



2 農政アンシャン・レジームからの米解放

山下 一仁 (キャンピンググローバル戦略研究所研究主幹)

高い関税で保護されてきた米の消費減少は、なぜ起こったか。それは、所得向上にともなう食の嗜好の変化でほんとうに説明できるのだろうか。百年以上日本の農政を支配してきた「鎖」とは。長年にわたる農政の3つの柱を見直し、米農業再生の道を探る。

宇一ウーヅ ◎地主制 ◎高米価政策 ◎零細農業構造 ◎柳田國男 ◎農協制

1 はじめに

日本農業の最大の問題は、農家の7割ほどが米農家なのに、彼らが農業生産額の2割程度しか生産していないことである。米に零細で非効率な農家が滞留した。この半世紀の間に、米の消費≡生産は4割も減少した。

してなのだろうか？ 日本の農業は高い関税で競争力のあるアメリカやオーストラリアの農業から保護されてきた。にもかかわらず日本農業、とくに米農業が衰退するということは、その原因がこれらの国ではなく日本にあることを示している。

米農業は高い価格で、しかも農業の中でもっとも手厚く保護されてきた。しかし、もっとも衰退した。価格で支持するのではなくEUのように直接支払いで保護すれば、高い関税は必要ない。また、価格が低下すれば、消費にも良い結果を生じる。しかし、この簡単なことが日本ではできない。私はかつてジャーナリストから、「欧米では農業保護のやり方を価格支持から直接支払いに転換したのに、なぜ日本でできないのですか？」という質問を受けたことがあった。一晩考えて答えが出た。欧米にはなくて日本にあるものがあるからだ。

これは、姿形を変えてはいるが、百年以上も日本の農政を支配し、農業に打撃を与え続けてきた。とくに米農業はこの鎖に縛られてきた。米農業を再生する道は簡単である。この鎖から米を解き放せばよいのだ。

農産物の品目別の消費では、米の一人負けの状態である。他の国では消費が落ちていく小麦は、日本では消費を伸ばしている。米消費の減少を農林水産省や農業経済学者の人たちは洋風化のせいだという。しかし、ラーメンやうどんの消費が伸びているのが洋風化なのだろうか。近年の農業生産額の大きな減少を一手に引き受けているのも米である。

このように米農業が惨めな状態になったのは、どう

2 地主制が要求した高米価政策

戦前までの農政を支配したのは地主階級であった。小作料として収量の約半分の米が現物として地主に収められた。

都市化の進展や国民所得の増加によって、米に対する需要は年々高まり、1890年代後半から米価は上昇した。同時に品種改良や灌漑排水等によって単収が向上したので、地主の純所得は増加していった。その一方で、労賃が増加したため、雇用労働力の活用による手作地主経営の収益は低下した。地主は手作を止め農地を小作に出すようになり、小作料に収入を依存するようになった。

需要が増加し不足時は輸入するようになったため、食料自給が農政の目標になった。米の増産が必要の増加に追いつかなかったため、米市場は地主階級による売り手市場となった。地主は、米の関税を導入し輸入を制限することによって、米価をさらに引き上げ、収入の増加を図ろうとした。

地主によって「食料自給」は、食料の増産ではなく、輸入の阻止にすり替えられた。地主にとって価格が低



下する供給の増加は好ましいものではなく、品種の改良等をおこなう意欲に欠けるようになった。

これは、今日でもJ A農協が、高い関税を維持することによって国内市場を国際市場から隔離するとともに、減反により供給を制限して高い米価を維持しようとしているのと同じである。地主勢力を打倒した小作人グループが組織する農協が、地主勢力と同じ主張をしているのは歴史の皮肉である。

3 地主制が維持した零細農業構造

地主制は零細農業（小農）構造も生み出した。投下労働量が多いほど土地生産性は上昇し物納だった小作料は増加する。農村に過剰労働が存在するなかで、地主は農地を細分化して多数の小作人に耕作させるようになった。他方で、労働生産性は減少するので一人の小作人の取り分は減少する。これが小作問題である。

戦前の農政思想をリードした横井時敬は、国防のために多数の農民が必要であるとして小農主義を主張し、農村から都市にあこがれて人口が移動することは好ましくない、農民に高いレベルの教育を施すその他の産業についてしまうとという主張を展開した。地主階級のため

めに小農を農村にとどめ置こうとしたのである。彼の主張は地主制擁護の小農主義だった。政府の小作制度調査委員会等の委員だった横井は、小作法や小作組合法など小作人救済のための政策に反対した。

4 柳田國男の孤鶴の叫び

農政本流の高米価、小農主義、地主擁護の思想に、柳田國男は反論する。農業保護関税の導入に関し、高コストの生産を保護することは望ましくないとし、消費者家計のことを考えると、米価の引上げではなく、農事の改良（生産性向上）によるコストダウンによって農家所得を向上すべきだと主張した。現に存在する「微細農」は新技術を導入するなどの余裕はない。農事の改良をおこない海外農業と競争できるような規模をもつ「中農」を養成すべきであると主張したのである。柳田は次のようにいう。「日本は農国なり」という語をして農業の繁栄する国といふ意味ならしめよ。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」。

コストを下げて農家の所得を向上させるためには、産業組合による共同購入で農業資材価格を安く調達ですべてをおこなう組織に拡充された。1942年に「食糧管理法」が制定され、米が国家管理の下に置かれるようになると、産業組合は農家から政府への供出・集荷機関としての役割を果たした。現在でも、米を扱うのはJ Aのみであり、米に酪農や青果物のような専門農協はない。

柳田は、「労働者が家族のいる農村から出ていくのは、土地が狭くて農業では生活できないからである。彼らを節操がないのだと批判するのは、きわめて思いやりのない人だ」と、横井を批判する。

5 官製の農協

戦前、「農会」は、農業技術の普及、各種農業調査、農政の地方レベルでの実施を担うとともに、地主階級の利益を代弁するための政治活動をおこなっていた。「産業組合」は、現在農協がおこなっている経済・信用事業をおこなった。

産業組合は当初地主・上層農主体の資金融通団体にすぎなかったが、昭和恐慌を乗り越えるため1932年農林省が推進した「農山漁村経済更生運動」の一環として、全町村で全農家が加入し、かつ経済・信用事業

6 農協制による高米価政策

小作農問題と並ぶ戦前の農政上の大問題は零細農業構造だった。工業の雇用吸収力が高まり、農村・農家人口の減少が予測される1960年代になると、農業



に専念しようとする農家に農地を集積して、零細農業構造を改善する可能性が出てきた。しかし、このような農政の構造改革路線と、兼業農家も専業農家も等しく扱う農協の1人1票制は両立しない。

農協の大政治運動によって実現した米価引上げによって、本来ならば退出するはずのコストの高い零細農家も、町で米を買うよりも自分で作った方が安上がりなので農業を継続してしまった。零細農家が農地を出してこないのが、農業で生計を立てている主業農家に農地は集積せず、規模拡大は進まなかった。米価引上げが、兼業農家の滞留、米消費の減退、米過剰による減反政策の実施などをもたらした。米農業を虫食んていった。その一方で滞留した兼業農家の農外所得（兼業収入）や高齢農家の年金収入、農地転用の利益が、預金されることで、JAバンクは日本第2位を争うメガバンクに成長した。

多くの政治家は、貧しい人が高い食料品を買うことになる逆進性が問題だとして、消費税増税に反対し、食料品の軽減税率も検討した。その一方で、関税で食料品価格を吊り上げる逆進性の塊のような農政を維持することは、農協の意向を無視できない政治家にとっては、国益となるのだ。

財やサービスを提供するのが通常の政策である。しかし、減反は4千億円もの財政負担をして価格を吊り上げ国民消費者に6千億円もの負担をさせる政策である。しかも価格を吊り上げているのは国民の主食である米である。外麦の価格を一定にする一方、米価を大きく引き上げたことが、農業界の好む食料自給率を大きく低下させた。減反政策は食料安全保障に不可欠な農地資源（水田）を100万畝も減少させた。多面的機能のほとんどは水田・稲作の機能なのに、水田を水田として活用しないという減反を40年以上も続けている。今の米価でも零細農家の米所得はゼロであり、減反は所得向上に役に立っていない。高米価・減反政策が米農業を衰退させたことは明らかである。農協は食管制度の廃止を境に減反廃止（米の全量食管買い入れ）から減反賛成に態度を転換させた。

これを前出の横井の後継者である農業経済学者の人たちはどのように弁解するのだろうか。経世済民の立場から農政を議論するのではなく、他の経済や産業と比べて特殊だと考える農業村の狭い世界だけで議論しているのではないだろうか。横井が地主擁護だったようにみずからは農協擁護の議論を展開しているのだというのであれば、議論はすっきりする。食管制度の廃

EUは、消費者には低い価格で農産物を供給しながら、直接支払いで農業を保護する政策に切り替えている。価格を下げれば需要が増えるので、減反をしなくて済む。価格で農家を保護しようとする、過剰という問題を引き起こす。同じく過剰を生じたEUは生産を抑制することなく過剰農産物を補助金付きで輸出した。アメリカ等との紛争は招いたが、域内農業は伸長した。同じように補助金を使用したのに、日本は減反により米農業を縮小させた。そもそも過剰が問題なら、それを引き起こしている高い価格を下げるべきだと考えたのがEUの1992年マクシャリー改革だったが、日本ではこのような改革は講じられなかった。関税がなくなり価格が下がっても、直接支払いを受ければ農家は困らない。しかし、価格が下がると、農協の販売手数料収入が減少する。また、兼業農家がいなくなることは、脱農化で発展してきた農協の土台を揺るがす。だから、農協は、TPP反対の一大運動を展開したのだ。

7 減反の農業経済学

財政（納税者）負担をすることによって国民に安く

止後農協が賛成に態度を変更したので、賛成するだけだからである。また、価格支持からより効率的な直接支払いへの移行にも当然反対すべきことになる。政策ではなくエビデンスを研究するのだという人もいるが、それなら私が2004年の著書『国民と消費者重視の農政改革』で減反がなくなったときの米の需給均衡価格を計算するまで、なぜ米政策の基礎となるこの研究をしてこなかったのだろうか？ 農業村に都合の悪いエビデンスは避けていたのではないか？

農業経済学者の東畑精一は農業経済学会を次のように批判する。

「柳田氏の言論はまさにただ孤独なる荒野の叫びとしてあっただけである。だれも氏の問題意識の深さや広さを感じ得るものはなく、その影響を受けうるだけの準備を持つものは無くして終わったのである。地主が国防に藉口して自給自足を説いたときに、だれもがこれを地主の声とは思えないで、全農業の声であると感じた。米納小作料の持つ経済的作用を看破するだけの農業経済学者は存在しなかった。農村・農民・農業は、他の社会・商工業者・他産業とは、いかに同一性格を持つかの大本を知ろうとしないで、差異を示し特殊性を荷っているかを血まなこに探し求めるにすぎなかつ



たのである。どうして柳田國男を理解し得よう。『これは法学士の農業論にすぎない』のである』（東畑精一『農書に歴史あり』1973年、83〜84頁）。

今日でも農業・農政をおかしくしたのは農業経済学者だという農業経済学の碩学もいる。私の主張に賛同いただける農業経済学者の方もいるが、学会の中ではしよせん「法学士の農業論にすぎない」のだろう。

8 日本農業のポテンシャル

日本農業は規模が小さくアメリカやオーストラリアと競争できないという主張がある。農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、EU6、アメリカ75、オーストラリア1309である。だから高い関税が必要だというのだ。

これは農業村の伝統ある主張である。次は柳田が百年以上も前に書いた文章である。「旧国の農業のとうてい土地広き新国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

補助金を出して米をエサに使うという減反強化策によって、翌年米の内外価格差は元に戻ってしまった。財政負担が増えるだけでなく、アメリカからのトウモロコシ輸入を代替する。アメリカがWTOで勝訴すれば日本車に報復関税を課すことができる。

9 本格的な輸出のため

いくら国内市場を高い関税で守ったとしても、国内市場が高齢化と人口減少で縮小するなかでは、農産物の価格競争力をつけて海外市場を開拓しなければ、農業は生き残れない。

1俵（60キログラム）あたりの農産物のコストは、1畝当たりの肥料、農薬、機械などのコストを1畝当たり何俵とれるかという単収で割ったものだ。規模拡大と単収向上をおこなえば、コストは下がり、所得は上がる。しかし、高米価・減反政策は規模拡大を妨害し、農業資材を安く購入するために農家が作ったはずの農協は、アメリカの倍もする高い資材価格を農家に押し付けてきた。

図1が示す通り、都府県の平均的な農家である1畝未満の農家が農業から得ている所得は、トントンかマ

和せんと欲するものなり。』

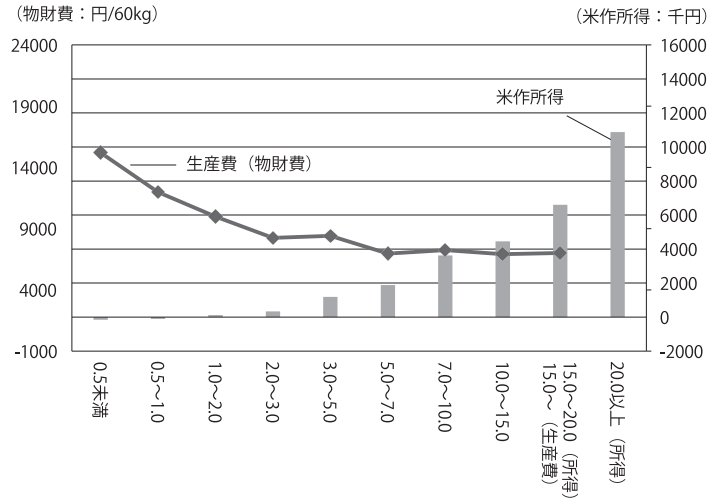
規模だけが重要ではない。この主張が正しいのであれば、世界最大の農産物輸出国アメリカもオーストラリアの18分の1なので、競争できないことになる。この主張は、土地の肥沃度や気候・風土の違いを、無視している。オーストラリアの農地の9割は草しか生えない肥沃度の低いやせた土地で牛が放牧されている。小麦が作られるところでもその単収はイギリスやフランスの4分の1にすぎない。

さらに重要なのは品質の違いである。同じ米でも気候風土によって品質に差がある。香港では、同じコシヒカリでも日本産はカリフォルニア産の1・6倍、中国産の2・5倍の価格となっている。日本の国内でも新潟県魚沼産と一般産地のコシヒカリでは1・5倍以上の価格差がつく。日本の米の品質は国際的にも高く評価されているのである。それなのに、国内の米価を維持するために、農業界はやっきになって米生産を減少しようとしている。減反政策である。

2014年度国産米価はカリフォルニア米を下回った。無税の主食用輸入枠10万トンは1万2千トしか輸入されなかった。日本の商社は日本米をカリフォルニアに輸出した。しかし、主食用の米代金よりも高い額の

イナスである。ゼロの農業所得に20戸をかけたほうが4戸をかけたほうが、ゼロである。20畝の農地がある集落なら、1人の農業者にすべての農地を任せて耕作してもらうと、米価が低下した2014年でも1100万

図1 米の規模別生産費と所得



出所：農林水産省「農業経営統計調査 平成26年 個別経営の営農類型別経営統計」



戦前と戦後は連続している。地主制にとっても農協制にとっても、高い米価と零細な農業構造は望ましいものだった。減反・高米価政策、耕作者が所有者であるべきだとする自作農主義を理念とするため従業員が

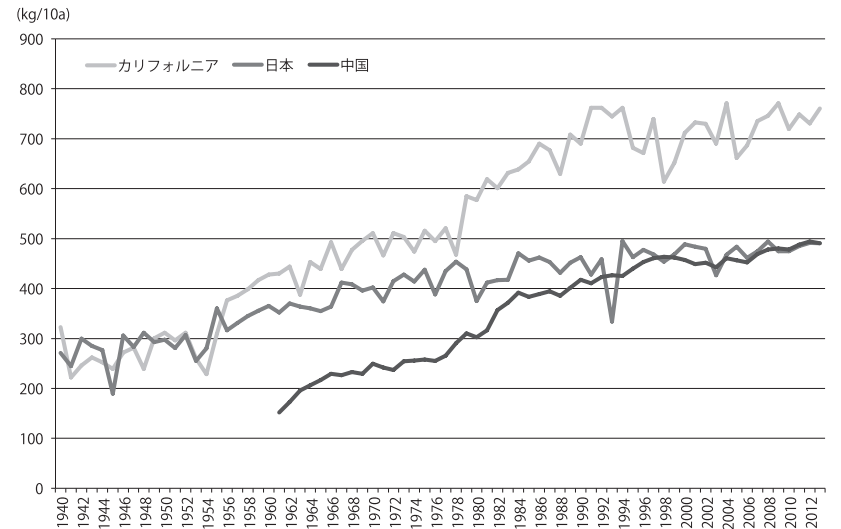
10 終わりに

海外からの農産物輸入が途絶えるときは、輸出していた米を消費して飢えをしのご。輸出は食料危機時のためのコストのかからない備蓄の役割を果たす。また、水田をフル活用することで、食料安全保障や多面的機能に不可欠な農地資源を確保できる。人口減少時代には、自由貿易は食料安全保障の基礎となる。

日本からの輸出価格が60キログラムあたり1万2千円だとすると、商社が国内価格7千円で買い付け輸出に回せば、国内の供給量が減少して価格は1万2千円まで上昇する。7千円のとときの国内生産量が8百万トだとすると、1万2千円では12百万ト程度に拡大するだろう。輸出は4百万ト以上となり、輸出金額は約8千億円程度になる。

円の所得を稼いでくれる。この一部を地代として、農地を提供した農家に配分した方が、集落全体の利益になる。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をおこなう農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。総消費量が一定の下で単収が増えれば、必要な水田面積は縮小し減反面積も農家への減反補助金も増やさざるをえない。このため、財政当局は、単収向上を農林水産省に厳に禁じた。今では、日本の米単収はカリフォルニア米より4割も低く、中国にも並ばれてしまった。減反廃止でカリフォルニア並みの単収の品種を採用すれば、コストは4割削減できる。規模拡大と単収向上で、稲作の平均コストは5〜6割低減できる。減反を廃止すれば、米価は下がる。単収も上がる。主業農家に限って直接支払いをすれば、その地代負担能力が上がって、農地は主業農家に集積し、コストが下がる。国際的にも高い評価を受けている日本の米が、減反廃止と直接支払いによる生産性向上で価格競争力を持つようになると、世界市場を開拓できる。短期的な価格低下分を補てんするとしても、所要額は2千億円あればよい。減反補助金の4千億円をスクラップすれば、十分おつりがくる。

図2 各国の単収比較



出所：農林水産省「作況調査」、USDA National Agricultural Statistics Service、FAOSTAT

耕作者で所有者が株主だという株式会社による農地所有・生産を認めてこなかった農地制度、農業・農村に関するすべての事業を独占的に運営する農業協同組合制度は、農政の3つの大きな柱となって、現在に至るまで農業を規定し、鎖のように農業を縛っている。「数世紀に亘る封建的圧制の下日本農民を奴隷化して来た経済的桎梏を打ち破り、耕作農民に対しその労働の成果を享受させる」。これが農地改革の際のGHQによる覚書である。米農業を奴隷化してきた農政アンシャン・レージュムによる経済的桎梏を打ち破り、米を自由に活動させれば、日本米が世界市場を席巻することも可能だろう。

やました かずひと 1955年生まれ。77年東京大学法学部卒業。農学博士（東京大学）。農林水産省ガット室長、地域振興課長、農村振興局次長などを歴任。著書に『バターが買えない不都合な真実』（幻冬舎新書、2016年）『TTPが日本農業を強くする』（日本経済新聞出版社、2016年）等。