



# 世界の農業・農政

## 英国の食料安全保障と外国人農業労働力 —新たな移民制度・労働政策やウクライナ情勢等を踏まえて—

国際領域 桑原田 智之

### 1. EU離脱に伴う新たな移民制度の導入と農業部門における労働力確保

2021年1月1日に英国がEU単一市場から離脱し、EU域内住民が従前は自動的に有していた英国労働市場において就業する権利が喪失しました。英国における移民政策に関しては同日から、ポイント・ベースの新たな移民政策が導入され、熟練労働者のみを対象とした「Skilled Worker visa」の仕組みが導入されています。この仕組みは、英国政府の技能・言語等に係る基準において70点以上（うち雇用者からの内定（20点）、適切な技能レベルの職業であること（20点）、必要なレベルの英語能力（10点）は必須）以上のポイントに該当する移民労働者のみ受入れ可能とする制度です（桑原田，2021）。

必須要件の1つである「適切な技能レベル」をみると、英国における資格規定フレームワーク（RQF, Regulated Qualifications Framework）の下で高校卒業水準及びそれ以上が必要とされており、英国の施設園芸等において依存度の高い農業分野の外国人労働者の多くは受入対象となりません（桑原田，2021）。

英国の新たな移民制度の下では、未熟練労働者が就労ビザで英国において就業する一般的なルートは存在しません。特に果樹・野菜部門等外国からの未熟練労働者に強く依存してきた部門からは、未熟練労働者受入れに厳格な新制度の導入以降、労働者確保において課題が生じているとの指摘が行われています。

### 2. サプライチェーンの強靭性と労働力

英国においては、EU離脱後の英国農業政策の法的な基礎を規定するものとして2020年11月に法制化された農業法2020（Agriculture Act 2020）に基づき、2021年12月に「英国食料安全保障報告書（UK Food Security Report 2021）」が公表されました。同報告書は英国の食料安全保障に係る包括的なレビューを

行ったものであり、英国の食料安全保障にとっての5つの重要な構成要素ごとに分析を提示しています。この構成要素の1つである「サプライチェーンの強靭性」においては、フードサプライチェーンを下支えする物的・経済的・人的インフラやこれらの脆弱性の観点から食料安全保障についての説明が行われています。特に新たな移民政策の導入等に伴いその調達等において懸念が示されている労働力に関しては、適切な量・技能レベルの労働者を十分な量確保することが農業・食料部門にとって重要な課題であること、これからの課題は短期・長期両面からの課題であり、これらの課題の一部として、COVID-19による労働確保面への継続的な影響、農業における季節労働者やフードチェーンにおけるEU出身の熟練労働者への依存等が指摘されています。

### 3. 英国における季節労働パイロットスキームの運用

新たな移民制度の下で、いくつかの部門における労働需要サイドから収穫期などの多忙期等における労働者の供給不足懸念が示されたこと等を踏まえ、Defra（環境・食料・農村地域省）は、園芸部門のうち野菜・果樹を生育する農業経営体を対象として、2019年からパイロット事業として季節労働スキーム（SWS）を導入しました。英国の移民制度の全体の方針性としては厳格な移民コントロールを維持する一方で、SWSの下で、果樹・野菜経営において多忙期においてあらかじめ定めた人数の農業者の受入れを実施することで、新たな移民制度が全体として円滑・効果的に機能するか検証するために設計されたものと考えられます。

英国の果樹・野菜経営体は、他部門・他経営体に比べて特に季節労働への依存度が高く（英国国家統計局が2021年9月に公表した統計によると、過去2年間において、施設園芸分野における季節労働者の

第1表 「サプライチェーンの強靭性」のポイント（抄）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サプライチェーンに対する注目すべきリスクは、労働・エネルギー・輸送・国境・データ通信、その他鍵となる投入財（化学品・添加剤・原料）等他の重要部門への依存から生じる</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適切な量・技能レベルの労働者を十分な量確保することは農業・食料部門にとって重要な課題</li> <li>・ これからの課題は短期・長期両面からの課題であり、英国経済全体が直面するより広範な課題と相互に関連して、英国のフードサプライチェーンに脅威</li> <li>・ これらの課題の一部として、COVID-19による労働確保面への継続的な影響、農業における季節労働者やフードチェーンにおけるEU出身の熟練労働者への依存等が挙げられる</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ COVID-19パンデミックを含め数多くの圧力が英国のフードサプライチェーンに幅広く影響</li> <li>・ しかし、政府に支援された産業界主導の対応により、サプライチェーン継続のための影響緩和策が講じられ英国のサプライチェーンに強靭性があることを示した</li> </ul>

資料：英国食料安全保障報告書を基に筆者作成

99%は英国外からの就業者であると推定)、本スキームの下で、多忙期における貴重な季節労働力が提供されることで、英国の食料安全保障の確保を下支えする役割を果たす側面があると考えられます。

開始年の2019年における発行上限2,500件から、現在（2022年）は発行上限が年間3万件まで拡大されていますが、関係業界からは果樹・野菜収穫のために約5万5千人から6万人の季節労働者が必要との声も出ています。また、2022年においては、SWSの下で（従来の食用の園芸部門に加えて）鑑賞植物部門も季節労働力の確保を行うことが可能となります。英国政府としては、必要な場合にはSWS下でのビザ発行件数の上限を4万件まで拡大する可能性があるとの方針を示していますが、英国における農業労働市場の需要と供給の動向に引き続き注視が必要であると考えられます。

#### 4. 生産性向上等に向けた外国人労働力への依存低下

SWS下でのビザ発行は労働力不足を緩和するために実施されていますが、英国政府は全ての労働需要に対応する意向は有しておらず、自動化や国内労働者雇用等による対応が必要との姿勢を維持しています。この背景としては、英国の移民制度がEU域内における人の移動の自由からポイント・ベースの移民制度に移行する中で、高技能・高賃金の経済のあり方にシフトしたいとの考え方が背景にあり、欧州からの安価な労働力への依存を低下させ、新技術・自動化への投資を促進するとの方針に沿ったものであると考えられます。そして、英国政府としては、雇用者その他に対して、この移行に対して適応しなくてはならないとの考え方を示しているところです。SWSについては、あくまでパイロット事業であり、少なくとも2024年まで継続されることが決定していますが、2023年からは割当数の縮減が開始される見込みとなっています。

#### 5. 園芸農業部門以外への季節労働ビザ対象職業の一時的拡大

英国のEU離脱やコロナ禍等に伴い、国内外からの労働供給が減少し英国における熟練労働力が不足する状況となり、2021年後半には英国政府はサプライチェーンにおける喫緊の労働力不足に対応するため、季節労働者ビザの対象職業について一時的な措置として拡大を実施しました。新規対象職業におけるビザ発行件数の上限は、豚肉処理業者800件、鶏肉業者5,500件、食品輸送に係る重量物運搬車（HGV）運転手4,700件とされました。この一時的拡大措置に対して関係業界からは、規模（小さい）・タイミング（遅い）において批判的な見解も出されましたが、これらの部門においても英国政府としては、効率化・機械化等による生産性向上や技術の更なる活用を通じた外国人労働力への依存の低下を企図している側面

もあると考えられ、慎重に運営を行っているとも考えられます。

#### 6. ウクライナからの労働者確保に向けた取組

2021年においてSWSの下で発行されたビザの対象となった労働者の出身国別の内訳は、主たる国についてみるとウクライナ（19,920件）、ロシア（2,278件）、ブルガリア（1,111件）、ベラルーシ（1,007件）、タジキスタン（980件）となっており、労働受入国に比べて相対的に賃金水準の低い国からの労働力供給がみられ、中でもウクライナが圧倒的な多数を占めています。

今般のウクライナ情勢の影響を踏まえ、英国内務省は、ウクライナ出身で季節労働ビザを有する者のビザ期限を2022年末まで延長することを可能にするとの措置を発表しました。労働者自身は延長手続を行う必要はなく、内務省が当該労働者のビザのスポンサーと連携して手続を進め、労働者は、延長前と同スポンサーの下で季節労働者ビザにおいて認められている職業に従事することが可能となる仕組みです。

また、これとは別に、現在有効又は2022年1月1日以降失効した英国のビザを有するウクライナ人やその家族全員が申請可能な「ウクライナ拡張スキーム」が設けられ、同スキームの下でビザを取得することで、3年間、英国内で社会の福利厚生等を享受しながら居住・就業等を行うことが可能となります。現在季節労働ビザを取得して英国で就業している者も同スキームに基づき申請を行うことが可能であり、ビザ取得に成功した場合は、季節労働ビザの対象職業以外の職業に従事することが可能となります。

これらの仕組みを通じて英国政府としては、英国に対する未熟練労働を中心とした労働供給国であるウクライナから、引き続き必要な数の労働力確保が継続されるよう措置を講じていると考えられます。

注1. 本稿は、農林水産政策研究所のプロジェクト研究資料〔主要国農業政策・貿易政策〕第9号（2022年3月）の第2章に、英国政府、英国議会公表資料を基にその後の動向等を加えてまとめたものです。

注2. 本研究の一部は、JSPS科研費（21H02301、代表：宮入隆北海学園大学教授）の助成を受けたものです。具体的には、本稿の記述に当たっては、同科研における農業分野における外国人労働者の量的・質的拡大等に関する議論等を踏まえて、関連情報の収集・整理、記述等を行いました。

#### 【参考文献】

桑原田智之（2021）「英国の「農業法2020」等に基づく新たな農業政策の展開 ―農業の生産性・活力向上と持続可能性の両立に向けて―」農林水産政策研究所『プロジェクト研究〔主要国農業政策・貿易政策〕研究資料 第5号 令和2年度カントリーレポート』。