

## 第5章 まとめと提言

## 第5章 まとめと提言

ITを中心とする技術革新や経済のグローバル化のさらなる進展によって日本では引き続き経済社会の大きな変化がみられている。産業・職業の各分野ではそうした変化への対応のために、企業や働く個人にもさまざまな努力が要求されるようになっている。農業の分野でもこれまで社会の変化への対応の必要性が語られ、取り組まれてきているが、近年はとくに新しい農業生産のあり方や事業展開のあり方について議論が活発になってきている。最近では、平成16年に国の農政改革基本構想が発表され、国際競争が激化する中で食料自給率の向上・確保を図り、国民の食の安全と安心を保つための方策が実行計画と共にまとめられている。

この基本構想は「国民の期待に応える『守り』から『攻め』の農政への転換」をメインの説明フレーズとしており、また、基本的な視点として「選択と集中」、「国民の食を守る「食料産業」の視点」、「意欲的な生産者・地域の後押し」、「グローバル化の中の農業・農政」の4つを掲げている。（出所：農政改革基本構想説明資料「農政改革の基本方向について」農林大臣亀井善之 平成16年5月24日）農業の担い手の問題はこうした視点をもつ基本構想の中でも、きわめて重要な課題として扱われている。労働力の確保と活用という面でもとくに注目されるのは、農業後継者だけでなく新規参入についても関心を払って農業の新たな担い手を育成する方針が盛り込まれていることである。農村地域の少子・高齢化という人口構造の変化と農業後継者の減少という個人の職業選択の問題が原因となって生じている農業分野の継続的な労働力不足は、これまでも農業関係者だけでなく国民一般の間にもよく知られていた問題である。さらに日本の食糧自給率が先進諸外国と比較して低いことについても政府が国民にしばしば訴えてきており、時にはマスコミの取り上げるところとなっていた。農業労働力の不足が国の食糧問題に通じるという意識はある程度までの国民的危機意識になっているといっても良いであろう。

こうした状況を考慮すると、農業労働力の確保について新たな基本構想のもとに国の取り組みが強化されることは国民から好感をもって支持されるものと見込まれる。

さらにまた、各産業で国際競争が厳しくなっている社会情勢のもとにあっては、約10年間も食糧自給率（カロリーベース）が40%台にまで落ち込んだままで推移するという日本の現状は、農業問題を超えて国の安全や国民の生活安定という面からみてきわめて危険な状況だといわれる。農業分野に活力ある労働力が十分に確保されることは国民の切実な願いである。この願いを実現するためには農業関係者や農政関係者だけでなく国のさまざまな分野からの理解と協力が必要であり、その意味で労働政策分野の専門家や実務家が貢献すべき領域は広く、その領域で十分な貢献をしていくことには大きな意義がある。

ところで、労働政策においては労働力需給調整の手法として、すべての産業を含んだ一般

労働市場での職業選択の円滑化や労働力需給システムの活用は最も基本的なものである。しかし、これまでは農業分野に活力ある労働力を配置するためには、この面からの検討が積極的に行われてきていない。もちろん、その原因は労働政策の側にあるというよりも、農業に関する制度的な仕組みと農村地域の生活に根ざした事業展開の手法が必ずしも一般労働市場を前提とした労働力確保の方法を容易に受け入れられなかったという面が大きい。しかし、農業分野で労働力不足が長期的に継続している状況では、過去には容易に受け入れられなかった解決手法であっても、受け入れの障害となっていた問題等を明らかにして、それらへの当面の対処に参考となる情報提供等を行いながら農業経営体を利用しやすい形で提示することは有効であろう。また、その手法が即効性のある解決策となりうることが期待できる。さらに、それは相当の期間にわたり十分に機能するものとなると思われる。もちろん、障害となっていた問題点を踏まえて、農業労働力の現状の諸条件に適合する職業選択の新しい円滑化方策や新しい労働力需給調整システムを開発・提供することは成果をあげるであろう。

こうした観点から本研究は、これまで問題解決の障害となってきた諸点を事例調査によって確認・整理して、今後の農業労働力における雇用労働の方向を探った。その結果として労働力確保のための当面の課題については、第1章で述べたように、農地の保存、食糧自給率の向上・確保、農村地域活性化と農業継承者の確保、という3つの視点から絞りこんでいる。また、この3つの視点から発生する問題への対応の方向も第1章でその要点を述べてはいるが、本研究のまとめとして再整理すると次のようになる。

#### <活力ある労働力確保へのプレリュード>

選択と集中をベースとした農業経営の効率化による働きがいのある職場の確保

・個々の農業経営体の活動が競争原理のもとに収益性の高い事業へと転換されれば、個人農家の農業後継者の確保も小規模法人の農業経営体における労働力確保も容易になる。さらに新規就農も促進される。このことは調査事例では、各経営体の責任者が地域農業でそれぞれのおかれた立場の違いから表現方法や言葉のニュアンスに相違はあっても共通して認識されているとあってよい。選択と集中の考え方、とくに、法人経営の促進等の各施策は新しい事業展開と働きがいのある職場の創出に貢献し、労働力の確保と育成に効果的に影響すると思われる。

農地の耕作と所有が直結する自作農の概念から生じる心理的な負担を軽減するための労働力活用方策として、年間を通じた継続的正規雇用や直接雇用ではない形の労働力を容易に活用できるシステムの充実

・農業経営体が一般労働市場では雇用期間や雇用形態といった求人条件に多様性があるという認識を深めて、求人者として戦略的な条件設定を行うノウハウを獲得することが

必要である。そのための助言・指導は一般労働市場の実情に精通した職業紹介機関の役割である。

・とくに個人農家にとって労働者雇用に伴う事務処理や雇用管理の負担を軽減する効果がある労働者派遣事業や業務委託事業等のあり方を見直し、充実する。その際、労働力需要には季節的変動が大きく、かつ、地域による季節的変動もあることに対応するシステムとする。そのため、派遣労働者の場合であれば、a. 対象労働者の派遣地域を柔軟に設定する、b. 対象労働者が登録する職種については、農業関連職種だけでなく他の職業も同時に登録する、という2点を活用して、年間を通じた安定した就労を確保するなど措置が行われるように配慮する。(兼業農家の存在はbの農業以外の職種での就労が現実的であることを裏付ける。)

集約化あるいは先端技術が適用された新しい農地の考え方が確立するまで及びその後について、国として必要が生じる農地の管理等に関する国民的な認識の確立及び農地の保全・管理に必要な労働力を確保するための社会的システムの整備

・放棄問題に直面した農地のリースを積極化する制度や農地の土地信託の特別制度を国が作って実行を国営ないしは都道府県営で担う場合、そのための要員を公的機関が確保するシステムとして業務委託等の民間機関の育成。

一般労働市場で労働力を確保するために、職務や作業内容を分析して、求める労働力の内容をひとつの職業としてまとめて社会一般に共通に理解される表現で明らかにする必要

・職務や作業の分析は、個人農家は経営体の責任者とその配偶者について行う。そのなかで、経営者としての経営と業務管理に要する作業とその他の作業を年間を通じた労働力需要の配分との関係から区分けする。第一歩は意欲的な農業経営体の個別の取り組みによることが望まれる。

職務分析や作業分析を生かした教育訓練や作業の指揮命令を可能にするための雇用管理手法の開発

・臨時的・季節的労働者やパートタイム労働者の適正な雇用管理のもとに一人一人の職業能力の向上による業務の合理化、省力化を図る。都道府県や農業経済団体のリーダーシップによる研究とその成果を生かした研修等が受け入れられやすい。

賃金面での雇用労働力活用の戦略的手法の開発

・職務分析及び作業内容の分析によって明らかにされた作業の単位を合理的に組み合わせ

せることによって雇用労働者の賃金を構成するなどの手法の導入。専門研究機関による本格的な研究が必要になる。

#### 農業従事者の専門性の明確化

・職業的専門性の内容とそのレベルは全国的に通用するものであることを必要とする。自己が所有する農地だけでなく、他の農地で作業を行っても一定以上の成果をあげる能力について、能力を構成する知識、技能、技術を測定・評価する方法が必要になる。専門性が明らかにされることで一般労働市場から活力ある労働力を求めることをより容易にする。そのため、この問題は、農業と労働のそれぞれの専門研究機関の連携協力を得た国において研究を実施することが好ましい。

以上は当面の課題としてあげたものである。ただし、今回の調査を通じて、このほかにも農業における労働のあり方に大きく影響している問題がいくつか把握されている。本報告書をまとめる際の方針が農業労働の当面の課題とその解決方策に眼を向けることであったため、それについてこれまで詳しく述べてこなかった。参考のため、以下に簡単に記述する。

まず、農業と農業従事者について、また、そのあり方について当事者も含めてさまざまな立場の国民が情緒的にとどまる評価と理解をしている傾向がある。たとえば、自然保護や環境問題があたかも農業と農業従事者のみによって実現されているかのような考え方である。もともと国や国際機関においては、それらの問題の解決にはすべての産業、すべての人々がそれぞれの役割を担う地球規模の取り組みが必要とされている。このことは、その問題だけを取り出して語るときには誰にも了解されているであろう。しかし、農業や農村について話し合うとたちまち、農業と農業従事者こそが、あるいはそれらのみが自然保護等を実現している善なる切り札であるかのような話し方がなされることが多い。こうした一方的な評価の仕方は、農業従事者をかえって苦しませることになる場合が多いのではないであろうか。また、情緒的評価や理解による限り、それは農業の経営や生産手法の改善を助けることにはつながらず、また、農業従事者の職業生活の充実・安定を促す力にはならない。当然ながら、自然保護等は社会全体の課題であり、農業だけが背負うものではないし、農業従事者だけに職業のなかでの取り組みが期待されるものではない。

つぎに、経済活動としての農業の考え方に関する問題である。農業は重要産業であり、農業経営がビジネスであることは明らかな事実であって、生産と消費の関係は、本来は他の産業と同じような構造が基本になっているはずである。消費者のニーズにあった製品（農産物）が効率よく生産され、それが流通してその事業経営体の繁栄に結びつくという基本である。ところが、これについても農業は消費者ニーズの多様性を受け入れられないのが特性で

あるかのように語られることがある。たとえば、消費者はそれぞれの生活の実態から求める質、形態、購入の単位等がそれぞれに異なるが、個々の生産者はそのことに対応したきめ細かい生産計画を立てることは不可能であるというような主張である。しかし、消費者の嗜好ほか市場ニーズの多様性に対応することは流通や販売の現場だけの課題ではないし、生産者にも期待されることであるのは間違いない。こうした必ずしも農業の絶対的特性でないことを強調する考え方の底には、ある種の田園ノスタルジーや事業改革への抵抗が感じられるものがあった。それは当然ながら、消費動向の詳細が生産の場に迅速かつ的確にフィードバックされ、その情報に基づいて各経営体が事業展開や生産の工夫をするような仕組みの定着を妨げることになるのではないだろうか。生産者が市場ニーズに対応することによって生産者の手元で生産物の付加価値を高めることが可能になる。経済活動としての農業という事業を田園ノスタルジー等で眺望すべきではないであろう。

また、生産者と消費者の関係からは、「食の安全と安心」の問題がある。いわゆる「顔が見える」生産者から購入することが良策であるとの主張がよくなされている。これを生産者の生産についての責任と消費者の購買意欲の向上という面からみると、やはり大きな問題があるといえよう。製造業での PL 法は製造者責任を明らかにしたものであるが、農業でも消費者は生産者を信頼して生産物を買うのである。法律を持ち出すまでもなく、顔が見えても見えなくても、どこの誰が買うとしても、生産者は職業的責任において安心で安全なものを作って送り出しているとの信頼がなければ消費者にその生産物を購入する意欲は湧かない。その意味では、現在、都会の大手スーパー等では南米や東南アジア等で収穫された袋詰めの野菜等の農産物に生産者の氏名と所在や連絡先を URL や e メールアドレス（インターネットを利用する際のあて先）等で記述した紙片を同封している例がある。地球のどこにいても生産者としての責任を明らかにすることで消費者に安心と安全を訴える戦略は国内農産物に対抗する効果がある。農業での国際競争はこうしたところでも厳しさを感じるようになっているといえよう。農産物の生産者責任とそれを支える職業的プライドは、農家の経営者の問題であるだけでなく、実は農業で雇用労働者が能力を十分に発揮して活力ある労働力となるための必須要件でもある。活力ある農業労働力の確保と真に関連深い事柄なのである。