

オランダの交換分合事業

高橋伊一郎

オランダでは、一経営の耕地の分散がいちじるしい。全農用地約二四〇万ヘクタールの三分の一は交換分合が必要であるといわれている。ことに、その必要は自作農の多い東部と南部に痛感されている。たとえば南部のリンブルグ県のある地域では、三六六ヘクタールの面積が一、六〇〇に細分され、一筆当り二三アールであつた。ちなみにオランダにおける一九四八年度の全経営者は、非農業を主とする兼業経営および労働者経営をふくめても三七千であるから、一経営当り農用地面積は約六・五ヘクタールとなる。

このような過度の農地の分散が農業生産力におよぼす影響の大きいことは、いうまでもない。交換分合をすませた二三のケースについてみると、土地改良をもおこなつたことにもよるが、土地生産力が二〇パーセント上昇したそうである。つまり現在必要とされる八〇万ヘクタールの面積の交換分合の結果は、新しい土地一六万ヘクタールをえたと同じ農業生産量の増大をもたらしこ

となる。これはオランダのように一平方料当り三一五人もの人がおり(一九五〇年)、耕地の不足に悩んで海面の埋立開墾を盛んにやつている国ではなおのこと見逃せぬところであらう。そこでオランダでは、一九二四年に交換分合法が設けられて農用地の交換分合に乗出したのであつたが、これはさしたる成果を収めえなかつた。さらにその法の欠陥を改めた一九三八年法、一九四一年法が制定されるにおよんで、交換分合事業は大いに進捗した。ここではオランダにおける交換分合のすすめ方とその問題点について紹介することにする。

一 交換分合事業のすすめ方 オランダの交換分合事業は、たんに個人有地だけをふくむのみでなく、道路、水利施設の変更、改善、そして必要な土埴改良や開墾事業の一部さえもふくむ大規模のものである。事業のすすめ方について大づかみにいうと、(1)一定の有資格者(登記上の所有者の五分の一の数、法人格をもつ農業関係の団体、政府、県、市等)が交換分合の申請をおこなう、(2)関係当局(県行政部および中央委員会)の認可後、土地所有者総会が開かれ、そこで計画の審議と採否の票決をおこなう。(3)採択されたならば地方委員会は各所有者の権利を確定し、中央委員会は土地の評価をする。そして道路、水利施設をふくむ各土地の再配分計画が地方委員会によつて作成され、中央委員会の認可をえる。(4)そこで交換分合事業が実際に開始され、事業完成後の所有地の登記のために再配分証書が作成、交付される。

みられるように、県行政部、交換分合中央委員会、同地方委員会が重要な役割を演じているが、いずれも公的機関である。県行政部は県政府（立法・行政権あり）の行政機関であつて県民によつて選出される。中央委員会は交換分合の統轄的管理をおこなうもので、その委員は王によつて任命されるが、その五分の二は、農務大臣のきめた一定の農業団体が推薦した者でなければならぬ。地方委員会は事業の執行を担当し、委員は県行政部によつて任命される。これらの三機関の他に農務大臣も事業の推進に係る。そのものつとも重要な点は、土地所有者総会で交換分合計画が否決されたばあいでも、公共的立場から大臣が実施を決定する権限をもつことである。

このようにオランダでは、交換分合事業をすすめるにあつて政府がきわめて積極的である。事業費用も、後述のべるように、その多くを政府が負担している。だがその遂行にはできるだけ各所有者の意向を尊重していることにも注意せねばならない。まずこれらの交換分合申請の認可、所有者の権利確定、土地の評価、各土地の分合計画内容等の各プロセスについて、いずれも異議申請が認められ、その事項に応じて地方委員会、県行政部、そして最終的には裁判所ないし政府審議会（王の諮問機関で王への提訴を審議する）に提訴することができる。

つぎに事業実施前の個人財産の保障について慎重なことである。オランダでは、事業実施地区の総評価額にたいする個人財産の割合が、事業前後を通して同一なることを原則としている。た

か計画実施の都合から、以前よりも個人財産が減少するばあいもありうる。そのようなばあいでも、財産評価額の差が五パーセント以内に止めるようにしている。この原則を維持することはかんとんのようで中々難しい。ことに事業実施区域が大きくなり、事業完成に長年月をかけねばならなくなると、ややもすれば事業能率を上げるために個人の利益を無視するようになるからである。一九五〇年の数字によると、一事業区当り六四〇ないし一、一〇三ヘクタールという大規模のものであり、事業の完成には土地所有者総会の票決後三ないし四カ年を要している。しかしオランダでは、できるだけ交換分合事業にたいする農民の信頼を確保するために、相当の手續がかかっても個人の正当な権利を維持するうにづとめてゐる。

二 費用負担 交換分合事業の費用は国家と土地所有者とが分担し、原則として国家は中央委員会、土地登記所の運営費、会議費および公示費等を負担し、その他の費用は土地所有者が負担する。だが土地所有者の負担分にしてもその額は少くなく、たとえば前述のリンブルグ県の交換分合では、一九四五年で一ヘクタール当り一八〇ギルダー（当時一ギルダーは三七・七三六ドル、一九四九年八月のレート改訂後は二六・三一六ドル）であつた。そこで土地所有者負担部分については国家が前貸しをして、所有者はその五パーセントすつ三〇カ年にわたつて返済すればよいことになつてゐる。さらにまた所有者負担分について国家補助かなど

れる。その額は土地所有者負担額から事業完成後の所有者財産評価額増大分を差引いた額とされているが、所有者負担額の七五パーセントをこえることはない。実際には、その額はほぼ七〇パーセントに止まつた。

これは土地所有者にとつてきわめて有利な条件である。そこで申請が殺到し、土地所有者総会でも満場一致で可決したかというとも必ずしもそうでない。そうでないからこそ、事業の進捗のために土地所有者総会における賛否の票決を緩和せねばならなかつた。つまり一九二四年法では、交換分合地区の土地所有者の三分の二以上の賛成をえ、しかもそれらの者がその地区の土地の半ば以上をしめねばならなかつた。三八年および四一年法では、それを土地所有者の半数以上、または土地の過半をしめる者の賛成があればよいとしたのである。なせそうまで緩和させねばならなかつたか、それにはオランダにおける地主、借地農の広汎な存在と地代統制が重要な意味をもつてゐる。

三 貸付地主との関係 以上の交換分合のすすめ方からすれば自作農が賛成することは明らかである。ところが、貸付地主のあいには、地代統制があるために交換分合費用を借地農に転嫁することができない。オランダでは現在、借地関係の詳細な点まで法律で規定し、当事者相互の契約によつても破棄しえない事項がある。ことに地代については土地会議所 (Grondkame) の認可を要するものとし、同会議所はかかる費用の転嫁による地代の引

上げを認めぬ方針だからである。そこで貸付地主は交換分合事業にたいする積極性を失ひ、所有者会議の票決も、一九三八年ないし四一年法の通用後においてさへ辛うじて成立するばあいがしばしばであつたといわれている。少し本筋をそれるが、貸付地主にしても、先にみたような国家補助からして少くも損失を来すわけではない。にもかかわらずかかる態度に出るとすれば、地主はならん農業生産に資することがないばかりか、むしろ農業生産の発展を積極的に阻碍することになる。また地代統制があるにもかかわらず、闊小作料があるともいわれている。

ではオランダではどれほど借地農が存在しているか。一九三〇年のオランダの全経営三七二千のうち約一七五千、四七パーセン

経営面積別農業者数、同割合、および
借地農の割合：オランダ、1930年

エーカー別	農業者数	割合	借地農の割合
2.5～ 14.9	58,295	33.3	44
15.0～ 27.4	50,832	29.1	
27.5～ 52.4	39,814	22.7	
52.5～127.4	23,572	13.5	57
127.5～252.4	2,356	1.3	
252.5以上	156	0.1	33
計	175,025	100.0	44

〔註〕 Joseph Ackerman and Marshal Harris ed., *Family Farm Policy*, 1946, p. 210.

トが農業を主とする農業者で、農用地の八九・四パーセントをしめる。他は園芸業者、非農業を主とする副業経営および労働者経営である。上表はその農業者の経営について経営面積別に

しめたもので、借地農は全農業者の四四パーセント、農用地の四九パーセントをしめている。地域別には、借地農はフリースランド、南、北ホーランドおよびゾーランドの沿岸諸県に多く、いずれも五〇パーセント以上をしめる。東部および南部奥地の諸県では逆に自作農が多くて六〇ないし七〇パーセントをしめている。が、いしていえば、借地農は沿岸諸県の富裕な農業者に多く、東部および南部奥地諸県の比較的小規模の農業者には少い。そして交換分合の必要が大きいのは東部および奥地の自作小農の多い地域なのである。だが自作農が多いといつても全農業者の六〇ないし七〇パーセントであるから土地所有者総会の議決が三分の二できまるか二分の一でよいか、また所有面積が事業地区の半ばをしめることが必要か否か、が事業の採否を決定する重要な問題となることが理解される。またかかる自作小農の多い地域での交換分合なればこそ、国家の大巾な援助が必要であつたのであらう。そしてさらにかかる小農の多い地域での交換分合を意図したがゆえに、地主の利益よりも直接耕作者を基盤として地代統制をおこないつつ実施した賢明さを評価せねばなるまい。

一九三八年法通過後のオランダの交換分合事業は大いに進捗しつつある。一九二四年ないし三七年間の事業申込数は三六件で、年平均二・五件にすぎない。しかもそのうち総会で採択されたものは二一件でしかなかった。それが一九三八年、三九年には、申込件数がそれぞれ二〇件および六二件に激増した。そして一九五〇年度の数字によると、未着手二四九件（二六七千ヘクタール）、

着手六二件（六八千ヘクタール）、および完了六七件（四三千ヘクタール）となつてゐる。その他になお交換分合の必要な土地が七五〇一、〇〇〇千ヘクタールとなつており、現在は年間一万ヘクタールずつ実施しているが、今後はそれを一万五千ないし二万ヘクタールに引上げる予定である。

四 今後の問題 (1) 以上のようにみると、オランダの交換分合事業は主として自作小農を対象としてゐると思われる。たとえば前表にみられるように五二・五エーカー以上層はわずかに一五パーセントにすぎず、またこれらの大規模層にはその必要が少いであらうからである。オランダの交換分合事業には、そのすめ方自体のうちにかかる自作小農を参加させる誘因を十分にもつてはいるが、さらにその事業の効果を十二分に發揮させかつ維持させるには、たんに交換分合のみでなくもつと他の処置も講じられねばならぬ。耕作方法の改善、信用施設、消費組合の設置等の教育、技術普及事業がそれである。それに關連してオランダの農業機械協同組合の最近の發達が注目されよう。たとえばオランダの農業用トラクター台数は一九四七、四八、四九年と急激に増加し、四七年に六・七千台、四九年には二二・九千台に達している（FA O, Yearbook—Production, 1950, Vol. W, Part I, p. 192）。なお同資料によれば、日本のそれは一九四七年は一・八千台、四九年にも一・八千台で、その台数も少いばかりでなく、ほとんど増加もしていない。

しかもオランダの農業機械協同組合運動はとくに一五ヘクタールまでの小農に重点をおいており、融資のみならず農業機械の一五ないし五〇パーセントを国家補助している。フランスでも戦後同協同組合運動が盛んにおこなわれているが、そこでは融資を主とするだけで、比較的小規模の農民を積極的に援助する線を明確に打出してはいないようである。この点、両国の政策のあり方は違ふものと思われる。オランダで現在まで設立された同組合数はゲルダランドおよび北ブラバンドの二県に多く、いずれも東部および奥地の諸県であることは、交換分合事業とも関連してその成果が上りつつあることを示すものであらう。

(2)だが交換分合事業は、原則として所有地に関するものである。借地農の農場について過度の農地分散の問題を解決するものではない。その意味はこういうことである。オランダでも日本のように、一圃場毎の借地、つまりいわゆる散^{ちがかり}掛小作が相当おこなわれていて、一人の借地農が数人の地主から分散している小圃場を一筆ずつ賃借し、また一人の地主が数人の借地農に小圃場を一筆ずつ賃貸している。そのようなばあい、一人の地主の所有地が一カ所に一農場として統合したばあいに借地農はどう取扱われるか。一九三八年、四一年の両法においても交換分合事業のために借地契約を廃棄できることになっている。また旧借地農は統合後の圃場について土地所有者の意志に反してまで新しく借地契約を設定しようという積極的な規定が設けられてない。そこで遠距離その他の理由で所有地の一部を賃貸していた自作地主は、交換

分合後には全所有地を自分で利用することにならう。借地統制にもかかわらず自作化するばあいは地主の土地取上げが認められているからである。ところが不在地主のばあいには、統合した圃場を新しく一人の借地農に賃貸するか、あるいは従来借地関係にあつた幾人かの借地農に分割賃貸するようになる。前のばあいには除外された借地農の権利が脅かされ、後のばあいには交換分合の成果を削減することになる。そのいずれをとるか。一九五一年法案においては、行政官庁に現存の借地契約を廃棄させるとともに新借地契約を結ばせる権限をあたえる規定が設けられたといわれる。その内容はまだはつきりしないが、趣旨としては借地農の権利を擁護するもの、のようである。そうとすれば、統合した一農場について数個の借地権が設定され、借地農の方では耕作する圃場がやはりいくつかに分散することを免れない。交換分合の成果も借地農の農場については削減されることになる。そこで、一部には不完全な借地関係改善策よりも抜本的な解決を要望する声もある。現在オランダの農業問題は、借地農の広汎な存在、農用地の過度の分散および過小農が多いことにあるといわれているが、その一つの問題の解決をおしすすめてゆくとおのすから他の問題の解決も必要とされ、ここに統一的な解決策が上程される機運がつくり出されつつあるようである。(一九五二・一〇・一)

資料

Van Rossem, Jan M., Aspects of Consolidation Work

in the Netherlands.

Vanderpol, Philine R., Reallocation of Land in the Netherlands.

Scheer, C. D., The Dutch Experience with Machinery Cooperatives.

Scheer, C. D., An Appraisal of the Place of Equitable Tenancy Arrangements in a Progressive Agriculture.
Owen, Enid M., Cooperative Mechanization in France, the Netherlands, and England and Wales.

以上は、それぞれ一九五一年アメリカ合衆国ワイスコンシン州ワイスコンシン大学で開催された世界農地保有問題会議の提出資料。なお該資料の利用を快諾された大和田啓氣氏にお礼申し上げます。

Peters, L. A. H., "Land Tenure in the Netherlands,"
Family Farm Policy, Univ. of Chicago Press, Chicago,
1947, Chap. III.