

## 農業と農地問題

キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 山下一仁  
やました かずひと

### 1. 農業問題の諸相

農地問題を語る前に、日本農業が今置かれている状況について、簡単に説明しよう。

#### (1) 農業問題の諸相

我が国農業の総産出額は1984年の11兆7千億円をピークに減少し、2011年には8.2兆円とピーク時の約3分の2の水準まで低下した。なかでも米の減少が著しく、農業総産出額に占める米の割合は、1960年ころはまだ5割だったのに、2010年には20%を切ってしまった。農業収益が低下し、子弟が後を継がない。それで、農業者が農業を続けざるをえなくなって、高齢化する。65歳以上の高齢農業者の割合は、1960年の1割から6割に上昇した。耕作放棄地は2010年埼玉県や滋賀県の面積に等しい40万ヘクタールまでに拡大している。

他方で、農業衰退の中でも、2010年に農産物販売額が1億円を超えている経営体は5,577もある。これ以下の階層の経営体が軒並み減少する中で、この階層だけは5年前より9.5%も増加している。

#### (2) 日本農業のポテンシャル

農業では、季節によって農作業の多いときと少ないとき（農繁期と農閑期）の差が大きいため、工業と異なり、労働力の通年平均化が困難である。米作でいえば、田植えと稲刈りの時期に労働は集中する。農繁期に合わせて雇用すれば、他の時期には労働力を遊ばせてしまい、コストが大きくな

る。しかし、これを克服している農業がある。

傾斜農地が多く農業には向かないと考えられている中山間地域では、標高差があるので、田植えと稲刈りにそれぞれ2~3カ月かけられる。これを利用して、中山間地域において、夫婦二人の経営で10~30ヘクタールの耕作を実現している例がある。都府県の米作農家の平均規模の0.7ヘクタールから比べると、破格であるばかりか、平らで農作業を短期間で終えなければならない10ヘクタール程度の北海道農業より有利だ。

また、南北に長いという日本の特性を活かし、機械と労働力を南から北の農場へ段階的に移動させることで、労働の平準化と機械の稼働率向上によるコストダウンを実現している企業の経営もある。

異なる品種や露地と施設による栽培などを組み合わせたり、米作と野菜、果樹等の複合経営を行ったりしても、作業を平準化できる。ある肉用牛農家は米作との複合経営で、堆肥の水田への利用も行い、肥料コストを節約するとともに、稲わらを飼料に利用している。

さらに、日本が得意なIT技術などを取り入れた農業が展開されている。例えば、GPS（全地球測位システム）を活用し、農地の位置を正確に測定するとともに、土壌センサーにより土壌成分を調査することで、農地の小区画ごとに肥料の使用量を多くしたり少なくしたりすることができるようになってきている。農業資材コストを減少させるとも

に、生育のバラツキを均すことができるため、収量も品質も向上する。また、これまで蓄積された篤農家などの地域農業技術をデータ化して、気象が変化したようなときに、農家の求めに応じて対応策を提供するというシステムも研究されている。

作業の平準化や先進技術の導入など、農業を工業に近づける努力をしている経営が成功している。

### (3) 誤った農業観

農業については、いろいろな“通念”がある。「米を作るには、大変な手間がかかる」「化学肥料や農薬などをたくさん使う規模の大きい農家に対し、貧しくて小さい農家は環境にやさしい農業を行っている。」「農家の規模も小さいので、米国や豪州の農業とは競争できない。」これに、農業界や一部の知識人たちは、「だから、農業、特に小農は保護しなければならない。規模拡大による農業の効率化などんでもない。TPP参加など論外だ。」と続ける。

しかし、農業機械の普及で、農作業の厳しさはなくなった。今では、サラリーマンが、土日に田植え機などを少し動かすだけで、簡単に米は作れる。1951年には年間251日働いていた1ヘクタール規模の米農家は、2010年では30日しか働いて

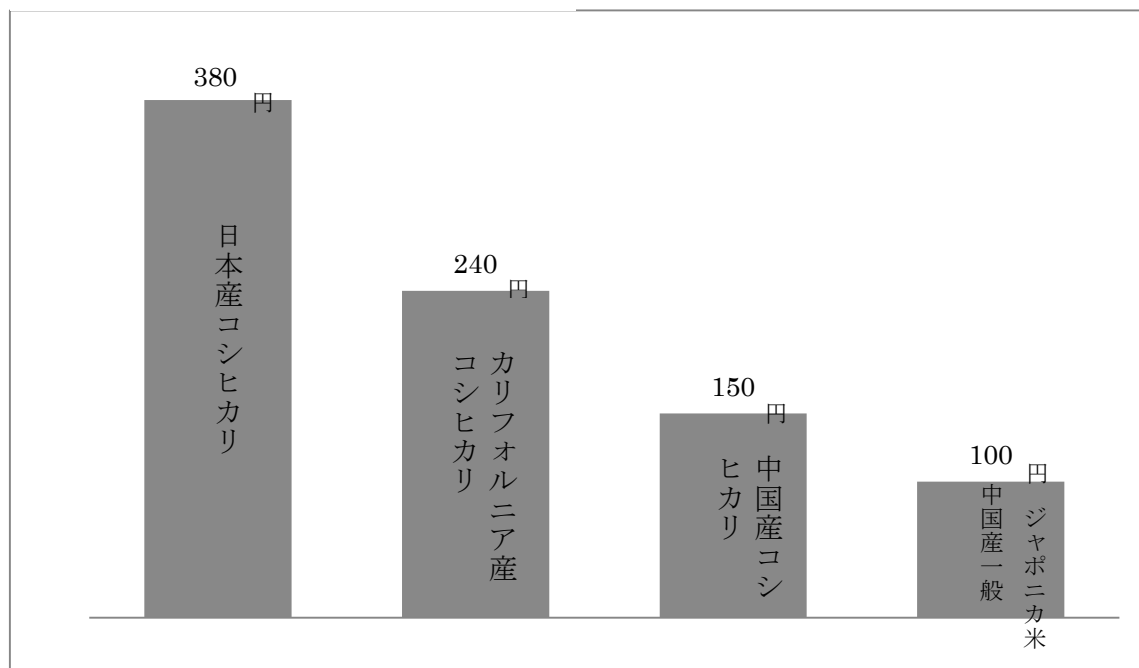
いない。“おしん”は、もういない。

貧しい小農もいない。小さな農家は豊かなサラリーマン兼業農家である。高度成長期に、日本の農業や農村から貧農は消えた。週末にしか農業ができないこれらの兼業農家は、農業に多くの時間をかけられない。雑草が生えると農薬で処理してしまう。環境にやさしい農業に取り組んでいるのは、主業農家である。

農家一戸当たりの農地面積は、日本を1とすると、EU6、米国75、豪州1309である。規模が大きい方がコストは低い、規模だけでコストが決まるのではない。世界最大の農産物輸出国である米国も豪州の17分の1に過ぎない。土地の肥沃度が異なると、作物も農地面積あたりの収量(単収)も違う。土地が痩せている豪州では主に草地で牛を放牧しているのに対し、米国はトウモロコシ生産が主体である。EUは米国の10分の1、豪州の200分の1の規模なのに、高い生産性と直接支払いで穀物を輸出している。

コメの輸出も行っているEUでは、コメ生産のほとんどを占めるイタリアとスペインの農場の平均経営規模はそれぞれ8ヘクタール、24ヘクタールであり(2010)、日本でも既に北海道が到達し、政府が全国目標(20~30ヘクタール)に挙げている

図1 香港でのコメ評価(1kgあたり)



レベル以下である。

コストと同時に品質も重要である。日本米の評価は高い。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。軽自動車に比べ、ベンツのような高級車がコストも価格も高いのは当然である。

我が国はベンツやフォードを輸入しながら、トヨタ、ニッサン、ホンダなどを輸出している。アメリカも、ハンバーグ用の低級牛肉は豪州から輸入する一方で、穀物肥育した高級な牛肉は日本へ輸出している。アメリカは世界第3位の牛肉輸出国であると同時に、世界第1位の牛肉輸入国である。コメについても、アメリカは350万トンの輸出を行いながら、高級長粒種ジャスミン米を中心にタイなどから80万トンのコメを輸入している。これが品質に差がある場合の“産業内貿易”である。農産物も工業製品と異ならないのだ。かりに外食用の一部に10万トン輸入されたとしても、100万トンの高品質米を輸出すればよい。品質の劣る低価格米を恐れる必要はない。

#### (4) 逆進性は国益だ

関税で守っているのは、国内の高い農産物＝食料品価格である。例えば、消費量の14%に過ぎない国産小麦の高い価格を守るために、86%の外国産小麦についても関税を課して、消費者に高いパンやうどんを買わせている。消費税増税には、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、多くの政治家は反対した。その一方で、関税で食料品価格を吊り上げている逆進的な農政を維持することは、政治家にとって国益のようだ。

米国やEUは、財政から直接支払いを農家に交付することで、消費者には低い価格で農産物を供給しながら、農業を保護する政策に切り替えている。関税がなくなり価格が下がっても、直接支払いを行えば、農家は影響を受けない。そのうえ、消費者にとっては、国内産だけでなく外国産農産物の消費者負担までなくなるという大きなメリットが生じる。

米については、4千億円もの税金を使って農家に減反に参加させることにより、供給を減少させ、主食である米の値段を上げて、6千億円を超える消費者負担を強いている。1兆8千億円の米生産に対して、国民は、納税者として消費者として二重の負担をしており、その合計は1兆円を超える。減反を廃止して、その補助金の一部を減反廃止による価格低下で影響を受ける農家への補償に切り替えれば、少ない財政負担で済むだけでなく、国民に負担させてきた膨大な消費者負担は消えてなくなる。

これまで高い関税で守ってきた国内の市場は、今後高齢化と人口減少でさらに縮小する。これに合わせて生産すると、日本農業は安楽死するしかない。日本農業を維持、振興しようとする、輸出により海外市場を開拓せざるを得ない。その際、国内農業がいくらコスト削減に努力しても、輸出しようとする国の関税が高ければ輸出できない。貿易相手国の関税を撤廃し輸出をより容易にするTPPなどの貿易自由化交渉に積極的に対応しなければ、日本農業は衰退するしか道がない。国益として守るべきは農業であって、関税という手段ではない。

農産物貿易の自由化に関する議論は、100年前と変わらない。高関税による農業保護の主張に対し、若き農政学者柳田國男は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。……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。……今の農政家の説はあまりに折衷的なり、農民が輸入貨物の廉価なるがため難儀するを見れば、保護関税論をするまでの勇氣はあれども、保護をすればその間には競争に堪えふるだけの力を養い得るかと言へば、恐らくは之を保障するの確信はなかるべし。」

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競争できないとい

う当時の農業界の主張に対し、柳田は「農事の改良」つまり、効率化・生産性の向上によって対抗すべきであり、関税を導入することは適当ではないと主張したのである。

このとき、「0.3ヘクタールや0.4ヘクタールのような小さな農家では、世界の市場や貿易のことを考えて農業を改良しようという意欲を持つはずがない、したがって、規模の大きい農家を育成すべきだ」と主張した。柳田は『中農養成策』において次のように言う。「まことに斯邦の前程につき、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。……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。」

## 2. 農業を衰退させた農政

農業保護の目的で、さまざまな政策が講じられてきた。しかし、農政によって農家や農協は保護され発展したが、農業は保護されるどころか衰退させられた。

### (1) なぜ農業を保護するのか？—水と土の重要性

国益のために農産物関税を TPP 交渉で維持すべきだと主張されている。また、農業所得の倍増を公約に掲げる政党もある。農業を保護するのは当然と考えられてきた。しかし、国益とは何か、なぜ農業を保護するのか、という根本的な事柄が、議論されないままとなっている。昔から続く地方の商店街がシャッター通り化しても、中小の店主は救済されない。所得補償なら、生活保護で十分ではないか？農家だけなぜ保護しなければならないのか？

農業保護の理由として、食料安全保障や多面的機能が挙げられる。食料危機が起こったときに、国内で食料を生産するために、農地など必要な農

業資源を維持しておく必要がある。農業が農産物の生産以外に果たしている、洪水防止や水資源の涵養などの多面的機能のためにも、農地を適切に維持しておく必要がある。

石油の輸入ができなくなれば、農業機械も動かず、肥料や農薬も生産できないので、農業生産が行われなくなり、食料安全保障の主張には意味がないという主張が時々行われる。しかし、農業の生産要素のうち、除草剤や農業機械は労働で、化学肥料は堆肥で代替できる。農薬、農業機械がなくても戦前まで農業は営めた。

しかし、太陽光、水、土は、農業にとって不可欠かつ代替不能な生産要素である。石油がなくても作物は育つ。しかし、光がなくても、水がなくても、土がなくても、作物は育たず、農業はできない。太陽光は資源的には人類の歴史からすれば無限と考えてよいが、地下水、土は再生産の過程が遅く、ほとんど再生不能な資源といってよい。

わが国は水資源に恵まれるとともに、40万 km<sup>2</sup> (地球の10週分)にも及ぶ水路が張り巡らされており、一部にまだ供給が必要な地域もあるが、水資源の供給には問題が少ない。

問題は農地資源である。工業製品を製造する上でも水は重要な資源であるが、工業における土の役割は農業ほどではない。農業と工業が異なる大きな点は、農業では土地、農地が生産に決定的に重要な役割を果たすことである。苦しいときには外国は当てにならないのであり、「食料安全保障」とは、海外から食料が来なくなったりしたときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題である。このとき、必要な農業資源、特に農地が確保されていなければ、最悪の場合には飢餓が生じる。

国際経済学の伝統的な理論は、生産要素が企業間・産業間を自由に移動するという前提で作られている。農業にはこの国際貿易理論の前提が該当しない特徴がある。それは、「農地」である。農地は他の生産要素で代替できないだけでなく、いったん他の用途に転換すると再び農地に転換することは困難である。コンクリートで固めた土地を

農地へ転換するのは容易ではない。土地は農業から工業には移動するが、工業から農業へは移動しない。つまり、農地が減少していれば、食料供給が脅かされるときに、農業生産を十分に拡大できなくなるため、国際経済学で通常考えられる以上に輸入国の経済厚生水準は低下する。これが平時において、農地資源を確保しなければならない国際経済学上の理由である。

“安全保障”とは、飢餓や紛争等の危機という“いざ”という時に備えるための保険である。農業の世界でいえば、農地や農業技術などの農業資源を維持することにかかるコストが、その保険料に相当する。穀物の国際価格がいくら高騰しても、豊かな日本が食料を買えなくなることはない。しかし、軍事的な紛争などによりシーレーンが破壊され、輸入が途絶したとき、農業資源がなくなっていると、飢餓という大変悲惨な状態に陥る。食料安全保障とはこのケースのことを考えた保険の議論である。ゾーニングによる農地の確保や適切な農業保護のための支出は、保険料に相当する。もちろん、農業資源の維持につながらないような制度や農業支出は保険料でも何でもなし。減反政策はその最たるものである。また、不必要な保険料は支払うべきではない。

## (2) 保護に値する農業なのか？

しかし、農業という言葉で括られる産業全てが、こうした役割を果たしているのではない。輸入トウモロコシを餌にして狭い畜舎や鳥かごで工場生産のように家畜を飼う一部の畜産は、食料安全保障や多面的機能という役割を果たしているのだろうか。畜産の排泄物が適切に処理されなければ、地下水汚染の恐れもある。食料安全保障や多面的機能には貢献しない農業もある。もとより、こうした産業が不要だということではない。関税や財政で保護する必要があるのかという問題なのである。

また、食料安全保障や多面的機能があるとしても、その便益がコストを上回らなければ、それだけで農業を保護すべきということにはならない。いいもののだとしても、それを実現するために多大

のコストがかかるのであれば、止めた方がよい。きれいな街並みを実現したいと思っても、百億円かかると言われれば、あなたはあきらめるだろう。農業の多面的機能といわれる主張の中には、このようなものが少なくない。しかし、農業界の人たちは、多面的機能があるというだけで、国民が負担するコストを度外視しても、農業を保護すべきだと主張しがちである。

さらに、他の手段よりも国内農業生産で対応する方が、安上がりでなければならない。ほかに安いコストでその価値を実現できる方法があるなら、農業生産にこだわるべきではない。コメの減反をしながら食料自給率を向上させるという名目で、水田での麦や大豆の生産に3千5百億円もの税金を投入しているが、これで作られる麦は48万トン、大豆は21万トンに過ぎない。同じ税金で2千万トンの輸入麦を国内備蓄できる。また、洪水防止や水資源の涵養も、農業生産に多大のコストがかかるのであれば、農産物は国際価格で輸入して、植林やダムで対応するほうが、国民負担は少なくて済む。

端的に言うと、農業界はコストがいくらかかっても農業を保護すべきだと主張するが、食料安全保障や多面的機能を理由として農業保護を正当化するためには、農業の生産コストが低いことが必要なのだ。生産性向上に努力しない農業は保護に値しないといてもよい。この点について、農業界は大きな考え違いをしている。

農業がこのような機能を果たしていくためには、農業を支える農家・農業者の確保が必要である。農家所得の増加を唱える政党もある。しかし、食料安全保障や多面的機能が重要だから、農業を保護するのであって、農家の所得の維持向上、それ自体が目的ではない。農地を宅地に転用すれば農家は豊かになるが、食料安全保障や多面的機能は損なわれる。中小の商店主の所得は重要ではなく、農家の所得だけが重要だというのは、奇妙である。所得補償なら、生活保護政策で十分である。農家戸数の多数を占める、本業がサラリーマンの兼業農家に、なぜ農業の所得補償をするのか、国民は

全く理解できないだろう。

### (3) 農業を保護してきたのか？－農業を衰退させた農業政策とそのアクター

我が国の場合、保護のための政策が高くつくばかりか、食料安全保障や多面的機能の増進どころか、それを損なっている場合が少なくない。その典型が、供給を制限する減反によって行われている高米価政策である。多面的機能のほとんどは、水資源涵養、洪水防止といった水田の機能である。しかし、減反によって、40年以上も水田を水田として利用しないどころか、食料安全保障や多面的機能に必要な水田を潰してきた。水田面積は戦後一貫して増加し、減反政策を開始した1970年には344万ヘクタールに達したが、その後は現在の247万ヘクタールまで年々減少している。

戦後、人口わずか7,000万人で農地が500万ha以上あっても、不作によって飢餓が生じた。戦後、東京などの消費圏への食料移出を渋る生産圏の知事を説得するための農林省の交渉は、難渋を極めた。国民へ食料を供給する長野県の農地は長野県民だけの農地ではない。東京都民の農地でもあるのだ。農家が自らの資産運用のため、あるいは地方が地域振興のためだと称して宅地や商業用地に転用したいと言っても、勝手に処分を認めてはならない。それが食料安全保障の考え方であり、そのために農業には手厚い保護が加えられてきたはずだ。

しかし、我が国は大量の農地を喪失してしまった。農地面積のピークは1961年の609万haである。その後、公共事業等により105万haの農地造成を行っている。つまり、714万haの農地があったはずなのに、現在の農地は454万haしかない。減反や農業収益の低下による耕作放棄や、ゾーニングや転用規制が機能しなかったために生じた宅地などへの転用によって、1961年にあった農地の4割を超える260万haもの農地が消滅した。これは、現在の全水田面積を超える規模である。

戦後の農地改革は、10aの農地を長靴一足の値段で地主から強制的に買収して小作人に譲渡する

という革命的な措置をとった。「所有権」を与えて生産意欲を向上させ、国民への食糧を増産するという大きな目的があったからだ。しかし、それで小作人に解放した194万haをはるかに上回る農地が、これまで農業界によって潰されてしまった。農地を農地として利用するからこそ農地改革は実施されたのであって、小作人に転用させて莫大な利益を得させるために行ったのではないはずである。

高価格だけが農家所得を維持する道ではない。関税や減反がなくなり価格が低下しても、アメリカやEUのように財政で補填すれば、農家は影響を受けない。価格低下で消費者は利益を受ける。コメ生産は20年間で3分の1も減少した。高い関税で守っても、国内市場は人口減少で縮小する。国内市場だけでは、農業は安楽死するしかない。品質では世界的に評価の高い日本の農産物が、価格競争力を持つようになれば、我が国農業は、世界の市場を開拓できる。国内農地はフルに活用され、農地減少に歯止めがかかる。食料安全保障は確保され、多面的機能は十分に発揮される。これこそ国益ではないのか？守るべき国益は食料安全保障や多面的機能であって、関税や減反政策という手段ではない。

しかし、価格に応じて農協の手数料収入は決まる。また、高米価で多数の兼業農家を滞留させることができた農協は、これら農家の兼業所得や農地の宅地等への転用収入を農協口座に預金させることによって、日本第二位のメガバンクに発展した。協同組合であれ、会社であれ、日本の農協のように、銀行も、保険も、農業も、およそ全てのことができる法人組織は、日本国内にも、アメリカやEUにもない。日本農業の最大の問題は、農家の7割を占める兼業農家主体のコメ農家が、農業生産の2割しか生産していないことである。しかし、このような状況を作り出すことによって、農協は発展した。米価を下げて財政からの直接支払いに移行することは、農協の発展基盤を崩壊させることになる。農協が価格引き下げ、関税撤廃につながるTPPに対する一大反対運動を展開したの

は、このためである。

農協は自らの発展のために、農業を衰退させ、食料安全保障や多面的機能に不可欠の農地資源を喪失させてきた。農地の確保のためにも、減反による高米価政策の是正や農協改革が不可避なのである。

### 3. 農地制度の誤り

コメ政策、農協制度と並び、農政の大きな柱だったものが農地政策である。この政策も、農地を守るというより、農地の荒廃や喪失を促してしまった。農地制度の歴史とその効果を述べる。

戦前の農政の二大目標は、「小作人の解放」と「零細農業構造の改善」だった。前者は農地改革で実現した。しかし、これによって小地主が多数発生し、零細農業構造がいつそう強固なものになってしまった。しかも、1952年に制定された「農地法」は、農地改革から出発して零細農業構造の改善に進むのではなく、農地改革の成果を維持・固定しようとしたものだった。

農地改革によって小作農に農地の所有権が与えられ、農村の構成員のほとんどが1ヘクタール程度の自作農となった。地主と自作農、小作農で構成された多様性を持った農村は、構成員である農家が均質で、平等な社会へと変化した。改革と言うより革命的な変化だった。農村の発展は農家の共通の職業である農業の発展と同義となった。そして、均質的な農家から構成される農村は、JA農協によって、組織された。日本の協同組合の組織運営は、どの組合員も同じ投票権を持つという“一人一票主義”を基本原理としている。組合員は皆平等であるという考えである。農地改革直後の農村の状況は、農協の組織原理にぴったり合っていた。

所有権を与えられた元小作農は保守化し、保守政党を支える基盤となった。終戦直後、小作農の地位向上を求めて、農村に社会主義運動がわき起こった。しかし、これは、農地改革の進展とともに、風船の空気が抜けるように、急速に勢いを失っていった。GHQ（連合国最高司令官総司令部）は

当初農林省が提案した農地改革に関心を持たなかった。しかし、小作人に農地の所有権を与えることで、農村を保守化し、共産主義からの防波堤にできると気付いてからは、マッカーサーは農地改革の積極的な推進者となった。かつて強大な政治力を発揮した地主階級も、GHQの前では、なすすべもなかった。

GHQは、さらに農地改革の成果を確固たるものとすべく、農林省に農地法の制定を要求した。しかし、戦前から小作人の開放と並んで、“零細な農業構造の改革”を使命としていた農政官僚たちは、農地改革の成果を固定することを目的とした農地法の制定に抵抗した。かれらは、農地改革で小作農を開放した後、零細な農業構造改善のために“農業改革”を行おうとしていたのである。地主階級の代弁者だった与党自由党も、農政官僚とは逆の立場から、農地法には反対した。

しかし、のちに総理大臣となる池田勇人は、GHQと同様、農村を保守党の支持基盤にできるという農地改革・農地法の政治的効果にいち早く気付いていた。池田は、自由党の内部をとりまとめ、農地法の制定を推進した。農地法は単なる農業関係の法律ではない。戦後という時期において、それは強力な防共政策であり、農協制度と相まって、保守党の政治基盤を築いたものだったのである。

#### (1) 自作農主義

農地法の基本理念は「自作農主義」だといわれている。それは、農地法旧第1条の目的規定の中の「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」という文言に根拠があると信じられてきた。これは、農地法制定当時、農地改革への思い入れの強かった当時の農林事務次官が思いつきで書き入れただけのものに過ぎないが、以降この文言が農地法の基本理念を示したものと農業関係者の中では受け止められてきた。

そもそも戦前に地主制と戦ってきた農林官僚には二つの手段があった。ひとつは自作農創設、もう一つは小作権の強化である。政友会、民政党の二大政党がそれぞれ政権をとるたびに、農林官僚

たちは、政友会には自作農創設、民政党には小作権の強化というように、この二つのうちのどちらかをかわるがわる政策として採用するよう、政権政党幹部に進言していたと言われている。農地改革は、第一次農地改革の主導者である松村謙三農林大臣が熱心な自作農創設主義者であったこともあって、このうちから自作農創設を採用した。しかし、本来、農林官僚にとって、自作農創設だけにこだわる必要はなかった。現に、農地法には、小作権の強化に関する規定もある。

「自作農主義」は農業生産向上のために戦後の一時期有効だった手段であって目的ではない。しかし、これが一人歩きしてしまった<sup>1</sup>。ヨーロッパはゾーニング規制だけで農地を維持している。農地法に相当する規制はない。株式会社の農地取得を阻んでいるのも農地法である。

農地改革の担当課長だった小倉武一は次のように述べている。「それ（農地改革）は日本近代の後半において小作立法や自作農創設の拡充に努めた当時の人々の夢が百パーセント以上実現したのである。しかし、それは次代の夢を育むものではなかった。企業的経営の開花の夢も協同経営への道の夢も持ち得なかったのである。実をいえば、そういう夢を抱いた個々人はあったにちがいないが、その夢の実現の道は農地改革によってむしろ閉ざされたのである。農地改革の直後にその成果の上に立って長期的展望の可能な農業経営体への道が拓かれてもよかった筈だと後世は考えるかもしれないが、当事者は成果の維持しか考えなかった。それは（個別の家族農家、個別の農民的土地所有、自家労働中心の農業経営主体という――筆者注）三位一体の農民的土地所有の維持だった。それは農地法の制定によって制度化されたのである。農

<sup>1</sup> ある農地制度担当者は、「自作農主義は『目的ではなく手段である』ということは何度となくみずからいいきかせているつもりなのだが、農地法行政に関係していると、いつのまにか、その自作農主義のとりこになっている自分に気づくことがしばしばであった。……ひとたび自作農主義と称されたら、自作農なるものが農民の理想像であり、自作農たることが政策の最終目標であるような錯覚がうまれてくるのである。」と述べている。（中江淳一 [1976]）を参照。

地法の考え方（中略）は、農地改革の成果たる農民的土地所有を発展させるのではなく、これを維持固定化しようとしたことであつた。」（小倉 [1987b]（中） pp. 122～124）

つまり、農地法は、「所有、経営、耕作（労働）」の三位一体の農民的土地所有が最も適当であるとしたのである。このため、農業経営や農地の耕作は従業員が行い、農地の所有は株主に帰属するという、株式会社のような所有形態は、法律の原則から認められないことになる。2009年の法改正により、農地法第一条から自作農主義を規定した文言は削除されたが、民主党による修正案により、同様の趣旨の文言（「耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ」）が挿入された。そもそも、自作農主義を否定するのであれば、株式会社等の法人による農地所有を厳しく制限し、家族経営が法人なりしたような、「所有、経営、耕作」の三位一体の農民的土地所有に近い場合しか認めていない農業生産法人に関する規制は撤廃しても良いと考えられるにもかかわらず、そのような規制緩和は行われなかった。多様な農業者が農業に参入する道を閉ざしてしまった自作農主義はまだ生きているのだ。

## (2) 小作権保護による規模拡大の阻害

戦前の農政は小作人の解放のために、自作農創設と小作権の保護・強化を目指していた。農地法は、農地についての権利の設定・移転の統制、小作地の保有制限等によって不耕作地主の発生を防止するとともに、賃借権の解約等の制限、小作料の統制等によって小作権の保護を図ろうとした。

しかし、不耕作地主の発生防止は農地の貸し手である所有者に対し農地の流動化を直接的に制限するとともに、後者の小作権（賃借権）の保護や強化により（よほどのことがないかぎり貸し手は農地を返してもらえなくなることから）農地は貸し出されにくくなるため、農地の流動化（規模拡大）は間接的にも抑制されることとなった。すなわち、小作権（賃借権）を強固なものにするという耕作権の保護により、意欲のある農家が賃借で



農地の流動化を図り、零細な農業規模を拡大することは困難になったのである。

不在地主は小作地を所有できないこととされた。相続により都市に居住する農地の所有権者が農地を貸せば、不在地主による小作地所有となってしまう、農地法に違反してしまうが、逆に農地を貸さずに耕作を放棄すれば、農地法違反とはならないという矛盾が生じた。ようやく、2009年の農地法改正で、小作地の所有制限は廃止されることとなった。

### (3) ゾーニングの不徹底による規模拡大の阻害

また、ヨーロッパのような「ゾーニング」(都市的利用と農業的利用を明確に区分するという土地利用規制)や農地法の「転用規制」は真剣に運用されなかった。

特に、平坦で区画が整理されている平場の優良農地こそ宅地等に転用されやすいという問題がある。1954年に農地の転用許可基準を農林省は定めた。農地を第一種、第二種、第三種に区分し、優良農地である第一種農地は原則不許可、第三種農地は許可、第二種農地は第三種農地に立地することが困難または不可能なものに限り許可することとされた。しかし、あらかじめ農地を区分しているものではなく、個別の転用申請が出てからどれに該当するのかを個別に判断しているのが実態である。また、かつては第一種農地であっても、近くに農地転用により病院や道路などができれば第三種農地に転換されてしまう。転用が転用を呼ぶのである。このように転用許可には裁量の余地が大きい。さらに、それを判断する農業委員会は主として農業者により構成されているため、いずれ自分も転用するのだと思うと、身内の転用申請に甘い判断を下しがちであるともいわれている。

加えて、農地法に違反して転用された案件でもほとんどの場合、事後的に転用許可が下されている。2005年から2007年までの違反転用案件24,002件のうち是正勧告がなされたのは250件のみであり、21,941件については事後的に転用許可されている。違法行為を行っても行政が追認してしまう

のである。かつて、農地法が、食糧管理法、公職選挙法とならび、日本三大ザル法と称されたゆえんである。

また、将来の転用を見込んで、農家が開発業者等と農地の売買契約を結び、開発業者等の名義で仮登記を行うケースも出ている。このケースでは、農家はすでに売った農地だという認識をするので、農地への投資は行われず耕作放棄が進行してしまう。

特に、米が過剰になってから、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的圧力が高まり、農地の転用基準は緩和されていった。米余りの中では農地は余っているという認識が定着し、農地の減少に対して農政関係者の間でも危機感を持つ者はいなかった。農地、水田が余っているのではない。高米価のために米が余っているだけなのである。

土地の「都市的利用」と「農業的利用」を明確に区別するゾーニング政策の確立されたヨーロッパでは、他産業の成長が農村地域からの人口流出を促進し、農家人口の減少が自動的に一戸当たりの耕地面積の増加をもたらした。ブリュッセルから列車でパリに向かうと、住居一つ見えない小麦畑から突然パリ市が出現する。ヨーロッパでは都市と農村の仕切り、ゾーニングが明白である。

わが国でも都市のスプロール現象による道路、下水道、学校等のための公共投資の非効率化、環境悪化等に対処するため、建設省は1968年に「都市計画法」を制定し、市街化区域、市街化調整区域の区分を行った。一年遅れて農林省は「農業振興地域の整備に関する法律」(農振法)を成立させ、農振法により指定された農用区域では転用が認められないこととした。

しかし、いずれも十分に運用されていない。都市近郊農家は農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだ。農振法についても、農用区域の見直しは5年に一度が原則である。しかし、農家から転用計画が出されると毎年のように見直される結果、農用区域の指定は容易に解除され、転用が行われてしまう。実

際の見直し期間の平均は1.6年に一度である。しかも虫食いのように農地が転用され、田んぼの真ん中に市役所や病院が立ってしまう<sup>2</sup>。こうなると農地をまとめてコストを下げるどころか、周りの農地に日が差さなくなってしまう。

これは「線引き」、すなわち農用地区域の指定を市町村長に任せているからである。地域振興が役目の市町村長としては、土地を生産性の低い農地にするより、宅地や工業用地にしたほうが地域振興に役立つ。仮に食料危機が起きて東京の住民に飢餓が発生しても、自分の市町村の住民を養えるくらいの農地は十分ある。また、選挙民が転用したいと言ってくると、選挙のことをまず考える市町村長がノーと言えない。制度の設計が間違っているのである。

都市の拡大により農村地域の地価も上昇し、農地転用を期待した農家の資産的な土地保有が高まったため、意欲のある農業の担い手に対する土地の集積は進まなかった。2007年における10a当たりの農地価格を比べると、アメリカ6万3千円、フランス5万5千円、イギリス15万4千円に対し、日本は126万2千円であり、日本は欧米の価格のじつに8~23倍となっている。ゾーニングが厳格に実施されなかった日本では、宅地用等の地価の上昇が農業としての収益還元価格を上回る農地価格の上昇をもたらしたため、農地を買って農業を営むことは困難となった。高い地価が農地の売買による移転を阻み、規模拡大は進まなかった。戦前農地価格の上昇を求める地主勢力に対し、小作人などの耕作者の立場に立つ農林省は抵抗した。しかし、農地改革後に成立した農地法は、「小作料」（地代）は統制したが、「農地価格」（地価）は規制しなかった。小地主となったかつての小作人が地価上昇を望んだからである。

このため、農政は農地法の例外法（現在の「農業経営基盤強化促進法」）を作って、賃貸借による

規模拡大を目指した。しかし、農地所有者が「転用期待」を持つと、貸し出していれば転用機会が生じたときに直ちには返してもらえないことをおそれて、農地の貸出しにも消極的になる。

高米価政策とともに、農地制度も、農地の流動化による規模拡大、これによる零細農業構造の克服、農地資源の確保を困難にしまったのである。

#### (4) 耕作義務の免除

また、農地法は農地改革が当然の前提とした農地の所有者、耕作者の義務を規定しなかった。農地改革の担当課長だった小倉武一は、後年、次のように記している。

「農地改革は、『耕地は耕作者へ』という原則によって貫かれたのであるが、この原則の前提には『耕地は有効に耕作されるべきである』という、もう一つの原則があったはずである。この第2の原則が前提とされなくては農地改革は行われえなかったともいえる。しかしながら、農地改革もようやく歴史的事実となった昨今では、土地の私的所有権の性格のみ強調され、土地所有権は社会的責務を伴うという側面が無視されているようである。」（小倉 [1981] p. 17）

「農地改革後の立法措置は妥当ではなかったのである。農地解放後の農地所有は、当然に社会的義務を負うべきものだった。その土地を有効に農業的に使うという義務である。……その自作地なり小作地をその自作農なり小作農なりが休耕しても自由である。自作地ならばその自作地の売買も転用もまったく自由であるとは考えられていなかったのである。（中略）土地保有は耕作者の権利であると同時に責務を伴うものだった。（中略）農地法制定とその後の制度改正において、この責務を立法化することを忘れ、この責務を法的義務として顕在化する工夫の必要に気づかなかったのである。（中略）土地所有の近代化という目標を達成した農地制度は、土地所有の社会化の途を進むべきだったと思われるのにそうではなかったのである。」（小倉 [1982] pp. 368~369）

<sup>2</sup> 戦前地主制のもとでは、このような農業生産に悪影響を与える虫食いの転用は地主の農業経営を阻害するため回避されていた。このような転用も小地主を多数発生させた農地改革のデメリットである。

「農業経営基盤強化促進法」では、1989年から耕作放棄している農家には農業委員会が是正を指導し、従わない場合には市町村長が必要な是正措置を講じることを勧告できる旨の規定が設けられたが、これに基づく勧告実績は1995年から2009年まで、一件も存在しない。制度は作られているが実施されていないというのが実態である。

しかし、市町村長を責めるのは妥当ではない。転用期待であれ、収益の減少であれ、耕作放棄されるには、それなりの経済的な理由がある。それを解決しないで是正勧告を行ったとしても、農家には負担が生じるだけである。耕作放棄の原因となっている経済的な理由を解決しないで、法律制度だけ作れば耕作放棄は解消すると考える農林水産省に問題がある。

2009年の農地法改正で、耕作義務をようやく法の文言に追加したが、宣言的な規定であり、それ自体具体的な法的効果を持つものではない。また、耕作放棄している農地に対する勧告規定を、農地法に移し、勧告するものとするという規定振りに変更した。しかし、勧告実績は2012年でわずか4件、2ヘクタールに過ぎない。ザル法といわれてきた農地法が規定を変えるだけで強化されるとは思えない。そもそも、農業収益が低い、またはゾーニングが不十分なので転用期待がなくなるという、経済の実態を変更しない限り、耕作放棄はなくなる。これらの規定も空文に終わりそうである。

#### 4. 農地法廃止という規制の緩和とゾーニング規制の強化

##### (1) 株式会社の農業参入

当初、農地法は法人が農地を所有したり耕作したりすることを想像すらしていなかった。しかし、節税目的で農家が法人化した例が出たため、これを認めるかどうかで農政は大きく混乱した。ようやく、1962年に「農業生産法人制度」が農地法に導入されたが、これは農家が法人化するものを念頭に置いたものであり、しかも株式会社形態のものとは認められなかった。株式会社を認めたのは

2000年になってであり、これについても、農業関係者以外の者に経営が支配されないよう、農業者や農業関係者の議決権が4分の3以上であること、役員の大半は農業に常時従事する構成員であることなどの要件があり、また、農地が投機目的で取得されないよう、株式譲渡を制限した会社に限定されている。

もう一つの制度として、「特定法人貸付事業」による企業参入がある。これは、2003年に構造改革特別区域制度のなかで認められ、2年後に全国展開されたものである。条件は、耕作放棄地が相当程度存在する区域において、一般の企業が市町村と農業を適正に行う旨協定を交わした上で、リース（賃借権）方式によって農業に参入するというものである。この場合には、企業については業務執行役員1人以上が農業に関連する業務（農作業でなくてマーケティングや企画管理でもよい）に常時従事するという要件があるだけである。この制度は、2009年の農地法改正で、耕作放棄地が相当程度存在するという地域の限定をはずし、全国的に展開された。

しかし、国会での審議の際、民主党によって、地域の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること、が許可の要件として加えられた。また、許可の条件として、法人は、毎年その農地の利用状況について農業委員会に報告することが求められる。しかも、これは許可の際の要件だけではなく、①周辺地域の農地の農業上の効率的かつ総合的な利用に支障が生じている場合、②地域の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないと認める場合、③業務執行役員のいずれもが農業に常時従事していないと認める場合には、必要な措置を講ずべきことを勧告でき、この勧告に従わない場合には、許可を取り消さなければならないとされた。

しかし、③はともかく、①および②の要件については判断や裁量の余地が大きい。これは参入しようとする法人を不安定な状況に置くことになるので、あえて参入しようとはしなくなる懸念

念される。しかも、農家や農業生産法人には、このような審査を要求しないで、なぜ一般法人にのみこのような審査を要求するのか、法の下での平等に反するのではないだろうか。一般法人だから、農地や農業に害を及ぼすという性悪説に立つものと思えない。これまで、違反転用を行ったり、産業廃棄物を不法投棄したり、耕作放棄を行い周辺の農地に日照障害や病害虫の被害を発生させてきたのは、他ならぬ農家ではなかったのではないだろうか。

## (2) 所有と経営の分離

土地や農業機械等の資本も含めた農場の「所有者」とその「経営者」は同じである必要はない。素人よりもプロが経営すべきであり、所有者（出資者）はそこに投下した資本で配当を得ればよい。これは、ブラジルなどで普及している農業経営である。

現在では、農業に新しく参入しようとする、農産物販売が軌道に乗るまでに機械の借入れなどで最低 500 万円は必要であるといわれている。しかし、友人や親戚から出資してもらい、農地所有も可能な農業生産法人である株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者でない限り、農地法上認められない。ここに通常の経済活動で行われている「所有と経営の分離」はない。

このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかないのが、失敗すれば借金が残る。農業は参入リスクが高い産業となっている。株式会社なら失敗しても友人や親戚等からの出資金がなくなるだけである。「所有と経営の分離」により、事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットだが、現在の農業政策はこの方法によって意欲のある農業者、企業的農業者の参入を可能とする道を自ら絶っているのである。

農家の子弟だと、たとえ郷里を離れて東京や大阪に住んでいようと、農業に関心を持たない人であろうと、相続で農地は自動的に取得できる。耕作放棄しても、おとがめなしである。それなのに、

農業に魅力を感じて就農しようとする人たちには、農地取得を困難にして、農業という「職業選択の自由」を奪っているのだ。

逆に言うと、農政は農家の後継者しか農業の後継者としてこなかったのだ。農家の子供が農業は嫌だと言ってしまえば、農業の後継者はいなくなる。これが高齢化の一因でもある。これでは、本当に農業をやりたいという意欲のある若者が、参入できない。新規就農者は 2006 年の 81 千人から 2012 年には 57 千人へ減少している。そのうち農家以外の新規就農者は全体の 15%に過ぎない。新規就農者の過半は、60 歳で会社の定年を迎えて実家の農業を継ごうとしている人たちである。これに対し、デンマークでは、新規就農者の 6 割が非農家出身である。

農政は新規就農者のために多額の予算を投下している（農林水産省は、青年就農者 1 人に年間 150 万円、最長 7 年間、計 1,050 万円を交付する事業を推進している）が、自らの制度が新規就農を阻んでいることに気がつかない。出資によるベンチャービジネスを認めれば、新規就農者は自由に資金を調達できるので、多額の補助金を新規就農者に与える必要はない。

株式会社に所有権を認めないのは、その利益追求的な性格から、農地を農業用として継続的に利用することの保証が得られないからだ、農業的利用をしなくなっても、物を直接支配するという物権的性格から、所有者に対して農業的利用を回復させることができなくなってしまうと説明されている。しかし、これには根拠が乏しい。農家には利益追求的な性格がないのか、農家が転用期待で農地を耕作放棄するのは農業的利用なのか、相続で大都市に居住している元農家の子供に農地の所有権をなぜ認めるのか、違反転用に対しては、知事が行政代執行により原状回復できることとなったので、この制度を活用すればよいではないか、市町村長は、遊休農地の所有者等には周辺地域の営農への支障の除去命令を出すことができ、代執行も可能になっており、また、所有者不明の遊休農地には、知事が裁定により利用権の設定をでき

ることとなっており、物権だから農業的利用を回復させることができないとはいえないのではないのか、そもそも許可の取り消しでなぜ対応できないのか、問題が多い。

所有権がなければ、誰も土地に投資しようとはしない。利用者が主業農家でも所有者が農業に関心を持たない脱農・旧兼業農家（農林水産省の用語だと「土地持ち非農家」）であれば土地に投資はされない。

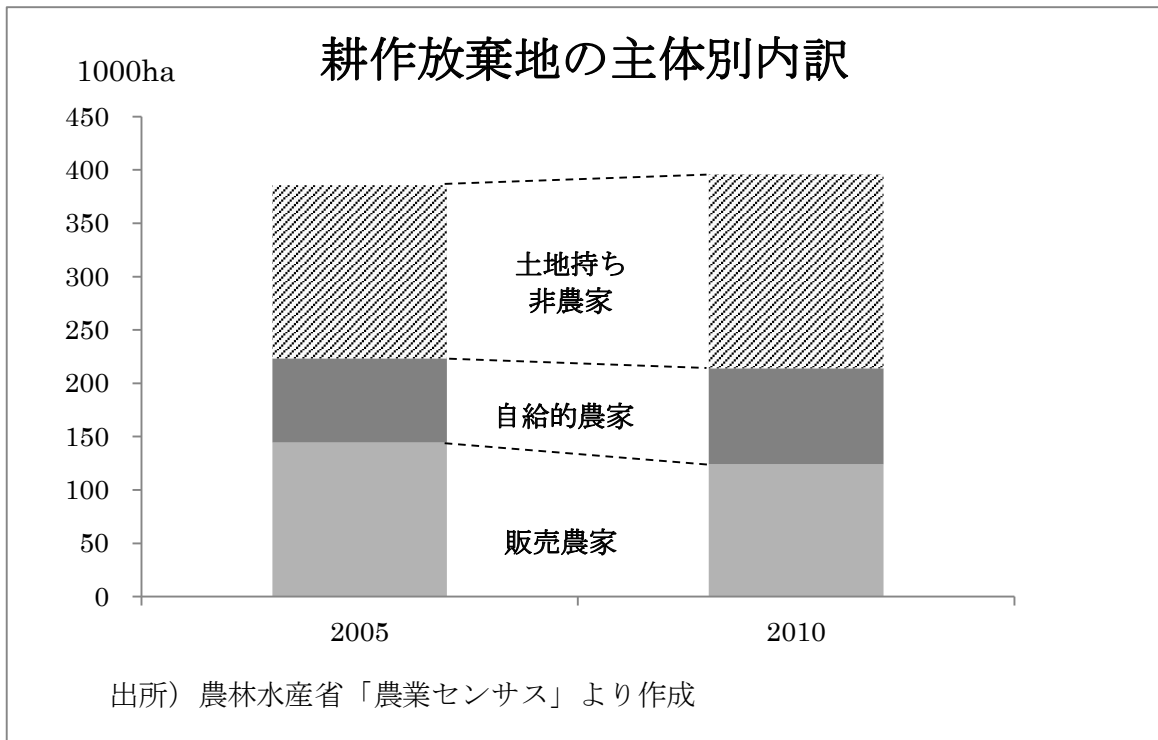
図が示す通り、投資どころか、耕作放棄しているのは、多くは土地持ち非農家である。土地持ち非農家が農地を信託して、農地の経営を他の農業者に行わせるという方式は、農地の所有と経営を分離し、取得資金が不要な耕作地を農業者に提供することができる。これによって、新規就農者の就農も容易になる。しかし、現在、これは「農地所有者代理事業」として、農協と農地の流動化を目的とする農地保有合理化法人、一定の非営利法人などしか認められていない。民間には信託銀行のように、信託という手法についてより高い知見を持っている組織がある。規制を緩和して、信託銀行等についても、農地の信託を行えるようにで

きれば、農地の耕作放棄は防止でき、食料安全保障に必要な農地面積を確保できることになる。

しかし、相変わらず農地法は「経営（または耕作）と所有の分離」を認めようとはしない。法の文言からは消えても「自作農主義」は農地法に依然として残っている。しかも、民主党の修正によって、自作農主義が望ましい旨の規定が、農地法第1条の目的規定に復活した。小作人を小自作農とした農地改革を推進した社会主義的な農政思想が現在でも残っているのである。

### (3) ゾーニングの確立

EUのように、都市地域と農業地域を明確に分ける「ゾーニング」さえしっかり行えば、農地価格が宅地用価格と連動して高い水準にとどまるといふ事態も防止できるため、新規参入者も規模拡大の意欲を持つ農業者も農地の所有権を取得しやすくなる。また、転用期待が実現した時に農地を返してもらえなくなることを恐れて、農地の所有権だけでなく利用権も渡さないという農家の行動パターンを抑えることができ、賃借権による規模拡大も容易になる。



前述の信託方式に加え、企業体が農地の所有権を取得できれば、農地改良など長期的な農地への投資も可能になる。大規模な農家が集まって株式会社を作り、一般投資家やファンドがその会社に投資すれば、大規模面積で強い資本構造を確立でき、国際競争力も向上できる。所有と経営の分離による「農業ビッグバン」である。将来的には、農業版 REIT も実現するだろう。

農地法の賃借権の保護を弱めることにより賃貸借による規模拡大を狙った例外法の制定によって、既に農地法の内容は相当換骨奪胎されている。市町村に農地の線引きを任せることによりザル法化している農振法のゾーニング制度を抜本的に変更・強化して、そのかわりに「農地法」を廃止するという大胆な規制緩和を実現してはどうだろうか。こうすれば、農家の子弟以外の人も企業も自由に農業に参入できるし、信託方式など農地の有効利用につながる様々な手法を活用できることとなり、食料安全保障に不可欠な農地資源も維持できる。

わが国では、所有権を尊重する法律思想が強いため、ゾーニングの強化は困難であるという主張もある。しかし、わが国の法律制度は欧米の制度を導入したものである。フランスでは確固たるゾーニングが可能でわが国ではなぜ困難なのか、その理由が不明である。「永久農地論」については、永久に農地転用を認めないことには憲法上疑義があるというのが公的見解のようであるが、遊休農地には裁定により所有地に利用権の設定をできるのに、土地の農外利用を認めないという規則が、憲法第 29 条第 2 項の「財産権の内容は、公共の福祉に適合するよう法律で定める」という規定によってはできないという議論も不可解である。すでに、農地についても所有権絶対主義は崩れている。農地転用を認めないことは、農地資源が食料安全保障の観点からは危機的な状況にある現在、まさに「公共の福祉に適合する」のではないだろうか。

企業の参入規制の緩和だけでなく、ゾーニングが十分でなく農家の転用期待を消滅できない間は、転用期待で農地を農地として利用せずに耕作放棄

しているものや、産業廃棄物の処理場等として不当に農地を使用しているもの等に対する経済的なペナルティの導入も必要である。農地保有のコストを高めるため、耕作しない者に対する「固定資産税の加重」を行うべきである。

## 終わりに

我が国の農業は、コメ、農協、農地という制度の鎖につながれてきた。農業者が企業者として創意工夫を行い活躍する道を、農政が阻んできたのである。そろそろ我が国の農業を束縛してきた鎖から解放する 때가来たように思われる。

## 参考文献

- 小倉武一 (1981) 『基本法農政を超えて』小倉武一著作集第 6 巻農山漁村文化協会
- 小倉武一 (1982) 『構造問題の諸相』小倉武一著作集第 7 巻農山漁村文化協会
- 小倉武一 (1987) 『日本農業は生き残れるか』農山漁村文化協会
- 岸 康彦 (1996) 『食と農の戦後史』日本経済新聞社
- 小島清 (1994) 『応用国際経済学』第 2 版 文真堂
- 暉峻衆三編 (2003) 『日本の農業 150 年』有斐閣
- 中江淳一 (1976) 『日本の農業』100号、農政調査委員会
- 中村広次 (2002) 『検証・戦後日本の農地政策』全国農業会議所
- 柳田國男 (1904) 『中農養成策』柳田國男全集第 29 巻ちくま文庫所収
- 山下一仁 (2004) 『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
- 山下一仁 (2010) 『農業ビッグバンの経済学』日本経済新聞出版社、
- 山下一仁 (2013) 『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、
- 山下一仁 (2014) 『農協解体』宝島社、
- OECD (2002) Agricultural Policies in OECD Countries : A Positive Reform Agenda