HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	地域農業と自治体農政の展開 : 清水町における農業支援システムの構築とその実践(2000年度秋季大会シンポジュウム『21世紀を迎える北海道農業の課題と展望』)
Author(s)	阿部, 一男
Citation	北海道農業経済研究, 10(2), 3-9
Issue Date	2002-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/63481
Type	journal article
File Information	KJ00006912169.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

［北海道農業経済研究　第10巻第２号　2002.３］

［報　告］

「地域農業と自治体農政の展開」

－清水町における農業支援システムの構築とその実践－

阿　部　一　男*

Ⅰ．はじめに

清水町は（平成６年度）農家戸数535戸で、全道８番目に当たる165億の農業粗生産額をあげ、自他ともに認める農業大国として、北海道はもとより日本の農業を支える中心的役割を果たしてきた。さらに、本町の経済は製糖業を始めとする農業関連産業の発達もあり、この農業の大きな基盤の上に成り立ち、まさに農業は本町の基幹産業として重要な位置づけがなされてきた。

しかしながら、順調に進んできた本町農業も昭和60年代頃より多数の農家が離農に追い込まれるなど不名誉な状況が生じてきた。これには、生産価格の低下等農産物自由化による外的要因が上げられるが、このほか清水町農業そのものが抱える構造的な問題（人・組織づくり、生産基盤整備、土づくり対策の遅れ等）が表面化してきたものと考えらる。平成に入りこれら現象がさらに加速される状況となり、残念ながら農業大国清水にかげりが見えてきたことを認識せざるを得ない状況となった。

Ⅱ．農業ビジョンの作成

そこで、本町では、農業が過去も現在もそうである（あった）ように、未来へ向けても永続的に、本町経済活性化の（極めて）重要な役割を担うとの判断に立ち、清水農業の再構築を図るべき農業ビジョンの作成に取り組んできた。

この農業ビジョンは、北海道地域農業研究所の支援を得て、平成６年・７年の２ヵ年間に、18回の策定委員会と６回の審議委員会で検討された。そして、本町農業の問題点の調査分析結果をもとに、その解決方策を探る、『未来をはぐくむ清水町農業の躍進』としてまとめられた。これら課題は、中・長期的な視野で解決しなければ成らないものもたくさんあったが、目標年度をしっかり定め、計画的且つ確実に実施できるよう取る進められた。

いずれにしても、今回策定された農業ビジョンは農業者ばかりでなく清水町全町民からも十分なコンセンサスが得られ、21世紀の清水町を展望する役目を果たすものと期待されるものである。

Ⅲ．農業ビジョンの内容

１．清水町農業・農村づくりのシンボルテーマ、施策テーマ

農業ビジョンのシンボルテーマ「未来をはぐくむ清水町の躍進」、施策テーマ「経営・心・身体

＊清水町農林課

の３つのゆとり」と12の戦略プロジェクトの関係を**図１**に示したが、具体的政策は、農業生産基本計画、環境保全型農業の取り組み計画、農村女性パワー促進計画、農村生活基本計画の４つの柱からなっている。

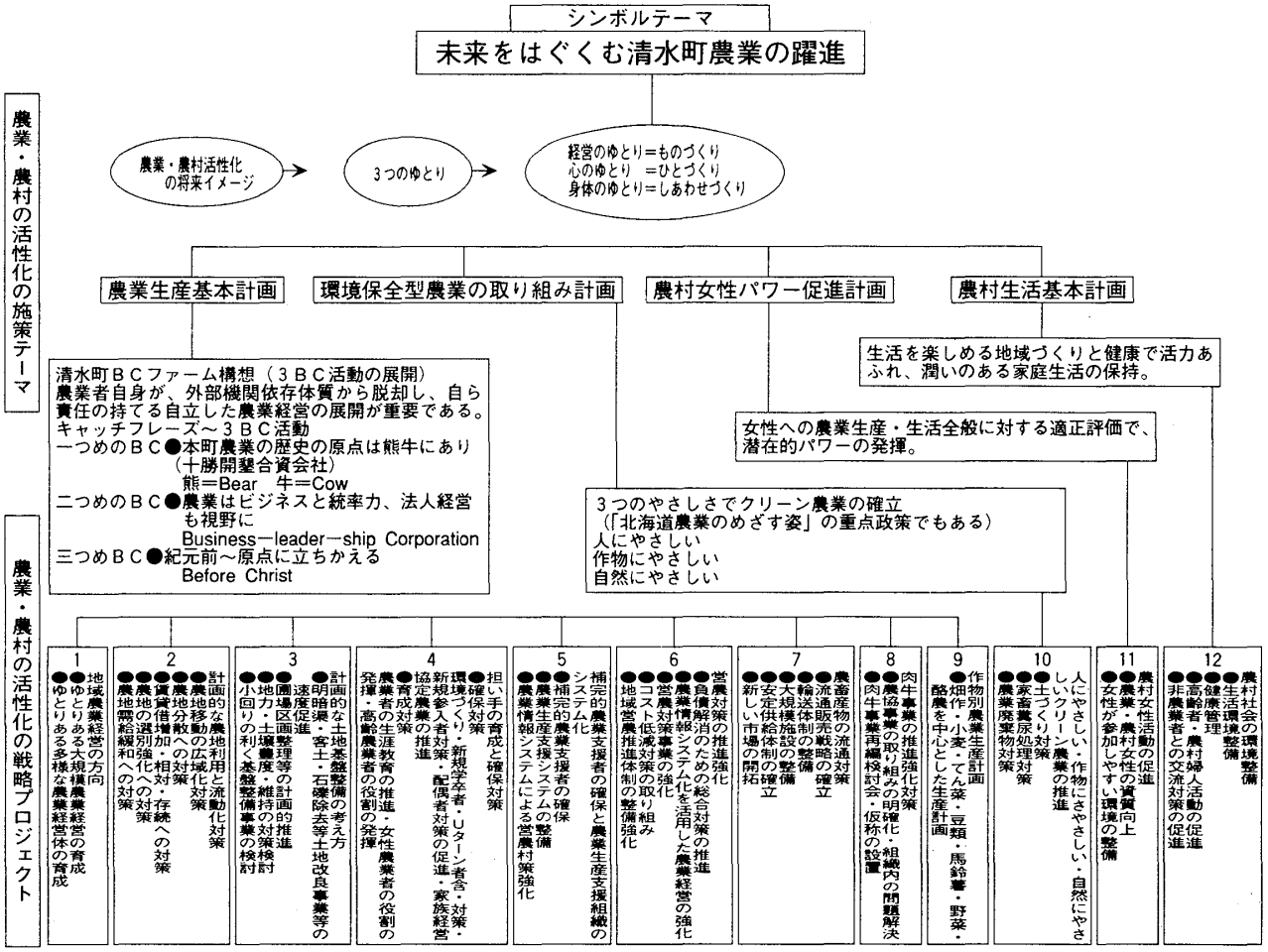

図1 清水町農業・農村づくりのシンボル、施策テーマと12の戦略プロジェクト

２．のぞみ対策事業（ビジョン５ヵ年計画）の実施

12の戦略プロジェクトの具体的対応策を次のようにまとめた。

１）農業経営の方向

(1) 中・大規模専業経営の安定育成

(2) 中規模複合経営の安定維持

(3) 共同法人化など組織経営体の育成

２）町農業の将来を担う若手農業者の確保育成をめざし

(1) 後継者の就農促進と農地の担い手集積のためのドリーム事業

(2) 長期実習生の住宅を付帯した若者交流広場の建設

(3) 担い手の資質向上研修事業

３）コスト低減や労働軽減によるゆとりある農業経営の展開

(1) コントラクター制度の運行を視野に入れた労働支援センター組織の設立

４）生産性の向上を目指した土づくり事業や高品質農畜産物生産対策の充実

５）足腰の強い農業の確立を目指した負債軽減

対策としてののぞみ資金事業

6）農村女性活動の推進

これらの推進にあたっては、**表1**に示すのぞみ対策事業（ビジョン５ヵ年計画）が予算化され、平成８年をビジョン実施元年として実行に移された。

表１　のぞみ対策事業（農業ビジョン関連５ヶ年計画）

事業名	区分	8年	9年	10年	11年	12年	総合	予算の内容	（予算措置の）背景と（期待される）効果
大規模畑作経営育成 （てん菜高能率移植機整備 （てん菜増反奨励） （豆ピックアップ収穫機）	畑	◎ ◎ ○	◎ ◎ ○	◎ ◎	◎	◎	◎	・てん菜全自動移植機10台購入費助成 ・作付け者・増反者に対する奨励金 ・大型コンバインピックアップアッタチの取り付け助成	背景・労働力不足が深刻化する中、経営の大型化も進み、高性能機械の発達した小麦、馬鈴薯が過作と、豆類、てん菜の比率が減少する傾向となり、このことが畑作安定経営を進める上で大きな障害と成っている。このため、近年ようやく開発が進んできた豆類・てん菜の高性能機械の導入の助成、てん菜の高糖度保証奨励金からも重要 効果・大規模経営移行の障害となっていた労働力不足が軽減される、これに伴い適正な輪作体系が確立され大規模畑作の安定経営が推進される。
集約的畑野菜経営育成	野	○	○	○	○	○	○	キャベツ移植機等購入助成、	背景・大規模経営に移行できない地域ではキャベツ等の高収益野菜の導入による単位生産性の向上の必要 効果・畑野菜集約的経営の展開により所得の安定確保が期待される
土づくり（緑肥栽培）	畑	◎	◎	◎			◎	緑肥栽培（750ha）交換耕作	背景　上述の理由等により畑作の輪作体系が崩れ生産力が低下、一部畑作物品質低下の一因とも成っている 効果　緑肥は地肥等よりも連作障害回避効果大、畑作の安定生産が期待できる
大規模酪農経営育成 （良質乳生産奨励） 〃 （生乳生産安定化対策	酪	◎ ◎	◎ ◎	◎ ◎	◎ ◎	◎ ◎	◎	・良質乳出荷対策検討費、９年度以降は検討内容により予算計上 ・80,000t×１％ （状況により補正対応）	背景・衛生的乳質（体細胞・生菌数）95位/133 と悪く、乳代加算額も低い。今後差別化の可能性あり ・過去6年間の清水町の牛乳生産伸び率は年平均2.6%で管内平均の3.6%に比べ大差がついている。これは生産規模及び搾利の繰り返し政策の中、情報収集伝達の遅れ等による生産現場の混乱があげられ、今後も厳く可能性がある。このため8年度より当面3%増産基調にあるが、清水町独自で+1%政策をとり生産者が安心して増産出来る環境を整備をする。 効果・大規模経営移行に伴いに、乳量の安定的増産と乳代単価の引き上げにより、より一層の安定化が推進される。
受精卵移植活用	酪	◎	◎	◎	◎	◎	◎	海外凍結受精卵購入費用一部助成	背景　個体乳量低く（酪農経営効率が悪い、個体改良や飼養管理技術の向上が急務 効果　雌雄両方からの改良で効果が高く、しかもスピードの早く、将来的に経営の安定が推進される
高品質肥飼料生産奨励	酪	◎	◎	◎	◎	◎	◎	良質豆科牧草（ルーサン）種子代補助 、土壌分析	背景　濃厚飼料への依存度の高い飼養管理体制が取られていが、個体管理の面や乳成分上問題が出ている 効果　高品質粗飼料確保により安定化が図られる。
肉牛F1生産奨励	肉	◎	◎	◎	◎	◎	◎	精液補助（見島牛480本、 検定牛360本X0.55）	背景　今までの（見島）F1生産事業の発展拡充策、 優良黒和種雄牛の検定選抜費用 効果　良質F1肉の生産による肉牛経営の安定
肉用牛防疫対策	肉	○	○	○	○	○	○	サルモネラ症糞便検査	背景　大規模化に伴い伝染性疾病の発生が増大し防疫体制の確立が急務、 効果　これにより一般酪農家の発生防止にも効果
労働支援センター 組織育成補助	共	◎	◎	●	●	●	●	8年より機械銀行組織の運行、10年からコントラクター制度の一部運行12年度からの全面運行予定、 組織運営補助費（オペ料作費含） 機械購入補助	背景　機械コストの高騰と労働不足が深刻化し経営を圧迫 効果　機械の費保減と労働不足の解消が図られる。経営の大規模化も推進され、所得の向上が期待され経営の安定がより一層推進される。

事業名	区分	8年	9年	10年	11年	12年	合計	予算の内容	（予算措置の）背景と（期待される）効果
共同法人経営推進モデル	共	●	●	●	●	●	●	8年研修助成、9年機械施設等設備助成、10年以降L資金助成	背景　同法人化は今後の農業経営推進の大きな選択肢の1つ、清水町の取り組みは近隣に比べ大幅に遅れてる 効果　モデル的に育成する等積極的な誘導対策をとることにより本町の農業経営方向の1つとして位置られる
新規就農トリーム	後	●	●	●	●	●	●	研修300、新規・Uターン後継就農者の土地拡大資金（160X3ha）X1/2＝2,500以内←事例発生時補正対応	背景　農家数の減少続く中、子弟が小さい等の理由により後継者未定164戸→全員の就農促進が最大課題 効果　就農意欲の高揚による後継者確充率の向上、管内2番目の離農率のくい止め策として期待さる
アグリホーム建設	後			◎	◎		◎	（実習生等の）住宅・及び付属交流広場建設費	背景　実習生が多数来町するが居住確保等長期滞在受け入れ環境悪く、地元青年との交流場も無く定着率が低い 効果　実習生の長期滞在が可能、 さらに交流の場確保により後継者の花婿確保が期待できる
農村婦人ハピネス	婦	◎	◎	◎	◎	◎	◎	資質向上研修報償、 ふるさとの味コンテスト他	背景　婦人活動が停滞傾向、農村の発展を阻害 効果　婦人の資質向上・パワーの発揮で農村の活性化
ビジョン推進指導	共	○	○	○	○	○	○	旅費、 研修グ報償、 講師	ビジョン推進のための活動費
のぞみ資金 （負債軽減対策）	共	◎	◎	◎	◎	◎	◎	各制度資金をし資金並の末端金利2%までの利子補給（補給率1.5%） クミカンの営農運転資金について0.5%利子補給 既存利子補給、8年度町18,480、国道10,169 あり	背景　経営改善を進め効率的かつ安定的な農業経営を展開する上で既往負債が大きな障害と成っている 効果　既存債務の負担軽減により経営の改善が推進される
合計									

※１　区分は経営形態等で　畑・畑作　野・野菜　酪・酪農　共・共通　後・後継者　婦・婦人

※２　表中の印は　○実施課題　◎重点課題　●最重点課題

Ⅳ．農業ビジョン５ヵ年計画の推進経過

５ヵ年計画は、課題別に実施計画、重点計画、最重点計画の３つに区分し推進された。その中をみてみると、労働支援センターが発展して（１年の調査研究の後)、平成９年に設立されたコントラクター組織（清水町農業サポートセンター）は、現在順調に3500 ha以上の請負作業を行い地域農業の発展に大きく貢献している。平成８年に設立された畑作共同法人のメロディーファームも地域連携型法人として信頼を得ている。既存負債利息の末端２％への軽減対策も予想以上に効果をあげている。また、新規就農ドリーム事業も44件の適用があり、後継者の就農促進や農地の担い手集積に効果を上げている。さらに、農業経営は大規模化の方向に進んできており、これら経営の安定化や土づくり対策も推進され、農業ビジョン計画は順調に遂行された。

Ⅴ．農業支援新システムの構築と農業振興公社の設立

１．農業支援新システムの構築

しかしながら、こうしたビジョン対策期間中も、経営不振や後継者不足、高齢化等から離農者が多数出ていた。これら離農者の農地については、ドリーム事業等の有効活用により、跡継ぎがいる近隣農業者が吸収してきたが、規模拡大も限界にきており、このまま推移すれば、農地の遊休化、離農の一層の進行などにより地域農業の維持発展が難しい状況となってきていた。

こうした状況に適切に対応し、本町農業の振興を図るためには、人・担い手づくり対策（担い手育成事業)、農地対策（合理化事業)、労働支援対策（農作業受委託事業)、新規就農者・中核農家の経営改善対策（経営改善指導事業）を総合的に組み合わせた強力な体制が必要と考えられた。特に、本町では、これまで担い手対策等の事業については、町・農協等関係機関で組織する協議会等を設置しその対策を講じてきた経緯があるが、これら事業を一元化した中で、効率的でより高い効果が発揮される、新しい農業支援システムを構築した（**図２**)。

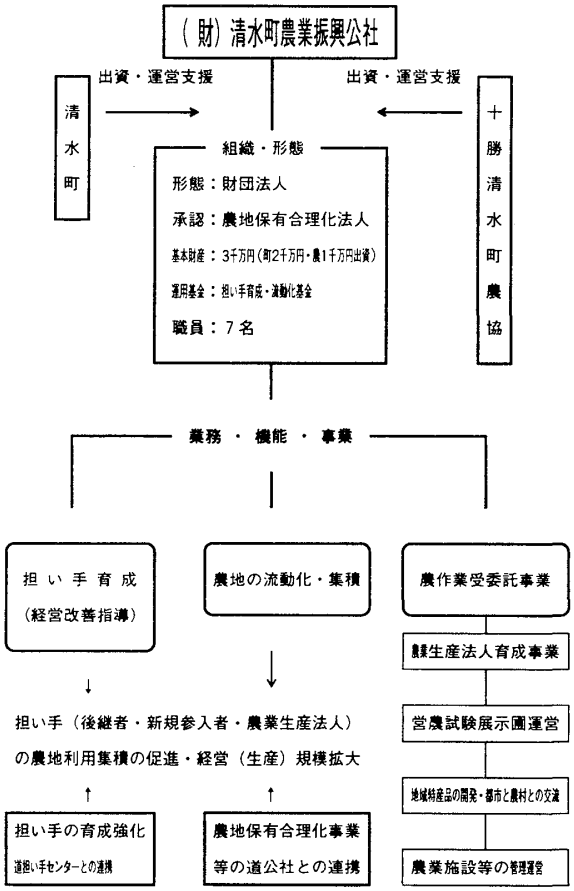

図２　清水町農業支援新システム

２．農業振興公社設立と農地保有合理化法人

農業支援システムの構築にあたり、その中心的な役割を担う目的で清水町農業振興公社を平成11年12月13日に設立した。この公社は、農地の円滑な流動化対策もあり、農地保有合理化事業の承認を得るため、第３セクター型でこの資格を得ることが出きる、財団法人として立ち上げた。

なお、農地保有合理化法人としては北海道では、北海道農業開発公社と７農協が資格を得ているが、

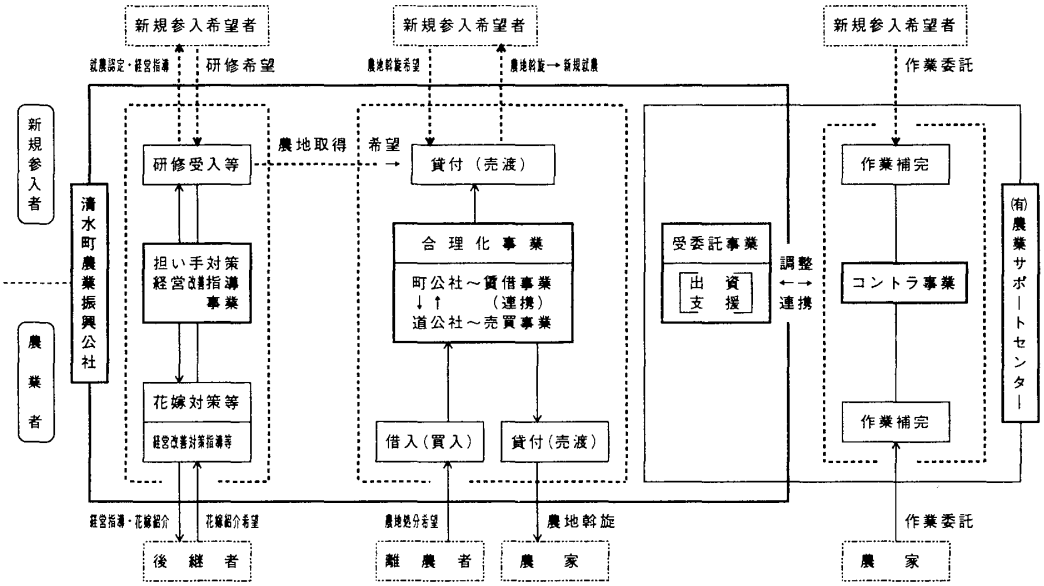

図3 清水町農業振興公社事業の仕組み

市町村公社としては始めてであった。

特に、清水町やＪＡではなく、第３セクター型の合理化法人としたのは、農地流動化（売買）が、負債整理との絡みもあり、第３機関の介在が事業の円滑な推進に大きな役目を果たすものとの判断もあった。

３．農業振興公社事業の仕組み

公社事業の仕組みを**図３**に示したが、地元後継者の確保や円滑な規模拡大の推進、さらには、新規参入者の確保等を合理化法人が行う事業の農地の流動化や農作業受委託協議会が行う労働支援との関係の中で解決しようとするものである。

さらに、平成13年４月からは、農作業受委託協議会が農協、公社等が出資する有限会社として独立し、農業生産法人格を有し、農地の受け皿としての機能が発揮できるシステムに変革し、地域の農業の維持・発展により柔軟な対応が可能となった。

４．農業振興公社組織と業務分担

公社組織および業務分担を**図４**に示した。組織は、理事11名、監事２名、評議員13名と事務局

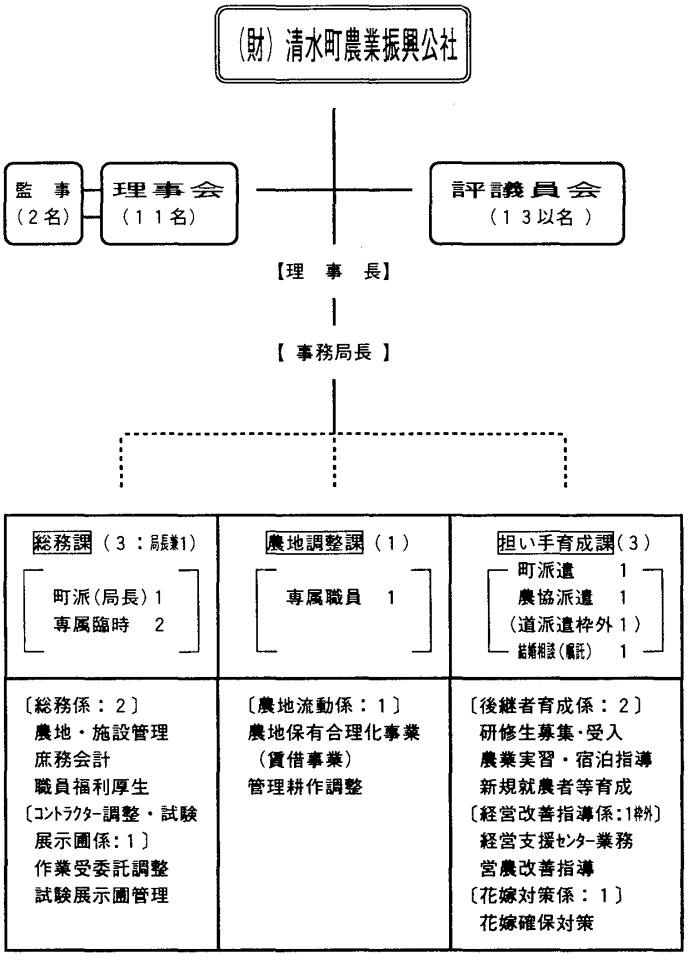

図4 清水町農業振興公社組織と業務分担

7名で運営される。理事は町、農協理事者及び農業者代表からなり、監事は町収入役と農協監事がそれぞれあたる。評議員は、町外の学識経験者2名を含み、町、農協の事務責任者や指導的立場の農業者がこれにあたる。また、事務局体制は、当初、役場から2名、農協から1名の派遣を含む総勢10名のスタッフが配置されたが、前述のとおり農作業受委託協議会が独立したため、オペレーターは別組織となり、事務局は平成13年4月1日より、事務局長1名のほか、総務課3名（1名事務局長兼務)、農地調整課1名、担い手育成課3名の計7名体制となった。

業務内容は、総務課は総務全体と、施設管理、試験展示圃管理等を行い、農地調整課は、農地保有合理化事業とこれに伴う農地保全管理を担当、さらに、担い手育成課は新規参入就農のための諸対応及び地元後継者の確保育成、花嫁対策、営農改善指導業務を担当する。

5．農業振興公社実施事業

農業振興公社の基本方針を事業別に説明する。

1）担い手育成事業

本町農業の将来を担う多様な担い手を積極的に育成するため、次の事業を実施する

(1) 計画的な新規参入就農者の確保による円滑な農業継承システムの確立－夫婦者を主体として就農のための研修の実施

(2) 担い手農家の経営向上対策－研修機会の確保・酪農コンサル事業

(3) 地元後継者の花嫁確保

(4) 長・短期実習生の募集及び指導

(5) 実習生と地元後継者の交流会の開催

2）農地流動化対策事業

農地保有合理化事業の実施により、優良農地の遊休化を防止し、農地の確保及び担い手集積を推進する。

(1) 経営規模縮小や離農志向農家から農用地を借り入れ、担い手農家（認定農業者等）規模拡大志向農家に貸付を行う。（賃貸借事業）

(2) 道農業開発公社と連携のもと農地保全管理緊急対策事業を実施し、当面受け手の見つからない農地の流動化につとめる。

(3) 売買事業については、当面、従前どおり道公社主体事業で実施する

(4) 農地の動向調査を実施し、円滑な流動化システムを構築する。

3）農作業受委託事業

規模拡大農家や高齢化による労働力不足を支援し、農業生産の維持拡大を支援する。平成15年度の目標を4,000 haに置き需要の増大に対応する。

4）農業生産法人育成事業

経営感覚に優れた効率的な経営体としての共同型農業生産法人の新規設立と既存法人の安定経営を支援し、地域の担い手として位置づけする。特に、酪農タイプの法人の設立をめざす。

5）営農展示圃運営事業

栽培技術の改善や地域適応品種の検討による農業生産性の向上に役立てる。
また、新規就農者の実習農場として、技術習得研修の役割を果たす。

6）研修施設等管理事業

清水町からの管理委託を受け、実習生の宿泊や若者交流広場及び実習試験圃場の管理運営を行う。

7）地域特産物の開発及び都市と農村との交流事業

地域特産物の研究開発及び都市と農村との交流事業の研究協議を行う。

8）農業振興基金の創設と運用事業

上記事業の円滑な実施運営のため町と農協で基金を創設する。

(1) 新規参入就農者の営農開始の借入資金等の保証ができるシステムの構築

(2) 農地の円滑な流動化のための資金（農地保全管理緊急対策事業等）

これら支援事業の円滑な推進により、地域農業の発展に寄与する大きな役目を担っている。

Ⅵ. おわりに

平成６年から取り組んだ農業ビジョンの策定は、清水町の今後を見据え、平成８年から実践計画の推進が図られた。これは、本町の農業構造改革ともいうべき大がかりな内容を包含したものであった。現在、農業ビジョン短期５カ年計画が終了し、新５カ年計画の策定をしている最中であるが、地方自治体の予算が逼迫してきている中、非常に厳しいものがある。

しかしながら、これら一連の取り組みは、本町農業の持続的展開という長期的な展望にたち、その方向をしっかり定めたが、その方針に沿って１歩前進できたと思っている。特に、今後の本町内外からの担い手の確保・育成の推進、農地の流動化推進、さらには農作業受委託推進の有機的連携による総合的な農業支援システムの構築は、必ずや、今後の本町農業の発展に大きく貢献できるものと確信する。