

農業政策の破綻と出稼ぎ



林 信彰

目次

- 1——出稼ぎ・その実態
- 2——米と麦と出稼ぎ
- 3——国土総合開発と出稼ぎ
- 4——出稼ぎ対策の悩み
- 5——出稼ぎをなくすためには

1——出稼ぎ・その実態

「出稼ぎをしなくても生活できる農業を」という叫びもむなしく、ここ10数年間、東北からあるいは九州の農村から、一家の中心になる人々が、都会や土木工事現場に出稼ぎに出る動きは一向に絶えない。数々の社会問題をおこし、経済成長政策の歪みを見せつけている今日の農民出稼ぎは、どうして発生したのか、とくに農業政策の面からみてどうなのかということを検討する前に、今日における出稼ぎの実態を、大づかみにみておこう。農閑期に一時的に離村し、他の職業につく出稼ぎは、戦前からかなりあった。丹波の杜氏や、北海道のにしん場などはその典型であろう。しかし、今日的意味での出稼ぎとは、昭和35年以降の高度経済成長の過程のなかで生まれた特殊なものだといえる。まず、その特徴点を要約してみよう。

<1>出稼ぎ農民の激増がまず第一にあげられる。出稼ぎ農民の数は統計的に正確につかまれているわけではないが、「農家就業動向調査」などの公表数字によってみると、昭和35年に17万人であったものが、38年には30万人に激増し、以後は25万ないし30万人と横這いをつづけているが、45年から始まった米の生産調整以後、増加しはじめ、46年には34万人になっている。ただし、これは統計に乗った数であって、実際には、その倍以上に達しているという見方もある。

この出稼ぎ者の激増は、昭和38年の東京オリンピックを契機として、地下鉄、高速道路、下水道工事などの都市建設などに、多量の建設労働者を必要としたという非熟練労働力需要の激増が引き金となったものである。

<2>出稼ぎ者の大多数が男子である。46年の34万人の出稼ぎ者の96%が男子である。また、世帯上の地位では、世帯主が59%、あとつぎ29%で、

両者を合わせると88%が一家の主柱をなすものである。この傾向は年を追って強まってきている。また中高年令層の増加も著しい。男子では67%が35才以上であり、25才未満は16%にしかすぎない。昭和33年には35才以上は21%、昭和36年には30%であったことからみて、中高年令層の激増ぶりがわかる。

戦前の出稼ぎ調査<大正11年「副業的季節移動労働力に関する調査」>によると、年間の出稼ぎ者は25万人を数え、その男女比は、男3に女4で未婚の女子が半ば以上を占めていた。つまり、戦前の出稼ぎは、農家の潜在労働力が中心であった。戦後も、昭和35年以前は、二、三男など傍系家族が4割を占めていたが、今日の出稼ぎは、そのような潜在失業人口の循環出稼ぎから、明らかに質的な変化をとげてきている。

<3>出稼ぎは上層農家をより多く巻き込んできている。統計によれば、経営耕地面積1.5ha以上層の出稼ぎ者の全出稼ぎ者の中に占める比率は、昭和33年8%、37年15.3%、46年26%と上層農家へ広がっている。とくに米の生産調整以後はその傾向がいちじるしく、46年には3ha以上の大型農家からも実数で12,300戸が出稼ぎに出ている。

<4>出稼ぎ者の給源地がますます限定されてきている。全国の出稼ぎ者のうち東北は53.4%、九州16.5%を占め、この両地方で7割に達し、その他の地方はいずれも減小し、とくに従来出稼ぎ率の高かった北陸の減少傾向が目立つ。東北・九州の中でも特定県で出稼ぎ率が高く、全農家世帯数に対して、出稼ぎ農家数の割合が高いのは、秋田の33.7%、青森の32.9%、山形29.8%で、この三県では3戸に1戸は出稼ぎに出ている。南九州では宮崎9.7%、鹿児島8.7%で、全国平均の5.8%を大幅に上回っている。

また、過去の出稼ぎは、山村、漁村に多かったが近年になってからは平地農村における増加割合が

著るしい。

<5>出稼ぎ期間が長期化している。昔の出稼ぎは、丹波の杜氏を俗に『百日』とよんだように3か月が通常であるが、最近の出稼ぎはその期間が長期化し、46年では、6か月以上が32%を占め、4か月以上となると78.6%を占める。

<6>出稼ぎ先は、次第に製造業が増加しているが、いぜんとし建設業が多く、男子だけをみると46年には64.5%が建設業である。労働条件は、建設業の場合、普通1~2時間の早出、残業を見込んだ賃金とし、宿舍から現場までの所要時間は労働時間に含めないところが多く、拘束時間12時間といったものが通常であり、有給休暇は月2回というのが一般的である。

<7>出稼ぎは、これからも続けたいと考えている者が多数である。農林省が47年5月に行った面接調査によると、出稼ぎ者の64%は、今までどおり出稼ぎに出ると答え、農業に専従したいという農家は9.2%にしかすぎない。これは、出稼ぎに出る理由として「農業だけでは生活が苦しい」というものが54%もあることと照し合わせるならば現在のような農業情勢のもとで、なお出稼ぎは増えこそすれ、減りはしないことを明らかにしている。

2 ————— 米と麦と出稼ぎ

戦後の農民出稼ぎは、農業外から農村労働力を吸引する力と、農業内部で労働力を押し出す力の双方のからみ合いによって、いくつかの段階と消長を経てきている。そこでまず出稼ぎを生み出した農業内部の要因を歴史的にとりまとめてみよう。戦後、農村は都会からの帰農者、海外からの引揚げ者を多数かかえこんだが、朝鮮動乱に端を発する都市の労働需要の高まりのなかで、帰農者の多

くは都会へ還流し、農村からの季節出稼ぎは、戦前タイプのもものが縮小された形でつづけられた。米単作地帯であっても、冬期にはさまざまな農作業があり、副業収入もあったために、一家の中心的な労働力が出稼ぎに出るということはありませんでした。

ところが、これを変えられたのが、昭和30年以降の「流通革命」「消費革命」である。石油の輸入拡大を中心に産業構造が転換していくなかで、木炭がプロパンガスに変わり、タワラ、カマスが紙やポリ袋に、ワラぐつはゴムぐつに変わった。農村副業として冬期間の貴重な所得源であった炭焼きワラ工品の市場が失われたことは、零細農家の所得に大きな打撃を与えた。加えて30年以降、米価はほとんど据え置き状態であったために、50 a以下の零細農家がまず出稼ぎに出はじめた。

しかし、農村の中堅層は、政府の推進する農業経営の多角化、複合化政策によって、農業内部で冬期間の労働力を消化することにつとめた。とくに東北では集約酪農地域の設定など、乳牛を飼育することが政策的に進められた。また南九州などでは、肉牛や養豚など、畜産を中心にした経営の複合化ということに取組んでここに活路を見出そうとした。

だが、昭和35年以降貿易自由化が進められ、いわゆる開放経済体制に入るや、日本の農村は決定的な変化をみせてきた。昭和35年代に入ってから徐々に始まった農産物市場の不安定性は、自由化政策のもとで、海外農産物との競争を強いられたことによって、さらに激化し、農産物価格は、相対的絶対的な低下傾向を示した。その一方では、農業生産の省力化のために機械などの購入が強制され家計費もまた増大してきた。農工間の所得格差の拡大傾向がいちじるしく、その解消が農業政策上の最大の課題になった。昭和36年に制定された農業基本法も、農工間の所得格差の解消をはかると

いうことが、立案の直接の動機であった。

農業基本法は、経営規模の拡大、労働生産性の向上といった構造政策によって、この問題を解決するとしていたのに対して、農村では現実方向として全く違った動きを示していた。すなわち兼業化への大幅な傾斜である。

兼業化の進行は麦に対する政策に象徴される国際分業論的な農業政策の展開と密接に関連がある。麦は戦後アメリカの余剰農産物受入れ体制<MS A小麦>のなかで「安楽死」に追いこまれた。その最大の原因は、麦作がまったく引き合わないからである。アメリカの大農場生産による麦作とのコスト比較、さらにはアメリカの輸出奨励措置によるダンピングで、麦価の内外格差はひろがり、国内麦の生産は常に赤字経営を強いられてきた。麦を作るよりも、冬期間は土木事業などが賃稼ぎをした方がはるかに有利であるとして、関東以西の麦作地帯での麦作放棄、兼業化が昭和30年代に入ってまず一般化した。この兼業労働力をさらに固定化したのは、稲作技術の「工業化」である。昭和30年代の後半に全国で展開された「米づくり運動」で定着した稲作技術は、機械力と化学肥料・農業の使用によって、稲作労働を大きく解放し日曜百姓でも米づくりを可能にした。

太平洋ベルト地帯ではその結果、農家の多くは兼業農家となった。その場合、麦づくりにかわる冬期間の季節的労働力に依存していたこの地方の土建業などは、その労働力給源をこんどは東北地方などの出稼ぎに求めた。これらの地方では、農業生産の選択的拡大のかけ声のもとに政府に奨励された酪農畜産あるいは果樹はいずれも不振におちいていた。酪農は草地などの開発に行きづまり養豚、養鶏は大手資本の進出、果樹とくにりんごはバナナの自由化によって、期待した所得をあげることができないのみか、米であげた収入までつぎ込まなくてはならない状態であった。そのなか

で、早くから出稼ぎに出ている零細農家の方が現金収入をより多く得ている現実を見せられるに及んで、昭和38年以降、中堅農家の出稼ぎへの傾斜は急速度に進んだ。

同時に、この時期から農村市場に対する資本の大きな進出が始まる。兼業化の進行が農業の機械化を進め、機械化がまた兼業をうながすという循環は限りなく続いた。1～2ha規模の農家でも、トラクターから田植え機、バインダ<刈取り機>などの一セットを揃え、その機械に対する過剰投資は兼業収入によってまかなわれるという農業経営が一般化した。出稼ぎ労賃の大半は、機械の購入費に充てられてしまう。

また、農家生活の都市化も進行した。農村におけるモータリゼーションが固定化したのは昭和30年代の終りから40年代の始めである。この時期は、米価も年々上昇し、農村では相対的な好況期にあった。乗用自動車、家庭電器、住宅建設がブームとなり、農家の家計支出とくに現金支出に急速に膨張したその支払いのためにも出稼ぎはもはや家計維持にとって不可欠のものとなりつつあった。これにさらに追いうちをかけたのが、45年以降の米の生産調整と米価据置きである。30年代末から40年代の初めにかけては一方において出稼ぎが増加しながら、他方東北地方などでは開田が進み、稲作利潤を規模拡大投資にふり向ける動きも強かったが、この動きは45年以降の減反を中心にした「総合農政」政策によって芽を刈りとられてしまった。

農業内部における発展の道をとざされた以上、農家の生きる道は、農業外で所得を得る以外にない。45年以降、農民出稼ぎは大規模農家をまき込み零細農家はむしろ年間を通じて雇用される安定兼業に進んでいった。つまり、今日において農民出稼ぎは、日本農業の担い手である「中核農家」<48年度農業白書>をその中心としているところ

に、大きな問題を持っているのである。

日本の農業構造では、米だけで生計を維持することはまず困難である。米と麦、米と畜産、米と果樹あるいは野菜という複合経営によって、労働力の配分も所得の増加もはかれたのであるが、麦政策にみられるように比軽生産費説にもとずく国際分業政策で、米以外の農産物生産を引き合わないものとしたために兼業・出稼ぎという現象が生まれさらに総合農政による米疎外政策によって、農業生産と農家経済を破壊し、出稼ぎから農民が抜け出すことを不可能にまでしたのである。

3 ————— 国土総合開発と出稼ぎ

農民が農業だけでは生活できず、他に所得を求めるといふ形だけみれば在宅兼業も出稼ぎも同一の問題であるが、半年間も家を離れて他所で働くという出稼ぎは、在宅兼業とはその持つ社会的問題は大いに異なる。

出稼ぎは、農村地域において所得を得る場が無いということから起きている。農業内部の季節的変動のなかで所得を得る場は、木炭やワラ工品の副業から始って、麦、畜産などに至るまで一貫して狭ばめられている。一方、農業外についてみると地域的なアンバランスがきわめて大きい。いわゆる太平洋ベルト地帯においては、労働力は不足し就業の場は大きい、東北・南九州などの「遠隔地」では、恒常的な雇用の場はきわめて少ない。このアンバランスは、わが国経済発展の歴史的な経過から生じたものであるが、同時に戦後の開発政策によって、一層拡大されたものである。戦後の開発政策は、まずエネルギー資源の確保にあった。炭坑と水力発電のためのダム建設である。石炭産業は労働組合の結成によりタコ部屋の搾取がほぼ廃絶されたが、ダム建設を中心とした建設

業には、下請、孫請といった重層の下請制度が残され、今日でもなお出稼ぎ労働をめぐる社会問題発生大きな源となっている。産業開発に先行する建設産業は、この体質を一貫して持ちながら、政府の地域開発政策のなかで、安い農村からの出稼ぎ労働力によって急成長をとげたのである。

それはともかく、ダム建設の一巡後、エネルギー政策は「水主火従」から「火主水従」に変わり、石油を中心とした重化学工業化が昭和30年代の大きな特徴となった。開発は専ら石油タンカーを受け入れることのできる太平洋ベルト地帯の港湾とそれに接する工場用地の造成に向けられた。企業立地のための公共投資が財政力のある大都市地域に集中したことと相まって、既成四大工業地帯への人口、産業の急速な集積となり、今日の公害など深刻な都市問題を招く根本原因となった。

そのような影響が出はじめた昭和37年に政府は全国総合開発計画による拠点開発構想を打ち出し、四大工業地帯以外で開発効果の高いところを集中的に開発することにした。新産業都市・工業特別整備区域の指定がそれである。

拠点を開発し、周辺の後進地域にその開発の波及効果を及ぼすという構想も、実際には、私企業の立地を経済採算のなかで全く自由に行っている下では計画通りには進まない。新産都市も太平洋ベルト地帯に属するところ以外は、工場進出は計画より大幅におくれ、立地した時には地元労力が枯渇しているという状態となった。

拠点開発が大都市集中とスプロールしかもたらさないことが明らかになった40年以降しきりに唱えられているのが農村の工業化である。農村の工業化といった場合、二つの方向がある。一つは資源があるため、そこに立地することが有利なものである。食品加工や製糸業などがそれであったが、戦後それらの資源の大半を輸入に依存するようになったため、農村からほとんど姿を消した。第二

は労働力あるいは市場を求めて立地する方向である。現在、農村の工業化という場合、ほとんどがこれである。つまり農業生産に何らかのかわりがなく、労働力と土地が安いために、都市部に立地するより有利であるという理由だけで進出して行く工業化である。

このような農村工業化は、労働力の構成において女子型である。仙台通産局管内の調査によると農村進出工場の女子従業員の占める割合は65.5%、山村だけをとりだすと89.9%にも達する<45年度調査>。出稼ぎに出られない主婦労働力動員を狙っていることは、この一事でもわかる。また、工場誘致条件として、男子雇用を義務づけているところでも、中高年令層は、守衛などの補助的労働にしか雇用されていない。

田中首相は「日本列島改造論」で「通産省と農林省は46年3月に農村地域工業導入促進法をつくった。こんどは一步すすめて工業再配置法ができた。ここで工業再配置と総合農政はピッタリとくっつくわけである」とし、この政策によって、『月給が半分でもいいから父さんが家においてほしい』という出稼ぎの悲劇は、このようにしてはじめてなくすることができる」と自賛している。

公害で都市に立地しにくくなった工場の再配置や地方都市の建設とその連環という列島改造政策は一面で出稼ぎをなくすという甘言によって農民を引きつけている。しかし、事實は農村進出工業は現在の出稼ぎ労働力を雇用しようようなものではない。列島改造のなかで、出稼ぎ労働力は新幹線、高速道路の建設に動員され、そこで消耗しつくされるのである。

現在、統計上35万人の出稼ぎ者がおり、推定では100万人にも達するとみられているが、この労働力は、もはや農村からの労働力動員が根こそぎになっていることを示している。昭和36年から45年までの10年間に、年平均80万人を他産業に就業さ

せた農業労働力は急速に質的に低下している。農業に従事している男子は320万人、うち農業に専従するものは213万人であるが、59才以下では180万人に過ぎない。出稼ぎ労働力をこれ以上、農村から量的に増やして引き出すことは、この数字からみても不可能である。

そこで、労働力供給面からみても、国土開発計画は、国内において非熟練労働力をこれ以上増やしていく方向ではなく、現在の出稼ぎ労働力を消耗しつくした時には、海外での安い労働力依存に切りかえることを考え、すでにその方向で南進型の産業構造転換が70年代の課題として動き始めてきている。

4 ————— 出稼ぎ対策の悩み

長期的な労働力需給からみて、産業構造の転換ということがいわれているが、しかしここ当分の間出稼ぎという形態がなくなるとは考えられない。それは、第一に、零細な農業構造のなかで、季節的な余剰労働力を農業経営で消化しえない状態にあること、第二に社会保障制度の不備、年功序列賃金のもとで、完全離農による賃労働化への道もまたとざされていること、第三に建設業など出稼ぎ労働に適応した労働力需要は、いぜんとして強いことなどの条件が急速に変化しないからである。

こういうなかで、出稼ぎ労働者の問題は、今まで農政からも労政からもその谷間におかれ、地方団体がわずかにその対策を講じてきたに過ぎなかった。

その場合、出稼ぎ農民を送り出している地方団体においてとられた対策は、根本的解決策として、出稼ぎ収入に見合うだけの農業所得をあげるようにするか、あるいは企業誘致によって地元雇用を

促進するというものがかかげてきた。しかしこれは国の経済政策の変更なしには、「一応は言ってみる」という範囲に過ぎない。出稼ぎ対策の中心は専ら出稼ぎによって生じるさまざまな社会問題の発生を事前に防止することにおかれたのは当然のことでもある。職安を通じての集団就労「出稼ぎ手帳」の交付、故郷からの慰問団の派遣などを地方団体は乏しい財政をやりくりして続けてきた。これによって、出稼ぎにとまらぬ事故が軽減されてきた成果はかなりある。宿舍の改善、失業保険や労災保険の完全適用、健康診断の実施などをはじめ、賃金不払いの一番大きな原因になる建設業の重層下請けについて、賃金不払いの元請責任催告制度を建設業法の改正によって制度化させた。また出稼ぎ者の多い県で、県自らが大金を出資する互助会制度が作られるなど、農政労政の谷間であった出稼ぎ者にもやっと対策の手が打たれるようになってきた。

これらに刺激されて農林省や労働省も、わずかな財政措置を講じて出稼ぎ対策を実施しはじめたがそれは地方団体が実施したことの延長線上の何ものでもない。

また革新陣営でも出稼ぎ者の組織化を進め「出稼ぎ組合連合会」「農村労働組合」などが結成され、出稼ぎ問題に取り組んできたが、この運動が進展していくと、当初の運動の目標である「出稼ぎをしなくてもすむ農業を」ということから、いつの間にか優良職場、安全な出稼ぎ先を確保するという、出稼ぎ奨励策になるという悩みにつき当たってきた。

つまり、政府の経済成長政策の一環である国際分業論にもとづく農業破壊のなかで、農民にとって唯一の逃れ道が、農業、出稼ぎという形でお膳立てされており、出稼ぎ対策は農民をこのお膳の前に座らす役割を果させられるということである。もちろんだからといって出稼ぎ対策が不必要であ

るというわけでは決してない。むしろその対策を要求する運動のなかで、出稼ぎをなくすための根本的な施策の確立を求めなければならないわけである。ややもすると、これが欠落していたことが地方団体、革新陣営で自己批判され始めている。

5 ————— 出稼ぎをなくすためには

かつて農業基本法立案のもととなった農業基本問題調査会は、その答申のなかで「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見える。しかし、このことの可能性が明らかでなければかえって人々を錯誤に陥らしめるだろう」と宣言した。そして構造政策を進め、自立農家を育成するといった。

そして出稼ぎ農民が急増しはじめた昭和39年末に策定された中期経済計画では、43年度までに100万戸の自立農家を育成することを定めている。

500万戸をこえるすべての農家が農業所得だけで、他産業従事者と均衡した所得をあげることができないことであれば、一方において離農者が出ることを期待しての自立農家育成策であろう。

ところが、この政策は完全に失敗した。自立農家は47年度において全農家の6.5%、30万戸にすぎない。しかもその多くは土地に制約されない施設型農業<工業的畜産や施設園芸>であり、土地利用型農業は、農地流動化の停滞、農業収益価格を大幅に上回る地価高騰によって、規模拡大は不可能になっている。しかし、一方では、家計費の否応のない増大から、農業経営主が出稼ぎに出なければならなくなっている。そして、この出稼ぎは日本一のモデル農村とされている八郎潟干拓地の農家すら巻き込んでいる。

出稼ぎ問題は、農村労働力、農地などの諸資源を

急激に収奪することによって急成長をとげた経済政策と国内農業を縮小し、外国農産物によって国民食糧をまかなうことを前提とした農業政策のもたらした結果である。

しかし、この結果は、出稼ぎ農民の家庭生活を破壊し、数々の社会問題を生む根源になっているだけでなく、わが国の国民食糧の確保の上でも由々しい問題になってきている。

出稼ぎの増加によってまず、野菜、畜産、養蚕など手間のかかる農業部門が切り捨てられた。そして、機械化と化学肥料・農薬による工業的米づくりだけが残された。この米は半年間の出稼ぎ労働によってもなお生計費の何分の一しか得られない農民にとって最後のよりどころである。しかし、出稼ぎの長期化<条件の良い職場に早く就労したい。失保の受給資格を得たい、一円でも余計稼ぎたいなどの理由による>によって、稲作作業はますます粗放化される。

秋にはイナワラは圃場で焼かれ、有機質は不足をきたす。機械移植が一般化し、刈取りも機械化したため、倒伏をおそれて単位当りの収量を落してもチッソ施用を控えるなど出稼ぎ労働に合わせた米づくりが行なわれるようになってきた。その結果は徐々に米の収量の停滞から減収となって現われてきている。世界的な食糧需給のひっ迫のなかで、農業生産の基盤が、このようにジワジワと破壊されつつあることは、ゆるがせにできない問題である。

このようなことを考えるならば、国民経済上からみても、生活費に対する農業所得の不足分を、農業経営主が、出稼ぎによって補充するという方法は、もっとも愚かな方法である。農業経営者が自ら選択した農業生産によって家計が維持できる政策はどうしても必要である。とくに東北や南九州においては米と畜産による最大の食糧供給基地とすべきところである。それには、米の減反政策を

中止し、畜産の価格政策と自給飼料政策を確立することがすぐに実行されなければならないことだろう。

しかし何にも増して、大資本本位の高度経済成長政策・インフレ政策に対して、政府がきっぱりと方向転換をすることを明示しない限り、出稼ぎに出ることに抵抗を感じなくなった農業経営主たちを再び農業生産に引き戻すことはできないということを認識すべきである。

<農業ジャーナリスト>