第一次産業の課題と今後

2020-12-08

HR2599 たくぞう

概要

　第一次産業の現状と課題について考察した。第一次産業は国の安全保障ともいわれ、必ず次世代に継続していかねばならない産業である。しかし、少子高齢化に伴う、労働力不足が各業界で起きている。第一次産業も例外ではなく、人手不足に陥り、現状は深刻である。人手不足を補うことは簡単ではなく、後継者を見つけるには時間も労力もかかる。人手不足を解消する一つの手段として、政府は外国人による技能実習生に頼るに至った。農業をはじめとする第一次産業の業界団体では外国人労働者に頼ることに是としたが、様々な問題が起きている。果たしてただ外国人材に頼ることで日本の第一次産業を守ることができるのか。外国人と共生しつつ、労働者不足をどのように解決していくべきか、その課題を考察する。

目次

1. 第一次産業の衰退
   1. 第一次産業の定義
   2. 日本の労働市場の変化
   3. 人材不足な業界
   4. 第一次産業の労働者人口
   5. 食料自給率の低下

2.　　第一次産業の重要性

　2.1　第一次産業の収益性

(1)　農業

(2)　林業

2.2　多面的機能

　2.3　AI・ICTとの結びつき

　2.4　第六次産業とも

3.　第一次産業における外国人労働者の歴史

　3.1　外国人労働者とは

　3.2　南大東村からみる法律施行以前の外国人労働者

　3.3　外国人労働者受け入れの歴史

4. 　第一次産業への影響

　4.1　特区制度

　4.2　2019年改正入管法による変化

5.　新型コロナウイルスの影響と今後

むすびに

参考文献リスト

1. 第一次産業の衰退
2. １第一次産業の定義

　第一次産業とは、自然界に働きかけをかけて直接富を所得する産業のことである【1】。イギリスの経済学者である、コーリン・クラークの産業分類によると、それらに該当する産業は農業や漁業、林業、鉱業である。しかし、日本標準産業分類によれば鉱業は第二次産業に分類される。また、第一次産業のなかでも細かくみると、大分類Aに農業と林業、大分類Bに漁業と分類することができる【2】。ゼミ論文では大分類Aに属している農業と林業に焦点を当てて考察する。

1. ２　日本の労働市場の変化

現在、日本は少子高齢化社会となり、大きな社会問題となっている。従来の日本の人口はピラミッド型と呼ばれ若い世代が高齢者より多くの比率を占めていた。しかし、現在はその人口統計が逆転しつつあるつぼ型へと変化している【2】。そうして、人口減少に伴い日本の労働力人口にも大きな変化がでてきている。労働力人口も高齢者の比率が高くなり若い世代の人手が不足することで様々な業界で人手不足が起きている。日本の労働力人口の推移として、1990年では6,400万人であったが2030年では6,100万人と減少の傾向である。このグラフから労働力人口が減少の傾向にあることがわかる。この300万人の減少分を埋めるために様々な方策を打つことで人手不足を解消しようとしている。

1. ３　人手不足な業界

　人手不足が顕著に表れている業界は、建設業界、医療介護福祉業界、飲食業界、サービス業界などが挙げられる【3】。その中で外国人労働者が多く就労している業界は第一次産業である農業やサービス業界、製造業と多岐にわたる。日本国内に高齢化が進む業界も多くあるため、人手不足を解消するためには外国人労働者に頼らざるを得ない状況ができている。

1. ４　第一次産業の労働者人口の変化

　第一次産業の労働者人口も大きく減少している。農林水産省の調べによると、1951年（昭和26年）時点で、第一次産業の労働者人口が約1,700万人いたのに対し、2019年（平成31年）の段階では約220万人にまで減少している。68年の間で約1,400万にもの労働者人口が減少した。

以上のグラフのように、第一次産業の労働市人口が顕著に減少していることがわかる。農業でいえば、農家の数も大きく減少していることがわかった。総農家数も1955年（昭和30年）では600万戸存在したのに対し、2015年（平成27年）では215万戸にまで減少している。労働者人口も減少してると総農家数も減少していた。農業といっても様々な経営形態が存在する。大きく2種類の経営形態に分けることができる【4】。

1. 個別経営  
   個別経営とはいわゆる家族経営のことである。農業生産物の販売を目的とする農業経営体のことで世帯による農業経営のこと。農家の9割以上がこの個別経営で成り立っている。
2. 組織法人経営  
   組織法人経営とは一般法人などによる経営のことである。例えば、農地改正法により規制緩和されたことによる新規参入で楽天農業が組織法人経営をしている。組織法人経営の割合が近年高くなっている。

以上の二種類に農業経営で分けることができる。いずれの経営体系も経営耕地面積が30haであることと、農作物の作付面積などの規模を満たす農業経営体の外形基準以上のことである。組織法人経営の割合が高くなっている背景には農家の人手不足があり、農業にも新規参入がしやすい環境となっている。  
　同じく林業に関しても従事者数が大きく減少し、65歳以上の割合が25％を占める。一方で若年者（35歳未満の割合）の従事者割合をみると、全産業では減少しているが、林業に関して言えば増加している【5】。これは政府の政策や早くから外国人労働者に頼っている背景がある。

1. ５　食料自給率の低下

　農業の従事者数が減少している状況から食料自給率も低下する状況が続いている。食料自給率は、国内の食料供給に対する食料の国内生産の割合を示す指標である。経済合理性の観点からいえば、無理に食料自給率を上げる必要はない。グローバル主義やダイバーシティが謳われる世の中で農家を保護する必要はないと思う。しかし、日本の食料自給率が低下の一途をたどることになると農地が荒れ果てるなど自然界との関わりがなくなってしまうのではないかと感じる。なるべく国産の食料を口にするこということは重要であると思う。そのため、後継者不足など人手不足に陥っている第一次産業で働き手を補う方策が必要であると改めて思う。

1. 第一次産業の重要性

　２．１　多面的機能  
第一次産業は近年、「多面的機能」という言葉が大変重要となっている。多面的機能とは国土の保全、水源の涵養、自然の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能のことをいう【6】。第一次産業は、自然界との関わりが密接にあり、長期間にわたり継続的に活動をする。第一次産業は、ただ生産をするだけではなく、文化や歴史なども同時に継承し形成してく産業であり大変重要である。他にも多面的機能の象徴として洪水などの災害対策にもなり、自然環境保全や農村・漁村の景観・体験学習や教育の場が設けられるというように、様々な要素で重要であるといえる。

２．２　AI・ICTの活用

今や農業や林業は人手不足を補う方策として、政府主導でAI・ICTの導入を進めている。農業も林業も「スマート農業」、「スマート林業」という形で取り組んでいる。「スマート農業」、「スマート林業」の目的には以下の三点が挙げられる【7】。

　（１）省人化、労力の削減

　第一次産業の高齢化が進み、深刻な労働者不足に陥っているので現場の負担軽減が目的である。ロボット技術を用いて農業では農機ロボットの自動操縦技術により省人化を図り、収穫作業などをロボット技術により自動化した。他にもドローンによる農薬の空中散布や収穫した作物の箱詰めロボット、荷物の運搬用のロボットなど用途は多岐にわたる。

　（２）技術の継承

　後継者不足やなり手不足を補うために、個人経営で培った技術やノウハウを継承する必要がある。林業においても従来は紙ベースで空中写真や森林計画図を管理していた【8】。これを森林JISというデータで一元管理することでより高度なレベルの人材育成にも繋がる。この技術をシステム構築することで持続的に継承することができる。

　（３）食料自給率の向上

　これは農業にいえることだが、日本の食料自給率は38％までに低下している【9】。輸入が自国生産を大幅に上回っている状況で適切なバランスとはいえない。そうした中で、少ない人員で天候にも左右されにくい農作物を作ることを目的としてセンサーやロボットといったAIを活用する。このようにして食料自給率をあげる要因の一つになり得るのではないか。

　以上の三点からAI・ICT化といった今まで人が全て作業してきたことを自動化させることで負担軽減、効率化をもって人手不足の解消の手段となり得るのではないか。

２．３　第六次産業

　第六次産業とは農業経済学者の今村奈良臣が提唱した造語である【10】。第一次産業である農業が食品加工・流通販売にも展開し業務展開をしている経営形態を示す。このような経営の多角化を第六次産業と呼ぶ。第一次産業は決して衰退させてはいけない産業であり、第二次産業と第三次産業と有機的、総合的結合を図り付加価値として農業のブランド化、レストラン経営などすべきという主張である。

　第三章では第一次産業の重要性を考察し、重要な産業であるとわかった。AI・ICT化を図ることが抜本的な労働力不足の穴埋めとはならない。現実をみると外国人労働者に頼りっきりであるのが事実である。どのように外国人労働者と向き合うべきかなど、外国人労働者が労働力不足の解消となり得るのか考察していく。

1. 第一次産業における外国人労働者の歴史

３．１　外国人労働者とは

　昨今、グローバル社会という言葉が世界を席巻している。国境を越えて世界中の人々が行き来しやすい時代となった。そして島国である日本も例外ではなく、多くの外国人が日本で多く就業している。外国人労働者とは一般に外国籍をもつ労働者のことをいう【1】。グローバル化により多く日本企業が外国人労働者を雇うことで年々外国人労働者は増えている。来日する外国人労働者は入管法などといった法律により期限などの制限が設けられている。1988年（昭和63年）の第六次雇用対策基本計画により初めて外国人労働者問題への対応などが明記され、クローズアップされることとなった【1】。そして1990年（昭和65年）の入管法により、在留資格の整備や雇用主に対する罰則規定を設ける法律が施行された。

　３．２　南大東村からみる法律施行以前の外国人労働者

入管法が制定される以前を見ても外国人労働者は出稼ぎに来日していた歴史がある。沖縄県南大東村では人手不足を補うために外国人労働力を早期から導入していた。沖縄県といえばサトウキビが有名であるが、南大東村は唯一の基幹産業であり有数の生産地の島である。南大東村では戦前から沖縄本島から収穫期の季節労働者を募集していたが、本土の経済成長により年々減少していた。そこで、1969年（昭和年）から台湾と契約し外国人労働者を雇うこととなった。外国人労働者を雇うメリットは多くあり、①出来高払いのため低賃金で雇うことができる②長時間労働を強いることができる③農家が最終責任をもつことができるという以上三点のメリットがある【11】。こうして南大東村は6割もの外国人に依存することとなった。外国人労働者を雇えた理由は復帰特別措置法による法的根拠で雇うことができたのだ。しかし沖縄以外の都道府県はこのような優遇措置はなかった。そのため1980年代から人手不足の問題が露呈し、第三次産業の割合が非常に高くなり外国人労働者の需要が高まった。そして同時期に観光目的で来日した外国人がそのまま観光ビザで不法就労するケースが多くあり、1992年では不法残留者が約28万人にも達していた【12】。そのため入管法を改正した経緯がある。

３．３　外国人受け入れの歴史

入管法はいわゆる出入国管理及び難民認定法である。外国人の日本の在留を許可することや難民条例及び難民議定書に基づく難民認定制度を定めた法律である。３．１　外国人労働者とは　でも述べた第六次雇用対策基本計画では単純労働を目的とした外国人労働者の受入れは禁止され、専門的・技術的な能力を身につけるための人材雇用しか受入れを認めていない。当初の入管法では日系1・2世にしか在留資格が与えられなかった【12】。しかし、90年の改正入管法では日系1・2世のみならず、「定住者」として在留資格が認められた。90年の改正入管法では抜本的な外国人労働者の受入れには繋がらず、93年に制度として始まった「技能実習制度」が抜本的な改革となった。この「技能実習制度」が採用されたことにより、受け入れ幅が大きく広がった。しかし、この「技能実習」は名ばかりの労働であった【12】。多くの場合は低賃金・劣悪環境の奴隷状態であり、最低賃金すら保障されない状況であった。そして、一年の研修が経ち技能検定試験を受験し、また劣悪な環境で働くこととなる。その後入管法は都度改正され、2009年の改正で外国人技能実習制度は更に拡大された。それまで「研修」とされていた最初の一年間を「技能実習一号」とし、それまで「技能実習」と呼ばれていたものを「技能実習二号」とすることで拡大した。滞在期間は最長で三年となった。最後に、2017年の改正入管法では、新たに「技能実習三号」ができ滞在期間は五年間に延びた。更に2019年には「特定技能」が創設され多くの就業者を受け入れるようになった。そして現在の入管法下で就労する外国人労働者は大きく分けて6種類に分類される【12】。  
①**専門的・技術的分野**

…大学教授や医師、介護福祉士など  
②**身分に基づき在留する者**（主に日系人、永住者など）

…在留資格は在留中に活動の制限なし  
③**技能実習**

…技能移転を通じた開発途上国への国際協力が目的  
④**特定活動**

**…**ワーキングホリデーや外国人建設就労者など  
⑤**資格外活動**（留学生のアルバイトなど）

…本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内で報酬を受ける活動が許可

　外国人労働者は以上の6種類に分類し、2019年（令和元年）10月現在での割合は以下の通りである。  
このように技能実習生と留学生で労働者の四割を占めていることがわかる。その場しのぎの外食産業などのサービス業で働く外国人が多くを占めている。

ここまで外国人が日本で働く歴史を考察した。次の章ではこの入管法が第一次産業である農業や林業にどのような影響を与え、どのように向き合えばよいのか考察していく。

1. 第一次産業への影響

　４．１　特区制度

　外国人労働者受入れの緩和を政府は進めてきており、農業へ与え影響も出ている。人手不足を解消するための一つの方策をして特区制度を設けることになった。特区制度とは、特定地域で集中的に規制緩和や税制優遇を行い、経済の活性化などに取り組む仕組みのこと【17】。2006年に安倍政権の下で新しく農業特区が新設された。初めて指定された地域は兵庫県養父市であり、企業に農地所有を認めることで長期所有をし、海外の専門人材の雇用なども条件として特区に認定された。

　林業では2003年から一早く外国人の受入れに取り組んでおり、大きな柱の政策である「緑の雇用」がある。これは現場技能者の育成を目的としたものである。実際に愛媛県の企業では緑の雇用を通じてカンボジア人研修生を採用している【14】。研修生は日本語等の資格試験に合格しているので、技術的な面を指導する。長く働けた要因は環境をよくすることにあるという。しかし、このような事例はごく少数であり更に規制緩和が必要と主張する。

　４．２　急増する技能実習生

　2019年の改正入管法により新たに「特定技能」が追加されたことにより農業や林業にも変化がでている。以下のグラフのように毎年上昇していることがわ

かる【15】。雇用労働力の確保が難しい地域を中心に、受入れが進んでいる。茨城県鉾田市では外国人研修生の受入れが進んでおり、メロンを中心とした栽培が盛んである。中国人の通訳を雇うことにより円滑なコミュニケーションを図ることに成功し、国際交流の推進にも繋がっている。一部の研修生は帰国せずそのまま地元に残り地域に貢献をしている。

このように外国人を受入れることにより国際交流などにも発展し地域のニーズに合った受入れができている。しかし、第一次産業における外国人の受入れは他の業種と比較すると割合が非常に低い。特定技能は14種類認定されたが、そのうち農業が占める割合は、22.3％である。そのうち、北海道、長野県、沖縄県が半数を占める。まだ外国人労働者の受入れが特定地域に偏っていることがわかる。

５．新型コロナウイルスの影響と今後

　2020年現在、COVID－19、新型コロナウイルス渦の影響で、外国人が来日して就業できないという問題が発生している。2月下旬の段階では約360人の受入れに目途が立っていず、負の影響がでている【16】。産地では有効な打開策もなく、国レベルの問題となっている。技能実習生は業種を一つ選択すると他業種への移動は認められなかった。つまり、外国人労働者には職業選択の自由もなかったのだ。しかし、新型コロナウイルスの影響で法務省は特例として別の業種や職種の企業に転職できることとなった。今後ますます外国人の受入れが不可欠となり雇用の流動化も進むであろう。

むすびに

　島国であり江戸時代には鎖国も経験した日本であるが、グローバリゼーションが進む世界で先進国としても外国人労働者を受け入れるスピードは更に加速していくと思う。今後少子高齢化社会が加速し、限界集落などは消滅の危機にある。地方が活性化しなければ日本の将来は暗い。その地方を支える柱が第一次産業である農業や林業であると考える。また、これらの産業は技術を綿密に学ぶ必要がある。時間が必要であるのに在留資格が5年だと難しい。農業や林業に関しては在留資格の撤廃も考える必要があるのではないか。一方で外国人労働者が多く来日すると犯罪率が高くなるといった懸念の声も上がっている。実際には犯罪率は減少している【13】。したがって農業や林業の労働力を維持するためには外国人労働者の受入れを加速する必要がある。もちろん、AI・ICT化は必須だが抜本的な改革にはならない。抜本的な改革をするには技能実習生の受入れを強化するべきという判断に至った。

参考文献

1. 宮島喬、鈴木江理子、新版＿外国人労働者受け入れを問う、岩波書店、2019-10.
2. 図4　産業別就業者数、独立行政法人　労働政策研究・研究機関、閲覧日　2020-12-05、<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/timeseries/html/g0204.html>
3. 島井一平、国家と移民：外国人労働者と日本の未来、集英社新書、2020-06.
4. 企業等の農業参入へ、農林水産省、2020-10-07、閲覧日　2020-12-05、<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/sannyu/kigyou_sannyu.html>
5. 林業労働力の動向、林野庁、閲覧日　2020-12-05、[林業労働力の動向：林野庁 (maff.go.jp)](https://www.rinya.maff.go.jp/j/routai/koyou/01.html)
6. 鈴木朝雄、第一次産業の多面的機能、立法と調査、2008-04、閲覧日2020-11-15
7. 「スマート農業」とはどんなものか？ICTを活用した農業のメリットと導入の課題、SMART　AGRI、SMART　AGRI編集部、2019-03-19、閲覧日　2020-12-06、[「スマート農業」とはどんなものか？ ICTを活用した農業のメリットと導入の課題 | 農業とITの未来メディア「SMART AGRI（スマートアグリ）」 (smartagri-jp.com)](https://smartagri-jp.com/smartagri/20)
8. スマート林業の実現に向けた取組について、林野庁、2018-03、閲覧日　2020-12-06、[siryou4.pdf (kantei.go.jp)](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/nourin/dai9/siryou4.pdf)
9. 日本の食料自給率、農林水産省、閲覧日 2020-12-06、[日本の食料自給率：農林水産省 (maff.go.jp)](https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/012.html)
10. 6次産業、Wikipedia、閲覧日　2020-12-06、[6次産業 - Wikipedia](https://ja.wikipedia.org/wiki/6%E6%AC%A1%E7%94%A3%E6%A5%AD)
11. 八山政治拡大する外国人の農業就労～その課題と展望～、農政調査時報　秋(580号)、12-22
12. 澤田晃宏、ルポ　技能実習生、ちくま新書、2020-05.
13. 島井一平、国家と移民：外国人労働者と日本の未来、集英社新書、2020-06.
14. 栩木誠、農政展望第74回、経営実務、2020-05、98-101
15. 八山政治、拡大する外国人の農業就労～その課題と展望～、農政調査時報　秋(580号)、12-22
16. 永吉希久子、移民と日本社会、需要の影響を多面的に議論、日本経済新聞、2020-04-18
17. 企業の農業所有、特区で解禁、日本経済新聞、2006-06-13