

柳田國男の農政論

元杉 昭男

(一社) 総合政策フォーラム顧問

1 何故、柳田國男なのか。

前回の本コラムで説明したJA設立の基礎となった産業組合法が公布された明治三十三年に、民俗学の父である柳田國男は東京帝国大学法科大学を卒業し農商務省に入り、二年後には「新産業組合法通解」を著わしている。その後、内閣の法制局に移り、大正八年に貴族院書記官長で官僚生活を終えている。

柳田が農政学で主に対象とした明治中期から末期は、日露戦争を挟んで、人口増加とともに商工業が著しい発展している。農業は最大の産業ではあったが、コメは輸出から輸入に転じ、地主制の絶頂期であった。現在とは諸条件が異なるが、先の民主党政権下では零細農家も含む生産調整に参加する全ての販売農家と集落営農を交付対象に戸別所得補償制度が導入された時に、柳田が批判した農政が息を吹き返したように思えた。

今回は柳田農政論の現代的意義を論じる^(注1)。

2 柳田農政論の基本的枠組み

柳田は農政の三大問題として、農企業の純益減少の防止、零細な小農の救済、国民への廉価な食物の常時供給を指摘する。農家や消費者の生活向上が主目的で、結果的に農業生産が増大する考えである。農業者は私益増進を目的に判断・計算し、企業家として自立の念に立脚する。経営規模は農家一戸の自家労力を全部使用し生活を支える十分な収入を得られる農地を所有する自作農(中農)を強調する。中農以下の小農では生産性向上が出来ず、以上の大農なら雇用労賃の上昇により地主化してしまう^(注2)とした。

中農化できない小農の離農と商工業就業は資本と労力の適切な産業間配分であり、未来に向けた経済政策であると主張した。

工業生産ならば生産性向上による生産物価格の低減は消費者の利益にもなるが、地主制下の農業では地代を増やし地価を高めて新規参入者の障害にもなる。保護貿易や農業保護による価格の政策的引上げも、地主や流通業者に利益を吸収されるとして反対した。

三大問題の解決に期待される産業組合は、社会的に中級以下の資本の乏しい者が生活の改良を目的に、金銭の預入貸付・生産物の売却・物品の買入・器具機械の使用を行う社団法人で、土地や金銭などを共有財産にでき、営業・所得税が免除される。そうすれば自作農(中農)による生産性向上の成果は地主や流通業者に奪われず、消費者にも利益をもたらすとした。

3 農政の具体的な施策

基本的枠組みから次の論点が導き出される。

①小農保護策批判・小農では所得確保のために兼業化しやすく、資本投下も技術改良も期待できず生産性向上を実現できない。農業だけで生活できる専業農家を作るべきとした。②経営規模拡大策の推進・当面は田畑2ha以上(当時の経営面積は約1ha)の農地を所有する中農を養成し、過剰な農村人口は都市や工業や海外移住で吸収し農家数を減少させる。以前に自作農であった中小地主の帰農や自作農家の規模拡大による中農化が期待されるが、小作農にも国が長期の貸付資金を提供し自作農化を可能にする。小作争議も零細経営が根本原因とし、離村離農者への支援や地方工業の振興を行う。背景

に小農の余剰労力を吸収できる商工業の発展があった。③農業保護批判・金銭補助による利益誘導は農業者の計算を誤らせる。保護政策で収益性の低い農業を維持しても低所得者を存続させるだけで、農外所得に頼る兼業農家が増える。④保護貿易批判・関税などで農産物の市場価格を引上げても地代が上がれば地主が得をするだけで、外国市場での競争力を弱める。もともと自給は無理で、稀な戦時のため常に不効率な農業を保護しても競争力向上の保証はない。政府は変動する市価の安定に努めるべきである。

4 柳田農政論と現実

戦前・戦後の農政は貧農・小農保護政策が主流で、結果的に小作料の引上げにもなり地主層にも有利なものであった。小農の余剰労力を吸収できる商工業の発展を背景とした柳田の主張は通らなかつた。戦時の食糧管理制度と戦後の農地解放を経て小作農は零細なまま自作農化した。離農を伴う経営規模の拡大策は農業基本法（昭和三十六年）から始まる構造政策で目の見るが、農地の資産保有が影響し、北海道以外では兼業化が進んだ。冒頭のように今でも小農保護策が息を吹き返すこともある。保護貿易の根底にあった地主制は農地改革で消滅し、農産物貿易の自由化はある程度進んで、消費者がその成果を受け取ったことは事実だが、競争力の強化は不十分な状況にある。また、産業組合は高利貸や悪徳商人・在村の小商人から社会の中級以下の者を守る目的であったが、戦前は地主が米を有利に販売するための共同販売組織など富裕層が中心の組合となり小中農は加入できなかつた。小農の離農などを求める柳田

農政論は現在のJAへの批判にも繋がる。

5 柳田農政論と土地改良

柳田は土地改良に期待をかけている。①市場経済下で自由な作物選択を可能にする水田の汎用耕地化などを推進する。②土地の自由な処分と永久の占有ができる土地所有者でなければ土地改良投資は困難とし、借地農の投資には政策的な工夫が必要である^{〔注1〕}。③耕地整理では土地の分合交換が進まず小農が存続する傾向にある。大地主の影響や法律手続の煩雑等もあるが、地方官庁が誘導し費用や事務を補助すべきである。農業バッシングの激しかった昭和末期に、農地利用集積を条件にした土地改良事業助成が制度化された。④灌漑排水事業は私人間の利益が衝突しやすいため事業が小地域で行われ易く地域全体には有害になる。古来いづれの国でも

ある。現代とは、人口減少、農業者の高齢化、農地面積の減少、大規模経営に必要な技術進歩など時代背景が異なるが、その論理展開は一〇〇年後の今でも通用する。一方、農政学とともに家の存続を論じ、ここでも国家視点でなく民間伝承を研究する民俗学を展開する。柳田國男は社会に投影された何か割り切れない部分を見ていた。合理性とともに、その部分を政策への思考過程に組み入れることを考えていたのかもしれない。

国の事業として実施されるのは単に費用のためでない。灌漑排水事業は耕地整理法の改正（明治三十八年）で耕地整理事業に取り込まれ^{〔注4〕}、都道府県営事業が創設された（大正十二年）。戦後の土地改良法制定で種々の工種を包摂した土地改良事業に対し国営・都道府県営事業が確立した。⑤耕地整理組合は工事終了とともに解散するが、市町村と普通水利組合は施設の維持管理を行い、法人として永続する。両者の事業は区域や設計等で相互に調整すべきである。この問題は土地改良区の創設で解決した。

【注1】本論考は「ちくま文庫柳田國男全集29/30」に収められた「中農養成策」、「農政学」、「時代ト農政」等によるが、紙面の都合で原文引用でなく要約した。

【注2】柳田は品種改良・施肥改善・土地改良・機械化などの技術や経営法の発展による大規模経営（大農）を否定しないが、当時は大地主の大農場も資本家の未墾地開発も困難なので、当面は中農を推奨した。現在なら自家労力で十分な収入を得られる専業農家の経営面積は2haより遙かに広いだろう。

【注3】柳田は公的機関による土地権利移転の仲介・斡旋を提案している。本コラム6「究極の土地改良区」を参照願いたい。

【注4】柳田は耕地整理組合による灌漑排水工事の企画を一挙両得として奨励している。だが、地主層は単収増大による小作料収入増加が期待できる灌漑排水に熱心で、小作人などの農作業軽減に役立つ耕地整理には冷淡だった。柳田はあくまで耕地整理を中心に考えていた。小農維持を主張する者は灌漑排水だけをやれば良いとしていた。

6 柳田國男から学ぶこと

柳田の農政学は徹底した経済合理主義の下、農業者（耕作者）が自立した経営で生産性を高め、結果的に国民全体の幸福を実現する施策で

【参考文献】
藤井隆至・柳田國男全集29/30解説、ちくま文庫、一九九一年
山下一仁・いま蘇る柳田國男の農政改革、新潮選書、二〇一八年
並松信久・柳田國男の農政学の展開、京都産業大学論集VOL.27、二〇一〇年
吉本隆明・柳田國男論、吉本隆明前選集4思想家、大和書房、一九八七年