

外国人受入農家のコロナ禍における労働力確保

— 青森県の事例 —

佐藤 孝宏・三影 源己

弘前大学農学生命科学部

(2022年10月28日受付)

1. はじめに

2020年における青森県の農業生産額は3,262億円であり、全国で第7位、東北で第1位と堅調であるが⁽¹⁾、これを支える農業労働力不足が顕在化して久しい。1990年代までは近隣住民や親戚、知人などを臨時雇いとして雇用して農繁期の労働力不足に対応していたが、経営規模拡大や労働集約的作物の導入による労働需要の増加、家族世帯員や農業従事者の減少・高齢化、雇用労働力の中心であった女性の雇用機会増加などにより⁽²⁾、臨時雇いが減少する一方で常雇労働者が増加傾向にある。

この増加する常雇労働者の一端を担っているのが外国人材¹である⁽³⁾。少子高齢化の進行により減少した生産年齢人口を補うため、日本政府は外国人材の受入を段階的に拡大してきた。この結果、国内で生産活動に関わる外国人材の数は、全国はもちろん、青森県でも急増している。農業部門においては、全国では常雇労働者の1割程度が外国人技能実習生とされ、その割合は今後も増加していくと考えられている⁽⁴⁾。青森県で農業に従事する外国人材の8割以上は南部地方に集中しているが、同地方でも常雇労働者の1割近くを外国人材が占めている⁽³⁾。

2019年12月に中国・武漢市で集団感染が確認された新型コロナウイルスへの感染拡大を受け、日本政府は2020年3月より入国者に対する水際対策を強化した。2019年の外国人入国者数は3,615万人と過去最高を記録していたが、2020年には522万人（前年比81.5%減）、2021年には77万人（前年比85.2%減）と激減した⁽⁵⁾。外国人材受入により労働力を確保してきた青森県内の農業経営はどのように対応したのだろうか。

¹ 本報告では、日本国内で有効な査証を所持して在留する外国人のうち、「技能実習1号（ロ）」「技能実習2号（ロ）」「技能実習3号（ロ）」「特定技能1号」「研修」「特定活動」の在留資格を持つ外国人を「外国人材」と呼ぶことにする。また、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を有し、農業に従事する外国人についても、表1では外国人材として取り扱う。

そこで本稿では、青森県内で経営規模の異なる2つの農業経営および農業労働者派遣会社を事例として、コロナ禍における労働力確保の実態について報告する。まず、青森県農業における外国人受入状況を概観した後、3つの事例における外国人受入状況とコロナ禍での対応について述べ、最後に、外国人材受入が持つリスクへの対応策について提言を行うことを目的とする。

2. 青森県農業における外国人材の推移

少子高齢化の進展に伴う単純労働力不足を解消するため、日本政府は外国人の就労条件を段階的に緩和してきたが、これに呼応するように青森県内の外国人材も増加してきた。図1は青森県に在留する外国人材の推移を示したものである。1982年に外国人研修制度が開始し、その後1990年の入管法改正により中小企業でも外国人研修生の受入れが可能となった。1993年には研修終了後一定の条件を満たした者に対し、在留資格「特定活動」のもと就労を認める技能実習制度が開始し、1997年から通算3年間（「研修」1年間の後「特定活動」2年間）の滞在が可能となっている。図1を見ると、政府による外国人材受入条件の緩和により、青森県でも「研修」「特定活動」とも90年代後半から増加傾向にあることがわかる。2010年の改正入管法施行により在留資格「技能実習1号（1年目）」「技能実習2号（2～3年目）」が創設されると、それまで「研修」「特定活動」が主流であった外国人の在留資格は、新たな在留資格に置き換わっていった。2011年の東日本大震災の発生により県内の外国人材の数は一時的に減少したが、2014年～19年にかけて、「技能実習1号」「技能実習2号」による在留外国人数が急増している。コロナ禍が始まった2019年以降、外国人材総数はほとんど変化しなかったが、「技能実習1号」が減少した一方、「技能実習2号」「特定活動」「特定技能1号」が増加するなど、在留資格の構成には変化が認められた。

表1に青森県内で農業部門に従事する外国人材数の推

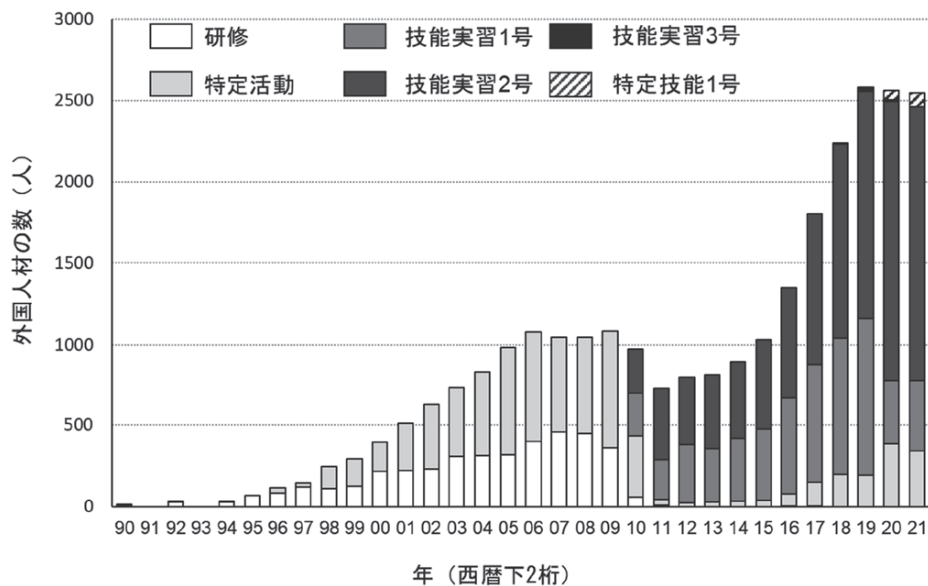


図1 青森県内における在留資格別外国人材数の推移

表1 県内農業部門における在留資格別外国人材数の推移

在留資格	2017	2018	2019	2020	2021
技能実習1号 ⁽¹⁾	97	269	235	192	102
技能実習2号 ⁽¹⁾	82	277	214	170	127
技能実習3号 ⁽¹⁾	5	30	26	24	27
特定技能1号 ⁽¹⁾	-	-	2	16	30
特定活動 ⁽²⁾	-	0	0	5	12
技術・人文知識・国際業務 ⁽²⁾	-	4	5	6	9
計	184	580	482	413	307

注) ⁽¹⁾は12月末時点, ⁽²⁾は10月末時点での状況である。

出典 ⁽¹⁾青森労働局 ⁽²⁾外国人技能実習機構

移を示した。2017～18年にかけて「技能実習1号」「技能実習2号」の人数が急増し、その総数は1年間で3倍以上に増加した。しかしながら、コロナ禍が始まった2019年以降は、「特定活動」「特定技能1号」「技術・人文知識・国際業務」は増加しているものの、「技能実習1号」「技能実習2号」が大きく減少したため、外国人材総数は減少に転じた。2021年の外国人材総数は307人で、ピーク時の2018年から半数近くに減少している。

1990年の入管法改正以降、労働力不足への対応として在留資格「研修」「特定活動」あるいは「技能実習1号」「技能実習2号」による外国人材の受入れが青森県でも進んできたが、これは、「技術移転を通じた開発途上国への国際協力」を本来の目的としたものであった。一方、2018年3月に創設された在留資格「特定技能1号」は、労働力不足解消を目的として外国人材を受入れるもので、これまでの外国人材受入れとは大きく性格を異にする。「技能実習2号」を終了した外国人材は一定の条件の下で「特定技能1号」に移行することが可能だが、

これは在留可能期間の延長を通じて、外国人材総数の拡大を意図したものと考えられよう。

しかしながら、この新たな在留資格設立後の2019年12月から新型コロナウイルスへの感染が拡大した。出入国在留管理庁は、帰国困難な在留外国人が帰国できるまでの期間や、「特定技能1号」移行予定者で申請に必要な書類等の準備ができていない外国人に対して、就労可能な在留資格「特定活動」への変更を認める等の特例措置を行った。水際対策強化により新規入国者は激減したが、在留期間が終了する外国人材は上記特例措置によって、引き続き国内での就労が可能となったことになる。

コロナ禍においても県内の外国人材総数は大きく変化しなかったが、農業に従事する外国人材総数は減少した。これは、青森県の気象条件と、在留資格「特定活動」「特定技能1号」が持つ特徴によると考えられる。青森県では降雪による農閑期が存在するため、経営規模に応じて外国人材の受入形態が異なっている。比較的小規模の農業経営では「技能実習1号」により外国人材を

1年以内受入れ、これを毎年更新することで人材不足に対応してきた一方、比較的大規模の農業経営では外国人材を基幹的労働力として「技能実習1号」「技能実習2号」により3年間受入れるとともに、農閑期の作業を確保するため新たな作目を導入するなどの方法で対応してきた⁽³⁾。コロナ禍の特例措置として変更が可能となった「特定活動」や「特定技能」は、技能実習と異なり就労を許可するもので、他地域や他業種への転職が可能である。「技能実習1号」「技能実習2号」として青森県内の農業に労働力を提供してきた外国人材は、転職可能な在留資格に変わったことで、より良い待遇を求めて県外に移動したり、他業種に就労したのではないかと考えられた。

3. 青森県の外国人材受入農家の実態とコロナ禍の労働力確保

本節では、経営規模の異なる2つの農業経営および人材派遣会社を対象として2021年7～9月に行った聞き取り調査をもとに、コロナ禍における労働力確保の実態について述べる。調査対象は上北郡六ヶ所村で経営面積100haを超える株式会社A社、黒石市で経営面積17haの有限会社B社、東北町で農業人材派遣を行う株式会社C社の3社である(図2)。

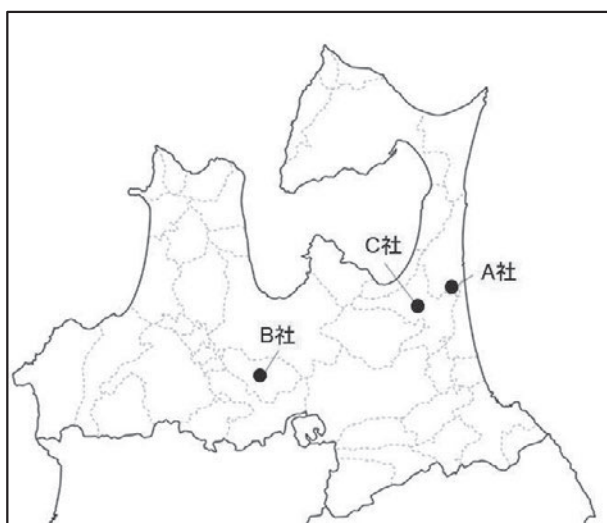


図2 調査対象の位置

(1) A社の事例

A社はダイコン30ha、ゴボウ15ha、ナガイモ10ha、冬ニンジン10haと飼料米50haを栽培する大規模経営である。また、ハウス3棟でホウレンソウ栽培やシャインマスカットの試験栽培も行っている。ナガイモの春掘りが始まる3月下旬から農繁期に入り、主力のダイコン栽培が4月上旬から始まる。出荷量は1日当たり10tトラックで3台分程度である。8月中旬～11月下旬にゴボウの収穫、11月中旬～12月中旬にナガイモの秋掘りが行われたあと農閑期に入る。冬ニンジンの栽培は農閑期に

おける技能実習生の作業確保を目的としたもので、2月中旬～3月下旬に収穫される⁽³⁾。

図3は、A社の常勤日本人従業員数と外国人材数の推移を示したものである。2017年1月時点で常勤日本人従業員は15名であったが、2019年12月には12人に減少している。日本人従業員は高齢化も進み、新たな人材確保も困難な状況にあった。そこでA社では、2013年から毎回2～3名の技能実習生を受入れて、外国人材の総数を増加させることで労働力を確保してきた。コロナ禍が始まる2019年12月時点では技能実習生を11名受入れ、A社の常勤労働者のほぼ半数が外国人材となっていた。

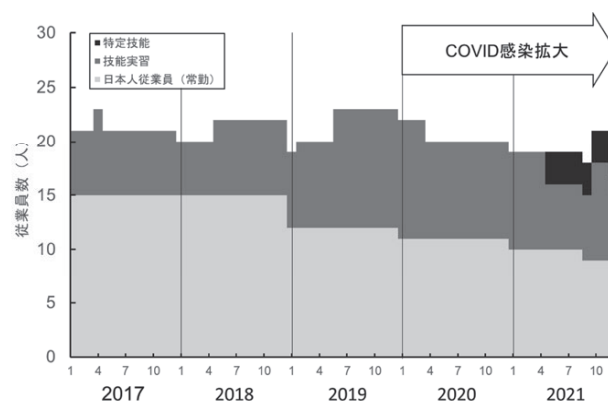


図3 A社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

ところが、2021年の春に受け入れを予定していた技能実習生4人が、コロナ禍による水際対策で来日できなくなった。最悪の場合、2021年12月には技能実習生は3名のみとなり、明らかな労働力不足となる。この事態に対してA社は大きく3つの対応策をとった。具体的には、①帰国困難な技能実習生3名の受入期間を特例措置により延長したこと、②受け入れていた「技能実習2号」3名の在留資格を実習期間終了後に「特定技能」に変更したこと、③コロナ禍による経営不振で倒産した他社から技能実習生3名を受け入れたこと、である。この対応によってA社ではコロナ禍においても労働力を確保することができた。しかしながら、①受入期間延長は6カ月に限られており、②「特定技能」への在留資格変更は外国人材に転職の自由を与えるため、将来にわたって労働力を確保できる保証とはならない。実際に、在留資格変更を行った3名は、より高い給与を求め東京の企業に転職する予定、とのことであった。さらに、③他社からの技能実習生受入では、前勤務先での実習期間も在留期間に算入されるため、A社での受入可能期間は1年間のみであった。長期的な作業計画立案ができないため、聞き取りを行った2021年9月時点ではA社社長は困惑しており、2022年度については経営規模の縮小も選択肢の1つと考えていた。

(2) B社の事例

B社は高原野菜を中心とした農業生産を行う有限会社である。2010年の経営面積は7haであったが、毎年1ha程度経営規模を拡大し、2021年の経営面積は17ha弱であった。その内訳はレタス10ha、キャベツ4ha、ハクサイ2ha、ジャガイモ1haで、その他、豆モヤシやトウモロコシの生産も行っている。4月初旬のレタス播種作業から農作業が始まり、5月初旬にレタスの定植とキャベツの播種作業、5月下旬～6月上旬にかけてジャガイモの植え付けとキャベツの定植作業が行われ農繁期を迎える。農閑期はキャベツとハクサイの収穫を終える11月初旬以降である⁽³⁾。

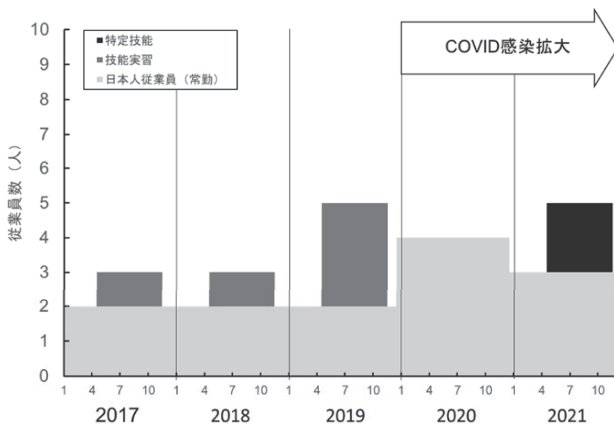


図4 B社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

図4はB社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移を示したものである。図2に示した常勤労働者以外にも日本人季節労働者を2名、農繁期に雇用している。B社では2008年から「技能実習1号」の外国人材を5月上旬から11月上旬の約7カ月間受け入れることで、労働力不足に対応してきた。2018年までは1名のみの受入であったが、2019年には3名に増やし、常勤労働者の過半数が外国人材に占められる状態になっていた。

2020年には「特定技能」の資格を持つ外国人材を3名受け入れる予定であったが、コロナ禍による水際対策強化により来日できなくなった。B社は単年で外国人材を受け入れていたため、2020年には外国人材が0人になった。この事態に対し、B社は大きく3つの対応をとった。具体的には、①日本人社員2名を採用したこと、②派遣労働者5名のスポット利用、③他社で防水施工の業務に「技能実習3号」として従事していた外国人材2名を農業分野の「特定技能」資格者として受入れたこと、である。①日本人社員2名の採用により、2020年農繁期の常勤労働者数は4名となり、これに②派遣労働者を年間20日間のみ雇用することで、経営規模拡大に伴って増加した労働需要をまかなうことが可能となった。2020年12月に日本人社員1名が退職したが、2021年からは③「特定技能」2名の受入により、2019年の農繁期における常勤労働者数と同じ水準を維持することができた。

他業種からの「特定技能」2名の受入れは、B社の外国人材受け入れを担当している監理団体に紹介されたもので、これもコロナ禍における特例措置によるものである。彼らは、在留資格「技能実習3号」により既に日本に5年間在留していたため、これまで雇った単年の外国人材よりもコミュニケーションが取りやすく、他業種からの移行であってもB社での業務遂行に支障はなかったという。また、この2名は農繁期終了後に転職予定のため、B社は農閑期の業務を確保する必要もなかった。

(3) C社の事例 (農業人材派遣会社)

C社は県内JAが100%出資して2016年に設立された人材派遣会社で、組合員農家への人材派遣や栽培受託に加えて、収益性の高いナガイモやニンニクに特化した農業経営を行っている。多くの農家組合員に人材派遣を行うため作目は多岐にわたり、農繁期は4月上旬～11月上旬である。組合員農家の労働力不足を反映して派遣労働への需要は大きいですが、これに応えるために十分な人材は確保できていない⁽³⁾。

図5はC社における常勤日本人労働者数と外国人材数の推移を示したものである。図5に示した常勤労働者に加えてパート労働者も雇用している。会社設立時は正社員2名、契約社員6名、パート労働者10名であったが、2019年12月時点では正社員3名、契約社員3名、パートタイム14名となっており、常勤日本人労働者数が減少した一方でパート労働者数が増加している。日本人の常勤労働者の確保が困難であったことから、2017年から毎年3名ずつ技能実習生を受け入れ、最大9名の技能実習生を受け入れる計画を立てた。失踪や途中帰国などにより、2019年12月における技能実習生総数は6名であった。

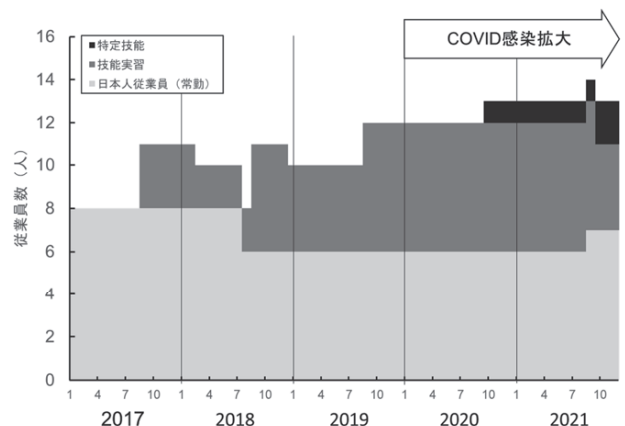


図5 C社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

2021年2月に技能実習生3名の新規受け入れを予定していたものの、水際対策により来日できなくなった。これに対する対応として、2020年10月に1名、2021年10月にもう1名の技能実習生の在留資格を「特定技能」に変更し、在留期間の延長を行った。水際対策強化前の2019

年9月に技能実習生2名を新たに受け入れたこともあり、コロナ禍においても常勤労働者数を維持することができた。

2020年10月に「特定技能」となった外国人材は、2021年12月時点でも引き続きC社で勤務していたが、前述の通り転職の自由があるため、確実な労働力としてみなすことは難しい。このまま技能実習生の受け入れが進まなければ、2022年に外国人材が一人もいなくなる可能性もあり、A社同様にC社の担当者も困惑していた。

4. おわりに

2022年3月1日に新型コロナウイルスの水際対策が緩和されたことで、A社およびC社で懸念されていた労働力不足は最小限の影響にとどめることができたと思われる。しかしながら、コロナ禍における水際対策の強化は、農業労働力を外国人材に依存するリスクを明らかにした。上述のように、3つの事例ではコロナ禍における労働力確保を様々な方法により行っていたが、そのほとんどは技能実習生の監理団体や農業経営自体が持つ人脈に依存していた。また、本報告で述べた3つの事例すべてにおいて、コロナ禍直前の2019年時点で常勤労働者の半数近くは外国人材であったが、比較的スムーズな人材確保に成功したのはB社のみであった。これは、B社における受け入れ外国人材の絶対数がA社およびC社と比較して少なかったこと、農繁期における1年未満の受入を繰り返しながら経営規模を少しずつ拡大させてきたことで、労働力確保の経験が蓄積され、B社が幅広い人脈を確立していたことなどがその理由と考えられた。

少子高齢化や担い手不足が進行する青森県においても、経営規模の拡大によって収益性の向上をはかる農業経営が増加している⁽¹⁾。規模拡大に伴って増大する労働

需要を満たすために、ポストコロナにおいても外国人材受入は増加するであろう。このため、コロナ禍のような想定外の事態が発生しても外国人材を安定して確保できるような制度作りは不可欠である。在留資格「特定技能」の創設は、在留期間延長により外国人材総数の拡大を意図したものであったが、生産活動が地域環境条件に大きく影響される農業においては、転職が可能な「特定技能」を有する外国人材は労働力不足への特効薬とはなりにくいと考えられる。現在細分化されている技能実習生の職種をより大きな枠組みで集約する一方で、県や地方などの特定の地域内で実習先変更を可能としたり、国内各地における環境条件の違いを考慮して、農繁期が異なる地域が連携して技能実習生を受け入れるなど、ある程度の制限の下で外国人材の流動性を高める必要があるのではないかと考えられた。

参考文献

1. 青森県農林水産部：図説 農林水産業の動向. 2021.
2. 泉谷真美・高野涼：果樹産地の農業雇用問題と青森県JA農業労働力支援センターの対応. 弘前大学農学生命科学部学術報告 24：1-7, 2022.
3. 佐藤孝宏：青森県農業における外国人受入れの展望と課題. 堀口健治編：文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B) 研究報告書II 労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動, 99-116頁, 早稲田大学政治経済学術院, 東京, 2020.
4. 堀口健治：農業で働く外国人の現況と新在留資格(特定技能)等への展開. 農業と経済 85(12)：6-14, 2019.
5. 出入国在留管理庁：出入国管理統計統計表. 2022.

Ensuring Agricultural Workers under COVID-19 pandemic: Case of Farm Accepting Foreign workforce in Aomori

Takahiro SATO, Motoki MIKAGE

Faculty of Agriculture and Life Science, Hirosaki University

(Received for publication October 28, 2022)

SUMMARY

Based on the interview conducted for three farms accepting foreign workforce, this study investigated the way to ensure agricultural laborers under COVID-19 pandemic in Aomori, Japan. Although total number of foreign workforce in Aomori did not decreased, those engaged in agriculture was decreased. It might be caused by the fact that new visa status specially issued during COVID-19 pandemic allowed foreign laborers to choose better working place. Case studies revealed that ensuring foreign workforce was highly depending on personal network of connection. Foreign workforce liquidity under some restriction considering regional environmental condition might be essential for the economic sustainability of the farms depending on foreign workforce.

Bull. Fac. Agric. & Life Sci. Hirosaki Univ. **No.25**: 1-6, 2023