慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	農地法の目的
Sub Title	Policy of agricultural land legislations
Author	宮崎, 俊行(Miyazaki, Toshiyuki)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1968
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.41, No.2 (1968. 2) ,p.5- 35
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19680215-0005

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

農地法の目的

宮崎俊行

一　本稿の発端

昭和三六年六月、農業基本法が制定されてから満六年余を経過したが、その間にわが国の農業における構造的矛盾は、一層はげしくなつている。例えば、農業基本法は、第二次産業・三次産業の急速な成長にともなつて、従来農村に滞留していた過剰人口もしくは兼業農民が、他産業に吸収されて離農し、そして彼等の保有していた農地が、専業農民によつて買取られ（または賃借され）ることによつて（農地の流動化）、「自立経営」（農基法一五条）が育成される、という構想に立脚していた。しかし、現実は、農村過剰人口は殆んど問題とされなくなつたが（とはいえ、従来と別な意味ないし姿における問題はある）、兼業化の度合は、ますます高まり、[1] 自立経営の育成は進まず、[2]「協業経営」も発展していない。[3]

したがつて、多額の機械・施設や土地基盤整備（区画整理および土地改良）への投資にもかかわらず、農産物の生産コストは、むしろ高くなり、農産物の国内自給率は漸次低下しつつある。[4] 要するに、経済高度成長を機に農業のいわゆる近代化を

目論んだのであつたが、現実はといえば、農業はただ、労働力（特に若年労働力）と土地を（しかも無計画・虫食い状況に）第二次・三次産業に提供し、その上、第二次・三次産業から機械、燃料、農薬、飼料等を一層多量に購入する負担を背負わされただけ、というありさまである。しかしいまや農業をかかる状況においておくことは、農業・農民の立場からだけでなく、第二次・三次産業の側ないし国民経済的立場からみてもみすごすことのできないものとなつた。つまり、第二次・三次産業が農業部門を圧迫したむくいが、いまや、農産物コストの高騰（その集中的表現が米価・食糧管理法の問題）、農産物輸入の増加など――しかも今後世界的食糧不足が予見され、また先進国対低開発国間の南北問題が世界史的課題とされる国際環境において[5]――の形であらわれたのである。

そこで、まずはじめにむしろ財界ないし経済団体がイニシァチーブをとつて、農業の近代化ないし構造改善について提案を行なつた[6]。そしていまや、農業ないし農政の第一次的責任者の側から、本格的な検討・提案がなされるようになつた。すなわち、農林省、全国農業会議所（農業委員会等に関する法律五六条以下参照）、および全国農業協同組合中央会（農業協同組合法七三条の二以下参照）、が行なつた検討・提案である。農林省は、昭和四一年一二月以来、省内に構造政策推進会議を設けて検討して来たが、昭和四二年八月四日、「構造政策の基本方針」（以下「基本方針」と略す）を発表した。全国農業会議所は、昭和四一年二月に農林大臣より諮問を受けて以来、これに対する答申作成のため検討を重ね、昭和四二年九月一日、「農業構造改善の促進に関する農林大臣諮問の本答申」（以下「会議所答申」または単に「答申」と略称する――なおその間、昭和四一年九月二日に第一次中間答申を、昭和四二年三月二四日に第二次中間答申をしている）、を発表した。また全国農業協同組合中央会は、昭和四二年一〇月六日、おおよそ一〇年後を目標とした「日本農業の課題と対応――高能率・高所得農業の建設――」（以下「中央会課題と対応」または単に「課題と対応」と略称する）、を発表した。

これらはいずれも、その経過や題名からもわかる通り、わが国農業・農政に関する、総合的検討・提案であり、また農業構

造の問題は、単にそれだけにとどまらず、産業ないし経済構造全般、社会構造全般、更には思想構造にも及ぶ問題であつて、これらの提案を総合的に比較検討しつつ、独自の考えを確立することは、本稿においては、無理のようである。そこで本稿では、農地法ないし農地制度はどう在るべきか、の点についてだけ検討してみようとした。ところで、農林省では「基本方針」の中にもやや具体的に農地法改正要綱のようなものを示しているし、更に昭和四二年一一月六日に至つて、より具体的な農地法改正試案を作成した。(附記1) また「会議所答申」にも農地法改正の要綱のようなものが含まれている。そこで本稿の構想を考え始めた当初は、これらを素材としながら、かなり具体的に農地法を改正する規定の在り方を検討してみようかと思つていた。しかし考えているうちに、一体農業構造の改善の一環としての農地制度の改正が、現行農地法の部分的改正だけで、どれだけの意味があるのか疑問となり、また農地法の改正試案の細部についての検討から、思いはおのずから新しい農地法(広義の)ないし農地制度の基本的な目的に及んだ。そこで本稿では、新しい広義の農地法の目的は何か、ということだけを検討することにしよう。いささか迂遠の感があるが、かえつて目的意識の必ずしも明確でない法律技術論に引き込まれないためには、良い結果となるかもしれないことを念じつつ。

(1) 農家の専業、兼業の分類について「旧分類」(従来から普通に用いられた分類で、専業農家とは世帯員のうちに自家の農業以外の業に従事するもののない世帯であり、兼業農家とは世帯員のうちに自家農業以外の業に従事するもののある世帯である)によれば、昭和三五年兼業農家約六五・七%(第二種兼業約三二%)、であつたのが、昭和四〇年には、兼業農家約七九・四%(第二種兼業約四四・七%)となり、いまや八割兼業である。しかもこれは専業農家率の高い北海道(四七・二%)を含む全国平均であるから、都府県では更に兼業農家率が高い(最高は富山県の九四・一%)。「新農家分類」(これは農家を、国民経済の社会的分業体系において農業の分担者とみなし得る農家=一種農家と、もはやそのような役割を果していない農家=二種農家とに、二大別し、更に一種農家について専業と兼業の区別をして、兼業とは、世帯主またはあとつぎが年間六〇日以上自家農業以外に就業するもの〔やとわれ兼業〕、または世帯単位で判定して、家として年間一〇万円以上の自家農業以外の自営業販売収入のあるもの〔自営兼業〕、であるとする)によつても、昭和四〇年、専業は約三〇%のみで、一種農家の兼業約三八・一%(やとわれ兼業約三二%、自営兼業約六・一%)、二種農家約三一・九%、となつている。なお、一種農家の専業が支配する耕地面積は、約五〇%

である。

(2) 農林省「構造政策の基本方針」（昭和四二年八月四日）によると、昭和四〇年度において農業所得八三万円以上をあげた農家を、「自立経営」に該当するとしても、その戸数は約九％にすぎず、しかも昭和三五年度以後その割合は殆んど変化していない、という。

(3) 昭和四一年二月現在、全面協業経営体三九三、部門協業経営体四、七六四、合計五、一五七であり、近年の傾向として、新設も多いが解散も多く、安定的発展をとげるものは少数である。

(4) 総輸入金額中に占める農産物（天然ゴム・綿花・羊毛を含まず）の比率は、昭和三五年約一九・七％（八八四百万ドル）、昭和四一年約二三・八％（二、一六三百万ドル）、となつている。昭和四一年のこの金額は、同年の輸出総額（九、九六一百万ドル）の約二二・七％である。

(5) 神谷慶治著「日本農業の連続性」（昭和四二年七月）四四―四七頁、六九―七四頁等参照。
杉崎真一「世界経済の基調変化と日本農業――ガットからアンクダットへ――」、中山誠記「世界食糧需給情勢の変化と日本農業」、増田甚平「資本自由化と日本の農林関連産業」、斉藤一夫「深刻化するアジアの食糧問題」（上記いずれも農業と経済、昭和四二年一一月号所収）参照。
小倉武一「国際食糧問題への接近」、内村良英「世界経済の動向と農業問題」（ともに農業構造問題研究一七号〔昭和四二年八月〕所収）参照。

(6) 例えば、産業計画会議編「一五年後（一九八〇年）の日本の農業」（昭和四一年一一月）。

二　外延的農地法

「外延的農地法」とか「内包的農地法」という言葉は、まことに熟さない仮のものである。外延的農地法とは、農地（なお本稿で農地とは、原則として採草放牧地を含んで使用する）の外延を維持もしくは増大するための法の意味である。もつともここで農地の外延といつたのは、ただ単に農地の一定面積の意味ではなく、位置ないし他の土地（ないし土地利用）との関係をも含めてのことである。外延的農地法に対して、内包的農地法とは、一定の外延を持つ農地の利用、処分（農地としての）に関する法の意味である。いわば前者は、「農地を守る農地法」であり、後者は「守られた農地を活かす農地法」である。現行の「農地法」（昭和二七年法律二二九号）の内容は、主に内包的農地法であるが、農地転用に許可を要するとした第四条や第五条とか、第四四条以下の未墾地買収の規定などは、外延的農地法といえる。また現行の「土地改良法」（昭和二四年法律一九五

号）は、外延的農地法と内包的農地法の両者を含むといえよう。現行法の体系もしくはその運用の実際についてみれば、一般的傾向としては、外延的農地法が弱いようである（内包的農地法の大変な厳格さにもかかわらず）。例えば、農地法四四条以下の未墾地買収の規定は（規定自体に若干の不備はあろうが）、近年は殆んど発動されず、「農林省は意識的にこれを眠らせている」とさえ言われている[1]し、許可を受けた上での農地転用も進んでいる。

そこで、農林省の「基本方針」も、「会議所答申」も、中央会の「課題と対応」も、いずれも「土地利用区分の確立」、「農業地域の設定」、「農地開発の推進」という類の提案を行なつている。ただしその主張の強弱には微妙な差がある感じであり、「会議所答申」と「中央会課題と対応」は、いずれも、これを劈頭にかかげ極めて重視しているが（特に「会議所答申」では、市街化区域および市街化調整区域における都市化と農業の共存・調整についてもふれている）、農林省の「基本方針」では、やや遠慮して、具体的な政策提案としては、土地利用区分や農業地域のことは最後に附加された形になつている。

提案の形式やこまかい差異は別として、とにかく、外延的農地法を、統一的な姿で明確に実定化する必要を感ずることについては、異論はなかろう。もつとも、どの程度の農地の外延が必要かは、国内自給品目および率（ならびに輸出計画）と、農業生産力（技術水準）等によつて決まるわけで、なんでも多きを望むわけではもちろんないし、経済的合理性を無視した自給論などに賛成するのではない。とはいえ、現状では本当の意味の（国民）経済的合理性を無視した輸入論の方を警戒しなければなるまい。ところで、外延的農地法にも積極的なものと消極的なものとある。例えば、山林原野等の農地化や埋立て、干拓等の促進に関する法は前者であり、農地の転用制限とか他からの公害侵入の防止に関する法は後者である。積極、消極いずれにしても、外延的農地法の理念的妥当性は、これを肯定する者が多いであろうが、法は守られなければ意味がない。今さら言うまでもなく、実定法の効力は、妥当性と実効性とが兼ね具つてこそ認められるものである[2]。しかし、外延的農地法が充分な実効性を持つことは、相当困難なのではなかろうか、という疑問はなかなか大きいであろう。外延的農地法の実

効性の問題は、どちらかといえば、無計画、虫食い的な農地の転用要求や、他からの公害等から農地を守る消極的な面のそれの方に、一層むずかしいものがあるであろう。農地を攻めるものが第二次・三次産業を支配する資本であるということの他にも、守る側にも、地価上昇、利己主義的観念等によつて、むしろ攻め手に呼応する動きが出やすいからである。それにしても、真の意味の実定法としての外延的農地法を定立するためには、まず、現に不充分、不統一ながら存在する外延的農地法規定の実効性の程度を問い、もし実効性がとぼしい場合には（例、農地法四四条以下の未墾地買収規定の近年における死文化）、そのことの、法技術的・経済的・社会的・政治的メカニズムが研究されなければならない。また実効性を高めるファクターは何であり、それをどうしたら強化できるかが、研究されなければならない。(3)

このような研究の必要性に気がついたものの、筆者はまだそれをやつていない。したがつて結論的なことを言うわけには行かないが、それにしても、農林当局にややあきらめムードが強すぎるのではあるまいか。例えば、伝えられるところの農林省（農地局）の農地法改正試案では、(i)国または都道府県が、農地を転用し、または転用のため権利を取得する場合には、許可を要しないけれども（現行法通り）、原則として、あらかじめ農林大臣と協議しなければならないものとし、(ii)無断転用に対しては、工事の中止その他必要な措置を命ずることができるようにすること、などには、積極的な姿勢を読みとることができる。しかし、右の(ii)に関連しては、現在は無断転用でも、登記簿の地目変更が可能であるが、これをチェックするための不動産登記法との調整も残されている。更に重要なことは、(iii)現行農地法二六条ないし三一条に規定されている利用権設定について、利用権設定の可能な土地使用目的を、現行のかなり限定的なものから、広く耕作または養畜のために拡大するかわりに、利用権の設定された土地の所有者に、利用権者に対する土地の買取請求権を認めること（対価額は不明、おそらく時価であろう――ただし設定された利用権の価格はどうするのか）としたり、(iv)右の(iii)の改正によつて、「未墾地の買収および売渡」（農地法四四条以下）の制度を全部廃止すること、などである。この点は、耕作の目的に供される農地の開発についてもさるこ

となながら、特に酪農の振興に重大な意味を持つ採草放牧地の開発の見地から、見のがせないことであろう。

いずれにしても、外延的農地法に関する検討や提案は、現在までややもすれば、はじめからあきらめムードになつたり――農業基本法においてすら、外延的農地法規定は無きに等しい――、或いは反対に、ただその理念的妥当性だけを強調したり、もしくは法技術論に終始したり、しがちなことにかんがみ、広い視野に立脚した妥当性の探求とともに、実効性のメカニズムについての基礎的研究がぜひ必要である。それには現在の資本主義体制下における、法と経済、政治、行政、社会、思想等についての総合的検討が必要である。それができていない現在の筆者には、外延的農地法についての発言は、この程度で止めざるを得ない。では次に内包的農地法にうつろう。

(1) 中村広次「農地制度改正検討の現段階」農業と経済三三巻一一号（昭和四二年一〇月）二七頁。

(2) 峯村光郎著「法哲学」（昭和二五年二月）一七四頁以下、峯村光郎「法の効力」（尾高・峯村・加藤（新）編「法哲学講座」第一巻〔昭和三一年三月〕所収）一一七頁以下等参照。

(3) 例えば、森巌夫「国有林野の地元利用と解放運動」、同「林地の農業利用についての論調の整理」、葛井定男「国有林解放運動の現状」（以上農業構造問題研究一一号〔昭和四二年二月〕所収）。中野和仁「林野の農業利用についての法制上の問題点」農業構造問題研究一二号（昭和四二年三月）。原政司「草地利用の技術的な諸問題」、植草治郎「入会林野整備の現状と問題点」（以上農業構造問題研究一三号〔昭和四二年四月〕所収）。梶井功「九州の草地改良を調査して」、馬場昭「東北地方の草地造成の実態」（以上農業構造問題研究一四号〔昭和四二年五月〕所収）等参照。

加藤一郎・阪本楠彦編「日本農政の展開過程」（昭和四二年二月）第一〇章以下参照。磯辺俊彦「工業化と農地問題」、桃野作次郎「農地の壊廃・拡張」（以上近藤康男編日本農業年報XV土地問題〔昭和四一年一一月〕所収）参照。

中尾英俊著「林野法の研究」（昭和三九年九月）第一章、第四章以下等参照。

三　農地の効率的利用

新しい内包的農地法の根本的な目的は何か。それは、(i)農地の効率的利用、(ii)生産力（技術）との対応＝経営規模の拡大、

(iii)農民の人間的解放、などを、(iv)現実の社会経済的基盤の上に実現すること、であると要約できる。表現はこの通りでなくてもよいし、更に他にも附加すべきものがあるかもしれないが、すくなくとも右の四点を無視することはできない。まず農地の効率的利用から説明する。

農業共同経営の実践家であり、指導者・教育者であり、また研究者でもある、上野満氏は次のように主張される。「いわゆる農業近代化と称して、累積すれば尨大な土地改良投資がなされ、また機械・施設への投資がなされた。しかし、稲単作では、かくして改良された水田は、約半年間空地状態となり、機械・施設の使用期間は年間一ヵ月にも足りない。そこで仮に水稲で反当り従来より一俵（六〇キログラム）程度の増収があつたとしても、米の生産費は、いわゆる近代化投資をやればやるだけかえつて高くなるのは当り前だ。しかも一方、畜産の振興とともに、年々飼料輸入は増大している。つまり、いわゆる農業近代化の進展とともに、農民は負債が増え、政府の財政負担も増え、消費者は高い物を買わされ、外国の飼料業者だけが儲かる、という仕組になつている。これが日本の農政だ。この悪循環を断ち切るには、農地や機械・施設の効率的利用――例えば、裏作に飼料作物を栽培、米の反収を向上させて稲作に要する面積を減らし、それを牧草や園芸に利用すれば更によし――が絶対に必要である。しかしそれには協同の力が必要であり、協同化を可能にし、やり易くする農地制度が必要である」と。以上は同氏の著書[1]からの引用ではなく、著書や談話を総合して筆者が要約したものであり、必ずしも正確に同氏の意見を表現してはいないかもしれない。またこの考えについては、「当然すぎる程当然で、今更あらたまつて……」と言われるかもしれないし、或いは反論もあるかもしれない。しかし、筆者は右の考えに同感である（もちろん、地域的には、その実現が極めて困難であるところもあろうが、原則的考え方として）。同感だということの裏には、ささやかながら今日までの研究上の経験があるわけだが、ただ「同感」と表現しただけでは、学術論文の体をなさないだろうし、さればといつて、農地は一種の生産手段であり、生産手段の効率的利用が、経済または経営の合理化、近代化の当然の道だ、といつただけでも、抽

象的すぎてものたりない。そこで、右の考えが正しいという歴史的証拠として、ここにイギリス農業発達史（についての専門家の研究）[2] を援用しよう。

イギリスにおいては、産業革命によつて、工業の生産様式が、封建的な手工業段階から、マニュファクチュアの段階を経て、工場制工業の段階へ移行したが、この産業革命とほぼ同時に「農業革命」が行なわれた。すなわち、西欧封建的農法の典型たる「三圃式農法」段階（穀物段階）から、「輪換式農法」段階（穀草段階）を経て、「輪栽式農法」段階（根菜段階）への移行である。三圃式農法においては、「村落共同体に属する耕地（arable land）は、三つの等しい耕圃（field）に区分され、その上に、冬穀（秋まき小麦・ライ麦）—夏穀（春まきの大麦・燕麦または小粒の蚕豆・豌豆）—休閑、の順序が運行され」たものである。輪換式農法は、独立自営農民（yeoman）によつて営まれた農法で、「穀作を数ヶ年連作したあと、穀作地を永年牧草による草地に変換して数ヶ年を経過したあとふたたび穀作地にもどす」ものである（一例、小麦—小麦—大麦—大麦—燕麦—豌豆または蚕豆—牧草—牧草—牧草—牧草）。そして休閑は、牧草地から穀作地への転換の際に挿入された。すなわち、休閑の比重は、三圃式における三分の一から、はるかに縮小して七分の一ないし一〇分の一程度になつたのである。しかし播種方式は依然として撒播であつた。輪栽式農法は、休閑の設定と撒播方式を打破したものである。ジュスロー・タル（Jethro Tull）[3] によつて考案された畜力条播機（drill plough）や畜力中耕機（hoe plough）が、一七六〇年頃から実用化の段階に入り、これによつて撒播農業（broadcasting husbandry）が条播農業（drill husbandry）に転化され、そして、根菜類（特に飼料カブ）と赤クローバー等の優良な飼料作物が、耕地に栽培されるようになつた。そこで作付順序は、カブ—大麦—赤クローバー—小麦、のように穀物間に茎葉作物を交替的に挿入した輪作となつた。かくて「優良飼料の増加→家畜生産力の上昇→厩肥の増加→作物生産力の上昇という飼料基盤の拡大を契機とする作物と家畜の生産力の併進的増大が実現された」のである。またこの輪栽式農法に対する社会制度的対応が、大規模な「囲込み運動」（enclosure movement）による耕地および共有林野の集団的

な私有地化であつた。正に「農業革命」と呼ぶにふさわしい。

以上の経過を筆者なりに要約してみると、西欧なかんずくイギリスにおける農業の発展は、ほぼ一貫して、(i)より休閑をすくなくし、(ii)地力を高め（特に厩肥により）、(iii)右の(i)と(ii)とが休閑地への飼料作物を導入するという形で実現し、(iv)そして右のことが、労働力の集約的投入ではなく（短い一時期においてはともかく）[4]、家畜そのもの（「四つ脚の厩肥車」）ないし畜力、更には機械力の利用によつて推進された、と言えるのではないだろうか。とにかく、穀作と飼料作との輪栽による農地のより効率的な利用が省力化（畜力利用、機械化）と常に表裏の関係にあつたものといえるだろう。すくなくとも、そうならなければいけない、という考え方の正しさを証明する一つの歴史的証拠ということはできるだろう。

もちろん、わが国の「農業革命」がイギリスと同様の経過をとつて行なわれるとか、行なわれなければならないというわけでは決してない[5]。ここに紹介したイギリスの過程そのものが、穀作のための耕地（arable land, fields）を対象としてのことであり、穀物以外の蔬菜・工芸作物・果樹等は、中世から耕地とは別の園地（garden）において、もつぱら人力によつて周密な栽培管理が行なわれて来たのだが、この園地の広さが、普通の農家で二ないし三ヱーカー、大きなものは五ヱーカー（一ヱーカーは約四〇アール）程度であつたとされているから、日本農業経営と比較すべきは、耕地を対象とした農業（husbandry）ではなく、園地を対象とした園芸（gardening）であるかもしれない。とはいえ、輪栽式農法の形成は、畜力条播機や畜力中耕機の利用による「園地栽培の方法の耕地への導入」にほかならない、と評価されているし、一方わが国の現状は、なんでも「人力濫費」の園芸的農法から、米麦作の農業と園芸との分離の傾向に進んでいるように思われる。したがつてやはり、イギリス農業近代化の段階の筋に一種の歴史的証拠としての価値は存在するであろう。もちろん、西欧、なかんずくイギリスとわが国との自然的、歴史的、経済的、社会的な差異は言うまでもないし、特にイギリスの「農業革命」が資本主義の初期になされたのに対し、わが国のいまの「農業革命」は国家独占資本主義の時期に行なわれんとしていることの差異に充分留意

しない類推は、むしろ有害であろう。[6] ただここでは、機械化・省力化やそれに必要な土地基盤整備（特に大圃場区画）だけを導入しても、農地（および機械）の効率的利用が行なわれなければ、西欧近代的農法の片面的・外形的模倣にすぎないことを強調すれば充分であろう。

さてしからば、わが現行の農地法は、農地の効率的利用について、どんな配慮をしているだろうか。現行農地法は、ただ三反を下限とし三町（都府県平均、北海道は一二町）を上限とする広さの農地の、所有権（または強い使用収益権）を、農民に与えておけば、当然にその農地の効率的利用が実現するもの、と考えているということができるだろう。もつとも農地の権利の設定、移転に際しては、その農地を主として自家労働力によつて効率的に利用できないものの取得を拒否すること、にはなつている（農地法三条Ⅱ項3号4号8号・二〇条Ⅱ項3号4号）。それにしても、基本的な建前ないし考え方として、農民にその自家労働力で耕作できる程度の農地だけを保有させてさえおけば、（彼等は家族労働力を集約して、お互に競争して懸命に努力する結果）おのずから農地の効率的利用が実現するとみていたことは否定できないであろう。

しかしいまや、この考え方は過去の神話となりつつある。昭和四一年四月一日現在の不作付地は、都府県で約二七〇万ヘクタールと耕地面積約五〇五万ヘクタールの約五三%に達しており、更に表作の「荒し作り」地も増大している。原因は要するに、当該農地の保有者についてみれば、労働力の減少と価格問題であろう。価格問題独自の事がらは、しばらくおくとして、その対策は要するに、当該農地を機械化省力技術を駆使する、高度の経営管理能力を持つたものが管理する経営に組入れることである。その経営担当主体とか組入れ方は、各種のものが考えられ、また現実に萌芽的なものにもせよ農民の創意工夫によつて各種のものが実行されつつある。この問題は、新しい生産力（技術）体系に農地制度を対応させることであり項をあらためて次に説明する。しかしその前にここでは、農地の効率的利用のためには、それを（例、飼料裏作利用）予定した土地基盤整備が必要であり、更にそのためには、(i)水の効率的管理のための最適規模の調査、判断と、(ii)機械および水管

理上から判断された最適規模を単位とする土地基盤整備を、いかなる手続・組織によつて推進するか、を考えることが必要なことに注意してほしい。[7] 右のⅰは自然科学ないし技術の課題であるが、ⅱは法学的、社会学的課題である。土地基盤整備の手続・組織は、現在主に土地改良法に規定されているが、現在では、従来はほぼ均質的な自作農であつたものが、周知の通り、多数の兼業農家と少数の専業農家とに分解させられており、外延的農地法の未確立と相俟つて困難な問題を提供している。土地改良法も実質上は内包的農地法であり、合わせて総合的検討が必要である。更に通年的土地利用が予定された土地基盤整備ができていても、表作と裏作との調整（特に品種、作期、機械利用、水管理等の調整）組織がなければ、土地基盤整備の前提が活かされない。ただ単に「水田裏作期間の一期間のみの賃貸借の更新拒絶には許可不要と改める」（現行農地法二〇条参照）ことぐらいでは、焼石に水のような効果しかなかろう。

このように考えていくと、次に問題はおのずから、新しい生産力（技術）体系との対応・経営規模拡大、と農地法に移行していくことになる。

（1）上野満著「農業協同化論」（昭和三九年一二月）。

（2）加用信文「農法近代化の論理と日本農法」（大谷省三編「現代農業経営論」〔昭和四一年七月〕所収）一〇二―一二三頁。飯沼二郎著「農業革命論」（昭和四二年四月）。ただし以下の本文中の「　」附引用は、加用教授の論文からのもの。

（3）ジュスロー・タル（一六七四年―一七四〇年）は、バークシャーの旧い地主の出であつたが、オックスフォード大学、グレイ法学院に学び、一六九九年に弁護士の資格をとつた。しかし弁護士業よりも自己の農場の経営に従事し、その経験と二度の大陸旅行の見聞をもとにして、畜力条播機、畜力中耕機を考案した（飯沼・前掲書八〇―九六頁）。

（4）飯沼・前掲書一三三頁参照。岡田与好「イギリス農業革命論の現状」（高橋幸八郎編「土地所有の比較史的研究」〔昭和三八年四月〕所収）参照。

（5）飯沼・前掲書一四九頁以下参照。

米山桂三「日本の社会経済発展の背景にあるもの――その社会学的・人類学的・社会心理学的分析――」法学研究三六巻七号（昭和三八年七月）参照。

（6）神谷慶治著「日本農業の連続性」（昭和四二年七月）一四八―一五二頁等参照。神谷教授は、本文に述べたイギリス農業革命が、第一の農

業革命であり、第二の農業革命として、一九二〇年代からの機械力革命があり、更に第三の農業革命として、一九五〇年代からのアグリビジネス革命が起こりつつあるとされ、日本ではいまや複数同時革命が至上命令であると言われる。

(7) 団野信夫「農政七不思議」、大内力「農業構造改善の諸問題」(以上農業構造問題研究一三号〔昭和四二年四月〕所収)。蓑本仁平「水田経営の近代化を論ず」農業構造問題研究一六号(昭和四二年七月)参照。

四　生産力(技術)体系との対応＝経営規模拡大

労働力の「濫費」とまでいわれる程の集約的投入による農業を、とうてい継続することはできない。この点は、第二次・三次産業の吸引力の強さということのほかに、後述する「農民の人間的解放(人間らしい生き方の確立)」の見地からみて当然のこととされなければならない。そして登場するものが、省力化技術である。もちろんそれは、省力化であるとともに、土地の効率的利用ないし増収をも進めるものでなければならない。(1) このような新しい生産力(技術)体系は、機械的技術(トラクター、直播機、コンバイン、ライス・センター等)と、化学的技術(肥料、農薬等)と、育成(生物学的)技術と、土木技術(水管理技術を含む)との調和的・綜合的発展によつて確立されるであろう。かくて確立された新技術体系が、要求する経営の単位ないし規模は、作目別に差異があるし、技術自体がいまだ開発過程にあるため、現在、一概に断定することはむずかしい。とはいえ、米麦作ないし牧草作についていう限り、経営の単位・規模が、現行農地法の建前とする三反を下限とし三町を上限(北海道は上限一二町)とする範囲ではないことは明白のようである。いわゆる中型技術(例、中型もしくは大型トラクター、田植機・一部直播、刈取機)でも一〇町程度にはなるであろうし、大型技術(例、大型トラクター、直播、コンバイン、カントリー・エレベーター)では、三〇町を超え一〇〇町にも達するであろう。こまかくは、技術開発過程の上昇、労働力不足の深刻化、関係当事者の社会意識の変化等の諸々の要素によつて、時々変化するであろうが、いずれにしても、現行農地法の建前を超えることは疑ない。

そこで、新生産力（技術）体系に対応した経営の単位・規模が必要であり、そのためには、それを可能にし促進する農地制度が必要である。ただここで、「経営」という言葉の使用法が多義的であることにかんがみ、本稿でいう経営の意味をはっきりさせておかなければならない。ここで「経営」とは、土地、労働、資本などの生産要素の結合を、或る一定の方法をもつて行なうことであり、「経営の単位・規模」とは、生産要素の結合が、或る一定の方法をもつて行なわれる範囲（本稿では主題との関係上から土地的範囲が中心）をいう。

このような意味の経営を現実に担当する主体は、多くの場合は、法的意味における「耕作または養畜の事業」（農地法二条）の主体でもあり、また経営の単位・規模は、法的意味における耕作または養畜の事業の主体が、その事業の目的に供している土地（自作地および小作地）の範囲と一致するのである。なお、法的意味において、耕作または養畜の事業の主体であるとはどういうことか。耕作または養畜の事業についての権利や義務（名義）と、その事業の損益が、（直接的に）帰属するものをもつて、その事業の主体と解すべきであろう。[2] そうすると、場合によつては、法的意味の耕作（または養畜）事業の主体と、その事業のために必要な経営を現実に担当する主体とが、異なることもある。

その典型的な場合が、経営管理の委託がなされた場合である。例えば、各人一町ずつの農地について「耕作の事業」の主体であるA_1 A_2 A_3……A_{10}の全員が、Bに経営管理を委託し、Bが一〇町につき統一的方法により生産要素の結合を行なえば、法的意味の耕作事業主体は、各一町ずつの農地につきA_1……A_{10}の一〇名であるが、経営担当主体は、一〇町の農地につきBであり、経営の単位・規模は一〇町に拡大していることになる。Bが、一〇町についての経営担当主体であり、経営の単位・規模が、一〇町に拡大した、という限りでは、BがA_1……A_{10}から一〇町の農地を買取りまたは使用収益権の設定をうけて、耕作事業の主体となつた（かつみずから経営を現実に担当する）のと同様である。両者は、(i)Bが耕作の事業の利潤を取得する地位に立つか立たないか、(ii)農地についての所有権、使用収益権という財産権を取得するかしないか、の点で相異がある

が、(iii)Bが経営担当主体としての報酬（および場合により経営担当業者としての利潤）を取得し得る地位にあることや、(iv)一〇町の土地が一単位として新しい技術体系の適用を受け得る状態におかれること、の点では同じである。また経済学的ないし経営学的にみれば実質的には、一〇町を一単位として、耕作事業の粗収益の発生（すくなくとも計算）、およびその粗収益の要素所得への分解機能が存在する（その計算、機能の中心的担当者がBとなる）に到る可能性がかなり大であろう（いわゆる一〇町プール計算）。もしそうなれば、この点も実質的・結果的には、Bが一〇町につき、法的意味の耕作事業主体となつたのと同様である。以上は、経営管理委託の関係を説明したものだが、全作業一貫担当委託（もしくは場合により主要作業組合わせ担当委託でも）とか、法人化しない共同経営とかにおいても、実質的ないし結果的にみる限りでは、類似の関係の認められることがあるであろう（全作業一貫委託と非法人共同経営では、法的メカニズムはちがうが）。

さて経営とか、経営の単位・規模という言葉を右のように使用するとした上で、経営の単位・規模拡大の方策を、法的に分類したらどうなるのか。現在考えられるところは、次の四つの方式であろう。

(i)「所有権・強い耕作権」方式　ここでこう呼んだ方式は、経営担当主体が農地の所有権またはそれに準ずるような強い使用収益権を取得し、経営の単位・規模が拡大すると同時に、耕作事業主体（この場合は経営担当主体と同じ者）に帰属する農地の単位・規模が同様に拡大している（事業単位・規模の拡大）ことになる方式である。いわゆる所有権または「強い耕作権」による農地流動化であり、最も伝統的、オーソドックスな方法である。なお「強い耕作権」とは、存続期間は極めて永く（もし当初から一定の期間が決められていなくても解約は極めて困難）、かつその対価（小作料）は極めて安く、使用収益権能に関する限り所有権に準ずるような使用収益権である。ただし、「強く」する法的形式は、現行農地法のように行政官庁の介入による場合と、私法上の権利そのものとして強化される場合とあり得る。また、存続期間は極めて永いが、対価は極めて安いとは言えないものは、「強い耕作権」と言つてよいであろうか。現行法に基づき昭和四二年八月末まで定められていたよ

うな、極めて安い（最高反当り年額一、四二二円）場合でなくとも、存続期間が極めて永く、対価も、耕作権者に適正なる労賃、経営担当者報酬、利子、利潤を確保できる程度であるならば、一応「強い耕作権」として（すくなくともそれに準ずるものとして）考えてよいであろう。なお、期間が極めて永いか永くないかの判断は、微妙かつ相対的であろうが、耕作権を取得した農地を耕作の事業に供するために投下された資本が一回転する期間（この判断がまたむずかしいが）よりも長期なもの、もしくはかような経営学的考慮を度外視して、使用収益権者が、信義に反した行為をするとか、権利の消滅に同意した場合でない限り可及的に永続することを当然とされるもの（結果的実情としてそうなるものを含む）は、極めて永い、とみてよかろう。

（ii）「弱い耕作権」方式　これは、「弱い耕作権」すなわち、存続期間が比較的短かく（「強い耕作権」に比して）、かつその対価は、当事者の自由な合意によつて定まつた額である、農地の使用収益権を、経営担当主体が取得する方式である。経営担当主体が同時に耕作事業主体となり、また経営の単位・規模の拡大が、同時に耕作事業単位・規模の拡大となることは、（安定的か不安定的かの差はあれ）「所有権・強い耕作権」方式と同様である。この方式は、「所有権・強い耕作権」方式による農地流動化が、現在の社会経済的基盤の上では、現実的には殆んど行なわれない（すくなくとも太い流れにはならない）という認識が高まるにしたがつて（この点は、六で後述）、大きく取り上げられつつあるものである。[3] なお、使用収益権の存続期間が比較的短かい、というのは、「強い耕作権」の期間と比較したり、社会経済的基盤の変化のテンポと比較したりする相対的なことであつて、論者により、考えている内容には、かなりの幅があるようである。例えば、かなり永く考える者で、その使用収益権の設定を受けた農地を耕作の事業に供するために投下された資本が、どうにか一回転するぐらいの期間（その判断は微妙だが）を考えているようであり（一例として、水田や普通畑につき一応六年ないし一〇年）、かなり短かく考える者では、一年ないし三年程度とか、随時解約申入自由とか考えている場合もあるらしい。ただし、この点はどちらに考えるとしても、

使用収益権消滅の際に使用収益権者が「離作料」（現行農地法運用の実情ないし当事者の規範的？意識で、さかんに行なわれているような）のようなものを取得する権利や慣習を、認めないことは[4]共通していると言つてよかろう。

(iii)「経営管理委託」方式　これは、或る耕作事業の主体（主に兼業農民）が、その耕作事業に必要な経営活動の現実の担当を、他の者（主に専業農民またはその団体）に委託し、受託者によつて担当される経営の単位・規模が拡大する方式である。[5]特に多数の零細な耕作事業主体（主に兼業農民）が、同一の受託者（主に専業農民またはその団体）に、経営担当を委託する場合には、中型または大型の技術体系に対応した経営の単位・規模が実現することになる。この方式の問題点として、「強い耕作権」方式や「弱い耕作権」方式における、耕作権の存続期間と耕作権の対価（小作料）に比すべきものは、経営管理受託の永続性（その期間または更新の見込み）と、受託者＝経営担当主体の経営管理労務に対する報酬である。経営管理受託の永続性に関しては、でき得れば統一的経営管理に最も適当な状態（に配置された）の農地について、永続することが、受託者が経営管理を能率よく遂行するためにも、また農地の効率的利用・大型または中型技術体系との対応の見地からも、望まれることである（集団的継続受託の必要性）。受託者報酬には、経営管理労務に対する報酬のほかに、場合によつては（経営管理の受託が一つの企業としてなされれば）経営管理業者利潤とも呼ぶべきものが予想され得る。受託者報酬が機能的に、「耕作権」方式における「耕作権」の対価（小作料）に対比されるのは、経営担当主体と法的な意味の耕作事業主体と分かれることになつた部分の耕作事業ないし農地（委託農地）から発生する粗収益が、要素所得に分解されるに当つては、結局、受託者＝経営担当主体に帰属すべき受託者報酬と、委託者＝法的意味の耕作事業主体＝農地の所有者または使用収益権者に帰すべき地代部分（および耕作事業の利潤）、とが利益相反の関係に立つからである（もちろん、有能な経営担当者の経営担当・大規模技術の採用による生産性の向上があるから、この関係は形式的な単純なものではないが）。なお、或る事業主体が、その耕作事業に必要な全作業担当を一貫して他の者に委託する場合にも、法的メカニズムには差異があるが、経済的・経営的実質を（結果から）みれば、

「経営管理委託」方式とほぼ同様の結果となる（主要作業を組合わせ委託する場合もこれに準ずる結果となる場合がある）。

(iv)「経営管理共通」方式　これは、各耕作事業主体が、各自みずから経営管理を担当するのであるが、その経営管理の方法が共通して行なわれるため、全部の耕作事業ないしそれに供されている農地が、共通の統一的な経営管理に服する一単位となる方式である。この方式を可能にする法的原因は、複数の耕作事業主体でありかつ経営担当主体である者（主に専業農民）の間における、合意・契約であるから（いわゆる「一国一城の主」の間の約束）、この方式が大規模に永続されることは、むずかしいかもしれない。「経営管理委託」方式も、法的には委託契約によってささえられているわけであり、やはり大規模に同一メンバーの間で永続されない危険をともなってはいるが、それでもその場合は、委託者（主に兼業農民）たちは、みずから経営担当主体となる能力や意思を欠いていることが前提だから、まだ委託契約が継続される見込がかなり強いと言える。しかし「経営管理共通」方式の場合は、各耕作事業主体は、とにかくみずから経営管理主体となる能力と意思をもつていることが前提だから（したがつて主として専業農民、すくなくとも第一種兼業農民が当事者）、経営管理を共通にすることに不利益・苦痛を感じるならば、いつでも各自で勝手な方法の経営管理をやろうと思えば、とにかくそれができるのである。とはいえ、大規模技術ないし新技術への対応、土地・水利の連帯関係、相対的な意味での労働力・経営管理能力・新知識の不足などの技術的、経済的、社会的原因の存在は、かなり多くの場合に「経営管理共通」方式を行なわしめ、相対的に安定的発展をもたらすのである。

現在までのところ、この方式（ないし近似のもの）の実例としては、「水稲集団栽培」の或る型態ないし段階のもの、「垂直的統合（契約栽培・契約飼育）」において、多数の契約農民から一定の品質の農産物を生産せしめる場合、などがある。ただこの方式は、一般的には前述の通り、専業農家またはすくなくとも第一種兼業農家を主要メンバーとする経営管理共通契約によるものであるが、かかる農家グループは常に分解の契機を含んでいる。したがつて、メンバーの中に兼業農家（特に第二種兼業）

が多くなれば、それらと専業農家との関係が漸次、主要作業委託→全作業委託→経営管理委託、へと移行する傾向となろう。或いは「弱い耕作権」なり（場合によっては「所有権・強い耕作権」）の方式による農地流動化もおきるかもしれない。そこでこの方式は、四方式のうちでは、原則として長期的展望としては、過渡的・流動的・不安定的な性格をもっているといえよう（とはいえ、短期的・相対的には安定的発展性のあることも、もちろん否定できない）。

ところで上記四方式は、いずれも定型としての方式であるが、現在までのところ実際に、経営の単位・規模拡大の効果を持つものとして実行されている方式はどのようなものであろうか。地域的に相違のあることは言うまでもないが、北海道を除いて一般的に言えることは、概ね中型技術または大型技術への対応としての性格の強いものは、「経営管理共通」方式か「経営管理委託」方式、もしくは両者の中間的なものとして、ある程度の「経営管理共通」方式の基盤の上に、「主要作業組合わせ（もしくは全作業一貫）担当委託」の方式が採用されている場合が最も多いようである。[6] また概ね小型技術の完全燃焼もしくは初歩的中型技術への対応としての性格の強いものは、「弱い耕作権」方式（といっても現行農地法上有効な耕作権でない場合が多いが、元来の性格として）か、または「経営管理委託」方式によるものが多いようにみうけられる。かくて要するに、現在さかんに活用され、または近い将来においてさかんに活用されるであろう方式を、類型的に言えば、「弱い耕作権」、「経営管理委託」、「経営管理共通」の三方式であろう。したがつて、これら三つの方式の実行についての基礎的な問題は何であり、また広義の農地法と関連するところはどこか、を若干検討してみよう。「所有権・強い耕作権」方式については、後に六で述べるような理由により近い将来においては、これが主流となる見込はすくないし（ただし北海道は別）、またこの方式はオーソドックスなものだけに新しく検討すべきものはすくないであろうから、省略する。

（i）「弱い耕作権」方式および「経営管理委託」方式における「地代部分」の問題「弱い耕作権」方式において農地所有者の収得する「地代部分」の法的名目は「小作料」（農地法二条Ⅸ項の定義参照）であり、「経営管理委託」方式において委託者が

収得する「地代部分」の法的名目は「耕作事業主体」として受ける「利潤」である。この「利潤」と、受託者＝経営担当主体が収得する「経営管理者報酬（および経営管理業者利潤）」が、相反の関係にあることは、すでに述べた。ここで「地代部分」といつたのは、機能分配上土地に帰属すべき純生産部分の意味であり、これは或る土地について、一定の条件の下で客観的に定まるものであり、当事者間の社会的力関係によつても、上げたり下げたりできるものではない。またここで「小作料」といつたのは、或る当事者間の合意によつて定まつたところの、土地の使用収益に対する対価の意味であり、これは当事者間の力関係なり、国家法なりによつて上げたり下げたりできるものである。[7]「弱い耕作権」方式においても、「地代部分」の一部が、「小作料」として土地所有者に帰属するのが原則ないし、好ましい状態であり、「小作料」が「地代部分」を超えることは好ましくない。「経営管理委託」方式においては、適正なる経営管理者報酬（および経営管理業者利潤）を、経営管理者に確保できないような多額の「利潤」を、委託者が収得することは好ましくない。

そこで「小作料」とか「経営管理者報酬」の動向が問題となり、それを適正ならしめる法的規制が問題となる。ところでこの問題に答えるためには、まず現在の社会・経済・技術・社会心理などの状況下において、「弱い耕作権」方式や「経営管理委託」方式を採用するような当事者間における、「地代部分」、「小作料」、「経営管理者報酬」を決定するメカニズムがどんなものかを、経済学・経営学・社会学・法学・社会心理学・家政学などの諸学を綜合して研究しなければならない。[8] しかる後に「小作料」とか「経営管理者報酬」を適正ならしめる法的規制の在り方を検討するのでなければ、本当の学問的研究にはならない。したがつてこの本格的研究は別の機会に行なわざるを得ない（本稿よりわずかにくわしい程度のものは既に別稿[9]で述べた）。ここにも基礎的（共同）研究の不足がある。

（ii）「経営管理委託」方式および「経営管理共通」方式における、「経営組織（機能的生産集団）」形成の問題　現存する「経営管理委託」方式またはそれに近似した方式について、大問題となつていることの一つに、経営管理受託者の職能的地位

の確立および適正報酬の確保の問題がある。報酬問題は、右(i)の問題でもあるので、職能的地位の未確立状態と深く関連するが、ここでは切り離そう。職能的地位の未確立という（ないし類似の）問題は、「経営管理共通」方式においてもつきまとつている。この方式においても、経営管理を共通にする合意の形成・実行・発展についてのリーダーないし世話人的な者が必要なのが普通であり、また共同作業、共同利用、部分作業の最適任者への委託等が行なわれる場合には職能的分担が行なわれることが必要だからである。

ところでこのような方式によつて、従来より大規模な経営の単位・規模を創るところの、多数の耕作事業主体は、多くの場合一つの村落に属している者である（属地的集団）。そこで、習俗的村落集団原理と機能的生産集団原理との混乱・衝突がおこることが極めて多い。かくて「経営管理受託者」等の職能的地位の未確立となる[10]（仮に成文の規約等の上では一応確立していても実行されない）。しかしそもそも、このような方式が要求されるのは、大中型規模の技術を導入し、効率的な経営活動が必要とされたからであり、そのために選ばれた「経営管理担当者」等に、それにふさわしい職能的地位を認めなければ、当初の目的は達成されない。そのことの不利益は結局、全構成メンバーにはね返つて来る。それでも習俗的村落意識では、その責任を、「経営管理受託者」等や方式そのものに、おしつけがちで、方式そのものをその本来の性格にしたがつて利用しなかつたことや、「経営管理担当者」等にふさわしい職能的地位を認めなかつたことについては、思いを至さないことが、多いのである。もつとも、「経営管理委託」方式や「経営管理共通」方式が、採用される当初においては、習俗的村落原理（特に経営管理担当者・リーダー等の村落のために犠牲奉仕の精神）を善用ないし逆用して、かえつてかかる方式の採用、進行が促進されることも多い（習俗的村落原理に乗つた、新しい技術・経営方法の導入）。しかしこのような状態は永続きせず、経営管理担当者と村落のまとめ役とを同一人もしくは同一グループが兼ねるという、具体的人間を紐帯とするところの、習俗的村落原理と機能的生産集団原理との併存体制でも、また永続性、一般性にとぼしい。

そうであるとするならば、習俗的村落原理と機能的生産集団原理とを、完全に調和ないし止揚した第三の新しい原理の創造か、さもなければ、習俗的村落原理の完全消滅、これに代るに完全な機能的生産集団原理の採用をもつてするか、いずれかが必要であろう。いまいずれとも断定できないが、この点に関し、神谷慶治教授や内山政照氏の「習俗社会自己展開」理論[11]や、上野満氏が、「完全な共同経営成功のためには、正しい意味の個人主義（利己主義に非ず）の確立が前提をなすのであり、部落意識・血縁意識ではだめだ」と言われていることとか、武藤三雄氏[12]が、数学（集合論とヒルベルトの公理主義）や有機合成化学にヒントを得られて「古い群結合を新しい群結合に再編するためには、古い群結合を一度徹底的に分解し（その状態を仮に集合と呼ぶ）、つまり個人の単なる集合にまで分解したうえで、媒介体や触媒のたすけをかりて新しい群結合を意識的・計画的に再編成していく考え方」を提案されていること、などが大いに参考となるであろう。いずれにしても、これまた、社会学・社会心理学・法学・経済学・歴史学・民俗学等の共同による基礎的研究[13]が望まれる課題であり、別の機会にあらためて検討しなければならない（本稿よりわずかにくわしい程度のものはすでに別稿[14]で示した）。

(iii)「経営管理委託」方式および「経営管理共通」方式における、農地の個別的所有と集団的利用との調整の問題　「経営管理委託」方式および「経営管理共通」方式（第一には、「弱い耕作権」方式なり、「所有権・強い耕作権」方式で、経営単位が若干拡大した上で、更に拡大すべくこの方式が採られることとあり）においては、統一的経営管理に服している農地が、小面積ずつ多数の者によつて所有されていることから、経営の一単位性に、ひびが入る心配がある。つまり小地片についての多数の所有者（＝法的な耕作事業主体）が、統一的経営管理の妨げとなるようなやり方で、土地の利用や処分をしないようにすることが必要である（個別的所有と集団的・共同的利用との調整）。これは零細地片についての通常の（従来からの）単独所有と、統一的経営管理に服する土地全体を一筆の土地として、それを共同所有する（共有とか合有）に至る形態との、中間的な関係である（零細単独所有で、しかも管理・使用の共通性・連帯性）。現在までに存在する事例では、このような、統一的経営管理の妨げとなるような、

地片の利用、処分に対する制限としては、単純な債権的拘束とか、民法上の組合に経営管理委託の得意先関係ないし不作為義務が出資されたとでも考えられるものとか、農道敷地を共有ないし民法上の組合の合有とし、当該地片への通路の点から当該地片の自由な利用・処分が制限されるに至るもの、など各種の農民による工夫がみられる。これらの事例を蒐集・分析・比較・検討して最も適切な若干のモデルを考案する必要が大であろう。

これまでの叙述では、農地法というよりも、むしろ新しい技術体系に対応する経営組織法の説明とでも言いたくなるような感が深いかもしれない。しかし、来るべき農地法は、経営組織法と密接・不可分、ないしは経営組織法によつてその根本の在り方が規定されるべきであろう。もともと現行農地法すらがそうだつたのではないだろうか。現行農地法は、世帯員のうちの一人が（または皆んなが話し合つて）、他の世帯とは無関係に、生産要素の結合の方法を決定し、しかも生産要素中「労働」は、世帯員の無償労働を主とする、という経営方法（世帯経営・家族経営）を前提とし（その背後には「小農技術」体系がある）、それに対応するように、農地の所有や利用の関係を規定しているわけであろう。この場合、特に経営組織法というような概念がなかつたのは、世帯経営・家族経営の従来の様子ではその必要を感ずることが殆んどなく、また国家の態度も、世帯内部のことは放任して、世帯単位で「自作農主義」を考えることであつたからであろう。しかし今日では、世帯経営・家族経営についてすら、一種の経営組織法を考えざるを得なくなつている（父子契約・親子契約・家族協定）[15]。要するに、現行農地法は、「小農技術」→「世帯・家族経営」→「自作農主義」という関係で成立しているものといえる。これに対し新しい農地法は、「中型・大型技術」→大規模経営組織法（必要に応じ世帯の枠を超えた）→それを可能にし促進する農地の所有・利用法、という関係で成立するべきものであろう。したがつてむしろ、経営組織法と合一して然るべきものとさえ言えよう。

（1）省力と増収との併進が不可欠なことの顕著な実例の一として、宮崎俊行著「請負耕作と農業生産法人」（昭和四一年八月）五五頁以下参照。

(2) 宮崎・前掲書七六―七七頁。

(3) 農林省の「基本方針」では、一〇年以上の定期賃貸借の更新拒絶、合意解約、裏作期間のみの賃貸借の更新拒絶については許可を不要とし、小作料は原則として当事者の自由な契約によるとしている。

(4) 「会議所答申」では、この点を明言する。

(5) この方式もしくはそれに近似するものの実例については、宮崎・前掲書二―七三頁参照。またこれの経済学的・経営学的分析については、吉田六順著「稲作機械化の展望と請負耕作」（昭和四一年七月）参照。

(6) 近藤康男編「日本農業年報XVI米作――新しい波」（昭和四二年七月）、北陸農政局「北陸における水稲生産組織の現状」（昭和四二年三月）、九州地区水稲集団栽培研究会編「水稲集団栽培の現状と発展の方向」（昭和四二年三月）、全国農業会議所編（森鳥隆氏執筆）「稲作営農集団の経営管理」（昭和四二年三月）、宮崎・前掲書三―七三頁、一〇五―一一四頁、一五四―二〇二頁等参照。また（附記2）参照。

(7) 大槻正男著「米価・生産費・地代」（昭和三四年九月）六四―一〇〇頁参照。

(8) 阪本楠彦「農地価格の形成要因」農業構造問題研究六号（昭和四一年五月）。笛木昭「日本農業と農地価格」、河相一成「農地の所有と耕作をめぐる最近の動向」（以上近藤康男編日本農業年報XV土地問題〔昭和四一年一一月〕所収）等参照。

(9) 宮崎「農地制度改正の問題点」農林金融昭和四二年一一月号二一―二二頁。二四頁なお宮崎・前掲書六七―七二頁、一五二頁等参照。

(10) その顕著な例として、宮崎・前掲書三一―四五頁、五五―七二頁参照。

(11) 東畑精一・神谷慶治編「現代日本の農業と農民」（昭和三九年三月）、神谷慶治著「日本農業の連続性」（昭和四二年七月）二六二頁以下、内山政照「沸騰する農村社会」農業経済研究三九巻二号（昭和四二年九月）五五―六二頁等参照。

(12) 武藤三雄「農業経営と農民生活」（大谷省三編「現代農業経営論」〔昭和四一年七月〕所収）五〇―六六頁。

(13) 註(11)(12)のほか、大谷編・前掲書に所収の、吉田寛一「協業経営論」、平野蕃「農業経営と生産力」、渡辺兵力「農業地域論」等の論文、渡辺兵力著「農村の計画」（昭和四一年二月）、全国農業構造改善協会「村落構造再整備に関する調査研究報告」（昭和四二年三月）中尾英俊「生産森林組合と部落有林野」法経論集一三巻一号（昭和四〇年一〇月）九一頁以下、和座一清「入会集団の営利法人化と株式会社型態」金沢法学一二巻一・二合併号（昭和四一年一〇月）三五頁以下、等参照。

(14) 宮崎・前掲農林金融掲載論文二三頁、二五頁、なお宮崎・前掲書一二四―一五一頁参照。

(15) 市川敬三編著「家族協定農業――理論と実際――」（昭和四二年二月）、宮崎・前掲書二五九―二九〇頁、等参照。

五　農民の人間的解放

土地の効率的利用とか、新しい生産力（技術）体系との対応＝経営単位・規模の拡大が実現しても、もしそれを担う耕作事業主体、経営担当主体ならびに農業労働者が、「人間らしい生活」を営めないのであるならば、無意味である。この「人間らしい生活の実現」・「人間的解放」ということについても、卑近・物質的・低次元のものから、究極的・精神的・高次元のものまである。卑近・物質的・低次元のものとしては、労働の強化をともなわない所得の向上である。住居・集落その他の生活環境の向上（そのための一方法としての、住宅と農牧場・畜舎等の分離――生活の場所と生産の場所との空間的分離）などもこれに含まれ重要である。若干視点をかえて言えば、国民経済的規模において、生産要素の効率的利用・農産物の適正価格による安定的供給がなされても、各耕作事業主体ないし経営担当主体および農業労働者の、事業および生活が安定的発展をとげないならば、無意味であり、両者が調和をとつて発展する必要があるということである。(1)

これらの点については、今更多くを述べる必要はなかろう。究極的・精神的・高次元な「人間的解放」とは何か。一言で言えば、農民が高い能率を発揮する機能的生産集団に組織化された場合に、いかに高い所得や物的生活環境が完備したとしても、そこにいわゆる「人間疎外」が存在したのでは、これまた無意味だ、ということである。

物質的生産力ないし所得と「人間らしい生活」との関係に関しては、常に最高の物質的生産力・国民所得の高さを誇るアメリカに関しての、米山桂三教授の次の言葉(2)はまことに示唆にとむ。すなわち、「アメリカ人となると、そしてアメリカ人気取りをする他国の人々も、巨大なアメリカ産業が産み出す尨大な消費物資を出来うる限り多く購買することによつてのみ人類の生活は幸福になると確信してしまうのである。……アメリカ大衆の生活は文字通り稼いでは使い、使つては稼ぐの連続である。……アメリカ婦人の多くが勤めを持つているのは、……悪くとれば、アメリカ婦人は市場に氾濫し、広告の洪水

に乗つて流れてくる物の月賦を払うための道具でしかないような印象を与える。……アメリカには、いろいろな社会問題が起きてくるわけだが、……最も深刻な問題の一つとされたものは青少年の不良化ということであつた。……（これに対する）一応の結論は、いくら施設をふやしてもまた環境の浄化をはかつても、それには限度のあることで、母親が家にいて子供を監督するのが、最善の不良化防止策だということになつた。しかし困つたことに、多くの家庭主婦は月賦を払わなければならないので、それがなかなか実行出来ないという仕末である。……物の浪費に明け暮れなくても良い品を万人が享有し、お互いの間の助け合いの気持を楽しむことは出来ないものであろうか」。わが国の第二次・三次産業の大規模な企業体の従業員についても、彼等は、高能率の機能的生産集団に組織され、相対的に高い水準の所得を安定的に取得し、生活環境にも恵まれ、いわゆる社会的信用も得ているが、なお彼等には、「企業の歯車の一箇」どころか「企業のための燃料の一滴」にすぎないという無力感・自己疎外感があり、終りなき競争があり、不動の職業哲学の確立などには程遠く、決して「人間として完成」に近づいているとは言えない。これから行なわれる、わが国の「農業革命」の目標は、その高能率、高所得の点においては、他産業の「産業革命」と同じであつても、「人間疎外」の点まで同じであつては、断じてならない。[3] ここに、わが国「農業革命」が、前近代の克服による近代化であるとともに、近代の克服による「超近代（近代の次に来るべきもの）」の探求でなければならない理由がある。[4] この点からみても、さきにも一言した通りイギリスの「農業革命」とこれからの日本の「農業革命」とでは、人類の世界史的意味づけがちがうのである。こんなことを言うと、それはあまりに遠い将来のことの心配だと、言うかもしれない。しかし現に、例えば、全国に名だたる企業的養鶏事業（数万羽ないし数十万羽）の経営者は曰く、「われわれはようやくどうにか企業経営者と言えるものの仲間入りをした。しかしそこではたえざる規模拡大しかない。現状維持は敗北である（しかし一方鶏卵の市場規模は大体頭打ちである）。精神的安らぎなど望むべくもない」と。養鶏のような「加工業的畜産」と耕種もしくは自給飼料酪農と同じではないが、それにしても、農民の間にも近代的意味の「人間疎外」

は、はじまつているのであり（前近代からの「人間的解放」がようやくなされるやいなや早くも）、農業においても、「近代の克服」（超近代の探求）は、やはりおろそかにできないのである。

ひるがえつて、本稿のはじめに述べた農林省の「基本方針」や農地法改正試案では、前近代からの解放に必要な、農家世帯員間における、父子契約・親子契約・家族協定の実行に対する配慮すら殆んど見受けられないのは残念である（「会議所答申」はこの点を強調する）。

（1）大谷省三「農業経営近代化の基本的問題点」（同教授編「現代農業経営論」〔昭和四一年七月〕所収）一四頁参照。

（2）米山桂三「ハワイで見たアメリカ」三田評論六一〇号（昭和三七年一二月）二四―二六頁。

（3）上野満著「農業協同化論」（昭和三九年一二月）六頁、一七―二二頁、四二―四五頁、五四―六〇頁、一〇五―一一六頁、一二六頁、一二八頁等参照。

（4）神谷慶治著「日本農業の連続性」二六二―三二二頁参照。

六　理念（目的）と現実の社会基盤との架橋

立法および立法学は、単なる理念・目的を観念的に展開・具体化しても無意味である。逆に理念・目的の探求・設定をあきらめて、ただ現実の社会に存在する秩序を法文化することも無意味である。今更いうまでもなく、現実の社会基盤の上に、理念・目的に向かつて一歩一歩近づくことの出来る、はしごを建てることこそが、立法であり、立法学である。したがつてここに、ぜひとも必要な社会基盤についての認識を示そう。

いわゆる「農地流動化」、「経営の単位・規模」の拡大方式として、「所有権・強い耕作権」方式が主流とはなり得ないだろう（すくなくとも現在および近い将来においては）、と前述したが、これは方式そのものの持つ欠点ではなく、現実の社会基盤の状況によるものである。よく、兼業農家に「農地の資産的保有」の傾向が強いから、「所有権・強い耕作権」方式による農

地流動化ができないで困る、といわれる。[1] 一つの事実としてかかる傾向があることは認めるが、右の表現に、もし兼業農家が、ただ「ガメツク」、所有権尊重の原則をふりかざして、けしからんという兼業農家に対する非難の意味を含めるとしたら、かかる考えには賛成できない。[2] また「農地管理事業団法」が成立しなかつたので、「所有権・強い耕作権」方式による流動化のテコがないから、「弱い耕作権」方式などの他の方式を採り上げることになつた、というような認識もあるらしいが、これも必ずしも正当ではない。「所有権・強い耕作権」方式が主流となり得ない根本の原因は、現在の社会基盤にあるのであつて、「農地管理事業団法」の不成立は偶発的な、第二次的原因にすぎない。

このように考える、社会基盤に対する筆者の認識はどんなものか。それは、「経営規模拡大・農地流動化の必要」と、「兼業農家の増大ないしその土地保有確保要求――土地を保有しない兼業農家はあり得ない――」とは、どちらも、主としてわが国の現在の経済高度成長（の性格）に由来するものであり、常に程度の差はあれ両者は併存している、ということである。たとえて言えば、両者は同じ親から生まれた兄弟であり、兄弟は時として仲よく協力するが、また時として必ずはげしい喧嘩をするようなものである。たしかに両者は、或る場合、或る程度において、ともに足らざる点をおぎない合いよく協力もする。これは例えばこうである。兼業側は、労働力、経営管理能力、機械力などが不足し、みずから経営や労働を担当することは全く重荷となつている。一方専業側は、労働力、経営管理能力、機械力などのより完全燃焼をはかりたい。そこで両者がお互いに足らざるをおぎない合い、持てるものを出し合つて協力する。この協力の形態が、場合によつて、「弱い耕作権」方式であつたり、「経営管理委託」方式であつたりするわけである（もちろん、この場合でも細部について利害相反はあるが、とにかく協力関係――すくなくともお互いに相手を認めた関係が成立する）。しかし兄弟は、お互いに自分をころしてまで相手のためにつくすことはない。「所有権・強い耕作権」方式による農地流動化は、兼業農家にとつては、自分をころすことになる。そこでそれは最後まで――つまり兄弟関係でなくなる時まで――やろうとはしないし、もし外部からそれを強制されれば、大変な

喧嘩になる。したがつてもし、「所有権・強い耕作権」方式による農地流動化を大々的におこそうとするならば、兼業農家という子供を生まないような仕方で、経済成長を行なうことしかない。しかしはたしてこれができるだろうか（すくなくとも近い将来）。

次に理念・目的と社会基盤との架橋に際して、特に問題となることを、もう一つ。それは、いわゆる「選別主義・選別政策」という言葉についてである。これまでのわが国の農政は、おしなべて「画一的総花主義」であつたが、これも農民がすべて概ね均質的な「自作農」であつた時代には、それなりに社会基盤に適合するものであつた（なお政治的風土も無視できないが）。しかしいまや、五六〇万農家は、圧倒的多数の兼業農家とごく少数の専業農家（その中でまたごく少数の「自立経営」または協業化のリーダー層がある）に分解しており、また一口に専業といつても、米作中心と、果樹・園芸・畜産と専門化しつつある。更に外延的農地法とも関連するが、農業発展に関する地帯別の特色も要求されている。かかる事態に対処するため、「画一的総花主義」に対する反省が生まれるのは、全く当然のことであり、代つて「選別主義・選別政策」というものが登場しつつある。しかしここで特に注意してほしいことは、「画一的・形式的な選別主義・選別政策」にならないようにしなければならないことである。立法や行政の技術的必要から、或る程度の画一的・形式的基準を設けて「選別」せざるを得ないことはわかるが、それはあくまでやむを得ない「必要悪」であつて、あたかも〇×式テストによる点数を絶対化する大学の入学試験のようになつては、絶対にいけない。なぜならば要するに、今日の農業をとりまく社会基盤は、まことにきびしいものであり、その中から農業を向上発展させるエネルギー・方法は、従来の知識・経験だけに基づくところの思考・実践からは生成せず、特異な創造力と抜群の勇気と忍耐を必要とするからである。このことは、五六〇万農家の中に、まことに暁天の星の如く散在する「先駆者的農民」をたずねれば全く明らかである。「本来の正しい意味の選別主義・選別政策」[3]の農政とは、かかる「先駆者農民」を、元気づけ、援助して、特異な創造力を十分に発揮できるようにすることである。ただ

「画一的・形式的」に、所有耕地規模、資金規模、労働力状況、主要作目、立地条件、経験年数、協業化なら関係当事者数、法人化の形式、などの如き項目について、農政上優遇されるべき農家類型を決め（しかもその類型に入ったものを一率に取扱う）るようなことだけでは、[4]「悪しき選別主義・選別政策」というべきであろう。もし万一「正しい本来の選別主義・選別政策」が実行できないような農政担当者しかいない（？）というならば、まず農政担当者を対象とした「正しい本来の意味の選別主義・選別政策」が第一に必要であろう。

（1）例えば、農林省の「基本方針」第3の2①、第4の1、などの文脈にもかかる感をうける。

（2）宮崎著「請負耕作と農業生産法人」（昭和四一年八月）九一―九七頁参照。なお筆者は「農地管理事業団的方式」に賛成していない（ないしは、それ程重大な意義を認めない）が、本稿では前述のように、未墾地解放についてより積極的であれ、と言った。この点に矛盾があるのではないか、との疑問があるかもしれないので一言しておく。①農地は一般的に兼業農家にとり「生活のトリデ」だが、未墾地はそうではない。②農地価格と未墾地価格では大差がある。③農地所有権は、農地改革の洗礼をうけたが、未墾地はそうではない（所有権生成過程の差）。④農地を大規模経営に組入れるには、上述の如く他の方式があるが、未墾地を農地や採草放牧地として利用するには、地目変換を伴うから「所有権・強い耕作権」方式を必要とすることが多いだろう。以上のような理由により、農地と未墾地についての考え方に差が出た。

（3）桑原正信「構造政策の基本方針について」農林金融昭和四二年一一月号一六―一八頁参照。

（4）阪本楠彦「農村変貌の担い手について」農業経済研究三九巻二号（昭和四二年九月）五〇頁以下、特に五三―五四頁参照。

あとがき

ここまで書いて、あらためて読み返してみると、あまりに当り前なことを言っただけのような気もするし、この点もあの点も基礎的な（共同）研究の急務なことを指摘しただけで解答を与えていないことが多く、みずからかえりみて、いささかはずかしくなった。しかし当り前なことこそが真理なのかもしれない。現在のような急激な変動期――しかも根本的には目的・行く先のはっきりしない――においては農政当局者や農業団体だけでなく、「動かざること山の如き」だった農民自身

も、大学の学者も、短期的変動に対する即効的・対症療法的対策の研究に大童にならざるを得ない。それは当然のことであり、学者といえどもそのための応分の寄与をすることは、決して悪くないと思う。問題は、そのような対症療法的研究によつて身につまされて「現実」を了解し、そこから根治療法的・基礎的研究のテーマ、方法を発見し、それを遂行するかしないかであろう。筆者は、おそまきながら、ごく最近、基礎的研究の必要なことを――それは多くの場合共同研究が必要――そして基礎的研究が前提とならなければ(すくなくとも併進しなければ)、即効的・対症療法的研究すらが行きづまつていることを、身にしみて感じている。そしてそう感ずることのおそかつたことを反省している。本稿はその反省の一文となつた。

一九六七年(昭和四二年)一二月八日稿

(附記1) 農地法改正に関するその後の経過に関しては、昭和四三年二月八日までに、①昭和四二年一二月二五日、農地法改正懇談会(一一月六日の「試案」を検討するための学識経験者によるもの)検討結果報告、②昭和四三年一月一六日、「農地法改正(案)の骨子」発表、がある。これらについては別の機会に論評する。

(附記2) 本稿執筆時以後に発表されたものに、①昭和四三年一月三〇日公表の、稲作生産組織研究会(会長磯部秀俊教授、幹事金沢夏樹教授および加藤俊次郎氏、筆者もその会員)による「稲作生産組織に関する調査報告(中間)」、②農林省農政局「稲作生産組織調査報告書(稲作生産組織類型別調査・稲作生産組織に関するアンケート調査)ⅠⅡ」(昭和四二年一二月)、があり、いずれも重要である。