

新規就農の促進に向けた 支援体制の強化

～ 担い手を確保し、持続できる農業を目指して ～

三原市議会 経済建設委員会

令和4年9月

目 次

はじめに	1
第1章 三原市における農業の現状	2
(1) 就農者数推移と従事者年齢の推移	2
(2) 農業経営体数の推移	2
(3) 経営形態別経営耕地面積の推移	3
(4) 農産物販売金額規模別経営体割合	4
第2章 三原市における農業の実態調査及び課題	5
(1) 調査方法・時期	5
(2) 調査結果	5
(3) 本市における新規就農者の実態	6
第3章 政策提案テーマの調査・研究	8
(1) 調査方法・時期	8
(2) 調査結果から見えてきた課題	8
(3) 政策提案	10
【提案1】 実地研修で使用する農地・施設を新規就農時に継続利用できる仕組みを構築する	
【提案2】 新規就農時の農地や施設を賃貸借できる仕組みを構築する	
【提案3】 新規就農時に必要な施設の建設費用にかかる補助制度を導入する	
(4) 本市の目指す新規就農経営モデル	14
おわりに	15
資 料	16

はじめに

本市に限らず全国で離農者が増えており、農業従事者の高齢化が深刻となっている。今後も持続できる農業を実現するには、新規就農を促し、高齢化が進んでいる農業バランスを均衡化していく必要がある。

しかしながら、農業の経営環境は厳しく、本市で新規就農した者の農業所得は伸びておらず、農業だけで生計を立てることは難しい状況である。

また、農業を開始する場合、農地の整備や施設の建設といった初期投資に多額の費用負担が生じることも、新規就農を妨げる障壁となっている。

このことから、経済建設委員会では、新規就農者の生活を安定させ、定着を図るため、新規就農時に必要な初期費用の負担軽減につながる支援体制の構築を目指し、重点的に調査・研究を行うこととした。

第1章 三原市における農業の現状

(1) 就農者数推移と従事者年齢の推移

本市の基幹的従事者数（普段仕事として主に自営農業に従事している者）は、平成22（2010）年時点で3,428人であったが、平成27（2015）年には2,436人、令和2（2020）年には1,850人にまで減少し、10年間で約50パーセント減少している。

また、全体に占める65歳以上の割合が10年間で約7%上昇し、その割合は全体の約87%と、農家の高齢化が顕著となっている。

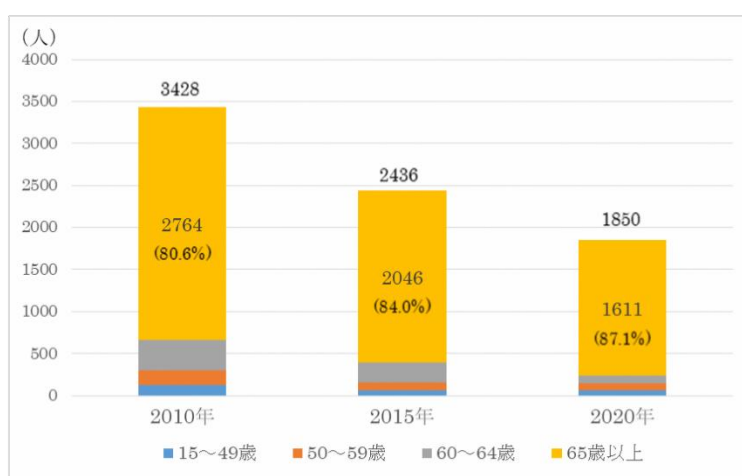


図1 年齢別基幹別従事者数の推移（出典：農林業センサス2020）

(2) 農業経営体数の推移

令和2（2020）年の経営体数は、1,741であるが、平成22（2010）年から令和2（2020）年の10年間で、約4割減少している。また、平成22（2010）年から平成27（2015）年の減少率が20%であるのに対し、平成27（2015）年から令和2（2020）年の減少率が25%と、減少率も増加している。

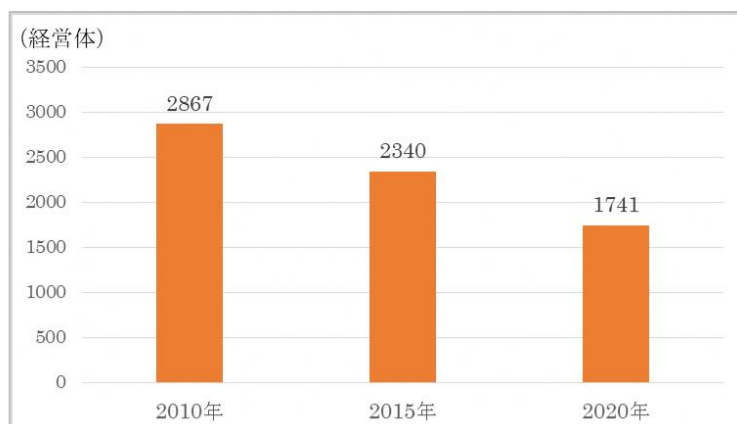


図2 農業経営体数の推移（出典：農林業センサス）

(3) 経営形態別経営耕地面積の推移

農業経営体のうち多くを占める家族経営体の耕地面積は、平成 17(2005)年に 3,339 ヘクタールであったのに対し、平成 27 (2015) 年に 2,302 ヘクタールとなり、10 年間で約 3 割減少している。また、平成 17 (2005) 年から平成 22 (2010) 年の減少率が 15%であるのに対し、平成 22 (2010) 年から平成 27 (2015) 年の減少率が 20%と、減少率も増加している。

一方で、集落法人を中心とした組織経営体による耕地面積は 1.8 倍に増加している。家族経営体減少分に該当する一部の離農者の受け皿になっており、組織経営体に集積する傾向も見ることができるが、全体の耕地面積は 10 年間で約 18%減少しており、不作付地や耕作放棄地が増加していることが読み取れる。



図3 経営形態別経営耕地面積の推移 (出典：農林業センサス)

(4) 農産物販売金額規模別経営体割合

全国的に経営規模の拡大が進むなか、本市でも同様の動きが進んでおり、販売金額規模で1千万円未満の経営体数は、平成22(2010)年の2,809から令和2(2020)年では約40%減少し1,681となっている。特に、主流を占める販売金額規模が100万円未満の経営体数の減少が著しい。

これに対し、販売金額規模で1千万円以上の経営体については、58から60に微増しており、小規模経営の減少とあわせて規模拡大も進んでいる。

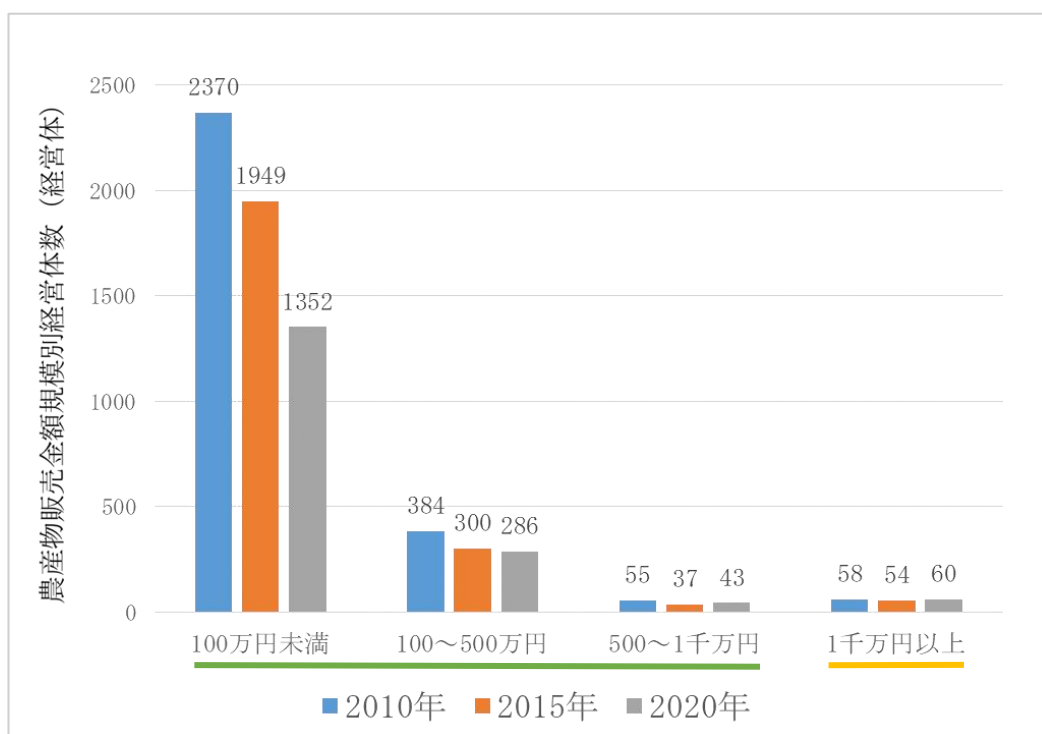


図4 農産物販売金額規模別経営体割合 (出典：農林業センサス)

第2章 三原市における農業の実態調査及び課題

本市における農業の現状を把握し、その中から課題を明確にし、政策の方向性を決定するため、委員会として農家の方々に聞き取りによる実態調査を実施した。

(1) 調査方法・時期

実施時期 : 令和3年10月24日から令和3年11月15日
調査対象 : 三原市内の農業従事者27戸
〔 専業農家 11戸 集落法人 8戸 その他 1戸 〕
〔 兼業農家 5戸 企業 2戸 〕
調査方法 : 委員が2人1組で直接農家へ出向いて聞き取り

(2) 調査結果 (※詳細な結果については、資料として掲載)

- 農家が直面している問題としては、主に新規就農者や後継者、指導者を含めた人材の確保、販路の確保・拡大、収入の減少などがあげられる。
- 今後の意向として、当面は農業を続けたいとの声が多いが、収入の減少や作業面の負担、それらを原因とする人材不足により、生計を立てるのが難しく廃業が見込まれる農家もいる。
- 今後の対策として、作業面の負担については、草刈りに対する新たな技術導入、人手不足に対する農繁期の雇用などがあげられる。
- 収入確保については、支出面で負担となっている燃料費や機械等への補助の充実、米作より収入の増加が見込まれる園芸作物への転作の推奨などがあげられる。
- 販路の確保については、喫緊の問題であるため、行政やJA、民間事業者が一体となった施策の実行が求められる。
- 耕作放棄地対策や農閑期の農機具の共同利用を求める声は多くない。他方で、人材確保や価格の安定を求める声は多い。
- 離農者の増加により耕作放棄地の増加にもつながるため、離農者の抑制や新規就農者の獲得など、農業に携わる人材を確保する取組が必要である。

これら聞き取り調査の結果を、大きく3つのキーワードに分類して整理した表を次に示す。いずれも持続可能な農業を目指す上では重要なテーマではあるが、範囲が広すぎるため、今回は人材の確保に絞り込んだ。

<課題の整理と政策の方向性>

所得改善	人材の確保	農地活用
<ul style="list-style-type: none"> ・農業収益が上がる取組 ・農業所得に対する減税 ・安定的な価格保証 ・出荷形態の簡略化 ・鳥獣駆除 ・現場に即した補助制度 (農薬肥料、運送費、スマート農業投資) ・農産物関税撤廃に伴う国の農業保護政策 ・販路の確保拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・新規就農者への支援 ・後継者不足解消 ・農繁期の労働力不足解消 ・力量のある指導者の確保 ・離農者を抑制する取組 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地の貸出（家庭菜園、野菜作り教室） ・鳥獣駆除 ・広い畦道確保、工夫した圃場の整備 ・農地の集積化（農地バンク）
	◎	



本委員会では、人材の確保の中でも新規就農者を増やす取組が最も重要と判断し、**新規就農の促進に向けた支援体制の強化**について、さらに深く調査・研究することとした。

(3) 本市における新規就農者の実態

新規就農者の育成については、国や県の制度活用を基本に、それを補完する形で、市も独自の制度を設けるなど、継続した支援を行っている。

また、全国農業協同組合連合会広島県本部（以下、全農ひろしまという）の協力による高坂地区でのトマトの研修制度や広島県果実農業組合連合会の協力による佐木地区でのレモンの研修農場設置など、関連団体との連携も合わせ、新規就農者は平成20年の1人から令和3年11月時点で合計36人になっており、定着率は約78%である。（図5）

しかしながら、農業の経営環境は厳しく、新規就農で自立することは困難であり、継続している者の多くは親の支援が不可欠な状態となっている。

加えて、図6に示すように、本市新規就農者の平均所得は認定新規就農者（青年等就農計画の認定を受けた者で、さまざまな就農支援策の対象となる）の所得目標250万円と比較すると大きな差異があり、農業経営の担い手の就農を促進するためには、所得の改善が大きな課題である。

また、農業を開始する場合、農地の整備や施設の建設といった初期投資に多額の費用負担（30アールのビニールハウスで2,000～3,000万円）が生じることも、新規就農を妨げる障壁となっている。

そこで、本市における新規就農者の支援体制を強化することにより、今後も持続可能な農業の実現を目指して、今回のテーマを選定した。

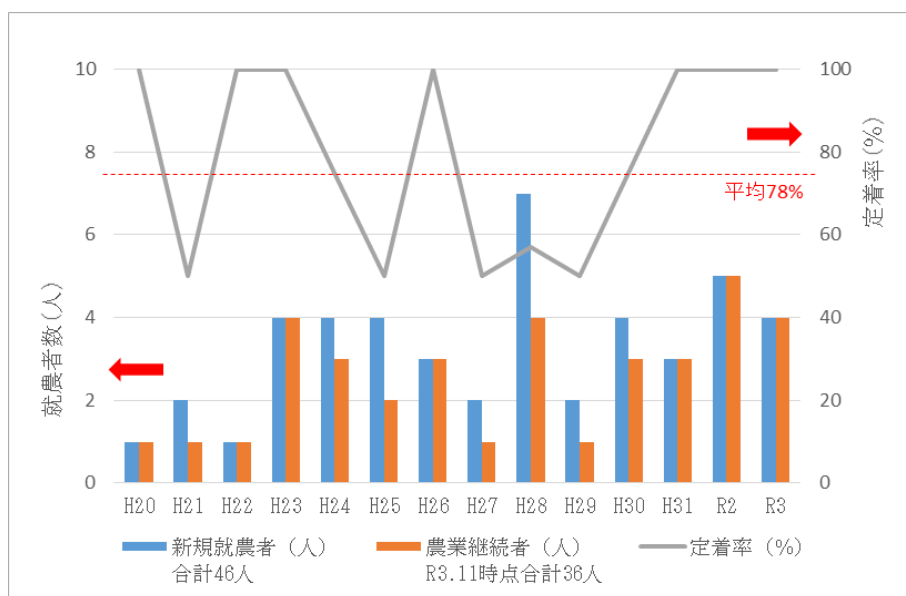


図5 三原市における新規就農者の推移（農林水産課提供資料から作成）

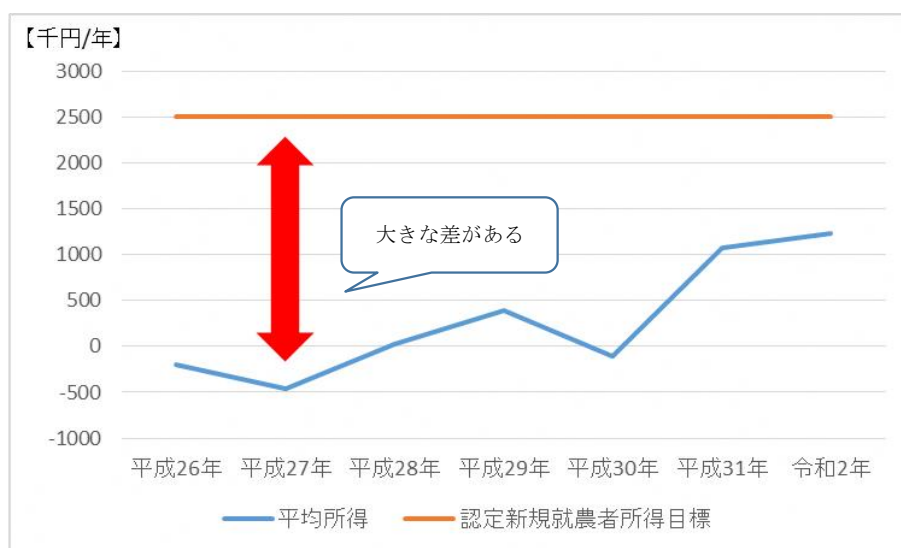


図6 三原市における新規就農者の平均所得（農林水産課提供資料から作成）

政策提案テーマ：新規就農の促進に向けた支援体制の強化

第3章 政策提案テーマの調査・研究

本市における，新規就農の促進に向けた支援体制の強化の方策を検討するため，本市と先進地である広島市の新規就農者研修施設を視察し，調査・研究を行った。

(1) 調査方法・時期

調査方法：視察

実施時期・視察場所

	実施時期	場 所
①	令和4年3月29日	全農チャレンジファーム広島・三原農場 (三原市高坂町)
②	令和4年4月28日	公益財団法人広島市農林水産振興センター (広島市安佐北区)

<研修スケジュール>

	区分	1年目	2年目	3年目以降
三原市	研修開始から 就農まで	基礎研修(1年間) 入野	模擬経営(1年間) 高坂	新規就農 高坂・他
広島市	研修開始から 就農まで	基礎研修(1年間)	実地研修(8カ月間)	新規就農

(2) 調査結果から見てきた課題

視察の結果，先進地である広島市における研修及び支援内容は充実しており，新規就農者の定着率も約86%と本市より高い割合となっている。そこで，就農時に受けられる支援の内容を比較し，本市において強化すべき支援はどのようなものであるかを検討した。

比較した結果，基礎研修や実践研修の内容については大きな差はみられなかったが，農地や施設の確保について大きく異なることが判明した。

		三原市 (チャレンジファーム)	広島市 (農林水産振興センター)
就農地		個人で調達	研修地を継続して利用
就農地の整備		個人	センター
就農施設	建設	個人	J A
	建設費用	個人で負担	J Aと賃貸借契約
	建設費用補助	なし	全体の1/2補助 (広島市)

本市においては、就農者自身で就農地を確保・整備し、施設を建設する必要があるのに対し、広島市では、センターが農地整備を行い、JAが建設した施設を実践研修で使用し、就農時に継続して利用できる仕組みとなっている。

また、就農施設の建設にかかる費用について、三原市では新規就農者に限定した補助制度がなく、個人で負担する必要がある。それに対し、広島市においては、JAが所有権を持ち、JAと就農者との間で賃貸借契約を締結し、使用料を支払うことになっているため、万一離農した場合でも、負債が残らず、初期投資費用の負担を軽減できる仕組みとなっている。

新規就農時の費用負担が大きいというハードルを下げるという目標を達成するため、広島市が行っているこの仕組みは、本市においても導入を検討すべき解決策と言えるのではないだろうか。

目標の達成に向け、農業を担う人材を確保し、持続できる農業を目指す観点から、「新規就農者の初期費用の負担を軽減し、本市における定着率を高める」ことを目標に設定し、解決策を検討した。

課題	問題解決の方向性	解決策
就農時に個人で就農地・施設を調達する必要がある。	新規就農のハードルを下げる。	【提案1】 実地研修で使用する農地・施設を新規就農時に継続利用できる仕組みを構築する。
就農時の施設を本人が所有することから、万が一離農した場合、初期投資にかかった費用が負債として残る。		【提案2】 新規就農時の農地や施設を賃貸借できる仕組みを構築する。
施設建設について、多額の費用が必要となるがその補助制度がない。	初期費用の負担を軽減する。	【提案3】 新規就農時に必要な施設の建設費用にかかる補助制度を導入する。

(3) 政策提案

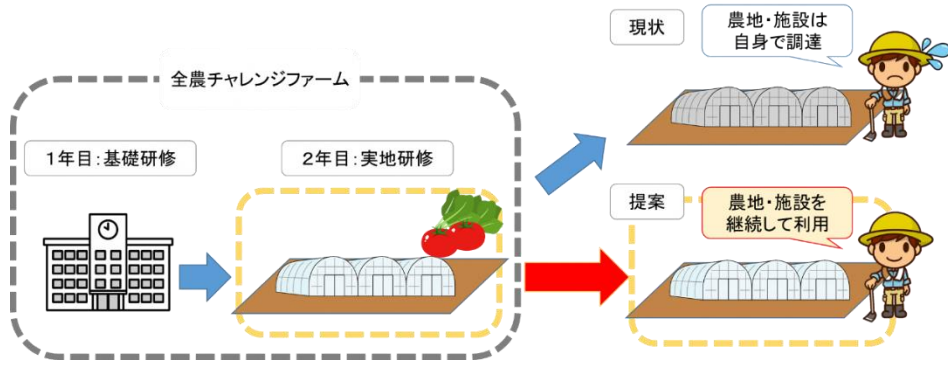
本市で新規就農者支援の中核を担う研修施設である全農チャレンジファームは、全農ひろしまが新たな担い手づくりに向けた研修拠点として立ち上げた施設であり、全農ひろしまとJA、本市が共同で新規就農を希望する研修生のサポートを行っている。

全農チャレンジファームにおける営農モデルは、約30アールの農地においてトマトとハウレンソウを施設園芸により栽培し、約1,000万円の販売収入を目指すというものであるが、農業経営は厳しく、研修終了生（新規就農者）を輩出できていない状況である。

そこで、全農チャレンジファームの研修生に対し、3者が一体となった支援体制の強化につながる3つの政策について提言する。

提案1 実地研修で使用する農地・施設を新規就農時に継続利用できる仕組みを構築する

新規就農者自身で農地整備や施設建設をすることは高いハードルであり、また、栽培管理の早期安定を図る観点からも、実地研修で使用する農地・施設を新規就農時に継続して使用できる仕組みの構築を提案する。



【具体的な取組】

1年目の基礎研修開始と並行して、全農ひろしまが農地の確保・整備を行い、JAが施設を建設する。この農地・施設を全農ひろしまの管理のもと、2年目の実地研修で使用する。

これにより、新規就農者は実地研修で使用した農地・施設を継続して利用でき、自身で農地整備や施設建設をする必要がなくなるため、就農時の負荷を減じることができる考える。

区分	1年目	2年目	3年目以降
研修開始から就農まで	基礎研修（1年間）入野	模擬経営（1年間）高坂	新規就農 高坂・他
就農予定地		就農準備	農地整備 → 土地賃借（全農から賃借 or 自己調達）
栽培施設			ビニールハウス建設 → 施設購入（自己負担＋支援制度）
研修開始から就農まで	基礎研修（1年間）入野	模擬経営（1年間）高坂・他	新規就農 高坂・他
就農予定地	農地確保 → 農地整備	実地研修で使用（チャレンジファーム管理）	土地賃借（中間管理機構から転賃）
栽培施設	ビニールハウス建設	実地研修で使用（チャレンジファーム管理）	施設＋機器賃貸（JAからリース契約）

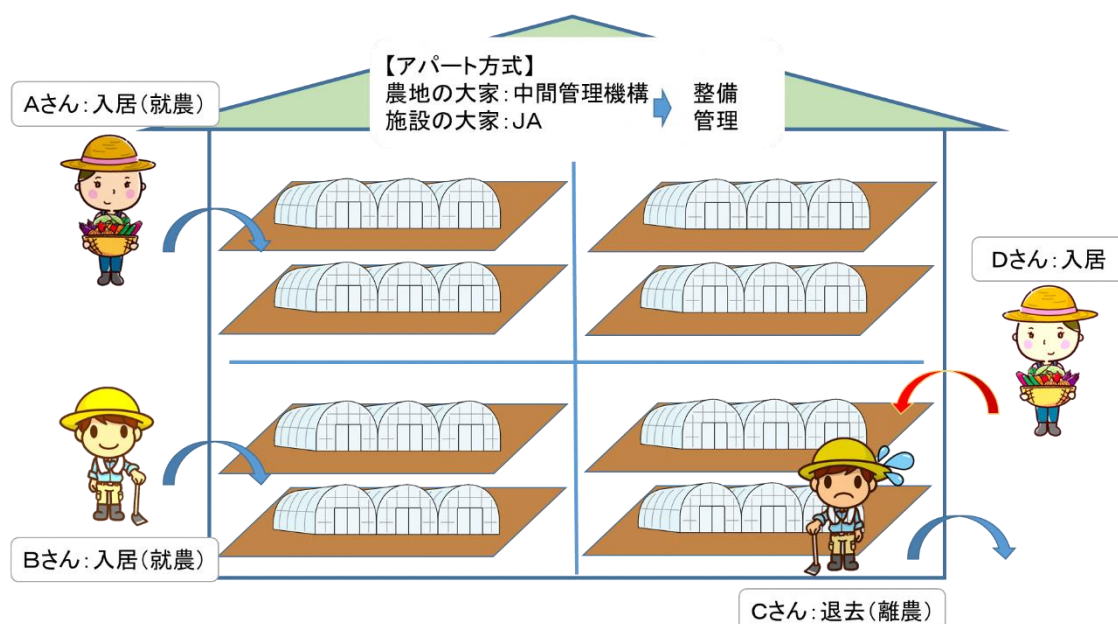
提案2 新規就農時の農地や施設を賃貸借できる仕組みを構築する

本市において新規就農する場合、必要な農地及び施設は個人で利用権や所有権を持ち、管理・支払いする必要がある、万が一離農した場合には取得にかかる費用が負債として残る。よって、就農に必要な農地及び施設をアパート方式で賃貸借できる仕組みの構築を提案する。

【具体的な取組】

【提案1】で述べた実地研修で使用する農地や施設について、土地は中間管理機構、施設はJAに管理を移管し、それぞれが大家というかたちで運営を行い、就農者は農地・施設の使用料として賃料を支払う。

これにより、万一離農した場合でも就農者に負債は残らず、管理を行っている大家は、別の就農者に農地・施設を賃貸することで継続して賃料収入を得られ、整備・管理費用に充てることができると思う。



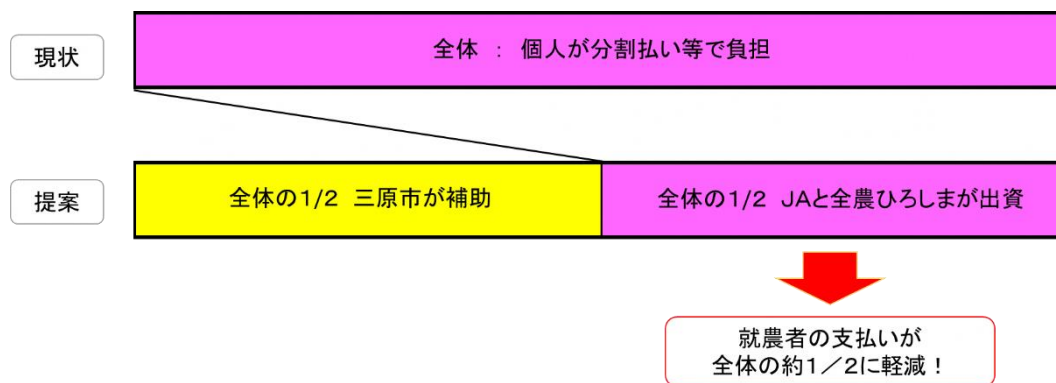
提案3 新規就農時に必要な施設の建設費用にかかる補助制度を導入する

現在も、施設建設の費用について、分割払いできる事業はあるが、新規就農者に限定した補助制度は無い。そのため、新規就農する者が多額の費用を全額負担する必要がある。三原市における新規就農者の農業所得の向上と定着率を高める観点から、新規就農者に限定した施設建設費を補助する新規制度の導入を提案する。

【具体的な取組】

就農施設建設の実施主体はJAとする。JAと全農ひろしまがハウス建設費用全体の2分の1を出資し、三原市は残りの2分の1の費用を補助金として交付する。JAは【提案2】で述べたアパート方式により、全農ひろしまとJAが出資した全体の2分の1にあたる費用を就農者に賃借して回収する。

これにより、現状ではハウス建設にかかる約2,400万円の費用を分割等により全額支払いするものが、2分の1にあたる1,200万円程度となり、農業経営にかかる費用負担を大幅に減じることができ、農業所得の向上につながるものと考えられる。



(4) 本市の目指す新規就農経営モデル

前項で3つの政策を提案したが、これらの政策を反映させた新規就農時の経営モデルと所得改善効果を次に示した。このモデルにより、新規就農時の農業所得目標 250 万円がほぼ達成可能となる見込みである。

就農後の農業所得の向上は、就農者の努力によるところが大きく、この新規就農経営モデルをベースに拡大・拡充を図って頂くことを期待したい。

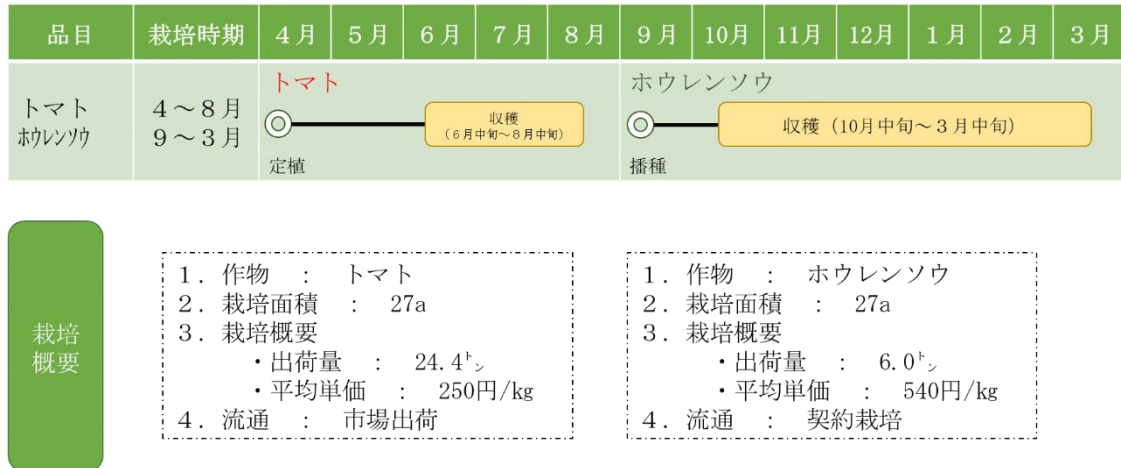


図7 目指す経営モデル（全農チャレンジファーム提供資料から作成）

科目	補助なし (千円)	提案 (1/2補助) (千円)	備考
販売収入	9,300	9,300	
農業経営費			
生産資材費	2,460	2,460	
販売費他	3,150	3,150	雇用労賃含む
減価償却費 (使用料)	2,400	1,200	10年で減価償却
農業経営費 計	8,010	6,810	
農業所得	1,290	2,490	

図8 補助制度導入による効果（全農チャレンジファーム提供資料から作成）

おわりに

日本の農業は、農業従事者の高齢化や後継者不足、耕作放棄地の拡大、消費動向の変化とともに農産物価格の低迷や資機材の高騰などによって、農業経営を取り巻く環境が大きく変わってきており、大きな岐路に立たされている。

本市においても農業に関する実態は全国と変わらず、農業従事者の高齢化や後継者不足、耕作放棄地の拡大が加速している現状が確認され、本市農業の将来を考えた時に、いかに新規就農者を増やしていくかが重要な課題である。

一方、数年にわたるコロナ禍の影響で、都会の若者の田園回帰の流れも見え始め、農業に関する関心度も上がりつつある中、地方の受け入れ態勢に大きな差が見られ、新規就農者の支援体制が充実している地域においては、若い就農者が継続的に定着し、新たな農業の担い手として活躍している。

今回、本委員会ではこの点に着目し、安定した新規就農者を養成している公益財団法人広島市農林水産振興センターを参考に、本市の新規就農状況と比較しながら、どこに課題があるのかを明確にして提案した。

市長にあっては、本市農業の将来問題の解決手段の一つとして、行政機関がリーダーシップを取り、関係するＪＡ及び全農ひろしま等と強い連携を図りながら体制作りを進めていただきたい。

本提案が、本市の新規就農の促進につながり、農業従事者の高齢化や後継者不足の解消の一助となれば幸いである。

最後に、この調査・研究をすすめるに当たり、地域への聞き取り調査や視察等で貴重なご意見をいただいた市民の皆様及び関係団体の皆様に対し、厚く御礼を申し上げます。

資 料

- 資料1 農家へのアンケート調査結果
- 資料2 視察報告書（全農チャレンジファーム）
- 資料3 視察報告書（広島市農林水産振興センター）