



RIETI Discussion Paper Series 17-J-040

日本農政の底流に流れる“小農主義”の系譜

山下 一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

日本農政の底流に流れる“小農主義”の系譜*

山下 一仁（経済産業研究所）

要 旨

国民の間で日本農業は小農が支えているという認識には根強いものがあり、これが農業の改革を阻害してきた。農業経営の規模を拡大して、農業をより効率化し、その競争力を向上させようとするとならず「小農切り捨て」という批判が上がる。この批判は農業界からのみならず、一部のマスコミからもいわゆる知識人と言われる人たちからも行われ、多くの国民の共感を呼んできた。ほとんどの国民が農業や農村から離れ、その実態を見たり聞いたりすることがなくなったからである。今では小農はいても貧農はいない。むしろ、兼業農家である小農は規模の大きい専業農家よりも高い所得を得ている。農村で農家は少数派になっている。しかし、実態と異なるイメージに多くの国民は惑わされている。

明治年間において“小農主義”を唱えたのは横井時敬（東京大学農学部教授、東京農業大学初代学長）だった。彼の“小農主義”は地主階級の利益と結びついていた。貧しかった小農を保護するというものではなく、それを圧迫していた地主階級のための主張だったのである。小農主義が地主制と結びつくには、経済学的に十分な理由があった。戦後経済が復興する中で、戦前と同様“小農主義”が特定の農業勢力と結びついて展開されるようになった。東畑精一によって「日本経済史上の一つの奇跡」と呼ばれた柳田國男や石橋湛山らの農政思想と横井の小農主義を対比しながら、日本農業界における“小農主義”の継承について分析を行う。

キーワード：小農主義、大農論、地主制、土地生産性、労働生産性、横井時敬、井上馨、柳田國男、石橋湛山、石黒忠篤、零細分散錯圃、耕地整理法、交換分合、米関税、高米価、減反、農協制

JEL classification: B10, Q00, Q15, Q18

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所における成果の一部である。また、本稿の原案に対して、経済産業研究所矢野誠所長、森川正之副所長をはじめとするディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

はじめに

小農を保護すべきだという主張には根強いものがある。小農保護論には、いくつかの理由がある。

第一には、ほとんどの国民が農業や農村から離れ、その実態を見たり聞いたりすることがなくなったことである。今では小農はいても貧農はいない。むしろ、兼業農家である小農は規模の大きい専業農家よりも高い所得を得ている。しかし、実態と異なるイメージに多くの国民は惑わされている。

明治の半ばの 1889 年、現在の三大都市圏にある主要都市の人口は、東京市 139 万人、大阪市 48 万人、京都市 28 万人、名古屋市 16 万人、神戸市 14 万人、横浜市 12 万人だった。合計しても総人口 4 千万人の 16 分の 1 にあたる、257 万人に過ぎない。日本のほとんどの人が農業を営み、農村に住んでいた。

これに対し、今ではほとんどの人が、農業や農村から遠く離れた都市的地域で、生活している。2005 年時点で、日本の人口 1 億 2 千 5 百万人の半分（6 千 3 百万人）は、関東、中京、京阪神の三大都市圏に集中している。これ以外にも、札幌、仙台、広島、北九州・福岡の大都市圏（三大都市圏にこれらを含めると総人口の 6 割にあたる 7 千 6 百万人）があるほか、地方でもほとんどの人は市街地に居住している。

このような都市化は、戦後急速に農村から都市へ人口が移動した結果である。1950 年代から高度成長期にかけて、農村の次男、三男等の過剰労働力と都市の人手不足がかみ合い、農村の若者は“金の卵”と称され、就職列車に揺られて、都会に集団就職した。都市に移住してきた人たちは、後にした故郷とのつながりを強く意識しながら、都会生活を送った。

しかし、農業・農村は 1970 年代以降大きく変化した。農業集落の数は、1970 年から今日まで 14 万程度でほとんど変わっていない。しかし、今では、農業集落の中で農家の割合は大きく減少している。農業集落のうち農家が 70%以上を占める集落は、1970 年の 9 万から 2015 年には 9 千へと、10 分の 1 へと大きく減少した。その一方で、同じ期間、農家が 10%未満の農業集落は、5 千から 4 万 1 千へと 8.2 倍にも増加している。全体の農業集落の中で農家が 10%未満の集落の割合は 30%、30%未満まで含めると、その割合は 57%となっている¹。

農業以外の産業が、戦後大きく発展していく中で、かなりの農家は農業を止めて他の職業についた。農業から他産業への移動は、1965 年までは農村の過剰労働力である二男、三男等の都市への転出がほとんどを占めていた。しかし、その後の移動の主体は、在宅のまま、他産業へ就職するようになった農家の後継ぎ

¹資料：(1970 年) 農林業センサス累年統計 ー地域編ー (昭和 35 年～平成 22 年)、
(2015 年) 農林業センサス 2015

たちである。1964年から全国各地に新産業都市が建設されるなど、農村の近くに工場等が立地するようになり、農村に住みながら通勤することが可能になったからである。

農村の側からみると、農村地域に、産業化や経済成長の波が押し寄せてきたのである。農村の他産業化、工業化といってもよい。この結果、農村の構成員は、役所、会社や工場などに勤めるサラリーマン、いわゆる「勤労者世帯」が多くなった。また、農業を続けた世帯でも、平日はサラリーマンとして働き、休みの日だけ農作業を営むという「兼業農家」が多くなった。特に、米については、機械化が進み、農作業に必要な時間が大幅に縮小したため、平均的な規模の水田では週末の作業だけで十分となった。このため、米作農家の兼業化が顕著に進んだ。こうして、農業が主たる生業だった農村は、いろいろな職業に就く人の集まりとなった。農村における「混住化」といわれる現象である。

同時に農家や農村は豊かになった。1960年代後半以降、農家所得はサラリーマン所得を上回るようになった。農村から貧困は消えた。兼業農家は小農ではあるが貧農ではない。

しかも、戦後都市に移動してきた人たちが知っている農業・農村自体が大きく変化したばかりか、現在都市圏に住んで、活動しているかなりの人は、農村とのつながりの薄い、その子や孫たちの世代である。これらの世代の人たちにとって、農業や農村と関わった先祖は、近くても、おじいさんやおばあさんであり、ほとんどの人にとっては、会ったこともない先祖である。

このため、国民の多くの人が農業や農村に対して持っている知識やイメージは、農業や農村との付き合いや実体験を通じたものではなく、学校教育、書籍やドラマから得られる、観念的で標準化されたものとなった。つまり、農村では、ほとんどの人が農家で、貧しく、米作に精を出しているというイメージ、既成観念である。

第二に、このような状況を利用しようとする人たちが存在することである。戦前の小農主義は地主制擁護のものだった。貧しかった小農を保護するというものではなく、それを圧迫していた地主階級のための主張だったのである。小農主義が地主制と結びつくには、経済学的に十分な理由があった。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勢力にとっても、小農主義は都合のよいものだった。戦前の地主制と同様、この勢力にとって、高い米価と多数の農家の存在（小農主義）は好ましいものだったからである。

本稿では、戦前の小農主義がいかにして形成されてきたのか、また戦後の農政や農業界においても小農主義が支配的な思想となっているのはなぜなのか、を分析・解説することとしたい。同時に、柳田國男や石橋湛山など主流派の小農主義に対抗する思想があったことについても、十分な説明を加えたい。

1. 何故に農民は貧なりや—農民の貧困を生んだ二つの問題

「何故に農民は貧なりや」という問いは、柳田國男（1875～1962）が、農政学さらには民俗学によって解決しようとした基本問題であり、終生の課題だった。戦前においては農村や農業は貧しかった。地主階級が農村を支配していた。地主制の下で、小作人は、収穫した米の半分以上を地主に小作料として納めさせられた。しかも、小作人の経営規模は、三反百姓とか五反百姓と呼ばれるように、1ヘクタール（1町）にも満たない小さな規模だった。1反は10アール、0.1ヘクタールである。ちなみに、2016年現在の農家の平均規模は近年の農家戸数の減少によって拡大し、2.7ヘクタール程度となっている²。

（1）地主制と小作人

より詳しく説明しよう。

戦前においては地主階級が農村を支配していた。明治政府ができて間もない1873年に行われた地租改正は、統治する側から見れば、江戸時代の年貢（物納）制度を近代的な租税（金納）制度に改めたことになる。経済全体としては、これによって近代的な土地所有権制度が確立された。他方、農業・農村サイドから見ると、地代徴収権者を土地の所有者としたことから、地主制を生み出し、高額の小作料によって小作人の生活を圧迫し、大正期以降に多数の小作争議を発生させることとなった。明治初期の小作料は収量の68%、1885年で58%、1941年で52%に及んだ。（小倉 [1987a]91 ページ参照）しかも年貢に代わった地租は金納となったのに、地代である小作料は物納のままだった。

これがいかに理不尽だったかは、具体的な数字を仮置きしてみると、よくわかる。現在、農業の収益（所得）率は、大体40%程度である。専業農家の場合、肥料・農薬、農機具など600万円の農業資材を購入・投入して、1000万円の農産物を生産・販売し、400万円の所得を得ているという構造である。

戦前の小作人が現在の農業資材を利用していると仮定し、農家が生産物である米を自分では食べないで全て市場で販売した（実際にもそうだった）という前提を置いて議論する。小作料を収量の50%とすると、この例に当てはめれば500万円となる。1000万円からこの小作料を差し引くと、手元には500万円残る。ここから現在購入している600万円の資材費を支払うと、小作農家の経営収支は100万円の赤字となってしまう。家計は所得で生計を維持しているが、ここでは生産物である米を全て売っても、所得自体がマイナスとなるのである。

当然ながら、これでは食べ物も買えないので、生物的にも生きていけない。では、どうすればよいのか。上の例で農業資材に支払っている600万円部分のかなりを、自分の労働で賄うようにするしかない（実際にも、当時は現在のような資材がないので労働を使用するしかない）。つまり、資材費を例えば600万円

²資料：農林水産省「農地に関する統計」

から 200 万円に削減し、現在、肥料・農薬、農機具などが果たしている、作物への栄養分の補給、除草、防虫、耕起、田植え、収穫などを、小作人自身の手作業、つまり人力で代替するのである。例えば雑草が生えると鎌で刈ったり手で引き抜いたりするのである。過剰な労働投入となる。こうすれば、1000 万円から 500 万円の小作料、200 万円の資材費を差し引いて、300 万円の所得を得ることが可能となる。(それでも時代が経過するにつれ、大豆粕や硫酸などの購入肥料の比率が高まっていった。昭和恐慌の時の農家の借金のほとんどは購入肥料への支出によるものが多い。)

しかし、これも農産物価格が低下し、現金の販売収入が減少すると、悲惨な事態が起きる。前の例では、物納だった小作料を引くと、平常年の米価でも農家の手元には 500 万円相当の米しか残らない。当時米は相場商品であり、米価が半値に下落すると、250 万円の価値しかなくなる。これから 200 万円の資材費を差し引くと、50 万円しか手元に残らない。つまり、米価が半分になると、農業からの所得が 6 分の 1 に下がってしまうのである。売上高は価格に販売(生産)量を乗じたものである。米価低下の原因が豊作であれば、小作人にとっては販売できる米が増加しているので、この悲惨さはいくらか軽減される。しかし、昭和に入ってから米価の低下は、豊作ではなく植民地米の移入による供給の増加が原因だった。

明治以降農村にも商品経済が浸透し、エネルギー、教育費、薬代などの家計費も現金で支払うようになった。特に、義務教育が普及するにつれ、学校の建設や職員の給与などの維持、運営、管理にかかる費用を捻出するために、地域住民による公租公課の負担も高まっていった。衣料、教育や医療などにかかる現金支出を考慮すると、小作人は生活していけないので、商品となる米だけではなく、自らの食用にアワ、ヒエなどの雑穀も生産していた。さらに、地主の農作業を日雇いの的に手伝ったり、子供を作男に出したり、手工業、運送業や日雇いなどの兼業に従事したりするものが多かった。「五反八反の農家は、その土地の生産のみにては、とても必要なる生計費を得るあたわざればなり。(中略)各府県の勸業統計によれば、少なくとも農戸の三四割は、農のほかにも商工漁業を兼ねるものなり。」(全集第 29 巻 558 ページ参照)

これが、戦前の農業界に大きな影響を及ぼした農学者横井時敬(東京帝国大学教授、東京農業大学初代学長、1860~1927)が指摘した小農による「自家労力の完全利用」というものである。ただし、これは横井が言うような非資本主義的な活動というものではない。高額小作料制の下で、小作人がやむをえず採らざるを得なかった極めて経済的な行動である。

第一次大戦後、小作人の収入と労働者の賃金を比較するようになった近畿などの都市近郊地域を中心として、小作料減免を目的とした小作争議が頻発した。

しかし、これら小作人が目指した収入の水準は、大阪や神戸の工場労働者の賃金水準ではなかった。当時農村にも手工業や運搬業などで働く雑業層（「本来的賃労働以外の雑多な不安定就業状態にある最下層の労働人口」と定義される）と呼ばれる日雇い労働者などが多数存在していた。小作人は、雑業層並みの所得が得られると判断すると、これに満足して和解に応じたのである。これは当時の小作人所得が農村日雇い労働者の賃金以下だったことを示している。

小作人の地位をさらに弱めたのは、民法の賃借権の扱いである。起草者の名をとってボアソナード民法と呼ばれるフランス民法の影響の強い旧民法は、賃借権を債権よりも強い権利である“物権”として位置づけたため、小作人の立場を強化するものとして、地主勢力の強い反対に遭った。

穂積陳重・東京帝国大学法科大学教授によって起草され、1898年に施行された改正民法は、賃借権を、土地が譲渡されると買い手に権利を主張できない、買い手は土地を取り上げることができる（「売買は賃借権を破る」という法源がある）うえ、容易に解約され、更新も拒否されるかもしれない“債権”と位置づけることとなった。このため、賃借人である小作人の地位は、著しく弱いものとなってしまった。

戦中・戦後の農地制度に深くかかわった大和田啓気は地主制を次のように定義している。地主的土地所有制度とは、「法律的には所有権が圧倒的に強く、耕作権が不安定であり、経済的には高率の現物小作料が支配的で小作人に経済的余剰を与えず、社会的には小作人が地主の温情に頼って耕作を続けるため両者の関係が単なる土地の貸借関係にとどまらず、家父長的關係になっていることの総体を指すものである。地主的土地所有は明治6年（1873年）の地租改正を契機として農村に根を下ろし、31年の民法施行により確立し、大正初期までは牢固として揺るがなかった。しかし、大正中期から小作争議が激しくなり、農林省も小作制度の改善に努力するようになってからは、さしもの地主制も次第に動揺しはじめ、戦時立法によって著しく弱化、戦後の農地改革によって完全に解体されたのである。」（大和田〔1981〕11頁）

（2）零細な経営規模

農民が貧困だったもう一つの理由は、農民の経営規模が極めて零細だったことである。収益率、マージン率が低くても、大規模に経営しかつ大量に生産していれば、それなりの収益は得られる。単位当たりのコストが一定だと仮定すれば、農産物生産1単位で20円の収益だったとすると、千単位の生産では2万円の収益にしかならないが、10万単位の生産では2百万円の収益となる。

自作農の場合は、米の販売額からコストを引いた収益がそのまま所得になる。しかし、小作農の場合には、収穫量の半分が小作料として地主に取られてしまうので、自作農と同じ収入（売上高）を得ようとする、その倍の面積を耕作しな

ければならないことになる。しかし、所得は収入からコストを引いたものであるが、コストは小作料を収めるために作付する水田でも負担しなければならないので、小作人が自作農並みの所得を得ようとする一層大きな農地を耕作しなければならなくなる。例えば、小作料が収入の半分、コストが収入の4分の1の場合、同じだけの所得を上げようとする、小作人は自作農の3倍の農地を耕作しなければならなくなる ($a(1-1/4)=b(1-1/2-1/4)$ から $a:b=1:3$)。コストが大きければさらに大きな農地を耕作しなければならない。コストが収入の半分になれば、計算上は無窮倍の農地が必要となる。

当時柳田たちが農業だけで生活できると考えた自作農の耕作規模は2～3ヘクタールだった。上の例だと、小作農では6～9ヘクタールの農家規模が必要となる。高い小作料を支払っていても、規模が大きければ、貧困さは緩和される。しかし、当時の主要な生産要素は労働だったことを考えると、規模を大きくすると、過重労働となることを覚悟しなければならない。また、そもそも五反百姓という言葉があるように、農家はわずかの面積しか耕していなかった。

戦前だけの話ではなく、最近まで半数近くの農家は0.5ヘクタール未満の農地しか耕していなかった。明治から1970年ころまでの100年間、0.5ヘクタール未満の農家は200万戸を超えていた。1980年でも194万戸である。(小倉[1987a]72,100ページ参照)

東畑精一は、これをアメリカ農業と比較して次のように皮肉っている。(一エーカーは約0.4ヘクタールである。)

『アメリカの大平原地方の小麦栽培農民は一台のトラクターと一台のコムバイン(収穫打穀併用機)とを以て三百人の筋肉労働者に匹敵するものを支配してゐる。彼は一人で約一千エーカーの土地を耕し二千人分の食糧を得ることが出来るのである。』——これはルーズベルト大統領にあてた農務長官ヘンリー・ウォレスの一九三四年農業報告中の一節である。(中略)

わざわざアメリカを引合に出したのは、別にアメリカの能率を賛美するためでない。まして日本農業がアメリカ式になる条件を持つとは夢にも考へてゐるのではない。たゞ彼我の間に余りに大きな差異があることを示したいからだ。日本の農林大臣が同じことをなすときに総理に対して如何いふ報告をしなければならないであらうか。大雑把な話ではあるが、彼は恐らく、三千万の農民及び其の家族が嘗々辛苦、夏は額に汗し冬は手を亀の甲にして、漸く自己と他の三千万人の他の職業階級の食糧を生産してゐる計算になる。さらにアメリカの場合と異なつて衣服の原料である綿花も羊毛も日本の農民は少しも生産してゐないと附記するに違ひないであらう。」(東畑[1940]152～153ページ参照)

アメリカの農民は一人で400ヘクタールを耕し2千人分の食料を生産しているのに、日本の農民は二人分の食料しか生産できていないというのである。

柳田は、五反や八反の農家は、農地からの生産だけでは必要な生計費も得られないと指摘する。このため生計を維持するために、零細な農家は手工業や運搬業などの兼業を行うしかなかった。子供も重要な労働力だった。柳田によれば、1900年ころ農家の3~4割が商工漁業を兼ねていたという。終戦前の1943年で兼業農家戸数は全農家の3分の2、今でいう兼業の比重のほうが高い第二種兼業農家は4分の1を占めていた。

現在でも、農家のほとんどは兼業を行っている。しかし、現在の兼業米作農家は、機械がほとんどの農作業を行ってくれるので、サラリーマンが本業で、田んぼで週末少しの時間だけ働くという裕福な農家である。これに対して、戦前の農家は、周年水田で働いても、本業の農業で食べていけないから、農外に仕事を求めざるを得なかったのである。現在とは、兼業の意味や位置づけが異なる。

日本農業は米作が主体だった。自然や動植物を扱う農業の特徴は、工業と異なり、年間の労働が平準化しないという点である。特に、米作の場合には、田植えと稲刈りの時期に労働が集中する。それ以外の時期は、それほどの労働は必要とはならない。日本の農村は、この米作労働がピークとなる田植えと稲刈りの農繁期に対応できるよう、多くの農民を抱え込んでいた。このため、米作の農閑期には、多くの農民が職にあぶれることになる。彼らは、野菜等の作物を作ったり、兼業を行ったりしたのである。

冬に降雪に見舞われ、裏作農業ができない北信越地方の農家は、江戸・東京に冬場大挙して出稼ぎに行った。冬場には仕事が減少したからである。田植え等の農繁期に必要な労働を農村内に住まわせていたため、農閑期には必然的に過剰労働となっていたのである。

小作人だけでなく、地主の中にも極めて零細な地主が多数存在した。東畑精一の分析によれば、1939年の不耕作地主98.7万戸のうち3ヘクタール未満の零細不耕作地主は70.9万戸に上っている。（庄司〔2003〕17ページ参照）

第一次農地改革の担当局長だった和田博雄は、当時「日本農業の現状及び特質如何」という問いに対し、一言でいえば、「家族労作的零細経営である。小作料の高率、而も現物納という原始形態である。」と答え、「この両者は因となり果となって、農業利潤発生の余地を少なくせしめ、過剰人口を包容し、不完全な明治維新土地改革の依然残された問題であった。自ら耕作するよりも貸し付けて小作料を期待した方が有利である事実が、世界無比の零細不耕作地主を生んでいる。」（和田博雄遺稿集〔1981〕72~73ページ参照）

零細な農地しか所有しない農家は、自ら耕作する場合にはコストが高くて満足な収益を上げることができない。それよりは小作に出すことによって、高い地代・小作料を稼いだ方がましだと判断したのである。現在の我々がイメージしている地主とは、大面積を所有するものであるが、実際には大地主は少数だった。

日本の地主制の特徴は、山形県庄内地方の本間家のような所有地が 2 千ヘクタールに及ぶような大地主が少数存在する一方で、このような零細な中小地主が多数存在していたことだった。

農林水産省の前身である農商務省が設置されてから、第二次世界大戦の終了まで、日本農業には零細農業構造の改善と小作人の解放という 2 つの大きな課題があった。その一つは農地改革で実現した。GHQ の力は借りたが、農地改革は小作人解放に向けた戦前からの農林官僚の執念が実ったものである。しかし、零細な農業構造は、1 ヘクタール規模の自作農を創設した農地改革によって、かえって固定されてしまうことになった。1961 年の農業基本法のように、零細な農業構造を改革しようとする一部の農林官僚による試みは、地主階級に代わって農村を支配するようになった JA 農協組織とこれを票田と頼む政治勢力によって葬られることになった。

2. 戦前の農政思想～井上馨の大農論と横井時敬の小農論

農業に関する思想には 2 つの大きな流れがある。大農論と小農論である。

(1) 大農論

1888 年に農商務大臣になった井上馨 (1836～1915) らはアメリカなどを念頭に置いて大規模農場を育成すべきであると主張した。その際、日本においては、農地面積が多くなれば、それだけでコストが十分に下がるかということ、必ずしもそうではない。“零細分散錯圃”という問題があるからである。

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である。これは、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、江戸時代の知恵だった。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。小作人はいくつかの地主から農地をかき集めて耕作しなければ生計を維持できない。このため、零細分散錯圃がさらに悪化することとなった。

零細分散錯圃は、農業の近代化、合理化を著しく阻害している。圃場が分散していると、機械の移動に多大な時間が必要となる。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。また、一筆の圃場が小さいと、狭いところで機械を操作しなければならず、労働時間・コストが増加する。

同じ農地面積でも、四隅の数が少ないほど、すなわち、一つの圃場の規模が大きく、数が少ないほど (たとえば 10 アール×10 圃場よりも 1 ヘクタール×1 圃場) 労働時間・コストは減少する。現在比較的規模の大きい農家でも、点在し

ている農地を借りて規模拡大しているために、耕作地が点在している。2013年の農林水産省の調査によれば、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キロメートルとなっている。明治の時代から今日まで、零細分散錯圃は未解決の課題なのである³。

井上は、第一に農業について行わなければならないことは、“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する。土地の生産力が異なったり、先祖伝来の土地だという意識があったりするので、簡単には行われにくいかもしれないが、今行わなければ、農家の経済も、さらには国の経済も成り立たず、末代に悪影響を与えてしまうと言う。

しかし、実際には当時多数存在した小規模な小作農や自作農を大農に転換しようとする試みは行われなかった。土地の生産性（単収）が均一ではない以上、井上の懸念通り、よほど強権的な措置を取らない限り交換分合は困難だったからである。今日でも交換分合は土地改良法に規定されているが、ほとんど実施されていない。このため、内地や北海道にある国有の未墾地を相当な大きさの農地区画に分割・分譲し、大農を創設しようとしたのである。「少年よ。大志を抱け！」の言葉で有名なクラーク博士のいた札幌農学校では、アメリカ的な大農経営が教えられた。明治の初め、北海道や北関東などには、開拓されていない土地が存在していた。政府は、この土地を利用して、大農経営を育成しようとしたのである。

大面積の未墾地が旧士族、華族、政商等らに払い下げられた。しかし、これらはほとんど失敗した。10年もたたないうちに、大農経営を実行しようとした者は、農地を分割して小作人に耕作させ、自らは東京で地主生活を送るようになった。気候・風土が異なり、また稲作主体で地主・小作という土地利用関係にあった我が国に、欧米の農法を直接導入しようとしたことによる失敗だった。日本の農業経営は欧米に比べあまりにも小規模だったため、欧米の農法や経営を受け入れることが難しかった。

大農論は現実にも思想的にも定着しなかった。現実から遊離した野心的すぎる理想論だったからだろう。

（2）小農論

これに対し、当然ながら、農業の現状を維持しようとする勢力は小農主義を主張した。势力的には小農主義が圧倒的多数であった。これは戦前の農業界を支配していた地主制と結びついていたからである。

なぜ小農主義が地主制と結びついたのであるだろうか？仮に農地1単位と労働1単

³ 出所：平成25年度食料・農業・農村白書

位で 10 俵の米が生産されていたとしよう。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としよう。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 俵と減少している（これを“限界生産力逓減の法則”という）。しかし、総生産量は増加する。小作料は収穫量の約半分なので、労働 1 単位のと き 5 俵、労働 2 単位のと き 8 俵、労働 3 単位のと き 9 俵となる。多数の小規模な小作人がいたほうが小作料は高くなる。つまり地主にとって有利になるのである。他方で、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する。

明治期の農政論をリードしたのは、小農主義に立つ横井時敬である。横井は戦前の日本農学界の大御所的な存在だった。

1914年の小農保護問題をテーマにした社会政策学会において、当時の横井時敬東京帝国大学教授は、その報告の中で「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である」と主張している。ただし、次に述べる福田の小農主義に対する批判も考慮した（小倉武一）のか、討論においては、他の兼業に依存せざるを得ない0.5ヘクタール未満の過小農は除く（1ヘクタール未満の農家もしばしば過小農だと言っている）とした。

横井の主張は日本の農業は小農が多いので小農を保護すべきだと言っているだけで、なぜ小農が保護されなければならないのか説明していない。農本主義の論拠としても横井は農民が多いから農業は重要だという主張を展開して、柳田國男の反論に逢っている。「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た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、其五分の一になっても八分の一になっても農業は国の本」である（藤井編 [1975] 176 ページ参照）。農業者が国民の半分以下になると、農業は重要ではなくなるのかと指摘しているのである。農業従事者が大幅に減少した今日、横井の主張は根拠を失っている。

小農主義にしても農本主義にしても、横井の議論は、現状がこうだからそれを維持すべきだというに過ぎない。このような現状肯定論には現実の農業やその体制を維持しようとする意図があった。この議論は柳田の言う通り非論理的なものであるが、その真の意図からすれば、当然の主張である。横井の小農主義の

裏に地主制擁護の意図が隠されていたからである。

かれは、「小農に関する研究」において、小農経営は資本主義的営利主義ではなく非資本主義的労作主義であり、労作経営の本義は「自家労力の完全利用」にあるとしている。また、商品生産的な営利経営では単一作物の生産に特化する傾向があるのに対し、自給中心の小農労作経営では多種類の作物を生産するのが農村の実態であるとしている。こうして資本主義的な営利経営とは異なる生産・経営システムが存在することを主張し、小農（小作農）の存在を正当化しようとした。しかし、高額の小作料を徴収される零細な小作農としては、満足に米も食べられないので、生きていくためには、他の雑穀などの生産に過剰なまでの労働を投下せざるを得ない。これは経済的に合理的な対応である。その立論の当否はさておき、横井は現状の小作農の経営を正当化することで、その経営を強いている地主経営を正当化しようとしたのである。

横井は1913年8月末兵庫県揖保郡竜野小学校内で開催された講演会で、地主制存続のために次のような提案をしている。「小作人や地主が減少するのは、社会のためもっとも憂うべきことだ。日本の小作人の取り分は100分の55であるから、地主は小作人を逃がさないように手を打つべきだ。これは小作料を減額しろという意味ではない。耕地整理などで干ばつや水害を予防したり、産業組合を作ったりして、利益を与えればよい。（中略）小作人にはその知識に相当する農業教育を行うべきだ。中学校、高等女学校のような高度な教育ではなく飯を食うために役立つ教育を施すべきだ。」小作人を逃がさないよう、低レベルの教育に止めるべきだというのである。

別のところで、横井は小作人に高いレベルの教育を施してしまえば都会に出て他の産業についてしまうので好ましくないと主張している。「小作人をして深く智識を養はしめば忽ち都会の生産に向つて趨るの虞あるが故に、教育といふと雖も極めて其の低度なるものを授け、彼等をして幾分の農事思想を有せしむること是れ実に当下の一急務たることを失はず。」（横井時敬『全集』第9巻、二九頁参照）。横井は、政府の小作制度調査委員会（1920年設置）等の委員として、小作法や小作組合法など小作人救済のための政策にことごとく反対して、これらを葬っている。

社会政策学会において、経済学者の福田徳三慶応義塾大学教授（元東京商科（現在の一橋）大学教授）は、次のように述べて、横井を痛切に批判する。「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つて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。」つまり、農業の改革も行わないで、現状のままの小農保護を行うべきでは

ないと批判したのである。さらに、福田は“小農が振るわないのは、小農が存立する経済的な根拠がないことを意味している。小農が経済的に苦しいからと言って、これを保護するのではなく、他の産業にその労働力を移動したほうがよいではないか、小農の減少は望ましいことである、国の経済全体の中で農業をとらえるべきである”という、経済学的に当然の反論を行った。

これに、横井が答えられるはずがない。地主制を維持するためには、現状のままの小作農が存在することが望ましい、あるいは小作農が増えたほうが良いとするのが、横井の本音だからである。しかし、地主階級が農村を支配していた戦前において横井の主張は農業界の主流派だった。

(3) 大農論から小農論に立った政策変更

耕地整理法が1900年に施行され、耕地整理事業も積極的に行われるようになった。とびとびに存在する農地を一つに集めたり、形が不ぞろいな水田を方形にすることによって、作業効率を上げ、労働時間を短縮することができる。面積当たりの労働時間を短縮すれば、同じ労働時間量で農家は経営する農地面積を大きくすることができるようになる。面積あたりの収量がかわらなければ、これによって一農家の生産量、売上高は多くなる。また、常時湿田状態だった水田を乾田化することで、用排水を良好にし、裏作のために排水したり、表作でも稲の生育状況に合わせて、水を切ったり深く水を張ったりすることが可能となる。これは単位面積当たりの収量（単収）を増加させた。

耕地整理法が制定された当初、その目的は、所有者が共同して土地の交換分合、区画・形状の変更、道路、畦畔、溝渠の変更・廃置を行うとだけあった。つまり、一人の農家が耕作している農地があちこちに分散しているうえ形状がいびつなので、これを耕作しやすいよう、一か所にまとめたり四角形にしたりすることなどで、労働時間を短縮し大規模経営の実現を目指していたのである。後述するようにこれが大農論者だった井上馨などが力説していた耕地整理の目的・意義だった。

しかし、1905年目的に灌漑排水に関する設備・工事を行うことが追加された。単収の向上も目指すようになったのである。小農主義者の横井時敬や柳田の上司で農政官僚だった酒匂常明は、労働時間の短縮よりも収量の増加に力点を置くべきだとし、耕地整理事業を交換分合や区画整理から灌漑排水などの土地改良に転換すべきことを主張していた。耕地整理法の改正は、英米的な大農経営と結びついた技術から小農を前提として土地の生産力を上げようとする明治農法への転換を反映したものだ。また、土地生産性を示す単収の向上は小作料の上昇につながり、農事会の主要なメンバーだった地主階級の利益にかなうものだったのである。

(4) 小農主義と地主制の結合

小作人がたくさんいればいるほど、単位農地当たりの投下労働量が増える。つまり手間暇かけた農業ができるので、単収が増加する。小作料は収穫量の半分程度と決められているので、単収が増えると小作料が増える。農村人口が増加している頃、地主は農地を細分化して多数の小作人に案分した。小作人の数も多いので、彼らは高額の小作料を地主から要求されても、これを甘んじて受けるしかなかった。

小作人が少なくなれば、小作人にとっては一人で耕作する農地が拡大することになるので、その収入は増加するが、単位農地当たりの投下労働量が減少して単収が減少する地主にとっては、小作料収入の低下となるし、高額の小作料を要求しづらくなる。農地の所有者である地主は土地生産性を重視し、労働の提供者である小作人は労働生産性を重視する。地主にとっては小作人が多いほうがよく、小作人にとっては同業者である小作人は少ないほうが良い。つまり、たくさん的小農がいる零細な農業構造は、地主制にとって望ましいものだった。

思想的には、小農主義は地主制と結びついたのである。地主階級の利益を代弁した横井や酒匂が小農主義を唱えたのは、ここに理由がある。小作人が多ければよいと言うことは、一片の農地の大きさが小さければよいということであり、交換分合などは行うべきではないことになる。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収益の向上を目指す柳田國男は、横井らと対立するのである。

土地の生産力を重視するのは横井だけではない。戦前の農業界はことごとくこれを重視したのである。1940年東畑精一は、これに対して労働の生産力については農業界の誰も議論しないと指摘している。

「われわれは屢々生産力に関して多くの論議を聞き政策を討論する。殊に農業界に於て然り。此の場合に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。耕地が欠乏してゐるが労力が「過剰」であると云ふ事情が、自ら耕地の尊重観念と労働の軽視観念とを引き起し、何時でも生産力測定の標準をば貴重なる耕地にのみ求めしめたのでなければ幸である。(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と信ずる。」「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。」(東畑[1940]122～123、156ページ参照)

あるとき西洋人が東畑にこういったという。「日本では何処へ行っても一反あたり何石出来ると云うことを誇らしげに云う。一人当たりいくらかを云わぬ。それがどうも俺には判らぬ。」(『帝国農会報』1938年1月号所収)農業界は労

働（小作人）の生産力に関心を持たなかったのである。

地主制の下で低位の水準にとどめ置かれた労働の生産力を問題視しようとするれば、小作問題に取り組まざるを得ないことになる。地主階級に支配された農業界はこれを避けようとしたのである。

地主としては、単収（単位面積当たりの収量）を向上させ、土地の生産性を上げることができれば、米の物納だった小作料が増加する。地価が収益還元価格で形成されるとすれば、小作料の上昇により、農地価格も上昇する。前述のとおり、本来耕地整理（土地改良）事業は、本来区画を整理してより規模の大きい農業の展開を目指したものだ。つまり、農業の構造改革を狙いとしたものだ。しかし、地主主導で行われたため、実際には規模拡大よりも単収向上につながる灌漑排水などに重点が置かれた。農業生産方法も、地主制に都合の良い形態のものが推進されたのである。明治初期（1878～1882年）に10アール当たり181キログラムだった単収は、その20年後の明治末期（1898～1902年）には257キログラムへ、43%も増加している。

東畑精一は、戦前の小農主義がどうして支配的な考え方となっていたのかについて、地主制擁護、社会的な安定性、他産業を見ようとしない農林省の排他性という3つの理由を挙げている。第二の点は後述する小農主義と農本主義の合体につながるものである。最後の点は縦割り・タコソボ的な行政への批判であり、福田の発言と同様経済全体の観点から農業を捉えるべきであるとする考えである。

「抑々小農維持政策が以上述べたやうな欠陥をもちつゝも今日に至る迄永らくわが国で支配的な勢力を有してゐたのには相当な理由がある。之れを検討して見たい。

一つは経済上の理由であつた。一言で表はすならば夫れは結局地価の擁護と云ふことに尽きる。或は斯かることが意識的な目標でなかつたかも知れぬけれども、事柄の帰結は左様にならざるを得なかつた。単位労働力が其の生産力の低下してゆくのを意とせず集約化されて行つて一定の耕地の挙ぐる総生産量は増してゆくが夫れと共に労働力に帰属すべき割合は相対的に減少し、逆に土地に帰属すべきものが増してゆく。前述した農産物価格政策は此の後述の帰属分を更に強化する。斯くて地価の上昇、小作料の騰貴と云ふ結果が不可逆的となつたのである。わが国在来の農業政策はこの意味に於ては確かに地主擁護の結果に終らざるを得なかつたのである。

もう一つの重要な根拠はもつと経済外的の性質のものであつた。農民層こそ社会の安定分子であり民族の若い源泉であると云ふのである。これは論議を離れた云はば一種の信仰的なものとして作用してゐる。夫れは然し健全な農民層の存在を予定しての話ではないか。また此の信仰的なものは言外に、農民的な

ものと反対のもの、例へば都市的、工業的人口を目して社会の不安定分子であり民族の血の枯渇原因であるかの如く感得してゐるのである。そして之れは或る意味に於てわが国の社会改良の保守的思想の源とさへなつたのである。蓋し都市的、工業的人口は頭から不安定分子、不健全分子と予定されて了つて、之等の社会層に有能なる社会政策を施行して、都市に居り工業にたづさはつても猶ほ農民と等しく安定的な健全な社会構成分子たり得るが如き人口を創造する努力を避けしめるに至つたからである。（中略）

第三にあぐべき理由はわが国の農林行政の機構の特質に胚胎する。殆どあらゆる行政部門に於けると同様に、わが農林行政に於ても自己領域内の一切の問題を自己領域内に於てのみ解決しようとする縄張りの事実が行はれてゐるのである。この行政上の云はばアウトルキー、孤立閉鎖思想は、結局のところ農業上の問題は飽く迄も農業内で解決し、小農民は飽く迄も小農民として救済し維持してゆかうと云ふ帰結を齎したのである。其處では農業は国民生活を構成してゐる単なる一産業に過ぎない。農民たることは国民たることの一方面であると云ふ日常茶飯の真理が忘却され、部分を補へて全体となす誤謬が支配する。国民労働力の全産業内の巧みなる配分、産業人口の適当なる配置と云ふ総合的な見地は観られるべくもない。座敷を掃除して塵を台所にすてても家屋は綺麗にはならぬ。全体としての掃除が問題なのである。斯くして部分的領域内にとちこもつて救済に焦慮する結果は種々の無理が行はれる。」（東畑 [1940]162～164 ページ参照）

さらに、小作料が高く、農家規模も小さいので、農家が農業だけで生活できないことは、製造業の発展にとっては好都合だった。農村部から、きわめて低い賃金で働く労働力の供給を受けることが可能となったからである。柳田國男の上司であり、農政の中心的な官僚だった酒匂常明（1861～1909）は、小農を維持することが製造業の発展に貢献すると主張した。農民は貧しいほうが良いというのである。

農村から出稼ぎに出てくる労働者は、家族は農村にいて農業などで生活しているので、その労働者だけが生きていく賃金さえ与えればよい。都市に住んでその家族全員を養わなければならない労働者よりも賃金を安くすることができるので、製造業にとっては好都合だというのである。他方で、農民が農村だけで生活できれば、わざわざ都市の工場に働きに出てくる必要はない。農民が出稼ぎに出るよう、農業など農村での収入は低い方がよいのである。農業だけで生活できないような零細規模の小農＝貧農を維持することによって、都市の工場は農村からの安い労働力の提供を受けられ、工業の発展につながるという考えである。この論理からすれば、農民が豊かになると工業の発展も阻害されることになり、好ましくない。

もちろん、地主制擁護ではなく、小農それ自体を保護すべきだとする考え方もあった。品川弥二郎は小農救済の立場から、産業組合法が成立する前から、信用組合の創設を主張した。より純粋な小農主義者だったのだろう。信用組合についての品川の思想は、産業組合を作って現にいる小農を救済しようとした柳田の発想と同じである。また、両名とも、これによって従来頼母子講や報徳社をさらに発展させていこうと考えていた。

(5) 農本主義と小農主義の合体

日本には農業が国の基本だとする“農本主義”の思想がある。江戸時代、国の経済の基本は農業だった。農業を脅かすものが現れない限り、農業が特に重要だと声高に主張する必要はなかった。しかし、商人資本が台頭し、貨幣経済が農業を基礎とした統治組織を脅かすようになると、「農は国の本なり」という発言が行われるようになった。荻生徂徠、山片蟠桃、太宰春台、熊沢蕃山、佐藤信淵など江戸時代の学者は、ほとんど農本主義者だった。他方で、ゴマの油と百姓は搾れば搾るほど出るものだと言われたように、農民を働かせるだけ働かせたのであり、彼らの農本主義は、農民を重視したのではなく、農民が行う農業生産を重視したものだ。

明治期に入ると、江戸時代にまして商工業が発展してくる。明治政府の中の主流も商工立国論であり、伊藤博文や金子堅太郎などは農産物を輸入しこれを加工して輸出することなどによって商工業を振興させ国力を増加させるべきであると主張した。また、東京帝国大学法科大学教授で日本社会政策学会のリーダーだった金井延なども、同様の主張を展開した。しかし、彼らも商工業振興の財源である地租を納付するもの等として農業の必要性は認めていた。商工立国論をより強く主張した福沢諭吉は“尚商論”を唱えて、政府による農業保護に反対し、自由貿易を主張した。1885年、福沢は稲作と文明は両立しないという“稲田絶滅論”を展開し、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いう主張を行っている。

商工業に偏った成長論に対して、実際に行政に携わった者の中で井上馨、大久保利通、前田正名などは、農業と商工業のバランスをとった成長を行うべきだと主張した。

学者で農業と商工業の並立論を主張し、農業を保護すべきだとしたのが、「貧乏物語」の著者として有名な河上肇（1879～1946）の尊農論だった。彼は、横井のように農業が重要だという論拠を兵士の供給などの軍事的な理由に置くのではなく、農業自体に経済的な重要性や発展の可能性があることを強調した。また、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ことを主張する。農業の発展が工業の振興につながると言うのである。このような観点からすれば、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ことになる。「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」である。（河上〔1905〕181頁参照）

後述する柳田の主張とは異なり、横井と同じく河上も一定の保護関税が必要だと主張した。しかし、彼の農業保護論は、横井のような高米価や小農を維持しようとする主張ではなかった。一定期間保護することにより、農業を改良し、外国農業と競争できるようにしようというものであった。「吾人は農業の保全を主張すと雖も……寧ろ外敵と競争せんがために国内に於ける農業の改良進歩を主張するなり」（河上〔1905〕第1章5 結論参照）つまり、農業の競争力を向上させるために、一時的、過渡的に保護するという、国際経済学の“幼稚産業保護論”を主張したのである。

明治期農業は最大の産業であったが、当時すでに商工業の成長は農業をはるかに上回るようになっていた。経済の実態としては、農業と商工業の均衡ある成長という状態ではなくなっていた。だからというべきなのだろう。江戸時代の学者と同様、横井時敬は、福沢の尚商論を拜金主義だと批判して、農本主義を主張するのである。彼は、国力や国民の幸福は必ずしも国富に比例しないのであり、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する。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とする。農本主義は国家主義と結びついたのである。農民を兵力の供給源とすべきであるとする考え方は、国家主義者たちによって、第二次世界大戦に至るまで、強く主張された。小農主義はこのような農本主義と結びついて、より強固に主張されるようになったのである。

農業の構造改革を進め、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する。そうなれば、質量ともに十分な兵士の供給は困難となる。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、商工業に比べ生産性の劣るようになった農業を特別に保護すべきだとする農本主義と結びついたのである。

横井の小農主義は地主制の擁護につながっていた。かれらが言う農民には地主が含まれていた。かれらが主張した関税の導入も大量に米販売を行う地主をより有利にするものだった。米の販売余力を持たない小作農などには関税の恩恵は及ばなかった。「米の輸入税は農業を保護すると称せられて居りますが、我国の田地の半分を耕作する小作農が果たして此に依って奨励を受け、従って旧に倍するの熱心と希望とを以て農作に従事するやうになったか否かといふことは聞くだけ野暮であります。」（定本第16巻155ページ参照）柳田は横井に反論する。実際に行われている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する。(定本第 16 卷 156 ページ参照) 河上也農地の生産力を十分に発現させるためには、農地の所有権はその経営者(小作農・耕作者)に与えるべきであるとする自作農主義を主張している。

小農主義ではなく、農業の規模を拡大していけば、農産物のコストを下げ農業の収益を向上させることができるとともに、農産物価格を低下させ労働コストを提言することができ工業の国際競争力も向上させることが可能となる。つまり、農業の発展と商工業の振興を同時に達成することができる。したがって、柳田は、横井のような農本主義も福沢のような商工立国論も、「ともに根拠の薄弱なるを免れざるなり。」(定本第 28 卷 241 ページ参照)と主張する。彼は、農業振興として、農事の改良、生産性向上のための具体策を提案するのである。

農業が重要だという主張が農本主義だとすれば、河上也柳田も農本主義者である。しかし、戦前の農本主義の本流は横井の主張にあるように、小農主義、地主制、国家主義と結びついていた。

なお、明治以降の農本主義は、江戸時代の農業生産重視の農本主義ではなく、農民重視の農本主義となったことに注意が必要である。今日でも農業団体や農村部出身の政治家による「農は国の本なり」という発言には、農業を発展させようというよりは、農民を保護しろという趣旨のものが多い。

(6) 石黒忠篤の小農主義

1929年ニューヨークの株式暴落に端を発した世界大恐慌に続いて昭和恐慌が発生した。日本では世界大恐慌に金解禁による不況が重なり、恐慌は深刻化した。特に農業・農村は、大恐慌の影響を最も強く受けた。アメリカ経済の悪化により、戦前の日本最大の輸出品である生糸の輸出・生産は激減した。また、不況による需要の減少、植民地米の流入や豊作により、米価は暴落した。これは米作単作地帯として成長してきた東北地方に大きな打撃を与えた。養蚕農家が生産する繭の価格も米価も 1930年には前年の半分の水準に暴落した。その翌年の 1931年には東北地方等を襲った冷害による米不作が重なり、東北などの農家は娘を身売りして生計を立てざるを得なくなるなどの悲惨な状態に陥った。生糸産業は壊滅的ともいえる打撃を受け、米と生糸主体の農業は、次第に米だけが突出する産業へ変質していった。小作人だけでなく中小地主の生活も困窮し、小作争議は農地の奪い合いの様相を呈するようになり、さらに激しさを増した。政府は農家の負債整理や救農土木事業などを実施した。

1932年農林省は、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”を展開する。この運動は農村の構成員がともに助け合いながら自力で生活を立て直すという多分に精神主義的なものだった。そのため、農民の互助組織として農業金融から農業資材・農産物の販売まで幅広い事業を行う産業組合が、政府の強力なバックアップによって全町村に設立された。これに

圧迫された中小の肥料商や米商人たちは、大規模な反産（産業組合）運動を展開した。この万能の機能を持った産業組合は、戦中の統制団体を経て、戦後 JA という農業協同組合に衣替えされ、米価運動など戦後農政に大きな影響力を行使するようになる。

経済更生運動を農林次官として推進したのは、二度も農林大臣を務め戦前の農政の大御所と言われた石黒忠篤（1884～1960）である。石黒は「その頃農政は柳田さんに、技術のことは安藤さん（筆者注—安藤広太郎で稲の研究者）に教えを受けた」と言っているし、柳田や新渡戸稲造らとともに“郷土会”という沙龙的な勉強会に参加していた。横井時敬と異なり、石黒忠篤らの農本主義は、農業だけの立場を主張するものではなかった。他方で、小作問題という緊急的な課題に対処するため、柳田が主張していた経営規模の拡大は後回しになってしまった。石黒忠篤の部下とともに小作人の解放に尽力した東畑四郎は、次のように述懐している。

「私が農林省に入った時（昭和六年）には、農は国の本であり、工は国の本ではないなんて、そんな狭い考えはなかった。私たちの“農本主義”というのは、英語でいう“ペザンティズム”であって、貧乏な零細農耕制をどうしてゆくかということであった。それだから、どうしても品種改良、施肥改善、病虫害駆除というように、経営規模を変えないで、反収を上げてゆくという形の農政を展開する、そして貧乏なお百姓さんたちの生活を向上してゆく、こういう零細農耕を基盤とした日本農業の発展をはかるということであった。これが当時の“農本主義”であった」。（東畑四郎「人と業績」344～345 ページ 1981年東畑四郎記念事業実行委員会）

東畑四郎の主張は、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である。小作人の解放に執念を燃やし続けた石黒忠篤たちの小農主義は横井のそれと対立するものだった。

ただし、ここでは後述する柳田の構造改革論は後退している。これには当時の時代背景がある。東畑四郎が入省した昭和六年、1931年は昭和恐慌が吹き荒れたまただ中である。生糸や米の価格の暴落に加え東北地方で大凶作が発生した。構造改革を行う余裕はなく、現実の農村をどう救済するかで手いっぱいだった。また、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不況では、それは不可能だった。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、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。石黒の愛弟子と言われ第二次農地改革を農林大臣として遂行した和田博雄（1903～1967）は、このような農本主義に否定的な発言を行っているが、このような時代に石黒が農本主義的な主張をするようになったのもやむを得ないことだと擁護している。

柳田の時代と比べると、石黒たちの時代は農政に小作問題や貧困問題がより大きくのしかかってきたからだろう。経済の問題として、効率性よりも公平性や格差の是正を重視せざるを得ない社会情勢だった。

もちろん、横井の小農主義とは違い、石黒忠篤らの小農保護論は農業構造改革を否定するものではなかった。

「しかし、私は決して古い孤立した小農社会のままでいいと主張しているのではないことを最後に置いて置きたい。小農の持つ偉大な長所はその土地の生産性を高める点にあるが、同時に労働の生産性を高めなければ益々増大する生活向上の要求を充たすことが出来ない。ここに機械化の必要もあれば、協同の必要もある。又消費者との関係も小さな近隣社会の需要を充たす時代ではなくて、大量に生産し、輸送し、進んで世界市場との繋がりも拡大される時代となっている。又更に進めば、都市及び海外の消費組合に直結して計画的な生産が行われねばならなくなる時代が来ているともいえるのである。これを個々の農家の自主独立性を失わずして達成せんとするには、先ずその第一歩として正に協同組合の発展に期待しなければならない。」（大竹〔1984〕337ページ参照）

石黒忠篤とともに活動し満州移民の首謀者の一人だった加藤完治は、茨城県内原に国民高等学校を設立し、農民教育に努めた。これは満州への移民教育の拠点となった。日本の農業の特徴は、零細性である。満州への移民も、これを克服するために考え出された。製造業での雇用拡大が期待できなかった当時において、農業の零細性を克服するためには、海外への農民の移住によって、国内の農民の数を減少させ、一農家あたりの規模を拡大しようとしたのである。那須皓・東京帝国大学教授もこのような観点から満州移民を積極的に働きかけた。当時石黒は満州移民の趣旨・目的を次のように述べている。

「我が国の何れの農村でも押並べて、人口と土地の調整が非常に必要であるのであります。（中略）一戸当りの耕地面積を広めて、二町又は二町五反以上に致して、労働力の分配をよくしなければ、なかなか経営上の逼迫を緩和し得る程度には行かないように思われます。

然るに農村事態は他に人口を減す目的で他に移すことなどは到底難しいことです。又農業の生命的基礎である土地が足りないからとて、これを拵げると云うことも殆ど為し得ないことです。従来の上までは、我が農村で折角大いに働こうと云う決心をした、心身共に申分のない、頼もしい青年が出て来ても、カーパイ働く余地がないので、誠に気の毒なことであり、実に申し訳のないことであります。斯くの如き頭に黒雲のかかった鬱陶しい圧迫の下に農村青年を置くことは、社会上捨て置き難いことだと思ひます。（中略）

然るに満州に於ては、所謂五族協和の満州国創業が出来上りまして、昭和七年以降我が警備軍の大努力の結果、漸次満州の天地が我が農民に開けて来たので

あります。今後は農民が自ら鋤をとって、自給自足を本体とする、真の農民生活を新天地に営もうとするならば、優に夫れを行い得る見据えが附いて参ったのであります。

最近新京では、満州拓殖会社が出来まして、取敢えず土地百万町歩——と申しますと、我が四国と同じ位の面積だそうですが——、この尨大なる面積を取敢えず所有に移して、それを我が農民の開拓地に充てる、ということに相成ったのであります。その他にも農産物の極めてよい条件の沃野がまだまだ広くあるのでありまして、耕作の出来る、まだ鋤を入れてない未墾地の面積が、或は千八百万町歩と云い、又は千五百万町歩と云われて居ります。即ち、我が国全耕地の三倍か、少くとも二倍以上に当るところの沃野が、未墾のまま残されて居るのであります。

そこでこの新天地の沃野に、大々的規模の農業移民を速に断行することが、我が一大国策として当面の急務であると云うことが、識者の間に唱道せられて居るのであります。これは即ち我が国の天然自然の已むあたわざる大勢が実現せられたものでありまして、満州が真に我国の生命線たる事実を立証することであり、世界に承認せられるべき事実となったのであります。

この最近の事情の好展開につきましては、農村に於て耕作に従事して居る人々も、地主の人々もよく事情を研究、了知して、共に各々の将来のためにも、国家の為にも、満州沃野開拓の機運を進め、これによって出て行く者も止まる者も、おのずから救われると云うことが最も肝要であると信じます。」(大竹[1984] 193 ページ参照)

このような満州移民に対し、小作農の減少による小作料の低下を恐れる地主階級は強く反対した。

3. 地主勢力による「食料の独立」の主張と高米価

(1) 寄生地主化の進展

明治の後半から米の需給に大きな変化が生じた。都市化の進展や国民所得の増加によって、都市住民をはじめとする国民が米を大量に消費するようになったのである。農家は貧しければ粟・稗などの雑穀を食べるが、都市には雑穀は流通しない。貧しくても都市住民は米を食べざるをえない。米は農民には日常食べることのできるものではなかったが、都市に出てきた彼らは、米食労働者となったのである。所得が増加すれば、麦飯ではなく米のご飯を食べるようになる。今では米は所得の増加により消費が減るという劣等財だが、1960年ころまで米は優等財だった。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」と言われた。

こうして米に対する需要は年々高まり、1890年代後半から米価は比較的高い値段で推移するようになった。一石(150キログラム)当たりの米価は、1897

年には 11.43 円となり、松方デフレ前の 10 円台の水準に回復し、1912 年 20.15 円、1913 年 21.56 円まで上昇している。同時に品種改良や灌漑排水等の農事改良によって単収が向上した。この結果、米価に単収の約半分に当たる小作料を乗じた地主収入から地租を控除した地主の純所得は増加していった。1890 年には 0.1 ヘクタールあたり 5.31 円だった地主の純所得は、1912 年には 16.88 円へと 3.2 倍に増加している。その一方で、工業が発展し労働市場が拡大することによって労賃が増加したため、雇用労働力の活用による手作（自作）地主経営の収益は低下していった。こうして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。さらに、農地を購入した商人や金融業者が新しく地主になるなど、農村で生活しない不在地主が増加した。こうして、地主勢力は寄生化、不耕作化していった。

農業を止めて農地を小作に出すようになったのは、ある程度大きな農地を所有する地主層だけではなかった。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。

農業から離れた地主は、農業の生産性向上ではなく、小作米の販売に関心を持つようになった。水田小作料の米物納（現物小作料）制の下で小作料として収穫物の半分の米（自作農もいるので小作料として地主に集まった米は全生産量の約 30%）が集まった。地方の米穀商は金貸しや肥料商も兼ねていた。また、地主も肥料代などを小作人に融資していた。自作農や小作農の米作農民は、借金の返済や肥料代金を現物の米で支払った。米作農民は、生産量から、自分で食べる部分、小作料やこうした現物支払いを除いた量しか、市場では売却できない。つまり、彼らの販売する米が市場で流通する量は、彼らの生産量を大きく下回ることになる。かれらの販売量をまとめたとしても市場では大きなものとはならない。この結果、当時地主が販売・流通させる米は、市場流通の半分くらいにも達していたといわれる。

米作農民と異なり、大中規模の地主は自ら倉庫を持っていたので、出来秋に一斉に米を販売する必要はなく、市況を見ながら有利な価格で米を販売することが可能だった。産業組合も本来は中小農家の互助組織として 1900 年に立法化されたものだったが、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された。これに対して、倉庫も持たず、また加入条件が厳しくいため産業組合に加入できない自作農や小作農は、多くの米が出回り供給が多くなる出来秋に米を販売せざるを得ない。また、小作料が物納なので、限られた量の米しか販売できない小作人は、商人に対して強い交渉力を発揮できなかった。結果として小作人は安い米価しか受け取れなかったのである。

（2）米の輸入国への転換と高関税要求

明治の初めころは、米の生産量の15%ほどが輸出されていた。国内の米需要が増加した結果、1890年代の後半からそれまで生糸、茶と並んで、三大輸出品目だった米が輸出できなくなった。そればかりか、不作の年には外米を輸入するようになった。こうして食料の自給達成ということが、農政の目標になるようになった。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。内地における米の増産が叫ばれ、農会や産業組合という農業団体、農業の金融機関が設立されたほか、耕地整理法、肥料取締法など、農業政策の充実が図られるようになった。しかし、このような努力にもかかわらず、需要の増加に供給は追いつかなかったため、米市場は売り手市場としての性格を年々強めていった。その売り手として重要な地位を占めていたのは、流通量の半分をコントロールしていた地主階級だった。

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、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。具体的には、輸入を制限することによって供給量を減少させ、米価の上昇を図ろうとした。これは、今日でもJA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したうえで、減反により供給を制限して本来実現する市場価格よりもさらに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、かつての地主勢力と同じ主張をしているのは歴史の皮肉である。

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した。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のである。米の供給が減少したほうが米価は上昇し、地主の利益になる。建前としては食料の自給や増産を主張するが、本音としては供給の増加は好ましいものではなく、したがって品種の改良等による生産性の向上を行う意欲に欠けるようになったのである。

神戸高商（現神戸大学）教授だった津村秀松は、このような動きを農家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次のように批判した。「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。」津村秀松「日本の地方金融と農業金融問題」（『帝国農会報』第三卷第四・五号）米価は上がっても、少量の米しか販売できない小作人などの耕作者はその利益を受けられなかったのである。

東畑精一はこの時代の地主の行動を次のように総括している。

「こういう好都合な市場条件に恵まれていたので(事実、米価はつねに一般物価より高位を保ってきた)、当時の地主階層の終結された意識は次のような形をとるようになった。すなわち、食糧の自給力を強めること、言い換えたら「産業資本的」な農業開発に従うことは、労多くして効少なきことである。これに反して全体として米穀市場を有利な売手市場に常に保っていくこと、言い換えたら米の供給を「不足がち」に保つことは(これは利益独占が常に志すところである)労少なくして報いられること多き方法である。更に換言するならば、産業的な努力によって **Efficiency profit** (生産性利潤) を求めるよりも、供給を制約して **Scarcity profit** (稀少性利潤) にあずかるのが近道である。——このために「自給自足」政策の主眼点は、内地における増産政策から横に転じて、外米の輸入を阻止する方策(輸入の制限ないし輸入関税の引上げ)に力点を付するようになってきた。そしてそれとともに自給自足を根拠づける理由が、豊富なる食糧の獲得という生産的ないし厚生的な色彩をうすめて、国防的な色彩を強くした。一旦緩急の場合を考えると、外米に頼ることは国防力を弱らすというような経済外的なものとなっていくのである。

国防に藉口して自給自足を根拠づけ、自給自足に名をかりて外米の輸入を制約し、政府は笛を吹くが地主は増産の実践には容易に動かず、地主の声のみが農業一般の声として世の中に伝えられ、これによって既得の利益(高い地価)を擁護していくというのが、明治末年における日本の農業界の大勢であった。」(東畑[1973]77 ページ参照)

このような地主の活動を強く批判したのが柳田國男だった。東畑精一は、次のように語っている。

「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い得たのは、大地主階級であった。否、正確に言えば彼らのみであった。彼らの声は全農民に代るものとされた。ところが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。米穀需給が均等し始め、不足勝ちの気配が生ずると、地主は米については「売手市場」という有利な地位を享受することになる。こうなってくると、地主は—おそらくは行政官僚とは異なって—あえて「産業資本的」な農業開発に従って、労多く資を費やすことが多いが、効果が容易には生れてこない行動を避けることになる。それよりも、米穀市場を「売手市場」として保持するのが有利と感ずるようになる。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。そして自給力の増強そのものを政府の手に委ねたのであった。

そしてこのような地主の声のみが、日々に強く響いたのであった。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。彼の農政批判の原点はここにあった。彼の有名な「小作料米納の慣行」はこういう背景のもとに読まれなければならない。」（東畑[1973]96 ページ参照）

（3）米関税導入と減反政策の挫折

1905年日露戦争の戦費調達のため15%の米・もみ関税が導入された。地主勢力が政治力を発揮させたことにより、米・もみ関税は1910年一俵（60キログラム）あたり1円の従量税として恒久化された。農業経済学者の速水佑次郎は、名目保護率（外米の国内価格が輸入価格よりどれだけ関税で高められているかの比率）を1903～07年9%、1928～32年26%と推定している（速水「農業経済論」1986年134ページ参照）ただし、現在のキログラム当たり341円の従量税が200%近い従価税に相当することからすれば、軽微なものと言える。

1918年の米騒動の生じた前年頃から米価が上昇していたので、同年政府は関税の削減・撤廃を部内でいったんは決定したが、地主階級等の利益を代表する政友会の反対で取りやめとなった。また、米騒動に続き、1919年の豊作と1920年第一次大戦後の恐慌によって起こった米価低落（1920年から21年にかけて米価は4割低下）に対し、地主勢力は米穀投売防止運動を展開し、1921年の米穀法制定のきっかけを作った。

その後、米価の維持は、昭和恐慌時の1930年に関税が2円に引き上げられたのち、輸入数量を直接的に制限することによって行われるようになった。1931年の米穀法の改正による輸入数量制限を経て、1933年米穀統制法が制定され、米やそのほかの穀物の輸出入が恒常的に制限されるようになった。米の輸入数量制限は、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の結果1999年に関税化されるまで、実に約70年間も継続された。

ただし、当時の輸入規制は当時南京米（ナンキンマイ）と言われていた南方からのインディカ米に対しては効果があったものの、食味が内地米に近い朝鮮・台湾の植民地米に対しては、関税が撤廃されていたり、輸入制限が及ばなかったりしたので、内地米の価格維持にはそれほどの効果を発揮できなかった。

米騒動が起こるまで、地主階級は植民地での米の生産を認めようとはしなかった。台湾はサトウキビ、朝鮮は綿と羊を作ればよいとしたのである。しかし、米騒動で国内での米自給という前提が危うくなった。このため、米騒動の後、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が計画された（産米増殖計画）。さらにいったん植民地で米の生産が増加・定着していくと、朝鮮総督府や台湾総督府は、植民地の統治を優先して、内地の輸入制限に強硬に反対した。政府の中で

のような力関係が働いていたのか不明であるが、不思議なことに農林省の米政策は植民地政府の主張に押し切られることが多かった。朝鮮や台湾では、生産量の約半分が内地への移出に向けられるようになった。

この結果、大恐慌後の 1932, 33 年の両年内地では凶作となったにもかかわらず、朝鮮や台湾からの米輸入を制限できなかったことや米の一人当たり消費が停滞し始めていたため、供給の増加と需要の低迷により、米の過剰と米価低迷を招くことになった。農家は不作と米価低下の二重の打撃を受けたのである。一石（150 キログラム）当たりの米価は 1925 年の 41.95 円から 32 年 20.69 円、33 年 21.42 円へほぼ半分の水準に低下した。

このような状況の下で、1934 年石黒忠篤農林事務次官は、米価の低迷を防止しようとして、米の減反政策を提案した。これに対して、食料の自給が必要だとする陸軍省から、米価の上昇は物価の上昇につながるとする商工省から、それぞれ猛反対された。さらに朝鮮米の移出（植民地からのものなので輸出とは言わず移出と言った）の制限や調整については朝鮮総督府の抵抗にあった。農林省と拓務省の了承を得て、内地への移出量を月々平均した量とし、その量について朝鮮総督は農林大臣と協議するという法制局案が出来上がったが、朝鮮総督はこの案を拒否した。石黒は、これに抗議する意味を込めて、辞表を提出した。

4. 地主制から農協制へ

第二次世界大戦は国民の生命・経済の総力戦となったため、食料という基礎物資を供給する農業は、戦時体制に深く統合されていった。既に米穀の流通統制に利用していた産業組合と地主主導で農業技術指導や農業政策の末端への浸透などを行ってきた農会組織を統合して、1943 年戦時統制団体である農業会が設立された。農業資材の供給、農産物の販売、技術改良、農村金融など農業・農村の全ての活動は、農業会によって統制・運営された。

（1）食糧制度を通じた地主制解体

生産者が作った米は、地主に収められた小作料（物納）を含め、一人 4 合で計算した農家の飯米（保有米）を除いてすべて政府に売ることが義務づけられた。その際、農業生産力増強という名目で、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。具体的には、（在村地主の保有米を除き）小作人は小作米を高い価格で直接政府に売り、その販売代金から安い小作料（地主米価）を地主に払うようにしたのである。これによって、小作料は金納化されたうえで減額されることになった。

既に植民地米の輸入による米価の低下で地主制は大きく動揺していたが、政策的にも農林省によって戦後の農地改革につながる地主制度の弱体化が推進されたのである。1941 年に、一石（150 キログラム）当たり生産者（小作）米価 49 円、地主米価 44 円としたのが始まりで、これが 1945 年には小作米価 92.5

円、地主米価 55 円、1946 年には小作米価 550 円、地主米価 75 円となった。このような米価による小作人の地位改善の結果、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%まで減少した。農林省は、食糧制度を利用することによって地主制度の解体を進めたのである。

(2) 農地解放

戦後 GHQ に支援された農林省によって、農地改革が実施され、地主制度は完全に解体された。1952 年には、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しようとする狙いで農地法が制定された。これ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 の政治的な意図によって行われたものだった。農地改革の成果を固定しようとした農地法は、耕作者が所有権を持つべきであるという、いわゆる自作農主義を基本理念とした。株式会社が農地を保有して農業を営むことは、耕作者は従業員で、農地の所有権は耕作者ではない株主に属することとなるため、自作農主義に反し認められないこととなる。

戦後の食糧難に対処するため、食糧管理制度は一層強化され、また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が農業協同組合に改組された。農協は、看板を書き換えた農業会といわれた。農協は民主的な衣をまとって再生することになったが、国、都道府県、市町村からなる 3 段階制の組織体制の下で、中央の意向を末端に浸透させるという農業会の上位下達的、統制的な性格を引き継ぐことになった。

(3) 地主制と農協制の共通点

戦前と戦後は断絶しているのではなく、むしろ連続している。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。食糧管理制度廃止後も減反という供給制限によって維持されている高米価政策、自作農主義を理念とする農地制度、農産物やその資材の販売から銀行・保険業務、冠婚葬祭業まで、農業・農村に関する全ての事業を独占的に運営する農業協同組合制度は、農政の三つの大きな柱となって、現在に至るまで農業を鎖のように縛っている。

高い米価を支持する点では、戦前の地主制と戦後の農協制は同一である。しかし、戦前は国内の米生産は増加する米需要を賄えなかった。足りない部分は輸入していたのである。このため、単収を向上させ、国内生産を増加しても輸入量を関税等で制限すれば、米価は高く維持できる。これに対して、今日のように米需要が減少する中で米価を維持しようとする、国内生産を減少させなければならない。減反政策である。

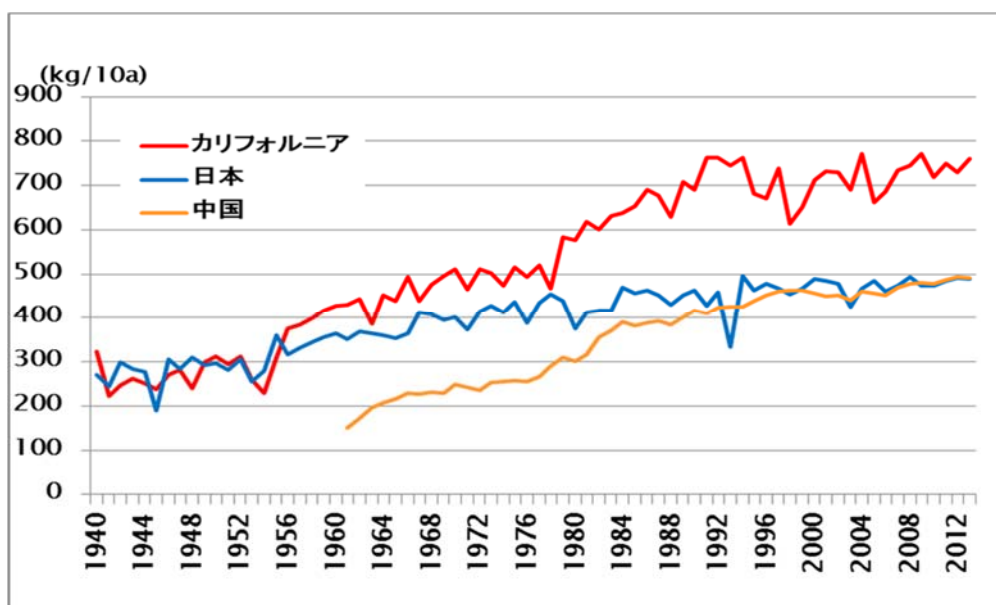
減反政策の下で、単収・生産量の増加につながる品種改良などは困難となった。単収が増加しないので、米の生産コストは減少せず、国際競争力のない米産業と

なってしまった。経済へ与えた歪みという点で、戦前の地主制のほうが戦後の農協制よりまだ良かったと言えるだろう。

米のキログラム当たり生産コストは、1ヘクタール当たりの生産費を1ヘクタール当たりの単収で割ったものである。単収を向上させればコストが下がるが、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をさらに拡大せざるを得なくなる。そうすると、政府は農家への減反補助金を増やさざるを得なくなる。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。1970年の減反開始後、政府の研究機関にとって単収向上のための品種改良はタブーとなった。

具体的に見よう。今では、日本の米単収はカリフォルニア米より、4割も低い。50年前は日本の半分に過ぎなかった中国にも追いつかれてしまった。日本の単収が伸びなかったのは、研究者が無能だったのではない。収量向上の品種改良を禁じられたのだった。日本でも、ある民間企業がカリフォルニア米を上回る収量の品種を開発し、一部の主業農家はこれを栽培している。しかし、多数の兼業農家に苗を供給する農協は、生産が増えて米価が低下することを恐れ、この品種を採用しようとはしない。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割低減できるが、減反はなかなか廃止できない。

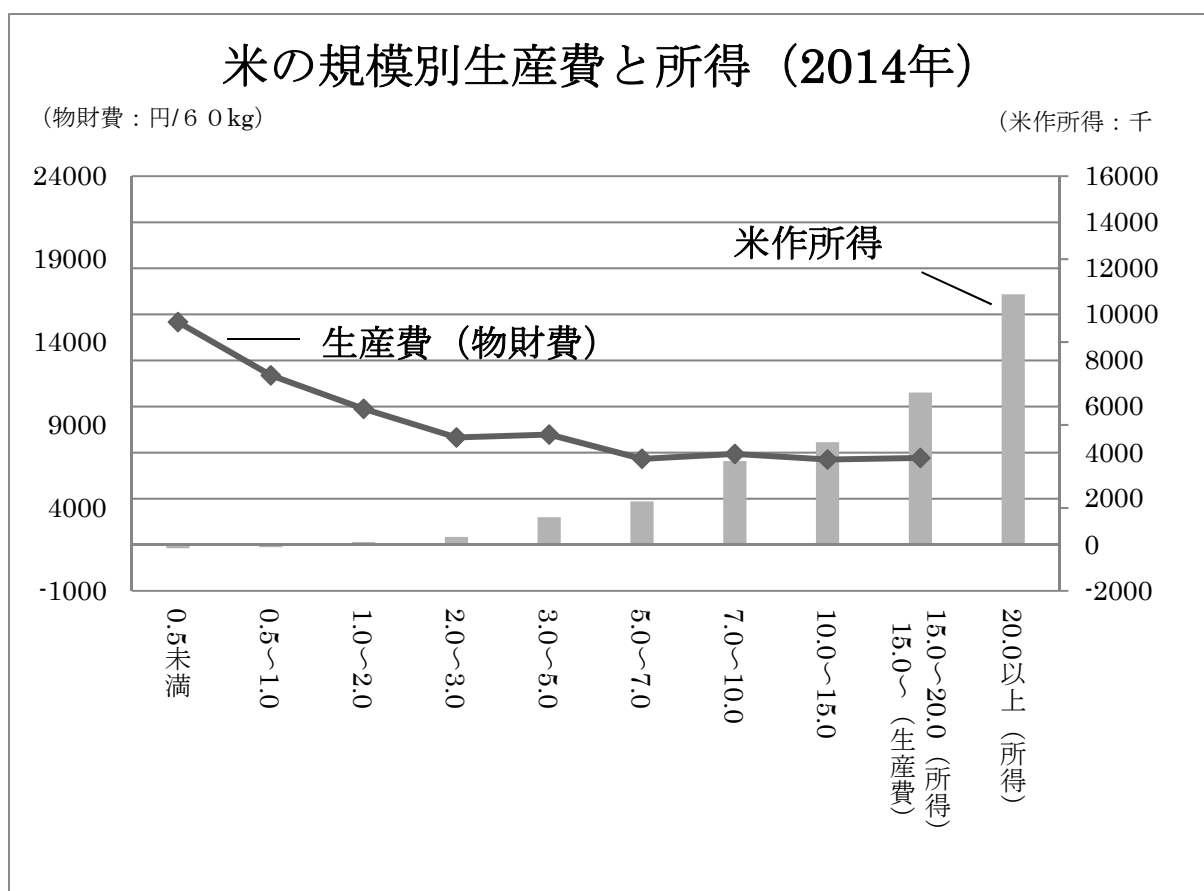
図. 各国の単収比較



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

農政が保護しているのは、今も昔も耕作者・生産者ではない。次の図が示す通り、現在都府県の平均的な農家である 1 ヘクタール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である。ゼロの農業所得に 20 戸をかけようが 40 戸をかけようが、ゼロはゼロである。20 ヘクタール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おうと、米価が低下した 2014 年でも 1,100 万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行う。農村振興のためにも、農業の構造改革が必要なのだ。

秋田県大潟村の平均農家規模は 20 ヘクタール以上である。夏場の稲作だけで 1,000 万円以上の所得があるので、農家の子弟は東京の大学で勉強しても卒業後は大潟村に帰って農業を継ぐ。農業収益が高ければ後継者はできるし高齢化はしない。もちろん耕作放棄も起こらない。人口減少で秋田県の他の自治体すべてが消滅するというのに、大潟村だけは消滅しないと予想されている。



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」

以上のように農政は米農家保護を謳うものの、現在ではほとんどの米農家は兼業主体のサラリーマン農家で、その米作所得はゼロである。専業農家に対しては価格ではなく欧米のような財政による直接支払いという保護の仕方がある。これが世界の経済学者が勧める経済に歪みを与えることが少ない農業保護政策である。農家を保護するために高い米価は必要ではない。しかも、日本の減反政策は、農家に 4 千億円もの補助金を支払って生産・供給を削減させ、本来の市場価格よりも高い米価を実現し 6 千億円も消費者負担を強いている。減反を廃止して 4 千億円の減反補助金をスクラップすれば、それから専業農家に対する直接支払い（約 2 千億円）をねん出しても、たっぷりおつりがくる算段である。米価も下がる。日本の米政策は高価格かつ高財政負担なのである。

米の関税や減反は米農家保護ではない。では誰のための政策なのか？米価が下がっても直接支払いをすれば農家は困らないが、米の販売手数料収入がこれによって減少する農協は困る。津村秀松が戦前の米政策を農業保護政策にあらずして地主保護政策だと主張したように、今日の政策も農業保護政策にあらずして農協保護政策なのである。

（４）農業の衰退と農協の発展

農業、特に米農業が衰退する一方で、米農業に基礎を置く農協は大きく発展し、我が国第二を争うメガバンクとなっている。

日本の農協という存在は、世界の協同組合の中でも、日本の法人や協同組合の中でも、特異である。欧米の農協は、農産物の販売、資材購入、農業金融などそれぞれに特化した農協である。日本の農協のように、銀行、生命保険、損害保険、農産物や農業資材の販売、生活物資・サービスの供給など、ありとあらゆる事業を総合的に行う組織ではない。

日本の協同組合でも、生協や中小企業の事業協同組合は、銀行業務を兼務できない。日本の法人の中でも、このような権能を与えられているのは農協だけだ。銀行は他事業の兼業を禁止されている。生命保険会社は損害保険業務を行えないし、逆も同じである。さらに、農協は本来農家を組合員とする“職能組合”であるはずなのに、農家以外に地域の住民であれば誰でもなれる准組合員（農協を利用できるが、意志決定には参加できないという意味で、“准”が付けられている）という独特の制度を持っている。

正組合員は 450 万人(2014 年度末)、一戸から複数の組合員を出している農家もいるので、正組合員戸数は 382 万戸である。これは、農林水産省の農家と言えないような農家定義に該当する農家戸数 253 万戸を大幅に上回っている。組

織率 151%である。明らかに、今では農業を行っていない人が、正組合員となっているのだ。

混住化の進展と農協の勧誘によって、准組合員の数は年々拡大して、とうとう 2009 年に准組合員数が正組合員を上回り、2014 年度末では、組合員 1027 万人中准組合員は 577 万人で、正組合員 450 万人を 127 万人も上回っている⁴。

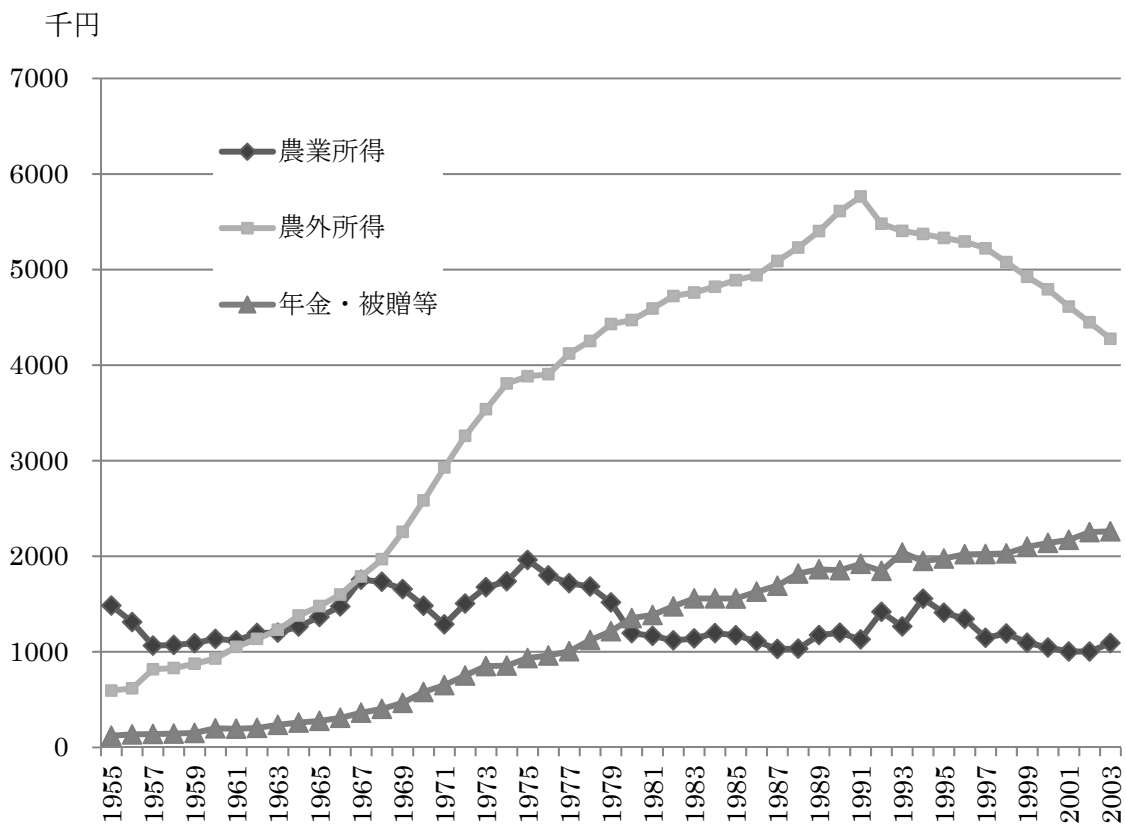
我が国の農協は、欧米にも日本にも他に例をみない稀有な組織なのである。それだけではない。この組織が政治活動まで行っていることだ。欧米にも、農業の利益を代弁する政治団体はある。しかし、これらの団体自体が経済活動を行っているのではない。日本の農協は、政治団体であり、かつ経済活動を行っている。このような組織に、政治活動を行わせれば、農家の利益と言うより、自らの経済活動の利益を実現しようとするのは、容易に想像がつく。その手段として使われたのが、高米価政策だった。

米価を上げて、コストの高い非効率な米の兼業農家や高齢農家を滞留させ、米農業を衰退させたことが、さらなる農協の発展につながった。零細な米の兼業農家の農業所得は、極めて低い。しかし、その農外所得（兼業収入）は他の農家と比較にならないほど高い。しかも、米は農家戸数の 7 割を占め、他の農業に比べると、戸数も圧倒的に多い。したがって、農家全体では、米の兼業農家の所得が、支配的な数値となってしまう。

次の図から、農業所得が横ばいで、農外所得、年金等が大きく増加していることがわかる。今では、農業所得 110 万円に対して、農外所得 432 万円は 4 倍、年金等 229 万円は 2 倍である。年金等が一貫して増加しているのは、農家、特に米農家の高齢化が進展していることを示している。

（図）農家所得内訳の推移(1955-2003)

⁴資料：農林水産省「総合農協統計表」平成 26 年度



出所) 農林水産省「農業経営動向統計」より作成。

注) 国民経済計算のGDPデフレータを用いて2005年基準の実質値とした。

さらに、兼業農家や高齢農家は農業から足を洗おうとしている人たちなので、農地を宅地に転用したいので高く売ってくれと言われると、喜んで売ってしまう。これは、銀行業務を行える農協経営には好都合だった。兼業収入や年金収入だけでなく、農地を転用して得た年間数兆円に及ぶ利益も、JA農協バンクに預金してくれたからである。

こうして、2015年3月末時点で、JAバンクの貯金残高は約94兆円まで拡大し、みずほ銀行と我が国第二を争うメガバンクとなっている。銀行業務以外にも、農協保険事業の総資産は55.84兆円で、生命保険最大手の日本生命の56.7兆円と肩を並べる。農産物や生活物資の売り上げでも中堅の総合商社に匹敵する。農協は多くの事業を行う巨大企業体となって、発展した。

農協は、准組合員を、融資先として活用した。衰退する農業への貸出しは大きく減少し、預金収入の1~2%を占めるにすぎない。その一方で、農協はその預

金収入等の3割を、准組合員に対する住宅ローン、車ローン、教育ローンや元農家へのアパート建設資金に貸出している。末端の農協は、融資先として必要な准組合員を積極的に勧誘してきた。准組合員が増加するのはこのためである。さらに、農協の全国金融機関である農林中金は、残りの資金をウォール街などで運用し、大きな利益を上げてきた。“脱農化”路線で発展してきた農協は、農民のための互助的な金融機関ではなくなっている。

農業が衰退するのに、農協が発展したというより、農業を衰退させることによって、農協は発展したと言った方が正確だろう。その基礎にあったのは、農協制度と高米価政策だった。この二つの歯車が絶妙に噛み合った。高米価で兼業農家を維持したことが、銀行業務等ありとあらゆる事業を行う権限を与えた特権的な農協制度とうまくマッチしたのである。

価格で農家を保護しようとする、米のように過剰という問題を引き起こしてしまう。OECDなど世界の農業経済学者が、価格ではなく市場への歪みの少ない直接支払いを勧めるのは、このためである。高米価による過剰を解消しようとして、農政共同体は減反という別の政策を導入して、市場をさらに歪めてしまった。過剰が問題なら、それを引き起こしている高い米価を下げるべきなのに、そうはしなかった。

関税がなくなり、価格が下がっても、財政からの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、販売手数料収入が減少するので、農協経営に大きなダメージを与える。また、価格低下で、コストの高い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ことになる。だから、農協は、TPP反対の一大運動を展開したのだ。こうして、日本では、農産物の関税で維持されている高い農産物・食料品価格が国益になる。政治の世界では、消費税の逆進性は問題とされても、関税の逆進性は話題にもされない。それが農政共同体の利益維持に欠かせないからである。

5. 柳田國男の農政学

農家や農村の貧困問題を解決するため、柳田はさまざまな提案をしている。しかし、その中心にある考えは、簡単なものである。それは一言でいうならば、農業の規模拡大を通じて生産性の向上を図り、コストを削減して所得を上げようとするものだった。彼は生産額を重視する当時の農業界の主流派の人たちに対して、生産費の重要性を強調する。柳田が農商務省に在籍したのはわずかに2年足らずだったが、彼は内閣法制局に異動してからも旺盛な論文執筆活動を行い、大農でも小農でもない中農養成策を論じた。当時の学界や官界で有力であった寄生地主制を前提とした農本主義的な小農保護論に異を唱えたのである。

(1) 構造改革の主張

農業界の主流の人たちによって論じられていた農業保護関税の導入に関し、

柳田は高コストの生産を保護することは望ましくないとし、保護主義ではなく農業改良、生産性向上が必要であると言う。地主階級が関税によって米価を引上げ、その所得向上を狙ったのに対し、柳田は、消費者家計のことを考えると、米価の引上げではなく、構造改革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。彼は、日本が零細農業構造により世界の農業から立ち遅れてしまうことを懸念し、農業構造の改善のためには農村から都市へ労働力が流出するのを規制すべきではなく、農家戸数の減少により農業の規模拡大を図るべきであると論じた。現に存在する「微細農」ではなく、海外農業と競争できるような構造改革を行い企業として経営できるだけの規模をもつ2ha以上の農業者、『中農』を養成すべきであると主張したのである。

柳田は『中農養成策』(1904)において次のように言う。「まことに斯邦の前程につきて、衷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。生産の技術は進歩発達せざるべからず。技術を進歩せしめ物産を増殖せしむるには、各生産をもって各独立の職業となし、生産者をして当業者の熱心をもって専門的に考究改良を力めしむるにあり。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。」(全集第29巻586ページ参照)

つまり、いろいろ議論したが、言いたいことはたった一つ、日本農業の零細性を克服して、農業で生計を立てられるような規模の農家、つまり中農を作ろうというのである。そうでなければ、農業の先進技術を活用して、農業生産を増大するようなことは望めないというのである。

(2) コストダウンによる農家所得向上と反高米価政策

どの企業でも産業でも、収益は価格に販売量を乗じた売上高から、コスト(生産費)を引いたものだ。したがって、収益を上げようとするれば、価格を上げるか、販売量を上げるか、コストを下げればよい。農業関係者は農業と工業は違ふとよく口にしますが、どの産業でも、この経営原理は同じだ。生産額の増加を重視する横井や酒匂に対して、柳田は次のように主張する。「何れの生産業に於ても産額の増加といふことは決して常に絶對的に希望すべきことにあらず。(中略)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。」(藤井[1975]5~8ページ参照)

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、農機具などのコストを、農地面積当たり何トンという収量(単収)で割ったものだ。したがって、コストを下げようとするれば、農業資材価格を抑えたり、規模を拡大し

たりして、農地面積当たりのコストを下げるか、品種改良等で単収を上げればよい。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。

農家の所得を向上させようとするれば、価格を上げる方法もある。価格を上げるためには、供給を減少させればよい。当時の地主階級は米の関税の導入を主張した。外国産米が入ってこないようになれば、供給が減少して米価を高くできる。彼らは国防強化を口実として食料の自給が必要であると主張したのである。現在の日本政府が採っている政策は、高関税で輸入米が入ってくるのを遮断したうえで、なおかつ国産米の生産・供給を減反政策によって減少させて、本来市場で決まる水準よりも米価を高く維持しようとするものである。河上のいう「最も不健全なる思想」である。今も昔も農政の主流派は、農産物価格、なかでも米価を上げて農業を保護しようとしてきたのである。ただし、減反政策は戦前陸軍省が反対して農林省に実施させなかったのであり、現在の政策のほうがより価格に力点を置いている、つまりより消費者を軽視した逆進的な農政を展開していると言えるのである。

しかし、柳田の処方箋はまったく異なる。このような方法での生産者保護は、貧しい消費者の生活・家計を圧迫するからである。売り手である生産者は高い価格を望み、買い手である消費者は安い価格を望むのは当然である。柳田は、価格を巡って生産者と消費者の利益は対立するという前提からスタートする。「国力其農政ノ大方針ヲ決セントスル際ニハ、何レノ時代ニシテモ何レノ国ニ於テモ常ニ国民中ヨリ二ノ異リタル希望ニノ相反スル注文ノ声ヲ聞ク、其一ハ農産物ノ価高シ故ニ今少シ安く買ハル様ニシテ貰ヒタシトイフ注文ナリ、他ノ一ハ農産物ノ価安くシテ利益尠ナシ今少シ高く売レル様ニシテ貰ヒタシトイフ希望ナリ」（定本第 28 巻 426 ページ参照）。

しかも、横井などが主張するように米価や食料品の価格を上げると、労働者の賃金も上がり、商工業の国際競争力を失わせることになるとして批判する。（定本 28 巻 280 ページ参照）中国からの米輸入解禁のニュースを聞いて相好を崩して喜ぶ商工業者の思惑のほうが自然の人情だという。（藤井[1975] 10 ページ参照）

柳田は、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のであり、根本的な改良が必要だということである。では、消費者のために農産物価格を安くしながら、生産者の所得を向上するためにはどうすればよいのか。答えはシンプルである。農家の規模を拡大するなど生産性を向上させてコストを下げれば、価格を上げなくても生産者の所得は上がる。

小作人の解放と並んで、これこそが農村の貧困問題を解決しようとした柳田國男の処方箋だった。柳田は価格を上げて農家所得を向上させようとする方法

を徹底して否定した。当時は農家も貧しかったが、工場で働く労働者も貧しく、かれらに高い食料品を買わせるべきではないと、考えたのである。柳田は、国防のために食料を自給すべきであるといっても、労働者の家計を考えるのであれば、外国米を入れても米価の下がるほうがよいと主張した。

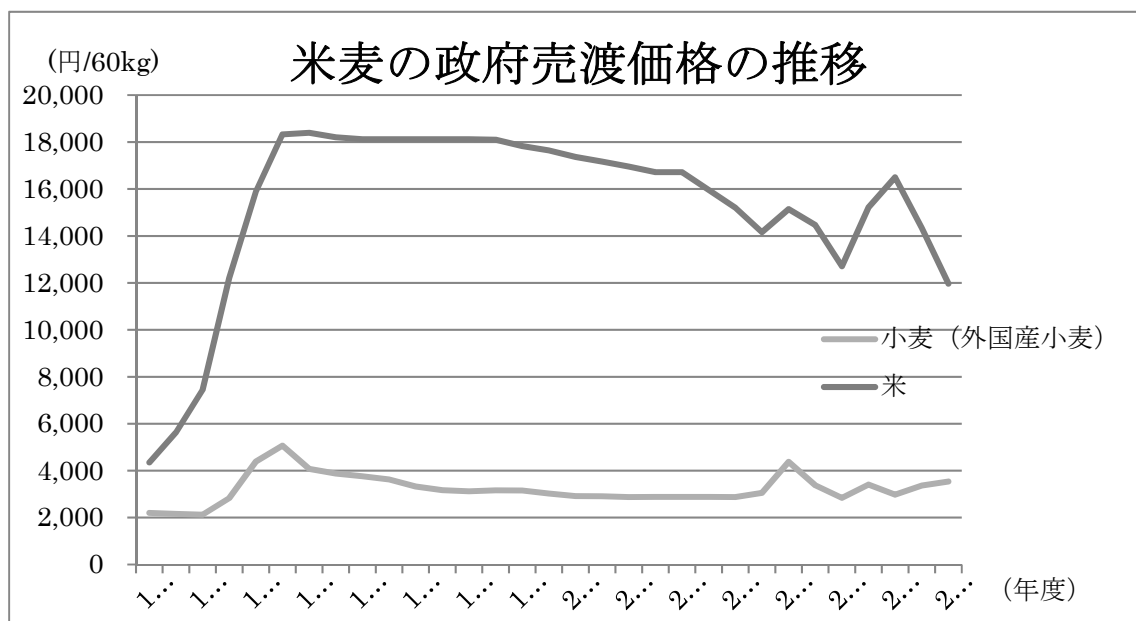
(3) 戦後の高米価政策の結末

高度成長期以降の高米価政策も同じである。高米価は米に対する需要を減退させ、輸入小麦等への需要を高め、国内農業を衰退させる原因を作ってしまった。食管制度の下で米価を上げたために、生産は増え、消費は減少した。この結果、1970年頃から深刻な米の過剰を招くことになり、とうとう減反政策が導入された。95年に食管制度が廃止された後は、供給量を削減する減反によって高米価が維持されている。

麦の消費者価格(製粉メーカーへの国の売渡価格)が60年代に引き下げられ、その後も低い水準に抑えられたことで、小麦の食料向け消費量は60年の3.1百万トンから2013年では5.3百万トンに増加した⁵。兼業農家が多くなったので、田植えの時期は6月からゴールデンウィークの5月初めに移行した。これは麦の収穫時期と重なったため国産の麦は作付されなくなった。国産麦生産が減少した結果、麦供給の9割は競争力のあるアメリカ、カナダ、豪州からの輸入麦となった。

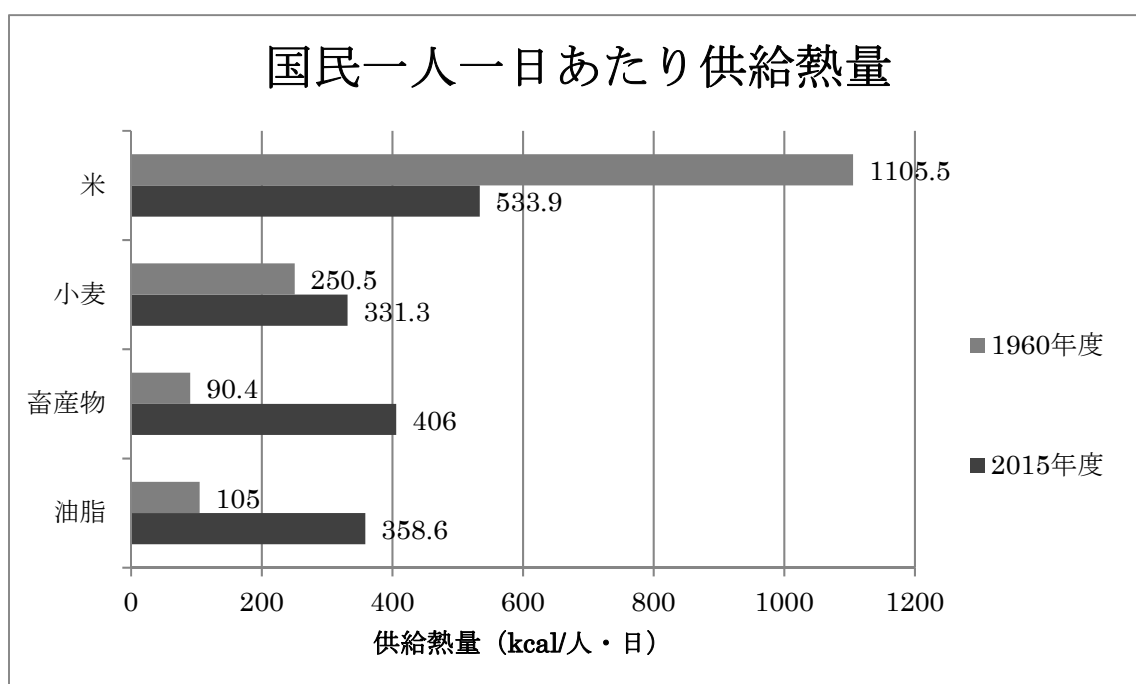
米も麦も同じく食管会計の下にあったのであるから、麦の消費者価格を上げて輸入差益を大きくし、それを米の赤字に補填すれば、生産者米価を引き上げても、輸入麦の差益で消費者米価を抑制できるので、米の消費減少を食い止めることもできたはずだった。しかし、農協は、生産者米価引上げにのみ精力的に活動し、そのような主張は行わなかった。1960年から90年にかけて、消費者価格は、米は4倍も上げているのに、麦はほぼ据え置きである。国産主体の米の需要を減少させ、輸入麦主体の麦の需要を拡大させる外国品愛用政策を採ったのだから、食料自給率低下は当然である。現在では約500万トン相当の米の減産を実施する一方、約700万トンにも及ぶ麦を毎年輸入している。

⁵資料：農林水産省「平成25年度食料需給表」



品目別のカロリー摂取量の比率を1960年と2015年で比較すると、米が48%から23%へとほぼ半減する一方で、他の諸国では減少しているはずの小麦がシェアを増加させているなど、米の独り負けの状態である。小麦の消費増を洋風化のためだと農業界は言いわけするが、パンやスパゲッティだけではなく、ラーメンやうどんの消費も好調である。市場に影響を与えた高米価政策は、生産面でも消費面でも、米農業に打撃を与えた。こうして米農業は衰退した。

図 品目別カロリー推移



(出所) 農林水産省「食料需給表」

(4) 反関税と農事の改良

TPP 交渉で見られたように、現在でも農産物貿易の自由化に反対する農業界の主張は、柳田國男が『中農養成策』を書いた 100 年以上も前の時代と変わらない。アメリカやオーストラリアに比べると、日本農業は規模が小さいので競争できないので、高い関税が必要だというのである。

高関税による農業保護の主張に対し、柳田國男は次のように反論して、農業の構造改革を提言した。「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、之を自然の進行に放任するときは漸次絶滅に帰するを免れずといふことも亦恐くは真ならん、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。唯如何にせん其歩調の余りに遅緩にして、新世界の進運に適應する能はざることを、而して此が原因を為すものは何ぞ、吾人の見る所を以てすれば、改良法の向ふ所常に事物の末端表皮のみに止まり、更に根底を極めざるが為にして、忌憚なく言はゞまた彼の着実論者の責なり。」(『中農養成策』全集第 29 卷 552～553 ページ参照)

旧国とは日本、新国とはアメリカのことである。日本は農場の規模が小さいのでアメリカとは競争できない、だから関税が必要だと、当時の農業界は主張したのである。驚くべきことに、日本の農業界の主張は、この百年間全く変わらない。依然として、小農保護や高関税(高価格)による保護が、農業界の主張なのである。今も昔も、農業の構造改革を実現し消費者に安く食料を供給しようと言う柳田國男ではなく、横井時敬が農業界の思想的なリーダーであり続けている。

(5) 反小農主義(横井・酒匂批判)

柳田は、価格を下げるべきだと言うと農業界の敵のように攻撃されるのが常であるが、価格が下がっても、生産費が大きく下がれば、農家の純益は増加するし、消費者にも利益が及ぶので、一国全体の幸福を増進することが可能となると主張する。(藤井[1975]65～68 ページ参照)

農家の所得を向上させようとして、コストを下げるためには、農業資材価格を安く調達できるようにするとともに、規模拡大や単収向上による農事の改良、農業の生産性の向上を行う必要がある。前者の方法としては、産業組合という協同組合を活用して、農業資材を安く共同購入する方法がある。柳田は産業組合の普及のため、積極的に講演活動を行った。また、生産性を向上するため、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。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のである。

これに対して、農業界の主流だった横井時敬たちは小農維持を唱えた。農家戸数の減少は好ましくないというのである。その小農保護の裏には、小作人の数を多くして土地の生産性を上げようとする地主階級の利益を擁護するとともに、小作人の耕地面積を少なくして兼業に依存せざるを得なくさせ、大資本への安価な労働の提供を図るという意図が、巧妙に隠されていた。柳田の上司で明治期の代表的な農政官僚だった酒匂常明は「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」（「農政所感」中央農事報 16 卷 15 ページ）と言い、「細農制」すなわち零細な農業構造を認識したうえで、なお農政が農業の構造改革を行って農家規模の拡大を図ることは絶対に認められないと強調する。

柳田は酒匂を次のように批判する。「酒匂農学博士は我が国の細農制はまことに悲しむべき状態なれどもとうてい人力を持って一時にこれを変革するあたわず、千百年間の自然の成行に任すのほか致し方なしと言われたり。吾人は尊崇する斯道大家の口よりかくのごとき断論を聴くに至りては、非常に研究の勇氣をはばむものなきあたわずといえども、いかに考うるもとうていこれを座視するを得ざるをもって、なお一応中農養成の果たして望みなきか否かを究めんと欲す。」（全集第 29 卷 554～555 ページ参照）

（6）構造政策の具体的主張

農地面積が一定で、各農家の規模を拡大しようとする、農家戸数を減少させなければならない。小農から中農になる者が出るとしても、小農の多くは離農させなければならない。「農事の改良」が行われるよう援助する一方で、十分にそれを行えない農家は転職させるべきだと言う。

日本農業の問題は農地面積に対して農家が多すぎることである。これが柳田の基本認識である。農家のほとんどが 0.5 ヘクタール未満の五反百姓だった時代に、農家戸数を減少させ、すべての農家の規模を 2 ヘクタール以上にして、農業だけで生活できるような実力のある経営を実現すべきだと主張する。それでは、農業の知識を発展・普及させ、生産性を向上させることはできないからである。

「予は我国農戸の全部をして少くも二町歩以上の田畑を持たしめたと考ふ」「農戸の減少は必ずしも悲しむべきことにあらず」「予が農戸数の減少を希望するは全く農民をして其の独立自営に必要なだけの農場を有せしめんが為にして、言はゞ薄く廣がりしものを厚く狭くせんとするに過ぎず、此の如くせざれば到底農業智識の発達を遂げ一国の生産を進歩する能はざるを以てなり」「要するに日本の農戸数は耕地の面積に比して甚しく多きに失せり、其減少は如何にするも到底避くべからず、目下の問題は之を自然に放任して各戸の実力を減じ表面上の数を維持すべきか、將た先づ其数より減じて実力ある農戸を作るべきか

といふ点にあり、」（全集 29 卷 555～559 ページ参照）

柳田は次のように主張する。一定以上の規模の農家を育成する必要があるのは、零細な農家は新しい技術や知識の採用などを行おうとはしないからである。農業知識の発達や普及は日本の繁栄にとって極めて重要であるが、いくら農学校や農会という組織を充実させて教育や技術の普及に努めても、対象となる農家がこのような過小農であれば、それらを利用することはできない。0.3ヘクタールや 0.4ヘクタールを耕作して、半年食べるだけの米の生産にあくせくする小農は、市場も貿易も考えることはできない。かれらには世界の大勢を理解して、一念奮起して農事の改良に取り組もうとすることはできない。だからある程度の規模を持つ農家を育成する必要があるのだ。

「蓋し農業智識の発達普及は、我が経済的日本にとりて、其存立繁栄の一大要件なることは、何人か之を疑ふべき、然れども今の農民の大多数は果して其余力を以て之を務め之を計ることを得べきか、農学校の教育、農会の傳道は至らざる無しと雖、彼等の農場の規模は果して其結果を利用することを得べきものか、機関の完全なることは必しも奏効を意味するものに非ず、僅々三四反の田畑を占有して、半年の飯米に齷齪（あくせく）する細農の眼中には、市場も無く貿易も無し、唯其労働の価無からんことを恐るゝのみ、何の暇ありてか世界の大勢に覚醒し、農事の改良の為に奮起することを為さん、」（全集 29 卷 553～554 ページ参照）

零細農はわずかな農地しか耕さないので農業所得は少ない。他方で、労働は余っている。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（零細農が農業を継続すれば企業的農家に農地は集まってこない）として批判する。これは問題の根本に着目したものではないからである。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ようとはしない。いくら学者が研究しても徒労に終わる。企業的農家を育成すべきであると主張する。（全集 29 卷 557 ページ参照）零細な兼業農家が多数を占める国では、いくら学問的な研究を行っても、（農家はその成果を活用しようとはしないので）効果はなく、何十年、何百年経っても生産は増加しないと言う。（定本第二八卷二七四～五ページ参照）

別のところでは、次のように述べている。「いったい何の生産業に限らず、技術の精巧を期するためには業を一部面に専らにする必要があります。練熟は本人の心掛けにもよりますが、一には注意力の集中ということが大要件であります。ゆえにどちらかと言えば兼業はなるべくせぬ方が農事改良の成績は挙げられます。しかるに日本の農家はほとんど半数以上何か副業を持っておりまして、時としては農の方が副業のようになっております。しかしこれをやめることのできない仔細は、総別農場の規模が小さいのであります。」（定本 16 卷 20～21

ページ参照)「収入の全部若しくは大部分が農業に基づく家で無ければ、どうも熱心にその改良を力めませぬ。」(定本 16 巻 26 ページ参照)

現在でも、農業界の主流の人たちは、兼業農家があつてこそ日本の農業は維持できるという主張を行っている。柳田は兼業農家が多数を占めることは国の病であるとまで指摘し、兼業を明確に否定する。

柳田は、小作人にも独立して一家の生計を支えるだけの農地を有する者と運送、日雇い、小商いなどの兼業を行って一部の生計費を補充する者との大小二つに分かれるだろうが、後者の小作人は到底自ら農事の改良を成し遂げる資格もないものなので、この種の小作人が多くなるのは正しく国の病だという。

柳田からすれば、農業政策において、専業農家と兼業農家を同じように扱うべきではないことは当然である。農業の構造改革を行おうとすれば、規模拡大に意欲的な専業農家を後押しするような政策を講じざるをえないからである。また、柳田は、農業を振興するためには、政府による保護奨励策の前に、農家の利潤追求による自主的・企業的な活動が必要だと考える。このような農家は専業農家である。これに対して、農業への依存度が低い兼業農家は、真剣に農業を取り組もうとはしないため、彼らによって農業が振興されることは期待できない。日本では兼業農家が多すぎると言う。(定本第二八巻 209 ページ参照)

地主階級が大きな政治力を有し農業界を代表する勢力であったことや地主制を擁護する小農主義が農業界の圧倒的な主流派だったことから、柳田の主張に耳を傾けようとする人はいなかった。それは「孤鶴の叫び」(東畑精一)に終わってしまった。

戦前の小作人解放運動は小作料引下げを要求した。しかし、柳田は小作人の解放に対して異なるアプローチをとる。柳田からすれば、問題の根本は、農業経営の規模が小さいので、十分な所得を上げられないことにある。「つまり仕事場が足らぬために、まず生計が苦しくなったのである。しかるに小作料を負けよという運動だけは盛んでも、もっと働かせよという要求はかつて提出しえなかった。」なぜ小作人解放を主張する“農民組合”がこのような主張をしないのかを、柳田は鋭く指摘する。「これが、現在の農民組合の、最も持ち悩んでいる未解決事であつて、もとより彼らは小作人の真の安全のために、農場拡大の必要を認めないのではない。が遠慮なく言うならば、実はそれが組合員の半減以下を意味するがゆえに、うちに指導者を持つ自発協力の組合でなければ、憚ってこの問題に手を触れることができぬのである。」(全集 29・479 ページ参照)小作農が周年働けるよう農場規模を拡大しようとする、小作農の数が減少して農民組合の組合員数が減少し、その組織維持に支障をきたすことになるので、農民組合はそのような要求をしないのだというのである。現在の農協も同じである。

今日でも小農、兼業農家を維持して農家戸数を減少させたくない JA 農協は、

1961年の農業基本法など政府が農家の規模拡大政策を行おうとする都度、選別政策だとして反対してきた。戦前の農民組合同様、組合員数の減少を恐れたのである。しかも、農業経済学者のほとんどが、このような農協の主張を支持してきた。依然として、小農主義が農業経済学会の主流である。私が2000年減反を廃止して米価を下げるとともに主業農家に限定して直接支払いをすることにより、兼業農家を退出させて主業農家に農地を集積すべきだと主張した際も、反対理由はよくわからないが、ボス的な農業経済学者から強い批判を受けた。農業の構造改革が必要だと主張する農業経済学者を数えようとすれば、両手の指だけで十分足りるだろう。横井時敬はまだ生きている。

(7) 石橋湛山の構造改革論

戦前に柳田のような農業構造改革論を説いた稀有な例として、東洋経済新報社を拠点としてジャーナリスト活動を行い、小日本主義を唱え、植民地反対論を展開した石橋湛山(1884~1973年)がいる。

柳田國男にも石黒忠篤にも石橋にも共通して尊敬する人物がいる。二宮尊徳である。石橋は早稲田大学の学生時代、日本にアメリカのプラグマティズムを紹介した哲学者、田中王堂によって、実験主義と個人主義を持ち、日本的なプラグマティズムを体現した思想家として、二宮尊徳を知り、その報徳思想に影響を受けている。

石橋は自由主義、個人主義を強調する。彼の小日本主義は国民経済の生産性を向上させ、中国など近隣諸国への自由な貿易の拡大を実現しようとするものであった。政府による農業保護も自由な個人の能力の発揮を阻害するものとして批判する。「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ページ参照)

柳田よりも30年ほど後になるが、石橋湛山は、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する。そのためには、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るのだと主張する。また、米中心の農業は地主制を温存するだけだとし、米だけの単一経営から脱却して野菜、果樹、畜産も組み合わせた複合経営を展開すべきだと言う。戦後の農地改革と農業基本法の構造改革・選択的拡大の思想を合わせたような提案である。

小倉武一[1967]によると、この考えは終戦の一年前の「食糧増産問題と農業の企業整備」(1944年4月29日東洋経済新報第2120号)に掲載されているが、これによるとその10年ほど前から石橋はこれを主張していたという。小倉は石橋を次のように評価している。「だが、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。この頃、農業の構造改善というけれど、農業はいまだに経営数の削除と経営の統合を内容とする企業整備のような政策の経験も経ていないのである。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排出をまって是正されるのであろうか。」(小倉[1967] 52 ページ参照)

第一次吉田内閣の目玉的な閣僚は石橋大蔵大臣と和田博雄農林大臣だった。和田農林大臣の指揮の下第二次農地改革は実行された。そのとき閣内で零細な農業構造を温存してしまうと主張して農地改革に反対したのは石橋大蔵大臣だった。閣議の場で石橋は和田にたびたび議論を投げかけた。結果は石橋の言う通りになった。農政は農地改革後の構造改革に失敗したのである。1956年総理大臣に就任した石橋が病気により短期間で辞任することがなければ、農業の構造改革は一気に進んでいたかもしれない。

終わりに

農村で農家が少数派となっている今日でも、農業界は、多数の農家がいるから、農村が守られ、米作が維持されるのだと主張する。実際には、大きな規模の主業農家が零細な兼業農家の農作業をサポートしているのが実態である。また、今いる多数の農家は兼業農家で農業に割ける時間的な余裕がないので、殺虫や除草のために農薬などをふんだんに使う農業を行っている。規模の大きい少数の主業農家に農地を集積したほうが、コストも低く効率的な農業、減農薬などの環境によりやさしい農業の展開が可能となる。

ところが、このような主張は政治的には受け入れられない。2010年民主党(当時)が導入した戸別所得補償を受けるためには、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。柳田が過小農とか細農と呼んだ0.3ヘクタールの農家の米収入は年間30万円くらいであり、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である。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のである。最高の選挙対策は、カネのバラマキである。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する。

しかも小農主義は、農業や農村から離れてその実態を知らない多くの国民の共感を生みやすい。小農主義の克服は容易ではない。

(参考文献)

- 岩本由輝 [1976a] 『柳田國男の農政学』 御茶の水書房
岩本由輝 [1976b] 『論争する柳田國男』 御茶の水書房
大竹啓介 [1984] 『石黒忠篤の農政思想』 農山漁村文化協会
大和田啓気 [1981] 『秘史 日本 of 農地改革』 日本経済新聞社
小倉倉一 [1953] 『近代日本農政の指導者たち』 農林統計協会
小倉武一編 [1963] 『近代における日本農業の発展』 農政調査委員会
小倉武一[1987a] 『日本農業は生き残れるか』 上 農山漁村文化協会
小倉武一[1987b] 『日本農業は生き残れるか』 中 農山漁村文化協会
小倉武一[1987c] 『日本農業は生き残れるか』 下 農山漁村文化協会
小倉武一[1987d] 『誰がための食料生産か』 家の光協会
小倉武一 [1992] 『私の履歴書』 日本経済新聞社
小倉武一 [1995] 『ある門外漢の新農政試論』 食料・農業政策研究センター
河上肇 [1905] 『日本尊農論』 (河上肇著作集・第一卷) 所収
河上肇 [1906] 『日本農政学』 同文館
川田稔 [1985] 『柳田國男の思想史的研究』 未来社
木村茂光編[2010] 『日本農業史』 吉川弘文館
篠崎尚夫[2008] 「東畑精一の経済思想」 日本経済評論社
庄司俊作 [2003] 『近現代日本の農村』 吉川弘文館
寺山義男 [1974] 『生きている農政史』 家の光協会
暉峻衆三編 [2003] 『日本の農業150年』 有斐閣
傳田功 [1969] 『近代日本農政思想の研究』 未来社
東畑四郎・松浦龍雄 [1980] 『昭和農政談』 家の光協会
東畑精一 [1940] 『米』 中央公論社
東畑精一 [1973] 『農書に歴史あり』 家の光協会
東畑精一 [1979] 「私の履歴書」 日本経済出版社
中村宗弘[2007] 『近代農政思想の史的発展』 自費出版
並松信久 [2012] 『近代日本の農業政策論』 昭和堂
日本農業研究所編著 [1969] 『石黒忠篤伝』 岩波書店
日本農業研究所編纂 [1979, 1980, 1981] 『農林水産省百年史』 上、
中、下
日本農業年報第22集 [1973] 『農協25年—総括と展望—』 お茶の水書房
日本農業年報第36集 [1989] 『農協40年—期待と現実—』 お茶の水書房
藤井隆至編「柳田國男農政論集」 1975年
逸見謙三・梶井功編 [1981] 『農業経済学の軌跡——農業経済学会 50年の

歩み——』農林統計協会

定本柳田國男集第 16 卷 [1969] 筑摩書房

定本柳田國男集第 28 卷 [1970] 筑摩書房

定本柳田國男集第 31 卷 [1970] 筑摩書房

柳田國男全集第 29 卷 [1991] ちくま文庫

柳田國男[1974]『故郷七十年』朝日新聞社

柳田國男 (1902)『農政学』定本柳田國男集第 28 卷 (1970) 筑摩書房所収

柳田國男 (1904)『中農養成策』柳田國男全集第 29 卷ちくま文庫所収

柳田國男 (1910)『時代卜農政』定本柳田國男集第 16 卷 (1969) 筑摩書房所収

和田博雄遺稿集刊行会 [1981]『和田博雄遺稿集』農林統計協会