

労働政策研究報告書 No. 26

サマリー 2005

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

農業と雇用

—活力ある労働力の確保に向けて—

労働政策研究・研修機構

「農業と雇用 活力ある労働力の確保に向けて」サマリー

執筆担当者

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)
鷲見 淳 (独立行政法人労働政策研究・研修機構 アシスタント・フェロー)
土門 秀樹 (山形県遊佐町農業従事者)
殿垣内 城司 (岐阜県丹生川村農業従事者 農政ジャーナリスト)

研究期間

平成16年4月～平成17年3月

研究の目的

日本の農業分野には農村地域の少子・高齢化や後継者の減少などが原因となって継続的な労働力不足の傾向がみられている。今後、この分野で必要な労働力を的確に確保していく方策の一つとして雇用労働力の活用が考えられる。

本研究は、農業における雇用労働力についてその今後の活用の方向と問題を明らかにすることを目的としている。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ものである。

研究結果の要旨

1. 研究の目的

本報告書は、2004年3月の労働政策研究報告書「農業と雇用労働力」のあとを承けたものである。2004年の研究結果が農業労働の実際に適合するかどうかを国内農業のいくつかの現場を訪れて面接調査を行って検証しながら、農業における雇用労働力の活用を円滑にするため当面の方策を明らかにすることを狙いとした。したがって、農業に携わる方々の働く現場からの意見を大切な情報として聴取し、それらをもとに研究をすすめた。

2. 研究方法

農業従事者に対する面接調査及び文献調査

3. 問題の背景と把握された問題

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が、その中でも、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つの問題には相互の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ことが示唆されている。

今回の調査からは、労働力確保に向けて当面の課題としては、大きく3点があげられた。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。これらについて簡単な説明を加えると以下のとおりである。

< 農地の保存に関連して >

ア 個人農家の私的財産の維持

農業経営体の実質的な責任者（個人農家の場合はその家のいわゆる当主、法人の場合は代表者）のいずれのタイプの者からも共通してみられたことのひとつに、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う現象がある。また、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。

農家の構成員にみられる「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は、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対しては警戒感のようなものを漂わせる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に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のあることが、今回の調査事例に共通して把握された。それは、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、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のであろう。

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、農業という事業が生産の場と生活の場が密接になっていることから、地域の他の農家からの実態的なさまざまな制約を受ける構造が存在している。それは制度的なものだけでなく、地域社会の実態的規制が農業従事者の意識と行動の両面に影響して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両方の影響を受けているというある種の社会的枠組みが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。農地所有者にとって生活全般に対する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。

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は発生している（事例1、3）。また、その反対に棚田のように効率性が低い農地の場合には、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、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（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」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、そうした傾向があるなかで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がなくとも、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（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（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、失敗に終わったりしているが、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ている事例がみられることは、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の活用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あってよいであろう。

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となっているのであれば、当面は、年間を通じた継続的正規雇用や直接雇用ではない形での労働力を容易に活用できる派遣・委託のシステムや臨時・季節労働力の存在は、その心理的負担をかなり軽減する。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て、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、この点を中心に、労働力需給調整機能を社会システムとして検討していく意義はきわめて大きいと思われる。

イ 国家的視点からの農地の保存に関連して

国全体の課題としても農地の保存の必要性があるとされている。農地の一般のイメージは青空の下での田畑であるが、農地にコンクリートを張るなど地表面に直接触れずに果実や野菜の栽培を行っても農地は農地である。新しい農地の考え方が確立するまでとその後について、その時々が発生する労働力ニーズに対しては社会的な仕組みの中での確に応えていく必要がある。

とくに、放棄地となっ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、そのための要員は必ず確保されねばならない。

さらに、現在、特例的にしか認められていない大企業の農業事業への参入例があるが、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ことにほかならない。今後、そうした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多数出現することが考えられる。

<食糧自給率の向上・確保に関連して>

この点については、国家と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。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、そこに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。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（事例1、3、6、7）。

こうした個別の努力は、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であるとみれば、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、今後、高まると予想される。

< 農村地域活性化と農業後継者の確保に関連して >

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も農業後継者の確保対策として輝きを見せている。今後、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として一定の将来性は考えられる。それには、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ろう。

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、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。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が、むしろ、ほとんどの調査事例に共通した現場の労働力活用の際の問題は、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、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問題がある。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。

事例の概要

事例1 庄内平野、専業農家

農作業は本人と妻の2人、祖父と子供の手伝い、農繁期のみのパートで行う。一家の年間総労働時間は、3,753時間（農作業関連の事務処理や帳簿の整理に費やされる時間を含むが、パートによる労働時間は除く）。ユリ栽培に投入した労働時間が稲作に投入した労働時間の

合計を上回る。農業の現場からの意見として、農業労働を農家という「家」を単位として把握するのではなく、働く個々の「人」を単位として把握する必要があること、専門農家を「農業のプロ」として育成することが重要であること、農業のプロにふさわしい資格制度（農師）の創設が必要であること等、をあげている。また、独自に稲作に関連した作業手順やマニュアルの作成を試みている。

事例2 房総の農事組合法人と千枚田保存会 酪農農業従事者

都市近郊の「里山」で農業人口の高齢化と過疎化に悩む中山間農業の地域の活性化を意図して造られた農事組合法人の役員。千枚田も所有し、その保存会の役員でもある。都市生活者を対象に都市と農村の交流を促進して里山地域の活性化事業を行っている。「21世紀型ライフスタイルの提案」を基本的テーマに掲げる「トラスト」運動及び「里山帰農塾」である。棚田のオーナー制度を設け、里山地域以外に住む者を対象にした棚田での田植えを中心とした多くの「イベント」の企画も行う。ただし、これらの事業によって、昔から慣れ親しんだ生活様式が変化することに対する不安をもち、基本的には農村は農産物の生産現場であり続けるべきで、観光地やテーマパークのようになるべきではないと主張する。

事例3 飛騨高山トマト栽培の伝統的専門農家

作業面積95アールでトマト栽培を行っている。農協で指導農業士として指導に当たっている。トマト栽培作業の機械化は現状では困難だという。収穫期には2人、収穫期以外は1人のパート労働力を必要としている。ただし、「今日は来なくてもいい」といえることが条件である。そのため、妻の両親に頼っている。「都合に合わせてくれる人」で、若いパート労働が活用できれば、休耕地を活用し、作業面積も広げることができるという。飛騨高山周辺の9割の農家は親がトマト栽培で、息子が会社勤めであるし、久々野町周辺のトマト栽培専門農家は経済的に成功している場合が多いので、後継者難は深刻な問題ではないという。

事例4 岐阜県大野郡宮村、有機栽培農業有限会社

有機農法を専門とする有限会社として平成10年にスタート。補助的にレストラン事業も行う。農協には所属していない。無農薬有機栽培には栽培と管理作業に経験と専門的知識が必要とされるので、専門性のないパート労働力は活用できないという。定年退職者、主婦、新たなライフスタイルでの生活を目指す若者等を対象に長期及び短期の農業体験研修を行っている。

事例5 飛騨高山トマト農業 - 新規就農者

東京出身で以前は大手自動車会社に勤務。新規就農者として地元農家で2年間就労し、自営を始めてからは1年程度。トマトを2反の借地で栽培している。研修制度をとおして紹介

された地元の農家から機材をすべて借りて始めた。新規就農者が1人でやっていくのは困難とのこと。土地ならではの人間関係が最も問題だったという。

事例6 飛騨高山丹生川村、トマト栽培専業農家

親の代から約30年間トマト栽培。父と2人でトマト栽培を行い、副業は母を中心に花の栽培。農政ジャーナリストとして執筆活動も行う。農繁期にはパート労働へのニーズは多いが、定期的に現金でパート労働者に報酬を支払うことが困難。また、勤務時間等について農家の都合のみで頼める人はいない。仮に専門の斡旋業者が間に入り、パート労働としてトマト栽培を熟知した訓練の必要がない人を得られるならば歓迎するという。株式会社の新規参入、食料自給率の問題に関しては、日本に農業は本当に必要か、必要ならば、どれくらいの労働力が必要か、どれだけの規模で行えばよいか、どれだけの米や野菜を作れば自給率が満足する水準になるか、という問題について国が明確な回答を持たなくてはならないとの意見。

事例7 静岡県浜松市、ネギ栽培有限会社

地域の有志4人で昭和61年に有限会社としてスタート。全国で第2番目に発足した農業生産法人。都市近郊で住宅と農地が混在した地域。会社発足の動機は後継者確保問題である。パート労働者は常時18名。労働時間の季節的変動は多少あるものの（大体1日5時間以内）、通年雇用ができる体制をとる。作業場にベルトコンベア式の作業ラインもあり、一人一人異なる能力の評価の在り方にも関心をもつ。作業マニュアルの作成を試みたが失敗。ただし、標準化のできる部分とできない部分を判別している。農業生産は土地を所有して行うことが原理原則と考えるが、「地元を巻き込みながら」やろうということから「借地農業」である。「会社」が土地を所有すると利潤追求のために「土地本来の良さ」がなくなるが、借地なら貸借関係なので企業の責任性が明確になり、「独走」が難しくなるという。

まとめと提言

労働政策においては、労働力需給調整の手法として、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、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、必ずしもこれらの手法を容易に受け入れられなかったという面がある。しかし、今後の状況を見通しつつ、労働政策分野が主としてあるいは関わって取り組むべきこととしては、次の諸点が掲げられる。

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において、それぞれの地域農業でおかれている立場の違いから、表現方法や言葉のニュアンスに相違はあっても、各経営体の責任者に共通して認識されているとあってよいであろう。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な影響を与えらると思われ。

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。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の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とその後について、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。自己の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は、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。

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。以下に参考のため、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、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ある。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めることになり、農業の経営や生産手法の改善を助けることや農業従事者の職業生活の充実・安定を促す力にはつながらない。

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。ところが、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や個々の生産者は市場ニーズ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がなされることがある。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。それは、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こそ、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。しかし、お互いの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して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。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。

目 次

まえがき

概要

第 1 章 労働力問題の視点からみた当面の課題

1. 農地の保存
2. 食糧自給率の向上と確保
3. 農村地域活性化と農業後継者の確保

第 2 章 事例分析

1. 事例の概要
2. 事例分析

事例 1 庄内平野，専業農家

事例 2 房総の農事組合法人と千枚田保存会 酪農農業従事者

事例 3 飛騨高山トマト栽培の伝統的専業農家

事例 4 岐阜県大野郡宮村、有機栽培農業有限会社

事例 5 飛騨高山トマト農業 - 新規就農者

事例 6 飛騨高山丹生川村，トマト栽培専業農家

事例 7 静岡県浜松市、ネギ栽培有限会社

第 3 章 農業従事者の生活と生産の実態

1. 活力ある担い手が現われる条件
2. 中山間地域でのトマト生産と農村の将来像

第 4 章 海外における農業労働事情

1. 欧州連合（EU）全体の傾向
2. 欧州及びイギリスにおける農業労働の事例

事例 1（イギリス）

事例 2（イギリス）

事例 3（スペイン）

事例 4（オランダ）

事例 5（オランダ）

第 5 章 まとめと提言

用語解説

参考文献

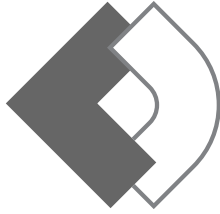
参考資料

労働政策研究報告書 No.26 サマリー
農業と雇用
—活力ある労働力の確保に向けて—

発行年月日 2005年3月31日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL 03-5991-5102
(販売) 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263
FAX 03-5903-6115
印刷・製本 株式会社相模プリント

©2005

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training