

# Oh!my (近江) 老後農業～SIBでシニアが輝く三方よしサークル～

京都大学公共政策大学院 政策提言ゼミ 上松、河村、嶋村、高橋、中村

## 1. はじめに

### 1.1 問題提起

本稿では日本の農業の担い手不足を解消すべく、滋賀県東近江市の事例に着目し、持続可能な農業を実現するための施策を提案する。東近江市を選定した理由は、施策の有効性と実現可能性が担保されているからである。東近江市は、近畿最大の耕地面積8390ha<sup>1</sup>を誇り、年間の農業産出額は約114億円<sup>2</sup>で滋賀県内では1位、近畿地方内でも10位の水準である。加えて、アグリプランを策定し、スマート農業の推進<sup>3</sup>や水田野菜生産拡大推進事業<sup>4</sup>など先進的な取り組みを行っている。このように農業振興に積極的な地方自治体の方が、先進事例を実現させる蓋然性も高い。

### 1.2 論文の構成

本稿ではまず現状分析として、日本における農業の現状及び集落営農の機能について論じる。次に、上記の分析を踏まえ、農業サークルの設立やソーシャル・インパクト・ボンド（以下、SIB）のスキーム等の具体的な施策の提案を行う。最後に、東近江市のみならず、日本全国で担い手不足を解消し持続可能な農業を実現する展望を示す。

## 2. 序論

### 2.1 担い手不足の現状

農業の担い手不足は日本の大きな課題である。日本の基幹的農業従事者の数は、平成27年の175.7万人から令和4年には122.6万人にまで減少している<sup>5</sup>。これは、経営主が75歳以上の農業経営体は全体の約26%を占めており<sup>6</sup>、この層がリタイアの時期を迎えていることが大きい。国や地方自治体は担い手不足による耕作放棄地の増加を、農地集約して集落営農を中心

---

<sup>1</sup>農林水産省(2020)「作物統計調査」

<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/index.html>

<sup>2</sup>農林水産省(2020)「市町村別農業産出額推計」

[https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sityoson\\_sansyutu/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sityoson_sansyutu/index.html)

<sup>3</sup>東近江市(2021)「東近江市農村振興基本計画〔アグリプラン〕」

<https://www.city.higashiomi.shiga.jp/0000006869.html>

<sup>4</sup>東近江市(2022)「水田野菜生産拡大推進事業について」

<http://www.city.higashiomi.shiga.jp/0000014344.html>

<sup>5</sup>農林水産省(2022)「農業労働力に関する統計」

<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>

<sup>6</sup>農林水産省(2022)「令和3年農業構造動態調査結果」

[https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka\\_gaiyou/noukou/r3/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/noukou/r3/index.html)

に管理することで対応している。集落営農とは、農業生産過程を構成員が共同で取り組む組織のことだが、集落営農の構成員も不足しつつある。

また、従来の新規就農者支援は若年層を対象とすることが多い。例えば、主な支援事業の「農業次世代投資資金」や「認定新規就農者制度」では、農業技能を有しない場合の対象の上限は45～50歳となっている。しかし、日本は少子化によって若年人口は減少することが予想され、若年層の新規就農支援の効果には限界がある。

## 2.2 東近江市の課題

東近江市は農業体験のためのショートステイを企画するなど農業への参入を促す施策を積極的に行っているが、全国と同様に農業の担い手不足に直面している<sup>7</sup>。東近江市農業水産課へのヒアリングによると、集落営農は地域のコミュニティや農業風景の維持といった重要な役割を担っている。また、東近江市の集落営農における新規就農者は、Uターン就農<sup>8</sup>が中心である。この理由の1つは集落営農が地域のしきたり等を含む共同体的性格を有し、東近江市にゆかりのない者にとっては参入するハードルが高いことである。

我々は、集落営農を長期的に持続させ、その担い手として地縁のない新規就農者を呼び寄せることが不可欠だと考える。なぜなら、地域コミュニティにとっては多面的機能を有する集落営農の維持が望ましいものの、今後は少子化により地縁のある若者の数が減少し、Uターン就農に期待できなくなるからだ。以下では、集落営農を維持しつつ、担い手不足を解消することで、持続可能な農業を実現するための施策を検討する。

## 3. 本論

### 3.1 スキーム

本稿では、新規就農者の参入障壁を解消し、農業の間口を広げる農業サークルを提案する。農業サークルは、地縁や就農経験がなくても誰もが農業に従事できる環境を整え、かつ就農支援による担い手創出を目指すものである。具体的には、サークル運営者が、農業体験を求める利用者に対して農機具のシェアや農地・ノウハウの提供を行う。資金面では、官民連携の仕組みであるSIBを活用する。

### 3.2 サークル参加者

#### 3.2.1 具体的なターゲット

主なターゲットは、アクティブシニアとする。アクティブシニアの明確な定義はないが、一般的には「元気で就労の意欲にあふれ、豊かな経験と知識を持った高齢者」とされる<sup>9</sup>。本稿では「趣味や仕事に対する意欲がある55歳以上の人々」と定義する。「55歳以上」とす

<sup>7</sup> 東近江市(2020)「令和2年版東近江市統計書」

<sup>8</sup> Uターン就農とは、一般に、実家が農家である人が、就職等で都市部に移った後、世代交代のために地元に戻って就農することをさす。

<sup>9</sup>厚生労働省(2018)「高齢者の雇用促進に向けて」

<https://jsite.mhlw.go.jp/hyogo-roudoukyoku/library/20181229823.pdf>

るのは、定年退職前の人々にも、定年退職後の活動として農業の選択を促すためだ。こうしたアクティブシニアは数多く存在する。総務省によると、高齢者の7割近くが65歳を超えても働きたいと考えているが、実際に働いている人は2割にとどまる<sup>10</sup>。2030年時点では約8割の高齢者が介護不要で自立的に暮らしているというデータもあり<sup>11</sup>、十分に就農可能である。高齢化に伴い今後も増加が続くアクティブシニアを対象として新規就農施策を提案することは、農業の持続性の観点からも合理的だ。

高齢者の就農への障壁は存在するが、打開可能だと考える。実態として、2020年時点の年齢階層別の就農率では、新規就農者の52.2%が60歳以上だ<sup>12</sup>。さらに、農業従事者が最も多い年齢層は75歳以上の層である。仮に55歳から64歳の人々が農業を始めても、少なくとも10年は農業に従事できる。

### 3.2.2 ターゲットのニーズ

アクティブシニアには仕事や趣味の発見、コミュニティ形成へのニーズがあると考えられる。ターゲットの多くが仕事を求めているのは上記の通りである。趣味については定年退職後の生活では趣味の活動を楽しみにしている人が8割以上存在しているという調査結果がある<sup>13</sup>。また、高齢者のうち約7割は、意思はあるが特に活動をしておらず、そのうち約3割は仲間がいないことを理由としている。ここから、社会的活動においてコミュニティ形成を求める人は少なくないといえる。さらに、退職後も働く60歳以上の男女のうち、7割以上が「人とのつながり」を最も重視している<sup>14</sup>。このように、定年退職後も人とのつながりを維持しつつ、仕事や趣味に取り組むことが望まれている。

これらの層は耕作への関心も高い。50代・60代が始めたい趣味として「園芸・植物栽培」が第1位である<sup>15</sup>。仕事にも趣味にもなりうる農業を目的とするコミュニティを作ることでターゲットのニーズを満たし、就農ハードルを下げれば、農業への参入も見込める。

### 3.2.3 ターゲットにとってのハードル

就農経験のない高齢者が農業に取り組む上での障壁は、主に3つある。高齢ゆえの体力の不安と、農業に必要な土地や農機具等のコスト、農業技術の習得である。新規就農者への調査によると、就農時に最も苦労したことは「農地の確保」、「資金の確保」、「営農技術習得」である<sup>16</sup>。

---

<sup>10</sup> 総務省(2013)「ICT超高齢社会構想会議報告書」  
000226641.pdf (soumu. go. jp)

<sup>11</sup> 内閣府(2021)「令和3年版高齢社会白書」

<sup>12</sup> 農林水産省(2022)「令和2年新規就農者調査結果」  
<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sinki/attach/pdf/index-2.pdf>

<sup>13</sup> 的場康子(2018)『定年退職前後の生活の変化』第一生命経済研究所  
<https://www.dlri.co.jp/pdf/ld/2017/wt1802.pdf>

<sup>14</sup> 株式会社ガネット(2020)『定年後の働き方に関するアンケート調査』  
<https://seniorlife-soken.com/archives/16111>

<sup>15</sup> マイナビニュース(2021)「連載【特集】2021年こそは「大人の趣味」を作ろう」  
<https://news.mynavi.jp/series/adult-hobbies/>

<sup>16</sup> 一般社団法人全国農業会議所(2017)『新規就農者の就農実態に関する調査結果』  
<https://www.be-farmer.jp/uploads/statistics/1D1UsiQ6BUnDGT2.jp33D202003171504.pdf>

さらに、集落営農で就農する場合には、地元の住民や地域との関係性の構築が必要だが、地縁の無い新規就農者が個人で地域コミュニティに参画していくことは難しい。

このように、アクティブシニアが農業に参加するには体力、コストや農業技術習得、就農のためには地域コミュニティへの参加という障壁を解消する必要がある。

### 3.3 開かれた農業サークル

我々は、集落営農の担い手を確保する施策として、「開かれた農業サークル」を提案する。この農業サークルの目的は2つある。1つ目は障壁を解消しつつ、仕事や趣味の発見、コミュニティを求めるターゲットのニーズを満たすことで、農業従事のきっかけを作ることである。2つ目は、地元農家とサークル参加者のコネクションを作ること、サークル参加者から集落営農の担い手となる人材を確保することである。

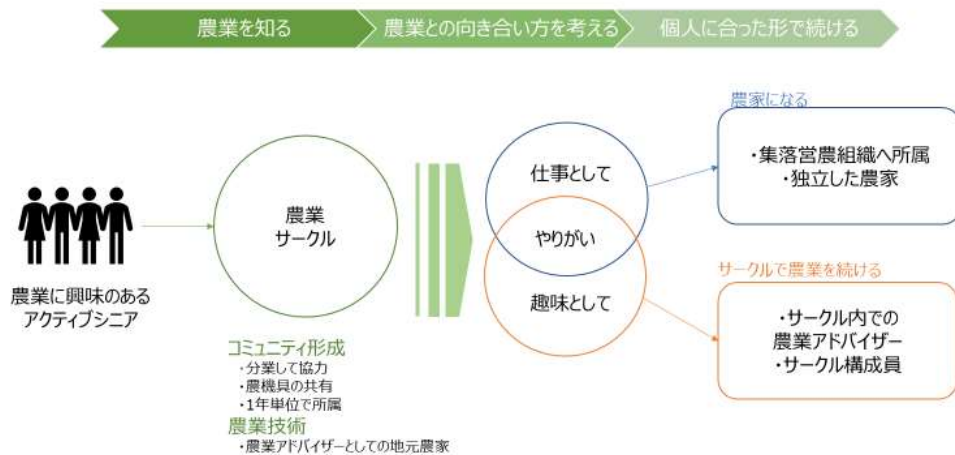
目的の1つ目に関して、体力面に配慮して参加頻度は個人に応じて週に1～3回通うことを想定する。コスト面では利用者に対して農機具のシェアや農地の提供を行う。利用者は利用料を払い、1年度単位で農業サークルと契約する。技術面では、集落営農を担う農業従事者を農業アドバイザーとして参画させ、ノウハウ等に関する技術支援を行う。この農業アドバイザーは、自身の集落営農と両立させるために、複数の者が担うことを想定している。

さらに、農業コミュニティ形成によってターゲットのニーズを満たす。他の参加者と共に一つの土地を耕作するだけでなく、サークル参加者と事業者が協力して農業勉強会や収穫物の試食会等、地域の人々も参加可能な交流イベントを開催する。これらの活動は、地域との融和性を高めつつ、参加者にサークルのやりがいや充実感を与える。

目的の2つ目に関して、サークル参加者に対して就農を意識させるために、地元農家との交流機会も提供する。具体的には、農業アドバイザー制度に加え、地域農業への体験型短期インターンシップ制度を導入する。希望に応じて、地元農家の農地で、実際に農作業を経験する。本制度により、参加者はより実用的な技術の習得機会、農家毎に実施している独自の先進的取組みに触れる機会を得る。また、地元農家は農業への意識が高い参加者とコネクションを築くことができる。こうした交流を通じて、希望する参加者と地元農家とが双方向的に新規就農へアプローチできる。

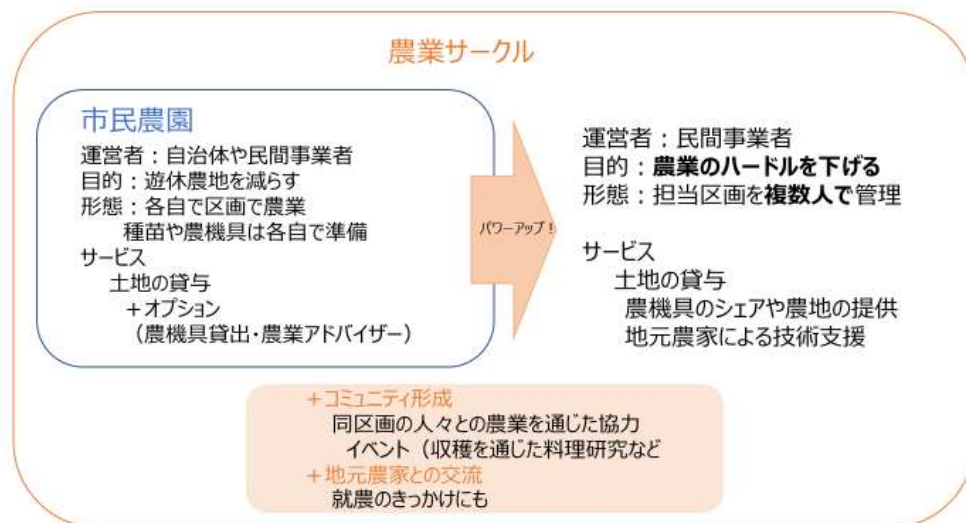
なお、参加者が仕事として就農しない場合でも、趣味としてサークルを続けたり、農業アドバイザーに就任したりすることによって、コミュニティの活性化や農業ノウハウの継承といった形でサークルに貢献できる。

図1：農業サークルの仕組み



農業サークルは既存の市民農園と比較して、農業従事のハードルの低さとコミュニティの形成に強みがある。市民農園は、地方自治体や企業が開設し、利用者が利用料を支払うことで農地の一区画を使用するもので<sup>17</sup>、一般的に利用者が自ら種苗や農機具を準備する。一部の市民農園では農機具の貸出や技術支援を行っているが、相対的に利用料が高い。また、市民農園は割り振られた区画を各自で耕作する形態であり、コミュニティを形成しづらい。したがって、市民農園では農業に取り組もうとするアクティブシニアのニーズを完全に満たしているとはいえない。

図2：農業サークルと市民農園との比較



<sup>17</sup> 農林水産省 (n. d.) 「都市農業の振興・市民農園について」  
[https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/index.html](https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/index.html)

この事業を実現するための課題は2つある。1つめは事業者の収益構造を改善することである。低廉な料金で技術的指導等を充実させつつ、収益を確保することは難しいからである。2つめは、民間事業者が参入しにくいことである。初期投資の問題から、民間事業者だけでは事業化が難しい。そこで、これらの課題を解決するスキームとして、SIBの導入を提案する。

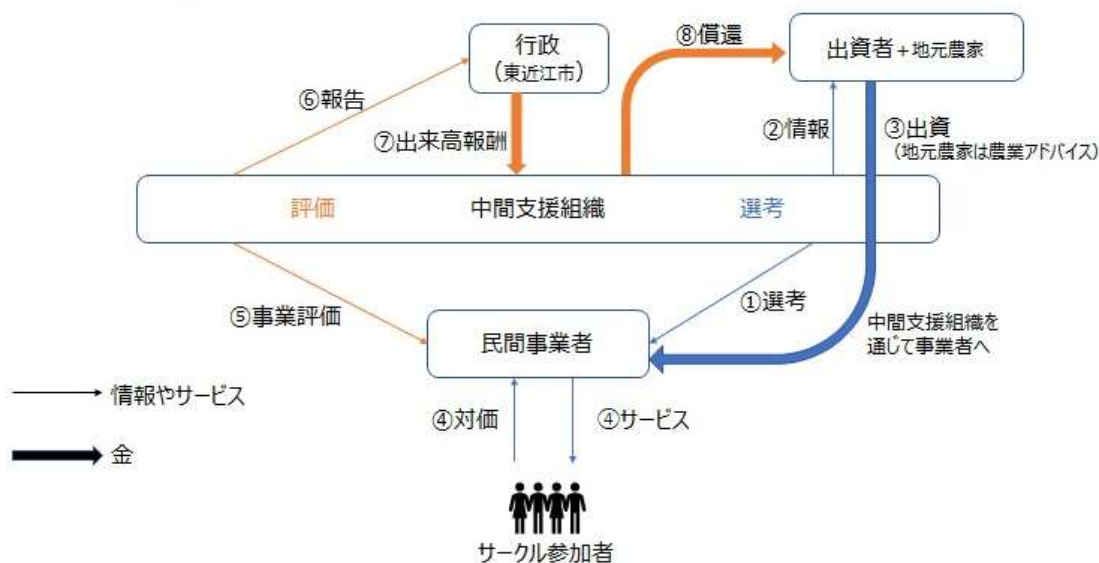
### 3.4 SIB

SIBとは、行政が民間事業者に事業委託する上で、サービスの成果に基づいて報酬額を変動させ、出資者からの資金提供を受ける仕組みである。民間事業者が自己資金を投入して実施することが難しい場合に用いられる。

SIBに関わる主なステークホルダーは、サークル参加者、行政（東近江市）、サークルを運営する民間事業者、地元の企業や住民の出資者、これらを取りまとめる中間支援組織の5つである（図3参照）。中間支援組織が農業サークル運営者を選考し、その過程でサークル参加者数、交流イベントの開催回数などの成果指標と成果目標を設定する。これを基に出資や地元農家による農業アドバイスが行われる。事業後にはその達成度を審査し、その程度に応じた報酬金が東近江市から中間支援組織を通じて出資元に償還される。

このスキームによって、各ステークホルダーに農業サークル運営に参加するインセンティブが付与される。東近江市は、事業前にコストを負担せずに、民間事業者のノウハウを活用して農業の担い手を確保できる。民間事業者は出資を受けることで、資金面でのリスクを低減しつつ、農業サークルという新たなビジネスの機会を獲得する。サークル参加者の利用料に加え、農作物の六次産業化など更なるビジネスを展開する機会が得られる。サークル参加者は、農業従事の自己負担分が軽減される。出資者や地元農家は、償還の機会があるほか、間接的に地元の一次産業が抱える課題の解決に貢献できる。

図3：SIBの仕組み



#### 4. まとめ・展望

本施策の実行により、地域の農業の担い手確保が期待される。「気軽な農業参加」と「地域や参加者とのコミュニティ形成」によって、農業を始める際の体力、コスト、農業技術、集落営農に参加する際の地域とのつながりといった障壁を解消する。これにより、新規就農者の増加につなげる。我々はこの施策を『Oh!my（近江）老後農業～SIBでシニアが輝く三方よしサークル～』と名付ける。東近江からシニアが自身のライフスタイルに合わせて農業と関わり、日本の農業を担っていくことを期待する。

SIBを用いた事業スキームは異なる地方自治体や社会課題にも応用できる。例えば、農業を健康増進のための活動としてみなせば、達成指標を高齢者の農業の従事時間、健康増進による社会保障費減少分と置くこともできる。これにより、民間事業者はさらなる成果報酬獲得の機会を、行政は高齢化に対応するための解決策を得る。

#### 5. おわりに

日本の農業は、我々の生活に直結する重要な産業の1つである。世界的な人口爆発に伴う食料需要の高まりや、昨今のウクライナ危機による食品価格の高騰に鑑みれば、自国の農業を強化し、食料の安定供給を確保することは喫緊の課題だ。

この課題に個人や企業が単独で取り組むことは難しく、多様なステークホルダーを巻き込んだ解決が求められている。近江商人の「三方よし」の精神を受け継ぎ、関西屈指の農業生産を誇る東近江市から取り組むことで、「農業で世界に選ばれる関西」になることを願う。

※全てのURLは9月29日の時点で閲覧済み