

## 農作業安全における法律形成の意義

### －韓国事例から考える－

日本農業新聞 前論説委員 金 哲 洙

農水省の発表によると、2023年の農作業事故による死亡者数は236人、直近の24年12月にも6人の死亡者を含む11人が死傷事故に遭遇している。この痛ましい問題の根本的な解決にどう臨むか。確かに官民連携して様々な取り組みを進めている。しかし、「人は事故を起こすもの」であり、個人の不注意、機械の不備によるものと簡単に帰結してはいけない。法律を盾とした制度設計で、きちんとした予算確保と管理体制の構築を後押しし、農作業事故の撲滅に取り組まなければいけない。その先進事例として、韓国の農災保険法（正式名称：農漁業者の安全保険及び安全災害予防に関する法律）を紹介したい。この法律は2015年に成立し、2016年に施行したものである。なお、その後、内容をより具体的に実効性あるものにするため、繰り返し改正し現在に至っている。

#### 韓国農災保険法の概要

日本では、農作業事故に対し、農水省生産局の管轄で、「農作業安全のための指針」にしたがって生産局長が通知することに留まっている。しかし、韓国では、法律形成によって農水省に当たる農林畜産食品部の長官（大臣）が管轄し、5年ごとの基本計画や毎年の履行計画の作成が義務付けられている。また、毎年の履行実績を国会の農水常任委員会に遅滞なく報告し、その結果をさらに基本計画や履行計画に反映することになっている。国を挙げて取り組む韓国の姿勢は、日本としては、大いに学ぶ必要がある。

法律は、5章25条で構成し、農作業中に農業者や農業従事者が負傷、疾病、障害または死亡した場合に補償するために作られており、農業従事者

を保護し、農業の経営安定と生産性の向上につなげることを目的としている。いわゆる「農業労災保険」を基本に農作業安全を推進するための法律である。特にこの法律では、保険料の半分を国が負担することを義務付けており、自治体などの支援を促す内容も盛り込んでいる。また、事故後の補償だけでなく、予防事業の基本計画の作成や毎年の履行計画の実施なども義務付けている。さらに違反に対する罰則も設け、事業主責任も明確化にしている。

保険事業は農協が、予防事業は農村振興庁が担うことになっている。ただ、同法では、農業以外を対象とした他産業の労災保険法のように加入が義務ではなく、任意となっており、いまだに韓国国内では、加入の義務化を求める声が上がっている。

#### 法律形成のキーマン

農災保険法は、韓国の農作業安全対策で最も重要かつ効率的に成果をあげている対策である。当初法律は、単独法律ではなく、既存の法律改正の形で農作業安全の重要性を訴え、改善の内容を盛り込んでいた。転機を迎えたのは当時、公務員であった韓国農村振興庁工学部の李京淑氏が調査研究の中で、農作業事故の深刻さに心を痛め、何としても改善しようと行動したことである。

李さんは、公務員としてこの問題の報告書を作成するだけで終わっても、特別に責任は問われなかったはずだった。しかし、正義感が強く大学生時代から学生運動にも積極だった李さんは、報告書の発表だけでは終わらなかった。報告書をもって、農業・農村に関心のある与野党議員の所に出

向き、熱心に改善策を求める行動を起こし、それが法律制定につながったと言っても過言ではない。

その結果、06年の「第1回農林漁業者の暮らしの質の向上及び農漁村地域開発5カ年基本計画」を基に、農作業事故の予防管理システムの構築や農業者の職業的な疾患の原因究明、研究などを施行した。その中で、一般労働者は、労災保険で保護されるのに、農業者は、労働者でありながら、雇用主であるという理由で、法律的な保護がされていないことを問題視した。そして、李さんが熱心に与野党議員に農作業事故の深刻さを訴えたことが功を奏し、2009年7月、与野党議員が初めて農作業安全に関する単独法案を国会に上程し、同年12月、農林長官（農林水産大臣）が初めて研究者らと懇談会を開き、研究を深堀することを約束した。

余談ではあるが、当時の農林長官（08年～10年）張太平氏は2025年2月現在、大統領の諮問機関では農漁業・農漁村特別委員会委員長を務めている。同委員会は、民間委員24人に加え、現職の財政部・農林部の長官や実務官僚など30人の行政委員で構成し、農業、農村の持続可能な発展のための中長期政策方向、農村地域発展、食べ物に対する協議、審議・議決を通じた諮問などを行う。同会には、農漁業、農業村、農水産食品の3つ分科委員会と特別委員会で構成する。

農漁業分科委員会では現在、「農業者・農業」の再定義を巡り議論が進んでいる。農業外から農業参入が難しい、新規の若者就農者の参入が難しいなどの現状を踏まえたものである。例えば、現在の農業者の定義基準は、耕地1000㎡以上、売上120万ウォン以上、農作業従事時間90日以上とあるが、この基準の壁が高いという。農業者、農業の再定義によって、農作業事故における適用範囲も広がる可能性がある。

## 法律の改正過程

本論に戻ると、このような李さんなどの努力が報われ、15年1月に単独の法律が制定され、16年1月から施行した。法律では、農作業事故の実

態調査や予防に関する重要性を認識し、農林長官が責任をもって行うことを明記した。さらに法律を補完するため16年3月、大学や研究機関、農業者など58人が発起人となり、農漁業者の健康安全協会を創立した。初代会長には、法律の内容を起案、作成した全羅北道大学の金英文教授が務めることになった。

ここで、農漁業者の健康安全協会（農健協）について簡単に説明したい。当時、法律は、制定したものの具体的な予防事業の推進において、李さんが所属する主管部署である農村振興庁は国家機関として限界があった。特に、具体的で実効性のある予防措置が実現できるような立法活動の促進・支援するには新たな受け皿が必要だった。そのため、職業環境医学の専門家らを中心に農作業事故の予防に関する研究・交流を進めてきた「農業者の健康研究会」を格上げし、農健協とした。

法律は、改正を重ねて現在の形となった。17年10月には、初めて、「実態調査を2年ごとに実施する」ことを明記し、「5年ごとに予防に関する基本計画を樹立、施行すること」に改正した。現在の法律は、13回もの改正を経て、具体的な内容や責任追及に関する文言などが一層明確化した。2024年5月に施行した同法には、農林長官の責務などの内容が明確になり、国を挙げて、農作業事故防止を強化する姿勢が改めてうかがえる。

特筆すべきは、18年5月に施行した改正法。同改正法では、初めて2年ごとに農作業事故の実態を調査し、5年ごとに農作業事故の予防に関する基本計画を制定するとともに、毎年施行計画を立てて、履行状況を評価し、次年度に反映することを明記した。それによって、19年11月に初めての農作業事故予防に関する基本計画（20年～24年）が制定された。

24年5月に施行した改正法では、農林長官の責任をさらに明確化した。従来は、「毎年、履行計画の履行実績を評価し、その結果を基本計画及び施行計画の樹立等に反映すべき」としていたが、改正法では従来の「毎年の施行計画や履行実績を評価し、次年度に反映する」ことに留まらず、そ

の結果を「遅滞なく国会の所管常任委員会に提出する」ことを明記し、国会監督によって計画が単に報告に終わらず、実効性を伴うことを促している。

## 法律で何が変わったか

### （１）予算確保

法律を根拠に、農作業安全をめぐる予算は、着実に増加している。部門別の予算（表１）からその実態がうかがえる。

表からみると、農林畜産食品部の予算は、減っている。しかし、農協や自治体等が急増し、24年（計画）は、21年（計画）に比べ、2.6倍に増えた。特に、農作業安全条例を制定し、農作業事故の予防策を強化する自治体が増え、予算の急増が目立つ。

予算増加に伴い、予防管理や協力体制の強化、専門人材の育成による現場管理強化などが進む（表２）。中でも特に、予防管理と協力体制を強

化する予算は、前年比48.2%多く、農業現場における安全リーダーの育成は同12.5%も多くなった。

### （２）調査体制の確立

農村振興庁では、毎年全国1万2000戸の標本農家（19歳以上の農業者）を対象に、前年度の事故発生状況を訪問調査する。偶数年に疾病調査、奇数年に損傷調査をする。調査統計は、国家統計として公表している。

調査によると、農作業中の損傷率は、男性が女性より多く、年代別では、年齢が高くなるほど高い。70歳代以上では、100人に2.9人で、50代（1.3人）の倍以上に多い。主な損傷事故として、転倒（26.4%）が最も多く、次に過度の力、動作（17.1%）、落下（15.9%）、切断（10.9%）などの順となっている。男性では、農業機械関連事故が最も多く、女性では、滑り転倒が最も多かった。疾病率は女性が男性より高く、年齢が高いほど、高い。その96.5%が筋骨格系の疾病だ。

表１ 農作業安全に関する部門別予算 （単位：100万円）

部門	21年 (計画)	21年 (実績)	22年 (計画)	23年 (実績)	24年 (計画)
農林畜産食品部	54,808	10,640	10,360	14,420	10,800
農村振興庁	24,529	6,735	7,118	6,238	6,560
農協	96,712		57,664	58,146	94,798
自治体等	8,439		21,733	67,364	90,134
合計	77,426		96,875	146,618	202,292

※出所：韓国農村振興庁の資料等から作成

表２ 農作業安全に関する投資内容及び投資計画 （単位：100万円）

	2023年	2024年	増減 (%)
予防管理・協力体制強化 (保険加入活性化等)	119,378	176,920	48.2
予防に関する実践の向上 (農機の安全教育等)	4,776	4,583	-4.0
専門人材育成による現場管理強化 (農業安全リーダーの育成等)	8,626	9,706	12.5
復活支援及び調査・評価・還流 システム強化	14,181	11,083	-21.8
合計	146,961	202,292	37.7

※出所：韓国農村振興庁の資料等から作成

表 3 農業者安全 365 サイトの主な内容

農作業安全情報			研究成果	統計・制度政策
教育	予防	運動処方		
・安全保健基本教育	・農業者災害予防動画	・予防体操	・営農技術情報	・総合DBセンター
・作物別安全教育	・農業者便宜安全装備	・痛み部位別運動処方	・有害危険要因	・災害補償政策保険
・農業者事故事例	・農作業安全指針		・筋骨格系疾患	・農作業安全保険技師
			・資料室	・女性農業者特別検診

※農業者安全 365 (<https://famer.rda.gp.kr/>) サイトから作成

### (3) 農作業安全システムの構築

農村振興庁では、「農業者安全 365」というサイト(表 3)を開設し、農作業安全に関する様々な情報を発信している。サイトには、「農作業安全情報」「刊行物」「研究成果」「統計・制度政策」などを設け、農作業事故に関心のある人ならいつでも、関心のある内容を確認、活用することができる。

サイトの「教育」項目の農業者事故事例をクリックすると、事故類型、農機具、事故場所を選ぶ画面に切り替わる。各チェック項目を入力し、検索ボタンを押すと実際に発生した事故事例の詳細が示され。事故内容に加え、事故分析と注意点が記載されている。新規就農者などの事前学習材料として活用されている。

もう一つ「運動処方」の痛みの部位別運動処方では、正面・背面の両人体像から痛い部位をクリックすると、痛い部位のさらに詳細な立体図が浮かぶ。そこで、痛い部位が体の前か後か、上か下かなどを選ぶ。すると、痛みの原因に加え、どのような運動をしたら、痛みを和らげるかの動画が放映される。運動処方は、ほとんど画像で表示され、文字が少なく、日本の関係者にも閲覧、活用できそう。

最後に、総合 DB センターを簡単に紹介したい。その中には、農作業安全関連のデータベースだけでなく、各地域における農業安全保健センターなどの紹介もある。

### (4) 農災保険の加入者数の増加

農業者は、事故が多発するにも関わらず、一般

の労災保険の対象にならず、事故の際には、農業者の財産や身体を守るすべがなかった。そのため、韓国農協中央会が1989年から自発的に「農作業傷害共済」事業を進め、1996年には政府が「農業者安全共済」を認め、農業者の福祉増進の観点から農家が負担する保険料の50%を支援し始めた。2012年から、農業者安全保険の事業者は、農協中央会から NH 農協生命に変更された。そして、NH 農協生命が様々な保険商品(表 4)を開発、販売、保険金の給付事業を進めている。

保険料に対し、国だけではなく、法律を根拠に自治体や農協も支援に乗り出し、農家負担は事実上1割程度と少ない。関係者によると、一部の地域農協では、組合員の福祉の一環として、個人負担の全額を地域農協が負担するところもあるという。その結果、農業者安全保険の加入者数は、18年の80万7000人から、24年の99万2000人へと増加した。加入率は、同63.3%(農業経済活動人口127万4000人に対し)から初めて70%台(同140万人と推計)に上った。

表 4 でみるように、一般型の中では、2型の保険料が最も高い。それにしても、労災保険並みの商品である労災型に比べ安い。商品の給付基準(表 5)から、その内容がうかがえる。

表 4 農業者安全商品別の保険料 (単位: ㉿)

区分		一般型			労災型
		1 型	2 型	3 型	
保険料	基本型	101,100	150,500	119,100	193,100
	実損型	62,000	111,300	79,900	153,900

保険期間: 1 年, 納入方法: 1 回払い  
加入年齢: 満15歳~87歳(労災は84歳)



### （５）自治体の先進事例

韓国北西部にある京畿道では、農作業事故の防止に力を入れている。同道では、21年から「農業作業安全災害予防及び支援に関する条例」を施行した。条例では、道知事が農業作業安全災害の予防及び支援に必要な施策を樹立・施行すること

を義務づけた。条例によって、農作業事故の実態調査に加え、関連支援も強化されている。

筆者が2023年 9 月に京畿道農業技術院（韓国農村振興庁傘下組織）から入手した「京畿道農業者安全災害予防及び支援推進事業」（表 6）からも地方自治体の積極さがうかがえる。予算額は、

表 5 農業者安全保険商品の給付基準

（単位：万ウォン）

給付項目	一般型			労災型	労災労働者	
	1 型	2 型	3 型		全日補償型	休日補償型
遺族給付金	6,000	9,000	7,500	12,000	6,000	6,000
葬儀費用	100			1000	100	
高度障害給付金	5,000	9,000	7,500	12,000	5,000	
災害障害給付金	5000×障害率	9000×障害率	—	12000×障害率	5000×障害率	
看病給付金	500			5,000	500	
休業給付金	1日2万ウォン (最大120日)	1日6万ウォン（最大120日）			1日2万ウォン (最大120日)	0
復活給付金（高度障害）	500			3,000	500	
復活給付金（災害障害）	500×障害率		—	3,000×障害率	500×障害率	
復活給付金（災害障害）	500×障害率		—	3,000×障害率	500×障害率	
傷害・疾病治療給付金	実費（最大5000）				同左	
特定疾病手術給付金	1回あたり30万ウォン				同左	
特定感染症診断給付金	1回あたり30万ウォン				同左	
保険料（ウォン）	101,100	150,500	119,100	193,100	96,040	15,680

※NH 農協生命資料（2023年）を基に作成

表 6 京畿道農業者安全災害予防及び支援推進事業

事業名	主要内容	23年 予算額 (万円)	23年 事業量	備考
保険加入支援	農災保険加入費支援	105,665.50	69,836件	
	農機総合保険加入支援	94,334.50	24,725件	
老朽農機代替	代替農機購入支援	36,000	3 か所	
農機警告灯装着支援	道路走行農機警告灯	2,928	732台	
女性農業者特別検診師範事業	女性農業者検診・予防相談支援	—	700人	農林畜産 食品部事業
作物別安全管理実践師範	農作業危険要因分析・改善	35	7 か所	
農作業安全便宜装備普及師範	安全便宜装備改善及び普及	50	10 か所	
唐辛子農作業安全管理改善師範	唐辛子農作業改善方案支援	10	2 か所	
家畜飼育有害要因の事前予防師範	作業場の施設環境改善支援	8	1 か所	
農作業安全災害予防	担当者研鑽会、評価会等	2	1 か所	
農機安全教育支援	農機安全教育	12.2	15 か所	
IoT農機交通安全及び事故感知アラム技術師範	事故感知端末、表示板の設置等	6	1 か所	端末機40台、 表示板 2 台

※京畿道農業者安全災害予防及び支援計画（案，2023年7月）から抜粋

年間約24億ウォンと多い。

道ではまた、農業者の筋骨格系疾患が多いことを踏まえ、24年からは「農業者筋骨格系疾患予防支援」の新規事業も進めた。道内の13か所を選定し、農作業有害環境改善に必要な作物部会や農業者団体（女性、高齢者優先）を対象に、体操プログラムや長時間単純作業や作業姿勢に対応した特別保護具の普及などを進めた。

例えば、ある作物部会で背負い電動噴霧器による防除作業が多い場合、腕、肩の負担が大きく、農薬を含む噴霧器の過度な重量の改善が求められる。長時間の作業によって、腰痛、肩こり、手、腕の痛みなどが課題となり、改善策として、牽引用小型伝導噴霧器の供給、効率的な防除作業に対する教育を進めるなどの支援を行う。

## 今後の展開

農林畜産食品部は2月、第2次（25年～29年）の農作業事故予防基本計画を発表した。第1次計画（20年～24年）の成果をまとめたうえで、具体的なビジョン・目標を掲げて、国を挙げて農作業事故の撲滅に取り組む。

第2次計画では、「安全な仕事場、健康な農業者、一緒に豊かに生活する韓国」をビジョンに、4つの戦略を掲げ、農作業事故の死亡者数を第1次計画時（年平均10万人あたり2.78人）よりさらに少ない2.38人を目指す。

## 戦略1：農作業事故の事前予防強化

### ①教育

事故予防のための安全・保健教育を強化する。農業者の安全管理人材として、9つの道（日本の県に当たる）で、農業者安全リーダーを育成する。農機や農薬の危険に備え、村を巡回する農機安全専門官の運営を進める。

### ②作業場の安全

農作業危険性の評価方法の開発及び現場の安全管理を支援する。具体的には、農家の農作業事故の危険性を評価し、改善活動を支援するシステム

を開発する。また、農作業安全管理者が、農作業現場を訪問し、危険性の診断および改善活動を支援する安全保健管理体制の構築・履行を支援する。2025年には24の道市郡で4,000農家を対象に事業を進める。国家資格である農作業安全保健技師の資格者などを農作業安全管理者として、2025年には40人、2027年には80人、2029年には120人を導入する。

## ③農機事故の低減

R & D、関係機関との協力、検定基準の改定などを進める。具体的には、農機事故の予防研究・技術開発（予防装置、バーチャル教育）を拡大、安全装置の強化のための農機検定基準の改正、事故検定及び安全装置の調査などを行う。

## 戦略2：事故予防に関する研究と技術の開発・普及

### ①予防研究

農作業による損傷・疾病の主要予防研究を拡大し、営農環境を改善する。中には、大学病院などと協力体系を構築し、農作業関連疾病の疫学調査・研究も含む。また、平面樹形を基盤としたスマート果樹園の造成で、農作業中の損傷を最小化する。

### ②安全保護具、便宜装備

農作業安全保護具・便宜装備の開発及び実用化を進める。例えば、作物別に特化した高機能性の繊維を利用した保護具の開発、墜落、身体損傷などより危険な農作業に向けた安全装備の開発など。

## 戦略3：安全文化の拡散及び脆弱階層の支援強化

### ①安全文化

先進モデルを発掘し、安全文化を拡散する。安全管理・実践事例として、2025年に10件、2027年に30件、29年に50件を発掘する。「農業者安全365」サイトを基盤に、農作業安全保健の技術情報コンテンツを開発・広報する。また、各省庁や自治体の長など多様な著名人が参加する「農作

業安全キャンペーン」を展開する。

## ②脆弱層の配慮

女性や高齢農業者、移住民に対する予防政策支援を強化する。気候危機による温熱疾患の予防インフラの補完などもその中に含む。

## 戦略4：災害予防のインフラ強化

### ①制度・ガバナンス

災害予防向けに制度を改善し、ガバナンスを構築する。特に、ガバナンス構築において、全国段階では、「農作業災害予防協議会」を構築し、中央、自治体と関連機関の参加を通じて、災害予防活動を点検するとともに、改善事項を発掘する。道など自治体段階では、分野別の専門家や農業団体、関連機関などの参加型地域ネットワークを構成し、運営する。また、自治体の農作業安全条例の制定を支援する。2024年には43自治体が条例を制定し、2025年には60自治体、27年には80自治体、29年には100自治体を目指す。

### ②統計情報

農業者の健康・災害を統計化し、生産におけるビックデータを構築する。

### ③災害補償

災害発生時に備え、経営の安全網の強化として、保険加入を拡大する。農災保険法によって、保険加入者が増える傾向だ。ほかに農業機械総合保険も、2019年の10万2000台から、2024年の17万3000台に拡大した。また、外国人労働者が多いことを踏まえ、雇用期間などを顧慮した保険商品の開発なども進める。

## ま と め

上記のように、韓国は国を挙げて、きちんとした管理体制で、しっかりとした予算をもって、農

作業事故の撲滅に取り組んでいる。成果も確実に上げている。一方、日本は基礎研究の側面ではかなり進んでいる。しかし、農水省の担当者が2,3年ごとにコロコロ変わり、管理体制が不安定な上に、予算も少なく、制度や気運醸成の側面では、韓国よりはるかに遅れているのが実態だ。ぜひ、日本は韓国を学び、農作業事故の撲滅につなげてほしい。

## 付記

2009年より日本農村医学会の農機具災害部会と韓国農村振興庁とで、毎年「日韓農作業安全シンポジウム」を両国で交互に開催してきた。2020年～2022年はコロナ禍で中断し、2023年に第12回を盛岡市で、2024年に第13回を韓国全州市で開催してきた。この間、本稿の著者の金記者は中国語、韓国語、日本語が堪能であり、シンポジウムにおける通訳のみならず、日韓双方の様々な会議や連絡等の労を取ってもらった。また、金さんは単にシンポジウムのみならず自ら韓国に渡り農作業安全に関する国や地方等の動きを繰り返し取材し、韓国の先進的な取り組みの最新情報を日本に紹介していただいた。金さん抜きでは、日韓シンポジウムのみならず日韓の交流がここまで続き、貴重な情報を得ることができなかったと言える。今回、金さんをお持ちの貴重な情報を是非記録として留めておきたく、多忙にもかかわらず無理に執筆をお願いした次第です。心よりお礼を申し上げます。

なお、本稿に出てくる李京淑さんは本文にも述べてある通り、彼女が韓国の農作業安全の取り組みを国際的レベルに引き上げられた立役者と言える。特に、李さんは世界各国の農作業安全の先頭に立つ人たちを招聘して2016年にはドイツ・オーストリア・アイルランド・韓国・日本が参加する第1回「国際農作業安全シンポジウム」を、続いて2017年には第2回「国際農作業安全シンポジウム」をスウェーデン、ドイツ・オーストリア・米国・韓国・日本の参加にて韓国で主催された。さらに2019年には「東アジア農作業安全シンポジウム」を企画し台湾にて開催された。国際的な農作業安全の推進者として心より敬意を表するものです。

(富山県農村医学研究会 大浦栄次)