

担い手の減少、高齢化が進行する中、我が国農業を持続可能なものにするためには、農地利用の最適化や担い手の育成・確保等を推進し、効率的で生産性の高い農業経営に取り組んでいく必要があります。このような農業の構造改革について、近年では、農地の集積・集約化<sup>1</sup>を通じた規模拡大や経営の法人化等の動きが見られます。

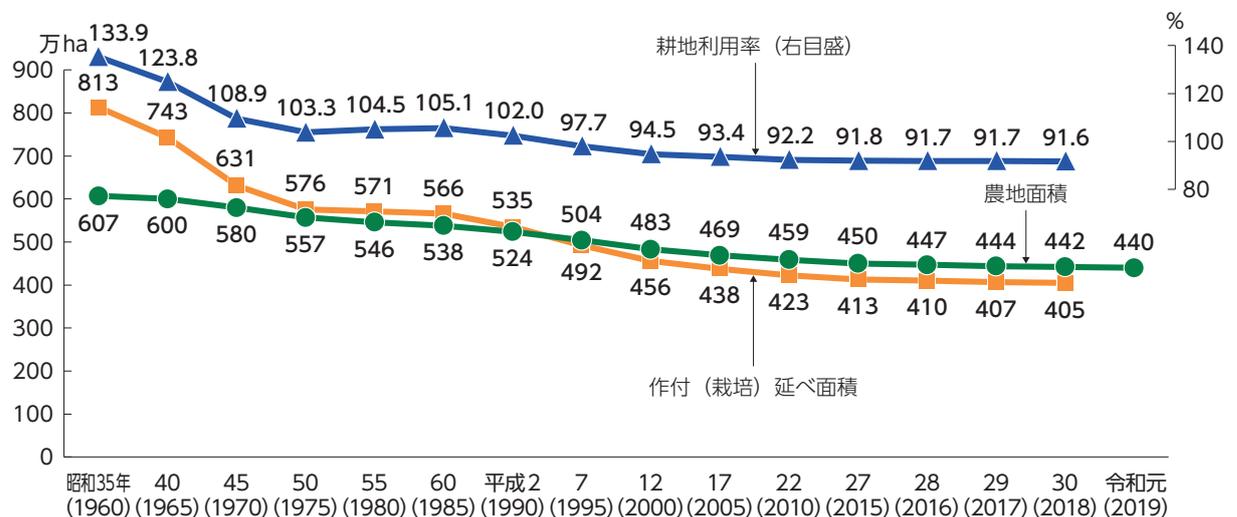
### (1) 農地中間管理機構の活用等による農地の集積・集約化

#### (農地面積は緩やかに減少、荒廃農地面積は横ばい)

令和元（2019）年における我が国の農地面積は、荒廃農地<sup>2</sup>からの再生等による増加があったものの、耕地の荒廃、宅地等への転用、自然災害等による減少を受け、前年に比べて2万3千ha減少の440万haとなりました（**図表2-2-1**）。作付（栽培）延べ面積も減少傾向が続いており、この結果、平成30（2018）年の耕地利用率は91.6%となっています。

また、荒廃農地の面積は、前年と同水準の28万haとなりました。このうち、再生利用が可能なもの（遊休農地<sup>3</sup>）は9万2千ha、再生利用が困難と見込まれるものは18万8千haとなっています。このような傾向の中、国内の農業生産に必要な農地を確保するためには、地域における積極的な話し合いを通じ、農地を担い手に集積・集約化すること等で荒廃農地の発生を未然に防ぐこと等が重要です。

図表2-2-1 農地面積、作付（栽培）延べ面積、耕地利用率



資料：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

注：耕地利用率 (%) = 作付（栽培）延べ面積 ÷ 農地面積 × 100

#### (担い手への農地集積率は年々上昇)

より効率的な農業経営を進めていくためにも、担い手への農地の集積・集約化を進める必要があります。

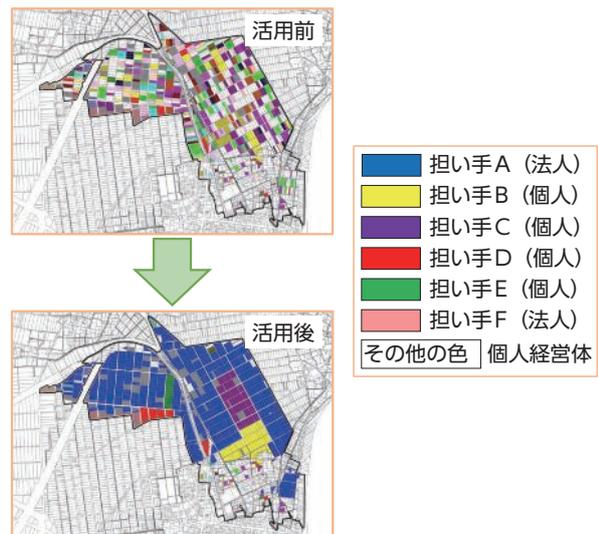
平成26（2014）年に発足した農地中間管理機構（以下「農地バンク」という。）は、

地域内に分散・錯綜<sup>さくそう</sup>する農地を借り受け、条件整備等を行い、再配分して担い手への集約化を実現する、農地中間管理事業を行っています。

農地バンクの活用により、実際に、地域の話合いを通じて農地の再配分を行い、分散錯圃<sup>さくほ</sup><sup>1</sup>が解消された地区や、担い手が不足していたため、地域関係者との連携の下に県外から企業を誘致した地区等、全国で様々な優良な事例が見られるようになっています（図表2-2-2）。

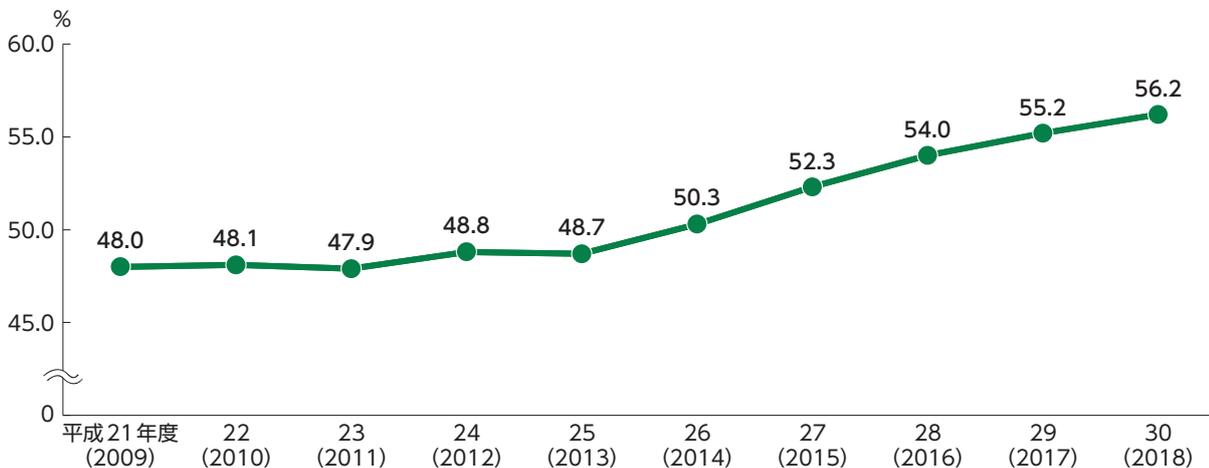
このような取組の結果、近年、担い手への農地集積率は年々上昇しており、平成30（2018）年度末時点で56.2%になりました（図表2-2-3）。これを地域別に見ると、農業経営体<sup>2</sup>の多くが担い手である北海道では集積率が9割を超えるほか、水田率や基盤整備率が高く、集落営農<sup>3</sup>の取組が盛んである東北、北陸では集積率が高い傾向にあります。一方で、大都市圏を抱える地域（関東、東海、近畿）や中山間地を多く抱える地域（近畿、中国四国）の集積率は総じて低い傾向にあります（図表2-2-4）。

図表2-2-2 農地バンクを活用して分散錯圃を解消した事例



資料：農林水産省作成  
注：新潟県長岡市の事例

図表2-2-3 担い手への農地集積率



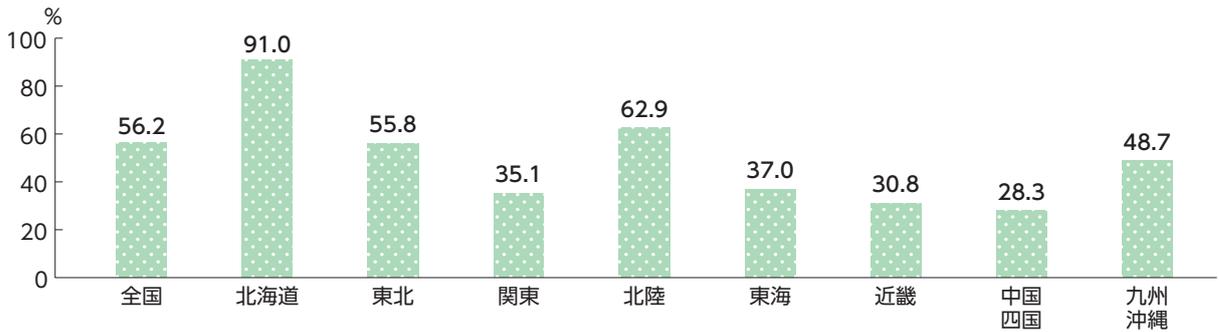
資料：農林水産省作成  
注：1) 農地バンク以外によるものを含む。  
2) 各年度末時点

1 農業者が利用する農地が互いに入り組んで分散している状態。一般的に作業効率に支障が生じやすい。

2 用語の解説1、2（1）を参照

3 用語の解説3（1）を参照

図表 2-2-4 地域別の担い手への農地集積率（平成30（2018）年度）

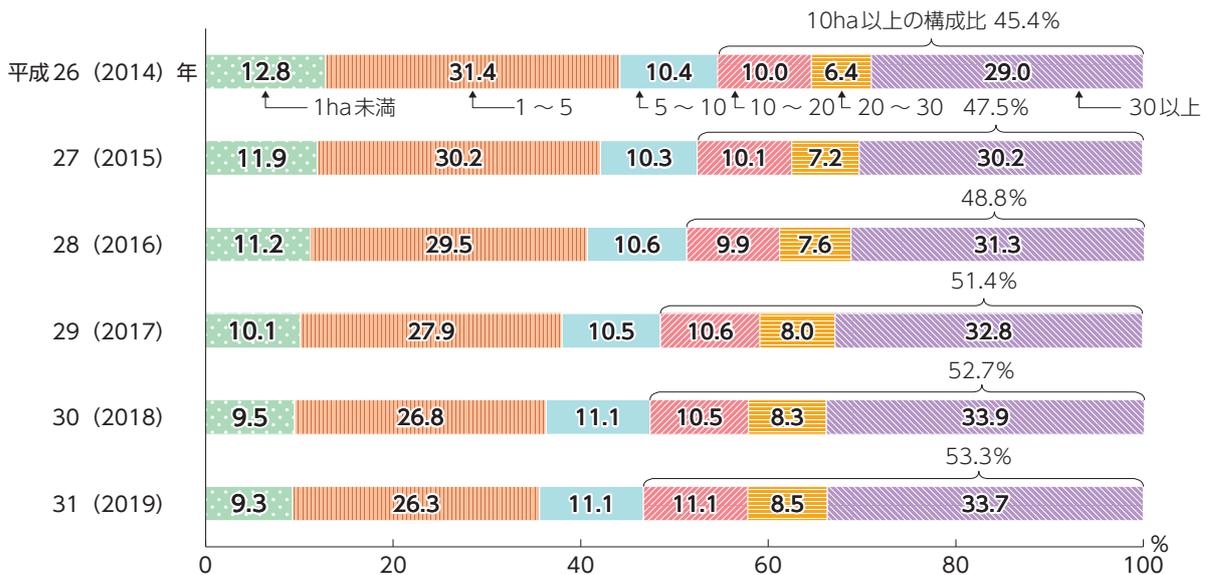


資料：農林水産省作成

### （経営耕地面積が10ha以上の層の面積シェアは年々増加）

このような取組によって、経営耕地面積が10ha以上の層の面積シェアは年々増加し、平成31（2019）年には53.3%となっています（図表2-2-5）。また、意欲ある担い手とその活動領域を継続的に拡大している動きもあり、平成31（2019）年では複数の市町村で農地を利用する農地所有適格法人は2,243法人に上っています。

図表 2-2-5 経営耕地面積規模別カバー率（構成比）



資料：農林水産省「農業構造動態調査」、「2015年農林業センサス」  
注：各年2月時点

### （農地集積・集約化の加速のため農地中間管理機構法を見直し）

担い手への農地の利用集積率については、令和5（2023）年度までに8割に引き上げる目標が設定されており、今後はその達成に向け、取組を一層加速させていく必要があります。

このような中、農地中間管理事業の根拠法である「農地中間管理事業の推進に関する法律」が施行から5年を迎えたため、この間に明らかになった課題も踏まえて更に事業を加速化させるべく、「人・農地プラン」の実質化、手続きの簡素化と支援体制の一体化を内容とする「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（以下「改正

農地バンク法」という。)が令和元(2019)年5月に公布されました。

### 〔人・農地プラン〕の実質化へ向けた取組

これまで、地域の農業・農地の維持・発展に必要なほ場整備や機械・施設の導入、共同活動等の取組は、各地域の話合いによりその方針が決められてきました。

〔人・農地プラン〕は、農業者の話合いを基に、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方等を明確化する地域農業の将来の設計図として取りまとめるものです。〔人・農地プラン〕の作成は、平成24(2012)年度から全国で開始され、平成30(2018)年度末時点で、1,583市町村の1万5,444の地域で作成されています。この中には、地域の徹底した話合いに基づいて作成されているものがある一方、地域の話合いに基づくとは言い難いものもあります。

そこで、今回の改正農地バンク法の公布に伴い、農林水産省では、担い手への農地の集積・集約化を加速させる観点から、農業者、市町村、農協、農業委員会、土地改良区等の関係者が徹底した話合いを行い、5年後から10年後の農地利用を担う経営体の在り方を決定するという取組を令和2(2020)年度末までに全国で集中的に推進することとしています。また、このような〔人・農地プラン〕の実質化に際しては、農業者の年齢や後継者の有無等をアンケートで確認し、これを地図化するなどにより、5年後から10年後に後継者がいない農地を「見える化」することが重要です。

このため、今般の改正農地バンク法では、〔人・農地プラン〕の実質化の取組に当たっては、市町村が農地に関する地図を活用して、農業者の年齢別構成や後継者確保の状況等の情報を提供するように努めることとされたほか、農業委員会による農地に関する情報提供や農業委員・農地利用最適化推進委員の農業者等による協議への出席等の協力を行うことが明確化されました。

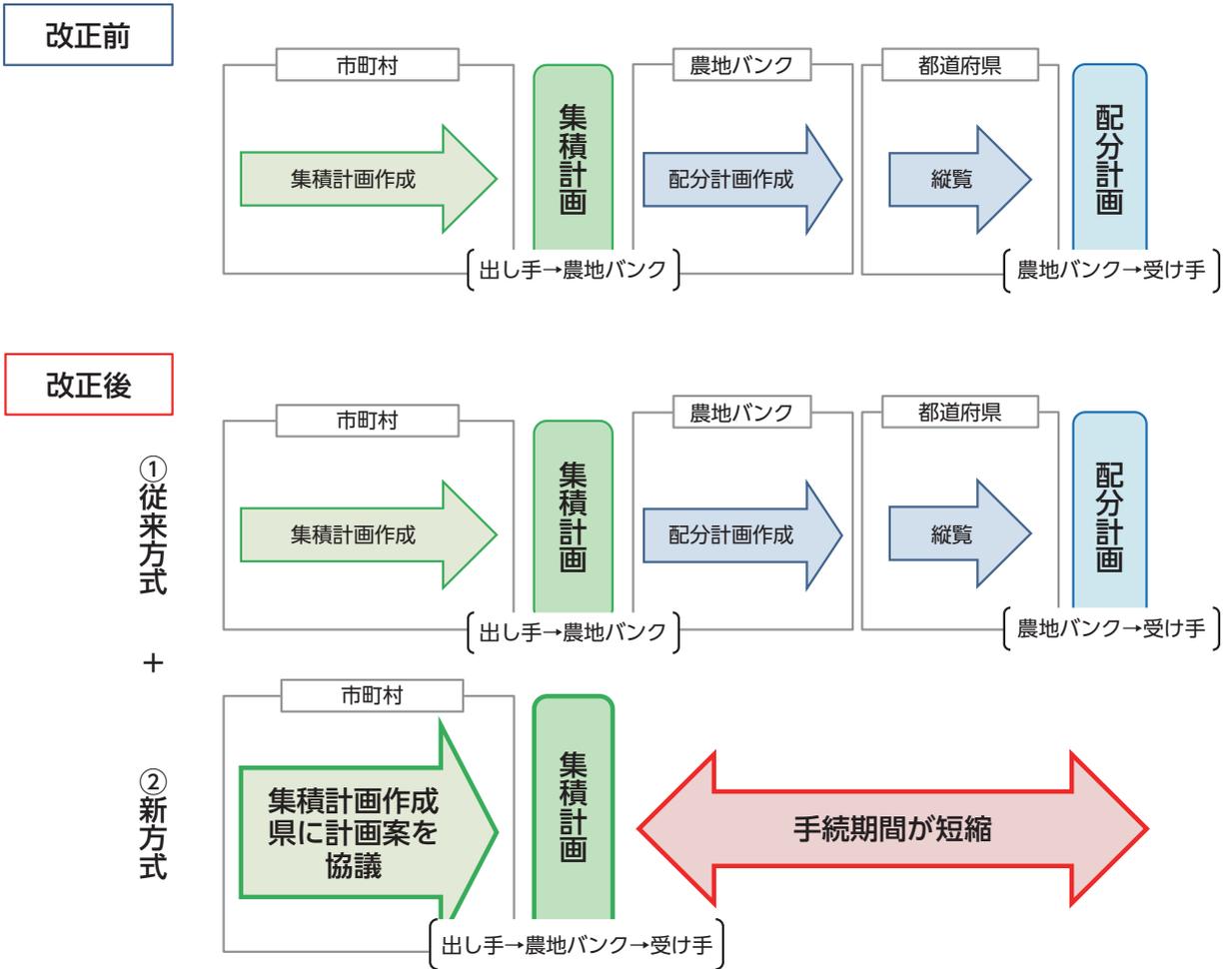
また、市町村、農業委員会、農協、土地改良区等のコーディネーター役を担う組織と農地バンクとが一体となって推進する体制を構築することとしています。

### 〔農地集積・集約化の手続の簡素化と支援体制の一体化〕

また、改正農地バンク法では、担い手への農地の集積・集約化を加速する観点から、農地バンクによる農地の借入れ・転貸の手続を更に簡素化するため、これまで市町村の集積計画と農地バンクの配分計画の2つの計画が必要であったところ、従来の方式に加えて、市町村の集積計画のみで一括して権利設定を可能とする仕組みが新たに創設されました(図表2-2-6)。

また、農地の集積・集約化を支援する体制の一体化を図る観点から、農協等が担う農地利用集積円滑化事業を農地中間管理事業に統合一体化することとされました。

図表 2-2-6 集積計画による一括処理のイメージ



資料：農林水産省作成

## 事例

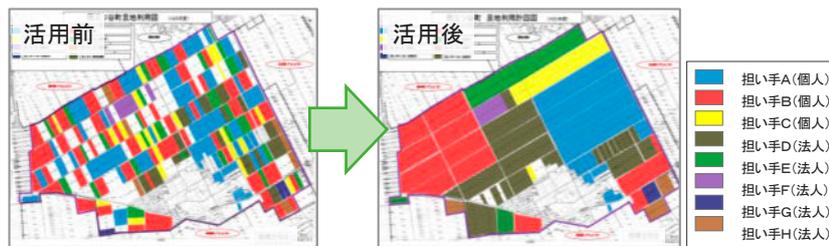
## 「人・農地プラン」の見直しを通じ分散錯圖を解消（滋賀県）

滋賀県彦根市南三ツ谷町地区では、地区内外の担い手や小規模農家同士が利用調整を行う機会がなく、農地が分散していました。

このため、市は、地区内の担い手間で農地の交換が行われることを契機に、「人・農地プラン」を見直し、分散錯圖を解消することを提案しました。この結果、主要耕作者を中心とした農地集積推進委員会が設置され、農地バンクを活用した集約化に取り組むことになりました。

市は、現況の耕作地図と、今後の農地の集約化案を作成した上、農業委員会・農地バンクの現地駐在員と連携して話しを進めました。集約過程では、担い手間の農地交換を促したほか、希望農地等の条件を調整しながら、集約化案を計21回作成し、地区内外の耕作者での徹底的な話しを行いました。また、地権者に対しては、農地バンク・市・推進委員会等が説明を実施することで、合意を取り付けました。

このような「人・農地プラン」の見直しを通じて、南三ツ谷町地区では担い手への集積率を97%にまで上昇させることができました。



分散錯圖の解消

## (2) 担い手の動向と人材力の強化

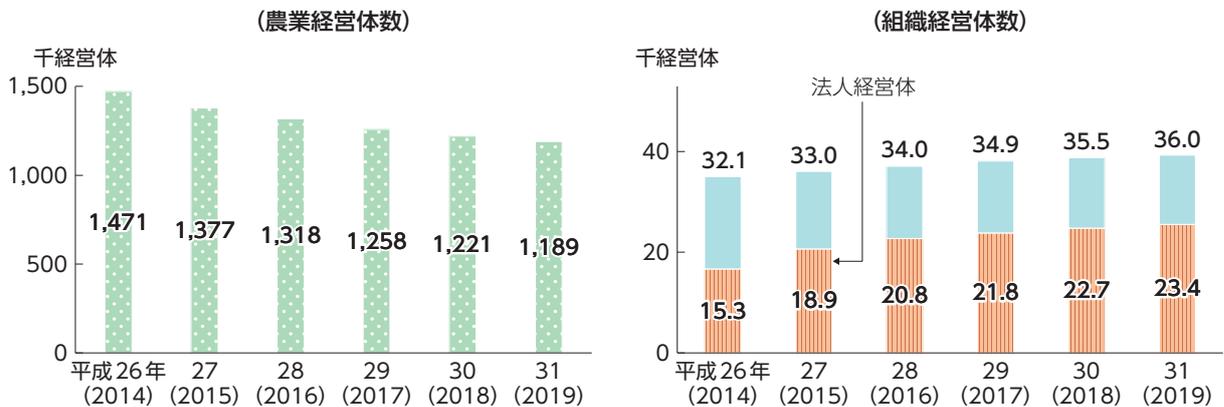
### ア 担い手の動向

#### (法人経営体数は増加傾向)

平成31(2019)年における基幹的農業従事者<sup>1</sup>数は、前年に比べ3.2%減少の140万4千人となり、平均年齢は67歳となりました。また、農業経営体数は、前年に比べ2.6%減少の118万9千経営体となりました(図表2-2-7)。一方、組織経営体<sup>2</sup>数は3万6千経営体と前年に比べ1.4%増加しており、このうち法人経営体数<sup>3</sup>は2万3千経営体と前年に比べ3.1%の増加となりました。

農業経営体数が一貫して減少していく中、法人経営体は従業員を集めやすい、経営継続がしやすいなどの利点があることから、年々増加しています。農業経営の法人化に関しては、都道府県段階に設置した農業経営相談所において専門家派遣等による相談対応が実施されています。

図表2-2-7 農業経営体数と組織経営体数



資料：農林水産省「農業構造動態調査」、「2015年農林業センサス」

注：1) 各年2月時点

2) 法人経営体数については、農産物の生産を行う法人組織経営体であり、一戸一法人は含まない数

#### (認定農業者数は横ばいで推移)

認定農業者<sup>4</sup>制度は、農業者が作成した経営発展に向けた計画(農業経営改善計画)を市町村が認定するもので、認定を受けた農業者(認定農業者)には、計画の実現に向け、農地の集積・集約化や経営所得安定対策、低利融資等の支援措置が講じられています。

農業経営改善計画の認定数は、平成31(2019)年3月末時点で23万9千となっており、近年はほぼ横ばいで推移しています(図表2-2-8)。ただし、認定された農業経営改善計画のうち法人のものは一貫して増加しており、平成31(2019)年3月末では前年度に比べて6%増加の2万5千経営体となりました。

認定農業者の年齢構成<sup>5</sup>は、29歳以下が1%、30歳代が6%、40歳代が14%、50歳代が24%、60から64歳が18%、65歳以上が37%となっており、60歳以上が全体の55%を占めています。

1 用語の解説1、2(4)を参照

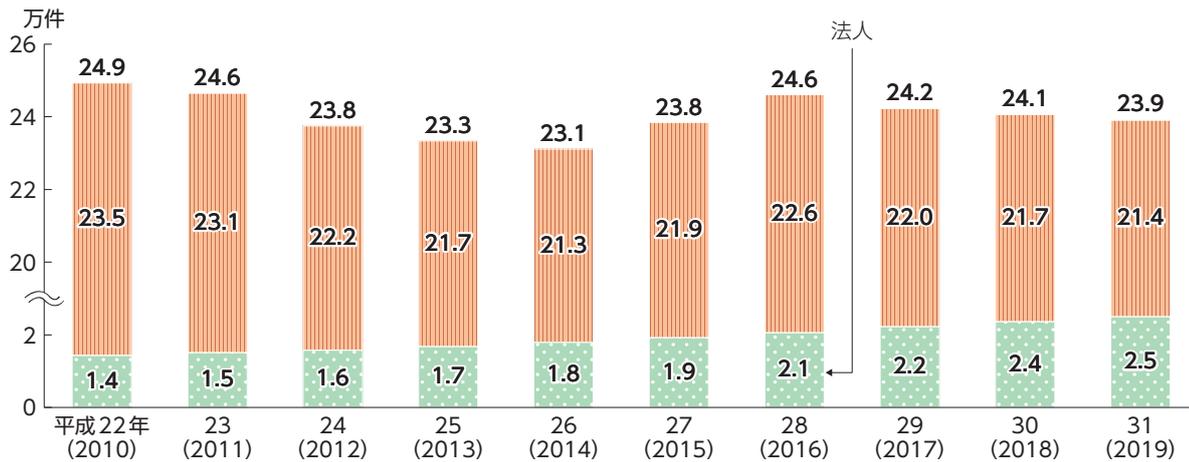
2 用語の解説1、2(1)を参照

3 農産物の生産を行う法人組織経営体であり、一戸一法人は含まない数

4 用語の解説3(1)を参照

5 法人と共同申請によるものを除く。

図表2-2-8 認定された農業経営改善計画の推移



資料：農林水産省作成

注：特定農業法人で認定農業者とみなされている法人を含む。

### (国・都道府県が農業経営改善計画を認定する仕組みの導入)

近年、都道府県の区域や市町村の区域を越えて農業経営を行う農地所有適格法人が過去5年間で6割増加しているなど、営農活動の広域化が進展しています。これを踏まえ、令和2(2020)年4月に改正される農業経営基盤強化促進法により、担い手の営農範囲に応じ、国又は都道府県が農業経営改善計画を認定する仕組みが新たに設けられることとなりました。

### (集落営農組織の新しい動き)

集落営農は、農作業の共同化や機械の共同利用を通じて経営の効率化を目指す取組で、個人の担い手が少ない地域において、農地等の受け皿として農業生産を担ってきました。

近年、後継者の確保や農産物のブランド化等の観点から、年々、集落営農組織の法人化が進展しており、令和2(2020)年2月時点で5,458法人となっています(図表2-2-9)。また、その組織形態は、農事組合法人が87.7%、株式会社が10.9%、合名会社・合資会社・合同会社が0.8%等となっており、いずれの組織形態も増加しています(図表2-2-10)。

一方で、依然として3分の2は法人化されておらず、オペレーター不足等のために、解散する集落営農組織も見られます。

このような中、集落営農組織についての現状を打破すべく、様々な新しい動きが見られるようになってきました。例えば、複数の集落営農が共同して法人を設立するといった取組や、経営の経験が豊かな担い手を外部から招致するといった動きがあります。

図表 2-2-9 集落営農組織数



資料：農林水産省「集落営農実態調査」  
 注：1) 各年2月1日時点  
 2) 東日本大震災の影響で営農活動を休止している宮城県と福島県の集落営農については調査結果に含まない。

図表 2-2-10 形態別集落営農組織数 (法人)

(単位：組織)

	合計	農事組合 合法人	株式 会社	合名・合 資・合同 会社	その他
平成27年 (2015)	3,622	3,147 (86.9%)	446 (12.3%)	21 (0.6%)	8 (0.2%)
28 (2016)	4,217	3,703 (87.8%)	470 (11.1%)	27 (0.6%)	17 (0.4%)
29 (2017)	4,693	4,141 (88.2%)	501 (10.7%)	35 (0.7%)	16 (0.3%)
30 (2018)	5,106	4,499 (88.1%)	545 (10.7%)	39 (0.8%)	23 (0.5%)
31 (2019)	5,301	4,665 (88.0%)	569 (10.7%)	41 (0.8%)	26 (0.5%)
令和2 (2020)	5,458	4,788 (87.7%)	597 (10.9%)	43 (0.8%)	30 (0.5%)

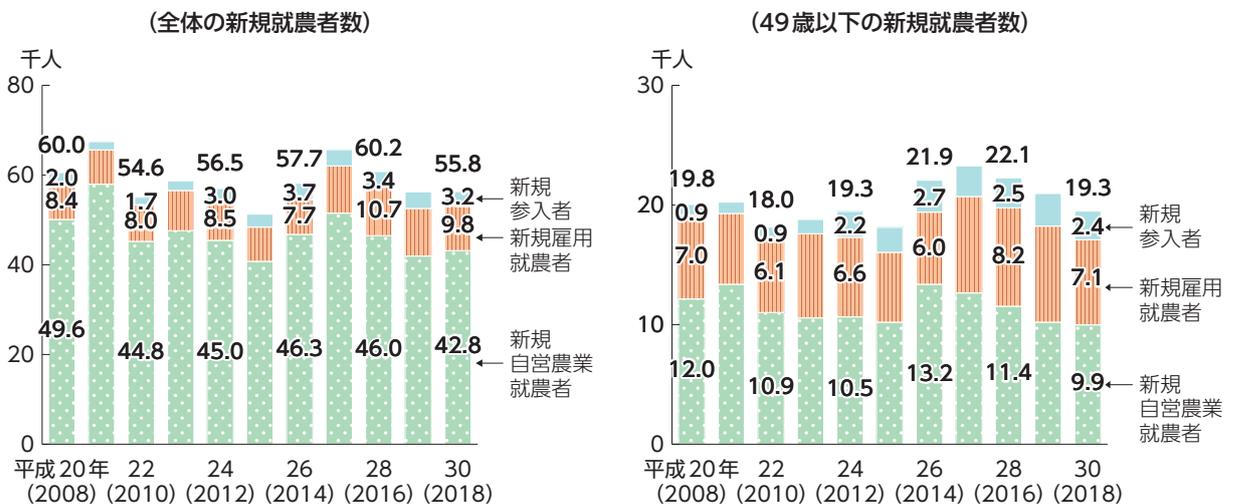
資料：農林水産省「集落営農実態調査」  
 注：1) 各年2月1日時点  
 2) 東日本大震災の影響で営農活動を休止している宮城県と福島県の集落営農については調査結果に含まない。

**(新規就農者数は前年並、49歳以下は減少傾向)**

平成30 (2018) 年の新規就農者<sup>1</sup>は前年並 (0.3%増加) の5万6千人となっており、その多くが自家農業に就農する新規自営農業就農者<sup>2</sup>となっています (図表2-2-11)。一方で、農業法人等に雇われる形で就農する新規雇用就農者<sup>3</sup>は、平成27 (2015) 年以降、1万人前後で推移しており、平成30 (2018) 年は9,820人となりました。この新規雇用就農者は49歳以下が全体の71.9%を占めており、また、非農家出身者も81.9%に上っています。

また、将来の担い手と期待される49歳以下の新規就農者は、他産業との人材獲得競争が激化する中で、平成30 (2018) 年は1万9千人であり、近年は減少傾向となっています。

図表 2-2-11 新規就農者数



資料：農林水産省「新規就農者調査」  
 注：平成26 (2014) 年調査より、新規参入者については、従来の「経営の責任者」に加え、新たに「共同経営者」を含めた。

### (青年就農者に対する支援)

農林水産省では、青年の新規就農を促進するため、平成24（2012）年度から就農準備段階（準備型、最大150万円を最長2年間）や経営開始時（経営開始型、最大150万円を最長5年間）を支援する資金を交付する農業次世代人材投資事業を実施しています。平成30（2018）年度の交付実績は、準備型で2,176人、経営開始型で11,498人となりました。

令和元（2019）年度は、これまで原則44歳以下だった交付要件を49歳以下に拡大し、中山間地域等での担い手不足解消に向けて、活用を促進しています。

その他にも、認定新規就農者には、農業経営の開始に必要な機械や施設を取得する際の資金を無利子で借入れできる青年等就農資金等の支援策が用意されており、これらを活用して新規就農者が大規模生産に取り組む事例も見られるようになってきています。

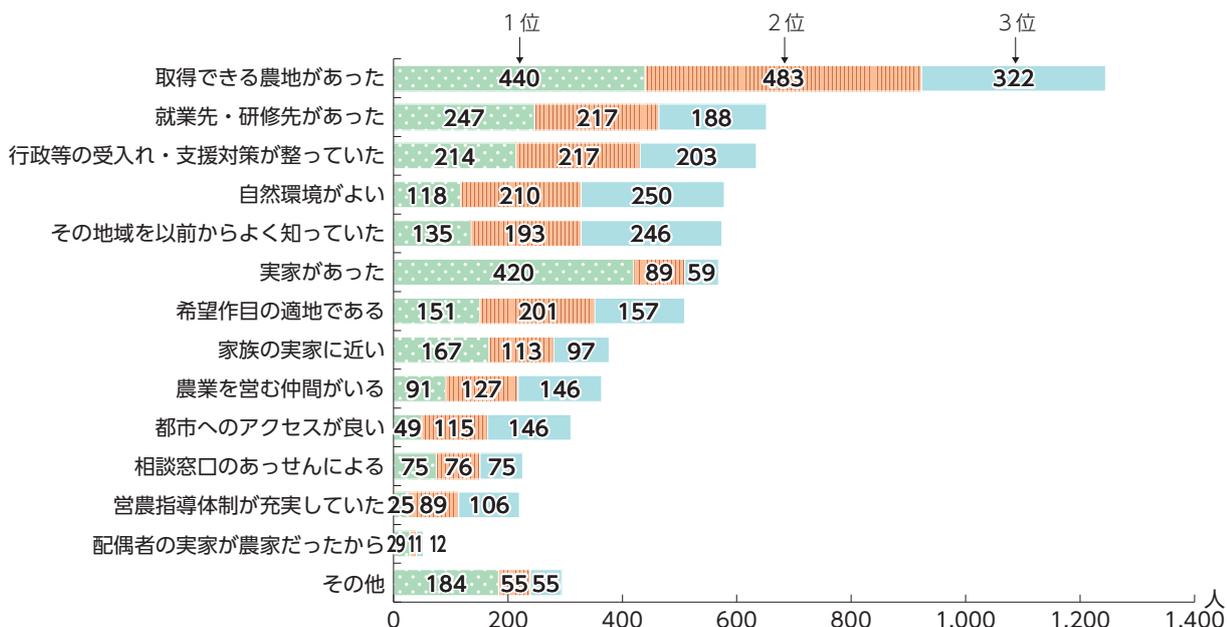
### (地域における新規就農受入体制の構築)

新規就農者が就農地を選択した理由を見ると、「取得できる農地があった」が最も多く回答されている一方、「就業先・研修先があった」「行政等の受入れ・支援対策が整っていた」という、研修や就農支援体制も重視されていることが分かります（図表2-2-12）。

近年、市町村や農協、農地バンク等地域の関係機関が連携して、就農相談や短期農業体験、実践研修、農地や住宅の斡旋、就農後の農業技術向上や販路確保の支援等によって、新規就農者を地域全体で支援する取組が広がりつつあり、新規就農者の経営発展や地域への定着に効果が見られるところです。

農林水産省は、今後も地域の新規就農受入体制を調査・分析し、受入体制の構築を進めるとともに、就農希望者が情報を容易に入手することができるようWebサイト等の充実を行っていくこととしています。

図表 2-2-12 新規参入者の就農地の選択理由



資料：一般社団法人全国農業会議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」（平成29（2017）年3月）を基に農林水産省作成

注：就農してからおおむね10年以内の新規参入者を対象に行ったアンケート調査（有効回答者数2,370人）

農林水産業は、国民への食料の安定供給や国土・生物の保全等重要な役割を担っており、国の基を成すものですが、我が国の農林水産業は担い手の高齢化や減少が課題となっています。

一方、近年、農業法人等での雇用が拡大し、若手の新規就業者数が比較的高い水準で推移するなど、明るい兆しも見られます。

しかしながら、これまで農林水産業とつながりのなかった皆さんが「農林水産業について知りたい！始めたい！」と思っても、品目、規模、地域、本人のスキルなどによって、仕事の選び方、始め方はさまざまであり、どこを見て、どこに相談したらよいか分かりにくい状況でした。

そこで、農林水産省は、令和元（2019）年6月に、農業・林業・漁業、その加工・販売に興味がある人や、これから始めたい人に向けた情報を発信するポータルWebサイト「あふてらす 農林漁業はじめるサイト」を公開しました。「あふてらす」では、農林水産業との関わりがなかった皆さんへの一次産業の魅力の紹介のほか、農林水産業に仕事として関わりたい人のための全国各地の求人情報や就業支援フェア等の開催情報、就業に当たっての支援制度や関連する情報、生産品の6次産業化\*や付加価値の向上に挑戦するための情報を掲載するなど、農林漁業を始めるための情報を「テラス」のように集めたWebサイトとなっています。

\*用語の解説3（1）を参照



事例

農業次世代人材投資事業等で機械をそろえ地域を代表する担い手へ（長野県）

長野県飯田市の清水優一郎さんは、地域食品の企画・製造・販売会社で約10年勤めていましたが「生まれ育った地域を守りたい」という強い思いにより、地元に戻って妻の由枝さんと夫婦での就農を決意しました。実家は農家でしたが親元就農ではなく、飯田市内の後継者のいない梨園70aを借りて、平成24（2012）年に就農、経営を開始しました。

しかし、経営1年目は、主に中山間地域の農作業を請け負うために設立した「農援隊」の作業受託面積は50aで、農業所得もマイナスでした。

経営3・4年目では、地域行事や地域活動等に多く参加して周囲からの信頼を得るとともに、青年就農給付金（現農業次世代人材投資事業）や経営体育成支援事業（現強い農業・担い手づくり総合支援交付金）を活用して農業用機械等をそろえました。その結果、経営8年目現在、「農援隊」の作業受託面積は1ha（受託戸数50戸）、自身の経営面積は265aまで拡大し農業所得も安定してきました。今後も地域に密着した農業を行い、代表的な担い手となることが期待されます。



清水優一郎さん、由枝さん

## 事例

## 青年等就農資金等の活用で就農4年目で100ha経営に（埼玉県）

東京都出身の中森剛志<sup>なかもりつよし</sup>さんは高校生の時に読んだ本をきっかけに農業に強い関心を持ち、大学時代から農業関連事業を展開してきました。東日本大震災の復興支援に関わった際に、地方の基幹産業である農業を立て直そうと思いい就農を決意し、埼玉県内の農業法人で2年間研修に取り組みました。

埼玉県加須市<sup>かぞし</sup>で独立した際には、データ収集や実地調査を実施し、農地を集積しやすい地区を約1年かけて選定しました。このような徹底した準備に加え、青年等就農資金を活用して設備投資を行ったことにより、初年度から水田10haを作付けすることができ、黒字経営を実現しました。

就農4年目にあたる令和元（2019）年は経営規模を100haまで拡大しており、4人の雇用者とともに、スマート農業の導入やGAP認証・有機JASの取得に取り組んでいます。

今後は更なる規模拡大を目指し、将来的には我が国農業<sup>けんいん</sup>を牽引するメガファームを目指したいと語っています。



なかもりつよし  
中森剛志さん

### （経営継承の取組を推進）

基幹的農業従事者の減少・高齢化が進む中、農業の持続的な発展を維持していくためには、農地等の資産を後継者や他の農業者に円滑に引き継いでいく経営継承の取組が重要となっています。

このため、農林水産省は、「人・農地プラン」の実質化を通じ、農地バンクも活用しながら次世代への経営ノウハウを含めた円滑な経営継承ができるよう、税理士や中小企業診断士等の専門家による相談対応を推進しています。このほか、農地、農業用機械等に係る贈与税・相続税の納税猶予等の各種税制特例や、後継者不在の農業者の農業用ハウスや果樹園・茶園等の再整備・改修、畜舎の補修等担い手等に資産を引き継ぐための取組の支援等を行うこととしています。

## イ 多様な人材力

### （農業生産基盤強化プログラムにより人材のすそ野の拡大と定着を促進）

地域の農林水産業を確実に次世代に引き継ぐため、令和元（2019）年12月に決定された農業生産基盤強化プログラムでは、中小・家族経営の経営基盤の継承のための仕組みと合わせて、農林水産業に新たに就業する人材のすそ野の拡大と定着を促進することとされました。これを受けて、農林水産省では、就職氷河期世代の就業を後押しするための研修期間に必要な資金の交付や、50歳代を対象とする研修について農業研修機関への支援等を行うこととしています。

### （企業による農業参入の促進）

農地を利用して農業経営を行う一般法人数は平成30（2018）年時点で3,286法人となっており、農地のリース方式による参入が自由化された平成21（2009）年以前と比較