

若者の新規就農促進策¹

～地方農業の発展に向けて～

明治大学

齋藤雅己研究会

地方創生①分科会

西育矢・岩城達宏・笹倉悠也・高瀬裕司

江良碧・大矢瑞月・奥田陽子・中村祥代・丸山竜平・宮澤節保

宮本千晴・三輪希愛

2016年11月

¹ 本稿は、2016年12月10日、11日に開催されるISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2016」のために作成したものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

現在わが国では、政府が「地方創生」を掲げて、国内の各地方がそれぞれの特徴を活かし、自律的・持続的な社会を形成することを目的とする政策を行っている。その地方では人口減少や少子高齢化といった問題が深刻で、地方経済の持続的発展を実現する方策が求められている。地方が持続的に発展するためには、地方独自の産業を伸ばしていく必要がある。地方部では、都市部と比較して農業が主要な産業のひとつとなっているが、昨今の農業の衰退が地方経済の厳しさを招く一因になっていると考えられる。

農業の持続可能性を高めるため、農業経営を担う人材の確保が求められている。しかし、2015年における農業就業人口の平均年齢は66.4歳で全体の約64%を65歳以上が占めているように、農業の高齢化の進展は顕著で、若い新規就農者の少なさが問題となっている。2015年の新規就農者数は57,650人であるが、うち39歳以下は26.5%に過ぎない。農業経営の形態としては家族経営がほとんどであり、新規就農者のうち自営農業就農者²が80.3%と多くを占めている。しかし、自営農業就農者のうち39歳以下は18.8%と少ない。一方で、雇用就農者³のうち39歳以下の割合は71.0%と高く、雇用就農者は非農家出身者が占める割合も高いという特徴がある。しかしながら、雇用出身者が新規就農者に占める割合は16.5%と少ない。このことから、農業に若年層を取り入れ、持続的発展を実現するためには、非農家出身者を雇用就農という形で農業に取り入れる必要があると我々は考えた。そこで、本稿では、若年層が就農する間口を広げ、農業の持続的発展、ひいては地方産業としての農業の成長のために、現状の若年層新規就農支援策の改革を行い、企業が自由に農業に従事できるように制度改革を行う政策を提言する。本稿の構成は以下の通りである。

第1章では地方における農業の位置づけを述べる。地方部における農業の位置づけは都市部と比較して大きく、農業の発展が地方経済の振興に重要な役割を担っている。地方経済と農業は切り離せない関係にあり、農業の持続的発展によって地方経済の衰退を食い止める。

第2章では日本農政の変遷を考察する。日本の農業政策では、戦後の食糧不足が解消して供給過剰に転じた後も農業の保護が長く続けられてきた。過剰な農家保護によって農業の大規模化や効率化が妨げられてきた。

第3章では農業の現状を分析する。日本農業は零細農家の未退出、高齢化の進展、耕作放棄地の増加といった多くの問題を抱えている。こうした問題の解決のために若年層の新規就農が必要である一方で、非農家の若者による農業参入が難しい現状を問題視している。

² 農家子弟で自家農家に就農するもの。

³ 農業法人等に雇用される形で就農するもの

第4章では企業の農業参入の現状を分析する。非農家出身の若者が就農する場合には農業を行っている企業に雇用される形態が最も現実的である。しかし、企業が農業に参入したり、経営規模を拡大したりする際に制度的な障壁が存在していることが分かる。

第5章では現行の若年層就農促進策について述べている。現在政府が行う「青年就農給付金」や「農の雇用事業」の概要を確認し、農業を行う企業に対する補助の薄さを問題視している。若年層を雇用する企業に対する補助としては、雇用補助金が挙げられる。

第6章では雇用補助金の効果の分析を行っている。雇用補助金が行われた際の若年雇用の変動を理論的に分析している。

第7章では先行研究を紹介し、本稿の位置づけを述べる。先行研究の若年層の就農意識に関する研究をもとに、本稿では、非農家の若者による新規就農が困難であることを問題視し、改善策の提言までを行う。

第8章では第4章、第5章、第6章の分析をもとに、以下の政策提言を行う。

第1節 法人向け青年就農給付金の導入

第2節 企業の参入・規模拡大障壁撤廃

第1節では、法人向け青年就農給付金の導入を提言する。現行の制度である青年就農給付金の受給資格を拡大し、農業に従事する企業が若年層を雇用する際に雇用補助金を給付することで、企業が若者を雇用するインセンティブを高める。同時に、給付先企業に対して若年層雇用者への賃上げを義務付けることで、より多くの若者が就農するようにする。

第2節では、企業による農業参入・規模拡大の障壁撤廃を提言する。現状、一般企業に対して存在する農地取得や事業内容に関する要件を撤廃し、企業による自由な農業参入、経営規模拡大を可能にする。

目次

はじめに

第1章 地方における農業

第2章 日本農政の歩み

第1節 農業政策の変遷

第2節 現在につながる問題

第3章 農業の現状

第1節 農業経営体の過剰（農地集約の遅れ）

第2節 農業人口の高齢化

第3節 若年層就農者の減少

第4節 耕作放棄地の増加

第5節 若者と農業

第1項 若者の就職行動

第2項 農業参入の経路

第4章 企業の農業参入

第1節 法人による農業参入

第2節 農地所有適格法人

第3節 企業参入に関わる法改正の流れ

第4節 農業の法人化による利点と欠点

第5節 農地所有適格法人・一般企業の参入状況

第6節 参入障壁・規模拡大障壁

第5章 現行の若年層就農促進策

第6章 雇用補助金の効果の分析

第1節 モデルの設定

第2節 雇用補助金の効果

第7章 先行研究および本稿の位置づけ

第1節 若者の就農意識形成

第2節 農業法人就業希望者の就業意識

第3節 本稿の位置づけ

第8章 政策提言

第1節 法人向け青年就農給付金制度の導入

第2節 企業の参入・規模拡大障壁の撤廃

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

現在、日本は世界でも類を見ない高齢化が進行し、出生率も低いといった少子高齢化と、人口減少が長期にわたる問題となっている⁴。都市部に人口が流出してしまう地方部においては特に人口が減少しており、過疎となっている地域への対策が課題となっている。

2014年5月、全国の市町村のうち896市町村が2040年には消滅する危機にあると日本創生会議によって指摘され、地方の現状に関して大きくメディアに取り上げられた。2014年12月には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、2015年6月には「まち・ひと・しごと創生基本方針」が閣議決定され、2016年6月にも同方針が改訂された。政府はそれらの中で、人口減少や経済の縮小などといった地方の課題と、それに対する様々な政策をあげ、地域の特性を生かすことや、地域産業の競争力強化などを項目として盛り込んでいる⁵。

「まち・ひと・しごと」とは、地方で安心して暮らせるような町づくりと、若者の地方での就労を促し、地方に定着させ、若い人が安心して働けるように取り組むことである。これに関して、首相官邸によれば、『「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立するとともに、その好循環を支える「まち」に活力を取り戻す。』⁶としている。つまりは、安心して働ける良い労働環境の充実によって、その地域に労働者を呼び込み、町も発展していくと考えられているのである。

我々は2016年10月、栃木、群馬、新潟から山形、秋田、宮城、福島といった北日本の各県を巡り、地方の現状や現地で行われている産業について調査した。その結果、地方においては今現在も田畑が多く存在していることがわかり、県の大部分が田畑か森林で占められていることを確認した。この経験を通じ、地方においては農業が地域産業の主体となっており、その活性化が求められていると我々は考えた。

⁴ OECD「OECD Territorial Reviews: Japan 2016」(2016) 参照。

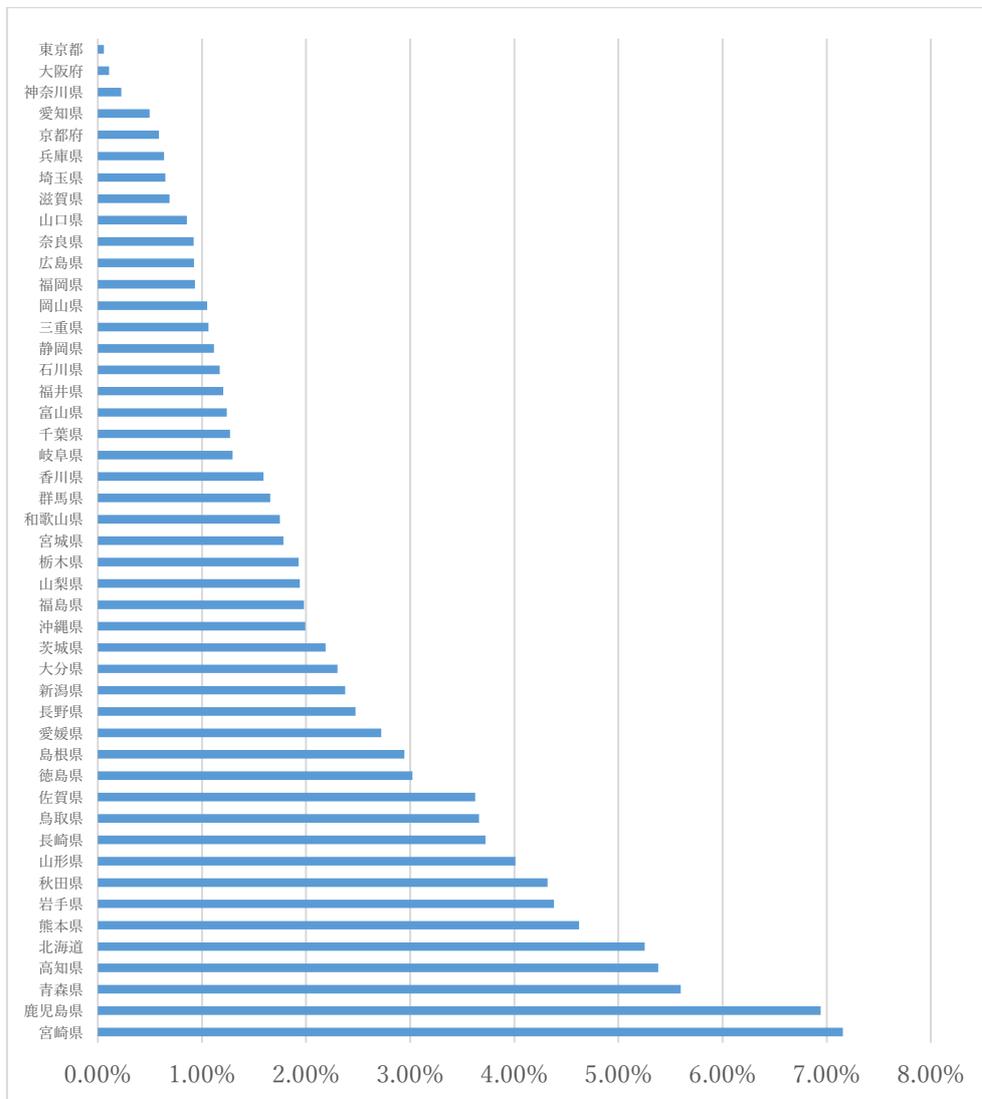
⁵ 首相官邸HP (URL:<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>) 参照。

⁶ 首相官邸(2014) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 -概要-」より引用。

第1章 地方における農業

ひとつの産業部門として農業を考えた場合、都市部と比較して地方では農業に対する依存割合が高いことがあげられる。〈図表1〉は2013年県民経済計算から、各産業の産出額合計に対する農林水産業の産出額割合を都道府県ごとに出したものであり、東京や大阪、神奈川などの都市部に比べて地方では農業の産出額が高いことが示されている。北海道、東北、九州地方においては特にこの比率が高く、農業が地方における主要な産業のひとつであることがわかる。

〈図表1〉都道府県別農林水産業産出額割合



(出所)2013年『県民経済計算』より筆者作成。

農村部においては、全国に比べて急速に高齢化が進行してきている。農林水産省の農業労働力に関する統計によると、2015年での農家の平均年齢は66.4歳であり、全産業平均年齢である40.7歳に比べてきわめて高い水準にあることがわかる⁷。こうした状況の下、多くの集落が小規模化してきており、存続が危惧されている集落も多い。これに伴い、集落ごとで管理する農業用排水路や農地などの地域資源の保全や、農業集落行事を行うことが困難となると、農業や農村が持つ多面的機能⁸が低下する。2015年農林業センサスによれば、集落機能のある農業集落⁹の数は、5年前の調査に比べて699増加して138,254であった。〈図表2〉より、農業集落数を都道府県別に見ると、東京や大阪、神奈川などの都市部に比べて他の県や北海道など地方の方が多い。このことから、日本全体として農業と密接に関係している集落が数多く存在しており、それらの高齢化と小規模化が地方の衰退の一因となっていると我々は結論付けた。

農業が地方の主要産業のひとつであることから、地方においては、農業振興を図り、その整備に必要な施策を策定し、農業の発展を目指している地域や、農地転用を自治体として禁止しているところも多い。農林水産省によると、全国1,718ある市町村のうち、農業振興地域¹⁰に指定されている市町村は1,600あり、うち2つを除いた1,598が農業振興地域整備計画を策定している。つまりは、全国の市町村の9割以上の自治体が農業の振興と発展を考えており、地方経済と農業は切り離せない関係にあると言える。この制度は1969年に始まり、度重なる改正を経て今なお残る制度でもある。2005年にも改正され、遊休農地への対策が定められた。

農業振興地域整備計画は、各市町村が10年間という長期にわたっての農地利用を考慮して策定される計画であり、農業の発展に必要な措置が主に執り行われている。つまりはその地域に根ざした様々な計画が策定され、地域一体となって行われているということである。そこで、農業を成長産業とし、地方を支える魅力ある産業として発展させれば、地方経済の衰退を食い止め、発展を促していくことができると我々は考えている。

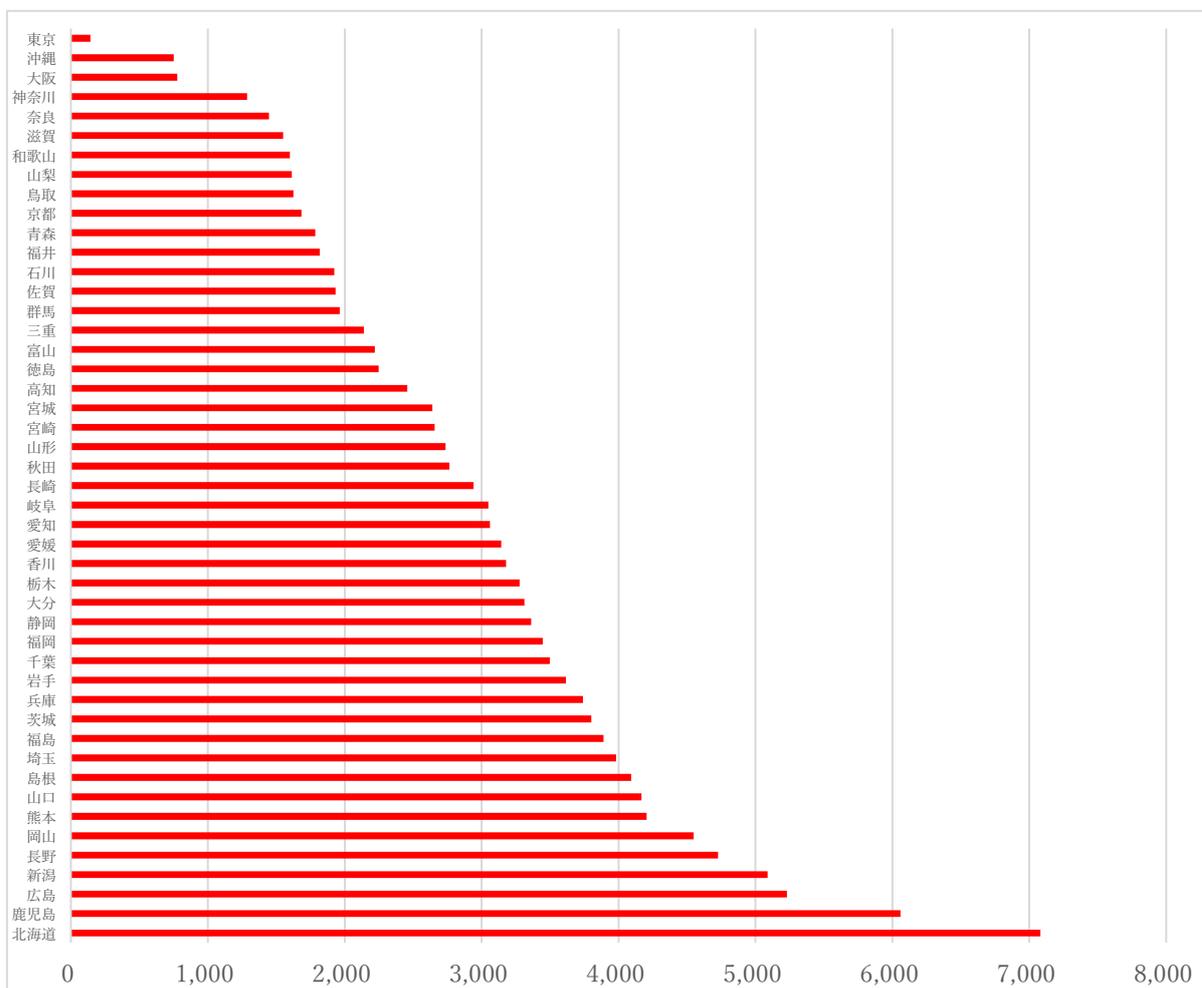
⁷ CIA(2016)「The World Factbook」の推定による。

⁸ 西村(2015)によると、農業・農村の多面的機能とは、「国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」とされている。

⁹ 2015年農林業センサスによると、農業集落とは、「市区町村の区域の一部において、農業上形成されている地域社会のことをいう。」「農業集落は、もともと自然発生的な地域社会であって、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位である。」とされている。

¹⁰ 農林水産省農業振興地域制度の概要によると、農業振興地域は「自然的経済的社会的諸条件を考慮して総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることにより、農業の健全な発展を図るとともに、国土資源の合理的な利用に寄与することを目的とする。」とされている。

＜図表 2＞都道府県別農業集落数



(出所)農林水産省『2015年農林業センサス 第7巻 農山村地域調査報告書』より筆者作成。

以上のように、地方における農業の位置づけは都市部と比較して大きく、農業の発展が地方経済の振興に重要な役割を担っている。次節から、これまでの農業政策の経緯や現在の農業における課題について考察していく。

第2章 日本農政の歩み

第2次世界大戦後より、我が国は食料不足を初めとする数多くの農業問題に直面してきた。それ以降、農業問題は時を経るごとに変容し、これに法制度が対応することで、今に至っている。第3章で詳しく考察する日本の農業問題は、このような農業政策の結果として生じている。本章では、戦後日本が直面した農業問題と農政の流れを時系列に沿って考察していく。

第1節 農業政策の変遷¹¹

(1) 終戦から農業基本法制定まで (1942～1960) ¹²

【社会的背景】国内経済の民主化¹³、農村の民主化¹⁴

【課題】食料不足

第二次世界大戦により国内の産業が破壊されたため、終戦の後は深刻な食糧難に陥った。1942年に制定された「食料管理法¹⁵」は戦後も継続され、食料¹⁶の生産・流通が政府の管理下におかれた¹⁷。加えて、食料の増産を目的とする食料増産政策¹⁸による立法が行われ、土地改良、開墾、開拓、干拓が行われた。食料の増産、公平な分配、価格の抑制に貢献し、1995年に廃止された。この結果、1950年の耕地面積と1960年の耕地面積を比較すると505万haから528万haに増加している¹⁹。さらに、1950年と1960年の農業粗生産額を比較すると、7,425億円から1兆9,148億円へ増加しており、食料増産政策の効果がうかがえる²⁰。また、1947年に政府、GHQが主体となり地主制度の解体と自作農の創出、いわゆる「農地改革」が実施された。農地改革の成果として小作地率²¹が45.9% (1945年11月23日) から9.9% (1950年8月1日) にまで減少した²²。また1952年には、農地改革の結果生み出された自作農とその農地を保護する目的で「農地法」が制定された。農地法は第一条に「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(中略) 耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図る」と明記しており、これは「自作農

¹¹ 本節では、第二次世界大戦終戦から現在までの農業政策の歴史を荒幡克己『減反40年と日本の水田農業』と北出俊昭『日本農政の50年』を基に整理した。

¹² 農林水産省HP「(付表) 戦後農政の流れ」の分類を参照。

¹³ 戦時弾圧立法の廃止、財閥の解体、労働組合法の交付等を指す。

¹⁴ 地主制度の解体等を指す。

¹⁵ 食料の増産、公平な分配、価格の抑制に貢献したといえるが、時代とともに大きな矛盾が生じたため、1995年に廃止された。

¹⁶ 主に米、麦等の穀物が対象であった。

¹⁷ 食料管理制度で定められた農作物については、政府への売り渡し義務が課された。政府は流通価格よりも高額で買い取ることで生産を促し、流通価格よりも安価で供給を行った。

¹⁸ 土地改良法、積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法等を指す。

¹⁹ 数値は北出(2001)p.38を参照。

²⁰ 同上。

²¹ 小作地面積(ha)が農地総面積(ha)に占める割合

²² 北出(2001)p.15参照。

主義²³」と言われる。「自作農主義」は農地法のみならず農業関連立法を広く拘束する原則で、農家を保護する反面、法人の農業参入を拒んできた。

(2) 農業基本法のもとでの政策展開 (1961～1980) ²⁴

【社会的背景】 高度経済成長

【課題】 農工間の所得格差

1961年に「農業基本法」が制定された。この「農業基本法」に基づいて行われた一連の政策を基本法農政という。北出(2001)によると「戦前の我が国農業においては過重労働と過剰就業が常に指摘され、その改善が農業政策上の最重要課題とされてきた。戦後は食料の量的供給が最重要課題となり、しかも一面では引揚者、復員、鉱工業の崩壊で農村人口が急増し、農業の過剰就業がむしろ強まっていた。農業のこうした過剰就業が改善されないまま鉱工業が新しい成長を遂げる様になり、農業との生産性格差を一層拡大しつつあった(後略)²⁵」つまり、高度経済成長期には第一次産業の生産性の向上が政策課題とされていたのである。

基本法農政は主に、「選択的拡大生産政策」、「自律経営農家の育成政策」、「価格流通政策」から構成されていた。「選択的拡大政策」は穀物に偏った農業生産の構造を改変することを目的とした²⁶。この政策の結果、例えば1960年に第一次産業の総産出額のうち47.4%を占めていた米は、1980年に30.1%まで低下している²⁷。一方で、野菜の生産額は1960年の9.1%から1980年の18.5%にまで増加した²⁸。「自律経営農家²⁹の育成政策」は農業近代化のための施設導入、農業環境の整備を目的とし、「価格・流通政策」は農産物の価格算出方式を変更する一連の政策であった。しかし、これらの政策の効果は薄く、農業と製造業の生産性格差は拡大を続けた。例えば、1970年に125:365(農業:製造業)であった生産指数が1990年には138:824(農業:製造業)となった。生産性、ひいては1人あたり所得の格差は農業に従事する労働力の流出を招いた。これは他方で製造業部門への労働供給を可能にしたが、結果として、農業に従事しながら他産業の労働にも従事する「兼業農家」という形態を生み出した。また1967年をもって日本国内における米の完全自給が達成されたことを受けて、1969年には米の自主流通制度が認められた。しかし、食料管理法に基づく政府の統制も存続し、米の大部分は後者の仕組みで流通した。

²³ 農地耕作者主義に同じ。

²⁴ 農林水産省HP「(付表)戦後農政の流れ」の分類を参照。

²⁵ p. 76 参照。

²⁶ 「(前略) 農業基本法を選択的拡大政策は国内需要の増大が予測される特定農産物以外は、国内生産の縮小や放棄につながる可能性があり、政策が重点指向される特定農産物以外は国内に需要があっても国際競争力が劣るなどの理由で、輸入依存度を強める方向を持っていた(後略)」北出(2001) p. 83 参照。

²⁷ 農林水産省「生産農業所得統計」を参照。

²⁸ 同上。

²⁹ 「典型的な家族構成で、農業に従事している者が普通の能率を發揮しながら完全に就業している程度の規模の家族農業経営を行い、その農業所得だけで他の産業の従事者とほぼ釣り合いの取れた生活を営むことのできる農家」ブリタニカ国際大百科辞典より引用。

(3) 食料・農業・農村基本法のもとでの政策展開① (1981～1999) ³⁰

【社会的背景】 WTO の設立、国際化の進展

【課題】 農業従事者の減少、国際基準の導入

1986 年～1993 年に GATT のウルグアイラウンド³¹が開催された。GATT ウルグアイラウンドは経済の相互依存が強まる当時の象徴的な出来事で、その影響は日本の農業にも及んだ³²。1992 年には、こうした国際化の流れにのるために「新しい食料・農業・農村政策の方向」(以下「新方針」)が策定された。なお、新方針が具体的な政策となるのは以下の「食料・農業・農村基本法②」においてである。新方針では「新鮮、良質かつ安全な食料を安定した価格で提供すること」や「食料自給率の低下に歯止めをかけること」が主張された。しかし、他方では「内外価格差の縮小」、「生産・流通段階における規制と保護の見直し」、「市場原理・競争の条件の一層の導入」も併せて主張された。前者が保護主義にきこえる反面、後者は競争主義のようで矛盾している様に感じる。これについて北出 (2001) は「(前略)『規制・保護の緩和』、『市場原理の導入強化』、『生産性の高い農業経営体の確立』などの政策が一層強められることになった経過を見れば前者(保護)ではなく後者(競争)こそが新政策³³の主要な側面であったことが明らかである」と述べている。

以上のように農業従事者の減少、高齢化が騒がれていたため、保護がなくても経営が維持できるような「望ましい経営体³⁴」が求められた。例えば稲作においては、10ha～20ha を要する「個別経営体」(15 万戸程度)と「組織経営体」(2 万戸程度)を育成することが目標とされた³⁵。さらに、「農業委員会等に関する法律」や「農業協同組合法」が改正され、農業経営の法人化を促進する措置がとられた。

1993 年にウルグアイラウンドが合意に至ると、農業に関わる戦略立案のために「緊急農業農村対策本部」(以下「本部」)が設置された。この「本部」において、食糧管理法に基づく米の生産・流通管理が、生産者の創意工夫を妨げ消費者のニーズにも合っていないとして取りあげられた³⁶。その結果、1995 年に食糧管理法が廃止され、同年に食糧法が施行された。北出 (2001) によると食糧法は以下の 3 点に特徴づけられる。

①米政策への市場メカニズム導入強化を目指していること³⁷。

②米の恒常的輸入を前提とした米需給の体系であること³⁸。

³⁰ 農林水産省 HP「(付表) 戦後農政の流れ」の分類を参照。

³¹ 「GATT における貿易自由化のための 8 回目の大規模な交渉。(中略) 交渉は難航し、1993 年 12 月ようやく妥結された。特に農業交渉では関税化を含む保護削減が実現した。なお、合意事項の実施のために GATT は発展的に解消し、紛争処理機能を強化した世界貿易機構 WTO が設立された。」ブリタニカ国際百科事典より引用。

³² 「この UR (ウルグアイラウンド) 交渉は農業保護の一層の削減と農産物貿易の自由化促進を目的に 1986 年 9 月に開始されたものである。このため我が国の農政も転換が迫られていた。それへの対応策の一つが 1992 年 6 月に示された『新しい・食料・農業・農村政策の方向』であったといえよう。」北出 (2001) より引用。

³³ 本文中における「新方針」に同じ。

³⁴ 生産性の高い経営体を指す。北出 (2001) の表現を引用。

³⁵ 2015 年度の平均耕地面積は 2.5ha である。農林水産省より引用。

³⁶ 1970 年度に政府買入米が全体に占める割合は 80%であったが 1995 年には 27.3%にまで低下している。農林水産省より引用。

³⁷ 自主流通米が主体、流通の多様化、業者の登録制、価格形成の市場メカニズム強化 等がこれにあたる。

³⁸ 国内需給の如何に関わらず、ミニマムアクセス米を受け入れる。

③米の需給と価格の安定について国の責任を著しく軽減するものであること³⁹。
 このように、一時期「神聖」とまで言われた米にも国際化の波が押し寄せた。

(4) 食料・農業・農村基本法のもとでの政策展開②（2000～）⁴⁰

【社会的背景】WTO ドーハラウンド、FTA、TPP 交渉

【課題】国際化、農業の担い手の不足

「新しい食料・農業・農村政策の方向」（以下「新方針」）に基づき、1999年に「食糧・農業農村基本法」（以下「新農法」）が制定された。「新農法」は農業基本法（1961）にかわり農業関連立法を拘束する法律である。その法文において、貿易の障壁が減少し国際化が農業にも及んでいること反映した文言が見られる。例えば、農業基本法の「国内農業の維持拡大を図ることを基本（後略）」が「国内の農業生産を基本に輸入及び備蓄を適切に組み合わせる」と修正された。また、22条において「農業経営の法人化を推進する」と明記され、生産性の高い担い手に農地を集積する指針が確定的となった。農業の担い手が不足しているという事実もあいまって、生産性の高い経営体に農地を集積する必要性が増している。2009年には農地法改正で株式会社の農地賃借が解禁され、2016年には「農地所有の各法人⁴¹」の要件が緩和された。今後も規制緩和が続くことが予想される。

第2節 現在につながる問題

これまで見てきたように、日本の農業政策では、戦後の食糧不足が解消して供給過剰に転じた後も農業の保護が長く続けられてきた。それは、納税者負担による各種補助金政策や消費者負担による農作物の価格支持政策という「二重の負担」であったにもかかわらず、農業の自立、発展にはつながらなかった。さらに、様々な優遇措置によって農家を保護する農地規制が農業の大規模化や効率化を妨げ、農業従事者の高齢化や耕作放棄地の増加をもたらしてきた。このままでは、国内農業を維持し続けることさえ困難であると言えるだろう。

³⁹ 政府は備蓄・輸入米の運用のみお行い、生産者の自主的判断を強調する。

⁴⁰ 農林水産省 HP 「(付表) 戦後農政の流れ」の分類を参照。

⁴¹ 農地の所有が認められた法人を指す。(旧、農業生産法人)

第3章 農業の現状

第1節 農業経営体の過剰（農地集約の遅れ）

日本の農業経営は、他の先進国と比較して、農家一戸あたりの規模が圧倒的に小さく、経営体数が過剰である。日本の農家と農業法人を含めた一経営体あたりの平均農地面積は2.74haであり、総農地面積が日本より小さいオランダと比較しても大きく下回っている<図表3>。また、農地面積が1ha未満の農家が全販売農家の約8割を占める⁴²。1経営体当たりの農地面積の小ささは、経営主体が過剰に存在することに起因する。前章で見たように、戦後の農地改革以降、日本では農家を保護する政策が行われてきたことから、小規模農家の退出がなされず、零細農家から集約的な担い手への農地の移譲が活発に行われなかった。

<図表 3>1 経営体当たりの農地面積

	オランダ	イギリス	ドイツ	日本	フランス	アメリカ	オーストラリア
経営面積 (ha)	27.4	93.6	58.6	2.74	58.7	173.2	3126
経営体数(万體)	6.7	18.5	28.5	137.7	47.2	210	1.2
総農地面積 (ha)	183.6	1731.6	1670.1	377.3	2770.6	36372.0	3751.2
国土面積(万km ²)	4.1	24.3	35.7	37.7	55.1	998.4	774.1

(出所) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」、「農林業センサス」、「農業構造動態調査」、USDA “Farms and Land in Farms Final Estimates 2008-2012”、EU “EU agriculture - Statistical and economic information”、Australia “Land Management and Farming in Australia” より筆者作成。

第2節 農業人口の高齢化

1960年には1,454万人もの日本人が農業に従事し、農家として生計を立てていた。しかし、OECD-FAO 農業アウトルック 2015-2024によると、今や日本の農業がGDPに占める割合は1%に過ぎず、労働人口に占める割合では、農業就業者数は国民全体の4%である。

<図表4>は2000年から2015年の農業就業者・基幹的農業従事者⁴³の推移を表している。この表を見ると、年々農業就業者と基幹的農業従事者の数は少なくなり、平均年齢は高くなっている傾向にある。どちらも、65歳以上の割合が約6割以上を占めており、高齢化が進展しているのが分かる。

⁴² 農林水産省「農林業センサス」参照。

⁴³ 基幹的農業従事者とは、農業に主として従事した農業就業者のうち、調査期日前1年間の普段の主な状態が「仕事に従事していた者」のことである（『農業用語辞典』より引用）。

＜図表 4＞農業就業者・基幹的農業従事者の推移（単位：千人、%、歳）

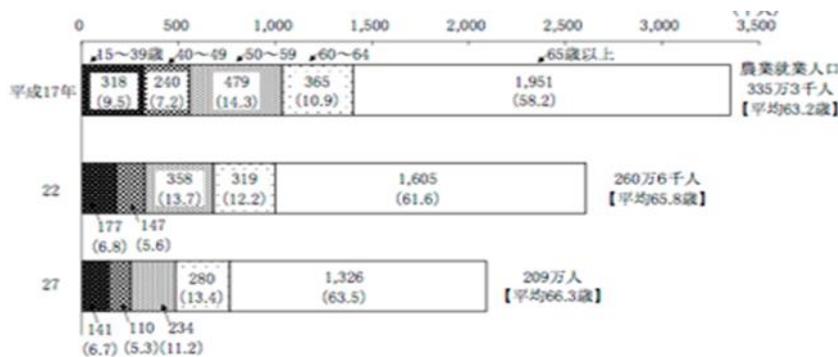
	2000年	2005年	2010年	2015年
農業就業人口	3,891	3,353	2,606	2,097
65歳以上	2,058	1,951	1,605	1,331
(割合)	(52.9)	(58.2)	(61.6)	(63.5)
平均年齢	61.1	63.2	65.8	66.4
基幹的農業従事者	2,400	2,241	2,051	1,754
65歳以上	1,228	1,287	1,253	1,132
(割合)	(51.2)	(57.4)	(61.1)	(64.5)
平均年齢	62.2	64.2	66.1	67.0

(出所) 農林水産省「農林業センサス」「農業構造動態調査」(2015)より筆者作成。

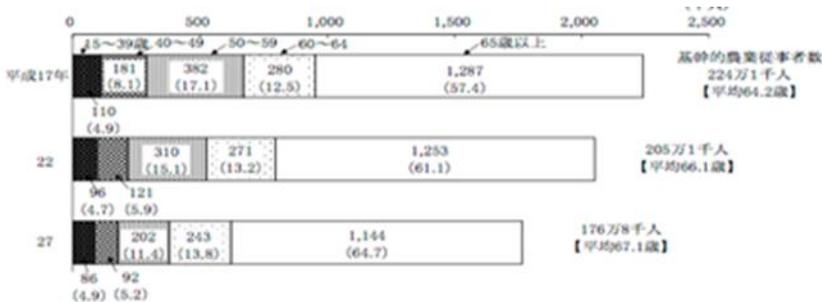
第3節 若年層就農者の減少

＜図表 5＞は 2005 年から 2015 年までの年齢別農業就業人口の構成であり、＜図表 6＞は 2005 年から 2015 年までの基幹的農業従事者数の構成である。どちらも全体数が減っていくのと同時に、15～39歳の若年層の割合が減少傾向にあることが分かる。2015年には15～39歳の農業就業人口と基幹的農業従事者の割合は、それぞれ6.7%、4.9%しかおらず、将来の農業を担うべき若年層の就農がなされていない現状がある。

＜図表 5＞年齢別農業就業人口の構成(単位：千人)



＜図表 6＞年齢別基幹的農業従事者数の構成(単位：千人)



注：()内は基幹的農業従事者に占める割合、【】内は平均年齢である。

(出所) 農林水産統計「2015年農林業センサス結果の概要」より引用。

＜図表 7＞は新規農業参入者数を新規自営農業就農者数・新規雇用就農者数・新規参入者数に分け、それぞれに含める 39 歳以下の人数を出した統計結果である。＜図表 7＞を見ると、多くの形態で 39 歳以下の数は全体の中で少なく、さらに減少傾向にあることが分かる。2014 年における 39 歳以下の新規雇用就農者は 2006 年に比べ 1,700 人増えているものの、それ以外の新規自営農業就農者や新規参入者はそれぞれ 2006 年に比べ減少している。これは、農業法人の増加によって、雇われる若年層(新規雇用就農者)が増えた一方、実家の農家を継ぐ若年層(新規自営農業就農者)や新しく農地を取得して農業を始める若年層(新規参入者)が減少していることを意味している。また、新規雇用就農者数は就農者全体から見ると少ないものの、その内訳をみると 39 歳以下の割合が 71.0%と高いことが分かる。

これほどまでに就農者が減少し高齢化した原因は、主として農業の新規担い手不足にある。このような日本の農業の現状において、今後、農業を維持・発展させていくためには若年層の就農を促進することが喫緊の課題である。さらに、若年層の就農を促進する際には、新規雇用就農者の増加が果たす役割が大きいといえる。

＜図表 7＞新規就農者数推移（単位：人）

	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年	2014 年
新規自営農業就農者	72,350	49,640	44,800	44,980	46,340
うち 39 歳以下	10,310	8,320	7,660	7,410	8,710 (18.8%)
新規雇用就農者	6,510	8,400	8,040	8,490	7,650
うち 39 歳以下	3,730	5,530	4,850	5,330	5,430 (70.9%)
新規参入者	2,180	1,960	1,730	3,010	3,660
うち 39 歳以下	700	580	640	1,540	1,970 (53.8%)
新規就農者合計	81,030	60,000	54,570	56,480	57,650
うち 39 歳以下	14,740	14,430	13,150	15,030	15,290 (26.5%)

（出所）農林水産省「新規就農者調査」（2015）より筆者作成

第 4 節 耕作放棄地の増加

近年、耕作放棄地⁴⁴の増加が大きな問題となっている。2015 年には耕作放棄地の面積は 42.3 万 ha であり、これは富山県の面積に匹敵する広さである＜図表 8＞。

＜図表 8＞耕作放棄地面積の推移



（出所）農林水産省「荒廃農地の現状と対策について」（2016）より引用。

⁴⁴ 以前耕地であったもので、過去 1 年以上作物を栽培せず、しかもこの数年の間に再び耕作する考えのない土地（農林水産省「農林業センサス」参照）。

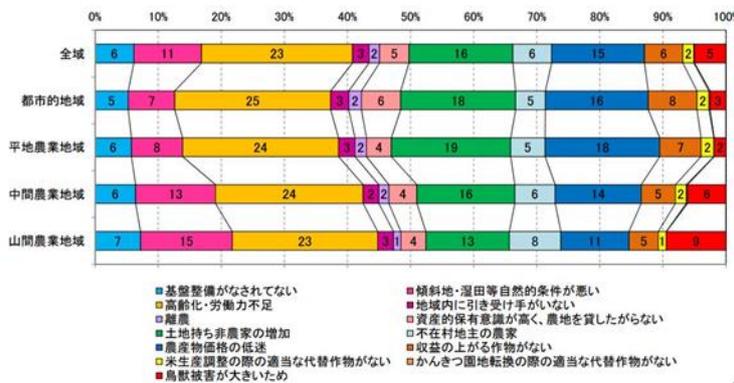
このような耕作放棄地の増加により、「周辺の営農環境の低下」、「風景景観の悪化」、「ゴミなどの不法投棄等の発生」、「防災や防犯機能の低下」といった外部不経済を誘発することが懸念されている。

また、耕作放棄地の増加は「荒廃農地」の発生につながり、このような一度耕作放棄された土地を農地へ復元するには、多大なコストがかかる。農林業センサスによると、「荒廃農地」とは、「現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地」を指す。2014年には荒廃農地の面積は27.6万haであり、そのうち再生利用可能なもの⁴⁵が13.2万ha、再生利用困難なもの⁴⁶が14.4万haであった。

2014年の調査によれば、荒廃農地の発生原因はすべての農業地域で「高齢化、労働力不足」が最も多く、次いで「土地持ち非農家の増加」や「農産物価格の低迷」が多い<図表9>。2002年に行われた調査においても、「高齢化・労働力不足」、「価格の低迷」、「農地の受け手がない」が挙げられており、以前から継続して農家の高齢化や担い手の不在が日本農業の課題であり続けてきたことがわかる。

以上のことから、耕作放棄地を減少させ、農地を保全するという面でも、将来的な農業の「担い手」である若年層の新規就農の増加が望まれる。

<図表 9> 荒廃農地の発生要因



(出所) 農林水産省『耕作放棄地に関する意向及び実態把握調査(2014)』より引用。

⁴⁵ 「再生利用が可能な荒廃農地」とは、「抜根、整地、区画整理、客土等により再生することにより、通常の農作業による耕作が可能となると見込まれる荒廃農地」(農林水産省「農林業センサス」参照)。

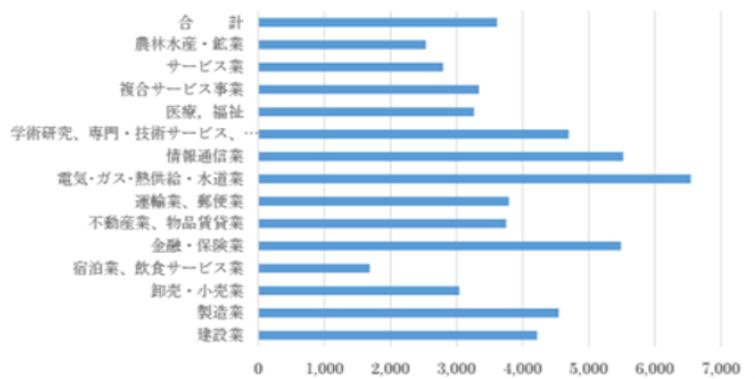
⁴⁶ 「再生利用が困難と見込まれる荒廃農地」とは、「森林の様相を呈しているなど農地に復元するための物理的な条件整備が著しく困難なもの、又は周囲の状況から見て、その土地を農地として復元しても継続して利用することができないと見込まれるものに相当する荒廃農地」(農林水産省「農林業センサス」参照)。

第5節 若者と就農

第1項 若者の就職行動

日本生産性本部と日本経済青年協議会による『平成28年度 新入社員「働くこと意識」調査結果』によると、働く目的として「楽しい生活がしたい」が41.7%で最も多く、2番目に「経済的に豊かになる」で27.0%であった。また、働き方に関しては「人並みで十分」が近年上昇を続けて58.3%となっているのに対して、「人並み以上」は減少を続けて34.2%となっており、依然厳しい経済情勢を背景に差が出ている。「楽しく働けるか」というのは個人の主観によって異なるため分析が困難であるが、「経済的に豊かになる」というのは平均年収の高さで分析ができる。〈図表10〉から分かるように、全産業の平均給与が約361万円であるのに対して、農林水産・鉱業は約254万円であった。この中で、宿泊業、飲食サービス業は、パート・アルバイト従業員など非正規雇用者の割合が多いことから最も平均給与が低くなっている⁴⁷。この結果から、給与面では農林水産・鉱業という第一次産業が他産業と比べて低い水準にあるということがわかる。

〈図表10〉業種別平均給与(千円、2014年)



(出所) 国税庁(2015年)「民間給与実態統計調査」から筆者作成。

農林水産省(2016年)『農業経営統計調査』によると、農家の平均所得は456万円であったが、このうち農外所得は約146万円と大きく、農業だけで生活していない兼業農家や副業農家も多い。作物・品種によっても所得に差があり、将来に対して安定した人生設計がしづらい点も若者への魅力に欠ける要因となっている。

大学三年生を対象に調査した的場(2013a)によると、学生の多くはインターネットを利用して採用情報を収集するものの、全体の約83%が「インターネットによる情報だけでは就職先を決められない」と回答し、次点で「企業の採用基準がわからない」、「働いている人の実際に会って話を聞く機会が欲しい」など情報に対して不安視する声が多く寄せられていた。この結果にもとづいて、実際に働いている人との意見交換やインターンシップ制度

⁴⁷総務省「平成26年度経済センサス」による。

による情報の重要性と企業側による情報提供を多くする工夫が必要だという指摘がなされている。

また、的場（2013b）では、学生の多くは正社員であることを希望しているものの、企業規模にこだわらずに就職したいという学生が多いという結果が出ている。つまり、中小企業でも良いから正社員として企業に勤め、人並みに生活をしていきたいと考える人が多いようである。また、同調査では、Uターン就職や地方で就職したいという大学生が、地方の経済力低下を懸念材料として挙げていた。

マイナビが2017年卒の新卒大学生に対して行った就職意識調査でも、仕事観の1位は「楽しく働きたい」でこれは毎年変わらないとのことであった。次点で「個人の生活と仕事を両立させたい」であり、仕事と私生活の両方を重視する傾向がうかがえる。また、同社による新卒者の業界に対するイメージ調査では、40業界の分類のうち、「食品・農林・水産」業界がインターンシップへの応募や参加で3位、就職先として検討したことのある業界やエントリーしたことのある業界で2位であった。また、エントリーしたことのある業界に関しては、2009年から2015年の調査まででは1位を獲得するなど、食に対しての関心を持っている人が多いことがわかる。しかし、文部科学省（2016年）『学校基本調査』から2015年3月時点での大学卒業後の状況を見ると、農業・林業に就職した人は約41万人中約1千人であり、全体の約0.2%であった。つまり、食品に対して興味はもたれているものの、就職先の選択肢として農業が選ばれていない現状があるといえる。

第2項 農業参入の経路

若年層の農業参入について考える場合、大きく親元の家業が農家である場合と非農家の場合とに分けられる。

農家の子弟の場合は、新規に農地を取得する必要はなく、親の経営状態を見て引き継ぐべきかどうかの判断がなされると考えられる。しかし、所得面でみると農業はあまり水準が高いとはいえず、家族経営のうち500万円以上の収入を得ているのはわずか13.2%であり、兼業・副業農家の存在を考慮に入れても少ないといえる。このことは、若者の就農が少ない要因のひとつと考えられる<図表11>。

<図表 11> 農業生産関連事業収入規模別の農業経営体数（全国）

区分	計	単位: 経営体					
		100万円未満	100~500	500~1,000	1,000~5,000	5,000万~1億円	1億円以上
農業経営体	36,748	20,965	9,335	2,908	2,650	433	457
家族経営体	31,830	19,430	8,182	2,335	1,688	132	63
組織経営体	4,918	1,535	1,153	573	962	301	394
構成割合(%)							
農業経営体	100.0	57.1	25.4	7.9	7.2	1.2	1.2
家族経営体	100.0	61.0	25.7	7.3	5.3	0.4	0.2
組織経営体	100.0	31.2	23.4	11.7	19.6	6.1	8.0

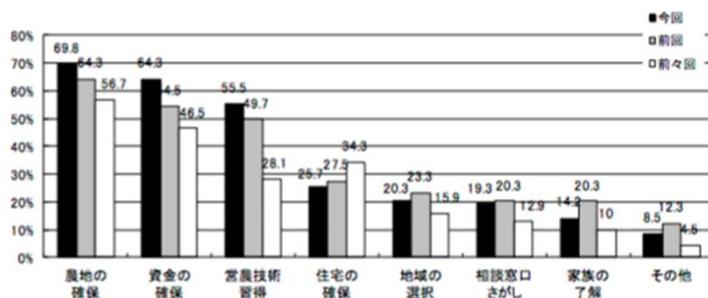
（出所）農林水産省（2016年）「2015年農林業センサス」より引用。

次に、非農家の子弟については、主に、農業に自営として新規参入するか、もしくは農業法人に就職するという選択肢が考えられる。

農業に自営として新規参入する場合は、参入時点でさまざまな負担をしなければならない。まず、農業を始めるには農地の確保が必要であり、農地を買い上げるかリースする必要がある。また、農作業用の機械についても購入もしくはリースが必要である。こうした機械設備などの初期費用の負担は若者の農業に対する参入障壁となり、就農を妨げる要因となる。さらに、農業の知識や技術の習得にも時間がかかり、良い種苗を得ることすら難しいと考えられる。全国新規就農相談センターによると、トラックや草刈機、コンバインなどの機械と育苗ハウスなどの施設・設備にかかる全作物平均費用は、561.8万円である。また、肥料や種苗、燃料などの農業を営むにあたって1年間にかかる全作物の平均費用は、159.7万円である。以上の合計に土地取得費用を合わせた金額が就農1年目の農業経営に必要な費用であり、721.6万円以上と高額である⁴⁸。また、資金の問題以外にも農地取得などの自営新規参入を難しくする要因が存在している<図表12>。

農業法人に就職するのであれば、こうした初期費用等の参入障壁についてほぼ考える必要はなく、就職後の研修によって農業技術の習得も可能であろう。したがって、若年層の就農増加を促すためには、雇用型の新規参入を増加させることがより実現性の高い方法となる。

<図表 12>新規就農時に苦勞したこと



(出所) 全国新規就農相談センター「新規就農者の就農実態に関する調査結果」より引用。

⁴⁸ 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」(2010)をもとに算出されたデータ。

第4章 企業の農業参入

第1節 法人による農業参入

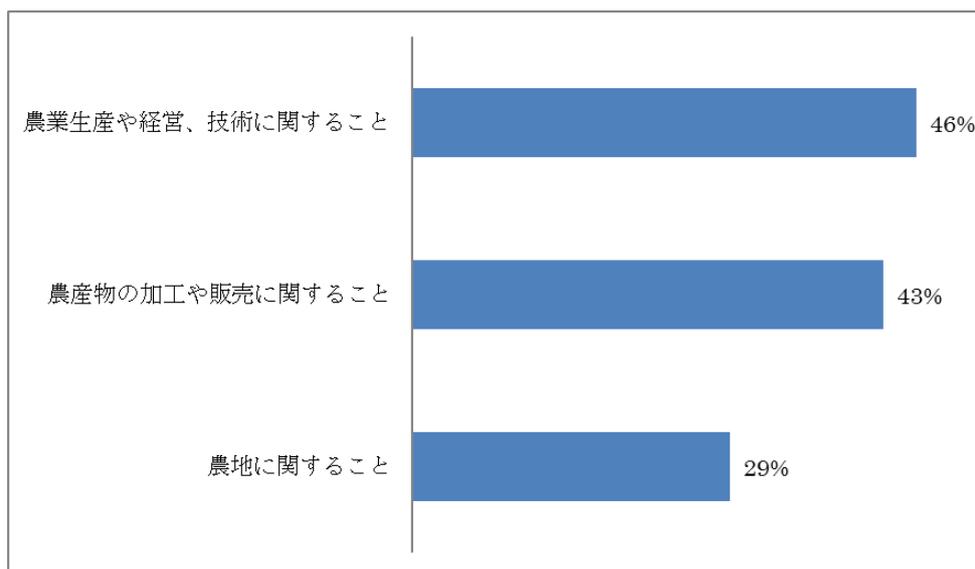
2016年現在、農業に参入するには自らが個別農家、一般法人、農地所有適格法人のいずれかの形態をとるか選択しなければならない。それぞれ個々の事情によっても変わり、とれる形態が初めから決まっている場合もあるが、一般的に個別農家よりも法人形態の方が経営組織体として優れているとされる。

個別農家であれば、農作業に加えて、収穫後の流通を農業組合や市場などに委託するか自ら農具や肥料の発注、経理、販売などの様々な業務を個人ないし少ない人数で行う必要がある。

一方、法人形態では組織としての協働と分業の理念が基本的な要素としてあり、事業内容ごとに専門部署として人員を配置することによって効率が高まることが期待される。また、農産物の販売の他に、それらの加工や流通などを自ら行って、その規模を拡大させることが可能であり、そうした企業が多くなれば、市場規模としても大きなものとなる。さらに繰越欠損金など会計上の制度の点でも法人形態のほうが有利である。このことを踏まえれば、経営拡大を指向する経営者には法人形態が適しているといえる。また、生活の安定を指向する新規就業者にとっては、収入が安定し、福利厚生があり、初期投資もかからない「法人に雇用される」という選択が望ましいと考えられる。

全国農業会議所が2008年に行った調査によると、農業を行う法人の課題について以下のような回答が得られた。

<図表 13> 農業を行う法人の課題



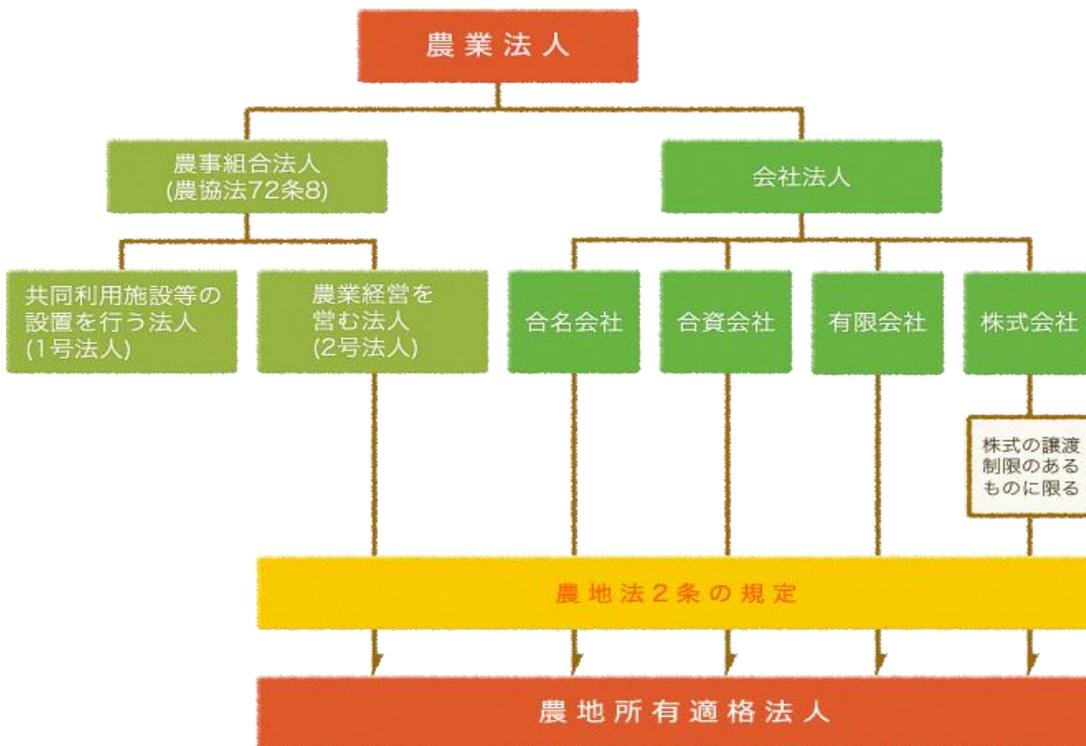
(出所) 全国農業会議所「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査結果概要」(2008) から筆者作成。

農業経営における課題3項目の内、「農業生産や経営、技術に関すること」、「農産物の加工や販売に関すること」が各法人のマネジメント、企業努力に関する問題であるのに対し、「農地に関すること」は制度上の問題である。以下の節では法人における農地の問題を分析し、政策提言へと繋げたい。

第2節 農地所有適格法人

現行の農地法では、企業による農地取得に様々な制限が課されている。その中で農地の所有が認められているのは主として「農地所有適格法人」である。この「農地所有適格法人」は農業法人の内の一形態であり、2016年度の農地法改正以降使用されている呼称である⁴⁹。

<図表 14>農地法改正による名称変更



(出所) 交易財団法人日本農業法人協会 HP より引用。

農地所有適格法人は、農地法第二条第三項の要件に適合し「農業経営の為に農地を取得する」ことができる。取得とは所有と賃借の両方を含み、前者は農業振興地域⁵⁰、後者は全国的に利用可能である。農地保有適格法人は農地取得のために、法人形態要件、事業要件、議決権要件、役員要件を満たさなければならない<図表 15>。

⁴⁹「農地を所有できる法人の要件であることを明確にするため、要件を満たす法人の呼称を『農業生産法人』から『農地所有適格法人』に変更」農林水産省 HP「農地を所有できる法人の要件の変更」より引用。

⁵⁰ 農業振興地域計画に基づき、農業の推進を目的に定められた地域。

農地所有適格法人は個別農家⁵¹と比較して有利な制度を利用できるため、年々登録件数が増加しており、今後も増加が期待できる⁵²。

<図表 15>農地所有適格法人に求められる要件

法人形態要件	株式会社(非公開会社に限る)、持分会社または農事組合法人
事業要件	売上高の過半が農業(販売・加工等を含む)
構成員・議決権要件	1.農業関係者 常時従事者、農地を提供した個人、地方公共団体、農協等の議決権が総議決権の1/2超 農地中間管理機構または農地利用集積円滑化団体を通じて法人に農地を貸し付けている個人 2.農業関係者以外の構成員 保有できる議決権は総議決権の2/1未満
役員要件	1.役員の過半が農業(販売・加工等含む)の常時従事者(原則年間150日以上) 2.役員または重要な使用人(農場長等)のうち、1人以上が農作業に従事(原則年間60日以上)

(出所) 交易財団法人日本農業法人協会 HP より筆者作成。

第3節 企業参入に関わる法改正の流れ

(1) 1962年農地法改正

第2章で述べたように1960年代、高度経済成長を背景に農工間の所得格差が拡大した。これを受け、農家の所得向上、自立的経営を目指して「農業基本法⁵³」が1961年に制定された。翌年、同様の目的で農地法が改正され、戦後初めて「農業生産法人」という区分が誕生した。農業生産法人には農地の所有権に加え使用収益権が認められたため、農作物を作り、販売し収益を得ることが可能となった。一方で、農業生産法人以外の法人には農地の所有権・使用収益権が認められないことが条文上明確にされた。ところで、農業生産法人として認可されるにはいくつかの要件を満たさなければならない。鈴木(2000)はこの要件を7項目に分類しており、これを基に筆者が以下の様に整理した<図表16>。

⁵¹ 法人の形態をとらない、個人が営む農家を「個別農家」と呼称する。

⁵² 本章第4節「農業の法人化による利点と欠点」第5節「農地所有適格法人・一般企業の参入状況」を参照。

⁵³ 広辞苑第六版より「国の農業政策の目的と基本方針とを規定した法律。農業と他産業との間の生産性・所得の均衡をはかることを目的とする。1961年成立、1999年廃止。」

<図表 16>農業生産法人の要件（1962 年）

分類	内容	法文
①法人形態要件	農事組合法人、合名会社、合資会社、有限会社のいずれかであること。株式会社、公益法人は農業生産法人として認められない。	農地法 2条7項
②事業要件	その法人の事業が農業およびこれに付帯する事業に限られること。	農地法 2条7項1号
③構成員要件	その法人の構成員（組合委員または社員）が、その法人に農地に関する権利を移転した者、またはその法人の事業に常時従事する者に限られること。	農地法 2条7項2号
④借地面積要件	その法人の構成員以外の者から借り受けて事業に供する農地、採草放牧地の面積が、その法人が事業に供する農地、採草放牧地の面積の2分の1未満であること。	農地法 2条7項3号
⑤出資要件	その法人の常時従事者たる構成員が、農事組合法人および有限会社にあつては、その法人の議決権の過半数を保有し、合名会社および合資会社にあつては、その法人の業務執行権を有する社員の過半を占めること。	農地法 2条7項4号
⑥労働要件	その法人の事業を行うのに必要な労働力のうち、構成員以外の者に依存する部分が省令で定める基準（2分の1）以下であること。	農地法 2条7項5号
⑦配当要件	その法人の利益配当について、構成員が事業に従事した程度に応じて配当する、もしくは省令の範囲内の比率での出資に応じた配当の後、構成員が事業に従事した程度に応じて配当する旨、定款で定めていること。	農地法 2条7項6号

（出所）甲斐・見上（2000）「新農基法と21世紀の農地・農村」より筆者作成。

以上のような厳格な要件により、労働者、経営者、農地所有者がほぼ一体となっており、つまり、戦後農地法に言われる「自作農主義⁵⁴」が依然として残存している。これには、農業生産法人の形態として株式会社が認められなかったことも大きく影響した⁵⁵。鈴木（2000）は「この段階の農業生産法人は、あくまでも自作農の協業化を助長する範囲に限定されており、『自作農主義』の枠内にある」と述べている。つまり、当時の農業生産法人の実態は農家であり、農外からの新規参入ではなかった。

⁵⁴ 「土地所有の関係からみた農家の分類の一つ。全て自己の所有する土地を耕作するか、あるいはほかから借地している部分を含んでいる場合でもその耕地する土地の90%以上が事故の所有地である農家」ブリタニカ国際百科事典参照。

⁵⁵ 株式会社において法人の所有者は株主であり経営者とは異なる。

(2) 1970 年農地法改正

1970 年の農地法改正では農地改革⁵⁶以降継続している「自作農主義」の考えが改められた。具体的に、農家の兼業化、ヤミ小作⁵⁷等の問題に対処するため、農地所有者＝耕作者という農地法内の指針が是正され、農地の賃借が原則可能となった。鈴木（2000）は変更点を 6 項目に分類しており、農業生産法人に関わる部分は以下のようにになっている⁵⁸。

- ②（前略）農地に関する権利の取得が農家の世帯員以外へも開放され、農外者の農業への参入が制度上可能となった。（後略）
- ⑥農業生産法人制度については、借地面積要件、雇用労働力要件、従事分量配当要件を完全になくすとともに、議決権要件に代えて、その法人に農地を提供し、かつその法人の事業に必要な農作業に主として経営責任者の過半数を占めること、という経営責任者要件をおいた。

上記の経営責任者要件の導入、農地賃借の原則許可により、労働者、経営者、農地所有者が必ずしも一体ではなくなった。つまり、「自作農主義」の原理が見直され、農業参入の自由度が上昇したのである。ただし、企業による農地の所有については依然として制限が残っていた。

(3) 2009 年農地法改正

2009 年に農地の所有、賃借に関わる規制が大幅に緩和された。多様な担い手による農地の有効利用を促進することを目的としていた。この法改正により、一般法人⁵⁹はリース制度⁶⁰を利用する限りにおいて、全国的に農業に参入できるようになった。これによって、農地の所有者が耕作者、経営者とは一致しなくなり、「自作農主義」が形骸化した。2009 年の法改正について石垣（2010）は「国際的に見て低い食料自給率に危機感を抱き、国民に食料を安定的に供給するという目標を実現するため（後略）」と述べている。しかし後に示す様に、法人の平均借り入れ面積は平均耕地面積と大差なく⁶¹、農地の集約が進んでいるとは言い難い。

このように、農地を所有する主体の規制が緩和された一方で、農地利用に対する規制は厳格化された。改正前、農地の公共転用⁶²に許可は必要なかったが、都道府県知事の許可が義務づけられた。これに加えて、農地区分、第一種農地⁶³の転用不許可の例外事由が厳格化

⁵⁶ 「第二次世界大戦後、占領軍の強力な指導によって日本で行われた農地制度の改革。（中略）地主制の解体と自作農業創設のために小作地の解放、小作料の引き下げと金納化、不在地主の一扫を主な内容とした。（攻略）」ブリタニカ国際百科事典を参照。

⁵⁷ 「農地法に違反して土地を借り、高い闇小作料を払って農業を営むこと。1960 年頃から西日本を中心に広がり始めた（後略）」ブリタニカ国際百科事典を参照。

⁵⁸ 引用文中の要件に関しては、＜図表 16＞の各要件を参照。

⁵⁹ 会社法に基づき設立される、農業生産法人ではない法人をさす。以後「一般法人」と呼称する。

⁶⁰ 農地を賃借すること。

⁶¹ 2015 年度で平均借入面積は 2.5ha、平均耕地面積は 2.54ha である（農林水産省 HP 参照）。

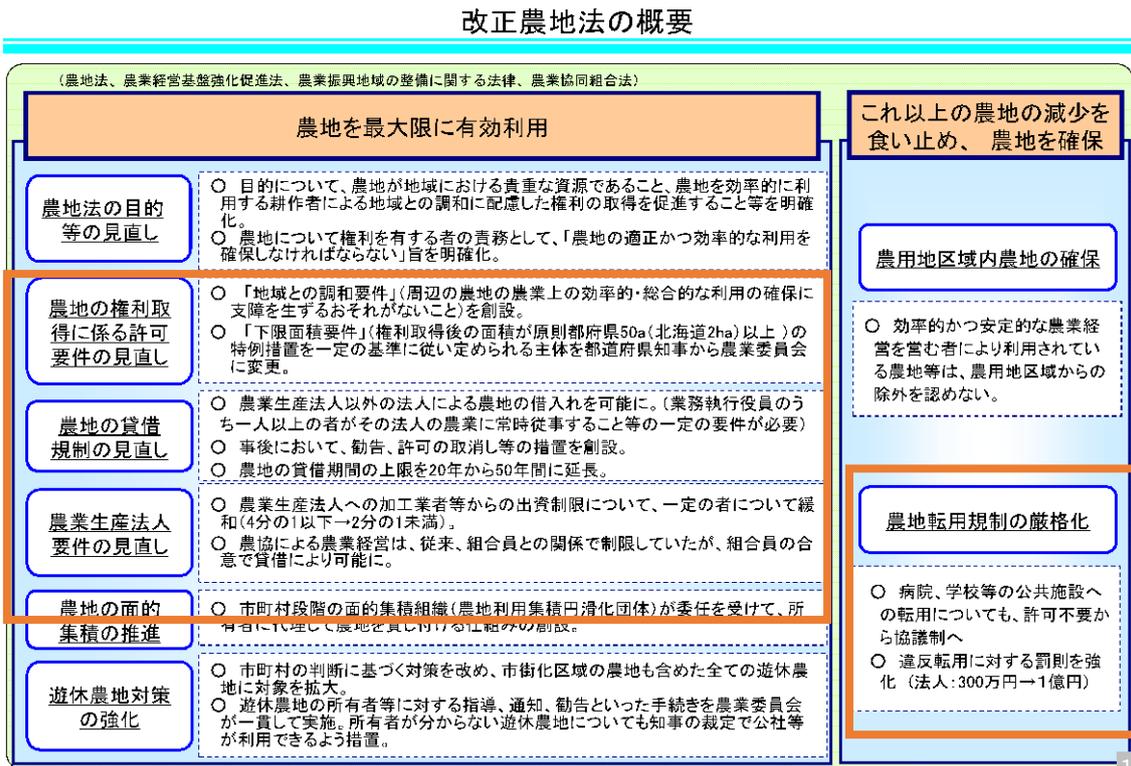
⁶² 学校、公民館、道路等の公共物を建設する為に農地を供すること。

⁶³ 農地転用許可制度に基づき、農地は 5 種類に分類される。5 種類とは「農用地区域内農地」、「甲種農地」、「第一種農

され、農地転用がより困難になった。

また、違反転用に対する罰則も強化された。罰金の増額、都道府県知事等による行政代執行の創設、農林水産大臣の監督権強化が主たる内容で、違反転用に対する厳格な対処が明確にされた。

<図表 17>改正農地法 (2009) 概要



(出所) 農林水産省 HP「改正農地法概要」より引用。

(4) 2016年農地法改正

法人の規模拡大と6次産業化⁶⁴を目指し、さらなる農地法改正が行われた。その結果、農業生産法人の議決権要件、役員要件が緩和された⁶⁵。これにより規模拡大のための資本調達が可能になった。また、法改正に伴い農業生産法人の呼称が農地所有適格法人⁶⁶へ変更された。一方で、事業要件⁶⁷は据え置かれ、依然として参入障壁が残ったままとなっている。

地、「第二種農地」、「第三種農地」であり、中でも「第一種農地」に分類されるのは以下のような農地である「10ヘクタール以上の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等良好な営農条件を備えている農地」(農林水産省 HP「農地転用許可制度」より引用)当該農地の転用は公共転用を含めて原則禁止されている。

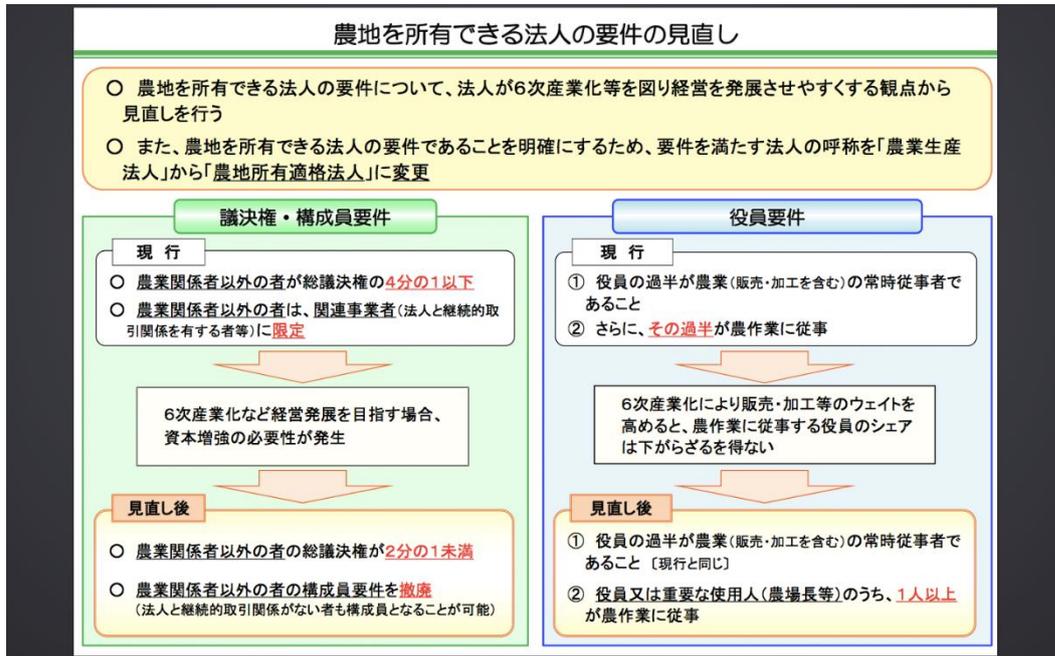
⁶⁴ 農林漁業者等による農林水産物の加工、販売への進出。

⁶⁵ 本稿 p. 22 の<図表 15>を参照。

⁶⁶ 農地を所有できる法人の要件であることを明確にするため、要件を満たす法人の呼称を「農業生産法人」から「農地所有適格法人」に変更(農林水産省 HP 参照)。

⁶⁷ 売上高の過半数が農業(加工、販売含む)によるものでなければならない。

＜図表 18＞農地所有可能な法人要件の見直し



(出所) 農林水産省 HP「農地を所有できる法人の要件の見直し」より引用。

第4節 農業の法人化による利点と欠点

【利点】

農林水産省経営局経営政策科作成の資料によると、農業の法人経営には以下のような「経営面」、「地域面」、「制度面」の三項目の利点がある⁶⁸。

〈経営面〉

- ・ 経営管理能力の向上
経営責任に対する自覚を促し、経営者としての意識改革を促進
家計と経営が分離され、経営管理が徹底される。
- ・ 対外信用力の向上
財務諸表の作成の義務化により、金融機関や取引先からの信用が増す。
- ・ 経営発展の可能性拡大
幅広い人材(従業員)の確保により、経営の多角化など事業展開の可能性が広がり、経営の発展が期待できる。
- ・ 農業従事者の福利厚生充実
社会保険、労働保険の適用による従事者の福利を増進する。
労働時間等の就業規則の整備、給与制の実施等により就業条件が明確になる。
- ・ 経営継承の円滑化

⁶⁸ 農林水産省「法人経営のメリット」の分類を参照。

農家の後継者でなくても、構成員、従業員の中から意欲ある有能な後継者を確保することが可能になる。

〈地域面〉

- ・新規就農の受け皿

農業法人に就農することにより、初期負担なく経営能力、農業技術を習得できる。

〈制度面〉

- ・税制

役員報酬を給与所得とすることにより節税が可能である。

欠損金の9年間繰越控除が可能になる。(個人は3年間)

- ・融資限度額の拡大

農業経営基盤強化資金(スーパーL資金)の貸付限度額:個人3億円(複数部門経営は6億円)、法人10億円(常時従事者数に応じ20億円)

以上の様に法人化は、成長を指向する経営者にとって有利な制度である。さらに、若年層新規就農者に安定した給与、福利厚生を提供し、技術を習得させることにも資する。我々は後者の新規就農の受け皿としての機能に注目し、政策立案を行った。

【欠点】

農地所有適格法人が制度上被る負担については、〈図表 19〉にまとめた。

〈図表 19〉農地所有適格法人の負担

社会保険面	給与を支払う法人であれば、社会保険制度に強制加入となり、法人の経費負担増となる。
	就業条件を活かすには、計画的な労務管理が必要となる。
税制面	均等割の納税義務が生じる。 赤字法人でも税額が発生する。 県民税 21,000 円~ 市民税 50,000 円~
	合同会社と株式会社では事業税及び地方特別法人税の納付義務が発生する。 年間所得 400 万円以下 4.887% 400 万~800 万 7.240% 800 万 超 9.593%
	従事分量配当や利用分量配当は個人の農業所得となるため、最大でも青色申告控除の65万円控除しか受けられない。

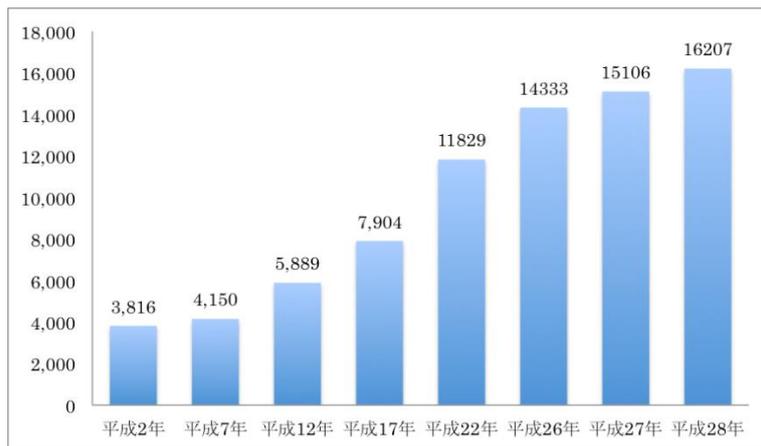
(出所) 増田哲士税理士事務所 HP より筆者作成。

以上のような経費や税金の負担が増すことに加え、決済書類等を作成する事務負担も増加する。後者は、厳密な書類作成を行ったことのない個別農家が農地所有適格法人格を取得した場合、対応が難しい課題と見られる傾向にある。

第5節 農地所有適格法人・一般企業の参入状況

農地所有適格法人（旧農業生産法人）の登録数は年々増加傾向にある<図表 20>。2016年に農地所有適格法人の登録要件が緩和されたことを加味すると、今後も増加が期待できるだろう。しかしながら、農地所有的各法人の登録件数推移は個別農家から法人へ経営体制を移行した場合の数値を含んでいる。そのため、（個別農家から法人へ名称が変更しただけで、）登録件数の増加が必ずしも農業の担い手の増加を意味するとは限らない。この農地所有適格法人登録件数の内訳について、農林水産省が2015年に作成した統計によると、登録法人数13,960の内一戸一法人⁶⁹が5,260であるのに対し、農家以外の農業事業体が8,700となっている<図表 21>。

<図表 20>農地所有適格法人数の推移



（出所）農林水産省 HP「農地所有適格法人の農業参入について」より筆者作成。

<図表 21>農地所有適格法人の内訳

一戸一法人 （農業経営を法人化している農家）	農家以外の農業事業体 （販売目的の事業体） のうち法人	計
法人数：5,260	法人数：8,700	法人数：13,960

（出所）農林水産省 HP「農業事業体と農業法人の概念図」より筆者作成。

⁶⁹ 農業経営を法人化している農家。

上述のように、2009 年の農地法改正で、一般企業の農地賃借が全国的に解禁された。この改正以降、農業に参入する一般法人は増加の一途をたどっている。具体的な数値を挙げると、2003～2009 年（農地法改正前）の年平均参入数は 65 であるのに対して、2009～2013 年（農地法改正後）の年平均参入数は 340 と 5 倍に増加した<図表 22>。

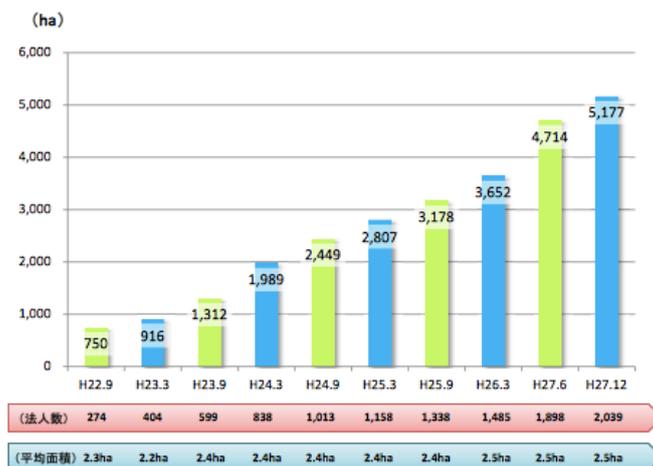
<図表 22>一般企業による農業参入の増加

	改正農地法施行前 (2003~2009)	改正農地法施行後 (2009~2013)	差	増加率
参入法人数	436	1,261	825	289%
株式会社数	250	777	527	311%
一年当たり平均参入数	65	360	296	558%

(出所) 農林水産省 HP「改正農地法について」より筆者作成。

農業に参入する一般企業数が増加する一方で、以下に見るように、借入農地面積の増加は芳しくない<図表 23>。借入面積を 1 法人あたりの平均値で見ると、2010 年以降 2.3～2.5ha で推移しており増加が見られない。2.5ha は我が国の平均経営耕地面積⁷⁰とほぼ同様の面積であり、法人経営が大規模化に結びついていないことが伺える。言い換えれば、担い手への農地集約が進んでおらず、法人の参入を認めた意義が薄れているのである。

<図表 23>一般企業の参入状況



(出所) 農林水産省 HP「一般企業の農業への参入」より引用。

⁷⁰ 2015 年度の数値で 2.54ha (農林水産省 HP 参照)

第6節 参入障壁・規模拡大障壁

企業による農業への新規参入においても様々な障壁が存在する。澤田（2012）によれば以下のような制度的な参入障壁がある。

- ① 農地取得に対する農地法の制約
- ② 資金調達の困難

我々は農業の法人化による青年就農者増加を課題として考えているため、一般法人、農地所有適格法人について、これらの障壁を検討していく。

〈一般法人〉

2009年の農地法改正以降、全国的にリース制度⁷¹での農地利用が可能となった。リース制度は初期投資が少なく済む反面、農地を所有する訳ではないので、抵当権が適用されず、農地を担保に融資を受けることができない。また、農地所有適格法人と比較すると、税制面、会計面、金融面での優遇が無いので資金繰りで不利となる。

ところで土地を賃借するには当事者間の合意に加えて農業委員会⁷²の許可を得なければならない。農業委員会の許可を得るには、営業計画を初めとする書類の提出（書類審査）に加えて、農業委員会との面談により信頼を得なければならない。この手続き自体が負担であることに加え、農業委員会の許可を得られなければ農地を利用できず、農業に参入することができない。

〈農地所有適格法人〉

農地所有適格法人は、全国的にリース制度を利用した農地利用が可能のほか、一部の農業振興地域で農地の所有が可能である。リースでは抵当権が行使できないことは前述の通りだが、仮に農地を所有したとしても抵当権の行使は原稿の農地法では禁止されている。つまり農地を担保に融資を受けることは、農地所有適格法人においても不可能である。前述のように、農地所有適格法人は、その要件を満たすことが大きな負担となっている。2016年の法改正で要件は緩和されたが、異業種の企業がそのまま農地所有適格法人として登記することは不可能に近い。また決済書の作成に加え、農地所有適格法人の要件を満たしていることを毎年報告しなければならない。

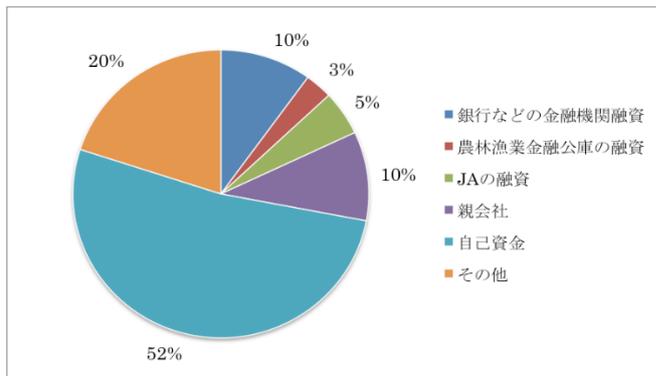
以上のように、農地に関する規制や事務手続きが企業の農業に対する参入障壁になっている。また、全国農業会議所によれば新規就農にかかる初期投資額は露地野菜で475万円、

⁷¹ 農地を賃借する制度を指す。

⁷² 市町村に設置される委員会で、農地の売買・賃借の許可、農地転用案件への意見具申等を中心とする農地に関する事務を執行する。当該の市町村に在住する農業従事者から選任される。（農林水産省「農業委員会制度の概要」を参照）

施設野菜で 777 万円が必要とされる。一般法人には出資制限がないが、利用可能な融資制度・金額が少なく、農地所有適格法人は出資制限がある反面、利用可能な融資制度が多い⁷³。つまり、初期投資を捻出する手段は一般法人、農地所有適格法人双方に一長一短がある。全国農業会議所が 2008 年に実施した調査<図表 24>によると、初期投資の調達先として自己資金の比重が一番重いため、自己資金を用いて参入する法人には出資制限のない一般法人の形態が望ましいが、農地の所有が厳しく制限されていることから、以下の規模拡大障壁とも深く関わって一般法人の足枷となっている。

<図表 24> 農業に参入する企業資金調達



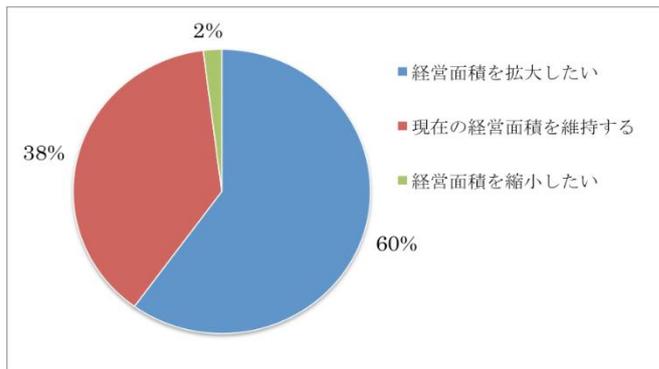
(出所) 全国農業会議所「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査結果概要」(2008)より筆者作成。

先に見たように一般企業による農地集積は思うように進んでいない。一般法人の借地面積は耕地面積の全国平均と大差なく、個別農家と比較して規模を拡大しているとは言い難い。ここで重要なのは「一般法人が規模拡大を指向していないのか」もしくは「規模拡大を指向しているが、規制に邪魔をされるのか」という点である。全国農業会議所が 2008 年に行った調査<図表 25>によると、対象法人の 60%が経営面積の拡大を指向しており、決して意識の問題ではないことが分かる。

つまり、農地の確保に関して障壁があると考えられる。<図表 25>で経営面積を拡大したいと回答した法人のうち、「必要な農地はほぼ確保できる見込み」を選択した法人は 58%で、残り 42%は「難しい」もしくは「分からない(不透明)」を選択した。こうした農地確保が困難な理由として、農地の流動性が低いことが挙げられる。農地は、税制度上の保有コストが低いことに加え転用期待があるため積極的に手放す動機が少ない。

⁷³ 例えば、農林水産金融公庫が提供するスーパーL資金の融資上限金額が異なる。

＜図表 25＞規模拡大を志向する企業

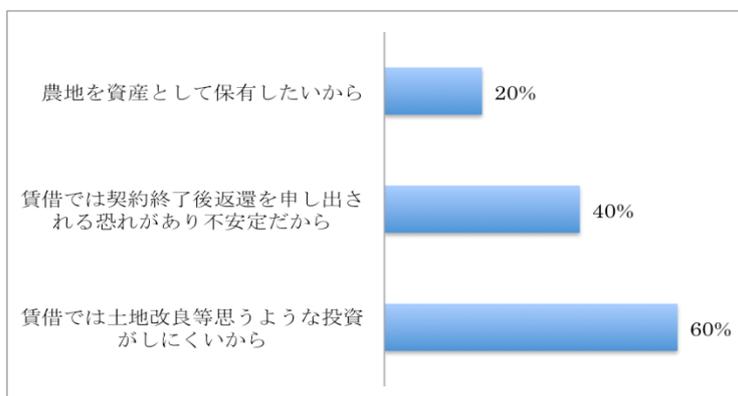


(出所) 全国農業会議所「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査結果概要」(2008)より筆者作成。

また法人の視点に立つと、リース制度が土地改良の阻害要因になっており、農地拡大を妨げている<図表 26>。同調査によると、農地リースよりも購入を求める理由として以下のような回答が得られている。

リース制度は参入時に初期費用を抑えられる反面、長期保有や投資の拡大においては契約期間終了等のリスクが生じる。現状では、一般法人に対してはリース制度のみ、農地所有適格法人に対してはリース制度と所有の2つが認められている。しかし、後者の所有は限られた農業振興地域でしか認められていない。したがって、法人の参入数が増加しているにも関わらず借地面積が増加しない背景には、こうしたリース制度の欠点が隠れているといえる。法人が経営規模拡大を目指す上で、土地所有の制限を緩和し、容易に農地取得ができるようにする必要がある。

＜図表 26＞農地保有理由



(出所) 全国農業会議所「農外から農業に参入した法人に対するアンケート調査結果概要」(2008)より筆者作成。

第5章 現行の若年層就農促進策

現行の若年層就農促進策として、「青年就農給付金」と「農の雇用事業」が挙げられる⁷⁴。

青年就農給付金とは、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間（2年以内）及び経営が不安定な就農直後（5年以内）の所得を確保する給付金を給付する制度であり、2012年から開始された。また、農業法人の青年雇用促進のため、法人に対して実践研修に要する経費支援給付金が最長2年間、年間120万円支払われる。青年就農給付金経営型は、就農直後（5年以内）の所得を確保する給付金（年間150万円）を給付する制度であり、対象者は、独立・自営就農時の年齢が原則45歳未満の男女である。また、条件としては、給付金を除いた前年の所得の合計が350万円を超えた場合又は、適切な就農を行っていないと市町村が判断した場合は給付停止することとなっている。もう一つの、青年就農給付金準備型は、就農前の研修期間（2年以内）の農業技術や経営ノウハウの習得に専念するため給付金（年間150万円）を給付する制度であり、対象者は就農予定時の年齢が原則45歳未満である。条件としては、研修終了時後、給付期間の1.5倍の期間に独立・自営就農又は、雇用就農しなければ全額返還することとなっている。

青年就農給付金制度の現状は、2012年において準備型で1,707人、経営開始型で5,108人、2013年において準備型で1,331人、経営開始型で3,184人、2014年において準備型で1,490人、経営開始型で2,938人、2015年において準備型で1,463人、経営開始型で2,593人となっている。

青年就農給付金制度は、主に若者が自営農家として農業へ新規参入するケースを対象とし、法人に対しても経費支援給付金を給付しているが、研修後自営するのを前提としている。つまり、法人への新規雇用就農者または、法人に対するサポートは薄く、農業法人への就農を促進させるような制度にはなっていない。

農の雇用事業は農業法人等が実施する研修に対して支援を行う制度である。新規就農者や被災者を雇用し、技術・経営ノウハウ等を習得させるために実施する研修や、職員等を次世代の経営者として育成するため、先進的な農業法人等へ派遣して実施する研修を行う場合に、研修を行う法人に1人あたり最大年120万円の補助が支払われる。農の雇用事業に関しても、研修費を賄うのみで、若年層の雇用自体に補助があるわけではない。

そこで、次章で農業法人に雇用補助金を行った場合の効果について理論的に分析する。

⁷⁴ 農林水産省「新規就農・経営継承総合支援事業実施要綱」（2016）参照。

第6章 雇用補助金の効果の分析

本章では、若年の被雇用型就農者の増加を促進するために有効な施策を分析する。一般に被雇用で新規就農する若者は、農業従事者としての知識・経験・技能が十分ではないと考えられる。そのため、他の産業と同様に、農業を行う企業は、雇用した若者に対し訓練を行う必要がある。本章では、雇用補助金（賃金補助）が若年層の雇用を増加させる効果があるかどうかを理論的に分析する。

福島（2007）では、若年失業者対策である雇用補助金のマクロ経済効果について一般均衡二部門モデルを用いた理論的分析を行っている。本稿では、福島（2007）のモデルを参考に、若年労働者に関する分析を行う⁷⁵。

第1節 モデル設定

若年労働者が働く産業（部門1）と非若年労働者が働く産業（部門2）の2部門から経済が構成されているとする。またこのとき、部門1と比較して部門2がより生産性が高いものとする。労働者は、（1）若年雇用者、（2）若年求職者、（3）非若年労働者のいずれかに属す。企業が若年労働者を雇用した際には雇用補助金が政府から支給されると仮定する。賃金と雇用水準は労働需要曲線と賃金曲線の交点で決定される。

本モデルの労働市場におけるストックとフローは以下のようにになっている。経済が定常均衡状態にあることを仮定する⁷⁶。

労働者は一定の割合 a ($0 < a < 1$) で労働市場から退出し、同様の割合で若年労働者が労働市場へ参入するとする。若年求職者の就職確率を h_1 とすると、若年求職者数 u_1 に関する定常均衡の条件は

$$(a + h_1)u_1 = a \quad \cdots [1]$$

となる。[1]式の左辺は若年求職者からの労働流出量を、右辺は若年求職者への労働流入量を表す。

若年雇用者の離職率を q_1 とすると、若年雇用労働者数 n_1 に関する定常均衡の条件は

$$(a + q_1)n_1 = h_1 u_1 \quad \cdots [2]$$

となる。[2]式の左辺は若年雇用者からの労働流出量を、右辺は若年雇用者への労働流入量を表す。

非若年労働者数 m_2 に関する定常均衡の条件は

$$a m_2 = q_1 n_1 \quad \cdots [3]$$

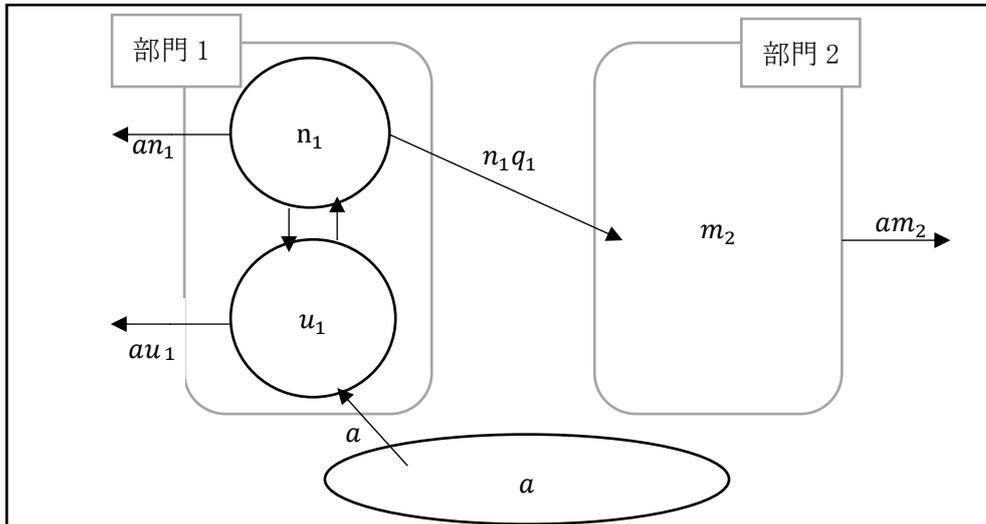
となる。[3]式の左辺は非若年労働者からの労働流出量を、右辺は非若年雇用者への労働流入量を表す。部門1の総労働者数を m_1 とする。このとき、 $m_1 = n_1 + u_1$ であるから、部門1の総労働者数は以下のように表せる。

⁷⁵ 本稿では若年労働者に焦点を当てているため、福島（2007）の一般均衡二部門モデルを一部簡略化して用いた。

⁷⁶ 定常均衡状態では、すべての労働ストックは一定となる。

$$m_1 = \frac{a(a+q_1+h_1)}{(a+q_1)(a+h_1)} \dots [4]$$

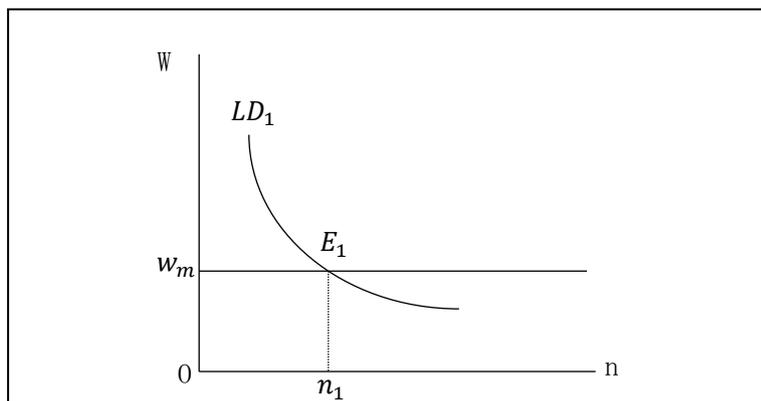
<図表 27>モデル概略図



(出所) 福島 (2007) を参考に筆者作成

労働需要関数は企業の利潤最大化の行動から導出される。部門 1 には同質的な企業が F 社存在し、生産財は同質であるとする。各企業は労働を生産要素として生産を行うものとする。部門 1 の各企業の雇用労働量を n_1^* 、部門 1 の生産性を A_1 とおく。部門 1 の各企業の生産量 y_1^* は $y_1^* = A_1(n_1^*)^\alpha$ 、 $0 < \alpha < 1$ で与えられるとする。各企業は雇用量の調整によって利潤を最大化する。

<図表 28>労働市場の均衡



(出所) 福島 (2007) を参考に筆者作成。

雇用補助金は企業が若年労働者を雇用した際に政府から支給されると仮定する。企業が労働者に支払う賃金のうち一定の割合 s が雇用補助金として部門 1 の企業に支給されるとする。このとき、各企業の利潤 π_1^* は $\pi_1^* = y_1^* - (1-s)w_1^*n_1^*$ と表現できる。 w_1^* は、部門 1 の各企業の実質賃金を表す。一階の条件より $w_1^* = (1-s)^{-1}\alpha A_1(n_1^*)^{\alpha-1}$ を得る。均衡では $n_1^* = n_1/F$ かつ $w_1^* = w_1$ であるので、部門 1 の総労働需要関数は次のように表される。

$$w_1 = \left(\frac{1}{1-s}\right) B_1 n_1^{\alpha-1}, \quad B_1 = \alpha A_1 F^{1-\alpha} > 0 \quad \dots [5]$$

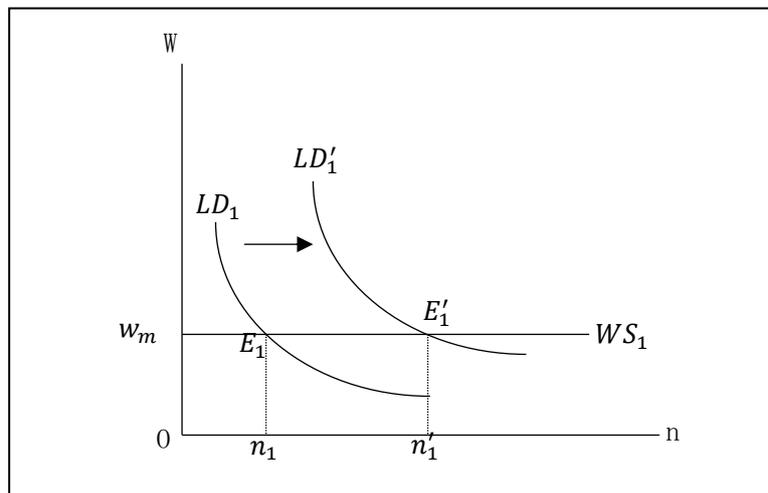
[5] 式から、 $dw_1/dn_1 < 0$ かつ $d^2w_1/dn_1^2 < 0$ より、部門1の労働需要曲線は右下がりの原点に対して凸の曲線となる。また、労働需要の弾力性は $1/(1-\alpha)$ で一定である。

部門2における賃金は、最低賃金法によって規定された最低賃金 w_m によって与えられると仮定する。すなわち、 $w_1 = w_m$ となる。

第2節 雇用補助金の効果

本節では雇用補助金 s の増減が経済に及ぼす影響を分析する。 s は政府による労働政策のパラメータであり、雇用補助金の変化が若年層の雇用に及ぼす影響を検証する。

<図表 29>雇用補助金の効果



(出所) 福島 (2007) を参考に筆者作成

雇用補助金の変化は若年雇用に対し、労働需要曲線を通じて直接的に影響を及ぼす。前節の[5]式から、雇用補助金の変化が若年雇用に及ぼす影響は

$$\frac{dn_1}{ds} = \frac{n_1}{1-\alpha} > 0 \quad \dots [6]$$

となる。この式が示す通り、若年層向け雇用補助金は若年雇用者数を増加させる。雇用補助金によって企業がより安い賃金で若年労働者を雇用できることを意味するため、企業は若年雇用を増加させる。さらに、雇用補助金が若年求職者数 u_1 および若年求職者の就職確率 h_1 への影響はそれぞれ

$$\frac{du_1}{ds} = -\left(\frac{a+q_1}{a}\right)\left(\frac{n_1}{1-\alpha}\right) < 0 \quad \dots [7]$$

$$\frac{dh_1}{ds} = \left[\frac{(a+h_1)(a+q_1)}{(1-\alpha)a}\right]\left(\frac{n_1}{u_1}\right) > 0 \quad \dots [8]$$

と表現できる。雇用補助金は若年労働者の雇用を促進するため、若年求職者は減少し、若

年求職者の就職確率は増加する。

以上より、若年層向け雇用補助金は若年労働者の雇用増大を企業に促し、その結果若年労働者の雇用の拡大をもたらすことが分かった。この結果はマクロ経済効果について分析したものであるが、産業を農業に限定した場合も同様に、雇用補助金が若年層の雇用を増加させると考えられる。

第7章 先行研究及び本稿の位置づけ

第1節 若者の就農意識形成

和田・木南（2012）では、若者が就農意思を決定し、農業を職業として選択するまでの過程を分析しており、就農意識向上の取り組みや課題について考察している。当該研究において、就農意識の形成には、農業への興味・関心の形成が重要な要因となっており、その興味関心の形成のための農業教育が重要であると結論付けている。そのうえで、形成された興味・関心が就農意識までつながらない問題を指摘しており、その背景に農業の魅力低下、すなわち農業所得の減少や農業の不安定さがあるとされる。そのため、農業の持続的発展のためには、農産物のブランド化や安定供給化といった販売面の強化や農地集積や大規模経営化といった経営面の改革を図っていく必要があるとしている。

この先行研究から、農業経営体の大規模化や農地集積の進展が、若年層の就農意識形成という観点からも求められていることが分かる。

第2節 農業法人就業希望者の就業意識

永井・木南・古澤（2013）では、農業法人就業希望者と就業者の間に雇用のミスマッチが存在し、農業法人の離職率に影響を与えているとしている。そして、農業部門の新規雇用拡大や農業法人におけるミスマッチを改善するために、農業法人就業希望者の就業意識を把握し、効果的な人的資源管理施策を模索する研究を行っている。当該研究によると、農業法人就業希望者は、農業生産作業や正社員といった職種と雇用形態への意識が強く、就業先選択の際に地域や給与額を優先する者が多いことを明らかにしている。また、農業法人において職業訓練の充実や雇用条件の改善によって農業法人就業者の雇用の長期継続が図られるとしている。

第3節 本稿の位置づけ

農業人口の高齢化は長きにわたって続く問題であり、日本農業の持続可能性を懸念する研究は数多くある。しかし、現在、農業参入の経路は多様化してきており、ひとつひとつの経路に関する詳細な研究は限られている。特に非農家の若者による新規就農が困難であることを問題視し、改善策の提言までを行う研究は少なかった。

そこで本稿では、若年層の新規就農促進という観点から、若年層の農業参入が困難になっている原因を明らかにし、その問題を解決するために有効な政策を提言していく。そうすることで、農業の持続的発展を達成し、ひいては地方を支える産業として成長させることができるかと我々は考えている。

第8章 政策提言

第1節 法人向け青年就農給付金の導入

地方農業の持続的発展に向けた若年層の新規就農促進策として、青年就農給付金制度を改正した、法人向け青年就農給付金制度を提言する。

第5章で述べた青年就農給付金制度は、若者の農業への自営農業として新規参入する人を主に対象とし、法人に対する給付は研修後自営することを前提としている。つまり、法人への新規雇用就農者または、法人に対してのサポートは薄く、農業法人への就農を促進させるような制度ではなく、制度の見直しが必要である。

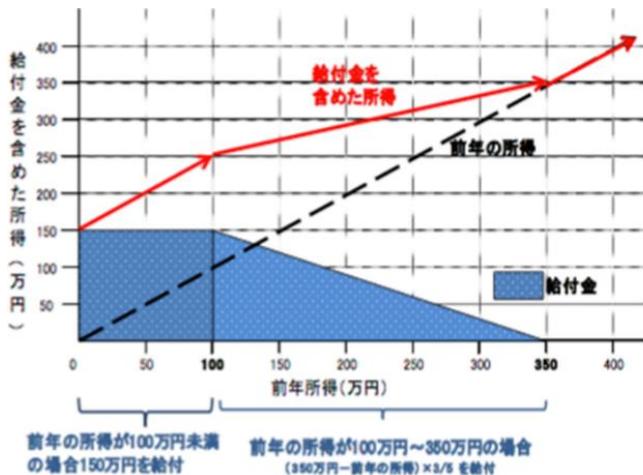
第一の提言として、青年就農給付金制度経営開始型について若者を雇用した農業法人へも給付するように対象を広げる。農業を行う企業に対し若年層の雇用補助金を給付することで、企業が若者を雇用するインセンティブを増大させ、さらに賃金を増大させることでより若者の農業参入を促す。従来の経営開始型と同じ金額で法人にも給付する代わりに、条件として、就農した若者の初任給を他産業平均並みの20万円にし、給付金を受け取る5年間の月間の給料も20万円を下回らない額を支払うとする。この理由としては、農業法人の初任給は高卒で14.5万円であり、大卒で17.3万円と全産業の平均初任給18.9万円⁷⁷より低いからである⁷⁸。この新たな給付金制度により、法人には若年層を雇うインセンティブが、若年層には法人へ就農するインセンティブが生まれ、結果的に若年層の就農者数は増加することが期待出来る。

第二の提言として青年就農給付金制度経営開始型における2年目からの所得に応じた給付金額の変動システムの改訂をする。現在の青年就農給付金制度経営開始型では、給付金を受け取る2年目からの給付金額は、 $(350 \text{ 万円} - \text{前年の所得}) \times 3/5$ の合計で決まる<図表30>。例を出すと、前年の所得が200万円とする場合、 $(350 - 200) \times 3/5 = 90$ であるので、2年目の給付金額は90万円である。この式によると、所得100万円以上を超えると1万円を稼ぐごとに給付金額は6千円マイナスになり、その分手取りが減少する。仮に、前年の所得が110万円だとした場合、 $(350 - 110) \times 3/5 = 144$ 万円であり、所得との合計は254万円だが、前年の所得が100万円だった場合の給付金との合計金額は250万円であるので結果的に考えてみると、より所得を稼ぐインセンティブが削がれてしまう。

⁷⁷ 日本経済団体連合会「新規学卒者決定初任給調査結果2015」より筆者算出。

⁷⁸ 全国新規就農相談センター・経営者アンケートより参照。

＜図表 30＞給付金額の変動システム



(出所) 農林水産省「所得に応じた給付金額の変動」(2015)より引用。

そこで、現在の所得税率を考慮した式を提言する。その式は、 $200 - (\text{前年の所得} \times 1/5)$ である。この式によると、250万円を超えると次年度以降の給付金額が徐々に減っていき、前年の所得が1000万円を超えると給付金は停止になる。我々が考える農業法人からの月間収入20万円以上を考慮すると、仮に月間収入20万円だとした場合、所得は240万円であるので、その場合の給付金の減少はなく所得をより稼ぐインセンティブが生まれる。なお、この場合の式だと、 $200 - (240 \times 1/5) = 152$ であるが、給付金額の上限は150万円であるので、計算の合計が150を超えたとした場合であっても一律150万円の給付金額であるとする。また、法人に対して支払われる場合の給付金額は、その法人が雇用した若者の所得(給付金を除く)から上記の式で出した金額を法人に対して給付するものとする。そうすることによって、法人は若年層を雇うインセンティブと給料を増やすインセンティブが生まれ、若者は農業法人へ就農するインセンティブが生まれる。これによって若年層の新規雇用者が増加することが期待出来る。

ここでの反対意見として、財政的に厳しいのではないかという意見があるだろう。しかし、仮に2014年の新規雇用就農者(39歳以下)5,430名が、新しい法人向け青年就農給付金制度を利用した場合、2014年での法人向け青年就農給付金制度の給付金額合計は、81億4500万円($5,430 \times 150$ 万)である。現在の農林水産予算概要要求によると、2017年予算額は、2兆6350億円であり、十分払える範囲であると言える。また、減反政策⁷⁹⁾による米の直接支払い交付金での2015年予算は760億円であり、この制度の廃止後に700億円程度の予算が節約できる。さらに、青年就農給付金制度の政策目標は若年層を毎年2万人程度就農させること⁸⁰⁾であるが、給付対象者は年平均で5,000人程度に留まっている⁸¹⁾。上記により、給付対象者が増加したとしても財政的に問題が無いといえる。このことから、我々の政策提言は十分に実現可能性があるといえるのではないだろうか。

⁷⁹⁾ 農林水産省によると2018年に廃止予定。

⁸⁰⁾ 農林水産省「新規就農・経営継承総合支援事業実施要綱」参照。

⁸¹⁾ 農林水産省「新規就農・経営継承総合支援事業実施要綱」より筆者算出。

第2節 企業の参入・規模拡大障壁の撤廃

政策提言として、企業の自由な農業参入に向け、一般企業が新たに農業へ参入する際の制限を撤廃し、企業参入や規模拡大を行いやすい環境を整備する。

第4章で考察したように、一般企業の農業参入は農地法によって制限されており、現状では、農地所有適格法人与一般企業の間に農業を行う上での制度的な格差が存在している。例えば一般法人は農地の所有ができず、農地所有適格法人比較して自由がない。さらに、農地所有適格法人が税制上、会計上優遇されていることにより一般企業が相対的に不利な条件を課されている。農地所有適格法人は一定の要件を満たしているが、要件を満たしていない一般法人に問題があるわけではない。むしろ、農地所有適格法人の要件は2016年度の農地法改正で緩和されており、一般法人、農地所有適格法人間の実質的な差は縮まっているといえる。今後も規制緩和が進めば、農地所有適格法人を制度上優遇する必要は薄れていくはずだ。そこで現状の農地の利用主体規制を転換緩和し、農地利用規制への一本化を進め、より自由な経営を目指すべきだ。「自作農主義」のような農地法の指針で目指されているのは農地の保全であり、個別農家の保護ではない。農政の歴史でみたように農地の所有者と耕作者が一体である時代は終わり、より多様な担い手による効率的な農業が求められている。一般法人のような効率性を重視する主体は農地を改廃させる危険性が指摘されているが、両者に決定的な結びつきがあるわけではない。むしろ、農地を賃借していた法人が農地所有に転じた途端農地改廃に走るということは考えづらい。多様な担い手による生産性の高い農業を実現するためにも、法人の自由な参入を許可し、農地は別に規制するべきだ。

また、我々が主張する「若年就農者を増やす」という観点からも大規模な経営を行う法人が望ましい。小規模な法人や個別農家には大勢の若年就農者を雇用するほどの力がない。先ほど提言したように、一般法人の農地所有が制限されている現状では規模拡大が円滑に進まない。主体ごとの農地規制を撤廃することで、法人が規模拡大を円滑に行う環境を整備し、若年就農者の雇用拡大につなげる。この目標を達成するためにも、農地法における土地所有制限や農地所有適格法人の要件を廃止し、一般企業による自由な参入・規模拡大を実現することを提言する。

おわりに

我々は地方創生を目指すにあたり、農業に着目して政策提言を行った。東京、名古屋、大阪といった三大都市圏と比較して、地方では農業が産業の中核を占めている場合が多い。論文を作成する過程で、情報収集のために訪れた新潟、秋田においても農業が基盤産業であり、農業が決して軽視できる産業でないことを実感した。しかし、2016年現在の日本の農業を分析すると多くの問題に直面し、発展、維持が危ぶまれていた。そこで農業に関する分析を行った結果、活力があり、創造性に富んだ若者を就農させることが、高齢化の進んだ農業の改革につながるのではないかという考えに至った。

しかし本稿の分析を通して、自営農家は非常に収入が不安定であることに加え福利厚生も整っていない、不安定な職業であることが明らかとなった。正に3K（きつい・汚い・危険）という言葉が当てはまる職場環境だ。若者を就農させることは困難に思えたが、若者が就職活動を行う際の嗜好、求める収入などの諸条件を分析し、「農業を行う法人に社員として就職させる」という解を得た。法人であれば月収という形で安定した給与の支給ができるし、福利厚生も整っている。何より法人は、農業経験のない若者が低費用で技術を習得する場になる。個別農家として就農した場合と比較すると、農地、器具、その他諸々に対する投資が不要で、若年新規就農者にとって圧倒的に有利だ。そこで法人に対して青年就農給付金を交付することで、若者を雇用するインセンティブを醸成し、若者に対しても就農という門戸を開く政策を提言した。

ところで、若者の法人への就農を促進する上で避けられない問題がある。日本は「自作農主義」を農地法において規定し、企業の農業参入を規制していたのだ。1992年に「新しい食料・農業・農村政策の方向」が策定されて以降は規制緩和が続いているが、2016年現在、農地を所有するには「農地所有適格法人」格を取得しなければならない。取得後は一般法人と比較して有利な制度が利用できる反面、厳しい要件を満たすことは企業にとって負担となった。そこで各種規制を撤廃することで、企業が自由に参入し、規模を拡大することができる環境を整備することを第二の政策提言とした。若者を雇用する力のある法人を育てることで、間接的に若年新規就農増加を促進させ、ひいては地方創生を目指した。

我々はフィールドワークを通して地方の現状を身をもって体感してきた。今回の研究では至らないところは多々あるが、我々の政策により地方の未来が明るくなることを願ってやまない。

先行研究・参考文献

参考文献

- ・荒幡克己(2014)『減反40年と日本の水田農業』農林統計出版株式会社
- ・稲本志良・桂瑛一・河合明宣(2006)『アグリビジネスと農業・農村』日本放送出版協会
- ・太田聡一(2010)『若年者就業の経済学』日本経済新聞出版社
- ・奥野正寛(1998)『農業問題の経済分析(シリーズ・現代経済研究)』日本経済新聞社
- ・甲斐道太郎、見上崇洋(2000)『新農基法と21世紀の農地・農村』法律文化社
- ・河藤佳彦(2015)『地域産業政策の現代的意義と実践』同友館
- ・株式会社イニシア・コンサルティング「経営学講座」
(<http://www.initiaconsulting.co.jp/old/archives/management/index.html>), 2016/11/11 データ取得
- ・北出俊昭(2001)『日本農政の50年』日本経済評論社
- ・木下斉(2015)『稼ぐまちが地方を変える』NHK出版
- ・交易財団法人日本農業法人協会 HP「農業法人とは？」
(http://hojin.or.jp/standard/what_is/what_is.html), 2016/11/11 データ取得
- ・小島敏文・持田紀治(2005)『地域新生のフロンティア元気な定住地域確立への道』大学教育出版
- ・神門善久(2010)『さよならニッポン農業』NHK出版
- ・コトバンク ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典 「自立経営農家」
(<https://kotobank.jp/word/%E8%87%AA%E7%AB%8B%E7%B5%8C%E5%96%B6%E8%BE%B2%E5%AE%B6-80972>), 2016/11/11 データ取得
- ・澤田 守(2012)『「新規参入の定着に向けた課題と対応」講演録』独立行政法人 農業・食品産業技術総合研究機構中央農業総合研究センター 農業経営研究領域
(<http://www.maff.go.jp/chushi/kyoku/einou/pdf/einousuisinnkouennkai1-2.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・生源寺眞一(2006)『現代日本の農政改革』東京大学出版会
- ・生源寺眞一(2011)『日本農業の真実』筑摩書房
- ・神野直彦(2002)『地方再生の経済学：豊かさを問い直す』中央公論新社
- ・高田泰(2016)「秋田県大潟村は、なぜ「農業」で消滅可能性都市を免れたのか」『ビジネス+IT』(<http://www.sbbi.jp/article/cont1/31778>), 2016/11/11 データ取得
- ・高崎経済大学地域科学研究所(2016)『自由貿易下における農業・農村の再生』日本経済評論社
- ・佐保圭(2016)「第2回―秋田県大潟村―官民を貫く危機感が、儲かる農業を進化させる」(<http://www.nikkeibp.co.jp/atcl/tk/PPP/030700028/060300002/?P=4>), 2016/11/11 データ取得

- ・首相官邸 (2014) 「まち・ひと・しごと創生法の概要」
(http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chiyou_sousei/pdf/siryou1.pdf), 2016/11/11 データ取得
- ・首相官邸 (2015) 「まち・ひと・しごと創生総合戦略 -概要-」
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou4.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・首相官邸(2015) 「まち・ひと・しごと創生基本方針 ―ローカル・アベノミクスの実現に向けて―」
(<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/20150630hontai.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・首相官邸(2016) 「まち・ひと・しごと創生 HP」
(http://www.kantei.go.jp/jp/headline/chiyou_sousei/), 2016/11/11 データ取得
- ・的場康子(2013a) 「大学3年生の就職に関する意識と情報収集の実態」 『ライフデザインレポート』 株式会社第一生命経済研究所
- ・的場康子(2013b) 「大学3年生の職業意識～企業規模や地域選択に関する意識を中心として」 (<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/report/rp1307a.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・中島紀一(2012) 「青年たちの心に農への道を―新規就農青年の増加の兆しによせて―」
(<http://www.arc.or.jp/ARC/201209/ARC1209gatu/1209ronnsetu.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・永井慧、木南莉莉、古澤慎一(2013) 「農業法人就業希望者の就業意識に関する研究―2011年度新・農業人フェアアンケート調査結果を基に―」 『新潟大学農学部研究報告』 第66巻第1号
- ・西村尚敏 (2015) 「地方創生と農業・農村―三重県多気町丹生地区の地域資源を活用した取組―」 参議院農林水産委員会調査室
(http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20151201041.pdf), 2016/11/11 データ取得
- ・日本創生会議 HP (<http://www.policycouncil.jp/>), 2016/11/11 データ取得
- ・福島淑彦(2007) 「雇用補助金は若年失業対策として有効か?」 『NUCB journal of economics and information science』 第51巻第2号
- ・藤岡良(2014) 「非農家出身学生の就農促進に関する実践的研究」 『同志社政策科学研究』 16巻第1号、p71-85
- ・本間正義(2010) 『現代日本農業の政策過程』 慶應義塾大学出版会
- ・本間正義(2014) 『農業問題―TPP後、農政はこう変わる』 ちくま新書
- ・増田寛也(2014) 『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減』 中公新書
- ・増田哲士税理士事務所 HP (<http://www.masuda-taxoffice.com>), 2016/11/11 データ取得
- ・宮崎俊行(2001) 『農業は「株式会社」に適するか』 慶應大学出版会

- ・みやび経営コンサルタント「居酒屋で学ぶ経営の基礎知識」
(<http://www.miyabimura.com/index.php?FrontPage>), 2016/11/11 データ取得
- ・山下一仁(2004)『国民と消費者重視の農政改革』東洋経済新報社
- ・山下一仁(2009)『フードセキュリティ』日本評論社
- ・山下一仁(2010)『農業ビックバンの経済学』日本経済新聞出版社
- ・山下一仁(2015)『日本農業は世界に勝てる』日本経済新聞出版社
- ・和田竜也、木南莉莉(2012)『若者の就農意識形成に関する研究』第64巻第2号、P.93-99

データ出典

- ・ Australian Bureau of Statistics "Land Management and Farming in Australia"
(<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/A311E8F2D1E2FDFFCA2575C40017D718?OpenDocument>), 2016/11/11 データ取得
- ・ CAI(2016)「The World Factbook」
(<https://www.cia.gov/Library/publications/the-world-factbook/fields/2177.html>), 2016/11/11 データ取得
- ・ European Commission "EU agriculture - Statistical and economic information"
(http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/index_en.htm), 2016/11/11 データ取得
- ・ USDA "Farms and Land in Farms Final Estimates 2008-2012" (2014)
(<http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1259>), 2016/11/11 データ取得
- ・ OECD (2015) 「OECD-FAO 農業アウトルック 2015」
- ・ 株式会社マイナビ(2016)「2017年マイナビ大学生業界イメージ調査」『マイナビ採用サポートネット』 (http://saponet.mynavi.jp/enq_gakusei/gyoukai/), 2016/11/11 データ取得
- ・ 国税庁(2015)「民間給与実態統計調査(平成26年)」
(<https://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/minkan2014/pdf/001.pdf>), 2016/09/19 データ取得
- ・ 新村出(2008)『広辞苑 第六版』
- ・ 全国新規就農相談センターHP(<https://www.nca.or.jp/Be-farmer/>), 2016/11/11 データ取得
- ・ 全国農業会議所全国新規就農相談センター (2014) 「新規就農者の就農実態に関する調査結果」
(<https://www.nca.or.jp/Be-farmer/statistics/pdf/UjO3S2ATQwpUwNM5JkB201502051419.pdf>), 2016/11/11 データ取得
- ・ 全国農業会議所全国新規就農相談センター(2013)「農業法人等における雇用に関する調査結果」

- (<https://www.nca.or.jp/Be-farmer/statistics/pdf/Y5Gn0LliRSfVioB2cM0N201206271419.pdf>),2016/11/11データ取得
- ・全国農業会議所(2016)「農外から農業に参入した法人に対するアンケート 調査結果概要」(https://www.nca.or.jp/hojinsien/doc/questionnaire_08aug.pdf),2016/11/11データ取得
 - ・内閣府(2016)「県民経済計算」(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/kenmin_top.html),2016/11/11データ取得
 - ・日本経済団体連合会「新規学卒者決定初任給調査結果2015」(<http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/090.pdf>),2016/11/11データ取得
 - ・農業用語辞典HP (<http://www.3choku.jp/>),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2008)「(付表) 戦後農政の流れ」(http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h19_h/trend/1/t1_1_2_10.html),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2011)「農業事業体と農業法人の概念図」(http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/houjinka_gainenzu.html),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2013)「改正農地法について」(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/kaisei_gaiyou.pdf),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2013)「法人経営のメリット」(http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/houjin_merit.html),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2015)「耕作放棄地に関する意向及び実態把握調査(平成26年)」(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2704_kekka.pdf),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2015)「所得に応じた給付金額の変動」(http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/pdf/hendou.pdf),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2015)「生産農業所得統計」(http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/nougyou_sansyutu/),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2015)「農地転用許可制度」(http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyoo/),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2015)「農業委員会法改正」(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/noui/27kaisei_nouihou.html),2016/11/11データ取得
 - ・農林水産省(2016)「農業構造動態調査」(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noukou/>),2016/11/11データ取得

- ・農林水産省(2016)「2015年農林業センサス結果の概要」
(http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/2015/kekka_gaisuuti.html),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)『2015年農林業センサス 第7巻 農山村地域調査報告書』
(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001154296>),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「新規就農者調査」
(<http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/>),2016/09/19データ取得
- ・農林水産省(2016)「荒廃農地の現状と対策」
(http://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/pdf/2804_genjo.pdf),2016/09/19データ取得
- ・農林水産省(2016)「企業等の農業参入について」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/kigyou_sannyu.html),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「作物統計調査 面積調査」
(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001024925>),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「農地を所有できる法人（農業生産法人）の要件等の見直し」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/nouchi_taihi.pdf),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省「改正農地法の概要」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/kaisei_shousai.pdf),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「農地を所有できる法人の要件の見直し」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/nouchi_seido/pdf/nouchi_kaisei.pdf),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「農地所有適格法人の農業参入について」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/kigyou_sannyu.html),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「一般企業の農業への参入」
(http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/attach/pdf/kigyou_sannyu-4.pdf),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「青年就農給付金」
(http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html),2016/11/11データ取得
- ・農林水産省(2016)「農の雇用事業」
(http://www.maff.go.jp/j/new_farmer/nouno_koyou.html),2016/11/11データ取得
- ・文部科学省(2016)「学校基本調査」

(http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/1267995.htm),2016/11/11データ取得

・農林水産省(2016)「農業振興地域制度の概要」

(http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_sinko/sinko_01.html),2016/11/11データ取得