
論文

市場機能拡張的農政の展開と課題 ——「新規就農促進政策」を素材として——

楨平 龍宏*

The Development of the Market-Enhancing Agricultural Policy and the Consideration of Its Problem —— The Study of the Policy Which Makes a New Comer to Agriculture Increase ——

MAKIDAIRA, Tatsuhiro

1. はじめに—問題の所在—

我が国における耕作放棄地の増大や農業後継者の激減といった問題に対し、その原因の一端を戦後農地制度に求める議論が、政府・財界（経済財政諮問会議、規制改革会議、産業競争力会議・農業分科会等）より提起されている。すなわち、戦後農地制度が「農外出自の一般法人企業」（以後「農外企業」とする）の農地に対する権利主体性を否定している点を批判し、農外企業による農地利用権利取得を含む農地の自由な市場取引の実現を目指すことにより、我が国農業の構造を改革し、国際的競争力を高めることにより、上記の構造的問題を解決するという議論である。

以上の議論を受けて、平成21年の改正農地法により、農地賃貸借設定による農外企業の参入が全国的に可能となった。併せて、農業生産法人への出資については一構成員あたりの出資制限10分の1を廃止し、4分の1まで出資可能にするるとともに、農商工連携事業者など一定の者については2分の1未満まで可能となった。

さらに、平成27年度の農地法改正においては、農業に常時従事する役員の過半が農作業に従事するという農業生産法人役員の農作業従事要件について、役員又は重要な使用人のうち1人以上の者が農作業に従事すればよいこととなった。議決権要件についても、農業者以外の議決権は原則として総議決権の4分の1以下とされていたものが、2分の1未満までよいこととされた。

一方で、農地を耕作目的で売買、贈与、貸借等（権利の設定・移転）する場合、農地法第3条の許可条件を全て満たす必要があるが、その1つに「申請農地を含め、耕作する農地の合計面積が下限面積以上であること」という要件（以下、「下限面積要件」とする）がある（第3条第2項第5号）。

この下限面積要件は、経営面積があまりに小さいと生産性が低く、農業経営が効率的かつ安定的に継続して行われないことが想定されるため、許可後に経営する農地面積が一定（都府県：50a、北海道2ha）以上にならないと許可しないとするものである。しかし稲作などの土地利用型作目以外では、この下限面積要件をクリアすることが困

*名古屋経済大学経済学部教授

市場機能拡張的農政の展開と課題

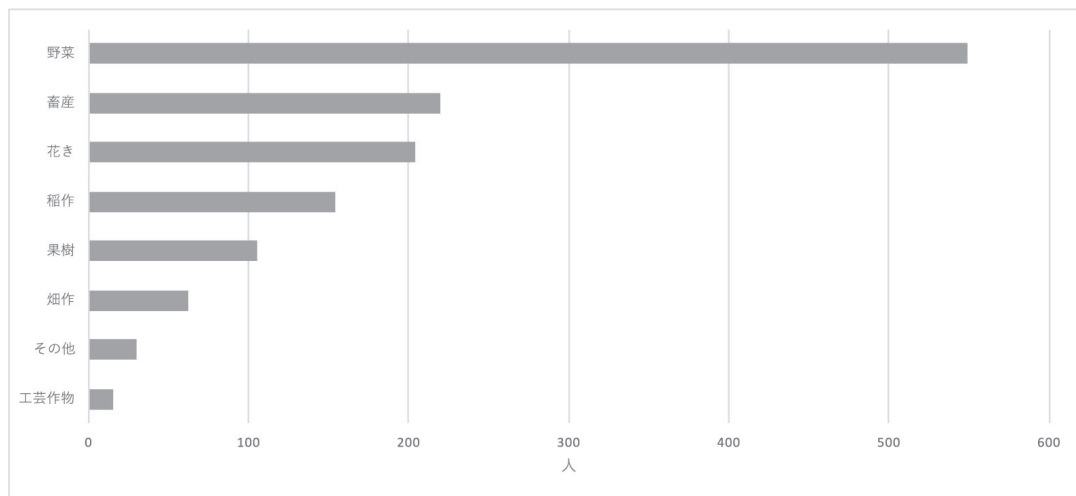


図1 新規就農者が選択した作目

出典：全国農業会議所・全国新規就農相談センター「平成25年度新規就農者の就農実態に関する調査結果」

難な場合が多く、新規就農者に対する事実上の参入規制として機能していた側面は否定できない。特に、近年の新規就農者が選択する作目は、図1に見るように、労働集約的な野菜や畜産、花きなどの作目が多く、参入当初から下限面積である50a以上を貸借し耕作することは極めて厳しいと言わざるを得ない。

このような事情を鑑み、平成21年12月施行の改正農地法により、この下限面積が、地域の平均的な経営規模や新規就農を促進する際において、地域の実情に合わない場合には農業委員会の判断で別段の面積を定めることができるようになった¹。

そして、農林水産省通達²により、農業委員会は毎年この下限面積について検討することとされている。

以上のような農外企業や農業者以外の者による農業参入規制緩和の効果は大きく、改正農地法施行後、約5年で新たに1,576法人が参入することとなった³。また、農業生産法人の株式会社形態での新規設立も大幅に増加している。農外企業は、出資比率の引き上げにより強い影響力を行使することが可能となった農業生産法人（新制度では「農地所有適格法人」）を通じて、事実上の農地所有権の取得も行えることとなり、農業経営へ

表1 年度別・就農形態別新規就農者数

単位：人						
区分	計	就農形態別		新規自営農業就農者	新規雇用就農者	新規参入者
		49歳以下	44歳以下			
2007年	73,460	21,050	—	64,420	7,290	1,750
2008年	60,000	19,840	—	49,640	8,400	1,960
2009年	66,820	20,040	—	57,400	7,570	1,850
2010年	54,570	17,970	—	44,800	8,010	1,730
2011年	58,120	18,600	—	47,100	8,920	2,100
2012年	56,480	19,280	17,260	44,980	8,490	3,010
2013年	50,810	17,940	16,020	40,370	7,540	2,900
2014年	57,650	21,860	18,500	46,340	7,650	3,660

資料：農林水産省「平成26年新規就農者調査」より作成。

注：「新規自営農業就農者」とは、農家世帯員が就農した場合を、「新規雇用就農者」とは、農業法人等へ雇用された場合を、「新規参入者」とは、農家世帯員以外が就農した場合等を指す。

より深く関与することが可能となっている。

また、新規就農者数については、表1にみるように、全体としては横ばいであるものの、農家子弟以外の者による「新規参入数」は近年増加傾向にあり、特に39歳以下の若者がその増加を支えている⁴。

一連の農地制度改正は、市場メカニズムが企業等の民間制度と一体となって実現する資源配分機能を最大限に発揮できるようにするため、「新規参入規制の緩和」により民間のコーディネーションをより円滑にし、促進することを目的とする「市場機能拡張的」経済政策の一環として位置づけることが可能である⁵。

すなわち、耕作放棄地の中には、慣行的な農業技術では採算性の低い農地が多分に含まれていることは事実である一方、現代的技術で十分に耕作可能な農地であるにも関わらず、所有者の高齢化・後継者不在により耕作不可能となり、かつ地域内に十分な担い手が存在していないことが原因で遊休地化している場合も少なくない。これは、価格メカニズムのみで農地利用権が流動化し、自ずと収益性の高い経営への農地資源配分が起こりづらい「市場の失敗」の典型例である。

また、いったん荒廃地化した農地への開墾等の投資が過大であり、耕作放棄地の家族農業経営による利用促進が困難な側面もある。以上のような地域農業の実態を鑑みた場合、家族経営よりも相対的には資本力を備えた企業による農業参入を、地方自治体や農業委員会、農協等の「地域公共セクター」のコーディネートにより促進し、農地資源の有効活用を図ることについては、一定の経済的合理性を認めることができる。また、新規参入の際のハードルとなっている初期投資や、作物栽培・販売による収入が確保されるまでの運転資金・生活費等を支援する各種新規就農支援施策は、新規参入障壁を低くすることにより、農地資源の配分を行い易くし、より多くの参入者を呼びこむ上で合理性を持っている。

他方、地域外から農外企業や新規就農者が参入する際には、行政や農協などの「地域公共セクター」のみならず、集落営農組織や地域内農業者ネットワーク、農産物流通組織などの様々な「制度」のコーディネート機能が重要であり、参入後の営農定着においても重要な役割を発揮している

ことが想定される⁶。

これらのコーディネーションが積極的に推進される背景には、現在の地域農業が抱えている諸問題を解決するに当たり、農外企業が有する資本・技術力や販売・情報発信ノウハウへの期待と、参入地域における地域農業への一定の効果への評価を指摘することができる⁷。新規就農者も、遊休地の可能性があった農地の受け皿としての役割のみならず、慣行的な農業にとらわれず加工や独自販売まで見込んだ営農展開による地域農業の変革主体としての役割も期待されている。

このように、従来の経済主体と制度では資源の効率的配分・有効利用が困難な状況において、規制緩和により新たな主体の参入を認め、既存経済主体や制度との相互補完関係を促進しながら産業全体の活性化を図っていくことが、我が国農業にとって死活的課題となっている。と同時に、このような政策を進めていく上では、耕作を直接担う者のみならず、農業や農産物に関与する様々なステークホルダーや諸制度の意思決定の調和を図り、資源の効率的利用を達成するためにどのような情報を共有しコーディネートするか、という課題の検討が不可欠である。農業は、農村地域社会の維持・存続に密接に関わる生業であると同時に、産業としての発展・成長を目的とした効率性と競争力を高めることが死活的課題であり、「市場機能拡張的」農業政策の具体的検討を行うことが急務である。その題材としての重要な一角を占めるのが「農業への新規参入・新規就農」のあり方をめぐる課題であることは疑う余地はない。

しかし、以上のような経済政策・産業政策全般に渡る「市場機能拡張的方向性」を問題意識とした上で、規制緩和による農外企業参入が地域農業へ与える影響に関する実体分析に基づいた研究成果はほぼ皆無といってよい。今後の研究課題として、農外企業・新規参入者による農業への参入が地域農業構造を変革し、我が国農業の生産性を高めることが可能か否か、という検証が必要な段階にある。

本稿では、新規就農者数が比較的多い東海地方の中でも、独自の新規就農対策による様々な支援を実施している静岡県の事例を取り上げ、国及び地方自治体の新規就農支援施策を活用して営農を開始した新規就農者の経営実態分析を通じて、農

業における参入規制緩和の効果と課題について検討する。

2. 静岡県における新規就農対策の実態と課題

(1) 受け入れ機関の概要と経過

農業の担い手の高齢化や減少に対処し、新たな担い手の育成・確保を図る必要がますます増しているが、静岡県の農業は、温暖な気候風土の下で多彩な農畜産物が生産可能なこと、また首都圏や名古屋経済圏等の大消費地に近いという立地上の優位性から、新規就農希望者が参入を希望する候補地域として選択することが多いという特徴がある。

そのような背景から、静岡県では他産業から農業を志す若者や、新規作目の導入や加工販売等の新規事業の立ち上げを目指すUターン等の兼業農家出身者（新規自営農業就業者）を対象に、県内の先進的な農業経営者の下で農業技術や経営ノウハウ、加工販売技術の修得を目指すための実践的な研修を実施している。

(2) 以降で詳しく述べる一連の新規就農関連プログラムの窓口は、静岡県農業振興公社内に設置されている「青年農業者等育成センター」（以下、「センター」とする）及び県の経済産業部農業振興課が担当している。センターや県農業振興課は、主に県外在住の就農希望者（新規参入者）への対応を行っている。またセンターは、県内に7ヶ所に設置されている県の農林事務所内にも窓口を構えているが、こちらは主に県内在住の新規就農希望者に対して、各地域で進められているプログラムや研修実施、また就農者へのフォロー等

の役割を担っており、県内外の新規就農希望者への対応を実施している。また各地域のセンターは、管内自治体や農業委員会のみならず、農協とも密接に連携し、きめ細やかに対応していることに大きな特徴がある。

(2) 取り組み内容と課題

静岡県では、新規就農者を表2のように類型化し、それぞれに対して適切な支援を行うことを重視している。一口に「新規就農希望者」といっても、農家出身者なのか、新規参入者なのかといった属性や、作目選択や販路など多様なニーズを有していることを考慮すれば、このような類型化と、類型ごとの支援策を明確化し実施することは重要かつ適切であろう。

このような支援策を実施する体制の中で最も重要であり、また静岡県独自の特徴といえるのが、「地域受入連絡会」を各地区に組織していることである。この組織は、研修先農家、自治体及び関係組織、地域農協によって構成され、新規参入希望者を地域全体で受け入れ、営農確立と地域農業の担い手として成長するまで総合的な支援を行う、いわば「受け入れ支援チーム」としての役割を果たしているものである。新規就農希望者は、「研修地域＝就農地域」として農業指導士である研修受入農家からの技術や経営ノウハウの修得のみならず、行政や農協を通じて、就農のための農地や資材等の経営資源の調達、さらには販路確保や6次産業化等の経営高度化による収益向上までの一貫した支援を受けられる体制が整っている。

表2のタイプ別に、2013年度は合計30名を定員として募集を掛けた。まず「新人材育成タイ

表2 静岡県における新規就農者の類型

新規就農者区分		支援の概要
新人材育成タイプ	地域受入型	「地域受入協議会」（研修受入農家、農協、市町、県等）が、新規就農希望者を研修受入地域での就農に向け、1年間の実践研修や就農準備等の総合的支援を実施し、地域の担い手として育成する。
	農業法人等受入型	農業法人等が新規就農希望者を研修受け入れし、「のれん分け」等による就農に向け、1年間の実践研修や就農準備等を関係機関と連携して総合的に支援し、担い手として育成する。
後継者強化タイプ		農業法人等が兼業農家後継者を研修受け入れし、「新規作目の導入」や「加工・販売等の新規事業の立ち上げ（6次産業化）」に係る1年間に実践研修や就農準備を関係機関と連携して総合的に支援し、経営の強化を促進する。

資料：静岡県青年農業者等育成センター提供資料より作成。

プ・地域受入型」支援施策は、平成16（2004）年から開始された。応募資格としては概ね40歳以下の非農家または第二種兼業農家出身であり、研修終了後は研修受入地域に就農できる者を対象としている。センターでは年間2回程度の募集・面接を行い、その後、希望する県内各地区の研修生募集地域への現地視察を経て、再度、就農希望者の意向や希望作目と、受入地域の印象をマッチングする面接選考会を実施して研修受入地域を決定する。

「人材育成タイプ・農業法人等受入型」支援施策は、平成22（2010）年より開始された。応募資格としては概ね40歳以下の非農家または第二種兼業農家出身で、就農意欲が高く、事務局が選定する農業法人での研修終了後、県内に就農可能な者を対象としている。現地見学会や面接選考会は随時実施されており、就農希望者の希望作目での就農に向けた実践的な研修が可能な農業法人等を事務局で選定し、就農希望者と農業法人等との面接を実施後、研修先を決定する。

「後継者強化タイプ」支援施策は、平成22年より開始された。応募資格は概ね40歳以下の農家後継者（「Uターン就農者」と呼んでいる）であり、研修終了後は実家の農業経営において、新規作物の導入や加工販売等の新部門の事業化を志す者が対象となっている。

以上の各タイプ別支援施策は、いずれも研修期間は同様で、事前研修を2ヶ月程度、実践研修を

1年間（以前は2年間）実施するのが一般的である。

予算措置としては、研修に関わる地域受入連絡協議会や受入法人に対して、研修生一人当たり年間50万円が「がんばる新農業人支援事業」により助成される。

応募方法は、申請書及び履歴書を、県内居住者の場合は県の農林事務所（企画経営課）へ、県外在住者はセンター（県農業振興公社内）または県農業振興課へ提出する。また、注意事項として、研修中及び就農後経営が安定するまでの生活費等に関わる自己資金の確保、また就農後の所得安定までの本人の努力や工夫の必要性、地域住民との協調が必要であることも強調されている。このようなことは、相談や面接時に特に強調されていることでもある。

表3では、就農希望者が就農相談から研修を経て就農、規模拡大へと至るプロセスにおける各種支援策を一覧化している。表出はしていないが、ステージ毎に利用可能な資金等の裏付けがなされており、県内各地域の関連機関とも連携しながら、地域性を活かしながら無理なく就農へ誘導する支援モデルとして、本県の取り組みは他地域にとっても示唆的であろう。

(3) 就農研修プログラム（人材育成）の内容と効果

平成25（2013）年度に実施された新農業人材

表3 静岡県における新規就農希望者が経営確立にまで至る支援内容

			就農開始 （就農から5年以内）		規模拡大 （概ね就農から5年経過後）
相談 → 体験 → 試用雇用・就農研修					
相談・研修内容	【就農相談】 ●青年農業者等育成センター 【相談、現地見学】 ●就農支援プロジェクト・セミナー ・現地ツアー ・就農相談会（農業法人就職への支援）	【就農体験7日間】 ●新規就農チャレンジ事業 ・農業法人等での短期の農業体験	就農計画の認定	【経営発展のための各種講座・研修】 ●青年セミナー ●アグリビジネス実践スクール等 【認定農業者になるための支援】 【経営改善計画策定の支援】	【経営部門の拡大】 ・法人化・6時産業化の支援 【農地の規模拡大】 ・農用地の利用集積の支援 ・耕作放棄地の再生利用の支援 【地域農業の推進者としての担い手の支援】 ・青年農業士会等の活動支援
		【期間 1年間】 ●がんばる新農業人支援 ・対象は概ね40歳以下 ・研修受入地域での就農や農業法人等からの「のれん分け」による就農に向けた実践研修 【試用雇用 期間6ヶ月～10ヶ月】 ●農業トライアル支援事業・はばたく農業支援事業 ・農業法人等で試用雇用 【試用雇用 期間2年間】 ●農の雇用事業 ・法人等就業研修、経営継承研修			

資料：静岡県青年農業者等育成センター提供資料より作成。

市場機能拡張的農政の展開と課題

表4 静岡県における新規就農タイプ別推移

年度	平成 22 年	平成 23 年	平成 24 年				
			合計	農家後継者	ニューファーマー	企業参入	法人等就職
実績	230 人	300 人	325 人	40 人	81 人	18 社	186 人

資料：静岡県農業振興課提供資料より作成。

の確保と育成に関する施策の内容と実績を概観する。

まず、県全体における新規就農タイプ別人数の推移（表4）であるが、毎年着実に増加しており、また経営者としての農業参入者のみならず、自家農業を継承する者や農業法人への就職を通じて農業へ関わる者など多様なかたちで農業参入者が増加していることがうかがえる。また、企業による農業参入も平成24年度で18社みられる。

次に、平成25（2013）年の新規就農者育成・確保策の実績を表5によって確認する。表5は、表3の＜相談→体験→試用雇用・就農研修＞といった一連のプロセスを具体化する事業の一覧である。この中で、一連のプロセスの核となる比較的短期間の「就農体験」と、中長期間に渡る「就農研修」に関わる3つの事業について詳しく見ることとする。

1）しずおか新規就農チャレンジ事業

本事業の目的は、農業への就業希望者が短期間農業を体験する場を創出し、実際の農業への正しい理解を通じて雇用のミスマッチを解消するものであり、県内の農業法人や農業指導士を中心とした先進的農家が、農業への就業を希望する者を受け入れ、農業体験を実施する。平成25年度の予算措置については「しずおか新規就農チャレンジ事業費」として350万円が充てられた。本事業の概要と実績は、表6の通りである。

現在、体験者受け入れ登録をしている農家および法人は約80経営体である。体験希望者は土日等の休日を希望するケースが多いため、体験場所と日時が集中する場合が多く、より多くの体験受け入れ農家を増やしていく予定である。

表5 静岡県における就農希望者確保・育成施策一覧（平成25年度）

区分	事業メニュー	対象者	内容	期間
相談	青年農業者等育成センター設置他	就業希望者	・就農相談、無料職業紹介 ・就農計画の設定 等	通年
体験	しずおか新規就農チャレンジ事業	就業希望者 (40人)	農業法人等で短期の農業体験を実施	7日間程度
ミスマッチ解消	就農応援プロジェクト	就業希望者	就農セミナー、現地ツアー、相談会を開催して就農のミスマッチを解消	年2回
研修	頑張る新農業人支援事業	非農家出身の就業希望者等(30人)	・「地域受入連絡協議会」のある地域で、先進的な農業の下で技術習得を支援 ・研修受入先からの「のれん分け就農」に向けた実践研修を支援 他	1年間
試用雇用	農業トライアル支援事業・はばたく農業支援事業（緊急雇用活用）	就業希望者 (240人)	農業法人等で試用雇用を実施	4カ月～1年程度
	チャレンジ・有機農業支援事業（緊急雇用活用）	就業希望者 (5人)	有機農業就業希望者の試用雇用を実施	10カ月程度
職業訓練	農業科職業訓練	離職者 (40人)	離職者等への職業訓練により農業への就業を支援	6カ月または10カ月
教育	農林大学養成部	(90人)	優れた農業後継者、技術者及び地域農業のリーダーを養成するための農業教育を実施	2年
	研究部	(30人)		2年
	研修部	(若干名)		1年・2年

資料：静岡県農業振興課提供資料より作成。

表6 「しずおか新規就農チャレンジ事業」の概要

◆概要

体験受入先	農業経営士等先進的な農業者（果樹、野菜、花、畜産など）
体験日数	7日間程度（日帰りまたは宿泊）
参加費	無料（現地までの往復旅費等は参加者負担）
実施期間	平成25年4月～平成26年2月（募集は1月末まで。定員になり次第終了）
募集人数	40名（農業に関心のある方、農業への就業を希望する方）
体験プラン	希望する作物・時期のプランで農業体験を実施
体験指導料	体験受入先に以下の指導料を支払う。 宿泊有り：15,000円/日・人、日帰り：10,000円/日・人

◆実績

(1) 体験者数・受入経営体数

年度	体験受入 経営体数	体験者数	体験者数と体験作目				
			野菜	果樹	花卉	畜産	茶
22	24	44	37	5	—	1	1
23	20	36	28	4	—	2	2
24	26	44	37	4	—	0	3
25（10月末現在）	16	32	23	6	—	0	3

(2) 体験者の属性

●居住地別人数

年度	県内	県外
22	36	8
23	27	9
24	26	18
25（10月末現在）	21	11

●年代別

年度	10代	20代	30代	40代	50代	60代
22	1	18	13	8	4	—
23	3	9	10	6	5	3
24	1	12	14	10	7	0
25（10月末現在）	0	9	15	6	1	1

●体験後就農した者

年度	自立就農（研修中を含む）	農業法人等への就職
22	3	16
23	5	9
24	8	3

資料：静岡県農業振興課提供資料により作成。

2) 農業トライアル支援事業

国の緊急雇用創出事業を活用し、離職者や離職見込み者（東日本大震災被災者等も対象）で将来農業への就業を希望する者を対象として、新規就農者の育成ノウハウがあり、雇用主である県内の農業法人・農業経営者と雇用契約を結び、4～6カ月程度の中期の試用雇用を通じて研修を実施す

る「農業トライアル支援事業」も、農業体験から農業関連事業体への就業へとステップ・アップするプログラムとして重要である。事業の概要と実績を表7に示す。

3) がんばる新農業人支援事業

本事業は、「青年等の就農促進のための資金の

市場機能拡張的農政の展開と課題

表7 「農業トライアル支援事業」の概要と実績

◆農業トライアル支援事業 平成25年度予算額 172,200千円（当初88,200千円，補正84,000千円）

◆事業実施主体への委託内容

- ①県等と連携し農業分野への就業を希望する離職者等を募集し，雇用する。
- ②農業体験（生産・加工・販売等）を通じて農業理解を促す。
- ③県青少年農業者育成センター，県就職相談センター，ハローワーク等と連携する。

◆事業規模 新規雇用者数 170人

◆委託費 参考：月額上限 210,000円／人

- ①雇用費：賃金，社会保険料（雇用保険，労災保険等），各種賃金（通勤手当等）
- ②研修費：OJT研修費（研修指導費），研修資材費等）

◆委託の条件

- ①ハローワークに求人申し込みをすること。
- ②雇用期間（4～6カ月程度）を定めた雇用契約を結び，労災保険，雇用保険に加入させること。
- ③農業体験研修としてOJT研修及びOFF-JT研修（月1回以上）両方を実施すること。

◆実施状況

区分	実施事業対数（延べ）	新規雇用人数	継続雇用等定着者数
22年度完了分	33	58	24
22年度～23年度（継続分）	70	132	52
23年度（2次）	86	156	84
23年度（2次）	36	38	
23年度（3次：9月補正）	19	19	
23年度～24年度（継続分）	38	40	26
24年度（1次）	100	118	46
24年度（2次）	42	50	27
24年度（3次）	94	127	50
25年度（1次）	60	62	—
25年度（2次）	100	—	—
計	678	800	—

資料：県農業振興課提供資料により作成。

貸し付け等に関する特別措置法」に基づき，県内で自立就農を目指す青年等を対象に，先進的な農業経営者のもとで農業技術や経営ノウハウ等を習得するための実践的な研修の実施を支援する制度である。また，新規作目の導入や，加工・販売等の新規事業立ち上げを目指す兼業農家後継者を対象に，必要なノウハウ等を習得するための実践的な研修の実施を支援する。

事業実施主体は県青年農業者等育成センターであり，平成25年度予算額は16,045千円，研修生の募集人数は30人である。表2の区分に従って募集を行い，現地見学会と建設選考会を実施し，

適格者に対して1年間の研修を行うものである。

平成24年度の面接選考会には全タイプ合計で32名の応募があり，うち19人を適格者として決定し，結果的に17名の研修生が受け入れ農家のもとで研修を実施または実施予定である（25年12月現在，研修中11名，修了4名。2名は研修開始の準備中）。

表8に，「地域受入連絡会」が支援して研修と地域内就農を目指す「人材育成タイプ・地域受入型」の25年度の一次募集の実績を示す。

受入農家は，ほとんどがイチゴやミニトマト，ハウスミカン等の労働集約的な施設型農業を主と

表8 「がんばる新農業人支援事業」研修募集・実施状況（平成25年度、一次募集分）

農協名称	市町	作目	受入農家数	受入可能人数	応募数※	合格者数
伊豆太陽	南伊豆町	イチゴ	1	0	0	0
伊豆の国	伊豆の国市	ミニトマト	1	5	4	3
		イチゴ	2	2	3	1
三島函南	函南町	トマト	1	0	0	0
大井川	焼津市	イチゴ	1	1	3	1
ハイナン	吉田町	トルコギキョウ・レタス・水稻	1	1	3	2
	御前崎市	イチゴ	1	3	1	1
	掛川市	トマト	1	1	1	0
		イチゴ	2	4	1	2
掛川市		イチゴ	1	1	3	1
遠州中央	袋井市	イチゴ	1	1	3	1
	磐田市	白ネギ	1	1	1	1
とびあ	浜松市	セルリー	1	1	2	0
丸浜		ミカン	1	1	0	0
10農協	10市町	9作目	16	22	25	13

※一人の応募者が複数の受入先に応募した場合、それぞれの応募者数に算入している。

資料：静岡県農業振興課提供資料より作成。

した経営であり、露地野菜や稲作など土地利用型経営は少数派である。事業実施主体も、就農開始が比較的容易で安定した経営が可能な施設型農業を勧めている。

一方、「人材育成タイプ・法人等受入型」の24年度の研修実績は4名であり、すべて浜松市の先進的経営での研修実施となった。作目は、タマネギ・カンショ1名、ブルーベリー・ミカン1名、イチゴ1名、ミカン・ハウスミカン1名である。

(4) 就農後の支援

就農支援に関する各種事業については主に「青年農業者等育成センター」が実施しているが、就農後の支援に関しては主として県の農業振興課が、出先機関の農林事務所や県農業会議、各自治体と連携しつつ実施している。

特に、経営発展のための講座やセミナーの開催や、認定農業者になるための支援、経営改善計画の策定支援等が重視されている。就農開始後の様々な資金や給付金、交付金等は、就農計画や認定農業者、「人・農地プラン」への位置づけを要件としているが、新規就農者はそれらを活用した経営立ち上げや経営の安定が必要不可欠だからである。具体的には、就農計画の認定を前提とした「就農支援資金（就農施設等資金）」や、「人・農

地プラン」への位置づけを前提とした「青年就農給付金（経営開始型）」及び「経営体育成支援事業（融資主体型補助事業）」による交付金が活用されている。

(5) 就農実績

「がんばる新農業人支援事業」は平成16年度より事業を開始し、平成24年度までに88名の新規就農希望者が研修を受け、うち80名が自立就農している（表9）。

特に20年度以降の応募実績が増加しており、それに伴い就農者数も増加傾向にある。なかでも「地域受入型」の応募者数・研修者数が趨勢を決している感があり、「地域受入連絡会」のようなきめ細やかな支援体制が重要であることを物語っている。また、支援事業への応募者数は、全国で行われる「新農業人フェア」や県内で実施する「就農プロジェクト・セミナー」等の就農相談会への参加者数に連動しているとのことであり、広報活動の重要性も指摘することができよう。

今後の課題としては、平成19年度のリーマン・ショックを契機とした世界的な不況に伴う就農相談の大幅な増加の一方で、その後の雇用情勢の一定の回復により相談が減少するといった時々の経済情勢に左右される状況の中で、いかに安定的に就農希望者を確保し研修を行っていくかは重要で

市場機能拡張的農政の展開と課題

表9 「がんばる新農業人支援事業」実施状況（人）

年度		16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	合計
応募者数	地域受入	14	8	19	18	25	45	59	34	22	0	244
	法人等受入	—	—	—	—	—	—	1	4	9	4	18
	後継者強化	—	—	—	—	—	—	0	2	1	0	3
研修者数	地域受入	6	7	8	7	10	10	18	15	12	0	93
	法人等受入	—	—	—	—	—	—	1	4	4	4	13
	後継者強化	—	—	—	—	—	—	0	2	1	0	3
「がんばる」 研修中者数	地域受入	0	0	0	0	0	0	0	0	11	0	11
	法人等受入	—	—	—	—	—	—	0	0	0	4	4
	後継者強化	—	—	—	—	—	—	0	0	0	0	0
「がんばる」 研修修了者数	地域受入	6	7	7	7	9	9	18	14	0	0	77
	法人等受入	—	—	—	—	—	—	1	4	4	0	9
	後継者強化	—	—	—	—	—	—	0	2	0	0	2
就農者数		6	7	4	7	9	9	19	16	4	0	81
自立就農		6	7	4	7	9	8	19	16	4	0	80
法人等就職							1					1

資料：静岡県農業振興課提供資料より作成。

ある。そのためにも、就農研修希望地域・作目と受入農家の偏りによるミスマッチを解消すべく、研修受入農家・法人数を増加させ、「地域受入連絡会」の取り組みをより充実させていく方策が課題となるだろう。

3. 静岡県浜北市に新規就農したN氏の事例

上記したような国及び地方自治体の支援策の活用事例について、静岡県浜北市で新規就農を果たしたN氏の事例を概観し、課題等を検討したい。

表10 N氏の経営概要の変化

【N氏の2010年（就農1年目）の経営概況】

- ・経営面積：90a
- ・経営作目：ミカン
- ・年間売上額：502.4万円
- ・年間所得額：170万円
- ・販路：全量農協出荷
- ・労働力：本人，パート10名（収穫時）
- ・自己資金：400万円
- ・活用した制度資金：就農施設等資金



【2013年の経営概要】

- ・経営面積：1.5ha
- ・経営作目：ミカン
- ・年間売上額：748.5万円
- ・年間所得額：150万円
- ・販路：全量農協出荷
- ・労働力：本人，パート10名（収穫時）

1) N氏が就農するまでの経緯

現在の就農の地である浜北市に隣接する浜松市出身であるN氏(男性・33歳)は、高校卒業後、製造業の工場勤務を3社経験する中で将来性と継続性に不安を覚え、また「一生働くなら好きなことに打ち込みたい」との想いを強くし、20代半ばで独立就農を選択肢として考えるようになった。

2) 就農の準備(情報収集・研修)

当初はインターネットで情報を収集し、長野県で野菜の研修をするなどしていたが、静岡県にはいろいろな作目があり選択肢も多いことから静岡県にて就農することを決意し、県の農林事務所でミカンと施設野菜に関する可能性を提案された。施設野菜については初期投資が多いため選択肢から外し、手持ち貯金約400万円を基盤として開始できるミカン栽培を視野に入れて就農の可能性を追求することとした。

当初は県の紹介を受けて、後継者がおらずタイア予定の農場を引き継ぐ予定で話を進めていたが、地主が「経営主以外の人間に土地を貸すのは困難」と主張したためやむなく断念し、丸浜柑橘農業協同組合連合会(以下「JA丸浜」)に相談をした。JA丸浜では、後継者不在によって営農継続困難なミカン農家の園地を担い手に仲介する取り組みを行なっているが、新規就農希望者を受け入れて定着させる取り組みは初めてだった。そのため、地域内でミカンのほかナシやブルーベリー等様々な果樹を栽培しているS農園を紹介され、そこで2008年11月から約1年4ヶ月間の研修期間を経て2010年3月に独立就農を果たした。S農園での研修では、最初の半年間は静岡県農業振興基金協会の事業(1人当たり30万円の研修費用を助成)を活用し、残り半年弱は「農の雇用事業」を活用した。

3) 就農の準備(農地・住宅・機械・資金)

就農当初の経営農地は、S農園経営者の仲介で高齢農家から約90aを13,000円/10aで借り入れている。借入地には5~600本の極早生種から晩生種(青島)までが植栽されており、同時に倉庫やコンテナ、木箱も無料で借り入れることができた。その後、価格低迷もあり、2年目に新たに

20aの規模拡大を行なっている。

機械の準備については、農業機械やスプリングラー改修といった固定費用で257万円かかり、さらに資材費・人件費等の流動経費が約160万円かったため、自己資金に加え1年目の農薬や肥料代約110万円を就農支援資金の「就農施設等資金」を活用して購入し、初期投資負担を乗り切ることができた。なお、現在の住居については浜松市の実家から通っている。

4) 就農後の経営(販売・労働力)

就農1年目(2010年度)はミカンの価格も良く(197~286円/kg)、90aで584万円を売り上げた。2年目はミカン価格が低迷したが(130~240円/kg)、同じ地主よりさらに農地20aを借り入れ、売り上げも762万円に増加させることができた。肥培管理に力を入れて高品質のミカンを作ることができたことに加え、ミカン価格は時期により相場変動があり出荷タイミングによって価格変動が大きいので、N氏の情報収集努力と出荷タイミングの見極めが良かったことも収益を上げる上で功を奏した、とのことである。

一方、出荷のタイミングを図る上で予冷施設は不可欠であり、この地域のミカン農家は全て自家用貯蔵庫を持っているが、相当の投資が必要であるため、N氏は2010年度からJA丸浜が実施している貸し冷蔵庫を新規就農者3人で活用し貯蔵庫導入経費を抑えることを試験的に検討している。それにより、市場価格を常に気かけ、価格の良いタイミングで長期間に渡って継続的に出荷することに注力することが可能となる。

恒常的な労働力は本人1名で、収穫期にパート10名を30日ほど雇用する。初年度の募集については地元の知り合いに声をかけてもらい、2年目以降は実姉に声がけをしてもらっている。JA丸浜はパート労働力の斡旋も行なっており、求人誌に募集も出しているとのことであり、自己調達で足りない場合にはそれらも活用するとのことである。

5) 今後の経営について

N氏は、JA丸浜が実施している改植園地紹介事業(紹介された改植園地の作業受託請負)の部会代表者を2013年度より努めており、経営が軌

道に乗るまでの貴重な所得源となっている。

将来展望としては、まずは規模拡大で新たに1haの増加を目指しており、JAが仲介する農地のマッチング事業に期待をしている。耕作放棄地再生事業を活用した放棄地の貸借の話もあるが、可能であれば即利用可能な園地を希望している。

また、収穫・出荷のためのトラックや保冷施設の投資を検討している。特に保冷库は1haで400万円程度の投資が必要であるため自己資金では難しく、融資を受けるにも担保がないため困難である。就農支援資金の活用できる範囲を拡大し、かつ経営規模拡大促進に活用できる給付等、息の長い継続的な支援を要望している。さらに観光農園の経営も視野に入れており、若手就農者の勉強会の役員としても活躍している。

地域内では既に2名が独立就農を果たし、さらに3名が研修中である。N氏の就農プロセスをモデルケースとして、JAや地域農業者も他地域から新規就農者を受け入れることによるプラス効果を認めており、今後も県と連携しつつ研修生の受け入れや就農支援に力を入れていく予定である。

改植後育成期間が必要な果樹栽培における新規就農において、N氏が初年度から所得確保ができた要因は、研修先のS農園の紹介や信用で収穫可能な圃場を良いタイミングで借り入れることができたことが大きいだろう。加えて、農地借り入れ先の農園からの必要資材、倉庫等の無償提供や就農施設等資金による初期投資の低減も重要な要因である。県、自治体、農協、受け入れ農家、被継承農家のそれぞれの継続的な支援がそれを可能とさせており、他地域においても大きな示唆となるだろう。

また、N氏の市場価格を見計らった出荷戦略も所得確保に大きな成果を上げており、新規就農者の独自の努力も重要な要因であろう。それらの努力を促すような市場情報の提供、販路情報提供も就農後必要な課題である。

4. おわりに－新規就農促進政策の課題－

農地法を中心とした農業への新規参入規制を緩和し、さらに各種支援策が展開されている下で、新規就農者が一定程度増加していることは確認できるが、制度の改変のみでは、急激に進行する農業者のリタイアに伴う耕作放棄地の増加に歯止め

を掛けることは困難である。最後に、今回の調査より明らかになった点を今後の課題として提示をしたい。

①研修先農家の存在が、新規就農者が地域に根づくための先導役として重要であること。

今回の調査の場合、就農に先立つ研修先は新規就農する地域内に存在する農家だった。そのような研修受け入れ農家は、往々にして地元の農業の現状や住民のネットワークに精通しており、かつ地元からの信頼も厚い場合が多い。そのような研修先農家から農地や農業機械、資材といった経営資源を新規就農者が引き継ぐことも見られている。借入地の仲介役を果たすことも見られた。

以上のようなことから、研修地域と就農地域が可能な限り一致し、研修先農家、あるいは地域農業に精通し地域からの信頼が厚い「ホスト農家」が一貫して新規就農者のフォローができるような支援体制が求められるだろう。信頼に足る「ホスト農家」を各地に確保・育成することが、結果的に新規参入者の定着率を高め、地域農業の活性化につながることになるし、新規就農希望者が幅広い選択肢を持てることにもつながるだろう。

②新規就農者の初期投資を抑えるため、農地や未利用・低利用の資材や機械等の地域に存在する経営資源をどのように流動化させるかがポイントであること。

①でも触れた点であるが、研修先農家から経営資源を受け継ぐこと、あるいは研修先農家の斡旋を受けることにより、就農初期段階の投資を可能な限り抑えることが初年度から収益を上げることにつながっていることも、重要な点である。

就農準備のための資金制度は各種あるが、就農間もない経営に負債としてのしかかる。離農予定者の経営資源や更新予定だがまだ活用できる資材を安価に発展途上の経営へ流動化を促進することは、新規就農者支援のみならず、経営体育成一般においても、もっと重視されて良い施策であろう。

③新規就農者が就農初期段階から生活可能な最低限の収益が確保できる規模や装備の実現（短期的目標）と同時に、経営の将来ビジョンを実現する

ためのプロセス（長期的目標）を実効性の高いかたちで描いた上で就農準備を進めていること。

全般的に指摘できることであるが、N氏も明確な短期的、中長期的計画を持ちつつ、「最小適正規模」を意識して就農を開始している点は改めて重要である。最小適正規模の規定要因は主に労働力であり、家族労働力の完全燃焼が可能な規模を当面の目指すべき目標規模（短期的目標）としている。中長期的な経営ビジョンを実現するための規模拡大投資の原資も、家族労働力の完全燃焼によって低コストを実現する中から内給されるとみて良いであろう。この短期的目標規模までいかにスムーズに経営資源を蓄積できるか、またこの短期的目標規模でいかに規模拡大原資を蓄積できるかが、当初から経営資源を持たない新規就農者が経営を確立する上での課題といえるだろう。調査事例においては、①や②で述べたような要因によって比較的スムーズに経営を確立し得たことが、経営確立の要因であった。

④様々な国や自治体の支援策があるが、それらを就農準備段階から経営発展段階までトータルにコーディネートする部署や人材が求められること。

営農確立へ向けて「時間」の機会費用が非常に高い新規就農者にとって、研修によって技術を身に付けると共に、各種支援制度を理解し、申請手続きを同時並行的にすることは至難の業である。手続きの遅れにより1年を棒に振ることは就農断念につながりかねない死活問題である。スピード感をもって就農へ向けた準備を進めるためにも、わかりやすくマニュアル化すると共に、静岡県のように新規就農担当部署（センター）や担当職員を配置するなど、各種相談窓口を一元化する工夫が必要であろう。

注

- 1 農地法第3条第2項第5号。
- 2 「農業委員会の適正な事務実施について」20経営第5791号平成21年1月23日付農林水産省経営局長通知。
- 3 旧制度（改正前）下での参入法人数は、約7年で436に留まっている。
- 4 農林水産省「平成26年新規就農者調査」結

果を参照。（http://www.maff.go.jp/j/tokei/sokuhou/sinki_syunou_14/index.html）

- 5 Aoki, Murdock, and Okuno-Fujiwara [1996]
- 6 安藤・大仲 [2014]
- 7 槇平 [2012]

参考文献

- ・Aoki Masahiko, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara [1996] “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View,” in M. Aoki, H. Kim, and M. Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Clarendon Press（『『東アジアの奇跡』を超えて—市場拡張的見解』白鳥正喜監訳『東アジアの経済発展と政府の役割—比較制度分析アプローチ』日本経済新聞社，1997年）
- ・安藤光義・大仲克俊 [2014] 『企業の農業参入—地域と結ぶ様々なかたち—』筑波書房
- ・槇平龍宏 [2012] 「異業種参入による地域農業の活性化—構造改革特区による農業参入と地域農業—」（盛田清秀・高橋正郎編著『農業経営への異業種参入とその意義』農林統計協会）

