

2020年9月16日 全6頁

出入国制限により農業は人手不足に直面

中長期的な解決策として外国人労働者受け入れ緩和も選択肢の一つ

経済調査部 研究員 矢澤 朋子

[要約]

- 19年10月末時点の日本在住の外国人労働者は165.8万人と5年前の2.1倍となり、労働力としての重要性がますます高まっている。しかし、新型コロナウイルス感染拡大防止のための出入国制限により、日本国内で就労可能な在留資格を持つ外国人は20年4月以降減少している。本稿では、国の労働政策に関わる資格の中で最多を占める「技能実習」に焦点を当て、日本における外国人労働者の重要性について考察する。
- 技能実習生が多く従事する産業の労働需要を見ると、コロナ禍による経済活動の縮小の影響がほとんどない農林漁業の有効求人倍率のみ堅調に推移している。農業就業者数は減少の一途をたどる中、外国人労働者が増加しており、技能実習生の減少が労働力不足を引き起こしたと考えられる。コロナ禍以前のような出入国が可能になるにはまだ相当の時間が掛かると考えられ、農業の労働需要が高まる秋に労働力不足の深刻化が懸念される。
- 政府は、コロナ禍発生後に急激に起こった農業の労働力不足解消のための施策を講じている。中長期的な労働力不足解消の対策としては、「技能実習」とは異なる在留資格で、いわゆる単純労働に従事する外国人労働者を受け入れていくことなども有効であろう。
- 新型コロナウイルス感染症が世界中で拡大し、人の移動が制限されたことで、外国人労働者への過度の依存は国の経済活動にとってリスクとなり得ることが浮き彫りとなった。しかし、外国人労働者は今後も日本にとって必要不可欠な労働力である。政府は、このリスクを踏まえ、外国人労働者の受け入れ方針や方法を見直すことが必要と考える。

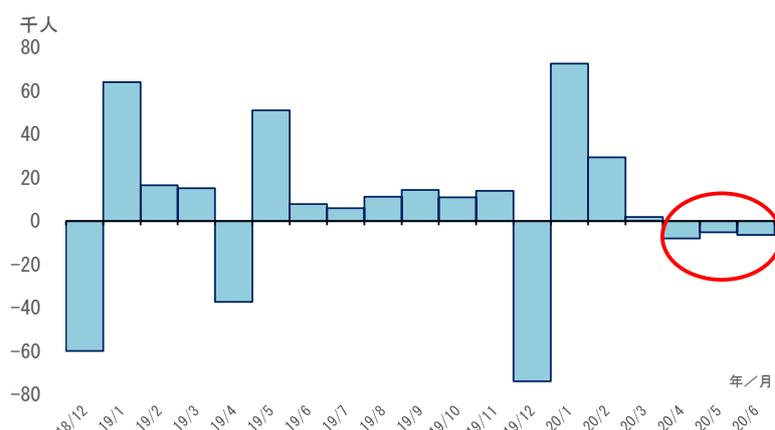
19年12月に中国・武漢市にて新型コロナウイルス感染が確認されて以降、瞬く間に世界中で感染が広がった。感染拡大防止のため日本を含む世界各国で外出制限や休業要請、出入国制限などが実施され、世界的に経済活動は縮小している。

日本においてもコロナ禍の影響で経済活動は縮小を余儀なくされ、労働需要は大きく減退した。しかし、農林漁業の様に労働需要が堅調な産業も一部みられる。

新型コロナウイルス感染拡大により、外国人労働者は純流出に転じた

19年10月末時点の日本在住の外国人労働者は165.8万人と5年前（14年10月末）の2.1倍となり、労働力としての重要性がますます高まっている。しかし、新型コロナウイルス感染拡大防止のため20年2月以降次々と出入国制限の対象国が拡大され、日本国内で就労可能な在留資格を保有する外国人¹の入国者数は2月以降激減している。入国者数から出国者数を控除した純流入者数を見ると、就労可能な在留資格を保有する外国人は4月から純流出が続いている。

図表1 就労可能な在留資格保有者の純流入者数の推移



注1：就労可能な在留資格とは、教授、芸術、宗教、報道、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、高度専門職、特定技能、技能実習、特定活動。

注2：純流入者数＝入国者数－出国者数。

出所：「出入国管理統計」、「在留外国人統計」法務省より大和総研作成

留学生のアルバイトなどに相当する「資格外活動」、永住者や日本人の配偶者に相当する「身分に基づく在留資格」を除くと、日本で就労可能な在留資格は主に①「専門的・技術的分野」、②「特定活動」、③「技能実習」に大きく分けられ、外国人労働者全体に占める割合は、それぞれ19.8%、2.5%、23.1%である（19年10月末時点）。①は「経営・管理」、「企業内転勤」など16の在留資格の合計であるため、本稿では在留資格の最多を占める「技能実習」に焦点を当て、日本における外国人労働者の重要性について考察する。

¹ 本稿では、就労可能な在留資格とは、教授、芸術、宗教、報道、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、高度専門職、特定技能（以上、専門的・技術的分野）、技能実習、特定活動とする（資格外活動、身分に基づく在留資格は除外）。

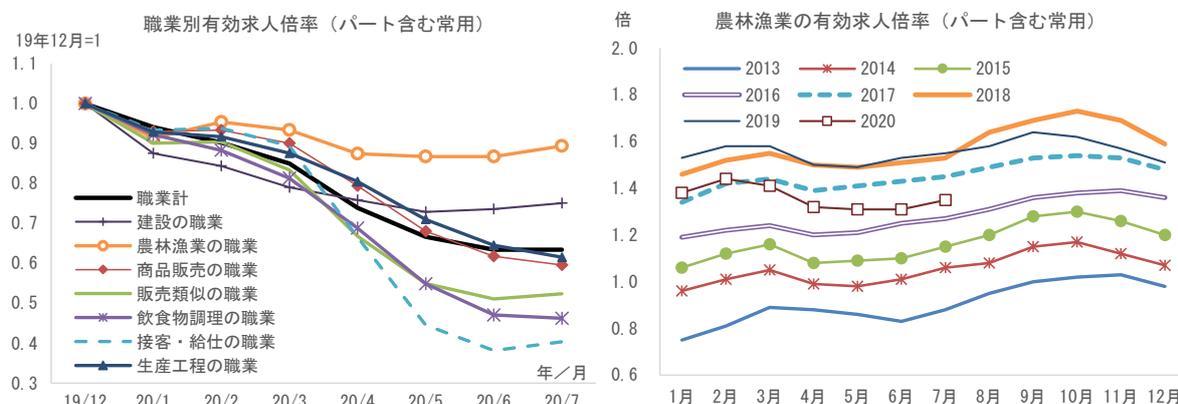
「技能実習」とは日本でのOJTを通じて開発途上国へ技能移転をする国際協力を目的とした制度であり、認定された業種でのみ就労が許可されている。技能実習生は15年以降特に大幅に増加しており、19年10月時点の『外国人雇用状況』の届出状況表一覧によると、製造業に57.5%、建設業に16.9%、卸売業・小売業に7.4%が従事している。また、「技能実習」では農業においても受け入れが認められており、外国人技能実習機構によると19年3月時点の技能実習認定件数の10.1%が農業である²。

農林漁業の有効求人倍率は、ほぼ横ばいで推移

上述した産業の労働需要に変化があったのかを確認してみよう。新型コロナウイルスが問題化する前の19年12月と比べると、コロナ禍による経済活動の縮小が大きく影響した職業で20年4月以降有効求人倍率の顕著な低下が見られる（図表2左）。具体的には、外出制限や休業要請などによって低迷を余儀なくされた接客・給仕の職業、飲食物調理の職業、販売類似の職業である。

一方、農林漁業の有効求人倍率は1月にやや低下するも、その後目立った低下は見られない。4～6月にかけては、その他の職業の有効求人倍率が急落する中横ばいで推移し、7月には上昇した。農林漁業の有効求人倍率には収穫時期などに基づく季節性（春及び秋に上昇）があり（図表2右）、20年の推移もそのトレンドから大きく逸脱するものではないだろう。

図表2 直近の職業別有効求人倍率（左）、各年別の農林漁業の有効求人倍率（右）



出所：「労働力調査」総務省、「一般職業紹介状況」厚生労働省より大和総研作成

農業の労働力は、外国人労働者に支えられている部分大きい

日本で農林業に従事する労働者は220万人（19年平均）で、そのうち約3万6,000人が外国人労働者である（19年10月末時点）³。農林業の就業者数は一貫して減少傾向にある一方、同

² 「技能実習」の受け入れが認められているのは、農業関係、漁業関係、建設関係、食品製造関係、繊維・衣服関係、機械・金属関係、その他の7つに大きく分けられており、『外国人雇用状況』の届出状況表一覧の産業区分とは一致しない。

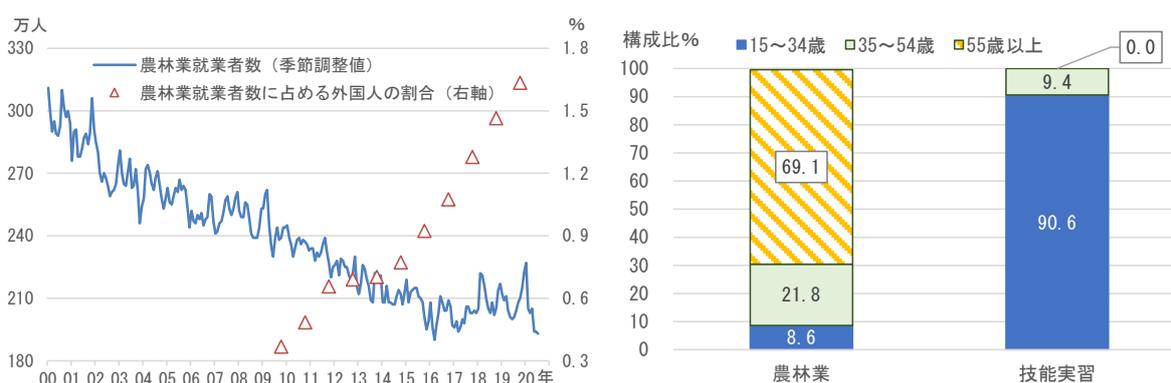
³ 「労働力調査」及び『外国人雇用状況』の届出状況表一覧では農業のみの就業者数は未公表であるが、平

産業に従事する外国人は年々増加している（図表3左）。『外国人雇用状況』の届出状況表一覧の公表が開始された09年10月末と比較すると、農林業に従事する外国人労働者は19年10月末ではおよそ4倍に増加し、その増加率は20業種⁴中6番目に大きい。

農林業に従事する外国人労働者の特徴は、そのほとんどが「技能実習生」ということである。外国人技能実習機構によると19年3月時点で農業における技能実習認定件数は約3万9,000件となっている。この件数は19年10月末時点の農林業に従事する外国人労働者数を上回るものの、労働者数の範囲が異なったり（林業含める／含めない）、調査時期が異なったり、認定後に実施困難となったり、実習を終えた者がいたりすることを考慮すると、同産業に従事する外国人のほとんどが技能実習と言えらる。しかし、この技能実習生も20年4月から純流出が続いている。

また、技能実習生全体のうち45.7%は15～24歳、44.9%は25～34歳と年齢的に若い（19年12月時点）。一方、農林業における55歳以上の就業者の割合は19年平均で69.1%と高齢化が非常に進んでおり、重労働で肉体労働が多い同産業は技能実習生の若い労働力を頼りにしている現状があると言えよう（図表3右）。

図表3 農林漁業の就業者数（左）、就業者の年齢層別割合（右）



注：右の構成比は、農林業、漁業は19年平均値、技能実習は19年12月時点。

出所：「労働力調査」総務省、「外国人雇用状況」の届出状況表一覧 厚生労働省、「在留外国人統計」法務省より大和総研作成

秋以降、農業における労働力不足の深刻化が懸念される

7月22日の決定に基づき、政府は現在出国中かつ再入国許可証を持つ外国人の一部について8月5日以降は再入国を認めており、9月1日からはその対象が拡大されることになっている⁵。

成27年の「国勢調査」によると農林業就業者のうち林業が占める割合は3.1%と小さいため、以後農林業は農業と同義とする。

⁴ 農業・林業、漁業、鉱業・採石業・砂利採取業、建設業、製造業、電気・ガス・熱供給・水道業、情報通信業、運輸業・郵便業、卸売業・小売業、金融業・保険業、不動産業・物品賃貸業、学術研究・専門・技術サービス業、宿泊業・飲食サービス業、生活関連サービス業・娯楽業、教育・学習支援業、医療・福祉、複合サービス業、サービス業（他に分類されないもの）、公務（他に分類されるものを除く）、分類不能の産業。

⁵ 入国拒否対象地域指定日から8月31日に出国した在留資格保持者。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/page1_000864.html

また、タイ、ベトナムなどの7カ国・地域からの就労・長期滞在目的在留資格⁶を持つ者の査証申請もすでに開始されており、徐々にではあるが外国人労働者の入国制限が緩和されてきている。しかし、新型コロナウイルス発生以前の自由な出入国が実現するまでにはまだ相当の時間が掛かると考えられる。

農業における労働需要の季節性及び4月以降続く技能実習の純流出を考慮すると、収穫期にあたる秋に向かって労働力不足の深刻化が懸念される。

政府の対策と中長期的な課題

政府は、新型コロナウイルスの影響により実習や就労が難しくなった技能実習生や就労目的の在留資格で働いていた外国人に対し、雇用維持支援を行っている⁷。具体的には農業・漁業を含む特定産業分野14業種⁸での就労を目的としたマッチング支援を行い、受け入れ先が見つかった場合は「特定技能」の在留資格を付与するというものである。

また、令和2年度補正予算として約46億円の「農業労働力確保緊急支援事業」の予算が計上された。他地域の農業従事者及び他業種からの就業者の呼び込みや就農・援農に関わる経費（交通費、宿泊費、保険料、賃金、研修費用等）などに補助金が支払われる⁹。

ただし、これらの施策はまだ緒に就いたばかりで、まだその効果や程度を判断できる段階ではない。

農業の外国人労働者への依存はリスクとなる側面も

今回のコロナ禍においては、外国人労働者への依存が強く、コロナ禍による経済活動縮小の影響がほとんどなかった農業で人手不足が顕著になりつつある。このことから、外国人労働者への過度な依存は国の経済活動にとってリスクとなる側面があると言えよう。農業従事者を移民に依存している欧州各国でも、出入国制限によって農業の人手不足が深刻となっており、農業における外国人労働者への依存と人手不足は日本に限った問題ではない。

英国では農業従事者の約8%を占める2万7,000人ほどが外国人であり（16年、4四半期平均）、それ以外におよそ7万5,000人の外国人が毎年夏に季節労働者として訪れるといわれている¹⁰。しかし、今年新型コロナウイルス感染拡大防止のための出入国制限により十分な外国人労働者を確保できないため、英国政府は“Pick for Britain”というキャンペーンを実施し、国を挙げて農業の労働力確保に努めている。チャールズ皇太子がSNSサイトで同キャンペーンへの参加を呼び掛けるなど、英国にとって農業従事者の不足が切実な問題であると強く認識され

⁶ https://www.mofa.go.jp/mofaj/ca/fna/page22_003381.html

⁷ http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri14_00008.html

⁸ 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業。

⁹ https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/roudouryokukinkyukakuho/roudouryokukinkyukakuho.html

¹⁰ “[Migrant workers in agriculture](#)”, (July 2017) House of Commons

ていることがわかる。

世界各国の出入国制限がコロナ以前に戻る時期が見通せない中、まずは今秋に発生するであろう農業の労働力不足をマッチングや補助金でどれだけ補えるか、そしてこれら対策の効果はいつまで（来春の繁忙期まで）持続するのか、対策を講じても不足する労働力はどう補うべきか、などが日本の喫緊の課題となろう。

外国人受け入れの基本的な考え方の見直しが必要

政府の外国人労働者受け入れに関する基本的な考え方は、専門的・技術的分野の外国人は積極的に受け入れる一方、それ以外の分野の外国人の受け入れは様々な検討を要するとなっている¹¹。しかし、上述した通り、「技能実習」は外国人労働者の最多を占めており（「資格外活動」及び「身分に基づく在留資格」を除く）、実情はいわゆる単純労働に従事する外国人に頼らざるを得ない産業が多くある。政府は、まず外国人労働者受け入れに関する政府の指針と現状の乖離を踏まえ、国としての方針を見直すことが必要と考える。

現在いわゆる単純労働者は「技能実習」でのみ受け入れているが、他の在留資格でも受け入れるということも現状を踏まえた対策の一つとなるだろう。政府は19年4月より「専門的・技術的分野」の一つとして「特定技能」という在留資格を新設し、農業、漁業、建設など労働力不足が深刻な14分野に外国人労働者を受け入れようとしている。「特定技能」ではある一定水準の技能や経験、日本語能力が求められるが、外国人労働者はより良い雇用条件の下で働くことが可能となる。しかし、20年6月末時点での受け入れ人数は5,950人と計画のわずか1.7%に留まっている（5年間で最大34万5,150人を受け入れる見込み）。まずは、「特定技能」が十分に活用されるよう、在留資格取得方法の簡素化、受け入れ側及び外国人労働者側のメリットの最大化などを目的とした改善を行い、制度の周知徹底をしてはどうだろうか。

これまで述べてきた通り、日本経済にとって外国人労働者は、専門的・技術的分野であれ、それ以外であれ、必要不可欠な労働力となっている。政府はこの事実と外国人労働者への過度の依存から生じるリスクを踏まえ、外国人労働者の受け入れ方針を見直し、外国人労働者を惹きつける受け入れ方法を提示する必要があるだろう。

¹¹ 出入国管理庁。 http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00127.html