

終章 道府県農業大学校の機能強化に向けて

—まとめにかえて—

橋詰 登

1. はじめに

農業の担い手不足と高齢化が全国各地で顕在化する中、農業大学校には、農村に活躍の場を求めるあらゆる世代を農業という職業に惹きつけ、着実に地域農業の担い手として輩出・定着させていく役割が求められている。本研究では、アンケート調査等に基づく統計分析と実態調査から、道府県農業大学校（以下、「大学校」という）の現状と課題、さらには今後備えるべき機能や必要とされる対応方策を検討した。

調査・分析は、2年課程である「養成課程」と1年課程である研修課程等を含む「社会人等向け研修コース」の二つに分けて実施した。前者（第Ⅰ部）では、入校者の属性や卒業生の就農実態等の把握と併せ、大学校の果たす役割や運営のあり方等を検討した。また、後者（第Ⅱ部）では、各大学校で実施されている社会人向け研修の実態や大学校に対する評価を把握するとともに、研修を継続していく上での課題等を検討した。

本章では、これら調査・分析結果を総括するとともに、農業人材育成目標の達成に向けて必要とされる大学校での教育及び就農支援のあり方と施策対応について、最後に若干触れておきたい。

2. 養成課程（2年課程）の調査・分析結果から

（1）統計分析から見た養成課程の現状と動向

本研究では、大学校の現状と動向を明らかにするため、『全国農業大学校等の概要』（全国農業大学校協議会）の時系列データを用い、主に養成課程への入校者の属性変化や卒業生の就農動向等について基礎的な統計分析を実施した（第1章）。

近年の養成課程への入校者は、全体で2,000人弱、定員充足率が80%程度で横ばい傾向にあるが、男子生徒が減少する中で、女子の入校者数は少しずつではあるが増加していた。また、入校者の9割が高校卒業者で、その半分強が農業科の卒業生であることや、推薦入学者が入校者全体の3分の2を占める点が養成課程の特徴と言えるが、入校生に関するこれら特徴は10年以上前から大きな変化はない。

一方、近年大きく変わっていたのが入校生の自家の職業である。非農家出身者の生徒が

1990年代に入ってから急増するようになり、2012年度には農家出身者を逆転し、それ以降も増加を続けている。今や専業農家の子弟は、全生徒の2割程度を占めるに過ぎない現実があった。

さらに、卒業生の就農状況にも変化がうかがえた。卒業後に自営就農（親元就農及び新規独立就農）する者は減少傾向にあり、代わって雇用就農者が年々増加し、2011年度には自営就農者を上回るまでになっていた。10年位前までは、非農家出身者の進路は大半が他産業への就職ないし進学であったが、農業法人等に雇用就農する機会が増えたことによって、卒業生全体の就農率が2012年度から5割台に回復し、以降、僅かながら上昇する傾向にある。

このような変化を踏まえ、各大学校では教育カリキュラムの見直しや新たな就農支援のあり方を模索している。全国の大学校長に対して実施したアンケート調査からは、苦悩する様子も垣間見えた（第2章）。

その典型的な結果と言えるのが、大学校の教育方針にも直結する育成人材像についてである。各大学校が想定している育成人材像の第1位は、今日でも「自営農業者（親元就農者）」とする大学校が7割以上を占め、育成人材の重点が今後「変化する」とした大学校も約半数にとどまっていた。第1章で見たように、近年、入校者の属性や就農状況が大きく変化している中で、依然として農家子弟の後継者育成を中心に据えた教育方針から抜け出すことができていない大学校が、全体の3分の1程度存在していることが明らかとなった。ちなみに育成人材像の重点が「変化する」とした回答した大学校の約9割は、「生産現場管理を担う雇用就農者」に移るとしていた。

さらに、過去4年間に学科・コースの改変が約3割の大学校で、科目の新設が約8割の大学校で実施されていた。また、今後必要な教科としては、7割強の大学校が農業生産技術関連科目（ICTやスマート農業対応、認証制度等）を挙げ、進路希望に対応したカリキュラム構成、雇用就農希望者の増加への対応も4割程度の大学校が必要であると回答していた。なお、施設・設備の更新、教職員数の確保が各大学校に共通する課題であることも明らかになった。

（2）実態調査に基づく大学校の評価と課題

2018年度（平成30年度）に実態調査を行った三つの大学校（第3章～第5章）では、全在校生を対象としたアンケート調査も実施した。各大学校でやや異なる結果もあるが、共通する点を見ると、養成課程に入校した学生の半数以上が就農を希望しており、総じて就農意欲が高い学生が入校していた。また、入校時から新規独立就農よりも雇用就農を希望する学生の方が多く、雇用就農を希望していた学生の約9割は農業法人等への就農予定で進路の変化はなかった。一方、「実家の農業を継ぐ」（親元就農）予定で入学した学生や新規独立就農希望の学生に進路を変更するケースが見られた。

養成課程に関する実態調査は、山形県立農林大学校（第3章）、埼玉県農業大学校（第4章）、福岡県農業大学校（第5章）、三重県農業大学校（補論）の各大学校で行い、既に就

農している卒業生等から、現在の就農状況や大学校の評価等をヒアリングした。その結果を、就農形態別に分けて整理すると、以下のとおりである。

自営就農者のうち「親元就農者」については、親と経営部門を分離して就農しているケースが多かった。これは、農業次世代人材投資資金（旧青年農業者給付金）の受給資格を得るためということもあるが、親がまだ若いことから経営部門を増やさなければ労働力が過剰となり、すぐには自家農業に就農できないことも一因であろう。このため、卒業後すぐに自身の経営部門を持つ親元就農者希望者に対しては、大学校での教育として営農計画指導の必要性が増している。複数の卒業生から経営学・簿記に加え、実践的な経営を学ぶ機会の拡充が要望されたことが、このことの証左である。

同じ自営就農者でも「新規独立就農者」は様相が全く異なる。養成課程を卒業後に新規独立自営就農する者はごく僅かであり、極めて希なケースである。養成課程の卒業者の多くは20歳代前半と若く、社会経験とともに経営開始資金も持ち合わせていないことから、卒業後すぐに独立自営就農するのは容易ではない。今回ヒアリングした新規独立自営就農者は、数少ない社会人経験者であり、経営開始に必要な資金は就農支援資金や町の助成事業を活用していた。新規独立就農に当たっての最大の課題は、農地の確保であったが、農地等のあっせんを受けられるか否かは自治体によって大きな差があり、大学校卒業生であっても、実績のない非農家出身者は優先順位が最も低いことも共通して指摘された。このため、農地情報の提供やあっせんを就農支援として望む声が強かったが、これら問題への対応は大学校単独で解決できるものではなく、関係機関と連携した取組が求められよう。なお、第三者継承の事例もあったが必ずしもうまくは行っておらず、これも農地の問題と同様に大学校を含めた地域の関係機関で連携した対応が望まれる。

なお、独立自営就農後に自らの経営を発展させてきた非農家出身の卒業生の中には、農大卒業生から常雇を確保することで栽培技術面の課題に対応している事例も見られた。地域の農業やコミュニティに関する情報の取得や、大学校時代の人脈を生かした人材の確保等、大学校に入学したメリットを十二分に発揮している事例として参考になろう。

次に、近年増加傾向にある「雇用就農者」については、ヒアリングを行った卒業生の約半数が専攻したコースとは異なる生産品目の農業法人に就職しており、全員が生産品目にこだわってはいなかった。ただし、これらの卒業生からは、在校していた時に専攻分野以外も履修したかったという声が複数あった。また、大学校の教育内容については、全員が卒業後に役に立ったと回答しており、特に基礎的な知識や技術の取得・向上や大特免許の取得を挙げる者が多かった。なお、大学校への改善点としては、会計や経理といった経営科目の強化、専攻以外の科目受講・専攻外の人とも関わり合いたい、農機具が古い等の指摘があった。

さらに、養成課程の卒業生を雇用している農業法人による農大生及び大学校の評価を見ると、基礎的知識・技術を修得している農大生への評価は総じて高かったが、各法人共通して採用人材としてはコミュニケーション能力や協調性、社会人としての基礎等を求めるところが多かった。農業法人では多くの人と一緒に働くため、生産部門の専門性よりも協

調性やコミュニケーション能力が重視されており、そのための教育も求められている。雇用就農希望者が増加する中で、専門外の普及組織の職員でこれら点に対応せざるをえない現状も、早急に改善すべき課題と言えよう。

3. 社会人等向け研修コースの調査・分析結果から

(1) アンケート分析から見た研修コースの実態

社会人等向け研修コースについては、二つのアンケート調査を実施し、それぞれ分析を行った。一つは全国の大学校長に対して実施したアンケート（第6章）であり、もう一つは、全国の研修生に対して実施したアンケート（第7章）である。

校長アンケートからは、毎年調査されている『全国農業大学校等の概要』においては十分に把握されてこなかった各大学校の研修実態が明らかとなった。社会人等向け研修コースは、野菜、果樹、花きといった園芸作物を中心に8割の大学校に設置されており、1校当たりの平均研修生数は37人と募集定員（平均34人）を上回っていた。また、研修の対象者層を「農業専従を目指す自営就農（新規独立自営就農及び親元就農）希望者」とする大学校がほとんどであり、「定年帰農希望者」を対象としている大学校も8割を占めた。このほかにも、近年の研修生は50歳以上の高齢層や女性、非農家出身者が増えていることが確認された。

また、研修のカリキュラムは、農業技術や農業機械操作等の農業経営を始めるに当たっの基礎的な科目が中心であり、就農支援においては、農地の確保や雇用就農先のあっせん等の個別指導を実施している大学校は2割程度にとどまっていた。さらに、修了生に対する追跡調査やフォローアップの実施については7割強の大学校で実施されていたものの、追跡調査後に指導を実施しているところは少なく、調査結果が就農者の定着や経営発展のために十分に活かされていないことも明らかとなった。

さらに、研修を実施していく上での課題は、施設・機械の老朽化と教職員数の不足が突出していた。これら課題は、養成課程の調査でも挙げられていた項目であり、大学校全体で対処していく必要がある。なお、研修コースの今後の方針については、約3分の2の大学校が現状維持としており、研修生の多様化が進む中で、研修コースの在り方を模索しつつも、多くの大学校が様子見傾向にあることがわかった。

研修生のアンケート分析では、様々な形態の研修コースが存在することから、研修日数によって「通年型」「中短期型」「スポット型」の三つに研修タイプを類型化し、詳細な分析を行った。その中で、1年課程の研修課程の生徒を含む「通年型」の研修生は、幅広い年齢層の非農家出身者が多く受講しており、農業次世代人材投資資金（準備型）や雇用保険の給付を受けながら研修に専念し、研修修了後は農業専業で生計を立てようとしている者が圧倒的多数を占めた。その内訳を見ると、自家の職業によって異なり、農家出身者の場合は親元就農又は独立自営就農による農業への専業希望が多く、非農家出身者の場合は独立自営就農希望が最も多いものの、農業法人等への雇用就農希望者も見られた。

他方、「中短期型」や「スポット型」の研修生は、就業（農業を含む）しながら受講している研修生が多く、助成金等の利用割合は低かった。「中短期型」は、受講スタイルは異なっているものの「通年型」と同様に農業専従を目指す研修生が多く、「スポット型」は、比較的高齢の農家出身者の受講者が多く、兼業での親元就農や半農半Xを目指す者が多いことが特徴であった。

また、研修カリキュラムに対しては、特に「通年型」で農業技術に関わる座学や実習に対する評価が高く、非農家出身者は農家・農業法人等での研修を高く評価していた。研修期間については、「中短期型」で期間が短いとする研修生が多く、その理由として実習機会の不足を挙げていた。このように、研修生の性質は各類型によって大きな違いがあり、さらに農家出身、非農家出身の別や年齢層によっても異なることが明らかとなった。

（２）実態調査による大学校の評価と課題

実態調査を行った三つの大学校での研修スタイルはそれぞれ異なり、三重県農業大学校（第8章）は一般の研修課程のみを設置するいわゆる「非職業訓練型」、山梨県立農業大学校（第9章）は研修課程を設置せず職業訓練のみを実施する「職業訓練型」、大分県立農業大学校（第10章）は一般の研修コースと職業訓練コースを併設して運営している「併設型」といった違いがある。この研修形態の違いは、研修生の実態や研修修了生の就農状況、さらには大学校の評価や課題等にも違いをもたらしていた。

全国の大学校における一般的な研修形態である「非職業訓練型（研修課程）」のメリットは、座学や実習カリキュラムを養成課程と共有化できるという点である。調査した三重県農業大学校では、生徒数が少ない中で2年課程の学生と一緒に学ぶことで教育内容の充実を図るとともに、就農意欲の高い研修生から2年課程の学生も刺激を受け、高い教育効果が見込めるとのことだった。

一方、就農面では、幾つかの課題が散見された。特に大きな課題は、非農家出身の研修生が研修期間中に農地を確保（就農準備）することが困難な点である。この点については、養成課程の新規独立自営就農希望者でも同じであったが、研修課程は履修期間が1年と短いだけに、独立自営就農を希望する研修生、特に非農家出身者についてはサポートを強化していく必要性があろう。加えて、家族を有する研修生が多いことから、研修中の生活費をいかに確保するかも課題である。直近では農業次世代人材投資資金の枠が少なくなったことで、これを受給できなかったという声もあった。これは職業訓練を行っていない大学校に共通する課題であるが、離職後に入校した場合は雇用保険の給付対象にならないことから、少なからず社会人が大学校で農業教育を受ける際の障壁になっている。今後、リカレント教育を推進していくのであれば、農業分野における就農助成のあり方を保険制度も含め総合的に検討する必要がある。

次に、「職業訓練型」の山梨県立農業外学校の事例からは、職業訓練の最大の特徴である雇用保険の給付が訓練生の受講の大きな決め手となっていた。受講費用も養成科や専攻科に比べ圧倒的に少なく、かつ受講しながら失業手当を受け取れる仕組みは、貯蓄の少な

い青年層、子育て世代、将来に不安を持つ早期退職者いずれにとっても心強い制度と言えよう。さらに、同大学校では、カリキュラム全体に占める圃場実習や農家研修の割合を養成科や専攻科よりも高く設定し、訓練生に多くの効果をもたらしていた。その最も顕著な効果が、農家研修がそのまま就農に結び付いている点であった。農家研修は、将来的に独立自営就農を志向している訓練生にとっても、栽培技術だけでなく販売戦略や経営に対する考え方を学ぶ貴重な機会であり、研修先の農家や法人とのつながりを高く評価する訓練生が多かった。

しかし、この職業訓練型にも課題がないわけではない。それは、研修（訓練）期間が短いことである。山梨県立農業大学校では研修（訓練）期間が9か月間に設定されているため、年間通しての果樹や野菜の栽培技術を学ぶことが物理的に困難であった。独立自営就農を目指して受講した研修生の多くが、研修期間内に十分な技術修得ができず、かつ学びながら就農準備をする余裕もなく、雇用就農や兼業農業従事に方向転換していたのも、この研修期間の短さが影響していると推察される。

なお、兼業農業従事形態での就農は、専業経営としてやっていけるまでの準備を兼業従事しながら進めていこうとするものであり、大学校や県試験場の作業助手等への過渡的な就業が効果を発揮していた。すなわち、栽培技術の向上を図りながら生活費を獲得でき、さらに職場での人的ネットワークを活用しながら自分の農業経営の準備が進められるという点では、農業法人等へ雇用就農した後、一定期間を経て独立するといったこれまでの独立自営就農ルートとともに、確実性の高い就農ルートとして注目されよう。

もう一つの課題は、訓練生の就農支援の在り方、特に農地確保に向けたサポートである。職業訓練は雇用就農者の育成が目的であるが、多くの訓練生は雇用就農を独立自営就農のための準備段階と位置付けており、今後更に非農家出身の訓練生が増えてくることを考えれば、関連機関との連携を図りながら大学校における農地情報の提供、マッチング機会の提供（第三者継承を含む）等についても検討していく必要がある。

最後に「併設型」の大分県立農業大学校の事例では、職業訓練コースの研修生や研修修了生の調査が中心となり、一般の研修コースに関する調査はほとんどできなかった。このため、職業訓練と一般研修コースを併設するメリットについては明確とはならなかったが、職業訓練に関しては多くの示唆が得られた。

大分県の場合、県内にファーマーズスクール等就農者を育てる制度が整っていることから、栽培作物にこだわりのない非農家出身者や幅広い年齢層の社会人経験者が職業訓練を行うために入校していた。しかし、これら訓練生が研修を修了後すぐに独立自営就農するには、山梨での事例と同様に、農地の確保や技術不足、設備投資資金の調達といった制約から容易ではなく、農業法人等に雇用就農するか、ファーマーズスクール等で継続研修（就農準備）を行うのが現実的な選択肢であった。

研修生からは大学校の課題として、より実践的な農業技術や、最新技術、農業経営に関する研修内容の充実を求める声が聞かれた。1年間という時間的制約がある中で、効率かつ効果的なカリキュラムの編成を今一度見直すことも必要であろう。加えて、各市町村で

実施されているファーマーズスクール等が継続研修の場として活用されていたが、市町村によって参加条件（参加資格）がまちまちであることに加え、統一した研修カリキュラムもなく、受入農家や農業法人に一任されているケースがほとんどである。つまり、大学校の研修修了生が継続研修の場としてファーマーズスクールを選択しても、効果的な研修の場となるかは、研修先しだいと言うのが現状である。研修カリキュラムの継続性を考慮したファーマーズスクールとの連携・棲み分けも、今後の検討課題と言えよう。

4. 農業人材育成に向けた課題と必要とされる施策対応

最後に、道府県農業大学校での今日における人材育成に向けた課題と、必要とされる施策対応のあり方を若干整理してみたい。

まず養成課程については、近年、非農家出身者が学生の過半を占める等、入校生の多様化が急激に進んでいる。したがって第1に、入校時における農業の基礎的知識レベル、卒業後の就農希望形態や就農意欲等の学生間格差の拡大への対応を図っていくことが求められよう。そのためには、例えば、作目別のコース編成から就農形態を重視したコース設定への変更、農業未経験者に対応した基礎コース等の新設（入校当初のみ、期間限定）、各コース横断的な授業による履修科目の選択幅の拡大等、弾力的なコース運営が考えられる。

第2に、大学校の設備、特に機械・施設が老朽化している中で、学生からは最新技術の習得を望む声が多いことへの対応である。この点については、校長アンケートや各大学校の実態調査の中でも頻繁に指摘されていた。国や道府県の予算が限られている中で、最新設備への更新はそう簡単なことではなく、民間組織（農機会社、ITベンチャー企業等）との積極的なコラボによって、座学のみならず実習面でも最新機械等が取り扱えるようにしていくのも、一つの方法であろう。

第3に、雇用就農者向け教育カリキュラムの充実と指導体制の強化である。農業法人が求める人材（コミュニケーション能力や協調性を重視）の育成に向けた、社会人教育科目の拡充と専門指導者の確保（高校、大学等と連携）が課題となろう。

第4に、地域の関係機関と連携した就農支援対策の強化である。親元就農ではない独立自営就農希望者（第三者継承を含む）、特に非農家出身者にとっては、農地確保等の問題があり、大学校だけで対応するのは困難である。したがって、市町村・農業委員会、農協、普及機関等と密接な連携をとって、地域に新規就農者を定着させていくことが望まれる。

第5に、農業法人等からの求職情報を統一的かつ広域に提供し、道府県内にとどまらず就農支援に取り組むことである。広域に求人を出す農業法人等が増えてきていることを踏まえ、例えば地域ブロック単位で統一的な求人情報を提供する仕組みの検討や事前研修（インターシップ）先の農業法人情報の広域提供も検討が必要であろう。ただし、農業大学校は、各道府県が運営するものであることから、このような県を越えた就農や研修をどこまで許容するかについては、様々な議論があると思われる。

次に、社会人等向け研修コースについては、受講生の属性や目的が養成課程に比べはる

かに多様であること、さらには各道府県農業の特色を反映して、数か月から1年までの様々なコースが設定されている。そこで、新たな地域農業の担い手確保のために重要であると思われる、「通年型」の研修（職業訓練を含む）に絞り込み、その課題と施策対応のあり方を整理する。

第1は、研修コースの位置付けの明確化である。通年型（おおむね1年間）の研修であっても、大学校によっては研修課程等の名称で、一つの課程としてきちんと位置付けているところと、そうでないところがある。今回実態調査を行った3校の中では、1校が1年課程の研修課程を設置していたが、全国の大学校で研修課程を設置しているのは半数以下にとどまっている。まずは大学校の課程として1年課程の研修課程を位置付け、量と質の両面から指導教員を適切に配置し、養成課程と同等の教育や進路指導が行えるように組織体制を強化すべきであろう。

第2は、研修コースにおける目的に即した効果的な教育カリキュラムの策定についてである。研修生の多くを占める農業経験のない非農家出身の独立自営就農希望者にとって、1年間という短い期間内に栽培技術や農業経営を学び、同時に就農準備をしていくことは容易なことではない。このため、圃場実習や農家研修を含めた研修プログラムの作成に当たっては、養成課程との連携によるカリキュラムの共通化や合同での農場実習の実施、圃場実習や農家研修を重視したカリキュラム構成等が研修効果を発揮させる方法として期待される。ともあれ研修コースのカリキュラムは、養成課程のようにある程度統一化されたものがなく、個々の大学校で試行錯誤しながら独自に作成されているのが現状であり、まずは早急に大学校間で研修プログラムの情報共有を図っていく必要がある。

第3は、就農目的に即した就農支援のあり方についてである。研修中や研修が修了した後も継続的な技術習得の場の提供や農地確保等の就農準備へのサポートといった就農支援が求められる。特に、独立自営就農を目指す研修生、中でも非農家出身者に対しては、1年間の研修修了後、もう一段階、就農のための準備ステップとしてさらなる継続研修が必要なケースが多い。その対応として、大分県で取り組まれているファーマーズスクール等の新規就農対策との連携も一つの方策であろう。また、現在は各大学校の教員の努力によって就農希望の研修生に向き合っているところが多いが、地域農業の貴重な担い手候補である研修生を、しっかりと地域に定着させていくためには、農地のあっせんや資金確保、あるいは第三者継承のマッチング等、農業大学校と関係機関が一丸となった組織的な取組とその体制を早急に構築すべきであろう。

第4は、より多くの大学校で、職業訓練のメリットを社会人等向けの研修コースの中に取り込むことである。都会での会社勤めを辞め、ふるさとに帰って農業参入したいと考えている青壮年層は決して少なくない。大学校はこれら者が農業技術を学ぶ場として大きな役割を果たしているが、家族を抱えた研修生が安心して研修を実施していくためには、研修期間中の生活面での支えが必要となる。そのための支援制度として農業次世代人材投資資金（準備型）があるが、研修当初はまだ明確な就農（営農）計画を持っていない研修生にとっては、必ずしも利用しやすい制度とは言えない。雇用保険の給付金は、そういう者

であっても確実に利用ができ、生活面での不安を抱えることなく研修に専念できるとともに、研修を通じながら自らの就農方向を決めていこうとする者にとっても最適な制度と言える。現段階で職業訓練を導入している大学校がごく僅かにとどまっているのは、縦割り行政の弊害とも言えるが、リカレント教育の整備という大きな観点から、省庁を超えて農業部門への新規参入を図っていく上での職業訓練のあり方を見直していく好機であり、幅広い議論が求められている。