

令和 6 年 5 月 20 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2023

課題番号：19K06268

研究課題名（和文）北海道農業における労働力支援の類型と総合的な労働力確保対策の構築に関する研究

研究課題名（英文）Study on making system to retain agriculture workforce in Hokkaido, paying attention to new labor sources

研究代表者

東山 寛（Higashiyama, Kan）

北海道大学・農学研究院・教授

研究者番号：60279502

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、家族経営の一時的な労働力確保問題に焦点を当てている。従来は、個々の経営が短期的な労働力を調達してきたが、農村労働力の高齢化が全般的に進行した2010年代以降は新たな「給源」（労働力の供給源）を求める必要があり、研究期間（2019～23年）においては外国人材への依存度が強まる傾向が見受けられた。そこで、本研究では、農協（単協）が外国人材を含めて農作業支援スタッフを雇用して、組合員農家の農作業を直接的に支援する仕組みを構築した道内の事例を詳細に分析した。継続的な実態調査にもとづき、外国人材の量的拡大をもたらしている要因と、それを支えている条件を整理した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究が対象とした事例では、農協（単協）が農作業支援スタッフを直接雇用しているが、外国人材への依存度が強まっていた。継続的な実態調査によりその内実をまとめると、2019年度に新たな在留資格である特定技能が創設され、従来の技能実習と合わせて在留資格の複線化が量的拡大をもたらしていること、技能実習の受入れルートは単一であるが、特定技能は複数ルートが存在しており、そのことが量的拡大を後押ししていること、量的拡大に伴い、労働力需要期が異なる西日本のJAと連携し、産地間リレー形態の就業パターンを組み立てて安定的な通年雇用を実現していること、の3点を新たなファクト・ファインディングとして提示した。

研究成果の概要（英文）：We highlighted a problem of securing temporary workforces in family farming. We selected typical performance to address shortage of farm labor by JA (agricultural cooperative).

In this case, the JA has been employing some types of support-staffs including Japanese employees, technical interns and specific skilled foreigners. We have continued observe this case for five years and confirmed the fact of increasing foreign workers. We found that there are three factors of the expansion; (1) statuses of residence for foreigners have been double-tracked in agriculture sector, (2) accepting route is single in the case of foreign trainees, however specific skilled workers are hired through various introducing ways, (3) the JA has been trying secure year-round employment for all kind of staffs, thus made a collaboration agreement with the specific western Japan JA to create jobs especially in the winter season of Hokkaido and engage their employees in farmwork at that place.

研究分野：農業経済学

キーワード：農業労働力 労働力支援 外国人材 技能実習 特定技能 農作業請負方式 産地間連携 農協

## 1. 研究開始当初の背景

本研究は「北海道農業における労働力支援の類型と総合的な労働力確保対策の構築に関する研究」と題する。研究の着想は2018年に得られたものだが、当初の問題意識は以下のようなものである。

北海道農業の労働力確保問題を全体として見た時に、いくつかの側面に分けて見ておくことが必要であるように思われる(東山 2022)。第1に、家族経営の一時的な労働力確保問題である。第2に、大規模経営の常雇・従業員の確保問題である。第3に、産地施設の労働力確保問題である。第4に、農協などが運営する農業支援組織の人材確保問題である。第1と第2は個別経営レベルの問題、第3と第4は地域農業・産地レベルの問題と言っても良い。

本研究ではこのうち、第1の家族経営の一時的な労働力確保問題に焦点を当てることにした。従来は、個々の経営が農繁期に短期的な雇用労働力(いわゆる「出面」)を導入することで対応してきたが、農村労働力人口の高齢化が一般的に進んだ2010年代以降は、伝統的な「給源」(労働力の供給源)が枯渇する状況が広がっていった。それに対して、新たな「給源」を見出し、持続的な労働力確保対策を構築しようとする地域レベルの対応も同時に広がっていった。

本研究を構想した2018年時点でマークしていた対応(新たな給源および典型地域)は、子育て期の女性世代(富良野市)、都市部に居住する退職高齢者世代(石狩市)、全国レベルで移動を行う流動的アルバイト(「JAふらの」)、冬季リゾート就業者(後志総合振興局)、新たな「農作業請負方式」を活用した外国人技能実習生(オホーツク管内「JA」)、農福連携(道中央農業振興公社)といった諸類型であった。研究期間(2019~23年)を通じて継続的な観察を行い、総合的な労働力確保対策に関する示唆を得るのが本研究の目的であった。

## 2. 研究の目的

本研究は、北海道農業の労働力確保問題の焦点のひとつである「家族経営の一時的な労働力確保問題」を取り上げ、枯渇しつつある従来の「給源」(労働力の供給源)に代わる新たな「給源」を発掘し、持続的な労働力確保対策を構築しようとしている諸地域の継続的な観察を通じて、場合によっては、複数の手段を組み合わせた「総合的な労働力確保対策」のイメージを描くことが目的であった。

具体的な「給源」としてマークしていたのは、子育て期の女性世代、近隣の都市部に居住する退職高齢者世代、全国レベルで移動を行う流動的アルバイト、冬季リゾート就業者(外国人を含む)、新たな「農作業請負方式」を活用した外国人技能実習生、農福連携による施設外就労であったが、その後の進展を踏まえると、副業形態の農業従事(マッチングアプリの活用を含む)を付け加えても良いであろう。

本研究は2019年度から助成を受けて開始したが、周知のように、2020年からウィズコロナ期に入ってしまう、上記のいずれの形態をとるにしても、人の移動はかなり制限されることになった。また、我が国の外国人材の受け入れの仕組みとして、2019年度に新たな在留資格である「特定技能」が創設され、農業分野における労働力確保対策としての外国人材への依存は、いっそう強まる傾向が見受けられた。さらに、在留していた外国人技能実習生についても、ウィズコロナ期は出国(帰国)が困難となり、通算3年間の技能実習1号・2号を終了した外国人材も特定技能(および「特定活動」)に在留資格を切り替えるなどして、農業分野に流入する傾向も見受けられた。

そこで本研究は、上記のように多様な「給源」を想定していたが、外国人材の確保を中心に労働力支援を組み立てている事例に焦点を絞ることとした。幸いなことに、研究期間の最終年となる2023年は「コロナ明け」元年となり、入国制限などはおおむね撤廃された。以上のように、ウィズコロナ期の人流に加わった影響を考慮しつつ、この5年間で着々と進んだ外国人材への依存度の高まりに注目し、2023年の姿を一応の「完成形」とみることができるとして、事例を詳細に把握することで、当初の研究課題のひとつの解答を与えることとした。

## 3. 研究の方法

本研究の分析課題は、研究期間(2019~23年)の間に総合的な労働力確保対策を構築し、「コロナ明け」元年にあたる2023年に一応の「完成形」に到達した事例を詳細に分析し、その事実関係から引き出された知見を整理して、提示することである。具体的な事例は、道東のオホーツク管内に位置するA町・A農協である。農協資料によれば、A農協の正組合員戸数は290戸、1戸当たり平均耕作面積は33haで(2022年)、全体として普通畑作が優勢な地域である。以下では、研究期間に行った継続的な実態調査にもとづいて、農協による労働力・人材調達(外国人材を含む)と、組合員に対する農作業支援の取り組みを中心に事実関係を整理しておきたい。

#### 4. 研究成果

(1) 事例とするA町・A農協は、組合員の主流である家族経営の労働力確保問題への対応を、地域農業振興上の重要課題と位置づけ、それを「農作業支援」というかたちで事業化を図ってきた。おおむね5年ごとに策定されてきた農協の地域農業振興計画を見ると、転機となったのは2018年度計画で、この時すでに「請負型農作業支援事業」が前年(2017年)からスタートしていた。基本的な仕組みは、農協が新たに「農作業支援スタッフ」を直接雇用したうえで、組合員の要望に応じて圃場レベルの農作業支援を行う、というものである。この農作業支援スタッフの主力として期待されたのが、外国人技能実習生であった。制度的には、石田(2019)が整理している「農作業請負方式」にあたる(「農協方式」とも称される)。冬期間を含む農閑期には、制度上の「関連業務・周辺業務」にあたる農協の選果場等での従事が認められており(ただし、時間制限あり)。この方式によってはじめて、耕種農業でも外国人技能実習生を通年で受け入れることが可能となった。そのうえで技能実習1号から2号に移行し、通算3年間の継続就業を前提に仕組みを組み立てることができる。また、宮入(2020)が的確に指摘しているように、少数の技能実習生で多数の組合員の圃場作業を請け負うことも可能となる。その実績や特徴については後述するが、直近の地域農業振興計画である2023年度計画では、この「農作業支援事業」の継続と拡充が確認されており、スタッフの増員(20名体制)と利用者の増加(目標150名)という数値目標も書き込まれた。実は、この目標は2024年度にいずれも達成見込みであり、A農協の労働力確保対策がひとつの「完成形」に到達したと表現しているのは、このことに根拠がある。

(2) 次に、農作業支援スタッフの確保状況にかかわる事実関係を整理しておきたい。表1は、A農協が取り組んできた請負型農作業支援事業の利用者戸数と、農作業支援スタッフの内訳の人数を整理したものである。先述したように、事業の開始は2017年からであるが、前年の2016年にトライアルを行っており、それに合わせて日本人スタッフ2名の直接雇用も開始されていた。したがって、ここでは2016年度以降の8年間の実績を表示している。一見してわかるように、利用者戸数は本格稼働2年目の2018年から100戸を超え(申し込みベース)、直近の2023年は136戸にまで増加している。他方、農作業支援スタッフは、トライアルの2名から始まって、直近の2023年には、ついに20名を超える人材を確保するに至っている。2023年の22名の内訳は、日本人スタッフ8名、外国人材14名であり、この急増をもたらしたのが外国人材の増員であることが見て取れる。詳細は次項で述べるが、特定技能外国人の雇用が一挙に8名に増えたことが、その主な要因である。そのうえで表示等は省略するが、組合員農家を支援するかたちでスタッフが従事している具体的な農作業を見ておくと、2023年は全体のおよそ4分の3がビート(てん菜)関連の作業となっており、移植てん菜を中心とした「ポット作業」「移植補助」「補植」「手取り除草」などとなっている。ビート以外の作物では、ばれいしょの植え付け前に行う「イモ切り」が最も多い。周知のように、今日の畑作農業は相当程度の機械化が進められているが、A農協管内の基幹作物である「イモ・ビート」を中心に「手作業」は根強く残っている。組合員農家の労働力保有の脆弱化と、一時的・短期的な雇用労働力調達の困難化を背景に、「手作業」を支援するのが請負型農作業支援事業の主な役割になっていると言える。そのことが組合員農家の営農維持につながっていくため、農協は地域農業振興上の重要課題として労働力確保対策に取り組んできたのである。

表1 農作業支援スタッフの確保状況(A農協)

年度	利用者(戸)		農作業支援スタッフ(人)				
	申込	実利用	計	日本人	外国人材	技能実習	特定技能
2016	20	...	2	2	-	-	-
2017	57	50	8	4	4	4	-
2018	100	80	13	6	7	7	-
2019	108	88	15	6	9	9	-
2020	119	90	17	8	9	9	-
2021	133	98	13	6	7	7	-
2022	129	97	14	7	7	6	1
2023	136	103	22	8	14	6	8

(資料) 農協提供資料によって作成。

(3) 次に、農作業支援スタッフの増員を支えている外国人材の受入れの詳細について述べておきたい。まず、事実関係を整理すると表2のようになる。ここでは、農作業支援スタッフに組み込まれている通年雇用形態の外国人材の内訳を示している。前述したように、A農協の「農作業請負方式」による外国人技能実習生の導入は2017年から開始されており、1期生として4名が入国した。技能実習1号・2号で3年間の在籍を予定しており、2期生と3期生で同じく4名ずつを雇用し、3年目(2019年)から「12名体制」をとることが、当初想定していた「完成形」であった(宿舍も確保)。その線に沿って、2期生も新たに4名が入国したが(2018年)、1期生の1名が個人的事情により帰国し、2年目は7名体制となった。そして3年目(2019年)は、結果的に採用が2名に留まり、合計で9名体制となった。この9名というのが、7年間を通じての最大人数である。この後に迎えたのが、ウィズコロナ期である。4年目にあたる2020年は、ぎりぎりのところで出入国の制限を免れて3名が入国したが、1期生・3名は入れ替わりで帰国し、前年と同じく9名体制となった。コロナ影響が出たのは翌年の2021年である。まず、予定していた5期生が入国できず、1年遅れの2022年の入国となった。逆に、2期生のうち2名が帰国困難となり、在留を1年間延長している。これにより、開始以来はじめて外国人材の在籍数が減少し、7名体制となっている。2022年は5期生が1年遅れで3名入国したが、2期生・3期生は帰国し、技能実習の在籍数は6名となった。そして、この年にはじめて特定技能外国人の導入が行われた。これは意図したものというよりも、偶然的な事情による。A町の近隣で雇用されていた技能実習生が、個人的事情からA町で就業することを希望し、技能実習から特定技能に移行してA農協が雇用することになったケースである。特定技能は、技能実習1号・2号の3年を終えたのちに特定技能に移行し、そののち最大で5年間就業するパターンが想定されていた。A農協での初めてのケースは偶然的な事情も伴い、技能実習経験のある外部からの人材を雇用したものであり、これを「パターン」と呼んでおく。そして、2023年は新たに2つのパターンが加わった。パターンの特定技能外国人(2名)は、A農協の技能実習生が特定技能に移行したものである。ただし、周知のように、特定技能は転籍が自由であり、引き続きA農協で就業するかどうかは本人の意向による。そしてパターンの5名は、A農協が「農作業請負方式」とは別に、はじめから特定技能(1号)の雇用を目指して導入したものである。先述した農協の2023年度計画でもこの点は明記されており、特定技能外国人を受け入れることで、農作業支援スタッフの「人員強化」を目指すとしている。そして、付け加えておきたいのは、このパターンの開始に伴い、冬期間を含めた農閑期の就業対策を「産地間連携」で対処しようとしていることである。2023年度計画では「産地間特定技能雇用と通年雇用対策」という表現で整理されているが、2017年に姉妹JA協定を締結した西日本のJAと連携し、4月から10月までの7ヶ月間はA町で就業するが、11月から3月までは連携先である西日本のJA管内で農作業に従事し、言ってみれば「産地間リレー」の形態で通年雇用を実現しようとする、新しいパターンである。2019年度に創設された特定技能は、農業と漁業分野で派遣形態の雇用を認めており、特定技能外国人を雇用する人材派遣企業が、このような産地間リレー形態で通年就業を組み立てている事例はすでに存在している。これに対して、A農協が2023年から開始した新たな取り組みは、あくまでもA農協による直接雇用が基本であり、産地間リレーもJA同士の連携関係にもとづいたものである。A農協では日本人スタッフも部分的に、同じ形態で連携先のJAでの就業を行っており、全体として、西日本との産地間連携を強化しながら、農作業支援スタッフの雇用を維持・拡大しようとしているのが現局面であると整理できる。

表2 外国人材(通年雇用)の内訳(A農協)

年度	計 (人)	技能実習 計	内訳(注1)							特定技能 計	内訳(注2)		
			1	2	3	4	5	6	7		1	2	3
2017	4	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	7	7	3	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2019	9	9	3	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-
2020	9	9	-	4	2	3	-	-	-	-	-	-	-
2021	7	7	-	2	2	3	-	-	-	-	-	-	-
2022	7	6	-	-	-	3	3	-	1	1	-	-	-
2023	14	6	-	-	-	-	3	3	8	1	2	5	-

(資料)農協提供資料によって作成。

(注1)丸数字は入国年度を同じくする何期生目かを指す。

(注2)時計文字は特定技能外国人のタイプを示すが、その意味は本文参照。

(4) 最後に、研究期間を通じて得られたファクト・ファインディングをまとめておきたい。本研究の主題である「家族経営の一時的な労働力確保問題」について、対象とした事例では、農協が農作業支援スタッフを直接雇用して、組合員農家の農作業を支援する体制を整えていた。そのスタッフの確保は、量的にみると外国人材への依存を強めており、その事実関係の概略は、上で整理した通りである。最後に、この面でのファクト・ファインディングを3点にまとめておきたい。第1に、2019年度に新たな在留資格「特定技能」が創設され、従来の技能実習制度と合わせて、複数の在留資格を活用することが外国人材受入れの量的拡大をもたらしていることである。第2に、事例に即して言えば、技能実習生を導入するルートは単一のものであるが、特定技能外国人の受入れルートは複数存在することである。このことも、量的拡大をもたらす要因である。第3に、北海道農業の「永遠の課題」とも言える冬期間（農閑期）の就業対策について、西日本との産地間連携を通じて対処しようとしている点である。この面でも農協の役割は大きいと言えるが、連携関係の構築は単協（単位農協）の創意工夫に委ねられており、JAグループによる組織的な調整などは行われていない。今後は、産地間連携に取り組んでいる道内他地域の事例も収集・分析し、農業人材の安定雇用を実現するためのより良い仕組みづくりを引き続き考えていきたい。

#### 引用文献

東山 寛(2022)「コメント：北海道農業の労働力確保問題の構図」『フロンティア農業経済研究』24(2)：37-38.

石田一喜(2019)「JA等による外国人受入れの概要について：請負方式と特定技能に注目して」『農中総研 調査と情報』71：12-13.

宮入 隆(2020)「道内における雇用労働力需要の拡大と外国人材の受入課題：『農作業請負方式技能実習』を中心に」(北海道地域農業研究所『複数戸農業法人における経営継承とJAの役割に関する調査研究報告書』所収)：86-105.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 宮入隆, 東山寛	4. 巻 80
2. 論文標題 農業分野における外国人材の受け入れと農業	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 農業・農協問題研究	6. 最初と最後の頁 16-48
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 宮入隆, 東山寛
2. 発表標題 農協集出荷施設における外国人材雇用の進展と課題
3. 学会等名 日本農業市場学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 宮入隆, 東山寛
2. 発表標題 北海道農業における特定技能制度の多面的活用の実態と課題
3. 学会等名 日本農業経済学会
4. 発表年 2024年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------