



農業の担い手政策と地域活動への提言

(社) 北海道地域農業研究所

常務理事

増田 幸雄

一、はじめに

北海道は二二〇万畝の耕地を有し、国産供給熱量の約二〇％を供給するわが国最大の食料供給基地である。

北海道では本年三月に、「北海道農業・農村振興条例」を踏まえ、平成十七年を目標とした「第二期北海道農業・農村振興推進計画」を発表した。この計画は「新しい時代二十一世紀を迎え、活力あふれ魅力ある農村社会の実現、力強く生産力の高い農業基盤を築くことが求められる」として二十一世紀に対応する「北海道農業の新たな対応とつるおいのある農村づくり」を基調とする本道農業の振興方向を明らかにしたものである。

平成二十二年度の耕地利用面積は一七万畝、国の自給率目標(四五%)達成に貢献、生産努力目標(末尾の表 参照)の策定推進など食料基地北海道を意識した意欲的な計画となっている。

しかし、これら計画の実現には必要な担い手の確保が前提であるが、その基本方向としては、①農業後継者のみならず、農外からの新規参入者や農業生産法人など優れた経営感覚をもった多様な担い手を育成確保②意欲ある担い手への農地の利用集積を促進し、生産性の高い農業確立の推進③新規参入者等の受け入れ体制の整備等を挙げている。

だが、平成十二年の販売農家は六万二千六一戸で、この内「一五才以上の後継ぎのいない農家」が六五・七%の四万二千一四三戸にも達し、「後継ぎのいる農家」は二万一千四六八戸にすぎない。

一方、最近の年間の新規就農者は新規卒卒者で三〇〇〇〜四〇〇〇人弱、Uターン二五〇〜二〇〇〇人程度で若干増加傾向にあるものの離農数に比べ絶対数が不足している。

また、国の農業基本計画(目標年)で公表している北海道の作目別戸数目標(平成二十二年)は水稲で一万户(現状より△三千戸)、

畑作一万户(同十千戸)、酪農一万户(同十千戸)と各一万户となっており、これに肉牛等畜産・青果物生産農家(戸数目標は未公表)を加えると、国が目標とする農家戸数に対しても、相当の不足が予測される。

今日まで、担い手対策は地域において様々な取り組みが行われてきたが、今一実効面で期待する成果はあがらなかった。

しかし、北海道農業がこの新しい世紀に食料供給面で多大な貢献・役割を果たし、道条例の理念である「北海道の農業・農村を道民の貴重な財産として育み、将来に引き継ぐ」ために、また本道JAGグループも第三回大会において、積極的に担い手の育成・支援を決議しているところであり、各地域において、その特性を踏まえた、きめ細かな、かつ総合的な担い手の育成・確保に果敢な取り組みが期待される。

二、担い手対策の関連政策

新基本法は、日本農業の構造等を根底から転換しようとする画期的なものである。即ち日本農業の特徴であった零細性と兼業農家主体の農業構造を大規模、専業もしくは専業的経営を主体とする構造へ改革しようとするなど担い手確保を強く意識した内容となっている。基本法と第二期北海道農業・農村振興計画における担い手に関する関連政策あるいは計画内容を整理し、若干のコメントを加えたい。

(一) 国内生産を基本とする食料調達

従来の国際分業論を基本とする食料確保から食料自給率目標を定

め(平成二十二年四五%)、「国内生産を基本」とする食料確保に政策転換を図ったが、このことは長年続いた国際分業論にもとづく国内農業軽視の社会的風潮を払拭するものであり、若者にとって就農を選択する大きな引き金になることが期待される。

(二) 担い手の明確化・三タイプの柱

農業経営の方向は「専ら農業を営む者」等による農業経営を展開させるとし、このために家族経営の活性化を図り、かつ農業経営の「法人化」を推進する。さらに農業生産を行う「農業者の組織」(集落を基礎とした農業者の組織、その他の農業生産活動を共同して行う農業者の組織、委託を受けて農作業を行う組織等)の三タイプを育成すべき基本的方向としている。

つまり、従来不明確であった専業(的)経営の位置付けが明確となり、これを基本としつつ、法人経営や生産者組織を日本農業の担い手として政策的に位置付け、これに政策を集中している。

(三) 他産業並の所得と労働を目標

また、農業経営の政策目標は「効率的かつ安定的な農業経営」を育成するとしており、他産業並みの労働時間(年一八〇〇～二〇〇〇時間)と生涯所得の確保(生涯所得二億～二・五億円、本道の場合基幹従事者一人年七〇〇万円程度)を目標としている。

農業者は誰もが他産業並みの農業所得、経済の安定的自立、労働時間も他産業並を期待している。従ってこの政策目標は現代の高所得、ゆとり・余暇などを重視する若者のニーズに適応している。

主 業 農 家 16歳未満専従者あり			効率的安定的経営		
平成 11 年度			平成 22 年度		
	戸数	経営規模	戸 数	経営規模	耕地面積・飼養規模のシェア
田作	9.7万	4.6ha	8万程度	14ha程度	約6割
北海道	1.3万	0.2ha	1万程度	21ha程度	約9割
都府県	8.3万	3.7ha	6万程度	12ha程度	約9割
畑作	5.2万	5.7ha	4万程度	10ha程度	約8割
北海道	0.9万	1.6ha	1万程度	32ha程度	約9割
都府県	4.3万	1.4ha	3.4万程度	5ha程度	約7割
酪農	2.5万	40頭	2万程度	50頭程度	約9割
北海道	0.9万	50頭	1万程度	70頭程度	約9割
都府県	1.6万	30頭	1万程度	40頭程度	約8割

食料・農業・農村基本計画（案）

（四）大胆な規模拡大、稲作は二・三割を目標

土地利用型経営における「効率的かつ安定的経営」の面積規模目標は上表の通りである。

このように本道の水田作目標は二・三割で現状より二倍、畑作は三・四割で一・五倍、酪農では七〇頭で一・四倍の面積や頭数の拡大をめざしている。一方大型化に対応する省力化技術、栽培方法の開発・普及を促進することとしている。

（五）市場原理の導入と経営安定対策

農業所得形成にとって重要な価格政策は需要に即した国内農業生産の維持・増大を図るため、農産物の需給事情が価格に適切に反映されるよう市場原理を重視した価格形成の実現と価格の大幅な低落が、意欲ある担い手に大きな影響を及ぼさないよう品目ごとの経営安定措置を講ずることとし、また意欲ある担い手の経営全体を捉えた経営安定措置の導入について検討することとしている。

特に、この項目は担い手育成・確保にとって重要な点であり、コメントは後述したい。

（六）人材の育成及び確保

国は、「効率的かつ安定的な農業経営」を担うべき人材の育成及び確保を図るため、農業技術及び経営管理能力の向上、新たに就農しようとする者に対する農業の技術及び経営方法の習得及びその他必要な施策を講ずることとしている。



(七) 農村の総合的な振興

国は地域の農業の健全な発展を図るとともに、景観に優れ、豊で住みよい農村とするために、地域の特性に応じた農業生産の基盤整備と交通、情報通信、衛生、教育、文化などの生活環境の整備その他福祉の向上とを総合的に推進するよう、必要な施策を講ずることとしている。

(八) 都市と農村の交流

国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康でゆとりある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずることとしている。

以上であるが関連事項としての「女性の参画の促進」、「高齢農業者の活動の促進」、「農業資材の生産及び流通の合理化」の内容については省略する。

一方、道の振興推進計画では魅力ある農業経営の確立をめざすため①創意と工夫を生かした新規作物の導入による経営の複合化②農産加工・直販の取組みなど経営の多角化の促進③低利融資等の金融対策の充実④コントラクター組織等農業経営支援システムの整備⑤農地の利用集積の円滑な促進。さらに⑥経営管理能力等の向上や休日制、給料制などの就業条件の改善を図るため、積極的に経営の法人化を促進する⑦農地や農作業の受け手の確保等の視点から地域の中核となる法人（地域連携型法人等）の設立を支援するなどの方向を示している。

二、政策目標に対するコメント

(一) 農家経済に力点を置いた政策実行を

これら国や道の政策は、若者が期待する就農条件即ち①農業の社会的地位の向上②農業所得の拡大、経済的安定・自立③魅力ある農業・農業経営④魅力ある農村・農村生活等の条件を満たしているものである。

従って、これら国・道の政策が実現されることが北海道農業の安定と地位確立に寄与することになる。

しかし、政策目標は多分に総花的、ばら色であり、果たしてどの程度実現されるのか、その結果が担い手確保にどの程度効果があるのか、疑問のあるところだが、先ずは農家の経済的安定確立に力点をおいた政策の実効を望みたい。

(二) 魅力のない経営安定対策

現状、作目ごとに経営安定対策が講じられているが、稲作経営では米価が大幅に下落し、野菜は生鮮ものであり簡単に問題は生じないとされていたが、中国野菜の進出による価格の暴落によって農家経済は圧迫されている。

国の説明では品質向上が取引価格の上昇をもたらすとしているが、その効果はどれほど実現しているだろうか。

問題は、現在の経営安定対策では、稲作を例に取れば農業所得は低下する一方で大きな下支えもなく、いつまた、どこまで下がるかという不安感があり、現実として若者が就農を選択するほどの魅力は殆どないという点である。

(三) 生涯所得目標達成を政策の柱に

担い手対策に関する各政策の中で「効率的・安定的経営の所得目標」達成に焦点を絞った実行が望まれる。

自給率の向上、市場原理の導入、規模拡大、他産業並みの所得確保等の各政策の中で、大方の農業者の最大の関心事は経済的安定と自立を実現する「他産業並みの生涯所得」の確保であろう。この政策目標の実現を図る視点が最重要であり、これに照準を当てた政策の実行によって、他の政策目標はおのずと解決されるものが多いと考える。

(四) 所得政策は作目別面積当り補償を

国は農業所得を向上するために①規模拡大②経営安定化対策③経営能力の向上等を基本としているが、価格については、これを引き上げる方向は難しい。また経営能力向上も重要な要素であるが個別の問題である。

従って、政策としての所得形成上重要な要素は「着実な規模拡大の実行」と「充実した経営安定化対策」を講ずることに絞られる。

しかし、厳しい農業情勢、農業の将来に対する不安感と生産意欲が減退している中で、国の示す目標面積に到達することは極めて困難とする見方が多い。若者が農業を選択するにしても、また若い就農者が将来にわたって営農を続けるためには「安心して規模を拡大する」「規模拡大をすれば所得拡大につながる」という条件整備を行うことが必要である。「規模を拡大すればそれだけ報われる政策」の確立が求められる。このためには規模拡大政策と所得補償政策とを直接結びつけた何らかの政策展開が必要であり、そのことが実効を生



むものと思われる。

従って、現在の経営安定化対策の価格補填的なものでなく、所得補償は「作物別に単位面積当所得補償」＋「経営全体補償」の仕組みにすることが必要であろう。

さらに効率的・安定的経営の経営規模目標に達する経営には最低要件として国が示す農業所得目標を実現することである。

その中身は例えば最低七割を「作物別に面積当所得補償」とし、一〜二割を「経営全体補償」、一〜二割は自己努力で実現するという考え方もあろう。

一部報道によれば、農水省も面積方式を一時考えたようであるが膨大な予算が必要なため、国民の合意が得れないとして「ボツ」になったようである。しかし、食料の安定供給は国家的使命であり、国民の生命を守る食料という性格上、これでいいのだろうか。予算の重点配分に国民は反対するであろうか。

(五) 収入保険制度導入への疑問

また、最近、農水省は米国の収入保険制度導入を参考にしたいという一部報道があった。

米国の収入保険制度は①所得保護保険②作物収入保障保険③収入保障保険の三つがあり、農業者が任意に加入するが、この中で人気の高い作物収入保障保険の場合は「単収の落ち込みと市場価格変動の両面で農家の期待する収入の五〇〜七五％（保障率）の範囲で収入が下回った場合に補填する制度」であるが、この制度では①「効率的・安定的経営」の農業所得目標達成との連動性が薄②規模拡大に結

びつくか疑問③政策目標面積に達するなど大型経営の保険金負担が高額になる④掛け金負担額分が、実質の補償率を下げるなど諸問題が多い。

(六) 経営継承対策の充実

後継者育成・確保にとつて、個別経営における経営継承対策は重要な政策である。農地、施設、経営方法などの資源が後継者などに円滑に継承されるための条件整備上の課題として次の諸点が指摘されている。①家族経営において相続によって細分化された農地に対する集団的活用②経営の移譲者と継承者の双方に対する情報提供体制の整備③経営資源である技術・情報の円滑な継承、などである。

また、新規就農者の場合は①経営資金②農地の確保③技術の習得④住宅の確保が重要な点であり、さらに税制の優遇措置など経営継承者に対する支援対策が求められており、速やかな実行を期待したい。

四、地域活動への提言

以上、担い手に関する基本法および北海道農業・農村振興推進計画の概要を見てきた。しかし、担い手の育成・確保は国や道に任せおけばよいというものではなく、これら政策の具体的実行は地域であるとの認識とこれらの政策を「テ」に具体的な実効ある対策を講ずるとの認識が欠かせないであろう。

また、担い手の確保特に後継者の育成や後継者教育などは地域活動の分野である。後継者育成は「対策」ではなく「教育」が中心で

なければならぬと言われているが、地域活動なくして質の高い後継者の確保は困難であろう。

以下私が日頃、重要と思っている地域での後継者育成・確保の活動内容について述べたい。

(一) 就農の動機づけ教育の実践

青少年が後継者として定着していく過程は①就農の決定②結婚③経営権の譲渡の三段階である。青少年が農業後継者として定着していく過程で最も大切なことは就農を決定する時期である。この時期に教育的配慮、就農の動機づけに関する教育のあり方が重要である。農業後継者の育成は農業への関心や興味と青少年の持つ潜在的能力を引き出す「教育」からはじまると前筑波大学教授川俣茂氏は指摘している。地元教育委員会などと連携をとりながら、一八才未満の小・中学生や高校生を対象に「就農の動機づけ」に関する教育をしっかりと行うことがまず肝要である。

近年、一部地域で児童に対する農業体験学習などと試みられているが村の産業、農業の良さ、夢のある農業経営や農家生活の話をするとか、生命産業としての農業の尊さ・播種から収穫の話、植物の生育観察、収穫の喜び体験など活動の材料はいくらでもあろう。

農業分野ほど人づくりの具体的な行動に消極的な産業はないといわれる。一般の企業はいい人材を確保するためにあらゆる手段を講ずるが、人材確保の重要性は農業も例外ではなく、地域産業を守り、農業を守り・向上させるための人材の確保は論を待たないところであり、JA等の教育現場への不断の対応が期待される。

(二) 就農希望者の発掘

かつて「おれの子供には俺の味わった苦労はさせたくない。給料取りにする」として農作業を全くやらせない農家が問題になったことがある。しかし、全ての農家がそうではなく、「先祖が苦労して耕した農地を俺の代では終わらせたくない。」「農業のよさ、農村のよさを子供に伝えて引き継いでもらおう」と考えている農家も多いはずである。そういう農家が多ければ多いほど、農村に定住する後継者は増える可能性が高い。

市町村なりJAは親との話し合いを進めるべきであろう。この親が自分の息子を後継者にしたいかを明らかにする。そして後継者になるまで、またなった後のフォローをどうするか話し合うことが必要であろう。

さらに、現在、担い手センターが農外からの新規参入に実績をあげているが、それぞれの地域においても農家の子弟だけではなく、広く地域に目を向け、就農者の人材発掘が期待される。

(三) 人生観確立教育の充実

後継者は単に家業を継ぐだけでなく、農村という特殊な社会を存続していくためにも重要である。村を継ぎ、農を継ぎ、家業を継ぐという極めて重要な社会的使命をもっている。

農村に従事し、農村生活に適応していくには、精神的にもたゆまない心構えを作っておかねば、悩みの多い農村に適応することは難しい。特に就農を決めた一八歳から二五歳位の農業青年に対する人生観確立の教育が重要である。

青年期は絢爛たる都会の近代的文化にあこがれる年齢であり、家業を継ぐことに悩みと煩悶をもつ。これに打ち勝つ精神力、人生観を持たせる教育が必要であり、このために、農業高校や農業大学校等においても、この面のカリキュラムの充実が強く求められる。

(四) 農業の夢を語れる人材の確保

農村に農業・農村の夢を語れる人材が必要である。後継者づくりに一翼を担ってもらうことは重要なことであろう。人材を発掘してみよう。

(五) 地域が後継者育成の主役に

中学生や高校生など農業を志す若者を地域の農業後継者として、親も地域も認知し、必要な後継者育成活動を講ずべきである。親と子供の話し合い等で脈があれば、それらの子供が就農に行き着くまで、また就農が決定した者に対して、年齢に応じた教育的配慮を町ぐるみで行ってはどうか。即ち、地元で後継者及び予定者を経営感覚に優れた立派な経営者になるまで地域が育てるという地域の特性を生かしたシステムをつくることである。

道内にはJA芽室のように二〇才前後の後継者を農協の臨時職員として雇用し、JAでの実務を通じてJA事業、協同組合や農業の学習、人間形成の機会を与えている。また、JA土幌は海外農業の視察研修、別海町は新規就農者研修牧場を開設するなどさまざまな後継者教育を実施している。

先進地視察などでは日本で最高クラスの地域農業・農業経営、立

派な農業哲学をもつ経営者に面談させるなど、青年に夢を与え、志を高くもつように配慮することが肝要である。

(六) 家族経営の近代化・民主化

若者が希望する就農の条件の一つに農業経営を古い体質から脱皮して近代化・民主化を望む声が高い。即ち家族員に対する給料制、さらに休日の実現、社会保険の適用、若者の考えが生かされる経営、経営への参画など様々である。

これらのことは配偶者の確保にもつながることであり、家族協定などを促進し、その実現を図りたいものである。

(七) 農業生産法人の促進

しかし、しっかりと近代化・民主化を実現するには法人化することである。就業規定、給与規定などが義務づけられ、また社会保障制度の適用を受けることが可能だからである。また法人化により雇用が容易になり、いづれ独立し、就農が期待できる。

(八) 地域ぐるみで一元的育成

以上、諸対策を断片的に申し上げたが、地元において関係機関団体が個別に対応していたのでは成果は上がらない。共通の土俵で夫々の機能が発揮できる育成対策が必要である。それには市町村等の中に一連の行政等援助が合理的に運用できるような担当部署を設け、関係機関・団体が機能を分担して濃密的に対応することが重要である。

主要品目の生産努力目標

		現況	目標			現況	目標
米	面積	141.700	140.000	野菜	面積	62.900	65.000
	生産量	759.800	737.000		生産量	1.871	2.001
麦類	面積	95.690	109.000	果実	面積	3.630	3.600
	生産量	411.700	537.800		生産量	29.587	32.380
豆類	面積	58.600	66.000	飼料作物	面積	619.400	642.000
	生産量	123.100	135.900		生産量	21.099	27.464
てん菜	面積	70.200	70.000	乳牛	頭数	878.200	934.300
	生産量	4.164	3.780		生産量	3.640	4.830
馬鈴薯	面積	62.800	62.000	肉牛	頭数	413.820	626.000
	生産量	2.388	2.728		生産量	76.880	138.040

北海道農政部 単位 (ha, kg, t, 千t)