

Present and Prospects of Agricultural Extension Services in Japan

Yasuki Fujita

Tokyo Agricultural University

日本 農村指導事業의 現況과 展望

야스키 후지타

동경 농업대학교

1. Progress of Agricultural Extension Services in Japan

Agricultural extension services started in Japan in 1948 as a joint effort between the national government and prefectural authorities in accordance with the "Law for Promotion of Agricultural improvements."

Improvement extension staff have been dispatched throughout the country to provide extension services in order to improve agricultural technology, to improve home life, and to train young people. The provision of agricultural extension services is a people-based public service - one of the three forms of agricultural administration: legislative, financial and people-based. Agricultural extension services are now being promoted in Japan according to the organization and structure shown in the attached sheet.

In recent years, remarkable changes in society, the economy, farming methods and farmers have forced the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of the government and prefectural authorities to revise the way in which agricultural extension services are provided, and the details of these

revisions are still being drawn up.

2. Changes in Conditions for Agricultural Extension Services

In recent years in Japan, farmers are increasingly taking up other side businesses, the remaining farmers are getting older, and more women are becoming involved in farming due to the exodus from the agricultural labor force. There is thus a severe shortage of people in the farming industry.

Fewer young people are taking up farming because of the delay in addressing the labor shortage and improving the living standards of farmers, and concern about the future of the agricultural industry.

Similarly, remote and mountainous regions are suffering serious problems such as declining agricultural productivity and dying regional communities as the population in such areas decreases and the remaining residents grow older. The appearance of farm operators who are highly capable and appreciate the value of agriculture in the 21st century despite such difficult circumstances is thus particularly noteworthy.

As concern over environmental problems grows in Japan, those in the agricultural industry are also increasingly required to look after the environment, and to reduce the quantities of agricultural chemicals used.

Amid such changes, the government announced a "New Direction for Policy on Food, Agriculture and Farming Villages" (new policy), and decided to focus on the following matters:

- 1) Nurturing of skilled agricultural managers
- 2) Promotion of development areas with unfavorable conditions such as mountainous regions
- 3) Promotion of environment-friendly agriculture

3. New Role and Tasks of Extension Services

In response to the changes in the structure and administration of the agricultural industry outlined above, we will assume the fundamental role of cultivating effective management organizations in agricultural extension services, and have selected the following tasks to be undertaken throughout the nation.

- (1) Fostering of efficient, stable farming operation,
- (2) Revitalization of farming and local communities in mountainous regions
- (3) Improvement of agricultural labor and living standards in farming villages
- (4) Promotion of environment-friendly agriculture
- (5) Encouragement for young farmers

Thus far, we are addressing development of efficient farming methods, increase in agricultural produce, and improvement of living standards for farmers as the key tasks for agricultural extension services.

4. Measures for Executing New Roles and Tasks

The national and prefectural governments will execute the following measures in accordance with the new roles and tasks of agricultural extension services.

- (1) Provide extension services mainly for highly motivated operating organizations, farmers wishing to become operating organizations, and to establish such organizations.
- (2) Strengthen the effectiveness of extension services such providing information and consultations.
- (3) Strengthen the system of providing extension services.

- 1) Construction of extension centers to disseminate guidance on techniques and farm management.

- 2) Promotion of lifelong study mainly in Farmer's Academy

- 3) Enhancement of the functions of technical specialists

To this end, the government revised the "Law for Promotion of Agricultural Improvements" in July 1994, and decided to take the following steps:

- (1) Establishment of Regional Agricultural Improvement Extension Centers
- (2) Appointment of extension cooperation staff
- (3) Inclusion of farmers to be trained in farmers' training and education facilities
- (4) Instruction for farmers by technical specialists

5. Details of Four Matters Revised by Law

- (1) Establishment of Regional Agricultural Improvement Extension Centers

The traditional name used so far, Agricultural

Improvement Extension Office has been changed. Its functions were previously limited to liaison and coordination in providing extension services, but the revised law now allows the Extension Centers to perform the following functions.

1) Integration of extension guidance

Extension activities need to be coordinated and integrated in accordance with operations, living standards and regions.

2) Enhancement of information supply

Extension staff used to supply information individually, but the Centers will now be able to supply more comprehensive information on the weather, new technology, market conditions for agricultural products and regional information.

3) Information and Consultation to Encourage People to Take Up Farming

Measures have previously been taken to encourage people to take up farm management. However, Centers will be able to take more standardized, effective measures.

(2) Appointment of Extension Cooperation Staff

Extension staff have limited expertise in fields such as processing agricultural produce and marketing. Therefore, specialists from the private sector will be commissioned to complement such fields.

Extension cooperation staff will be volunteers; travel expenses and expenses incurred in preparing materials will be reimbursed, but no salary will be paid.

(3) Inclusion of farmers in Farmers' Training and Education facilities

Traing and education have been provided so far to young people about to take up farming in farmers' training and education facilities such as farmers' Academy, However, due to the need to train farmers who will manage future operations, Farmers' Academy will be opened to train farm

managers, including young people who have returned to their hometowns from big cities.

6. Significance of Changes in Agricultural Extension Services

To conclude this report, what is the significance of the changes in the agricultural extension services in Japan described so far ?

(1) Change in Substance of Extension Guidance

Agricultural technology has been the focus of Japan's agricultural extension services thus far. However, it is now time to emphasize guidance on farming operations and environmental conservation due to changing circumstances. This does not mean that guidance on agricultural technology is no longer required, rather that guidance should not be restricted to agricultural technology on how to increase production per unit, but also information on farm management, home life and the environment.

(2) Identification Target Farmers for Extension Guidance

The level of agricultural extension serveces proveded so far has been the same for everyone and has not been geared to the level of person seeking guidance.

However, the highest priority will be given to authorized farmers in full-time farming in accordance with the program for improving farming operations in the Basic Plan drawn up by cities, towns and villages in the future. Furthermore, not only operating organizations but also local communities will be important targets when promoting the development of mountainous regions.

(3) Change in Functions of Agricultural Extension Services

Japan's extension activities in the past can be divided into the following four main functions:

- 1) Communication
- 2) Guidance
- 3) Education
- 4) Organization

and the function has shifted from 1) to 3) + 4) over time.

However, changes in the contents of extension guidance and circumstances of farmers receiving such guidance require shift to a fifth function, consultation.

Regional communities are critical recipients of

extension guidance which require both organization guidance and a sixth function, presentation guidance.

In order to shift to the consultation function, the nature and purpose of consultation must urgently be investigated, (Fujita has already made research report on this matter.)

Japan's agricultural extension services may be translated into English as advisory services instead of extension services in the future. Thus, in future, the Japanese term which is currently translated into English as "extension services" may be translated in the future as "advisory services".

1. 日本 農村指導事業의 展開

일본에서의 지도사업은 1948년 농업개선촉진법하에 중앙정부와 현청의 공조체제로 시작되었다. 개선지도사들이 청소년교육과, 생활개선, 농업기술개선 등을 위한 사업을 위해 일본 전역에 보내졌다. 지도사업의 규정은 농업행정의 3가지형태(입법분위, 재정분위, 사람분위)중 하나인 사람분위의 공익사업이다. 농촌지도사업은 첨부된 그림에서 나타나 있는 조직과 구조에 따라 촉진되고 있다.

최근, 사회, 경제, 영농, 농민들사이의 급격한 변화는 농립수산청과 현청으로 하여금 지도사업자체를 개편하게 하였고 개편에 관한 세부사항은 아직도 논의중이다.

2. 農村指導事業 環境의 變化

최근에 다른사업으로 전향하는 농민의 수가 늘고 있고, 남아있는 농민이 노령화되고 있어서, 농업노동력의 방출에 따른 여성노동력의 농업고용이 늘고 있는 형편이다. 따라서 농업에

는 인력부족이 심각하다.

노동력 부족에 대한 대처, 농가생활 수준의 개선의 지연과 농업의 미래에 대한 염려 등으로 영농에 종사하는 청년층 농민이 줄어들고 있다. 특히 오지나, 산골지역은 인구감소, 노령화 등으로 지역사회 자체가 공동화하고, 농업생산력이 감소하는 문제를 겪고 있다. 이런 와중에서도 능력있고 21세기를 향한 농업의 가치를 존중하는 농장주들이 있다는 것은 고무할만한 사실이다.

일본에서 환경문제가 대두되면서, 농업은 화학투입재의 사용을 줄이고, 환경보전에 의해 더욱 신경을 쓰도록 요구받고 있다. 이런 변화속에서, 정부는 식량, 농업, 농촌에 관한 신농정(New Policy)을 발표하고 다음과 같은 점에 중점을 두게 되었다.

- 1) 숙련 농업경영자 양성
- 2) 산간지역 등 취약지구 개발의 촉진
- 3) 환경우호적 농업촉진

3. 指導事業의 새로운 役割과 課題

위에서 설명한 농업의 구조와 행정에서의 변화에 대응하여 우리는 지도사업의 효과적인 관리조직들을 육성하기 위한 기초적인 역할을 설정하고 다음의 작업들이 전국적으로 행해져야 할 것으로 선택하였다.

- (1) 효율적이고 안정적인 농가의 육성
- (2) 산촌과 농촌, 지역사회의 재생
- (3) 농촌의 생활 및 노동력 수준의 향상
- (4) 환경우호적 농업의 촉진
- (5) 청년농민에 대한 격려

지금까지 우리는 효율적 영농법의 개발, 농업생산의 증대, 농촌의 생활수준 향상 등을 지도사업의 주요과제라고 발표하였다.

4. 새로운 役割과 課題의 實行方法

중앙 및 현정부는 지도사업의 새로운 역할과 과제로 다음의 방법들을 시행하게 될 것이다.

(1) 지도사업은 주로 성취동기가 높은 영농가나 그런 영농가를 만들려는 농민들에 대해 서비스를 제공한다.

(2) 정보와 자문들을 제공하는 지도사업의 효율성 강화

(3) 지도사업 시스템의 강화

1) 기술과 농장경영에 대한 지침을 제공하는 지도사업 센터의 구축

2) 농민학교 등에서 평생교육 촉진

3) 기술전문 기능의 강화

이를 위해서 정부는 1994년 7월에 농업개선 촉진법을 개선하고 다음의 과정들을 수행할 계획이다.

- (1) 지역농업개발 지도사업센터의 구축
- (2) 지도협력 임원의 임명
- (3) 농민훈련 및 교육기관에서의 농민훈련
- (4) 기술전문가들의 농민지도

5. 改正法の 세가지 項目

(1) 지역농업개발 지도사업센터의 구축

농업개발 지도소라는 이름으로 개칭하였다. 지금까지 지도사업에서의 협력과 연결기능만 수행하던 것을 개정법하의 지도사업센터에서는 다음의 기능들을 수행할 수 있도록 하였다.

1) 지도지침의 종합화

지도활동은 농업과 지역, 생활수준 등에 비추어 서로 연결되고 종합화 되어야 한다.

2) 정보제공기능의 강화

지도사들은 개인 정보제공에 익숙해져 있지만, 센터체제는 지역정신, 농산품시장, 신기술 일기 등에 관한 종합정보를 제공하게 된다.

3) 농업에 종사하려는 사람에 대한 격려와 정보, 지침제공

농업에 종사하려는 사람에 대한 격려의 방법들은 여러가지 있었지만 센터는 보다 더 효율적이고 표준화된 방법을 경주하게 될 것이다.

(2) 지도 협력임원의 임명

지도사들은 농산물 가공과 유통 등의 분야 등 전공분야 등 특정분야의 전문성만 가지고 있어서 민간분야의 전문가들에게 다른 분야들을 보충해 줄 수 있도록 요청하게 된다.

지도협력 임원들은 모두 자원봉사자들도 충족되고 이들에게 교통비나 재료준비비 등을 지원해 주는 것 외에 월급을 주지는 않는다.

(3) 농민훈련 및 교육기관에서의 농민 훈련

지금까지 훈련과 교육은 농민학교(Farmer's Academy)등의 농민훈련 및 교육기관에서 영농에 종사하기 직전의 청년들에게 제공되어져 왔다. 하지만 미래에 농장경영을 책임질 농민훈련의 필요성에 따라 농민학원은 대도시에서 유턴한 청년들을 포함한 농장경영자들을 훈련시킬 수 있도록 문을 열게 되었다.

(4) 기술전문가들의 농민지도

기술전문가들은 과거에는 직접 농민들을 지도하도록 되어 있지 않았다. 하지만, 기술의 진보로 인해 개선지도사들이 농민들의 문제를 다루기에는 어렵게 되었고 따라서 기술전문가들이 농민들을 직접 지도할 수 있도록 허용하게 되었다.

6. 農村指導事業에서의 主要變化

보고서의 결론을 내리기 위해, 일본 농촌지도사업의 현재까지의 주요변화를 살펴보자.

(1) 지도사업 근간의 변화

농업기술이 지금까지 일본 농촌지도사업의 주안점이었다. 하지만 이제 상황의 변화와 함께 농장경영 및 환경보존 등에 대한 지도가

강조되게 되었다. 이것은 농업기술에 대한 지도가 더이상 필요하지 않게 된것을 말하는 것은 아니고 지도의 내용이 생산성의 증가를 위한 농업기술에만 국한되지 않고 경영, 가정생활, 환경 등에 관한 정보를 제공하는 것을 포함해야 된다는 것을 의미한다.

(2) 지도사업을 위한 대상농가의 파악

지금까지는 지도사업이 모든 사람들에게 같은 서비스를 제공하는 것이었고 자문을 요구하는 대상농가의 수준까지 이르지 못했었다. 하지만 시(cities), 읍(towns), 마을(villages)들에 의해 형성된 기초계획(the Basic Plan)에서는 미래에 농장경영을 개선하는 프로그램이 되기 위해 전업농가로 선정된 농가들에 사업의 우선이 주어지도록 했다. 게다가 산출지역의 개발촉진시에는 경영체 뿐만아니라 지역사회에서 촛점이 맞추어질 것이다.

(3) 지도사업 기능의 변화

과거 일본지도사업활동은 다음의 네가지 기능으로 나누어질 수 있다.

- 1) 커뮤니케이션 (Communication)
- 2) 지도 (Guidance)
- 3) 교육 (Education)
- 4) 조직 (Organization)

그리고 기능은 1)에서부터 3)과 4)쪽으로 순차적으로 중심이 변해왔다. 하지만 지도사업자문의 내용 및 자문을 받는 농가환경 변화는 사업의 기능을 제 5의 기능인 자문(Consultation)쪽으로 이동하게 했다.

지도의 결정적 수혜대상인 지역사회는 조직 지도는 물론 6번째 기능인 발표지도(presentation guidance)를 요구하고 있다. 자문기능으로 이해하기 위해서 자문의 목적과 성격이 빨리 연구되어야 한다. (필자는 이 주제로 연구 보고서를 제출한바 있음)

일본의 농촌지도사업은 미래에 있어서는 지

도사업(Extension Service)에서 자문사업(Advisory Service)로 영역될 수 있겠다. 따라서 미래에는 현재 영어로 지도사업 (Extension Ser-

vices)로 번역되는 일본어 표현이 자문사업(Advisory Service)으로 미래에 번역되어지게 될 것 같다.



일본 농촌지도사업의 현황과 전망

차복규

화성군 농촌지도자

먼저 이런 자리가 마련되어서 우리 농촌의 앞날이 무척 밝아지겠다고 생각하니 꽤 다행한 일이라 생각합니다. 미리 준비한 것도 없고 평소 생각한 것을 말씀드리고저 함에 여러분의 양해를 구하고저 합니다. 우리나라는 책임장관의 잦은 경질로 농정에 혼선을 빚어 지도 업무에 많은 지장을 가져왔다고 생각합니다. 농사는 채소라도 2~3개월 길러야 수확하고 길게는 2~3년을 기다려야 수확을 할 수 있는데 반해서 장관이 1년에 몇번씩 바뀐적도 있으니 훌륭한 장관이 좋은 계획을 수립해서 장기적이고 안정된 농촌을 위하여 일할 수가 있어야 말단 농민들과 대화하는 지도직 공무원들이 농민지도에 어려움이 없을텐데 계획을 수립해서 결과도 오기전에 딱 장관이 또 다른 지시를 하니가 농민들에게 지도할 맛이 없어지는 것이라고 생각하고, 지도직 공무원이 국가직인데도 불구하고 젊은 층에서는 지방직으로 환직했으면 하는 경향이 많은데 이는 지도직 공무원에 직급제가 잘못됐다고 생각합니다. 군대에세 이등병에서 일등병

으로 진급을 해도 기분이 좋고 책임감을 느끼게 되는데 이걸 10년~20년을 근무해도 계장은 커녕 차석도 힘든 형편이니 누가 공무원으로서 자부와 긍지를 가지고 입사했는데 지방공무원보다 진급도 또한 권한도 없이 별 불일없는 공무원으로 남의 눈에 보이니까 환직하고자 하는 것이라고 생각되어집니다.

타부서에서는 국가나 사회에 공이 인정되면 일계급 특진을 시킨다. 그러나 지도직에는 없다. 이 또한 문제라고 보며 현재 지방행정의 자립도가 만족스럽지 못한 것으로 알고 있는데 앞친데 덮친다는 격으로 지방으로 이관된다면 불만족스러운 농정에 더 가중되는 결과를 초래하지 않겠나 하는 것입니다.

그래서 현행 지도직 공무원은 국가직으로 그냥 두며 직제 및 처우를 개선하고 사기를 진작시킬 수 있는 여러가지 조치를 취해서 우리 농촌의 발전과 농업에 대한 신뢰를 받을 수 있을 것이라 여겨진다.



일본 농촌지도사업의 현황과 과제

이용환

서울대 교수

멀리 이곳까지 오셔서 일본의 농촌지도 사업에 대하여 발표하여 주셔서 감사합니다. 일본은 우리나라와 사정이 매우 비슷하여 일본의 농촌지도 사업이 변화도 있는 방향을 보면 우리나라의 농촌지도 사업의 발전 방향을 예측 할 수 있는 좋은 자료가 될 것으로 생각합니다.

일본의 농촌지도 사업에 대하여 토론하는 것보다 몇가지 질문을 드리고자 합니다. 일본의 경우에는 농촌지도 사업이 지방화라는 측면에서 볼 때 어떻게 이루어지고 있는지 그 현황을 설명해 주시면 감사하겠습니다. 그리고 일본 농촌 사회가 급격히 변화되어 농촌주민이 감소하고 젊은이들이 모자라며 농업이 차지하는 비중이 점차 악화되고 있는 속에 농촌지도사들이 겪게 되는 사기 문제가 대단히 중요할 것 같습니다. 이 점에 관해서도 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

대답 : 일본은 2차대전 이후 새로운 형태의 농촌지도 사업이 시작될 때 협동사업으로 시작되었

습니다. 중앙정부와 현이 협동하여 예산의 일정부분씩 분담하므로써 중앙 정부가 현이 서로 협동할 수 있었습니다. 처음 시작할 당시에는 중앙 정부에서 예산을 많이 부담하였습니다. 점차 현의 재정 사정이 좋아짐에 따라 현에서 부담하는 예산이 많아지고 있습니다.

농촌지도사업의 종류는 중앙정부와 현이 상의하여 결정하므로써 예산만의 협동이 아니라 사업에서도 협동이 이루어지고 있습니다.

일본의 농촌지도사는 농촌지도사로 채용되기 위해서는 먼저 국가가 실시하는 농촌지도사 자격 시험에 합격하여야 합니다. 그러나 실제적인 채용은 각 현에서 하고 있습니다. 각 현은 국가에서 실시하는 국가 자격시험에 합격한 사람중에서 채용 시험을 거쳐 농촌지도사로 채용합니다. 이런 점에서 본다면 일본의 농촌지도사업은 지방화 되었다고 볼 수 있습니다. 또한 이러한 자격 시험을 거쳐 채용되기 때문에 농촌지도사들의 사기도 높다고 할 수 있습니다.