

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	農業における雇用労働力—背景・経緯・概況—
他言語論題 Title in other language	Labor Force Employed in Agriculture: Background, Developments and Current State
著者 / 所属 Author(s)	森田 倫子 (MORITA Noriko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 文教科学技術調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	859
刊行日 Issue Date	2022-7-20
ページ Pages	29-58
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	農業分野の常雇いは、労働力として、農家世帯内の基幹的従事者や事業体の役員等と並ぶ存在になった。外国人技能実習生等を含め、農業における雇用労働力の背景と経緯をまとめ、現況を概観する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 農業における雇用労働力

## —背景・経緯・概況—

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 文教科学技術調査室主任 森田 倫子

## 目 次

はじめに

### I 農家と農業事業体の状況

- 1 本稿で使用するデータ
- 2 世帯内農業労働力の減少・高齢化と農家戸数の減少
- 3 農業事業体（販売目的）の増加と農業生産に占める割合
- 4 規模拡大の状況

### II 農業における雇用労働力の推移と現況

- 1 雇用労働力の推移とその背景・要因
- 2 雇用労働力の現況

### III 農業分野における外国人材の受入れ

- 1 制度の概観
- 2 農業分野における外国人材の人数の推移

### IV 農業政策における雇用労働力の位置付けとコロナ禍前・禍中の雇用支援策

- 1 「食料・農業・農村基本計画」及び「農業構造の展望」における雇用労働力
- 2 農業における雇用を支援する事業
- 3 コロナ禍の影響等による農業労働力不足への対応等

おわりに

キーワード：農業労働力、農業雇用、常雇い、臨時雇い、農業就業者、外国人技能実習、特定技能、新型コロナウイルス感染症、農業事業体

## 要 旨

- ① 世帯内農業労働力は減少・高齢化し、農家戸数は減少してきた。他方、農業から退出した農家の農地等を他の農家や農家以外の農業事業者が引き受けることで、経営規模の拡大に結び付いた面もある。
- ② 農業事業者数は平成12（2000）年頃から増加したが、令和2（2020）年時点で農家戸数との合計に占める割合は2.6%にすぎない。しかし、農業事業者は生産の規模が大きく、作物作付（栽培）面積シェアでは1/5、家畜の飼養頭羽数シェアでは畜種により1/4から9割を占める。雇用導入率は、農家は13%であるところ、農業事業者は63%と雇用を前提とした経営も多い。役員・構成員等の高齢化は、農家の基幹的な従事者ほどは進んでいない。
- ③ 世帯内農業労働力の減少・高齢化、農業経営の規模の拡大、事業者による農業生産の進展は、雇用労働力の需要増をもたらした。常雇いの雇用は、農家、農業事業者とも増加してきた。直近での減少はあっても常雇いは16万人に上り、その6割が農業事業者に雇用されている。臨時雇いは農家で多いが長期的には減少、農業事業者では増加している。
- ④ 常雇いの増加要因としては、周年雇用が可能な農業生産部門の発展、臨時雇いから常雇いへの転換、外国人技能実習生の受入れ、雇用就農支援策の創設が指摘される。
- ⑤ 長期的に増加してきた常雇いは、直近では減少した。この要因としては、経営者の高齢化による経営規模の縮小・廃業等による雇用需要の減少、雇用難、雇用者の定着性の問題が指摘される。
- ⑥ 常雇いは、労働力として、農家の基幹的な従事者及び事業者の役員等と合わせて「農業就業者」として扱われるようになった。経営者や経営者候補について、特に比較的若い世代の新規就農と定着が継続的に求められるのと同時に、農業就業者数の1割を占めるに至り、その半数が49歳以下である常雇いの確保は、国内農業生産の維持にとって今後も不可欠であろう。
- ⑦ 農業分野の国内人材の雇用難は深刻化しており、多様な対象へのアプローチに様々な方法で取り組まなければならない状況になっている。農業分野の外国人材は、技能実習生だけで常雇いの2割を占めるまでになった。労働力としての位置付けが明確な特定技能制度が創設されたことは進展であるが、今後の動向が注視される。雇用待遇の改善は、国内人材確保にとって重要であり、また、将来にわたって外国人材から選ばれる国となるためにも必要であろう。

## はじめに

令和2(2020)年以降のコロナ禍において、入国制限で外国人材の来日が困難になったことによる農業生産への影響が報じられ、農業における雇用労働力の問題は一般にも注目されることとなった。農業における雇用労働力の需要は、我が国の農業が、長期的に、農業者の減少・高齢化、生産規模の拡大、事業体による農業生産の進展という変化を遂げてきたことを受けて高まってきたものである。本稿は、農業における雇用労働力について、こうした背景を含めて長期的な経緯をたどること及び現況を概観することを目的とする。まずⅠにおいて、雇用する側である農家と事業体の変化を押さえる。その上で、Ⅱにおいて、農業における雇用労働力の推移、増減の要因、現況をまとめる。うち、外国人材については、統計上は雇用労働力として扱われているが、特有の経緯を持つため、Ⅲで別に章を設けて概観する。最後のⅣでは、農業政策における雇用労働力の位置付けを整理する。不可欠となった雇用者<sup>(1)</sup>を確保するための主な支援策も簡単にまとめる。

## Ⅰ 農家と農業事業体の状況

## 1 本稿で使用するデータ

本稿では、統計データとして主に農林業センサス(以下「センサス」)を用いる。農業経営の主体に関するセンサスの調査では、様々な調査対象が導入されてきた(図1)が、本稿で利用する項目の多くについて長期的かつ最近まで調査対象となっているのは、1世帯で農業を行う者(以下「世帯系列」)では「販売農家」、事業体の形で農業を行う者(以下「事業体系列」)では「農家以外の農業事業体」(以下「農業事業体」)である。このため、本稿では主に「販売農家」及びその対概念に相当する経営

図1 農林業センサスにおける調査対象の概念的整理

	平成2(1990)年*1	平成17(2005)年*1	令和2(2020)年*1
上位概念	—	—	農業経営体 =販売農家+農家以外の農業事業体 +農業サービス事業体 (農作業受託事業者)
「世帯系列」	総農家	販売農家 =総農家から自給的規模の農家を除いたもの *1戸1法人*4を含む	家族経営体 =販売農家+農業サービス(農作業受託事業)を1世帯で行う者 *1戸1法人*4を含む  個人経営体*3 =家族経営体から1戸1法人*4を除いたもの
「事業体系列」	農家以外の農業事業体 (「農業事業体」)	組織経営体*2 =農業経営体のうち家族経営体でないもの	団体経営体 =農業経営体のうち個人経営体でないもの *1戸1法人*4を含む

(注) 調査対象の関連性を概念的に整理した。実際は規模等の定義がある。

(\*1) 新たな調査対象の導入年。なお、従前の調査対象は、調査項目によるが、ある程度の期間、調査が継続される、又は抽出集計されている。

(\*2) 「組織経営体」の明記は平成22(2010)年。

(\*3) 組織形態の1つとしての調査は平成17(2005)年に見られる。

(\*4) 農家が1戸で1法人となったものをいう。

(出典) 『平成18年度食料・農業・農村白書』2007, p.179; 『令和2年度食料・農業・農村白書』2021, p.308; 『農業センサス累年統計書 明治37年～平成12年』農林統計協会, 2003, pp.9, 27; 「利用者のために」『2005年農林業センサス 第2巻』pp.[6-7, 14-15]; 「利用者のために」『2010年農林業センサス 第2巻』pp.[7-8]; 「利用者のために」『2020年農林業センサス 第2巻』p.9を基に筆者作成。

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4(2022)年5月17日である。

(1) 農林業センサスにおいて、農業における「雇用者」は、農業経営のために雇われた人をいう(「利用者のために」『2020年農林業センサス 第2巻』p.11.)。本稿では、雇用される側を「雇用者」と表記する。

目的が販売である<sup>(2)</sup>農業事業体（以下「農業事業体（販売目的）」）のデータを用いる。長期的推移の参考として、「販売農家」が調査対象とされる前の時期等については「総農家」のデータも付す。また、直近のセンサスでは「販売農家」のデータが取られていない項目があるが、そうした場合や直近の状況をまとめる際等には、「個人経営体」（及びその対概念の「団体経営体」や上位概念の「農業経営体」）のデータも使用する。

## 2 世帯内農業労働力の減少・高齢化と農家戸数の減少

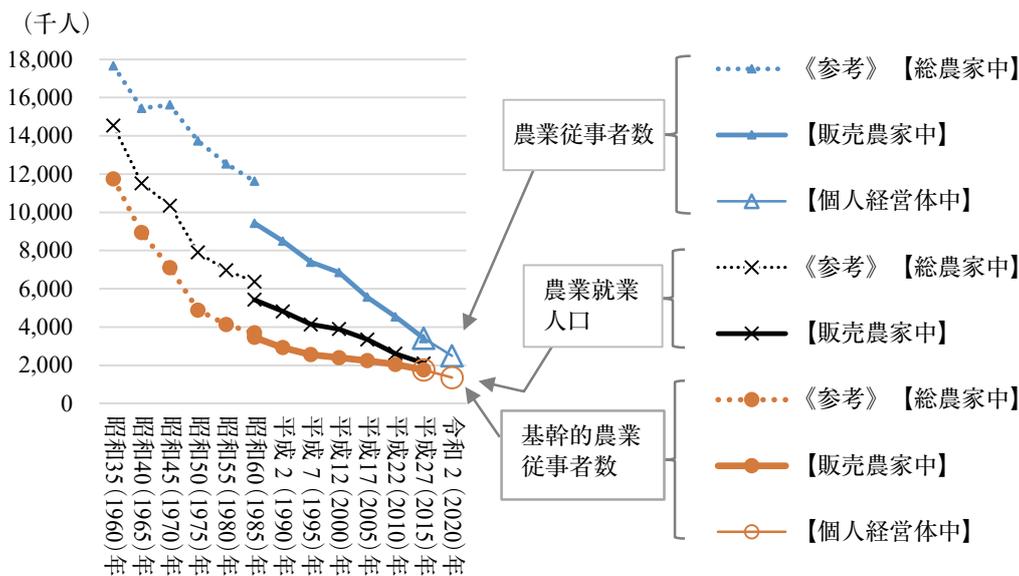
農家世帯内の農業労働力について見る際、主に参照されるのは、基幹的農業従事者、農業就業人口、農業従事者である。この3者は包含関係にある（図2）。

図2 農家世帯員の就業状態区分—基幹的農業従事者、農業就業人口、農業従事者の関係—

区分		仕事への従事状況			
		自営農業のみに従事	自営農業とその他の仕事の両方に従事		農業には従事していない
ふだんの状況	仕事の主	主に自営農業	<b>基幹的農業従事者</b> * 農業就業人口のうち、 ふだんの状況が「主に自営農業」である者	自営農業従事日数が多い	その他の仕事への従事日数が多い
		主に他に勤務		<b>農業就業人口</b> * 自営農業のみに従事した者 又は自営農業以外の仕事に従事していても年間労働日数で自営農業が多い者	<b>農業従事者</b> * 15歳以上 * 年間1日以上自営農業に従事
		主に農業以外の自営業			
		主に家事・育児			
		主に学生			
		その他			

(出典) 「利用者のために」『2015年農林業センサス 第2巻』 pp.20-21. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『令和元年度食料・農業・農村白書』2020, p.352 を基に筆者作成。

図3 農家の世帯内農業労働力の推移



(注) 平成2 (1990) 年までは16歳以上、平成7 (1995) 年以降は15歳以上。

(出典) 『農林業センサス累年統計—農業編— (明治37年～平成27年)』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第2巻』を基に筆者作成。

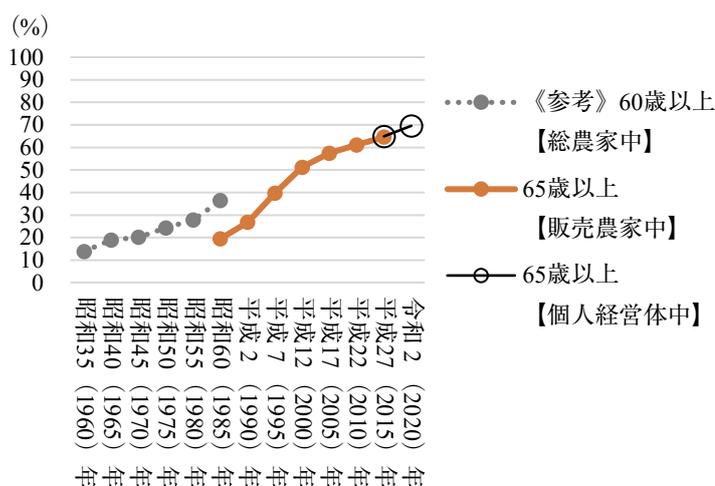
(2) 農業事業体は、経営目的別には、①販売であるもの、②牧草地経営、③その他の3種類に分かれる。

3者のうち最も農業との関わりが大きく世帯内の中心的な農業労働力となっている基幹的農業従事者の人数は、調査対象が総農家であった時期に大きく減少した後、販売農家では昭和60(1985)年の3,464,641人から平成27(2015)年の1,753,764人へと、30年間でほぼ半減した(図3)。令和2(2020)年については、個人経営体における数値であるが、1,363,038人である。農業従事者数、農業就業人口の減少は更に激しく、基幹的農業従事者数に接近している。

農家世帯員の農外流出は新卒者や比較的若い世代から始まった<sup>(3)</sup>。販売農家の基幹的農業従事者のうち65歳以上の者の割合(以下「高齢化率」)は、昭和60(1985)年の19.5%から平成27(2015)年には64.6%と、30年間で3倍以上になった(図4)。令和2(2020)年については、個人経営体における数値であるが、69.6%となっている。

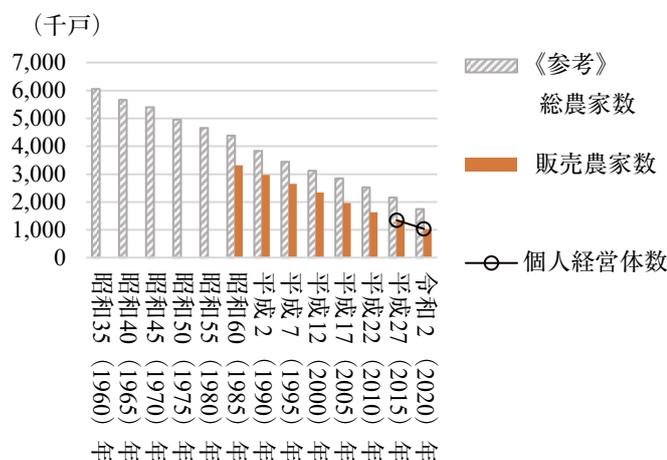
条件の良い他産業への就業機会等があるならばそれを選択するのはある意味合理的であるが、結果として世帯内農業労働力が減少・高齢化したことは、世帯による農業経営の持続性上の懸念となった。実際に農家戸数の減少は著しい(図5)。販売農家数は昭和60(1985)年の3,314,931戸から令和2(2020)年の1,027,892戸へと、35年間で1/3以下となった(令和2(2020)年の個人経営体数は1,037,342経営体)。

図4 基幹的農業従事者のうち65歳以上の割合



(注) 昭和60(1985)年までは自家農業に従事した人数。平成2(1990)年以降は自営農業(自家農業に農作業受託を加えた概念)に従事した人数。平成2(1990)年までは16歳以上、平成7(1995)年以降は15歳以上。なお、高齢化率には地域差がある(最低は北海道の40.5%、最高は中国の82.9%(令和2(2020)年の個人経営体中)。(出典)『農林業センサス累年統計—農業編—(明治37年~平成27年)』政府統計の総合窓口ウェブサイト<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>;『2020年農林業センサス 第2巻』を基に筆者作成。

図5 農家戸数の推移



(出典)『農林業センサス累年統計—農業編—(明治37年~平成27年)』政府統計の総合窓口ウェブサイト<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>;『2020年農林業センサス 第2巻』を基に筆者作成。

(3) 農林大臣官房調査課監修、農林統計協会編『農業の動向に関する年次報告 昭和36年度解説版』農林統計協会、1962, pp.176, 181-182.

### 3 農業事業者（販売目的）の増加と農業生産に占める割合

#### (1) 農業事業者の区分、部門別の伸張

農業事業者のセンサスにおける組織形態区分は、平成7（1995）年以降、法人、国・地方公共団体、非法人の大きく3種類である<sup>(4)</sup>。この区分になる前には、区分の1つを長らく占めた「協業経営体」（法人格の有無にかかわらず複数世帯が農業経営の一切の過程を共同で行い、収益を分配しているもの）は減少<sup>(5)</sup>、一方、株式会社・その他の会社が増加<sup>(6)</sup>という経過をたどっていた。なお、農家が1戸で1法人となったもの（いわゆる「1戸1法人」）は、組織形態上は法人であるが、農業事業者ではなく農家に含まれる（図1参照）。

経営部門別に見ると、農業事業者の伸張、特に会社形態でのそれは、まず中小家畜部門（養豚、養鶏等の部門）で顕著となり、肉牛及び施設園芸部門（ビニールハウス等で野菜、花き等を栽培する部門）がそれに続いたとされる<sup>(7)</sup>。その後、農業事業者の伸張は、耕種部門（作物栽培を行う部門）、特に水田農業で注目されることとなった<sup>(8)</sup>。

#### (2) 平成12（2000）年以降の農業事業者（販売目的）の増加とその背景、高齢化率等

##### (i) 事業者数の増加、高齢化率

農業事業者（販売目的）の事業者数は、協業経営体の減少を受けて、昭和55（1980）年を過ぎると平成7（1995）年頃まで緩やかな減少傾向にあったが、平成12（2000）年頃から顕著に増加していった（図6）。事業者数は、平成12（2000）年の7,542から、令和2（2020）年は牧草地経営体を含む数であるが、27,599へと、20年間で約3.7倍となった（令和2（2020）年において、うち法人は22,218事業者（80.5%）。団体経営体は38,363経営体<sup>(9)</sup>、団体経営体のうち法人は30,707経営体（80.0%））。

平成12（2000）年以降に法人が増加した背景としては、「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号。以下「基本法」）第22条において、国は、「家族農業経営の活性化を図るとともに、農業経営の法人化を推進するために必要な施策を講ずるものとする」と定められ、法人化の推進が図られたことがあった<sup>(10)</sup>。

(4) 農林水産省大臣官房統計情報部編『農業センサス累年統計書 明治37年～平成12年』農林統計協会、2003、pp.8、23-28。

(5) 「戦後開拓地を中心に形成された共同経営」は解体していき（宇佐美繁「5 農家以外の農業事業者の性格」磯辺俊彦編『危機における家族農業経営』日本経済評論社、1993、p.157.）、また、「個々の家族農業経営のみでは自立経営となり難いものの発展の方途」等と位置付けられた「農業経営体である協業経営」も、「協業の助長」が規定された「農業基本法」（昭和36年法律第127号）の「制定当初こそ増加したものの、その後一貫して減少傾向」となった（農業基本法に関する研究会『農業基本法に関する研究会報告』[1997]、p.21.）。なお、農業基本法に関する研究会は、農林水産大臣主催の懇談会（座長：荏開津典生千葉経済大学教授）。後者の減少は、経済成長に伴い安定的な兼業所得の確保が可能となったため協業化する必要がなくなったこと等によると考えられている（同）。

(6) 今村奈良臣「企業的農業経営体の存在構造」磯辺俊彦・窪谷順次編著『日本農業の構造分析—1980年世界農業センサス—』農林統計協会、1982、pp.256-257。

(7) 今村 同上、pp.261-263；宇佐美 前掲注(5)、pp.157-164、177-179。

(8) 江川章「農家以外の農業事業者の動向—1995年農業センサス分析—」『農業総合研究』52巻2号、1998.4、pp.74、89-90。<[https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/nosoken/attach/pdf/199804\\_nsk52\\_2\\_03.pdf](https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/nosoken/attach/pdf/199804_nsk52_2_03.pdf)>; 鈴木源太郎「補論 農家以外の農業事業者を基軸とした構造変化」小田切徳美編『日本の農業—2005年農業センサス分析—』農林統計協会、2008、pp.135-164。

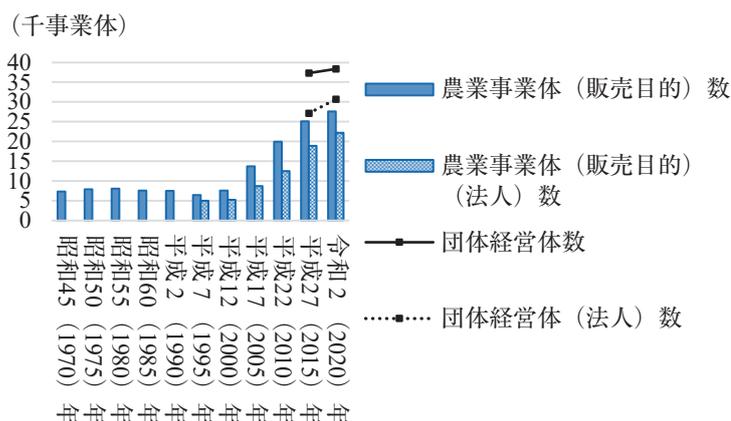
(9) 団体経営体には、定義上「農作業受託事業者」や「1戸1法人」が含まれている（図1参照）ため、経営体数は農業事業者（販売目的）の事業者数に比べて多い。

(10) 大塚路子「農業生産法人をめぐる現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』867号、2015.5.7、pp.3-6。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9277805\\_po\\_0867.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9277805_po_0867.pdf?contentNo=1)>; 梶原武「農地の権利を取得して農業経営を行う法人の制度的枠組み—その変遷と課題—（資料）」『レファレンス』848号、2021.8、pp.40-43。<<https://dl.ndl.go.jp/view/>

また、事業体数の増加、特に水田農業での伸張には、水稲・陸稲（主食用以外も含む。）の生産に取り組む組織の割合が際立って高い<sup>(11)</sup>「集落営農」(後述)の増加の影響もある。

高齢化については、事業体系列では全体として見れば世帯系列ほど進んでいない。高齢化率は、個人経営体の基幹的農業従事者では69.6%（令和2（2020）年）（図4）であるのに対し、団体経営体の役員・構成員（農業に150日以上従事した者。経営主を含む。）では36.0%（令和3（2021）年）<sup>(12)</sup>であった。

図6 農業事業体（販売目的）の事業体数の推移



(注) 令和2（2020）年は、販売目的のものに加え、牧草地経営体を含む（ちなみに、牧草地経営体数は、平成22（2010）年で見ると1,128で、農業事業体（販売目的）の数（19,937）との合計の5.4%であり、多くはない。）。

(出典) 『長期累年（2000年農林業センサス第4巻）』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2005年農林業センサス 第5巻』; 『2010年農林業センサス 第5巻』; 『利用者のために』『2010年農林業センサス 第2巻』 p.1; 『2015年農林業センサス 第5巻』; 『2020年農林業センサス 第2巻』; 『2020年農林業センサス 第5巻』; 『利用者のために』『2020年農林業センサス 第2巻』 p.17を基に筆者作成。

## (ii) 集落営農—組織数の増加、高齢化率—

集落営農とは「集落等地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営農活動をいう」が、それに取り組む組織もまた、集落営農と呼ばれる<sup>(13)</sup>（以下、本稿では組織の意味で集落営農の語を用いる。）。組織としては、非法人のものと法人化したものがある。集落営農は、1980年代以降に機械の共同所有・利用や集落における農業の担い手<sup>(14)</sup>枯渇への対応として組織されるようになった<sup>(15)</sup>ものであるが、平成14（2002）年以降、一定の要件を満たすものは、農業政策上の支援対象となる担い手の一種に位置付けられ<sup>(16)</sup>、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成18年法律第88号）に基づく交付金の交付対象となったことから設立が増加した<sup>(17)</sup>。農業サービス事業体（農作業受託事業

download/digidepo\_11713845\_po\_084802.pdf?contentNo=1>; 『平成12年度食料・農業・農村白書』2001, pp.339-340; 『平成15年度食料・農業・農村白書』2004, p.279.

(11) 「平成27年集落営農実態調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500238&tstat=000001015294&tclass1=000001032277&tclass2=000001062182>>

(12) 「調査結果データ 令和3年」『農業構造動態調査』同上 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&lid=000001290017>> を基に筆者算出。

(13) 『令和2年度食料・農業・農村白書』2021, p.315; 「集落営農について」2022.4.13. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/kobetu\\_ninaite/n\\_seido/seido\\_syuuraku.html](https://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_syuuraku.html)>

(14) 農業を支え、推し進める者。農業政策上は、「効率的かつ安定的な農業経営（主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者とそん色ない水準の生涯所得を確保し得る経営）になっている経営体及びそれを目指している経営体の両者を併せて、「担い手」とする。」とされており、これらの経営体は、「経営所得安定対策、融資等の施策により、効率的かつ安定的な農業経営となることを支援」される（『農業構造の展望』[2020.3], p.2. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/attach/pdf/index-11.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-11.pdf)>）。

(15) 関満博・松永桂子編『集落営農—農山村の未来を拓く—』新評論, 2012, pp.33-34; 安藤光義「水田農業構造再編と集落営農—地域的多様性に注目して—」『農業経済研究』80巻2号, 2008.9, p.67.

(16) 「資料 米政策改革大綱」『農林統計調査』53巻2号, 2003.2, p.63; 「食料・農業・農村基本計画」（平成17年3月25日閣議決定）pp.39-40. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/20050325\\_honbun.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/20050325_honbun.pdf)>

(17) 「[平成20年集落営農実態調査] 調査結果の概要」p. [10]. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www>>

を行う者)を含む数ではあるが、集落営農は、実態調査が行われるようになった平成17(2005)年の10,063組織と比べると、ピークである平成29(2017)年には15,136組織、その後緩やかに減少してきたが、令和2(2020)年には14,832組織、令和3(2021)年には14,490組織と、1.4～1.5倍になっている<sup>(18)</sup>。令和2(2020)年において、集落営農は、団体経営体(38,363経営体(図6))のうち38.7%を占めている。

集落営農においても従事者等は高齢化しつつあるが、全国で見ると、構成員のうち、機械のオペレーターとして従事する者(以下「オペレーター」)や、耕作・養畜を中核的に担う者(以下「主たる従事者」)の高齢化率は、平成27(2015)年<sup>(19)</sup>にそれぞれ42.6%、44.9%<sup>(20)</sup>であって、販売農家(全国)の基幹的農業従事者の高齢化率(同年に64.6%(図4))ほど高くはない。しかし、集落営農の代表者(全国)(同年に62.6%)については基幹的農業従事者の高齢化率に接近しつつある。また、高齢化率には地域差がある<sup>(21)</sup>。

### (3) 農業生産における農業事業体(販売目的等)の占める割合

農業事業体の数は増加したとはいえ、令和2(2020)年において、販売目的のものと牧草地経営体を合わせた農業事業体(以下「農業事業体(販売目的等)」)の数は27,599であり(図6)、販売農家戸数(1,027,892。図5)との合計(1,055,491)のうち2.6%を占めるにすぎない。しかし、農業事業体は農家に比べて概して経営の規模が大きく、既に昭和60(1985)年に農家と並んで農業の「もう1つの担い手」となっていると指摘されていた<sup>(22)</sup>。

令和2(2020)年の状況を見ても、農業事業体は、農業生産全般において一定の位置を、また部門によっては相当な位置を占めていることが確認できる(表1)。作物の作付(栽培)では、農業事業体(販売目的等)は、農業事業体(販売目的等)と販売農家の合計に占める割合(「事業体数シェア」)は2.3%にすぎないが、総作付(栽培)面積に占める割合(「面積シェア」)は20.4%に上る(農業事業体(販売目的等)のうち法人では、前者は1.8%、後者は16.8%)。作物別では、麦類、雑穀、豆類、その他(稲(飼料用)を含む。)で農業事業体(販売目的等)のシェアが事業体数、面積ともに比較的高い。家畜の飼養・出荷については、農業事業体(販売目的等)の事業体数シェアは作物の場合より高く、最も低い肉用牛でも4.8%であり、最も高い豚では39.8%となっている。飼養・出荷総数に占める割合(「頭羽数シェア」)では、農業事業体(販売目的等)は、最も低い乳用牛でも26.3%と1/4を超え、最も高い採卵鶏では約9割に上る(農業事業体(販売目的等)のうち法人に限ると数値は若干小さいが、傾向は同様)。

e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000012669794&fileKind=2>

(18) 「令和3年集落営農実態調査結果(令和3年2月1日現在)」2021.5.28. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka\\_gaiyou/syuraku/r3/index.html](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kekka_gaiyou/syuraku/r3/index.html)>

(19) 集落営農における従事者等の年齢別割合や農産物の生産状況については、平成19(2007)年度から平成27(2015)年度までの「集落営農活動実態調査」で調査された(調査結果のデータは、「集落営農実態調査」の後半に掲載されている)。

(20) 以下、集落営農の従事者等の高齢化率の数値は、次の資料による。「平成27年集落営農実態調査」前掲注(11)

(21) 地域ごとの高齢化率の最高と最低を比べると、平成27(2015)年において、オペレーターでは、四国72.7%、北海道8.4%、主たる従事者では、四国69.3%、北海道12.5%、代表者では、中国80.4%、北海道13.7%である(同上)。

(22) 窪谷順次「1985年農業センサス分析特集(2)日本農業のもう1つの担い手—農家以外の農業事業体の分析—」『農業総合研究』41巻4号, 1987.10, pp.155-156.

表1 農業生産における農業事業体（販売目的等）の占める割合（令和2（2020）年）（単位：％）

		【販売農家と農業事業体（販売目的等）の合計中】		《参考》【農業経営体全体（個人経営体と団体経営体の合計）中】			
		農業事業体（販売目的等）の占める割合	農業事業体（販売目的等）（法人）の占める割合	団体経営体の占める割合	団体経営体（法人）の占める割合		
販売目的の作物の作付（栽培）	実事業体数	2.3	1.8	2.8	2.3		
	面積	20.4	16.8	23.4	19.7		
	稲（飼料用を除く）	事業体数	1.8	1.4	2.1	1.7	
		面積	17.6	14.2	19.4	16.0	
	麦類	事業体数	13.1	9.7	15.7	12.4	
		面積	32.8	25.1	37.9	30.1	
	雑穀	事業体数	10.0	7.1	11.1	8.2	
		面積	36.4	28.9	41.2	33.7	
	いも類	事業体数	2.9	2.7	4.0	3.8	
		面積	9.9	9.8	15.5	15.4	
	豆類	事業体数	8.6	6.4	9.9	7.7	
		面積	37.6	29.0	42.0	33.5	
	工芸農作物	事業体数	3.4	3.1	4.8	4.5	
		面積	11.2	10.9	16.0	15.7	
	野菜類	実事業体数	3.0	2.8	3.7	3.5	
		面積	13.0	12.7	16.9	16.6	
		露地	事業体数	2.8	2.6	3.5	3.3
			面積	13.4	13.1	17.5	17.2
	施設	事業体数	4.0	3.8	4.9	4.8	
		面積	10.0	9.8	12.4	12.2	
	果樹類	実事業体数	1.4	1.3	1.7	1.6	
		面積	5.1	4.9	6.0	5.8	
		露地	事業体数	1.2	1.1	1.5	1.4
			面積	5.1	4.8	6.0	5.8
	施設	事業体数	3.3	3.2	4.4	4.2	
		面積	5.4	5.2	7.7	7.5	
	花き類・花木	実事業体数	4.2	4.0	5.4	5.2	
		面積	17.4	17.2	21.9	21.7	
		露地	事業体数	3.6	3.4	4.6	4.4
			面積	19.1	18.9	23.8	23.6
施設	事業体数	5.7	5.5	7.3	7.1		
	面積	12.1	11.9	15.8	15.6		
その他（稲（飼料用）を含む）	実事業体数	7.7	6.3	8.9	7.6		
	面積	35.1	30.5	38.2	33.7		
	露地	事業体数	7.4	6.1	8.5	7.2	
		面積	35.1	30.5	38.2	33.6	
施設	事業体数	11.6	10.9	14.2	13.6		
	面積	35.9	35.4	41.0	40.4		
販売目的の家畜の飼養・出荷	乳用牛（飼養）	事業体数	7.7	7.4	13.4	13.1	
		頭数	26.3	25.8	38.3	37.7	
	肉用牛（飼養）	事業体数	4.8	4.6	7.0	6.8	
		頭数	41.8	41.4	51.4	51.0	
	豚（飼養）	事業体数	39.8	39.4	50.8	50.2	
		頭数	79.3	79.1	88.0	87.7	
	採卵鶏（飼養）	事業体数	30.1	29.7	35.4	35.0	
		羽数	89.9	89.5	94.6	94.2	
	ブロイラー（出荷）	事業体数	22.0	21.5	31.1	30.6	
		羽数	56.5	56.0	71.3	70.8	
きのご栽培	事業体数	10.1	9.7	11.3	10.9		
その他	事業体数	13.3	12.7	20.9	20.3		

（出典）『2020年農林業センサス 第3巻』政府統計の窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第5巻』を基に筆者作成。

なお、表1には、参考として団体経営体の数値を付した。定義の違い（販売農家／農業事業体（販売目的等）という区分では販売農家に含まれる1戸1法人が、個人経営体／団体経営体という区分では団体経営体に含まれる等）を反映して、団体経営体の数値は農業事業体（販売目的等）よりも大きくなる。団体経営体数が農業経営体全体に占める割合は3.6%<sup>(23)</sup>であり、作物の作付（栽培）及び家畜の飼養・出荷等についても、団体経営体のシェアは農業事業体（販売目的等）の場合よりもいずれも大きい。特に畜産での存在感は更に顕著なものとなっている。

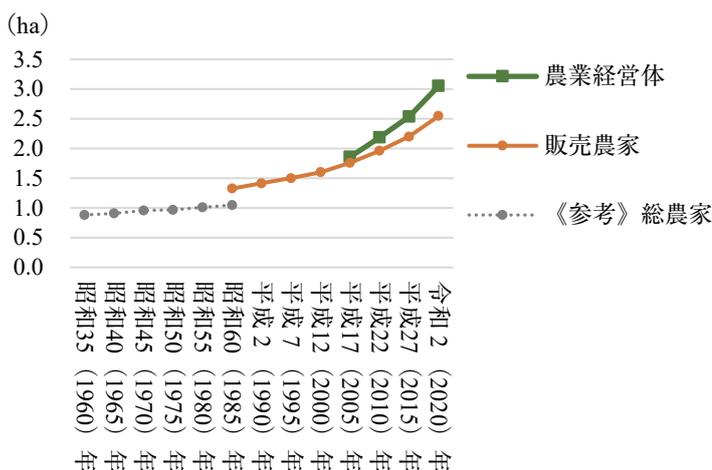
#### 4 規模拡大の状況

2で示した農家戸数の減少は、農業から退出した農家の農地等を他の農家や農業事業体が引き受けることで、経営規模の拡大に結び付いた面もある<sup>(24)</sup>。

農家1戸当たり経営耕地面積は、調査対象が総農家のみであった時期にも緩やかに増加していたが、販売農家では、昭和60（1985）年に1.33haであったものが令和2（2020）年には2.55haとなっている（図7）。また、農業経営体全体では、同年に1経営体当たり3.05haとなった。規

模の拡大は、機械等で対処できる段階を超えると労働力の需要増をもたらすが、農業事業体は当然のこと、世帯内農業労働力が不足する農家では、世帯外にそれが求められることになる。

図7 1戸又は1経営体当たり経営耕地面積の推移



（出典）『農林業センサス累年統計—農業編—（明治37年～平成27年）』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第2巻』を基に筆者作成。

## II 農業における雇用労働力の推移と現況

Iで述べた我が国の農業の変化は、雇用労働力の状況に影響を及ぼした。本章では、農業における雇用労働力について、「常雇い」と「臨時雇い」に分けた推移と、全体的な現況をまとめる。なお、「常雇い」とは、あらかじめ、年間7か月以上の契約で主に農業経営のために雇った人（外国人技能実習生を含む。期間を定めずに雇った人を含む。）をいう<sup>(25)</sup>。「臨時雇い」とは、常雇いに該当しない日雇い、季節雇いなど農業経営のために一時的に雇った人のことをいう<sup>(26)</sup>。また、本稿では、雇用についてのデータはほとんどの箇所において農業のための雇

<sup>23</sup> 『2020年農林業センサス 第2巻』 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>> を基に筆者算出。

<sup>24</sup> ただし、退出農家が増えると農地等の引き受け手不足も言われるようになった（例えば、大塚路子「農地流動化政策の経緯と現状」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』908号，2016.3.29，pp.13-14。 <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9919993\\_po\\_0908.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9919993_po_0908.pdf?contentNo=1)>）。

<sup>25</sup> 「利用者のために」前掲注(1)，p.11。

<sup>26</sup> 同上 手間替え・ゆい（農家相互の労働交換）、手伝い（金品の授受を伴わない無償の受入れ労働）の扱いについては後述。

用にそろえたが、令和2（2020）年の注記した箇所では農業生産関連事業（農産物の加工、消費者への直接販売、小売業、観光農園、貸農園・体験農園、農家民宿、農家レストラン、海外への輸出、再生可能エネルギー発電など）<sup>(27)</sup>のための雇用を含んでいる。

## 1 雇用労働力の推移とその背景・要因

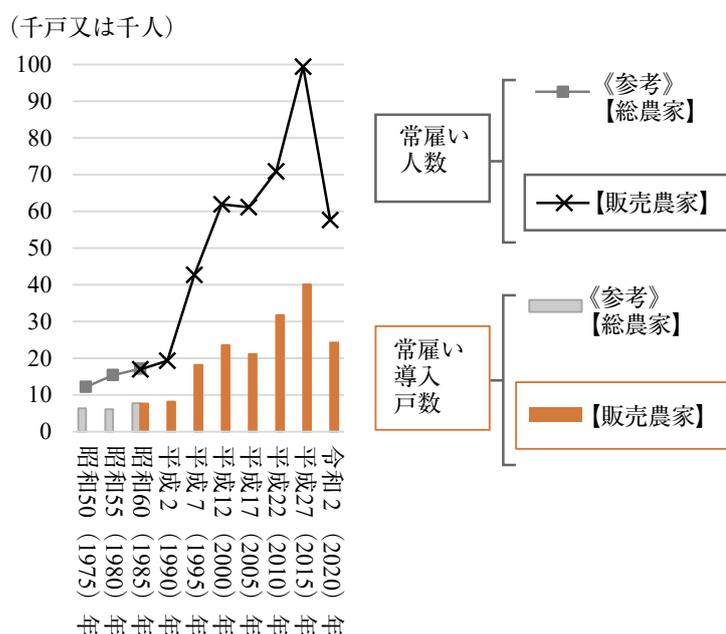
労働力の農外流出問題は、雇用労働力にとっても無縁ではなかった。昭和40（1965）年代始め頃まで、農業における雇用労働の需給は「ひっ迫」と表現される状況にあり、常雇いの「雇用難」への対応として、一旦は農家相互の労働交換が増えたが、これも更なる労働力流出により減少し、代わって日雇いや手伝いでのカバーが行われた<sup>(28)</sup>。一方で、この間に進展した「農業機械化をはじめとする各種の省力技術のめざましい普及」が雇用労働力の需要減につながる事となり<sup>(29)</sup>、やがて雇用問題よりも、「農業労働力の激減するなかで農業生産を支え、農業近代化の主要な役割を担っている農業機械の普及、利用」<sup>(30)</sup>が注目されることとなった。

しかし、昭和50（1975）年代になると常雇いに増加傾向が見られるようになった。この節では、これ以降の雇用労働力について、増減の推移を（1）及び（2）に示し、推移の背景・要因を（3）にまとめる。なお、センサスは2月1日時点の調査であり、令和2（2020）年のデータに新型コロナウイルス感染症流行の影響はほとんど及んでいないと考えられる。

### （1）常雇いの推移

常雇いを導入した農家戸数（図8）、事業体数（図9）は、昭和50（1975）～60（1985）年に若干の上下をした後、平成2（1990）年を過ぎてからは、大まかに見ると長期的には農家、農業事業体（販売目的）ともに増加を見せ、平成27（2015）年にはピークに達して、販売農家では40,091戸、農業事業体（販売目的）では12,390事業体となった。令和2（2020）年はデータに農業生産関連事業が含まれるが、それにもかかわらず、販売農家では40%近く減少、農業事業体（販売目的）では約

図8 農家における常雇い導入戸数及び常雇い人数の推移



(注) 令和2（2020）年は、農業生産関連事業の常雇いを含む。  
 (出典) 『農林業センサス累年統計—農業編—(明治37年～平成27年)』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第5巻』を基に筆者作成。

<sup>(27)</sup> 同上, p.16.

<sup>(28)</sup> 農林省『農業調査結果報告書—総括編—昭和39年度』（農林水産統計報告41-22（農統-5））1966, pp.30-31; 同『農業調査結果報告書—総括編—昭和40年度』（農林水産統計報告42-43（農統-12））1967, pp.36-38; 同『農業の動向に関する年次報告 昭和42年度』1968, p.97.

<sup>(29)</sup> 農林省『農業調査結果報告書—総括編—昭和39年度』同上, p.31.

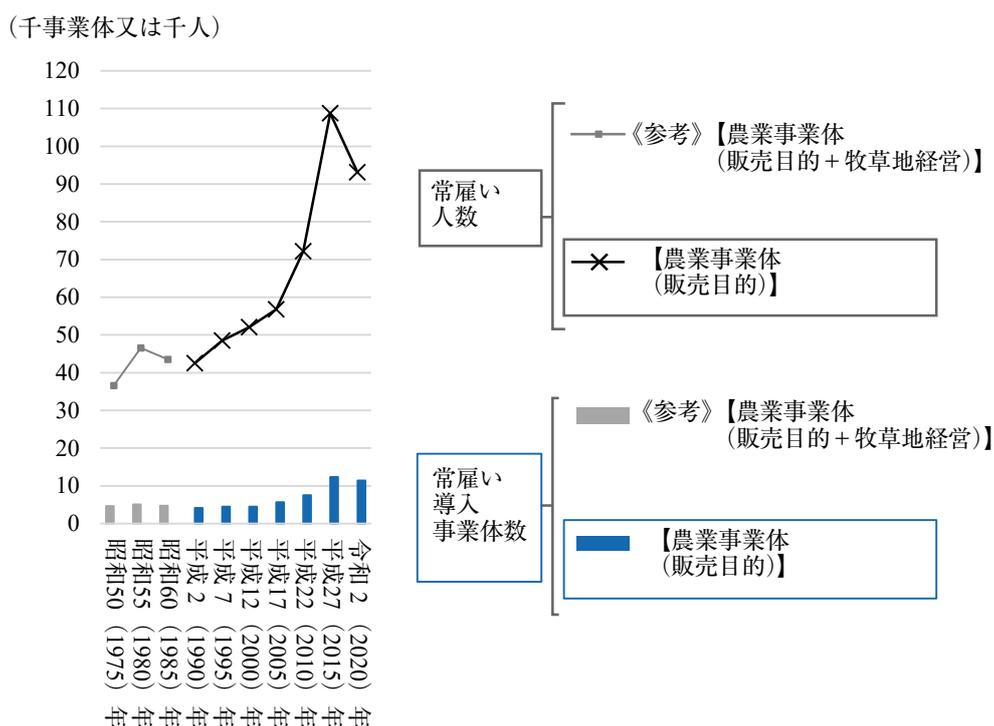
<sup>(30)</sup> 農林省『農業調査結果報告書—総括編—昭和42年度』（農林水産統計報告44-16（農統-5））1969, p.[序].

8% 減少した<sup>(31)</sup>。とはいえ、同年と平成 2 (1990) 年を比較すると、30 年間で、販売農家では 8,218 戸から 24,298 戸へと約 3 倍に、農業事業体 (販売目的) では 4,176 事業体から 11,439 事業体へと約 2.7 倍になっている。

常雇い人数の推移については、昭和 50 (1975) 年代に販売農家 (図 8)、農業事業体 (販売目的) (図 9) とともに増加傾向を見せ、平成 2 (1990) 年を過ぎてからは農家戸数・事業体数と類似した動きで推移して、ピークの平成 27 (2015) 年には、販売農家では 99,393 人、農業事業体 (販売目的) では 108,716 人に達した。令和 2 (2020) 年はデータに農業生産関連事業が含まれるが、それにもかかわらず、販売農家では約 42% 減少、農業事業体 (販売目的) では約 14% 減少した<sup>(32)</sup>。とはいえ、同年と平成 2 (1990) 年を比較すると、30 年間で、販売農家では 19,304 人から 57,641 人へと約 3 倍に、農業事業体 (販売目的) では 42,496 人から 93,066 人へと約 2.2 倍になっている。

農業事業体 (販売目的) は、常雇い人数で平成 22 (2010) 年に販売農家を逆転した。令和 2 (2020) 年には、農業事業体 (販売目的) は、常雇い導入事業体数の減少率、常雇い人数の減少率とも販売農家に比べて低く、その結果、常雇い人数は販売農家の 1.6 倍になった。

図 9 農業事業体 (販売目的) における常雇い導入事業体数及び常雇い人数の推移



(注) 令和 2 (2020) 年は、牧草地経営体を含み、かつ、農業生産関連事業の常雇いを含む (ちなみに、平成 22 (2010) 年で見ると、牧草地経営体の常雇い人数は 2,672 人で、同年の農業事業体 (販売目的) の常雇い人数 (72,164 人) との合計に占める割合は 3.6% であり、多くはない。)

(出典) 『長期累年 (2000 年農林業センサス第 4 巻)』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2005 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2010 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2015 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2020 年農林業センサス 第 5 巻』を基に筆者作成。

(31) 令和 2 (2020) 年の数値について、農業生産関連事業の常雇いを含まない数値は不明。

(32) 令和 2 (2020) 年の数値について、農業生産関連事業の常雇いを含まない数値は不明。

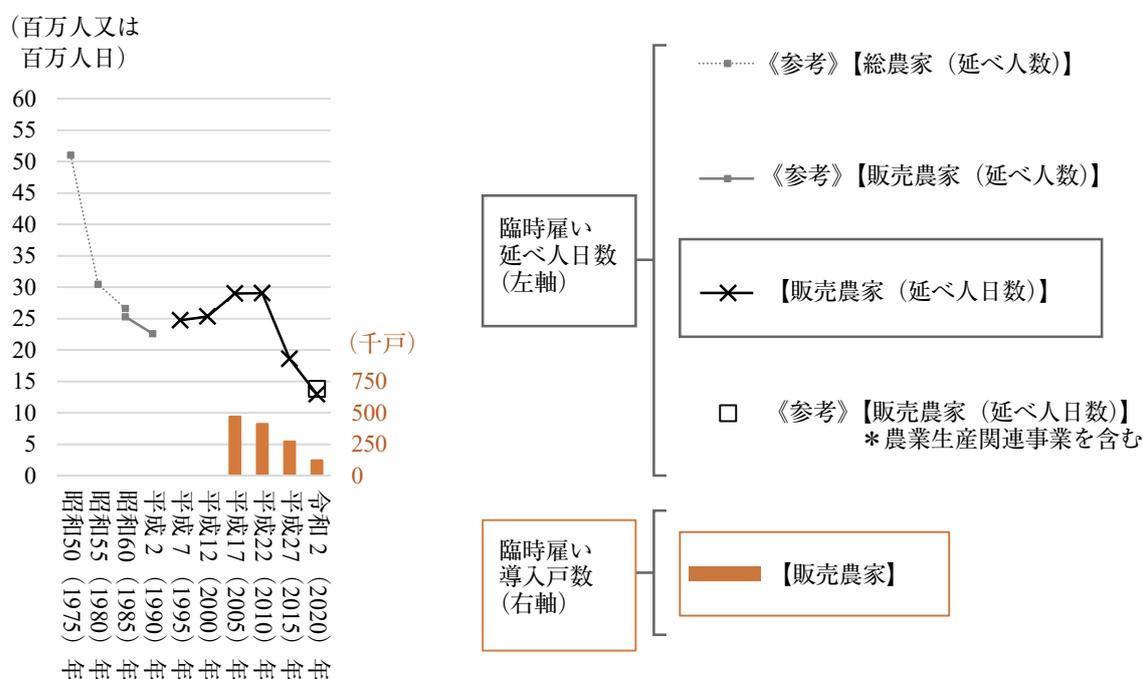
## (2) 臨時雇いの推移

臨時雇いについては、統計の取り方に、手間替え・ゆい（労働交換）及び手伝い（以下、合わせて「手伝い等」）の扱い<sup>(33)</sup>を含めて数次の変更がなされてきたため、データ間に断絶が多く、確実性を持って推移の詳細を把握するのは難しい。極めて大まかな長期的な傾向として言うならば、農家では減少、農業事業体（販売目的）では増加している（図10、図11）。

近年については、臨時雇いを導入した販売農家戸数は平成22（2010）年から令和2（2020）年の10年間で、412,198戸から123,567戸へと約7割減少している<sup>(34)</sup>（図10）。

一方、農業事業体（販売目的）の臨時雇い導入事業体数については、平成7（1995）年を過ぎると増加傾向で推移し、平成27（2015）年から令和2（2020）年にかけてわずかに減少（-0.4%）した<sup>(35)</sup>ものの、平成22（2010）年と令和2（2020）年と比較すると、導入事業体数は10年間で8,252事業体から12,454事業体へと5割強増加している（図11）。

図10 農家における臨時雇い導入戸数及び臨時雇い延べ人日数の推移（手伝い等を含む。）



(注) プロットした点についてはいずれも臨時雇いに手伝い等を含む形にそろえた。なお、雇用者については平成2（1990）年までは臨時雇いの延べ人数である。令和2（2020）年の臨時雇い導入戸数については、農業生産関連事業のために雇った場合を含む。

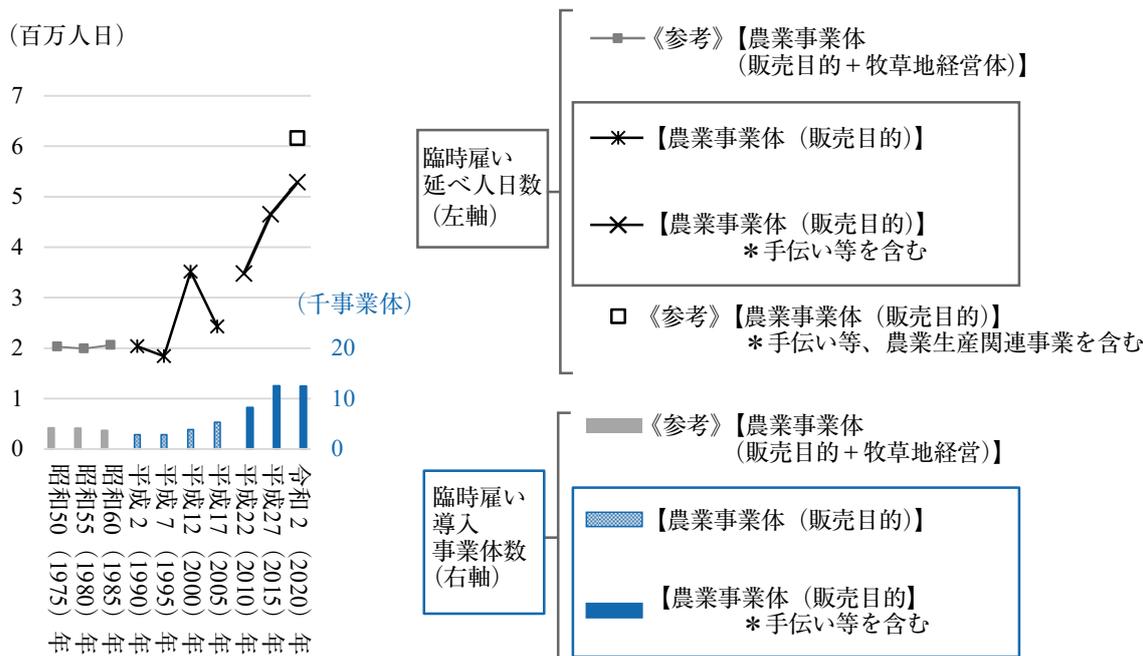
(出典) 『農林業センサス累年統計—農業編—（明治37年～平成27年）』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第5巻』を基に筆者作成。

33) 臨時雇いの統計では、販売農家において従前は臨時雇いとは別に計上されていた手伝い等が、平成17（2005）年以降は臨時雇いに含まれる形で示されるようになった。図10では、同一のベースでの比較をできる限り長期間継続させるため、販売農家の臨時雇い延べ人日（又は延べ人数）に関し、同年より前の年については別計上の手伝い等を加えることによって、すべての年において手伝い等を臨時雇いを含める形にそろえた。一方、導入戸数に関しては、純然たる臨時雇いと手伝い等の両方を導入した農家が存在するため、純然たる臨時雇い導入戸数と手伝い等導入戸数を加算することは不適切であることから、同年より前の年についてはプロットしなかった。他方、農業事業体（販売目的）については、従来手伝い等について記載がなかったところ、平成22（2010）年に、臨時雇いのデータには手伝い等を含むと明記されたため、図11においては、臨時雇い人日数、導入事業体数ともに、同年より前とは区別をしている。

34) 令和2（2020）年の臨時雇い導入戸数については農業生産関連事業のために雇った場合を含む（含まない数値は不明）。それにもかかわらず平成27（2015）年から令和2（2020）年にかけて減少したことになる。

35) 令和2（2020）年の臨時雇い導入事業体数については農業生産関連事業のために雇った場合を含む（含まない数値は不明）。それにもかかわらず平成27（2015）年から令和2（2020）年にかけて減少したことになる。

図 11 農業事業体（販売目的）における臨時雇い導入事業体数及び臨時雇い延べ人日数の推移



(注) 平成 22 (2010) 年以降、手伝い等を含む。令和 2 (2020) 年については、牧草地経営体を含み（ちなみに、平成 22 (2010) 年で見ると、牧草地経営体の臨時雇い延べ人日数は 149,334 人日で、同年の農業事業体（販売目的）の臨時雇い延べ人日数（3,474,267 人日）との合計に占める割合は 4.1% であり、多くはない）、かつ、臨時雇い導入事業体数に関しては農業生産関連事業のために雇った場合を含む。なお、この図の縦軸のスケールは、推移を明示させるため、図 10 とは異なる。

(出典) 『長期累年（2000 年農林業センサス第 4 巻）』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2005 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2010 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2015 年農林業センサス 第 5 巻』; 『2020 年農林業センサス 第 5 巻』を基に筆者作成。

臨時雇い延べ人数又は人日数（以下「臨時雇いの雇用数」）については、販売農家では、平成 17 (2005) 年から平成 22 (2010) 年に一旦山が見られる（図 10）。ピークの平成 22 (2010) 年と令和 2 (2020) 年と比較すると 29,073,209 人日から 12,969,222 人日へと約 55% 減少した<sup>(36)</sup>。

一方、農業事業体（販売目的）では、臨時雇いの雇用数は、平成 2 (1990) 年から平成 17 (2005) 年の間増減を繰り返しつつも増加傾向を見せ、平成 22 (2010) 年以降はより明確に増加した（図 11）。平成 22 (2010) 年と令和 2 (2020) 年と比較すると 3,474,267 人日から 5,282,660 人日へと約 52% 増加している<sup>(37)</sup>。

このように、臨時雇いは、従来は農業事業体（販売目的）よりも農家での雇用数が圧倒的に多かったものであるが、長期的に農家において減少、農業事業体（販売目的）において増加していったため、両者における差は縮まっていき、令和 2 (2020) 年には農業事業体（販売目的）の雇用数は販売農家の 4 割にまで迫った。

<sup>(36)</sup> 令和 2 (2020) 年の臨時雇いの雇用数には農業生産関連事業のための雇用を含まない。参考として農業生産関連事業を含む数値（13,782,559 人日）もプロットしたが、減少幅は若干小さくなるものの減少傾向は変わらない。

<sup>(37)</sup> 令和 2 (2020) 年の臨時雇いの雇用数には農業生産関連事業のための雇用を含まない。参考として農業生産関連事業を含む数値（6,161,272 人日）もプロットしたが、その約 1/7（878,612 人日）が農業生産関連事業であった。図 10、図 11 からは、農業事業体（販売目的）では、販売農家に比べて、事業の幅が広く、そのための雇用が多くなされていることが窺える。(1) で見たように、令和 2 (2020) 年の常雇い導入戸数・事業体数や常雇い人数の減少率については、農業事業体（販売目的）は販売農家に比べて顕著に低かった（図 8、図 9）が、これには、同年の常雇いのデータに、両方で雇用状況に差があると推察される農業生産関連事業のための雇用が含まれていることの影響も考えられる。

### (3) 雇用労働力の増減の背景・要因等

#### (i) 農家と農業事業体（販売目的）の推移の違いとその要因

(1)、(2) で見たように、農業事業体（販売目的）は、常雇い人数で販売農家を逆転し、また、臨時雇いについては、長期的に農家が雇用数を大きく減少させたのとは対照的に、農業事業体（販売目的）は雇用数を増加させ、両者の差は顕著に縮まってきた。このように、雇用状況の推移は、農家と農業事業体（販売目的）とで異なる様相を呈している。この要因としては、農家戸数が減少を続けている（図5）のに対し、農業事業体（販売目的）数は増加している（図6）ことが大きい。

また、このほかの要因として、雇用の確保・維持のための環境の違いが影響した可能性も考えられる。雇用の確保・維持のための環境は、販売農家に比べて概して規模の大きい農業事業体（販売目的）の方が整っていることが多いと推察される。法人での調査結果ではあるが、労働力不足対策として雇用待遇の改善に取り組む割合は、法人を従業員等の人数の規模で二分した場合、規模の大きい方が高かった<sup>(38)</sup>。

#### (ii) 雇用労働力の増加の背景と要因

I で見たような①世帯内労働力の減少・高齢化の進行、②規模拡大の進展や、③法人を含む雇用を前提とした事業体形態での農業生産の展開は、農業における雇用労働力の需要増をもたらした。

常雇い人数が増加した要因としては、A) 畜産や施設園芸のような周年雇用が可能な農業生産部門が発展してきたこと<sup>(39)</sup>がある。

加えて、B) 臨時雇いから常雇いへの転換の影響も考えられる。農業では収穫期など一時的な繁忙期に臨時雇いを要するが、雇用される側から見ると臨時雇いは仕事として不安定であり、これが臨時雇いの雇用難の一因になっているとされる<sup>(40)</sup>。そうした中、元来農繁期のある部門であっても、品目の多様化、作業の分散・組合せ、経営多角化などを行うと周年雇用が可能になることを踏まえて、これらを行う動きがある。A) とも関連するが、「周年生産による労働力の安定化を図るために」野菜生産の施設化が進んだ地域もある<sup>(41)</sup>。また、変形労働時間制の準用や出向の仕組みを利用しての周年雇用化も図られている<sup>(42)</sup>。農業の求人を見ても、「パート主から通年雇用へという変化」があるという<sup>(43)</sup>。

<sup>(38)</sup> 吉田真悟・松久勉「労働力不足下にある農業法人の特徴と課題—日本農業法人協会アンケート調査に基づいて—」『農業経済研究』93巻3号, 2021.12, p.328.

<sup>(39)</sup> 平成2(1990)年までの状況について、「急激な雇用労働導入・拡大がみられるのは、中小家畜部門および施設野菜である」、「雇用労働導入は、周年労働が可能であり、かつ機械化・自動化が不十分な作業工程を残している部門において、増大している」と分析されている（秋山邦裕「課題へのアプローチ」『日本の農業』182号, 1992.3, p.29.）。

<sup>(40)</sup> 今野聖士「農業雇用労働力の地域的需給調整システムの展開—北海道・東北地方における個別・臨時雇型から地域的・常雇型への転換—」『食農資源経済論集』70巻1号, 2019.4, p.1. <<https://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2010927847.pdf>>

<sup>(41)</sup> 酒井利治「労働力不足と野菜生産、その解決方向—雇用利用が定着し、“望ましい経営体”が生まれている愛知県—」『農業と経済』（別冊『平成3年度農業白書の徹底分析』）1992.6, p.117.

<sup>(42)</sup> 入来院重宏「繁閑差が大きい経営体が通年雇用をする方法」2017.11.21. Agriweb ウェブサイト（農林中央金庫が管理・運営するウェブサイト）<<https://www.agriweb.jp/column/495.html>>; 「農閑期 他業種に「出向」農業法人常雇い確保へ」『日本農業新聞』2021.5.25.

<sup>(43)</sup> 堀口健治「人材投資資金（旧青年就農給付金）の仕組み・その成果と課題」『農村と都市をむすぶ』70巻2号, 2020.2, p.16.

また、C) 外国人技能実習生の受入れも雇用者数、特に常雇い人数の増加に寄与した（後述）。センサスにおいては、外国人技能実習生に関しては、実習期間について雇用期間が7か月以上であれば常雇いとし、7か月未満であれば臨時雇いとして整理される<sup>(44)</sup>。B) とも関連するが、調査事例によると、外国人研修生（外国人研修・技能実習制度において1年目の研修を行う者）の受入れに当たっては、作業のない期間が生じないように、「農閑期を埋める作物」の導入が行われたという<sup>(45)</sup>。

さらに、行政的に、D) 雇用就農支援策等が取られるようになってきた（後述）ことも、常雇い増の要因の1つとして挙げられる。

### （iii）雇用労働力の減少の要因

常雇いは平成27（2015）年まで長期的に増加してきたが、令和2（2020）年には減少した。その要因については、a) 雇用労働力の需要の減少（経営者の高齢化による経営規模の縮小・廃業<sup>(46)</sup>に由来）、b) 雇用難<sup>(47)</sup>（「国全体の労働需給のひっ迫」<sup>(48)</sup>に由来）、c) 雇用者の定着性に課題がある可能性<sup>(49)</sup>が指摘されている。

a)～c)の指摘は、農家における臨時雇いの長期的な減少の要因として見ても大きく矛盾しない。ただし、このうちb)雇用難の問題については、臨時雇いでは、b-1)「国全体の労働需給のひっ迫」以前に、b-2)地縁、血縁を利用した近隣からの確保が過疎化や高齢化の進展で難しくなったことから始まっている<sup>(50)</sup>。また、前述のように、b-3)臨時雇いという仕事が不安定さから敬遠されることも理由として挙げられる。そして、d)臨時雇いの雇用難への対応として行われた臨時雇いから常雇いへの転換により、更に臨時雇いが減少した可能性も考えられる。

## 2 雇用労働力の現況

表2に、令和2（2020）年における、販売農家、農業事業体（販売目的等）のそれぞれについて、雇用を導入した戸数又は事業体数、雇用導入率、販売農家と農業事業体（販売目的等）の雇用の合計（常雇いでは実人数計、臨時雇いでは延べ人日計）に占める割合（「雇用数シェア」）、雇用した1戸又は1事業体当たりの常雇い人数又は臨時雇い延べ人日数をまとめた。

農業事業体は、販売農家に比べて概して農業生産の規模が大きく、雇用を前提とした経営も多い。販売農家のうち雇用者（常雇い、臨時雇いのいずれか又は両方）を雇い入れたのは13%であるのに対し、農業事業体（販売目的等）では63%が雇用者を雇い入れている（農業事業

(44) 「第79回産業統計部会の審議において整理、報告等が求められた事項に対する回答（農林業センサス関係）」（第82回産業統計部会 資料2）2018.6.21, p.15. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000558707.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000558707.pdf)> 一方、外国人技能実習生制度の創設前から受入れがあった外国人研修生に関しては、雇用契約を結ばない短期の農業実習が多いため臨時雇いとして整理されてきた（同）。

(45) 安藤光義「第2章[4]外国人研修・技能実習制度の実態」青柳齊・秋山邦裕編『雇用と農業経営』（日本農業経営年報 6）農林統計協会, 2008, p.66.

(46) 「20年農林業センサス 農業就業者160万人」『日本農業新聞』2021.4.28.

(47) 「農業従事者 5年で46万人減 49歳以下8.5万人減 新規就農定着へ検討会—農水省」『農業協同組合新聞』2021.4.28. <<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2021/04/210428-51026.php>>

(48) 坪田邦夫「外国人農業人材受入れの課題—その後—」『農業研究』34号, 2021.12, p.53. <[http://www.nohken.or.jp/NOGYOKENKUYU/No.34-2021/2021-2\\_tubotakunio.pdf](http://www.nohken.or.jp/NOGYOKENKUYU/No.34-2021/2021-2_tubotakunio.pdf)>

(49) 「新規就農者3.8%減」『日本農業新聞』2021.8.12.

(50) 松久勉「農業雇用労働力問題の政策課題化—農業労働力の文脈に即して—」（政策研究大学院大学博士論文）2013.5, pp.135-138. <[https://grips.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=580&file\\_id=25&file\\_no=2](https://grips.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=580&file_id=25&file_no=2)>; 今野 前掲注(40), pp.1-3.

表2 販売農家・農業事業体（販売目的等）の雇用導入の状況（令和2（2020）年）

	(a) 総戸数又は 総事業体数	雇用	常雇い			臨時雇い		
		(b) 導入戸数又は 事業体数  (b) ÷ (a) 雇用導入率	(c) 導入戸数又は 事業体数  (c) ÷ (a) 常雇い導入率	(d) 人数 (単位：人)  (α)+(β)に 占める割合 雇用数シェア	(d) ÷ (c) 1戸又は 1事業体 当たり人数 (単位：人)	(e) 導入戸数又は 事業体数  (e) ÷ (a) 臨時雇い 導入率	(f) 延べ人日 (単位：人日)  (γ)+(δ)に 占める割合 雇用数シェア	(f) ÷ (e) 1戸又は1 事業体当 たり延べ 人日数 (単位：人日)
販売農家	1,027,892	135,526 13%	24,298 2.4%	(α) 57,641 38%	2.4	123,567 12%	(γ) 13,782,559 69%	112
農業事業体 (販売目的等)	27,599	17,432 63%	11,439 41%	(β) 93,066 62%	8.1	12,454 45%	(δ) 6,161,272 31%	495
農業事業体 (販売目的等) (法人)	22,218	15,850 71%	11,069 50%	91,671 61%	8.3	11,038 50%	5,791,482 29%	525
《参考》	個人経営体	1,037,342 13%	132,271 2.1%	(α') 47,643 30%	2.2	121,452 12%	(γ') 12,850,929 61%	106
	団体経営体	38,363 62%	23,782 39%	(β') 109,134 70%	7.4	17,371 45%	(δ') 8,151,958 39%	469
	団体経営体 (法人)	30,707 70%	21,447 47%	107,448 69%	7.5	15,234 50%	7,657,595 36%	503

(注) 農業生産関連事業のための雇用を含む。臨時雇いには手伝い等を含む。農業事業体（販売目的等）は牧草地経営体を含む。

(出典) 『2020年農林業センサス 第3巻』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020年農林業センサス 第5巻』を基に筆者作成。

体（販売目的等）のうち法人のみに限ると71%）。

常雇い、臨時雇い別に見ると、農業事業体（販売目的等）では常雇い導入率、臨時雇い導入率ともに4割を超えているが、販売農家では臨時雇い導入率（12%）は農業事業体（販売目的等）に比べ低く、常雇い導入率は更に低い（2.4%）。

1戸又は1事業体当たりの雇用規模についても、常雇い、臨時雇いともに農業事業体（販売目的等）が販売農家を上回っている。常雇いについては、販売農家は2.4人であるのに対し農業事業体（販売目的等）は8.1人であり、臨時雇いについては、販売農家は112人日であるのに対し農業事業体（販売目的等）は495人日である。また、農業事業体（販売目的等）においては、法人のみに限った場合の方が、雇用導入率や1事業体当たりの雇用規模が大きい。

また、常雇いのうち6割以上が農業事業体（販売目的等）に雇用されている一方、臨時雇いについてはその7割近くが販売農家に雇用されている。

なお、表2には、参考として最新の区分である、個人経営体／団体経営体での状況を付した。定義が異なるため数値は変わるが、傾向としては、販売農家／農業事業体（販売目的等）と同様である。

### Ⅲ 農業分野における外国人材の受入れ

#### 1 制度の概観

農業分野においても国内人材の雇用難等を背景として、外国人材が求められるようになって

きた。農業分野での外国人材の主な受入れ制度である「外国人技能実習制度」と「特定技能制度」を概観する<sup>(51)</sup>。

## (1) 外国人技能実習制度の経緯と現行制度の概略

### (i) 経緯

外国人技能実習制度の創設前から外国人の研修は行われており、農業分野においても外国人研修生の受入れがなされてきた<sup>(52)</sup>。しかし、当時、研修生は、実質的には低賃金労働者として扱われ、かつ労働者として保護されていない等との指摘<sup>(53)</sup>がなされることが少なくなく、表3のような変遷を経て、労働関係法令の適用がなされる技能実習の制度へと移行した。

しかしながら、その後も技能実習生の保護体制が不十分である等の課題が残ったことと、その一方で制度拡充の要望があったことを受け、課題への対応と監理団体（外国人技能実習生を受け入れて傘下の実習実施者で実習を行わせ、実習の実施状況の監査等を行う非営利団体）等のうち優良なものに対する拡充策を盛り込んだ「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成28年法律第89号。以下「技能実習適正化法」）が制定された<sup>(54)</sup>。

### (ii) 現行の外国人技能実習制度の概略—農業分野を中心に—

制度の目的は、開発途上国等の外国人の技能・技術・知識の習得を通じて技能の移転を図り、当該国等の経済発展を担う「人づくり」に協力することである<sup>(55)</sup>。

農業分野における受入れ方式である団体監理型の場合、農家や農業事業体などの「実習実施者」は、技能実習生を、許可を得た監理団体を通じて受け入れる。在留資格は、1年目が「技能実習1号」、2・3年目が「技能実習2号」であり、優良な実習実施者・監理団体の場合、4・5年目の「技能実習3号」の受入れができる。実習生が1号から2号へ、2号から3号へ移行するには試験に合格する必要がある。なお、農協等が実習実施者となって通年で技能実習生を受け入れ、請負契約を結んだ農業経営体で実習を実施する方式も可能となっている。

2号、3号への移行の対象となる職種は「送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されている職種」とされており、農業分野においては、2職種6作業（「耕種農業」の施設園芸、畑作・野菜、果樹と、「畜産農業」の養豚、養鶏、酪農）である。農作業以外に農畜産物を使用した加工作業も一定の範囲で実施できる。

実習実施者は、技能実習生ごとに1号、2号、3号の区分に応じて技能実習計画を作成し、

(51) なお、外国人材の受入れは、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）の平成29（2017）年改正で設けられた国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業においても行われたが、この事業は特定技能制度へ移行されることになったため、本稿では省略する。

(52) 秋山邦裕「1993年度実績報告書 外国人農業研修生受入れ制度の改善に関する研究」科学研究費助成事業データベース <<https://kaken.nii.ac.jp/ja/report/KAKENHI-PROJECT-04806032/048060321993jisseki/>>

(53) 神山安雄「日本における外国人労働力の現状と課題—農業分野の外国人研修・技能実習制度を中心に—」『農村と都市をむすぶ』59巻1号、2009.1、pp.10-19。

(54) 法務省出入国在留管理庁・厚生労働省人材開発統括官「外国人技能実習制度について 令和4年4月25日改訂版」pp.4-5、11。<<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf>>; 厚生労働省技能実習の職種のあり方に関する検討チーム「論点と対応の方向性」2019.12.20、p.1。<<https://www.mhlw.go.jp/content/11808000/000578718.pdf>>

(55) 以下、この項については別に記載のない限り、次の資料に基づく。農林水産省「農業者の皆様へ 外国人技能実習制度について—特に押さえておくべきポイントとは—」2020.6、pp.1-2、5-6、9-10。<<https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-53.pdf>>; 法務省出入国在留管理庁・厚生労働省人材開発統括官 同上、pp.4-5、7、10-12、16; 「技能実習制度の職種・作業について」国際人材協力機構ウェブサイト <<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/occupation.html>>

表3 外国人技能実習制度等の経緯

研修
<p>○平成元（1989）年の「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号。以下「入管法」）の改正において、独立した在留資格として「研修」を創設（それ以前は、留学の一形態として「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」の在留資格）。</p> <p>○平成2（1990）年の「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の研修の在留資格に係る基準の六号の特例を定める件」（平成2年法務省告示第247号）の発出により、海外企業との関係がない中小企業団体又はその組合員（会員）でも研修生の受入れが可能となった。</p> <p>○平成4（1992）年の同告示の改正で、農業協同組合又はその組合員も研修生の受入れが可能となった。</p>
外国人研修・技能実習制度
<p>○平成5（1993）年、「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（平成5年法務省告示第141号）により、在留資格「研修」での研修修了者について、雇用契約を結び、労働関係法令が適用される技能実習を目的としての在留が可能となった。実習期間は、研修期間の1.5倍以内かつ研修期間と合わせて2年以内。在留資格は「特定活動」（「外国人研修・技能実習制度」）。農業分野に関しては平成12（2000）年以降（後掲）。</p> <p>○平成9（1997）年の同告示の改正で、特定の職種で実習期間は研修期間と合わせて3年以内に延長された（職種は後に拡大）。</p> <p>○平成12（2000）年以降、農業分野でも、研修後に技能実習へ移行することが可能となった。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業労働の場合、気候や天候に大きな影響を受けるという特殊性から、労働基準法の労働時間・休憩・休日等に関する規定については適用除外とされているが、農林水産省はこの移行に合わせて考え方を整理し、労働時間関係を除く労働条件について労働基準法等を遵守するとともに、労働基準法の適用がない労働時間関係の労働条件については基本的に労働基準法の規定に準拠するものとするとした。</li> <li>・農業分野の対象作業については、年間作業が確保できるかが課題となったため、それが可能な施設園芸、養鶏、養豚がまず認められ、次いで平成14（2002）年に畑作・野菜、酪農が加わった（後に果樹も追加（平成27（2015）年））。</li> </ul>
外国人技能実習制度
<p>○平成21（2009）年の「入管法」改正により、在留資格「技能実習」が創設され、受入れ1年目から技能実習が可能となった。</p> <p>○平成28（2016）年、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成28年法律第89号）制定。</p>

（出典）国立国会図書館調査及び立法考査局「参考資料」『EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—』（調査資料2018-2 平成29年度国際政策セミナー報告書）pp.87, 90-91. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11192835\\_po\\_201811.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11192835_po_201811.pdf?contentNo=1)>; 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」（平成元年法律第79号）; 『出入国管理及び難民認定法（省令等）改訂版』入管協会, 1992, pp.153-176; 『出入国管理及び難民認定法3（在留資格）第3版』法務総合研究所, 1994, pp.72-76, 90-100; 坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法—逐条解説—』日本加除出版, 1994, pp.201-206; 同『出入国管理及び難民認定法—逐条解説—新版』日本加除出版, 1997, pp.218-222; 同『出入国管理及び難民認定法—逐条解説—全訂』日本加除出版, 2000, p.229; 農林水産省構造改善局地域振興課「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」2000.3. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-45.pdf>>; 堀口健治「日本における外国人労働力の増加と農業への関わり方・その重み」『農村と都市をむすぶ』67巻3号, 2017.3, p.10; 『出入国管理及び難民認定法3（在留資格）第6版』法務総合研究所, [2011], pp.67, 120; 法務省出入国在留管理庁・厚生労働省人材開発統括官「外国人技能実習制度について 令和4年4月25日改訂版」pp.3-5. <<https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf>> を基に筆者作成。

認定を受ける必要がある。技能実習生の受入れ人数については、実習実施者の常勤職員数に応じた基本人数枠がある。たとえば実習実施者の常勤職員数が30人以下の場合、基本人数枠は3人である。団体監理型の場合、1号は基本人数枠と同一、2号は1号の倍である。優良基準適合者ならば枠が拡大され、基本人数枠に対して、1号は2倍、2号は4倍、3号は6倍となる。

なお、技能実習生は必ずしも全てが2号以降へ移行する想定で来日しているわけではない。移行対象外の職種・作業での受入れがあるほか、冬季の仕事がないため8か月の約束で来日する技能実習生が長野や北海道等にかかり見られるという<sup>(56)</sup>。

<sup>(56)</sup> 堀口健治「日本における外国人労働力の増加と農業への関わり方・その重み」『農村と都市をむすぶ』67巻3号, 2017.3, pp.13-14.

## (2) 特定技能制度の概略—農業分野を中心に—

深刻化する人手不足への対応として、生産性の向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材確保が困難な状況にある産業上の分野に限り、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れるため、「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令第319号)の平成30(2018)年改正により、在留資格「特定技能」が創設された<sup>(57)</sup>。

特定技能には1号と2号があるが、農業は、相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である1号の対象分野とされた<sup>(58)</sup>。1号では、外国人材の基準として技能実習2号を修了又は試験に合格する必要がある、在留期間は通算最長5年(途中出入国可)、家族の帯同は認められない。農業分野で従事可能な業務は耕種・畜産全般である。

受入れ機関(農業分野では、外国人材を直接雇用する農業者等又は派遣事業者(農協等))は、外国人材との間で雇用契約を締結する。受入れ機関は、特定技能1号の活動を安定的かつ円滑に行うことができるよう、職業生活・日常生活・社会生活上の支援の実施に関する計画を作成し、当該計画に基づき支援を行わなければならないが、支援は登録支援機関(出入国在留管理庁長官の登録を受けた機関)に委託することもできる。

特定技能外国人は転職が可能である。また、技能実習生のような受入れ機関ごとの人数枠はない。ただし、農業分野全体での特定技能外国人の人数については、平成30(2018)年12月時点から見て「向こう5年間の受入れ見込数は、最大3万6,500人であり、これを向こう5年間の受入れの上限として運用する」とされた<sup>(59)</sup>。これは「不足すると見込まれる数を上限として受け入れるものであり、過大な受入れ数とはなっていない」と説明されている。

## 2 農業分野における外国人材の人数の推移

農業分野で研修から技能実習へ移行することが可能となった後の状況については、平成13(2001)年に、農業分野の外国人研修生(実務研修を行わない者を含む)は3,516人、技能実習生移行申請者数は510人であったところ、平成20(2008)年には、研修生(実務研修を含む者のみ)は8,593人、同年に技能実習へ移行した者は4,600人となった<sup>(60)</sup>。

外国人技能実習制度となつてからの農業分野における外国人材の人数は、平成23(2011)年に15,506人、うち技能実習生が12,858人(83%)であったところ、平成27(2015)年以降伸びが顕著となり、令和2(2020)年には38,064人、うち技能実習生は33,004人(87%)となった(図12)。

<sup>(57)</sup> 以下、この項については別に記載のない限り、次の資料に基づく。出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」2022.3更新, pp.6-14. 法務省ウェブサイト <<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>>; 農林水産省「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」2021.7, pp.3-5. <<https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/new-152.pdf>>

<sup>(58)</sup> 一方、特定技能2号は、熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格であり、対象分野は、本稿執筆時点(令和4(2022)年5月)で、「建設」及び「造船・船用工業」の2分野のみである。2号の1号と異なるその他の点として、在留期間の上限がない、要件を満たせば家族の帯同が可能である、受入れ機関又は登録支援機関による支援の対象外である等がある。

<sup>(59)</sup> 「別紙11 農業分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」『特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針の一部変更について』(令和2年2月28日閣議決定) p.2. <<https://www.moj.go.jp/isa/content/930004971.pdf>> 平成30(2018)年12月の閣議決定の一部変更を閣議決定したものであるが、本稿での引用箇所は変更されていない。

<sup>(60)</sup> 『平成18年度食料・農業・農村白書』2007, p.93; 『平成21年度食料・農業・農村白書』2010, p.154.

II 1 (1) で見たように、常雇い人数は平成 27 (2015) 年から令和 2 (2020) 年にかけて減少している。農業経営体全体では、常雇い人数は、この間 220,152 人<sup>(61)</sup> から 156,777 人 (表 2) へと減少した。そうした中、技能実習生はこの間 16,926 人から 33,004 人へと増加、常雇いに占める割合を 7.7% から 21% へと大きく伸ばした。

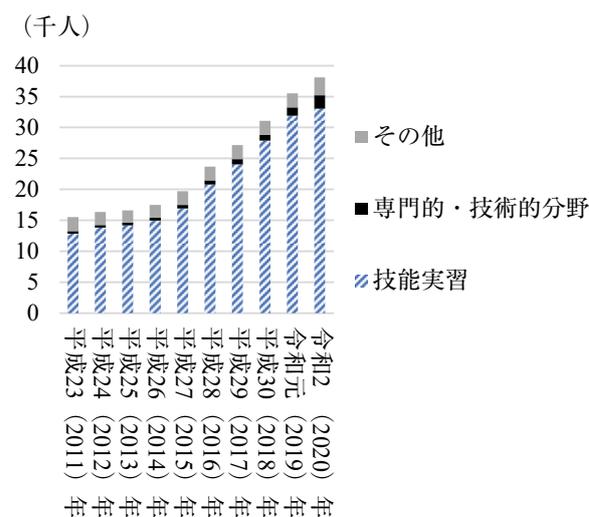
図 12 は各年 10 月末時点の数値であり、令和 2 (2020) 年はコロナ禍での入国制限の影響もあって技能実習生の伸びは、前年までと比べて鈍化した。他方、特定技能在留外国人を含む専門的・技術的分野の人数は伸びた (令和元 (2019) 年に 1,328 人、令和 2 (2020) 年に 2,191 人)。特定技能在留外国人に特化した集計で見ると、特定技能 1 号在留外国人の農業分野の人数は、令

和 3 (2021) 年 12 月末現在 (速報値) では 6,232 人 (特定技能 1 号在留外国人全体の 12.5%) であり、飲食料品製造業 (18,099 人 (同 36.4%)) に次いで多く、また、令和 4 (2022) 年 2 月末現在 (速報値) では、農業分野は 7,223 人と、増加している<sup>(62)</sup>。とはいえ、受入れ上限である 36,500 人までには余裕がある。

外国人材の増加の背景としては、調査事例によると、雇用主から見た場合、日本人の雇用難のほか、日本人雇用労働力は高齢化等のため体力がない、年金受給者である等仕事よりも個人都合を優先できる状況にあるため作業日程を立てにくい等、「あてにならない」、「不安定な労働力」であると認識されるようになったこと、対する外国人材は「着実に働いてくれる」、「安定的な労働力」と評価されていることがあるという<sup>(63)</sup>。ただし、この安定性は外国人材にとっての自由度の低さと裏表の関係とも言え、課題がないわけではないと考えられる。

なお、外国人技能実習生等は、事業体系列はもちろん、世帯系列においても導入されている。世帯系列での導入形態については、ア) 小規模：高齢化世帯が世帯外流出した後継者の代替労働力として 1～2 名導入する形態、イ) 中規模：日本人常雇い・臨時雇いの代替として 3～4 名導入する形態、ウ) 大規模：5 名以上導入し、その多くの場合で日本人常雇い・臨時雇い (監督者役を含むことがある。) 1～2 名程度も雇用する形態 (事業体系列での導入形態に類似した形態) の 3 種類があるという分析がある<sup>(64)</sup>。

図 12 農業分野における外国人材の人数の推移



(注) 各年 10 月末日時点。専門的・技術的分野の令和元 (2019) 年以降の数値には、「特定技能在留外国人」の人数も含まれる。

(出典) 『平成 30 年度食料・農業・農村白書』2019, p.156; 『令和 2 年度食料・農業・農村白書』2021, p.41 を基に筆者作成。

(61) 『2015 年農林業センサス 第 3 巻』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00500209&tstat=000001032920&cycle=7&tclass1=000001077437&tclass2=000001077396&tclass3=000001089555&tclass4val=0>>

(62) 出入国在留管理庁 前掲注(57), pp.17-18.

(63) 長谷美貴広・副島恒治「大規模畑作地帯における外国人労働者問題—茨城県鹿島郡旭村における雇用型経営の現状—」『農—英知と進歩—』271 号, 2003, pp.4, 20-21, 26, 31; 松久勉「農業分野の外国人研修生、技能実習生の実態」『農村と都市をむすぶ』59 巻 1 号, 2009.1, pp.37-38; 宮入隆「北海道農業における技能実習生の受入実態とその変化」『農村と都市をむすぶ』67 巻 3 号, 2017.3, p.35.

(64) 軍司聖詞「家族経営農家における外国人労働力調達」『農業と経済』85 巻 12 号, 2019.12, pp.42-45.

## IV 農業政策における雇用労働力の位置付けとコロナ禍前・禍中の雇用支援策

農業者の減少・高齢化への対応として新規に農業に取り組む者（新規就農者）への支援の必要性が認識されていく中で、雇用就農という在り方が注目されるようになった<sup>(65)</sup>。他方、経済活動の停滞期には、農業での雇用創出が図られた<sup>(66)</sup>。両者の流れを受け、新規就農支援策の中に雇用支援策が盛り込まれるようになった。農業政策上、雇用者は、労働力として重要な位置を占めるものとして扱われるようになってきた。この章では最近の状況をまとめる。

### 1 「食料・農業・農村基本計画」及び「農業構造の展望」における雇用労働力

近年、「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」）や「農業構造の展望」において、農業における雇用について盛り込まれるようになってきている。

基本計画は、基本法に基づき、食料・農業・農村に関して政府が中長期的に取り組むべき方針を定めたものであり、おおむね5年ごとに見直される。「農業構造の展望」は、基本計画の策定に合わせて作成・公表される将来のビジョンで、基本法第21条<sup>(67)</sup>にいう「効率的かつ安定的な農業経営」が農業生産の相当部分を担う「望ましい農業構造の姿」が示される<sup>(68)</sup>。

この節では、「望ましい農業構造の姿」として「全農地面積の8割が担い手によって利用される農業構造の確立を目指す」とした最近2回の「農業構造の展望」、及び現行の基本計画における雇用の位置付けをまとめる。なお、以下、「農業構造の展望」は公表年を付して○年版と表記する。

#### (1) 「農業構造の展望」における雇用労働力

##### (i) 平成27(2015)年版—「農業就業者」概念の導入等—

「農業構造の展望」に雇用に関する記述が現れるのは平成22(2010)年版からであるが、同年版では、常雇いについて、「雇用創出」の文脈で扱われ、また、「将来の経営者候補としても位置付けられる」とする文脈において、その確保数の展望が提示された<sup>(69)</sup>。

平成27(2015)年版では、雇用創出関係の語は見られなくなり、「農業労働力の見通し」という見出しの下で、つまり、経営者（候補）確保の観点というよりも労働力確保の観点で、基幹的農業従事者（図2参照）と常雇いを合わせた「農業就業者」という概念が導入された<sup>(70)</sup>。こうして常雇いは、「農業構造の展望」において、農家世帯内の基幹的な従事者と、労働力として同列に扱われることとなった。

具体的には、まず、求められる労働力の見積りとして、当時の土地利用型作物以外(野菜・果樹・畜

(65) 松久 前掲注50, pp.184-185, 195-217.

(66) 同上, pp.249-259, 265-275, 292-293.

(67) 「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の種類及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」

(68) 平成22(2010)年公表の「農業構造の展望」においては、「意欲ある多様な農業者」を支援する政策に抜本的に転換した際の多様な担い手のイメージが提示された（「農業構造の展望について」（第45回食料・農業・農村政策審議会企画部会 資料4）2014.10.17, pp.1, 3. 農林水産省ウェブサイト <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11339596/www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141017\\_04.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11339596/www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141017_04.pdf)>）。

(69) 農林水産省「農業構造の展望—経営政策が目指す将来の農業ビジョン—」[2010.3], pp.16, 18. (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402597/www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/kouzou\\_tenbou.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402597/www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kouzou_tenbou.pdf)>

(70) 農林水産省「農業構造の展望」[2015.3], pp.2-4. (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402597/www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/7\\_kozo.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402597/www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/7_kozo.pdf)>

産等)の農業就業者が約60万人(基幹的農業従事者約50万人、常雇い約10万人)であり、土地利用型作物(米・麦・大豆等)については、担い手による生産面積を全体の8割とした上で構造改革の進展で1人が10ha程度耕作できると仮定して約30万人が必要であると試算されたことから、合わせて約90万人の農業就業者が必要であるとされた<sup>(71)</sup>。その上で、平成37(2025)年の60歳代以下の農業就業者についての見通しは、「すう勢」(これまでの傾向が続くという前提の試算)では90万人を下回るが、「展望」(一定の政策効果を見込んだ試算)としては、平均して、当時の人数の倍である約2万人の青年層が新規就農して農業を継続することを前提とすれば、90万人以上確保できるとされた<sup>(72)</sup>。

## (ii) 令和2(2020)年版―農業就業者の定義への組織経営体役員等の追加等―

令和2(2020)年版では、農業就業者に、「組織経営体において年間150日以上農業に従事する役員等」<sup>(73)</sup>が加えられた。案の提示の際の説明によると、この追加は、「法人化の進展等により」、「組織経営体において年間150日以上農業に従事する役員等が5年間<sup>(74)</sup>で約1.5倍に増加するなど、農業労働力としての一定の位置付けを占めるに至っている」ためとされた。

農業就業者数については、当時の「現状」の数値(平成27(2015)年<sup>(75)</sup>)では208万人、うち49歳以下は35万人のところ、令和12(2030)年の見通しとしては、「すう勢」では、農業就業者数は131万人、うち49歳以下は28万人となるが、「展望」としては、青年層の新規就農を促進し、減少が続く基幹的農業従事者(49歳以下)の数を維持するとともに、雇用者(常雇い・49歳以下)が平成22(2010)年から平成27(2015)年までの1/2程度の増加ペースで増加すること等を前提とすれば、49歳以下が37万人、合計で140万人となるとされた<sup>(76)</sup>。

なお、全農地の8割を担うために必要な農業就業者数は、平成27(2015)年版では約90万人とされていたが、令和2(2020)年版の「付録」においては約86万人であるとされた<sup>(77)</sup>。内訳は、既に経営耕地の8割程度を主業農家<sup>(78)</sup>及び組織経営体が担っている野菜・果樹・花き及び畜産についてはそれらにおける当時の農業就業者数と同程度である約63万人とし、一方、米・麦・いも類等については農地の8割程度を担い手に集積した上で集積等の効果によって1人が10ha耕作すると仮定して農業就業者数を約23万人と見込んだものであった。ただし、「農業生産や農村を全体として支えていくため」には、この約86万人を含め、「展望」で示した140万人が重要な役割を担うと説明されている。

## (iii) 令和2(2020)年版「農業構造の展望」の農業就業者数と最近の統計数値の比較

令和2(2020)年版の「農業構造の展望」における「現状」、「すう勢」、「展望」の農業就業

(71) 農林水産省「農業構造の展望について」(第50回食料・農業・農村政策審議会企画部会 資料4)2015.1.28, pp.1, 3-4. (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11339596/www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H27/pdf/150128\\_04.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11339596/www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H27/pdf/150128_04.pdf)>

(72) 同上; 農林水産省 前掲注(70); 同「新しい「農業構造の展望」の考え方」(第85回食料・農業・農村政策審議会企画部会 資料3)2020.1.29, p.3. <[https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku\\_0129-8.pdf](https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/kikaku_0129-8.pdf)>

(73) 「農業構造の展望」自体における表記は「役員等(年間150日以上農業に従事)」であるが、「案」が説明された際の議事録によると「組織経営体において年間150日以上農業に従事する役員等」である(農林水産省大臣官房政策課「第88回食料・農業・農村政策審議会企画部会「議事録」」2020.3.10, p.11. <<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/attach/pdf/index-40.pdf>>;「農業構造の展望」前掲注(14), pp.3-4.)。

(74) 平成22(2010)年から平成27(2015)年にかけての5年間と考えられる。

(75) センサスは5年に1回の調査であり、検討時点での最新版センサスは、平成27(2015)年のものであった。

(76) 「農業構造の展望」前掲注(14)

(77) 農林水産省大臣官房政策課 前掲注(73), pp.11-12.

(78) 農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、65歳未満の自営農業従事60日以上の子帯員がいる農家(「利用者のために」『2000年世界農業センサス 第2巻』p.7. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000001228299&fileKind=2>>).

者の数値は、検討時の最新版であった平成 27（2015）年のセンサス等を基に算出されている。この後、令和 2（2020）年のセンサスの調査結果が公表されたため、この間の実際の数値の推移を、想定「すう勢」等と比較することが可能となった。表 4 に、令和 2（2020）年版「農業構造の展望」における「現状」、「すう勢」、「展望」の農業就業者数とともに、直近 2 回のセンサス等に基づく関連する統計数値をまとめた。

表 4 令和 2（2020）年版「農業構造の展望」における農業就業者数とセンサス等における数値

	(ア) 個人経営体の 基幹的農業従事者	(イ) 団体経営体の 役員・構成員 (農業に年間 150 日 以上従事)	(ウ) 農業経営体全体の 常雇い	農業就業者数 又は (ア)～(ウ)計
平成 27 (2015) 年 (令和 2 (2020) 年版に おける「現状」)	—	—	—	農業就業者数 208 万人
うち 49 歳以下の人数 (割合)	—	—	—	35 万人 (17%)
平成 27 (2015) 年 (センサス)	175.68 万人	10.85 万人	22.02 万人	(ア)～(ウ)計 <sup>*1</sup> 208.55 万人
令和 2 (2020) 年 (センサス)	136.30 万人	8.12 万人	15.68 万人	(ア)～(ウ)計 <sup>*1</sup> 160.10 万人
うち 49 歳以下の人数 (割合)	14.75 万人 (11%)	2.86 万人 <sup>*2</sup> (35%)	8.03 万人 (51%)	25.64 万人 <sup>*2</sup> (16%)
令和 12 (2030) 年 (令和 2 (2020) 年版に おける「すう勢」)	—	—	—	農業就業者数 131 万人
うち 49 歳以下の人数 (割合)	—	—	—	28 万人 (21%)
令和 12 (2030) 年 (令和 2 (2020) 年版に おける「展望」)	—	—	—	農業就業者数 140 万人
うち 49 歳以下の人数 (割合)	—	—	—	37 万人 (26%)

(\*)1 家族経営体／組織経営体の区分による内訳は、センサスに家族経営体の基幹的農業従事者数が見当たらないため不明である。センサスの平成 27（2015）年のデータを、個人経営体／団体経営体の区分で再整理した（(ア)は令和 2（2020）年センサスに併載されている平成 27（2015）年の個人経営体の数値、(イ)は家族経営体のうちの法人と組織経営体の数値の合計）後、(ア)～(ウ)計を算出したところ 208.55 万人となり、令和 2（2020）年版における「現状」（平成 27（2015）年）の農業就業者数 208 万人に近くなった。よって、個人経営体／団体経営体の区分で経年比較して傾向を見ることは可能と考え、令和 2（2020）年のセンサスの数値もこの区分で整理したところ、数値は、農林水産省が 2020 年センサスの確定値を発表した際に示した数値（「20 年農林業センサス 農業就業者 160 万人」『日本農業新聞』2021.4.28）と一致した。

(\*)2 令和 2（2020）年については(イ)の 49 歳以下のみ、「農業に 150 日以上従事した役員・構成員」の総数の令和 2（2020）年から令和 3（2021）年にかけての減少に比例して減少したと仮定して、「令和 3 年農業構造動態調査」から推計。そのため(ア)～(ウ)計の 49 歳以下も推計値。なお、令和 3（2021）年の団体経営体の「農業に 150 日以上従事した役員・構成員」は 7.74 万人、うち 49 歳以下は 2.73 万人（35%）（「調査結果データ 令和 3 年」『農業構造動態調査』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&lid=000001290017>>）。

(出典)「農業構造の展望」[2020.3], p.3. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/attach/pdf/index-11.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-11.pdf)>; 『2015 年農林業センサス 第 3 巻』政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00500209>>; 『2020 年農林業センサス 第 2 巻』を基に筆者作成。

統計数値では、(ア) 基幹的農業従事者、(イ) 役員・構成員、(ウ) 常雇いのいずれも平成 27（2015）年から令和 2（2020）年にかけて減少しており、(ア)～(ウ)計は約 48 万人（約 23%）減少して約 160 万人となった。

前述のように、令和 2（2020）年版の案の提示時点では組織経営体の役員等は増加が認められていたところ、1 戸 1 法人を含む団体経営体での数値ではあるが、センサスでは平成 27（2015）年から令和 2（2020）年にかけて(イ) 役員・構成員は約 25% 減少した。また、それまで増

加していた（ウ）常雇いが、令和2（2020）年のセンサスで3割近く減少したことは大きな変化である（なお、常雇いは全体に占める割合も10.6%から9.8%へと若干下がった。）。こうした傾向が続くと仮定すると、全体の減少は想定よりも加速する可能性が考えられる。

仮にこの5年後である令和7（2025）年も（ア）～（ウ）計が同じ率で減少するとした場合、約123万人となり、令和2（2020）年版で全農地の8割を担うために必要な農業就業者数として見積もられた86万人を上回るが、令和12（2030）年における「すう勢」とされた131万人を早くも割り込むことになる。

また、49歳以下については、令和2（2020）年の（ア）～（ウ）計は、推計値ではあるが約26万人（16%）であり、令和12（2030）年における「すう勢」の28万人（21%）を下回った。

## （2）令和2（2020）年基本計画における雇用に関する施策

令和2（2020）年版の「農業構造の展望」における農業就業者の「現状」の数値は、同年基本計画において、食料自給力指標の関連指標の1つとして提示されている<sup>(79)</sup>。

また、同年基本計画において農業の持続的な発展に関し講ずべき施策をまとめた章では、新規就農支援や多様な人材の確保策の中で、農業就業者への言及があり、また雇用関係の施策が盛り込まれている（表5）。各種の取組を掲げ、それらを進めてもなお不足する人材を確保するため、特定技能外国人の円滑な受入れに向けた環境整備を推進するとされている。

表5 令和2（2020）年基本計画の「農業の持続的な発展に関する施策」における雇用関係

<p>○将来に向け世代間バランスの取れた農業就業構造を実現するため、青年層の<b>農業就業者</b>の増加が重要 ⇒農業の内外からの青年層の新規就農を促進する。</p> <p>○青年層の新規就農と定着促進のための施策</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・就農準備のための<b>研修の支援</b></li> <li>・農業の「働き方改革」の推進</li> <li>・情報発信の強化</li> <li>・法人就農、短期雇用関係も含めワンストップで相談できるよう、新規就農相談センターの相談窓口強化 等</li> </ul> <p>○地域の農業生産等を持続可能にするため、収穫時など農繁期の臨時労働者などを含め多様な人材等の活躍促進が重要⇒<b>多様な人材確保のための環境整備</b>等を進める。</p> <p>○人材獲得競争が激化する中での人材確保には、他産業と遜色ない働きやすい環境を整え、多様な人材（就職氷河期世代を含む若者、女性、他産業を退職した人材、高齢者、障害者、生活困窮者等）を確保する等が必要 ⇒やりがいがあり、<b>働きやすい環境づくり</b>の推進： 労働時間の管理、休日・休息の確保、キャリアパスの提示、マニュアル化、農福連携<sup>*1</sup>の推進 等</p> <p>○農繁期等における労働力が確保できるよう、「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」（令和元年法律第64号）の仕組み<sup>*2</sup>も活用するとともに、多様な人材とのマッチングなど先進的取組事例の発信・普及を図る。</p> <p>○こうした取組を進めてもなお不足する人材を確保するため、<b>特定技能制度</b>による農業現場での外国人材の円滑な受入れに向けた環境整備を推進する。</p>
--

（注）新規就農・多様な人材関係のうち雇用関連部分を抜き出して簡略化した。ゴシック体での強調も著者による。

（\*1）「障害者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取組」をいう（「農福連携の推進」農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/noufuku/index.html>>）。

（\*2）この法律は、地域全体の仕事を組み合わせることで新たな雇用の場を創出すること等を目的とする。この法律に基づき、特定地域づくり事業協同組合で職員を雇用して事業者に派遣すること等ができる。周年雇用の創出、一定の給与水準の確保、人手不足解消、「半農半X」（農業と他の仕事を組み合わせた働き方）などの多様なライフスタイル実現への貢献等が期待されている（農林水産省農村振興局農村計画課「農林水産業の現場における人口急減地域特定地域づくり推進法の活用に向けて」2021.12.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/collections/content/info.ndljp/pid/12232574/www.maff.go.jp/j/nousin/tokutei-chiiki-dukuri/attach/pdf/index-4.pdf>>）。

（出典）「食料・農業・農村基本計画—我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために—」（令和2年3月31日閣議決定）pp.40-43. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/attach/pdf/index-13.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf)> を基に著者作成。

(79) 「食料・農業・農村基本計画—我が国の食と活力ある農業・農村を次の世代につなぐために—」（令和2年3月31日閣議決定）p.25. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/attach/pdf/index-13.pdf](https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/attach/pdf/index-13.pdf)> なお、食料自給力指標は、その時点における我が国の食料の潜在生産能力を評価する指標であり、その関連指標は、現実の国内生産を支えている基礎的構成要素を明らかにする観点から示されるものである（同、pp.19-20.）。

## 2 農業における雇用を支援する事業

現行の農業における雇用の支援事業のうち代表的なものに、研修の支援（表5参照）関係の2つの事業がある。ほかに、集落営農での雇用や、産地での労働力確保の支援も行われている。

### (1) 雇用就農資金（旧農の雇用事業）—研修を行う農業法人等への助成金—

平成20（2008）年の世界的な金融危機（いわゆるリーマンショック）による景気不安等に対応するための「生活対策」の一環として、農業分野の経営者育成と雇用創出等を図ることを目的として、同年に「農の雇用事業」が創設された<sup>(80)</sup>。平成24（2012）年度からは就農促進のための事業として拡充され、その後も支援タイプを追加するなど見直しが行われてきた。令和2（2020）年度からは働きやすい職場環境整備が要件に加わった<sup>(81)</sup>が、これは表5中の「農業の「働き方改革」の推進」、「働きやすい環境づくりの推進」と呼応するものと考えられる。

農の雇用事業は令和4（2022）年度からは「雇用就農資金」に切り替わった<sup>(82)</sup>が、支援タイプの区分や名称についてはこの切替え前後で変わらず、①雇用就農者育成・独立支援タイプ、②新法人設立支援タイプ、③次世代経営者育成タイプの3種類である。

雇用就農資金での①は、農業法人等が就農希望者（採用時点で50歳未満）を雇用し、当該農業法人等での農業就業又は独立就農に必要な技術・経営ノウハウ等を習得させるための研修を実施する場合に資金を助成するもので、支援額は年間最大60万円、支援期間は最長4年間である。ただし、支援対象は新規雇用就農者の増加分である<sup>(83)</sup>。

雇用就農資金での②は、農業法人等が、新たな農業法人を設立して独立就農することを目指す就農希望者を雇用し、研修を実施する場合に資金を助成するもので、支援額は年間最大120万円（3年目以降は年間最大60万円）、支援期間は最長4年間である<sup>(84)</sup>。

なお、①、②の支援額は新規雇用就農者が障害者、生活困窮者、刑務所出所者等の場合は年間最大15万円加算されるが、これは表5中の「多様な人材確保」と呼応すると考えられる。

雇用就農資金での③は、農業法人等がその職員等を次世代の経営者として育成していくため、国内外の先進的な農業法人や異業種の法人に派遣して実施する研修を支援するもので、支援額は月最大10万円、支援期間は最短3か月～最長2年間である。

### (2) 農業次世代人材投資資金の就農準備資金—研修を受ける就農希望者への給付金—

「就農しても生計が安定しないことを理由に5年以内に離農する者が多いこと等を踏まえて」、「定着する青年新規就農者を増大させるため」、平成24（2012）年度に、「青年就農給付金」が創設された<sup>(85)</sup>。その際、経営開始直後の青年就農者に対する給付金とともに、就農に向けた研修を受ける就農希望者に対する給付金も設けられた。後者は雇用就農の希望者も対象である。同年度の予算の説明資料では、これらの給付を行う理由として「就農後の定着を図る」こ

80) 農林水産省「その他の農林水産分野の検討における参考資料」（第5回農林水産省TPP対策本部資料3）2016.5, p.6. <[https://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/pdf/3\\_sankou\\_all.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/pdf/3_sankou_all.pdf)>

81) 「農の雇用事業」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou\\_jinzaiikusei\\_kakuho/koyou.html](https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/koyou.html)>

82) 「雇用就農資金」同上 <[https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou\\_jinzaiikusei\\_kakuho/shikin.html](https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/shikin.html)>

83) 過去にこの事業の支援対象となった新規雇用就農者が離農している場合、新たに支援を受けるためには、当該離農者分に当たる新規就農者を雇用する必要がある（「雇用就農資金」農業をはじめのJPウェブサイト <<https://www.be-farmer.jp/farmer/employment/fund/>>）。

84) 「雇用就農資金」前掲注82

85) 農林水産省 前掲注80, p.7.

とに加え「青年の就農意欲の喚起」を掲げていた<sup>(86)</sup>。

「青年就農給付金」は、平成 29（2017）年度からは「農業次世代人材投資資金」に切り替わったが給付金の区分は引き継がれた。雇用就農の希望者も対象となる「就農準備資金」では、令和 4（2022）年度においては、研修機関等（農業経営者育成教育機関、先進農家、先進農業法人等）で研修を受ける就農希望者（就農予定時の年齢が原則 49 歳以下）に、最長 2 年間、月 12.5 万円（年間最大 150 万円）が交付される<sup>(87)</sup>。

### (3) 集落営農における雇用の経費の支援

集落営農の従事者等は、地域差はあるものの高齢化が進展し（I3（2）(ii) 参照）、組織任せとなって逆に農業離れが進み後継者確保が難しい状況も見られること<sup>(88)</sup>、オペレーター不足等により解散する組織もあること<sup>(89)</sup>等の課題が指摘されている。令和 4（2022）年度に「集落営農活性化プロジェクト促進事業」において、集落営農の雇用支援策が盛り込まれた。集落の活性化に向けた新たな取組の中核となる人材を確保するため、候補となる若者等を雇用する経費（賃金・社会保険料等）について、年間最大 100 万円が最長 3 年間支援される<sup>(90)</sup>。

### (4) 産地における労働力確保の支援

産地における労働力確保の支援は、農業の新しい働き方確立の支援等として行われてきたが、令和 3（2021）年度補正予算では、コロナ禍の影響等による農業労働力不足（後述）への緊急支援策の中に、産地内における労働力確保を推進するための取組（募集アプリ活用の周知、情報収集・マッチング等）や繁忙期の異なる産地間の調整による労働力確保の取組（複数産地共同での労働力募集等）に対する支援が盛り込まれた<sup>(91)</sup>。これらは、令和 4（2022）年度の当初予算において、「農業労働力確保支援事業」として引き継がれた<sup>(92)</sup>。

## 3 コロナ禍の影響等による農業労働力不足への対応等

### (1) コロナ禍における農業労働力不足

新型コロナウイルス感染症の流行により、令和 2（2020）年以降、国内外で行動制限、入国制限が行われた。同年、外国人技能実習生の来日が困難になったことによる影響が大きかったのは、長野県・群馬県の規模拡大が進んだ高原野菜生産地や北海道といった、冬季の農作業が

<sup>(86)</sup> 「7 新規就農総合支援事業 [新規]」『IV. 平成 24 年度農林水産関係予算の主要事項』（平成 24 年度農林水産予算概算決定の概要）p. [1]. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei\\_b007.pdf](https://www.maff.go.jp/j/budget/2012/pdf/kettei_b007.pdf)>

<sup>(87)</sup> 「就農準備資金・経営開始資金（農業次世代人材投資資金）」2022.5.16. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/new\\_farmer/n\\_syunou/roudou.html](https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/roudou.html)>; 「新規就農者育成総合対策実施要綱」（令和 4 年 3 月 29 日付け制定 3 経営第 3142 号）p.3. <[https://www.maff.go.jp/j/new\\_farmer/n\\_syunou/attach/pdf/roudou-12.pdf](https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/n_syunou/attach/pdf/roudou-12.pdf)> なお、この 150 万円という額の創設時の考え方については、平成 24（2012）年度予算の説明資料中では、経営開始直後の青年就農者に対する給付金（当時はこちらも 150 万円）と共通で、「所得の確保 最低賃金（約 820 円×1800 時間）の確保」と表現されていた（「7 新規就農総合支援事業 [新規]」同上、p.[2]）。

<sup>(88)</sup> 「ニュースあぐり 担い手 次世代対策なお課題 集落営農 現状は」『日本農業新聞』2022.4.25.

<sup>(89)</sup> 『令和元年度食料・農業・農村白書』2020, p.172.

<sup>(90)</sup> 「53 集落営農活性化プロジェクト促進事業」『III. 令和 4 年度農林水産予算概算決定の主要事業概要』（令和 4 年度農林水産予算概算決定の概要）農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei\\_pr53.pdf](https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei_pr53.pdf)>

<sup>(91)</sup> 「産地における労働力確保について」同上 <[https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou\\_jinzaiikusei\\_kakuho/roudouryoku.html#support](https://www.maff.go.jp/j/keiei/nougyou_jinzaiikusei_kakuho/roudouryoku.html#support)>

<sup>(92)</sup> 「56 農業労働力確保支援事業」『III. 令和 4 年度農林水産予算概算決定の主要事業概要』（令和 4 年度農林水産関係予算概算決定の概要）同上 <[https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei\\_pr56.pdf](https://www.maff.go.jp/j/budget/pdf/r4kettei_pr56.pdf)>

少ないため毎年春先から新たに1年未満の技能実習生を多く受け入れている地域であった<sup>(93)</sup>。一方で、茨城県や宮崎県などは、多くの技能実習生を受け入れているものの「2年以上の実習生が大半」であるため、当面は既存の技能実習生が活動し続けることができた。

また、コロナ禍で生じた農業労働力不足の原因としては、入国制限のほか、県境をまたぐ移動の自粛（手伝いのための帰省の自粛、観光農園の来客数の減少）に加え、一斉休校が行われた際には農業で働く子育て世代が仕事を休むケースの増加の影響もあったとの指摘がある<sup>(94)</sup>。

## (2) 国内在留の外国人技能実習生等への対応

外国人技能実習生等には、出身国での入国制限等により予定の期限を迎えても帰国が困難となった者や、解雇等により実習の継続が困難になった者もあった。帰国が困難な者については在留資格を「特定活動」に変更して業務の継続ができることとされ<sup>(95)</sup>、また、解雇等がなされた者については、農業を含め特定技能制度の対象である分野での再就職の支援とともに、一定の要件の下、在留資格「特定活動」への変更を許可される<sup>(96)</sup>などの対応が取られた。

## (3) 国内の代替人材確保策

国内人材に関しては、コロナ禍による営業自粛や客数減少で業績不振となった飲食業、宿泊業等に休職者や失業者が生じた。こうした人材も含めて、不足する農業労働力の代替となる人材の確保が目指され、令和2（2020）年度補正予算において、「農業労働力確保緊急支援事業」が創設された<sup>(97)</sup>。これには、国内の代替となる人材（農業経験を有する即戦力人材、他産業従事者や学生等の多様な人材）の募集や、そうした人材が農作業を実施する際の「掛かり増し」（本来予定されていた費用との差額）労賃、交通費、宿泊費、保険料等の支援が盛り込まれた。

## おわりに

事業体形態での農業経営が伸張する一方で、農家数や世帯内農業労働力は減少が続いている。また、近年導入された農業労働力の指標である農業就業者の人数も減少している。しかし、産業としての観点、あるいは国内農業生産の観点からは、農家や世帯内農業労働力の減少、農業

93 「新型肺炎 中国人技能実習生入国難航 春の人手不足懸念」『日本農業新聞』2020.3.5; 「人手不足当座しのぐ実習生来ぬ野菜産地」『日本農業新聞』2020.6.16; 「長野・野辺山高原 外国人実習生4割入国できず」『日本農業新聞』2020.7.23; 石田一喜「外国人労働者問題と他産業からの転職受入れ」『農業と経済』86巻11号, 2020.12, p.108.

94 石田一喜「コロナが変える農業」2020.10.2, p.8. 農林中金総合研究所ウェブサイト <<https://www.nochuri.co.jp/genba/pdf/otr20201013.pdf>>

95 農林水産省経営局「別紙 農業関連の外国人材の受入れに関する新型コロナウイルス感染症への対応について」『農業関連の外国人材の受入れに関する新型コロナウイルス感染症への対応について』（令和2年3月9日元経営2954号）（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11482615/www.maff.go.jp/j/saigai/n\\_coronavirus/attach/pdf/index-5.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11482615/www.maff.go.jp/j/saigai/n_coronavirus/attach/pdf/index-5.pdf)>; 出入国在留管理庁「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申請の取扱いについて」2020.3.19.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11480293/www.moj.go.jp/content/001317458.pdf>>

96 出入国在留管理庁「新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援について」2020.4.17.（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11488060/www.moj.go.jp/content/001319050.pdf>>

97 「4 農業労働力確保緊急支援事業」『令和2年度農林水産関係補正予算の概要』農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/budget/attach/pdf/r2hosei-27.pdf>>

就業者の減少のみをもって、即、問題であるとは言えない。退出農家の農地等が他の農家や農業事業体に集積・集約されるならば、1戸又は1事業体当たりの経営規模は拡大し、全体として農「業」、農業生産は維持できることになる。また、「農業構造の展望」の令和2(2020)年版では、全農地の8割を担うために必要な農業就業者数は、農地集積等の進展を前提として約86万人とされたが、数だけで言うならば、同年の個人経営体の基幹的農業従事者数(約136万人)のみで、それを大きく上回っている。農家や世帯内農業労働力、農業就業者の減少については、農地等の集積・集約の進展<sup>(98)</sup>等、構造改革の問題と合わせて考える必要がある。また、農業生産以外の観点<sup>(99)</sup>をどう考えるかとも絡む問題である。

対して労働力の高齢化の著しい進行は、農業生産に対してより直接的に影響する。比較的若い世代(「農業構造の展望」等言えば49歳以下)の割合を維持・向上できなければ、国内農業生産の持続性が危ぶまれる<sup>(100)</sup>。令和2(2020)年版の「農業構造の展望」では、農業就業者の定義に、農業に年間150日以上従事する役員等が加えられた。団体経営体の役員・構成員(農業に年間150日以上従事)の49歳以下の割合は35%(令和3(2021)年)であり、個人経営体の基幹的農業従事者の11%(令和2(2020)年)と比べれば高いが、組織形態や地域によっては高齢化が進んでいる。両者の経営者や経営者候補の、特に比較的若い世代での新規就農と定着が継続的に求められるのと同時に、農業就業者数の1割を占め、その半数が49歳以下(同)である常雇いの確保は、今後も不可欠であろう。

しかしながら、農業分野の国内人材の雇用難は深刻であり、多様な対象へのアプローチに様々な方法で取り組まねばならない状況になっている。表5やその注に掲げた農福連携や半農半Xに関する取組に加え、本文中では取り上げなかったが、全国農業協同組合連合会(JA全農)による、農作業受託事業を行う企業と連携した労働力支援の全国展開<sup>(101)</sup>や、スマートフォンアプリを通じた、1日単位の農作業アルバイトの広がり<sup>(102)</sup>など、これまで見られなかった動きもある。地方公共団体においては、地方公務員の副業として農業を認めるケースが広がり始めた<sup>(103)</sup>。

農業分野の外国人材は、令和2(2020)年に技能実習生だけで常雇いの2割を占めるまでになった。雇用者が比較的若いのは外国人材が若いことも寄与している。既に大きな存在になっている外国人材については、労働力としての位置付けが明確な特定技能制度が創設されたことは進

<sup>(98)</sup> 農地の集積・集約の進展は目標より遅い。これも課題であるが本稿では扱わなかった。この問題については、例えば、梶原武「人・農地プランの展開—集落機能を活用した農業者・農地の将来設計—」『レファレンス』854号、2022.2, pp.59-88. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_12125306\\_po\\_085403.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12125306_po_085403.pdf?contentNo=1)> 参照。

<sup>(99)</sup> 農業生産以外の観点として、農村コミュニティの維持の問題がある。前述のとおり、令和2(2020)年版の「農業構造の展望」について、「案」の提示の際の説明では、令和12(2030)年の「展望」として、「農業生産や農村を全体として支えていくため」には、全農地面積の8割を利用する担い手約86万人だけでなく、それを含んだ農業就業者140万人が重要な役割を担うとされた。

<sup>(100)</sup> ほかの可能性として、例えば、定年退職者の就農の流れの安定的な継続・拡大による農業生産の維持もあり得るが、定年の延長により、この流れは縮小する、又は、体力的な問題が大きくなるのではないかと考えられる。

<sup>(101)</sup> 「全農、全ブロック協議会設置 労働力支援 全国で展開 企業連携や産地間融通加速へ」『日本農業新聞』2022.2.18.

<sup>(102)</sup> 「1日バイト アプリで確保 収穫期に活躍 利用JA拡大」『日本農業新聞』2021.12.3.

<sup>(103)</sup> 「半農半官全国で胎動 有田・弘前に続け、議論生む」『日本農業新聞』2012.12.3; 「脱・指針 地方知恵比べ 人手不足対策 国、自治体に裁量」『日本農業新聞』2012.12.3; 「町職員が農業バイトで産地“応援” 葉草栽培を兼業—熊本県あさぎり町」『日本農業新聞』2022.2.11; 「長野、職員副業に農促進 県レベル初、公益性判断」『日本農業新聞』2022.3.26. なお、これには、営利目的の事業体での公務員の兼業の是非、雇用難の業種はほかにもある中での理解等、議論もある。

展であろう。しかしながら、受入れ側・外国人材側双方に技能実習制度と比較しての「メリット・デメリット」があり、「一気に技能実習生に置き換わるといったことにはなりそうにない」という分析もある<sup>(104)</sup>。また、特定技能外国人の人数が増えるにつれ、転職や解雇などに絡むトラブルが目立つようになったとの指摘が既にあり<sup>(105)</sup>、動向が注視される。

コロナ禍で休職者や失業者が存在する状況下にあっても、他産業等に従事していた国内人材を農業に引き付けるには「掛かり増し労賃」を要した。雇用待遇<sup>(106)</sup>の改善は、国内人材確保にとって重要であり、また、将来にわたって外国人材から選ばれる国となるためにも必要であろう。

農業労働力不足への対応としては、これまでも機械化や農業支援サービスが寄与してきた。技術の進歩を取り入れたスマート農業も含めて発展が期待される。

(もりた のりこ)

(本稿は、筆者が農林環境調査室在職中に執筆したものである。)

---

<sup>(104)</sup> 坪田 前掲注(48), pp.54-63.

<sup>(105)</sup> 「特定技能、家族帯同も拡大、「選ばれる国」へ支援急務、日本語教育など体制課題」『日本経済新聞』2021.11.18.

<sup>(106)</sup> 農業雇用者の労働条件等の就業実態については、農林水産政策研究所農業・農村構造プロジェクト労働力不足解消チーム「農業雇用労働力の実態とその動向—総務省「就業構造基本調査」組替集計から—」2021.12. <<https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/R03koyo.html>> において詳細に分析されている。