

農業雇用労働力問題の政策課題化

—農業労働力の文脈に即して—



政策研究大学院大学 博士課程

松久 勉

農業雇用労働力問題の政策課題化

—農業労働力の文脈に即して—

松久 勉

政策研究大学院大学
博士（政策プロフェッショナルプログラム）

2013年5月

目 次

はじめに	1
1. 農業労働力の特徴と家族農業経営	1
2. 本論文の課題設定と分析方法	7
3. 本論文で用いる農業労働力に関する用語の定義	9
4. 時代区分と本論文の構成	15
第 I 部 昭和50年頃までの農業労働力問題の政策課題化	17
第 1 章 昭和50年代までの農家世帯員に対する政策	19
第 1 節 戦前期の農業労働力の動向と農業政策	19
第 2 節 農林漁業基本問題調査会設立までの経緯	21
1. 昭和20年代の農業労働力の変化と農政	21
2. 昭和30年代始めの農政の見直しと農業労働力	22
3. 農林漁業基本問題調査会設立までの経緯	25
第 3 節 農林漁業基本問題調査会における農業労働力の位置づけ	26
1. 農林漁業基本問題調査会での議論	26
2. 構造小委員会及び連絡小委員会での就業問題	28
3. 農林漁業基本問題調査会の答申における農業労働力の位置づけ	32
4. 農業就業人口減少に対する評価	34
第 4 節 農業基本法制定過程における議論	37
1. 農林省原案作成までの経緯	37
2. 自民党との協議による農業基本法案の修正	43
3. 国会における農業基本法の議論	44
4. 農業基本法における「人」の施策の位置づけ	46
第 5 節 昭和30年代後半から40年代の「人」に関する施策	50
1. 農業委員会等系統組織による対策	50
2. 農業改良普及組織における農村青少年対策	55
第 6 節 昭和50年代前半の農村青少年対策の見直し	60
第 7 節 小括	66
第 2 章 農業雇用労働力の減少期における農政の雇用労働力の位置づけ	69
第 1 節 戦前期の雇用労働の存在形態	70
第 2 節 戦後から昭和35年頃までの雇用労働の存在形態とその位置づけ	74

はじめに

本論文では農業労働力を対象とする。農業生産の主たる労働力は家族労働であるため、農政における農業労働力対策は主に家族労働を対象として行われてきた。しかし、最近では、まだ量的には少ないものの、雇用労働力が政策対象として考えられるようになってきている。本論文では、これまではあまり注目されてこなかった雇用労働の分析を通して、我が国の農業労働力の問題点を指摘し、今後の政策のあり方を考えていきたい。

1. 農業労働力の特徴と家族農業経営

我が国の農業は、国民への安定的かつ安全な食料供給とともに、国土保全、自然環境の保全、文化の伝承等の多面的な役割を果たしている。今後も農業生産を維持していくためには、一定量の農業労働力を確保していくことが必要である。ただし、動植物の成長に基づく農業は、対象物を人間の活動によって変化させる製造業とは異なる。製造業では、機械等の稼働時間とそれに応じた労働時間により生産量が決定されるが、農業では、必ずしも労働時間の変動に比例して生産量が変動するものではない。必要最低限の労働をこなすような粗放的な生産でも、ある程度生産量は確保できるのである。また、動植物の成長に応じて必要される作業が異なるため、農業労働者は多様な作業を行うことが必要とされる。加えて、同一の作目であっても、栽培方法、地域により作業が異なることがあり、それに応じた労働が必要である。このような地域性を踏まえた多様な作業を習得するには、一定期間の経験が必要である。

また、植物ではその作目の特性により、生育期間がほぼ決まっているものもあり、移植や収穫等の作業を一定期間内に行う必要がある。その作業に多数の労働力を必要とする作目である場合には、短期間に多数の労働力を必要とする農繁期を生じさせることになる。その一方で、収穫調整作業終了時から次の作付けまでは、その作目に関する作業は少なくなることが多く、農閑期を発生させる。以上のような農業労働の季節性ととも、天候等の影響により突発的な作業を必要とすることもあり、農業労働は、動植物の生育に応じて、変化せざるをえないのである。

以上のような農業労働の特殊性から、労働時間が決まっている一般の雇用では対応が難しい面がある。このため、家族経営（家族世帯員が主たる労働力である経営）が依然として農業生産の主たる経営となっている。大規模化の進んでいる欧米諸国でも、農業経営は家族世帯員を主な労働力とする家族農業経営が太宗をなしている国がほとんどである。家族農業経営では家族世帯員が主たる労働力であるため、「労働供給はフレキシブルで、意欲的であって、事業への献身も示されやすい」という利点と、「家族周期が利用可能な労働量を変動させ、家族労働力の使用は労働生産性の周期的に低いレベルに導く」という欠点が指摘されている¹。このような家族労働に基づく経営について、その強さは「雇用労働力よりも労働時間に関して柔軟性があり、かつ無償の家族労働力に依拠していることであった。農業者にとって、自分の家族員を雇用することは、労働力の質が未知である家族外の労働

¹ ルース・ガッソン、アンドリュー・エリントン（カーペンター、神田健策、玉真之介監訳）『ファーム・ファミリー・ビジネス』、筑波書房、2000年（原著は、Ruth Gasson and Andrew Errington “The Farm Family Business”, CAB International, 1993）, p.102

力を使用するよりは利益がある」、弱さは「選択の余地が少なく、必ずしも能力と熟練性を有しているとは限らない。・・・わずかな報酬で働くことが、家族員に負わされた義務であり、必ずしも同意を得ているわけではない」と表裏一体であるとしている²。

ただし、家族労働力は雇用労働力よりも柔軟性があるといっても、季節性の大きい作目では、農繁期に必要な労働力を家族員のみで対応しようとする、農閑期には余剰労働力が発生することになる。逆に、余剰労働ができるだけ発生しないようにすると、農繁期の労働力が不足することになり、家族労働以外の労働として臨時的な雇用労働が必要となるのである。

また、家族員数は限定されているため、経営規模に応じた家族労働を常に確保できるわけではない。例えば、家族労働のみで対応できていた規模の経営であっても、結婚及び就職等による他出、病気・不慮の事故による死亡等により家族労働が減少すると、それを補完するために雇用労働力が必要となる。特に、経営主、後継者のような男子労働力がいなくなる場合には、年間を通した恒常的な雇用労働力が必要となるのである。また、世帯主と後継者の2世代で対応してきた経営において、世帯主がリタイアすると、次の後継者が就農するまでは家族労働が不足するという家族周期の問題もある。労働供給力が限られている家族農業経営では、家族員数の変動に対応するために、恒常的な雇用労働力が必要される場合がある（大規模な経営では、常に恒常的な雇用労働力を必要とする場合もある）。

つまり、家族農業経営が存立していくためには、その前提として、雇用労働力が供給されていることが求められていたのである。ただし、雇用労働は家族労働の補完的役割のため、農業生産の必要労働量の変動や家族労働の変動に伴い、農業雇用に対する労働需要は大きく変化することとなる。また、経済成長等による他産業での労働需要の高まりは、家族労働よりも雇用労働により大きな影響を与える。雇用者には、自分が退職することによる農業生産の影響をあまり考えなくてもよいからである。雇用労働は、家族労働よりも流動的であるため、家族労働よりもその量的変化が大きくなる。

雇用労働の量的変化は、家族労働の量に変化がない場合でも、労働需要である農業生産の変化によって生じる。農業生産に必要な労働力量の変化としては、同一作目内での変化と作目（栽培方法）変化によるものが考えられる。

同一作目における農業労働力の変化要因には、まず、作付面積、飼養頭数等の規模の変動が考えられる。生産の拡大により、必要とする農業労働力は増加するので、雇用労働が必要とされる可能性がある。また、省力化技術等を導入すると、同一規模では必要とする農業労働力が減少し、雇用労働に対する需要は減退する。また、作業の外部化は、農業生産のための必要労働量を減少させるわけではないが、農業経営の必要労働量を減らすことになる。例えば、自給していた苗を購入すれば、農業経営の必要労働量は減少する。また、野菜・果実での収穫後の調整作業を共同選果場に委託することで、雇用が減少する例がみられる（その一方で、選果場での雇用は増加する）。つまり、農業経営の作業の一部を代替する組織が形成されると、作業の外部化によって農業雇用を減少させることも選択肢の一つとなる。

作目変化による変化としては、粗放的な稲作のみの経営で労働集約的な園芸等を導入す

² 同上, p. 180

る場合が考えられる。労働集約的な作目を導入、拡大すれば、当然ながら、必要とする労働量は増加する。また、同一の野菜生産でも季節性の高い露地野菜では、大量の労働力を必要とする時期は一時期であるが、周年的な施設栽培にすると、かなりの長期間の労働力が必要となるように、栽培方法の変更は農業生産に必要な労働を大きく変化させることがある。

農業生産に変化がない場合でも、経営面から雇用労働を変動させることがある。労働需給の逼迫化により雇用労賃が急騰した場合には、雇用のためのコストが上昇することになる。これへの対応方法の一つとして、雇用労働を減少させて、家族労働を増加させることが考えられる。特に、農繁期のみ雇用等、毎年のように新規に農業雇用を雇い入れる場合には、賃金上昇の影響を大きく受けることになる。

ところで、農業の労働生産性向上あるいは労働需給緩和による雇用労賃の下落により、雇用労働にコストを支払っても経営者としての所得が得られる状況が生じてきた場合には、雇用をさらに増やそうとする経営が出現するようになる。そして、このような経営のなかには、雇用労働を増やすことで家族労働のウェイトを低下させるとともに、経営と労働をさせて、企業経営へと移行していく経営もみられるようになる。企業経営では多様な人材を確保し、より効率的な経営を行う可能性が高いという利点があるものの、固定的なコストとして労働費が必要となるため、労働費を柔軟に変化させる家族農業経営と比較して必ずしも優位とはいえない。「19世紀には、農業もまた、ゆくゆくは工業と同じように、農業資本家が労働者を雇用して農業生産を行う“資本制経営”が一般的になっていくという考えが生まれた」³が、20世紀になっても、企業経営は増加したものの、家族農業経営が主体であることは変わらなかった。家族農業経営は、農業労働の柔軟性等の強みがあり、しぶとく生き残ってきたのである。

以上のように、農業雇用の必要性は、主たる作目、規模、栽培方法により大きく異なる。このため、国により農業雇用労働力の割合及びその動向は大きく異なる。農業労働力に占める割合をみると、2010年のEUでは全体では8%程度⁴であり、国別には、チェコの68%、スロヴァキアの49%、フランスの44%と非常に高い割合を示す国がある一方、ルーマニアの1%、ギリシアの2%、ポーランドの2%、イタリアの5%と非常に低い割合の国もある（なお、ドイツは23%、イギリスは24%）。2007-2010年の動向を見ると、EU全体としては、農業経営体の減少に伴い家族労働が6%減少しているのに対し、雇用労働は7%増加しており、雇用労働の割合は上昇する傾向にある。

ただし、国別にみると、家族労働力はどの国でも減少するなかで、農業雇用労働力はギリシア、オランダ、イギリスでは減少、イタリア、フランスでは増加と、国により動向に差がみられる。イギリスは、長期的に常勤の雇用が減少しており、「イギリス農業の家族経営化」が進んでいると指摘されている⁵。このことは、家族農業経営を中心とする農業経営

³ 中安定子「変容する家族経営」中安定子他著『先進国家家族経営の発展戦略（全集 世界の食料 世界の農村第6巻）』、農山漁村文化協会、1994年、p.13

⁴ Eurostatによる2007,2010年の数値。雇用者（常勤の非家族労働力）の割合（人数）は、非家族労働力／（家族労働力＋非家族労働力）で計算した。なお、統計は異なるが、アメリカの割合は29%（2004年）で、雇用者数は1980年の130万人から2004年には83万人と減少している。その後は、70万人後半とほぼ横ばいとなっている

⁵ 内山智裕「ヨーロッパにおける外国人雇用の実態と課題ーイギリスを事例としてー」青柳齊・秋山邦裕

が減少するなかで、雇用労働は必ずしも増加するわけではないことを示している。イギリスのように、雇成型農業経営から家族労働を中心とした農業経営に移行することもある。

このような状況に基づき、我が国の農業雇用者の割合の動向をみると、昭和 50 年頃までは 1%台であったものが、平成 17 年に 5.5%、平成 22 年には 7%へと上昇し、EU の平均に近い割合となっている⁶。今後、雇用者割合がさらに上昇して、ドイツ、イギリスの水準に向かうのかどうかは興味のある問題である。これを明らかにするためには、これまでの雇用者の増加要因を明らかにし、このような増加が今後とも継続していくかを検討する必要がある。しかし、我が国の農業雇用者の割合が低かったこともあり、農業雇用者のみに注目した統計調査は行われていない。このため、農業雇用労働に関する分析は、農業センサス等の雇用人数等、非常に限られた分析のみであった。

また、農業雇用に関する分析では、農業雇用者を直接に分析対象とするのではなく、農業経営学の面から、雇用労働力導入による経営成果、雇用労働増大による雇成型経営への移行の可能性が検討されていた。以下では、数少ない農業雇用に関する文献から、その注目していた点を整理しておきたい⁷。

千田正作の『農業雇傭労働の研究』⁸は明治期から昭和 40 年頃までの農業雇用労働（特に臨時雇）の変化を整理するとともに、雇用労働の投入が経営に与える影響を分析している。その結果は、明治期、大正期、昭和前期ともに、稲作では雇用労働の導入と経営成果には負の関係があることを明らかにし、雇用労働力導入は経営発展に結びつかないことを指摘している。こうなった要因を考えると、戦前期までの稲作は、“裸の労働”が中心であり、規模の経済性はほとんどみられなかったため、家族労働よりも費用のかかる雇用は経営的にはプラスにならなかったことを示している。家族労働だけでは対応できないような規模の農家では、経営的メリットではなく、経営維持（資産維持）のために、雇用労働を導入せざるをえなかったのであろう。

次に、農業雇用が注目されたのは、バブル期（昭和 63 年頃から平成 3 年頃まで）の労働力不足の時であった。秋山邦裕の『雇成型経営』⁹では、農業センサスを中心とした統計分析により、量的には少ないものの雇成型家族経営の増加という新たな動きを指摘している。加えて、バブル期に新規就農者が大幅に減少した状況を踏まえ、農業労働力の減少は構造的なものであり、新規就農者を増やすためには農業労働（家族労働も含めて）の労働条件・労働環境の改善が必要と指摘している。このためには、雇成型家族経営から企業的経営へと発展が必要であり、それに応じた施策の転換が必要としている。秋山は、不人気産業である農業の就業者が激減するのではないかという危機感の下に、農業労働力確保のためには早急な対策が必要と考えていた。

編『雇用と農業経営（日本農業経営年報 No. 6）』、農林統計協会、2008 年、p. 235

⁶ EU の統計とは定義が異なるため、単純には比較できない。ここでは、常雇数／（常雇数＋基幹的農業従事者）を用いた

⁷ 農業雇用については、奴隷的な雇用形態から契約による雇用形態への変化、年雇から日雇への変化について、江戸期を対象にした論文が、昭和 30 年代に多数出されている

⁸ 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版会、1971 年

⁹ 秋山邦裕『雇成型農業経営（日本の農業 182 号）』、(財)農政調査委員会、1992 年。なお、この論文に対する今井健のコメントとして、「本書は農業雇用の近年の実態について、統計分析に限定しているが、はじめての本格的な研究論文」（p. 110）と評している

この時期には、岩崎徹編著『農業雇用と地域労働市場』¹⁰も出版されている。これは、バブル期に農業雇用労働力不足が深刻な問題となった北海道において、北海道庁農務部からの委託研究に携わった研究者の論文をまとめたものである。本書は、バブル期に北海道で農業雇用問題が発生した要因分析と、各種事例から北海道における農業雇用の特質を明らかにしている。バブル期に北海道で農業雇用問題が発生した要因として、労働供給面の要因として、地域人口が少なく、季節的雇用者が多いという北海道の労働市場の特質のため、リゾート地等での急激な雇用の増加は季節雇用者を大幅に減少させたこと、労働需要面の要因として、北海道農業では大規模化と集約作物の導入により雇用需要が高まっていたことを指摘している。

また、北海道の農業雇用の特質として、農業環境の悪化に対応するために、雇用を伴う大規模化、集約化が行われており、農業雇用の多くは家族農業経営の限界的雇用であることを挙げている。このため、農家世帯員数により雇用労働者数が規定され、農業の機械化や農法の展開方向によって吸引と反発を繰り返していると指摘している。加えて、農業労働者の賃金水準は低く、雇用の継続性もきわめて不安定としている。以上のことから、北海道で増加している雇用の型は、「あくまでも家族経営の論理の枠内で雇用である」とし、企業型経営とは異なるとしている¹¹。秋山は、理念的に雇用の型家族経営を企業型経営へ転換する過程と考えたが、岩崎は、北海道の現状から判断すると、必ずしも企業型経営には発展しないことを指摘している。雇用の型家族経営の位置づけは、今後の農業雇用を考える場合の重要な視点と考えられる。

農業雇用に関する最近の論文集として、青柳斉・秋山邦裕編の『雇用と農業経営』¹²がある。ここでは、農業雇用が問題とされる理由として、農業法人等で経営発展のために人材の確保が必要とされていることと、人口減少による就業人口（全産業）の減少が今後の農業雇用にも影響を与える可能性があることを挙げている。このような状況のなかで、農業雇用者を確保していくためには、雇用労働力の調達ルートを多様化にすることで様々な人材（外国人技能実習生も含まれる）を活用することが必要としている。本書では、農業雇用を活用している経営には多様な形態が存在していることを指摘するとともに、さらなる経営発展には多様な人材の確保が必要であり、農業雇用者の労務管理が重要な問題になっていることを提示している。雇用労働を導入する経営が増えるなかで、雇用労働の存在を前提とした経営の問題に注目しているのである。

以上のように、農業雇用に関する論文としてまとめたものは非常に少ない。しかも、農業経営的な観点からの分析が主であった。このため、個別経営の農業雇用の必要性にとどまり、必ずしも我が国の農業雇用の動向を全国的かつ長期的に整理しているわけではない。秋山の『雇用の型経営』が統計分析としてまとめた唯一のものであるが、平成2年までの分析であること、雇用を導入している経営の特徴の分析にとどまり、被雇用者に関する分析は全く行われていないことという問題がある。このため、最近までの農業雇用を整理するとともに、農業における被雇用者の特徴を明らかにすることが求められている。

¹⁰ 岩崎徹編著『農業雇用と地域労働市場 北海道農業の雇用問題』、北海道大学図書刊行会、1997年

¹¹ 今井健「野菜産地における「雇用依存型家族経営」の形成と展開」（岩崎徹編著『農業雇用と地域労働市場 北海道農業の雇用問題』、北海道大学図書刊行会、1997年）

¹² 青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営（日本農業経営年報 No. 6）』、農林統計協会、2008年

ところで、我が国の家族農業経営は、一般的に「農家」と呼ばれる。この「農家」の名称からわかるように、「家業としての農業を『いえ』として営み、家産としての農地を継承していく」経営であり、農家という器に家族員が存在するものであった。戦前においては、農業は比較劣位の産業ではなく、就業機会の少ない地方では、就業の場としての農家は安定的な就業先であった。つまり、「農家」の維持は、農家世帯員の就業の場を確保するという点で重要であった。

戦後の農地改革及び農地法制定により、「農家」は所有・経営・労働の一致を原則とする自作農が原則であると位置づけられるようになった。このような自作農を前提とした農政においては、家族労働以外の者を主とする雇用型経営は想定外のものであった。また、耕作するかどうか不明な者に対しては、農地の権利移動を認めないこととされていたため、実質的に農家世帯員以外の者が農地を取得することをほぼ不可能とさせていた。つまり、農地、労働を農家に限定することで、農業生産を農家のみにとどめていたのである。

高度成長期以降、農業が生産性の低い産業とみなされ、農家子弟の新規学卒者が他産業を選択するようになると、若年層を中心に家族労働は減少傾向を示すようになっていった。その一方で、主たる作目であった稲作では機械化等の省力化技術の導入により、労働集約的作目から労働粗放的作目へと変化したため、農業生産に必要な労働力量は急激に減少した。このような必要とする労働力の減少とともに、若年層の減少を主婦、高齢者が補完したため、農業労働力の減少が農業生産に大きな影響を与えるような状況にはならなかった。ただし、高齢者がリタイアせずに農業就業を維持したため、農業労働力の高齢化をもたらすこととなった。

高度成長期における若年層の流出等家族労働の変化に対する対応は、農家の問題であり、農政の関与する余地は少なかった。農業生産の労働配分や家族への報酬は農家が考える問題と考えられていたからである。また、家族労働が過重な場合に、そのまま継続していくのか、雇用労働を導入するののかも経営主の判断にまかされていた。家族労働力が変化した場合にどう対応するかは個別の経営問題であり、政策課題とはみなされてはいなかったのである。むしろ、農業生産にあまり影響を与えずに農業労働力が減少することは農業の労働生産性を上昇させることになるので、農業の労働生産性向上を政策目標とする農政としては、農業労働力の減少は促進すべきものとして位置づけられていたのである。

その後、昭和 60 年頃から農業雇用者の増加がみられたが、個別経営の規模拡大、作目変化によるものと考えられ、農政が農業雇用を注目することはほとんどなかった。また、バブル期に農業雇用の求職者が減少し、一部地域で雇用労働力不足問題が生じたが、地域における対策にとどまっていた。

ところが、平成 10 年頃から、農業雇用が新規就農対策のなかで取り上げられるようになってくる。労働需給は緩和傾向にあり、農業での人手不足はあまり問題とはなっていなかったが、急に新規就農対策における政策対象として取り上げられるようになってきたのである。この際、農業雇用に対し、これまでの労働力として視点に加えて、農業の後継者という視点が付加されるようになった。最近では、新規雇用者は、新規自営農業就農者（農家の後継者）、新規参入者と同様に、新規就農者の一つとして扱われる程までになっている。本来、農家の新規就農者と想定されるのは、次代の経営主として予定されている後継者のことであり、家族農業経営では世帯主の子弟（主に男子）が想定されていた。それに対し、

雇用者は単なる労働提供者であり、将来的に経営に参画するかどうかは未定であり、単純に新規就農者と位置づけることは困難である。にもかかわらず、農業雇用者は新規就農対策の対象とされたのである。

加えて、雇用対策の面からも農業雇用が注目されるようになる。農業は、常勤パート等も含まれている常勤的雇用が 15 万人程度と、全雇用者の 5 千万人に対して 1%にも満たない程度の産業である。それでも、雇用対策として、ハローワークに就農支援センターを設置されるなど、各種の施策が行われるようになってきている。さらに、リーマン・ショック後の雇用不安のなかで、農業は「雇用の受け皿」として新聞等で注目されるようになる。このように、農業が新たな雇用先として期待されるようになるなかで、新規就農者の確保と雇用の場の確保という両面から、農業雇用者を確保しようとする施策が実行されるようになってきている。

この 10 年程度の間、農業生産のための労働力である農業雇用労働が、新規就農対策、雇用対策の観点から、政策課題として浮上してきたのである。

2. 本論文の課題設定と分析方法

我が国では農家戸数の減少傾向が続く一方で、大規模化、複合化、多角化等によって経営発展を目指す農家及び農業法人がみられる。大規模化、複合化、多角化を行うには、既存の家族労働、雇用労働だけでは不足することもあるので、新たな雇用労働を必要とする経営が増加してくると考えられている。また、農業の常勤的雇用者はほぼ 30 年にわたって増加傾向が続いており、今後も農業雇用は増加していくのではないかと期待もある。

しかし、少子高齢化が進むなかで、賃金、労働条件、労働環境が悪いと指摘されている農業で今後とも雇用の増加が続くのであろうか。これを明らかにするためには、これまでの農業雇用の増加要因を詳細に分析し、今後の農業雇用の見通しを行う必要がある。また、賃金や労働条件等における他産業との差を明らかにすることで、問題点を指摘することも必要もある。しかし、農業雇用に関する網羅的な統計調査は行われていないため、各種統計で把握できる農業雇用に関する部分を持ち寄って分析することが必要となる。例えば、農業を雇用している経営の特徴については、農業センサスにおける主な作目やその規模によって雇用の導入状況の差を把握できる。また、被雇用者の特徴については、国勢調査から性別、年齢別の動向が把握できる。農業雇用の賃金、年間就業日数等については、就業構造基本調査から把握することが可能である。ただし、統計調査毎に農業及び雇用者の定義が異なるため、できるだけ同じ対象になるように数値を揃えること、各調査における農業、農業雇用者の定義やその特徴に注意しながら分析することが必要となる。

本論文では、これまでの分析でも用いられてきた農業センサスによる雇用を導入した経営の特徴を明らかにするとともに、他の統計から農業の被雇用者の特徴及びその就業条件、賃金等を示すことで、農業雇用の特徴及びその動向を多面的に把握していきたい。特に、被雇用者の就業条件、賃金等については、就業構造基本調査の個表データを再集計した結果を用いることとした。就業構造基本調査の集計結果として示されている農業雇用者には、本論文で対象とする農業雇用者とは異なる者が多数含まれており、これを排除するためには個表データから再集計する必要があったためである。これらの各種統計を用いた分析により、農業雇用の動向とその変化要因を明らかにする。そして、これらを踏まえて、今後

の農業雇用の動向を展望していきたい。これが、第一の課題である。

大規模農家や農業法人が経営発展していくなかで、不足する農業労働力を農業雇用で充当していくことが必要となってきた。もし、雇用者の確保が困難であるならば、農政としても、経営発展を支援するために農業雇用者を確保する対策を行っていく必要がある。しかし、最近の農業雇用の政策課題は、このような労働力不足対策ではなく、新規就農対策、雇用対策から生じてきている。農業雇用が新規就農対策、雇用対策として注目される背景を考える場合には、農業雇用への政策だけではなく、農業労働力政策全般の動向から見ていく必要がある。農業雇用に大きな変化がみられないなかで政策課題化していることから、農業労働力政策全般の見直しが影響していると考えられるからである。

これまでの農業労働力政策は、主たる農業労働力が家族労働であるため、家族労働及びその就業の場である「農家」を政策の主な対象としてきた。ただし、農政としては、就業の場としての「農家」は認識したとしても、家族労働に対して、直接的な施策を行うことは困難であった。家族世帯員に対する就業関連の法律はなく、個々の農家の判断にまかされていたためである。長時間労働の集約的な経営するか、兼業を主とする粗放的な経営にするかは、各農家の判断であり、農政として直接的に関与することはできない（農家内のルールを定める家族協定の推進にとどまっていた）。その後、機械化等の省力化技術の導入が行われ、同じ経営規模でも農業生産に必要な労働時間が大幅に減少するようになると、就業の場としての「農家」で就業できる人数は限られたものとなる。このような状況のなかで農家での就業の場を維持していくには、規模拡大や労働集約的な作物の導入が必要となる。このような経営に移行するに際し、家族労働を上回る労働力が必要となる場合には、雇用労働を確保することが問題となってくる。しかし、農政では、このような問題には関心を示すことはなく、農家（農業法人）の経営主の確保を目指す新規就農対策に重点が置かれていた。経営が継続すれば、農業労働力は確保できると考えていたのではないかと推測される。このようななかで、農業雇用者の問題は農業労働力確保対策ではなく、新規就農対策のなかに位置づけられたのではないかと仮説が立てられる。

以上の仮説を検証するためには、これまでの農政における「人」の政策を整理し、その特徴を明らかにすることが必要となる。これが本稿の第2の課題である。農政として「人」の問題が認識されるようになるのは、昭和30年頃からであり、昭和34～36年の農業基本法成立過程のなかで議論され、その後の施策及びその実施体制が確立していった。このため、まず、文献等から当時の議論を整理し、「人」に関する施策をどう位置づけていたかを明らかにする。次に、「人」に関する位置づけられた政策の整理から、施策の実施主体であった農業委員会等系統組織、農業改良普及組織による施策の特徴を明らかにする。さらに、新規就農対策が農政の重要な課題として認識され、農業での若年層の確保が農政の新たな目標として位置づけられるようになった背景を明らかにする。これらの分析に基づき、農政として「人」に対する関心は高まったものの、あくまでも「農家」の維持、創設を前提としたものであったことを明らかにする。

次に、農業雇用が新規就農対策の政策課題とされた経緯を整理し、統計的に把握できる農業雇用とは異なる農業雇用者を対象にしていたことを明らかにする。加えて、かなり目的の異なる新規就農対策と雇用対策が連携するようになった経緯を踏まえ、連携による期待された効果があまり発揮できなかった要因を分析する。

以上のような分析を通して、「政策課題」のなかで想定している農業雇用者と、家族農業経営の変容等により増加している農業雇用者には乖離がみられることを明らかにしたい。そして、現在の農業雇用対策が必ずしも、農業雇用者の量的確保に結びついていないことを示す。それを踏まえて、農業雇用者を確保していくためには、農政の方向付けの転換が必要であることを示すことで、本論文の出口としたい。

3. 本論文で用いる農業労働力に関する用語の定義

本論文では、農業雇用者を中心に農業労働力を分析対象としているが、農業労働力で用いられる用語は特殊である。これは、農業労働は非常に多様であり、典型的な農業労働力を示すことが困難なことによる。例えば、農業生産のための農業労働力といっても、極めて短期間の手伝的なものから恒常的なものまで多様である。また、農閑期のある作物のみを行う経営では、その作目の全作業を行うために農業就業したとしても、農閑期には農業就業しないこともありうる。このような状況のため、統計的定義による線引きを行い、それに基づいて農業労働力の定義を行っている。つまり、農業労働力として把握しているのは、農政としてあるべき姿としての農業労働力ではなく、統計に基づいて線引きした農業労働力なのである。統計の線引きに基づく定義であるため、その統計に慣れない者にとっては、かなり特殊な用語となっている。

このような状況にあるため、本論文の分析対象である農業雇用者とともに、農業雇用者以外の農業労働力に関する用語についても、統計的な定義を中心に説明しておきたい。

(1) 農業雇用者

農業雇用者は、広い意味では、農業分野で雇われて給料、賃金を得ている者すべてが含まれていることになる。ただし、口頭のみで近所の農作業を2、3日手伝う場合には、雇用関係が生じたという意識がないこともあり、農業での雇用すべてを把握することは困難である。ただし、近年、地域や血縁等による個人的なツテでの雇用が困難になるなかで、雇用関係はより明確なものとなり、統計的に把握しやすくなってきている。

農業雇用者の統計的把握としては、農業センサス、国勢調査、経済センサス（旧事業所統計）、就業構造基本調査、労働力調査等がある。調査により、農業雇用の定義は異なっており、単純に比較することはできないが、おおよその量的な把握や動向については、同様の傾向を示しており、複数の統計を用いて分析することは妥当性があると考えられる。

以下では、統計調査ごとの農業雇用及びその区分の定義について説明しておきたい。さらには、調査ごとの長所と短所についても指摘しておきたい。

農業センサスは、5年ごとの農業生産及び受託事業を行っているすべての客体を調査している。その多くは、農家（販売農家）¹³であり、会社等の販売農家以外の農業経営体¹⁴は

¹³ 「農家」とは、「経営耕地面積が10アール以上の農業を行う世帯又は過去1年間における農業生産物の総販売額が15万円以上の規模の農業を行う世帯」、「販売農家」とは、「経営耕地面積が30アール以上又は調査期日前1年間における農産物販売金額が50万円以上の農家」をいう。最近では、「販売農家」が大きく減少傾向を示すなかで、「農家」の減少は緩やかであり、「農家」に占める「販売農家」の割合は6割強に低下している。農業センサスで、家族労働や雇用労働を調査しているのは、販売農家のみであり、すべての農家を把握しているわけではない

¹⁴ 農業経営体は平成17年から定義されたものあり、販売農家以外の農業経営体は、平成12年まで、「農

非常に少ない。また、農業雇用者については、過去1年間に農業経営のために雇用した者として、男女別の人数、雇用日数の総計だけしか調査されていない。なお、この「農業経営のため」とは、食品加工や販売等も行っている経営においては、農業生産に関係していない者は農業雇用者の対象ではないということを意味している。また、農業雇用については、「常雇」、「臨時雇」に分けており、それ以外に無償の労働提供である「ゆい・手間替え」、「手伝い」がある。

「常雇」（以前は、「年雇」¹⁵と称されていた）は「主として農業経営のために雇った人で、雇用契約（口頭の契約でもかまわない。）に際し、あらかじめ7か月以上の期間を定めて（予定も含む）雇った人」である。「常雇」は、その年の全作業に関わった雇用労働を考慮しており、雇用者の雇用形態（正社員かパートか等）は考慮されていない。このため、ほぼ全作業を関わると考えられる「7ヶ月以上」の雇用契約としており、7ヶ月雇用して残りの5ヶ月は無職でも「常雇」となる。

「臨時雇」は、「日雇、季節雇など農業経営のために臨時雇いした人」である。昭和40年までは、「季節雇」（1ヶ月以上6ヶ月未満雇用）、「日雇」（1ヶ月未満雇用）と分けられていたが、季節雇が減少するなかで、「臨時雇」として統合されている。「臨時雇」については、1日雇用も3ヶ月雇用も1人とされてしまうため、人数よりも雇用延べ日数をみることが多い。「常雇」と「臨時雇」の差は雇用期間¹⁶だけであり、作業内容は関係しない。

雇用労働以外では、農家間で労働力を交換しあって作業を相互に手伝う「ゆい・手間替え」、親戚や他出した子弟による無給の労働力提供である「手伝い」も、家族労働とも農業雇用とは異なるものとして把握されていた。近年は、他出あとつぎが、親の農作業を手伝うことが多く、「手伝い」が増加している¹⁷。

農業センサスは、農業雇用に関する項目は非常に少ないが、雇用している農業経営体（販売農家を含む）を様々な指標で類型化しており、どのような経営で農業雇用が導入されているかについては多くの情報がある。しかし、農業被雇用者の属性（年齢や雇用形態）は男女別にしかわからず、どのような属性の被雇用者が増えているかは全く把握できないという問題点がある。

国勢調査は、5年に1度、国内に常住している者全員を対象にしている。そのうち、就業状態については、調査年の9月24日から30日までの1週間（以下「調査週間」という）に「仕事をしたかどうかの別」を質問し、「調査週間で、賃金、給料、諸手当、営業収益、手数料、内職収入など収入（現物収入を含む）を伴う仕事を少しでもした人」を「就業者」としている。つまり、1週間の就業状態のみを対象としているところが農業センサスと異なる。「就業者」は、従業上の地位別として、「雇用者」、「役員」、「雇人のある業主」、「雇

家以外の農業事業体」、「サービス事業体」として調査されていた

¹⁵ 名称からわかるように、以前の農業雇用では、長期間の雇用契約は少なく、年単位の雇用が中心であったことを示している。つまり、「年雇」は不安定な雇用が多かったのである

¹⁶ リンゴ作のように労働を必要とする時期が、春作業（摘花、摘果）及び秋作業（収穫）の場合に、春と秋を通して雇用契約（夏は一時的に休業）すると「常雇」となるが、春、秋別々に雇用契約を結ぶと、「臨時雇」となる

¹⁷ 同居している家族は「家族労働」で、他出している後継者は「手伝い」としている点からも、農家の労働力を狭くとらえていることがうかがわれる。なお、同一敷地内でも家計が別であれば別世帯としており、後継者の農作業従事は「手伝い」となる

人のない業主」、「家族従業者」、「家庭内職者」に分けられている。

従業上の地位別については、産業別の集計結果が公表されているため、農業雇用者や農家の家族労働が把握できる。ただし、国勢調査で用いる産業分類（日本標準産業分類）の大分類の「農業」¹⁸には、農業サービスも含まれている。この農業サービスには、作業受託等の経営体での農業従事者も含まれているが、主な職業が「植木師」である者が半数近くを占めるなど、一般的には農業就業と考えられない者が多く含まれている。農業就業者総数では農業サービスの人数は非常に少ないため、大分類を用いても問題とはならないが、農業雇用者に限ると半数近くが農業サービスであるため、農業サービスの動向を無視することができない。このため、小分類の「農業（農業サービスを除く）」を用いる必要があるが、公表された集計結果は非常に少なくなる。なお、産業分類の農業就業者には、農業センサスと異なり、事務職や食品加工、販売を主たる仕事としている者も農業雇用者としてカウントされている。

国勢調査は、農業雇用者の性別、年齢等が把握できるため、単純労働者が多いと思われる40、50歳代の女子や高齢者と熟練雇用者が含まれると考えられる青壮年の男子の雇用者とを区別することができる。ただし、どのような作目で雇用されているかの情報はないなど、農業経営との関連性をみることはできない。加えて、地域別の農業雇用者を把握する場合には、大分類の「農業」しかデータが公表されていないので、「農業サービス」を含んだデータとして分析する必要がある。

経済センサス（旧事業所統計）は、すべての事業所及び企業を対象に、その経済活動の状態（開設時期、従業員数、事業の種類、業態等）を調査するものである。この統計の対象は原則としてすべての事業所とされているが、「農林漁家に属する個人経営の事業所」は対象外となっているため、農業関連で把握できるのは法人経営のみである。農業雇用全体の動向は把握できないが、法人経営に直目した雇用の動向を見る場合には、有効な統計なのである。ただし、最近では法人経営が増加傾向にあるため、把握される事業所数が増加し、従業者数も増加している。ただし、従業者の増加のなかには、法人化以前からの農業雇用者が法人化により把握されたことによるものに含まれており、必ずしも農業雇用者が増加したわけではない。この点から、この統計を利用して農業雇用を把握する場合には、注意して扱うことが必要となる。

なお、経済センサスでは、従業者を「個人業主」、「無給の家族従業者」、「有給役員」、「常用雇用者」、「臨時雇用者」、「派遣従業者」に分類している。このうち、「常用雇用者」は、「雇用期間が1ヶ月以上の人（期間を定めていない人を含む）」、「臨時雇用者」は、「1か月以内の期間を定めて雇用されている人又は日々雇用されている人」であり、農業センサスでは臨時雇とされる者の一部は、「常用雇用者」に含まれることになる。

就業構造基本調査は、国勢調査を母集団として抽出した世帯に対し、「国民の就業及び不就業の状態」について、5年に1度調査するものである。調査対象が約100万人と非常に多く、農業雇用者のような非常に少ない雇用者でも一定量のデータが存在している¹⁹。就業に関する細かな調査項目や就業理由、転職希望などの理由等も調査項目として含まれて

¹⁸ 平成19年11月の改訂により、大分類は「農業、林業」とされたが、国勢調査の大分類集計では、「農業」のみの集計結果も示されている

¹⁹ なお、実際の公表に当たっては、国勢調査に基づく倍率を乗じたもの集計している

おり、国勢調査よりも細かな分析が可能となる。ただし、国勢調査が調査週間の就業状態であるのに対し、就業構造基本調査では「ふだんの状態」である点が異なる点に注意する必要がある。農業雇用の分析のために就業構造基本調査を利用する際の問題点の一つは、国勢調査と同様に大分類の「農業」しか把握できない点である。農業雇用に関する詳細な分析を行うためには、「農業サービスを除く農業」で分析する必要となる。また、平成 19 年調査から、農業雇用者と家族従事者の判断基準に変更があり、農家の家族従事者の一部は雇用者として把握されることとなった。以上のような問題点があるため、就業構造基本調査を用いた分析では公表データでは、農業雇用者以外の者が多数含まれることになる。このため、農業雇用者以外の者をできるだけ除外して分析するには、個表データに基づく再集計が必要となってくる。なお、個表レベルでも、「農業サービスを除く農業」が把握できるのは、平成 14 年、19 年の 2 回しかなく、長期的な分析はできない。

以上のように、農業雇用の把握は、全国レベルで実施される調査から、各統計調査の定義の差に注意しながら行っていく必要がある。本論文では、農業センサスと国勢調査を中心に農業雇用の動向を把握していきたい。なお、農業センサス、国勢調査ともに 5 年に 1 度の調査であり、毎年の農業雇用の動向は把握できないことに注意しておく必要がある。ところで、一般の雇用者については、厚生労働省が実施している就業動向調査、毎月勤労者統計等からその動向を把握することが可能であるが、厚生労働省は、これらの統計調査において農業を調査対象の産業から外している。この点から、厚生労働省は農業雇用を特殊なものとして扱っていることがわかる。

(2)農業雇用者以外の農業労働力関連の言葉の定義

本論文では、農業雇用者以外の農業労働力として、家族世帯員に関する労働力（家族農業労働力）と、この 1 年間に就農した者である新規就農者を分析対象としている。これらについても簡単に説明しておきたい。

1)家族農業労働力

農家における主たる労働力である家族労働力は、農業雇用者ほどその定義は明確ではない。つまり、まず「農家」を定義し、さらに家族世帯員の範囲を明確する必要があるからである。

農業センサスでは経営規模面積及び農産物販売金額により調査対象とする「農家」を定義しているが、農業センサスの対象を限定するための統計的な定義であって、農政の対象としての「農家」と関連づけられているわけではない。昭和 60 年に、新たに「販売農家」、「自給的農家」を導入し、その後、主たる調査を「販売農家」に限定したのは、農政の施策上から要請されたものではなく、あくまでも調査の簡素化によるものである。このため、統計調査の定義により、「農家」数は大きく変動する可能性があることに注意する必要がある。

「農家」の「家族世帯員」についても、その対象の線引きは難しい問題である。同一敷地内であっても家計が別の場合（別の世帯となる）であったり、結婚を機に別の住所で暮らしながら親とともに農業を営んだりする場合のように、世帯主世代と後継者世代が同一の世帯で家計を一緒にすることが必ずしも一般的でなくなっているからである。

現在、販売農家については、15 歳以上世帯員全員の性別、年齢別、農業従事日数、ふだ

んの主な状態，仕事への従事状況等の調査がなされている。これに基づき，「少しでも自営農業に従事した者」を「農業従事者」，「農業のみか農業とその他の仕事のうち農業が主の者」を「農業就業人口」，「農業就業人口のうち『仕事の主』の者」を「基幹的農業従事者」としている。また，「自営農業従事日数 150 日以上」を「農業専従者」，「自営農業従事日数 60～149 日」を「準農業専従者」としている。

兼業化があまり進展していなかった昭和 30 年代前半は，農家世帯員の多くは農業就業人口であり，「農業従事者」と「農業就業人口」は近い概念であった。その後，兼業化により，「農業従事者」であるが「農業就業人口」でない者が，30，40 歳代の男子の太宗を占めるようになる。その一方で，兼業機会の少ない主婦層や高齢者は，農業就業日数が少なくても，定義的に「農業就業人口」となり，「農業就業人口」における女性化，高齢化が目立つようになる。このため，「農業就業人口」のうち，「仕事の主」である「基幹的農業従事者」という用語が追加されたのである。なお，従来からの中核的な労働力の指標であった「農業専従者」は，稲作における機械化等の省力化技術の導入により，農業生産に必要な労働日数が減少したことにより，大きく減少することとなった。このため，農政では，中核的な労働力の代表的な指標として「基幹的農業従事者」を用いるようになっていった。

ただし，「農業専従者」と「基幹的農業従事者」について，明確に区別しているわけではない。昭和 50 年代の農政の目標とされた「中核農家」の当初の定義は「60 歳未満の男子農業専従者のいる農家」であったが，「60 歳未満の男子基幹的農業従事者のいる農家」が代用されることが頻繁にあった。中核的な労働力として，統計として把握しやすい方を採用していたと考えられる。

ところで，家族世帯員が 60 歳前後となり兼業先を退職すると，自営農業従事日数は変化しないにもかかわらず，定義から「基幹的農業従事者」となることが多い。高齢化が進むなか，自営農業就業日数が少ない「基幹的農業従事者」が増加しており，必ずしも中核的な労働力とはいえなくなっている。農業労働力の指標としては，「農業専従者」に統一した方がわかりやすくなってきている²⁰。

2)新規就農者

新たに（通常，過去 1 年以内）農業に就業した者をいう。この場合の農業就業とは，農業を主な職業とすることであり，農業就業していても他産業が主な者は含まれない。新規就農者には様々な形態が考えられるが，農林水産省「新規就農調査」では，新規自営農業就農者（いわゆる農業後継者），新規参入者，新規雇用就農者を新規就農者としている。このうち，新規雇用就農者は「調査期日前 1 年間に新たに法人等に常雇いとして雇用されることにより，農業従事することとなった者」²¹とされている。他の 2 つについては以下の通りである。

①新規自営農業就農者（農業後継者）

新規自営農業就農者は，農家世帯員で新たに農業就業（主な仕事は「農業」）した者であり，従来は後継者の就農としてとらえられていた。最近では，農業雇用者，新規参入者も新

²⁰ 高齢化が進行するなかでは，「基幹的農業従事者」よりも「農業専従者」の指標がより実態を表していると考えられるが，現状の農政では「基幹的農業従事者」を用いることが多い

²¹ この定義からわかるように，農業以外の法人が新たに農業経営を開始した場合には，それ以前から法人で雇用されていた者は新規雇用就農者とはならない

規就農対策の施策対象となったため、区別のために「新規自営農業就農者」と名付けられている。新規自営農業就農者の前職が学生の場合には「新規学卒就農者」、他産業就業者の場合には「離職就農者」と称されている。昭和 30 年代は「新規学卒就農者」が中心であったが、昭和 40 年代以降は「離職就農者」の方が多くなってきている。学卒直後に農業に就業するのではなく、他産業での就業を経験した後に農業に従事する者が、増えてきたためである。その後、農家の減少、少子化により、農家子弟が減少していくにつれて、「離職就農者」も減少に転じている。ただし、「離職就農者」の動向は、景気動向に左右されやすく、好景気では減少傾向、不景気では増加傾向を示している。不景気における「離職就農者」の増加は、「農業が雇用の受け皿」となっていることを示している。

なお、自営農業就農者は年齢を考慮していないが、農政としては、今後の農業経営者と位置づけられる青年農業者（以前は 34 歳以下、平成 7 年以降は 39 歳以下）に注目している。世代交替の時期を年金受給の始まる 65 歳と考え、世代交替のサイクルを 30 年とすると、35 歳前後で経営の交替が生じると考えられるので、それ以前に後継者が農業に就業させておく必要があると考えていたのである。

ところで、兼業化が進むなかで、中高年層における退職（定年退職を含む）によって「離職就農者」となった者は、青年農業者と比較して非常に多い。この多くは、新たな農業就業というよりも兼業しながら農業就業していた者が、兼業を辞めたことにより農業就業のみとなった者である。農業労働力が少なく高齢化の進んでいる地域では、60 歳前後ではまだ若い労働力であり、地域農業の担い手として期待される面がある一方で、「年金+ α 」として農業経営を行う者は現状維持的となり、地域農業の発展のための担い手とはなりにくい面もある。

本論文においては、青年農業者以外の世代の「離職就農者」については必要最低限の記述にとどめることとした。この理由は、農政が新規就農対策の対象をしているのは主に青年農業者だからである。青年農業者では農業経営により所得を確保しようとする者が多いと考えられ、今後の地域農業を長期間支えていく人材と見なされているためである。

②新規参入者

新規参入者は、農外からの農地の取得等により新たに農業を開始した者（分家、養子、婿入り、嫁入りによる者は含めない）²²と定義されている。昭和 50 年代まで、農業参入が非常に少なかったのは、農地法が影響していた。農地法により、農地の権利移動（所有権の移転、賃借権等の設定又は移転）等の移動については、農地法で定められた許可要件（申請にかかる農地の全てを効率的に利用、申請者（世帯員等）が農作業に常時従事等）を確認するため、農業委員会の許可が必要とされていた。このため、非農家の者が農地の購入又は賃貸借により²³、農業経営を行おうとしても、農業委員会が要件を満たさないと判断した場合には、農業に参入することは不可能であった。その後、農業後継者が非常に少なくなるなかで、新規参入者の受け入れに熱心な市町村も見られるようになっている。

しかし、農地を取得し施設・機械を整備するには多額の資金が必要となるため、新規参入者は非常に少ない。このため、抽出調査による調査では把握が難しく、最近の調査では、

²² （社）全国農村青少年教育振興会編『青年農業者育成確保の手引』、ケーユー出版、1994 年、p. 4

²³ 農地以外の土地で農業経営を行う場合は、農地法の適用にならないが、農地に比べ地価が非常に高いため、養鶏や施設園芸等の小面積でも可能な作物以外は現実的には難しい

農業委員会からの報告に基づいた数を用いている。

4. 時代区分と本論文の構成

本論文は農業労働力が政策課題となった昭和 30 年頃から平成 20 年代半ばまでと、かなりの長期間を対象としている。そこで、農業雇用が減少傾向にあった 50 年代前半までと増加に転じた 50 年代後半に分けてみることにした。昭和 50 年以降、省力化技術が進展するなかで、農業雇用が増加してきたことは、農業経営に何らかの変化があったことを示している。また、バブル期の労働力の逼迫の影響もあるが、農業後継者が非常に少ないことが大きく新聞等でとりあげられるようになるのは、家族農業経営の継承が困難になってきたことの現れである。これに対応して、農政では、新規就農対策を重要な政策として位置づけるようになっていく。

以上のように、昭和 50 年代後半からバブル期が農政における農業労働力の転換点と考えられる。本論文では、それ以前の状況については簡単にまとめ、それ以降の動向について詳しく分析していきたい。具体的な構成は以下の通りである。

第 1 章では、まず、戦後の農政における農業労働の位置づけとそのための施策を分析対象としている。まず、それまで農家世帯員を政策対象とすることも考えていなかった農政が、農家世帯員を政策対象として考えるようになった背景を整理するとともに、実際には新たな施策が実行できなかった要因を明らかにする。さらに、農家世帯員に対する施策は、離農促進が重視され、農業労働力確保にはあまり重点が置かれていなかったことを指摘する。

第 2 章では、昭和 50 年頃までの雇用労働力について、雇用形態別の動向の特徴をまとめ、農業雇用が減少した要因を明らかにする。加えて、農政においては、家族労働を重視する観点から農業雇用は排除する方向にあり、農業雇用の確保は、一部地域の臨時雇確保の対策しかなかったことを示す。加えて、その後の農業雇用における労働省の対応を比較するために、労働省において農業雇用者が特殊な位置づけであったことを指摘する。

第 3 章では、主に昭和 50 年代から 60 年代初めまでを対象に、その後の農業労働力対策につながる新たな変化について指摘しておきたい。特に、新規参入者が注目され、政策対象とされていく経緯について、みてる。さらには、減少傾向にあった農業雇用労働力が増加に転じるようになり、一部の地域では雇用労働力不足が問題になっていたことを指摘する。

第 4 章では、バブル期に新規学卒就農者が非常に少なくなったことが新聞等で話題となり、農林水産省としては後継対策が求められたが、抜本的な対策を打ち出せなかったことを示す。そして、旧農業基本法制定以来の大幅な見直しとなった「新農政」のなかで、後継者対策に関する抜本的な対策が検討され、農政の目標として後継者確保が目標とされた経緯を明らかにする。加えて、「新農政」における後継者確保のための条件等における問題点を指摘する。

第 5 章では、「新農政」公表後の対応として、新規就農対策の強化、「認定農業者制度」の導入等についてまとめるとともに、「食料・農業・農村基本法」の政策決定過程のなかで農業雇用における位置づけから、農業雇用者が新たな政策対象とされた農業雇用者の特徴及び問題点を明らかにする。加えて、労働省が農業雇用問題に関心をもつようになった経

過を整理するとともに、労働省の施策があまり成果を挙げられなかった要因を明らかにする。

第6章では、まず、平成期の農業雇用の動向をまとめるとともに、農業雇用における新たな動きの特徴を明らかにする。次に、農林水産省と厚生労働省が連携して農業雇用のための施策を行った「農林業をやってみよう」プログラムについて、その事業内容、成果をまとめ、目標達成に至らなかった要因を明らかにする。加えて、リーマン・ショック後の雇用対策について、新聞等で話題になった背景をまとめるとともに、必ずしも雇用に結びつかなかった要因について明らかにする。この2つの事業における特徴に基づき、農業雇用者の新たな位置づけが実態としての農業雇用とズレが生じており、問題が多いことを指摘する。

以上に基づき、「おわりに」では、まず、農業雇用を導入する経営体の特徴、農業被雇用者の特徴から、農業雇用労働の変化要因を明らかにするとともに、今後の農業雇用について見通すこととした。次に、農政における農業労働力確保対策の特徴を明らかにし、農業雇用は必ずしも主たる政策でなかったことを明らかにする。加えて、そのような位置づけであった農業雇用労働力が政策課題として浮上した背景として、新規就農対策及び雇用対策という別の政策からの要請があったことを指摘する。そして、別の目的の政策が必ずしも農業雇用労働力確保に結びついていない要因を明らかにする。最後に、以上の分析を踏まえて、農業雇用労働力確保対策の課題を示すこととする。

第 I 部

昭和 50 年頃までの農業労働力問題の政策課題化

第1章 昭和50年代までの農家世帯員に対する政策

本章では、戦前期から昭和50年代までの農業労働力（農家の家族労働力）の動向を示すとともに、農政における農業労働力の位置づけ及びそれに基づく施策についてみていきたい。

第1節では、明治期から終戦までの農業労働力の動向と、農業労働力関連の政策について概観してみた。この時期の農業労働力はほぼ一定のまま推移していたため、農業労働力に関する特段の施策を講ずる必要性はなかった。ただし、戦中期には、出兵や鉱工業への動員により不足した農業労働力の確保が重要な問題となっていた。

第2節では、戦後から昭和34年頃までの農業就業人口の動向と、農政の見直しの動きについて整理する。戦後、海外からの引揚者による農村部の人口の増加と都市部での労働需要の低迷は、農村部での過剰な人口の滞留をもたらした。昭和20年代の農政は食糧増産を目標としており、このような過剰人口を温存するような施策も実施されていた。しかし、食糧増産を農政の目標として位置づけることが困難になり、農林関係予算の減少が続くなかで、農政の新たな目標の検討が始められる。本節では、農林省での検討状況をまとめるとともに、農林漁業基本問題調査会が設置された経緯について整理する。

第3節では、農林漁業基本問題調査会における議論のうち、農業労働力問題に関連する部分を取り上げ、調査会での農業労働力問題の発言内容の変化から農業労働力問題の位置づけを明らかにする。さらに、農林漁業基本問題調査会の答申において、農業労働力の減少が政策目標とされたものの、農業労働力の確保対策はほとんどなかったことを指摘する。

第4節では、農業基本法制定過程において、法律案における条文の推移から、農家世帯員に関する施策の位置づけの変化について、整理を行う。その際、池田総理の発言を端に発した「農民切り捨て論」の盛り上がり、法律案に与えた影響を明らかにする。最後に、農業基本法において「人」（農家世帯員）に関する施策は重要とされたものの、農業基本法制定にともなう新たな施策はなかったことを指摘する。

第5節では、農業基本法制定後、「人」に関する施策として実施された事業の内容について整理する。その際、他産業就業促進を含めた農業労働力全般を扱うとされた農業委員会委員会系統での事業と、農村青少年対策として研修事業を主とした農業改良普及組織での事業に分けて整理し、両者の事業の特徴を明らかにする。

第6節では、昭和50年の国土庁の報告を契機とした農村青少年対策の見直しの経緯と実施された施策について整理を行う。国土庁の報告では、農業労働力を農家のみでは維持することが困難していたが、農政の対応は農家への対応にとどまっていたことを指摘する。

以上を通して、農政としては、農業労働力確保にあまり重点が置かれてなかったことを明らかにする。

第1節 戦前期の農業労働力の動向と農業政策

明治期で最初に農林業人口が全国的に調査されたのは、明治5年（1876年）であり、その数は1,410万人であった。次の全国的な調査である第1回国勢調査（大正9年（1920

年))では、1,430万人とほとんど変化がなかった。この間の推計については諸説¹あるが、逸見謙三²はこの間はほぼ横ばいで推移していたという推計結果を示している。その要因の一つとして、本多達雄³は、「成年期にまで生残してくる農家の子女数は、相続者夫婦となるべき男女各1人を差し引くと、1世帯約2人であるから、全農家が必要とする毎年の離村ないし離農人口は、農家世帯を30年農家戸数を550万戸として、35-40万人と概算される」としている。農家を存続させる者以外は農外に流出させていたのであり、結果として、農家人口はほぼ横ばいとなると考えられていた。

さらに、「550万戸に2人(1夫婦)を乗ずると、1,100万人になる。前述の1,400万人との差300万人は、若年労働力(男の場合の他出以前の一次的残留、女の場合の嫁入り前の一次的残留)とか、老年労働力(経営主力を息子夫婦に譲ってしまった後の残存労働力)とか説明できる」⁴としている。つまり、農家が存続していく限り、農業人口もほぼ一定になると考えたのである。そして、逸見謙三⁵は、農家が固定化する理由として、「①離農する際に要する資産の処分が非常に安い価格でしかなしえず、農家は到底その損失に耐えられなかったこと、②日本農業の技術水準を考慮すると1人約4反歩、1戸約1町歩が適当であったこと、③都市農村の物価差、生活環境差を考慮すると農業は決して不利な職業でなかったこと、④わが国の賃金体系が挙家離村を不可能にしたこと等」を挙げている。一般には、直系家族制の維持が指摘されているが、経済的要因からも農家の存続は説明できていた。

人口が増加するなかで、耕地面積がほぼ一定で推移していたため、農業生産に必要な労働力はほぼ一定であることは、農村内の産業としては不利な職業でなかった農業を希望する者が多く、農業は需要過多であったと考えられる。つまり、人口過剰かつ労働市場が狭小という条件の下では、「農家」という安定的な就業の場で就業を希望する者が多く、必要とされる農業労働力はいつでも確保できたのである。

農業労働力がほぼ一定である状況の下では、農政としては、農業労働力確保問題を施策課題として考える必要性は感じられなかったようである。このため、「明治時代に農業労働力が、当時の生産技術のもとで不足を感じられたのは日露戦争の当時であって、それ以前はこのような現象はみられなかった」⁶と述べられている。なお、日露戦争への出兵による農業労働力不足への対応は、牛馬耕の奨励程度のものであった。

大正期になると、農村の労働力が都市へ流出が強まったことについて問題されることもあったが、帝国農会の調査事業とされただけ、特段の政策は行われていない。

大正末期頃から昭和10年頃まで、第1次世界大戦終了後の景気低迷、昭和恐慌等の影響により、他産業での労働需要は減退していた。このため、農村部での増加人口を都市部に流出させることが困難となり、農村部に過剰人口が滞留することとなった。増加する過

¹ 梅村又次『賃金・雇用・農業』、大明堂、1961年。pp.118-122

² 逸見謙三「農業人口の固定性」東畑精一・大川一司編『日本の経済と農業 上巻』、岩波書店、1956年、p.126

³ 本多達雄「日本人口問題の史的解析—農村人口問題研究のための一考察—」『農村人口問題研究』第2集、農林統計協会、1952年、p.59

⁴ 逸見謙三「農家人口の減少傾向」大川一司編『過剰就業と日本農業』、春秋社、1960年、p.197

⁵ 同上、p.198

⁶ 『農林行政史第2巻』、1957年、p.1315。なお、この節の歴史的事実は、本書に基づいている

剩人口への対策の一つとして、海外への移民が検討され、一部地域では海外移住の推進施策が行われるようになる。しかし、昭和 10 年頃から終戦までは、農家世帯員が出兵や鉱工業の動員により減少したため、農業労働力の確保が重要な課題となる。この時期の状況について以下のようにまとめられている。

「 中華事変から太平洋戦争を経過し、終戦にわたる間の農業労働力対策は徹頭徹尾、農業労働力の不足、生産力の減退をいかに防止し、かつ生産資材の欠乏を労働力の強化によって補い、もって食糧の維持増産をつとめようとしたものであった」⁷

戦時中は、出兵や鉱工業での動員は農業労働力を減少させたため、残った者のなかで農業労働力を確保しようとしたのである。このため、戦時中の労働力確保対策は、学徒・学童、非農業者も含めた残された人材の活用であった。

以上のように、戦時中を除くと、農業労働力はほぼ確保されている。人口増加期では、他産業と比較して見劣りしない農業は就業を希望する者も多かったのである。このため、農村部の問題は過剰となった人口をどこに移動させるかが問題となり、戦時中を除くと農業労働力を確保するための施策が必要であるとは考えられていなかったのである。

第 2 節 農林漁業基本問題調査会設立までの経緯

1. 昭和 20 年代の農業労働力の変化と農政

戦前はほぼ一定であった農業労働力は、敗戦による海外からの引き揚げ、都市部からの帰還等もあり、戦前よりも増加していた（第 1-1 表参照）。戦前期は、農業労働力がほぼ一定のなかで就業者総数は増加していたので、就業者総数に占める農業者の割合は低下傾向を示していたが、昭和 22 年には、大正 9 年とほぼ同水準の 50%にまで上昇した。戦争により都市部でのインフラが破壊されたため、製造業での回復が遅れ、農業に就業せざるをえなかったのである。

昭和 25 年の朝鮮戦争による特需の影響でやや減少した農業就業人口は、昭和 20 年代後半にはほぼ横ばいで推移していた。この時期は、新パリティ方式による価格決定により生産者米価が引き上げられるとともに、政府が零細農家対策として、「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法」（昭和 26 年）を皮切りとする地域振興立法、農林漁業資金融通法（昭和 26 年）、耕土培養法（昭和 27 年）、飼料自給安定法（昭和 27 年）など相次いで立法された（これらの法律は、対象となる農家に補助金を支給するものであり、「バラマキ」と言われた）。山崎春成⁸は、「当時の日本経済の状態では、雇用問題がまだ深刻な意味をもっており、敗戦によって一挙に激化した農業の過剰就業状態を改善するメドもないままに、農業内で何とかこの過剰就業状態の悪化を防がなければならないという点もあった」と指摘している。

この時期、農業労働力として、農家の二三男問題が政策課題として指摘されるようになる。戦前は農業以外に流出していた二三男が農村部に滞留していた（農村部での就業先は婿入りしかなかった）ので、彼らの就業先をどうするかが問題とされたのである⁹。二三男

⁷ 同上, p. 1351

⁸ 山崎春成「戦後の経済政策と農業政策」加藤一郎、阪本楠彦編『日本農政の展開過程』、東京大学出版会、1967 年、p. 186

⁹ 松丸志摩三は、「農村の次三男問題」は農家全体の低所得問題の一部であり、「農村の次三男問題」と・・・

第 1-1 表 農業就業人口、新規学卒就業者の推移

(単位：万人)

	総就業者		農業就業者		新規学卒 就農者	農業の占める割合		
	国勢調査	労働力調査	国勢調査	労働力調査		国勢調査	労働力調査	国民所得 (参考)
大正9年	2,697	-	1,376	-	-	50.9	-	-
昭和5年	2,934	-	1,375	-	-	46.9	-	-
15年	3,223	-	1,337	-	-	41.5	-	16.7
22年	3,333	-	1,662	-	-	49.9	-	-
25年	3,563	3,642	1,610	1,742	44.0	45.2	47.8	20.1
26年	-	3,622	-	1,527	43.2	-	42.2	19.9
27年	-	3,729	-	1,554	42.0	-	41.7	16.8
28年	-	3,936	-	1,612	28.7	-	41.0	14.6
29年	-	3,989	-	1,594	23.4	-	40.0	16.1
30年	3,926	4,090	1,489	1,605	26.4	37.9	39.2	17.4
31年	-	4,171	-	1,568	25.2	-	37.6	14.1
32年	-	4,281	-	1,536	22.0	-	35.9	12.7
33年	-	4,298	-	1,468	18.6	-	34.2	12.7

資料：総務省「国勢調査」,「労働力調査」, 農業就業者の労働力調査は農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策 解説版』, 新規学卒就農者は並木正吉「農業人口の補充率 (1920-59年)」(『農業総合研究第14巻3号』, 農業総合研究所, 1960年)のp60から引用(元データは文部省統計)

注：昭和15年の国民所得は昭和9～11年の平均である

への対応策として開始されたのが、農村建設青年隊、産業開発青年隊という青年隊の事業であった。「(農村建設青年隊は)、昭和26年度に初めて山形、宮崎の両県で試みに設置されたが、翌27年度にはこれら地方青年の要望にこたえて農林省が予算を計上し、国の補助が加わってここに六県六隊が編成」、「産業開発青年隊は昭和28年に建設省が、現場の第一線の技能者を確保するということと、併せて農村二、三男就労対策の一環たらしようという目的のために設置されたものである。初年度は一道十県において500名の隊員で発足」¹⁰している。この青年隊は、干拓地での入植が主であったが、技術習得の場として参加し、国内技術者となる者もいた。二三男問題は、就労の場のない青年の問題であり、過剰就業の象徴的なものとしてとらえられていた。ただし、昭和28年以降、新規学卒就農者は減少しており、二三男の一部は他産業に流出するようになってきていた。

2. 昭和30年始めの農政の見直しと農業労働力

昭和28年頃になると、穀物の輸入価格が国産価格を下回るようになることで穀物の国内自給の根拠がなくなり、「食糧増産」を政策目標とすることが困難になってきた。また、29年度予算編成にあたり大蔵省から提出された「補助金整理要綱」(昭和28年12月29日)により、農林省の補助金の多くは整理対象とされた¹¹。このため、それまで増加傾向にあった農林関係予算は、29、30、31年度と、前年を下回るようになった¹²。このようななか、農林省は、「食糧増産」に替わる新たな政策目標を示すことが必要と考えるようにな

呼び得られている間中は、・・・農民にとってそれほど差し迫った問題とは考えられぬ問題」(松丸志摩三『村の次三男 その問題と生き方』, 新評論社, 1954年, p.109)と性格づけている

¹⁰ 日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑1957年』, 1956年, pp.82-83

¹¹ 「補助金整理要綱」の内容は、「新規抑制既定経費削減、零細補助金の整理、臨時奨励を要するため計られたもので既に其目的を達したと思われるもの(概ね三カ年)の整理、高率補助の切下げ、国の事務の委託費等の整理等」であった(『農林省年報 昭和28年版』, pp.60-61)

¹² 昭和30年度の農業予算の特徴は、「財政と地方自治」『日本農業年鑑1956年版』, 家の光協会, 1955年を参照

っていく。農林省の新たな目標の検討の契機は、昭和 32 年の長期経済計画改訂への対応であった。農林省は、この対応作業とともに長期経済計画の農林省版を農林新政策としてとりまとめることとした。

この第一次案が「農業基本政策の問題点—経済五カ年計画に関連して」（昭和 32 年 5 月 29 日、官房企画室）¹³であった。ここでは、農業の発展を阻む最大要因として「①農地過小、②農村人口の過大（低生活水準）、③過剰就業（労働力生産性が低く、低所得）」を指摘している。さらに、国民経済が成長しても農業就業人口が簡単に減りえない要因として「①農村における生産と生活の活動は、まだ家を中心とし、家業の上にならば飯米を自給するという様式に安定し停滞している、②米麦作を主体とする過度の労働集約的経営であるから、労働力の減少は直ちに生産の減退、所得の低下をきたす」としていた。

このような整理から、農業を発展させるためには、過剰人口を処理し、経営規模を拡大しないし適正化することが必要とした。このための方策を検討した結果、「零細兼業農家を農業外に整理し（転業または離農の意志を有する者の農地を買上げ、自作農として農業に精進する見込みのある者に売渡す）、今後の農業政策は農業に精進する『健全自作農』のみを対象に、開拓事業、土地利用の高度化および経営の集約化、経営技術の近代化をはかる方向をとるべきである」¹⁴におちついた。以上のような方向は従来からの小農維持政策からの転換を図ったものであるが、「保守政権の政権の意図はあくまでも産業政策と社会政策の癒着物＝伝統的な小農保護維持政策として“六百万農家”を全面的に掌握することにおかれているため、零細兼業農家の整理という構想が、農林中堅幹部の画にかいた餅におわる危険はみえていた。果して、この中堅幹部の第一次試案を中心に”新政策“の立案を検討した農林省の省議では、同省の最高幹部たちによって、この第一次試案を貫く思想は完全に骨抜きにされてしまった」¹⁵。結局、「農林水産政策要綱」（昭和 32 年 9 月 2 日）は旧来の政策項目を「生産性向上」の目的に合致するかのように並べ直しただけの、総花的な新鮮さのないものとなった。

革新的な第 1 次試案が骨抜きにされ小農保護維持政策が維持された要因について、橋本信之¹⁶は以下のように指摘している。

「当時の農業経営が自給経営であり労働集約的経営であるから、国民経済の成長によって農業における過剰就業状態が自然に解消するものではないとの認識に立っていたからであり、一つには、農村を有力な地盤とする自民党国会議員とかあるいは農林省最高幹部¹⁷に、零細農家をも含めた全農家の地位の安定と生活の向上をはかるとの考えがあり、それが影響を及ぼしている」

農林省の内部の検討では積極的に過剰人口を処理しようとする意見が出されたものの、

¹³ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 1 巻』、協同組合協会、1957 年、pp.170-178 に資料として掲載

¹⁴ 『日本農業年報』第 7 巻、中央公論社、1958 年、p.11 を整理

¹⁵ 同上、p.12

¹⁶ 橋本信之「行政機関と政策転換—高度成長期における農業政策（2）」『法と政治』第 32 巻 2 号、関西学院大学法政学会、1981 年、p.147

¹⁷ 「300 万農家説が出たとき、塩見さん（農林水産事務次官）が頭から湯気を立てて、あとの農家はどこへやるんだと憤慨したという話があるね」（農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 1 巻』、協同組合協会、1957 年、p.19）

農林省の最高幹部は農業労働力を政策的に減少させることは困難であり、農家を限定するような政策は余計な混乱を引き起こすと考え、現状維持の政策を継続する方向に向かったと推測される。

ところで、「農林水産政策要綱」の発表に先立ち、新政策の必要性を説明するために作成されたのが「農林白書」（昭和 32 年 8 月 21 日公表）である。「新政策要綱の決定にさきだち、その考え方の基礎となる農林水産業の当面している諸情勢と今後の発展のために課題に関する農林省としての見解を広く国民の前に明らかにする必要がある、とする趣旨で、急遽そのとりまとめを行うこととなったものである。・・・白書を作成してこれを世に問う方針がとくに赤城農林大臣の発意に基づいて決まってから・・・」¹⁸と、「農林水産政策要綱」だけでは不十分と考えた農林省が、急遽「農林白書」を作成したことがわかる。「農林白書」は、序論と農業、林業、水産業の三編からなり、各編とも総論と各論（農業編では第 8 章まで）を有する構成となっている¹⁹。

農業編では、新たな発展過程における問題として、今後の農業発展の基本課題を示す諸現象（いわゆる「日本農業の五つの赤信号」）として、(1)農業所得の低さ、(2)食糧供給力の低さ、(3)国際競争力の弱さ、(4)兼業化の進行、(5)農業就業構造の劣弱化、を挙げている。このうち、「農業就業構造の脆弱化」を引用すると

「戦後、帰農や復員や海外からの引揚などで一時的に急増した農業人口は、その後の経済の回復発展につれて減少傾向にあるものの、まだ戦前水準（約 1,400 万人）を 1 割上回っており、農業にたいする人口圧力は戦前以上となっている。農業就業者の内部的構成変化の最近における傾向をみれば、農業の労働時間の減少に比べて就業者数の減少は緩慢となっており、相対的に短時間就業者の比重がたかまりつつある。また、年令階層別の動向としては、25 才未満の青年層が大巾に減少し、60 歳以上の老年層が増加しつつある。さらに男女別には男子がへって女子の比重が増大するという傾向がでていす。すなわち、短時間就業化、老令化、女性化の進行である。他面、基幹労働力である男子の青壮年層の兼業従事の傾向もうかがわれ、就業者構成の一般的な劣弱化傾向が指摘されている」²⁰

さらに、各論編の第 1 章として「農業の就業構造」を挙げ、「第 1 節 農業就業人口の固定性、第 2 節 農業の低生産性と農家の兼業化」の 2 つの問題について述べている。農業就業人口の固定性の結論として、

「我国農業の内部事情として、経営耕地規模の零細性、資本装備の貧弱性、労働の季節性を大ならしめる作物の組合せなど、就業率の引下げや労働力の農業外への流出を困難にする多くの要因が働いているため、農業外に雇用機会が創出された場合にも、ただちに労働力の移動を行う素地に乏しい。しかも農業外には安定して有利な雇用機会が少ないので、農家が挙家脱農することは困難である。このようにして、わが国の農業就業人口は、農家戸数がほぼ一定であることに対応して、ほぼ一定の水準をたもちつつけており、米国におけるように農業就業人口が農場数の減少率を上まわって減るとい傾向は

¹⁸ 『昭和 32 年度農林省年報』, p. 19

¹⁹ 以下は、農林大臣官房企画室編『昭和 32 年度農林白書-農林水産業の現状と問題点-』, 1957 年, からの整理である

²⁰ 同上, p. 20

みられない」²¹
と指摘している。

昭和 32 年時点での農林省の認識は、農業就業人口を減少させることは困難であり、現状の農業就業人口の下で政策を行わざるをえないと考えていたのである。その一方で、昭和 28 年から新規学卒就農者は減少しており（第 1-1 表参照）、高齢化や女性化という農業労働の劣弱化が生じつつあることを指摘している。ただし、この農業労働の劣弱化が農業生産に与える影響にはついては明らかにされていない。

なお、先ほど指摘したように「農林白書」、「農林水産政策要綱」作成は、新長期経済計画の策定に対応するものであった。この長期計画では、「産業別および従業上の地位別就業者数」について、基準年の昭和 31 年と目標年の 37 年の推計値を示している。この計画では、第 2 次産業で 161 万人、第 3 次産業で 285 万人が増加すると推計しているが、その供給源は主に総就業者増加（361 万人）であり、第 1 次産業からの移動は 85 万人にとどまっており、第 1 次産業の減少率は 6 年間で 5% と非常に緩やかな減少としている。最近の農業労働力の動向を踏まえ、第 1 次産業の人口はあまり減らないとしたのである²²。

3. 農林漁業基本問題調査会設立までの経緯

農林関係予算の減少に対し、農林省のみならず、農業関連団体、国会議員も何らかの対応策が必要であると考えなか、西ドイツで昭和 30 年に農業法が制定されて以来、予算が増額されていることが伝わるようになった。これを背景に、基本法制定の提言が、昭和 33 年 3 月の「農林水産の基本関係の整備に関する法律に関する方針」²³（農村法制度研究会）、同年 4 月の全国農山漁村振興協議会の提言²⁴、同年 7 月の田中啓一参議院議員による試案（「農業基本法の構想」²⁵）が出された。さらに、これらの提言により関心をもった者（国会図書館、農林水産委員会専門委員、全国農山漁村振興協議会、全国農協中央会などの有志）による「農業基本法研究会」が設立され、同年 8 月 30 日に農業基本法研究会案²⁶を発表された。この案では農業政策の実行のための予算化を明記したところに特徴があり、法律化による農業予算の確保を目的としたことがうかがわれる。

以上の運動は農民にも注目されるようになり、農業団体での大会で議論されることとなる。系統農協は、11 月 6 日の第 5 回農協大会で「基本的農業政策に関する決議」を行っている。これは、基本法制定よりも確固たる基本的農業政策を樹立することを求めるものであった²⁷。一方、全国農業会議所は第 11 回臨時総会で「農業基本法制定に関する調査会設置の要望」を決議（11 月 7 日）している。これは、「今後の農業と農民の適正なる位置づ

²¹ 同上，p. 26

²² なお、第 1 次産業の雇用者は、昭和 31 年と 37 年が同数とされていた

²³ この内容については、全国農業会議所編『農業基本法 - その背景と内容の解説 -』，全国農業会議所，1961 年，p. 35 を参照

²⁴ この内容については、農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 6 巻』，協同組合協会，1959 年，p. 12 を参照

²⁵ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 6 巻』，協同組合協会，1959 年の pp. 148-149 に資料として掲載

²⁶ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 6 巻』，協同組合協会，1959 年の pp. 149-150 に資料として掲載

²⁷ 『日本農業年鑑 1960 年版』，家の光協会，1959 年の p. 64 に決議文が掲載

けをおこない、農工間の所得均衡がおこなわれるがごとき近代的日本農業の確立をはかることが、絶対的に必要である。よって、その実現を図るため『農業基本法』（仮称）を緊急に制定すべきであるが、本法は、その重要性和、その影響するところ大なるものがある故に、検討には十全をつくさなければならないと思料する。右に関し、政府ならび国会は『農業基本法制定に関する調査会』（仮称）を設置に必要な法的ならびに予算的措置を、講ぜられるよう要望する²⁸というものであり、基本法制定とそのための調査会設置という具体的なものであった。さらに、全国農業会議所主催の全国農業委員代表者会議（12月17日）でも、同様の内容の要請を決議がなされた。

これ以降の政府の対応については、「政府は当初、基本法制定の要求に対して消極的であった。しかし、その機運がしだいに強くなり、また農林省当局自身も、総合的な反省と方向づけが必要なことを認めざるをえない状態になっているため、基本法をただちに制定する調査会ではなく、基本問題と基本対策を明らかにするための『農林漁業基本問題調査会』を設置することに踏みきったのである²⁹とまとめられている。政府は、昭和34年1月30日に「農林漁業基本問題調査会設置法案」を閣議決定し、国会に提出した。この法案は昭和34年4月8日に成立し、「政治家を排除すること」、「有効期間内に立法化を目指すこと」等の付帯決議がなされた。この附帯決議の背景には、自民党が昭和34年6月の参議院選挙で農業基本法をアピールの材料にしたいという思惑があったようである³⁰。いずれにせよ、農業基本法制定運動は農林関係予算の減少に対応するものであり、農家の具体的な提言、農業生産の変化等に基づくものではなかった。

第3節 農林漁業基本問題調査会における農業労働力の位置づけ

1. 農林漁業基本問題調査会での議論

農林漁業基本問題調査会の全体概要についてはまとめられたもの³¹があるので、労働力問題及びそれに関連のみをみていきたい。なお、この調査会の進め方は、事務当局が配布資料を説明し、それに関して質疑応答するという形式がとられた。つまり、委員からの問題提起、資料要請はあるものの、基本的には事務局が進め方の方向を決定することができたのである。

農林漁業基本問題調査会は、昭和34年7月7日に第1回調査会が実施された。第1回では事務局から今後の議論が進め方の方向を示す「問題事項」³²が配布され、これについ

²⁸ 『日本農業年鑑 1960年版』、家の光協会、1959年のp.64に決議文が掲載

²⁹ 『日本農業年鑑 1960年版』、家の光協会、1959年のp.65。農林省が消極的な理由として、「基本法ができてしまうと、農政に一定のワクがはまってしまうまみがない、身動きできなくなる」、(農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第6巻』、協同組合協会、1959年、p.13)と説明されている

³⁰ 「保守党の新しい地盤をつくるためには、なにかはっきりした目標を掲げなきゃいかん」という点になると、基本法なるものをつくって、社会党に対抗しよう」(農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第6巻』、協同組合協会、1959年、p.15)

³¹ 例えば、『日本農業年鑑 1961年版』、家の光協会、1960年。また、議事録、提出資料については農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度(上)』、(財)農政調査会、1986年、及び同『戦後農地制度資料 第8巻 農業基本問題と農地制度(下)』、(財)農政調査会、1986年、に整理されている

³² 第1回農林漁業基本問題調査会配布資料「問題事項」農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7

での検討がなされた。この「問題事項」には、「農林漁業の就業構造」が項目立ちされており、その内容は「農林漁業就業構造（特に過剰就業の要因について）の問題」と「農山漁民の離村，他産業への移動及び海外移住」，「農林水産教育及び農山漁村における教育」であった（第2回調査会も引き続き、「問題事項」の検討を行った）。

第3回調査会（9月26日）には、510ページにもわたる「農業経済の推移と農業政策の問題」³³（事務局作成）が配布された。この資料は「いわば自己批判的色彩の強い“農業白書”」³⁴であった。

同資料での農業労働力に関する記述は主に「農業経済の推移」という現状分析編のなかの「就業構造の変化」の中で述べられている。「農業就業人口，農家人口，農家戸数ともに，最近数年において減少傾向を示すが，戦前比較では農業就業人口のみが戦前を下回り，農家人口，農家戸数はともにまだ10%上回っている。なかでも，農家戸数は一番おくれており，またその減少率がおそい」，「年齢別男女別構成をみると，青壮年就業者は戦前以下となり，女子及び老令者（男をふくむ）のみが戦前以上となっている。老令就業者の増加は平均寿命の延長に女子従業者の増加は調査方法の変化にもとづくところが大きいとみられるので，実質的な就業人口は，現在，戦前を下回ったと判断できよう」³⁵と，農業労働力が量的にも質的にも減少し始めていることを指摘している。この時期，新規学卒就農者の減少により，「戦前（農業補充人口はほぼ40万人）が，補充程度は約半減したと判断される。農業就業人口の補充にむけられる部分が激減している」と指摘している。

これを踏まえた農業就業人口の見通しについては，2つに分けて述べられている。

「第1の経路（著者注：社会的減少）については，減少は激しいが，農家戸数は微減に注意すべき・・・結論として，農家戸数の減少のためには，農業または農家の内部の条件よりも国民経済の条件（たとえば二重構造の解消，最低賃金制度など）を手がかりとする賃金水準の上昇などにかかっている」

「第2の経路（著者注：主婦の退出）については，女子の有業率はほとんど低下していない」ことから，結果としてはほぼ横ばいと推測している。

農業就業人口に減少傾向がみられることを指摘するものの，農家戸数の減少に結びついていないことを問題としている。つまり，農家戸数の減少に重点が置かれておいたのである。

なお，最近の特徴として，「農家の進学率の向上が，新規農業補充人口の学歴を高めることになっている。高校卒業後，農業に就く子弟の出現，農家の規模は概して大きく商業的農業を営むものが多いとみられる。これは新しい農業経営の担当者をめぐる重要な動向とみられる」と指摘している。当時は，学歴の上昇が農業経営担当者の能力向上に大きく寄与していると考えられていた。

第4回調査会（同年10月22日）³⁶では，第3回の委員からの要求（構造問題の整理）

巻 農業基本問題と農地制度（上）』，（財）農政調査会，1986年，pp.105-114

³³ 農林漁業基本問題調査事務局『農業経済の推移と農業政策の問題』，1959年

³⁴ 『日本農業年鑑 1961年版』，家の光協会，1960年，p.379

³⁵ 農林漁業基本問題調査事務局『農業経済の推移と農業政策の問題』，1959年，pp.75-78

³⁶ 第4回から臨時委員10名が任命された

に基づき、配付資料「構造問題及び構造政策の意味」³⁷の説明と関連した質疑がなされた。この「構造問題及び構造政策の意味」では、農業労働力の問題を、「農業就業人口の減少は、構造政策の前提であると同時にその結果でもある。農業就業人口の減少を必要とする労働力需要の事情は、構造政策を可能にし、これを必要ならしめるが、構造政策によってまた就業人口の減少が可能となる」³⁸としている。第3回では明確には示されていなかったが、農業就業人口の減少が構造政策の前提として明確に位置づけられたのである。

構造政策の前提とするには農業就業人口の見通しが必要と考えられるが、第4回調査会での事務局説明では、「今後農業就業者が・・・どの程度減るだろうかということは政府としては作業はいたしておりません」、「10カ年計画によりますと、・・・大量に農業人口が減るという見通しは・・・ない」³⁹と、昭和32年の長期計画との整合性を考えて、この時点では推計を行っていない。これに関連して、「農業人口の吸収力というものに相当の期待を置いて、・・・農業構造の健全化をはかるといふ政策を考えるといふのであれば、他の産業の吸収力というもののある程度はつきりとした想定を持たなければならない」⁴⁰との指摘がされた。

以上のような指摘を踏まえ、調査会における「労働力問題」は、「農業労働力はどれだけ減少するのか」という「農業労働力の見通し」が課題として浮上してきたのである。

なお、第4回調査会では、重要事項の専門的検討は、事項ごと（構造、需給、所得の3部門）に小委員会を設けて行うことが決定された。農林漁業基本問題調査会答申における構造政策の部分の大筋は、構造小委員会（4回実施）のなかで決定していくことになる。

2. 構造小委員会及び連絡小委員会での就業問題

構造問題が議論された構造小委員会（4回開催）では、主に構造政策の目標及び目標実現のための施策が中心課題であった。農業労働力問題は、それまでの調査会でも指摘されていた「農業労働力の見通し」と就業構造に関する施策の2つに分けて検討されている。

まず、「農業労働力の見通し」に関する議論の経過をみていきたい。

実際の「農業労働力の見通し」は、第3回構造小委員会（昭和34年12月24日）の事務局提出資料である「構造小委員会参考資料」で示された。「構造小委員会参考資料」は、主に農業労働力、農家戸数等の推計したものである。このうち、「農業部門における労働力需給の見通し」では、基準年の昭和33年度初めの1,468万人から目標年度の44年度末の1,148万人まで、ほぼ年率2%で減少するという推計結果になっている。この推計方法は、農業労働力に変化をもたらす要因として、増加要因（新規学卒者の就農）、減少要因（死亡、リタイア、転職）の4要因について、農業就業者に対する割合を計算し、その割合が固定

³⁷ ベルグマンの「経済的に自立可能な農場（仮訳）」（原本は Denis R. Bergmann “Economically Viable Units Agriculture -Present Position and Prospects” (European Productivity Agency) Fatisreview “oct. ~nov. 1958 (No.5~6)) 及び OEEC (欧州経済協力機構) の「ヨーロッパにおける小家族農業経営の問題（仮訳）：経済的に自立可能な農業経営単位の創設のための諸施策」（原本は Organisation for European Economic Co-operation “The small family farm a European problem: methods for creating economically viable units”) 等を参考にしたものであった

³⁸ 第3回農林漁業基本問題調査会配布資料「構造問題及び構造政策の意味」農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料第7巻 農業基本問題と農地制度（上）』, (財)農政調査会, 1986年, p.383

³⁹ 小倉審議官発言（同上, p.390）

⁴⁰ 石井英之助委員（全販連会長）発言（同上, p.394）

されているという仮定で毎年 of 就業者数を推計したものであった。新規学卒者の割合が 1.5%，死亡率が 1.0%，リタイア率が 1.8%，転職率が 0.7%と仮定しているため，年率の減少率 2%程度となる⁴¹。

以上の報告に対し、「最大限就業人口は 1,000 万人への減少を勘として思っている」⁴²，「私も大体 10 年先 1,000 万と押さえております」⁴³との発言のように見通しはほぼ妥当とされた。さらに、「農業人口 1,000 万，農家 500 万，耕地面積 600 万町歩」と仮定して「専門的な農家（農業人口 1 戸当たり 3 人，平均規模 2 町），兼業的な農家（農業人口 1 人当たり 1 人，平均規模 4 反）とし，兼業農家の所得は専門的な農家の所得の 1/3 と仮定すれば，10 年後の姿が示せる」⁴⁴との発言があり，構造政策の目標として，農家についてもおよその姿を示すこととなった。

なお，第 4 回構造小委員会では，第 3 回構造小委員会で示された農業就業人口の見通しについて，神谷慶治委員（東大農学部教授）に試算の検討を依頼していた。第 4 回に出席できなかった神谷委員からの意見は，並木正吉専門調査員（農業総合研究所研究員）が報告した。事務局試算に対しての特段の意見はなかったが，事務局の試算の意味を明らかにするという目的で，並木は簡単な年齢別の見通し作業結果を示した。

並木は，まず，事務局の試算が年次別の変動で示されているものについて，10 年間の実数としてならした数字を示した。具体的には，農家出身学卒者で農業就業人口となるものが年平均 19 万人（農外に就職する者は 49 万人），農業就業人口のうち死亡するものが 13 万人，退出（リタイア）する者が 24 万人，転職するものが 9 万人となり，平均して 27 万人の農業就業人口の減少と，58 万人の他産業就業者が生じることになる。加えて，この年平均の数値をもとにして昭和 44 年の年齢別構成の推計を行っている。

その結果を第 1-2 表に示したが，並木は「いずれにしても 34 歳人口が減ること，それから 55 歳以上人口が 30 年現在よりも減る・・・これは結局農家戸数が相当程度減らなければ，年齢別構成はこういう構成をとることはないのではないか」⁴⁵と説明している。なお，並木の研究論文において，この試算結果(Aのみ)を以下のように説明している。

第 1-2 表 農業就業人口の年齢別構成の見通し

	昭和30年	(単位：千人)	
		昭和45年	
		A	B
合計	1,485	1,172	1,172
15～34歳	646	430	430
35～54歳	525	542	462
55歳以上	314	200	280

資料：農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策（解説版）』，農林統計協会，1960年，p268より引用

原注：1) Aは死亡，離職（退出）が55歳以上人口生じ，転職が15～34歳人口と35～54歳人口に同数ずつ生じるものと仮定して計算した

2) Bは15～34歳人口をAのとおりとし，35～54歳と55歳以上死亡，離職（退出）が55歳以上人口を昭和30年の比率で配分した

⁴¹ 農林漁業基本問題調査会で検討した労働力推計は，農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策（解説版）』，農林統計協会，1960年，pp. 268-277を参照。ただし，この解説版では，「昭和33年期首人口と44年期末人口との比較から，11年間の年率（本来であれば12年間）を計算して，2.2%の減少率」（p. 157）としている

⁴² 大内力臨時委員（東大教授）発言（農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度（上）』，（財）農政調査会，1986年，p. 585）

⁴³ 神谷慶治委員（東大教授）発言（同上，p. 585）

⁴⁴ 大内力臨時委員（東大教授）発言を整理（同上，p. 615）

⁴⁵ 並木正吉専門調査員（農業総合研究所研究員）発言（同上，p. 622）

「減少が著しいのは、34歳未満と55歳以上の両極であって、全体として中年令化している。このようなことが事実問題として生じるであろうか？これまでの経験によれば、青壮年男子労働力の減少は、老令労働力の退出時期を延期することが多い。その限りにおいて、退出口は減少し、補充人口が減少したほどには農業就業人口は減少しないはずである。それだけではない。昭和45年に至る10カ年間には、60歳以上の老齢人口は平均寿命の延長によって絶対数として約4割の増加が見込まれている。これは、当然、農業における老令就業人口の増加をもたらすはずである。それ故、この推計が正しいものであるためには農家戸数の減少率が、農業就業人口のそれに近いものとなることが必要である」⁴⁶

つまり、調査会事務局の推計が実現するのは農家戸数も同時に減少する場合のみであり、老齢化させないためにも農家戸数の減少が必要としている。

この並木の試算について、第4回構造小委員会で質問、意見が出なかったため、調査会事務局は、「若年層を中心に農業労働力が流出しても、高齢化はあまり進まない」と思いこむようになる。例えば、「並木さんがこれ（著者注：事務局の農業就業人口の推計）をベースに・・・、女と年寄りみたいなことになってしまうのではなかろうかというような危惧からやってみたところが、それほどではないというような結論」⁴⁷との発言がある。以上のような経緯により、農林漁業基本問題調査会では、新規学卒者を中心とした若年層の流出による農業労働力の高齢化等の問題は議論されることはなかった。

その後、並木は「筆者は当時、死亡、非労働人口化現象を55歳以上に生じると仮定しているが、非労働力人口化が主として女性に生じていること、女性の非労働力化がより早期に生じることからみて、この仮定は誤りであった。昭和45年頃までの期間は、就業人口の老令化がさらに進行するであろうし、年率3%ていどの農業就業人口の減少率と1%以内の農家戸数のそれとが両立することも可能であろう」⁴⁸と、誤りを認めている。

農業就業人口の減少要因で最も高い割合を示すリタイアの割合が生じる年齢について、男子の年齢による就業変化のみを考えて、女子の年齢による就業変化を考慮しなかったため、誤った仮定を設定してしまい、推計結果も現実離れたものとなってしまった。現実離れた結果に対し、仮定の設定を検討せずに、「農家戸数の減少も生じている」という無理な解釈をしたことが、農林漁業基本問題調査会の答申に影響を与えてしまっている。答申では、それまでの農業就業人口の動向で問題とされていた婦人化、高齢化という質も問題が考慮されなくなり、農業就業人口数という量的な問題に特化するのである。

ところで、構造小委員会での就業構造に関する施策の記述は、「経営構造改善のための施策」の4項目の一つとして、「農村における各種職業教育の強化充実、農畜産製造業の育成、工業の地方分散、道路の整備等の他、零細兼業農家の離農援助のため農地や農用施設等を買取る制度の検討、あるいは経営拡大に資する金融措置、税制上の措置、・・・施策等が必要である」が示されている。なお、小委員会の議論の中で、この部分を「経営構造改

⁴⁶ 並木正吉「農業人口の補充率（1920～59年）」『農業総合研究所』第14巻3号、農業総合研究所、1960年）、p.46

⁴⁷ 小倉審議官発言（第6回連絡小委員）（農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度（上）』、（財）農政調査会、1986年、p.922）

⁴⁸ 並木正吉「農業就業人口（1950～63年）の検討」（『農業総合研究所』第18巻1号、農業総合研究所、1964年）、pp.186-187

善のための施策」から独立して扱った方がよいという意見が出されている。

構造小委員会において就業構造に関して重要なことは、「農業就業人口の見通し」の数値がほぼ固まったことと、「就業構造改善に関する施策」の骨格ができたことであった。前者はほぼ趨勢値の延長でありそれ自体には大きな問題がなかったが、一部委員による高齢化は生じない試算は、結果的に、農業就業人口の減少に伴う高齢化の問題を対処すべき問題からはずす原因となった。

構造小委員会は4回の開催で「構造小委員会の審議の参考メモ」をまとめることで終了し、その後の審議は連絡小委員会の場に移された。この経緯について、「三小委員会の課題の設定は、基本問題を、観点を変えて検討するための手段でもあったので、審議が進むにしたがって、論点の調整が必要となった。そのため、35年2月から3月にかけて、各小委員会から選出された委員からなる連絡小委員会が設けられ、7回の会議がもたれて、総合調整がおこなわれた」⁴⁹と説明されている。

連絡小委員会で、最初に農業労働力問題が議論されたのは、各小委員会の審議メモが示された第1回連絡小委員会（昭和35年2月1日）であった。この回で、「人の問題、・・・教育の問題とか、離農者が幾分出ているのですが、その離農者についての何か配慮というものが必要ではないか」⁵⁰との指摘がされている。この指摘に対応して、農業教育の問題が追加されることとなった。

構造政策を議題とした第6回連絡小委員会（昭和35年3月7日）では、就業構造問題における政策の方向付けも問題とされた。

ここで「自然成長以上に脱農政策をやろうとしても、非常にむずかしい点もある・・・10年後、20年後の農業就業人口の見通しというのはやはりやや高い線だと自分たちは考える・・・この辺をもとにして、それから起ってくる事後的な処理をしていこうというのが就業対策だと、こういうのが部会の現在までの多数的見解だと考えていいの」⁵¹との質問がなされたが、事務局の小倉はほぼ肯定する発言を行っている。

これについての東畑会長の見解は「もし少しでも農業がよくなるという見込みができてくるといって、今脱農する人がいなくなるかもしれない・・・当然自然的に出るべき人が思いとどまると、・・・困る」⁵²と、農業政策により農業所得の上昇がみられることは、農業政策の成果と考えられるが、離農政策からみるとマイナスの効果になりかねないと指摘している。つまり、脱農政策のような積極的な対策を打ち出すことは難しいとの方針が示されたのである。

第6回連絡小委員会では、構造問題に関する各委員の意見に終始し、まとまらずに終わったが、当初の予定から連絡小委員会は第7回で「連絡小委員会試案」をまとめることになっていた。このため、第7回連絡小委員会（昭和35年3月14日）では、第1回連絡小委員会の配付資料「連絡小委員会における審議のための参考メモ」を修正した「連絡小委員会試案（未定稿）」が出され、これに基づく議論が行われた。その後、3委員会の合同委

⁴⁹ 日本農業年鑑 1961年版』、家の光協会、1960年、p.381

⁵⁰ 神谷慶治委員（東大教授）発言（第1回連絡小委員会）（農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度（上）』、（財）農政調査会、1986年、p.680）

⁵¹ 稲葉秀三委員（国民経済研究協会理事長）発言（同上、p.911）

⁵² 東畑精一会長（東大教授）発言（同上、p.913）

員会（2回開催）で「連絡小委員会試案（未定稿）」についての検討を行い、その取りまとめは「農業の基本問題と基本対策」の原案として整理された。第9回農林漁業基本問題調査会（昭和35年5月9、10日）において「農業の基本問題と基本対策」が審議され、5月10日に答申案として採択された。

連絡小委員会での議論は、答申案作成に向けての議論であり、構造政策の部分については、大枠は構造小委員会での取りまとめのままであった。農業労働力に関して最も問題とされたのは、積極的な脱農政策の必要性の可否であった。結論としては、積極的な脱農政策は困難とされ、当面は農業就業人口の推移を見守りながら関連諸施策を実行する方向となった。農業労働力の施策の位置づけがほぼ決定されたので、その後の議論では、ほとんど話題にならなくなる。

3. 農林漁業基本問題調査会答申における農業労働力の位置づけ

昭和35年5月10日に答申された「農業の基本問題と基本対策」において、農業労働力の部分がどう記述されていたかについて整理しておきたい。

「農業の基本問題と基本対策」は、総括、所得政策、生産政策、構造政策の4節で構成されている。

「総括」は、「基本問題と対策の方向付け」、「政策決定の基準」、「農業政策と投融資」の3つに分けられている。

そのうちの「基本問題と対策の方向付け」では、まず「わが国経済の成長発展の過程において農業が「曲がり角」にきているといわれるところに基本問題が存すると認められる」と、問題を特定化している。

次に、「農業者の生活水準の低位と所得の低位を生ずる諸要因」として、「農業生産性の低さ」、「交易条件、価格条件の不利」、「雇用条件の制約」、「短期的変動」の4つの要因を挙げている。このうち、「農業生産性の低さ」では、労働力の過剰、経営規模の狭小、土地制度の硬直性、資本の欠乏（高金利、資本装備率の低位）、技術的知識能力の低位等をあげ、特に「労働力の過剰等『土地に対する過度の人口圧力』といわれることが最も強い要因とみられる」としている。また、「雇用条件の制約」の理由として、非農業部門の雇用構造（大企業における年功序列の賃金体系、大企業では原則として新規学卒者以外に新規雇用のないことや中小企業では縁故採用が多いことなどによる雇用機会の制限）と農業部門における就業構造（主として自家労働力による経営すなわち自己雇用の家族経営、労働力過剰を前提にした技術体系、土地と家の結びつき）を指摘している。

そして、以上の基本問題への対策を必要かつ可能ならしめる契機として、経済成長、就業動向、貿易条件を挙げている。農業政策の方向づけは、経済成長の一環としての農業の成長発展を期待するものであった。

総括では、基本問題のなかでも農業労働力の問題を重視していることも特徴的である。農業の問題として、経営規模の狭小よりもむしろ労働問題が重視されている。基本問題が「わが国経済の成長発展の過程」で生じたものである限り、従来から指摘されている零細規模よりも減少が見込まれる労働力を中心に位置づけたためと考えられる。

「所得政策」では、非農業部門との所得比較とともに、「農業所得の成長率（農業就業者1人当り所得の成長率）」として、農業生産の成長率と今後の農業就業人口の減少に伴う構

造改善を考慮して、年率約 5%」という見込みも出している。この見込みは、容易に実現できるものではないと考えており、目標に近いものであった。

加えて、所得政策の目標として、農家と非農家の比較というミクロの指標と、農業と非農業のマクロの指標を出している。両者ともに、農業従事者数（ないし家族世帯員数）が分母となっており、農業従事者の減少は数値が改善する可能性が高いものであった。さらに、「農業所得の成長率」では、農業就業人口の減少分を成長率の上昇と考えている。このような指標を目標として設定した場合、農業生産に大きな影響を与えない限りでは、農業就業人口は減少させる方向に政策は強まる。農業生産の伸びにかかわらず、農業就業人口さえ減少すれば、目標が達成されることになるからである。

「生産政策」では、農業就業人口の減少は制約条件となる可能性もあるが、答申には述べられていない。むしろ、農業生産における農業労働力問題は、生産性向上のための農業の機械化、農業労働の合理化であり、労働を減らす方向に向かっていたのである。農業労働力が制約条件となる前に、機械化等の省力化技術が進展すれば、問題にはならないと考えていたのであろう。

「構造政策」での農業労働力問題は、これまでの議論の通り、構造政策の前提としての「農業就業人口の見通し」と就業構造の施策に分けられている。

「農業就業人口の見通し」は

「農業構造が経済構造全体と最も強く関連する問題の 1 つは就業構造の問題であろう。・・・10 年後における農業就業人口の見通しは困難であるが、かなり高い経済成長が続き、農業における生産性の向上と相まって非農業における労働力需要の増加が順調に継続するとすれば、生産年齢人口が現在予想されている程度に年々増加するとしても、今後 10 年間の農業就業人口は、2%強の年率で減少するものと予想される。さらに、その後も少なくとも同程度以上の年率で減少するものと予想される」

就業構造の経済施策は、

「経営構造改善のための第 1 の条件として、農業経営を担当する主体としての人間の資質も問題があろう。人間の資質の問題は、究局において教育の問題に帰着するが、農業者の経営者としての教育は、学校教育、普及事業の使命でなくてはならない。また、そのためには、若い世代に農業経営の主体が移行するよう考慮される必要があるし、今後の就業構造の動向とも関連して、農業にとどまりうべきものがとどまらなくなる恐れがあるので、農業に対する若い世代の理解と関心を高めるような新たな施設ないし措置が必要である」（下線は筆者による）

と、若い世代に対する施策の必要性を追加している。

ただし、解説本によると、具体的な施策としては、「先進欧米諸国にみられる農業博物館の設置など、若い世代の農業観の啓発に資するような、新たな施設の設置が考慮される必要がある」⁵³にとどまっている。

また、普及制度については、

「農業技術の発展の方向としては、労働節約的であり、しかも土地節約的技術を考慮す

⁵³ 農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策（解説版）』、農林統計協会、1960 年、p. 183

べきであって、土地節約的であっても労働節約的な効果を伴わないものは、今後は妥当し難くなるであろうことに留意を要する」

と、労働節約技術に重点が置かれている。

最後に、構造政策に関する一般政策として以下のように述べている。

「 零細兼業農家は、中小企業関係の勤労者を含むことが多いので、中小企業の雇用0安定増大と実質賃金水準の上昇のための施策が重要である」

「 また、完全雇用のための諸施策、特に農村における雇用機会を増大し、兼業零細農家の離農を容易にするため、農畜産製造業の育成、農村における各種職業教育の強化充実、工業の地方分散、道路の整備、海外移住の促進等についての施策が必要である」

なお、構造政策では、離農についてはほとんどふれられていない。ただ、零細兼業農家の離農促進が示されているだけである（具体的に、「離農」が使われているのは、男子農業従事者 1 人未満の経営に対して、「可能なかぎり離農を容易にするための援助の施策が必要である」と農業構造改善に関する一般政策での「零細兼業農家の離農を容易にするため」の 2 カ所だけである）。

4. 農業就業人口の減少に対する評価

農林漁業基本問題調査会の答申の特徴は、「これまでともすれば異質なものと別扱いされてきた農業に、経済合理主義のメスを入れ、産業としての確立を図る基本方向を目指していたもの」⁵⁴と述べられている。このような経済的合理主義に基づく答申に対し、「農業に経済的合理主義を貫くという態度は、ジャーナリストが、こぞって支持したところ」、「調査会答申の論理を貫く基本線に対して、中央有力各紙の論説には否定的な論調は一つも現れなかった」⁵⁵と、中央の新聞社は賛同する意見を述べている⁵⁶。ただし、農業就業人口が年率 2%の割合で減少することに対しては、問題視する新聞もみられた。

東京新聞は「農業人口を他産業へ大量にふり向けるという問題がそう簡単に達成できるかどうか、難しい問題である。・・・こんご、5、6 年間の間日本の労働力はかなりの割でふえていくことが予想され、新規労働力の雇用問題が深刻化しそうな機運である。そこへもってきて離農政策が果して順調に進められるかどうか問題である。それを他産業が農業から離れる人口を受け入れることに犠牲的に協力するかどうか疑わしいからである」⁵⁷と、人口の多い第 1 次ベビーブーム世代が今後 5、6 年間で新たに労働力となることに対する不安を指摘している。このため、調査会で示したような離農促進施策だけでは不十分ではないかとしている。

全国農業新聞は、「この報告書に出ている見解が他産業分野の発展に依存せんとする気持ちが強すぎ、農業内部の施策展開への意欲がやや低調のように見受けられる心配がある」⁵⁸と指摘している。

⁵⁴ 全国農業会議所編『農業基本法 ―その背景と内容の解説』、全国農業会議所、1961 年、p. 41

⁵⁵ 『日本農業年鑑 1961 年版』、家の光協会、1960 年、p. 396

⁵⁶ 「地方紙の論説からは、基本問題調査会の結論が農家に対して、なにかめざましい目標を与えるかのような幻想が、地方で強かったことを反映してか、かなり失望した論調が散見される」（日本農業年鑑 1961 年版）家の光協会、1960 年、p. 397

⁵⁷ 東京新聞（昭和 35 年 4 月 12 日号）

⁵⁸ 全国農業新聞（昭和 35 年 4 月 12 日号）

全体として、各紙ともに農業就業人口の減少には関心を持っており、減少していく方向には異論は無いが、どの程度の減少率で減少するかについて、意見が分かれている。逆に言えば、農業の構造改善のための前提条件である農業就業人口の減少もおぼつかないようだと「農業構造の改善は難しいのではないかと考えていたようである。

ところで、橋本信之⁵⁹は、「調査会発足以降においては小倉武一の意欲と指導力が特徴的であった」と指摘している。この点を踏まえ、小倉武一の発言から、農林省の農業就業人口問題への考えについて、整理しておきたい。

まず、農林省の農業経済関係の研究機関である農業総合研究所で行った研究会（昭和34年11月24日）⁶⁰では、「労働力の点をどう考えるか・・・大きな問題・・・。なにしろ問題が問題だけに、接近のしようがないというか、考えようがなくて弱っている。・・・大体農業の就業人口というのは、一定・・・。それが、この二、三年の傾向から見ると、かならずしもそうではなくなってきた。したがって『経済の成長』と農業の就業人口の関係との関係というのは、これまでの関係と変つて見得る事情が、なにか最近生じてきたのではないかと、最近の動向をどう判断するか思案していたのである。加えて、「これまでの農業上の諸施策は、適限なる労働力を保持するという観念がなかった。むしろ適限以上の労働力を保持するというのを、意識的にやつたかどうかは別として、結果としてはどうもそういうことの適用しておつた」と、農家維持政策を通して過剰な労働力を保有されてきたのではないかと考えていたようである。

その後、「小倉調査会事務局長も『はじめは懸念していたけれども、そのうちに労働力はかなり不足してくるんだということがわかって、意を強くした』と述べている。構造小委員会での農業就業人口の見通し作業のなかで、異なった方法で推計しても、減少していくことがわかり、自信につながっていったと想像される。

最終的には、「結局農業人口の2%という点については小倉事務局長もいっていたけれども、分析をそれほどやっていないし、むしろそういうことに重点がないんじゃないかという印象を受けた。むしろ、・・・吸収力があった場合にも、いままでの農業構造では出ていかないんじゃないかということで、出ていかすことに頭をしぼっているんだ」⁶³との指摘もある。つまり、農業就業人口がある程度減少することは見通しがついたので、離農希望者が離農できるような仕組みをつくることを考えて始めていたようである。小倉は、連絡小委員会での「事後的な処理をしていこうというのが就業対策」の発言に対して肯定していたが、答申後はより積極的な離農政策を行うことを考えていたようである。この背景としては、農林漁業基本問題調査会の答申における農業就業人口の見通しの実現可能性を疑問視する新聞等に対し、積極的な離農政策を示したかったのではないかと思われる。

小倉の離農政策に思いは、「答申」案がほぼ固まった昭和35年4月15日に、農林省の

⁵⁹ 橋本信之「行政機関と政策転換—高度成長期における農業政策(2)」『法と政治』第32巻2号、関西学院大学法政学会、1981年、p.164

⁶⁰ 構造小委員会の第1回と第2回間の時期にあたる

⁶¹ 『「農林漁業基本問題」についての研究討論』（低所得不安定農業の要因分析研究資料第3号）、農業総合研究所、1959年、pp.10-11

⁶² 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第11巻』、協同組合協会、1960年、p.17

⁶³ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第11巻』、協同組合協会、1960年、p.25

班長以上の職員を集めた講演⁶⁴に現れている。このなかで「一番重要な問題は労働力、人間の問題……。したがって、ほんとうに所得が不均衡だからそれをどうしなければならぬということになるならば、労働力をスムーズに非農業に移していくということが問題にならざるを得ない」、「ほんとうに基本問題を解決するには、そういった労働の自由な移動ができるようすることが一番根本的なこと」⁶⁵と、労働力移動が重要と考えるようになってきたのである。

以上のように、小倉の発言から考えると、農業就業人口が減少するという見通しが懸念から確信に変わるなかで、離農を阻害する要因を除去するような離農政策の必要性を強調していくようになっていったことがわかる。

なお、農林漁業基本問題調査会の答申における、農業就業人口の減少に対して、一部では反発の意見も出されている。社会党は4月11日の農林漁業基本問題会合同小委員会が出された「農業の基本問題と基本対策」(案)に対し、「構造政策では、面積1町～1.5町以上の経営階層を基礎にして、「自立経営の育成」を進めることを示唆している。これは、兼業農家や零細農家を農業外へ排除して、その農地を、農業にのこる『自立経営農家』へ兼併させることを意図しているものであり、……。これは、実質上、農民首切り政策である」⁶⁶と反対している。また、社会党・共産党の指導下にある全日本連合会は、昭和35年8月30日から開催された第3回全国大会の大会スローガンを「零細農切捨ての農業基本対策反対」としていた。この第3回全国大会にかけられた「1960年度運動方針(案)」では、農林漁業基本問題調査会の答申を「労働者を犠牲とする生産性向上運動と首切り合理化のいわば農業版」⁶⁷と位置付けている。

構造政策は、小規模農家を減少させて、「自立経営」を維持・育成するものであり、以上のような意見が出されることを、農林省は予想して、「答申」に「現在の農業構造を前提にして多くの農業者をなお農業によって維持しようとするのは、いかにも人間的にみえる。しかし、このことの可能性がなければかえって人々を錯誤に陥らしめるであろう」と記述したのではないかと想像される。

なお、全国農業会議所は、「一部には、答申は貧農切捨て論であるときめつけている見解もあるが、われわれは、農業を産業として確立する方向を希求しつつ、その過程において、いわゆる過小農貧農にいかにも人間的な生活を享受せしめるかを、他産業への雇用問題を含めて、親切的な解決を根気強くはからなければならぬと考える」⁶⁸と、答申の方向を容認している。

高い成長率の経済成長が続くと考えられるなかで、農業の構造改善の前提であり、かつ農業の高い成長率の根拠となる「農業就業人口の減少」は、減少傾向が明確ではなかったこともあって、農林漁業基本問題調査会では「農業就業人口の見通し」が必要であることから議論が始まっている。この見通し作業の結果は大幅な減少が生じるというものであったため、その後は、農業就業人口の減少を前提とした議論が進められていった。ただし、

⁶⁴ この講演で最も強調したのは、「総合調整の配慮」であった(小倉武一『「農業の基本問題と基本対策(未定稿)」について』、農林大臣官房企画室、1960年)

⁶⁵ 小倉武一『「農業の基本問題と基本対策(未定稿)」について』、農林大臣官房企画室、1960年、pp. 24-25

⁶⁶ 国立国会図書館調査立法考査局『戦後政党の農林水産政策集 下巻』(調査資料 65-8)、1966年、p. 399

⁶⁷ 『日本農業年鑑 1961年版』、家の光協会、1960年、p. 399

⁶⁸ 「巻頭言」(『農政調査時報』昭和35年5月号、全国農業会議所、1960年)

農業就業人口の減少を積極的に促進させる離農政策については否定的な意見も多く、答申にもりこまれることはなかった。その一方で、答申では所得政策の目標として農業就業人口の減少が示されており、農業就業人口の動向は注目されることとなった。このため、農林省としては、離農政策をより意識するようになっていったのである。

最後に、このような「農業就業人口の減少」促進方策に対し、問題点が指摘されたことも記しておきたい。「農村に劣悪な労働者だけを残して、有能なものを工員としてどんどん引張っていくと、たしかに就業者は減るけれども経営条件はさっぱりよくなる・・・。しかも経営規模が大きくなるという場合は資本装備を相当高め近代化しなければならないわけだが、その点についてどうも明確なものもっていない」、「短期的にいうと労働力が足りない現象が起こる・・・戦争中人が足りなくて水田に草が生えたりしたが、ああいうことが起こる場合もあり得るわけだ。そういう問題については認識が足りなかったし、そういう突っ込み方が足りなかったと思う」⁶⁹。

農業就業人口の減少スピードや減少を阻害する要因については、農業林漁業基本問題調査会で議論しているが、残った若者の質の問題や生産構造が変化しないなかでの農業就業人口の減少の影響等の問題が全く触れていないことを指摘している⁷⁰。

また、若年層を中心とした農業就業人口の減少は、高齢化、女性化を招く可能性が高く、農業労働力の質の低下が問題になる。昭和 32 年の「農林白書」において、高齢化、女性化の問題が指摘されたが、農林漁業基本問題調査会ではほとんど議論されることはなかった。これは、並木専門調査員の行った見通しで高齢化は生じないとされたからであった。この結果、農業就業人口の減少が若年層を中心に生じた場合の農業生産における就業構造の問題は、「答申」にも盛り込まれなかった。農林漁業基本問題調査会の「答申」では、農業就業人口の量的な減少が重点を置かれ、質的な問題はほとんど記述されなかったのである。

第 4 節 農業基本法制定過程における議論

1. 農林省原案作成までの経緯

農林漁業基本問題調査会の答申のまえがきでは、「この答申に述べているところの政策化と関連して、新たな立法措置を必要とするか、あるいは既存の法律の改正をもって足りるか等・・・今後 1 年以内に具体化のための検討を完了することが望ましい」とされていた。

農林省はこの対応策として、農業基本法策定に向けて作業を開始する。その理由として、「第 1 に農業委系統組織内部に、33 年以来一貫して基本法制定運動の火が燃えていた。第 2 に基本法制定という課題に最後まで『臭いものにふた』の態度をとっていた基本問題調査事務局（農林省官房企画室）が構造改善の施策を進める必要上、当時農林省内にある構造政策への消極的態度を打破するために、基本法制定によって刺激することを決意した。

⁶⁹ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第 11 巻』、協同組合協会、1960 年、pp. 19-20

⁷⁰ 当時の状況は以下のようにまとめられている。「人口の絶対的減少といった動向は、当時の農政当局一狭い意味でいえば農林省ということになるが、もう少し広くとれば、政治家や農業界の人々や学者まで含む農業に利害ないし関心をもつものということになる一には危機感と期待感と両面的な効果を与えていた」（大内力「農基法 30 年の帰結と「担い手」問題」、『日本農業年報 38 巻』、農林統計協会、1992 年、p. 177）

第3は、安保条約強行採決（昭和35年5月19日）を契機として、岸内閣に反対する国民運動がおこり、岸内閣が退陣した。池田内閣がそれにかわって登場したが、年内解散は必死であった。自民党としては34年春の参院選挙で、すでに農基法制定を公約しているので、秋に予想される衆院選挙対策として、農基法制定に着手しなければならなかった⁷¹と指摘されている。橋本⁷²は昭和33年の農業基本法制定運動の際には消極的であった農林省が積極的になった理由として、上記とほぼ同様の理由を挙げているが、「かつての基本法制定運動が農林省外部からおこなったものであり、また農林省からみて基本法の内容が不明確であったのに対し、今回は自らの主導の下に運営を行った農林漁業基本問題調査会の「答申」が提出された後であるからである。基本法に盛り込むべき内容については「答申」が存在したし、「答申」は農林省による農業政策の再検討の結果という性格をもっていた」との指摘も行っている。

農業基本法の制定方針は、農林省が同年8月18日に発表した「農林漁業の新政策要領」において、「農業者に対し、これと比較しうべき他産業従事者と均衡する生活水準を確保することを目的とし、政策の基本方向を明らかにするとともに、毎年農業に関する政策の結果を再検討し次年度以降の対策を明らかにすべきこと等を内容とした農業基本法（仮称）を制定するとともにその推進に必要な措置をあわせ講ずる」⁷³として発表された。

自民党では、同年8月25日に政調会農林部会が公表した「農林新政策要綱」のなかで「農業基本法の制定」を打ち出し、同年9月5日に出された新政策のなかで、「農業基本法の制定（わが国農業の今後進むべき方向を明らかにし、基幹的施策の大綱を示すため、「農業基本法」を制定する）」⁷⁴が示された。

農林省、自民党ともに農業基本法制定の方針を公表するなか、農林省内では「8月23日、農業基本法起草委員会（委員長小倉武一氏）を設けた。委員会は省内各局長・庁長官をもって構成された。この動きと平行して、大臣企画室は、8月初めから農基法の作成にとりかかっており」、8月末頃には3つの法律案が作成された⁷⁵。具体的には、宣言的性格の案、具体的規定をもちこんだ案、両者の中間的な案（具体的な事項は『年次報告』、『農政審議会』）が作成されて、省内で検討が行われた⁷⁶。その結果、具体的規定をもちこんだ案に一部修正したものを、農業基本法起草委員会は昭和35年9月22日に、「農業基本法（仮称）案」として発表した。さらに、この案に一部の字句修正、条文変更を加えて、同年10月1日に「農業基本法（仮称）案（幹事会試案）」、10月15日に「農業基本法（仮称）及び関連法律要綱（委員会試案）」として公表された⁷⁷。

⁷¹ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第12巻』、協同組合協会、1960年、p. 58

⁷² 橋本信之「行政機関と政策転換—高度成長期における農業政策(2)」(『法と政治』第32巻2号)、関西学院大学法政学会、1981、pp. 151-152

⁷³ 農村法制研究会編『農業基本法の手引』学陽書房、1961年、p. 49

⁷⁴ 日本経済新聞朝刊（昭和35年9月6日号）

⁷⁵ 農業基本法の作成における大きな問題は、「基本法という名の法律としていかなる事項を規定するのか、どのようにしたら制定の趣旨に合うとともに法律の体をなすのか」であった（詳細は、農村法制研究会編『農業基本法の手引』学陽書房、1961年、pp. 89-93を参照）

⁷⁶ 3案の内容については、農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第12巻』、協同組合協会、1960年、pp. 59-61を参照

⁷⁷ 農業基本法の検討日程は、日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑1962年』、1961年、pp. 363-370を参考

農林省は、10月15日案を中心に、委員会内部で、農業団体の意見や各方面の見解をききながら検討をかさね、修正意見をききながら、11月30日に改定案（幹事会第2次案）を作成した。この起草委員会幹事会2次案が、12月8日に「農業基本法（仮称）案要綱」となり、法制局ならびに農業団体との折衝で、字句の修正など法案の体裁を整え、12月20日に「農業基本法（仮称）案要綱」としての農林省原案が正式に決定された。

ここでは、基本法の原案のうち、「人」に関係すると思われる条文についてのみ、その変化をみていきたい（第1-3表参照）。

まず、「人材の育成・確保」に関する条文は、省内の検討案である農業基本法大綱案（昭和35年9月12日）では、「農業経営の担当者としての人材を確保するとともに、農業従事者の子弟がその適するところにより職業の選択をなしうるよう教育が充実されなければならないものとする」とである。これは、農林漁業基本問題調査会の答申における「農業経営を担当する主体としての人間の資質も問題があろう。人間の資質の問題は、究局において教育の問題に帰着するが、農業者の経営者としての教育は、学校教育、普及事業の使命でなくてはならない」の部分を条文化したものと考えられる。

10月1日の起草委員会幹事案になると、「教育、試験研究及び普及事業の充実」の項目が削除され、「人材の確保」は、総則の「必要な施策」の一つとして、「農業経営の担当者としての人材の確保を図るとともに、離農を希望する者がその適するところにより職業の選択をなしうるよう努めること」と、「人材の確保」は目標のみで、具体的な施策は条文からなくなった⁷⁸。

一方、就業構造の改善については、農業基本法大綱案（昭和35年9月12日）で、「農業経営構造の改善」として、構造改善の主たる課題として位置づけられている。また、農林漁業基本問題調査会の答申では、「零細兼業農家の離農」として用いられなかった「離農」の言葉が、「離農希望者に対し離農を援助するために必要な施策」と、離農希望者に対する用いられるようになっていく。加えて、構造改善事業を行おうとする市町村が作成する構造改善計画のなかで明記する必要がある内容のなかに、「離農援助計画」が含まれている。構造改善事業を進めるには、離農も必要という農林省当局の意識の現れと思われる。

10月1日の起草委員会幹事案で追加された「必要な施策」では、「離農を希望する者がその適するところにより職業の選択をなしうるよう努めること」と、離農阻害要因（離農希望者が適する職業を選択できない要因）の排除を明確に示している。なお、農業構造改善計画の内容については「政令に定めるところ」となり、「離農援助計画」の文言はこの法律案からなくなっている。

農林省農業基本法起草委員会案（昭和35年10月15日案）では、従来の条文に変化はみられない⁷⁹が、「離農を援助するために必要な施策」をより具体的にするために、「農村

⁷⁸ 「試験研究および普及事業の整備」という条項がはいっていたが、これはそれぞれについて内容の変更をとまなうものでなければ法律事項として規定できないという考え方が主張され、取り除かれた」（農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第12巻』、協同組合協会、1960年、p. 66）

⁷⁹ この案から自立経営農家の定義が「2人ないし3人の家族農業従事者」から「正常な家族構成における家族農業従事者」に修正されている。この理由について、「一般には、「2、3人」であっても、これには老人、子供など要扶養者、兼業などの問題もからんでくるため抽象的な表現にとどめたものである」（3案の内容については、農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第12巻』、協同組合協会、1960年、p. 65）

第 1-3 表 農業基本法（案）における「人」に関する条文の推移（1）

	必要な施策に関わる条文	普及、教育に関わる条文	離農希望者に関する条文	他産業への就業援助に関する条文
農業基本法 大綱案（昭和35年9月12日）		第一章 総則 （教育、試験研究及び普及事業の充実） 第四 農業経営の担当者としての人材を確保するとともに、農業従事者の子弟がその適するところにより職業の選択をなすように教育が充実されなければならないものとする。こと。 2 農業に関する試験研究及び普及事業は、農業の生産性向上と農業従事者の生活の改善に資するよう整備充実されなければならないものとする。こと。	第二章 （農業経営構造の改善） 第十 農業経営構造を改善するため、できるだけ多くが自立経営（二人ないし三人の家族農業従事者が農業にほぼ就業しうる経営で、当該農業従事者がこれと比較することが相当と認められる非農業従事者と均衡する生活水準を享受するような所得の確保が可能な正常な能率をもつものをいう。）完全になるように育成し、農業生産組合等協同組織の発展による協業を促進し、及び離農希望者に対し離農を援助するために必要な施策が講じられなければならない。 （構造改善計画の内容） 第二十二 構造改善計画は、次の事項を内容としなければならないものとする 五 離農援助計画	
農業基本法 （仮称）案 （幹事会試案）（昭和35年10月1日）	第一章 総則 （必要な施策） 第二条 政府は、次の各号に掲げる目標を達成するため、産業政策、財政金融政策、通商政策その他の政策にわたって農業に関し必要な施策を講じなければならない 二 農業経営の担当者としての人材の確保を図るとともに、離農を希望する者がその適するところにより職業の選択をなすように努めること		第三章 農業構造の改善 （農業構造の改善） 第十条 家族農業経営の近代化を図り、できるだけ多くの農業経営が自立経営（同上）になるように育成し、自立経営の改善と自立経営に達しがたい家族農業経営の発展のため第十四条の農業生産組合等協同組織の発展による協業を促進し、及び離農を希望する者に対し離農を援助するために必要な施策が講じられなければならない	
農林省農業 基本法起草 委員会案 （昭和35年 10月15日 案）	第一章 総則 （必要な施策） 第二条 政府は、次の各号に掲げる目標を達成するため、産業政策、財政金融政策、通商政策その他の政策にわたって農業に関し必要な施策を講じなければならない 二 農業経営の担当者としての人材の確保を図るとともに、離農を希望する者がその適するところにより職業の選択をなすように努めること		第四章 農業構造の改善 （農業構造の改善） 第十二条 家族農業経営の近代化を図り、できるだけ多くの農業経営が自立経営（正常な家族構成における家族農業従事者がほぼ完全に就業しうる規模の家族農業経営で、正常な能率をもつて生まれ、当該農業従事者がこれと比較しうべき他産業従事者の生活水準と均衡する生活水準を享受しうるような所得の確保が可能なものをいう。）になるように育成し、自立経営の改善と自立経営に達しがたい家族農業経営の発展のため第十六条の農業生産組合等協同組織の発展による協業を促進し、及び離農を希望する者に対し離農を援助するために必要な施策が講じられなければならない	第四章 農業構造の改善 （農村地方における企業の振興等） 第二十一条 自立経営に達し難い家族農業経営の経済的安定を図るとともに、離農を希望する者の離農を助成することによって農業構造の改善に資するため、協業の促進その他の農業政策上の諸政策のほか、農村地方における農業関連産業その他企業の振興、当該企業に従事する勤労者の労働条件の改善、農業従事者及びその子弟の職業訓練の充実その他の施策が講じられなければならない

地方における企業の振興等」の条文が追加された。追加された条文は、農林漁業基本問題調査会の答申における「中小企業の雇用の安定増大と実質賃金水準の上昇のための施策」、
「農村における各種職業教育の強化充実、農畜産製造業の育成、工業の地方分散、道路の整備、海外移住の促進等についての施策」を整理したものであった。

ところで、自民党は、池田総理誕生後の政策方針を同年9月5日に「新政策」として発表した。池田総理は、「新政策」に関する記者団との会見（同年9月7日）のなかで、「わ

たしがいま一生懸命考えているのは産業構造をどう変えるかである。わたしは順調に経済を伸ばしていけば農村の人口はいまの三分の一ぐらいになると思う。アメリカなどは農業人口が総人口の10%だが、日本もいまの38%から10年後には12,3%になる。こうして産業の二重構造を是正するためには9%ぐらいの成長率ぐらいは当然だ⁸⁰と発言した⁸¹。この発言に対し、「これこそ冷酷な『貧農首切り論』であるとして、社会党・共産党・総評その他革新団体のほとんどがこれに反対を表明した」⁸²。

池田発言を人数に換算してみると、3割は毎年100万人減、4割は毎年90万人減であった。農家の新規学卒者が全員他産業に就職したとしても50万人程度であり、90万人減を達成させるためには、農業就業者をかなり強制的に他産業に移動させないと達成できない数であった。他産業への移動に関する具体的な方法は示されていなかったが、強制的な離農政策が行われるのではないかという不安が農民に高まったとされている⁸³。

このような不安感が高まるなかで、池田総理も発言の対応に追われている。「池田首相が全国遊説いたるところで質問を受けたのは、『農業人口六割減というのは百姓を無理に減らすのか』ということだった。・・・池田首相もこれはいかんと思っただけで・・・『決して無理に減らすのではなく、工場に行く人は喜んで行き、残った人は豊かに農作する—これが私の理想図だ。農村は民俗の苗代、農村の健全な発展なくして日本の発展はありえない』と・・・力説した。・・・自民党の政策通りいわれる某代議士も『あの言い方ではとても農民を納得させることはできない』と嘆息していた。・・・農村問題は新政策の泣きどころというところだ」⁸⁴。

このようななかで総選挙（昭和35年11月20日）が行われた。この選挙は、日本社会党が日本社会党と民主社会党に分裂後の最初の選挙であり、自由民主党が有利と予想されており、結果も予想通り自由民主党の議席が287議席から296議席へと増加している。ただし、「農村部では革新勢力が伸びたことが注目される。・・・純農村地帯で、新たに社会党が半数あるいは半数以上の議席を獲得したことも、革新勢力の農村部への進出を具体的に示すものであった」⁸⁵との指摘がある。日本社会党が一部の地域で議席を増やしたことについて、「池田首相の新政策でうたわれた『農村人口の削減』がさきの総選挙において自民党に思いのほかマイナスになり、これだけで自民党は全国で200万票は失ったという話があるぐらい。『首相があれさえいわなかったら、自民党は楽に320議席を獲得していた』といきまく者もあり」⁸⁶と報道されるように、得票数の減少の要因として池田総理の発言が影響したと考える者もいた⁸⁷。

⁸⁰ 日本経済新聞夕刊（昭和35年9月7日号）

⁸¹ 2日後には、3分の1は成長率11%の場合であり、政府の採用した9%の成長では4割に減少することになるため、4割に修正されている

⁸² 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑34集』、東洋経済新報社、1961年、p.248

⁸³ 「大ていの農民は池田の農業人口削減論を“首切り”とみている」（石川英夫「それでも農業はやめられない—池田首相に与える農村、農民の実態報告—」『中央公論』75巻第12号、中央公論社、1960年、p.56）

⁸⁴ 読売新聞朝刊（昭和35年9月30日号）

⁸⁵ 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き 第13巻』、協同組合協会、1961年、pp.127-128

⁸⁶ 朝日新聞朝刊（昭和35年11月30日号）

⁸⁷ 「全国的にみて貧農首切り論がどれだけの影響を農民の投票に影響を与えたかとなると、はなはだ問題であり、この点疑問視する向きが多い」（日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑1962年』、1961年、p.373）

池田総理の「農民 3 割発言」は、高い成長率に期待した思いつきのような発言であり、農民を他産業に異動させる具体的な策をもっているわけはなかった。農民の不安が高まったため、自民党は離農促進を政策課題として打ち出すことは困難と考えるようになり、離農の話題はしないようにするようになっていったのである⁸⁸。

このような自民党の変化に対応し、農林省農業基本法（仮称）案要綱（昭和 35 年 12 月 20 日案）では、「離農」という言葉が使われなくなった。「離農を希望する者」は「転職を希望する者」に変更されている。と同時に、構造改善における中心的な課題として、「自立経営の育成、協業の促進、離農の促進」を 3 つの柱としていたが、この案からは別々の条文となった。この結果、「他産業への就業の援助」はそれまでよりは目立たなくなり、農業基本法の条文からは離農促進への方向づけが弱まった印象を受けるようになる。

以上のように、農林省内での基本法の検討における「人」の部分について、内容には大きな変化がみられなかったが、「人材の確保」は、教育等の条文が削除されて、「必要な施策」でのみ記され、具体的な施策は示されなかった。一方、「離農の促進」は構造改善における主たる目標として位置づけられていたが、「離農」という言葉は用いられることはなくなり、位置づけとしても構造改善の一施策にとどまるようになっていく。池田総理の発言は、農業基本法の条文にまで影響していたのである。

なお、農林省の試案についての各界の意見では、「人」に関連した意見も出ている。参考までに、列記してみると、全国農業委員代表会議（昭和 35 年 12 月 21 日）では、「農業経営従事者の人材確保と、離農希望者に対する積極的かつ具体的な援助施策を明示すること」⁸⁹、全国農業協同組合中央会（昭和 35 年 12 月 3 日）では、「農業経営近代化の担当者としての人材の確保に関連する農業教育の復興刷新をはかること」⁹⁰、全国知事会（昭和 35 年 12 月 6 日）では、総則に対し「農業経営の担当者に対する資質の向上をはかるため、農村青年に対する産業教育を拡充すべきである」、「農業構造政策を円滑に推進するためには、産業の地方分散をはかり、地方への工場誘致を行う等これに必要な産業基盤の整備を計画的に行うこと」⁹¹、離農促進について、「離農の促進をはかるためには、雇用機会の開拓、離農後の生活水準の確保等農業者が安んじて離農し得るような他産業就労対策について具体的な離農助成措置を明示すべきである」⁹²、全国町村会（昭和 35 年 12 月 17 日）では、「農業経営担当者としての人材の確保を図るため教育等につき特別の措置を講ずるとともに農業経営に定着する優遇措置を考慮すべきである」、「離農促進をはかるため農地の二重価格制度等を考慮すべきであるが、なお離農促進のため雇傭対策、生活保障、職業教育、工場分散等に関する強力な対策を講ずる必要がある」。

各団体とも、経営担当者の人材確保（あるいは資質向上）を述べているところに特徴が

との指摘もある

⁸⁸ 「総選挙戦における農業問題の論議も、部分的で抽象的であった。しかし、貧農首切り論、貿易自由化、所得倍増、米の統廃（米価問題）などの論議を通じて、というよりも、農民として生きている全課程を通じて、農業基本法の提起している問題の方向を、ムードにしろ正確に感じとっていた。そして、それを基礎にした農民の反応は、その後の基本法制定過程に重要な影響を与え、その方向を規定したとみられる」（日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑 1962 年』、1961 年、p. 373）との指摘がある

⁸⁹ 農村法制研究会編『農業基本法の手引』、学陽書房、1961 年、p. 243

⁹⁰ 同上、pp. 244-245

⁹¹ 同上、p. 245

⁹² 同上、p. 247

ある。農林省は、人材確保よりも離農に関心を寄せていたが、各界ともにさらなる人材育成確保を求めているのである。また、具体的な施策の明示を求める意見もいくつか挙がっており、農林省として新たな政策分野である「人」の問題として、どのような施策を考えているのかに関心があったと考えられる。

2. 自民党との協議による農業基本法案の修正

農林省原案をまとめた農林省は、大蔵、自治省など関係各省との意見調整をはじめるとともに、今後は自民党政調会の農林部会と農林漁業基本政策調査会に説明して、党側との本格的な意見調整をはかることとなった。自民党は、12月22日の説明会后、年明けから農林漁業基本政策調査会（会長井出一太郎）を開いて、農林省との調整を行った。その状況を、「丁度、総選挙のあとであり、しかも農業就業人口の見通しについての池田発言や所得倍増計画の決定をきっかけに、農業問題が重要な争点の一つとなっていたときだけに、与党議員は基本法の問題に非常に関心を示し、ほとんど連日、通算して20回に及び会合を重ね、ようやくこの調査会との調整が終わった」⁹³と説明されている。

農林省と自民党の調整における「人」の問題がどう取り扱われたかを整理しておきたい。

そのうち、農業就業人口の減少と生産性の向上に関して、「この際農林省の考え方をはっきりさせておく必要がある。農業就業人口の減少を契機として生産性を上げていく方向か、従来の補助行政に頼っていくのかという点で……。『現在、農業におかれている諸条件からみて、生産性の向上を果たすよい機会だとみている』との農林省答弁)。……。そのところをはっきりさせないと農政は依然混迷する」⁹⁴との意見を出している。

人材の確保については、「問題となるのは人材の確保ということである。この法律の基本となっている考え方は、工業にいい労働力をとられてもやむをえないということのようだが、しかしこれは敗北主義である。後に残る労働力の質を考えなければならない。この案だけではさびしい。『人材の確保についての各論は、このように書いただけなのは、どういう施策があるのか自信がないためもある』との農林省答弁)。人材の確保ということは、農業技術の高度化という問題にも通ずる（『希望する農業高校生等には授業料を免除し、その代り農業に残る義務を課するというような考えもある』との農林省の答弁）」⁹⁵との論議もあった。「農業基本法が制定されて農業が保護され、その結果農業がよくなるということになれば農業に残る。いくら基本法に書いてみても農業がよくならなければ農業には残らない。根本は農業をよくすることだ」⁹⁶との発言が加わっている。

農林漁業基本政策調査会での調整は、昭和36年1月31日に出された農林省と自民党事務局の2つの修正案を基にして、2月1日に集中的に条文案を確定していく。そのうち、農林省原案で、必要な施策の一つとして示されていた「農業経営の担当者としての人材の確保を図るとともに、農業従事者の子弟及び転職を希望する農業従事者がその適するところにより、職業の選択をなしうるよう努めること」については、「後段の方が主になって

⁹³ 全国農業会議所編『農業基本法 ―その背景と内容の解説』、全国農業会議所、1961年、p. 43

⁹⁴ 梶原茂嘉参議院議員発言（昭和36年1月19日）（農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第8巻 農業基本問題と農地制度（下）』、（財）農政調査会、1986年、p. 1332）

⁹⁵ 倉成正衆議院議員発言（昭和36年1月28日）（同上、p. 1349）

⁹⁶ 重政庸徳参議院議員発言（昭和36年1月28日）（同上、p. 1349）

いると読まれやすいので。むしろ教育を充実して農業に人材を確保するという点を強くしないと・・・」⁹⁷、「私は転職ということを言いたくない」⁹⁸、「構造改善は万難を排してもやる必要があるが、問題は行きすぎになっていること、すなわち新規労働力が減りすぎていることだ。だから必要な人材を確保する必要がある、それを強調しなければならないのだ」⁹⁹等の指摘があり、修正案が作成された。

自民党の農林漁業基本政策調査会農業基本法小委員会は、昭和36年2月4日に「農業基本法修正案要綱」を発表し、この修正案を中心として関係各省との調整検討がつづけられる一方、法文としての字句がねられた。政府は、自民党修正の農業基本法案を2月16日の次官会議で議題とし、最終的な調整を行った。2月17日の閣議において、一部修正した後、政府の農業基本法案は閣議決定された。

第1-4表に、農林省原案、自民党の調整後の農業基本法修正案と農業基本法（政府案）における、「人」に関する条文を示した。大きな違いは、人材の育成のための条文が追加されたことである。内容的には、省内の検討案にあった「教育、試験研究及び普及事業の充実」の復活であり、自民党での議論における「人材の確保」の必要性の指摘に対応したものであった。ただし、教育等だけでは人材の育成というのは不十分と考えたのか、条文の見出しは「教育等の充実」にとどめている。また、自民党の農林漁業基本政策調査会における議論で述べられているように、「転職」の言葉がなくなり、「望むところにより職業の選択をなしうる」となるとともに、条文の見出しも「他産業への就業の援助等」から「就業機会の増大」へと変更されている。「離農」を想像される言葉は使用しないようにしているのである。ここからも、池田発言に伴って、「離農」の話はできるだけ避けたいという自民党の考えが現れている。

自民党の農業基本法修正案と農業基本法（政府案）を比較すると、「人」の政策の部分の変更は、字句の修正、例示的な施策の追加等であり、内容を大きく変えるものではなかった。

3. 国会における農業基本法の議論

国会における農業基本法の議論の特徴は、政府案とともに、社会党の提出案（提出日昭和36年2月18日）、民社党の提出案（昭和36年3月31日）が出されたことである。この3つの法案が出された背景、3つの法案の特質については、「農業基本法とその成立過程」¹⁰⁰で詳細に述べられている。そこでは、これまでの農業問題に関する表面上の各党間の連携が、農業の方向付けを行う農業基本法のなかで、立党の精神、綱領と関連して対立に向かわざるをえなかったことを指摘している。

農業基本法の3案の違いは、「農業基本法とその成立過程」で詳細に整理されているが、「人」の問題についてはどうであろうか（第1-4表参照）。「人材の確保」に関しては、3案ともに「教育の充実」が中心的な施策である点では同じである。政府案では研究及び普及、民社党案では普及についても触れられている。どの政党も、農業就業人口の減少にと

⁹⁷ 田中啓一参議院議員発言（昭和36年2月1日）（同上、p.1366）

⁹⁸ 松野頼三衆議院議員発言（昭和36年2月1日）（同上、p.1367）

⁹⁹ 田中啓一参議院議員発言（昭和36年2月1日）（同上、p.1367）

¹⁰⁰ 『日本農業年鑑 1961年版』、家の光協会、1960年、p.363-393

第1-4表 農業基本法（案）における「人」に関する条文の推移（2）

	必要な施策に関わる条文	教育等の充実に関する条文	他産業への就業援助に関する条文	就業の増大に関する条文
農林省農業基本法（仮称）案要綱（昭和35年12月20日案）	第一章 総則 （必要な施策） 第三 政府及び地方公共団体は、第一の目的を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、農業政策はもとより、財政、金融、労働その他に関する政策一般にわたって、必要な施策を総合的に講じなければならないものとする 五 農業経営の担当者としての人材の確保を図るとともに、農業従事者の子弟及び転職を希望する農業従事者がその適するところにより、職業の選択をなすように努めること 六 農村環境の整備、農業従業者の家庭生活の改善等農業従事者の福祉の向上を図ること		第四章 農業構造の改善 （他産業への就業の援助等） 第十八 政府は、農業従事者の子弟の職業の選択及び転職を希望する農業従事者の転職が円滑に行なわれるようにし、あわせて自立経営に達し難い家族農業経営につき家計の安定に資するため、これらの者に対する職業訓練及び職業紹介の充実、農村地方における企業の振興、社会保障の拡充等必要な施策を講ずるものとする。	
農業基本法（修正案）要綱（昭和36年2月4日案）	第一章 総則 （必要な施策） 第二 政府は、第一の目標を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、農業政策はもとより、財政、金融、労働その他に関する政策一般にわたって、必要な施策を総合的に講じなければならないものとする 六 近代的な農業経営を担当者としての人材の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその子弟がその望むところにより職業の選択をなすよう努めること 七 農村環境の整備、農業従業者の家庭生活の改善、婦人労働の合理化等農業従事者の福祉の向上を図ること	第四章 農業構造の改善 （教育等の充実） 第十七 近代的な農業経営を担当者としての人材の養成及び確保を図るとともに、農業経営及び農業従事者の家庭生活の改善を図るため、教育、研究及び普及に関する施策を充実するものとする。	第四章 農業構造の改善 （就業機会の増大） 第十八 政府は、家族農業経営につき家計の安定に資するようにし、あわせて農業従事者及びその子弟が望むところにより職業の選択をなすようにするため、職業教育及び職業紹介の充実、農村地方における企業の振興、社会保障の拡充等必要な施策を講ずるものとする。	
農業基本法（政府案）（昭和36年2月17日閣議決定）	第一章 総則 （国の施策） 第二条 国は、前条の目的を達成するため、次の各号に掲げる事項につき、その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない。 七 近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすること 八 農村における交通、衛生、文化等の環境の整備、生活改善、婦人労働の合理化等により農業従事者の福祉の向上を図ること	第四章 農業構造の改善 （教育の事業の充実等） 第十九条 国は、近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保並びに農業経営の近代化及び農業従事者の生活改善を図るため、教育、研究及び普及の事業の充実等必要な施策を講ずるものとする。	第四章 農業構造の改善 （就業機会の増大） 第二十条 国は、家族農業経営に係る家計の安定に資するとともに農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにするため、教育、職業訓練及び職業紹介の事業の充実、農村地方における工業等の振興、社会保障の拡充等必要な施策を講ずるものとする	
農業基本法案（日本社会党案）（昭和35年2月15日決定）		第五章 農業経営の共同化及び近代化 （近代的農業経営の担当者の養成と確保） 第十三条 国は、共同化及び近代化を促進するため、教育施設を充実して近代的農業経営のない手としての人材の養成及び確保に努めなければならない		第五章 農業経営の共同化及び近代化 （畑地農業等の振興） 第十二条 国は、畑地農業及び草地農業を振興して畜産農業、果樹農業及び園芸農業の発展を図り、農民の手による農畜産加工工業及び農業関連産業を振興してわが国農業の総合的な生産の拡大と農村における就業の増大を図らなければならない
農業基本法案（民主社会党案）（昭和35年3月20日決定）		第四章 農業経営基盤の整備 （教育の充実等） 第十七条 国は、近代化農業経営の担当者としての人材の養成及び確保を図るため、教育施設の整備拡充、試験研究及びその成果の普及による農業技術の高度化の促進等必要な対策を講ずるものとする	第四章 農業経営基盤の整備 （就業機会の保障） 第十八条 国は、農業従事者のうち、農業経営の近代化の過程において他産業へ移るものに対しては、その責任において、就業機会の保障と雇用条件の整備に必要な施策を講じなければならない	

もない、優秀な人材の流出に対する対策は想定しておらず、現存する人材をいかに伸ばしていくかに焦点があてられているのである。

他産業への流出については、政党による差がみられる。政府案は、他産業への就職に際しての阻害要因（技術の未習得、希望する職場の情報が少ない、地域内での雇用が少ない等）を除去するような施策が中心であり、民社党案もほぼ政府案に近いものとなっている。ただし、社会党案だけは、就業の増大を農業内部に求めており、畜産産業、果樹産業、園芸産業という成長の見込まれる農業分野での就業や、農産物加工工業などの農業関連産業での就業を増やそうとしている。社会党案の農業内部での就業の増大は重要な視点であるが、農家子弟のなかには他産業での就業を希望している者もあり、それに対する施策を全く示していないことは問題である。自民党との違いを明確にすることに重点が置かれすぎて、現実離れの案となっている。

ところで、3つの農業基本法案が出された国会審議の状況はどのようなものであったか整理しておきたい¹⁰¹。昭和36年2月23日の衆議院本会議に上程された政府案と社会党案は、本会議審議後、農林水産委員会に付記され、十数回の委員会が開催され、審議された。4月に入り、自民党は今国会中での農業基本法成立を申し合わせ、4月17日の役員会で「4月25日ごろ衆院農水委で農業基本法を採決、28日おそくとも5月4日の本会議で衆院通過をはかる」ことを決定した。次期の臨時国会で農業基本法の議論を希望していた社会党が農林水産委員会での採決に反対したため、自民党は、4月27日に農林水産委員会での強行採決が行った。さらに、祭日の4月29日に衆議院本会議が開催され、社会党議員欠席のまま、可決した。

政府案、社会党案は、3月1日に参議院本会議に上程され、趣旨説明と質疑が行われた。さらに、3月31日に、民社党の農基法案が参議院に提出され、4月6日参議院農林水産委員会で提案理由が行われ、3党の農基法案が審議されることとなった。参議院農林水産委員会では、5月10日の総括質問から審議がはじまり、十数回の委員会が開催された、5月31日に質疑打ち切りの動議が可決され、6月2日に農林水産委員会で採決された。その際、7項目の付帯決議がなされたが、「農業教育については、営農の実態に即し、有効な制度の実施を図ること」、「農業技術の近代化高度化に伴う技術普及事業については、急速に拡充の施策を講ずること」が含まれていた。本会議は、6月5日に開会されたが、社会党の合法的引き延ばし戦術により、可決成立は6月6日となった。

なお、この国会（第38回国会）の会期は6月8日までであったため、農業基本法は国会通過したものの、その具体策をもちこんだ関連法案の大部分は審議未了となった。このため、農業基本法で定めた方向付けのための具体的な施策を実施するための法律は、次期国会に回され、農業基本法制定とともに実施されるはずの具体策は、遅れて実施されることとなった。

4. 農業基本法における「人」の施策の位置づけ

以上のような経緯で成立した農業基本法では、「人」の政策をどう位置づけていたかを整理しておきたい。

¹⁰¹ 国会の審議状況は、『日本農業年鑑 1961年版』、家の光協会、1960年、p.377-392から整理

農業基本法では、まず、「人」の政策として、第2条の「国の施策」で、「その政策全般にわたり、必要な施策を総合的に講じなければならない事項」の一つとして、「近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保を図り、あわせて農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにすること」を挙げている。

国の施策として、「人」の関する施策が位置づけられた理由について、「これまでは・・・生産なり、流通なりをどうするかということが施策として行われるにとどまり、それを担当する主体としての人間の問題は十分に意識されていなかったが、新しい農業を建設していこうとするからにはまず人間が問題になるのであり、かつ国民経済の成長に伴う農村人口の移動という条件のもとにおいて人間をどうするかということが政策の重要な面として浮かび上がってきたのである」¹⁰²としている。ここからも、「人」の問題が農政として注目されたのは、農林漁業基本問題調査会以降であることがうかがわれる。

第2条に基づき、第19条で「国は、近代的な農業経営を担当するのにふさわしい者の養成及び確保並びに農業経営の近代化及び農業従事者の生活改善を図るため、教育、研究及び普及の事業の充実等必要な施策を講ずるものとする」とされている。

この「人材の養成・確保」については、「生産性の向上、農業の近代化といっても、それを実現するためには担当者として人間の問題が占めるべきウエイトは極めて大きい。とくに今後の農業近代化の課程では、農業経営の担当者が高い技術的知識能力を持つことが要請されてくるのであって、農業に関する教育、普及事業などを充実して近代的な経営の担当者にふさわしい資質を備えた人間を『養成』することが必要となる」¹⁰³と説明されている。ここで注目されるのは「経営の担当者」の養成としている点である。「経営の担当者」は定義されていないが、経営主あるいは後継者と考えるならば、女性労働力や雇用労働力に対する養成は考えられていないことになる。

さらに、「一方、最近の新規学卒者の就職状況をみると、他産業への流出が著しく、しかもそれが無政府的に行われており、このままだと今後の農業近代化を担うべき立派な人材が農業に残らなくなる恐れがある。そこで近代的な農業経営の担当者たるにふさわしい者の養成を図る一方、農業を農村青少年に魅力あるものとして立派な人材が農業にとどまるようその確保を図るべき必要があるのでそのことを規定している」¹⁰⁴。農業基本法における自民党との調整において出された人材の確保が「優秀な」人材の確保であったように、質的な確保を問題としている。ここでの「立派な人材」についても定義がないが、他産業でも就職しやすい者であれば、確保はより困難となる。農業、農村に残った者を養成することはわかるが、立派な人材を残す施策が必ずしも明確ではない。

結局、「基本的には基本法の実施を通じて、農業が他産業に比べて見劣りしない魅力あるものとなるようにしていかなければならない」¹⁰⁵と、人材の確保は、農業基本法実施の成果とされているのである。つまり、人材の養成については既存の事業で対応することができるが、人材の確保についてはおぼつかないものとなっていたのである。

¹⁰² 農村法制研究会編『農業基本法の手引』，学陽書房，1961年，p. 129-130

¹⁰³ 全国農業会議所編『農業基本法 -その背景と内容の解説-』，全国農業会議所，1961年，p. 103-104

¹⁰⁴ 同上，p. 104

¹⁰⁵ 農村法制研究会編『農業基本法の手引』，学陽書房，1961年，p. 130

第2条に基づくもう一つの条文である第20条では、「国は、家族農業経営に係る家計の安定に資するとともに農業従事者及びその家族がその希望及び能力に従って適当な職業に就くことができるようにするため、教育、職業訓練及び職業紹介の事業の充実、農村地方における工業等の振興、社会保障の拡充等必要な施策を講ずるものとする」とされている。

この「就業機会の増大」については、「近時の高度経済成長の中で、農業から他産業への労働力移動が著しく増大しているが、…農村からの労働力移動は不利になりがちである。そこで他産業に就業することを希望する農業従事者やその子弟に、必要な教育や職業訓練を与え、また職業紹介の拡充によって、その希望と能力に応じて適当な職業に就きうるようにすることを規定しているのである。そして同時に、それには、工場の地方分散、最低賃金制の拡充をはじめとする労働条件の改善など、他産業における雇用の量質両面における拡大と改善のための施策が伴うべきことはいまでもない」¹⁰⁶と説明されている。

さらに、「就業構造の改善に寄与しようとする第20条の施策は、農業構造の改善に直接つらなるものとして重要な意味をもっているが、本条に関して、これこそ農民の切り捨てないしいぶり出しの政策を意図するものとの批判があった。しかし本条にも規定されているとおり、農業従事者およびその家族が『その希望および能力に従って』他産業へ移動しようとするのに対し、これが円滑にかつ合理的に行われるように援助しようというのが本意であり、積極的計画的に離農させようとするものではない」、「農業就業人口の減少、農村からの労働力の移動が経済成長を背景としてめざましく行われていることは、今や疑うことのできない現実の流れであり、政策はこの経済的社会的な事態に即応して誤りなき誘導を期さなければならない」¹⁰⁷と、積極的な離農政策ではなく、援助であることを強調している。

離農対策については重要と考えていたとしても、積極的な施策はとれない状況であった。この点に関して、「今の経済の成りゆきから農業人口が自ずと減少するであろうし、減らなくてはいけないという理解がある。しかし同時に、政府が強制的にわれわれを脱農させるなんて、そんな人権じゅうりんのものが今の世の中に通用するはずがないという理解がある」¹⁰⁸と指摘している。農業基本法の規定自体は積極的な離農政策ではないものの、「貧農切り捨て」の反対を強引に押し切るような状況ではなく、積極的な施策はとれないと考えていたのである。

以上のように、農業基本法で「人」の問題が重要とされながら、具体的な政策が明確に示されないままであった。農業基本法成立後、農林省では農業基本法の施策を推進するための施策のあり方について、官房企画室を中心として省内で検討された¹⁰⁹。そのなかで、「人材の養成・確保」に関連しては、「農業経営主の育成確保」としており、「人材＝農業経営主」であることがわかる。そして、農林行政から画かれる農民教育および農村青年対策の農民像は、「構造改善にとりくみ、経済的合理主義を貫き、かつ生産性を高めることを意図する『近代的農民』が新しい人間像」と、農業基本法が目指す方向の農業経営が可能

¹⁰⁶ 全国農業会議所編『農業基本法 -その背景と内容の解説-』、全国農業会議所、1961年、p.104

¹⁰⁷ 同上、p.215

¹⁰⁸ 農村法制研究会編『農業基本法の手引』、学陽書房、1961年、p.177

¹⁰⁹ 以下の内容は「農業経営主の育成確保」（農林大臣官房企画室『構造部会分科会報告集』、1961年、pp.149-160）、「離村援助（教育を含む）」（同上、pp.187-196）を整理

な農民としている。このため、近代的農業経営となる経営主の資質は、「少なくとも高校卒業程度の資質が望ましく、とくに自立経営群の指導的自立経営主、あるいは協業経営の指導者等については、大学卒もしくはこれと同等の資質が望まれる」と、農業経営者も高学歴がよいと考えていたのである¹¹⁰。

農業教育については、「農業の基礎教育および職業教育の正規のものは、学校教育にまつべきであるが、学校卒業後の青少年および成人男女に対する農業教育は、普及事業の責任である」という役割分担がされていた。普及事業の青少年対策として、「後継者とくに青少年対策」、「構造改善推進者、とくに年長青年対策」、「研究集団（団体）活動促進対策」を挙げていた。「後継者とくに青少年対策」は、おもに中卒者対象の農業基礎教育、「構造改善推進者対策」は、構造改善と直接とりくむ実践班を想定したようである¹¹¹。研究集団（団体）活動促進対策」は青少年の自主的な組織における取組への支援である。

「就業機会の増大」の関連の事項は、「離村援助（教育を含む）」であり、農林省としては、農業就業人口の減少だけでなく、農家が離村することを念頭にしていたことがわかる。この施策については、「離村（離農）援助対象としては、農林省独自の施策と他省（労働、文部その他関係各省）の施策に分けられ、従来、むしろ、他省の施策の方がより直接的であり、かつウエートも大きい」と、農林省の役割が小さいことを認めている。

そして、農林省独自の施策としては、「自作農維持創設資金融通制度の改正（離農者への生前贈与への融資）」、「過剰入植地等対策（入植者の一部を地区外に移動させるための奨励金交付等）」、「農業委員会等が行う農業就業構造改善対策」、「農業移住の振興」等が示されている。検討の結果として残ったのが、「農業委員会等が行う農業就業構造改善対策」、「農業移住の振興」という既の施策であった。なお、他省庁の施策については、施策ごとの農林省としての対応策（職業訓練のより一層の拡充等）および課題（地方への向上進出に対する農地の転用規制等）を示している。

農業基本法では、「人」の問題を国の施策の一つとして掲げているが、実際に行われた施策は既存の施策にとどまっている。この点に関し、小倉武一¹¹²は基本法農政がうまくいかなかった理由として、「農業の国際化を殆ど無視したこと」、「社会党の反対（構造改善というのは‘貧農切り捨て’だと叫ばれて、農林省の労働組合も反対運動を行った）」、「農協系統が基本法農政に同調しなかったこと」を挙げている。池田発言を契機に盛り上がった「貧農切り捨て論」により、農林省として積極的な離農対策を行うことができなくなったのである。

¹¹⁰ なお、同報告書では、農村婦人像について、「究極的には生産労働から解放された姿で、現実には農業の分担者」のため、「過渡的、経過的な段階で婦人像を画かざるをえない」（同上、p. 164）としている。この時点では、農林漁業基本問題調査会における自立経営が男子2人程度の労働力を念頭にしていたため、究極的には減少させる方向と考えていたようである

¹¹¹ 実際の構造改善事業は、事業認定を受けた地域での施設等の整備が中心とされたため、構造改善のための地域的な取組は行われなかった

¹¹² 小倉武一「ある門外漢の新農政試論」『ある門外漢の新農政試論 試論を巡るパネル討論会（農政研究センター国際部会リポート NO. 26）』、食料・農業政策研究センター、1995年、pp. 8-9

第5節 昭和30年代後半から40年代の「人」に関する施策

農業基本法制定に伴い農政の各政策の見直しが検討されたが、新たな問題として位置づけられた「人」に関する政策は、直接的な施策は他省庁のものが多く、農林省として実施したのは既存の施策にとどまることとなった。このため、既存の施策を実施していた農業委員会等系統組織及び農業改良普及組織が、「人」に関する施策の実施主体として位置づけられることとなった。

1. 農業委員会等系統組織による対策

農業委員会等系統組織は、「農業委員会等に関する法律」(昭和26年3月31日)によって定められた組織であり、市町村段階の市町村農業委員会(以下、農業委員会とする)、都道府県段階の都道府県農業会議(以下、農業会議とする)、全国段階の全国農業会議所から成り立っている。農業委員会は市町村に設置が義務づけられた行政委員会、都道府県農業会議は公益法人、全国農業会議所は特別民間法人と、組織のあり方は異なっている。農業委員会は、「農業委員会等に関する法律」による法令業務(農地の権利移動についての許認可や農地転用業務等)、任意業務(農業者の公的代表機関としての農地の利用調整を中心に地域農業の振興をはかっていくための業務)、意見の公表、建議及び諮問に対する答申の業務を行うこととされている。農業会議は、専属的業務(農地法等に基づく行政の行為の補完)、非専属的業務(農業及び農業者の代表機関として行う業務、意見の公表、行政庁への建議、行政庁の諮問に対する答申)を行うとされている。全国農業会議所は、農業委員会等系統組織の唯一の代表機関として、農業者の意見を施策に反映させるために、農林水産大臣からの諮問に対する答申を行うとともに、農業施策の情報提供、基礎調査等の実施を行うこととされている¹¹³。

農業委員会等系統組織で、農業就業構造改善対策が行われる契機は、当時の福田赳夫農林大臣による全国農業会議所への諮問「わが国農業構造の近代化を促進するに当り、農業就業構造を改善するための方策いかん」(昭和35年3月1日)であった。この諮問について全国農業会議所は、「早くから、二、三男問題の解決が日本の農業問題をとくカギだ、と強調されていた福田農林大臣は農林漁業基本問題調査会で学識経験者が中央に集まって論議するだけでは不十分であるとかんがえ、・・・全国農業会議所に上記の諮問が出されたものと推察される」¹¹⁴と述べている。農家の就業人口の減少が確かなものとはいえない時期に、農業就業構造をより改善させる方向を全国農業会議所に問うたものと考えられる。

この諮問に対する中間答申¹¹⁵では、具体的な対策として12項目が示されていた。このうちの 하나가、「市町村を区域として農村労働力の近代的需給調整の連絡機関の設置」であ

¹¹³ 農業委員会等系統組織の簡単に整理したものとして、越智啓三『家族協定の法社会学的研究』(東京大学出版会、2007年)がある。このなかで、「一般論として、全国農業会議所・都道府県農業会議・農業委員会は相互に上下の監督命令系統をなす行政組織の関係にないので、全国レベル(全国農業会議所)で推進すべきものと決められた施策が、すべての農業委員会で積極的に推進される制度的保証はけっして強くない」(pp. 44-45)と指摘している

¹¹⁴ 「巻頭言」『農政調査時報』(第65号)、全国農業会議所、1960年

¹¹⁵ 全国農業会議所「農業就業構造の改善方策に関する中間答申」(昭和35年8月30日)、(『農業委員会等制度三十年史』、全国農業会議所、1985年、pp. 538-542)

り、その内容は、「その機関は、区域内の職安、企業団体、商工会、町村役場、農委、学校等の代表によって構成し、事務局は職安の協力を得て農委事務局がこれを担当する。なお、各市町村に準じ、県、産業立地ブロック、全国段階にも同様の農村労働力の需給調整機関を設置する」と、これまで農地関連の業務が主体であった農業委員会等系統組織に労働力関連の業務も追加しようとするものであった。この中間答申に基づき、農林省は農業委員会等系統組織で農業就業問題が対応できるように、昭和 36 年から「農業就業構造改善対策事業」を実施した。

全国農業会議所は、この事業について、「今回の事業は、農業労働力調整協議会というものを設置して、そこでの連絡協議を通じて少しでも改善に資そう」¹¹⁶と説明している。農業労働力調整協議会の実施要領は、「地方公共団体の職員、職業安定所および職業訓練所の職員、教育委員会の委員、学校、企業、商工会の関係者および農業委員会の委員、その他の学識経験者からおおむね 10 名の委員を撰んで構成することになっており、原則として年 4 回開催することになっている」¹¹⁷。また、農業労働力調整協議会の所掌事項の主なものとして、「農業世帯員のうち就職、転職、追加就業および入植、移民等を希望する者の就業を促進するための方策に関する連絡および協議」、「近代的農業経営者の養成その他農業労働力の確保に関する現状の分析および意見等の取りまとめ」、「農村における雇用機会を増大させるための方策に関する連絡および協議」等、多様なものが含まれていた。

この事業の特徴について、全国農業会議所は、「協議会が所掌する事項が農業労働力の流出と確保という二つの面を中心として」、「この協議会は連絡、協議機関であるから、具体的な対策を行ったり、またその促進について直接行動することはないが、協議、検討された事項についてはそれぞれ整理し、農業委員会を通じて促進をはかるようにすることになっている」¹¹⁸と述べている。協議内容は広範で、かつその協議結果への対応についての担保が全くないものであった。

このため、「事業はきわめて多岐にわたると同時に、農業と他産業とに関する事項を取り扱うため、その推進には大きな困難が伴った。一方、この事業は農業委員会が事務局をもったが、実際は関係機関団体の代表による協議体だったため、事業実施上機動性に欠ける面があった。また一地域、一県だけでは解決しえない問題も多く事業推進はすぐ効果をあげにくい面を多くかかえていた」¹¹⁹と問題点を指摘している。

なお、この事業の成果として、「他産業の求人情報の提供や求職者の職安への連絡、農繁期労働力不足対策についてはかなり成果をあげた。とくに後者は兼業化にともなう労働力不足が目立ってきたため、町村間、県と県との間に集団的な労働力交換を行って大きな成果を上げた。さらに若年労働力の流出に関連して農家の花嫁確保問題がとり上げられはじめ、多くの地域で花嫁相談活動が展開されてきた」¹²⁰としている。また、花嫁問題というプライベートに近い問題も対象となるなど、広汎な問題を扱うようになってきている。

昭和 38 年度からは、「とくに農繁期の労力不足対策に重点をおいて、同協議会の活動を

¹¹⁶ 「農業就業構造改善事業の概要」(『農政調査時報』(第 80 号)、全国農業会議所、1961 年、p. 7

¹¹⁷ 同上、p. 7

¹¹⁸ 同上、p. 8

¹¹⁹ 『農業委員会等制度史 -20 年の歩み-』、農民教育協会、1976 年、p. 199

¹²⁰ 同上、p. 199

強化する措置を講じた。そのため、市町村および都道府県の協議会に、それぞれ労働力調整部会および近代化省力部会を設けて協議会の組織体制を整備し、農繁期労力の需給調整、農業賃金協定の策定、省力技術の導入等の対策を協議するとともに、協議結果が関係機関において円滑に実施されるよう努めた¹²¹と、農業分野については専門部会で協議することで、事業の円滑化をめざした。この時期は、農業労働力確保対策に重点が置かれていたのである。

なお、この事業は農業委員会等系統組織における最初の「人に関する施策」であり、農業委員会等の特別事業への国の補助（1/2 補助）という位置づけであった。このため、予算は農業委員会等（一般）の内枠として計上されており、農林省の担当部局も農業委員会を担当する農林統計局農政課であった。昭和 33 年度までは人件費・事務費等の補助のための補助金以外の費目は少なく、34 年度からは農林漁業基本問題調査会における基礎的資料の作成等短期的な事業の費目が立てられるようになった。そして、昭和 36 年度からの農業就業問題に関する対策事業は農業委員会等への経常的な事業の始まりとなったのである。

また、全国段階での協議会の議題は、昭和 37 年 2 月 28 日に出された農林大事諮問「農山村における農業基幹労働力の流出に伴う問題およびその具体的方策はどうか」に対する答申の検討素材となる「基幹労働力の確保と希望者の他産業就業助長との対策」（昭和 36,37 年度）、その後の全国農業会議所の主要な課題となる「家族協定農業」につながる『父子契約』に関する研究（昭和 38 年度）と、全国農業会議所の関心の高い議題を扱っていた。全国段階の議題は、全国農業会議所が主体的に選んでいたことが推測される。

以上のように、農業就業構造改善対策事業は全国農業会議所の答申を契機とした農業委員会等系統組織における独自の事業という性格のものであった。また、事業の推進については、農業労働力の多様な関係者を広く集めたため多くの問題をかかえ、その成果は一部にとどまらざるをえなかった。事業としては、農業労働力に重点の置かれたものであった。

この事業は、昭和 40 年度に農家労働力対策事業として再編整備された。事業の大きな変更点は、①「従来の協議会のうち農業委員会が主宰していた協議会を廃止し、新たに都道府県内の農業地域において都道府県農業会議が主宰する協議会を設ける」、②「市町村段階には農家世帯員の就業に関する問題について相談活動を行なう連絡員（とくに濃密な農家労働力対策を講ずる必要があると認められる全国約 1,200 市町村においては、平均 6 人、その他の市町村においては原則として各 1 人）を農業委員会に委嘱」、③「海外移住も対象」であった。地域内の関係団体による協議会開催のための事業から、相談事業へと変更されたのであった。

また、事業の変更と同時に、農林省からの委託事業として全国農業会議所の外枠の予算となり、所管部局は農政局農業機械課と定められた。この事業発足にともない、農政局農業機械課指導班に「農業労働力係」が新設されるとともに、農林省設置法における農政局のつかさどる事務として「農業労働に関すること」、農林省組織令における農業機械課のつかさどる事務として「農業団体等が行なう農業労働力に関する事業に関し指導及び助成を行なうこと」が出された。農業委員会等による事業が主であったため、限定的な事務内容

¹²¹ 『昭和 38 年度農業白書』, p. 158

となったと考えられる。また、農業機械課は名称からわかるように、課の主な事務は農業機械の開発及び普及促進であり、農業労働力を直接的に扱う部署ではない。ただし、農繁期の労働力不足に対応して省力化技術を進めることは関連しており、この課が事業の所管となったと思われる。

昭和 40 年度の農家労働力対策事業実施要領（昭和 40 年 5 月 12 日、農林省農政局）¹²²をみると、主な事業は「農家労働力対策協議会の開催、就業相談活動等」とされている。実施要領における就職相談活動の内容は、「農家世帯員の離農転職、季節出稼等他産業への就業の円滑化」、「農業後継者の育成確保」、「季節的な農業労働力の需給調整」等が示されている。実際の市町村の相談内容としては、「農繁期労働力の確保、出稼、離農（海外移住を含む。）等の就業問題に関する相談の実施」¹²³と、農繁期労働力確保と他産業就業が主な相談内容であり、農業後継者の育成確保はあまり行われていなかったようである。

昭和 44 年度からは農業就業近代化事業に変更された。事業の変更点は、重点農業委員会をしばり、重点農業委員会の相談員を平均 18 名と農家労働力対策事業よりも人数を増やしたことである。重点農業委員会の主な活動内容を農家労働力対策の相談内容と比較すると、「職業安定機関への連絡、転職者に対するアフターサービス」という就職斡旋に関する内容がなくなり、「家族協定農業の推進、花嫁相談」という農業就業者に対するものが増えている。

ところで、昭和 43 年入り、米の過剰基調が明らかになるなかで新たな農政の方向を検討するため、11 月 20 日に佐藤総理から農政審議会に対し、「最近における農業の動向にかんがみ、農政推進上留意すべき基本的事項について貴会の意見を求める」という諮問がなされた。農政審議会に検討資料として出された「農政審議会における検討資料－総合農政推進のために－」¹²⁴（昭和 44 年 5 月 12 日農林大臣官房作成）では、「今後の農業就業人口の減少について中高年令層の他産業転職と高年令層の引退問題の動向が重要である。他方、機械化など省力技術の進展により農業からの労働力移動条件は整備されてきたとみられる」と述べられている。農業就業人口の減少は、農林漁業基本問題調査会の見通しの年率 2%を大きく上回るスピードで減少しているものの、農家戸数の減少が緩やかであり、規模拡大はほとんど進まなかった。このため、一層の農家戸数の減少のためには、中高年齢層も減少させていくことが政策課題となっていったのである。

農政審の答申は昭和 44 年 9 月 29 日になされ、それに基づいて新たな農業政策の方向を示した「総合農政の推進について」（昭和 45 年 2 月 20 日閣議了解）が出された。ここでは、農業構造の改善の目標として、「①近代的農業の育成、②離農の援助、促進③兼業機会の確保」が示され、このうち「離農の援助、促進」では「農業構造の改善を図り、近代的農業を育成するためには、中高令層を多数かかえた就業構造の改善を図る事が重要である」と述べている。このための具体的な施策として、「農業者の老後の生活保障と経営移譲の促進の重要性をあわせ考慮し、農業者年金制度の創設を図るとともに、この制度の対象とならない老令農業者等に対し、離農の円滑化と農業経営の規模拡大に資するための特別の措置」、「工場の地方分散を積極的かつ計画的に促進」、「安定した兼業機会の創出と増大」が

¹²² 『変貌する農村』（日本農業年報 14 号）、お茶の水書房、1965 年、pp. 261-269

¹²³ 『農林省年報 昭和 40 年版』、p. 164

¹²⁴ 経済企画庁調整局農林課『総合農政関係資料』、1970 年、p. 99

示された。

高齢者のリタイアを促進させる考えは、昭和 35 年の農林漁業基本問題調査会の答申において、「若い世代に農業経営の主体を移行するよう配慮される必要」となされおり、答申の解説本では、「老齢の経営者のリタイア（退出）を促進し、経営主の若返りに寄与するような諸施策、たとえば農村における老齢年金制度のありかたについて検討を要しよう」¹²⁵と、年金制度に言及されていた。しかし、年金制度は厚生省の所管する制度であり、農林省が独自に見直しを要望する状況ではなかった。このような状況であった農業者年金が検討されるようになったのは、昭和 42 年 1 月の総選挙の最中、佐藤総理が遊説先で、「農民も恩給を」と公約したことから始まる¹²⁶。その後、農林省の農民年金問題研究会、厚生省の国民年金審議会に設置された農民年金制度部会で検討され、43 年 10 月に農林省農民年金問題研究会で「農業者年金問題についての報告」が出され、44 年 11 月に国民年金審議会の「農業者年金制度の骨子」の答申がなされた。これをうけ、45 年 3 月 5 日に農業者年金基金法案は閣議決定され、5 月 13 日に可決、5 月 20 日に公布、施行がなされた。同年 10 月 1 日に農業者年金基金が開設された。

また、「工場の地方分散を積極的かつ計画的に促進」、「安定した兼業機会の創出と増大」を推進するため、46 年度から「新たに都道府県および市町村が行う農村地域工業導入計画の策定、関連基盤整備事業等の実施につき助成」を行うための「農村地域工業導入促進法」（同年 6 月 21 日公布施行）が制定された。この法律の目的は、「農村地域への工業の導入を積極的かつ計画的に促進するとともに農業従事者がその希望及び能力に従ってその導入される工業に就業することを促進するための措置を講じ、並びにこれらの措置と相まって農業構造の改善を促進させるための措置を講ずることにより、農業と工業との均衡ある発展を図るとともに、雇用構造の高度化に資することを目的とする」（第 1 条）と、総合農政で打ち出された方向（「工場の地方分散を積極的かつ計画的に促進」）の沿ったものであった。実施主体は市町村であり、農林省は「農林中央金庫からの貸付」、「農地法等による処分についての配慮」等の助成が中心であった。

総合農政で示された「離農の援助、促進」に基づき、農業者年金法と農村地域工業導入促進法が制定されるなかで、農林省は担当部局として、46 年度に農政局農政課に就業構造改善室を設置した。この就業構造改善室は、就業構造班と年金基金班の 2 班により構成されていた（就業構造班が農村地域工業導入促進法を、年金基金班が農業者年金法を担当）。この組織改編に伴い、肥料機械課の農業労働係は廃された。さらに、47 年度には、農政局開発課を廃し、農政局就業改善課が新設された。課内の構成は、総括・総務班以外には、就業構造改善室からの就業構造班、年金基金班、開発課から引き継いだ山村振興班の 3 班で構成されていた。

組織改編により、農業近代化事業の所管は就業改善課に変更されるとともに、離農円滑化対策連絡協議会（昭和 47 年度からは農業就業改善対策協議会）が新たに設置された。この協議会の主な検討内容は「農村地域における農業の振興と工業の導入に関する事

¹²⁵ 農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策（解説版）』、農林統計協会、1960 年、p. 183

¹²⁶ 農業者年金制度の成立経緯は、『農業委員会等制度史 -20 年の歩み-』、農民教育協会、1976 年、pp. 342-355 を参照

項」(昭和 46 年度)であり、農村地域工業導入法による事業の推進のための協議会であったことがうかがわれる。検討内容は、その後「農村地域への工業導入・工業再配置の促進上の問題点、出稼農業者の現況と対策上の問題点等」(昭和 49 年度)、「第 1 次農村地域工業導入の成果と問題点、第 2 次農村地域工業導入の推進のあり方等について協議」(昭和 50 年度)と、農村地域工業導入に関する問題を扱っている。

昭和 44 年から実施されていた農業就業近代化事業は、昭和 51 年度に農業就業改善推進事業¹²⁷へと変更された。変更点は、重点的な農業委員会への連絡員配置から指導相談会開催へと変更された点である。市町村段階の相談内容は、「農業後継者の育成援助及び組織化、家族協定農業の推進、生前一括贈与制度と相続制度の普及推進、農業後継者の花嫁あっせん、農業者転職訓練希望者の組織化、農作業の労災保険への加入促進」等が例示されている。低成長期に移行するなかで、他産業就業の促進に関する内容はほぼみられなくなり、農家の世帯員に関する多様な問題が主な相談内容へと変化してきている。

「就業機会の増大」は農業基本法で規定されていた項目であり、農林省としても何らかの施策を行う必要があるが、農業基本法制定後の農林省内部での検討では、世帯員の他産業就業を促進させる対策は他省庁の施策が多く、農林省の役割は少ないと考えていた。加えて、池田発言後の「貧農切り捨て論」の高まりは、農林省が積極的な離農対策を実施することを困難とさせた。

このようななか、「就業機会の増大」に基づく具体的な施策は、農業基本法制定以前から開始されていた農業委員会等系統組織の事業しか実施されなかった。この事業は、当初の目的が関係者による協議会の設置であったことからわかるように、直接的に農家世帯員に働きかけるものではなかった。その後、相談員配置の事業に変更されたものの、「人」に関する様々な問題を地域において対応するものであり、事業として画一的な目標が設定されているわけではなかった。そして、何度かの事業内容に変更はあったものの、農業委員会等系統組織による経常的な事業という位置づけは変更されることはなかった。この状況を踏まえて、農林水産省組織令での農業労働力関連の規定が、「農業団体等が行なう農業労働力に関する事業に関し指導及び助成を行なうこと」が、平成期に入るまで変えられなかったと考えられる。つまり、農林水産省は、農業労働力問題全般に関する事業を主体的に実施することはしていなかったのである。

その後、総合農政で示された「離農の援助、促進」では、農業者年金制度の導入、農村地域工業導入促進法制定という目的が限定された施策が実施された。これに対する組織が整備されるなかで、農林省が主体的に実施する「人」の施策は、農業者年金制度や農村地域工業導入促進に限定されることになる。

2. 農業改良普及組織における農村青少年対策

(1)後継者減少のなかでの農村青少年対策

農業基本法で示された「人材の養成・確保」施策は、「農業教育」と「講習及び研修」の 2 つに分けられている。「農業教育」は、中学、高校、大学における農業との関わりや社会教育といった文部省に関わる施策である。一方、「講習及び研修」は、昭和 23 年に農業改

¹²⁷ この事業の内容は、『農林省年報 昭和 51 年版』, p. 193 を参照

良助長法によって制定された協同農業普及事業（国と都道府県が協同事業として実施）の一環として実施された。このため、研修の主たる担当は、昭和 36 年時には振興局普及部普及教育課であった。また、果樹、畜産、養蚕では専門的な県職員や普及員を育成するために、各品目を担当する部局での研修施設の整備や講習の補助といった事業もなされていた。以下では、農業改良普及組織（農林省の担当は普及教育課）における事業の変遷についてみていきたい。

農業改良普及組織の事業は、農業改良助長法に基づき、国と都道府県とが「協同して行う」事業（ここから協同農業普及事業ともよばれる）である。協同農業普及事業を実施するため、普及指導員の設置、法律で定められた普及活動等に対し、国は都道府県に対し、交付金を交付することが農業改良助長法により定められている。

このような協同農業普及事業の特徴について、越智啓三¹²⁸は、「組織のあり方自体も、国と都道府県との協議に委ねられており、都道府県のイニシアティブの働く余地が大きい」、「協同農業普及事業の中で推進すべき具体的な目的に関しては、国と都道府県の間には、一方の指示・命令に基づいて他方がそれを実現するというような関係にない」と述べ、「各都道府県・センター（著者注：都道府県の出先機関）・改良普及員の状況と意向に委ねられる幅が大きいのが、改良普及組織の活動と言える」とまとめている。協同農業普及事業では、農政がある目標に向けての施策を行ったとしても、どの程度の取組を行うかは都道府県あるいは農業改良普及員の裁量に委ねられるところが大きかったのである。

農業基本法制定以前の農林省での農業教育は、「農村青少年の教育・講習」という課題でまとめられていることからわかるように、農村部の青少年全体を対象としたものであった。農業基本法制定前の昭和 35 年度の事業は、「農村青少年クラブの育成指導」、「経営伝習農場」（中学卒業者を対象として、1～2 年間の実習学習）、「国際農村青少年交流事業」、「青年農事研修」（都道府県が実施主体となり、一定期間の研修）であった。加えて、二三男対策として青年建設班を組織させ開拓地に入植させる事業（「農村漁村建設青年実践活動促進事業」）を振興局拓殖課から普及教育課に所管を移し、従来からの事業と併せて「農村青年活動促進事業」（新規事業として、ラジオ農業学校推進事業および農村教育青年会議活動運営事業）を行うこととなった。

昭和 37 年度には、大幅な若年層の流出に対し、残村青少年の量、質の確保のため、「農村青年活動促進事業実施要綱」（37 年 6 月 18 日事務次官通達）を出した。これは、農業基本法の下で、各種施策の体系化の一貫であり、各種青少年施策を有機的に体系化するとともに効率的に企画運営することをねらいとしていた。このため、要綱は各地域の実情に即した事業を総合的に助成することを目的としており、既存の事業の体系化、事業主体（都道府県及び関連団体）の明確化とともに、都道府県が希望する研修事業を選択できるメニュー方式に変更された。

以上のように、農業基本法制定により施策の見直しが行われたが、内容的に新たな事業が実施されたわけではなかった。

このようななか、昭和 38 年に青少年層の大幅減少に危機感をもった周東農林大臣は、農業後継者確保のための対策が必要と考え、農業界、産業界、教育界、言論報道界の有力

¹²⁸ 越智啓三『家族協定の法社会学的研究』、東京大学出版会、2007 年、pp. 49-51

者を集め「農業後継者づくり懇談会」¹²⁹を開催した（担当は普及教育課）。この懇談会は2回開催され、「第1回は、農村青少年の農業就業の動向、育成対策の方向、指導方針、社会環境、民間の教育、言論、報道機関の協力等多岐にわたる問題の提起。第2回は主に農家生活の現状と今後のビジョンを中心に懇談」が行われた。ただし、2回ともに農林水産大臣が出席したにもかかわらず、議事録が作成されただけで、懇談会としてのとりまとめは行われなかった。各委員の指摘事項が農林省の施策を超えるものが多く、普及教育課として、対応できるものはなかったのである。加えて、新規学卒就農者が大幅に減少したとはいえ、昭和38年の新規学卒就農者は9万人であり、周東農林大臣の危機感はともかく、農林省としては危機感があまりなかったのではないかと推測される。

一方、農業教育を構造改善のための自立経営農家育成方策の一つと考えていた全国農業会議所は、大臣諮問に対する答申に、農業後継者対策として農業教育の改善を求めている。

まず、農林大臣諮問「農山村における農業基幹労働力の流出に伴う問題点およびその具体的方策はどうか」（昭和37年2月28日）に対する本答申¹³⁰における具体的方策の冒頭に「農業後継者の確保養成のための方策」を掲げた。そのうちの農業教育に関する事項として、「農業従事者を対象とする補習乃至再教育の制度の確立」、「農業経営・技術に関する目的機能集団の自主的活動強化」「農業高校等農業関係の学校教育における学科目および実習施設の見直し」、「農業の補習乃至再教育、目的機能集団の自主的活動、農業関係学校教育を含めた農業教育の体系化」の4点を挙げている。

さらに、農林大臣諮問「最近の農業情勢にかんがみ、自立経営の育成と協業の助長を一層促進するための総合的かつ具体的方策はどうか」（昭和39年2月28日）に対する中間答申¹³¹では「農業後継者対策」を挙げている。ここでは、「すぐれた農業後継者の確保には、まず農業所得が他産業のそれとつり合い、農村の生活環境が整備され、家族関係が近代化し、自営志望青年に見合う配偶者が確保されることが基本的な前提条件である。これらの課題はいずれも農業教育諸制度の問題である」と農業教育の重要視している。以上の整理を前提にしながら、「農業教育の改善方策」として、「自営者教育対象者の把握」、「農業高校教育の整備・充実」、「自営者研修制度の確立（経営伝習農場等の教育研修諸機関の再編改組、女子部の設置、近代的農業管理研修機関の設置）」、「農業自営者教育のための奨励措置（研修機関就学者に対する特別奨学金制度、研修修了者に対する資金援助制度の確立）」、「農業者教育振興法（仮称）の制定」、「農業指導者教育の充実」の6項目を挙げている。このうちの「研修修了者に対する資金援助制度の確立」については、農業改良資金制度（昭和31年度に創設された無利子の貸付金制度）に農業後継者育成資金が追加するという「農業改良資金助成法」の一部改正へと結実した。この農業後継者育成資金の目的は、「農業後継者たる農村青少年が近代的な農業経営のにない手となるよう農業技術および経営方法を実地に習得するために必要な資金を無利子で貸付けるものである」とされ、貸付対象となる資金の種類は、「技術共同習得資金（青少年グループ）、部門経営開始資金（新

¹²⁹ 討議内容は、農林省『農業後継者づくり懇談会（1回）』、農林省『農業後継者づくり懇談会（第2回）』を参照。農林大臣が最後まで討議しており、関心が高かったことがうかがわれる

¹³⁰ 全国農業会議所「農林大臣諮問に対する本答申」（昭和38年8月30日）『農業委員会等制度三十年史』、全国農業会議所、1985年、pp550-556

¹³¹ 全国農業会議所「農林大臣諮問中間答申」（昭和39年8月28日）『農業委員会等制度三十年史』、全国農業会議所、1985年、pp. 556-565

たに特定部門の経営を開始するために必要な資金)」の二つから成っていた。部門経営開始資金は、親とは別部門という限定があるものの、後継者に対象を限定した意味で画期的であった¹³²。

また、青少年対策の事業を実施する団体である全国農村青少年教育振興会（会長東畑精一）は「農村青少年教育対策に関する意見の報告について」¹³³（昭和38年11月27日）を赤城農林大臣に提出した。このなかで、具体的な施策として、「農村青少年研修体制の整備（都道府県農村青少年研修センターの設置，中央農村青少年研修センターの設置）」を求めている。これを受けて、赤城農林大臣は農業後継者育成対策について省内で検討するよう命じた。その検討結果として、「自立経営農家を育成するため，農業後継者の育成指導を充実」，「高校卒業程度のもをを対象とした高度の研修教育を拡充整備」，「在村青少年（中卒を含む）の研修体制を整備充実」，「農業後継者育成資金および農家生活改善資金の活用」の4つの方針が確認された。高卒者を対象とした高度な研修と中卒を対象とした研修に分けることが提案されている。

以上の考え方に基づいて，農林省では「科学技術農業展示館（案），農村青少年中央研修施設（案）等」の設置が検討され，都道府県段階の整備方向として「都道府県農村青少年研修センター」の設置とともに，農業後継者育成資金の活用，農村青少年の組織の高度指導の充実，研修教育を担当する教職員の資質向上が示された。また，「中卒者に対する後期中等教育の補完」，「高卒者に対する専門別かつ高度な経営研修」と，学歴に応じた研修を行うことが確認された。

昭和40年度では農業後継者対策の検討結果に基づき，都道府県研修施設における教育研修の充実強化，在村青少年の自主的集団活動の促進および農業後継者育成資金の貸付け等の施策を総合的に実施した。都道府県の研修教育施設における教育研修については，「地域営農研修施設（高度の研修教育施設の新設）」，「農業専修学園施設（中学卒の青少年を対象とした農業専修学園の開設）」と，学歴に応じた研修施設の整備を行うとともに，従来からの経営伝習農場を中心とする教育施設についても補助を行った。結果として，農業後継者対策の検討結果は，研修施設の整備，充実を行うこととなったのである。

利谷¹³⁴はこの年度の「あとつぎの養成確保のために，予算の裏づけのあるもの」として，「第1に，経営伝習農場等の研修施設の整備拡充，農業専修学園開設，農村青少年活動の促進，農業機械技術者養成訓練施設，および民間教育研修機関の活動の助成」，「第2に，農業改良資金のうち，農業後継者育成資金の資金枠の増加」に止まることを指摘した後に，農業教育の特質を以下のように述べている。

「一般的抽象的な外観は，この施策が階層性をもつことを否定するものではなく，むしろ階層分解を前提にしているところに求められると思われる。・・・結局は，『農業経営者の育成確保』一般が問題になるのではなく，上層農家の『あとつぎ』の確保が問題になるという階層的な性格を露呈せざるをえない。現に県段階でのあとつぎ問題に対する具体策の展開過程においては，あとつぎ問題の重要な施策として『家族協定農業』の普及

¹³² 結局，昭和期の後継者に限定した政策は，これだけにとどまることになる

¹³³ 農林省農政局普及教育課『農村青少年教育に関する資料（I）』，1964年

¹³⁴ 利谷信義「労働力流出と農業後継者」『変貌する農村』（日本農業年報14号），お茶の水書房，1965年，p. 54

推進と、上層農家のあとつぎの個別的把握とその教育が結合され、個別経営のあとつぎ確保という線が明確に打ち出されることになる」

全国農業会議所の答申にあるように、自立経営の育成の方策としての農業後継者対策であり、将来的に自立経営となる可能性の高い上層農家の後継者を対象とした農業教育であった。つまり、各種の農業研修（特に高度な研修）を受講する者は農業後継者と認識された者と考えられていたのである。新規学卒就農者が大幅に減少したとはいえ、大規模層を中心に一定量の新規学卒者が存在しており、農業研修事業により近代的な経営の担い手となる人材の確保を目指していたのである。

(2)昭和 40 年代の後継者対策

昭和 40 年代に入ると、新規学卒就農者の減少は続いているものの減少数は小さくなるなかで、農業後継者問題があまり議論されなくなってきた。このため、「農村青少年の研修教育」の事業は大きな変更はみられなかった。

昭和 41 年度には、仲間作りのためのクラブ活動の助成のために、農業改良普及所が中心となって仲間作りを推進するものであった。また、全国農村青少年教育振興会の意見で示されていた中央青年研修施設の設置が決定された¹³⁵（昭和 43 年 9 月から研修開始）。

昭和 43 年からの農政審議会の議論において後継者対策も議論されている。農政審議会にたたき台として出された「農政審議会における検討資料—総合農政推進のために—」（昭和 44 年 5 月 12 日農政審議会提出）のなかでは、「農業経営の担い手とその養成」として、「現在、農業後継者の育成方策としては、文部省の産業教育、農林省関係の施設教育、普及指導による青少年の育成等があるが、これらの施策が近代的な農業後継者の養成に十分機能を果たしているとはいいがたい面があるので、今後農業労働力の減少と兼業化の進行の中で、これら優秀な農業後継者の養成、確保を図るための対策について検討する」¹³⁶と、依然として「優秀な農業後継者の養成、確保」が目的であった。

農政審議会答申（昭和 44 年 9 月 29 日）では、「近代的農業の育成を図るためには、後継者対策をも含め、農業者または新たに農業を職業とする者に対する各般の面にわたった教育、研修の刷新を図る必要がある」との指摘にとどまっている。こういう状況であるので、45 年以降の 3、4 年は農村青少年の研修教育の事業内容にほとんど変化がみられなかった。

農業基本法制定以降、後継者対策は自立経営農家などの優秀な農家の後継者を念頭ににした研修が実施され、大規模農家の農業後継者への質的向上をめざしたことを目的としていた。新規学卒就農者の減少は量的な問題であり、質的向上を目指す後継者対策のなかで対処することは困難であったと考えられる。

この点について、塩見定美¹³⁷は、基本法制定時から昭和 49 年までの農村青少年対策の問題点として、「①普及活動におけるプロジェクト指導の生産技術課題への特化と、『人間

¹³⁵ 中央青年研修施設は「農業者大学校」と名付けられ、農林省 OB の坂田英一が農林大臣となる時に、成果として急に設置されることが決まった。この経緯については、寺山義雄『続 あの時 この人』、楽遊書房、1985 年、pp. 22-23 を参照

¹³⁶ 経済企画庁調整局農林課『総合農政関係資料』、1970 年、pp. 103-104

¹³⁷ 塩見定美『青年農業者形成論』、農林統計協会、2000 年、p. 81

形成』を目的とする農村青少年クラブの指導理念との隔り，②活動成果が表面化し難い農村青少年育成に対する普及員の活動の忌避，③効果が期待されたものの，対象者の総計は1,203人を数えたにすぎない先進地留学研修，④農外の視点から，その活動が期待された民間支援団体の衰退と青少年指導複線化の暗示など」をあげている。①，②は普及事業の中で青少年対策を行っていることの問題点であり，技術指導が中心の普及事業に青少年対策をどう位置づけるかの問題であった。

以上のように，「人材の養成・確保」は「近代的なすぐれた農業者の育成」という質的向上が目的とされ，量的確保にはそれほど熱心でなかった。農政では離農促進による規模拡大が重要な問題であるのに対し，農業後継者の減少は政策課題化するまでの問題とは考えられてはいなかったのである。このことは，昭和47年農業白書において，新規学卒者数の減少についての整理の結論として，「農業就業者の構成が高齢化，女性化するとともに，男子農業専従者のいない農家が増出していることは，高能率農業の展開を図り，活力ある農村社会を形成していくうえで大きな障害要因となっている」¹³⁸とされていることからもうかがわれる。

第6節 昭和50年代前半の農村青少年対策の見直し

昭和50年代に入り，農業後継者問題が急に着目されるようになる。その端緒となったのは，国土庁の「新全国総合開発計画総点検作業中間報告 農林水産業問題とその対策」¹³⁹（昭和50年11月）である。国土庁はこの報告書を，「44年5月20日に策定された新全国総合開発計画がその後の農林水産業の変化に対応しておらず，計画と実績に大きなズレが生じたので，その要因と対策を検討したもの」と位置づけている。

報告書で検討した課題のうち農業関係は，食糧確保，農用地の確保・整備，農業労働力確保，大家畜畜産の展開，地域農業の組織化の問題であった。このうち，農業労働力確保については，農業労働力（特に若年労働力）の減少要因として以下のように指摘している。「若い青年が農業から離れていくのは，専業農家においてすら農業所得のみで都市生活者と同等の所得水準を確保することが困難であり，農村社会の生活環境が立ち遅れているという現実にもとづいている。さらに農業教育を受けた非農家出身の青年が農業経営に参画し，将来，農業経営者として自立する道が十分開かれていないことなどの事情がある」

さらに，農業労働力の減少の推移に基づき，農業労働力（基幹的農業従事者）が現在の趨勢のままで推移した場合と，新規学卒就農者の増加と既就業者の他産業移動の鈍化を想定した場合の，25年後（西暦2000年）の見通し（試算）を行っている（第1-5表参照）。その結果は，現状のままでは，農業労働力は大幅に減少し，60歳以上が6割を占めることになるが，新規学卒者を増やせば，200万人近くの農業労働力が確保でき，60歳以上の割合は4割程度まで低下すると見通されるというものであった。以上の結果から，以下のような施策が必要としている。

¹³⁸ 『昭和47年度農業白書』，p.120

¹³⁹ 国土庁『新全国総合開発計画総点検作業中間報告 農林水産業問題とその対策』，1975年

第 1-5 表 国土庁報告書における農業労働力の推移と見通し試算例

		昭和35年	45	49	75年（西暦2000年）		
					ケース1	ケース2	ケース3
実数 （千人）	16～29才	3,119.8	783.4	494.8	21	289	440
	30～49	4,960.8	3,395.9	2,731.3	119	327	426
	50～59	1,896.9	1,437.9	1,369.4	226	357	357
	60～	1,584.1	1,431.0	1,309.8	522	755	755
	合計	11,561.6	7,048.1	5,905.5	888	1,728	1,978
新規学卒農業就業者数(千人)		127.0	36.9	14.3	2	30	45
構成比 （%）	16～29才	27.0	11.2	8.3	2.3	16.7	22.3
	30～49	42.9	48.2	46.2	13.4	18.9	21.5
	50～59	16.4	20.4	23.2	25.5	20.7	18.0
	60～	13.8	20.3	22.2	58.8	43.7	38.2
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：国土庁計画調整局「新全国総合開発計画総点検作業中間報告 農林水産業問題とその対策」より引用

原注：1) 75年見通しケース1は40～45年「農林業センサス」によるコーホート分析による。16～19才の将来推計については、49年の「農業調査」の数値（男子23千人、女子10千人）が40～45年の同年齢階層の減少率（年率8.1%、女子4.7%）で減少するものとした

2) 75年見通しケース2は、20才～64才層についてはコーホート残存率と生命表の生存率の平均値を使用したものである。16～19才の将来推計は、高卒者から毎年男子20千人、女子10千人、が補充されるものと仮定した

3) 75年見通しケース3は、ケース2と同様の推計方法を用いたが、高卒者からの補充者数を毎年男子30千人、女子15千人と仮定したものである

「相当数の若い労働力が今後継続的に農業に新規参入しうるようこれら農業の新規参入者が中核的農家として定着するまでの間について、所得確保、特別融資など積極的援助措置を講ずることが特に重要である。更に、将来の中核的農家となる者の資質の向上を図るため、学校教育の改善強化が必要となる」

若い労働力を確保するには、新規参入に対する手厚い援助が必要なことを指摘しており、現在の政策を先取りするような指摘がなされていた。この国土庁の見通しによれば、新規学卒農業就業者を倍増（それでも45年水準以下である）させるだけで農業労働力の年齢構成が大幅に変化することを示唆している。

この国土庁報告をとりまとめた下河辺淳（当時国土庁計画調整局長）は、農政ジャーナリストの会での報告で農業就業人口の減少要因について、以下のような報告をしている¹⁴⁰。

「所得格差がモビリティをつくる条件の一つだろう。しかし問題は人間がモビリティを持つ条件は必ずしも所得だけでない……。社会的にある種の『土離れ』的な考え方があってはならないかという意見がでてきた……。農政としては、農産物をつくる人たちをどうみたらいいのかというあたりに根本的な問題があるのではないか。人間はたくさんいるから、中には土離れをしない人間もいるのではないかと淡い期待を持つ事ができるのだろうか」

「さらに気付いたのは農業だけが世襲制だということであった。そうであると、農家出でない人が農業をやっておれば土離れしたくないといっても、農業に就業できるはずがない。一方、農家にせつかく生まれた子どもは、親も子もこのままではいかん、なんとか米価で稼いだ金で子どもは大学にやろうと、土離れを奨励する形になっているから、

¹⁴⁰ 下河辺淳「新全総の見直しと三全総」『減速経済化の日本農業（日本農業の動き第39号）』、農林統計協会、1976年、pp. 84-87

世襲制農業のままで百人のうちの数人を、とってみても現実性がない……。一億三千万人の若々しい人口が数十万人の年寄りに食糧を作れというのは奇怪な社会で、そんな社会はあり得ないと思っている。農地を幹旋するのも大変だが、その農業を担当する人の問題になるともっと大変だという感じだ」

と、農業が農家の世襲制の産業であるため、農家は多数存在するから一定量は確保できるという期待はできなくなりつつあることを述べ、農業労働力の減少が農地以上の問題になると危惧している。総合農政で離農の促進が強調されるなど、それまでの農政は人を減らすことに重点を置いていたが、この国土庁報告はそれに対し警鐘をならすものであった。

なお、この国土庁報告における農業労働力確保について、今村奈良臣¹⁴¹は、

「これまで通りの趨勢でいくと 2000 年には農業労働力は 90 万人になる。こういうことでは大変なことになる。非農業部門から農業部門へ新規参入を大きく見込んでも 200 万人がせいぜいのところである、その中でも老人労働力が高いウエイトを占める。となると労働力確保対策に相当真剣に取り組まなければならない。このへんが新全総ではダメであったということだ。ここで非農業からの若年労働力の新規参入をいっているのもアドバルーンとみれなくもない」

と、農家労働力の大変な状況を強調することで、施策の必要性を訴えているとみている。国土庁報告は農林省と協議しており、本当に問題な指摘は記述されないはずであるから、農林省で言えない事を国土庁に言わせているという面もあることを今村は指摘している。

ところで、この国土庁の報告に対応したのは、「国際化に対応した農業問題懇談会」¹⁴²であった¹⁴³。この懇談会は、全国農業会議所が農業関係者と経済関係者の共通の話し合いの場を設けるという構想を持ち、経済団体との協議の結果、全国農業会議所と経団連が世話人となり、45 年より農業界と経済界の 18 人（座長は東畑精一東大名誉教授）で発足したものである。この懇談会は非公開であるが、メンバーが一致した場合、提言、要望の形で公表されていた。

昭和 50 年 12 月 1 日に、この懇談会で下河辺国土庁計画調整局長から新全国総合開発計画総点検作業中間報告についての説明がなされたのを契機に、後継者問題が複数回懇談されることになった。まず、昭和 51 年 1 月 19 日に「若い農業所のための提案」（小倉武一）、「農林漁業生産の若い担い手の育成確保対策について」（全国農業会議所池田斉幹事）が説明をし、懇談が行われた。次に、同年 4 月 19 日に安倍晋太郎農林大臣からの新年度の農政の基本方針について説明を受けるとともに、若い農林漁業の担い手問題について懇談を行った。さらに、同年 6 月 10 日に永井道雄文部大臣から農林漁業の後継者教育の問題について説明をうけ、意見交換を行った。以上を踏まえて、同年 6 月 28 日に「若い農林漁業者の育成確保に関する提言（案）」について検討し、一部修正のうえ、同年 7 月 5 日に「若い農林漁業者の育成確保に関する提言」¹⁴⁴として関係機関に提言を行った。

この提言では、農業後継者対策の基本視点として、「今日若い農林漁業者の数は極めて少

¹⁴¹ 今村奈良臣「新経済計画と農業政策を斬る」『減速経済化の日本農業』（日本農業の動き第 39 号）、農林統計協会、1976 年、p. 138

¹⁴² この部分は『農業委員会等制度三十年史』、農業会議所、1985 年、pp. 493-496 を参照した

¹⁴³ 座長の東畑精一は、青少年対策に関する外郭団体である全国農村青少年教育振興会の会長であり、青少年教育に関心があったと考えられる

¹⁴⁴ 「日本農業年報第 25 集 農業は見なおされたか」、お茶の水書房、1976 年、第 3 部資料 pp. 61-68

数である。そして現在必要なことは、この少数の若い農林漁業業後継者に失望と挫折感を与えないように、そして将来の農林漁業の中核的担い手となりうるために、大胆な育成方策を講ずることが必要である」と、若い農林漁業者に対する心理的不安の解消を強調している点に特徴がある。また、残った者全員を中核的担い手の候補と位置づけている。

提言における具体的施策を示すと、以下の通りである。

「1. 農林漁業者教育体制の整備強化

- (1) 学校教育課程における農林漁業ならびに食糧問題に対する理解を深める
- (2) 若い農林漁業者のための教育が学校教育と一貫性が保たれるよう文教政策と農林政策の位置づけの明確化と両者の強調協力関係の強化
- (3) 先進的経営における研修教育体制の充実強化
- (4) 農閑期における農業教育の実施

2. 農林漁業就業奨励特別奨学資金制度（仮称）の創設

一定期間農業に従事した場合にその償還を免除

3. 若い農林漁業者に対する特別融資制度の整備拡充

4. 農村青年会議（仮称）の設置による若い農林漁業者の自主的組織の育成助長

5. 家族協定（農林業経営における父子協定を中心とした協定）農林業の制度を検討

6. 相続による農林業経営の零細化を防止する制度的措置の検討

7. 自立経営，企業経営の育成対策を強力に推進

8. 農林家出身者以外の者の農林業への新規参入を認めること

9. 漁業における特別対策の強化

10. 農村における婦人に関する政策の充実強化」

具体的な施策の多くは既存の施策の強化や検討であるが、「農家出身者以外の者の農業への新規参入」が出されており、国土庁の報告書も含め、非農家の門戸を開けることが必要であるという認識が高まってきたことがうかがえる。

全国農業会議所は、昭和 51 年 8 月の農林大臣の全国会議所への諮問「最近の我が国経済の動向にかんがみ、農業の体質を強化するため、農業構造の一層の改善を進めていくことが必要であるが、その基本方向及び具体的方策いかん」の中間答申¹⁴⁵において、「国際化に対応した農業問題懇談会」の提言に若干の修正（農林漁業者はすべて農業者に）を行った上、「農業後継者対策」として答申の一部とした。それとともに、対応策の「4. 農業後継者の自主的組織の育成助長」に「地域における農業後継者の育成確保のための体制の整備」と、農業委員会等系統組織が農業後継者育成確保対策を行えるようにすることを加えている。

国土庁の報告書、全国農業会議所との答申を受け、農林省は青少年対策に関する様々な対策を始めた。まず、昭和 51 年度に、「青年農業士」、「指導農業士」の制度が国の事業として発足した¹⁴⁶。この「農業士」の制度は、42 年に長野県が西ドイツのマイスター制度の現地調査を行い、その結果を踏まえて発足させたのが始まりである。「農業青年に新しい農

¹⁴⁵ 全国農業会議所「農業構造改善の推進方策に関する農林大臣諮問に対する中間答申」（昭和 51 年 9 月 16 日）、『農業委員会等制度三十年史』、全国農業会議所、1985 年、pp. 646-655

¹⁴⁶ 「農業士」に関する記述は主に『農村青少年育成三十年の歩み』（社）全国農村青少年教育振興会、1994 年、pp. 103-106 を参照した

業経営者としてのプライドをもたせ、また、優れた農業者となるための学習意欲を喚起させることをねらいとして、「市町村、郡、県の各段階のゼミナールを終了した者を認定委員会にかけて、合格したものを農業士として知事が認定する」制度であった。この制度に関心をもつ県は多かったが、追随した県は、44年に静岡県（農業経営士）、46年に北海道（指導農業士）、神奈川県（農業経営士）、47年に栃木県（農業士）、48年に兵庫県（農業経営士）と少なかった。また、各県の名称から分かるように、農業士に対する考え方、方法は県により異なっていた。

昭和48～50年度には、この制度に関心をもった農林省が、(社)全国農村青少年教育振興会への委託調査事業として「農業経営士等称号制度研究会」を実施した。昭和51年2月の報告書では、「各県それぞれ独自の考え方、方法がとられており、このことをどのように統一し、あるいは調整するか、資格制度にするのか単なる称号制度とするのかなど」、数多くの問題点を指摘されていた。しかし、新たな後継者対策が求められるなかで、「これら提起された問題点を残したまま見切り発車せざるを得なかったという事情」の結果、事業が開始されたのである。農業士制度は、「青年農業士」（就農成年を対象）と「指導農業士」（現に優れた農業経営を行いつつ、農村青少年の育成に指導的役割を果たしているものを知事が認定）の2種類が導入された。

以上のような「農業士」制度は、西ドイツ等のマイスター制度にならったものであるが、その位置づけは大きく異なる。「マイスターが資格であるのに対し、農業士は称号であり、社会的榮譽があるだけでこのことに伴う金銭的あるいは物質的なメリットは無いに等しい。農業士の活動がボランティアとよばれる所以である。このように、農業士の活動がボランティアとみるかぎり、・・・農業士の活動はかくあらねばならないということの規定する、あるいは押し付けることはできないということである」と指摘されている。このため、農業士の活動は自主的なものであり、行政はその活動の助長、援助しかできないことになる。

また、「青年農業士」については、従来からの活動に加えて「青年農業士」の活動が加わることを迷惑と感じる者が多く、地域内の後継者の一部のみが「青年農業士」になることにより「仲間はずれ」になるなどの問題が指摘されていた。さらに、塩見定美は「認定基準に農業教育終了を重視するあまり、他の高い能力を備えた青年の認定に課題を残し、認定者に期待する具体的な活動内容の滲透にも問題を投げかけた」¹⁴⁷という問題点を指摘している。

昭和51年の全国農業会議所の答申に対して、農林省の対応のもう一つは法律改正であった。具体的には、「農業後継者育成資金の貸付条件の改善及び貸付枠の拡大を図るための農業改良資金助成法の改正等」、「農業改良助長法の改正等」が行われた。このうち、「農業後継者育成資金の貸付条件の改善及び貸付枠の拡大を図るための農業改良資金助成法」の改正については、償還期間の延長等、農業後継者育成資金制度の改善拡充を図るためのものであった。

「農業改良助長法の改正」については、詳しく見ていきたい。この法律改正の提案理由は、「第1は、協同農業普及事業の拡充。すぐれた農業後継者を育成する見地から、都道府県の農民研修教育施設において農業後継者たる農村青少年を対象に実施する農業または

¹⁴⁷ 塩見定美『青年農業者形成論』、農林統計協会、2000年、p.82

農民生活の改善に関する研修教育を協同農業普及事業の内容として加え、新たにその運営費及び施設整備費を助成すること。この措置に伴いまして、もっぱらこの研修教育に当たる改良普及員については、農民研修教育施設たる機関に属し、研修教育に当たることができること」、「第2は、協同農業普及事業に係る助成規定の整備。本事業は、都道府県が農林省と協同して行うという特殊な性格を有していることにかんがみ、本事業に係る国の補助金を協同農業普及事業負担金に改めること」¹⁴⁸であった。必ずしも明文化されて規定されていなかった青少年対策を普及事業の一環であることを明文化することが目的であり、法律改正により制度が大きく変化することはなかった。

法律改正の目的について、「現在各県におおむねございます教育研修施設、・・・この内容の充実、施設の整備、運営の強化」、「この教育施設についての規定を改良助長法の中に織り込むことができないかどうかということを中心にして、現在法改正を検討」¹⁴⁹と農林省と答弁しているように、法律改正が研修施設の整備等のための予算の拡充が目的であったことは否めない。

なお、「農業改良助長法の改正」による教育施設の整備により研修生の定員を確保できるかという点については、「最初から所期の効果が簡単に出てくるようには思っておりません。・・・できるだけ高校卒程度の方が喜んでそこへ入所したい、定員をオーバーするような事態が一刻も早く来るように祈っておるわけでございます。」¹⁵⁰と、達成が困難であることは農政サイドも認識していたことがわかる。農業後継者問題が話題になるなかで、直接的な農業後継者対策を行っている数少ない分野である青少年対策の範囲内で対応を検討し、従来からの施策の見直しで対応したと考えられる。

以上のような法律改正とともに新たな事業も開始された。全国農業会議所の答申のうち、「地域における農業後継者の育成確保のための体制の整備」に対応するため、農林省は昭和52年度から、全国農業会議所が協力指導（従来は農業改良普及組織が担当）を行う「地域農業後継者特別事業」を開始した。なお、この事業の内容は、市町村段階で市町村農業後継者対策協議会を設置し、協議会における検討により市町村農業後継者対策事業（学校教育との連けい事業、地域農業青年活動促進事業等）を行うものであり、農業後継者育成よりも農業後継者の仲間作り、学校との連繋が中心の事業であった¹⁵¹。さらに、「この事業は普及教育事業のなかの事業として農業委員会系統が実施するというようになっており、以上の点はこれまでの普及教育系統事業で実施してきた後継者対策の反省を含んでいるものと思われる」、「地域農業青年活動促進事業は、後継者の意向を直接行政に反映させ、実現していくという性格をもっている点でこれまでの行政事業と異なっている点があるが、農業委員会系統では実施されてきた方法であること」と、農業委員会等系統組織で事業を行う意義を述べている。この事業を契機として、後継者対策については、農業委員会等系統組織と農業改良普及組織が相互に関連しながら事業をすすめるようになっていく¹⁵²。

¹⁴⁸ 鈴木善幸農林大臣法案提出理由説明（第80回国会衆議院農林水産委員会9号、昭和52年3月24日）

¹⁴⁹ 澤邊守官房長発言（第78回国会参議院農林水産委員会3号、昭和51年10月19日）

¹⁵⁰ 堀川春彦農産園芸局長発言（第80回国会衆議院農林水産委員会15号、昭和52年4月7日）

¹⁵¹ この事業の経緯は、中村裕「地域農業後継者対策特別事業について」『農政調査時報』第254号、全国農業会議所、1977年、p.8を参照

¹⁵² 「地域農業後継者対策事業」（昭和52～56年度）は、ほぼ同様の事業で対象市町村数をしばった「農業後継者地域実践推進事業」（昭和57～61年度）として実施された

以上のように、国土庁の報告で指摘された農業労働力の減少に対する対応策は、青少年対策の見直しにとどまるものであった。その後の青少年対策は「農業改良助成法」改正による、農民研修教育施設（県農業者大学校）の施設整備、改良普及員の指導職員への配置が主な事業となっていく。

農業後継者の確保が問題になるなかで、農業白書の記述にも変化が見られる。「最近の農業労働力の補充は、新規学卒労働力が直接就農するよりも、いったん農外に就業した者が一定期間後に離職し、就農するという形態が多くなってきているが、新規学卒農業就業者の減少は、若い農業後継者の確保にとって大きな問題である」¹⁵³（昭和 50 年度農業白書）、「51 年 3 月の新規学卒農業就業は、卒業者総数の減少にかかわらず前年並の約 1 万人で、過去 10 年ぶりに減少が下げ止まり」、「新規学卒農業就業者の減少が下げ止まったとはいえ、その数は依然少なく将来の農業生産の担い手の確保や農村の活力を維持するためにも若い優秀な人材を農業に確保することが必要である」¹⁵⁴（昭和 51 年度農業白書）と、農業後継者の確保が課題として述べられるようになっている。

昭和 40 年代までは、「人」に関する施策は、農家世帯員の離農が重要な課題とされ、農業労働力確保のための農業後継者対策はほとんど考えられていなかった。昭和 50 年の国土庁の指摘以降、農業後継者対策の必要性が認識されるようになったが、農業士制度の導入、農業改良助長法の改正等、普及教育課で所管している範囲内の政策しか行うことはできなかった。しかも、このような対策の実施が必ずしも農業後継者の確保に結びつくものではなかった。将来の労働力不足の指摘に対しても、現状では農業労働力は過剰という認識の下では、若年層に対してのみを優遇するような施策を行うことができず、有効な対策は見いだすことができなかつたのであろう。

第 7 節 小括

戦前期にはほぼ一定であった農業労働力は、戦後直後の海外からの引揚者による増加と都市部での製造業等の回復の遅れにより、戦前よりも多い水準で推移していた。このような状況に対し、農林省は、農業労働力が過剰であることを認識し、それが農業の低生産性の要因の一つとして考えていたが、農業就業人口を減少させるような施策を示すことはできなかつた。しかし、農業基本法制定要求が高まるなかで設置された農林漁業基本問題調査会では、若年層を中心に農業就業人口が減少し始めた状況を踏まえて、農業就業人口の減少を農政の目標とするとともに、農業就業人口の減少を促進させる施策を示した。調査会の答申後の農業基本法の前案策定時には、農業の構造改善をより促進させるために積極的な離農対策を考えていたが、池田総理の発言を契機に「農民切り捨て論」の論調が高まり、離農対策を示すことはできなくなつた。その結果、農業基本法の中では、農政の重要な施策として「人」（農家世帯員）に対する施策が示されることとなったが、実際には基本法制定以前から実施されていた施策にとどまり、新たな施策が行われることはなかつた。つまり、形式的には農業基本法により「人」に対する施策を重視するようになったとされ

¹⁵³ 『昭和 50 年度農業白書』, p. 142

¹⁵⁴ 『昭和 51 年度農業白書』, p. 142

たが、実態としては新たな施策を打ち出すことはなかったのである。

農業基本法制定以前から行われた施策は、農業委員会等系統組織での協議会設置事業(後に相談事業に変更)、農業改良普及組織での農村青少年対策であった。農業委員会等系統組織の事業は農家世帯員の諸問題への相談等にとどまり、この事業実施により直接的に構造改善を促進させるものではなかった。農村青少年対策は、主に農業後継者を教育・研修により技術・経営能力を向上させることで近代的な農業経営の経営主を目指すものであり、農業後継者の確保というよりも、農業後継者の中から優秀な者を選抜することで、構造改善を促進させるものであった。つまり、両組織の事業ともに、農業労働力確保という視点はほとんどなかったのである。加えて、両組織の性格から、農林省が推進すると決めた施策を末端の組織で実施する保証はなく、全国一律的に施策を実施することは困難であった。

昭和 50 年の国土庁の指摘は、農林省に対し、農家世帯員だけでは農業労働力は減少することになるので、非農家の者も含めて農業労働力を確保していく施策が必要であるということ認識させた点では重要なものであった。しかし、農林省は、農業労働力確保のための対策として、農家の後継者確保に重点を置き、農業改良普及組織での青少年育成対策の充実を図ることとした。非農家の農業就業については検討せずに、農業改良普及組織の担当部局である普及部門で実施できる範囲の対策にとどめたのである。

以上のように、農業基本法制定時における「人」の施策の中心は、農業労働力の減少であり、農業労働力確保という視点はほとんどなかった。高度成長期の若年層の農業労働力の減少に対しては、不安はあるものの、将来の農業構造の改善につながるものと考えていたのである。

第2章 農業雇用労働力の減少期における農政の雇用労働力の位置づけ

本章では、昭和50年後半から増加傾向に転じた農業雇用労働の特徴を把握するため、それ以前の農業雇用の状況についてみておきたい。

第1節では、戦前期までの雇用労働について概観してみた。戦前期までの農業はその生産主体が人間の肉体労働であったため、経営規模に応じて労働力が必要であり、大規模な経営では多数の農業労働力を必要としていた。このため、江戸初期頃には、傍系家族及び雇用も含めた大家族による経営がみられた。江戸期を通して、雇用形態に変化はみられるものの、雇用労働を雇用する農家は多数存在していた。明治期以降になると、農業雇用（特に年雇）は減少傾向にあったと考えられている。他産業での発展等による都市部を中心とした労働需要の高まりが影響していると考えられるが、農業内部でも農業雇用を減少させる要因が存在していた。本節では、明治期における農業雇用の減少要因についてまとめておきたい。

第2節では、戦後直後から昭和35年頃までの農業雇用の動向、農政における雇用労働の位置づけについて、その特徴を簡単にまとめてみることにした。農業雇用の動向については、農村部に過剰労働が滞留していた昭和20年代に、農業雇用はむしろ増加傾向を示した要因について明らかにする。次に、農業基本法制定過程での議論を素材に、当時の農政における農業雇用の位置づけを明らかにする。農林漁業基本問題調査会の議論のなかで、農業就業人口の動向は注目されていたが、農業雇用労働はほとんど関心がもたれていなかった。さらに、調査会の答申等を踏まえ、自作農主義の維持を原則としていた農政では、農業雇用は排除する方向にあったことを指摘する。

第3節では、まず、昭和35年から40年代にかけて、農業雇用の動向を雇用形態別にみておきたい。他産業での労働需要が高まるなかで、年雇は非常に少数となり、農業雇用の多くは臨時雇へと変化していることを確認する。次に、当時の主たる作目であった稲作について、田植等の農繁期における臨時雇の不足及び賃金高騰が問題とされた時期もあったが、機械化等省力化技術の導入による農業労働時間の減少のため、農業雇用の割合が低下するにつれて、問題として把握されることが少なくなっていったことを指摘する。加えて、農業雇用の不足が問題になった時期には、地域によって独自の雇用対策が実施されたものの、農政としては、農業雇用労働力の確保よりも省力化技術の導入・推進の方向に重点がおかれていたことを示す。

第4節では、総数としての農業雇用は減少傾向にあるなかで、大規模経営農家の雇用実態を明らかにするために、昭和40年農業センサスの大規模農家調査における農業雇用の分析を行った。その結果として、大規模な畜産農家では、年雇が導入する割合が高いことを示す。さらに、昭和40年代に、規模拡大が比較的容易な中小家畜（養豚、養鶏）では、会社形態で農業雇用が増加していたことを指摘する。最後に、以上の雇用動向を踏まえ、国勢調査から、農業の被雇用者の男女別年齢別の動向について、その特徴を明らかにする。

以上については農業及び農政からみた農業雇用の分析であるが、農業雇用者は雇用者であるので、労働政策の対象にもなる。第5節では、平成期に入ってから、農業雇用労働に対する施策を実施するようになる労働省が、昭和50年頃まで、農業雇用をどう位置づけて

いたかについてみておきたい。農業は労働基準法で労働時間等の適用除外とされており、労働省は通常の雇用者とは異なる位置づけをしていた。加えて、農業の季節性により、就職、失業を繰り返す雇用者が農閑期に失業保険金を受給する者が多数存在していたことから、農業雇用者は特殊と考えていたようである。

以上の分析を通して、農業雇用労働力を必要とする農業経営は常に存在したものの、農政においても労働政策においても、農業雇用者は確保すべき対象とは考えられていなかったことを示す。

第1節 戦前期の雇用労働の存在形態

戦前期までの農業労働は人間の肉体労働を主としていたので、経営規模を維持するためには農業労働力を確保する必要があった。古島敏雄¹⁵⁵は、織豊期・江戸初期の労働力について、「(1)従属農民特に名子・被官¹⁵⁶の提供するもの、(2)譜代下人の労働力、(3)家族労働力」とし、典型的労働力は家族労働力であるとしている。そして、「経営地が大きく、牛馬耕方式をとる場合、多量の労働力を確保するために弟・叔父・甥・従兄弟などを家族内に残し、複合形態をとるものもある。この場合は傍系家族は事実上譜代下人と同一の性質¹⁵⁷としており、傍系家族と譜代下人（永代・世襲的に労役を提供する下人（奉公人））の差は小さかったことを指摘している。家族維持のための世帯員（直系家族）以外に、傍系家族、譜代下人等、様々な方法で農業労働を確保していたのである。

この譜代下人について、古島は「譜代下人たることは何等特別の固定的身分層に属するものではない点である。下人化の可能になる基礎は家族の長があらゆる家族員（自身をも含めて）の身柄を売買しようということである。・・・この譜代下人事実上の婚姻を行っており、・・・基準労働量を支出した後の時間は彼の処理にまかされた。その条件の結晶が家持下人の発生¹⁵⁸と指摘している。つまり、譜代下人は固定的な身分ではなく、誰もが経済的理由等で譜代下人になる可能性もある一方で、譜代奉公人は自分の家を有する家持下人となり、さらに小作地を自分経営地としながら、主家の農作業や賦役に参加する名子に転化する可能性があった。農家を維持するための世帯員以外に、農業生産のための労働力が多様な形態で存在しており、その一つの形態が譜代下人であったのである。

江戸期においても、家族労働以外の農業生産のために必要な労働力として雇用労働力（この頃は「奉公人」とよばれた）が必要とされていた。ただし、永年的な譜代下人が減少し、事前に期間の定められた年季奉公人が主な雇用形態となっていく。これは、労働の対価としての賃金が成立するようになり、奴隷的な労働から賃労働へと移行したことによるものである。このような移行は、地域により差があり、また、中間的な形態もあり、農業の雇用形態に関する分析は、江戸期の農業雇用に関する中心的な研究課題の一つであった¹⁵⁹。

¹⁵⁵ 古島敏雄『日本農業史』、岩波書店、1956年、p. 221

¹⁵⁶ 「名子・被官」とは、主家に隷属し、借りた農地で自己経営を行うとともに、主家の農地での生産について労務提供を行う者である

¹⁵⁷ 同上、p. 222

¹⁵⁸ 同上、p. 305

¹⁵⁹ 代表的なものとして、市川孝正・渡辺信夫・古島敏雄他著『封建社会解体期の雇傭労働』、青木書店、1961年がある

江戸期の中心的な雇用形態であった年季奉公人は一定の期間（次第に期間は短くなる）で奉公（労働提供）する者であり、奉公後は実家に戻るという点で、一時的なものであった。さらに、江戸後期になると、日雇の形態も出現してくる（このような形態が成立するには、農閑期でも雇用先があることが条件となる。このため、町場周辺で展開したと指摘されている）。また、労働市場も拡大していく。秀村秀三は福岡の事例において、「享保飢饉による労働力不足、ことにその頃を劃期とする商品流通の拡大にささえられて領国内各地の狭隘な雇用圏もより広い雇用圏を形成し、領域一般或いは他領へと拡大してゆくのである。ことに十八世紀後期以降、島原や天草その他の地方から旅日雇が流入してくるのであって」¹⁶⁰と述べている。さらに、「幕末以降における商工（鉱）業の展開と物価の騰貴をとくに重視しなければならない。それは結局奉公人的労働力の不足、労賃の高騰として現象する」¹⁶¹と、雇用労働力が不足する地域もみられた。

幕末に一部の地域で雇用労働力不足がみられたという指摘はあるものの、農業雇用の状況は、明治期になっても江戸時代とあまり変化はなかったとの指摘がある¹⁶²。年雇に関しては、明治初期には約 100 万人いたのではないかという推計があり¹⁶³、年雇を中心とした農業雇用が農村部でも一つの就業先であったことを示している。なお、明治期における農業雇用に関する調査はほとんど行われていないが、明治 23～24 年に実施された「農事調査」¹⁶⁴から、当時の農業雇用の実態をかいまみることができる。この農事調査において、農業雇用に関する調査項目は、各地域の耕地面積、農家戸数、農家人口、各作物の販売高等の数値的な調査とともに、備考として、各地域の状況に関する調査項目について記述するようになっていた。この調査項目の一つとして、「雇人ヲ得ルノ難易及ヒ雇入ノ方法」があり、ここから各地の状況をうかがうことができる¹⁶⁵。また、「農家ノ重ニ資本ヲ要スル事物及ヒ其季節」という現金支出に関する質問でも雇用に関する回答が出ている。

まず、現金支出についてみると、肥料購入に次いで雇用賃金の支出を挙げる府県が多かった。雇用目的も、稲作作業ともに養蚕、製茶を挙げる府県も多い。この時期から、雇用賃金の支払いは主な現金支出であったことがうかがわれる。

また、雇用確保の難易度については、多くの府県で「容易」と回答しているものの、栃木は「雇入れは困難」と回答、また、県内の一部地域では「困難」と回答した県もあり、雇用の過不足には地域差が大きい（雇用の主な供給源が他県の場合もある）。また、千葉、

¹⁶⁰ 秀村秀三「近世農村奉公人の供給源（二）」『九州大学経済学会』第 27 巻第 3 号、1961 年、p. 86

¹⁶¹ 同上、p. 91

¹⁶² 松尾一太郎は、『農業労働に関する調査（大正 9 年）』（農業発達史調査会資料第 92 号）、昭和 31 年で、「我国ニ於ケル農業労働ノ状態ハ、明治廿年前後マデハ、昔時ニ比シ大イナル変化ナク、・・・カノ被傭労働者如キモ、仕事ハ年中切レ間ナク其ノタメ農村ニ在ツテ、兎モ角不安ナキ生活ヲ支持スルヲ得タリ」（p. 1）と、明治初期の農村の労働は江戸期と変化がなく、雇用者も様々な仕事に就くことで生活が可能であったとしている

¹⁶³ 山田盛太郎「農地改革の歴史的意義 一問題総括への一試論一」矢内原忠雄編『戦後日本経済の諸問題』、有斐閣、1949 年、p. 166。ここでは、大正 9 年の年雇数 38 万人からこれまでの傾向を踏まえて、明治初期は 100 万人と推計している

¹⁶⁴ 「農事調査」の目的は、「わが国の富強増進のために農工商三業の発達を図るに在り、そして先ずそのためにもこの三業発達の根拠を各地の具体的条件に即して明かにし、以て政策樹立の資とすることであった」（大橋博「解題『農事調査』」『明治中期産業運動資料 第 18 巻』、日本経済評論社、1979 年、p. 1）

¹⁶⁵ 各地域の「農事調査」の結果は、『明治中期産業運動資料 各巻』、日本経済評論社としてまとめられており、本書では各巻から整理したものを示している

大阪、福岡では、商工業の発達とともに、雇用確保が困難になりつつあるとされている。なお、農産物価格の低迷、災害、不漁（千葉）になると雇用希望者が増加するようになる」と記述しており、労働供給側の状況が労働需給に影響していたと考えられる。

雇用形態であるが、地域により、年雇（1年契約）、月雇、日雇等多様な形態がみられる。多くの府県では、年雇が主となっているが、滋賀、京都では日雇が多いと回答しており、ここでも地域差がみられる。

雇用方法は、個人的ツテ、雇用希望者の来訪、雇用斡旋業者（口入屋等）等、地域により様々であるが、全体としては業者を利用している府県は少ない。周辺地域で調達が可能であったり、雇用希望者が来訪する地域であったりすると、業者を利用するほどの必要性がなかったと思われる。また、雇用契約は、雇用時に文書で契約する地域が散見されるが、その内容は、主に雇用者が逃亡ないし病気となって働けなかった時に別の者を手当する等の雇用主への補償に関するものが中心であった（賃金を前受する場合のみこのような契約を行う府県もみられる）。

以上のように、農業雇用の状況も地域によって多様であるが、全体としては、農業雇用が不足する状況にはなっていないことがわかる。「農事調査」では農業雇用の存在を前提として質問がされており、農業雇用が農業生産のためには必要なものとして認識されていたことがうかがわれる。

明治20年頃の農村部の農業雇用について、松尾¹⁶⁶を要約すると以下ようになる。

この頃の農家には、米麦作以外に、綿花栽培¹⁶⁷及び糸紡ぎや木綿織、家屋の修繕のための大工等の作業、肥料及び農産物の運搬等の作業があり、農作業の繁閑に応じて調節していた。このため、農村部には就業の場が常に存在し、被雇用者も生活できる状況にあった。しかし、明治20年以降、紡績機に適合する外国産綿花の輸入が急増するにつれて、国内産綿花の栽培は激減する。この結果、農業生産が米麦作だけになり（養蚕の増加は微々たるものであった）、農村における労働力は未曾有の過剰状態となった。

明治20年以降の農業雇用者の減少には、綿花栽培という労働集約作物（収穫後の加工作業も含めて）の減少が大きく影響していたと考えられる。農業労働では生活できなくなった雇用者は、都市部への流出、他産業（小売業、運送業等）への転出等が行われたと指摘されている¹⁶⁸。

「農事調査」以降、農業雇用者に関する調査は行われていなかったが、賃金調査である「全国諸傭平均賃金」の調査において、明治27年から農業年雇が調査対象とされ、毎年の賃金が示されていた。このことは、当時の雇用先の一つとして、農業年雇が位置づけられていたと考えられる。

「農事調査」以降、農業雇用者を対象として実施された調査は、大正8年に行われた全国的な悉皆調査であった。これは、国際労働機関（ILO）第3回総会いわゆる「国際農業労働会議」¹⁶⁹に関連して、農業雇用の状況を報告することが必要とされたために実施された

¹⁶⁶ 松尾一太郎『農業労働に関する調査（大正9年）』（農業発達史調査会資料第92号）、昭和31年、p.1

¹⁶⁷ 綿織物産業の発展に伴い綿花の需要は急増していた。綿花生産量は明治20年が最も多い

¹⁶⁸ 同上、p.3

¹⁶⁹ 国際労働機関（ILO）で、農業労働力が主たる議題とされた経緯及び、農業労働力について議論された第3回総会（「国際農業労働会議」）の議論の内容、結果については、佐藤寛次編『国際農業労働会議

ものであった。この調査は、「本邦農業の概況及農業労働者に関する調査」¹⁷⁰としてまとめられており、日雇・季節雇・定雇（年雇が含まれる）別及び種類（農家の世帯主及び家族、非農家の世帯主及び家族、純労働者）に分けて、人数を公表している（それ以外に、家事を主とする奴婢数も公表）。その結果をみると、総数では312万人の農業雇用されているものの、純労働者は38万人と1割強にしか過ぎない。また、純労働者のうち、日雇の20万人に対し、定雇は7.4万人と少ない（定雇総数は38万人で、そのうち農家の家族が20万人と過半を占めている）。これは、定雇（年雇）では家族労働が過剰な農家の家族が雇用されることが多く、労働者として雇用されている者は非常に少ないことを示している。なお、定雇を雇用している農家は23万戸、総農家に占める割合は4%と非常に少ない¹⁷¹。また定雇人数別の経営数を見ると、1、2人が雇用している経営で、92%を占めており、家族労働の補完として雇い入れていることがうかがわれる。

なお、この時期の年雇について、松尾一太郎¹⁷²は、「年期見習奉公」（将来独立の農業家となることが目的、14、5歳の男子が多い、住み込み、園芸が多い）、「年期雇、作男・作女」（通常1年契約（半年契約も）、30歳以下の未婚者が多い（特に男）、住み込みで家族と同様の扱い、家事全般も行う）、「年中常雇」（期限の定めがない、労働に熟練、経営規模の大きく、多数の雇用者のいる経営でみられる）に分けている。そして、「年中常雇」は雇用者の中で最も少なく、「年期見習奉公」も非常に少なく、「年期雇、作男・作女」は小作農の家族が多いと述べ、年雇の多くは「年期雇、作男・作女」であるとしている。

「本邦農業の概況及農業労働者に関する調査」においては、農業雇用者の動向を定性的に、「農業雇用者のなかで最も減少しているは定雇であり、年齢別には男女共に成年（著者注：16歳以上60歳未満）及び少年（14歳以上16歳未満）で著しいとしている」¹⁷³と記している。さらに、このような農業雇用の減少について、労働供給側の要因として、「戦時商工業界の好況により此の方面に多く労働者を吸収」とともに「①農業労働を嫌忌するに至れること、②思想上従属関係を好まざるに至れること、③都市生活を憧憬し農村を去るもの多きこと、④就学督励に基く幼年労働者の減少、⑤農業経営の有利となり又は開墾土地利用等に依り独立経営者となれるものあること、⑥副業の発達に依り賃金労働に従事するもの減少せること」を挙げている¹⁷⁴。一方、労働需要側の減少要因として、「①農産物価格暴落の結果経営の規模を減少せしめること、②賃金騰貴、③改良農具及畜力の利用に依り労力を節約せること」¹⁷⁵を挙げている。農業雇用の変化要因は、現在の要因とほぼ同じであるといえよう。

概観』、帝国農会、1923年に詳しい

¹⁷⁰ 農商務省農政局『本邦農業ノ概況及農業労働者に関する調査』、1921年。この書の冒頭で、「本調査ハ第三回国際労働総会に付議セラルヘキ農業問題ノ参考ニ資スル為大正9年9月農業労働者ノ員数、労働時間其ノ他ニ付道府県ニ照会調査シタルモノナリ」（p.1）と述べている

¹⁷¹ 最近の常雇雇用農家割合2%（平成22年農業センサス）よりは高い

¹⁷² 松尾一太郎『農業労働に関する調査（大正9年）』（農業発達史調査会資料第92号）、1956年、pp.7-9

¹⁷³ 農商務省農政局『本邦農業ノ概況及農業労働者に関する調査』、1921年、p.11

¹⁷⁴ 同上、pp.11-12

¹⁷⁵ 同上、p.13

景気が低迷していた大正末期から昭和5年頃の雇用労働力の動向について、磯辺秀俊¹⁷⁶は、国勢調査、米生産費調査、農業経営調査から、農業雇用が減少傾向にあることを示し、その要因が「自家労力の強化による雇用労働力の排除」であったと指摘している。景気低迷期には、都市部での労働需要が減少し、都市への流出を鈍化させるとともに都市部からの帰村もあったと考えられる。過剰労働力を抱えた農家は、現金支出を抑制するために、雇用労働力を減少させて、家族労働で対応したのである。

明治20年頃までは、木綿栽培等のための農業雇用者が多数存在していたが、木綿栽培の減少とともに農業雇用は減少し、他産業で就業する者が多くなっていった。大正期における好景気は、他産業での労働需要を増加させ、農業雇用者を大きく減少させる方向に働いた。その後の景気低迷期には、農家での過剰労働力の増加により、農業雇用は減少したと考えられる。このような様々な要因によって、明治期以降の農業雇用は減少傾向が続いていたのである。

第2節 戦後から昭和35年頃までの雇用労働の存在形態とその位置づけ

1. 昭和35年頃までの農業労働力の存在形態とその動向

減少傾向を続けていた雇用労働力は、各種統計の数値をみる限り、昭和10年代から戦後まで、年雇においては十数万でほぼ横ばいで推移していたと把握されている¹⁷⁷。戦後、農業就業人口は戦前よりも増加したものの、年雇数の変化が小さかったことは、年雇を必要とするような経営が存在していたことを示している。まず、多数の年雇が雇用されていた時期の動向とその要因についてみておきたい。

第2-1表は、農業雇用労働力がまだ停滞していた昭和35年までの動向を示したものである。日雇は多くの農家が利用しているのに対し、年雇、季節雇を雇入れする農家はそれぞれ10万戸程度と非常に少なくなっている。この時期でも、年雇を雇用する農家は一部に限られていたのである。

農業センサスの昭和25～30年の動向をみると、年雇¹⁷⁸は雇入農家数、実人数(延人労働日数)がわずかに増加していた。このことについて、梶井功¹⁷⁹は、この状況を「労働市場が広がってきますと、・・・次三男はワーツと出て行く。出ていったため、・・・手不足で困っちゃう。手不足で困っちゃうから、あの時期(著者注：昭和27, 28年頃)に一時期、年雇が増えるのです。・・・山手のほうはまだ労働市場に組み込まれなくて、・・・平場の次三男が出て行った後を埋めて年雇になる」と説明している。この時期、季節雇、日雇も雇入農家数、延べ労働日数とも増加するなかで、述べ労働日数の増加率がより高く、雇用者をより働かせる方向にあったことがわかる。

¹⁷⁶ 磯辺秀俊「日本農業に於ける労力組成と小農労働」農業経済学会編『日本農業の展望』、岩波書店、1935年、pp. 81-84

¹⁷⁷ 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版会、1971年、p. 105の表を参照

¹⁷⁸ この頃の年雇の特徴は「住み込み」の割合が高いこと(昭和25年農業センサスで88%、昭和35年農業センサスで72%)、雇入農家1戸当たり雇入人数が1.2人と、雇入農家の多くが1人のみであること、が挙げられる

¹⁷⁹ 梶井功「集落農場制の現段階意義」日本農業研究所編『いえとむらの農政学』、農山漁村文化協会、1993年、p. 194

第2-1表 農業労働力及び農業雇用の動向（昭和25, 30, 35年）

		単位	昭和25年	昭和30年	昭和35年	
農業センサス	総農家数	(万戸)	617.6	604.3	605.7	
	農業就業人口	(万人)	—	—	1,454.0	
	年雇	雇入農家数	(万戸)	13.0	13.8	11.4
		実人数	(万人)	16.0	17.1	15.7
		延べ労働日数	(百万人日)	40.0	43.0	39.2
	季節雇	雇入農家数	(万戸)	7.3	10.0	10.2
		延べ労働日数	(百万人日)	3.0	9.0	12.2
	日雇	雇入農家数	(万戸)	195.0	209.0	272.0
		延べ労働日数	(百万人日)	61.6	67.8	80.2
	ゆい・手間替え	雇入農家数	(万戸)	—	150.0	169.0
		延べ労働日数	(百万人日)	—	15.8	18.6
	手伝	雇入農家数	(万戸)	—	110.0	125.0
延べ労働日数		(百万人日)	—	13.1	11.1	
国勢調査	農業就業者計	男女計	(万人)	1,613.2	1,489.0	1,312.8
		男	(万人)	781.9	709.2	601.2
		女	(万人)	831.4	779.8	711.6
	農業雇用者計	男女計	(万人)	52.5	41.9	27.2
		男	(万人)	32.3	25.4	12.7
		女	(万人)	20.1	16.6	14.5

資料：総務省「国勢調査」、農林水産省「農業センサス」

注：1) 農業センサス（調査月2月）は、過去1年間の就業状況であり、国勢調査（調査月10月）は、調査前1週間の主な就業状態である。このため、農業センサスは主に前年の状況を示している

2) 国勢調査の農業は大分類の農業を用いている

昭和30～35年になると、年雇は雇入農家数、延べ人数が減少に転じる一方、季節雇では述べ労働日数のみの増加（1人当たり述べ労働日数の増加）、日雇は雇入農家数、延べ労働日数ともに増加している。特に、日雇では、雇入農家数がこの5年間で3割も増加しており、短期間の労働力不足を日雇で対応するようになってきたことを示している。昭和30年から調査された「ゆい、手間替え」（農家間の無償の労働交換）は、雇入れ農家数、延べ労働日数ともに増加しており、「手伝い」（他出家族等による無償の労働提供）の延べ労働日数はやや減少している。他出した家族の労働に頼ることができなくなり、「ゆい、手間替え」、日雇によって、補完したのではないかとわかれる。

なお、25年から35年までの延べ労働日数は、年雇で横ばい、季節雇・日雇で増加したため、年雇・季節雇・日雇の合計の延べ労働日数に占める年雇の割合は、昭和25年の38%から35年の30%へと8ポイントも低下しており、雇用労働力は日雇へとシフトしていた。

一方、国勢調査でみると農業就業者、農業雇用者ともに減少傾向にあるが、農業就業者の減少が、昭和25-30年で7.7%減、30-35年が11.8%減に対し、農業雇用はそれぞれ20.1%減、35.1%減と、農業就業者を大きく上回る減少率を示している。このため、農業就業者に占める雇用者の割合は、昭和25年の3.3%から35年には2.1%まで低下している。また、男女別では、男子の農業雇用者の減少率が高く、特に30-35年には5年間でほぼ半減している。農業センサスでは雇用は季節雇・日雇を中心に増加がみられるのに対し、国勢調査では雇用者が減少していることをどう判断するかであるが、以下のようなことが考えられる。国勢調査では調査時点の1週間前の就業状態であり、農業雇用者の多くは、年雇あるいは季節雇・日雇の繰り返りで生計を立てている者とみなすことができる。つまり、国勢調査の雇用者の減少は、このような者の減少を意味している。一方、農業センサスでは、過去1年間の雇用実績に基づくものであり、日雇は農繁期等に周辺農家の世帯員を雇用し

た場合が多かったと考えられる。つまり、日雇の増加は、農家間の相互扶助がより強まったことの結果といえよう。

ところで、並木正吉¹⁸⁰は、昭和 20 年代後半の年雇の増加に関して、経済的階級関係や身分階層関係による年雇を「旧きもの」と名付け、戦後に増加してきた年雇を「新しきもの」とした。福岡県の事例から、この「新しきもの」の特徴が「経営面積が大きいこと、家族労働力の少ないこと、自作的年雇経営の多いこと、の 3 つの他に、農業技術水準の一定の高さ、商業的農業の発達、年雇給源の存在」¹⁸¹であることを示し、年雇が成立するための条件として、年雇を雇用しても所得の得られる経営であること、年雇賃金が低廉であることを挙げている。また、以上のような雇用は専門的な農家での特徴であり、世帯主が職員勤務で比較的規模の大きい兼業農家でも年雇（男手の必要な作業が家族の女手では困難になるため、男子が多い）を導入していることも指摘している。

年雇に関する新たな動きがみられたものの、農業雇用を研究する者の多くは、年雇を並木のいう「旧きもの」と考え、年雇の減少を評価していた。例えば、千田正作¹⁸²は「いわゆる『終身雇用制』を原則としているところの一般産業労働者に関しては、日雇・季節雇の臨時雇＝『有期雇用』よりは『常用』の方が、一般に、雇傭条件＝雇傭関係は、近代化、合理化されている。しかし他方、農業雇傭労働者の場合には、むしろ逆に、一般に年雇(年期雇・定雇・常雇)から臨時雇(季節雇・日雇)への形態変化をもって雇傭条件の雇傭関係は進展するものとみなされている」¹⁸³とし、その理由として、明治期までの農業雇用について、「雇傭関係を取結ぶに至る以前にかかる土地所有の経済的階級関係、および『家』および家族間の、身分階層関係が、すでに存在した」ことにより、「年雇の雇傭関係の成立には、事実上、被雇者の自由・独立的な労働力の販売が許されていない場合が、多くみうけられた」ことを指摘している。

さらに、千田正作は年雇の減少要因について「1)戦後の農地改革による地主的土地所有の変革、2)新憲法および改正民法などの制定公布による「家」あるいは家族関係の民主化、3)労働基準法など労働三法の成立公布による労働行政の変革、4)ここ 10 年来の日本資本主義経済構造の先進資本主義化の進行、および 5)農業生産構造自体内での生産力の比較的顕著な発達等々を背景にして、農業年雇の雇傭関係は、しだいに近代化・合理化された」¹⁸⁴として、「旧きもの」はなくなりつつあることを指摘している。

また、藤本武¹⁸⁵は、昭和 36 年の山形県酒田市の調査から、年雇減少の要因を以下のように述べている。

「端的に言えば農業労働の特徴からいって長時間労働、重筋的労働の連続であり、しかもそれに対して賃金が極めて低い¹⁸⁶といえる。したがって特に労働市場が拡大された今

¹⁸⁰ 並木正吉「福岡県における年雇経営の形成」『農業総合研究』第 7 巻 2 号、農業総合研究所、1953 年、pp97-p. 98

¹⁸¹ 同上、p. 115

¹⁸² 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版、1971 年、p. 114

¹⁸³ 同上、p. 113

¹⁸⁴ 同上、p. 116

¹⁸⁵ 藤本武『農業生産力形成における雇用労働の研究』（昭和 36 年度農林水産業特別試験研究費補助金による研究報告書）、1962 年、p. 46

¹⁸⁶ 調査時点の賃金として、食事付住込で小遣、現物給与も考慮すると、年収で男子 13.6 万円、女子 8 万円と推計している。昭和 35 年の 20-24 歳の現金給与額の平均（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」）は、

日では、農村青年にとっても、農業年雇は報酬、人格軽視といったことから全く魅力が失われてしまっている。従来なら労働市場狭隘で過剰労働力が停滞する農村において農業年雇に出るより他になく、又将来幾許かの土地を分けて貰い一家をなすことも可能であったが、最近ではそのようなことは青年にとってむしろ敬遠され」

「戦後から最近にかけては従前のような人格無視は許されなくなった。それは戦後民主主義教育を受けた青年達にとってそのようなことは許されるべきものではなかったこと、需要側としては供給不足の今年雇を確保しようとするならば労働条件を改善する他に手がないこと等々が合致して、従前では考えられない程に改善されてきているようだ」

「年雇の将来を考えると何等の保証もなく、青年にとって何の魅力もない点にも年雇のなり手がない原因の1つである」¹⁸⁷

戦前期では、長期間の年雇の後にわずかな農地を分与されることにより将来の食い扶持を確保することが可能であり、雇用先のない地域で生活していくには貴重な就職先であったが、他産業就業が可能な状況では、わずかな農地は就業の制約条件にしかならなくなっていた。また、他産業であれば、終身雇用の場合が多く、さらに昇進し給料が増加することが期待されるなかで、将来性のない年雇を希望する者はいなくなったのである。

昭和 35 年までは、年雇の減少は緩やかなものであったが、就業機会の拡大とともに減少していくことは必然的であった。また、並木の指摘したような低賃金を前提とした年雇経営も、他産業での雇用賃金の上昇の影響を受けて、減少していくことになる。その一方で、日雇、「ゆい、手間替え」が増加しており、農家間の相互扶助的な労働で家族労働の減少を補完しようとしていたのである。

2. 農業基本法制定過程における農業雇用の位置づけ

前章で示したように、農林漁業基本問題調査会では、「農業労働力問題」は中心的な問題としてかなり議論されたものの、農業雇用については、ほとんど議論されていない。農林漁業基本問題調査会で雇用労働が議論に挙げたのは、第 3 回構造小委員会（昭和 34 年 12 月 24 日）での質問にとどまっている。この回に事務局から提出された「構造小委員会参考資料」（議論の素材として統計データをまとめたもの）において、雇用労働力に関するデータが全く記載されていないことを踏まえて、金沢専門調査員¹⁸⁸が「今までいただいた資料の中で、雇用労働に関する統計・・・経営階層別にどのくらいの雇用労働量がふえつつあるか減りつつあるのかというような資料は今までの資料にあったかどうか」、「かなりの上層にはそういったことが非常にシリアスな問題になっているような気がするし、それによってたとえば家族労働力の燃焼率というような場合に、完全燃焼労働日数 250 日の取り方にも関係してくると思う。大したものでもなければそれでもいいし、かなりシリアスな問題になりそうだということであれば、これはまたちょっと考えなければならんも

賞与を 2 ヶ月分と仮定すると、男子 19.8 万円、女子は 13.6 万円と比較すると、男子で 7 割弱、女子で 6 割弱の水準である

¹⁸⁷ 藤本武『農業生産力形成における雇用労働の研究』昭和 36 年度農林水産業特別試験研究費補助金による研究報告書、1962 年、pp. 51-52

¹⁸⁸ 構造小委員会を開催するに当たり、金沢夏樹東大助教授（専門は農業経営学）をはじめ、5 名を専門調査員として任命した

のがありますね。それで何かそういう数字ができればありがたいと思います」¹⁸⁹と指摘している。これに対して、事務局は「聞いている範囲では、雇用労働力は減っているんじゃないか」¹⁹⁰と回答している。金沢が大規模層での雇用の動向を問題にしているのに対し、事務局は雇用労働の総量の動向を回答しており、議論がかみあっていない。雇用の話はそのまま打ち切りとなっている。

雇用の話はその後も全く触れられないまま、農林漁業基本問題調査会の答申（昭和 35 年 5 月 10 日）が出された。そのなかの構造政策の目標とする経営では、「農業構造の支配的経営形態が家族経営であるとすれば、構造政策の目標は、まず望ましい家族経営をいかに育成し維持するかにかかわることになる。この場合、構造政策の目標とすべき家族経営（自立経営）は、前述のように、(a)正常な能率をもち、(b)社会的に妥当な生活を享受しうる農業所得の確保が可能な、(c)近代的家族関係をもつものとする」と述べられている。このうち、「(c)近代的家族関係」については、「この家族農業経営における家族関係は、近代的なものでなくてはならず、特に経営主以外の農業従事者の地位が考慮されなくてはならない。経営主（およびその妻）以外の農業従事者は、その後継者（およびその妻）のみが原則たるべきである」と、農業雇用者や傍系家族による農業従事は排除するような書きぶりであった。

農林漁業基本問題調査会答申の解説本において、「自立経営」について、「自立経営は原則として家族労働力によって経営が営まれ、かつ当該家族労働力が完全燃焼するものである。『原則として』というのは、臨時的な雇用労働力を必ずしも排除しないことを意味する。その家族労働力は傍系を含まない。つまり戦前のような二、三男の『いえ』に奉仕するような形での『出稼型の労働力』を含まないものである」¹⁹¹としている。「臨時的な雇用労働力は排除しない」ということは、「恒常的な雇用労働」については排除することを示しており、年雇を雇用している経営は「自立経営」になりえなくなる。

農林漁業基本問題調査会の答申に基づき制定された農業基本法（昭和 36 年 6 月 12 日公布）では、第 15 条で自立経営を「正常な構成の家族のうちの農業従事者が正常な能率を發揮しながらほぼ完全に就業できる規模の家族農業経営で、当該農業従事者が他産業従事者と均衡する生活を営むことができるような所得を確保することが可能なものをいう」と定義している。

農業基本法の想定問によると、「正常な構成の家族」は、「夫婦と子供を中心とした近代的な小家族における通常の構成をもったものをいう。わが国の農村には、家族員中に傍系家族を含む大家族制など前近代的構成の家族が残存しているが、このような家族関係は将来近代化されるべきであるし、また徐々にその方向に動きつつある。したがって、自立経営を考える場合には、まずこのような近代的家族を前提としているのである」、「正常な構成の家族における家族農業従事者は、傍系を含まず、また、経営主（およびその妻）以外

¹⁸⁹ 金沢夏樹専門調査員（東大教授）発言（農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度（上）』、(財)農政調査会、1986年、p.589)

¹⁹⁰ 小倉審議官発言（同上、p.589）

¹⁹¹ 農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策（解説版）』、農林統計協会、1960年、p.176

の農業従事者は、その後継者（およびその妻）のみが原則であるべきと考える」¹⁹²としている。本来であれば、規模に応じて必要となる労働力が決定されるのに対し、農業基本法では、まず「目標とすべき経営」をかなり厳密に定義してしまったため、制限の必要のない家族の構成にまで言及しているのである。

また、農業基本法の国会想定問の「雇用労働を入れることを認めないか」の想定問に対しては、「ここに定義してあるのは、自立経営の最低限の規模である。むしろ自立経営が家族農業経営である以上、原則として家族労働力の完全就業を念頭においており、主として雇用労働力に依存するような大規模経営を育成することを考えているわけではないが、逆に雇用労働力を一切排除しようとする主旨でもない。すなわち農業の性質上農繁期に臨時雇を入れることはもちろんのこと、さらに今後の技術の高度化、機械化等を考慮して、専門的知識をもった常雇1人くらいを雇用することを妨げるものではないと考える」¹⁹³との回答を用意している。雇用をどの程度導入するかは個別の経営の判断であるにもかかわらず、家族農業経営の枠組にとらわれて、せいぜい1人程度（主たる労働力が2人と仮定しており、家族労働が主とすると雇用は1人となる）と限定しているのである。

以上のように、農林漁業基本問題調査会から農業基本法制定まで、新たな政策としての「構造政策」を設定し、その政策目標を家族経営に限定したため、雇用型経営を排除するような方向に向かってしまったのである。これについて、「目的意識をもって、ある理想の経営規模なり、経営構造を想定するのではなくて、個別経営を絶対とする固定観念が前提となっている。『現在の経済体制と社会構造』を条件とするかぎりにおいて、個別経営を動かし難いものとして認めているのである」¹⁹⁴と、現状に囚われすぎた結果であると指摘している。

雇用に関しては、農林漁業基本問題調査会で金沢が指摘したような大規模層での雇用の動向把握から、大規模層での雇用の必要性の議論も出てきたかもしれないにもかかわらず、議論にもならなかった。農業経営を何人の労働力で行うかに着目し、「家族労働が正当に評価させること」の視点が欠けていることから、「家父長制温存の自作農主義を自立経営という新しい造語でカムフラージュして押し通そうとしている」¹⁹⁵との指摘もある。

なお、昭和37年には農業基本法制定と関連して、農地法及び関連法案が改正されている。この改正での大きな変更点は、農地取得を認める農業法人を定めたことであった。農業法人の問題は、昭和32年の徳島県勝浦町のみかん農家が課税対策として農業法人を設立したことに端を発している¹⁹⁶。当時の農地法では法人の農地取得の規定がなかったため、「農林省は、徳島県勝浦町の農業委員会は農業法人の耕作権取得を認める議決をしたことに対して再議命令を出したが、その中でも、法人の農地取得を禁止する規定もないし、ま

¹⁹² 「農業基本法案想定問答（未定稿）(1)－（施策関係以外）」農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第8巻 農業基本問題と農地制度（下）』、(財)農政調査会、1986年、p.1480

¹⁹³ 同上（同上、p.1481）

¹⁹⁴ 団野信夫「農業基本問題と基本政策－農林漁業基本問題調査会の答申－内容と性格」『農業基本問題と基本政策（日本農業年報10巻）』、中央公論社、1961年、p.19

¹⁹⁵ 近藤康男「農業基本問題と基本政策－農林漁業基本問題調査会の答申－矛盾の本質」『農業基本問題と基本政策（日本農業年報10巻）』、中央公論社、1961年、p.30

¹⁹⁶ 農業法人が法制化されるまでの詳細な経緯を整理した論文に、堀越孝良「農業法人制度立法過程の考察」『農業総合研究 第47巻3号』、農業総合研究所、1993年がある

たそれを認めるという規定もないために、それを違法であるとはいわず、『農地法全体の趣旨に反し、著しく不当であるといわざるをえない』という歯切れの悪い方¹⁹⁷にとどまったのである。この農業法人問題を解決するとともに、農業基本法で出された「協業の助長」を推進するために、農地法等が改正された。この改正で定められた農業生産法人は、農業協同組合法にもとづく農事組合法人、商法にもとづく合名会社、合資会社及び有限会社法にもとづく有限会社に限定された。さらに、「事業要件」、「構成員要件」、「議決権要件」、「面積要件」、「労働力要件」、「利益配当要件」という6要件すべてが満たされないと認可されないとされた。このうち、「労働力要件」は構成員の労働力が省令を超えてはいけない（商法、有限会社法にもとづく場合は1/2、農事組合法人の場合には1/5）とされた¹⁹⁸。このような厳格な6要件を定めたことに対し、今村奈良臣¹⁹⁹は、「法人とはいっても自作農の延長にすぎない性格のものに限定したことになる。要するに自作農主義によって濃厚に刻印された農業法人制度であったといえよう」と評している。昭和37年の農地法の改正において、雇用を中心とする経営は排除する方向で政策が行われていたことを示している。

第3節 昭和30年代後半からの農業雇用の減少とその対応

1. 統計からみた雇用労働力の減少

第2-2表に、昭和35年以降の農業労働力及び雇用労働の動向を示したが、昭和35年までとは異なり、農業センサス等においても、農業雇用の大幅な減少がみられる。昭和36年は、中学卒の農家人口が少なかった（終戦直前の20年生まれ）ことに加え、高校進学率も上昇したため、中卒の新規就職者は前年に比較して大幅に減少した。これに加えて、好景気による農業以外の産業での求人増もあり、新規学卒者を雇用できなかった企業が既に就農している若年者を雇用しようとした結果、地域の労働市場は急激に逼迫したのであ

第2-2表 農業労働力及び農業雇用の動向（昭和35～45年）

	(単位)	昭和35年2月	昭和36年12月	昭和37年12月	昭和38年12月	昭和39年12月	昭和40年2月	昭和40年12月	昭和41年12月	昭和42年12月	昭和45年2月
総農家数	(万戸)	606	591	583	575	567	566	558	550	542	540
農業就業人口	(万人)	1,454	1,300	1,283	1,249	1,204	1,151	1,143	1,100	1,058	1,035
年雇	雇入農家数	(万戸)	11	8	6	5	4	4	3	2	2
	実人数	(万人)	16	11	7	6	4	—	4	3	—
	延べ労働日数	(百万人日)	39	27	17	14	11	—	9	8	6
季節雇	雇入農家数	(万戸)	10	5	4	3	3	*	—	2	2
	延べ労働日数	(百万人日)	12	5	4	4	3	*	—	3	2
日雇	雇入農家数	(万戸)	272	298	294	291	259	241	268	203	208
	延べ労働日数	(百万人日)	80	82	71	69	62	69	65	62	61
ゆい・手 間替え	雇入農家数	(万戸)	169	224	226	236	223	174	221	164	—
	延べ労働日数	(百万人日)	19	22	24	24	25	21	24	21	—
手伝	雇入農家数	(万戸)	125	121	120	122	110	82	140	70	—
	延べ労働日数	(百万人日)	11	10	9	9	9	7	11	6	—

資料：農業センサス（昭和35年2月，昭和40年2月，昭和45年2月），農業調査（農業センサス以外の12月調査）

注：「—」は調査がされていない。また，昭和40年と昭和45年の農業センサスは，季節雇と日雇を合わせた数値である

¹⁹⁷ 加藤一郎「農地法の立法論理」加藤一郎・阪本楠彦編『戦後農政の展開過程』，東京大学出版会，1967年，p. 199

¹⁹⁸ この「労働力要件」は，昭和45年の農地法の改正により，商法，有限会社法にもとづく法人については廃止された

¹⁹⁹ 今村奈良臣『現代農地政策論』，東京大学出版会，1983年，p. 23

る。この影響で、農業就業人口の1割減と高い減少率を示すとともに、年雇は1年間で3割も減少した。また、季節雇も農家数は半減、述べ労働日数は半減以上と大幅な減少が生じている。その一方で、日雇は雇入農家数、延べ労働日数ともに増加しており、農業就業人口、年雇の減少の一部を日雇でカバーしたと推測される。また、日雇とともに「ゆい・手間替え」が増加したのも同様の要因と考えられる。個々のペースで作業を行っていた農家が、労働力不足のなかで周辺の農家と協力して、農作業を行うようになったのである。

昭和36年から39年までの動きをみると、農業就業人口が100万人減少(率にして7%減)するなかで、年雇は11万人から4万人と大きく減少するとともに、日雇の延べ労働日数は8,200万人日から6,200万人日と25%も減少しており、雇用労働が農業就業人口の減少以上に減っていることがわかる。日雇は、昭和37年以降になると雇入農家数はあまり減少していないにもかかわらず、延べ労働日数は大きく減少している。日雇を十分に雇用することができず、雇用日数を減らさざるをえなかったことを示している。一方、雇用労働力の減少を共同作業で補っている「ゆい・手間替え」もわずかであるが増加している。

昭和39年と42年を比較すると、3年間で農業就業人口は150万人減少しており、36～39年の期間よりも他産業へ流出する者が増えている。この期間の雇用労働力をみると、年雇、季節雇はすでに非常に少なくなっているため、人数的にはわずかな減少にとどまっている。また、日雇の延べ労働日数はほとんど変わっていない。以上の動向を踏まえると、昭和30年代後半は年雇を含めた雇用労働力の大幅な減少とそれへの対応が大きく問題になるのに対し、昭和40年代前半は日雇の雇用労働力をどう維持するかが問題になっていたと考えられる。

2. 稲作における機械化の進展と農業雇用の減少

昭和30年代後半から昭和40年代前半での雇用減少は、当時の主力の作物であり、労働集約的な作物であった稲作に大きな影響を与えている。雇用労働力の減少について、農林省がどのように考えていたかについて、農業白書等での記述からみていきたい。

統計で示したような雇用の減少について、昭和37年度農業白書²⁰⁰では、以下のように記述されている。

「農村労働力の急激な他産業への流出は、家族農業労働力や雇用労働力の減少をまねき、これに対する農家の技術的対応のおくれもあって、各地で、労働力の不足が生じている。それは田植期や果実の収穫期においてとくに著しい。35～36年の間に雇用労働のべ日数は約14%減少し、とくに常雇、季節雇の減少が著しく、また、手伝いの大幅な減少もみられた。農業雇用労働力の減少傾向を反映して、「農村物価賃金調査」によれば農業臨時雇の男子平均賃金は前年度より22.0%上昇して1日466円、また女子平均賃金は22.6%上昇して385円となり、ところによっては田植作業の1日当たり労賃が1000円という声も聞かれるに至った。雇用労賃の高騰は全国的であるが、他産業部門における労賃水準の影響を受けて、とくに関東、東海、近畿などの大都市近辺で著しい。このような労働力の不足や賃金の上昇に対処して、農家は動力機械や各種の労働節約的技術の導入を図る一方、農家間の労力交換(対前年23.1%増)や共同作業への依存度を高めた」

²⁰⁰ なお、第1回の農業白書である昭和36年度農業白書では雇用労働力については記述されていない

農業就業人口の減少が構造政策の前提となるなかで、「農家の技術的対応のおくれ」と、農家サイドの問題を重視している。

一方、全国農業会議所の市町村に対する調査によると（第2-3表参照）、昭和35年当時でも、臨時雇用が不足していると

回答した市町村が6割を占めていたが、36年になると9割近くが「不足している」と回答している。昭和36年にかけて、農業の臨時雇が急速に不足するようになったことがわかる。ただし、6割以上は「やや不足している」であり、「著しく不足している」のは25%にすぎない。この点について、全国農業会議所の調査報告書では「農村のすべてが労働力不足にあえいでいるかの如きジャーナリスティックな判断は、必ずしも現実を忠実に反映しているとはいえない」²⁰²と指摘している。37年以降は、「著しく不足している」の割合が緩やかに減少しており、臨時雇用が不足傾向は続いているもののやや落ち着いてきていることがうかがわれる。昭和37年度の農業白書では、「いまだ農業臨時雇が何とかなる段階」と述べているが、農業臨時雇の雇用賃金は上昇傾向にあり、農業白書でも農業雇用の量的不足問題とともに賃金の上昇が強調されるようになる。

昭和38年度の農業白書では、労働力不足について変化が見られる事を指摘している。「35年以降、農業常雇や季節雇は年率30%以上の減少を示し、他方、男子臨時雇賃金は36年度22.0%、37年度23.2%と大幅な上昇をみせている。しかし、農業日雇の雇用延べ日数をみると、・・・36年には、経営耕地規模の大きい農家層の雇用増を反映してわずかながら増加したが、37年に入ってから大幅な減少(対前年比12.6%減)に転じている。これは、36年当時には大規模農家層が年雇や季節雇の減少を日雇の雇入れ増加や労力交換などで間に合わせようと努めたが、雇用者の絶対的不足とそれに伴う日雇賃金の急騰によっておのずと限界に立ちいたり、37年には日雇にたよるよりも、労働節約的技術の導入による作業体系合理化や労力交換などの方向で順応せざるをえなくなったことを示すものであろう」²⁰³

と、農家が短期間のうちに、「年雇から日雇いへ」さらに「日雇いから労力交換などの共同作業へ」と移行してきていることを指摘している。さらに、

「なお、時期別に日雇の延べ日数をみると、収穫期の雇用の減少率にくらべて、田植期の雇用の減少率は小さい。また、経済地帯別には、東北、近畿のいずれでも、35～37年における日雇労賃の上昇率、労力交換の増加率ともに平地農村で比較的大幅である。農繁期における労力不足が、平地農村でもっとも顕著であることを示すものであろう」

第2-3表 臨時雇用の充足状況

	(単位：%)			
	昭和35年	36年	37年	38年
合計	100.0	100.0	100.0	100.0
不足していない	39.4	9.7	8.2	9.2
やや不足している	60.6	63.0	67.1	66.8
著しく不足している		24.6	22.4	19.2
無記入	0.0	2.7	2.2	4.8

資料：全国農業会議所「農業臨時雇賃金調査結果」

注：昭和35年の質問項目は、「不足しているか」、「不足していないか」である

²⁰¹ 『昭和37年農業白書』, pp. 69-70

²⁰² 全国農業会議所『農業臨時雇賃金調査結果』(昭和36年度), p. 9

²⁰³ 『昭和38年度農業白書』, p. 65

²⁰⁴ 同上, p. 65

と、労働力不足が田植期で激しいこと、労働力不足に地域差があることを指摘している。

その後も農業白書では、農業雇用の動向及び臨時雇賃金の上昇について記述がされている。昭和 39 年度は労働力不足ではなく労賃急騰の影響として、「農業機械化の促進を通じて農業近代化の契機として機能しているが、一面では、労働生産性の向上をもって吸収できないことによって、農産物のコストを上昇させる一因」²⁰⁵、と述べている。昭和 40 年度²⁰⁶は、農業センサスの集計結果を踏まえて、この 5 年間の変化を「年雇雇用農家数の減少」、「臨時雇雇用の減少」、「地域別には都市化地域で減少」とまとめ、農家の対応策として、「農業機械、除草剤等省力技術の導入」、「労力交換で雇用労働の減少を補充する傾向」と指摘している。

40 年代に入っても、農業白書では主に統計データから雇用労働の動向を記述している。昭和 41 年度農業白書²⁰⁷では「常雇および季節雇の大幅減少と日雇の増加」、「女子の比重の高まり」、「手伝いの増加と労力交換の減少」と統計による動向を示している。42 年度農業白書²⁰⁸では、「雇用労働への依存度の高い経営・・・労働農業雇用の比重は著しく低下」、「雇用労働に依存する農家は多く、雇用日数は短い」と、農繁期の一時期だけであるが、雇用を必要とする農家が多いことを指摘している。43 年度の農業白書²⁰⁹では、「日雇いの雇用農家の増加と 1 戸当たり延べ雇用日数の減少」と、労力交換も伸び悩むなかで、日雇を短期間だけ雇用する農家が増えてきていることを指摘している。

また、「もともと農業の雇用労働力は、零細規模農家層の兼業など、農業内部に主たる給源が求められているが、最近では非農家の婦女子労働などにもかなり依存しているとみられる。1 種農家で 40 年に田植えの雇用労働力を非農家から調達した農家は、雇入れ農家の 20% を占めた」²¹⁰と述べられている。この記述から明らかのように、当時の雇用労働力は主に農家世帯員であり、非農家からの調達は農家世帯員間の需給調整だけでは対応できなくなってきたことを示している。

農業白書では、主に稲作関連の記述が多く、特に田植作業を例にすることが多い。当時の主要な作目であり、全国的に耕作されている稲作が注目されることは当然であるが、農業白書において雇用労働力確保問題が稲作の農繁期作業時の労働力確保の問題へと特定化してきていることは注目すべき点と考えられる。その後の田植え作業、収穫作業における機械化（田植機、コンバインの導入）の進展により、稲作の農繁期における雇用労働需要が減少するなかで、農業白書の雇用労働の記述がなくなった点からみても、農業の雇用問題が主に稲作の農繁期対策であったことがうかがえる。

以上は農業白書の記述であるが、稲作の田植作業における労働力不足の変化とその対応がわかるものとして、日本経済新聞が田植えの状況について調査したものがある。毎年の記事を見ると、昭和 35 年には全く労働力不足という問題はなかった。

昭和 36 年には、「人手不足のため苗しろや田植えの共同化が進んでいる」²¹¹という全国

²⁰⁵ 『昭和 39 年度農業白書』, p. 23

²⁰⁶ 『昭和 40 年度農業白書』, p. 119

²⁰⁷ 『昭和 41 年度農業白書』, p. 110

²⁰⁸ 『昭和 42 年度農業白書』, p. 97

²⁰⁹ 『昭和 43 年度農業白書』, p. 112

²¹⁰ 『昭和 42 年度農業白書』, p. 97

²¹¹ 日本経済新聞朝刊（昭和 36 年 6 月 1 日号）

的な傾向とともに、地域別の動向として、「人手不足解消のための共同田植えは青森、宮城、山形などでみられ、北海道では道内農村同士の労務者交換が行われた。また宮城、福島などでは自衛隊が援農部隊に早がわりして手伝った」、「麦の省力化栽培と合わせた起耕（兵庫）や移動田植え班の活動（鳥取）による人手不足対応が目立っている」、「人手不足は深刻で高知では新田開発が進まず、徳島では県外への田植え労務者のあっせんをやめた」と、地域の対応として自衛隊等の援農があったことを記している。

昭和 37 年には、「労働力不足を背景にして、①共同苗しろ、共同田植えが普及している、②早期栽培が伸び悩んでいる一方、じかまぎ（直播）栽培に対する関心が急速に盛り上がり」²¹²と、共同化と省力化技術の導入が進められていることを記している。さらに、「西日本と違って労力不足が急激に起こってきているだけに、田植え労力の確保はどこもアタマを痛めており、秋田などでは 15 の事業所に対し県が農村出身者の田植え休暇を要請したほか、農村地帯の 72 の教育委に対しては中学生の田植え休みを復活するよう要望した」（北海道、東北）。「徳島では例年、県北と県南で労力調整を行っていたがことしは田植えの早い県南地方も労力不足が深刻なので、県北の農家は求人を取りやめ、各地区ごとに田植え日をずらし、共同田植えに切り替えている」（四国）と地域独自の取組例を紹介している。

昭和 38 年では、「まきつけ、田植え、病虫害防除などを共同で行なう集団栽培は、もう全国いたるところでみられ、少しも珍しい現象ではなくなっている」、「秋田、熊本などでは自衛隊員の手は借りたが、これまでのような“部隊ぐるみ”ではなく、総評系の県労協は、県下の組合員に『休日一日返上』を指令、県下で約 30 万人が田植えを手伝った」²¹³と、共同作業がさらに一般化するとともに、農業以外からの援農も形態が変化してきていることがわかる。

昭和 39 年では、「労組が援農班を組織したり（北海道）、社宅、アパートにいる農村出の主婦を集団雇（兵庫）という例も出ている」、「関東地方で麦、野菜などの裏作を止めて、労力の分散と米の増収をねらう農家がでてきていること」、「東京、大阪あたりでは、1,500 円以上出してもひとが得られず、耕作を放棄する農家がでている」²¹⁴と、援農方式も変化するとともに、労働力不足が営農に影響を与えている事がわかる。

40 年以降になると、田植期の労働力不足に変化はないが、「田植え革命の先兵としては人力方式の田植え機が一種だけ実用化され」²¹⁵（昭和 41 年）、「①田植え機に対する関心が高まり、実用化に一步踏み出した②耕転機にかわって乗用の大型トラクターが耕起作業に使われた」²¹⁶（昭和 42 年）、「一昨年あたりからぼつぼつ普及し始めた田植え機がここへきて急増し、田植え革命が進んでいる」²¹⁷（昭和 43 年）、「田植えの機械化も急ピッチである。今シーズンは田植え労力の不足がますます深刻化したうえ、使いやすく精度の高い田植え機の新製品がぞくぞく登場した」²¹⁸（昭和 44 年）と、田植機が次第に普及して

²¹² 日本経済新聞朝刊（昭和 37 年 6 月 1 日号）

²¹³ 日本経済新聞朝刊（昭和 38 年 6 月 22 日号）

²¹⁴ 日本経済新聞朝刊（昭和 39 年 6 月 10 日号）

²¹⁵ 日本経済新聞朝刊（昭和 41 年 6 月 13 日号）

²¹⁶ 日本経済新聞朝刊（昭和 42 年 6 月 11 日号）

²¹⁷ 日本経済新聞朝刊（昭和 43 年 6 月 12 日号）

²¹⁸ 日本経済新聞朝刊（昭和 44 年 5 月 27 日号）

いったことがうかがわれる。農業白書においても、雇用労働力に関する記述は、昭和 44 年を最後にみられなくなった。

以上のように、農業雇用労働力の不足が顕在化した昭和 36 年以降の動向を農業白書、日経の記事からみてきたが、昭和 30 年代は雇用労働力の不足にどう対応していくかが問題となっていたが、雇用労働力確保に努めるのではなく、省力化により対応する方向にあったことがわかる。昭和 40 年代になると、農業労賃の上昇が特に問題になるようになり、できるだけ短期間のみ雇用する方向に向かった。そのなかでも、日雇の労働日数があまり減少していなかった理由として、田植を中心に省力化の難しい作業が残ったこと、その一方で長期間の雇用日数は必要とされなかったことが考えられる。農繁期の労働需要の高まりは、その時期の雇用労働力需給を逼迫化させ農業労賃の上昇を引き起こす一方で、農繁期以外の時期には需要がないことは、安定的に農業雇用を行うことをますます難しくさせたと考えられる。農業労賃の上昇は雇用労働力を減少促進要因となるので、機械等の省力化技術の導入が求められる。省力化技術の導入は農業就業人口の更なる減少を引き起こすことになり、農業全体としての農業労働力は減少する。結果として、農業内部で雇用労働力を確保することはますます困難になっていたのである。

農業労賃が年々上昇していることを指摘したが、その状況を各種統計からみていきたい。第 2-4 表からわかるように、昭和 35 年の農村臨時賃金 382 円は 1 日当たり農業所得 525 円の 73%に当たり、農業雇用すると所得のほとんどがなくなる状況にある。労働需給が逼迫する田植作業では、通常の臨時雇用よりも 2 割程度高く、1 日当たり農業所得に近い賃金を必要としていた。ただし、製造業（全国）の賃金と比較すると半分程度と非常に低い。農村地域の土工の賃金は田植作業賃金とほぼ同様であり、技能をもつ大工は 2 倍近くも高かった。昭和 36,37 年の農村臨時雇用賃金は、2 割以上の上昇を示しており²¹⁹、全国の製造業賃金の伸びを大きく上回った。この時期には、農村の農外賃金も大きく上昇しており、農村部に滞留していた過剰労働力の多くが都市部に流出するなかで、急激に農村部の労働需給がタイトとなり、全国平均以上の賃金が生じたと考えられる。農家世帯員の労働供給が過剰であれば、農村地域の労働市場の狭隘性もあって、他産業よりも低賃金で雇用することも可能であった。しかし、労働需給が逼迫してくると、他産業の賃金を参考にしながら賃金を決定せざるをえなくなり、臨時雇用賃金を上昇させたのである。特に労働需給が逼迫する田植期においては、賃金が高く、農村部の土工以上の賃金が必要となっている²²⁰。農業雇用労働力が不足しているとはいえ、賃金が高ければ他産業の臨時雇用の賃金以上の水準となれば非農家からも求職する者が多くなるので、労働需要は充足される可能性が高い。結果として、他産業の土工程度の賃金になったと推測される。

38 年度以降は、賃金の伸びが 1 割強程度とやや低下し、製造業賃金（全国）とほぼ同様の伸びを示している。地域間の賃金格差は残っているものの、賃金の伸びは全国一律的になってきていることがわかる。このことは、農村部の賃金は全国の労働需給の影響に大き

²¹⁹ 農業臨時雇労賃は、昭和 34～35 年は対前年同月比で数%の上昇で推移していたが、昭和 36 年に入ると 1 割以上の上昇となるとともにさらに上昇率をアップさせて、36 年 9 月には 2 割、12 月には 3 割近くまでと急激な上昇をみた

²²⁰ 1 日当たりの現金支払い賃金であるため、農作業の賃金には、2 回程度の賄も別途必要となることが多い。このため、農村部の土工よりも 1 日当たりの賃金は高くなるが、田植では 1 日の労働時間が 10 時間程度と長いことも考慮する必要がある

第2-4表 農業雇用賃金，1日当たり農業所得，他産業の賃金（1日当たり）の推移

		農村臨時賃金	田植賃金	1日当たり農業所	1日当たり製造業現金給与額	農村から通勤する者の賃金		農村内農外賃金	
						恒常的勤務	臨時日雇労働	土工	大工
実数 (円)	昭和35年	382	467	525	847	—	—	487	687
	36	466	567	588	973	—	—	623	907
	37	574	682	779	1,073	680	628	733	1,085
	38	678	794	853	1,202	771	725	—	1,349
	39	775	904	959	1,349	873	806	933	1,469
	40	853	1,020	1,148	1,472	954	884	1,025	1,631
	41	934	1,122	1,324	1,646	1,035	935	1,320	1,797
	42	1,037	1,274	1,632	1,876	1,148	1,047	1,263	1,986
	43	1,241	1,451	1,600	2,183	1,345	1,265	1,428	2,210
	44	1,372	1,627	1,718	2,572	1,560	1,452	1,645	2,469
	45	1,611	1,889	1,756	3,028	1,904	1,731	1,985	2,814
農村臨時賃金 100	昭和35年	100.0	122.3	137.4	221.7	—	—	127.5	179.8
	36	100.0	121.7	126.2	208.8	—	—	133.7	194.6
	37	100.0	118.8	135.7	186.9	118.5	109.4	127.7	189.0
	38	100.0	117.1	125.8	177.3	113.7	106.9	—	199.0
	39	100.0	116.6	123.7	174.1	112.6	104.0	120.4	189.5
	40	100.0	119.6	134.6	172.6	111.8	103.6	120.2	191.2
	41	100.0	120.1	141.8	176.2	110.8	100.1	141.3	192.4
	42	100.0	122.9	157.4	180.9	110.7	101.0	121.8	191.5
	43	100.0	116.9	128.9	175.9	108.4	101.9	115.1	178.1
	44	100.0	118.6	125.2	187.5	113.7	105.8	119.9	180.0
	45	100.0	117.3	109.0	188.0	118.2	107.4	123.2	174.7
対前年増減率 (%)	昭和36年	22.0	21.4	12.0	14.9	—	—	27.9	32.0
	37	23.2	20.3	32.5	10.3	—	—	17.7	19.6
	38	18.1	16.4	9.5	12.0	13.4	15.4	—	24.3
	39	14.3	13.9	12.4	12.2	13.2	11.2	—	8.9
	40	10.1	12.8	19.7	9.1	9.3	9.7	9.9	11.0
	41	9.5	10.0	15.3	11.8	8.5	5.8	28.8	10.2
	42	11.0	13.5	23.3	14.0	10.9	12.0	△ 4.3	10.5
	43	19.7	13.9	△ 2.0	16.4	17.2	20.8	13.1	11.3
	44	10.6	12.1	7.4	17.8	16.0	14.8	15.2	11.7
	45	17.4	16.1	2.2	17.7	22.1	19.2	20.7	14.0

資料：農林水産省「農村物価賃金調査」，「農家経済調査」，労働省「毎月勤労統計調査」，全国農業会議所「農業臨時雇賃金調査結果」

きく受け，農業内部の状況とは無関係に賃金が定まっていることを示している。なお，1日当たり農業所得と臨時雇用賃金を比較すると，38,39年は35年よりも格差が縮小しており，賃金の上昇はコストの上昇を招いたと考えられる。しかし，40～42年は，生産者米価において（家族労働力を含めた）労賃の見直しがあり，賃金の上昇以上に農業所得の上昇がみられた。

昭和43年以降，米の過剰生産が明らかとなり，生産者米価が据え置きとなる中で，1日当たり農業所得はほぼ横ばいとなったが，農村臨時賃金，田植賃金ともに，2ケタの伸びとなっている。このため，1日当たり農業所得と農村臨時賃金の格差は急速に縮小し，賃金の上昇が経営的に問題になったと考えられる。ついに，昭和45年には，田植賃金は1日当たり農業所得を上回るようになり，雇用するメリットがなくなっている。

以上の動向は，全国平均の数値であるが，農業雇用賃金は地域により大きく異なる。全国農業会議所の調査では，調査市町村を「大工業周辺」，「中小工鉦業周辺」，「農村漁村」の3つに分けた集計も行っているが，「大工業周辺」での田植賃金は平均の約1.5倍と非常

第 2-5 表 規模別に見た 10a 当たり稲作労働時間の推移（総労働時間、雇用労働時間）

	総労働時間（時間）			うち雇用労働時間（時間）			雇用労働時間の割合（％）			
	平均	0.3ha未満	3ha以上	平均	0.3ha未満	3ha以上	平均	0.3ha未満	3ha以上	（うち年雇）
昭和34年	175.9	205.9	139.7	21.4	20.3	41.8	12.2	9.9	29.9	13.4
35年	172.3	196.8	141.3	21.4	17.6	46.3	12.4	8.9	32.8	12.7
36年	165.7	196.9	133.8	19.8	13.9	39.9	11.9	7.1	29.8	10.0
37年	152.0	180.2	122.2	17.0	14.9	32.3	11.2	8.3	26.4	5.9
38年	145.1	174.1	121.3	15.9	15.8	28.7	11.0	9.1	23.7	4.7
39年	147.2	172.8	124.2	15.0	15.4	26.6	10.2	8.9	21.4	3.9
40年	141.0	164.8	117.8	14.9	15.1	24.7	10.6	9.2	21.0	3.6
41年	140.0	163.8	115.8	14.1	11.6	23.4	10.1	7.1	20.2	1.6
42年	139.4	164.7	112.3	14.4	12.4	23.4	10.3	7.5	20.8	1.2
43年	132.7	160.1	109.2	14.9	15.5	22.9	11.2	9.7	21.0	—
44年	128.1	158.3	103.9	14.2	13.9	21.1	11.1	8.8	20.3	—
45年	117.8	150.1	88.8	13.2	14.0	16.9	11.2	9.3	19.0	—
46年	110.3	140.5	79.2	11.2	13.7	13.5	10.2	9.8	17.0	—
47年	99.0	130.8	74.2	9.4	11.7	11.9	9.5	8.9	16.0	—
48年	92.7	127.6	69.5	7.1	10.0	7.8	7.7	7.8	11.2	—
49年	87.1	118.7	62.3	6.1	8.3	6.3	7.0	7.0	10.1	—

資料：農林省『米生産費調査』（各年版）

注：年雇は 3ha 以上の総労働時間に占める割合（昭和 43 年以降は調査されていない）

に高い²²¹。「中小工鉦業周辺」は平均より 1 割程度高い水準、「農村漁村」は平均よりも 15% 程度低い水準で推移している。この地域間の格差はほぼ一定のまま推移しており、ここからも臨時賃金の伸びは地域による差は小さいことがわかる。大工業周辺の地域は、農山漁村の倍近い賃金を支払わないと雇用することは困難であり、かなり収益性の高い農業でないとは雇用が困難になっていることを示している。

ところで、このような賃金の上昇が農業経営にどのような影響を与えていたのかをみておきたい。まず、稲作における労働時間に占める雇用労働の推移をみると（第 2-5 表）、昭和 34、5 年でも雇用の割合が 1 割程度と低い平均農家及び 0.3ha 未満の零細農家の変動は小さい。一方、昭和 35 年には総労働時間の 3 割をも雇用労働に頼っていた 3ha 以上の大規模層では、常に平均農家よりもその割合は高いものの、大幅な割合の低下が生じている。

細かく年次別にみると、農業就業人口の大幅な減少が生じた昭和 36、37 年には、平均の 10a 当たりの総労働時間が昭和 35 年の 172 時間から 37 年の 152 時間（12%減）に大きく減少している。この間に雇用労働時間は昭和 35 年の 21 時間から 37 年の 17 時間（21%減）と総労働時間以上に減少しているため、雇用労働時間の割合は、昭和 35 年の 12%台から 11%台へと 1 ポイント低下している。規模別にみると、0.3ha 未満の雇用労働時間の減少は 15%と平均以下であるのに対し、3ha 以上では 3 割も減少しており、大規模でより雇用労働時間が減っている。このため、昭和 37-39 年の雇用労働時間の割合が 0.3ha 未満では 0.6 ポイントしか低下していないのに対し、3ha 以上では 6.4 ポイントも低下している。3ha 以上層について、年雇のみでみると、この間に 6.8 ポイント低下しており、この期間の大規模層での雇用労働の低下は年雇によるものであることがわかる。雇用労働時間の減少よりも年雇の労働時間の減少が大きいことは、年雇の減少の一部を臨時雇の増加によって対応していたことを示している。

²²¹ 賃金が急激に上昇した昭和 36 年、37 年度は 1.6 倍（昭和 35 年は 1.5 倍）と拡大した。その後は、再び 1.5 倍程度に戻っている。36、37 年の上昇が特に大工業周辺で高かったことを示している

その後、昭和 37～40 年頃までは、平均の雇用労働時間の割合は緩やかに低下しているが、規模別には違いがみられる。0.3ha 未満では、総労働時間が昭和 37 年の 180 時間から 40 年の 165 時間へと 15 時間（率にして 9%）減少しているのに対し、雇用労働時間はほぼ横ばいで推移している。この結果、雇用労働時間の割合はむしろ上昇しており、家族世帯員の減少を雇用で補充しようとしている状況がうかがわれる。一方、3ha 以上層では、総労働時間が昭和 37 年の 122 時間から 40 年までに 5 時間の減少（率にして 4%減）しているなかで、雇用労働時間は昭和 37 年の 32 時間から 40 年までに 7 時間減少と、総労働時間以上の減少が生じている（つまり、家族世帯員の労働時間が増加）。この結果、雇用労働時間に占める割合は 5.4 ポイントの低下している（年雇のみでは 2.7 ポイントの低下で、年雇以外の臨時雇の大きく低下している）。つまり、この時期の大規模層では、雇用労働の減少に対し、家族労働時間の増加で対応しているのである。

昭和 40 年から 42 年は平均の総労働時間、雇用労働時間はほぼ横ばいで推移しており、大きな変化は見られなかった。昭和 42 年から 45 年では、再び平均の総労働時間が 15%減少するなかで、雇用労働時間は 9%しか減少しておらず、雇用の割合はやや上昇している。規模別の雇用の割合は、0.3ha 未満でやや上昇、3ha 以上ではほぼ横ばいと、小規模層での割合が上昇している。この時期は農業白書で農業雇用賃金の高騰が問題となっていたが、依然として雇用労働を必要とする農家が多かったことによると考えられる。

昭和 45～49 年になると、農業機械の導入等の省力化技術の普及により平均の労働時間が大幅に減少している（4 年間で 31 時間、26%の減少）。雇用労働時間は、昭和 45 年の 13 時間から 49 年には 6 時間と半分以下となり、雇用割合も 7%台まで低下している。この期間の規模別の労働時間の減少は、0.3ha 未満で 31 時間（21%減）、3ha 以上層で 27 時間（30%減）と、より大規模層で労働時間の減少が進んだのである。昭和 49 年になると、10a 当たりの雇用労働時間はむしろ 0.3ha 未満層が 3ha 以上層よりも多くなり、規模による雇用の差はなくなっている。

まとめてみると、昭和 34 年から 49 年までの稲作における雇用労働時間の割合の低下は、急速に低下する時期とほぼ横ばい（あるいは上昇）する時期を繰り返しながら低下してきている。また、零細規模層と大規模層で、雇用労働時間の低下の状況が異なることも特徴の一つである。雇用労働時間の割合の高かった大規模層に限ると、雇用労働時間が大幅に低下したのは、昭和 30 年代後半（主に年雇の減少）と昭和 40 年代後半（日雇の減少）であり、減少する雇用形態に違いがみられた。

以上のような労働時間の割合の低下の動向を踏まえて、稲作の雇用労働費の推移をみたのが、第 2-6 表である。表からわかるように、平均でみた場合には、費用合計に占める割合は昭和 45 年まで 6%前後とほぼ一定である。雇用労働時間の割合はやや低下しているものの、高度成長期の賃金上昇の影響があり、費用合計の割合は変わっていない。0.3ha 未満の零細規模層では、年により変動はあるものの、平均農家よりやや低い 5%前後で推移していた。3ha 以上の大規模層では、昭和 35、36 年にやや割合が上昇した後は昭和 45 年頃まで緩やかに低下している。昭和 35、36 年には、賃金の安い²²²年雇が減少し、臨時雇

²²² 昭和 35、36 年の米生産費調査の時給で計算すると、年雇の賃金は男子で臨時雇の 6 割程度、女子では 7 割程度であった

第 2-6 表 規模別に見た雇用労働費の割合の推移

(単位：%)

	費用合計に占める割合			購入（支払）に占める割合		
	平均	0.3ha未満	3ha以上	平均	0.3ha未満	3ha以上
昭和34年	6.0	6.1	12.2	20.5	17.9	32.4
35年	6.3	5.0	14.2	20.8	15.2	36.0
36年	6.2	4.0	13.3	21.4	13.2	36.8
37年	6.1	4.9	12.5	21.8	15.7	35.3
38年	6.2	5.5	12.4	22.2	17.6	36.2
39年	5.8	5.2	11.3	21.9	17.1	35.2
40年	6.2	5.5	12.4	23.0	18.0	37.6
41年	5.9	4.3	11.5	22.0	14.3	35.2
42年	6.2	4.6	12.7	23.0	15.7	37.7
43年	6.6	5.6	12.4	23.6	18.4	36.7
44年	6.2	4.6	11.3	22.2	16.0	34.0
45年	6.1	4.8	10.0	21.9	17.1	29.5
46年	5.3	4.9	8.5	19.6	17.7	25.1
47年	4.8	4.4	8.0	17.7	15.6	24.2
48年	3.9	4.1	5.4	14.0	14.4	16.9
49年	3.5	3.4	4.9	11.4	11.1	13.7

資料：農林省『米生産費調査』（各年版）

- 注：1)費用合計及び購入（支払）に占める雇用労働費の割合を示した
 2)費用合計には、購入（支払）以外に、自給、償却がある
 3)10a 当たり生産費に基づいて計算した

が増加したことによるコストの上昇と考えられる。雇用労働時間を減らし世帯員の労働時間を増加させた昭和 37～40 年には、雇用労働費の割合は低下している。

昭和 45 年以降になると、雇用労働時間が大幅に減少した影響で費用合計に占める雇用労働費の割合は急速に低下し、経営に与える影響は小さくなってきたのである。

ところで、農家が感じるコストは、実際に経費のために支払った現金支出であり、自家労賃や自給の種苗、肥料のコストをあまり考慮していない可能性がある。このため、実際に現金支出した項目（米生産費調査では、購入（支払））に占める雇用労働費の動向をみてみたい。この割合でみると、平均農家の雇用労働費の割合は、昭和 34、35 年の 20%強から緩やかに上昇し、昭和 43 年には 23.6%まで上昇している。農家からみれば、雇用労働時間を減少させたのにもかかわらず、雇用労賃の上昇により雇用労働費の割合は上昇しており、コストアップの要因として問題にされたのである。

3ha 以上の大規模層では、雇用労働費の割合が昭和 44 年まで 3 割以上を占め、昭和 47 年まで、最も現金支出の多い費目となっていた。昭和 35、36 年の年雇の減少によるコストアップのため、昭和 36 年には 36.8%まで上昇している。昭和 37～40 年の 3ha 以上層では、家族労働時間を減少させずに雇用労働時間だけを減少させているが、雇用労働費の割合は高止まりのままであった。このことから、雇用労賃の上昇による雇用労働費を抑制するために、雇用労働時間を減少させて、その減少分を家族世帯員で補っていたことがうかがわれる。その後も高い割合を示していたが、雇用労働時間が大幅に減少する昭和 45 年以降はその割合が大きく低下している。

以上のように、雇用労働費は自給、償却も含めた費用合計に対する割合は大きく変動しなかったものの、現金支払額に占める割合は上昇したために、雇用労働費への負担感が高

第 2-7 表 費用合計に占める労働費、農具費の割合の推移

(単位：%、倍)

	費用合計に労働費の割合			費用合計に占める農具費の割合			3ha以上層の費用合計 /0.3ha未満の費用合計
	平均	0.3ha未満	3ha以上	平均	0.3ha未満	3ha以上	
昭和34年	49.7	51.0	46.0	8.6	6.6	8.9	0.86
35年	50.0	52.6	46.9	9.1	6.9	9.4	0.90
36年	50.8	54.2	47.9	11.2	8.8	10.9	0.86
37年	52.4	56.1	49.6	11.8	7.4	11.2	0.91
38年	53.8	55.8	52.4	12.5	9.1	11.3	0.89
39年	55.0	55.8	54.1	13.7	10.1	12.7	0.89
40年	55.2	56.3	54.7	14.0	9.9	12.6	0.92
41年	55.2	55.4	54.5	14.4	10.3	12.5	0.86
42年	55.6	54.8	55.6	14.8	12.3	12.2	0.82
43年	54.5	54.5	55.8	15.8	13.3	12.4	0.83
44年	52.2	51.6	52.7	18.0	16.1	15.6	0.81
45年	50.9	50.8	49.2	19.8	18.1	17.4	0.73
46年	50.0	50.7	46.2	21.5	20.0	19.4	0.69
47年	47.8	49.2	45.8	23.7	21.0	22.1	0.67
48年	46.7	49.2	43.7	24.4	21.5	24.0	0.64
49年	46.3	48.9	42.9	22.0	17.8	22.9	0.64

資料：農林省『米生産費調査』（各年版）

注：1) 労働費には雇用労働費も含まれている

2) 10a 当たり生産費に基づいて計算した

まったものと考えられる。特に、3ha 以上層では雇用労働費の割合が高く、その軽減のために、田植機等の農業機械の導入、普及が進んだものと考えられる。

なお、農業雇用労働とは直接には関係はしないが、機械化の導入による稲作のコストの変化をみておきたい（第 2-7 表）。稲作の生産費では、昭和 34、35 年の労働費（雇用労働費を含む）の占める割合は、平均農家でほぼ半数を占めている²²³。規模別では、0.3ha 未満の零細規模層で労働費の割合が高く、3ha 以上規模層では総労働時間が短いために労働費の割合は低かった。その後、10a 当たりの労働時間は減少傾向を示しているものの、農家世帯員の労賃の基準となる農業臨時雇用の賃金の上昇に伴い、労働費の割合は上昇傾向にあった。特に、昭和 40-42 年は、総労働時間の減少がほとんど進まなかったため、労働費の割合はさらに高まった。昭和 44 年以降は、総労働時間の大幅な減少により、労働費の割合も低下している。

一方、農機具は、昭和 30 年代の耕耘機の導入等、農業機械の開発とともに農家への普及も進み、生産費に占める農機具の割合は緩やかに上昇している。規模別では、0.3ha 未満では、零細規模のために農業機械の普及が遅れる一方、3ha 以上の大規模層では農業機械の有効利用により 10a 当たりの農具費は低減されるため、平均農家で割合が高くなっている。

昭和 42 年頃までは、農具費が上昇する一方で、畜力費が減少しており、両者の合計は平均農家で 15%前後と横ばいとなっていた。昭和 43 年以降、農具費は急速にその割合を高めるようになり、昭和 43 年～48 年の 5 年間で、平均農家で 8.6 ポイントも上昇している²²⁴。その期間に、平均農家の労働費は 7.8 ポイント低下しており、農業機械の導入によ

²²³ 米生産費調査の農家世帯員の労働費は、地域の農業の臨時雇の賃金と同一と仮定し、男女や年齢のウェイトを付けて計算している

²²⁴ 農具費の大半は、購入機械の償却費となっている。このため、高い物価上昇率が生じた昭和 49 年はそ

るコストの上昇と労働時間の低減による労働費の低下はほぼ代替していたことがわかる。結局、農業機械の導入により農業労働時間の軽減等の効果はあったが、農業労働時間の減少(自家労賃分の減収)が機械導入による農具費の導入によりコストに転じるだけであり、農家としては手取りの減収を招いたのである。その一方で、0.3ha 未満の零細規模層の費用と 3ha 以上の大規模層の費用との差を拡大させ、昭和 40 年頃の 0.9 倍から昭和 48 年には 0.64 倍にまで拡大したのである。

このような機械化の進展について、農業白書では、「兼業農家とくに I 兼農家の耕うん機等の普及率の高さは稲作農家における保有労働力配分の変化，すなわち，兼業化の傾向と関連するところが大きい。このような機械化の進展は，個別農家の視点からは省力化等私経済的合理性をもつものとしても，資源の効率的利用という視点からは，その改善，合理化が必要としている」²²⁵と述べられている。機械の有効利用の面では問題があるにしろ，農家としてはやむをえない行動として認めている。農業基本法の目標は、「農業の生産性向上」，「他産業従事者が増大して他産業従事者と均衡する生活」を目標としていたが，単位面積当たりの労働時間の大幅な減少は「農業生産性の向上」と評価できるし，兼業しながらも農業従事できるようになることは，兼業所得を含めれば「他産業従事者と均衡する生活」が可能となったのである。

なお，農家への高額な農業機械への導入は，農業白書でも指摘しているように，資源の効率的利用とはならず，稲作経営のコストの増加を招くこととなる。農業機械導入により，農業所得が減少する状況を「機械化貧乏」と呼ばれるようになってきているが，国会では，昭和 40 年代初めから，機械化による農家の所得率の低下が問題となっていた。

例えば，「省力化は進むけれども，実際にそれが農家の経営の改善につながっておらないのではないかと。機械を買ったり，あるいは土地の投資をしても，それが経営の面では，一方で資本生産性のほうは下がっておる」²²⁶との質問に対し，「従来の労働多投的な生産方式から機械化の方向に進み，またあるいはその他の省力的な技術の導入が行なわれました結果，労働の多投にかえて資本の多投があらわれてくる・・・当然の結果として，労働生産性が上がり，資本生産性はどうしても下がる傾向になる・・・ただ，労働生産性が上がりますことは，これはもちろんわれわれが願っておるところでもあり，また好ましい傾向でございます・・・今後，この労働生産性はもとより，資本生産性を上げていくということが，構造政策の中で考えられるべきことではないだろうかというふうに思っております。」²²⁷と，機械化導入についての評価を経営問題の面ではなく，労働生産性向上の観点からみて高い評価を行っている。

昭和 40 年代前半には田植機導入も始まるとともに昭和 45 年頃にはコンバイン等の開発も進み，機械化一貫体系が可能なものとなってくる。そのようななかで，農業機械の有効利用のための組織形態に関する質問に対し，「本来ならば，たとえば 5，6 百時間稼働しなければならぬ機械が，その 6，7 割しか稼働していないというような事例が非常に多いわけでございます・・・それを使いこなすような規模のいろいろな形の主体があると思

の割合は低下している

²²⁵ 『昭和 46 年度農業白書』，p. 109

²²⁶ 北山愛郎議員発言（第 55 回国会衆議院予算委員会第三分科会第 5 号，昭和 42 年 4 月 24 日）

²²⁷ 檜垣農林大臣官房長発言（第 55 回国会衆議院予算委員会第三分科会第 5 号，昭和 42 年 4 月 24 日）

ますが、そういう主体を確立いたしまして、それが機械の有効利用の中心になる、こういうことが必要だと思えます」²²⁸と、機械の有効利用されていない現状を踏まえて、有効利用できるような経営（主体）の確立を目指すことを政策課題とするようになる。機械化一貫体系が進むなかで、経営の適した機械化の導入よりも、機械化一貫体系を導入した場合の最適規模に規模拡大させることが重要な政策課題となっていたのである。

以上のように、稲作の雇用労賃の上昇は費用合計における雇用労賃の上昇は生じていなかったものの、現金支出に限るとその割合を高め、負担感を増したものと考えられる。特に、大規模層では現金支出に占める雇用労働費の割合が高く、一時期は雇用労働費を抑えるために家族労働時間の増加まで生じていた。このような雇用労働費の負担感も農業機械の導入等により大幅に労働時間が減少したことにより、雇用労働費の割合は大幅に低下する。農業機械を主とする農具費の増加は新たな農家の負担の問題となったが、農業雇用労働費に限っては、そのコストが経営に影響することはなくなっていったのである。以上のような経緯により、稲作における雇用労働の確保や賃金の高騰のような問題は問題自体がなくなっていったのである。

3. 農業雇用労働力減少に対する対策

以上、主に稲作を対象に、農業雇用の減少及び賃金の高騰が経営にどのような影響を与えていたかについてみてきた。ここでは、農家や地域の組織（市町村、農協等）が農業雇用の減少に対してどのような対策を行ってきたかについてみていきたい。農業雇用が確保できなくなった場合には、まず、十分な労働力を確保できなかった農家ができる範囲内で対応することになる。そして、対応できない場合に、行政等の支援が必要となってくるのであり、農家レベルで対応が可能であれば、雇用労働問題が政策課題することはない。

まず、雇用労働力の減少に対しては、農家自身が不足分を補うための各種の対策が行われた。加藤俊次郎²²⁹は、「昭和 31～36 年の間に、農業所得はほぼ横ばいであるにもかかわらず農作業賃金が 4 割前後の上昇している」ことを指摘し、現地調査から農家の対応策として「①若年労働力(子ども)の動員、②ユイ・手間替えの復活、③機械・除草剤の利用、④省力技術の採用、⑤家族員作業分担の実施、⑥経営組織の調整、⑦家事労働の合理化(電化製品の購入)」を挙げている。省力化技術の導入とともに、農家世帯員の活用や共同作業化などより残った人員を有効に活用することで対処しようとしていたことがうかがわれる。

藤本武²³⁰は、昭和 36 年に岡山、山形、鹿児島、静岡で調査を行い、雇用労働力不足の対応を「農業の機械化（山形、岡山、動力農具の増加、静岡蜜柑地帯、固定配管）省力栽培法の普及（例、蜜柑の草生栽培）農業技術の改善、労働交換（例、岡山）、裏作作物率の減少（例、岡山平坦地に多い）、極端な場合には耕作放棄や畑への植林（例、鹿児島）などがみられる」とまとめている。特に、年雇が多く、雇用労働力減少の影響が大きい山形では、対処方法として、「①機械化による労働の合理化、作業機の高度化、②共同作業化、③

²²⁸ 池田農林省農政局長発言（第 63 回国会衆議院農林水産委員会第 10 号，昭和 45 年 3 月 31 日）

²²⁹ 加藤俊次郎「農業労働力の払底と農民的対応の様相」『農政調査時報第 80 号』，全国農業会議所，1961 年，pp. 21-p. 27

²³⁰ 藤本武『農業生産力形成における雇用労働の研究』昭和 36 年度農林水産業特別試験研究費補助金による研究報告書，1962 年，序文（ページ無し）

農業技術による労働の合理化，④土地改良による耕地条件の整備」²³¹と挙げている。これらの労働力不足の対処により，「年雇に依存していた 3 町以上の農家では農業年雇を廃止しても現在のように安定した農業技術水準では生産力が低下することはないと云っている」と，年雇減少が農業生産に大きな影響を与えていないことを指摘している。農業年雇の減少を補えるにたる機械化の進展がみられていたのである。

一方，臨時雇用については，「(耕耘・除草・運搬では)，動力農機具の普及と技術の進化によって雇用の減少がみられること」，「田植，稲刈り，脱穀調整等が以前より夫々増えている。これは明らかに若手労働力の農業外への流出による雇用増と考えられる」²³²と，機械化や技術進歩が作業によって異なるため，機械等の遅れた一部作業で雇用労働力不足がより顕著に現れていることを述べている。

このような個別農家の対応だけでは困難な面もあるので，農林省はその対応策を全国農業会議所に求めた。昭和 36 年における全国農業会議所は，第 3 回農林大臣諮問「わが国農業構造の近代化を促進するに当たり，農業就業構造を改善するための方策如何」(昭和 35 年 3 月 1 日)の答申案を検討しているところであった。この諮問の主旨は，第 1 章で述べたように，農業就業人口の減少促進方策に関するものであり，昭和 35 年に出された中間答申においても，過剰就業人口に対する対応策が示されていた。しかし，本答申²³³では，現在の重要な問題点の一つとして，「近時農繁期労働力の不足現象が全国的にいちじるしく，農業人口の非農業部門への流出と相俟って，農業部門への出稼ぎ兼業など，臨時雇・季節雇の供給が減少し，労働力の不足および賃金高に一層の拍車をかけ，農業生産の維持向上ならびに規模拡大による経営の合理化，自立農家の確立を妨げる原因ともなっている」と雇用労働力不足問題が農業生産に影響を与えていることを指摘している。これを踏まえて，「当面の農繁期に必要な基幹および臨時的労働力の確保と，自立農家の優秀な『あとつぎ』の確保の両面にわたって考慮されるべきである」，「最近，農繁期労働力の確保が困難になっているので，農繁期作業技術の近代化は喫緊の要務となっている」の 2 つの対応策を示している。農繁期の雇用労働力不足が生じてきたのが昭和 36 年から顕著となったため，問題点の指摘にとどまっている。また，雇用労働はあくまでも「当面の農繁期」の問題であり，将来的には農繁期作業技術の近代化により解決問題とされており，農業雇用を維持，確保しようとする考えは全く見られない。

第 3 回諮問は農業労働力の減少促進を課題としており，農業労働力の減少に対応するものではなかった。このため，農林省は，第 4 回の農林大臣諮問「農山村における農業基幹労働力の流出に伴う問題点及びその具体的方策か」(昭和 37 年 2 月 28 日)を行った。この諮問については，「わが国経済成長に伴い，農業労働力の急激な他産業部門への流出に見るに至った。特に最近に至っては，単に農家の二，三男のみならず，経営者，後継者等の基幹労働力さえも急激な流出を見るに至っている。このような労働力の移動が，近代的な農業経営を維持育成し，農業の近代化を図るに当って，どのような影響を及ぼすのか，またそれらの影響のうち好ましくないものがあるときには，どのような方策により，これに

²³¹ 同上，pp. 56-57

²³² 同上，p. 48

²³³ 全国農業会議所「農業就業構造の改善方策に関する答申」(昭和 36 年 9 月 15 日)，『農業委員会等制度三十年史』，全国農業会議所，1985 年，pp. 542-547

対処すべきか、これらの点について早急に結論を出すことが肝要である」と説明されている。新たな諮問であるが、検討内容は引き続き農業就業問題であったこともあり、第1次中間答申²³⁴は、諮問後半年余りで出されている。この早急な答申について、「短期的であれ、農繁期労力不足に関して緊急対策が講ぜられる必要があるので、この問題に関して第1次中間答申を行うこととした」とし、その内容は、「現在、農家、部落又は市町村等で採られている具体的な諸対策を批判的、発展的に整理して策定したもの」としている。具体的項目は以下の6つである。

「1 地域間交流による斡旋調整」、「2 非農業者の活用」、「3 雇用乃至労働条件の改善（特に農業労賃協定の方式について）」、「4 省力化技術の向上」、「5 機械の有効利用」、「6 農閑期の就労対策」

直接的な労働力の確保対策は、「1 地域間交流による斡旋調整」の項目の「農業内部において、農繁期の時期差にもとづく労力の地域間交流の総合的な斡旋調整を図るべきである」と、「2 非農業者の活用」の項目の「農繁期労力について、・・・日雇労務者、事業所勤務者、農家出身主婦等の積極的かつ組織的な活用対策を検討するとともに、労力不足が激甚な地方の農家に対しては、特例措置として、自衛隊員、学校生徒による援農についても、配慮が加えられるべきである」の2つであった。前者は農業内部での地域調整、後者は農外部からの労働力の調達であり、労働需給の調整を個別対応でなく組織的に対応しようとするものであった。

また、「3 雇用乃至労働条件の改善」の具体的内容は、「現行の農業労賃協定に超勤手当、交通費等の各種手当も含めた総合的な協定にすること」、「現行の労賃等協定は部落や市町村等ごとに行われているので、地域内の不均衡の是正とその合理化をめざすこと」という労賃協定の方式についてだけであり、雇用者の労働条件に関する具体的な方策は示されていない。以前から雇用条件については、その明確化と過度の競争の抑制のため、賃金や就業時間等について職安、農協、農業委員会等が主体となって協定が結ばれていたが、運用上の不具合を是正するために、示されたものと考えられる。

ところで、第1章で述べたように、当時の農林省の農業労働力に関する施策は「農業就業改善対策事業」のみであった。この事業は農業関係者、労働関係者、教育関係者による協議会を開催するものであり、協議結果を実行するかどうかは、農業委員会に委ねられていた。つまり、農業雇用の減少に対する具体的な対策は、都道府県農業会議や農業委員会での自主的対応に任されていたのである²³⁵。そう考えると、全国農業会議所の中間答申は、答申内容を全国的に実施するというよりも、地域で農業雇用対策を検討する際の素材を提供するものであったと考えられる。

では、実際の雇用労働力確保対策はどのようなものであったかについて、「地域間交流による斡旋調整」の実態について、千田正作²³⁶の事例からまとめてみたい。なお、職業紹介事業は職業安定所の業務であるため、農業雇用者を確保対策は、職業安定所と連携するか、

²³⁴ 全国農業会議所「農林大臣諮問に対する第1次中間答申」（昭和37年9月14日）、『農業委員会等制度三十年史』、全国農業会議所、1985年、pp. 548-550

²³⁵ 第1章でも紹介したように、「農繁期労働力不足対策についてはかなり成果をあげた」と述べられている。（『農業委員会等制度史 -20年の歩み-』、農民教育協会、1976年、p. 199）

²³⁶ 以下の事例は、千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版、1971年、p. 137~138を引用

職業紹介に当たらないようにするかのいずれかに分けられることになる。

千田は、「昭和 40 年以降の農業労働者受入協議会、あるいは一般にその中心をなす農協中央会・農業会議などの農繁期農業労働力対策事業の中には、「農業労働力銀行」、「農業技術銀行」の設立、「農業労働力姉妹市町村」「労働力需給協定」の設定などが目につく」と労働力の斡旋調整として 3 パターンを示している。このうち、「農業労働力銀行」は、「いわば農業労働力の地域間移動ないし交流を、組織的・体系的に行う機関」であり、その事業の運営は、「一方、農家の余剰労働力＝供給可能労働力の『銀行預け入れ』（供給申し込み）の受入れと、他方、自市町村内、市町村外、あるいは県外『借受者』（または『借受銀行』）の需要申込みに応じた『貸付』（『払出し』である）」と説明している。つまり、農家の余剰労働力を登録しておいて、労働需用者に斡旋する方法である（「労働銀行」は、まず求職者が就業可能時期等を登録している点で職業紹介とは異なる）。経費については、「職業安定法に抵触することなく、無料斡旋がなされ、必要とする経費は、県費・市町村費、および系統農協などの負担で賄われている」としており、職安を代替するような組織であった。職安はその取扱いの技術的困難性（きわめて季節的・臨時的、しかも需給の日時が拘束的など）の理由によって、農繁期の雇用労働についてはほとんどタッチしない県もあり、農業関係で斡旋調整をしていたのである。

第 2 の「農業労働力姉妹市町村」²³⁷は、「市町村間で『農繁期における農業労働力の円滑正常な流動化を促進し』、しかも漸次その『慣行化』を図るものである」「需要市町村は、諸条件を考慮して、それぞれ相手供給市町村を選び、そのうえで農業労働力の相互交換・交流、または一方的供給あるいは需要の方式で、『姉妹市町村』関係を締結する」ものと紹介されており、農家個別の希望による労働力把握ではなく、地域として労働力の需給を把握し、調整するものであった。この「農業労働力姉妹市町村」は熊本県で推進されたものであり、八代平野のイグサ及び稲作における雇用が中心であった。熊本県は、昭和 40 年に農業労働力銀行を設立したが、41 年には「農業労働力姉妹市町村」に変更された。一時期に多数の雇用が必要となるため、個々の労働供給希望農家の積み上げではなく、市町村がまとめて需要量に対応できるようにするための変更であったと考えられる。

また、「労働力需給協定」の広域かつ大規模なものとして北海道と東北 6 県間の北海道農業労働者に関する「需給調整地盤協定」²³⁸を示している。その経緯として「北海道－東北間には、北海道開発当初から、労働力の交流があったが、・・・いつとはなく慣行的『縄張り』ができあがっていた」「昭和 30 年を過ぎると、東北内農業労働者供給力の低下に対し、北海道内のその需要力の上昇によって、・・・激しい『縄張り争い』の発生をみるようになった。」「その結果、昭和 34 年から、原則的にそれぞれ既存の『縄張り』を尊重したうえで、需給基盤の協定を行うこととした」、「昭和 38 年には、さらに需給事情の変化による一部協定地盤の改訂、あるいは改廃がなされ、改めて北海道各地区単位農協内『農業労働者受入協議会』と東北各県内職業安定所間で、あるいはそれぞれの所管区域間で、農業労働力『需給協定』が締結された」と紹介している。この協定では、「受入協議会は必ず『求人連絡』、および現地『募集』を行なうが、しかし協定外地盤に対しては、原則的に、

²³⁷ 同上, pp. 140-141

²³⁸ 同上, pp. 141-142

それを行わないこととした」ものであった。新たな農業労働力確保対策というよりも、従来からの地域的な割り当てを遵守させるための施策であったと考えられる。

「農業労働力姉妹市町村」、「労働力需給協定」は、地域として労働力需要が多数存在する地域が、他地域から一定量以上を確保する方策と考えられる。ただし、北海道の事例からわかるように、労働力供給地域での供給力の低下に地域的なバラツキがあると、調整が必要となってくる。どの場合であっても、従来からあった雇用の存在を制度化することにより安定的にかつより多くの雇用を目指したものとみなすことができる。結局、それまでの地域的なつながりが雇用供給対策の礎となっている。

以上のような労働力の斡旋は、当然ながら雇用労働力を供給できる地域や農家が存在することが前提となっている。このため、供給労働力の不足により調整斡旋が困難になる例が当初から生じている。千田²³⁹は、昭和 42 年春に設立された北海道鶴川町での「労働力銀行」が昭和 44 年に解散した例に挙げている。その解散理由として、「従来は町内の山間・平坦・海岸の三地域間で 10 日間の田植時期差があったが、41 年頃から始まったハウス苗代の普及でその差がなくなり、元の近隣部落間の手間替に戻り、いわば発展的に解消した」としている。また、北海道における「農業労働者受入協議会」は、昭和 40 年代に解散、組織改編している²⁴⁰。その経緯を「高度経済成長とともにこのような東北各県の出稼ぎ労働者は減少をつづけ、また、その一方で北海道農業の機械化も進んだため、出稼ぎ住みこみ労働者に依存する通年雇用の形態は 40 年代以降急激に姿を消していくこととなった。そしてこの過程で各受入協議会の設立目的も急速に失われ、中央協議会をはじめ各地区協議会連合会、町村協議会ともに機能麻痺におちいり、その多くは解散や組織再編に追い込まれることになった」²⁴¹と説明し、「住み込み労働者の安定的受入確保という必要性が北海道農業の側にもなくなってきたことからいけば自然のなりゆきといわざるを得ない」としている。

雇用労働力が不足する中で、雇用労働力を必要としない技術体系にシフトしていき、結果として雇用労働力の必要度合いは弱まる。このような経営が多くなれば、地域として労働力斡旋を行う必然性はなくなってくる。その一方で、労働力供給側においても、省力化技術の発達・普及は農業労働時間の減少は他産業への就業が促進される方向に働き、地域の労働供給力はますます低下していく。職業紹介事業が法律的に困難なため、労働供給可能な者を登録しておく「労働力銀行」が労働力確保の主な手段であったが、労働供給地の農家世帯員を中心に登録することは次第に困難になっていたのである。以上のように機械化等の省力化技術の導入は労働需要の減少とともに労働供給力も減少させていき、農業雇用労働力確保をますます困難にしていった。

ところで、このような雇用労働を導入しない経営が増える中で、経営学の観点から、問

²³⁹ 同上, p. 140

²⁴⁰ 北海道の十勝地域の昭和 20~40 年代の農業雇用労働の変化は、村松功巳「最近の農業雇用労働力の需給構造」『農業総合研究』第 27 巻 2 号、農業総合研究所、1973 年にまとめられている。この論文によると、十勝地域では、昭和 30 年代に「東北地方の若年労働力を主体とした年雇は停滞し、しかも、その内部では男子が減少して代わって地元からの女子が増加しはじめ、それと同時に年雇よりも短期的な季節雇、臨時雇の増加ともなり、雇用は労働市場の未展開な地元への比重を一層高めはじめた」(p. 135) とまとめている

²⁴¹ 地域社会計画センター『農業労働力雇用の実態と農協の取り組み』, 1984 年, pp. 35-36

題点が指摘される。

金沢夏樹²⁴²は、農業雇用について政策が消極的な要因として、「これらの人びと（著者注：農業関係の指導者）の頭にある農業の合理化の方向と、雇用労働の導入、つまり家族以外の労働力を使うことが一体化していないことにあるらしい。どうも雇用労働によって農業経営を進めることが、現在の社会状況から考えると農業経営の合理化とは逆方向にあるのではないかと考えるようだ。こう考えてしまうのは、農業の仕組みをほんとうには知らない形式的な合理主義によるところが大きい」²⁴³と指摘している。そして、このような形式的な合理主義の考えからでは、「家族労働の利用が不十分であり、まず、収入を得ることによって、家族労働の就農日数を増加させること」、「雇用労働を必要としないよう作目編成し、そのための機械化、栽培技術開発を進めること」、「農作業の集中には、生産の組織化、共同化で解決させること」²⁴⁴と、農業雇用を減少させる方向に向かうことになるとしている。

それに対して、金沢²⁴⁵は、「これらの考えは・・・まちがいではないが、表面的な理屈を述べているだけ」と評して、農業経営の具体的な改善には、「複合経営は土地、機械や施設などの資本財、労働力という固定装備をできるだけ年間を通して、有効に適正に利用すること」、「ほんとうの農業経営にあつては、年間を通しての労働力の配分も、機械による省力化も、そうして雇用労働導入も、すべて必要であること」と、雇用労働力の必要性を訴えている。

つまり、農業のように季節性の高い産業で農業就業日数を増やそうとするならば、一時的な労働力の集中に対し、雇用が必要となるのは当然であり、そのための雇用労働を確保することが重要としている。そして、高度成長期により労働需給が逼迫するなかで、雇用労働の確保が個別的対応では困難になり、組織的対応が必要としている。そういうなかで、労働銀行の必要性を訴えている。

金沢の指摘から、政策の目標が生産性向上に重点が置かれ、農家の保有する生産要素である農業労働力や土地、機械を有効利用することをあまり考えていなかったことが、雇用労働が重視されなかった要因と考えられる。雇用労働力の不足が生じた場合の基本的な対応策はより省力化することであり、雇用労働を増やすために政策を打ち出そうとはしなかったのである。

これに関連して、大内力²⁴⁶は、「農基法後の農政においては、どういうわけか農政当局は、専門化信仰にとりつかれ、専門化こそが生産性を高める所以だという信念のもとに政策を推進した。畜産、野菜、果樹など『需要が増加する農産物』の増産について地域的にも団地化を進め、個別経営についても専門化を進めたのはその表れである。米についてさえ裏作の強化を図るのではなく、単作化を推し進めた」と述べている。このような専門化の問題点として、「単作型の経営は家族労働力の季節的配分の平準化を困難にし、その『ほぼ完全』な就業を不可能ならしめるし、豊凶作や価格変動のリスクを大きくして経営を不

²⁴² 金沢夏樹「複合を生かす農業労働銀行」『地上』（昭和53年8月号）、全国農協中央会、1978年

²⁴³ 同上、pp. 210-211

²⁴⁴ 同上、p. 211 を整理して記述

²⁴⁵ 同上、pp. 211-212

²⁴⁶ 大内力「農基法30年の帰結と「担い手」問題」『日本農業年報38巻 農業担い手像の光と影』、農林統計協会、1992年、p. 189

安定にする、そのうえ生産循環を破壊するから、かえって経費の増嵩をも招く。その意味でそれは家族農業経営には最もふさわしくない生産構造なのである」と述べている。ここでも、農政の進めた「専作化」が問題としている。

農産物の行政価格を考えると、基準となる労働時間は当該作目の労働時間であり、他の作目は考慮されない。そのことから考えれば1生産性向上による労働時間の減少で余った時間を他産業で就業しようが農業の他品目の生産に向けようが、その品目の行政価格には影響しない。このため、特定の品目で所得を増やすことを目標にする場合、当該品目の規模拡大以外は考えられなくなる。

このような下では、特定品目への規模拡大や共同化に対する支援の施策はとられることになり、規模拡大により再び生じる労働力不足に対しては、さらなる機械化や省力化技術の開発、作業の外部化等に向かうことになる。農業内部に就業の場を増やして農業後継者を確保しようとする方向にはむかないのである。先に述べた稲作の場合でも機械化一貫体系の導入により、労働生産性の向上とはなるが、機械化等によるコスト上昇も考慮すると、経営的にも必ずしもメリットがあるとはいいいにくい。また、労働時間を減少させる方向に政策が向かうなかでは、雇用の必要とする農家はますます減少し、一定規模以上に規模拡大できた農家だけの問題となってくる。規模拡大の困難な稲作などでは機械化により生じた農業労働時間の減少は兼業就業に充てられ、農業生産には寄与しなかったのである。

農業技術の発展、普及に伴い、農業生産のために必要な労働時間は縮小していたため、雇用労働が減少し、雇用を導入しない農家が増加するようになっていく。そして、雇用労働が減少していく状況の下で、農業雇用労働に関心を示す農業関係者はほとんどいなくなっていくのである。

第4節 大規模農家における雇用の実態と畜産における雇用の増加

雇用労働の関心が薄れていくなか、一部の部門では雇用が増える兆しが生じてきた。千田正作は「現在の年雇形態の労働力雇用そのものは、主として経営規模（労働規模）が家族労働力規模よりも大で、したがって年間常時雇用の必要性があり、しかも経営収益性が高く労働力雇用の経済性が貫徹しうる場合にのみ、年雇の雇用がなされているものと見てよい」²⁴⁷と述べており、年雇の雇用には経済性が問題であることを指摘している。この経済性の面から考えて、年雇の雇用が可能と思われる大規模農家についてみていきたい。

農業基本法で自立経営の育成・確保が目標とされるなかで、農林省では販売金額の多い農家に関する調査・分析を行っている。特に、昭和40年の農業センサスでは、通常の農家調査とは別に「大規模農家調査」（農産物販売金額100万円以上の農家を対象）を行い、そのなかで雇用に関する調査を行っている。この調査から、当時の大規模農家における雇用の特徴をみていきたい。

まず、調査対象となる大規模農家であるが、「農産物販売金額100万円以上」²⁴⁸としており、昭和40年の全農家(都府県)の2%程度であった。調査対象は約11万戸であり、作

²⁴⁷ 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版、1971年、p.115

²⁴⁸ 大学初任給と比較すると1000万円程度と考えられる。

第 2-8 表 大規模農家の年雇受入状況 (昭和 40 年)

(単位：戸、人、%)

	農家数	年雇雇用農家数	年雇人数	年雇雇用農家割合	雇用農家1戸当たり人数	男子比率
総数	101,587	8,253	12,295	8.1	1.5	65.8
水稻	53,617	3,785	4,374	7.1	1.2	62.0
果樹	16,389	1,570	2,154	9.6	1.4	68.8
園芸	7,303	369	634	5.1	1.7	51.7
酪農	8,330	775	1,601	9.3	2.1	86.0
養豚	4,354	375	691	8.6	1.8	77.0
養鶏	11,190	1,363	2,820	12.2	2.1	58.2
養蚕	404	16	21	4.0	1.3	85.7

資料：1965 年農業センサス大規模農家調査

第 2-9 表 大規模農家の臨時雇受入状況 (昭和 40 年)

(単位：戸、人日、%)

	農家数	臨時雇用農家数割合	季節雇			日雇		
			季節雇農家数	雇用農家1戸当たり労働日数	男女比率	季節雇農家数	雇用農家1戸当たり労働日数	男女比率
総数	101,587	83.9	9.7	188	39.7	81.9	90	28.6
水稻	53,617	95.0	6.1	106	40.4	94.8	93	29.4
果樹	16,389	92.4	27.8	224	41.4	84.2	124	27.2
園芸	7,303	72.8	10.9	263	18.5	71.2	72	17.7
酪農	8,330	57.4	3.7	184	76.4	56.0	44	33.1
養豚	4,354	58.8	5.0	199	60.2	56.6	46	35.1
養鶏	11,190	54.8	5.8	268	36.5	52.3	55	32.2
養蚕	404	85.1	5.4	123	36.4	84.4	57	25.6

資料：1965 年農業センサス大規模農家調査

注：臨時雇は季節雇と日雇の合計。季節雇は雇用期間1ヶ月以上の者。日雇は雇用期間1ヶ月未満の者

目別では、水稻が 5.3 万戸(49%)、果樹が 1.6 万戸(15%)、養鶏が 1.1 万戸(10%)と多く、農業地域別には、東北が 27%、関東が 18%、北陸が 14%、九州が 11%と、水稻の多い東北、北陸が多かった。関東は水稻が最も高いものの、酪農、養鶏、養豚の畜産でほぼ半数を占めていた。また、園芸は 0.7 万戸と 1 割にも満たなかった。

では、具体的な農業雇用労働力の状況をみていきたい(第 2-8 表参照)。昭和 40 年には、年雇総数 4 万人程度のうち大規模農家の雇用者数は 1.2 万人とほぼ、3 割を占めており、農家割合の 2%と比較すると、年雇雇用農家が多いことがわかる。ただし、年雇を雇用した割合は 8%に過ぎず、昭和 40 年の大規模農家でも年雇を雇用する農家は非常に少なかったのである。作物別にみると、雇用割合の高いのは、養鶏、酪農、養豚の畜産部門と果樹でやや高く、園芸は低い。雇用農家 1 戸当たりの雇用人数は畜産 3 部門で多く、水稻が少ない。また、男子比率では、酪農、養豚で高く、園芸では低かった。全体として、畜産部門で雇用農家割合、1 戸当たり雇用人数が高く、畜産部門でより年雇を必要としていたことがうかがわれる。

一方、臨時雇についてみると、雇用した農家割合が 84%とほとんどの農家で雇用していることがわかる(第 2-9 表参照)。作目別では、稲作、果樹で 9 割を超えているのに対し、

第 2-10 表 大規模農家の雇用状況（昭和 40 年）

（単位：％、日）

	雇用農家 割合	うち300日以 上雇用農家割	雇用農家1戸当 たり雇用日数	従事日数別割合			
				合計	年雇	季節雇	日雇
総数	85.4	13.5	146.5	100.0	26.6	14.6	58.8
水稲	95.2	9.3	121.2	100.0	18.1	5.6	76.3
果樹	92.5	23.3	216.4	100.0	16.7	31.1	52.2
園芸	74.7	13.9	133.4	100.0	19.8	28.7	51.5
酪農	62.2	14.8	140.3	100.0	63.8	7.8	28.4
養豚	62.1	14.2	138.2	100.0	58.0	11.6	30.3
養鶏	61.7	22.3	200.9	100.0	64.2	12.6	23.2
養蚕	85.1	6.4	80.3	100.0	20.1	9.8	70.1

資料：1965 年農業センサス大規模農家調査

畜産部門は 5 割強と低い。一方、季節雇を雇用している農家は 10%と少ない。季節雇(雇用期間 1 ヶ月以上)と日雇(雇用期間 1 ヶ月未満)に分けてみると、季節雇は 10%と年雇と同程度しかなく、多くは日雇である。つまり、農繁期に短期間だけ雇用する農家が多いことがわかる。作目別では、季節雇は、果樹 28%、園芸 11%で高く、雇用農家 1 戸当たり労働日数は年雇 1 人分に相当する 200 日以上となっている。日雇は稲作が 95%とほぼ全農家で雇用しており、畜産 3 部門で割合が低い。雇用農家一戸当たり労働日数は果樹、水稲で多く、短期的な作業が多いことがうかがわれる。また、男子の割合をみると、季節雇では総数の 4 割と、女子の方が多い。作目別では、酪農、養豚では男子の割合が高い一方、園芸では 2 割にも満たず、作目により男女比に大きな差がある。日雇ではさらに男子の比率が低く、臨時雇が主に女子により担われているといえる。作目別では、どの作目でも 4 割を下回っているが、園芸は 2 割未満と、ほぼ女子のみを雇用している。

以上のように、作目により雇用の状況が大きく異なっているので、それをまとめてみたのが第 2-10 表である。水稲、果樹は 9 割以上が雇用しているのに対し、畜産 3 部門は 6 割程度と低い。雇用農家は養蚕を除いてどの作目も 100 日以上雇用となっているが、果樹、養鶏では 200 日を超えている。特に、果樹、養鶏は 300 日以上雇用している割合が 2 割を超えており、雇用に依存している農家の割合が高い。年雇、季節雇、日雇別に従事日数の割合をみると、畜産 3 部門では年雇が 6 割前後を占めており、年雇を中心とした雇用になっている。果樹、園芸は日雇が 5 割程度、季節雇が 3 割程度と、比較的季節雇の割合が高い。水稲は 8 割近くが日雇であり、田植、収穫などの農繁期のみ雇用が多いと考えられる。つまり、年雇中心の畜産、季節雇＋日雇が中心の果樹、園芸、日雇が中心の水稲と、作目によって必要とする雇用労働力は大きく異なっている。また、水稲、果樹では雇用農家割合が 9 割を超えており、農繁期には臨時雇を雇用しなければならない経営と考えられる。

ところで、大規模農家でも雇用受入農家は少ないことを指摘したが、各作目の最上位層はどうであろうか。規模別の雇用が示されている作目について、耕種部門（水稲作、果樹作）、畜産部門（酪農、養豚、養鶏）についてみていきたい。

まず、耕種部門のうち水稲作において、総数と最上位層である「5ha 以上」を比較すると（第 2-11 表参照）、家族労働では大きな差は見られず、雇用では「5ha 以上」が多くなっている。「5ha 以上」の年雇導入農家は 35%と総数よりは非常に高い。臨時雇について

第 2-11 表 水稲作, 果樹作における農家従事者数, 年雇数, 臨時雇日数 (総数及び最大規模層)

	農家数	年雇導入農家	1戸当たり稲作従事者		年雇導入農家の割合	1戸当たり臨時雇雇用日数		
			主に従事	補助的に従事		年雇あり農家	年雇なし農家	
(単位)	(戸)	(戸)	(人)	(人)	(%)	(人日)	(人日)	
稲作	総数	53,617	3,750	2.6	0.9	7.0	134	83
	5ha以上	347	122	2.8	0.8	35.2	291	332
果樹	総数	16,389	1,543	2.5	0.9	9.4	317	144
	3ha以上	394	182	2.7	1.1	46.2	556	413

資料：1965年農業センサス大規模農家調査

第 2-12 表 畜産部門における農家数, 常雇人数 (総数及び最大規模層)

(単位：戸、人、%)

	総農家数	年雇雇用農家数	年雇人数	うち男子人数	年雇雇用農家率	1戸当たり年雇人数	男子比率	
								酪農
	30頭以上	267	210	775	676	78.7	3.7	87.2
養豚	総数	4,354	375	691	532	8.6	1.8	77.0
	肉豚100頭以上	978	240	512	409	24.5	2.1	79.9
養鶏	総数	11,190	1,363	2,820	1,640	12.2	2.1	58.2
	採卵鶏3000羽以上	1,059	533	1,325	755	50.3	2.5	57.0

資料：1965年農業センサス大規模農家調査

は、「5ha 以上」では総数をはるかに上回る日数を雇用しており、主な雇用は臨時雇であると考えられる。年雇の有無別に臨時雇雇用日数を比較すると、総数では「年雇あり農家」の方が臨時雇を雇用しているが、「5ha 以上」では「年雇なし農家」での臨時雇雇用日数が多くなっている。年雇を雇用しない農家では、臨時雇を多数雇用する農家が多いといえる。年雇を雇用しても臨時雇は必要であり、臨時雇だけでも対応が可能であることを示している。

次に、果樹作についてみると、稲作同様に総数と最上位層である「3ha 以上」で家族労働では大きな差はみられない。雇用についてみると、最上位層の年雇導入農家は 46%と稲作以上に高くなっている。稲作と異なり、総数でも「3ha 以上」でも、「年雇あり農家」で臨時雇の日数が多く、年雇と臨時雇の役割が異なることがうかがわれる。

次に畜産の 3 部門について規模別にみていきたい (第 2-12 表参照)。畜産 3 部門の雇用については、臨時雇について調査していないので、年雇のみを示している。畜産部門で耕種部門と異なるのは、総数に対する最大規模層の農家数の割合が高いことである。最大規模層の設定の影響もあるが、養鶏、養豚では最大規模層が 1 割を超えている。畜産部門では、耕種部門と比較して規模拡大が容易であり、最大規模層まで規模拡大できる農家が多かったためと思われる。年雇雇用割合についてみると、総数では各部門ともに 1 割前後であるが、最大規模層では、その割合が非常に高くなっている。特に、酪農では 8 割、養鶏では 5 割が年雇を雇用しており、雇用を必要とする経営が多いことを示している。酪農では、1 戸当たりの年雇雇用人数が「30 頭以上」では、平均 3.7 人と総数の 2.1 人よりも 1 人以上多く、大規模経営を維持するためには多数の雇用が必要なことを示している。

以上のように、大規模になると年雇を雇用する農家も高まるが、量的には非常に少ない。販売金額の多い農家といえども年雇を必要としているのは少数の大規模な経営であり、千田の示したような年雇を必要とする経営は昭和 40 年時点ではほとんどなかったのである。

第 2-13 表 事業所統計からみた常雇の動向

(単位：人、%)

		農業計	穀作農業	穀作以外の 圃場作物農 業	果樹・樹 園農業	施設園芸 農業	畜産農業	養蚕産業
実 数	昭和41年	24,816	4,785	1,771	2,112	1,581	12,641	1,845
	44年	30,994	3,358	1,779	3,493	1,430	18,443	2,339
	47年	34,179	2,964	2,037	3,740	1,353	22,283	1,783
	50年	35,824	3,716	2,464	3,544	2,045	22,336	1,645
	53年	39,654	2,533	2,847	3,393	2,962	26,623	1,289
4 1 年 を 1 0 0	昭和41年	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	44年	124.9	70.2	100.5	165.4	90.4	145.9	126.8
	47年	137.7	61.9	115.0	177.1	85.6	176.3	96.6
	50年	144.4	77.7	139.1	167.8	129.3	176.7	89.2
	53年	159.8	52.9	160.8	160.7	187.3	210.6	69.9
構 成 比	昭和41年	100.0	19.3	7.1	8.5	6.4	50.9	7.4
	44年	100.0	10.8	5.7	11.3	4.6	59.5	7.5
	47年	100.0	8.7	6.0	10.9	4.0	65.2	5.2
	50年	100.0	10.4	6.9	9.9	5.7	62.3	4.6
	53年	100.0	6.4	7.2	8.6	7.5	67.1	3.3

資料：総務省「事業所統計」

注：1) 農業計には、「各種農業」も含まれる。「農業サービス」は除いている

2) ここでの常雇は、「期間を定めず雇用されている人若しくは1ヶ月を超える期間を定めて雇用されている人」をいう

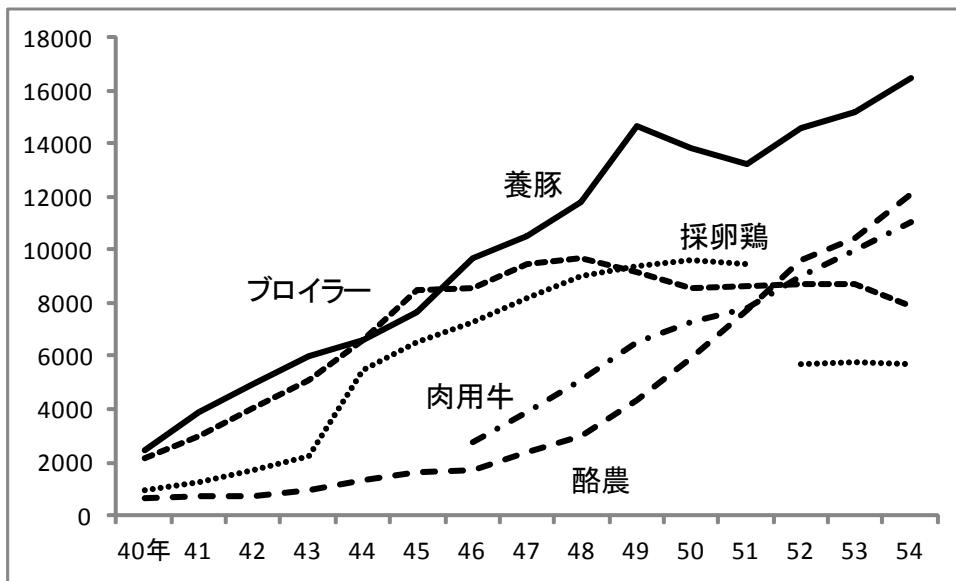
この時期には、農業雇用が問題にされる前の段階として、年雇が必要となるような規模にまで規模拡大にすることが問題となっていたのである。

ところで、昭和 40 年頃には年雇が非常に少なくなったことを示したが、農家（つまり個人経営）における年雇の動向のみの結果である。農家以外（法人化して会社になった場合）は、その頃の農業センサスでは農家以外の経営について詳細な調査がされていなかったためである。一方、全事業所を対象とする事業所統計については、農家（個人経営）を除外しているため、農業センサスとは異なった動きとなる²⁴⁹。このような統計的制約から、畜産などの大規模経営で法人形態となった場合には、雇用が増加したとしても農業関係のデータで把握できなかった。以上のことを踏まえて、事業所統計から、昭和 40 年代の動向をみておきたい。第 2-13 表に昭和 41 年から 53 年までの常雇²⁵⁰の動向を示したが、一貫して増加傾向にあることがわかる。雇用が減少傾向にあった農業センサスとは逆の動きとなっており、統計によって雇用の動きに大きな差があることを示している。事業所統計で常雇の多い農業部門は畜産農業であり、総数に占める畜産農業の割合は、昭和 41 年の 51%から 56 年には 70%まで上昇している。昭和 41~53 年で常雇は約 15 千人増加しているが、14 千人は畜産農業での増加であり、常雇の増加は主に畜産によるものであった。

畜産農業以外では、穀作農業、養蚕産業が減少傾向にあり、53 年には昭和 41 年比で、穀作農業が 53%、養蚕産業が 70%まで減少している。畜産農業に次いで常雇の多い果樹・樹園農業は、47 年以降減少に転じている。一方、穀作農業以外の圃場作物農業は昭和 44 年以降、施設園芸農業は 50 年以降、増加するようになっており、農業における新たな常

²⁴⁹ 法人化しても、経営の一部を農家（個人経営）としていると、農業センサスの対象となる。どこまでが重複しているかは、統計からでは判断できない

²⁵⁰ 事業所統計では、雇用契約期間が 1 ヶ月以上はすべて常雇としている



第 2-1 図 大規模畜産経営の動向

資料：畜産統計

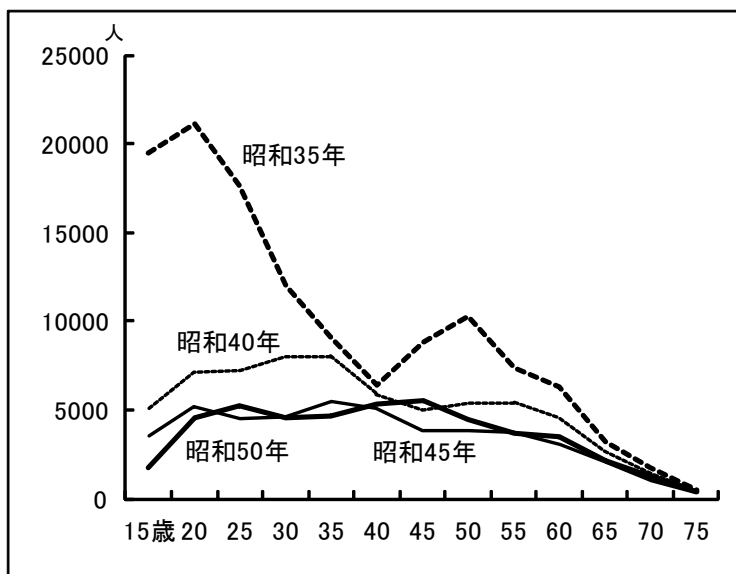
注：酪農，肉用牛は「30 頭以上」，養豚は「100 頭以上」，採卵鶏は，昭和 51 年までは「3000 羽以上」，52 年からは「5000 羽以上」，プロイラーは「10000 羽以上」の戸数である

雇の雇用先が拡大し始めたことがわかる。

なお，昭和 40 年農業センサスの結果から畜産で常雇の多いのは大規模層であることを示したが，畜産のうち大規模層の動向から，どこで増加したかをみておきたい。第 2-1 図からわかるように，畜産の大規模経営は一貫して増加傾向にある。そのうち，事業所統計で常雇の急増のあった昭和 41～47 年で増加したのは，養豚，プロイラー，採卵鶏という中小家畜の部門であった。このことから，中小家畜における急激な規模拡大が常雇数をもたらしたと考えられる。一方，酪農，肉用牛（これらを大家畜という）が急増した昭和 40 年代後半は常雇の伸びはあまりみられなかった。これは，大家畜では省力化技術の導入により，農家世帯員の労働のみで対応できる規模が上昇したためと考えられる。この図では，同一規模での動向を比較したが，統計の最大規模は数年ごとに上昇しており，より大規模な生産が可能になってきている。それでも，畜産部門の常雇が増加していることは，規模拡大とともに労働需要が新たに生じていることを示している。

ここまで，昭和 30 年台後半から 40 年代の農業雇用の状況を見てきたが，農業経営側からみた雇用者の特徴であり，被雇用者の特徴についてはほとんど明らかになっていない。このため，国勢調査から年齢別の農業被雇用者についてみておきたい。なお，男女により，動向に大きな差があるため，男女別に示すこととした。

そのうち，男子についてみると（第 2-2 図参照），昭和 35 年の年齢分布は，15～29 歳で非常に多く，また，50 歳台でやや多いという 2 つのピークをもっていた。雇用労働力の主体が，学卒後の若年層であり，30 歳以降になると急減しているところからも，一時的な就業であることがわかる。50 歳台でやや多いのは，後継者に経営を移譲した者で比較的時



第2-2図 年齢別農業雇用者の動向（男子）

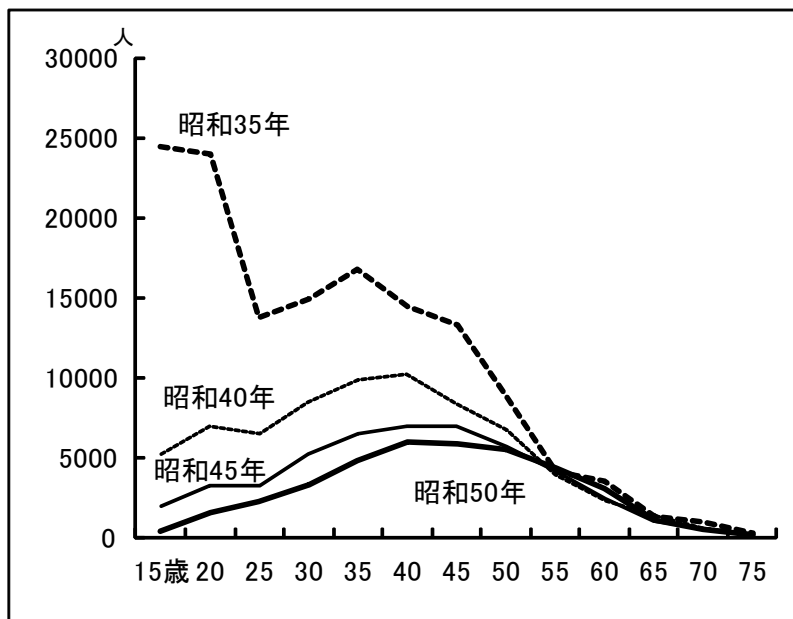
資料：国勢調査

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇用者を示した

2) 5歳刻みの最初の年齢を示している

間のある者等が、周辺農家に雇用されたものと思われる。昭和35年では若年層の他産業就業が本格的しておらず、農業に雇用される者（日雇・臨時を含めて）が多かったことがわかる。男子農業雇用者は昭和35年の124千人から40年の66千人とほぼ半減するなかで、大幅に減少のみられた年齢層は15-29歳であった。36年以降、農村部の若年層が急激に他産業に異動（都市部への流出も含め）したことが、農業雇用の大幅な減少をもたらしたと考えられる。また、やや雇用者の多かった50歳代も減少しているが、若年層の減少により自家農業に従事する者が増えたことによると思われる。昭和40年時点では、若年層で大幅に減少したというものの、年齢別にはまだ多い階層であり、また30歳代ではほとんど減っていないことから、まだ雇用者が残存していたと推測される。

昭和40年から45年までの農業雇用者は総数で3割減となっているが、減少は主に、20,30歳台で生じており、40年時点では残存して者がほぼ流出したと思われる。このような減少の結果、5歳刻みの年齢階層別の雇用者数は20歳代から40歳代まで、ほぼ同数となった。昭和45年から50年には男子雇用者は微増に転じており(千人増)、年齢別には45-54歳層でやや増えている。5年間で加齢することを考慮して、50年の年齢階層と45年の1つ下の階層を比較すると大きな差はみられない。このことは、45年から50年の増加は、新規の雇用者の増加ではなく、雇用者が加齢したことによるものであることを示している。先ほど、事業所統計の動向から常雇が増えていることを指摘したが、農家よりも安定していると考えられる法人での雇用が増加したことにより、50歳前後まで就業する者が増えてきたことも考えられる。高度成長が続き、失業率の低かった昭和40年代において、若年齢層の雇用者をある程度確保できたことは、千田の指摘する「経営収益性が高く



第 2-3 図 年齢別農業雇用者の動向（女子）

資料：国勢調査

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇用者を示した

2) 5 歳刻みの最初の年齢を示している

労働力雇用の経済性が貫徹しうる」経営が畜産を中心に成立したことを示している。ただし、昭和 45,50 年では 5 歳刻みの各階層で 5 千人程度と、1 歳刻みでは 1 千人程度の雇用に過ぎない。就業の場として農業を考えた場合、昭和 45 年時点では、非常に少ない雇用吸収力しかなかったのである。

続いて、女子についてみてみたい（第 2-3 図参照）。昭和 35 年時点の年齢別分布を男子と比較すると、若年層が多い点は同様であるが、25-29 歳で急減していること、30-49 歳まではほぼ一定量の雇用がある点で男子と異なっている。当時の結婚年齢が 25 歳前後であることを考えると、結婚を機会に農業雇用を止める者が多かったことがうかがわれる。結婚したとしても、嫁ぎ先の周辺で雇用されることも多かったので、40 歳台まで雇用者が多かったと思われる。

昭和 35 年と 40 年を比較すると、農業雇用者総数は昭和 35 年の 140 千人から昭和 40 年の 70 千人と半減しているが、減少の多くは 15-24 歳によるものであることがわかる。また、それ以上の年齢層でも大きく減少していた。昭和 40 年から 45 年になると、40-44 歳以下の各層でほぼ同数の減少が生じており、24 歳以下の雇用者数は非常に少ないものとなった。昭和 45 年から 50 年の雇用者総数は 2 割減と引き続き減少したため、雇用者総数は 38 千人と男子より 10 千人程度少なく、昭和 35 年以降始めて男子を下回ることとなった。減少幅は小さくなったものの、40 歳台以下で減少が続いている。若年層での大幅な減少が生じた結果、女子の農業雇用者は、40 歳台をピークとする山型の分布へと変化している。肉体的な労働を必要とする農業では、雇用できる年齢の上限があることを考慮すると、高度成長のなかで若年層の雇用が困難になるなかで、雇用できる年齢層は、育児の時間が

軽減されるようになる 40,50 歳台に限定されていたと考えられる。

以上のように、年雇の雇用が可能と思われる大規模農家のうち、いち早く規模拡大に成功した養豚、養鶏の中小家畜では、常雇を増やしたものと考えられる。畜産部門の年雇は男子が多かったため、昭和 50 年に男子の農業雇用者が増加に転じている。ただし、雇用者数は非常に少ないため、雇用者数の増加はわずかであった。一方、女子については、昭和 50 年も減少が続くとともに、年齢的には 40, 50 歳台に集中するようになる。若年での雇用が困難になかでの 40,50 歳台の集中は、加齢に伴って生じるリタイア者の増加に対し、どう補充するかという問題を生じさせることになる。ただし、昭和 50 年頃までは、農業雇用が不足しているという状況には至っていなかった。

昭和 40 年代の農業センサスでみた農業雇用は減少傾向にあったが、大規模な経営の多い事業所統計に限ると農業雇用は少ないながらも増加傾向にあった。しかし、雇用増加は農地をほとんど必要としない中小家畜であったため、特殊な存在と考えられていた。当時の主な作目である稲作で労働時間が大幅に減少していくなかで、全体としては農業雇用を必要とする農家は減少し、農業雇用は政策課題として浮かび上がることはなくなっていったのである。

第 5 節 労働政策における農業雇用者の位置づけ

農業雇用者が家族労働の大きく異なる特徴として、「雇用者」であるために、労働行政の対象ともなりうることがある。ここまで、戦後の農業雇用者の動向及び雇用者の減少要因、それへの対策について整理してきたが、労働行政からみた農業雇用者という視点が欠けていた。このため、労働行政では、「農業雇用者」をどう位置づけていたかを簡単に整理しておきたい。

1. 労働省の政策対象としての農業雇用者

労働政策を担う労働省は、昭和 22 年 9 月に片山内閣の公約に基づき、厚生省の労働行政部門が分割され設置された組織である。労働省の設置にあたり、労働省が対象とする労働の範囲が問題とされた。厚生省の見解は、農業労働は労働省の政策外であることが述べられている。

「労働省として取扱いまする労働問題は、・・・雇用関係にある労働を対象・・・。雇用関係に立つ農民の問題は労働省として取扱いますが、いわゆる広い意味における農民は雇用関係に立っておりませんので、これはいわゆる農村問題として、農林省がこれを主管することに相なる」²⁵¹

労働省は、農業雇用者を政策対象としているが、実際には、労働基準法が適用される企業的な経営体の従業員（事務員を含む）と、労働基準法の適用除外²⁵²とされた家事使用人（農家に下男として雇われている者）に分けており、人数を把握しているのは前者のみであった。参考までに、労働省が把握していた従業員数は、「農林業が 10 万 6 千人、畜産業

²⁵¹ 吉武厚生事務次官発言（第 1 回国会衆議院労働委員会第 4 号，昭和 22 年 8 月 1 日）

²⁵² 労働基準法第 116 条で「この法律は、同居の親族のみを使用する事業及び家事使用人については、適用しない」とされている

が3千人、水産業が3万8千人」²⁵³（昭和21年6月末調査）であった。林業雇用者、事務員が含まれていることを考えると、労働省が対象とする農業雇用者はかなり少なかった。

農業雇用が非常に少ないため、農業雇用自体が問題になることはなかったが、他の施策との関連で農業雇用への対応も必要とされた。

まずは、ILO（国際労働機関）の農業雇用に関する条約・勧告への対応であった。日本が国際的に協調していく方策のなかには国連諸機関に参加、協力することが求められており、ILOについてもその条約の批准や勧告の実施を進めていこうとしていた。しかし、ILOの条約の批准は進まなかった²⁵⁴。ILOの条約批准が困難な理由として、「労働基準関係において、国内法の立て方が欧米の諸国と非常に異なっている。・・・全体を十といたしました場合に、九割五分ぐらいまでは批准できるという条約が多いのでございます。ところが、わずかにその残りの5%程度がひっかかって批准できない」²⁵⁵としており、ILOの条約批准だけを目的として、大幅な法律改正は困難という状況であった。

そのなかで、農業雇用者を対象とした条約については、労働省は特別に対応すべきものとは考えていなかったようである（例えば、有給休暇に関する質問に対し、「雇用農業労働者なるものの条件その他は、全部わが国の基準法の中に定められておる通り」²⁵⁶と回答している）。

また、新たに法律が制定された場合に、その対象としての農業雇用者をどう位置づけるかという問題もあった。その例として、最低賃金法（昭和34年4月15日）では、農業雇用者への適用に関する質問に対する回答として、実際上の適用は困難としている。

「農業関係につきましては、・・・雇用関係を持ちます方については本法が実施される・・・日本の農村の産業は複雑でありますのでなかなかむずかしいと思いますが、一応雇用関係を持つものはそういうことであります」²⁵⁷

この時期の農業雇用者は、通常の雇用者と同様とは見なされていなかったのである。

なお、また、林務労働者²⁵⁸に関連して、労働政策における農業雇用者を含めた一次産業の雇用者の位置づけが質問、答弁がなされている。

例えば、「第1次産業である労働者に対する労働政策の考え方」の質問に対し、「日本の農林漁業の従事者が大体16,7百万だと私は記憶しております。16,7百万のうち、・・・大体自営業の方が6,7百万人です。あとの1,000万人くらいの方が家族労働であります。そして雇用形態を明確にできるものは非常に少ないのです。60万そこそこであります。・・・雇用場面については、労働省として関心を抱かなければならぬというので、今日でもやはり失業保険とか、あるいはすべての基準法というものをこれに当てはめて強制をする場面もありますが、任意に指導する場面も出てきます。」²⁵⁹と、労働者の政策対象

²⁵³ 上山厚生事務官発言（第1回国会参議院労働委員会第19号、昭和22年11月13日）

²⁵⁴ 例えば、昭和29年2月の外務・労働委員会連合審査会で、ILOで採択された条約105件のうち、批准したのは17件と非常に少ないことが問題となった

²⁵⁵ 澁谷労働大臣官房長発言（第31回国会参議院社会労働委員会国際労働条約批准等に関する小委員会、昭和34年2月9日）

²⁵⁶ 橘国際労働課長発言（第12回国会衆議院外務・労働連合審査会、昭和26年11月7日）

²⁵⁷ 倉石労働大臣発言（第31回国会参議院社会労働委員会14号、昭和34年3月10日）

²⁵⁸ 林業では、国有林野事業の雇用者が労働組合を結成し、活発な労働運動を行っていた。その労働組合からの意向を受け、社会党議員を中心に林業雇用者問題が何度も国会で質問されたと推測される

²⁵⁹ 松野労働大臣発言（第34回国会衆議院社会労働委員会6号、昭和35年2月18日）

であるという答弁を行っている。

その後、林業が労働基準法の労働時間等の適用除外であることについての質問に対し、「農林畜水産業については、労働時間、休日、休憩に関しまして、国際的な一般の例に従いまして、日本の労働基準法といたしましてもこれを適用しないこと²⁶⁰にしております。その他の労働基準は一般の労働と同じように適用して、労働省といたしましても責任を持って監督をいたしておるつもりでございます」²⁶¹としている。

さらに、労働時間等の適用除外の理由を問う質問に対し、「林業の関係につきましては、農業等と同じく労働時間、休日、休憩時間関係の規定が適用除外にされております。この理由は、林業等におきます作業が、自然的な条件に著しく左右されることが大きいものがありますから、そういう関係で労働時間にいたしましても、休憩、休日にいたしましても、法的な規制を加えることは適当ではない、こういう趣旨で適用除外にいたしております」²⁶²と回答している。

この回答に対し、「林業が自然条件に影響されなくなっていることを理由に完全適用」を求めたのに対し、「ある事業に労働基準法を適用すべきかどうかというのは、そのときどきの実態からいって、・・・適用することが国家のために必要であるかどうかという観点で決めらるべき・・・林業における労働の実態がお話のように変わって参りますならば、法律の上の取り扱いも再検討して一向差しつかえない」²⁶³と答弁しており、林業に対する回答であるが、労働実態が変化すれば、労働基準法の完全適用も検討すると表明している。

林業については、国会において、労働基準法の適用問題以外にも年間雇用等の質問が出されていた。それに対し、農業に関する質問は、他産業就業支援、出稼対策等の他産業の就業に関するもの主であり、農業雇用者育成のための支援、雇用維持のための施策等が示されることはなかった。当時の労働省は、農業を労働供給源として注目していたが、雇用先としては全く考えていなかったのではないかと思われる。

2. 農業雇用者の失業保険及び労災保険の適用問題

昭和 22 年 12 月 1 日に公布された失業保険は、「被保険者が失業した場合に、失業保険金を支給して、その生活の安定を図ることを目的」としており、事業主と雇用者からの保険料と、保険給付に要する費用の 1/3 を負担するものであった。失業保険の対象となる被保険者は、労働省の対象とする雇用者すべてを対象にしておらず、以下のような強制である当然被保険者と、任意加入の任意包括保険者に分けられていた。

制定当初では、失業保険者の当然被保険者として、「法人の事務所であって、常時 5 人以上の従業員を雇用するもの」、「法律で掲げる事業の事業所であって、常時 5 人以上の従業員を雇用するもの」が定められ、それ以外の者については、「労働大臣の認可を受けて、その事業所に雇用される従業員を包括して、失業保険の被保険者とする」と任意包括保険者として、被保険者となれる制度であった。農業は、「法律で掲げる事業」に該当せず、「法

²⁶⁰ 労働基準法では、農林漁業（その後、林業は完全適用）は、労働時間、休憩及び休日に関する規定は適用除外とされている

²⁶¹ 大橋労働大臣発言（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 19 号，昭和 38 年 3 月 12 日）

²⁶² 大島労働基準局長（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 19 号，昭和 38 年 3 月 12 日）

²⁶³ 大橋労働大臣発言（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 19 号，昭和 38 年 3 月 12 日）

人で常時5人以上の従業員を雇用するもの」は非常に少なかったため、任意包括保険者による加入が制度的には可能であったが、認可がされることはなかった。失業保険法制定前の労働委員会では、当然被保険者に漏れた人数として206万9千人（うち、通信業、研究調査は官公立が多く、官公立の合計は76万9千人）と回答²⁶⁴しており、法律制定時には、当然被保険者以外の労働者が多数存在していた。

失業保険は、昭和24年5月20日に一部改正され、当然被保険者の適用範囲が拡張される（これにより約50万人が当然被保険者に）とともに、適用される事業の列記から適用されない事業の列記（農業関係、牧畜関係、水産の関係、教育、研究、調査の事業、保健衛生の事業、社会事業等）に変更された。適用されずに残った事業は、第1次産業と公務員の比率の高い事業のみとなったのである。なお、農業が適用除外とする理由について、「農林漁業関係・・・、産業の動向の影響を受けることが非常に少い部門、・・・農業を失業するという事はない。ただ、農業に雇用されておる人たちについては問題になります。・・・非常に数もわずか・・・。しかも現実には、その雇用形態が家族的な従業員が非常に強くて、雇用形態をはっきりつかむことが困難で、・・・現実には除外」²⁶⁵と述べている。農業雇用者は「雇用形態の把握が困難」であり、その把握のために調査するには「非常に少数」であるため、失業保険会計における費用効果を考えると、除外が望ましいと考えていたと推測される。

任意包括被保険者については、労働大臣の認可が必要であり、農業労働者については認可がなされなかった。その当時の経緯は、「農業労働者の失業保険への加入は、昭和29年に「任意加入」の途が、いちおう開けた。しかしその就業の季節性、したがって離職者の季節的大量発生を理由に、農業が「失業保険になじめない産業」として、直ちに翌年からは、事実上、その認可・加入の途が途絶した」²⁶⁶とまとめられており、認可は一時期だけであった。

この頃の国会議事録からたどると、「失業保険受給者につきましては、・・・北海道等に季節労働者が建設業あるいは漁業、農業に出労いたしておる・・・人々が北海道の冬季降雪期のために事業がしばらく休まぬばならぬということで離職をして、また元のところに帰って来るわけであります。・・・これが階層的にも地域的にも東北、北陸に非常に集中しておる」²⁶⁷と、農業等を含む季節労働者が失業者保険受給者となっていることを認識しているが、まだ対応可能な問題として捉えられていた。

しかし、朝鮮戦争の終了後の景気停滞による失業者の増加に伴う失業保険受給者の増加に対応するため、労働省は、昭和30年には失業保険法の改正法案を提出した。主な改正点は、「保険適用範囲の拡大（医療、看護などの保健衛生部門への拡大）、失業保険の給付日数の変更（それまでは離職前1年間のうち被保険期間が6ヶ月以上であれば一律180日給付としていたものを、被保険期間が長期の者は270日か210日給付とする一方で、季節労働者が主体である短期被保険者については90日給付）」であった。季節労働者が6ヶ月働くだけで180日分の失業保険金が給付されていたのを修正しようとするものであった。

²⁶⁴ 江上厚生事務官発言（第1回国会参議院労働委員会第19号、昭和22年11月13日）

²⁶⁵ 江上職業安定局長答弁（第22回国会衆議院社会労働委員会第25号、昭和30年6月17日）

²⁶⁶ 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版会、1971年、p.146

²⁶⁷ 小坂労働大臣発言（第19回国会衆議院労働委員会27号、昭和29年5月26日）

このような季節労働者の受給については、支払保険料を大きく上回る失業保険を得られる状況に労働省は重要な問題と考えていたようである。「毎年、半年働いてあとの半年は失業保険で暮す、こういうことを、一体失業保険制度で認めていいのか、これがやはり問題じゃないかと考えます。失業保険料というのは、全国の労働者から集めて、あるいは政府もこれに一般の税金から 3 分の 1 を出して運営しておる金でございます。それが特定の、そういう出かせぎの、半年だけ働いてあとは保険でもらうというような人たちを、恒常的に残しておくということは問題だと私は考えます。」²⁶⁸と、失業保険法案の改正に意義を強く訴えている。以上のような目的意識で失業保険法案を一部改正して短期被保険者の受給日数を半減にすることにしたのである。想定された季節労働者が北海道での夏場の就業であり、農業の就業する者も多かったと予想される。このため、季節労働者の失業保険の給付日数の削減とともに、保険給付の対象となる季節労働者を減らすこともあって、農業労働者への認可は認められなくなったのではないかと推測される。このことは、「実は東北地方から北海道に多数の農業労働者が行くわけです。かつてこれらの季節的な労働者には多分失業保険が適用されておったんじゃないか……。しかしその後多分 3 カ月に失業保険を変えるときに、それらのものは除外をされてしまった」²⁶⁹との発言から裏付けできる。

その後の経緯について千田は以下のようにまとめている。「農業側の強力な労働省などへの働きかけ²⁷⁰によって、ようやく昭和 36 年になって北海道のみ『任意包括加入制度』の試験的实施を見ることができ、翌年にはそれが全国的に適用された。しかしその後も、農業関係の認可適用基準の設定をめぐる紆余曲折があり、難行している。そして、昭和 40 年以降でも、暫定措置としての、きわめて消極的適用に止まっている」²⁷¹。

昭和 36 年に再び農業で失業保険の適用が始まった背景として、その年に失業保険の改正案が国会に提出されたことがあると推測される。昭和 36 年の出された失業保険法の一部改正案は主に日雇失業保険の見直しであったが、その議論のなかで 5 人未満事業所の強制適用の話や農業への適用の問題も出されてきた。

5 人未満事業所の適用については、「5 人未満のところでも事務的に強制適用ができるという御議論ですが、これは現実には当たってやはり検討してみなければならぬと思います。強制適用が無理なくできるものはやはり強制適用をしていくべきものだという点については、一般論として賛成です」²⁷²と労働大臣は積極的な発言を行っている。

しかし、農業については、「農林水産その他の原始産業におきますところの労働者の失業保険適用問題でございますが、これは現在の調査によりますれば、農林水産関係の労働者数約 68 万人が対象、……。ただ農林水産等の労働者の労働関係は、賃金関係あるいは雇用関係が御承知のように複雑かつ明確を欠く面が相当あるわけであります。そこで失業保険を適用するとすれば、いかなるものを対象にして具体的な適用をはかっていくかという点が、一つの大きな問題でございます。もう一つは、これをかりにただいまお話しのように、

²⁶⁸ 江下職業安定局長答弁（第 22 回国会衆議院社会労働委員会 36 号，昭和 30 年 7 月 7 日）

²⁶⁹ 滝井義高議員発言（第 38 回国会衆議院社会労働委員会 25 号，昭和 36 年 4 月 11 日）

²⁷⁰ 北海道では、道農協中央会・道山林種苗協同組合・道漁業組合連合会などと、道職業安定課との協力のもとに、労働省など関係諸機関に対して、強力な要請をつづけられた（千田正作『農業雇傭労働の研究』，東京大学出版会，1971 年，p. 147）

²⁷¹ 千田正作『農業雇傭労働の研究』，東京大学出版会，1971 年，p. 146

²⁷² 石田労働大臣発言（第 38 回国会衆議院社会労働委員会第 22 号，昭和 36 年 4 月 4 日）

全部強制適用するということにいたしますと、本年度における保険料収入が約 11 億円であるの対しまして、給付額は約 106 億円になるわけでございます。これに国庫負担を考慮いたしましても、なお 68 億円程度²⁷³の赤字が生ずるということになるわけでございます。そこでこういう問題につきまして、私どもは、ただいまの農林水産関係の賃金形態、雇用形態、そのほかに慣行等をもう少し調査をいたしまして、全部を一挙に強制適用というようなことでなしに、何かその間において必要な人々に対して必要な適用を行なう方法はないかという点で、目下実情の調査をいたしておる段階²⁷⁴と、賃金、雇用関係が不明確な農林水産関係の雇用者を失業保険に強制適用させると、ほぼ全員が失業給付金を受給するのではないかという仮定の下で、大幅な赤字が生じることを根拠に強制適用については消極的な発言をしている。

しかし、その後の直後の委員会で出された農業労働者の失業保険の適用の問題の検討状況を問う質問に対して、「北海道で・・・、かねてから要望、御議論がある。・・・労働大臣の認可事項になっておるわけで・・・実態調査を進行中でありまして、その実態調査の結論を待ちまして善処いたしたい²⁷⁵と回答しており、実態調査に基づいて、北海道での試験的实施が行われるようになったと思われる。

労働省では、農業雇用者における失業保険の加入の認可基準を昭和 37 年に全国の職業安定所に示した²⁷⁶。その認可基準は、「①離職率が 50%以下、② 事務処理が確実に行われること、③雇用関係、賃金等の確証が困難でないこと」であった。37 年度、38 年度の実績では、被保険者の半数が受給者となっており、「離職率 50%以下」の基準程度であり、問題のある産業とみなされていたと考えられる。

昭和 40 年に失業保険の適法方針を検討する際の農業雇用労働の問題点²⁷⁷として、「①季節性が高いため、失業は予定されたものであり、事故の発生に偶発性を要する保険の原理からみて疑問、②離職率 50%（建設業の積雪寒冷地の離職率を考慮した）だが、全適用産業の全国における離職率（25%）を問題とすべき、③農業生産法人のなかに、失業保険受給のみを目当てに法人を設立する例も、法人とその構成員及び家族との間に近代的雇用関係を認めることが困難、④毎年同一事業所主に循環的に雇用、失業保険が休業補償的役割」と指摘された。そして、40 年度の適応方針として、「毎年くりかえされるシーズンオフの予定された失業は制度が本来予定する保険事故ではなく、給付の対象とすべきではないとするのが農林水産業を当然適用していない制度の本旨である。ただし、この原則的考え方を、今直ちに全面的に適用することは、与える影響が大きいので、暫定措置として離職率による認可基準を残すこととした」と、認可しない方向に転換されている。

なお、昭和 37 年に認可されたとしてきたが、国会では労働省は認可に消極的ではない

²⁷³ 昭和 36 年度の失業保険特別会計の歳入は約 750 億円で、ほぼ 1 割に該当

²⁷⁴ 堀職業安定局長答弁（第 38 回国会衆議院社会労働委員会第 22 号、昭和 36 年 4 月 4 日）

²⁷⁵ 石田労働大臣発言（第 38 回国会衆議員社会労働委員会第 25 号、昭和 36 年 4 月 11 日）

²⁷⁶ 国会でも、「農林水産関係に働かれる方の中で、雇用関係の明確である者につきましては、従前は任意加入の道を実は閉ざしておったのですが、37 年度からは、全国的に雇用関係にある者につきましては、一定の基準によりまして加入の道を開いております」（広瀬職業安定局失業保険課長発言（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 11 号、昭和 38 年 2 月 20 日）と発言している

²⁷⁷ この段落については、労働省職業安定局編『職業安定広報 1965 年 6 月 21 日号』、1965 年、pp. 8-9 を参照

かという指摘がされた。「通達『農林水産業に対する失業保険の適用について』（昭和 33 年 3 月 26 日）で、・・・『農林水産業に対する今回の措置は、あえて広報宣伝をする必要はないが』と書かれているという指摘に対し、「37 年度で農林水産の適用に踏み切るということを積極的に検討いたしました。しかし、安定所の業務量は、季節的にどっと出て参るということもございます。・・・本省段階でできるだけやるから、地方段階では少ない職員を、たとえば山奥に行ってもらおうということを私どもの方ではあまり強制するわけにいかぬ」²⁷⁸、「うちの組合もなかなか地方は強いので、予算もないのにこれだけの仕事をというふうなことを言われたいための配慮だと思います」²⁷⁹と回答しており、地方の職安では農業への失業保険の適用に対して、非常に消極的であったことがうかがわれる。

次に、もう一つの労働保険である労災保険についてみていきたい。労災保険とは、昭和 22 年 4 月 7 日に公布された「労働者災害補償保険法」に基づく保険制度である。制定時の目的は、「業務上の理由による労働者の負傷、疾病、発症又は死亡に対して迅速且つ公正な保護をするため、災害補償を行い、併せて、労働者の福祉に必要な施設をなすこと」である。制定時においては、「法律で定める事業（製造業など）で常時 5 人以上の労働者を使用するもの」、「法律で定める事業（土木業、林業など）で常時労働者を使用するもの又は一年以内の期間において使用労働者延 300 人以上のもの」は強制適用事業とし、それ以外の事業については任意適用事業と定められた。任意適用事業については、使用者が保険加入の申込をし、政府の承諾が必要であった。農業は失業保険と同様に任意適用事業であった（労災保険は失業保険と異なり、事業所ごとの適用である。ただし、事業所が労災保険の対象者を提出するので、結果として、失業保険の対象者と重なることが多い）。

農業雇用者の労災保険については、失業保険と異なり国会でほとんど議論がなされなかった。国会では失業保険のような農業に特定した議論はされず、5 人未満事業所の強制適用のなかで議論されている。5 人未満事業所の強制適用については、昭和 37 年 8 月の社会保障制度審議会で「各保険制度の基準が異なることに対する是正」の一環として社会保障の零細企業への適用拡大が示唆され、昭和 38 年の雇用審議会で「失業保険法適用拡大の建議」が出されたことが契機であった。昭和 38 年の中小企業基本法の審議のなかで、大橋大臣が「失業保険、労災保険につきましては、5 人未満の事業所につきましてもできるだけ加入を促進し、将来強制適用を行ない得る基盤を醸成します」²⁸⁰と発言し、昭和 39 年の所信表明で「労働者 5 人未満の事業所に対して失業保険を当然適用することにつきましては、各方面の要請もあり、労働省としてもその必要性を着目し、労災保険の 5 人未満事業所に対する当然適用とともに昭和 41 年度実施を目途として諸般の準備を進めたい」²⁸¹とし、労災保険審議会で検討することとした。この労災保険審議会での議論を踏まえ、昭和 39 年の石田労働大臣は、「労災保険制度につきましては、5 人未満の零細企業を含め、全業種全労働者に労災保険を強制適用すること、遺族補償及び障害補償の年金化をはかること等をはじめとして、労災保険制度全般の近代化をはかるため法律の改正を準備中」²⁸²

²⁷⁸ 広瀬職業安定局失業保険課長発言（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 19 号、昭和 38 年 3 月 12 日）

²⁷⁹ 三治職業安定局長発言（第 43 回国会衆議院社会労働委員会第 19 号、昭和 38 年 3 月 12 日）

²⁸⁰ 大橋労働大臣発言（第 43 回国会衆議院本会議第 8 号、昭和 38 年 2 月 19 日）

²⁸¹ 大橋労働大臣所信表明（第 46 回衆議院社会労働委員会第 2 号、昭和 39 年 1 月 29 日）

²⁸² 石田労働大臣所信表明（第 47 回国会衆議院社会労働委員会 第 1 号、昭和 39 年 12 月 3 日）

と労災保険法の改正法案の提出を表明した。失業保険の強制適用の希望が多かったが、前述のように、失業保険は会計上の問題を抱えており適用範囲の拡大は困難であったので、会計上の問題の少ない労災保険についてのみ強制適用のための法律改正を目指したと考えられる。

なお、農林省は「農業も、従来から労災保険の任意適用事業としての取り扱いを受けておりまして、制度的には今回の改正によって新たに生じた問題はない」²⁸³と発言している。

最終的に、強制適用事業の拡大については、昭和 40 年の労災保険法の一部改正法案には盛り込まれず、附則第 12 条「政府は、労働者災害補償保険の強制適用事業とされていないすべての事業を強制適用事業とするための効率的方策について、他の社会保険制度との関連をも考慮しつつ、2 年以内に成果を得ることを目途として調査研究を行ない、その結果に基づいて、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする」と、期限付きの先延ばしとなった。その際、衆議院では「労働者災害補償保険の全面適用については、改正法附則第 12 条の期間内においても、できるかぎりすみやかに立法化を図ること」²⁸⁴という付帯決議がなされた。

労災保険で適用が検討されるなか、失業保険においても 5 人未満事業所への適用が求められるようになった。「失業保険について、来年度における改正案の中に、5 人未満の事業所の強制適用をぜひやられる必要がある」²⁸⁵との提案に対し、小平労働大臣は積極的対応を約束している。

昭和 42 年には、5 人未満事業所を強制適用するために失業保険法及び労災保険法の一部改正案が出された。高度成長が続く中で労働力不足が問題となり、中小企業の労働条件の整備という観点から、5 人未満事業所への強制適用が必要と考えられたと推測される。当時の早川大臣は、「現在の失業保険法、労災保険法の適用を除外されており 5 人未満の零細事業所の勤労者、・・・失業の危険が非常に多い勤労者諸君であります。・・・日の当たらない零細企業の勤労者にも社会保障の恩恵を均てんさそうというのが、失業保険法改正の根本の理由」²⁸⁶としている。ただし、「短期間の臨時的なもの等、保険制度を適用するに適しないものについては、政令により、当分の間、任意適用事業とする」²⁸⁷とし、任意適用の事業として農林水産業と教育研究調査事業を想定していた。農林水産業を強制適用にしない理由として、「季節的な労働が主でございまして、しかも雇用条件、雇用形態が、事業所につとめる勤労者と違っております。そういう関係で、この問題は、現在任意適用、はっきり雇用関係ができていない農林漁業には任意適用の制度を設けている次第」²⁸⁸としている。

この一部改正案は、循環季節労働者の給付額の減額等の影響で廃案となったが、昭和 44 年に提出された失業保険法及び労災保険法の一部改正案のなかに 5 人未満事業所の強制適用は再び盛り込まれた。その際の社会労働委員会での関連質問を取り出してみると、農業でも企業的な経営があり、通年雇用される者が増加している状況から適用を求めた質問に

²⁸³ 赤城農林大臣発言（第 48 回国会参議院本会議第 14 号，昭和 40 年 4 月 14 日）

²⁸⁴ 藤本孝雄議員発言（第 48 回国会衆議院社会労働委員会第 33 号，昭和 40 年 5 月 17 日）

²⁸⁵ 八木一男議員発言（第 51 回国会衆議院社会労働委員会第 27 号，昭和 41 年 4 月 26 日）

²⁸⁶ 早川労働大臣発言（第 55 回国会衆議院予算委員会第 10 号，昭和 42 年 4 月 3 日）

²⁸⁷ 早川労働大臣発言（第 55 回国会参議院本会議第 18 号，昭和 42 年 6 月 21 日）

²⁸⁸ 早川労働大臣発言（第 55 回国会参議院本会議第 18 号，昭和 42 年 6 月 21 日）

対し、「施設園芸とかのように、あるいは畜産業のように、季節性のない業種と申しますか、事業が当然ございます。・・・季節性の克服されている事業につきましては、当然任意適用を行ないまして、そういったところに働いている労働者に対する失業保険の加入を認めていかなければならない」²⁸⁹と、季節性の影響の少ない農業には加入を認める方向であることを述べており、任意加入は農業の状況によって判断することが示されている。関連して「現在の農林水産業への任意適用の認可状況」については、「認可の基準につきましては、現在、39年度までに認可された事業につきましては、離職者の全労働者に占める率が50%以内、それから39年度以降、つまり40年度からは、率が25%以下のものについて任意適用として認可をする」²⁹⁰と答弁しており、先ほど示した認可基準がそのまま継続していることがわかる。加えて、「今後の農林水産業への適用の見通し」については、「46年度を目標にいたしまして、製造業、建設業、気・ガス・水道業、運輸通信業、こういうものを当然適用にいたしていく。そこで、それらの業種に対する当然適用事業所把握の状況等を考えまして、その後3年前後のめどで農林水産業を除く業種についての全面適用をはかってまいりたい、それから後に農林水産業の適用問題を考えてまいりたい」²⁹¹とスケジュールを述べるにとどまっている。

この一部改正案は、昭和44年の第61回通常国会では、衆議院で可決され、その際に、修正案（農林業関係では「失業保険の全面適用の方向に即応し、政府は、現在当然適用とされていない農林水産業等に雇用される労働者を当然適用とするための適切な方策について調査研究を行ない、6年以内に必要な措置を講ずるもの」）が可決された。この衆議院での修正案に基づき、今後の対応方向に関する質問に対し、「産業自体の季節性がどのように今後克服されていくか、これはやはり農林政策の問題も非常に関係してくる、・・・今後6年間で変わるであろうところの実態を考えながら、修正の趣旨にございますように、十分な調査研究を行なわないといかぬ」²⁹²と、農業での季節性が克服できたかどうかは調査研究に基づき、労働省が判断する（農林省と協議するが）としている。調査研究結果が現状と変わらないならば、適用できないとも推測できる。その後の答弁では、「農業等におきまして、畜産あるいは施設園芸等につきましては、年間通じて事業を行ない得る、こういう業種もあるわけでございます、そういう業種につきましては、任意適用の活用によりまして、当然適用に至るまでの間におきましても、適用範囲の拡大をはかっていく」²⁹³と、任意適用の活用で適用範囲が拡大させることも示唆している。

参議院での審議は、社会労働委員会では可決されたが本会議では日程の都合で可決できず、審議未了で継続審議となった。同年の第62回臨時国会では、衆議院での修正案を取り入れた形で再提出された失業保険法及び労災保険法の一部改正案が短期間で可決することとなった。44年の失業保険法の改正内容のうち当然被保険者の適用範囲の拡大については、農林水産業と教育研究調査の事業だけが適用範囲から除外されることとされた。また、早川大臣の発言の「はっきり雇用関係ができていく農林漁業には任意適用」を踏まえて、

²⁸⁹ 住職業安定局長発言（第61回国会衆議院社会労働委員会第25号、昭和44年6月10日）

²⁹⁰ 住職業安定局長発言（第61回国会衆議院社会労働委員会第25号、昭和44年6月10日）

²⁹¹ 住職業安定局長発言（第61回国会衆議院社会労働委員会第25号、昭和44年6月10日）

²⁹² 住職業安定局長発言（第61回国会参議院社会労働委員会第31号、昭和44年7月10日）

²⁹³ 住職業安定局長発言（第61回国会参議院社会労働委員会第33号、昭和44年7月17日）

法人については適用することを明記している。

以上のようにして、5人未満事業所の全面適用問題は一応の決着をみることになった。農林水産業については、第61回国会の衆議院で可決された修正案のなかに記された「6年以内に必要な措置を講ずるもの」という宿題が残された。

昭和48年にその対応状況に関する質問に対しては、「農林水産業におきましては雇用関係あるいは賃金支払いの関係等が必ずしも明確でございません。また産業自体にいわゆる季節性がございます。・・・こういう問題につきまして現在調査を進めておりますが、47年度においてまず林業から調査を開始いたしております。そういう結果を整理中でございますが、今後引き続き他の農業、水産業等につきましても雇用調査を行ないまして、そういう結果に基づきまして、法律で定めております51年1月末までには当然適用とすることができるような所要の条件整備につとめたい」²⁹⁴と回答しており、労働省としては早急に取り組もうとはしていなかった。

ところで、労働省は、昭和47年から、それまでの失業保険制度を大幅に見直し新たな保険制度の検討を始める。労働大臣の私的諮問機関として「失業保険制度研究会」（会長有沢広巳）を昭和48年5月9日に発足させ、同研究会は同年12月11日にその研究結果の報告書を労働大臣に提出した。労働省は、この報告書の趣旨を全面的に尊重して新しい「雇用保険制度」を創設する法律案の大綱を「雇用保険法案要綱」としてまとめ、中央職業安定審議会、中央職業訓練審議会及び社会保障制度審議会に諮問し、各審議会の答申を得て成案を固め、雇用保険法案を昭和49年2月12日に国会に提出した²⁹⁵。

この雇用保険法の主な改正点は、「①適用範囲の全産業への拡大、②失業給付を『求職者給付』に、③失業保険の基本手当の給付条件の変更、④就職支度金制度を廃止し、『常用就職支度金』の支給制度に、⑤農林水産業雇用労働者及び季節的受給者に対する特別措置（基本手当の30日分を特例一時金として支給、等）」であった。この制度改正は、季節的受給者の支給金の減額、結婚・育児等により退職して家事手伝いとなる者への支給停止となるなど、従来からの労働者の既得権益を損なうものとなっていた。このため、国会でも、野党・労働組合から強い反対意見が出されたが、衆議院では政府原案に修正案（出稼ぎ労働者等への特例一時金の額を30日分から50日分へ、等）を加えることで、5月14日に衆議院本会議で可決され、参議院に送付された。参議院では、社会労働委員会での審議が進まないまま審議終了日を迎え、この法案は廃案となった。しかし、雇用情勢が悪化する中で、一部の労働組合が雇用保険法に基づく対策を要求するようになり、雇用保険法案の早期制定要求がされるようになる。政府は、49年12月13日に国会に再提出し、20日に衆議院本会議で可決、25日に参議院本会議で可決され、成立をみた²⁹⁶。

雇用保険の農業への適用については、「零細企業の労働者はもちろん、従来から課題とされていた農林水産業の労働者をも含めて、すべての労働者に適用することにします」²⁹⁷と、

²⁹⁴ 道正職業安定局長（第71回衆議院社会労働委員会第15号、昭和48年4月13日）

²⁹⁵ この文章は、大原社会問題研究所編『日本労働年鑑 第45集/1975年版』、労働旬報社、1974年。p.529から引用している。

²⁹⁶ この段落は、同上、pp.529-532から整理。

²⁹⁷ 長谷川労働大臣法案趣旨説明（第72回国会衆議院本会議第19号、昭和49年3月22日）

農林水産業への適用することにしていた²⁹⁸。ただし、「附則第 2 条 次の各号に掲げる事業（著者注：農林水産業）であつて、政令で定めるものは、当分の間、第 5 条第 1 項の規定（著者注：労働者が雇用される事業を適用事業とする）にかかわらず、任意適用事業とする」とされており、法律制定時の適用ではなく、「当分の間」は任意適用事業となつたのである²⁹⁹（現在も、改正されておらず、「当分の間」が続いている）。労働省としては、51 年 1 月末までの宿題は雇用保険法の制定で対処でき、雇用保険法では見直しの期限はないと考えたものと推測される。

なお、今回の措置については、全面適用ではないのでないかという意見が出されたのに対し、「法律の規定上は、農林水産業への適用についての具体的措置を講ずる、その時点で効力を発する、・・・農林水産業への適用については、御指摘のとおり任意適用の範囲が残っておりますけれども、これも任意適用という措置で適用にはなるわけでございます」と、任意適用でも対応できると、従来の方針を繰り返している。

また、「昭和 44 年の法律改正のときに農林水産事業等を当然適用するための適切な方策について調査研究を行ない、6 年以内に必要な措置を講ずるということを国民を代表する国会で約束をされておる・・・、今回そのことに反して適用除外されておるといふことは納得できないわけ」³⁰⁰という質問に対し、「昭和 47 年度に林業に関しまして、48 年度に農業、漁業に関しまして実態調査をいたしました。たとえば労働者の就労状況とか、季節性がどこまで克服されているかというような点に主眼を置いて調査を実施するとともに、失業保険制度研究会という、これは大臣の私的研究会でございますが、学者の、学識経験者の先生方からなります研究会も設けて検討を重ねたわけ」³⁰¹と、昭和 44 年での法案制定の際に約束した調査研究を行い、研究会で検討した結果であるので、労働省は責務を果たしたとしている。

以上のような経過で、失業保険（雇用保険）、労災保険の農業への適用は、条文では強制適用であるが、附則で暫定的に任意適用とする暫定任意適用となつたのである³⁰²。結局、労働省は、農業雇用者を特殊なものとして、一般の雇用者とは分けて対応をする方針を全く変えていない。

以上のように、労働省の農業雇用に対する位置づけは、ILO での農業雇用に関する条約に対して他の雇用者と同等していたものの、失業保険の適用においては特殊な位置づけがされていた。労働省は、農業雇用者のなかには失業給付金給付を目的とした季節的な雇用

²⁹⁸ 農業が強制適用となると雇用保険受給者が増えることが考えられたので、農林水産業の雇用者は季節的受給者と同様に、特例一時金制度の対象とされた

²⁹⁹ 雇用保険法案の参議院社会労働委員会の採決にあたり、付帯決議が出されたが、そのなかに「雇用保険の暫定任意適用とされる事業については、可及的速やかにその適用を図る」とされている

³⁰⁰ 浜本万三議員発言（第 74 回国会参議院社会労働委員会第 1 号、昭和 49 年 12 月 21 日）

³⁰¹ 関職業安定局失業保険課長発言（第 74 回国会参議院社会労働委員会第 1 号、昭和 49 年 12 月 21 日）

³⁰² 雇用保険は新たな法律であり、附則で暫定任意適用とする事業を定めている。これに対し、労災保険法では、昭和 44 年の改正により、2 段階に分けて適用範囲を拡大することとしたため、政令（「失業保険法及び労働者災害補償保険金の一部を改正する法律及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令」（昭和 47 年 3 月 31 日）により、最初の段階で強制する適用する事業と残った事業を暫定任意適用事業とすることを定めている。この暫定任意適用の規定が残されていたので、農業を労災保険の暫定任意適用事業とすることは、この政令の改正（昭和 50 年 3 月 10 日）に基づいている

が多数含まれており、通常の雇用者とは異なると考えていたのである。昭和 40 年代には畜産において会社形態での農業雇用が増加していたが、農業雇用者には失業保険給付金目的の者が存在するという考えは変わらず、雇用保険が成立しても暫定任意適用事業とされたのである。農業雇用の産業的な特殊性に応じた施策を考えるのではなく、一般の雇用者とは異なる位置づけがされていたのである。

第6節 小括

江戸期以前から、大規模経営では雇用労働を抱えており、農業雇用者の確保が経営規模の維持のためには必要であったことは明らかである。江戸期においても、農業生産の維持のために雇用労働を必要とする経営があり、雇用者は多様な形態で存在していたことが知られている。明治期に全国の実態を調査した「農事調査」では、地域により多様な形態で農業雇用が導入されていたことを示していた。明治 20 年代になると、綿花栽培の激減とそれに伴う糸紡ぎ、木綿織の副業の減少により、農家における就業の場が減少し、農業雇用は減少していった。さらに、大正期の第 1 次世界大戦中の好景気による他産業での労働需要の高まりは、一層、農業雇用者の減少をもたらすこととなった。その後の景気低迷及び昭和恐慌の時期には、他産業での労働需要の減少が農村部での農家世帯員の滞留をもたらした。農業雇用は減少させる傾向が強まった。明治 20 年頃から戦前期まで、農業雇用は様々な要因により減少していたのである。

昭和 20 年代は、農村部に大量の過剰就業が滞留していると考えられていたが、昭和 20 年代後半から農業雇用は増加傾向がみられた。この要因としては、低賃金を前提とした年雇経営が見られるようになったこと、他産業の労働需要が高まっていく中で、流出した次三男の補完として雇用が必要になったことが指摘されている。その後、経済成長の中で他産業の労働需要が高まると、低賃金等労働条件の悪い年雇は大きく減少することになる。当時、自作農主義の維持政策を続けてようとしていた農林省は、農繁期の臨時雇以外ではできるだけ家族労働で行うことを原則としており、年雇の減少を対応すべき課題とは考えてはいなかった。

昭和 30 年代後半に、年雇が大幅に減少するなかで、農業雇用の多くは臨時雇が占めるようになった。当時の主たる作目であった稲作は、田植、稲刈りの時期に大量の労働力を必要としていたため、農繁期の農業雇用の問題（臨時雇の不足と賃金高騰）が、農業白書、新聞等で取り上げられていた。このような臨時雇の不足、賃金高騰が問題にされたのに対し、農林省は省力化技術等の導入により労働時間を減少させる方向で対応していた。当時の農政の目標は労働生産性の向上であり、労働生産性が向上する省力化技術の開発・普及に重点が置かれていたのである。ただし、雇用労働力の不足が深刻な問題となっていた地域では、「農業労働力銀行」等の独自の取組を行っていた。このような地域での取組は、省力化技術の導入による労働時間の減少と他産業での就業機会の増大に伴い、実施されなくなっていく。

農家全体としては、農業雇用は減少する傾向を示していたが、昭和 40 年の大規模調査をみると、農業雇用を導入している経営が多数存在しており、農業雇用が依然として必要とされていたことを示している。そのなかで、畜産においては年雇が中心であり、特に最

大規模層に限ると、年雇を導入している農家の割合は非常に高かった。昭和 40 年代に、規模拡大が比較的容易な中小家畜（養豚、養鶏）では大規模化が急速に進展した結果、農家以外の経営（会社等）では常雇が急増していた。農家のみでは、常雇は非常に少なくなつたと考えられていたが、会社まで含めると、農業でも常雇を雇用する経営は存在していたのである。

加えて、農業の被雇用者の動向をみると、昭和 35 年の農業の被雇用者は男女ともに 20 歳前後の年齢層で多かったが、昭和 40 年以降、この年齢層は急速に減少し、昭和 50 年には非常に少なくなっている。男子では、昭和 45 年以降、30、40 歳の各年齢層の人数がほぼ一定という分布になっており、加齢しても農業雇用を継続する者が多くなってきている。中小家畜等での会社での雇用の増加に伴い、雇用を継続する者が増えていることを示している。一方、女子においては、30、40 歳代のみ多い分布へと変化している。

ところで、農業雇用者は、雇用者であるので、労働政策の対象でもある。労働省は、家族従事者は対象外であるが、農業雇用者は政策対象と考えていた。しかし、農業は、労働基準法における労働時間等の適用除外職種であり、雇用契約が曖昧な特殊なものと考えられていた。また、失業保険の適用において、農業は他産業とは異なる対応がなされてきた。昭和 20 年代は、農業は雇用形態の把握の困難さから適用除外とされ、昭和 37 年によく失業保険の加入の道が開かれることとなった。昭和 40 年代、労働省は、労災保険を含めた労働保険を全職種で強制適用させようとしたが、農業への適用については、検討課題として残された。昭和 49 年の雇用保険法制定により、農業は制度的には強制適用となったが、当分の間は任意適用とされた。労働省は、農業雇用者に対し、通常の雇用者とは異なる特殊な形態として位置づけがされていたことがわかる。

農業雇用者は、一時的に増加することもあったが、趨勢としては減少傾向にあった。特に、年雇は昭和 30 年代後半に激減して非常に少数となり、40 年代以降の農家の農業雇用のほとんどが臨時雇となった。その臨時雇も減少が続いていたのである。当時の農林省は、自作農主義の維持という観点から年雇は排除すべきもの、臨時雇については省力化技術の導入により減少させていくものと考えられていた。このような考えの下では、農業雇用者の減少は成果とみなされ、雇用労働力確保のような対策を考えることはなかった。一方、農業雇用者は労働省の政策対象でもあったが、労働省は、農業雇用者を通常の雇用者とは異なる特殊な形態と考え、農業における雇用を維持、確保していこうとはあまり考えていなかったと思われる。

第Ⅱ部

政策課題化する農業雇用労働問題

第3章 昭和50年代から60年代までの農政及び雇用労働力での新たな動き

昭和50年代から昭和60年代まで、農政は農業基本法に基づく政策を行っており、大きな変化はみられなかった。しかし、その後の変化の兆しとなるような施策が行われるようになる。また、減少傾向の続いていた農業雇用労働力は増加する兆しがみえてくる。ここでは、昭和50年代から60年代までの新たな動きについて整理しておきたい。

第1節では、まず、農業基本法で目標とされた指標の動向についてまとめる。農業就業人口の減少は、高度経済成長による労働需要の高まりから、農林漁業基本問題調査会が示した目標以上の減少が続くこととなった。一方、農家の減少は緩やかであり、耕地面積は減少したため、規模拡大はあまり進展せず、構造政策の目標とされた「自立経営」は伸び悩むこととなった。このようななかで、農林省では、構造政策の新たな目標として「中核農家」を示すようになる。ここでは、農業労働力と関連して「中核農家」の問題点を指摘しておきたい。

次に、非農家の農業就業者（新規参入者）の農政における位置づけの変化をみていきたい。農業参入者は、農地の権利の取得の困難さから農政の政策対象として考えられていなかったが、昭和50年代後半から注目され始める。新規参入者は、当初、農業における新たな動きとして紹介されていたが、次第に、担い手の不足する地域での担い手として位置づけられるようになる。そして、新規参入者の育成は農政の重要な政策課題と考えられるようになり、新たな事業が開始されることとなった。このような新規参入者の位置づけの変化の経緯を概観するとともに、新規参入者対策の特徴を明らかにする。

第2節では、各種統計、アンケート調査結果から、農業雇用労働の動向に変化がみられるようになったことを示す。まず、農業センサスの「農家以外の事業体」調査から、中小家畜を中心に「農家以外の事業体」では、多数の農業雇用者を抱えていたことを示す。次に、昭和50年代中頃に、減少傾向の続いていた農家の雇用労働時間が増加に転じたことを示し、農業雇用に変化が生じ始めたことを指摘する。さらに、アンケート調査結果から、農業雇用者の確保が困難になるなかで、一部の地域、農家では雇用労働力が大きな問題となってきたことを示す。最後に、昭和60年、平成2年の農業センサスから、常雇の増加と臨時雇の減少という新たな動きが生じていること、施設園芸等の新たな作目で雇用が増加していることを指摘する。

第1節 農政における新たな動き

1. 構造政策における政策目標の変更とその問題点

(1) 昭和50年頃までの農業構造の動向

昭和35年の農林漁業基本問題調査会の答申では、政策目標として、農業就業人口1人当たりの農業生産の伸びを5%（内訳は、農業生産の伸びが3%、農業就業人口の減少が2%）としていた。まず、この目標が達成されていたかについてみてみよう。第3-1表に示したように、昭和35～40年、40～45年の農業生産の伸びはともに2.3%、農業就業人口の減少は4.6%、2.1%となっている。この結果、農業就業人口1人当たりの農業生産は5%を超

第 3-1 表 農業基本法制定以降の農業構造の変化

		昭和35年	40	45	50	55	60
農家数 (増減率(年率))	(万戸) (%)	605.7	566.5 ▲ 1.3	540.2 ▲ 0.9	495.3 ▲ 1.7	466.1 ▲ 1.2	437.6 ▲ 1.3
自立経営農家の割合	(%)	8.6	9.1	7.0	9.5	5.6	5.7
2ha以上農家数(都府県) 農家戸数に占める割合	(万戸) (%)	23.7	25.5	30.6	31.1	33.5	34.6
中核農家数 農家戸数に占める割合	(万戸) (%)		4.1	4.7	5.9	6.5	7.4
					125.0	103.3	86.7
					25.2	22.2	19.8
農業就業人口 (増減率(年率))	(万人) (%)	1454.2	1151.4 ▲ 4.6	1035.2 ▲ 2.1	790.7 ▲ 5.2	697.3 ▲ 2.5	636.3 ▲ 1.8
農業専従者	(万人)		744.2	561.0	377.3	313.8	278.3
耕地面積 (増減率(年率))	(万ha) (%)	607.1	600.4 ▲ 0.2	579.6 ▲ 0.7	557.2 ▲ 0.8	546.1 ▲ 0.4	537.9 ▲ 0.3
農業生産指数(昭和60年度=100) (増減率(年率))	(%)	69.1	77.4	86.9	91.8	90.6	100.0
			2.3	2.3	1.1	▲ 0.3	2.0

資料：農業センサス、農林水産省「農家経済調査」、「耕地面積統計」、「農林水産業生産指数」

注：1)昭和45年以降は、転作関連の補助金を含めた場合の割合である

2)中核農家とは、「60歳未満男子農業専従者のいる農家」のことをいう。

3)農業専従者とは、「農業従事日数150日以上の農業就業人口」のことをいう

4)農業生産指数は年度値である（昭和55年度は、冷害の影響）

えており、答申で出された目標は達成されたのである。しかし、それは予想以上の農業就業人口の減少により達成されたのであり、農業生産の伸びは予想の3%を下回っていた。昭和45～50年は、46年度から転作等が実施されたこともあり、農業生産の伸びが低下する一方で、高度成長の労働需要の高まりと稲作における機械化の進展により兼業化が進行したため、農業就業人口の減少率は年率5%台まで高まっている。

農業就業人口の減少は答申での年率2%を大きく超える減少を示すなかで、農家数の減少は、年率1%前後の減少と、非常に緩やかなものであったため、規模拡大はあまり進まなかった。農林漁業基本問題調査会の答申での目標とされた2haを超えるような農家についてみると、昭和35年の24万戸から50年の31万戸まで15年間で7万戸しか増加していない。農家戸数に占める割合も緩やかに増加しているものの、昭和50年で6.5%しかない。このように規模拡大がなかなか進まないなかで、農業基本法における農業経営の政策目標とされた「自立経営」についてみると、昭和50年頃まで農家戸数に占める割合は横ばいなし減少傾向を示していた¹（農家戸数が減少しているため、自立経営農家数は減少傾向）。自立経営農家が増加しなかったのは、高度成長が続くなか、比較すべき他産業の所得の上昇に伴い、自立経営農家の下限所得も上昇したためである（短期的変動として、農業生産の豊凶変動及び価格（特に生産者米価）の変化等の影響もある）。

(2)政策目標として位置づけられる「中核農家」

農業基本法で目標されていた自立経営が増加していないことに対し、農林省は育成すべき経営の目標を「自立経営」から「中核農家」（60歳未満男子農業専従者のいる農家）に転換する。最初に、「60歳未満男子農業専従者のいる農家」を言及したのは、昭和48年度

¹ 昭和50年は、オイルショック後のインフレ期に当たり、物価の上昇と賃金上昇のラグが生じていたため、高めの割合となっている

農業白書で、

「 基幹的農業専従者のいる農家には、既にいわゆる自立経営として発展している農家が含まれており、これら自立経営農家は基幹的農業従事者のいる農家群の中で重要な地位を占めている」

「 基幹的男子農業専従者のいる農家は、多くの農家が保有労働力の配分を農外に傾斜させる傾向が強い中で、基幹男子労働力が農業に専従し農業経営の発展を図っている農家であり、47年度には総農家戸数の32%を占めている。これら農家の中には・・・、既に自立経営として発展している農家や自立経営には該当しないものの農業所得のみによって社会的な生活水準をまかないうる農家も少なくない。この基幹男子農業専従者のいる農家群は、青果物及び畜産物を中心に我が国農業生産の65%を担っており、労働生産性、土地生産性とも高く、我が国農業生産の中核的な担い手として発展することが期待され、今後の動向が注目される」²、

と、「我が国農業生産の中核的な担い手」として位置づけられたのである。

昭和55年の農政審議会の答申である「80年代の農政の基本方向」では、「今後の農政の基本方向」として「中核農家を我が国農業の中心に位置づけ、これを育成していくことが望まれる。これによって、その生産が土地利用型農業部門の生産全体の過半を占めるようになるよう努める必要がある。中核農家がこれを軸としてそれぞれの機能によって相互補完的に結合し、全体として地域農業の生産力を高めるといった形になろう」と、「中核農家」を明確に政策対象として位置づけている。

農業基本法において構造政策の目標とされた「自立経営」の育成については、「自立経営農家」³がほとんど増加しなかったため、農水省としては看板として「自立経営農家」を出すことに対し、忸怩たる思いをもつようになった。このため、労働力指標を用いる中核農家を用いるようになったと考えられる。「国土型官僚」⁴のつくった目標（ここでは「自立経営」）の達成がほぼ困難と考える中で、「リアリスト官僚」が考えたのが「現実に多数存在する」農家に「生産を集中させること」であったと考えられる。

ここで、当時の農業労働力の状況についてふれておきたい。中核農家でも用いられている専従者を年齢別にみると、「昭和1ケタ世代」（大正14年～昭和9年生まれ）が他の世代よりも非常に多かった。「昭和1ケタ世代」の前の世代は、戦争の影響とリタイアによる減少のため少なくなってきたおり、後の世代は他出あるいは兼業化する者が多かったことにより、他の世代よりも減少の少なかったこの世代だけが農業に残ったためである。農業のような家族労働では労働力の多くを世帯員の供給によっているため、世代による労働力量に大きな差が生じた場合には、それを解消させることは非常に困難であり、この「昭和1ケタ世代」が急減した場合の農業構造の変化が考えられるようになるのである。

昭和50年頃、「昭和1ケタ世代」は40歳代であり、当分の間は、主たる労働力として維持されることは確実であった。中核農家の定義に含まれている「60歳未満男子農業専従

² 『昭和48年度農業白書』, p. 116

³ 農業基本法では自立経営が目標であったが、統計把握ができるのは農家だけなので、農業白書では「自立経営農家」という表現になっている

⁴ 「国土型官僚」、「リアリスト官僚」については、佐竹五六『体験的官僚論—55年体制を内側からみつめて—』, 有斐閣, 1998年を参照

者」のうち、約4割を「昭和1ケタ世代」を占めており、「60歳未満男子基幹的農業専従者のいる農家」はある程度維持されることが見込まれていた。実際、中核農家の戸数は減少傾向にあるものの⁵、耕地面積の5割弱、農業粗生産額の6割前後は昭和50年代を通じて維持されていた（一方、自立経営農家は昭和50年代に大きく割合を低下させている）。

当時の中核農家のなかには、経営の多角化や規模拡大をしている農家が多くみられ、さらなる規模拡大や多角化の推進政策をとることにより、農業粗生産額や耕地面積における中核農家のシェアが高まる可能性は高いと考えられていた。自立経営という高いハードルではなく、より低いハードルを目指そうとすることは、まさしく「リアリスト官僚」的な対応であったのである⁶。

ところで、「自立経営」に替わって、農政の目標となった「中核農家」は、定義から分かるように年齢条件があるため、若年層での新たな就農が見込めない場合には、ある一定期間のみ維持されるものであった。「昭和1ケタ世代」が60歳に達し始める昭和60年から、中核農家が激減することはほぼ確実に予想できたが、10年以上政策の目標としていた中核農家に替わる指標を設けることは難しく、中核農家が大幅に減少することを指摘する以外はなかった。

平成元年6月の農政審議会「農業構造の改善・農村活性化」のなかで、農業構造の現状として、「中核農家数も年々減少傾向にあり」としながらも、「中核農家は、戸数のシェアでは62年度で18パーセントと少ないものの、農業粗生産額や耕地面積では5割程度のシェアを占めており、また、労働力、資本装備、生産性においても全農家平均より高いことから、農業所得、農業依存度も高くなっている」と、中核農家を主たる農家として位置づけている。このような現状を踏まえ、「構造政策の課題と対応方向」では、「中核農家の減少傾向が進む中で、経営感覚に優れ、革新的な技術の導入にも積極的に対応し得る意欲的な農家を育成していくことが重要な課題となっている」と、統計的な定義である「中核農家」に替わる政策目標として、「経営感覚に優れ、革新的な技術の導入にも積極的に対応し得る意欲的な農家」という理念的なものしか打ち出せなかった。

平成2年度の農業白書では、「農業労働力の中心をなす昭和1ケタ世代が農業からリタイアする時期が近づいている現在」⁷と述べられているように、農林水産省は昭和1ケタ世代(当時の年齢で55～65歳)が一定年齢に達すればリタイアするだろうと予測していた⁸。その一方では、減少が確実であった「中核農家」に替わる新たな政策目標は示すことはできないままであった⁹。

以前から、年齢別に農業労働力をみると、「昭和1ケタ世代」の割合が高いことは示されていた。年齢が指標に含まれる「中核農家」が農政の目標として位置づけられるなかで、

⁵ 比較的残っている50歳代の男子農業専従者が加齢により、中核農家の定義からはずれただためである

⁶ このような現実的な対応について、小倉は、「農家の限定すなわち農家の定義をしているにすぎないようにも思われる」と述べた後に、「自立経営農家は廃嫡され、中核農家が嫡出になっただけです。これは基本法を無視した農政であっても、基本法を超えた農政ではないでしょう」（小倉武一『基本法農政を超えて（小倉武一著作集 第6集）』、農山漁村文化協会、1981年、pp.142-144）と述べている

⁷ 『平成2年度農業白書』、p.1

⁸ 実際には、昭和一けた世代は80歳過ぎまで農業就業する者の割合が高く、平成22年においても、農業労働力として残っている者が多い

⁹ 『平成3年度農業白書』でも、個別経営の記述（主にpp.165-168）の多くは「中核農家」（農業白書では、「60歳未満の男子農業専従者のいる農家」と表記）であった

「昭和1ケタ世代」のリタイアは、農業労働力の問題だけではなく、農政の目標とすべき経営の維持の面からも注目されるようになっていったのである。また、「昭和1ケタ世代」のリタイアが農家の大幅な減少をもたらし、農業構造の改善が契機になるのではないかという期待もされていたのである。

2. 政策対象となる新規参入者

(1)新規参入者が農林水産省の政策課題として浮上するまでの経緯

農業労働力は若年層を中心に大幅な減少が続いており、昭和50年には農業労働力の大幅な減少予測が示されるようになる(第1章参照)。このようななか、農家の世帯員だけでは地域農業の後継者確保が困難と考える地域では、非農家の就農希望者も地域農業の後継者として考えるようになっていく。この経緯について整理しておきたい。

ところで、非農家出身の者が新たに独立して農業経営を行う者は、新規参入者(農外からの農地の取得等により新たに農業を開始した者(分家、養子、婿入り、嫁入りによる者は含めない)¹⁰と呼ばれていた¹¹。この新規参入者が増えてこなかったのは農地制度によるものところが大きかった。

昭和27年に制定された農地法では、農地の権利移動(所有権の移転、賃借権等の設定又は移転)等の移動については、農地法で定められた許可要件(申請にかかる農地の全てを効率的に利用、申請者(世帯員等)が農作業に常時従事等)を確認するため、農業委員会の許可が必要となっていた。このため、非農家の者が農地の購入又は賃貸借により¹²、農業経営を行おうとしても、農業委員会が要件を満たさないと判断した場合には、農業に参入することは不可能であった¹³。

農業就業への希望のある非農家の者は農業に従事できず、農業への意欲や熱意のない農家子弟が農業に従事することは、農業に優秀な人材を確保するという観点からみて、問題のあることは明らかであった。このため、新規学卒就農者が減少するなかで、非農家の者の農業参入は、何度か話題としてとりあげられた。

例えば、昭和38年の「農業後継者づくり懇談会」において、非農家についての質問がなされている。また、昭和44年からの農政審議会(いわゆる「総合農政」)に提出された農林省企画室作成の資料のなかでは、「非農家世帯の子弟のうちにも将来を託する職業として、農業経営に新天地を求める者もいる現状からして、これらのうち農業経営近代化の担い手として適当なものに対しては、農業経営創設のための積極的な援助を講ずる必要がある」と記されていた¹⁴。

非農家の農業参入が大きく話題となったのは、第1章で示したように、昭和50年の国

¹⁰ (社)全国農村青少年教育振興会編『青年農業者育成確保の手引』、ケーユー出版、1994年、p.4

¹¹ 平成14年の農地リースによる構造改革特区での株式会社から参入が認可されるようになってからは、企業による参入が主に「新規参入」と呼ばれ、「新規参入者」と区別されている

¹² 農地以外の土地で農業経営を行う場合は、農地法の適用にならないが、農地に比べ地価が非常に高いため、養鶏や施設園芸等の小面積でも可能な作目以外は現実的には難しい

¹³ 戦前には、このような規制がなく、資金のない若者でも、「農業雇用者→小作農→自作農」という「農業の階梯」のルートがわずかな可能性であれ開かれていた(「農業の階梯」については、綿谷起夫『農業構造の理論 綿谷起夫著作集 第二巻』、農林統計協会、1979年、pp.156-159を参照)

¹⁴ 農林省企画室「農政審議会における検討資料—総合農政推進のために—(昭和44年5月12日農政審議会提出)」、経済企画庁調整局農林課『総合農政関係資料』、1970年、p.103

土庁報告¹⁵によるものだった。この報告書では、「農業教育を受けた非農家出身の青年が農業経営に参画し、将来、農業経営者として自立する道が十分開かれていないことなどの事情もみられる」、「相当数の若い労働力が今後継続的に農業に新規参入しうようこれら農業の新規参入者が中核的農家として定着するまでの間についての所得確保、特別融資など積極的援助措置を講ずることが特に重要である」と指摘している。この報告に対して、全国農業会議所は昭和 51 年 8 月に出された中間答申¹⁶のなかで、「農家出身者以外の者の農業への新規参入を認めること」を要望していたが、農林省がこの問題に対する反応はみられなかった。

それまで、新規参入については話題にもしてこなかった農林水産省が、この問題を政策課題として考えていることを明らかにしたのは、昭和 55 年 10 月の農政審議会答申「80 年代の農政の基本方向」を補完し具体化するために報告という形で出された『80 年代の農政の基本方向』の推進について（昭和 57 年 8 月）であった。ここで、「新規参入」という言葉が始めて用いられ、「農業を新たに職業として選択しようとする者の新規参入を容易にするような教育、技術指導、経営援助等を充実し、農業への新しい活力の導入に留意する必要がある」¹⁷と述べられた。さらに、この年度の白書において、新規参入者が始めて記述されるようになる。

「農業経営のほとんどが世襲により継続されているなかで、わずかではあるが農家以外からの新規参入がみられる。このような新規参入者は、一般に専門的な農業教育を受け、先進地研修等の経験があり、高度な技術と経営能力を取得している。・・・非農家出身者の新規参入は、農業労働力の高齢化の進行や耕作放棄地等が増加するなかにあつて、地域農業の活性化に寄与しているものとみられる」¹⁸

この農業白書に取り上げられた事例は、専門的農業教育、先進地研修の経験のある者であり、一般の農家子弟よりも、高度な技術・経営能力を有している者であった。このような者が新規参入すると、周辺の農家の参考となる可能性が高く、地域の活性化に役立つと考えている。後に新規参入者の主流となる、農業経験が少なく技術の習得が必要な農業参入者とは大きく異なっていたのである。

(2)注目される新規参入者問題

昭和 57 年に農業白書に新規参入者の事例が出て以来、農業白書では、毎年、新規参入者の事例が紹介されるようになり、この問題が農林水産省として注目すべき課題として位置づけられるようになる。そして、昭和 60 年に農林水産省が行った「農業への新規参入に関する実態調査」により、始めて新規参入者の実態が明らかとなった。その調査結果の特徴は、

- ① 参入時の年齢が 40 歳未満で約 8 割と若い者が多いこと
- ② 大学、短大等の卒業者が新規参入の約半数を占めており、比較的学歴の高い者が多いこと

¹⁵ 国土庁『新全国総合開発計画総点検作業中間報告 農林水産業問題とその対策』、1975 年

¹⁶ 本稿 p. 64 を参照

¹⁷ 農政審議会報告『80 年代の農政の基本方向』の推進について（昭和 57 年 8 月）

¹⁸ 『昭和 57 年度農業白書』、pp. 179-180

③ 参入以前の職種は様々であり、農業と無関係の職業についていた者が6割をしめていること、農業に関係する職業についていた者は23%で牧場作業員、農協職員等が中心であること

④ 農業経営の主要作目は、施設園芸、酪農、果樹、養鶏、露地野菜が多いこと¹⁹等が挙げられている。以上の調査結果は、新規参入者が若年農業者確保のための対象として考えられること、大卒等優秀な人材が期待されることを示した。

ところで、この頃から、新規参入問題は「農業への新しい活力の導入」だけでなく、地域農業の担い手の確保の面が注目されるようになる。

昭和59年3月に農林水産大臣から「中核農家を主体とした地域農業の振興方策」についての諮問を受けた全国農業会議所は、答申作成のため「担い手農家の育成・確保と地域農業の振興法策に関する調査」²⁰を実施した。その調査結果によれば、全国の集落ごとに見た担い手確保状況は、「維持されているが不十分」、「担い手が減少し農業生産が維持できない」とした集落が4割も占めていた。このような集落では、今後の農業の担い手の確保については、集落外の農業者や農業外部からの「新規参入者」が必要と考えていた。また、全国農業会議所が61年9月に聞いた424農業委員会の意見のうち、「新規参入者」を必要とする農業委員会が3割を占めていた。

以上のような担い手不足に対する危機意識の下で、全国農業会議所は農林水産大臣諮問第2次答申²¹のなかで、「新規就農希望者の円滑な就農と農地の有効利用、流動化の促進を図るため、農地情報等新規就農に必要な情報を適切に収集・提供する体制を早急に整備するとともに、融資の円滑化、現地における受け入れ体制の整備を図る必要がある」（下線は筆者による）と答申し、新規就農希望者への情報提供の体制の整備と受け入れ体制の整備を求めた。

以上のような全国農業会議所の答申もあり、昭和61年の農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」のなかで、新規参入の問題は、「新しい農業後継者の育成・確保」の項目で「若い農業者については、新規学卒就農者、青壮年離職就農者、農外からの新規参入者というように、幅広い観点から、その量の確保と資質の向上に取り組む必要がある。特に、農業への新しい活力導入として期待される農外からの新規参入については、就農に当たって必要な条件づくりに積極的に取り組む必要がある、担い手が不足する地域においては、これらの者を新しい担い手として育成する必要がある」²²（下線は筆者による）と位置づけられている。昭和60年の「農業への新規参入に関する実態調査」で新規就農者の多くは40歳未満であることが明らかとなったこともあり、若い農業者の確保・育成のなかに新規参入者が位置づけられ、特に、「新しい活力導入」の面で重要とされたのである。

また、この審議会報告では、新規参入者が必要な地域として「担い手が不足する地域」を挙げており、全国農業会議所の調査を踏まえて、担い手が不足する地域における担い手確保対策の目玉として取り上げられるようになったのである。この報告を踏まえ、昭和61

¹⁹ 『昭和60年度農業白書』, pp. 160-161

²⁰ この段落は、『農業委員会等制度 五十年史』, 全国農業会議所, 2005年, pp. 213-214を参照

²¹ 全国農業会議所「農林大臣諮問に対する第二次諮問」（昭和61年9月25日）『農業委員会等制度史』, 全国農業会議所, 1995年, pp. 227-237

²² 農政審議会報告「21世紀に向けての農政の基本方向」（昭和61年11月28日）

年度農業白書では、「近年、農家における農業経営の後継者の確保が次第になってくるなかで、離農跡地等を取得したり、農地開発に参加するなど、農業を自らの職業として選択して新規参入してくる非農家出身者がわずかであるがみられる。こうした新規参入者は、農業の担い手のすそ野を拡大するものであり、また、離農跡地等の活用や過疎化の防止の面で市町村や周辺農家から評価されている」²³（下線は筆者による）と、地域資源の維持のための担い手として位置づけられている²⁴。

(3)「新規就農ガイド事業」の開始

以上のように、新規参入問題が重要な政策課題として認識されるようになるなかで、農林水産省は具体的な新規就農対策についての検討をはじめた。この経緯について、「当時、農地の権利取得、遊休化対策などを所管していたのは、構造改善局農政課であり、入澤肇課長（当時）は、同課農地調整班に、全国農業会議所の主任者を加えたプロジェクトチームの編成を指示、同チームは昭和 61 年夏頃から、新規就農希望者への農地等情報の収集・提供を柱にした新規就農対策事業の実現に向け、精力的な検討を開始した。検討は、ほぼ週 1 回のペースで行われ、就農候補地情報の収集方法などについては、現場の農業委員会の協力も得て進められた」²⁵と述べられている。この検討をもとに、新規参入対策は 62 年度に「新規就農ガイド事業」として事業化された。

この「新規就農ガイド事業」²⁶の趣旨は、「近年、農外からの新規就農者が増加しつつあり、一方担い手の不足する地域等においては、地域農業の活性化を図る上から、農業に意欲をもった新規就農者に対する期待が高まっている。このような状況を踏まえ、新規就農を希望する者の円滑な就農を図るため、新規就農に必要な農地等に関する情報を収集し、これらの情報を基に新規就農者の相談に応じ、円滑な就農を援助するもの」であり、事業内容は「全国農業会議所に全国新規就農ガイドセンターを設置して、関係機関・団体と連携し、都道府県農業会議と一体となって、新規就農者に必要な農地に関する情報等を収集・整理するとともに、新規就農者に対しこれらの情報を基に就農相談に当たる活動を新たに実施する」ものであった。

事業内容からわかるように、全国農業会議所の答申における「農地情報等新規就農に必要な情報を適切に収集・提供する体制」の具体化であり、事業主体が全国農業会議所に新たに設置された「全国新規就農ガイドセンター」であることは明らかであった。また、主に農地問題をつかさどる農政課における事業であったため、「農地等に関する情報」が中心とされたのである。なお、「新規就農」は農家子弟が自家で農業就業する場合も含まれる言葉であるが、この事業の趣旨において「農外からの新規就農者」を念頭にした「新規就農者」として用いられており、「新規就農」の意味合いが「農外からの新規就農者」を主としたものとされるようになってきたのである。

²³ 『昭和 61 年度農業白書』, p. 168

²⁴ 田畑保は、新規参入の意義として、「第 1 に、担い手問題との関連で、新規就農者が激減し農業就業者がますます先細りする中でいくらかなりともそれをカバーする役割。第 2 は、新規参入者の農村活性化に果たす役割」を挙げている（田畑保「新規参入対策-農外からの就農促進と農村活性化-」田畑保・村松功巳・両角和夫編『日本農業の担い手問題と担い手対策』, 農業総合研究所, 1996 年, p. 288）

²⁵ 『農業委員会等制度史』, 全国農業会議所, 1995 年, p. 159

²⁶ 「新規就農ガイド事業」の「趣旨」, 「事業内容」は、農林水産省『農林水産省年報 昭和 62 年度』, p. 141

「全国新規就農ガイドセンター」の設置後、ガイドセンター及び都道府県農業会議への相談件数は毎年のように増加しており（昭和 62 年の 994 件から平成 3 年で 2,189 件とほぼ倍増）、農業関連のなかで顕著な増加のみられる数少ないものとして注目される事となった。このため、農業白書では、「同ガイドセンター及び都道府県農業会議には、63 年 2 月末までに延べ 927 件の相談があり、件数新規就農に対する関心の高さがうかがわれる」²⁷（昭和 62 年度）、「農家における農業後継者の確保が困難になってくるなかで、近年、会社勤務をやめ、新たに農業を始めたいと希望する非農家出身の動向が注目されている」²⁸（昭和 63 年度）、「最近では若者を中心に非農家出身者が会社勤務等をやめて農業に参入するケースがわずかであるが増加傾向にあり」²⁹（平成元年度）と、毎年「前向き表現」で記述されている。高度成長期以来、一貫して「農業離れ」が言われ続けてきた中で、「非農家でも農業をやりたい者がいる」というのは、「農業に魅力があること」の証として強調していたものと考えられる。

と同時に、農業白書では、農家の後継者と異なり、「農地取得や資金調達、農業技術習得等の面で克服すべき課題が多く」³⁰（平成元年度）を指摘し、「行政及び農業団体等の関係機関により新規就農の円滑化のための支援」が実行されていることを述べている。「行政及び農業団体等の関係機関の支援」をほとんど必要としないこともある農業後継者とは異なり、新規参入者は多くの支援施策が必要である点においても、行政サイドとして活躍できる場が多い。さらに、主に既存の農家を対象にした施策の多い農林水産省の制度は、非農家の新規就農希望者に適用することが困難なことが多く、制度改正にとどまらず新制度の立ち上げも考えられる点でも、行政としての役割が大きい。

以上のような要因から、新規参入者は毎年 2 ケタ程度と非常に少ない事例であっても、「全国新規就農ガイドセンター」等への相談件数が増加傾向にあることもあって、新規参入問題は農林水産省の重要な政策課題として位置づけられるようになった。農業基本法の制定時には、「人材の確保」（農家世帯員を対象）に関する有効な施策を見いだせずに政策課題化ができずにいたことを指摘した。これは、農業が他産業と比較して所得の少ないこと等の経済的要因とともに、農家の後継ぎは農家を存続するために農業就業する者が多いであろうという期待が農政にあったことが強く影響している。一方、非農家の新規就農希望者は「農業参入を希望する」者であり、農業参入者問題は、農業参入時及び農業経営開始時における様々な障壁をいかに取り除いていくかという点で、全く異なっていたのである。そのため、新規参入者問題は対処すべき施策が明確な問題であり、農林水産省が政策課題として取り上げやすかったのである。

第 2 節 農業雇用労働力における新たな動き

1. 「農家以外の農業事業体」の動向

昭和 30 年後半から昭和 40 年代までの農業雇用労働力は、稲作を中心とした機械化の進

²⁷ 『昭和 62 年度農業白書』, p. 161

²⁸ 『昭和 63 年度農業白書』, p. 158

²⁹ 『平成元年度農業白書』, p. 168

³⁰ 同上, p. 168

展により、農家での雇用総数は減少傾向が続いていた。その一方で、規模拡大が比較的容易な養鶏、養豚では、急速な規模拡大とともに、雇用者数の増加もみられた。ただし、このような養豚、養鶏の大規模経営には、設立当初から会社形態で雇用労働を中心とした経営が多かった。基本的に政策対象を農家としていた農政においては、非農家である会社形態の調査はほとんど行われず、5年に1度の農業センサスでわずかに把握するにとどまっていた。その農業センサスでは、農家調査とは異なる「農家以外の農業事業体」調査として実施されていた。

今村奈良臣³¹によれば、『農家以外の事業体』について、『農家』と同様に数量的定義が与えられるようになるのは1950年農業センサスからである。・・・1950年農業センサスによれば、『農家以外の農業事業体とは、共同経営、協同組合、会社、試験場、学校農場、その他で、前記（農家の規定）の最低規模以上の農業経営を営んでいるものである』という形の数量的規定が明確にもちこまれる定義が採用されることになったのである」と説明されている³²。

以上のような定義のため、「農家以外の農業事業体」には、農産物販売目的とするもの以外に公共目的の試験場や教育目的の学校農場等多様なものが存在していた。農地、家畜の飼養頭羽数等の農業資源については、「農家以外の農業事業体」がかなりのシェアを有する項目があり、我が国の総資源量を把握するためには、「農家以外の農業事業体」の調査も必要であったのである。

「農家以外の農業事業体」の事業体の総数は、昭和45年以降、1万2千事業体前後と、昭和60年の農家戸数440万と比較すると非常に少ない。また、多様な「農家以外の農業事業体」のうち、農業経営が主たる目的と考えられる「販売目的の事業体」はほぼ6割強（数にして8千前後）を占めている。この「販売目的の事業体」を、農業センサスの種類別に分けてみると、「協業経営体」³³が昭和45年の4.7千事業体から平成2年の3.6千事業体へと減少傾向、「会社」³⁴は昭和45年の1.9千事業体から平成2年の3.1千事業体と増加傾向にあり、この2つで8割以上を占めていた。

第2章で示した大規模経営のなかには、協業経営や会社の形態をとるようなものもあり、「農家以外の農業事業体」へと移行した経営も多かった。これを検証するために、販売目的の農家以外の農業事業体の経営部門別の事業体数を示したのが、第3-2表である。昭和45年の総数では、「養鶏」、「果樹」、「養豚」の順で多く、畜産5部門でほぼ半数を占めている。昭和45年の会社では、「養鶏」だけで過半を占め、畜産5部門では84%にもなる。第2章で示したように、規模拡大の進んだ養鶏、養豚部門は、「農家以外の農業事業体」（特に会社形態）の主たる作目となっていたのである。

その後の動向をみると、総数がほぼ横ばいで推移するなか、増加しているのは、昭和55

³¹ 今村奈良臣「企業的農業経営体の存在構造」磯辺俊彦、窪谷順次編『1980年世界農林業センサス 日本農業の構造分析』、農林統計協会、1982年、pp. 250-251

³² その後、「経営耕地がこの規定に達していないか、全くないものでも調査期間前1年間における農産物販売金額が一定金額（調査年により異なる）以上あった農業経営体」も含まれるようになる

³³ 協業経営体とは、「法人格の有無にかかわらず、2戸以上の世帯が農業経営に関し、栽培、飼育、販売、収支決算等、一切の過程を共同で行い、収益を分配しているものをいう

³⁴ 会社とは、商法、有限会社法に基づく法人格を有するものをいう（ただし、協業経営及び1戸1法人を除く）

第3-2表 経営部門別「農家以外の農業事業体」数（総数，会社）

（単位：事業体数）

	総数					会社		
	昭和45年	50年	55年	60年	平成2年	昭和45年	55年	平成2年
合計	7,370	7,932	8,092	7,375	7,302	1,797	2,842	2,857
稲作	813	609	715	522	582	17	33	36
麦類作	—	—	—	—	719	—	—	17
雑穀作	—	—	—	—	396	—	—	18
工芸農作物	197	273	264	222	181	32	41	34
施設園芸	175	262	262	329	355	31	45	120
野菜	73	160	233	215	210	10	21	27
果樹	1,071	946	778	509	412	80	87	55
その他の作物	744	1,075	1,491	885	912	100	258	341
酪農	582	536	508	409	343	167	201	147
肉用牛	311	664	681	733	721	53	188	247
養豚	897	916	927	823	716	282	481	473
養鶏	1,665	1,781	1,730	1,646	1,453	912	1,283	1,167
その他の畜産	123	196	217	202	197	90	186	168
養蚕	719	514	286	148	105	23	18	7

資料：農業センサス

注：1) 販売目的の事業体のみの集計である

2) 昭和45年は純収益の最も多い部門，55年，平成2年は販売金額1位の部門の事業体数である

3) 昭和45年，55年の「その他の作物」には，しいたけ，その他のきのこが含まれている

年まで「その他の作物」に含まれていた「麦類作」，「雑穀作」であり，転作が影響している³⁵。減少が著しいのは，「養蚕」，「果樹」である。以前は，農業のなかでも収益性が高い部門であったが，需要の減少等により，農業生産が減少傾向にあり，それが影響していると考えられる。会社は合計でも増加しているが，その多くは畜産部門での増加であり，平成2年でも会社形態の77%は畜産部門である。昭和45年～55年は会社数の増加，昭和55年～平成2年は会社形態以外の事業体の減少から，総数に占める会社の割合は上昇しており，昭和45年の24%から平成2年の39%まで上昇している。また，会社のうち畜産部門以外で増加が著しいのは，「施設園芸」，「その他の作物」である。「その他の作物」ではきのこ，花きという施設型の作物が多いと考えられ，「施設園芸」も含めた施設型の作物で増加している。畜産部門も含め，比較的規模拡大が容易であり，年間就労が可能な部門で会社形態が増えてきている。

販売目的の事業体は大きく，協業経営体と会社に分けられることを説明したが，両者が異なる点の一つとして，雇用がある。第3-3表に協業経営体と会社の雇用状況の比較したものを示したが，両者には専従雇用者の有無に大きな差があることがわかる。協業経営体で専従雇用者を雇用しているのは2割程度と少ないのに対し，会社では9割以上が専従雇用者を雇用している。協業経営体は，複数の農家の世帯員を主な労働力にしているのに対し，会社でのほとんどは雇用を前提とした経営になっているのである。専従雇用者を雇入れしている1事業体当たりの実人員は，会社で多い（ただし，動向をみると，会社はほぼ横ばいであり，雇用者を増加させてさらなる規模拡大を目指している経営は少ない）。一

³⁵ 麦類作の特徴は，「その大部分は協業経営体である。集団的な転作対応の一環として組織されたものであろう。経営規模は零細なものが多く，販売金額で500万円未満の事業体が505，70%を占める」（宇佐見繁「農家以外の事業体の性格」磯辺俊彦編『危機における家族農業経営』，日本評論社，1993年，p.163）

第3-3表 経営形態別労働力の雇用状況

	昭和45年		昭和55年		昭和60年	
	協業経営体	会社	協業経営体	会社	協業経営体	会社
事業体総数 (A)	4,335	1,563	3,363	2,325	3,544	2,780
専従雇用者						
雇入事業体 (B)	685	1,475	642	2,252	704	2,697
B/A (%)	15.8	94.4	19.1	96.9	19.9	97.0
実人員 (C) (100人)	35.2	155.3	56.0	247.3	51.5	300.8
C/B (人)	5.2	10.5	8.7	11.0	7.3	11.2
のべ人数 (D) (100人)	6,855	41,263	8,536	66,751	11,082	82,050
D/B (人)	1,001	2,797	1,330	2,964	1,574	3,042
臨時雇						
雇入事業体 (E)	1,412	899	1,017	1,136	1,049	1,361
E/A (%)	32.6	57.5	30.2	48.9	29.6	49.0
のべ人数 (F) (100人)	3,505	6,695	3,510	7,978	4,570	11,382
F/E (人)	248	745	345	702	436	836

資料：農業センサス

注：販売目的の事業体のみの集計である

第3-4表 農業経営組織別の専従雇用者数（協業経営体、会社）（昭和60年）

（単位：人）

	協業経営体			会社		
	男女計	男子	女子	男女計	男子	女子
合計	5,151	2,521	2,630	30,076	16,105	13,971
稲作単一	298	245	53	53	29	24
工芸農作物単一	122	28	94	153	103	50
施設園芸単一	338	96	242	1,210	398	812
野菜類単一	56	23	33	81	44	37
果樹類単一	442	205	237	187	123	64
その他の作物単一	611	230	381	2,374	1,185	1,189
酪農単一	201	141	60	484	348	136
肉用牛単一	303	219	84	850	664	186
養豚単一	667	471	196	4,010	3,045	965
養鶏単一	1,434	469	965	17,154	7,829	9,325
その他の畜産単一	72	62	10	1,496	1,097	399
養蚕単一	57	34	23	281	152	129
準単一複合経営	382	182	200	1,456	881	575
複合経営	64	31	33	201	144	57

資料：農業センサス

注：販売目的の事業体のみの集計である

方、臨時雇では、協業経営体が3割前後、会社が5割前後と専従雇用者のような差はみられない。協業経営体では季節的に雇用の必要な「果樹」、「稲作」が多いこと、会社では季節性の少ない畜産が多いことが影響していると考えられる。

では、どの部門で専従雇用者が多いのかをみるために示したのが、第3-4表である。協業経営体で多い順にみると、「養鶏単一」³⁶、「養豚単一」、「その他作物単一」となっており、「養鶏単一」で28%を占めている。男女別には、「養鶏単一」を除く畜産部門では、男子の数が多。会社でも、「養鶏単一」が最も多く、次いで「養豚単一」、「その他作物単一」は協業経営体と同様である。会社形態での「養鶏単一」の占める割合は57%

³⁶ 農業センサス等の農業統計では、農産物販売金額第1位部門の販売金額の農産物総販売金額に対する割合が80%以上の経営を「単一経営」としている。なお、60~80%を準単一複合経営、60%以下を複合経営という

を占めており、養鶏部門での雇用が中心となっている（養豚部門も含めれば、7割を超えている）。それ以外の作目では、「その他の作物単一」、「施設園芸単一」という施設部門での雇用が多い。

なお、男女別にみると、協業経営体、会社ともに、高い割合を示す「養鶏単一」では、女子がやや多く、養鶏以外の畜産では男子の割合が非常に高い。それ以外では、「その他の作物単一」は男女がほぼ同数で、「施設園芸単一」では女子が多い。このため、「養鶏単一」以外の畜産の割合が比較的低い協業経営体では女子がやや多く、その割合が高い会社では男子が多くなっている。

以上のように、「農家以外の事業体」では、昭和45年に2万人近くを常勤的雇用者として雇用しており、昭和60年には3万人を超える程になっていた。ただし、このような状況を把握できるのは、農業センサスの時だけであった³⁷。雇用を多数抱える会社は、農政が毎年調査するような対象ではなかったことを示している。農業経営から考えると、多数の雇用者を雇用しても存立する経営は目指すべき経営とも考えられるが、農業の目指すべき方向とはされなかった。これについて、暉峻衆三³⁸は、以下のように述べている。

「協業経営体を中心に、農民層による下からの営々辛苦の上向のなかでもたらされたものをふくんでいるが、現段階の特徴は、経営形態としては株式会社、農業部門としては畜産（養鶏・養豚）を中心に、独占的大商社・大資本が外からわりこむ形でいきなり大規模な資本家的企業経営を設定するという形ですすみつつあるところにある。農家を中心とする既存の農業経営体がつよく圧迫され、商品生産の場から急激に排除されるという事態がすすみつつある」

農家の発展の結果としての企業経営であれば農林省としてもモデルケースとして推進することもできたかもしれないが、農家以外が資本の力でわりこむようにして形成されてきた畜産部門の会社は、構造政策とは関係ないものとして位置づけられたのである。現状の生産状況だけでなく、その経営の経歴まで含めて政策対象としていることは、農林省が農家・農民を中心に政策対象としていたことの現れといえよう。

このようなこともあって、会社を中心に雇用型経営が多数存在し、農業における「雇用の場」がすでに形成されていたが、このことを話題にすることは少なかった。後に、秋山邦裕³⁹は、日本における雇用型経営を考える場合には、農家と「農家以外の農業事業体」も連続して把握し、「農家以外の農業事業体」をわが国の雇用型経営として位置づけることを提唱している。このような提唱がなされること自体、実態としては別モノとして把握されていたことを示している。

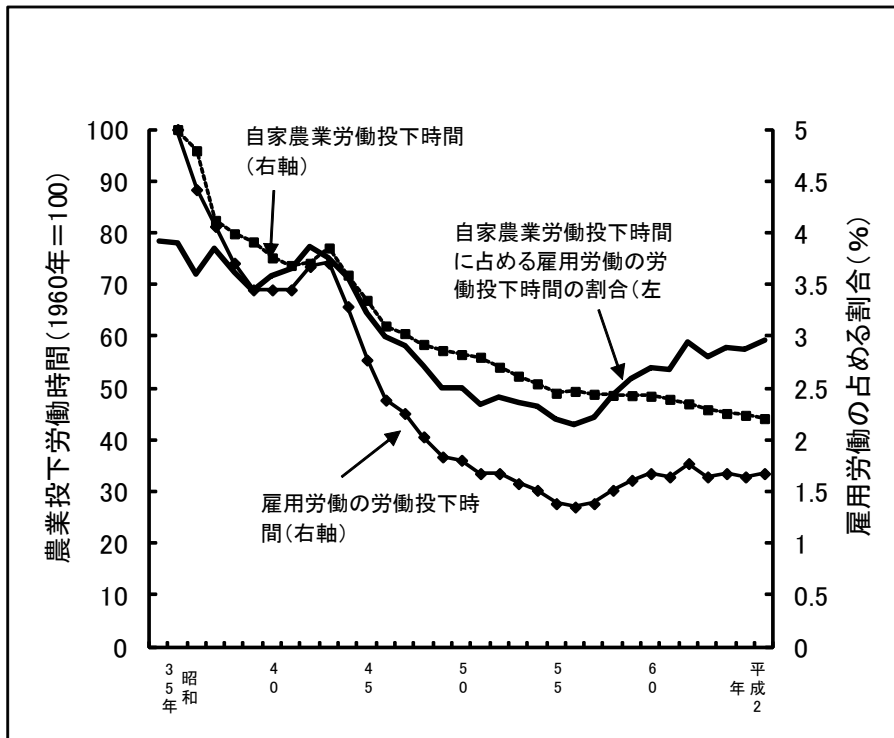
2. 昭和50年代の雇用労働力の増加

昭和40年代まで、農業雇用は減少傾向を示していたため、農業雇用に関する関心はますます薄れていった。農業基本法の構造政策の目標であった自立経営では、主たる労働力は

³⁷ ただし、畜産関連の調査では、畜産生産全体を把握するため、農家以外の事業体も含めて調査している

³⁸ 暉峻衆三「国家独占資本主義のもとでの農民層分解—その分析視覚と現実—」井野隆一、暉峻衆三、重富健一編『国家独占資本主義と農業 下巻』、大月書店、1971年、p.344

³⁹ 秋山邦裕『雇用型農業経営』（日本の農業182号）、（財）農政調査委員会、1992年、pp.3-8



第3-1図 農業投下労働時間の推移（全国，全農家）

資料：農林水産省「農家経済調査」

直系家族の家族労働としており，農業雇用の比率の低下は政策に沿うものであった。このため，農業雇用の減少が問題になるとは考えられていなかった。

しかし，家族農業経営は，季節性の要因から作目によっては雇用労働が必要不可欠であるため，農業雇用の減少は下げ止まるようになる。さらには，家族労働では対応できない規模まで拡大した経営では雇用労働必要となり，上昇することになる。昭和30年代に大きく減少した雇用労働力が，再び増加が生じたのはいつ頃かを検証するためにみたのが，第3-1図である⁴⁰。昭和45年頃までは，自家農業投下労働時間と雇用労働時間とが同程度の減少傾向を示しているため，自家農業投下労働時間に占める雇用労働時間の割合は3.5%台後半で大きな変化はみられなかった。その後，自家農業投下労働時間が緩やかな減少傾向を示すなかで，雇用労働時間は大きく減少したため，雇用労働の占める割合は大きく低下した。しかし，昭和56年以降，自家農業投下労働時間が引き続き減少するなかで，雇用労働はわずかながら増加傾向に転じており，雇用労働の占める割合も緩やかに上昇している。つまり，昭和55年頃から農業雇用が変化していることがわかる⁴¹。

なお，統計で把握できる最大規模層（都府県2ha以上層）では，雇用労働力が大幅に減少した昭和30年代後半に雇用割合が低下していた（昭和35年の11.6%から37年に6.8%）。昭和40年代以降は，全農家とほぼ同様の傾向を示しており，56年をボトムとして増加に

⁴⁰ この図は，秋山（同上）が示した図（p.24）を参考に，平成2年まで再計算して図示したものである

⁴¹ 秋山邦裕は，昭和43年を第1次転換，昭和56年を第2次転換点としている（同上，p.24）

第 3-5 表 農業所得拡大の障害要因

	回答者総数	構成比 (%)						
		総数	資金不足	農業技術の低さ	耕地の狭さ	労働力不足	機械施設の不足	無回答
全体	7,025	100.0	47.3	19.4	37.3	38.3	21.2	1.5
稲作等	1,254	100.0	58.1	18.8	45.7	25.4	16.6	1.4
野菜等	1,541	100.0	37.3	20.7	34.7	52.1	19.1	1.9
果樹	1,110	100.0	40.8	17.3	30.5	48.6	25.1	1.3
施設園芸	1,284	100.0	40.9	25.3	26.4	48.1	22.9	0.6
大家畜	1,208	100.0	55.4	16.0	54.2	18.3	21.6	2.0
中小家畜	475	100.0	64.8	16.2	26.3	27.4	23.4	2.3
養蚕	114	100.0	44.7	12.3	36.0	44.7	28.1	-

資料：地域社会計画センター開発資料 N. o. 20 『現代農業者の意識像』 (p. 23)

注：1) 2つまでの選択の複数回答

2) 各作目で最も高い項目の割合を太字とした

転じている。昭和 57 年から平成 3 年の雇用労働の占める割合の変化をみると、全農家が 2.1%から 3.0%と 0.9 ポイントの上昇、2ha 以上層が 2.5%から 3.7%と 1.2 ポイントの上昇となっている。2ha 以上層の増加ポイントがやや高いがその差は小さい。これは、水稲作での機械化の進展により 2ha をやや超える程度の経営では必ずしも大規模といえなくなっているためである。

以上のように、昭和 50 年代後半から雇用労働力に転機を迎えたことがうかがわれる。ただし、図からみてわかるように、雇用労働の変化はわずかであり、雇用労働力の動向が大きく変化したとは考えられていなかった。

3. 農業所得拡大の障害となる労働力不足

雇用が増加傾向に反転したものの、それが農業生産にどのような影響を与えるかについての認識はされていなかった。そのようななか、雇用労働力が所得拡大の制約要因となっていることを指摘したのは、総合研究開発機構が、地域社会計画センターに委託したアンケート調査結果に基づく報告書⁴²においてであった。

このアンケート調査では、「今後 5 年間ぐらいの農業所得経営の目標」⁴³で「所得拡大」を選択した者（回答者の 83%）に対して、「農業所得をふやそうとする場合、その障害になること何ですか」の質問を行なわれた。その結果を第 3-5 表に示した。2つまでの複数回答であるが、最も多いのが「資金不足」の 47%であり、次いで「労働力不足」の 38%、「耕地の狭さ」の 37%となっていた。所得拡大のために規模拡大をしようとするならば、「資金不足」や「耕地の狭さ」が問題になることは予想されていたが、「労働力不足」が大きな問題とあまり予想されていなかった。作目別には、「野菜等」、「果樹」、「施設園芸」では最も障害となる要因とされている。一方、「稲作等」では 25%とやや低い。園芸作を中心に、先進的な農業経営においては「労働力不足」が問題として顕在化していたのであ

⁴² 『現代農業者の意識像 —リーダー的農業者・兼業農家意識調査結果—』(地域社会計画センター研究開発資料 No. 20), 1983 年を参照。なお、調査方法は、先進的農業経営者として指導農業士・青年農業士を対象に郵送アンケート。一部の抽出者への面接調査であった

⁴³ 同上, pp. 22-24

る。

地域社会計画センターは、予想外に労働力問題が重要な問題となっている調査結果に関心をもつようになり、雇用労働力に関する調査・分析を引き続き、全国農業協同組合中央会の委託事業として行うこととした。なお、当時の農業雇用の大部分は臨時雇であり、この調査における雇用労働は主に臨時雇を対象としている。

この委託事業の報告書⁴⁴では、まず農林水産省の統計的動向から農家の雇用労働力が減少傾向にあることを確認して、以下のような結論を示している。

「現在残っているこれらの農業労働者雇入れ農家の数をわが国農業の全体のなかで少ないとみるか多いとみるかは判断が分かれるところであるし、またこういった雇用労働(とくに臨時雇)が今後とも傾向的に減少を続け、将来はとるに足りない数にまでなってしまうとみるかどうかとも判断が分かれるところである。しかしわれわれの実感からいえば、意外に多いという感じがする。農業経営の装置化、科学化といわれる一速の動きがあるにもかかわらず、農業部門における労働力の雇用という動きは簡単にはなくならないではないか、雇用労働力を必要とする要因が今後とも日本農業のなかに存在するのではないか、という気がする」⁴⁵ (下線は筆者による)

次に、昨年行った指導農業士への面接調査の整理、指導農業士に対する郵送アンケート調査、総合農協に対する郵送書面調査、農協への実態調査などを踏まえた、雇用労働力の特徴を明らかにしている。その結果を簡単にまとめると以下ようになる。

指導農業士の面接結果及び郵送アンケート結果によると、郵送調査で「他人を雇った者」が68%、面接調査で「臨時雇を雇い入れている」農家が59%と、過半数で雇用していることがわかる。面接調査では、「果樹」が8割と高く、次いで「施設園芸」が7割、「野菜」が6割と高く、「稲作」、「酪農・畜産」は3割台と低い⁴⁶。

「他人を雇った者」に対する「希望どおりの雇用が可能か」の質問に対しては、「必要な人数を雇うことができない」が32%、「希望する量は雇用できるが質はむずかしい」が37%と回答しており、雇用労働力が量的に不足するとともに、質も満足する状態でないことがうかがわれる。

同様に、「他人を雇った者」農家に対する雇用動機の質問については、「自家労働力の不足を補うため」が74%、「規模拡大のため」が24%と回答しており、農家世帯員の農業労働力が減少するなかで補完のための雇用が多いことがわかる。

雇用労働者の雇い入れ経路については、「個人的ツテ」が88%と非常に高く、農協や役場等による斡旋・仲介はほとんどみられない。結局、雇用労働力の確保は行政・農協等の支援もなく、個別に対応しているのである。

なお、雇用労働者の属性については、第3-6表に示した(農業士調査及び農協調査の両方で行われている)。農業士調査(「他人を雇った農家」の複数回答)では、「農家の主婦」が63%、「非農家の主婦」が38%と主婦の割合が高い。「農家の主婦」では、「果樹」

⁴⁴ 『農業労働力雇用の実態と農協の取り組み』(地域社会計画センター研究開発資料 No. 22), 1984年。以下の調査結果、実態調査はこの報告書に基づいている

⁴⁵ 同上, p. 2

⁴⁶ なお、郵送調査では稲作が6割と高い。この要因として、作業委託が含まれていることを指摘している(同上, p. 8)。農家の意識として、雇用と作業受託が明確に区別されていないことがうかがわれる(つまり、実際の「稲作」の雇用はもっと低い)。

第3-6表 アンケートにおける雇用労働者の属性

	回答者総数	構成比 (%)										
		総数	農家の主婦	非農家の主婦	農家の成人男子	非農家の成人男子	農家の高齢者	非農家の高齢者	学生アルバイト	研修生	その他	
農業者調査	合計	379	100.0	62.8	37.5	28.2	11.9	13.7	9.8	15.7	-	4.2
	稲作	51	100.0	66.7	19.6	35.3	5.9	21.2	12.1	15.2	-	0.0
	野菜	33	100.0	63.6	51.5	15.2	0.0	10.4	7.5	20.9	-	3.0
	果樹	67	100.0	83.6	44.8	19.4	11.9	17.8	5.5	21.9	-	3.0
	施設園芸	73	100.0	52.1	46.6	17.8	5.5	18.9	10.0	18.9	-	4.1
	酪農・畜産	90	100.0	50.0	28.7	42.2	22.2	32.3	9.2	21.5	-	3.3
	その他	65	100.0	67.7	41.5	30.8	15.4	19.0	8.7	19.5	-	4.6
農協調査	合計	1,126	100.0	61.4	50.6	20.0	8.8	18.2	6.7	15.2	10.9	3.7
	北海道	94	100.0	23.4	70.2	6.4	16.0	5.3	8.5	31.9	24.5	6.4
	都府県	1,032	100.0	64.8	48.8	21.2	8.1	19.4	6.5	13.7	9.7	3.5

資料：(社) 地域社会計画センター『農業労働力雇用実態と農協の取り組み』(1984年) からデータ (p. 23, p. 24) から作表
注：複数回答である

の割合が84%と非常に高い。摘花・摘果等の経験の必要な農作業があるため、農家のニーズが高いと思われる。「非農家の主婦」は「野菜」, 「果樹」, 「施設園芸」と、園芸部門で割合が高い。「農家の成人男子」は「稲作」, 「酪農・畜産」で高い⁴⁷など、作目による差が大きい。また、どの作目でも2割程度は「学生アルバイト」も雇用している。

農協調査の結果は、農業士調査の結果とほぼ同様であり、雇用の主体が、「農家の主婦」と「非農家の主婦」という主婦層が中心であることがうかがわれる。また、北海道と都府県に分けてみると、北海道では非農家の割合が高く、都府県では農家の割合が高い。また、北海道では、「学生アルバイト」, 「研修生」の割合も高い。都府県では農村部に兼業農家が多数存在するため、農業内部での労働調整で対応が可能であるのに対し、北海道では専業農家以外は少ないために、農家以外の多様な者を雇用しなければならない状況にあることを示している。

また、農業士調査では、雇用労働者の居住地も質問(複数回答)しているが、「同じ集落内」が65%、「同じ市町村内」が57%と、狭い範囲で雇用労働を調達していることがわかる。

以上の調査結果をまとめてみると、当時の雇用労働力の特徴として、以下のことが挙げられる。

- ① 雇用労働力の調達は「個人的ツテ」であるため、同一集落内か同一市町村内の「農家の主婦」が主である。また、園芸作では「非農家の主婦」を雇用することも多い
- ② 農家世帯員の農業労働力が減少するなかで、雇用動機は「自家労働力の不足を補うため」の割合が高い。主な雇用給源である「農家の主婦」が減少しているため、「希望どおりに雇用すること」が量的、質的に困難と回答した者の割合が高い

つまり、農家世帯員の病気・ケガ等によるリタイア及び高齢化による作業効率の低下に対して、周辺の農家の主婦などを「個人的ツテ」で頼んで雇用してきたが、周辺農家も世帯員の減少や高齢化が生じており、簡単には雇用者が見つからなくなってきていることであろう。また、「非農家の主婦」のなかには農作業が未熟練の者もおり、質的な問題もあったと考えられる。以上の状況を踏まえて、「所得拡大の障害」として「労働力不足」

⁴⁷ 「農家の成人男子」が「稲作」で多い理由として作業受託が含まれていること、「酪農・畜産」ではヘルパー制度が混入している可能性を指摘している(同上, p. 22)

を挙げる者が多くなったと考えられる。

周辺農家ででの雇用の確保が困難になるなかで、園芸部門では非農家の主婦を雇用する割合が高く、また、どの部門でも学生アルバイトも活用している割合が一定程度みられる。その点から考えると、昭和 50 年代後半には、雇用労働力として非農家を活用することが、一般的になりつつあった時期ではないかと考えられる。

なお、地域社会計画センターは現地調査に基づき、雇用労働力の必然性と雇用労働力確保の問題点を以下のように指摘している⁴⁸。

雇用労働力の必然性としては、以下の 3 点を挙げている。

- 「① 機械化と生産物の品質の関係がある。機械化が可能であっても、わが国の市場ニーズ＝究極的にはわが国の消費ニーズが変わらない限り手作業＝家族および雇用労働力に頼らざるを得ない面がある
- ② 現在到達している大規模、専作経営は、雇用労働力を導入しなければ成立し得ないという面を必然的にもっている
- ③ 機械導入より人手の方が有利な場合がある」

第 2 の必然性に関連して、「規模の拡大、専作化計画と労働力（自家労働力および雇用労働力）の調達計画そして機械導入計画が相互に調整されないまま、というよりも労働力調達計画だけが欠落したまま規模拡大が進められてきた傾向が強かったこと」も挙げている。このことは、当時の農政関係者は規模拡大の制約条件として労働力は考えられていなかったことを示している。「労働力不足に対しては最終的には機械化で対応できる」という盲信があったのではないかと推測される。

以上のような必然性を踏まえ、報告書では農業における農業雇用労働力確保には困難な点も指摘している⁴⁹。

- 「① 調達可能な労働力の絶対数の不足
非農業部門との競争において農業部門が提示できる条件が相対的に劣っていること
劣位な点 通常周年雇用が困難、雇用保険にできないこと、賃金水準の低さ
有利な条件 戸外の労働の方が健康的、比較的自由的な就労が可能で育児などにも好都合
- ② 支払賃金の経営費に占める割合の増大が経営を圧迫する要因
農業部門の収益性とは無関係に農外賃金の上昇にひきずられる形で上昇
- ③ 広域の農協・連合会などによる補完や調整の動きはあまりみられないこと
各地における農協の取り組みは、それぞれ個々の単位農協（あるいは近隣の 2～3 の単位農協）の努力によるもの」

3 番目の広域対応については、少し説明していきたい。

第 2 章で示したように農業労働力確保対策の事業は、主に地域での取組であり、昭和 40 年頃に成立した「農業労働力銀行」は農協が主体となっているところが多かった。農協がこの事業を行う理由としては、労賃の管理や雇用関係書類の提出等は役場・農業委員会よりも農協が慣れているという点が大きかったと指摘されている⁵⁰。

⁴⁸ 全国農業協同組合中央会『労働力あっせん対策事例調査-系統農協による「労働銀行」の設立にむけて一』、1985 年、pp. 135-136

⁴⁹ 同上、pp. 139-140

しかし、昭和 58 年度の地域社会計画センターの農協調査（管内に雇用農家のいる農協 1,126）における農協における雇用労働力の斡旋・仲介の有無についてみると、農協が労働銀行を作って直接に斡旋・仲介をしている事例は、全国で 19 農協しかなく、そのうち 9 農協は北海道である。個別対応している農協は 102 農協（うち、北海道は 24 農協）であり、合計しても調査農協の 1 割にも満たない。雇用労働力確保対策に対して熱心な農協は非常に少ないのである（ただし、北海道だけは、雇用労働力確保のための対応している農協が多い）。

さらに、地域社会計画センターは、以上の問題点に対する農協のとるべき対応策⁵¹も示している。「労働力不足」に対しては、「特効薬があるわけではないのであって、農協はその調達にむけて地道な努力を払うべき」としている。そのなかで、「外国人労働者の受け入れも各種の制約条件が存在する現状では、あまり期待することはできない」と述べており、まだ農業労働力の不足が深刻化する前から外国人労働者について検討されていることは注目すべきである⁵²。

農協独自の個別対応しかできていない状況に対する対応は、「単位農協はもちろんのこと県、全国組織に至るまで、それぞれの段階での役割分担を明確にし、組織的な取り組みをする必要がある」ことであり、「単位農協は雇用労働力需給調整のための組織を設立。これをサポートする広域の組織の設立」を示している。ただし、実際には、「先進的に取り組んでいる農協においても、組織的裏づけにやや欠ける面」、「大多数の系統農協においてはこういった取り組み、あるいは問題関心すらみられない現実に注意する必要」と指摘している。大多数の農協にとって、雇用労働力問題は「関心のない」問題であり、関心のある農協のみでの取り組みにならざるをえなかったのである。

農協の対応以外の問題（「賃金水準の低さと経営への圧迫」）への対応策は、「雇用条件の整備に一層の努力を傾ける必要」としている。ただし、「賃金水準を引き上げることで雇用条件の改善を図ることには限界がある」ので「賃金以外の面での条件改善の途を真剣に考えなければならない」として、「農協採用による通年雇用の可能性」、「農協間の調整による雇用期間の延長」を提案している。

地域社会計画センターの報告書では、農業生産に必要とされる雇用労働力を季節性の高い臨時的雇用と想定し、農協としてどのような確保対策が必要かという問題意識で述べられているため、既存の経営を前提としており、農家における多角化による通年雇用の可能性などを提示していない⁵³。また、対応策の一つとして挙げている「条件改善」の具体的な内容は示されていないが、雇用保険や労災保険等の加入が念頭にあると考えられる。実際には、労働保険の加入もコストの上昇となるので、農家サイドから考えると雇用労働力

⁵⁰ 千田正作『農業雇傭労働の研究』、東京大学出版、1971年、p.139

⁵¹ 全国農業協同組合中央会『労働力あっせん対策事例調査-系統農協による「労働銀行」の設立にむけて-』、1985年、pp.141-143

⁵² 秋山邦裕は、「外国人労働者の流入問題は、わが国でも表面化し、すでに『ミスタ・じゃばゆき』は労働法規の保護を受けられないままに中小企業をはじめ農業にまで滲透しつつある」（と述べており、当時から、外国人の雇用が問題となっていた（秋山邦裕「新たな担い手として『雇用型』経営」『農業と経済』昭和63年12月号、富民協会、1988年、p.86）

⁵³ この報告書の事例調査で、農業雇用者の周年雇用化を推進しているのは、主に北海道であった。北海道では、酪農等の畜産以外では、周年雇用することは困難であり、冬場の対策は農協（あるいは市町村）が行わざるをえなかった

第 3-7 表 農業雇用労働力の推移（全国）

		昭和50年	55年	60年	平成2年
常雇	雇用農家戸数（戸）	6,335	6,107	7,706	8,218
	常雇人数（人）	12,215	15,363	16,991	19,304
	1戸当たり人数（人）	1.9	2.5	2.2	2.3
臨時雇	雇用農家戸数（戸）	1,343,233	708,489	467,309	370,446
	延べ人数（百人日）	344,617	215,138	180,118	158,878
	225日換算（人）	153,163	95,617	80,052	70,612
	1戸当たり延べ人数（人日）	25.7	30.4	38.5	42.9
（参考） 農家以外の農業事業体専従雇用者		36,576	46,588	43,495	42,996

資料：農業センサス

注：1）昭和50年、55年は総農家、60年以降は販売農家の値である

2）農家以外の農業事業体は、販売目的の事業体の値である

の確保が非常に困難にならない限り、推進が困難であったと思われる。

以上のように、昭和50年代に増加傾向に転じた農業雇用は、その後半になると、一部の大規模農家や北海道のような地域で労働力不足が意識されるようになり、その対応策が求められていたのである。

なお、外国人労働者の問題は、昭和60年9月のプラザ合意以降の円高を契機にして、新聞等で注目される。外国人のなかには、「研修」の在留資格を得て農家等で農業就業する者もいたが、注目されたのは不法就労であった。例えば、

「外国人の不法就労が問題になっているが、最近、北関東などの農村でも東南アジアやアフリカからの外国人労働者が増えてきた。・・・数はまだ少ないが、市場開放時代に向けて農家の規模拡大が進むにつれ、今後さらに増えそうな勢いにある・・・。

雇用主側にも切迫した事情がある。農家が競争力をつけるためには、規模拡大が不可欠なのだが、農家の若者でも村を出てしまう時代。厳しい農作業の担い手はなかなか見つからない。以前は農繁期に大学生や主婦をパートで使ったりするところが多かったが、学生は長く続けられないし、主婦も最近では進出工場やスーパーの方に取られてしまう」⁵⁴

この時期はすでにバブル期に入っていたが、農業雇用の不足に対し、不法就労者でも雇用しなければならぬほど切迫している農家も存在していたのである。

4. 昭和60年代から平成2年までの雇用労働の動向

農家経済調査の農業投下労働時間において昭和50年代後半から雇用労働力のウエイトが高まってきたことを指摘したが、これが労働力の統計（人数ベース）で明確になるのは、昭和60年以降であった。このため、昭和50年代から平成2年までの動向について分析することとした。

第3-7表に農業センサスでの動向を示したが、昭和50年代の雇用は主に臨時雇であり、50年の常雇数は臨時雇225日換算人数の1割にも満たなかった。農業雇用の割合が低下していた昭和50～55年では、臨時雇雇用農家数が47%減、臨時雇延べ人数が38%減と、臨時雇を雇用する農家が急減したことにより、臨時雇延べ人数が減少している。農家で雇用す

⁵⁴ 朝日新聞夕刊（平成元年8月4日号）

ることが少なくなってきたのである。

昭和 60 年以降になると、臨時雇延べ人数の減少は緩やかになる一方で、常雇人数が増加傾向を示すようになる。また、臨時雇雇用農家の 1 戸当たり延べ人数は上昇している。このことは、臨時雇を多数雇用する農家と雇用しない農家に分化してきていることを示している⁵⁵。農業雇用での常雇の割合が高まるとともに、多くの臨時雇を雇用する農家が増えつつある。つまり、常雇や多数の臨時雇を雇用するような雇用依存型の農家が緩やかではあるが増加するようになってきたのである。

なお、昭和 50 年にはすでに農家以上の常雇を抱えていた「農家以外の農業事業体」についてみると、昭和 55 年以降の専従雇用者数はやや減少傾向で推移している。つまり、農家での雇用の変化は、農家以外の農業事業体の雇用とは異なる動きを示していたのである。

ところで、黎明期である昭和 60 年については、秋山邦裕⁵⁶が農業臨時雇を中心に分析し、以下のような特徴をまとめている。まず、規模別の特徴については、

「雇用農家の最も多い階層は、・・・中・小規模層である。一方、雇入れ農家割合をみると、5ha 以上層では 4 割を超えている（このことは家族労働力中心の経営が 5ha 以上の経営規模では労力的障害に突き当たることを示している）。1 戸当たり雇用延べ人数は、大規模層及び『例外規定』⁵⁷で多い。このことは、面積規模の方向でも資本集約的方向でも上層ほど雇用規模は大きい」

次に、経営組織別の特徴については、

「都府県では『販売なし』農家で雇入れる農家が多い（経営崩壊型の雇用タイプ）。稲作単一経営は、農家割合では高いが、雇用人比率はそれほど高くない。単一経営で雇用農家割合が高い作目は北海道では酪農、野菜類、都府県では果樹類、工芸作物などである。全体として集約作目に雇用が集中している」

加えて、雇用内容として 1 戸当たりの雇用人数と男の占める比率⁵⁸から、作目別に男子型か女子型かを分類している。

「北海道の野菜類、施設園芸、果樹および都府県の施設園芸などの作目は『女子型大規模雇用』と分類できよう。穀作と畜産は『男子型雇用』のタイプである。ただし、稲作の場合は、北海道は女子型に位置づけられ、補助作業のための雇用が多いようである。また、畜産のうち養鶏は女子型に近い。これは装置化・システム化によって作業が単純化され、軽作業が多いためであろう」

以上の特徴を踏まえて、秋山邦裕は、「かつての雇用は労働市場未展開という条件下で労働力中心の脆弱な農業生産力を補強することを主目的としていた。しかし、現在、徐々に形成されつつある雇用型経営はそうした旧タイプともとは性格は異にしていよう」と指摘している。大規模な経営、集約的な部門で雇用比率が高いことを踏まえて、増加してい

⁵⁵ 梶井は、臨時雇年間雇入れ日数 300 日以上農家が、55 年の 6,983 戸から 60 年の 7,438 戸に増加していることを指摘している（梶井功「秋山論文に対するコメント」秋山邦裕『雇用導入による規模拡大と集約化（農 168 号）』，（財）農政調査委員会，1987 年，p. 44

⁵⁶ 秋山邦裕『雇用導入による規模拡大と集約化（農 168 号）』，（財）農政調査委員会，1986 年，pp. 5-8

⁵⁷ 経営耕地面積が、農家の定義を下回る（あるいはない）が、農産物販売金額が一定以上の経営をいう。主に中小家畜や施設園芸が該当する

⁵⁸ この時のセンサスは、臨時雇用のみ男女の延べ雇用人数を示していた

る雇用農家は新たなタイプとしている⁵⁹。

秋山の分析対象は臨時雇であり、労働力や機械が不足する零細な規模の農家が周辺農家を短期間雇用する農家も雇用農家としてカウントされてしまう。秋山はこのような農家も含めて「脆弱な農業労働力を補強する旧タイプ」とし、大規模あるいは集約作目導入により雇用を増加させている農家を新タイプとしたのである。主な農業雇用が臨時雇であり、常雇の増加が緩やかであった昭和 60 年では、臨時雇の雇用導入農家という指標で分析した結果が、2 つのタイプとして析出されたと考えられる。その後の動向をみると、旧タイプは減少傾向を続け、臨時雇用の大部分を新タイプが占めるようになる。

加えて、秋山⁶⁰は昭和 60 年農業センサスのうち大規模農家に限定した統計表から、大規模農家における雇用の特徴を以下のようにまとめている。

- ① 大規模農家の雇用占有率は極めて高い（年雇では、大規模農家が圧倒的多数派であり、戸数の 86.2%、人数の 89.5%）を占めている
- ② 経営組織別には、その他作物・養鶏・施設園芸での雇用規模は大きく、雇用人数シェアも 3 作目で年雇の 7 割、臨時雇用の 4 割強を占める

その後、秋山⁶¹は、平成 2 年農業センサスから農業雇用の分析を行っているが、年雇が増加するなかで、年雇と臨時雇を組み合わせて分析している点が昭和 60 年と異なる。平成 2 年の動向は、以下のようにまとめられている。

- ① この 10 年間の農業雇用動向は「年雇の増加、臨時雇用の縮小」といった傾向を示している
- ② 雇用導入は、経営組織別の格差拡大をとめないながら展開しているのである。雇用導入を積極的に図っている経営組織は、概して資本集約度・労働集約度をいわば並進的に高度化している。経営発展のみられる作目において雇用が導入され、動きの少ない停滞的な作目では雇用導入にも消極的な態度をとっている
- ③ 『『男子専従者のいる』農家のうち『女子専従者あり』のものが、雇用導入の主流をなしている』（常雇人数の 8 割、臨時雇用の 7 割を占めている）と、専従者が複数以上いる経営で雇用が多い。雇用導入農家の家族労働力は 2~3 人と充実しており、いわば「ノーマルな家族経営」に雇用型経営は著しく特化している

以上を踏まえて、秋山邦裕は「農家における雇用動向は大きく 2 つのベクトルに分けられる。第 1 のベクトルは、家族労働力 2~3 人を保有する『ノーマルな家族経営』における雇用導入である。新たな雇用型経営展開の主役はこうした家族経営である」、第 2 のベクトルは、家族経営のミニマム水準以下の農家群、つまり自給的農家および『専従なし』農家が旧来の労働力調達方式である『ゆい・手間替え』から雇用労働への転換を図ってい

⁵⁹ 梶井は「東京区内でも、そういう団地の奥さんたちを 7~8 人周年雇って高収益をあげている施設園芸がある。また、“むら”に残った老人労働力を使いこなして大借地水田経営を営んでいるケースもある。仕事をつくり出し、パートしか働きに出られぬ老人や婦人に就業の場をつくってやるのは立派な企業者である。雇用の場をつくる企業者として行動し、利益をあげているのだったら、資本制的企業経営者といっている」（梶井功「秋山論文に対するコメント」（秋山邦裕『雇用導入による規模拡大と集約化（農 168 号）』、（財）農政調査委員会、1987 年）、p. 47）と、老人・婦人を雇用する経営を低賃金による経営と考えず、就職の困難な者への雇用の場の提供と考えるべきとしている

⁶⁰ 秋山邦裕『雇用型農業経営（日本の農業 182 号）』、（財）農政調査委員会、1992 年、pp. 33-38 から要約

⁶¹ 同上、pp. 28-29 及び pp. 42-51 から要約

第 3-8 表 農業経営組織別の常雇数の変化

	実数						昭55年-平2年の増減率 (%)	
	雇用農家数(戸)			常雇数(人)			雇用農家数	常雇数
	昭和55年	60年	平成2年	昭和55年	60年	平成2年		
総数	6,107	7,746	8,218	15,383	17,132	19,304	34.6	25.5
稲作単一	341	242	151	1,858	440	615	△ 55.7	△ 66.9
工芸作物単一	139	191	166	302	422	454	19.4	50.3
施設園芸単一	483	1,313	2,187	1,006	3,413	5,391	352.8	435.9
野菜単一	186	285	329	481	538	627	76.9	30.4
果樹単一	254	294	257	456	485	705	1.2	54.6
その他の作物単一	363	775	734	957	2,198	2,103	102.2	119.7
酪農単一	742	705	606	1,427	1,050	1,005	△ 18.3	△ 29.6
肉用牛単一	205	230	244	400	486	480	19.0	20.0
養豚単一	480	485	373	1,041	976	786	△ 22.3	△ 24.5
養鶏単一	836	776	577	2,121	2,124	1,489	△ 31.0	△ 29.8
その他畜産単一	217	204	206	596	605	570	△ 5.1	△ 4.4
準単一複合経営	1,114	1,412	1,560	2,663	2,785	3,210	40.0	20.5
複合経営	653	742	781	1,809	1,398	1,718	19.6	△ 5.0

資料：農業センサス(各年版)

注：複合経営は主位部門が60%未満の経営，準単一複合経営は主位部門が60～80%の経営

る動きである」とまとめている。今後の雇用は当然ながら「ノーマルな家族経営」における雇用導入が増えると展望している。

昭和60年，平成2年の農業センサスにおける秋山の分析は，雇用導入農家が2つのタイプに分けられることを示している。そのうち，家族労働力を2～3人保有しながらも，規模拡大等のために雇用導入している農家を新しいタイプとして，今後の雇用はこのような農家が増加するとみていたのである。

なお，秋山は雇用の動向は作目により大きく異なっている事を指摘している。このため，実際の数値から作目別の特徴及び動向についてみておきたい。

第3-8表に常雇について雇用した農家数と人数を示した。複数の作目を行っている複合経営，準単一複合経営を除くと，昭和55年では「養鶏単一」，「酪農単一」等畜産部門で雇用農家数及び常雇数が多く，年雇は主に畜産部門で雇用されていた⁶²。その後の動向をみると，「施設園芸単一」，「その他の作物単一」（花き・花木，きのこが含まれる）で，常雇を雇用した農家数及び常雇数が大幅に増加している。昭和55年から平成2年に農家数は2,111戸，人数で3,921人増加しているなかで，上記の2部門の合計は農家数で2,075戸，人数で5,571人と，人数では総数の増加を上回る増加となっており，この2部門での増加が総数の増加をもたらしていることがわかる。特に，「施設園芸単一」は著しい伸びを示しており，総数に占める「施設園芸単一」の占める割合は，農家数で昭和55年の8%から平成2年の27%，人数で同じく7%から28%と，常雇の主な受け入れ作目となっている。

一方，昭和55年では常雇数の多かった畜産は，「肉用牛単一」を除いて，農家数，人数ともに減少している。このため，畜産の5部門計の総数に占める割合は，農家数が55年の41%から平成2年の24%，人数で55年の36%から平成2年の22%へと低下している。ただし，畜産部門の農家数に占める常雇を雇用した農家の割合は，「酪農単一」，「肉用牛単一」では大きな変化がなく，「養豚単一」，「養鶏単一」では，むしろ割合が上昇している。

⁶² 昭和55年の「稲作単一」は，1戸当たり常雇数が5人以上であり，記載ミス等があった可能性がある

第 3-9 表 農業経営組織別の臨時雇数の変化

	実数						昭55年-平2年の増減率 (%)	
	雇用農家数(戸)			常雇数(人)			雇用農家数	常雇数
	昭和55年	60年	平成2年	昭和55年	60年	平成2年		
総数	708,489	534,263	370,446	215,138	185,135	158,878	△ 47.7	△ 26.2
稲作単一	240,207	156,190	107,488	37,481	22,246	12,971	△ 55.3	△ 65.4
工芸作物単一	38,057	34,734	23,714	19,725	16,147	11,781	△ 37.7	△ 40.3
施設園芸単一	9,120	12,826	16,082	7,764	14,004	21,058	76.3	171.2
野菜単一	11,570	12,836	11,522	8,365	10,782	10,424	△ 0.4	24.6
果樹単一	59,333	49,400	41,152	28,555	21,830	21,427	△ 30.6	△ 25.0
その他の作物単一	8,430	9,462	7,060	7,888	10,076	9,410	△ 16.3	19.3
酪農単一	8,900	7,965	6,137	3,615	3,146	2,573	△ 31.0	△ 28.8
肉用牛単一	3,706	3,270	3,442	1,027	1,150	1,066	△ 7.1	3.8
養豚単一	2,509	1,952	1,027	1,293	1,336	707	△ 59.1	△ 45.3
養鶏単一	2,601	2,154	1,395	4,160	3,386	2,344	△ 46.4	△ 43.7
その他畜産単一	542	467	419	474	509	431	△ 22.7	△ 9.1
準単一複合経営	165,696	128,126	94,468	57,734	50,178	41,723	△ 43.0	△ 27.7
複合経営	73,141	54,357	39,051	27,426	23,502	20,276	△ 46.6	△ 26.1

資料：農業センサス(各年版)

注：複合経営は主位部門が60%未満の経営，準単一複合経営は主位部門が60～80%の経営

つまり、畜産部門の農家数の減少が常雇の減少をもたらしていた。この時期に常雇の主な受け入れ先が畜産から施設園芸へと移行していたことがわかる。

参考までに、臨時雇の動向について示したのが第 3-9 表である。昭和 55 年の臨時雇は単一経営になかでは、「稲作単一」、「果樹単一」、「工芸作物単一」（茶、イグサ、サトウキビ、タバコ等）が雇用農家数、延べ人数が多かった。季節性の高い作目では臨時雇を雇わざるをえない農家が多かったと考えられる。しかし、以上の 3 部門は 10 年間で大きく臨時雇の雇用農家数、延べ人日を大きく減らしている。特に、「稲作単一」は農家数、延べ人日ともに半減以上の減少となっている。「稲作単一」では農家数が減少するとともに、雇用農家数の割合も低下しており、雇用を必要とする稲作農家は少なくなってきた⁶³。

一方、常雇で大きく増加していた「施設園芸単一」、「その他の作物単一」では、どちらも延べ人数が増加している。これらの部門では、雇用農家数の増加以上に延べ人日が増加しており、雇用農家 1 戸当たりの延べ人日が増加している。例えば、「施設園芸単一」の雇用農家 1 戸当たりの延べ人日は、昭和 55 年の 85 日から平成 2 年の 131 日へと大きく増加している（「その他の作物単一」も、同時期に 94 日から 133 日へと増加）。

以上のように、昭和 55 年以降の常雇の増加は、施設園芸やその他の作物（主に花、きのこ）という一部の作目が中心であり、これらの作目では臨時雇も増加している。昭和 55 年以降の雇用の増大は、年雇の主な雇用先であった畜産部門や臨時雇の雇用先である稲作、果樹というような雇用の多かった作目での増加ではなく、施設園芸での増加によるものであったのである。つまり、従来型の作目から雇用を増加させる農家が増えてきたのではなく、雇用を必要とする新たな作目が伸びてきたことにより、雇用が増加してきたといえよう。

地域社会計画センターの調査では、所得拡大の障害として「労働力不足」を挙げた割合

⁶³ 農業センサスでは、何日か雇用者を雇った場合には雇用となるが、田植、稲刈等の作業を委託してしまうと雇用とはならない。稲作での臨時雇の減少には、受委託の増加が影響していると考えられる

が高いのは、「野菜等」、「果樹」、「施設園芸」となっており、主に雇用の拡大している分野で、労働力不足が生じていることがわかる。また、同アンケートでは、以上のような園芸部門の雇用者の属性は、「農家の主婦」とともに、「非農家の主婦」の割合も高い。非農家を含めた主婦層を対象にした雇用が増えてきたのである。

施設栽培で生産される野菜、花、きのこのような軽量の農産物では、女子、高齢者でも対応可能な作業が多いこともあって、労働力の質よりも低賃金でも雇用できる労働力が求められることになる。家事育児等により労働時間に制限があり、周辺部に雇用機会の少ない主婦層は、最低賃金よりやや高い賃金で雇用可能な労働力であるため、施設園芸における雇用の供給源となったと考えられる。

第4章 「新農政」における農業労働力政策の見直し

農業基本法制定から30年経過した平成3年には、農業基本法の枠組みにおける内部疲労と新たな問題への対処のため、新たな農政の方向付けを示すこととなり、「新しい食料・農業・農村の方向」（当時は、「新政策」とも呼ばれたが、本稿では、「新農政」と略する）を発表することになる（ただし、農林水産省が「新農政」を検討するために設置した委員会等については、「新政策」が用いられているため、そのままの表記にしている）。この「新農政」は、農業構造に関する新たな政策目標を示すとともに、農政の目標として農業経営者の確保を位置づけたという点で、農業労働力政策が転換されたことを示すものであった。このため、「新農政」については、検討されるまでの背景及び経緯、懇談会での議論、「新農政」における内容等についてみておきたい。

第1節では、バブル期の農業分野での人手不足と、それが新聞等で話題になった状況を整理する。バブル期の労働需要の高まりは、農業に代表される労働条件の悪い産業では、労働力不足をもたらし、今後の農業の後継者が確保できるかどうかの問題となったことを示す。第2節では、「新農政」が検討されるようになった背景を整理するとともに、「新農政」が検討されるまでの経緯をまとめる。第3節では、「新農政」の検討体制を示すとともに、懇談会で議論、「新農政」の原案に対する自民党の意見をみることにする。加えて、「新農政」を農業団体、新聞等がどう評価していたかについてもふれておきたい。第4節では、まず、「新農政」における農業政策で、「農業を職業として選択し得る魅力あるもの」とする目標が設定され、その目標を達成するために、生涯賃金、年間労働時間、法人化の3条件が打ち出されたことを示す。そして、この3条件の具体的な内容を検討し、各条件の問題点を指摘しておきたい。

第1節 バブル期の若年層の減少と後継者確保対策

1. 新規学卒就農者等の減少の話題化

農業基本法制定時には、主たる農業労働力の供給は、新規学卒就農者（高校・中学を卒業して、そのまま農業に就業する者）によるものであり、昭和36年以降の新規学卒就農者の急激な減少の結果、後継者不足が問題とされるようになったのは第1章で示した通りである。新規学卒就農者は、昭和40年には10万人を大きく割り込むようになり、昭和50年には、1万人をも下回るようになり、新たな農業労働力（将来の経営者）の供給源としては乏しいものとなった（第4-1表参照）。一方、他産業で就業した後に農業に就業する「離職就農者」は、昭和40年から新規学卒就農者を上回るようになり、農家の農業労働力の主たる供給ルートとなっている。ただし、農業就業者が他産業に就職する「離農就職者」の人数は「離職就農者」の人数を上回っており、若年層の就業異動としては減少傾向が続いていた。このような農家世帯員の就業異動は、農家の世帯員が減少するにつれて異動数が減少していくことになる。

昭和60年になると、離職就農者と離農就職者との差はわずかなものとなり、34歳以下

でも離職就農者が離農就農者よりも多い流入超過が生じる年も見られるようになった（35歳以上は、すでに離職就農者が多い流入超過となっていた）。

新規学卒就農者に注目すると、昭和50年から1万人を割り込むようになり、昭和60年頃には5千人前後と非常に少なくなっていたが、ほとんど話題にならなかった。毎年、新規学卒就農者の動向を記述している農業白書では、1万人を下回るようになった50年代以降は、前年との変動はせいぜい千人程度の変動であり、前年との比較で「やや減った」、人数的に「非常に少ない」等の簡単な文章にとどまっている。

また、離職就農者（34歳以下）についてみると、昭和55年頃には新規学卒就農者を大きく上回っていたが、昭和61年からは1万人を切るようになり、新規学卒就農者とほぼ同数程度まで減少している。このため、昭和63年には、新規学卒就農者と34歳以下の離職就農者を合計しても1万人に下回るようになり、若年農業者がほとんどいなくなるのではないかと危惧されるようになった（平成2年には4千人を下回った）。

昭和60年以降、若年農業の減少は主に離職就農者によるところが大きかったが、新聞等が着目したのは、新規学卒就農者の人数であった。昭和63年に日本農業新聞は「4千人（著者注：昭和62年の新規学卒就農者数）の数字を他の業種と比較してみる。62年に誕生した教員の数は3万2千人。難関といわれる国家試験に合格しなければならぬ医師、歯科医師、獣医師、薬剤師が5400人。人気企業ランキング第一位（リクルートリサーチ調べ）のNTT（日本電信電話株式会社）の今春の採用者数は3000人。日本の農家全体で巨大企業ただひとつの就職者数に並べられかねない数字だ。・・・わずか4千人程度の新戦力補充で、産業として自立できるに足る人材が確保されているのだろうか¹と、危惧している。その後も、同様の指摘²がなされるなか、「医者よりも数が少ない新規学卒就農者」と表現されることが多くなる。

2. 新規学卒就農者の減少が話題になる前の農林水産省の対応

新たに農業に就業する若年層の減少傾向にあったが、新聞等で話題になる前に出された農政審議会「21世紀に向けての農政の基本方向」（昭和61年11月28日）では、若年農業者に対応するような記述は少ない。「構造政策の推進 ー経営規模の拡大と担い手の育成」

第4-1表 若年農業者の確保状況

(単位：千人)

	新規学卒 就農者	34歳以下	
		離職就農	離農就職
昭和40年	68.0	70.8	107.5
45	36.9	43.8	93.5
50	9.9	29.1	43.9
55	7.0	21.8	29.4
60	4.8	12.6	14.2
61	5.4	8.9	8.4
62	4.0	6.5	10.4
63	3.5	4.4	8.1
平成元年	2.1	2.6	4.9
2	1.8	1.9	3.5
3	1.7	2.3	2.5
4	1.7	2.6	2.5
5	1.8	3.2	3.0

資料：農林水産省「農家就業動向調査」（各年版）

¹ 日本農業新聞（昭和63年8月21日号）

² 例えば、日本農業新聞（昭和63年10月8日号）、日本経済新聞朝刊（昭和63年11月22日号）

における現状分析では、「農業就業人口、中核農家はいずれも減少傾向」と指摘するだけで若年層に関する記述はない。

また、必要な施策を示している「構造政策の推進方向」の一つとして「新しい農業後継者の育成・確保」が挙げられているが、「若い農業者については、新規学卒就農者、青壮年離職就農者、農外からの新規参入者というように、幅広い観点から、その量の確保と資質の向上に取り組む必要がある」と、必要性を指摘するのみであった。さらに、「産業として自立し得る農業の確立 —その条件整備の方向—」のなかでは、「産業として自立し得る農業の確立を目指していくためには、進取の気質に富み、新技術の導入、農業経営の高度化等を志向する企業者マインドと知識を持った農業経営者を広範に育成すること」「これらの農業経営者を育成するためには、農業経営者の生涯教育の強化・充実の視点に立ち、幅広い教育研修体制の整備を図る」と、経営者の育成に重点が置かれている。具体的な施策が記述されている「人材の育成」では、「農業経営者の育成のためには、教育研修体制の整備」と、従来と同様に教育研修に関する施策のみとされている。

農政審議会報告の指摘事項に対処するため、新たな後継者確保対策が実施されるようになる。昭和 62 年度には、農業委員会等系統組織で「新規ガイド就農事業」、農業改良普及組織で「若い農業者育成確保促進事業」が実施されることとなった。

「若い農業者育成確保促進事業」の目的は、「新規学卒就農者のほか、U ターン青年、農外からの新規参入等を含めた幅広い観点からの若い農業者を確保するための対策及び就農に必要な技術のみならず高い経営管理能力や国際感覚を有する若い農業者を育成するための対策を総合的に推進する」³のものであった。具体的な事業内容は、「全国段階に『若い農業者育成確保対策中央推進会議』を設置して育成確保運動の推進方策や育成方針の策定および啓発活動等を実施する。県、普及所に『就農相談センター』を設置し、就農に必要な情報の収集を行うほか、就農希望者・候補者のリストを作成して、積極的な活動を図る。また、市町村段階にも『若い農業者育成確保対策市町村推進会議』を設置し、学校教育との連携事業の拡充や、経営者、主婦、地域リーダーに対する農業者づくりセミナーの開催などをメニュー方式でとりいれることなどである」⁴と説明されている。農業委員会等系統組織で「新規就農ガイド事業」が実施されるなかで、農業改良普及組織でも「新規参入者」も含めた施策を実施することとなったのである。

関連して、昭和 63 年度からは「地域農業担い手養成特別事業」が実施された⁵。この事業は、「県農業者大学校等において、U ターン青年、新規参入青年等の地域農業の新たな担い手等に対し、営農に必要な技術・経営等に関する研修等を行う」⁶ものであり、「若い農業者育成確保促進事業」で示された「就農に必要な技術のみならず高い経営管理能力や国際感覚を有する若い農業者を育成するための対策」の一つとして、県農業者大学校を活用するものであった。

以上のように、昭和 62 年度の「若い農業の量的確保」のための新たな農業改良普及組織での施策は、新規参入者を念頭にしたものであり、農家世帯員へ施策については依然と

³ 農林水産省『農林水産省年報 昭和 62 年度』, p. 188

⁴ 『農村青少年育成三十年の歩み』(社)全国農村青少年教育振興会, 2004 年, p. 31 より引用

⁵ 昭和 60 年度から実施されてきた「農業後継者育成モデル地区設置事業」の後継事業として実施された

⁶ 農林水産省『農林水産省年報 昭和 63 年度』, p. 196

して「育成」が中心であった。

3. 新規学卒就農者の減少が話題になった後の農林水産省の対応

新聞等で新規学卒就農者が少ないことが指摘された後、農政審議会は「農業構造の改善・農村活性化」（平成元年 6 月）を発表した。この報告では、現状として「若い農業者の動向をみると、近年、34 歳以下の男子離職就農者数（農業への U ターン青年）が新規学卒就農者数を上回って推移してきており、62 年には 4.7 千人と農業の担い手の補充の中心となってきたほかに、非農家出身者の農業者への新規参入の動きもみられるようになってきている」と、若い農業者の減少に関する記述はされていない。その課題と対応方向は、以下の通りである。

「若い農業者を中心とした新たな地域農業の担い手を育成・確保するためには、都道府県に設置されている農業者大学校等における研修教育や先進農家等への派遣研修を一層活用し、技術や経営管理方法を習得するための重点的指導を実施するほか、他産業就業の経験を踏まえた新しい経営感覚を生かし得る環境条件の整備等が必要である。なかでも、農外からの新規参入者については、周辺農家の理解と協力を得つつ、全国農業会議所に設置されている全国新規就農ガイドセンター及び都道府県農業会議の相談活動の充実等により、その受け入れ及びこれを定着させる体制を整備する必要がある」

農業に就業した者への研修が中心であり、積極的に農家の若い農業者を確保しようとする対策は示されていない。むしろ、数は非常に少ないものの、農家経営を開始するまでに様々な支援を必要とする「新規参入者」に重点を置いている。昭和 62 年度から、新規参入者を対象とした「新規就農ガイド事業」、「若い農業者育成確保促進事業」が実施されるようになり、「人材の育成・確保」のための新たな施策として、「新規参入者」がより強調されたものとなった。

新たな青少年対策事業が実施されたが、新規学卒者の減少傾向は続き、平成 2 年の新規学卒就農者は 1,800 人にまで減少した。当時は「1,800 人ショック」と言われ、新聞等でとりあげられた⁷。このため、国会においても農業後継者問題及びその対応方策について多くの質問がなされるようになった。政府としても重要な問題である事が認識され、第 118 回国会における海部総理の施政方針演説（平成 2 年 3 月 2 日）で、「急速な高齢化が進んでいる今、進取の気性に富んだ後継者を育成する」と発言されるまでになった。農政審議会報告で「体制の整備が必要」と指摘されるとともに、農業後継者問題が話題となるなかで、農林水産省は「農業後継者の育成及び確保に関する企画、調査及び連絡調整、農村青少年の農業及び生活の改善に関する知識及び技術の向上並びに農業者教育施設、農村青壮年の海外派遣、農業者大学校に関する事務」をつかさどる「農業後継者対策室」を平成 2 年 6 月に新設した⁸。平成 2 年度からは、「農業後継者育成施設整備特別事業」（最近の農業分野の技術革新等に対応し、先端技術分野の研修教育の充実強化を図るための所要の施設

⁷ 入澤肇は「新卒の就農者が 1,800 人ということが NHK で報道されてから、「1,800 人ショック」という言葉がはやっている」（「新農政の視点と戦略目標」農政ジャーナリストの会編『「新農政」の徹底分析（日本農業の動き No.103）』、農林統計協会、1993 年）と述べている

⁸ 普及教育課において青少年対策の 2 班を室にしたものであり、新たな班はできていない。農林水産省の農業後継者対策の担当者を明確にするための組織改正と推測される

の整備のための事業)が創設されたが、内容的に施設整備費であった。

平成3年度には、「農業白書」とともに国会に提出される「平成3年度において講じようとする農業施策」⁹では、最初の大課題を「構造政策の推進」とし、その最初の項目を「農業後継者・担い手の育成確保対策」と、農政の最も重要とする課題として位置づけられている。3年度から新たに実施された事業として、「農業後継者就農促進対策事業」(次代の農業を担う優れた農業者を育成確保するため農業後継者の不足が著しい地域において、地域農業のあり方等についての合意形成を図りながら、農業後継者育成確保方針を策定するとともに、実地研修の実施等市町村等が農業後継者育成のために行う各種活動を推進)、「若い農業者入植促進事業」(市町村が行う新規参入青年等の就農支援のための農業体験・技術研修・就農初期の経営支援の実施のための助成)等が開始された。両者ともに、市町村での独自の活動に助成していくものであった。

結局、新聞等で大きな話題になったとしても、農業後継者確保の担当である普及部門でできる事業の見直し、新事業の創設等に限定されることになる。そして、普及部門では「人材の育成」のための対策として、様々な施策を必要としている新規参入者に重点を置く施策を拡充しようとしている。結局、普及部門だけの対応では従来の事業の拡充程度しかできないため、農業後継者を確保するための抜本的な見直しのためには、全省的な対応が必要となっていたのである。

4. 農業における「3K」のイメージの定着

ところで、この時期に、若年農業者の減少要因として指摘されるようになったのがいわゆる「3K」(きつい、汚い、危険)という労働条件に関わるものであった。バブル経済の好景気のなかで、高賃金でも人手不足となっていた建設業等について、人手(特に若年層)が集まらない要因として出されてきたのが「3K」であった。農業から他産業へ流出する要因は主に所得格差や将来への不安であると言われてきたが、「3K」という言葉が新聞等で用いられるなかで、農業こそが「3K」の典型として指摘されるようになった(さらに、「6K」¹⁰と言われることもある)。

秋山邦裕¹¹は、農業の人手不足の理由として、「農業は出口が広く入り口が狭い産業であった点(参入障壁の高い『農家独占的産業』)」、「労働法規の通用しないブラックボックス」といってよい点」の2点を挙げている。前者は国土庁報告で下河辺が指摘した「世襲制農業」と同様の内容と考えられ、後者は、農業基本法制定時から指摘はあったものの問題にされなかった分野であり、「3K産業」といわれるなかで改めて注目されてきたものである。バブル景気期で人出不足が問題になった時代のため、秋山邦裕¹²は、現状の危機を強調し、労働力確保のための労働条件、労働環境等の改善を指摘している。

「いまや、全産業的な人出不足の時代であるから、各企業は必要な人の量と質を確保するために、会社のイメージ・アップにしのぎを削っている。・・・『3K 労働』あるいは

⁹ 『平成3年度において講じようとする農業政策』, p. 4

¹⁰ 秋山邦裕は3Kに加えて「休暇、給料、格好などが劣る」としており、また最近では「きつい、汚い、かっこ悪い、臭い、稼げない、結婚できない」とも言われている

¹¹ 秋山邦裕「担い手不足解決策の模索」『技術と普及』(28巻7号, (社)全国農業改良普及協会, 1991年3月, p. 31

¹² 同上, p. 32

『6K 労働』と呼ばれる産業分野は、まったく労働力確保に勝てる見込みはない。仕事はあっても人出が確保できないために、労務倒産に追い込まれているところも多い。例えば、土木・建築業などがその代表的例であるが、農林業も例外ではない。まさに農林業こそ産業そのものの存亡すら問題になるような、危機的労働力不足に直面している」

「この時期に基礎的条件を整え、労働・雇用関係を近代化しなければ、農業分野は葬り去られることになる。まず、農家世帯員・雇用労働者は、ともに世間並みの労働条件と労働環境とを堂々と要求すべきであろう。また、農業経営者および指導機関職員は労働基準法と関係法規を学び、世間並みに条件・環境を整えることが不可欠である」

農業は「3K」産業であるというイメージが広まるなかで、若い農業者を確保していくためには、所得以外に労働条件の改善が必要であることが認識されるようになっていく。

5. バブル期の雇用労働力不足の問題化

バブル期の労働需給の逼迫と賃金の高騰は、若年の農業就業者だけでなく、雇用労働にも影響を与えていた。農業分野での雇用労働力の不足は、農業生産に大きな影響を与えていることが、報道されるようになる。

「産業界全体で人手不足が強まる中で、農業分野でも『選果場の人手が足りない』『収穫時のパート確保が難しい』などの問題が全国的に広まりつつある。地域の工場の労働力吸収も強く、他産業より状況は一段と深刻で、『残業』などで急場をしのいでいる。(1)賃金の引き上げは困難(2)パートに人気のない季節的雇用——など構造的な問題を抱えるだけに各地の農家、農協では四苦八苦の状況が続いている」¹³

として、岩手県江刺市農協(リンゴ)、茨城県関城町農協(ナシ)、和歌山県桃山町農協(桃)、長野県川上村(レタス)、熊本県八代市農協(トマト)、北海道豊頃町(根菜類)の例を挙げている。

このような労働力不足の状況を把握するため、一部の道県では、独自のアンケートを行って、農業雇用労働力確保の課題や対策を検討するようになる。

昭和50年代から多様な雇用者を雇用していた北海道では、

「北農中央会(床鍋繁則会長)はこのほど、道農業試験場、北大農学部の協力を得て、北海道における『農業雇用に関する農協アンケート』の調査結果をまとめた。それによると、約9割の農協が雇用労働力の不足を訴えており、7割強が将来は不足がより深刻になると答えている。不足原因としては、農業の集約化・大規模化にともなう雇用労働力需要の拡大や高齢化、リゾート開発などによる他産業との競合などが挙げられる」¹⁴

その対策として、

「道は11日に『農業雇用労働力確保対策協議会』を発足させ、労働力確保、省力化などの対策に乗り出す。・・・道のほか北農中央会、ホクレン、道農業会議、道農業機械工業会、市長会、町村会などが参加。農協や農家を抽出した現地実態調査を行うとともに、労働力確保では賃金など労働条件の改善、農家間や地域間の調整、外国人研修生の受け入れなどを検討。省力化では共同化や機械、施設の導入などを考える」¹⁵

¹³ 日本農業新聞(平成2年8月28日号)

¹⁴ 日本農業新聞(平成2年11月16日号)

¹⁵ 日本農業新聞(平成3年9月11日号)

と報道されている。

また、リンゴや野菜の産地である青森県では、以下のような調査結果を発表している。「青森県農業経営研究所は、県内 97 農協を対象に実施した『青森県農業における雇用労働』の調査結果をこのほどまとめた。これによると、農家及び農協の雇用労働について 9 割以上が不足だとしており、特に野菜、果樹地帯の雇用不足が深刻だ。今後ますます不足していきだろうと 8 割以上の農協で予測している。・・・70 農協の中の 5 割以上が、農家でも農協関連施設の両方で不足しているとし、農家での不足感よりも農協での不足感が強いことが特徴的である。

雇用不足の原因をみると、誘致企業の増加が最も多く上げられており、次いで農作業が嫌われている——となっている。出稼ぎ求人の増加も理由としているのも 1 割以上見られ、青森県の特徴ともなっている」¹⁶

青森県では、農林水産省東北農業試験場と連携して研究を行う「平成 4 年度地域重要新技術開発促進事業」の課題として雇用労働力を取り上げることがを提案し、「北東北園芸産地における農業労働力の確保・利用調整システムの確立」として採択されることとなった。この課題の報告書¹⁷では、東北地域の雇用に依存した経営（主に園芸作）、農協の集出荷施設等の事例を調査し、以下の 3 点の課題を出している。

① 農業就業形態の flexibility を高めること

農業において不足する労働力を外部から掘り起こそうとする場合、高齢者、家事・育児を行う主婦、学生を対象にすることが多い。就業形態の幅の拡大（就業時間や就業日の弾力的な対応等）により潜在的な求職者を掘り起こすことができるかもしれない

② 園芸作目経営の選択作物や農協施設の取扱い品目の拡大等による作業の周年化

輪作体系の確立など土地利用の高度化の観点のみからだけでなく、労働力利用の観点からも複数の基幹作目の確保が産地維持のポイントの一つとなる

③ 組織的・地域的な対応や支援システム

個々の農家や施設で行える対応には限界

ここでは、農業で雇用しようとする人材を、家事・育児を行う主婦や高齢者等の他産業では雇用の困難な者に絞っており、労働需給が逼迫する中で使える人材であれば誰でもよいという前提での議論であったと考えられる。研修による人材育成のような発想はなく、働いてくれる人材をいかに確保するかが課題となっている。

2 番目の周年化の問題は、必要な時期に簡単に労働力が確保できるような状況でなくなったことが影響している。農繁期の雇用者が簡単には得られなくなるなかで、一度雇用した人間は経営内にとどめておく方向へと考えるようになったのである。

ただし、5 年度の報告書¹⁸では、「昨今園芸産地における雇用労働不足問題はやや沈静化したように見える。しかし、これはバブル崩壊後の景気後退の中で、農外の産業における

¹⁶ 日本農業新聞（平成 3 年 1 月 8 日号）

¹⁷ 『東北地域における園芸産地における労働力不足とその対応』（東北農業経営・農村生活研究資料 No. 9）、東北農業試験場農村計画部、1993 年、pp. 69-70

¹⁸ 『東北地域における園芸産地における農業労働力確保の現状と課題』（東北農業経営・農村生活研究資料 No. 15）、東北農業試験場農村計画部、1994 年、序文

労働需要が減少していることに基づくものであり」と、農業雇用の不足問題が一時的なものであったことを示している。

また、宮崎県でも宮崎大学の小八重祥一郎教授に宮崎県の農業雇用労働力の調査を依頼し、報告書¹⁹としてまとめている。報告書の内容をまとめると、

- ① 農業雇用者は、過去の職業も無職や農業が多く、ほとんどが高齢の農家婦人の階層で占めている
- ② 農家側の雇用の問題点は、労働力不足、雇用労働力の高齢化、被雇用者側の意識改善（勝手に休む、私語が多い）、収益の不安定性を挙げている
- ③ 今後、雇用労働力の導入を望んでいる農家が非常に多い
- ④ 労働力確保に積極的な農家は、年齢条件を緩和する傾向にある
(全体としては保険や福利厚生には消極的だが、確保に積極的な農家は取り組む意欲がある)
- ⑤ 以上を踏まえ、雇用労働力の需要、供給の情報収集・提供、雇用労働力に関する研修、労働力環境の整備について支援する組織の必要性

また、農林水産省でも、平成4年度に構造改善局が(株)農林中金総合研究所へ委託事業を行っている。この結果は、報告書²⁰としてまとめられている。

この報告書では、雇用農業労働力の確保対策として以下の4点を指摘している。

- ① 広域的な、また、場合によっては非農業部門も含めた業種横断的なものの検討
- ② 農業外部からの人材確保のためには、他産業と競争できるような雇用条件の実現
- ③ 農業雇用労働へのニーズは、作目・地域・経営規模等による違いがあり、ニーズに即した労働力確保のあり方の検討
- ④ 農協の無料職業紹介事業は一定の成果はあるが、多くの改善が必要

この事業は平成5年度にも実施され、その報告書²¹では、労働力（農家間の労働調整を含めて）の確保が必要になった背景として、「①都市近郊における施設型農業のように、新しいタイプの経営が成長してきたために新たな労働需要が発生したものの、②特定の果樹部門に集中する等により、季節的に集中して労働力需要が発生するようになったもの、③高齢化、農業就業人口の減少がすすんで、労働力の絶対量が不足するようになってきたこと」と、農業の発展によるものと後退によるものがあることを指摘している。そして、農業労働力確保のためには、地域の特性に応じた対応が必要であることを述べている。

これまで、農業雇用に関する調査は非常に少なかったが、バブル期の農業雇用の不足を契機として、各種の調査、報告書が作成されている。ただし、農家側の問題点（将来の収益性への不安、収益の不安定性）と他産業の労働環境が大きく影響するなかで、雇用労働に限った有効な対策を示すことはできていない。結局、労働条件、労働環境の整備、組織的対応の必要性の指摘するにとどまっている。ただし、雇用労働力の確保が、今後、ますます重要になってくることは、どの報告書でも述べられており、雇用労働力確保が農業経

¹⁹ 『農業労働力サービスシステム確立事業調査報告書』、宮崎県地域農業管理情報システム研究会、1994年、pp. 304-305

²⁰ 『平成4年度農業労働力の確保・調整のための調査研究 報告書』、(株)農林中金総合研究所、1993年、pp. 119-120

²¹ 『平成5年度農業労働力の確保・調整のための調査研究 報告書』、(株)農林中金総合研究所、1994年、p. 60

営で大きな問題であることは、農業雇用を必要とする地域では認識されるようになったのである。

第2節 「新農政」を検討するまでの経緯

1. 新たな農政の方向の模索 — 農業基本法制定後 30 年を迎えて —

新農政の検討が始まる平成 3 年 5 月以前に、農水省の一部では農業基本法制定後 30 年にあたり、新たな政策方向を模索していたことがうかがわれる。当時、個人名であるが大蔵官房企画室の職員は、「農林行政の理念と現実を問う」²²という題名で、大胆な提言を行っている。

「農業貿易の国際化または自由化の流れの中で、農産物輸入国としての日本の農業や農業生産の場である農村地域に対する基本的な政策推進の方向を明らかにする必要となろう。その中で、農業の意義を、食料生産面はもとより、食料安全保障の観点から明確に位置付けるとともに、農業の有する多面的機能、国民の休養の場、教育の場の提供等の機能を併せて位置づける必要がある。さらに、この政策理念を実現する手段として中・長期的な国内農業の在るべき生産構造を前提として構造政策、経営政策、価格政策、技術革新・普及政策、消費者対策、地域政策としての農山漁村活性化対策などについて、個別具体的な政策実現のスケジュールを、国際的要請を配慮しつつ、示していく必要がある」

平成 2, 3 年頃は、GATT のウルグアイ・ラウンド交渉（昭和 61 年に開始）がまとまる方向にあり、交渉結果を踏まえた農政を考える必要を示している。

そのうち、経営政策については、

「農業経営の将来像については、構造政策における規模拡大手法の多様化とも密接に関連するわけであるが、産業としての自立し得る農業経営を確立するため、企業的農業経営を樹立していく必要がある。この場合、個人経営体のほか、経営の法人化、組合化を進め、農業外資本の農業経営の参加の途を開くことも検討していく必要がある。今後、飛躍的な生産性の向上やコストの切り下げを実現し、国際競争力のある経営体を育成していくためには、大幅な規模拡大や資本装備の向上、収益性や所得の向上のための計画的な投資、新技術の円滑な導入などが容易に行い得る経営方式を地域の実情や要請に応じて選択できるよう措置していくことが肝要となろう」

と、その後の新農政で示される「経営体」や「法人化」というキーワードがすでに示されている。

さらに、後継者確保については、

「現在、担い手問題が深刻となっているが、その解決の基本は、農業を魅力ある産業としていくと同時に、農業という職業のイメージ・チェンジを行うことがまず必要である。そして、農業外からも意欲的かつ経営・技術能力のある新規参入者の受け入れがより促進されるよう、近代的で、収益性があり、更に誰にでも開かれた農業経営体として、新たに株式会社を初めとする法人や組合組織による経営体を取り組む政策を講じていくべ

²² 永岡洋治「農林行政の理念と現実を問う」『農業と経済』平成 2 年 10 月号、富民協会、1990 年、pp. 22-28

き段階に来ているものとする」(下線は筆者による)と述べている。農業が 3K 産業の代表とも指摘される中で「農業という職業のイメージ・チェンジ」をするとともに、新規参入者の受け皿としての農業経営体の必要性を打ち出している点に特徴がある。

以上のような見解が、新農政の話が浮上する前から出されていたことは、今後の農政の新しい方向付けが省内ではすでに検討されていたことを示している。

2. 「新農政」が検討された背景と検討に至った経緯

平成 3 年頃、農業基本法が制定後 30 年の区切りの年を迎えるなかで、農業に関する様々な問題が指摘されるとともに、農産物自由化交渉(ガット・ウルグアイ・ラウンド)へ対応も議論がなされていた。

今村奈良臣²³は、新農政の背景として、国内的背景として以下の 5 項目を挙げている。

- ① 農業基本法 30 年という大きな節目であったこと
- ② 食料自給率が著しく低下してきたこと、その実情から発して世界の食料需給の中・長期的展望の予測の中で食料の安定供給に対する危機感にいかに対処すべきかという国民的課題に包括的な回答と基本的方策を迫られたこと
- ③ 将来を担うべき青年層の農業への参入が激減したばかりでなく、農業就業人口の量的減少、高齢化の深化という基本問題に加え、それと関連しつつ耕作放棄地や不作付地の激増という、総じていえば、農業構造の解体现象に直面し、それに対する抜本的政策体系の改革を必要としていたこと
- ④ 農村の地域問題、とりわけ中山間地域における定住人口の激減、高齢化の深化、地域資源管理システムの崩壊等々、中山間地域における矛盾が激化してきているが、そうした地域問題にいかに対処すべきかという問題に迫られていること
- ⑤ 以上のような諸問題に直面しているにもかかわらず、食料・農業政策に対する国民的合意形成が容易にこれまで形成されてこなかったといういらだちと、消費者対策への政策的配慮の欠如への反省を含めて、新たな国民的合意形成の必要性を農政が考えざるをえなかったこと

加えて、食料・農業をめぐる国際的背景として、以下の 3 つを挙げている。

- ①ガット・ウルグアイラウンド
- ②国連の地球環境会議
- ③ソ連・東欧等の社会主義体勢の崩壊

現状の農政の枠組みでは国内問題に対応することが難しく、加えて、国際的背景もあり、新しい農政の方向を示すことが必要とされていたのである。この時期特有の問題としては、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉が最終的に決着する状況にあったことが挙げられる。

この点について、農林水産省は、「今回の検討は、・・・基本的にはガット・ウルグアイ・ラウンドと関連づけていない」²⁴としているが、「新農政がウルグアイ・ラウンドに無関係

²³ 今村奈良臣「総論 『新農政』の農政理念を問う『新農政』を斬る」(日本農業年報 39 号)、農林統計協会、1993 年、pp. 1-3

²⁴ 山口英彰「新しい食料・農業・農村政策の方向について(Ⅱ)」『農業構造改善』92 年 9 月号、全国農業構造改善協会、1992 年、p. 19

と信じている人はまずいない。関係がないなら、昨年暮に最終決着するはずだったウルグアイ・ラウンドに合わせて、拙速を承知で新政策の策定を急ぐ必要はなかった。もし、本当に無関係だったとしたら、農水省官僚はよほど無能か無責任というほかない。泥棒を捕えてから縄をなうような対応しかできなかつた牛肉・オレンジ輸入自由化の経験が、全く活かされていないことになる。」²⁵と、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果により必要とされる施策についての検討も含まれていることを指摘している。

ところで、新農政の検討の発案は、近藤元次農林水産大臣の発言を契機としている。その発言について、「近藤農相は、就任早々から農業の将来展望が不透明であることが不安感を呼び後継者不足を招いていると指摘、『夢のある農林水産業と活力ある町づくり、村づくり』をスローガンに掲げた。2月5日の閣議後の記者会見で農業基本法について個人的に勉強してみたいと発言。これが基本法見直しと大きな反響を呼んだ。そして各界、各層との対話を重ねた」²⁶と書かれている。農林大臣辞職後に近藤元次はこの発言の意図について、以下のように述べている²⁷。

「農業基本法が昭和36年に制定されてから30年、大きな節目の年だったが、新規学卒の後継者が2,100人（元年）ということだし、耕作放棄地が22万ヘクタールと聞いてこれは大変だと思った。農家数の減少は規模拡大につながる側面もあるが、若い人が入ってこないというのは農業や農村に魅力が乏しいということだし、狭い日本で耕作放棄では自給率の維持すら出来なくなる」

「消費の分野では外食や加工品の割合が非常に早いスピードで成長し7割以上になってきた。今、物を作れば売れる時代でなく、少量多品種、珍しいもの、便利なもの、安全なもの、そういう消費者ニーズと国内生産をどう結び付けていくか。国内生産で十分対応できないと関連産業が外国に行き、農村の雇用の場も失う。そういうことを一つ一つ見直していくと、次も見直さなくては、となる」

「そこでこの際、部分的な手直しよりは全体を一度見直してみてもいいと思ひ、農業基本法について、個人的に勉強してみたいと言ったんだ。これが思ったよりも大きな反響を呼び、国会でも論議となった。自分だけがあまり突出してはいけないと思ひ、農業関係者、流通加工、消費者などとの意見交換などを精力的にやりながら、省内の幹部や次官、OBの意見を聞いた。OBの中からは遅きに失したという意見もあり、意を強くしたわけだ」

近藤大臣の発言にあるように、基本法見直し発言の契機として、後継者不足を大きな問題としてとらえていたことがわかる。「新農政」の解説本では、「農業経営に意欲と能力のある者を確保していくため、いかにして農業を職業として選択し得る魅力とやりがいのあるものにするかということが、今回の検討を開始する最大の契機となったといっても過言ではない」²⁸と述べられている。

2月5日の近藤元次農林水産大臣の発言以降、国会では、発言意図（農業基本法の見直しを行うのか）に関する質問がなされた。当初は、農林大臣は「勉強」と回答していたが、

²⁵ 黒川宣之「展開の全容見えぬ新農政―濃い影落とすウルグアイ・ラウンド―」農政ジャーナリストの会編『「新農政」の徹底分析（日本農業の動き No. 103）』、農林統計協会、1993年、p. 7

²⁶ 日本農業新聞（平成3年12月20日号）

²⁷ 同上

²⁸ 新農政推進研究会編著『新政策 そこが知りたい』、大成出版、1992年、p. 3

「このこと(農業基本法についての発言：筆者注)が大変大きく取り上げられて、このことによって新しい政策が作りにくくなったり、あるいは関係者に不安を与えたりしないように慎まなければならない、・・・私が総体に考えておる要点だけでも御参考に御批判をいただきたい」²⁹と、記者会見に対する反響の大きさに対して、まとまった形で示す方向に向かっていった。

その後は、

「 総裁選挙³⁰が任期だとすれば、私はその前に、こういうところを検討してほしいということは少なくとも指示をして明らかにしていきたい」³¹、

「 一度農業基本法を勉強してみたいな、・・・お話し申し上げたら、この反響が大変大きくて、・・・可能な限り、せめて大綱だけでもこの夏ごろまでには自分でまとめたいたいな、こう実は思っているわけでございます。その後はまた事務当局に御研究をいただくことにいたしたいと思います」³²

と、基本法農政の問題点の整理を念頭にした発言に変化していった。

ところが、近藤元次農林水産大臣の発言は、再び、「基本法の見直し」について発言を行う。

平成3年4月5日の閣議で報告、了承された「平成2年度農業白書」では、特集テーマとして「国民経済の発展と食料・農業－30年間を振り返って」を設け、その締めくくりとして、以下のような記述がなされている。

「 我が国農業、農村が今後とも経済社会の安定的な基盤として一層の発展を図るためには、国民の合意と支援を得つつ、こうした環境変化に対応して、農業、農村をめぐる制度・施策のあり方について中長期的展望に立って積極的かつ総合的に見直しを行っていくことが重要である」³³

この農業白書に関する近藤農林水産大臣の会見内容は、以下のように報道されている。

「 近藤農相は『新しい時代に向けて、発想の転換をしなければならぬ』と語り、『国会が終わり次第、農業基本法の改正作業に入りたい』との意向を表明した。農相は基本法改正のため、『数多くの農業関係者などと会い、協力を得たい』としている」³⁴

しかし、最終的には、基本法の見直しではなく、農政の方向付けの検討にとどまることになる。

これについて、後に近藤元次は、「基本法の見直しをやるというと、ああでもないこうでもないと言うことになるので、これからの農政の方向付けをしていくということで、新しい食料・農業・農村政策検討本部を設置して看板をあげた」³⁵と述べている³⁶。

²⁹ 近藤元次農林水産大臣発言（第120回国会参議院農林水産委員会2号，平成3年2月21日）

³⁰ 自民党総裁選が秋に予定されていた

³¹ 近藤元次農林水産大臣発言（第120回国会衆議院予算委員会第5分科会2号，平成3年3月12日）

³² 近藤元次農林水産大臣発言（第120回国会衆議院農林水産委員会13号，平成3年4月24日）

³³ 『平成2年度農業白書』，p. 55

³⁴ 日本経済新聞朝刊（平成3年4月5日号）

³⁵ 日本農業新聞（平成3年12月20日号）

³⁶ 工藤昭彦は、『旧基本法』の見直しは『遅きに失した』というOB発言にもかかわらず、おそらく農水省の思惑が強く働いた結果『ああでもないこうでもない』という議論を回避し、役所自身による省議決定として『農政の方向付け』を行うというシナリオに転換されたのであろう（工藤昭彦「新政策」にみる戦後農政転換の顛末『農業経済研究報告』41号，東北大学農学部，2010年，p. 5）と指摘している

近藤大臣の発言が契機となって始められた農政の見直しの検討は、平成3年5月24日に設置された「新しい食料・農業・農村政策本部」（略称、「新政策本部」）で実施されることとなった。この「新政策本部」の発足における挨拶で、近藤元次農林水産大臣は、
「 本年は、農業基本法が昭和36年に制定されて30年目の節目の年に当たるが、この間、我が国の食料・農業・農村をめぐる環境は、大きな変貌を遂げ、農業白書においても、『農業・農村をめぐる制度・施策のあり方について中長期的展望に立って積極的かつ総合的に見直しを行っていくことが重要』と指摘されているところ。今後の食料・農業・農村の将来展望については、国民的にも関心が高く、また、農業団体においてもこれらの基本問題に真摯に取り組もうとしているところ。このため、私としても、先般来、事務当局とともに、各界各層の皆様からご意見をお伺いしつつ、いろいろと勉強してきたところ。そうした中で出てきた種々の視点を取り込み、中・長期的観点から食料・農業・農村政策の総合的な見直しに着手すべく、その準備を事務当局に指示してきたところである」³⁷

と、これまでの経緯について発言している。

農業基本法制定から30年がたち、農業の生産構造及び取り巻く環境が大きく変化するなかで、新たな農政の方向付けが必要と考える者は多かったと思われる。省内でも先ほど示した雑誌の論文のように、新たな政策を検討する動きもあった。ただし、全省的な検討を実施するには、農林水産大臣による積極的な推進という「政治」の力が必要であったのである。

第3節 「新農政」公表までの検討過程

1. 「新農政」における農林水産省内の検討体制及び懇談会の位置づけ

以上のような経緯を経て、平成3年5月24日に新政策本部は設置された。この「新政策本部」は事務次官を本部長、副本部長を大臣官房長、本部員は局長級の幹部とし、庶務は大臣官房企画室におかれた。

検討項目は、総論として「我が国の食料・農業・農村政策の中・長期的な展開方向を検討する」³⁸とし、各論として、以下の6点を示した。

- ① 多様な担い手（農業経営体）の育成
- ② 土地利用型農作物等の新たな生産体制の確立
- ③ 新しい地域政策の展開
- ④ 環境保全に資する農業の確立
- ⑤ 食品産業政策・流通・消費者対策の新たな展開
- ⑥ 今後の検討の進展に応じ、食料・農業・農村政策にかかわる団体・機関のあり方、役割、機能につき検討

³⁷ 「第1回新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会概要（未定稿）（抄）」農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度）第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』、農政調査委員会、2002年、pp.62-63

³⁸ 「新政策本部」設立時から、「食料・農業・農村政策」と、農業政策を3つの政策に分けることとされていた

そのうち、「① 多様な担い手（農業経営体）の育成」については、「土地利用型農業の経営規模拡大による一層の生産性向上を図り、農業生産の安定性及び継続性を確保し、農業を魅力ある産業（職業）とするため、従来の家族的農業経営に加えて、地域的広がりを持ち、持続的、安定的な経営が可能な多様な担い手（農業経営体）を育成し得るよう、農地所有と農業経営の分離、農地の所有、利用のあり方につき検討し、関係制度、施策を見なおす」と説明されている。

この新農政の運営方式は、以下の通りである。

- ① 新政策本部に検討項目別のプロジェクト・チームを置き、総務審議官³⁹がこれを指導する。プロジェクト・チームには主査及び若干名の副主査を置く。主査、副主査、構成員及び事務局員は本部長が指名する。プロジェクト・チームは、その検討状況について新政策本部及び企画室長⁴⁰に報告するとともに、新政策本部の指示を受ける
- ② 新政策本部は随時、学識経験者等（懇談会）から意見又は助言を聴取することができる
- ③ 新政策本部の庶務は、大臣官房企画室で行う

「新農政」の検討は既存の組織ではなく、プロジェクト・チームとしたこと、懇談会はあくまでも意見・助言の聴取の場であり、しかも非公開であったことという点で、農政審議会による検討は異なるものであった。今村奈良臣⁴¹は、「従来、農業政策の方向づけにかかわる政策文書は、多くの場合、農政審議会の議を経て決定・公表されてきたが、今回の『新農政』は前述の『懇談会』等の討議を参考にしつつ農政審議会の議を経ることなく、明示されてはいないが一種の省議決定という形で決定・公表されたものである」と指摘している。プロジェクト・チームは、「新政策本部」で示された6つの検討項目に対応して設置されており（「団体・機関のあり方」は地域政策に含まれた）、加えて、「行政手法のあり方」も検討された。プロジェクト・チームの課題とチーム主査は第4-2表の通りである。

斉藤潔⁴²はプロジェクト・チームの位置づけについて、以下のように述べている。

「今回の新政策は・・・、なかなか議論の課程が見えてこない・・・私が聞いた限りでは、農水省は今回は学者には頼まない、・・・といいますのは、もう従来路線の政策を追

第4-2表 「新政策」で設置されたプロジェクト・チーム

チーム名	課題	チーム主査
農業経営体	多様な担い手・農業経営体の育成	構造改善局農政部長
生産調整	新たな生産調整政策	農蚕園芸局総括参事官
生産体制・農業技術	土地利用型農作物等の新たな生産体制・農業技術の確立、環境保全に資する農業の確立	技術総括審議官
地域政策	新しい地域政策の展開、団体・機関のあり方	構造改善局計画部長
食品産業・消費者対策	食品産業政策・流通・消費者対策の新たな展開	食品流通局審議官
行政手法等	行政手法のあり方等	官房文書課長

資料：「日本農業新聞」平成3年6月6日の記事を基に作成

³⁹ 発足当初の総務審議官は上野博史（元事務次官）、8月1日より入澤肇（元林野庁長官、元参議院議員）

⁴⁰ 発足当初より企画室長は、高木勇樹（元事務次官）

⁴¹ 今村奈良臣「総論『新農政』の農政理念を問う」『日本農業年報39 『新農政』を斬る』、農林統計協会、1993年

⁴² 斉藤潔「農業法人の今日的意義と発展方向」『新政策の展開と農業法人の課題』、全国農業会議所、1993年、p.141

っかけているだけでは先が見えてこない。・・・今回は、農水省のプロジェクトチームでつくり上げる」

「新政策の目玉といたしますか、キーワードとなった『多様な担い手の育成』・・・農水省の役人は現場のことを知らないということで、ただ一つだけこのプロジェクトチームが省外につくられたわけです」

このような方針で「新農政」の原案が作成されてきたと考えると、「懇談会」での議論は参考であり、農林水産省内で実質的な検討がすすめられてきたと想像できる。前掲した雑誌の論文からわかるように、農政が目標とする方向についての議論が農林水産省内で行われており、農林省内の検討だけで原案が作成できると確信していたと思われる。

2. 懇談会での議論とその取りまとめ

「新政策懇談会」は、6月18日にメンバーを選定し、6月25日の第1回を皮切りに、14回（別に、現地調査を1回）開催された。懇談会のメンバーは12名で、その内訳は、大学教授（農業経済）1名、農林水産省OB2名、農業団体（農協系統、農業委員会系統）2名、他省庁（大蔵省、自治省、経済企画庁）のOB3名、新聞1名、経済団体3名と、農業関係者以外の者が過半を占める構成であった。座長は、元農林水産事務次官澤邊守が選出された。

第1回の会合で、澤邊座長は、「新しい食料・農業・農村政策に関する基本問題の論点整理と方向付けは、農林水産省が自らの責任において行うものでありますが、本懇談会としても、議論の経過を整理するという意味で、何らかの形で最終的な取りまとめを行いたいと考えております」⁴³と、運営方式に示されているように、「懇談会」は「意見又は助言を聴取」の場であり、懇談会における取りまとめは当初から努力目標であったことがわかる。

「新政策懇談会」は、第4-3表に示したように14回（別に現地調査1回）は実施されている。懇談会における担い手問題については、「『食料自給を言っても、担い手の見通しが立たなければ、内部から崩壊する』といった危機感」⁴⁴（第2回懇談会）、「『担い手不足、耕作放棄地の増加、過疎の深刻化などで、将来の農業維持は危機的状況である』との認識が強く、『先進的な農業経営も一部にあるが、まだ、普遍的でない』」⁴⁵と、委員内でも危機感が強かった。その対応策として、「『事業としての将来展望が担い手確保の前提』と、将来展望の明示を求める声が多い」⁴⁶（第3回）と書かれており、まずは将来展望の必要性が求められている。農林漁業基本問題調査会と同様に、農業関係者以外の委員は「将来の姿」を展望することは困難であり、まずは将来展望が求められたのである。

次に懇談会では議論となったのは、担い手の確保に関連して、農地法のあり方についてであった。この担い手の問題は、第4～6回の「土地利用型農業の現状と課題についての検討」でも中心的な議題であり、「今後の土地利用型農業の経営主体として、現在の家族経営

⁴³ 「第1回新しい食料・農業・農村政策に関する懇談会概要（未定稿）（抄）」農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度）第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』、農政調査委員会、2002年、p. 65

⁴⁴ 日本農業新聞（平成3年7月19日号）

⁴⁵ 日本農業新聞（平成3年9月18日号）

⁴⁶ 日本農業新聞（平成3年9月18日号）

第 4-3 表 懇談会の開催状況及び議論の内容

	開催日	検討内容	議論の内容	担い手問題の議論
第1回	6月25日	農業・農村の位置づけについての総論的検討	十、二十年後の農業・農村の位置づけについて議論	
第2回	7月18日	"	中長期的展望に当たっての課題	担い手問題では、「食料自給を言っても、担い手の見通しが立たなければ、内部から崩壊する」といった危機感が示され、「その育成・確保に、魅力ある農業ができるよう農地法のあり方を考えるべきだ」などの意見
第3回	9月12日	"	ゲストスピーカー 正村公宏（専修大教授）、西尾幹二（電気通信大教授） 議論 担い手問題、農工間バランス、都市と農村の格差、食糧安保、農業補助削減	「担い手不足、耕作放棄地の増加、過疎の深刻化などで、将来の農業維持は危機的状況である」との認識が強く、「先進的な農業経営も一部にあるが、まだ、普遍的でない」。「農業に魅力がないことが、担い手不足につながっている」「事業としての将来展望が担い手確保の前提」と、将来展望の明示を求める声が多い。また、「一定のルールのもとに、競争、自由によらせることが、責任ある主体を作ることになる」「新規参入の点から、農地法のあり方を考えるべき」と規制緩和が必要との意見も
第4回	9月26日	土地利用型農業の現状と課題についての検討	土地利用型農業のあり方について意見交換。担い手問題、婦人労働、中山間地域の基盤整備など。	今後の土地利用型農業の経営主体として、現在の家族経営体からもっと幅を広げるべきかどうかなどが議論になり「あくまで家族経営を中心でいくべきだ」とする意見の一方、「乱開発防止など土地利用面での担保をすることを前提に、株式会社などへ幅を広げてはどうか」との両論
第5回	10月11日	"	土地利用型農業のあり方	土地利用型農業の経営主体として「あくまで家族農業経営が中心であるべきだ」とする意見と「耕作放棄地が増えている現状で、選択肢として株式会社などへ幅を広げるべきだ」との両論
第6回	10月24日	"	農地の流動化、米の生産調整のあり方など。米生産調整、土地利用計画のあり方と関連して農地のゾーニングに関する意見	
第7回	11月14日	新たな地域政策、環境と農業をめぐる現状と課題についての検討	地域政策、環境と農業問題について。特に条件不利地への対策についての意見	
第8回	11月28日	町村長、農業者からの意見聴取	農村地域の村長、先進的経営をしている農業者からの意見聴取 伊藤孝二郎（新潟県黒川村村長）、林田敦（宮崎県西郷村村長）、高橋弘好（長野県穂高町、水稻の大規模借地経営）、三浦満（広島県布野村、酪農・肉用牛・観光果樹経営）、木之内均（熊本県長陽村農外からの新規参入で施設園芸を経営）	農業者側からは、経営感覚を持つこと、農地の利用集積や安定的な貸借関係、生産だけでなく加工・販売などの対策が必要という意見
第9回	12月12日	食品産業・流通・消費者対策、団体・機関等のあり方等についての検討		
第10回	1月23日	ガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の現況、これまでの議論の整理等	土地利用型農業の経営形態の選択肢の拡大や条件不利地域への地域政策、環境と農業問題、食品産業対策	所得の実現や自己の能力発揮など、経営としての面白さ、やりがいの復活などが重要であること。農業への新規参入の促進、核となる経営体への農地集積などが必要。今後の農業の担い手として、これまでの農業者に限らず、法人化など経営形態の選択肢を拡大することで効率的な地域農業生産システムをつくる必要がある
第11回	2月13日	農産物に関する価格政策等についての検討	米の価格政策（自主流通米の価格形成の弾力化など）など	
第12回	2月27日	総論、論点整理	食糧自給問題など	
第13回	3月12日	各論、論点整理	担い手などの論点をめぐって意見交換。農業の担い手問題、地域政策、婦人問題など	農業の担い手問題で、「（生産法人など）担い手の選択肢の拡大が必要」との意見
第14回	5月29日	全般についての検討、総括	農林水産省がまとめている新政策の方向について、ほぼ支持する意見が大勢	経営目標を示す点については各委員が評価

資料：開催日、検討内容は、新農政推進研究会編『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年から。議論の内容、担い手問題の議論は、開催日翌日の新聞報道（2月27日は、「日本経済新聞」1992年2月28日。それ以外は「日本農業新聞」）

体からもっと幅を広げるべきかどうかなどが論議になり『あくまで家族経営を中心にいくべきだ』とする意見の一方、『乱開発防止など土地利用面での担保をすることを前提に、株式会社などへ幅を広げてはどうか』との両論⁴⁷（第4回）が出されている。議論は、株式会社の土地所有という懸案事項にかかわるようになり、人材の確保の話は議論されなくなる。

第10回以降の懇談会は、価格政策等の検討を1回行った後、論点整理を行った。第13回では、懇談会で出された意見が取りまとめられ、農水省の出す原案を待つこととなった。

最終的な取りまとめにあたって、「新しい」ということに最後までこだわった⁴⁸ため、新しい視点として、「国民的コンセンサスが得られるような内容」、「専門的農家育成のための制度の見直し」、「消費者対策」、「農村活性化対策」、「環境対策」等の6つの視点が設定された⁴⁹。

懇談会の位置づけが「意見又は助言の聴取の場」であったため、今後、検討すべき課題を提示するにとどまっている。若年農業者の確保は当初から対応すべき重要課題とされており、懇談会で指摘するような事項ではなかった。

一方、農林水産省内では、以下のような考え方で、制度の見直し作業が行われていた。「農地法、食糧管理法、農協法、土地改良法などの現行政策体系の骨格を成す制度についても、現在の状況下で白紙の上にこれらの制度を作るとしたらいかなる制度とすべきかという発想及び考え方に立って、新しい制度・施策を考えていく必要がある」⁵⁰

なお、既存の制度の見直す場合の手順について、農林漁業基本問題調査会とは異なっている。基本問題調査会では、まず農政の方向付けを確定させてから、そこに既存の制度・施策をあてはめ、必要なものについては、新制度の創設、既存の制度・施策の見直しを行うという手順で進められた。このため、理論的な農林漁業基本問題調査会の答申と、過去の経緯に基づいてできている既存の制度・施策をすり合わせることは困難であった。一方、新農政では、既存の制度・施策の見直しに基づくから、見直す具体的な方向はほぼ固まっていたと考えられる。ただし、過去の経緯に基づいて実施されている制度・施策を、「白紙の上」で考えたものに変更できるかについては、省内の合意形成にかかっていたのである。

3. 「新農政」案の内容とそれに対する自民党の意見

このような視点を踏まえた農林水産省の「新農政」の大枠が明らかとなったのは、平成4年5月8日の自民党農業基本政策小委員会（大河原太一郎委員長）で農林水産省が提出した「食料・農業・農村の現状と課題」であった。この文書では、「10～20ヘクタール規模経営の推進と経営体の法人化、育成すべき経営体に焦点を当てた価格政策——などの課

⁴⁷ 日本農業新聞（平成3年9月27日号）

⁴⁸ 入澤肇「「新農政」の哲学とグローバルな意味」『こうしたらどうですか新農政（1992年現代農業臨時増刊号）』、農山漁村文化協会、1992年、より引用

⁴⁹ 入澤肇「新農政の視点と戦略目標」農政ジャーナリストの会編『「新農政」の徹底分析（日本農業の動き No. 103）』、農林統計協会、1993年、pp. 19-21

⁵⁰ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年、pp. 3-4

題と検討方向」⁵¹が示されたと報道されている。

さらに、5月14日の自民党農業基本政策小委員会では、「新農政」の原案として「政策展開の基本的視点と方向」を示され、「懇談会」の取りまとめで示された6つの視点に加え展開方向が打ち出された。そのうち、担い手関係では、

- ・ 望ましい経営体像（他産業並の労働時間と生涯所得が目標）
労働力調整，複合経営，他産業からの所得確保なども行い，個別経営体，組織経営体を育成
- ・ 平成12年度の望ましい農業経営の姿
個別経営体を35～40万戸，組織経営体を4～5万を目標
- ・ 経営体実現の方策
 - (1) 農地集積のための農地制度，土地改良制度の見直し
 - (2) 農業以外の土地利用との区分の明確化
 - (3) 集積のための農地の適切な利用・管理の推進
 - (4) 集落内農家の役割分担による地域農業の再編
 - (5) ヘルパーシステムなど労働力調整の仕組み
 - (6) 女性の役割の明確化
 - (7) 給料制，休日制の導入などのための普及指導體制の整備
 - (8) 法人化促進
 - (9) 農業生産法人制度の整備
 - (10) 研修制度などによる新規就農の促進⁵²と具体的な政策が示されている。

農水省の原案説明に対し、8日の自民党農業基本政策小委員会では、「公社が買い取って拡大する方法を」、「条件不利地への所得補償を」⁵³などの意見が出された。大河原委員長は、「新ラウンド（多角的貿易交渉）の動向をみてという姿勢ではなく、積極的に食管制度や減反で新たな方向を打ち出すべきだ」⁵⁴との考えを示した。

14日の小委員会では、出席議員から「価格政策は所得水準を維持することが大切だ」「具体的に地域別の経営像を示せ」などの意見が相次いだ⁵⁵。

さらに、農業団体の意見を聴いた26日の小委員会では、全中（佐藤副会長が説明）は、「農水省の『新政策』の基本的考え方を、『評価すべき点が多い』としながらも、・・・望ましい経営体像では、どのような具体的政策で、どういうプロセスを通して育成されるかなどを、農産物の価格政策展開とも関連させて明示するよう求め」⁵⁶るとともに、価格政策のあり方と株式会社導入、生産調整が大きな問題と指摘した（全国農業会議所も同様の指摘）。

26日の小委員会では議員から、「規模拡大したら、残りの農家はどうなるのか」などの意見が出ており、政策対象をしぼる「小農切り捨て論」には抵抗のある議員がいることがうかがわれる。農業基本法制定時の議論においても、日本社会党等から「貧農切り捨て論」

⁵¹ 日本農業新聞（平成4年5月9日号）

⁵² 日本農業新聞（平成4年5月15日号）

⁵³ 日本農業新聞（平成4年5月9日号）

⁵⁴ 同上

⁵⁵ 日本農業新聞（平成4年5月15日号）

⁵⁶ 日本農業新聞（平成4年5月27日号）

の指摘に対し、自民党、農林省が対応に苦慮したことを指摘したが、基本法制定から 30 年が経過しても、同じような指摘がなされているのである。選挙のことを考えると、農業所得確保のための規模拡大の必要性は理解できたとしても、数的に多い離農対象農家への対策を問題にせざるをえなかったのである。

以上のような経過を経て、自民党農業基本政策小委員会は、5月28日に「今後の食料・農業・農村政策の展開方向」と題する同党としての基本方針をまとめた。「焦点の株式会社の農地取得を『一般的に認めることは不適當』としたが、農業生産法人の一形態としては農業・農村への影響をみながら検討の必要があるとし、限定的な形で今後可能性を残した。また、米の生産調整では『経営者の裁量を広げる』として、とも補償による地域間調整の積極化などを示唆」⁵⁷と、農水省の原案を土台にしながら、懸案事項については、緩やかな変更にとどめている。

自民党の基本方針を受けて修正を行った原案は、5月29日に開催された第14回「新政策懇談会」で了承され⁵⁸、6月10日に「新しい食料・農業・農村政策の方向」として発表された。

なお、自民党農業基本政策小委員会での意見は以上のようなものであったが、原案作成段階で自民党及び農協からの強い関与があったとの指摘がある⁵⁹。

「農業経営者の意欲をそがないために、コメの生産調整（減反）や管理制度も見直す必要がある。農産物の価格支持政策も、農家の過保護につながらないように見直し、農産物需給を反映した新価格制度に改める必要がある。新政策には当然、こうした改革が盛り込まれるはずであった。が政改革案は『春先から農水省内外の保守派の攻勢が強まり、後退を余儀無くされた』（農水省幹部）」

「末端に零細農家を抱える全国農協中央会（全中）は全国の農協組合長、都道府県連会長らの会議を頻繁に開き、四月中旬に価格政策や減反政策の維持を農水省や自民党農林関係議員に突きつけた。夏に参院選を控えている自民党の農林関係議員らも、大胆な改革にブレーキをかけた」

「新政策の文言が、改革派と保守派の双方に有利に解釈できる玉虫色の表現を連ねたものとなったのは、このためである。食管制度、減反政策、価格政策、山間部など条件不利地域での生産縮小と所得補償、株式会社の農業への参入など、どれをとっても、現行制度の必要性和改革の検討を併記するにとどまり明確な方向性を打ち出せなかった」

「新農政」の原案は、農林水産省内での議論だけで作成されたため、取りまとめのためには省内調整が重要な問題となる。特に、“新しさ”を求めた新農政の作成担当者と既存の制度・施策を実施している担当部局との調整には困難が予想されるが、農協等の反対を押し切るほどの力が改革派にはなかったのである。

参考までに、農林水産省幹部の「新農政」をどう位置づけているかをみておきたい。

当時の農水事務次官の浜口義曠は、「農水省の事務当局が出した1つの問題把握、論点

⁵⁷ 日本農業新聞（平成4年5月29日号）

⁵⁸ 議論の結果は「農水省の考えについて抽象的で分かりにくいとの意見は出たが、内容について批判はなかったという。経営目標を示す点については各委員が評価した」（日本農業新聞（平成4年5月30日号））

⁵⁹ 日本経済新聞朝刊（平成4年6月11日号）

整理，そして方向付けで，新しい政策はこれから農政審議会でのご意見を聞きながら展開されることになる」⁶⁰と，「新農政」はあくまでも「方向付け」であり，具体的な政策提言とは異なるとしている。

一方，新政策本部の庶務を担当していた大臣官房企画室職員による「新農政」の解説本では，「取りまとめの本文は，最大限平易かつ明確な表現振りとなるよう努力が払われているものの，検討の対象となる領域が余りにも広く，将来の政策の影響を及ぼす可能性のある種々の要因の中に不確定なものが含まれているなどの理由から，その詳細について正しく理解することがやや困難な面も有しているところである」⁶¹と，文章の背景には具体的な制度見直しが含まれていることを示唆している。

結局，「新政策本部」が設置時の検討課題である「中・長期的観点から食料・農業・農村政策の総合的な見直し」は，論点整理及び政策の方向付けにとどまり，具体的な政策については，その後の農政審議会等へと引き継がれていったのである⁶²。

4. 「新農政」に対する反応

「新農政」の農林水産省案が自民党に説明されると，新聞各社は，その農林水産省原案について紙面で論評をはじめ。おおむね，新農政の示した方向については好意的であり，強い反対意見はでなかった。

特に評価すべき点として，「いま農業政策にとって最も必要なのは，・・・将来の担い手に狙いを絞った選択的な政策である」⁶³を挙げている一方で，「“ムチ”（著者注：大規模化を目指す経営者に比重を置いた価格政策への転換など）には農業関係者からの抵抗も予想される。・・・まず“内なる障害”を乗り越えられるかどうか，改革実現の大きな課題となりそうだ」⁶⁴と，政策転換の困難性を指摘している。

なお，多くの新聞等が，「新農政」の新たな方向付けのための具体的な方法論が示されていないことを問題点としてあげている。これらの新聞記事では，農政の理念や方向はわかるが，それを実現させるために必要な政策は何かを示されていないことを問題視していた。

農政の方向を賛同する新聞等の反応は，農林漁業基本問題調査会の答申が出された時と同様である。ただし，調査会答申の時には，答申に基づく新たな政策に対する期待感があったのに対し，農業基本法で示された目標が必ずしも達成されているわけではない状況を踏まえ，どのような具体的方策で目標達成にむかうのかという疑問が提示されたのである。

公表された「新農政」は自民党に説明した原案からは大幅な変更がされていなかったため，新聞の論調に大きな変化はみられない。むしろ，曖昧な表現となったことを政治的な背景による妥協の産物とみるか，中途半端な文章と考えるかで論調に差が出ている。妥協の産物とする論調では，

⁶⁰ 浜口義曠「「新政策」の理念と方向」日本農業新聞社編『農政大改革』，日本農業新聞，1992年，p. 4

⁶¹ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』，大成出版社，1992年，（はじめに p. iii）

⁶² 「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策の方向）公表後のとりすめ方」農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度）第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』，農政調査委員会，2002年，p. 87によると，農政審議会での審議事項として，「構造，経営」，「農村整備，中山間」，「需給調整・価格」の3つのテーマが示されており，審議期間は1～2年とされている

⁶³ 毎日新聞（平成4年5月15日号）

⁶⁴ 読売新聞（平成4年5月15日号）

「できあがった文書を見る限り、そこへ誘導するための具体的方策はなかなか見えてこない。しかし、農水省幹部によると、この文書の行間には 30 近い関係法令の手直しを迫る政策転換が潜ませてあるという。新政策がこうした二重構造になった背景について、関係者は『関税貿易一般協定（ガット）の新多角的貿易交渉（ウルグアイ・ラウンド）の行方がはっきりしないことや、参院選が近付いたこと、さらに農水省内での改革派と保守派の綱引きがあった。つまり、コメ関税化を迫るラウンドの決着の仕方によっては価格政策、生産調整などの根本的見直しを迫られる恐れが出てくる。農家の生活に直結するデリケートなテーマが多いから、選挙前に刺激的な政策は打ち出しにくい。食糧管理法など農政の根本を担う法律の見直しは避けようとする勢力も、省内には根強い』⁶⁵とし、それでも、現状の農政を改革する姿勢を評価している。

「農政調査委員会の吉田俊幸主任研究員は『表現が抽象的になるのはやむを得ない。しかし、農地法や食管法の見直しを検討する、と盛り込んだことは今までとは決定的に違う』と評価している。『入り口には入った。あとは出口をどうするかだ』と注目する」⁶⁶一方、後者の論調では、以下のようなものがある。

「ラウンドの延長で、コメの市場開放問題とからむ食管制度や補助金政策などの改革案を示しにくくなったのは事実だ。しかし、担い手の育成やこれと密接に絡む農地の流動化などの課題は、ラウンドと切り離して実行に移せるだけでなく、価格政策の行き詰まりといった観点からも緊急性が高い。こうした問題まで改革が先送りされれば、コメの自給政策を含め今後の農業政策に対する国民の理解を得ることも難しくなるだろう」⁶⁷両者ともに農政の方向については異論があるわけではなく、曖昧な文章に対する評価の違いだけであった。

ところで、「新農政」公表と同時に農業団体もその評価についてコメントをしている。

全国農業会議所は、「今年 3 月の農相諮問に対する当会議所の答申⁶⁸にほぼ沿うもので、枠組みについては評価する。政策の具体化では、食料の確保目標やこれを実現する具体的な土地利用計画、優良農地の確保目標の提示をすべきだ。同時に育成すべき経営体像に向け、農地・金融・税制などの施策を集中できる政策を行い、中山間地には直接所得保障などを考慮した定住政策が必要だ」⁶⁹と、枠組みは評価し、その具体的政策について提言を行っている。

全国農業協同組合中央会は、農水省での公表に合わせて、「『新しい食料・農業・農村政策の方向』に関する見解」を示した。そこでは、「広く国民階層の理解を求めようとする姿勢を示したこと」、「一定の国境措置と国内農業政策が必要であるとの認識を鮮明にしたこと」、「土地利用区分の明確化等の困難な課題に取り組む姿勢を示したこと」を評価するとしながら、「価格政策、所得政策等についても必ずしも方向づけが明確となっていないなど、・・・今後この方向づけを具体化するにあたり、・・・万全の対策を期待する」と、重要なのは今後の対策であるとしている。

⁶⁵ 毎日新聞朝刊（平成 4 年 6 月 11 日号）

⁶⁶ 同上

⁶⁷ 読売新聞朝刊（平成 4 年 6 月 11 日号）

⁶⁸ 全国農業会議所「農林水産大臣諮問に対する本答申 一農業の担い手確保のための具体的方策」（平成 4 年 3 月 12 日）『農業委員会等制度史』、全国農業会議所、1995 年、pp. 271-284

⁶⁹ 日本農業新聞（平成 4 年 6 月 11 日号）

「新農政」は農政全体の見直しのため、今後の農政の方向づけとこれまでも議論されてきた食糧制度、土地利用、価格制度等の施策に関心が向き、農政見直しの契機となった若年農業者の確保の施策はあまり話題になることはなかった。

第4節 「新農政」における農業経営者確保のための目標の設定

この節では、まず、「新農政」の概要を説明する。次に、今後の農業経営者を確保するためには、農業を職業として選択し得ることが必要としており、そのために3つの目標を達成していくことが課題とされている。この3つの目標が提示されてきた背景及びその目標達成にあたっての留意点について検討していきたい。

1. 「新農政」の概要

平成4年6月10日に公表された「新しい食料・農業・農村政策の方向」は、「はじめに」、「政策展開の考え方」、「政策の展開方向」の3つに分けられている。

そのうち、「はじめに」は、新農政の取りまとめの経緯を説明し、「直面している事態の緊急性と重要性を踏まえて、広く国民の理解を得つつ、今後、この方向に沿って所要の制度、施策を見直し、段階的かつ着実に新たな政策を実現していくこととする」と述べている⁷⁰。

「Ⅰ 政策展開の考え方」では、「我が国の農業・農村を取り巻く状況は自給率低下、農業就業人口減少、耕作放棄地の増大、兼業化、混住化などの面で大きく変化」しており、「食料の持つ意味、農業・農村の役割を明確に位置付け国民的コンセンサスを得ることが必要」としている。そのうえで、食料政策、農業政策、農村地域政策に分けて、それぞれの現状の課題と各政策の基本を示している。

そのうちの農業政策では、「現在の農業経営は、より高い所得が得られる他産業への就業機会の増大、休日制、給料制など労働条件面での遅れ、農村地域での生活環境整備の立遅れなどの問題を抱えており、農業経営を担う者の確保が深刻な状況となっている」と現状を把握し、「農業経営を担う者」を確保するためには、「職業として選択し得る」ような「効率的・安定的経営体の育成」が急務であり、そのために政策転換及び施策の集中化・重点化が必要としている。「新農政」の検討が行われるようになった大きな要因として「若年農業者の大幅な減少」があったため、それにどう対処するかが農業政策の大きな問題となったのである。

「Ⅰ 政策展開の考え方」を踏まえ、「Ⅱ 政策の展開方向」では、検討すべき政策課題を示している。このうち、「食料政策」の記述がないが、「これ（著者注：食料政策の基本）に基づく政策の展開方向については、農業政策、農村地域政策、食品産業・消費者政策などの政策展開の方向で述べられているものの中に含まれることから、個別独立に食料政策

⁷⁰ 工藤昭彦は、『事態の重要性』からすれば当然検討されてよかったに違いない『旧農基法』の見直しは予定通り『はじめに』の文言から完全に消去され、『新政策』は『事態の緊急性』に対応した『制度、施策の段階的な見直し』に向けての『方向付け』に限定された（工藤昭彦「新政策」にみる戦後農政転換の顛末『農業経済研究報告』41号、東北大学農学部、2010年、p.10）、と指摘している

の展開方向をまとめていない⁷¹と説明されている⁷²。「政策の展開方向」のうち、農業後継者に関係するのは、「農業政策」のなかの「(1) 土地利用型農業の経営の展望」、「(2) 経営体の育成と農地の効率的利用」であった。「新農政」には具体的な方策があまり述べられていない中で、この箇所については、具体的な目標が示されているので、別途、詳細にみておきたい。

「農村政策」については、「生産基盤と生活環境の一体的整備などを契機として、土地利用区分の明確化し、土地の面的管理を適正に行う仕組みを整備する」とともに、「地域全体の所得の維持確保を図るため、農村工業導入のほか、地域のリーダーシップを発揮できる人材の育成・確保、地域内発型の農林水産関連産業やグリーン・ツーリズムの振興を図る」としている。農業基本法では「人」の問題として取り上げられていた「就業機会の増大」に関する施策は、「農村政策」に位置づけられている。農家人口が大きく減少し他産業への労働供給力が枯渇するなかで、農業構造改善のための離農対策の必要性はほぼなくなる一方、地域住民の所得の確保のための「雇用の場」の創出の必要性が高まった結果である。

2. 「新農政」における農業経営者確保のための政策目標

「新農政」での農業政策に関する目標は、「政策展開の考え方」で示されているように、「農業を職業として選択し得る魅力あるもの」にすることであった。そして、その目標とする条件として、「主たる従事者の年間労働時間は他産業並みの水準」、「主たる従事者 1人当たりの生涯所得も地域の他産業従事者と遜色ない水準」を挙げている。目標の対象は「主たる従事者」という「個人」であり、農業経営自体を目標としていない点に特徴がある。また、一般には、「労働時間」よりも「所得」が重視されることが多く、農業基本法でも「所得」が自立経営の指標となっているのに対し、「新農政」では「労働時間」が先に示されている点も特徴的である⁷³。

次に、「新農政」では「経営体」の見直しを行っている。「10年程度後の稲作を中心とした農業構造を意欲的に展望してみれば、『個別経営体』は15万程度で、そのうち3分の2は野菜などの集約作物との複合経営であると予想される。この『個別経営体』群と、大多数の稲作農家が関わりを有する『組織経営体』群（2万程度）が地域農業の基幹を担う経営体として稲作生産の8割程度を占めることになる」と、育成すべき経営として「個別経営体」、「組織経営体」を示し、10年後の具体的な数値目標を入れている。さらに、「現在の技術水準（中型機械化体系）の下で、集団化された圃場の利用を前提とすれば、経営の効率的規模は10～20haに達する。10年程度後は、こうした経営が生産の太宗を担うことを旨とし」「組織経営体では、一集落ないし数集落に相当する程度に拡大」「コスト水準（費用合計）は現状の大規模層の8割程度（全農家平均の5～6割）に低下」と、具体的な規模目標まで示されている。

⁷¹ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年、p. 38

⁷² 工藤昭彦「『新政策』にみる戦後農政転換の顛末」『農業経済研究報告』41号、東北大学農学部、2010年は、『食料政策』は、『農業政策』等の展開方向に国民・消費者視点からの補強剤として注入・溶解しうる程度の内容であり、位置づけでしかなかったということであろう（p. 13）と、述べている

⁷³ 「新しい食料・農業・農村政策の方向」（平成4年6月10日）の公表との際に出された関連資料によると、すでに10年程度後の望ましい姿の展望を行っており、所得目標を示している。また、一部の県では労働時間の目標も示していた

「新農政」において具体的な数値目標が示されているのはこの部分だけのため、この目標の実現するための施策が注目されることとなった。「新農政」で「経営体」を育成する施策については、工藤昭彦⁷⁴が以下のようにまとめている。

「まずは集落レベルで経営体育成に向けた面的土地利用集積の枠組みを整備する。加えて国の施策や金融・税制、経営指導面での支援を重点化し、『経営感覚に優れた経営体』を育成しよう。こうした経営体については、今のところ適当と認められない株式会社を除いて、大いに法人化を推進する。新規学卒就農者『1,800人ショック』を緩和するには、農家子弟以外にも就農の門戸を開放した方がいいだろう。『イエ』、『ムラ』的慣習、慣行の下でその役割が正当に評価されていない女性に対する支援措置も必要だ。ただし、それらについても、法人化が進めれば新規参加者も雇用できるし、女性の役割を明確化する上でも役立つ。したがって、最大の課題は経営体の規模拡大であり農地の集団化だ。今後は農地保有合理化事業や圃場整備事業等を活用してそれを推進する手法を整備しよう。農業用水については、親水利用等公益性への配慮も必要となろう」

そして、結論として「以上のような支援措置は、つまるところ経営体の育成・法人化への誘導措置が中心をなしていた」と指摘している。

以上をまとめてみると、「新農政」の農業政策では、「農業を職業として選択し得る」ための条件のうち、数値的な条件として、「労働時間」、「生涯所得」を示し、政策的な条件として「法人化」を示しているのである。この点について、入澤肇⁷⁵（当時、構造改善局長）は「農業を職業として選択してしかるべき条件」として、「安定的所得」、「労働時間」、「労働条件」の3つを挙げており、「法人化」は「労働条件」を担保するための措置であったのである。

以下では、この3つ条件の概要と問題点を整理したい。

(1) 「生涯所得」

まず、最初の目標「他産業と遜色ない生涯所得」についてみていきたい。

これは、他産業並の所得を得るという点では、農業基本法の目標とはほぼ同じ⁷⁶であるが、他産業との比較方法を検討した結果として「生涯所得」を示している。所得農業基本法における構造政策の目標であった「自立経営農家」は単年度の所得均衡であり、「自立経営農家」が増加しなかった要因として他産業の所得の急増が農業の生産性向上を遥かに上回っていたと考えられていた。このため、年功序列賃金体系ではない農家所得に基づき、

⁷⁴ 工藤昭彦「「新政策」にみる戦後農政転換の顛末」『農業経済研究報告』41号、東北大学農学部、2010年、pp. 13-14

⁷⁵ 入澤肇構造改善局長発言（第2回農政審議会企画部会第1小委員会）（農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度）第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』、農政調査委員会、2002年、p. 278より引用）

⁷⁶ 工藤昭彦は、「自立経営農家の育成は所得格差の是正を目指す国内的な構造調整であり、価格政策等の支援措置も法律の中に仕込まれていた。経営体の育成は、価格政策を市場原理に委ね、『自主性』、『創意・工夫の発揮』など『自己責任』により内外価格差を圧縮するという、国際化に対応した構造調整に重点が置かれていた。『国際化時代に対応した産業としての農業の確立』を横棒する経営体の育成であり法人化の推進であるという意味で、国内的な構造調整という『旧農基法』の軌道からは明らかに逸脱していたのである」（工藤昭彦「「新政策」にみる戦後農政転換の顛末」『農業経済研究報告』41号、東北大学農学部、2010年）、p. 32）と、農業基本法と新農政の違いを指摘している

勤労者よりも長期間就業できるという利点を考慮して、生涯所得が出てきたと推測される。

平成3年10月には、「今後の基本目標として『生涯所得として、他産業に見劣りしない所得の実現』を掲げる方針を固めた。同一町村内の勤労者との所得均衡を目指す農業基本法の『自立経営農家』に対し、生涯賃金で同一県内での水準均衡を目指す点で異なる」⁷⁷と報道されている。この報道では、農業基本法との違いについて、

「今後掲げる目標となるのは、『生涯所得』をとらえること、『均衡でなく、見劣りしない所得』とすること、『比較対象を同一町村内でなく、同一県内の勤労者』とする点で、自立経営農家とは違うものだ。生涯とするのは、単に賃金だけでなく、年金や退職金も含めて見劣りしないことを目指す。また、均衡でなく『見劣りしない』とするのは、所得金額では多少低くても、住宅の広さや、自然、時間的なゆとりなど、農業のよさを総合的にみて他産業勤労者との比較をすることが適当との考えからだ」

と説明している。農業には「退職金がない」、「年金が低い」という批判に対しても、「生涯所得は見劣りしない」ことで、農業をPRしている。新農政推進研究会⁷⁸によれば、現状の他産業従事者の生涯所得を、概ね2.0億円から2.5億円程度と見込んで、必要とされる1経営体当たりの年間農業所得を計算している。その計算における仮定は、

「① 主たる従事者のライフスタイルに着目し、主たる従事者と後継者の年齢差を30歳とし、20歳から64歳までの45年間の就業期間を次の3期に区分

第1期（本人年齢20～34歳）：父親との共同作業により経営

第2期（ 〃 35～49歳）：単独作業による経営

第3期（ 〃 50～64歳）：後継者（息子）との共同作業により経営

② 経営体としての所得及び補助的従事者への所得配分は常に一定

③ 第1期及び第3期における主たる従事者への配分は、父親あるいは後継者と折半する

④ 65歳以降は11年間（平均寿命76歳までの11年間）年金を受給する

という前提で主たる従事者の年間農業所得を計算すると、概ね700万円程度の水準となる。さらに、これに補助的従事者の所得（1000時間程度の労働時間と、平成2年産米生産費における家族労賃1180円/時間を前提とする120万円程度）を加えることにより、他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得に相当する1経営体当たりの年間農業所得を試算すると、概ね800万円程度と見込まれる」

としている。

試算例は「農家の子弟が20歳で就農して45年農業を行う」という新規学卒就農者を念頭にしたものであり、近年の若年就農者の多数を占めていた「離職就農者」についての試算例はない。「1,800人ショック」が問題になったこともあって、新規学卒者に向けての試算であったと考えられる。

なお、この試算自体にはやや問題がある。「従事者の配分は父親あるいは後継者と折半する」と仮定しているが、父親との分配期間が15年、後継者との分配期間が15年間であるので、父親の所得比率を変更しても、必要となる1経営体当たりの年間農業所得は変化し

⁷⁷ 日本農業新聞（平成3年10月27日号）

⁷⁸ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年、pp. 74-75

ない。例えば、父親がすべての所得を掌握したとしても、700万円程度の水準は変わらない。つまり、年間700万円の所得を得ることは必要であるが、それを父親と後継者の分配（単純に言えば、後継者がどの程度の給料を得られるか（「給料制」があるにしても））については、何ら言及はない。「経営体」として確立すれば、他産業並みの生涯所得が得られるといっても、後継者の15年間の給料の保証がない試算なのである。

また、「女性の役割の明確化」といいながらも、この試算では補助的従事者として120万円程度の所得しか得られなくなっている点も問題である。農業雇用者は明記されていないが、補助的従事者とすれば、年間であり120万円程度の賃金で雇用できるような人材（女性パート、学生アルバイト、高齢者のパート）を想定したと思われる。

以上のように、「生涯所得」の目標は、経営者及び後継者が所得を得られるように、補助的労働者の所得を低めにしている点、後継者の所得が保証されていないという問題点を抱えている。これは、「人」に注目した施策といえども、農家（経営体）単位でしか所得が把握できないことによるものであり、農政が農家所得の分配まで口を出せないからである。

(2) 「労働時間」

次の目標は「労働時間」は、「新農政」で新たに示された目標である。

労働時間の具体的な目標は、

「労働時間については、労働省の毎月勤労統計調査産業計で2,000時間強（事業所規模30人以上）であり、また本年（著者注：平成4年）5月に公表された経済審議会労働小委員会報告書では、今後5年間に年間総労働時間を1,800時間とすることを目標としていること及び農業生産の実情などから、一定の幅をもうけて1,800～2,000時間とした」

79

とされた。「3K」産業からの脱却となるような目標を考えると、政府として労働時間の目標が設定されたのだから、農業も同程度の目標として、労働時間が適当と考えたのではないかと推測される（大規模化により単位面積当たり労働時間が大幅に減少することも念頭にあったと考えられる）。

ただし、この労働時間の目標設定には、「新農政」の文書内で矛盾が含むものであった。政府の労働時間の目標はあくまで雇用者を対象にするものであり、これを農業にも適用させることは、農業に就業しようとする者を雇用者として位置づけようとするものであった。一方、「新農政」では「個人の意欲を重視し、経営感覚に優れた効率的・安定的な経営体を育成するため、自主性、創意・工夫の発揮と自己責任の確立に向けて」とも述べられている。ここからは、「個人の意欲」により目標とする労働時間以上を超えることも「自主性」、「自己責任」と考えられる。「経営者」の選択として長時間労働にするのか、「雇用者」として労働時間を目標とするのか曖昧であったのである。

この点について、農政審議会企画部会第1小委員会の議論⁸⁰のなかで、

「雇用労働関係とか労働基準法を準用しての労働条件の改善、担い手を経営主と雇用者

⁷⁹ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年、p. 74

⁸⁰ 原田純孝（東大教授）委員発言（第4回農政審議会企画部会第1小委員会）（農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度） 第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』、農政調査委員会、2002年）、p. 440

として捉えるのか（両方あると思うが）要するに担い手の見方の問題に関してこういう線だけでいいのかという問題が感じさせられる」

の質問に対し、入澤肇（当時、構造改善局長）は

「雇用する場合の労働条件改善について、共同する場合あるいは家族だけの場合の労働条件の改善、これも大事な問題でむしろ両方を含めて労働条件を改善することは新政策の課題でありもう少し検討していきたい」⁸¹

としており、「新農政」作成時には、「雇用者」と「経営者」が明確に区別されていなかったことがうかがわれる。

加えて、この小委員会では、以下のような質疑応答がある。

「生産性向上、所得増大ということだけに経営改善の中味をもっていくと、今までずいぶん問題になった多角経営、特に複合経営の場合、労働集約的な年間労働時間 3,000 時間も働くというような経営で立派な経営としてご推奨になるのか」⁸²

に対し、

「当然、『最適土地利用計画』とか『最作付け計画』というのは、人間の労働力の限界までギリギヤるといことは念頭にない。そこは、合理的な範囲内で行うということであって」⁸³

と、すでに「1,800～2,000 時間」にこだわっていない。

「労働時間」を農業にも適用させるかどうか問題は、農家世帯員を「経営者」と「雇用者」のどちらに位置づけるかという問題に帰着する。「新農政」ではこの扱いが不明瞭であり、「3K 産業」の代表とされた農業の「イメージアップ」としての「労働時間」を持ち出したに過ぎなかったのである。

(3) 「法人化」

ここでいう「法人化」とは、他産業の法人経営を農業に参入させることで、農業での法人を増やすという意味ではなく、家族農業経営が経営内容をほとんど変更させないままでも法人登記することを促進させることを意味する。家族農業経営が法人化する場合、一定額以上の販売金額がないと、税制上のメリットが生じないので、農産物販売金額の多い経営で法人化が検討されることになる。

ところで、「新農政」における「法人化」は、「生涯所得」、「労働時間」とは異なり、これらの 2 つの目標を担保するために必要な仕組みであり、農業経営内での個人を確立することにより、「生涯所得」、「労働時間」を実現しようとするものであった。

それまでも、農業経営内での個人の確立のための施策が検討、推進されてきたが、新農政では「法人化」にしばったところに特徴がある。

以前から、農家世帯員の個人の確立を目指していた全国農業会議所は、「新農政」と同時期に出された答申⁸⁴のなかで、「21 世紀に向けた農業の担い手像を確立」するための課題

⁸¹ 入澤肇構造改善局長発言（第 4 回農政審議会企画部会第 1 小委員会）、同上、p. 440

⁸² 梶井功（東京農工大学教授）発言（第 4 回農政審議会企画部会第 1 小委員会）、同上、p. 438

⁸³ 入澤肇構造改善局長発言（第 4 回農政審議会企画部会第 1 小委員会）、同上、p. 438

⁸⁴ 全国農業会議所「農林水産大臣に対する本答申 ー農業の担い手確保のための具体的方策ー」（平成 4 年 3 月 12 日）、『農業委員会等制度史』、全国農業会議所、1995 年、pp. 271-284

の一つとして、「若者に魅力がある農業経営像の確立」を挙げ、そのなかで「経営内における個（人）の確立」の必要性を述べている。

「若者の農業離れや嫁不足の背景にはさまざまな要因が考えられるが、この大きな一因として経営のなかにおける個（人）の確立の問題があげられる。とくにこれまでの農業経営にあっては、経営と構成員たる個人の問題は、いわゆる『イエ』のなかで解決すべきであり、それが家族経営のよさであるとされてきたが、若者の価値観の変化にも対応して、近代的な家族経営の確立をめざす必要がある」

そして、そのための具体的方策として「家族協定農業」、「法人化」を示している。

これに対し、「新農政」の解説本⁸⁵では、「法人化」のメリットを説明するとともに、「家族協定農業」の問題点を指摘している。

「農業経営の法人化のメリットのうち、家族内の労働関係や役割分担の明確化による後継者や女性の経営への積極的な参画、給料制、休日制の導入、適正な労働の評価等を通じた個人の地位の向上などは、複式簿記記帳や労災保険、雇用保険への任意加入など農業者個人の努力によっても同様の効果をあげることができる。しかし、農業者の意識改革と一口でいっても、個人経営のままではそう容易でないことから、法人化をその実現を図る一手法として積極的に活用していくこととしている」（下線は筆者による）

と、「法人化」が農業従事者の地位向上、労働条件の改善を促進させる手段としている。

一方、「家族協定農業」については、「昭和 30 年代以来全国農業会議所が中心となって推進してきたが、一部の特定市町村を除いて普及・定着していない」という現状を指摘し、普及しなかった要因として、「農業者年金における経営移譲年金の創設により家族協定の経営移譲の円滑化という点で必要が薄れたこと」「我が国の実情として、家庭内部に契約関係を持ち込むことに対する抵抗感が強かったこと」「農家子弟の他産業への就業機会が拡大したこと」を挙げている。農家のままで「家族協定農業」を行うことは「抵抗感が強い」が、法人化すれば「意識改革がされて、個人の地位の向上にする」という考え方である⁸⁶。

「若者に魅力ある農業」にするための「法人化」については、「経営内での個人の地位向上」以外にも、「イメージ・アップ」の効果もねらっていた。

全国農業会議所の山田豊⁸⁷は、「有能な人材の確保」のためには、「意識改革」が必要であり、農業版の CI（あるいはイメージ開発）が「新農政」としている。

特に、山田が「意識改革」を求めているのは、農家よりも行政や団体に対してであった。

「（農家の）親父は息子に対して職業選択の自由を認めて、その上で農業を選んでくれるかどうかということ言っているわけです。しかし行政なり団体の対応は、必ずしもそうではない。後継者の育成だとか、後継者が少なくなつて困つたものだという発想の中には、やはり農家という家の跡継ぎが農業という業を引き継ぐのだという意識が依然として抜けない・・・こここのところの意識改革がまずもって必要」⁸⁸

⁸⁵ 新農政推進研究会『新政策 そこが知りたい』、大成出版社、1992年、p. 115

⁸⁶ 全国農業会議所の山田豊は、「家族経営協定という話はなかなかわかりづらい話であるわけですが、この法人化の問題が大変わかりいいということもあって、ややこの議論だけが先行している」（山田豊「新政策は歴史への挑戦 ー法人化で若い有能な人材を確保ー」（『新政策の展開と農業法人の課題』、全国農業会議所、1993年、p. 21）と評している

⁸⁷ 同上、p. 9

⁸⁸ 同上、pp. 16-17

このような見地にたつて、

「従来の自立経営農家だとか中核農家という言葉をやめて、あえて「個別経営体」だとか、『組織経営体』と呼んだのは、・・・若い人が農業を職業として選択をする、つまり就職をする場としての経営体として成り立ってなければだめではないかという意味」⁸⁹で用いたと指摘している。このことについて、入澤肇は

「産業として確立するためにはどうしてもプロの担い手が必要で、・・・従来の専業農家とか兼業農家ではなく、『農業の経営体』という言葉を使って概念をもっと明確にした方がアピールするのではないかと考えた」⁹⁰

「個別経営体というのはとりもなおさず家族経営のことなのであり、ただ従来の家族経営という家計と経営が未分離だというふうに捉えてしまっているといけないので、家族経営の中でも特に家計と経営の分離と経営管理面の充実強化してもらおうという意志を込めて個別経営体という言葉を使ったわけです」⁹¹

と述べている。つまり、使い古され、多様な性格のものを有する「農家」ではなく、イメージ開発として「経営体」という「新しい言葉」を用いたのである。また、「家計と経営の分離」を強調することも目的の一つとしている。

しかし、「農家」を「経営体」の看板を替えたとしても、実態は何も伴わないので、制度的に確立したものとして、注目されたのが「法人」であった⁹²。結局、「農家」を「法人」とするだけで、若者の農業に対するイメージが変わるのではないかという期待に基づいて「法人化」を進めようとしたのである⁹³。

この点に関して、斉藤潔⁹⁴は

「新政策の位置づけは何かといいますと、・・・マスタープランの位置づけをしております。・・・新政策のなかに具体策がないというのは、そういう意味では当然のことです。・・・ただし、法人に関しては、私は全く異なると思っています。・・・法人化をどういう理念で進めていくのかということが、全く書かれていない。・・・法人化に関しては基本理念が全くなくて、実施計画だけがある」

と指摘している。農業のイメージアップのための看板の書き換えが主目的であったため、「法人化」にともなう農業経営の変革については全く示されていないことを問題にしている。このような目的で「法人化が推進」されたため、その後の法人化の推進にあたっては、法人化の理念ではなく、法人化のメリットが問題とされるようになったのである。

⁸⁹ 同上, p. 17

⁹⁰ 入澤肇構造改善局長発言（第1回農政審議会企画部会第1小委員会）（農地制度資料編さん委員会『農地制度資料（平成13年度）第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等（上）』、農政調査委員会、2002年）、p. 273

⁹¹ 入澤肇構造改善局長発言（第2回農政審議会企画部会第1小委員会）（同上、p. 348）

⁹² 田代洋一は「現実にある『農家』を否定していくら『経営体』とってみても『農家』との区別がつかないから、経営体に『法人』という衣をかぶせる」（田代洋一『食料主権 21世紀の農政課題』、日本経済評論社、1998年、p. 186）と指摘している

⁹³ 当時、現地調査での調査農業法人の法人化のメリットの回答は、「農業法人名の名刺が作成でき、社長という肩書を入れられる」であった

⁹⁴ 斉藤潔「農業法人の今日的意義と発展方向」『新政策の展開と農業法人の課題』、全国農業会議所、1993年、p. 142

以上のように、「農業を職業として選択しうる」ための 3 条件については、政策目標として設定するには詰められていない部分が多い。これは、「新農政」の性格によるところが大きいと思われる。「新農政」が農政の「CI」であるとするならば、看板を書き換えることで中味も変えていこうとするものである。このため、「新農政」で示された視点も“新しさ”にこだわったとされている。その観点から、「農業を職業として選択しうる」条件を考えると、「労働時間」は「3K 産業」のイメージからの脱却という新たな視点である。また、他産業との比較として「生涯所得」を導入したことは、農業では長期間就業できるメリットを PR するための手法として、わかりやすいものであった。「法人化」も、「農家の育成」よりは「法人の育成」の方が“新しさ”を感じるし、より規模の大きい経営を目指しているのではないかと期待される。

結局、「新農政」による「新たな目標」の設定により、農家の若年層を対象に、農業への関心を高めようとするものであったと考えられる。新たに設定された目標である 3 条件が適うのであれば、「農業を職業として選択しうる」若者も増えるのではないかとと思われる。しかし、「新農政」について新聞等が指摘しているように、目標実現のための具体的な方策は明らかにされておらず、その後の政策に委ねられたのである。

第 5 節 小括

バブル期の労働需要の高まりは、「3K 産業」ともいわれた労働条件の悪い産業での労働者確保を困難にさせた。そのうち、「3K 産業」の典型とも指摘された農業では、若年層の新規就農者は大幅に減少し、年間の新規就農者は 4 千人を下回るまでになった。新聞等では、他産業と比較可能な新卒者における就農者の人数に注目し、年間 2 千人にも満たない状況を大きく取り上げ、将来の不安を指摘するようになった。このような報道に対し、農林水産省では、当初、地域農業の担い手として注目されつつあった新規参入者も政策対象に含めた事業を開始することとした。それでも、若年者の新規就農者は減少を続けていたので、農林水産省は後継者対策を農政の重要課題と位置づけ、組織再編、新たな事業の実施を行うこととした。しかし、このような対策は、普及部門だけの対応であり、全省庁的な取組とはなっていなかった。

ところで、農業基本法制定 30 年の節目の年に農林水産大臣に就任した近藤元次が「農業基本法の検討」という発言を契機に、全省的な体制で農政の見直しを検討する「新しい食料・農業・農村対策本部」が設置されることとなった。近藤農林大臣は、農業における懸案事項として、新規学卒就農者の少なさと耕作放棄地の拡大を挙げていたため、農政の見直しの検討においては、若年の新規就農者の確保が重要課題として位置づけられることとなった。このため、普及部門の課題とされてきた若年の新規就農者確保の問題が、「新農政」において、全省的な検討が行われるようになったのである。

平成 4 年に公表された「新農政」では、若年農業業者の確保のために、「農業を職業として選択し得る魅力あるもの」が農政の目標とされていた。そして、「農業経営を担う者の確保」のための具体的な目標として、「主たる従事者の年間労働時間は他産業並みの水準」、「主たる従事者 1 人当たりの生涯所得も地域の他産業従事者と遜色ない水準」を示すと

もに、それを担保するための「法人化」の推進も打ち出された。若年農業者の確保のために、全省的な施策の見直しが行われることとなったのである。

ただし、「新農政」において確保するのは、「農業経営を担う者」であり、農家の後継者を念頭にしたものと考えられる。目標とされた「所得」の推計では、経営主及び後継者の生涯所得の確保のために、それ以外の家族労働者、雇用者は低所得であると仮定している。このことから、「新農政」の対象とする「個人」とは、経営者（予定者を含む）を想定したのである。結局、農家世帯員のなかから人材を調達することを前提としたものであったと考えられる。その点から考えると、「新農政」においては、「新しさ」を全面的に打ち出してはいるものの、農家世帯員を主たる施策対象とするという考えからは抜け出していなかったのである。

第5章 「食料・農業・農村基本法」制定までの農業政策の展開と農業雇用に関する労働政策の変化

本章では、まず、平成4年の「新農政」で示された若年農業者確保のための目標を達成するために実施された具体的な施策についてみていくこととする。次に、平成11年の「食料・農業・農村基本法」制定までの経緯のうち、若年農業者確保に関連した部分について、議論の経緯を概観する。加えて、「食料・農業・農村基本法」に基づいて、当面の施策の基本方針を定める「食料・農業・農村基本計画」での議論もみておきたい。「新農政」と「食料・農業・農村基本法」は直接的には関連性はないが、「新農政」で農業政策の目標として示された「効率的かつ安定的な経営の育成」、「法人化の推進」が「食料・農業・農村基本法」の条文に反映されていることからわかるように、「食料・農業・農村基本法」の農業政策は「新農政」で示された方向付けを踏襲するものであった。このため、「食料・農業・農村基本法」制定までを本章で扱うこととした。

第1節では、「新農政」の公表を踏まえて、実施された施策についてみておきたい。「新農政」直後の法律作成作業は、農業構造経営対策として「農業経営基盤強化法」への移行及び農地法等の改正（平成5年6月16日）、地域政策として「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」（平成5年6月16日）の2つであった。ここでは「農業経営基盤強化法」への移行及び農地法等の改正についての経過及びその内容について整理してみたい。

次に、「新農政」で重要課題とされた若年農業者の確保のため、新規就農対策は事業の見直し及び拡充が検討され、次年度の予算要求に組み込まれることとなった。ここでは、新たな新規就農対策を整理するとともに、新規就農対策の政策対象に農業雇用者が含まれるようになったことを指摘しておきたい。

最後に、「新農政」後の農業労働力の動向を「新農政」での予測値と併せて、みておきたい。若年農業者の確保が重要な問題とされた背景には、「昭和1ケタ世代」のリタイアによる農業労働力の大幅な減少が懸念されていたことがあった。実際には、「昭和1ケタ世代」がリタイアしなかったため、農業労働力が大幅に減るような状況とはならなかった。農業労働力があまり減少しなかったことが、その後の農業労働力に関する政策に与えた影響についてもふれておきたい。

第2節では、「食料・農業・農村基本法」制定までの経緯を整理しておきたい。

ウルグアイ・ラウンドが決着したこともあり、農業基本法に代わる新たな基本法制定が提言され、農林水産省は新たな基本法として「食料・農業・農村基本法」制定に向けた作業を開始する。まず、農業基本法の成果、問題点等の分析と農業基本法をめぐる諸問題についての論点整理を行った「農業基本法に関する研究会」について、農業就業人口の減少に関連する部分を中心に整理を行った。次に、「食料・農業・農村基本問題調査会」での新規就農者に関する部分を取り出し、「担い手」対策として新規就農対策が位置づけられたことを指摘する。また、法人等での雇用が新規就農対策の政策対象に含まれるようになったことも示す。「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申後、農林水産省は新たな基本法の制定を含む農政改革のあり方を示す「農政改革大綱」を作成するとともに、これに基づく

「食料・農業・農村基本法」の条文化が行われた。ここでは、「農政改革大綱」作成までの過程で、新規就農対策がどのように変化してきたかについてみておきたい。特に、「農政改革大綱」で重要な課題とされた「法人等の就農促進」が「食料・農業・農村基本法」では明記されなかったことを指摘する。

第3節では、「食料・農業・農村基本法」に基づいて、当面の施策の基本方針を定める「食料・農業・農村基本計画」の策定時において、新規就農対策がどのように議論されたかについてまとめている。この計画では、新規就農対策が普及部門での施策を中心としており、「法人等の就農促進」については記述されなかったことを確認する。

ここまで、平成4年の「新農政」公表から平成12年の「食料・農業・農村基本計画」策定までの、農業労働力に関する施策についてみてきたが、この時期に労働省でも農業雇用者を政策対象として考えるようになってきている。第4節では、労働省が農業雇用者を労働対象とするようになった経緯及び、実施した施策の内容とその問題点についてみておきたい。

以上を通して、「新規就農対策」と主たる対象として非農家の新規参入者が重視されるようになっていく経緯を整理する。加えて、農業雇用者が政策対象として注目されるようになった要因について、農政においては新規就農対策、労働省では雇用対策からみていきたい。

第1節 「新農政」の農業政策の具体化

1. 「農業経営基盤強化法」への移行及び農地法等の改正について

ここでは、「新農政」で示されていた「農業を職業として選択しうる」ための3つの条件について、それを政策目標として設定するために行われた法律改正の経過についてみていきたい。

(1)農政審議会企画部会第1小委員会での議論

「新農政」公表後に、「新農政」の具体化するために、農政審議会でも3つのテーマについて審議されることとなった。そのうちの1つである「構造、経営」の分野では、「経営体の育成とその条件整備に関する制度・施策」を審議することとなり、農政審議会企画部会第1小委員会が、平成4年9月17日から4回実施された。第1回の小委員会では、当面の検討課題として、「構造・経営対策の体系のあり方」、「経営目標、地域の農業構造の目標と経営体への誘導策のあり方」、「経営体を担う人材の育成・確保策のあり方」、「農業経営の法人化のあり方」等が示された。

第1回、第2回(平成4年10月13日)は、農業構造・経営政策に関する総括的な質疑が行われ、「新農政」で示された「経営体」、「労働時間」等についての農林水産省の考えが示されている¹。

なお、第1回小委員会から、若年層の農業者確保対策の政策対象として、他産業が主の農家世帯員も含めるべきとの意見が出ている。

¹ 「新農政」公表当時の農林水産省の「農業を職業として選択しうる」ための3つの条件等に関する考えをまとめるに際し、この委員会での議論は非常に参考となった

「学卒新規労働力で農業に就かず非農業に就いた中でも農業もやっている人が多い。・・・後継者養成というと最初から本格的に農業を専念してもらおうという人ばかり考えているが、今は非農業に就きながらもしかし農業をやっている人を本格的に農業者に育てていくことにがんばる必要がある」²

この指摘を踏まえ、平成4年度農業白書で「農家子弟の新規学卒者の動向をみると、・・・農業に従事した者（新規学卒就農者と勤務等のかたわら農業にも従事した者の合計）は、近年、新規学卒者の15～20%に相当する2～3万人前後で推移」³と、他産業に従事する新規学卒者も注目するようになる。

第1小委員会の開催とともに、小委員会の一部の委員による農政審第1小委員会農業生産法人懇談会(平成4年11月19日)が開催され、農業生産法人の制度的検討が行われた。

この小委員会は、第3回(平成4年11月13日)に、農業者、団体との意見交換を行い、第4回(12月10日)には、「農業構造・経営政策の課題と対応の方向」に中間とりまとめについての検討を行っている。第4回には、農林水産省から「農業経営基盤の強化のための関係法律の整備について(案)」が示されており、「課題と対応の方向」の検討と同時並行的に法案の検討がなされていたのである。

「農業構造・経営政策の課題と対応の方向」(中間取りまとめ)の概要は、今後の農業構造・経営対策のあり方として、「農業構造・経営改善の目標の明確化と農地流動化の推進」、「望ましい経営体の育成、法人化の推進と経営体を担う人材の育成・確保」の2つの柱を出している。

このうち、「望ましい経営体の育成、法人化の推進と経営体を担う人材の育成・確保」では、以下のような提言を行っている。

① 経営体の規模拡大と経営改善の一体的な取組みに対する支援

育成すべき経営体の計画的な経営改善の取組みを支援するため、経営規模拡大計画認定制度を規模拡大と経営改善を一体的に推進する経営改善計画認定制度に拡充

② 経営体の負担軽減策の充実及び農業従事者の就業条件の改善

また、農業従事者の就業条件の改善と良質な農業労働力確保のため、労働基準法を援用しつつ、休日制、給料制等を推進するとともに、機械化等による労働強度及び労働時間の軽減、兼業農家、高齢農家等を活用した労働力の補完システムの充実及び労働力のあっせん体制の整備を推進

③ 法人化の推進と法人経営体の発展のための支援

④ 経営体を担う人材の育成・確保対策の推進

意欲と能力のある者が幅広くかつ円滑に農業に参入し得るようになるため、新規就農ガイドセンター等における相談機能の一層の充実、先進的な法人経営体等での実践的研修、市町村公社・農協等市町村段階の農地保有合理化法人の保有農地を利用した実践的研修等を通じて経営体を担う人材の確保・育成を積極的に推進

この中間取りまとめは、経営基盤強化法等の制定が予定されているなかで、経営体の育

² 梶井功(東京農工大学教授) 発言(第1回農政審議会企画部会第1小委員会(平成4年9月17日))、(農地制度資料編さん委員会『農地制度資料(平成13年度) 第1巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等(上)』、農政調査委員会、2002年、p.278)

³ 『平成4年度農業白書』、p.179

成方策が固まる前に、現下の問題を整理したものと位置づけられる。

(2)経営基盤強化促進法への移行及び農地法等の改正

「新農政」で「自主的かつ計画的に経営内容の改善を進めようとする経営体への支援の重点化」とされている点について、農林水産省では、早くから法律制定に向けて検討作業をはじめ、農業経営基盤強化法案大綱（平成4年7月）、農業経営基盤強化促進法案（仮称）大綱（平成4年9月）を作成している。

この農業経営基盤強化促進法は、既存の農地利用増進法を拡充して新しい体系的な制度とする方針で作成作業が行われた。このため、「農用地の利用の増進」に加え、経営基盤の強化策が加わって、法律の性格は農地制度から経営の育成を目的とする制度に変更された。経営基盤強化のための新たな制度として、「都道府県の基本方針及び市町村による基本構想において育成すべき農業経営の目標等を明確にする制度」と、「これらに即して農業者が作成する農業経営改善計画を市町村が認定する制度」が設けられた。

この法律改正とともに、「法人化」の推進のために、「農地法」、「農業協同組合法」の改正も検討された。「農地法」では、農業生産法人の事業要件（現行の農業及びこれに附帯する事業に限定されたものを、拡充すること）、構成員要件（現行の法人の構成員はすべて農地の権利を提供した個人と又はその法人の事業に常時従事する者の緩和）、「農業協同組合法」では、農事組合法人についても農業生産法人と同様に要件を緩和するものであった。

以上の法律改正は、平成5年2月12日に国会提出された。国会では、5月19日に農林水産委員会で修正可決され、翌20日に本会議で修正どおり可決した。参議院では、6月4日の農林水産委員会で可決し、6月8日の本会議において可決成立した。

なお、衆議院農林水産委員会及び参議院農林水産委員会の附帯決議には、「法人化や規模拡大等の推進に当たり必要となる雇用労働力については、雇用労働者に対する福祉の増進を図る等その安定的確保に資する所要の指導を行うこと」が含まれている。

成立した農業経営基盤強化促進法では、市町村による基本構想で以下の目標等を定めることとされた。

- ① 農業経営基盤の強化の促進に関する目標
- ② 農業経営の規模、生産方式、経営管理の方法、農業従事の態様等に関する営農の類型ごとの効率的かつ安定的な農業経営の指標
- ③ 効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用の集積に関する目標等
そして、農業経営基盤の強化の促進に関する目標として、各市町村毎に年間農業所得、年間労働時間が決定されることとされた。

つまり、この一連の制度改正により、農業経営改善計画を市町村に認定された者（以下、認定農業者）は、経営目標として、「新農政」で示された所得と労働時間を設定されることになる。また、「農地法」、「農業協同組合法」の改正は、農業法人の事業範囲や構成員を拡大させることになるので、従前よりも「法人化」がしやすくなる。「新農政」で「農業を職業として選択しうる」ための3条件を示していたが、これを達成するための法律改正であったことがわかる。また、「認定農業者」としたところに、「個人」に着目した政策であるこ

とを強調している⁴。

ただし、問題となるのは、面倒な書類を提出して認定農業者となるメリットがあるかである。認定農業者に対する支援制度は用意されていたが、低利融資制度の適用が主であり、多額の資金需要のない経営では、メリットは少なかった。このため、地域における申請促進の取組の強弱によって、認定農業者の数が大きく異なることとなった。認定農業者となるメリットがあまりなかったこともあって、当初の認定農業者は少なかった（平成7年3月では19千人、平成8年3月では69千人、平成9年3月では98千人）。

「新農政」では、構造政策で主たる政策対象であった「中核農家」に替わるものとして、「効率的かつ安定的な経営」を示していた。この「効率的かつ安定的な経営」は「中核農家」のように統計的に把握できるものではなかったため、「効率的かつ安定的な経営」をめざす経営も含まれる認定農業者を、育成すべき経営として位置づけられるようになっていく。そして、認定農業者が地域農業の主たる担い手と考えられるようになるなかで、認定農業者を増やすことが政策の目標となっていく。このため、認定農業者の基準を満たすような農家への働きかけが全国的な取組となり、認定農業者は増加傾向を示すこととなった（平成18年3月には200千人を超えるようになり、平成22年3月は249千人）。平成22年以降、計画期間（5年間）が終了した者のなかで、高齢化等の理由により再認定申請を行わない者が増加したため、認定農業者はわずかながら減少するようになってきている（平成24年3月は238千人）。

2. 新規就農対策の拡充

「新農政」では、「人材の確保」を最重要課題としている。農政の大きな方向としては、「農業を職業として選択し得る魅力あるもの」にするために、「生涯所得」、「労働時間」、「法人化」の3つの条件を示しているが、この対象者は主に農家子弟である。一方、「新農政」における新規参入者対策（つまり、主に「農家子弟以外」への対策）については、「新規就農の促進と支援措置」として

「意欲と能力のある者が、農家子弟以外の者も含め、幅広くかつ円滑に農業に参入し得るよう、広域的な募集、技術経営研修、給与の支給、農地の提供などを一体として行う地域の取組を支援する。また、OJT（日常業務を通じた実地訓練）の活用を含む研修教育、低利資金の融通、情報のネットワーク化による相談・斡旋などの体制を整備する。また、リタイア後の安心とゆとりある生活に配慮する」

と記されている。このうち、「一体として」の意味は、「広域的な募集」は農業委員会等系統組織、「技術経営研修」は農業改良普及組織が主であるので、これらの関係機関の一体的な取組を求めたのである。

これを踏まえて、農林水産省は「青年農業者の育成等新規就農の促進」として、平成5年度予算で新規就農対策の拡充を行うこととした。その主な事業は「青年農業者育成確保推進事業」である。この趣旨は、「新規就農者を促進するため、青年農業者育成の目標となる都道府県、市町村段階における人材育成方針の策定を進めるとともに、農地情報の提供等を行う新規就農ガイドセンターを中心とした支援体制と農業改良普及所、県農業大学校、

⁴ 実際には、認定農業者がいる経営は主に農家なので、認定農家と呼ばれることが多い

先進的経営体等津中心とした支援体制を一体化し、中央、都道府県、市町村の各段階での就農関連情報の提供、就農相談、実践的研修教育の実施等一貫した支援体制の整備を進め、意欲ある青年が円滑に就農できるシステムを確立する」とされている。

これは、昭和 62 年度に開始された「若い農業者育成確保促進事業」と「新規ガイド事業」の一体化と、平成 3 年度から実施されていた「農業後継者就農促進対策事業」における農業後継者育成方針の策定をまとめたものであり、既存の施策を統一的に実施しようとするものであった。このような「一体的」な取組が必要なのは、主に非農家の就農希望者であり、農業委員会等系統組織と農業改良普及組織が協力して、非農家の農業就農を段階別に支援することにより、新規参入者を増加させようとするものであった。その際、非農家の就農希望者への対応は、就農前、就農時、就農後の段階によって施策内容が大きく異なるため、各段階ごとにそれぞれの役割を明確にした。

加えて、非農家の就農希望者にまとまった農地を提供できるように、「耕種型リース農場整備事業」（離農等の農地を、施設等を整備し、新規就農者に対してリース方式により円滑な継承を実施）も開始された。

さらに、平成 7 年度には、新規就農者の融資制度を開始する。「青年の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」（平成 7 年 2 月 15 日）では、以下のような措置が定められた。

- (1) 都道府県知事による就農計画の認定
- (2) 青年農業者育成センターの指定
(就農支援資金の貸付けその他の就農促進業務を行う公益法人)
- (3) 就農支援資金の貸付け
- (4) 農業改良資金の特例

以上のように、「新農政」公表から、主に非農家を対象とした新規就農対策は、その内容が充実されるとともに体系化されるようになり、「人材の確保」対策は、一層、非農家の就農希望者に重点化されたのである。

ところで、新規就農者対策（主に非農家を対象）が充実するにつれて、新規就農者の就農タイプがあることが指摘されるようになる。例えば、「青年農業者育成の手き」⁵では、が農業就農するまでに様々なパターンがあることが指摘されるようになる。ここでは、以下の 4 つの形態を示している。

- (1) 自家農業（自営タイプ）
農家の子弟が親の経営を引き継いで農業を開始
(これまでの就農形態の主体をなすもの)
- (2) リース農場（自営タイプ）
県農業公社等の保有する農場を一定期間リースで借りて経営を開始し、その後農場を取得
- (3) 雇用就農（組織タイプ）
組織経営体（生産法人、有限会社等）での実践研修後に雇用される形での就農
(雇用形態での就農なので農地等の経営基盤を持たない青年でも就農しやすい)

⁵ (社)全国農村青少年教育振興会『青年農業者育成の手き』, ケーユー出版, 1994 年, p. 64

(4)独立のれんわけ（組織，自立タイプ）

組織経営体，先進農家での実践研修後に組織経営体の構成員または自立農家として就農（先進的経営体での実地研修により効果的な技術習得が可能）

リース農場整備事業や実践的な研修を通して，自営するタイプが生じてくるようになってきた結果と考えられるが，そのなかに「雇用就農」が新規就農として位置づけられている。ただし，労働力不足のための雇用ではなく，研修終了後の就業先としての「雇用」である。研修によりある程度の農業技術を得た就農希望者が，自立農家としてではなく組織経営体の社員として就農する事例が出て来るようになってきたことを示している。

このようななか，全国農業会議所は，平成7年3月9日に農林水産大臣から諮問された「転機に直面するわが国経済社会における農業・農村の対応方法」に対し，平成8年9月に中間答申⁶を行った。

このなかで，「経営政策の方向」の一つとして，「農業部門への就職・雇用の促進と青少年の就農自立化」という項立てをし，

「近年，農業部門に就職を希望する若者が増える一方，農業経営の規模拡大や法人化の進展に伴い，農業においても雇用者を受け入れる経営体が増加している。人材確保の観点からも，こうした農業部門への就職・雇用の促進するため，情報提供や相談・あっせん，研修の体制整備を図る必要がある。また，農業法人等への就職や構成員としての参加により，広く青年が農業に参入し，将来農業経営主として自立し得るよう支援するなど，青年の就農および農業経営主としての自立を積極的に支援する施策についても検討する必要がある」

と記している。入り口対策としての情報提供とともに，出口としての農業経営主として自立する施策を求めている。

このような答申をうけ，農林水産省は，平成9年度から，新規就農促進対策の一環として雇用就農タイプへの対策も実施できるように，「農業人材確保育成事業」が開始されることとなった。この事業は後述するように，当初は労働省との連携を念頭にしていたが，結果として，農林水産省独自の事業として実施された。この事業の一つとして，就農相談会，新規就農セミナーとともに農業法人合同会社説明会を開催する「新・農業人フェア」が開催されることとなった。また，農業法人等の求人，研修受け入れ情報をホームページで提供する活動も行うようになった。

本答申⁷では，「農業を担う人材の確保」として，「農業の人材の確保にあたっては，就農を希望する若者の増加に対応し，農業経営者として自立をめざす若者等への就農支援，農業への就職（雇用・研修）に対する支援の2つの視点から検討する必要がある」としている。

これまでの事業と同様に，全国農業会議所の答申に基づいて事業が実施され，新規就農対策の政策対象として雇用就農者が考えられるようになったのである。

⁶ 全国農業会議所「農林水産大臣に対する中間答申 ー21世紀のわが国経済社会における農業・農村の対応方法」（平成8年9月20日）『農業委員会等制度 五十年史』，全国農業会議所，2005年，pp.282-297

⁷ 全国農業会議所「農林水産大臣に対する本答申 ー21世紀に向けた農業の人材確保養成，農地の確保と有効利用の方策」（平成9年9月26日）『農業委員会等制度 五十年史』，全国農業会議所，2005年，pp.297-314

3. 「新農政」公表後の農業労働力の動向

「新農政」では、若年農業者の激減が重要問題とされていたが、その背景として、農業労働力で高いシェアをもつ「昭和1ケタ世代」のリタイアによる農業労働力の激減が懸念されていたことが挙げられる。「新農政」では、「現在、我が国農業を支えている昭和一桁生まれの農業従事者は、今後10年間に順次リタイアすることになる」と断定的に述べており、この減少を契機に構造改善を進めようとして、農業経営基盤強化法の制定や新規就農対策の見直し・充実を早急に行ったと考えられる。

しかし、「昭和1ケタ世代」の大幅なリタイアが生じなかったため、以上のような対策の効果は見えにくいものとなった。ここでは、「昭和1ケタ世代」のリタイアしなかったことを、「新農政」の推計結果と実際の統計の結果を比較により確認しておきたい。加えて、農業労働力の激減が生じなかったことが、農業労働力に関する政策にどのような与えた影響についてもふれておきたい。

「新政策」で示された基幹的農業従事者の動向と見通しをみると（第5-1表参照）、昭和60年から平成2年までの基幹的農業従事者（男女計）は、実数で60万人、率にして15%の減少を示している。このうち、男子60歳未満の基幹的農業従事者は、30%も減少している。

第5-1表 「新農政」における基幹的農業従事者の動向と見通し

(単位：万人、%)

	新政策資料				参考(統計値)		
	昭和35年	60年	平成2年	12年(試算)	平成2年	12年	
男女計	計	1175	370	313(100)	210(100)	292(100)	240(100)
	55歳未満		172	113(36)	59(28)	111(38)	59(25)
	55～65歳		118	109(35)	55(26)	103(35)	58(24)
	65歳以上		80	90(29)	97(46)	78(27)	123(51)
	60歳未満		235	162(52)	81(38)	158(54)	80(34)
	65歳 //		290	222(71)	114(54)	214(73)	117(48)
男子	計	551	187	162(100)	107(100)	152(100)	126(100)
	55歳未満		76	52(32)	30(28)	51(34)	30(24)
	55～65歳		59	54(34)	24(22)	52(34)	26(21)
	65歳以上		52	56(35)	54(50)	49(33)	70(55)
	60歳未満		106	74(46)	39(36)	73(48)	39(31)
	65歳 //		135	106(65)	53(50)	103(68)	56(45)
女子	計	624	183	150(100)	104(100)	141(100)	114(100)
	55歳未満		96	61(41)	30(29)	60(43)	29(25)
	55～65歳		59	55(36)	31(30)	51(37)	32(28)
	65歳以上		28	34(23)	43(41)	29(21)	53(46)
	60歳未満		129	88(58)	43(41)	85(61)	42(37)
	65歳 //		155	116(78)	61(59)	111(79)	61(54)

資料：新政策研究会編『新しい食料・農業・農村政策を考える』、地球社、1992年、p93より引用。農業センサス
原注：「基幹的農業従事者」とは、農業に主として従事するものうち、ふだん仕事を主とするもの

注：新政策資料は「総農家」（「販売農家」＋「自給的農家」）、参考（統計値）は「販売農家」のデータである
（平成12年の総農家のデータはない）。

このような変化が続いたと仮定して試算⁸した結果は、基幹的農業従事者は 210 万人程度(平成 2 年比で 33%減)、このうち男子 60 歳未満の基幹的農業従事者は 39 万人程度(同 48%減)まで減少するとものであった。その一方で、男子 65 歳以上はほぼ横ばいとなると見込まれている。人口の多い昭和 1 ケタ世代が高齢者になるとリタイアする者が多いため、昭和 1 ケタ世代での増加が少なくなるとともに、昭和 1 ケタ世代での増加と同程度のリタイアがその上の世代で生じると考えられていた。「昭和一桁生まれの農業従事者は、今後 10 年間に順次リタイアすることになる」が前提になっていたと考えられる。

このように、昭和 1 ケタ世代がリタイアしても、男子 65 歳以上の割合は平成 2 年の 35%から 12 年の 50%へと上昇し、高齢化が急速に進むと予想されていた⁹。男子基幹的農業従事者が大幅に減少し、間もなくリタイアすると予想される 65 歳以上が半数以上となれば、構造改善も進むと考えたのである

実際の統計値は農業センサスの調査方法の変更¹⁰により、基幹的農業従事者数が減っているため、男女計の減少率で比較すると、10 年間で試算値では 33%減に対し、18%減にとどまっている。年齢別にみると、55 歳未満については、試算値と統計値との差は男女ともない。55~65 歳も統計値がやや上回る程度である。つまり、試算値と統計値の差は 65 歳以上のみである。65 歳以上の基幹的農業従事者が、男子で 16 万人、女子で 10 万人上回っているのである。このことは、65 歳を過ぎてもリタイアしないで、農業就業する者が増えてきたことを示している。

「新農政」では、農家数についても試算を行っている(第 5-2 表参照)。表から分かるように、総農家数の減少は、年率 1%前半の減少率で推移してきたが、昭和 62 年~平成 2 年で減少率が高まってきている。農業従事者が 10 年で 3 割程度減少するのであれば、農家数も同程度減少すると仮定すると 270 万戸程度であり、幅をもたせて 250~300 万戸と推測している。すでに農家戸数の推計は、新聞報道されたが、その時の数値は 315 万戸¹¹と、最終的に公表された数値よりもやや多い(第 5-1 表に示したように、農家戸数の減少スピードは、農業就業人口の減少スピードよりは緩やかなものであった。「新農政」で農業労働力と農家戸数の減少を同程度としたのは、構造改革が進む事を期待したものと考えられる)。

平成 12 年の実際の戸数は 312 万戸と、当初の推測値に近い数値であり、農家戸数の減少スピードは、昭和 60 年~平成 2 年とほぼ同じであった。一方、「中核農家」は大幅に減少して、農家戸数に占める割合は 11%まで低下している。

「昭和 1 ケタ世代」のリタイアを見込んで展望した「新農政」における平成 12 年の農業構造は、「昭和 1 ケタ世代」があまりリタイアしなかったことにより、その実現はかなわ

⁸ 試算方法は、「マルコフ・コーホート過程を応用して、全国 10 地域別に、1990 年センサスの農家世帯員数(性別、年齢別、就業状態別)を初期値として、昭和 62 年~平成元年の就業状態別平均異動率をもとに、2000 年の就業状態別世帯員数(農業労働力)を試算」(新政策研究会編『新しい食料・農業・農村政策を考える』、地球社、1992 年、p. 93)

⁹ 筆者は、1990 農業センサスの分析において、1985~90 年の動向が継続した場合の農業労働力の推計を行っているが、結果はほとんど変わらない(松久勉「わが国の農家人口と農業労働力の将来推計」『農業総合研究』第 46 巻第 2 号、農業総合研究所、1992 年)。初期値が同じで、2 期分を伸ばしただけなので、大きな差は出にくい

¹⁰ 農業センサスの調査の簡便化のため、「販売農家」(経営耕地 30a 以上か農産物販売金額 50 万円以上の農家)でない農家(「自給的農家」)は、少数の質問項目のみとなった。

¹¹ 日本農業新聞(平成 3 年 10 月 12 日号)

第 5-2 表 「新農政」における農家戸数の推移と見通し

(単位：万戸、万、%)

	新農政の資料					統計値
	昭和35年	50年 [35～50]	60年 [50～60]	平成2年 [60～2]	平成12年 [2～12]	平成12年 [2～12]
総農家数	<606>	<495> (▲1.3)	<438> 423 (▲1.2)	— 383 (▲1.9)	250～300 (▲4.2～▲2.4)	312 (▲2.0)
中核農家	—	125 (—)	87 (▲3.7)	62 (▲6.3)	—	35 (▲6.6)
個別経営体	—	—	—	10程度	35～45	

資料：新政策研究会編『新しい食料・農業・農村政策を考える』，地球社，1992年，p67より引用

原注：1)「農家」とは，平成2年センサスでは，経営耕地面積10a以上の農業を営む世帯又は年間の農産物販売金額が15万円以上あった世帯。

2) <>内は，旧定義による農家数。(西日本では，経営耕地面積5a以上，農産物販売金額10万円以上)

3) ()内は，[]内の期間についての年平均減少率

4)「個別経営体」とは，個人又は一世帯によって農業が営まれている経営体であって，他産業並みの労働時間で地域の他産業従事者と遜色ない水準の生涯賃金を確保できる経営を行い得るもので，平成2年は農家経済調査より推計

なかった。その要因として、65歳以上になると多くの者はリタイアするという「思いこみ」があったのではないかと考えられる。他産業では60歳前後で定年を迎えており、65歳になれば就業する割合も低下する。農業においても、「昭和1ケタ世代」の前の世代は65歳前後でリタイアする割合が高かった。しかし、「昭和1ケタ世代」の後の世代が農業に従事しなくなるなかで、農業就業を続ける者が多くなったのである。

さらには、「昭和1ケタ世代」以降の世代で、安定的な兼業先で就職した者が定年後に農業就業を行うようになってきたことである。基幹的農業従事者は、統計の定義から、農業従事の状況に変化が無くても、他産業の就業をやめることにより、基幹的農業従事者になることが多い。つまり、60歳前後になると、基幹的農業従事者の割合は高まるようになったのである。

ところで、農家には定年がないため、農業就業をやめる時期は、世帯内の労働力の賦存状況、経営規模等に影響を受けながら、個々の体力によって異なる。このため、「昭和1ケタ世代」がいつまで農業就業を行うかが注目されるようになっていく。「新農政」では65歳をリタイア時期と考えていたが、その後の農政の検討のなかでは、必ずしもリタイア年齢を設定せずに、緩やかな減少が続いていくと考えられていた。このため、農業労働力の大幅な減少に伴う農業の構造改善を期待しなくなり、農業労働力の動向への関心は低下していったのである。ただし、農業労働力の減少傾向は続いているので、将来的には問題となることは認識されていた。

また、若年農業者の確保も、以前よりは大きな話題とはされなくなってくる。「昭和1ケタ世代」の大幅減少による農業労働力の不足問題やリタイア後の経営継承問題が生じなかったことが影響していると思われる。加えて、新規学卒就農者に関しては2千人前後の状況が続くなかで、話題にされることがなくなった。さらに、バブル崩壊後に労働需給が緩和するなかで離職就農者が増加する傾向がみられたが、農政担当者はこの増加を、労働

需給の変化よりも施策実施の効果と考えていた。

「新農政」が重要問題とされた検討されることとなった農業労働力の問題は、「昭和 1 ケタ世代」がリタイアしなかったために農業労働力の動向はほぼ現状維持の状況が続き、政策課題として議論されることはなくなっていったのである。

第 2 節 「食料・農業・農村基本法」制定過程における新規就農者の政策課題化

昭和 36 年に制定された農業基本法の見直しの検討は、平成 6 年 8 月の農政審議会報告での提起を契機としてはじまり、現行農業基本法について検討する「農業基本法に関する研究会」（平成 7 年 9 月～平成 8 年 9 月）、農業基本法の見直しと食料、農業及び農村にかかわる基本的な政策全般を改革について討議する「食料・農業・農村基本問題調査会」（平成 9 年 4 月～平成 11 年 3 月）が設置された。農業基本法に代わる新しい法律として作成された「食料・農業・農村基本法」が制定されたのは平成 11 年 7 月であり、見直しの提起から 5 年以上も経過している。

1. 「農業基本法に関する研究会」における議論

農業基本法の見直しは、第 73 回農政審議会（平成 6 年 2 月 1 日）の議論で、「農業基本法を改正すべき時期に来ている」との指摘が始まりであった。その後の審議会でも、農業基本法の見直しを発言する委員が多く、平成 6 年 8 月の農政審議会報告で「出議論報告で、「新しい時代に即した国民的コンセンサスを明確化する意味でも見直すべきとの意見が大勢であった」と記されることとなった。これをうけ、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策大綱（平成 6 年 10 月）でも、「農業基本法に代わる新たな基本法の制定に向けて検討を着手する」と表明されたのである。

農政審議会報告に対し、全国農業協同組合中央会は「日本農業の再建に関する建議」（平成 6 年 9 月）で以下のように、基本法制定を求めている。

「国内自給を基礎とした食料供給の安全保障、国内農業の役割を明確にする中での持続的発展、国土の均衡ある発展に向けた農村活性化を理念とする『新たな基本法』を制定すること」

全国農業会議所は「21 世紀に向けた食料・農業・農村基本政策の確立に関する建議」（平成 6 年 9 月）で、「新しい『食料・農業・農村基本法』（仮称）の制定についても、早期に態勢を整えて検討すること」としている。

農林水産省は、農業基本法の検討に当たって、「まず現行農業基本法の成果、問題点等の分析とそれを踏まえた農業基本法をめぐる諸問題についての論点の整理等を行うことが必要不可欠である。

これまで、これら作業は省内の事務段階で行ってきたところであるが、今後、学識経験者の協力を得て、関係団体等の意見も聞きつつこれら事項について本格的な研究、検討を行いこととし、農林水産大臣主催の懇談会として『農業基本法に関する研究会』も設けることとした¹²

¹² 『食料・農業・農村基本法関係資料 第 1 巻 農業基本法に関する研究会』、農政調査会、2000 年、p. 3

この研究会の委員は、農業経済学およびその関連分野を研究している7名の大学教官により構成されており、座長は東大教授の荏開津典生とされた。

この研究会は、平成7年9月28日から翌年5月10日まで11回開催され、平成8年9月10日に「農業基本法に関する研究会報告」として発表された。

第2回から第4回までは、農業基本法に示された項目ごとの資料が農林水産省から配布され、それについて懇談する形式が取られた。このうち、農業基本法で「人」の政策とされた「就業機会の増大等」は検討項目にそのまま含まれているが、「人材の養成・確保」については、「技術開発・普及・教育」として取り上げられている。

このうち、第2回研究会（平成7年10月26日）で示された「就業機会の増大等」については、基本法制定当初の状況を以下のように説明している。

「就業機会の増大に向けて、関係省庁との連携の下、地域開発対策、労働力移動の円滑化対策の拡充・強化など各種の取り組みが行われた。農業白書においても、関係省庁の施策も含めて就業機会の増大に向けた取り組みを紹介している」¹³

「こうした就業機会の増大への取り組みにもかかわらず、他産業への流出が比較的若年令層に集中し、中高年令からの流出が少なく、かなりの部分が在宅兼業の形をとり、雇用条件の不安定な面が多かった」¹⁴

その後は、昭和44年の農政審議会答申に基づく「離農の援助、促進」策として、農業者職業転換給付金の支給、農業者年金基金法の制定、農村工業導入促進法の制定を紹介し、これらの施策の評価として、以下のように述べている。

「以上のような離農の促進、援助に係る施策の充実があったが、折からの地価の上昇に伴う農地の資産的保有化傾向の高まり、稲作の機械化の進展等から、農家はますます兼業の度合いを高め、離農は農業就業人口の減少ほどには進まなかった」¹⁵

昭和50年代以降については、以下のようにまとめられている。

「昭和50年代になり、安定経済成長の下では、非農業部門での就業機会の拡大テンポは鈍化し、特に中高年令者の雇用情勢は厳しくなるとの見通しの下、積極的な離農政策には多くを期待できない等の事情から、構造政策としては兼業農家を含めた地域全体での話し合いの中で、中核農家の規模拡大を進める方向とした」

「一方、農村地域の過疎化、高齢化の進行や、生活環境の整備の遅れ等により農村地域の活性化が農政上の課題のひとつとなり、就業機会の増大は農村地域政策上の課題として論じられるようになる」¹⁶

一方、第3回研究会（平成7年11月6日）で示された「技術開発・普及・教育」のうち、「普及、教育」については、普及、教育事業の変遷を、行われた事業及び農政審議会等での指摘を示すにとどまり、「就業機会の増大等」のようなコメントはされていない。

第5回研究会（平成7年12月25日）では、「研究会における主要論点（案）」が示された。このなかで、「就業機会の増大等」については、構造政策との関連における評価についてのコメントが主であった。一方、「技術開発・普及・教育」では、「後継者対策は、基本

¹³ この詳細は、第1章を参照

¹⁴ 同上，p.176

¹⁵ 同上，p.180

¹⁶ 同上，p.182

法制定当時から普及制度の中で教育の視点から対策が講じられているが、現在、新規就農者を含めて今後の有能な担い手の確保が重要となっており、構造政策の視点からも位置付けるべきではないか」と、後継者対策を普及部門だけで行うことについて疑問を出している。

第6回から第10回まで、全国農業協同組合中央会、全国農業会議所、経団連、全国市町村会、全日本農民組合連合会、日本生活協同組合連合会、経団連食品工業政策部会、日本労働組合総連合、全国土地改良事業団体連合会からのヒアリングを行った。

第11回研究会(平成8年5月10日)では懇談会委員の意見メモが出された。その後は、研究会ではなく、委員懇談会として報告書の素案について議論を行い、平成8年9月に「農業基本法に関する研究会報告」として発表された。

この報告書のなかで、「人」に関する部分をみると、農業就業人口の減少の評価については、以下のように述べている。

「農業構造の改善となると考えられた農業就業人口の減少は予測を上回ったものの、兼業化の進展もあり、ストレートに農家戸数の減少に結びつかなかった。また、稲作を中心とする生産技術の進展は、在宅兼業による稲作の継続を可能とした」
農業就業人口の減少は、当初の想定のような構造改善の契機とはならなかったのである。

また、「就業機会の増大等」については、それ自体は問題にされず。昭和40年代に実施された施策における構造改善の面での評価を行っている。

「農村地域工業導入制度は、・・・農業構造の改善という面での顕著な実績が現れるまでに至っていない」

「農業者年金制度は、・・・後継者以外の第三者への移譲の割合が少なく、また、兼業農家の離農を円滑にする離農給付金制度の実績も、必ずしも大きなものではなかった」

なお、この報告書では、「新たな基本法制定に向けた検討に当たって考慮すべき視点」を示している、そのなかの「新しい農業構造の実現」は、小項目として「農地の流動化施策について」、「農業の担い手の確保について」の2項目に分けられている。

このうちの「農業の担い手の確保について」は、以下のように記されている。

「農業における過剰就業問題を解消させた高度経済成長は、反面、若年層を中心とした農業就業人口を減少させ、農業労働力の脆弱化をもたらした。今後、農業従事者の減少と高齢化が更に進行すると見込まれる状況においては、農業生産の担い手をいかに幅広く確保していくかが重要な課題である。

また、新規就農者を含めた農業の担い手の広域的な募集、技術経営研修及び就農条件の整備のあり方・・・更に議論を深めていく必要がある」

ところで、「技術開発・普及・教育」については、報告書では、「技術の開発・普及」が記されているだけである。¹⁷

「農業基本法に関する研究会」では、農業基本法での農業の構造改善の契機とされた「農業就業人口の減少」についてのみ記述されている。農業基本法の体系の中では、「人材の養成・確保」は重要な柱とは考えられていなかったためと思われる。ただし、今後について

¹⁷ 「技術の開発・普及」のなかの「農業者の経営感覚の醸成」、「農業経営の改善を自主的に進めようとする農業者の努力を助長する観点から、多様な支援策を講じなければならない」に、含まれていると考えられる

は、「農業生産の担い手の確保」が重要な課題と指摘したのである。

2. 「食料・農業・農村基本問題調査会」における議論

平成8年9月に「農業基本法に関する研究会報告」が出された後、新たな農業基本法を制定するにあたって、その方向付けを検討する調査会を設置する必要があった。この調査会に検討に係る経費を平成9年度予算（2年間の予算）で行うこととしたため、新たな調査会は新年度の平成9年4月に設置されることとなった。また、前回の農林漁業基本問題調査会が総理府に置かれたころを踏まえて、政令により「総理府に食料・農業・農村基本問題調査会を置くこと」とされた。

この食料・農業・農村基本問題調査会では、委員として20名、専門委員として15名で構成されていた。委員の20名の内訳は、大学教授（農業以外も含む）4名、報道機関3名、経済団体（含む食品産業）4名、農業関係（農業団体を含む）4名、県知事1名、消費者団体1名、労働団体1名、農林水産省OB1名、大蔵省OB1名という構成であった。農業政策だけでなく、食料政策、農村政策も対象としているので、幅広い分野から委員を選出している。また、調査会会長を、西洋史専門の木村尚三郎東大名誉教授にした点からも、農業内部からではなく、広い観点から審議しようとする姿勢がみられる。

調査会は、おおむね平成9年度での中間取りまとめ、10年度の本答申と2年間かけて出すことが予定されていた¹⁸。また、取りまとめにあたっては、第3回調査会で食料部会、農業部会、農村部会の3つの部会で設置し、専門委員も交えて検討するとともに、必要に応じて合同部会で意見交換を行うことが決定された。平成9年度では、合同部会が3回、食料部会が8回、農業部会が6回、農村部会が5回開催された。その後、第6回まで中間取りまとめ作成のための議論がなされた。中間取りまとめ（平成9年12月）後は、中間取りまとめに対する報道や論調を整理した第7回、地方公聴会が9年度内に行われている。10年度は、最終答申の取りまとめを検討したが、各部会の検討が5～7月まで要したこともあり、調査会での答申案の決定は平成10年9月となった。

ここでは、平成9年度の中間取りまとめにおける議論と10年度の答申案での議論に分けてみていきたい。

(1) 中間取りまとめ作成までの議論

食料・農業・農村基本問題調査会は、第1回（平成9年4月18日）は、挨拶及び農業の概要の説明等でほとんど質疑はされなかった。第2回（同年5月13日）は、出席委員の意見開陳のみで議論はされなかった。第3回（同年6月13日）では、調査会における検討項目（案）が事務局から示され、この検討項目について、各部会で検討することとなった。

このうち、農業政策のうちの「農地、担い手等の基礎的な生産条件」では、農地や担い手、人材の課題を取り上げられている。そのうち、人材の課題については、「次代の農業生

¹⁸ 事務局は、「年内に第一次答申を取りまとめ、・・・来年の夏ごろに最終答申に最終答申をまとめていただければ、・・・来年秋の臨時国会が開かれれば、その臨時国会、遅くとも再来年の通常国会に関連法案を提出することが可能になる」と発言している（『食料・農業・農村基本法関係資料 第2巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第1分冊』、農政調査会、2000年、p.57）

産を担う意欲ある農業者の確保のあり方」,「農業の担い手としての女性,高齢者の位置づけ」と,人材の確保のための施策は,当初から「次代の農業生産を担う農業者」と「女性,高齢者」に対象がしぼられていたのである。

この調査会で扱う政策課題は,食料・農業・農村政策の3つに分けられていたので,まず,政策ごとに部会を設置し,そこでの議論に基づいて,とりまとめを行うこととなった。農業政策については,農業部会で議論することとされた。農業部会は8名の委員と5人の専門委員で構成され,部会長は後藤康夫日本銀行政策委員会委員(元農林水産事務次官)が指名された。

農業部会で,「人材確保」が議論されたのは,第2回農業部会(同年7月31日)の「農地及び担い手」での議論で行われただけである。第2回農業部会の配付資料における「担い手」に関する記述を簡単にまとめると以下のようなになる¹⁹

まず,農業の担い手の定義には,「農業の経営体という側面と,農業労働に従事する者という側面がある」。そして,「農業生産の担い手の育成・確保は大きく,経営体育成対策と新規就農の促進対策に分けられる」と述べている。

次に,農業労働力の現状と見通しは,「現在,農業就業者の4割が『昭和1けた世代』に占められているように,高齢化が著しく,農業就業人口の年齢構成のバランスが崩れている。農林水産省の試算(平成7年12月)では,基幹的農業従事者の大幅な減少と更なる高齢化が見込まれる」とされている。また,新規就農の現状は,「農家の子弟だけでなく,農外からも含め,若い世代の農業への参入を促進している。近年,新規就農者数がわずかながら増加傾向にあるとはいえ,その水準は依然として低い」と述べている。

最後に,「新規参入者が農業経営を開始するに当たり生じた問題」として,「技術の習得,資金の手当,農地の確保,就農に関する情報等を挙げる割合が高い」を挙げている。そして,「経営を開始するには,技術面,資金面等で相当なリスクを負うことになる」ので,「今後は,最初から経営者としての参入するルートだけでなく,農業法人の構成員や被雇用者としての参入等多様な就農ルートを視野に入れる必要がある」(下線は筆者による)と指摘している。

ここでは,農業生産の担い手の育成・確保の大きな柱として,「新規就農の促進対策」が位置づけられ,その内容も,農外からの新規参入者を念頭にした対策が主となっている。新規就農数の大半を占める農家子弟(39歳以下の新規就農は毎年数千人,非農家の新規参入者の全体と統計はないがせいぜい数百程度)ではなく,施策を充実させてきた非農家の者に重点を置いていることがよくわかる。また,新規参入者が非常に少ないなかで,農業法人の構成員や被雇用者も位置づけようとしている点を注目すべきである²⁰。これ以降,新規就農において「多様な就農ルート」という言葉がしばしば用いられるようになるが,当初は雇用を念頭に用いられていたのである。

なお,この第2回農業部会での議論は農地をめぐる議論に終始し,「担い手」の話は少

¹⁹ 食料・農業・農村基本問題調査会第2回農業部会配付資料「農地及び担い手について」(『食料・農業・農村基本法関係資料 第2巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第4分冊』,農政調査会,2000年,pp.99-106)

²⁰ 平成9年度から,「農業人材確保育成事業」が開始されており,農業法人合同会社説明会,求人情報のホームページでの提供が実施されていた

なかった。そのなかで、新規就農としては以下のような指摘があった。

「株式会社ということになりますと、これからの若い人たちにとって農業が就職先という位置づけで考えられる。とてもこれは魅力のあることだと思います」²¹

「先般、大阪で初めて就農ガイダンスというのを開きまして、大変な反響がございまして、500人からの若者なり、新規に就業してみたいという新卒からいらっしやって、これは大事な課題だなと感じております」²²

以上の意見を踏まえ、第6回農業部会（平成9年10月30日）での配付資料「農業部会におけるこれまでの議論の概要」のなかで、「新規就農対策」は以下のように示されている。

「法人は、新規就農者の就業先として活用できる面もあり、そうした観点からも法人化を推進すべき」

その後の合同部会（3回開催）、調査会（3回実施）では、新規就農対策は議論されずに、第6回調査会（同年12月19日）において、「食料・農業・農村基本問題調査会中間取りまとめ」が了承された。

この「中間とりまとめ」では、「次世代に向けた農業構造の変革」の契機として以下のように述べている。

「我が国の農業をこれまで中心的に担ってきた『昭和一桁世代』がリタイアする時期が近づきつつある。これを契機として、自立の精神と優れた経営感覚を持った効率的な経営体が地域農業の中心を担うことになるよう農業構造の変革を加速すべきである」

「新農政」と同様に、「昭和一ケタ世代」のリタイアを農業構造の変革と位置づけていたことがわかる（逆に言えば、この世代のリタイアが遅れると、農業構造の変革は困難とも考えることができる）

「担い手の確保」については、「意欲ある多彩な担い手の確保・育成」という表題で、以下のように述べている。

「次代の食料生産を担う意欲ある農業者を確保・育成していくためには、農業者の子弟を含む若い世代が農業に魅力を感じ、生き甲斐を持って取り組むことができるような条件を整備していくことが重要である。

今後の農業経営においては、これまで以上に大規模な投資や様々な分野のノウハウが必要となり、また、企画・マーケティングをはじめとする経営管理能力の向上が求められることから、経営内容の質的向上の手段として、農業経営の法人化を一掃推進すべきである。

また、意欲と創意に満ちた担い手を確保していくためには、農業外部からの新規参入を進めることが必要であるが、農業経営の法人化は、このような農業外部からの就農を希望する者の受け皿としても有効である」（下線は筆者による）

これまでは、「農家以外の者も含む」という表現であったのが、「農業者の子弟を含む」との表現に替わっている。新規就農者対策が非農家だけでないことを示すためのものではないかと考えられる²³。また、農業部会での指摘を受け、新規就農対策としての法人化、

²¹ 委員（発言者不明）発言（食料・農業・農村基本問題調査会第2回農業部会）（同上、p.149）

²² 委員（発言者不明）発言（食料・農業・農村基本問題調査会第2回農業部会）（同上、p.154）

²³ 自民党でも、農業基本法に代わる新たな基本法のあり方について議論を行っており、平成9年12月4日に『「新基本法」関係中間論点整理』を発表した。このなかで、「農業以外の分野からの新規参入者への

つまり、雇用形態での新規就農の推進が示されているのである。

この中間取りまとめまでの議論は、「食料自給率を政策目標化」、「株式会社の農地の権利取得」、価格政策における市場原理の活用」等の論点を中心であり、「新規就農対策」はほとんど話題にされることはなかった。

(2)最終答申作成に向けての議論

10年度の調査会における農業政策に関する検討は、第7回農業部会（平成10年5月14日）から開始された。この年度の農業部会は、4回開催されている。そのうち、「新規就農対策」は主に第8回農業部会で議論されている。ただし、「新規就農者の能力開発・資質向上」という普及部門については、「農業技術の開発・普及」が農業生産政策という位置づけから、第7回でも説明されている。

第8回で配布された「農業構造政策について」で示された5項目のうち、農業労働力に関連した項目は、「1.農業構造の見直し」、「3.新規就農者の確保」の2項目であった。

このうち、「農業構造の見直し」は、農業構造を議論する際に常に求められてきたものである。今後の農業構造政策を考えるための前提として、将来の農業構造を考えるために必要であった。

この配布資料では、新規データ（平成7年農業センサスの結果）を追加することで、農業労働力、農家戸数の新たな推計を行っている。この推計結果は、「基幹的農業従事者は平成7年の256万人から平成22年には147万人と42%減少すること、特に男性では137万人から73万人へと46%減少するとされていた。また、高齢化率は上昇して、平成7年の40%から50%になる」と示されている。このような短期間での大幅な農業労働力の減少が、「新農政」の検討時と同様に農業構造の変革の契機と考えられていたのである。

平成2～7年の段階では依然として基幹的農業従事者の減少が多く、65歳以上の増加も顕著ではなかったため、基幹的農業従事者は大きく減少すると予測されている。65歳以上の基幹的農業従事者の増加により、基幹的農業従事者の減少率が低下するのは、平成12年以降であり、この時点では高齢者の急増は予測できなかったのである。

ところで、「新規就農対策」については、大きな柱の一つとして位置づけられ、必要な施策として3点挙げている（下線は説明資料に付されもの）。

- ① 国民食料の安定供給にとって、その生産の担い手の確保は最も重要な課題である。農業従事者の減少傾向の中で、今後の持続的な農業生産を確保するためには、次代の農業生産を担う若い担い手が継続的に就農する状況を確保の必要がある。近年、新規就農者数は着実に増加しているが、農業に意欲のある者については、農家の子弟だけでなく、農外からの就農も促進する必要がある。
- ② 若い担い手の就農に当たっては、就農時に技術面、資金面等で相当な負担とリスクを伴うことから、その負担を軽減する対策を講ずるとともに、負担軽減にも資するよう就農ルートを多様化していくことも重要である。
- ③ 新規就農については、これまでも就農に当たってのあい路を解消する方向で農業大

対応は重要であるが、農業後継者の育成対策も十分に講ずるべきである」と指摘している（自由民主党総合農政調査会『『新基本法』関係中間論点整理』（平成9年12月4日）『食料・農業・農村基本法関係資料第2巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第1分冊』、農政調査会、2000年、p.182

学校等による技術等の習得, 就農支援資金・経営開始資金の融資等による資金の手当, 農地保有合理化事業等による農地の確保等の支援を行ってきたが, 更に以下のような検討が必要である」

さらに, 就農時の負担の軽減として, 「農地や機械・施設等のリース事業の充実」, 「融資の円滑化」を挙げるとともに, 「就農ルートの多様化」については以下のように特記している(下線は説明資料に付されもの)。

① 法人等の雇用者としての参入の促進

新規就農者が農業法人等に雇用されて就農する形態は, 直ちに経営者として経営開始するのに比べ, 技術面, 資金面でのリスクが軽減されるとともに, 新規の就農を拡大する機能を有する。こうした観点から, 農業法人, 公社等の第3セクター, 酪農等のヘルパー組織等への参入及びその後の経営開始のための条件整備のあり方

② 実践的な技術研修の実施

新規就農者の実践的な技術の習得等を促進する観点から, 農業大学校, 普及センターの役割の見直し及び指導農業士等が生産現場において担う実践研修の充実強化をすすめるための方策」

非農家の新規就農者を増やすには, 就農が困難な新規参入だけでなく, 農業雇用での農業就農を考えるべきとしている。ただし, 「その後の経営開始のための条件整備」とあるように, 最終的には農業経営者となることが期待されており, 単なる農業雇用とは異なる位置づけがなされている。また, 実践研修の充実強化に下線が挿入されていることから, 研修の強化に重点が置かれていたのである。

第8回農業部会での「新規就農対策」に関する発言は,

「東京で行った就農, 就職相談会に多数の者が来場しており, 農業に関心がある者が多い」

「3年ぐらいまず給料をもらって農業をやってみたい。自立経営になるには自信がない, けれども, 農業に非常に興味があるというお話で面接に来られる。研修対象で給料をもらって, 就業規則がある程度あってわかりいい」

と, 非農家の者の就農状況の実態を述べるにとどまり, 資料に出された施策には特段の意見は出されなかった。

なお, 法人の雇用に関連して, 第10回農業部会の「多様な担い手の確保と農業生産法人制度について」のなかで, 法人機能の活用として, 「農外からの就農希望者の受け皿となる機能」が明記されている。

以上のような農業部会での議論を踏まえ, 第8回調査会(平成10年8月7日)で「農業部会における議論の概要」が配布された。このなかで, 「新規就農者の確保」は, 配付資料の内容について, 「意見が一致した」と記されている。

第9回調査会(平成10年8月26日)では, 最終答申のための骨子(案)が示されている。ここでは, 「新規就農の促進」の課題は, 「あらゆる就農ルートを通じた人材の確保・育成に施策を集中」として「就農前の研修を充実。経営継承の円滑化。法人経営による雇用の推進。農業に関する教育活動の充実」が示されていた。

第10回調査会(平成10年9月4日)では, 食料・農業・農村問題調査会答申(案)が示された。この論議を踏まえ, 第11回調査会(平成10年9月17日)に内閣総理大臣に

答申を行った。

答申での「新規就農の促進」（農業に関する教育活動は除いている）は、以下の通りである。

「近年、新規に農業に就く人の数は、増加傾向にあるとはいえ、それだけでは次代の農業を担っていくには極めて不十分である。したがって、農家の子弟はもちろん、都市で育った青年等も含め、若い世代の農業への参入を促進する観点から、あらゆる就農ルートを通じて人材を育成・確保する施策を集中的に行うべきである。この場合、新規に就農を希望する人を対象に、就農前に実践的な技術や経営手法を習得するための研修を充実するとともに、経営の継承の円滑化や法人経営による雇用の促進を図るべきである。

また、他産業から農業に参入しようとする中高年齢者を対象に農業への就業に必要な支援を行うべきである」

この調査会では、「農業生産の担い手の育成・確保対策」は、「経営体育成対策」と「新規就農の促進対策」と位置づけ、非農家の者を主とした新規就農対策を明確に重要な課題として位置づけたのである。加えて、新規参入における負担、リスクを軽減する観点から「農業の雇用」を推進することとしたのである。ここではじめて、新規就農対策としての農業雇用が政策課題として浮かび上がってきたのである。ただし、この場合の農業雇用は、将来的に自立あるいは経営の構成員となることを期待した者を対象としており、一般的な労働力不足のための雇用とは異なるものであった。

3. 「食料・農業・農村基本法」の制定過程

食料・農業・農村基本問題調査会の答申をうけ、農林水産省は新たな基本法の制定を含む農政改革のあり方について、自民党、関連団体との議論を行い、平成10年12月8日に「農政改革大綱」としてまとめられた。

その後、「農政改革大綱」を基にして法案に盛り込むべき事項を検討し、農林水産省は「食料・農業・農村基本法案の骨子」を作成した。その骨子をもとに条文化されたものが、平成11年3月9日に食料・農業・農村基本法案として閣議決定された。国会審議は、5月7日の衆議院本会議での趣旨説明から始まり、7月12日に参議院本会議議決された。

旧農業基本法制定時には、離農促進政策が政治問題となることで「人」の問題が注目されたが、食料・農業・農村基本法では、「新規就農」に関する意見は少ない。このため、最終案のみ示すことにしたい。

(1) 「農政改革大綱」作成までの「新規就農問題」の取り上げ方

食料・農業・農村基本問題調査会の答申をうけ、農林水産省は新たな基本法の制定を含む農政改革のあり方を検討するため、個別課題ごとに自民党農業基本政策小委員会で説明を行った（平成10年9月25日～12月3日）。

このうち、「新規就農対策」は、「新規就農対策、女性・高齢者等」としてまとめられている。この資料における「新規就農の促進」における「具体的な施策の展開方向」として以下のように示している。

(1) 就農ルートに応じた支援策の強化（多様な新規就農者の誕生を応援）

ア 就農相談窓口の整備

イ 技術・経営研修の充実

- ① 農家子弟を中心とした高校卒業後の研修教育
- ② Uターン者等を対象にした短期研修
- ③ 他産業従事者を対象とした就農準備研修
- ④ 実践教育を身につけるための研修

ウ 資金面における支援の充実

エ 農地の権利取得等の円滑化

(2) 法人等への就農促進（農地や資本のない人にも就農の道）

農家子弟を含めて、経営者として就農するルートだけでなく、農業法人等の構成員や雇用者としての就農を促進する

ア 法人等の雇用条件の改善

イ 法人等への就農促進のための情報提供

ウ 法人等の雇用者としての技術習得

(3) 経営継承の円滑化（スムーズな経営継承への条件づくり）

(4) 農業教育への支援

調査会答申での「就農前に実践的な技術や経営手法を習得するための研修を充実」の指摘に対し、「技術・経営研修の充実」では、新規就農者のタイプ別の研修の充実を図っている。また、「法人経営による雇用の促進」は、「法人等への就農促進」で項目立てするなど重要な課題としている。

12月8日に発表された「農政改革大綱」における新規就農の促進では、説明資料を文章化されたものが、以下のように示されている（経営継承の円滑化、農業教育は省略）

- ① 新規就農を希望する者に対し、多様な就農ルートに応じたきめ細かな支援を行うため、就農等についての情報提供・相談体制の強化、技術・経営研修の充実等を行う
- ② 農業法人等の就職情報の提供等を通じ、法人等への就農を促進する

なお、同時に参考資料として出された「現行施策の仕組みと現状、その評価と課題」における「新規就農の促進」の評価は以下の通りである。

- ・ 新規青年就農者数は増加傾向にあるが十分な水準ではない
- ・ 新規学卒就農者、Uターン者、農外からの就農者、中高年など新規就農の多様化が進展しており、施策面での対応が求められている
- ・ 新規就農を促進する上で、農地や資本のない人にも就農の途を提供することが肝要である

この対応して、新規就農者のタイプ別の研修の充実、法人等への就農促進が行うという枠組みとなっているのである。なお、自民党の説明資料で用いられている「(多様な) 就農ルート」は、「新規学卒就農者、Uターン者、農外からの就農者、中高年など新規就農の多様化」が相当しており、食料・農業・農村基本問題調査会での意味と異なってきている。若年農業者だけでなく、中高年も含んだ概念へと広がっているのである。

以上のように、「農政改革大綱」での「新規就農の促進」は答申に沿ったものであり、「雇用就農の位置づけがますます高まっていったのである。

なお、「農政改革大綱」で「法人等への就農の促進」が明示されたことを踏まえ、平成9年度から実施されてきた「農業人材確保育成総合対策事業」の一環とし「インターンシッ

ブ事業」が11年度から開始されている。この事業は、「大学生が農業法人に2-3週間住み込み、従業員として農業の現場で体験してもらう仕組み」、「同省はインターンシップ事業に参加した学生が卒業後に農業法人に就職することを期待している」と、「法人等への就農の推進」のための事業であったことがわかる。

(2)「食料・農業・農村」基本法における「新規就農の促進」の条文化

「農政改革大綱」が発表された後、農林水産省では、「食料・農業・農村基本法に盛り込むべき事項」を挙げていった。このうち、「新規就農の促進」については、以下のようにまとめられた。

○ 人材の育成及び確保

- ・農業経営を担うべき人材の育成・確保と技術や経営方法の習得の促進
- ・経営の円滑な継承のための条件整備

この時点で、「法人雇用の促進」は明記されなくなった。

さらに、「食料・農業・農村基本法案の骨子」(平成11年2月)では、

「人材の育成及び確保」(②の農業の教育は省略)

- ① 人材の育成及び確保を図るため、農業者の技術及び経営管理能力の向上、新規就農者に対する技術及び経営方法の習得等を促進

農業者への研修と新規就農者への研修という普及部門の施策が反映され、情報提供等の施策が見えにくくなっている。

政府案では、骨子の内容を条文化して、以下のようにされた。

「(人材の育成及び確保)

第二十五条 国は、効率的かつ安定的な農業経営を担うべき人材の育成及び確保を図るため、農業者の農業の技術及び経営管理能力の向上、新たに就農しようとする者に対する農業の技術及び経営方法の習得等を促進その他必要な施策を講ずるものとする」

国会における審議において、新規就農については「新規就農者が少ない理由としての低所得の問題」という質問が多く、直接的な質疑は、新規就農者向けの資金の状況、新規就農の事例等である。

「食料・農業・農村基本法」は平成11年7月12日に成立し、7月16日に公布・施行された。

「食料・農業・農村基本法」の制定までの「人材の育成・確保」政策の経緯をみると、農林水産省は、食料・農業・農村基本問題調査会の当初から「担い手の育成、確保」対策の一つとして、「新規就農対策」を維持づけている。新規就農対策の内容をみると、主に非農家の者への対策であり、以前ならば「新規参入者対策」とも言うべきものであった。ただし、資金やリスクの負担の問題等から、新規参入者が増加しないなかで、「法人等への就農促進」も新規参入対策の中心的な施策の一つとして考えたのである。この方針は、調査会答申から農政改革大綱へと受け継がれ、「農政改革大綱」ではより明確な形で「法人等への就農促進」が位置づけられている。しかし、「食料・農業・農村基本法」の条文化する過程で、「法人等の就農促進」の言葉は明記されなくなった。そして、「新規就農対策」では、技術等の向上、習得が主たる目標とされた。これは、農業改良普及組織で実施されてきた研修、教育等の施策を、「新規就農対策」として位置づけるものであった。

第3節 「食料・農業・農村基本計画」策定時における議論

「食料・農業・農村基本法」の第15条では「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画を定めなければならない」と定められている。このため、「食料・農業・農村基本法」制定直後から「食料・農業・農村基本計画」の策定作業が行われることとなった。法律改正により、農政審議会は食料・農業・農村政策審議会と名称が変更されるとともに、食料・農業・農村基本計画等を検討するため企画部会と、「食料、農業及び農村の動向並びに政府が食料、農業及び農村に関して講じた施策に関する報告」（いわゆる「農業白書」）を検討するための施策部会の2部会が設定された。

「食料・農業・農村基本計画」を検討する企画部会の委員は、委員として9名（学識経験者3名、知事1名、経済団体代表2名、農協代表1名、消費者団体1名、女優1名）、専門委員として10名（学識経験者3名、食品関係企業代表2名、農協代表2名、農業技術系の団体1名、全国農業会議所代表1名、農業法人協会代表（農業生産法人の経営者）1名）の構成であった。全体として、学識経験者の多い構成となっていた。

この企画部会は、第1回（平成11年10月1日）では「食料問題」、第2回（同年10月18日）では「農業問題」、第3回（同年11月11日）では「農村問題」が議論された。このうち、第2回に農林水産省から提出された「農業をめぐる現状と課題」では、現状認識としては、「担い手の確保について、重要な要素を占める新規就農者の動向は、農業を職業の一つとして見直す気運や自然志向の高まりもあり、近年増加傾向にある。新規就農青年（39歳以下）は、離職就農者が増加してきていることから、平成2年に比べて2倍以上に増加している（4,300人→9,700人）。中高年（40歳以上64歳以下）の離職就農者は、平成3年に比べて約3倍に増加している（10,700人→32,100人）」と、離職就農者を中心に増加傾向にあること述べている（ただし、十分な水準ではないと評価）。

また、課題としては、「新規就農の促進」として、「①高齢化の急速な進展や農業就業人口が減少する中、次代の農業経営を担う人材を確保・育成していくためには、新規学卒者・中高齢者・Uターン者の就農や農家子弟以外からの新規参入等、就農ルートの多様化に対応した新規就農の促進のための施策を講じていく必要がある」、「②新規就農の促進に当たっては、就農に関する情報提供や相談活動のほか、『技術の習得』、『資金の手当て』、『農地の確保』という就農時の課題に対応した支援策が必要である」、「③さらに、将来的な担い手を確保する観点等から、子供たちに対する農業教育の推進も課題となっており、文部省や地域の教育部局との連携の下、青年農業者の育成、小中学校の農業体験学習に取り組んでいく必要がある」²⁴の3つの課題を挙げている。それまでの新規就農対策と同様に、主に農家子弟外の就農希望者及び新規参入者を対象にしたものであった（「法人等への就農促進」はなくなっている）。

第4回（平成11年11月30日）には主要な論点である「食料自給率の目標策定の基本

²⁴ 食料・農業・農村政策審議会第2回企画部会配布資料「農業をめぐる現状と課題」（財）農政調査会『食料・農業・農村基本法関係資料 第5巻第1分冊』、2002年、pp.135-173

的な考え方」を議論した。第5回（同年12月9日）では、これまでの議論の概要を整理するとともに、「食料・農業・農村基本計画の構成（案）」について議論を行った。その際、企画部会での「担い手については将来的な予測を示し、それを踏まえた議論することが必要」との指摘に対応して、「農業経営及び農業構造の展望の基本的考え方」が示された。このうち、農業構造の展望は、「単に農家数等のすう勢によるものではなく、『効率的かつ安定的な農業経営』の育成、農地利用の集積等の施策の効果も踏まえて示すことが適当ではないか」と示されている。ただし、あくまでも農家数や「効率的かつ安定的な農業経営」のシェアを示すことが主目的とされており、農業労働力については「以上のような農業構造を実現する上では、十分な労働力の確保が前提となることから、農業労働力の展望についても併せて示すことが必要ではないか」としている。農業労働力は、農家戸数と異なり、すう勢による見通しでも構わなかったのである。なお、「食料・農業・農村基本計画の構成（案）」での新規就農対策は、「人材の育成及び確保に関し必要な施策（農業教育、女性の参画促進、高齢農業者の活動促進に関する施策を含む）」²⁵と、食料・農業・農村基本法の第25条（人材の育成及び確保）のままであった。

第6回（平成12年1月24日）に示された「食料・農業・農村基本計画骨子（案）」では、「人材の育成及び確保」は、「効率的かつ安定的な農業を担うべき人材の育成及び確保を図る」ため、「農業に関する技術の普及事業等を通じた農業者の農業技術及び経営管理能力の向上」、「新たに就農しようとする者に対する研修等を通じた農業技術及び経営管理手法の習得の促進」（下線は筆者による）²⁶等を実施することとしている。これは、「食料・農業・農村基本法」の条文に「普及事業等」と「研修等」を加えたものであり、普及部門の施策が中心であることを強調している（女性の参画の促進、高齢農業者の活動の促進は、別に項立て）²⁷。

第9回（平成12年2月23日）に示された「食料・農業・農村基本計画要旨（素案）」では、「人材の育成・確保」は、骨子案の文章化とともに、新規就農対策に情報提供等を加えたものであった。具体的施策として、「農業に関する技術の普及事業等を通じ、担い手たる農業者の農業技術及び経営管理能力の向上」、「農業外からの新規参入等を含め、多様な就農ルートを通じ農業を担うべき人材の幅広い確保及び育成を図るため、新たに就農しようとする者に対する情報提供、研修等により、その農業技術及び経営管理手法の習得の促進。新規就農者が農地等を円滑に取得できるようにするための施策を実施」（下線は筆者による）²⁸と記されている。骨子では入らなかった「情報提供等」、「農地等を円滑に取得できるようにする」という農業委員会等系統組織の施策が盛り込まれている。

第10回（平成12年3月9日）で示された「食料・農業・農村基本計画(案)」における「人材の育成・確保」の部分は、語尾の修正以外の語句の修正は全くなかった。同時に示された「農業構造の展望について(案)」では、農家戸数については経営形態別の展望では、

²⁵ 食料・農業・農村政策審議会第5回企画部会配布資料「食料・農業・農村基本計画の構成（案）」（同上、pp. 437-438）

²⁶ 食料・農業・農村政策審議会第6回企画部会配布資料「食料・農業・農村基本計画骨子（案）」（同上、pp. 511-522）

²⁷ 農業労働力関連では、新規就農よりも女性の参画、高齢農業者の活動促進の記述が多い

²⁸ 食料・農業・農村政策審議会第9回企画部会配布資料「食料・農業・農村基本計画要旨（素案）」（同上、pp. 751-778）

各種施策の効果を組み入れた結果を示しているのに対し、農業労働力についてはすう勢のままの見直しにとどまっている。参考までにその結果の概略を示すと、「平成 11 年の基幹的農業従事者数は 234 万人、このうち 65 歳以上の比率は 46%となっている。平成 22 年においては、この傾向が更に進み、平成 22 年の基幹的農業従事者は 180 万人程度となり、このうち 65 歳以上が 50%以上を占めると見込まれる。なお、39 歳以下については人数は横ばいであり、シエアは高まる」²⁹、「新規就農者（39 歳以下）については、平成 10 年に 1 万 1 千人であったものが、22 年においては 1 万 5 千人程度になると見込まれる」³⁰と記されている。

食料・農業・農村政策審議会企画部会は、第 11 回(平成 12 年 3 月 15 日)に「食料・農業・農村基本計画」（「人材の育成及び確保」及び、農業労働力の見直しには修正なし）を決定し、同日に開催された第 2 回食料・農業・農村審議会で「食料・農業・農村基本計画」の答申が決定された。参考までに、最終的な「人材の育成・確保」に関する記述を示しておきたい（農業に関する教育の振興は省略）。

「 効率的かつ安定的な農業を担うべき人材の育成及び確保を図るため、農業者の農業技術及び経営管理能力の向上、新たに就農しようとする者に対する農業技術及び経営管理手法の習得の促進等の施策を講ずる

ア 農業者の農業技術及び経営管理能力の向上

農業に関する技術の普及事業等を通じ、担い手たる農業者の農業技術及び経営管理能力の向上を図る

イ 新たに就農しようとする者に対する農業技術及び経営管理手法の習得の促進

農業外からの新規参入等を含め、多様な就農ルートを通じ農業を担うべき人材の幅広い確保及び育成を図るため、新たに就農しようとする者に対する情報提供、研修等により、その農業技術及び経営管理手法の習得の促進を図る

また、新規就農者が農地等を円滑に取得できるようにするための施策を講ずる」

以上のように、最初の「食料・農業・農村基本計画」では、人材の育成・確保はほとんど議論されないまま、既存の施策を示すにとどまっていた（ただし、普及部門の施策のみだったものから、新規ガイド事業関連の施策が追加されている）。農業労働力は減少傾向にあるものの、新規就農者は緩やかに増加していたため、企画部会で議論すべき重要な問題として認識されなかったと考えられる。

なお、「食料・農業・農村基本計画」（平成 12 年 3 月 24 日閣議決定）に基づき、「食料・農業・農村基本計画実施プログラム」が平成 12 年 8 月に策定され、「12～13 年度」で実施される施策と「16 年度まで」に実施する施策が明記された。このうち、「人材の育成及び確保に関する施策」について以下のように記述³¹されている。

- ・ 技術面の普及事業等を通じた効率的かつ安定的な農業経営の実現に必要な技術及び経営管理能力の向上

²⁹ 食料・農業・農村政策審議会第 10 回企画部会参考資料「農業構造の展望について(案)」(同上, p. 899)。平成 22 年の農業センサスでは、基幹的農業従事者は 205 万人、65 歳以上が 61%となっている。65 歳以上が予想以上に残っていることを示している

³⁰ 食料・農業・農村政策審議会第 10 回企画部会参考資料「農業構造の展望について(案)」(同上, p. 899)

³¹ 農林水産省「食料・農業・農村基本計画実施プログラム」（平成 12 年 8 月），(同上, p. 1170)

- ① 個別の農業者の経営の発展程度に応じ、経営分析を踏まえた施術指導の実施
 - ② 普及職員の指導能力の向上を図るための研修の充実強化
 - ・ 新たに就農しようとする者に対する農業技術及び経営管理手法の習得の促進等
 - ① 多様な就農ルート・就農形態に対応したきめ細かな就農相談や技術・経営研修の実施
 - ② 新規就農者のニーズに応じたリース農場の設置、資金の融通等の措置を通じ、機械・施設、農地等の取得や新規就農者による経営継承の円滑化
- が示されている。これまでの施策を示しているだけで、目新しい施策はない。

年度別では、「12～13年度」については、新規要求あるいは拡充要求する施策を明記しているが、人材の育成・確保対策で13年度に拡充要求とされたのは、新規就農の就農相談のうち、「新規就農相談窓口の一元化等を通じた新規就農対策の効率化・重点化の推進」だけであった。また、16年度までの施策については、「12～13年度」の取組の推進が主であり、それ以外の記述としては、新規就農対策について、「就農状態や、新規学卒、Uターン、新規参入者等の確保状況に応じて、施策の重点化しつつ推進」とされているだけである。

以上のように、平成12年度に閣議決定した最初の「食料・農業・農村基本計画」では、雇用による就農は全く議論されていなかったのである。計画は、普及部門の施策が中心となり、後に新規ガイド事業関連施策が追加されただけであった。平成10年度の「農政改革大綱」では重点課題であった「法人での雇用の促進」は、政策課題から明記されなくなっていったのである。この背景は推測するしかないが、法人雇用での研修は、基本的にその法人内でのOJTとして実施されることが多いため、新規就農者のための農業改良普及組織による研修に対するニーズが低下することが懸念される。このため、普及部門が「法人での雇用の促進」に消極的にさせたのではないかと推測される。その影響かわからないが、普及部門の担当者³²は、法人就職者の問題点として、以下の3点を挙げている

- ・ 経営主の単なる雇用人に終始しがち
- ・ 何年経っても地域の一員としての自覚が持ちにくい
- ・ 経営技術が身につかない

雇用者のままでは、自立することは難しいと考えているのである。

この「食料・農業・農村基本計画」を検討した企画部会では、「新農政」で重要課題とされた若年の新規就農者の確保問題は全く議論されず、事務局の作成した資料に基づいて、「基本計画」での「人材の育成・確保」対策が決定されている。この「基本計画」では、新規就農対策の「新農政」のように「昭和1ケタ世代」の急激なリタイアを想定しておらず、緩やかな減少にとどまるとされ、農業労働力の減少に対する早急な対策は示されていない。また、若年の新規就農者は実勢よりもやや多い程度の目標にとどめており、新規就農対策での新たな施策は示されていない。「昭和1ケタ世代」のリタイアが進まないなかで、「人材の育成・確保」に対する関心はうすれていったのである。そのなかで、新規就農対策での位置づけが難しい「法人での雇用」は、政策対象として明記されなくなっていったのである。

³² 斉藤京子「社会人のための就農支援」『農業と経済』第68巻第7号、昭和堂、2002年、p.49

第4節 労働政策の政策対象となる農業雇用

1. 国会の労働関係委員会における農業雇用問題

労働関係の委員会での農業雇用労働に関する質問・答弁は、昭和30、40年代においては、失業保険、労災保険の適用問題で出されていたが、昭和50年代以降はあまり取り上げられなくなっていた。平成期に入っても、ほとんど質問されることはなかった（第5-3表参照）。ただし、質問内容は以前とは異なってきている。まず、平成3年に、労働委員会ではじめて、農業後継者対策が議題として出された。ただし、質問者である田代由紀男議員が自民党総合農政調査会の副会長（当時）であり、答弁が農林水産省の普及教育課長（農業後継者問題、花嫁問題を答弁）と国際協力課長（外国人研修問題を答弁）のみで、労働省からの答弁はないことから、農業サイドからの労働政策関係者へのPR（非農家も後継者の対象、外国人研修生は農業でも重要）の面があったと推測される³³。

次に、大きな変化は、林業が労働基準法の全面適用（労働時間等の適用除外職種から除かれた）が労働基準法の改正案に盛り込まれたことであった。林業労働者は昭和30年代から労働基準法の適用を求めてきたが、労働基準法が大幅改正されるなかで、林業の全面適用も改正案にのなかで打ち出されたのである。また、「林業労働力の確保の促進に対する法律」（平成8年5月24日）が成立し、農山村雇用対策室が設置されたことは、労働省が農山漁村や農林水産業に、組織として対応することを示したものであった。つまり、林業が労働政策との連携をすすめるなかで、労働省は農業も政策対象と考えるようになってきたと考えられる。平成9年に、農業関連の質問が急に出るようになったのも、以上のこと

第5-3表 平成3年以降の労働関係の委員会で問題とされた「農業」関連の事項

	質問、答弁内容	話題となった背景
平成3年	農業後継者確保問題（外国人花嫁、研修生）	バブル期の労働力不足のなかでの外国人労働力問題
	自営業主等の育児休業制度の議論	婦人少年問題審議会での議論
5年	農業の労基法適用のための基準	林業が労基法適用事業に
8年	雇用政策に農業を対象にすることの検討（要望）	Uターンで農業従事する者の増加という報道
9年	労働省は農業も職業訓練の対象に	若者への職業訓練との関連で
	農山村雇用開発推進事業の概要	農山村雇用開発推進事業の開始
	労働省としての農業後継者対策	発言者の農業への関心（上記事業との関連で）
	自営業者等への雇用対策	雇用統計での自営業主等の減少
15年	職業紹介事業での構造改革特区の例	農業者研修教育施設の長による無料職業紹介事業の特区申請
17年	農林業における事故率の目標設定	労働安全衛生法改正の関連議論
21年	農業分野の職業訓練の必要性	農業での労働需給のミスマッチ（介護は長期訓練開始）
	家族従業者への育児休業制度の導入	次世代支援対策との関連
22年	重点雇用創造事業の評価	重点雇用創造事業に農林業も含まれていた
23年	外国人研修生への対応	震災により、外国人研修生の帰国者が多数発生

資料：国会議事録より整理

注：1)労働関係の委員会（平成3年までは社会労働委員会、平成4～9年は労働委員会、平成15年以降は厚生労働委員会）を対象としている（含む合同委員会、審査会）。

2)平成3年以降の委員会の議事録で「農業」を含む発言を抽出し、そこから労働関係の問題であるものを選別した。さらに、例示、統計の確認、本論と関係ない制度の紹介等については除外した。

³³ 第120回参議員社会労働委員会第3号（平成3年3月7日）を参照

に関連して出てきたものと推測される。委員会での質問として「非農家からの農業就業対策」やそれに関連した「農業の職業訓練」と出ているが、昭和 30, 40 年代までの農業離職者対策（含む農業者への職業訓練）とは全く異なる方向に政策の関心は移行している。その後も、労働関係の委員会で話題になることは少ないが、内容的には農業就業者の確保の議論が主となっている。

以上のようにみえてくると、労働省の農林水産業への関心が変化したのは平成 5 年頃であり、その端緒は林業での労基法適用、林業労働力確保のための法律制定にあったと考えられる。次節では、林業における農山村雇用対策室ができるまでの経過を、国会での委員会の議論を中心に整理しておきたい。

2. 労働省における農山村雇用対策室設置の経緯

(1) 林業における労働基準法の全面適用の経緯

バブル経済期における労働力不足は、農業だけではなく、林業についても深刻な問題となっていた。林業においては、農家の兼業による林業経営が少なくなり、林業労働力は専従的な労働者が中心であった。この点で、農家の維持によりある程度の農業生産が行われる農業と異なり、林業労働者の減少は林業生産に大きく影響を与えるものであった。林野庁が行った試算では、「現在の 12 万人の就業者数は、10 年後には約半分の 6 万へ程度になる」とされ、「一層社会保障の拡充強化、所得の確保、機械化の促進、都市と農山村のギャップを埋めるような各般の施策を進めていくことが必要」³⁴と答弁している。

その後、入澤肇林野庁次長（当時）は林業労働者の確保のための対策として、「一つは、やはり社会保障制度、特に労働基準法の全面適用の問題、・・・3K の中の典型的な 3K と言われている林業労働現場、これを基本的に改善するために機械化を促進、・・・職場そのものが魅力あるものにする。それから、定住条件、定住してもいいという山村の環境状況を整備しなくてはいけない」³⁵と、具体的に「労働基準法の全面適用」を打ち出している。入澤は、平成 3 年からの「新農政」検討作業においても推進役であり、農家世帯員の労働条件の整備を打ち出していたが、林業では具体的な方策として打ち出している。

その後の国会答弁においても、入澤³⁶は、労働基準法を完全適用への問題点として、

「天候等の自然条件に大きく左右されるという特色を持っております。そのためにどうも賃金形態が日給制とか、あるいは出来高制が多い、労働日数に応じた収入を得ているということで、雨天等の作業を行えない日は賃金を支給しないのが一般的でございますし、それからまた農業等との兼業労働者が多い。それから、一般的に雇用者負担をいろいろとやろうとしても、経営体質が脆弱な事業体が多い」

「森林組合等がいろいろな努力をしまして、5 割ぐらいは全面適用に踏み切っているというところでございます。今の問題点は現行の労働基準法で労働時間、休憩、それから休日に関する規定が適用除外となっておりますので、労働時間について適用できるような条件の整備をどうやったら整備できるか、休憩につきましてもあるいは休日につきましても、振りかえ休日を設けるとか、それから休憩時間は要するに山の作業の実態に応じ

³⁴ 入澤林野庁次長発言（第 120 回国会衆議院農林水産委員会 5 号，平成 3 年 3 月 7 日）

³⁵ 入澤林野庁次長発言（第 120 回国会衆議院農林水産委員会 5 号，平成 3 年 3 月 7 日）

³⁶ 入澤林野庁次長発言（第 120 回国会参議院農林水産委員会 7 号，平成 3 年 4 月 12 日）

てとることをどのように制度化していくかというふうなことだと思っております。これらにつきまして今労働省とも十分話し合っております。できるだけ早く労働基準法の全面適用に向けて努力をしたいと思っております」

と、労働基準法の全面適用について、林野庁が積極的に協議していることを示している。

労働省は、平成4年9月の労働基準法研究会報告等を踏まえた中央労働基準審議会が行った「労働時間法制の整備について」の建議（平成4年12月16日）に基づき、労働基準法の改正作業を行うなかで、林野庁から要望のあった「労働基準法の全面適用」を改正案に盛り込むこととした。この「労働基準法の全面適用」について、農林水産省は、

「林業労働力についてこれまで一部適用が除外されておりました労働基準法の全面適用を行う必要があるという認識のもとに、関係の業界の皆様方を含めまして、いろいろな意見交換を行う中から、こういったことで適用をやっというコンセンサスを得た。・・・林業労働に対する基準法の適用の問題については、今までいろいろな議論が行われてきましたし、またそういった条件整備も長い間かけて行ってきた」³⁷

と、労働省への働きかけていたことを述べている。また、労働基準法研究会委員の参考人答弁は林業の適用について、「林業への労働時間関係規定の適用でございまして、これは林業労働の近代化を図って若い労働者に魅力のある職場をつくるというのがねらい」³⁸と後継者対策であることを述べている。

これに対して、労働省は、

「林業につきましては、これまで国会におきましても労働時間法制の適用をすべきではないかという決議もございました。また、林業労働につきましては、後継者の確保等の問題もあり、林野庁が就業構造の改善事業を積み重ねてきた経過もございます。私どもとしても、その実態等についてしばしば調査等をしてその把握に努めておったわけでございますが、私どもの把握した限りにおきましても、就業規則の整備あるいは休日の管理、そういったところにつきまして労働基準法を全面的に適用し得る実態ができ上がりつつある、こういう認識に至りまして、今回労働基準法の適用に踏み切らせていただいたわけでございます」³⁹

と、国会、林野庁の努力とともに実態が適用可能になりつつあるとしている。なお、労働基準法の解説によれば、「林業については、作業の機械化、労働時間・休日等に関する労使の意識の変化、労務管理体制の整備等により労働時間管理の体制が整いつつあると判断し、労働時間法制を適用することにした」⁴⁰と記されており、明確な数値データではないが、労働省の判断により林業は労働基準法の全面適用となったのである。

なお、平成5年度の林業白書では「林業では、これまで労働基準法のうち、労働時間、休憩及び休日の規定が適用除外となっていたが、平成5年の同法の改正により、平成6年4月からこれらの規定が適用されることとなった。今後、適正な時間管理を始めとして、賃金水準の向上、雇用の長期化・安定化等の就労条件の整備を図っていくことが必要であ

³⁷ 関川林野庁森林課長発言（第126回国会衆議院災害対策特別委員会4号、平成5年4月8日）

³⁸ 保原喜志夫（北大法学部教授）参考人発言（第126国会参議院労働委員会第9号、平成5年5月18日）

³⁹ 伊藤労働基準局賃金時間部長発言（第126回国会衆議院労働委員会4号、平成5年4月16日）

⁴⁰ 田中清定『概説 労働基準法』、労働法令協会、1994年、p.622

る」⁴¹と、法律改正に伴う施策は示されていない。

戦後間もなく制定された労働基準法は、労働条件等に基準を設けて、経営側にその遵守を求めるものであり、法の定める基準に達していない事業所の改善を目的としていた。一方、この度の林業の労基法の全面適用は、「労働基準法を全面的に適用し得る実態ができ上がりつつある」ことを理由していることからみて、労基法適用による労働条件の改善とともに、労働基準法が遵守できる産業であることの「お墨付き」を得たことに意味があったのではないかと考えられる。そうすると、林業の労基法の全面適用が林業の労働条件改善の促進には、それほど大きな影響はなかったと推測される。ただし、労基法の全面適用を理由として、農林省としては事業の強化（林業担い手育成強化総合対策の強化）、労働省も林業雇用者対策事業の実施（林業雇用改善促進事業が実施）等の波及効果はみられた。

(2)「林業労働力確保の促進に関する法律」の成立過程

以上のように、林業労働において、労働基準法の全面適用は林業労働関係者の長年の悲願であったが、直接、林業労働者の確保に結びつくものではなかった。このため、実質的に林業労働者を確保するような法律が必要だと言う声が挙がってきた。日本社会党はこのような法律の制定に熱心となり、昭和58年より何度も林業労働法として議員立法で提出していた。

昭和58年に林業労働法を提出することに対し、林野庁は

「基本的にはやはり労働行政の立場から判断すべきもの、・・・林業の場合には、・・・経営規模の零細性の問題、作業の季節性の問題ということから、就労が不安定である・・・、林業に従事する方々には、農業との兼業の労働者あるいは専業、さらには雇用関係にない一人親方というふうな、非常に多様な形態が存在していると。しかも、これが全国の山間の山村地帯に散在している・・・、こういういろいろな問題を踏まえて検討してまいりますと、法的措置によりまして一律に施策を展開しがたい状況にある・・・。林業に従事する方々の雇用の改善を図るというためには、・・・林業を魅力のある産業にしていくための施策、・・・山村における林業の定住化促進のための施策、・・・林業従事者の就業の安定化あるいは各種社会保険制度の加入の促進というふうな、労働条件の改善のための施策、・・・をきめ細かくまず進めていくことが現実的には非常に効果があるのではないか」⁴²

と、否定的な見解を述べている。労働省は、「引き続き勉強」と曖昧な答弁にとどめている。

日本社会党は、昭和58年の第98回国会参議院社会労働委員に林業労働法を提出したが審議もされずに、審議未了のまま廃案となった。続けて、同年の第100回国会参議院社会労働委員に再度提出したが、再び審議もされずに、審議未了のまま廃案となった。日本社会党の林業労働法案への見解を求められた林野庁長官は、前回の同様の答弁内容を繰り返して、「多様性から法的に一律にやることにつきましてはいろいろな問題がある」⁴³と否定的な発言をしている。続けて59年の101回国会参議院、60年の第102回国会参議院、61年の第104回国会参議院、62年の第108回国会参議院、63年の第112回国会参議院と毎

⁴¹ 『平成5年度林業白書』, p. 39

⁴² 秋山林野庁長官発言（第98回国会参議員農林水産委員会第8号，昭和58年4月19日）

⁴³ 秋山林野庁長官発言（第101回国会参議員決算委員会第3号，昭和59年1月20日）

年提出していたが、審議もされずに、審議未了のまま廃案となっていた。

平成2年に、林業労働法への見解を労働大臣に求めた際には、「何とかある程度強固にするめどが立ちませんと、法制化したことによってまたかえって厳しい環境が生まれるというような可能性も考えられる、・・・今一生懸命やっている一つ一つの制度のより確立に向けて、そして基盤の整備、徹底強化というものをしてまいりたい」⁴⁴と発言し、基盤整備のための政策が重要であり、法制化は必ずしも労働力確保に結びつかないとしている。

以上のように、農林水産省も労働省も林業労働法案には否定的であったが、平成3年に、入澤林野庁次長から、林業労働力確保のための法制化⁴⁵について、「林業労働法という名前がいいかどうかはわかりませんが、基本的な法制度が必要じゃないか」⁴⁶と前向きな発言が行われた。ただし、その後の農林水産大臣、林野庁長官が消極的な発言を繰り返していることからみると、入澤林野庁次長の個人的な見解も含まれていたのではないかと推測される。

日本社会党は、林業が労働基準法の全面適用となるのに併せて、再び、林業労働法を提出することとした。平成5年の第126回国会参議院に「林業労働者の雇用の安定及び雇用管理の改善等に関する法律案」を提出したが、衆議院解散により、審議未了（審議されず）のまま、廃案となった。この法案提出に併せて、林業労働力確保のための法制化の必要性に関する質問が行われているが、「特別の立法をするというまでもなく、それぞれの措置によって、予算、金融あるいは諸制度等を講じまして林業の担い手の育成確保に取り組んでまいりたい」⁴⁷、「今年度から新しい施策を積極的に推進することにいたしております。やはりこのような施策の行方、効果を見きわめた上で必要に応じて検討していく課題」⁴⁸と立法化には消極的であった。

立法化に消極的であった農林水産省が、立法化に方向を転じたのは、入澤が林野庁長官に任命（平成7年1月18日付）されたことが影響していると考えられる。入澤は、「長官になりましたので、約束を果たそうと思っていち早くこの労働力の関係の法律の作成を指示したわけでございます」⁴⁹、「林野庁の中にプロジェクトチームをつくりまして、林業労働者の雇用の改善対策、それから労働環境の改善対策、さらに素材生産業者の事業の近代化、合理化のための対策、これを練っております、次の通常国会には林業労働力対策として一本の法律を提案し、御審議いただきたい」⁵⁰と答弁しており、林業労働力確保のための法制化に積極的であったことがうかがわれる。

林野庁は、以上のような問題に対応するため、「新しい林業・木材産業政策に関する懇談会」（座長＝森巖夫明海大学教授）を平成7年9月より開催した。林野庁は、この懇談会と並行して、林野三法（「林業労働力の確保の促進に関する法律」「木材の安定供給の確保に関する特別措置法」、「林業改善資金助成法及び林業等振興資金融通暫定措置法の一部を改正する法律」）の国会提出を予定するとともに、林野三法の関連として予算要求も行った。

⁴⁴ 塚原労働大臣発言（第118回参議員社会労働委員会第3号、平成2年5月24日）

⁴⁵ 同国会では、中小企業労働力確保法が審議されていた

⁴⁶ 入澤林野庁次長発言（第120回国会参議院農林水産委員会第8号、平成3年4月18日）

⁴⁷ 馬場林野庁長官発言（第126回国会参議員農林水産委員会第5号、平成5年4月8日）

⁴⁸ 斉藤職業安定局長発言（第126回国会参議員労働委員会第10号、平成5年5月25日）

⁴⁹ 入澤林野庁長官発言（第136回国会参議員農林水産委員会第8号、平成8年4月26日）

⁵⁰ 入澤林野庁長官発言（第133回国会参議員決算委員会第閉6号、平成7年9月28日）

懇談会は平成8年1月22日に報告書として提言を行ったが、「この提言は三法案を明確にする肉付けの役割を果たすものといえる」⁵¹とされている。

林野三法のうち、「林業労働力確保の促進に関する法律」は、以下のような内容となっている⁵²。

- ① 基本方針等の策定
- ② 雇用管理の改善及び事業の合理化に取り組む事業主の計画に対する認定制度（認定事業主に対し、林業改善資金の貸し付けの特例、課税の特例等の支援措置）、
- ③ 林業労働力確保支援センター（林業労働者の募集、新たに林業に就業しようとする者等に対する林業就業促進資金の貸し付け等、林業労働力の確保のための支援業務を適正かつ確実に行うことができると認められる公益法人）を指定
- ④ 雇用管理者の選任等（事業主は、事業所ごとに雇用に関する事項を管理する雇用管理者を選任するように努める）

法案の内容からわかるように、林業労働者の募集、雇用管理者等の労働行政に関わるものを含んでいたため、この法案に関しては、労働省と共同で作成して提出することが必要であった。しかし、この法案作成に対し、労働省との合意にもちこむのは大変であったようである⁵³。労働省からみると、対象人数が非常に少なく、雇用契約が曖昧な林業労働者のために時間と手間をかける理由は乏しく、農林水産省からの立法化の要請にも消極的であった。このため、審議する委員会は農林水産委員会（それまでの日本社会党の議員提出法案はすべて労働委員会に提出）で審議するものとし、国会議員等への説明も農水省が主に担当するなど、労働省の作業の軽減を図った。また、この法律では一般社団法人又は一般財団法人を「林業労働力確保支援センター」として指定できるので、このセンターに労働行政の担当するポストを用意することとした⁵⁴。

この「林業労働力確保の促進に関する法律」は、労働省の共同で提出されたため、他の労働法と同様に、中央職業安定審議会（平成8年1月26日）に諮問し、妥当との答申を受けている。その後、同年2月9日に林野三法として閣議了承され、4月12日に衆議院可決、26日に参議院可決された。

(3)「農山村雇用対策室」の設置と「雇用対策基本計画」

この法案の成立にあわせ、労働省は平成8年5月13日に職業安定局地域雇用対策課に「農山村雇用対策室」を新たに設置した。労働省では、「都会に住むUターン希望者の職業紹介や農林業者の転職支援、出稼ぎ労働者対策などを行ってきた」が、「従来の対策に加え、47都道府県に林業労働力確保事業を委託、各県にある支援センターを通して雇用者確保に努めていく」ためと、「林業労働力確保の促進に関する法律」制定により設置されたことは明らかである。「今年度は林野庁とタイアップして特に減少が著しい林業労働者の確保に努めていくが、「将来的には新たな雇用を創出し、結果として村づくり、活性化につなげていき

⁵¹ 日刊木材新聞（平成8年1月24日号）

⁵² 第136回国会衆議院本会議（平成8年4月5日）における法案趣旨説明を要約

⁵³ この法案の担当課長（森林組合課長）であったの武本氏からの聞き取りを基にしている

⁵⁴ 最初に指定された長野県の「県林業労働力支援センター」には、雇用アドバイザーが3名配置された（中日新聞（平成8年10月2日号）

たい」と話している⁵⁵。

農山村雇用対策室が設置されたことにより、労働省は林業とともに農業にも目を向けるようになっていったのである。なお、厚生労働省組織規則によると、農山村雇用対策室のつかさどる事務は、「1. 農山村における雇用機会の確保に関すること、2. 林業労働者の雇用管理の改善に関すること」であり、林業労働は法律に基づいて明記されているのに対し、農業労働の位置づけははっきりしていない。

ところで、労働省の職業安定行政においては、本省の重点課題を説明、討議するために、全国職業安定主務課長会議を年に3回程度開催している。この会議では職安行政の重点課題を各課と重要と思われる室について説明があり、「農山村雇用対策室」は、設置時から3年程度は、主務課長会議で説明を行った記録が残っている。この記録を元に、「農山村雇用対策室」の施策を整理してみたい。

平成8年第1回会議において、農山村雇用対策室長は取組む課題として、「林業労働対策、農村地域工業等導入基本方針の改正、出稼労働者対策」⁵⁶の3つを挙げており、「林業労働力確保の促進に関する法律」に伴う事務及び既存の政策を担当することを紹介している。第2回では、「林業労働力確保の促進に関する法律」の施行のための施策をすすめるとともに、平成9年度に「農山村雇用開発推進事業」（地域の関係者が一体となって地域資源を活用した事業の実施により雇用機会の開発を行うモデル事業）の創設を検討しているとして⁵⁷。第3回では、「農山村雇用開発推進事業」の実施が内定し、準備をすすめていることを紹介している。第9年度第1回会議では、後述するように農業についても触れられているが、第2回会議（第1回と第2回の間農山村雇用対策室長は異動）では、従来からの「農山村雇用開発推進事業、出稼労働者対策、林業労働対策」だけとなり、農業についてはふれられていない（第3回も同様。10年度は、第1回、第2回が地域雇用課長からの説明。それ以降は、省略されている）。

結局、農山村雇用対策室設置後に新たに実施されたのは「農山村雇用開発推進事業」だけであった。この事業については、国会では以下のように説明している。

「農山村地域におきます雇用開発に当たっては、企業誘致だけではなくて、それぞれの地域の関係者の創意工夫によっていわゆる地域内発型の雇用開発を進めていくことが特に重要である。一つは、市町村あるいは農業関係団体等の関係者によって構成されます農山村雇用開発推進委員会、これは予算上一応モデル的に15カ所という積算になっておりますが、それが行う事業主に対する指導、助言等の活動に対する支援、雇用開発計画を策定した事業主がこの計画に基づいて新たに労働者を雇い入れた場合に、農山村雇用開発助成金といたしまして雇い入れ後一年間の賃金に対する助成、・・それから事業所の設置に要した費用に対する助成、一定期間行う」⁵⁸

対象となる具体的な産業という質問に対しては、「ワイン、シャーベット、ゼリーの製造。リンゴを活用したジュース、ジャム、リンゴの木を活用した樹皮細工、リンゴ草木染等の製造販売、ニンジン、タマネギ等の農産物の規格外品を活用したエキス工場とか、そうい

⁵⁵ この段落は、日本農業新聞（平成8年5月14号）から引用

⁵⁶ 労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』1996年6月21日号、雇用問題研究会

⁵⁷ 労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』1996年10月21日号、雇用問題研究会

⁵⁸ 征矢労働安定局長発言（第140回国会参議員労働委員会第7号、平成9年3月27日）

ういろいろな形の地域の特産品等を生かした事業⁵⁹と、支援事例を紹介している。農業そのものへの支援ではなく、農業関連産業への支援が主であった。

結局、「農山村雇用対策室」で農業を対象とした具体的な事業はほとんどできなかったが、労働省において農業を扱う担当部署ができたことは重要な意味をあったと考えられる。このような組織ができたため、労働省の雇用対策基本計画でも農林水産業が政策対象として取り上げられるようになる。

「雇用対策基本計画」は、当時の雇用対策法で策定が規定されており⁶⁰、政府の経済計画と併せて、平成11年の第9次まで策定された。第7次までは、雇用先として農林水産業が記述されることはなかった。

平成7年12月19日に出された「第8次雇用対策基本計画」において、「地域雇用対策の推進」のなかで「地域の実情に応じた雇用対策の推進」として、

「このうち、農山村地域においては、地域の資源をいかした地場産業や観光業の振興、製造業の導入等地域の実情に応じた多様な雇用の開発を一層推進するとともに、農山村地域の基幹産業の1つであるが雇用管理改善の立ち後れ等により就業者数の減少が著しい林業の雇用管理の改善を推進する。また、地方における新たな就業機会の確保の観点からも、農業を始めとする第1次産業への新規の就労が円滑に行われるよう環境整備を推進する」

と、農業に積極的に取組む姿勢を出している。平成5年の労基法の全面適用にともなう林業雇用改善促進事業の開始、「林業労働力確保の促進に関する法律」の国会提出予定のなかで、林業関係の対策を強く打ち出していることがわかる。また、「農業」が政策対象であることが明記されている。

雇用環境の悪化の中で、通常よりも短い間隔で出されたに示された「第9次雇用対策基本計画」（平成11年8月11日）では、農林水産業を政策対象としてより積極的な方向が示されている。「地域雇用対策の推進」のなかで、

「農山漁村地域においては、担い手不足等による農林漁業の低迷や過疎化・高齢化による地域社会の衰退が懸念される中、雇用・就業機会の確保等を通じた地域の活性化が重要な課題となっている。このため、基幹産業である農林水産業の振興や地域資源を活用した各種産業の振興等による新たな雇用・就業機会の創出に向けた取組を支援する」

「都市生活者の自然及び地方生活への関心の高まり等を背景に、農林漁業への就職、就業のニーズが高まっていることから、こうしたニーズに的確に対応するため、農林漁業への人材移動が的確に行われるよう、農林漁業関係団体や就農準備校等との連携を図りつつ、きめ細かな情報提供、就職相談、職業紹介等の施策を推進する」

としている。労働行政としては、求人側の対策とともに、求職者側の「都市生活者の農林漁業への就職、就業のニーズ」の増大も政策として重要であることを示している。

以上のように、「農山村雇用対策室」を設置に伴い、労働省は農業への就職、就業について強い関心を持つようになっていった。

⁵⁹ 征矢労働安定局長発言（第140回国会参議員労働委員会第7号，平成9年3月27日）

⁶⁰ 平成19年の法律改正で、計画策定は削除された

3. 農山村雇用対策室設置後の農業に関する雇用対策

先ほど述べたように、「農山村雇用対策室」は林業労働を対象にすること契機に平成 8 年に設置されたが、農業側でも農業法人での雇用が注目されるなかで、労働行政と調整すべき課題が生じてくる。具体的な指摘として、以下のようなものがある。

「我が国の職業安定法の枠組では、一部の特殊な職業を除き職安以外の機関が職業紹介事業をするのは不可能であり、全国農業会議所も例外ではない。したがって、本来『就農』希望者が行くべきは職安ということになる。しかし、ガイドセンターが『農業をやってみませんか』を謳い文句にしていること、そしてガイドセンターに『農業をやっている会社で働きたい』という人が多く訪れていることを考えると、ガイドセンターが農業に関する職業紹介を行えず、また職安を紹介したりせずに『農業経営者インターン制』を活用しているという実態は、いささか問題があると言わざるを得ない」⁶¹

当時の職業安定行政の枠組では、独立自営農業のための斡旋は問題とならないのに対し、農業法人への就職の斡旋では、職安を通す必要があったのである。このため、農業部門への就職・雇用を促進するためには、労働行政との協力が求められていたのである。

このため、農林水産省は、「9 年度からの新規事業で、労働省と連携し、農業法人への就職を手助けする体制を整える方向で準備を進めている。『農業人材確保育成総合対策』と名付けられた新規事業は、①農業法人の求人、求職情報のネットワーク化、②U・I ターン希望者への合同就職説明会などの実施——などを予定」⁶²と、労働省との連携する事業を始めることとした。

両省が連携しようとする理由として、「農水省では農業法人などの従業員として農業に参入することを希望する若者が増加しているが、求人・求職などの情報整備が不十分なことから、求人・求職のあっせん行為ができる労働省と連携することにした。労働省にとっても農村の雇用をより高めるなどの観点から対応することになった」⁶³とされている。

この事業は、局長級の復活折衝で予算に盛り込まれることとなった。なお、事業の具体的な内容は、以下のとおりである。

「農水省が新たに全国と都道府県に新設する農業人材確保対策協議会が、雇用実績のある農家および農業法人などを含む農業事業体からの求人情報と、農業参入を希望する個人の情報について、収集、提供を担当。一方、この情報をもとに職安があっせんする。今後、あっせんの形態として閲覧できる方法を検討する。また情報誌やインターネットを活用して閲覧できることを紹介する案も浮上している」⁶⁴

このような連携する事業が予定されるなかで、労働省も農業雇用について国会で積極的な発言となる。例えば、「農山村雇用開発推進事業」の関連で「農業の後継者づくりに対する労働省の考え」を質問されたのに対し、農業への強い関心を示している。

「最近では農業法人等に雇用される農業労働者、これもふえてきておりまして、今後は農業後継者づくりの観点からも、農林水産省あるいは農業関係団体と連携をしながら、農

⁶¹ 内山智裕「新規就農の一形態としての非農家出身の農業法人への就職の現状と展望」『農政調査時報第 479 号』、全国農業会議所、1996 年、p. 40

⁶² 日本農業新聞（平成 8 年 11 月 22 日号）

⁶³ 日刊工業新聞（平成 9 年 1 月 6 日号）

⁶⁴ 日刊工業新聞（平成 9 年 1 月 6 日号）

業におきます雇用の状況について実態の把握に努めるとともに、農業の分野におきます雇用管理の改善あるいは魅力ある職場づくり、そういうものを進めることによって、今言いましたが農業法人等におきます雇用の増加、そういうことを私どもの方の対策としても図ってまいりたい」⁶⁵

「農業雇用者は政策対象である」としながらも明確な対応策を示していなかった昭和40年代までとは大きく変化し、農業雇用者を政策対象として積極的に関与しようとする姿勢がみうけられる。

しかし、平成9年度第1回全国職業安定主務課長会議において、「農林水産省が、今年度から実施することとしている『農業人材確保育成総合対策事業』について、現在、労働省と農林水産省の間で事業実施の在り方について調整中である。職業安定行政機関における対応については追って通知する予定である」⁶⁶と、5月でも具体的な連携方法は明らかにされなかった（その後の、全国職業安定主務課長会議では全く触れられていない）。

平成9年度農業白書では「労働省との連携の下に、農業法人等への就職の円滑化と農業経営を担う人材の確保育成を図るため、求人・求職・研修情報の整備・提供、合同就職説明会の開催、就業条件改善のための活動等を実施するとともに、全国新規就農ガイドセンターにおける就農情報の収集・提供機能の強化を図った」⁶⁷と「労働省との連携」が書き込まれていた。しかし、平成10年度になると、「農業分野での就農・就職を促進するため、農地・求人・研修等の情報の整備・提供、合同就職説明会の開催等の活動を行うとともに、新たに企業を対象とした就農相談活動等を実施した」⁶⁸と、「労働省との連携」がなくなるとともに、「求職」、「就業条件改善」という労働政策的な言葉はなくなり、農業法人や新規就農希望者という農業サイドを対象をしぼった施策へと変化している。

つまり、当初に意図したような労働省と農水省との連携がうまくいかなかったのである。その理由は不明であるが、当初の労働省本省での積極的姿勢から考えると、各都道府県の職業紹介担当の部署からの反対があったと考えられる。その後の労働省の農業雇用の対策を踏まえて、理由を考え出すと、農業法人が多く求人が多い地方と農業関連の就職希望者が多い都市部間の調整方法、農業部門に精通した職員の配置等が問題になったと推測される。また、農業雇用者は人数が少ないうえに、その採用方法も縁故が多いと考えられていたので、労働省として、少数の特殊な職業に対応する必要性が乏しかったことも理由として考えられる。

農水省が単独の事業として、「農業人材確保育成総合対策事業」をすすめるなかで、労働省では独自の対策を行うようになる。具体的には、緊急雇用対策のための平成11年度補正予算（平成11年7月8日）のなかで、「農業等就職促進支援事業」として、東京、名古屋、大阪の3大都市の拠点となる公共職業安定所（ハローワーク）に「農業等支援相談員」を配置させ、農業関連の相談を行うことにした。

相談内容としては、「農業分野の求人情報だけでなく、営農作目別に身に付けるべき技術や就農に向けた注意点なども助言、研修の相談にも応じる」としている。平成9年度の事

⁶⁵ 征矢労働安定局長発言（第140回国会参議員労働委員会第7号、平成9年3月27日）

⁶⁶ 労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』1997年5月21日号、雇用問題研究会

⁶⁷ 農林水産省『平成9年度農業白書』、p.294

⁶⁸ 農林水産省『平成10年度農業白書』、p.377

業では職安の役割は就職の斡旋としていたが、この事業は労働省単独であるため、求人情報の提供、相談にとどめているところに違いがみられる。このため、労働省におけるこの事業の主な取組は、「第一次産業の情報が少なかった。関係機関と連携、求人情報を集めたい」（地域雇用対策課）」と、求人情報の掘り起こしにあった。農業側では、この事業について、「インターネットのホームページで現在、農業生産法人を中心に 200 件以上の求人情報を出している。しかし、実際の求人ニーズはそれ以上あるとみられ、求人の掘り起こしをもっと進めたい」（全国農業会議所新規就農ガイドセンター）、「失業保険の受給中でも農業研修に参加できる。就農希望者への情報提供の場が増えることは大歓迎」（就農準備校の事務局を担当している全国農村青少年教育振興会）としている⁶⁹。

この相談コーナーは同年 10 月 15 日に設置され、新聞等でも取り上げられている。

「名古屋中職安では、専用コーナーに、専任の担当者を一人置いた。同職安には今月 1 日現在、255 人の農林漁業求人があり、うち約 100 人が北海道など、遠隔地が多い。見知らぬ土地で、新しい職種に不安のある求職者に対し、専門的な情報を提供するのが狙いだ」⁷⁰

「大阪市の大阪西職業安定所に 15 日、『農業等就職相談コーナー』が新設された。・・・全国の職業安定所に登録する約 400 件の農業法人や個別農家からの求人情報が一覧できる。窓口では専門の相談員が対応。情報提供だけでなく、就農上の注意点などもアドバイスする。・・・開設から 2 週間、問い合わせは 80 件を超え、府内だけでなく兵庫や京都、広島、徳島など圏外からの問い合わせが殺到。窓口には 17 人が相談に訪れた」⁷¹

と、相談コーナー設置に伴って、相談件数が増えている実態を紹介している。

以上のように、開設当初は、想定以上の問い合わせがあったが、就職までにはなかなか至らなかった。

1 年後に、この相談コーナーの実績について紹介され記事を見ると、

「1 年間に、東京・大阪・名古屋の 3 か所合計で約 3500 人（全国農業会議所が運営する全国新規就農ガイドセンターの年間相談者数の年間 3000 人強に匹敵）」と相談者が予想以上に多い。ガイドセンターとの相談者の違いを、「ガイドセンターは基礎知識がある人が多く、ハローワークは来場してから興味を持った人がかなりいるようだ（東京労働局談）」と話しており、ハローワークでの相談コーナーの設置により農林漁業に関心をもつ者を増やす効果を強調している。ただし、農林漁業への就職・就業については、希望と実態では大きな食い違いがみられる。「就農相談者の多くは自営希望だが、『資金・技術・農地』の課題の前に断念する者が続く。農業法人への就職希望も増えてきたが、法人側の求人は 30 代ぐらいまでで、中高年への対応は厳しい」という状況であり、求職者からは「農家から農繁期限定の求人もあるが、これでは生活できない」、「地元採用が優先されている」、求人側からは「求職者は田舎暮らしへのあこがれが強すぎる」と不満も多い。このような結果、「この 1 年間に、農林漁業全体の就職紹介は 3 か所合計で約 110 件あったが、決まったのは 13 人だけだった」

と、相談者と比較して就職紹介数が少なく、かつ就職紹介が就職に結びついた例が 1 割程

⁶⁹ この段落は、日本農業新聞（平成 11 年 8 月 15 日号）を参考

⁷⁰ 朝日新聞夕刊（平成 11 年 11 月 17 日号）

⁷¹ 日本農業新聞（平成 11 年 11 月 28 日号）

度と非常に低いことも問題である。労働省はこの結果について、「もう少し結果が出ると思ったが……」（永田農山村雇用対策室長）と事業が就職に結びついていないことを認め、その要因として「登録は農業法人が中心だが、絶対数が少ない。意欲のある人に十分な紹介ができていない」（地域雇用対策課）と考えている。労働省から考えると、農業法人の雇用者数は数万人存在し、毎年一定程度の新規求人があると見込まれるが、その大半が職安を通していないことから、農業法人に対する職安利用の促進を念頭にした発言と考えられる⁷²。

労働省としては、大都市部での相談コーナーで農業雇用に関する実績を踏まえて、全国に波及させようとしていたと推測される。しかし、その就職実績は非常に低いために相談コーナーの増設もできないまま、農業雇用の求人が増大することを期待していたのである。

以上のように、労働省の農業部門への就職について関心をもつようになるのは、林業部門での「林業労働力確保の促進に関する法律」が成立したことに伴う「農山村雇用対策室」の設置が契機となる。農林水産関連の部門が設置されれば、林業雇用者よりも雇用者の人数が多く、今後とも増加が見込まれる農業に関心を持つようになるのは当然の流れである。しかし、都市部での農業就業への関心の高まり、農業法人での農業雇用の増加がみられるからといって、職業安定所での農業就業への就職数が増加するとは限らない。特に、農業の雇用が増加しているといっても、その増加の多くは中年女子であり、男子が長期間就業できるような雇用の場は非常に限られていたのである。

第5節 小括

平成4年に「新農政」公表後、農政の目標とされた若年農業者の確保のために、農業経営基盤強化法が制定された。この法律は、「新農政」で具体的な目標として示された「生涯所得」、「労働時間」を達成しようとする農業者を「認定農業者」として位置づけようとするものであった。加えて、農地法等の改正により、「農業生産法人」等の事業要件等を緩和し、農業法人が農地の権利等を取得しやすくし、「法人化の推進」を図った。つまり、農業経営基盤強化法の制定は、「農業経営を担う者の確保」のための3条件の達成に向けて、「生涯所得」、「労働時間」を制度的に目標として位置づけるものであり、農業生産法人等の条件緩和は、農家が農業法人に容易に移行できるようにするものであった。

若年農業者の確保のために、法律改正とともに実施されたのが、新規就農対策の見直し・充実であった。これは、別々に実施してきた農業委員会等系統組織と農業改良普及組織の事業を一体化し、それぞれの役割を明確にするとともに、事業の拡充を図ったものであり、主な施策の対象は新規就農者であった。また、新規参入者に対しては、新たな融資制度、農場リース制度が実施されることとなった。このように、新規参入者に対する施策は短期間に充実していったのである。新規参入者への施策が拡充するなかで、多様な新規就農が位置づけられるようになるなかで、雇用就農も新規就農対策の対象として位置づけられるようになっていった。

⁷² この段落は、日本農業新聞（平成13年1月5日号）の内容から整理

以上のような、法律改正や新規就農対策の充実は、「昭和1ケタ世代」のリタイアによる農業労働力の大幅な減少と離農世帯の増加に対応するものとして位置づけられていたが、「昭和1ケタ世代」の多くが農業就業を継続させたため、農業労働力の大幅な減少は生じることはなかった。また、バブル崩壊後の景気低迷の影響もあり、若年の新規就農者は増加に転じていた。「新農政」では、農業労働力の大幅な減少と非常に少ない新規就農者に対応策として一連の施策を考えていたが、農業構造の大きな変化がみられないなかで、新規就農者に対する関心は低下していったのである。

昭和36年に制定された農業基本法の見直しの検討は、平成6年8月の農政審議会報告での提起を契機として始まり、まずは、現行農業基本法について検討する「農業基本法に関する研究会」が平成7～8年にかけて実施された。この研究会では、想定以上の減少率を示した「農業就業人口の減少」についてはあまり問題にされず、農業就業人口の減少が構造改善に結びつかなかったことが問題とされた。また、「人材の養成・確保」は全く議論されておらず、「人」の問題に限ると、農業基本法での問題は指摘されなかったのである。ただし、今後については、「農業生産の担い手の確保」が重要な課題と指摘されていた。

平成9、10年度には、新たな農業基本法を制定するにあたって、その方向付けを検討する「食料・農業・農村基本問題調査会調査会」が設置されたが、多様な論点のなかで、「新規就農対策」は議論されることは非常に少なかった。このため、事務局の作成した資料に基づいて答申が出されることとなった。「新規就農対策」は、「農業生産の担い手の育成・確保対策」の重要な柱として位置づけられ、主たる政策対象を非農家の就農希望者とすることで、様々な対策が必要とされたのである。また、新規就農対策の対象として、法人での雇用が明記されたことは、農業雇用者が農業政策の対象として位置づけられたことを示している。

「食料・農業・農村基本問題調査会調査会」の答申を受けて作成した「農政改革大綱」でも「法人等への就農促進」は「新規就農の促進」対策の柱の一つとされており、雇用就農の位置づけは高まっていた。しかし、「食料・農業・農村基本法」の条文化のなかで、雇用就農の記述は削除され、「新規就農対策」は、技術等の習得を主たる目標として位置づけられたのである。また、当面の施策の基本方針を定める「食料・農業・農村基本計画」を検討した企画部会では、若年の新規就農者の確保問題は全く議論されず、「基本計画」での「人材の育成・確保」対策は、技術等の習得と就農希望者への情報提供という施策が示されるにとどまっている。

この時期、労働省でも、農業雇用者に関心を示すようになる。その経緯をみると、農業以上に労働力不足が問題とされていた林業での施策の変化が影響していたことがわかる。林野庁は、平成8年に林業雇用者を確保するための法律である「林業労働力確保の促進に関する法律」を制定することとしたが、法律に職業紹介業務が含まれていたため、労働省との共管とされた。労働省では、この法律に対応するために、「農山村雇用対策室」を設置し、林業雇用者以外に農山村の雇用機会の確保を行うこととした。そのなかで、労働省は農業雇用者も政策対象と考え、「雇用対策基本計画」のなかで、農業に対する施策を実施することを示すようになる。そして、具体的な事業として、平成11年に、大都市部の3カ所のハローワークに「農業等支援相談員」を設置し、農業関連の相談を行うこととした。しかし、相談件数は予想以上であったものの、就職に結びつくものが少なく、事業の効果

はあがらなかった。この要因として、労働省は、農業法人からの求人が少ないことを挙げている。

平成8年頃から、農林水産省でも労働省でも、農業雇用に対して関心が高まるようになっていく。農林省においては、平成8年の全国農業会議所の答申で「農業部門に就職を希望する若者が増えている」、「農業においても雇用者を受け入れる経営体」が増加しているという指摘をうけ、農業雇用に関する施策を開始することとなった。また、労働省でも、平成8年の「農山村雇用対策室」の設置以降、非農家での農業のニーズの高まりを背景に、農業雇用者に対する施策を行おうとする姿勢がみられた。非農家の就農希望者が増加するなかで、農業雇用に関する施策が必要となってきたことを示している。つまり、求職者の増加が、農業雇用を政策課題として浮上させてきたのである。このため、11年度の労働省の事業でも、求職者の増加に求人が追いつかない状況となっている。

また、農林水産省で注目した農業雇用者は、将来的に農業経営者となる者が研修目的で雇用されることを想定していた。つまり、通常の農業雇用者とは異なる者を想定していたのである。「食料・農業・農村基本問題調査会」の答申では、雇用就農は重視されていたが、「食料・農業・農村基本法」で条文化されなかった背景には、農業雇用者を農業経営者として位置づけることが困難であったことも考えられる。

第6章 雇用対策として政策課題化した農業雇用労働力

本章では、まず、統計分析から平成12年以降の農業雇用の新たな動きと農業被雇用者の属性を示す。さらに、農業雇用労働力が雇用対策のなかで政策課題として位置づけられていく経緯を整理するとともに、必ずしも農業雇用の増加につながらなかった要因を明らかにする。

第1節では、農業センサス、国勢調査から、農業雇用労働力の動向が、平成12年までと平成12年以降とで、大きく変化してきていることを指摘する。

第2節では、総務省「就業構造基本調査」の組替集計結果から、平成12年以降の農業被雇用者の属性を明らかにする。加えて、年間労働日数、年間収入等について、他産業と比較して、農業の就業条件の問題点を指摘する。

第3節では、農業雇用者が注目される背景として、地方部において、農業が「雇用の受け皿」として注目されてきたことを示す。

第4節では、農林水産省と厚生労働省が連携して農業雇用者の雇用対策を行った「農林業をやってみよう」プログラムについて、実施された背景、事業内容、その成果をまとめるとともに、この事業の意義と問題点を明らかにしたい。加えて、平成15年から検討が始まった「食料・農業・農村基本計画」における、農業雇用者に関する議論から、当時の農林水産省における農業雇用労働力の位置づけの変化についてみておきたい。

第5節では、平成20年から始まった「リーマン・ショック」後の雇用不安のなかで、農業雇用が注目された経緯を整理するとともに、農林水産省での雇用対策の事業の内容、その成果をまとめるとともに、その問題点を指摘しておきたい。加えて、平成20年から検討の始まった「食料・農業・農村基本計画」において、一時期は農業雇用の位置づけが議論されたものの、答申には結びつかなかった経緯を明らかにする。

第6節では、新規就農者として位置づけられた新規雇用就農者の動向から、新規雇用就農者の割合が高まってきたことを指摘する。また、このような新規雇用就農者の増加には、「農の雇用事業」の実施が影響していることを示す。

さらに、「食と農林漁業の再生実現本部」の議論の結果、新規の青年就農者の量的確保を目標とされたが、主たる政策対象が農家子弟になった経緯を整理し、農業雇用労働力の問題点を明らかにする。

以上により、平成12年以降、農業雇用者に大きな変化があったことを確認するとともに、農業雇用労働力が政策課題化した要因とその問題点を明らかにする。

第1節 平成期の農業雇用の動向及びその特徴

1. 平成12年までの農業雇用の動向

(1) 農業センサスにおける特徴

農業雇用が増加については、昭和50年以降、これまでの施設園芸等の新たな作目での雇用の増加が農業雇用、特に常勤雇用の増加をもたらしてきたことを指摘した。まず、その後の動きとして平成12年間までの特徴をみてきたい。

第 6-1 表に農家の常雇及び臨時雇、農家以外の農業事業体の専従雇用者の昭和 60 年から平成 12 年までの動向を示した。この 15 年間で顕著な伸びを示しているのは、常雇（農家）であり、「農家以外の農業事業体」の専従雇用者は緩やかな増加、臨時雇（農家）はほぼ横ばいとなっている。そのうち、常雇人数は、昭和 60～平成 2 年までの緩やかな増加から、平成 2～7 年、7～12 年の 2 万人前後の著しい伸びへと変化している。平成 2 年では 2 万人にも満たなかったのが、平成 12 年は 6 万人へと、10 年間で 3 倍以上に増えたのである。この間の 1 戸当たりの常雇人数には大きな変化はみられず、常雇を雇用する農家が増えてきたことが、常雇人数の増加につながっている。常雇雇用農家は、平成 2 年には 1 万戸にも満たなかったが、平成 12 年には 2 万戸を超えるまで増加している。ただし、増加したとはいえ、常雇雇用農家は依然として少なく、平成 12 年の販売農家総数に占める常雇雇用農家の割合は 1%にしかすぎない。なお、昭和 60 年から平成 2 年の伸びが小さかった背景には、バブル期の労働需要の逼迫が影響していると思われる。

一方、臨時雇をみると、雇用農家数は減少傾向にあるものの、延べ人数は、平成 2 年を除いて、延べ人数 18 百万人日（225 日換算で 8 万人程度）で推移しており、臨時雇としての一定量の労働需要が存在していることがうかがわれる。平成 2 年はバブル期の労働力不足が影響していると考えられ、この時期に、延べ人数で 2 百万人日程度、225 日換算で 1 万人程度、不足したのではないかと推測される。これだけの不足が生じたために、雇用労働力不足が各地で問題になったと思われる。なお、平成 7～12 年では、1 戸当たりの延べ人数が 60 日を超えるとともに、雇用農家数はやや増加に転じている。臨時雇の延べ人数の多い経営は常雇農家と同様に雇用に依存していると考えられ、そのような農家が一定程度存在していることを示している。

また、農家以外の農業事業体をみると、ほぼ横ばいで推移していた専従雇用者が、平成 7 年以降増加に転じている。

常雇における急増が、どの作目で生じているかをみるために示したのが、第 6-2 表である（ただし、平成 2 年と 7 年で農業経営組織別の項目に変更が生じており、簡単には比較できないことを注意しておきたい）。表によれば、平成 2 年から 7 年の増加数 24 千人に対

第 6-1 表 農業雇用労働力の推移（全国）

		昭和60年	平成2年	7年	12年
常雇	雇用農家戸数（戸）	7,706	8,218	18,220	23,612
	常雇人数（人）	16,991	19,304	42,669	61,943
	1戸当たり人数（人）	2.2	2.3	2.3	2.6
臨時雇	雇用農家戸数（戸）	467,309	370,446	282,579	298,554
	延べ人数（百人日）	180,118	158,878	182,513	186,919
	225日換算（人）	80,052	70,612	81,117	83,075
	1戸当たり延べ人数（人日）	38.5	42.9	64.6	62.6
（参考） 農家以外の農業事業体専従雇用者		43,495	42,996	48,551	52,059

資料：農業センサス（各年版）

注：1) 昭和 50 年、55 年は総農家、60 年以降は販売農家の値である

2) 農家以外の農業事業体は、販売目的の事業体の値である

¹ 北海道の畑作や高冷地野菜産地では、雇用を必要とする作業時期が 7 ヶ月未満となるので、雇用者は常雇にならず、臨時雇となる。このため、多数の雇用を行っても、臨時雇雇用農家となる

第 6-2 表 農業経営組織別の常雇数の変化

	雇用農家数(戸)			常雇数(人)		
	平成2年	7年	12年	平成2年	7年	12年
総数	8,218	18,220	23,612	19,304	42,669	61,943
稲作単一	151	547	1,054	615	938	2,119
工芸作物単一	166	425	512	454	913	906
園芸5部門	3,507	9,339	12,552	8,826	24,586	37,788
うち露地野菜单一		864	1,303		1,816	2,835
うち施設野菜单一		2,692	3,744		6,765	11,192
うち果樹単一		913	1,182		1,638	2,172
うち花き・花木単一		3,816	4,973		10,621	16,436
うちその他の作物単一		1,054	1,350		3,746	5,153
酪農単一	606	819	1,201	1,005	1,226	1,992
肉用牛単一	244	437	606	480	817	1,246
養豚単一	373	512	637	786	1,209	1,504
養鶏単一	577	841	883	1,489	2,407	2,927
その他畜産単一	206	282	306	570	873	1,112
準単一複合経営	1,560	3,584	4,074	3,210	7,080	8,708
複合経営	781	1,303	1,545	1,718	2,391	3,100

資料：農業センサス(各年版)

注：1) 複合経営は主位部門が60%未満の経営，準単一複合経営は主位部門が60～80%の経営

2) 50%以上増加は太字とした

し、園芸部門は16千人と、ほぼ2/3を占めている。この伸びにより、平成7年の園芸部門は、常雇数の58%と過半を占めるに至っている（農家戸数でも過半を占めている）。特に、「花き・花木単一」（その多くは施設と考えられる）は1万人を超える常雇数となっており、平成2年から7年で急増したことは確実である。平成7年の「施設野菜单一」も7千人近い常雇を雇用しており、施設園芸で常雇が増加していたと考えられる。平成2年以前から施設園芸で常雇の増加がみられたが、それ以上の伸びを示したのである。もう一つの平成7年の特徴は、園芸部門以外の作目でも雇用農家戸数、常雇数ともに増加していることである。平成4年の「新農政」以降、「法人化」が推進されるなかで、法人化とともに雇用を導入した経営があったからではないかと思われる。

平成7～12年の動向をみると、増加数19千人のうち、「花き・花木単一」で6千人、「施設野菜单一」で4千人と、この2つの部門で過半を占めている。依然として、施設部門（特に花き）での増加に目覚ましいものがあった。平成7～12年でも、園芸部門が伸びたため、園芸部門の常雇総数に占める割合は6割を超えることとなった。また、平成7～12年に続いて、ほとんどの作目で雇用農家数、常雇数が増加しており、少数ではあるが、多様な作目で常雇を雇用するようになってきたことを示している。

平成2年以降の雇用が、主に施設部門での増加であることを指摘したが、それを検証するために施設園芸を行っている農家²の規模別の動向をみたのが、第6-3表である。表から分かるように、総数では、常雇雇用農家戸数の伸びとともに常雇人数が増加している。昭和60年から平成7年まで常雇雇用農家1戸当たりの常雇人数には大きく変化はなく、雇用する農家の増加に比例して、常雇が増えてきているのである。なお、栽培用施設のある

² 栽培用施設で野菜、果樹、花き・花木を生産している農家

第 6-3 表 栽培用施設のある農家の常雇の動向

(単位：戸、人)

	昭和55年	60年	平成2年	7年	12年
総農家数	189,640	243,824	253,532	255,000	226,130
常雇農家数					
合計	1,090	2,849	3,686	9,733	12,400
1a未満	-	105	49	127	190
1～5a	130	395	144	512	576
5～10	112	183	155	594	703
10～20	256	478	489	1,542	1,768
20～30	207	513	704	1,954	2,115
30～50	248	699	1,102	2,839	3,561
50a以上	137	476	1,043	2,165	3,487
常雇人数					
合計	2,803	6,367	8,618	23,806	36,045
1a未満	-	155	79	239	383
1～5a	575	602	336	987	1,351
5～10	333	345	291	1,105	1,476
10～20	553	912	947	3,154	3,987
20～30	410	1,078	1,476	3,986	5,268
30～50	544	1,711	2,550	7,130	10,048
50a以上	388	1,564	2,939	7,205	13,532
1戸当たり常雇人数					
合計	2.6	2.2	2.3	2.4	2.9
1a未満	-	1.5	1.6	1.9	2.0
1～5a	4.4	1.5	2.3	1.9	2.3
5～10	3.0	1.9	1.9	1.9	2.1
10～20	2.2	1.9	1.9	2.0	2.3
20～30	2.0	2.1	2.1	2.0	2.5
30～50	2.2	2.4	2.3	2.5	2.8
50a以上	2.8	3.3	2.8	3.3	3.9

資料：農業センサス（各年版）

農家は増えておらず、その一部の農家が常雇を雇用して、規模拡大等を目指したものと考えられる。

また、常雇農家は増加傾向にあるなかで、大規模な農家が総数以上の伸びを示している。昭和55年の「50a以上」の割合は12%しかなかったが、平成12年には28%まで上昇している（平成7年以降は、「30a以上」で過半を占めるようになっている）。大規模な農家では1戸当たりの常雇人数が多いため、常雇人数では農家戸数以上に、大規模な農家の占める割合が高い。「50a以上」の常雇人数の割合は、昭和55年の14%から、平成12年には38%を占めるほどになっている。さらに、「50a以上」の1戸当たり常雇人数は、平成7年、9年と増加傾向にあることから考えて、常雇の導入によって規模拡大していることがうかがわれる。

つまり、施設園芸での常雇の伸びは、家族労働の規模を超えて規模拡大を図った農家が多かったことによると考えられる。

この時期に施設園芸で雇用が増加した要因について、神田多喜男³は愛知県の事例から、

³ 神田多喜男・山田勝・杉本恒男「雇用手経営の実態と経営管理」『農業問題研究』第41号、筑波書房、

以下の3点を挙げている。

- ① 農業所得の確保のために規模拡大で対応してきたが、その規模が40a前後となり、家族労働力の規模を越えてきていること
- ② 農業所得がほぼ満足のいく水準を確保していても労働時間の多さ、休日の無さなどに対してゆとりのある経営を目指そうという農業者がでてきたこと
- ③ 経営規模の積極的な拡大のため、雇成型経営の確立を目指すものがでてきたこと
所得確保と農家家族のゆとりという「新農政」の目指した方向であり、そのためには、雇用の導入が不可欠になっていたのである。

また、神田他⁴では、施設園芸での雇用者の雇用形態を、「一般産業でいうパートであり、従業員として雇用されている者は少ない」⁵としている。また、愛知県での作目別の雇用状況⁶について、「農業での雇用が金銭の授受を伴う形で展開しだしたのは、比較的新しい」としたうえで、「当初は、採卵鶏、豚など畜産が多かったが、それらの施設化が進む中で、現在ではむしろ少なくなっている」、「稲作においても機械化による作業の省力化によって雇用利用は少なくなっている。大規模な受委託を行う農家にあっても、以前に機械持ちオペレータの雇用などが行われていたが、現在ではかなり少なくなっている」と、雇用の存在していた作目での減少を指摘し、「施設型の花きや野菜で雇用が徐々に増加している」と雇用の増加は施設型であることを紹介している。

神田他の紹介した事例は愛知県であるが、施設園芸で雇用を導入して規模拡大している状況は、他の地域でも同様であったと思われる。稲作のような土地利用型農業とは異なり、施設園芸では、農業労働力が確保できれば規模拡大は比較的容易であったのである。

(2)国勢調査から見た農業雇用の動向

農業センサスでは、平成2年から7年に施設部門を中心に常雇の増加がみられたことを指摘した。一般に、施設栽培では露地栽培よりも季節、天候の影響を受けにくく、雇用の周年化が可能な作目とされている。このため、施設部門の拡大に伴って、従来の臨時雇から常勤的な雇用に移行した者も含まれていると考えられる。この場合、常雇の増加が必ずしも農業雇用者の増加とはならない。

このため、経営として常雇が増えたかどうかという観点ではなく、農業に雇用された者が増加したかどうかについて確認しておく必要がある。ただし、農業雇用者の状況を数量的に把握する調査は行われていないため、国勢調査の動向で代替することにする。平成7年までの国勢調査は、常雇と臨時雇に関係なく、調査年の9月24日から30日までの1週間の就業状態で雇用者であった者を雇用者としている。このため、臨時雇か常雇かは不明であるが、第6-1表で示したように、昭和60年以降の臨時雇は横ばいなので、雇用者の増加はおおむね常雇の増加と考えられる。

第6-4表に、昭和60年から平成12年までの国勢調査における農業雇用者の動向を示し

1995年, p. 14

⁴ 同上, p. 17

⁵ 施設園芸での雇用について、「農業センサスでは農業年雇と農業臨時雇雇用の二つに分類しているが、この方法が現場の実態を正確に反映しているかといえば問題も多いと思われる」（神田他, 同上, p17）と指摘している

⁶ 以下は、同上, p20 から引用

第 6-4 表 国勢調査にみる農業雇用者の動向

(単位:人)

		昭和60年	平成2年	7年	12年
男女計	役員	8,644	10,798	13,332	15,796
	雇用者	103,072	114,333	130,189	154,747
	うち常雇	—	—	—	103,836
男子	役員	6,895	8,514	10,146	11,770
	雇用者	47,574	50,122	54,084	61,686
	うち常雇	—	—	—	49,404
女子	役員	1,749	2,284	3,186	4,026
	雇用者	55,498	64,211	76,105	93,061
	うち常雇	—	—	—	54,432

資料：国勢調査（各年版）

た。昭和 60 年以降の男女計の増加人数は、1 万人台で推移し、平成 7 年から 12 年には増加人数が 2 万人台へと拡大している。この増加人数を農業センサスと比較すると、平成 2 年から 7 年の農業センサス（農家の常雇と農家以外の農業事業体の専従雇用者の合計）は 29 千人で、国勢調査の 16 千人を大きく上回っている。このことは、農業センサスでの常雇の急増は、新規に常雇として雇用された者の増加ではなく、臨時雇から常雇への移行によるものだということを示している。なお、同様の比較を、平成 7～12 年で行うと、農業センサスは 23 千人、国勢調査は 25 千人となり、平成 7～12 年の増加は、新規に常雇として雇用された者の増加によると考えられる。つまり、農業センサスの常雇の増加は、平成 2～7 年と 7～12 年で、その内容は大きく異なっていたと考えられる。

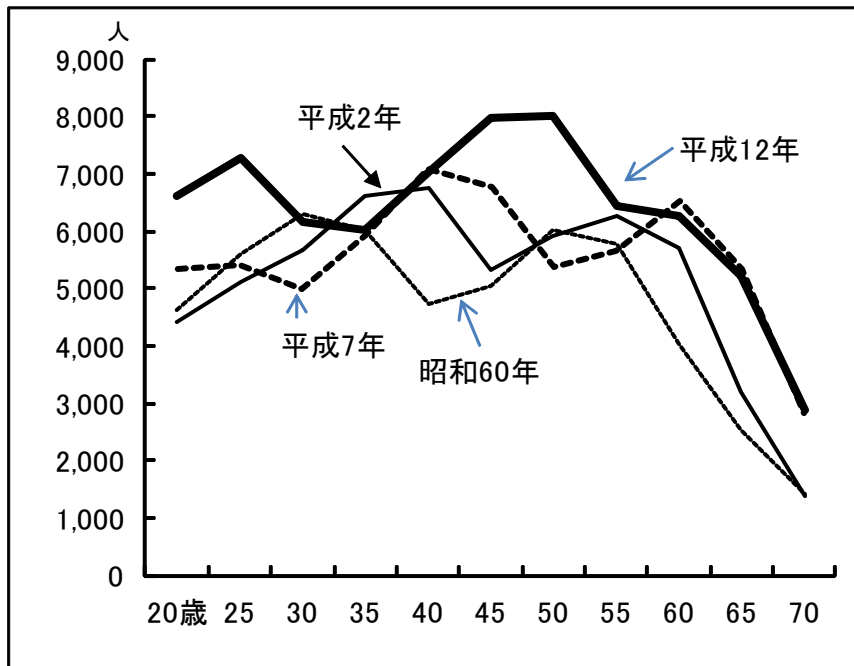
平成 2～7 年と 7～12 年のもう一つの違いは、男女の動向である。国勢調査での雇用者の増加数は、平成 2～7 年は男子が 4 千人、女子が 12 千人と、女子が 75%を占めていたが、平成 7～12 年になると、男子が 8 人、女子が 17 千人と、依然として、女子の割合は高いものの、男子の伸びも顕著となっている。平成 7 年以降、男子も農業雇用者となる者が増えてきたのである（なお、役員数は男子を中心に増加傾向にあるが、「新農政」における法人化の推進が影響していると思われる）。

ところで、平成 12 年から、国勢調査の調査項目に常雇⁷が加わった。このため、平成 12 年の雇用者に占める常雇の割合をみると、男子で 80%、女子で 58%となっている。平成 12 年のみのデータであるが、男子の多くは常雇として採用されており、女子でも過半数が常雇となっている⁸。国勢調査で調査週間のみの就業を調査しているため、他の季節での臨時雇が把握されていないため、明確にはいえないが、農業においても、常勤的雇用が主となってきていることが確認できる。

以上のように、国勢調査からみると、農業雇用者は平成 2～7 年よりも 7～12 年で増加していることがわかる。つまり、平成 2～7 年の農業センサスでの常雇の増加は臨時雇か

⁷ 国勢調査における常雇の定義は「期間を定めずに又は 1 年を超える期間を定めて雇われている人」であり、農業センサスの雇用期間よりも長い

⁸ 農業センサスの農家の常雇と農家以外の農業事業体の専従雇用者の合計は 12 万人と、国勢調査よりも 2 万人多い。農業センサスのなかには、年間を通して雇用されていない者が多数含まれている（農業センサスの常雇の定義は、雇用期間が 6 ヶ月を超えた雇用契約であり、7 ヶ月の雇用も常雇となる）



第 6-1 図 年齢別農業雇用者の動向（男子）

資料：国勢調査（各年版）

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇用者（含む役員）を示した

2) 5 歳刻みの最初の年齢を示している

らの移行によるもので、雇用者数の増加は少なかったのに対し、平成 7～12 年の常雇の増加は、新規の農業雇用者の増加によるものであったと考えられる。このような新規の農業雇用者の増加に注目して、労働省が、雇用政策の対象として農業雇用者を位置づけるようになったと考えられる。

次に、国勢調査の年齢別雇用者数から、年齢別の動向についてみておきたい。第 6-1 図に、男子の 5 歳刻みの雇用者数を示した。この雇用者には役員も含まれており、昭和 60 年から平成 12 年の 15 年間の増加数 19 千人には役員での 5 千人増が含まれている（第 6-4 表参照）。

昭和 60 年と平成 7 年を比較すると、40 歳代の大幅な増加がみられるが、以前から人数の多かった階層が、加齢に伴い、年齢層をシフトさせていった結果である。終身雇用的な雇用では、増加するのは若年層であり、30,40 歳代ではあまり変化しない（採用されない）ので、若年層で雇用された人数がそのまま維持されてしまう。農業においても、昭和 60 年から平成 2 年まで、30 歳前後でのピークは、調査年ごとに 1 階層ずれており、終身雇用的な雇用であった可能性が高い。また、昭和 60 年から平成 7 年まで 60 歳以上は増加しており、特に平成 2 年から 7 年では「65～69 歳」が急増している。バブル期の人手不足の中で、65 歳以上の者も雇用するようになったためと考えられる。

このような変化は、平成 12 年になると大きく変化する。20 歳代と 50 歳前後層で急激な増加が生じているのである。平成 7～12 年から、男子の増加数が伸びていることを指摘したが、これまでとは異なる年齢層で増加しており、新たな動きがみられるようになったことを示している。

第 6-5 表 男子農業雇用者の年齢別変化（コーホート変化）

（単位：人）

	昭和55-60年	昭60-平2年	2-7年	7-12年
総数	5,234	4,167	5,594	9,226
24歳以下	4,663	4,064	5,598	6,866
25～29	1,290	493	987	1,924
30～34	641	72	△ 117	753
35～39	650	305	263	1,038
40～44	188	751	470	1,091
45～49	584	599	△ 1	892
50～54	196	864	46	1,262
55～59	210	233	△ 272	1,068
60～64	△ 29	△ 94	256	620
65～69	△ 891	△ 848	△ 344	△ 1,310
70歳以上	△ 2,267	△ 2,272	△ 1,292	△ 4,978

資料：国勢調査（各年版）

注：1) 雇用者には役員を含む

2) 年齢は、期末年齢である

第 6-1 図では年齢別の雇用者の変化には、世代による変動が大きいので、世代による変動を考慮したコーホートによる変化を参考までに示しておきたい。人口におけるコーホート比較とは、5 歳刻みの年齢階層が加齢により、5 年後の調査では死亡・移動等の変化のない全員が 1 つ上の階層に移行する特徴から、ある年齢階層と次の調査年の 1 つ上の階層を比較するものである。言い換えれば、生年別の比較である。

その結果を第 6-5 表に示した。平成 7 年まで、総数の増加と同程度の人数が 24 歳以下で増加しており、若年層での増加が総数の増加をもたらしている。その一方で、雇用者の減少する年齢は主に 65 歳以上であり、70 歳以上になってからリタイアする者が多くなっている。他産業と同様に、若年層を雇用して、定年まで雇用する終身雇用的な雇用が多かったと考えられる。

年次間の変化をみると、昭和 55～60 年では 30 歳前後層の増加数も多く、他産業からの異動する者がある程度存在していたことがわかる。昭和 60 年～平成 2 年では、24 歳以下の増加がやや減少するとともに、昭和 55～60 年にある程度の増加がみられた 30 歳前後で、増加数が激減している。バブル期で労働需給がひっ迫するなかで、他産業からの離職者が少なかったことが影響していたと考えられる。その一方で、40 歳台、50 歳台での雇用者が増加している。雇用労働力が不足するなかで、雇用対象年齢を引き上げて、中年層を雇用する経営が多かったのではないかと推測される。

平成 2～7 年では、24 歳以下及び 25～29 歳層の増加数の増大がみられる一方で、30～59 歳での増加が非常に少なくなっている。バブル崩壊により、雇用が緩和した影響で、若年層を中心とした雇用に戻ったのではないかと考えられる。また、この時期には、65 歳以上の減少数が縮小しており、高齢になっても雇用を続けるようになってきたことを示している。

平成 7 年～12 年では、24 歳以下、25～29 歳層の増加数がさらに拡大するとともに、30～59 歳の各層で千人前後の純増がみられるようになってきている。農業雇用が若年層を中心と

した採用から、幅広い年齢層から採用するように変化してきたのである。その一方で、70歳以上は加齢にともないリタイアする者が増えている。

以上のように、平成7年以降の男子の増加は、25歳から50歳代まで幅広い年齢層での増加によるものである。この年齢層の多くは、失業中のためあるいは他産業を離職して農業に雇用された者と考えられる。この時期、労働省は「都市生活者の自然及び地方生活への関心の高まり等を背景に、農林漁業への就職、就業のニーズが高まっている」⁹と考えており、それが反映したものと考えられる。

一方、女子の年齢別雇用者数の変化をみると（第6-2図）、20歳代の雇用者は非常に少なく、30歳代から60歳代にかけて人数の多い山形の形と、男子とは全く異なっている。男子のように、若年層の雇用者数が影響するのではなく、35歳を過ぎてから急に農業雇用者となる者が増えている。

昭和60年では、35～59歳の各層で8千人前後の雇用がみられ、主婦層を中心とした雇用が多かったと思われる。その後、40歳から64歳の階層を中心に急増した結果、この年齢階層への集中が進んでいる。ただし、最も増えた年齢階層（期末年齢）をみると、昭和60～平成2年は「40～44歳」、平成2～7年は「45～49歳」と、平成7～12年は「50～54歳」と、昭和20～25年生まれの者（いわゆる「ベビーブーム世代」）が最も増加している世代となっている。また、着実に、60歳代の雇用者も増加している。

平成7～12年は、これまで以上に50歳前後層での急増がみられる。20歳代で若干の増加はあるものの、農業で雇用できる年齢層は50歳前後の年齢層に集中しているのである。

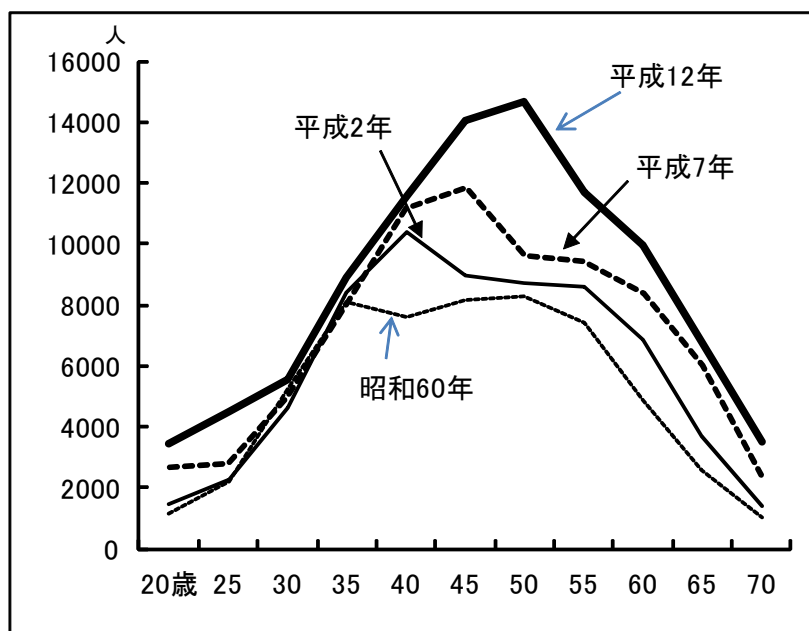


図 6-2 図 年齢別農業雇用者の動向（女子）

資料：国勢調査（各年版）

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇用者（含む役員）を示した

2) 5歳刻みの最初の年齢を示している

⁹ 労働省「第9次雇用対策基本計画」（平成11年8月11日）

第 6-6 表 雇用雇用（常雇）の動向(全国)

		平成12年	17年	22年
常雇のいる販売 農家	農家数(戸)	23,612	21,166	31,772
	総数に占める割合(%)	1.0	1.1	1.9
	人数(人)	61,943	61,094	70,855
農家以外の農業 事業体	事業体数	4,494	5,682	7,539
	総数に占める割合(%)	59.6	41.3	37.8
	人数(人)	52,059	56,791	72,164
農業経営体総数	事業体数		28,355	40,923
	総数に占める割合(%)		1.4	2.4
	人数(人)		129,086	153,579

資料：農業センサス（各年版）

注：1)常雇とは、主として自営の農作業のために雇った人で、あらかじめ7ヶ月以上の期間を定めて雇った人をいう。

2)農家以外の農業事業体は、販売目的の事業体(事業体計)である。

農業センサスで施設園芸を中心に雇用が増加してきたことを指摘したが、施設園芸での雇用は主に、主婦の常勤パートであるという指摘がされている。国勢調査での40歳代、50歳代の女子の急増は、施設園芸を中心に女子の雇用が増加したことを示している。

以上のように、平成12年までの動向をみると、女子については40、50歳代での増加傾向がより強まってきている。これは、施設園芸での労働需要が高まったことによるものと考えられる。一方、男子については、平成7年まで終身雇用的な雇用が中心であったが、平成7～12年になると、30、40歳代の中途退職者も農業で雇用されるようになってきている。男子の農業雇用に新たな動きがみられるようになったのである。そして、このような男子の増加は、主に被雇用者の意識の変化（農業における就業希望者の増加）によるものと考えられていたのである。

2. 平成12年以降の農業雇用の新たな動き

(1)農業センサスからみた変化

次に、平成12年以降の動向にどのような変化がみられたかについて、農業センサスにおける雇用者数、雇用経営体の動向からみていきたい¹⁰。なお、農業センサスは、平成17年に調査方法の大幅な見直しがあり、農家調査、農家以外の農業事業体調査等が統合され、同一の調査票で行われることとなった。この変更に伴い、農家か農家以外の経営かは回答者本人の判断となった。この影響もあって、平成17年以降、農家以外の農業事業体数が増加している。

まず、第6-6表に、平成12年以降の農業雇用（常雇）の動向を示した。農家の常雇数は、平成2～12年では5年間で2万人前後の増加がみられたが、12～17年は横ばい¹¹、17～22年は常雇数で1万人程度の増加と、あまり伸びてはいない。平成17～22年の常雇

¹⁰ 詳細な分析は、松久勉「農業センサスにおける農業雇用労働力の存在形態」(『集落営農下の農業構造 — 2010年農業センサス分析 —』(構造分析プロジェクト研究資料第3号, 農林水産政策研究所, 2013年)を参照

¹¹ 農業センサスの調査の変更により、農家(家族による経営)、農家以外かは回答者の判断となった。このため、従来は農家調査の調査票に記入していた経営の一部は農家以外に移行したと考えられる。このような経営には雇用している経営が多いと思われる

第6-7表 常雇人数別経営体数 (販売農家, 販売農家以外の農業経営体)

(単位:戸, %)

	販売農家				販売農家以外の農業経営体			
	実数		構成比		実数		構成比	
	平成17年	22年	平成17年	22年	平成17年	22年	平成17年	22年
合計	21,166	31,772	100.0	100.0	7,189	9,151	100.0	100.0
1人	8,600	14,500	40.6	45.6	1,053	1,438	14.6	15.7
2～4	9,312	14,714	44.0	46.3	2,565	3,310	35.7	36.2
5～9	2,690	2,349	12.7	7.4	1,757	2,195	24.4	24.0
10～19	434	158	2.1	0.5	1,093	1,329	15.2	14.5
20～29	75	26	0.4	0.1	341	433	4.7	4.7
30～49	30	12	0.1	0.0	220	265	3.1	2.9
50人以上	25	13	0.1	0.0	160	181	2.2	2.0

資料:農業センサス(各年版)

注:常雇を雇用している農家のみを対象とした

雇用農家が1万戸も増えているのに、常雇人数の伸びは1万人を下回っており、少ない人数の常雇(多くは1人)を導入した農家が多かったのではないかと考えられる。このため、平成17年までは増加傾向にあった1戸当たりの常雇人数は、平成17年の2.9人から、平成22年には2.2人へと大きく減少している。常雇雇用農家に変化が生じてきたことがうかがわれる。なお、常雇雇用農家数は大幅に増加したものの、農家総数に占める割合は、平成22年で1.9%と、依然として低い割合にとどまっている。

農家以外の農業事業体をみると、常雇人数の増加は平成12～17年は5千人前後にとどまっていた¹²。平成17～22年は、常雇人数の増加数が15千人と増大しているが、事業体数の伸びによるところが大きい(1事業体当たりの常雇人数はやや減少)。なお、平成17年以降、農家と農家以外の経営を同じ調査票で調査することとなったため、それを統合したものとして農業経営体¹³が定義された。この農業経営体の常雇数は、平成17年で13万人、22年で15万人となっている¹⁴。農家の基幹的農業従事者200万人の1割にも満たず、依然として、農家世帯員が主たる農業労働力となっている。

第6-7表に常雇規模別の経営体数を販売農家、販売農家以外の農業経営体に分けて示した。販売農家では、常雇人数が「1人」と「2～4人」で全体の8割以上を占めている。1戸の農家で雇用する常雇数は非常に少なく、家族世帯員で不足する労働力を補完するために常雇を導入している農家が多いと推測される。平成17～22年で常雇のいる販売農家が約1万戸増加しているにもかかわらず、常雇人数の増加は1万人を下回ったと指摘したが、その増加はほぼ「1人」と「2～4人」で占められていたことが、この表から確認できる。

¹² 上記の注11のようなことが生じているのであれば、農家以外の事業体の常雇数が増加するはずである。しかし、従来の「農家以外の農業事業体」の専従雇用者に含まれていた事務担当や加工・販売担当は、調査票の統一の際に、農業従事者でないという理由で除外されている。このため、農家以外の事業体の常雇数はほとんど増加していなかったと考えられる

¹³ 経営耕地面積又は作目ごとの最低規模(施設面積、飼養頭羽数等)を超えている経営

¹⁴ 農家、農家以外の農業事業体(販売目的)以外での雇用は、サービス事業体(農産物販売をしないで作業受委託の作業料金による経営)、農家以外の農業事業体(牧草地経営)(牧草地の管理料による経営)である

第 6-8 表 男女別常雇雇用農家数、常雇人数、延べ日数の動向

(単位：戸、人、千人日、%)

		販売農家				販売農家を除く農業経営体			
		実数		構成比		実数		構成比	
		平成17年	22年	平成17年	22年	平成17年	22年	平成17年	22年
雇用農家	総数	21,166	31,772	100.0	100.0	7,189	9,151	100.0	100.0
	男女がいる	5,629	9,010	26.6	28.4	3,982	4,980	55.4	54.4
	男子のみ	5,886	10,195	27.8	32.1	2,384	3,363	33.2	36.8
	女子のみ	9,651	12,567	45.6	39.6	823	808	11.4	8.8
人数	男女計	61,094	70,855	100.0	100.0	67,992	82,724	100.0	100.0
	男子	20,991	29,330	34.4	41.4	35,195	45,342	51.8	54.8
	女子	40,103	41,525	65.6	58.6	32,797	37,382	48.2	45.2
延べ日数	男女計	9,894	14,891	100.0	100.0	13,455	16,497	100.0	100.0
	男子	3,614	6,662	36.5	44.7	7,172	9,304	53.3	56.4
	女子	6,279	8,229	63.5	55.3	6,283	7,193	46.7	43.6

資料：農業センサス（各年版）

1, 2 人程度の常雇を雇用する農家が増えてきたのである。一方、常雇人数 5 人以上の農家は実数でも減少しているが。その一部は、法人化等により、販売農家以外の農業経営体に移行したのではないかと考えられる。

販売農家以外の農業経営体では、「1 人」の割合が 1 割台と低いのに対し、10 人以上の各区分を合計するとほぼ 4 分の 1 を占めており、雇用労働を中心とした経営が一定量存在していることがわかる。常雇人数別の常雇人数は公表されていないが、各区分の中位数をとって計算してみると（「50 人以上」の区分は合計から類推して 90 人とした）、4 人以下の経営体での常雇人数は 1 割強にすぎず、10 人以上の経営体で約 7 割を占めている（そのうち、「10～19 人」および「50 人以上」でそれぞれ 2 割程度を占める）。常雇人数からみると、常雇を多数雇用している農業経営体で雇用されている者が多いことがわかる。つまり、常雇の動向は、常雇を多数雇用している農業経営体の動向に影響されているのである。

販売農家以外の農業経営体は、平成 17～22 年に実数で 2,000 経営体増加しているが、常雇人数区分別の経営体数の構成比には大きな変化はみられない。このことから、常雇人数規模が大きい経営体だけが雇用を増やしているわけではなく、全体として常雇を雇用する経営体が増えてきていることがわかる（参考までに、雇用経営体の 1 経営体当たりの常雇人数は、17 年が 9.4 人、22 年が 9.0 人とやや減少している）。

続いて、男女別の動向を見たのが第 6-8 表である。販売農家では、平成 17 年では常雇のいる販売農家の 45.6%が「常雇は女子のみ」であり、「男女の常雇がいる」農家でも女子の人数が多い場合があることを考慮すると、常雇は女子が中心の農家が過半を占めていたと考えられる。常雇人数、延べ日数でも女子がほぼ 3 分の 2 を占めており、農家の常雇は女子が主であったことがわかる。しかし、22 年になると、常雇人数の増加率は男子が 39.7%であるのに対し、女子は 3.5%とほぼ横ばいであり、男子の常雇のみが増加していることがわかる。この結果、22 年の常雇人数の男子比率は 41%にまで高まっている（17 年は 34%）。常雇の増加が主に男子であるため、雇用農家割合においても、「常雇は男子のみ」、「男女の常雇がいる」農家で伸び率が高い。

第 6-9 表 農業経営組織別雇用農家数、常雇人数の動向（農業経営体）

（単位：経営体数、人、％）

	雇用経営体数		常雇人数		うち男子比率	
	平成17年	22年	平成17年	22年	平成17年	22年
合計	28,355	40,923	129,086	153,579	43.5	48.6
稲作単一	1,759	1,872	4,889	6,270	68.6	76.4
工芸農作物単一	640	987	1,900	2,400	54.8	64.4
露地野菜单一	1,493	3,540	4,464	9,932	44.6	52.4
施設野菜单一	3,911	5,866	16,967	20,683	20.9	27.2
果樹類単一	1,486	2,953	4,598	6,135	44.1	49.0
花き・花木単一	4,394	4,759	18,511	17,524	23.0	26.9
その他の作物単一	1,457	1,317	12,623	12,235	30.3	31.8
酪農単一	1,665	2,493	4,478	6,431	66.1	66.2
肉用牛単一	1,030	1,593	4,761	4,967	79.7	78.7
養豚単一	987	1,307	6,678	8,074	81.0	79.8
養鶏単一	1,331	1,381	14,290	13,203	44.1	49.0
その他の畜産単一	327	383	2,108	2,502	74.6	63.6
準単一複合経営	4,167	7,563	13,818	22,697	59.5	49.5
複合経営	1,678	3,037	5,271	9,561	42.4	53.5
販売なし	1,748	1,392	12,734	9,458	57.3	62.0

資料：農業センサス

注：1) 常雇人数が平成 22 年で 1000 人以上の部門のみ示した

2) 1000 人（経営体）以上増加したものを太字とした。割合は 5 ポイント以上

販売農家以外の農業経営体は、常雇人数は平成 17 年でも男子の方が多く、販売農家とは異なっていた。平成 17～22 年の常雇人数の動向をみると、男子の方が女子の倍以上増加しており、構成比も 3.1 ポイント上昇している。男女の有無別に雇用経営体割合をみると、雇用人数が多いことから「男女の常雇がいる」経営体が過半を占めており、販売農家の 3 割弱よりも高い。また、この 5 年間では、「常雇は男子のみ」の経営体と「男女の常雇がいる」経営体が増加しており、「常雇は女子のみ」の経営体は減少している。

以上のように、販売農家、販売農家以外の農業経営体ともに、平成 17～22 年は、常雇の増加は主に男子によるものであったことがわかる。

第 6-9 表に示した経営組織別の動向（農業経営体）をみると、雇用経営体が増加しているのは、園芸のうちの野菜、果樹と複合部門である。このような農業経営体の増加は、常雇人数の増加にも反映されており、特に複合部門での増加が著しい。また、野菜は、「露地野菜单一」、「施設野菜单一」とともに常雇人数を増やしている。一方、常雇人数の多い作目であった「花き・花木単一」、「養鶏単一」、「その他の作物単一」は、平成 17～22 年の間に僅かであるが減少に転じている。今まで主な雇用先であった作目で雇用吸収力がほぼなくなってきたのではないかと考えられる。その一方で、多様な作目を経営する複合経営が増加していることは、常雇を有効に活用するために、周年化、あるいは農繁期と農閑期の作業量の差を縮小させるために他作目を導入した結果と考えられる。

第 6-8 表で男子が増加したことを示したが、どの作目で男子の割合が上昇しているかをみると、「複合経営」、「工芸農作物単一」、「稲作単一」、「露地野菜单一」で割合が上昇して

第 6-10 表 労働保有状態別常雇農家数，人数の動向

	雇用農家数		雇用農家割合		常雇人数（実数）		1戸当たり常雇人数		男子比率	
	平成17年 （戸）	22年	平成17年 （%）	22年	平成17年 （人）	22年	平成17年 （人）	22年	平成17年 （人）	22年
合	21,166	31,772	1.1	1.9	61,094	70,855	2.9	2.2	34.4	41.4
農業専従者あり	19,596	30,640	2.1	3.6	57,380	68,760	2.9	2.2	32.6	40.9
60歳未満農業専従者あり	16,296	23,111	4.1	6.9	49,290	55,001	3.0	2.4	30.7	39.7
60歳未満男女あり	11,121	13,377	6.2	10.2	34,799	33,900	3.1	2.5	28.3	36.7
60歳未満は男子のみ	3,728	7,117	3.0	5.3	10,876	15,570	2.9	2.2	38.2	47.4
60歳未満は女子のみ	1,447	2,617	1.6	3.8	3,615	5,531	2.5	2.1	31.7	36.1
60歳未満農業専従者なし	3,300	7,529	0.6	1.4	8,090	13,759	2.5	1.8	44.0	45.7
農業専従者なし	1,570	1,132	0.2	0.1	3,714	2,095	2.4	1.9	61.6	58.9

資料：農業センサス（各年版）

いる。平成 17 年では女子が多かった「露地野菜単一」は、22 年には男子が上回るようになってきている。男子の割合が低かった「施設野菜単一」でも 6 ポイント以上男子比率が上昇しており、従来は女子型と思われた作目で男子が雇用されるようになってきているのである。女子の代替として男子が雇用されるようになってきたことを示している。

ところで、秋山邦裕¹⁵は、平成 2 年の分析から、雇用を導入している農家には、家族労働力 2～3 人を保有する「ノーマルな家族経営」と、家族経営のミニマム水準以下の農家群の 2 つのベクトルがあることを指摘していた。この動向が、平成 22 年でも続いているのかを確認しておきたい。第 6-10 表に、労働力保有状態別常雇農家数、常雇人数を示したが、常雇のいる農家数が最も多く、該当農家に占める雇用農家割合が最も高いのは、「60 歳未満男女専従者あり」農家であり、秋山の指摘する「家族労働力 2～3 人を保有する『ノーマルな家族経営』」で、常雇が雇用されていることがわかる。このような農家に占める常雇雇用農家割合は上昇し、平成 22 年には 1 割を超えるまでになっている。ただし、1 戸当たり常雇数が減少しているため、常雇人数は減少している（このような経営の一部が農家以外の農業事業体に移行した可能性が高い）。

一方、この期間に常雇人数を増やしているのは、「専従者はいるが、60 歳未満農業専従者はいない農家」（つまり、専従者は 60 歳以上のみの農家）、「60 歳未満農業専従者は男子のみ」である。このような農家では、1 戸当たりの常雇人数が平均あるいはやや少なく、他の農家よりも男子の比率が高いところに特徴がある。高齢化あるいは家族労働力の減少に伴い、農業のウエイトの高い経営の多い「農業専従者のいる農家」のなかには、常雇を雇用することで農業生産を維持しようとしている動きがみられるようになったのではないかと考えられる。家族世帯員の補充、あるいは労働負担の軽減を目的とした雇用のために、できるだけ男子を希望し、人数的には 1, 2 人程度を雇用しているのではないかと想像される。常雇雇用農家が急増しているにもかかわらず、常雇人数があまり増えなかったのは、このような農家が増加したためと考えられる。

以上、農業センサスから、主に平成 17 年と 22 年の比較から、農業雇用（常雇）の変化の特徴を簡単にまとめると、

¹⁵ 秋山邦裕『雇用手型農業経営（日本の農業 182 号）』, (財)農政調査委員会, 1992 年, p. 48

- ① 常雇を導入した販売農家の増加は、1人のみ雇用する農家が増えたことによる。また、販売農家の常雇は女子が多かったが、増加した常雇の大宗は男子であり、男子比率が上昇している。販売農家を除く農業経営体では、全体的に常雇が増えているが、常雇人数規模別には全階層で際だった変動はなく、常雇人数の多い経営体を中心に雇用が伸びているわけではない。また、販売農家同様に、男子比率が上昇している
- ② 経営組織別には、複合経営（準単一複合経営を含む）と園芸部門のうちの野菜、果樹の単一経営で増加している。その一方で、常雇人数の多い作目である「花き・花木」、「養鶏」、「その他の作物」（きのこ、種苗）は停滞しており、常雇される作目に変化がみられる
- ③ 「60歳未満の農業専従者のいない農家」、「60歳未満農業専従者は男子のみ」での常雇の増加は、家族世帯員だけでは農業生産が困難になった農家が不足した労働力を常雇で補完させるようになった結果と考えられる

以上のように、昭和60年頃からの増加していた常雇雇用農家の特徴である園芸部門（特に施設園芸）中心、女子型、家族労働の多い経営での常雇の増加に変化が見られるようになったのである。

(2)国勢調査における農業雇用者の特徴

平成17年～22年の農業センサスでは、農業雇用者数の増加は続いているものの、その主体は女子から男子に移行していることを明らかにした。ここでは、同時期の国勢調査からみた動きを検証するとともに、年齢別の変化について見ておきたい。

第6-11表に、平成12年以降の農業雇用者（臨時雇を含む）の動向を示した。男女計では増加傾向にあるものの、両調査年の増加数を比較すると平成12～17年の34千人から、17～22年の12千人と、大幅に縮小している。

男女別にみると、男子は、平成7～12年の8千人増から平成12～17年の18千人増、へと増加数を大幅に増やし、平成17～22年も17千人増と同程度の増加を維持している。

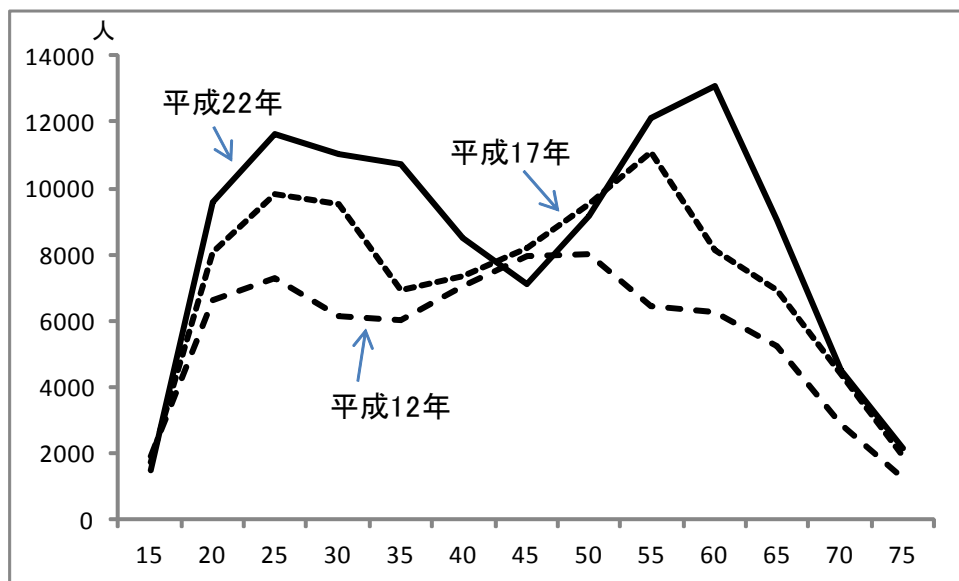
第6-11表 国勢調査にみる農業雇用者の動向

(単位:人)

		平成12年	17年	22年
男女計	役員	15,796	19,058	20,000
	雇用者	154,747	188,366	200,600
	うち常雇	103,836	125,678	-
	うち正規職員	-	-	82,600
男子	役員	11,770	14,364	14,800
	雇用者	61,686	80,043	96,800
	うち常雇	49,404	60,983	-
	うち正規職員	-	-	58,100
女子	役員	4,026	4,694	5,200
	雇用者	93,061	108,323	103,700
	うち常雇	54,432	64,695	-
	うち正規職員	-	-	24,500

資料：国勢調査（各年版）

注：1）産業別就業者のうち、農業（農業サービスを除く）の雇用者である



第6-3図 年齢別農業雇員の動向（男子）

資料：国勢調査（各年版）

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇員（含む役員）を示した

2) 5歳刻みの最初の年齢を示している

一方、女子は、平成12～17年まで15千人増加（平成7～12年は17千人）していたのに対し、17～22年には5千人近い減少となっている。農業センサスと同様に、男子の伸びと女子の停滞が確認できる。

参考までに、平成12、17年では常雇数、平成22年では正規職員数¹⁶を示している。平成12、17年の常雇の割合は、男子で8割前後、女子が6割弱と、男子の多くは常雇で雇用されていることが確認できる。女子でも6割弱は常雇であるものの、平成22年の正規職員の割合は24%しかなく、常雇の過半数は常勤パートであると推測される。男子の正規職員の割合は6割に過ぎず、男子では常勤パートが少ないことから考えると、臨時雇で増加しているのではないかと推測される。

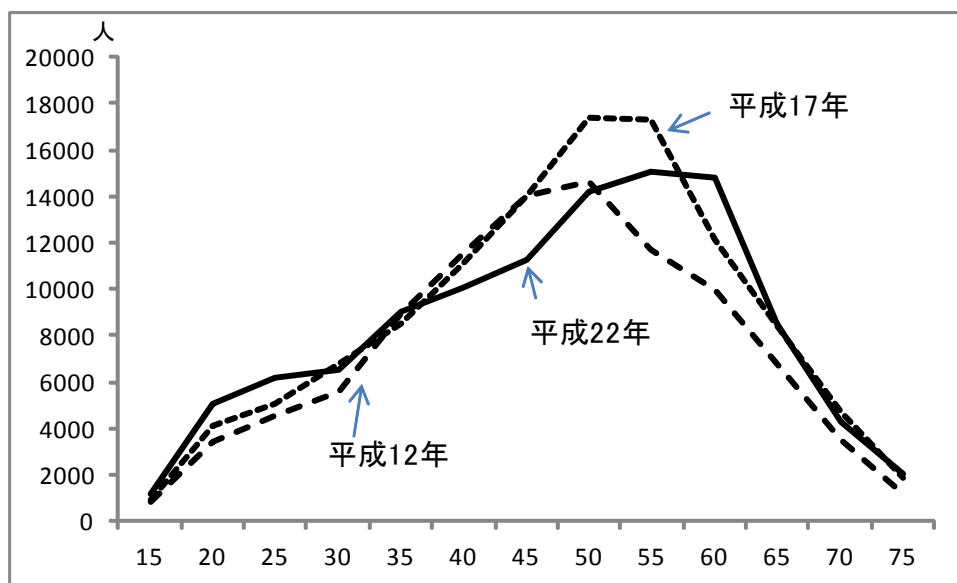
次に、年齢別の動向を、男女別にみておきたい¹⁷。

第6-3図に男子を示した。昭和60年から平成7年までは（6-1図参照）、20歳代での雇用数そのまま維持される終身雇用的な雇用の特徴が現れ、年齢分布は波形が維持されていた。それが、平成7～12年における20歳代及び50歳前後層での増加などの結果、平成12年の年齢分布は20歳代から50歳代までの各層がほぼ同数という分布へと変形していた。このことを踏まえて、この図をみると、増加する年齢層が30歳前後層と、60歳前後層であり、2つのピークを形成するようになっている。30歳前後層の増加は、平成17～22年になると35～39歳層での増加も著しく、増加する年齢層は徐々に上昇している。

また、平成12年では他の年齢階層とほぼ同程度であった60歳前後層は、平成17年、

¹⁶ 「勤め先で一般職員又は正社員と呼ばれている人」と定義されている

¹⁷ 平成22年国勢調査の、農業（農業サービスを除く）の年齢別はまだ公表されていないので、農業（大分類）の年齢別雇員数と、農業（農業サービスを除く）の総数から推計している



第 6-4 図 年齢別農業雇用者の動向（女子）

資料：国勢調査（各年版）

注：1) 農業（農業サービスを除く）の雇用者（含む役員）を示した

2) 5 歳刻みの最初の年齢を示している

22 年と急増している。定年によりリタイアした者が農業に雇用されるようになってきたと考えられる。また、平成 17～22 年では、増加数が大きい年齢層が「60～64 歳」、「65～69 歳」へと上昇している。高齢でも可能な作業のある農業部門では、かなりの高齢の者でも採用するので、60 歳以上の雇用者が増加していると思われる。労働力は必要としているが、若年層を雇用できる水準の賃金を支払えない農家等が、高齢者を雇用していると考えられる。一方、40 歳前後層では、あまり動きがみられない。この年齢層は、教育等の生活費が必要であり、低賃金の農業部門に求職する者は少ないためと推測される。

以上のように、最近の男子の増加は 30 歳前後層と 60 歳前後層に偏っている。通常の 20 歳代前半の増加は少なく、中途採用者や定年退職者等が増加の中心になっているのである。

次に、女子について示したのが第 6-4 図である。世代間の人口のバラツキ等により図の形が変動することが多いが、この図では形状がほとんど変わっていない。これは、加齢に伴って増加する雇用者数がほぼ一定で推移していることを示している。

あまり形状が変わらない中でも、変化がみられる。まずは、平成 17 年に最も人数の多い階層であった「50～54 歳」、「55～59 歳」が減少するようになったことである。加齢により、農業雇用を辞める者が増えたのではないと思われる。次に、平成 12～17 年では加齢に伴って増加がみられた 40 歳代がほぼ横ばいとなったことである。つまり、その上の年齢層の減少をこの年齢層で補充することができなくなったことを示している。また 20 歳代もやや増加していることも指摘できる。

以上の動向を踏まえると、女子の雇用者数の減少は、平成 17 年までは、女子雇用の多

数を占めていた階層が加齢にともないリタイアするなかで、その補充が期待される40歳代で増加がみられなかったことによるものといえる。女子雇用については、地方における人口の減少とともに、以前はみられた個人的ツテでの雇用が難しくなっている。個人的ツテでの雇用ができず他産業と同様に求人する場合には、賃金水準（最低賃金をやや上回る程度）はあまり変わらなくても、スーパー等の労働環境のよい職場¹⁸が選択され、農業で雇用されることが少なくなっている。このような状況が続くと、女子の雇用を確保していくことは困難になっていくと考えられる。

女子での雇用の確保が困難になるなかで、増加が注目されているのが、外国人雇用者である。外国人雇用には、外国籍のまま結婚して在留している者もみられるが、その多くは外国人技能実習生（以前の外国人研修生）である。第6-12表に、国勢調査における外国人農業雇用者の人数を示したが、平成12～17年は4千人増（農業雇用総数で34千人）、17～22年は8千人増（農業雇用で12千人）と急激に伸びていることがわかる¹⁹。女子については、農業雇用者総数で4千人減少しているなかで、外国人は4千人増加しており、日本人だけではさらに減少していることがわかる。また、外国技能実習生には20歳代が多く含まれているので、女子の20歳代での増加には外国人によるところが大きいと考えられる。農業雇用者が伸び悩むなかで、外国人の農業雇用者が増加しているため、農業雇用者に占める外国人の割合²⁰は、急速に上昇し、平成22年は8%近くにまで至っている。

以上のように、国勢調査からみても、平成17～22年における男子の増加と女子の停滞が確認できた。男子の増加は30歳前後の若年層と60歳前後に生じており、男子においては60歳前後も主たる雇用者の年齢層となりつつある。女子については、60歳前後層での減少を補充できないために減少に転じている。女子での雇用が停滞するなかで、その減少を補完する労働力として、男子と外国人雇用が増えていくと考えられる。

平成12年以降の農業雇用の特徴として、男子の30歳前後及び60歳前後層が急増していることが指摘できる。そのなかで、男子の30歳前後層は、今後の農業の中核的な労働力として期待できる年齢であり、この年齢層の動向が注目されることである。

第6-12表 外国人農業雇用者の推移

(単位：人、%)

		男女計	男子	女子
実数	平成12年	3,213	1,929	1,284
	17年	7,509	3,904	3,605
	22年	15,470	7,301	8,169
割合	平成12年	2.1	3.1	1.4
	17年	4.0	4.9	3.3
	22年	7.7	7.5	7.9

資料：国勢調査（各年版）

注：割合は、農業（農業サービスを除く）に対する割合である

¹⁸ 現地調査等では、農業よりスーパー等を選択する理由は、冷暖房があること、屋内であること（直射日光に当たらない）、汚れることが少ないこと等をあげていた。地方では個々人で使用する自家用車があり、遠距離でも通勤が可能となっていることも影響している

¹⁹ 国勢調査において、外国人の把握率には問題はある。また、旧制度の外国人研修生は労働者として位置づけていなかったため、新制度に移行しても雇用者と回答しなかった者もいると思われる。このような事情があるため、実際の人数はもっと多いと考えておくべきである

²⁰ 統計的には、農業サービスも含めた雇用者で比較するべきであるが、実態として、農業関連の外国人技能実習生の多くは農業生産を行っていると考えられる

第 6-13 表 「就業構造基本調査」における調査時の判断基準の変更による差

		男女計		男子		女子	
		平成14年	19年	平成14年	19年	平成14年	19年
実数 (千人)	総数	2,505	2,283	1,349	1,256	1,156	1,028
	自営業主	1,241	1,098	1,091	975	150	123
	家族従業者	1,067	755	181	121	887	635
	役員	17	27	13	21	4	6
	雇用者(除く役員)	179	403	64	139	115	264
	うち農家	33	209	13	58	21	150
	うち非農家	146	195	52	81	94	114
構成比 (%)	総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	自営業主	49.6	48.1	80.9	77.7	13.0	12.0
	家族従業者	42.6	33.1	13.4	9.6	76.7	61.8
	役員	0.7	1.2	0.9	1.7	0.4	0.5
	雇用者(除く役員)	7.2	17.7	4.8	11.1	10.0	25.7
	うち農家	1.3	9.1	0.9	4.6	1.8	14.6
	うち非農家	5.8	8.5	3.8	6.4	8.1	11.1

資料：総務省「就業構造基本調査」(組替集計)

注：ここでの農家とは「農業収入のある世帯」の世帯員である者とした

第 2 節 「就業構造基本調査」の組替集計による農業雇用の特徴

第 1 節でみた農業センサス、国勢調査による雇用者の動向は量的把握であり、被雇用者の属性については、年齢、常雇か臨時雇(平成 22 年は正規職員かどうか)程度しかわからない。農林水産業以外であれば、厚生労働省の「毎月勤労統計調査」等の労働統計により、その実態をある程度把握できるが、農林水産業はこれらの調査の対象となっていない。

このため、農業雇用については、事例調査、アンケート調査に基づくものだけであり、統計的把握はされてこなかった。ここでは、総務省「就業構造基本調査」から、農業被雇用者の特徴を正規・非正規別、1 年以内に雇用された者、労働時間、労働日数等から明らかにしたい²¹。

なお、農業雇用を分析するにあたって、既存の公表値では対象とならない者が含まれているため、調査票情報の提供の申出を行い、組替集計を行った。ここではその組替集計結果を用いて、農業雇用者の特徴を明らかにする。

1. 就業形態別の特徴

まず、農業就業者に占める雇用者の割合をみておきたい。

第 6-13 表に、平成 14 年と 19 年の農業に就業している者の割合を示した。農業就業者総数は減少しているが、雇用者は平成 14 年の 18 万人から 19 年の 40 万人へと、一見すると大幅に増加しているように見える。しかし、雇用者を農家(世帯として農業収入のある世帯)、非農家(農家以外の世帯)に分けてみると、非農家でも 5 万人増加しているものの、その多くは農家での増加である。この急増の要因を調べると、調査時の「家族従事者」

²¹ この統計分析の詳細は、松久勉「農業雇用労働力の実態—総務省「就業構造基本調査」組替集計から—」(『農村活性化プロジェクト資料第 2 号』、農林水産政策研究所、2010 年)で分析されている

と「雇用者」の区分の方法が厳格されたことによるものであった。平成14年までは、「家族従業者」と「雇用者」の区別は回答者の判断によるものであった。しかし、「家族従業者」と「雇用者」の判断が曖昧になるなかで、19年の調査では家族従業者の年間収入は原則として「50万円未満」の者とされたのである。つまり、年間収入50万円以上の者は「雇用者」とされたのである。この結果、一般的には「家族従業者」と考えられる者も「雇用者」とされたのである。非農家の雇用者だけをみると、平成19年で男女計20万人と国勢調査の人数と大きな差はなく、ほぼ妥当と思われる数値になる。

この就業構造基本調査における判断基準の変更は、就業構造基本調査とともに、これを母集団として推計を行っている総務省「労働力調査」にも影響を及ぼしている。このような変更気づかないまま利用すると、農業では雇用者が増加した産業と見間違えることになる。

例えば、平成21年版労働白書（平成21年6月30日閣議配布）では、「2000年代には、運輸・通信業での雇用増加が拡大した他、農林漁業でも雇用の拡大がみられる。より詳細な産業区分で雇用者数をみると、2002年から2007年にかけて、医療・福祉、情報通信業、サービス業（他に分類されないもの）、農業、卸売・小売業、教育、学習支援業等で雇用者数が大きく増加している」²²と述べている。また、就業構造基本調査ではないが、平成22年版労働白書²³（平成22年8月3日閣議配布）では、総務省「事業所・企業統計調査」を用いて、農業雇用者が増加していることを指摘している。この調査では、第1次産業以外は個人経営も含めて調査対象となっているが、第1次産業は法人のみを対象としている。このため、雇用者数の実態とは関係なく、農政の進めている法人化の推進の結果として法人が増加すると、これまでも雇用されていた者が新規増としてカウントされるのである。

以上のような労働白書の指摘により、農業の雇用が急増しているという間違った情報が広がった可能性がある。

ところで、就業構造基本調査に話を戻して、農業雇用者の就業形態及び平成14～19年の動向をみておきたい。

第6-14表に示したように、農業雇用者は、国勢調査と同様に、男女別では女子が多いものの、平成14～19年の増加率をみると、男子の方が高い。

就業形態別の割合をみると、農業(男女計)では正規職員は雇用者の半数にも満たず、パートの割合とほぼ同程度となっている。平成14～19年では、正規職員が高い伸びを示した結果、雇用者に占める正規職員の割合が2ポイント上昇している。男子の農業の正規職員の割合（平成19年は64%）は全産業の正規職員の割合（19年は80%）と比較して非常に低い。ただし、平成14～19年では48%の高い伸びを示している（雇用者に占める正規職員の割合は、派遣、契約等がさらに高い伸びを示したため、低下している）。女子では、雇用者の過半数（19年は54%）をパートが占めており、正規職員は25%にすぎない。14～19年の雇用者数は21%の伸びに対し、正規職員は30%増であり、雇用者に占める正規職員の割合はやや上昇している。

以上のことから、男子は正規職員が主、女子はパートが主であることが確認できる。ま

²² 厚生労働省『平成21年版労働経済の分析（労働白書）』，p.157。この附属資料では、本書の第6-13表に農業サービスの雇用者を加えた数値（大分類の「農業」）を掲載している

²³ 厚生労働省『平成22年版労働経済の分析（労働白書）』，p.130

第 6-14 表 農業雇用者の雇用形態別動向

		実数（千人）		14-19年の増減率（％）		
		平成14年	19年	平成14年	19年	
男女計	総数	146	195	100.0	100.0	33.4
	正規職員	57	80	38.9	41.1	40.9
	パート	56	68	38.3	34.7	21.0
	アルバイト	21	22	14.1	11.5	9.0
	派遣，契約等	2	6	1.2	3.3	255.6
	その他	11	18	7.3	9.1	66.4
男	総数	52	81	100.0	100.0	55.5
	正規職員	35	52	67.5	64.2	47.9
	パート	5	7	8.9	8.4	46.0
	アルバイト	6	9	12.2	11.1	41.5
	派遣，契約等	1	4	1.9	5.5	347.5
	その他	5	8	9.3	10.5	76.1
女	総数	94	114	100.0	100.0	21.2
	正規職員	22	28	23.2	24.8	29.7
	パート	51	61	54.4	53.3	18.7
	アルバイト	14	13	15.1	11.8	△ 5.5
	派遣，契約等	1	2	0.8	1.7	137.5
	その他	6	9	6.4	8.1	55.0

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 派遣，契約等は，「労働者派遣事業所の派遣社員」，「契約社員」，「嘱託」の合計をいう

2) 総数には，「不明」が含まれている

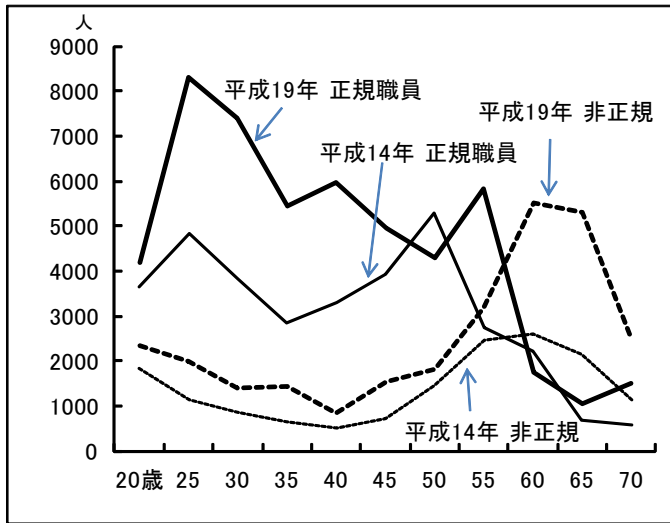
た，平成 14～19 年で，男子はすべての雇用形態で 4 割以上の増加となっており，様々な形態で農業に雇用されるようになったことを示している。女子では，どの雇用形態においても男子よりも伸びが低くなっている。

次に，年齢別の動向を正規職員・非正規（正規職員以外の者，以下同じ）に分けて，見ていきたい。

第 6-5 図に男子について示したが，正規職員は 30 歳前後で多く，非正規は 60 歳代で多くなっている。平成 14 年と比較すると，正規職員では 30，40 歳代で大幅に増加しているのに対し，非正規は 60 歳代で増えている。平成 22 年の国勢調査では，30 歳前後層と 60 歳代で増加していることを指摘したが，ここからも同様の傾向が読み取れる。そして，この図から，30 歳前後の増加は主に正規職員によるもの，60 歳代の増加は非正規によるものといえる。なお，新規学卒者の含まれる「20～24 歳」の人数は比較的少なく，他産業に従事していた者が離職して農業雇用となった者が多いと考えられる。

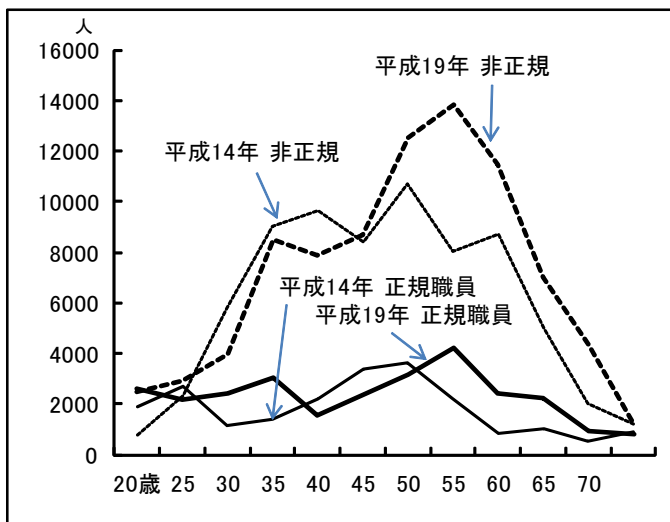
第 6-6 図は女子について示したものだが，平成 19 年で山となっている「50～64 歳」は非正規（ほとんどはパート）である。平成 14 年と比較すると，「50～64 歳」では増加がみられる（特に「55～59 歳」で増加）が，「35～44 歳」ではやや減少している。正規職員は，非常に少数であるが，平成 19 年では，50 歳代に小さな山がみられる。優秀な女性については，パートから正規職員にする動きも見られるので²⁴，それが影響している可能性がある。

²⁴ 農業法人での聞き取り調査で，パートと正規職員の差は何かという質問に対し，雇用保険加入の有無と回答されたことがある。処遇についての差は少ない



第 6-5 図 年齢別農業雇用者の動向（男子）

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）



第 6-6 図 年齢別農業雇用者の動向（女子）

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

以上のように、国勢調査で平成 17～22 年にみられた増加は、男子 30 歳前後層は正規職員による増加、60 歳代の増加は非正規（主にパート、アルバイト）、女子の 50 歳代での増加は非正規（主にパート）と、雇用形態が大きく異なっていたことが確認できる。

次に、雇用先の状況及びその動向についてみておきたい

第 6-15 表に雇用先別雇用者割合の動向を男女別正規・非正規別に示したが、平成 19 年でみると、男子の 3 割、女子の 5 割近くが個人（個人事業主、つまり農家）と高い。正規・非正規別にみると、男女ともに、正規職員では会社の割合が高く、非正規は個人の割合が高い。ただし、14 年と 19 年を比較すると、正規職員では割合の高い会社の割合が低下する一方、非正規では会社の割合が上昇している。個人（農家）でも、正規職員として雇用するようになってきたと考えられる。

第 6-15 表 雇用先の経営組織別農業雇用者数割合（正規・非正規別）

(単位：%)

		合計	個人	会社	官公庁 など	その他の法 人・団体
男	1 雇用者計	100.0	30.7	57.2	0.5	11.4
	9 正規職員	100.0	21.3	67.9	0.4	10.0
	年 非正規	100.0	47.5	37.9	0.7	13.8
	1 雇用者計	100.0	27.5	58.3	1.5	12.3
	4 正規職員	100.0	12.9	71.2	1.8	13.8
	年 非正規	100.0	57.9	31.4	0.8	9.4
女	1 雇用者計	100.0	47.1	46.5	0.1	6.1
	9 正規職員	100.0	25.4	67.5	0.2	6.8
	年 非正規	100.0	54.2	39.6	0.0	5.9
	1 雇用者計	100.0	52.9	39.7	0.3	6.9
	4 正規職員	100.0	18.4	72.4	0.0	8.7
	年 非正規	100.0	63.3	29.8	0.3	6.4

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：合計には「不明」が含まれている

第 6-16 表 従業員数規模別農業雇用者数割合（正規・非正規別）

(単位：%)

		合計	2～4	5～ 9	10～19	20～29	30～49	50～ 99	100～ 299	300人 以上	官公庁 など
男	1 雇用者計	100.0	24.7	20.5	16.5	9.3	7.5	6.9	7.3	6.1	0.5
	9 正規職員	100.0	19.1	20.2	17.6	7.9	9.5	9.0	9.0	7.1	0.4
	年 非正規	100.0	34.8	20.9	14.4	11.7	3.9	3.2	4.3	4.4	0.7
	1 雇用者計	100.0	22.3	18.1	20.5	7.3	6.9	6.7	5.4	11.0	1.5
	4 正規職員	100.0	12.0	15.2	25.0	8.3	8.8	8.1	6.1	14.3	1.8
	年 非正規	100.0	43.7	24.1	11.2	5.2	3.1	4.0	3.9	4.0	0.8
女	1 雇用者計	100.0	28.6	27.9	15.0	6.8	6.5	6.2	5.5	3.0	0.1
	9 正規職員	100.0	32.8	19.8	9.2	6.3	7.0	8.7	9.4	5.6	0.2
	年 非正規	100.0	27.3	30.5	16.9	6.9	6.4	5.4	4.2	2.2	0.0
	1 雇用者計	100.0	31.0	26.2	13.4	9.2	4.5	5.8	5.8	3.4	0.3
	4 正規職員	100.0	22.3	22.2	12.9	13.0	3.6	7.5	10.7	7.7	0.0
	年 非正規	100.0	33.7	27.4	13.6	8.1	4.7	5.3	4.3	2.1	0.3

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1)合計には「不明」が含まれている

2)従業員数には、自営業主、家族従業者、役員も含まれる。定義的に従業員数1人の場合、雇用者はいない（自営業主のみ）

次に、第 6-16 表に、従業員規模別雇用者割合を示したが、男女共に 20 人を超えるような規模の割合はほとんどが一ケタとなっており、農業では従業員規模の非常に小さい経営で雇用されていることがわかる。平成 14 年の正規・非正規別にみると、非正規は個人（「農家」）での雇用の割合が高いために、「2～4 人」²⁵⁾の割合が高く、「5～9 人」を含めると 6 割以上を占めていた。一方、14 年の正規職員は、男子では「10～19 人」が 25%と最も高く、「300 人以上」²⁶⁾も 14%を占めていた。大企業と思われる規模も含め、かなり従業員数規模多い経営での雇用が多かったのである。19 年になると、先ほど指摘したような個人で

²⁵⁾ 従業員数には経営主も含まれるため、従業員数「2～4 人」での雇用者数は、1、2 名程度であると推測される

²⁶⁾ 「就業構造基本調査」の従業員規模は、企業全体の従業員なので、大企業の系列子会社で就業している場合でも、大企業の従業者となる可能性がある

第 6-17 表 1 年以内に就業異動した雇用者（正規・非正規別）の特徴
 （就業異動状況別・年齢別，平成 19 年）

		実数 (千人)	総数に占める割合 (%)	就業異動別割合 (%)		年齢別割合 (%)						
				転職者	新規就業者	総数	15-29 歳	30-39	40-49	50-59	60-69	70歳以上
男	1 雇用者計	11.8	14.6	46.5	52.0	100.0	36.1	18.9	12.9	14.1	17.0	1.0
	9 正規職員	5.0	9.7	58.3	39.6	100.0	43.9	28.9	9.9	11.9	5.4	0.0
	年 非正規	6.8	23.6	37.8	61.2	100.0	30.4	11.5	15.1	15.7	25.4	1.7
	1 雇用者計	11.3	21.7	53.2	43.8	100.0	37.2	16.5	9.5	19.7	15.7	1.4
	4 正規職員	6.0	17.1	55.0	39.4	100.0	43.0	16.3	10.7	23.5	6.5	0.0
	年 非正規	5.3	31.4	51.2	48.8	100.0	30.6	16.7	8.2	15.5	26.1	3.0
女	1 雇用者計	14.5	12.7	34.9	65.1	100.0	29.4	16.5	18.1	17.3	17.7	1.0
	9 正規職員	2.5	8.7	21.9	78.1	100.0	58.6	13.6	21.9	5.8	0.0	0.0
	年 非正規	12.0	14.0	37.6	62.4	100.0	23.4	17.1	17.4	19.6	21.3	1.2
	1 雇用者計	15.4	16.3	37.9	61.8	100.0	17.8	28.2	25.6	18.1	9.0	1.3
	4 正規職員	1.5	6.7	61.9	30.9	100.0	61.0	4.4	16.6	13.5	4.6	0.0
	年 非正規	13.9	19.2	34.6	65.1	100.0	13.2	30.7	26.5	18.6	9.4	1.5

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 調査日時の 1 年以内（平成 18 年 10 月から平成 19 年 10 月 1 日まで）に農業に就業し、現在も就業している者の集計である
 2) 転職者とは 1 年前は別の仕事をしていた者，新規就業者は 1 年前は無職であった者をいう

の正規職員の増加もあって、「2～4 人」の割合が男女ともに上昇している。平成 19 年の男子における正規職員の増加は主に規模の小さい層で生じていることがわかる。その一方で、非正規では「2～4 人」の割合は低下しており、多数のパート等を活用した経営が増えてきたのではないかと推測される。

以上のように、雇用先の状況を見ると、農家、あるいは小規模という不安定な経営と考えられるところで男子の正規職員が増えてきている。労働需給の悪化、非正規就業者の増加のなかで、このような経営においても正規職員が増加するようになってきたのである。このことは、正規職員という名称でも、家族労働に近い労働をしている者も含まれているのではないかと想像される。

2. 新規に農業雇用された者の特徴と継続就業期間別雇用者数

第 6-5 図に示したように、男子の雇用者は 30 歳前後層及び 60 歳代で急増しており、これまでと異なる者が雇用されている可能性が高い。このため、この 1 年間に農業で雇用された者について、平成 14 年と 19 年の比較を行いたい（ただし、女子の正規職員はサンプル数が非常に少ないため、参考として示すにとどめる）。

第 6-17 表に、実数及び各項目の雇用者総数に占める割合、就業異動別割合、年齢別割合を示した。実数で見ると、男子正規職員及び女子非正規では 14 年から 19 年にかけて減少しており、総数の増加がこの 1 年の雇用者の増加ではないことを示している²⁷。1 年以内の就業者の雇用者総数に占める割合をみると、非正規には農繁期のみ雇用も含まれているため、男女ともに非正規で割合が高くなっている。14 年と 19 年を比較すると、女子正

²⁷ 平成 14 年は、失業率が 5% 台と高い時期であるのに対し、平成 19 年は輸出産業を中心とした鉱工業生産が高い伸びを示した時期で失業率は 4% 前後と低下していた

第 6-18 表 1 年以内に雇用された者の就業理由（正規・非正規別，平成 19 年）

（単位：％）

		合計	失業していた	学校を卒業	収入を得る必要が生じた	知識や技能を生かしたかった	社会に出たかった	時間に余裕が出来た	健康を維持したい	よりよい条件の仕事が見つかった	その他
男	1 雇用者計	100.0	32.1	5.7	15.7	5.3	5.1	3.6	1.8	9.9	19.9
	9 正規	100.0	23.8	12.1	7.2	7.6	4.2	0.7	0.5	19.6	22.1
	年 非正規	100.0	38.1	1.0	22.0	3.6	5.7	5.8	2.7	2.8	18.2
	1 雇用者計	100.0	36.7	5.6	14.7	9.3	0.3	2.3	4.3	4.8	21.9
	4 正規	100.0	35.8	9.6	10.1	13.0	0.0	2.7	0.0	7.0	21.8
	年 非正規	100.0	37.7	1.1	19.9	5.1	0.7	1.9	9.3	2.2	22.0
女	1 雇用者計	100.0	23.4	2.8	27.3	2.1	3.1	6.3	2.8	5.4	25.4
	9 正規	100.0	28.4	16.5	1.5	5.0	8.9	0.0	0.0	3.0	35.2
	年 非正規	100.0	22.6	0.0	32.8	0.6	1.9	7.6	3.4	5.9	23.6
	1 雇用者計	100.0	22.2	2.6	31.5	2.4	1.8	9.9	3.0	12.8	13.8
	4 正規	100.0	32.1	4.1	0.0	14.4	0.0	0.0	0.0	35.7	13.7
	年 非正規	100.0	21.1	2.4	34.9	1.2	2.0	11.0	3.3	10.4	13.8

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 合計には「不明」が含まれている

2) 20%以上の回答については太字とした

規職員を除いて、その割合が低下している。農業雇用で1年以上就業する者が、非正規でも増えてきていることを示している。

就業異動別では、男子正規職員では、平成 14、19 年ともに、転職者（1 年以内は別の仕事をしてきた者）が 6 割程度を占めている（平成 19 年の全産業 54%よりはやや高い）。男子の非正規は、平成 14 年では転職者と新規就業者（1 年前は無職であった者（学生を含む））がほぼ同数であったが、平成 19 年になると、新規就業者が増えている。また、女子の非正規は、平成 14、19 年ともに新規就業者が 6 割を占めている。

年齢別にみると、男子正規職員は、平成 14、19 年ともに、「15～29 歳」が 4 割余りを占めているのは同じであるが、次いで多いのが、14 年では「50～59 歳」であるのに対し、19 年は「30～39 歳」となっている。平成 14～19 年で正規職員数が増加している 30 歳前後層で就業者が増えたのである。なお、男子非正規は、平成 14 年、19 年ともに、「15～29 歳」、「60～69 歳」の割合が高く、学生等のアルバイトとともに定年後の雇用者が多いことが推測される。

女子の非正規は、14 年は、「30～39 歳」、「40～49 歳」の割合が高く、この 2 つの階層で過半を占めていた。しかし、19 年になると、この 2 つの階層の割合が低下し、「15～29 歳」と「60～69 歳」で高い割合を示している。国勢調査の動向で、女子の雇用者で 30、40 歳代での補充ができなくなりつつあることを指摘したが、そのことが確認できる。

次に、この 1 年間で農業雇用者となった者の就業理由をみると（第 6-18 表参照）、男子正規職員は、14 年、19 年ともに「失業していた」、「その他」の割合が高い。表には示していないが、年齢別にみると、「15～29 歳」、「30～34 歳」は「その他」の割合が高く、「40～49 歳」、「50～59 歳」は「失業していた」の割合が高い。「その他」の理由は明らかではないが、30 歳前後層で割合の高いことから、就農希望の研修生が含まれていると思われる。なお、「学校を卒業」の割合は、19 年には 12%と 14 年よりはやや上昇しており、卒業後の就職の場として農業を選択する者が増えていることがわかる（ただし、全産業平均の 19

第 6-19 表 1 年以内に雇用された者の前職の従業上の地位・雇用形態（正規・非正規別）

(単位：%)

		前職のある 人の割合	合計	個人事業 主	家族従業 者	役員	正規職員	非正規就 業者
男	1 雇用者計	67.8	100.0	6.3	1.3	0.0	62.5	26.3
	9 正規	66.0	100.0	3.0	3.0	0.0	69.7	27.3
	年 非正規	69.1	100.0	8.5	0.0	0.0	57.4	25.5
	1 雇用者計	55.4	100.0	2.8	0.0	1.4	54.0	41.8
	4 正規	74.7	100.0	3.9	0.0	0.0	69.6	26.5
	年 非正規	33.4	100.0	0.0	0.0	5.1	14.5	80.4
女	1 雇用者計	58.6	100.0	4.7	0.0	0.0	42.4	52.9
	9 正規	40.0	100.0	0.0	0.0	0.0	30.0	70.0
	年 非正規	62.5	100.0	5.3	0.0	0.0	44.0	50.7
	1 雇用者計	75.1	100.0	3.5	1.7	0.0	30.9	63.9
	4 正規	91.2	100.0	0.0	0.0	0.0	33.2	66.9
	年 非正規	73.4	100.0	3.9	2.0	0.0	30.6	63.5

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注:1)合計には「不明」が含まれている

2)20%以上の回答については太字とした

%よりは低い)。

非正規については、男子では「失業していた」、女子では「収入を得る必要が生じた」という経済的要因を回答した割合が高い。女子で、「収入を得る必要が生じた」の割合が高いのは、結婚・育児を機会に専業主婦となっていた者が、収入を得る必要が生じて、パートなどに働きに出た者が多いからだと考えられる。

以上のように、農業雇用者の就業理由は経済的要因で就業する者が多いなど多様であり、就農希望者が含まれていると考えられる「その他」はその一部にすぎない。

次に、前職の従業上の地位・雇用形態別の状況をみたのが、第 6-19 表である。男子の正規職員の前職は、平成 14 年、19 年ともに正規職員がほぼ 7 割を占めている。一方、男子の非正規の前職は、平成 14 年は非正規が 8 割を占めていたが、19 年には正規職員が過半を占めるようになってきている。前職のある人の割合も上昇していること、60 歳代の割合が高いことからみて、定年等により正規職員を辞めて農業で非正規として働いていると思われる。女子の非正規は、前職も非正規が過半を占めているが、19 年になると割合が低下している。女子においても 60 歳代の割合が上昇しており、男子と同様に定年退職者が雇用されるようになったと推測される。

最後に、前職のある者について、前職の産業をみると（第 6-20 表参照）、前職も農業という割合は非常に低い。平成 19 年では、男女ともに 1 割台と、農業経験者が少ないことがうかがわれる（そのうち、男子正規職員は、14 年よりは割合が上昇している）。男子正規職員についてみると、14 年は製造業の割合が高かったが、平成 19 年になると、サービス業、飲食店・宿泊業の割合が高まっている。平成 19 年は鉱工業生産が伸びており製造業での労働需要が高かったことも影響していると思われるが、14 年では割合の低いサービス部門で伸びるようになってきている。男子非正規では、男子正規職員のような大きな変化はみられない。女子の非正規は、14 年では製造業で続いて割合の高かった卸売・小売業の割合が低下して、医療・福祉、農業の割合が上昇している。

以上のように、この 1 年以内に就業した者の特徴をまとめてみると、男子正規職員では

第 6-20 表 1 年以内に雇用された者の前職の産業（正規・非正規別）

(単位：%)

		合計	農業	建設業	製造業	運輸業	卸売・ 小売業	飲食店・ 宿泊業	医療・福 祉	サービ ス業
男	1 雇用者計	100.0	12.5	15.0	18.8	3.8	15.0	11.3	2.5	13.8
	9 正規	100.0	12.1	12.1	18.2	3.0	15.2	18.2	3.0	21.2
	年 非正規	100.0	12.8	17.0	19.1	4.3	14.9	6.4	2.1	8.5
	1 雇用者計	100.0	12.1	16.6	25.3	7.7	10.1	5.6	3.4	5.0
	4 正規	100.0	1.5	13.3	24.5	11.9	10.1	5.7	3.4	7.3
	年 非正規	100.0	21.1	19.5	26.0	4.2	10.1	5.6	3.3	3.0
女	1 雇用者計	100.0	16.5	5.9	21.2	1.2	11.8	8.2	11.8	15.3
	9 正規	100.0	20.0	0.0	30.0	0.0	20.0	0.0	10.0	30.0
	年 非正規	100.0	16.0	6.7	20.0	1.3	10.7	9.3	12.0	13.3
	1 雇用者計	100.0	7.9	1.2	26.9	0.3	23.0	11.8	3.6	14.7
	4 正規	100.0	11.1	0.0	16.7	0.0	33.2	9.6	0.0	19.8
	年 非正規	100.0	7.4	1.3	28.2	0.3	21.6	12.1	4.0	14.0

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：合計には「不明」が含まれている

実数はやや減少していること、30歳代の割合が上昇していること、サービス産業の割合が上昇していることなどの変化がみられた。

ところで、農業の男子正規職員の総数が増加しているにもかかわらず、この1年の新規の男子正規職員が減少している。このため、農業の入職者と離職者を比較してみると²⁸、離職者の減少が入職者の減少を上回っていた。つまり、農業雇用者の増加は就業者が増えたのではなく、離職者が減ったことによる増加と考えられる。つまり、以前より離職する者が少なくなり、農業雇用を継続する者が増えたと考えられるので、農業雇用者の継続就業期間についてみておきたい。

農業における継続就業期間別雇用者割合を正規・非正規別に第 6-21 表に示した。男子の正規職員についてみると、平成 14 年ではほぼ半数が 5 年未満であり、しかも 1 年未満だけで 17% を占めており、継続就業期間が非常に短い者が多くなっていた。平成 19 年になると、5 年未満の割合が 42% と 5 ポイント低下している。14 年と比較すると、「3～4 年」、「5～9 年」の割合が上昇しており、以前よりは継続して農業する者の割合が上昇しているのである²⁹。

男子非正規でも、「3～4 年」、「5～9 年」の割合が高まっており、継続就業期間は長くなる傾向がみられる。女子の非正規は、男子の非正規と比較すると 5 年未満の割合が低く、継続して就業する傾向が強かった。14 年と 19 年の割合の差は小さいが、1 年未満の割合が 5 ポイント低下するなど 5 年未満の割合が低下し、それ以上の者の割合が上昇している。

以上のように、農業雇用者は以前よりは継続して就業するようになってきていることがわかる。特に、男子正規職員は「1 年未満」の割合が低下していることから考えると、1 年程度で辞める者が減ってきたといえよう。とりあえず 1 年だけを雇用するという非正規的な雇用ではなく、ある程度の期間は雇用する方向へと転じてきていると思われる。そし

²⁸ 統計の制約から、離職については、大分類で、農家も含まれた数値しか得られない。参考までに、男子の正規職員を示すと、就農者は 9.5 千人（平成 14 年）→8.6 千人（19 年）と 0.9 千人減少しているのに対し、離職者は 6.6 千人（14 年）→4.1 千人（19 年）と 2.5 千人減少している。

²⁹ 平成 19 年の「30 年以上」の割合も上昇しているが、本来は家族従事者と考えられる者の一部が雇用者とされているためと考えられる

第 6-21 表 農業雇用者の就業期間別雇用形態別就業者数割合

(単位：人，%)

		平成14年			平成19年		
		雇用者計	正規職員	非正規	雇用者計	正規職員	非正規
男	総数（実数）	51,200	34,600	16,600	79,800	51,300	28,500
	1年未満	22.0	17.3	31.7	14.8	9.8	23.9
	1～2	20.8	17.6	27.5	19.3	16.1	24.9
	3～4	12.8	12.3	13.8	16.0	16.6	15.0
	5年未満	55.6	47.2	73.0	50.1	42.4	63.8
	5～9	11.7	12.9	9.4	17.3	17.6	16.7
	10～14	12.6	14.7	8.2	10.6	14.3	3.9
	15～19	7.8	10.2	2.9	7.3	7.9	6.3
	20～24	3.9	5.3	1.0	4.8	7.0	0.8
	25～29	4.1	6.1	0.1	1.5	1.8	1.1
30年以上	4.2	3.6	5.5	8.4	9.0	7.4	
女	総数（実数）	93,700	21,500	72,200	113,100	27,800	85,300
	1年未満	16.4	6.8	19.2	12.8	8.8	14.1
	1～2	21.1	19.1	21.7	19.5	14.1	21.2
	3～4	16.4	12.0	17.8	14.9	11.9	15.8
	5年未満	54.0	37.9	58.7	47.1	34.9	51.1
	5～9	20.7	18.3	21.4	21.7	19.9	22.3
	10～14	11.5	14.5	10.6	10.8	9.7	11.2
	15～19	5.2	7.9	4.3	7.1	7.9	6.9
	20～24	2.5	5.9	1.6	3.0	4.2	2.6
	25～29	2.1	4.6	1.4	1.9	4.0	1.2
30年以上	4.0	10.9	2.0	8.3	19.4	4.7	

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：総数には「不明」が含まれていない

て、このような雇用期間の長期化が雇用者数を増やしているのである。

3. 農業雇用者の就業条件

一般的に、就業条件として重視されているのが、労働時間と賃金である。ここでは、農業雇用者の労働時間として年間労働日数と週間労働時間、賃金として年間収入について、他産業との比較から、農業雇用者の特徴をみていきたい。ただし、女子については非正規等ではパートと農繁期のみ短期的な就業もあり、他産業との比較は困難である。このため、男子のみを分析対象とすることとした。

第 6-22 表から分かるように、農業の男子正規職員では「300 日以上」が 40%と高く、「250～299 日」も含めれば 8 割が 250 日以上となっている。このため、農業の場合には完全週休 2 日制で勤務している者と思われる「200～249 日」は 12%と非常に少なく（全産業の正規職員では 36%を占めている）、平均年間労働日数は全産業よりも 30 日近くも長い。農業は労働基準法で労働時間、休憩及び休日に関する規定の適用除外となっていることが影響していると考えられる³⁰。なお、農業の正規職員の平均労働日数は農業の自営業主、家族従業者よりも長い（農家の家族労働では農繁期のみ就業する労働日数が少ない者が存在するためである）。正規職員は、年間就労が可能な作目で雇用されている者が多いことが推

³⁰ 労働基準法（昭和 22 年 4 月 7 日制定）第 41 条「労働時間等に関する規定の適用除外」

第 6-22 表 年間労働日数別就業者数割合（男子，正規・非正規別，平成 19 年）

（単位：％，日）

		合計	50日未 満	50～ 99	100～ 149	150～ 199	200～ 249	250～ 299	300日 以上	平均労働日 数（日）
全 産 業	雇用者計	100.0	1.1	1.9	4.1	5.7	35.0	42.3	9.0	241.8
	正規職員	100.0	0.2	0.4	1.8	3.2	36.4	47.3	10.0	253.2
	非正規	100.0	4.8	7.6	13.1	15.9	29.4	22.5	5.2	196.3
農 業	雇用者計	100.0	4.3	4.6	6.2	9.1	14.2	33.1	28.2	244.0
	正規職員	100.0	0.8	1.0	1.2	3.8	12.4	40.2	40.2	280.3
	非正規	100.0	10.7	11.0	15.1	18.6	17.3	20.3	6.6	179.0
	自営業主	100.0	6.4	9.1	10.7	15.3	14.4	16.2	27.4	216.0
	家族従業者	100.0	5.4	5.2	7.6	14.8	16.9	19.8	29.7	231.2

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 平均労働日数は，各項目の中位数（300 日以上は 330 日）を乗じることで計算した

2) 従業上の地位別で最も割合の高い項目を太字とした

第 6-23 表 週間就業時間別就業者数割合（男子，正規・非正規別，平成 19 年）

（単位：％）

		合計	22時間 未満	22～29	30～34	35～42	43～45	46～48	49～59	60～64	65時間 以上	平均労働時 間（時間）
全 産 業	雇用者計	100.0	4.1	2.1	2.5	25.8	12.7	14.2	22.0	8.4	7.9	46.9
	正規職員	100.0	1.1	0.5	1.1	25.5	13.6	15.1	24.4	9.6	8.9	49.0
	非正規	100.0	16.1	8.8	7.9	27.1	9.3	10.3	12.2	4.0	3.8	38.3
農 業	雇用者計	100.0	3.5	3.2	3.6	20.8	8.4	22.9	21.6	8.0	7.8	47.1
	正規職員	100.0	1.3	1.0	1.8	17.9	7.9	25.1	25.3	10.1	9.3	49.7
	非正規	100.0	7.3	6.9	6.7	26.0	9.4	19.1	14.9	4.2	5.2	42.5
	自営業主	100.0	6.6	4.6	8.8	15.4	6.4	11.1	24.6	10.4	11.6	47.1
	家族従業者	100.0	5.6	4.2	7.6	15.6	7.5	13.5	26.4	9.5	9.8	47.2

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 年間労働日数 200 日以上の就業者か年間労働日数 200 日就業者のうち規則的な就業をしている者のみ対象

2) 平均労働時間は中位数（65 時間以上は 70 時間）で計算

3) 各年齢層（総数を含む）で最も高い割合を示す項目を太字とした

測される。農業の非正規では，農繁期のみの短期間のみの雇用があるため，200 日未満の各階層の割合が全産業よりも高くなっている。

農業の正規職員の年間就業日数は全産業の正規職員よりも平均で 27 日も長い（週平均で約半日）にもかかわらず，平均週間労働日数は全産業が 49 時間，農業が 50 時間とその差は大きく縮小している（第 6-23 表参照）。このことは，全産業では農業と比較して休日数は多いものの，1 日当たりの労働時間が農業よりも長いことを示している。これは，全産業の正規職員では法定時間の週 40 時間をはるかに越えた就業が常態化していることによることに留意する必要がある。なお，農業の正規職員の週間労働時間は，自営業主，家族従業者よりもやや長くなっているが，自営業主，家族従業者には短時間しか就業していない者が含まれているためであり，49 時間以上就業している者の割合はほとんど変わらない。このことは，雇用者と自営業主，家族従業者の就業には大きな差がないことを示している。

非正規については，全産業では「22 時間未満」という短時間の就業を行う者が多いため，農業の平均労働時間が長くなっているが，各階層の割合を比較すると，「22 時間未満以外」

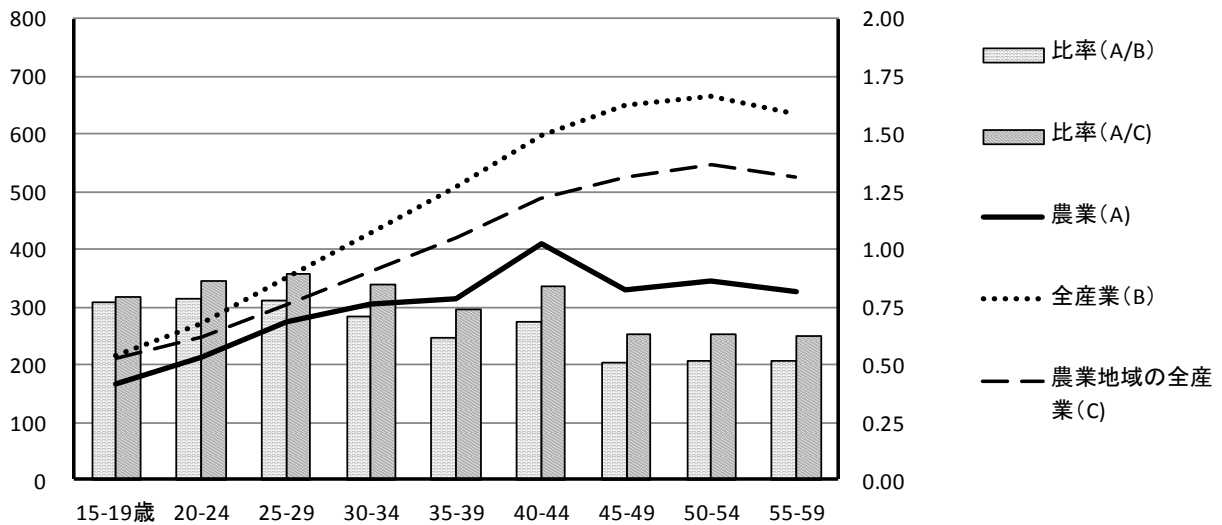
第 6-24 表 正規職員の年間収入別就業者数割合（男女別，農業・全産業別，平成 19 年）

（単位：％）

		総数	0～99万 円	100～ 199	200～ 299	300～ 399	400～ 499	500～ 599	600～ 699	700～ 799	800～ 899	900～ 999	1000万 円以上
全産 業	男子	100.0	0.6	4.4	16.7	18.7	16.5	12.4	9.1	7.3	5.1	3.2	4.9
	女子	100.0	4.4	19.1	32.0	21.3	12.0	5.2	2.3	0.6	1.8	0.0	0.0
農業	男子	100.0	4.2	16.6	28.8	17.8	10.0	5.5	3.5	2.5	1.1	0.4	0.6
	女子	100.0	21.3	41.3	25.9	4.7	2.3	2.1	0.0	0.3	0.0	0.3	0.6

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）。

注：総数には「不明」が含まれている



第 6-7 図 年齢別年間収入の比較（男子正規職員，平成 19 年）

資料：総務省「就業構造基本調査」（組替集計）

注：1) 各年齢層の年間収入は各階層の中央値を用いて計算

2) 農業地域は，農業地域類型別の平地農業地域，中間農業地域，山間農業地域の合計

では大きな差はなく，就業時間の差は小さい。

最後に，年間収入をみておきたい。第 6-24 表に示したように，男子正規職員の年間収入の収入階層別分布では，全産業が 200～400 万台（100 万円きざみ）で 10 数％を占めているのに対し，農業の正規職員は 200 万円台に 30％以上が集中している。また，全産業の 3 割以上を占める 600 万円以上が農業では 5％と非常に低い。このため，平均年間収入は，全産業の 516 万円に対し，農業は 307 万円と全産業の 6 割に過ぎない（なお，全産業と農業では年齢構成が異なるので，全産業が農業と同様の年齢構成と仮定した場合には，全産業の平均年間収入は 486 万円となり，格差は縮小する）。農業男子の所得分布は全産業の女子とほぼ同様の分布であり，平均年間収入も全産業の女子の 329 万円と大きくは変わらない。農業の正規職員は全産業の女子の正規職員と同程度の収入なのである。なお，農業の女子正規職員は 200 万円未満で 6 割を超えており，ほぼ常勤パート並の水準であることがわかる。名称は正規職員でも，実質的には常勤パートと大きな差はないのである³¹。

なお，一般企業では，職能給と年齢給等を組み合わせて賃金表を作成することが多く，

³¹ 注 24 で指摘したように，常勤パートと正規職員の差は賃金ではなく，雇用保険の有無である。このため，女子の正規職員では，男子のような年功制の賃金はみられない

年齢とともに賃金が上昇する年功制がみられる。農業でも、男子正規職員では年齢とともに年間収入が上昇しており、年功制がみられる（第 6-7 図参照）³²。ただし、全産業と比較すると、農業では 30 歳代まで上昇し、その後は緩やかになるのに対し、全産業では 40 歳代まで上昇が続く。このため、年齢別に農業と全産業（全国）を比較すると、20 歳代では農業の年間収入は全産業の 8 割程度と大きな差はみられないが、30 歳以上では格差が拡大し、45～49 歳では農業の年間収入は全産業のほぼ半分程度となっている。また、比較対象を農業地域（農業地域類型の都市的地域以外の地域）に限定すると、全体の傾向は全国と同じであるが、45～49 歳の格差はやや縮小する。45～59 歳で農業の年間収入の低い要因として、この年齢層で継続就業期間が長い者の割合が低いことも影響していると考えられる。

男子の 30 歳前後層であれば、農業と他産業との年間収入の差は小さく、農業雇用を希望する者も他産業との賃金格差をあまり考えずに就業することができる。しかし、30 歳以降の賃金の上昇はほとんどなく、他産業との格差を感じるようになる。近年、男子の 30 歳前後層で農業雇用者が増えている背景には、この年齢層では他産業との賃金格差が小さいことが影響していると思われる。

以上のように、男子における農業雇用（正規職員）の就業条件は、年間就業日数は長い（つまり休日が少ない）ものの、週間労働時間では他産業との差は小さい。生物の成長に基づく産業のため、1 日の作業量は対象作目の生育に影響されており、平均してみれば労働時間は少ないのではないかと推測される（あくまで平均であり、農繁期、突発的な状況変化により、長時間労働となる可能性はある）。

年間収入については、平均的には低賃金であり、全産業の女子の正規職員とほぼ同程度の収入しか得られていない。30 歳前後であれば他産業との差は小さいが、農業では 30 歳以降の収入の伸びは小さいため、40、50 歳代では他産業との差が大きくなっており、40、50 歳代で農業雇用による収入で生活していくことは困難な者が多いと考えられる。このような要因が、継続就業期間が長い者が少ない理由の一つとなっていると考えられる。その一方、男子でも 30 歳前後の年間収入は低いため、農業経営者からみれば、若い男子労働力を比較的安いコストで雇用できることとなる。最近増加傾向にある男子 30 歳前後層は、男子にしては低コストで得られる労働力なのである。

第 3 節 非農家へと対象を拡大させていく農業の「雇用の受け皿」

1. 農業の「雇用の受け皿」機能の変化

戦前より農業は、「雇用の受け皿」と言われてきた。これは、都市部に流出した者が不況期に実家の農家に戻って農業を行う者が多いことを指摘したものであり、不況期の失業を抑えるバッファの役割を農業が担っていることを示すものであった。つまり、この場合の「雇用の受け皿」は農業・農村からの他出者のための受け皿であって、それ以外の者は対象にならなかったのである。また、あくまでもバッファであって、安定的な雇用とはいええず、好況期には再び他出することになるのである。この傾向は、低成長期においても同様

³² 農業の男子職員の 40-44 歳では、少数ながら年間収入の高い者がいるため、平均年間収入が高い

であり、昭和 61 年末の円高不況において、金子弘道³³は、「農業就業人口が増加していること」を指摘しながらも、「兼業農家が『専業』になった」だけであり、「膨張した農家の家計費に、農業の生産の伸びが追いつかなかった」状況では「農業に雇用吸収力はあるとは思えない」としている。さらに、「農業に雇用吸収力があるという主張の背景には、農協組合員の減少による政治力の低下、ひいては農業保護政策の転換を防ごうというねらいがある」と指摘している。

また、バブル崩壊後の不況のなかで、農家世帯員で他産業をやめて農業に就業異動した者が増加した（29 千人と前年より 10 千人増）ことについて、「『不況の影響で、農業が雇用の受け皿の役目を果たしたようだ。ただ、農業大学校の入学者が増える傾向を見せるなど、若者の間に農業を見直す動きも出てきた』（農水省統計情報部）とみている」³⁴と、基本的には従来と同様に、不況期の一時的な増加と見ている。これは全年齢の数値であり、若者（39 歳以下）に限定すると、増加はしているものの、増加数はわずかなものにとどまっていた。

非農家の者が農業に就業する動きは、バブル崩壊後、新聞等で取り上げられるようになる。例えば、平成 7 年頃からは、「都内の大手ソフトウェア会社から、石川県の農業生産法人『ぶった農産』に就職した例、東京のコンピュータ会社から Uターンしてコンピュータを利用した農業を始めた例」³⁵が紹介されるようになっていく。また、「農業生産法人が、都会で発行される求人誌で『従業員』の募集をしたり、地方自治体が、都市住民に新規就農や Uターン就農を呼びかけたりする時代だ」³⁶、「関東地方の農業法人では、・・・地縁、血縁にたよらず、求人誌に労働条件などを掲載したり、農業法人が集まって会社説明会を開くなど、従来にも増して力が入っている。組織の大規模化に伴って農業内部にも新たな雇用関係が着実に生まれていることがうかがわせている」³⁷と、就職求人誌による求人も一般化するようになってきた。

当時の「日経ビジネス」では、離職就農者が増える中で、年齢別の特徴を以下のようにまとめている³⁸。65 歳以上については、「退職金で家や農地を確保し、年金をもらいながら自分が食べられるだけの農作物を生産するという自給自足タイプが中心」、中高年は、「大半が、農家の二男や三男（時には長男も）に生まれ、高度成長期に地元や都市で農業以外の職に就いた人たち。最近になって親の高齢化で農業を継いだり、不況やリストラが転機になって地元に戻る動き」、39 歳以下は、「出身地への Uターン転職希望者の割合は、25～29 歳が最も高かった。・・・出身地以外の地方への転職（Iターン）志望者も、20 代後半から 30 代に最も多い」、「Uターン志向の強い青年層の受け皿が、地方に豊富に用意されているわけではない。そこで、後継者不足に悩む農業が有望な受け皿になっているわけだ。農業をやりたいと思っても方法がわからず、とりあえず企業に就職したという青

³³ 金子弘道「農業は雇用の場にならない 失業者の緊急避難の場には違いないが・・・」『日経ビジネス 1987 年 6 月 15 日夏期増刊号』、日経 BP. 社、1987 年

³⁴ 朝日新聞朝刊（平成 6 年 8 月 25 日号）

³⁵ 日本経済新聞朝刊（平成 7 年 8 月 12 日号）

³⁶ 朝日新聞朝刊（平成 7 年 4 月 30 日号）

³⁷ 日本農業新聞（平成 9 年 7 月 27 日号）

³⁸ 以下は、「雇用の受け皿として機能一増える異業種からの転身、企業化が進む」『日経ビジネス 1999 年 5 月 3 日』、日経 BP. 社を整理

年が、就農支援策の充実に伴って再びチャレンジしているケースもある」、新規学卒者は「大学卒業後、就職先の1つとして農業を考える動きが定着し始めている」、「農業法人の合同就職説明会『ファーマーフェア』の710人の来場者のうち半数が学生で、このうち13人の就農が決まった。不況による就職難が追い風になって、農業に関しても買い手市場になってきている」と、年齢により就農の目的が大きく異なっている。「新規学卒者」を除くと、新規就農や田舎暮らしが目的であり、雇用者の増大ではなかった。ただし、若年層では法人等での求職の増大によるものであり、農業が若者の「雇用の受け皿」になることが期待されるようになってきた。

以上のように、雇用環境が悪化するなかで、非農家の者が農業で就農したり、雇用されたりする者が増加していくことをとらえて、農業は「雇用の受け皿」と言われるようになったのである。

2. 地方の「雇用の受け皿」として期待される農業

ところで、地方においては、高度成長期に地方進出してきた製造業が円高等の影響による海外進出で撤退が相次いだ。その後、雇用対策として公共事業の増額により、建設業での雇用が一時的に増加したが、財政制約から公共事業費が縮小されていくと、さらなる製造業での縮小もあって、雇用問題が深刻化した。このため、国と連携した雇用対策だけでなく、都道府県独自の雇用対策が求められるようになり、地域産業の振興による雇用の場の創出を考えるようになってくる。

平成13年の日本経済新聞によれば、「22道府県が知事をトップに据えた緊急対策本部を設置し、地域産業への就職あっせんや離職者への情報提供を強化している」、「地域色の強い産業を受け皿に中小企業支援と雇用確保の両面作戦を展開するケースも目立つ。北海道は建設業界の離職者を農業などで吸収する支援策を打ち出した。・・・木村良樹和歌山県知事と北川正恭三重県知事はユニークな雇用創出策を打ち出した。森林や海洋といった自然環境の保全を公共事業と見なし、離職者に仕事の場を提供する『緑の雇用事業』³⁹と、一部の道県であるが、農林水産業を「雇用の受け皿」とする例が出てきたのである。

都道府県で雇用維持・確保のために、様々な農林水産業関連の対策が講じられるようになるなか、その一部は国の施策として取り上げられるようになる。「改革加速プログラム」（平成14年12月12日）では、「雇用対策の強化」として示された対策のなかの「新たな雇用の創出及び雇用の安定確保」で、「緑の雇用担い手育成対策として、緊急雇用対策による森林作業員の本格的雇用を促進する」が盛り込まれており、林業が雇用政策の対象と認識されることとなった。

平成14～15年の完全失業率（季節調整値）はほぼ5%台と高い値を示していたが、平成15年の後半から緩やかに低下するようになる。平成19年の全国では4%前後まで低下してきたが、沖縄県、青森県、大阪府、北海道、高知県、福岡県では依然として5%以上と厳しい雇用情勢が続いていた。特に沖縄県、青森県、北海道、高知県の地方部では、平成15～19年の低下幅は全国平均よりも小さく、雇用の改善はあまり進まなかった。この要因の一つとして、地域の主要な雇用先であった建設業が公共事業費の削減により、その就業者

³⁹ 日本経済新聞朝刊（平成13年10月8日号）

数を減少させたことが挙げられる。全国数値であるが、建設業の就業者数（労働力調査）は平成9年の685万人をピークに減少しており、平成19年には550万人と、10年間で100万人も減少させていた。

平成9年以降、建設市場の縮小に伴い建設業就業者が減少する状況に対して、（社）日本建設業団体連合会では平成12年度の建設業基本問題委員会の議論の結果をまとめて、「21世紀の建設市場の見通しと建設産業のあり方」（平成13年6月）⁴⁰として発表した。そのなかで、「建設業に替わる雇用の受け皿」として「①介護・福祉サービス分野、②環境・リサイクル分野、③サービス業、④IT関連分野、⑤公共サービス分野、⑥公共部門における建設関連分野、⑦施設維持管理等、⑧農業・食糧管理分野、⑨森林保護管理・林業分野」を挙げている。「⑧農業・食糧生産分野」については、「労働集約的な産業分野としては、わが国における食糧自給率の向上の必要性から農業分野も重要である。将来的に農業経営への企業参入が自由化された場合には、農業・食糧生産分野は新たな雇用市場となる可能性もある」としている。

また、農業については、他産業と比較して建設業が進出しやすい条件があると考えられている。例えば、「特に地方では、建設関連や環境分野だけでは雇用が維持できず、農業、介護など地域密着のコミュニティ・ビジネスへの参入が増加している。なかでも農業は、建設業従事者に兼業農家が多いこと、機械等の操作に慣れていること等から、参入の技術的垣根は低いといえる。また一方、建設業就業比率の高い地域の多くは過疎・高齢化を抱えており、担い手問題等から地域農業が疲弊しているため、建設業が遊休化している労働力と機械を活用し『帰農』する流れは、自然に生まれ易い環境にある」⁴¹との指摘がある。

建設業への農業参入には、農地法の規制を受けない例として農地を保有しない農業経営（畜産や施設園芸）、作業受託があり、また、別会社として農業生産法人を設立するケースもある。しかし、会社経営のなかで既存の従業員を活用するため、農地の所有あるいは貸借を要望する声が高まった。農林水産省は、「構造改革特別区域法」（平成15年4月1日施行）のなかで、特区内に限って「農業生産法人以外の法人に対する農地等の貸付を可能とする農地法の特例措置」（いわゆる農地リース特区制度）を創設し、さらに、農業経営基盤強化促進法の改正（平成17年9月1日施行）により、「農地リース特区制度」を全国展開させた「農地リース制度」を創設した。

以上のような制度の導入により、「農地リース制度」を利用して農業に参入する企業は、平成19年3月には206社（うち、建設業が76社）となっており、農業が「雇用の受け皿」の役割を果たしていることがうかがわれる。

先に述べたように、平成15～19年頃までは失業率は低下傾向にあったため、緊急的な雇用対策が行われることはなかった。ただし、地域の「雇用の受け皿」であった建設業は、「受け皿」としての役割が機能しなくなり、むしろ抱えている就業者を維持するために多分野に進出することが求められた。地方においては、農業に進出する建設業も事例も紹介

⁴⁰ （社）日本建設業連合会「21世紀の建設市場の見通しと建設産業のあり方」、
http://www.nikkenren.com/archives/jfcc/p.ublication/p.ub2001_3.html（アクセス日時平成25年4月26日）

⁴¹ 室屋有宏「増加する建設業の農業参入－雇用確保の「帰農」とその実情－」『調査と情報』2005年1月号 第212号、農林中金総合研究所、2005年、p.11

されるようになり、他産業の農業参入によっても、「雇用の受け皿」が確保できることが認識されたのである。つまり、従来からの農家世帯員の還流とともに、農業雇用、企業参入という形態でも、農業が「雇用の受け皿」となる可能性が示されたのである。

製造業、建設業での先行きが見通せなくなるなかで、地場産業として農業が見直されるようになった結果なのである。

第4節 「農林業をやってみよう」プログラムの実施とその後の農業政策における雇用の変化

1. 「農林業をやってみよう」プログラムの実施

平成10年以降の労働環境が悪化するなかで、政府は「総合経済対策」（平成10年4月24日）、「緊急経済対策」（同年11月16日）、「緊急雇用対策」（平成11年6月11日）、「経済新生対策」（同年11月11日）と、矢継ぎ早に経済対策を行うことになる。その後も労働省の「ミスマッチ解消を重点とする緊急雇用対策」（平成12年5月16日）、政府の「緊急経済対策」（平成13年4月6日）、「総合雇用対策」（同年9月20日）と、雇用に重点を置いた経済政策が実行された。しかし、平成13年6月に完全失業率が始めて5%台になるなど、雇用情勢の厳しい状況は続いた。

このようななかで、政府が発表した「改革加速プログラム」（平成14年12月12日）では、雇用対策は構造改革に伴う雇用問題に対処するための「セーフティ・ネットの構築」が主であったが、「若年者を巡る厳しい雇用情勢に対応するため、未内定者に対するきめ細かい就職支援、学卒早期離職者やフリーターに対するセミナーやカウンセリング等の能力開発支援、若年者向けの適職選択支援のための体制整備等」と若者雇用対策が行われるようになる。若者の失業者が多いことを踏まえ、ニート・フリーターを中心とした若者対策は、平成15年6月10日に「若者自立・挑戦プラン」としてもまとめられている。

このような厳しい雇用環境のなか、雇用の受け皿の一つとして農業への施策を行う県が出て来る。「北海道は建設業界の離職者を農業などで吸収する支援策を打ち出した」⁴²「(熊本)県にとって『待ったなし』の最大の課題は失業者対策だ。『雇用創出』に総額約272億円を計上。年間1万人の雇用増を目指し、さまざまなメニューをそろえた。その一つが、失業者に、新たな農業の担い手になってもらう試みだ。・・・農業の後継者不足に歯止めをかける狙いもある」⁴³と、失業対策だけでなく、後継者対策にも期待した対策であった。

厳しい雇用環境の改善が見られず、ニート・フリーター問題も対応がせまられるなかで、小泉総理は、平成15年2月末に厚生労働省に農林水産省と連携して就農希望者対策を行うよう指示を行った。これを請けて、厚生労働省と農林水産省は協議を行い、「農林業をやってみよう」プログラムをまとめた。

この「農林業をやってみよう」プログラムは、平成15年4月11日に発表された。就任早々の亀井農林水産大臣⁴⁴は、4月11日の定例会見で『「農林業をやってみようプログラム」について先般、総理より失業者の就農、農林業分野への就業支援について検討するよ

⁴² 日本経済新聞朝刊（平成13年10月8日号）

⁴³ 朝日新聞朝刊熊本版（平成15年2月19日号）

⁴⁴ 前任の大島理森農林水産大臣が4月1日に辞任し、11日が最初の定例記者会見であった

う指示があり、それに基づき厚生労働省と農林水産省が連携して作成したもので、失業者の希望や能力に応じ、多様な就農、就業を実現するための支援策についてまとめたものです。「総理からは、有機や高付加価値型といった特徴ある農業に取り組むことが重要との指摘もあった。今後、このような人向けの職業訓練コースも農業大学校等に設けたい」と述べている。「農林業をやってみよう」プログラムについては、農林水産大臣は記者会見でPRしているのに対し、厚生労働大臣は定例記者会見でも全く触れておらず、積極的な農林水産省と消極的な厚生労働省であったことがうかがわれる。

この「農林業をやってみよう」プログラムの新しい点は、「雇用対策の一環として、失業者が農業分野で就職することを支援するプログラム」⁴⁵である。従来から農林水産省が実施してきた新規就農対策は農業に就職・就業を希望する者を対象にしており、地域の雇用の維持についてはあまり考慮がなされていなかった。「農林業をやってみよう」プログラムの実施により、新規就農対策が雇用対策につながることで認識されたのである。農林水産省と厚生労働省の連携ができなかったことについて、「両省の連携は『縦割りの弊害で本格的にはできなかった』（農水省）といい、やっとな腰を上げる形だ」⁴⁶と指摘している。平成9年度の「農業人材確保育成総合対策事業」では労働省との連携がうまくできなかった農水省としては、本格的な連携に好意的であったことがわかる。

「農林業をやってみよう」プログラムの概略は、以下のとおりである（農業関連のみ）。「まず、現状として、失業者 359 万人（失業率 5.9%）となるなかで、ハローワークにおける農林漁業の求人件数は 2.5 万人、新規求職者は 3.3 万人、就職件数は 1.1 万人（平成 14 年度実績）とわずかにとどまっている。一方、農林業の新規就農・農林業雇用は、新規就農青年が 1.2 万人、担い手となる農業労働力が 20.3 万人、担い手となる林業労働力は 6.7 万人にとどまっている。このため、失業者の希望や能力に応じ、多様な就農等の実現を両省連携で支援し、失業者に職や生きがいを与え、農林業分野を支える人材を確保するためのプログラムである。実際の施策は以下のとおりである⁴⁷。

① 両省連絡協議会の設置

各地域における農林漁業の実情等に応じ、プログラム等の効果的な実施を図るため、それぞれの有する情報の相互提供の手法、地域レベルの協力体制の構築方法などプログラム等の具体的な実施に関する事項について話しあう

② 情報提供・職業紹介機能の強化

- ・ U ターンフェアとニューファーマーズフェアの合同開催（農林水産省、労働省）
- ・ ハローワークインタ-ネットサービスを活用した就農等情報の提供（労働省）
- ・ 就農等支援センターの設置（全国 47 ヶ所）（労働省）
- ・ 新規就農相談センター、林業労働力確保センターの機能強化（農林水産省）
- ・ 農地情報の提供（農林水産省）

③ 就農等のための職業能力開発・技術習得支援の充実

- ・ 労働省の委託訓練制度、教育訓練給付制度を活用するため、農業者大学校・就農準備校等における職業訓練コース（一般、有機、高付加価値型等）の新設（農林水産

⁴⁵ 北海道新聞夕刊（平成 15 年 4 月 11 日号）

⁴⁶ 朝日新聞朝刊（平成 15 年 4 月 12 日号）

⁴⁷ 厚生労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』2003 年 7 月 21 日号から整理

省)

- ・ 農業法人等における雇用形態での研修 (OJT) の実施 (農林水産省) と就農支援センターにおける研修受入情報の提供 (労働省)

④ 農林業体験・生きがい農業の支援の強化

- ・ 農林業体験・インターンシップの実施 (農林水産省) と就農支援センターにおける若者向けの農林業体験情報の提供 (労働省)
- ・ 幅広い主体による市民農園の増設 (特区) と就農支援センターにおける若者向けの農林業体験情報の提供 (労働省)
- ・ 遊休農地の活用やグリーンツーリズムの推進のために、労働省の緊急地域雇用創出特別交付金の活用

以上の政策とともに新規就農の経験・習熟度合に応じた支援策を行い、「農業法人等への就職を 0.5~1.2 万人/年、プロ農家としての自立 (新規就農青年) 1.3~1.5 万人/年を目指す」ものである。平成 14 年の職安での農林水産業の就職件数が 1.1 万人であったことを踏まえて、農業分の就職実績とプログラムの効果を考えて農業法人等での就職を 0.5~1.2 万人/年としたと推測される⁴⁸。

両省ともに来年度予算案が確定した 2 月に検討がはじまった事業であり、既存の事業のなかで連携できるものを模索した結果をまとめたものであった。このため、既存の情報の共有化、フェアの合同開催、既存の事業の適用幅の拡大という対応にとどまっている⁴⁹。このプログラムの実施にあたって、両省の担当課のこのプログラムの期待として、「農水省は『ハローワークはこれまで地域情報に限られていたために、求職が就職にうまくつながらない面があった。全国の情報を流すことで円滑に結びつく』(女性・就農課) と期待する」、「厚労省は『雇用する企業への助成制度が、農業ではよく知られていなかった。今回のプログラムで活用してもらえようにする』(雇用開発課) とし、農水省と積極的に連携していく考えだ⁵⁰と述べられており、情報提供先の拡大や既存制度の活用など、既存の事業をより活用していく方向のものであったことがわかる。

ところで、「農林業をやってみよう」プログラムの実施による効果として、全国農業会議所および都道府県農業会議に「無料職業紹介事業」が許可されたことがある (第 5 章で示したように、平成 10 年頃から、農業法人での雇用推進において全国農業会議所等で職業紹介事業が必要とされていた)。「農業法人等の雇用形態での実践的研修の仕組みが事業化され、広い意味での新規就農対策の中で、従来からの就農関連情報収集・提供活動や相談活動、フェア活動等に加えて、職業安定法にもとづく無料紹介事業の実施許可を得て求人意向の農業法人等と就職希望者との間の雇用契約成立まであっせんする『職業紹介事業』を実施する必要性が増していった」「全国農業会議所 (全国新規就農相談センター) は、厚生労働省 (職業安定局民間需給調整課) と職安法にもとづく職業紹介事業実施に向けて、

⁴⁸ この目標は、どの統計に基づくものかが明らかになっていない。縁故採用の多い農業雇用では、職安経由の就職のみで把握すると、過小になってしまう

⁴⁹ このプログラムの実施は、予算や法律に基づかない通知等で行われている。このため、終了通知が出されない限り、継続していることになる (現在も、形式的には継続中)

⁵⁰ 日本農業新聞 (平成 15 年 4 月 12 日号)

平成 14 年度当初から協議⁵¹が行われてきていたのである。

結果として、「農林業をやってみようプロジェクト」にも後押しされて、全国農業会議所の同事業の実施が平成 15 年 5 月 1 日付けで許可された。認可の難しかった案件がこのプログラムの実施とともに許可されたわけである。

平成 15 年 4 月 30 日に、「農水省と厚労省が局長級の連絡協議会を設立した。5, 6 月には地方農政局と都道府県農業担当部局が都道府県労働局と同プログラム推進の協力体制をつくっていく」⁵²としている。また、厚生労働省が都内で行っていた U ターンフェアに始めて新規就農相談窓口が設けられ、「全国新規就農相談センターや 9 つの農行政法人などが参加する。厚労省は、『合同開催で農業をやったことのない人も、U ターンの一手段として農業を選択肢の一つに加えることができる』（雇用開発課）と期待する」⁵³

加えて、国での連携を受け、和歌山県独自の対策⁵⁴として、都会人やホームレスを対象とした雇用事業を農業でも行うことを検討している。「農水省女性・就農課は『具体的な動きは和歌山が初めて。和歌山県のような現場からの政策提言を反映して、国の施策をブラッシュアップしたい』」⁵⁵と、都道府県レベルでの取組の増加を期待している。

以上の経過でスタートした「農林業をやってみよう」プログラムであるが、いくつかの問題点が指摘されるようになる。例えば、「ハローワークの就農支援コーナーを設置して半年、課題が山積」⁵⁶と題して問題点として 3 点が挙げられている。

1 つは「パート雇用中心」であり、「同コーナーを利用して農林業に就いた人は、6 月以降 243 人（昨年末現在）。しかし、農業生産法人などへの採用者は少なく、大部分がパート雇用だとみられている」⁵⁷と記している。

2 つは「雇用のミスマッチ」であり、例として「東京都港区のハローワークみなとでは、半年間に 694 人の相談があったが、就職したのは 10 人だけ。同ハローワークの高木秀子雇用指導官は『就農希望者は多いが、関東周辺の求人はほとんどない。地方に目を向ければ求人はあるが、求人側もパートなど身近な雇用を考えており、移住者を受け入れてまで雇用したいというケースは少ない』」と述べられている。

最後は「求職者にも課題」として、『『法人への就職といっても生き物相手の仕事。土日に休んで、残業はしないということでは農業は務まらない』。ハローワークちば（千葉市）の津田早苗統括職業指導官は、求職者にこう説明する。一カ月に 2, 30 人の相談があるが、農業の現状を知っている人はわずか。どんな農業をやりたいのか具体性に乏しい人も多く、

⁵¹ 厚生労働省は、平成 15 年の通常国会（第 156 回）に職業安定法の改正案を提出する予定であった。その改正案では、「無料職業紹介事業について、地方公共団体が住民の福祉の増進、産業経済の発展等に資する施策に附帯して行う場合及び特別の法律により設立された一定の法人がその構成員を対象として行う場合には、届け出制により実施」としており、全国農業会議所は地方公共団体と同様の扱いを求めている

⁵² 日本農業新聞（平成 15 年 5 月 1 日号）

⁵³ 日本農業新聞（平成 15 年 7 月 25 日号）

⁵⁴ 平成 13 年度から和歌山県と三重県が独自の事業として開始した林業労働の雇用事業である「緑の雇用事業」は、政府の「改革加速プログラム」のなかの事業として採用された

⁵⁵ 日本農業新聞（平成 15 年 5 月 13 日号）

⁵⁶ 日本農業新聞（平成 16 年 1 月 24 日号）、以下の 3 つの問題点も引用している

⁵⁷ 第 4 章で示したように、農業雇用の多くは、園芸部門でのパートである。事業実施後に、このような感想が出ることは、農業雇用の実態を十分には把握していなかった可能性が高い

求人紹介より、農業の情報提供にとどまっているのが現状だ。半年たった今も就職者は出ていない」と紹介している。

以上の問題点に対し、「厚生労働省の平田雅美農山村雇用対策室長は『農林業に転職するには移住を伴うなど、すぐに踏み切れない人も多い。新たな後継者を育てるには、今後も資金面やサービスなど幅広い情報提供が必要だ』と長期的な視点が重要だと強調する」としており、単なる就職斡旋事業ではなく、各種政策と関連したものが必要としている。労働省が平成11年度に「農業等就職促進支援事業」として大都市の3カ所のハローワークで始めた際に問題となったことが、ほぼ同じような内容で出てきている。農業法人等の求人側と求職者の状況が大きく変化しないなかでは、中間の斡旋体制がより積極的になったとしても、問題解決には至らないのは当然である。

この「農林業をやってみよう」プログラムは、その事業の一つである「労働省の委託訓練制度、教育訓練給付制度を活用するため、農業者大学校・就農準備校等における職業訓練コースの新設」の実施例は、平成15年4月に香川県丸亀高等技術学校に農業科コースが新設された以外は、情報を得ることはできなかった。

このプログラムの実施の効果としては、「平成9年から実施されてきたニューファーマーズフェアは、これまで約延べ4万5,000人が来場し、農業法人に約700人が就職してきた。プログラム実施後、来場者は平成11年の約2,900人から16年には約5,000人に増加している。新規就農相談センターの相談件数も、6年の3,814件から16年には1万1,828件へと増加している。16年度における職業能力開発については、道府県農業大学校の就農準備コース26校で1,394人、民間教育機関で実施している就農準備校9校では943人が受講している。農業法人等でのOJTは、63社が受入を行っている。これら就業体験・研修実施への参加者のうち就業した者は、15～16年で農林漁業合計約5,700人に達している」⁵⁸と紹介されている。フェアの来場者や相談件数が増加していること等からみて、プログラムの実施は、「入り口」の拡大という面では効果があったことがわかる。

一方、厚生労働省では、「農林業をやってみよう」プログラムの3年間の進捗状況を点検している⁵⁹。まず、実績としては、

「設置から16年度末までに約1万3千人の方に利用され、同期の紹介就職件数と自営就農機関等へのあっせんの合計は約3,500人に」、「農林水産業における全国ハローワークの紹介就職件数も1万2,905件とプログラム開始前の平成14年度の15%増」、「東京、大阪、愛知の『農林業等就職相談コーナー』には、平成16年度の1年間で1,300人の方に来所」、「農林業等での就職を希望する求職者に対する能力開発支援（農業大学校、就農準備校で実施）の対象は約150人」

と、一定の効果はみられるものの、当初の目標数値を考えると量的には非常に少ない。

また、佐賀県の事例を紹介しているが、「全体的なコーナーの利用者は、ほとんどが男性で、年齢的には45歳～60歳の中高齢者の方が多く近隣の就労を希望」、「小規模経営が

⁵⁸ 金岡正樹「公的な農業労働あっせんルートの実態」青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営（日本農業年報No. 6）』、農林統計協会、2008年、pp.30-31

⁵⁹ 厚生労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』2005年12月16日号から整理。なお、この号には、農林水産省も記事を載せているが、現在行っている取組の紹介にとどまり、「農林業をやってみよう」プログラムの効果には全くふれられていない

多いため、求人が少ないのが現状」,「県や市町村等と連携し、雇用情報の収集並びに求人開拓に努めている」と、求人が少ないことを課題としている。

大阪の「農林業等就職相談コーナー」では、「毎月 40~50 人の相談」,「相談者の 9 割以上が男性で、20 歳代から 30 歳代前半の方が約半数を占めており、続いて 50 歳代後半の方」,「若い方は、農林業等についての憧れが先行する傾向があり、詳しい仕事内容や生活の変化について説明すると諦めてしまうケースが多く」,「中高年齢層は、長年会社員として働いてきた方が、都会を離れて自然の中で働きたいという希望で来られるのですが、なかなか就職に結びつかない」と、就職により賃金を得るために求職するだけでなく、それ以外の目的のために相談している者が多い。このため、「求人票やインターネットその他の情報を提供し、仕事に対する理解を深めていただく」ことが重要としている。

都市部と地方部で求職者の性格が異なるため、職安における課題も異なるが、農業では通常の就職あっせん以外の相談等も多く、他産業と異なる対応が求められている。

ところで、このプログラムが発表時における意義について、「①職安行政と新規就農対策との協力連携が正式に本格実施されたこと、②新規就農青年の確保育成目標と並んで、農業法人等への就職者予測数が掲げられたこと等、新規就農促進対策と農業法人等への就業（就職）促進対策が車の両輪として位置づけられたこと」⁶⁰と指摘されている。雇用対策と新規就農対策との協力連携であるが、雇用対策は就職斡旋にとどまりその後のフォローはできにくいのに対し、「新規就農相談センター」（全国農業会議所）では就農まで相談に応じることができる。このため、ハローワークでは情報の提供、初歩的な相談にとどまり、具体的な相談は「新規就農相談センター」等で行われることになる。「新規就農相談センター」から考えると、新たな相談窓口が増え、農業にあまり関心のない人たちにも情報提供ができる等のメリットがある。一方、ハローワークとの連携が必要としていた大きな理由であった職業紹介制度については、「新規就農相談センター」で無料職業紹介事業が可能となったことによって、一応の解決をみたのである⁶¹。雇用対策から考えると、農林水産業に就職したいという求職者のニーズに対応するために必要性は感じられるが、費用対効果から考えて、ハローワークとしてどこまで対応するかが課題となる。当初の目標設定は年 0.5~1.2 万人であったが、約 2 年で 3,500 人の実績はその半数にも達せず（しかも、パートが多数含まれている可能性が高い）、就職相談が就職、就農までなかなか結びつかない農業の実態が明らかとなったのである。

その後のハローワークにおける「農林業をやってみよう」プログラムに関する文献はみあたらないが、総務省の行政監察（雇用保険二事業における各事業の実施状況）のなかで、農林業等就職支援事業費の事業内容が紹介されている⁶²。この農林業等就職支援事業は、

⁶⁰ 五十嵐建夫「新規就農相談窓口の実態と支援の多様化 多様に広がる新規就農の足がかり」『農業と経済』第 71 巻第 4 号、昭和堂、2005 年、p. 27

⁶¹ その経緯について、「全国農業会議所と厚生労働省は職安法にもとづく職業紹介事業実施に向けて、平成 14 年度当初から協議をおこない、平成 15 年 4 月に公表された厚生労働省・農林水産省連携の『農林業をやってみよう』プロジェクト」にも後押しされて、全国農業会議所の同事業の実施が平成 15 年 5 月 1 日付けで許可された」（五十嵐建夫「新規就農相談窓口の実態と支援の多様化 多様に広がる新規就農の足がかり」『農業と経済』第 71 巻第 4 号、昭和堂、2005 年）、p. 26 と述べられている

⁶² 総務省「雇用保険二事業における各事業の実施状況」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000050565.p.df (アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日) から引用。なお、総務省の行政監察の時点で、すでに農林業に関する相談員設置の事業は終了しているため、行政監

平成 11 年度からの「農業等就職促進支援事業」の「農業等就職支援相談員」と、「農林業をやってみよう」プログラムに基づいてフリーター対策として 11 カ所の職安に設置された「若年者農業就業支援員」（平成 18 年）が相談業務を行うものであった。この事業は、平成 20 年 7 月 11 日に、事業の見直しに伴い、廃止されている。事業廃止後の相談対応は、「品川安定所では、専門の相談員は置かずにコーナーのみ設置し、農林業等に関わる職業相談等があった場合は他の窓口の職員が対応していた。また、大阪西安定所では、平成 20 年度は農林業等就職相談コーナーを「地方就職・就農等支援コーナー」として、地方への Uターン就職支援と併せて 1 つの窓口で開設しており、地方就職支援を担当する職業相談員（地方就職支援担当）を 1 人配置して窓口業務を担当させている」と、専任相談員以外の職員対応へと転じている。

この「農林業をやってみよう」プログラムは、当時の小泉総理の発案であり、雇用対策としての農業雇用が想定されていた。これに対し、農林水産省と厚生労働省は、予算を伴わない出来る範囲の事業を検討したのである。結果としては、農林水産省側では、ハローワークでも農業を PR してもらえ、全国農業会議所等で無料紹介事業が可能となったこと等、メリットは大きかったと思われる。一方、厚生労働省としては、期待した程の就職は達成できず、雇用対策としては十分な成果を得られなかった。農業では正規職員を念頭にしたような求人少なく、相談窓口の設置等で求職者が増加したとしても、就職まで至ることは困難であったのである。

2. 「新たな食料・農業・農村基本計画」での人材育成・確保対策

以上のように、「農林業をやってみよう」プログラムの実施は、雇用就農を新規就農対策の一つとして明確に位置づけられ、数値目標も設定された。これが、「食料・農業・農村基本計画」のなかでどう位置づけられたかをみていきたい。

2 回目の「食料・農業・農村基本計画」は、平成 15 年 8 月 29 日の亀井農林水産大臣の「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」（農林水産大臣談話）で、平成 17 年を目途に新たな基本計画の策定するための見直し作業を開始することを発表した。この談話のなかで、特に検討すべき課題として以下の 3 つを示している。

- 「(1) 地域農業の担い手の経営を支援する品目横断的な政策への移行
- (2) 望ましい農業構造・土地利用を実現するための担い手・農地制度の改革
- (3) 環境保全を重視した施策の一層の推進と、食料安全保障や多面的機能発揮のために不可欠な農地・水等の地域資源の保全のための政策の確立」⁶³

その後、「第 6 回食料・農業・農村政策審議会」（平成 15 年 12 月 19 日）において、亀井農林水産大臣から「食料・農業・農村基本計画の変更について」の諮問が食料・農業・農村政策審議会なされた。なお、食料・農業・農村政策審議会は、省庁再編とともに審議会の統合が推進された結果、12 の審議会を統合したものとなり、委員の数も倍増となった。

察からのコメントはない。行政監察としては、多様な相談が整理されずに行われていることを問題としていた

⁶³ 第 6 回食料・農業・農村政策審議会「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて」（農林水産大臣談話）

（<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/06/p.df/data4.p.df>）（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

従前の食料・農業・農村政策審議会では、企画部会と施策部会の2つの部会が設置していたが、統計部会が新たに設置されることとなった（これ以外に、総合食料分科会、生産分科会、経営分科会、農村振興分科会、主要食糧分科会の5つの分科会で審議することとなった）。

食料・農業・農村基本計画の検討は、引き続き企画部会で行われることとなったが、審議会の見直し等に伴い、委員の人数は大幅に増え、メンバーの大半は変更となっている。今回の企画部会の委員の構成は、委員14名（学識経験者3名、農協関係1名、消費者団体関係1名、経団連関係1名、料理長1名、労働組合1名、農家1名、農業委員会等系統組織1名、主婦1名、テレビキャスター1名、ジャーナリスト1名、シンクタンク研究員1名）、臨時委員4名（都道府県農政関連部職員2名、町長1名、全中1名）、専門委員7名（食品産業関係2名、経済エッセイスト1名、農業法人協会関係1名、経団連1名、新聞社1名、農業1名）と、前回よりは多様な人材で検討されることとなった。ただし、農業関係以外の者も多く、専門的な農業問題に通じる者は一部に限られることとなった。

第3回企画部会（平成16年1月30日）では、「食料・農業・農村基本計画の構成等に関する検討方向（議論の素材）」とともに、「主要3課題についての検討方向と検討に当たっての留意点（議論の素材）」が資料として配付された。資料説明後の意見交換では、この主要3課題に関するものが多かった。なお、企画部会の進め方について、「週1回のペースで行うべき。品目的横断は、もう一度基本法をつくり直すみたいなの、大変な作業」⁶⁴との発言があった。この発言を契機に会議の進め方が、ほぼ完成されたたたき台に対する意見を求める形式ではなく、主要3課題を中心に何度も企画部会を開催し原案を修正していくという方式がとられた。

このため、第2回目「食料・農業・農村基本計画」のための企画部会は、「食料・農業・農村基本計画（案）」をまとめた第31回（平成17年3月3日）まで、約1年間で29回開催されている（前回は11回）。

ところで、この企画部会で配布された「食料・農業・農村をめぐる現状と課題」のなかで、「人材の育成・確保」に関する記述は、現状として「近年の経済・雇用情勢の悪化、職業観の変化や自然志向の高まりを背景に、平成2年以降、新たに農業に就業する者は増加傾向にある。特に、非農家子弟については、農業法人が受け皿としての役割を果たしている」⁶⁵と、農業法人による雇用が追加されている点で前回とは異なる。平成15年4月に発表された「農林業をやってみよう」プログラムの実施により、新規就農者の確保目標とともに農業雇用者の目標も設定されたため、雇用の記述が追加されたと考えられる。

このプログラムの実施に併せて、農林水産省では、農業法人等への就農を積極的に支援するため、「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法」を一部改正（平成16年5月26日制定）し、「新たに就農しようとする青年等をその営む農業に就業させようとする農業法人等」を無利子の農業改良資金の対象とした。

⁶⁴ 森本専門委員（農業者）発言（食料・農業・農村政策審議会第3回企画部会）

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/h160130_03_seisaku_kikaku-bukai_gijiroku.p.df（アクセス日時平成25年4月26日）

⁶⁵ 食料・農業・農村政策審議会第3回企画部会配付資料「食料・農業・農村をめぐる現状と課題」

[（http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/03/p.df/h160130_03_07_siryu.p.df）](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/03/p.df/h160130_03_07_siryu.p.df)

（アクセス日時平成25年4月26日）

主要 3 課題のうち「担い手・農地制度の改革」については、第 6 回企画部会（平成 16 年 3 月 22 日）で、「施策の効果的発現の観点から、施策の対象となる「担い手」を明確化するとともに、施策の集中化・重点化の一層の推進」⁶⁶等が示され、それに基づく議論がなされた。

なお、当日の配付資料「担い手の現状と施策の展開方向」⁶⁷では、農業労働力について、「農業に従事する労働力については、『農家』が経営の基本単位となっていることから、自家労働力が主体となっている。農業従事者については、減少と高齢化が進行している。また、今後、昭和一桁世代のリタイアの本格化する中で、農業従事者の減少が加速化することが見込まれる。農業経営の大規模化、法人化の進展等の傾向を反映し、雇用労働は増加傾向にある」

と事実のみが記されている。

また、新規就農者については

「新規就農者は平成 2 年を底として増加傾向にある。また、他産業からの新規参入者も増加している。また、就業先を見ると、農業法人等への就業が就農のひとつの形態となっている」

と述べている。農業労働力では雇用労働と表現されているのに対し、新規就農者では農業法人等への就業と、異なる表現で記述されている（なお、企画部会の意見交換では全くふれられていない）。

再び、企画部会で「担い手・農地制度の改革」が議論されたのは、第 11 回（平成 16 年 5 月 18 日）であった。この日の配布資料の「農地・担い手施策の展開方向」⁶⁸では、「担い手を構成する人材の確保の促進」として、新規就農対策が示されている。

「農業従事者の大幅な減少が見込まれる中で、今後、多様な経営体が我が国農業を持続的に展開していくためには、これらの経営体を構成する人材を就業形態（自営・法人雇用、新規就農・経験者）、性別（男女）等を問わず確保していくことが重要であるが、女性や高齢者が農業経営上発揮しうる能力について十分な評価・活用が行われているとは言い難い状況にあり、改善が望まれる」

と、「女性、高齢者の評価・活用」が重要としている。今回の基本計画の議論は主に、「担い手」の育成・確保が主であり、そのための人材としては現状の労働力の活用が求められていたのである。

第 16 回（平成 16 年 7 月 30 日）で示された「中間論点整理（素案）」⁶⁹では、担い手政

⁶⁶ 食料・農業・農村政策審議会第 6 回企画部会配付資料「担い手・農地制度の見直しの検討方向等について」

(http://www.maff.go.jp./j/council/seisaku/kikaku/bukai/06/p.df/h160322_06_sanko.p.df)

(アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日)

⁶⁷ 食料・農業・農村政策審議会第 6 回企画部会配付資料「担い手の現状と施策の展開方向」

(http://www.maff.go.jp./j/council/seisaku/kikaku/bukai/06/p.df/h160322_06_01_siryu.p.df)

(アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日)

⁶⁸ 食料・農業・農村政策審議会第 11 回企画部会配付資料「農地・担い手施策の展開方向」

(http://www.maff.go.jp./j/council/seisaku/kikaku/bukai/11/p.df/h180518_11_01_siryu.p.df)

(アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日)

⁶⁹ 食料・農業・農村政策審議会第 16 回企画部会配付資料「中間論点整理（素案）」

(http://www.maff.go.jp./j/council/seisaku/kikaku/bukai/16/p.df/h160730_16_01_siryu.p.df)

策の一つとして、「人材の育成・確保」が以下のように示されている。

「 今後、農業従事者の大幅な減少が見込まれるなかで、就業形態や性別等を問わず、農業に携わる人材を幅広く育成・確保していくことが重要である。特に、農業法人に雇用される形の就農が増加するなど就農ルートが多様化していることに対応し、関係情報の提供や研修など新規就農を支援する施策を拡充する必要がある。また、家族経営協定の締結を促進し、女性の認定農業者の拡大を図るなどにより、女性を担い手として積極的に位置付け、農業経営や地域社会への一層の参画を可能とする環境条件を整備することは、農業経営の発展に資するだけでなく、地域の活性化にもつながる。さらに、第一線を退いた高齢農業者についても意欲・能力に応じて活躍できる環境を整備すべきである」労働省との連携による「農林業をやってみよう」プログラムの実施に関連した「関係情報の提供や研修」を盛り込ませた形となっているが、食料・農業・農村基本問題調査会での指摘されたような「雇用される形の就農が増加するなど就農ルートの多様化」が再び用いられるようになる。

第 16 回では「人材の育成・確保」についての修正意見はでなかったこともあり、第 17 回（同年 8 月 6 日）の「中間論点整理（案）」の「人材の育成・確保」については素案からの変更はなかった。

第 20 回（同年 10 月 8 日）は「担い手・農地制度見直しの具体的な検討方向」の資料に基づいて意見交換がなされている。新規就農については、技術習得のための農業大学校、先進経営体での研修に対する無利子資金、就農準備のための無利子資金の制度があることの説明がされている⁷⁰。意見交換では、新規就農者の台風等の災害に対する支援措置の必要性等の意見とともに、新規就農者の現状に関する質問が出された。

さらに、新規就農者の現状については、第 21 回（同年 10 月 15 日）の「担い手・農地制度追加資料」⁷¹で、「新規就農のうち、新規就農青年（39 歳以下）は 11.9 千人、中高年（40 歳以上の離職就農者）は 68.3 千人」、「近年、新規就農者は、野菜、花き栽培などに多く就農（H15 調査結果：野菜 34% 花き 10%）」しており、工夫をこらせば高価格販売も可能としている。

この会の意見交換のなかで、農業の新陳代謝に対する質問に対して、「経営のうまくない人はどんどん脱落していただく、そして新たな血をどんどん入れていく。また、我々の試算でも、年間 1 万 3,000 から 1 万 5,000 は新しい血が入ってこない、この担い手の経営が将来、維持できなくなるという試算でございますので、そここのところの新陳代謝はどんどん進めていきたい」⁷²と述べている。新規就農者の量的確保の問題を述べるにとどまり、新規就農者の定着問題には言及されていない。

（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

⁷⁰ 食料・農業・農村政策審議会第 20 回企画部会配付資料「担い手・農地制度見直しの具体的な検討方向」
(http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/20/p.df/h161008_20_03_siryu.2.p.df)
（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

⁷¹ 食料・農業・農村政策審議会第 21 回企画部会配付資料「担い手・農地制度追加資料」
(http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/21/p.df/h161015_21_02_siryu.p.df)
（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

⁷² 食料・農業・農村政策審議会第 21 回企画部会須賀田経営局長発言（平成 16 年 10 月 15 日）、
(http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/h161015_21_seisaku_kikaku-bukai_gijiroku.p.df），（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

第29回（平成17年2月10日）に出された「食料・農業・農村基本計画」（案）⁷³のなかで、「人材の育成・確保等」は、前回は別の項立てだった女性、高齢者も含め、「新たな人材の育成・確保」、「女性の参画の促進」、「高齢農業者の活動の促進」の3つに分けられた。前回の基本計画の「人材の育成・確保」の課題であった「技術面の普及事業等を通じた効率的かつ安定的な農業経営の実現に必要な技術及び経営管理能力の向上」、つまり既存の農業者への技術及び経営管理能力の向上は、「担い手の明確化と支援の集中化・重点化」の施策として位置づけられた。「新たな人材の育成・確保」については、「将来の担い手の確保・育成等を図るため、幅広い人材の新規就農を促進するとともに、農業高校や農業大学校等における農業技術や経営管理に関する高度な知識・技術に関する研修教育等を充実」とされ、主に就農前の対策を中心とさせている（就農後は、「担い手」対策と考えられた）。なお、高齢者農業者について、「高齢農業者による新規就農者や担い手への支援」と記されており、高齢者の新規就農者についても支援の必要性を打ち出している。

第30回（平成17年2月24日）で示された「食料・農業・農村基本計画原案」⁷⁴のうち「人材の育成・確保等」については、骨子案通り、「新たな人材の育成・確保」、「女性の参画の促進」、「高齢農業者の活動の促進」の3つに分けられている。「今後、農業従事者の大幅な減少が見込まれることに対応し、農業に携わる幅広い人材の育成・確保を推進する」と、「女性」、「高齢農業者」が「幅広い人材」に含まれているという考えに基づいてまとめられている。このうち、「新たな人材の育成・確保」については、

「将来の担い手となり得る農業者や雇用労働力の確保を図るため、就業形態や性別等を問わず、新規就農を促進し、幅広い人材の確保を図る。特に、近年、農業法人に雇用される形での就農が増加するなど就農ルートが多様化していることに対応し、情報提供や研修等の支援施策を拡充する」

「また、将来の担い手となり得る農業者を育成するため、農業高校や農業大学校等における農業技術や経営管理に関する高度な知識・技術に関する研修教育の充実を図る」と、前回の基本計画とほぼ同じ内容であるが、「雇用労働力の確保」が入ったこと、「農業法人での雇用」を強調している点で、雇用労働力を重視しようとしていることがうかがわれる。

2回目の「食料・農業・農村基本計画」は、第31回企画部会（平成17年3月3日）で了承された（「新たな人材の育成・確保」の部分に変更はない）。続いて、第10回食料・農業・農村政策審議会（平成17年3月9日）において、「食料・農業・農村基本計画」の変更について、島村農林水産大臣に答申を行っている。

なお、最初の「食料・農業・農村基本計画」の検討において作成することとされた「農

⁷³ 食料・農業・農村政策審議会第29回企画部会配付資料「食料・農業・農村基本計画骨子（案）」（平成17年2月10日）

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/29/p.df/h170210_29_02_siryu.p.df

（アクセス日時平成25年4月26日）

⁷⁴ 食料・農業・農村政策審議会第30回企画部会配付資料「食料・農業・農村基本計画原案」（平成17年2月24日）

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/30/p.df/h170224_30_01_siryu.p.df

（アクセス日時平成25年4月26日）

業構造の展望」については、第30回企画部会（平成17年2月24日）に原案⁷⁵が示された。米政策改革で集落営農を担い手として位置づけられたこともあり、農家戸数及び「効率的かつ安定的な農業経営」の数のうち、従来の「法人・生産組織等」を「集落営農経営」，「法人経営」に分けて表記されている。また、法人経営には、農業団体等の出資・農外からの参入も見込まれている。

農業労働力の推計は、前回と同様に「すう勢」を基にした推計結果を示している。目標年度が、平成22年から平成27年に延びたため、前回との比較はできない。ただし、前回推計では、39歳以下の基幹的農業従事者が平成11年で15万人、平成22年推計も15万人とほぼ横ばいとしていたのが、平成16年には11万人と大きく減少している（平成27年推計も10万人とほぼ横ばいとしている）。また、「新規就農者（39歳以下）については、平成11年から15年の間に毎年1万2千人程度で推移しており、平成27年においても同程度の水準が継続するものと見込まれる」と、前回は1万5千人という見込みよりも減少している。従来の説明では39歳以下の新規就農者は1.3～1.5万人必要としていたが、現状維持にとどめている。

今回の「食料・農業・農村基本計画」は、大臣から示された主要3課題を中心に議論され、結果として品目横断政策の導入、「担い手の明確化」等の現行制度の大幅な見直しが提言されることとなった。このため、将来の問題である「担い手の育成・確保」については、何度か話題にされることはあっても、現行制度の見直しという大きな課題の中では具体的な施策として議論されることはなかった。このため、「新たな人材の育成・確保」については、前回の基本計画と大きく変更されることはなかった（39歳以下の新規就農者の目標人数は減らしている）。ただし、「農林業をやってみよう」プログラムの実施等に基づき、「農業法人での雇用」が強調される書きぶりに変更されている。

計画の答申後、第32回企画部会（平成17年11月24日）で配布された「基本計画工程表に基づく施策の実施状況（補足資料）」⁷⁶では、「新たな人材の育成・確保」について、「青年の新規就農は近年頭打ちの傾向にあり、目標である12,000には達していない状況（平成15年は11,900人）」であるため、「多様な就農ルートに応じた支援施策の充実強化が必要」としている。現状の取組としては、「農業・農村体験活動の推進」，「就農希望者に対する情報提供・相談体制の整備」，「就農希望者に対する研修教育」，「農業技術能力評価制度の創設支援」，「就農支援資金の貸付促進」を挙げている。雇用就農希望者の農業の能力評価がわからないので、「農業技術能力評価制度」を創設しようとしているのが新しい動きである。今後の取組として、「農業技術能力評価試行試験の実施」，「就農相談会のPR」とともに、「若年者の雇用対策（合宿形式での就農支援の実施，農業就業体験・研修等の充実，農業高校生の就農意欲を高めるための支援強化）」が示されている。

⁷⁵ 食料・農業・農村政策審議会第30回企画部会配付資料「食料・農業・農村基本計画原案関係資料」（平成17年2月24日）

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/30/p.df/h170224_30_02_siryu.p.df

（アクセス日時平成25年4月26日）

⁷⁶ 食料・農業・農村政策審議会第32回企画部会配付資料「基本計画工程表に基づく施策の実施状況（補足資料）」（平成17年11月24日）

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/32/p.df/h171124_32_01_siryu_2.p.df

（アクセス日時平成25年4月26日）

なお、この「若年層の雇用対策」は、「新規就農等促進総合支援」として、平成18年度予算要求がされている。その内容は、「ニート・フリーター対策」であり、「1ヶ月程度の農業就業体験の創設」、「ニート、フリーター向けの合宿研修（6ヶ月）」を主とするものであった⁷⁷。予算折衝の結果、1ヶ月程度の農業就業体験の創設は認められたものの、6ヶ月の合宿研修は認められずに、「若者の雇用就農促進のための研修の支援」（農作業実習、援農活動、大型特殊自動車運転免許等の取得、就農相談員によるキャリアカウンセリング）に変更された。「人材の育成・確保」に関する新たな予算要求項目を考えた場合、社会問題となっていた「ニート・フリーター対策」に関連させて、「就職先としての農業」である雇用就農を促進させることが要求理由としてなりやすいので、雇用就農を中心とした施策を考えたと思われる。

以上のように、2回目の「食料・農業・農村基本計画」の検討において、「人材の育成・確保」分野では、「農林業をやってみよう」プログラムを実施していたため、当初から「農業法人等の雇用」が記述されていた。このため、企画部会では具体的な施策として議論されることはなかったものの、前回の基本計画に加えて、「農業法人等の雇用」が書き加えられることとなった。また、労働需給の改善がみられないなかで、農林水産省において、農業就業者確保よりも「ニート・フリーター対策」を要求理由とした予算要求がなされるなど、雇用対策関連で予算要求をするようになってきたのである。

最初の「食料・農業・農村基本計画」と比較して、「農業法人等での雇用」は重要な対策として位置づけられるようになったのである。

第5節 「リーマン・ショック」後の農業雇用への関心の高まり

1. 「リーマン・ショック」後の農林水産省の雇用対策と新聞等の反応

農業が「雇用の受け皿」として注目されるようになるのは、いわゆるリーマン・ショック（平成19年のサブプライム問題から波及した世界金融恐慌に伴う全世界的な景気の停滞）による不況の影響を受けて、雇用情勢の急激な悪化の時である。

平成20年10月時点では、世界金融恐慌のなかでも金融システムへの影響が少なかったため、緊急的な対応を求める声は少なかった。ただし、景気局面が長期化そして深刻化するおそれが高まるなかで、政府は平成20年10月30日に「生活対策」を発表し、その具体的施策として、「生活者の暮らしの安心」、「金融・経済の安定強化」、「地方の底力の発揮」の3つの重要分野を位置づけた（ただし、対策のための補正予算は1月に予定）。そのうちの雇用対策は重点分野「生活者の暮らしの安心」に位置づけられ、「60万人分の雇用下支え強化」を目標に、非正規労働者の雇用安定強化対策の強化、中小企業等の雇用維持支援対策の強化、地域における雇用機会の創出のための対策を掲げている。

一方、農業は、重点分野「地方の底力の発揮」のなかで「強い農林水産業」づくりとして、「農業の将来を担う経営の育成と雇用創出等、技術開発の加速と農商工連携、国産農産物の積極的活用等、森林・林業の活性化、水産業の活性化、食に対する信頼確保等、親切

⁷⁷ 詳細は、農林水産省「平成18年度 農林水産予算概算決定の概要」

<http://www.maff.go.jp/j/budget/2006/p.df/5-1.p.df>（アクセス日時平成25年4月26日）を参照

でわかりやすい農林水産行政の展開」の6項目を挙げている。内容を見る限り、緊急的な対策ではなく、来年度予算要求に向けての、農林水産省の重点施策を打ち出したものであった。ただし、「農業の将来を担う経営の育成と雇用創出等」については、「農業の将来を担う経営の育成」は以前からの課題であるが、「雇用創出」が加わったことが目新しいものであった。この「雇用創出」にあたる対策が「新規に就農しようとする者の農業法人での実践研修の支援（「農」の雇用事業の創設）」であった。「改革加速プログラム」（平成14年12月12日）では、和歌山県、三重県が行っていた「緑の雇用事業」を参考にして、「緑の雇用担い手育成対策として、緊急雇用対策による森林作業員の本格的雇用を促進する」という対策が盛り込まれており、その農業版を農林水産省で打ち出したものと考えられる。

この「農の雇用事業」は、農業法人等が、新規採用者等の研修を実施する場合、研修にかかる費用の一部を助成する事業である。このような事業は、平成15年度の「先進経営体実践研修事業」（都道府県事業）に始まり、平成16年度からは全国農業会議所（全国新規就農相談センター）による「先進経営体実践的研修支援事業」として、全国農業会議所独自の事業として実施されていた。15年度の事業の助成対象が60法人、指導農業士60経営、助成額は9万円程度を6ヶ月分、16年度の事業の助成対象が58法人、指導農業士4経営、助成額は9万円以内を6ヶ月分という規模のものであり、助成件数は非常に少なかった⁷⁸。「農の雇用事業」は、この事業を参考にして、新たな要件を定めて、国の予算により対象数を増やして実施するものであった。なお、「生活対策」が発表された際の新聞の扱いは、「農」の雇用事業は項目の紹介にとどまり、ほとんど注目されていなかった。

農業雇用が「農業ブーム」ともいえるべき国民的関心事となった契機は、NHKの「時事公論」で、「厚生労働省が派遣や期間従業員など、正社員ではない働き方をしている人たちの雇用状況について緊急に調査したところ、工場の減産や仕事の縮小などで、契約を打ち切られたり、契約が更新されなかったりして仕事を失う人が、来年の3月までに、今、わかっているだけで、全国で3万人に達する」⁷⁹と報道されたからである。さらに、「これほど、速いスピードでの人員調整はなかったように思います。それができるのも、正社員ではない働き方をしている人たちが増えているからです」と理由を説明し、対象方法の一つとして「“社会で足りないもの、必要とされているサービス”に目を向けて、介護や農業、環境などの分野で地域ごとに新しい仕事を作っていくなど、様々なやり方で、雇用を広げていく努力も必要」としている。

この報道以前も、いすずの栃木、藤沢工場で働く派遣職員、期間従業員のすべて1,400人を年内に解雇するという報道もみられたが、その規模が3万人との調査結果に世間は注目したのである。NHKの放送直後には、「大分キャノンで『請負』を1,100人削減、東芝大分工場では期間工ら380人が離職」⁸⁰が発表された。キャノンは日本経団連の御手洗会長が会長を務める会社であり、経団連会長の会社が率先して削減を行ったことは、大きな問題となったのである。「河村建夫官房長官は4日午後の記者会見で、・・・『財界トップの関連会社だけに影響が大きい』と語り、雇用環境への悪影響に懸念を示した。麻生太郎首相

⁷⁸ 五十嵐建夫「新規就農相談窓口の実態と支援の多様化 多様に広がる新規就農の足がかり」『農業と経済』第71巻第4号、昭和堂、2005年、p.25を参照

⁷⁹ 「雇用情勢悪化の衝撃」（「時事公論」、NHK、平成20年11月28日）

⁸⁰ 西日本新聞夕刊（平成20年12月4日号）

が1日に御手洗会長ら経済界首脳を集め、景気が低迷する中で雇用の維持を要請し、経済界も雇用安定に努力する考えを表明したばかり⁸¹と、政府、経団連が有効な措置がとれないなかで、国民の雇用不安は高まっていった。

「大分キャノン」での大量解雇に対応するため、大分県及び関連市町村は雇用対策を検討し、雇用ニーズが高い農業、福祉・介護への就労を促すとともに、農業団体等への協力を求めた。この要請を受け、JAおおいた、おおいた中央柑橘園芸連では、野菜や柑橘の選果場での募集を開始した。これに対し、「JAおおいた営農販売部の園芸課には16日、農作業のパート従業員募集に13件の問い合わせがあった。10月までは、ハローワークや新聞に求人情報を掲載しても月に1-2件しかなかった⁸²と、雇用先を緊急に見つけたい人が、農業を雇用先として考えるようになったのである。このような大分での取組は、新聞で何度も取り上げられ、緊急的な雇用の場として農業が注目されるようになったのである。

雇用不安が高まるとともに「雇用の場」としての農業が高まるなかで、農水省は、20年度第2次補正予算（12月20日閣議決定）で後継者等の対策と雇用対策の両方を目的とする新たな事業を開始することを発表した。このうち、農業の事業は、10月30日の「生活対策」で示されていた「農の雇用事業」の実施であった。これまで事業内容は必ずしも具体的ではなかったが、補正予算での実施に対応して、支援要件（雇用（農業法人等）、新規就業者）、助成内容、助成規模を発表したのである。その内容は、「農業法人等が、新たに就業希望者を雇用して、研修を実施する場合、研修にかかる費用の一部（上限が月9万7千円、助成期間は最大12ヶ月）を助成」するものであり、対象人数は1,000人程度とされた。

農業関連で一度に1,000人もの募集を行うことに対して、雇用問題に注目していた新聞等は大きく取り上げられている。「生活対策」公表時にはほとんど注目されていなかった事業であったが、農水省が初めて大規模な雇用対策を行ったことにより、一躍注目されることとなったのである。「18日に開かれた自民党農林関係合同会議では、出席議員から『100年に一度の経済危機。農業が雇用の受け皿で役割を發揮するべきだ』と、農業分野の雇用対策の強化を求める意見が相次いだ⁸³と、自民党でも雇用対策の強化が求められたのである。なお、農林水産省は、「農の雇用事業」とともに、農山漁村での実践的研修を仲介する機関に対し支援を行う「田舎で働き隊！」⁸⁴（農村活性化人材育成派遣支援モデル事業）を開始することとした。

この「農の雇用事業」について、石破農水大臣は、「決して一時的に、今回、非正規労働者の方々の雇用の場が失われたので、緊急対策的にやるというような意味ではありません⁸⁵と話しており、後継者確保事業として実施するのとタイミングが重なったことを強調している。その後も、「まさしく、農業をやりたい、林業をやりたい、水産業をやりたいとい

⁸¹ 中日新聞朝刊（平成20年12月5日号）

⁸² 西日本新聞朝刊（平成20年12月17日号）

⁸³ 日本農業新聞（平成20年12月19日号）

⁸⁴ 20年度補正予算では、10日程度の短期研修「きっかけコース」800人程度を予定し、21年度予算で最長1年の長期研修「おためしコース」50人程度を予定していた

⁸⁵ 石破農林水産大臣記者会見（平成20年12月19日）

<http://www.maff.go.jp/j/p.ress-conf/min/081219.html>（アクセス日時平成25年4月26日）

う人たちが・・・、本当にいい形で就労していただくための万全の体制というのをとっていきたい⁸⁶と、後継者確保のための事業として推進したい意向を示している。

政府は、12月24日に「生活対策」（平成20年10月30日）、「生活防衛のための緊急対策」（平成20年12月19日）等の全府省一体となった実施の推進と、そのフォローアップのため、内閣に「緊急雇用・経済対策実施本部」を設置することとした。この2つの対策では、農水省関連は「生活対策」の「農の雇用事業」のみであったため、農水省として、新たな目標を設定して、独自の雇用対策を行うこととした。石破農水大臣は、「本省、地方農政局、地方農政事務所等の各段階におきまして、『農山漁村雇用相談窓口』というものを設置」、「都道府県知事及び関係団体に対し、農山漁村におきます雇用の確保に協力をいただくよう要請文書」の送付、「関係団体の方々にご参集をいただき連絡会議を開催し、同様の協力要請」の実施等を行うことで、「農業において、補正、当初合わせまして2,290人、林業合わせて2,300人、水産業合わせて193人」の5,000人規模の雇用の確保を行うこととした⁸⁷（農業の2300人の内訳は、『農の雇用事業』で1,000人の就農希望者の研修費を助成、09年度当初予算案に盛り込んだ農商工連携の推進や新規需要米の生産拡大などの施策を通じ、1,290人分の雇用創出を見込む⁸⁸とされており、緊急的な対応は「農の雇用事業」だけである）。

なお、農水省の要請もあり、「全中は『JAグループとしての社会貢献活動として評価されるとともに、農業・農協がわが国社会において果たす役割について、地域社会・国民一般の理解を深めることにつながる』（農業対策部）とみており、各都道府県に積極的な取り組みを求める文書を出した⁸⁹と、農協系統も取り組む姿勢をみせている。

雇用不安が高まる中で、非農家に対する雇用対策を実施することがほとんどなかった農林水産省がある程度の規模の雇用対策を早急に打ち出したことにより、農業が「雇用の場」であることを国民に強くPRすることができ、「農業ブーム」が生じたのである。この影響もあって、年明けの平成21年1月においても、農業が有力な雇用創出な産業であるという論調が新聞等で続くことになる。

例えば、山田久⁹⁰はインタビューで「失業者が急増すると社会不安が生じるので緊急避難的措置として意味がある。ただ、すべての産業では実行できないし、競争力が低下した産業の構造転換が遅れる弊害もある。政府や企業は新産業を創出することに力を注ぐべきだ。観光や農業分野も有望だろう」と述べている。また、1月16日の財政諮問会議で吉川洋東大教授が「農業あるいは介護、それから先ほど御指摘があった観光といった分野が労働集約的であり、付加価値とは別に将来の雇用創出ということ言えば、とりわけ重要なセクターではないかと考えている⁹¹と発言している。

⁸⁶ 石破農林水産大臣記者会見（平成21年1月5日）

<http://www.maff.go.jp/j/p.ress-conf/min/090105.html>（アクセス日時平成25年4月26日）

⁸⁷ 石破農林水産大臣記者会見（平成20年12月24日）

<http://www.maff.go.jp/j/p.ress-conf/min/081224.html>（アクセス日時平成25年4月26日）

⁸⁸ 日本農業新聞（平成12年12月25日号）

⁸⁹ 日本農業新聞（平成12年12月25日号）

⁹⁰ 日本経済新聞朝刊（平成21年1月19日号）

⁹¹ 吉川洋東大教授発言（平成21年第1回経済財政諮問会議）

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2009/0106/shimon-s.p.df>（アクセス日時平成25年4月26日）

このようななかで、就職のために農業雇用の情報を収集する者が急増している。新規就農の相談窓口である全国農業会議所の「新規就農ガイドセンター」には、「この1週間で200件を超えた。ホームページへのアクセスも1日1,500-3,500件と通常の200件から激増」、「農林水産業に特化した求人サイト『第一次産業ネット』は約90件の求人に対して5,000人の求職者が登録している。ここ3カ月で登録者が急増、通常110件前後掲載している求人も次々と決まっていく」⁹²と、簡単にアクセスできることもあり、急速に関心が高まってきたことがうかがわれる。

また、地方の説明会でも来場者が急増している。「福岡県は10日、農林漁業への新規就業を促す相談会を開いた。就労人口が減少する農林漁業分野の人材確保と、失業者の雇用対策の一石二鳥を狙った試みには、昨夏にあった前回の3倍超の216人が詰め掛けた。会場には、これまで敬遠していた分野に活路を求める二、三十歳代の若い世代が目立った」⁹³。

「(岩手)県農業公社が主催する就農相談会『新・農業人フェア in いわて』が開かれ、62人だった前回(昨年9月)の倍近い108人が参加した。同公社の伊藤安男・担い手対策部長は『雇用状況の悪化で、農業に興味を持つ人が増えたのだろうが、予想以上だ』と盛況ぶりに驚いていた」⁹⁴など、相談会の来場者が急増している状況が報道されている。

一般企業が求職者募集を行う場合、ハローワーク以外では、就職情報誌への掲載、新聞広告等を用いることが多いのに対し、農林水産業では、資金が少なく、募集人員も少ないこともあって、地方公共団体等が開催する相談会で募集することも多かった。地方新聞社や全国新聞の地方支局では、失業者への情報提供の目的もあり、地方公共団体等が行う農林漁業関係の相談会の記事を書き載せるようになったのだと推測される。さらに、開催された相談会の状況(人数はともかく、以前より増加していること)から、農業への関心が高まっていることを報道することで、さらに関心が高まるという状況にあったと思われる。

また、農水省が早めに求人情報を出していったのも、新聞等がとびついた要因と思われる。平成20年12月に、石破大臣が「農の雇用事業」で1,000人規模の雇用、続けて、他の対策も含めて農林水産業で5,000人規模の雇用を発表している。1月に入ってから、7日に「農業法人等における『緊急求人情報』の提供について」として、「全国農業法人のまとめた農業法人等での求人数が379人であること」を発表した⁹⁵。さらに、「農山漁村雇用相談窓口」での相談件数をこまめに発表し、求人の増加とともに応募問い合わせも増加していることを発表していた。この発表を基にして、農林漁業への希望者の増加として新聞に掲載され⁹⁶、雇用を活用することで農林漁業を発展させるような意見を述べる論説記事が出される⁹⁷など、農林漁業に目を向ける者が増えている状況を新しい動きとするような報道がなされていた。

⁹² 日本経済新聞夕刊(平成21年1月17日号)

⁹³ 西日本新聞朝刊(平成21年1月11日号)

⁹⁴ 読売新聞朝刊(岩手版)(平成21年1月11日号)

⁹⁵ 農林水産省「農業法人等における「緊急求人情報」の提供について(プレスリリース)」、
http://www.maff.go.jp/j/p.ress/keiei/zinzai/090107_1.html、(アクセス日時平成25年4月26日)

⁹⁶ 例えば、「就職：農林漁業に希望殺到 雇用情勢、厳しい中…後継難で求人も急増」(毎日新聞夕刊(平成21年1月24日号))、「農林水産業に熱視線 就業相談7000件超 農水省 窓口設置から1ヵ月 九州・山口は農業人気」(西日本新聞朝刊(平成21年1月31日号))

⁹⁷ 例えば、「社説／求人増やす農林漁業／就労の場 提供して発展を」(東奥日報朝刊(平成21年1月25日号))、「社説／農業雇用／定着へ地域の支援整えたい」(河北新報朝刊(平成21年2月12日号))

以上のような「雇用の場」としての農林漁業について、その効果を疑問視するような報道がなされるようになったのは、2月2日の井出事務次官の会見で、「(1月28日現在で)全体で採用が決定した人が151人になりました。・・・農林水産業分野は、・・・経験のない人が入って行くには、ちょっとやはりハードルがある・・・、求人そのものは、1,900人程度の求人情報があり」⁹⁸と、就職者は増加しているものの人数はなかなか伸びないと発言した。12月に大臣が5,000人雇用という目標を示したのに対し、1ヶ月経過しても151人しか雇用されないことを受け、「農林水産業の不人気ぶりが鮮明になっている」⁹⁹、「農林水産業で働いた経験がないために不安を感じたり給料が希望の水準と離れていたりすることがある」¹⁰⁰と、農林水産業への就職は条件面から困難であるという指摘がされるようになった。

農林水産業への就職が困難な理由として、求職者側と求人側である農業法人の間で意識の差(ミスマッチ)が大きいことが指摘される。「農林業をやってみよう」プログラムの実施時と同様に、リーマン・ショック後の雇用他対策においても多様なミスマッチが生じている。一つは、賃金や就業期間の問題である。二つには、求職者の農業への思いと現実の農作業のギャップ、三つには、今後の処遇であるが、幹部社員(専門的な社員)なのか臨時雇か大きく異なる、四つには、将来は独立自営を目指すのか、雇用者のままかである。給与以外に様々なミスマッチが生じている。

技術習得等のために長期間の経験が必要と考える農業法人や農政担当者、解雇や契約期間終了のために短期間で稼げるようになる職を求める求職者とを結びつけることは簡単ではない。これは、以前の就農希望者は就農が目的のために農業法人等に雇用されていたのが、リーマン・ショック後の雇用不安のなかで増加したのは就農希望者ではなく就職希望者であることによると考えられる。求職者の裾野は拡大したものの、以前とは異なった求職者を増大させたのである。

以上のような経緯で、平成21年度の当初には農業の雇用に期待する記事が多数出ていたのに対し、農業の就職人数が伸び悩むことを指摘する記事が多く出されるようになる。農林水産業での雇用が伸び悩む要因としては、農業雇用のミスマッチが主に指摘されているが、農業法人等の雇用吸収力が脆弱であることも指摘されている。第6-25表に、農林水産省の農山漁村相談窓口、新規就農相談窓口等での相談件数、求人数、雇用決定者数の推移を示したが、相談件数は、1月8日~2月4日の1ヶ月で7,600人、2月4日から3月4日までで7,000人と、非常に多くの者が相談していたことがわかる。その後は、相談件数は減少しており、5月以降は2,3千人程度と、1,2月の半分以下にまで落ち込んでいる。その後の動向からみると、1,2月の相談件数は、新聞等の報道の影響により、駆け込み的に相談する者が多かったのではないかと推測される。多数の相談件数に対し、雇用決定者の数は非常に少なく、4月30日までの相談件数に対する雇用決定者の数は1割にも満たず、相談が雇用にまで結びつくことが困難であったことがわかる。農林水産省の雇用目標であ

⁹⁸ 井出事務次官記者会見(平成21年2月2日)、

http://www.maff.go.jp/j/p.ress-conf/v_min/090202.html (アクセス日時平成25年4月26日)

⁹⁹ 読売新聞朝刊(平成21年2月3日号)

¹⁰⁰ 「農水分野の雇用創出 採用数まだ151人 目標は5000人【派遣切り】」(NHKニュース、平成21年2月3日)

第 6-25 表 農山漁村雇用相談窓口、新規就業相談窓口での相談件数等の推移

(単位：人、件)

集計日	相談件数		求人数 実数	雇用決定者数	
	延べ数	増減数		延べ数	増減数
平成21年1月8日	577	577	1,810	0	0
1月22日	3,691	3,114	1,915	80	80
2月4日	8,190	4,499	1,987	249	169
2月18日	10,341	2,151	1,838	584	335
3月4日	15,155	4,814	1,872	866	282
3月18日	18,657	3,502	1,854	1,017	151
4月1日	20,960	2,303	1,776	1,141	124
4月15日	22,656	1,696	1,764	1,479	338
4月30日	23,846	1,190	1,722	1,701	222
5月15日	25,133	1,287	1,625	3,029	1,328
5月30日	27,423	2,290	1,645	3,305	276
6月15日	28,518	1,095	1,761	3,600	295
6月30日	29,786	1,268	1,745	3,979	379
7月31日	32,346	2,560	1,300	4,235	256
8月31日	35,558	3,212	1,401	6,274	2,039
9月30日	38,191	2,633	1,453	6,673	399
10月31日	40,160	1,969	1,596	6,957	284
11月30日	43,171	3,011	1,089	7,194	237
12月28日	45,130	1,959	1,101	7,313	119
平成22年1月31日	49,047	3,917	1,270	7,483	170

資料：農林水産省 HP, <http://www.maff.go.jp/j/press/noukei/pdf/09722-01.pdf>

http://www.166.119.78.61/j/koyo/100131g_consult.pdf,

http://www.166.119.78.61/j/koyo/100131g_job.pdf,

http://www.166.119.78.61/j/koyo/100131g_employ.pdf

(以上、アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日) より引用

注：1) 相談件数と雇用決定者数の延べ数は平成 20 年 12 月 24 日以降の数であり、増減数は全調査日との差を示している

2) 5 月 15 日、8 月 31 日には、「農の雇用事業」による増加分が含まれている

る 5,000 人は、8 月 31 日時点で達成されているが、そのうちの 2,800 人程度は「農の雇用事業」によるものである。平成 22 年 1 月 31 日の雇用決定者 7,483 人のうち、3,597 人が農業を占めているが、「農の雇用事業」分を除くと 1,000 人にも満たない。研修費用の出る「農の雇用事業」で雇用した者が多いと考えられるが、農業で雇用できる人数はそれほど多くはないことを示している。

農林水産業で雇用できる人数がそれほど多くないことは求人数の動向からもみてとれる。ここでの求人数は、累積されていく就職件数、雇用決定者数とは異なり、調査時点での求人数であり、求人が充足されると減少する性格のものである。求人数は、雇用者、世帯員の離職や規模拡大・新規分野の取組等による労働需要の発生及び全国農業会議所等の掘り起こしによる求人の増加と求人の充足による減少が考えられるが、当初の 1,900 人前後から緩やかに減少していることから考えて、新たな求人はあまり増えてはいないといえる。相談件数が増加するなかでも求人が減少していることは、就職希望者の増加に応じて、規模拡大や新規分野への進出を考える者はほとんどいないことを示している。

このことに関して、「当の生産者は、この過熱ぶりをどう感じているのか——。それが気

になって今月中旬、東京都内で開かれた就農相談会で、求人を出している農業生産法人に質問を投げ掛けてみた。茨城のある法人からは『マスコミはいい加減だ。日本農業新聞も考えてくれよ。いい迷惑だ』と率直なツッコミが入った。中には『農業が注目されるのはいいことだ』(群馬の法人)と歓迎する声もあったが、電話やメールでの問い合わせが増え、手を焼いているという。山梨の法人は『人員整理にあったから、仕事がないかという人は相手にしないことにしている』と言い切った。『自分が思っていたのと違うとって1週間で辞めていく人もいる』。求人している法人でも募集人数は1, 2人のところが多い。採用の成否は無視できない経営リスク、人材選びの目はおのずと厳しくなる。『どんな人を求めますか』との問いには、どの法人も『本当にやる気のある人』と口をそろえた¹⁰¹との記事が出ている。

リーマン・ショック後の雇用不安により、「雇用の場」としての農業が着目されたことは、農業法人側では必ずしも歓迎するものではない。農業法人側からみると、単なる就職希望者の増加は迷惑な存在と考えていたようである。

結局、リーマン・ショック後の農林水産省を中心とした雇用対策は、農業が他産業と同様に就業先の一つとして考えられることを広く認識させたという点で意義のあるものであった。ただし、新たに農業を雇用の場と考えた者の多くは、就職先としての農業であり、農業に対する知識はない者が多い。このため、作業内容、労働条件、給与等でのミスマッチが生じやすく、就職までたどり着く者は少ない。雇用できたとしても、短期間で辞める者もみられ、求職者からも求人側からも満足できる雇用は少ない。農業法人の多くは労働力不足のため、農業に関心を示す者に対して幅広く受け入れる対応をしてきたが、農業にそれほど執着のない求職者が増えるなかで、採用をより厳しくするところも見られるようになってきている。

2. 厚生労働省としての農業雇用対策

リーマン・ショック後の雇用不安の中で、農林水産省と厚生労働省が「農林水産業の雇用拡大連絡会議」を設置した際に、厚生労働省側から提出された資料のうち、「農林業等での雇用対策について」では、農業関係は「ハローワークにおける就農等支援コーナーについて」の1ページのみで、職安の業務統計として、別に「農林漁業の業務統計」(新規求人、有効求人、新規求職、有効求職、紹介件数、就職件数等)が示されただけである。

このうち、「ハローワークにおける就農等支援コーナーについて」では、ハローワークと農林漁業の雇用窓口との関係をみると、「個別相談、連絡調整、情報提供等」は相互協力であるが、独立して就農をめざす新規就農者である「就農希望者のあっせん」(平成19年度で1,700件)では、ハローワークは紹介のみを行うこととなっている。ハローワークの役割は、「職業相談、職業紹介、情報提供等の実施」により「希望や能力に応じた多様な農林業等への就職等の実現」を行うこととされている。この点からみても、農林水産業は関連団体との情報交換を除けば、通常の職業紹介の業務にとどまっている。

また、リーマン・ショック後の雇用不安の中で、厚生労働省が農林水産業の雇用拡大のために新たに行った対策は、平成21年4月14日付で「農林漁業分野の雇用拡大の連携強

¹⁰¹ 日本農業新聞(平成21年3月30日号)

化」の通知を出し、「求人情報のハローワークインターネットサービスの登録の勧奨（一部のハローワークでは取組済）」、「新規就農相談センター及びハローワークでの求人情報の相互提供」、「ハローワークにおける就農等支援センターの相談ブースの設置（一部のハローワークでは取組済）」等を実行するようにしている¹⁰²。これにより、農林漁業の新規就業相談窓口の求人情報やパンフレット等の情報を提供するハローワーク就農等支援コーナー設置ハローワーク（47ヶ所）は、全ハローワーク（549ヶ所）に拡大することとなった。農林水産省と厚生労働省の連携は、「農林業をやってみよう」プログラムですでに検討・実施がなされており、平成21年の対応は、このプログラムの対応の強化及び対象範囲の拡大にとどまっている。

参考までに、厚生労働省での統計からもみておきたい。職業安定統計では、希望する雇用形態を常用、パート（常用パートと臨時、季節雇用）に分けており、一般的な求人率としては、常用＋常用パートを用いている。農林水産業では、常用と常用パートで傾向が異なるので、分けてみることにした。また、職業別の統計において、農林漁業は、その内訳が公表されていないので、まとめた数値のみ示している。第6-26表に、農林漁業に関する

第6-26表 ハローワークの農林漁業の職業紹介状況（常用、常用パート（臨時、季節を除く））

（単位：人、件、倍）

	年度	新規求人		新規求職		就職件数		常用の新規求人倍率	常用の就職率
		常用	常用パート	常用	常用パート	常用	常用パート		
実数	平成11年度	18,023	6,257	22,451	2,104	7,384	2,060	0.80	0.33
	12年度	24,818	7,994	25,216	2,544	8,934	2,259	0.98	0.35
	13年度	22,245	8,236	27,527	2,960	9,817	2,725	0.81	0.36
	14年度	21,680	8,663	32,204	3,428	11,218	3,269	0.67	0.35
	15年度	23,532	10,671	32,693	3,695	11,877	3,830	0.72	0.36
	16年度	24,224	11,048	29,526	5,463	12,276	3,935	0.82	0.42
	17年度	22,878	11,211	25,189	5,535	10,790	4,176	0.91	0.43
	18年度	23,830	11,597	23,185	5,354	10,676	4,334	1.03	0.46
	19年度	23,568	11,296	22,053	5,196	11,055	4,288	1.07	0.50
	20年度	23,905	10,975	25,681	5,857	13,206	5,008	0.93	0.51
	21年度	29,563	11,706	34,871	7,786	18,562	6,812	0.85	0.53
	22年度	34,255	14,254	35,673	8,468	20,341	7,700	0.96	0.57
	23年度	39,381	18,161	33,628	8,927	21,433	8,431	1.17	0.64
平成 一 年度 二 〇 〇	平成11年度	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
	12年度	137.7	127.8	112.3	120.9	121.0	109.7		
	13年度	123.4	131.6	122.6	140.7	132.9	132.3		
	14年度	120.3	138.5	143.4	162.9	151.9	158.7		
	15年度	130.6	170.5	145.6	175.6	160.8	185.9		
	16年度	134.4	176.6	131.5	259.6	166.3	191.0		
	17年度	126.9	179.2	112.2	263.1	146.1	202.7		
	18年度	132.2	185.3	103.3	254.5	144.6	210.4		
	19年度	130.8	180.5	98.2	247.0	149.7	208.2		
	20年度	132.6	175.4	114.4	278.4	178.8	243.1		
	21年度	164.0	187.1	155.3	370.1	251.4	330.7		
22年度	190.1	227.8	158.9	402.5	275.5	373.8			
23年度	218.5	290.3	149.8	424.3	290.3	409.3			

資料：厚生労働省「職業安定業務統計」

注：新規求人倍率＝新規求人／新規求職、 就職率＝就職件数／新規求職

¹⁰² 農林水産省「農林漁業分野の雇用拡大のための厚生労働省との連携強化等について」（平成21年4月27日） http://www.maff.go.jp/j/koyo/k_council/03/index.html, （アクセス日時平成25年4月26日）

職業紹介事業の実績の動向について、実数及び平成11年度を基準とした数値を示した。新規求人のうち常用については、平成12年度以降20年度まで2万人台前半で推移しており、変動は少なかった。リーマン・ショック後には、毎年5千人ずつ増えており、23年度には4万人近くまでになっている¹⁰³。農業においても、ハローワークを通じて求人、求職が行われるようになってきたことの現れといえよう。

なお、22、23年度の動向を月別にみると、全体的に増加傾向がみられるなかで、3月、4月の求人、求職数が他の月よりも際だって多くなっている（それ以前は、月別の変動は小さかった）。新規学卒者の雇用就農がハローワークを通じて行われるようになったのではないかと推測される¹⁰⁴。一方、常用パートの新規求人はほぼ毎年増加傾向にある。常用パートは、口コミによる募集が主であったが、農村部での人員確保が困難になる中で、ハローワークの募集が増えたのだと考えられる。また、21年度以降は、常用と同様に増加しており、ハローワークを通して常用パートを雇用する傾向が強まっていると考えられる。

常用の新規求職については、雇用環境の厳しかった14、15年度には3万人を超えていたが、その後の景気回復の影響により、19年度には2万2千人まで減少していた。20、21年度は、新聞等で騒がれたこともあって、1万人近く急増したが、その後はやや減少気味である。それでも3万4千人と、以前よりは増えており、農林漁業を就業先として希望する者が着実に増えていることがうかがわれる。一方、常用パートは、新規求人が増加する中で、新規求職も増加している。平成15年度から始まった「農林業をやってみよう」プログラムが実施の効果をみるために、平成14年以前と、15年以降を比較すると、常用には大きな変化はみられないが、常用パートでは、明らかに求人、求職ともに増加している。「農林業をやってみよう」プログラムは、常用パートの増加に寄与していたのである。

以上のような求人、求職の動向を踏まえて、常用の新規求人倍率の動向を見ると、平成14、15年度には新規求職者が増加したことに、倍率は0.7前後まで低下した。その後は、新規求人は横ばい、新規求職が減少傾向にあったため、倍率が1を超えるようになった。20年度以降は、新規求職者の急増により、新規求人倍率は1を下回るようになった。22、23年度になると、新規求職者が伸び悩むなかで新規求人が増加しているため、新規求人倍率は再び1を超えるようになっている。一方、常用パートについては、常に新規求人が新規求職を上回っている状態が続いている。

就職件数は、求職者が3万人を超えた14年度以降、1万人を超える程度で推移してきたが、21年度以降急増し、2万人を超える程になっている。職業計の就職件数128万件（平成23年度）と比較すると、数は非常に少ないが、増加傾向がみられる。就職率（就職件数/新規求職）は、0.2～0.3の水準で推移している全国平均と比較すると、農業の就職率は11年度頃からやや高い割合を示しており、就職しやすい職業であったことがわかる。平成16年度以降は、就職率は上昇しており、平成23年度には0.64にまで上昇している。農業では、求職者の農業適正が面接等だけでは不明な点が多く、かつ、求人側は人手不足の場合が多いので、とりあえず採用して適正をみることが多い。求職者が求人側の条件を了承

¹⁰³ リーマン・ショック後の雇用対策として、新規就農相談窓口とハローワークのデータの相互提供の推進が行われた効果があり、実際の増加はどの程度かは明らかでない

¹⁰⁴ 筆者の体験であるが、リーマン・ショック直後の「新農業人フェア」には、中高年（家族連れも）の来場が目立っていたが、この1、2年は若者が主流となっている（就職活動の服装の者も多い）

すれば就職できる可能性が高いことから考えて、就職率の上昇は求人側の提示する条件でも就業を希望する者が増えていることを示している¹⁰⁵。

以上のように、厚生労働省の統計からみると、リーマン・ショック後の雇用対策の中で、新規求職者は急増しており、就職者も増加している¹⁰⁶。ハローワークでの就職者の増加が農業雇用者の総数の増加を示しているかどうかは判断できないが、先ほどから指摘している「就農希望者ではなく就業希望者が農林漁業を選択する」ことが多くなっていることは確かであると考えられる。

3. 3 回目の「食料・農業・農村基本計画」での農業雇用に関する議論

3 回目の「食料・農業・農村基本計画」の検討は、平成 20 年 12 月 2 日の「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて～我が国の食料自給力・自給率の向上～」がプレスリリースされたことにより開始された。この時期は、リーマン・ショック等による世界的な不況の中で、非正規就業者を中心に雇用不安が高まっていた。農林水産省は、同年 12 月末に「農の雇用事業」の実施等、積極的な雇用対策に取組始めたところであった。

ところで、3 回目の基本計画の策定における当初の特徴は食料・農業・農村政策審議会で「食料・農業・農村基本計画」が検討されるとともに、「農政改革関係閣僚会合」（平成 21 年 1 月 27 日設置）の下に設置された「農政改革特命チーム」でも農政問題が議論されることになったことである。「食料・農業・農村基本計画」は約 1 年の検討の結果まとめられる予定であるのに対し、「農政改革特命チーム」は「政府を挙げてこの農政の改革に取り組むために各省連携、あるいは政府全体として取り組むべき重要課題についてとりまとめ」、「基本計画の議論の中に、・・・できれば反映」¹⁰⁷としている。「農政改革特命チーム」の当初のスケジュールでは、当面は 4 月前半を目途に改革の方向性を取りまとめて、閣僚会合に報告する。その後、8 月を目途に「農政改革の基本方向に関する中間取りまとめ（案）」を整理することとしていた。スケジュールからみて、「農政改革特命チーム」で農政改革の方向を示して、それを新たな基本計画に反映させることを考えていたのである。しかし、8 月 30 日の総選挙での自民党が敗北したことにより、「農政改革特命チーム」は中間取りまとめも行われずに、審議されなくなったのである。

「食料・農業・農村基本計画の変更について」の諮問は、「第 20 回食料・農業・農村政策審議会、第 6 回食料・農業・農村政策審議会企画部会合同会議」（平成 21 年 1 月 27 日）で行われた。食料・農業・農村政策審議会は、平成 19 年 7 月 12 日に部会構成の変更を行い、6 つの分科会を廃止するとともに、企画部会と施策部会の統合と統計部会の廃止を決定した。このため、平成 19 年 7 月 12 日以降の企画部会は新たな部会とされている。今回の企画部会のメンバーは 14 名と以前よりも縮小されるとともに、臨時委員、専門委員を廃

¹⁰⁵ 就職しても「すぐ辞める」者も多く、ある程度の期間以上の雇用されている者の割合は、かなり低い可能性がある

¹⁰⁶ 2010 年農業法人実態調査（農業法人協会『農業法人白書（2010 年）』、2011 年）によると、最近の農業法人の求人方法は、口コミ（23%）よりハローワーク（69%）が主となっている。以前より、ハローワークを利用するようになってきていると考えられる。

¹⁰⁷ 針原大臣官房総括審議官発言（農政改革特命チーム第 4 回会合）、
http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/p.df/rep.ort_04.p.df（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

している。委員の構成は、学識経験者4名、シンクタンク研究員2名、全中1名、全国農業会議所1名、経団連1名、町長1名、主婦1名、新聞社1名、日本法人協会兼農業法人1名、農業法人1名となっている¹⁰⁸。農業生産者の代表が農業法人であり、日本法人協会関係者も含めて、通常の農家よりも農業生産法人での立場からの発言が多くなったのである¹⁰⁹。

今回の企画部会は、前回のように大臣の出された主要3課題について議論するのとは異なり、前回の基本計画の進捗状況の検証から議論が始まっている。

この基本計画の実質的議論の始まりである第7回企画部会（平成21年2月26日）で、配布された「現行の食料・農業・農村基本計画の進捗状況の検証」¹¹⁰のなかでは、「人材の育成・確保」については、以下のように説明されている。

- ・ 取組状況

「新規就農を促進するため、17年度以降、就農希望者に対する個別相談、農業体験や研修など技術習得への支援、就農に必要な経費への無利子融資など就農の各段階に応じた支援を実施。新規就農青年数は、17年の11.7千人から19年は10.2千人と若干減少傾向にあるが、法人への就農者は18年の3.7千人から19年の4.1千人に増加傾向」

- ・ 現状分析

「基幹的農業従事者の6割は65歳以上となっており、持続可能性の観点から、人材の育成・確保が課題」

「自営農業への新規就農者数は毎年一定数確保しているが、近年は若干減少傾向にあり、39歳以下の割合は約2割にとどまる。一方、自営農業への就農とは別に、就農開始時の負担、リスクが小さい雇用形態での就農が増加しており、今後は、雇用就農を促進するための施策を強化していくことが重要」

前回の基本計画の「農業法人に雇用される形での就農が増加するなど就農ルートが多様化していることに対応」と比較すると、より雇用就農を促進させる方向に向かっていることがわかる。このような雇用就農への促進はリーマン・ショックの影響もあるが、それ以前から省内でも重視すべきという意見があった。第4回企画部会（平成20年9月12日）で、高橋経営局長は、以下のように述べている。

「これまでの農業の人材対策というのは、後継者の対策とか、あるいは新規就農者の対策という形で進めてきているわけですがけれども、・・・今の農業の生産現場においては、人材養成としては非常に不十分である。端的には、結局は農業従事者、要は法人に雇用されまして、・・・トータルの人材育成をやっていく必要があると思っています。・・・現実に農業法人における研修も充実させていきたいと思っています」¹¹¹

¹⁰⁸ 農業生産者の代表が農業法人であり、日本法人協会関係者も含めて、農業生産法人の立場から意見が2名から出されることとなった

¹⁰⁹ 農業雇用、新規就農については、古口達也栃木県茂木町長、平田克明有限会社平田観光農園代表取締役会長、藤岡茂憲有限会社藤岡農産代表取締役（社団法人日本農業法人協会副会長）、松本広太全国農業会議所専務理事の4人が主に発言している

¹¹⁰ 食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会配付資料「現行の食料・農業・農村基本計画の進捗状況の検証」<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/07/p.df/data1.p.df>,（アクセス日時平成25年4月26日）

¹¹¹ 高橋経営局長発言（食料・農業・農村政策審議会第4回企画部会）
http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/rep.ort_3.p.df（アクセス日時平成

この第7回部会では、前回の基本計画と異なり、新規就農の問題が数多く出されている¹¹²。例えば、「一番の問題は、若い担い手がいないことで、若い人が農業をやってみたい施策にしないといけない」¹¹³、「今回、緊急雇用対策でやっていただきました。・・・今回は研修制度ということですが、雇用に、担い手に結びつくかどうかはまだわかりません、・・・本人が独立できるぐらいまでの保障というのは国がやってやらないと、なかなか難しい」¹¹⁴としている。

また、「農の雇用事業」について、「緊急雇用対策ということで、かなりの人が農業に就職している。良い対策と評価するが、1年間の助成で就職しても継続して就業するのかわからない。助成がなくなると先はわからないが、継続的な支援をすべき。緊急的には良いが、人を雇える形態をきちんと育てることが大切。今回の緊急雇用対策をきっかけに受け入れ側の形態の育成に力を入れる施策を行って欲しい」¹¹⁵と、受入体制への支援による雇用できる形態の育成を求めている。

なお、これらの意見に対し、「雇用については農林水産省内に雇用推進本部を作って、農業、水産業、林業についての研修を始めている。一方で雇用する側については、厚生労働省と連携して別途チームを作って、雇用者への助成金が上手く回るように対応している」¹¹⁶と農林水産省は回答している。

第8回企画部会（平成21年3月17日）では、まず、平成20年度農業白書の概要が説明された。この農業白書では、「農業法人などは若い新規就農者の重要な就職先となっている」、「『農の雇用事業就業』の開始」等が記述されていることを紹介している。

加えて、前回の企画部会で新規就農（雇用を含む）に関する質問が多く出されたことを踏まえ、新規就農に関する追加的な説明がなされた。このなかで、平成18年から19年にかけて、新規就農青年（39歳以下）はやや減少しているのに対し、雇用就農者は増加していること、雇用就農者の過半が39歳以下であり、非農家が8割を占めることを紹介している。

新規就農に関する議論¹¹⁷では、「新規就農について、一般の事業体では100万円単位の雇用保険による助成金が出されると聞いているが、農業でもこれに見合う水準での支援があって然るべき」¹¹⁸、「新規就農は横ばいであるのに対し、雇用形態での就農が伸びてきてい

25年4月26日)

¹¹² 食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会の議事録は、以下のHP. から引用

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/rep.ort_h210226.p.df, (アクセス日時平成25年4月26日)

¹¹³ 平田克明委員（有限会社平田観光農園代表取締役会長）発言（食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会）

¹¹⁴ 平田克明委員（有限会社平田観光農園代表取締役会長）発言（食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会）

¹¹⁵ 藤岡茂憲委員（社団法人日本農業法人協会副会長）発言（食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会）

¹¹⁶ 高柳農村振興局総務課長発言（食料・農業・農村政策審議会第7回企画部会）。この時期は、農林水産省の雇用対策は農村振興局が窓口であり、厚生労働省との協議も行われていた

¹¹⁷ 食料・農業・農村政策審議会第8回企画部会の議事録は、以下のHP. から引用

http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/rep.ort_h210317.p.df, (アクセス日時平成25年4月26日)

¹¹⁸ 松本広太委員（全国農業会議所専務理事）発言（食料・農業・農村政策審議会第8回企画部会）

る。むしろ1年経過して、どの程度残っているかが問題であり、自ら志願すると言うよりは、緊急避難的に入ってきた人も多い。長期的に、雇用側の経営基盤を強化することが必要¹¹⁹と、雇用就農に対する更なる支援を求めるものが多かった。

これに対し、「担い手対策は、農業をやったことがない人に声をかけるよりも、農家の子どもだが、今は他産業に就いているというケースの方に声をかけた方が現実的に入りやすいので、こういうことに重点を置くべき」¹²⁰という意見も出されている。

なお、農林水産省の雇用対策の位置づけは、「農業法人等が雇用するという形で農業に入っていくという切り口、従って将来は独立するということを念頭に置かれている方、いきなり独立はなかなか大変だということで、まずは働いて経験を積んで、できれば資金も集めて独立をしていく、そういったシナリオ、ストーリーを考えているところ」¹²¹と、独立を念頭にしたものであることがわかる。また、雇用対策について、「農業分野ではまだまだ馴染みがない分野」、「行政的な支援も新たな段階に至った」と、「農の雇用事業」の実施により、間接的な支援から直接的な支援へと変化していることを述べている。

ところで、企画部会での農政全体の議論がされるなか、「農政改革特命チーム」から「農政改革の検討方向」(平成21年4月17日)が発表される。このなかでの雇用就農対策は、「新しい担い手の参入を促す仕組み」のなかで別項立てをして、「農業法人への雇用を通じた農外からの人材参入については、今後ますますその重要性が高まるものと思われる。人材不足に悩む農業経営体とリスクや経済的負担のため躊躇している新規参入希望者をうまくマッチングさせ、農業に参入したい者が雇用の形で円滑に就農できるような方策について検討する」としている。さらに、この検討方向に基づいて、平成21年度補正予算(平成21年5月29日)では、「農の雇用事業」の追加実施、農業研修教育施設等整備支援、雇用拡大する法人等への融資の拡大等が決定された。さらに、「第12回農政改革特命チーム」(平成21年6月24日)で「農政改革の検討」についての実施状況をまとめた「農政改革の検討状況」が示された。ここでは、「法人に雇用される形での就農を促進するための『農の雇用事業』の充実等の検討」にとどまっている。

第11回企画部会(平成21年7月2日)¹²²では、「担い手・農地」についての議論がされた。ここでは、雇用確保のための法人支援が必要、若い人が定着するには安定的な所得保証が必要という指摘とともに、「このままでは産業としても地域としても、若い世代が縮んでいくので未来がない。若い世代の確保対策に果敢な手を打つことが必要。今般、農の雇用事業という果敢な手を打ったが、是非次年度以降の政策本体にインプットして欲しい。若者を確保することに対して、農業界に残ってもらうため、国民の理解の下に、相当思い切った財政支援を創造するときだと思う。数十年前のフランスなどはそういう体制を作って農業立国を作ったと聞いている」¹²³と、より積極的な支援を求めている。

¹¹⁹ 藤岡茂憲委員(社団法人日本農業法人協会副会長)発言(食料・農業・農村政策審議会第8回企画部会)

¹²⁰ 古口達也(栃木県茂木町長)発言(食料・農業・農村政策審議会第8回企画部会)

¹²¹ 坂井経営局参事官発言(食料・農業・農村政策審議会第8回企画部会)

¹²² 食料・農業・農村政策審議会第11回企画部会の議事録は、以下のHP.から引用
http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/p.df/rep.ort_090702.p.df, (アクセス日時平成25年4月26日)

¹²³ 松本広太委員(全国農業会議所専務理事)発言(食料・農業・農村政策審議会第11回企画部会)

一方、「経営をやることに向いている人間もいるが、経営よりもサラリーマンをやった方が楽だ」という若い人はるかに多い。経営は任せて労役を提供するという、そういう割り切りで参入してくる人も戦力として受け入れるべき¹²⁴との意見も農業分野以外の委員が出ている。これに対し、高橋経営局長は、「これまでは経営者と従事者は今までは一体だったが、現実はそのようになってきている。生産部門のプロと経営部門のプロは一人に集約するというわけにもいかなくなるのではないか¹²⁵と、別々の対応の必要性を認めている。

以上のように、担い手・農地関連の問題では、新規就農者のうち雇用就農が注目されていたのである。しかし、8月30日の総選挙での自民党が敗北したことにより、検討すべき課題が大幅に変更され、戸別所得補償制度、6次産業化を中心に検討されることになる。新規就農対策は内容的には大きな変化はみられなかったが、「多様な農業経営体・農地の確保等を通じた生産性の向上」対策のなかで位置づけられることとなった。

その後の企画部会では新規就農に関する議論はなく、新たな「食料・農業・農村基本計画」の検討が行われるようになる。

まず、第20回企画部会（平成22年3月3日）で示された「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けた主な論点」では、「幅広い人材の育成・確保を推進するため、多様な就農形態・経路に即した情報提供や、農業高校・農業大学校等における人材育成、農業法人等での実践的な研修等を支援するとともに、経営開始に当たって、農地の確保や機械・施設等の整備へ支援すべきではないか」と、総合的な対策を示している。

第21回企画部会（平成22年3月12日）では、「食料・農業・農村基本計画（素案）」が示され、新規就農対策は、「新たな人材の育成・確保」として以下のように書かれている。「意欲ある多様な農業経営が展開されるよう、幅広い人材の育成・確保を推進する。その際、農業者子弟の後継者としての就農、雇用の形での就農、非農家出身者の参入、中高年齢層の帰農など、就農形態や経路が多様化していることに対応し、それぞれの就農形態・経路に即した各種情報提供、農業高校や農業大学校等における人材育成、確保農業法人や海外等での実践的な研修等を支援する。また、経営開始に当たっての農地の確保や機械・施設等の整備への支援を講じることにより、新たな人材の育成・確保を推進する」

内容的には、主な論点と同様であり、より具体的な表現となっている。この文章を読む限りでは、農業法人等の雇用就農を重視しているようには見えない。

最終的な「食料・農業・農村基本計画（案）」では、「四年制大学等多様な学歴を持つ非農家出身者」と四年制大学卒業者にも就農希望者がいることを明記した以外は、表現の修正等にとどまっており、内容に変化はない。

なお、「食料・農業・農村基本計画」の参考資料として出される「農業構造の展望」では、農業労働力の見通しについて、以下のように述べている

「 基幹的農業従事者は、6割が65歳以上となるなど高齢化が進行し、減少傾向にある。若年世代では下げ止まりの動きも見られるが、昭和1ケタ世代のリタイア等から、平成32年には、基幹的農業従事者数は145万人程度になると見込まれる」

¹²⁴ 森野美徳（都市ジャーナリスト）委員発言（食料・農業・農村政策審議会第11回企画部会）

¹²⁵ 高橋経営局長発言（食料・農業・農村政策審議会第11回企画部会発言）

平成 32 年までの減少率は年率 2.5%と緩やかなものであり、これまでのような「昭和 1 ケタ世代のリタイア」に伴う大幅な農業労働力の減少は見込んでいない。

今回の基本計画から、法人単独の見通しも行うこととなり、法人数、経営耕地面積、常雇数の見通しを示している。このうち、常雇数については、平成 17 年の 5 万 3 千人から、平成 32 年には 11 万 5 千人まで増やすとしている（平均して純増が年 4 千人必要）との展望を示している。

以上の展望を踏まえ、新規就農青年（39 歳以下）数の新たな目標は、平成 20 年度の 14 千人程度/年を 27 年度には 15 千人とすると、前回の 12 千人（前々回は 13~15 千人）よりはやや増やされている。今回の基本計画では、内数として、雇用就農者数も目標が示されるようになり、平成 20 年度の 6 千人程度から 27 年度の 7 千人程度とやや増加するという目標（つまり、新規就農青年の 1 千人増は、雇用就農の増加による）が示された。農家後継者の就農や新規参入者の増加が見込めないなかで、雇用就農での増加に期待したのである。

この新たな「食料・農業・農村基本計画」は、第 23 回企画部会（平成 22 年 3 月 25 日）で了承された。さらに、第 22 回食料・農業・農村政策審議会（平成 22 年 3 月 29 日）での了承後、赤松農林水産大臣に答申された。

今回の「食料・農業・農村基本計画」を検討した企画部会では、リーマン・ショック後であり農業雇用に関心もたれていたこと、農林水産省内でも雇用就農を重点にすべきと考える者が出てきたこと、企画部会の委員のなかに農業雇用に関心のある（実際に雇用している）者がいたことにより、大きな問題と認識されていた。しかし、政権交代に伴い、農政の重点課題が民主党の示していた個別所得補償制度、6 次産業化を中心となり、雇用就農の話は議論されなくなる。結局、農業雇用の問題は大きな政策課題とならず、従来の施策の改編程度にとどまることになったのである。

第 6 節 新規就農者の動向と「青年就農給付金」

1. 新規就農者調査からみた農業雇用者の動向と「農の雇用事業」

(1) 新規就農者調査からみた新規就農者の動向

3 回目の「食料・農業・農村基本計画」の策定から、新規就農者については、前回までの農家子弟のデータだけではなく、雇用就農、新規参入を含めた新規就農者のデータを用いるようになった。このことについて、「新規就農者調査」では、「本調査は、『食料・農業・農村基本計画』（平成 17 年 3 月 25 日閣議決定）に基づき、農業の持続的発展を目的とした望ましい農業構造の実現を図るため、新規就農者数（雇用における新規就農者及び新規参入者を含む。）を把握し、新規就農者の育成・確保を図るための諸施策の円滑な推進に必要な資料を提供することを目的とする」と述べている。この調査により、初めて、新規就農者の量的把握が可能となったのである。なお、この調査における雇用就農者¹²⁶は、「調査期日前 1 年間に新たに法人等に常雇い（年間 7 か月以上）として雇用されることにより、農業に従事することとなった者（外国人研修生及び外国人技能実習生並びに雇用される直前

¹²⁶ 調査対象は、法人化された経営体のみであり、法人化されていない農家の雇用は把握されていない

第 6-27 表 新規就農者の動向

(単位：人、%)

		平成18年	19年	20年	21年	22年	23年
総数 (A)	合計	81,030	73,460	60,000	66,820	54,570	58,120
	新規自営農業就農者	72,350	64,420	49,640	57,400	44,800	47,100
	新規雇用就農者	6,510	7,290	8,400	7,570	8,040	8,920
	新規参入者	2,180	1,750	1,960	1,850	1,730	2,100
うち39歳以下 (B)	合計	14,740	14,340	14,430	15,030	13,150	14,240
	新規自営農業就農者	10,310	9,640	8,320	9,310	7,660	7,580
	新規雇用就農者	3,730	4,140	5,530	5,100	4,850	5,860
	新規参入者	700	560	580	620	640	800
39歳以下割合 (B/A)	合計	18.2	19.5	24.1	22.5	24.1	24.5
	新規自営農業就農者	14.3	15.0	16.8	16.2	17.1	16.1
	新規雇用就農者	57.3	56.8	65.8	67.4	60.3	65.7
	新規参入者	32.1	32.0	29.6	33.5	37.0	38.1
うち男子 (C)	合計	11,140	10,330	11,260	12,150	10,260	10,920
	新規自営農業就農者	7,810	7,420	6,740	7,660	6,160	6,120
	新規雇用就農者	2,700	2,400	4,000	3,920	3,510	4,080
	新規参入者	630	510	520	570	590	720
男子割合 (C/B)	合計	75.6	72.0	78.0	80.8	78.0	76.7
	新規自営農業就農者	75.8	77.0	81.0	82.3	80.4	80.7
	新規雇用就農者	72.4	58.0	72.3	76.9	72.4	69.6
	新規参入者	90.0	91.1	89.7	91.9	92.2	90.0

資料：農林水産省「新規就農者調査」

の就業状態が農業従事者であった場合を除く。)をいう」と、農業センサスの常雇を基準に外国人技能実習生や経験者を除いたものである。定義からでは女子の常勤パートも含まれることになるが、女子の割合が低いことから考えると、回答者が正規職員を想定して回答している可能性が高い。

第 6-27 表に調査開始（平成 18 年）以降の動向を示したが、新規就農者の総数としては減少傾向にある。これは、新規自営農業就農者が変動を繰り返しながらも減少しているためである。新規雇用就農者は、変動があるものの、わずかに増加傾向がみられ、新規参入者はほぼ横ばいで推移している。このうち、「39 歳以下」についてみると、総数に占める割合が、新規自営農業就農者は 15%前後、新規参入者が 3 割前後であるのに対し、雇用就農者は、5~6 割台で推移しており、雇用就農者は若年層が中心であることがわかる。新規自営農業就農者は、定年等が多い 60 歳以上がほぼ半数（平成 21 年以降は半数を超える）を占め、他産業での就業後に新規に農業に就業する者（いわゆる「第二の人生」）が多い。

新規就農対策の目標ともなっている 39 歳以下に限ると、1 万 4 千人程度でほぼ横ばいで推移している¹²⁷。そのうちの新規雇用就農者は、平成 20 年以降、それ以前よりも 1,000 人程度多い水準で推移している。平成 20 年（平成 21 年 4 月 1 日調査）からは、「農の雇用事業」が実施されており、それが影響している可能性が高い。人数的には、新規自営農業就農者が多いが、新規雇用就農者が増加しているため、両者の差は縮小している。なお、新規参入者は、1 千人を下回る水準で推移しており、依然として数は少ない。また、39 歳以下のうち男子についてみると、ほぼ 1 万 1 千人前後で推移している。男子に限れば、新規自営農業就農者の減少もわずかな者にとどまっている。また、新規雇用就農者が平成 20

¹²⁷ 平成 22 年の新規参入者では、東日本大震災の影響で、調査の行われていない地域がある

第 6-28 表 新規雇用就農者の出身別人数

	実数 (人)						非農家割合 (%)	
	総数			新規学卒者			総数	新規学卒者
	合計	農家出身	非農家出身	合計	農家出身	非農家出身		
平成19年	4,140	770	3,370	1,020	250	770	81.4	75.5
20年	5,530	990	4,540	1,300	300	990	82.1	76.2
21年	5,100	1,030	4,070	1,650	560	1,090	79.8	66.1
22年	4,850	780	4,070	1,400	260	1,140	83.9	81.4
23年	5,860	1,020	4,840	1,910	540	1,380	82.6	72.3

資料：農林水産省「新規就農者調査」

年以降増加していることを指摘したが、その増加は主に男子によるものであることがわかる。なお、新規雇用就農者は、女子の雇用も多いこともあって、新規自営農業就農者よりも男子の割合が低い。

次に、雇用就農者のみを対象に、その特徴を簡単にふれておきたい。

第 6-28 表は、新規雇用就農者を農家・非農家別に示したものである。総数で見ると、非農家の割合が 8 割前後で推移しており、新規雇用就農者の多くは非農家となっている。なお、新規雇用者のうち、新規学卒者の動向をみると、平成 19 年以降、着実に増加していることがわかる。高校、大学卒業時に、他産業も含めた職業選択のなかから農業法人等を選択し、就職する者が増えてきていることを示している。新規学卒者について、非農家割合をみてみると、7 割前後と総数よりはやや低い。農家子弟であっても、研修等の目的のために、農業法人に就職する者が多いことがうかがわれる。

なお、新規雇用就農者には、農業経験者、農作業以外の仕事で雇われた者は含まれていない。このため、新規数農雇用者以外の者も含めた動向（21 年以降のみ調査）をみてみたい（第 6-29 表参照）。総数の割合では、農作業に従事した者は 7 割台であり、農作業目的以外でも雇用されている者もかなり存在している。農作業従事者の直前の就業状態は、「農業以外に勤務」が新規雇用者の 4 割弱、次いで学生となっている。農業経験者である「自家農業」、「農業法人等に勤務」の割合は低く、農業未経験で雇用される者が多いことがわかる。総数の動向をみると、平成 23 年に 2,600 人増加しているが、過半は農作業以外のみに従事している者である。このため、新規雇用者に占める新規雇用就農者は 6 割に低下している。

そのうち、39 歳以下についてみると、総数の割合と大きな差はないが、新規学卒者である「学生」の割合が上昇している。また、割合は少ないが「農業法人等に勤務」がほぼ一定の割合を示しており、39 歳以下でも農業内部で転職している者が存在していることを示している。動向をみると、平成 22 年から 23 年に総数で増加した数とほぼ同様の増加が 39 歳以下で生じており、22 年から 23 年の増加が主に 39 歳以下によるものであることがわかる。

39 歳以下男女計と 39 歳以下男子の割合と比較すると、農作業以外のみに従事する割合が男子で低く、男子は女子よりも農作業のために雇用される者が多いことがわかる。23 年では農作業以外のみに従事した割合が上昇しているが、一時的なものか、経営の多角化と職種の専門化による農作業以外の職の増加によるものかは、今後の動向をみる必要がある。

第 6-29 表 農業法人等に新たに雇用された者の雇用される直前の就業状態別人数

		総数			うち39歳以下			うち39歳以下男子		
		平成21年	22年	23年	平成21年	22年	23年	平成21年	22年	23年
実数 (人)	新規雇用者計 ①=②+⑩	12,000	12,170	14,770	7,860	7,160	9,550	5,560	4,780	6,180
	農作業に従事した者 ②	8,950	9,240	10,450	5,850	5,480	6,640	4,510	4,010	4,750
	雇用され:自営農業 ③	570	410	690	260	160	210	230	140	170
	農業法人等に勤務 ④	810	800	840	500	470	570	360	370	500
	農業以外の自営業 ⑤	250	240	200	30	100	90	30	80	60
	農業以外に勤務 ⑥	4,590	4,840	5,510	2,710	2,430	3,150	2,210	2,020	2,290
	学生 ⑦	1,670	1,410	1,910	1,650	1,400	1,910	1,240	940	1,370
	家事・育児 ⑧	380	560	320	200	350	190	-	20	-
	その他 ⑨	700	980	980	520	580	520	440	450	350
	農作業以外のみに従事した者 ⑩	3,050	2,920	4,320	2,010	1,690	2,910	1,060	770	1,430
新規雇用就農者 ⑪=⑤+⑥+⑦+⑧+⑨	7,570	8,040	8,920	5,100	4,850	5,860	3,920	3,510	4,080	
構成比 (%)	新規雇用者計 ①=②+⑩	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	農作業に従事した者 ②	74.6	75.9	70.8	74.4	76.5	69.5	81.1	83.9	76.9
	雇用され:自営農業 ③	4.8	3.4	4.7	3.3	2.2	2.2	4.1	2.9	2.8
	農業法人等に勤務 ④	6.8	6.6	5.7	6.4	6.6	6.0	6.5	7.7	8.1
	農業以外の自営業 ⑤	2.1	2.0	1.4	0.4	1.4	0.9	0.5	1.7	1.0
	農業以外に勤務 ⑥	38.3	39.8	37.3	34.5	33.9	33.0	39.7	42.3	37.1
	学生 ⑦	13.9	11.6	12.9	21.0	19.6	20.0	22.3	19.7	22.2
	家事・育児 ⑧	3.2	4.6	2.2	2.5	4.9	2.0	-	0.4	-
	その他 ⑨	5.8	8.1	6.6	6.6	8.1	5.4	7.9	9.4	5.7
	農作業以外のみに従事した者 ⑩	25.4	24.0	29.2	25.6	23.6	30.5	19.1	16.1	23.1
新規雇用就農者 ⑪=⑤+⑥+⑦+⑧+⑨	63.1	66.1	60.4	64.9	67.7	61.4	70.5	73.4	66.0	

資料：農林水産省「新規就農者調査」

表からわかるように、農業法人等で雇用されたとしても、新規雇用就農者としてカウントされるのは6割程度しかない。農業法人等からみると、農作業、農作業以外を含めての経営であり、農作業以外のみ従事者も貴重な労働力である（国勢調査ではこのような者も農業就業者にカウントされている）。また、農業における雇用創出という面でも農作業以外のみ従事は評価できる。このような農作業のみに限定する考えは、農業センサスにおいて農家調査と農家以外の農業事業体を統合する際の統一基準として設定されたものであるが、広い意味での農業従事者という観点から考えれば、農作業以外のみも新規就農者と考えることも必要でないかと思われる。

以上、簡単に、新規就農者調査の動向を示したが、平成20年以降、新規雇用就農者が増加しており、39歳以下では新規自営農業就農者の差が縮小してきている。若年の農家世帯員で自営農業に就業する者が減少していくなかで、農業雇用者はその割合を高めてきている。このため、若年の新規就農者としての農業雇用者の位置づけが強まる傾向にある。同時に、農業法人で農作業以外の目的で雇用されている者も増加しており、農業での雇用の場は拡大している。

(2)「農の雇用事業」の採択状況

「農の雇用事業」は、リーマン・ショック後の雇用対策の一環として、農林水産省の新たな雇用政策として事業化されたものである。先ほども紹介したように、平成20年度の補正予算から実行されており、その後も年に2、3回、農業法人等での農業の研修生を募集する事業である。

第6-30表に、「農の雇用事業」の採択状況を示した。予算に応じて、毎年1~2千人程度を採択している。補正予算により前倒しで実施されることもあり、各年の採択数には幅がある。1経営体当たりの採択研修生数は1人台であり、1経営体で多数の研修生を雇用する経営体は少ないことがうかがわれる。採択率をみると、当初は6割台の時もあったが、

第 6-30 表 「農の雇用事業」の採択状況

(単位：経営体、人、%)

年度	回数	応募数		採択数		1経営体当たり 採択研修生数	採択率 (研修生)
		経営体数	研修生数	経営体数	研修生数		
平成20年度	1	1,148	1,851	1,055	1,226	1.2	66.2
21年度	1	1,195	1,927	1,160	1,834	1.6	95.2
〃	2	577	822	532	536	1.0	65.2
22年度	1	1,191	1,744	1,050	1,451	1.4	83.2
〃	2	749	1,031	609	705	1.2	68.4
23年度	1	444	593	396	505	1.3	85.2
〃	2	814	1,220	680	998	1.5	81.8
24年度	1	469	607	441	564	1.3	92.9
〃	2	1,429	2,065	1,336	1,884	1.4	91.2
〃	3	743	967	706	897	1.3	92.8

資料：農業会議所 HP, <http://www.nca.or.jp/Be-farmer/nounokoyou/original> (各年度版)

(以上, アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日)

第 6-31 表 新規雇用就農者と「農の雇用事業」研修生の比較

(単位：人、%)

	新規雇用就農者	「農の雇用事業」研修生	割合
平成20年度	8,400	1,226	14.6
21年度	7,570	2,370	31.3
22年度	8,040	2,156	26.8
23年度	8,920	1,503	16.8

資料：第 8-25 表, 第 8-27 表から作成

24 年度は 9 割台と高まっている。採択されないケースには、予算制約で選別せざるをえない場合と、研修生の要件（農業就業経験 3 年未満、親族でないこと、正規職員として雇用すること等）や研修体制が不十分である場合があるが、事業が定着するにつれて、研修生用要件や研修体制が遵守されるようになったことが影響していると思われる。また、応募数が採択予定数を下回ることが想定される場合には、農業法人等への働きかけを積極的に行っていることもある。積極的な働きかけを行うことで採択数を維持しているとするならば、これ以上の事業による雇用者枠を増やしても、雇用者が増えない可能性があることを示している。

平成 20 年度第 1 回の採択率が低かったのは、研修費用（月額の上限 9 万 7 千円、最大 1 年間）の補助を期待して、事業内容や事業申請における負担がわからないままに、農業法人が希望を出してきたためと思われる。この回は、条件を満たした希望法人には最低限 1 人は研修できるようにしたため、1 経営体数当たりの人数は少なくなっている。平成 21 年度第 1 回は、前回の積み残しに対応するため採択人数も多めにしている。前回の事業の積み残しが、1 経営体当たりの希望研修生の多い経営体で生じていたため、第 2 回の 1 経営体当たりの採択研修生は多くなっていたのである。採択率が低いときに 1 経営体当たりの採択研修生が少ないのは、各研修希望経営体に 1 人は優先的に割り当てるようにしているためである。

「農の雇用事業」が新規雇用就農者のうちどの程度を占めるのか、参考までに示したが、第 6-31 表である。「農の雇用事業」は応募する時期が一定ではなく、応募時期に正規

職員として雇用されようとする者（既に雇用している者は対象外）への研修支援であるため、新規雇用就農者が「農の雇用事業」の対象となるとは限らない。また、「農の雇用事業」の申請や研修実施報告の作成等の事務もあり、この事業を導入しない法人もある。一方、「農の雇用事業」研修生は採択人数であり、新規雇用就農調査の実施日（毎年4月1日）の前に退職した者も含まれるため、実際の雇用者数は少なくなっている。以上のような状況を踏まえると、平成21、22年度の3割前後が「農の雇用事業」というのは、非常に高い割合ではないかと考えられる。「農の雇用事業」が農業雇用者の増加をもたらしていることは間違いない¹²⁸。

なお、「農の雇用事業」については、研修生の属性については、ほとんど公表されていない。このため、平成21年度に、農林水産省人材育成課の担当に質問したところ、平成21年度までの3回の研修生を合計してみると、男子が8割を占め、男子20-34歳で総数のほぼ半数を占めている。作目は、様々な作目を生産している経営が多いが、主な作目別で見ると、野菜、畜産、稲作の順で多い。販売金額別にみると、1億円前後の経営が多い。3億円以上の経営は少ないが、販売金額の多い経営では、「農の雇用事業」に依存しないで独自に雇用しているところが多いと思われる。

「農の雇用事業」は1年間の事業であるが、途中で事業を中止した者（つまり辞めた者）は、20年度第1回が27%、21年度第1回が22%となっている¹²⁹。研修事業であり、一般の雇用とは比較にならないが、高校卒業の1年間の離職率が21.5%、大学卒業者が12.9%¹³⁰と比較すると、やや高い程度となっている。中止時期は、研修開始から3ヶ月以内の離職が40%を占めており、時期が長くなるにつれて減少している。3ヶ月以内の離職理由は、「業務内容が合わない、想定と違っていた」が多く、就業前に十分に検討しないままに雇用されている者がいる。

なお、「農の雇用事業」については、希望法人に対しては、雇用保険、労災保険の加入を義務づけている。平成20年度の募集では、未加入の法人も多かったが、この事業のために、雇用保険、労災保険に加入するところが多かった。この事業の導入は、農業での雇用を増やすだけでなく、就業条件の改善にも寄与しているのである¹³¹。

2. 「青年就農給付金」制度導入の経緯

(1) 「食と農林漁業の再生実現本部」及び設置と震災前の議論

菅政権は、平成22年6月18日に発表した「新経済戦略」のなかで、「アジア諸国を含めた主要国・地域との経済連携の進め方などの検討を行い、2010年秋までに『包括的経済連携に関する基本方針』を策定」として、我が国の将来に向けての成長・発展基盤を再構築するため、高いレベルでの経済連携を進めることを明らかにした。同年11月9日に閣議決定した「包括的経済連携に関する基本方針」では、「世界の主要貿易国との間で、世界

¹²⁸ 日本農業法人協会が2011年に実施した農業法人実態調査では、有効回答875法人のうち、252法人(29%)が「農の雇用事業」を活用していた（『農業法人白書（2011年版）統計書』、日本農業法人協会、2012年）

¹²⁹ 離職者のデータは、堀部篤「新しい農業雇用労働力市場の性格について」（2010年日本農業市場学会個別報告資料、2010年）による

¹³⁰ 『平成21年 労働経済白書』、p.27による

¹³¹ その後、一時的に、健康保険、年金の加入も義務づけたが、法人等の負担が大きくなり、この要件は、現在ははずされている

の潮流から見て遜色のない高いレベルの経済連携を進める。同時に、高いレベルでの経済連携に必要な競争力強化等の抜本的な国内改革を先行的に推進する」、「取り分け農業分野は、単に貿易自由化により最も影響を受けやすい分野であるばかりでなく、農業従事者の高齢化、後継者難、低収益性等を踏まえれば、将来に向けてその持続的な存続が危ぶまれる状況にあり、競争力向上や海外における需要拡大等我が国の潜在力を引き出す大胆な政策が不可欠である」として、経済連携に先行して農業分野の国内改革を進めることとした。

さらに、「包括的経済連携に関する基本方針」では、農業分野の国内改革を進めるために、「内閣総理大臣を議長とし、国家戦略大臣及び農林水産大臣を副議長とする『農業構造改革推進本部（仮称）』を設置し、平成23年6月めどに基本方針を決定する。さらに、同本部において、競争力強化などに向けた必要かつ適切な抜本的国内対策並びにその対策に要する財政措置及びその財源を検討し、中長期的な視点を踏まえた行動計画を23年10月めどに策定し、早急に実行に移す」と、検討のための組織、大まかな工程を示した。

これを受けて、政府は同年11月26日に「食と農林漁業の再生推進本部」¹³²の設置を閣議決定し、同月30日に「第1回食と農林漁業の再生推進本部」を開催した。ここで、「食と農林漁業の再生推進本部」（内閣総理大臣を議長とし、国家戦略大臣及び農林水産大臣を副議長、構成員は全大臣）は決定機関と位置づけ、諮問機関である「食と農林漁業の再生実現本部」（内閣総理大臣を議長とし、国家戦略大臣及び農林水産大臣を副議長、構成員は官房長官、総務大臣、財務大臣、外務大臣、経済産業大臣及び民間有識者）の設置を決定した。

「食と農林漁業の再生実現本部」の議論に先立ち、関係省庁（農林水産省、内閣府、総務省、財務省、経済産業省）の副大臣及び官房副長官を主たる構成員とする「食と農林漁業の再生実現会議幹事会」が、平成22年12月7日から翌年2月23日まで7回開催された。この幹事会は、「論点1：持続可能な経営実現のための農業改革のあり方」、「論点2：消費者ニーズに対応した食品供給システムのあり方」、「論点3：戸別所得補償制度のあり方」、「論点4：農林水産業の成長産業化のあり方」の4つの論点について、有識者ヒアリングを中心に議論された。第1～第3回の幹事会の議論は、「論点1：持続可能な経営実現のための農業改革のあり方」に関する有識者ヒアリング及び質疑応答を行い、第4回幹事会（平成23年1月14日）で、それまでの議論の整理がなされた。

この結果は、第2回「食と農林漁業の再生実現本部」（平成23年1月21日）で「『持続可能な経営実現のための農業改革のあり方』に関する有識者ヒアリング等の指摘事項の整理」として参考資料として報告された。このなかの担い手対策では、土地利用型農業について、「農地の集約化に加え、奨学制度、ビジネスセンスを培うための研修、経験の浅い農

¹³² 名称に「食」が入ったことについて、当時の菅総理大臣は、「農業というと幅がやや1次産業に限定されるので、食べ物、食ということを言ってこういう名前にしてもらいました」と述べている。なお、菅総理はその後に、「若い人が本当に農業が嫌なのかというと、私はそうではなくて、会社に勤めるような形で農業に従事することができませんので、若い人がもっと入れるような農業という観点もいろいろ考えていかなきゃいけないのではないかと思います」と、若年層の農業雇用に興味を持っていた。（第1回食と農林漁業の再生実現会議議事要旨

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20101206/20101206_gijiyoshi.p.df（アクセス日時平成25年4月26日）

業者でも利用可能な技術体系の確立（AI 農業）、流通・加工のノウハウ修得、従業員の待遇面での充実、法人化の更なる推進等、政策総動員で進めていく必要があるのではないか」、施設園芸分野については、「施設園芸分野を中心に、農業への新規参入の動きが見られる。農業法人への就職支援、独立開始支援（技術、土地等の各般にわたるサポートをワンストップで提供できる体制を地域ごとに整備）等を強力に進めるべきではないか」¹³³という指摘がなされている。また、この第2回会議での議論のたたき台となる「土地利用型農業の競争力強化に向けた検討事項（案）」では、『攻めの担い手像』の明確化とその実現に向けた政策集中の今後の方向として、「①『攻めの担い手』像の明確化とその実現のための方策（農業資源（土地、人、技術）の集中、農地の『出し手』対策を含めた経営の継承策等）、②『攻めの担い手』実現のための直接支払制度の検証、設計、③新規参入者への支援（農地、技術、資金、流通へのアクセス等）、④主業農家不在地域における対応、兼業農家の位置づけ」の4つの課題を示している。

なお、このような対策が必要な理由として、「高齢化の進展、担い手の不足と減少傾向」を挙げていることに対して、生源寺委員は「こういった認識あるいは意識は99年に制定された『食料・農業・農村基本法』と重なっているわけでありまして、特に人づくりという意味では、92年の『新しい食料・農業・農村政策の方向』で既に打ち出されてきたわけでありまして。高齢化の問題ですとか、担い手不足の問題ですとか、そういったことについては何とかしなければいけないというのは、20年近く前から行われてきたわけです」¹³⁴と指摘している。つまり、将来の担い手不足の影響が議論され続けながらも、早急な対策が必要となるような局面は発生せずに、20年経過しても同様の議論が繰り返されていたのである。

その後も、「食と農林漁業の再生実現会議幹事会」は有識者ヒアリングを行い、第7回幹事会（平成23年2月23日）で、「論点2：消費者ニーズに対応した食品供給システムのあり方」、「論点4：農林水産業の成長産業化のあり方」についての関する有識者ヒアリング及び質疑応答を行い、第7回幹事会（平成23年2月23日）で、それまでの議論の整理がなされた。この結果をまとめた資料は、第3回「食と農林漁業の再生実現本部」（平成23年2月25日）に提出された。この第3回会議では、主に「農業再生の中間整理へ向けた検討の方向」について検討されており、そのうちの「競争力・体質強化」のための政策として、「攻めの担い手実現」、「農地」、「流通効率化」、「食の安全」の4つが示されていた。「攻めの担い手実現」の具体的な施策は、人材育成（経営承継、新規就農促進等）と成長産業化（技術等）であった。また、この会議ではフランスの新規就農対策が紹介され、「40歳未満の農業者が大幅に増加したと、・・・交付金受給者の10年後の定着率は95%と、ほとんどの人が農業をやっている。・・・日本は40歳未満が1985年、15.9%いたのが3分の1になってしまったと。それに対して、フランスは1970年、15%にすぎなかったのが、この

¹³³ 第2回食と農林漁業の再生実現会議配布資料「「持続可能な経営実現のための農業改革のあり方」に関する有識者ヒアリング等における指摘事項の整理」

(http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110121/siryou2_1.p.df)（アクセス日時平成25年4月26日）

¹³⁴ 生源寺眞一委員（東大教授）発言（第2回食と農林漁業の再生実現会議）

(http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110131/20110131_gijiyoshi.p.df)（アクセス日時平成25年4月26日）

制度により 29%に増えている。新規参入についてバックアップすれば若手が定着していくといういい事例¹³⁵と、新規就農者に対する給付金制度で著しい成果が挙げられていることを述べている。政府として、新規就農者への給付金も検討すべき課題として認識されたものと思われる。また、新規就農問題については、菅総理の関心事項であったことが議事録からうかがわれる。

(2)「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」とそれへの対応策

その後、東日本大震災の発生により開催されなかった会議は、平成 23 年 6 月 10 日に再開された。ただし、この第 4 回は震災対応の議論にとどまり、取りまとめについては議論されなかった。

第 5 回（平成 23 年 7 月 12 日）は、「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言に向けての検討」を議題とし、中間提言の骨子（案）についての意見交換が行われた。この骨子（案）は、会議での指摘等の修正を行い、第 6 回（平成 23 年 8 月 2 日）で、「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」としてまとめられた。ここで、「農林漁業の再生のための 7 つの戦略」として、「競争力・体質強化～ 攻めの担い手実現，農地集積 ～」，「競争力・体質強化～6 次産業化・成長産業化，流通効率化 ～」，「エネルギー生産への農山漁村の資源の活用を促進」，「森林・林業再生」，「水産業再生」，「震災に強い農林水産インフラを構築」，「原子力災害対策」を打ち出している。新規就農対策は、「競争力・体質強化～ 攻めの担い手実現，農地集積～」のなかで、「担い手の確保」として「基幹的農業従事者の平均年齢が 66.1 歳（平成 22 年）と高齢化が進展する中，農業に魅力を感じ従事する若者が増えることが重要である。フランスの就農支援策等を参考に新規就農や女性の能力の更なる活用を含め，将来の日本農業を支える人材の育成を促進する仕組みを検討する」¹³⁶としている。第 3 回の会議で注目されたフランスの就農支援策を明記し，新たな対策として考えられるようになったのである。

第 7 回（平成 23 年 10 月 20 日）では，第 6 回で決定した「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」を予算要求や制度化の方向性を踏まえて具体化する形で事務局において整理した「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」について議論を行った。

「農林漁業の再生のための 7 つの戦略」に変更はないが，新規就農対策は，「担い手の確保」から「新規就農の増大」と課題を明確にさせている。それとともに，本文中でも「基

¹³⁵ 篠原農林水産副大臣発言（第 3 回食と農林漁業の再生実現会議），

（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110506/20110506_gijiyoshi.p.df）（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）。なお，ここで篠原副大臣は，「総理がいろいろなおところでおっしゃっている新規参入についてでございます」と，菅総理が新規参入者への関心が高いことを述べている。また，この会議の最後の菅総理の挨拶で，「篠原副大臣のほうから，フランスの例を調べていただきました。私も一番気になっていたのは，日本の農業に若者の参入が非常に少ない，あるいは難しいということですが，フランスでは若い人，18 歳から 40 歳の人に，そういうところに入っていきときに所得支援をすることによって 5 年間の援助をして，結果として，その中で 95%の人が農業についているという大変前向きな報告をいただきました」と述べている

¹³⁶ 第 6 回食と農林漁業の再生実現会議配付資料「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」，

（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110810/20110810_gijiyoshi.p.df）（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

幹的農業従事者の平均年齢が 66.1 歳（平成 22 年）と高齢化が進展する中、持続可能な力強い農業を実現するには、青年新規就農を大幅に増加させることが必要である。このことから、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、青年就農者の経営安定支援、法人雇用就農の促進、地域のリーダー人材の層を厚くする農業経営者教育の強化を推進する」と、「大幅に増加させる」と強調されるとともに、具体的な政策が示されている。この会議の最後の挨拶でも、菅総理は「私はやや個人的に、若者をいかにすれば農業に参加してもらえるのか。・・・やはり意欲的な若者が農業に参加をする条件をつくることが一方では非常に大きなポイントではないか」¹³⁷と発言しており、若者の新規就農に強い関心を示している。

農林水産省では、「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」を踏まえ、平成 24 年度の予算要求作業を進めた。新規就農については、「フランスの就農支援策等を参考」と指摘されていたので、農業者に給付金を支給させる制度について検討されていた。当初は、「39 歳以下の若い世代の就農を支援する交付金制度を 2012 年度に創設する方針を明らかにした。交付額は平均で 100 万円を超える規模とする方向で、政府・与党内の調整を今後本格化させる。12 年度予算の概算要求額は数十億円規模になる見通しだ」、「親の農業を継ぐのか、全くの新規参入かといった就農者ごとの個別事情や、農地の地理的条件などに応じて交付額に幅を持たせる案が有力となっている。自ら農業経営するのではなく、農業法人に就職する場合は、交付金の対象とせず、現行の雇用支援制度で対応する方向だ」¹³⁸と、就農形態により差を設けることを考えていたことがわかる。新規就農の形態としては、大きく「農業後継者の就農」、「農業法人等への雇用」、「新規参入者」のうち、「農業法人等への雇用」は従来からの「農の雇用事業」を活用することとし、「新規参入者」、「農業後継者の就農」への交付金を考えたのである。「新規参入者」は、経営が安定するまでの所得が少ないことが多いため、経営が安定する期間を政府が援助することを考えたのである。しかし、「新規参入者」は人数が少ないため、一定の条件の下で「農業後継者の就農」も含めることで、人数の確保を目指したのである。

9 月 15 日の民主党農林水産部門会議で提出された内容は、「新たな新規就農支援では、40 歳未満の新規就農者を大幅に増やすことを大きな課題とする方針だ。具体的には、農業大学校などでの就農準備段階や経営開始後の青年就農者に給付金を支払うことを検討する。新規就農者の定着に向け、5 年ほどの就農・経営計画の作成などを要件とすることも課題とする。給付額は、民主党内で『年間 100 万円以上』とする案などがある」¹³⁹と、就農準備段階と経営開始後の 2 段階で給付することを想定している。

民主党農林水産部門会議の意見を踏まえ、平成 24 年度の農林水産省の概算要求では、「農の雇用事業」も含めた「新規就農者確保事業」として要求をしている¹⁴⁰。目標人数は、「持続的で力強い農業構造を実現するには、今後、基幹的に農業に従事する者は約 90 万人必要

¹³⁷ 菅総理大臣発言（第 6 回食と農林漁業の再生実現会議）、

(http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110810/20110810_gijiyoshi.p.df)（アクセス日時平成 25 年 4 月 26 日）

¹³⁸ 北海道新聞朝刊（平成 23 年 9 月 14 日号）

¹³⁹ 日本農業新聞（平成 23 年 9 月 16 日号）

¹⁴⁰ 「新規就農者確保事業」以外の「農業者育成支援事業」（高度な農業経営者教育機関等に対して支援も含めて、「新規就農総合支援事業」としている

であり、これを65歳以下の年齢層で安定的に担うには、毎年約2万人の青年層の新規就農者を確保する必要。近年の青年層の新規就農者は約1.5万程度であるが、定着しているのは約1万人であり、これを倍増させる必要¹⁴¹としており、不足分の1万人を確保するための政策として位置づけられている。この2万人/年については、「土地利用型農業の約8割を担うためには、基幹的農業従事者が約30万人（1人当たり10ha耕作と仮定）。野菜・果樹等の主業農家（1戸に基幹的農業従事者2人と仮定）で約54万人（現状の農家数に基づく）。法人における基幹的農業従事者が約6万人（現状の雇用数に基づく）。合計して、90万人。20～65歳の年齢層で安定的に担うには、年2万人となる¹⁴²と、現状の年齢分布には考慮せずに、静学的な観点からの人数を計算している。

制度の内容としては、就農前の研修時期に支給する青年就農給付金（準備型）（県農業大学校等の農業経営者育成教育機関、先進農家・先進農業法人で研修を受ける場合、研修期間中（2年以内）について年間150万円を給付）、経営開始後の者に支給する青年就農給付金（経営開始型）（市町村の地域農業マスタープランに位置づけられている（又は位置づけられると見込まれる）原則45歳未満の独立・自営就農者について年間150万円を給付（最長5年間））とされている。なお、150万円は時給約820円で1800時間労働したものとして、計算されている。

なお、当初案の対象年齢は40才未満であったが、与党からの「対象年齢を広げるべき」という意見をうけて拡大している¹⁴³。また、当初の想定では、「対象として就農前2,200人、就農後6,000人を見込み」、「農業法人に正社員として新規就農する場合は、法人側に新規雇用者1人当たり1カ月10万円を上限に助成する別事業（著者注：『農の雇用事業』）の対象とする。この事業では3,500人の新規就農者¹⁴⁴を想定していたようである。これまでの新規就農者の目標は、年間の新規就農者の人数であったのに対し、今回の基本計画の目標は定着数であるため、事業の対象人数は1万3,000人程となっている。

「新規参入者」の人数が非常に少ないことから、青年就農給付金（経営開始型）の受給者の多くは自家農業の後継者が多くなる。「食と農林漁業の再生実現本部」での菅総理の「若者」には、その発言内容から非農家の若者を想定したものと推測されるが、新規就農者を一定数の確保を目指すなかで、事業内容が変化していったのである。対象となる農家の子弟は、当初は「親元で就農した場合でも部門別に独立し帳簿を分けるなどすれば支援対象とする方向で調整を始めた¹⁴⁵とされていたが、予算の執行時には、「独立しない親元就農は含まないが、親からの経営継承（親元就農から5年以内）や親の経営から独立した部門経営を行う場合は対象¹⁴⁶と、対象範囲が拡大している。

¹⁴¹ 行政刷新会議「新仕分け」会議資料「農林漁業者の新規参入支援」
(<http://www.cao.go.jp/sasshin/shin-shiwake2012/meeting/1118/p.df/11180405shiryoku-25-35.p.df>)（アクセス日時平成25年4月26日）

¹⁴² 同上の図表から引用

¹⁴³ 岩手日報朝刊（平成23年9月28日号）

¹⁴⁴ 日本農業新聞（平成23年10月6日号）。法人での雇用（「農の雇用事業」の支給額は、9.7万円/月であったが、研修指導者の研修費用を3.6万円/年が追加されている）

¹⁴⁵ 日本農業新聞（平成23年10月6日号）

¹⁴⁶ 農林水産省平成「24年度農林水産関係予算の主要事項 7.新規就農総合支援事業」
(http://www.maff.go.jp/j/budget/2012/p.df/kettei_b007.p.df)（アクセス日時平成25年4月26日）

ところで、「食料・農業・農村基本計画」では、10年後程度を見通して計画を定めることとしており、現状に基づく目標となりやすい。このため、農業労働力、新規就農者の見通しは、既存の統計数値の年齢分布や現状の状況に基づくものとなり、政策目標は現状維持的なものとなっていた。このため、目標はほぼ達成されることとなり、問題にされることはなかった。「食と農林漁業の再生実現本部」の議論のなかでは、10年後の見通しではなく将来の経営体数に基づく基幹的農業従事者が目標とされたため、必要となる青年新規就農者は、現状の倍増というかなり高い目標が設定された。このような目標設定に対し、現状と目標の間のギャップを埋めるのにどこの人材を充てるかが問題になったと考えられる（しかも、この事業では、定着数を目標としたため就農数が3割増しとされ、現状とのギャップはさらに拡大した）。

結局、若者の就農を増大させる対策を検討していくと、農地や資金の問題で就農が困難な「新規参入者」、雇用者数は増加させているもののその伸びが緩やかな「雇用就農」¹⁴⁷では、目標となる人数を確保できず、一定量の就農者を確保するには農家子弟を対象にならざるをえない状態にあることを示している。「新農政」以降、青年農業確保対策は、新規就農等の非農家に対する施策を重点的に進めてきた。しかし、新たな給付金制度の実施に当たり量的確保を考えると、当分の間は農業の担い手対策は農家の子弟が中心にならざるをえないことを示している。

以上のように、新規就農対策における非農家重視の方向から農家子弟重視への方向転換は、新規就農対策において量的把握が十分検討されてこなかった（できるだけ新規参入者数を示さないようにした）ことが影響していると思われる。また、入り口での人数のみを把握し、それがどれ程度定着したかについては、あまり興味をもっていなかったことも影響している（農家であれば、農業後継者が農業就業すれば継続して農業就業することが期待できるから必要なかった。新規参入者は、様々なリスクや負担があるので、継続して農業就業することは農家よりも低いことが予想される。農業雇用者は、統計で示したように定着率は低い）。

ただし、農家子弟は次第に減少していくことが見込まれているので、目標となる人数を確保していくためには、雇用による労働力を増やしていくしかないのである。その際、農家を含めた農業経営体を育成して、そこに就農希望者をあっせんするという旧来からの農林水産省の考えでは労働力確保はますます困難になっていくと考えられる。まず、就農希望者を集めて、この者たちを農業関連の職場に斡旋するとともに場合によっては給料等を補助し、農業内部にとどめておくことが必要である。まず、経営体からの発想ではなく、人を重視した発想の転換が必要となっている。

¹⁴⁷ 「食と農林漁業の再生実現会議」では、「雇用すると労基法の対象になって残業や社会制度やという
ことで、恐らく同じ時間働くと、息子に払う給料よりも外から雇った人間のほうが給料を2倍払わなければならなくなるという実態です」と述べている（佛田利弘（㈱ぶった農産代表取締役社長）委員発言（第3回食と農林漁業の再生実現会議）、

（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/np.u/p.olicy05/p.df/20110506/20110506_gijiyoshi.p.df）

（アクセス日時平成25年4月26日）

第7節 小括

平成12年以降、農業雇用が大きな「政策課題」として認識される機会が2度生じている。

最初は、高失業率とニート・フリーターの増加に危機感を覚えた小泉総理の指示が契機であった。これにより、別々の対策を行っていた農林水産省と厚生労働省が連携した「農林業をやってみよう」プログラムが行われる結果となり、政府として総合的な対策がとられることが期待された。しかし、求人者と求職者での労働条件、意識等のミスマッチが大きく、目標とされた就職件数にも届かないなかで、雇用就農はあまり話題にされなくなるのである。このため、「食料・農業・農村基本計画」の見直しにおいても、ほとんど議論されなかった。ただし、「農林業をやってみよう」プログラムで農業雇用の目標が設定されたこともあり、「食料・農業・農村基本計画」の工程表では、雇用就農の目標が加えられたのである（現状維持の見直しから、増加のための特別な施策は考えていなかったと思われる）。

2回目は、リーマン・ショック後の雇用不安の時期であった。非正規従事者を中心に、大量の失業者が生じることが懸念されるなかで、人材不足が指摘されていた農業が注目されるようになったのである。これに対し、農林水産省は農林水産業での就業の場の提供を重要な政策課題と位置付け、いち早く対応策を打ち出すことになる。このため、新聞等でも、農林水産業は「雇用の受け皿」として期待されるようになり、農林水産業での就職を検討する者が急増した。しかし、実態としては雇用する余地があった産業ではなく、対策により雇用された者が少なかったため、次第に農業への雇用に対する期待は薄れていくことになる。ただし、この対策のなかで、「農の雇用事業」という雇用者向けの研修制度の実施されたことは、新規就農対策の新たな方向を示すことともなった。研修支援という名目であるが、実質的には法人等の雇用負担の軽減策であり、直接的に農業雇用を増やすことが可能となったのである。

リーマン・ショック後の雇用不安のなかで、農業における雇用就農が注目されるようになるなか、「食料・農業・農村基本計画」の見直しを検討する企画部会が開催された。企画部会には農業雇用に関心のある委員がいたこともあり、雇用就農については、当初、何度も議論されることになる。しかし、政権交代に伴い、議論の対象からはずされ、従来の事業の継続にとどまり、新たな施策が追加されることはなかった。

以上のように、平成12年以降の農業雇用の「政策課題化」は、労働需給が悪化するなかで、農政担当者以外の者が雇用を増やす方策を考えるなかで、生じてきたものである。規模拡大や経営の多角化によって必要な労働力が不足した農業法人が増加したために、雇用労働の確保対策が求められたわけではないのである。このため、雇用問題が落ち着くと、農業雇用の問題も話題にされなくなるのである。そして、農業雇用の問題が注目されなくなると、雇用就農をはじめとする新規就農対策は、事業の若干の修正にとどまることになるのである。

このような農業雇用対策を含めた新規就農対策は、量的には、農家子弟の動向よりは少ないものであった。このため、「食と農林漁業の再生会議」の答申として、新規就農者の量的な増加を求められた時に、既存の新規就農対策では対応できなかったのである。量的に確保のために、農家子弟を施策の対象にすることとなったが、このことにより、非農家の

者も含めて「雇用の場」を創出するという方向から、「農家」の維持の方向へと戻りつつあるのである。後継者に農業を存続させたい農家の経営者は、対象年齢の緩和、対象となる要件の緩和を求めるとともに働きかけを行うことによって、「青年就農給付金」は次第に、農家向けの後継者対策の色合いを強めてきたのである。

今後、農家世帯員の大幅な減少が予想されているなかで、農業生産に必要な労働力は農業雇用労働力によって担われていく部分は高まっていくと考えられる。現在の農林水産省農業雇用労働力に対する施策は「農の雇用事業」が中心であるが、より積極的な確保対策が求められている。

おわりに

ここまで、戦後の農政における農業労働力政策、特に新規就農対策及び農業雇用者への対策について整理を行った。さらには、各種統計から、農業雇用を導入した経営及び農業被雇用者の特徴を明らかにした。最初に、各章の内容について簡単にまとめておきたい。

第1章では、昭和50年代までの農業労働力に関する議論及び実施された政策をみてきた。当時の農政の農業労働力問題は、農業労働力を減少させて農業構造の改善を図るものであり、農業労働力を確保することはあまり考えられていなかった。

第2章では、昭和50年代までの農業雇用者の動向を示すとともに、農林省が農業雇用者をどう位置づけていたかについてまとめた。昭和30年代に、年雇は、他産業での労働需要が増大したため大幅に減少した。また、昭和40年代に、稲作で機械化等の省力化技術が導入されたことにより、臨時雇は減少する傾向がみられた。当時の農林省は、自作農主義の維持という観点から年雇は排除すべきもの、臨時雇については省力化技術の導入により減少させていくものと考えられており、農業雇用を確保するような対策はとられていなかった。また、労働省は、農業雇用者を通常の雇用者とは異なる特殊な形態と考えており、農業雇用者を維持、確保する政策はとられていなかった。

第3章では、昭和50年代から60年代までの動向から、農業労働力に関連して新たな動きが生じてきたことを指摘した。農政では、経営目標が「自立経営」から「中核農家」へと移行し、農業労働力の多い「昭和1ケタ世代」の動向が注目されるようになる。また、それまで政策の対象外であった新規参入者が注目されるようになり、新規参入者を対象とした施策が実施されることとなった。さらに、雇用労働力では、雇用労働時間が増加傾向に転じるようになり、施設園芸等を中心に雇用が増加してきたこと、また、一部の農家、地域では農業雇用が不足するようになってきたこと、を示した。

第4章では、平成4年に公表された「新農政」について、検討されるようになった経緯、及び農業労働力に関する内容についてみてみた。「新農政」が検討されることとなった要因の一つは、若年の新規就農者が激減したことがあったため、「新農政」の目標として、「農業経営を担う者の確保」が設定された。それまでは、農業後継者対策は普及部門で行われてきたが、「新農政」では全省的な検討により政策の見直しが行われたという点で、画期的なものであった。

第5章では、「新農政」で示された「農業経営を担う者の確保」のための施策として実施された農業経営基盤強化促進法等の法律改正や新規就農対策の充実の内容についてみてみた。さらに、「新農政」の方向を踏襲して制定された「食料・農業・農村基本法」の制定過程のなかで、新規就農対策が重視されるようになったことを指摘した。新規就農対策が重視されていくなかで、農業雇用者も新規就農者として注目されてくる。同時期に、労働省でも、「農山村雇用対策室」が設置され、農業雇用者に対する施策を実施するようになる。

第6章では、平成12年以降の農業雇用者の動向、その就業状態を統計から明らかにするとともに、農業雇用者が雇用政策の対象として注目されるようになった要因と、実施された事業の内容、問題点を示した。

平成12年頃までの農業雇用者の増加は、主に施設部門での女子パートによるものであった。しかし、平成17年以降、女子の雇用者は伸び悩み、30歳前後及び60歳代の男子で増加するようになり、雇用労働に新しい動きがみられることを指摘した。さらに、30歳前後の男子の雇用形態は、正規職員であるものの、継続就業期間は短い者が多く、実態としては、安定的な雇用となっていないことを明らかにした。

農業雇用者を対象とした雇用政策として、平成15年の「農林業をやってみよう」プログラム、平成20年のリーマン・ショック後の緊急対策が実施された。前者は、農林水産省と厚生労働省の本格的な連携であり、後者は農林水産省が全省的に雇用対策を行ったという点で画期的なものであった。これらの対策は雇用環境の悪化に対する雇用創出を目的としていたが、農業法人等での求人が少なかったこともあり、雇用のミスマッチが生じるなどにより雇用は期待通りには増加しなかったことを指摘した。

以下では、本論文で明らかになったことをまとめるとともに、今後の農業雇用労働力対策を考える場合の政策課題について指摘しておきたい。

1. 農業経営からみた農業の雇用の動向

まず、農業雇用の動向について、雇用を行う農業経営の視点からみていきたい。

農業雇用を行う経済的な条件は、農業雇用者を雇うことによるコスト以上に収益が上昇することが考えられる。しかし、戦前期の雇用導入（主に1年契約の年雇）については、現存する農業経営を維持するために経費がかかっても農業雇用を導入する農家が多かったことが指摘されている。また、経済的な余裕のある農家では、家族世帯員が重労働の農作業を忌避するために雇用労働を導入することもあったと考えられる。戦後直後には、農業雇用賃金が低廉であるという条件の下で、雇用に伴うコスト以上に所得が増加する経営もみられた。このような雇用労働は、経済成長にともなって就業機会が増大してくるとともに雇用賃金の上昇により減少していくこととなる。

また、昭和30年代には、次三男の流出、年雇の減少等の影響もあり、多くの農家で家族労働の補完として、農繁期のみの短期的雇用者を雇う農家が増加していた。その後、経済成長のなかで、農業雇用者の確保が困難になるとともに雇用賃金が上昇したため、稲作を中心に機械化等の省力化技術の導入が進むことになる。この結果として、農業労働時間は大幅に減少するとともに、雇用を必要とする農家も減少していったのである。加えて、機械化の進展は、雇用ではなく作業委託という作業の外部化をもたらすことになり、雇用としては把握されなくなる。つまり、就業機会の増大という影響はあったものの、省力化技術の導入が農業生産に必要な労働力を激減させたことが雇用を減少させたと考えられる。

その一方で、昭和40年代には、養鶏、養豚の中小家畜では、需要の増大に対応して、多

数の雇用者を抱える会社形態の経営が設立されている。しかし、農家が発展した結果の会社形態でなく、農業外からの参入により設立された経営が多かったこともあり、農政では農家とは異なるものとして扱われていた。このため、男子を中心に常勤的な雇用が増加したにもかかわらず、ほとんど注目されずにいたのである。

昭和 50 年代後半になると、大規模な経営、労働集約的な部門で多数の短期的雇用者（臨時雇）を雇用する経営がみられるようになる。60 年以降、短期的雇用者を活用していた労働集約部門を中心に、農業雇用者の就業期間の延長に伴う短期的雇用者の減少と常勤的な雇用者（農業では 6 ヶ月以上の契約期間の者を常雇という）の増加が生じている。このような動きは、施設園芸、その他の作物、花きという周年的な作目で生じており、農業生産の作目の変化により雇用が変化した面が大きかったと考えられる。加えて、バブル期に生じた農業雇用者の不足は、いつでも短期的雇用者が確保できるという状況ではないことを経営者に認識させ、多少のコストが上昇したとしても周年的に雇用する方向を促進させた。一方、農業生産が停滞的な作目では、省力化を可能とする機械・施設の導入等により、規模拡大を行っても労働需要が高まらないこともあって、農業雇用は減少していた。

このように農業雇用の増加は主に作目の変化によるところが大きいことがわかる。昭和 40 年代の養鶏、養豚、昭和 60 年代以降の花き・花木、その他の作物（きのこ等）、施設野菜は、需要の増加がみられた農産物であり、新たな経営の創設や他作物からの転換する農家が多かった。これらの作物は比較的規模拡大が容易なため、家族労働だけでは対応できない規模になると農業雇用が必要となり、農業雇用を導入することでさらに規模拡大を目指したのである。従来からの作目の生産が停滞するなかで、このような新作目の導入、規模拡大を図ったのは、一部の農家、地域であるので、雇用労働を必要とする地域も限定的なものになる。一方、既存の作物ではコスト削減のための省力化が図られることで労働時間が減少し、農業雇用の必要とする経営はさらに少なくなってきたのである。

しかし、近年、花き・花木、養鶏、その他の作物の雇用人数は減少傾向にあり、今後も農業雇用を増加させていく部門とは考えにくくなっている。その一方で、多様な作目を生産する複合経営、農業雇用を減少させていた稲作、酪農等での常雇の増加が見られるようになってきているが、人数的にはまだ少ない。

ところで、農業経営での農業雇用を考える場合、常雇の人数によって、農業経営における農業雇用への依存度は大きく異なることに注意する必要がある。常雇を雇用できる程度の農産物販売金額のある農業経営では、農業に従事する家族世帯員が多い（2～4 人程度）と考えられる。この家族労働と比較すると、雇用者 1 人の経営は、雇用者のウエイトが低く、「労働補完型」といえよう。雇用者 2～4 人の経営は、家族経営の同程度の人数を抱え、雇用者がいなくなると経営が成立しないと考えられるので、「雇用依存型」といえる。雇用者が 5 人以上の経営は、雇用労働が農業に必要な労働の過半を占めていると考えられ、「企業的雇成型」と名付けることにする。ただし、法人化していない農家では、「企業的雇成型」の経営は非常に少ない。

昭和 60 年以降、施設園芸等を中心に常雇を導入している農家では、1 戸当たりの常雇数が平均 2、3 人程度であり、「雇用依存型」の経営とみなすことができる。そして、「雇用依存型」の農家数の増加によって、常雇人数は増加していた。

また、平成 17～22 年に常雇を雇用した農家の動向をみると、「雇用依存型」とともに「労働補完型」が増加している。「労働補完型」は、家族労働力の少ない農家あるいは家族労働力が高齢化した農家で増えており、家族労働力の減少あるいは弱体化を補完するために雇用が必要になってきたと考えられる。これまで、ある程度の規模で農業生産を行ってきた経営では、多額の資本投資がなされている経営が多く、家族世帯員のみでは経営を維持できなくなった場合に、離職、経営縮小ではなく、常雇導入による経営維持を選択していると推測される。農家の後継者が確保できない経営のなかには、「労働補完型」となった農家が多かったのではないかと推測される。

なお、平成 22 年の農家以外での農業経営体での雇用は、「企業的雇成型」が過半を占めている。ただし、平成 17-22 年の雇用を導入した農業経営体の伸びは、「労働補完型」、「雇用依存型」、「企業的雇成型」とも同程度であり、「企業的雇成型」が大きく増加しているわけではない。現在のところ、「企業的雇成型」と考えられる経営は非常に少なく、昭和 40 年代からの養鶏、養豚、昭和 60 年代以降に増加してきた花き・花木、その他の作物（きのこ等）作物で太宗を占めている。

以上を踏まえて、今後の農業雇用の増加の可能性を検討してみたい。

「雇用依存型」、「労働補完型」の経営では、追加的な雇用を導入する余地は少なく、大きな伸びは期待できない。また、常雇数の増加となる雇用導入経営の増加は、常雇を雇用できるような農産物販売金額の経営に限られていることから、それほど期待はできない。「企業的雇成型」も急に増加する状況とはなっていない。

また、作目別にみると、多数の常雇を抱えている作目（養鶏、その他作物（きのこ）、花き）では雇用者数が伸び悩んでおり、主に増加しているのは、雇用人数の少なかった作目である。

雇用数に基づく農業経営のタイプ別の状況、作目別の状況から今後の農業雇用を考えると、現状のままでは大幅な増加は見込めないという結論が得られる。

2. 農業被雇用者の変化

農業雇用を必要とする作目が稲作から畜産、施設園芸等に変化するなかで、農業被雇用者も大きく変化してきている。

昭和 30 年頃の農業被雇用者は、就業機会が少ないなかで農村部に滞留していた農家の次三男、娘が中心であったため、20 歳前後の者が非常に多かった。加えて、男子ではリタイアした 50 歳前後層及び女子の 30、40 歳代の主婦層も被雇用者となっていた。農家の余剰労働力を周辺の労働力不足の農家に供給することが多かったと考えられ、農家間の労働力調整の結果が雇用として現れてきたものと考えられる。

その後の就業機会の増大により、若年層の雇用は大幅に減少するとともに、家族労働の不足を補完するために男子 50 歳代の雇用も大幅に減少した。30, 40 歳代の主婦層も他の年齢層と同様に大幅に減少したが、ある程度の量は残存していた。育児、家事を担当しながら近場で就業できるのは、周辺農家で臨時雇用程度しかなかったのではないかと推測される。

昭和 45, 50 年の国勢調査の男子の被雇用者をみると、20 歳代から 40 歳代までほぼ一定であること、昭和 45 年以降減少していないことから考えて、20 歳代から 40 歳代での男子被雇用者の多くが、この時期に雇用を増やした畜産（中小家畜が主）の企業経営で雇用されていたのではないかと推測される。

昭和 60 年以降、花き・花木、その他の作物（きのこ等）、施設野菜の雇用が増加したが、この時期に雇用が増加したのは、女子の 40, 50 歳代（主に主婦と考えられる）である。この年齢層の主婦の担当する作業は主に軽作業と考えられ、賃金も周辺の常勤パートと同様の最低賃金よりやや高い水準と考えられる。賃金を支払っていない家族労働の追加労働である農業雇用者に対して支払える賃金は低いことが予想されるので、賃金の低い主婦層が雇用されることとなったと考えられる。また、昭和 50 年代は個人的ツテによる農家の主婦が多かったが、農家が減少するなかで非農家の主婦が増加し、農業経験の少ない者が増えてきていると考えられる。このことは、農業労働の質を低下させるとともに、農業以外への流出が比較的可能な労働力が多くなり、バブル期に労働需給が逼迫した際には、農業における雇用労働力不足が深刻な問題となった。

平成 7 年以降も中年女子における雇用の増加は続いたが、平成 22 年に始めて減少に転じている。これまで、加齢に伴う減少分を上回るような 40, 50 歳代での増加により、女子の雇用は増加してきたが、40, 50 歳代での増加がほとんど見られなくなったためである。農村地域でも郊外スーパー、介護等の労働需要があり、家族世帯員ごとに自家用車がある状況では、ほぼ同程度の賃金であれば、農業以外の職種を選択する者が増えてきたためと考えられる。これまでは地域内に残っていたと思われる中年の主婦層での雇用が減少することは、低賃金の労働力を確保することが困難になりつつあることを示している。なお、アルバイトが多いと考えられる男子の 60 歳代の農業雇用は増加してきており、主婦層の代替として男子の高齢者層が増えてきているのではないかと推測される。

一方、平成 7 年までの男子の新規雇用は、20 歳代で多く、30, 40 歳代は少なく、農業においても終身的な雇用がみられていたことを示している。平成 7 年以降の中途退職者と思われる 30 歳前後層での増加には、労働需給の緩和による不安定な雇用者の増加と自然志向等に基づく就農希望者の増加という 2 つの要因が考えられる。そのうち、注目されたのは後者であり、低賃金であっても農業労働者として継続的に就農することが期待されていた。ただし、30 歳前後層の農業での中途採用者は、新規学卒者等の終身雇用を前提とした大企業での雇用とは異なり、賃金の上昇も少なく、長期間就業するメリットは少ない。「就業構造基本調査」によると、平成 14 年には正規職員の 2 割近くが継続就業期間 1 年未満で占め

られるなど、正規職員といえども短期間で辞める者が多くなっていることを示している。平成19年には平均継続就業期間はやや伸びているものの、依然として5年未満の割合が高く、正規職員ではあるが、就業期間の短い者が多い。正規職員の就職当初の賃金は安いいため、就業期間の短い男子正規職員は、一種の低賃金の労働力とも考えられる。「農の雇用事業」の実施により雇用者数が増えたことは、低賃金の労働力であるならば雇用を増やせる可能性があることを示している。

新規雇用が増加している30歳前後の男子被雇用者が今後とも継続就業していくかどうかは、農業雇用の年齢構成に大きな影響を与えることになる。男子の農業雇用の労働需要があまり増加しない場合には、30歳前後層の農業雇用者が継続就業することは新規労働需要の減少となり、その下の年齢層の雇用が減少することになる。30歳前後層の農業雇用者の多くが2、3年で退職する場合には、減少分の補充のための新規の労働需要が生じることとなるが、短期間のみ雇用される者が補充されるだけで、安定的な農業労働力として確保される人材は少ないままである。

最近の農業雇用の状況から考えると、農業雇用の大幅な増加は考えられず、農業雇用者のなかには他産業への流出がある程度生じることを考慮すると、30歳前後層で、2、3年間程度の農業で雇用される者が、繰り返される可能性が高いのではないかと推測される。

ところで、主婦層での農業雇用が停滞するなかで、外国人技能実習生が増加傾向にある。外国人技能実習制度は、「諸外国の青壮年労働者を一定期間産業界に受け入れて、産業上の技能等を修得してもらう」制度である。技能習得のための実習（農作業）に対して労賃を払っているため、農業経営者からみると、外国人技能実習生は農業雇用者を雇用した場合と大きな差はない。ただし、彼らを最低賃金程度の賃金程度で雇用したとしても、往復の旅費、研修費、管理費、宿泊費等への支出が必要であり、主婦層を雇用するよりは割高な労働力となる。しかし、研修期間中は基本的には研修先を変更することはできないので、農業経営からみると安定的（途中で辞めない）な労働力を得られたことになる。従来家族労働も、安定的な労働であったが、外国人技能実習生もこの点で家族労働の代替なのである。なお、外国人技能実習生の受け入れ人数の上限は制度的に決まっているため、一定規模までは外国人技能実習生の受け入れを前提とした経営が可能であるが、それ以上の労働力が必要な場合には、日本人の雇用を拡大しなければならない。そういう面で、家族農業経営において、外国人技能実習生のみを前提とした経営における規模拡大には限界がある⁷⁰²。

今後の外国人技能実習生の見通しを考えると、それほど増加しないのではないかと推測される。その理由としては、農業経営当たりの外国人技能実習生の上限が定められていること、外国人技能実習生を希望する経営ではすでに受け入れている経営が多いことが挙げ

⁷⁰² 安藤光義は、「家族労働力3~4人+研修生・技能実習生2~3人というところが一つの均衡点」、「研修生・技能実習生は基本的に家族労働の手の足りないところを補う単純労働力、・・・企業的な雇用経営に発展していく可能性は乏しい」としてきている（安藤光義「外国人研修生・技能実習生導入農家の現状」『農業経営研究 第49巻第1号』、日本農業経営学会、2011年、p.80）

られる。外国人技能実習生が定着し必要不可欠な存在として位置づけられるようになるなか、外国人技能実習生の人数に大きな動きは見られなくなりつつある。

最近の農業被雇用者の変化を概観してみると、これまでの農業雇用の増加の中心的役割を果たしていた中年女子の雇用は伸び悩むようになる一方で、男子の30歳前後層、高齢者及び外国人技能実習生で増加がみられるようになってきている。しかし、男子の30歳前後層は2、3年間で退職する者が多く、定着しない可能性がある。また、男子高齢者は年齢的に長く就業することは困難である。外国人技能実習生は、制度的に1年～3年しか在留できないので、2、3年で退職する者を雇用した場合と大きな差はない。つまり、長期的に雇用される者が確保されずに、2、3年程度雇用される者を補充することで農業雇用が維持されていくと考えられる。

労働需給が逼迫した場合、このような2、3年程度の期間のみ就業する雇用者を確保することが困難となり、農業生産に大きな影響を与えることが予想される。このような事態にならないようにするためには、男子の30歳前後の者について、継続して就業させるような施策が必要となってきた。

3. 農林水産省における農家世帯員に対する政策の変化

昭和30年頃まで、農家の主たる目的は「農家の維持」であり、後継者を確保することは経営主の責務でもあった。また、出生数も多く、地域内の就業機会も少なかったため、農業は比較的有利な職業であった。このため、農政としては、農業後継者、農業労働力を確保するための対策を実施する必要性を感じることはなかった。当時の農林水産省は、補助金や農産物価格の引き上げ等を通して、農家を維持しようとしていたのである。

このような農家維持のための政策は財政的負担の問題から困難となり、農政における新たな目標が検討されるようになった。このような農政の新たな目標の模索の結果として制定された農業基本法では、農政の目標として「生産性の向上」と「生活の均衡」を掲げた。この生産性向上のためには、農業生産の生産量の増大とともに農業就業人口の減少が必要とされ、積極的な離農対策も考えられたが、「貧農切り捨て論」の批判もあって、離農対策を講じることはできなくなった。このため、農業基本法では農家世帯員に対する施策の必要性を記しているが、農業基本法制定にともなう施策の見直しのなかでは、農家世帯員への新たな施策を示すことができなくなる。また、農業基本法で「人材の育成・確保」とされていた農業教育、研修は、将来の経営者となる農家世帯員への対策であり、農業労働力の確保は考えられていなかった。

昭和40年代には、農業の構造改善のためにはさらなる農業就業人口の減少が必要と考えていた農林省では、農業者年金制度、農業地域工業導入促進法の導入等により、中高年も含めた離農の促進をさせ、規模拡大を目指したが、農業労働力の減少と比較して農家の減少は緩やかなものにとどまっていた。この時期までの農林省は、農家世帯員は過剰就業であり、農業労働力の減少を好意的に考え、農業後継者を含めた農業労働力を確保しようと

する考えはほとんどなかったのである。

昭和 50 年の国土庁の指摘は、農業後継者対策の必要性を感じさせたが、農林省の対応は農業研修を担当していた農業普及部門内での対応にとどまった。その対応策の一つとして昭和 51 年度に農業士制度が導入されたが、経済的なメリットのない単なる称号にとどまり、実質的な農業後継者確保対策とはならなかった。

ところで、昭和 30 年代から、農林省は、生産性向上のための機械化等の省力化技術の開発、導入を進め、農業生産における必要労働を減少させていた。これにより、農業経営における農業後継者の就業の場はさらに減少することになり、農業後継者の他産業就業を促進させた。加えて、後継者の他産業就業と農業労働の軽減化は、経営主のリタイアを遅らせることとなり、若年のうちから就農する必要がなくなっていったのである。この結果、若年層の新規就農者の減少に対する将来的な不安はあったとしても、積極的に後継者を増やすような施策を行うことはなかった。農業構造の改善の結果として、他産業並みの所得が得られれば、後継者が確保できると考え、構造改善を優先すべき課題と考えていたのである。

バブル期に青年農業者が非常に減少したことに対し、新規学卒就農者が非常に少ないことが新聞等で話題となった際には、農業後継者対策を重要な課題と位置づけられたが、その対応策をみると、新規就農者確保のための市町村の施策に対する支援・助成等にとどまり、農林水産省が主体とする事業は行われなかった。

平成 4 年に公表された「新農政」で若年農業者が「職業として選択し得る」経営を育成することが農政の目標とされたことは、既存の施策では新規就農者を増加させるようなことが困難になっていたことを示していた。そして、「若い農業者の確保」が新たな農政の目標として設定され、「農業を職業として選択し得る」ための 3 条件（「生涯所得」、「労働時間」、「法人化」）が提示された。これは、この 3 条件が整えば、農家の後継者は農業経営を継承することを想定しており、「新農政」が農家に対する施策であったことを示している。

なお、現在においても、農業労働力の主たる労働力は家族労働であり、潜在的に農業に就業する可能性の高いのも農家世帯員である。このため、青年就農支援金のような制度が実施されると、かなりの量の農業就業者が増加することになる。このため、農家及び農家世帯員が大幅に減少している状況にあっても、農業労働力対策の主たる対象は農家世帯員にならざるをえないのである。

ただし、今後も農家の減少が続くなかで、農家世帯員も減少することになるので、農家世帯員を農業労働力として期待することは困難になってきている。特に、40 歳以下の農家の世帯員は非常に少なくなっており、将来的には農家が大幅に減少することはほぼ確実である。このような将来の危機感はあるものの、農業生産を行っている高齢者を強制的にリタイアさせて、若年層の就業の場を創設することは困難であり、高齢者のリタイアを待っている状況なのである。

4. 農林水産省における雇用労働対策の変化

戦後の農政は、農地法のなかで「自作農主義」として、家族世帯員による協業体制を前提としていた。経営規模が零細なので、農繁期を除き家族労働のみで生産が可能であり、年雇のような常勤的雇用を必要とする農家は少なかった。常勤的雇用は、高賃金では経営の悪化をもたらし、低賃金は雇用者の不利益となるので、農政としても常勤的雇用については消極的であったと考えられる。このことは、農林漁業基本問題調査会における目標とすべき経営である「自立経営」でも家族労働を原則としていたことからもうかがわれる。臨時的雇用の必要性は認めている一方で、常勤的な雇用はせいぜい1名程度と考えてられていたのである（法律的な制限はない）。農業基本法制定に関連して改正された農地法では農業生産法人制度が設立されたが、農業法人の構成員が労働力の過半以上という労働力要件が示されており、雇用を主たる労働とする経営を排除していたのである（小面積しか必要としない中小家畜では農地以外の土地でも経営が可能であり、農地を確保するための農業生産法人となる必要がなかったので影響は少なかった）。この要件は昭和45年の農地法改正で廃止されたが、雇用を導入する経営を積極的に増加させるものではなかった。

平成4年に公表された「新農政」では、法人化の推進が示されたが、その主たる目的は「家族労働の地位向上、労働条件の改善」であり、家族労働を政策対象としていた。このことは、「新農政」の生涯賃金の目標における試算において、補助的労働者としての雇用を想定していることからもうかがわれる。雇用者も他産業並みの所得が得られるような経営は想定されていない。「新農政」に基づいて設立された「認定農業者制度」においても、認定農業者の経営目標が基本的に家族員を想定したものであったことから確認できる。

つまり、「認定農業者制度」が創設された平成5年頃まで、農業雇用者を積極的に位置づけようとする動きはみられず、雇用労働に関する施策はほとんど行われていなかった。このような農業雇用者であったが、若年層の新規就農対策として政策課題化してくる。

非農家の者が農業後継者対策のなかで政策課題となってきたのは、まずは新規参入者対策によるものであった。昭和50年頃まで、非農家の者が農業就業を希望する者は存在していたが、農地法により農地の権利等の取得が困難なため、新規参入は非常に困難であった。それでも、ごく一部に農業参入者の事例がみられるようになると、「農業への新しい活力導入」として農政が注目するようになる。これは、非農家の者が農業に興味をもち、実際に農業に参入するという明るい話題であり、その多くが若年層であったことも注目される要因となった。加えて、農業後継者がほとんどいない地域では、新しい担い手として期待されるようになる。さらに、新規参入に関する相談件数が増加傾向にあったことから、非農家の者が農業への関心が高まってきていると認識されるようになった。ただし、相談者のうち、実際に新規参入に至る事例は非常に少なく、新規参入に当たっての問題（農地取得、技術不足、資本不足等）への対策が求められるようになり、様々な対策が実施されていく。

このようななか、「新農政」における新規就農者の確保対策として注目されたのが、新規参入者であった。当時、新規参入に関する相談数は増加傾向にあり、施策を行えば増加す

ると考えられたのである。新規就農対策の充実のため、既存の施策を統一的に行うように整理するとともに、新規参入者を主な対象とした青年就農資金を創設した。しかし、このような施策の実施にもかかわらず、新規参入者はほとんど増加しなかったため、「多様な就農ルート」への対応として、新規就農対策の対象を青年層の新規参入者以外の者まで拡大することとなった。この「多様な就農ルート」の一つとして、雇用就農が注目されたのである。新規参入者は経営として農地を取得しており、新たな経営の創出であったが、雇用就農者は雇用者であり、全く異なるものである。しかし、非農家の就農希望者で雇用就農を望む者が多く、就農することが簡単なために、新規参入者の代替として考えられたのである。このため、雇用就農者も将来的に独立ないし経営参画を期待する者と位置づけられていた。つまり、新規参入者とは異なる雇用を、将来の予定をつけ加えることで、新規就農対策の一つとしたのである。

その後、「食料・農業・農村基本法」及び最初の「食料・農業・農村基本計画」においては、農業雇用への対策はやや消極的になる。あくまでも農業経営者の育成・確保を目的とする新規就農対策のなかでは、技術等の習得が重点に置かれるようになるなかで、必ずしも農業経営者とはならない雇用者の位置づけが難しくなったためと考えられる。

それまで農政のなかではあまり注目されてこなかった農業雇用者が注目される契機は、本来の役割である現状での農業労働力の提供ではなく、将来の経営者を確保する新規就農予定者の提供であった。この背景には、若年層での新規就農対策の重要な柱とされた新規参入者が、施策の充実にもかかわらず、その数があまり増加しなかったことが影響している。農地、資本のない者の農業参入は非常に困難であるため、簡単に就農できる雇用就農を希望する者が増加したのである。そして、これらの新規就農の相談者に対する施策として、当初の農業雇用対策が出されたのである。新規就農対策で想定した雇用就農希望者は全国農業会議所等で相談するような熱心な者であり、農業労働需用者である農業生産法人等は、そのような人材を求めて求人していたのである。つまり、中年女子を中心とした雇用労働とは異なる非常に限られた「雇用就農者」を対象にした対策であった。

5. 雇用対策としての農業雇用の特徴

農林水産省での農業雇用に関する注目が薄れるなかで、再び注目されるようになったのは、平成15年の小泉総理の指示であった。失業率が高止まりするなかで、小泉総理は、高齢化とともに人手不足の状況により農業生産は停滞しているが、工夫次第では高付加価値な生産ができ、雇用が増やせると考え、厚生労働省に農業雇用者への対策を指示したのである。この指示により、初めて、農林水産省と厚生労働省が連携して農業雇用対策を行うこととなったのである。

農林水産省と厚生労働省の連携は、平成9年度にも検討されたが、結果として両省ともに独自の施策を行うこととなった。厚生労働省は11年度に大都市のハローワークに農業関連の相談窓口を設置したが、予想以上の相談はあるものの、就職実績には結びつかず、事

業の拡充は実施されないままであった。小泉総理の指示を契機に、厚生労働省は、農業雇用に関する事業の拡充を図ったのである。

この事業は、早急に対応するため、現状の事業の見直しでできる範囲にとどめ、「農林業をやってみよう」プログラムとして実施された。農林水産省としては、就農相談者以外の者に対してもハローワーク等でPRができ、雇用希望者を増加させることができるというメリットがあった。また、この事業と関連して、全国農業会議所等で無料紹介事業が認可されたことにより、全国農業会議所等でインターネットによる職業紹介ができる等、事業の幅が拡大した。

また、この事業の実施にともない、農政の新規就農者の目標に雇用就職数が追加された。これにより、雇用就職者は数値的に評価される対象となったのである。ただし、この目標数値は、ハローワークや全国農業会議所等での紹介を通じた就職件数であり、「個人的ツテ」等の就職は把握されておらず、必ずしも新規農業雇用者を把握するものではなかった。

この「農林業をやってみよう」プログラムの実施により、農業への求職者はハローワークでのPR等により増加していったが、求人は増加するものではなかった。また、転居を必要とする遠方の求人、農繁期のみでの短期的な雇用、天候等の影響をうける労働時間等の労働条件により、ミスマッチが大きく、就職までに至る事例は非常に少なかった。全国農業会議所等に相談する者は農業の状況を理解しているものが多かったが、農業の実態を理解しないまま希望する者が増えたので、ミスマッチが生じやすくなっていたのである。農業法人からの求人が少なかったこともあり、実際の就職実績は目標を大きく下回るものであった。

このように、「農林業をやってみよう」プログラムの実施は、農業雇用の増加にはあまり結びつかなかったが、農業雇用が農林水産省の政策課題であることを認識させた。平成17年に答申された「食料・農業・農村基本計画」では、雇用対策を指示した小泉総理の下で、「雇用労働力の確保」が明示されることとなったのである。これ以降、雇用就農促進対策が注目されるようになり、農林水産省が雇用関連対策に関する予算要求を行うようになっていく。ただし、農林水産省の雇用関連対策は農業雇用希望者に対する施策が中心であり、労働需用者である農業法人等への施策は少なかった。

農業雇用がさらに注目されたのは、リーマン・ショック後の雇用不安が生じた時であった。農林水産省は、雇用情勢の悪化に対応して、農業法人への研修支援である「農の雇用事業」を行うこととした。この事業の発表時にはほとんど注目されていなかったが、農林水産省が「雇用創出」のために、労働需用者である農業法人等に大規模に支援するという点で画期的なものであった。農業雇用希望者を中心とした施策から、農業法人等も含めた政策へと転換したのである。

その後、非正規従業者の大量解雇において一部の者が農業で雇用されたこと、農林水産省が積極的な雇用対策を行ったことにより、農業は「雇用の受け皿」として大きく期待されることとなった。新聞等が注目したことにより、これまで農業に関心のなかったものま

で求職するようになったが、求人側とのミスマッチも大きく、就職実績も少なかったため、新聞等の関心は急速にうすれていくことになる。「農林業をやってみよう」プログラムの時と同様、農業労働需要の状況を踏まえずに、農業雇用希望者への対策を拡充することだけでは、多くの者を農業に雇用させることはできなかったのである。

ところで、雇用対策を考える場合、失業率が高止まりし、新たな雇用先が見つからないなかでは、雇用が増加している（増加が期待される）産業が注目され、政策対象とされることがある。「農林業をやってみよう」プログラムは当時の小泉総理が注目したこと、リーマン・ショック後に雇用不安が生じた時には、農林水産省の素早い対応を新聞等が注目したことにより、農業雇用労働は「政策課題」の対象とされたのである。そこでの課題は、増加する農業雇用希望者に対して、就業先を紹介し、雇用を増加させることであつた。このため、求職者に対して農業の求人情報を提供するとともに、多様な農業のなかで求職者の求める条件に近い求人を紹介する施策が実施されたのである。

ただし、このような雇用対策のためには、農業の雇用労働需要は高いという前提が必要である。農業雇用に注目した者は、農家の家族労働力が大幅に減少している状況から、農業労働力が不足していると推測し、雇用労働力の需要があると考えていたのではないかと思われる。しかし、実際には、省力化技術の進展、作業の外部化等により農業の必要労働力は減少しており、必ずしも家族労働の減少に対して雇用が必要とされるわけではない。また、家族労働の減少に対し農業経営をやめて耕作放棄された場合には、新たな労働需要は発生しない。先ほど農業雇用の動向をまとめたが、既存の作目では雇用はほとんど増加しておらず、新規作目での雇用増加であることを指摘した。このことは、家族労働を多数抱えている既存作目（稲作等）では、家族労働の減少が雇用労働の増加に結びついていないことを示している。つまり、家族労働の減少は必ずしも農業雇用の増加をもたらさないのである。

以上のような農業における雇用労働需要の見込みと実態の差が、職業紹介時のミスマッチを生じさせ、農業雇用の増加とはならなかった。そして、雇用対策としての農業雇用はあまり注目されなくなっていくたのである。

なお、このような結果をもたらした要因の一つとして、農業雇用に関する詳細な統計がなく、常勤的な雇用である常雇の総数のみで議論されたことが考えられる。一般的に常雇という言葉から想像されるのは終身雇用の正規職員であるが、農業では女子の常勤パートが過半を占め、男子の正規職員のなかには実質的には就業期間の短い者が多い。にもかかわらず、農業での常雇の増加について、安定的な恒常的な雇用が増加したと考えた者がいたのではないかと思われる。

また、実際には変化が無い場合でも、統計の定義の変更や調査対象の拡大も影響することがある。平成19年の就業構造基本調査では、50万円以上の賃金を得ている家族従事者を雇用者（その多くは正規職員）と変更することで、農業雇用者は急増することとなった。また、経済センサス（旧事業所統計）では、農業法人のみが調査対象なの、雇用を導入し

ている農家が法人化するだけで、統計的には雇用労働が増加することになる。このような統計における変更等による農業雇用の急増を実態変化と捉え、農業では雇用の場が拡大していると考えた者も少なくなかったのである。そして、就農希望者を農業法人等に紹介すれば、雇用は増加するのではないかと期待したものと考えられる。

5. 今後の農業雇用労働力確保対策における課題

最後に、今後の農業雇用労働力対策を考える場合の政策課題について指摘しておきたい。

第1は、農業雇用の実態を把握することである。現状では、代表的な雇用、農作業は何かということも応えられない状況にある。また、農業雇用の定義は調査により異なり、その実態は必ずしも量的に把握されているわけではない。本論文では各種統計から農業雇用労働の動向を示したが、統計の調査方法、定義により対象は異なっており、各統計における特徴を示すにとどまっている。農業雇用労働力について詳細な見直しを行うのであれば、作目ごとの性別年齢別雇用者数等のデータが必要である。さらには、農業では多様な作業が含まれているので、作業内容（軽作業、機械作業、特殊な作業等）に分けた調査も必要となっている。これらの調査結果として、どのような作業において農業雇用が不足しているのかがわかるのである。

また、農業雇用者の労働時間、賃金を分析するには、そのための調査が必要である。厚生労働省は「毎月勤労者統計」、「賃金センサス」等で、労働時間、賃金等の調査を実施しているが、農業については調査対象外としている。農業雇用が他産業と比較してどのような状況にあるかを考えることも必要であり、厚生労働省における労働関係の調査対象に農業を含めることを検討する必要がある。

今後、雇用形態に応じた農業雇用対策を考えるためにも、まずは実態把握が必要なのである。

第2は、農業雇用者に関する政策目標を新規雇用者数から農業雇用者総数にするとともに、雇用者が長期間就業するような政策を実施することである。

最近増加傾向にある男子30歳前後層は正規職員として雇用されているものの、その継続雇用期間は5年未満が非常に多い。2、3年で離職する者が多く、新規の雇用者が繰り返し補充されているためと考えられる。このような状況では、熟練した農業雇用者を育成することができないこと、また、離職後に農業以外に就業することで、農業での経験が活用できないこと、という問題が生じる。農業に熟練した者が多いと考えられる家族労働が減少していくなかでは、農業雇用者からも農業に熟練した者を育成する需要が高まってきていると思われる。このためにも、熟練者が多いと思われる継続就業期間の長い雇用者の人数を把握するとともに、増加させていく施策が必要となる。

しかし、実際の農業雇用者の政策目標は、この1年間に農業に雇用された者の人数である。例えば、新規就農対策を実施するための基礎的資料を提供するために実施されている「新規就農調査」では、この1年間に新たに雇用された者のみを対象にしており、その後

の動向は把握されていない。また、「農の雇用事業」においても、研修期間中（1年間）の動向については報告する必要があるが、それ以降は1年後、2年後、3年後の就農状況調査に協力するだけである。結局、「入り口」の人数のみを把握しているだけなのである。

「入り口」対策が重要視されるのは、主たる新規就農対策の対象である自営農業就農者や新規参入者は、就農を継続する可能性が高いためである。それに対して、農業雇用者は流動性が高く、雇用を継続するとは限らない。「入り口」である新規雇用者数のみに注目してしまうと、雇用者が定年近くまで就業する経営よりも、2、3年で雇用者が入れ替わる経営で実績が増える事になってしまうのである。つまり、「入り口」対策のみに注目すると、短期間しか雇用されない者の再生産を促進させることになりかねないのである。

このため、農業雇用者に関する政策目標を新規雇用者数から農業雇用者総数にする必要がある。

これと併せて、数年間は農業雇用として継続就業できるような施策を行って行く必要がある。「青年就農給付金」が5年間であるのに対し、「農の雇用事業」は1年間（25年度から2年間に変更予定）であるので、さらなる研修期間の延長も考えることが必要である。そして、農業経営者にとっても、短期間で退職することを見込んだ低賃金での雇用を繰り返すよりは、多少賃金が高くなっても、ある程度長期間就業する雇用者が結果として低コストであることを認識させていくことも必要である。また、農業雇用を継続させていくなかで、農業雇用者は今後とも雇用を継続させるか、独立していくかも判断できるようになってくると思われる。また、雇用先を辞めた雇用者については、農業従事の経験を活かすために、別の農業法人を斡旋するなど農業内部にとどめることも必要である。そのためには、農業雇用者の登録制度のような仕組みも検討する必要があるだろう。

第3は、農政として雇成型経営を政策対象として明確にするとともに、雇成型経営のタイプに分けて、タイプごとの施策を実施することである。現在の農政は「法人化の推進」を実施しているが、農業法人は必ずしも常勤的な雇用者を雇用している経営ではない。まして、常勤的な雇用者を農業労働の主体とする雇成型経営は非常に少ない。しかし、雇成型経営は、農業雇用に関連した問題に対処することも必要であり、雇成型経営を政策対象として明確にする必要がある。

その際、「労働補完型」、「雇用依存型」、「企業的雇成型」により、実施する施策が異なることに留意する必要がある。「労働補完型」では、農業雇用者はほぼ家族世帯員と同様であるとみなされがちで、労働時間等が曖昧になるとともに、担当する作業も多様になるので、経営者が、明確に雇用者として位置づけ、労働時間や役割分担を明確にさせていく必要がある。「雇用依存型」も、「労働補完型」と同様に、雇用者の役割分担を明確にさせるとともに、雇用者間の待遇等のルールを明確にしていく必要がある。「企業的雇成型」は、労務管理、雇用管理等で他産業の企業と同様な対応が求められるが、農林水産省では対応すべき施策がほとんどない。このような「企業的雇成型」に対して、農林水産省として行うべき施策を検討する必要がある。

第 4 に、農業雇用者の就業条件を改善することである。このためには、制度の改善とともに、農業経営者が就業条件に努めるような条件を整備する必要がある。

農業雇用者の労働条件に関する制度的な問題として、第 1 に労働基準法の労働時間等の適用除外の問題がある。このため、農業には、他産業よりも年間就業日数が多いこと、残業しても時間内の賃金と同額しか支払われないこと等、他産業よりも条件が悪くなっている。第 2 に、労働保険（雇用保険、労災保険）における暫定任意適用事業の問題がある。農業だけが、正社員で就業しても、労働災害時に他産業と同程度の補償が得られなかったり、失業後に雇用保険を受給できなかったりすることがありうる。これらの制度的な問題は、労働条件の改善のためにも見直す必要がある。

また、このような制度の改善とともに、農業経営者も就業条件の向上に努める必要がある。制度の改善は被雇用者にとってはメリットであるが、経営的にはコスト高となるため、経営者のなかには制度の改善に反対の意見がある。しかし、今後、農業雇用者として、よりよい人材を確保していこうとするならば、自主的に就業条件を改善していくことが望ましい。労働環境の改善も併せて、農業経営者が雇用者のための方策をとることを促進させる施策を行っていくことが必要である。

第 5 に、農業労働力に関する行政組織についてもふれておきたい。農業における労働力対策は、長い間、農業委員会等系統組織と農業改良普及組織によって担われてきた。特に、農業雇用に関しては、農業委員会等系統組織での事業がほとんどを占めている。昭和 36 年の「農業就業構造改善事業」の実施以来、農業委員会等系統組織は農業における「人」に関する施策を継続的に実施してきており、農政における「人」に対する施策を注目するようになるのとはほぼ同時期から、「人」の施策が実施されてきたのである。ただし、法律で定められた「農地」の業務と異なり、「人」の施策は毎年の事業に基づくものであり、農林水産省と農業委員会等系統組織の役割分担は必ずしも明確でない。近年、「農の雇用事業」や外国人技能実習制度の技能試験の実施、農業法人の就職説明会である「農業人フェア」の実施、農業技術検定試験の実施等、様々な事業が農業委員会等系統組織で行われてきている。現状としては、以前の農林水産省組織令における「農業団体等が行なう農業労働力に関する事業に関し指導及び助成を行なうこと」とあまり変わらないまま、農業委員会等系統組織を念頭にした事業が行われている。様々な事業が行われるようになるなかで、農業委員会等系統組織と行政との役割分担をより明確化していく必要がある。

農業雇用労働力は、補完的役割であるにしろ、農業経営を継続させていくためには必要な労働力である。さらに、農家の家族労働が減少していくなかで、農業雇用労働力は主たる労働力として期待されるようになってきている。このため、農業雇用労働力の問題を、雇用対策からではなく、今後の農業生産を担う労働力を確保するための重要な政策課題として位置づけていく必要がある。

引用文献

1. 単著・論文等

- 1) 秋山邦裕『雇用導入による規模拡大と集約化（農 168 号）』,(財)農政調査委員会,1987 年
- 2) 秋山邦裕「担い手不足解決策の模索」『技術と普及』28 卷 7 号,(社)全国農業改良普及協会, 1991 年
- 3) 秋山邦裕『雇用型農業経営（日本の農業 182 号）』,(財)農政調査委員会,1992 年
- 4) 安藤光義「外国人研修生・技能実習生導入農家の現状」『農業経営研究』第 49 卷第 1 号, 日本農業経営学会, 2011 年
- 5) 青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営（日本農業経営年報 No.6）』, 農林統計協会, 2008 年
- 6) 団野信夫「農業基本問題と基本政策 ー農林漁業基本問題調査会の答申ー 内容と性格」『農業基本問題と基本政策（日本農業年報 10 卷）』, 中央公論社, 1961 年
- 7) 藤本武『農業生産力形成における雇用労働の研究』昭和 36 年度農林水産業特別試験研究費補助金による研究報告書, 1962 年
- 8) 古島敏雄『日本農業史』, 岩波書店, 1956 年
- 9) 浜口義曠「「新政策」の理念と方向」日本農業新聞社編『農政大改革』, 日本農業新聞, 1992 年
- 10) 橋本信之「行政機関と政策転換ー高度成長期における農業政策(2)」『法と政治』第 32 卷 2 号, 関西学院大学法政学会, 1981 年
- 11) 逸見謙三「農業人口の固定性」東畑精一・大川一司編『日本の経済と農業 上巻』, 岩波書店, 1956 年
- 12) 逸見謙三「農家人口の減少傾向」大川一司編『過剰就業と日本農業』, 春秋社, 1960 年
- 13) 秀村秀三「近世農村奉公人の供給源（二）」『九州大学経済学会』第 27 卷第 3 号, 1961 年
- 14) 本多達雄「日本人口問題の史的解析ー農村人口問題研究のための一考察ー」『農村人口問題研究第 2 集』, 農林統計協会, 1952 年
- 15) 堀部篤「新しい農業雇用労働力市場の性格について」(2010 年日本農業市場学会個別報告資料), 2010 年
- 16) 堀越孝良「農業法人制度立法過程の考察」『農業総合研究』第 47 卷 3 号, 農業総合研究所, 1993 年
- 17) 市川孝正・渡辺信夫・古島敏雄他著『封建社会解体期の雇傭労働』, 青木書店, 1961 年
- 18) 五十嵐建夫「新規就農相談窓口の実態と支援の多様化 多様に広がる新規就農の足がか

- り』『農業と経済』第71巻第4号，昭和堂，2005年
- 19) 今村奈良臣「新経済計画と農業政策を斬る」『減速経済化の日本農業（日本農業の動き第39号）』，農林統計協会，1976年
- 20) 今村奈良臣「企業的農業経営体の存在構造」磯辺俊彦，窪谷順次編『1980年世界農業センサス 日本農業の構造分析』，農林統計協会，1982年
- 21) 今村奈良臣『現代農地政策論』，東京大学出版会，1983年
- 22) 今村奈良臣「総論 『新農政』の農政理念を問う」『新農政』を斬る（日本農業年報39号）』，農林統計協会，1993年
- 23) 入澤肇「『新農政』の哲学とグローバルな意味」『こうしたらどうですか新農政（1992年現代農業臨時増刊号）』，農山漁村文化協会，1992年
- 24) 入澤肇「新農政の視点と戦略目標」農政ジャーナリストの会編『『新農政』の徹底分析（日本農業の動き No.103）』，農林統計協会，1993年
- 25) 石川英夫「それでも農業はやめられないー池田首相に与える農村，農民の実態報告ー」『中央公論』75巻第12号，中央公論社，1960年
- 26) 磯辺秀俊「日本農業に於ける労力組成と小農労働」農業経済学会編『日本農業の展望』，岩波書店，1935年
- 27) 岩崎徹編著『農業雇用と地域労働市場 北海道農業の雇用問題』，北海道大学図書刊行会，1997年
- 28) 梶井功「集落農場制の現段階意義」日本農業研究所編『いえとむらの農政学』，農山漁村文化協会，1993年
- 29) 金岡正樹「公的な農業労働あっせんルートの実態」青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営（日本農業年報No. 6）』，農林統計協会，2008年
- 30) 金沢夏樹「複合を生かす農業労働銀行」『地上』昭和53年8月号，全国農協中央会，1988年
- 31) 金子弘道「農業は雇用の場にならない 失業者の緊急避難の場には違いないが・・・」『日経ビジネス』1987年6月15日夏期増刊号，日経BP社，1987年
- 32) 神田多喜男・山田勝・杉本恒男「雇用型経営の実態と経営管理」『農業問題研究』第41号，筑波書房，1995年
- 33) 加藤一郎「農地法の立法論理」加藤一郎・阪本楠彦編『戦後農政の展開過程』，東京大学出版会，1967年
- 34) 加藤俊次郎「農業労働力の払底と農民的対応の様相」『農政調査時報』第80号，全国農業会議所，1961年
- 35) 近藤康男「農業基本問題と基本政策 ー農林漁業基本問題調査会の答申ー 矛盾の本質」『農業基本問題と基本政策（日本農業年報10巻）』，中央公論社，1961年
- 36) 工藤昭彦「『新政策』にみる戦後農政転換の顛末」『農業経済研究報告』41号，東北大学農学部，2010年

- 37) 黒川宣之「展開の全容見えぬ新農政―濃い影落とすウルグアイ・ラウンド―」(農政ジャーナリストの会編『「新農政」の徹底分析(日本農業の動き No.103)』, 農林統計協会, 1993年)
- 38) 松久勉「わが国の農家人口と農業労働力の将来推計」『農業総合研究』第46巻第2号, 農業総合研究所, 1992年
- 39) 松久勉「農業雇用労働力の実態―総務省「就業構造基本調査」組替集計から―」『農村活性化プロジェクト資料第2号』, 農林水産政策研究所, 2010年
- 40) 松久勉「農業センサスにおける農業雇用労働力の存在形態」『集落営農下の農業構造―2010年農業センサス分析―』(構造分析プロジェクト研究資料第3号, 農林水産政策研究所, 2013年)
- 41) 松丸志摩三『村の次三男 その問題と生き方』, 新評論社, 1954年
- 42) 松尾一太郎『農業労働に関する調査(大正9年)』(農業発達史調査会資料第92号), 1956年
- 43) 村松功巳「最近の農業雇用労働力の需給構造」『農業総合研究』第27巻2号, 農業総合研究所, 1973年
- 44) 室屋有宏「増加する建設業の農業参入―雇用確保の「帰農」とその実情―」『調査と情報』2005年1月号(第212号), 農林中金総合研究所, 2005年
- 45) 永岡洋治「農林行政の理念と現実を問う」『農業と経済』平成2年10月号, 富民協会, 1990年
- 46) 中安定子他著『先進国家家族経営の発展戦略全集(世界の食料 世界の農村第6巻)』, 農山漁村文化協会, 1994年
- 47) 並木正吉「福岡県における年雇経営の形成」『農業総合研究』第7巻2号, 農業総合研究所, 1953年
- 48) 並木正吉「農業人口の補充率(1920~59年)」『農業総合研究所』第14巻3号, 農業総合研究所, 1960年
- 49) 並木正吉「農業就業人口(1950~63年)の検討」『農業総合研究所』第18巻1号, 農業総合研究所, 1964年
- 50) 越智啓三『家族協定の法社会学的研究』東京大学出版会, 2007年
- 51) 小倉武一『「農業の基本問題と基本対策(未定稿)」について』, 農林大臣官房企画室, 1960年
- 52) 小倉武一『基本法農政を超えて(小倉武一著作集 第6集)』, 農山漁村文化協会, 1981年
- 53) 小倉武一「ある門外漢の新農政試論」『ある門外漢の新農政試論 試論を巡るパネル討論会(農政研究センター国際部会レポート NO.26)』, 食料・農業政策研究センター, 1995年
- 54) 大内力「農基法30年の帰結と「担い手」問題」『日本農業年報38巻』, 農林統計協会, 1992年

年

- 55) ルース・ガッソン, アンドリュー・エリングトン (カーペンター, 神田健策, 玉真之介 監訳) 『ファーム・ファミリー・ビジネス』, 筑波書房, 2000 年
- 56) 斉藤潔「農業法人の今日的意義と発展方向」『新政策の展開と農業法人の課題』, 全国農業会議所, 1993 年
- 57) 斉藤京子「社会人のための就農支援」『農業と経済』第 68 巻第 7 号, 昭和堂, 2002 年
- 58) 佐竹五六『体験的官僚論—55 年体制を内側からみつめて—』, 有斐閣, 1998 年
- 59) 佐藤寛次編『国際農業労働会議概観』, 帝国農会, 1923 年
- 60) 千田正作『農業雇傭労働の研究』, 東京大学出版会, 1971 年
- 61) 下河辺淳「新全総の見直しと三全総」『減速経済化の日本農業』(日本農業の動き 第 39 号), 農林統計協会, 1976 年
- 62) 塩見定美『青年農業者形成論』, 農林統計協会, 2000 年
- 63) 田畑保「新規参入対策—農外からの就農促進と農村活性化—」田畑保・村松功巳・両角和夫編『日本農業の担い手問題と担い手対策』, 農業総合研究所, 1996 年
- 64) 田代洋一『食料主権 21 世紀の農政課題』, 日本経済評論社, 1998 年
- 65) 寺山義雄『続 あの時 この人』, 楽遊書房, 1985 年
- 66) 暉峻衆三「国家独占資本主義のもとでの農民層分解—その分析視覚と現実—」井野隆一, 暉峻衆三, 重富健一編『国家独占資本主義と農業 下巻』, 大月書店, 1971 年
- 67) 利谷信義「労働力流出と農業後継者」『変貌する農村』(日本農業年報 14 号, お茶の水書房, 1965 年)
- 68) 内山智裕「ヨーロッパにおける外国人雇用の実態と課題—イギリスを事例として—」青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営 (日本農業経営年報 No.6)』, 農林統計協会, 2008 年
- 69) 内山智裕「新規就農の一形態としての非農家出身の農業法人への就職の現状と展望」『農政調査時報第』第 479 号, 全国農業会議所, 1996 年
- 70) 梅村又次『賃金・雇用・農業』, 大明堂, 1961 年
- 71) 宇佐見繁「農家以外の事業体の性格」磯辺俊彦編『危機における家族農業経営』, 日本評論社, 1993 年
- 72) 綿谷赳夫『農業構造の理論 綿谷赳夫著作集 第二巻』, 農林統計協会, 1979 年
- 73) 山田盛太郎「農地改革の歴史的意義 —問題総括への一試論—」矢内原忠雄編『戦後日本経済の諸問題』, 有斐閣, 1949 年
- 74) 山田豊「新政策は歴史への挑戦 —法人化で若い有能な人材を確保—」『新政策の展開と農業法人の課題』, 全国農業会議所, 1993 年
- 75) 山口英彰「新しい食料・農業・農村政策の方向について (II)」『農業構造改善』92 年 8 月号, 全国農業構造改善協会, 1992 年
- 76) 山崎春成「戦後の経済政策と農業政策」加藤一郎, 阪本楠彦編『日本農政の展開過程』, 東京大学出版会, 1967 年

2. 報告書, 解説書

- 1) (社)全国農村青少年教育振興会編『青年農業者育成確保の手引』, ケーユー出版, 1994年
- 2) 『農業労働力サービスシステム確立事業調査報告書』, 宮崎県地域農業管理情報システム研究会, 1994年
- 3) 『農業法人白書(2011年版)統計書』, 日本農業法人協会, 2012年
- 4) 『「農林漁業基本問題」についての研究討論(低所得不安定農業の要因分析研究資料第3号)』, 農業総合研究所, 1959年,
- 5) 農林漁業基本問題調査事務局監修『農業の基本問題と基本対策(解説版)』, 農林統計協会, 1960年
- 6) 『平成4年度農業労働力の確保・調整のための調査研究 報告書』, (株)農林中金総合研究所, 1993年
- 7) 『平成5年度農業労働力の確保・調整のための調査研究 報告書』, (株)農林中金総合研究所, 1994年
- 8) 農村法制研究会編『農業基本法の手引』学陽書房, 1961年
- 9) 新農政推進研究会編著『新政策 そこが知りたい』, 大成出版, 1992年
- 10) 新政策研究会編『新しい食料・農業・農村政策を考える』, 地球社, 1992年
- 11) 地域社会計画センター『現代農業者の意識像 -リーダー的農業者・兼業農家意識調査結果-』(地域社会計画センター研究開発資料 No.20), 1983年
- 12) 地域社会計画センター『農業労働力雇用の実態と農協の取り組み』(地域社会計画センター研究開発資料 No.22), 1984年
- 13) 『東北地域における園芸産地における労働力不足とその対応』(東北農業経営・農村生活研究資料 No.9), 東北農業試験場農村計画部, 1993年
- 14) 『東北地域における園芸産地における農業労働力確保の現状と課題』(東北農業経営・農村生活研究資料 No.15), 東北農業試験場農村計画部, 1994年
- 15) 『農業基本法 -その背景と内容の解説-』, 全国農業会議所, 1961年
- 16) 『農業委員会等制度史 -20年の歩み-』, 農民教育協会, 1976年
- 17) 『農業委員会等制度三十年史』, 全国農業会議所, 1985年
- 18) 『農業委員会等制度史』, 全国農業会議所, 1995年
- 19) 『農業委員会等制度 五十年史』, 全国農業会議所, 2005年
- 20) 『労働力あっせん対策事例調査-系統農協による「労働銀行」の設立にむけて-』, 全国農業協同組合中央会, 1985年
- 21) 『農村青少年育成三十年の歩み』(社)全国農村青少年教育振興会, 1994年

3. 政府刊行物

- 1) 農商務省農政局『本邦農業ノ概況及農業労働者に関する調査』, 1921年
- 2) 農林省『農林省年報』(各年版)
- 3) 農林大臣官房企画室編『昭和32年度農林白書-農林水産業の現状と問題点-』, 1957年
- 4) 『農林行政史第2巻』, 1957年
- 5) 農林漁業基本問題調査事務局『農業経済の推移と農業政策の問題』, 1959年
- 6) ベルグマン(農林漁業基本問題調査会事務局訳)「経済的に自立可能な農場(仮訳)」, 1959年
- 7) OEEC(欧州経済協力機構)の「ヨーロッパにおける小家族農業経営の問題(農林漁業基本問題調査会仮訳): 経済的に自立可能な農業経営単位の創設のための諸施策」, 1959年
- 8) 農林大臣官房企画室『構造部会分科会報告集』, 1961年
- 9) 農業白書(各年版)
- 10) 林業白書(各年版)
- 11) 農林省『農業後継者づくり懇談会(第1回)』, 1963年
- 12) 農林省『農業後継者づくり懇談会(第2回)』, 1963年
- 13) 農林省農政局普及教育課『農村青少年教育に関する資料(I)』, 1964年
- 14) 経済企画庁調整局農林課『総合農政関係資料』, 1970年
- 15) 国土庁『新全国総合開発計画総点検作業中間報告 農林水産業問題とその対策』, 1975年
- 16) 国立国会図書館調査立法考査局『戦後政党の農林水産政策集 下巻』(調査資料65-8), 1966年
- 17) 『労働白書』(各年版)

4. その他

(1) 年鑑

- 1) 日本農業年鑑刊行会編『日本農業年鑑』(各年版), 家の光協会
- 2) 『日本農業年報』(各年版), 中央公論社
- 3) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』(各年版), 東洋経済新報社

(2) 雑誌等

- 1) 農政ジャーナリストの会編『季刊 農政の動き』, 協同組合協会
- 2) 労働省職業安定局雇用政策課編『職業安定広報』, 雇用問題研究会
- 3) 全国農業会議所『農業臨時雇賃金調査結果』(各年版)
- 4) 全国農業会議所編『農政調査時報』

(3) 資料集

- 1) 『明治中期産業運動資料 各巻』, 日本経済評論社
- 2) 農地制度史編纂委員会『戦後農地制度資料 第7巻 農業基本問題と農地制度(上)』,

- (財) 農政調査会, 1986 年
- 3) 同『戦後農地制度資料 第 8 巻 農業基本問題と農地制度 (下)』, (財) 農政調査会, 1986 年
- 4) 同『農地制度資料 (平成 13 年度) 第 1 巻 新政策の策定と農業経営基盤強化法への移行等 (上)』, 農政調査委員会, 2002 年
- 5) 『食料・農業・農村基本法関係資料 第 1 巻 農業基本法に関する研究会』, 農政調査会, 2000 年
- 6) 『食料・農業・農村基本法関係資料 第 2 巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第 1 分冊』, 農政調査会, 2000 年
- 7) 『食料・農業・農村基本法関係資料 第 2 巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第 4 分冊』, 農政調査会, 2000 年
- 8) 『食料・農業・農村基本法関係資料 第 5 巻 食料・農業・農村基本問題調査会 第 1 分冊』, 農政調査会, 2001 年

1. 昭和35年頃までの農業労働力の存在形態とその動向	74
2. 農業基本法制定過程における農業雇用の位置づけ	77
第3節 昭和30年代後半からの農業雇用の減少とその対応	80
1. 統計からみた雇用労働力の減少	80
2. 稲作における機械化の進展と農業雇用の減少	81
3. 農業雇用労働力減少に対する対策	92
第4節 大規模農家における雇用の実態と畜産における雇用の増加	98
第5節 労働政策における農業雇用者の位置づけ	106
1. 労働省の政策対象としての農業雇用者	106
2. 農業雇用者の失業保険及び労災保険の適用問題	108
第6節 小括	117

第Ⅱ部 政策課題化する農業雇用労働問題 119

第3章 昭和50年代から60年代までの農政及び雇用労働力での新たな動き

	121
第1節 農政における新たな動き	121
1. 構造政策における政策目標の変更とその問題点	121
2. 政策対象となる新規参入者	125
第2節 農業雇用労働力における新たな動き	129
1. 「農家以外の農業事業者」の動向	129
2. 昭和50年代の雇用労働力の増加	133
3. 農業所得拡大の障害となる労働力不足	135
4. 昭和60年代から平成2年までの雇用労働の動向	140

第4章 「新農政」における農業労働力政策の見直し 147

第1節 バブル期の若年層の減少と後継者確保対策	147
1. 新規学卒就農者等の減少の話題化	147
2. 新規学卒就農者の減少が話題になる前の農林水産省の対応	148
3. 新規学卒就農者の減少が話題になった後の農林水産省の対応	150
4. 農業における「3K」のイメージの定着	151
5. バブル期の雇用労働力不足の問題化	152
第2節 「新農政」を検討するまでの経緯	155
1. 新たな農政の方向の模索 ―農業基本法制定後30年を迎えて―	155
2. 「新農政」が検討された背景と検討に至った経緯	156

第3節 「新農政」公表までの検討過程	159
1. 「新農政」における農林水産省内の検討体制及び懇談会の位置づけ	159
2. 懇談会での議論とその取りまとめ	161
3. 「新農政」案の内容とそれに対する自民党の意見	163
4. 「新農政」に対する反応	166
第4節 「新農政」における農業経営者確保のための目標の設定	168
1. 「新農政」の概要	168
2. 「新農政」における農業経営者確保のための政策目標	169
第5節 小括	176

第5章 「食料・農業・農村基本法」制定までの農業政策の展開と農業雇用 に関する労働政策の変化

第1節 「新農政」の農業政策の具体化	180
1. 「農業経営基盤強化法」への移行及び農地法等の改正について	180
2. 新規就農対策の拡充	183
3. 「新農政」発表後の農業労働力の動向	186
第2節 「食料・農業・農村基本法」制定過程における新規就農者の政策課題化	189
1. 「農業基本法に関する研究会」における議論	189
2. 「食料・農業・農村基本問題調査会」における議論	192
3. 「食料・農業・農村基本法」の制定過程	197
第3節 「食料・農業・農村基本計画」策定時における議論	200
第4節 労働政策の政策対象となる農業雇用	204
1. 国会の労働関係委員会における農業雇用問題	204
2. 労働省における農山村雇用対策室設置の経緯	205
3. 農山村雇用対策室設置後の農業に関する雇用対策	212
第5節 小括	215

第6章 雇用対策として政策課題化した農業雇用労働力

第1節 平成期の農業雇用の動向及びその特徴	219
1. 平成12年までの農業雇用の動向	219
2. 平成12年以降の農業雇用の新たな動き	228
第2節 「就業構造基本調査」の組替集計による農業雇用の特徴	237
1. 就業形態別の特徴	237
2. 新規に農業雇用された者の特徴と継続就業期間別雇用者数	242

3. 農業雇用者の就業条件	246
第3節 非農家へと対象を拡大させていく農業の「雇用の受け皿」	249
1. 農業の「雇用の受け皿」機能の変化	249
2. 地方の「雇用の受け皿」として期待される農業	251
第4節 「農林業をやってみよう」プログラムの実施とその後の農業政策 における雇用の変化	253
1. 「農林業をやってみよう」プログラムの実施	253
2. 「新たな食料・農業・農村基本計画」での人材育成・確保対策	259
第5節 「リーマン・ショック」後の農業雇用への関心の高まり	265
1. 「リーマン・ショック」後の農林水産省の雇用対策と新聞等の反応	265
2. 厚生労働省としての農業雇用対策	272
3. 3回目の「食料・農業・農村基本計画」での農業雇用に関する議論	275
第6節 資金就農者の動向と「青年就農給付金」	280
1. 新規就農実態調査からみた農業雇用者の動向と「農の雇用事業」	280
2. 「青年就農給付金」制度導入の経緯	285
第7節 小括	292
おわりに	295
引用文献	311