

農業における労働力確保支援の動向

研究員 高木 英彰

目次

- | | |
|---------------------|----------|
| 1. はじめに | 3. 形態別比較 |
| 2. 労働力確保支援に関する記事の動向 | 4. まとめ |

1. はじめに

当研究所では、これまで農福連携の調査研究および普及に向けた啓発・報告を行ってきた。農福連携はその名称通り、農業サイドの労働力確保という課題と、福祉サイドの被支援者への就労機会あるいは自立に向けた訓練機会の確保という要求が、農業という場で重なり合ったものである。

当研究所が行った聴き取り調査等¹から、生産過程が多様な作業内容で構成されている農業が被支援者の身体的・精神的状態にマッチした業務を提供できる点、生物と触れ合うことで被支援者の心身の状態を改善させていると評価されている点、開放的な農場で働くことが地域との社会的接点を生む点などが、福祉サイドからみた農業の利点として挙げられている。一方、農業サイドでは障害者が働きやすい作業環境を整えることが他の作業員の作業効率の向上にもつながる、業務の細分化・棚卸しを通じて農作業が効率化され、経営者に「知の深化」と「知の探索」を検討する余力が生まれる²、等の経営革新がもたら

されうることが指摘されている。このように農業と福祉の利害が一致するのみならず、その交わりがシナジーを生むことが各地で認識されることによって、農福連携は近年取組事例を増やしていると考えられる。

とはいえ、農業経営の観点からすると、ひとりの被支援者が農作業に従事するにあたっては、5、6名の健常者も一緒に作業に携わることが必要となるのが現実のようである。それゆえに大分県では農福連携からJAおおいた・JA全農おおいた等による労働力支援事業に発展させ、誰でも農作業に携わりやすい勤務条件の整備を行い、農作業従事者の募集の対象範囲を大幅に拡大した³。さらに言えば、我が国では農業経営体のみならず被雇用者も近年減少傾向に転じており⁴、労働力の不足を農福連携だけでカバーできるものではない。特にコロナ禍や日本への出稼ぎ・研修の魅力の低下によって外国人人材も流出したことで事態に拍車がかかっており、いかに手広く多くの人材を農業に引き入れられるかが重大な問題となっている。

1 例えばJA共済総合研究所『農業と福祉の連携（農福連携）による新たな共生と地域コミュニティの創出 ～多様性を受容する社会を目指して～』（平成30年度JA共済総研セミナー講演録）、2019。；濱田健司「生活困窮者の農福連携に関する調査結果と取組みモデル -働くための困難を抱える人々の社会参加-」『共済総合研究』、Vol. 83、p. 32-51、2021。等。
2 菊池宏之『農業経営における農福連携の効果 -農福連携化先進取組事例からの示唆-』（フードシステム学会2022年度大会個別報告）
3 高木英彰「農業における短期的労働力の確保-大分県における取組事例-」『共済総研レポート』、No. 176、p. 52-55、2021。
4 高木英彰「農業における労働力問題と農業者の短期労働力の活用意向-農林水産省「農業支援サービスに関する意識・意向調査結果」を中心に-」『共済総合研究』、Vol. 84、p. 34-47、2022。

2. 労働力確保支援に関する記事の動向

図1は、2000年以降の各年について、「労働力」「確保」「農業」を検索ワードとして新聞記事のヒット件数をグラフ化したものである⁵。農業における労働力確保に関する記事は早々に表れているが、数が伸びるのは2014年以降であり、この10年足らずのことであった。

また、各年の記事の内容の概略は表1のとおりである。同表の中で太字としているものが、本稿の射程としている記事の内容となっている。以下で労働力確保の枠組み別に経過を見てみる。

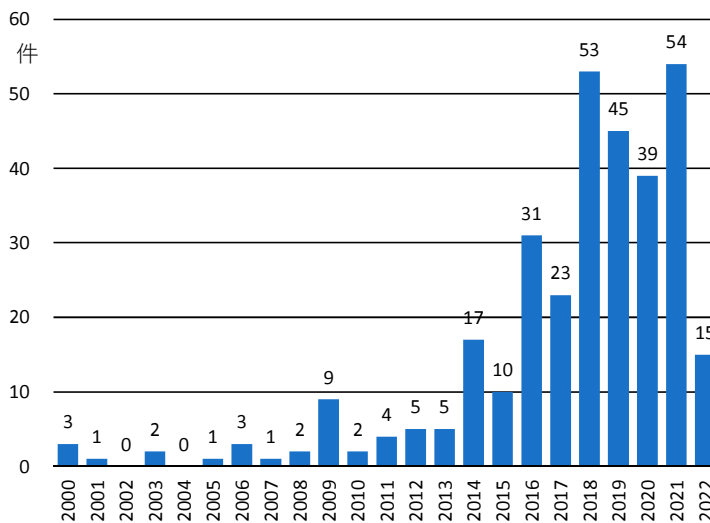
(1) JAの職業紹介事業

2000年頃にはJAによる職業紹介事業に関する記事があり、その後09年、12年、14年と事例が増えている。総合農協統計表の統計上にJAの職業紹介事業が2019年度から取り上げられるようになり、急激に実施数を増やしているのは度々拙稿で指摘しているとおりである。さらに20年頃になると、労働力マッチングアプリ（デイワーク）を活用した職業紹介事業の記事が現れている⁶。

(2) 外国人人材の活用

外国人実習生については03年、某受け入れ団体で研修の仕方に違反があったとして事業停止処分に至る一方、農業が外国人労働力に依存せざるを得な

(図1) 年間記事検索ヒット数：労働力×確保×農業



(出所) ELNETの検索結果をもとに筆者作成

(表1) 各年の記事の内容(概略)

年	件数	記事の内容
2000	3	JAとお鹿島無料職業紹介／高齢者雇用／異種部門の農閑期労働力利用
2001	1	JA新ふくしまが無料職業紹介開始
2002	0	
2003	2	外国人研修生の事業停止処分／雇用労働力の増加・JAによる雇用慣れしていない農家への支援
2004	0	
2005	1	日経新聞連載「やさしい経済学21世紀と資本主義世界史のヒント」
2006	3	北海道での体験志向型ボランティア(東京新聞)
2007	1	中国における農村部からの出稼ぎ奨励政策
2008	2	大学・道外高校生の農業参加(北海道)／中国における農村部からの出稼ぎ奨励政策
2009	9	ハローワークとの連携(農水・厚労会合)／JA安房農繁期労働力確保に向け説明会
2010	2	食料自給率(食料確保策、外国に後れ)
2011	4	原発事故による外国人労働者の流出／東南アジアの労働力不足／北海道・鹿儿島間の産地間リレー
2012	5	JAおきなわ・JA新はこだてで職業紹介
2013	5	集落営農の合併・法人化で労働力確保図る(岩手日報)
2014	17	外国人実習生の建設業の拡大＝期待と不安・待遇問題／JA北オホーツク酪農担い手のための専用住宅新築、JA長生、職業斡旋「あぐり・アシスト」、熊本県大津町、集落連携による人材確保
2015	10	ロボット革命実現会議新戦略＝ロボットでの労働代替／外国人実習生問題／地元高校生によるサクラランボ収穫支援・山形県立農業大学校ボランティア組織
2016	31	戦略特区で農業等で外国人労働者受入れ／地元企業との派遣契約(JAとびあ浜松・商工会)／農水省「労働力確保戦略センター」
2017	23	協議会設置／求人／産地間リレー記事(10件程度)
2018	53	実習後最長5年を上限に就労できる在留資格(特定技能)12/8関連法改正／各地のJA・県などによる農業労働力確保の取組みの記事多数
2019	45	農業労働力の大幅減／外国人人材への期待・依存・不安／労働力確保(農福連携含む)活発化
2020	39	JA南信州アプリ(デイワーク)試験運用／コロナによる外国人人材の解雇／農協観光「農福」事業化／全農×JT Bで宿泊業者の副業に
2021	54	全農×JT Bの連携(24件)等
2022	15	山形県におけるアプリ(デイワーク)の運用関連ほか

(出所) 同上

5 ELNETを用いて全国紙、地方・ブロック紙、業界紙を対象に「労働力」「確保」が見出しまたはキーワード、「農業」がキーワードに含まれる記事をand検索した。

6 従来型の職業紹介事業の事例は、下記拙稿で報告した。アプリを用いた職業紹介の事例報告は他日を期することとする。高木英彰「JAによる職業紹介事業－JAあいち知多へのインタビュー調査より－」『共済総研レポート』, No. 181, p. 27-30, 2022.

い状況を指摘する論説が出ている。その後、14年以降、政府による外国人労働者の受入れ条件緩和の度に、外国人労働力への期待の反面、より依存していく状況や低賃金労働者が流入することで地域の若者がさらに流出することへの懸念を示す記事が続いている。そして20年からのコロナ禍によって外国人人材の解雇・流出があって以降、関連記事はヒットしなくなっている。

(3) 支援型農作業従事

支援型の農作業従事としては、検索期間で該当したのは06年、08年、15年にある。検索にかかった記事はいずれも体験あるいは教育を兼ねた従事である。

(4) 労働力支援事業・旅行業界との連携

20年以降大々的に取り上げられたのは、JA全農と大手旅行代理店JTBの連携による労働力支援事業や観光業者への副業斡旋である。また、農協観光も農福連携事業に取り組むなど、コロナ禍により需要が激減した旅行業の代替業務として労働力支援の動きが話題となった。

(5) 派遣人材の活用

16年にはJAとぴあ浜松が浜松商工会議所と連携して、高齢従業員や再雇用者のうち農業に関心があるものを派遣することとした記事がある。

(6) 異業種間連携・産地リレー

農業の繁閑の波にもかかわらず労働者が周年で仕事を続けられるような仕組みとして、異業種間の連携や産地リレーがある。該当記事数は少ないものの、異業種間の連携については早くも00年に、産地リレーについては11年、17年に取り上げられている。

(7) 農福連携

今回の検索ワードではヒット件数は多く含まれなかったが、冒頭で述べたとおり農福連携は農業サイドから見れば労働力確保の一種として位置づけられる。

このように検索結果からは、労働力問題への対応方法はおおよそ上記7種のトピックにまとめられた。

3. 形態別比較

ここでは前節で掲げた7種の労働力問題への対応の動向の中から、労働力の募集方法の6つに的を絞って、先行事例調査等に基づいてその特徴の整理を試みたい。対象は、JAの職業紹介事業、外国人人材の活用、支援型農作業従事、労働力支援事業、派遣人材の活用、農福連携である。ここでは、習熟問題、募集エリア、農業者－労働者間の契約タイプ、3点について検討する。

(1) 習熟問題

習熟問題は、主に就労期間の長短に依拠する問題である。就労期間が短い場合、あるいは就労期間が一定程度あっても就労先や作業内容が頻繁に替わる場合、労働者の技能習熟が困難となる。この場合、農業者もしくはそれに代わる現場指導者の指揮の負担が都度発生することとなる。また、これを回避するために、労働者の業務は特段の技能が必要無い作業に限定されることとなる。

職業紹介事業のケースではパートタイム労働者等の長期的雇用を求めるケースもあれば、収穫期等の臨時的な雇用を求めるケースもあることから、習熟問題の発生はケースによる。農福連携においても、作業従事者の勤務期間の長いケースと短いケースがあり、継続すれば作業リーダーになる者もいる。外国人人材では基本的に周年での雇用になるもの

の、外国人技能実習制度において最長5年、特定技能制度で最長プラス5年と有期であり、これよりも早く帰国・離職することもあることから人の入れ替わりを前提とした仕組みと言える。この点、程度の差はあれ習熟問題をはらんでいるものと考えられる。観光や教育と組み合わせた支援型農作業従事は単発的、リピート参加としても散発的な参加が基本と推察される。労働力支援事業においては1日から労働参加可能な仕組みである。継続的に参加し、技能を習熟させて現場指導者になる者もいるが、習熟問題は作業を請け負うパートナー企業の負担となっている。派遣人材の活用においては、なるべく長期に農作業に携われるよう、派遣企業が複数の農業者と契約を結び、農業者の要望に応じて労働者を振り分ける形をとっているケースがある。結果として、ある農業者の下で身につけた技術が他の農業者の下では活用できず、質の低い労働力として見られている事例報告が存在する⁷。以上、いずれの仕組みにおいても習熟問題は発生しうる、あるいは必然的に発生する問題と考えられる。

(2) 募集エリア

職業紹介事業では、厚生労働大臣への届出または申請⁸の際に事業のエリアを申告する必要がある。制度上は「国内」あるいは外国を含めた申告をすることができるが、JAが行う場合は原則的に管内を募集エリアとすることになる。支援型農作業従事や派遣人材の活用、農福連携においても、募集エリアは通える程度のエリアからの募集が基本である

う。これらは、一定程度の人口がある都市部～都市近郊部において特に有効な方策と考えられる⁹。地域の人口が小さい場合に必要となるのが県域、あるいはそれ以上に募集エリアを拡大することである。労働力支援事業は、ほぼ県域単位で取り組まれている¹⁰。広域になる分、主要駅から農場までの送迎を行えるかがポイントとなる。外国人人材の活用は言うまでも無く国際的な労働力調達法であり、今般のコロナ禍のような状況下を除けば、我が国の産業全般で労働需給が逼迫する中で多くの地域で有力視される手段であったといえる。

(3) 契約タイプ

ここで言う契約タイプとは、農業者と労働者との関係性についてである。農業者と労働者が直接雇用契約を結ぶ場合をタイプA、農業者と労働者の間を企業等が仲介し、直接的には雇用契約が結ばれていない場合をタイプB、一切雇用契約に基づかない場合をタイプCとする。職業紹介事業や外国人人材の活用はタイプAによる方式であり、労務管理や現場指揮など農業者が自ら行うのが基本的なスタイルである。一方、労働力支援事業ではパートナー企業と呼ばれる作業を請け負う企業が、派遣人材の活用では人材派遣会社が労働者と雇用契約を結ぶ。農業者との直接的な雇用関係は存在しないため、タイプBである。なお、派遣人材の活用では労働者は農業者の指揮下に置かれる一方、労働力支援事業のような作業請負では雇用主であるパートナー企業の指揮下に置かれる違いがある。支援型農

7 高畑裕樹『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。

8 無料で行う場合は届出、有料で行う場合は申請により許可を得る必要がある。

9 ただし、支援型農作業従事の中でも株式会社おてつたびの事例に見られるように、旅行と組み合わせる全国的な移動を伴う仕組みも近年注目されている。高木英彰「農業の労働力確保の支援－株式会社おてつたびの事例より－」『共済総研レポート』、No. 178、p. 37-40、2021。

10 県境を越えて作業を行う場合もある（福岡県から佐賀県など）。

作業従事では観光や教育を含んだ方式であることから、援農ボランティアなど、雇用に基づかない農作業従事が含まれる（タイプC）。一方、アルバイトと旅行を合わせた「おてつたび」の事例では農業者とアルバイト契約を結ぶことから、支援型農作業従事にはタイプAでもありうる。農福連携においては、就労者の能力や適性に合わせた受入れが行われている。例えば障害者の農福連携においては、農業法人や就労移行支援A型事業所における雇用契約に基づく就労や、就労移行支援B型事業所では就労訓練として雇用契約に基づかない就労がある。高齢者の農福連携においても、健康度（要介護度）に応じて雇用契約に基づくケースと基づかないケースが存在する¹¹。これらの場合では、現場の指揮・管理は福祉事業者、あるいは福祉事業者と農業者の共同で行われると考えられる。

こうした契約タイプの違いは、農作業に慣れていない労働者をめぐり発生する種々の費用やリスクを誰が負担しているのかという問題にかかわる。それぞれの形態でどのような負担やリスクが発生しているのか、それを誰が負担しているのかを明らかにし、その軽減・分散策を講じることは労働力確保の取組みをより加速させるために重要なポイントであると考えられる。

以上、習熟問題・募集エリア・契約タイプの3つにつき、検討の結果を表2にまとめた。

4. まとめ

本稿では、農業をめぐる労働力確保の動きについて、2000年以降の新聞記事検索をもとにトレンドを紹介した。その結果として、この10年弱で関連の記事数が増加していることを示し、その内容として7種の労働力確保の動きを取り上げた。さらにその中で、募集方法に焦点を当て、習熟問題の有無、募集エリアの広さ、農業者と労働者の間の契約タイプの差異で分類し、それぞれの取組みの特徴を検討した。しかしながら、分類結果や特徴整理の妥当性については十分であるとは言えない。今後も事例調査等を重ね、より明瞭にこれらの特徴を浮き彫りにしていきたい。

(表2) 形態別性質

	習熟問題	募集エリア	契約タイプ
職業紹介事業	有/無	近隣	A
外国人人材の活用	有	国外	A
支援型農作業従事	有	近隣～全国	A, C
労働力支援事業	有	県域	B
派遣人材の活用	有	近隣	B
農福連携	有/無	近隣	A, B, C

(出所) 筆者作成

11 この点は、農業・ゆるやか農業・農的活動の分類と重なるであろう。濱田健司「高齢者の農福連携に関する取組み実態および類型化－高齢者のゆるやか農業・農的活動モデル－」『共済総合研究』, Vol. 81, p. 42-59, 2020.