

戦後農政の課題を 決定づけた3つの制度

食糧管理法、農地改革、農業協同組合法の三位一体による
戦後農政の枠組み

- 昭和40（1965）年8月1日 大阪府豊中市生まれ
- 小学校は豊中市立刀根山小学校、中学校は豊中市立第十三中学校
- 昭和56（1981）年4月 大阪府立北野高等学校入学（高校時代は剣道部に所属）
- 昭和59（1984）年3月 北野高校卒業、同年4月東京大学文科一類入学
- 平成元（1989）年3月 東京大学法学部卒業、同年4月農林水産省入省
- 令和6（2024）年7月 農林水産省経営局長を最後に退官、それまでの間に農林水産省において総合食料局食糧部計画課長、経営局金融調整課長、経営局総務課長、大臣官房文書課長、農村振興局農村政策部長、大臣官房政策立案総括審議官等を経験したほか、内閣官房副長官補室内閣参事官、消費者庁政策立案総括審議官等も経験
- 令和7（2025）年2月 （株）農林中金総合研究所エグゼクティブ・アドバイザー
- 同年6月 独立行政法人国民生活センター理事長

公務員時代の経歴

- ・平成元 農林水産省入省(構造改善局総務課)
- ・平成3 水産庁漁政部協同組合課
- ・平成5 郵政省放送行政局放送政策課係長
- ・平成7 農林水産省大臣官房文書課法令審査官
- ・平成11 鹿児島県農政部農政課長
- ・平成14 林野庁森林整備部計画課・整備課法案検討室
担当課長補佐
- ・平成15 農林水産省大臣官房秘書課監査官
- ・平成17 同省経営局協同組織課経営・組織対策室長
- ・平成19 農林水産大臣秘書官
- ・平成19 同省総合食料局食糧部計画課需給調整対策室長
- ・平成21 同省総合食料局食糧部計画課長
- ・平成23 同省経営局金融調整課長
- ・平成24 内閣官房副長官補室内閣参事官
- ・平成27 農林水産省経営局総務課長
- ・平成29 同省大臣官房文書課長
- ・令和元 同省農村振興局農村政策部長
- ・令和2 同省大臣官房政策立案総括審議官
- ・令和3 消費者庁政策立案総括審議官
- ・令和4 農林水産省経営局長
- ・令和6 退官

- 米の再生産を確保するとともに、国民に対する安定供給を図るとの観点から、昭和17年に**食糧管理法が制定**された。
- 米の需給と価格の調整等を図るため、**厳格な米管理**を行った。

（１）制度の特徴

米不足時代に制定された食糧管理法は、国による全量管理（政府への売渡義務、厳格な流通規制等）を基本としていた。

その後、昭和40年代に米が供給過剰となり、政府の過剰米処理による巨額の財政負担を契機として、自主流通米制度の導入（昭和44年～）、生産調整の開始（昭和46年～）など、その時々における情勢の変化に応じて様々な運用改善が図られた。

（２）国による全量管理の特徴

○生産者に対する政府への売り渡し義務

農家は自家保有分を除く全量を政府が指定する価格（※）で売り渡す義務を負った。

（※）生産費や物価その他経済事情を参酌して政府買入価格が決定された。

○集荷業者に対する指定制・販売業者に対する許可制

米穀の流通を担う者としての位置づけを明確にするとともにその日常の業務活動について必要かつ適切な指導・監督を行うため、集荷業者は指定制とされ、販売業者は許可制とされた。

（３）自主流通米制度の導入（昭和44年～）

高度経済成長期の当時、米の供給が過剰となる一方で国民所得が大幅に伸び、消費者の米の品質に対する要請が高まりつつあった。

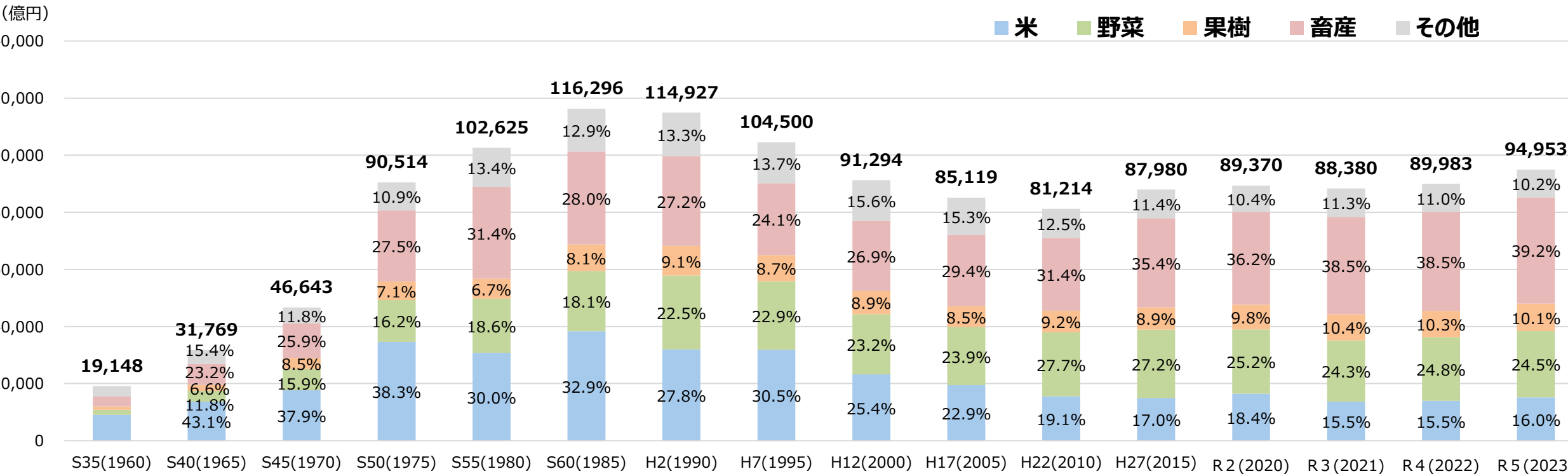
このため、食糧管理の立場からの必要な規制は残しつつ、政府を経由しない米の流通形態として自主流通米制度が導入され、消費者の選好に応じた米の流通が目指された。

(参考) 食糧法の概要

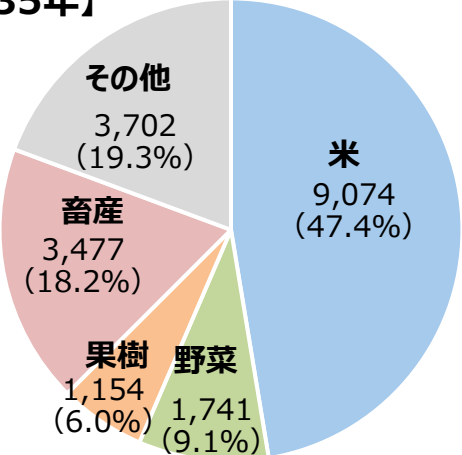
○ 1993年産米の未曾有の不作に伴う緊急輸入の実施や、ウルグアイ・ラウンド農業合意によるミニマム・アクセスの受入れという新たな国際的規律への対応が必要となったことを契機に、**1995年に食糧管理法が廃止**され、新たに**主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律が制定**された。

		食糧管理法（1942～1995年）	主要食糧法（1995年～）
法制度	国の役割	○国による米の全量管理（政府への売渡義務）	○国の役割は備蓄運営に限定
	流通システム	○厳格な流通規制	○計画流通制度（厳格な流通規制の緩和） 計画流通制度の廃止
	価格形成	○政府買入価格を決定	○自主米価格形成センターで入札による価格形成 コメ価格センター
運用改善		大不作とURの合意を契機（1993年） 過剰の発生（巨額の財政負担による過剰処理）を契機 ○国の管理外の自主流通米制度を導入（1969年） ○生産調整の開始（1971年） ○自主流通米価格形成の場の創設（1990年）	食糧法改正（2004年） ○備蓄を適正水準にするための備蓄運営ルールを導入（1998年）（政府の買入数量と売渡数量が連動） ○自主米価格形成センターの値幅制限の廃止（1988年）
生産調整の運用		国による転作面積（ネガ面積）配分	同左 国による生産数量（ポジ数量）配分
		全国一律の要件・単価による助成	同左 地域の創意工夫による助成（産地づくり対策）

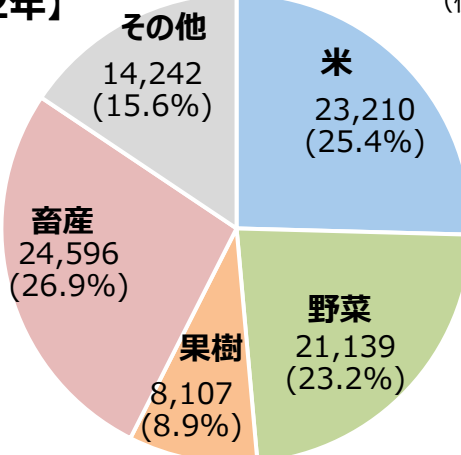
戦後の農業総産出額の推移（昭和35年～令和5年産）



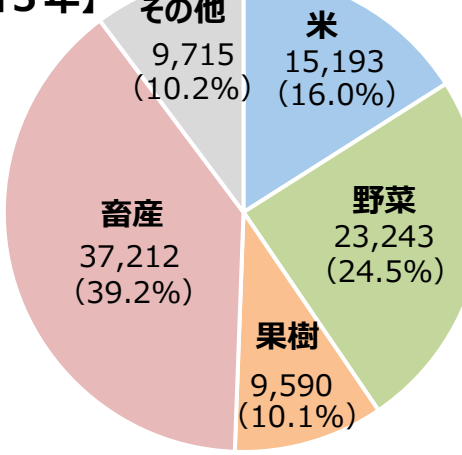
【昭和35年】 (億円)



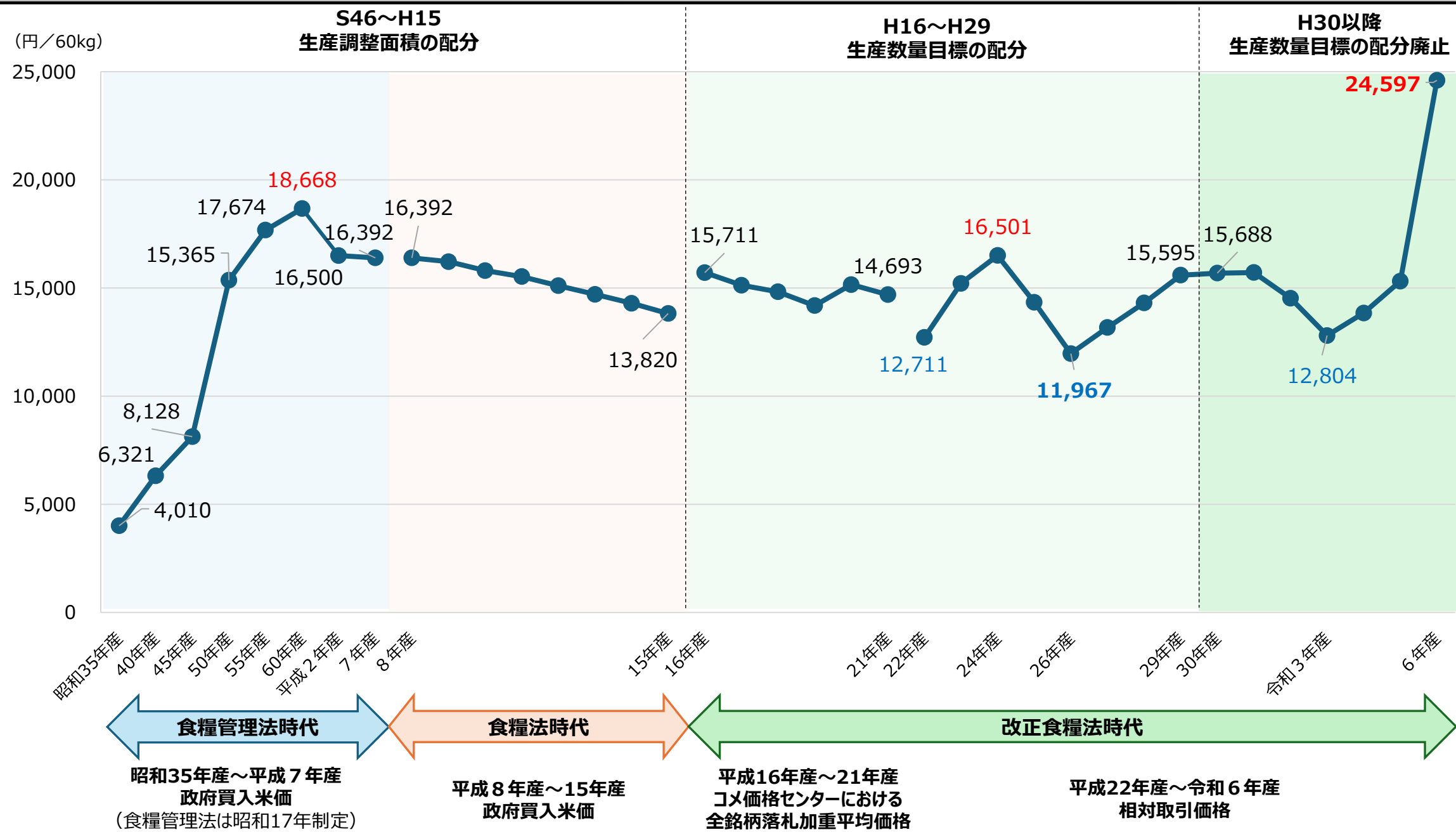
【平成12年】 (億円)



【令和5年】 (億円)



米価の推移（昭和35年産～令和6年産）



出典：農林水産省年報（昭和35～平成15年産）、米穀機構「コメの入札取引に関する情報」（平成16～21年産）、農林水産省「米穀の取引に関する報告」（平成22～令和6年産）

○ 農地改革の実施と農地法の制定
(昭和21年～27年)

(1) 農地改革の実施

民主化を進めるとのGHQの強い指示の下に、戦前の寄生地主的土地所有を解体するため、自作農創設特別措置法の制定により農地改革を断行し、耕作している小作人に農地を売り渡し、労働の成果を公正に享受できる自作農を創設した。

(2) 農地改革の効果

農地改革は農村の民主化、雇用、食料供給等経済社会の安定には多大の貢献があったが、その後の農業構造が、経営規模が零細で経営農地が分散錯雑するという要因ともなった。

(3) 農地法の制定

農地改革が一段落した昭和27年に、農地改革の成果を維持するとともに、戦前から立法化されてきた耕作者の地位の保護、農地の権利移動規制及び農地転用規制の法制度を集大成し、体系的な法律として農地法を制定した。

農地改革（昭和21年～25年）

情勢：引揚者等500～600万人
外地からの食糧輸入途絶



(※ 財閥解体、労働組合結成の奨励等)

○ 法的措置として自作農創設特別措置法を制定

- ①不在地主は全ての小作地、在村地主は約1町（北海道4町）を超える小作地を国が買収
- ②自作地であっても3町（北海道12町）以上の農地は国が買収
- ③国が買収した農地は、現に耕作している小作農を基本として農民に売渡し



これにより、小作地率46% → 10%未満に

農地法（昭和27年）

注：農地法制定当時の目的及び内容である。

○ 目的

この法律は、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、耕作者の農地の取得を促進し、その権利を保護し、その他土地の農業上の利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ることを目的とする。

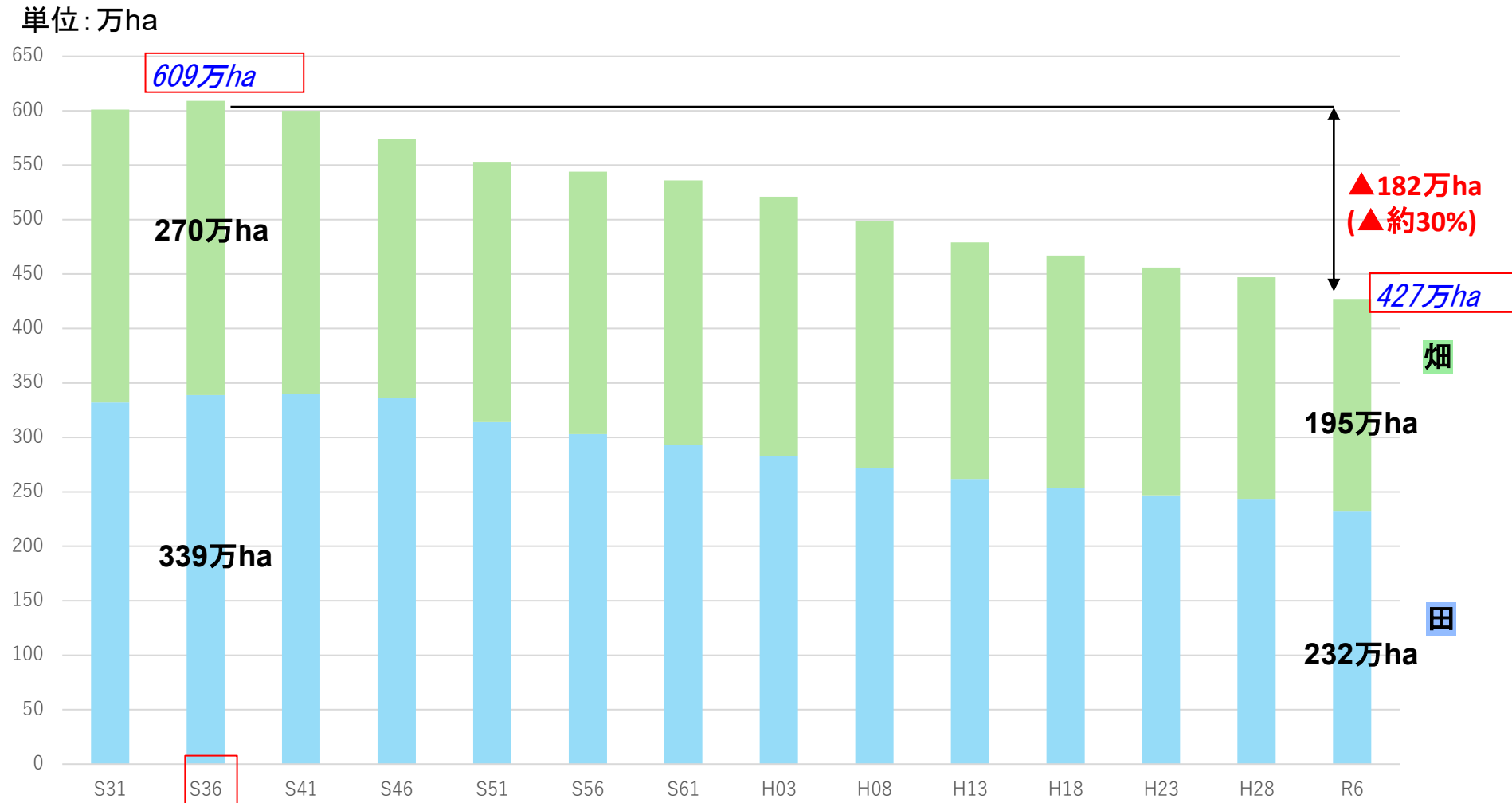
○ 内容

- ①耕作者の地位の安定（賃借権の法定更新・解約制限等）
 - ②小作料統制（統制小作料、定額金納制等）
 - ③小作地所有制限、これに違反した農地の買収・売渡し
 - ④権利移動規制（上限面積・下限面積の制限、農地の全てを耕作、転貸禁止等）
 - ⑤農地転用規制（原則不許可）
- 耕作者の地位の安定
- 耕作者の農地取得の促進
- 利用関係の調整、生産力の増進

きちんと効率的・継続的に耕作できる個人に農地の権利取得を認める制度に

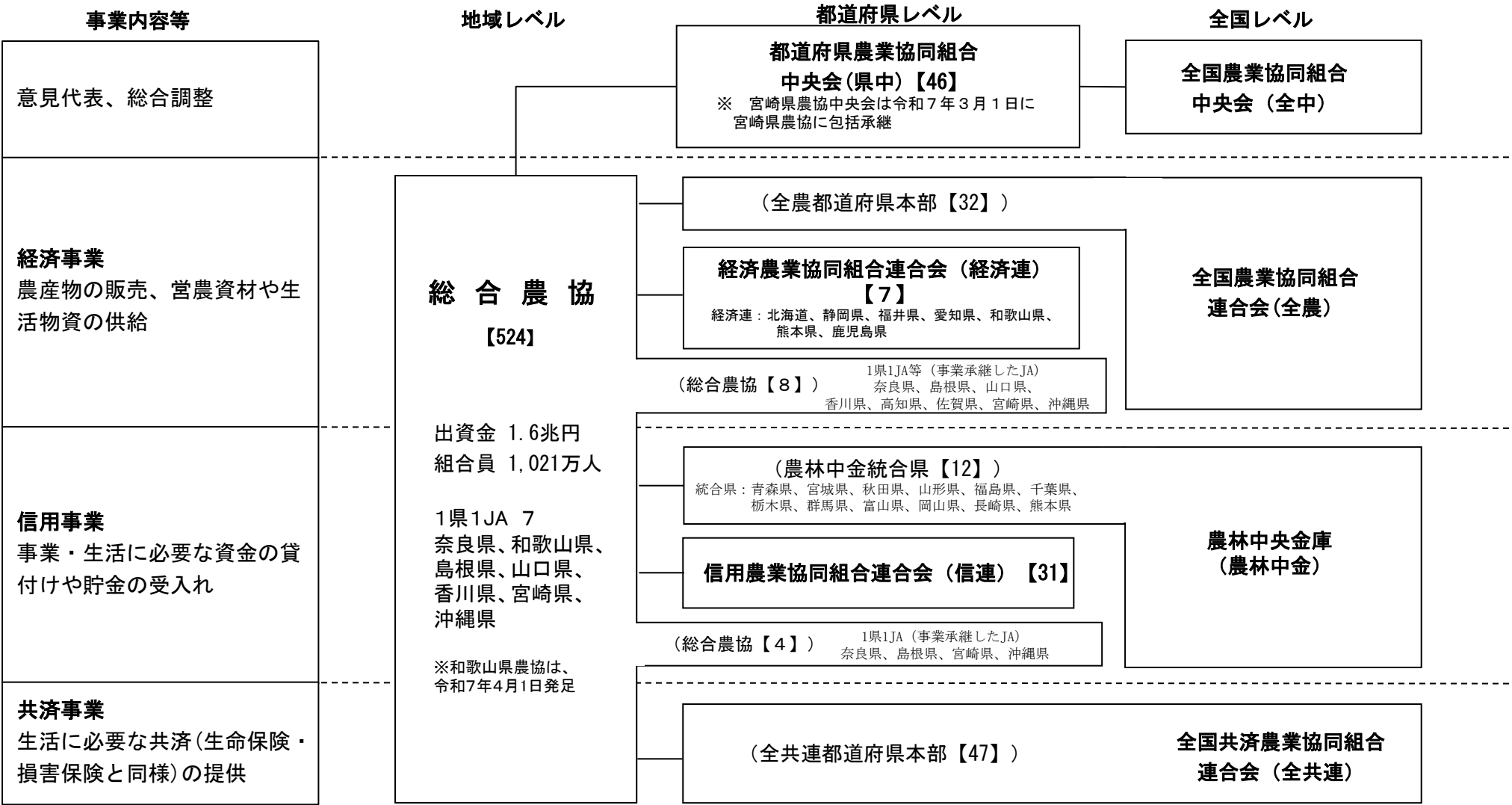
戦後の農地面積の推移

- 我が国の農地面積は、**国土面積の約 8 分の 1** を占めているが、**宅地・工場等への転用・荒廃**を理由に、一貫して減少しており、令和 6 年の面積は**427万ha**と、**ピーク時**（昭和36年）の**約 7 割**



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

	農業協同組合	株式会社
法人格付与の根拠法	農業協同組合法	会社法
法人の性格	一定の資格要件を満たす組合員の自主的な相互扶助組織 ・1組合員1票 ・加入脱退の自由(脱退時は出資金払戻) ・剰余金の配分は、利用高配当を基本 出資配当は一定率以内に制限。 これが「非営利」ということの意味	株主の出資により設立する組織 ・1株1票を基本 (ただし、無議決権株式など多様な運営が可能) ・脱退は株式譲渡を基本 (ただし、譲渡制限をすることも可能) ・剰余金の配分は、出資配当 (ただし、優先株式など差をつけることも可能)
法人の事業の利用者	組合員が利用することが基本 (このため員外利用規制あり)	限定なし
法人税率	19.0%	23.2%
法人の事業の範囲	農協法に定める事業(組合員が利用する事業)の範囲で定款で定める	定款で定めれば自由 (ただし、金融、保険については種々の制限あり)
独禁法の適用	共同行為は適用除外 (不公正な取引方法は適用)	全面適用



注1: 総合農協数は、農林水産省「農業協同組合等現在数統計」(令和6年度末現在)

注2: 組合員数、出資金額は農林水産省「総合農協統計表」(令和5事業年度)

※ 農協には、上記の総合農協とは別に、専門農協(信用事業を行わず、畜産、酪農、園芸といった特定の生産物の販売・購買事業のみを行う農協)がある(508農協数)。組合員数は110千人(正:87千人、准:23千人)。
注: 農林水産省「専門農協統計表」(令和5事業年度)

- 我が国の農協は、生産面の指導や農産物の販売、農業に必要な資金の貸付け、共済や日用品の販売などの事業を総合的に
行い、地域の農業や社会の維持・発展に貢献。
- 全国524の総合農協は、各県域内での活動に収まっており、扱う品目が多種多様。

経済事業

- 組合員の農畜産物の販売
- 農協が生産資材を共同購入し、組合員に供給
- 農協が農業用施設を設置し、組合員で共同利用
- 組合員が生産した農産物の加工

信用事業

- 貯金、定期積金の受入れ、営農・生活資金の貸付け、
為替取引などの金融サービスを提供
- 各農協では窓口業務として金融サービスを提供

共済事業

- 組合員の事業・生活に生じた事故による損失を
救済する事業（生命総合共済、建物更生共済、
自動車共済、農業者賠償責任共済 など）
- 農協と全共連の共同元受方式で事業を実施
- 各農協では普及・推進、契約締結、支払査定事務等

その他

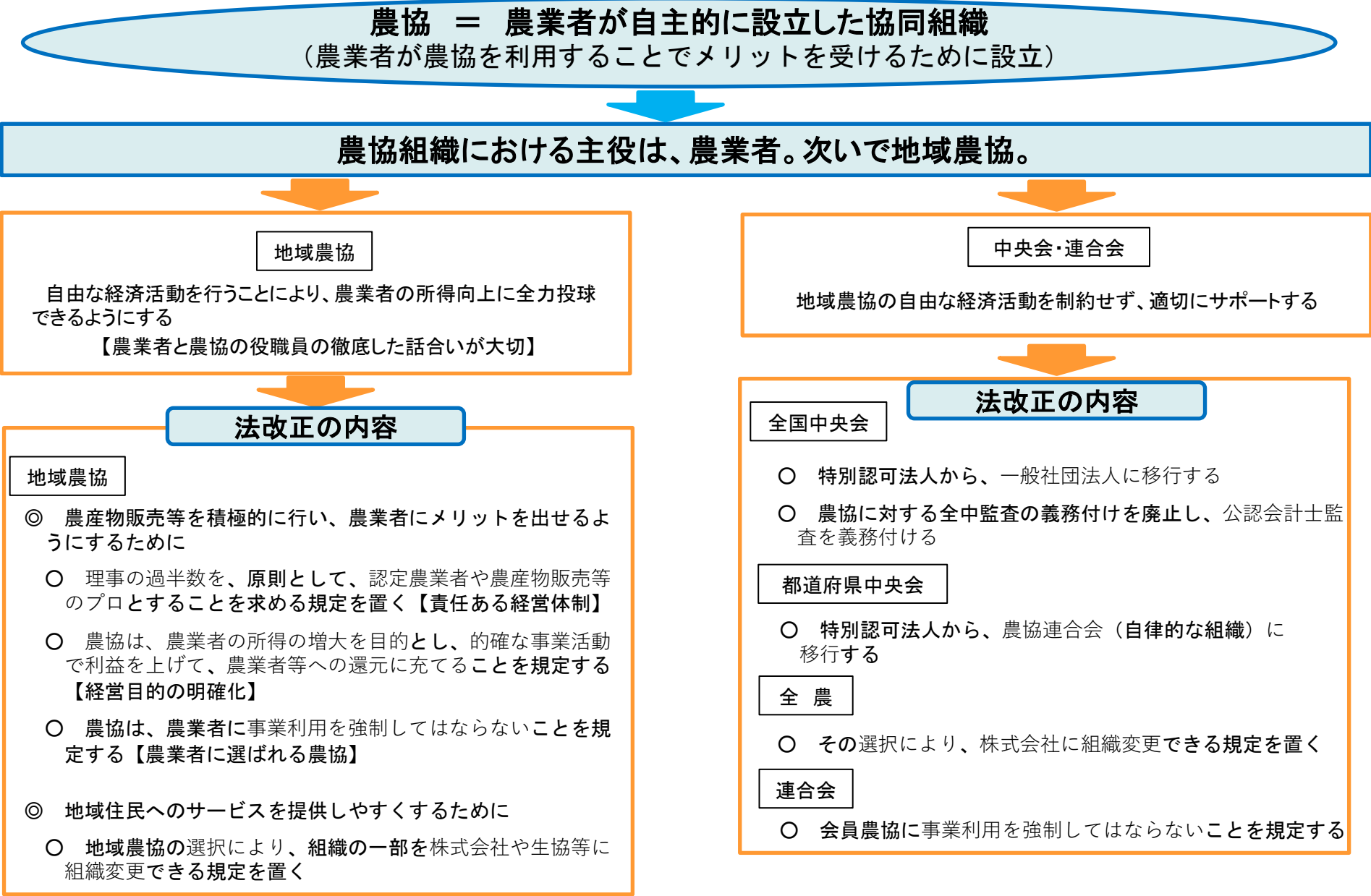
- L P ガスや食料品など、組合員の生活に必要な物資を
共同購入し、組合員に供給
- 食料品などを店舗（A コープ）を通じて販売
- 地域ボランティア活動（助けあい組織活動）
- 介護保険事業

取扱品目

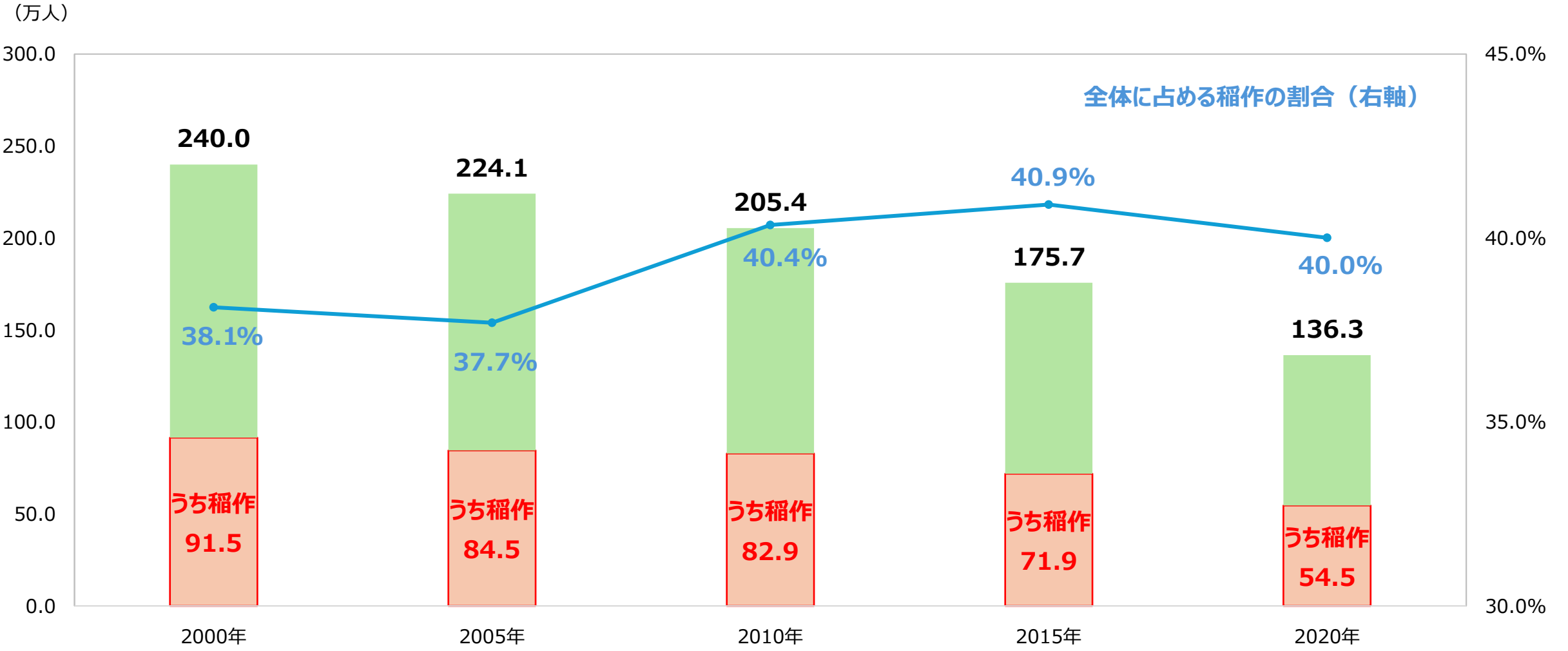
品目	販売・取扱高 (億円)
野菜	12,903
米	7,630
生乳	5,507
肉用牛	4,638
果実	4,486
花き・花木	1,205
肉豚	1,134
麦	812
雑穀・豆類	699
茶	358

資料：農林水産省「総合農協統計表」（令和5事業年度）

など



基幹的農業従事者数の推移（2000年（平成12年）～2020年（令和2年））



※ 稲作は、稲作販売金額1位経営体の基幹的農業従事者の値
※ 2000年と2005年は、販売農家のうち基幹的農業従事者の値
※ 2010年以降は、個人経営体のうち基幹的農業従事者の値

稲作農業の構造変化（2000年（平成12年）→2020年（令和2年））

【稲作販売金額 1 位経営体の推移】

- 2000年（平成12年） -

(万経営体)

	全体	稲作
農業経営体	236.5	137.0
個人農家（＝販売農家）	233.7	135.6
主業農家	50.0	13.3
準主業農家	59.9	41.4
副業的農家	123.7	80.9
農家以外の農業事業体	2.8	1.4
うち農業サービス事業体	2.0	1.3
うち法人経営体	1.3	0.5

出典：農林業センサス（組替集計：経営局経営政策課）

- 2020年（令和2年） -

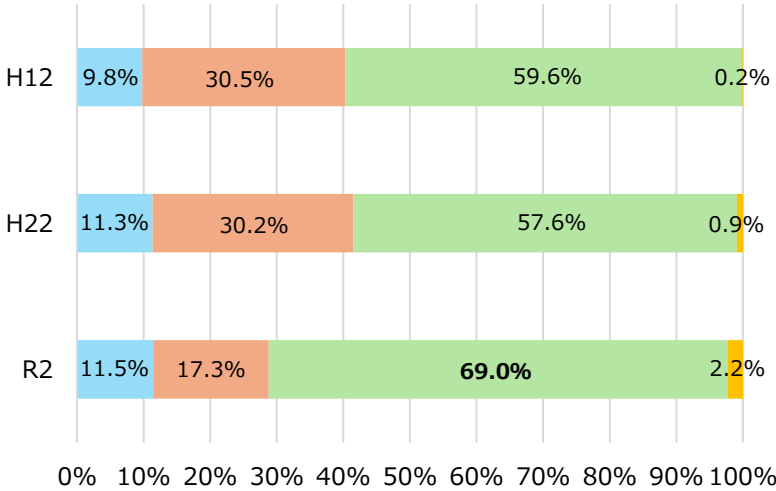
(万経営体)

	全体	稲作
農業経営体	107.6	54.3
個人経営体	103.7	53.1
主業経営体	23.1	6.2
準主業経営体	14.3	9.4
副業的経営体	66.4	37.4
団体経営体	3.8	1.2
うち法人経営体	3.1	0.9

出典：農林業センサス

※ 一戸一法人（農家のうち農業経営を法人化しているもの）は、平成12年では主業農家等を含み、令和2年では団体経営体を含む
※ 平成12年の農家以外の農業事業体は、農業サービス事業体を含む
※ 稲作の農業サービス事業体は、稲を首位部門とする農業事業体数
※ 2000年の農業経営体は「個人農家」と「農家以外の農業事業体」を足しあげたものであり、2020年の農業経営体の定義と異なる

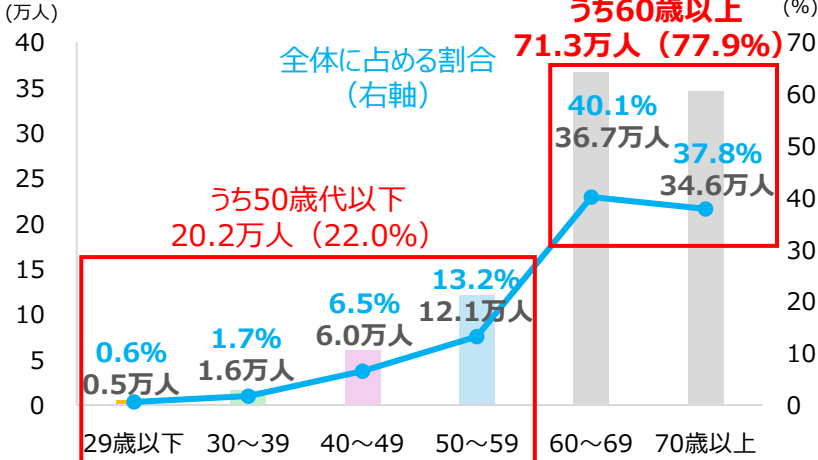
【稲作販売金額 1 位経営体の経営形態別構成】



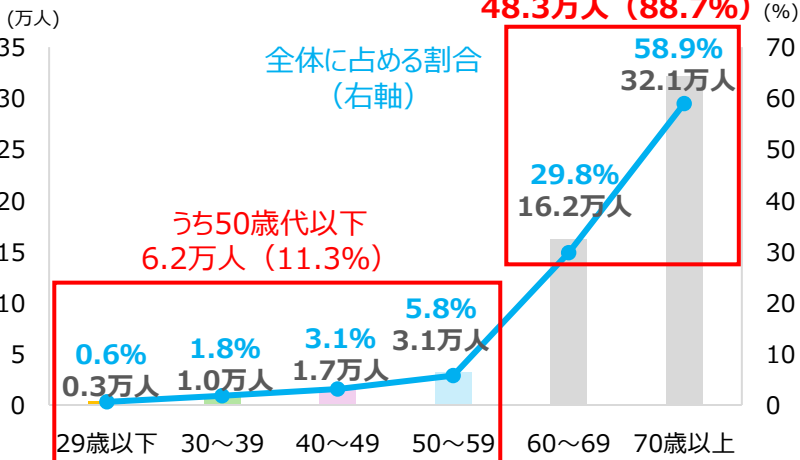
出典：農林業センサス（組替集計：経営局経営政策課）

【稲作販売金額 1 位の基幹的農業従事者の年齢構成】

- 2000年（平成12年） -



- 2020年（令和2年） -



- 2000年から2020年までの20年間で、個人経営の経営体数・基幹的農業従事者数は大きく減少。
- 一方で、法人経営体数は増加傾向。
- 農業経営体数全体に占める割合をみると、主業経営体や団体経営体が増加しているのに対し、準主業経営体が大きく減少、副業的経営体が大きく増加し、構造に変化がみられる。
- 基幹的農業従事者は、60代以上の割合が約11pt増加しており、高齢化の傾向にある。

出典：農林業センサス（組替集計：経営局経営政策課）