

わが国における 自作農創設・維持政策と帝国農会

平 井 正 文

I. 自作農創設・維持政策の成立過程

1. 柳田国男の「中農養成策」

柳田国男は、明治37年の『中農養成策』において、地主が土地を小作に出さないで自作することを主眼として、中農になって日本農業・進歩の担い手となるべきだと言っている。明治30年代は周知のように、当時の手作り地主が寄生地主に変質しはじめる時代であった。その傾向をいち早く看取して、地主に自作農（中農）を奨励したのは、けだし柳田の卓見とみるべきであろう。

斉藤万吉が明治42年から農事調査を開始し、それにもとづいて明治44年6月に『実地経済・農業指針』を刊行する8年前のことであった。

柳田は中農を最低で2町歩、日本の全国平均で3町歩を標準と考えていた。また、これに関連していくつかの具体的な提案を試みているが、これもまた今日の時点から考察しても、きわめて斬新なものであった。

たとえば、耕地整理の必要や土地移動の制限。土地を細分化して譲渡することの禁止。土地の交換分合は集落単位でやるべきだとか、集落間の出入り作をやめて、集落単位で集団化すべしという提案をおこなっている。

また、耕地整理組合を恒常化して、土地の管理をやらせる。土地の取引な

ども耕地整理組合を通じてやるようにする。あるいは村役場で土地の売買や登記についての仲介をやる。産業組合が土地の売買ができるようにする。その場合は、あくまでも中農の育成を主眼にしてやったらどうかという提案をおこなっていたのである。

2. 斉藤万吉の「実地経済・農業指針」

斉藤万吉も「実地経済・農業指針」（明治44年6月刊）において、自作細農問題をとりあげ、「自作農業家の扶殖は、近時漸く西欧国における社会政策上並に軍事上の一問題となれり。（中略）結極多少の田畑を所有して、自ら之を耕鋤する自作細農の愛護を以て、終極の目的を為すものとす。何となれば斯法農法に在ては、農家自ら其所有農地を肥培し始めて他に類例少き農地生産力を致すものなればなり¹⁾」と位置づけ、「自作細農の愛護は、日本農制上要訣にして、農家をして、幾分の土地を所有せしむるの工風尤も肝要なり²⁾」と指針していた。（傍点…筆者）

斉藤のこの指針は柳田と同様に机上論ではなく、明治42年より実施した農事調査が基礎となっており、当時の農村の実態から引き出されたものであった。とくに、「幾分の土地を所有せしむるの工風尤も肝要なり」との指針を、自作農創設政策の理論的根拠としたのは、後年の石黒忠篤であった。

3. 社会政策学会の「小農保護問題」

大正3年には社会政策学会の第8回大会において「小農保護問題」が議題となり、小農保護・救済策が、はじめて討議された。明治政府の農業政策はあとでも述べるように、耕地整理法、肥料取締法、農会法、産業組合法にみられるように、明らかに地主擁護とこれに対する補助金政策による農業政策

1) 農文協：明治大正農政経済名著集⑨ 84ページ

2) 上掲書 95ページ

であった。さらに、社会運動に対しては、治安警察法、新聞紙法、警察犯処罰令等の治安維持法による弾圧一取締法によって、圧殺する体制が構築された。したがって、農業保護政策は、当初から欠陥していたのである。

当時の社会政策学会の性格を、その趣意書にみると、「余輩は放任主義に反対す。何となれば極端なる利己心の発動と制限なき自由競争とは貧富の懸隔を甚だしくすればなり。余輩は又社会主義に反対す。何となれば現在の経済組織を破壊し資本家の絶滅を図るは国運の進歩に害あればなり。余輩の主義とすところは現在の私有的経済組織を維持し、其範囲内に於て箇人の活動と国家の権力とに依て階級の軋轢あつれきを防ぎ、社会の調和を期するに在り³⁾」というものであった。そういう制限はあったとしても、政府も政党もまだ社会政策の実行を準備しえなかった時に、先取りした形で学会で論議した一定の進歩性は、当時としては否定できないであろう。

この大会において、はじめて小農保護政策の強化で意見の一致をみている。そして、この大会で小農対策をリードしたのは、横井時敬であった。

横井 時敬は、「小農保護」について、「小作即ち水飲百姓は亦た小農保護の問題に入るべきもの也。^{みだり}漫に小作農を賤視するは土地所有に関する一種の癖見に基づくものとなすべきに似たり。而も我国の如き小経営の小作人は決して好位地に居るものと謂うことを得ず。此等に多少の土地を所有せしめんと企図の如き、決して偶然にあらず。此階級亦一般小農の範疇に容れ得べく、これと共に保護を要求するの権利あるもの也。若し夫れ自作は利益なく反て小作は之に優るとの言説往々坊間に流布するものあるに至りては、是れ誠に農村社交界の不健全を意味するにあらずして何ぞ。^{けだ}蓋し自作農の階級は稍や上流に居りて社交界に於て費用を要すること勢多からざるを得ざるを以て也。

ドイツに於て小作地は全農地の七分に過ぎざるに比し、我国は寔に四五%以上に達し、即ち殆んど自作地と相半するに近きものは、我が農界の不健全を意味するに外ならず。一は農業経営法が労力の分配宜からざるがため、経

3) 明治8年刊。社会政策学会「工場法と労働問題」1～2ページ

営大なることを得べくして、大なるを得ず、一部を自作し、一部を小作に付するもの少からざると同時に、一は農作を軽視するが大なる原因となりて僅かに一小面積の土地を有するもの迄も、厳然地主を以て自ら居り敢て耕作を自営することなく、其所有地を挙げて小作に付するもの比々是なるの事情、即ち之をして然らしむるなり⁴⁾」と述べ、

「小農保護の必要は世界文明国の均しく認むる所にして、イギリスの如く既に小農を失ひ、終に農業其物を失はんとし、人民都会に集中して、三民の上に大なる偏重を患ふるに至れるものは、切に従来の偏商工政策の過ちを悔ひ、今や農に帰れの叫、朝野に満ち、小農政策の研究と之れが実行とは人をして稍や過激の感あらしむるに足るものあり。是れ多人の弁論を費さずして一事実の上に小農保護の必要を表示するものにあらずや⁵⁾」と小農保護政策の必要を強調していた。

4. 帝国農会の「中小農保護政策」

帝国農会（以下、帝農）の設立は明治43年、全国農事会の解散後、改正農会令のもとに発足した。

明治40年代から大正初期にかけて、農家の負債が増大し、土地の細分化が急速に進み、中小農の転落があいついだ。

帝農もまた重要農業問題として、第一回総会で「中小農保護政策」、「農業金融政策」、「農業と治水」、「林野整理問題」を取りあげることになった。とくに、「中小農保護政策」では、主査に矢作栄蔵があたり、総論と農地に関する政策を那須皓、中小農と産業組合を加藤完治が担当した。その調査結果を、明治45年6月に「中小農保護政策第一巻」（総論）、同年7月に「中小農保護政策第二巻」（農地政策）として出版し、大正2年1月「中小農と産業組合」を刊行した。

4) 農文協：明治大正農政経済名著集⑬ 254ページ

5) 上掲書 269ページ

第一巻では、第三章でとくに中農を維持するの必要並びに保護政策。第四章では本邦農民困窮の原因及び其の救済策がとりあげられていた。

そこでは、最近の趨勢をみるに、中農が次第に減じ、小農が増加し、土地が細分化し、大地主に兼併されつつある。中農ことに自作農は專業によって独立の生計を営むもので、熱意が旺盛で農村の中堅である。したがって、中農の減亡は小農の減亡ひいては農業の衰退を来す所以であるとのべている。

第二巻では、内外地における開拓植民の必要、耕地整理と土地改良。農地の分割売買については、土地所有権の拘束を前提とした一子相続法、土地世襲財産制度、家産制度についてふれているが、第五章では自作奨励策の必要と奨励策を強調していた。結局、この帝農の「中小農保護政策」を通じて、政府をして自作農維持・創設政策を具体化させていくことになる。

また、第二回総会では「小作料を金納に改むるの可否」と「農業銀行設立の要なきや」等を取りあげていた。

「小作料金納に改むるの可否」については、桑田熊蔵を主査とし、大正元年10月に『小作料金納制度の利害』（小冊子）を刊行した。その結論は、わが国では小作料金納制は「不適である」という歴史的な断定をおこなっている。これ以降、帝農は一貫して現物小作料制を押しとおした。

それは、地主階級の利害を反映していた帝農としては、当然のことといえは当然であった。桑田は『小作料金納制度の利害』において、「小作料金納は我国小作制度の根本を変更するものなり、皮相の見解よりすれば従来米納なりし小作料を改めて金納となすは只小作料納付の方法に関する変化にして、小作制の本体に於て何等の影響を与ふるものに非らずと認むるならんも是の如き納付方法の変化は直ちに小作制度の本体に就き重要な改革を試むるものなり⁶⁾」と言い、小作料金納制は小作制度の根本を変革するものであるから不適当であるとしていた。

ところで、この小作料金納制をめぐる論議は、この時期だけではなかった。すでに、明治40年代に柳田国男らによって小作料金納制問題が提起され、論

6) 帝国農会報 2巻9号

議されていた。とくに、地租が金納制になってからは、小作料も金納にすべしという意見がでるようになった。それは、横山源之助の『日本の下層社会』のなかにもみられる意見である。横山は「小作法の米納法なるは、維持前における地租米納の遺習にして、……………中略、今や応きに一転して、金納に転ぜざるべからざる重大なる二個の事情に遭遇せり、即ち明治六年を以て地租の米納を廃したること其の一にして、土地所有者の市街に増加すること其の二なり⁷⁾」と言っている。

また、岡山県の大地主、大原孫三郎も大正2年に、「是から後の問題は今の小作米の制度は小作金納になるやうなことにしなければ、絶体とは申しませぬけれども、根本的の意味に於て農業の発達には阻害する気味がありはせぬかと考えて居るのでございます⁸⁾」と述べていた。さらに、その視点のなかに、「労働者の労働経済の觀念が加り進んで来る」ことを見通しており、産業資本家としての炯眼というべきものであろう。

それはともかくも、日本の地主階級は現物小作料を変更しようとはしなかったのである。

7) 横山源之助「日本の下層社会」岩波文庫 289ページ

8) 小倉倉一「農政及農会」日本農業発達史5 410ページ

II. 帝国農会による自作農創設対策

—— 答申と建議にみる ——

1. 第一次自作農創設・維持施設まで

1) 第六回通常総会（大正4年10月）

帝国農会は大正4年10月の第六回通常総会において、はじめて「自作農ノ保護奨励ニ関スル建議」をおこない、「1. 国有地其ノ他ヲ小農ニ払下グル事、2. 小農ノ土地買入ノ便宜ヲ計リ、之ガ為メ特ニ金融機関ヲ設置スル事、且又自作農ノ減少ヲ防止スル為メニハ

- 一 農業政策ハ重キヲ經濟の方面ニ置クコト
- 二 農業思想ノ涵養ニ力メ堅実質朴ノ氣風ヲ振興スルヲ以テ教育ノ方針トスルコト
- 三 公課ノ輕減ヲ計リ寄附押売等ヲ取締ルコト
- 四 小学教育費ノ一部ヲ国庫支払トスルコト
- 五 備荒貯蓄ノ制ヲ改良復活スルコト
- 六 産業組合ヲ改善シテ之ヲ適切有効ナラシムルコト
- 七 部落有林野統一ヲ勧誘シテ強制ニ近キ弊ナカラシムコト
- 八 民政ノ方針ハ形式ニ渡ルヲ戒メ農民生活ノ實際ニ鑑ミ農村ノ振興ニ適切ナラシムルコト

其ノ他自作農保護奨励ニ関シテハ調査研究スベキ事項甚ダ多シ故ニ農村改良調査会ヲ設立セラレンコトヲ望ム

右建議候也」と政府に建議した。

その理由とするところは、「我国ニ於ケル自作農ハ其数素ヨリ多カラズ然ルニ連年之ガ減退ノ傾向ヲ示シツツアルハ大ニ憂慮スベク国家将来ノ為メ之ガ減退ヲ未然ニ防止シ且之ガ増加ヲ計ルハ最モ緊急ナル事ナリ⁹⁾」（傍点…筆

者)としていた。これは、すでに大正2年頃より府県段階の京都府農会や三重県農会(大正2年)等がとった「小作人の一部自作化」対策の進展をみてとった措置とみるべきものであろう。これが、帝国農会が自作農創設対策でとった「最初の建議」であった。

大正9年12月に農商務省は第一回小作制度調査委員会を開き、歴史的な所謂小作立法の検討をおこなうことになる。その内容は、小作法案、小作組合法案、自作農創設制度、小作争議調停法案にわたる広汎で、かつまた農政の根幹にかかわる内容であった。

2)第十一回通常総会(大正9年10月)

農商務大臣は、小作制度調査委員会を開催する前年の第十回帝国農会通常総会(大正8年10月)に対し、「時勢ノ推移ニ伴フ地主小作人間ノ関係及之ニ対スル方策如何」という「諮問」をおこなった。

これを受けた総会は、「本問題は唯に地主小作人の問題に留まらず、農業の発達、農村の振興に直接多大なる関係を有するものなるを以て、更に改良を重ね根本的意見を具して答申する要あるを以て、答申は次期総会まで延期する」ことになり、9名の特別委員会で検討されることとなった。

したがって、これに対する「答申」は、翌年大正9年10月に開かれた第十一回通常総会でおこなわれた。

大臣答申は、「本邦ニ於ケル地主小作ノ関係ハ古来情誼ヲ本トシ極メテ円満ナルモノナリシモ近時社会ノ推移ニ伴ヒ両者ノ間必シモ昔日ノ如クナラス往々ニシテ忌ムヘキ紛擾ノ声ヲ耳ニスルニ至レリ。今其状ヲ略説センニ関東、東北地方ニ於テハ概シテ地主小作間ノ協調今尚ヨク保持セラレツ、アリト雖モ本州中部以西ノ諸地方ニ於テハ小作争議ヲ見ルコト少ナカラス、就中土地所有ノ分配均衡ヲ失シ都市商工業ノ影響ヲ受ケ一般ノ気風動モスレハ輕薄ニ流レシトスル地方ニアリテ特ニ然リトナス、而シテ小作問題ノ起ルハ多ク小

9) 帝国農会史稿 資料篇 746ページ

作料ノ減免ノ要求其他、分配問題ノ形式ヲ以テ表ハレ其直接ノ動機トナルモノハ凶作又ハ不作ト言フカ如キ事情ヲ主トスト雖モ其爭議ノ素因ヲナスモノハ土地ノ兼併、頻々タル土地所有權ノ移動、小作人ノ階級的自覚、權利思想ノ普及ニヨル地主小作間ノ温情ノ冷却等ニシテ畢竟是レ推移セル時勢ノ所産ニ外ナラサルナリ、地主小作問題ハ農村社會問題ノ中心ヲナスモノナルヲ以テ問題ノ發生ヲ未然ニ防キ若クハ既發ノ問題ヲ円滑ニ解決スル為メ今ニ於テ適當ナル方策ヲ建ツルハ頗ル緊急ノ事ナリトス今左ニ其主ナモノヲ挙クレハ

- 一 地主ノ覚醒ヲ促シ小作人ノ福利増進ノ為メ適當ナル施設ヲナサシムルコト

- 二 地主及小作農ノ負担ヲ輕減スルコト

- 三 自作農増殖ノ目的ヲ以テ小作農ヲシテナルヘク土地ヲ所有セシムルコト

- 四 農会法令ヲ改正シ地主小作ノ協調ニ便ナラシムルコト

- 五 立法的手段ニヨリ地主小作間ノ權利義務ノ確保、公正ナル小作条件ノ保障、土地改良等ニ對スル補償其他ノ事項ヲ適當ニ律スルコト

而シテ右ノ諸方策ハ民間ニ於ケル個人的若クハ団体的施設ニ俟ツヘキモノ少ナカラスト雖モ就中政府ハ其政策ノ影響スル所広ク且大ナルニ鑑ミ先ツ各地方ニ於ケル實際ノ小作慣行地主小作關係ノ變遷、自作及小作ノ經濟狀態、諸外国ニ於ケル小作制度等ニツキ審ニ調査研究ヲナシタル上具體的方策ヲ建テ以テ遺憾ナキヲ期セラレタシ

右答申ス¹⁰⁾」(傍点…筆者)

というものであった。すでに前述したように、帝国農会は発足以来「中小農保護政策」の検討を経て、次第に自作農対策に傾斜していくのだが、自作農対策についての帝農の方針は、この答申によって確立したものとみて、差支えないであろう。

その第一は、大正デモクラシーの影響下におきた大正7年の米騒動を契機とする社会運動の展開、その影響をうけて次第に高まりつつあった小作農の階級的自覚、權利思想の普及は、従来の地主・小作関係をたんなる「情誼ヲ

10) 前掲書 772~3ページ

本トシ」解決するものから、次第に質的变化をもたらしつつあった。第二は、したがって、「答申」では、第六回の建議の際おこなった八項目に及ぶ自作農対策を再検討して、新たに五項目の緊急対策を折り込むことになったのである。

ここでは、①小作人の階級的自覚・権利意識の高揚に対する「地主ノ覚醒ヲ促シ」ていること。②「小作農ヲシテナルヘク土地ヲ所有セシメル」という自作農対策の根幹を示したこと。③ 農会をして、地主・小作間の小作爭議の調停機関とする考え方をだしたこと。④ 「立法的手段ニヨル」小作法の制定の必要を、要求したことであった。その意味で、この段階における自作農創設政策に対する帝国農会の「初期方針」として理解しておきたい。

ところが、小作制度調査委員会が開催され、全国における小作慣行調査を実施して、小作制度全般についての検討素材を蒐集し、改善対策が準備されつつあった矢先、突如として大正10年10月21日付の新聞に「石黒忠篤・小平権一の両幹事私案」という小作法案が発表されて、地主階級の反発をかうこととなる。これによって、貴族院や枢密院などで物議をかもし、ついに「幹事私案」は葬られることになる。

私案の内容は、全文63条からなるもので、その主なものは、(1)小作権を物権化して第三者に対する對抗権を認めていた。(2)小作権の存続期間を七年以上五〇年以下として、その間の地主の土地取上げを制限していたこと。(3)小作審判所をもうけ、小作料その他条件について紛争が生じたときは判定する、などの内容をもっていた。しかし、なぜか物納小作料については触れていなかった。それは、地主制の根幹にふれることになるからであつたろう。しかし、当時としては可成り思いきった改革案であつたために、地主階級をいたく刺激した。とくに、従来の民法にもとづく地主・小作関係について、相当強く規制するものとなっていたためである。

3)第十二回通常総会（大正10年10月）

帝国農会は大正10年10月4～7日の第十二回通常総会において、さらに二

つの「建議」をおこなった。

その一つは「小作法制定ニ関スル建議」であり、もう一つは「自作農奨励上特ニ登録税免除並ニ低利資金融通ニ関スル建議」であった。

「小作法制定ニ関スル建議」においては、「近時社会ノ推移ニ併ヒ、両者ノ間必スシモ昔日ノ如クナラス往々ニシテ忌ムベキ紛擾ノ声ヲ耳ニスルニ至リ今ヤ此問題ハ農村社会問題ノ中心ヲナスモノナルヲ以テ、……立法的手段ニヨリ地主小作間ノ權利義務ノ確保、公正ナル小作条件ノ保障、土地改良等ニ対スル補償其ノ他ノ事項ヲ適当ニ律スルハ最モ緊切ナル事ニ属ス。政府ハ這般ノ事情ニ鑑ミ速ニ小作法ヲ制定セラレンコトヲ切望ス¹¹⁾」とするものであった。

また、「自作農奨励上特ニ登録税免除並ニ低利資金融通ニ関スル建議」においては、「小農者ニ対シテ相当面積ノ農地ヲ与ヘ以テ完全ナル自作農ノ創定ヲ為スコトハ由來本邦農業政策ノ根本義ニシテ……農業者ト最密接ノ関係ニアル農会ニ対シテハ一方低利資金融通ノ途ヲ開キ以テ産業組合其他ノ公共諸団体ト相並ヒテ小農者ノ農地購入ニ際シ仲介斡旋ノ便ヲ得シムルト共ニ……土地ノ購入並ニ資金ノ融通ニ関スル登録税免税ノ恩典ヲ賦与シ以テ自作農奨励上特別ノ便宜ヲ与ヘラレンコトヲ切望ス¹²⁾」ることを建議している。

前者は小作法案に対する帝国農会の索制であり、後者は次第に普及しはじめた系統農会を中心とする低利融資の仲介斡旋（自作農対策）を拡大しようとする建議であった。

しかし、この建議の段階では「幹事私案」はまだ新聞には発表されていなかった。したがって、第十二回通常総会における「小作法制定ニ関スル建議」の内容は、全く「幹事私案」を考慮に入れたものではなく、第十一回通常総会の「答申」を骨子とし、「速ニ小作法ヲ制定セラレンコトヲ切望ス」というに止まっていた。

大正11年1月には、道府県会役職員協議会がひらかれ、「小作争議ニ関スル

11) 前掲書 785～6ページ

12) 前掲書 786～7ページ

件」を決議し、「農会ヲシテ小作紛議ノ權威アル仲裁機関タラシムル様農会令ヲ改正セラレンコト」をはじめ、「自作農創定ノ為メノ施設ヲ講ズルコト」等を政府に建議することが要請された。

ところが、小作立法についての成案をえないなかで、各地の小作争議が急速に激化してきたために、政府は方針を変更して「小作調停法案」を小作争議の対症療法として準備せざるをえなくなる。大正12年5月に「小作制度調査会」が設置され、小作調停法案を諮問して、その答申案をうることになった。

大正13年4月2日、勅令第70号をもって設置された帝国経済会議は、それまで小作制度調査会において調査された事項を引き継ぐことになり、大正13年5月同会議農業部会が開催された。同年11月同会議が廃止されるまでの間に当局に対して答申がおこなわれているが、それは「小作調整法案及自作農維持創定ニ関スル小作制度調査会ノ答申ノ趣旨ハ速ニ採用実行セラレムコトヲ望ム」という極めて短いものであった。

こうした準備のうえで、小作調停法を第49議会に提出し、大正13年7月に公布されることになった。帝農が自らに期待した小作争議の調停機関の役割は、かくして小作調停法の成立のうちに、消えうせることになる。

さらに、小作制度調査会は「自作農ノ維持創設ニ関スル方策」を検討するなかで、大正13年4月農商務大臣に対する答申をおこなった。それが「自作農地創定施設要項」であった。

4) 第十五回通常総会（大正13年10月）

これに対し帝農は、大正13年10月の第十五回通常総会において「自作農維持及創設ニ関スル建議」をおこなった。その内容は、「自作農維持創設ノ方策ヲ定メ自作者ノ安定ヲ図リ小作者ノ向上ヲ誘導シ以テ農業経営ノ進歩ヲ促シ小作争議ノ緩和ヲ図ルハ農村ノ振興ノ根本政策ナルト同時ニ重大ナル社会政策ナルヲ以テ政府ハ地方ノ実状ニ鑑ミ左ノ事項ハ速ニ之ヲ実行サレンコトヲ望ム」として、

- 「一 政府ハ自作農維持創設ノ施設トシテ土地購入又ハ維持ニ要スル低利資金貸付及利子補給ノ方法ヲ行フコト。
- 一 政府ヨリ貸付ケタル土地購入又ハ維持資金ノ利子ハ年利率3分5厘以下トシ償還ハ30年以内ノ年賦払トスルコト。
- 一 貸付ヲ受クヘキモノハ自カラ経営スル耕地ノ購入又ハ負債ノ為自カラ経営スル耕地ヲ維持スルコト能ハサルモノニ限ルコト
- 一 貸付金額ハ1人1口(6,000円)ヲ限度トシ且ツ購入地ヲ加算シテ所有地約田畑1町5反歩ヲ標準トス但北海道ニ於テハ此限ニアラス
- 一 家族ノ労力ニヨリ耕作セラルル自作農田畑面積1町5反歩ヲ限度トシテ地租ヲ免スルコト。
- 一 自作農ノ創設ノ為ニスル土地取得ニ就テハ登録税及不動産取得税ヲ免除スルコト右建議ス¹³⁾」(傍点…筆者)というものであった。

帝農の建議は、大要において小作制度調査会の答申としてだされた「自作農地創定施設要項」を承認したうえで、調査会案の貸付金額4,000円、購入する土地面積1町歩を上廻る「貸付金額6,000円ヲ限度、購入地ヲ加算シテ所有地約田畑1町5反歩」として建議している。

さらに、「小作法制定ニ関スル建議」も併せおこなっているが、これは「政府ハ曩ニ小作調停法ヲ制定シ是ニ依リテ我国農村争議ノ解決ニ資セント企図セラレシハ適當ノ処置ナリト云フヘシ然ルニ小作調停法ハ未タ争議解決ノ手續法ニ過キスシテ其实体法タル成文法ハ僅カニ民法ニ賃貸借其他数ヶ条ノ規定アルニ過キス……小作問題ノ如キ広汎重大ナル事項ヲ単ニ民法ノ規定ヲ以テ律セレトスルカ如キハ小作争議ノ完全ナル解決ヲ庶幾スル所以ニアラス……速カニ小作法ヲ制定シ小作争議ノ合法的解決ニ資スルハ……緊急ノ策ナリト信ス。政府ハ……速カニ小作法ノ制定ニ着手セラレンコトヲ望ム¹⁴⁾」(傍点…筆者)というものであった。

そして、翌14年6月の第十六回通常総会においても再び「小作法制定ニ関

13) 帝国農会史稿 資料篇 801~2ページ

14) 上掲書 802ページ

スル建議」をおこない「速ニ小作法ヲ制定セラレムコトヲ望ム」要請をおこなった。これより以前、大正11年より簡易保険を原資とする貸付が大幅に拡大されるにともない府県や市町村、産業組合が自作農創定を実施するようになる。

大正14年になると、1月ひらかれた全国農政大会で「自作農ノ維持及創定」の決議をおこない、6月の全国農政大会においても「自作農ノ維持創設、小作法の制定」の決議をおこなっている。

5)第十六回通常総会（大正14年10月）

そうしたなかで、大正14年10月第十六回通常総会において帝国農会は3度目の「自作農維持創設ニ関スル建議」をおこない、自作農対策の促進方をおこなっている。その内容は、①自作農家維持案要綱 ②自作農地創設案要綱 ③産業組合中央金庫法改正案要綱の3本立となっていた。

「自作農家維持」では、「2町歩以下ノ耕地ヲ所有スル勤勉ナル自作農家」を対象にして、農地の購入、土地改良、災害その他不可抗力のための高利の負債整理のために、「公債ノ實際ノ利廻ニヨリ貸付期間ハ25年以内トシ割賦払ニヨリ償還」させ、「貸付資金ハ抵当地ノ評定価格ノ6割ヲ限度トシ一農家5,000円」以内とするものであった。

また、「自作農地創設」では「政府ハ毎年1万町歩ノ自作農地ヲ創設スルタメ簡易保険積立金予金部資金及公債ノ発行ニヨリ得タル資金ヲ以テ其ノ使途ニ充ツル」ことにし、「土地購入資金ハ系統農会ノ推薦ニ依リ政府ヨリ道府県、市町村又ハ産業組合ニ貸付シ年利率4分25ヶ年以内」ノ「割賦払ニヨリ償還」させること。貸付は「1人当4,000円」以内という案であった。

さらに、「金庫法改正」では、法改正によって規定の業務ほか「自作農ノ維持創設ノ目的ヲ以テ……産業組合ノ組合員ニ貸付ヲナス」途をひらき、「貸付金ハ最低100円最高6,000円」を限度とし、「貸付金ノ利子ハ産業債券ノ利率ニ1分以内ノ利鞘ヲ附シタルモノ」で「貸付金ハ抵当地ノ鑑定価格ノ3分ノ2以内」「購入価格ハ近隣ノ土地ノ平均価格ヲ標準¹⁵⁾」とするものであった。

いずれも、この段階においてはかなりの具体性をもったものとして、小作制度調査会に「圧力」をかけたことはまちがいない。政府は、翌大正15年に「自作農創設・維持補助規則」を設けてふみきることになる。

ところが、政府の計画では、創設される対象面積は25年間に11万3千町歩というもので、全小作地面積の23分の1にすぎなかった。これでは、その効果が最初から疑問視されるのは、当然のことであった。これに対し、帝国農会案は、毎年1万町歩となっており、計画面積も2倍以上となっていたが、財政負担が大きいとして削減されたのである。しかも、土地取得にしても地主の任意にまかす「自由創定主義」で、強制的ではなく、資金貸付もいわゆる「間接創定主義」であった。この考え方は、第1次、第2次、第3次の自作農創設・維持施設を通じて『農地改革』にいたるまで変ることがなかった。

6) 第十七回通常総会（大正15年10月）

それはともかくも、発足した自作農創設事業があまりにも小規模であったために、大正15年10月にひらかれた第十七回通常総会において、帝農は「自作農維持創設ニ関スル建議」をおこなっている。その内容は「農家ノ多年翹望セル自作農維持創設ニ就テハ幸ニシテ政府ノ容ルル所トナリ本年ヨリ之レカ実施ヲ見タルハ洵ニ国家ノタメ賀スヘキノ至リナリト雖只其規模余リニ小ニシテ到底農家ノ需要ニ応スル能ハス況ンヤ之ヲ以テ本施設窮極ノ目的タル小作農ニ向上ノ途ヲ開キ小作爭議ヲ緩和シ農民離村ノ傾向ヲ防キ農業生産ノ増殖ヲ図リ以テ農村ヲシテ農民安住ノ地ト化セシムルニ至ッテハ前途望洋ノ感ナシトセス

サレハ政府ハ農家ノ本施設ニ対スル与望ノ大ナルニ鑑ミ可及的大規模ノ自作農耕維持創設ノ挙ニ出テ其効果ヲ徹底セシメ以テ農村振興ノ実ヲ挙げラレムコトヲ望ム

15) 前掲書 823～828ページ

16) 前掲書 850ページ

右建議ス¹⁶⁾として、可及的大規模化を要望したのであった。これが、昭和2年11月の「自作農地法案」へと連動していくのである。

(つづく)

(昭和二年十一月) 全農地調査報告書