 52 号 16.10.7 改正)		ヲ準用
奈良	県令第 73 号	告示第 834 号	昭和 16 年 12 月 15 日
和歌山	県令第 61 号	告示第 860 号	昭和 16 年 10 月 31 日
鳥取	県令第 80 号	告示第 976 号	昭和 16 年 11 月 7 日
島根	県令第 136 号	告示第 1243 号	昭和 16 年 11 月 15 日
岡山	県令第 102 号	告示第 1230 号	昭和 16 年 11 月 25 日
広島	県令第 130 号	告示第 1501 号	昭和 16 年 11 月 25 日
山口	県令第 70 号	告示第 759 号	昭和 16 年 11 月 21 日
徳島	県令第 89 号	告示第 1054・1059 号	昭和 16 年 11 月 22 日
香川	県令第 88 号	告示第 830 号	昭和 16 年 11 月 14 日
愛媛	県令第 65 号	告示第 1005 号	昭和 16 年 12 月 11 日
高松	県令第 87 号	告示第 1599 号	昭和 16 年 11 月 8 日
福岡	県令第 85 号	告示第 674 号	昭和 16 年 11 月 1 日
佐賀	県令第 80 号	告示第 819 号	昭和 16 年 11 月 7 日
長崎	県令第 91 号	告示第 895 号	昭和 16 年 12 月 26 日
熊本	県令第 78 号	告示第 602 号	昭和 16 年 11 月 28 日
大分	県令第 43 号	告示第 585 号	昭和 16 年 11 月 4 日
宮崎	県令第 71 号	告示第 734 号	昭和 16 年 11 月 5 日
鹿児島	県令第 5 号	告示第 53 号	昭和 17 年 2 月 6 日

出典：道府県公報。『農地作付統制細則資料 1』農林省文書。

注：1) 原則として道府県公報を基本に作成した。

2) 佐賀県の告示第 674 号は 1941 年 12 月 12 日である。他は県令と告示とは同じ年月日である。

3) 三重県は、臨時農地等管理令施行細則の改正である。

4) 道府県別抑制作物の一覧は、紙数の関係で略した。坂根嘉弘「農地作付統制についての基礎的研究 (上)」(『広島大学経済論叢』27-1、2003 年、表 5) を参照いただきたい。

述の1943年・1944年の作付転換はこの規定にもとづくものであった。

農林省は1941年10月21日に農地作付統制細則例¹⁹⁾を道府県に例示したが、そこには農地作付統制規則よりも踏み込んだ規定が2点盛り込まれていた。第1点は、知事の指定する抑制農作物を知事の指定する面積を超えて作付禁止にした点である²⁰⁾。新植禁止規定（農地作付統制細則例第6条）を超えた、より積極的な不急作物の抑制政策であった（農地作付統制細則例第7条）。第2点は、市町村農地委員会による不耕作耕地に対する当該耕地権利者への耕作勧告である（農地作付統制細則例第8条）。この両者とも、農地作付統制規則には規定されていないものであった。これらにもとづき、道府県では、知事の指定する不急作物の抑制と市町村農地委員会による耕作勧告を盛り込んだ農地作付統制細則を庁府県令でさだめ、それとは別に制限する抑制農作物を道府県ごとに告示して、農地作付統制規則を具体化した。若干の例外的な事例はあったが²¹⁾、第1段階とは違い、全国統一的制度化が図られた。表8-5が農地作付統制細則と抑制作物の告示の制定年月日を示している。制定年月日を見ると、秋田・東京・大阪・沖縄のように1942年になってからはじめて制定された場合もあったが、その他は1941年12月までに制定されている（特に、東京と大阪は農作物作付制限規則、農地作付統制細則とも遅れていた）。つまり、10月8府県、11月23県、12月8県であった。制定時期のばらつきも第1段階の農作物作付制限規則ほどではないことが理解できよう。

この第2段階の統制は、第4段階のように、農商省が主要食糧に対して都道府県別に作付面積を割り当ててではなく、制限・抑制する作物やその面積は都道府県の自主的な運用にまかせている段階であった。

(2) 実 績

農林省は、1943年8月30日現在の農地作付統制規則運用状況を道府県に照会した²²⁾。質問事項は、「一、制限農作物ノ種類、面積及制限ノ方法」「二、本令実施後ノ効果」「三、本令ノ違反ノ状況及之ガ防止策ニ付執リツツアル事項」「四、本令ノ拡充強化等ニ関スル具体的意見」「五、府県ニ於テ統制細則ノ改正等ニ依リ強化セントスル意向アラバ其ノ内容」であった。この質問事項の「一」に対する道府県からの報告により作付統制実績を示したのが表8-6であ

表8-6 抑制農作物の作付状況(1943年8月30日現在)

(単位:町)

作物	制限前作付面積	現在作付面積	道府県数	作物	制限前作付面積	現在作付面積	道府県数
西瓜	22,611.00	13,408.90	46	大麻	621.80	673.00	2
桑	346,496.10	254,902.50	42	薬草	920.30	970.30	2
甜瓜	4,697.90	3,718.80	42	葱頭	1,012.90	592.90	2
果樹	123,449.88	118,486.95	41	南瓜	1,374.10	1,746.40	2
茶樹	33,181.30	29,689.80	37	菅	72.40	59.00	2
花卉	3,745.00	2,150.32	35	落	30.50	16.50	2
蘭	5,405.70	3,147.90	27	ニンニク	280.00	155.00	2
竹木	27,717.60	24,473.10	24	三椏	223.40	282.30	1
マオラン	2,434.00	1,703.00	20	木本性農作物	15.20	13.00	1
煙草	24,671.60	23,226.20	20	太藷	80.70	74.90	1
苳	828.60	722.00	20	ハブ草	59.70	56.70	1
越瓜	2,054.30	1,638.10	20	棉	85.00	181.40	1
蓮根	2,057.70	1,834.10	19	麦酒麦	300.00	120.00	1
桐	4,839.20	4,751.95	18	採種葱頭	65.00	26.00	1
庭園樹	1,877.71	1,296.06	18	人参	0.30	0.60	1
杞柳	617.10	583.80	18	花椰菜	75.00	27.00	1
苗木	2,251.20	2,139.40	16	牛蒡	449.80	316.40	1
落花生	9,532.00	9,272.00	16	白菜	62.30	50.80	1
糸瓜	246.10	95.40	14	漬菜類	151.00	172.70	1
薄荷	9,524.10	4,388.20	12	芥子	255.60	255.60	1
七島藷	2,210.80	1,771.80	11	ハウレンソウ	3.00	2.80	1
黄麻	2,108.90	602.20	8	菜豆	0.70	0.30	1
除虫菊	14,672.20	13,683.00	8	実トラズ稲	30.00	ナシ	1
慈姑	176.40	139.60	8	葱	22.40	11.60	1
蕃茄	1,537.10	1,073.40	8	蕪青	1.20	0.40	1
甘蔗	6,946.80	4,092.30	8	薬用人参	75.60	174.00	1
生薑	534.00	284.30	7	コタイン	1.50	ナシ	1
扁蒲	4,008.40	2,462.60	6	ホウズキ	6.80	6.80	1
薯類	316.10	202.10	6	デリス	4.00	4.00	1
胡瓜	1,311.50	1,189.00	5	アロルート	93.00	5.00	1
蕃菽	1,037.00	944.30	5	山藍	23.00	23.00	1
ハトムギ	100.00	30.00	5	紫蘇	413.80	407.00	1
青刈麦	849.60	763.70	4	糸芭蕉	43.00	43.00	1
蚕豆	2,769.80	2,305.60	4	甘藍	507.90	480.10	1
蒟蒻	3,844.60	4,423.00	4	里芋	625.70	570.90	1
食用百合	339.40	154.50	3	アスパラガス	1,056.90	877.70	1
大根	4,514.00	4,448.50	3	帚草	30.20	8.30	1
豌豆	782.10	486.40	3	帚蜀黍	700.00	500.00	1
ラッキョ	379.50	350.40	3	蓼	4.50	2.20	1
茄子	2,109.80	1,994.30	3	干瓢	0.10	ナシ	1
楮	91.40	64.90	2	ヒマ	36.10	36.10	1
芝	78.50	17.00	2	球根	96.00	15.00	1

備考:本調査ハ昭和18年8月30日各府県ニ照会シタル結果ヲ取纏メタルモノナリ(但シ岩手県未着ノ為除外)。

出典:『農地作付統制関係資料』農林省文書。

る。制限農作物の種類は84種で、うち49種は3道府県以下の抑制農作物であった。40道府県を超える地域で制限が加えられたのは(カッコ内は道府県数)、西瓜(46)、桑(42)、甜瓜(42)、果樹(41)であり、それにつづき茶樹(37)、花卉(35)、藺(27)、竹木(24)、マオラン(20)、煙草(20)、苺(20)、越瓜(20)、蓮根(19)、桐(18)、庭園樹(18)、杞柳(18)となっている。第1段階と比べると、抑制農作物種類が55種から84種へと増加していること、延べ作付制限作物数(1県が1作物を統制した場合を1と数えた場合)が、304から666へと倍増していることがわかる。本格的な作付統制段階に入ったのである。

表8-6により統制実績をみておきたい。制限前作付面積と現在(1943年8月30日現在)作付面積との差(以下、統制面積とする)をみると、桑が9万町歩余りと突出して大きくなっている。これは総統制面積の67%にあたる。次いで、西瓜が9,202町歩(7%)、薄荷5,136町歩(4%)、果樹4,963町歩(4%)、茶樹3,492町歩(3%)となる。総統制面積の0.5%(700町歩)を上回るのは、竹木、甘蔗、藺、花卉、扁蒲^{へんぽ}、黄麻、煙草、除虫菊、甜瓜、マオランであった。これらが作付統制の中心をなしていたとみてよかろう。また、統制面積の制限前作付面積に占める割合をみると(以下、制限前作付面積が3,000町歩以上の作物を取り上げる)、桑26%、西瓜41%、薄荷54%、果樹4%、茶樹11%、竹木12%、甘蔗41%、藺42%、花卉43%、扁蒲39%、煙草6%、除虫菊7%、甜瓜21%、桐2%、大根2%となっている。作物により相当にばらついているが、薄荷では作付面積の5割以上が、西瓜・甘蔗・藺・花卉では4割以上が統制されたことが分かる。逆に果樹・煙草²³⁾・除虫菊・桐・大根は数%と低かった。なお、統制道府県が1県乃至2県と少なかったとはいえ、人參、漬菜類、藥草、大麻、三椏^{みつまた}、棉、藥用人參、南瓜、蒟蒻は、制限前作付面積よりも制限後のほうが作付面積が増加している。報告上の問題(報告ミス)か、実態を反映しているのかは俄かに判断できない。

農地作付統制についての最大の問題点は、作付統制違反が多発していた点であった。前述の農地作付統制規則運用状況に関する照会でも多くの府県が統制違反を報告している。その要因は、第1に、食糧農作物よりも制限・抑制農作物のほうが、収益がかなり高い点にあった。山梨の報告は、果実の反当り粗収益は500円から1000円で純収益が300円から700円になるのに対して、米麦

では粗収益が150円から180円で、純収益はほとんど残らないとしていた²⁴⁾。これだけの収益差があると、農民は採算上有利な作物栽培へのインセンティブが強くなり、統制違反(闇行為)へとつながっていくことになる。この事態は、特に、果樹作地帯と都市近郊の野菜作地帯に顕著であった²⁵⁾。卸売・小売最高価格の変更(制限作物価格の引き下げ)によりこの不均衡を是正しようとしたが²⁶⁾、闇価格が広範に存在したため、最後まで有効な解決策とはならなかった。なかには、米麦用肥料などの資材を有利な制限・抑制農作物に横流しすることもあった²⁷⁾。第2は、作付統制が属地主義的であったため、徹底した統制が技術的に難しかった点である。そもそも市町村や市町村農会には各筆ごとの作付台帳がなく、1940年9月段階での実態やその後の作付実態を一筆ごとに把握できなかったのである。したがって、確実な取締が実行できなかった²⁸⁾。

以上より、価格メカニズムからする統制違反(闇行為・闇取引)へのインセンティブの強さと技術的な取締りの困難性により、統制違反が広範に展開していたとみるのが妥当であろう。摘発される統制違反はまったくのごく一部で、表面的に厳格な農地作付統制とは裏腹に、統制違反(闇行為・闇取引)が広範に生じていたとみるべきであろう。

第3節 第2次食糧増産対策要綱による作付統制の強化 ——第3段階(1943.8 - 1944.7)

1943年8月17日閣議決定の第2次食糧増産対策要綱「三 土地利用ノ強化」は、不急作物の作付抑止と陸稲・桑園・果樹園・煙草の食糧作物への転換を求めており²⁹⁾、これにもとづき次の二つの方策がとられ、作付統制が格段に強化されることになった。①農地作付統制細則による抑制農作物の拡大・強化、②桑樹・果樹・茶樹・花卉の大規模な作付転換である。

(1) 1943年告示による作付制限の拡大・強化

①についてであるが、その内容は、新植禁止の竹木類以外の農作物を中心に、作付面積制限の強化(特に田作付制限・禁止)と抑制作物種類の増加である。

各府県ともこれを告示でおこなった。たとえば、石川県の場合には、1943年10月6日の告示で、西瓜・甜瓜・花卉の制限面積を1940年作付面積の8割であったものを7割に、かつ水田作付を全面禁止とし、蓮根を1940年作付面積の8割から5割に制限強化し、新たな制限作物に薯蕷^{とろろいも}（1940年の7割制限）、くわい・ほうずき（自家用以外の作付禁止）を追加した³⁰⁾。愛媛県では、1943年10月1日の告示で、田での作付禁止作物に新たに蓮根・里芋・薑^{しょうが}を加えた³¹⁾。神奈川県では、1943年10月8日の告示で、花卉・苺の田畑作付禁止、桑樹・果樹を除く稲作期間の作物（稲以外）の田での作付禁止、マオラン・甜瓜・越瓜などの畑での作付禁止など、作付統制を強化した。ただし、軍需用の西瓜（畑）は知事の許可を得て栽培しうることにした³²⁾。このように1943年告示は、田への作付制限・禁止を中心とした作付制限面積の強化と抑制作物の追加による作付統制の拡大を図ったものであったが、同時に軍需用作物への配慮がなされているところに特徴があった³³⁾。

(2) 作付転換の実施

②は、1943年度・1944年度両年にわたる、桑樹・果樹・茶樹・花卉（特に果樹）の作付転換の強行である。法的には農地作付統制規則の規定にもとづいており、違反行為には国家総動員法による罰則が伴った。1943年12月22日に「転作ニ関スル件」（農商次官通牒³⁴⁾）が出され、1943年度作付転換がおこなわれた。その内容は以下である。（イ）煙草については、大蔵省との協議による都府県への割当を11月8日付で通牒済。（ロ）桑園については、水田への転作と大消費地近傍での必需食糧作物への転作を7,000町歩、傾斜地・砂礫地などの簡易開墾による新植を3,000町歩、老廃桑園の改植による必需農作物の間作を約1万町歩とする³⁵⁾。（ハ）果樹園については、1万1,000町歩（4,000町歩は全面整理、7,000町歩は隔畦抜株）を目処におこない、跡地で必需食糧作物を増産する。都府県別転換面積は地方の事情を勘案して概数を定める³⁶⁾。傾斜地果樹園は除く。（ニ）茶園については、約2,000町歩を台刈し、必需食糧作物の間作をおこなう。都府県別実施面積については都府県と打合せの上決定する。（ホ）陸稲の甘藷への転換は、生産力の低い地帯で、転換しても農業経営・自家食糧に影響を及ぼさない地方で実施する。これらの作付転換について

は下記の助成金が交付された。(イ) 果樹整理は、整理奨励金反当 190 円、隔畦抜株は半額 95 円、(ロ) 桑園転換は、改植費として掘取反当 30 円、植付反当 12 円、未耕地新植反当 30 円、(ハ) 茶園台刈は、反当 20 円である。

以上が 1943 年度作付転換計画であるが、この政策は引き続き 1944 年度にも実施された。1944 年 5 月 9 日付「作付転換ノ強化ニ関スル件」(農商次官通牒³⁷⁾)によると、その内容は桑園、果樹園、茶園のさらなる作付転換と、西瓜、甜瓜、花卉類、草莓など不急作物の作付転換であった。農商省の計画は以下であった。(イ) 桑園の転換面積は、5 万町歩(内 1 万 7,000 町歩は改植)とする。(ロ) 果樹園については、葡萄・梅・ネーブル・オレンジの軍需用を除き、水田果樹は 1,000 町歩を目処に転換。平坦畑地果樹園の桜桃・枇杷・桃・早生苹果・無花果などの軟弱果実を対象に 2,500 町歩を目処に全園整理³⁸⁾。(ハ) 茶園については、本畑 1,000 町歩を全園整理。(ニ) 西瓜、甜瓜、花卉類、草莓などの不急作物については、概ね 1 万町歩を転換面積の目処とする。但し、西瓜は患者用、草莓は軍需向缶詰用として所要量につき考慮を加える。(ホ) 花卉・庭園樹類は 400 町歩を予定する。作付転換に伴う整理費は 1943 年度と同額助成する。但し、不急作物の転換には助成しない³⁹⁾。

1943 年度作付転換は、都道府県からの整理・作付転換計画の農商省への提出と打合せ調整ののち、1944 年 1 月より実施された。1944 年度は 1944 年 7 月より実施された。1943~1944 年度の実績は、全園整理 8,179 町、隔畦抜株 6,940 町であった⁴⁰⁾。ちなみに、各地の翼賛壮年団は、作付転換を自ら実行し、かつそれを促進する役回りを荷うことが多かった⁴¹⁾。

なお、作付統制による果樹などの價格的に有利な商品作物から普通作物(米・麦・芋)への転換に際して、農家経営の悪化や小作料調整の問題が生じていた。農商省農政局農政課『時局政策ノ小作料ニ及ホシタル影響』(1944 年)によると、京都、奈良、佐賀、宮崎などでは、経営上有利な商品作物が普通作物に転換せしめられたため、農家経済に影響があったとしている。また、多くの府県では作付統制が小作料に影響を及ぼさなかったとしているが、広島、長野、愛媛、高知、長崎などは、普通作物への転換により従来の小作料が支払えなくなり、小作料の減額改定が必要となったとしている。米価・麦価の引上げや闇の存在からそれほど表面化はしなかったが、実際には、作付統制による有

利な作物から普通作物への転換により、農家経済の悪化と小作料調整の問題が生じていたと思われる。

第4節 農地作付統制規則の改正と綜合作付割当 ——第4段階(1944.7 - 1945.8)

(1) 農地作付統制規則の改正

軍需関連物資の輸入途絶と海上輸送の困難化(制海権の喪失と船腹不足)のもと、1943年頃より、「代替技術・代替用途の工夫」による「農産物の(本来的用途とは異なる)軍事資源化」が進展し⁴²⁾、軍需用作物の不足が表面化してきた。繊維資源と兵器・作戦用軍需作物の不足である⁴³⁾。軍事資源化の作物としては、落下傘、飛行機の羽布、飛行服、軍服、防寒服、砲弾袋、葉囊地、擬装用カバーなどの繭⁴⁴⁾、アルコール・ブタノール等原料の甘藷・馬鈴薯、軍需用民需用の麻類(大麻・亜麻・苧麻・黄麻・マオラン⁴⁵⁾)、飼料・ブタノール原料の玉蜀黍、紙幣・軍票・債券類・地図用紙などの三桎・楮、軍需物資かつ食用油脂資源としての菜種、航空機用潤滑油としてのヒマ⁴⁶⁾・茶実、風船爆弾原料としての楮・蒟蒻⁴⁷⁾、電波兵器・通信機用酒石酸(ロッシェル塩)を採取する葡萄⁴⁸⁾、軍需と農薬用の除虫菊、軍需と医薬品原料としての薄荷であった。桑樹・茶樹・薄荷・除虫菊・葡萄・繭は、それまで不急作物として制限・抑制されてきたものであったが、それらの軍事資源化が要請されるなかで、それまでの制限政策を転換せざるをえなくなったのである⁴⁹⁾。いわば180度の政策転換であった。個々の作物については、それぞれ対応がなされたが⁵⁰⁾、農地作付統制政策として転換するのは1944年7月の農地作付統制規則の改正であった。

1944年7月15日、「国内繊維資源の確保および国民生活の安定確保の見地より」農地作付統制規則が大幅に改正された(8月1日施行⁵¹⁾)。この改正で、食糧農作物(稲、麦、甘藷、馬鈴薯、大豆)に玉蜀黍、蜀黍(とうもろこし^{とうもろこし}の一種)、粟、稗、黍、蕎麦、必需蔬菜が追加され、特用農作物として、桑樹、大麻、苧麻、亜麻、黄麻、菜種、除虫菊、薄荷、蒟蒻芋、繭(七島繭を含む)、果樹、煙草、黄蜀葵^{とうろあおい}、けし、みぶよもぎ、茶樹、「採種用トシテ作付スル農作物」、

「緑肥用又ハ飼料用トシテ作付スル農作物」が指定された⁵²⁾。農商大臣指定の制限作物は、花卉、庭園樹、西瓜、甜瓜、草苺へと変更された。この改正の特徴は、第1に、食糧農作物に蔬菜が付け加えられたことである。都市周辺部の蔬菜畑の麦・甘藷への転換などにより、当時、都市の蔬菜不足が深刻化してきており、それに対応したものであった⁵³⁾。第2は、任意の転作が禁止された特用農作物が設定され、そのなかに、かつて制限・抑制作物であった農作物（桑樹、茶樹、薄荷、煙草、果樹、除虫菊、藺）が含まれたことである。これは、前述した農産物の軍事資源化に対応していた。この改正により特用農作物は食糧農作物と同等の重要性を与えられたのである⁵⁴⁾。この改正にしたがい、都道府県の農地作付統制細則も改正された⁵⁵⁾。

(2) 綜合作付割当の開始

1944年秋冬作より、必需農作物の作付確保を目指した秋冬作綜合作付割当が開始された。対象作物は、麦類、蔬菜類、馬鈴薯、菜種、煙草、大麻、苧麻、蒟蒻、藺、七島藺、ケシ、除虫菊、薄荷、燕麦、緑肥作物、飼料作物、水稻苗代であった。1944年9月に作付割当計画を立て、農商次官通牒で地方長官宛に指示した。ここに至り、全面的な作付統制を意味する作付割当にまで立ち至ったのである。表8-7が作物別割当表（全国）である⁵⁶⁾。

この作付割当の実績を調査するために、1945年2月1日には、秋冬作綜合作付実績調査がおこなわれた⁵⁷⁾。表8-7の三段目が、作付割当面積と綜合作付実績調査による調査結果との比較である。それによると、麦類、蔬菜類、馬鈴薯、水田苗代など食糧生産の中心的な部分はすべて8割以上の作付実績割合を示しているが、他の作物は必ずしも割合は高くはなかったことが分かる。特に、菜種、苧麻、蒟蒻、藺、薄荷、飼料作物が低くなっていた。作付割当が必ずしも農商省の意図通りには実行されていないことを示していた。

また、1945年8月1日現在の春夏作綜合作付調査も施行されたが、敗戦の影響を受け統計にまで纏め上げられなかった⁵⁸⁾。

表8-7 1944年秋冬作綜合作付割当(全国, 1944年9月)

(単位:町)

	麦類	蔬菜類	馬鈴薯	菜種	煙草	大麻	苧麻	蒟蒻
割当面積	1,803,661	330,871	159,181	58,065	39,862	18,123	8,288	11,544
実際の利用面積	1,484,441	284,264	133,257	27,812	30,159	12,807	3,108	6,076
割当との比較	△319,220	△46,607	△25,924	△30,253	△9,703	△5,316	△5,180	△5,468
割当実行割合	82%	86%	84%	48%	76%	71%	37%	53%
藪	七島藪	ケシ	除虫菊	薄荷	燕麥	緑肥作物	飼料作物	水稻苗代
2,713	1,653	2,049	3,807	52	6,928	461,979	111,915	133,707
1,261	1,180	1,240	2,611	31	5,560	301,884	40,110	124,113
△1,452	△473	△809	△1,196	△21	△1,368	△160,095	△71,805	△9,594
46%	71%	61%	69%	59%	80%	65%	36%	93%

出典:『農地作付統制関係資料』農林省文書。『農商統計月報』77、1945年6月。

注:1) 原表の不整合を修正している。

- 2) 「実際の利用面積」は、『農商統計月報』77の秋冬作綜合作付実績調査による数値である。ただし、鹿児島を含まない。『農商統計月報』所収の府県別割当面積は『農地作付統制関係資料』と必ずしも一致しない。

第5節 農地作付統制の実績

最後に、戦時農地作付統制の結果、農業生産がどのように変化したのかを検討しておきたい。

(1) 農業生産の変遷

表8-8が1932~1936年の5カ年平均(戦前水準)を100とした1945年と1955年の生産高指数である。最初に1945年をみておくと、明らかに戦前水準以下の作物が多いことが分かる。戦前水準より生産高を増加させているのは、繊維資源の苧麻、綿、亜麻、食糧農作物の馬鈴薯、甘藷、必需蔬菜の一部(人参、甘藍、玉葱、南瓜)、並びに畜産物(牛)であった。いずれも増産政策がとられていたものであった。ただし、食糧農作物として指定された水稻、麦、大豆は必ずしも生産がふるわなかった⁵⁹⁾。逆に制限農作物とされた桑樹(繭)、茶樹(製茶)、薄荷、煙草、果樹は軒並み生産高を大きく落としている。特に繭・薄荷の生産高は戦前水準の4分の1以下と大きく落ち込んだ。整理転作が強行された果樹も、蜜柑、桃、林檎、葡萄、日本梨、柿など、かなり生産額が縮小している。そのほか、抑制作物として都道府県によって制限された西瓜、

表8-8 戦時戦後における主要作物の生産高推移

200-	南瓜	苧麻	*甘藷	*馬鈴薯	*落花生	*甘藍	*玉葱	*林檎				
	綿	亜麻	*菜種	*煙草	*牛乳	*隠元豆	*苧麻					
150-200	*陸稲	*大麦	*大豆	*小豆	*南瓜	*蕃茄	*人参	*桃	*製茶	*牛	*胡麻	
140-150	牛	*裸麦	*玉蜀黍	*稗	*胡瓜	*蜜柑						
130-140	馬鈴薯	*水稻										
120-130	*小麦	*葱	*牛蒡	*亜麻	*干瓢							
110-120	甘藷	人参	*葡萄	*柿								
100-110	甘藍	玉葱	*茄子	*燕麦								
90-100	*西瓜	*大根	*蘭	*蒟蒻芋	*七島蘭							
80-90	小麦	裸麦	胡瓜	蜜柑	*黍	*豚	*鶏	*綿				
70-80	大麦	蕃茄	葱	牛蒡	馬	鶏卵	*里芋	*日本梨				
60-70	水稻	黍	茄子	桃	牛乳	甘蔗	*馬					
50-60	大豆	落花生	大根	里芋	林檎	葡萄	柿	製茶	燕麦	胡麻	*行李柳	
40-50	玉蜀黍	稗	蕎麦	煙草	*粟	*蕎麦	*蚕豆	*薄荷				
30-40	粟	小豆	日本梨	大麻	蒟蒻芋	行李柳	除虫菊	*蘭				
20-30	陸稲	蚕豆	豚	鶏	蘭	隠元豆	七島蘭	*除虫菊				
10-20	菜種	蘭	薄荷	干瓢	*大麻							
0-10	西瓜	*甘蔗										

出典：加用信文監修『都道府県農業基礎統計』農林統計協会，1983年。

注：1) 1932～1936年の5年間平均を100とした場合の1945年・1955年の指数。

2) 無印は1945年，*印は1955年。

3) 落花生，煙草，牛，鶏，牛乳，胡麻，干瓢は1946年の数値である。

4) 干瓢は栃木県の数値である。

蘭，干瓢，除虫菊，蚕豆，蕃茄，蒟蒻，杞柳，落花生なども例外なく生産高を激減させている。軍需用農作物へと中途から政策転換した葡萄・蘭・繭・蒟蒻・除虫菊なども，すべて戦前水準の4割以下の生産高であり，生産を回復するまでに至らなかった。

このような戦時期の各作物の盛衰は，公定価格の設定（一般的に重要作物の公定価格を上げ，不急作物を引下げる政策をとった）や肥料・農薬などの資材不足（米麦への資材の傾斜的配分）や輸出入環境の変化，化学的な代替品の登場などによっても左右されるのであるが，かなりの程度人為的な農地作付統制によって説明できると考えられる⁶⁰⁾。

次に，表8-8で各作物が敗戦後どのように推移したのかを確認しておきたい。表8-8の*印が戦前水準を100とした1955年の生産高指数である。一見して多くの農作物が生産高を伸ばしていることがわかる。戦前水準と比べ大きく生産高を伸ばしているのは，林檎・桃・蜜柑などの果樹類や甘藷，馬鈴薯，

麦類、茶、蔬菜類などであった。逆に生産高が停滞ないし減少しているのは、綿、繭、除虫菊、薄荷、粟、蕎麦などであった。

以上を踏まえると、農地作付統制前後の各農作物の盛衰に関して、次の4つの類型に整理することができよう⁶¹⁾。第1類型は、戦時期に、農地作付統制などによって生産を減退させるものである。多くの農作物がこの1類型に属するのであるが、さらにこのグループは、戦時期に一時的に減少するが、戦後再び戦前水準を回復し、それを越えて発展していくもの(1-1類型)と、戦後も戦前水準に回復しないまま衰退していったもの(1-2類型)に分けることができる。前者の1-1類型には、胡瓜、西瓜、茄子、蕃茄、葱、牛蒡、蒟蒻、蜜柑、林檎、葡萄、日本梨、桃、柿、大豆、小豆、落花生、茶、煙草、繭など多くの農作物が該当する。特に、戦時期に制限・抑制された果樹、茶、西瓜、繭などは戦後に生産をいち早く回復し、戦前水準を越えて発展していく。1-2類型は、繭、除虫菊、薄荷、粟、蕎麦などである。このうち、除虫菊、薄荷は最盛期には世界総生産の8割をしめた重要輸出品であったが、農地作付統制と貿易途絶により戦時期に大きく生産が減退した。戦後は化学的に代替品が工業生産されるようになり、生産が戦前水準を回復しないまま衰退してしまった。繭も基本的に同様の衰退過程をたどった。粟、稗、蕎麦も、すでに明治・大正期以降生産高を減少させてきていた衰退作物であった。この1-2類型の作物は、すでに衰退過程に入っているか、代替品との競合や輸出減少・途絶などで市場を失っていった作物で、戦時期の農地作付統制でそれが早められたとはいえ、早晚衰退していく作物であった。

第2類型は、戦時期に生産高を増加させた農作物である。食糧農作物や繊維資源などがこの類型に属するが、このグループは、さらに戦後そのまま生産高を維持、あるいは増加させていくものと戦後すぐに衰退していくものとに分けることができる(以下、前者を2-1類型、後者を2-2類型とする)。2-1類型は、戦時食糧政策により増加し、戦後もそれを維持、あるいは戦前水準を超えて増加していくものであるが、これには麦類や甘藷、馬鈴薯などが属する。水稻は、戦時期にやや生産高を落とすが、基本的に同類型である。2-2類型は、大麻、苧麻、亜麻、綿の繊維資源に特徴がある。これらの作物は、明治期(大麻、苧麻、綿)や大正中期(亜麻)に最盛期を迎えた作物で、戦前期にはす

でに衰退過程にあったが、戦時繊維資源として増産政策がとられたものであった。しかしながら、戦時期に急増したものの、戦後には輸入品や合成繊維などと競合し、急速に衰退していった。

(2) 主産地の変化

次に、農地作付統制による作物の主産地の変化をみておきたい。この点は、人為的な作付転換が強行された果樹園整理において典型的に表れた。以下では、蜜柑と梨について、この点をみておきたい。

戦時中の果樹園整理による食糧農作物増産という国策のなかで、当時の知事など地方行政官は、果樹園伐採による主要食糧の飛躍的増産という手柄をたてることに腐心していた。したがって、このような知事をはじめとした行政側と果樹園整理を出来るだけ阻止したい果樹農家との駆け引きが、果樹園伐採の度合いを大きく左右した。

1 蜜柑園整理

蜜柑園整理では、大量伐採を回避した静岡・広島と大量伐採が断行された和歌山・大阪とが大きく明暗を分け、愛媛がその中間的存在であった。この5府県の1945年の生産量は、1940年の静岡92%、広島106%、和歌山38%、大阪34%、愛媛63%であった。静岡で大量伐採を回避しえた要因は、全柑橘園転換案を唱える知事やその他県庁の役人を、県購連会長や蜜柑園を経営する衆議院議員らが熱心に説得したことにある。知事らがその説得を受け入れ、鉄道沿線の平地柑橘園を整理するに止まったのである⁶²⁾。広島も、詳しい事情は分からないが、統計をみる限り大きな打撃を受けていない⁶³⁾。

これとは逆に、知事の指示により1943年度のみ的大量伐採をおこなったのが、愛媛であった。1943年7月就任の相川勝六愛媛県知事は、「新官僚」と目された人物で、知事赴任前には大政翼賛会実践局長をつとめていた。果樹園整理など国策遂行に強い指導力を発揮した「強力知事」であった⁶⁴⁾。1943年度には農林省から果樹園面積1割整理の割当があったが、相川知事は1割では少ないとして果樹園2割の伐採を指示した。県庁では、それにもとづいて、一部を平坦地果樹園の全面整理、大部分を傾斜地果樹園の隔畦伐採として郡別に割

当て、整理を断行したのである。この整理事業に際しては、相川知事自らも農村を巡回する熱意をみせ、県庁の指示どおりに伐採を進めない果樹農家に対しては、駐在所巡査、翼賛壮年団、青年団、消防団などが、1本、1本サシをもって測り、ノコで根元から切ったという。明治以来増加の一途をたどってきた愛媛蜜柑生産はこのとき初めて減少に転じた。1944年度の整理に際しては、前年度に農林省割当の2倍の整理を断行したから、今年度の整理は不要であるということで整理を見合わせた。すでに相川知事は1944年4月に厚生次官に転出しており、1944年度整理当時は新知事に交替していたのである⁶⁵⁾。知事が交代していたことが、2年連続の大量伐採から愛媛蜜柑園を救うことになり、結果的に全国平均並みの伐採で終わることが出来た理由であった。

和歌山の大量伐採の事情についてはよく分からないが、その一因として、全国整理対象の水田果樹園が他地域よりも多かったことがあげられる⁶⁶⁾。

このように、知事をはじめとした行政側と果樹生産農民との駆け引きで果樹園伐採の度合いが大きく左右されたのである。この蜜柑園整理度合いの相違が、戦後蜜柑産地の再編成を促すことになった。静岡と広島は、敗戦直後は生産高を減らしたものの、その後の立ち直りは早かった。ところが、徹底した整理がなされた和歌山と大阪では、容易に立ち直ることができなかった。和歌山と大阪は明治期には全国生産高第1位と第2位をほこる蜜柑の名産地であったが、戦時期の大量伐採がひびき⁶⁷⁾、和歌山は戦前水準への復興に長い時間を要し、大阪は戦後生産が低迷したままで、結局蜜柑名産地の地位を回復することはできなかったのである⁶⁸⁾。

2 梨園整理

1940年における梨の府県別生産高をみると、静岡が第1位で、鳥取は第5位、鳥取の生産量は静岡の半分程度であった。戦時期の梨園整理をはさんで、戦後この状況は大きく変わる。梨園整理では、鳥取と静岡、神奈川、大阪とは明暗を分けた。1945年の生産高は、1940年の鳥取61%、静岡13%、神奈川7%、大阪7%であり、静岡、神奈川、大阪は壊滅的打撃を受けた。要因は、鳥取の梨園が傾斜地に多く、静岡や神奈川では水田栽培が多かったことによる。果樹園整理は平地作付園が中心的な対象となったからである。戦後、梨生産で

は、鳥取が急成長を遂げるが、打撃が大きかった静岡、神奈川、大阪3府県とも、戦後立ち直ることは出来なかった。特に、戦前の梨生産高第1位の静岡は、志太ナシや富士ナシの生産県として全国的地位を誇っていたが、戦後の梨生産は一気に衰退してしまったのである⁶⁹⁾。

戦時中の果樹園整理は、戦後の主産地の変遷に少なからぬ影響を与えた。戦前の蜜柑名産地大阪がその地位から転落し、梨の名産地静岡が戦後その地位を鳥取に取って代われ、青森にかわり信州りんごの地位が急速に高まったこと⁷⁰⁾に、それは端的に表れていた。その意味でも戦時農地作付統制は無視できるものではなかったのである⁷¹⁾。

おわりに

最後に、「はじめに」で示した本章の課題に則してまとめておきたい。

第1に、農地作付統制政策自体の政策変遷を明らかにすることである。従来の研究では、農地作付統制の政策変遷すらも十分に明らかではなかったのである。本章では、農林省文書、府県庁行政文書、公報などにより、戦時期における農地作付統制を、農作物作付制限規則の段階（第1段階）、農地作付統制規則の段階（第2段階）、第2次食糧増産対策要綱による作付統制の強化の段階（第3段階）、農地作付統制規則の改正と綜合作付割当の段階（第4段階）の4段階に区分して、それぞれの段階の政策内容と特徴を明らかにした。特に、当初は制限・抑制作物であったものが、繊維資源と兵器・作戦用軍需作物の不足から特用農作物へと大転換していった作物があったこと（つまり農地作付統制が特定作物の統制強化という一本調子のもではなかった点）や最終段階には全面的統制を意味する作付割当にまで立ち至っていた点には注目すべきであろう。

第2は、農地作付統制の実態を把握するという課題である。これは主に統計資料に依拠せざるをえなかったが、農地作付統制のもたらした結果は確認することが出来た。制限・抑制作物が人為的に減少させられていったことや、逆にすでに衰退過程に入っていた作物（繊維資源が典型）が人為的に増加させられていったことが確認できた。つまり、少なくとも「作付統制などはほとんど効

果をもたなかった」(大内力氏)ということではなかったのである。

第3は、戦後農業生産との関連である。1年生作物の場合には、戦後農業生産に与える影響は比較的少なく、商品生産農業再生への可能性が大きかったが⁷²⁾、果樹などの多年生作物の場合にはその後に大きな影響を与えた。戦前の蜜柑名産地大阪がその地位から転落し、梨の名産地静岡が戦後その地位を鳥取に取って代わられるなど、農地作付統制は主産地の大変動をもたらしたのである。この点からも「作付統制などはほとんど効果をもたなかった」(大内力氏)ということでは決してなかったのである。

最後に、農地作付統制違反、つまり闇行為の広範な展開である。農林省文書(『農地作付統制規則運用状況調査』)や新聞記事などから作付統制違反が多発していたことは、まず間違いないことであった。闇行為が広範にみられたのは、食糧農作物よりも制限・抑制農作物を作るほうが、はるかに採算上有利だったためである。農民は採算上有利な制限・抑制農作物の栽培に強いインセンティブをもった。特に、果樹作地帯と都市近郊の野菜作地帯に、この傾向は強くあらわれた。最後まで、闇行為を抑えることはできなかったのである。

〔注〕

- 1) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社、1951年。細貝次次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、1977年。なお、岡山県の戦時農地作付統制については、『岡山県農地改革誌』(1952年、61～72頁)、太田敏兄『農民経済の発展構造』(明治大学出版部、1958年)の「補篇 第2章戦時作付統制の顛末」が詳しい。本章でも、この岡山県の戦時農地作付統制分析を参照した。
- 2) 大内力『農業史』東洋経済新報社、1960年、278頁。
- 3) 農地作付統制に関する法令については、農林省農政局『農地作付統制関係法令並ニ通牒』(1941年)、中央物価統制協定会議『臨時農地価格統制令臨時農地等管理令解説』(1941年)、農林省農政局『農業統制関係法令並ニ通牒』(1942年)、『農林行政史』1(農林協会、1958年)、小倉武一前掲書、農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10(御茶の水書房、1972年)、細貝次次郎前掲書を参照。なお、農地作付統制は、臨時農地等管理令第10条にもとづくもの他にも、①農会法(1940年3月改正)による市町村農会の作付統制、②①をより強化する農業生産統制令(1942年1月10日施行)による市町村農会の作付統制、がある。一般には、それぞれが「相互に補ひ合ひ緊密に連携」と位置づけられていたが(小船清『農業生産統制令概説』週刊産業社、1942年、174頁)、実際には臨時

- 農地等管理令が「優先」と考えられていた（仲原普一『作付統制の解説』地人書館，1942年，26頁。大林博「農業生産統制令の概要」『大阪府農会報』382，1942年4月，10頁。引用は後者より）。小倉武一前掲書（757頁）や帝国農会史稿編纂会『帝国農会史稿（記述編）』（農民教育協会，1972年，950頁）も同様の見方をしている。農業生産統制令は離農統制もになっていたが，戦時農業要員指定までは，ほとんど効果がなかったとみられている（『日本経済年報』1943年第3輯，東洋経済新報社，1943年，102頁。松田武雄「戦時農業経済の構造的変化」『法経論叢』11，1945年，60頁。藤沢眞苗「戦時食糧政策の回顧9」『食糧管理月報』1-11，1949年，14頁）。従来の戦時農業統制研究では，系統農会ライン（1940年の農会法改正，農業生産統制令）による農業生産統制を中軸に論じる向きが強かったが（たとえば，田中学「戦時農業統制」東京大学社会科学研究所編『戦時日本経済』東京大学出版会，1979年），統制実態や実効性の視点からみると，このようにみるのは間違いである。
- 4) 前掲『農林行政史』1，610頁。第6章注11)を参照。確かに，第10条第2項による特定人への作付転換命令は発動されなかったが，ただ，後述する農地作付統制規則では，損失補償金の代わりに作付統制助成金を支給する形で，農林大臣の作付転換計画にもとづく全国的な作付転換命令が発せられることとなった。
 - 5) 「農地管理令を発動 不急作物生産禁止」『読売新聞』1941年3月29日。田辺勝正「農地作付統制の概観」『耕地』16-6，1942年。前掲『農地制度資料集成』10，529頁。ちなみに，当初の作付統制政策で問題となったのは，府県をまたがるブロック的統制の必要性であった。ある県である農作物の作付を制限しながら，隣県でそれを制限していないという矛盾が生じていた（田辺勝正前掲論文，4頁。前掲『農林行政史』1，610頁。「作付統制の方向」『朝日新聞』1941年3月11日）。ただし，この問題は容易に解決せず，最後まで問題点として残った。
 - 6) 「不急作物作付規正 着々実績を挙ぐ」『朝日新聞』1941年10月2日。高落松男「農業生産統制」『大阪府農会報』379，1942年。
 - 7) 黄麻は当時重要農林水産物であったにもかかわらず（農林省総務局『昭和16年度重要農林水産物生産計画概要』），11府県で制限農作物に指定されている。その意味でも，この段階の作付統制は統一的なものではなかった。
 - 8) 加瀬和俊「太平洋戦争期食糧統制政策の一側面」（原朗編『日本の戦時経済』東京大学出版会，1995年）などを参照。1939年前後の府県別水稻作柄については，その統計表を坂根嘉弘「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）に掲載している。
 - 9) 岡野正一郎「作物転換に就て」『農業経済研究』19-4，1944年，95頁。ちなみに，（イ）は桑園の桑株全部を抜根するもので，整理反別は完全に転作された。（ロ）は桑園の一畦毎に抜根し，そのあとに麦その他の作物を間作するもので，実際の減反面積は1万町歩であった。（ハ）は桑株を一本おきに株からでている枝だ

けを伐採し、その株の周辺に麦を植える。伐採された桑樹は春に新芽を生じ、桑葉を着けるのは秋で夏秋蚕専用として残るが、春蚕には減産となる。実質整理面積の計算は、(イ)の全面整理は整理予定面積を、(ロ)の桑園隔畦抜株は整理予定面積の2分の1、(ハ)の桑園隔畦交互伐採は整理予定面積の3分の1、として見積もり計算された。なお、岡野氏によると、日中戦争勃発時に某氏は「日本には欧米諸国等にない食糧生産の予備耕地を有して居る。即ち其れは桑畑である。日本の強味である」と述べたという(以上、岡野正一郎前掲論文、94~95頁。日本蚕糸統制株式会社調査課『調査彙報』1、1942年、104頁)。しかし、麦の間作は、現実には必ずしもうまくいかなかったようである。群馬県行政文書は次のように述べている。「従来桑園ニ対スル麦ノ間作ハ相当行ハレタルモ概シテ不成功ニ終リタルハ麦ノ出穂成熟期ト桑ノ発芽繁茂期ガ競合セル結果ナリ」(「桑園作付転換実施要領案」1945年9月26日、【馬鈴薯二関スル綴】群馬県庁文書、群馬県立文書館所蔵)。

- 10) 「桑園整理反別」【朝日新聞】1941年2月13日。その他、「作付統制助成規則」(前掲【農地制度資料集成】10、394~395頁)、「作付統制助成金交付二関スル件」(前掲【農業統制関係法令並二通牒】)を参照。ちなみに、農林省編集『自明治14年度至昭和20年度農林省予算決算編年誌』(農林協会、1954年、2012頁)によると、1941年度は「作付統制施設費」が予備金から2,455万円支出されている。ちなみに、田辺勝正前掲論文(7頁)は「第二予備金から約四千五百万円を捻出」としており、【朝日新聞】(1941年10月31日)は、桑園整理助成金として第2予備費より1,780万円の支出としている。
- 11) 坂田英一「食糧等重要農産物の増産と桑園の整理」【農林時報】1941年3月1日。第1次計画として、1941年3月~5月に水田3,000町歩、畑3万町歩を予定した。ちなみに10万町歩は当時の桑園面積の19%をしめた。農林省は桑園整理の労働力不足に対処するため、学生を奉仕隊として動員する計画を立てた(「桑畑へ春休みの学生」【朝日新聞】1941年2月5日)。
- 12) 「食糧増産経済部長地方別打合会」【農林時報】1941年10月15日。農政局「農地作付統制規則の実施に当りて」【農林時報】1941年11月1日。ただし、果樹などの整理転換割当に対しては、大方の府県ではそれらを桑園整理で代替するやり方をとった。ちなみに、田辺勝正前掲論文(7頁)は、1941年秋における作付転換の整理面積を、桑樹10万町歩、茶及び果樹2,000町歩、花卉1,600町歩、薄荷約1万500町歩、煙草5,000町歩、合計約12万町歩とし、【朝日新聞】(1941年10月11日)の「薄荷、花卉、茶等の整理転換」は、薄荷9,800町歩、花卉1,600町歩、茶3,000町歩としている。
- 13) 斎藤晴造「戦争による農業構造の変化」【現代日本資本主義大系3 農業】弘文堂、1957年、41頁。
- 14) 【農地作付統制関係資料】農林省文書。ただし、岩手県は未報告のため除いた数

値である。なお、近藤康男は、「農林省では十六年度に桑園の整理を計画致しましたのが六万町歩程あります。これは六万町歩その通りには出来てゐないやうでありまして、大体三万三千町歩位しか出来てゐないさうです。実際に桑を持つて居ると之を抜くのは中々百姓はやりませんので、おいそれと計画通りに行かんやうです」と述べている（近藤康男「国土計画と農業政策」『国土計画（4）』、14頁、近藤康男文庫、農文協図書館所蔵）。

- 15) 加用信文監修『都道府県農業基礎統計』農林統計協会、1983年。
- 16) 「蚕糸業の前途」『大阪毎日新聞』1942年1月29日。「必要繭量は絶対確保」『大阪朝日新聞』1942年12月19日。「蚕糸業の新使命と昭和18年度生産計画に就て」『農林時報』1943年2月15日など。
- 17) 岡野正一郎前掲論文、98頁。
- 18) 「農地作付統制規則施行ニ関スル件」前掲『農地制度資料集成』10、534頁。
- 19) 前掲『農地制度資料集成』10、391～394頁。
- 20) 本書では、庁府県令による農地作付統制細則とそれにもとづく告示による（つまり、知事による）制限農作物を抑制農作物とし、農林省令による農地作付統制規則第3条にもとづく、農林大臣の指定する制限農作物（桑樹、茶樹、薄荷、煙草、果樹、花卉）を制限農作物として区別する。
- 21) 奈良県では、農作物作付制限規則を準用しており（「奈良県令第52号」、『農作物作付制限規則ニ関スル件依命通牒』『奈良県報』2171、1941年10月7日）、愛知県では細則が制定されていない。奈良県の規則は、帝国農会『農業統制規程参考資料』（1941年）を参照。愛知県では、細則を設けず臨時農地等管理令施行細則の運用で対応している（愛知県「農地作付統制規則ノ運用状況ニ関スル件」農林省農政課『昭和18年8月31日農地作付統制規則運用状況調査』農林省文書）。愛知県では、1941年10月27日に県令第97号で臨時農地等管理令施行細則を農地作付統制規則に則して改正し（『愛知県公報』号外830、1941年10月27日）、その後はそれを修正していった（『愛知県公報』1662、1942年4月4日。『愛知県公報』1773、1942年12月19日。『愛知県公報』1856、1943年7月8日。『愛知県公報』1992、1944年5月23日。『愛知県公報』2024、1944年8月5日）。また、山梨県の県令第78号は、名称が農地作付統制細則ではなく農地作付統制規則施行細則であり、かつ告示を出さず、同細則の中で抑制作物を指定している（『山梨県報』号外、1941年10月30日）。その後、県令第78号農地作付統制規則施行細則を1944年12月13日に廃止し、改めて県令第75号農地作付統制規則施行細則を出し、県告示第331号で抑制作物を指定している（『山梨県報』号外、1944年12月13日）。和歌山県の県令第73号も、名称は農地作付統制規則施行細則であるが、和歌山県の場合には、1943年9月21日に県令第73号農地作付統制規則施行細則を廃止し、県令第65号農地作付統制細則を制定した（『和歌山県報』111、1943年9月21日）。

- 22) 以下、前掲『昭和18年8月30日農地作付統制規則運用状況調査』、『農地作付統制規則』農林省文書、前掲『農地作付統制関係資料』。なお、『大阪府農地改革史』（1952年、306～307頁）には、この調査の大阪府回答分が掲載されている。
- 23) 煙草の統制は大蔵省と農林省との協議により割当面積が決定された。戦時中、煙草は品不足が続いており、加えて専売益金の財源上の必要もあり、作付面積削減は多くなかった（大蔵省財政金融研究所財政史室編『大蔵省史』2、大蔵財務協会、1998年）。割当面積は、1941年度49,890町歩、1942年度45,000町歩、1943年度45,000町歩であった（前掲『農地作付統制規則』）。戦前の作付ピークは1940年の48,476町歩である。
- 24) 同様の「主要農産物価格の実情不尙致」とそれを前提とした「農民の打算的功利観念」については、「作付統制緩和要望と農民の動向」（『特高月報』1943年1月分、60～61頁。引用は61頁）でも述べられている。ほぼ公定価格で計算されている生産費調査をみても、米麦と果樹との格差があったことは間違いない（農林省統計情報部編『農業経済累年統計』4、5、農林統計協会、1974年）。閩価格だと、山梨県報告ぐらいの格差になったかもしれない。長野では、戦時期に果樹生産が維持できたのは、果樹が高収益で閩資材の購入が可能であったことによるとしている（『長野県果樹発達史』1979年、16頁）。当時から米麦価格が他の農産物価格に対して割安であることは問題点として主張されていた（たとえば、岡野正一郎前掲論文、100頁）。加瀬和俊前掲論文（296頁）でも、農家経済調査による農業現金収入構成で、「青果」（蔬菜と果樹の合計）比率が戦時期（特に1942年以降）に高くなることが示されている。特に、「青果」が「米」を凌駕している年度がある点には注目すべきであろう。
- 25) たとえば、鳥取県では、梨を「市民が⁽⁷⁷⁾稀しがって飛びつくの奇貨として公定価を遙かに超えて閩取引をするものがある」（「米子署が西瓜の閩にメス」『日本海新聞』1942年7月31日）という状況下で、梨の新植が禁止されているにもかかわらず、「一部においては依然として収入の多い果樹収益の夢が忘れられず脱法的に二十世紀梨を主に新植する傾き」があった。二十世紀王国を誇った東伯郡に違反者が最も多かった（「不急の果樹禁止」『日本海新聞』1944年2月21日）。また、伊丹市近郊農村では、蔬菜作が麦類の50倍から100倍の収益をあげていた（「主要農産物価格の低率に対する農民の動向」『特高月報』1942年8月分、227頁）。この類の報告は多くみられる。
- 26) たとえば、梨については『鳥取二十世紀梨沿革史』（鳥取県果実農業協同組合連合会、1972年、298頁）、蜜柑については『静岡県柑橘史』（静岡県柑橘販売農業協同組合連合会、1959年、607頁）を参照。ちなみに、市場メカニズムを無視した公定価格の設定が、流通や配給などでさまざまな混乱・不効率をもたらしたことについては、これらの文献で具体的に示されている。
- 27) 「折角稲や麦にやつてもらふつもりで肥料を配給しても、之を儲かるものにやつ

- てしまふということが随分多かつた」(近藤康男前掲論文, 23頁)。香川県の場合(前掲『昭和18年8月30日農地作付統制規則運用状況調査』)。その他、桑園用として配給を受けた肥料を果樹に流用した事例として、前掲『長野県果樹発達史』(128頁)を参照。価格メカニズムからすると、当然の行動であった。
- 28) たとえば、山下肅郎「作付統制の諸問題」(『農業と経済』9-2, 1942年, 37頁)。この点については、第9章第1節(2)も参照。
- 29) 「三 土地利用ノ強化」の「(二) 花卉等不急作物ノ作付ヲ抑止スルト共ニ農業上ノ立地条件其ノ他ヲ勘案シ陸稲ノ甘藷ヘノ転換, 桑園(改植ノ施設ヲ伴フ), 果樹園, 煙草作付地等ニ付食糧生産ヘノ転換活用ヲ促進スルモノトシ必要ナル助成等ノ措置ヲ講ズルコト」(土地改良制度資料編纂委員会編集『土地改良制度資料集』1, 全国土地改良事業団体連合会, 1980年, 321頁)。
- 30) 「石川県告示第656号」『石川県公報』5235, 1941年11月22日。「石川県告示第528号」『石川県公報』5426, 1943年10月6日。
- 31) 「愛媛県告示第608号」『愛媛県報』1598, 1943年10月1日。
- 32) 「神奈川県告示第765号」『神奈川県公報』1758, 1943年10月8日。
- 33) ただし、上記3県の事例でも分かるように、知事による作付制限の拡大・強化は、それまでと同様に各地域の事情に応じた統制方式をとっており、統制時期、統制対象作物など全国統一的なものではなかった。
- 34) 「転作ニ関スル件」『農地作付統制資料』農林省文書。
- 35) 後述のように、当時、繭・桑皮の軍事資源化とともに一定の桑園確保政策がとられていた。したがって、桑園整理の基本的方針として、田作付桑園の水田への転換、傾斜地などでの新植、老廃桑園の改植と必需農作物の間作によって、食糧農作物の拡大と桑園確保の双方を目指した。
- 36) 農林省は1943年10月11日付で都道府県宛に転換見込面積を照会し、10月30日までに報告を求めたが、13都府県は未報告であった。その未報告を除いた面積は、全園整理可能果樹園4,406町歩、隔畦抜株可能果樹園7,165町歩であった(農林省蚕糸園芸局監修『果樹農業発達史』農林統計協会, 1972年, 381頁)。
- 37) 前掲『農地作付統制資料』。
- 38) 1943年度の隔畦抜株が食糧増産に寄与するところ少なかったとして、1944年度は、予算上は全園整理のみとなった(前掲『果樹農業発達史』381頁)。
- 39) 1944年5月9日照会分の都府県別整理転換計画については、坂根嘉弘「農地作付統制についての基礎的研究(下)」(『広島大学経済論叢』27-2, 2003年, 表7)に復刻している。
- 40) 農林省農林水産技術会議編『戦後農業技術発達史』5, 農林統計協会, 1969年, 21頁。農林水産省農林水産技術会議事務局昭和農業技術発達史編纂委員会編『昭和農業技術発達史』5, 農山漁村文化協会, 1997年, 44頁。なお、長年の薬剤散布の残留による果樹園跡作の稲作不良が各地で問題になった(前掲『鳥取二十世

紀梨沿革史』317頁、前掲『長野県果樹発達史』48頁)。ちなみに、地方長官会議における天皇からの「下問」に桑園整理に関する事項が2回(1942年3月、長野県知事。1943年4月、福島県知事)登場する(竹永三男「地方長官会議における昭和天皇の「下問」と知事の「地方事情奏上」」『鳥根大学法文学部紀要 社会文化論集』2、2005年)。政府上層部における桑園整理の注日度の高さを示している。

- 41) たとえば、丸山文雄「長野県における翼賛壮年団の動向」(『信濃』55-7、2003年)による上高井郡須坂町翼賛壮年団の桑園整理を参照。また、同時代の、安藤玉治『農村に立つ 青年教師の手記』(第一出版協会、1943年)には、木炭供出増産、金属回収、選挙倫理化運動についての翼賛壮年団の具体的活動が記されている。『翼賛壮年運動』(『大政翼賛運動資料集成』5、柏書房、1988年)にも関連記事がみられる。
- 42) 野田公夫「農業技術・農業生産・農家経済」野田公夫編『戦後日本の食料・農業・農村1 戦時体制期』農林統計協会、2003年、23頁。
- 43) 以下、「食糧等増産奨励に関する打合会」(『農林時報』1943年1月15日)、「特集南方の資源」(『農林時報』1942年3月臨時増刊号)、『農林行政史』2(農林協会、1959年)、野田公夫前掲論文などを参照。なお、基本的に、軍事資源化作物の公定価格は引上げられ、制限・抑制作物は引下げられた。この措置が闇経済をより拡大することになった。
- 44) 桑園面積・繭生産の減少は、1940年以降、一貫して続いていた。農林省は、「桑園の整理は当時よりしばしば申してゐる通り国家喫緊の必要からやむを得ず食糧生産に桑園の一部を貸し、蚕糸としては極力残された桑園の能力を昂め必要数量の繭は絶対確保して行く方針である」とし、残された桑園の生産力を増進することにより、繊維資源の不足に対応しようとしていた(「蚕糸業の前途」『大阪毎日新聞』1942年1月29日。「必要繭量は絶対確保」『大阪朝日新聞』1942年12月19日。「蚕糸は落下傘にも今後は南方への交易品」『大阪毎日新聞』1943年4月6日など)。しかし、この基本政策も、桑園面積の予想外の減少(1940年を100とすると、1941年93、1942年77、1943年68、1944年57、1945年45。前掲『都道府県農業基礎統計』)、同じく収繭量の減少(1940年を100とすると、1941年80、1942年64、1943年62、1944年46、1945年26。前掲『都道府県農業基礎統計』)、繭生産計画を大きく下回る実績(岡野正一郎前掲論文、98頁)、さらに全体としての繊維資源不足の深刻化によって、次第に行き詰まっていった。1944年になると繊維資源不足はかなり深刻となった。

政府は、1944年に戦時繊維非常増産措置要綱を閣議決定し、桑皮をはじめ野生苧麻、竹、藤、蓼其の他の山野に自生する草木皮又は海草類に至るまで繊維となるものはこれを悉く収集することとした(「雑繊維 野にある軍需用品 一本でも多く蒐めよう」『朝日新聞』1944年9月4日。「桑皮其ノ他雑繊維生産ノ件」『三重

県公報』5247, 1945年5月23日)。1944年4月には桑皮・野生カラムシ・タケその他雑繊維の徹底的採取をねらって、これらの増産計画をたて、7月には農商省戦時繊維増産推進本部を設置した(農業土木学会編『農業土木史』1979年, 1662頁)。桑皮からは、「純綿よりも丈夫」として、学童服・作業衣・地下足袋などが作られた(「桑皮からの織物」『朝日新聞』1944年3月30日)。あわせて桑皮の値上げもおこなわれた(「桑皮を値上げ」『朝日新聞』1944年6月1日)。

このような中、繭は、軍需用繊維として重要度を増しており、「絹は兵器だ」とまで言われた(山口喬「最近の繊維産業と繭の生産に付て」『農商時報』1944年1月15日)。繭毛羽も兵器原料として全量軍需供出の指示がなされた(東京都・東京都養蚕業組合連合会「繭毛羽の軍需供出に就て」1943年8月8日, 東京都蚕糸業史編さん委員会『東京都蚕糸業史』, 口絵写真, 東京都経済農業協同組合連合会, 1978年)。

- 45) 麻類については、前掲「特集南方の資源」、農政局「麻増産について」(『農林時報』1943年2月15日)、「麻類応急増産対策協議会」(『農林時報』1943年4月1日)。1943年3月27日には苧麻、大麻の公定価格引上げ(『農林時報』1943年4月1日)、1944年2月23日にはマオランの最高販売価格改定(『三重県公報』4902, 1944年3月29日)、麻類価格の引上げ(「麻類価格引上」『朝日新聞』1944年7月14日)がおこなわれた。
- 46) ヒマ栽培は、市町村への種子の配布や各集落への割当などにより、大政翼賛会・農会(農業会)などで積極的に取り組まれていた(たとえば、大政翼賛会潮止村支部『大政翼賛会関係書類綴』1944年, 潮止村役場文書, 八潮市立資料館所蔵)。1943年度のヒマ収穫の好成績府県は、埼玉、群馬、山梨、大阪、神奈川などであった(「第一位は埼玉 好成績な蓖麻収穫」『朝日新聞』1944年9月23日)。ヒマ供出については新聞に度々登場する。たとえば、「音戸日婦支部ヒマを供出」(『中国新聞』1944年1月8日)、「ヒマ 荒鷲を動かす力 茎も回収して軍服に」(『中国新聞』1944年9月23日)など。
- 47) 蒟蒻はもともと抑制作物にはいていたが(表8-6)、風船爆弾原料として楮とともに一躍脚光を浴びることとなる。大本營が風船爆弾「ふ号」計画を正式決定するのは1944年3月であったが、すでに前年の秋から蒟蒻と楮の確保が進められていた(吉野興一『風船爆弾』朝日新聞社, 2000年。風船爆弾の製造方法や兵器としての使用方法については、同書を参照)。1944年5月17日付農商省農政局長から群馬県知事宛の「昭和19年度蒟蒻生産割当二関スル件」(群馬県農産課「昭和19年度特殊農作物雑事」群馬県庁文書, 群馬県立文書館所蔵)には、「最近軍需用特殊原料トシテノ蒟蒻ノ需要激増致シ今後ハ従来ノ食用並ニ一般民需用工業原料ヘノ配給モ殆ド停止スルノ已ムナキ状況ニ有之」と記されている。「最近軍需用特殊原料」が風船爆弾原料のことである。蒟蒻は、風船爆弾以外にも、石綿代用品、断熱工業用、電気絶縁体、防水布用、人造皮革、ベルト、パラシュート、

軽気球、飛行機材、防空囊材料等の重要原料であったが、従来の中国産、南洋産の輸入はすでに途絶しており、内地での増産が急務となった（前掲『昭和19年度特殊農作物雑事』）。しかしながら、蒟蒻芋の収穫量は1941年をピークに減少の一途をたどっていた（『農林省統計表』各年。農林省農政局特産課『蒟蒻に関する資料』1950年6月）。風船爆弾の風船は、良質の和紙を蒟蒻糊で貼り合わせたものだった。そのため全国の和紙産地が陸軍におさえられた。そのうちの一つ、埼玉県比企郡小川町については、一條三子「風船爆弾製造をめぐる地域社会戦時体制」（『駿台史学』141, 2011年）を参照。

- 48) 電波兵器・通信機の発達からその装置に酒石酸のロッシェル塩が不可欠となっていた。葡萄・酒石酸については新聞にも度々登場する。たとえば、「葡萄決戦の兵器穢る」（『朝日新聞』1944年9月2日）、「葡萄は電波兵器」（『中国新聞』1944年5月19日）、「酒石酸王国 資源をあげて体当たり」（『中国新聞』1944年12月8日）、「食ふ勿れ、葡萄も兵器」（『日本海新聞』1943年8月17日）など。
- 49) 蒟蒻芋、除虫菊、菜種、薄荷、桑皮、三椏、楮は1944年度に重要農林水産物としてはじめて登場した（農商省総務局『昭和19年度重要農林水産物生産計画概要』）。
- 50) たとえば、葡萄整理については、1944年初め軍需省からの要請で整理対象から外し、その分を他の果樹で代替するように指導した（1944年2月4日農商次官通牒。農商省『昭和19年果樹整理計画』農林省文書。前掲『果樹農業発達史』381頁）。桑園については、1944年11月18日、一定面積の桑園確保のため「桑園減退防止緊急手配二関スル件」（農商次官通牒）がだされた（『桑園減退防止を手配』『朝日新聞』1944年11月19日。前掲『東京都蚕糸業史』438頁）。各府県でも桑園面積確保の施策がとられた（たとえば、鳥取県の「桑園の自由転換認めず 県の桑園減退防止緊急策」『日本海新聞』1944年11月25日。三重県の「桑園掘取転作抑止二関スル件」『三重県公報』5110, 1944年12月5日）。葡萄・桑園ともに、それまでの整理縮小政策の180度の転換であった。
- 51) 農地作付統制規則改正については、前掲『農地制度資料集成』10（624～628頁）を参照。引用は「繊維作物確保を拡充」（『日本海新聞』1944年7月16日）。
- 52) 1945年1月には、マオランが特用農作物に追加指定された（前掲『農林行政史』2, 664頁）。なお、「必需蔬菜」とは、大根、蕪、人參、牛蒡、里芋、結球白菜、漬菜、甘藍、ほうれん草、葱（分葱を含む）、玉葱、茄子、蕃茄、胡瓜、南瓜、隠元、豌豆、蚕豆、落。「採種用トシテ作付スル農作物」とは、ふだん草、春菊、みつば、つるな、ちしや、しそ、にら、越瓜、とうぐわ、ささげ、ふじまめ、オクラ、球形甘藍、食用ピード。「緑肥用又ハ飼料用トシテ作付スル農作物」とは、紫雲英、^{うまふし}苜蓿、クローバー、青刈蚕豆、セラデラ、青刈大豆、ルービン、青刈豌豆、ベッチ、タンジャービー、青刈菜種、青刈燕麦、青刈玉蜀黍、青刈ライ麦、家畜用蕪菁、家畜用南瓜、家畜用ビート、龍舌菜、家畜用掻葉大根。

- 53) 生鮮食料品の生産・集出荷・配給の各部門も含め田辺勝正「生鮮食料問題の展開」(『農業研修』1-11, 1944年)を参照。
- 54) 制限・抑制農作物から特用農作物への急転換には戸惑いの声も聞かれた。たとえば、鳥取県農務課の担当官は農商省技手への手紙の中で「果樹ノ新植禁止ハ本県トシテハ従来取締ヲ相当嚴重ニ為シタル關係上直チニ之ガ新植ヲ認ムルコト、ナルハ余リニ極端ナル変更ト存スル」としている(前掲『農地作付統制関係資料』)。鳥取県では、梨の取締りに腐心していた。
- 55) 新植禁止作物から桑樹、茶樹、薄荷、果樹が、抑制作物から除虫菊、藺などが削除された。ただし、地方の事情により、食糧農作物・特用農作物でも引き続き制限・抑制される場合があった。たとえば、山形県では、食糧農作物から蚕豆、蕎麥を、特用農作物から除虫菊、薄荷、果樹(葡萄を除く)、茶樹などを「当分ノ内」除くとしていた(『農地作付統制細則改正ニ関スル件』【山形県報】3026, 1944年9月20日)。
- 56) 北海道では秋冬作はほとんどなく、また沖縄は戦火厳しく、当初から除外されていた。府県別の作物別割当については、坂根嘉弘前掲「農地作付統制についての基礎的研究(下)」の表8を参照。
- 57) この調査は市町村長および市町村農業会長を責任者とするもので、市町村及び市町村農業会の共同調査であった。市町村統計主任、農業会技術員・職員、農林水産業調査員、部落農業団体長などが協力して、部落単位に属人主義によって実地調査にもとづきおこなわれた。市町村の報告書を2月末までに地方事務所を経由して都府県へ提出し、都府県は3月末までに農商省に提出することとされた。調査結果は、『農商統計月報』77に「昭和20年2月1日調査秋冬作綜合作付実績調査結果表—秋冬期に於ける田畑利用状況—」として公表された。ただし、鹿児島は、調査を実施したが戦災により関係資料が焼失し報告書が農商省に提出されなかった(『農商統計月報』77, 1945年6月。農林大臣官房総務課『農林行政史』4, 農林協会, 1959年, 1063~1065頁。『朝日新聞』1944年11月22日)。
- 京都府では、農商省より1944年11月8日付知事宛の「秋冬作綜合作付実績調査ニ関スル件」を受け取り、12月上旬には調査票3,100部を受け取った。翌年1945年1月中旬には市町村に調査票を配布した。その後、所定の「指導訓練会」の打ち合わせを経て、2月1日現在の調査をおこなった(『秋冬作綜合作付実績調査一件』京都府庁文書, 京都府立総合資料館所蔵)。『綜合作付実績調査票』(京都府庁文書)には、その折の調査票が残されている。なお、鳥取県庁文書(鳥取県立公文書館所蔵)にも、秋冬作綜合作付実績調査票が残されている。
- 58) 前掲『農林行政史』4, 1065頁。前掲『綜合作付実績調査票』には、「昭和20年8月1日調査 春夏作綜合作付実績調査表」が残されており、群馬県立文書館の群馬県庁文書(『統計春夏作綜合作付実績調査綴』1945年)にも関連資料がある。ちなみに、宮本常一氏は、1945年4月に大阪府囑託(標準農村に関する事務

嘱託)となり、大阪府下の春夏作綜合作付実績調査にたずさわっている。その復命書である「春夏作付綜合割当実施状況視察報告」が、他の戦時下農村調査報告書とともに、宮本常一「戦争末期大阪府下農村の事情」(『宮本常一著作集』46, 未来社, 2006年)として公表されている。戦時末期の綜合作付についての実態調査報告書であり、貴重である。宮本氏は、次の点を指摘している。①農民に作付割当の趣旨が徹底しておらず、大阪府からの伝達が十分でないこと、②農民への作付割当が遅れたこと、③栽培経験のない作物が割当てられる場合が少なからずみられ、結局栽培作物の変更を余儀なくされていること、④野菜栽培は米作よりも多くの肥料を必要とするが、その肥料が不足しており、場合によっては種苗も不足がちであること、⑤突然に軍・軍需関連施設が建設され、耕作地が減少していること。また、宮本氏は、「津田町では、昨年は胡瓜、茄子は、一人当五本以上を植えたら引抜くということにして米麦等の主食物を作付させた。それが今年はまだ野菜をやかましく言うとして、農民はなかなか理解しない。泉北郡美木多村でも同様に言っている」と報告している(宮本常一前掲論稿, 60頁)。胡瓜や茄子はかつて抑制作物であったが、農地作付統制規則改正とともに突如「必需野菜」に大転換していた。農民からすると、お上の身勝手にうつるのである。作付統制の問題点の一つであった。

- 59) ちなみに1945年は全体的に作柄が悪かった。したがって、そのバイアスが生じている。なお、以下農作物の数値は、前掲『都道府県農業基礎統計』による。
- 60) 斎藤晴造氏は、戦時下農業生産統制は農地作付統制よりも公定価格操作に依存していたとしているが(斎藤晴造前掲論文, 43頁)、戦時下の闇価格の広範な存在を考えると、公定価格操作が功を奏したとは考えにくい。
- 61) 戦前戦後の変遷については、農林省農林水産技術会議編『戦後農業技術発達史』6(農林統計協会, 1971年)を参照した。
- 62) 『静岡県柑橘史』静岡県柑橘販売農業協同組合連合会, 1959年, 452~454頁, 601~612頁。
- 63) 広島の場合は必ずしも明確ではない。1943年12月に広島県農務課懇談会が開催され、各町村の柑橘園2割を伐採(古木, 幼樹)し、麦・雑穀・甘藷・馬鈴薯・南瓜を栽培することが通達され、翌年1月には3月末までの伐採割当数量が市町村に指示された(『豊町史』本文編, 2000年, 714頁。「三月末までに整理」『中国新聞』1944年1月14日)。新聞記事によると、その後、各地で果樹園整理が実行されたと思われる(たとえば、「不急作物の転換へ 果樹園は約5割程度の減段か」『中国新聞』1944年1月29日。「不急作物の転換協議会」『中国新聞』1944年2月4日。「不急作物転換へ 張切る生口島地方民」『中国新聞』1944年2月6日。「果樹園、晴れのお召し」『中国新聞』1944年2月7日。「作付転換の補助金 広島県 金額標準を発表」『中国新聞』1944年2月19日。「果樹王国は昔の夢 広島高須地区掘取作業今月中に完了」『中国新聞』1944年3月8日)。広島県信用農

業協同組合連合会『広島県農業発達史』2（1962年，411頁）は、「ついに本県は主要食糧確保のため、虎の子のように何十年がかりで大切に育成してきた果樹園は、強制的に伐採整理を命ぜられ、全国中一番ひどい取扱いを受けた」としている。村上節太郎『柑橘栽培地域の研究』（1966年，60頁，142頁）も同様の評価をしている。しかし、広島の場合、統計をみる限りでは、生産高は減少していないのである。1945年の生産高は1940年の106%であり、ほぼ生産高を維持しているとみざるをえない。大長村役場統計でも生産高や作付面積は増加しており（前掲『豊町史』，548頁）、局地的には別にしても、統計をみる限り広島県全体としては整理事業の影響が大きかったとは考えられない。

- 64) 安藤良雄「日本戦時経済と“新官僚”」高橋幸八郎他編『市民社会の経済構造』有斐閣，1972年。戦前期官僚制研究会編『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会，1981年。相川知事は、9カ月間という短い在任ながら「大水害に捨て身、残した数々の功績」と新聞が称える如く強い指導力を発揮した「強力知事」であった（「社説 相川知事を送る」『愛媛新聞』1944年4月19日。「去る相川さん」『愛媛新聞』1944年4月20日）。
- 65) 以上、『愛媛県果樹園芸史』（愛媛県青果農業協同組合連合会，1968年，232頁，289頁），『愛媛県果樹園芸史編纂座談会記録』（愛媛県青果農業協同組合連合会，1968年，19頁，102頁，133頁），「手ぬるい果樹園の整理 県が督促」（『愛媛新聞』1944年3月27日）などの一連の新聞記事。相川には、相川勝六『思い出ずるまま』（1972年）という回想録があるが、愛媛県の果樹園整理には言及がない。
- 66) 的場徳造『我国蜜柑の経済研究』農林省農業総合研究所，1951年，102頁。戦時中における栽培面積減少の原因については、作付転換、労働力・肥料・資材の不足が考えられるが、和歌山でのアンケート調査では作付転換が最も大きな要因となっている（岡本啓志「和歌山県に於ける柑橘栽培の変遷」『和歌山大学学芸学部紀要人文科学』7，1957年）。
- 67) 大阪府の蜜柑園整理については、今のところ具体的によく分からない。1944年の『朝日新聞』（大阪版），『朝日新聞』（大阪地方版）（ともに大阪府立中之島図書館所蔵のマイクロ版）にも、果樹園整理の記事が見当たらない。
- 68) 前掲『静岡県柑橘史』，606頁。的場徳造前掲書，101～102頁。
- 69) 前掲『鳥取二十世紀梨沿革史』315～322頁。『神奈川県柑橘史』神奈川県柑橘農業協同組合連合会，1974年，362頁。
- 70) りんご（りんご）の生産は、戦前期には青森が7～8割の全国シェアをもっていた。しかし、戦後には青森のシェアは縮小し、長野が生産高を伸ばしてくる。その一つの要因が1944年度に青森で断行された大規模な苹果園整理とみられている（「リング園に耕作転換令」『東奥日報』1943年3月26日。『東奥年鑑』1949年版。青森県農業総合研究所『青森県りんご史資料』19，1954年。波多江久吉「リング生産の発達」『日本農業発達史』5，中央公論社，1955年。『青森県議会史 自昭

和十六年至昭和二十年』1974年。「リング百年 32」『東奥日報』1974年7月5日。『青森県りんご百年史』青森県りんご百年記念事業会、1977年。前掲『長野県果樹発達史』。

- 71) ちなみに、西瓜であるが、西瓜と甜瓜は、統制の第1段階から代表的な抑制作物として知事の指定を受け、1944年の農地作付統制規則改正（第4段階）からは制限農作物として農林大臣の指定を受けた。花卉、草莓、庭園樹と並ぶ代表的な不急不要作物であった。果樹など多年生の竹木類と違い1年生の果実的野菜であったため、作付転換も容易で、徹底した制限を受けた。西瓜は、1945年の全国作付面積と収穫量はともに1940年の5%であり、戦時中の作付統制がいかに厳しかったかがわかる。そのため、西瓜生産は壊滅的な打撃を受けた。特に、戦前、西瓜生産の上位県であった高知、千葉、茨城、奈良の各県は、1940年収穫量の1%前後以下と壊滅した。このうち、高知と奈良は戦後も容易に戦前水準の生産量に回復できなかった。「大和西瓜」で名声をはせた奈良は、戦時作付統制を契機にその地位を一気に失うことになったのである（鈴木栄次郎『大和スイカ全編』富民協会、1971年など）。奈良については、農商省農務局農政課『時局政策ノ小作料ニ及ボシタル影響』（1944年）は、「……更ニ昭和十八年八月第二次食糧増産対策ノ実施ト相俟ツテ昭和十九年^(マ)年度ニ於テハ西瓜、甜瓜等四種類ノ農作物ハ昭和十八年度ノ半減トナシ且花卉、苺ノ田ニ於ケル栽培ハ全然之ヲ許可セザル事ニ相成リタルモ決戦下ノ食糧事情ニ依リ本年二月一日更ニ西瓜、甜瓜ノ栽培ハ全廃セシメ……」と述べている。
- 72) たとえば、戦時期の農地作付統制によって田畑輪換が崩れた奈良では、戦後しばらくすると田畑輪換や都市向野菜生産が復活した。「戦時中になると、「農地作付統制」が敷かれ、不急不要農作物の作付けは極度に制限された。田畑輪換はほとんど姿を消し、イネ・ムギ二毛作が主となる。戦後、食糧事情が緩和し始めた昭和24年には野菜、25年には肥料・農薬などの統制があいついで撤廃され、田畑輪換や水田三毛作による商品野菜生産が復活するのである」（宮本誠『奈良盆地の水土史』農山漁村文化協会、1994年、219頁）。

第9章 長野県における農地作付統制の運用実態 と耕作勧告

はじめに

第8章では農地作付統制の政策変遷とその効果や運用上の問題点を検討したが、本章では道府県レベルにおける作付統制許可申請の運用実態と市町村農地委員会による耕作勧告を検討したい。本章では、分析対象地域として長野県をとりあげる。長野県を分析対象とするのは、作付統制許可申請関係の県庁行政文書が保存されていることにもよるが、さらには長野県が桑・果樹・花卉などの作付転換割当面積において他と比べて飛びぬけて大きかったことによる¹⁾。つまり、桑園、果樹、樹苗、薬草などの作付面積並びにその転換割当面積が大きくなり、農地作付統制分析にとって格好の分析対象地域であったのである。

最初に、長野県における農地作付統制政策の概要をみておきたい。農地作付統制は1941年2月1日施行の臨時農地等管理令にもとづいている。同令の第8条が耕作勧告であり、第10条が作付統制であった。農林省は1941年10月21日に農地作付統制細則例を道府県に示し、道府県ではそれを踏まえ、道府県の農地作付統制細則を定めた。農地作付統制細則例は第1条・第6条・第7条で農林大臣・地方長官の指定による作付統制を、第8条で市町村農地委員会による耕作勧告を規定していた。長野県では、1941年10月23日に長野県農地作付統制細則（長野県令第82号。表8-5参照）を定めている。長野県農地作付統制細則の第1条・第5条・第6条が作付統制であり、第7条が耕作勧告であった²⁾。長野県で作付統制の対象となった作物は、農林大臣の指定による食糧農作物（稲、麦、甘藷、馬鈴薯、大豆）と知事の指定による抑制農作物（果樹、桑樹、茶樹、桐樹、竹、杞柳、マオラン、花卉、西瓜、樹苗、藺、七島藺、薬草）であった。以上のうち長野県では、りんご（苹果）とその他の果樹、薬用人参、洋菊、樹苗が特に問題となった。

本章では、第1節で知事による作付統制許可を、第2節で市町村農地委員会

による耕作勧告を検討したい。

第1節 農地作付統制の実態

(1) 知事による作付統制許可の分析

1 作付許可規程とその手続き

ここでは、長野県農政課作成の『昭和17年度作付統制許可関係綴³⁾』を用いて、作付統制許可の運用実態を検討しておきたい。まず、作付許可規程とその手続きを確認しておきたい。

長野県令第82号の農地作付統制細則にもとづく許可申請は、3通りあった⁴⁾。第1は、第1条第5号の規定によるものである。農地作付統制細則第1条は、当分の内、当該農地に、農地作付統制規則（農林省令第86号）第2条により農林大臣の指定する食糧農作物（稲、麦、甘藷、馬鈴薯、大豆）以外の農作物の作付けを禁じるもので、第5号は「其ノ他特別ノ事由ニヨリ知事ノ許可ヲ受ケタル場合」は、食糧農作物以外の作付けを許可するというものであった。第2は、第5条第3号の規定によるものである。農地作付統制細則第5条は、知事の指定する抑制農作物（果樹、桑樹、茶樹、桐樹、竹、杞柳、マオラン）を、1941年10月25日における作付面積を超えて作付けすることを禁じるもので、第3号は、「特別ノ事由ニ因リ知事ノ許可ヲ受ケタル場合」は1941年10月25日の作付面積を超えた抑制農作物の作付けを許可するというものであった。第3は、第6条第4号の規定によるものである。農地作付統制細則第6条は、知事の指定する抑制農作物（花卉、西瓜、樹苗、蘭、七島蘭、薬草）を知事の指定する面積を超えて作付けすることを禁じるもので、第4号は、「特別ノ事由ニ因リ知事ノ許可ヲ受ケタル場合」は知事の指定する面積を超えて抑制農作物の作付けを許可するというものであった。知事の指定する面積とは、花卉は「前年度ニ於ケル作付面積ノ9割」、西瓜は「前年度ニ於ケル作付面積ノ7割」、樹苗、蘭、七島蘭、薬草は「前年度ニ於ケル作付面積」であり、この場合の前年度作付面積とは、1940年10月25日から1941年10月24日の1年間の作付面積を指した。許可申請書は、第1条第5号は「作付ヲ為サントスル作物ノ種

類]、「作付ヲ為サントスル農地ノ所在地，地目及面積]，「作付ヲ為サントスル理由」を，第5条第3号，第6条第4号は「許可ヲ受ケントスル作物ノ種類]，「作付セントスル農地ノ所在地，地目及面積]，「作付セントスル理由」を，それぞれ記して，知事宛に提出するものであった。

農地作付統制に関する許可申請の手続きは，上記の規定による申請者から知事宛の「許可申請書」が町村役場に出され，町村長はその申請についての「意見書」(知事宛)を添付して県経済部当該出張所(1942年7月1日以降は当該地方事務所)にそれらの書類を提出した。その「意見書」は町村長名の場合と町村農会長名の場合とがあったが，いずれにしてもその許可申請が妥当である旨を述べていた。「許可申請書」と「意見書」は経済部当該出張所長から「農地作付統制ニ関スル申請書申達ノ件」(経済部長宛)として県庁に送付された。県では，許可申請書を審査して許可か不許可を決定した。多くの場合，長野県農林主事や長野県小作官補などが実情調査のために現地に赴き，その現地調査をもとに許可・不許可が審査された。その結果を，県経済部長より，たとえば「農地作付統制細則第5条第3号ノ規程ニ依ル許可ニ関スル件」として，警察部長(のち経済保安課長)，経済部当該出張所長(のち当該地方事務所長)，当該町村長宛に通知した。申請から結果が出るまで，だいたい2，3週間から3カ月ほどかかった。『昭和17年度作付統制許可関係綴』には，それらの書類が綴じられている。

2 知事による作付統制許可

表9-1が，1942年1月から12月までの作付統制許可状況を示した概括表である。申請事件ごとに許可・不許可，その理由などを示してある。処理条項をみると，長野県農地作付統制細則第1条第5号は2件，第5条第3号は20件，第6条第4号は13件であり，ほとんどは第5条第3号，第6条第4号であったことが分かる。第1条第5号申請は少なく，農林大臣指定の食糧農作物は作付転換申請すらしにくかったことを示している。食糧農作物の確保が国家の大方針であったためである。

さて，事例を一件ごとにみていくと，許可・不許可の基準が浮き彫りになる。結論を先取りして言うと，許可申請に対する判断の基準は，果樹，花卉，樹苗，

表9-1 長野県における作付統制許可状況(1942年1月~12月)

県庁 番号	申請人		許可 不許可	処理条項	作物名	面積(反)	許可不許可事由
	住所	人数					
1	帝室林野局木曾支局諏訪出張所		許可	細則6条4号	樹苗	畑25.000	国ノ計画の事業ニヨル
2	傷痍軍人長野療養所長(上水内郡若槻村)		許可	細則6条4号	罌粟栽培	畑0.529	国ノ奨励作物ニヨル
3	上水内郡浅川村	5人	不許可	細則5条3号	苹果	畑3.000	換地畑ハ良畑ト認メ難シ
4	北佐久郡川辺村	森林組合	許可	細則6条4号	落葉松苗	畑0.908	荒廃桑園転換ニヨル落葉松増植
5	東筑摩郡宗賀村	1人	許可	細則5条3号	苹果	原野1.914	急斜面山林開墾ニヨル
6	下伊那郡千代村	1人	許可	細則5条3号	苹果・梨	原野2.000	急傾斜地山林開墾, 右肩胛部銃創ノ傷痍軍人
7	北安曇郡七貴村	1人	不許可	細則6条4号	薬用人参	畑4.000	畑ニ普通及ノ虞レアリ
8	埴科郡埴生村	1人	不許可	細則5条3号	胡桃	畑1.000	他ノ畑ニ普及ノ虞レアリ
9	下高井郡市川村	森林組合	許可	細則6条4号	樹苗圃	畑0.800	荒廃桑園転換ニヨル落葉松増植
10	下高井郡倭村	1人	不許可	細則5条3号	杞柳	畑0.424	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
10	下高井郡木島村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.727	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
11	北安曇郡大町	1人	許可	細則5条3号	苹果	原野3.327	山林開墾地
12	上高井郡綿内村	1人	許可	細則1条5号	蓮根	田5.000	食糧農作物ノ作付転換, 河川被害荒地免租地
13	長野市	1人	許可	細則5条3号	苹果	山林9.028	急斜面ノ山林開墾
16	更級郡中津村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.520	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
16	更級郡中津村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑2.113	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
16	更級郡中津村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.510	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
17	更級郡更級村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	山林2.414	急斜面ノ山林開墾
18	北佐久郡五郎兵衛新田村	1人	許可	細則6条4号	洋菊	宅地0.120	傷痍軍人, 宅地内農地ノ一部利用
19	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.427	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
19	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.600	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
19	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.425	平坦部農地ニシテ他ニ及ス影響多シ
20	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.316	
21	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.507	
22	更級郡共和村	1人	不許可	細則5条3号	苹果	畑0.822	
23	南佐久郡岸野村	1人	許可	細則5条3号	苹果	山林7.200	転業浮遊勞力利用, 山林開墾ニヨル
24	上高井郡都住村	1人	許可	細則5条3号	苹果	畑2.604	
25	北佐久郡協和村	2人	不許可	細則6条4号	洋菊・百合	畑0.317, 宅64坪	
25	北佐久郡協和村	1人	許可	細則6条4号	洋菊	宅60坪	
26	小県郡東塩田村	2人	許可	細則6条4号	薬用人参	山0.922	
27	北佐久郡北御牧村	29人	許可	細則6条4号	薬用人参	山原野27.610	
28	北佐久郡協和村	1人	許可	細則6条4号	洋菊・百合	畑0.120	
29	北佐久郡北御牧村	1人	許可	細則6条4号	薬用人参	原野1反	
30	南安曇郡温村	1人	不許可	細則5条3号	葡萄・苹果・桃	畑15.103	
31	東筑摩郡宗賀村	2人	許可	細則5条3号	葡萄・苹果・梨	畑4.500	
32	北佐久郡五郎兵衛新田村	1人	許可	細則6条4号	洋菊	畑0.020	
33	北佐久郡岩村田町	1人	許可	細則5条3号	苹果	畑1.102	
34	東筑摩郡塩尻町	1人	許可	細則1条5号	葡萄	畑1.600	
35	松本市	1人	許可	細則5条3号	苹果	畑1.305	
36	東筑摩郡岡田村	1人	許可	細則5条3号	苹果	畑8.000	
	小県郡富士山村	2人	不許可	細則6条4号	薬用人参	畑1.806	増反認メ難シ

出典：『昭和17年度作付統制許可関係綴』長野県庁文書。

注：1) 本表は、主に『昭和17年度作付統制許可関係綴』の中の総括表による。

2) 県庁番号は、『昭和17年度作付統制許可関係綴』の中で、県庁がつけた番号である。

3) 小県郡富士山村の資料は綴じられておらず、番号が付けられていない。

4) 表中に欠けている県庁番号14番は、下高井郡夜間瀬村農会長からの換地改植についての問合せ(1942年5月28日)であり、15番は長野県薬用人参組合協会(小県郡丸子町)からの陳情(「薬用人参作付統制ニ関スル件」1942年4月20日)である。

薬草など知事指定の抑制作物を栽培しようとする耕地に、食糧農作物を栽培することが可能であるかどうかという点であった。基本的に食糧農作物の栽培が可能と判定された場合は不許可となった（7番、8番、10番、19番、30番）。特に平坦畑地の場合には許可は難しかった。それに対し、急傾斜地の山林開墾での抑制作物の栽培は、食糧農作物の栽培が不可能ということで許可となっている。その場合にも、常に他に及ぼす影響を考慮して、問題がないと判断した場合にのみ許可となっている。平坦畑地の場合に許可が難しかったのは、いろいろな理由を申請者はつけていたが、それを許可とすると歯止めがきかなくなることを県庁が懸念したためと思われる。但し、特別な配慮が加味されたのが、傷痍軍人の申請者（2番、6番、18番、25番、28番）、家族に応召者のいる申請者（24番）、家族に戦死者のいる申請者（32番）であった。その場合にも、家族人員、経営面積、所得や特記事項（病気や年齢構成など）を考慮しており、かつ申請面積が小さい場合が多かった。その他にも、軍需関連工場の敷地（31番、34番）や県直営の河川改修による潰れ地（24番。但しこの場合には家族が応召中）の場合にも特別な配慮がなされたように思われる。もっとも、30番の事例は、申請者の長男と次男が応召中であったが、申請地面積が大きく、平坦桑畑地であったこともあり、食糧農作物の栽培が可能ということで不許可となっている。また、25番の事例は、申請者の息子が戦死しているが、不許可となっている。詳細は不明であるが、家族人数、経営面積、洋菊・百合の栽培経験などを考慮した結果と思われる。つまり、軍関係（傷痍軍人、応召家族、戦死者家族など）の申請や軍需会社敷地への配慮にも、当然ながら、政策全体のバランスを崩さないという限界が存したということであろう。

薬用人参は、会津、松江、信州が三大名産地であったが、作付統制が開始される1941年でみると、長野県は全国生産額の53%を占め、全国でトップの生産額をあげていた⁵⁾。長野県は、農地作付統制政策に関して、長野県薬用人参組合協会（小^{ちいさ}県郡丸子町）から「薬用人参作付統制二関スル件」（1942年4月20日）の陳情を受けている。薬用人参は、県内では南佐久、北佐久、小^{はに}県、埴^{しな}科の4郡を中心に栽培されていた。薬用人参は知事から抑制作物に指定されており、1940年10月25日から1年間の作付面積を超えて作付けすることが禁じられていた。陳情書の内容は、薬用人参の栽培は同一畑に一代（約40年間）

一回と限られ、連作絶対不能の作物ゆえ必ず換地改植が必要であり、換地改植を認めてほしいということと、栽培面積の統制や資材の配給統制を薬用人参組合協会に任せてほしい、ということであった。1942年6月27日付の県経済部長からの回答は、薬用人参の作付けにあたっては食糧増産第一主義が大原則であることを前提に、①1940年10月25日から1年間の作付面積の範囲内において換地改植を認めること、②但し、その際、桑園等制限農作物の畑地に換地することとし、薬用人参が作付けされていた換地跡地には麦、馬鈴薯などの食糧農作物を作付すること、③平地はできるだけ避けること、④当該農地のある市町村農会の承認を得ること、であった。さらに、作付面積拡張または新植する場合には、①既墾地は認めないこと、②開墾して作付面積を拡張または新植する場合には、農地作付統制細則第6条第4号により知事の許可を受けること、③その場合、農地のある市町村農会の意見書を添付すること、であった。いずれにしても、食糧農作物増産を第一とした回答であった。この回答をうけて、山林開墾地に薬用人参を新植・拡張した事例が、26番、27番、29番であり、特に27番は29名が集団で許可を受けたものであった。これらは、いずれも許可されている。

以上のように、知事による作付統制許可申請は処理されたのであるが、食糧増産第一主義を大原則とした厳格なものであったことが理解できよう。それでも軍関係（傷痍軍人、応召家族、戦死者家族など）や軍需会社敷地への配慮は存したが、その場合も許可申請面積が大きい場合や平坦地である場合には不許可となっており、政策全体のバランスを崩さないということを原則としていたのである。ちなみに、1942年1月から12月までで、許可件数は24件、その面積は108反であった（表9-1）。

(2) 農地作付統制違反の実態

以上のように農地作付統制は厳格に処理されたのであるが、それとは別に農地作付統制違反はどの程度生じていたのであろうか。農林省は、農地作付統制運用実績について、1943年8月30日現在の調査をおこなっているが、その照会事項の一つが「三、本令ノ違反ノ状況及之ガ防止策ニ付執リツ、アル事項」であった⁶⁾。それによると、長野県における検挙件数は865件（内、送局件数

377件、訓戒件数488件)、その違反面積は、果樹458反(苹果の新植が主)、花卉23反、その他72反、合計553反であった。違反事件の多かった時期は1942年秋末から1943年春季であり、ちょうど上記の許可申請時期と一部重なっていた。違反の動機は、「制限作物ノ多クガ他作物ニ比シ価格高く採算上有利ナルトノ見地ヨリ違反セルモノ最モ多シ」であった。この食糧農作物よりも制限・抑制農作物のほうが、収益性がかかなり高いという点は、統制違反事件を生む主要因であった⁷⁾。政府は、制限・抑制作物の価格引下げにより、この不均衡を是正しようとしたが、闇取引が広範に存在している状況下では、この点を是正することは難しかった。むしろ、逆に、闇取引を助長することになった。

引き続き、前掲「三、本令ノ違反ノ状況及之ガ防止策ニ付執リツ、アル事項」により違反防止策についてみると、桑樹と果樹について、特に配慮がなされた。桑樹については、1941年11月の作付転換計画に示された計画通りの完遂とそれに対する補助金交付の督促が違反防止策として提示されていた。桑樹整理については、1941年11月、1942年4月、1942年11月の3回にわたり、県係員・地方事務所員・関係団体職員などが全県下各市町村に対して桑園などの整理と食糧農作物の作付を調査した。違反が多かった果樹(特に苹果)については、①作付台帳の整備、②作付地の実地調査、③不法作付者の抜取措置をとった。①については、1942年12月26日の経済部長通牒によって、臨時農地等管理令施行細則第5条にもとづき1941年4月15日までに作付者より経済部出張所(当時)に届け出た作付明細書によって台帳を整備せしめることにした⁸⁾。つまり、果樹新植を取り締る行政側が、その基礎となる作付台帳を十分に整備していなかったのである。この点は、農地作付統制にとっての最大の弱点であった。②については、1943年1月に県係員が果樹地帯の町村に出張し、実地踏査の上、不法作付者については直ちに抜き取らせるように町村に指示した。③については、1943年4月経済部長通牒で、抑制作物(特に苹果)について、市町村農会で作付調査をおこない、すでに提出されている作付明細書と照合し、不法の部分については市町村農会長に抜取を指示するように命じた。これらは地方事務所ですべて管掌し、5月末までに完了した、としていた。ただし、この②と③については、実際にどの程度まで厳格におこなわれたかは疑問であ

る。

以上が長野県における作付統制取締及び違反の実態であったが、ここで注目したいのが違反面積の多さである。「(1) 知事による作付統制許可の分析」でみたように、作付統制許可申請をして許可されたのが1年間で108反であったから、1年9カ月間の違反面積553反は平均的にみて(1カ月平均でみて)ほぼその3倍にのぼっていた。この553反は統制違反として摘発された面積であり、この背後にははるかに多くの違反面積が広がっていたと思われる。申請許可面積は実際の統制違反面積からみるとかなり小さなものだったのである。つまり、手続きを踏み厳格に審査して許可された面積に比べ、はるかに多くの違反面積が事実上存在したのである。一方で厳格な審査をしていながら、他方ではその統制違反が広範に生じている(統制違反を抑制できない)という、アンバランスな状況が生じていたことになる。これが戦時農地作付統制の実態であった。

第2節 市町村農地委員会による耕作勧告

(1) 長野県農地作付統制細則第7条

臨時農地等管理令第8条は、「地方長官必要アリト認ムルトキハ道府県農地委員会又ハ市町村農地委員会ヲシテ農地ノ権利者ニ対シ其ノ農地ノ耕作ニ関シ勧告セシムルコトヲ得」(第1項)、「地方長官必要アリト認ムルトキハ農地ノ権利者ニ対シ其ノ農地ヲ地方長官ノ適当ト認ムル者ヲシテ耕作セシムル為賃貸其ノ他必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得」(第2項)であり、これをうけて長野県では次の農地作付統制細則第7条を定めていた⁹⁾。

第七条 市町村農地委員会其ノ市町村ニ在ル土地ニシテ左ノ各号ノ一ニ該当スルモノニ付テハ当該土地ノ権利者ニ対シ遲滞ナク其ノ土地ノ耕作ニ関シ勧告ヲ為スベシ但シ法令又ハ法令ニ基ク処分ニ依リ耕作ヲ為スコトヲ得ザル土地ニ関シテハ此ノ限ニ在ラズ

一 耕作ノ目的ニ供スルコトヲ得ル土地ニシテ現ニ耕作ニ供スルコトナク放置セラルルモノ

二 裏作其ノ他ノ耕作ニ供スルコトヲ得ル農地ニシテ其ノ用ニ供セラレザルモノ

三 其ノ他利用方法適當ナラザル農地

前項ノ勧告ヲ受ケタル土地ノ権利者正当ノ理由ナクシテ放置スルトキハ市町村農地委員会ハ第一号様式ニ依リ其ノ事情ヲ知事ニ報告スベシ前項ノ規定ニ依ル報告アリタルトキハ当該土地ノ権利者ニ対シ其ノ土地ヲ知事ノ適當ト認ムル者ヲシテ耕作セシムル為賃貸其ノ他必要ナル措置ヲ命ズルコトアルベシ

つまり、市町村農地委員会は、耕作放棄地の権利者に対し、その土地の耕作を勧告できるという条項であり、それでも耕作をしない場合には市町村農地委員会はその事情を知事に報告し、場合によっては、知事は第三者をして、その耕地を耕作させることができるというものであった。

(2) 長野県下伊那郡座光寺村農地委員会の事例

ここでは、農地委員会による耕作勧告の具体的状況を検討するため、長野県下伊那郡^{ぎょうじ}座光寺村農地委員会の事件をとりあげたい。座光寺村農地委員会『自昭和十八年会議録』には、1943年度以降の議事録と関連資料が綴じられている¹⁰⁾。この『自昭和十八年会議録』には、農地作付統制細則第7条による耕作勧告発動についての事件が2件記録されている。ここでは、それを検討したい。

[事件1] 1943年5月15日の村農地委員会で、田0.616反、畑3.003反に対する農地作付統制細則第7条発動が議題とされた。問題の耕地は、「時局下国家ノ要請ニ基キ昨年来再三委員長トシテ又農会長トシテ耕作監理ニ関シ勧告シタルモ未ダ今日ニ至ルモ充分耕作シ得ルニ至ズ放置セラル、」という田畑で、耕作者は病氣等の為耕作できないというものであった。村農地委員会では、本件は農地作付統制細則第7条に該当するというので、勧告しても耕作がなされなかった為、第一号様式をもって知事に報告するかどうか、当事者を交えて議論された。その結果、知事への報告はとりあえず保留し、問題の耕地については一部を耕作者が引き続き耕作し、他の部分は村農地委員会が適当な耕作者を定めるとしてはどうか、ということになった。詳細については、特別委員会を設置し、農地委員2名と当事者・関係者とで、さらに懇談協議をお

こなうこととなった。引き続き5月17日に特別委員会が開催され、耕作者の耕作地の確定と耕作者が耕作しない耕地の耕作者・小作料などの詳細が決定された。

〔事件2〕1944年5月18日の村農地委員会で、田1.317反、畑5.409反に対する農地作付統制細則第7条発動が議題とされた。問題の耕地は、「緊迫セル決戦下国家ノ要請ニ基ク食糧増産ノ見地ニ於テ昨年来再三耕作ニ関シ勧告シタルモ未タ今日ニ至ルモ正当ノ理由ナク放置尚耕作不十分ナルハ誠ニ遺憾ノ極」というものであった。耕作者は「本人ノ家庭ノ事情耕地ニ対スル耕作ノ熱意殆ド無キ」、あるいは本人は「職業転換ヲ希望」としていると報告されていた。本件の処理も事件1と同様に、農地委員2名に当事者・関係者で、より詳細を詰めることとなった。翌日19日夜にこの懇談会が開かれ、その結果、問題の耕地8筆のうち、1筆は本人の自作、残り7筆は近隣の唐沢実行組合が耕作することとなった。ちなみに、本件が第一号様式をもって知事に報告されたかどうかは確認できないが、1944年5月23日には「事件処理顛末報告」が作成されており、この報告書は県庁に送付された可能性がある。

以上が、座光寺村農地委員会による耕作勧告事件である。問題の農地はいずれも「耕作ノ目的ニ供スルコトヲ得ル土地ニシテ現ニ耕作ニ供スルコトナク放置セラルルモノ」であり、2件とも明らかに農地作付統制細則第7条発動の対象となるものであった。座光寺村農地委員会では、農地作付統制細則の規定に従い適切に対応していたといえる。農地作付統制細則第7条発動に対して、市町村農地委員会がどのように対応したのかを具体的に示す事例といえよう。

おわりに

農地作付統制については、従来研究が少なく、その具体的な政策変遷すら十分に明らかでなかったのであるが、本章では長野県農政課作成の『昭和17年度作付統制許可関係綴』を用いて、作付統制許可の運用実態を解明した。県庁における統制許可申請の処理は、何よりも食糧増産第一主義を大原則とした厳格なものであったことが明らかとなった。それでも軍関係や軍需会社敷地への

特別の配慮は存在したが、その場合でも許可申請面積が大きい場合や平坦地である場合には不許可となっており、政策全体のバランスを崩さないということを原則としていたのである。このように県庁による統制許可はかなり厳格におこなわれていたのであるが、他方統制違反は広範に生じていた。摘発された統制違反面積だけでも県庁による統制許可面積の3倍になっていたのである。摘発面積の背後には広範に統制違反が生じていたから、厳格な統制許可処理と広範な統制違反の存在というアンバランスな状況が生じていたことになる。これが戦時期作付統制の実態であった。

耕作勧告については、座光寺村農地委員会による2件の耕作勧告事件を検討した。座光寺村農地委員会では、長野県農地作付統制細則の規定に従い、適切に対応していたといえる。農地作付統制細則第7条に関する、市町村農地委員会の対応を具体的に示す事例といえよう。では、全国的な状況はどうであったろうか。おそらく全国の市町村でも類似の事態が生じていたことは間違いなく、市町村農地委員会がこれらに対応することが要請されていたのであるが、どれぐらいの割合で市町村農地委員会が関与していたのであろうか。1942年10月までの実績調査である『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』（農林省文書）に臨時農地等管理令第8条（耕作勧告）に関与した市町村農地委員会の調査がある。表9-2が1942年10月末現在の市町村農地委員会の関与数を示している。割合は関与率（全農地委員会の中にしめる関与農地委員会数の割合）である。

表9-2 臨時農地等管理令第8条関与市町村農地委員会数(1942年末現在)

	関与農委数	農委数	割合
青森	88	159	55%
福島	2	358	1%
東京	1	62	2%
神奈川	1	114	1%
静岡	46	287	16%
愛知	18	199	9%
滋賀	152	180	84%
京都	1	209	0%
大阪	1	141	1%
兵庫	35	341	10%
奈良	2	140	1%
鳥取	167	167	100%
山口	6	190	3%
香川	9	158	6%
愛媛	21	207	10%
佐賀	1	123	1%
大分	6	219	3%
全国	557		6%

出典：『農地調整法施行状況等調査ニ関スル件』農林省文書。
『市町村農地委員会設置状況』農林省文書。

注：1) 1942年10月末までの実績。

2) 割合は、関与農地委員会数を1942年10月末現在の農地委員会数で割ったもの。

全国的にみて飛びぬけているのは鳥取（167農地委員会，関与率100%）で，つづいて，滋賀（152農地委員会，関与率84%），青森（88農地委員会，関与率55%）となる。全国で関与があったのは17府県で，1942年10月時点までの全国関与率は6%であった。長野県は関与の事実なしと報告されているが，座光寺村の事例は1943年以降のものである。他の資料（『自作農創設維持に関する資料（3）』農林省文書）による1943年度までの全国関与率は10%となる（表2-2）。おそらく座光寺村の事例のような場合には農林省に報告されていなかったと思われるので，実際に多少とも臨時農地等管理令第8条（耕作勧告）に関与した市町村農地委員会の数は，この数値よりもはるかに多かったと思われる。つまり，座光寺村のように知事に報告しなかったが，実際には耕作勧告の実態をもっていた場合（事実上の市町村農地委員会による耕作勧告）が，農林省で把握しているよりもはるかに多く存在したといえよう。それを考慮すると，臨時農地等管理令第8条（耕作勧告）は，戦時農地政策として意義を比較的果たしていたと思われる。

〔注〕

- 1) 1941年における全国の作付転換割当面積のうち，長野県は1県だけで12%をしめている（表8-4）。
- 2) 『長野県報』1511，1941年10月23日。
- 3) 『昭和17年度作付統制許可関係綴』長野県庁文書，長野県立歴史館所蔵。
- 4) 以下，「長野県令第82号 農地作付統制細則」，「長野県告示第902号」（『長野県報』1511，1941年10月23日）による。
- 5) 『農林省統計表』1941年。長野県薬用人参組合協会は，26の町村薬用人参組合をもって1933年7月に設立。人参の生産，集荷，加工，販売の一元的事業をおこなう，上海市場への販路開拓をおこなった。戦中・戦後，福島，島根あるいは北海道の生産額は急減し，1949年には長野県が生産量が全国の82%をしめるまでになる（『農林省統計表』1949年）。長野県のみが生産量を伸ばすという，この最大の理由が長野県薬用人参組合協会による人参生産者団体の組織的対応（共販体制）にあったことは間違いない。生産における技術指導は勿論ながら集荷，加工とその製品規格の設定，販路の拡大を生産者団体が組織的におこなっていた。福島，島根，鳥取ではこれらの組織的対応がなされておらず，集荷も民間商人が担っていた。戦時中の農地作付統制（人参栽培統制）に際しても，農地作付統制によって「人参の作付が制限され，減産の一途を辿ったが，独り本県での人参耕作につ

いて吾々は、種々の理由を掲げて、作付制限の緩和について関係方面に強く要望、陳情したので、緩和の措置が講じられた」のである（以上、『創立50周年記念誌』信州人參農業協同組合、1982年。引用は10頁）。人參生産者団体の組織的対応が長野県人參生産を守り、発展させていったといえよう（その他、『日本人參史』編集委員会『日本人參史』1968年が詳しい）。ちなみに、薬用人參の収益性は飛び抜けて高く、1932年調査で反当収益は米の32倍にのぼっていた（武島一義「農業経営転換と桑園代作」『長野県農会報』214、1934年10月）。

- 6) 『昭和18年8月30日農地作付統制規則運用状況調査』農林省文書。この資料は、第8章第2節でも紹介した。ちなみに、『信濃毎日新聞』（1944年5月29日）は、農地作付統制違反調査の結果、調査件数9,008件のうち、違反件数488件、違反面積55町、悪質違反199件で、果樹は80%をしめると報じている（『長野県果樹発達史』長野県、1979年、49頁）。
- 7) 帝国農会は作付転換の対象となるであろう作物について、61作物別にかなり詳細な調査をおこなっている。帝国農会調査部『作物転換に関する調査』（第1輯～第9輯、1941年）である。薬用人參（『作物転換に関する調査』第6輯所収）も含め制限・抑制農作物のほうが食糧農作物と比べて収益性が格段に高いことを指摘しており、作付転換実施に際して、その価格差から統制違反が生じるであろうことを示唆したものとなっている。
- 8) 長野県上伊那郡中川村役場文書には、臨時農地等管理令施行細則第5条（果樹など第1条による新植禁止作物を作付けしているものは1941年4月15日までに第2号様式をもって作付明細書を知事に届け出るといふもの）による『農地等管理令施行細則第5条第2号様式届書 付属控書類』（1941年4月15日、南向村園芸組合、中川村歴史民俗資料館所蔵）がある。なお、農地作付統制の実行を迫るのは、行政や警察のほか翼賛壮年団であった。翼賛壮年団の活動方針には「不急作物の転換」があがっており（たとえば、1943年度「本年度農村活動方針概要」『翼賛壮年運動』50、1943年）、全国的な動きであった。
- 9) 『長野県報』1511、1941年10月23日。
- 10) 『自昭和十八年会議録』座光寺村農地委員会、飯田市歴史研究所所蔵。

終章 戦時農地統制と市場経済

第1節 戦時農地統制は守られたか

はじめに

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。正面から論じられることはなかった。たとえば、小倉武一『土地立法の史的考察』には、統制違反についての記述は皆無であったし、細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』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2,116人）が資料として掲載されてはいたが、統制違反についての検討はまったくみられなかった¹⁾。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といえる²⁾。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2,116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り、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おこなってきた、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、実際に統制法令に示されたとおりに農地統制は守られていたのであろうか。もし守られていないのであれば、従来の戦時農地政策の評価を大きく修正する必要がでてくることにな

ろう。

本節の課題は、以上の問題関心のもとに、戦時農地統制が実際に守られていたのかどうかを数量的に検討するところにある。本節では臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令に関する統制違反を中心に検討を進めたい。

(1) 臨時農地等管理令の違反状況

臨時農地等管理令違反はどのような状況であったのであろうか。臨時農地等管理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条にもと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、そもそも臨時農地等管理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³⁾。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、第7章でもみたように、臨時農地等管理令第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多数ある。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続等ヲ取進メ他ニ立地スルコトガ実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、事実上の違反行為が一般的に存在したことをうかがわせる⁴⁾。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」、農林大臣又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廃して所罰を受くるに至る者がある」と述べている⁵⁾。さらに、『農林省統計表』の農地潰廃面積を基準とすると、統制違反（間）による農地潰廃が進んでいたことは、第7章で詳述したとおりである。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、第8章第2節や第9章第1節で紹介した、1943年8月30日付で農林省がおこなった『農地作付統制規則運用状況調査』がある⁶⁾。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、鳥根、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⁷⁾）。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、各道府県に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でマスコミをにぎわすことが多かったが⁸⁾、その違反行為は広く^{びまん}瀰漫していたと思われる⁹⁾。

以上のように、臨時農地等管理令については、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、第7章でみた闇による農外転用を除いては、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、何らかの形で数量的に把握する必要がある。本節では、まず、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。ちなみに、第7条の2は、1944年3月25日の臨時農地等管理令改正で新たに加えられたもので、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を必要とするというものであった（第6章参照）。

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、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）がまともに残されていることが分かった（以下、滋賀県庁文書とする¹⁰⁾）。司法省『登記統計要旨』で道府県別の土地売買件数が分かるので、この件数と滋賀県庁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おこなわれたのかが分かる。以下、第7条の2について、滋賀県庁文書を用いてこの点を検討したい。

表終-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

出典：『農地調整』1944年。『臨時農地管理』1944年、1945年。『農地調整』1944年、1945年。『臨時農地管理』1945年、1946年。滋賀県庁文書。

表終-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。滋賀県庁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おこなっているが、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¹¹⁾。滋賀県庁文書によると、第7条の2の許可は一回に数件から数十件まとめておこなわれていた。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回おこなわれていた。滋賀県庁文書には、1944年10月以降について、毎月の許可分が綴じられており、それほどの洩れなく保存されていると考えられる¹²⁾。表終-1によると、1944年10月から1946年1月までの許可分（すべて田畑）は、423件、1,052筆であったが¹³⁾、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¹⁴⁾。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。

問題は、この423件、1,052筆が実際の田畑売買にどの程度をしめるのかである。表終-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、推計によっている。1944年・1945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。この表終-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。表示していないが、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7千件前後、筆数で1万4千筆前後の土地売買がおこなわれていたことが確認できる。前記の事情で1944年・1945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¹⁵⁾、1944年・1945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・1945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。

いま仮に1944年・1945年にも年間、件数で7千件前後、筆数で1万4千筆前後の土地売買がおこな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¹⁶⁾、年間の田畑売買は、件数で4千件強、筆数で1万筆弱となる。ところが、1944年10月から1946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、1,052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・1945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5千件前後、筆数1万筆前後の土地売買がおこなわれたとし、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2千5百件程度、筆数で5千筆程度となる。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

表終-2 滋賀県における土地売買件数・筆数 (単位: 千件, 千筆)

	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

出典: 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・1945年分(第58, 第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及船舶登記にしろ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%)それを不動産及船舶登記に乘じ、推計した。

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おこな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、区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¹⁷⁾、これが必ずしも徹底されなかったのではなかろうかと思われる。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おこなわれていたと考えざるをえないのである。

(2) 臨時農地価格統制令の違反状況

次に、臨時農地価格統制令違反について検討してみたい。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出来る。前述のように1941年2月から1942年11月までの違反者は2,116人であったが、1943年1月から同年12月の違反者は1,333人であった¹⁸⁾。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¹⁹⁾。土地売買事例調査は、1939年から1943年まで5回にわたっておこなわれた。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』23・32・48・59・73に掲載されている²⁰⁾。ここで使用する調査原票は、『農林統計月報』59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日に現実におこな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²¹⁾。調査にあたっては、秘密厳守が強調された²²⁾。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²³⁾。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

表終-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	売買価格 が統制価 格を超える もの	売買価格 と統制価 格が同額 のもの
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

出典：『土地売買事例調査原票』、『農林統計月報』35(1942年)。

注：1) 「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、明らかに間違いであ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。

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、売買事例毎に、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²⁴⁾。したがって、この調査原票の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。表終-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1,468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1,468事例のうち、497事例

(34%)で、ほぼ3分の1となっていた²⁵⁾。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おこな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、そうはいつでも、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おこなわれていたことは間違いないといえよう²⁶⁾。

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²⁷⁾。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²⁸⁾。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²⁹⁾。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³⁰⁾。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³¹⁾。

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対立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

的に対立していた。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³²⁾。

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したのであるが³³⁾、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、明らかに違反が起りやすい状況にあったのである。

おわりに

本節の課題であった「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（小作料統制令、臨時農地価格統制令、臨時農地等管理令）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対立するもの同士であったということと、何よりも「村」社会による相互監視・相互規制がはたらいたがゆえに、かなり高い割合で守られていたといえる。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、並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（特に、後者）、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。この点については、第5章で小作料統制令第6条引下命令の効力について述べたことではあるが、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、単なる取締規定であるとの立場をとっていた。つまり、統制違反行為があっても、罰則は受けるが³⁴⁾、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³⁵⁾」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（第5章参照）。したがって、単なる取締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、取締る側の事情である。経済統制法規どおりに取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の当事者たちがよく指摘する点である³⁶⁾。特に、経済警察による取締は、もともと都市に重点がおかれ、農村における取締は手薄であった³⁷⁾。このことも戦時農地立法違反を助長する要因であった。

上述してきたように、戦時農地統制に関する統制違反はかなり広範に生じていた。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2,116人や1,333人といた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。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なければならないであろう³⁸⁾。

本節で確認したように、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を再考することが必要となる。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、しかしその実態は少なからずルーズだったのである。

第2節 統制経済と市場インセンティブ

序章で本書の課題・分析視点について次の3点を指摘した。第1は、何よりも戦時農地政策の運用実態、実績、法令ごとの運用上の問題点を出来るかぎり把握することである。第2は、「連続と断絶」の議論を念頭に、戦後との異同を視野に入れつつ検討することである。第3は、戦時農業分析に闇取引（統制違反）の視点をいれることである。第1については、すでに各章で「おわりに」のところまでまとめているので、ここでは繰り返さない。以下では、第2と第3について述べておきたい。

(1) 戦時農地政策の「連続と断絶」

戦時農地政策の「連続と断絶」については、当面、次のように総括することができよう。まず指摘できるのは、外形的な農地制度面での「連続と断絶」である。この点は、法制度的側面であり、従来から指摘されてきた点である。農地法（1952年）を基準にすると、農地法に引き継がれたのは、農地の権利移動統制（第3条）、農地転用統制（第4条、第5条）、耕作権の保護（第18～20条）であった。これに対し、農地価格統制、作付統制、小作料統制は廃止された³⁹⁾。従来の研究で主に指摘されてきたのは、このような法制度面の外形的な「連続と断絶」であった。序章の冒頭で紹介した大内力・大石嘉一郎両氏の議論は、実証水準としては、おおむねこのレベルのものであり、その後の研究も多くは『農地制度資料集成』により法令解說的に戦前・戦後の農地政策を跡付けるものであった。もちろん農地制度の法制度的変遷を理解することは、農地政策を評価する際の前提であり、重要なことであった。しかし、法令施行における実態もあわせて確認していかなければ、その評価を十全におこなえない

であろう、というのが本書の問題関心であった。法制度的側面のみを問題にするのであれば、法令やその解説書をみれば分かることであり、苦労は少ない。問題は、実態面、内実面での「連続と断絶」である。

本書で確認してきたことは、総じていえば、①戦時農地政策の運用については道府県レベルでの裁量の幅が大きく、法令ごとにその運用や実績に大きな地域的差異がみられたこと、②法令により統制機能に差が生じていたが、統制違反（闇取引）が多くみられる場合もあったこと、③戦時期の農地統制は統制違反を無効としなかったこと（効力規定ではなかったこと）、である。これらのことは、外形面とは別に、戦後改革が大きな意義をもったことを意味することになる。つまり、外形的には連続的にみえても、内実としては断絶的な面が少なからずあった、ということを示している。

(2) 戦時農地統制と市場インセンティブ

本書では、戦時農地統制の実態として、統制違反（闇取引）が広範におこなわれていることを実証的に強調してきた。要点のみ摘記しておく、①第7章で示したように、戦時期の臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条の適用による農地転用・潰廃面積と農林省調査の『農地潰廃状況調査』・『時局関係潰地調』による軍関係による潰廃面積と、この両者をあわせても、『農林省統計表』による農地潰廃面積の半分程度にしかならず、どうみてもかなりの部分が闇（統制違反）により潰廃・転用されたのではないかと考えざるをえない。②前節で滋賀県を事例に示したように、臨時農地等管理令第7条の2による許可件数・筆数は、司法省『登記統計要旨』による土地売買件数・筆数とくらべても、かなり過少であり、その差は闇（統制違反）としか考えられない。③臨時農地価格統制令第3条の違反については、前節でみたように、農林大臣官房統計課による『土地売買事例調査』の原票により、実際の売買価格と賃貸価格に統制倍率を乗じた統制価格とを一筆ごとに比較していくと、ほぼ3分の1が統制違反であった。つまり、かなり高い割合で臨時農地価格統制令違反がおこなわれていると考えざるをえない。④農地作付統制については、第8章・第9章で示したように、統制違反（闇行為）が常態化していた。長野県では、県庁が把握している作付統制違反面積だけでも、合法的な作付統制許可面積の3倍にも達

していたのであり、その背後には、はるかに多くの統制違反面積を想定せざるをえない。

以上が、戦時農地統制における闇取引の実態であった。つまり、一方で統制法令に基づき厳格な統制許可・認可の審査をしていながら、他方ではその法令を無視した統制違反が広範に生じていたのである。その意味でかなりアンバランスな状況が生まれていたのである⁴⁰⁾。『特高月報』は統制違反を生むこのような農民の行動原理を「農民の打算的功利観念⁴¹⁾」と呼んでいた。統制違反が生まれたのは、統制違反が違反後にどの程度露見するのかという露見リスクの問題（特に農地価格統制違反は露見する可能性がゼロに近い）や戦時経済統制法規が効力規定でなかったこと、あるいは農村における統制取締が一般的に手薄であったことなどがあったが（終章第1節）、しかしながら、このような統制違反（闇取引）の根底には、当事者（経済主体）の営利主義的判断にもとづく打算的・功利的な行動様式があったことを確認する必要がある。それは、価格や利回りをシグナルに利潤・所得を追求せんとする市場インセンティブによる経済合理的行動であった。

戦時中の農民が私的利益を追求する営利慾に徹していたことについては、大内力氏の観察がある。曰く、「農民といふものは自己の利益などある程度度外視して黙々と働くものだ、といふやうな観念を頭の隅のどこかにもってゐた私は、こゝへ来てみて、農民が私ども知識人よりは遙かに逞しい、むしろ露骨な営利慾を有って居り、その意味で遙かに秀れた経済人であることを見出して、一驚を禁じ得なかつた。実際彼等は私益追究にのみ熱心であつて、近頃流行の公益優先の精神などは残念ながら殆んどもち合はせてゐないのである」。このような農民の「秀れた経済人」としての営利慾の追求は、闇取引の横行を生んでいった。「闇の横行は全く甚しい。田舎の人は純朴だから闇はやらないだらう、などと善意に解したら大間違ひである。……「之はマルヤヤ」といふのが彼等の相言葉であり、先づあらゆるものにこの⊕があると考へてい、⁴²⁾。市場インセンティブによる農民行動は、統制を逃れる様々な行動を生み出し、農地統制違反を広範に生んでいった。農地作付統制でいえば、すでに述べたような食糧農作物から制限・抑制農作物に転作しようという行動は分かりやすい事例であつた⁴³⁾、あるいは農家が食糧農作物と制限・抑制農作物の両方を作つ

ていた場合には、食糧農作物を粗放にして制限・抑制農作物に労力・資材を傾斜的に配分するといったことも知られている⁴⁴⁾。原因は、ともに食糧農作物よりも制限・抑制農作物のほうが、反当収益が高いからであった。このような制限・抑制農作物栽培への強い誘因は、本来の食糧増産政策と齟齬をきたすことになった。また、食糧不足のなか、自家飯米分のみを生産し、それを超える分(供出分)の生産は出来るだけ抑制し(良田を残し、他を経営粗放化、耕作放棄、小作地返還などとする)、その労働力を農外に振り向ける農家が増えていった。供出への圧力が強いことや供出米価が農外労働賃金と比べてかなり低かったためである。これが、低生産性経営や農業生産縮小、耕作放棄などを増加させる一因となっていた。農林省が頭を悩ませていた低位収穫農家・自家飯米農家問題である⁴⁵⁾。これらの農民行動は、いずれも私的利益を追求する営利慾、農民の打算的・功利的な市場インセンティブにもとづいていた⁴⁶⁾。

東畑精一氏は、「所謂統制経済と雖も本質的に所謂自由経済とは相違があるのではない。両者の相違はただ程度上の問題に帰するのである」と記している⁴⁷⁾。利潤動機の抑制が増産インセンティブを阻害していた(1943年の緊急物価対策要綱による利潤動機重視への政策転換が生産計画達成率を向上させた)という岡崎哲二氏の研究⁴⁸⁾は、日本の戦時経済を「市場経済の基礎の上に計画経済を導入しようとした企て」としてとらえる視点⁴⁹⁾を一般化するのに力があつた。公益優先で私的利益を抑制せんとする「経済新体制」型の統制経済は、絶えず市場経済のチェックを受けることにより、一方でさらなる統制強化を企図する(統制の穴を埋めようとする)とともに、他方では市場インセンティブに妥協する方向へと統制経済の変質を進めていくことになる。戦時農地統制で前者の統制強化は、たとえば低位収穫農家、自家飯米農家の拡大を防ごうとした1944年3月の臨時農地等管理令第7条の2であつたろうし⁵⁰⁾、市場インセンティブに妥協する方向での改革は、たとえば1944年度以降の自創事業における報奨金制度(地主採算価格と統制価格との差額を売却に応じた地主に交付)の導入であつたであろう⁵¹⁾。

戦時中のある経済検察検事が、価格統制について、戦後次のように記しているのは興味深い。「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つ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」 「斯して物価事情は闇価格に支配されて公定価格は実効性を失ひ、闇価格は政府公定に対して、国民公定なる別名を以て呼称されその公然性を誇示するに至つた⁵²⁾」。価格統制において、統制が有効であったのは一部分であったということである⁵³⁾。戦時農地統制のなかでも農地価格統制がもっともルーズであったように、違反への抑制が働きにくい価格統制が、もっとも統制が難しかった。逆にいうと、戦時統制のもとで、市場インセンティブがよく機能しえたことを意味している。作付統制違反や農地転用・潰廃違反など戦時農地統制違反も、このような市場インセンティブによるものであった。したがって、「一度統制を始めたなら植木鉢まで公定価格を決めなければならなくなる⁵⁴⁾」式に価格統制の穴を埋めていく必要が常に生じていたのであり、その一方で、その強化された価格統制も市場メカニズムにより絶えず浸食され、闇部分が拡大していくことになったのである。

本書で強調してきた戦時農地統制における統制違反（闇取引）の多さも、農民の打算的、功利的な合理的行動の結果（市場メカニズムの調整の結果）であった。そこには、国家が想定した以上の市場メカニズムの潜在的な力が機能していたのである。

【注】

- 1) 小倉武一『土地立法の史的考察』農業評論社、1951年。司法省刑事局「臨時農地価格統制令ノ違反状況」細貝大次郎『現代日本農地政策史研究』御茶の水書房、1977年、1011頁。
- 2) ただし、農地制度資料集成編纂委員会編『農地制度資料集成』10（御茶の水書房、1972年、543～544頁）には、細貝大次郎前掲書（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みられない。
- 3) ちなみに、道府県行政文書の知事引継書でも一般的に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）、山口県庁文書の『長官事務引継書』（1943年7月、1944年7月、1945年10月、山口県文書館所蔵）、宮崎県庁文書の『県務引継書』（1944年8月、宮崎県文書センター所蔵）、『昭和18年7月

知事々務引継書類（『沖縄県史料』近代1，沖縄県教育委員会，1978年）など。ただし，宮崎県庁文書『県務引継書』（1943年7月，宮崎県文書センター所蔵）には，例外的に臨時農地等管理令，臨時農地価格統制令，小作料統制令の違反件数（すべて年間で1件から7件程度）の記載がある。

- 4) 第7章注48) 参照。
- 5) 『防長時報』18，1942年，6頁。
- 6) 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。農林省農政局農政課『農地作付統制規則』1943年，農林省文書。
- 7) 長野県については，第9章第1節で紹介した。
- 8) たとえば，鳥取県の「米子署が西瓜の間にメス」（『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」（『日本海新聞』1944年2月21日）など。
- 9) このほかにも，たとえば，石川県では，「農地作付統制規制勵行ニ関スル件」（『石川県公報』5350，1943年1月13日）に「最近一部ニ於テ之ガ勵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，「不急作物ヘノ轉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。
- 10) 滋賀県所蔵（滋賀県庁文書）の『農地調整』（1944年），『臨時農地管理』（1944年，1945年），『農地調整』（1944年，1945年），『臨時農地管理』（1945年，1946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。
- 11) 「臨時農地等管理令第7条ノ二等ノ運用状況調査ノ件」『臨時農地管理』1941年～1946年，滋賀県庁文書，滋賀県所蔵。
- 12) 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7条ノ二等ノ運用状況調査ノ件」）。
- 13) この中には，売買の他にも贈与・交換などが含まれている。ただし，前掲「臨時農地等管理令第7条ノ二等ノ運用状況調査ノ件」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。
- 14) ちなみに，農地売買には季節性がある。たとえば，1939年の徳島県（徳島市を除く）でみると，年間売買件数・筆数のうち，12月～5月が約6割をしめる（『臨時農地価格統制令第三条第二項に関する資料』農林省文書）。農閑期に農地移動が多くなるのが普通である（近藤康男『農地改革の諸問題』（初出1952年）『近藤康男著作集』8，農山漁村文化協会，1975年，86頁）。

- 15) 「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, 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が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～1946年）。
- 16) たとえば、次の「(2) 臨時農地価格統制令の違反状況」で述べる1942年の土地売買事例調査原票でみると、県下全郡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、検討対象としえない）。
- 17) 「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～1946年。
- 18) 司法省刑事局「臨時農地価格統制令ノ違反状況」、細貝大次郎前掲書, 1011頁。
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。
- 19) 「土地売買事例調査原票」1942年。この原票を使用した研究に、阪本楠彦『昭和17年土地売買事例調査についての報告』（東京大学農政学研究室, 1961年）がある。
- 20) この内、『農林統計月報』73を除き、農地改革資料編纂委員会編『農地改革資料集成』13（御茶の水書房, 1981年）に復刻されている。
- 21) 「第四回土地売買事例調査」『農林統計月報』59, 1944年。
- 22) たとえば、埼玉県南埼玉郡潮止村役場文書『勤業』（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俣を記入する様役場の方からたのんで下さい」とある。
- 23) 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』4582, 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。
- 24) 「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掲載されている。近藤康男『農林統計改正要旨』（初出1941年）（『近藤康男著作集』10, 農山漁村文化協会, 1975年, 188頁）には調査票記入例がある。この土地売買事例調査は、当時東京帝国大学助教授と農林省統計官を兼任していた近藤康男氏の発案であったという（近藤康男『一農政学徒の回想』上, 農山漁村文化協会, 1976年, 253頁）。近藤氏には「土地売買事例調査の結果概観」（『農林時報』1941年3月1日。『耕地』15-5, 1941年に再録）がある。

- 25) 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おこなったが、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、『農地調整』1942年、滋賀県庁文書、滋賀県所蔵）。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8万9,647件あるから（司法省『登記統計要旨』50, 1936年分）、1942年はその半分と低く見積もっても（表終-2参照）、4万5千件程度となる。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）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。
- 26) この他にも、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おこなったが、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（『農地調整二関スル綴』1942年～1944年、京都府公所文書、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、日本勧業銀行『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。
- 27) 小倉武一前掲書、744頁。前掲『農地制度資料集成』10、469頁。統制倍率の道府県別市郡別一覧表は、前掲『農地制度資料集成』10（437～446頁）に復刻されている（ただし、若干誤植がある）。これは農林省告示第52号（1941年1月30日）のもので、その後すぐに農林省告示第77号（1941年2月10日）・第235号（1941年4月28日）で改正された。改正された一覧表は、中央物価統制協力会議編『臨時農地等管理令臨時農地価格統制令解説』（1941年、89～100頁）に掲載されている。その後、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。倍率変更は農林省（農商省）告示で官報に掲載されたので、官報の告示をおえば倍率変更を確認することができる。それによると、全局的に倍率変更がおこなわれたのは、徳島県（1941年12

月27日)、鳥取県(1943年7月26日)、島根県(1944年10月19日)の3県のみである(徳島県については、「本県農地価格 地方に適せないで 愈^{いよいよ} 倍率改訂さる」『徳島県農会報』833, 1942年を参照)。あとは新市制施行による7市(長崎県大村市、熊本県荒尾市、和歌山県田辺市、香川県坂出市、三重県鈴鹿市、滋賀県長浜市、福岡県田川市)であった。ごく一部の地域で、倍率が低下したが、ほとんどの地域で倍率が上がっていた。前掲『臨時農地価格統制令第三条第二項に関する資料』(農林省文書)には、この倍率変更の資料が綴じられている。

- 28) 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。
- 29) 売買価格と統制価格が乖離していたとする指摘は、花鳥得二『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)など多数。具体的な資料としては、たとえば、滋賀県の「臨時農地価格統制令第3条第1項但書二関スル許可申請書」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(前掲『農地調整』1944年、前掲『臨時農地管理』1945年)、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。また、中央農業会の出版物でさえ、臨時農地価格統制令による「土地価格は、田は賃貸価格の二十七倍、畑では同じく三十倍と規制されてはゐるが、現実の評価がこれを納得するに躊躇を示すのは、今日いづれの農村にもみられるところであろう」(『伸び行く山峡の村—京都府天田郡雲原村—』中央農業会, 1944年, 8頁)と記している。当然ながら、統制価格で自創事業を求められる地主層は統制価格が低すぎると反発していた(たとえば、1943年3月の新潟県地主懇談会。『新潟県農地改革史 改革頌末』1963年, 26~27頁。『新潟県史』資料編18, 近代6, 産業経済編II, 1984年, 351~352頁)。このような指摘は全国各地でみられた。日本勧業銀行調査部『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年に入り漸く停滞し、1942年・1943年は概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。
- 30) 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。
- 31) この統制価格と実勢価格との乖離の拡大は、農林省の推進する自創事業へ阻力的に働いた。統制価格が市場価格(闇価格)と比べて低すぎたから、地主が自創事業(統制価格)による土地売却に不償感を抱いたからである。(注29)参照) 統制価格と実勢価格との乖離のなかで自創事業を推進しなければならないという苦悩を背負うことになったのが、道府県庁の自創事業担当者であった。新潟県西蒲原

- 郡坂井輪村では、1945年5月、「統制価格+包み金」で自創事業にこぎつけている。これを仲介したのは、新潟県経済部農村計画室の自創事業担当主任である井上武十郎農林技師であった（新潟県農地課『昭和十六年以降価格統制令管理令往復文書綴』久保安夫家文書，新潟県立文書館所蔵。西田美昭「自作農創設維持政策の歴史的 성격」葉山禎作他編『伝統的経済社会の歴史的展開』上，時潮社，1983年。西田美昭・久保安夫編『西山光一日記』東京大学出版会，1991年）。「統制価格+包み金」による売渡は、実質的に統制価格を上回っており、事実上の臨時農地価格統制令違反であった。この事実上の統制違反を、県の農林技師（高等官待遇）が斡旋しているのである。統制違反まがいの苦肉の策であり、価格統制下における県係官の苦悩をあらわしている。
- 32) 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。
- 33) 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』113，1941年9月25日）。
- 34) 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。国家総動員法第33条による罰則規定は、「三年以下ノ懲役又ハ五千元以下ノ罰金ニ処ス」である。詳しくは、田辺勝正「時局対策としての小作料統制令（3）」（『地方行政』48-3，1940年）を参照。
- 35) 前掲『農地制度資料集成』10，614頁。
- 36) 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。
- 37) 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（菊地健一郎前掲書，80頁）。これは、闇取締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が手薄であったことは否定できない。この点は赤澤史朗氏も指摘している（赤澤史朗「太平洋戦争下の社会」藤原彰・今井清一編『十五年戦争史』3，青木書店，1989年，181頁）。
- 38) 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）は、司法省刑事局『経済月報』を駆使して戦時下の経済犯罪を分析しているが、その限界は大きいといわざるをえない。なお、統制違反事

件の罰金が統制違反を抑制する効果をもったはずである。これは、国家総動員法違反という社会的な抑制（統制法令違反露見による社会的な負目）と金銭的な負担との両様の抑制がはたらいたとみられる。ただし、この点の抑制効果がどの程度であったかを確定することは今のところ難しい。ともに資料が十分に得られないからである。罰金額については、次の事例を紹介しておきたい。島根県で発生した2件の臨時農地価格統制令違反事件の場合（ともに略式命令）である（『自作農創設維持に関する資料（4）』農林省文書）。〈事例1〉1941年3月8日、田1.4反を統制価格552円のところ950円で売買。統制超過額398円。罰金額は、売主400円、買主の代理人150円、斡旋人（斡旋幫助）150円（3人）。〈事例2〉1941年2月10日、田2.6反を統制価格1,068円のところ2,060円で売買。統制超過額992円。罰金額は、売主1,500円、買主200円、斡旋人（斡旋幫助）150円。罰金総額がだいたい売買価格前後に達しており、決して少ない罰金額ではない。

- 39) 我妻栄・加藤一郎『農地法の解説』日本評論社、1947年。和田正明・橋武夫『新農地法詳解』学陽書房、1952年。関谷俊作『日本の農地制度』農業振興地域調査会、1981年。農地法までの農地調整法の改正（1945年12月、1946年10月）などで、それぞれについての変遷には違いがある。
- 40) もっとも、農民にとって経済統制は初めての経験であり、農民が統制に慣れていなかった側面があったと思われる。農林技師の石原治良氏は次のように述べている。「従来永く自由経済に馴れ、私経営に任せられてきた農民にとつて、農業経営を遽かに統制諸政策に合致するやうに切替へることは容易でなかつた。而も農村本来の性格たる現状維持的保守性の然らしめるところとして、また農業の特質上機動性に欠けてゐる関係からして、殊に農民の間には、国情の理解、例へば食糧の逼迫してゐる実情や、増産を協請しながら肥料や資材等を満足に供給し得ざる事情等について理解が十分でないため、政府の行ふ施策、国家の農民に対する要請を積極的に受入れて協力実践する熱意に乏しく、却つて農民は懐疑と混迷の裡に彷徨するの観があつた」（石原治良『農事訓練と隊組織による食糧増産』農業技術協会、1949年、10頁）。
- 41) 「作付統制緩和要望と農民の動向」『特高月報』1943年1月、61頁。「概説」『特高月報』1943年5月、3頁。
- 42) 大内力『村にて一農村現地報告一』東亜農業研究所、1943年、59頁、62頁。1943年5月から7月の淡路一農村での滞在記。マルヤは闇価格のこと（注52）参照）。このような農村における闇取引については当時の多くの文献が記しているが、ここでは次の一例をあげておきたい。「……然るに最近に於ける経済取引の現状は徒らに経済違反の増加を示し其の内容は主として価格違反、情実販売、買溜、売惜等而も悪質の一途を辿りつゝある状態で、就中青果物其他生活必需物資の価格違反が平気に行はれて居る事は甚だ遺憾に堪ない処で有ます。……経済違反は

窃盗や詐欺罪に比べて人聞きが悪くない周囲の誰彼も皆やつて居る等の考から売る人も買ふ人も案外平気でやつている。国の規則、特に戦時立法は死すとも守ると云ふ固き信念がなければなりません(石山村役場経済係松田生「闇取引撲滅に就て」『石山村報』228, 1942年, 4頁。『新潟市合併町村の歴史基礎史料集2 石山村報(下)』新潟市合併町村史編集室, 1981年, 730頁)。

- 43) 帝国農会は、臨時農地等管理令施行直後の1941年に抑制・制限農作物が食糧農作物に転換された場合の影響を61作物について調査している(『作物転換に関する調査』第1輯～第9輯, 帝国農会, 1941年)。だいたいの作物について指摘されているのは、食糧農作物への転換によって、①収益が激減し、農家経済に破綻をきたすこと、②肥料は過剰となること(食糧農作物のほうが肥料は少なくて済むということ)、③労働の配分に不円滑をきたすこと、である。逆にいうと、食糧農作物から抑制・制限農作物への転換は大きな収益を生むことを示している。その後、闇市場での抑制・制限農作物の価格は騰貴していったのであり、この傾向はより一層強められることになった。
- 44) たとえば、山下郎郎「作付統制の諸問題」『農業と経済』9-2, 1942年, 161頁。肥料など資材の横流しについては、第8章注27)を参照。
- 45) たとえば、「東京市郊外の農村実情」(『特高月報』1943年1月, 60頁)、「耕地返還を繞る農民の思想動向」(『特高月報』1943年5月, 60頁)、『農商統計月報』66(1944年, 3頁)など多数。群馬県知事は内務大臣宛「労力不足ト供出加重ヲ繞ル農地返還状況等二関スル件」(1944年10月19日付)で農地返還等に対する村長の言動として次をあげている。「農作ノ労賃カ高イ許リテナク殆ンド人モ頼メナイ実情ヲ收穫モ思フ様ニ行カズ反別ヲ沢山耕作シテ居ルモノ程供出ニ困難スル其ノ為農民ハ耕地ヲ少クシテ反収ヲ増シ自己保有ノミヲ有利ニセントスル傾向アリ今后一層耕地返還ガ多クナルダラウ」(『(主要食糧需給関係)』群馬県庁文書, 群馬県立文書館所蔵)。また、俸給生活者・商人など非農業者が飯米確保のために零細農地を購入・借入して零細農家となるが多かった(「飯米消費層の農業進出傾向」『特高月報』1943年9月, 78～79頁)。なお、戦時中の農村労賃は労働力逼迫のためかなり高騰していた。そのため、戦時中の農業労働賃金指数は農林生産物、農薬用品、家計用品の指数を大きく超えて騰貴していた(全国農業会調査部『農業労働賃金に関する調査』1947年)。「労働の闇取引が盛んとなつた昭和十八、九年に到つては小作階層の所得が自作階層の所得を著しく上廻る地方が少なからず発生した」(日本勧業銀行『戦時戦後を通ずる農村経済の変貌』1945年, 27頁)。戦時期農村の階層間所得格差は均等化した可能性が強い。
- 46) 日本の統制経済をソ連の計画経済に近似したものという把握がしばしばされるが、私的所有を前提としている日本の戦時経済のほうが、闇取引へのインセンティブは強かつたであろう(伊藤修『日本の経済』中央公論新社, 2007年, 48～49頁)。ちなみに、先行の戦時期農業史研究では、伊藤淳史「戦時体制下農民の意識と行

- 動」(『農業史研究』35, 2001年)が、戦時統制と農家経済の合理的行動とのズレを指摘している。
- 47) 東畑精一『日本農業の課題』岩波書店, 1941年, 48頁。
- 48) 岡崎哲二「戦時計画経済と価格統制」近代日本研究会編『年報 近代日本研究』9, 1987年。岡崎哲二・奥野正寛「現代日本の経済システムとその歴史的源流」岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社, 1993年。
- 49) 原朗「はしがき」原朗編『日本の戦時経済 計画と市場』東京大学出版会, 1995年, vi頁。加えて、中村隆英「概説 1937-54年」(中村隆英編『日本経済史7「計画化」と「民主化」』岩波書店, 1989年), 橋本寿朗「両大戦間期の日本経済」(『経営志林』26-3, 1989年)を参照。近年、労働統制経済のもとで労働市場が強く機能していたことについては、西成田豊『近代日本労働史』(有斐閣, 2007年, 第8章, 第9章)が主張している。山崎澄江氏は「近年の研究は政府、企業、金融機関、経済団体等の利害関係に注目し、統制下とはいえ各々の主体が経済合理性に基づいて行動し、これを基礎に統制経済も機能していたことを明らかにした」(山崎澄江『価格統制と企業動員』原朗・山崎志郎編『戦時日本の経済再編成』日本経済評論社, 2006, 49頁)と総括している。
- 50) ただし、臨時農地等管理令第7条の2は、終章第1節で示したように、違反行為がかなり生じていた。
- 51) 細貝大次郎前掲書, 1051~1083頁。この措置は、1939年時点で農地価格をストップするという臨時農地価格統制令の本来の建前を、事実上突き崩す措置であった。
- 52) 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, 98頁。公定価格は「丸公」、闇価格は「丸ヤ」と呼称され、「丸ヤ」が国民相場と称されたことは、中央物価統制協力会議「生活必需物資の闇相場等について」(1943年12月)(中村隆英・溝口敏行編『第二次大戦下生活資財闇物価集計表』一橋大学経済研究所日本経済情報センター, 1994年)を参照。闇が常態化していた都市食糧品市場では、同一品目であれば、闇の「価格は予想以上に平均化し甚しい差がないこと」が報告されている(中央物価統制協力会議『東京都内に於ける食糧事情調査報告』1944年, 74頁)。
- 53) 東畑精一氏は戦後次のように述べている。「物価統制なんてできないだよ」「国民というか普通の人間の方がずっと賢いんだよ。胡瓜の値段を1キロいくらに決めるかだって、そりゃ一物一価で結構なんだけれども、質まで決めることはできない。それで大きい胡瓜が出てくる。薩摩芋もねこんな薩摩芋一まずい奴」「価格というのはよくできてるもんだということが、非常によく分かる」「価格はよくできてるもんだってことをつくづく感じてね。「価格は俺が決めるんだ」なんてアホなことを言っておった奴がいたがね」(東畑精一「戦争期の回想—私の履歴書」補遺一)『アジア経済』25-5・6, 1984年, 15~18頁)。品質を考慮しない重量

単位制であった公定価格制度により、農民は質よりも量を重視することになり、粗悪品が公定ルートに流れ、良品質のものは闇に流れて品質に応じた価格で取引された（加瀬和俊「太平洋戦争期食糧統制政策の一側面」原朗編前掲書）。これらが市場メカニズムによる調整の結果であったことは明らかである。加瀬和俊前掲論文は、増産インセンティブを食糧統制政策に組み込んだ好論である。加瀬氏は戦時期の市場経済を「戦時の商品経済」という表現で「平時」と区別している（加瀬和俊前掲論文、283頁）。おそらく取引のスポット性、情報の非対称、価格のシグナル機能の不全などを念頭においていると思われる。その場合、「戦時的」という形容句が必要かどうかは、議論の余地があろう。

- 54) 1973年当時の自民党副総裁椎名悦三郎氏の言（中村隆英『昭和経済史』岩波書店、1986年、120頁）。椎名氏は戦時中商工官僚として物資統制を担当していた。椎名悦三郎『戦時経済と物資調整』（産業経済学会、1941年）がある。

あとがき

本書は、日本戦時農地政策に関する筆者のこれまでの研究をまとめたものである。この研究課題の第一冊目にあたる。戦時農地政策研究について、これまで公表した論稿は、以下である。

- 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）
- ② 坂根嘉弘「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）
- ③ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（2）」（『広島大学経済論叢』26-1・2, 2002年）
- ④ 坂根嘉弘「小作料統制令第6条の機能と特質」（『歴史と経済』178, 2003年）
- ⑤ 坂根嘉弘「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）
- ⑥ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（3）」（『広島大学経済論叢』26-3, 2003年）
- ⑦ 坂根嘉弘「小作料統制令の歴史的意義－小作料統制令第4条を中心に－」（『社会経済史学』69-1, 2003年）
- ⑧ 坂根嘉弘「農地」（野田公夫編『戦後日本の食料・農業・農村第1巻 戦時体制期』農林統計協会, 2003年）
- ⑨ 坂根嘉弘「農地問題と農地政策」（野田公夫編『戦後日本の食料・農業・農村第1巻 戦時体制期』農林統計協会, 2003年）
- ⑩ 坂根嘉弘「農地作付統制についての基礎的研究（上）」（『広島大学経済論叢』27-1, 2003年）
- ⑪ 坂根嘉弘「農地作付統制についての基礎的研究（下）」（『広島大学経済論叢』27-2, 2003年）
- ⑫ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料（4）」（『広島大学経済論叢』27-3, 2004年）

- ⑬ 坂根嘉弘「戦時農地統制は守られたか」(『歴史学研究』787, 2004年)
- ⑭ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(5)」(『広島大学経済論叢』28-1・2, 2004年)
- ⑮ 坂根嘉弘「農地調整指導員について」(『広島大学経済論叢』28-1・2, 2004年)
- ⑯ 坂根嘉弘「戦時期日本における農地作付統制政策の運用実態－長野県の事例－」(『史学研究』247, 2005年)
- ⑰ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(6)」(『広島大学経済論叢』28-3, 2005年)
- ⑱ 坂根嘉弘「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』187, 2005年)
- ⑲ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(7)」(『広島大学経済論叢』29-1, 2005年)
- ⑳ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(8)」(『広島大学経済論叢』29-2, 2005年)
- ㉑ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(9)」(『広島大学経済論叢』29-3, 2006年)
- ㉒ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(10)」(『広島大学経済論叢』30-1, 2006年)
- ㉓ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(11)」(『広島大学経済論叢』30-2, 2006年)
- ㉔ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(12)」(『広島大学経済論叢』30-3, 2007年)
- ㉕ 坂根嘉弘「臨時農地等管理令に関する基礎研究－臨時農地等管理令第3条・第5条・第7条を中心に－」(『広島大学経済論叢』31-1, 2007年)
- ㉖ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(13)」(『広島大学経済論叢』31-2, 2007年)
- ㉗ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(14)」(『広島大学経済論叢』31-3, 2008年)
- ㉘ 坂根嘉弘「日本における戦時期農地・農地政策関係資料(15)」(『広島大学経済論叢』32-1, 2008年)
- ㉙ 斉藤利佳・坂根嘉弘「戦時期・戦後改革期農地委員会の年齢構成に関する基礎

研究」(『農業史研究』43, 2009年)

このほかに、以下の通史的な叙述のなかで、戦時農地政策の研究成果を利用している。

坂根嘉弘「近代的土地所有の概観と特質」(渡辺尚志・五味文彦編『新体系日本史 3 土地所有史』山川出版社, 2002年)

坂根嘉弘「近代的土地所有の変容」(渡辺尚志・五味文彦編『新体系日本史 3 土地所有史』山川出版社, 2002年)

坂根嘉弘「帝国日本の発展と都市・農村」(藤井譲治・伊藤之雄編著『日本の歴史 近世・近現代編』ミネルヴァ書房, 2010年)

坂根嘉弘「近代」(木村茂光編『日本農業史』吉川弘文館, 2010年)

本書は、以上の論稿を基礎にまとめているが、その対応関係は次のとおりである。ただし、全体を統一するために再構成し、書き直している。

序章 本書の課題 書下ろし

第1章 戦時期農地委員会の構成 ⑰, ⑱, ㉓, ㉔

第2章 戦時期農地委員会の機能 ⑨, ⑭, ⑰, ⑱

第3章 小作料統制令の概要 ⑦, ⑨, ⑫

第4章 小作料適正化事業の歴史的意義 ①, ⑦, ⑨, ㉑

補論 1945年度以降の小作料適正化事業について ⑫, ㉑

第5章 小作料統制令第6条の機能と特質 ④, ⑤

第6章 臨時農地等管理令・臨時農地価格統制令の概要 ⑨, ⑫, ㉕

第7章 臨時農地等管理令の運用と機能 ㉕

第8章 農地作付統制の運用と機能 ⑩, ⑪

第9章 長野県における農地作付統制の運用実態と耕作勧告 ⑯

終章 戦時農地統制と市場経済

第1節 戦時農地統制は守られたか ⑬

第2節 統制経済と市場インセンティブ 書下ろし

序章と終章第2節は書下ろしであるが、ともに、東京大学経済史研究会(2007年12月10日)での報告「日本における戦時農地政策研究の現状と課題」を下敷にしている。本報告については、谷本雅之氏(東京大学)に報告の機会を与えていただき、研究会に参加された方々からは有益な多数のご意見をいた

だくことができた。とりわけ、谷本氏をはじめ、加瀬和俊氏（東京大学）、岡崎哲二氏（東京大学）、小野塚知二氏（東京大学）からは、本書をとりまとめる際に参考になるご意見をいただくことができた。指摘された問題のすべてに対応できたわけではないが、大変にありがたかった。厚くお礼を申し上げる次第である。

資料収集については、誠に多くの機関にお世話になった。以下、記して謝意とさせていたいただきたい（名称は調査当時のもの）。

農林水産省農業総合研究所、滋賀県県民情報室、京都府立総合資料館、北海道立文書館、北海道開拓記念館、北海道立図書館、滋賀県立図書館、広島市公文書館、広島県立文書館、広島県立図書館、山口県立山口図書館、山口県文書館、秋田県公文書館、秋田県立図書館、法務省法務図書館、鳥根県立図書館、石川県立図書館、亀岡市史編さん室、鳥根県総務部総務課、鳥根県議会図書館、東京都立中央図書館、神奈川県立公文書館、愛媛県立図書館、愛媛県行政私学課、愛媛県行政資料室、岡山県県政情報室、岡山県総合文化センター、立命館大学人文科学研究所、三重県総務局政策評価推進課、四日市市立図書館、鳥取県立図書館、鳥取県立公文書館、八潮市立資料館、岩手県立図書館、岩手県行政情報センター、秋田経済法科大学経済研究所、徳島県立図書館、徳島県立文書館、香川県立文書館、香川県立図書館、長崎県立長崎図書館、福岡県立図書館、福井県立図書館、群馬県立文書館、栃木県立文書館、埼玉県立文書館、千葉県文書館、和歌山県立文書館、和歌山県立図書館、大分県公文書館、佐賀県立図書館、山梨県立図書館、長野県立歴史館、飯田市誌編さん室、富山県公文書館、山形県立図書館、福島県立図書館、福島県歴史資料館、静岡県立中央図書館、宮崎県文書センター、沖縄県公文書館、熊本県立図書館、鹿児島県立図書館、大阪府立中之島図書館、大阪府立中央図書館、飯田市歴史研究所、飯田市美術博物館、飯田市役所松尾支所、愛知県公文書館、長野県上伊那郡中川村歴史民俗資料館、県政資料館（兵庫県公館）、新潟県行政情報センター、新潟県立文書館、長野県下伊那郡松川町資料館、松本市文書館、奈良県立奈良図書館、青森県立図書館、八戸市立図書館、高知県立図書館、神戸市立中央図書館、神戸市文書館、大阪府公文書館、福山市しんいち歴史民俗

博物館，宮城県公文書館，宮城県図書館，立命館大学文学部日本史研究室，大阪人権博物館，雪の里情報館，舞鶴市郷土資料館，亀岡市文化資料館，日本銀行金融研究所アーカイブ，山形大学附属図書館，山形大学附属博物館，横手市平鹿図書館，東京都公文書館，富山県立図書館，岐阜県図書館，岐阜県歴史資料館，茨城県立歴史館，農文協図書館，岡山県立記録資料館，農林水産政策研究所，国立社会保障・人口問題研究所図書室，並びに北海道大学，東京大学，大阪大学，京都大学，広島大学の各図書館

資料収集に際し，次の方々に多大のご助力をいただいた。記して謝意とさせていただきます。

大鎌邦雄，千葉修，伊澤裕子，市田知子，矢部光保，野田公夫，足立芳宏，岩本純明，近藤尚弘，白木沢旭児，山田伸一，藤野宗典，池田宏，足立泰紀，桂明宏，高久嶺之介，竹永三男，樽美康一，飯塚一幸，勝部真人，伊藤康，鈴木達郎，黒澤隆文，松本武祝，大豆生田稔

本研究課題に対しては，日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)の交付を受けた。上記諸機関への調査はそれによって可能となったものである。科研の交付なくしては，本研究は成立しえなかった。関係各位にお礼を申し上げる次第である。

本書は，広島大学経済研究双書14として刊行されるものである。末尾ながら，常日ごろお世話になっている広島大学経済学部・広島大学大学院社会科学研究科社会経済システム専攻の先生方にお礼を申し上げる次第である。また，本書の一部を野田公夫氏（京都大学），足立泰紀氏（近畿医療福祉大学）に素読していただき，有益なる指摘をいただいた。ご厚情に対し感謝の意を表したい。本書作成に際し，清文堂出版の前田正道氏・松田良弘氏にお世話になった。付記して謝辞とさせていただきます。

坂根 嘉弘

人名索引

【ア 行】

相川勝六 237, 238, 251
 愛甲勝矢 31
 赤澤史朗 115, 286
 朝治 武 11
 葦名ふみ 153
 阿部恒久 153
 阿 部 伯 56
 新居善太郎 281
 安藤玉治 117, 246
 安藤良雄 251
 井伊誠一 25, 26, 42, 43
 家野猛之 26, 36
 猪飼清六 20
 石井英之助 113
 石井清吉 119
 石井俊雄 84, 114, 122
 石川真澄 36
 石黒忠篤 113
 石田文次郎 157, 159, 171
 石田宥全 26, 42, 43
 石塚與喜雄 212
 石橋源四郎 25
 石橋 弥 25
 石原治良 10, 212, 287
 磯辺秀俊 35
 板垣邦子 11, 117
 一条三子 248

市原政治 10
 伊藤英三 20
 伊藤 修 288
 伊藤淳史 11, 288
 伊藤正良 20
 稲富稜人 25, 26, 36
 稲 船 家 67
 稲村隆一 25, 26, 36
 井野碩哉 18
 井上武十郎 285
 伊場信一 20
 今井一郎 26, 42, 43
 今井清一 115, 286
 入沢 輝 20
 入沢 廉 20
 岩片磯雄 122
 岩上夫美雄 152
 岩村登志夫 68
 岩本純明 104, 121, 154
 上田音市 26, 36
 宇佐見正史 67
 梅田俊英 68, 212
 榎田幸太 20
 遠藤 純 117
 大石嘉一郎
 3, 4, 8, 9, 11, 34, 64, 66, 277
 大内 力 3, 4, 8, 9, 10, 104, 123, 170,
 240, 277, 279, 287
 大門正克

- | | | | |
|---|-------------------------|-------------|---|
| 9, 10, 11, 34, 37, 38, 64, 65, 117 | 小野武夫 | 120, 282 | |
| 大鎌邦雄 | 11 | 小野永雄 | 25 |
| 大久保達正 | 214 | 【カ行】 | |
| 大河内正敏 | 212 | 甲斐重喜 | 26 |
| 大沢久明 | 152 | 各務武雄 | 119, 157 |
| 太田敏兄 | 240 | 加瀬和俊 | 11, 12, 241, 244, 290 |
| 太田正夫 | 172 | 片山 哲 | 25, 36 |
| 大鷹貴祐 | 25 | 加藤一郎 | 113, 152, 154, 158, 159, 171, 172, 173, 287 |
| 大竹啓介 | 119 | 加藤 家 | 121 |
| 大槻正男 | 67 | 門田定蔵 | 20, 26, 40, 41 |
| 大場正巳 | 121 | 狩野新一 | 20 |
| 大橋一雄 | 213 | 鎌形 勲 | 117 |
| 大濱用要 | 26, 27 | 鎌田政雄 | 27 |
| 大林 博 | 241 | 加用信文 | 153, 235, 243 |
| 大豆生田稔 | 11 | 河合義一 | 25, 26, 36 |
| 大元重太郎 | 85, 115 | 川越俊彦 | 9 |
| 大山謙吉 | 10 | 川俣清音 | 153 |
| 大和田啓気 | 113, 151, 152 | 菊地健一郎 | 286 |
| 岡 良一 | 26, 36 | 岸 良一 | 180 |
| 岡崎哲二 | 4, 9, 118, 280, 289 | 喜多正治 | 119 |
| 岡田知弘 | 11, 175, 206, 214, 215 | 喜多 勝 | 147, 157 |
| 岡野正一郎 | 241, 242, 243, 244, 246 | 北村五良 | 157, 171 |
| 岡村周美 | 20 | 橘川武郎 | 10 |
| 岡本啓志 | 251 | 木下静雄 | 20 |
| 小川貞一 | 20 | 木原芳次郎 | 10 |
| 沖森源一 | 20 | 木村修三 | 35 |
| 萩原貞一 | 25, 27 | 久保安夫 | 11, 66, 286 |
| 奥野正寛 | 9, 289 | 久保安雄 | 64 |
| 小倉武一 | | 倉内宗一 | 122 |
| 5, 10, 12, 66, 68, 73, 77, 129, 151, 158, 163, 170, 172, 240, 241, 281, 284 | | 栗林託男 | 152 |
| 尾崎益三 | 20 | 黒田藤重 | 20 |
| 小沢三千雄 | 152 | 桑原五郎 | 157, 158 |
| 小野清一郎 | 285 | | |

小池基之	213	三瓶孝子	212
香田徳三郎	20	椎名悦三郎	290
河本猷蔵	20	塩崎要祐	152
小口寿三郎	208	塩田家	104
小島利太郎	119	信太儀右衛門	134
後藤清	147, 157, 171	品部義博	104, 121, 154
小西家	104	渋谷隆一	66, 121
木幡久右衛門	101	島木健作	152, 153
小堀英太郎	113	清水洋二	11, 104, 121, 154
小林英夫	118	清水谷徹	20
小林巳智次	35	下田達雄	212
小船清	240	庄司俊作	11, 12, 35, 171
駒井菊松	25, 27	白木沢旭児	118
近藤康男		末川博	157, 158
	212, 214, 242, 243, 244, 282, 283	酉水孜郎	212
【サ行】		菅野正	117
斎藤昇	20	杉山元治郎	25, 26, 36
斎藤晴造	10, 242, 250	鈴木栄次郎	252
斉藤利佳	37	鈴木清	152
酒井三郎	214	鈴木征六	214
坂下明彦	11	須永好	27
坂田英一	242	諏訪安敏	20
坂根嘉弘	22, 35, 37, 52, 64, 65, 66, 68, 77, 114, 116, 118, 119, 120, 128, 156, 171, 173, 201, 206, 207, 208, 209, 211, 225, 241, 245, 249, 285	関谷俊作	171, 206, 287
阪本楠彦	122, 283	相井儀三郎	20
桜井豊	213	【タ行】	
佐々木豊八	153, 154	平敏孝	20
佐藤武夫	74, 77, 117	高岡裕之	11
佐藤倭彦	67, 120	高落松男	241
佐藤吉熊	25, 27	高嶋弘志	212
沢井実	9, 10	高田耘平	159
		高橋武夫	157, 158
		高橋彦博	212
		高橋幸八郎	251

- | | | | |
|--|-------------------------------------|--------------|---------------------------|
| 高山一三 | 20 | 土肥米之 | 20 |
| 瀧口初太郎 | 171 | 富居多吉 | 20 |
| 武島一義 | 265 | 豊田著寿 | 158 |
| 竹永三男 | 246 | 鳥谷部仁 | 64 |
| 竹村奈良一 | 26 | | |
| 橘 武夫 | 159, 171, 287 | 【ナ 行】 | |
| 龍野喜一郎 | 20 | 内藤三郎 | 20 |
| 田中松月 | 26, 36 | 永江雅和 | 11 |
| 田中信儀 | 20 | 中島一三 | 20 |
| 田中 学 | 170, 241 | 永田元也 | 214 |
| 棚橋初太郎 | 67 | 中原政太郎 | 20 |
| 田辺 納 | 25 | 仲原善一 | 119, 171, 172, 241 |
| 田辺勝正 | 65, 67, 77, 151, 241, 242, 249, 286 | 中村昌民 | 67 |
| 田部長右衛門 | 56 | 中村隆英 | 9, 289, 290 |
| 谷 達雄 | 10 | 那須 皓 | 113, 118 |
| 谷口久次郎 | 20 | 並川義隆 | 20 |
| 谷口源十郎 | 20 | 成田重太郎 | 153 |
| 谷口知平 | 157 | 成瀬喜五郎 | 26 |
| 田原春次 | 25, 26, 36 | 西島芳二 | 159 |
| 玉真之介 | 12 | 西田美昭 | 11, 12, 34, 64, 66, 286 |
| 土田莊助 | 153 | 西成田豊 | 10, 289 |
| 土屋正三 | 77 | 西服部家 | 66 |
| 土 田 家 | 104 | 西山光一 | 11, 66, 286 |
| 恒松於兔二 | 56 | 沼尻晃伸 | 12, 175, 206, 215, 216 |
| 津曲藏之丞 | 158, 159 | 野口悠紀雄 | 9 |
| 寺島宗一郎 | 25, 26 | 野田公夫 | 11, 12, 67, 119, 214, 246 |
| 暉峻衆三 | | | |
| 6, 10, 35, 66, 67, 104, 112, 113, 121, 123, 129, 149, 150, 151, 156, 170 | | 【ハ 行】 | |
| 土井 章 | 214 | 橋本寿朗 | 10, 289 |
| 東畑精一 | 280, 288, 289 | 橋本伝左衛門 | 113 |
| 徳永光俊 | 11 | 波多江久吉 | 251 |
| 戸嶋芳雄 | 77, 113, 151, 155, 171, 172 | 花島得二 | 285 |
| | | 羽生三七 | 25, 36 |
| | | 葉山楨作 | 286 |

原 朗	10, 12, 241, 289, 290
原夫次郎	114
原 保雄	20
原田純孝	119
坂東幸太郎	155
樋上平一郎	20
樋口光治	25, 27, 36
兵頭 徹	214
平賀明彦	11, 170
深田武雄	20
福田勇助	34, 35, 37, 64, 65
副見喬雄	20
福光正義	20
藤井 信	213
藤井利平	20
藤岡甚四郎	25, 27
藤川千万太	25
藤沢真苗	241
藤林敬三	214
藤原 彰	115, 286
星野英一	158, 172
細貝大次郎	5, 10, 12, 34, 65, 73, 77, 112, 129, 151, 163, 170, 240, 281, 283, 289
細谷 昂	11
堀内信之助	159
本田三郎	11
【マ 行】	
前五三郎	92, 93, 94, 101, 118, 119, 120, 144, 157
前川正一	25, 26
前田道雄	10
松沢 一	25

松島 淳	119
松田甚次郎	117
松田 生	287
松田武雄	241
松永義雄	25
松原五百蔵	20
松本亀吉	20
松本積善	20, 25, 26, 40, 41
松本治彦	213
の場徳造	251
丸山文雄	246
水谷庄蔵	20
水野錬太郎	214
溝口三郎	113
溝口敏行	289
三谷文太郎	26
美濃口時次郎	214
宮沢賢治	117
宮本常一	249, 250
宮本倫彦	212, 214
宮本 誠	252
宮本光晴	10
三好重夫	281
村上節太郎	250
望月長司	20
森 武麿	9, 11, 112, 117, 121, 170
諸井貫一	212
門場新三	141, 142, 143, 144, 156
【ヤ 行】	
八百板正	24, 25
安岡健一	11
柳沢 遊	10
柳澤 治	118

山口正一	27	横山周治	119
山口 喬	247	横山増右衛門	20
山口鐵四郎	289	吉田 茂	202
山口由等	11	吉永時次	157
山崎志郎	10, 289	吉野興一	247
山崎澄江	289	吉松 浩	66, 119
山崎広明	10	米倉誠一郎	118
山下肅郎	10, 245, 288		
山出光太郎	20	【ワ 行】	
山之内靖	4, 9	若木 禮	20, 35
山本和重	11	我妻 栄	113, 152, 158, 159, 171, 287
山本多佳子	27, 36, 38	若林勇雄	148, 159
山本武雄	20	和田博雄	35, 113, 172, 173
雪沢千代治	281	和田正明	159, 171, 287
横関 至	11, 68, 212	渡辺 新	11

日本戦時農地政策の研究

広島大学経済研究双書 14

平成24年3月20日発行（非売品）

著者 坂根 嘉弘

編集兼
発行者 広島大学経済学部

東広島市鏡山1丁目2番1号

制作 清文堂出版株式会社

大阪市中央区島之内2丁目8番5号
