

特集 コロナに克つ ～つながりと協同の新たな地平へ

04

新型コロナ、
技能実習生、
そして農業労働のゆくえ

佐藤 忍
(香川大学経済学部教授)



佐藤 忍氏

1. 「移住国家」への扉

新型コロナは「移住国家」(migration state)への扉を開いたばかりの日本を直撃した。

モノ・カネ・サービスの貿易が国民経済にとってチャンスと同時にリスクを伴うものであるように、人の移動もそうである。労働市場を開放し、外国人労働者を導入しようとするれば、様々な弊害も懸念される。その弊害を最小限にとどめようとするれば、国境はある程度閉鎖しなければならない。「開くと同時に閉じる」という一見矛盾しているような政策が「一時的移住政策」(temporary migration policies)である。その推進力は、「市場」(Markets)、「権利」(Rights)、「治安」(Security)、「文化」(Culture)という4つの異質な観点である。外国人労働者を受け入れるさいには、「市場」の側面だけでなく、彼らに付与されるべき「権利」、さらには「文化」的な不安についても考慮する必要がある。さらには「治安」への対応も欠かせない。異質な諸側面のあいだのバランスをとることが、「移住国家」の要諦である¹⁾。

日本の代表的な一時的移住政策は、技能実習制度である。この制度には多くの不正がこれまで頻繁に指摘されてきた。制度の欠陥や廃止もさかんに唱えられてきた。幾度かの修正を重ね、制度の適正化と技能実習生の保護強化とを目指して、技能実習法という新しい法律(2017年施行)が成立した。「入管法と労働法とのハイブリッド型法制²⁾」との積極的な評価が与えられている。法的な枠組みのこうした刷新によって、技能実習制度は、大方の予想を裏切ることになるのだが、日本の社会に埋め込まれることになった。これまでのような“サイドドア”の地位ではもはやなく、いまやフロントドアへと、すなわち日本的な一時的移住政策へと転換したのである。2019年改正入管法による「特定技能」の創設は、この一時的移住政策のさらなる拡充であった。そしてまた、この2017年を起点として、技能実習生および特定

技能人材に関する政府間協定がアジア諸国との間で次々と締結されることになる。主権国家が国境を越える労働市場の規制主体として正式に参画しはじめたのである³⁾。

2. 新型コロナの衝撃

人の移動によって新型コロナの感染は拡大する。それゆえ国境が閉鎖された。外国人の新規入国者数は激減した。新規入国者の圧倒的多数は、「短期滞在」である。訪日観光客がその代表である。インバウンド

が日本経済再生の切り札として注目されていた矢先のことである。令和元年に2800万人近くに達する勢いで増加してきたが、新型コロナの影響により令和2年上半期の新規入国者数は一挙に340万人程度にまで縮小した。対前年同期比で77.2%の減少である。インバウンドと同じような勢いで外国人労働者も増加していた。そのなかの主力とあってよい「技能実習」の新規入国者数をみよう（図表1）。「技能実習」の新規入国者は合計すると、2016年の10万人から2019年には19万人弱に膨らんでいる。そのうち圧倒的な部分は、中小零細企業向

図表1 外国人新規入国者数（在留資格別）

在留資格	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年上半期	構成比	対前年同期比増減率
総数	21,092,975	25,092,020	27,574,232	28,402,509	3,446,986	100.0	-77.0
短期滞在	20,665,390	24,617,024	27,054,549	27,810,548	3,348,817	97.2	-77.2
技能実習1号イ	6,665	7,492	6,222	6,300	1,221	0.0	-60.4
技能実習1号ロ	99,453	120,179	137,973	167,405	38,206	1.1	-50.3
技能実習2号イ	2		12	8	1	0.0	-80.0
技能実習2号ロ	11	9	242	183	32	0.0	-28.9
技能実習3号イ			64	226	46	0.0	-56.6
技能実習3号ロ		8	5,648	14,750	3,993	0.1	-32.3
技術・人文知識・国際業務	20,940	25,063	34,182	43,880	10,636	0.3	-51.7
留学	108,146	123,232	124,269	121,637	7,000	0.2	-88.6

出所：出入国在留管理庁HP「令和2年上半期における外国人入国者数及び日本人出国者数等について」より作成。

図表2 在留外国人数（在留資格別）

在留資格	2016年末	2017年末	2018年末	2019年末	2020年6月末	構成比	対前年末増減率
総数	2,382,822	2,561,848	2,731,093	2,933,137	2,885,904	100.0	-1.6
中長期在留者	2,043,872	2,232,026	2,409,677	2,620,636	2,576,622	89.3	-1.7
永住者	727,111	749,191	771,568	793,164	800,872	27.8	1.0
技能実習	228,588	274,233	328,360	410,972	402,422	13.9	-2.1
技能実習1号イ	4,943	5,971	5,128	4,975	3,632	0.1	-27.0
技能実習1号ロ	97,642	118,101	138,249	164,408	129,084	4.5	-21.5
技能実習2号イ	3,207	3,424	3,712	4,268	4,368	0.2	2.3
技能実習2号ロ	122,796	146,729	173,873	210,965	232,316	8.1	10.1
技能実習3号イ			220	605	706	0.0	16.7
技能実習3号ロ		8	7,178	25,751	32,316	1.1	25.5
技術・人文知識・国際業務	161,124	189,273	225,724	271,999	288,995	10.0	6.2
留学	277,331	311,505	337,000	345,791	280,273	9.7	-18.9

出所：出入国在留管理庁HP「令和2年6月末現在における在留外国人数について」より作成。

けの団体管理型に分類される「技能実習1号口」である。2017年技能実習法で創設されたばかりの「技能実習3号」の新規入国も順調に増加していたことが分かる。しかしながら2020年上半期には激減した。「技能実習」合計で4万人程度である。

一方、在留外国人の総数は新規入国者数ほどには大きく減少していない（図表2）。2019年末時点から2020年6月末時点にかけて総数では5万人弱の減少にとどまった。増加の傾向に歯止めがかかったところであろう。対前年比でマイナス1.6%である。技能実習生の在留者数もそれまでの増加傾向がストップし、41万人から40万人へとわずかに低下した。技能実習の2号および3号の在留者数は出国停止によりむしろ増加している。大きく減少したのは、労働力として新たに迎える「技能実習1号」である。対前年比で20%を超える減少である。

他方、新型コロナは国境を越える移動だけでなく、国内における移動も制限した。観光や飲食等のサービス業の消費需要がこ

れにより蒸発した。景気後退とともに労働需要も一気に冷え込んだ。労働市場は労働力不足から労働力余剰の状態へと様変わりした。職業別有効求人倍率の推移にそれを見ることができる（図表3）。2019年12月から2020年8月にかけて職業計の有効求人倍率は4割程度落ち込んだ。なかでも飲食や接客関連の職業において労働需給が急速に悪化しているのが分かる。コロナ禍において相対的に労働需給が安定しているのは、農林漁業である。農林漁業の有効求人倍率は、1.51から1.32に低下しているが、安定的に推移しており、コロナ禍の雇用の受け皿として急浮上した。

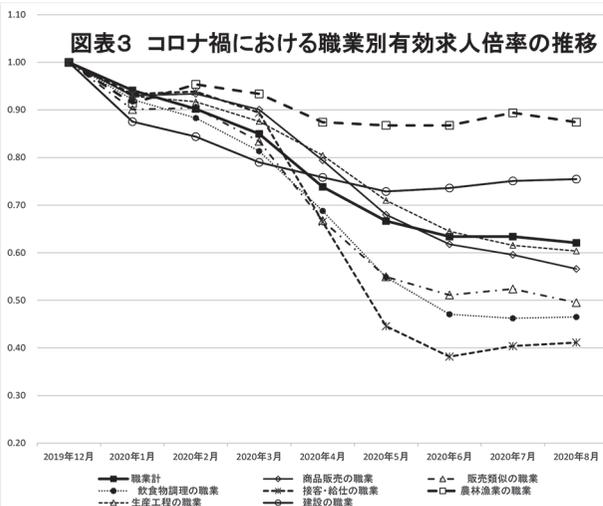
3. 異業種連携の活発化

農業労働力はコロナ禍以前においてすでに多様化が進展していた⁴⁾が、コロナ禍において、より一層、農業を舞台として異業種との人材交流が活発になった。

まずなによりも在留している技能実習生のなかで、帰国できなくなったり、検定等の受験が中止になり、次の段階へ進めなくなったり、あるいは実習先の経営悪化等により実習継続が困難となったなど、不測の事態に直面した者にたいして、様々な方策の再就職支援等の措置が講じられた。そのさいに農業が主要なマッチングの分野となった⁵⁾。

また外食産業では従業員の雇用確保のために、農業を志向先とする従業員シェアリングや、人材派遣業への参入をつうじて、農業に従業員を派遣するといったことがはじまった。あるいは農業に特化したアルバイトの仲介事業に乗り出す業者も現れている。マッチングアプリの開発・運営によって、閑散期の宿泊施設の社員のための中長

図表3 コロナ禍における職業別有効求人倍率の推移



出所：厚生労働省「一般職業紹介状況」より作成。

図表 4 労働者構成と営農形態

	水稲経営	畑作経営	野菜作 経営	水稲 複合経営	果樹経営	果樹経営	
パート	10.0	11.8	10.9	35.5	22.7	9.1	100.0
シルバー	25.0	50.0			25.0		100.0
派遣		28.6		71.4			100.0
その他(親戚等)	16.7			50.0	16.7	16.7	100.0
パート+シルバー	10.0	20.0	40.0	20.0	10.0		100.0
パート+実習生			7.1	21.4	71.4		100.0
パート+派遣	13.3	13.3	3.3	60.0	3.3	6.7	100.0

資料：人材派遣会社 A 社「農家雇用労働力の現状におけるアンケート調査」より作成。

注記：札幌の 5 農協、332 農家からの回答。

出所 高畑祐樹『農業における派遣労働力利用の成立条件 派遣労働力は農業を救うのか』筑波書房、2019 年、38 頁。

図表 5 労働者と作業期間

	1 週間以内		2 週間以内		3 週間以内		1 ヶ月以内		2 ヶ月以内		3 ヶ月以内		3 ヶ月以上		
パート	30.0		6.4		6.4		17.3		10.0		14.5		15.5		100.0
シルバー	50.0		25.0		25.0										100.0
派遣	85.7		14.3												100.0
その他(親戚等)	40.0		40.0								20.0				100.0
パート(p) + シルバー(s)	(p) 20.0	(s) 50.0	(p) 10.0	(s) 10.0	(p) 10.0	(s) 10.0	(p) 10.0	(s) 20.0	(p) 20.0	(s) 10.0	(p) 30.0	(s) 10.0	(p) 10.0	(s) 10.0	100.0
パート(p) + 実習生(t)	(p) 14.3	(t) 14.3	(p) 7.1	(t) 64.3	(p) 100.0	(t) 100.0									100.0
パート(p) + 派遣(d)	(p) 38.7	(d) 67.7	(p) 16.1	(d) 9.7	(p) 6.5	(d) 3.2	(p) 12.9	(d) 6.5	(p) 6.5	(d) 3.2	(p) 12.9	(d) 6.5	(p) 9.7	(d) 100.0	100.0

資料：同上。

注記：同上。

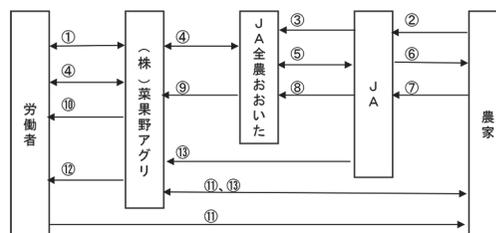
出所：高畑祐樹、同上、39 頁。

期のアルバイトの紹介や、副業が禁止されている会社員や公務員にも参加しやすい有償ボランティアの募集によって、都市部人材と農家をつなぐ取組みも行われている⁶⁾。

農業に派遣される労働者はどのような作業をするのだろうか。派遣労働者を活用している農家にアンケート調査した研究がある⁷⁾。北海道・札幌の 5 農協、332 農家の回答結果である。それによれば、派遣労働者を利用している農家は「水稲複合経営」が多い。他方、技能実習生とパート労働者を利用している農家は、「果樹経営」に多い(図表 4)。つまり、「本来最も労働力を必要とするはずの果樹経営において派遣労働者をあまり利用していない」。この

違いは作業期間の長短にも反映されている。派遣労働者の作業期間は「1 週間以内」(85.7%) とスポット的である。技能実習生の全員が「3 か月以上」であるのと対極

図表 6 J A 全農おいたによる農業労働力支援の流れ



①募集、応募、面談、登録②作業依頼③依頼内容通知④請負金額等の協議・日程調整等⑤請負金額等の通知⑥請負金額等の通知⑦受諾後、依頼⑧依頼⑨作業請負の通知⑩出勤要請⑪作業請負の実施⑫賃金の支払い⑬委託代金の支払い

出所：草野拓司「JA 全農おいたとパートナー企業の連携による労働力支援の取組み」『農中総研 調査と情報』第 78 号、2020.5、24 頁。

的である（図表5）。派遣労働者の作業内容は、「ポット洗い・苗運び」や「除草作業」といった「極めて単純」である⁸⁾。北海道における2015年の調査であるが、少なくとも、この頃の派遣労働者の活用はきわめて臨時的・周皮的であったと思われる。

農協が主体的に農家の労働力支援に取り組むケースも増えてきたようである。「JA全農おおいた」は農家が必要な労働力を必要とときに提供するための仕組みを2014年から、「(株) 菜果野アグリ」というパートナー企業と連携して作り上げている（図表6）。仕組みは図のとおりである。(株) 菜果野は労働者を募集し雇用する。そのさいに働く人の都合を最優先する。ハードルはできるだけ低くし、好きなときに、好きなだけ働いてくれればよいという具合である。JAをコーディネータとして農家との間で作業内容・日程、金額等を詰め、農作業を請け負う。請負作業の現場責任者は(株) 菜果野が担うから、農家は労務管理から解放される。農家の労働需要に機敏に対応するためには、(株) 菜果野は安定的な雇用を確保しておく必要がある。そのために農協の選果場での作業や近隣の県外における作業など農閑期の作業量を開拓し、

作業量の平準化を追求している。JA全農は、2020年4月、この大分方式を全国展開するために、専門部署として「労働力支援対策室」を設置している⁹⁾。

こうした民間レベルにおける取組みを踏まえて、農林水産省は、2020年4月、予算規模47億円の「農業労働力確保緊急支援事業」を立ち上げた。実施要綱は次のように事業の趣旨を述べている。「新型コロナウイルス感染症の影響により生じた外国人材の入国制限等による人手不足という新たな事態に直面する中、人手不足を解消し農業生産を維持することが急務となっている。」とし、「受入れ予定であった外国人材を受け入れられない時等に、農作業を代替して行う人材を雇用する際に必要となる掛かり増し経費等」を支援するとした¹⁰⁾。「代替人材」のための「掛かり増し経費」の試算は次の表のごとくである。

外国人技能実習生にかかる経費は、監理費を含めて22.8万円とし、それとの差額が「代替人材」のための「掛かり増し経費」である。人材紹介会社、人材派遣会社あるいは作業受託会社などの人材サービス業の仲介により労働力を確保した場合のそれぞれの追加負担分が公的に補償されることに

図表7 「代替人材」の確保支援事業

	交通費	宿泊費	労賃	保険料	計	支援金額
外国人技能実習生	0万円	0万円	22.8万円 ⁽¹⁾	考慮しない	22.8万円	—
①人材紹介会社から紹介	1万円 ⁽²⁾	3万円 ⁽³⁾	28万円 ⁽⁴⁾	2.5万円	34.5万円	11.7万円
②人材派遣会社から派遣	1万円 ⁽⁵⁾	3万円 ⁽⁶⁾	33.3万円(派遣料) ⁽⁷⁾		34.5万円	14.5万円
③作業受託会社に依頼	30.0万円(作業受託料) ⁽⁸⁾				30.0万円	7.2万円

注記：(1) 例：1,000円/時×8時間×26日、監理費2万円/月。

(2) 例：アパート⇄農家の通勤。片道20km×26日×ガソリン150円/L÷燃費15km/L。

(3) 例：アパート家賃を農家負担。

(4) 例：1,200円/時×8時間×26日。

(5) 例：派遣料と別に請求の場合。片道20km×ガソリン150円/L÷燃費15km/L。

(6) 例：派遣料と別に請求の場合。

(7) 例：1,600円/時×8時間×26日。

(8) 例：1.0万円/10a、3ha×1.0万円/10a。所要時間も確認。

出所：農林水産省HP「援農者緊急確保支援事業」

(https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/roudouryokukinkyukakuho/roudouryokukinkyukakuho.html)

なる（図表7）。こうした緊急支援事業はすでに民間レベルで取り組まれている労働力支援サービスの活用と新たなサービスの開発を誘発するであろう。

他方、総務省は「特定地域づくり事業」というものをスタートさせた。先述した「JA全農おおいだ」のケースにおいて、(株)菜葉野アグリは作業量の平準化によって雇用の安定化を追求していた。農家の多様な労働需要に即応するためである。総務省「特定地域づくり事業」は、(株)菜葉野アグリのような人材のプールを全国の過疎地域等の「人口急減地域」に創出しようとするものである。そのさいの人材は当該地域の存続にかかわる様々な労働需要に対応するという意味で「地域づくり」のための人材であり、仕事の分野を特定しないマルチワーカーである。そしてこれらの人材プール、いいかえればベースキャンプになるのが、「特定地域づくり事業協同組合」である。市町村の財政支援があれば、届出によって労働者派遣事業を実施できるようにし、国からの財政支援を提示した¹¹⁾。

4. コロナ禍における 新たな胎動

新型コロナウイルスの感染拡大に対する不安の大きさは経済活動の収縮と人々の生活の危機をもたらした。とりわけ飲食という根源的な活動に係わるサプライチェーンの危うさが露呈した。農産物は産地から消費者へ、農村から都市へ、様々なプロセスを経ながら移動し、飲食に供され、生命を支えているわけだが、その流通過程がリスクに満ちていることが判明した。ネット通販、産直サイトなど生産者と消費者との顔の見える新しい関係が生まれている。「離れてつな

がる」（鎌田実）というウィズ・コロナの時代の新しい行動様式が飲食の流通過程に浸透しはじめている¹²⁾。

流通過程へのまなざしは必然的に生産過程への批判的な関心となる。食と農の、分断ではなく、統合のために、より多くの人々が農産物の生産に参加しようとする方向が模索されている。「地域で支えあう農業」（Community Supported Agriculture, CSA）というアイデアの運動が全世界で広がりを見せているようである¹³⁾。農業という生産の営みをコミュニティが構成員の参加と関与によって支えていこうとするものである。新しい地産地消といってもよい。コロナ禍における総務省「特定地域づくり事業」や農水省「農業労働力確保緊急支援事業」は、農業労働の担い手のすそ野を広げ、地域のなかに、異業種のなかに、担い手を求め、地域の日常に農業を根づかせようとする仕掛けであると考えられる。派遣労働者、請負労働者、マルチワーカーなどの担い手が登場している。

こうした運動や政策は疑いなく日本の農業に新しい風を呼び込み、支えあいの輪を広げようとするものである。そのさい農水省は新たな担い手を「代替人材」と表現した。技能実習生という外国人労働者に依存している日本農業の現状に対する危機意識を反映している。技能実習生への依存のリスクの大きさが新型コロナによって顕在化したと判断し、「代替人材」の確保に向けて緊急避難的に政策のかじを切ったのである。しかしながら派遣労働者の作業内容からもわかるように、新たな担い手に過度な期待は禁物である。彼らは日本農業の担い手の貴重なすそ野であり、また農業を地域の身近な存在にしてくれる大切な役割を担っている。それであってもなお、日本農業のいまや基幹的な戦力ともいべき技能

実習生との役割の違いもまたコロナ禍において鮮明になっている¹⁴⁾。「代替人材」の開拓とともに、技能実習生の確保と能力形成もまた日本農業にとって不可欠であるといわなければならない。たとえ短期的であっても技能実習生を「地域づくり」のメンバーとして認知し、各地域それぞれにおいて共生社会を構築することが重要な課題である。「開くと同時に閉じる」という一時的移住政策の真価が問われている。

り事業の推進について」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000685434.pdf)、参照。

- 12) 小田切徳美「ポストコロナ社会と農村の課題」『農業と経済』第86巻第11号、2020年12月臨時増刊号、135-144頁、参照。
- 13) 吉川成美「均質化する食と自然の境界をどう再生するか」同上、145-153頁、参照。
- 14) 堀口健治「新規就農や人材確保戦略に軌道修正はあるか」『農村と都市をむすぶ』2020年6・7月合併号、79-87頁、参照。

注)

- 1) James F. Hollifield, The Emerging Migration State, in: *International Migration Review*, Vol. 38 No. 3, 2004, PP. 885-912; James F. Hollifield, Michael Orlando Sharpe, Japan as an 'Emerging Migration State', in: *International Relations of the Asian-Pacific*, Vol.17, 2017, pp.371-400、参照。
- 2) 早川智津子『外国人労働者と法 入管法政策と労働法政策』信山社、2020年、173-174頁。
- 3) 拙著『日本の外国人労働は受け入れ政策—人材育成指向型』ナカニシヤ出版、近刊。
- 4) 拙稿「日本の農業労働市場はどうなっているのか—多様化する雇用実態」『農業と経済』(特集 農業・農村と外国人労働者)、第83巻第6号、2017年6月、16-26頁、参照。
- 5) 出入国在留管理庁HP「新型コロナウイルス感染症の感染拡大等を受けた技能実習生の在留諸申請の取扱いについて」(<http://www.moj.go.jp/content/001317458.pdf>)、参照。
- 6) 「外食、異業種に人材派遣」『日本経済新聞』2020年8月8日：「ミカン収穫期に『助っ人』」同上、2020年10月2日、参照。
- 7) 高畑祐樹『農業における派遣労働力利用の成立条件 派遣労働力は農業を救うのか』筑波書房、2019年。
- 8) 同上、41頁。
- 9) 草野拓司「JA 全農おおいとパートナー企業の連携による労働力支援の取組み」『農中総研 調査と情報』第78号、2020年5月、参照。
- 10) 農林水産省HP「農業労働力確保緊急支援事業」(<https://www.maff.go.jp/j/budget/attach/pdf/r2hosei-27.pdf>) ; 石田一喜「コロナ禍における人手不足の背景と対応」『随時発信レポート』2020年6月5日、参照。
- 11) 総務省HP「人口急減地域における特定地域づく