

1951年7月20日第3種郵便物認可 2020年12月1日発行 毎月1回1日発行第70巻第11号

ISSN 0913-6134

農村と都市をむすぶ

特集 コロナ禍の下での農林水産業の動向
神山 安雄 軍司 聖詞 佐々木貴文

2020年12月号 NO.828

水産研究成果報告
松本有記雄



編集代表 谷口信和

農村と都市をむすぶ 二〇二〇年十二月号(第八二八号) 特集 コロナ禍の下での農林水産業の動向

一九五一年七月二十日第三種郵便物認可
二〇二〇年十二月一日発行 毎月一回一日発行 第七〇巻第十一号

農村と都市をむすぶ 頒価二一〇円 送料七五円

東京都千代田区霞が関一ノ二ノ一
全農 農林労働組合
農村と都市をむすぶ編集部
TEL 〇三三三五〇八一四三五〇



かんきつ王国・愛媛 (愛媛分会)

愛媛県は柑橘の生産量が日本一ですが、近年は、高齢化などで、収穫作業の人手不足が課題となっています。労働力確保のため、全国から収穫アルバイトを募集するなどしていましたが、今年は、新型コロナウイルス感染症の影響で、県外からのアルバイトを招くのが難しくなっています。そこで、各産地では、県内からの労働力確保に、例年以上に力をいれています。その一つが、希望者がボランティアとして登録後、参加可能な日時に収穫作業に従事する「愛媛お手伝いプロジェクト」で、愛媛分会の組合員有志も登録しています。なお、温州みかんの収穫は12月末でほぼ終わり、その後、いよかん、せとか、甘平など晩柑類の収穫作業が続きます。(愛媛分会)

「農村と都市をむすぶ」編集委員会 (農林行政を考える会)

編集代表	谷口信和	東京大学名誉教授
編集委員	服部健安	国際農政研究所代表
	堀山瀬林	早稲田大学名誉教授
	神加小矢秋安友作	農政ジャーナリスト
		東京大学名誉教授
		静岡農専短大教授
		東京大学准教授
		宇都宮大学教授
		東京大学教授
		日本大学准教授
		明治大学教授

「農林行政を考える会」会員の最新著書の紹介

水田活用新時代

—減反・転作対応から地域産業興しの拠点へ—

谷口信和・梅本 雅・千田雅之・李 侖美 著

米価下落、TPP・自由化路線に抗し、
水田を地域農業・産業の拠点として
活かすための実践的提案の書



「農政改革」下の農業・農村

神山安雄 著



「日本酪農への提言」

持続可能な発展のために

小林信一 著



◎「水田活用新時代」は農文協(農業書センターTEL03-6261-4760)、「農政改革下の農業・農村」は農林統計出版(TEL03-3511-0058)、「日本酪農への提言」は全農林・農村と都市をむすぶ編集部(TEL03-3508-4350)までお問い合わせください。

編集後記

先ずは、分会と組合員から投稿写真の提供がありましたのでご紹介します。表紙の投稿者は、仙台分会組合員の桑原章さんで、消費安全技術センター仙台センターに所属されています。飛び立つ飛行機の名前は「ドリームリフター」という名物飛行機で、世界に四機しかないボーイング社の貨物専用飛行機だそうです。運ぶのは、ボーイング社の飛行機部品で、中部地方に多くの生産拠点が有り、なかでも、大型部品の主翼部分は名古屋市中作られ、そのままアメリカ・ワシントンのボーイング社へ運ぶのが役割ということでした。改めて、日本の技術力のすばらしさを実感するところです。

裏面の投稿者は愛媛分会で、収穫の最盛期を迎えたミカン畑の写真です。詳細は写真の下にコメントを頂いていますが、コロナの影響で今まで以上に労働力確保が課題となっており、生産者の苦勞が目に見えます。組合員皆様から投稿写真の提供をお願い致します。

さて、今年も残すところあと僅かとなりました。年明けのニュースは、地球温暖化の問題で、海外ではオーストラリアで大規模な森林火災によってコアラが死んでいく映像が連日報道され、日本では記録的な暖冬によって合掌造りで有名な白川郷に雪がないというニュースが話

題となりました。ところが、新型コロナウイルスによって取り巻く状況は一変し、一月から急激に感染が拡大し医療崩壊の危機が高まっています。あるニュース番組でキャスターが「バカな大将敵より怖い」と痛烈に皮肉っていました。自衛隊に医療支援要請をする一方Gotoトラベルを継続する矛盾した政策が行われており、最悪の事態となった場合政府の責任は重いといえます。

さて、日本では農業など幅広い産業分野で技能実習生をはじめとする外国人労働者へに依存を強めてきました。が、コロナ禍における入国制限措置によって、来日予定だった新規の外国人労働者が入国できず、農業・漁業にも大きな影響を及ぼしました。本号の報告にあるように、農業分野ではコロナ禍による休業者や失業者等の雇用、特定技能外国人の産地間リレーによって、何とか深刻な雇用労働力不足に陥っていませんが、外国人労働力への依存を強めてきた遠洋漁業、沖合漁業、水産加工業において外国人労働者の確保問題がコロナによって大きな影響を受けています。

今般のコロナ禍によって、外国人労働者の労働力に過度に依存する実態と危険性が改めて浮き彫りになりました。農業・漁業は、食料安全保障上必要不可欠な分野であることから、コロナ禍後の労働力問題について議論を深めていくことが重要となっています。

(石原)



一〇万円給付金から福祉充実のための理念を考える

今年五月に支給されたコロナ禍対策用の一〇万円の一律給付金は、コロナ禍によってどの人も経済的にマイナスを被っているという想定と、経済の現状からして消費を刺激しないとマクロ経済に大幅なマイナスがかかってしまうという恐れによって、一〇万円給付金という前代未聞の大規模な財政支出として実施された。

それは当初の構想であった一世帯一律三〇万円・所得減少世帯限定の給付金構想が、所得審査の手間や世帯員数の差による不平等などを批判されて、一人一〇万円・全住民対象の無差別・無審査の給付金に変わるといふ政策変更をともなっていた。その変更によって、日本全体の五九〇〇万世帯のうち略一三〇〇万世帯（二二％）を対象として三・九兆円程度の規模になると想定されていた構想から、一〇万円×一・二七億人＝一二・七兆円の規模に膨れ上がった。しかも三〇万円から一〇万円への変更は「迷走」と報じられた通り、国会での討議を素通りして連立与党の思惑等に引きずられた形で決定された。

このような大急ぎの制度変更は、通常時から救済策の原則について議論を尽くしておくべき必要性を強く印象

付けた。また、給付金の実際の効果についても、単純に預金残高が増えただけの人々、喜んで給付金を使った人々、一度の支給だけでは生活苦が先送りされただけだとして不安を持ち続けている人々などが、それぞれどの程度存在したのかを調査し、制度をどのように改変すれば今後に役立つのかの分析が必要であろう。

コロナ禍の影響を所得面についていえば、公務員、年金生活者、大企業従業員等はほとんど全く影響を受けていないのに対して、マスコミで大きく取り上げられたフリーランサー、飲食業・観光業等の就業者は大幅に所得を減らさざるを得なかったし、居酒屋やコンビニ等のアルバイトに依存して生活していた学生や外国人労働者も一挙に生活難に落ち込んでしまい、その差は大きかった。このように人々の多様な経済事情を把握して、素早く必要な支援策が届くようにすべきだという善意の声に対しては、マイナンバーカードが普及していないから、行政実務を簡潔に実施できないのだと政府はいい、だからデジタル化を進めることが必要なのだともいう。

しかしマイナンバーカードが普及しないのは、人々がデジタル化になじんでいないからではなく、政府の密偵的・憲兵的な下心を警戒しているからではないか。政府は学術会議で六名の研究者が会員になることを拒否したが、その理由は当事者たちが安倍内閣時の特定の法案に

反対する意見表明をしたことだという。各自がどの署名をしたのか、どの会合に出席したのかがすでに政府によって組織的に収集され、政府の意思決定に使われていることが明らかになったのである。そうした状況が日本を覆っている以上、「行政が便利に進む」などといった理屈で政府に個人情報を握られることを警戒するのは当然である。行政の効率化は政府の信頼の回復を前提とするといわなければならぬ。

一〇万円給付金から考えたいもう一つの問題は、いわゆるベーシック・インカム論である。この構想は個々の福祉制度の改善を図るのではなく、最低限の生活が可能になるように、各自に無条件に毎月一定額の生活費を配ってしまおうという構想である。現状では、たとえば生活保護の給付を受けようとすると、労働能力の有無、資産の所有状況、三親等以内の親族の扶養能力等が調査されるし、贅沢品・娯楽目的等とみなす支出を制限されているなど、個々人の自由が大きく制約されてしまう。このため生活保護や各社会保険の利用者は、本来はそれを利用できる人々よりも相当に少なくなっており、その改善をはかることは容易でない。そこで福祉諸制度に使用されている財源をまとめて、毎月の生活費として支給しようとするものである。

この制度が実施されれば現在の生活保護受給にともな

う各種の厳しい審査とそれによる申請却下もなくなり、与えられる給付額で生活できるはずであり、それ以上の所得を得たい人だけが働けばよいことになる。働くことの意味、労働を通じての社会的包摂の意義も大きく変わりそうである。

もちろんこの制度を実施するには一度限りであった一〇万円給付金を年に一二回払わなければならないのであるから、一か月七万円に減額しても、七万円×一二か月×一・二七億人＝一〇兆円強にも上るから、それに対応する大幅な増税が必要になることは明らかであるが、算術上は不可能なことではない。

福祉費用を増加させるベーシック・インカム論はこれまででは限られた人たちだけが主張していたが、そのミニチュア版というべき一〇万円給付金が支給されたことによってにわかに関心を帯びるとともに、福祉圧縮・自己責任論を主張する新自由主義陣営からも正反対の目標のための手段として支持者を増やしているという。

以上のように、政治的には赤字財政問題に無頓着な政権が気軽に制度化したとも思える一〇万円給付金は、新しい経済政策のあり方をめぐる大きな議論に火をつけたといえそうである。

(KK)

新型コロナウイルス対策と農業政策の課題

農政ジャーナリスト 神山 安雄

1、パンデミックの世界経済への打撃

① 感染拡大と緊急事態措置

COVID-19は、二〇一九年十二月ころから中国の武漢市・湖北省で感染が拡大し、中国政府は二〇年一月、武漢市などでロックダウン（都市封鎖）をおこなった。WHOは二〇年三月十一日、COVID-19のパンデミック（世界的大流行）を宣言するが、すでに韓国や日本などアジアのほか、イタリア、スペイン、フランス、ドイツ、イギリスなどヨーロッパ、アメリカ合衆国・ブラジルを含む南北アメリカなどでも感染拡大がみられ、一部の都市地域でロックダウン（都市封鎖）、飲食店等の休業、小中学校・高校などの休校といった措置がとられた。WHOのパンデミック宣言は、遅きに失したとい

える。

日本でも感染拡大防止対策は、東京オリンピック・パラリンピックの一年先までの延期決定が遅れ、初動の段階で遅れた。新型インフルエンザ等対策特別措置法の、新型コロナウイルス感染症への対象拡大を内容とする一部改正法が成立するのは、二〇年三月十三日である（翌日施行）。この特別措置法にもとづく緊急事態宣言は、四月七日に首都圏四都県（東京都、埼玉・千葉・神奈川県）、近畿二府県（大阪府、兵庫県）と福岡県の七都府県に発動され、十六日には実施区域を全都道府県に拡大して発動された（五月三十一日まで）。不要不急の外出自粛、小中高校・大学等の休校、飲食店等の休業・営業時間短縮、不特定多数の集まる施設の使用制限、大規模イベントの中止などを要請する緊急事態措置がとられ

た。

② 世界各国経済への打撃

外出禁止・自粛や飲食店等の休業、休校などのロックダウン等の感染拡大防止措置は、モノとヒトの移動を寸断し経済活動を制限することで、世界各国の経済に大きな打撃を与えた(コロナショック)。

国際通貨基金(IMF)「世界経済見通し」(表1)は、世界全体の実質GDP成長率を、四月時点では一九年のプラス二・九%から二〇年マイナス三・〇%と見通したが、六月改定見通しでは二〇年マイナス四・九%と大幅に下方修正した。これを、十月時点で二〇年マイナス四・四%とわずかに上方修正した。これは、中国の経済回復とヨーロッパ各国の経済成長が予測ほどマイナスにならないことが等のためである。しかし、ヨーロッパ各国などでの第二波の感染拡大をみれば、期待しすぎの数値といえる。

IMFは、「世界経済のグレート・ロックダウン(大封鎖)」と表現した(注1)。

リーマン・ショックと呼ばれる国際金融危機時の世界全体の实質GDP成長率は〇九年マイナス〇・六%であった。各国のマイナス成長は、国際金融市場に組み込まれている度合いと深さに応じて、欧米や日本、ロシアなどにとどまっていた(表1)。

これに対して、コロナショックの二〇年は、マイナス成長が欧米や日本にとどまらず、新興国や中東のほか、サブサハラ・アフリカなど途上国にもおよんでいる(表1)。中国だけが二〇年プラス一・九%の予測であるが、二〇年第I四半期はマイナス六・八%(年率換算)であり、中国の打撃も大きい。世界各国の経済危機は、国際金融危機時をはるかに上まわって、強く深く広範囲におよぶ、文字どおりの「グレート・ロックダウン」である。

経済産業省「通商白書(二〇年版)」は、IMFの表現を引きながら、「コロナショック」の世界各国経済を、①供給ショック(サプライチェーンの寸断、物の移動制限、人の移動の停滞、対面サービスの提供の停止)、②需要ショック(サービス需要やインバウンド・観光・外食需要の減少、自動車など耐久消費財や衣料品などの需要減退)、③雇用・所得ショック、と分析している(注2)。

欧米と日本など先進国では、一九八〇年代から金融・資本の自由化をてこに、企業の売買を含む証券投機を進め、緊縮財政(小さな政府)と公企業の民営化、規制緩和により多国籍に展開する大企業の利益を最大限追求する新自由主義的な経済政策を進めている。特に一九九〇年代からは、中南米やアジア、アフリカといった途上国に対して、IMFや世界銀行などをつうじて、財政縮減、補助金廃止、公企業の民営化、規制緩和といった「構造

調整」(新自由主義的経済政策)が強要されていた。WTO協定は、途上国を含めた金融・資本の自由化を進めるものであった。その結末は、社会的セーフティネットの脆弱化、その下での格差の拡大であった。

コロナショックのなかで、各国とも医療体制・公衆衛生(保健)機能の脆弱化に直面したが、「小さな政府」により人員と財政支援が削減されてきた結果である。格差の拡大は、コロナショックが中小企業を直撃したことにも表れている。「雇用・所得ショック」は、労働規制緩和が強行された結果、非正規労働者などを直撃し、弱い部分へのショックを大きくした。

③ コロナショックの食料・農業への影響

コロナショックは、ロックダウンといった緊急事態措置が、市場流通・サプライチェーンを寸断し、サービスク・観光・外食産業等の需要を減退させ、雇用・所得ショックにより個人消費を減退させた。

国連食糧農業機関(FAO)の食料品価格指数(図1)は、コロナショックのなかで欧米のロックダウンなど緊急事態措置がとられサプライチェーン・市場流通の寸断と業務需要・個人需要の減退が著しかった二〇年四月から六月にかけて落ちこんだ。砂糖類・植物油の落ちこみが特に激しい。食肉類は、レストランなど飲食店需要の減退を反映して、高級牛肉等を中心に、二〇年二―四月

以降、価格が低下している。酪農品(牛乳・乳製品)も、休業・休校の影響もあって、二〇年に入って五月まで価格が低下し、その後回復している。基礎食糧である穀物類は、六月まで価格が低下したが、米や小麦の輸出国が輸出制限をしたこともあり、その後回復した。以上の五品目を総合したFAOの食料品価格指数は、需要の減退から二〇年五月まで低下し、その後、多少回復している。

市場流通の寸断、業務・個人需要の減退といったコロナショックの影響をもっとも受けたのは、牛肉や生乳、生鮮果実・野菜類、切り花などである。

国際金融危機(〇七―〇九年)は、アメリカの低所得者層向けの住宅ローン(サブプライムローン)を証券化した新金融商品の破綻に端を発した信用危機とその实体经济への波及であった。欧米と日本などの経済対策としての金融緩和は、巨額の過剰流動性(過剰資金)を産みだしている。世界同時株安が繰り返し起こるなかで、すでに先物市場として国際金融市場に組み込まれている原油、金、そして穀物といった商品市場に、行き場を失った過剰資金が投機的に流入し、価格高騰を招いた。穀物類の国際価格は、〇七―〇八年と一一―一二年に高騰した。高価格の下で先進国・新興国の飼料穀物・油糧種子需要と途上国の食用穀物需要とが競合し、途上国の食糧不足を深刻にさせた(第二次世界食糧危機)。

表1 実質GDP成長率の推移（2007～2021年）

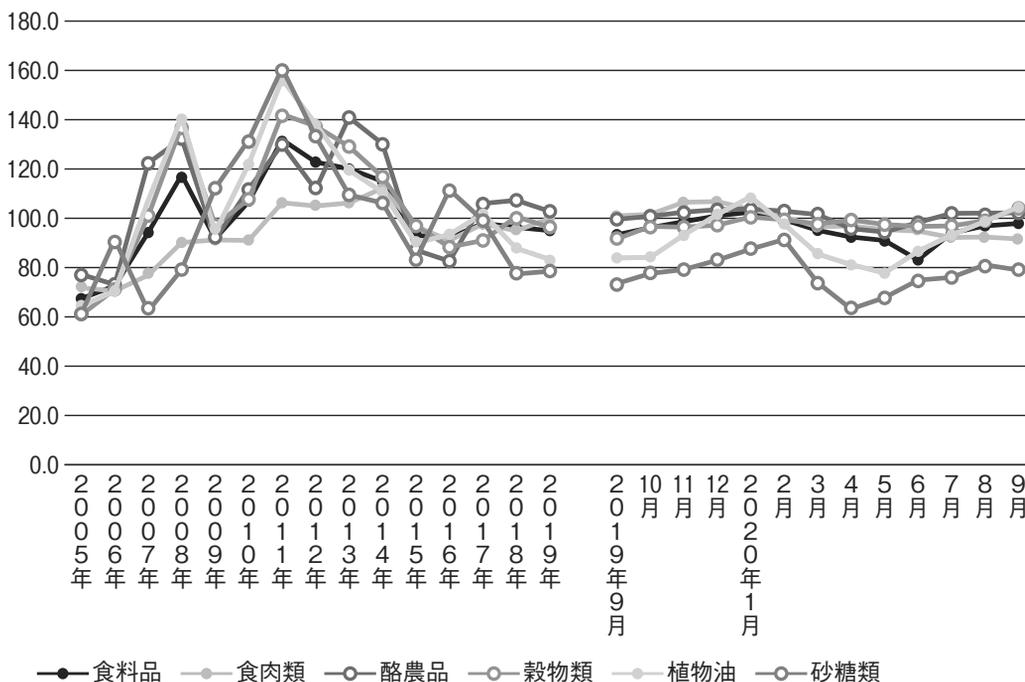
単位：前年比%

	世界	米国	ユーロ圏	日本	英国	ロシア	中国	インド	ブラジル	サウジアラビア	アフリカ	低所得途上国
2007年	5.2	2.0	2.6	2.4	3.0	8.1	9.3	6.3	5.7	6.4	6.9	--
2008年	3.0	0.4	0.6	-1.2	0.5	5.6	9.6	7.3	5.1	5.3	5.6	--
2009年	-0.6	-2.6	-4.1	-6.3	-4.9	-7.9	9.2	5.7	-0.6	1.8	2.8	--
2010年	5.2	3.0	1.9	4.4	2.1	4.0	10.4	9.9	5.4	4.3	5.3	--
2011年	3.9	1.8	1.4	-0.6	0.9	4.3	9.3	7.9	2.7	3.5	5.3	--
2012年	3.1	2.8	-0.7	1.4	0.3	3.4	7.7	3.2	1.0	--	4.8	--
2013年	3.3	2.2	-0.5	1.6	1.7	1.3	7.8	5.0	2.5	2.7	5.2	6.1
2014年	3.4	2.4	0.9	0.0	2.9	0.6	7.3	7.3	0.1	3.6	5.0	6.0
2015年	3.2	2.6	2.0	1.2	2.2	-3.7	6.9	7.6	-3.8	4.1	3.4	4.6
2016年	3.2	1.5	1.8	0.9	1.9	-0.2	6.7	7.1	-3.5	1.7	1.4	3.6
2017年	3.8	2.2	2.4	1.9	1.8	1.5	6.9	6.7	1.1	-0.9	2.9	4.7
2018年	3.6	2.9	1.9	0.3	1.3	2.3	6.8	6.3	1.3	2.4	3.2	5.0
2019年	2.8	2.2	1.3	0.7	1.5	1.3	6.1	4.2	1.1	0.3	3.2	5.3
2020年	-4.4	-4.3	-8.3	-5.3	-9.8	-4.1	1.9	-10.3	-5.4	-5.4	-3.0	-1.2
2021年	5.2	3.1	5.2	2.3	5.9	2.8	8.2	8.8	3.1	3.1	3.1	4.9

資料：IMF世界経済見通し、各年。2007～2018年は翌々年1月改定見通し。2019年（推計）、2020年（予測）、2021年（予測）は、2020年10月改定見通し。

注1）「サウジアラビア」欄の2007～2008年は「中東」、2009～2011年は「中東および北アフリカ」の数値。

図1 FAO食料品価格指数の推移（2005～2019年、2019年9月～2020年9月）



資料：FAO, Food Outlook 2020-, Food Price Index, 2020.10.3.

コロナショック（二〇年）は、「グレート・ロックダウン」により世界各国の実体経済に打撃を直接与えるものであった。アベノミクスの「異次元の金融緩和」にみられるように、欧米と日本などの金融緩和が巨額の過剰流動性を生みだし、実体経済の低迷にもかかわらず、中央銀行や年金ファンドなどが買い支えている株式市場に集中して過剰資金が流入し、乱高下を生じさせている。しかし、原油や穀物は供給過剰であり、実体経済が低迷し需要が落ちこんでいるために、過剰資金の商品市場への流入は金市場にとどまっている。

世界の栄養不足人口は、八・二億人（二〇一八年）存在する。そのうち武力衝突や気象変動などによって緊急に食糧援助を必要とする「食糧危機人口」は、アフリカや中東およびアジアを中心に五五か国・地域で一・三五億人（二〇一九年）存在する^{注3}。コロナ禍の世界経済の「グレート・ロックダウン」でもっとも懸念されるのは、「食糧危機人口」の急増である。

2、世界各国の新型コロナウイルス対策

日本の新型コロナウイルス対策をみる前に、世界各国、特にアメリカの新型コロナウイルス対策を給付金や補助金、農業経営向けの支援についてみていくことにしたい。

① 各国の新型コロナウイルス対策

IMFは、二〇年三月、ホームページ上に「政策トラック」を設けて、各国・地域の新型コロナウイルス対策を紹介している^{注4}。三月開設時は、主要二〇か国とEUの対策紹介であったが、十月時点では一九六か国・地域の対策紹介に拡充されている。

「通商白書（二〇年版）」は、三月時点のIMF「政策トラック」をもとに、二〇か国・地域の新型コロナウイルス対策を概括している^{注5}。

新型コロナウイルス対策で目立つ対策は、第一に、これまで脆弱化してきた医療体制・公衆衛生（保健）機能の強化と、ウイルス診断の拡充（検査体制を含む）である。

第二に、家計に対する現金給付や低所得者層に対する現金給付の実施である。

たとえばアメリカや日本、豪州、韓国等では家計に対する現金給付がおこなわれた。インドやインドネシアでは、低所得者層に向けた現金給付と食糧支援がおこなわれた。

第三に、ロックダウンに伴う休業・失業に対する現金給付を含む支援がおこなわれていることである。

イギリスでは、休業する従業員への給与の八割（月二五〇〇ポンド≒約三二万円≒が上限）の政府による補償

がおこなわれた。

第四には、特に中小企業に対する金融支援、補助などがおこなわれていることである。

② アメリカの新型コロナウイルス対策

アメリカでは、トランプ大統領のCOVID-19の軽視もあって、感染拡大防止の初動対策に完全に立ち遅れた。その挽回策の意味もあって、新型コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法（CARES法）を二〇年三月に成立させ、これにもとづく緊急経済対策（総額二兆二〇〇億ドル＝一ドル＝一〇五円換算で二三二兆円）が実施された。

その第一が、生活を支えるための「現金給付」である。国民すべてを対象に、大人一人一二〇〇ドル、子ども一人五〇〇ドルを給付した。夫婦二人・子ども二人の四大家族で、合計三四〇〇ドル（三五万七〇〇〇円）になる。

また、米国農務省の政策の柱のひとつである低所得者層への食料供給の保障（食糧スタンプ計画の流れをくむ栄養支援補充計画SNAP）が、コロナ禍のなかで柔軟化された。州によって異なるが、紙パックによる世帯向けの食糧供給、休校中の生徒向けの紙パックでの給食の保護者等によるピックアップ方式がとられ、オンラインによる注文を認めた。

第二が、中小企業に対する支援である。従業員五〇〇

人以下の農場・牧場・農業関連企業も米国中小企業局の事業対象とする特例措置がとられた。そのひとつが、給与保護プログラム。従業員五〇〇人以下の中小企業に対し給与支払い資金を融資するもので、中小企業局の保証付きローンの形態である。もうひとつが、経済的傷害災害融資プログラム。一時的に収益を失っている中小企業に対する最大二〇〇万ドルの緊急の運転資金の融資である。

第三に、農畜産業者に向けては、新型コロナウイルス食料支援プログラム（CFAP）が実施された（表2）（注6）。従来から所得・収入保障が実施されている穀物・油糧種子・綿花、酪農、畜産（肉用牛、養豚等）に加えて、特別作物として生鮮果実・野菜類、ナッツ類など広範囲の農畜産物を対象にした直接支払である。

CFAP第一弾は、①二〇年一月十五日から四月十五日までに価格が5%以上下落した品目に対する価格下落等に対する補償（CARES法にもとづく総額九五億ドル）、②ロックダウン等の市場混乱で生じた損失（滞貨など）に対する直接支払（農業法にもとづく商品金融公社CCC憲章法により、総額六五億ドル）として実施された。

アメリカの農業所得政策は、トウモロコシや小麦、大豆、米、綿花などを対象にした目標価格・目標収入によ

表2 アメリカのコロナウイルス食料支援プログラム (CFAP)

			食料支援プログラム (CFAP)			CFAP2
			CARES法1	CARES法2	CCC憲章法	CARES法
穀物等	トウモロコシ	\$/ブッシェル	0.32	—	0.35	\$15/エーカー or 0.58
		円/kg	1.32	—	1.45	2.40
	大豆	\$/ブッシェル	0.45	—	0.50	0.58
		円/kg	1.74	—	1.93	2.24
小麦 春ハート/全ソフト	\$/ブッシェル	0.18	—	0.20	0.54	
	円/kg	0.69	—	0.77	2.08	
家畜	肉牛<600ポンド <272kg	\$/頭	102.00	—	33.00	55.00
		千円/頭	10.71	—	3.47	5.78
	肉牛≥600ポンド ≥272kg	\$/頭	139.00	—	33.00	55.00
		千円/頭	14.60	—	3.47	5.78
豚<120ポンド <54.5kg	\$/頭	28.00	—	17.00	23.00	
	千円/頭	2.94	—	1.79	2.42	
豚≥120ポンド ≥54.5kg	\$/頭	18.00	—	17.00	23.00	
	千円/頭	1.89	—	1.79	2.42	
酪農	生乳20年1-3月	\$/100ポンド	4.71	—	—	—
		円/kg	10.90	—	—	—
	生乳20年4-6月	\$/100ポンド	—	—	1.47	—
円/kg		—	—	3.40	—	
生乳20年4-8月 +8-12月	\$/100ポンド	—	—	—	1.20	
	円/kg	—	—	—	2.78	
青果物	リンゴ (千円/10a)	\$/ブッシェル(約35.2リットル)	0.05	0.22	1500.00	2019年売上高 の10.6~8.8% の支払
		円/kg	..	..	38.92
	ブルーベリー (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.20	0.93	1193.40	
		円/kg	..	..	30.96
	洋ナシ (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.08	0.18	966.00	
		円/kg	..	..	25.06
	グリーンレタス (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.44	0.60	2611.20	
円/kg		..	..	67.75	
ピーマン (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.14	0.22	1267.20		
	円/kg	..	..	32.88	
トマト (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.64	0.38	6122.90		
	円/kg	..	..	158.87	
イチゴ (千円/10a)	\$/ブッシェル	0.84	0.72	7042.00		
	円/kg	..	..	182.71	

資料：USDA, Coronavirus Food Assistance Program., Coronavirus Food Assistance Program2.

注1) 1ドル105円で換算。

- 1ブッシェルは、穀物類では小麦・大豆27.216kg、トウモロコシ25.401kgとして換算。穀物等の対象は11品目。CFAP2で39品目に拡大。
- 青果物の1ブッシェルは、約35.2リットル。青果物の対象は131品目。
- リンゴは、当初、CARES法1が100ポンド18ドル、CCC憲章法が100ポンド3ドルだったが、修正見直しされた。表示は、見直し後。
- CFAP2の青果物は、2019年の売上高0~4万9999ドルの支払率10.6%、5万~9万9999ドル9.9%、10万~49万9999ドル9.7%、50万~99万9999ドル9.0%、100万ドル以上8.8%の合計額で計算。売上高7万5000ドルの場合、4万9999ドル×10.6%+2万5001ドル×9.9%の合計支払額7775ドルとして計算。

る不足払いの所得保障で、農業者の選択により、①価格損失補償、②収入保険と組み合わせた収入保障——の本立ででおこなわれている^(注7)。酪農にはマージン保障計画(DMC)があり、畜産(肉用牛・養豚等)は州により収入保険と組み合わせた収入保障がおこなわれている。

CFAPは、こうした所得保障に加え、対象作物ごとに単価を設定し、上乗せして支払われる直接支払である。米中貿易摩擦による輸出減の損失に対しては、一八年産から「市場円滑化プログラム(MFP)」による上乗せの直接支払が実施され、穀物類などに加え、アーモンドなどナッツ類、サクランボなど生鮮果実類、ベリー類などが対象にされた。CFAPでも、穀物類、酪農・畜産に加え、ナッツ類や生鮮果実・野菜類など幅広い農畜産物が対象となった(表2)。

トウモロコシ、大豆などの穀物等は、一八年産の生産量の半分か二〇年一月十九日現在の在庫量かのどちらか少ない方の半分の量が対象になる。支払単価は、CAREES法支払1とCCC憲章法支払の合計である。

青果物(一三二品目)は、二〇年一月十五日から四月十五日に販売価格が五%以上下落した品目への支払(CAREES法支払1)、四月十五日までに出荷したが販売できなかった品目への支払(CAREES法支払2)、四

月十五日までに収穫、出荷できなかった品目への支払(CCC法支払)の合計額が支払われる。

牛、豚、二歳未満の羊は、一月十五日から四月十五日までの販売頭数と四月十六日から五月十四日の最大在庫頭数のそれぞれに支払基準をかけた合計が支払われる。

酪農は、二〇〇二年農業法から酪農マージン保護計画(DMP)により、全乳価(飲用乳+加工原料乳)と飼料価格との差額をマージンとして保障する所得政策が実施されている。一八年からの米中貿易摩擦の損失に対するMFP支払では、生乳一〇〇ポンド当たり〇・二ドルが上乗せして支払われた。今回のCFAP支払では、一回目として二〇年第一四半期、二回目としてその生産量のうち国の調整量に対して、上乗せして支払われる。

CFAP支払の第二弾は、CAREES法にもとづく支払で、二〇年一月十五日から七月十五日までに販売価格が五%以上下落した品目が支払対象である。

青果物は、一八年売上高の一〇・六〜八・八%についてCAREES法にもとづく支払がおこなわれる。

酪農は、DMC計画数量の二〇年四月〜十二月に対して支払われる。

アメリカでは、州農務局にサービスセンターが置かれ、カウンティ(郡)ごとに農業者代表による農業委員会が置かれている。価格損失補償・収入保障の所得政策

や酪農のDMC、畜産の収入保障への参加農業者は、ここで把握されている。従来からの所得保障に上乘せしたCFAP支払は、事務手続きが比較的容易である。

3、日本の新型コロナウイルス対策

① 補正予算による対策

日本でも、COVID-19の感染拡大防止の初動対策が遅れ、特別措置法改正法（二〇年三月十四日施行）にもとづく緊急事態宣言の発動（四月七日に首都圏・近畿圏等一都一府六県、四月十六日には全都道府県を対象）にまで至っていった（五月三十一日まで）。

初動対策では、「不織布マスクや医療用マスク・防護服なども中国の生産・供給に依存」といった問題や、これまでの政策の結果としてのPCR検査体制や医療体制、公衆衛生（保健）機能の脆弱化といった問題が露呈した。国内外のヒトとモノの流れの寸断は、インバウンド需要をかき消し、自動車部品などのサプライチェーンを分断した。外出自粛や飲食店等の休業要請、一斉休校等の緊急事態措置は、観光業や外食産業などのサービス業を直撃して業務需要を減退させ、「雇用・所得ショック」もあり、個人消費を落ちこませた。コロナショックは、中小企業や非正規労働者など弱い部分を直撃した。欧米など各国の新型コロナウイルス対策は、医療体制

・公衆衛生（保健）機能の強化（検査等ウイルス診断体制を含む）、一般市民もしくは低所得者層への現金給付、休業・失業者への現金給付、中小企業等への支援を進めるものであった（前述2.）。

日本の新型コロナウイルス対策も、各国に共通した問題に向けた対策であったが、二〇年度第一次補正予算（四月三十日成立、総額二五兆六九一四億円）と第二次補正予算（六月十二日成立、総額三一兆九一四億円）によって実施された。農林水産関係は、第一次補正予算で総額五四四八億円、第二次補正予算で総額六五八億円であった。

二〇年度第一次補正予算の柱は、①感染拡大防止策と医療提供体制の整備、治療薬の開発（二兆八〇九七億円）、②雇用の維持と事業の継続（一九兆四九〇五億円）、③次の段階としての官民挙げた経済活動の回復（一兆八四八二億円）、④強靱な経済構造の構築（九一七二億円）であった。

何よりも医療・検査体制と公衆衛生（保健）機能の整備が急がれるべきであったが、感染防止対策（①）は、布製マスク（いわゆるアベノマスク）の全世帯（一世帯二枚）への配布（二三三億円）や幼稚園・小学校・介護施設等への配布等（九二三億円）などに矮小化された。

「現金給付」は、②雇用の維持と事業の継続のなかに

盛りこまれた。給付対象を低所得者層とするか「すべての人々」とするか議論されたが、補正予算案の国会提出直前に「すべての人々」とされ、特別定額給付金（一人一〇万円、一二兆八八〇三億円）が盛りこまれた。コロナ禍で大幅な減収を余儀なくされた中小企業・個人事業主には、持続化給付金（法人二〇〇万円・個人事業主一〇〇万円、二兆三一七六億円）が措置された。②では、雇用調整助成金の特例措置の拡大（六九〇億円、ほかに労働保険特別会計で七六四〇億円）のほか、中小企業の資金繰り三兆八三一六億円）等が手当てされた。

「次の段階」に先送りすべき「経済活動の回復」(③)では、GOTOキャンペーン事業（一兆六七九四億円）が目玉事業となった。

強靱な経済構造の構築(④)では、サプライチェーン対策のための国内投資促進、海外サプライチェーン多元化支援のほか、コロナ禍で食料自給力が問われているにもかかわらず、農林水産物・食品の輸出力・国内供給力の強化（一九八四億円）が盛りこまれた。

第二次補正予算の新型コロナウイルス対策の柱は、①雇用調整助成金の拡充、②資金繰り対応の強化（一一兆六三九〇億円）、③家賃支援給付金（二兆二四二億円）、④医療提供体制等の整備（二兆九八九二億円）、⑤その他であった。⑤その他は、地方創生臨時交付金の拡充（一

次補正一兆円に二次補正二兆円を上乗せ）、持続化給付金の対応強化（一兆九四〇〇億円）などで、第一次補正予算の対策を拡充強化するものであった。

また第二次補正予算では、政府が用途を決められる予備費が一〇兆円も積まれた（第一次補正予算の予備費は一兆五〇〇〇億円）。

② **新型コロナウイルス対策としての「現金給付」**
 コロナショック、特に「雇用・所得ショック」が起り、個人消費も落ちこむなかで、各国とも、その対策として「現金給付」の手法をとった。

日本の新型コロナウイルス対策のなかでの「現金給付」(表3)について、検討しておきたい。

特別定額給付金は、「すべての人々」(住民登録人口)を対象に、一人当たり一律一〇万円を給付するものであった。〈夫婦＋子ども二人〉の四人家族で四〇万円は、前述したアメリカの現金給付（四人家族で三四〇〇ドル）にはほぼ並ぶ水準である。九月二十一日現在で一二兆三七〇〇億円（予算額の九七％）が給付されており、個人消費を多少なりとも底支えしたといえる。（住民登録の消えてしまったホームレスの人たち等は対象から外れてしまったが）。

持続化給付金は、売上が前年同月比五〇％以上減収した中小企業・個人事業者（医療法人・社会福祉法人・農

表3 日本の新型コロナウイルス対策の主要な給付金と農林漁業補助金

	予算額 兆円	概 要	執 行 状 況			
			時点 月日	申請件数 件	採択件数 給付件数 件	予算執行額 兆円
特別定額給付金	12.73	住民登録人口1人10万円 (夫婦+子2人)40万円	9.21	..	..	12.37
持続化給付金	2.32 1.94 0.31	月収・前年同月比50%以上減 法人200万円、個人事業主100 万円	10.30	..	367万	4.80
家賃支援給付金	2.02	収入減少の事業者に賃料6か月 分の一部を支援 法人600万円、個人事業主300 万円が上限	9.10 10.30	45.5万 60万	11.6万	990億
農業労働力確保 緊急支援事業	億円 46	他地域・他産業からの農業人 材(援農等)確保の掛増し経 費等を支援	9.17	868経営体	..	..
経営継続補助金	200	感染拡大を防止しながら経営 継続する農林漁業者(従業員 20人以下) 経営継続の取組み(補助率3/4 上限100万円)、感染防止対策 (定額補助、上限50万円)	1次募集 2次募集:10月19日~11月19日 1次募集で未採択の農林漁業者	件 80,889	件 68,292	億円 641
高収益作物次期 作支援交付金	242	次期作に取り組む高収益作物 生産者に資材購入等を支援 定額支援:5万円/10a (施設花き等80万円、施設果 樹25万円) 新品種・新技術導入を支援 定額支援:2万円/10a×取 組数 厳選出荷の取組みに支援 定額支援:1人1日2200円	10.12 11.02	要件に、コロナ福での 減収を追加 1次公募・2次公募合計 で、申請総額460.3億 円(うち農家分455.8億 円)		

資料: 経済産業省資料、農林水産省資料、全国農業会議所資料、日本農業新聞などにより作成

注1) 持続化給付金、家賃支援給付金は、農業法人、農林漁業者も要件を満たせば対象。

2) 高収益作物は、野菜・花き・果樹・茶など。

業法人やフリーランスを含む）に対して、法人二〇〇万円・個人一〇〇万円の減収補てんをするものである。事業推進で広告企業系列に全面委託され、自主返還が六〇〇〇件にのぼる等、問題が残った。しかし、第一次・第二次補正や家賃支援給付金からの繰入れなどで原資が積み増しされ、十月三十日現在で約四兆八〇〇〇億円が給付されている。

家賃支援給付金は、減収した事業者に対して家賃など賃料の六か月分の一部を支援するもので、法人六〇〇万円・個人事業者三〇〇万円が上限。賃料には農地等の借入料も含まれ、農業法人等も対象となる。九月十日現在で申請件数四五・五万件に対して採択件数一一・六万件（採択率二五％）で、給付額は九九〇億円と、採択率、予算執行率とも著しく低い。そのため、家賃支援給付金から持続化給付金への原資繰入れ（三一四〇億円）がおこなわれたが、制度設計と事業推進の問題を残した。

③ 農林漁業の新型コロナウイルス対策

COVID-19の感染拡大による国内外のヒトとモノの流れの寸断、外出自粛や飲食店等の休業・営業時間短縮、一斉休校などの緊急事態措置による業務需要・個人需要の減退によって、特に肉用牛経営や酪農経営、高品質の果実・野菜生産、花き経営などは価格下落・減収といった打撃を受けた。漁業経営も、需要減退の影響を大

きく受けた。また、農林漁業経営の労働力不足はさらに進んだ。

そのため、農林漁業の新型コロナウイルス対策は、従来からの流通対策、所得対策等を補正予算により拡充・強化し、特に肉用牛経営と酪農経営、果実・野菜経営、花き経営等に対する事業が推進されている。

ここでは、補正予算による新規事業である農業労働力確保緊急支援事業（第一次補正予算、四六億円）、農林漁業の経営継続補助金（第二次補正予算、二〇〇億円）、高収益作物次期作支援交付金（二四二億円）をとりあげて、検討したい（表3）。

農業労働力確保緊急支援事業は、特に野菜産地での労働力不足に対応した事業である。感染拡大によって、外国人技能実習生は、二〇年に予定されていた二五〇〇人が来日できなくなった。北海道や群馬・長野県などの野菜産地では、労働力不足がさらに深刻になった。

そこで野菜産地の経営体が、農協・農協組織等を事務代行者として、国内人材の援農等により農業労働力を計画的に確保する事業である。また、他産業従事者や学生等の多様な人材が援農・就農する際の研修費など活動費を支援する。

農業経営体には、交通費、宿泊費（住居費）、労賃などの掛増し経費を定額助成する。

九月十七日現在で、北海道と青森・山形・茨城・栃木・群馬・長野県、京都府の一六農協・三農協組織・一組織の計八六八経営体が申請している。

水産業でも、遠洋漁業などでの労働力確保緊急支援事業が実施されている。

経営継続補助金は、常時従業員二〇人以下の農林漁業者（個人・法人）が、感染拡大防止対策をおこなないながら、販路回復・開拓や事業継続・転換のための機械・設備の導入、人手不足解消の対策といった経営継続の取組みを支援する補助金である。農協・森林組合・漁協等の「支援機関」が計画作成・申請から実施まで伴走支援をおこなう。経営継続の取組みは補助率 $3/4$ 、上限一〇〇万円、感染拡大防止対策は定額補助、上限五〇万円が補助される。

九月中旬までの一次募集では、当初予測の二万件程度をはるかに上まわる申請八万件あまりがあり、六万八二九二件、総額六四一億円が採択された（採択率八四％）。予備費等により財源が確保された。

採択件数の約八割が農業経営、約二割が漁業経営で、林業経営はわずかである。農業の経営継続の取組みでは、自走式草刈り機やトラクターのアップグレードなど省力機械の導入が目立つ。

なお、農林漁業以外の中小企業等（常時従業員数二〇

人以下）を支援する小規模事業者持続化補助金（コロナ特別対応型）の第三回公募では、申請件数三万七三〇二件に対して採択件数一万二六六四件であった（採択率三四％）。

高収益作物次期作支援交付金は、コロナショックで需要の減退、価格下落の影響を受けた野菜・花き・果樹・茶等の高収益作物の生産者への交付金である。次期作に前向きに取り組む生産者に対し、種苗等の資材購入や機械レンタル等を支援する。定額支援が一〇a当たり五万円、施設花き等は八〇万円、施設果樹二五万円である。また新品种や新技術の導入に、定額支援として一〇a当たり二万円×取組み数を支援する。以上の交付金単価は、中山間地域等では一割加算される。

厳選出荷の取組みには、一人・一日当たり二二〇〇円が定額支援される。

問題は、十月十二日に対象要件に「コロナ禍で減収した生産者」を追加したことである。事業推進途中での要件追加は、混乱を招いた。

一次公募（事務局設置）・二次公募（農家分）の申請総額は約四六〇億円で、予算額の二倍近くにのぼっていた。すでに次期作の種苗確保等を済ませた生産者もあり、要件追加は採択支援額を圧縮するためとの懸念を抱かせた。政策設計上の問題を残し、事業推進に問題が残

った。

以上のように、アメリカのコロナウイルス食料支援プログラム（CFAP）が従来の所得政策に減収補てんを上乗せする直接支払であるのに対して、日本の農業者向けの対策は、要件を付けた補助金政策である。

4、まとめにかえて

二〇年コロナショックの性格を特徴づけるために、実質GDP成長率や食料価格指数は、国際金融危機時（〇八～〇九年）の数値が入るように長期間の数値をとった。また、新型コロナウイルス対策について世界各国、特にアメリカの対策を詳しくみた。

アメリカの農業政策は、価格支持・所得支持政策と金融政策を組み合わせたものであるのに対して、日本の農業政策は補助金的な政策が強く、近年ではこれに金融政策を組み合わせようとしている。

農業政策にあって所得支持の直接支払がよいか補助金政策がよいかは、長く議論されてきたことである。コロナショックによる需要の減退・販売価格の下落・収入の減少が生産者に深刻な打撃を与えているなかでは、収入・所得を底支えする所得支持の直接支払の必要性が強まっている。

追記

統計数値等は、二〇二〇年十月末までの数値を

基本にした。

注1 IMF「世界経済見通し」等。

2 経済産業省「通商白書（二〇年版）」（二〇二〇年七月）一
二～二一ページ。

3 「栄養不足人口」はFAO「The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. 「食糧危機人口」はFSIN「Global Report on Food Crises2020.

4 IMF「Policy Tracker.

5 前掲「通商白書（二〇年版）」二五～二六ページ。ほかにIMF「政策トラッカー」三月時点をもとにした分析に、千原則和「主要各国の新型コロナウイルス対策」『世界』二〇二〇年九月）がある。

6 USDA「Coronavirus Food Assistance Program. および Coronavirus Food Assistance Program 2.

7 詳しくは、服部信司『アメリカ二〇一八年農業法』。

新型コロナウイルス下の失業増大と農業労働力確保の現状

早稲田大学地域・地域間研究機構 招聘研究員 軍司 聖詞

1、新型コロナウイルス下の国内雇用情勢

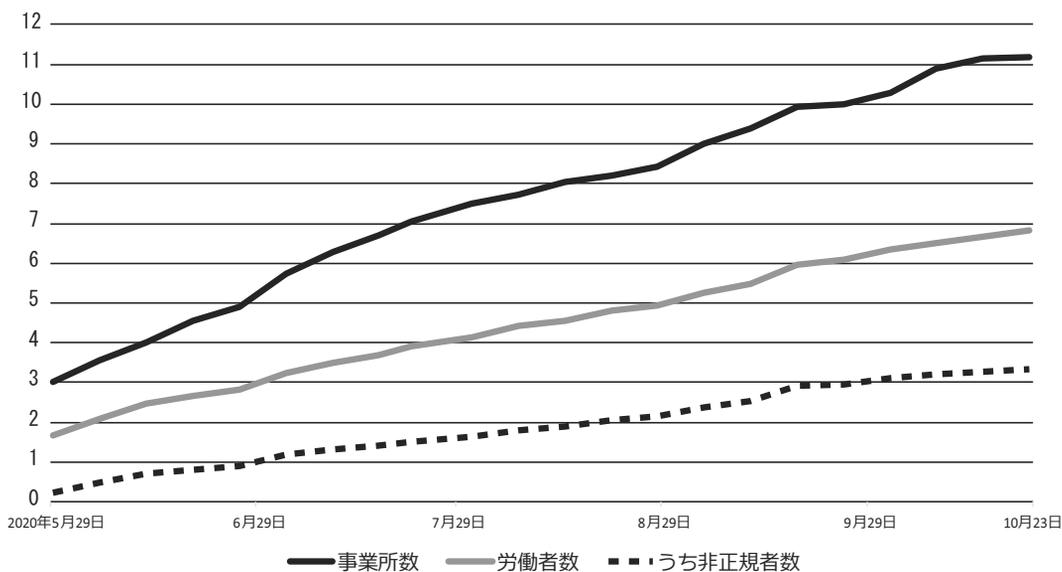
新型コロナウイルス感染拡大による雇用調整が進んでいる。厚生労働省（2020a）によれば、新型コロナウイルスによる解雇者数（10月23日時点）は見込みを含め一一、九四〇事業所（前週比四九五事業所増）に六八、一四〇人（前週比一、五四七人増）、うち非正規雇用労働者数は三三、三八二人（前週比八一五人増）あり（第1図）、この数字が大きく報道されている¹⁾。しかし、労働力調査から対前年同月比雇用者数（役員を除く）を集計すると、二〇一九年一二月の約六四万人増から急減し、二〇年九月には約七五万人減となっている（第2図）。この内訳を確認すると、二〇年九月の対前年同月比正規職員・従業員数は約四八万人増であるのに対し、

同非正規職員・従業員数は約一二三万人減となっている。正規者・非正規者の実数を時系列でみると、正規者は一昨年来より三五〇〇万人前後で推移、ないし微増傾向であるものの、非正規者は二〇年三月に約二一五〇万人あったものが翌四月に約二〇一九万人と一〇〇万人超の減少を見、九月現在、約二〇七九万人と下留まりしている（第3図）。すなわち、新型コロナウイルスによって、ネットでは八〇万人弱が、実際には一二〇万人超の非正規者が雇用調整に遭っているものと理解することができる。

国内では非正規者を中心に大規模な雇用調整が起きているとみられるが、しかしこれは主に農業外で起きており、農業では大きな雇用調整は行われていないものと推定される。筆者による諸調査によれば、国内農業者に新型コロナウイルスによる雇用調整を行ったものはほとんどみられ

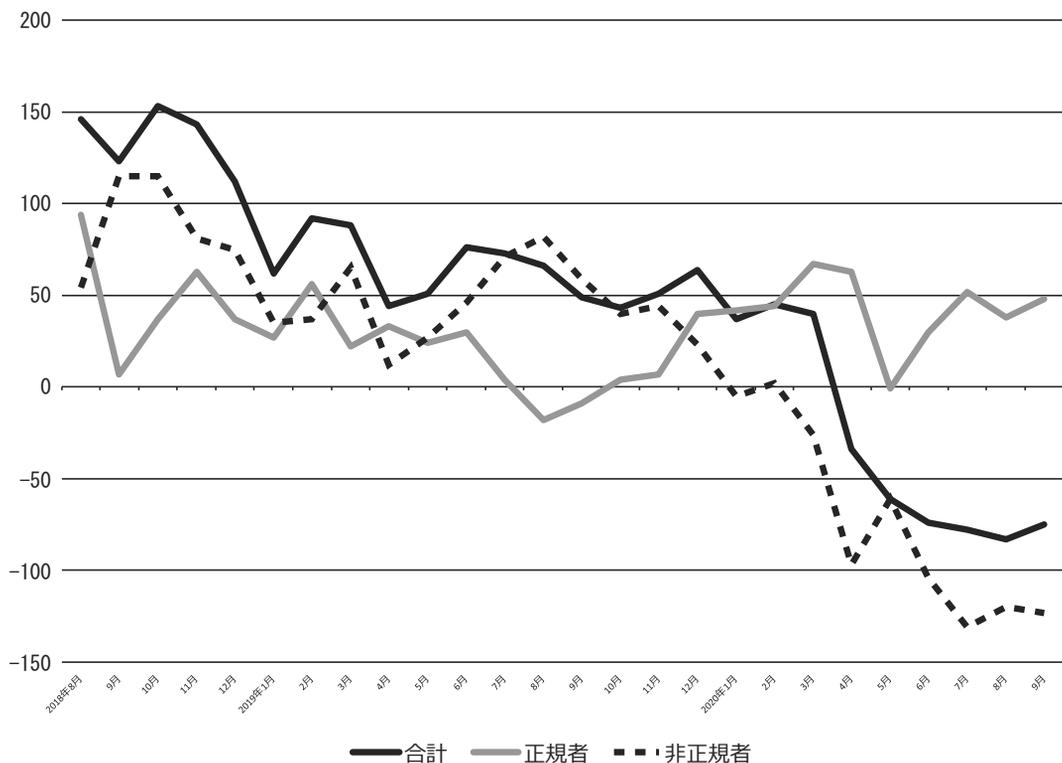
新型コロナ下の失業増大と農業労働力確保の現状

第1図 新型コロナに係る雇用調整の可能性・見込みのある事業所・労働者数(万事業所・万人)



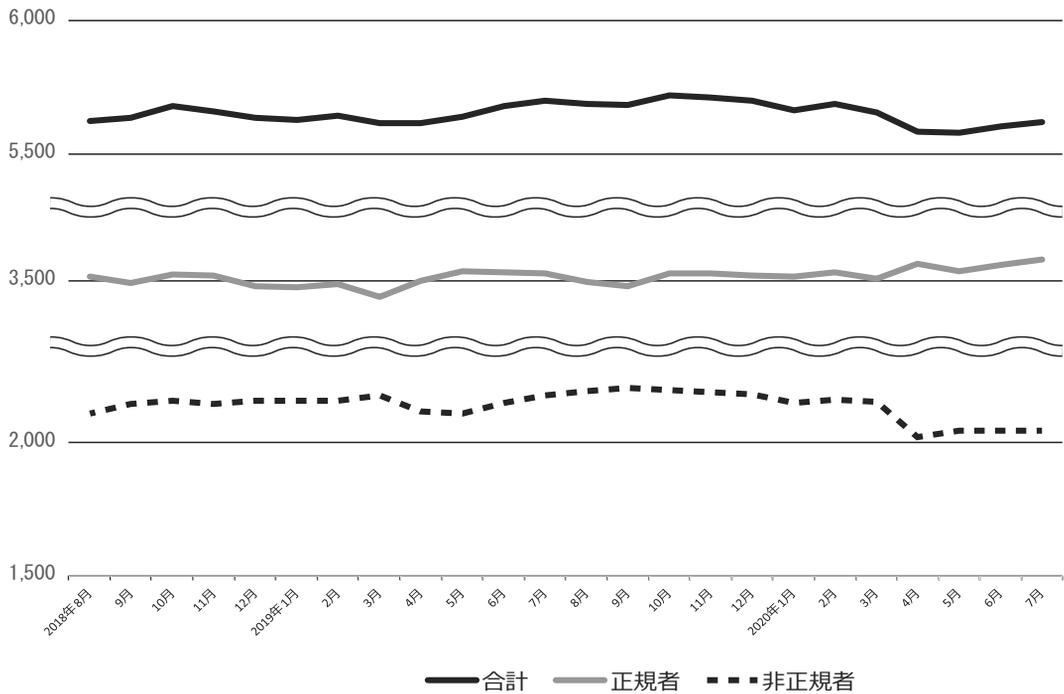
出典：厚生労働省（2020 a）ほかをもとに筆者集計
 注：非正規者数は調査開始時点が異なるため、解雇者数内数ではない

第2図 対前年同月比雇用者数（役員を除く） (万人)



出典：厚生労働省（2020 b）ほかをもとに筆者集計

第3図 正規者非正規者別雇用者（役員を除く）の推移 (万人)



出典：厚生労働省（2020b）ほかをもとに筆者集計

ないほか、厚生労働省（2020a）によれば、新型コロナウイルスによる雇用調整の可能性がある事業者数・解雇等見込み労働者数の上位は製造業や飲食業等であり、上位一〇産業に農業はない（第1表）^{2）}。

2、新型コロナウイルス下の外国人雇用情勢

では、新型コロナウイルス下の外国人雇用情勢はどうだろうか。在留外国人統計を集計すると、二〇一九年一二月現在、本邦には二七一、九九九人の高度人材（技術・人文知識・国際業務ビザ者）と四一二、五九三人の単純労働者（特定技能・技能実習ビザ者）が在留していることが分かる（第2表）。うち農業分野の外国人労働者は、三五、五一三人であり（一九年一〇月末現在・厚生労働省2020c）、特定技能外国人は九三〇人である（二〇一九年八月現在・日本農業新聞2020a）。外国人技能実習機構（OIT）の業務統計によれば、農業分野の団体監理型技能実習一号実習計画認定件数は一七、九三〇件（一八年度）であるから、農業分野の年間外国人受入数、すなわち年間新規外国人労働力需要は、高度人材・単純労働者合わせて二万人前後であるものと推定される。

しかし、こんにち、コロナ禍によって半年間超の外国人上陸拒否が続いているにもかかわらず、全体としては

第1表 上位10業種雇用調整の可能性・見込みのある事業所・労働者累積数 (事業所・人)

	雇用調整の可能性がある事業所数		解雇等見込み労働者数	
1	製造業	20,523	製造業	12,567
2	飲食業	13,377	飲食業	10,395
3	小売業	11,225	小売業	9,234
4	サービス業	9,992	宿泊業	8,489
5	建設業	7,143	労働者派遣業	4,913
6	卸売業	6,580	卸売業	4,190
7	医療、福祉	5,890	サービス業	3,474
8	宿泊業	4,931	道路旅客運送業	3,039
9	理容業	4,811	娯楽業	2,663
10	専門サービス業	4,746	運輸業	1,619
全体		111,940		68,140

出典：厚生労働省（2020a）をもとに筆者編集

第2表 在留資格別在留外国人数 (人)

技術・人文知識・国際業務	(高度人材計)	特定技能1号	特定技能2号	技能実習1号イ	技能実習1号ロ	技能実習2号イ	技能実習2号ロ	技能実習3号イ	技能実習3号ロ	(単純労働力計)
271,999	271,999	1,621	0	4,975	164,408	4,268	210,965	605	25,751	412,593

出典：e-stat(2020) ほかをもとに筆者集計

深刻な雇用労働力不足には陥っていない。例えば全国最多の約六千人の外国人農業労働者を受け入れている茨城県では、JA農業外国人材連絡会会員の受入実総数は一、一九二人（二〇年八月時点）だが、予定数との差はわずか八五人である（日本農業新聞2020b）。コロナ禍によって帰国できない外国人労働者の在留延長が認められたため³、実習生等を三〜五年の通年雇用をする温暖地では大きな外国人労働力不足には陥らなかったのである。二〇年四月に江藤農相（当時）が「実習生ら二四〇〇人不足」（日本農業新聞2020c）と声明したが、この、年間外国人労働力需要の一割強である不足数は、農閑期があるため外国人農業労働者を通年雇用できず今春に技能実習一号を調達予定であったものの訪日させられなかった寒冷地のものが中心とみられる。

この、寒冷地を中心とした約二、四〇〇人の外国人農業労働力不足に対して、寒冷地では次の三つの取り組みが行われている。

第一は、コロナ禍による国内休業者等の臨時雇用である。コロナ禍により国内の他産業では、休業したり社員を他産業に外向させたりするものがみられるが、これを外国人実習生等を調達できなかった受入農家が受け入れている⁴。例えば長野県JA佐久浅間は軽井沢旅館組合加盟旅館や星野リゾートの従業員を、群馬県嬬恋村はJ

I C A 隊員の受入れを行っている、といった具合である。J A 佐久浅間の旅館従業員雇用の場合、旅館が従業員に農業就労意向を確認し、希望者の出勤可能日等を J A に提出する一方、J A 佐久浅間は組合員農家にこの情報を開示し、条件が合う希望者を面接するなどして雇用する仕組みとなっている。また星野リゾートでは、四月期の売上が例年比約 1 / 4 となり従業員の業務量が減少したことを受け、J A 佐久浅間に連携を提案し、希望する社員約三〇人が副業で J A の共選所二カ所で就労している。J I C A は、新型コロナウイルス感染拡大により青年海外協力隊員など約一、八〇〇人を帰国させたが、国内地域にも貢献したいとする隊員が多かったため、協定を結んでいる J A 全中等と連携し、隊員向けウェブサイトにて作業支援を呼びかけた。孺恋村では約一〇人の隊員がキャベツ収穫作業などの支援を行っている（日本農業新聞 2020defghi など）。

第二は、コロナ禍による国内失業者等の雇用である。

上述の通り、国内では非正規労働者を中心に約八〇万人が雇用調整に遭っているが、コロナ禍による密な都市部の忌避傾向も相まって（日本農業新聞 2020j）、この一部が就農を希望している。例えば農業求人人を扱う「第一次産業ネット」の二〇二〇年五月の応募者数は前年同月比約三倍となっている（日本農業新聞 2020

l）⁵。また、労働力支援方針を打ち出し、農業求人マッチングサイトを開設するなどはじめた J A 全中をはじめとして（日本農業経済新聞 2020m）、全国の J A に農業求人マッチング事業に乗り出す動きが広がっている。

第三は、特定技能外国人の産地間リレーである。特定技能外国人は就労先を変更できるため、農繁期の異なる産地間での特定技能外国人のリレーがはじまっている。例えば J A 長野県が長崎県エヌ社と連携して、あるいは静岡県・千葉県・長野県・茨城県ではシェアグリ社が仲介して、特定技能外国人がリレーされている（日本農業新聞 2020nop など）。これらの取り組みによって、寒冷地を中心とした約二、四〇〇人の外国人農業労働力不足には対応がなされており、全体としては深刻な労働力不足は顕在化していない⁶。

3、今後の農業労働力雇用展望

以上の現状認識を基礎として、コロナ下に生じた三つの変化から今後の農業労働力雇用を展望する。

第一は、制度活用の変化である。例えば、外国人に対する入国制限措置に対して、レジデンストラック制度が開始されたことが挙げられる。この制度は、在留資格「技術・人文知識・国際業務」「技能実習」「特定技能」「特

定活動（起業・EPA看護師・介護福祉士）など中長期在留資格取得者を対象に、一定条件での入国を認めるものであり、タイ・ベトナム（七月二十九日開始）、またマレーシア・カンボジア・ラオス・ミャンマー・台湾（九月八日開始）国籍者の受入れがはじまっている（外務省二〇二〇）。本邦のレジデンストラック制度では、上記在留資格取得者等に対し、出国前七十二時間以内の陰性証明、入国時検査⁷、入国後一四日間の個室隔離および位置情報保存などを行うことを条件に入国を認めるが、この隔離措置のほか、入国者の行動指針違反は受入企業の責任となり企業名公表措置が取られることがあるなど（内閣官房ほか二〇二〇）、従来の受入制度より受入企業の負担が大きくなっている。

あるいは、上述の通り、特定技能外国人の産地間リレーがはじまったことも大きい。この取り組みが成功すれば、リレーにより、また特定技能化を前提とすることに より、実習生需要数は減少し、また残業増・在留期間長期化によって外国人労働者の総獲得賃金は増大する。よってこの取り組みは、今後の国際単純労働力調達競争の活路となるかもしれない。ただし、受入可能人数は農繁期の異なる産地間で調整ができる範囲にとどまる。

第二は、外国人労働力需要の変化である。上述の通り、雇用調整が八〇万人弱あり、農業求人マッチングサイト

の応募者数が急増しているほか、コロナ禍によって密な都会から農村に移住することへの関心が高まっている。有効求人倍率は一・〇三倍（二〇二〇年九月・厚生労働省2020d）と一三年一月以来の低水準となっており、農業分野でも外国人労働力に依らず日本人労働力が調達できる場合も少なからずある状況になっているものとみられる。ただし農業分野における賃金水準は全産業平均の八割程度であり、かつ賃金の高騰は短期的には見込めないことから、休業・失業により就農した日本人労働力の多くは、コロナ後に復業し、農業分野には滞留しないものと推察される⁸。よって、コロナ後には外国人労働力需要が従前水準に戻るものとみられるが、上述の特定技能外国人の産地間リレー等の拡大により需要数が減少するなどの変化が起こることも考えられる。

第三は、外国人労働力供給の変化である。二〇二〇年一〇月二十九日現在、日本に出稼ぎ単純労働力を供給しているアジア諸国の新型コロナウイルス陽性者数は、インドネシア・フィリピンを除き日本より少なく⁹、また出稼ぎ単純労働力調達競争国である韓国・台湾もまた本邦より少ないことから¹⁰、アジア諸国の海外出稼ぎ単純労働力にあって訪日出稼ぎは感染危険国へのそれであると認識されている。筆者が調査した範囲では、本邦が緊急事態宣言を発出した二〇年四〜五月頃は、ロックダウンなしに感

染拡大を押さえたことでアジア諸国における日本への評価は非常に高まったが、本稿執筆時現在、感染者数の高止まりないし大きな第3波の到来により評価は急落している。この評価は、ワクチン等の開発によってコロナ後は従前に戻るものとみられるが、短中期的には、訪日を希望しない、ないし出稼ぎ先を韓国・台湾に変更するなどの動きが出稼ぎ労働者間に生じるものとみられる。

4、結論：今後の課題・懸念

コロナ下の失業増大と農業労働力確保の状況、そして今後の展望については以上の通りだが、これらをまとめ、特に今後の課題・懸念を考察すると、次の通りとなる。

現在、新型コロナウイルス禍による雇用調整を受け、日本人非正規者を中心に就農する動きがあるが、この多くはコロナ後に農外に復職するものとみられる。よってコロナ後には、外国人農業労働力需要はおおむね従前に戻るものとみられる。特定技能外国人の産地間リレーの拡大などがあれば、外国人農業労働者の在留延長が期待され、需要数が減少し、また外国人労働者の総獲得賃金が増えることにより、結果としてコロナ後の国際単純労働力調達競争に活路が見出されることも考えられる。

ただし、懸念もある。例えば現在、技能実習3号者を

特定技能1号に移行させることで、雇用する外国人単純労働者に最長一〇年の在留をさせることや、特定技能者の産地間リレー等によって農繁期のみ雇用することが可能となっており、これらは外国人単純労働力が雇用の長期化・残業増に応じることを前提としているが、外国人単純労働者の多くがこれを望むかどうかは必ずしも自明ではない¹¹。また、コロナ下の短中期的には、感染危険国である日本への渡航希望者が減少することも予想され、これまでの賃金インセンティブ等に加え、就労・生活の安全性に関するPR等も必要になるものとみられる。

いずれにせよ、海外出稼ぎ希望者の就労意向をはじめ、コロナ下・後の国際労働力移動情勢の変化を正確に把握し、外国人農業労働力調達制度を柔軟に再設計していくことが、長期的・安定的な本邦の外国人農業労働力調達に求められよう。

※本稿の一部は、軍司（二〇二〇）を基にしている

謝辞

本稿の一部は、文部科学省科学研究費助成事業基盤（B）「労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動」（研究代表者：堀口健治早稲田大学名誉教授）の

助成に基づく。

引用参考文献

e i s t a t (二〇二〇)「在留外国人統計」二〇二〇年一二月ほか、e i s t a t ウェブサイト
 茨城新聞(二〇二〇)「外国人入国制限、茨城の農業に影」二〇二〇年九月二三日付記事
 N H K (二〇二〇)「彼は駅に捨てられた」二〇二〇年一〇月二二日付記事、N H K ウェブサイト
 外国人技能実習機構(二〇二〇)「平成三〇年度業務統計」外国人技能実習機構ウェブサイト
 外務省(二〇二〇)「国際的な人の往来に向けた段階的措置について」外務省ウェブサイト
 軍司聖詞(二〇二〇)「新型コロナウイルス下・後の農業労働力調達」土地改良新聞二〇二〇年一〇月一五日付記事
 厚生労働省(2020a)「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」一〇月二三日集計分ほか、厚生労働省ウェブサイト
 厚生労働省(2020b)「労働力調査」基本集計二〇二〇年九月分ほか、総務省統計局ウェブサイト
 厚生労働省(2020c)「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ(令和元年一〇月末現在)」厚生労働省ウェブサイト

厚生労働省(2020d)「一般職業紹介状況(令和二年九月分)について」厚生労働省ウェブサイト
 出入国在留管理庁(二〇二〇)「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諸申請の取り扱いについて」法務省ウェブサイト
 内閣官房ほか(二〇二〇)「レジデンストラックの手続きについて」外務省ウェブサイト
 西日本新聞(二〇二〇)「『技能実習』矛盾あらわ」二〇二〇年一〇月二六日付記事
 日本農業新聞(2020a)「特定技能外国人農業九三人」二〇二〇年八月一六日付記事
 日本農業新聞(2020b)「コロナで八五人不足」二〇二〇年八月二五日付記事
 日本農業新聞(2020c)「実習生ら二四〇〇人不足」二〇二〇年四月二九日付記事
 日本農業新聞(2020d)「コロナ禍の観光・飲食業農家が人材受け入れ」二〇二〇年四月一二日付記事
 日本農業新聞(2020e)「地域ぐるみで出荷量を確保」二〇二〇年六月一六日付記事
 日本農業新聞(2020f)「異業種の助っ人続々」二〇二〇年五月九日付記事
 日本農業新聞(2020g)「国内にも活躍する場」二〇二〇年七月一七日付記事

日本農業新聞(2020h)「国内の活躍後押し」二〇二〇年七月二七日付記事

日本農業新聞(2020i)「長野・JA佐久浅間星野リゾートへ地場野菜人材受け入れ契機に」二〇二〇年七月七日付記事

日本農業新聞(2020j)「都会は密、農村に魅力」二〇二〇年五月四日付記事

日本農業新聞(2020k)「働かせて」悲痛な叫び」二〇二〇年七月一日付記事

日本農業新聞(2020l)「新型コロナで他産業連携が加速」二〇二〇年七月一日付記事

日本農業新聞(2020m)「JAグループ労働力支援へ方針」二〇二〇年六月六日付記事

日本農業新聞(2020n)「通年雇用へ発想転換」二〇二〇年七月二一日付記事

日本農業新聞(2020o)「築いた信頼つなぐ」二〇二〇年七月二一日付記事

日本農業新聞(2020p)「県間リレー通年雇用実現」二〇二〇年八月一五日付記事

日本農業新聞(2020q)「人手不足当座しのぐ」二〇二〇年六月一六日付記事

Worldmeter(2020)「COVID-19 CORONAVIRUS PANDEMIC」二〇二〇年

一〇月三〇日時点

- 1 厚生労働省(二〇二〇)は、都道府県労働局の聞き取り調査やハローワークへの相談・報告等をもとに集計したものであり、網羅的な数字ではない。
- 2 ただし労働力調査によれば、二〇二〇年五・七月の対前年同月比農林業就業者数は約七・八万人減であり例年並であったものの、八月は約一二万人減、九月は二五万人減となっており、新型コロナによる雇用調整がはじまりつつある可能性もある。
- 3 帰国困難実習生に対しては、従前と同一業務に就くことを条件に「特定活動(六ヶ月・就労可)」または「特定活動(六ヶ月・就労不可)」ビザへの変更(帰国できない事情がある間は更新可能)が、技能検定が受験できないため次段階の実習に移行できない実習生に対しては、同一受入機関で同一業務を行うことを条件に「特定活動(四ヶ月・就労可)」ビザへの変更が、特定技能一号への移行準備ができなかった実習二号・三号ビザ者に対しては、「特定活動(四ヶ月・就労可)」への変更が認められている(出入国在留管理庁二〇二〇)。
- 4 農林水産省農業労働力確保事業により、新型コロナによって人手不足となった農業者が代替人材の雇用・農作業委託・人材派遣を活用した場合の掛増経費について、交通費月額三万円以内、宿泊費一泊六、〇〇〇円以内、保険料実費、労賃一時間五〇〇円以内(一日一〇時間以内)が支給される。

5 日本農業新聞(2020k)は、群馬県嬭恋村キャベツ振興事業協同組合に対して県外からの求職の電話が鳴り止まない実態を報じている。

6 日本農業新聞(2020q)は、「野菜産地の長野県や群馬県によると『おおむね人材は確保できた』とする」としている。一方茨城新聞(二〇二〇)によれば、上述の茨城県では、来日できていないJA系実習生が一七五人ある一方、九月から中国人実習生の帰国が少しずつはじまっており、外国人労働力不足が少しずつみられはじめている。なお、経営悪化により実習継続が困難となった、または実習修了した他産業の実習生を農業者が雇用する事例もみられはじめているが、この実習生・修了者には「特定技能外国人の業務に必要な技能を身に付けることを希望する」との条件が付されて「特定活動(最大一年・就労可)」「ビザが交付されており(出入国在留管理庁二〇二〇)、一年内に農業分野の特定技能試験に合格することが求められるため、ハードルが高くなっている。なおNHK(二〇二〇)によれば、出入国在留管理庁が把握する新型コロナウイルスによって解雇された外国人技能実習生数は三、六二七人(九月一八日現在)であり、西日本新聞(二〇二〇)によれば、九月七日時点で他産業に転職した外国人労働者は九九七人、うち約七割が実習生で、大半は農業や食品加工分野への転職である。

7 このため上陸は成田空港・羽田空港・関西国際空港の午前便のみに制限されている。

8 注2の通り、二〇年八・九月に入り、前年同月比農林業就業者数は大幅に減少しており、すでに復業がはじまっているとみられることもできる。

9 日本が九九、六二二人(世界第四九位)であるのに対し、外国人単純労働力の給源国であるインドネシアは四一〇、〇八八人(一九位)、フィリピンは三八〇、七二九人(二二位)と多いが、中国は八五、九七三人(五六位)、ベトナムは一、一七七人(二六五位)、タイは三、七八〇人(一四七位)等と少ない(worldmeter2020)。

10 韓国は二六、五一一人(第九〇位)、台湾は五五五人(一七七位)である(worldmeter2020)。

11 筆者による他の調査によれば、農業分野で受け入れられている高度人材は、事実上在留年数に制限はないもの、おおむね五年程度での帰国意向がある。

コロナ問題と漁業・水産加工業 — 外国人労働者を取り巻く環境変化に注目して —

北海道大学大学院水産科学研究院 佐々木 貴文

1、はじめに

生産年齢人口の減少局面にあるわが国では、多くの産業が存続をかけて優れた人材の獲得競争に動き出している。しかし、今般の新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延はそうした動きに変化をもたらしている。例えば、コロナ問題が生じたことで、オンライン化やビックデータ解析など、一層の「デジタル変革」ニーズが高まるなか、IT業界では高度人材の争奪戦に巨額の報酬と新人事制度を用意して備え始める一方、宿泊・レジャーなどの観光業界や航空業界は移動制限やインバンド需要の蒸発によって苦境にあえぎ、余剰労働力の発生に苦しむようになっている。コロナ問題が及ぼす影響は産業によって濃淡が大きく、現状ではそれが各産業内で要員計画

の変化として表出してきている段階といえる。

コロナ問題が収束しないなかにおいて漁業・水産加工業も影響を受けており、外食需要・宴席需要の減退による高級魚介類の価格低迷や流通量の減少は深刻になっている。市場価格の下落は沿岸漁業や養殖業、水産加工業、流通業にまで幅広く影響するだけに心配されるところとなっている。その一方で沖合漁業の一部では、価格変動のマイナス要因は小さく、一時的であっても移動制限にともなう原油価格の下落で恩恵を受けたとする事業者もいる。水産加工業も、「巣ごもり需要」を取り込んだ練り製品や缶詰は堅調という。漁業・水産加工業界内部でも影響の大きさには濃淡があるということであろう。そうしたなか、漁業者・水産加工業者が声をそろえて影響を受けたと指摘したのが外国人労働力の確保問題や

処遇問題であった。特に切実な声は水産加工業者から多く聞かれた。そこで本稿では、この問題が大きくなった背景を確認するとともに、漁業・水産加工業でみられた具体的な問題の発生状況とそれへの対処策について、漁業協同組合や漁業者団体、水産加工業協同組合などへの調査から明らかにしたい。

なお、このコロナ禍は現在進行形であり、影響の全体像を現段階で把握することは難しい。水産加工業の売上げ減少問題は、カズノコなど正月商材を扱う業者ではまだ顕在化していないし、秋や冬に技能実習生の入国・切り替えを予定している地域や漁業種類ではこれからの問題となっている。ホタテ養殖・加工業も、干し貝柱などの輸出製品を中心に今年度の価格・数量動向がよりはっきりするのは年明けを待つ必要がある。ベトナムやインドネシアからの入国も条件付きではあるものの徐々に再開されているように、各国の出入国管理政策も多様であり、かつ変容が激しい。これらの点はあらかじめお断りしておきたい。

2、漁業・水産加工業における労働力不足と外国人労働力への依存

「漁業センサス」によれば漁業就業者は、一九九三年の三二万四、八八六人から二〇一八年にはマイナス五三

・三%ともなる一五万一、七〇一人にまで減少した。水産庁『水産白書』（平成三〇年度）は、二〇四八年に七万三、〇〇〇人程度となる予測も成り立つとしている。漁撈所得の低迷や労働環境の不利性、後継者世代が医療や教育の水準を問題視して都市部へ流出することによる漁村の衰退など、漁業就業者数の減少要因は様々であるが、現実に漁業は労働力不足に陥り、多くの雇用労働力が必要とする遠洋・沖合漁業や、カキ・ホタテといった貝類養殖業を中心に外国人労働力に依存するようになっている。

水産庁の資料によれば、その人数は二〇一八年現在、遠洋漁業で雇用されるマルシップ船員が四、六二八人、沖合漁業で雇用される技能実習生が一、六〇〇人、定置網漁業で雇用される技能実習生が一三八八人、カキ・ホタテ養殖で雇用される技能実習生が一、八五一人ととなっている。これら外国人労働者八、二一七人が海上労働等に従事しており、漁業就業者に外国人を加えた「漁業労働者」に占める外国人の比率は五・一%ということになる。マルシップ船員が遠洋漁業経営体の減少で人数は横ばい、もしくは漸減傾向にある一方で、沖合漁業ならびにカキ・ホタテ養殖で雇用される技能実習生の増加は顕著で、前者は二〇一三年比で一・六七倍、後者は同じく二〇一三年比で二・六九倍となっている。

水産加工業でも、外国人労働力への依存度は高まっている。漁業センサスによれば、水産加工場における外国人労働者の数は、二〇〇八年の一一、六二九人から、二〇一三年には一三、四五八人（対前回比一・一六倍）に増え、そして最新の二〇一八年では一七、三三九人（対前回比一・二九倍）と増加ペースを拡大してきた。またこの間、日本人の従事者数が二割弱減少しているため、外国人比率も駆け足で上昇を続けており、二〇〇八年の五・五％が二〇一三年には七・一％となり、二〇一八年にはついに一〇％の万台を超えて一〇・一％となった。

加工場の従事者規模別で外国人労働者比率をみると、従事者数三〇人以上の加工場では軒並み一〇％を超え、五〇〜九九人の規模では一二・二％にもなる。外国人労働者がいなくては生産の継続が難しい状況がみてとれる。こうした加工場で働く外国人の大多数が技能実習生であり、近年では新たな在留資格である「特定技能」によって働く者も一部でみられるようになってきている。

3、遠洋漁業が直面したコロナ問題

そもそも遠洋や沖合で操業する漁船では、二〇一八年の有効求人倍率が三倍を超えたことからわかるように、日本人の確保が著しく困難になっており、日本人と変わらぬ働きぶりをみせる外国人労働者なしでは操業の

継続が難しい段階に到達していた。こうしたなかでのコロナ問題の発生に、現場は不安に包まれた。船員の生活スペースに余裕のない漁船が「三密」（密閉・密集・密接）になりやすいことも心配の種であった。

問題の構造はマルシップ船員に頼る遠洋漁業と、技能実習生に依存する沖合漁業では異なった。遠洋漁業については、外国の排他的経済水域や遠方の公海で操業し、燃油や食料、漁業資材などの補給や、漁獲物の水揚げで外国の港に入港する必要があることから当初より影響が懸念された。乗組員が遠洋で感染した場合、海外の入港地で上陸が可能か、診察・治療が可能かといった問題から、乗組員が帰国することはできるのかといった問題まで、多種多様な課題に直面した。漁船が不具合を起した場合のメンテナンス作業では、日本からエンジニアの派遣が難しくなることも予想された。

特に操業海域が大西洋や南米海域にまでおよぶ遠洋マングロはえ縄漁業でこの問題は深刻に受け止められ、実際、ケープタウン（南アフリカ）やラス・パルマス（スペイン領カナリア諸島）、カヤオ（ペルー）といった日本の船団が基地とする港では、補給入港はできたものの船員の下船・上陸移動が禁止された。長期間、船内に留め置かれ、満足な休息ができなくなる船員のストレス蓄積が心配された。疲労に起因する海難事故や労働災害の

発生は十分起こり得るし、依存度を高めてきた外国人船員の離職につながれば、操業の継続がとたんに難しくなることは明らかであった。また外国人の交代が予定されていた船では、交代要員を乗せることができず、その留保経費ばかりが嵩む状況に直面した。

しばらくすると、通常であれば漁船を海外の造船所に入れ、このドック期間に乗組員を空路で帰国させて休暇とするところを、操業の継続でコロナ禍をやり過ぎすのか、日本への帰港にあてるかの判断が必要となった。一時帰国となれば、航海日数の延長や日本国内でドックを採す必要が出てくるなど、経費増大に伴う経営への影響も深刻になることが懸念された。実際、南アフリカ共和国は、三月二七日から全土でロックダウン措置をとるとともに、国境を封鎖して旅客機の乗り入れも制限した。漁船乗組員も上陸が禁止されるとともに、帰国の手段を失うことになった。そのため経費増大を甘受して、日本に帰港せざるを得なくなった漁船もでた。

一方で、経費増大や問題の拡大を嫌気して乗組員だけを日本に戻す選択をした漁船もあった。ピーク時で二三隻のマグロはえ縄漁船がラス・パルマス（一七隻）やケープタウン（三隻）、カヤオ（三隻）で足止め・係留となった〔注1〕。日本人乗組員は臨時便等を使って空路で帰国、外国人乗組員については、日本が指定している

入国拒否国に、日本到着の二週間前までに寄港していなければ日本上陸の許可がだされることとなり、日本への入国とその後、帰国は可能となった。ただ九月末現在でも、日本への外国人乗組員の再入国は国によって扱いが異なるため、操業が安定感を取り戻すまでには一定以上の時間がかかるとみられている〔注2〕。

遠洋マグロはえ縄漁業以外にも、赤道付近の南方漁場で操業する海外まき網漁業も課題に直面した。漁場国の排他的経済水域での操業条件に、オブザーバー（漁場国の監視員）の乗船が義務付けられているため、彼らの日本への入国と乗船ができない場合、操業を停止させられるのではと騒然となった。高騰を続ける入漁料（年間契約）は一日一万ドル水準にもなっており、海外まき網漁業では操業停止が死活問題に直結する。結局、水産庁や業界団体による交渉でオブザーバーの配乗を必須としない緩和措置が認められたことで、現状ではなんとか難局を切り抜けた状態にある。オブザーバーは労働者ではないが、コロナ問題が国際色濃い遠洋漁業に影響をおよぼした一つの事例であることに違いはない。

なお水産庁の補正予算で、コロナ問題に起因して遠洋漁業で外国人船員が不足するケースに対しては、現在雇用している船員を継続雇用する場合の経費増加分（掛かり増し経費）について補助する施策が展開されている。

申請窓口は大日本水産会となっており、二〇二〇年九月末の一次締め切りに向け、現在、数社が申請準備に入っている。

4、コロナ問題が沖合漁業に及ぼしている影響

遠洋・沖合漁業の関係者は、コロナ問題の発生当初、日本の漁船漁業で働く外国人船員の大部分がインドネシア人であり、関係者の往来も活発であったことから、インドネシア政府の動向に注目していた。出入国制限が重要な労働力の供給源を失うことを意味したからであった。しかし、日本の漁業関係者にとっては残念なことに、三月一七日、インドネシア政府は新型コロナウイルスの世界的な感染者拡大が続いていることを理由に入国規制を強化し、アライバルビザ（到着ビザ）などの発行を停止した。短期滞在のビザ免除措置も停止した。日本政府も四月三日からインドネシアからの上陸を拒否したの
で、この時点で新たなインドネシア人船員の確保はかなり難しくなった。

とりわけ、日本の沖合漁船漁業で働く外国人はインドネシア人が一〇〇%を占めているため、影響がどの程度にまで大きくなるのか関係者は固唾を呑んで様子うかがっていた。沖合漁船漁業では、サンマ棒受け網漁業といった周年操業が困難な漁業種類を除けば、ほぼすべて

の漁業種類でインドネシア人実習生がいなければ生産の継続が容易ではない段階に達しており、その量的規模は二〇一三年にはじめて一、〇〇〇人の大台に乗って以降、大きくなり続けてきた。二〇一三年に一、〇〇〇人（対前年比一・〇五倍）、二〇一四年に一、〇二四人（対前年比一・〇二倍）、二〇一五年に一、二一一人（対前年比一・一八倍）、二〇一六年に一、二八〇人（対前年比一・〇六倍）、二〇一七年に一、四四五人（対前年比一・一三倍）、そして二〇一八年は既述の通り一、六〇〇人（対前年比一・一一倍）となった。

漁業種類別にみると、制度導入当初から総数で最大の「かつお一本釣り漁業」で頭打ち感がでてきているものの、ここ数年で「ひき網漁業」や「まき網漁業」において技能実習生への依存がかなりのペースで拡大した。ただ、依存度が大きい漁業種類でコロナ問題の影響が大きくなりがちではあっても、必ずしも比例的とはなっていない。コロナ問題の影響が大きくなるか否かは、技能実習生の「切り替え時期」がいつであるのかという点に集約されているからである。

切り替え時期とは、技能実習二号もしくは三号での在留を終えた実習生が帰国し、その分を技能実習一号の受け入れて補充する時期であり、これがコロナ問題の急拡大した四〜六月頃であった漁業や地域の場合に影響が出

やすくなっている。このケースに加え、二号での在留を終え、三号への切り替えのために一時帰国した実習生がいた場合にも影響がでている。すなわち、二・三号の実習生が帰国してしまい、その補充が出入国制限で不可能となった漁業や地域に影響が集中的に表出しているのである。漁業種類でいうと、まき網漁業、底びき網漁業、イカ釣り漁業に比較的大きな影響がでている。地域としては、北陸と関東の漁協が目立つ結果となっている。

いくつか具体的な事例をあげると、石川県漁協所属の中型イカ釣り漁船で計二〇人ほどの技能実習生が来日できず、船によっては定員八人のうち二人を欠いた状態での操業を余儀なくされているし、はさき漁協の大中型まき網漁船では七か統で一八人の欠員が発生している。はさき漁協の所属船では、運搬船に乗っていた実習生を網船に移して対応しているが、少ない要員でのやり繰りで労働負荷が高まることを懸念している。これへの対応として八月二八日に、一時帰国していた技能実習三号で就労するインドネシア人五人を、制限が一部緩和されるなかで入国させたものの、全額自費となるPCR検査や二週間のホテル待機で一人あたり三一万五、〇〇〇円の追加費用が発生した〔注3〕。今のところ、こうした入国時の費用負担に対する政府等からの補助はなく、生産現場の負担感はいわゆると拡大している。

なお漁業分野全体でみた場合、八月末現在、五〇〇人程度が「切り替え問題」のために来日できていない状況となっている。ただし上述の理由から、漁船漁業分野が五〇〇人分の労働力不足に直面しているわけではなく、予断を許さないものの、全体としては持ちこたえている状況がある。

5、危機的状況に直面する水産加工業

現在、わが国の水産加工業では、外国人技能実習生の他、導入されたばかりの在留資格「特定技能」で就労する者や日系人の就労がみられる。最もよく利用されている技能実習制度では、「水産練り製品製造」、「缶詰巻締」、「加熱性水産加工食品製造業」、「非加熱性水産加工食品製造業」の四職種で、二年以上の実習をおこなうことができるようになっていた。外国人労働力の導入数は漁業よりも多く、既述のように二〇一八年漁業センサスの結果によれば、水産加工場における外国人労働者数は一七、三三九人（五年前比一・二九倍）で、就業者に占める外国人比率も一〇・一％となっている。

このように多くの外国人に依存する水産加工業であるので、沖合漁業と同様に「切り替え問題」の影響は大きく、八月末現在、技能実習生一〇二〇人程度（水産庁調べ）が来日できないために各方面に影響が広がっている。

る。

水産加工業分野において、全国で最も多くの技能実習生に依存している北海道（二〇一八年・四、〇一六人）では、コロナ問題が発生した当初から労働力問題の深刻化を心配する声が聞かれ、実際、六月から地まきホタテの本格生産が始まるオホーツク海沿岸の加工場では混乱が広がった。例えば、ホタテの一大加工拠点となっている紋別市では、二月入国予定者は受け入れることができず、三月二五日を入国日としていた中国からの技能実習生四八人が現地で待機状態となった。六人を雇用予定であった六社、一二人を雇用予定であった一社に大きな影響がでており、この七社では生産ラインの変更でやり繰りしている。

同じく日本最大級のホタテ産地で、加工場も集積する猿払村では、入国制限を受ける直前に外国人労働者（在留資格「特定技能」）の受け入れが可能となったため人材不足は回避できたものの、政府の「水際対策の強化」の影響は受けた。すなわち、入国の次の日から起算して一四日間の成田空港や羽田空港といった到着空港周辺での待機が求められたことで、ホテル代やハイヤー代が余計に必要となった。入国も制限を回避するため飛行機予約を変更・前倒ししたことで正規運賃となり、五人分で計二〇〇万円程度の追加負担が発生した。

この他の地域では、技能実習生の確保を諦め、本州で働いていた「特定技能」労働者の確保を目指した地域（函館市）や、コロナ問題で宿泊客の確保が難しくなったホテルから従業員を融通してもらう地域（網走市）もみられた。

なお二〇二〇年九月末現在も、水産加工業を中心に切り替え時期に計画通りの切り替えができない状況が継続しており、多くの経営体では現在働いてくれている実習生に引き続き就労してもらいたい意向を持っている。実習生も帰国が容易ではないケースが散見されるため、日本にとどまり、働き続ける意思を示すケースが多い。帰国したとしても、コロナ問題で雇用環境が悪化している国が多く、日本で働き続けることにメリットを見出している実習生は少なくないのが現状となっている。これは沖合漁業でも見られる傾向となっている。

この場合、法務省が五月二一日に示した特例措置での在留が認められている。すなわち、帰国が困難となった技能実習に対しては、在留資格「特定活動」に切り替え、従来と同じ業務での就労を許可する内容となっている。

水産庁は、かかる水産加工業の苦境を念頭に人材確保支援策を展開しており、「作業経験者や他産業の人材等を、人手不足となった漁業・水産加工業の経営体が雇用する場合、掛かり増し賃金、保険料、宿泊費を支援」す

るとしている。

6、コロナ問題をきっかけに漁業・水産加工業の労働力不足を考える

漁業・水産加工業は、外国人労働力なしでは存続し得ない「人材枯渇産業」となって久しい。本来は、こうした実態を直視し、きめの細かい対策を講じて問題を少しずつ解消する努力をすべきであったが、外国人労働力への依存という「一本足打法」で産業の維持を図ってきた。外国人労働力依存が問題のスタートラインとして扱われることはなく、問題の解決策としてゴールに位置付けられてきたのである。

水産加工業は、脆弱な資本力と極端に低い利益率で経営されている零細企業が散見されるため、賃金競争・待遇競争には参入できず外国人労働者頼みの経営を強いられてきたし、漁船漁業でも、資源悪化や資材・燃油価格上昇などの経営の外部環境が不安定化するなかで、日本人若年層を安定的に確保するための労働環境の改善が思うように進まなかった。

こうした状況下で発生したのが、日本が、そして世界が動揺している新型コロナウイルスの蔓延であった。パンデミックにより、外国人労働力への依存を強めてきた日本の漁業・水産加工業も、国境をまたいだ人の往来が

停止するという未曾有の事態に直面し、動揺は問題発生から半年以上経過した今日も収まる気配はない。本文でも触れた通り、「切り替え問題」に悩む経営体・監理団体は少なくないし、経費の増大に頭を抱える経営体・監理団体も散見される。

そればかりか、「巣ごもり需要」の恩恵がない分野では売り上げの見通しも厳しく、景気の冷え込みによる消費の減退にも脅かされている。コロナ問題の収束を予想することはワクチン開発の動向などに左右されるため現段階では容易ではなく、感染の再拡大や出入国制限の再強化など最悪を想定しなければならなくなっている。漁船や水産加工場では、外国人労働力の安定確保に努めるとともに、「三密」になりやすい生産現場の混乱は継続するものとして、引き続き積極的な対応策を展開することが求められているといえる。

そして今、かかる対応策だけではなく、今回の「騒動」とその要因を振り返り、日本の漁業・水産加工業の外国人依存について未来を見通す議論をスタートさせることも必要になってきている。漁業・水産加工業は、人材の高学歴化や少子化といった社会現象に対応できなかったことで、学校教育（人材養成機関）との関係を希薄化させており、外国人依存「だけ」が活路となっている状況にある。

コロナ禍を経験した以上、こうした状態は国民への食糧供給に直接に影響しかねない大きなリスクを内包しているとの認識を持ち、労働力問題に真正面から取り組んでいくことが大切になっている。「アフターコロナ」の世界をたくましく渡り歩いてゆける漁業・水産加工業を構築するためには、この作業を避けて通ることはできない。

【謝辞】

本稿は、JSPS科研費19H01620・20K06249の助成を受けて調査を実施し、執筆したものとなっています。記して謝意を表します。

【注】

(注1) 日本かつお・まぐろ漁業協同組合の集計による。

(注2) 九月末現在、状況が一部改善するケースも見られており、一七隻の漁船が足止めされたラス・パルマスの港では規制が緩和され、操業が徐々に再開されつつある。また南アフリカでは外国人乗組員の乗船を認めるケースが確認され、またペルーでは詳細は明らかになっていないものの漁船から漁船への乗組員の移乗は認められているようである。

(注3) この追加費用は、監理団体であるはさき漁業協同組合の負担となっている。

【主要参考文献】

佐々木貴文「日本漁業と「船上のディアスポラ」——黒塗り」にされる男たち」、『産業構造の変化と外国人労働者』明石書店、二三七〜二五八頁、二〇一八年。

佐々木貴文「漁業における労働力不足と人材確保策—外国人依存を深める漁業のこれからを考える—」、地域漁業学会『地域漁業研究』(五九・一)、三一〜四一頁、二〇一九年。

佐々木貴文「日本漁業の“生命線”になる外国人—外国人漁船員の技能に注目した共生に関する一考察」、成蹊大学アジア太平洋研究センター『アジア太平洋研究』(四四)、一三三〜四四頁、二〇一九年。

佐々木貴文「水産業における労働力構造の変化—特定技能制度導入の背景で起きていることとは」、漁業経済学会『漁業経済研究』(六四・一)、二五〜四〇頁、二〇二〇年。

佐々木貴文「水産業における外国人労働力の導入実態と今後の展望」、東京水産振興会『水産振興』(六二・五)、一〜四五頁、二〇二〇年。

エゾアワビの生理・生態に基づいた 増殖技術に関する研究

水産研究・教育機構 水産技術研究所 宮古庁舎 松本 有記雄

はじめに

エゾアワビは三陸海域における重要な磯根資源であり、天然資源の変動も大きく種苗放流によって下支えされている。アワビ類の種苗生産や養殖は世界各国で行われているが、その飼育技術は東北地方で開発された種苗生産技術や生態研究に基づくことも多く、日本語で書かれた文献を読む海外の生産者や研究者も少なくない。つまり、東北地方のエゾアワビに関する研究は、世界をリードしてきたといえる。

しかし、東北地方ではアワビ種苗の放流数が他地域よりも桁違いに多く、大量かつ安定的に種苗を生産するためには多くのハードルが残されている。例えば、卵がふ化してからの約一ヵ月程度までの成長・生残が安定しな

いという点が課題となっている。他方、エゾアワビの餌となる大型褐藻類（マコンブやワカメなど）の生育に目を向けると近年、非常に厳しい状況にある。

三陸海域の大型褐藻類は、冬季に低水温の親潮によって栄養塩が運ばれてくることで発芽や生育が促されるが、二〇一六年以降は親潮勢力が弱く、大型褐藻類がうまく生育しない年が続いている。不安定な自然環境下で、エゾアワビ資源を枯渇させることなく漁獲し続けるために、さまざまな調査が行われている。

ここでは三陸沿岸における研究活動を事例に、エゾアワビ種苗生産技術の高度化と生産現場への普及、エゾアワビ資源を持続的に利用するための調査研究を紹介する。

エゾアワビ種苗生産技術の高度化と生産現場への普及

エゾアワビはふ化してから浮遊幼生となり、約五日間、水中を漂う。種苗生産における第一関門は「採苗」であり、ここでは採苗板と呼ばれるプラスチック板に、浮遊幼生を着底させて初期稚貝に変態させる。

天然では、岩の上に平面上に生える石灰質の無節サンゴモという海藻に、エゾアワビの浮遊幼生が好んで着底し、稚貝に変態することが分かっている。しかし、この無節サンゴモを計画的に培養することは難しく、その代替として浮遊幼生の着底・変態を誘引する化学物質の探索が行われていた時期もあるが、この化学物質は微生物などに分解されやすいため実用化には至っていない。

無節サンゴモや化学物質の他に、採苗板上に自然に出現する珪藻類や緑藻類の中から、幼生の着底・変態を効率的に誘起する種の探索が行われ、平面的な構造を持ち付着力の強い珪藻類や一部の緑藻類が幼生の着底・変態を誘起することが示されてきた。

経験的には、アワビモと呼ばれる盤状に広がる緑藻類が繁茂した時に、幼生の着底・変態率が高いことが分かっており、本種の計画培養法も確立されていた。しかし、アワビモは稚貝の餌料としては好適とはいえず、アワビ

の飼育に使用することを避ける生産者も多かったようだ。

アワビ稚貝に好適な餌料に関しては、稚貝の歯の構造と、珪藻の付着力と被殻の構造から、成長段階ごとに好適な種類が明らかになっている。成長・生残が安定しない殻長1mm未満の稚貝に着目すると、これらは丸のみするような形で摂食した珪藻類の被殻を消化できないため、栄養価の高い細胞質を利用できないとされていた。

一方、針型珪藻と呼ばれる *Cлиндороtheca closterium* (シリンドロセカ クロステリウム) など被殻が針型状で脆く、付着力が弱い珪藻であれば、稚貝は被殻を破壊しながら摂食し、その細胞質を消化利用することができることが示され、初期稚貝の餌として注目されていた。

これら微細藻類と稚貝の関係は一九九〇年代には明らかになっていたが、これら知見を盛り込んだ飼育技術の開発には結びついていなかった。導入が進まなかった原因は定かではないが、従来の飼育法を大きく変えることで現場が混乱することを生産者側が避けていた可能性もあるし、研究者側も大規模飼育に対応した技術開発に着手してこなかったのも原因だろう。

水産研究・教育機構では、岩手県水産技術センターと東京大学大気海洋研究所と連携し、東日本大震災後の種苗生産施設の再建に合わせて、これら先行知見に基づい

た新しい飼育技術の開発に着手した。研究では、幼生の着底・変態を誘起するアワビモト、稚貝が摂食・消化しやすい針型珪藻を計画的かつ大量に培養し、それをアワビの飼育に用いるための技術を開発した。また、その技術が事業規模でも効果的かどうかを検証した。結果、新しい技術によって採苗率と稚貝の成長・生残率が改善されること分かり、現在は、開発した飼育法を生産現場に普及させるために関係機関と連携して技術指導を行っている。

これまでアワビの種苗生産施設が実施していなかった微細藻類の単種培養や継代培養を新たに根付かせることは難しく苦労しているところであるが、前述した初期稚貝の摂餌の様子が生産者にも理解されてきており、新しい飼育法は普及しつつある。

磯根資源調査の新たな展開

岩手県のアワビ漁は、船の上から箱眼鏡を覗きながら、竿先の鈎でアワビをひっかけて採る漁法が採用されている場所が多い。そのため、設備投資は少なく、個人経営や兼業が多い沿岸漁業者の貴重な収入源となっている。静穏な海況で口開けされるため、高齢者でも操業しやすい点も重要である。

岩手県では、アワビを持続的に漁獲するために、潜水

調査や漁獲量データをを用いた資源動向の推定などが積極的に行われてきた。過去には、潜水で殻長数ミリの稚貝の数を調査することで、稚貝の生残が水温四度以下となった年に大きく低下することを見出している。一方で冬季の水温が高い年は、ウニなどの植食性動物が芽生えたばかりの海藻を小さいうちに食べてしまうため海藻が生育しなくなり、ウニやアワビの身入りが低下することも分かっている。定点調査は二〇数年にわたって行われており、資源動向の把握に必要なデータも多く蓄積されてきた。多くの成果を挙げてきた潜水調査であるが、近年では、既存の潜水調査では対応できない問題も生じてきた。例えば、水温や海流などの海況変化によってアワビやウニの餌となる大型褐藻類の生育不良が顕在化しており、漁場の様子を広く知りたいという漁業関係者の要望は高まりつつあるが、潜水調査では非常に労力がかかり、狭い範囲でしか状況を把握できない。また、アワビやウニが潜水調査の範囲を超えて移動することも多く、資源の状態を正確に把握できないという問題もあった。

そこで、ドローンによる空撮で広範に海藻の繁茂状況を調べる手法を確立するところから始めた。空撮画像を見てみると自分たちが潜水して観察している空間がいかに狭いかがよく分かると同時に、海藻群落が生育する環境の特徴を再確認することができた。前述したように、

海藻の生育が悪くなる原因の一つは、冬季にウニなどが芽生え始めた海藻を食べることが原因だが、これらの動物が侵入できない浪当たりが強い浅場では海藻群落が確認できるのである。

我々はドローン調査に合わせて、アワビに発信器を装着し、アワビの移動と海藻の繁茂状況の関係も調査しており、実際にアワビを追跡してみると、様々なことが分かってきた。海藻の生育が悪い年には、アワビは漁場を広く放浪しており、海藻群落に接近した場合でも、その後まったく違う方向へ移動してしまうことや、一日に六〇メートル近く移動することがあった。前者の結果は、アワビが匂いを感じてその方向へ移動できないことを示した水槽実験の結果を天然で再現したものであるし、後者は、同じ場所でも潜水調査を継続して得たアワビ個体数の変動結果の背景を考察する上で重要な知見と言える。

おわりに

現在研究しているアワビの種苗生産技術の開発とその現場への普及が順調に進んでいることや、近年のアワビ資源の低迷理由を説明することができるのは、過去の研究のおかげといえる。一方で、種苗生産現場においては、予算や後継者の問題があり、飼育技術の継承が進まない

ことなどが問題となりつつある。現在、水産物の養殖需要が拡大しているが、その種苗を生産する技術の継承を後押しすることが期待される。天然資源においては、急激な環境変動に対する漁業資源の応答予測や有効な対応策の開発が課題となっている。ドローンや超音波発信器による追跡などの技術革新によって、これまでできなかった空間的・時間的スケールの調査が可能になってきており、水産資源の増殖や動態予測につながるための新たな知見も得られるようになってきた。これらの技術や知見が沿岸漁業の振興の一助となることが期待される。

編集後記

先ずは、分会と組合員から投稿写真の提供がありましたのでご紹介します。表紙の投稿者は、仙台分会組合員の桑原章さんで、消費安全技術センター仙台センターに所属されています。飛び立つ飛行機の名前はドリウムリフターという名物飛行機で、世界に四機しかないボーイング社の貨物専用飛行機だそうです。運ぶのは、ボーイング社の飛行機部品で、中部地方に多くの生産拠点があり、なかでも、大型部品の主翼部分は名古屋市で作られ、そのままアメリカ・ワシントンのボーイング社へ運ぶのが役割ということでした。改めて、日本の技術力のすばらしさを実感するところです。

裏面の投稿者は愛媛分会で、収穫の最盛期を迎えたミカン畑の写真です。詳細は写真の下にコメントを頂いています。コロナの影響で今まで以上に労働力確保が課題となっており、生産者の苦労が目に見えます。組合員皆様から投稿写真の提供をお願い致します。

さて、今年も残すところあと僅かとなりました。年明けのニュースは、地球温暖化の問題で、海外ではオーストラリアで大規模な森林火災によってコアラが死んでいく映像が連日報道され、日本では記録的な暖冬によって合掌造りで有名な白川郷に雪がないというニュースが話

題となりました。ところが、新型コロナウイルスによって取り巻く状況は一変し、一月から急激に感染が拡大し医療崩壊の危機が高まっています。あるニュース番組でキャスターが「バカな大将敵より怖い」と痛烈に皮肉っていましたが、自衛隊に医療支援要請をする一方Gotoトラベルを継続する矛盾した政策が行われており、最悪の事態となった場合政府の責任は重いといえます。

さて、日本では農業など幅広い産業分野で技能実習生をはじめとする外国人労働者へに依存を強めてきましたが、コロナ禍における入国制限措置によって、来日予定だった新規の外国人労働者が入国できず、農業・漁業にも大きな影響を及ぼしました。本号の報告にあるように、農業分野ではコロナ禍による休業者や失業者等の雇用、特定技能外国人の産地間リレーによって、何とか深刻な雇用労働力不足に陥っていませんが、外国人労働力への依存を強めてきた遠洋漁業、沖合漁業、水産加工業において外国人労働者の確保問題がコロナによって大きな影響を受けています。

今般のコロナ禍によって、外国人労働者の労働力に過度に依存する実態と危険性が改めて浮き彫りになりました。農業・漁業は、食料安全保障上必要不可欠な分野であることから、コロナ禍後の労働力問題について議論を深めていくことが重要となっています。

(石原)