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

| | |
|---|---|
| Title | 自作農主義の空洞化過程における法と事実 |
| Sub Title | The law and facts in the process of emasculation of owner-farmer-ism in Japan |
| Author | 宮崎, 俊行(Miyazaki, Toshiyuki) |
| Publisher | 慶應義塾大学法学研究会 |
| Publication year | 1977 |
| Jtitle | 法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.50, No.12 (1977. 12) ,p.95- 128 |
| JaLC DOI | |
| Abstract | |
| Notes | 五十巻記念論文集 |
| Genre | Journal Article |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19771215-0095 |

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.

# 自作農主義の空洞化過程における法と事実

宮崎俊行

まえがき——本稿の意図するもの
一　自作農主義とそれに対応する農業技術
(一)　自作農主義の原則
(二)　自作農主義に基づく法規制の特徴
(三)　自作農主義に対応する農業技術
二　自作農主義の空洞化——その1・一九六〇年代
(一)　農家（世帯）単位の自己完結性の喪失
(A)　集団栽培から経営管理担当受委託・大型請負耕作体へ
(B)　個別農家相互の請負耕作および小規模団体型の請負耕作
(二)　農家（世帯）内部における、労働・財産提供関係の明確化
三　自作農主義の空洞化——その2・一九七〇年代
(一)　一九七〇年前後における画期的諸変化
(二)　一九七五年前後における、農業生産力の階層間格差と農地貸借の進展
四　自作農主義の空洞化過程を通じてみた法と事実
(一)　農地制度の理念と技術（生産力）
(二)　成文法が存在することの意義と、農民・国民による法創造
(三)　「中型一貫機械化技術体系」およびその背後にある経済・社会体制の再検討と、次期の後の農地法の摸索

## まえがき——本稿の意図するもの

実定法を対象とする個別的テーマについて、研究・教育に従事する者にとつても、その実践の過程において、法学上の一般的・抽象的・基礎的な課題について、重大な関心をいだき、どうしても、それなりの解決を試みなければならないと思うこと

に出会うことがある。しかも、私のささやかな体験によれば、そういうことは、一見、奇妙に感ぜられるかもしれないが取扱う実定法上のテーマが、極めて、個別的・具体的・特殊的であり、かつ実践的・実務的なものであればある程、かえつて強烈であるように思われる。たとえば、民法三九五条の短期賃貸借制度の濫用とか、代物弁済予約と仮登記を中心とする仮登記担保ないし非定型担保とか、（農家の）相続対策ないし家族協定とか、夫婦・親子間の財産関係とか、農業法人とか、請負耕作とかは、いずれも、そういうものであつた。これらのテーマは、筆者にとつては、そもそも、私法（民法）と公法（税法・行政法）の関係とか、国民の行為（取引）と成文法と裁判との相互関係とか、法と経済（ないし政治）と技術との相互関係とか、法学者の役割は何かとか、に関する、極めて基礎的な課題への接近を、いや応なしに考えさせるものであつた。

しかしながら、私自身にとつては、能力の不足と、与えられた時間の不足等のために、右のような基礎的課題について、いろいろな想いが脳裏に去来するだけで、これまで突きつめた研究をすることはできなかつた。また、今後も、そのような状態は、あまり変化なく、時代的・社会的背景を考えても実定法の個別的・特殊的テーマについての実践・実務と密接した研究・教育に追われることは、よりきびしくなるのではなかろうか。

「とはいえ」、というか、むしろ、「だからこそ」どこかの時点で、何等かの機会に、右のような問題意識の一端を示してなるべく多くの研究者に同じような関心を持つていただくべきではないかとも考えていた。ところが、その第一の機会が、この「法学研究」五十巻記念号の発刊によつて与えられたことになつた。

右のような意図から本稿では、主として、「農地法」の基本原則である「自作農主義」が空洞化して来た過程を回顧しながら、法（とくに成文法）と、その背後にあるものとの関係について若干の考察を試みることとした。法の背後にあるものとしては、一方に、理念ないし価値を、他方において経済と技術（生産力の発展）とをとり上げるべきであろうと思うが、ここでは、技術にかなり重点を置いてみたい。なお、私は、民法を中心とする実定法の研究・教育に従事する者であり、法哲学

者でも法社会学者でもないので、本稿でも、随時そのような立場が現われてしまうことであろうが、やむを得ないことであり、了承していただきたい。

ところで、私は、この小稿を、本年五月喜寿をお迎えになつた、恩師、名誉教授今泉孝太郎博士にささげることを、お許しいただくようお願いする。実は、私たちは、約三〇年以前、塾生として、民法の総則・物権・債権のすべてを、今泉先生ご担当の講義によつて勉強した。さらにその中のごく少数の者は、同先生の「農民法」（民法特殊）の講義を拝聴する幸運に恵まれたのである。私は、この民法の講義によつて民法学に志し、かつ、この「農民法」の講義を契機として、農民・農業・農村の法学的研究に入り、今日まで、とにかく継続して来たわけである。民法一般の研究・教育の仕事と、このことを両立させることは、かなり苦しくもあつたが、同時に、まことに楽しい生き甲斐のあることであつた。これは、ひとえに今泉先生のご指導のおかげである。今泉先生が、喜寿を過ぎて、なお、私たちも及ばぬ程ご壮健で、ご活躍になつておられることは、まことに喜ばしく、有難いことである。この機会に、永年のご指導に感謝し、ご迷惑をおかけしたことをお詫びし、かつ、一層のご健勝を祈念させていただきたい。

## 一　自作農主義とそれに対応する農業技術

### (一)　自作農主義の原則

昭和五二年一〇月現在、現行法である「農地法」は、昭和二七年に制定されたものであるから（同年七月一五日公布、同年一〇月二一日施行）、ちようど満二五年を経過したことになる。その間、農地法は、昭和三七年改正、昭和四五年改正のような重要な改正を受けているが、しかし、なお、その根本原則は維持されて来たと見てよいであろう。その根本原則とは、「自作農主義」といわれるものである。

自作農主義とは、一言でいえば、農業の経営者が、同時に、農地の所有者であり、かつ農業労働者でもあることを要求する原則である（農地法一条、ただし、現行の本条中で「土地の農業上の効率的な利用を図るため」という部分は、昭和四五年改正の際の追加）。それは、また、耕作または養畜の事業、すなわち農業においては、「所有」と「経営」と「労働」の三者の担い手の一致を要求する原則であるともいわれている。しかし、この三者の担い手の一致が、個人単位で要求されているわけではなく「世帯」（住居および生計を同一にする親族の集団）を単位として要求されていることに注意しなければならない（農地法二条V項Ⅵ項）。

自作農主義が、右のようなものであることから、さらに、次のことが引き出されることになる。すなわち、(i)世帯の内部における個人対個人の間の、労働の提供または財産の提供の関係については、農地法は、直接的には（文言上は）全くノータッチであり、間接的には（実質的には）無償であることが当然の前提とされていた。それとともに、(ii)それぞれの世帯は、他の世帯等とは無関係に、経営・労働を行なうものであること（各農家の自己完結性）が、当然のこととされていた（それを明言する条文はないけれども）[1]。

## （二）自作農主義に基づく法規制の特徴

自作農主義に基づく、制度的・具体的な法的規制として重要なものは、次の三つである。

① 小作地については、農地改革で在村地主に限り約一ヘクタールの小作地保有を認めたために、改革後も残存する小作地は（略称、「残存小作地」）もちろん、改革後に新らしく発生した小作地についても、できるだけ小作農の所有権取得を促進する（農地法三条Ⅱ項旧1号）、とともに、地主のイニシアチーブによる小作地の返還を極度に制限し（農地法旧二〇条）、かつ、小作料の最高額を厳格に統制すること等によつて（農地法旧二一条ないし旧二四条）、極めて強く「耕作権」を保護した。その結果、農地所有者にとつて、所有地を貸し付けることは極めて不利になることが明白だから――極めて安い小作料・宅地の貸

付のような「権利金」の慣行なく、返還に当つては、小作人の同意を得るための「離作料」支払慣行の一般化等――新らたな貸し付けは行なわれ難くなつたが、このことは自作農主義の原則から見れば問題とするに足りないことであつた。

② 一戸の農家（世帯）の耕作する面積の（所有権に基づくにせよ、使用収益権に基づくにせよ）、上限と下限が定められた。すなわち、各農家（世帯）が、それぞれ、自家労働力で自己完結的な経営を行なうことを前提としたから、各農家（世帯）が所有権または使用収益権を取得できる最大限度は、ごくわずかの例外を除き都府県で平均三ヘクタール（北海道は一二ヘクタール）とされた（農地法三条Ⅱ項旧3号）。一方、極端に零細な農家には農地の（耕作権の）追加的取得を認めることは好ましくない（主な収入源は非農業にあるし、生産力も低いから）との考えから、現に経営する面積が三〇アール（北海道は二ヘクタール）に達しない農家の農地取得は、原則として認めないことになつていた（農地法三条Ⅱ項旧5号、なお旧8号）。

③ 右の①の耕作権の強力な保護も、②の農地取得の制限の厳守も、ともに、行政官庁の強力な介入によつて達成しようとするものである。すなわち、農地の所有権または使用収益権の取得者が、右②の要件を具備しているか否か等を審査するため、農地の所有権または使用収益権の取得には、知事（または市町村農業委員会）の、許可を要することとし、無許可の売買・貸借等は、民事上その効力なきものとする（農地法三条Ⅰ項・Ⅳ項）、とともに、刑罰による制裁も科し得るようにした（農地法九二条）。また、農地の賃貸借の解約・更新拒絶のほか、解除、さらに合意解約についてさえも、知事の許可を得なければならないことにし（さらに、許可し得る場合を法文上限定し）、無許可では、その効力を生じない（農地法二〇条旧Ⅰ項・Ⅱ項・Ⅴ項）とともに、罰則の制裁があることにした（農地法九二条）。この点は、同じ不動産賃借権の「物権化」でも、宅地・建物の場合が、賃借権を私法上の権利そのものとして強化したのに対して、行政官庁の介入（許可制度）によつて強化した点で特色がある。

自作農主義に基づく法規制の状況を詳細に説明することは、ここでは到底できないことであり、[2] 本稿の主題との関連ではその必要も無いであろう。ここでは、その要点が、(i)いわゆる耕作権（主として賃借権）の極端な保護と（「半所有権」・「準自

作地」[3]となるような）、(ii)耕作面積規模・経営規模の制限を（とくに上限制限が重要）、(iii)行政官庁の介入（許可制度）によつて実現したことだけを確認しておけばよいであろう。[4] なお右の諸点が（とくに第(ii)点が）、以後の改正によつて修正されているが（とくに昭和四五年改正が重要）、これについては後にふれることとしよう。

### （三）自作農主義に対応する農業技術

農地法の自作農主義に対応した技術は、稲作についていえば、人間の労働力を中心として、作業行程の一部を、畜力または小型の機械力によつて行なうものであつた。[5] 畜力または小型機械力によつてなされる作業行程は、主として耕耘（うん）であつたとみてよかろう。そして、小型機械の中心は、動力耕耘機であつたが、これは昭和三〇年代に入ると広汎に導入されるに至つた。その結果、(i)農家内部からそれまでの、人力ないし畜力段階で必要とされていた労働力（傍系労働力あるいは年雇労働力）が、不要となり排除され、それが農外諸産業に吸収されるようになつた。また、(ii)農地改革によつて創出された「小自作農」が、上層と下層に「分解」をはじめるようになつたのである。すなわち、耕耘機は小規模なものであつても、それが機械である以上、その導入には一定の資金投下を必要とし、かつ、それを導入した以上は、一定の稼動規模が要求されることになるからである。しかし、この稼動規模の上限は、ほぼ三ヘクタールであつたといわれている。

要するに、昭和二〇年代ないし三〇年代前半・一九五〇年代における、稲作技術の段階は、基本的には、「人力の段階」にあり各農家でのライフ・サイクル（ファミリー・サイクル）の段階差によつて、労働力の量・質に若干の差があるけれども各農家で良好な耕作が可能な面積規模は、おおよそ人力プラス畜力で一ないし二ヘクタール、人力プラス耕耘機でも三ヘクタール程度であつたわけである。そして（だから）生産力向上の努力は、もつぱら反収（たんしゅう）（土地生産性）の増加に注がれていた。

だとすると、農地法が、各農家には、自家労力で良好に耕作できる程度の面積の農地について、所有権または強力な使用収益権を与えておけば（それ以上の面積になることを制限してさえおけば）、それで、農業生産力が増進し、耕作者の地位も向上

すると考え、その限度を三ヘクタールとしていたことは、まことに合理的だつたわけである。その限度以上の面積の農地取得を制限することは、農地の疎放的利用を防止し、間接的には良好に利用しつくせない農地が他人に貸し付けられることを予防することになるなど、要するに、農地所有・利用の秩序についての、「正義」ないし法的価値としての「目的合理性」にも合致していたわけである。

(1) 近代法の個人単位主義と、「いえ」単位の現実との間を架橋した法技術と、その限界につき、宮崎俊行「農家の法的把握とその変遷」家族問題研究会編『現代の家族—動態・問題・調整』(培風館・一九七四年)参照。

(2) 詳細については、今泉孝太郎著『農民法研究』(泉文堂・一九五七年)、和田正明・橘武夫共著『新農地法詳解』(学陽書房・初版一九五二年・全訂新版一九六二年)参照。

(3) 梶井功著『小企業農の存立条件』(東大出版会・一九七三年)二三八頁にみられる用語。

(4) 梶井・前掲書二三七頁、二三九頁は、この行政官庁介入方式(による耕作権の保護)こそ、その後における問題のポイントだと指摘する。

(5) 伊藤喜雄「稲作生産力担当層の動向——機械化の展開を中心として」古島敏雄編『産業構造変革下における稲作の構造I』(東大出版会・一九七五年)三二二頁、三二九頁、技術に関する以下の序述は、主としてこの論文に基づく。

## 二　自作農主義の空洞化——その1・一九六〇年代

### (一)　農家(世帯)単位の自己完結性の喪失

#### (A)　集団栽培から経営管理担当受委託・大型請負耕作体へ

① 地域によつては昭和三〇年代の初期から、他の地域では昭和三〇年代の末期から、稲作の「集団栽培」という動きが顕著となつた。集団栽培は、法令の規定に基づいたものではないから、その概念が各地域を通じて統一されていたわけではなく、またその実態は流動的であつたが、それはおおよそ、稲作について、(イ)集落等の地縁的まとまりを単位として、(ロ)栽培協定(品種・施肥・育苗・田植・防除・水管理・刈取り等についての多数農家間の取り決め)を結び、さらに(ハ)一部の作業を共同で

したり、(二)トラクター、ライス・センター等の機械・施設の共同利用をしたりすることである。

そこで、栽培協定のみ、ないし栽培協定プラス共同作業の段階でも、厳密な意味では、農家単位の経営・作業の自己完結性がくずれはじめるが（とはいえ、集落単位での栽培協定や共同作業には、他の一面では、従来から存在した、水利の共通性等に由来する水田利用の連帯性や、「ゆい」の延長を見ることもできる）、これが、大型機械の共同利用となると、それは間もなく、大型機械を使用する作業の受委託関係に進まざるを得なくなり、そうなれば、明らかに農家単位の経営・作業の自己完結性は失なわることになる。というのは、共同利用といつても、大型機械を使いこなすことのできる労働力（オペレーター）を確保している専業農家と、それができない兼業農家との共同利用ということになれば、共同利用とは名ばかりで、勢のおもむくところは、兼業農家は、専業農家（＝オペレーター）に、特定の機械作業を委託する関係となるからである。この専門的（機械）作業の受委託関係を、地域によつては「技術信託」と呼んでいた。

ところが、昭和四〇年前後になると、一方において兼業が一段と深化し、他方において機械化が進展し、兼業農家は、特定の作業だけではなく、全作業を一貫して委託し（「全面技術信託」）、さらには、特定水田における稲作の経営管理機能全体を委託してしまうこと（筆者のいう「経営管理の委託」）も行なわれるようになつた。つまり、「耕作をいつさいおまかせする」、というわけで、こうなると、兼業農家＝委託者は、法的・形式的には、その農地についての耕作事業の主体である地位を保有する（と筆者は考える）[1]が――稲作の損益の危険を負担し、農産物の販売・農業所得の帰属の名義人であること等から――、しかし、実質的には、その農地の「所有」の担い手（または使用収益権の担い手）であるだけで、「経営」（生産要素結合の在り方を決定する機能）の担い手でもないし、「労働」の担い手でもなくなつてしまつたわけである。なお、全面技術信託とか、一貫作業受委託といわれる場合には、委託者（＝兼業農家）が、かろうじて「経営」の担い手であるとしても「労働」の担い手ではなくなつているわけである。

こういう事態が、兼業農家の所有地（または使用収益権保有地）の殆んどすべてについて発生したわけでは、もちろん無い。兼業農家にも、大型機械を使用する作業だけを委託すれば、その他の作業をやりこなす程度の労働力（老人がやるとか休日にやるとかして）は、かなり残つていたし、一方、機械化が進展したといつても、完全に全作業行程を一貫したものとは、当時は、容易になり得なかつたからである。しかし、一般的に、殆んどの地域で特定の作業の受委託関係は行なわれたので、兼業農家が自家労働力で担当する部分のウエイトが、漸次、低下してかなり軽くなつていたといつてよかろうし、とくにある地域の特定地区についていえば――「構造改善事業」で、「土地基盤整備」をやり、大型機械・施設等の「近代化施設」を導入したところでは――、兼業農家は、ほぼ一〇〇パーセント、「経営」と「労働」の担い手ではなくなつており、「経営」と「労働」を担当するのは、別の組織となつた事例も存在するようになつたのである。こういう事態をも「請負耕作」の一種と考えれば、「大型請負耕作体」の生成ということになる。

以上のような事態は、農地法の自作農主義の見地からみる限り、好ましくないわけである。しかし農地法にも、兼業農家の自家労働力ないし機械力の減少につれて、他人に作業を委託することは、それが全作業に及んだとしても、それを禁止する規定はないし、禁止できるものでもなかつた。経営管理担当までを委託する場合については、(イ)当該農地が受託者の耕作事業に提供されるのだから、農地法六条V項によつて小作地とみなされることになり、小作地所有制限に服することになるという見解と、(ロ)委託者は受託者の経営管理能力と労働力との提供をうけて、なお当該農地をみずから耕作の事業に供しているのだ――委託者が損益の危険を負担し、かつ、その耕作事業の所得の帰属が彼にその名義でなされる限りは――、との見解とが対立していたが[2]、結局、農地法の具体的な法条に基づいて、具体的な措置がとられることは無かつた。この点については、法理論上の問題もともかく、行政上、少なくとも、「構造改善事業」に基づく、「土地基盤整備」と「近代化施設」の導入を契機とするものに対しては（それと類似の結果を招来するところの、この事業によらないものについても）、農政上、それが推進（ない

し事実上「強行」？）されたものであつたから、にもかかわらず農地法にてらして禁圧するような農地行政を行なうことはできなかつたわけであろう。

以上は、集団栽培から、共同作業、共同利用を経て、作業受委託さらに経営管理担当の受委託に至る動きであり、これは主として、集落等の地縁的集団を基盤としたものに対して、広義における何等かの行政的インパクトが作用して生成した場合が多かつたようである。とくに、「大型請負耕作体」は、その典型的なものであつた。しかし、そこでは、多くの場合、(イ)当時の技術段階では、省力と増収（少なくとも減収を避ける）とを両立させることが困難であつたという基盤の上で――たとえば、イネの直播（ちょくはん）は省力になるけれども、多くは減収をともなつた――、(ロ)委託者（兼業農家）、すなわち「所有」すれども「経営」・「労働」を担当せずという者と、「経営」・「労働」の担当者である専業農家との、稲作収入の配分をめぐる困難な問題に、なやまされたのであつた。つまり、実質的・具体的には、兼業農家＝委託者の受ける土地「所有」に対する配分と、数十ヘクタールを対象として統一的な「経営」管理と「労働」（基幹的な）とを担当する専業農家（「大型請負耕作体」のマネイジャーおよびオペレイター）の受ける労務報酬とを、思うように増収しない中で、どう配分するか、という問題である。[3] 多くの場合は、この配分を、委託者と受託者が一堂に会する、組織体の「総会」で決めたようであるが、その結果、受託者側は委託者側の「数」の前に屈伏することになつたようである――もちろん、委託者側の要求の背後には、兼業労賃の低水準・不安定さがあつたわけだし、受託者側が、ガマンしたのは、これも一種の「むら」の仕事とされたからであつて、制度的な問題だけではないが。

こういう事態に対して、法学者は然るべき研究・提案をしたであろうか。筆者としては、不充分ながら、出来るだけの努力をしたつもりであるけれども、[4] 一般的にはあまりなされなかつたのではなかろうか。

② 右に述べたような、「大型請負耕作体」を典型とする、地縁的組織（「むら」ぐるみの）による、「所有」と「経営」と「労

働」の部分的ないしほぼ全面的な分離をもたらすことを、支えた技術は何であつたのだろうか。それは、(イ)おおむね一九六〇年代に、発展・導入された、(ロ)土木技術と、(ハ)大型機械技術と、(ニ)多薬化の化学技術である。土木技術によつて、原則として一区画を三〇アールとする「土地基盤整備」がなされ、その上に、大型トラクター・直播・大型コンバインが導入され、カントリー・エレベーター等の大型施設が結合し、また、肥料・農薬・除草剤等の多薬化が採用されたわけである。

注意しなければならないことは、このような、大型機械化・化学化技術は、それ以前の動力耕耘機段階の技術の限界を超えて発展しようとした点では当然の発展方向のものと位置づけられるとしても、その導入は、極めてドラスティックであり、しかも、それが農業基本法（昭和三六年六月施行）に基づく「構造改善事業」として（農基法二条一項3号・二一条等）、いわば「上から」政策的に――したがつて、補助金・特別な融資等とセットされて、持ち込まれた傾向が極めて強かつたことである。したがつて、技術自体も充分確立されたものではなく、むしろ大規模な「社会的実験」という性質さえ帯びていたようである。特に問題が多かつたのは、直播、大型コンバインであつた。直播は、多くの場合かなり大幅な減収となり、やむを得ず従来通りの手植にもどるところも多かつたが、しかし兼業は深化しているから出役問題でなやまされた。大型コンバインも、ロスが多いとか作業適時が限定されていて稼動時間が少なすぎるとか、かなりの問題があつた。

いずれにしても、昨年まで、最大稼動規模三ヘクタールという動力耕耘機段階であつたところに、今年からは、最適稼動規模数十ヘクタールという大型機械・施設（しかもそれが技術として充分確立していない）の導入が、「上から」なされても――といつても、それを受け入れる経済的社会的基盤が（兼業の深化等）存在していたことも認められるが――、このような大型技術体系が全面的に現実に定着することは困難であつた（ただ、大型トラクターは、おおむね定着した）。要するに、過渡期的段階の技術体系であつたわけである。[5]

(B) 個別農家相互の請負耕作および小規模団体型の請負耕作

① 一九六〇年代には、個別農家相互間における（個人相対・個別相対の）「請負耕作」が、地域により同年代の初期か末期かの差はあれ、かなり一般化するようになつた。請負耕作と呼ばれたものにも、その実体は、まことにバラエティに富んでいたが、筆者は、当時次のように分類・処理していた。すなわち、法的な見地から、まず、その請負耕作（と名づけられる契約とその履行）によつて、目的農地についての耕作の事業の主体が、依然として委託者であるか、受託者に変更されるかによつて、耕作事業主体不変型か、耕作事業主体変更型かに二分し、後者をさらに、賃貸借型、財産管理型および団体型（組合型）に細分し、かつ各類型ごとの処理を提案した。[6] いまここで、この説明をくり返すことは省略するが、要するに、耕作事業主体変更型ではもちろん、耕作事業主体不変型でも、目的農地についての、「所有」主体（または使用収益権の主体――従来からの小作農が小作地について委託する場合）と、「経営」管理担当および「労働」担当の主体とが、分離する結果となつたわけである。

なお、個別農家相互間ないし小規模な団体を組織して、主として兼業農家の農地について、若干の農作業もしくは殆んどすべての農作業を、その委託をうけて実施することも（作業請負）、相当に広汎に行なわれるようになつたが、この場合には「所有」と「経営」の担い手が委託者で、「労働」の担い手が受託者に移つたわけである。

請負耕作が行なわれるに至つた原因は、技術的原因を別とすれば（これについては後述）、主として法律的原因であつたといつてよかろう。すなわち農地法のあまりに極端な「耕作権保護」が存在したために、みずから「経営」・「労働」を担当する意思・能力を喪失した兼業農家と、ぜひとも「経営」・「労働」の能力を発揮する「場」がほしいという専業農家との間のその「場」・農地の提供をめぐる契約が、通常の使用収益権設定契約にはならないで、「経営」管理・全「労働」の担当委託契約となつたり（耕作事業主体不変型）、農地法の許可手続を履まない使用収益権設定契約（耕作事業主体変更型）となつたわけである。

こういう事態を前にして、法学的・制度的には、いかなる対応がとられたのであろうか。その一つは、(i)政府ないし特殊な公法人の強力な介入によつて、正規のいわゆる「農地流動化」を強行すべしという意見であり（昭和三九年の「農地管理事業団」法案[7]は、こういう考え方の要約）、その二は、(ii)兼業農家が農地を貸し付けやすくするために「耕作権の保護」を弱くすることは、小作農の経営の安定を害するから、とうてい賛成できず、かえつてそれを強化する方向をさえ考えるべきで、むしろ請負耕作が発生するような、現実の諸関係自体・社会経済的要因をあらためるべきである、との意見[8]であり、第三には、(iii)新しい賃貸借（残存小作地ではなく）および請負耕作については、従来の賃借権規制とは別個の法的取扱をなすべしとする意見[9]があつた。

結果としては、いずれの意見も実現しないままで——もちろん、請負耕作を発生させるような現実の諸関係・社会経済的要因があらたまることもなく（むしろかえつて強くなつて）、昭和四五年の農地法の一部改正にいたつたわけである。

② 個別農家相互間および小規模団体による請負耕作を支えた技術は、どんなものであつたのであろうか。それは、中型トラクター（一五ないし二〇馬力クラスの）の導入を中心としたものである。中型トラクターの投資規模・稼動規模は、一〇ヘクタール程度のものとなつたが、しかし、それに相応する、田植え作業と刈り取り作業の機械化は、まだ試行錯誤の時代であつた。それでも、刈り取り作業については一九六〇年代の前半から、刈り倒し型の刈取機が登場し、同年代後半にはバインダー（結束刈取機）も登場したが、田植機の方は、まさに試作段階であつた。このように、中型一貫体系が確立したわけではないけれども、それでも、中型トラクターを軸として、部分的機械化とか二～三戸・五～六人の組み作業とかによつて、「経営」・「労働」の能力を燃焼させる「場」・農地を、兼業農家の「所有」地に求めるようになつたのであつた[10]。

## (二) 農家（世帯）内部における、労働・財産提供関係の明確化

農家（世帯）単位の自己完結性の喪失——要するに、主として兼業農家「所有」地（または使用収益権保有地）についての

「所有」の担い手と、経営および「労働」の担い手との分化――ほどには、外見的に華やかではなく、また、それほど広汎に存在したわけでもないけれども、自作農主義の空洞化を考えるとき（とくに法学的に）見落せないことが、農家（世帯）内部における、労働なり財産なりの提供関係を明確化しようとした動きである。それは、おおむね、専業農家ないし兼業への傾斜程度が少ない農家を中心とする動きであつた。

① その、おそらくは最初のものと思われるものが、昭和三二年からはじまつた、「農業法人化」運動であろう。[11] 農業法人化の要因ないし目的は、これだけにつきるものではないが、その重要な一つとして、家族労働の有償化および世帯内における財産提供関係の明確化があつた。とくに、家族労働の有償化が、それを認めない税制によつて（その税制の背後には、農地法の自作農主義があつた）、かえつて触発され、有償化を実現させようという強力な運動が――しかも、当初は、たつた一人の青年によつて始められた運動が――、ついに農地法および税法の改正に結実したことは、まことに偉大なことだというべきである。

② 昭和三七年ないし四〇年頃になると、若干の地域で、家族協定・父子契約・親子契約といつた名称によつて、自家農業に従事する世帯員のあいだで（とくに、耕作の事業主〔父〕と後継者〔子〕とのあいだで）、後継者等への労働報酬の支払、後継者等の地位・役割分担の明確化、後継者への農業資産の移譲、親の老後生活保障等に関して、協定を結び、それを実行することが行なわれはじめた。協定される事項の重点は、地域により、各農家により、さまざまだが、要するに、自家労働の有償化と農地の後継者移譲に、とくに注目する必要がある。いずれも、農地法の自作農主義では、全く問題として採り上げられなかつたことが、農民自身または農民に密着した農業団体ないし指導機関の力によつて採り上げられ、実践されるようになつたことは重要である。[12]

このような事態に対して、中央（全国）段階の組織として、正面からその普及推進の姿勢を示したのは、全国農業会議所

だけであつて、行政当局は極めて冷淡であつた。もつとも、このような動きに関連して（全国農業会議所等の要望によつて）昭和三九年からスタートすることになつた「農地生前一括贈与の贈与税の特例」（租税特別措置法七〇条の四等）は、相当に活用されて現在に及んでいる。

また、農林漁業基本問題調査会は、昭和三五年五月に「農業の基本問題と基本対策」を答申したが、その中で、「自立経営」の一要素として、「後継者およびその妻は、いわゆる無償労働を提供するものであつてはならない」と指摘していたことは、注目されなければならない。しかし、この答申を基礎に制定された農業基本法ならびにその関係法令・行政においては、この点が脱落してしまつたことにも注目を要する。

③ すでに一九六〇年代ではなく、昭和四五年になつてからだが、同年に農業者年金基金法が制定され（昭和四六年一月一日施行）、保険料を一定期間納付して来た事業主（父）が、六五才に達する前に、後継者（子）に、すべての農地について所有権を移譲するか使用収益権を設定した（使用収益権設定でもよくなつたのは、昭和五一年からだが）場合には、事業主（父）に「経営移譲年金」を支給することになつたことも、国家が、世帯内部における農地の所有権または使用収益権の主体が誰であるかを問題とし、それが一定時期に後継者に移転することが好ましい、という価値判断を示したものとして（直接的に正面から、これを採り上げたというよりも、他の政策との関連から、そうなつたのだとしても）、見落せないことであろう。

（1） 宮崎俊行著『請負耕作と農業生産法人』（鳳舎・一九六六年）七六頁―七九頁。

（2） 農地行政担当者の見解は、主として前者であつたように思う。後者の見解は筆者らの見解。

（3） 集団栽培組織、共同利用組および一貫作業ないし経営管理の受委託組織の類を、総括し（集団的）生産組織といわれる場合が多いが、そこにおける諸問題については、かなり多数の文献がある。近年の総括的なものとして、西尾敏男著『農業生産組織を考える』（家の光協会・一九七四年）、小倉武一編著『集団営農の展開――新しい農業の生産組織のために』（御茶の水書房・一九七六年）参照。なお、筆者執筆のものとしては、『現代日本農業法学の課題』（慶大法学研究会・一九七一年）第二章集団的生産組織を参照。

（4） 宮崎俊行「農業経営規模拡大と組織的対応――農業経営調整地域組織と農業経営管理法人の提唱」法学研究三九巻八号（一九六六年）、とくに二三

頁以下――後に注（1）前掲の拙著に補充の上で収録。

(5) 伊藤喜雄・一節注（5）前掲論文三二九頁―三三一頁。

(6) 宮崎俊行「いわゆる請負耕作の類型と制度化について」法学研究三七巻六号（一九六四年）、これは、拙稿「いわゆる請負耕作について」法学研究三六巻九号（一九六三年）を基に、これに補充、整理を加えたもの。

(7) 大和田啓気「農地管理事業団の構想をめぐって」、農林省農地課「農地管理事業団について（資料）」、ともに農業法研究2号（農業法学会編・有斐閣・一九六五年）に収録、中江淳一「農地管理事業団法」農業法研究3号（一九六六年）参照。

(8) こういう意見は、法学者の間にかなり強かったと思われる。たとえば、渡辺洋三「所有権と用益権」、小林三衛「農業の近代化と農地法」、加藤正男「農地立法の問題点」、いずれも農業法研究2号収録。

(9) 注（6）に示した筆者の意見はこれに属する。阪本楠彦「農地法の存在意義」農業法研究2号もこれに属すると見てよかろうか。なお同誌に掲載（後に注（1）拙著八五頁以下に収録）の拙稿「農業主体からみた新農地制度の方向」は、第(i)説および第(ii)説の批判でもある。

(10) 伊藤喜雄・一節注（5）前掲論文三三一頁―三三三頁。

(11) 初期の農業法人化運動についての詳細は、宮崎俊行著『農業法人の研究』（慶大法学研究会・一九六一年）参照。

(12) 家族協定・父子契約の詳細については、農業法研究4号（一九六八年）所収の、利谷信義、綿谷赳夫、大久保毅一、絵面伝一郎、宮崎俊行、各執筆の論文、宮崎俊行・中村裕・永山栄子共著『農家の相続と家族協定』（全国農業会議所・一九七〇年）、宮崎俊行「家族協定（父子契約・親子契約）」『現代の家族―ジュリスト総合特集6』（有斐閣・一九七七年）、参照。

## 三　自作農主義の空洞化――その2・一九七〇年代

### (一)　一九七〇年前後における画期的諸変化

一九七〇年（昭和四五年）ないしその前後は、多方面にわたつて画期的なことがあつた年になつた。

① 経済ないし社会的な側面では、一九七〇年には、一方において、〇・五ヘクタール以下の農家の農外所得が、その家計費をまかなつて余りが出るようになつたが（つまりこれらの農家は、家計補充的な意味では農業を続ける必要がなくなつた）、他方において、穀物（米、飼料用穀物を含む）の自給率が、ついに五〇パーセントを割つて四八パーセントに低下してしまつたのである。前者は、経済高度成長の、ある意味では（農地改革当時以来の、「工業の発展を前提とする――とくに農村過剰人口を工業に

吸引することによつての――農業の近代化」路線が、[1]それなりに効を奏したという意味で）明るい面であり、後者は、その暗い面であるともいえようか。

② 農業技術の面では、この時期に相ついで、手刈り工程の克服と手植え工程の克服に成功し、ついに稲作中型一貫機械化技術体系が成立した。すなわち、昭和四三年（一九六八年）頃に、いかにも日本的コンバインである「自脱コンバイン」が完成し、また、昭和四六年（一九七一年）頃には田植機の普及が動かしがたいものとなつたのである。[2]

中型トラクター・田植機・自脱コンバイン、という、いかにも日本的稲作一貫機械化体系の確立は、やがて、それを導入した上層農家と、そうでない下層農家との間に、はげしい生産力の分化・格差を生じさせることになつた。このことが、次に述べるような、農業に対する固有の価値観の最も低下した行政・社会的風潮の中でも、いなむしろ、それを逆手にとつて、数は多くはないけれども、兼業農家からの借地（農地法の許可手続をとらない「権利なき小作」[3]）によつて、たくましく成長している大型の家族経営を発生させた技術的基盤となつたのである（より詳しくは後述）。

③ 一九七〇年前後は、土地立法の上でも画期的な時期であつた。すなわち、昭和四四年（一九六九年）六月には、新「都市計画法」が施行され、また、同年九月には「農業振興地域整備法」（略称、農振法）が施行された。都市計画法によつて、「市街化区域」内農地の転用が、許可制から単なる届出制に変るとともに、同法による「市街化調整区域」も、民間デベロッパーをはじめとする資本・企業の土地先行取得の主要対象となつてしまつた（現況が農地・採草放牧地であれば、「売買予約プラス仮登記」の方法によつて「おさえ」られた）。一方、農振法による「農振地域」の中の「農用地区域」ですらが現況が、農地でも採草放牧地でもない土地、たとえば山林・原野であれば、転用・開発を規制する条文は無かつた。

昭和四四年に着手された、米の生産調整政策は昭和四五年から本格化し、その一環として、同年二月から昭和五一年三月までの間、水田の転用規制を特に緩和する「水田転用許可暫定基準」（農林事務次官通達）が制定された。

昭和四六年六月には、農村地域工業導入促進法が制定され、農振地域内への工業導入が企図された。

以上の諸法は、要するに、農用地の転用を促進しようとする（少なくとも、その傾向を防止するに極めて不充分な）ものであつたが、農用地転用促進政策の法的裏づけとしては、一連の税法を無視することはできない[4]（とくに、昭和四五年から昭和五〇年の間の譲渡所得課税の特例を設けた租税特別措置法旧三一条と相続税課税評価額の引上げ）。

④　一九七〇年には、農地法（および農協法）の、かなり重要な改正がなされた年でもあつた。この改正点は、多岐にわたつているが、重点をごく簡単に示すと次のようなものである。

(i)賃貸借による農地の流動化を促進するため、(イ)賃貸借契約の合意解約、および一〇年以上の定期賃貸借の更新拒絶については、知事の許可を不要とし（農地法二〇条Ⅰ項2号・3号）、(ロ)小作料の画一的統制を廃止し、かわつて農業委員会が「小作料の標準額」（標準小作料）を定め、これよりも著しく高額なものに対しては減額勧告をする（強制力はない）にとどめることにした（農地法二四条の二・二四条の三）。もつとも、大問題であつたいわゆる「離作料」の否定ないし制限については、格別の法文上の措置はなされなかつた。

(ii)農地の所有権または使用収益権を取得しようとする者（またはその世帯員）が、みずから農業を行ない、かつ、必要な農作業に常時従事するのである限り、上限面積の制限は完全に廃止された（農地法三条Ⅱ項2号・4号）。

(iii)既墾地、未墾地を問わず、また所有権移転によるか賃貸借によるかを問わず、農用地の流動化に「農地保有合化促進事業を行なう非営利法人（現実には地方公共団体等の出資による民法上の公益法人が多い）が介入する道を開いた（農地法三条Ⅱ項ただし書・七条Ⅰ項12号）。

(iv)農業協同組合に限り、組合員から「農業の経営」の「委託」を受けるため、農地のある種の使用収益権の設定が受けられるようにした（農地法三条Ⅱ項ただし書・3号、農協法一〇条Ⅱ項）。これは、略称、「農協の経営受託」といわれるものであり、

前述の大型請負耕作体などで活用されること（むしろ、これに「追い込んで行く」こと?）を、ねらつたもののようであるが、現在までのところは、その活用され方は極めてわずかである[5]（なかには、注目すべき活用事例もあるが）。

右のような改正に関しては、その当時、相当活発な論議がなされていたので、それを回顧することも、農業法学史として重要なことであるけれども、今回は割愛しておくことにする[6]。ただ、ここで、この改正の位置づけを、あえて一言でいうとすれば、それは、農地制度をめぐる前述した一九六〇年代における諸説の折衷であり（したがつて、どの説からも満足の得られない）、かつ、本来は農業基本法制定後遅滞なくなされるべき性質の（農基法を前提とする以上は）改正が、相当に遅滞してなされたものであると言えるように思われる。そして、事態は、この程度の法改正では、とうてい対応できない程に変化しつつあつたのである。

⑤　この時期における「事態」の重要なものが、農業内部にあつては、経営階層間で大きな格差を招来するに至つた技術（生産力）の発展であり（後述）、農業外部との関係では、農用地ないし将来の農用適地のはげしい侵食であつた。

一九六〇年代、とくにその後半から、一九七〇年代の前半にかけて、農地行政および農業法が為すべき第一のことは、何といつても、この農用地侵食に対する防衛であつたのである。この仕事にくらべれば、農民相互間（主として兼業農家と専業農家との）における、農地賃貸借についての法規制の問題・農地法改正問題は、緊急度の低い問題であつた。しかし、現実には、前述の通り、一九六九年制定の農振法による「農用地区域」の指定制度すらが、充分に機能できないものであつたのである。こうなつてしまつたことは、全く残念でならない。もつとも、その責任を、すべて農地行政当局が負う必要はなかろう。農業法学者・土地法学者をはじめとする法学者にも、農民自身ないし農業団体にも、その責任なしとはいえないように思われる（政治・行政全般、ひいては国民全体についての問題は別として）。

そのことを反省して、いま一九七〇年代後半に為すべきことは、先の時期に、農外の企業・資本に先行取得された土地の

うちで、農用地および農用開発適地を、農業サイドに奪還することである。それが可能な時期は、経済高度成長が、一九七三年末のオイル・ショックを契機として、一応、停滞しているように思われる、ここ数年ではないだろうか。現実にも、とにかくそれが成功している実例もある。[7] また、筆者としても、一九七四年六月以来、機会あるごとに、その緊急性を主張し、その法的メカニズムの試案（ごく簡単なものだが）を述べている。[8]

⑥　すでに、一九六〇年代とくにその後半から進展していた、農業「インテグレーション」は、一九七〇年代に入ると、総合商社を頂点のオーガナイザーとして、決定的に確立された。インテグレーションの下においては、農民の「経営」権は、空虚なものとなり、その実権はオーガナイザーないしコントラクターに移る反面、農民は（生産手段の一部の所有者だが）実質的には労働者に変つてしまう。ところが、労働法の保護もなければ、農地法の保護もないという、法体系の谷間に入つた存在となつている。いままでのところ、これに対する法的対応が、全くないのは大問題である。[9]（これは、見方によつては農地賃貸借問題以上の問題ともいえよう）。

## （二）一九七五年前後における、農業生産力の階層間格差と農地貸借の進展

一九七〇年代に入つてから（地域によつては、すでに一九六〇年代後半から）の、極めて重大な事態の変化は、経営階層間に大きな生産力格差をもたらした技術・経営の展開と、そのことと必然的関連をもつて行なわれるようになつた農地貸借の進展である。これこそ、まさに、自作農主義の空洞化を決定的たらしめようとしている事態である。

①　地域によつては、すでに、一九六七年頃から看取されていた、米作の三ヘクタール以上の経営農家と、三〇アールないし五〇アール以下の経営農家との間の、生産力の格差[10]は、一九七五年前後には、全国的に決定的なものとなつて来た。すなわち前述したように、一九七〇年前後に完成した中型機械化一貫体系技術を駆使し、かつ、極めてインテンシブに肥培管理労働を投下することのできる上層農家（ことに、三ヘクタール以上経営）の取得する、水稲一〇アール当りの「純収益」（粗収

益から、物財費・支払労賃・資本利子および農業臨時雇賃金評価による家族労働費、を控除した額）は、三〇アール未満もしくは三〇アール～五〇アール未満の経営農家の得る「所得」額を、オーバーするに至った。一九七五年の「米生産費調査」によれば前者の「純収益」が、都府県平均で、九〇、六〇三円に対して、後者の「所得」は、都府県平均で、七五、〇〇〇ないし八万円程度（五〇アールないし一ヘクタール経営農家でも、八五、一〇九円）、となっている[11]（もつとも、かなり地域差があり、前者の「純収益」が、後者の「所得」より大きいところは、北陸、近畿、中国、九州で、反対に、後者の「所得」の方が多いところは、四国、東海、関東・東山、東北、である）。

したがつて「経済的な採算という面でみる限り、大規模農家が小規模農家から借地して経営規模を拡大する可能性は、かなり強まつて来ているとみられる[12]」わけである。逆にいえば、貸し手となる小規模経営農家は、勤労者世帯を上回る家計費を支出していながら[13]、しかも、当該水田の経営採算上、自営による農業「所得」と同等の小作料を収得する可能性を持つことになるわけである。

② そこで、一九七五年前後における、農地の貸借の状況をみることにしよう。ここで農地の貸借とは、農地法上の許可手続の有無を問わないものであること、もちろんである。したがつて、この点に関する統計資料も、必ずしもその実態を如実に反映しているものではないかもしれないが、それにしても、大規模経営農家の規模拡大が、借地に依存する程度が高まりつつあることは明らかである（もつとも資料によつて、その程度に差があり、その理解のしかたに若干の困難さはあるが）。

(i)農業センサスによつて、経営耕地規模別に、借入農地のある農家率が（都府県での）、一九七〇年と一九七五年との間に、どう変化したかをみると、二ヘクタールを境として、それ以下では減少がある反面、それ以上では増加がみられ、また、借地耕地面積率の変化をみても、おおむね同様の傾向である[14]。もつとも、五ヘクタール以上では、農家率で二九・九パーセント面積率で一〇・三パーセントとなつており（一九七五年）、いずれも最大であるが、それでも、その数値は、大きいとはい

えない。しかし、地域によつて、かなりの差がみられる。すなわち、二ヘクタール以上経営層の北陸での、借入水田についてみると、農家率で三〇・八パーセント、面積率で三一・四パーセントになる[15]（一九七五年）。

いずれにしても、一九七五年センサスの結果を、専門的に把握したところによると、要するに、「貸し手として下層農家が、借り手として上層農家が、はつきりとその位置を示し始めたということで……改革後の残存小作地のありかたが修正され、新しい農業構造、新しい生産力構造に対応した農地の所有・利用の方向が確定した」と評価されている[16]。

(ii)さらに、全国農業会議所が、一九七五年八月に行なつた、「借地による経営規模拡大に関する調査」（同調査研究資料一二六号）によると、まことに注目すべき結果が現われている。

(1)　この調査の対象とした農家は、五九才以下の男子が年間一五〇日以上農業に従事している農家（「中核的農家」と略称している）、三、二一四戸である。三、二一四戸のうち、販売収入で最も多い作目部門が、米であるもの（以下、「米作」と略す）が一、九五二戸（都市近郊＝五九四戸、平地農村＝七〇三戸、農山村＝六五五戸）、米以外（ただし畜産を除く）であるもの（以下、「米以外」と略す）が、一、二六二戸（都市近郊＝四七五戸、平地農村＝三五三戸、農山村＝四三四戸）である。調査地域は、府県ごとに都市近郊、平地農村（純農村）および農山村の三地帯を代表する市町村を各一市町村、計三市町村を選定して決められている。調査は、市町村農業委員会が聴取りする方法で行なわれた。

この調査の結果によれば、「中核的農家」にとつて、全般的に「借地」の比重の増大が顕著に見うけられるが、その傾向は、「米作」において特に顕著であり、また「米作以外」の内容にはバラエティのあることだから、以下は、「米作」を中心として紹介・説明することにしよう。

(2)　この調査の結果の主要なものは、次のようなことである。

㋑全調査農家の中で、調査時点において、農地を借り入れている農家の割合は（「借入農家率」）、「米作」で、水田を対象とす

るものが、一、九五二戸中の九三八戸（四八パーセント）となつている。この調査は、「借地」・「貸借」とは、農地法上の許可手続を経たか否かを一切問わない旨を、明記した上でなされたものである。「米作以外」農家では、水田を借入している農家率＝三〇・九パーセント、畑を借入している農家率＝二七・七パーセント、樹園地を借入している農家率＝六・八パーセント、となつている。「米作」農家についてみる限り、「中核的農家」の半数に近いものが、その面積の大小は次の問題として、とにかく水田を借入しているわけである。とくに、大規模経営農家ほど、借入農家率が高くなり、三～五ヘクタールでは五四・八パーセント、五ヘクタール以上では六八・四パーセントに達している。

㋺各農家の経営耕地面積の中で、借入面積の割合をみると、「米作」農家一、九五二戸の平均では、水田の経営耕地面積一八三・七アールに対して、借入水田面積は六八・六アール（三八パーセント）であるが、経営規模別にみると相当の差がある。すなわち、一ヘクタール未満では、六七・七アールに対して二一・二アール（三一パーセント）、一～二ヘクタールでは一二七・一アールに対して三二・七アール（二六パーセント）、二～三ヘクタールでは二二一アールに対して五九・九アール（二七パーセント）、三～五ヘクタール（合計二九〇戸）では三二一・一アールに対して九六・六アール（三〇パーセント）、五ヘクタール以上（合計五七戸）では七四二・一アールに対して五一二・一アール（六九パーセント）であり、五ヘクタール以上での借入面積の大きさに――また三～五ヘクタール層での以外な低さに――注目しなければならない。

もつとも、一口に、五ヘクタール以上層の動向といつても、地域別に相当大きな差がある。すなわち、「北信」（新潟、富山、石川、福井、長野）では、五ヘクタール以上合計一〇戸の平均水田経営面積が一、四七六・七アールに対して、借入水田が、なんと一二一八・五アール（八二・四パーセント）、また、「東海・近畿」では五ヘクタール以上七戸の平均が、経営面積一、〇五〇・六ヘクタールに対して借入水田八八一・四アールで（なんと八三・八パーセント）あるのに対して、「東北」では、五ヘクタール以上が二六戸と比較的多いが、平均経営面積は五〇三・四アールと小さく、うち借入水田は一五〇・二アール（三

○パーセント）にすぎないのである。

㈥調査時点（昭和五〇年八月）から遡つて、五年間（ちょうど農地法改正以後の五年間）における、経営規模増減状況等の経過をみると次のようである。

まず、経営規模の増減の状況をみると、「米作」の平均では、拡大した＝四一・一パーセント、縮小した＝七・九パーセント、変化なし＝五一パーセントであるが、三～五ヘクタールでは拡大が六一パーセント、五ヘクタール以上は七七・二パーセントに達する。拡大の方法は、「米作」農家の平均では、購入＝二〇・八パーセント、借入＝六〇・一パーセント、購入と借入＝一四・八パーセント、となつているが、五ヘクタール以上では、購入＝九・一パーセント、借入＝七二・七パーセント、購入と借入＝一五・九パーセントと借入の比率が高くなる。反面、一ヘクタール未満では、購入が二八・二パーセント（借入も六二パーセントだが）と、やや購入の比率が高いのは、何を意味するのであろうか（同調査報告書ではいわゆる「資産的保有」の意味がかなりあるのか、という）。

㈢次に、借入の相手方・内容を概観しよう。

(a)借入したとき、その相手方が農地を貸し出すに至つた理由をみると、「米作」農家の答えでは（規模拡大した農家八〇二戸の中で、借入＝四八二戸、購入と借入＝一一九戸の合計六〇一戸についての調査）、「老令・後継者が就農しない」＝四五・一パーセント、「農外就業を主とする」＝三一パーセント、「農業をやめる」＝一三・六パーセント、となつている。なお、「米作以外」の農家が借入した場合もおおむね同様の傾向である。

(b)借入期間の有無についてみると、「米作」の都府県平均では（(a)で前述の六〇一戸についての）、二年以上ときまつているもの＝二六・八パーセント、きまつていないもの＝五〇・九パーセント、一年更新のもの＝二一・八パーセントであるが、地域によつてかなり差があるし（きまつていないのが極端に多いのが「関東」で、八八パーセント）、経営規模別でも差がある（二年

以上ときまつているが一番多いのは、五ヘクタール以上の四一パーセント、もつとも「一年更新」と、「きまつていない」が、それぞれ二八・二パーセント)。

(c)借地料の額をみると、概観して、「米作」で、経営規模が小さいほど低額であるものが多く(一～二ヘクタールでは一万円～二万円が四一パーセント)、経営規模が大きいほど高額なものが多い(五ヘクタール以上では、四万円以上が三八・五パーセント)といつてよかろう。地域別でも、かなりの差があり、四万円以上が多いのは、「東北」(四三・九パーセント)と「北信」(三七・九パーセント)であり、一万円～二万円が多いのは、「東海・近畿」(五七・九パーセント)となつている。

なお、各調査地区での、水田の平均反収および借地料の平均額いかん、との質問に対する答では、都府県全体の平均で、反収四八二キログラム、借地料平均額＝二万六千円、となつている。

(ホ)都府県の「米作」の「中核的農家」(一、九五二戸)が、将来の経営についていだいている志向をみると、拡大を考えているもの五〇・四パーセントに対して、縮小を考えているものは五・二パーセントにすぎないが、経営規模別ではとくに、三～五ヘクタールの七六・九パーセント、五ヘクタール以上の八四・二パーセントが、拡大を考えている。

(ヘ)では、規模拡大の方法であるが、「米作」で拡大を考えている九七一戸(都府県)についての内訳をみると、購入による＝二二・八パーセント、購入と借入による＝六〇パーセント、借入による＝一七・一パーセントである。購入と借入によるとするものが、一～二ヘクタール層から五ヘクタール以上層にわたつて、おおよそ六〇パーセント前後であり、あまり差がない(一方、購入によるものが、やや多いのは、一ヘクタール未満層で、三三・七パーセント)。このように、ほぼ全階層にわたつて、借入を無視できない反面、購入の希望も持つていることに注意する必要があろう。

なお、将来、規模を縮小したいとする者は、極めて少数(「米作」一、九五二戸中の一〇一戸)であるが、縮小の方法として、賃付によるとする者が、都市近郊と平地農村で、いずれも五〇パーセントであるが(無記入が、各二〇パーセント前後ある)、

農山村では、耕作放棄が二七・六パーセントに及び（無記入＝五一・七パーセント）、売却は、どの地帯でも二〇パーセント以下であることも注目される。

㋒「借地による規模拡大を進めるには、どのような施策を望むか」の問に対しては（都府県の「米作」一、九五二戸の答え）「三年～五年の短期賃貸借を認める」＝三四・八パーセント（五ヘクタール以上では四五・六パーセント）、「現在のような請負耕作を推進する」＝二八・八パーセント（五ヘクタール以上では三一・六パーセント）、「小作料一〇年一括前払制度を推進する」＝一一・七パーセント（地帯別にみると農山村で一四・八パーセント）、となつている。なお、「米作以外」でも、ほぼ類似の傾向となつている（請負耕作が、二一・三パーセントとやや少なく、無記入が一九・三パーセントとやや多いほかは）。

(3)　以上、要するに、この調査は、少なくとも「米作」の大規模経営の「中核的農家」にとつて、いまや借地が不可欠の経営基盤となつており（一九七〇年からの五年間に急速にそうなつた）、今後も、規模拡大の志向が強く、その方法としては、借入に相当のウエイトがあり、そのために、短期賃貸借もしくは請負耕作の推進が望まれている、ということを教えているといえよう。もつとも、各階層とも、借入とあわせて、できれば購入の希望を捨てていないが、このことは、耕作権の不安定をきらうということもあるかもしれないが、それよりも担保価値の取得（とくに小規模経営者にとつては、「資産的保有」も）が、考えられてのことではないのだろうか。

短期賃貸借もしくは請負耕作の推進が要望されている背後には、おそらく、現行法のような「耕作権」の保護がなくても、貸手農家はますます兼業化を深め、家族周期の進行と相俟つて、自作能力は一段と減少する反面、借手農家は、とにかくまず大規模化することによつて、ますます生産力格差を大きくし、だんだんと借手市場の度合いが進めば、一種の借手独占化に及ぶだろうから、「耕作権」についての法的保護にたよらないでも、経営の安定的発展にさしたる障害はない、という見通しがあるのだろうと推察される。そして、いま、一番困ることは、もし、従来のように「耕作権」保護にこだわつた政策

が継続されることによつて、兼業農家が貸し付けを避けることになり、中型一貫機械化体系技術と質量ともに高度な「労働」力・「経営」管理能力を投下する対象が制限され、結局、強い経済的・技術的・社会的な力を持つた事業主体に成長する機会を失なつてしまうことなのだ、というわけであろう。

③ 以上に述べたような事態に対応する法的措置としては、昭和五〇年の農業振興地域整備法の改正が重要である。[17] 改正点は、やや多岐にわたるが、本節の主題に関連するものとしては、「農用地利用増進事業」（同法一五条の二ないし一五条の六）が中心である。これは、市町村の事業として「農用地区域」内の農用地について、関係地権者全員の同意のもとに、賃借権または使用貸借による権利（あわせて「利用権」という）の設定を促進しようとするものである。この「利用権」の存続期間には法律上は全く制限がなく、一年でもさしつかえないわけである（農地法の「標準小作料」規定は適用されるが）。要するに、「農用地利用増進事業」は、「農用地区域」内の集団的貸借については、農地法に対して、いわばバイ・パスを設けたものといわれるが、制度発足後間もないわりには、かなり利用されているようである。[18]

(1) 我妻栄・加藤一郎共著『農地法の解説』（日本評論社・一九四七年）二〇頁―二二頁参照。
(2) 伊藤喜雄・一節註（5）前掲論文三三三頁―三三七頁。
(3) 「権利なき小作」とは、竹本平一氏（自作地四・六四ヘクタールに対して、請負耕作地八・七二ヘクタール、合計一三・三六ヘクタールを耕作するたくましい農民で、『大型稲作に賭ける』（富民協会・一九七六年）の著者）の使用された言葉。
(4) 筆者は、かつて、これらの税法がはたして、実質的に「法」の名に値いするかとの疑問を提出したことがある（宮崎「戦後農地法史から見た税法上の諸問題」『月刊税理一八巻四号・ぎょうせい・一九七五年』一二三頁―一二四頁）。
(5) 全国で、昭和四七年＝一二二ヘクタール、昭和四八年＝九三ヘクタール、程度であつた。
(6) 当時の学説の状況（直接に法改正をとり上げた、主として法学者のもの）については、たとえば、渡辺洋三「農地法改正試案の批判的検討」法律時報四〇巻二号（日本評論社・一九六八年）、同「農地法改正案の批判的検討」、阪本楠彦「最近の農業の推移と農地法改正」、二編とも法律時報四〇巻六号、渡辺洋三『農業政策と農地法の理念』ジュリスト四四三号（有斐閣・一九七〇年）、黒木三郎「農地法・農協法改正の問題点」ジュリスト四五九号（一九七〇年）、原田純孝「農業関係法」法律時報四二巻一〇号（一九七〇年）農業法研究5・6合併号（農業法学会編・有斐閣・一九七〇年）所収の、小倉武一「農地法改正の意義」、小山義夫「農地法改正の主眼点」、田辺勝正「農地法の改正と問題点」、渡辺洋三「賃貸借制度」、小西数馬「農地法の改正

と農業生産法人」の論稿およびシンポジウム記録等参照。

(7) 筆者が現地調査できたものでは、埼玉県K町の例（農地保有合理化法人の介入による成功例）がある。なお、農地保有合理化法人（の中で主流を占める道府県公社）による「買い占」用地の「買い戻し」は、昭和五一年度までの累計で、約二、〇三五ヘクタール、対価金額約七九億六千万円となっている（「農地情報」八五号〔全国農地保有合理化協会・一九七七年〕）。

(8) 宮崎俊行「農地法史より見た公権力介入の重点」地方自治職員研修一九七四年六月号（公務職員研修協会）二〇頁―二二頁、宮崎俊行「法理念的側面からみた国土利用計画法」農業と経済四〇巻一二号（富民協会・一九七四年）三七頁、宮崎俊行「農業と固定資産税制」『都市計画法・固定資産税制の再検討』（日本土地法学会編・有斐閣・一九七五年）一六五頁、宮崎俊行「わが国の土地制度と農業問題」長期金融五〇号（農林漁業金融公庫・一九七六年一月）一〇頁―一一頁（本稿が比較的詳しいもの）。

(9) 農業法研究一〇・一一・一二合併号（有斐閣・一九七七年）所収、の、宮崎宏「農業インテグレーションの経済分析」、吉田六順「農協インテグレーションの成立条件」、宮崎俊行「農業におけるインテグレーション（契約統合）の法的問題点」の諸論稿およびシンポジウム記録を、ぜひ参照されたい。

(10) 梶井功『小企業農の存立条件』（東大出版会・一九七三年）五一頁―九四頁参照。

(11) 昭和五一年度農業白書付属統計表一一八頁。

(12) すでに、註（10）の梶井・前掲書五二頁等がそれを確認していたが、昭和五一年度農業白書も、この通り表現するに至った（同一六三頁）。また、この点につき平塚貴彦著『水稲請負耕作の経営と経済――借地による規模拡大の可能性――』（農林統計協会・一九七六年）参照。

(13) 昭和五一年度農業白書三四頁―三五頁、同付属統計表四〇頁。

(14) 昭和五一年度農業白書付属統計表一一七頁。

(15) 昭和五一年度農業白書一六二頁。

(16) 梶井功編著『日本農業の構造』（農林統計協会・一九七六年）二九〇頁。

(17) 農振法改正につき、農業法研究一〇・一一・一二合併号（一九七七年）所収、関谷俊作「農振法改正案の考え方」、梶井功「農業構造の最近の動きから見た農振法改正案」、利谷信義「開発法制の変遷と農振法改正案」、宮崎俊行「農振法改正案の法的問題点」の諸論稿およびシンポジウム記録参照。

(18) 昭和五二年二月現在、全国で、実施地域＝三〇一地区（二五二市町村）、設定面積＝三、〇九八ヘクタールである（農政調査時報二五二号〔全国農業会議所・一九七七年〕二二頁以下）。

## 四　自作農主義の空洞化過程を通してみた法と事実

さて、これから、いよいよ本稿の本題に入るわけだが、すでに相当の紙面を使つてしまつて、本誌の編集委員会から示さ

れた標準枚数は尽きてしまつた。そこで若干の基本的テーマについて、簡潔に、やや基本的な問題の提起と私見（かつ試見）を示すにとどめ、現段階における制度改正に関する検討は別の機会に譲ることにしよう。

## （一）農地制度の理念と技術（生産力）

農地法の自作農主義の原則ないしその制度的具体化である法規制は、一九五〇年代初期に「人力プラス畜力ないし部分的小型機械」段階の技術に対応するものとして登場したが、一九七〇年代中期になつて、「中型一貫機械化」技術の定着とともに、おおむね空洞化されるに至つた。そこで、まず、技術ないし生産力と法律との関係いかん、が問われることになる。法律は技術ないし生産力の、単なる投影にすぎないものだろうか。それとも、法律には独自の位置づけが認められるものだろうか。この点についての、一般的解明は、まさに法哲学の課題であろうから、筆者の手におえないことであり、本稿の主題からも、いささか離れすぎる。

そこで、上述の二五年間のプロセスに即して考えるとすると、次のようなことになるのではなかろうか。一九五〇年代における「人力段階」技術の下では、各農家を、基本的には均質的なものとして把握することが許された。つまり、生産力の差は、基本的には各「いえ」のファミリー・サイクルの段階の差であり、生産力の山と谷は、どの「いえ」にも同じように訪れる筈のものである。とすれば、(イ)各農家の取得可能な経営耕地面積の上限は、その「いえ」にとつてファミリー・サイクルの最も労働力の多い段階で耕作できる程度に制限されても不都合はないし、また、(ロ)賃貸借契約を媒介とする土地「所有」者の利得は、耕作者＝賃借人の「労働」の搾取に及ぶ危険が常に存在したから、「耕作権」は強力に「保護」されるべきものであり、この危険の根源を絶つには、自作農化が最適であったし、さらに(ハ)もし、小作農である場合には、地主の「所有」と、小作農の「労働」とが、「労働」側に団結の手段が無く個々的に対抗関係に立つとすれば、小作農は常に「弱者」だということになるから、特に行政官庁の介入によつて「保護」する必要があつたわけであろう。そして、そうすること

が、農用地の高度利用となつたわけである。そこで、前述した、上限面積制限と、耕作権保護ないし自作化促進とを、行政官庁の介入によつて行なう方式が妥当したわけである。

一方、一九七〇年代における、「中型機械化一貫技術」に基づいて、たくましく成長しつつある借地経営農民と、彼に貸し付ける兼業農家との関係においては、(イ)両者は、一口に農民・農家であるといつても、すでに均質性はなく――もはや、地位の互換性にとぼしい、(ロ)借地料が、右の機械化技術に裏づけられた生産力格差に基づくものであるから、土地「所有」が「労働」の搾取に結びつく危険は殆んど無く、(ハ)社会的・経済的に両者が対等の立場で取引できるのだから、もはや行政官庁の介入は不要となつた、ということであろう。そして、そうしなければ、農用地の高度利用はできないわけである。

もちろん、以上は、あえてかなり図式化してのことであつて、個々具体的にはすべてに妥当するわけではないけれども、本節の主題の性質から、図式化が許されることであろう。

以上のように言えるとすれば、農地法の自作農主義も、「より自由な借地契約による耕作権の集中を認めるべし」との今日の議論[1]も、実は、究極的には、耕作者＝「労働」と「経営」の担い手に、その成果を公正に享受させることと、農用地の高度利用（農業生産力の増進）とを実現するための、法的手段ないし制度的技術の差に過ぎない、とみることはできないであろうか。「労働」・「経営」の成果の享受と農用地の高度利用（農業生産力の増進）を、農地制度の「理念」としてとらえることができるとすれば、「理念」は、生産技術段階の差にもかかわらず不変なのであり、変つた（もしくは、変るべき）ものは、その実現のための手段ないし法的技術に過ぎないのだ、といえそうである。

もつとも、右のようにしてとらえた理念は、実定的法律からみれば、超実定的な原則としての理念であり、それが、時間的・空間的に制約されたものとしての実定的法律の原則ではない。実定的法律としての農地法の原則を、もし、実定的法理

念と名づけるとすれば、それは、やはり、技術の段階に対応して変化しつつあるといわざるを得まい。そして、法律の定立が、超実定的法理念からの演繹であると同時に、歴史的・社会的現実との対応におけるその法理念の限定として帰納的でもある、といわれていること[2]、にかんがみ、このことは、けだし、当然のことではなかろうか。

### (二) 成文法が存在することの意義と、農民・国民による法創造

① 次に、農地法という成文法が、基本的な仕組みは制定当時とそれ程の変化なしで存在し、かつ、それを前提にした行政機構が存在しているにもかかわらず、既述のような姿で、農地法外の賃貸借が進展し、それが、「法外の法」ないし「活ける法」として、それなりの法意識によつて社会的実効性を持つているように思われることを、どのように見たらよいのかである。

現行の農地法が、形式的意味において実定法であることは疑いない。問題は、その実質的意味における実定性に（効力の理論的根拠に）、制定当時と現在とで、いかなる差異が認められるかであり、さらに、もし差異があるとすれば、そのことを法解釈学上に、いかに反映させるかである。困難な問題であるが、あえて述べれば、次のようなことになるのではなかろうか。

ある法が実定法として効力を有するためには、それが、一方において、法理念（法価値）を具体化している（規範的妥当性）とともに、他方において、現実の社会生活の中に行なわれていること（実効性――もちろん、法が当為の法則であることから、常に何程かの不実行がともなうけれども）、が必要とされる[3]。前者の要件は、さらに、正義（＝平等＝利害調整）、社会的合目的性（＝公共の福祉）および（社会的）安定性の三者に区分されるが、この三者の相互関係は、歴史的現実に対応して変化し固定的なものではないといわれる[4]（しかし、一つでも、全く欠如すれば、妥当性を失なうとみてよいのであろう）。

ところで、農地法の中で、少なくとも、農地の無許可の貸借を無効とする部分（農地法三条Ⅳ項）については、以上に述べ

たような、歴史的・社会的現実の変化に応じて、それが、正義（平等・利害調整）のために必要でもなければ（許可→有効・無許可→無効との取扱いは、当事者の権利を差別する理由となり得ない）、社会的合目的性（＝公共の福祉）に合致するものでもなく（農用地の有効利用、もしくは「労働」・「経営」の担い手にその成果を享受させるために、無許可→無効の結論は不適当）、また、社会的安定性の増進にも寄与しない（無許可→無効→無権限は、かえって、契約による安定〔社会による個人の安定〕を害する）、という評価が漸次、強くなり、かつ、そのこととの相互関係において、実効性も、漸次、低下して来たわけであろう（この法規範に対して厳守するべき価値を認めないから、順守しなくても社会的非難が無くなる）。要するに、農地法の中の、少なくとも無許可貸借を無効とする部分（および無許可貸借についての罰則）は、実質的には、実定法としての効力の喪失過程が、相当程度に進行してしまつているということになるのだろう。

このことは、「法は、自己実現をめざして、不断に自己否定的であることによつて、はじめて法としての持続性を確保できるものである」[5]ことからして、当然の宿命的プロセスであるといえるのではなかろうか。

さて、次の問題は、法哲学ないし基礎法学的には、右のように言えるとした場合、そのことを踏まえた上で、形式的には実定法である農地法の中の無許可貸借を無効とする法規範を解釈・運用するに当つて、法解釈学上、いかにすべきかである。ある法律が、形式的には実定法であるにもかかわらず、実質的にはその実定性が漸次稀薄化し、ほぼ喪失するに至つたと思われる場合は、ほかにも、かなり存在するのではなかろうか。ここで想起されるものに、たとえば、利息制限法一条Ⅱ項と、最高裁昭和四四年一一月二五日判決（民集二三巻一一号二一三七頁）以後における判例法によるその実質的変更がある。こういうことから考えても、農地法の無許可貸借無効規定についても、文字通りの全く無効と解するのではなく、一定の範囲で有効なものと同様に解釈することも考えられるのではなかろうか。たとえば、無許可の賃貸借契約が任意に履行された場合、賃貸人の賃料請求権、必要費・有益費償還請求権（民法六〇八条等）、および附合（民法二四二条）などについては、賃

貸借契約が有効な場合と同様に考えることができるのではなかろうか。これに反して、賃貸借についての農地法による特別な保護規定は、やはり、無許可のものには適用し得ないであろう（これらの点のより詳細は別の機会にゆずらざるを得ない）。

② ところで現行農地法の許可手続を経ない農地の賃貸借（ないし耕作事業主体変更型請負耕作）が、「法外の法」ないし「活ける法」として考えられ、行なわれているのは、単に当該契約の当事者間だけのことではなく、「むら」・集落とか、事実上一定範囲の農用地の利用をコントロールしているところの地権者集団の組合とか、といったような一定の広がりを持つ地域社会の範囲に及んでいる場合が多いようである。このような一定の地域社会においては、たくましく成長しつつある借地による規模拡大農民グループをはじめ、貸し手である兼業農家たち、さらには、「むら」なり、地権者集団のリーダー層、そのほか一部の農業協同組合のリーダー層などによつて、かなりバラエティに富んだ賃貸借法が、いまのところは、その地域社会だけに通用する（といつても、各地域社会に共通する部分も多い）、「法外の法」・「活ける法」として生成していることが多いようである。

このような事態を前にすると、いまや、わが国の農民たちが――「労働」と「経営」の担い手たちが主力になつて――、新しい技術・経済・社会の状況に適応した、「法」の創造をしているのであり、国家もしくは法学者は、これにどう対応すべきかが、問題となる。そこで、まず、必要なことは、国家は、このような「法」創造の動きを妨たげないことであり、法学者は、彼等と同じ認識に立脚して、この「法」創造を援助すべきであろう（もちろん、過度の介入は、たとえいわゆる「善意」でも許されない――主体は、あくまで農民・地域社会の人々なのである）。そうして、かような「法」創造が一定の段階まで成熟したところで、もし、国家法が、これを追認・裏打ちする必要があれば、でき得る限りバラエティを尊重しながら、そうすればよいことであろう。

一九七五年一一月、新潟県上越市で、全国稲作経営者研究大会という会議が開催されたが、その席上で、「日本農業はたそ

がれだという人もいるけれども、われわれにとつては、いまや黎明の時がきた」と発言した経営者がおられた。[6] 私は、こういう経営者のエネルギーをはじめとする、農民・地域社会みずからの力と英知によつて――地主によつてでもなく、官僚によつてでもなく――、農地に関する新しい法の創造が、伸び伸びと展開され、確実に形成されることを期待するものである。

## （三）「中型一貫機械化技術体系」およびその背後にある経済・社会体制の再検討と、次期の後の農地法の摸索

この点は、まさに問題点の指摘だけしておこう。「中型一貫機械化技術」および、それを背後からささえ、もしくは、その定着の場を与えたところの経済・社会・価値観の体制は、要するに、「工業の発展を前提とする、農業の近代化」路線の延長上に在ることは、おそらく、まちがいなかろう。とすれば、そこには、おそらく、輝やかしい成果がもたらされた反面農業の一種の奇型的発展につながる部分もあるのではなかろうか。それは、究極的には、エネルギーの投入と産出の比率の見地から検討した場合、相当に能率の悪いものになつているのではないか、との問題の指摘である。もし、この指摘が正しいとすると、長期的に見れば、そういう技術は、永継的発展性にとぼしいわけであろうから、いずれは改善を要することになろう。そこで、その改善を促進し、改善せられた技術に対応した農地法の摸索も、今から始めておくべきであろう。

（1）たとえば、梶井功・三節註（10）前掲書二三九頁―三四〇頁参照。
（2）峯村光郎「人間と法―法の生成過程の批判的反省―」日本学士院紀要三三巻一号（一九七五年）一六頁参照。
（3）峯村光郎「法の実定性と正当性」法学研究二九巻一・二・三合併号一四六頁参照。
（4）峯村光郎・註（2）前掲論文一七頁―一八頁参照。
（5）峯村光郎・註（3）前掲論文一四五頁なお一五八頁―一六〇頁参照。
（6）伊藤喜雄「中核的担い手の育成確保」『農業は見なおされたか―日本農業年報25―』（御茶の水書房・一九七六年）九九頁。筆者もこの会議に出席しこの叫びを聞いた。

――一九七七年（昭和五二年）一〇月一八日稿――