日本農業研究所研究報告『農業研究』第32号（2019年）p. 169～203

外国人農業人材受け入れの課題（２）

ーそのポテンシャルー

坪　田　邦　夫

目　次

1　はじめに
2　農業における外国人労働
(1) 外国人農業労働者受入れの動向
(2) 国内農業労働力需給の動向
(3) 賃金動向から見た農業労働需給
3　収益性からみた潜在雇用需要
(1) 露地野菜単一経営（個別経営）
(2) 施設野菜（個別経営）
(3) 果樹単一および施設花卉(個別経営)
(4) 酪農(個別経営)
(5) 肉用牛経営、肥育豚経営(個別経営)
(6) 水田作経営(個別経営)
(7) 水田作経営（組織経営）
4　外国人農業労働の潜在供給力
(1) 人口動態から見た主要送出国の労働供給力
(2) 賃金格差から見た供給力
5　農業の特定技能人材受入の行方と課題
(1) 受入形態の展開方向
(2) 外国人雇用と農協・農業団体の役割
(3) まとめに代えて

1　はじめに

令和の幕開けとともに、農業を含む14分野で、「特定技能」という新しい在留資格に基づく外国人労働者の受入が始まった。それは、外国人労働の受入は国内労働力の需給調整手段とせず、専門・技術職に限るという、これまでの基

本方針を根本から変えるものであり[1)]、深刻な人手不足に悩む国内分野の要望に応えようとするものであった。ただ、制度の発足が急だったこともあって、本年９月27日時点では、特定技能資格の認可件数は全職種で400弱、うち農業は30人程度にとどまる。政府が「見通し」として発表した５年間で34万人、農業分野で3万6千500人というペースをかなり下回っている[2)]。その直接原因は運用細則の具体化や実施体制の整備が遅れたことにあるが、より根本的には２つの要因が働いているのではないかと考えられる。

一つ目はこの制度が多様な要請に対応できるよう受入形態や条件に柔軟性を持たせる一方、制度の悪用を防ぐための様々な規制を盛り込んだため、想像以上に複雑になり、手続きや運用の不透明さが増して関係者が慎重になっていることである。これは制度の初期によく起こることであり、制度的な問題である。二つ目は、日本人と同等以上の報酬といった受入条件のもとでは、経済コストの面から外国人労働への需要に限界がある可能性である。外国人雇用のために賃金やコストを負担できる経営体ではすでに技能実習生などを受入れており、他方で収益性が低い経営体ではコスト面から今後も外国人雇用は困難であるとすると、特定技能外国人の新規需要は限られるという見方も成り立つ。制度的要因を別とすれば、今後の外国人労働の受入は、需要面では国内農業の収益性、供給面では送り出し国との賃金格差、そして受入にかかる中間経費という３つの経済的要因いかんということになる。

特定技能制度自体については、分野別の運用要領[3)]や農林水産省の公表資料で説明や解説がなされており、その課題についてもすでに関係団体や研究者から的確な問題提起がなされている[4)]。受入れ農家の立場からは、当研究所の講演会における西山直司氏の大変詳しい実態報告と、鋭い問題の指摘がある[5)]。本稿では制度的課題には立ち入らず、外国人農業労働者の需給を左右する経済的要因を検討することにより、特定技能を含む外国人農業労働力の受入のポテンシャルと今後の動向を展望することを目的とする。次節ではその前段として「常雇い」を中心とした最近の国内農業労働需給動向や外国人技能実習生の雇用動向などをまず概観する。第３節では、農林水産省の農家経営統計調査をもとに主要な経営類型ごとに、収益性の観点から外国人労働者への潜在需要を探る。第４節では、主要送出し国の人口動態や賃金動向の観察から外国人農業労

働の潜在供給力を考察する。第５節では、特定技能という新しいかつ複雑な制度の下で、今後どのような形態の受入が展開されていくのか、残された課題は何かを考察し、まとめとする。

２　農業における外国人労働

(1) 外国人農業労働者受入れの動向

2019年４月に特定技能資格での外国人労働者の受入が始まる前は、農業分野における外国人労働者の受入は、そのほとんどが技能実習制度によるものであった。その人数は、厚労省の外国人雇用状況届、外国人技能実習機構(OTIT)及び国際研修協力機構（JITCO)の業務統計、全国農業会議所による技能評価試験受験者数などから大まかに推計はできる[6)]。外国人雇用状況届で見ると、2008年に7,600人程度であった外国人農業労働者は、技能実習生の増加に伴って急増し2011年には２倍の15,506人に達した。その後2010年の技能実習法の制定による運用厳格化で一時足踏みしたものの、2013年ごろからまた増えはじめ、最近３年は毎年3,000 ～ 4,000人のペースで増加している。2018年10月末時点の外国人農業労働者数は31,072人となっており、うち、技能実習生が27,871人と、約９割を占める[7)]。2019年の数値は現時点で発表されていないが、新しい特定技能資格の農業分野での許可を受けた外国人はまだ少ないので、大部分はやはり技能実習生ということになる。

この1 ～ 2年の技能実習生受入の増加傾向と、2018年度には技能実習３号の認定者数が1,000人程度いること、および、外国人雇用状況届の調査時点が10月末なので、農繁期が終わると帰国する技能実習１号のみの実習生2 ～ 3千人が統計から漏れている可能性があることなどを考慮すると、2019年10月末時点で農業分野で働く外国人は全体で3万７千人程度になったと考えられる[8)]。これは、のちに見るように我が国の常雇い農業従事者24万人の15%に相当する。技能実習生は20代30代が殆どなので、この年齢層に限ると、我が国の40歳未満の常雇い農業従事者８万人の半数近くがすでに外国人労働者となっていることになる。

外国人農業労働者を多く雇用するのは、営農部門別では施設園芸、露地野菜、

養豚などである。制度上技能実習生受入れが認められてこなかった稲作と肉用牛を除くと[9]、これは実際の各分野の外国人労働力需要の実態を反映したものとみて良い。技能実習２号移行希望者に限られるが[10]、全国農業会議所の技能評価試験初級の2016-18年の受験者数から営農分野別人数比率を計算すると、施設園芸47%、畑作・野菜33%と、この２つで８割を占め、酪農10%、養鶏5%、養豚4%、果樹1%となる。この比率は3年間ほぼ安定して推移している。

技能実習生は全国にまんべんなく分布しているわけではない。2018年度の外国人技能実習機構の県別技能実習計画認定件数[11] を全国シェアーの多い順に並べると、施設園芸、畑作・野菜、酪農などが盛んな県に技能実習生が多く集まっていることがわかる。技能実習１号と２号、耕種と畜産で多少順位の入れ替わりがあるが、どの区分でも茨城、北海道、熊本、千葉、愛知、長野など、上位７県で技能実習生数の全体の約６割を占める。茨城、千葉、愛知、熊本、福岡などは、我が国の代表的な野菜・果菜産地であり、施設園芸が盛んなところである。また長野や群馬、北海道なども冷涼な気候を生かした夏場の露地野菜の一大産地である[12]。なお、畜産業種で北海道がトップに来るのは酪農部門での実習生雇用が多いことによる。

これらの外国人農業技能実習生の出身国は2014年ころまでは大半が中国であったが、その後次第に減少している。これは中国との賃金格差が急速に縮小してきたことや中国国内の労働需給の変化などが関係しているものとみられる[13]。代わってベトナムとフィリピンが急増し、インドネシア、カンボジアなど他の東南アジアからの受入が増えた。特にベトナムの増加が顕著で、2017年度には中国を抜いて国籍別受入れのトップになっている。2018年度の統計でみると、国別シェアは、ベトナム38%、中国29%、フィリピン11%、インドネシア９%とこれら４か国で約９割を占めており、カンボジア、タイ、ミャンマーなどが数%で続く（外国人技能実習機構2018）。今後は中国からの実習生のシェアがさらに下がり、相体的に賃金の低いASEAN諸国からの実習生のシェアが増大していくものと思われる。

（2）国内農業労働力需給の動向

技能実習にせよ特定技能にせよ、事実上農業労働の一部を外国人労働に依存

せざるを得ないのは、国内労働力の供給不足が原因である。その状況は2015年の農業白書などで農業センサスをもとに詳しく紹介されている。多少重複するが、最新の情報も踏まえて、各種統計から概観しておく。図１は、農林水産省の農業構造動態調査統計から、わが国の農業就業人口、基幹的農業従事者数、そのうち60歳未満の従事者数をグラフにしたものである。この図から２つの重要なポイントが指摘できる。一つは農業就業人口と基幹的従事者がともに減少する中で、両者の差が急速に縮小したことである。これは少子化、他産業への就業や高齢化等により、自営農業を手伝う補助的世帯員がいなくなりつつあること、つまり農業経営世帯の中で労働力をやりくりする余裕や柔軟性が失われつつあることを示している。

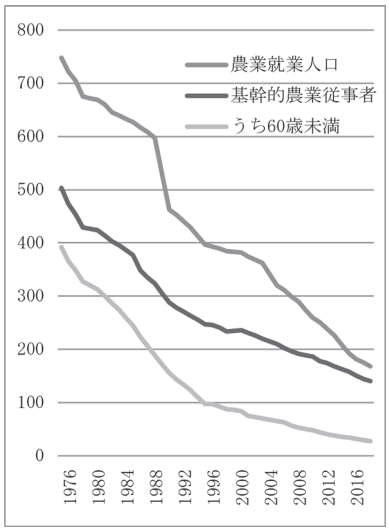

図１　農業従事者の推移（万人）

もう一つは60歳未満の基幹的農業従事者の急激な減少である。1970年代半ばに400万人を超えていたその人数はほぼ10年ごとに半減し、2019年２月には28万人を切った。自営農業を支える中核的な担い手が高齢化とともに急速に減少してきたのである。今後は、60歳以上の従事者のリタイアが確実に進むので、現在140万人いる全体の基幹的農業従事者[14]も減少に拍車がかかり、60歳未満の基幹従事者数に近づいていくことになる。

こうした基幹的農業従事者数の減少を一部補ってきたのが、農業雇用者、特に常雇いの雇用者である。常雇いの農業労働者は2005年の13万人から着実に増

え2016年には24万人を超えた。これは上述した60歳未満の自営農業基幹的従事者の28万人という数字にほぼ匹敵する。

常雇い農業労働者数は外国人技能実習生など外国人材を含むと思われるので[15]、最近の変化を少し詳しく見ておこう。もとになるのは農業センサスと農業構造動態調査から得られる農業雇用のデータである。前者は５年ごとの全数調査結果、後者はそれに基づく中間年次の標本調査による推計なので多少のずれが出る[16]が、それぞれ、傾向を見ることができる。表１から全体として農業経営体数がかなりの速さで減少する中で、臨時雇いも減少する一方、常雇いを雇い入れる経営体数はむしろ増加し、雇用人数はそれ以上に増えたことがわかる。センサスの雇用者の延べ雇用人日数で見ると、2010年までは常雇いより臨時雇いのほうが多かったが、2015年には64％が常雇い、36％が臨時雇いと逆転した。2015年に臨時雇いが大きく減った理由は定かでないが、農家数の減少や高齢化により臨時雇いへの需要・供給がともに縮小した可能性が高く、農村の短期雇用労働者をめぐる環境が最近急速に変化していることになる。

表１　近年の農業雇用の動向

	年	全農業経営体数	常雇い			臨時雇い		
			雇入れた経営体数	人　数	延べ人日	雇入れた経営体数	人　数	延べ人日
センサス	2005	2,009	28	129	23,349	481	2,281	33,842
	2010	1,679	41	154	31,388	427	2,176	34,360
	2015	1,377	54	220	43,215	290	1,456	24,821
構造動態調査	2013	1,514	61	197		421	2,962	
	2014	1,471	60	195		410	3,044	
	2016	1,318	69	248		339	2,701	
	2017	1,258	67	240		328	2,461	
	2018	1,221	65	240		326	2,516	
	2019	1,189	66	236				

注：単位はいずれも千。また常雇いは7カ月以上の雇用者。臨時雇いは手伝い等を含む

いっぽうで、増加した常雇いの増加も、構造動態調査の人数で見ると2016年以降は足踏みがみられる。雇い主となる農家数の停滞のほか、他産業との競合と農業雇用者の高齢化が原因であろう。例えば、2013-18年の５年間に、パートを含む常用雇用者の職業別新規求人数[17]は農林漁業で1万4千人増えたが、他の職業分野では新規求人数が185万人も増えている。一方で、従来の農業の

常雇い労働者も高齢化が進んでいる。2019年には、常雇いでも３分の１にあたる約９万人が60歳以上となった。労働力の供給先として技能実習生を中心とした外国人に期待が集まるのは自然なことであろう。

では、どんな農業経営体が常雇い労働を雇用しているのだろうか。表２は2013年と2018年について、常雇いを受入れた農業経営体を家族経営体と組織経営体に分けてその人数を見たものである。2018年に常雇いを雇った経営体数は6万5千で、全農業経営体に占める比率はまだ５％強であるが、５年間に約４千増加している。その増加のほとんどが組織経営体である。常雇いの人数でみると、５年以上前から組織経営が家族経営を上回っており、2019年にはさらに差が開いて、55％が組織経営による雇用となっている。組織経営体には集落営農組織も含まれるが、集落営農組織は労働力を構成員から自前で調達することが多いので、常雇いの増加を主導しているのはそれ以外の法人形態をとる組織経営体であるといえる。ただ、これだけを以て、外国人労働者の雇用の主体が法人を中心とした組織経営になると断言できるかはもう少し検討が必要である。雇用人数の点では家族経営体でも常雇いが増加しているからである。この点はあとで触れる。

表２　経営形態別常雇い人数

	2013			2018			常雇い増加数
	全経営体	常雇い受入経営体	常雇い人数	全経営体	常雇い受入経営体	常雇い人数	
家族経営体	1,482	50	97	1,185	50	110	13
組織経営体	32	11	100	36	15	131	31
計	1,514	61	197	1,221	65	240	44

注：出典は農業構造基本調査。単位は千

常雇いを雇用するのは規模の大きい経営体であろうことは容易に想像がつく。表３は同じく2013年と2018年について販売規模別に経営体数と常雇いと臨時雇いの人数をみたものである。

常雇いを雇用する経営体はその６割が農産物販売額1千万円以上の規模の大きい経営体であり、雇用人数では全体の８割を超え、かつ雇用人数の絶対数が増えている。一方で臨時雇いの雇用を見ると、販売額が500万円未満の中小経営体が2013年で65％、2018年でも57％と過半を占める。これは、中小規模の経営体が、常雇いまでは雇用しないものの、農繁期などに短期の応援を頼むケー

表３　農産物販売額別農業雇用者数

	2013				2018			
	常雇い		臨時雇い		常雇い		臨時雇い	
	雇用経営体	雇用人数	雇用経営体	雇用人数	雇用経営体	雇用人数	雇用経営体	雇用人数
計	61	197	421	2,962	65	240	326	2,516
100 万円未満	7	11	136	642	5	13	81	354
100 ～ 500	10	12	141	1,001	9	16	104	773
500 ～ 1,000	8	15	62	574	9	19	57	473
1,000 ～ 3,000	20	47	62	547	21	63	60	628
3,000 万円以上	16	113	19	199	21	129	24	288

注：出典は農業構造動態調査。単位は千

スが多いことを示している。これら中小販売農家による臨時雇いは、雇用経営体数、雇用人数ともに減少しており、その主原因が、農業活動の縮小によるものか、それとも臨時雇いの人材確保困難によるものかは検証を要するが臨時雇い人材が中小規模農家の存続と関係していることは疑いがない。

ではどんな営農類型の経営体が常雇いの主な雇用となっているか。2013年はデータが公表されていないので2018年だけだが、表４はそれをまとめたものである。常雇いは人数で見ると全体の72％が単一経営[18)]、24％が複合経営の経営体に雇用されている。残り４％は「販売なし」の経営で、おそらく作業受委託など農作業等のサービスを提供する組織経営体であろう。単一経営では「その他」が一番多く（25％）、次いで施設野菜（17％）、稲作と露地野菜がそれぞれ７％と続く。「その他」は養豚、養鶏、花卉など、経営体数としてはそう多くないものの経営体あたりの雇用者数が大きい営農類型である。この「その他」を除くと、１年を通じて恒常的に人手を多く必要とするのは施設野菜経営で、常雇いの雇用数が４万人を超える。

一方、単一経営体数では55万と圧倒的に数が多い稲作単一経営は、常雇いの雇用人数が全体の７％と意外に少ない。労働に季節性があること、「複合経営」の区分の中に稲作農家も含まれていること、総じて規模の小さい農家が多いこと等による。常雇い数で組織経営の比率が高い営農類型は上述の「その他」と稲作、畑作などで、７割前後が組織経営体による雇用である。逆に組織経営体による雇用の比率が低いのは、施設野菜（31％）、果樹（35％）、露地野菜（44％）などで、これらの営農類型では、家族経営体が２～３人の常雇いを活用しなが

ら、なお頑張っているとみることができる。

これら家族経営を中心とした営農類型は、外国人技能実習生の中心的な受け皿となっている営農類型とも重なる。常雇いの絶対数を増やしているのは主に組織経営体だが、集落営農組織や農業生産法人などは地域農家や住民と結びつきが強いことから地元での雇用や構成員の労働で対応できているとみられる。

表４　経営タイプ別常雇い人数（2018）

		全経営		家族経営		組織経営		
		人数（千人）	%	人数（千人）	１経営体あたり人	人数（千人）	対全経営比%	１経営体あたり人
計		240.2	100	109.5	2.2	130.7	54	8.5
単一経営		172.1	72	77.3	2.2	94.8	55	8.9
	稲作	17.6	7	5.6	0.9	12.0	68	5.7
	畑作	6.9	3	2.1	1.9	4.8	70	6.9
	露地野菜	16.9	7	9.4	1.8	7.5	44	9.4
	施設野菜	41.1	17	28.2	3.0	12.9	31	10.8
	果樹類	11.9	5	7.7	1.8	4.2	35	7.0
	酪農	10.5	4	5.3	2.1	5.2	50	8.7
	肉用牛	8.0	3	3.0	2.1	5.0	63	7.1
	その他	59.2	25	16.0	2.7	43.2	73	10.8
複合経営		58.8	24	32.2	2.3	26.6	45	7.6
販売なし		9.3	4	0.0	0.0	9.3	100	7.8

注：「畑作は」、麦類作、雑穀・いも類・豆類及び工芸農作物である。「その他」は、花き・花木、その他の作物、養豚、養鶏及びその他の畜産である

(3) 賃金動向から見た農業労働需給

労働力の過不足の指標としてよく使われるものに、前述した厚生労働省の一般職業紹介状況統計の有効求人倍率がある。職業別の農林漁業のそれを見ると、確かに、倍率は近年上昇傾向にあり、2013年度の0.95倍から2018年度の1.58倍にまで上昇した。一般労働市場における農林漁業労働の需給は次第にタイトになっていることがわかる。ただ、タイトになっているのは農業だけではない。他の職業でも同じように倍率が上昇しており、特に特定技能の外国人受入れ対象分野になった外食、建設、介護といった分野の職業では2018年度の有効求人倍率が３倍ないし５倍となっている。これは農林漁業よりはるかに高い求人倍率で、しかも悪化がより急である（表５）。

なぜ農業はこれらの分野の職種と比べて有効求人倍率が相対的に低いのだろうか。最大の理由は、この職種別倍率が公共職業安定所（ハローワーク）の「パー

トを含む常雇い[19]」の求職・求人者数に基づいていることにあろう。農業の場合、季節的・地縁的要因が強く働くことから、大規模経営を除き、常雇いの求人をハローワークに依頼するケースは少なく、多くは近隣や縁故で調達されるとみられる。その分求人数が減り、見かけ上の求人倍率が相対的に低く出る。また、すでに外国人技能実習生などに頼っている率が高いことも原因となっている可能性がある。農業は技能実習対の対象となる全職種81のうち２業種を占めるに過ぎないが、OTITの2018年度の技能実習認定人数でみるとその比率は10％を超える。いずれにせよ、農業分野の労働需給はハローワークの有効求人倍率だけで判断するのは十分でないことになる。

表５　有効求人倍率

職業	2013 年度	2018 年度	
	倍率	倍率	求人数（万人）
全体　計	0.87	1.46	2,975
農林漁業の職業	0.95	1.58	21
事務的職業	0.28	0.50	287
販売の職業	1.11	2.30	351
サービスの職業	1.81	3.51	740
うち飲食物調理の職業	1.34	2.97	179
接客・給仕の職業	1.49	2.93	141
生産工程の職業	0.81	1.84	305
輸送・機械運転の職業	1.45	2.55	163
建設・採掘の職業	2.54	4.87	134
運搬・清掃・包装等の職業	0.50	0.80	285
介護関係職種	1.91	3.95	344

注：パートタイムを含む常用

むしろ、ある分野の労働の需給がタイトかどうかは、その市場価格すなわち賃金の動向によくあらわれる。農業分野の賃金については、公的な賃金統計がない[20]ので、全国農業会議所による農業労賃の統計[21]で見ておこう。図２は、外国人技能実習生の多い地域の一般軽作業の臨時雇い農業賃金の最近の動向をグラフに落としたものである。いずれの地域でも１日当り支払額の若干の上昇がみられる。2012-2017年の５年間では全国で年率にして0.85％と、厚生省の賃金構造基本調査による同期間の全産業の一般労働者賃金上昇率1.04％（パートでは1.02％）を若干下回るが、それでも確実に上昇している。中でも北海道と九州の上昇率は2.63％、1.36％と大きく、北海道の賃金は近年関東に追いつ

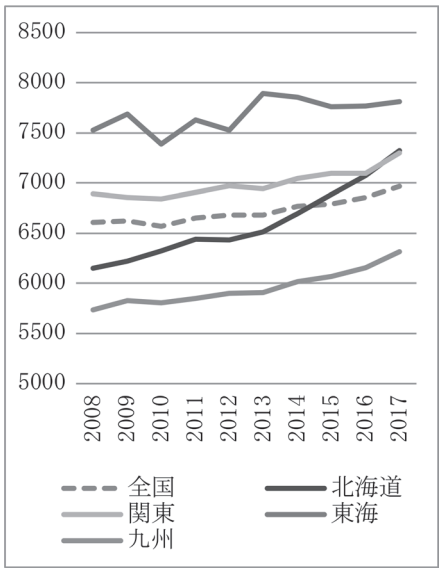

図２　農業労賃：一般軽作業
（現金支払額、男女平均円/日）

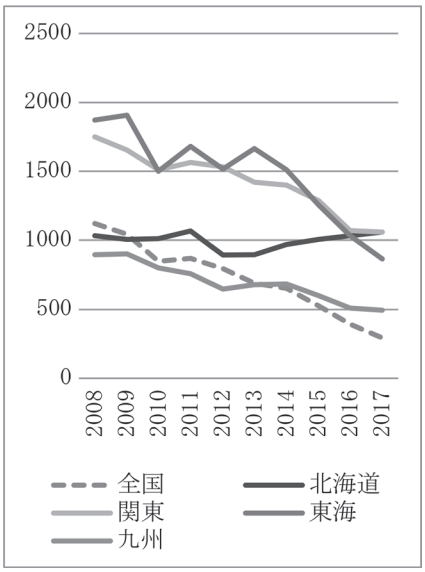

図３　農業労賃と最低賃金の差
（１日当たり）

きほぼ同じになっている。

なお、外国人農業労働者の賃金は最低賃金が基準になることが多いのでそれとの関係も見ておこう（図３）。過去の農業賃金は地域別しか入手できなかったため地域別の比較である。最低賃金は関東地域では茨城県、東海では愛知県、九州は熊本県の最低賃金で代表させた。農業労賃は一般軽作業農業労賃である。両者を比較すると、いずれの地域でもまだ農業労賃は最低賃金をかなり上回ってはいるが、急速にその差が縮小している。最低賃金との差が縮まるということは、収益性の限界などから最低賃金や他の職種の賃金に比して農業賃金の十分な引き上げができなかったということでもある。最低賃金に近い賃金で雇用が可能な外国人労働への期待や需要が高まるのはこうした背景があろう。

３　収益性からみた潜在雇用需要

では、実際にどの分野でどの程度外国人労働者への雇用需要や雇用余力があるのだろうか。技能実習生の受入の多い主な営農類型及び水田作経営について、その点を検討してみよう。理想的には個票データから農業純収益を被説明変数、労働や土地、その他の投入を説明変数とするとする収益関数を推定し、雇用労

働の限界収益を求めて、農村労賃や最低賃金と比較すれば厳密な議論が可能だが、データの制約がある。ここではすでに公表されている農林水産省の農業経営統計調査から得られる経済指標の大まかな観察で代替することにする。使用する指標は主に３つで、①農業専従者（世帯員のうち自営農業に年間150日以上従事するもの）１人当たり所得、②自営農業労働（家族労働及び雇用労働の合計）１時間当たり付加価値額[22]、および③雇用労働（臨時雇い・手伝いを含む）への１時間当たり支払額である。③は農業経営費のうち「農業雇・手伝い等」経費を、雇用を含む全自営農業労働時間で除して求めた。簡単のため以下断りのない限り①は「専従者当り所得」、②は「労働時間当り付加価値」、③は「雇用労働単価」と略す。また、それぞれの営農類型の収益性はその年の天候や市場価格に大きく左右される点を考慮して、数値は2012 ～ 17年の５か年平均をとった。対象とする経営類型は、露地野菜、施設野菜、果樹、花卉、酪農、肉用牛、養豚、そして水田作の７つで、いずれも個別経営である。組織経営はサンプル数が少ないのと、農業関連法人による外国人雇用の詳細が不明なので[23]、水田作を除き今回は割愛した。

これら指標はそれぞれに一長一短があるが[24] いずれも平均生産性の指標であって、賃金との比較で理論的な最適雇用水準を探ることのできる限界生産性の指標ではない。しかし、労働者の雇用が経済的に見て合理的かどうかのおおよその判断には役立つ。労働時間当り付加価値と雇用労働単価の差がプラスであれば、雇用を増やすことにより、なお全体の付加価値を増やすことができる。つまりまだ雇用を増やすインセンティブ(＝需要)があるとみることができる。逆にマイナスになれば、雇用を減らすか、場合によっては自分が雇われたほうがいいことになる[25]。

（1）露地野菜単一経営（個別経営）

表６　露地野菜単一経営指標（地域別）

	北海道	東北	関東東山	東海	近畿	四国	九州
専従者当り農業所得（千円）	5,553	2,842	2,394	2,288	1,658	1,714	2,365
労働時間当り付加価値（円）	1,999	957	934	970	690	724	897
雇用労働単価（円）	1,053	795	965	1,018	708	632	713
参考：最低賃金（時給）	760	723	743	812	803	715	690
（代表とした県）	北海道	宮城	茨城	愛知	京都	香川	熊本

表６は露地野菜単一経営について３つの経済指標を地域別にみたものである（いずれも平均値、以下同じ）。北陸と中国はサンプルが少ないので割愛した。ここからまず読み取れるのは、北海道の時間当り付加価値が非常に高いことであるが、これは作付面積が他の地方の６倍以上もあり、大型機械等の導入による労働生産性が高いことで説明がつく。逆に近畿や四国および割愛した北陸と中国では時間当り付加価値が低いのも経営規模が相対的に小さいことによる。これら地域では香川県など特殊なケースを除き外国人技能実習生も受入が少ない。問題は、野菜の主産地であり外国人技能実習生の受入も多い関東・東山や東海地方で時間当り付加価値が雇用労働単価を下回ることである。時間当り付加価値には自家労働費や自家地代を含むので、これでは露地野菜経営による雇用は平均的に見ると経済的にかなり苦しい。東北、四国や九州ではなお時間当り付加価値のほうが高いが、雇用労働単価が他地域よりかなり低いおかげである。前述したように、最低賃金の上昇が続いているため、農業雇用労賃との差がなくなりつつあり、これら地域でも平均的に見て今後十分な支払い能力があり続けるかは予断を許さない。

図４は、視点を変えて作付面積規模別に３つの指標を見たものである。ここでは、いずれの指標でも明確に規模の経済が働いていることが読み取れる。労働時間当り付加価値額と雇用労働単価の差がプラスとなる分岐点は２ha前後である。これ以上の規模になれば、労働時間当り付加価値額が雇用労働単価を上回る。関東・東山や東海地方でも作付け規模の大きい農家は十分余裕があることがわかる。これが、茨城や千葉、長野、愛知などで外国人技能実習生の受入れが増えている理由であろう。支払い地代と利子を考慮しても３ha規模で1,200円、５ha規模の経営では時給1,400円ていどまでは払える可能性がある。しかも、これは平均なので、販売単価の高い高冷地野菜や果菜類栽培の農家では支払い能力は十分あるとみられる。

（2）施設野菜（個別経営）

露地野菜の場合と同じように、施設野菜について３つの収益性指標を地域別にまとめたのが表７で、経営規模別にグラフに落としたのが図５である。施設での栽培は露地栽培ほど気候や土壌に左右されないので、地域別にあまり大き

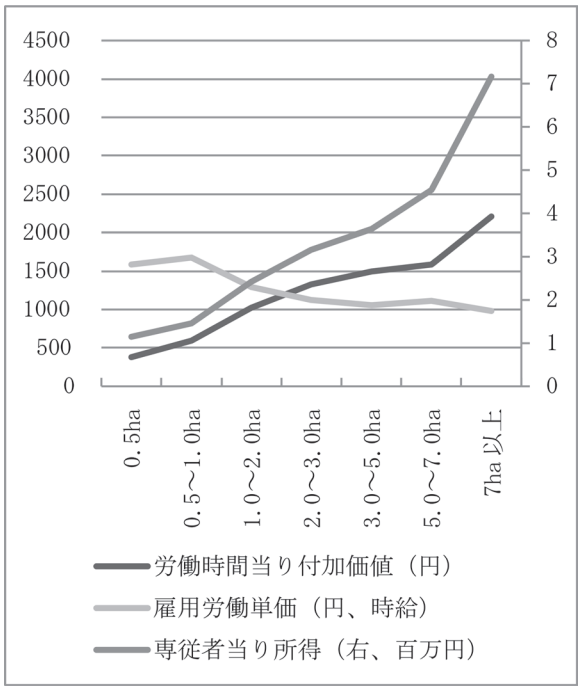

図４　露地野菜経営指標（規模別）

な差が出ていない。比較的規模の大きい北海道が高い数値を示すが、関東・東山、東海、九州地域もそれほど遜色があるわけではない。その中で労働時間当り付加価値額と雇用労働単価との差が比較的大きいのは、順に北海道、九州、四国、東海、関東・東山地域で、いずれも200円以上の差がある。規模のやや小さい東北、中国、近畿などでも労働時間当り付加価値額が雇用労働単価を上回っている。施設野菜経営はあまり地域に関係なく比較的高い収益性があり、雇用力もあるといえよう。

表７　施設野菜経営指標（地域別）

	北海道	東北	北陸	関東・東山	東海	近畿	中国	四国	九州
平均施設面積（千㎡）	6.4	2.4	5.1	5.6	3.8	4.6	2.7	2.5	4.9
専従者当た農業所得（千円）	3,043	2,059	2,169	2,708	2,760	2,461	1,397	2,208	3,106
労働時間当り付加価値額（円）	1,436	792	997	1,091	1,220	969	850	992	1,218
雇用労働単価（円）	966	754	951	851	933	928	808	655	894
参考：最低賃金（時給）	760	723	742	743	812	803	731	715	690

注：最低賃金は露地野菜の場合と同じ県のもので代表させた（北陸は富山県のもの）

なお、規模が大きくなるほど労働時間当り付加価値額と雇用労働単価が開くのは露地野菜と同じで、施設面積が１万㎡以上あれば、両者に500円程度の差があり、雇用労働を使って経営を行う経済合理性が十分存在する。しかも、施設野菜単一経営では生産する野菜の種類を増やしたり時期をずらしたりすることにより周年栽培が可能なので、常雇いの労働者を雇用するメリットも大きい。施設野菜部門は多くの地域で雇用の経済的余力が大きく、このことが、外国人技能実習生を各地で多く受け入れることができる要因の一つになっていよう。

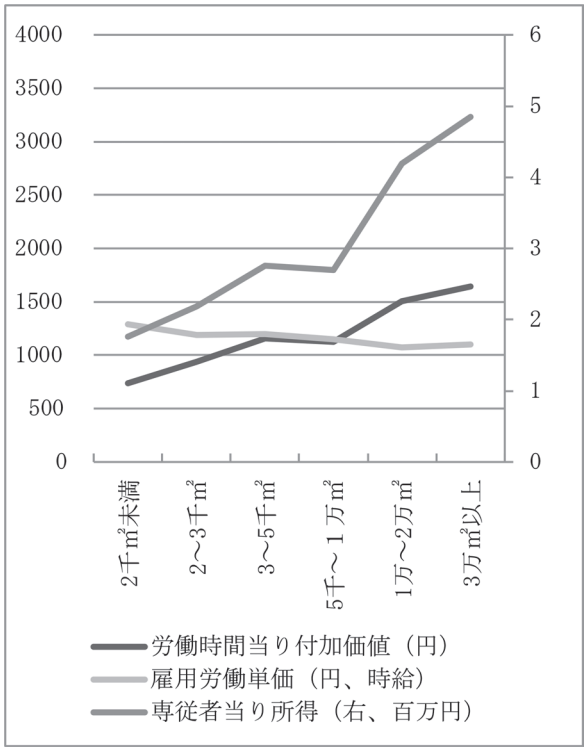

図５　施設野菜経営指標（規模別）

(3) 果樹単一および施設花卉(個別経営)

果樹経営は単一経営といっても栽培する果物の種類が異なるため、また、施設花卉経営はサンプルが少ない(40程度)ため、ともに注意が必要だが、一応その経営状況を表８にまとめておいた。果樹経営では果樹栽培面積が１ha以上になると労働時間当り付加価値額が雇用労働単価を上回る。ただ、大規模になっても両者の差の開き方は緩やかである。機械化が困難で人手のピークが収穫時

のごく短期間に集中するという特性が規模の経済を妨げている可能性が高く、それがまた、労働需要が大きいのに常雇いや外国人技能実習生の受入れが少ない理由であろう。他方、施設花卉経営は全般に労働時間当り付加価値額が小さく、栽培面積が１万㎡までは雇用労働単価を下回る。なお、１万㎡以上では逆に雇用労働単価を600円上回っており、大規模層では高い収益を実現している。

表８　果樹単一経営と施設花卉経営の経営指標

果樹単一経営	延べ栽培面積	0.5 ～ 1.0ha	1.0 ～ 2.0ha	2.0 ～ 3.0ha	3.0ha 以上
	専従者当り農業所得（百万円）	1,663	2,107	2,361	2,845
	労働時間当り付加価値額（円）	664	939	1,047	1,274
	雇用労働単価（円）	833	828	840	1,018
施設花卉経営	延べ栽培面積	２千㎡未満	２～５千㎡	５千～１万	１万㎡以上
	専従者当り農業所得（百万円）	757	1,617	2,117	4,818
	労働時間当り付加価値額（円）	379	577	660	1,600
	雇用労働単価（円）	965	934	764	1,026

（4）酪農（個別経営）

施設園芸に次いで技能実習生の雇用実績が多いのは酪農部門である。図６に見るように、他の経営部門に比べて専従者当り所得も労働時間当り付加価値額も全体として高く、かつ、規模の経済の働き方が強い[26)]。搾乳牛頭数が30頭を超えると労働時間当たり付加価値額が雇用労働単価を大きく上回るようになり、80頭規模では、両者の差が時間当たり1,500円にも達する。注目すべき点は実際の雇用労働単価が、規模に関係なく、時給換算で1,300円を超えることである。これは、1,000円前後である露地野菜や施設園芸、果樹部門の平均雇用単価全国や全国平均で900円を下回る最低賃金と比べて相当高い水準である。ただ、それでも人手不足の声を聴くのは、家畜飼養に関する相応の知識や経験・気配りが必要なうえに、毎日の給餌・搾乳・畜舎管理が不可欠で、そうした条件を満たす雇用人材が集めにくいという面もあろう。

（5）肉用牛経営、肥育豚経営（個別経営）

酪農を含め畜産部門では、経営規模の拡大と経営体数の減少が確実に進行している。全国の養鶏、養豚部門の単一経営体数はそれぞれ3,000、4,000を切るほどになり、肉用牛単一経営もまだ１万はあるものの肥育経営を中心に多頭化

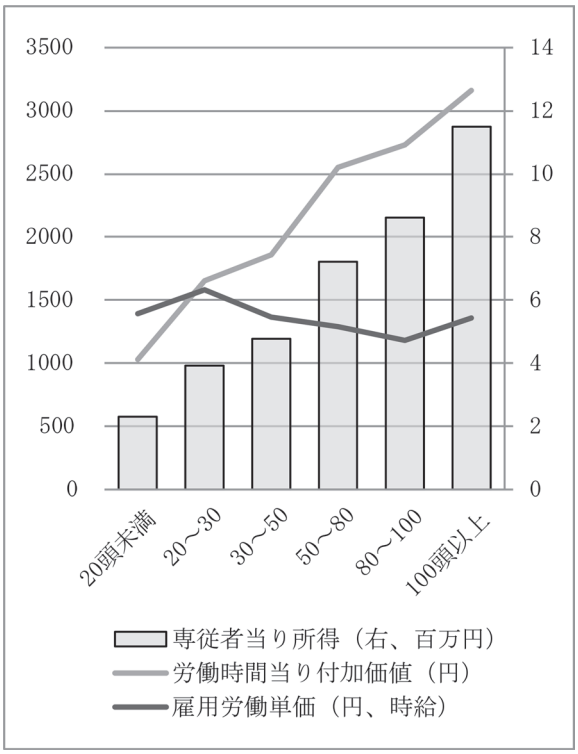

図６　酪農経営指標（全国）

表９　肉用牛の経営指標

飼養頭数	10 頭未満	10～30	30～50	50～100	100～200	200 頭以上
専従者当り農業所得（百万円）	1, 933	2, 706	4, 049	5, 513	9, 090	13, 278
労働時間当り付加価値額（円）	643	1, 107	1, 574	2, 220	3, 568	4, 500
雇用労働単価（円）	882	850	738	952	942	1, 040

表10　肥育豚の経営指標

頭数	300 頭未満	300～1, 000	1, 000～2, 000	2, 000 頭以上
専従者当り農業所得（百万円）	1, 436	3, 944	10, 299	21, 188
労働時間当り付加価値額（円）	633	1, 642	3, 286	4, 187
雇用労働単価（円）	948	931	998	1, 209

が進んでいる。ここでは肉用牛部門と養豚部門の経営指標を簡単に見ておく。

表９、表10からまず気づくことは農業経営体調査の対象となった経営体(2012－17、各年それぞれ200、40程度)に関する限り、肉用牛経営や肥育豚経営の収益性は酪農経営体を上回って見えることである。特に専従者当り所得は酪農の数倍になっている。ただ、これは肉用牛経営の場合専従者がほぼ１人と酪農の

半分以下であることによる。労働時間当り付加価値は酪農とほぼ同じ水準である。肥育豚の場合は大規模化が一層進み収益性そのものが高いことによろう。また、規模が大きくなると急速に収益性が高まるのも他の類型と同じだが、その傾きが他の類型より大きい。肉用牛、肥育豚経営ともに、大規模経営を中心に雇用に対し高い支払い能力があるものとみられる。この事情は規模が急拡大した養鶏も同じなので割愛する。

（6）水田作経営（個別経営）

稲作経営体は、農産物販売のある全経営体単124万5千のうち56％を占める最大の営農類型である（2015年センサス）。数にして単一経営体が約63万、準単一経営体が約７万、合わせて70万経営体も存在する。特定技能制度の下では、水田作経営も外国人労働受入が可能となったので、もしその１割でも外国人労働者を受け入れることになればそれだけで数万人という大きな数になる。その可能性を検討してみよう。まずこれまでと同じように規模別に３つの指標をみると図７のようになる。経営規模３ha以上になると労働時間当り付加価値額が

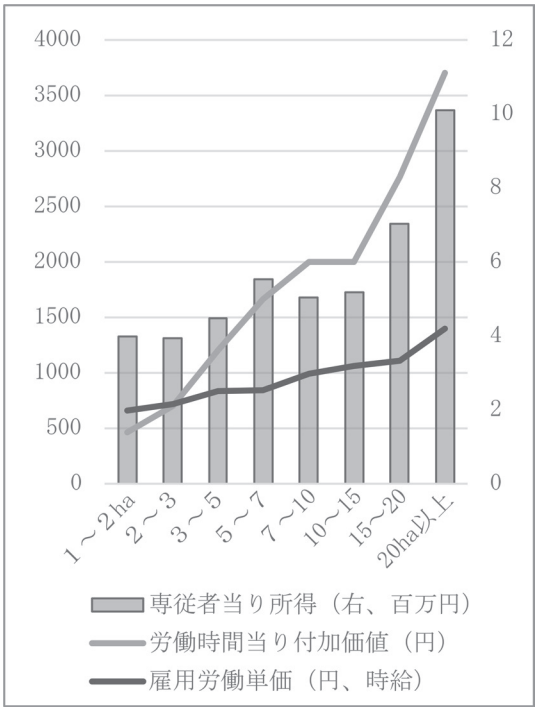

図７　水田作の経営指標

雇用労働単価を上回り、それ以降規模の拡大につれて差がさらに大きくなる。専従者１人当りの農業所得は、経営規模が１～２haの場合でも320万円もあり、規模が拡大すると途中で中だるみがみられるものの、さらに高くなって、20ha以上の経営では１千万円に達する。

しかしこれから、水田作についても特定技能制度の下で外国人雇用が急増すると結論付けるのは早計である。理由は２つあげられる。まず、経営体当りの農業専従者数が他の部門に比べ極端に少ないことがある。３～５ha規模層ではわずか0.4人で、それが１を超えるのは10ha規模以上になってからであり、20ha以上でも平均で1.4人しか専従者がいない。これは大規模水田作個別経営体が北海道に多いこともあるが、基本的にはわが国の水田作経営が、機械化や作業委託、臨時雇い、相互協力などにより、少ない人数の専従者で十分対応できていることを意味する。農作業に要する全体の労働時間でみても、最大の20ha以上規模層で約5千時間で、平均的な露地野菜経営や果樹経営程度の水準である。

もう一つの要因は、水田作の農業所得が手厚い補助金[27]に支えられていることである。農業経営統計調査の個別経営計算では、補助金・共済支払金は農業収入の一部に組み入れられているので、農業所得を100としてその比率を計算すると、2012-17年の平均でなんと97％という高率となる。この率は20ha以上では117％とさらに上がる。つまり補助金や共済金の支払いを除いた本来の農業所得は水田作ではほとんどゼロかマイナスになっている。農業所得に占める補助金の割合は他の単一経営部門では数％～1割程度なので、水田作部門の高さは突出している。ほとんどを補助金に支えられている経営では、いくら規模が大きくても常雇いを拡大することはリスクを伴う。水田作個別経営では、外国人労働への新規需要は限られるとみるべきであろう。

（7）水田作経営（組織経営）

個別経営体に代わって近年増加しているのが水田作を中心とした組織経営体[28]である。農業経営統計調査では組織経営については、費用や収益などの経営諸指標が企業会計の概念で整理されており、補助金等の扱いなど経営調査とは多少異なる点がある[29]。

表は省くが農業経営統計から経営規模20ha以上の水田作組織経営体の2012～2017年平均の主要指標をみると、次のようなことがわかる。主なポイントは、①経営体としての収入は平均で８千万円を超え、50ha以上の経営では1億4千万円になる、②収入のうち補助金等が約３分の１を占める、③従事者は専従換算で組織構成員３人、雇用者２人であり、組織構成員の多くは専従ではない、④農業所得は補助金・共済支払いが寄与してかなりのプラスになる、⑤このため、専従者１人当たり付加価値は400～650万円に達し、労働時間当り付加価値額も1,100～1,400円と、他の個別類型以上の水準になる、⑥しかし補助金等を除いた農業部門の営業利益はどの規模でも相当な赤字、となっている。

つまり、水田作経営の場合、規模の大きい組織経営体であっても、その特徴や収益性は個別経営で見たものとあまり変わらない。平均で16人いる「構成員」という自前の補助労力があてにできることとも相まって、現在のままでは単一経営としては外国人労働者の大きな受け入れ先にはならないと思われる。あるとすれば、稲作労働の合間や農閑期を利用して、野菜など他の品目の生産や農産加工も合わせ行う複合経営組織になる場合である。このような水稲を含む複合的組織経営では、生産する品目や時期、投入する労働をうまく組み合わせることにより、高い経営収益を実現できる可能性はある。ただ、こうした複合的組織経営の場合、生産・経営管理は複雑となり、雇用にしても企業的経営判断が必要となる。農業経営統計調査の他営農品目の組織経営データを見ると、農業として補助金等収入を除く営業利益がプラスに出ているのは酪農、養豚、ブロイラーだけで、耕種部門と肉用牛はほとんどマイナスになっている。他の品目を組み合わせたとしても組織経営として常雇いを増やすという企業的判断ができるかは難しいところであろう。ただ今後、もっと国内の労働力需要がひっ迫してくれば、一般作業の補完ではなく、オペレーター等専門的な作業への外国人労働需要が高まる可能性はある[30)]。

4　外国人農業労働の潜在供給力

最近になって、わが国が門戸を広げても必要とする外国人労働力の確保が次第に困難になるのではないかと配する声が出始めた。理由は近年アジア途上国

と日本の賃金格差が縮小しつつあることと、送出し国でも需要が高まっていること、先進国や韓国などの高所得国との間で人材獲得競争が厳しさを増していることである。これは労働が大変な割に賃金の低い介護労働やサービス業分野でよく耳にすることだが、農業分野もそうなるのだろうか。実際の労働者の国外移動は、当該国の社会経済状況、国内・国際労働力市場の需給動向、労働者のもつ教育やスキルといった多面的要因で決まると考えられるが、より根本的な要因はプッシュ要因としての送出国の人口圧力と、プル要因としての受入国との賃金格差であろう。この２つに絞って主要送出可能国の潜在的供給力をざっと検討してみよう。使用するのは前者は国連人口局やILOの統計、後者はJETROや各国の労賃調査である。

(1) 人口動態から見た主要送出国の労働供給力

まず、供給力の議論に入る前に、外国人農業労働の主要送出可能国[31]が、農業以外も含め全体でどのくらいの労働者を外国に送り出しているかを見ておこう。少し古いが、ILOとESCAP統計に記載のある国についてみると、2012-15の4年間に国外で働くことを目的に出国した人数はフィリピンは555万人、バングラデシュ 199万人、インドネシア171万人、タイ50万人、ベトナム39万人、ミャンマー 30万人で、フィリピンが群を抜いている。増加という点では近年はベトナムからの労働者出国も増加している。これらは労働目的の出国として申告し許可を得て統計に記録された数なので、実際の人数はこれよりはるかに多いとみられる[32]。出国先は様々だが、中東の石油産出国や、台湾、香港、韓国といった国が多く、日本も含め先進国は意外に少ない。外国人非熟練労働者の流入規制が厳しいからであろう。

農業労働力の供給力のもとになるのは国外に働きに出る可能性のある年齢層の人口で、身体能力や受入れ国の条件を考えると20-39歳の範囲の人口が該当しよう。国連人口局の人口予測によれば、2015年この年齢層の人口が最も多いのは中国で4億3千万人が該当する。ただ、2030年には3億5千万人と８千万人も減少すると見通されており、経済成長による国内労働需要の拡大と高齢化の進行も相まって急速に海外への供給力は落ちると思われる。その一方で、インドネシアやバングラデシュ、フィリピンはこの年齢層の人口が2105年にそれぞれ

８千万人、６千万人、３千万人おり、2030年にはさらにそれぞれ１千万人近く増加すると推定されている。このほかベトナムにも３千万人もの適齢期人口が存在する。しかもこれらの国では人口の半数あるいはそれ以上が賃金の相対的に安い農村部に住んでいる[33)]。東・東南アジア地域には当面15年くらいの間は、人口的にはなお国内外への膨大な労働供給のプールが存在するとみてよい。

(2) 賃金格差から見た供給力

労働力の供給面では主要送出可能国になお大きな潜在的な労働のプールがあるにせよ、それが我が国の農業分野に向かう保証はない。国内産業が発展すれば多くが国内で吸収されるし、国外へ向かう場合でも、より有利な条件、特に高賃金をオファーする国や産業分野に向かうからである。賃金格差の動向から主要送出国人材の我が国農業への供給力を検討してみよう。

賃金というのは最も国際比較が困難な統計の一つである。あらゆる職種、労働形態があり、教育程度やスキル、年齢、性別、そして地域の違いによって差があるからである。ILO統計でも途上国のものは欠損も多く、比較に耐える統計とは言い難い。そこで、以下では、代わってアジアの都市との賃金格差比較に良く引用されるJETROの「投資関連コスト調査」の賃金等データを用いて、主要送出国との賃金格差を検討してみる。

図８は、主要送出国の代表的都市における一般工の賃金を2000年以降5年ごとに見たものである。左側の軸と右側の軸でスケールが異なっていることに注意されたい。ここから言えることは、①一般工賃金は、日本（横浜）は低下傾向にあるのに対し、主要送出国はほぼ一貫して上昇し、結果として格差が縮まる傾向にある、②それにもかかわらず2018年でもなお両者の間に６倍以上の開きがあることである。これは製造業の正規雇用の賃金なので、農業賃金を念頭に熊本とソウルを加えおなじJETROの調査から得られる最低賃金で比べてみた（図９）。日本の最低賃金はこの間対ドルで著しい円高と円安を経験したため乱高下しているが、それでも日本と主要送出国の最低賃金の格差は依然６－８倍もあり、かつ日本の最低賃金も全体としては上昇しているので格差は平行線のままである。今なお賃金の高い日本などへの出稼ぎへの誘因が強く働いているといえそうである。

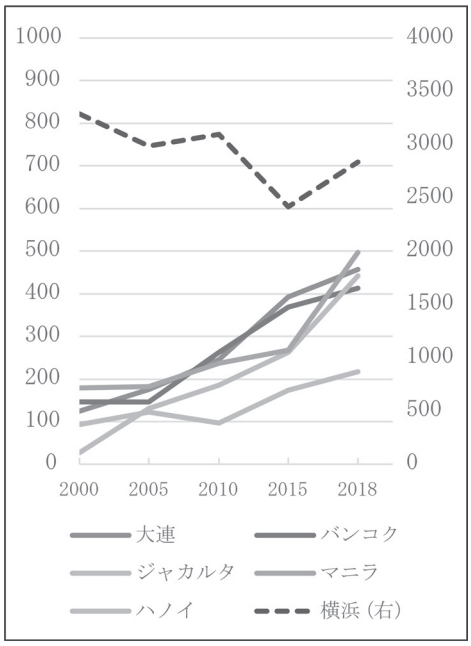

図８　アジア都市の一般工賃金
（ドル／月）

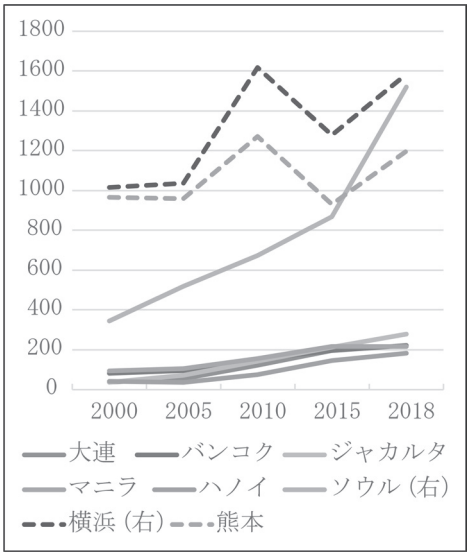

図９　アジア都市の最低賃金
（ドル／月）

さらに、この誘因がなお強いと見るべき２つの要因がある。一つは途上国の都市と農村の経済格差である。例えば、都市と農村の最低賃金を直近のデータで見るとフィリピンではバイコールやビサヤといった農業地域の最低賃金はマニラの60％程度[34]、インドネシアでは西ジャワはジャカルタの42％[35]、ベトナムでは地域Ⅳ（農村地帯）はハノイやホーチミンの70％程度[36]である。こうした賃金の低い地方から見れば、日本の特定技能の賃金は10倍以上になり、さらに魅力的に映ることになる。これらの国では農村人口比率はなお高いので多くの労働人口が都市へ、海外へと向かうことになる。二つ目は都市におけるインフォーマルセクターの存在である。途上国では職を求めて農村から都市に移住してきた人々が正規の職に就けないまま、物売り、メイド、日雇労働、内職といった不安定な職業のセクターに滞留するケースが多い。ILO統計によれば、2018年には、非農業部門(主に都市部)の全雇用に占めるこうしたインフォーマルセクターの割合はインドネシアで47％、ベトナムで38％、タイで31％、ミャンマーでは62％もある。これらの人々も機会さえあれば非熟練労働者として外国への出稼ぎに出る可能性のある予備軍である。

このようにみると、国内産業の今後の発展により送出し国内で相当量の労働力が吸収されるとしても、内外賃金格差に誘引されて依然労働力の国外流出が続く可能性が高い。量的側面だけで見れば、東南アジアではわが国の技能実習や特定技能の農業労働者に対する潜在供給力はまだ十分あるとみて良い。大幅な円安の進行といった事態が起きない限り、当面は賃金面の理由により外国人農業人材が他国に奪われ供給が困難になる可能性は低いと思われる[37)]。

供給を脅かすものがあるとすれば、一つは他の先進国や韓国、台湾といった国との間で外国人材獲得競争に負ける場合である。図９にもあるように韓国は現時点ですでに最低賃金が日本の地方都市を上回っており[38)]、外国人労働者の受け入れも我が国より先行しているので侮れない競争相手である。ただこれは近年のウォン高と、文政権が最低賃金を２年間で30％近く引き上げたことが影響している。台湾は工場労働者と介護人材を東南アジアから50万人近く受け入れているが、農業分野は外国人労働にほとんど門戸を開いておらず、最低賃金も我が国の３分の２程度なので、当面外国人農業労働の分野で脅威になることはない。中国も高齢化が進み賃金も上昇しているので、近い将来人材獲得競争に加わる可能性があるが、わが国とはまだ大きな賃金格差がある。欧米先進国は、農業部門など単純労働への外国人労働者の受入れを厳しく制限しており、近年はそれをさらに強化する傾向にあるので我が国と競合することは考えにくい。

もう一つは、労働の量ではなく、質の面の心配である。これまでは、わが国と送出国の賃金格差が大きく、かつ受け入れ人数が少なかったため、技能実習生としても、比較的教育程度が高い質の良い外国人材を選別し確保することができた。大学卒や専門学校卒の技能実習生やEPA介護福祉士候補[39)]も珍しくなかった。ただ、そうした質の良い労働力は、送出国の経済発展や国際化とともに、国内産業やわが国以外の高所得国で雇われる機会が増えている。近年中国からの技能実習生が減り、一部でその質の低下について懸念の声が聞かれ始めたのも故なしとしない。農業の特定技能については、技能実習と同じく18歳以上であることと技能・日本語試験合格以外特段の学歴関連要件はないので、引き続き応募者は多いと思われるが、全体として次第に質の低下が進む可能性は否定できない。

5　農業の特定技能人材受入の行方と課題

(1) 受入形態の展開方向

新設された特定技能制度では、外国人材は実習ではなく労働者としての受入れのため、一定の技能の証明などなお厳しい条件はつくものの、これまでの技能実習制度の下ではできなかった多くのことが制度的に可能になった。新たに可能になった主なものは、農家による直接雇用あるいは農業団体による派遣、４か月、６か月といった短期の在留許可（契約）、通算５年以内の在留、在留期間中の契約更新と契約終了後の雇用主の変更、人数制限のない受入れ、手続きや報告、労働者支援の登録支援機関への委託などである。また厳しかった業務範囲も拡大され、加工や販売にも合わせ従事できるようになった。つまり、形の上では技能実習という縛りがなくなったため、外国人労働の雇用について一定の柔軟化が図られ、当事者の自由裁量にゆだねられる部分が増えて市場原理が働きやすくなったといえる。

その一方で、柔軟になった分、特定技能外国人の受入ルートや形態は複雑になり、あいまいな部分も増えた。複雑になった要因は大きく４つある。一つは応募資格に試験合格者だけでなく技能実習２号の終了者を認めたことである。これで、試験合格者（海外、国内の２つ）、技能実習２号終了者（終了後帰国者、終了後国内で特定技能へ切替の２つ）、そのうち同一の雇い主か別の雇い主かの２つで計８つの異なるルートができた。２つ目は農業者だけでなく農協等の農業関連団体も受入機関として正式に認めたことである。これにより、農業者による直接雇用と、農業関連団体への作業委託、農業関連団体による派遣という３つのルートができた[40)]。３つ目は登録支援機関への委託という仕組みを導入したことである。委託は義務ではないが、職業・日常・社会生活支援という名目で事実上管理・斡旋・事務等を代行する業者を認めたことになり、さらに２つの選択肢が加わることになった。最後に、５年以内であれば契約終了後の雇用主の変更を認めたことで、雇用主変更という新たなルートも生まれた。ケースをすべて書き出してみると、32もの組み合わせがありうる。

この中からどういうルートや基準で特定技能の外国人材を雇うことにするか

は、これまでの人的つながり、経験や能力、関与する送出機関や登録支援機関との信頼関係、雇用する期間といった様々な要素を勘案して決められることになる。しかし、最も肝心なのは、受入機関が負担しなければならないコストであろう。特定技能外国人の雇用には、労働報酬のほか、宿舎の提供や、生活支援、母国語での相談、事務手続き、入国、斡旋、監理といった様々な金銭的、非金銭的コストが発生する。受入機関にとって支払いうる以上に負担が発生するルートや形態は採用されまい。

もちろん、個々のコストを誰がどこまで負担するかは、ルートによって異なり、また関係者の力(需給)関係によっても変わってくる。特定技能制度が始まったばかりでまだ十分なデータがないので、ここでは特定技能の受入が今後どのような形態として展開するかを主にコストの面から頭の中で整理をするだけに留める。

コストの点からもっとも低いのは、現在雇用中の技能実習生を２号実習終了後そのまま特定技能資格に切り替えて雇用し、農家が自分で諸手続きと生活・職業・社会支援を行う場合で、コストは在留資格変更手数料（４千円）＋申請書類作成費用と入管等への交通費、月々の社会保険等負担等（２～３万円）ですむ。ただ、多くの農家は面倒な諸手続きや職業・日常・社会生活支援は、手数料を払っても、登録支援機関に委託するのではないかと思われる。手数料は支援機関により内容により様々だが、初期費用数万円と月々の支援料で２～４万円といわれている。以前技能実習生として雇っていて２号実習終了後帰国している者を特定技能資格で再雇用する場合は、これに加えて、出入国に要する費用と多少の追加手続き費用が必要となるが、それでも新規の技能実習生より安上がりである。なにより、特別な技術指導や日本語教育が不要で、気心も知れているのではるかに安心で経済的である。こうした技能実習２号修了者の特定技能人材としての受入形態は、すでに技能実習生を多く受入れてきた地域や農家を中心に相当広がると思われる。

意外にコストと手間がかかり、課題も多いとみられるのが国外での試験合格者を新たに雇うケースである。農家が自分で手配するのは事実上困難なので、現地試験受験料（４千円程度)、マッチング費用（数万～10数万円[41])、出入国に要する費用（10～15万円[42])、登録支援機関手数料（斡旋料５～15万円

＋支援料月２～３万円)、社会保険等費用が必要である。また、試験合格といっても会話・筆記試験はなく、専門試験も農業・畜産の一般知識に関するものなので[43]、雇用後に日本語教育や受入れ現場での農業技術の指導の必要が生じ、コストや労働の負担になる可能性が高い。そのほか、直接のコストではないが、日本での実務経験のない初対面の海外の特定技能人材を、いきなり農家に受入れることへの不安もあろう。加えて、特定技能契約は少なくとも１年ごとの更新が前提となっており、その際雇用主の変更が可能なことも、初めて受け入れる農家にとっては不安材料である。海外の試験体制は次第に整っていき、応募者も増えていこうが、これまで10年以上かかってある程度信頼できるルートや方式が確立してきた技能実習とちがい、当面は相当の試行錯誤が続こう。急には増えない可能性が高い。

派遣機関を経由して雇用する場合は、農家は派遣料だけ払えばいい(監督責任はある)。しかし今度はその派遣料の水準が問題となる。一般的に、派遣料は、派遣会社が特定技能人材に払う最低賃金（時給790 ～ 1,013円）に、特定技能人材のレクルートにかかった費用と労務管理費用[44]、社会保険等雇用者負担、住居を含む福利厚生費、生活・職業・社会支援のコスト、回転ロス[45]や失踪のリスク対策費等を加え、消費税（10%）と会社の利益を上乗せしたものとなる。最低賃金やレクルート経費にもよるが、時給に直すと1,400 ～ 1,500円程度は必要と思われる[46]。農業経営統計調査で見ると、現実に農家が農業臨時雇用者に支払っている賃金平均単価は、規模の大きいところでも900 ～ 1,000円前後のところが多い。派遣機関の採算が取れる派遣料金と農家が支払っても良いと考える派遣料とになお相当に開きがある。規模の大きい農業経営体では支払い能力に多少余裕があり、派遣であれば社会保険等の負担や支援コストも不要なので少し高くても受入可能とみられるが、それでも時給1,400円の支払いは厳しい。派遣機関としては、技能実習２号修了者を集める、送出国関係機関と連携して現地で教育を行う、人数を増やして規模の利益を追及する、広域を対象とすることで回転ロスを減らす、といった努力が必要になるが、どこまで歩み寄れるかは未知数である[47]。

なお、特定技能制度の下で可能になった短期雇用(４か月、６か月)は、果樹や寒冷地の露地野菜には朗報であるが、課題も多い。受入側から見ると短期の

雇用でも長期と同じ渡航旅費や斡旋経費など固定的経費がかかるので、全体として長期に比べ割高になる。特定技能人材から見ても短期の繰り返しでは雇用が不安定となり、夏期だけといった契約では周年雇用に比べ総収入が半減する。同じ特定技能資格で来日するなら周年雇用を選ぶであろう。ただ、メリットがないわけではない。少なくとも現在技能実習生を１号のみの短期で受入れている農家にとっては、特定技能に変わったからといってコストが増えるわけではない。同じ人材が５年の間繁忙期にだけでも繰り返し来てくれれば、日本語も技術も覚えるし、毎回臨時雇いの人材を探さなくても済む。特定技能人材の側でも中には短期の出稼ぎのほうが都合がいいという人材もいよう[48]。この場合の最大のネックは、技能実習１号のみの終了では、特定技能の試験免除にならないことである。１号実習のみでも通算３年以上の修了者には特定技能試験を免除するといった対応が必要かもしれない。こちらも時間がかかりそうである。

(2) 外国人雇用と農協・農業団体の役割

ここで特定技能外国人材の受入に関し農協・農業団体の役割について私見を述べておきたい。すでに長崎県、熊本県、京都府、長野県、北海道といった地域では、県の農協中央会や関連団体、或いは農協が中心となって特定技能外国人の受入支援の準備が進められている。自らの子会社が行っている人材派遣業を活用する方式、民間の人材派遣業者と共同で派遣会社を作る方式、自らは直接関与しないが民間の人材派遣業者と提携して紹介する方式、県中央会が登録支援機関になり傘下の協同組合を支所として支援を行う方式、農協が個別に登録支援機関になる方式など様々な形態の支援が模索されている。また、季節的制約が強い地域では、県の範囲を超えて広域で特定技能人材を融通し合う仕組みも模索されている。地域によって事情も歴史も違うので、その支援形態はさまざまであるが、これはこれで心強い動きである。

ただ、心配なのはこうした例を除くと、全体として農協や農業団体の動きが鈍いことである。例えば、特定技能の登録支援機関であるが、11月21日現在で3,121に達している。この中で、その名前から農業協同組合あるいは農業関連団体が関与していると思われる機関は熊本県農協中央会を含めて10程度しかない。第２節、第３節でみたように、わが国の農業は急速に高齢化が進み、基幹

的農業従事者が著しく減少しているだけでなく、農業の臨時雇いすら減少が激しい。近年多少増えた常雇いも高齢化が進み、20－39歳の年齢層に限ると、半数近くがすでに外国人技能実習生である。こうした現実のもとで農協を中心とした農業団体は外国人労働受け入れ問題に対し受身でいいのだろうか。そのような仕事は民間の斡旋機関や団体に任せておけばいいという見方もあろう。比較的規模の大きい農家は優良な民間の監理団体や派遣機関を通じて直接外国人技能実習生や特定技能人材を受け入れることが可能だし、実際そうしている例も多い。しかし、中規模以下層の農家はそうはいくまい。農業経営の維持のために比較的安い単価で雇える外国人材を探すことになろうが、落とし穴もある。最近の民間機関や派遣業者の動きをネット等で見ていると、その料金で本当に大丈夫かというものも多い。そういう業者に騙されるケースも出てこよう。農協や農業団体が手を差し伸べる余地はないだろうか。

確かに現状では、登録支援機関になって煩雑な関連事務と外国語の助けを必要とする生活・職業・社会支援という業務を抱え込むのは、現状でも手一杯だけに大変なことであろう。農業分野への外国人派遣事業は、普通に計算するとそのコストが農家の支払い能力を超えそうである。しかし、3,000もの団体や企業が1年もたたないうちに特定技能の登録支援機関に名乗りを上げたというのは、それだけビジネスチャンスがあるとみているからに他ならない。幸い、特定技能については農業団体が地域を超えて直接受入機関になることも、派遣機関になることも、可能である。農協は自ら行う加工・販売にも特定技能外国人材を活用できる。今まで組合員が雇用してきた技能実習生修了者の情報を利用して相互あっせんの仕組みを作ることもできる。もちろん農協であれば組合員の動向は良くわかるから管理・支援コストも少なくて済むであろう。しっかりした農協組織の保証する受入れであれば、送出国の政府も送出機関も安心して良質な人材を優先的に送り出してくれる可能性も高い。日本農業が労働力不足という確実に命取りになる危機に直面する今、ビジネスチャンスをつかむという視点もふくめ、ここは農協を中心とした農業団体の出番ではないだろうか。

(3) まとめに代えて

多少の考察を加えて以上をまとめておこう。需要側では収益性の観点からみ

て今後外国人農業労働を引き続き雇用し、或いはその雇用数を拡大する可能性を持っているのは、規模２～３ha以上の露地野菜単一経営や果樹経営、施設面積５～１万㎡規模以上の施設野菜・花卉経営、搾乳牛頭数50～70頭以上の酪農経営、すでに大型化が進んでいる養豚、養鶏経営などが中心になるとみられる。肉用牛は経営体あたりの専従者数が小さいこともあり、外国人雇用増加につながるか疑問が残る。

経営体数の中で最大を占める水田作については、稲作の機械化や作業委託が進んだ結果、比較的小人数の専従者で対応できるようになっていることや補助金への依存度が高いことなどから、一般的な農作業労働者、特に常雇いの労働者への需要は小さいものとみられる。この事情は組織経営体になってもあまり変わらない。組織経営としても水田作は一般作業に外国人を雇用する必要性は大きくないとみられる。

このように需要サイドから見てくると、特定技能制度が新設されても、外国人労働を受入れる経営体は、営農類型にせよ、地域にせよ、規模にせよ、現在まで技能実習生を受入れてきたものとあまり大きく変わらず、受入外国人労働者が急増するとは考えにくい。

ただ、特定技能制度のもとで外国人農業労働の雇用が増える可能性のあるケースが２つ考えられる、一つは果樹や寒冷積雪地帯の水田・畑作営農などのように季節的には強い労働需要がある経営体が、４か月、６か月といった短期の契約で特定技能外国人を雇うことになることである。

もう一つは国内労働力の不足で他産業を含め地方の雇用労賃が高騰し、これまでの賃金では年雇いや臨時雇い労働が容易に集まらなくなるケースである。この場合、最低賃金に近い賃金で雇用可能な外国人農業労働者を雇おうとする動きが加速するケースである。いずれにせよ、実際の需要がどれだけになるかは、農業収益性と農家の支払い能力、一般賃金や最低賃金の動向、制度運営の柔軟性、行政の支援など多くの要因にかかっている。

一方、外国人農業労働を供給面から見た場合、特段の制約要因は見当たらない。農業に関しては依然大きな内外賃金格差があり、送出可能国に相当の潜在労働プールが存在する。当面はコスト等の関係から、技能実習2号修了者が供給の中心となろうが、海外の試験体制やその準備のための学校が充実していけ

ば応募も供給も増えていく可能性は十分ある。

ただ、新制度は外国人労働の受入れについては多くの事を可能にした反面、それを適切に管理する体制が整っておらず、運用や規制にも多くのあいまいさが残っている。他国の例を見ても自国の目先の都合で外国人労働を受け入れると、様々な問題が発生することは避けがたい。内外賃金差というレントが存在する限り送り出し側、仲介業者、受入側で不法な、あるいはそれに近い行為により不当な利益を得ようとする者が現れる。今の日本の入国在留管理体制ではそれらを防ぐことは難しい。簡単な登録だけで済む支援機関、書類ばかり要求して実効の伴わない規制、逃げ得の外国人労働者など農家の側から見た問題は多い。個別のトラブルに巻き込まれたり、制度が突然変更されたりするリスクは大きいと言わねばならない。個々の農家の努力とともに、ここは農協や農業団体の出番ではないか。

参考文献

安藤光義（2019）「労働力ひっ迫下にある日本農業への外国人導入―その現状と課題」『農村と都市をむすぶ』第69巻大9号

石田一喜（2019）「外国人導入の諸制度のあり方と課題」『農村と都市をむすぶ』第69巻第9号

外国人技能実習機構(OTIT)（2019）「業務統計　技能実習計画認定件数」

軍司聖司（2019）「家族経営農家における外国人労働力調達」『農業と経済』第85巻第12号

厚生労働省（2019）全国最低賃金の改定状況

―賃金構造基本統計調査 各年版

国際研修協力機構（JITCO）『JITCO白書』各年版

国際交流基金 「日本語基礎テスト」https://www.jpf.go.jp/jft-basic/

「全国農業会議所（2019）農作業料金・農業労賃に関する調査結果－平成29年－

―（2019）「農業技能測定試験実施要領」

ジャパンＨＲソリューションズ（株）「特定技能支援の費用」https://www.ssworker.jp/page/jp/cost-jp.html

農林水産省「農業構造動態調査」

―「農業経営統計調査」

―「農林業センサス」2005、2010、2015

西山直司（2019）「農業現場から見た外国人労働」日本農業研究所講演記録

法務省・農林水産省（2019）「特定分野に係る特定技能外国人受け入れに関する運用要領」

堀口健治編（2017）『日本の労働市場開放の現況と課題　農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房

―（2019）「農業で働く外国人の現況と新在留資格」『農業と経済』第85巻第12号

FAO FAOSTAT, Rural urban population, http://www.fao.org/faostat/en/#data/OA
ILO ILOSTAT, Outflow of nationals by sex and country of destination, https://ilostat.ilo.org/data/
Indonesia Labour Database, 2019 Provincial Minimum Wage
JETRO 「アジア地域主要都市・地域の投資関連コスト比較」各年版
Vietnam Briefing, Minimum wages in Vietnam, http://vietnam-briefing.com/news
National Wages and Productivity Commission, Daily Minimum Wage Rates, https://nwpc/dole, gou.ph/
UN Population division (2019), World Population Prospect 2019

注

1）内閣府「骨太の方針」
2）政府の正式発表ではないが、10月29日時点で、認可件数は732人、うち農業は143人という報道がある(週刊朝日)。少しずつ増えてはいるものの、依然ペースは遅い。
3）法務省「特定の分野に係る特定技能外国人受入れに関する運用要領」の別冊
4）例えば、「農村と都市を結ぶ」2019年9月号の特集で石田一喜が、「農業と経済」の同年12月号の特集で堀口健治、徳田博美、今野春貴、軍司聖詞らが、外国人労働に関する制度問題や現状について的確な論点整理と指摘を行っている。
5）日本農業研究所講演記録として間もなく公刊予定。
6）外国人雇用状況届から各年10月末の農業で働いている在留資格別人数が、国際研修協力機構の業務統計から2016年までの技能実習2号申請者数が、外国人技能実習機構の業務統計から2017年11月以降の技能実習1号、2号の認可数が、全国農業会議所からは2号に移行する条件となっている技能検定試験初級受験者数の情報が、それぞれ入手できる。しかし、おのおの把握できる調査対象が限定されていることと、調査時点・期間にずれがあり、調整ができない。
7）残りの3,200人は獣医やエンジニアなど専門・技術資格の外国人約900人と、日系外国人や日本人の配偶者などの資格で滞在する外国人2,300である。前者は若干増える傾向にあるが後者はほぼ一定で、したがって、近年の外国人農業労働者の増加のほとんどは技能実習生の増加によるものといえる。
8）2019年度の技能実習1号新規入国者が約1万人、2017年度の2号移行者の一部、2018年度の2号への移行者、2019年度の2号移行者の一部が合わせて2万2千人、2018年度の3号認定者が1千人で、これに、技能実習以外の外国人農業労働者3千人を加えると3万7千人程度になる。
9）農業分野で外国人技能実習生の受入が可能なのは、2職種6作業　すなわち耕種（畑作・野菜、施設園芸、果樹)、畜産（養豚、養鶏、酪農）に限られている。
10）技能評価試験（初級）の合格が必須なのは技能実習2号への移行者だけなので、1年以内に帰国する1号のみの実習生は、受験の必要がない。
11）外国人技能実習機構の30年度の業務統計の技能実習各号別技能実習計画認定件数は、これまでの国際技能実習機構の申請件数などと比べると2倍近い数字になっている。これは、2016年11月に制定された「技能実習法」で、技能実習計画は実施機関（以前は管理団体）が作成し技能実習機構の認定（以前は入国管理事務所による確認）を受けることが義務付けられたため、すでに旧制度で実習を行っている実習生についても認定が必要になり、新規に新制度で認定を受けた人数にその分が上乗せされたためとみ

られる。

12) この３つの県が技能実習1号の耕種で上位に顔を出すのに、2号の耕種で姿を消したり下位に下がったりするのは、冬場の生産が困難で、外国人技能実習生の雇用も春から秋にかけての短期雇用が中心だからである。

13) 西山直司「農業現場から見た外国人労働の現状と課題」日本農業研究所、2019年12月刊行予定

14) 定義は「自営農業に主として従事した世帯員のうちふだん仕事として主に農業に従事しているもの」

15) 常雇いの定義は「主として農業経営のために雇った人で、雇用契約に際し、あらかじめ７か月以上の期間を定めて雇った人」なので、国籍を問わない。

16) 農業構造動態調査は5年ごとのセンサス対象者の中から2段階層化抽出法で35,000のサンプルを抽出して行うが、その際農業を主業とする層の抽出割合を少し多くしているため、経営指標や農業労働力などについては、平均の数値がセンサスより高めに出る傾向がある。

17)「公共職業安定所の一般職業紹介状況」(厚生労働省)

18)「単一経営」とはある１つの部門の販売額が全販売額の８割以上を占める経営を指す。

19) 雇用契約において雇用期間の定めがないか又は４か月以上の雇用期間が定められているもの（季節労働を除く）をいい、１週間の所定労働時間が同一の事業所に雇用されている通常の労働者の１週間の所定労働時間に比し短いパートタイムをふくむ。

20) 厚生労働省の賃金構造基本調査にも毎月勤労統計調査にも農業分野は含まれていない。農林水産省も2000年から農業臨時雇い賃金を農業物価統計調査の対象から外している。

21) 全国農業会議所「農作業料金・農業労賃に関する調査結果」

22) 農業経営統計調査では、農業生産に係る付加価値は次のように計算されている。
農業付加価値＝農業粗収益－農業経営費＋農業雇用労務費＋支払い地代+農業経営に係る負債利子

23) 日本農業法人協会が技能実習監理団体として管理している農業実習生は2019年8月時点で67法人分317人、1法人あたり4.7人である。年間に直すと約100名、法人あたり1.6人になる。ただ、この人数は法人会員が受け入れている技能実習生のごく一部とみられ、正確なことはわからない。株式会社形態をとる農業法人は増えており、常雇いの人数も増えているので、外国人農業労働者の雇用も増えている可能性は高い。

24) 経営指標から見た平均的支払い能力は、自営労働１時間当り付加価値額がもっとも近い指標となるが、水田作や寒冷地での露地野菜など周年栽培が困難な営農類型では高めに出る。専従者１人当り所得は、年間の指標なのでその問題はないが、労働時間とは直接関係しないので、賃金単価との比較には注意が必要である。雇用労働の時間当たり支払額も臨時雇いを含むので､常雇いの給与の賃金換算額より安く（あるいは高く）出る可能性がある。

25) いま、家族労働時間と雇用労働時間を、それぞれA、Bとし、農業所得をI、支払い雇用労務費をWとすると、自家労働時間当たり付加価値は（I+W)/(A+B)で、１時間当たり支払額はW／Bで表わされる。前者が後者より少ないケースは（I+W）／(A+B)＜W／Bとなる場合である。これを変形すると、I／A＜W／Bとなるが、これは、自家労働の時間当たり農業所得(機会費用)が自分が雇用する労働者の賃金を下回ることを意味する。人を雇って自営農業を続けるより、自分が農業労働者として働いたほうが収入が多いことになるわけで、経済的に意味をなさないことになる。

26) ただし、最大の酪農地域である北海道に限ると、20 ～ 30頭規模層の労働時間当り付加価値が30 ～ 50頭規模より高く、50 ～ 80頭規模層とほぼ同じで、規模の経済の働き方

が弱い傾向が見られる。

27）コメへの直接支払いや、水田活用奨励金、畑作物の直接支払い交付金が大部分で（9割前後）、共済金の支払いは1割程度である。

28）法人格を持たない集落営農組織、法人格を持つ農事組合法人、会社法人などがある。

29）主な違いは、補助金や共済金受け取り額は営業外収入として農業収入から切り離し営業利益を計算していることと、組織構成員の労働コストや地代、役員報酬も営業支出として計上していることである。ただ、農業所得に構成員の労務費や地代、補助金・共済金支払いを含める点は変わらない。

30）現に、規模拡大と法人化が急速に進んだ養豚、養鶏部門では、まだ数は少ないが専門・技術資格による外国人雇用が見られるようになった。例えば愛知県の養豚農家に獣医資格を持つベトナム人が専門・技術人材の在留資格で雇用されている例がある。

31）バングラデシュはこれまで技能実習生の受け入れ実績がほとんどないが、技能実習の２国間協力取決めが昨年初めに結ばれたほか、現在特定技能についても取決めを急いでおり、送出国としての潜在供給国に含めた。

32）これら統計は政府統計なので、フィリピンの海外雇用庁（POEA）のようにしっかりした官庁が労働目的の出国管理をしているところとそうでないところで、把握される人数が異なる。多くの場合出国の段階では労働目的かどうかの判断は困難なので、過小推計になっていると思われる。

33）2018年における農村人口比率は、インドネシア45%、フィリピン53%、ベトナム、65%、バングラデシュ、65%、ミャンマー 70%などとなっている（FAOSTAT）。

34）フィリピン労働者

35）インドネシア労働データベース

36）ベトナムブリーフィング

37）但し、これは看護師など先進国の需要が強く、かつ賃金も高い分野では事情が異なる。

38）ソウルの2019年の最低賃金はドル換算で月1,558ドルとなっており、愛知県の1,456ドル、熊本県の1,242ドルを上回る。

39）経済連携協定（EPA）の下で受入れる外国人介護福祉士候補については、もともと、4年制大学卒で2年以上の実務経験を持つか、または3年以上の看護専門学校を卒業していることが条件である。

40）制度的には、技能実習制度の下でも、農協等が技能実習実施者となって外国人実習生を受け入れ、傘下の農家と請負契約を結ぶことで事実上農家は外国人労働を使うことができた(農作業請負形式)。また限られた地域だけであるが、2018年から改正経済特区法の下で、特定機関として認められた人材派遣機関は外国人を農業労働者として派遣することができるようになっている。

41）一番低コストなのはネット画面で面接をするケースで、一番高コストなのは農家自ら送出国に出向き、直接面接するケースである。技能実習の例では、候補者の自宅まで訪問するケースもあった（愛知県T市での聞き取り）。いずれにせよ送出国の機関と登録支援機関の手助けが必要で、それなりのコストがかかる

42）出国許可費用、健康診断、渡航旅費、出迎え経費などで、送出国により額が異なる。

43）どちらの試験もCBT（コンピューター　ベースド　テスティング）と呼ばれる方式での試験。テストセンターでコンピュータを使用して出題、解答するもので、受験者はブースでコンピュータの画面に表示される問題やヘッドフォンに流れる音声をもとに、画面上で解答する（日本農業会議所及び国際交流基金のサイトより）。何回でも再受験が可能。

44）送出国の送出し機関への支払い（1万～ 1.5万円）、渡航費などを含む。

45）人材派遣業者は特定技能人材との雇用契約を結ぶことにより、様々な経済的回転ロスに備える必要がある。例えば、特定技能人材の雇用契約時期と実際の派遣時期のずれ、次の派遣先が決まるまでの待機ロス、派遣が中断になった時のロスなどである。フルタイムの雇用が義務付けられているので、こうした時間ロスはすべて派遣業者の損失になる。

46）ある派遣機関の推定では時給単価1,000円（福利厚生費・租税費込み）、送出機関管理費11,000円（消費税10%）、受入機関管理費11,000円（同）、派遣手数料16,500円（同）と仮置きしたすると、派遣時給単価は、1,350円～1,400円は必要になるとしている。これは、筆者の推定方式と諸元の取り方が多少違うが、結果の数値としてはほぼ同じである。

47）実際そういうことで派遣料を安くオファーしているとみられる企業もある。企業努力の余地はありそうである。

48）技能能実習生の中には子育て等の点から長期雇用より短期雇用の出稼ぎのほうがいいといって応募するケースもある（長野県S農協での聞き取り）。