

【調査報告】

道東地域における酪農労働力の現状と課題

－浜中町の監理団体を事例として－

霜越 康平*・小野 洋**

1. はじめに
2. 北海道酪農の概要
3. 先行研究
4. 外国人技能実習制度
5. おわりに

1. はじめに

わが国で生産される生乳は、体細胞数や細菌数などの厳しい衛生基準の下、管理されている。価格も比較的安価で、新鮮で安心安全な牛乳・乳製品が安定供給されてきた。一方、生乳需給均衡を図るための生乳計画生産の影響や、高齢化の進行・農業従事者の減少は、国内の生乳生産量が減少する一要因となっている。

酪農の中心である北海道の経営主年齢別酪農家数をみると、50代以上が55.8%、平均年齢52.1歳であり、都府県ほどではないにしても、比較的高齢層の割合が大きくなっている。酪農従事者1日1人当たり平均総労働時間は7.8時間である（酪農全国基礎調査2017）。新規就農者は2010～2020年で約48.4%減少し、生乳出荷戸数は同期間で3.2%減少している（北海道農政部2023）。

このような労働力不足、担い手不足のもと、北海道では、1戸当たり経営耕地面積、飼養頭数を拡大することで、地域の酪農の維持を図ってきた。不足する労働力は、雇用労働力（臨雇・常雇）をもって補っている。宮入（2020）は、代表的な対策として、地域コントラクター事業や酪農ヘルパー組合、技能実習生などの外国人材の活用、TMRセンターなどを挙げている。

一方、経営規模拡大・法人化は、さらなる労働力需要を発生させた。人材供給基盤である地域の人口減少や高齢化の進行は、上記の労働力の需給関係を一層厳しい状況にした。

よって本稿では、労働力として外国人労働力の現状を明らかにすることを課題とする。

* 本学大学院博士前期課程（しもこし こうへい） ** 当学科教授（おの ひろし）

Key words：1）酪農労働力 2）技能実習 3）監理団体

1) Dairy Workforce 2) Technical Intern Trainee 3) Supervising Organization

本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、北海道酪農について整理する。第3節では、先行研究をまとめる。第4節では、外国人技能実習制度の展開と新制度について整理し、道東地域の監理団体を対象とした、調査結果を報告する。

2. 北海道における酪農生産の概要

まず、「畜産統計」及び「牛乳乳製品統計調査」を基に、近年の北海道における酪農生産の実態をみる。乳用牛飼養戸数は、6,310戸（2017）から5,560戸（2022）に11.9%減少しているが、同時期の生乳生産量は、389万t（2017）から431万t（2022）へ10.5%増加している。

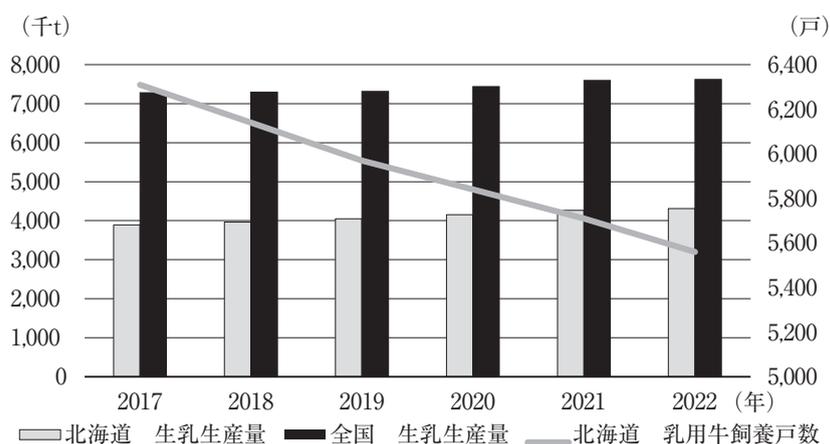


図1 北海道 生乳生産量及び乳用牛飼養頭数

資料：畜産統計調査、牛乳乳製品統計調査

また、「農業経営統計調査」を基に、北海道における酪農労働の実態をみる。農業経営関与者一人当たりの自営農業労働時間は2,475時間（2017）から2,294時間（2021）へと微減しているが、依然として長い。

この点に関し、三宅（2021）は、FTAやTPP等の進展により、国際競争にさらされたことや生産資材価格の高止まりにより、大規模化・多頭化した酪農経営の経済的な不安定性が高まり、このままでは現状の生乳生産を継続できなくなる恐れがあると指摘している。

今後、北海道における生乳生産の大宗を占める大規模酪農経営が、経済的に安定化するための知見を得ることが求められている。

3. 酪農労働力に関する先行研究

わが国の酪農において、労働力の質的・量的減少は顕著であり、労働力不足への対応は

喫緊の課題であるが、次に、この課題に対して、どのような先行研究がなされてきたのか整理する。

堀口（2021）は日本人の新規雇用就農者は毎年7,000人強のレベルで推移しているが、この半数弱にあたる外国人が農業に加わっているとしている。

軍司ら（2022）は、技能実習制度の特徴として、以下の4点を挙げている。第1は、実習制度で低学歴でも海外に出ることができるチャンスがあり、語学学習や働き方の仕組み・段取り等を多く学べる点、第2は、従来の労働力調達対象の血縁者や地縁者だけでなく、文書による雇用契約の導入が一般的となり、雇う側の労働基準法に関する理解が不可欠になり、他産業並みの雇用環境の整備が必要となった点、第3は、途上国の意欲ある海外出稼ぎ希望者を現地での面接や技能試験などを行って選抜する点、第4は、雇用により、農業経営の規模拡大が促され、家族経営農家の後継者確保も促進され、意欲的な農業経営の増加に大きく貢献する点、である。

また、採用してもすぐやめることの多い日本人と比べ、通常3年間の雇用契約を結んでいるため、確実に勤め、経営拡大計画が立てやすいことを利点としている。

地方では、人口減少や高齢化から必要な労働力の創出が困難になり、雇用労働力の一環として外国人技能実習生が重要視されている。北海道における農業技能実習生は、2014年から約2倍近くに伸びており、外国人材の活用が進んでいる。

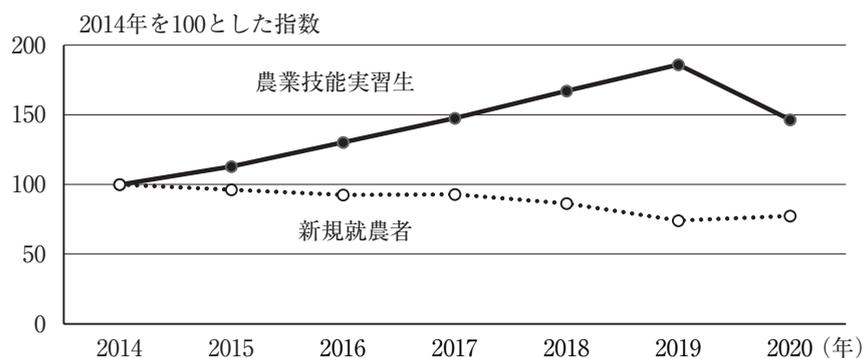


図2 北海道の農業技能実習生・新規就農者

出所：外国人技能実習生制度に係る受入状況調査結果報告書・新規就農者実態調査

宮入（2022）は、北海道農業は市場環境の変化の下で、家族労働力でまかなえる範疇を超え、とくに1990年以降は、地域内外から雇用労働力をいかに確保するかが地域農業の最大の課題となっていること、その結果、外国人技能実習制度による労働力確保が不可欠となっているのである。不足する労働力の「代替案」であったはずの外国人労働者の雇用が、すでに農業現場では「欠かすことのできない大切な人材」となっている。

土居（2023）は、外国人労働者を安定的に受け入れるために、経営サイドに求められているのは、第1に、国際競争に負けない給与水準を定めること、第2に、労務管理能力の向上を図るとともに、業務をマニュアル化し、業務指導を効率化すること、としている。受け入れる農業経営側の改善が必要であり、これからの重要課題である。

4. 外国人技能実習制度の利用による労働力確保

(1) 外国人技能実習制度の展開

外国人技能実習制度（以下技能実習制度）では、海外諸国から多く実習生を受け入れ、教育・実務実習を行っている。実習後、母国に帰国し、当該企業の技術やノウハウを相手国に直接移転することで、国際貢献することが本制度の目的である。しかし、そういった背景を持ちながら、現実には、企業・団体ごとの人手不足の解消のために制度が利用されている。

2010年以降、出入国管理及び難民認定法が改正され、新たに在留資格として「技能実習」が設けられた。これにより、日本人と同等の最低賃金以上の給与の支払いや雇用契約の締結が必要となった。また、社会保険の適用も義務化され、外国人技能実習生の受け入れに必要な費用は、日本人を雇用する場合と変わらない水準となった。

2022年の技能実習生の数は32.5万人であり、2021年の27.6万人から17.7%の増加がみられる。コロナ禍では、一時実習生は減少傾向にあったが、現在は回復傾向にある。

2022年の国別の受入人数は、1位のベトナムが17.6万人で全体の54.3%、2位がインドネシア4.5万人で14.1%、3位がフィリピン2.9万人で9.0%となっており、日本との賃金格差が大きい東南アジアが多い。日本に来る実習生は、出稼ぎを目的としたり、日本での実習経歴を得て、他国での労働者になることを目指していたりする。職種別では建設関係が多く、次に食品製造、機械・金属関係となっている。また受入形態は団体監理型が98.3%である（法務省2023）。

技能実習制度は、技能実習第1号、技能実習第2号、技能実習第3号と分けられており、それぞれ移行時に学科と実技の試験が行われる（3号は実技のみ）。1号は入国1年目の技能の修得を行い、2号は2、3年目の技術の習熟を目指す。3号では4、5年目の技術の熟達する活動を行う。3号へ移行が可能となる職種及び作業は明確に定められており、88職種161作業である。うち農業分野は耕作農業、畜産農業の2職種、施設園芸、畑作・野菜、果樹、養豚、養鶏、酪農の6作業となる。また、監理団体・実習実施者側にも受け入れに際し、一定の明確な条件があり、優良であると認められたもののみ許可されている¹⁾。

表1 技能実習制度の変遷

1960～70年代	技能実習制度の前身「研修制度」 日本企業の海外現地法人の社員研修制度
1982年	改正入管法の施行：外国人研修生の在留資格の創設
1990年	「研修」の在留資格及びその基準の明確化：団体監理型の研修が認められる現地法人を持たない 中小企業も受け入れ可能
1991年	国際研修協力機構（JITCO）創設
1993年	技能実習制度の創設：研修後1年間の就労、在留資格「研修」整備
1997年	実習期間が2年間に延長、最長3年間の技能実習
2010年	改正入管法の施行：在留資格「技能実習1号、2号」整備 技能実習生1号と2号への転換：労働者としての地位確立
2017年	外国人技能実習機構（OITT）設立 外国人技能実習生の適切な実施及び、技能実習生の保護に関する法律の施行 在留資格「技能実習3号」整備
2019年	在留資格「特定技能1号、2号」整備

資料：張紀潯・張一成〔10〕

(2) 現地調査（浜中町）の概要

北海道浜中町にあるD監理団体²⁾を調査対象とした。目的は、釧路地域の酪農経営に着目し、労働力不足の中で技能実習生がどのように労働力として活用されているのか、その実態を調べることである。

浜中町は、釧路総合振興局管内の最東端に位置し、夏季は海流の影響で海霧が発生しやすい。一方、冬季は雪が少なく、晴天の日が多い。冷涼な気候は酪農業に適しており、同町の農業の主体である。乳牛は約2万頭以上が飼育されている。年間10万t以上の生乳生産のほぼ全量を町内にあるタカナシ乳業北海道工場へ出荷し、人気の高い「ハーゲンダッツアイスクリーム」や「タカナシ北海道4.0牛乳特選」の原料乳となるなど、高品質な生乳の産地として知られている。

また、高い品質と安全性を保つために、酪農技術センターを設置し、生乳や土壌の分析・検査、繁殖管理データなどが蓄積した独自の酪農情報システムをいち早く導入し、また乳牛のトレーサビリティを全国で初めて確立した地域である。

同町では1991年より、浜中町農協と浜中町が出資し、新規就農者を養成する全国初のトレーニング牧場を開設した。これにより、担い手を自分たちで育てるシステムを確立し、2023年までに48組を就農させることに成功した。就農者研修牧場では、約3年前後の研修を通じ、知識と基礎技術を身に付けられるようになっている。独立してからも5年間の牧場リース、リース料の半額補助など手厚い支援が行われている。

表2 浜中町 概要データ

	2000年	2020年
人口総数	7,335	5,507
生産年齢人口	4,854	3,246
うち農業（構成比）	681（14%）	524（16%）
乳牛飼養経営体数	230 経営体	168 経営体
飼養頭数	21,563	22,919

資料：農業センサス、住民基本台帳データ、浜中町資料

また、2010年には、(株)酪農王国がスタートし、「のれん分け」方式による企業の農業参入を促されている³⁾。

しかし、そのような同町であっても2000年から2020年の20年間で、農業の生産年齢人口は23%、乳牛飼養経営体数は27%減少している。また、飼養頭数は6%増加。経営耕地面積は30.0ha未満が13.3%、30.0ha-50.0haが10.8%である一方、50.0ha-100.0haが53.2%、100.0ha以上が22.7%となっており、大規模化が顕著である（農水省2020）。

(3) 監理団体D組合

代表者のS氏によると、人手不足の下での規模拡大の実現にあたって、生活にゆとりを持つために、監理団体の設立と外国人の受入が求められた。従前の年労働時間は4,000時間を超えていたが、現在では、一般労働者の年間総実労働時間1,633時間（厚生労働省2022）の2割多い程度に抑えられている。また、副次的効果として、時間的ゆとりが発したことにより、後継者・担い手育成に時間がさけるようになったことを指摘する。なお、作業補助の一環として、町には酪農ヘルパー制度が存在するが、費用が高い、技術水準にムラがあり同町の酪農家から見ると低位にある、などの理由により十分な存在になっていない。

同監理団体では、自前の研修センターを持っており、1か月間日本語のコミュニケーション能力の向上、試験対策、日本における習慣やマナーを教えている。作業の効率化・ルーティン化において、丁寧な教育が重要であり、実習先での円滑なコミュニケーションにも生かされている。派遣後も毎月訪問ケアを行い、実習実施者と情報を共有している。

現在、同監理団体を利用する経営体は29、実習生は約80～90人。コロナ禍では人数を絞り50～60人を受入れていた。派遣業であるため、受入人数を増やせば、団体としての事業の成長・発展を図ることができるが、人への投資や派遣後のケア、実習生への教育などが疎かになってしまう点を考慮した結果、必要最低限の受入にしている。実習生は主にフィリピンの女性である。彼女らは自分の夢や目標に向かって純粹に取り組むハングリー精



写真1 監理団体教育センター (筆者撮影)

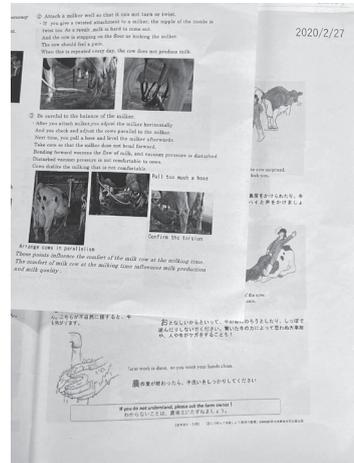


写真2 教育用プリント (筆者撮影)



写真3 フィリピン実習生 (筆者撮影)



写真4 監理団体Facebook

神があり、勤労意欲は非常に旺盛である。主な夢や目標とは、家族の借金返済や子供をより高位の学校へ進学させること、母国に家建て、家具を整えた豊かな暮らしをすること、など様々である。実習生の様子はFacebookにて常時公開されており、母国の家族への情報を共有している。

同監理団体で技能実習を終え、帰国した実習生たちの一部は、実習で得たスキルを活かして、ニュージーランド・オーストラリア・アイルランドの酪農労働者となる。海外では、日本の衛生状況や体細胞数を厳格に管理する技能実習経験が高く評価され、3～5年間でマネージャーになる実習生もいる。そのため、同監理団体では、技能実習制度の本来の目

表3 監理団体 管理費

フィリピンからの実習生	一般的団体	D 監理団体
月額管理費	13,742 円	33,000 円
講習（座学）	入国後講習センター	自前の研修センター
送出管理費	約 5,000～7,000 円	10,000 円
給与	141,703 円	200,000～230,000 円

資料：外国人技能実習機構「技能実習生の支払い費用に関する実態調査の結果について」

「監理団体が実習生から徴収する管理費等アンケート調査の結果について」

的である「途上国への技術移転による国際貢献」を実現している。

同監理団体の月額管理費は33,000円と、一般と比べて少し高額である。但し、表3には、一般の監理団体では一般的な手数料や出張料という名目でその都度徴収される料金が、含まれていない。これらを勘案すると、管理費用はほぼ同水準であると考えられる。給与については、D監理団体では、数時間の残業代込みで定額としている。一見すると、労働時間が正確に反映されていないように思われるが、定額とすることで実習生の生計は安定する。

5. おわりに

本報告では、酪農を対象に、主に技能実習制度、監理団体の運営について整理した。地方の労働力は、高齢化や過疎化に伴い、新規雇用の需要に応えるだけの労働力を確保できず、経営は大規模化している。これは、技能実習制度を活用する浜中町においても同様である。研修牧場や牧場リースによる新規就農促進や（株）酪農王国などによる他業種参入など、後継者不足による離農問題への対策を取っているが、それでも依然として、毎年2件程度の離農者が出ており、深刻となっている。そのため、同町では、技能実習制度から実習生を受け入れることが労働力の需給面において不可欠なものとなっている。

技能実習制度の重大な問題点は、制度上「労働者ではない」技能実習生を非熟練・単純労働の分野において、現場で必要不可欠な労働力となっている等の「本来の目的と現実の乖離」である。「技術の移転による国際貢献」に目的を固執せず、「技術の移転と労働力確保」に再設定することが重要である。現在検討中の制度改正後、より外国人労働者に魅力ある働き先として映るようにしていくことも今後は重要な課題となる。

註

- 1) 技能実習制度及び特定技能制度の在り方について、2023年5月に中間報告書が提出された。新たな制度への大きな変更点は新たな目的の設定である。現行制度の目的は、「人材育成を通じた国際貢献」であった。しかし、技能実習生が日本企業において、主に労働力として運用されている現状を鑑み、新制度では、労働力としての運用を認め、「人材育成」と「人材確保」を目的とすることとなった。

それに伴い、転籍の緩和や特定技能2号の対象分野追加など、日本企業が外国人にとって魅力ある働き先として選ばれるための変更が行われている。

- 2) 監理団体は、その責務として、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護について重要な役割を担っている。そのため、技能実習法に則り、実習実施者と技能実習生との間の雇用関係の成立のあっせんや実習実施者に対する指導、技能実習生の相談対応などを行い、実習監理の責任を適切に果たしている。また、監理事業を行おうとする者は、主務大臣（法務大臣・厚生労働大臣）の許可を受ける必要がある（OTIT 外国人技能実習機構2023）。
- 3) 浜中町では、異業種の地元企業と連携した新規参入促進として、農協ほか建設業等全10社が出資した、(株)酪農王国を設立している。そこでは、酪農経営手法を伝え、将来的に引き受け手のない離農跡地に新規就農してもらう「のれん分け」を通じた法人経営の農場設立を目指している。

引用・参考文献

- [1] 中央酪農会議 (2018)『「酪農全国基礎調査」からみる日本酪農の現状』
- [2] 中央酪農会議「平成29年度酪農全国基礎調査結果の概要」「令和2年度酪農全国基礎調査結果の概要」
- [3] 張紀濤・張一成 (2020)「外国人技能実習制度とその課題」『The Josai Journal of Business Administration』16 (1) : 9~34.
- [4] 土居祐介 (2023)「特定技能外国人の派遣形態による雇用と農業経営の課題-派遣会社の立場から-」『農業経済研究』95 (2) : 107~111.
- [5] 軍司聖詞・堀口健治 (2022)「農業分野における外国人労働力導入の現況と研究視座」『日本地域政策研究』28 : 82-89.
- [6] 法務省 厚生労働省 (2023)『外国人技能実習制度について』.
- [7] 北海道農政局 (2023)「北海道の酪農・畜産をめぐる情勢」. <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ns/tss/71810.html> (2023年10月29日最終閲覧).
- [8] 堀口健治 (2021)「農家の困難な担い手確保・法人展開に必要な雇用労働力」『月刊NOSAI』: 15~25.
- [9] 堀口健治・澤田守 (2023)『増加する雇用労働と日本農業』筑波書房.
- [10] 厚生労働省 (2023)「労働統計要覧」. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/youran/index-roudou.html> (2024年1月最終閲覧).
- [11] 宮入隆 (2020)「農業における外国人技能実習生の受入実態と地域的課題-北海道を事例に-」『日本労働社会学会年報』31 : 58~85.
- [12] 宮入隆 (2022)「北海道における外国人労働者への依存深化と地域社会の課題」『現代社会学研究』35 : 21-38.
- [13] 三宅俊輔 (2021)「経営資源の編成と飼養管理が大規模酪農経営の経済性格差に与える影響」帯広畜産大学博士論文.
- [14] OTIT 外国人技能実習機構 (2023)「外国人技能実習機構事業概要」. <https://www.otit.go.jp/files/user/231130-001.pdf> (2024年1月8日最終閲覧).