

## 第2 行政評価・監視結果

### 1 農業労働力をめぐる現状

#### (新規就農者の状況と施策)

「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月31日閣議決定）においては、「将来に向けて世代間のバランスのとれた農業就業構造を実現するためには、青年層の農業就業者（注1～3）を増加させていくことが喫緊の課題である。このため、農業の内外からの青年層の新規就農を促進する」こととされている（資料1-①参照）。基幹的農業従事者数は、平成7年の256万人から、30年には145万人と大幅に減少しており、また、図表1-①のとおり、基幹的農業従事者の年齢構成をみると、65歳以上が98.7万人（68%）、40代以下が15.2万人（11%）と偏りがみられる。

一方、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定。平成30年11月27日改訂）において、多様な担い手の育成・確保を図り、経営感覚豊かな農業経営体が大宗を占める強い農業を実現することとされ、具体的な目標として、新規に就農し定着する農業者を倍増し、2023年に40代以下の農業従事者（注4）を40万人に拡大することが示されている（資料1-②参照）。これは、将来にわたって農業生産を継続するためには約90万人の農業従事者が必要であり、これを60代以下で安定的に担うとすれば40代以下の農業従事者を40万人に拡大することが必要であるという考え方に基づくものである。この目標として掲げられた40代以下の農業従事者数は、図表1-②のとおり、平成25年の31万1,000人から29年では32万6,000人と微増（4.8%増）にとどまっている。

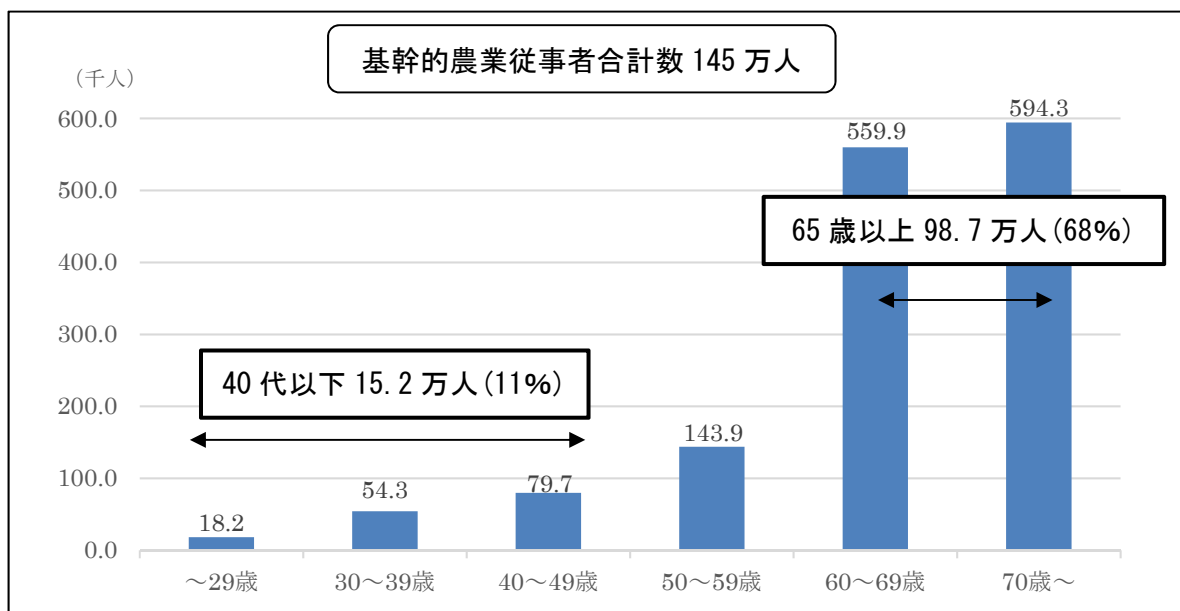
(注) 1 農業就業者とは、基幹的農業従事者及び雇用就農者（農業法人等で雇用されて農業に従事している者）の合計である。

2 基幹的農業従事者とは、普段仕事として自営農業に主として従事している15歳以上の者を指す。新規自営農業就農者、新規参入者を含み、雇用就農者を含んでいない。

3 新規自営農業就農者とは、家族経営体の世帯員で、生活の主な状態が「学生」又は「他に雇われて勤務が主」から「自営農業への従事が主」になった者（農家子弟で親元就農した者）を指す。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及び共同経営者（非農家子弟等で自営就農した者）を指す。雇用就農者とは、農業法人等で雇用されて農業に従事している者を指す。そのうち、新たに雇用就農者となった者を新規雇用就農者という。

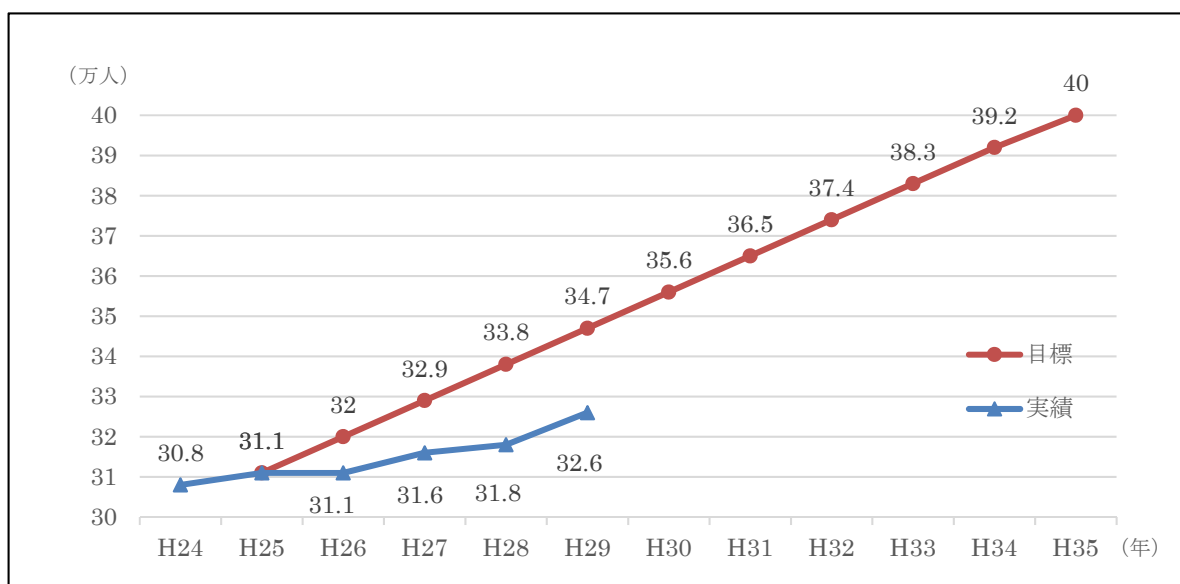
4 「農林水産業・地域の活力創造プラン」における農業従事者は、基幹的農業従事者及び雇用就農者の合計とされており、上記（注）1の食料・農業・農村基本計画にある「農業就業者」と同義となっている。

図表 1-① 年齢階層別基幹的農業従事者数（平成 30 年 2 月現在）



(注) 農林水産省の「平成 30 年農業構造動態調査」に基づき、当省が作成した。

図表 1-② 40 代以下の農業従事者数の推移



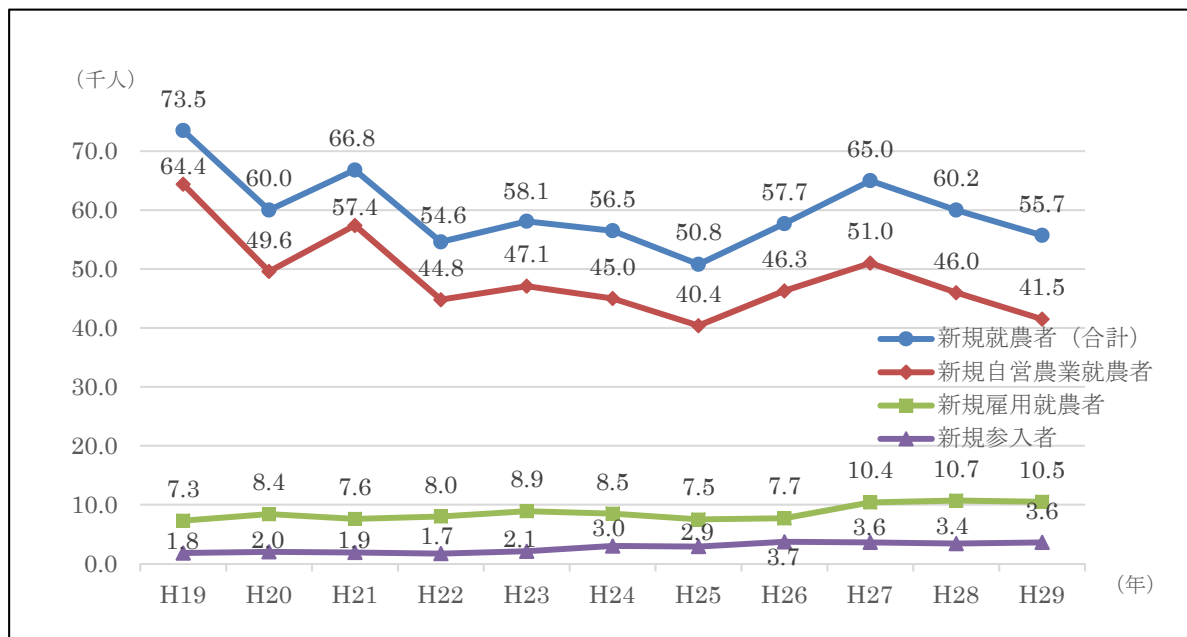
(注) 農林水産省の「平成 29 年度行政改革推進会議秋の年次公開検証（徳島レビュー）【補足資料】」等に基づき、当省が作成した。

また、近年における新規就農者（新規自営農業就農者、新規雇用就農者及び新規参入者）の推移をみると、図表 1-③のとおり、新規就農者数は全体として減少傾向にある。特に、新規就農者のうち大きな割合を占める新規自営農業就農者が減少傾向にある一方、新規雇用就農者及び新規参入者は増加傾向にある。

さらに、40 代以下の新規就農者の推移をみると、図表 1-④のとおり、新規就農者全体の傾向と同様に、新規自営農業就農者は近年減少傾向にある一方、新規参入者と新規雇用就農者につ

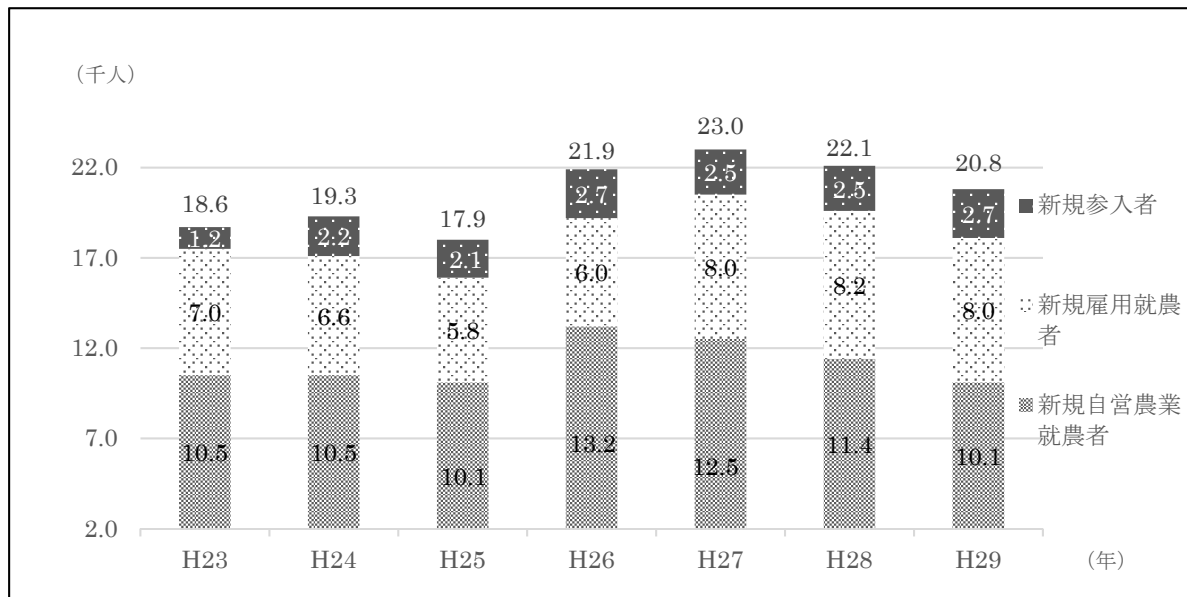
いては増加傾向にある。

図表 1-③ 新規就農者数（全体）の推移



(注) 農林水産省の「新規就農者調査」に基づき、当省が作成した。

図表 1-④ 40代以下の新規就農者数の推移



(注) 農林水産省の「新規就農者調査」に基づき、当省が作成した。

農林水産省は、2023年に40代以下の農業従事者を40万人に拡大するという目標を達成するため、将来の我が国の農業を支える人材を確保し、新規就農者の増加に資する観点から、図表1-⑤のとおり農業次世代人材投資事業等を中心とした各種の施策を実施しているところ、40代以下の新規就農者数は平成26年から継続して2万人を超えている（資料1-③参照）。

地方公共団体は、図表 1-⑥に示す農業振興の体制の下で、これらの施策の実施を担っている。

図表 1-⑤ 主な新規就農支援施策等の概要

| 区分     | 支援施策                     | 運営等の主体                    | 概要  |
|--------|--------------------------|---------------------------|---|
| 就農準備段階 | ・就農相談や短期就業体験等            | 全国農業委員会ネットワーク機構、都道府県、市町村等 | <p>全国の段階では、農業への転職を希望する他産業従事者等を実際の就農に結び付けるための就農相談等の取組を全国農業委員会ネットワーク機構等が実施</p> <p>地方公共団体の段階では、就農希望者に対する情報提供（農業技術習得のための支援や都道府県・市町村が独自に行っている新規就農者の受入支援、就農に向けた研修実施機関に関する情報等）や、短期間の農業の体験ができる講座等の設定を実施</p> |
|        | ・農業次世代人材投資事業（準備型）        | 都道府県等                     | 先進農家や農業大学校等での研修受講者に対して、年間 150 万円を最長 2 年間交付する支援を実施   |
|        | ・農業大学校等における研修            | 都道府県等                     | 就農希望者に対して、技術力及び経営力を養成するための体系的な長期の研修教育等を実施   |
| 就農開始段階 | ・認定新規就農者制度               | 市町村                       | <p>市町村に青年等就農計画を提出し、認定を受けた新規就農者に対して、早期の経営安定に向けたメリット措置（注）等を実施</p> <p>（注） 認定新規就農者となることは、農業次世代人材投資事業（経営開始型）受給要件の一つとなっている。</p>   |
|        | ・普及指導センター（普及指導員）による巡回指導等 | 都道府県                      | 巡回指導や相談、講習会の開催等により、直接農業者に接して、農業経営の改善や知識の普及指導を実施。また、新規就農者の育成に関し、技術向上や農業経営の知識習得等を推進する。  |
|        | ・農業次世代人材投資事業（経営開始型）      | 市町村                       | 45 歳未満で独立して自営就農する認定新規就農者に対して、年間最大 150 万円を最長 5 年間交付する支援を実施   |
|        | ・農の雇用事業（法人等就業研修）         | 全国農業会議所<br>都道府県農業会議       | 農業法人等が就農希望者を新たに雇用して実施する研修に対する経費として、年間最大 120 万円を最長 2 年間、農業法人等に対して助成（雇用就農者育成タイプ）  |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | 農業法人等が独立を目指す就農希望者を新たに雇用し、農業法人設立・独立に向けて実施する研修に対する経費として、年間最大 120 万円を最長 4 年間（3 年目以降は年間最大 60 万円）、農業法人等に対して助成（法人独立支援タイプ（注）） |
|--|--|--|--|

（注）1 農林水産省の資料に基づき、当省が作成した。

2 「法人独立支援タイプ」は、平成 30 年 4 月に経営継承する場合を追加する拡充が行われ、「新法人設立支援タイプ」となった。

図表 1-⑥ 地方公共団体における主な農業振興体制の概要

| 区分     | 名称         | 概要   |
|--------|------------|--|
| 都道府県段階 | 都道府県農政担当部局 | 都道府県内の農業施策全般について担当。農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）第 5 条に基づき、「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」（都道府県内の 10 年間を見通した今後の農業の基本的な方向を示したもの）を策定する。新規就農者関連施策である農業次世代人材投資事業（準備型）の運用を行う（一部の都道府県では、青年農業者等育成センターで運用を行っている場合あり）。 |
|        | 普及指導センター   | 農業改良助長法（昭和 23 年法律第 165 号）第 12 条に基づき、普及指導センターが設置され、同法第 7 条及び 8 条に基づき、協同農業普及事業を実施するための普及指導員が同センターに置かれている。普及指導員は巡回指導や講習会の開催等により、直接農業者に接して、農業経営の改善等の普及指導活動を行う。   |
|        | 農業大学校      | 農業後継者たる農村青少年その他の農業を担うべき者に対し、農業改良助長法第 7 条に基づき、必要な農業経営等の改善に関する科学的技術及び知識を習得させるための研修教育を行う農業者研修教育施設として 42 道府県に設置され、農業経営の担い手を養成する中核的な機関となっている。   |
|        | 都道府県農業試験場等 | 作物の品種改良や新しい農業技術の開発のための農業研究機関。農業者に対する研修を行う場合もある。  |

|           |                             |  |
|-----------|-----------------------------|--|
|           | 都道府県農業会議（都道府県農業委員会ネットワーク機構） | <p>農業委員会等に関する法律（昭和 26 年法律第 88 号）第 42 条及び第 43 条に基づき、都道府県知事の指定を受け、農業委員会相互の連絡調整、情報提供等によるネットワークの構築及び当該ネットワークを活用した業務の実施を行い、農業委員会の事務の効率的かつ効果的な実施に資することを目的とする、一般社団法人又は一般財団法人である。</p> <p>農の雇用事業について、指導者養成研修会等の開催や研修実施状況の確認等の業務を担当している。</p> |
|           | 青年農業者等育成センター（都道府県農業公社等）     | <p>農業経営基盤強化促進法第 14 条の 11 に基づき、新たに就農をしようとする青年等及び青年等をその営む農業に就業させようとする農業者並びにこれらの者の関係者からの青年等の就農に関する相談対応や情報提供等の援助を実施している。都道府県は青年農業者等育成センターの確保に努めることとされており、農業公社等がセンターの役割を担当することが多い。</p>  |
| 市町村<br>段階 | 市町村農政担当部局                   | <p>市町村内の農業施策全般について担当。新規就農者関連施策である農業次世代人材投資事業（経営開始型）の運用のほか、農業経営基盤強化促進法第 6 条に基づき、「農業経営基盤の強化の促進に関する基本的な構想」を策定することができる。また、新たに農業経営を営もうとする青年等から提出された青年等就農計画及びその変更について、認定を行う（認定新規就農者制度）。</p>  |
|           | 市町村農業委員会                    | <p>農業委員会等に関する法律第 3 条に基づき市町村に設置され、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）に基づく売買・貸借の許可、農地転用案件への意見具申、遊休農地の調査・指導などを中心に農地に関する事務を執行している。農地パトロールの実施や農地基本台帳の整備等も行っている。</p>   |
|           | 市町村農業公社                     | <p>市町村等の出資により設立され、農作業（農地の整地等）の受託や、担い手の育成研修等を実施している。設置状況は市町村により区々となっている。</p>  |

(注) 当省の調査結果による。

#### （地方公共団体における新規就農者の状況（当省の調査結果））

前述した新規就農者数については、農林水産省が毎年実施している新規就農者調査によるものとなっており、同調査は、新規参入者を除き標本抽出により実施されていることから、都道府県別、市町村別の数値等は示されていない。都道府県及び市町村では、独自に管内の新規就農者数を把握する調査が行われており、その結果をみると、図表 1-⑦のとおり、国の新規就農者調査の結果と同様に、新規参入者及び新規雇用就農者は増加傾向であった。

図表 1-⑦ 地方公共団体における新規就農者の状況

| 区分   | 平成 24 年度       |         | 平成 28 年度         |
|------|----------------|---------|------------------|
| 都道府県 | 新規自営農業就農者(注 2) | 2,534 人 | 2,289 人 (9.7%減)  |
|      | 新規参入者(注 2)     | 869 人   | 1,021 人 (17.5%増) |
|      | 新規雇用就農者(注 3)   | 983 人   | 1,403 人 (42.7%増) |
| 市町村  | 新規自営農業就農者(注 4) | 247 人   | 298 人 (20.6%増)   |
|      | 新規参入者(注 5)     | 134 人   | 178 人 (32.8%増)   |
|      | 新規雇用就農者(注 6)   | 119 人   | 240 人 (101.7%増)  |

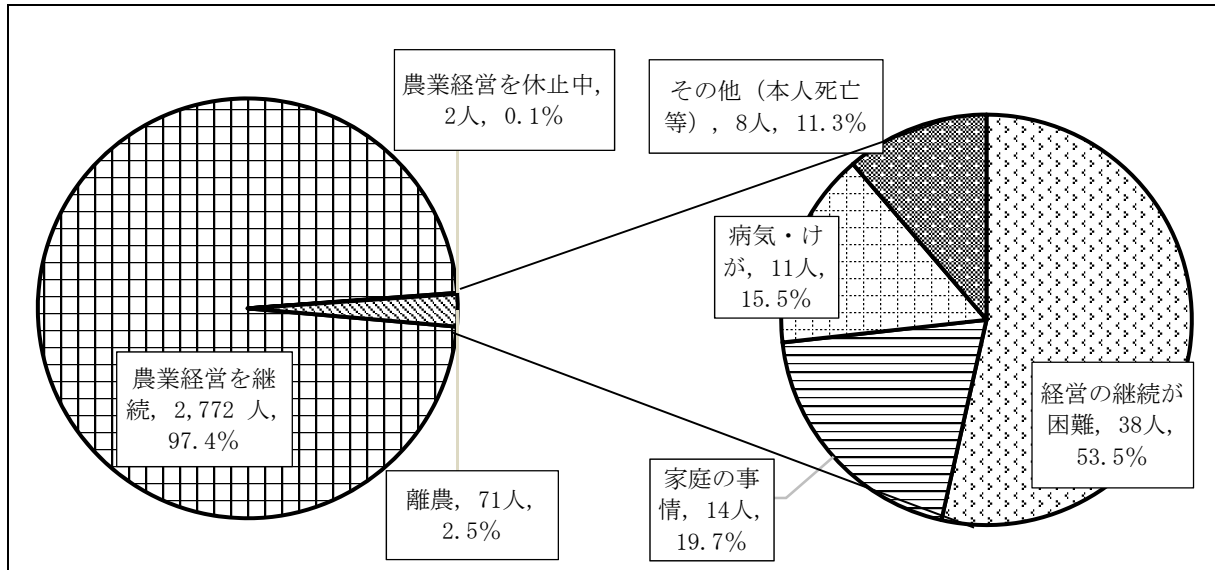
(注) 1 当省の調査結果による。

- 2 調査対象とした 18 都道府県のうち、新規自営農業就農者と新規参入者を区分していない 1 都道府県は除いて集計した。
- 3 調査対象とした 18 都道府県のうち、新規雇用就農者を把握していない 5 都道府県（全ての年度を把握していない場合のほか、一部の年度を把握していない場合を含む。）は除いて集計した。
- 4 調査対象とした 35 市町村のうち、新規自営農業就農者を把握していない 6 市町村（全ての年度を把握していない場合のほか、一部の年度を把握していない場合を含む。）は除いて集計した。
- 5 調査対象とした 35 市町村のうち、平成 24 年度の新規参入者を把握していない 3 市町村は除いて集計した。
- 6 調査対象とした 35 市町村のうち、新規雇用就農者を把握していない 16 市町村（全ての年度を把握していない場合のほか、一部の年度を把握していない場合を含む。）は除いて集計した。

#### （全国における離農の状況）

青年層の新規就農の一層の促進や定着を図るためには、就農状況のみならず離農の状況も把握する必要があると考えられるが、新規就農者を含む全ての農業者を対象とした、農業に定着せず離農した者の状況に関する全国的な統計調査は存在しない。そこで、農林水産省が実施する主な事業の結果における離農率をみると、図表 1-⑧及び 1-⑨のとおり、経営開始直後の新規参入者を中心とする新規就農者に対して農業次世代人材投資資金を交付する事業（農業次世代人材投資事業（経営開始型）。以下「経営開始型」という。）を利用した者においては離農率 2.5%、新規雇用就農者向けである農の雇用事業（雇用就農者育成タイプ）を利用した者においては 39.5%という状況であった。

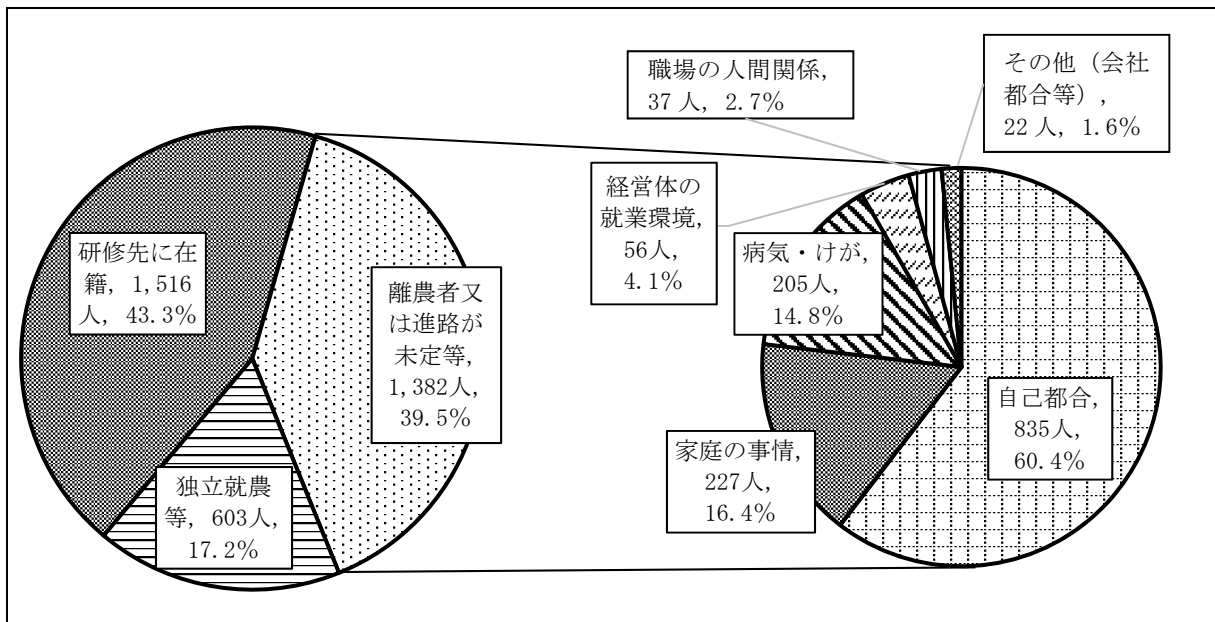
図表 1-⑧ 経営開始型における離農の状況



(注) 1 農林水産省の資料に基づき、当省が作成した。

2 上記は、平成 28 年 10 月時点で経営開始型の資金交付期間が経過していた 2,845 人について、農林水産省が農業経営を継続しているか否か等を把握したものである。

図表 1-⑨ 農の雇用事業における離農の状況及び離農理由



(注) 1 農林水産省の「農業競争力強化プログラム」の参考資料「平成 24 年度新規採択者の状況」に基づき、当省が作成した。

2 上記は、平成 24 年度に農の雇用事業により新たに研修を受けた 3,501 人について、農林水産省が 27 年 12 月時点の状況を把握したものである。



(地方公共団体における離農の状況(当省の調査結果))

今回、新規参入者の離農状況については、調査対象 35 市町村が把握している平成 24 年度から 28 年度までの新規参入者数と離農者数を確認したところ、図表 1-⑩のとおり、新規参入者の離農率は 5.0%となっている。

また、新規雇用就農者の離農状況については、都道府県及び市町村においてはその把握が一部にとどまっているため、調査対象となる 18 都道府県農業会議において、農の雇用事業による研修を受けた者(主として新規雇用就農者)の離農の状況を確認したところ、図表 1-⑩のとおり、その離農率は 35.4%となっている。

図表 1-⑩ 市町村及び都道府県農業会議における新規参入者及び農の雇用事業による研修を受けた者の離農の状況

|               |                           |              |
|---------------|---------------------------|--------------|
| 区分            | 平成 24 年度から 28 年度までの新規参入者  | 左記のうち離農した者   |
| 35 市町村合計      | 804 人                     | 40 人(5.0%)   |
| 区分            | 平成 26 年度に農の雇用事業による研修を受けた者 | 左記のうち離農した者   |
| 18 都道府県農業会議合計 | 1,591 人                   | 564 人(35.4%) |

(注) 1 当省の調査結果による。

2 調査対象とした 35 市町村のうち、平成 24 年度又は 25 年度の新規参入者を把握していない 3 市町村については、25 年度又は 26 年度以降の新規参入者を計上している。

今回の行政評価・監視においては、新規就農者のうち、農家の子弟である新規自営農業就農者と比較して、農業経験や農地等の農業基盤等が弱いと考えられる新規参入者と、離農率が 4 割程度に及んでいる農の雇用事業による研修を受けた者(主として新規雇用就農者)に対し主に焦点を当て、青年層の新規就農の促進や定着を図る観点から、18 都道府県、35 市町村等を対象として、それらの者の就農状況やそれに対する公的支援の状況等を調査した。