

第 1 章 労働力問題の視点からみた当面の課題

第1章 労働力問題の視点からみた当面の課題

本報告書は、2004年3月に公表された当機構の労働政策研究報告書「農業と雇用労働力 そのあり方と今後の方向」のあとを承けたものである。本報告書の目的は、農業労働の現場を訪れ、農業従事者に綿密な面接調査を行うことにより農業労働の事例を集め、農業労働の実情を分析し、それに基づいて労働力問題の視点からみた農業の当面の課題を整理することである。収集した国内事例については第2章に整理している。今回の実地の面接調査は、研究の基点となった2004年の報告書で得られた知見のほとんどを裏付けるものであったといえるであろう。また、第4章には主として文献調査によって把握した海外における農業労働の動向をまとめている。これは日本の農業労働について理解を深めるための参考情報として整理したものである。

本章では、先行研究及び今回の調査結果から得られた情報に基づいて労働力問題の視点からみた我が国の農業の当面の課題を集約的に列挙する。

2004年の報告書では農業分野で雇用労働力が活用されるためには、現状では実に多くの問題があることが明らかにされている。その中で、とくに早期解決が望まれるのは、労働力需給の結びつきについての問題、農業という事業が農地で行われることから生じる問題、一般労働市場で労働力需給の結合を図る上での問題、の3つの問題である。しかも、これらは相互に関連性があることや国の政策との関係が深いことから、解決には国全体の熱意と注意深さが必要であるとの示唆がなされている。

本研究の内容についての理解を容易にするために、最初にこの3つの問題について以下に簡略な説明を付加することとする。

の農業の分野における労働力需給の結びつきについては、現在及び今後に向けて、労働力の不足があること、一方で新規就農を希望する者が少ないとはいえないにもかかわらず、それが労働力不足による需要と円滑に結びついていないこと、そして、その原因は労働力がオープンな一般市場で求められることが少ないこと等の課題があると指摘されている。

の農業という事業が農地で行われるという点については、特例的なものを除くと農地という事業用資産が基本的には個人資産であり、かつ、生活の場と結びついていること、さまざまな農業政策が農地とその所有者である農家を基本単位として実施されていることが農業従事者の職業意識と行動に大きく影響していることを指摘し、それらが労働者一人ひとり、つまり「個人」の働き手としての能力や実績を適正に評価しない傾向を生むため、結局は労働力の確保を困難にしている面があることが指摘されている。

の一般労働市場で労働力需給の結合を図ることに関しては、職業紹介機関には農業従事者の作業内容の詳細な分析と体系的な職務分析がこれまで不足しており、このことも日本の

各農業経営体に一般労働市場から労働力をスムーズに送り込めなかった一因になっていることが示唆されている。

今回の研究のために実施した面接調査では、これら3つの問題に係る諸課題を農業労働の実態的なものとして農業従事者から確認した。その上で、本章では、今後、農業の分野における労働力確保に向けて当面の課題とその解決の視点としてより強調される点を絞り込んで整理した。最終的に、労働力確保に向けての課題解決の視点としてあげられるのは大きく3点に集約された。すなわち、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後継者の確保、である。これらの内容を以下に記述する。

なお、本研究の手法が事例調査に多くよっていることもあって報告書は事例紹介の部分に大半の紙幅を割くことになった。そのため、報告書の構成は、全体が通読される読み方だけでなく、1,2の事例にのみ興味を惹かれて部分的に情報を求める読み方などさまざまな読み方を想定したものにすることが良いと考えられる。したがって、報告書の冒頭部に当たる本章は、単に問題の所在を示す導入の役割を果たすだけでなく、今回の調査結果の要点を手短かに理解できるように、調査対象となった各事例の研究結果におけるそれぞれの位置を示し、それに加えて研究全体のまとめの方向にも触れることとした。

1. 農地の保存

(1) 個人農家の私的財産の維持

今回の調査事例は、農業経営体の実質的な責任者に対する面接によって情報を得たものである。責任者とは個人農家の場合はその家のいわゆる当主であり、法人の場合は代表者である。このいずれのタイプの責任者からも共通して、日本の農業が個人の所有する農地を前提とする個人自営業を基本としていることから生じる問題が提起された。農業は国民の食生活を支える重要で公共性の高い産業であるが、結局は事業拠点である農地が生活の場と生産の場を密着させた私的な財産であることが農業における労働力のあり方にきわめて大きく影響していたといえよう。日本の農業従事者の意識と行動を理解するには、まず、この問題に触れねばならない。(もちろん、農林水産省関連の構造改革特別区域ではこの農地と耕作者の関係が緩和される効果がある。農林水産省関連の当該計画の認定数は既に100件を超えている(平成16年12月現在 115件)。しかし、現状としては、日本の農業経営体の大部分は個人農家であることと今後ともしばらくはその状況が続くことは疑えない事実である。)

日本では自営の個人農家が農業経営体の大半を占めるが、制度面でもそれが原則的な経営

体の姿とされており、事業の拠点である農地はそれぞれの耕作者の資産であり、即個人の私的財産であることを基本としている。もちろん、こうした農地所有者は自作農、すなわち農業従事者であることを原則とするのは第二次大戦後からのことである。したがって、日本の農業の歴史のなかでは60年程度のむしろごく短い期間にみられる現象である。しかし、今回の調査事例を通じて、現在では農業労働のあり方と農業従事者の意識と行動に対してこの原則が決定的とも見える甚大な影響を及ぼしていることが再確認された。

もともと、先祖代々の自作農家の場合はもちろん、そうでなかったにしても多くの農家は、その土地に長年居住し、その土地を耕作してきたという長期間にわたる実績がある。そのことは耕作している既得の農地を守ろうという実に濃厚な意識を農家の構成員に生み出している。これは、戦後の「土地は自ら耕作する者が所有する」という自作農創出の方針によってさらに増強され、戦後、約60年を経た現在にいたってもほとんど変わっていないといえる。そのため、農業就業人口が激減し、地域人口の高齢化等が進展する中で農業後継者の確保難が深刻になったとしても、自家所有の農地を耕作することに他者の力を活用することには警戒感のようなものが漂うことになってきたと感じられる。

さらに、こうした警戒感ともいえる感覚は生産性を向上させるという事業努力を行うことについても峻烈なまでの影響を与えている。その影響は、新たな手法による事業展開とそのため必要な外部労働力の導入に対する態度を消極的にさせる面があるとみられる。この現象は今回の調査事例にも共通してみられている。すなわち、制度的にも、また、個々の農業従事者の経済感覚や事業心理の面でも、生産の場は農地所有者が自家の家族を含めたその「家」で耕作できる面積に限られ、しかも、そこにはその「家」という内部労働力のみを投入することが自衛的な意味をもっているのである。そのため、生産体制を労働力確保の面から整えるために外部からの労働力を効率よく投入するという発想にはつながりにくくなっている。こうしたことは、生産の拡大や事業規模の拡大には限界があるとの考えを固めることにもつながりやすくなっているであろう。

また、前述したように農業が公共性の高い重要産業であることもあって、個人所有の財産である農地の利用、管理及び処分という私的な問題についても、国等の行政機関その他の公的機関の保護と規制の対象として扱われている。その上、それらの問題の処理に当たっては、生産の場と生活の場が密接になっている関係から地域の他の農家からも実態的なさまざまな制約を受ける構造が存在している。たとえば、農地の利用や売買については関係行政機関の判断と法令に基づく許認可等の手続きの過程に地域の農業関係者の参画が組み込まれているほか、生産方法から販売ルートの設定までのさまざまな事業展開上の事柄について地域の人々の了解がなくては実行が容易でない。了解がない場合は、事業面での支障だけでなく個人とその家族の地域生活全般にわたって円満さが失われる可能性もある。すなわち、公的ではない実態上の規制が存在している。2004年の報告書では、この点に関して制度上の問題に

ついて指摘しているが、本年度の研究で行った調査においては、このような地域社会の実態的枠組みとしての実態的な規制の影響が農業従事者の意識と行動の両面に及んでいることが把握された。

つまり、個人が所有する私的な財産が農地であるがために、その運用・管理について農業保護政策の恩恵というプラスと自由利用の制限という不利益のマイナスの両方の影響を受けていることになっている。それがあつ種の地域の社会的枠組みとなつていて、農業従事者の農地への意識を複雑にしていると考えられる。巷間で農地を守ろうとすることが、あたくも農業従事者の特性であるかのようにいわれることがあるが、それはその原因と理由を見誤つていよう。農地所有者にとって生活全般に対するプラスの影響の方が大きければ、過疎や都市との地域的経済格差に生活上の問題を抱えたとしても農業を継続していくために農地を「守る」のであつて、マイナスの影響の大きさがプラスのそれを上回れば農地を手放すことは自然な行動として現れている。

そのことは処分される農地の状況からみても十分に推定できる。たとえば、戦後の緊急開拓事業^{*}による比較的新しい開墾地は、開墾の苦難が自分やその1世代前のことであつて当事者の実感に富んでいても、土地の生産力が高くないことが多いことや山間地など生活の便利という面で問題がある地域に位置するという条件が大きくマイナスに作用する場合が少なくないこともあつて、現在では放棄地となることが珍しくない。

^{*} 緊急開拓事業（昭和20年11月9日 閣議決定） 昭和20年に国は閣議決定を行い、終戦後の食糧事情と復員兵等の就業対策として大規模な開墾、干拓、土地改良事業を行った。開墾した入植者には土地が譲渡された。

こうしたプラスとマイナスの両面をもつ枠組みは、結果として次世代が農地を職業の場として積極的に評価するかどうか、農業従事者という職業選択をするかどうか、選択するとしてもどのような関わりをしようとするかという面で農業後継者問題にも関わることになっている。当然ながら、このバランスは農地の生産力の高さによって大きく異なってくる。調査した事例をみると、労働力の確保が容易であれば本来的に生産力の高い農地の保存は個人農家に安定的利益を生むという事例が現実に発生している（第2章の事例1、3）。また、その反対に棚田のように効率性が高いとはいえない農地の場合には、その農業生産力よりも自然環境に着眼して半ば農地を観光資源化して、住み慣れた地域の地域興しの機動力としようという試みを行う例も出ている（同事例2）。いずれの場合も、地縁血縁とは別の専門的労働力の活用を考える時期が到来してきたといえよう。

一方で、「他者の力を活用して自家所有の農地を耕作することへの警戒感のようなもの」が農業従事者の意識にあると感じられることは前述したが、それだけでなく、その警戒感も

原因となって他者の労働力を正規の契約によって活用した経験の少なさが個々の農業経営体に労働力活用の知識と方法を成熟させてこなかったという傾向をみせている。しかし、そうはいっても、農業生産法人として労働保険をはじめ各種社会保険制度の適用を受けて労働者を雇用している例は少ないとはいえないし、個人農家であっても労働者を常用雇用した経験はなくとも、標準作業仕様書、業務進行手順書の基本となる資料を作成している例がある（同事例1、3、7）。さらに、自身の年間収入から時間当たり収入を割り出して労働の評価のあり方を検討しようとしている例（同事例1）もみられた。標準作業仕様書、業務進行手順書などは、今はまだ完成していなかったり、失敗作に終わっているものが多い。しかし、このように合理的かつシステムティックに生産活動を工夫しようとする試みの事例が散見されることは、農業分野で、今後、一般労働市場から広く適任者を求めることや専門的労働力を採用して活用することが進んでいく素地はかなりゆっくりではあるが整いつつあるとみてよいであろう。

その場合、農地の耕作と所有が直結する自作農の概念から生じるある種の警戒感等の心理的な負担が本当に専門的労働力の導入の障害になっているのであれば、当面は心理的負担の少ない形で労働力を求めることが必要である。たとえば、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はその心理的負担をかなり軽減する。それには、農業経営体が一般労働市場でも雇用期間や雇用形態といった求人条件にも多様性があるという認識を深めることがスタートであるが、少なくとも調査した事例においてはこの認識に心許なさがあった。さらに、個々の農家が直接、労働者を雇わなくても派遣・委託などで雇用労働者の確保は可能であるので、求人者として戦略的な条件設定ができれば現在でもかなりの求人充足は狙えるであろう。今後、これらの点を中心に労働力需給調整システムの充実を検討していく意義はきわめて大きいと思われる。

（2）国家的視点からの農地の保存

国全体の課題として農地の保存の必要性があるとされるのは、農地を一旦放棄して荒らすと「地力」を取り戻すのに時間がかかり、農地の一定量の保存ができないので、安定的な食糧自給が不可能になるということが大きな理由のひとつであろう。その一方で稲作では減反政策がとられるなどのことがあるが、作物転換して農地にコンクリートを張るなど地表面に直接触れないようにして果実や野菜の栽培を行っても農地は農地である。これにはさまざまな先駆的好事例が存在する¹。稲作についても室内栽培が未来永劫とも不可能と断ずることは

¹ 『農業と雇用労働力』（2004年）JILPT 労働政策研究報告書の中で取り扱っている広島県世羅菜園の事例はこれに当たる。トマト栽培における伝統的な農地の利用のあり方と比較した場合、世羅菜園での農地利用のあり方は画期的である。資料写真1、2および3を参照。

ないであろうから、やがて新しい農地の考え方が広まることは大いに考えられる。したがって、新しい農地の考え方が確立するまでとその後について国全体の問題としてなんらかの形で農地の耕作要員を確保する必要があるといえよう。当然、かなりの幅がある時間的な流れのどの時期に当たるかによって求められる労働力の質と量はさまざまに異なることになるはずである。また、その時々求められる労働力の形態・内容は単一ではなく多様性があるであろう。しかし、いずれにしても労働力問題の視点から、その時々発生する労働力需要には社会的な仕組みの中での的確にこたえていく必要がある。そのためには、労働事情が変化しつつある農業の分野から生まれる多様なニーズに柔軟に対応できるような社会に広く開かれた労働力システムの必要性について国民的な認識を確立していくことが、現在、相当に急がれる時期になっていると考えられる。

とくに、個々の農家の私的財産の保全に対する配慮はあるとしても、国家的見地からの農地の管理が重要なものというまでもない。放棄地の管理問題は今でも見過ごせない状況にあるので、その管理についての公的介入・援助も積極的に検討されるようになってきている。公的介入・援助のもとで放棄地や働き手が得られないための休耕地の管理に積極的な取り組みがなされることについては、これら放棄地等の耕作専門労働力の調達も公的課題として検討が必要になってくる。いずれは、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機関を国営ないしは都道府県営で担うなどのことがあれば、農地を失う危機は回避できるようになる。もしそうなれば、そのための要員が公的機関とその関連事業を行う民間事業体に必要となつてこよう。

さらに、現在、特例的にしか認められていない企業の農業事業への参入であるが、大企業がさまざまな形で参画・関与している例（本章の末尾「参考」を参照）があるが、これはそれぞれの業界で日本を代表するような企業が農業に潜在する収益性の高いビジネスとしての可能性に注目している現象にほかならない。2005年には大手の総合人材サービス企業が、東京都心のビルの地下に就農希望者に対して農業経験の機会を提供するための施設を作っている。発光ダイオードを利用するなどの先端技術を使った農産物の水耕栽培をするものである。これも今後の農業への労働力の動向を予見したものであろう。

国全体の農地の保存という面でこのような資本力のある企業の力が有意義に働くことがあれば、リースや信託された農地の実際の耕作と農産物の生産については、参入企業やその関連会社に雇用される労働者が作業員として出現することが大いに考えられる。現時点では大企業の特例的な参入であったとしても、その参入の実績は、いずれは農業分野で従来とは異なる働き方を多く生み出す可能性を示唆している。また、それは前記(1)で規模の小さい農業経営体の問題とされた「他者の労働力を正規の契約によって活用した経験の少なさが労働力活用の知識と方法を成熟させてきていない」という点についても事態を変化させる要素がある。すなわち、労働者雇用管理についての経験と専門知識を豊富に有するそれらの企業が

ら、多くの農業経営体に貴重な情報と技術が提供されるようになることが期待できる。

2. 食糧自給率の向上・確保

この問題については、国や農業以外の関係者の意識の方が個人農家を中心とした農業従事者よりも大きいという実態がある。今回の調査では、いずれも農業従事者は自家の経営に腐心することに手一杯の感があった。同時に、国家的な食糧自給問題について関心を持ち、その重要な担い手としての意識で農業経営をするまでには到底至っていない様子が明らかであった。国際競争の渦中であって食糧自給の問題は国家的、国民的緊急課題であるにもかかわらず、生産農家の意識には、そのための貢献をしているという意識及び大きく貢献することが当該産業の担い手の責務であるという明確な意識があるとは調査の中では十分に感じられなかった。生産活動による国家的貢献が自家の職業的役割であるという意識をもつよりも、むしろ、そこ至る前の段階で自家の生産継続と農地保存の努力に多くのエネルギーが費やされている。いや、そうならざるを得ない生産状況があり、そうした結果を生む条件を根幹から見直し、新たな経営・生産方式を大幅に取り入れた例は少ないというのが現実であった。しかし、農業従事者として自らの経営のあり方や生産・流通のあり方を見直し経営改善を図ろうとしている例はしっかりと現存する（第3章の事例1、3、6、7）。これらは、個々の農業従事者の個人的努力や農業経営体の個別努力として行われているが、こうしたものが集積していけば、いつの日にか農業労働力のあり方に関する大改革に通じると評価できる。一人一人の努力の集積の結果を見くびることはできない。現在の日本の農業は基本的には個人による自営の形態であることをここでも想起するべきである。

ところで、こうした個別の努力は、農地の保存とは関係が深いながらも国家的見地からは、本質的には別のものである。つまり、個別の努力は自家の事業の生産効率と収益の向上、生産品の質・量における市場競争力の強化を実現しようとするものである。とはいえ、究極的には、国際競争力の向上を目指した生産方式を近代的産業のあり方として追求する動きにつながる可能性があるとも感じられる。これらの努力の結果として、現在は法人経営、株式会社の参入等々の経営体の多様化が既に進んでいるところだとみれば、それらの経営体に適切な雇用労働力を提供する機能の需要が高まると予想される。社会的な需給調整機能と職業能力開発機能の整備が今後の課題となる。

3. 農村地域活性化と農業後継者の確保

農村地域活性化の問題は、前記1の農地の保存と関連するが必ずしも一致しない。農業生

産そのものだけで生活をするというよりも、農村地域活性化の手段として農業と農地を利用するという考え方がある。農家によるある種の多角経営の取り組みが今回の調査で把握された。たとえば、民宿と農業経験のセット、千枚田オーナー事業（農地を耕作する権利を借りること）などボランティアや余暇活用の人々を受け入れる「農業」を素材とした一種の観光・レジャー産業に取り組んでいる事例である（事例2、4）。これらの事例には、まさに農家の多角経営の性格がみられるが、ただし、それが十分に農家自身に意識されていない。しかし、今のところはそのままで農業後継者の確保対策として輝きを見せている。今後は、既存の観光・レジャーのイメージにとらわれずにサービス内容の充実に取り組むなどの個性的な事業に発展していけば、農業後継者問題の解決策として一定の将来性は考えられる。そのためには、事業内容に適合した専門的労働力を年間を通じて確保することが必要になる。この点についても、今回の調査でいくつか事例の中にその手がかりを得た。

多角経営に伴う事業管理の問題もさることながら、現状では観光・レジャー産業としての事業内容にふさわしいサービスを提供することについて、意識の上でも準備が必ずしも整っているわけではないという点がみられた。

ところで、農業経営体が一般労働市場で労働力を確保するについては、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理解される表現で明らかにする必要がある。それに関連した事例としては、前記1で挙げたように生産者自身が標準作業仕様書や業務進行手順書の基本資料を作成している例（事例1、3、7）があった。このことにみられるように、農業経営体が必要とする労働力の内容は、職務分析や作業分析が可能である。むしろ、問題なのは、ほとんどの調査事例に共通して労働力活用の現場では、職務分析や作業分析を生かした教育訓練や指揮命令の明確化といった労働者の雇用管理手法が十分に開発されていないことである。さらにまた、分析された作業の単位について、労働の対価である雇用労働者の賃金を構成するには、それらの単位作業をどのように組み合わせることが適切かといった雇用労働力活用の戦略的手法がほとんど編み出されていないという点である。これらのことは、農村地域活性化と農業後継者の確保にとっても重要な意味を持っているはずであり、今後、精力的に検討していく必要があると考えられる。

< 参考 >

大手企業関連アグリビジネス

< 企業名 >

< 事業内容 >

パソナ	PASONA 0 ₂ 就農支援サービスとして都心に農業体験の場を提供。
セコム	子会社（ファイナル）が1989年、宮城県内に植物工場を建設。
プロミス	1997年8月、北海道浦臼町に農業生産法人（神内ファーム 21）を経営者の私財で設立。
カゴメ	1998年12月からガラス温室によるトマト栽培に参画・参入。茨城県的美野里菜園、広島県の世羅菜園、高知県の三原菜園の3ヶ所で生産をしている。このほか、和歌山市の「加太菜園」と福島県いわき市にて建設中。
トヨタ自動車	三井物産と共同で生分解性プラスチック製造などのためにサツマイモの改良及び苗生産。バイオ・緑化事業として植林、花卉等の事業も実施。
三井物産	有機農産物に関するコンサルティング事業に進出。農作物の栽培指導、インフラ整備計画、販路開拓などを扱う。
伊藤忠商事	1998年春から農業生産法人等と提携し、大手スーパー、コンビニへの野菜類納品事業に参入。サービスセンターを建設。
大幸薬品	子会社が、整腸剤「正露丸」の製造過程で抽出される「木酢液」を稲作に活用。1997年度から秋田県大潟村などで木酢液を利用して低農薬米を栽培。

キューピー	1998年7月、福島県表郷村で「TSファーム白河」の操業を開始。人口照明や独自の耕栽培装置を駆使し、無農薬でリーフレタスとサラダ菜を栽培。
ドール	全国7箇所に輸入青果物用のプロセスセンターを完成。
日商岩井	農業生産法人を中心に、当面約800農家を組織化。米国の有機農産物認証機関・OCIA (Organic Corp Improvement Association) の有機農産物認定ノウハウを導入し、生産した作物を販売。
日本たばこ産業	1998年6月からスーパーなどを対象にした野菜販売事業。全国の農家を組織化し、自社開発した種苗、肥料を供給。

(新聞報道及び企業発行の資料等から作成)