

# 日本農政史

## 柳田國男の農政学を中心に

東京大学公共政策大学院客員教授  
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



# 富士山のような柳田國男（1875-1962）

- ▶ **東畑精一（1899-1983）**  
～経済学者シュンペーターの高弟、米価審議会会長、  
税制調査会会長などを歴任。哲学者の三木清は義弟。
- ▶ 東畑が駒場農学校（現在の東京大学農学部）の学生時代、授業のつまらなさに書物に読みふけていたところ、柳田の論文集『時代と農政』に出会い「**日本の農書の中にも経済分析があるのを初めて知った**」
- ▶ 後年柳田を「**日本経済思想史上の一つの奇跡**」と評価



## 富士山のような柳田國男②



東畑精一

「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のみである。だれも氏の問題意識の深さや広さを感じ得るものではなく、その影響を受けるだけの準備を持つものではなくして終わったのである。氏はこの意味であまりにその時代の農政学や農業経営学の問題意識や認識水準から高く距りすぎたのである」

# 戦前農業の二大課題

## 何故に農民は貧なりや



### 1. 零細な農業構造（小農制）

5反(0.5ヘクタール)百姓(現在の平均規模2.7ヘクタール)  
米生産だけでは生活できない。肥料代や教育費・公租公課の金銭支出も増加。  
⇒副業が不可欠

### 2. 地主制による小作人圧迫

収穫量の半分が物納(米) 小作料として地主へ。

地租改正で年貢徴収権者に所有権を付与（江戸時代は年貢徴収権と耕作権が併存）し地主にした

新民法で小作権は物権ではなく弱い債権（売買は賃貸借を破る）へ

- ▶ 農家が貧しいほど工業に低廉な出稼ぎ労働力を提供できるという主張  
= 規模を拡大して農家を豊かにすることに反対

農家は米を食べられなかった

# 零細分散錯圃とは？

- ▶ 一農家の経営農地があちこちに分散している実態。一つの場所に農地がまとまって存在していれば、自然災害を一気に受けてしまうため、危険分散を図るとともに、上流と下流に各農家の水田を分散させ公平な河川水の利用を行わせるとの観点から、あみ出された、江戸時代の知恵
- ▶ さらに、明治以降地主は土地の生産性を上げようとして、狭小な農地をさらに細分化して小作人に耕作させたため、さらに悪化。
- ▶ 零細分散錯圃は、農業の合理化を阻害。圃場が分散していると、機械の移動に多大な時間が必要。これは労働コストを増加させるだけではなく、播種、田植え、収穫等の作業適期が短期間に限られる農作業の場合には、作業時間の減少となるため、規模拡大は進まなくなる。四隅の数は少ないほどよい。
- ▶ (2013年の農林水産省の調査)調査経営体93の平均を見ると、経営面積は18・4ヘクタール、これが31・5箇所分散しており、1箇所の面積は0・59ヘクタール、最も離れている農地と農地との距離は4・3キロ。

# 世界の潮流は小農主義？

～汚された国連宣言～



国連宣言の対象は**peasant**。

その語義は、社会的地位が低い**下層階級**の**貧しい**農民で、特に中世封建時代または貧しい途上国にいる者。先進国にfarmerはいてもpeasantはいない。

JA農協は、**peasant**を規模が小さいだけの“**小農**”に、**小農**を“**家族農業**”に、**二重にすり替え**、**国連宣言**を**家族農業保護**だとでっち上げ。アメリカの農家の97%は**家族農業**。

国連宣言は、一人あたりの平均所得が30万円程度もない途上国でも、さらに“**貧しく**”“**差別され**”ている農民の社会的・経済的・政治的地位の向上を要求するもの。昭和恐慌時の東北農家は国連宣言の対象。今**小農**はいても**peasant**はいない。



# 小農主義

- ▶ 小農主義＝小農は貧しい。だから保護が必要。
- ▶ 地主 ≠ 大農主義。戦前主流だった小農主義は小農を圧迫している地主擁護の主張（なぜか？）
- ▶ 柳田の上司・酒匂常明も「人為を以て我が国細農制の改革を成し遂げんことは断じて能はざる所」
- ▶ 戦後地主制は解体されたが、これに代わって農業・農村を支配するようになったJA農協勢力にとっても、小農主義は都合のよいもの。
- ▶ 地主制と農協制に大きな共通点（多数の小農、高米価）

# 小農主義と中農養成策



“**小農主義**”（横井時敬東大教授、東京農大初代学長）

貧しい小農ではなく**地主階級擁護の主張**。小作人が多く、その耕作規模が小さいほど、農地あたり多くの労働が投下⇒単収（土地生産性）は向上し、**収量の半分に当たる地主の小作料収入が増加**。小作人が村から逃げないように高い教育を受けさせてはならない。**小農を小農として維持すべき**。

小作人からすれば、小作人が多いほど一人あたり耕作面積が少なくなり、収入は減少。“**何故農民は貧なりや**” = 柳田國男は**耕作農民の立場に立って小農主義・地主制を批判**。農家を貧困から救うためには、他産業への移動などで**農家戸数を減少させて農家当たりの耕地面積を拡大するしかない**

⇒**中農養成**





# 柳田の反兼業農家論

- ▶ 思ふに将来の小作の形式は、結局大小の二種に分れるであります。
- ▶ 其一は**独立して一家を支へるだけの地積を賃借するもの**で、他の一は所謂**兼業農**即ち運送なり日雇なり小商なりを以つて一部分の生計費を補充するものゝ小作であります。後者に在つては到底自ら農事の改良を為し遂ぐべき資格もないもの（中略）。**右第二種の小作人が多きに失するのは正しく国の病**であります。
- ▶ 僅に飢寒を支ふるに汲々とし、又は半分の注意を割きて補助的収入を求むるの必要あるもの（兼業農）には、學術の開導は何の変化をも与ふること能はず、**此種の農民が多数を占むる国にては、何十百年を経るも終に生産を増進せしむるの望無ければなり**

# 現在の小農主義

- ▶ 2010年、与党となった民主党(当時)が導入した戸別所得補償を受けるため、農家はわずか0・3ヘクタールの農地を耕作しさえすればよかった。
- ▶ 0・3ヘクタールの農家の米収入は年間30万円くらい、これから肥料・農薬、機械などの費用を差し引くと農家の所得(純収益)はマイナスかせいぜいゼロ
- ▶ 民主党はこのような農家の**農業所得**を補償する必要があると主張して0・1ヘクタール当たり1万5千円の戸別所得補償を配った。最高の選挙対策は、カネのバラマキ。小農主義という主張の裏に、集票のために農業政策を利用しようとする意図が見え隠れ。

# 西洋農業技術の導入

- ▶ 官にあっては、大久保利通の殖産興業政策
- ▶ 民にあっては、津田仙(1837-1908)による学農社の活動、同志社の新島襄、東京帝大の中村正直とともに“キリスト教界の三傑”、なお、津田梅子は娘。
- ▶ 日本最初の通信販売といわれる西洋の果樹や野菜の種苗の販売。
- ▶ キリスト教を信仰するに際し、カトリックの国は不道德な事例も多く経済も振るわないが、イギリス、ドイツ、アメリカなどプロテスタントの諸国は国運が隆々として勢いがあるとして、プロテスタントを選択。
- ▶ 目標としたのはアメリカ。「アメリカは農業の隆盛とキリスト教の真誠によって栄え、その富と道徳においてこれに比肩できる国は世界にない」

# 津田仙（1837～1908）～梅子の父



- ▶ 農商務省が今日迄の経歴に於てその保護の跡を尋ねて当初の目的を達したるもの実に何物かある。従来農商務省の保護政略が民業を妨げたることは論者と共に其非を鳴らさざるを得ざるなり。
- ▶ 凡そ民業の発達に事業家が自家の力に依頼し全幅の精神をその事業の上に注ぎて初めてその功を見るべきものなり。然るに政府が保護を与うるの弊は、



或は事業に熱心ならざる人に浮利を博するの投機心を発せしめ、或は自立の精神なき人に起業の依頼心を生ぜしめ、結局受惠の事業は終始真面目に之に従事するものにあらざるが故に、其事業の結末を見ることを能はざるのみならず、他の誠実なる事業家を害し遂に国家全体の民業を衰退せしむるに至る。

# 津田たち学農社の思想

## 農家こそ山海の珍味を朝夕食べるべし

- ▶ 津田とともに活動した巖本善治、ヴァイオリニストの巖本真理は孫
- ▶ 質素儉約の強制に反対。「農民をして益々働かしめんには、其のいよいよ良食を食い山海の珍味をも朝夕に味ふに至らんことを希ひ、又農民をして益々心志を発達させ其の気性を豪大にするに効ありとならば、其のいよいよ衣食住を高尙にして絹を衣、楼に住うに在らんことを望む。余は農民の生計の益々高まりて、其の為す所の仕事の益々大ならんことを希望するものなり」
- ▶ 「日本の農業をして労働の時代を去って器械の時代にうつらするやうに取計ふべし。日本の農民をして身の程を忘れ唯我独尊の氣象をも養成せしむる様取計うべし。旧国古郷に安んぜずして何処の地にも移住する習性を出でしむべし。作米作圃のことのみを以て農業となさせず凡そ利のある所何の事と雖も皆之を行はんとの覚悟を作らしむべし」

# 前田正名(1859-1921)とゲンゼ

- ▶ 大久保利通の右腕として活躍したが、『興業意見』(1884年)は農業の現場と遊離した西洋の農業技術の直輸入や大農論と決別し、明治農法の導入・振興を決定づけ。
- ▶ 1890年から1920年ころにかけて、町村の実態調査を行うことにより、その勸業方針または計画(“**町村是**”と**いった**)を作成し、町村是をもとに、郡是、県是を作り、それらを積み上げて国是を作り上げていくという**全国的な農村計画設立運動を展開**。
- ▶ **波多野鶴吉**は、何鹿郡(現京都府綾部市)の発展のために、農家に養蚕を奨励することが「郡是」であると考え、養蚕業振興を目的とする「**郡是製糸**」を設立



# 井上馨の大農論と横井時敬の小農論

- ▶ **井上馨**の大農論～“零細分散錯圃”の解消。“交換分合”を行い、各人が持っている農地を交換し、これを一か所に集め一筆の面積を大きくすべきだと主張。理想はアメリカ農業。クラークの札幌農学校。しかし、定着せず。
- ▶ **横井時敬**の小農論～「日本農業は多く小農よりなるが故に日本の農業政策は多くは小農保護から成り立つべきもの」ただし、**塩水選種法**の功績をたたえ、福岡県は中洲にあった農学校の校庭に塩水選種法の記念碑を建立。
- ▶ **小農論が優勢**～耕地整理事業を交換分合や区画整理（規模拡大・大農）から灌漑排水などの土地改良に転換（土地生産性の重視・小農）、老農の在来技術とドイツ系の技術者による選抜による**明治農法**の推進

# 小農主義と地主制の結合

- ▶ “**限界生産力逡減の法則**”～農地1単位と労働1単位で10俵の米が生産されていたと仮定。さらに労働1単位を加えると、より肥料を適切にまいたり、こまめに雑草を取り除いたりできるようになる。この結果生産量が16俵まで上がる。労働3単位の場合、18俵の生産が得られる。この例では、労働1単位を加えていくことにより、追加的に得られる生産量は10、6、2俵と減少。
- ▶ しかし、**総生産量は増加**。小作料は収穫量の約半分(物納)なので、労働1単位のととき5俵、労働2単位のととき8俵、労働3単位のととき9俵となる。一人の小作人の取り分は、5、4、3俵と小作人の数が多くなるにつれ減少。
- ▶ **多数の小規模な小作人がいたほうが小作料は高くなり、地主にとって有利**。

# 横井と柳田の都会熱論争



- ▶ 明治末期の論争
- ▶ **横井時敬**は、地主階級のために**小農や小作人の数を維持**しようとして、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という主張を展開。都市に出たいという欲求を**都会熱**と呼び、いかにこれを醒ますかを真剣に論じ、一世を風靡した。



都会が良いものだとして教育する小学校の教員は、農業が嫌で教育業に転じた謀反人、都会に出ていかないように、小作人には低度の教育しか与えないほうがよい、都会の工場で働く女性は芸者や女郎と同じで、このような女性と結婚する者は悪い宝くじを引いたような者。



- ▶ **柳田**は、労働者が家族のいる農村から離れて都市や海外に出ていくのは、土地が狭くて農業では生活できないからで、「横井先生の所謂都会熱病の為のみに非ず、**其病原を探らずして一切彼等が軽佻無節操に由るかの如く罵倒するもの**あらば、**極めて思ひ遣りの無き人と言はざるべからず**」

# 柳田の地主制批判

- ▶ 耕作者の立場に立つ柳田國男は、農家戸数の減少や交換分合などを通じた農業経営規模の拡大、これによる小作人などの耕作者の所得向上を主張し、地主制擁護の農業界の大御所・横井らと対立。
- ▶ 柳田は実際に行われている関税などの農業保護政策は地主保護のもので耕作者には全く利益を与えないものであり、「国家が農業に与ふる一切の保護」は「みな直接の耕作者に」帰するようにすべきであると主張。
- ▶ 農業経済の仕組みや農政によって「真実の生産性を荷っている」小作人や自作農が不当に圧迫されていることを考慮すれば、柳田國男が激しく地主制、農学界を攻撃することになるのは当然の成り行き



# 東畑精一の主流派批判

- ▶ 「何時も耕地一反部当りの生産力をきく。さうして反当の生産量のみが論ぜられてゐる。然るに他方に於て農業労働の生産力に就いて語られることが極めて乏しいのである。(中略) わが国農業政策の約五十年の歴史は生産力を観察するのに常に土地生産力の見地にのみ膠着してゐたところに其の功罪がある。」
- ▶ 「労力は余つてをるのだ、惜しむに値しない、一定の田畑から出来るだけ沢山の収穫物を挙げようと云ふのが正に在来の農業政策であり農業哲学であるのである。」(1940年)

# 小農主義、農本主義、国家主義の合体

- ▶ 横井時敬は、国の気力(国力)は中間階級、特に農家によって養われ、農家の家族員は国を護る兵士たる能力を持っていると主張。また、土地を離れて国家はないのであり、土地を愛し、国を愛するのは、最も土地に近い農民である。**農本主義は国家主義と結びついた。**
- ▶ 一農家あたりの規模を拡大していけば、農家や農民の数は減少=十分な兵士の供給は困難。多くの小農を小農として維持し保護すべきだとする**小農主義は、農本主義、国家主義と結びついた。**



# 柳田の横井的農本主義批判

- ▶ 農は国の本なりと云ふ議論を根拠として、国民の過半数が農業者であると云ふ理由には少しも敬服して居りません。若し国民の過半数が農業者であるから農業を保護しなければならぬと云ふと第一に、そんならば半数から少し少ないものは圧迫を受けても宜しいかと云ふ問題に帰着します。
- ▶ 他の方面も今日の傾向を以て進んで参りますれば、三十年五十年の後に農業が半数以内になったならば圧迫されても宜いと云ふ言質を取られることにもなります。(中略)何時まで経っても、其五分之一になっても八分之一になっても農業は国の本である

# 経済学者の福田徳三慶応義塾大学教授 による横井批判

- ▶ 「小農が保護されるべきとするならば、現状のままで保護されるべきものか、その数と規模に変更を加えて後に保護されるべきものか、あるいはかかる変更が小農保護に向かったの第一歩であるべきなのかが検討されるべき問題である。現状打破が日本農業振興のために必要ならば、現状における小農保護は、有害でもあろう」
- ▶ 「横井博士の縷々数万言、よく小農の窮状を示して余蘊なしと雖も、この事實は、又、**小農の経済的存立の不能を語るにはあらざるか、小農減少はその証左なり。小農の不振は斯の如き農業経営給養力を欠くに職由す、かくて生ずる余剰の農民は転じて商工業に行き、以て自活の道を求むるに若かず、(中略)救済の道は唯一なり。曰く、資本主義の洗礼これなり。かくて小農の減少を見るとも、毫も憂ふるに足らず、寧ろ慶賀すべき事項なり**」

# 中農論

- ▶ 谷干城は、最も安定した国民は農民であるという農本主義の立場から、1～3ヘクタールの農地を耕作して生計を立てる独立農民を多数持つべきであると主張。
- ▶ 榎本武揚は、農家一戸当たりの平均農地0・9ヘクタールでは、一家の生計を支えることはできないとして、その規模を倍にすることを主張。
- ▶ 小農論に対し、最も論理的かつ体系的に反論したのが、1904年柳田國男の『中農養成策』

# 寄生化した地主

- ▶ 明治の後半から米への需要が増加。工業が発展して都市化が進み所得が上がると、米の消費も増える。当時「工業は米食奨励の伝道協会」→米価上昇。
- ▶ 工業が発展し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。地主は手作（自作）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**。コストの高い零細規模の農民も、自ら耕作するより他産業で労働者として働く方が有利となったので、農地を手放し、零細地主として小作料を稼ぐようになった。
- ▶ 地主は、農業の生産性向上ではなく、小作米の販売に関心を持つ。**米の供給を減少させて米価を引き上げ**。その手段は？今の減反と似ていないか？

# 「食料の独立」の主張

- ▶ 1890年代の後半から米が輸出できなくなり、不作の年には外米を輸入。食料の自給達成ということが、農政の目標になった。谷干城や横井時敬たちは「食料の独立」という主張を始めた。
- ▶ 農業生産への関心を失い、かつ米市場での支配力を高めた地主は、関税を導入し市場への供給を制限することにより、米価を引き上げて、収入の増加を図ろうとした。
- ▶ 地主勢力は、政府に対し国防強化を口実として食料の自給を主張し、外米の輸入を阻止するために米の高関税が必要であると要求。彼らによって「食料自給」という概念は、食料の増産ではなく、輸入の阻止にすり替えられた。  
⇒ 1905年米関税導入

# 津村秀松・神戸高商(現神戸大学)教授 の批判

- ▶ 農業に名を借りて地主のための保護政策を行おうとするものだとして批判。
- ▶ 「此種の農業的資本家なるものが、常に我国に於ける農業の利害を代表し、自から農業者なりと称して、自家の利益を主張するが故に、従来我国に於ける各種の農業政策なるものは、多くは地主政策にして百姓政策にあらず、農業保護政策にあらずして、地主保護政策たるもの、比々皆然あるに至りしなり。彼の外米課税の如き、地租軽減の如き、其の偉大なる適証にあらずして何ぞ」
- ▶ 今の農業政策も誰の為？



# 東畑精一の戦前農政批判と柳田評価



- 当時の農業界で日本の政治界に対して発言力をもち、実際上の影響力を振り得たのは、大地主階級であった（帝国議会の選挙権者は？）。彼らの所得源である小作料は金納ではなく、現物の米であった。彼らは生産性を高めて利益を得るよりも、米の希少性を濃くして利得する方向
  - 例えば米の輸入制限、輸入関税の引上げへと進んだ。そして自給力こそが国防力を打ち出す所以だとの、錦の御旗にはこと欠かなかった。
  - 現在の状況と同じ。
- そしてこのような地主の声のみが、日々に強く響いた。柳田の農政論の中核には、いつでも「誰が真実の生産性を荷っているか」の意識が浮び、このものが擁護されるべきであるとなした。

# 商工立国論、農商併進論

- ▶ 福沢諭吉は“尚商論”を唱え、稲作と文明は両立しないという“稻田絶滅論”まで展開、水田を桑園に転換し、これで生産した生糸の輸出によって得た金で米を全量輸入すべきだと主張
- ▶ 柳田の後輩の河上肇(1879-1946)は、農業の発展が工業の振興につながると主張。農業が発展して安価な食料価格を実現することによって、工業製品のコストも低下し、その国際競争力が向上する。「一国の農業盛にして廉価なる原始産物が多量に生産せらるゝの一事は、工業者の為め最も悦ぶべき現象に非らずや。」
- ▶ 河上によると、農産物価格を上昇させて農業を保護するような政策はとるべきではない。「一国の農産物価格を人為的に騰貴せしめ、之によりて農民の衰頹を防がんとするが如きは、最も不健全なる思想」

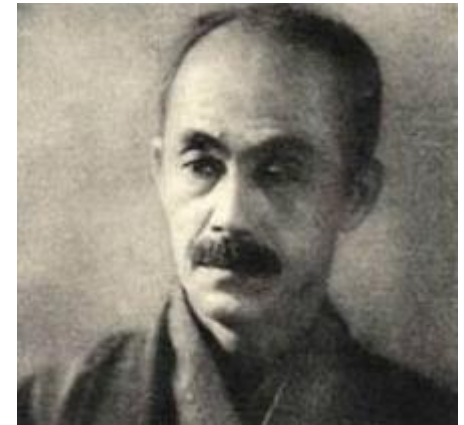
# 柳田國男～関税・価格か構造改革か～



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、半年の飯米に齷齪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



# 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）



# 基本的な経済分析

$$\text{所得} = \text{価格} \times \text{販売量} - \text{コスト}$$

しかし、価格を上げると消費者家計を圧迫する。米価を上げて農家を保護するのは一時的な弥縫策に過ぎない。

コストを下げると消費者に迷惑をかけずに農家の所得は向上する。

「農産業に在りては殊に其生産費との関係を吟味することを怠るべからず」

農産物 1 トンのコストは、農地面積当たりの生産にかかる肥料、農薬、農機具などの費用を、農地面積当たり何トンという収量（単収）で割ったもの。  
農業資材価格を抑えたり、規模を拡大したりして、農地面積当たりの費用を下げるか、品種改良等で単収を上げれば、コストは下がる。規模拡大や単収向上は、コスト削減だけではなく生産量（販売量）の増加にもつながる。

# 柳田の具体的策



- ▶ **産業組合（協同組合）による安価な農業資材の購入、農産物の有利販売**  
しかし、現実の産業組合は地主の組合であって、耕作農民を排除していると批判。
- ▶ **農家戸数の減少による規模拡大。**  
農地面積が一定で農家の規模を拡大しようとする、小農には農業から退出してもらわなければならない。これについては小農の新たな就職先として都市や海外への移動や農村工業の振興を提案する。
- ▶ **交換分合による零細分散錯圃の解消、公的機関が農地を管理して企業的農家に融通**
- ▶ **兼業の否定**  
零細農に一定の所得を獲得させるために兼業を勧めることは、零細農を維持して企業的農家の発展を阻害する。兼業農家は、農業の優れた知識や技術を採用しようとはしない。



# 協同組合論（１）



- ▶ 小農が、貧困を克服し、所得を上げようとするれば、生産資材を安く共同購入したり、他の生産者と農業機械を共同して利用したり、農家間で資金を融通しあったりすることなどによって、生産コストを下げる事が考えられる。
- ▶ 柳田は、小規模農家のために生産資材の共同購入、農業機械の共同利用、農家相互間の農業金融などを行う組織として、柳田が農商務省に入省と同時に法律が施行され、彼自身がその運用・普及の業務を担当した産業組合の積極的な活用を説く
- ▶ 産業組合は小農に大農と同じ利益を獲得させる方法であり、「大農の欠点を除いて大農の利益を収め、小農の欠点を除いて小農の利益を収めさせる折衷案」

# 協同組合論（2）



東畑精一

「小農にして大農の利益にあずからしめるには彼等の共同的組織以外に道はない。しかし明治三十三年に発布された産業組合法は、殊にその出資制度、責任制度、運用方針からいって、極小の小農民には何ら恩恵を施すものではないとなすのである。これは当時の最も痛烈な批判であったし、（中略）筆者はかつて柳田国男先生に対して直接この序文について語ったときに、先生はこの書（『最新産業組合通解』）の出版当時に農商務省の上役の岡実局長から叱責を受けたことを語られたのを記憶している」（東畑〔1973〕81ページ参照）

# 協同組合論（3）



- ▶ 1925年、産業組合法25周年を記念した会合で、「社会は不安定であり、農村は困窮している。**組合運動の目的は貧困の除去**である。来たるべき二十五年は、このような任務を果たす時であるべきである」
- ▶ 「産業組合が大に隆盛して、之が為に同胞のある者が更に不幸に陥り、乃至は今よりも一層怨み憤り警戒し反抗して来るようになったのでは、それは名づけて**真の組合の繁栄といふべきものではなく**、況や之を以て事業の完成したるとは、言われようがない」  
～反産運動

# 戦前の農政の構図

- ▶ 地主勢力と帝国議会から構成される既得権力に、組織化されない小作人の利益を代弁する農林省が対抗するという構図。今のよう、与党、農協、農林水産省が、三位一体の農政トライアングルという癒着の関係を構成するというものではなかった。農林省にいたのは、保守本流ではなく革新・改革本流。
- ▶ 「農地改革の勲功をどう割り当てるとしても、相当の分け前は、日本の官僚のなかの用心深いがしかし進歩的な意見をもっていた人々にあたえられなければならない。……さらに、世論の支持なしに、また、数多くの農林省職員、農村の農地委員会の委員、職員を動かした改革の情熱ともいべき精神なしには、この法律の運用がかくも徹底的ではありえなかった」(R. ドーア『日本の農地改革』)

# 土地の所有権の根拠～農地論

- ▶ **土地の所有権**は何で決められるのだろうか？多く的人是は自然法とか正義とかの理由を持ち出すのだが、柳田は“**国の法律制度**、だという。
- ▶ 所有権や利用権を実効有らしめるよう担保しているのは、国家権力、具体的にはその法律制度に他ならない。
- ▶ 国の法律制度であるとするれば、国が公共の福祉の観点からその時々状況によって所有権(私有制度)に変更を加えることは可能。国が私有財産制度を否定すること(土地の公有制)も無謀な議論ではないとする。
- ▶ 「**蓋し所有権を以て絶対にして且つ神聖なりとする思想は既に過去に属せり**」→農地の公的な管理の必要性を主張

# 石黒忠篤(1884-1960)の小農主義

- ▶ 戦前の農政の大御所。農林事務次官。2度の農林大臣。大恐慌後1932年農村を救済するため、自力更生・隣保共助を柱とする“農山漁村経済更生運動”を展開。
- ▶ 横井のような地主制擁護のための小農主義ではなく、**小作人保護の観点からの小農主義**。小作人の解放に執念を燃やし続けた。
- ▶ 農村人口を減少して規模を拡大しようとしても、過剰労働を吸収する先の製造業が大不況では、不可能。規模拡大ができない状況で農家の所得を向上させようとすると、単収を増加させ、販売量を増やすとともにコストを低下する道しか残されていなかった。



# 小作人解放の努力

- ▶ 1921年石黒は農地の賃借権と永小作権を合わせて小作権と総称し物権化する小作法私案を作成。これが外部に漏れ、全国の地主やその利益を代弁する帝国議会議員が大反対運動展開、小作組合法案も地主勢力と横井時敬や帝国議会の反対により断念。
- ▶ 横井「手続法である小作調停法なら認めてもよい」。石黒は反対したが、民法学者の末弘巖太郎東京帝国大学教授は手続法を整備することで実体をある程度改革できるのではないかと主張し、1924年同法が制定。
- ▶ 石黒の部下だった芹沢光治良は、「石黒課長があれほど努力してもこれだけしか実現できないのか」と思い、農林省を辞め、作家に転身。
- ▶ 戦時下の1938年になってようやく小作法として農地調整法が成立





# 地主の力と産業組合の悪用

- ▶ 本来**産業組合**は中小農家の互助組織として1900年に立法化。  
しかし、実際には地主たちが米を有利に販売するための共同販売組織として活用。小農の加入を拒否。
- ▶ 1917年政府は**農業倉庫法を制定**して、農業倉庫を持つ産業組合に補助金を交付して米の共同保管・共同販売を行わせ、米の季節的な出回りを調整させて米価を維持しようとした。これが**産業組合の米販売事業の基礎**。
- ▶ これに対して、倉庫も持てず、また加入条件が厳しいために産業組合に加入できない零細な自作農や小作農は、出来秋に米を販売せざるを得ないうえ、限られた量の米しか販売できないことから、**商人に対して強い交渉力を発揮できなかつた。**

# 大恐慌と農山漁村経済更生運動



- ▶ 大恐慌で最も被害を受けたのは、農業・農村。戦前の輸出額の5割は生糸と関連製品。米価低下と東北不作  
⇒農家は所得の倍の負債、4万人の農家の娘の身売り。
- ▶ 石黒忠篤は事務次官として9年間にも及ぶ農山漁村経済更生運動を指揮。1932年には農業・農村問題の解決を主題とする「救農議会」。1934年には農村負債整理法を作り、負債整理組合を通じて政府の資金を流すことによって、農民を借金から救済。
- ▶ その一方、農村に徹底した自力更生計画を作らせ、特別助成を行った。前田正名の弟子で自力更生を重視する高橋是清大蔵大臣も協力。



# 自力更生と産業組合

- ▶ 当初の産業組合は、信用組合にすぎないものが多かった。
- ▶ 法律で信用事業と他事業との兼務が認められるようになっても経済・信用事業全てを行う産業組合の比率は1931年で2%に過ぎず、零細な貧農を中心に4割の農家は未加入。実際は裕福な地主・上層農主体の資金融通団体。
- ▶ 柳田の産業組合論に影響された石黒は、農家・農村を貧困から解放していくためには、農家の自主・自立の協同組織である産業組合を通じて小規模農家の取引上の地位の向上を実現すべきだと強調。
- ▶ 農山漁村経済更生運動の中心となったのは、産業組合（現在のJA農協）の充実・普及。



# 産業組合の伸張

- ▶ 産業組合拡充五カ年計画（「**産業組合の未設置町村の解消**」、「**組合への全戸加入**」、「**信用・購買・販売・利用の4種事業の兼営化の推進**」等）の推進で、全農家戸数に占める産業組合の組織率は36年76・6%、40年89・4%へと急増
- ▶ これに政府は米と肥料を中心に大きな支援。  
JA = 米肥農協。産業組合 = JA総合農協は、農林省によって作られた官製の組織。米や肥料の取扱高が増加したため、米穀商や肥料商によって反産運動。
- ▶ 産業組合中央金庫を設立し、公的資金を投入。



# 産業組合と千石興太郎

- ▶ 大日本産業組合中央会を設立・運営したのは平田東助ら政府関係者。
- ▶ 最初はつましい二階建ての事務所。農業恐慌が吹き荒れている1933年に東京・有楽町に7階建ての巨大ビル産業組合会館を建設するまでに成長。
- ▶ 和田博雄は、千石率いる産業組合が地主と小作人との問題に何も努力していないと批判
- ▶ 「産業組合中央会の仕事は、地方の産業組合運動に対しては、あたかもアド・バルーンのようなもので、その力でひっぱり上げていけばこそ今日の組合運動があるのだと。これは実際のところ事態の真相をよく示した言葉であるし、殊に千石氏自身の口からこれを聞くと、一層そういう感じが強い。」（東畑精一）

# 植民地米の移入増加と減反案

- ▶ 地主階級は植民地での米の生産を認めようとしなかった。しかし、米騒動で国内での米自給という前提が危うくなり、日本帝国全体として食料自給を達成しようとして、内地のみならず朝鮮や台湾においても内地の嗜好に合った米の生産増大を計画。磯永吉の蓬莱米の開発⇒戦後の台湾の発展、当時朝鮮の農民は作った米を全量販売し、満州産の粟やコウリャンを買って生活。
- ▶ 大恐慌後の1932、33年の両年は、内地で凶作となったにもかかわらず、朝鮮や台湾からの米移入を制限できなかったこと等から米価低迷。
- ▶ 1934年、石黒農林事務次官は、米価の低迷を防止しようとして、米の減反政策を提案。しかし、政府部内で反対、実現せず。潰したのは誰？

# 農地解放

- ▶ **戦前食管制度を通じた地主制解体～食糧管理法による政府買入れ価格に生産者(小作)米価と地主米価を設け、生産者(小作)米価を地主米価よりも高くした。小作人受取額に占める小作料の割合は1941年の52%から1946年には6%まで減少。柳田が主張した少額金納小作料制度が事実上実現。**
- ▶ **農地解放～松村謙三、石黒忠篤、和田博雄、東畑精一、(武見太郎)、吉田茂、マッカーサー。農林省の改革への情熱がなければ「非共産主義世界で行われた農地改革のなかで最も徹底したもの」(吉田茂)、「歴史上最も成功した農地改革」(マッカーサー)は実現しなかった。**



# 地主制から農協制へ



食料の供出団体として活用するため、1948年戦時中の**統制団体だった農業会**（産業組合と農会を合併）を**農業協同組合に改組**。概ね町村を区域とし、区域内の全農家が加入する、全国、府県、町村の3段階制の農協組織ができあがった。農業・農村の旧勢力の思想を温存。

「あの機会に農業会を（農協に）すげかえた。それは米の供出が重大な政策だったからだよ。（中略）その時本来の農協というのは、じっくりと農民の意思によってつくればいいんで、食管の代行みたいなものは別個の団体でやったらいいじゃないか、あれは農協じゃないんだという和田博雄説は卓見だったね。しかし、そういう観念論をいったって、当時の現実問題にははまらなかったし、少数説だった」

酪農やミカン等に専門農協はあっても、米にJA以外の農協はない！

**高い米価を支持する点で、戦前の地主制と戦後の農協制は同一。**



東畑四郎

# 最強の防共政策・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

農協と農地法なくして自民党なし。

# 比肩する者なき政治・経済団体



- ▶ 「産業組合が全国の農村に拡充してきたのは、昭和の恐慌対策としての農村経済更生運動のなかであった。そして戦後における農業協同組合の盛況を見るに至った根底には、戦時中における農会と産業組合等の系統組織を統合した農業会制度とこれに農産物の販売、農業資材の購買、農家預貯金の吸収、農業技術の指導等の実績を統合したからであった。
- ▶ 戦前の農会と産業組合とくに農会と戦時中の農業会は、農業行政と密着。いわば相合して、農業を擁護し、農政を支持して来た。これに対して、戦後の農協組織は（中略）、戦前の農会・産業組合の体制よりも、より強力になっている。
- ▶ 農政は、漸次、農協系統組織の意向を無視しては展開できにくくなるに至っている。系統農協は、プレッシャー・グループとしてノートリアス（悪名高き存在）にすらなっている」（小倉武一）

# 望ましい農協改革案



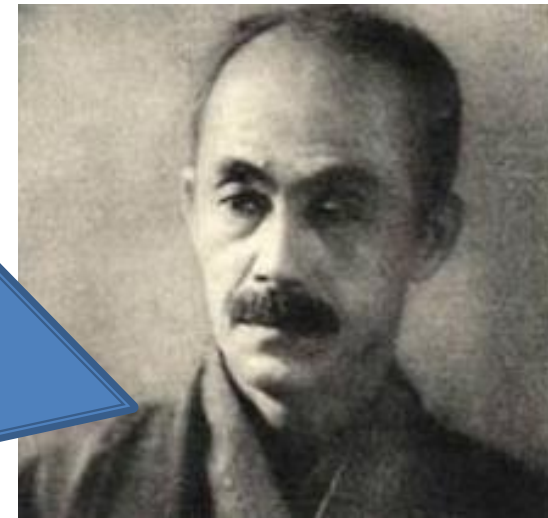
- 巨大事業体の農協はカルテルなど独禁法の適用除外
- 准組合員を持つ農協は独禁法の適用除外規定の要件を満たさない  
→農協法第8条で救済。同条廃止→准組合員制度の廃止か独禁法の適用か？
- 現在のJAを信用・共済事業を行う地域協同組合として再編。農業は自主的に設立される専門農協が担当 = 准組合員や員外利用廃止。
- そもそも農協は安く肥料を購入するために作られた組織（柳田“小農をして大農の利益を得さしむ”）。しかし、資材を高く売るインセンティブ→ホームセンターより安く売ったら手数料を高くすれば？



# 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。

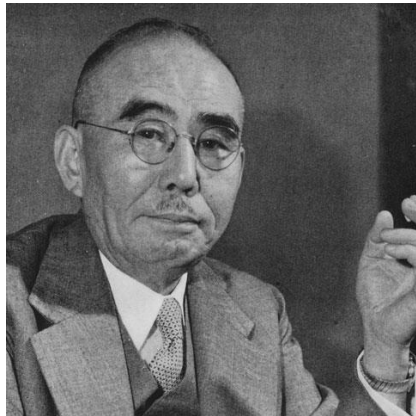
予は乃ち答えて曰わんとす。何ぞ彼等をして自ら済わしめざると。自力、進歩協同相助是、実に産業組合（農協）の大主眼なり



# 第55代内閣総理大臣 石橋湛山（1884～1973）の農業論



- ▶ 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。



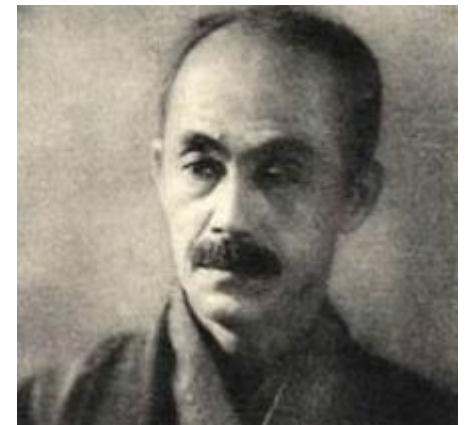
- ▶ 斯くて我農業者は、天下のあらゆる識者と機関から、お前等は独り歩きは出来ぬぞと奮発心を打ちくだかれ、農業は馬鹿馬鹿しい仕事ぞと、希望の光を消し去られた。今日の我農業の沈滞し切った根本の原因は是に在る。



# 柳田國男の国家論



仮令一時代の国民が全数を挙げて希望する事柄なりとも、必ずしも之を以て直に国の政策とは為すべからず、何とならば、**国家が其存立に因りて代表し、且つ利益を防衛すべき人民は、現時に生存するもののみには非ず、後世万々年の間に出産すべき国民も亦之と共に集合して国家を構成するものなればなり。**





# 農業を衰退させた農政



- ・1960年代、米価大幅な引上げ→1970年減反開始→現在は減反で米価維持
- ・大恐慌の際、農業・農村の全事業を実施する“総合農協”を政府が創設→戦時下に**統制団体**→戦後農協に衣替え  
→現実は**全国連合会によるトップダウン、上からのノルマの強制という上意下達の組織**  
→高米価で発展
- ・農地改革で自作農（農地の耕作者＝所有者）を創設  
→**株式会社は認めない**→ベンチャー株式会社の参入はできない

# 農政の目的は何か？

- ▶ 農家所得の向上という目的は達成。
- ▶ 水資源の涵養、洪水防止、景観などの多面的機能のほとんどは、米を作ることによる水田の機能なのに、米を作らせない減反を実施。減反開始後食料安全保障に必要な農地資源100万ヘクタールを消失。
- ▶ 農政の目的は、国民にとって重要な食料安全保障や多面的機能を確保するために、農地資源を維持すること。

# 石橋湛山の主張

- ▶ 1930年代の半ばに農家戸数を二分の一から三分の一に減少させ、北海道を除く都府県の**農家の平均規模を2~3ヘクタールにすべき**だと主張。全国の農地をいったん国有にして、適当な規模に整理して農家に売却すべき。
- ▶ 「わが国の歴史は事実としていまだ顕著な農家戸数の減少を経験していない。(中略)その必要のなかったのは、これまでの農業の強さを意味したのであろうけれども、今日ではそれが農業の弱みを意味しているというべきであろう。**この弱みは、石橋湛山氏のような経世の士の輩出をまって是正されるのであろうか。**」(小倉武一)

# 小倉武一(1910-2002)の強い農業

## 農業基本法の生みの親

- ▶ 戦前から日本の農業、農政は農村の困窮か、さもなければ食糧不足に苦悩してきた。その最もラジカルな打開策が戦後の農地改革であった。農地改革に関与した1人として現在を見つめれば、農村生活、食生活の改善には今昔の感がある。だが、この経済的繁栄はどこか虚弱である。
- ▶ 日本の農村は豊かさの代償として「農業の強さ」を失った。もう保護と助成のぬくもりは当てにならない。輸入反対を唱えるだけでなく、自由化に耐える「強い農業」を目指し、本気で自活、再生への道を考える時期である。

# 石黒忠篤～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。」

# 為政者の心得(柳田)

- ▶ 一国の経済政策は此等階級の利益争闘よりは常に超然独立して、別に自ら決するの根拠を有せざるべからず、
- ▶ 仮令一時代の国民が全数を挙げて希望する事柄なりとも、必ずしも之を以て直に国の政策とは為すべからず、何とならば、国家が其存立に因りて代表し、且つ利益を防衛すべき人民は、現時に生存するものゝみには非ず、後世万々年の間に生産すべき国民も亦之と共に集合して国家を構成するものなればなり。
- ▶ 現在国民の利益は或は未来の住民の為に損害とならざること保せず、所謂国益国是が国民を離れて存するものに非ざることは勿論なれども、一部一階級の利害は国の利害とは全く拠を異にするものなり、此点は農業政策に付ては特に注意を必要とす

# 学問救世(柳田)

- ▶ 世の中には、斯ういふ現世の要求に応ずることを、何か学問の墮落のやうに賤み視ようとする気風がある。学問に向つてどれだけ現代に役に立つかを尋ねるなどは、冒瀆のやうに感ずる学者もあつた。無遠慮に批評すれば、是ほど片腹痛い言ひ草はたと無いらぬ。
- ▶ 学問を職業にし、それで衣食の資を稼がうと企つればこそ賤しからうが、**弘く世の中の為に、殊に同胞国民の幸福の為に、又は彼等を賢く且つ正しくする為に、学問を働かすといふことがどこが賤しい。寧ろさうしたくても出来ないやうな者こそ、気が咎めてよいのである**



# 参考文献

- ▶ 「いま蘇る柳田國男の農政学」新潮選書  
2018年
- ▶ 「TPPが日本農業を強くする」日本経済  
新聞出版社2016年
- ▶ 「日本農業は世界に勝てる」日本経済新  
聞出版社2015年
- ▶ 「農協解体」宝島社2014年