

## 1945(昭和20)年12月9日 GHQ 「農民解放指令」を日本政府に指示 農地改革が進展する



監修 **堀越芳昭**  
山梨学院大学 元教授

80年前、敗戦国であったわが国を統治したのがGHQ(連合国軍最高司令官総司令部)であった。

GHQは日本経済の再建と民主化を進めるため「農民解放指令」を発した。通常、あまり目にする機会がないが、わが国のその後の農業、農業協同組合等に大きな影響を与えたため、その全文を確認する。あわせてそのポイントを探っていくが、そこにはGHQの農地改革を徹底するという意図が見えてくる。

次に、農地改革がどういう形で進んでいったかを見る。第1次農地改革法案が国会で可決・公布されるが、GHQの強い不満もあり、実質的に施行されなかった。政府は改めて第2次農地改革法案を作成し、1946(昭和21)年9月に国会へ提出、認められ施行となった。市町村に設置された農地委員会が大きな役割を果たしたことを確認する。

### ■ 農民解放指令の内容

GHQは占領政策が始まって間もない1945(昭和20)年12月9日に「農地改革についての連合軍最高司令官覚書」を発している。これが「農民解放指令」といわれるもので、農地改革の実施と新しい農業協同組合の創設等を日本政府に指示したものである。今年が80年という区切りの年に当たることから、その全文をみていきたい。

### ■ 「農民解放指令」のポイント

まず注目すべきは「指令」が発出された1945(昭和20)年12月9日という日についてである。GHQが正式に占領政策に着手したのは同年9月2日であり、それからわずか3か月余りしか経過していない。さらに翌年の3月15日までに

## 農地改革についての連合軍最高司令官覚書

(昭和二〇年十二月九日GHQより日本政府に対し指示)

- 一 民主主義的傾向の復活と強化に対する経済的障碍を除去し、人間の尊厳に対する尊重を確立し、且数世紀に亘り封建的圧迫により日本農民を奴隷化して来た経済的束縛を打破するため、日本の土地耕作民をして労働の成果を享受する上に一層均等な機会を得させるべき処置を講ずることを日本帝国政府に指令する。
- 二 この指令の目的は、全人口の殆ど半分が農耕に従事している国において、長い間農業機構を蝕んで来た甚しい害悪を根絶しようとするものである。これらの害悪の顕著なものは次の如きものである。

- (a) 農地における過度の人口集中  
日本農家の殆ど半ばは、一・五エーカー以下の土地を耕作している。
- (b) 小作人に対し著しく不利な条件の下における小作制度の広汎な存在  
日本農民の四分の三以上は部分的又は全面的な小作農であって年収穫の半ば又はそれ以上に達する小作料を支払っている。
- (c) 農業金融の高率利息と結びついた農家負債より生ずる苛酷な負担  
農家負債を償却しえないため、全農家の半ば以上は農業所得のみでは生活することができない。
- (d) 商工業に厚く農業を軽んずる政府の財政政策  
農業に対する金利率及び直接税は商工業に対するものより苛酷である。
- (e) 農民の利益を無視した農民及び農民団体に対する政府の官憲的な統制  
超然たる統制団体による恣意的な収穫割当は農民をして自分の必要又は経済的向上のための作付を抑制することが多い。

日本農民の解放はこのような根本的な農業上の害悪を根絶破壊してこそはじめてその緒につくのである。

- 三 それ故、一九四六年三月一五日までに農地改革計画を連合軍最高司令部に提出することを日本帝国政府に命令する。この計画は左に述べる案を包含しなければならない。

- (a) 不在地主より耕作者に対する土地所有権の移転
- (b) 不耕作地主より公正なる価格で農地を購入するための規定
- (c) 小作人がその所得に応じた年賦で農地を購入するための規定
- (d) 小作人であった者が再び小作人に転落しないための合理的保護の規定。  
かかる必要なる保護の中には左の事項を包含すべきである。
  - (一) 合理的な利率で長期又は短期の農業融資を利用すること
  - (二) 加工業者及び配給業者による搾取から農民を保護するための手段
  - (三) 農産物の価格を安定する手段
  - (四) 農民に対する技術的その他の知識を普及するための計画
  - (五) 非農民的勢力の支配を脱し、日本農民の経済的、文化的向上に資す

る農業協同組合運動を助長し奨励する計画

- (e) 上述の諸計画と共に、社会に対する農業の貢献にふさわしい国民所得を農業に対して保証するために必要と認める他の計画をも提出することを日本帝国政府に要求する。

(小倉武一・打越頭太郎監修『農協法の成立過程』p3～5から引用)

農地改革計画の提出を我が国政府に要求しており、わずか半年のうちに農地改革の指令と計画の提出を求めるという日程で、ここからGHQの農地改革を徹底的に実施するという政策的意図が見えてくる。

次に「指令」の内容についてだが、2つの内容から構成されている。

1点めは、日本の農業構造を長く蝕んでいた原因の整理である。①極端なる零細農形態 ②極めて不利なる小作条件下における小作農の夥多 ③極めて高率の農村金利の下における農村負債の重圧 ④商工業に対比して農業上に不利なる政府の財政政策 ⑤農民の利害を無視せる農民・農村団体に対する政府の権力的統制 という5項目の病根を挙げた。

2点めは、こうした病根を徹底的に排除しなければ日本農民の解放は得られないとしてその対応策4点を挙げている。①不在地主の土地所有権を耕作者に移す ②不耕作者の農地を適正価格で買取る ③小作人の収入に応じた年賦償還による小作人の農地買収 ④小作人が自作農になって後に再び小作人に転落しないように保証する制度についても具体策を求める というもので「農業融資の利用」「農民を保護する手段」「農産物の価格安定」「技術・知識の普及計画」「新しい農業協同組合運動の助長・奨励計画」などが列記されている。

これらを見ると「日本農民を奴隷化してきた経済束縛を打破する」というGHQの強い思いが伝わってくる。

## ■ 農地改革への取組経緯

農地改革への動きは、GHQが農地改革に対して積極的な意図を明確にしていなかった1945年10月に農林省が農地改革案を作成したことから始まる。この農地改革案は、不在地主所有の小作地全部と、在村地主が所有する5町歩を超える小作地を5年以内に耕作者に強制譲渡するという「農地調整法改正案」として国会に提出された(第1次農地改革法案といわれた。12月18日成立、29日公布)。ただ、公布されたものの実質的には施行されなかった。この法案は地主制度温存の意図をもつという批判が多く、とりわけGHQが強い不満を表明したからであった。

この「農民解放指令」に基づき、政府は改めて農地改革案を作成した。これが第2次農地改革法案であり、GHQの承認を経て<農地調整改正法>な

らびに＜自作農創設特別措置法＞案として1946年(昭21)9月に国会に提出、同年施行となった。これによる農地改革の内容は、200万haの小作地を買収し、1947年(昭22)までの2年間で自作農を創設する、買収の対象とする農地は、すべての不在地主の所有地および在村地主の所有する小作地で1ha(北海道は4ha)を超えるもの、また自作地・小作地合わせて3ha(北海道は12ha)を超えた部分の小作地とする、というものであった。

こうして、わが国農政史上画期的な農地改革が、政府および都道府県の強力な指導のもとで、市町村農地委員会の手によって実施され、1947年(昭22)には大部分が終了した。(『新版 協同組合事典』p339より)

耕作する者が農地を所有すると

いう農民的土地所有と自作農体制が確立するが、短期間に徹底的にしかも大きな混乱もなく実行されたことについて、福田勇助氏は「改革の現場である末端農村における改革遂行力、とくに全国すべての市町村における設置された農地委員会の活動を不可欠にした。



農地改革はむろん占領軍の外圧や

政府の行政権力なしにはありえず、農地委員会も戦後農地改革の蓄積のうえに構築されたシステムであったが、この改革実行システムが敗戦直後の農村社会に受容され、改革遂行の中核的存在として機能を果たすことなくして改革の成功はありえなかった。この意味で日本の農地改革は『農民参加型』土地改革という内実を持っていた」と述べている。

農民参加型ゆえに混乱もなく実行された、ということが理解できる。

#### <参考文献>

小倉武一・打越頭太郎監修『農協法の成立過程 復刻版』協同組合経営研究所 2008年

『新版 協同組合事典』家の光協会 1986年

福田勇助『日本農地改革と農地委員会』日本経済評論社 2016年