

# 新たな担い手を確保するために 求められる科学的手法の確立

**奥津眞里** 氏 独立行政法人労働政策研究・研修機構人材育成研究部門統括研究員

現在、農業の担い手の不足が指摘されている。

今後の日本の農業を支える人材をいかに育てていくべきか。

日本の農業の労働力の問題について研究されており、報告書「農業と雇用労働力」をまとめられた

独立行政法人労働政策研究・研修機構の統括研究員・奥津眞里氏にうかがった。

## 農業の際立った特徴

日本の農業にはどのような課題があるのでしょうか。

**奥津** 労働問題として見たとき、農業には第2次産業や第3次産業と比べて際立った特徴がいくつかあります。

一つは就業者が激減していることです。戦争直後には1,700万人以上だった

農業就業者が6分の1くらいにまで減っています。減少傾向は今に始まったことではなく、明治の近代日本の幕開け以来からありました。第二次産業、第三次産業が急速に発展し、大量の労働力を必要とするようになり、そこに供給するかたちで農村から都市への労働力の移動が続いていました。近年、拍車がかかっています。戦前と現代とは決定的に違うのが少子化です。昔から若者が都会に出ていくことはありましたが、子どもの数が多い場合は、家業を跡を継ぐ子どもがいました。しかし、今や後継者まで出ていく時代となり、農村では農業の担い手の高齢化が進行して(7頁・資料2参照)それが耕作放棄地の増加(7頁・資料3参照)につながっています。

もう一つの特徴は、誰かに雇用されるかたちで働いている人が極端に少ないということです。2000年の農林業センサス<sup>1</sup>によれば、その数はわずか26万人に過ぎません。ほとんどの人が自ら土地を持ち、自ら耕している。つまり、自然人の営みとして農業にかかわっているということです。

戦後の農地解放の結果ですね。

**奥津** それまでの小作農が自分の農地を持てるようになりましたが、反面、生産基盤の農地が分散したため、大規模経営には適さない状況が生まれました。未だに法人は少なく、形態として99.8%までが家族経営です。現在、規制緩和が進んでいるというものの、農業生産法人にしてもそれほど多くありません。

労働力の流動性が極めて低いという特徴もあります。他の産業分野では、職業の自由選択の原則から、個々人は自らの意思で起業するなり、職業を変えるなり、自由に新しい仕事にチャレンジすることができますが、農業の場合、農地の売り買いや貸し借りが制限されているため、新しく農業を始めたいと思っても現実には難しいことがあります。

新規参入の阻害要因になってい



る規制があると。

**奥津** 農地については売るにしても買うにしても農業委員会の許可が必要で  
すし、農業用水についても農業用水管  
理組合にかけ合わなければなりません。  
日本において農地という個人資産を自  
分一人のものではなく、地域のものとい  
うようにとらえるところがあるわけですが、  
それには功罪があります。簡単に農地を  
転用したり売却したりできないことが、こ  
れまで日本の農業を守ってきた面があ  
るのは事実ですが、その一方で、農業を  
始めたい人にとっては参入障壁にほか  
なりません。農業従事者(9頁・註2参照)  
にしても、高齢になり、誰かしかるべき人  
に農地を耕してもらいたいとき、なかなか  
相手が見付からず、結局断念して、不本  
意なかたちで耕作を放棄することもある  
はずです。

規制を取り除けば、新規参入が  
進むということですね。

**奥津** そう思います。最近、定年を迎え  
て農業に戻りたいという人が増えていま  
すし、ほかの産業で働いている人や新  
規学卒者の中にも農業を希望する人が  
多くなっていて、実際に就農を試みる人  
は年間約8万人に達しています(資料参  
照)。農林水産省の調査(農林水産業  
新規就業者等調査 平成14年6月1日  
現在)では、新規就業の動機として「自  
然にかかわる仕事」、「創意工夫がで  
きる」、「やり次第では儲かる」という回  
答があります。農業というのは本来、魅  
力ある仕事ですし、日本の基幹産業で  
す。時代の節目を迎えて、その魅力が再  
認識されるようになったのはごく自然な  
流れと言えるのでしょうか。しかし、その動  
きが円滑なかたちで需要に結び付いて  
いません。農地の権利の取得や、そのほ  
かさざまな法的、慣習的な制約を放置  
して新規参入が難しいままにしておけ

## 資料 新規就農者の動向

単位：4人、( )内は%

	新規就農者				計
	新規学卒 就農者	離職就農者			
		39歳以下	40歳以上		
2002年	2.2( 2.7)	9.7(12.2)	67.9(85.1)	79.8(100.0)	
2001年	2.1( 2.6)	9.6(12.1)	67.8(85.3)	79.5(100.0)	
2000年	2.1( 2.6)	9.5(12.3)	65.5(85.0)	77.1(100.0)	
1995年	1.8( 3.8)	5.8(12.1)	40.4(84.2)	48.0(100.0)	
1990年	1.8(11.5)	2.5(15.9)	11.4(72.6)	15.7(100.0)	
1985年	4.8( 5.1)	15.7(16.7)	73.4(78.2)	93.9(100.0)	

農林水産省「農業センサス」及び「農業構造動態調査 基本調査」から作成

「新規学卒者」とは、新規学卒者のうち自営農家に従事した者。1990年以前は総農家、1995年以降は販売農家で従事した数。

出所：独立行政法人労働政策研究・研修機構「農業と雇用労働 そのあり方と今後の方向」

ば、高齢化に伴い、今後とも就農人口が  
減っていくことは避けられないはずで  
す。もちろん規制というのは一定の存在意義  
があって設けられたものです。農業とい  
う産業には、国民の食料を確保するとい  
う重大な役割があり、であるが故に国が  
保護し、同時に勝手なことを禁じてきた  
わけですが、時代の変化に応じた見直  
しが迫られています。そして、これまで  
各農家が努力して守ってきたことをいか  
に今の時代に合うかたちにしていくか、  
農業の担い手のあり方についても整理  
する必要があります。

## 作業の分析が必要

農業を再生するため必要な施策  
としてどのようなことがあるのでしょうか。

**奥津** 労働政策の観点からすれば、人  
手が足りないと言われる分野があり、そ  
こに入りたいという人がいるのですから、  
受け入れられるようにすればよい。「企業  
は人なり」と言われますが、農業も、どの  
ような人材がかかわるかで栄枯盛衰が  
決まるはずで、いかに意欲の高い優秀な  
人材を確保していくか、単純に言えば、  
それに尽きます。

そのときの受け入れ方ですが、農業を  
希望する人の中には、昔ながらの農業  
経営者を希望する人もいれば、自分なら  
このような工夫をしたいというビジョンを  
持つ人、誰かに雇ってもらいたい人、さま  
ざまな人がいますから、それぞれについ

て条件を満たしていくという視点が必要  
です。

その一つが法人による雇用です  
ね。

**奥津** 農業への転職を考えたとき、未経験  
な人の場合、リスクを考えると、誰かに  
雇ってもらうかたちで働きたいという人は  
少なくないはずで。それに応えるには、  
法人という受け皿が不可欠で、それを不  
合理に制限している仕組みがあれば、  
排除していかねばなりません。また  
受け入れる側は、経営ノウハウを確立す  
ることが求められます。また、人を雇う以  
上、合理的な管理が不可欠であり、どの  
ような仕事をしてもらい、いくら支払うか  
明確にしなければなりません。問題は、  
農業分野では、その整備が遅れている  
ということです。第二次産業や第三次産  
業では、雇用管理の技術や知識が培わ  
れてきましたが、第一次産業の農業には  
蓄積がほとんどありません。つまり、これ  
まで農業を構成する作業内容が詳細に  
分析されたこと、体系的に職務分析が行  
われたことがほとんどなかったと言っ  
てもよいのではないかと思います。

親子間の伝承、長年の経験、勘  
といった暗黙知の世界だったということ  
でしょうか。

**奥津** そもそも農業が、どんな作業で成  
り立っているのか、どういう手順で、いつ  
どのような作業をするか、それについて  
科学的な説明が十分になされていま  
せん。したがって、ある農家は非常に熱心

1 農林業センサス：すべての農家を対象に調査票により、その農家の農業について調査を行う、いわゆる国勢調査の農業版。国際連合食糧農業機関(FAO)が提唱した1950年世界農林業センサスに日本も参加し、現在の農業センサスの基礎が固まった。その後10年ごとに世界農林業センサスに参加し、その中間年次に日本独自の農業センサスを実施。つまり、1980年、1990年等ゼロの付く年に行われるのが世界農林業センサスで、1985年、1995年等5の付く年に行われるのが農林業センサス。農業に関するきめ細かい統計が、農業集落単位にそろっている。



に勉強していて、新しい知識を積極的に取り入れ、肥料の調合から気象予報まで科学的な知識を活用しているけれど、ある農家は長年の経験に基づいている。そのように同じ品目でも全く違う手法でつくられているという実態があります。

担い手を育てていくためにも科学的管理の確立が求められると。

**奥津** 特に新たに農業を始める人は経験の蓄積がないのですから、科学的管理が確立されれば、参入がより容易になります。法人化するときも、ほかの産業分野のように作業が分析され、細分化されていけば、作業改善や合理化が容易になり、経営計画を立てやすくなります。逆に言えば、それがなければ、生産性を上げようにも、どこを改善すればよいかよく分からないはずです。極めて基本的なことではありますが、農業改革を進めるに当たっては、そこに手を付けるべきです。農業をビジネスとして成立させるなら、もちろん農地や農村のあるべきかたちを求めることも大切ですが、労働の面から考えれば、一人ひとりの成果をきちんと評価し、その対価を明確にすることが基本ですから。

行政に求められる取り組みとしてはどのようなことがありますか。

**奥津** ぜひ検討していただきたいのが職能資格制度です。ほかの産業には、検定や職能資格のように技能水準を確認する方法がありますが、農業についても、どのようなことをすれば、どのような成果が期待でき、何が得られるのか、それを明確にしていきたいと思います。得られるものは、精神的な充足感といったこともあり、必ずしも金銭効果だけではないにしても、産業であり、事業である以上、労働の提供とその対価をセットとして考えるべきであり、そのときベースとなる技術水準を考慮した社会的な評価が求

められます。農業分野には認定農業士という制度がありますが、あれは農業生産についての実態と包括的な能力をとらえる性格のものです。それとは別に、個別の作業についての技能水準についての資格制度ができれば、その作業について技能を持つ人に、この賃金でお願いする、というかたちが可能になります。一戸の農家だけで雇用するのが難しいときも、仕事の中身、技能水準、処遇が結び付いていけば、雇用しやすくなるでしょう。

労働力の需要と供給をマッチングする方法はどうあるべきなのでしょう。

**奥津** そこはやはり、プロフェッショナルなシステムで行っていくことが望ましいと思います。短期や臨時・季節ごとの求人を含めて公共職業安定所であるとか民間の職業紹介事業者や派遣事業者といった既存のシステムを十分利用できるような仕組みを整えていくことです。

## 多様な働き方を可能に

具体的に就農者を確保していく方法ですが、まず若い担い手についてはどのような手立てが考えられますか。

**奥津** 都会の若い人のうち、本当は農業に適性や興味があるかもしれないのに、十分な知識がないため、気付かないままの人もいるはずですが、そのようなことから、農業に触れる機会をつくるのはよいことです。既にインターシップや講習会を実施している自治体があり、観光と関連させた体験就農など農業を知ってもらうチャンスをつくる試みもあります。そのとき重要なことは、表面的なところだけを見せるのではなく、ありのままを理解してもらうため、きちんとしたプログラムを用意することです。単なる憧れだけで飛び込み、想像と違っていた、ということで

は困ります。

中高年についてはいかがでしょう。

**奥津** ある程度の年齢に達している人の場合、農業を仕事にしてみたいけれど、今から本格的に農業の世界に入るには限界がある。農家を丸ごと経営するのはとても無理そうだけれど、体力的にはまだ十分働けるというケースが考えられます。そのとき、雇用形態が受け皿として考えられるわけですが、フルタイムの正規労働というかたちに拘泥すると、どうしてもミスマッチが出てきますから、派遣や嘱託など多様な雇用形態を用意することが大切です。さらには生きがいづくりやボランティアというかたちも考えられます。例えば、電機・電子・情報関連産業労働組合連合会は「電機連合田圃」という事業に取り組んでいます。もともとは、定年年齢と年金支給開始年齢に乖離が生じていることから、定年退職者対策として始めたものです。ドイツのクラインガルデン<sup>2</sup>という共同管理型の農業経営を目指していた千葉県の農業組合法人と協力して実現したものです。今では収入を得る就業というよりは、「農業ごっこ」という表現をしていますが、定住型で本格的にビジネスとしてやっているとこまでいなくても、社会貢献の意味も含め、農業をしたい人たちの労働力をまとめて提供しよう、という試みになっています。

あるいは自治体が熱意を持つ人たちの力を結集して、十分な知識を与えながら、質の高いボランティアとして労働力を提供するという試みもあります。横浜市では、市民農業大学講座の修了者による自主的活動団体「はま農楽」<sup>のら</sup>の結成を促して、農家を手伝うといった活動を支援しています。

自営だけでなく、多様なかたちで

2 クラインガルデン：Kleingarten[ Klein=小さい、Garten=庭]滞在型市民農園のことをいい、都市住民と地元住民の交流によるふるさとづくりを推進して土地の有効利用を図るもの。

必要な労働力を確保するシステムをつくるということですね。

**奥津** 今や多様な働き方を認める社会の構築が唱えられる時代です。そういう流れの中から、よい担い手が育っていくのではないかと思います。

もう一つ、女性のための労働環境の整備という課題があります。第二次産業、第三次産業では女性の多い職場なら、女性が働きやすい条件整備をして生産性を向上させようとするのは珍しくはありませんが、農業の分野では、昔から女性が重要な労働力であり、多くの女性が経営にも参画しているにもかかわらず、そこが不十分です。それについては市町村なりが経営ノウハウや技術情報を入力しやすい環境を整えていくことが望まれます。

外国人労働者を使用したいという動きもあるのでは。

**奥津** 外国人を雇えば、朝早い仕事をしてもらえるとか、重たい物を持ってもらえるという発想からそういうことを言う人がいますが、非礼な話で、まず、どのような作業があり、どういう労働条件で願いますか決める。次の段階として、仕事をしてくれる人を探す。そのとき外国人も排除しない。そのような順序で物事を考えていくべきでしょう。今は問題の設定を逆にして、より熱心に外国人労働者の受け入れについて議論している印象を受けます。

日本が農業改革を進めていくに当たって、参考になる諸外国の制度はありますか。

**奥津** デンマークやオランダなど、農業を重要産業として位置付け、育成している国はたくさんあります。もちろん日本も基本的にはそのはずなのですが、現状を見る限り、よりいっそう明確なかたちで打ち出す必要があるでしょう。具体的



な政策テーマとしては技術開発の推進があります。今回のリサーチを進めている中で、最近の農業は技術革新したから高齢者でも農業ができるようになった、とおっしゃる方がいました。その技術革新の中身が何かというと、コンバインだ、と言うわけです。今やITの時代です。トラクターとかコンバインにとどまっているのではなく、農業もITの恩恵に預かるようにすべきであり、そのための国家的プロジェクト、あるいは学問の世界からのアプローチも求められます。

米国などは、バイオテクノロジーはもちろん、人口衛星を使った農地管理なども行われているようです。

**奥津** 今回のリサーチで、積極的に農作業にITを取り入れ、自動制御の大規模温室で気候に合わせた温度や通風の管理をされている方に聞き取り調査を行いました。本当に大事なところは日本製の機械では間に合わない。オランダ製は全くレベルが違う、と言われました。日本が先進的な国を追いかけるばかりでは、先に特許を取られ、ロイヤルティを払うだけになります。農業の問題は実は製造業の問題でもあることを認識して、国として農業に関する高度な技術開発の推進を考えていただきたいと思います。

「攻め」の農政と言われています。そういう意味で注目されていることは。

**奥津** 総合商社や食品会社など一般の企業が今後どのように動いていくのか、また企業と農家や農業法人の連携・提携がどのように発展していくか興味を持って見ていきたいです。また個人でも、まだ少数派ですが、科学的方法を取り入れている方が確実に増えています。既存の農業システムと違うかたちを模索し、新しい農業のやり方、農業経営にチャレンジされている個人にも注目しています。今後の科学技術の発展いかんでは、少人数でかなりのことができるようになるはず。そのとき、経験や年齢ではなく、知識や技術を身に付けた人が大きな役割を果たすことになるでしょう。

独立行政法人労働政策研究研修機構  
人材育成研究部門統括研究員

**奥津 眞里(おくつ まり)**

労働省(現:厚生労働省)に入省後、中高年齢者、新規卒業者、障害者等の雇用対策、雇用均等対策を経験。その間に大学院でカウンセリングを学び、2002年から現職。主な著書・論文に、「EUにおける男女均等待遇に関する取り組み」(2002)、「職業相談の展開と集結」(2003)、「受講指示後の求職者」(2004)など多数。現在の中心的な研究テーマは、職業生涯を通じたキャリア形成とその支援。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

日本の農業の岐路

～食料安保が競争力ある農業政策か～

