

本书是对日本农业的一种安魂曲，同时也对整个日本社会敲响了警钟。本书指出了日本社会是如何误解了民主主义与市场经济，其结果使日本农业踏上了悲惨的自灭旅程。本书的内容可能对读者说了许多逆耳的话。

日本 现代农业 新论

神门善久·著

RIBEN XIANDAI NONGYE XINLUN

文匯出版社

日本现代农业新论

[日] 神门善久 著

董光哲 苏小双 韩永哲 译

 文匯出版社

图书在版编目(CIP)数据

日本现代农业新论/(日)神门善久著;董光哲,
苏小双,韩永哲译. —上海:文汇出版社,2013.4
ISBN 978-7-5496-0853-9

I. ①日… II. ①神… ②董… ③苏… ④韩… III.
①农业现代化—研究—日本 IV. ①F331.332

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 061527 号

日本现代农业新论

著 者 / 神门善久
译 者 / 董光哲 苏小双 韩永哲

责任编辑 / 黄 勇
特约编辑 / 刘非非
封面装帧 / 周夏萍

出版发行 / 文汇出版社
上海市威海路 755 号
(邮政编码 200041)

经 销 / 全国新华书店
排 版 / 南京展望文化发展有限公司
印刷装订 / 上海新文印刷厂
版 次 / 2013 年 4 月第 1 版
印 次 / 2013 年 4 月第 1 次印刷
开 本 / 640×960 1/16
字 数 / 118 千字
印 张 / 8.25

ISBN 978-7-5496-0853-9
定 价 / 20.00 元

译者前言

耕地利用可以说是日本农业之根本,但在今天却陷入了明显的无序状态中。各自滥用土地的结果,造成了弃耕、违规转用耕地等行为屡禁不止的现象(为建住宅、商业设施、道路等而进行的毁田造地的行为称为转用)。根据日本农水省(日本农林水产省)的官方(2005年的统计数据)统计,十分之一的耕地被“弃”,其面积达38.6万公顷(是东京都面积的1.8倍)。每年查出的非法转用耕地的案件达近万起。但是,这些违规行为的大部分并未受到实质的处罚,仅以提出“反省书”不了了之,耕地转用实际上得以默认。尽管以促进有效利用耕地为目的的相关法律多如牛毛,却因在日本社会充斥着“如何使用自有耕地是个人的自由”的观念,所以无论制定什么样的法律制度,都易于流于形式而形同虚设。

然而,这并不意味着日本农业没有多少发展潜力。日本有关农业用水灌溉、排水设备和农产品的储藏、流通设备等是世界一流的,因此日本的农业有很大的发展空间。虽然有这些优势,但是因为耕地使用的无序化而造成日本农业的衰落也确是非常遗憾的事。此外,盲目弃耕、转用耕地的结果,使土地利用率非常低,对于非农业部门同样有负面作用。而且,未来的某个时间若要将胡乱开发过的土地还原为耕地,其难度殊异,后代或不得不接受这笔“负面遗产”。

令人非常遗憾的是,媒体和所谓的“有识之士”们,往往忽视了日本农业的无序化现状。不仅如此,“农业是增长型产业”之类脱

离实际的论调不绝于耳，甚至在“放松管制”的声浪下正对无序化推波助澜。

本书正是对媒体忽视的耕地利用问题进行考察，介绍日本农业无序化的现状，并从多方面探讨其原因，介绍作者对日本农业再生方法的思考。

本书的结构分为四章。第一章介绍在土地登记册上面把棒球场、停车场等登记为“耕地”等有关土地利用的令人惊愕的现状。阐述耕地问题绝不亚于“消失了的养老金问题”的重要性。第二章将从历史的视角去追溯过去“维序系统”的形成、变迁的过程，探讨第一章所介绍的耕地利用无序化问题产生的原因。证实日本的市场经济化与工业化在明治维新以后，时而促进其秩序的维持，时而加速其秩序的瓦解。此外，还要对日本农业在1990年以后进入一种对无序化失控的局面进行阐述。第三章则用经济学的观点，分析、证明在日本耕地利用的过程中，并没有实现竞争而且效率低下。并期望在对日本农村的土地特征进行考察之基础上，说明什么是土地的有效利用，同时对土地利用方面竞争机制发挥作用时的状态展开相关论述。第四章会重点介绍近几年日本在农业方面所采取的一些行政对策，并论述这些政策确实把日本农业引向了多么危险的方向。具体将论证旧有农业生产秩序消失而新的农业生产秩序却未能建立之危害，解析“放松管制”政策阻碍耕地市场竞争机制健全之机理。

作者希望通过上述章节的深入分析，对日本农业再生的可能性进行论证，并建议建立一种不论农户还是非农户，民众应当承担起相应责任的新的农业生产秩序。在对面临严重危机的日本农业现状的分析中，探讨我们应当吸取哪些经验和教训。

目 录

译者前言	I
第一章 正在消失的农地	I
一、虚幻的农业热	3
二、农业版“消失的养老金”问题	7
三、农地的无序化	13
四、常有的错误认识	17
第二章 为何产生耕地无序化	23
一、依靠“小农地主”维持秩序	25
二、重工业化与农村的变化	29
三、JA 的发展	34
四、旧体系的延喘	40
五、日趋严重的无序化	46
第三章 农地与农业效率	55
一、农地荒废所带来的恶果	57
二、没有竞争机制的农地市场	60
三、日本农业的特征	64

四、不健全的农业保护	70
第四章 政权更迭与日本农业政策	73
一、小泉·安倍政权下的农政改革	75
二、自民党的方针转变	81
三、政权更迭后危机四伏的农政	88
四、日本农业破灭的历程	92
第五章 日本农业的理想图	95
一、“平成检地”的实行	97
二、“从人向土地”的大转变	100
三、转用权的招标构想	108
四、农地税制的改革	111
五、离农计划	113
六、日本农业的出路	114
后记	121

第一章

正在消失的农地

一、虚幻的农业热

农业专题的盛行

最近几年,在出版业出现了一股空前的农业热。燃起这股农业热第一把火的是 2009 年 2 月发行的《BRUTUS》杂志。《BRUTUS》是面向年轻人的最权威的时装杂志之一,但在这一期里却加了一个农业专栏,题目是“大家一起来从事农业”。深受年轻读者喜爱的佐藤可士愉快“务农”的照片刊登在时尚的杂志上。

在这充满令人沮丧话题的世上,没有像农业这样被描绘得更令人振奋、愉悦。书店里充斥着诸如《开始从事农业吧》、《农业是发展行业》、《令人不可思议的农业》、《农业是心灵的故乡》等让人充满幻想的专著。

不仅是单行本,无论是周刊还是月刊杂志,农业专题比比皆是,年轻人从事农业、企业新加入到农业领域、地产地销等,充满了令人愉快的话题;时装杂志里也充满自豪地身着务农服饰的所谓“农业少女”的照片。

不仅是年轻人,还可以听到“退休后在从事农业中度过第二人生”之类的话。面对这类人群,各类书籍和杂志歌颂“退休还田”计划的也不少。

工商业界涉足农业也是痴人说梦。其说辞是如果企业在农工商联合起来的前提下进入农业领域的话,农业就会一跃成为发展行业,因此还可以在全世界范围内扫除饥饿,整个故事充满了玫瑰色。实际上,在各地都有举办有关粮食和农业问题的研讨会。有

讲述关于蔬菜工厂、生物、乙醇等梦想般的高科技的研讨会,也有讲述从古代流传下来的有机农业优点的研讨会。也有在与传统艺术、传统食品等文化以及学校的课外活动、与教育的相互关系中讲述农业的研讨会。专题讲演者与听众都在惬意的高涨情绪下各奔前程。

那么,认为“农业是朝阳产业”的想法是根据多少客观根据而得出来的呢?自战后以来,总农户数、农业占 GDP 的比例、从事农业的人口占就业总人口的比率等数据一直是呈下降趋势(表 1-1、表 1-2)。

表 1-1 总 农 户 数

年份	总农户数(万户)	年份	总农户数(万户)
1950	593	1980	454
1955	581	1985	438
1960	582	1990	384
1965	547	1995	344
1970	518	2000	312
1975	482	2005	285

资料来源:农水省《农(林)业调查统计》

表 1-2 农林水产业占就业总人口及 GDP 的比率

年份	农林水产业占就业总人口的比率(%)	农林水产业占 GDP 的比率(%)
1955	39	21
1960	32	13
1970	20	6
1980	11	4
1990	7	3

续 表

年份	农林水产业占就业总人口的 比率(%)	农林水产业占 GDP 的 比率(%)
1995	5	2
2000	5	1.9
2005	4	1.6

资料来源: FAO, FAOSTAT Online, 2010 年 4 月下载。World bank, *World Development Indicators*, 2010. Kazushi Ohkuwa and Miyohei Shinohara, *Patterns of Japanese Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1979

农业与关税几乎为零的制造业不同,今后将面临严峻的国际竞争。按照通常逻辑来考虑,把农业说成是朝阳产业是不符合实际的。

当然,我也承认在全国各地也有零星的让人欣慰的举措。我无意否定为解决问题所采取的积极举措。远在“农业热”产生之前,实际上早已开始了各种摸索、试验。可是当我到各地农村时,却发现了大众媒体不愿报导的被隐藏了的事实,并且正在不断扩大,这让我陷入一种危机感与焦虑当中。

农地荒废的现状

在深入研究农业现状的过程中,遇到了让人心寒的现状。由于农业行政职能的瘫痪,导致违反农地利用规则的不法行为日常化。其中转用(把农地用在住宅、道路等非农业用途的行为称为“转用”)的违法行为特别严重,每年查出的案件高达 8 000 起。原本职能是取缔非法行为的行政机关袒护非法行为的事例也有报导。

在这些非法行为的背后,是因为有通过土地转用可以牟利的因素存在。如果把一个年收入仅为几万日元的农地转用,用来建

一个购物中心的话,可以收取 100 万日元以上的租金,这样的事例在地方确实曾发生,报纸与新闻媒体也都报导过。考虑到收入差距的因素,当然可以预想到农地所有者希望把土地转用到农业以外用途的心理倾向。

鼓励农地有效利用的法律与限制农地转用的法律同样多如牛毛。对农地行政了如指掌的原农水省官员关谷俊作,在 2002 年出版的著作中就提出了“(关于农业的)法律制度已快到达极限”的观点。问题是,在日本社会,对土地所有者随意使用土地的行为存在着持宽容态度的风气,结果是无论制定了多少法律,违法行为依旧泛滥。其中对农地来说,其风气更盛于一般土地。

具有讽刺意味的是,一系列有关放宽限制和地方分权的意见被曲解,对土地所有者随意处置土地的行为无异于火上浇油(参见表 1-3)。

表 1-3 日本弃耕土地面积的变化

	面 积	面 积 率
1975	13. 1	2. 7
1980	12. 3	2. 6
1985	13. 5	2. 9
1990	21. 7	4. 8
1995	24. 4	5. 6
2000	34. 3	8. 1
2005	38. 6	9. 7

如果是在民众遵守相关法律的情况下出现农地利用混乱现象的话,可以把责任归咎于政府官员与政治家们,并且只要修改相关法律就可以解决问题。

可是造成土地滥用的真正元凶是对土地使用违法行为宽容的

社会风气。风气是社会全体的一种意志,所以不可能像法律那样轻易改变。与其看政府官员与政治家们的所行,不如先审视一下我们自身的所为。

我每到农村,都会感到农地使用的混乱不堪,感觉到大众媒体不愿报导、不便报导的实际状况是令人沮丧的。由于土地所有者各自为政而难以协调性的结果,许多地区的农地利用正在走向崩溃。对于日本农业来说,需要统筹规划农业用水与农地的利用,但是漫不经心地经营农业、任由害虫肆虐的弃耕与农地转用现象却无增无减。

在这样的环境下,无论个别农户拥有什么样的新技术,土地利用的无序化都令其技术优势难以充分发挥,农地的无序化已经到了一个无法挽回的程度。我认为,最近几年在媒体的宣传下掀起了一股“农业热”,但正是在农业热掀起的这几年里决定了农业崩溃的命运。

二、农业版“消失的养老金”问题

农地基本登记册的混乱不堪

大家都应该还记得社会保险厅的“消失的养老金问题”。工薪族的养老保险金是在薪水里扣除,然后纳入国库。社会保险厅记录每个人缴纳的信息,并根据这些缴纳记录支付缴纳人年老后的养老金。可是由于这些记录混乱不堪,造成了养老金数额的无故减少,甚至有的人因此被剥夺了领取养老金的资格。养老金问题在 2007 年浮出水面,引起国民异常的愤怒。这是引发 2007 年 7

月参议院选举和 2009 年 8 月众议院选举中自民党惨败,并导致政权更迭的重大事件。

但是不知大家是否意识到,处在日本农业核心地位的农地,也存在着同“消失了的养老金”一样的问题?农地行政记录混乱不堪的程度绝不比社会保险厅逊色,有过之而无不及。在哪里究竟有多少土地,是谁拥有这些土地以及谁在耕种这些土地,诸如这些信息全然没有掌握。

此外,也没有统一的记录农地的土地登记册。虽然制定了用于农业保险的互助登记册、用于调整大米产量的水田登记册、用来征收固定资产税时作参考用的赋税登记册等种类繁多的登记册,但都是在不同部门的上级行政机构的主导下制定的,而且大部分都没有相互核对。

在诸多登记册中,以记录农地买卖、借贷、转用为目的,制定了“农地基本台账(农地基本登记册)”。这是农业委员会为了便于开展工作而制定的。农业委员会是以市乡(镇)村为单位所设立的行政委员会,其职能是主持农地行政。农户既是农业委员会委员的选举人也是候选人。依据公职选举法,从农户中选出 40 名以内的选举委员和由市乡(镇)村长任命的若干名选任委员,共同构成了农业委员会。根据字面也不难理解,农地基本台账是农地行政基础的登记册,相当于养老保险记录。可是这农地基本台账的记录是错误百出的。

停车场成了农地

农地基本台账混乱不堪在业内已经成为公开的秘密。一直以来,各媒体都没有提及农地基本台账的问题。但是每日新闻在 2008 年 9 月到 2009 年 4 月期间连载了题为《农地漂流》的具有划时代意义的报导,在报导中详细介绍并揭发了农地基本台账混乱

不堪的程度。例如,根据 2008 年 12 月 21 日的报导,埼玉县所泽市把一个明显是棒球场的地方却作为农业用地记录在农地基本台账上了。30 多年前,有一家不动产公司通过临时登记的手法将土地实质上归为己有,时隔多年之后,又把这块地转手卖给了铁路公司。附近的居民把这闲置了 30 多年的土地进行整理,把它变成了一个棒球场。这个棒球场在农地基本台账上仍然记录为农地,甚至并没有把其划分为弃耕地。

根据每日新闻的采访,所泽市农业委员会对这一问题的解释是,只要进行耕耘改造,这部分土地马上就可以成为可耕种的农地,所以一直作为耕地进行管理。

实际上,正由于类似的解释,把非农业用地当作农业用地进行处理的事例层出不穷。在 2009 年 2 月 21 日的《新闻周刊新书》节目(东京电视台的新闻节目)中,播出了原本记录为农地的土地原来竟然是露天停车场的画面。记者把当地的农业委员带到现场,并反复质问:“这是农地吗?”。面对这些质问,农地委员匆匆扔下“这是农地”的答复,便逃之夭夭了。

每日放送电视台在 2009 年 5 月 5 日播出的系列节目《粮食穷国》中,介绍了原本是农地,但却由于淤泥的堆积而成为非农业用地,但政府官员却不断认定该类土地是农地的事例,其根据是因为土地所有者声称这不是污泥而是肥料。显然这些污泥污染了周边的河流,附近的居民正要诉诸法律。

也就是说,存在着虽然看上去明显是停车场、垃圾场等用地,但仍然把其当作农地处置的事例。像这类事情,正如下面所要介绍的那样,是否存在着记录为农地而收取了补助金的问题也不得而知。

在这当中,也有行政机构为了吸引企业,造成了相关法律执行上的灰色地带,从而扮演了农地转用帮凶的事例。每日新闻在

2008年10月20日的新闻报导中,介绍了身为点心工厂社长的某一农业委员,为了自己公司违法转用土地,而该县事后却承认了该转用。

即使市乡(镇)村的农政负责人发现了弃耕地,可是查找农地基本台账也无法查出谁是土地的真正所有者。即使查出土地的所有者是谁,其所有者大多是生活在城市里且对农业不感兴趣的个人。努力劝说让其所属土地作为农地利用,也未必能说服所有者。虽然想措辞严厉些,但考虑到非法转用土地的现象随处可见,面对众多的土地所有者,“法难责众”,行政机关很难挺起腰杆来说话。

读者如何看待这些现状呢?我曾针对上述事实在一小时的新闻节目里进行了详细深入的介绍(2009年9月30日朝日新星节目中的《新闻深处》栏目)。当时这个节目的主持人宫崎哲弥惊讶到说了一句“这些是实施政策以前的事”,便哑口无言了。在还没有搞清楚农地与非农业用地的区别之前,何从谈起解决弃耕地的问题以及农业再生等问题?

社会保险厅虽然有些滞后,但已开始着手解决“消失了的年金”问题。这是一个庞大的工作量,并需要相当长的时间。可是如果对“消失的年金”问题不闻不问,讨论退休金改革制度是没有意义的。只是煞有介事地改动法律条文,但养老金行政机构的负责人无视其规定的話,也是没有任何意义的。首先要重新审查养老金记录,而且养老金行政机构必须要消除造成养老金问题的原因。

另一方面,虽然对于农地现状记录的混乱,在业内人士当中已是一个公开的秘密,但是却没有解决方案,总是一拖再拖,浪费了大量时间。如果开始着手修改记录的话,也要耗费大量的劳力与时间,并且会把与土地相关的部门都卷进来,造成极大的混乱。在此过程中,也会查出违法转用、没有征收遗漏的财产税等都需要解决的问题。此外,如果查出一些不光彩的事,或许会遭到土地所有