

農業の担い手をめぐる現状と 農業経営体の育成・強化の方向について

平成 2 1 年 7 月

農林水産省

農業の担い手をめぐる現状と農業経営体の育成・強化の方向について

1 農業の担い手をめぐる現状

我が国農業の担い手の育成・確保を図る観点から、「認定農業者」や「集落営農」など育成すべき担い手を明確にした上で、金融・補助・税制等の支援措置を集中化・重点化するとともに、各般の新規就農対策を実施しているが、

主業農家数は減少（H7年67.8万戸 H21年34.5万戸）し、認定農業者・集落営農数も頭打ち傾向の中、現在の家族農業、集落営農、法人等の経営内容（経営規模、売上高等）や経営体数を前提に、現行の支援策を講じていたのでは、「構造展望」で描いている「望ましい農業構造」を実現することは困難とみられる。

（参考）

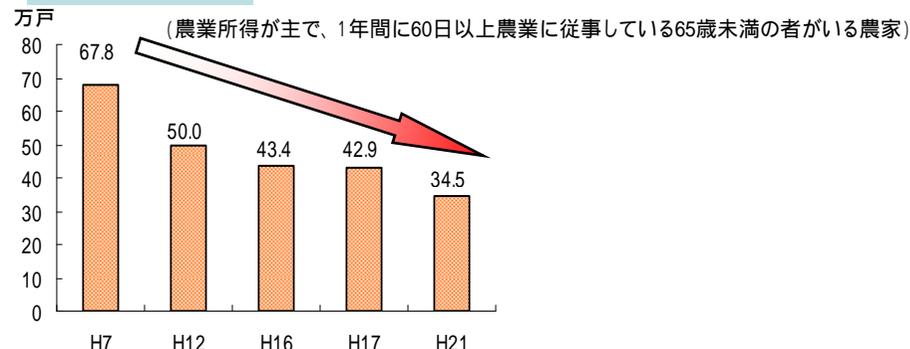
認定農業者や集落営農数は、水田・畑作経営所得安定対策の導入を契機に近年大きく増加したが、

ア 最近、これら経営体数は24万、1万3千程度の水準で頭打ちになっているとともに、全国の水田農業集落の4割強で依然として担い手が不在となっている、

イ 効率的かつ安定的な経営体（500万円以上の農業所得を実現している経営体）についても、12万程度にとどまっている

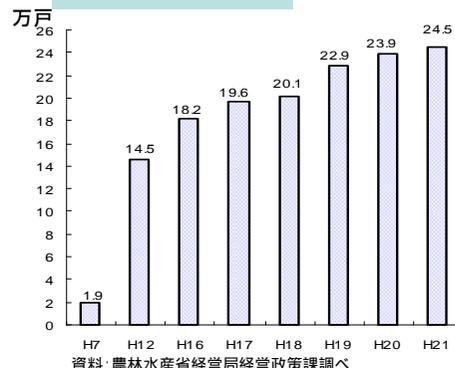
といった状況にあり、構造展望の姿とは大きくかけ離れている、という状況。

主業農家数



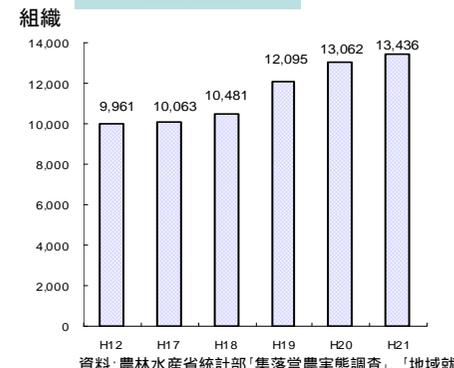
資料：農林水産省統計部「農業センサス」、「農業構造動態調査」

認定農業者数



資料：農林水産省経営局経営政策課調べ

集落営農数



資料：農林水産省統計部「集落営農実態調査」、「地域農業等構造調査」

農業所得額規模別の販売農家数（平成19年）

単位：万戸、万組織

区分	計	500万円以上の経営体の割合					
		300万円未満	300～500	500万円以上	500～1000	1000万円以上	
販売農家(19年)	181.3	156.3	12.8	12.2	9.3	2.9	6.7%
水田作経営	103.9	99.9	2.5	1.5	1.2	0.3	1.5%
畑作経営	9.9	7.2	1.0	1.7	1.2	0.5	16.8%
野菜作経営	30.5	22.6	3.8	4.1	3.2	0.9	13.4%
果樹作経営	18.2	14.1	2.4	1.8	1.6	0.1	9.6%
花き作経営	4.9	2.9	0.9	1.2	0.8	0.3	23.6%
酪農経営	2.0	0.8	0.3	0.8	0.6	0.3	42.7%
上記以外	11.9	8.7	2.1	1.2	0.7	0.5	9.9%
組織法人(17年)	0.9	0.3	0.0	0.5	0.2	0.4	60.0%
任意組織(17年)	0.5	0.3	0.1	0.2	0.1	0.1	33.1%

資料：農林水産省統計部「経営形態別経営統計」、「営農類型別経営統計」、「農業構造動態調査」、「2005年農林業センサス」（組替集計）

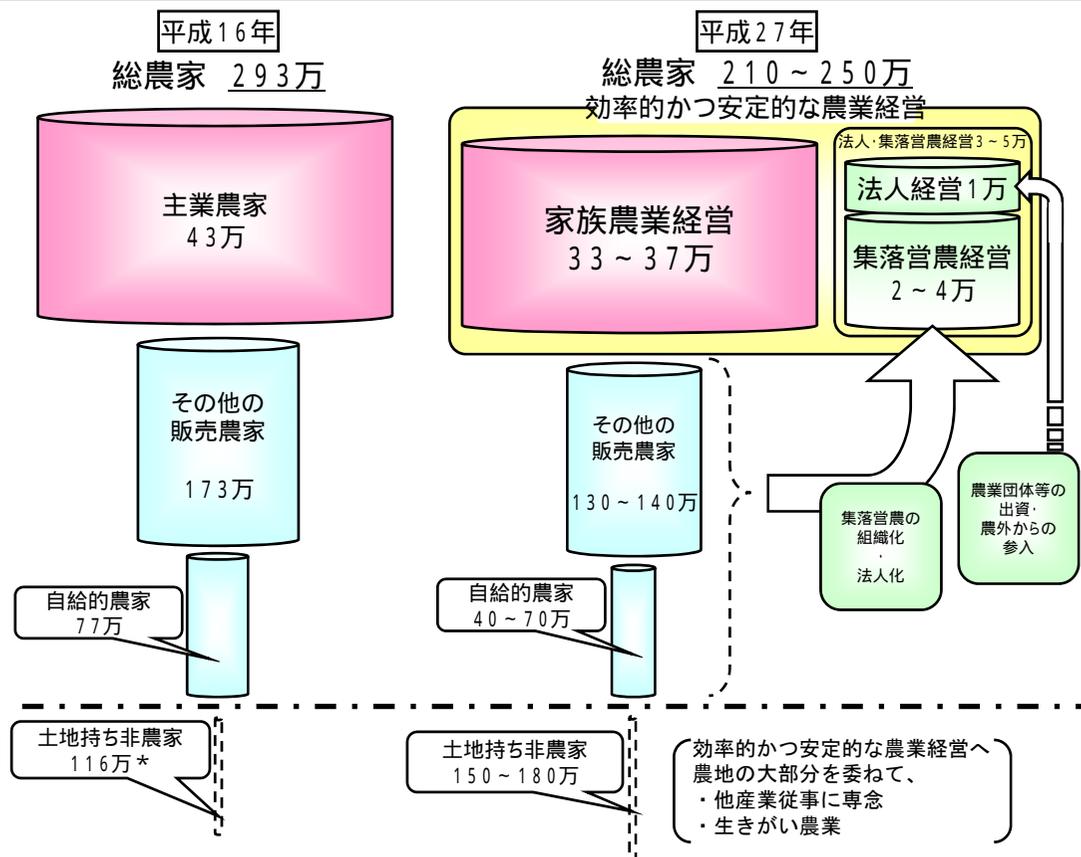
注1：販売農家数は、平成19年の農業構造動態調査における販売農家数（181万戸）に、農業経営統計調査の調査客体の営農類型別・農業所得額規模別の発生率をかけることにより推計した。

注2：組織法人数は、2005年農林業センサスにおける販売目的の農家以外の農業事業者のうち有限会社や農事組合法人など法人格を有する法人（8,700）に、任意組織は同じく法人格を有さない組織（4,784）に、農業経営統計調査の調査客体の営農類型別・農業所得額規模別の発生率をかけることにより推計した。

注3：この表の営農類型分類は、農家の販売収入を営農類型ごとの作物・品種により区分し、最も販売収入がおおきな分類に設定している。

【参考】農業構造の展望(平成17年策定)

- 将来の「望ましい農業構造の姿」として、「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「農業構造の展望」を提示。
- この展望では、平成27年において、効率的かつ安定的な農業経営が、①家族農業経営で33万戸～37万戸程度、②集落営農経営で2万～4万程度、③法人経営で1万程度と見込むとともに、これらの経営により経営される農地が7～8割程度になると見込んでいるところ。



(参考) 担い手の現状

主業農家	34万5千 (H21.2現在)
法人経営	9千 (H17.2現在)
集落営農	1万3千 (H21.2現在)
認定農業者	24万5千 (H20.12現在)
総農家数	252万1千 (H20.2現在)

資料：農林水産省統計部「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、「集落営農実態調査」、「農林業センサス」、経営局経営政策課調べ

(参考) 農業所得500万円以上の販売農家数 (推計)

	販売農家数		
		500万円以上	比率
平成12年	233.7万戸	14.5万戸	6.2%
13年	229.1万戸	13.4万戸	5.9%
14年	224.9万戸	13.5万戸	6.0%
15年	220.5万戸	12.9万戸	5.8%
16年	216.1万戸	15.3万戸	7.0%
17年	196.3万戸	13.1万戸	6.7%
18年	188.1万戸	13.5万戸	7.2%
19年	181.3万戸	12.2万戸	6.7%

資料：農林水産省統計部「経営形態別経営統計(個別経営)」、「農業経営動向統計」、「農業構造動態調査」、「農林業センサス」(組替集計)
 注1：農業所得500万円以上の販売農家数は、農林業センサス及び農業構造動態調査における販売農家数に、農業経営統計調査の調査客体における該当客体の発生率をかけることにより推計した。
 注2：農業経営統計調査における農業所得には、15年以前は共済、補助金等受取金が含まれていないが、16年以降は含まれている。このため、15年以前と16年以降の数値は連続しない。

法人経営：一戸一法人や集落営農の法人化によるものを除く。
 集落営農経営：経営主体としての実体を有するもの。法人化したものを含む。

注：効率的かつ安定的な家族農業経営及び法人経営に農地利用の6割程度が集積され、このほか効率的かつ安定的な集落営農経営により経営される農地を併せ、これら「効率的かつ安定的な農業経営」が経営する農地が7～8割程度になると見込まれる。

また、農業従事者の高齢化が進む一方で、新規に農業に就業する若い農業者の参入水準が現行程度で推移するので、国内生産力の低下が更に進行することが憂慮される。

(参考)

新規就農者の確保目標については、
 ア 農業構造の展望に示した望ましい経営構造により我が国の農業生産の大宗が担われる
 イ その経営体を存続させていくために必要な経営の承継者を確保する
 との前提の下に、1.2万人/年と設定しているが、
 ・ 経営構造の改革が立ち遅れている中で、
 ・ 現行程度の新規就農水準では、現在の経営の承継が円滑に行われず、耕作放棄地の発生等に見られるように国内生産力の低下が進行している実態。

このため、新たな政策努力（新規施策の導入）も加味した上で現行の「構造展望」を見直し、目指すべき新たな農業構造の姿の実現に向け、今後、担い手を「参入する」、「育てる」、「支える」仕組みを更に充実・強化し、担い手の育成・確保のルートを多様化していく必要がある。

効率的・安定的な農業経営の存続に必要な人材の試算(平成17年)

家族農業経営の見通し	①	33~37万
集落営農経営の見通し	②	2~4万
法人経営の見通し	③	1万
経営体数(戸数換算:①+②+③)	④	40~47万
経営体の存続に必要な後継者数 ※新規就農青年が40年程度現役で活躍すると仮定		1.2万人/年

注:戸数換算に当たって、集落営農は1.6(主たる従事者1名及び補助的従事者0.6名)を乗じ、法人経営は3.7(協業経営体への平均参加戸数:「農林業センサス」)を乗じた。

新規就農者・雇用就農者の動向

(単位:千人)

区 分	平7	平12	平17	平18	平19
新規就農青年(39歳以下)	7.6	11.6	11.7	11.0	10.2
中高年(40歳以上の離職就農者)	40.4	65.9	67.2	63.5	56.0
小計(自営農業就農者)	48.0	77.1	78.9	74.5	66.2
うち新規学卒就農者	1.8	2.1	2.5	2.5	2.3
新規参入者	...	...	...	2.2	1.8
雇用就農者	...	...	...	6.5	7.3
合計	...	...	...	81.0	73.5

資料:農林水産省「農業構造動態調査」(H7, 12)、「農林業センサス」(H17)、「新規就農者調査」(H18, 19)
 注:「新規参入者」とは、土地や資金を独自に調達し、新たに農業経営を開始した経営の責任者をいう。

2 農業経営体の育成・強化の方向について

(1) 「参入する」仕組み

農業への参入に関しては、今般、
農地法の改正により、農地の利用規制や農業生産法人の
出資制限の緩和等を行い、

- (ア) 企業や農協等を含めた新たな経営主体の参入を促す
- (イ) 農業生産法人に限らず多様な形態での集落営農法人や
特定農業法人の設立を促す

「農の雇用事業」により、法人等に雇用される形での就
農を促進する

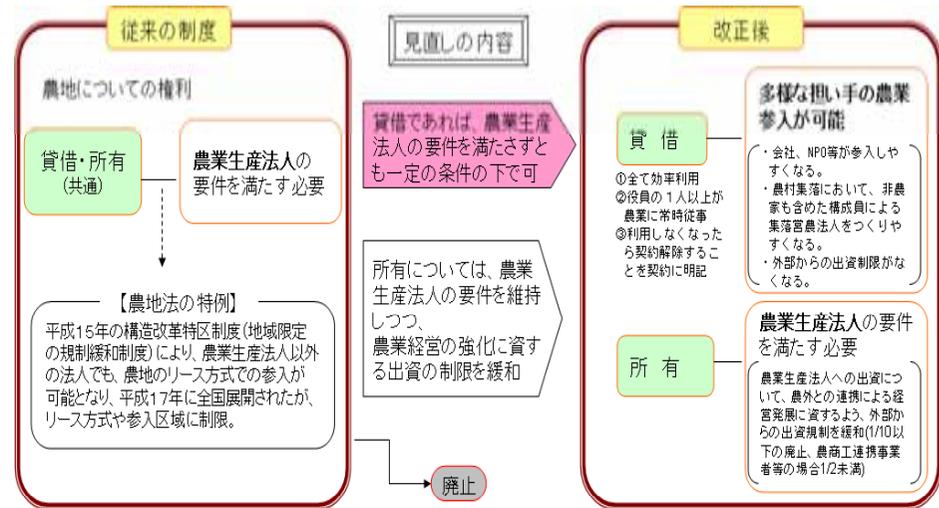
など、新たな施策を講じることとしている。

今後はこうした新たな施策の枠組が、現場で実効をもって
推進されるよう、

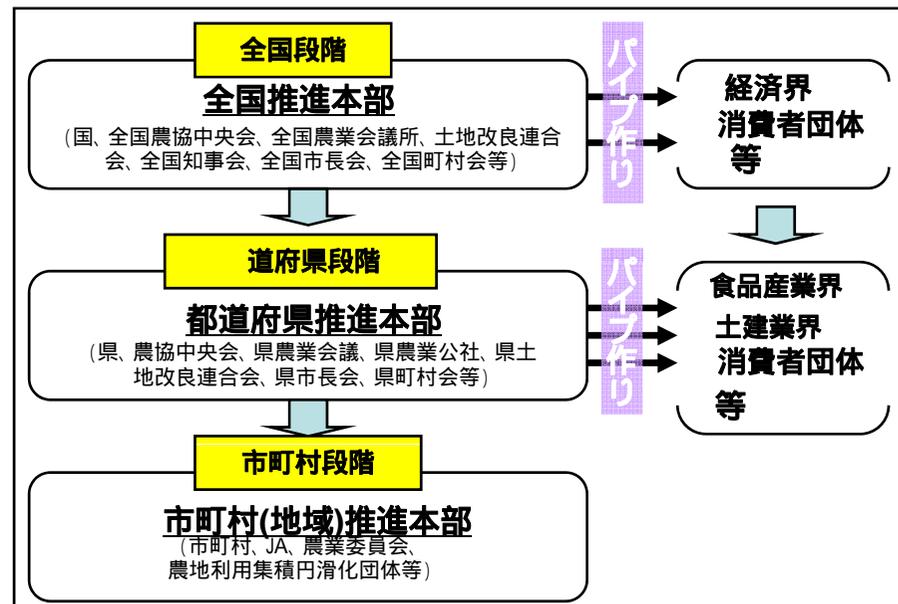
- (ア) より幅広い参入を促すため、経営主体や人材の参入に関
しての各種情報提供等の充実
- (イ) 新規に経営を開始する者の設備投資の面での負担を軽減
する

といった措置を検討していく。

「平成の農地改革」による農地の利用規制の見直し



「平成の農地改革」の推進体制

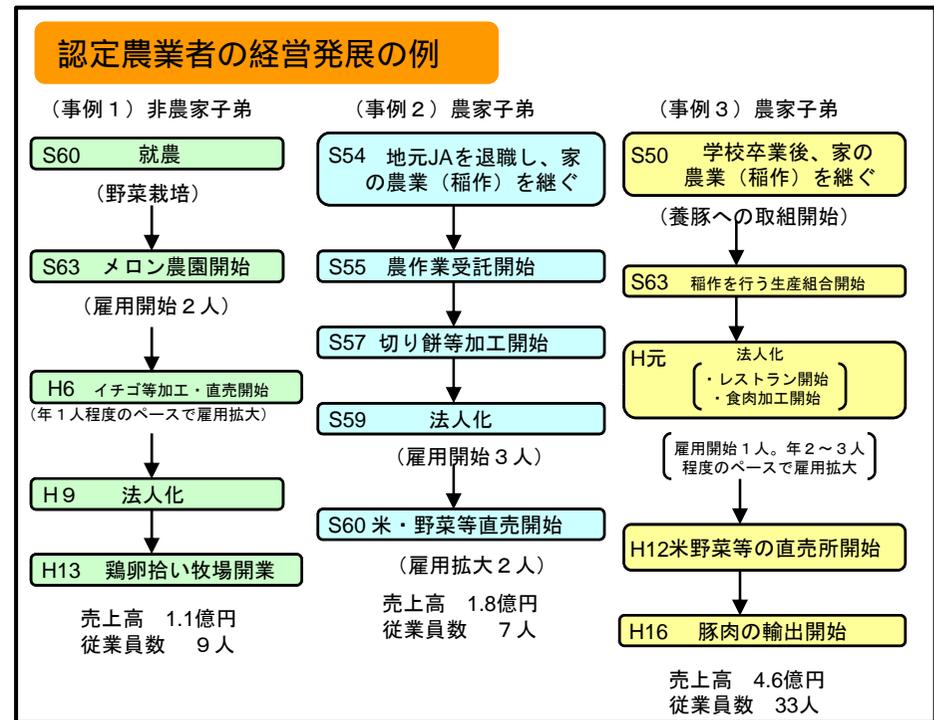
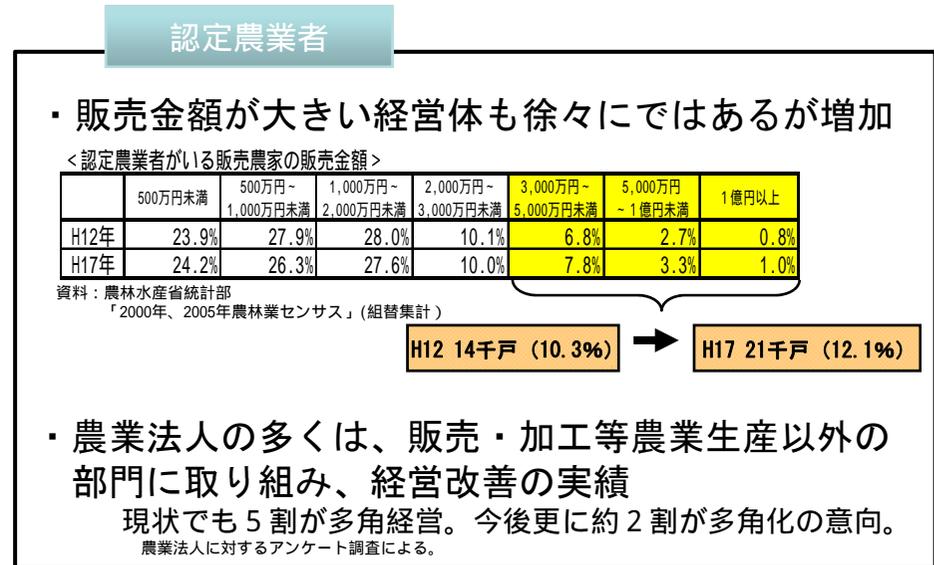


(2) 「育てる」仕組み

現在、「認定農業者」や「集落営農」を育成すべき担い手として位置付け、他産業並みの労働時間で他産業並みの所得を実現するための各種の支援策を用意しているところであるが、経営部門による違いはあるものの、担い手の中核が家族農業経営であるという実態を反映し、同質的な経営体のイメージを前提に施策を展開してきたところである。

こうした中で、近年、従来のイメージの認定農業者の枠を超えて、新たな事業分野へのより本格的な進出や雇用労働力の活用等により、高度な段階の経営発展に向けて果敢に挑戦する経営体が出現しつつある。

- 従来、認定農業者の経営改善については、経営規模の拡大に重点を置き、農地の利用集積や資本装備の高度化等についての支援を行ってきたところである。近年の経営を進展させている経営体の中には、規模拡大だけでなく、経営の多角化や他の事業者との連携により、自らの経営はもとより、地域農業全体の発展に寄与しているものが見られる。こうした多様な動きに対応し、その経営を更に高度な段階に到達させるため、資本力の増強など、現行の認定農業者向けの施策では十分対応できないような部分について、支援策を講ずることを検討する。
- また、農業生産に加え、加工や観光等も含めた経営の多角化によって経営発展に成功している経営体の中には相当数の雇用労働力を活用する例も多く見られ、貴重な雇用の場を提供することにより、地域農業全体の活性化に重要な役割を果たしているものが見られる。このような農村地域に雇用を創出する農業経営体の機能に着目した支援のあり方についても検討する。



一方、担い手の確保が困難な中山間地域等においては、農業生産を軸にしつつも、収入よりも農業生産活動を優先課題とし、地域農業・農地の維持を担おうとする意向を強める組織が多く存在する。

このような組織については、

- ・ 農地制度の見直しにより、貸借であれば多様な法人が農業に参入することができるようになり、従来になかった多様な意向を有する多様な形態の法人が農業・農地の守り手として位置付けられるようになること
- ・ 一方で、地域の農業・農地の守り手としての役割を果たすことが期待されているこのような組織の経営が立ち行かなくなれば、地域農業の消失にもつながりかねないことに留意すべきこと

を踏まえ、高齢化や不在村化の進展などにより、地域での合意形成が困難となっている中で、地域の資源管理を行いながら農業生産活動を実施する「特定農業法人」の設立・参入の円滑化を図るとともに、その経営基盤の強化に向けた支援を講ずることを検討する。

さらに、一般の認定農業者も含め、農地の面的集積の促進を図るほか、担い手の経営改善の状況や課題を経営診断等で把握し、相談・サポートのための取組を強化することや資金制度を充実すること等を検討する。

(3) 「支える」仕組み

担い手の経営の安定に関しては、現在、水田・畑作経営所得安定対策、果樹・野菜・畜産など品目別の経営安定対策のほか、金融、災害対策などが用意されているが、今後、これら制度運用の実態や現場の意見などを幅広い観点から検証した上で、必要な措置を検討していく。

特に、金融等の支援手法については、(2)の「育てる」仕組みの検討と併せ、従来の手法に加えた手法の導入も検討する。

集落営農

- ・ 全国で約1万3千組織
- ・ 全戸共同で運営する組織の割合が高い中で、所得の増加より、生産の継続、農地の維持・保全の意向が強い実態

<運営形態>

担い手主体	45%
全戸共同	55%

資料：集落営農実態調査による推計。

<組織運営の目的>

	水田集落数	集落営農数	/	組織運営の目的	
				地域の農地の維持管理のため	所得を上げて地域農業の担い手となるため
北海道	2,073	289	13.9%	82.4%	86.3%
東北	9,992	2,981	29.8%	80.5%	66.5%
関東・東山	8,264	908	11.0%	87.4%	67.2%
北陸	9,096	2,079	22.9%	90.6%	61.6%
東海	5,222	787	15.1%	89.1%	52.0%
近畿	7,660	1,767	23.1%	91.7%	51.4%
中国	12,672	1,726	13.6%	97.9%	67.9%
四国	5,368	368	6.9%	89.5%	64.8%
九州	10,243	2,531	24.7%	89.0%	67.2%
全国計	70,590	13,436	19.0%	87.8%	63.8%

資料：農林水産省統計部「集落営農実態調査」、「集落営農活動実態調査」、「2005年農林業センサス」。

特定農業法人(担い手不足の地域において、地域合意の下、農地の引き受け手としての役割を發揮する法人)

<特定農業法人数>

	特定農業法人		水田作主業農家 がいない水田集 落の割合
	H17年	H20年	
北海道	5	7	14%
東北	21	68	23%
関東	3	16	42%
北陸	74	197	47%
東海	6	13	67%
近畿	18	53	63%
中国四国	142	327	68%
九州	12	90	57%

【地域担い手協議会の声】
特定農業法人制度をさらに充実・推進していく必要があるとの回答が52%。

※地域担い手協議会に対するアンケート調査による。

資料：農林水産省経営局経営政策課調べ、農林水産省統計部「集落営農実態調査」、「農林業センサス」(組替集計)

→ 中山間地域に多い(全特定農業法人の6割)。また、中国四国地方などに多く存在。

農業経営体育成・強化総合対策（案）

	農地の確保	機械・施設の装備	人材の確保・ノウハウの取得	資金面での手当て
担い手の「参入を促す」ための支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地の貸出情報に誰でもアクセスできる「農地情報共有システム」の整備 ○ 貸借に係る規制を緩和し、多様な主体の農業参入を促進 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新規就農者の機械・施設の導入に対する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 就農に関する情報提供、個別相談、就農体験の実施 ○ 他産業従事者に対する就農準備校での技術研修や、道府県農業大学校等での職業訓練の実施 ○ 農業法人等に雇用される形でのOJT研修等への助成（農の雇用事業）等 ○ 普及指導センターによる技術・経営支援の重点実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 青年等新規就農者に対する無利子資金（就農支援資金）の貸付け
担い手を「育てる」ための支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地情報を一元化し、地図情報に基づき、農地の利用調整を促進 ○ 農地利用集積事業（安心して貸し借りができる仕組み）により農地の流動化を促進 ○ 農地集積円滑化事業（委任・代理を通じて公的機関が農地を一括して引き受け、担い手に面的にまとめて再配分する仕組み）の活用により、担い手への農地の面的集積を加速 ○ 現場で農地の利用調整を行う農業委員会の体制強化を検討 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">一般の担い手向け</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 認定農業者等の規模拡大、多角化に必要な機械・施設のリース方式による支援 ○ 個別事業（融資残補助、強い農業づくり交付金）ごとではなく、地域の担い手育成のための最適な機械・施設計画（市町村マスタープラン）に基づいた支援 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">＜生産技術＞</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 道府県農業大学校等における専門研修や、普及組織による新技術の導入に対する支援 ○ 知的財産活用方策の普及・啓発 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">＜経営管理＞</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 簿記・税務・法人化研修等の実施 ○ 新作物・商品開発・販路拡大等への実証支援 ○ 経営改善状況の定期的フォローアップや、経営改善・適切な経営管理に係るサポート（経営診断・相談等）体制の充実を検討 ○ 他業種との連携等によるビジネス展開への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 認定農業者等に対するスーパーL資金等の貸付け ○ 担い手向け資金制度の充実を検討 ○ 農業融資における信用保証保険制度の充実を検討 ○ 認定農業者等を対象とした農業経営基盤強化準備金制度（税制）
		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">経営を高度化する法人向け</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 経営を高度化する法人の機械・施設の導入に対する支援 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">＜生産技術＞</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 規模拡大・生産性向上等に資する先進技術の導入に対する支援 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">＜経営管理＞</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 法人経営等の幹部となる人材の研修等への支援 ○ 経営を高度化する法人の更なる経営展開を促進するためのサポート体制づくりを検討 ○ 経営を高度化する法人の雇用労働力の確保に対する支援の拡充を検討 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経営を高度化する法人の資本力の増強に対する支援を検討
		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">担い手不在地域向け</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 担い手不在地域における特定農業法人の機械・施設の導入に対する支援 	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center; margin-bottom: 5px;">＜経営管理＞</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 特定農業法人の設立等に向けた地域の話し合い活動やリーダー等の活動に対する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 担い手不在地域における特定農業法人の経営基盤の強化に対する支援を検討
担い手の経営を「支える」ための支援	<ul style="list-style-type: none"> ○ 水田・畑作経営所得安定対策（生産条件補正交付金や、収入減少影響緩和交付金）、野菜・畜産等の品目別経営安定対策 ○ 農業災害補償制度 ○ 農林漁業セーフティネット資金の融資、資金繰り支援に向けた緊急保証枠の設定、負債整理資金の融資、農業再生委員会の整備 ○ 農業基盤整備、研究開発 など 			} 今後とも、現場の実態、課題等を踏まえ、必要な対応

多様な担い手の育成・確保

- ・ 広域的な事業展開や経営の大規模・複合・多角化、他業種との連携等により、経営を高度化させ、地域農業全体を牽引する経営体の出現
 - ・ 担い手が不足する地域において、収入よりも、農業生産活動自体の継続を優先課題とし、地域農業・農地の維持を担おうとする組織の出現
- 等の最近の新たな動きをも踏まえ、多様な担い手の意向や特性に応じた支援措置を講ずることが必要。

【対応方向】

<p>経営を高度化させている農業法人</p>	<p>大規模・複合・多角化等によって、従来の枠組みを超えて更に高度化した経営を目指し、地域農業全体を牽引していく経営体に対し、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働力の確保・育成 ・ 資本力の増強 <p>等についての支援を検討</p>
<p>認定農業者</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経営改善状況をフォローアップする仕組みを充実 ・ 経営発展段階に応じた経営のサポートその他のきめ細かな支援を実施
<p>集落営農組織</p>	
<p>担い手の不在 → 地域農業の守り手の役割を担う法人 (特定農業法人) 注 による対応を検討</p>	<p>農地制度の見直しにより、農業生産法人以外の法人も特定農業法人になることができるようになったことを踏まえ、特定農業法人制度の積極的な活用を通じた地域農業の維持を図るため、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 特定農業法人の設立・参入の円滑化を図るとともに、 ・ 特定農業法人の経営基盤の強化に向けた支援を検討

多様な担い手の育成・確保

注) 特定農業法人: 地権者団体から農地の利用権設定又は農作業の委託を受け、地域内の農地の利用集積を行う法人。地域内の農家から農地を引き受ける義務を負い、地域内の農地の過半の利用を集積することを目標とする。

(参考) 多様な担い手の実態に関するアンケート調査の結果(農林水産省経営局調べ)

経営を発展させた農業法人が抱える課題(重複回答あり)

- | | | | |
|----------|-----|-----------------|-----|
| ・人材の質的向上 | 50% | ・経営基盤の強化(資本の拡充) | 25% |
| ・資金調達 | 42% | ・雇用労働力の確保 | 24% |
| ・販路の確保 | 38% | ・設備投資 | 24% |

地域に特定農業法人等がない理由(重複回答あり)

- | | |
|-------------------------|-----|
| ・既に特定の担い手が存在している | 37% |
| ・地域農地の引受義務を負う割にメリットが少ない | 33% |
| ・地権者の参加を得ることができない | 19% |

等

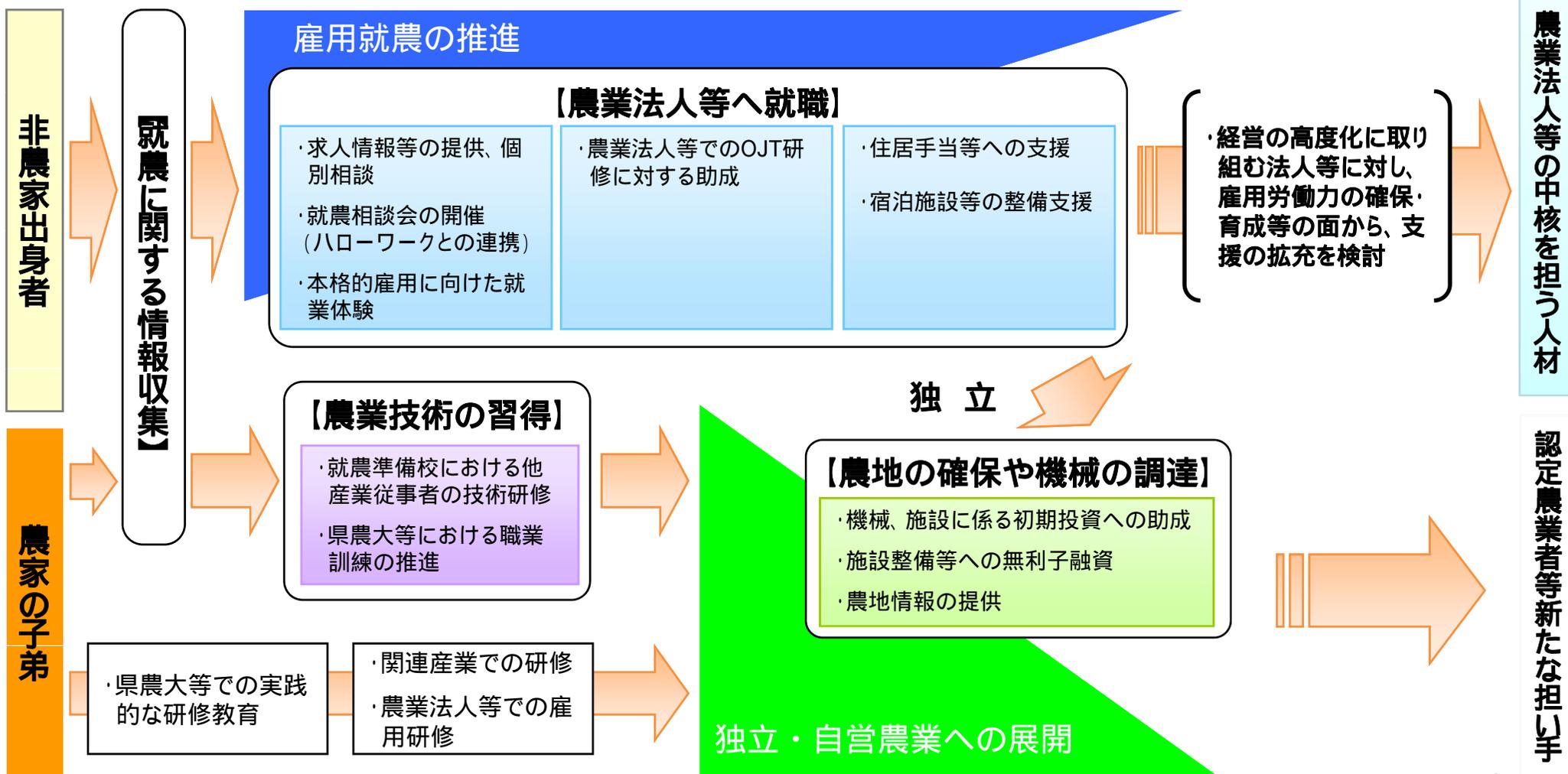
等

新規就農者の確保

農業法人等に雇用される形での就農は、農地の確保や機械・施設の取得等の初期投資が必要ない上、技術や経営上のリスクを自ら負うこともないことから、今後は新規就農の促進に係る円滑なルートと位置付けて重点的に支援。

さらに、農業法人等からの独立や新規参入者に対しては、経営の早期安定を図るため、初期投資の負担を軽減。

また、農家子弟の就農については、道府県農業大学校等での研修教育を通じて技術習得を支援。



農業金融の実態と今後の施策方向について

広域的な事業展開や経営の多角化などにより、従来見られなかったような規模・内容の法人経営の誕生に伴い、新たな資金需要が発生している。

資材高騰・経済危機など農業をめぐる厳しい環境の中で、有利な資金を求める声は引き続き高い。

担い手を育成していくためには、最近の農業経営における資金需要を踏まえ、金融支援策全般を見直していく必要。

《農業者の現状》

(農業法人)

広域的な事業展開や経営の多角化などにより、従来の経営には見られなかったような規模・内容の経営が誕生

- ・農地の借入により規模拡大しているため、資金調達の際に担保不足を指摘されることが多い
- ・農協のみならず、銀行や信金との取引が多くなるため、農業者が農協から融資を受ける際に使われることの多い農業信用保証保険制度が使いづらいとの声がある

(家族農業経営)

飼料・資材等の上昇、未曾有の経済危機により、農業経営には厳しい状況が継続

- ・経営の負担能力が低い農業経営においては、より有利な資金が必要

《農業制度金融を全般的に見直し》

(資本・資金調達の円滑化)

農業法人の自己資本の充実のための出資については、日本政策金融公庫と農協系統金融機関により設立された会社が実施。
農業法人の資金調達の更なる円滑化を図ることを検討。

(融資保険制度の拡充)

農林漁業信用基金が行う融資保険については、農林中金等農協系統金融機関からの融資が対象。
農業法人等の資金調達チャネルの多様化への対応を検討。

(資金借入れの際の負担軽減、有利な資金の利用の円滑化)

認定農業者が借り入れるスーパーL資金及び農業近代化資金は、平成19年から21年の間、借入れの全期間無利子となる特例措置を実施。

引き続き、担い手の資金面の負担軽減を検討。

無利子資金である農業改良資金は、現在、都道府県が貸付け業務を実施。

農業者等にとってさらに利用しやすいものとなるよう、貸付けプロセスの改善を図る。