

参考資料

農地施策の基本的枠組みの変遷

(農林水産省HPより抜粋)

1 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圃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
外地からの食糧移入途絶



(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

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
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
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

地主176万戸から買収 国の買収農地174万ha 小作農475万戸に売渡し

これにより、小作地率46% → 10%未満に

農地法(昭和27年)

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

- 耕作者の地位の安定(賃借権の法定更新・解約制限等)
 - 小作料統制(統制小作料、定額金納制等)
 - 小作地所有制限、これに違反した農地の買収・売渡し
 - 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)
 - 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

注：農地法制定当時の目的及び内容である。

2 農業基本法の制定と所有権取得による規模拡大(昭和36年～45年)

(1) 農業基本法の考え方と農地法改正

農地法制定から約10年を経た昭和30年代半ばにおいて、高度成長期を迎え、他産業への農村労働力の流出が顕著となる中で、旧農業基本法の下、構造政策として他産業に従事した離農者の農地を専業農家へ集積して、所有権移転により自作農の規模拡大を目指した。

具体的には、農業基本法の趣旨にある「自立経営の育成」、「農地についての権利の設定又は移転の円滑化」を着実に推進するため、農地に係る信託制度の創設、権利の設定・移転の許可要件の緩和等を内容とする農地法の改正を実施した。

また、その中で家族農業経営の「協業の助長」の推進等のため、法人の農地取得を認めることとし、農業生産法人制度を創設した。

さらに、「農業経営の細分化防止」のために、贈与税の納税猶予制度を措置した。

(2) 所有権による規模拡大の頓挫

しかし、実態は、稲作栽培技術の向上による労働時間の短縮や地価の上昇に伴う農地の資産的保有意識の形成のため兼業が進展し、所有権移転による規模拡大は思うように進まなかった。

農業基本法(昭和36年)

【農業情勢】 農政の曲がり角

- ・若年労働力の流出により“3ちゃん農業”と呼ばれる担い手不足
- ・農村と都市との所得格差拡大
- ・食料消費の洋風化等による食生活の高度化 等
(肉類・油脂の増加)

【農政の目標】

- ・農工間の生産性格差是正
- ・他産業並みの生活水準確保

【内容】

- ・自立経営の育成
- ・農地についての権利の設定又は移転の円滑化
- ・協業の助長
- ・農業経営の細分化防止

(政策手法)

構造改革



高度成長下、他産業への従事者の離農跡地を担い手に結びつける = 生産性向上(基本)

担い手として、製造業と均衡する生活を営める所得を確保できる家族経営である自立経営を100万戸育成することが目標

昭和37年農地法等改正

農業基本法の趣旨に即し、農業構造の改善のための改正

農業生産法人制度の創設

耕作目的の農地等の権利取得の上限面積の制限の緩和

(自家労力による場合3ヘクタール(北海道12ヘクタール)を超える取得も可)

農業協同組合の行う農地信託事業の創設

3 優良農地確保のための制度の創設（昭和44年～）

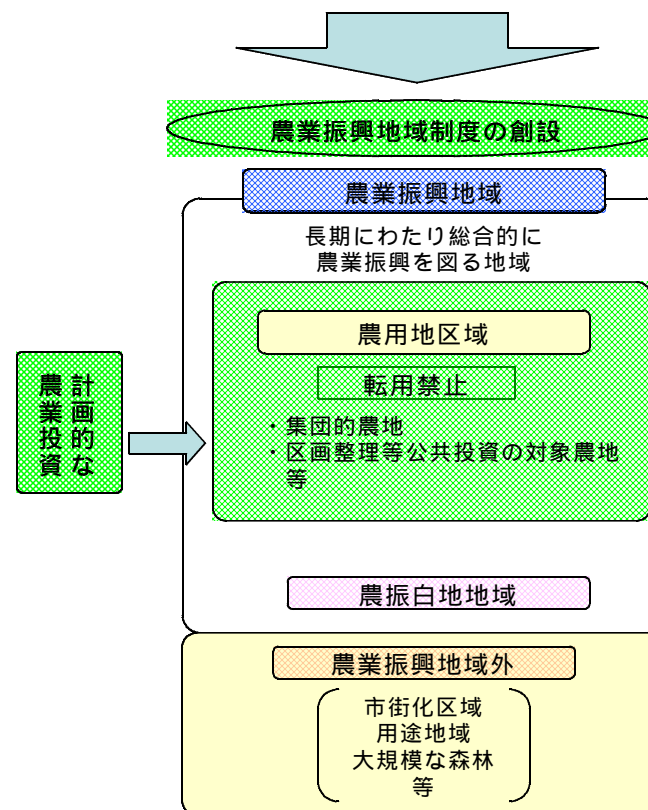
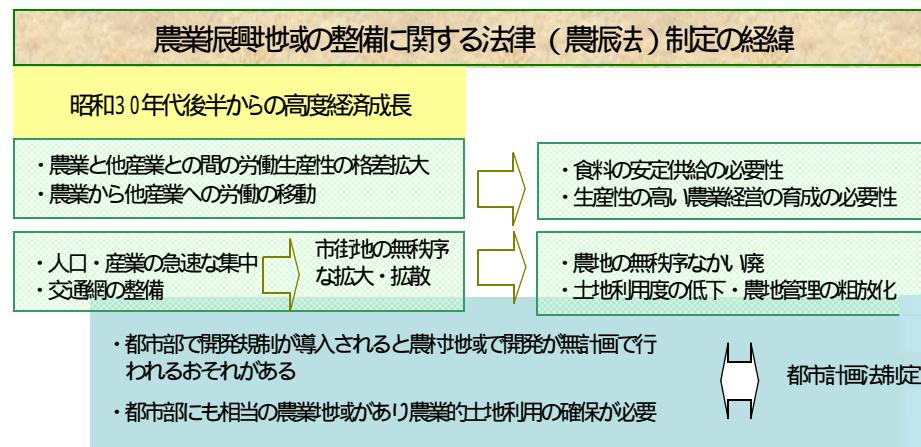
（1）農業振興地域制度の創設

昭和30年代後半からの高度成長による、人口・産業の急速な集中に伴い、国土の総合的計画的な利用の必要性が認識され、昭和43年に都市計画法が制定された。

一方、優良農地を主体とした農業地域を保全・形成し、農業投資を計画的に行うための長期的な土地利用計画制度として、昭和44年「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）が制定された。

（2）農用地区域の設定

農業振興地域制度では、集団的農用地や公共投資の対象となった農地等の優良農地を農用地区域として設定し、原則として転用を禁止している。



4 貸借による規模拡大政策への転換（昭和45年～）

- (1) 所有権移転による農業経営の規模拡大は思うように展開しなかったため、昭和45年に農地法について、『『土地の農業上の効率的な利用を図るため』を目的に追加』、『耕作者の保護の緩和』及び『農地保有合理化事業の創設』等の改正を行い、これまでの所有権移転による農地の流動化に加え、借地を含む農地の流動化を促進することとした。
- (2) さらに昭和50年には、出し手が安心して農地を貸すことができる制度（農用地利用増進事業）を創設し、貸借による農業経営規模の拡大を通じた担い手（中核的農家）の育成を推進した。
- (3) また、昭和50年には、農業経営の細分化を防止するために、相続税の納税猶予制度を創設した。
- (4) 昭和55年に農用地利用増進法を制定し、農用地利用増進事業を拡充するとともに、集落の取り決めにより、農用地利用集積の促進、作付地の集団化等を行う農用地利用改善団体の制度を創設した。

昭和45年農地法改正

耕作権保護のための農地制度が構造政策の推進のネック（「貸したら戻らない」）になっているとの指摘。借地による農地流動化の促進の要請。

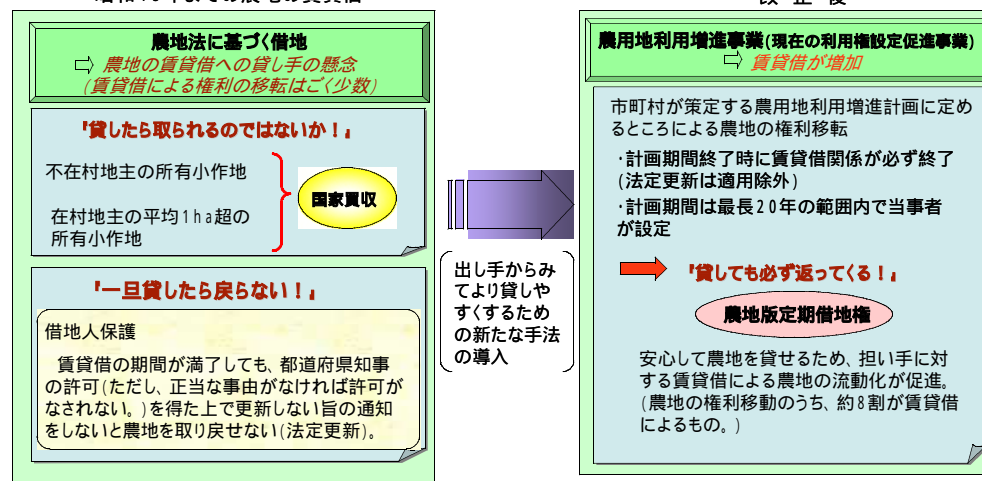
- 目的に「土地の農業上の効率的な利用を図るため」を追加
- 農地の権利取得の上限面積制限の撤廃（農作業への常時従事要件に変更）
- 農地保有合理化事業制度の創設（農地保有合理化法人（県公社、JAなど）による農地の権利移動の仲介）
- 耕作権保護規定の緩和（合意による解約及び10年以上の定期賃貸借であれば知事許可不要）
- 農業生産法人要件の緩和 等

昭和50年農振法改正

市町村が主体となって農地の集団的な権利移動を実現する事業の創設

農用地利用増進事業（現在の農用地利用集積計画）

一筆単位の許可制度である農地法のバイパスとして創設
昭和45年までの農地の賃貸借



5 担い手の明確化と法人化の推進（平成5年～）

（1）認定農業者と法人化の推進

平成5年に農業経営基盤強化促進法を制定し、国際化に対応し得る農政を展開し、労働時間、所得が他産業並の効率的かつ安定的な経営体を育成するため、これを目指す者を市町村が認定する認定農業者制度を創設し、その者への農地利用集積を加速化することとした。

また、農業経営の法人化とその経営の発展を図るため、農業生産法人の構成員に農外からの参加を可能とした。

（2）食料・農業・農村基本法の制定（平成11年～）

平成11年に新たに食料・農業・農村基本法を制定し、このような効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造の確立を目指すこととし、農地の確保と農地の利用集積・効率的利用の促進を図ることを明確にした。

また、国内農業の活性化には、法人経営のメリットが十分発揮された農業経営の育成・確保が必要であることから、これまでも進めてきた農業経営の法人化を明確化することとした。

（3）農業生産法人制度への株式会社の導入等（平成12年）

新基本法の検討の際に、株式会社に農地の権利取得を認めるべきか否かが大きく議論され、平成12年の農地法の改正により、農業関係者以外の者に経営が支配され、農地が投棄目的で取得される等の懸念が払拭できる形態として、株式譲渡制限のある株式会社を農業生産法人の一形態とすることとし、その農地の権利取得を容認した。

また、法人経営の発展のため、経営を支配しない範囲で農外の者の法人参加を促進するための要件緩和も行った。

効率的かつ安定的な農業経営

主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い営農を行う経営

他産業生涯所得 2.1億円（年間530万円）

食料・農業・農村基本法（平成11年）

【農業情勢】

- ・食料自給率の低下
- ・農業者の高齢化、農地面積の減少
- ・農村の活力の低下

【農政の目標】

- ・農業の持続的な発展

→ 食料の安定的供給の確立
多面的機能の十分な発揮
農村の振興

【内容】

- ・効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当程度を担う農業構造の確立
- ・家族農業経営の活性化と農業経営の法人化の推進
- ・農地の確保と農地の利用集積・効率的利用の促進 等

農業生産法人の推移



資料：農林水産省経営局構造改善課調べ（各年1月1日現在）

6 リース特区制度（平成15年）

担い手不足や耕作放棄地の増加等を背景に地方自治体から強い要望があったことから、平成15年に構造改革特別区域制度の中で、遊休農地が発生、又は発生するおそれがある地域において、一般の企業等がリース方式により農業に参入することを可能とするリース特区制度を創設した。

7 特定農業団体制度と遊休農地対策等（平成15年～）

平成15年に、集落営農組織を効率的かつ安定的な農業経営へ発展させるための特定農業団体制度の創設、遊休農地対策の拡充、農業生産法人の要件緩和等を措置（農業経営基盤強化法改正）。

8 利用集積の加速化と遊休農地対策（平成17年～）

平成17年、担い手への農地利用集積の遅れ、耕作放棄地の拡大（平成12年で34万ha。東京都の1.5倍）という現状、今後農業者の高齢化や世代交代がますます進む状況を踏まえ、新たな食料・農業・農村基本計画（平成17年3月策定）に即し、担い手に対する農地の利用集積を加速化（集落営農の組織化・法人化）、リース特区（平成15年～）の全国展開、体系的な耕作放棄地対策の整備等を内容とする農業経営基盤強化促進法の改正を行った。

9 担い手への施策の集中

平成17年3月策定の食料・農業・農村基本計画において、全農家を対象とした価格政策から担い手に限定した経営所得安定対策への転換を位置づけ、平成19年産から実施することとしている。

農業経営基盤強化促進法の改正（平成15年9月施行）

（1）集落営農組織の担い手としての育成（特定農業団体制度の創設）

地域の農地を面としてまとめて利用し、経営主体としての実態を有する集落営農組織について、農用地利用規程に担い手として位置付けえるようにすることにより、こうした組織の効率的かつ安定的な経営体への発展を促進する。

（2）遊休農地の解消及び利用集積を促進するための措置

遊休農地の利用増進を図るため、遊休農地の所有者等にその農地の利用に関する計画の市町村長への届出を義務付ける。
届出のあった利用計画に当該農地の利用権の設定等についてあつせんを受けたい旨が定められている場合には、認定農業者への集積を促進するため、農業委員会による利用関係の調整及び農地保有合理化法人による買入協議の対象とする。

（3）農業生産法人による多様な経営展開

農業生産法人の多様な経営展開（分社化、のれん分け、共同法人の設立、加工・販売分野への進出等）がより容易となるよう、認定農業者である農業生産法人の構成員要件について、認定期間中の特例措置を設ける。

農業経営基盤強化促進法の改正（平成17年9月施行）

（1）担い手に対する農地の利用集積の促進

農用地利用規程の充実
- 集落営農の役割分担等の明確化
- 担い手に対する農地の利用集積目標を明示
農地保有合理化事業の拡充
- 農業生産法人への金銭出資、貸付信託の制度化

（2）市町村基本構想における特定法人貸付事業の創設（リース特区の全国展開）

耕作放棄地が相当程度存在する区域において市町村と参入法人がきちんと農業を行う旨協定を締結し、市町村等が参入法人に対して農地をリース。
（協定違反の場合はリース契約を解除）

（3）体系的な遊休農地対策の整備

遊休農地対策を都道府県基本方針、市町村基本構想に位置付け
遊休農地の買入・借受協議対象者の追加 - 合理化法人に加え、特定農業法人等を追加
都道府県知事の裁定による利用権の設定
遊休農地の管理に関し、農地所有者等に対する措置命令（草刈等）を制度化

10 農地中間管理事業の推進に関する法律（農地バンク法）の制定

平成25年に農地バンク法を制定し、農用地の借受け・貸付け業務等を行う農地中間管理機構（農地バンク）を各都道府県に整備し、農用地の利用の効率化及び高度化を図ることとした。

目標

- 2023年度(令和5年度)までに**担い手の農地利用が全農地の8割を占める農業構造を実現**

政策の展開方向

1. 農地中間管理機構の整備・活用（法整備・予算措置・地域の話合いをセットで推進）

農地中間管理機構（農地バンク）
(都道府県に1つ、農業公社を指定)

- ① **リタイアする農業者の農地**や**地域内で分散・錯綜して利用されている農地**等について、**農地中間管理機構が借受け**
- ② 農地中間管理機構は、必要な場合には、**基盤整備等の条件整備**を行い、**担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用**できるように配慮して、**貸付け**
- ③ 農地中間管理機構は、必要な場合には、**借り受けた農地を新規就農希望者への研修に活用**
- ④ 農地中間管理機構は、その**業務の一部を市町村・JA等に委託**し、農地中間管理機構を中心とする関係者の**総力で担い手への農地集積・集約化を推進**

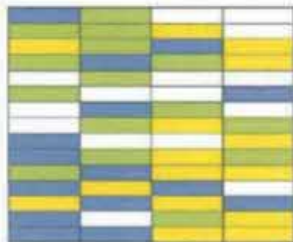
農地の出し手

借受け

農地の受け手

貸付け

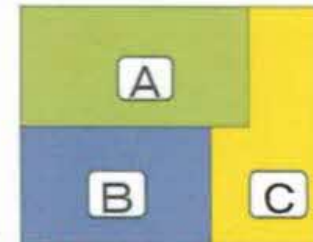
地域内の分散・錯綜した農地利用



農地の集約化(イメージ)



担い手ごとに集約化した農地利用



農地バンクが農地の出し手と受け手の間に常に介在し、農地の再配分を繰り返し実施することで、地域における望ましい農地利用の状態を実現

農地の集積・集約化でコスト削減