

HAL財団調査レポート

～新規就農政策の課題～

平成 25 年 3 月

財団法人 北海道農業企業化研究所

新規就農政策の課題

堀越孝良

(堀越農政経済研究所代表)

筆者は、2012年、HAL財団の協力をえて、新規参入者等から話をうかがう機会をえましました。そこで、今までの筆者の経験などもまじえながら、新規就農政策の課題を考えてみます。なお、名前はだしませんが、議論をし、協力をいただきました関係者の皆様に、厚く御礼申し上げます。

* 農業後継者から新規就農者へ

新規就農政策という用語は、比較的新しく、かつては農業後継者対策といわれていました。なぜ農業後継者から新規就農者になったかという、新規参入者がめだってきたからです。新規参入者とは、非農家出身者で農地の取得等により新たに農業経営を開始した方です。新規参入者を含めて農業に従事する方々を増やす必要がでてきたのです。その後、農業法人等において雇われて新規に農業に従事する方々が無視できないようになりました。この方々は新規雇用就農者といわれます。最近では、農業後継者という用語も使わなくなり、替わって自営農業就業者という用語が使われています。

さて、農業後継者の不足が大きな問題になったころ、筆者は山梨県の農政にたずさわっておりました(1987~1990年)。当時、県立の農業短大の入学希望者が減少し、卒業生の自家農業への就農が激減しておりました。また、日米農産物交渉が激化し、1988年には牛肉・オレンジなどの輸入自由化が決まりました。さらに、米の消費量は減少し続け、水田の転作率は全国平均でも3割に達しようとしていました¹。農業情勢が悪くなったものですから、灌漑排水事業の国営基幹施設は完成しましたが、農業用水は「もういらない」という農業者・地域が続出しました。一方、高速道路、学校、病院、公園等への農地転用はあとをたたず、世の中は妙に活気づいていました。就職口は、いたるところにありました。農業後継者が激減するのは当然です。

作目別に調べてみると、農業後継者が最もよく確保できていたのは、酪農だったように思います。山梨県の中心作目である果樹は、残念ながら確保率が低いほうでした。もっとも悪いのは、水稻農家です。確保率に影響を与える要因は、経済的要因と社会的要因に分けられます。

経済的要因としては、後継者が入っても、親の労働は軽減されるでしょうが、収入が増えるわけではないということがあります。そこで息子も、役場とか農協に勤めて、親

¹ 生産調整の目標面積は1987年に77万 ha 、1990年には82.7万 ha となった。

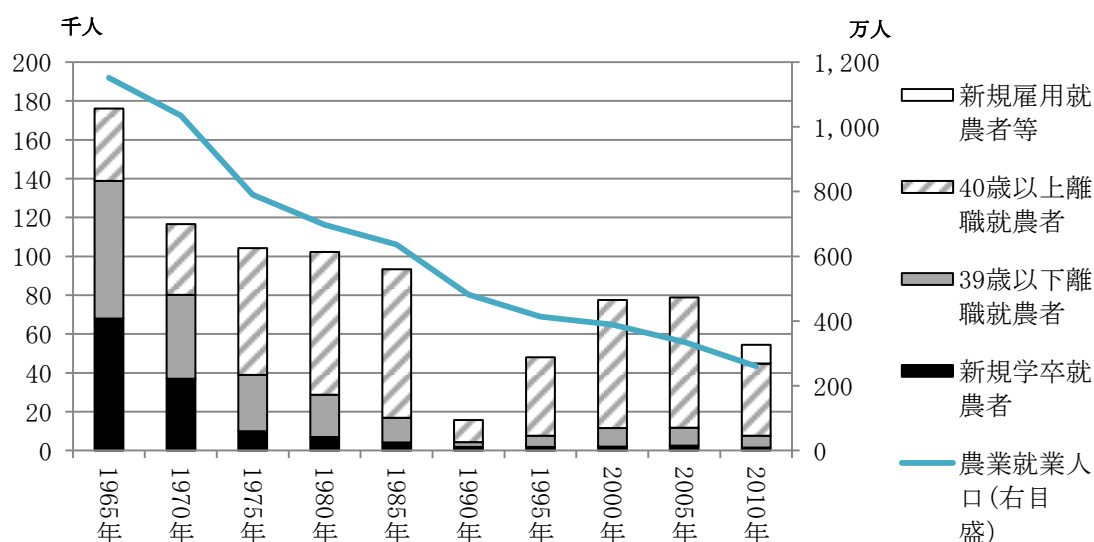
が働けなくなったら、実家に戻るという対応がありました。また、後継者には経営の実態がわからないのも不満でした。

社会的要因としては、農村社会における関係性の重さ、親との関係の難しさなどがありました。農村がいやだ、親と離れて暮らしたいという希望が強いのです。さらに、農家に入ったら、嫁がみつからないという話もよく聞きました。

*新規就農者の減少と農業就業人口の減少・高齢化

さて、全国的に、新規就農者や農業就業人口がどのように推移してきたかをみておきましょう。図1では、新規就農者数は棒グラフで、農業就業人口は折れ線グラフで示しました。筆者が強調したいのは、新規就農者数の増減にかかわらず、農業就業人口が一貫して減少傾向にあることです。すなわち、新規就農者数は、1990年に激減しましたが、その後は増加に転じ、それが約15年間続きました。ところが農業就業人口は一貫して減少しています。

図1 新規就農者等の推移



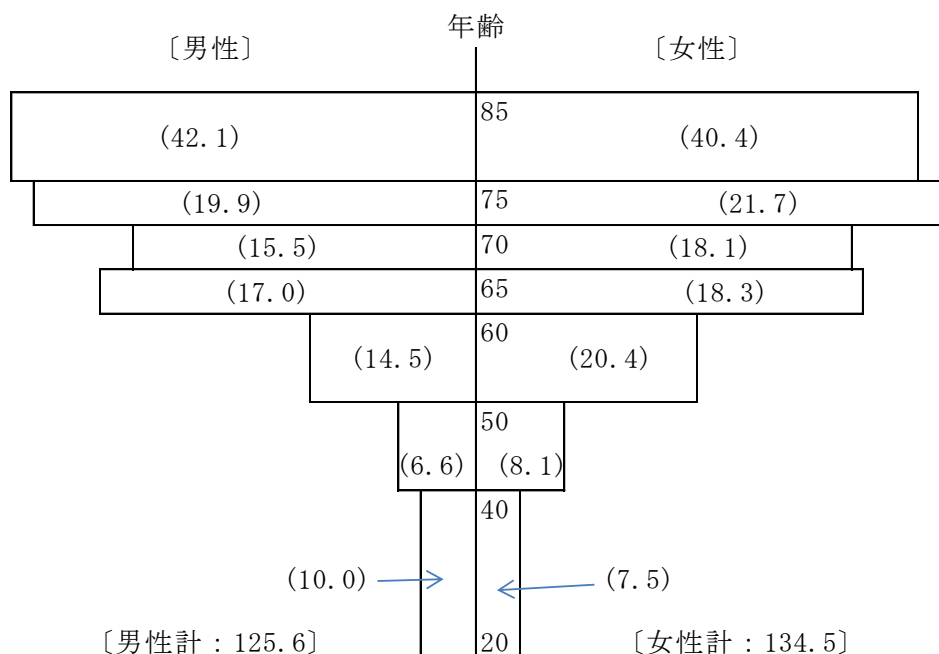
(資料)農林水産省『農林業センサス』、『新規就農者調査』

- (注) 1. 新規学卒就農者とは、学校を卒業して直接に自家農業に従事した者
2. 離職就農者とは、他の産業を離れて自家農業に従事した者。なお、離職就農者の年齢区分は、1985年以前は35歳、1990年以降は40歳
3. 農業就業人口とは、15歳以上の世帯員のうち、調査前1年間に農業だけに従事した農家(1990年以降はいわゆる販売農家)の世帯員および農業以外にも従事したが自営農業従事日数の方が多かった世帯員

図1にみるように、新規就農者数は、1990年をボトムに2005年まで増加しています。いったん他産業に従事していた農家の子弟が、かなり農業に戻ってきたのです。親の高齢化を契機に帰農した方もいるでしょうし、企業の遠心力に振りまわされた方もいるでしょう。農業情勢はどうかといえば、牛肉・オレンジの輸入自由化やガット・ウルグアイ・ラウンドの影響が比較的軽微でした²。それらが新規就農者の増加の後押しをしたと考えられます。

といっても、新規就農者の増加は、農業就業人口を増加させることはありませんでした。農業をリタイアする方々が、新規就農者を上回っていたと考えられます。結果として、最近における農業就業人口の年齢別構成は図2のようになっています。図2では縦軸に年齢、横軸には男女別に農業就業人口をとりました。いかに高齢化が進んでいるかがおわかりいただけるでしょう。2010年でみれば75歳以上の方が昭和一桁ですから、農業においては相変わらず、昭和一桁生まれが最大多数を占めています。また、農業就業人口の半分以上があいかわらず女性であることも注目されます。

図2 農業就業人口の年齢別構成



(資料) 農林水産省『農業構造動態調査』

(注) 1. 2011年の農業就業人口で作図

2. 括弧内の数値は実数で単位は万人

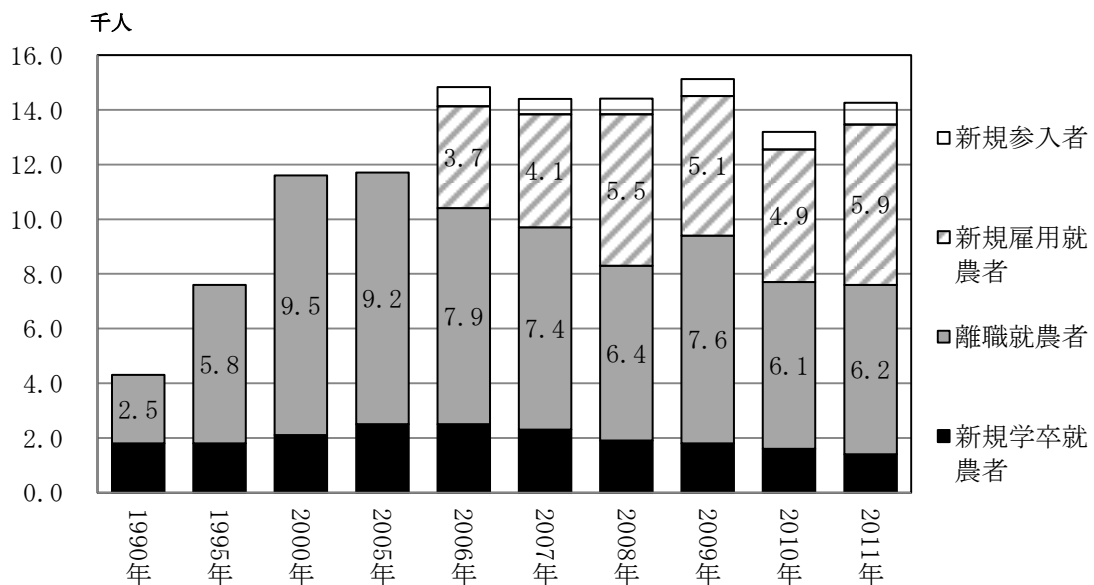
3. 20歳未満および85歳以上の農業就業人口は、それぞれ20歳以上40歳未満および75歳以上85歳未満に含めて作図

² 輸入が急増して問題になったのは、ネギ、しいたけおよび畳表だった。

次に、図3で39歳以下の新規就農者がどのように推移しているかみておきましょう。この図から明らかなように、2006年から統計が開始された新規雇用就農者は、その後増加傾向にあり、2011年には離職就農者数にかなり接近してきています。

39歳以下の新規就農者は、2006年以降14千人前後で推移しています。農林水産省では、2012年度から、これを20千人に増加させるべく、新規就農者確保事業を開始しています。

図3 新規就農者(39歳以下)の動向



(資料) 農林水産省『農業構造動態調査』、『新規就農者調査』

(注) 1. 新規雇用就農者とは、農業法人等に新たに7ヵ月以上常雇いされるようになった者

2. 図中の数字は実数で、単位は千人

* 新規就農者確保事業の概要

新規就農者確保事業は、三つに分かれます。一つは青年就農給付金事業のうち準備型ですし、二つはその経営開始型です。三つは農の雇用事業です。概ね表1の要領で、給付金が交付されます。新規就農者確保事業のうち最初に開始されたのは農の雇用事業です。これは先行していた林野庁の緑の雇用事業を参考にしながら、リーマンショック後の経済対策として、2009年5月に編成された補正予算で開始されたものです。青年就農給付金は、TPP交渉参加への布石の意味合いもあったのではないかと考えられます³。

給付期間は、2年または5年ですが、青年就農給付金については準備型で2年もらっ

³ TPP交渉参加検討を明言した直後に内閣に設置された食と農林漁業の再生会議の中間提言(2011年8月)を受けて予算要求された。

て、その後経営開始型で5年もらうことが可能です⁴。

青年就農給付金の給付額は定額であり、要件に該当すれば、年間150万円が2回に分けて給付されます⁵。農の雇用事業（新規就農実践研修費）では、研修生の賃金月額が97千円/月のいずれか小さい額が年回3回に分けて交付されます。

なお、経営開始型の青年就農給付金では、夫婦で経営を共同⁶で開始する際には、225万円が給付されます。給付対象者の前年の総所得（給付金を除く）が250万円⁷を超えるときは、給付金の給付が停止されます。

表1 新規就農者確保事業

		給付期間	給付額	事業実施主体	給付対象
青年就農給付金事業	準備型	2年間	150万円/年	都道府県	研修生
	経営開始型	5年間	150万円/年	市町村	新規参入者等
農の雇用事業		2年間	120万円/年	全国農業会議所	雇用者

(注) 1. 新規雇用就農者とは、新規に独立・自営就農者になる者で農外から参入する者および5年以内に経営継承する者

2. 農の雇用事業の給付額は、新規就農実践研修で97千円/月、指導者研修で36千円/年

事業は補助事業であり、市町村等が事業実施主体となります⁸。予算が不足するときには、採択人数が削減されることがあると考えられます。

給付対象は、準備型の青年就農給付金については研修生ですが、注意が必要です。研修生は、研修終了後1年以内に、しかも45歳未満で、独立・自営就農するか、雇用就農しないと、給付金の全額を返済しなければならないからです。経営開始型については、新規参入者のほかに、いわゆる農業後継者でも5年以内に経営継承して経営を開始すれば給付対象になります。農の雇用事業は、新規就農者に給付されるのではなく、雇用者に給付されます。

経営開始型の青年就農給付金を受けるには、給付対象者が人・農地プランにおいて、地域の中心となる経営体として位置付けられているか、または位置付けられることが確実と見込まれている必要があります。人・農地プランには、市町村が補助金をもらって

4 青年就農給付金（準備型）をもらった経験のある者は、農の雇用事業における研修生にはなれない。

5 ただし、農の雇用事業における新規就農実践研修費は、研修生に支払った賃金額と97千円/月のいずれか低い額となる。

6 男女共同参画を推進する趣旨であり、厳しい要件がつけられているので、注意を要する。

7 夫婦で225万円の青年就農給付金をもらっているときでも同じ。

8 準備型の都道府県は、正確には都道府県または青年農業者等育成センター（「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」に基づき都道府県知事から指定を受けた公益法人）。なお、全国農業会議所は公募のうえ選定された。

作成したもののほか、それに準じて作成したものも含まれます。

青年就農給付金の交付を受けるには、まず、準備型では研修計画、経営開始型では経営開始計画を、事業実施主体に提出し、その承認を受ける必要があります。その上で、給付金の申請書を提出することになります。

なお、青年就農給付金（準備型）については、独立・自営就農または雇用就農しなかった場合などには、病気、災害などの場合を除き、給付金全額を返還しなければなりません。青年就農給付金（経営開始型）や農の雇用事業については、そうした定めはありません。もちろん、虚偽の申請を行った場合などには、返還させられます。

* 青年就農給付金事業等の課題

新規就農給付金事業は開始されたばかりの事業ですから、当面、これをスムーズに執行していくことが求められます。その意味では、青年就農給付金事業の課題を述べるのは少々早いのですが、改正のチャンスはいつあるかもしれませんので、課題を述べてみます。なお、人・農地プランとの関係に関しては後にします。

- 1) 事業は、法制度化することが望ましいと考えます。理由は三つあります。一つは、事業は長期に行い、その存在を広く知らせる必要があるからです。二つは、事業は、財政資金の片務的供与ですから、目的、給付の対象、主な条件などは、法律で明示することが適当だからです。三つは、特別会計による柔軟かつ切れ目のない事業実施が必要だからです⁹。
- 2) 事業は、農業経営の不安定さに着目して行われることになっていますが、事業目的が若い新規就農者の増加にあることを明確にすべきです¹⁰。リスクが大きく、所得の低い独立・自営就農の支援では、金の切れ目が縁の切れ目になるおそれがあります。新規就農者の増加に最も必要なのは、農業の経済条件の改善と、農村社会の近代化です。事業目的を経営支援ではなく若い新規就農者の増加にした上で、青年就農給付金事業の仕組みを改めるべきです。
- 3) 給付対象者を自家農業就農者にも広げるべきです。理由は三つあります。一つは、自家農業就農者にも研修が必要だからです。二つは、自家農業に就農しても、経営の所得がすぐに増えるわけではないからです。三つは、親子関係等を円滑に進めるためには資金的な裏打ちが必要だからです。
- 4) 所得上限は、上限所得の前後でアンバランスが大きすぎるので、改善すべきです。
- 5) 夫婦で新規参入する場合には、それぞれに100%の青年就農給付金を交付すべきです。

⁹ 柔軟かつ切れ目のない事業実施を確保するため、2012年度補正予算によって、民間団体を介在しての基金方式が採用されることになった。しかし、民間団体経由では、都府県は補助金の申請に地方農政局ではなく東京の民間団体まで出向かざるをえない。また、民間団体の本来事業への協力を要請されるなど、公正が害されるおそれはないであろうか。

¹⁰ 説明パンフレットでは、40歳未満の新規就農者2万人の安定就農をめざすとしている。

- 男女共同参画を推進する趣旨を入れるなら、それに付加する形で行うことが適当です。
- 6) 新規就農資金貸付事業を見直す必要があります。特に就農施設等資金の限度額や債務保証について、改善が必要です。
 - 7) 若い家族農業就業者にとって、魅力ある農業者年金制度にする必要があります。

* 家族経営の法人化

さて、研修生A君、B君の研修先は、甲さんおよび乙さんです。いずれも個人経営で、甲さんは12haの農地で玉葱を中心とする露地野菜を行い、乙さんは6haの農地にパイプハウスを設置し、無加温の温室でメロン栽培を行っています。甲さんには息子がいますが、他出して結婚しており、農業経営を継承する考えはありませんし、甲さんもそれを了解しています。乙さんは娘二人で、二人ともまだ若いのですが、後を継いでくれる可能性は小さいとみられます。

農業経営を第三者に継承するなら、家計と経営の分離が不可欠です。親子で継承する場合でも同じです。そこで、甲さん、乙さんとも、農業経営を法人化することを考えていますが、まだ踏み切れないでいます。法人化した場合の、帳簿の記帳などの負担が心配だからです。

確かに記帳は大変ですが、これは経営管理の基本です。会計事務所では、領収書を集めておけば、それを毎月収集し、仕分けをして記帳してくれるサービス事業もあります。そうしてできた帳簿をみるだけで、得るものがあるはずで

家族経営を法人化するには、合同会社が適当でしょう。合同会社の出資者（法律上は「社員」）は、会社の債権者に対して、出資額までは責任を負いますが、それ以上の責任は負いません。他方、出資持分の譲渡には、他の社員全員の承諾が必要です。定款には、社員の氏名等のほか、出資額も記載します。配当は利益の額を超えてはなりません。社員は原則としてすべて会社の業務を執行し、代表することができますが、定款で業務を執行する社員や代表を特定することもできます。合同会社は、家族経営向きです。

農地は、現物出資するのではなく、貸付がいいでしょう。現物出資すると、譲渡所得税が課税されますし、転用利益を受けとれる可能性がなくなるからです。家族に常時従事者がいなくなった場合、農地は農地利用集積円滑化団体¹¹に管理を委任することが適当でしょう。

なお、家族経営を法人化した場合、法人に貸している農地については、相続税¹²の納税猶予措置は受けられません。他方、同族の中小企業については「非上場株式等の相続税の納税猶予制度」が適用され、最高で課税価格の80%に相当する相続税の納付が猶

¹¹ 農地利用集積円滑化団体になることができるのは、市町村、総合農協、市町村農業公社などで、農地所有者代理事業、農地売買等事業などを行うことができる。

¹² 2015年から相続税における基礎控除が〔5千万円+1千万円×相続人数〕から〔3千万円+0.6千万円×相続人数〕に引き下げられることになった。

予されます。農業法人も中小企業に該当すると考えられます。純資産の大きい法人¹³の持分等を相続する場合には、この制度は大きな意味を持ちます。ただし、これが適用されるためには、被相続人が会社の代表者であり、かつ、相続人がその親族で相続開始から5ヵ月後において会社の代表者である等の要件に合致する必要があります¹⁴。

* 人・農地プランとの関係

既に述べましたように、経営開始型の青年就農給付金をもらうためには、人・農地プランにおいて中心となる経営として位置付けられ、または位置付けられることが確実と見込まれる必要があります。こうした規定の経緯と意味を考えてみます。

人・農地プランは、2011年度の補正予算で予算化されました。最大の目的は、地域の中心となる経営体に農地を集積することです。土地利用型農業を念頭に、農地を特定の経営体に集積¹⁵することとし、そのための準備作業として人・農地プランを作成することになったのです。2012年度からは農地集積協力金交付事業を開始し、リタイア農家などに最高で70万円/戸を交付することとしました。農地集積協力金は人・農地プラン（補助事業に準じて作成するものを含みます）を作成した地域でなければ交付の対象となりません¹⁶。

青年就農給付金の給付対象者は独立・自営就農者ですから、典型的には新規参入者、すなわち非農家出身者で農地の取得等により新たに農業経営を開始する方が該当します。地域に新規参入者が加われば、経営体数が増えますから、集積ではなく分散の方向に作用します。一般には、新規参入者が人・農地プランにおいて中心となる経営として位置付けられるのは、容易ではありません。

もっとも、青年就農給付金の場合には、位置付けられる見込みがあれば良いことになっています。しかも、人・農地プランへの位置付けは、新規参入者の作成する経営開始計画において、新規就農者自身が申告することになっています¹⁷。さらに市町村が経営開始計画を承認するに当たっては、外部組織の了解等は必要なく、市町村の判断で行えます。その判断が事後的に誤っていたとしても、なんらとがめを受けることもありません。したがって、青年就農給付金（経営開始型）の給付にあたって、人・農地プランに位置付けるように規定していることは、予算さえ潤沢であれば、それほど大きな意味を持っているとは考えられません。

¹³ 同族の非上場会社株式等の相続税評価は、会社の規模等によって異なるが、小規模の会社であれば純資産額が基準となる。

¹⁴ 非上場株式等についての贈与税の納税猶予制度もある。なお、いずれも経済産業大臣の確認等が必要である。

¹⁵ 平地で20～30ha、中山間地域で10～20ha

¹⁶ 農地集積協力金の交付の対象となるためには、リタイア農家等はそのすべての農地を、農地利用集積円滑化団体（または農地保有合理化法人）に白紙委任しなければならない。

¹⁷ 経営開始計画の中で「位置付けられている」または「位置付けられる見込み」のいずれかにチェックして提出する。

逆に、予算額に制約がある場合には、年次によって、あるいは地方公共団体ごとに不公平が発生する可能性があります。その意味で、2012 年度補正予算によって基金方式が採用され、弾力的運用が確保されるようになったのは喜ぶべきことでしょう。

市町村としても、経営開始計画の審査に当たって、新規参入者を排除することがないよう留意すべきです。新規参入者が就農を志す理由は様々だからです。全国新規就農センターが 2010 年度に行った調査結果¹⁸で新規参入者が就農した理由をみると、農業経営に意欲をもっている人が多いのは当然ですが、「農村の生活が好きだから」、「時間が自由だから」、「食べ物の品質や安全性に興味があったから」などもそれなりの割合を占めています。

* 農地権利移動規制の方向

新規参入希望者にとって、農地の取得は最大の問題です。先の全国新規就農センターが行った調査結果でみると、就農地選択の理由として最も多かったのが、「取得できる農地があった」です。また、就農時に苦労したことを尋ねた質問でも、農地の取得がトップになっています¹⁹。A君およびB君も、関東近辺で農地を探したのですが、みつからなくて、知人を頼って北海道に渡ってきた経緯があります。

農家以外の子弟が見知らぬ土地で農地を取得するのに苦労するのは、農地または土地というものの性格上、やむを得ない面があります。しかし、制度または政策が、必要以上に制約するのは、よくありません。

周知のように、農地法では農地取得を許可制にしていますが、これは戦中・戦後の異常事態のなかで開始されたものです。もちろん、1975 年に農用地利用増進事業（現在は利用権設定等促進事業）が開始され、農用地利用増進計画（現在の農用地利用集積計画）に定められた権利移動については、許可が不要とされました。しかし、農用地利用集積計画に定められるためには、取得する農地をすべて効率的に利用し、かつ、農作業に常時従事している者であることが求められます。農地の取得は、一般の取引とは違い、農地取引の当事者の意思だけでは行えないのです。

農地についての権利移動を考える場合に、農地も土地であるか、農地と宅地等他の土地とは違うか、と考えるかで大きな違いがでてきます。筆者は、農地も土地であり、まず憲法が参照され、民法についての特別規定は、必要最小限にとどめられるべきだと考えます²⁰。特に、許可のような公権力の介入は、できるだけ避けるべきだと考えます。

¹⁸ 全国新規就農相談センター『新規就農者（新規参入者）の就農実態に関する調査結果』、2011 年 3 月

¹⁹ 順番は、農地、資金、技術、住宅、地域、相談窓口、家族の了解、その他の順

²⁰ 最高裁判所の大法廷判決（1987 年 4 月）は「財産権に対して加えられる規制が憲法 29 条 2 項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して決すべきものである」としている。

望ましい方向への誘導は、基本的には奨励措置により行うべきでしょう。

一般論としては以上ようになりますが、具体的にこれを法律制度として組み立てるのにはかなり難しいところがあります。その理由の一つは、土地所有権の内容については、国によってかなり大きな違いがあるにもかかわらず、外国人土地法²¹が機能していないからです。二つは、利用権設定等促進事業のように、市町村を中心とした農地のコントロールを目指すのは好ましい方向だと考えられますが、そのためには国の段階での規制が必要だと考えられるからです。

そこで、現行の法的枠組みを尊重しながら改善案を提案したい。一つは、権利移動の許可制は、認可制²²に変更し、罰則規定は削除することを提案したい。許可を認可に変えたからといって、行政処分（認可）が行われるまで、効果が発生しない（無効である）ことはいうまでもありません。二つは、農地保有の下限面積を撤廃することです。下限面積は、2009年改正によって、設定面積の引下げが可能となりましたが、そこまで国が規制する必要はないと考えます。そのことによって、多様な経営体の出現をうながす趣旨です。

多くの市町村において、農業への参入を奨励しています。市町村における農業参入奨励は、人口減少への対処にあるとみられます。決して、農業経営規模の大規模化ではありません。大規模化は、地域全体の収入額や消費額を減少させ、地域の衰退につながる可能性が大きいのです。大規模化は、自由な事業活動の結果として、進むものであって、進めるものではないのです。

中山間地域などでは、その条件を逆手にとって、農業の兼業化や趣味の農業、六次産業化がもっと奨励されていいと考えます。もちろん、山林や水面があれば、その有効活用が考えられる必要があります。都市との交流も、単に物の交流にとどまらず、人の交流も必要でしょう。東日本大震災を経験し、都会と離れた地域で農園やセカンドハウスを求める動きもあります。農地などをめぐる制度が、そうした動きの障害になってはいけません。

²¹ 1925年の法律で、日本における土地の権利の享有について、相互主義によって外国人の権利を制限できることとしているが、実際には機能していない。

²² 通常、認可は法律行為を補完してその効力を完成させる行為、許可は事実行為の相対的禁止を解除する行為とされる。農地法の前身である旧農地調整法では、権利移動の規制に関し、当初（1938年）は行政官庁の認可制としていたが、1946年改正で地方長官の許可または市町村農業委員会の承認とされた。なお、権利移動の規制違反に刑罰が科されるようになったのは、1946年の改正からである。

著者略歴



堀越 孝良（ほりこし たかよし）

- 1945年 群馬県生まれ
- 1968年 農林省に入省
(畜産局をはじめ各局庁、地方勤務等を経験)
- 1992年 農業総合研究所へ転勤
(現在の農林水産政策研究所、政策研究に携わる)
- 2004年 同所(次長)退職
- 同 年 精糖工業会専務理事
- 2006年 株式会社 精糖工業会館取締役
- 2009年 堀越農政経済研究所代表

所属学会：日本農業法学会、日本農業経済学会

HAL財団調査レポート
～新規就農政策の課題～

平成25年3月

財団法人 北海道農業企業化研究所

〒061-1405 北海道恵庭市戸磯193番地6

TEL：0123-35-2110 FAX：0123-35-2120