

ユニット 2-2-3 農業普及制度とシステム

第 1 章 はじめに

1.1 日本の農業技術普及制度のなりたち

1.1.1 農業技術指導の歴史

(1) 第二次世界大戦以前

日本が近代的な政治経済体制に変わったのは 1868 年からであり、1871 年以降、旧来の農業生産から欧米の先進技術の導入や外国人教師の招聘が開始された。しかし、欧米農法は小規模、零細、人力中心、自給肥料施用の当時の日本の稲作には適合せず、殆ど定着しなかった。このため、日本では品種の改良や土壌肥料の知識・技術を中心とする単位当たり収量増加技術が発達していった。1878 年～1882 年の米の平均収量は 1.8ton/ha と言われている。

1885 年、政府は日本における最初の農業技術指導制度として、国及び府県に農事巡回教師制度を設け、各地の農業懇談会等に組織的に指導者を派遣するようにした。この制度は 1897 年まで続いた。この制度により米の栽培技術の改善が進み、1888 年～1892 年の米の平均収量は 2.13ton/ha となった。

1893 年、国立農事試験場の設置、1894 年には府県農事試験場規定の公布が行われ、国及び府県に続々と農事試験場が設置された。1900 年には全国 46 県中 33 県に農事試験場が設立されている。

試験研究の成果である耐冷性品種の出現や国内の硫酸（アンモニア系窒素肥料等）工業の発展により、1919 年以降硫酸の使用は大きく増加した。しかし、1918 年～1922 年の米の平均収量は 2.83ton/ha と収量は停滞の傾向であった。

(2) 第二次世界大戦以後

1945 年、戦後の食糧増産を図るため、政府は新しい農業技術指導制度を発足させた。その概要は以下のとおりである。

- (a) 政府は府県に補助を行い、1945 年から 3 ヶ年間に約 2000 ヶ所(当時の 5 カ町村に 1 ヶ所の割合)の農業技術指導農場を設置する。
- (b) 指導農場は、府県の農事試験場と農業会（農民組織）で協同運営することとし、各農場に 4 人の技術員を置いて約 3 ha の圃場で実際に作物栽培を行うとともに、家畜飼養を見せる。
- (c) 農家による食糧増産実践班を設置し、生産技術の共同化を促進する。
- (d) 農業技術を指導農場で農家に見せるとともに、技術員の技術向上を図る。



耕耘機実演指導(1953)

りんご防除指導(1952)

(写真：「普及事業 50 周年記念誌」(北海道改良普及職員協議会編、1998))

この制度は、1948 年 4 月に廃止まで続き、廃止と同時にアメリカ合衆国の普及事業を基本とした新しい普及制度、すなわち農業改良助長法に基づく「国と都道府県との協同農業普及事業」が発足した。

1.1.2 協同農業普及事業の特色と経過

(1) 協同農業普及事業の特色

協同農業普及事業は農業改良助長法(1948 年)に基づき実施されている。この法律の中には「能率的な農法の発達、農業生産の増大及び農民生活の改善のために、農民が農業に関する諸問題につき、有益かつ実用的な知識を得、これを普及交換して公共の福祉を増進すること」と謳われており、農業者自らが農業の改良や農家生活の改善が行えるように、これを援助する目的をもって発足した指導事業である。この運営は都道府県と農林水産省が協同して行うことを基本とし、従来の農業指導には見られない幾つかの特色を持っている。

第一に、指導の重点を「物」から「人」に指向したことである。それまでの上意下達の一方的な指導による生産の増大を駆り立てていた立場から、農家が自主的に考え農業を営み得る農業者の育成を図る立場への転換である。

第二に、農家の生活改善を取り上げたことである。従来の農家の生活改善は農業経営がうまく行われれば、それに伴い改善できると考えられていたが、生活の改善・合理化は経営改善のためにも必要であるとの考え方に変わり、農家の改善意欲を盛り立て、合理的な生活の技術・知識を農家に対して提供して、農家自らの手で生活の改善が行えるように援助することに転換した。

第三に、農村青少年の育成を取り上げたことである。従来の農業者の育成では農業技術・農業経営の習得よりも農民魂を身につけることが重要であったが、「なすことによって学び」、「実践によって問題を解決する」というクラブ活動を助長し、実践学習を通じて次代の農村の担い手を育成することとした。

農業改良助長法第 13 条には「政府は農民が農業及び農民生活に関する有益かつ実用的な知識を取得交換し、それを有効に応用することができるように、都道府県が農林水産省と協同して行う農業に関する普及事業を助長するため、本章の規定に従い、都道府県に対し協同農業普及事業交付金を交付する」と明記され、国が事業実施に必要な経費を助成することにより、都道府県と国の共同責任にお

いて事業を実施しようとするものである。

都道府県と国が協同で普及事業を実施する意義については次のとおりである。第一に国は最新技術の普及等を全国的に推進するとともに、需要の動向に応じた農業生産の再編成等、国の農政の方向に即し、都道府県間の均衡に配慮しながら全国的に統一性のある普及事業を展開する必要があること、第二に、都道府県は地域の特性を活かしながら都道府県農政の方向に即して都道府県内での均衡の取れた普及事業を推進する必要があること。

このような事業を進めるために国は一定の資格を持った専門家を統一的基準に基づき全国に配置するとともに、経費については通常の補助金ではなく「協同農業普及事業交付金」として助成することとしている。

(2) 協同農業普及事業の発展の経緯

農業改良助長法(1948年)の施行とともに国の段階では農林省に農業改良局が組織され、その中に普及部が設置された。府県単位では普及事業を推進するための府県レベル及び地区レベルで農業改良委員会が設置された。

改良普及員の活動は、農家の庭先や圃場を巡回することを第一義とし、もっぱらサービスに努めた。また、映画や幻灯などが集落座談会で多用され、多数の展示圃が置かれた。技術内容としては、個別技術が中心で、農業改良では保温折衷苗代(苗を早く強く育てる方法)などの新技術が普及され、生活改善では、台所、カマドの改善、農繁期用保存食、洋服式作業衣などが農家に取り入れられた。

1951年には、農業改良委員会と農地、農業調整の3委員会が統合され、農業委員会と改組された。1952年に農業改良助長法が一部改正され、普及事業として補助される事業の内容の拡大と普及職員の身分、任務、任用資格等の規定が整備された。

一方、食糧増産のための技術の青年研究集団が自主的に結成されていたことから、農村青少年に対する指導は、この集団を話し合いの場に活用することにより行われていった。1952年には青少年クラブの数は約24,000、男女併せてクラブの員数は約730,000人にも達した。

当時の普及活動は普及員1人が市町村を担当し、区域内の農民や部落に密着した活動を展開した。指導内容は試験研究の成果としての新技術である除草剤や殺虫剤の利用方法などの伝達と、季節的必要事項の指導であった。1951年には全国に約96,000ヶ所の展示圃場が置かれた。

1955年頃から日本経済の成長期に入り、食糧不足という問題から、畜産、果樹、野菜等の導入が始まった。新技術も出てこなくなり、個別技術の改善から作付体系全体の中での改善が必要となってきた。

この流れの中で個々の農家や地域の実態を把握し、課題を見つけ出し、計画的継続的な活動を進める、「普及計画」の考え方が始まった。

1958年以降、食糧の需給も安定し、国民経済が飛躍的發展の段階に入ったことにより、農村の労働力は都市に吸収され、とくに若年層の流出が激しくなった。このため、農業労働は高齢化・女性化の傾向を深め、兼業化も年々進行していった。

1958年農業改良助長法の改正が行われ、農業改良普及所を法律上の設置機関とした。この目的は普及所を確立することにより、改良普及員の普及活動の連絡調整を強化し、地域の特性に応じた普及活動の総合性と計画性を高め、あわせて市町村、農協との連携を密にしていこうとするものである。この改正により、全国に1586ヶ所の農業改良普及所が置かれた。

また、畑作総合指導施設や畑地かんがい営農指導施設などが設置され、普及員による経営的な観点

からの活動が充実した。さらに新しい課題として、市町村や農協の行う農業構造改善事業についての技術的・経営的な指導援助が要請され、地域農業の発展に関連して、市町村農協等に対する普及員の援助活動も重視されるようになった。

一方、農業後継者の確保が農政の大きな課題となり、1962年に農村青少年教育振興会が設置された。この年から青少年クラブの技術習得に対する融資制度が開始された。1964年には農業後継者の経営開始資金の融資制度が設けられた。

1963年には、普及事業の刷新強化を図るため、農業改良助長法が一部改正され、新たな専門技術員を置くこと、普及事業と試験研究機関の連携強化、普及職員の研修の強化、農業改良普及手当を支給する事となった。

1966年以降、日本経済はさらに発展する一方で、農業就業人口の減少、特に新規学卒者の就農者が激減した。農業労働力の不足から委託耕作、集団生産組織の結成など新しい農村の動きが始まった。

1965年5ヶ年計画で普及所の統合と普及活動の効率化が図られた。普及所は全国1586ヶ所から630ヶ所に統合された。農業改良普及員は市町村を担当する地域改良普及員と専門項目を担当する専門改良普及員に分かれて活動を行う事となった。

農業改良普及分野での課題は、機械化、集団化、共同化等、生産から出荷に至る過程の農業者の組織化が増加したことによる農業団地の育成、中核的農業経営者の育成、水田等総合利用促進等各種農業施策に関連する課題、更には地域農業振興の見直しなど地域開発的な課題も多くなり、それにつれて指導内容も高度化・複雑化してきた。

1975年、全国の普及組織相互間で情報の交換利用を効率的に行うため、普及情報センターが中央に設置された。

1968年、農業後継者対策として地域農業の振興と社会開発の中核となる人材育成を目的に農林水産省が国立の農業者大学校を開校した。あわせて道府県が設置している農業者教育施設も道府県農業者大学校として改組し、教育体制及び施設の整備が図られた。

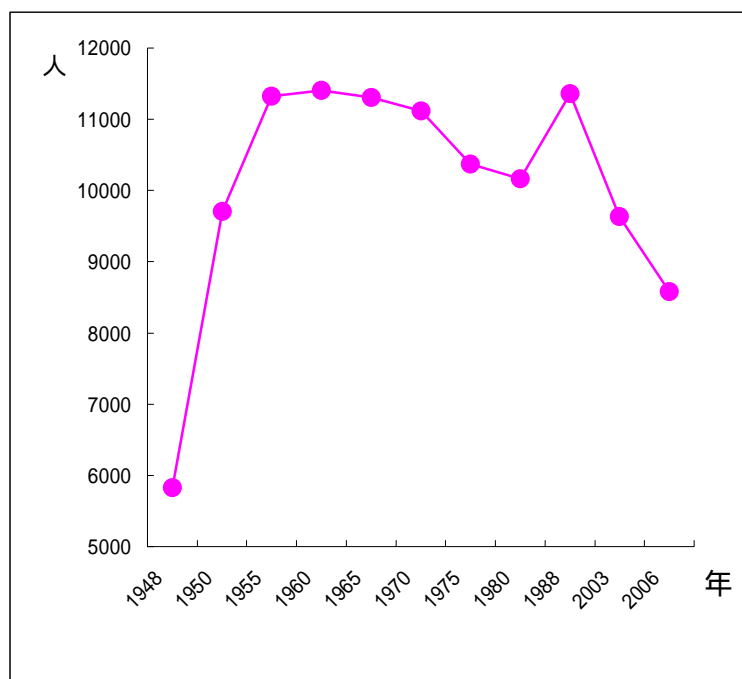


図 1.1 農業改良普及員数の推移 資料：農林水産省

第2章 協同農業普及事業の制度

2.1 協同農業普及事業の基本的な位置づけと役割

協同農業普及事業は試験研究機関の成果を地域の特性に応じて技術実証・確立させ、効果的に現場への技術移転を促す農政の基本的な推進手法として実施されている。技術の開発・普及を通じて、農

業者・組織経営体の技術的・経営的能力の向上を目指すと同時に、地域における人づくり・組織化などの担い手育成により農政推進を支援している。

普及事業はアメリカをはじめ 110 ヶ国において、国の重要施策として実施されている。

その中で日本では国と都道府県との「協同農業普及事業」として実施されており、その特徴としては、国は食料の安定供給、国際競争力の強化、環境保全を重視した農業生産への転換などの農政課題に対応するため、都道府県は農政の基本的方針の下で、地域の実情に即した地域農業の振興を図るため、協同事業として実施されている。また、普及指導員が常時現場において直接農業者に接し技術・経営等の普及活動を行っており、これにより、自らが農業経営の改善に取り組む農家の育成を行うこととしている。

食料・農業・農村基本計画の中では基本計画の実現に向け、普及の効果的な推進を図るため、国と地方の各関係機関の連携強化と、地域特性に応じた技術の普及を目指す位置づけられている。そのためには農業生産現場における技術革新や実践活動を促し、消費者からの信頼確保、国際競争力の確保、担い手の経営発展、農村の環境保全等に向けた取組を普及事業が積極的に支援する必要がある。支援にあたっては、開発した新技術や地域条件に即したモデル的な技術体系の迅速な普及、高度な生産管理活動が展開されるよう普及指導員の技術指導力を発揮させ、政策の着実な推進を図ることとしている。

(1) 国の役割

- ・普及事業の基本的な位置づけとなる「運営指針」の策定
- ・普及事業に対する基礎的な経費として「協同農業普及事業交付金」を都道府県に交付

(2) 都道府県の役割

- ・普及事業の実施にあたって基本的な指針となる「実施方針」を策定
- ・普及指導センター、都道府県農業改良主務課、農業試験場等に普及指導員を配置
- ・「普及指導計画」にそって普及指導員は農業者に対して普及指導活動（写真参照）を展開。



実証ほ場の設置（ハウス）



実証ほ場の設置（水田）



ダイズの害虫発生状況調査

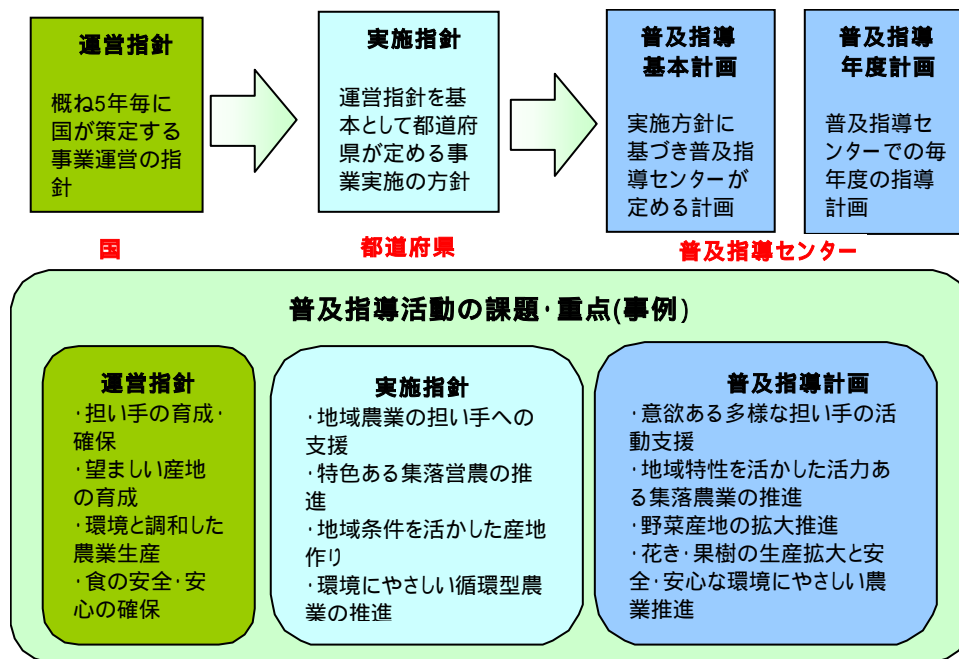


環境に配慮した肥料使用方法の講習会

(写真:農林水産省ホームページより)

普及指導計画は、問題を生み出した背景を捉え、どのように解決するかを農家の実態に合わせて考えた課題を設定し、どのような方法でいつ農家に働きかけるか、働きかけをした結果、農家がどのように改善を実行したか、どんな効果が上がったかを把握する、というものである。

図 2.1 普及事業の流れ



出所: (「普及指導員の役割と今後の普及事業の展開方向」(平成 18 年 9 月農林水産省経営局普及・女性課))

2.2 普及事業の組織

(1) 国の組織

国には農林水産省経営局普及・女性課が設置されており、普及事業の企画、普及組織の整備、普及活動方法の指導、普及職員の資格試験の指導及び実施、普及事業実施状況の調査、普及活動に必要な資料収集等を担当している。

また、全国の地方農政局等が都道府県に対して普及事業の助成、実施指導監督を行っている。

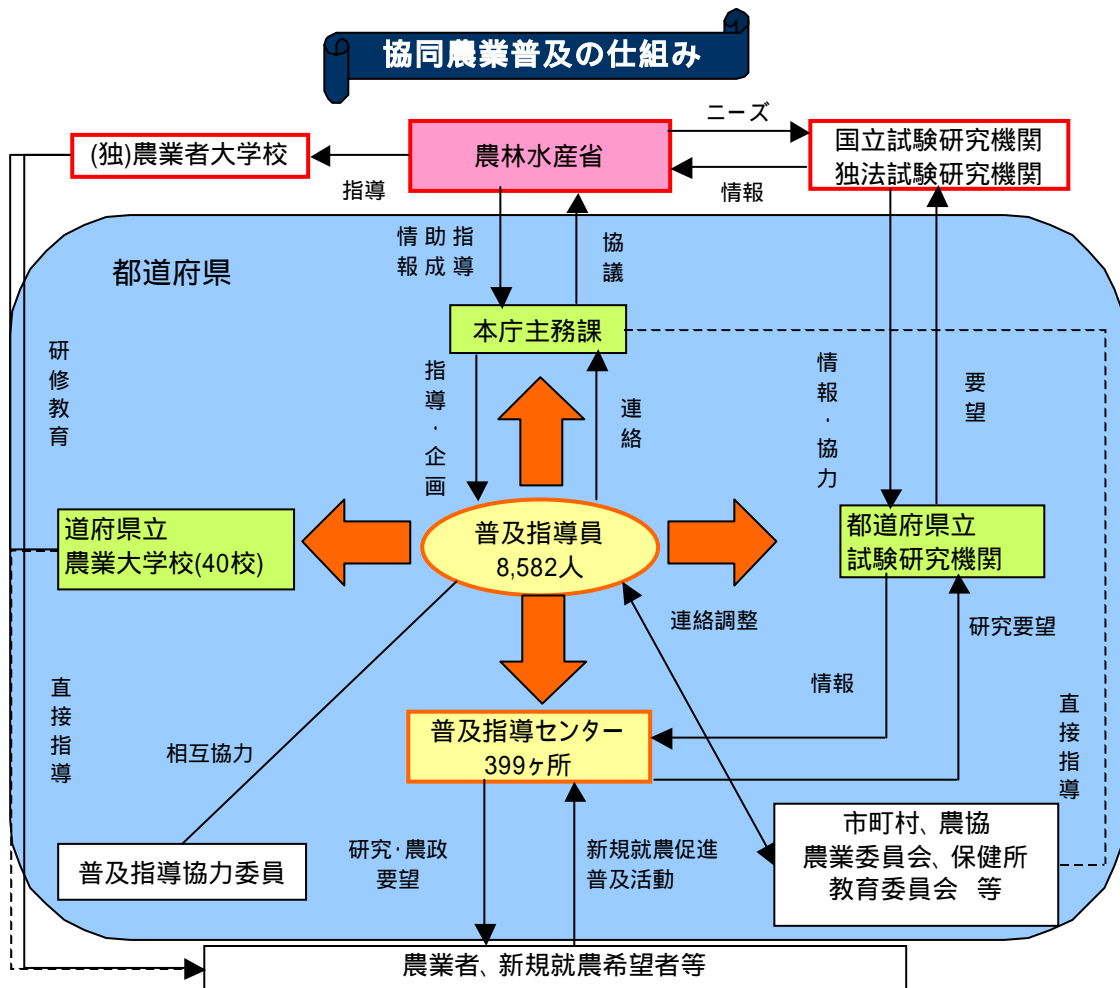
(2) 都道府県の組織

都道府県としては本庁に農業改良普及事業主務課が置かれ、普及指導センターとともに事業の運営に当たっている。

普及指導センターの活動内容は、普及指導員相互の連絡調整、普及活動の計画策定、市町村、農業団体などとの連携、農業者に対する情報提供、新規就農者への情報提供、相談、土壌、生育診断等調査分析、となっている。

農家と直接接する普及指導員は、都道府県職員の中で、農業技術指導など一定の実務経験を有し、国が実施する資格試験に合格することが任用条件となっている。

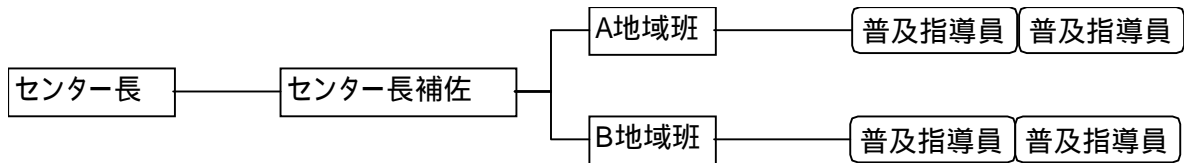
図 2.2 協同農業普及事業の仕組み



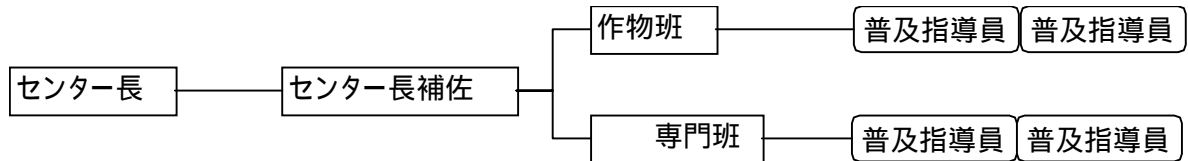
出所：「協同農業普及事業の概要」(平成 18 年 10 月農林水産省経営局普及・女性課)

図 2.3 普及指導センターの活動体制の例

(地域分担方式)・・・管轄区域をいくつかの活動区域に区分し、それぞれの活動地域ごとに普及指導員からなるチームを編成して普及活動を実施



(専門分担方式)・・・普及指導員が管轄区域全体を対象として、専門部門ごとにチームを編成して普及指導活動を実施



出所：「協同農業普及事業の概要」(平成 18 年 10 月農林水産省経営局普及・女性課)

(3) 地方分権化の流れへの対応

地方分権化の方向性の下で、農政改革の実現に必要な協同事業としての基本的枠組みを確保しつつ、地域の自主性、独自性を高めるため、普及センターの必置規制の廃止など制度の規制緩和、弾力化を図ると共に、地方へ一部税源を移譲している。併せて、多様化、高度化する農業者、消費者からのニーズに的確に応えるため普及組織のスリム化を図るとともに、普及指導活動の高度化・重点化を推進により、地方分権化への流れに対応している。

(4) 普及指導員の研修

日常の普及指導活動において、常に農業者の高度で多様なニーズに応えうる普及指導員の育成を目的として普及指導員の研修を実施している。

国段階では統一的に行うことが効果的な研修、及び全国レベルで開発された新技術に関する研修を行うこととしている。また、都道府県段階では、各地域において取り組むべき課題等に関する研修及び現場段階の実践的な研修を行うこととしている。

2.3 普及事業の予算

農業改良助長法に基づき国と都道府県が協同で負担している経費は、普及指導員の設置、普及指導員の活動、普及指導センターの運営、普及指導協力委員の活動、農業者研修教育施設の運営、普及指導員の研修、農村青少年団体の指導者育成である。このうち、国の支出については定額の協同農業普及事業交付金が交付されている。

(1) 協同農業普及事業交付金

普及事業の予算の特徴として「協同農業普及事業交付金」が挙げられる。これは、2005 年度まで国から各都道府県に対する交付金として、合計 300 億円～200 億円が交付されてきた。このうち、人件費相当の約 160 億円を地方分権化の一環として、2006 年度に都道府県への税源移譲を行った。これは都道府県がこれまで以上に責任と自主性を持って事業実施を行うように移譲したものであ

る。

(2)農業改良資金制度

新しい技術や作物の導入、農産物の加工・直売を新たに始める計画を持つ農家（認定農業者等）に対しては、農業経営の改善に必要な施設、機械、資材などを購入するため資金を無利子で貸し付ける農業改良資金制度がある。融資内容は、上記の他に家畜の購入、農地の賃貸料、研修費、研究開発費等が対象となっており、特に、地域において先導的に新しい技術を導入する場合に貸し付けられる。

融資にあたっては、経営改善資金計画書を農家が作成、提出し、普及指導センターと銀行・農協が審査を行うこととなっている。また、女性起業向けには優先枠が設けられており、経営主とは別に融資を受けることも可能となっている。