

農業と雇用労働力

—そのあり方と今後の方向—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

近年、我が国の雇用事情は大きく変貌しつつある。科学技術の進歩は産業経済分野に情報化や国際化の現象を出現させた。また、就業構造の変化も大いに進み、労働者の働き方にはさらなる多様性が労使双方から求められるようになってきた。これまでは、第二次産業や第三次産業におけるこうした動きに研究者や実務家の関心と興味の目が集まってきた。したがって、この二次産業と並ぶもう一つの大きな産業分野である第一次産業の雇用の実力とその推移が労働問題のトピックスとして注目されることは少なかった。

しかし、第一次産業の雇用の状況に改めて注意を向けると、その規模は他産業に比べればきわめて小さいが、静かに確実に今までとは異なる動きを示し始めている。本報告書は、この状況を踏まえて行った研究を取りまとめたものである。研究は、第一次産業のうち農業における雇用の状況と今後の雇用労働力のあり方を中心に検討を加えておこなった。労働政策研究として先行文献とすべきものが少ないことから、研究の最大の狙いは、農業における雇用労働力の問題に関して労働政策研究として行う研究の重要性と緊急性を明らかにすることであった。そのため、農業における雇用労働力の新しいあり方を幅広く検討することとし、一貫して雇用問題の視点から検討をすすめている。

検討に当たっては、研究会を構成して、その委員には雇用問題に見識が高く、かつ、雇用労働の現場を熟知した労使関係者の参加を得た。各委員は、本報告書においてそれぞれの立場でこの問題を新しい時代の課題として取り上げ、問題提起とその解決の方向を示唆・提案している。

各章ごとにそれぞれ異なる観点から、雇用労働力の全体としての方向、個人の働き方、地域のあり方、雇用労働力の活用方策等を論じている。ただし、各章に共通しているのは、日本の労働者ひとりひとりが生き生きと職業キャリアを形成しながら職業人生を展開して充実した生き方ができる社会の構築を願って農業における雇用労働力のあり方を検討していることである。

本研究のとりまとめは奥津眞里（人材育成研究・統括研究員）が当たった。この問題に関心を有する各方面の方々から大いに御議論を賜ることは執筆者ほか関係者一同の願うところである。

2004年3月

労働政策研究・研修機構
理事長 小野 旭

執筆担当者

第1章 奥津眞里 独立行政法人労働政策研究・研修機構 統括研究員

第2章 友末忠徳 茨城新聞社代表取締役社長（茨城県雇用開発協会会長）

第3章 片岡武夫 全日本電機・電子情報関連産業労働組合連合会電気総研副所長

第4章 澤田 淳 株式会社プロフェッショナルネットワーク代表取締役社長

第5章 奥津眞里 独立行政法人労働政策研究・研修機構 統括研究員

研究会委員一覧

片岡武夫 全日本電機・電子情報関連産業労働組合連合会電気総研副所長

澤田 淳 株式会社プロフェッショナルネットワーク代表取締役社長

友末忠徳 茨城新聞社代表取締役社長（茨城県雇用開発協会会長）

（以上 五十音順）

高津定弘 独立行政法人労働政策研究・研修機構 研究参与

奥津眞里 独立行政法人労働政策研究・研修機構 統括研究員

稲川文夫 独立行政法人労働政策研究・研修機構 主任研究員

平山正巳 独立行政法人労働政策研究・研修機構 副主任研究員

‡ 本研究をすすめるに当たっては、カゴメ株式会社執行役員 佐野泰三 氏及び有限会社世羅菜園取締役 久枝和昇 氏（五十音順）の両氏から貴重な情報提供等のご協力をいただいた。

目 次

まえがき

概要	1
第1章 農業と雇用労働力	9
第1節 研究の目的と意義	9
1 背景と意義	9
2 目的と検討の方針	10
第2節 国内産業の発展に農業が果たした役割	11
1 労働力の産業間移動 — 原因と背景 —	11
2 労働政策の基調と支援の役割	20
第3節 農業における雇用	22
1 雇用労働力の現状と見通し	22
(1) 農業就業と農業労働力	22
(2) 新規就農	28
2 雇用労働力の需要と供給の結びつき	31
3 雇用労働者の活用事例	36
(1) 事例1 —食品大手の大企業の農業への参画と雇用創出—	36
(2) 事例2 —IT技術活用の新規創業企業による農業経営と雇用創出—	39
4 今後に向けての課題	44
第2章 地域雇用創出と農業	49
第1節 茨城県における地域雇用創出	49
1 地域雇用創出研究会の発足	49
2 地域雇用創出研究会報告書	50
3 その後の対応	56
第2節 地域雇用における農業の位置づけ	58
1 地域雇用創出研究会での取り組み	58
2 地域雇用創出研究会で示された農業の果たす役割	58
3 ヒアリング結果の考察	59
4 共同通信社のアンケート調査	61
第3章 労働組合の農への取り組み、課題と将来像	65
第1節 電機連合結成50周年事業「電機連合田圃」とは	65

1	きっかけ	65
2	就農・帰農へのハードル	67
3	農業ごっこ	67
4	手痛い失敗	68
5	大山千枚田	69
6	シンポジウム	69
7	田植え	70
8	交流	70
9	草取り	70
10	稲刈りと収穫	71
第2節	事業のポイントと課題	72
第3節	これからの展望	75
1	行政として	75
2	国民として	75
3	労働組合として	76
第4章	農業に従事する人々の雇用管理	79
第1節	農業経営体に関する見通し	79
第2節	今後の農業経営体	81
1	農業をめぐる環境の変化と対応	81
2	雇用管理改善とその準備	82
第3節	農業における雇用労働力の確保	86
1	労働力確保の現状	86
2	労働力確保のためのシステム	87
(1)	理念的な整理	87
(2)	実態的な整理	88
3	新規参入を促す今後の対応策	89
4	人材を確保する上での今後の課題	93
第4節	農業に関わる職業能力開発	95
1	個別の農業経営体及び農業団体の取り組み	95
2	行政の支援	95
第5章	まとめ	99
第1節	現状の再点検と今後の見通し	99
第2節	今後への提言	101

用語解説	103
参考文献	105
付属統計表等	109

概 要

1 研究の背景と目的

(研究の背景)

20 世紀末からの日本はバブル経済といわれる経済の隆盛と急激な減速という変化が社会の各分野にさまざまな影響を与えてきた。国民の間には、職業意識の多様化や多様な働き方を志向する傾向がますます明確になってきている。その中で、現在、本格的に農業へ転職を試みる人々や、農業に新規就職することを視野に入れながら体験就業する人々が少なからず存在する。

同時に、農業はまた、他の産業と同様に国際競争の荒波に立ち向かわねばならない状況にある。経済のグローバル化の中で、国全体としても、農家等の個々の経営体としても生き残りを賭けた農業経営の努力が迫られている。そのため、自営農家の体質強化とともに、法人経営による農業の意義、あるいは法人化による経営体質の強化等のメリットが意識されるようになってきている。このような状況を反映して、農業経営体が的確な労働力を効果的に確保し、有能な人材を育成する必要性が高まる中に雇用労働力のあり方を検討する意義が生じていると思われる。

(研究の目的)

日本の農業においては、これまで雇用形態の労働力活用は一般的とはいえない状況であった。しかし、農業での生産や経営の形態の変化がすすみ、それに伴って今後は農業における雇用労働力の活用が重要課題になると考えられる。そのため、本研究は、雇用問題の観点から農業における雇用労働力のあり方と方向について検討することを目的としている。農業における雇用労働力のこれまでの状況と今後の見通しを明らかにするとともに、今後の雇用労働力の方向について示唆となる先駆的な事例をいくつか紹介することとした。

2 農業における雇用労働力の概要

(1) 労働力の動きと雇用労働

近代日本になって以来、100 年以上にわたって農業は他産業に労働力を提供することを基本的な趨勢としてきた。かつて産業間の労働力移動は国の政策として促進された。それはまた、都市の必要性だけが優先したのではなく、経済格差や生産性の問題から農村側にもそれを可能にした理由があった。農業就業者の戦後の推移をみると、1950 年には 1,700 万人を越えていたものが、2000 年には 315 万人弱になっている。(15 歳以上就業者数。「国勢調査」)

しかし、現在は、少子高齢化の波にさらされ、労働力面では新たな問題を抱えるようにな

った。また、農業の生産のあり方にも変化があり、法人経営の成長・拡大が期待されるようになってきている。IT 技術ほか高度な科学技術の進歩を受け入れて、そこで働く人々の就業形態にも変化が認められるようになった。2002 年では、法人経営は 6,547 法人で行われている。そのうち、最も多いのが有限会社で 4,920 社、以下、農事組合法人 1,582 組合、合名・合資会社 28 社、株式会社 17 社となっている（農林水産省調べ。平成 14 年版「食料・農業・農村白書」）。

（2）農業労働力における現状の課題

現在、農業は新しい時代に対応していくための人材が不足するようになってきている。また、農家の構成員数が減少した上、後継者を得られない場合も多くなっている。地域全体として労働力需要は拡大しており、実態としては、現在、農業労働はボランティア作業を含めて実に多様な労働力で支えられている。それは、たとえば、2000 年の国勢調査による農業就業者数は約 315 万人だが、農家を調査対象とする農業構造動態調査では 2002 年の農業就業人口は 375 万人ほどであること、一方、「農業従事者」として農家調査で計上されている“農家で実際に農業に従事した者”の数は 651 万人となっている（農林水産省「平成 14 年農業構造動態調査（基本構造）—農家調査・農業法人等調査—」^注ことなどからも推定される。この 3 つの数値の差は、農業は農業を職業としていない人々の労働によって支えられている部分があることを示すものであろう。

（注） 農業就業人口＝「調査期日前 1 年間に農業のみに従事した世帯員」＋「農業兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い世帯員」

農業従事者＝「15 歳以上の世帯員のうち、調査期日前 1 年間に自営農業に従事した者」

また、大企業が農家や農業法人に対して、大企業の長所を生かした支援体制を敷いて実質的に農業の安定経営を大規模に行う事例や、大手企業と地域自治体との連携を図りながら、新規創業で IT 技術を取り入れた農業経営に臨み、山間に雇用を創出した農業生産法人の事例がある。そこでは、平坦にならした土地 1.5 ヘクタールにつき平均して常用労働者 3～4 人、パートタイマー 20 人という組み合わせを基本セットとして雇用創出が行われている。それはもともとその地になかった雇用、いうなれば、ゼロからの新たな雇用創出が可能なものである。

一方、他産業で働く労働者や新規学卒者のなかに、農業分野で働くことに関心を寄せ、実際に就農を希望する者が最近は増えている。新規就農を試みる人々は 2002 年には 79,800 人で、そのうち、39 歳以下の離職就農者は 9,700 人であった（新規学卒者は 2,200 人）。本格的に農業従事者になろうとするケース、定年退職後の第二の職業として農業を希望するケースなど、その動機はさまざまである。この中には、都市や他産業から転出して新たに就農し

たいとの希望をもつて実際に挑戦する人々や、大学以上の高等教育機関で農業関係の科学分野を専攻する人々が存在する。

ところが、こうした労働力の供給が円滑に需要に結びつかないという問題がみられる。この原因の一つは、農業労働力の需給結合の方法が必ずしも公共性のある明快な市場を積極的に利用したものではなかったことからおきていることだと考えられる。またそのほかにも、農業経営の形態や地域の農業関係組織の役割の中に複合的な要因が存在する。今後は、農業生産法人や自営農家で受注生産方式の取り組みなどを行う事例や大企業との連携生産を行う事例が増えると、雇用形態で働く労働者が事業運営のために必要になってくるであろう。

3 地域雇用開発における農業

都道府県レベルでの地域雇用開発の観点から、茨城地域では官民挙げて地域の雇用問題に知恵を絞りと、新たな雇用を創り出していく方策を探る「地域雇用創出研究会」を発足させた。不況下で大きな社会問題となっている雇用問題について、地域社会で活躍されている各分野の方々に解決へ向けたアイデアを出し、方向性を見いだしていくことを狙いとする任意の協議組織として設立された。検討テーマは、①地域での生き方、働き方のシステムづくり②幅広い人材の育成、及び③地域のリーディングインダストリーの育成を中心に据えた。その検討内容は、検討途中にも県民に知らせるべく 113 年の地方紙の歴史を有する茨城新聞の紙面に掲載した。最終的な検討の結果は、報告書「地域から『職』を創る」としてまとめられた。

検討テーマ③の「地域をつくるリーディングインダストリーの育成」に関しては、地域産業の牽引車的な役割を担うリーディングインダストリーを起こしていくためには、どのようなアイデア、手法、仕組みが必要なのか、茨城県の地域特性を踏まえ、様々な角度から踏み込んで議論を展開した。その結果、①大胆な転換が必要な企業誘致策、②ベンチャー企業の育成と地域戦略、③農業の持つ将来性、④本腰を入れるべき観光産業―と 4 本柱の提案をしたうえ、実現のために必要と思われる内容をまとめている。雇用の受け皿として農業や観光に対して熱い期待を寄せている。こうした産業分野から雇用の可能性を見いだしていく努力も緊急の課題と位置づけ、①第一次産業に対する雇用の可能性を探ること、及び②農業に関連した観光の産業化の可能性を探ること、について総合的な研究をしたうえ、地域ぐるみの取り組みが必要であると方向付けている。

4 労働組合の農への取り組み、課題と将来像

電機連合では、「電機連合田圃」という組合員のための事業に取り組んでいる。これは労働組合としての定年退職者対策を行う必要があったことと、千葉県農業組合法人がドイツの「クラインガルテン」といわれる共同管理型の農業経営をめざしていたことが接点を持って

実現したものである。労働組合としては、労働者の定年年齢と年金支給開始年齢に乖離が起きて、その間が空白になってしまうことを避けるために、職業選択の一つの受け皿として取り組んだものであるが、さまざまな困難を乗り越えて現在に至っている。当初は定住型の就農を目指したが、本格的な就農・帰農を行うには超えるべきハードルが高すぎたこともあり、「農業ごっこ」から始めている。

事業のポイントと課題は、①年金支給開始年齢の引き上げに伴う 60 歳以降の雇用確保、②人口の大都市集中化で地方は過疎化し、農業は後継者難と減反で休耕田が目立つ中での農林水産業の復興、③組合員が望むライフスタイルの多様性に適合した取り組みの提案、の 3 つである。

5 農業に従事する人々の雇用管理

他の産業の経営及び企業教育のコンサルテーションの立場で農業における雇用管理をみた場合に、どのような問題を発見するか、また、発見した問題の解決に対してどのような助言を行えるかをまとめた。農業には農業に特有の問題があり、また、生産のあり方にも特色があって、他の産業の企業活動とは異なることが多いとしても、農業でも経営・雇用管理がどのように見えるかを整理することにより、農業経営の特色を再確認することや特色とされていたことに他産業との共通性をみることもある。

人口の高齢化の進展、後継者問題の現状、国土利用の方向、農業経営体の法人化の進展等の農業生産を取り巻く環境の変化が後押し力となって、自営農家等で作業の受委託や職業紹介を介して雇用労働力を迎える実態があることは、現在でも、個別の市町村や農業経済団体等の事例から把握できる。今後、この動きはさらに強まっていくと考えられる。しかし、第二次産業や第三次産業では長年にわたり雇用管理の技術や知識が培われてきているが、農業分野ではその蓄積がない。そこで、とりあえず、他産業での雇用管理のノウハウで農業にも適用しやすいと考えられるものは多々あることから、農業作業の特殊性があつたとしても事業主としての経営手法の改善を基礎とした雇用の条件整備を行うポイントを整理した。それらは、もちろん十分に実態を分析した上で詳細に検討されるべきではあるが、早急に目を向けるものとしては、①経営戦略の明確化、②マネジメント体制の強化、③QCD、マーケティングの強化、④人材育成の概念の導入、である。

また、農業生産の現状と課題を踏まえると、個々の農業経営体を支援する事業ニーズの発生をあらたな目で見直せるようになる。そのひとつに、もともと、臨時季節や短時間の労働など多様な働き方を求めてきた農業に対して、そのニーズにあつた人材の教育及び供給の機能を専門的に事業として扱う企業を地域で育てることやワーカーズ・コレクティブ（地域の人たちが、地域に必要な「もの」や「サービス」を市民事業として事業化していくこと。）のように比較的新しい概念の事業に挑戦することなどがあげられる。そうした挑戦の後に農業

の未来が切り開かれることを予想することは、農業のみならず日本の国民の課題になるとも考えられる。

6 まとめ

現在の農業は最先端の科学技術を基礎とする産業である。仕事とそれに従事する人との結びつきは合理性が求められるので、これまで以上に幅広い層の人材への需要が農業分野に発生している。その需要が効率よく充足される一つの方法が新規就農者の確保である。そして、その代表例が一般に開かれた労働市場で求められる雇用労働者である。対象は、農業関連分野を大学等で専攻した新規学卒者、他産業を経験した転職者、少子化で親元に留まる新規高等学校卒業生である。これらの人々が雇用労働力として円滑に農業に従事できるための方策への手掛かりは以下のように多方面にわたる。今後の各方面での検討が望まれる。

①農業の分野にどのような職業、職務があるかをよく見直していくこと

農業従事者の職業行動や職業心理に関する科学的検討及び農業の分野にどのような職業、職務があるかをよく見直していくこと。その結果を踏まえて、職能資格制度の必要性を検討すること。認定農業士はいうなれば農業生産の総括的能力を捉えているが、ここでいう職能資格は個別の作業に着目するものである。

②新規に農業を事業として起こす場合は、創業当初に従業員の雇い入れを行った事業主に対する特有の助成金の創設。

③労働時間その他の労働条件について裁量労働制など実態にあった労働条件の設定の促進。必要ならば法律等の整備・見直し。

④短期や臨時・季節等の求人充足を的確に行うための公共職業安定所や民営職業紹介事業者、派遣・請負事業者等の利用環境の整備

⑤農機具の効果的な使用法とメンテナンスについて手軽に迅速なサービスが利用できる体制の整備。（例）機械操作や保管・管理の専門技能を専門に提供する者の情報提供サービスや公共教育訓練施設の開放、同施設の専門指導者による巡回技能指導の実施。

⑥自営農家の経営者及び家族従業者を対象とする経営ノウハウや技術情報の提供事業の市町村等による定期的実施。

⑦出身地域でない地域に新規就農する者を対象とする地域自治体(市町村)による特別支援。

⑧観光と関連した体験就農の受け入れ事業の積極的展開による農業理解の促進。

⑨定住型、週末就農型など多様な形での農業へ新規参入を阻害する規制の見直し