

農地改革における異議・訴願・訴訟の分析——農地改革期土地問題の一側面——

野田 公夫

はじめに

——農地改革期の土地問題と異議・訴願・訴訟——

本稿の課題は、農地改革期土地問題の一端を示す、農地改革に対する異議・訴願・訴訟の実態とその特質を分析することである。

周知のように農地改革は、各市町村農地委員会が樹立した買取計画・売渡計画に基づき実施されたが、実施に移る前に関係者に対する縦覧期間が設けられており、計画に不服がある場合は異議を申立てることができた。申立てられた異議は、当該委員会で審議されその可否が判断されるが、申立者がこの裁定に承服できない場合には、都道府県

農地委員会に訴願を提起することができた。提起された訴願は、都道府県農地委員会で改めてその妥当性が検討されるんらかの裁定が下されることになるが、依然として受け入れられない場合には、農地調整法の枠を超え、訴訟として裁判所に持ち込まれることになる。また、以上のように、農地改革の実施計画をめぐり異議↓訴願↓訴訟という経路をたどったものとは別に、農地改革自体の違法性を問題にする違憲訴訟が多数発生したのも、農地改革期の注目すべき特質であった。

これらは、あくまで農地改革実施計画に対する農地改革法（自作農創設特別措置法）に基づく抵抗運動であるが、それとは別に、いわば農地改革（農地委員会）の枠外にお

いても種々の形態で土地をめぐる紛争は続発した。その最も際だったものは、地主による土地取上である。土地取上は、一九四五年（以後、年号は原則として西暦の下二桁で表記する）を迎えるとともに敗戦を待つことなくすでに急増しつつあったが、敗戦後に農地改革実施の噂が流布するや、まさに激発するに及んだのである。もちろん、小作調停法や農地調整法によるチェックはありえたが、ほとんど機能しなかったのも当該期の大きな特徴であり、こうして土地取上は戦後期最大の土地問題となったのである。しかし紙数の制約上、この分析は別稿にまかせることとする。これらの分析は、戦後改革期の日本が直面した土地問題の性格を明らかにするとともに、かかる側面から農地改革の歴史的意義を説明することに寄与するものである。

第一章 異議の分析

件数と申立主体 異議申立についての全国統計は、申立てられた件数と申立主体の区別（地主の属性）のみで申立内容が判明しないし、また買取計画に対するもののみであり売渡計画に対するものは含まれていない。表1を参照されたい。四七年から四九年までの間に農地買取計画に対して

申立てられた異議件数は、九四、二五三に達した。これを申立主体別にみれば、不在地主（四八・二％）と在村地主（五一・八％）がほぼ拮抗し、在村地主のなかでは耕作地主が多く、七六・八％を占めた。なお、申立件数との地域分布と申立主体の特徴をあわせてみれば、「近畿の在村不耕作地主」と「中国の在村耕作地主」（やや集中度が落ちるが、「九州の不在地主」も指摘できようか）とが、抽出されるべき二つ（もしくは三つ）の、申立主体の地域的典型といえよう。

件数の地域分布 地域別にみると、東日本では少なく（東山以东で全体の三三・九％）西日本に多い（東海以西で同じく六六・一％）という特徴がみてとれるが、とくに田畑小作地買取（当然買取）面積を基準にした相対的な集中度（当該地域における問題の大きさ）を示す「密度」で比較すれば、この点はさらに顕著となる。すなわち、北海道はわずかに「四・七」でほとんどネグリジブル、東北・関東でも「五二・九」「五五・八」であり小作地開放に比べればその半分程度の比重しか占めないのに対し、中国「二八七・七」・近畿「二四〇・〇」・九州「二八二・八」という際だった数値を示すのである。ちなみに、以下四国「一三

表1 買取計画に対する異議申し立て件数とその主体(1947~49年)
 単位=%、件

	総計	不在地主	在村地主	
			不耕作地主	耕作地主
北海道	17.0 757 [4.7]	0.8 0.9	2.8	0.1
東北	17.2 8,422 [52.9]	8.9 9.1	10.6	8.2
関東	18.1 9,775 [55.8]	10.4 12.6	5.5	9.2
北陸	9.0 6,775 [80.0]	7.2 6.7	12.8	6.1
東山	5.3 6,266 [126.4]	6.6 7.7	3.7	6.3
東海	5.2 6,130 [125.0]	6.5 7.5	3.5	6.1
近畿	6.0 13,532 [240.0]	14.4 12.3 [205.0]	29.3 [488.3]	12.3 [205.0]
中国	6.5 17,572 [287.7]	18.6 15.6 [240.0]	12.4 [190.8]	24.2 [372.3]
四国	4.0 5,139 [137.5]	5.5 4.7	4.3	6.7 [167.5]
九州	11.6 19,885 [182.8]	21.1 22.9 [197.4]	14.9	20.8 [179.3]
都府県	83.0 93,496 [119.5]	99.2 99.1	97.2	99.9
全国	100.0 100.0	100.0 48.2	100.0 12.0	100.0 39.6
実数(件)	94,253	45,452	11,341	37,460

注) 農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻744頁

「22 買取計画に対する地主の異議申立件数」、より作成。

[] 内数値は「密度」。各農区・各項目の全国比重を、当該農区の小作地開放面積比重(農区横に記した数値)で除し、100を掛けたもの。

七・五・東山「一二六・四」・東海「一二五・〇」と続き、東山以西はすべて一二〇を超える値を示すのである。すなわち、件数においても社会問題としての重さにおいても、異議申立は、まさに西日本の現象であったのである。「訴願化率」の比較 各農区の異議申立件数(表1)に対す

る訴願提起件数(表2)の比率を求め、これを「訴願化率」とよぶことにする。ただし、異議申立件数が買取計画に対するものであるのに対し、訴願件数は売渡計画に対するものも含んでおり、数値はその分過大にでているため、実際の訴願化率を正確に表現するものではない。「」を

付したのはそのためである。場合によっては一〇〇を超えるものがある。したがって絶対値としては使えないが、農区間の相对比较は十分可能であり、その高低は異議に込められた矛盾の大きさと地主的抵抗の強弱を反映していると考えられる（表は省略する）。

「訴願化率」の全国平均は二六・七％であるが、絶対数が極めて少ない北海道（二〇〇・四％）をひとまず別扱いすれば、高率を示すのは東北（四二・一％）と近畿（四〇・〇％）、それに次いで関東（三五・〇％）・四国（三三・二％）となる。他の地域はどれも平均を下回っており、低率な順に、中国（二一・七％）・九州（二一・四％）、東海（二〇・三％）・東山（二〇・二％）・北陸（二一・一％）となる。すなわち、東日本（とくに北海道・東北・関東）では、異議申立数は少なかつたがそれに込められた地主の不満と抵抗力は大きく、市町村農地委員会の裁定を不服として訴願提起に訴えるケースが目立ったのに対し、西日本（とくに中国・九州・東海）では、異議申立数は多かつたもののその多くが農地委員会の裁定に服し、訴願に訴えることは少なかつたのである。なお等しく異議多発地帯であつた西日本の各農区は、「訴願化率」において、高率を示す近

畿・四国と最低率を示す中国・九州とに明瞭な二分解をとげたことが、今ひとつの特徴である。これらの変化が合成された結果、西日本全体としては大きく比重を下げる事になった。

第二章 訴願の分析

件数の地域分布 表2を参照されたい。四七年から四九年の訴願件数は二五、一二三件であつた。先にみた「訴願化率」の地域差を反映して、異議申立の地域分布とは異なる特徴が付加されている。すなわち、依然として西日本が主要舞台であることは変わらないが、とくに中国・九州の「訴願化率」が極めて低かつたため、異議申立に比べればその位置をやや下げ（東海以西で六六・一％↓五八・四％）、逆に、北海道・東北・関東の「訴願化率」は高かつたため、東日本のウエイトは確実にあがつた（東山以東で三三・九％↓四一・六％）。ただし西日本にあつても近畿は逆にウエイトを顕著に上げ（二四・四％↓二一・五％）、異議における中国の位置（二八・六％）を凌ぐ集中度を示した。ちなみに中国は、訴願比重は半減し（八・三％）「密度」も都府県平均に近づいた。

表2 訴願件数とその理由(1947～49年)

単位=%、件

	総件数	不在地主に非ず	自作を希望	農地面積に不服	買収対価不服	農地ではない	逦及買収に不服	自作地である	保有小作地の選定	現実の所有者は違ふ	売り渡しについて	その他
北海道	760 [17.6]	2.8	3.1	1.8	4.8	3.8	3.3	4.8	1.9	0.9	2.6	2.0
東北	3,548 [82.0]	16.0	13.3	6.8	2.4	6.4	25.8 [150.0]	11.7	11.6	12.7	25.3 [147.1]	17.3
関東	3,419 [75.1]	13.4	9.7	11.6	1.0	13.2	17.6 [97.2]	11.7	20.4 [112.7]	7.3	9.9	20.4
北陸	1,429 [63.3]	5.3	3.9	3.0	33.1 [367.8]	2.4	5.5	3.6	8.9	2.2	5.9	5.2
東山	1,268 [94.3]	5.6	7.5	2.0	2.4	1.8	3.4	6.0	7.9	11.2 [211.3]	3.8	6.5
東海	1,243 [94.2]	4.7	4.9	3.7	3.8	1.8	2.6	1.9	5.9	5.0	4.6	7.3
近畿	5,408 [358.3]	17.8	23.0 [383.3]	19.3 [321.7]	36.9 [615.0]	57.1 [951.7]	4.8	13.7 [228.3]	6.2	10.9 [181.7]	9.3 [155.0]	3.8
中国	2,048 [127.7]	9.1	5.9	3.7	3.0	2.2	7.8	11.3 [173.8]	9.2	9.9	14.0 [215.4]	11.9 [183.1]
四国	1,707 [170.0]	5.3	3.8	31.3 [782.5]	4.2	1.2	9.0 [225.0]	7.6 [190.0]	6.1 [152.5]	6.5 [162.5]	6.4 [160.0]	11.1 [277.5]
九州	4,257 [145.7]	19.8	25.0 [215.5]	16.8	5.7	7.6	19.4 [167.2]	24.3 [209.5]	21.7 [187.1]	34.5 [297.4]	18.1 [156.0]	14.6
都府県	24,327 [116.9]	97.2	96.9	98.2	95.2	96.2	96.7	95.2	98.1	99.1	97.4	98.0
全国総数	25,087 [100.0]	100.0 2,715	100.0 2,518	100.0 732	100.0 1,132	100.0 4,916	100.0 1,282	100.0 2,283	100.0 851	100.0 855	100.0 2,795	100.0 5,046

(注) 農地改革資料編纂委員会『農地改革資料集成』第11巻745頁「23 訴願裁決(昭和24年末までの累計)」より作成。

訴願理由の特徴 全国的には、「その他」(二〇・一%)を除けば、「農地ではない」(一九・六%)が最多で、以下「売り渡について」(二一・一%)・「不在地主に非ず」(二〇・八%)・「自作を希望」(二〇・〇%)・「自作地である」(九・一%)などとなる。「その他」を除く上位五項目で六〇・六%。うち、「農地ではない」は転用がらみの、「不在地主に非ず」は地主の生活基盤の移動にかかわる、「自作地である」は労力不足等にもなう一時的貸借、「自作を希望」は収入源の喪失や労力の復帰にかかわる問題が主要な内容をなすと考えられる。興味深いのは、地主的抵抗の主要な内容に売渡をめぐる問題があげられていることである。「保有小作地の選定」は「当然買収」のしぼりの範囲内で「よしましな農地」を自作地として残そうとする地主の意向を示すものであるが、「誰に売り渡すか」もそれを上回る大きな関心事であったことが興味深い。先の「不在地主に非ず」「自作地である」などが、当該期の激しい人口流動がもたらした諸状況を主に地主の側の問題として捉えたものであったとすれば、これは同様の状況が小作の側の問題として現象したものであった。

訴願理由の地域的特質 第一に目をひくのは、多くの項目

において近畿が突出した高密度を示すことであるが、とくに際だっているのは「農地ではない」の「九五・七」と「買収対価不服」の「六一五・〇」である。絶対数でみても、前者は全国の五七・一%・後者は同じく三六・九%という、圧倒的なウエイトを占める。いずれも都市化を背景にした問題群(転用と地価)であり、これらの問題が近畿農地改革最大のディスタープ要因になったのである。なお、「買収対価不服」は北陸でも際だった数値(三六七・八)を示しており、近畿・北陸で実に七〇・〇%に達する。しかし北陸は、都市化・転用の圧力を背景にした近畿とは異なり、戦前期における本格的な土地改良投資投下地帯であったことを反映した土地合体系本の増加と土地生産性の上昇(「したがってまた理論地価・実勢地価の高騰、およびその経済的実現を主張しうる地主制の強さを背景にしたものであったと、ひとまず推定しておきたい。以上のような性格を異にする二つの論理が、ともに近畿と北陸を「買収対価不服」訴願の集中地帯にしたのではないかと考えられる。

他に目をひくのは、四国の「農地面積に不服」[七八二・五]である。小作地開放では四・〇%の比重しかない

四国が、実に三一・三%の高率を示すのであり、かつこれに近畿・九州をあわせれば、六七・四%に達するのである。これらの地域がいずれも零細地主地帯であったことを反映しているであろう。わずかな面積の違いが、大きな経済問題として意識されたであろうからである。その他、「密度」が二〇〇以上のものをあげれば、近畿の「自作を希望」〔三八三・三〕・「農地面積に不服」〔三二一・七〕・「不在地主に非ず」〔二九六・七〕・「自作地である」〔二二八・三〕、九州の「現実の所収者は違う」〔二九七・四〕・「自作を希望」〔二一五・五〕・「自作地である」〔二〇九・五〕、四国の「逕及買取に不服」〔二二五・〇〕、中国の「売渡について」〔二一五・四〕、東山の「現実の所有者は違う」〔二一一・三〕などとなる。東山を除き、すべてが西日本であるが、諸項目の多くが該地における人口流動の激しさと、地主制および農家経営の零細性と不安定性を強く反映しているといえよう。また、代表的な養蚕地域をかかえる東山もまた、桑園転換が強引にすすめられてきた當時においては、経営の不安定を集中的に体现した地区であつた。

他方、東日本で目立つのは、東北の「逕及買取に不服」

〔一五〇・〇〕・「売渡について」〔一四七・一〕、関東の「保有小作地の選定」〔一一二・七〕・「逕及買取に不服」〔九七・二〕である。ここに示されるのは、西日本とは異なり、経済変動への対応というよりは、土地所有権自体の強い主張である。東日本地主制の強固さの一端を示しているといえよう。⁵⁾

第三章 訴訟の分析

訴訟の提起 さて、都道府県農地委員会に持ち込まれた訴訟は、そこで審議され判断がくだされるが、その結果をなお承服できない場合は、裁判所に訴え出ることになる。これが訴訟であり、訴訟よりもさらに強力で持続的な地主的抵抗を体现している。農地改革実施に伴う訴訟は、四七年五月に最初の一件が発生して以後、とくに同年一月二日買取を経て激増し、以後四九年九月まで毎月一〇〇件を上回る状態になつた。

なお違憲訴訟は、四七年七月の旭川訴訟を嚆矢とするが、同訴訟は審理に入る前に却下されたので、続いて同年一〇月に提起された宇都宮訴訟が実質的な最初であつた。以後わずか二ヶ月に満たない間に三七件もの集中的な提起

表3 訴訟(既墾地関係)件数とその理由(1950年6月10日現在)

単位: %、件

	総計	農調法 自創法 合計	農調法関係			自創法関係							違 審 訴 訟
			計	うち 9 条関係	計	うち 農地関係			同15条 関係			同牧野 関係	
						小計	対面	買収	売渡	同15条 関係	同牧野 関係		
北海道	118 [16.5]	118 [16.5]	12 3.1	4.2	106 2.8	2.8	2.9	2.9	2.5	0.4	28.9 [170.0]	—	
東北	782 [104.7]	750 [103.5]	80 20.4	17.9	670 17.5	17.1	10.1	16.4	30.1 [175.0]	18.7	33.3 [193.6]	32 [156.4]	
関東	674 [85.6]	597 [78.5]	46 6.6	7.4	551 8.0	8.2	24.9	8.2	10.2	10.9	4.4	77 [357.5]	
北陸	256 [65.6]	256 [67.8]	29 7.1	7.4	228 5.9	5.3	7.5	4.8	6.5	10.3	2.2	—	
東山	163 [71.7]	161 [96.2]	10 2.5	1.1	151 5.4	5.3	—	6.2	3.4	6.5	4.4	2 1.7	
東海	217 [96.2]	209 [69.2]	2 0.5	0.7	207 3.9	4.0	4.9	4.0	2.8	4.2	2.2	8 6.7	
近畿	672 [258.3]	672 [265.0]	6 1.5	1.4	666 17.4	16.7	34.4	15.2	9.6	24.1	—	—	
中国	482 [170.8]	482 [175.4]	67 17.0	20.4	415 10.8	10.7	19.4	11.0	9.6	12.2	8.9	—	
四国	434 [250.0]	434 [257.5]	76 19.3	22.5	358 9.3	9.4	5.5	9.8	10.6	7.9	13.3	—	
九州	539 [106.9]	539 [111.2]	65 15.0	17.2	480 12.5	13.8	0.9	15.5	14.6	4.8	4.4	—	
都府県	4,226 [117.2]	4,107 [117.1]	381 96.9	95.8	3,726 97.2	97.2	97.1	97.1	97.5	99.6	71.1	119 100.0	
全国 (件)	4,344 100.0	4,225 100.0	393 100.0	285 100.0	3,832 100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	119 100.0	

注) 農地改革資料編纂委員会「農地改革資料集」第11巻、752・753頁「26- (2) 訴訟種別件数(既墾地関係第一審)」より作成。

がなされたが、これは同年一〇月二日に開始され一二月二日により大規模な第二回買収が実施された農地開放の進展に対する地主層の強烈な反感と焦燥を直接の背景にしている。

件数の地域分布 表3を参照されたい。五〇年六月時点で訴訟に持ち込まれたものは四、二二五件であり、先の「訴訟化率」と同様に「訴訟化率」(訴訟提起件数に対する訴訟件数比率)を求めると、約一六・八%に達する。農区別分布をみると、東北(二八・〇%) 関東(二五・五%) 九州(二二・四%)の順となるが、全体的にみれば東日本のウェイトが異議・訴訟よりさらに増し半ば近くを占めた(四六・〇%)。他方、各地区の「密度」(相対的集中度)を比較すると、近畿「二五八・三」四国「二五〇・〇」中国「二七〇・八」の順となり、社会問題としての重みという視点からみれば、依然として西日本諸地域にとって大きな問題であったといえよう。

訴訟内容の地域的特質 訴訟内容上の地域的特質を一言でいえば、異議・訴訟に比べてはるかに明瞭な「地域と課題の対応関係」がみられることである。言いかえれば、各々の地域にとって最も切実な問題が訴訟にまで至る強力な抵

抗運動となったと言えよう。それを端的に示すのが、「東北・関東における違憲訴訟の集中的発生」であるが、その他にも、「買収対価と認定買収をめぐる近畿」「買収・売渡をめぐる四国・近畿」「小作地引上げをめぐる四国・中国」、「牧野をめぐる東北・北海道・四国」などとなる。

これを東西の比較に置きかえれば、「東日本における違憲訴訟と牧野関係訴訟」、「西日本における農地買収・認定買収関係訴訟および小作関係訴訟」と集約できる。なお、農地改革が憲法違反かどうかという抽象的な判断を問う違憲訴訟を地域問題と対応させるのは奇妙かもしれないが、地主制が最も発達しかつ保全されてきた東北地域と、それに準じた条件をもちかつ政治の中心に近かった関東地域にふさわしい、要するに地主利害の客観的・政治的大きさに対応した訴訟課題であったことは確かであろう。

第四章 都市化をめぐる紛争と違憲訴訟問題

西日本の代表的訴訟として大阪市宅地確保連盟と同農地確保同盟の対抗を、東日本の代表的訴訟として違憲訴訟をとりあげ、その概要をみておきたい。これらはいわば農地改革外在的な問題であるともいえるが、むしろそれゆえに

農地改革の意義を真正面から問うことにもなった大問題であった。

大阪府における都市化をめぐる紛争 大阪府では「殆んど大阪市の経済圏内にあって：地主の土地温存策は強烈なものがあった」⁽⁶⁾。ここでは、地主層の抵抗運動はほぼ農地転用の権利を確保することに集中し、いち早く結集を進め（四六年一月、大阪府地主協会設立、四七年三月大阪農地協会と改称。四七年五月大阪市宅地確保連盟結成）、全国稀にみる規模の異議・訴願・訴訟（五〇年末の訴訟件数四九〇）と数多の運動を組織した。対する農民側も、四七年七月に大阪府農地解放促進農民大会の開催と大阪府農地確保同盟（全農系）の結成などを通じて対抗した⁽⁷⁾。双方の主張を端的に示せば次のようである。「戦後の人口急増に対応して：野田住宅地化を促進することは都市計画に絶対が必要」「現状の仮耕作を継続するのと自作農を創設するのと：食糧増産上如何程の相違があるか疑わしい」「区画整理地区内は已に宅地造成を目的として、すべての工事を施工しある為：相当高額となり不合理」など（以上地主側）。「土地解放が具体的になるや急に都市計画を立てた所が甚だ多い／都市計画が現実的でない」「農地解放と都市計画は両立する／

農地解放は（農地に対する権利を単純化するので：野田）都市計画に却って便利」「除外地を認める（と：野田）：土地取上の激化：土地売逃の激化（を起す：野田）」（以上小作側）。

これらの対立を反映して府農地委員会内部でも激論が続いたが、「宅地の間に散在する農地」は買収から除外し「団地状態にある農地」では買収を行なう、など対象農地の種別化を行ない、前者については農林大臣に買収除外を要請した。しかしそれも認められるところとはならなかつたため訴訟に訴えたが、五三年までにすべて棄却され収束にむかつた⁽⁸⁾。

違憲訴訟の経緯と結末 先述の宇都宮訴訟は、栃木・小山両市の地主を主な構成員とする地主組合（西伯会）のメンバー数名を原告とし、国、その代表者として農林・司法・大蔵の三大臣、及び栃木県知事、関係町村農地委員会長の五名を被告とする違憲訴訟であり、「この訴訟において初めて、具体的に憲法第二九条の解釈に入つて、農地買収の『公共性』と『正当な補償』問題が論議された」⁽⁹⁾。さらに同年一二月に提起された山形訴訟では、県知事を被告とし、原告の訴訟代理人として同市護憲法曹団の弁護士四名と岩

田宙造元法相・神谷貞雄元大審院判事らがずらりと並び「法曹界の権威者」が漸くにしてその姿をあらわし、実際の訴訟指導者として登場してきたことは⁽¹⁰⁾それまでの訴訟とは異なる大きな特色であった。しかし山形地裁は、「適格なき山形県知事を被告として訴へたもの」として却下し、審議に至らなかつたので、原告側はその後幾多の曲折を経て五〇年一〇月に最高裁に上告した。「上告審（最高裁昭二五（オ）第九八号）は昭和二十八年十二月二十三日、これを棄却と判決し、ここに違憲訴訟は一応終止符をうつにいたつたのである」⁽¹¹⁾。

それまでに出された多数の判決は、いずれも「農地改革の違憲性」を否定するものではあつたが、その論拠には、「憲法以前論」「超憲法論」「合憲論」などと表現される大きな相違があつた。⁽¹²⁾そしてこれらは、先の最高裁判決における合憲判断に集約されたのである。最高裁判決の論拠の柱を示せば次のようであつた。①連合軍指令なくしては農地改革の「急速な実現」は困難であつたらうが、「わが国策の軌道の上に考えられなかつたことではなかつた」（憲法以前論・超憲法論の否定）。②小作農の土地取得を「公共性」とよべるかどうか問われているが「収用全体の目的

が公共のためであればよい」（農地買収公共性の確認）。③価格算定方法を自作収益価格によつたことは「法の目的からいつて当然」であり、さらに「地主収益に基き算出された報奨金を交付されるから、補償が不当であるという理由は認められない」（買収対価正当性の確認）。④「国策の線にそい」諸種の規制を受け「たものこそが「憲法二九条二項にいう公共の福祉に適合するように法律で定められた農地所有権の内容」。またその後の米価の改訂は、「主として生産費の上昇に対応した措置であり、生産に関係のない地主に対し農地価格を改訂しなければならないものではない」（対価据置正当性の確認）⁽¹³⁾。

おわりに

—— 異議・訴願・訴訟にみる土地問題の歴史的性格 ——

異議・訴願・訴訟の地域類型 以上の分析を、異議・訴願・訴訟における地域類型を検出することを通じて総括しておきたい。

第一の類型は、異議で圧倒的比重を占めながら訴願・訴訟ウエイトは小さな、「異議集中地域」ともいふべき中国・九州（異議集中度三九・七%、密度「二一九・三」）であ

る。とくに中国における人口流動性の高さおよび地主制と農家経営双方の零細性・脆弱性・不安定性が、本地域に無数の小作地引上と異議申立を発生させた背景であるが、個々の地主の抵抗力は弱いため、多くは市町村農地委員会の裁定に服し訴願（さらには訴訟）にまで持ち込むケースは少なかったのである。異議申立の地主類型は、中国が在农村耕作地主・九州が不在地主であったが、これは両者の脆弱性・不安定性の内実の差（農業内の脆弱性と農業外的流動性）を意味していると理解できよう。第二の類型は、異議は少なかつたが訴願・訴訟へと順次比重をあげた、いわば「訴訟化地帯」として東北・関東・四国（訴訟集中度四三・五％、密度「二一〇・七」）が指摘できる。これらの地域では、初発の抵抗形態である異議申立は多くなかつたものの、「遡及買収反対」「保有小作地の選定」「売渡への不満」など地主的土地所有の権限を強く主張したものが中心であつたため抵抗力は強く、訴願ウエイトを大きく高め、さらには訴訟の中心地帯になつた。この点で近畿と類似しているが、近畿のそれが都市化（転用圧力）を背景にしたものであるのに対し地主的土地所有権の直截な主張であり、明瞭な差異がある。いわば第一の類型の対極に位置するも

表4 異議・訴願・訴訟の件数分布と〔密度〕

単位＝分布のみ％

		異 議	訴 願	訴 訟
北海道	17.0	0.8 [4.7]	3.0 [17.6]	2.8 [16.5]
東 北	17.2	8.9 [51.7]	14.1 [82.0]	18.0 [104.7]
関 東	18.1	10.4 [57.5]	13.6 [75.1]	15.5 [85.6]
北 陸	9.0	7.2 [80.0]	5.7 [79.2]	5.9 [65.6]
東 山	5.3	6.6 [124.5]	5.0 [94.3]	3.8 [71.7]
	(66.6)	(33.9)[50.9]	(41.4)[62.2]	(46.0)[69.1]
東 海	5.2	6.5 [125.0]	4.9 [94.2]	5.0 [96.2]
近 畿	6.0	14.4 [240.0]	21.5 [358.3]	15.5 [258.3]
中 国	6.5	18.6 [286.2]	8.3 [127.7]	11.1 [170.8]
四 国	4.0	5.5 [137.5]	6.8 [170.0]	10.0 [250.0]
九 州	11.6	21.1 [181.9]	16.9 [145.7]	12.4 [106.9]
	(33.4)	(66.1)[197.9]	(58.6)[175.4]	(54.0)[161.7]
全 国	(100.0)	(100.0)[100.0]	(100.0)[100.0]	(100.0)[100.0]

注) 表1・3より作成。

なお、異議は買収計画に関するもののみ、訴願は売渡計画も含む全体、訴訟は既墾地関係のみという統計数値の違いがあるため、厳密な比較はできない。

表5 都道府県別の件数分布比較

(イ)上位7				(ロ)下位7			
単位=%				単位=%			
順位	異議申立 件数	訴願(買収) 決済件数	訴訟(既墾 地)件数	順位	異議申立 件数	訴願(買収) 決済件数	訴訟(既墾 地)件数
1	広島 (8.4)	大阪 (15.3)	大阪 (9.1)	40	栃木 (0.7)	石川 (0.7)	石川 (0.7)
2	佐賀 (5.1)	福島 (4.8)	高知 (6.3)	41	香川 (0.6)	滋賀 (0.6)	福井 (0.5)
3	兵庫 (5.1)	岩手 (4.2)	岩手 (6.1)*	42	青森 (0.6)	島根 (0.6)	奈良 (0.5)
4	熊本 (4.8)	長崎 (4.2)	新潟 (4.3)	43	石川 (0.6)	徳島 (0.5)	富山 (0.4)
5	山口 (4.6)	鹿児島 (4.1)	栃木 (4.3)*	44	高知 (0.4)	鳥取 (0.5)	香川 (0.3)
6	福島 (4.5)	福岡 (3.9)	鹿児島 (3.8)	45	秋田 (0.3)	宮崎 (0.5)	岐阜 (0.3)
7	新潟 (3.8)	山口 (3.7)	広島 (3.7)	46	千葉 (0.3)	奈良 (0.2)	宮崎 (0.2)

注) 前掲『農地改革資料集成』第11巻744頁「22 買収計画に対する地主の異議申立件数」745頁「23 訴願裁決(昭和24年末までの累計)」752～3頁「26- (2) 訴訟種類別件数(既墾地関係第一審)」より作成。*は意見訴訟を含む県。

表6 都道府県別の件数[密度]比較

(イ)上位7				(ロ)下位7			
単位=%				単位=%			
順位	異議(買収)	訴 願	訴訟 (既墾地)	順位	異議(買収)	訴 願	訴訟 (既墾地)
1	広島 [694.2]	大阪 [1,366.1]	大阪 [812.5]	40	山形 [34.9]	秋田 [39.4]	山形 [41.3]*
2	佐賀 [463.6]	長崎 [424.2]	高知 [807.7]	41	栃木 [25.6]	宮崎 [38.5]	埼玉 [33.2]*
3	山口 [403.5]	山口 [324.6]	岩手 [352.6]*	42	青森 [22.6]	富山 [38.5]	香川 [25.4]
4	京都 [341.8]	高知 [320.5]	広島 [281.0]	43	茨城 [19.6]	奈良 [35.1]	富山 [19.2]
5	東京 [320.0]	東京 [253.3]	長崎 [262.6]	44	秋田 [9.1]	山形 [31.7]	岐阜 [18.3]
6	大分 [273.4]	岩手 [242.8]	山口 [254.4]	45	千葉 [8.5]	埼玉 [29.9]	宮崎 [15.4]
7	兵庫 [260.2]	鹿児島 [212.4]	東京 [240.0]	46	北海道 [4.5]	北海道 [16.9]	北海道 [15.2]

注) 表5に同じ。

のであり、違憲訴訟はその極点であったといえよう。第三の類型は、何よりも訴願の集中度の高さが注目される、いわば「訴願激化地帯」としての近畿（訴願集中度二一・五%、密度「三五八・三二」）である。その内実は「買収対価問題」「農地ではない」などを中心とする、都市化（転用地価）の圧力を背景にした強力な抵抗運動であり、とくに訴願における近畿の比重を大幅に上昇させるとともに、その多くは訴訟にも持ち込まれ強力な抵抗運動が組織された。すなわち、近畿＝都市庄を背景にした訴願の多発（から訴訟へ）という類型である。異議において判明した近畿の申立地主類型は在村不耕作地主型であるが、不耕作性が都市的性格の強さを、在村性が組織化の容易さと持続性の強さを表現していると考えられよう。

ただし本稿では、便宜上農区別に考察せざるをえなかったために、都道府県レベルの持つバラエティを薄め、分析を平板なものにしてしまっている。本格的な検討はできないが、表5・表6から読みとれる範囲で、都道府県別の考察を加えておきたい。同表からわかるように、都道府県間の差は農区間の差よりはるかに大きいし、しばしば農区レベルの傾向とは異なった動きすら示す。たとえば件数分布

において、近畿は何よりも訴願の多さで特徴づけられるが、それは専ら大阪（の転用問題）によって集中的に体现されていたのであり、同じ近畿でも奈良・滋賀は最低ランクに位置していた。「密度」で見るとばらつきはさらに大きい。唯一東京のみが異議・訴願・訴訟のすべてにおいて上位七位に入っていることに注目されるし、訴願における大阪、訴訟における大阪・高知の相対比重はまさに際立っていたこと、逆に北海道はすべてにおいて極端に軽微だったことも判明する。全国の具体像を正確に把握する作業は、今後都道府県レベルでの統計処理と地域実証分析を通じて果たされるべきであろう。

土地問題の歴史的な性格 周知のように、農地改革は戦前期（寄生地主制）の総決算であるとともに戦後（自作農体制と農地転用）の出発点をなしている。この歴史的分岐点のありようを何よりもよく示したのが、違憲訴訟と都市化をめぐる紛争であった。

違憲訴訟の論点の一つは、（否定された）旧憲法の下で立案された農地改革が新憲法下（における私的所有権擁護規定）においても有効か否かであった。かかる違憲訴訟に直面した司法当局は、一貫して農地改革の有効性を主張しは

したが、先述のようにその論拠は大きくぶれた。最終的に合憲判決が確定するのは五三年になってからのことであった。ここでは、合憲の一つの根拠としての「農地改革の公共性」(先述②) についてのみ付言しておきたい。実は、五三年最高裁判決は「農地改革の公共性」を自明のものとして立論されており、むしろそれに対する直接の言及はそれ以前の地裁レベルの判決でなされているので、その主なものを示したい。(宇都宮地裁四八・一判決)「小作農の自作農化は、特定の耕作者の利益を図るものではなく、新憲法の要請に応じ、耕作者の地位に法的経済的安定を与え、もって農業生産力の発展と農村の民主的傾向の促進を企図するものであつて、それが最も急務とされる食糧の増産確保に寄与することは勿論そのこと自体において公共の福祉である」。(広島地裁四八・五判決)「急速かつ広汎に自作農を創設することによつて、『耕作者の地位を安定し、その労働の成果を公平に享受させ』、さらにこのことによつて農業生産力の発展と『農村における民主的傾向の促進とを實現するものであり、農地の買収は憲法二九条三項にいう『公共の福祉のため』である」。(水戸地裁四九・一判決)「農地買収は、封建的制度下にあつた多数農民に法律に基

づいて農地を与え、その成果を得させ、以つて過去の封建的農村を改めて、民主的農村秩序を形成するという社会施策の達成にあるもので、所謂公共の福祉に合致する⁽¹⁾。以上要するに、想定された「公共性」とは、「農業生産力発展(食糧問題への貢献)」と「民主的農村の建設」であり、農地改革はかかるものとしてその適法性が確認されたのである。

大阪府において典型的に現象した農地の都市的利用との対抗・調整こそ、その後のいわゆる高度経済成長の下で、最大の農地問題になつたものである。転用からむ利害は大きく明瞭であるために、地主も小作も強力な組織をつくり、まさに総力をあげて激突した。かかる深刻な対立に直面した府農地委員会は、やむをえず折衷的な判断を示したが、それは一方では農林大臣の許容するところとはならず、他方では地主・小作双方の対立を緩和する機能を果たすことにはならなかつた。ゆえに訴訟に持ち込まれ、司法の場での決着を余儀なくされたのである。現在の圃場整備実施が、(条件のあるところでは)転用期待を含むものであることは周知のところであるが、大阪近郊農村においては、かかる両義性が三〇年代の耕地整理においてすでに孕

まれていたのであった。このような事実経過と問題現出のありようには、総合的な国土利用計画と土地利用指針を欠いていたことの問題性が端的に表現されている。このようなかで、農地改革を合憲とした二つの公共性の内実は、急速に崩壊の危機にさらされることになったのである。

(1) ちなみに四六年度の「土地取上要求争議事件」は二八、一八七件（農地改革資料集編纂委員会編『農地改革資料集』第一巻、御茶の水書房、一九八〇年、九五頁）だが、同年の小作調停受理件数は土地取り上げ以外をも含む全体でも七、〇〇四件にすぎず（同、九五八頁。「一七、終戦後の調停事件の概要」、前者の四分の一に満たない。しかも前者が「争議事件」として把握できたものに限定されていることから、実際にはさらに多くの小作地引上げがあったと判断される。当該期の小作地引上げの基本的性格を、脱法的・暴力的なものとして把握したのは、以上のような事実に基づいている。

また、「昭和二一年頃までは小作人申立が地主のそれより多い傾向にあった：が昭和二二年の上半期では両者の申立が殆んど同数となり、昭和二三年の上半期においては地主約六三%、小作人約三六%と全く逆転している」（同九五九頁）との記述もあるが、これは農地改革が実施過程に入り当該問題が農地委員会において、基本

的には農地改革の精神に則って処理されることになった段階で、地主層は小作調停法に望みをかけたことを意味している。ここにおいて、小作調停法の「反動的」性格が際立つに至ったのである。

なお、「戦後改革期の日本が直面した最大の土地問題」と記したが、これほどの土地取り上げが集中的に発生したことは少なくとも近現代にはない。「日本近現代における空前絶後の土地取り上げ多発事件」と言ったほうがよいのかもしれない。

(2) 野田公夫「小作地引上げの地域・階層・事由分析——農地改革期土地問題の一側面——」京都大学農学研究科生物資源経済学専攻『生物資源経済研究』第一二号（〇七年三月刊行予定）。なお、小作調停法がほとんどチェック機能を喪失していた四七年初頭までと、第二次農地改革の開始に伴い農地委員会で処理することが強く要請された（建前上は一〇〇%）農地改革期とは大きく状況が異なるが、前者は資料上包括的な分析が困難であり、本論文の考察対象はほぼ農地改革期に限定されている。また、関連論文として野田公夫「農地改革の史的前提——戦時農地政策の帰結——」同『生物資源経済研究』第一一号（〇六年三月）もあわせて参照いただきたい。

(3) 依拠する資料は、主に『農地改革資料集』第一巻（農地改革実績編）・八〇年・御茶の水書房刊である。同資料集・全一六巻が刊行されてすでに二〇年近くが経過

するが、その本格的な分析には未だ手がつけられていない。したがって異議・訴願・訴訟についても、通説をなぞるか事例分析に終始しており包括的な研究はない。本稿は、本資料集分析の一環であり、当該研究における欠落を埋めようとするものである。

(4) 都道府県(そして各農区)の大小格差は大きいため、絶対数だけではその地域における問題の意味はわからない(二倍の規模をもつ地域なら、絶対数が二倍になっても当然であろう)。「密度」は都道府県間の大小差を是正して、諸実績を比較するために考案したものである。計算法は表1の注を参照されたい。

なお本稿における地域区分は、前掲『資料集成』の農区区分法にしたがった。北海道を除く九農区の都府県区分は以下のとおり。東北⇨青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島。関東⇨茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川。北陸⇨新潟・富山・石川・福井。東山⇨山梨・長野・岐阜。東海⇨静岡・愛知・三重。近畿⇨滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山。中国⇨鳥取・島根・岡山・広島・山口。四国⇨徳島・香川・愛媛・高知。九州⇨福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島。

(5) なお前掲『資料集成』第九巻には、買収関係六六(石川一八、大阪七、山形・富山各六、新潟・福岡各四、岩手三、北海道・秋田・福井・愛媛各二、宮城・山梨・三重・滋賀・岡山・広島・徳島・佐賀・宮崎・鹿児島各

一) 売渡関係一四(石川六、富山四、山梨・兵庫・広島・佐賀各一)の訴願決済事例が収録されている。

(6) 同三四六頁。

(7) 同三四六〜七頁。

(8) 同三四七〜四四〇頁。なお興味深いのは、戦前に実施された耕地整理が純粹に農業生産力増進を目的にしたものか都市化への期待を込めたものかが問題になっていることである。これは、「都市計画法の施行以前に於て宅地造成を目的として事業を実施したが、都市計画法に基づく土地区劃整理を施行できないため、耕地整理法に基づく耕地整理で土地の農業上の利用増進を名目に宅地造成を実施しているものがあり、これらの工事完了後相当年月を経過した古い事業が多く、区劃整理組合によるものよりも却って市街地化しているものが多い」(同四三六頁)という事情が複雑にしているようである。

(9) 農林省監修・農地改革記録委員会『農地改革顛末概要』・五一年刊(御茶の水書房より七七年に復刻)、九九〇〜一頁。

(10) 同九九一頁。

(11) 前掲『資料集成』第八巻、三一六頁。

(12) 同右、三二七頁。「憲法以前論」(東京高裁)とは「我が国従来の農地所有権のような近代的土地所有は、新憲法では保障される財産権ではなく、従ってこれに対する補償が新憲法二九条に云うところの正統な補償であるかどうかは問うところではない」とするもの。「超憲法

論」(静岡地裁・東京高裁・広島高裁ほか)とは「違憲であつても、超憲法的法規(管理法令)であるから違法とならない」と説くもの。

(13) 同右、三三二〜六二頁。

(14) 同右。ただし原資料は、農政調査委員会『農地改革実施過程から今日にいたる農地行政の展開過程に関する資料整備』一七〜三八頁。

(のだ きみお・京都大学大学院農学研究科教授)