

農業効率化と農村活性化 根本対策

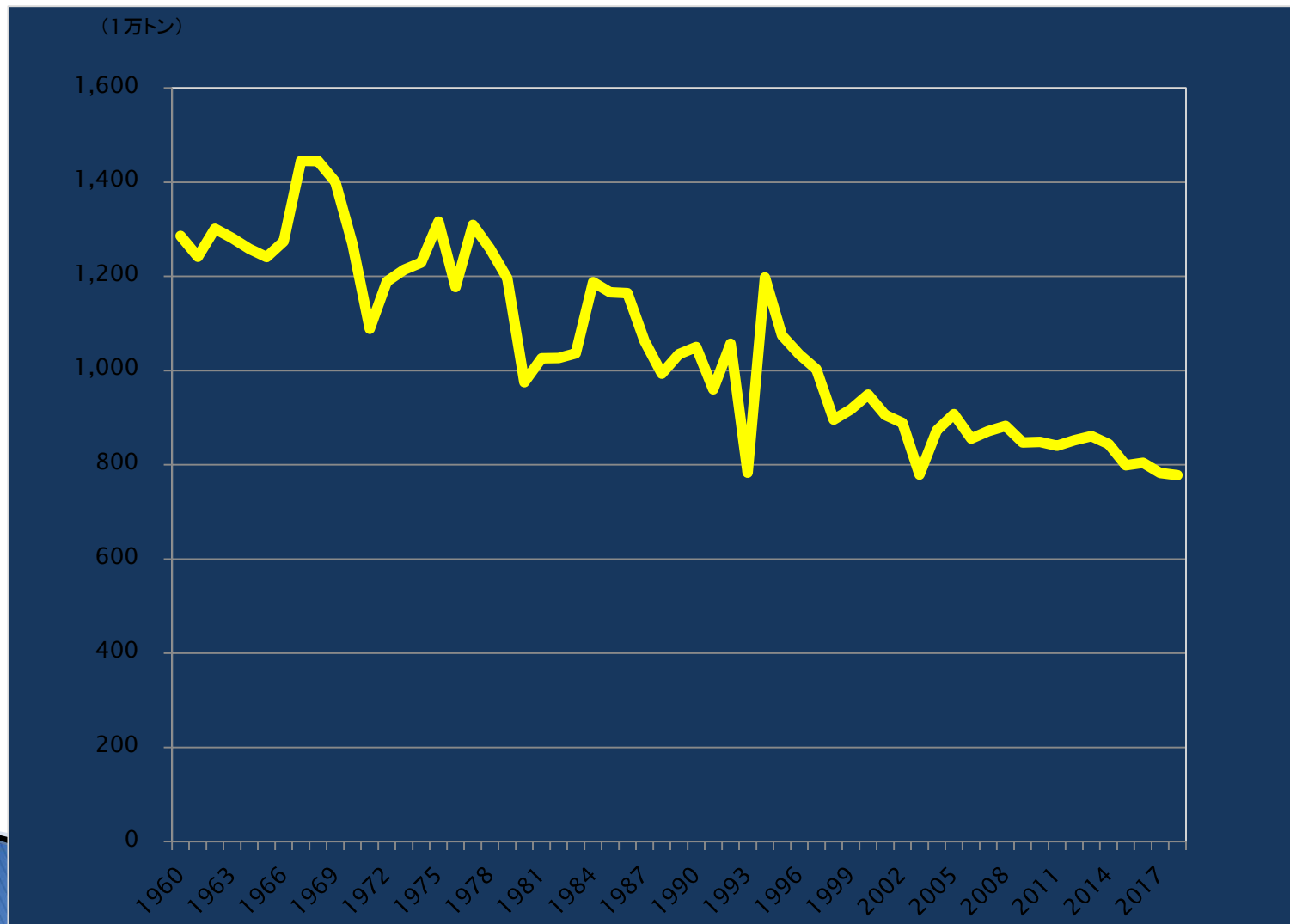
キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
経済産業研究所・上席研究員
農学博士 山下 一仁



農政の目的は？

- ▶ 農家が豊かになった現実を踏まえて、農政の目的として掲げるようになったのが、**食料安全保障**、遅れて**多面的機能**。
- ▶ しかし、**水田を水田として利用するからこそ**、水資源の涵養や洪水防止などの多面的機能を発揮し、水田を維持して食料安全保障を確保できる。にもかかわらず、**水田を水田として利用しないことに補助金を与える米の生産調整（減反）政策**は、水資源の涵養や洪水防止という**多面的機能を損ない、水田をかい廃して食料安全保障を害した**。水田面積は100万ヘクタール以上も減少した。
- ▶ **半世紀以上も農政自体が掲げた目的や国民全体の利益に反する政策を実施。農政は矛盾の体系。農政が農業破壊。**

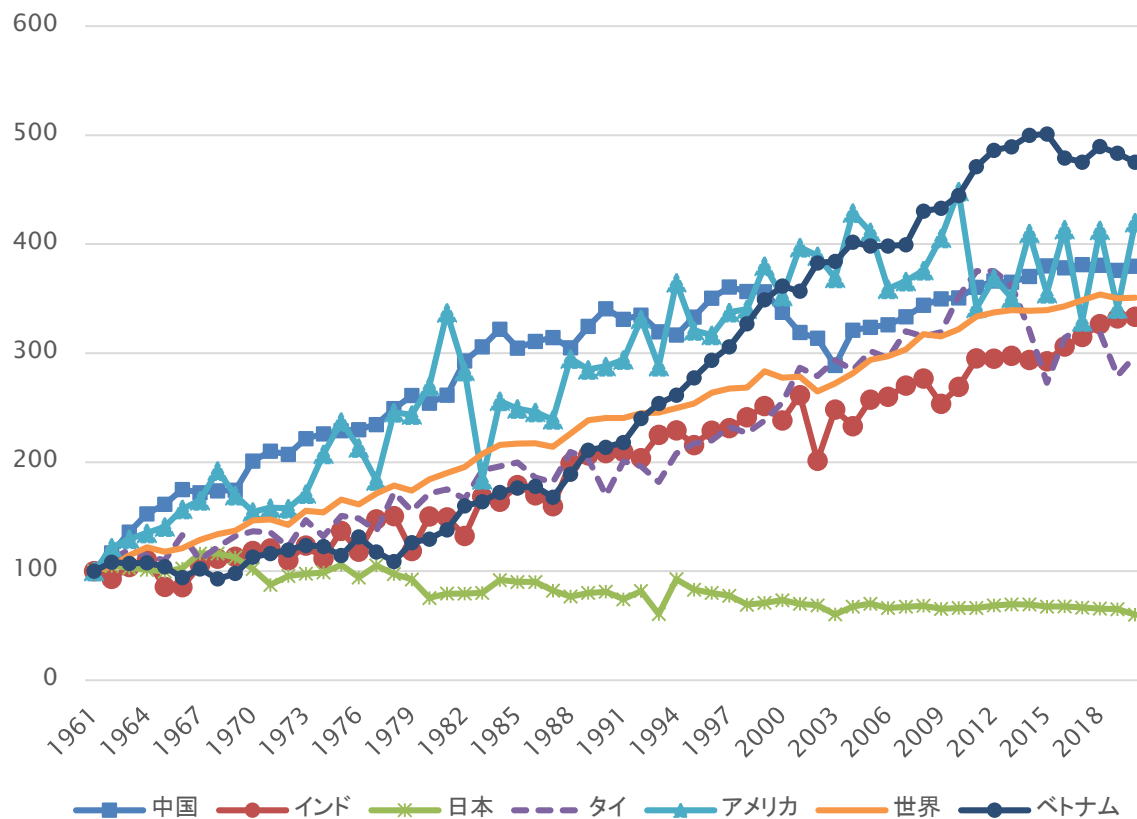
農政が食料危機を招く ～米生産は半分以下に減少



出所：作物統計により山下作成

米生産を減少させる特異な“**散る日本**”

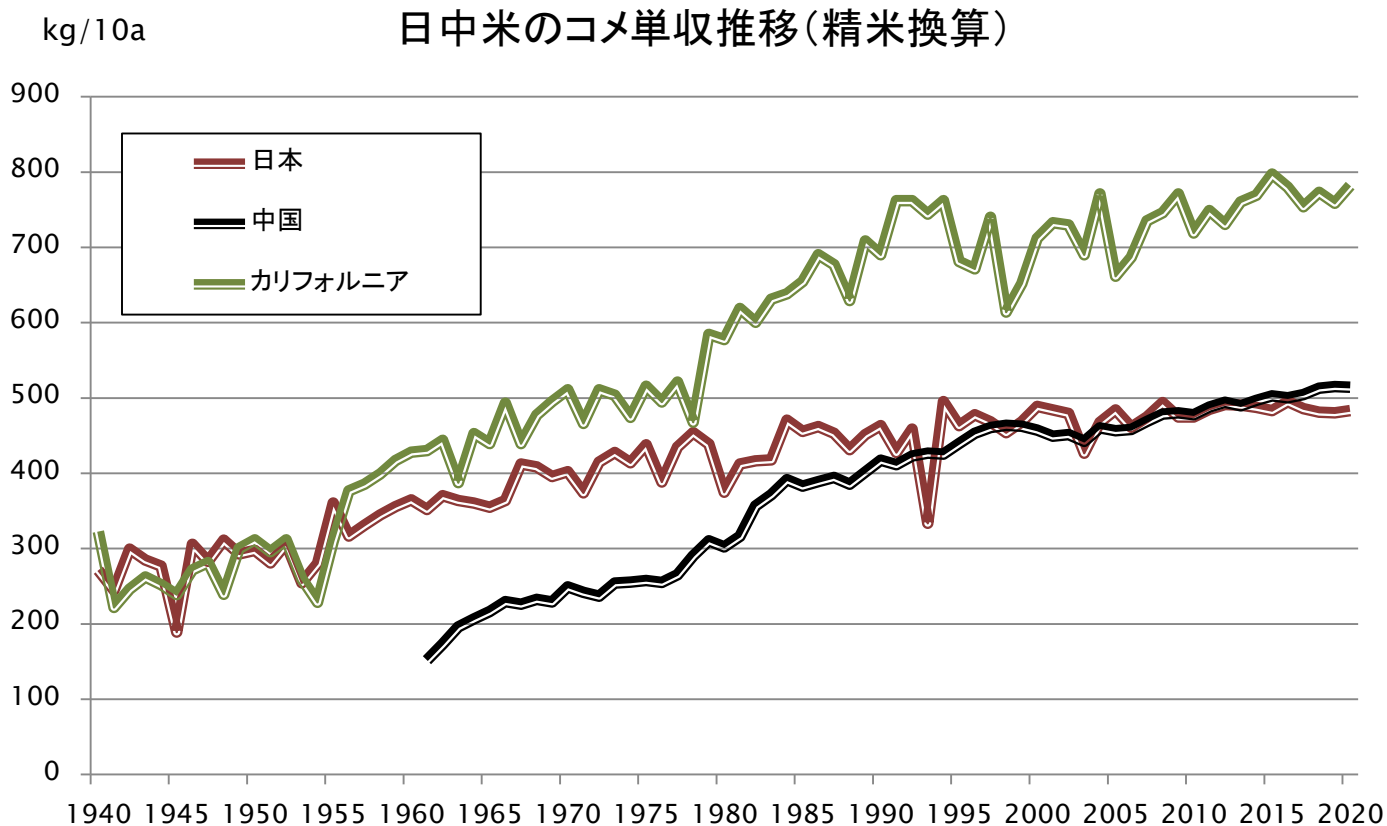
コメ生産量推移
(1961年=100)



出所: FAOSTATより山下作成

減反で単収（生産性）向上停滞

中国にも抜かれる



出所: FAOSTAT, USDA "Quick Stats", 農林水産省「作況調査」により山下作成



危機対応は①**平時の食料生産と備蓄**

- ▶ **今輸入途絶したら、輸入の小麦、牛肉、チーズも、輸入穀物の加工品の国産畜産物も食べられない。終戦後の状態。**
- ▶ **米だけの食生活。配給米（2号3勺）→125百万人で**1,400万トン必要**。**
- ▶ **しかし、減反で今年産は675万トン→国民の3分の2は餓死**
- ▶ **戦前農林省の減反案を潰したのは誰か？兵站“logistics”が重要**
- ▶ **減反廃止で水田完全米作＋単収増加→1500万トン（国内700万トン＋輸出800万トン）
～平時の輸出は無償の食料備蓄,米自給率214%！**



危機対応は②農地資源維持による食料増産

▶ 次期の生産対応

終戦時人口72百万、農地面積600万ヘクタールで飢餓発生
現在人口125百万、農地面積440万ヘクタール（=609万
ha+110万ha-280万ha:農家の宅地等転用と耕作放棄）

- ▶ 危機時には、石油などの輸入も途絶→農業機械は使用できない、化学肥料や農薬の生産・供給も困難。

単収は大幅に減少→より多くの農地資源が必要

- ▶ 最低限 **1040万ヘクタール**必要。耕作放棄地の利用や荒廃した農地の再農地化に加え、ゴルフ場、公園や小学校の運動場などを農地に転換しなければならない。転用促進法を作っているときか？

農地の流動化が進まない理由



- ▶ 兼業農家が農地を貸し出さない理由。先祖の霊ではない！

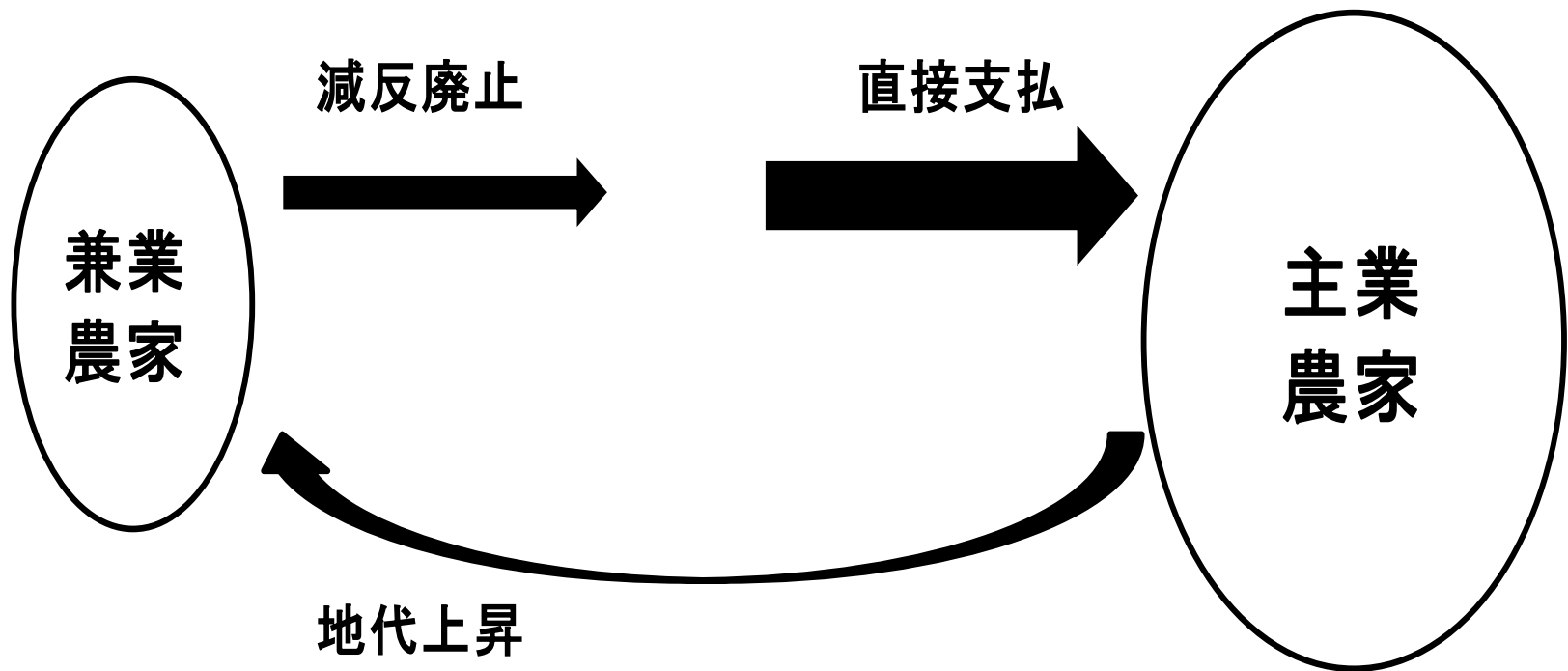
第一に、**ゾーニングや転用規制が甘い**（農地法は日本3大ザル法の一つ）ので、簡単に農地を宅地に転用可能。農地を貸していると、売ってくれと言う人が出てきたときに、すぐには返してもらえない。

第二に、**減反政策で米価を高く維持**しているため、コストの高い零細兼業農家も農業を続ける。

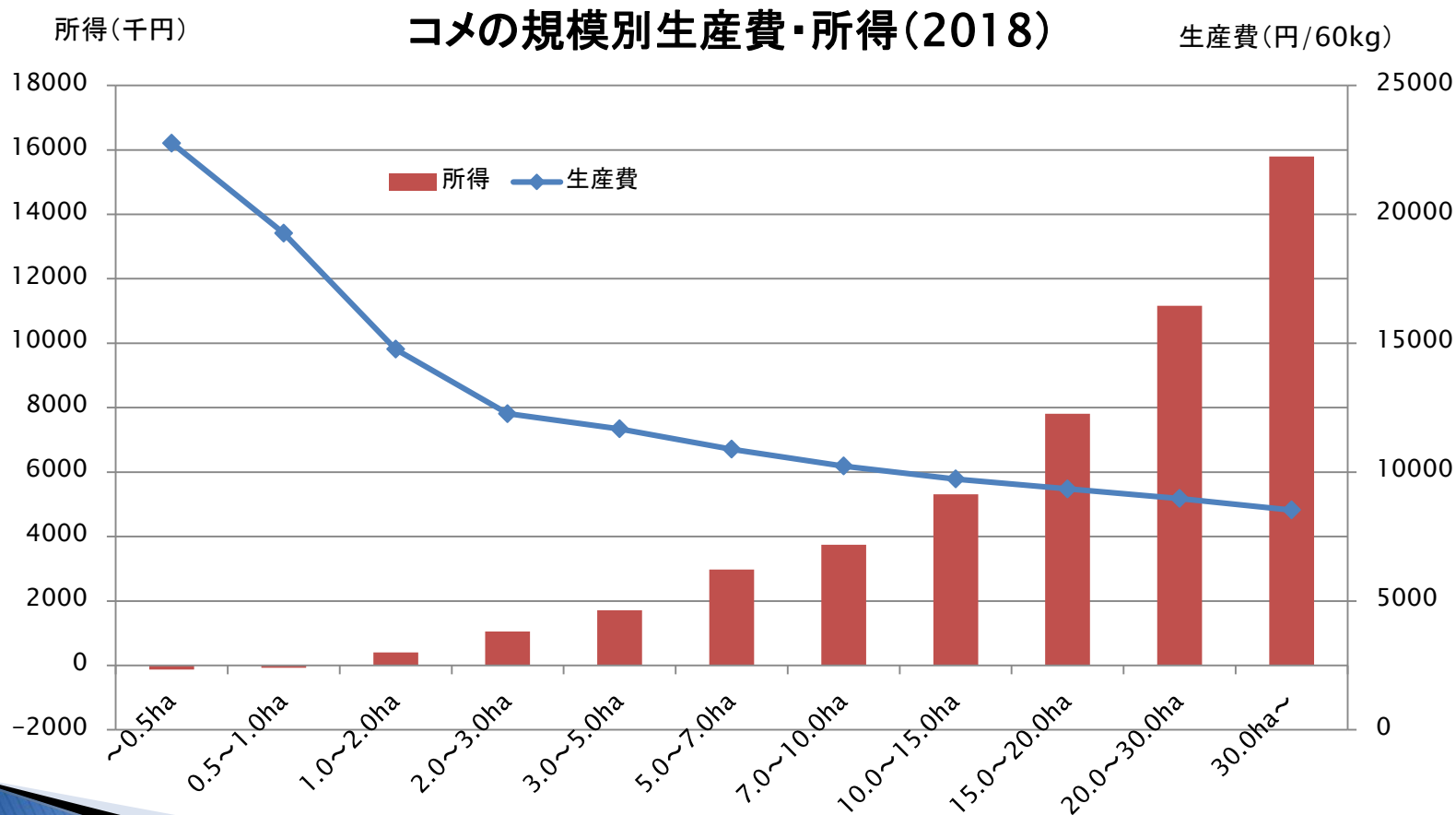
経済学的には、**農地需要は米作等の派生需要**

- ①高米価だと自己の農地への需要高い = 農地を出してこない → 減反廃止 = 米価低下で農地は出てくる
- ②主業農家へ面積当たりの直接支払い → 地代負担能力高まり農地は流動化 → 直接支払いは出し手にも帰属 + 収益アップで地代上昇

米政策の改革案



規模が大きくなるとコストは下がり所得は上昇



出所:平成30年農業経営統計調査より山下作成



構造改革による明るい農村

- ▶ 都府県の平均的な農家である1ha未満の農家が農業から得ている所得は、トントンかマイナス。ゼロの米作所得に、20戸をかけようが40戸をかけようが、ゼロはゼロ。しかし、**20haの農地がある集落なら、1人の農業者に全ての農地を任せて耕作してもらうと、1,500万円の所得を稼いでくれる。これをみんなで分け合った方が、集落の利益。**
- ▶ 大家への家賃が、ビルの補修や修繕の対価であるのと同様、農地に払われる地代は、地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価。地代を受けた人は、その対価として、農業のインフラ整備にあたる農地や水路の維持管理の作業を行う。地主には地主の役割がある。
- ▶ 健全な店子（担い手農家）がいるから、家賃でビルの大家（地主）も補修や修繕ができる。このような関係を築かなければ、農村集落は衰退するしかない。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要。
- ▶ 2011年3月、農協は「**農業復権に向けたJAグループの提言**」で、これと同旨の主張。



失われた農政の総合性

- 1942年食糧管理法成立（生産者は米を「政府に売り渡すべし」）。政府が買う米価に、**生産者米価と地主米価を設定**。前者を高く後者を低く→小作人販売額に占める小作料の割合1941年52%から1946年6%へ、物納小作料を金納小作料へ。**農林省は食管法を利用して地主制弱体化。**
- 減反は減反、農地は農地、農村は農村、輸出は輸出という**タコツボ化**。**農地流動化、農村振興、輸出促進、食料安保、消費者・納税者の負担軽減**のためにも、**米価低下 = 減反廃止**が必要

柳田國男(1875~1962)の構造改革論



- ▶ **土地の所有権を決めるのは自然法とか正義ではなく“国の法律制度”** 土地にどのような権利を認めれば、最も公共性を達成できるかを決定するのは、まさに国の法律制度、その時々状況によって所有権に変更を加えることは可能。
- ▶ 以下により**規模拡大 + 零細分散錯圃解消**
- ▶ ①反対者が1/3以下なら**強制的に交換分合**
- ▶ ②隣接農家に**先買い権**
- ▶ ③**農地を個人が勝手に処分するのではなく、公の法人を通じて権利移転を行わせることによって、中農を維持・発展させるべき。**

(山下一仁「いま蘇る柳田國男の農政改革」140ページ)



“フランス農業の栄光の30年”

- ▶ 1960年に農業基本法を作ったフランスは、**ゾーニング**により**農地資源を確保**（厳格な土地占用計画POS le plan d'occupation des sols）+ **農政の対象を主業農家**（所得・労働の半分以上が農業）に限定。
- ▶ **SAFER**（Societe d'Amenagement Foncier et d' Etablissement Rural, 土地整備農村建設会社）が創設され、**先買権**（買いたい土地は必ず買え、その価格も裁判により下げさせられる）の行使による農地の取得及び担い手農家への譲渡、**分散している農地を農家の間で交換して1か所にまとめて農地集積等**
- ▶ →農地を守って、かつ構造改革推進



第三次農地改革

- ▶ 養父市に特区を認める際、企業が農地を荒廃させたとき自治体がい戻すという条件を付けた。企業であれ農家であれ、農地を荒廃すべきではない。

農家所有を含め、全国の荒廃農地全てを国が収益還元価格で買収し、中間管理機構を通じて主業農家や法人に売却・貸与してはどうか？
+ 中間管理機構に先買権付与（農地市場情報を把握可）

- ▶ ベルギーからパリに列車で向かうと小麦畑の中から突然パリ市が現れる。ヨーロッパでは土地の都市的利用と農業的利用の区別が明確。外部性の高い土地は強い公共の福祉・規制に従うべき。都市計画法、農振法などさまざまな土地利用規制を整理し、国土統一的な土地利用規制、ゾーニングを確立すべき。
- ▶ ヨーロッパには農地法はないが、日本以上に農地を守っている。農地資源を確保するためには、ゾーニングを徹底したうえで、企業形態の参入を禁止し、農業後継者の出現を妨げている農地法は、廃止すべき。防共政策としての農地法はもはや不要。

土地の外部性とゾーニング

農地取得下限面積撤廃の問題



- ▶ 農地が耕作放棄されて草木が繁茂すると、周辺の農地に病虫被害。農地の中に建物が出来ると、隣の農地は日陰地、施肥、農薬散布等で他の住民とのトラブル→農業生産のコストが増大。
- ▶ 農地改革後農地が細分化されて所有→個々の小地主による点々とした農地の転用売却という行動により外部不経済が甚しく。
- ▶ 下限面積要件撤廃で問題深刻化。撤廃するなら、荒廃・耕作放棄農地の政府買い上げ・譲渡を。



現在の地方創生の問題

成功した日本の地域政策⇔中国の三農問題

なぜ今機能しないのか？

原因

- ①人口停滞・減少による地域需要の減少
- ②日本経済の構造変化～製造業のシェア2割切る

対応

- A. 対人口減少問題⇔どこに需要がある？
- B. 対サービス化（生産と消費の同時性）
⇔人口集積をどう実現するか？
観光だけがサービス産業なのか？

アメリカでなぜ地方は元気なのか？

破産したデトロイト⇔伸びるヒューストン、ピッツバーグ



地域創生の中の農業

- ▶ 消費からは人が多いほど良いサービス産業と生産からは少ないほど良い農業の適正配置を考えるべき
- ▶ これまで農家の後継者のみを農業の後継者としてきたため、跡継ぎに逃げられると高齢化が進展。
- ▶ 『**撤退の農村計画**』+ 集落消滅のマイナス効果（耕作放棄の拡大、産廃の不法投棄等）の抑制→**撤退した集落における若年新規就農者による大規模農業の展開**。近隣市街地で住んで**通作**する形態での就農の検討。**全国レベルでの後継者養成と農村への派遣**。
- ▶ 農業の後継者を農家の後継者だけからではなく、1億3千万人から見つけてくる時代。



不世出の農政学者柳田國男なら

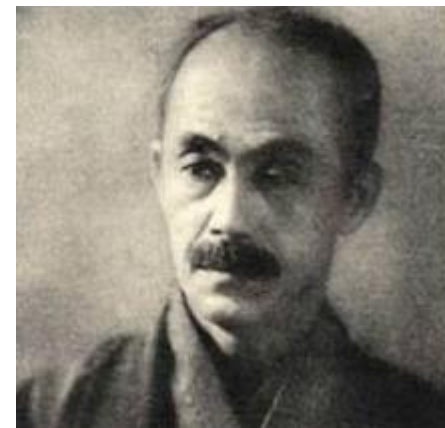
- ▶ 「蓋し一時の經濟事情に由りて輕々しく農業の未來を悲觀し、國民をして轉じて力を他の方面に用ゐしめんとする者の如きは、固より共に日本の農政を談ずるに足らざるなり、
- ▶ 然れども大に改革すべくして少しく改良し、大に進歩すべきして僅に退歩を免れたるのみなるに、『猶全く無きに優れり』と稱して、自ら満足し他を慰めんとする者あらば、亦未だ國家のために憂ひて最も忠實なる人とは稱すべからず。」(「中農養成策」より)

柳田國男～関税・価格か構造改革か～



旧国（日本）の農業のとうてい土地広き新国（アメリカ）のそれと競争するに堪えずといふことは吾人がひさしく耳にするところなり。然れども、之に対しては関税保護の外一の策なきかの如く考ふるは誤りなり。

吾人は所謂**農事の改良**を以て最急の国是と為せる現今の世論に対しては、極力雷同不和せんと欲するものなり。僅々三四反の田畑を占有して、半年の飯米に齒齷する**細農**の眼中には、市場もなく貿易もなし、**何の暇ありてか世界の**大勢**に**覚醒**し、**農事の改良**に**奮起**することを為さん**（「中農養成策」より）





柳田國男の理想とした農業

まことに斯邦の前程につきて、表情憂苦の禁ずるあたわざるものあればなり。全篇数万語散漫にしてなお意を尽くすことを得ず。しかれども言わんと欲するところ要するに左のごときのみ。……

農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『**日本は農国なり**』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。**困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ**。ただかくのごときのみ。（「中農養成策」より）

農業を片手間にしか行わない**零細な兼業農家**は、農業の優れた知識や技術を採用したり自ら農事の改良を成し遂げる能力がないので、**この種の農家が「多きに失するのは正しく国の病」**（「時代と農政」定本第16巻159ページ）

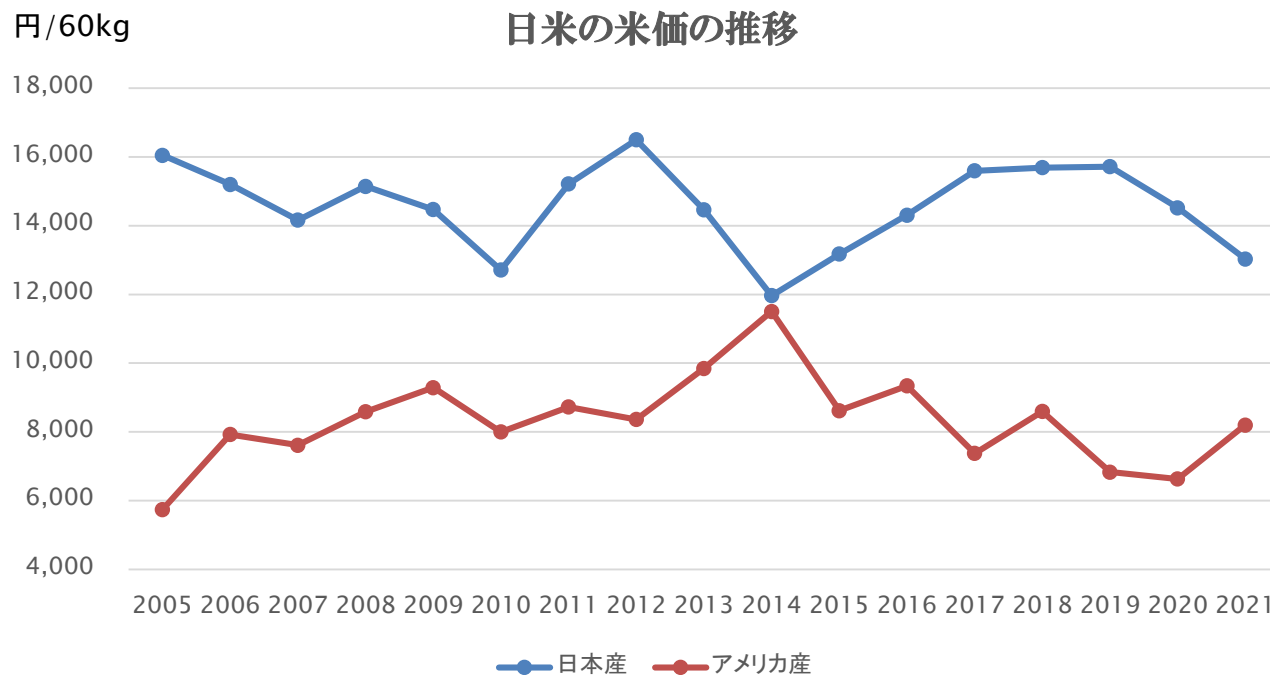
精神面からも崩壊した農業



- ▶ 第一次農地改革の担当課長だった東畑四郎の発言
- ▶ 「**地価が暴騰した**ということと、**米が過剰で作付転換や休耕**をやったこと、この二つが私らのいう古い時代の**「農」の心を荒廃**させましたな。土地も荒廃したけれど、より以上に農の心を荒廃させてしまい、これがまた農業蔑視論といえますか、自ら農業というものを蔑視するという気持ちを強くした。…どの先進国を歩いても、農業をやっている人が農業を蔑視する思想はあまりありませんよ。ところが**日本はどうも、農外の所得がいいのかどうか知らないけれど、カネ中心**となってしまう、…**農民自体が農業を蔑視しているのではないかと疑いたくなる**ことが多い。」（東畑四郎・松浦龍雄 [1980] 『昭和農政談』家の光協会146ページ）



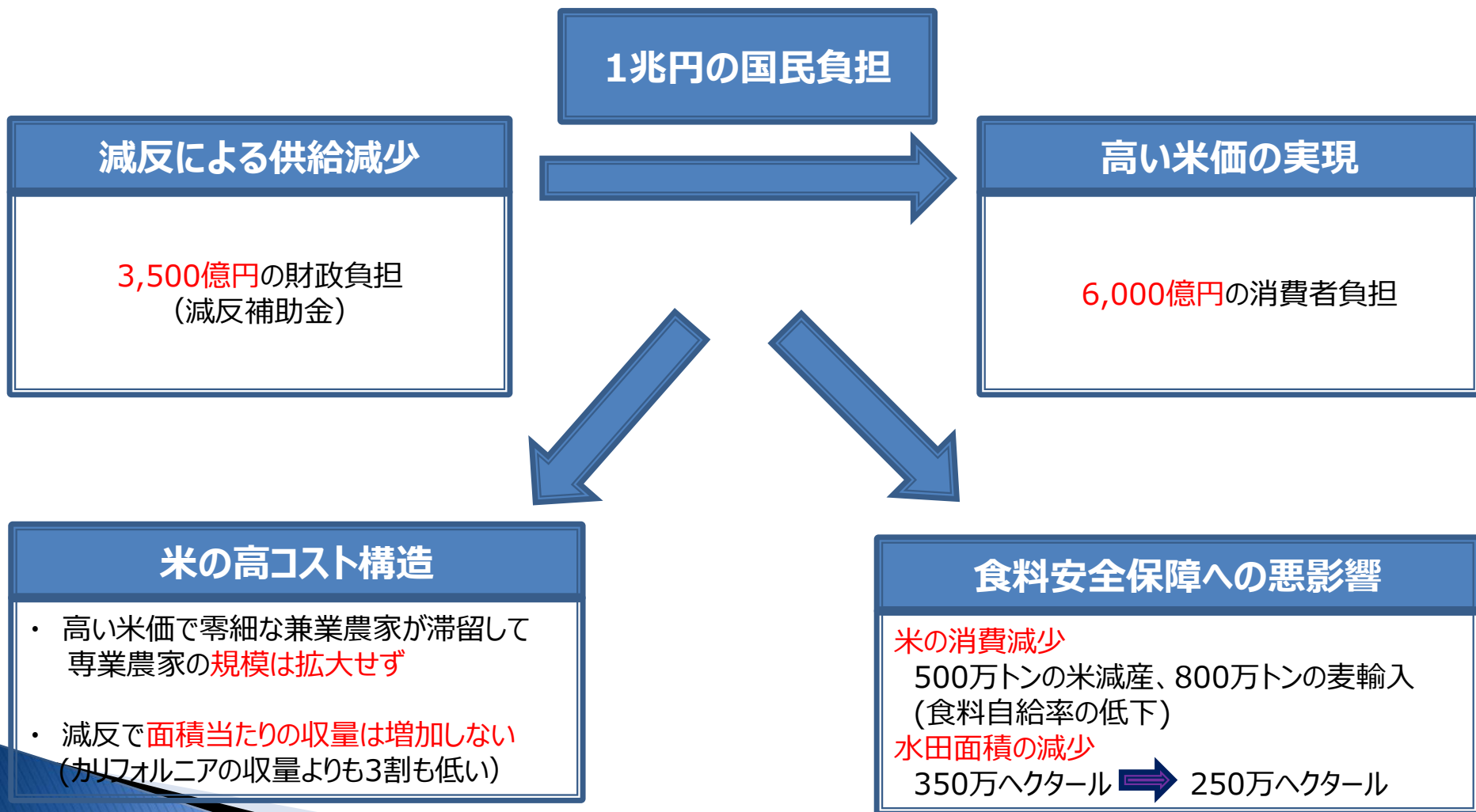
大きくない米の内外価格差



出所: 日本産については農林水産省「コメの相対取引価格・数量、契約・販売状況、民間在庫の推移等」、アメリカ産(SBS方式による政府買い入れ価格)については、農林水産省「輸入米に係るSBSの結果概要」により山下作成



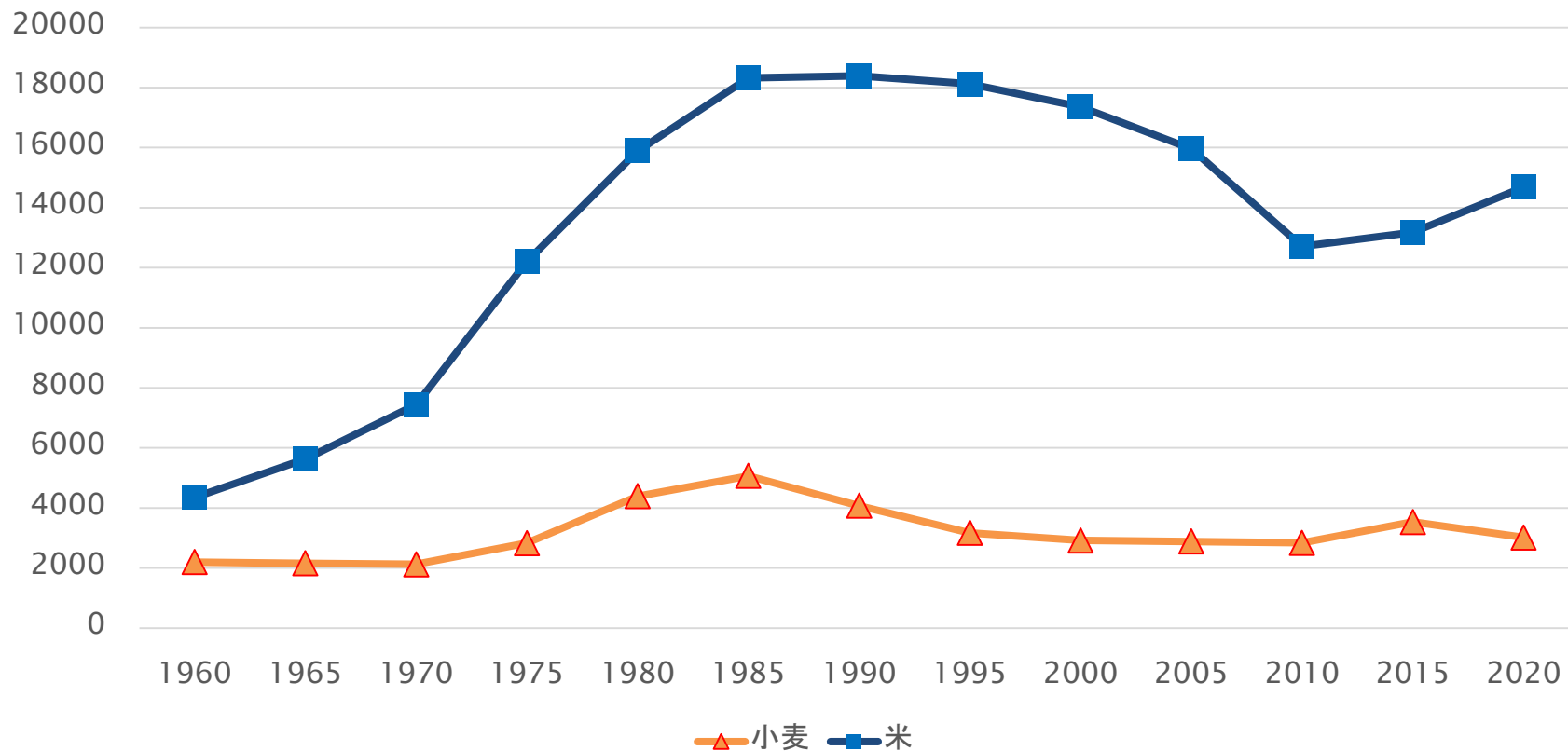
コメ農政の構図



米を虐待した農政～日本人の主食はパンだ！ 米イジメ・外麦優遇農政、日本はみずほの国？

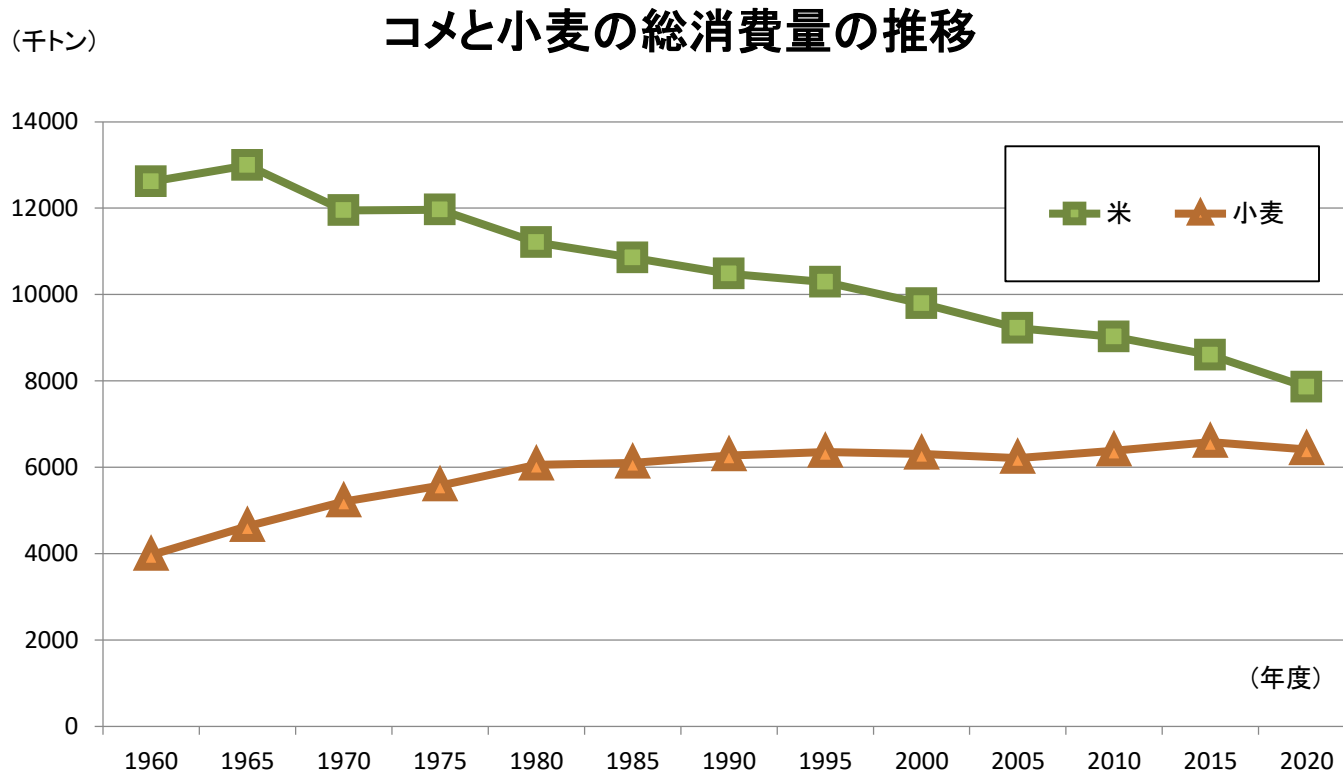


米麦の政府売渡価格の推移



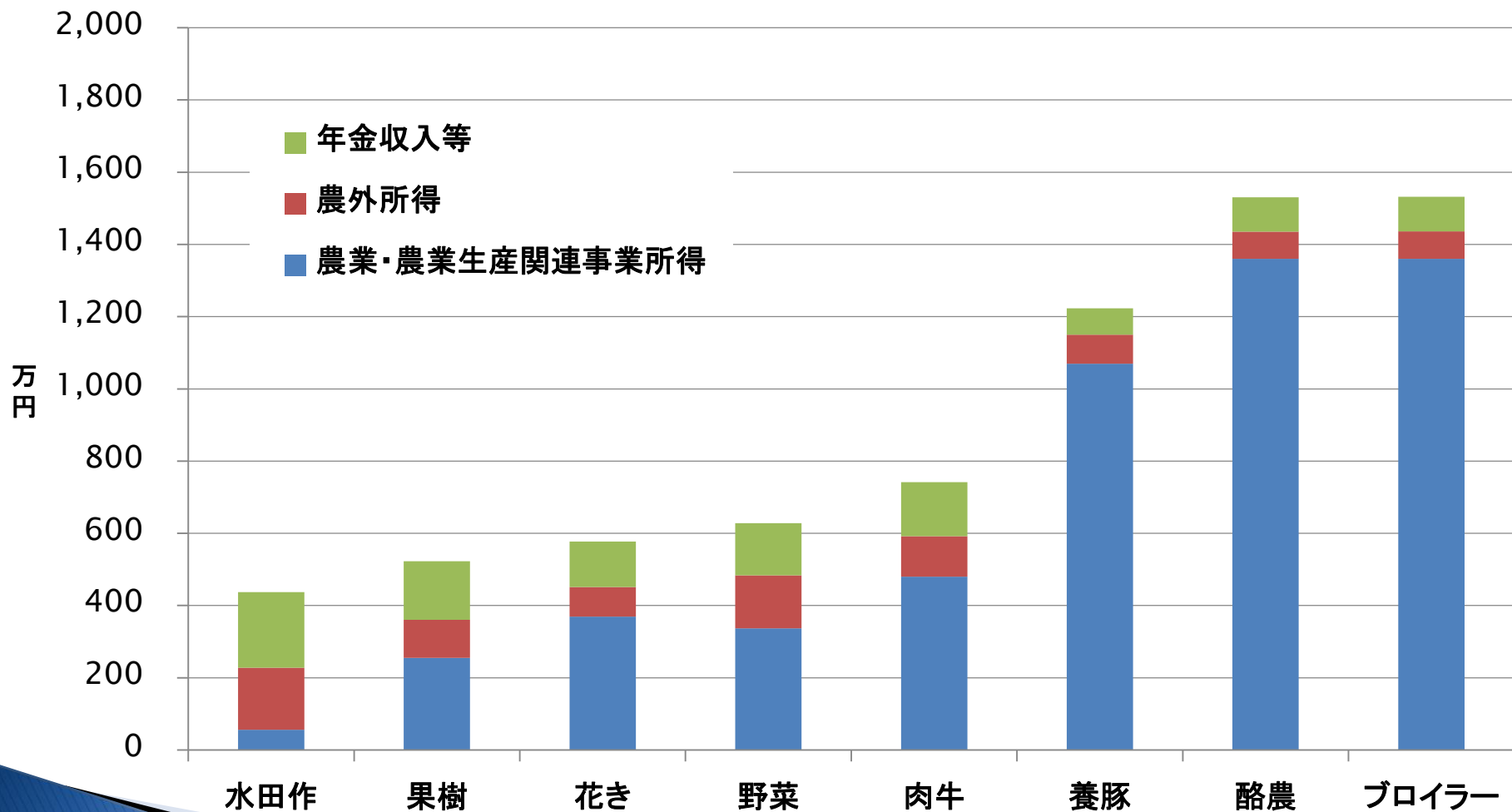
注：2005年は2004年と2006年の平均
出所：小麦については、農林水産省「麦の需給に関する見通し」、
米については、2004年までは農林水産省「食糧統計年報」、
2006年以降は相対価格であり、農林水産省「米の相対取引価格・数量、
契約・販売状況、民間在庫の推移等」により、山下作成

米をイジメた農政の結果 米と小麦の総消費量が接近



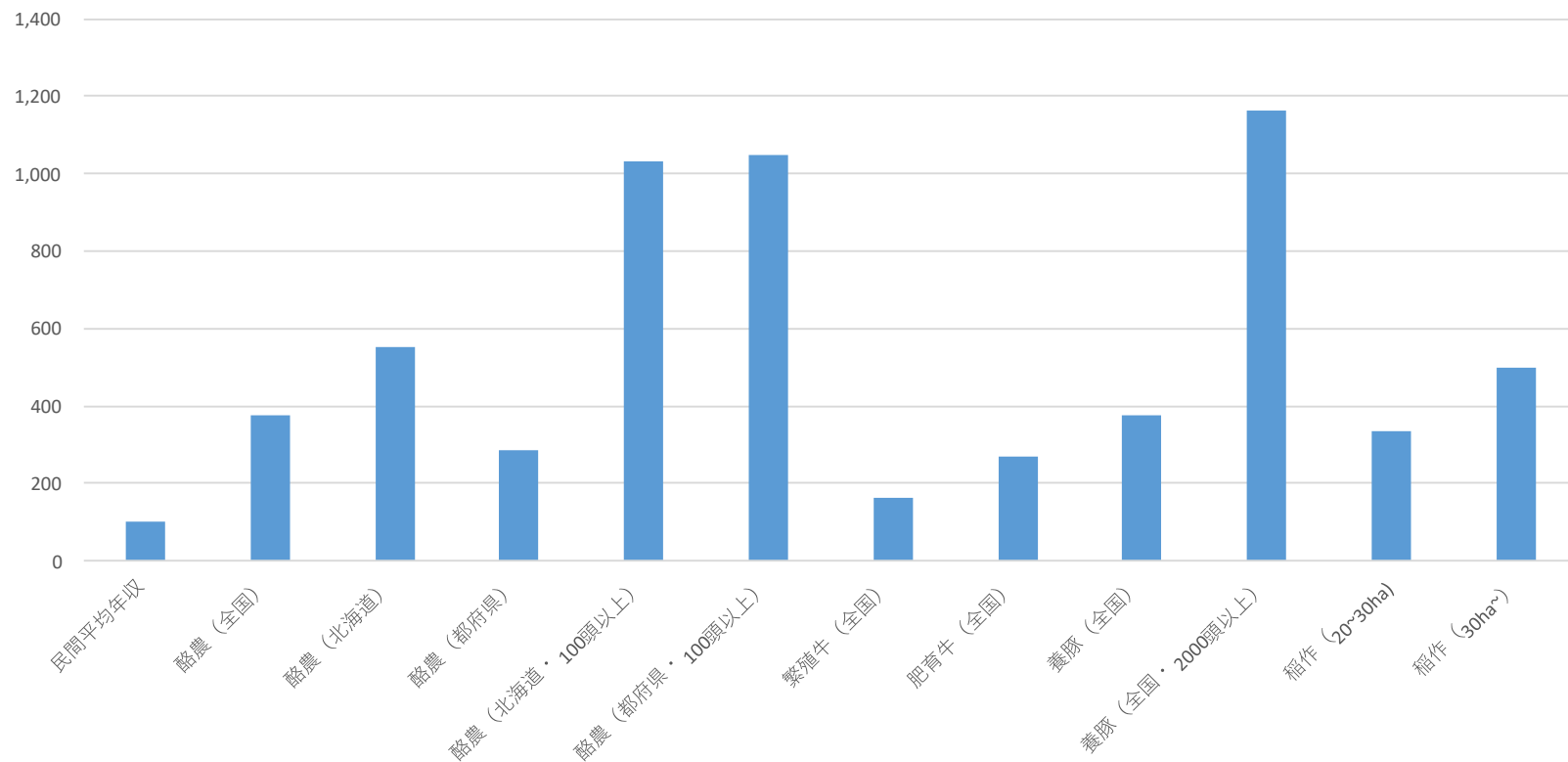
出所：農林水産省「食料需給表」により山下作成

豊かな農業と特殊な米農業 (2018)



出所:農林水産省「農業経営統計調査」より山下作成

各種農家 所得と民間平均年収比較 2017,2018 年平均 (民間平均年収 =100)

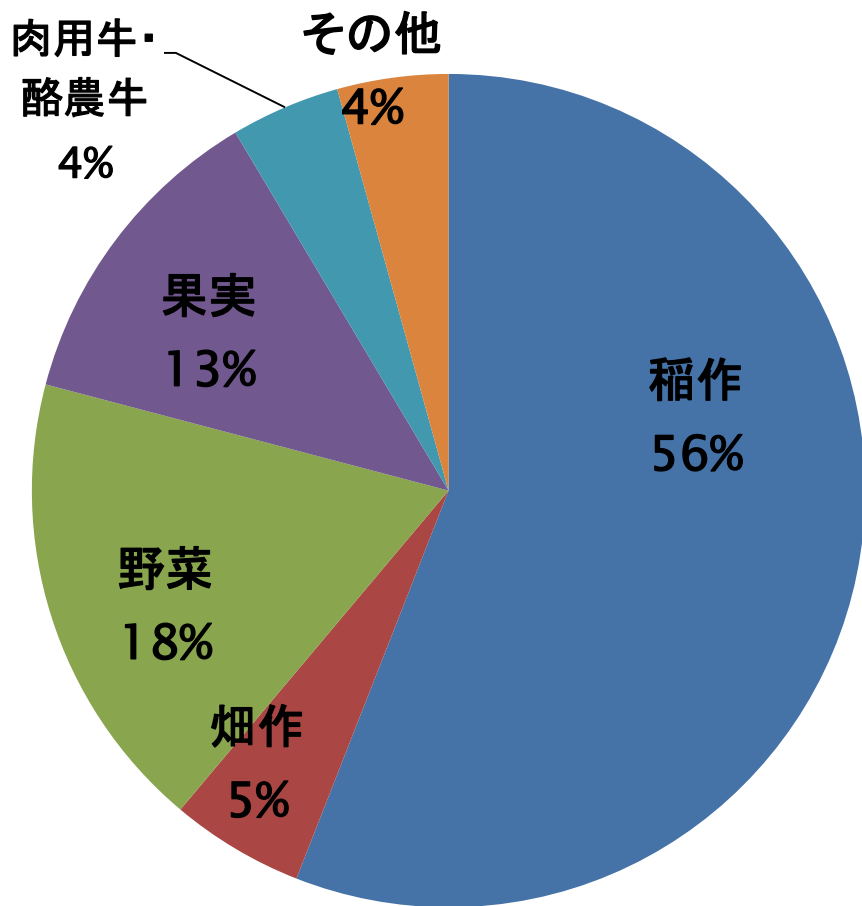


(注) 農家所得は、統計の変更により2019年以降の数値と接続しない。

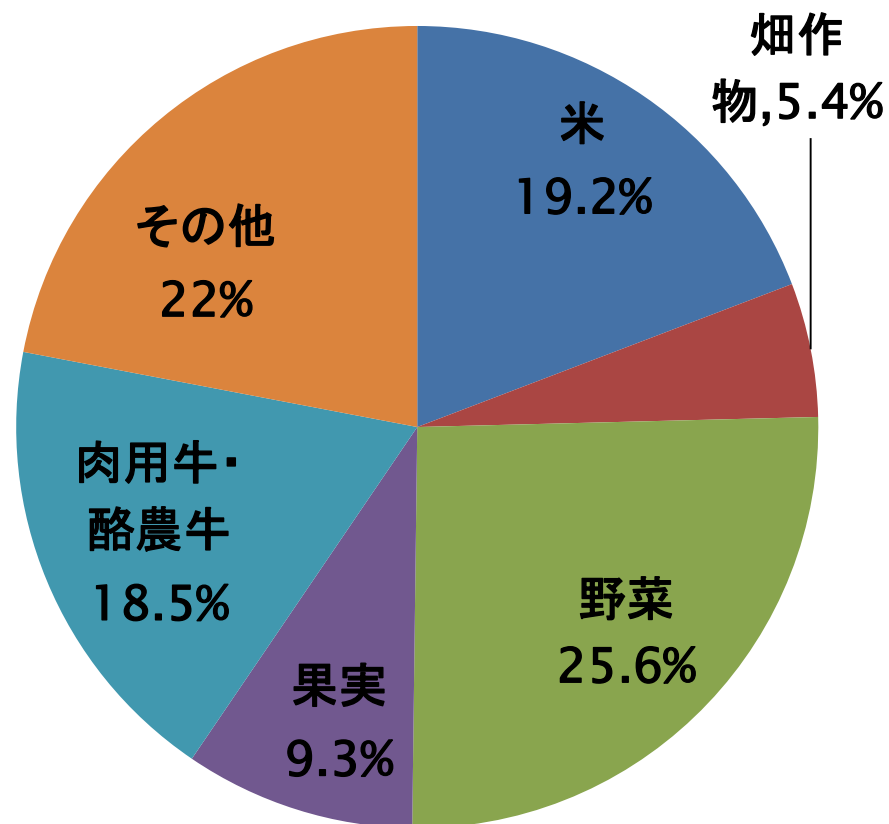
出所：民間平均年収については国税庁「平成30年分民間給与実態統計調査結果について」、
畜産・稲作については「営農類型別経営統計」により、山下作成

日本農業最大の問題

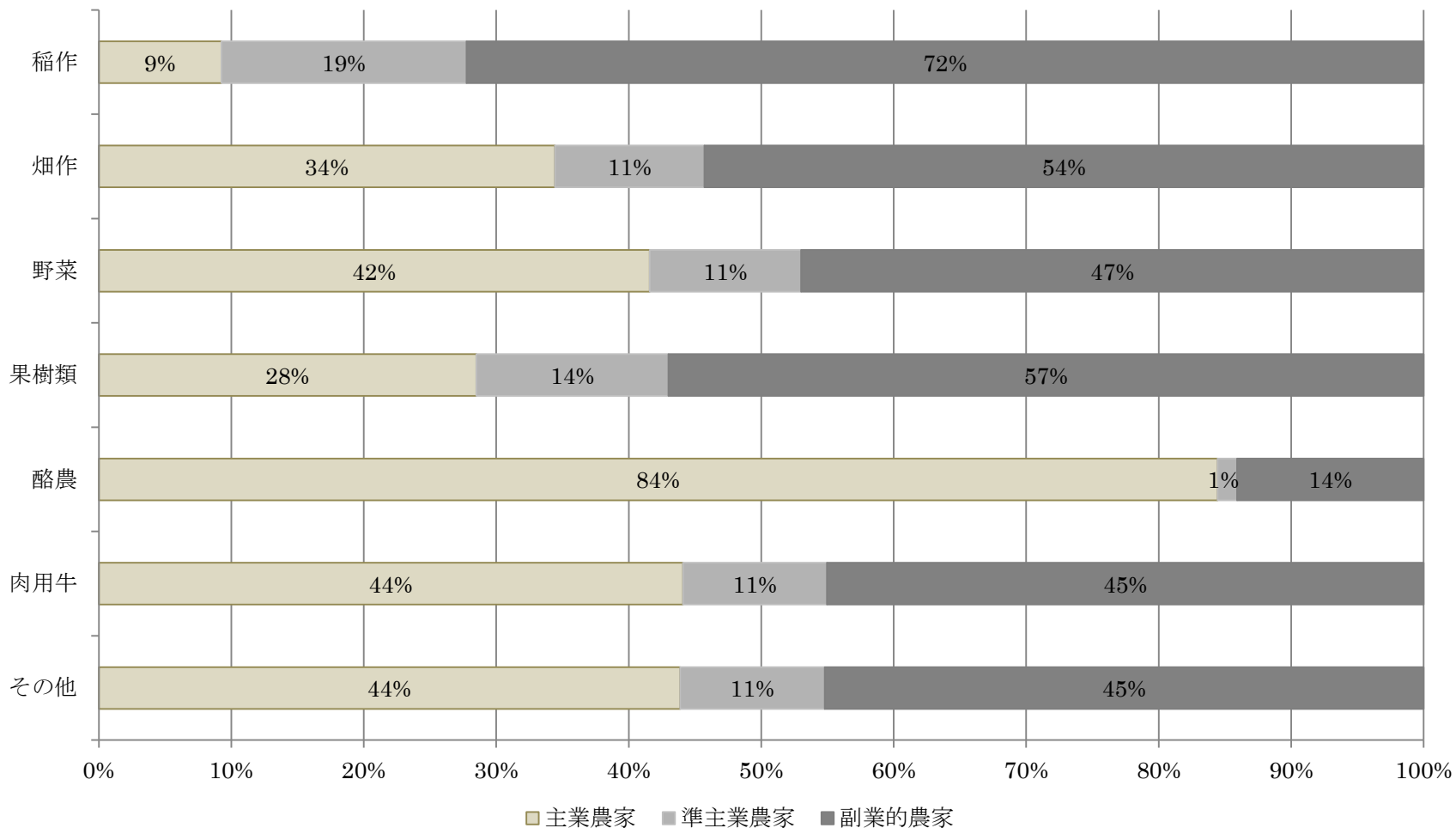
販売農家の内訳(2018)



農業総産出額の内訳(2018)



各種農業の農家種類別構成(2019)



出所:農林水産省「農業構造動態調査」により山下作成

最強の防共政策だった農地法



- 小作人に所有権を与え自作農を創設した農地改革の成果を維持・固定しようとする狙いで、1952年農地法が制定。農地改革から農業改革を目指していた農林省は反対。
- 農地法は小地主を多数作った農地改革で保守化した農村の状況を固定化し、農村を共産主義からの防波堤にしようとするGHQの政治的な意図から出たもの。
保守党である自由党のなかで唯一この政治的な重要性に気付いたのが、池田勇人。
- 農地改革でできあがった均等な農家で構成される農村は一人一票主義のJA農協に組織され、長期保守政権の基礎。



池田勇人



柳田國男の自助

- ▶ 世に小慈善家なる者ありて、しばしば叫びて曰く、**小民救済せざるべからず**と。予を以て見れば**是れ甚だしく彼等を侮蔑するの語**なり。
- ▶ 予は乃ち答えて曰わんとす。**何ぞ彼等をして自ら濟わしめざると。自力、進歩協同相助**是、実に産業組合（農協）の大主眼なり

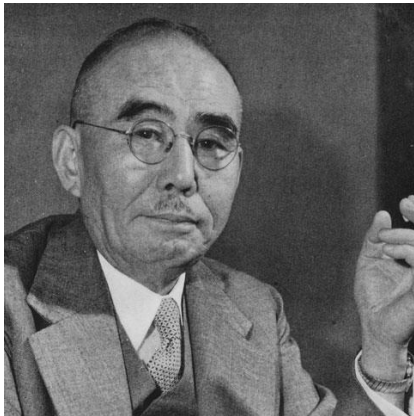
（『最新産業組合通解』定本第28巻130ページ）

石橋湛山（1884～1973）の農業論

第55代内閣総理大臣



- ▶ 日本の農業はとても産業として自立できない、故に農業には保護関税を要する。低利金利の供給を要する。（中略）政府も、議会も、帝国農会も、学者も、新聞記者も、実際家も、口を開けば皆農業の悲観すべきを説き、事を行えばみな農業が産業として算盤に合わざるものなるを出発点とする。



- ▶ 斯くて我農業者は、天下のあらゆる識者と機関から、お前等は独り歩きは出来ぬぞと奮発心を打ちくだかれ、農業は馬鹿馬鹿しい仕事ぞと、希望の光を消し去られた。今日の我農業の沈滞し切った根本の原因は是に在る。

（『石橋湛山全集』第5巻317ページ）

農政の大御所石黒忠篤(1881～1960)

～真の農本主義



- ▶ (近衛内閣の農相として農民を前に) 農は国の本なりということは、決して**農業の利益のみを主張する思想ではない**。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。
- ▶ **国の本なるが故に農業を貴しとする**のである。
- ▶ **国の本たらざる農業は一顧の価値もない**のである。
- ▶ 私は世間から農本主義者と呼ばれて居るが故に、この機会において諸君に、**真に国の本たる農民になって戴きたい**、こういうことを強請するのである。

(大竹啓介編「石黒忠篤の農政思想」1984年農文協247～248ページ)

都市圏	人口 (万人)	特徴的な産業	野球チーム		アメリカン フットボール チーム
			ナショナル リーグ	アメリカン リーグ	
ニューヨーク	1,998	金融(ウォール街)、 メディア、 エンターテイメント	メッツ	ヤンキース	ジェッツ ジャイアンツ
ロサンゼルス	1,329	石油化学、 航空・宇宙・半導体、 エンターテイメント	ドジャース	エンジェルス	
シカゴ	950	重化学、鉄鋼業、 食品工業	カブス	ホワイトソックス	ベアーズ
ダラス	754	石油化学、軍事、 情報・エレクトロニクス		レンジャーズ	カウボーイズ
ヒューストン	700	エネルギー、 生命医学、 航空・宇宙		アストロズ	テキサنز
アトランタ	595	運輸、通信、流通	ブレーブス		ファルコンズ
ボストン	488	教育、観光業、 ハイテク		レッドソックス	ペイトリオッツ
サンフランシスコ	473	ハイテク(シリコン・バ レー)	ジャイアンツ	アスレチックス	フォーティナイ ナース、 レイダース
デトロイト	433	自動車		タイガース	ライオンズ
シアトル	394	航空機、 ハイテク		マリナーズ	シーホークス
ピッツバーグ	232	ロボット、生命医学、 核工学、保険・金融	パイレーツ		スティーラーズ

注:

都市圏は大都市統計地域(MSA)で示されたものである

参考文献

- ▶ 『国民のための「食と農」の授業』日本経済新聞出版、2022年
- ▶ 『いま蘇る柳田國男の農政改革』新潮選書、2018年
- ▶ 『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版、2015年
- ▶ 『日本の農業を破壊したのは誰か ～「農業立国に舵を切れ～」』講談社、2013年
- ▶ 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版、2010年
- ▶ 『農協の大罪－「農政トライアングル」が招く日本の食糧不安』宝島社新書、2009年