Section #2

日本の農業が抱える問題と新たな動き

経済構造の根幹に食と農を位置づけ 水田を最大限利用することが政策転換のカギ

政府の「日本再興戦略」は、農業分野を柱の1つとし、競争力強化のために法人経営体数を4倍（5万法人）、40代以下の新規就農者を倍増（40万人）し、6次産業化、輸出拡大、若者も参入しやすい「土日」、「給料」のある農業の実現を追求していくという。高齢化と後継者不足、コストが高く生産性が低い。そんな言葉で農業の危機が指摘されて久しいが、現状はどうなっているのか。日本の農業が魅力ある産業となるには何が必要なのか。谷口信和東京農業大学教授に聞いた。

谷口信和　たにぐち・のぶかず

東京農業大学教授　東京大学名誉教授

1948年東京都生まれ。東京大学大学院農学系研究科博士課程修了。名古屋大学経済学部助手、愛知学院大学商学部助教授、東京大学大学院農学生命科学研究科教授を経て現職。
著書に『日本農業年報60　世界の農政と日本―グローバリゼーションの動揺と穀物の国際価格高騰を受けて』（農林統計協会・編著）、『水田活用新時代―減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ（シリーズ地域の再生16）』（農山漁村文化協会・共著）、『JA（農協）出資農業生産法人』（農山漁村文化協会・共著）など多数。

豊かな国は農村が美しい

―日本の農業が抱える問題とは？

日本の農業は、一次、二次、三次産業に比べ生産性や生産技術が低いというイメージがあるようだが、けっしてそんなことはない。問題は、食料の安全保障にかかわる農業が、日本全体の経済構造の中に適切に位置づけられてこなかったことだ。食や農は経済活動の根幹をなすものなのに、そのことが認識されていない。

国の豊かさは農村をみるとわかると言われる。農村が美しい国は、農民が誇りを持って生産し、その農産物をベースとする食文化が成り立っている。逆に言えば、農村が疲弊している国は、その経済構造に歪みがあるということだ。日本の農村は、過疎化、高齢化が進み、耕作放棄地が目立つところも少なくない。

農業の第一義的役割は、国民に安全な食料を安定的に供給することだ。しかし、日本の食料自給率は約40％と他の先進国に比べ低い。日本は有数の経済大国でありながら、食や農の基盤が確立できていないという大きな問題を抱えているのだ。

その結果、何が起きているのか。それは「飽食と飢餓の並存」という言葉で表現できる。食料自給率は40％しかないのに、食べられるものが廃棄される「食品ロス」は、年間500～800万トンにのぼる。米の生産は過剰だというのに穀物自給率は25％しかない。

なぜ、こんな奇妙な並存が生じているのか。それは、日本の食料や農業をどうするのかという基本方針が定まっていないからだ。日本の農業をめぐる構造的問題は、地理や気象条件による宿命的なものではなく、あやまった政策による社会的問題であり、適切な政策によって解決可能な問題だと私は考えている。

水田を水田のまま利用する

―政策によって解決できる…。

1つは、水田の活用だ。現在、耕地の半分を水田が占め食用米が作られているが、その稲作で就業者の高齢化が進み、深刻な担い手不足が起きている。

米の過剰生産を抑えるために長く減反・転作政策がとられてきたが、畑作に向くのは水はけのよい土地であり、水を蓄える機能をもつ水田を畑に転換するのは無理がある。では、米の生産を調整し、穀物自給率を上げるにはどうすればいいのか。有力な解決策は、水田を水田のまま利用して飼料用や加工用の米をつくることだ。穀物自給率が低い最大の要因は飼料用トウモロコシをほぼ全量アメリカから輸入していることだ。アメリカはその気候風土に最も適したトウモロコシを戦略的に位置づけ、日本は食用米以外の飼料穀物は輸入するという政策をとった結果である。しかし、トウモロコシに頼らなくても、水田だけでほとんどの家畜の飼料に対応できる。肉牛は稲ワラを食べる。乳牛用には稲を発酵させた「WCS（ホールクロップサイレージ）」という飼料が開発されている。

水田は日本の農業の基盤であり、環境保全や災害防止にも重要な役割を果たしている。民主党政権は戸別所得補償制度において、水田転作における飼料用米・WCS用稲を重視したが、やはり水田を最大限利用することが政策転換の大きなカギになるだろう。これがうまくいけば、同じ水田農業を基盤とするアジアの国にとっても朗報になる。経済発展に伴い食肉や乳製品の消費が拡大しても、飼料を輸入に頼らなくてもすむからだ。

加工用は二級品というレッテル

―なぜ、いままで進まなかったのか？

理由は2つある。1つは、宗教的に米は神聖なものとされてきたからだ。神前に供えられる、お餅は米でできている。それを家畜の餌にすることには強い抵抗感があった。

もう1つ、粒のまま食べる穀物は米だけなのだが、加工用の米はランクが落ちるという思い込みがあり、稲作農家は粒で食べる米づくりにこだわってきたからだ。これは果実や野菜も同じで、生食用に比べ加工用は二級品というレッテルが貼られてきた。しかし、日本農業の構造的な問題を解決するには、生産者も消費者もそうした意識を見直すべきだ。

「耕作放棄地」についても発想の転換が必要だ。日本の農村は、水田（畑）・放牧地（原野）・山林という構成で成り立っていた。ところが、明治の富国強兵政策の下で放牧地（原野）の開墾が奨励され水田・畑に転換するとともに、放牧地などの低度の土地利用が縮小した。しかし、いま中山間地域では高齢化・過疎化が進み、苦労して開墾した水田・畑が放棄されている。また、森と人里の緩衝地帯が失われたために鳥獣害被害が深刻化している。耕作放棄地は、採草地、放牧地など低度な利用まで含めて考えればまだまだ開発の余地がある。

―政府は農業の競争力を強化し、輸出を拡大するというが…。

「日本再興戦略」が掲げる項目は間違ってはいない。しかし、食用米生産に過剰に傾斜し、他の穀物は輸入に依存し、加工を軽視してきたことのツケがいま回ってきているのだ。だから、その根本的なスタンスを解きほぐさないと、政府がいくら旗を振っても実現しない。なぜ、それができていないのかを考えることが重要だ。

日本の農産物の輸出はほぼゼロに近い。先進工業国は、高度な農業機械や肥料、農薬などを利用できるため農業の生産性は高いのだが、日本は生食志向が強いために加工業の育成が遅れた。その結果の「輸出ゼロ」だ。葡萄をいちばん高く売る方法はワインを作ること。だから輸出を拡大するには、米も野菜も果実も畜産物（ついでに言えば水産物）も、粒食・生食重視の発想を転換し、日本人の繊細な味覚と季節感を生かした加工を重視していくことが必要だ。そして、日本の豊かな食文化をこそ競争力の源泉としなければいけない。まず日本への観光客を呼び込み、日本の食文化を知ってもらう。そして海外から「買いたい」という引きがくるようになったとき、日本の農産物は有力な輸出品になるだろう。

生きるために働いている

―若者の就農を支援するには？

農家の法人化が進み、雇用労働者が増えている。ただ家族経営が長かった経営者は、雇用することに慣れておらず、自分の踏ん張り力を労働者に押しつけがちだ。

でも、もはやそれは通用しない。電照菊の栽培で有名な愛知県渥美半島は、非常に農業所得水準の高い地域だが、そこでも地元の農業高校の生徒の就農率が下がってきた。儲かる農業なのになぜなのか。理由は、親たちの働き詰めの働き方だった。

働くために生きているのではなく、生きるために働いている。これは農業に限らないかもしれないが、若い人に魅力ある産業になるには働き方の転換も重要だ。

―労働組合にできることは？

歴史的にみて農業労働者の賃金水準が工業労働者よりも高かったことはない。アメリカでもヨーロッパでも、単純労働のための低賃金労働者を外国から入れることが繰り返されてきたからだ。日本の技能実習制度も実態としては安い労働力の調達手段になっている。

じつは食料問題と労働問題はメダルの裏表だと思う。使用者側は、食料が安くなれば賃金を低く抑えられると考える。そのために外国の食料を輸入する、外国人労働者を導入するという話になる。それに対して労働組合は、安全な食料を安定的に確保し、文化的で健康的な生活を営むのにふさわしい条件を求めていくべきだ。

組合員レベルで参加してほしい農業支援活動もある。ボランティアで農業を手伝い、宿泊や食事の提供を受けるワーキングホリデー、耕作放棄地解消プロジェクトや都市農村交流事業、社員食堂での地産地消など、いまユニークな活動が広がっている。埼玉県の農業法人ナガホリは、耕作放棄地を復旧して小松菜を栽培し、200人を雇用するまでになっている。秦野市では「耕作放棄地バスターズ」が大活躍している。農業は地域と人々をつなぐ可能性を秘めている。労働組合もぜひ知恵を出してほしい。

Section #3

農業労働者のためのワークルールの整備

農業労働の実態をよく知ったうえで労基法41条の改正を視野に入れた議論を

人手不足と高齢化が深刻化する1次産業。農林水産省も新規就農支援に力を入れているが、せっかく就農してくれた若者も「休みが取れない」と言って辞めていくケースが少なくないという。休みが取れないのは、労働基準法の労働時間等の規定から、農業や畜産業・水産業が適用除外とされていることが大きい。なぜそうなっているのか、労働組合にできることは何か。放送大学の道幸哲也教授に聞いた。

道幸哲也　どうこう・てつなり

放送大学教授　北海道大学名誉教授
NPO法人・職場の権利教育ネットワーク代表

1947年北海道生まれ。70年北海道大学法学部卒業。小樽商科大学助教授、北海道大学助教授、教授を経て、2011年より放送大学教授。2007年にNPO法人・職場の権利教育ネットワークを設立。北海道地方最低賃金審議会会長、北海道労働委員会元会長、日本労働法学会元代表理事。
主な著書に、『教室で学ぶワークルール』(旬報社)、『不当労働行為為救済の法理論』(有斐閣)、『労働組合の変貌と労使関係法』(信山社)、『不当労働行為法理の基本構造』(北海道大学図書刊行会)、『職場における自立とプライヴァシー』(日本評論社)など多数。

制定当時は想定していなかった状況

―農業労働者は休みが取りにくいと…。

農業で働く人たちのワークルールをめぐっては、2つの問題がある。

1つは、労働法の適用を受けるかどうか。その判断は、「労働者性」の有無で分かれる。事業主の指揮命令下で働いているのであれば「労働者」に該当し、労基法を含む労働関係諸法の適用を受けるが、家族経営で事業主と同居の親族である場合には原則として労働者として扱われず適用されない（労基法116条2項）。

もう1つは、適用を受ける場合、労基法41条では別表の「六　土地の耕作若しくは開墾又は植物の栽植、栽培、採取若しくは伐採の事業その他農林の事業、七　動物の飼育又は水産動植物の採捕若しくは養殖の事業その他の畜産、養蚕又は水産の事業」について、労働時間、休憩、休日、時間外労働の割増賃金の支払（深夜勤務を除く）に関する規定の適用除外としていることだ。つまり、林業を除く1次産業労働者の場合、「労働時間は1日8時間、週40時間を超えてはならない」等の規定は適用されないという問題がある。労使が自由に決めることになるわけだ。

―なぜ適用除外になっているのか？

法律書では、気候や天候等に影響を受ける特殊性があるからだと解説されている。もともと1947（昭和22）年に労働基準法が施行されるまで「工場法」が労働者保護の役割を担ってきた経緯があることや、農地改革で農業の雇用労働者がほとんどいなくなったことにも関連があるかもしれない。

かつては林業も適用除外とされていたが、1994（平成6）年から林業は原則どおりの規定が適用されることになった。なぜ林業だけ変更がなされたのか詳しい経緯は分からない。働き方が自然的条件にあまり左右されなくなったからなのか、あるいは指揮命令下での集団的な労働へ移行したからなのか…。ただ、近年の農業や畜産・水産業を見たとき、労基法が制定された1947年当時には想定していなかった状況が生まれていることは確かだ。自営農家の高齢化や後継者不足から、若い世代を中心に雇用されて働く農業労働者が増加している。あるいは自然的条件の影響をほとんど受けない工場的農業も出てきている。さらには農業の6次産業化が進む中で、1次産業の仕事だけでなく、加工や梱包・販売などの2次・3次産業の仕事を掛け持ちしている労働者も現れている。そういう状況を踏まえると、労基法41条の適用除外規定を現状のまま維持することが本当に合理的なのかどうか、そろそろ検討すべき時期を迎えていると思われる。法律改正を視野に入れた議論が必要だが、その前にまずは農業労働に関する本格的な調査を実施して、実態をよく知ることから始めるべきだろう。

今後、論点となる可能性があるのは、「仕事」と「休憩」を明確に区分できない場合の考え方、あるいは共同作業的な農業形態での働き方をどう考えるのかなどだ。パートナーシップ的労働は、農業だけにとどまらず広がりを見せる可能性がある。こうした論点を考えるにあたっては、まずはワークルールの原則をしっかりと踏まえた上で、それをどう修正していくのかという2段構えの考え方で臨む必要がある。

外国人技能実習生をめぐる論点

―外国人の受け入れも進んでいる…。

労基法41条の規定によって、農業、畜産・水産業の事業場では、労働時間等に関する規定の適用が除外されると言ったが、この規定の外国人技能実習生への関わりについて、農林水産省が通達（農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」平成12年3月）を出している。それによると、農業分野の外国人技能実習生については、「労働基準法の適用がない労働時間関係の労働条件について、基本的に労働基準法の規定に準拠するものとする」。つまり、外国人技能実習生については労働時間等に関する規定の適用除外とせずに、原則どおり適用するということだ。そうなると、外国人技能実習生の方が日本人労働者よりも優遇されているという議論も成り立つ。実際、一部の管理団体が、外国人技能実習生が労働者であるならば労基法41条が適用されるはずだと主張して、通達に反して時間外労働・休日労働に対する割増賃金を技能実習生に支払わない事例が報告されているという。

農水省がこの通達を出した理由はおそらく、外国人技能実習制度がもともと製造業から始まり、途中から農業分野に拡大された経緯の中で、他産業と労働条件に差があると農業分野に人材が集まらないと心配したからではないか。ひるがえって農水省はいま、日本人の若者の新規就農者を倍増させる目標を掲げているが、農業分野が労基法の労働時間等に関する規定の適用除外とされている限り、他産業と同じ土俵で人材獲得競争をすることは難しい。

いずれにしても、この農水省通達の存在は、外国人技能実習生の労働者性をどう考えるのかということや、労基法41条の存在根拠を考える上で1つの論点になると思う。

Q 2012年に新規に雇用されて就農した人（雇用就農者）の数は？

A 約8500人
うち39歳以下の若者は62.7%、非農家出身者は79.3%。

（農林水産省「新規就農者調査」2012年）

若者が働きたいと思える雇用環境へ

―農業の労働環境の改善に向けて労働組合にできることは？

長時間労働を規制するのは強行法規である労働基準法だが、労基法が適用されない場合でも労働契約は成立しているので、働き手を集団化して地域単位でワークルールをつくっていくことが重要だ。

労基法が適用される場合には、41条の適用除外規定があっても、適用が除外されるのは深夜業を除く時間外労働の割増賃金の規定だけであるから、働いた分の賃金はきちんと支払われなければならない。その点についても労働契約が守られているかをきちんとチェックをしていく。そして農業労働の実態をよく調べて、労基法が制定された当時と現在の作業環境の違いを明らかにし、41条の改正を訴えていくことが大事だ。

それから、命や健康を守る観点からの運動を進めることもできる。労働契約上の安全配慮義務（労働契約法5条）の確保、あるいは文化的な生活ができているのかというアプローチだ。1次産業の長時間労働の影には慢性的な人手不足問題や高齢化問題が垣間見えるが、逆に考えれば、1次産業を若者が働いてみたいと思えるような魅力ある雇用環境に引き上げていくことが解決の糸口となる。そのためには、そうした問題意識の発信や世論喚起の運動を社会的に盛り上げていくという方法も考えられるのではないか。

連合北海道が「酪農業（1次産業）を支える若者雇用応援シンポジウム」を手がけたのは、「1次産業の雇用・労働条件にもっと目を向けよう」という社会的アピールを発したという意味で先進的であり、エールを送りたい。次のステップとして、地域における継続的な話し合いの仕組みづくりや、農業労働者の集団化・組織化などを通じて、若者を惹きつけられる雇用・労働環境の整備へとつなげることができるかどうか。それには、おそらく労働組合的センスだけでは不十分で、地域おこしのセンスも必要だと思う。簡単なことではないと思うが、地域、行政、農協、教育界などを巻き込んで、1次産業の再生の課題と絡ませながら、農業労働の魅力を高めていく方向に少しずつ歩みを進めていくしか方法はないと思っている。