

令和 5 年度

文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B)

研究課題番号：21H02301

コロナ後の国際労働力移動と日本農業の受入競争力

研究報告書

I

(2023 年度・令和 5 年度)

研究代表者 宮入 隆
(北海学園大学経済学部教授)

令和 6 年 11 月

巻頭言

多忙な研究代表者の宮入隆教授に代わって、堀口が述べさせていただきます。

表紙にあるように宮入教授を代表者になっていただき、科研費を 3 年間、いただけたことはありがたいことでした。コロナ真っ最中に貴重な研究費を頂き、また代表者、分担者、研究協力者の努力と工夫で、コロナをぬって現地訪問やオンラインの協議、質疑を行い、期間を延ばすことなく 3 年間で研究を終えたことは幸いでした。

その成果が本誌であり、リポジトリのおかげで大学の内外に研究内容を発信できることを感謝したい。学会報告・投稿の時間のかかり方と比べ、リポジトリは極めて素早い。

日本の経済社会には外国人がどのように参加し、また組み込まれ、役割を果たしてくれるか、特定技能 2 号の成果も出始めている中で、あらためて制度や仕組み、そして実状を検討しなおすことは意義あることと思われる。これに加え、海外の研究、農業以外の他産業の動向の研究成果が加わっている。これは研究協力者の参加がありその貢献は大きい。

また、調査・研究には多くの関係者の協力があったることである。深く感謝申し上げます。

早稲田大学政治経済学術院
名誉教授 堀口健治
(研究分担者)

目次

巻頭言	1
目次	3
第1部 農漁業分野の動向	5
第1編 国内の動向	7
第1章 農業における特定技能2号合格者・その意義 (堀口健治・軍司聖詞)	9
第2章 農業分野の技能実習・特定技能の状況 (安藤光義)	17
第3章 JA 県中央会を主体とする事業協同組合の監理 —茨城県協同組合エコ・リードの事例— (軍司聖詞)	21
第4章 特定技能制度拡充と「外国人漁業規制法」 (佐々木貴文)	29
第2編 海外の動向	43
第5章 東南アジアにおける日本への労働者送り出し機関実態調査 —ミャンマー・カンボジアの送り出し機関を中心に— (大島一二・ティンティンカイン)	45
第6章 Ukrainian workers in Polish and Hungarian agriculture after the prolonged pandemic and the Russian invasion of Ukraine in 2022 (弦間正彦)	57
第7章 外国人と共に実現する持続可能で安定的な社会 —英国への移民労働者を事例として— (桑原田智之)	67
第2部 建設業分野の動向	99
第8章 建設分野における特定技能制度の将来性に関する一考察 —全国初の特定技能2号取得に係るケーススタディを中心として— (神山敬次・澤村美喜)	101
執筆者一覧	

第 1 部

農 漁 業 分 野 の 動 向

第 1 編

国内分野の動向

第1章

農業における特定技能2号合格者・その意義と特徴

早稲田大学政治経済学術院名誉教授

堀口 健治

(研究分担者)

早稲田大学地域・地域間研究機構招聘研究員

軍司 聖詞

(研究分担者)

1. 序論

技能実習を終え、さらに特定技能1号に進み、技能と日本語のレベルを上げた若者の中の、一定の条件を満たす希望者に対し、技能実習2号の在留資格を合格者に認める初の試験が、2023年12月、試験実施機関の全国農業会議所によりなされた。

この特定技能2号合格者は、on the job trainingにより技能等を学び、不熟練労働力から熟練・技能等の獲得へと進んできた外国の若者であり、その外国人が希望してさらに日本に期限なく滞在し家族も呼び寄せることができる（さらに一定の年数を経れば永住ビザの申請が可能になる）ものである。外国人受入れに係る日本の仕組みの「完成形」だと、筆者らは認識している。

2. 広島から2号を「輩出」させる！

中小企業を支援する県の雇用労働政策課が、2023年7月「2号輩出を目指す外国人材受入企業向けシンポ」を開き、日本で最初に特定技能2号合格者を送り出した監理団体やその従業員を持つ建設会社を招請し、話しを聞いた。外国人を増やし定着させるには2号合格を多く出すことが効果的と、県は考えたのである。

日本の不熟練労働力受け入れは、技能実習制度を通じ技能と日本語を引き上げ、さらに特定技能1号でより専門能力とコミュニケーション力を磨くやり方である。2号をパスすれば、家族を呼び寄せ在留期限が無限になる。年数が経てば永住ビザの申請も可能になる。

日本のこの階梯は、不熟練・低学歴で来る外国人にとり、単純労働の繰り返しで帰国する多くの国と決定的に異なる。2号合格が多種の業種で出たことで、「はしご」は画餅でなく、昇格が可能なが示された。

県は23年から補助金を、「2号輩出希望」の企業に最大300万円を出し、後押しを凶った。その一つの因島鉄工は尾道市の機械・造船の企業で、従業員90人の半数は外国人である。ここから23年9月溶接でベトナム男性3名（30、32、34歳）が造船初の合格者になった。昼食時に日本語教室を毎日開き教師が希望者に教える。補助は講師料に充てた。もともと企業が負担し日本語教室があったが、それを拡充できたのである。

北広島町の農業法人中原ファームは、16名の従業員のうち2名のベトナム女性（ともに24歳）が外国人で、他は日本人パートが主、あとは正職員1人と家族である。82a37棟でほうれん草を営み加工にも取り組む、JGAP認証の先進的施設園芸である。彼女らが技能実習を経て特定技能1号の2年目に2号に合格している。日本語に熱心で23年1月に二人はN2を取っている。経営者が時間をしっかり確保し、従業員の交流が日本語で濃密だったことも役立っている。職場では彼女らはパートを指導する管理職相当にすでに就いており、補助は彼女らの住居の改善に充てられていた。

会ってみて合格者のスムーズな日本語には驚いた。現在は2号で日本語を確認する試験等はないが、日本語の高さが必要であることははっきりしている。分厚い・漢字込みの教科書を読みこみ、試験で短時間に回答するので、高い日本語レベルが必要なのである。

3. 育成型の日本の外国人受入、その完成型の2号合格者

2号の試験は23年12月に初回（3日間のどれかで受験）だが、様子見が多く受験者は少なかった。合格率は畜産が半分で耕種は1割である。2回目は耕種受験者が大きく増えたが、合格率はやはり耕種1割、畜産は半分である。この差は、合格者によると耕種は学ぶ種類が多いとのこと。なお農業の2号試験は、農業従事7年の人が受験すると仮定して、その3割が合格する水準であることを目標にしている。受験に必要な実務経験は、2年以上の指導・工程管理者、あるいは実務3年以上だが、多くの受験者の経験は実際に7年前後とみられる。そして、耕種は基準と比べて合格率が低い。今後は試験内容の検討や受験者の準備対応等、いろいろ動きがあると思われる。

合格者は経営者ともに晴れやかな顔つきが共通である。初回の合格者を最初に報道したのは日本農業新聞（1月14日）で、埼玉県加須市に本社のある養豚業の加須畜産（従業員20名、うち外国人10名、年出荷2.6万頭、年商4億円）が紹介されている。合格したハー・チー・タンさん（35歳）はベトナムから14年に技能実習生で来て、終了後、帰国し、再度来日、特定技能1号に従事している。農場では繁殖部門長、1号の5年が切れる前に2号を取得し妻と子供を日本に呼ぶ計画である。田口代表とテキストを一緒に読み、専門用語の解説を受けた。訪問時に人工授精や交配等部門長のグエン・トウアン・ブーさん（31歳）も同席していたが、彼は2回目の試験に合格している。彼はいずれベトナムに戻りビジネスを興すと述べていた。二人ともN3をとっており日本語学習に熱心である。

2023年度・2号農業技能測定試験結果					
実施国	試験区分		受験者数(人)	合格者数(人)	合格率(%)
日本国内 (各都道府県)	耕種農業全般	1回目	38	3	8
		2回目	169	23	14
	畜産農業全般	1回目	19	9	47
		2回目	39	20	51
	合計	1回目	57	12	21
		2回目	208	43	21
資料: 全国農業会議所					
注: 1回目は2023年12月20～22日, 2回目は2024年2月19日～21日。					

4. ポストの確保、家族の地域定着と子供の教育

日本農業新聞による合格者の2回目の紹介は3月26日付である。静岡県牧之原市の赤堀農園は茶園12ha、レタス80a経営だが、家族員に加え、20年前から中国人を受入れ始め、当初は二人を1年間雇用した。茶業が耕種に加わった10年前からは3年間技能実習で雇用した。特定技能が始まると曲さん(42歳)と陳さん(37歳)が労働力の主力になっている。曲さんは5年目の最後だが、試験にパスして妻を呼び寄せたいとのこと。高校の息子は、日本の大学ないし中国の大学に行かせるか、検討中であった。2年後輩の陳さんも受験を考え、2号の合格後、一定の時期が来れば帰国し茶業に参入するとのこと。なお曲さんは今の経営のリーダーになり、若手の経営者を補佐しながら、拡大する茶園のためにさらに外国人を雇用する計画だ。

群馬県昭和村の農業法人星ノ環は12haのレタスを経営する。正職員の日本人農場長をサポートするのがインドネシアのミコアスタさん(27歳)である。同国からの技能実習6人、特定技能4名が従業員の主力だが、すでに年限が来ている彼は2回目で合格した。星野社長は、外国人は、全員、いずれ帰国してビジネスを興すことを勧め、ミコさんも技術の普及を兼ねる肥料商を準備していた。

試験をパスしそれだけの力があることが証明された以上、新たな役職が必要になる。彼らは経営の発展に貢献するだろうし、若い人たちのモデルになる。

一方、家族の定住と子供の教育が課題になる。タンさんは経営者より今の寮からアパートに移転を勧められたが、近在の小学校は外国人受け入れがなく、ために都会のアパートに住むことが必要になりそうだ。日系人が多い都会では受入れ体制ができつつあるが、農村はまだできていない。妻も収入になる仕事を見つけねばならない。自治体の対応、支援が喫緊の課題になっている。

5. 2022年4月に日本初の合格者が出るとは筆者は思っていなかった

19年特定技能が始まったので、5年すれば2号の試験が始まると思っていたが、そうではなかった。初の合格者は岐阜市のコンクリート圧送業・(株)コンクリートポンプ(従業員22人、うち外国人10人)の中国人オウヒさんである。1号になって1年5か月の合格である。10年に来日、技能実習や建設就労などで滞在し、20年11月から特定技能1号になった。そして21年1級技能士、22年1月建設キャリアアップシステム(CCUS)レベル3判定で22年4月に2号と認定されたのである。建設では、評価試験だけでなく、日本人も受ける既存の技能検定1級試験とCCUSを組み合わせた別の2号合格ルートを設けていたからである。

建設と船舶・舶用工業は19年から技能検定1級を設け、評価試験のみの農業等とは異なる仕組みを持っている。国家資格の技能検定は日本人も受験する難しい試験だが、これがあるおかげで、外国人のみが受験できる評価試験の合格者と日本人を含む技能検定試験の合格者とが同じレベルに位置づけられる。

農業等は、外国人は2号そして昇格という流れがあるが、日本人幹部は対応する国家資格はない。2号に相当するとされる日本農業技術検定2級は民間資格だし広く使われてい

るわけではない。技能検定の中に農業は入っていない。いろいろ課題がありそうである。

6. 農業の特定技能 2 号の試験状況と合格事例

農業は 1 号（19 年創設）になった最初の人、期限の 5 年以内に 2 号試験を受けられるように 23 年末初回の試験が行われた。2 回目は 2 月である。

そうした合格者を 3 月 31 日・日本農業新聞の「農村学教室」で筆者らは紹介した。そして合格者は実に多様なので、農村学教室のそれに加え、下記の 3 例も報告したい。

①3 名の合格者を出した鶏業・(株) 福島エンヤ

2 号受験を勧める規模の大きい畜産会社は結構ある。日本語に力があり継続勤務を希望する 1 号従業員を後押ししている。大規模だと畜舎も多く管理職ポストも多くあるので、日本人幹部と同様に外国人も活躍できる場面が多い。

福島県玉川村に本社を置くが、複数の県に 20 を超える種卵生産や孵化場を有している。従業員 42 名、うち外国人はベトナム 20 人で全員特定技能である。技能実習生を当初は導入したが、3 年間で技能を一通り学んだ段階で帰国するため、成果を生かせない。ために特定技能の採用を車田社長は進めた。面接に行き両親にも会っているので信頼感は強い。他方、日本人新卒者は応募が減り、中途採用の日本人に主力が移ったが転職も多く、徐々にベトナム人が増えてきた。他企業で技能実習を終え帰国していて再度来日したい人を 1 号で受け入れている。

この中で運転免許証を教習所でとった積極的な人に 2 号を勧めた。合格した女性グエン・チー・フォンさんは 30 歳、看護学校を 3 年間学んだが、農業の技能実習生で来日し、特定技能 4 年目で合格したことになる。途中で N3 を取得した。夫は他企業で技術・人文知識・国際業務ビザで働いており、子供二人を養っているが、いずれ永住ビザを申請する考えである。他の合格者二人はともに 29 歳・高卒男性で、技能実習を含め 6 年弱での合格である。いずれも社内で結婚して夫婦で勤めているが、継続勤務を希望し、子供が生まれているので家族帯同で対応するとしている。

②千葉県旭市 (株) 太一興陽の中国女性・金香さん

中国からの雇用が減り、合格者の金さん・46 歳はこの会社の最後の中国人である。大卒で日系企業に勤めていたが離婚もあり、収入がおおきい太一興陽に 7 年前就農した。出身が農家なので農業は苦にならない。技能実習、特定技能と経営者の石毛氏について技術を学び、日本語も N2 を目指す。運転免許の費用 30 数万円は自己負担し、毎月の運転手当てで回収する。農業に熱心なので、石毛氏は他経営の幹部や経営者も務まると考え、2 号合格を機会に飛躍することを勧めている。

農場は 5 千坪・7 棟の施設でキュウリ、トマト栽培だが、家族員 3 人と正職員の男性一人、23 年から特定技能で雇用した 3 人のタイ女性（短大を含む大卒）がいる。さらに人が変わりながらも 20 数年前から採用している、日本人と結婚したタイ女性のパートが 4 人おり、労働力は十分である。なお 3 人のタイ女性は、すでに付き合っている在日のタイの男

性等があり、5年間稼いで帰国し

結婚やビジネスを興すことを考え、2号の試験は受けない。

③茨城県結城市・(有)クロスファームの張玉紅さん

黒須社長の勧めで同じ42歳の夫と一緒に受験したが、張さんは合格し夫君は惜しくも不合格だった。次回を目指している。合格すれば長く勤務してくれると社長は期待している。

張さんは昨年まで栃木のいちご農家に実習生として雇われ、夫はその前にクロスファームで実習生として働いていたが、その後、露地40ha（堆肥販売業も兼ねる）を経営する今のクロスファームに二人して特定技能で勤めたいと希望してきた。

張さんは特定技能1号の半年で2号に合格したことになる。日本語学習に熱心で、中国に残す二人の高校生を呼び寄せ、永住ビザもいずれ申請したいとしている。

本農場は18年前に外国人を入れたが、最終的には中国人に絞るようになった。コロナ前までは現地に面接に行き、今はタブレットで選考している。家族員3人以外は11名の中国人で技能実習6名、特定技能5人の構成である。2号受験希望者がこれからも出るかどうかは不明のようだ。

註

本稿は、日本農業新聞2024年3月31日付「現場からの農村学教室」および農中総研『調査と情報』24年5月号（第102号）14～15ページ、の論稿に手を入れて一本の論文にまとめたものである。

なお日本農業新聞24年1月14日の記事は、そのコピーを参考に下記に載せておいた。

農業で初特定技能2号に12人

人手不足の産業で即戦力となる外国人が働く在留資格「特定技能2号」で、農業分野でも合格者が出始めた。同資格は在留期間の上限はなく、家族の帯同も認められる。長期の人材雇用につながるとして、受け入れる農業経営側も資格取得を支援する。今後来日する家族も含め、生活面の支援をいかに整えるかが課題になるとの声もある。▼3面に関連記事

長く働ける環境整備を
「長く働けるようになってよかったです」
埼玉・群馬県内に農場を持つ
養豚経営・加須畜産で働くハル
・チー・タンさん(35)が笑顔

取得前も後も 経営側が支援

を見せる。農業分野で、特定技能2号の資格取得に必要な技能試験に初合格した12人のうちの1人。同社では養豚部門長を務め、日本とベトナムの4人の部下を持つ一般企業でいう課長クラス(同社役員)だ。
タンさんはベトナムから技能実習生として2014年来日し、同社で経験を重ね、特定技能1号に移行。だが、1号は在留期間が通算5年に限られ、家族の帯同も認められない。母国に残す妻と2人の子とも一緒に日本で暮らすため、2号取得を決めた。



受け入れ側の同社も、国籍にかかわらず働きを評価し、給与や待遇を決める体制をとる。日
特定技能2号の合格証書を手に入れたタンさんと田口さん(埼玉・加須畜産)

特定技能2号 在留期間が通算最長5年の1号一に対し、2号一は在留期間の上限はなく、家族の帯同も認められる。政府は昨年6月、農業を2号の対象にすると決めた。初回の技能試験を昨年12月に行い、耕種では受験した38人のうち3人、畜産では受験した19人のうち9人が合格した。

も3歳で、2019年から技能実習生として同社で働き、22年に特定技能1号に移行した。技能試験では、日本農業に関する一般知識や作物の生育、肥培管理などに関する知識が問われる。政府が2号の対象に農業を追加した昨年6月以降、2人は教材を基に勉強。同社の多田純利代表は、翻訳しても分からない農業用語を教えたり、試験直前は農作業の合間に勉強できる時間も設けたりして支えた。同社では2人が地域になじめるよう、夏祭りや神楽などに積極的に参加してもらってきた。日本語の上達にもつながり、従業員にホウレンソウの調製作業を指導できるほどになった。多田代表は「外国人材は生産現場の支え手としてますます重要になる。協力して中山間の農業を守っていききたい」と話す。

1/14
2024
日本農業新聞
3面

2024年(令和6年)1月14日(日曜日)

日本農業新聞

農業分野で初の特定技能2号

農業分野でも「特定技能2号」で合格者が出たことについて外国人材の問題に詳しい、早稲田大学名誉教授の堀口健治氏に聞いた。

▼1面参照

建設、造船で合格者が出ているが、今回、農業でも初めて合格者が出た。労務管理を含む安全管理も出題範囲で、さらに労働基準法の知識も求められる。技能・日本語能力が高い人材が合格したといえる。

技能実習生は、仕事を通じて技能・日本語能力を高める。その上で専門的技術が必要な特定技能で継続雇用される。多くの国では単純労働力の出稼ぎだけで終わることが多い中、この仕組みは世界でも珍しい。



早稲田大学名誉教授
堀口健治氏

定着は行政支援が鍵

2号受験者の希望は、長く働くために在留期間の更新に制限がなく、家族の呼び寄せが可能なことだ。永住ビザを申請できる仕事の選択が自由になることもある。大卒者は技人国ビザ(技術・人文知識・国際業務)で家族と共に来日し、永住ビザを一定年数後に申請できるが、技能実習出身でもその選択が可能になった。雇用主は責任あるポストで能力を発揮することを期待している。彼らが他の従業員の意欲を高める。広域県は、支援制度を設けて受験者がいる企業を応援しており、中堅ファームはその一つ。中小企業では外国人を多く雇うが、2号の合格者が「輩出」されれば従業員の数が増える。定着につながると思はれている。勉強時間の確保や手続きなど雇用主の負担は大きい。また家族の定着など行政支援がどこまで広がるかが今後の鍵になる。

第2章

農業分野における技能実習・特定技能の状況

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

安藤 光義

(研究分担者)

コロナ禍に伴う外国人技能実習生の不足は受入農家と外国人の双方に影響を与え、事態を不可逆的に進行させ、新たな局面に入ったと考えられる。この間、筆者が入手することのできた情報は乏しく、部分的なものにとどまるが、それを簡単に紹介することにしたい。

1. コロナ禍がもたらした労働力不足と浮き彫りになった問題

コロナ禍によって技能実習生の入国が進まない状態が続き、農業にも大きな影響を与えるとともに様々な問題を浮き彫りにした。

冬期の仕事がない北海道の園芸産地の技能実習は1年未満のため、技能実習生が入国できないと労働力がいなくなってしまう。これは群馬県や長野県などの高冷野菜産地も同様である。2020年4月から9月にかけての技能実習生の入国の途絶はそこを直撃することになった。

特に北海道の農村は人口が少なく、都市部からも離れているため日本人の雇用は難しいという状況がこれに加わる。そのためJA職員が直接援農に乗り出したり、日本人を全国から集めて農家とマッチングさせたりする動きがみられた。また、帰国困難になった技能実習生を都府県から呼び寄せて特定活動や特定技能で雇用する動き、人材派遣会社から特定技能を派遣形態で雇用する動きが広がることとなる。酪農のメガファームでは高度人材技術で獣医師等の人材確保を図るところも出てきた。その結果、コロナ禍の3年間の間に在留資格の複線化が進むことになった。

これに対して3年間の技能実習を行っている都府県の園芸産地では、技能実習生も帰国できないため在留資格を特定活動あるいは特定技能へ切り替えるなどしてそのまま雇い続けることが可能であり、実際にもそうした対応がとられ、北海道のような深刻な事態には至らなかったようである。技能実習2号修了者については、実習先からの評価調書があれば試験に合格しなくても特定技能への移行が認められることも特定技能へのシフトを進めることになった。2020年9月にカンボジアの送出機関から話を聞く機会があったが、「日本側が手放さないので3年を過ぎた人たちが帰ってこない」という状況であった。また、労働力確保支援事業（コロナ禍のため技能実習生が来日できず人手不足となった経営を対象に、代替人材の雇用や農作業の委託、人材派遣の活用による掛かり増し経費を支援する事業）を活用する動きもみられた。

技能実習生の新規入国が困難になる中で、地域による違いを含みながら、既に国内にい

る技能実習生の特定技能への切り替えが進む一方で、雇う側からすると特定技能は割高という感覚があるという意見も出ていた。技能実習の延長であり、仕事は変わらないのに賃金が高くなったという不満である。技能実習は1号から2号、3号と高度化し、その先に特定技能が位置づく想定されているが、習熟はあっても同じ作業のままであり、建前上の制度に過ぎないという問題が顕在化したということである。この背景には、農業は家族経営が中心で経営規模は小さく、分業化が難しいため階層的な労働力編成を組むことは一部の大規模経営を除いて現実的ではないということがある。日本人の農業雇用労働者について客観的な技能形成ルートが存在していない以上、外国人技能実習生についてのそれは戯画に過ぎないのである。

また、コロナ禍によって帰国困難となった技能実習生を集めて特定活動あるいは特定技能として実習先に送り出す動きが広がったが、その結果、外国人労働力は一時的に売り手市場となり、国内に滞留する外国人技能実習生の奪い合いという状況が生じることになった。広島県の受入機関は「熾烈な競争になっていてなかなか人は集まらない。特定技能は転職のリスクが高く、安定しない。非合法の外国人を紹介する悪質なブローカーの介在という問題も出てきた」と話していた（2021年9月時点）。

2. 香川県の園芸産地の状況—受入農家の二極化—

2022年10月にラオス、カンボジア、タイなどから技能実習生を導入している香川県の事業協同組合から話を伺った。以下にその概要を紹介する。

2.1. A 事業協同組合

「最低賃金が上がり、技能実習生は3年間までというところが増えてきた。体力がある経営は長く人を雇うが、そうでない経営は高い賃金を支払えないので3年間止まりとなる。特定技能を入れて積極的な拡大を図る経営とそうではない経営に分かれてきている。売上3千万円では後継者は残らない。5千万円あると日本人の片腕を雇うことができ後継者が戻ってくる。1億円あるとお嫁さんを連れて後継者が戻ってくる。1人あたりの損益分岐点となる売上はかつて500万円だったが、現在は700万円に上がった。家族3人+外国人技能実習生3人の6人の経営だと5千万円の売上が必要」とのことであり、技能実習3年間+特定技能5年間というルートが全面的に活用されることにはならないと考えられる。

技能実習生の確保と特定技能2号からの永住については「外国人のうち日本に永住したいという人がどれくらいいるかはよく分からない。子供が小学校に入る時にどちらの国で育てるか悩む。その時に母国を選ぶ人が多くなる。現在の円安だと日本に留まらずに帰国を選ぶのではないか。母国の通貨に換算すると給料は3割くらい減っている。ここは残業込みで給料は月額14~15万円。母国では月額250~300ドル。賃金格差のある間は人はやってくるだろう」と話していた。

2.2. B 事業協同組合

「コロナ禍のため国内では引き抜きが激しかった」と話しており、技能実習生の最近の状況について「タイは経済成長を遂げて人を集めにくくなった。カンボジアは円安もあり、最近はやばい。タイは帰りたいという子が多い。定着率が高いのがカンボジア。帰っても仕事がないことがその理由である。ラオスも以前は帰っていたが、仕事がなくなってきたので日本に残るようになってきた」とのことであった。日本に出稼ぎに来るかどうかは母国の経済動向と為替レートによって規定されることが大きい。

外国人技能実習生を雇用する日本側の状況については自分の経営を例としながら「売上が1億円になると日本人常雇を入れないとやっていけないが、10年前と比べて日本人常雇の質が低下している。これからは外国人をサブリーダーとして育成していくしかない。優秀な人材には特定技能となって長く働いてもらいたい。夫婦で雇うことを考えている。単身での長期間雇用は難しい。単身でやってくると家庭が壊れる危険性がある」と話していた。

3. コロナ禍収束後の日本の受入機関の状況—進むベトナム離れ—

2023年4月にコロナ禍が収束後の技能実習および特定技能の状況について話を伺うことができた。調達する日本側からみた外国人の動向が中心である。

3.1. C社

技能実習と特定技能合わせて700人規模の人材を抱えており、これまで3千人以上の技能実習受け入れの実績がある。その7割が農業分野である。3千人のうちベトナムが2千人近く、タイ500人、中国400人、インドネシア170人という内訳である。「中国からベトナムにシフトしたが採用難になっている。農業と建設業は人気がない。技能実習は一生に1回しか応募できないので慎重に選んでいる。日本離れの兆候もみられる。コロナ禍での入国規制、円安、受入要件の高さが背景にある。韓国、台湾、オーストラリアへ行く人が増えている。日本側も採用難のため他国へシフトし、インドネシアが増加している。今後はカンボジアかミャンマーになるか。ベトナムのコロナ禍の下でベトナム人材の評価が下がった。人手不足を背景に高い要求を行い、給料が高いところにすぐ転職してしまう事態があった」と話しており、ベトナム人の急増はコロナ禍を経て変化しつつある。

3.2. D社

特定技能の登録機関であり、直接雇用400人(300人がベトナム、残りがインドネシア)、派遣100人(全てベトナム)の実績である。「帰国することを前提に日本に来ている人たちはばかり」とのこと出稼ぎが基本である。「これから派遣を増やしていきたい。企業からの要望がなければベトナムからの受け入れはやめることにした。人が集まりにくく、トラブルも多発している。インドネシアにシフトすることにした。インドネシアはトラブルがなく、転職も少ない。その次はカンボジア。この2つの国に絞っていく」と話していた。

コロナ禍を経て外国人技能実習生を巡る状況は大きく変化した。断片的な情報だが、日本側のベトナム離れ、その反対に円安や母国の経済成長、受入ハードルの高さのため日本離れという動きがみられる。受入側も、技能実習から特定技能、さらには永住という形で優秀な人材の確保を目指すのは少数の大規模経営に限定され、キャリアアップのための制度が用意されても、そのルートに乗る数は多くはないと予想される。コロナ禍での特定技能の動きが示すように、転籍が可能になれば賃金の高い企業に移動するのは間違いない。転籍を縛るための技能研修の高度化は戯画に過ぎず、実質的には形を変えた年季奉公である。派遣形態での特定技能が増加したが、今後一層の増加が見込まれる。だが、以上は日本の受入側の一方的な見方でしかない。日本に来る人たちが如何なる人生設計を描き、日本での滞在と経験をライフコースにどう位置づけよとしているのかを明らかにし、彼らの視点から問題を捉え直すことが、制度の見直しにとって不可欠な作業だと考える。

註

本稿は「M ネット」229号（2023/8）掲載原稿を一部改変したものである。

第3章

JA 県中央会を主体とする事業協同組合の監理

—茨城県協同組合エコ・リードの事例—

早稲田大学地域・地域間研究機構招聘研究員

軍司 聖詞

(研究分担者)

1. 協同組合エコ・リードの概要

本研究は、全国最多の外国人農業労働力を抱える茨城県¹の JA 茨城県中央会による外国人技能実習生の斡旋・監理を取り上げる。JA 茨城県中央会は、県域での外国人技能実習生斡旋・監理のため、2013 年に茨城県 JA 会館(水戸市)内に事業協同組合である協同組合エコ・リードの事務所を設立し、15 年にベトナム人実習生 19 人をはじめて受け入れた。19 年に技能実習 3 号の監理が可能な一般監理事業の免状も取得し、21 年には特定技能外国人の登録支援機関の免状を取得し、特定技能外国人の支援も行っている²。

JA が監理団体として大きな役割を果たしているのは、北海道や熊本県なども同じであるが、JA 県中央会が県域を対象とした監理団体を組織したのは茨城県のみであり、その役割が注目される。県域の斡旋・監理事業と支援を行っているが、その役割は一様ではない。エコ・リードの外国人事業には、

- (1) エコ・リードが独自に行う外国人事業
- (2) 単位 JA の事情により引き継いだ外国人事業
- (3) 協同組合間協同による外国人事業

の 3 種類がある。

(1)のエコ・リードが独自に行う外国人事業は、当該地域を管区とする単位 JA が外国人事業を行っていない(撤退等を含む)場合、当該地域の単位 JA 組合員から実習生の斡旋等の要望があるときに、これに応えるものであり、基本的に単位 JA を通して受け付けている。

¹ 外国人技能実習機構(2021)によれば、農業分野における 2019 年度認定の技能実習 1 号団体監理型技能実習計画件数は、第 1 位の茨城県が 2,741 件で、第 2 位の北海道 1,650 件の約 1.7 倍ある。また、厚生労働省の農業雇用外国人の全国計は、2020 年 10 月末現在 38,064 人だが、うち茨城県は 7,522 人と最大で、その 93%が技能実習生である。

² 特定技能外国人の登録支援を行う事業所として、水戸本部のほか、県西駐在所(茨城県筑西市：JA 北つくば内)も登録している。また、コロナ禍により帰国できなくなった実習修了者(特定活動ビザ者)の管理支援も行っている。

(2)は、大きく分けて 2 つのケースがある。1 つは、外国人事業を行う単位 JA 同士が合併した場合である。斡旋様式や契約する相手国の送出国機関等が旧単位 JA 間で異なり、外国人事業を単一化することが困難な場合、片方の旧単位 JA の外国人事業をエコ・リードが引き受け、旧単位 JA 管区の組合員に斡旋・管理や支援を提供するものであり、他方の旧単位 JA は、従来通りに外国人事業を単独で行うのである。

もう 1 つのケースは、単位 JA が外国人事業から撤退した場合である。これには 2 種類ある。1 つめは、外国人事業を行っていた単位 JA が人手不足のため事業継続が難しく、事業をエコ・リードに移管するものであり、もう 1 つは、外国人事業を行っていた単位 JA が当局から斡旋停止等の措置を受けるなどしたためエコ・リードが事業を引き継ぐものである。

なお、外国人事業を行ってきた茨城県内の歴史がある JA の多くは、エコ・リードが発足した後も、単独で自ら事業を継続しており、これも茨城県の特徴である。

(3)の協同組合間協同の外国人事業は、先進地の茨城県を手本としようとする他県の JA が、受入方式を学ぶのみならず、当該地域に駐在所を置いてもらい事業そのものをその県内で行うことをエコ・リードに求めたものである³。

エコ・リードは、2021 年 4 月末現在、一般監理団体として 152 戸に 447 人の実習生、特定活動ビザ者 25 人を斡旋しているほか⁴、登録支援機関として特定技能外国人 16 人の支援も行っている⁵。実習生を男女別でみると、男性 8 割・女性 2 割と男性が多く⁶、国籍別ではベトナム人 304 人、中国人 141 人、タイ人 2 人と、ベトナム人が中心だが中国人も少なからずある。また、技能実習 3 号が 10 人を超えるほか⁷、コロナ禍による入国困難による待機者が 30 人ある⁸。作業区分による受入農家数では、畑作・野菜が最大で、次いで施設園芸であり、果樹はゼロで、畜産は養豚と酪農がわずかにある。JA の受入事業の歴史を受けて、

³ (2)の合併ケースの場合、エコ・リードは旧単位 JA から人員等もそのまま引き継ぐため、監理体制等は必ずしも全てエコ・リードの様式に合わされるのではなく、旧単位 JA 独自の様式が色濃く残る。撤退ケースの場合はエコ・リードの様式による管理が行われる。

⁴ 失踪者は、例年 30 人前後あったが、直近 1 年間では 9 人に減少している。失踪を目的に訪日するものもあることから、400 人超の監理数に対してこれをゼロとすることは困難だが、監理体制の綿密化で受入農家側に原因がある失踪は防ぐことができるようになった。

⁵ エコ・リードの組合員は家族経営農家で実習生は 1 戸当たり 2.9 人である。

⁶ 県内には、県西・鹿行地域を中心とした重量野菜産地が広がり、男性実習生を求める受入農家が多い。

⁷ エコ・リードによれば、一般監理団体・登録支援機関の許可は得ているものの、多くの受入農家は技能実習 2 号までの 3 年間で入れ替わることが望ましいと考え、技能実習 3 号や特定技能外国人を求めるものは少ない。また特定技能外国人と比べて技能実習 3 号を評価するものが多い。技能実習 3 号の場合、監理団体としてエコ・リードが介在するので、良いと判断されているためである。

⁸ 県内には、独自に外国人事業を行っている単位 JA が 7 つあり、エコ・リードと合わせて JA 系の斡旋・監理・支援による外国人労働者は 2021 年 4 月末で約 1,200 人ある。前年 10 月末の茨城県内の外国人農業労働力 75 百人の約 16%に相当する。

主として畑作農業に外国人を入れているのが特徴である。

2. 協同組合エコ・リードの外国人事業開始の経緯

茨城県内では長らく単位JAによる外国人事業が行われてきた歴史があり⁹、上記の通り、全国最多の外国人農業労働力を受け入れるまでに発展してきた実績がある。しかしながら、JA 茨城県中央会が外国人事業に乗り出し、協同組合エコ・リードの設立を検討した背景には¹⁰、4つの理由がある。

1 つめは、単位JAによる実習生監理が必ずしも順調ばかりではなかったことである。2011年の東日本大震災により、中国人実習生の大量帰国に見舞われたり、11-12年にかけて幹旋停止措置を受ける単位JAがあらわれたり¹¹、また実習生による不祥事が多発したことなどがあったため、全県的に外国人事業を綿密化する必要性が生じたとともに、単位JAによる外国人事業維持の負担も大きかったことから、全県的取り組みを求める機運が茨城県内に高まった。特に、外国人事業に通じた専門職員を抱えるコストは大きかった。

2 つめは、外国人事業が、JAにとってリスクとなっていたことである。信用事業を行う総合JAにとって、実習生や受入農家による不祥事が報じられることは、信用低下につながりかねない。また、全国的に監理団体と送出機関との癒着が問題となっていた状況下で、各単位JAが独自に送出機関と信頼関係を築くのではなく、コンプライアンスを確実にした全県的組織の方が良いという考えが、JA 茨城県中央会内にあらわれた。

3 つめは、実習制度上の不備に対して不満が出ていたことである。従業員50人以下の実習実施機関、すなわち家族経営農家のほとんどに対して、単位JAが幹旋できる実習生数は年間2人まで(当時)だったが、事業協同組合の場合、年間3人までの幹旋が認められていたことから、JAにも事業協同組合を設立しての監理を求める声が出ていた。

4 つめは、茨城県とベトナムとの協力関係が構築されつつあったことである。茨城県知事にベトナム関係者との親交があり、2013年3月にはベトナム国家主席が来県して農業協力の覚書を交わした。5月には労働傷病兵社会問題省副大臣が来県し、JA 茨城県中央会との間に「ベトナム人農業技能実習生受け入れに関する協定書」を交わした。当時の県内の実習生は中国人が大半を占めていたが、中国人実習生に不祥事(特に傷害事件)が起きており、かつ中国人実習生の応募が減少傾向であり労働力としての質が低下していたことから、JA 茨城県中央会ではベトナム人実習生の幹旋・監理を検討することになった。

3. 協同組合エコ・リードの外国人労働力幹旋・監理・支援体制

協同組合エコ・リードによる外国人事業には、3つの特徴がある。

第1は、受入農家が負担する費用が他と比較して安価であり、かつ巡回指導等も充実していることである。エコ・リードの監理費は1人当たり月額15,000円で、送出し管理費と

⁹ 後述の通り、全国で初めて旧外国人研修制度の活用をはじめたのは、旧JAなめがたで、1997年のことである。

¹⁰ JA 茨城県中央会のエコ・リード設立の検討は、2013年6月に開始された。

¹¹ 監理団体であった10単位JAのうち、2単位JAが停止となった。

合わせて1人当たり月額20,000円(中国は30,000円)である¹²。県内の事業協同組合の相場は、およそ40,000円前後であり、エコ・リードは事業協同組合としては破格である。かつ、エコ・リードは水戸本部のほか県西駐在所や麻生駐在所を設置して、県域で手薄になりやすい監理体制を綿密にし、迅速なトラブル対応等も行っている¹³。エコ・リードがこれらを達成することができるのは、JA系の事業協同組合であり、JAには販売・購買事業があるためである。外国人事業で十分な収益を得なくとも、エコ・リードが充実した外国人事業を提供することで受入農家の営農規模が維持・拡大されれば、JAの販売・購買事業の維持・拡大につながり、総合的にプラスとなるからである。

第2は、契約する送出機関を精査していることである。400人超の外国人をトラブルなく安定的・長期的に調達するには、送出機関の選定が重要で、社長や担当者の能力、候補者の募集体制、事務処理能力などを精査して契約する送出機関を決定している¹⁴。その結果、募集人数に対しておよそ2倍数の実習希望者をコンスタントに面接することができ、人材の質も確保されている。

第3は、受入農家全戸に共通した受入体制、特にコンプライアンス遵守を求めていることである。農業には労働法規の一部適応除外があることから、農家には労働法規に習熟しないものも少なくないが、実習生は労働基準法等の完全適用を受けることから、エコ・リードは受入条件等を明示して適法受入れの徹底を求めるとともに、充実した巡回指導等を行い実行を確認している。

協同組合エコ・リードには、単位JAの外国人事業の引き継ぎや、協同組合間協同による他県での外国人事業の実施もある。

単位JAの事情により、外国人事業を引き継いだものの農地、合併のケースには次の例がある。県内最多の販売高をもつ、JAなめがたしおさいは、行方市・潮来市を管区とする旧JAなめがたと、鹿嶋市・神栖市を管区とする旧JAしおさいが2019年に合併したものだが、旧JAなめがた、旧JAしおさいとも独自に外国人事業を行っていたため、これを合一させる必要性が生じた。しかし、旧JAなめがたは行方台地に肥沃な畑作地帯を抱え、上記の通り旧外国人研修生を日本で初めて取り扱ったJAである。旧JAしおさいは、鹿島台地のほか、特に波崎地区にピーマンの通年作を行う大規模施設園庭作地帯を抱え、旧研修生を取り扱ったJAである。このため、両JAに確立していた、歴史の異なる外国人事業を合一させることは困難であった。協議の結果、旧JAしおさいの外国人事業はJAなめがたしおさいとして残すことで旧JAしおさい管区を担当させ、旧JAなめがたの外国人事業は担

¹² その他、実習賃金のほか、技能実習1号を受け入れる際、渡航費、入国前や入国後講習費用、健康診断料、講習手当など、計約25万円がかかる。

¹³ 特に、受入開始数ヶ月程度は、毎日巡回するなど、綿密な受入農家・実習生ケアを提供している。

¹⁴ ベトナムでは、5つの送出機関(うち後述の千葉駐在所扱いが1社)と契約しているが、それぞれ、元国営で多方面に人材給源があるもの、担当者が茨城大学卒業者で茨城農業に精通しているもの、婦人団体が母体であり給源が確保されているもの、といった特徴がある。

当人員も含めてそのままエコ・リードに移管して、JA なめがたしおさい麻生支店内のエコ・リード麻生駐在所として旧 JA なめがた管区を担当させることになった¹⁵。

麻生駐在所は、2021年3月現在、従業員2人(うちパート1人)で40戸に110人ほどの実習生を斡旋・監理している¹⁶。うち中国人実習生が35戸に98人あり、残りはベトナム人である¹⁷。エコ・リードは、一般監理団体であるが、麻生駐在所には技能実習3号の実習生はいない。受入農家は3年で入れ替わった方が良く考えるものが多く、実習生も3年超の就労を希望するものはほとんどいないためである¹⁸。

同駐在所は、旧 JA なめがたの外国人事業をそのまま引き継いでいるため、中国人受入れのほか、エコ・リード本体とは異なる独自の監理も行っていて、次の3つの特徴がある、

1つめは、農家への指導・意識向上を徹底していることである。受入農家全戸を集めて集合研修会を開催し、監督のあり方から記帳の仕方の指導など、独自の取り組みを行っている。実習生の受入れが綿密化している¹⁹。

2つめは、駐在所自身も実習生に福利厚生を提供していることである。実習生や受入農家に積立を行うように要請し、これを原資とした年1回の親睦会等の開催とともに、駐在所としても毎年、実習生を東京ディズニーリゾートに連れていくなどしている²⁰。その結果、おおむね失踪者ゼロを達成している。

3つめは、受入農家が現地渡航して、実習候補者を面接していることである。エコ・リード本体では、実習候補者の採用面接のために現地渡航する受入農家は少なく、多くは担当者に一任する、あるいはオンライン面接を行っている。しかし麻生駐在所は、オンライン面接では候補者が紋切り型の回答しかしないため、受入農家の特性に合った人材を選抜す

¹⁵ エコ・リードは当初、ベトナム人実習生を取り扱うものとして設立されたが、旧 JA なめがたをはじめ、外国人事業を移管した単位 JA には、中国人実習生を取り扱ってきたものがあることから、中国人実習生も監理している。

¹⁶ エコ・リード麻生駐在所によれば、実習生監理数には若干の余裕があり、120人程度までの増員を考えている。現在斡旋している40戸以外に、受入れを希望する農家は少なくないが、多くは高齢者の農家で、費用負担能力からいうと必ずしも受入れは容易ではない。実習生とともに農作業をフルに行うことができない農家では、実習生の十分な監督は難しいものとみている。

¹⁷ ベトナム人受入れは、近年受入れをはじめたサツマイモ農家群であり、中国人は、旧 JA なめがたを通じて早くから外国人を受け入れている農家群である。それらの農家の約8割は水菜栽培である。

¹⁸ 麻生駐在所が管理する実習生の8-9割が女性であり、子供を出身地においてきたものが多いことから、長期就労を希望しない(中国の送り出し期間には、子供に会うため在留1年半経過時に一時帰国させるものもある)。受入農家と技能実習2号修了者の希望が合致して技能実習3号に移行しても、同級生のほとんどが帰国すると怠業する傾向があるため、技能実習3号の受入れは難しい。

¹⁹ エコ・リードでは、実習生が病気の際はエコ・リードが当人を病院に連れて行くなどのケアを提供しているが、麻生駐在所は受入農家による実習生監督の徹底を求めるため、受入農家ができる範囲のことはできる限り受入農家にしてもらうようにしている。

²⁰ 受入農家も監督役として7-8人が同行する。

ることが困難であると判断しており、受入農家が現地渡航して各自の経営方針に合った人材を調達することを求めている²¹。

協同組合エコ・リードの特徴は、さらに、協同組合間協同による外国人事業、すなわち設立組織の管区外にも駐在所を設立し、外国人事業を提供していることである。

エコ・リード千葉駐在所(千葉県芝山町)は、JA 茨城県中央会を母体とするエコ・リードが千葉県の JA 組合員に対して外国人事業を提供するために設立した駐在所である。千葉県は、全国有数の外国人農業労働力受入地域であるが²²、畜産農家が県内外の事業協同組合を通じて実習生を調達したり、独自の事業協同組合を設立したりし、これらが畑作農家に波及していった経緯があることから、外国人事業を行う単位 JA は 17 組合中 2 組合に留まっている。しかし組合員農家には、JA による外国人事業の実施を求める声も出てきていることから、JA 千葉中央会と各単位 JA が協議し、外国人事業で先行していた JA 茨城県中央会に、千葉県内での外国人事業の提供を依頼することになった。JA 茨城県中央会がこれを承諾して 2017 年に JA 山武郡市二川支所内に千葉駐在所を設立したものである。

千葉駐在所には、21 年 3 月現在、職員 1 人体制²³で、千葉県北部を中心とした 20 戸に 33 人のベトナム人実習生を斡旋・監理している²⁴。エコ・リードは千葉県内も茨城県内と同額での実習生斡旋・管理を提供しているが、千葉駐在所によれば、県内の事業協同組合の監理費・送出し管理費の相場も 1 人当たり月額 40,000 円程度であることから、安価な提供となっている。

千葉県内ではすでに、県内外の事業協同組合を通じての実習生調達が進んでいたことから、エコ・リードが安価かつ綿密な実習生の斡旋・監理を提供しても、ただちに受入希望農家が集まるわけではない。しかし、他産業を中心とする事業協同組合には、農業から撤退する傾向がみられはじめており、また JA 千葉中央会や外国人事業を行っていない単位 JA に実習生の受入れを相談する農家が合った場合には千葉駐在所が紹介されることから、監理人数は増加傾向にある。しかし県内の家族経営農家は、世代交代があまり進んでいないため、実習生を調達して規模拡大を図る意欲的農家はあまりみられず、多くは営農規模の維持のために実習生を調達しようとするもの、あるいは規模拡大には消極的ではあるものの離農農家の面積を引き受けざるを得ず、そのために実習生を必要とするものが多い²⁵。

²¹ 麻生駐在所によれば、気性が荒くとも労働意欲の強い実習生を求める農家と、作業はおっとりしていても気性の穏やかな実習生を求める農家があるが、このような性格面などは紋切り型のオンライン面接では分からず、直接面接で人物そのものを確認する必要がある。なお軍司(2013)によれば、受入農家が現地渡航して面接し、自家の経営方針にあった実習生を調達することで、受入農家が実習生を大切に扱うことにもつながる効果がある。

²² 外国人技能実習機構(2021)によれば、19 年度に認定された農業分野における千葉県の第 1 号団体管理型技能実習計画件数は、全国第 4 位の 923 件である。

²³ 千葉駐在所の職員は、元 JA 山武郡市の職員である。JA さん無軍師は、地域農業進行計画上、外国人事業が必要だという議論が JA 内に起きたため、JA 千葉中央会に打診した。

²⁴ 野田市は茨城県の県西駐在所(筑西市)が巡回等を担当している。

²⁵ 2021 年 10 月に技能実習 2 号修了者が 10 人あることから、千葉駐在所は以降を調査し

千葉駐在所は、千葉県側がエコ・リードの監理様式を求めて設立されたものであり、上記の麻生駐在所と異なり、エコ・リード本部の監理様式が敷かれている。しかし完全にエコ・リード本部と同じ外国人事業が行われているわけではない。千葉駐在所は、茨城県内とは異なる送出機関と契約しており、希望者の募集や入国前講習は別に行っている。これは、両県では最低賃金が異なるためである。

4. JA 県中央会系事業協同組合としての外国人事業実施のメリットと今後の展望

協同組合エコ・リードの事例からは、JA 県中央会設立の事業協同組合が外国人事業を行うメリットは、3つがみられる。

1つめは、安価かつ綿密な受入農家・実習生ケアを提供できることである。JA が販売・購買事業を手掛けているため、外国人事業と有機的に関連させることにより、受入農家の経営維持・拡大を図ることができ、これを達成することができる。

2つめは、外国人事業の実施を通じて、JA 県中央会の組合員である単位 JA のバックアップや、全県的調整を行うことができることである。管区が健全域であることから、外国人事業を行わない単位 JA の組合員に独自の外国人事業を提供したり、単位 JA の外国人事業を引き継いだりすることができるとともに、統一した外国人斡旋・監理・支援様式を提供することにより、全県的に外国人事業を綿密化することができる。

3つめは、綿密な外国人事業を他県域に波及させることができることである。JA 系の事業協同組合には複数県での外国人事業を行うものは少なく²⁶、また単位 JA が管区外で事業を実施するのは困難だが²⁷、JA 県中央会が設立した事業協同組合であれば、他県からの要請によって複数県での事業を行うことは可能である。JA 県中央会が設立した事業協同組合であれば、合意があれば、当該県内の単位 JA から人員や事務用地などの提供を受けて駐在所を設置し、ノウハウを伝達する形で事業を行うことができる。最低賃金の異なる県間では、事業様式は同一でも体制は全く別にすることから、他県での事業によって規模の経済のメリットが享受できるわけではないが、JA 県中央会間の関係構築などをはじめ、協同組合間協同の実戦により、協同組合運動の強化につながるなどが期待される。

茨城県における外国人農業労働力調達の実績は長い。日本で初めて旧研修制度の活用を1997年に始めたのは旧 JA なめがたである。しかし実際には、69年の鹿島港開港以来、茨城県では不法入国外国人の滞留が常態化して、仕事を手伝わせてほしい旨の依頼を彼らか

ているが、受入農家には3号に移行させ、さらに1号を調達して増員を図るものが多い(在留延長を希望する受入農家には、駐在所として特定技能より技能実習3号を推奨している)。

²⁶ 他産業から農業にも進出した事業協同組合には、全国的な外国人事業を行うものが少なくないが、農業からはじまった事業協同組合(大規模農家群が設立したものなど)には広域で外国人事業を行うものはほとんどみられない。農業系事業協同組合の役員は農業者であることが多いため、役員による広域巡回・監査を行うことが困難であることがその要因とみられる。

²⁷ 上記の旧 JA しおさいが千葉県の JA ちばみどりの外国人事業開始を支援するなど(軍司2014)、事業の支援を行うものは一部にみられる。

ら受けてきたのが、茨城県の畑作農業であった²⁸。茨城県はこんにち、全国最多の外国人農業労働力調達地域となっているが、長い歴史の中で試行錯誤を繰り返してきた結果、達成されたものである。

長い歴史の中で、地域別の特色が色濃く残ったため、単位JAの合併により外国人事業を合一することが困難だったり、制度の変化に対応しきれず従前の受入れを行いトラブルが生じたりし、全県的に外国人事業を綿密化する必要性が生じた。この諸課題に対して、全県的な対応を試みたのが、エコ・リードである。JA系事業協同組合の特長を活かすなどして、これらに対応し、失踪者を一桁台に抑えるなどを達成している。

エコ・リードが外国人事業の全県的綿密化を推し進めていることは、これから他県にも参考にされるべき試みである、制度的・政策的な支援が期待される。

註

本稿は、軍司聖詞(2022)「県域を対象とする農協系受入監理団体の実際とその役割」『農村と都市をむすぶ』をもとに、加筆修正を加えたものである。

参考文献

- 外国人技能実習機構(2021)「技能実習区分(第1号団体監理型技能実習)都道府県別職種別技能実習計画認定件数」『業務統計』令和元年度、外国人技能実習機構ウェブサイト
- 軍司聖詞(2013)「外国人技能実習制度活用の実際とJAの役割」『日本農業経済学会論文集』2013、日本農業経済学会
- 軍司聖詞(2014)「外国人技能実習制度の主要活用地周辺地の現況と制度の広がり」『農村計画学会誌』33 論文特別号
- 出入国在留監理庁(2021)「登録支援機関登録簿」2021年5月17日現在、出入国在留監理庁ウェブサイト

²⁸ 非熟練若年労働者が中心である外国人にとって、熟練がなくとも身体ひとつで作業を手伝うことができる数少ない業種の1つが、畑作農業であった。

第4章

特定技能拡充と「外国人漁業規制法」

北海道大学大学院水産科学研究院准教授

佐々木 貴文

(研究分担者)

1. はじめに

特定技能制度の拡充が続いている。2023年6月9日の閣議決定により、特定技能の在留資格にかかわる分野別運用方針が変更され、従来、建設分野及び造船・船用工業分野の溶接区分のみが対象となっていた特定技能2号について、対象分野・業務区分の拡充が行われた。

すなわち、「熟練した技能」が求められる特定技能2号について、ビルクリーニング、素材・産業機械・電気電子情報関連製造業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の9分野と、これまで対象であった造船・船用工業分野の溶接区分を除く業務区分を新たな対象とすることとした。これにより、特定技能1号の12の特定産業分野のうち、専門的・技術的分野の在留資格「介護」があることから対象外とされた介護分野を除く全ての特定産業分野において、特定技能2号の受入れが可能となった。

さらに、2024年3月29日の閣議決定により、特定技能の在留資格にかかわる基本方針と分野別運用方針が変更された。そして、対象分野に「自動車運送業」、「鉄道」、「林業」、「木材産業」の4分野を新たに追加することなどの拡充策が示された¹。分野の追加は、2019年の制度創設以降で初めてであった。

一方で、ロシアによるウクライナ侵攻以降、食料供給産業を巡っては食料安全保障との関係で様々な議論が続いている。2024年2月27日には「食料供給困難事態対策法案」が閣議決定された。

法案は、「世界における人口の増加、気候の変動、植物に有害な動植物及び家畜の伝染性疾病の発生及びまん延等により、世界の食料の需給及び貿易が不安定な状況となっていることに鑑み、食料供給困難事態に対応するため」、「特定食料の安定供給の確保のための措置等について定めることにより、食料安全保障の確保に寄与し、もって国民生活の安定と国民経済の円滑な運営の確保に資することを目的とする」（法案第1条）とされた。

「特定食料」とは、「米穀、小麦、大豆その他の農林水産物」（第2条）とし、「国民が最低限度必要とする食料の供給の確保が困難であると認めるときは」（第17条）、特定食料等の生産を指示することができるとされた。

¹ 2024年3月29日閣議決定「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の一部変更について」より。

かかる特定技能制度の拡充と、食料安全保障の議論は、直接的には関係が薄いものとされる。しかし、農業や漁業、そして一部の飲食料品製造業といった分野に関しては、外国人依存を拡大することが、産業の持続性にマイナスに働き、食料安全保障の視点からは課題だとする見方もできる。実際に、東日本大震災やコロナ禍では、外国人労働力の確保が困難になり、食料生産活動に影響がでた事例がいくつも報道された²。

さらに漁船漁業の場合、漁場利用の点で領域主権の問題と密接であることから、そもそも外国人の漁業を制限してきた歴史がある。「外国人漁業の規制に関する法律」（1967年、法律第60号、以下「外国人漁業規制法」）は、その法律名が示すように、「外国人がわが国の港その他の水域を使用して行なう漁業活動の増大によりわが国漁業の正常な秩序の維持に支障を生ずるおそれがある事態に対処して、外国人が漁業に関してする当該水域の使用の規制について必要な措置を定めるもの」（第1条）となっている。

また後述するように、「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」（1996年、法律第76号、以下「漁業主権法」）でも、外国人漁業を規制してきた。

すなわち、少なくとも漁業分野においては、日本の領域主権が及ぶ範囲における外国人による漁業生産活動が規制されている現実があり、そのことと今般の外国人労働力の導入拡大策との整合性をいかに確保していくのかは、一つの論点になり得ると認識する必要がある。

そこで本稿では、漁船漁業を中心に就業者の高齢化と減少の様子を漁業センサス（組み換え集計を含む）から把握するとともに、外国人労働力の導入数の推移を各種の公的資料から確認する。そのうえで、「外国人漁業規制法」と「漁業主権法」の規定に注目して、特定技能制度拡充が漁業分野において意味するところを明らかにしたい。

なお本稿は、Takafumi SASAKI, Labor Issues in the Japanese Fishing Industry from a Security Perspective : In light of the expansion of the Specified Skilled Worker System and the “Act on Regulation of Fishing Operation by Foreign Nationals”, Gyogyo keizai kenkyu [Japanese Journal of Fisheries Economics] 68-1 (2024) 17-33 や、佐々木貴文「私たちの食を支える日本漁業の現在地」、公益財団法人日本栄養士会『日本栄養士会雑誌』（第67巻第6号）、2024年、4-8頁をもとに、一部新たなデータを追加・分析して再構成したものとなっている。

2. 漁業生産の縮小と就業者の高齢化

2.1. 就業者の減少と高齢化

現在、日本の海面漁業・養殖業生産量は386.3万トン（2022年）で、マイワシの豊漁で1,261万トン（1984年）を記録した最盛期から、三分の一の水準で推移する³。食用魚介類の自給率（重量ベース）も、漁業が外貨獲得産業として精彩を放っていた1964年には113%

² 一例をあげるならば、2012年6月25日付『読売新聞』「外国人実習生 戻らず 原発、地震不安で戻込み 風評被害 復興足かせに」や、2020年10月28日付『読売新聞』「外国人材 漁業実習生 来日できず 県漁協 「特定技能」取得支援」などがある。

³ 各年の農林水産省「漁業・養殖業生産統計」より。

まで上昇したけれども、その後は漸減し、2021年時点では59%となっている⁴。

近代化の中、「沿岸から沖合へ、沖合から遠洋へ」を志向し続けた日本漁業であったが、1970年代以降は、漁場国（沿岸国）の権利意識拡大、漁業専管水域の設定、アジア諸国の漁業勢力伸長、EEZの設定を可能とする「国連海洋法条約」の登場などがあり、現在は漁船漁業を中心に生産力の維持策が課題の一つとなっている。

かかる国際環境の変化だけでなく、国内での産業構造の変化もあり、沿岸漁業では1970年に44万8,840人いた就業者が、2000年には22万590人へと半減した⁵。沖合・遠洋漁業でも、同じ期間に12万6,850人から3万9,600人への急減がみられた。沿岸漁業就業者の減少率が50.9%であったのに対して、沖合・遠洋漁業就業者の減少率は68.8%とより大きかった。就業者の減少をともなった漁船漁業の縮小は、日本漁業の生産力縮小にもつながった。

実際、各種大臣許可漁業の許認可隻数は、ほとんどの漁業種類で半世紀にわたって減少トレンドを形成してきた〔図1参照〕。足元では海洋環境の変動などから資源管理の強化方針も示されており、勢力回復は容易ではない。

日本漁業の縮小傾向と同時に就業者の減少も進む。2003年漁業センサスの23万8,371人は、2018年に15万1,701人になった。そして就業者の65歳以上が占める割合は、33.3%（2003年）から38.3%（2018年）に上昇した。

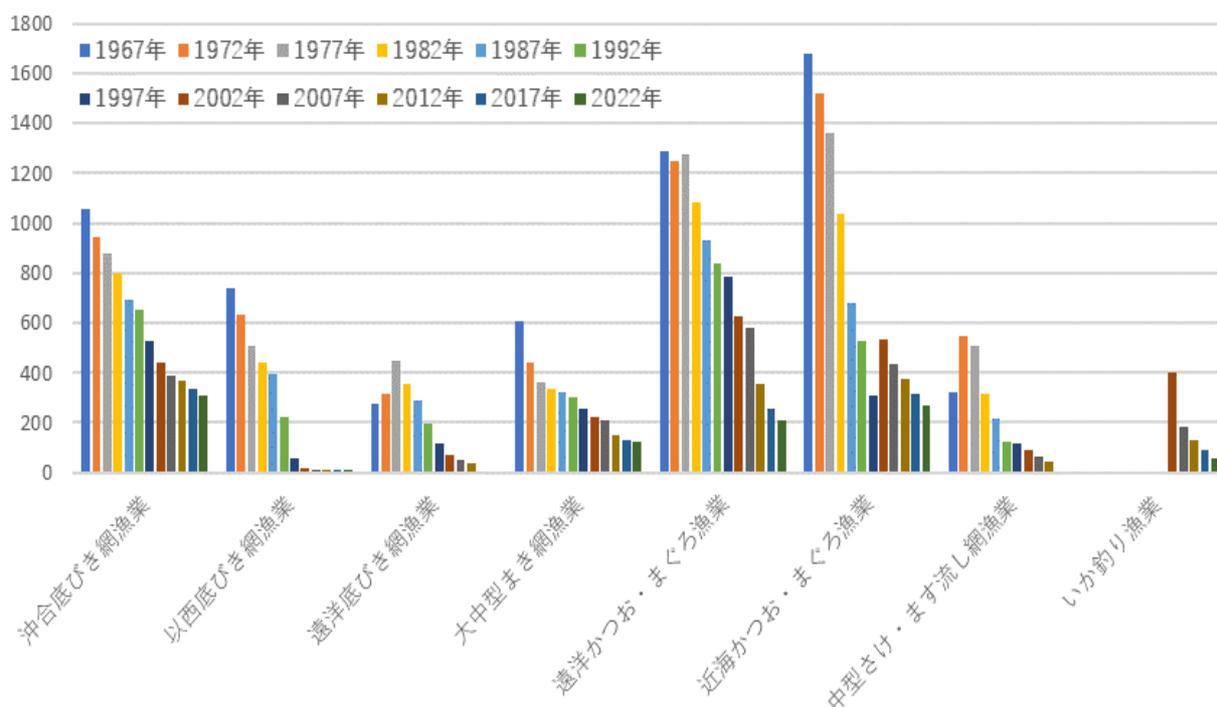


図1 水産庁「許認可隻数」の推移（単位：隻）

注）水産庁「旧指定漁業の許認可隻数の推移」ならびに「許認可隻数の推移」より作成。

⁴ 水産庁「令和4年度の食料自給率（水産物）の概要」（2023年8月7日）より。

⁵ 農林水産省「漁業動態統計年報」の「沿岸、沖合・遠洋漁業別漁業就業者数累年統計」より。

2.2. オーダーメイド集計からみた漁船漁業

現在、大臣許可漁業の許認可隻数減少と連動するような形で、主な漁業種類で乗組員（就業者）の減少が進み、一部の漁業種類では 65 歳以上が占める割合の高まりもみられる。それは、2008 年、2013 年、2018 年の直近 3 回の漁業センサスからも跡付けられる。

「統計法」に基づき、漁業センサスに関するオーダーメイド集計を農林水産省に依頼して得られた統計成果物をもとに作成した図からは、遠洋底びき網漁業、沖合底びき網漁業、大中型まき網漁業、サンマ棒受け網漁業、遠洋マグロはえ縄漁業、近海マグロはえ縄漁業、遠洋カツオー一本釣り漁業、近海カツオー一本釣り漁業、近海イカ釣り漁業の 9 漁業種類で、濃淡はあるものの、全体的な傾向として就業者の減少と高齢化の様子が確認できる〔図 2～10 参照〕⁶。

この 9 漁業種類の合計でみると、2008 年の就業者数は 13,948 人であったものの、2018 年では 9,568 人となり 31.4%減少した〔図 11 参照〕。年齢階層別では、39 歳までの各階層ではそれほど大きな変化がみられない点が興味深い一方、ボリュームゾーンであり、操業の中核を担ってきた 40～44 歳・45～49 歳・50～54 歳・55～59 歳の壮年層・中年層で就業者の減少が顕著であることがわかる。

さらに、各階層割合を 2008 年ならびに 2018 年で確認すると、45～49 歳層が 12.2%から 8.9%に、50～54 歳層が 17.0%から 10.0%に、55～59 歳層が 21.7%から 13.7%に減少していることがわかる〔図 12 参照〕。一方で、60～64 歳層は 11.4%から 13.5%に、65～69 歳層は 4.0%から 10.2%に、70～74 歳層は 1.5%から 3.8%に増加している。

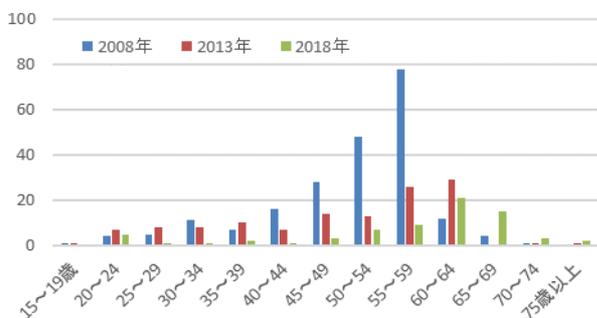


図2 遠洋底びき網漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

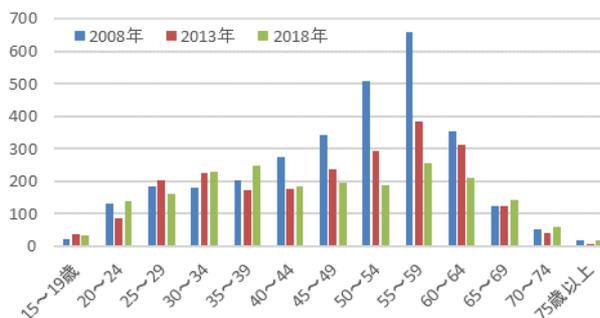


図3 沖合底びき網漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

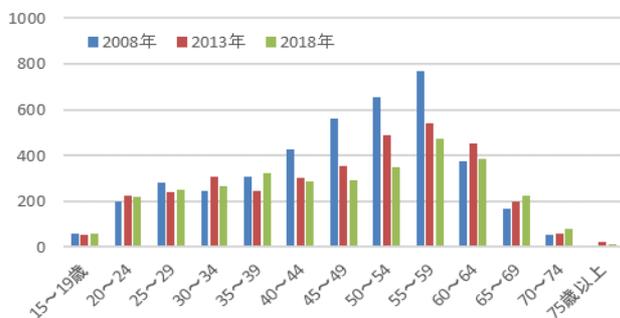


図4 大中型まき網漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

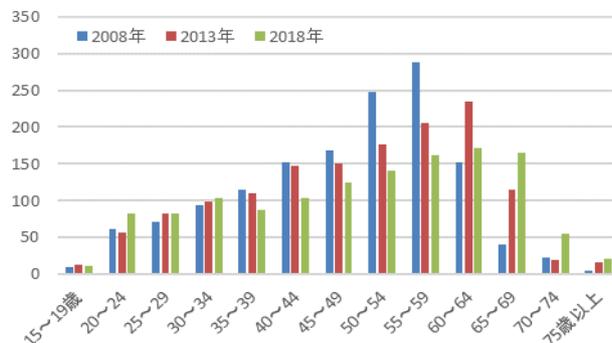


図5 サンマ棒受け網漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

⁶ ただしオーダーメイド集計からは、沖合底びき網漁業や大中型まき網漁業などは、20代・30代の各年齢階層の就業者数が安定的に推移していることもわかる。

第4章 特定技能制度拡充と「外国人漁業規制法」(佐々木貴文)

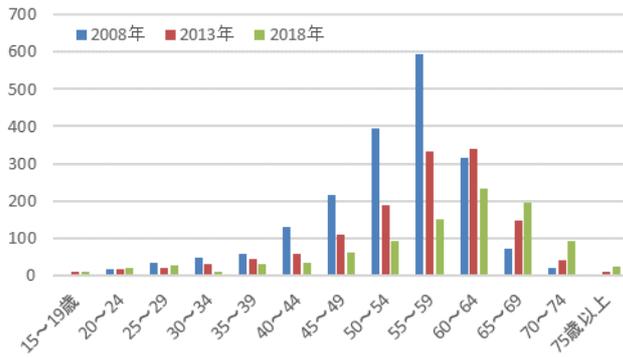


図6 遠洋まぐろはえ縄漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

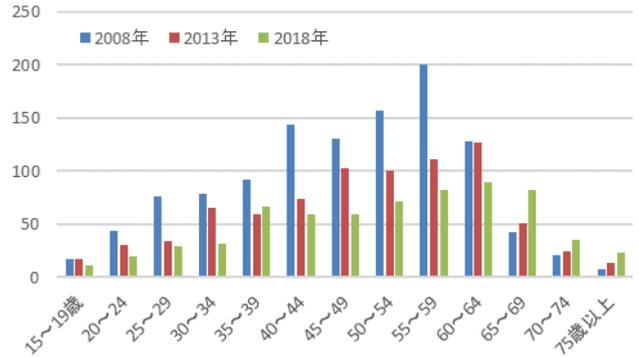


図7 近海まぐろはえ縄漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

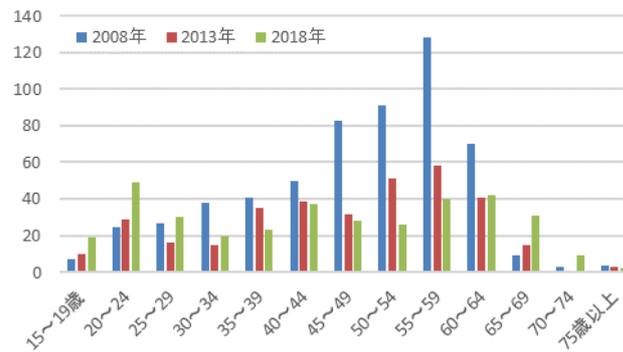


図8 遠洋かつお一本釣り漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

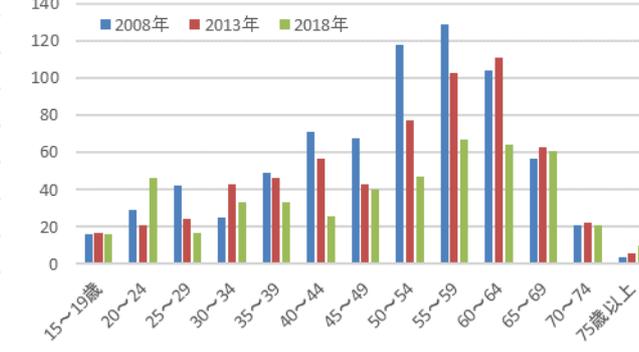


図9 近海かつお一本釣り漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

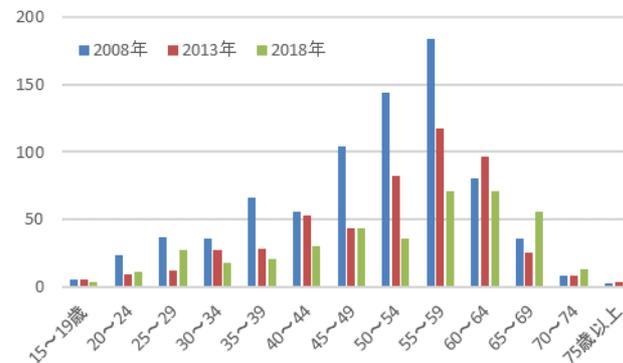


図10 近海いか釣り漁業における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

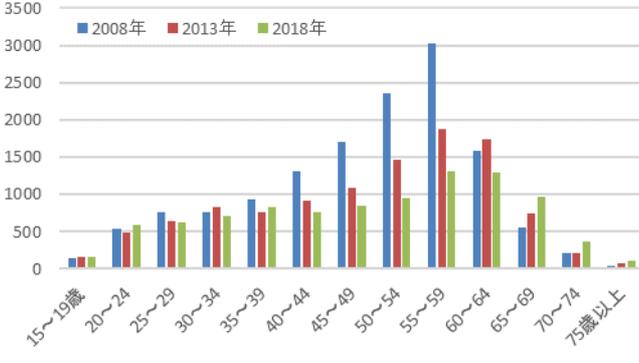


図11 主な漁船漁業(9種)における年齢階層別漁業就業者数 (自営・雇われ計、単位:人)

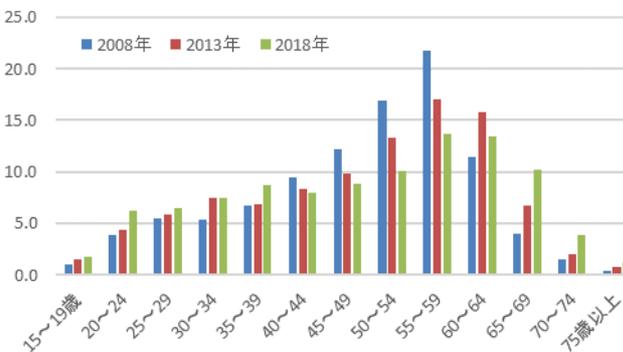


図12 主な漁船漁業(9種)における年齢階層別漁業就業者割合 (自営・雇われ計、単位:%)

2.3. 漁港背後集落の縮小

現在、2023年漁業センサスの結果公表が待たれているところであるが、2022年の「漁業構造動態調査結果」(確報)によれば、直近の漁業就業者数は12万3,100人になったとされる。2003年漁業センサスの23万8,371人からは、約半減(48.4%減)している。

同じ期間に、海面漁業・養殖業生産量を就業者数で割った一人当たりの生産量は、2003年の25.1トン(生産量は597万3,307トン)から2022年の31.4トン(同386万2,831トン)に増加(1.25倍)した。これは、漁業センサスや漁業構造動態調査で把握された「漁業就業者」数を用いて算出した値となるが、経営主が高齢となった小規模な漁業経営体が退出する中で、省力化や効率化、それに海面養殖業などでは規模拡大にも取り組んできた漁業者の経営努力が確認できる。

しかし同時に、35%を超える生産量の減少と就業者の約半減は、まごうことなき現実であり、就業者の送り出し機能をも有してきた漁港背後集落(いわゆる漁村)の「縮小」とパラレルの関係にあるといえる。

漁港背後集落の高齢化率は、2022年に40.6%に達した⁷。日本全体の29.0%を11.6ポイント上回っており、4,402ある漁港背後集落の「過疎地域」比率が70.5%(2022年)に達していることとともに懸念事項とされている⁸。漁家や漁業就業者の再生産機能を有している漁港背後集落が「縮小」することは、教育や医療も含めた生活基盤の弱体化で漁家の再生産がより難しくなり、漁業就業者の送り出し機能が低下することも懸念される⁹。

3. 外国人労働力の導入拡大

3.1. 人材確保難と外国人依存

既述の通り、大臣許可漁業では許認可隻数の減少が継続している。にもかかわらず、漁船の有効求人倍率は上昇を続けている。

リーマン・ショック後の世界的な景気低迷期には、他産業と同様に1倍を割り込んで推移していたものが、2015年頃から上昇のトレンドが明確となり、商船等を引き離すようになった〔図13参照〕。さらに、コロナ禍で一時低下したものの、そこからの反発は強く、2023年にはついに6倍を超えるまでになった。団塊の世代の一斉リタイアが懸念され、長らく人材不足が叫ばれてきた「商船等」を完全に上回って推移する。

労働力の確保が難しくなる中で、日本漁船は外国人労働力に大きく依存するようになっている。漁船漁業はもちろんのこと、定置網や貝類養殖業でも多くの外国人が働いている。

2023年3月時点では、漁船漁業と定置網で働く技能実習生が1,263人、マガキ・ホタテガイ養殖で働く技能実習生が1,892人の計3,155人であった¹⁰。そして2022年12月末時点

⁷ 水産庁『水産白書』(2023年版)、2023年、165頁。

⁸ 同上、164頁。

⁹ 個人経営体(自家漁業)についてみた沿岸漁業層(海面養殖層を含む)の「後継者あり」の割合は、2018年で16.0%と低迷している。2018年漁業センサスの「個人経営体における自家漁業の後継者の有無別経営体数」より。

¹⁰ 水産庁「漁業における技能実習生の状況」(2023年11月)より。

では、遠洋漁船で働くマルシップ船員が4,068人、1号特定技能外国人が漁業で1,091人、養殖業で547人であった¹¹。前者が2023年3月時点で、後者が2022年12月末時点となり集計時期は一致しないものの、全ての制度の合計で8,861人が働いていることになる。

技能実習生は、コロナ禍による入国制限があつて2020年をピークに減少していたものの、すでに反転を見せており、今後の動向が注目される〔図14参照〕。またマルシップ船員は主に遠洋漁業を対象とした制度であるので、遠洋漁船が減少傾向の中で徐々に数を減らしてきた〔図15参照〕。一方で、1号特定技能外国人は漁船漁業を中心に2022年以降、大きく導入数を伸ばしており、技能実習生の減少を補っている〔図16参照〕。

国内根拠の漁業に注目し、定置網を含む漁船漁業で働く技能実習生と、業務区分「漁業」で働く1号特定技能外国人について、2019年から2023年までの合計の推移を確認すると、2022年まではコロナ禍での技能実習生の減少を1号特定技能外国人の増加が補って2,000人水準で推移していたことがわかる〔図17参照〕¹²。また、2023年は技能実習生の回復と1号特定技能外国人の急増でいっきに3,000人水準に押し上げられたことがわかる。

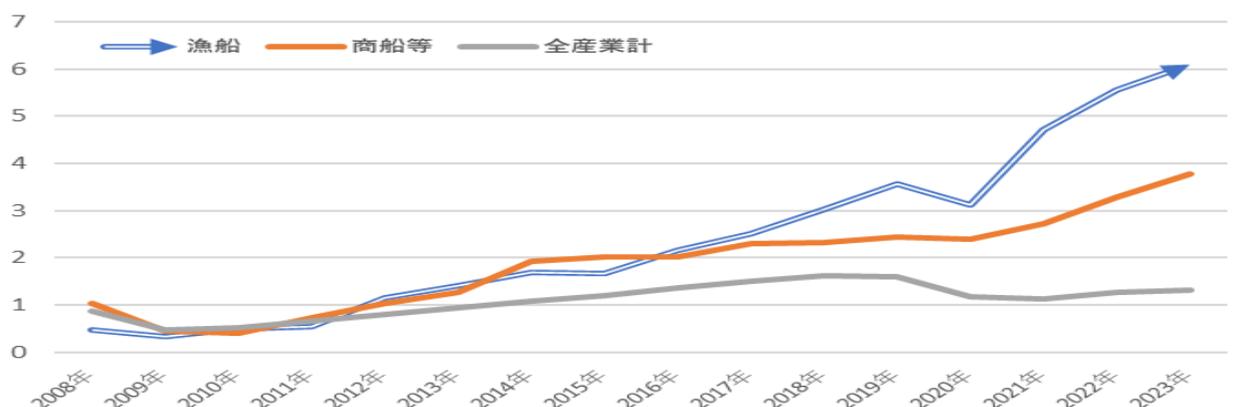


図13 漁船ならびに商船等の有効求人倍率の推移

注) 各年の国土交通省「船員職業安定年報」、ならびに厚生労働省「職業安定業務統計」より作成。

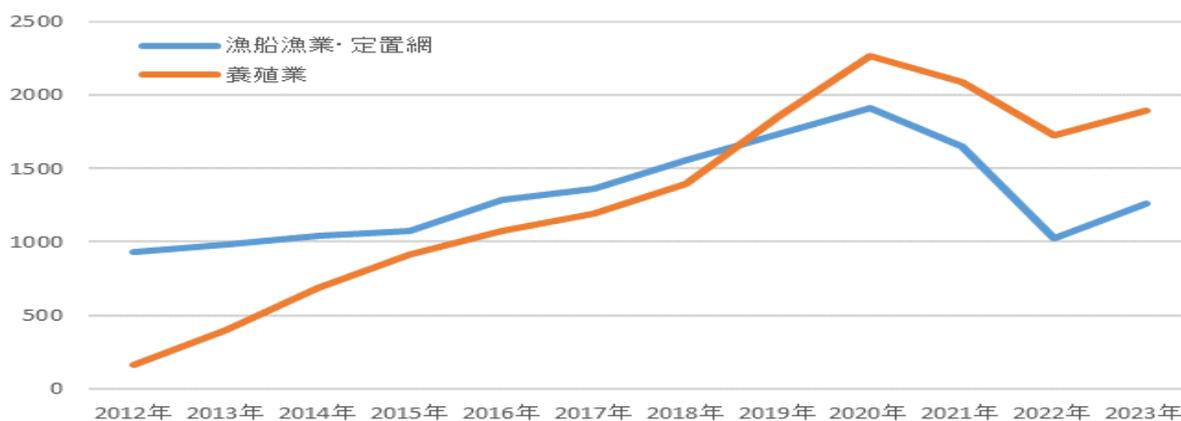


図14 漁業・養殖業における外国人技能実習生の推移(単位:人)

注) 水産庁「漁業における技能実習生の状況」(2023年)などから作成。

¹¹ 前掲『水産白書』、84頁。なお人数は、マルシップ船員・1号特定技能外国人とも、2022年12月末時点。

¹² ただしこの図は、技能実習生については各年3月時点(資料は水産庁「漁業における技能実習生の状況」、特定技能人材については各年12月末時点(資料は出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」として公表された人数に基づいている。

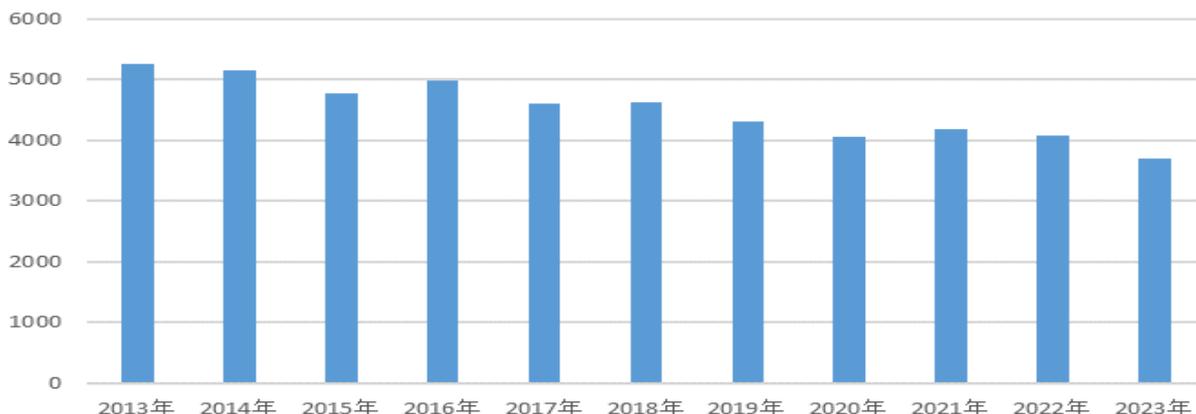


図15 各年12月末現在のマルシップ船員数(単位:人)
注) 各年度の水産庁『水産白書』や「漁業生産を支える人材確保」(2021年7月)より作成。

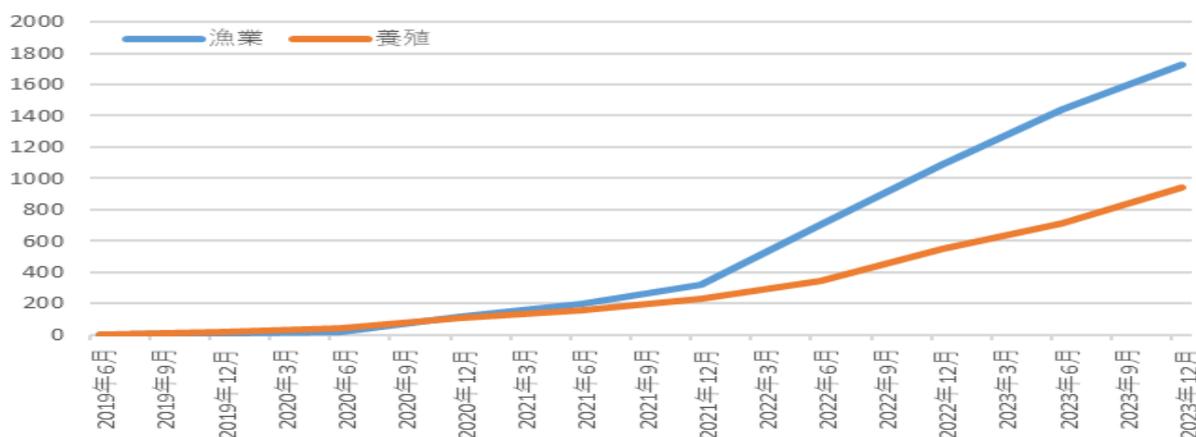


図16 漁業分野における1号特定技能外国人数の推移 (単位:人)
注) 各年の出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より作成。

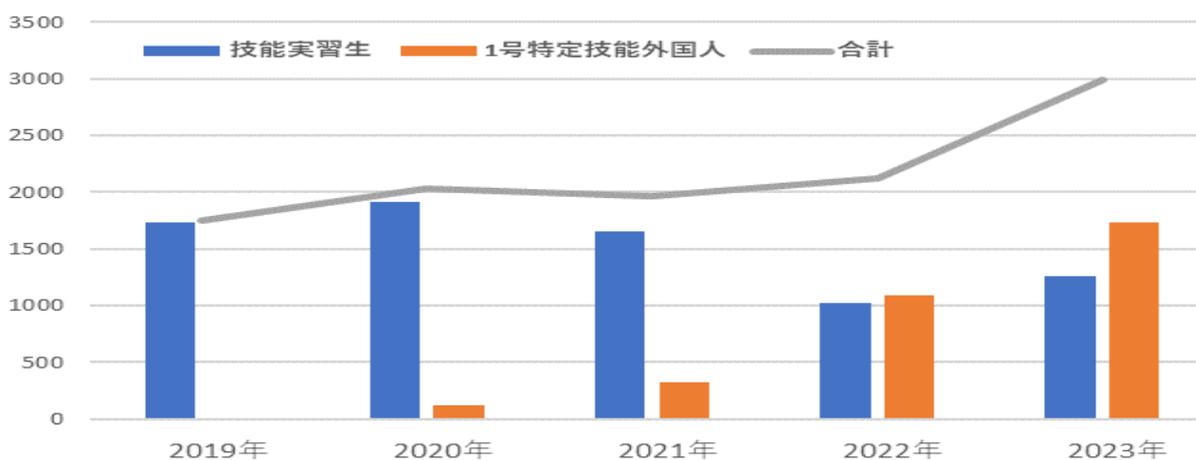


図17 漁業で働く外国人数の推移 (単位:人)
注) 各年の出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」ならびに水産庁「漁業における技能実習生の状況」より作成。

3.2. 漁船海技士の不足

現在、漁船漁業では、漁船の有効求人倍率が上昇する中で外国人労働力の導入を進めている。漁船漁業で外国人労働者は、甲板・機関部員として、漁撈活動（漁獲後の選別作業等を含む）や水揚げ作業などに従事している¹³。

しかし、彼らへの依存度を高めていったとしても、今日の漁船漁業で深刻化している海技士不足（特に機関士）については解決策とはならない。通常、外国人労働者は日本国内で効力のある海技士資格を保持していないため、業務独占資格である海技免状の有資格日本人を配乗させなければ、漁船は出港・操業することができない現状がある。

こうした漁船漁業の海技士不足については、「水産基本法」第11条の規定に基づき作成される「水産基本計画」でも危機感と具体的な対応策が示されるようになっている。

2017年3月に閣議決定された基本計画では、「漁船員の高齢化及び減少に伴い、海技免状保持者の不足が深刻化していることを踏まえ」、「水産高校等関係機関と連携して、計画的・安定的な人員採用を行う等、継続的な乗組員確保に努める」と明記されている。

さらに、2022年3月に閣議決定された基本計画でも、「年齢バランスの取れた漁業就業構造の確立を図るためには、次世代を担う若手の海技士をはじめとする漁船乗組員の計画的な確保・育成が重要」と危機感が示されている。あわせて、「Wi-Fi環境の確保や居住環境の改善など若者にとって魅力ある就業環境の整備」や、「漁船乗組員の労働負担の軽減や効率化も推進」するとして、船内・労働環境の整備や労働負荷の低減などにも言及した。

3.3. 「水産基本計画」にみる特定技能制度活用の方向性

2022年3月に閣議決定された基本計画では、水産教育機関などとの連携による漁船海技士や漁船員の養成・確保に期待を寄せる一方で、外国人労働者への期待感も明確に示された。

すなわち、「人材育成」の大項目の中に「外国人材の受入れ・確保」の小項目が設定され、「深刻な労働力不足にある水産業の現場においては」、「外国人材を安定的かつ長期的に確保する」必要があるとして、「漁業活動に必要な資格を取得し漁業現場で活かすなど、将来を見据えて、キャリアアップしながら就労できる環境のあり方について、関係団体、関係府省とともに検討を進める」と記された。

ここでの「外国人材」とは、「生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお不足する労働力について」は、「特定技能制度により、外国人材を受け入れることが可能になって」おり、「この制度を活用し、円滑な受入れを進めるためには、我が国の若者と同様に、外国人材にとっても日本の漁業を魅力あるものとしていくことが重要である」と書かれていることから、特定技能の在留資格を有する者が念頭にあることがわかる。

これは、日本人の漁船海技士不足が深刻化する中で、新規養成や船内・労働環境の整備、

¹³ 日本漁船における外国人の労働実態については、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』（第44巻）を参照。

労働負荷の低減などの取組みでは補いきれない課題を、特定技能人材の登用で解決できないか、模索するための方向性を示したものと理解することができた。

4. 特定技能制度拡充と「外国人漁業規制法」

4.1. 増加する外国人人口

総務省が 2024 年 4 月 12 日に公表した人口推計によると、日本人人口は 1 億 2,119 万 3 千人で、前年比 83 万 7 千人（マイナス 0.69%）の減少となった¹⁴。これは、12 年連続で減少幅が拡大したことを意味した。一方、社会増減（入国者数－出国者数）をみると、外国人は 24 万人の増加で、2 年連続の社会増加となった。

外国人の存在感が増しているのは、既述の通り日本の漁業でも同じで、外国人労働力の存在を前提とした生産活動がいたるところでみられるようになった。そしてその構造は、人口推計から不可逆的であることがうかがえ、近年の日本政府による特定技能制度の大幅な拡充はそれを端的に示している。

在留資格「特定技能」2 号を得るには、「長年の実務経験等により身につけた熟達した技能」が評価され、「自らの判断により高度に専門的・技術的な業務を遂行できる、又は監督者として業務を統括しつつ、熟練した技能で業務を遂行できる水準」にあることが求められている¹⁵。漁船漁業では、日本人と同等以上の能力をもって、生産活動の中核を担うことが期待されているといえる。

この在留資格「特定技能」2 号は、在留上限期間を通算 5 年とする特定技能 1 号資格と接続する。在留期間の更新には上限がなく、事実上、無期限に滞在が可能になるとされている¹⁶。さらに、2 号は配偶者と子どもの帯同が認められ、5 年以上就労して日本滞在が 10 年になれば、いくつかの法律上の要件を満たすことを前提に、「出入国管理及び難民認定法」第 22 条に基づき、「永住者」の在留資格を取得する道が開けるともいわれている¹⁷。

4.2. 漁船漁業での特定技能制度の位置づけ

現行制度では、漁船漁業分野で特定技能人材が就業しようとした場合、外国人技能実習生と同様、雇用されて就業することが条件となっており、自らの判断で漁業を営むことはできないとされている。このため、特定技能制度の拡充で外国人海技士の養成・確保などの具体策が示されない限り、漁業への特定技能 2 号人材の受け入れが開始されても、操業現場での変化は限定的といえる。

¹⁴ 総務省「人口推計（2023 年（令和 5 年）10 月 1 日現在）結果の概要」（2024 年 4 月 12 日公表）より。

¹⁵ 出入国在留管理庁「特定技能 2 号の対象分野の追加について（令和 5 年 6 月 9 日閣議決定）」より。

¹⁶ 出入国在留管理庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組（令和 5 年 7 月更新）」より。

¹⁷ 出入国在留管理庁「永住許可に関するガイドライン（令和 5 年 4 月 21 日改定）」より。

実際、「出入国管理及び難民認定法」(2023年法律第97号による改正)の「別表第一」の「技能実習」の項目では、技能実習生は「技能実習計画に基づいて」活動に従事するとある。そして「特定技能」の項目では、「本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う」活動とある。双方とも、外国人が主体性をもって漁撈活動を展開することを想定していない。

しかし後述するように、特定技能2号外国人が「永住者」となると、こうした制限はなくなる。在留資格「特定技能」から「永住者」資格に切り替わった外国人が、主体性をもって漁撈活動を展開するようになった場合、漁業が重要な領域主権の一部である領海や、排他的経済水域といった食料安全保障上、欠かすことができない海域で行われる産業であることに起因して変化が生じ得る。日本の領域主権が及び得る範囲で、外国人が自由意志に基づき漁業生産活動を展開する道が開かれるためである。

漁船漁業は、漁船という閉鎖空間で行われる海上産業、国境産業であることから、監督が容易ではなく、警察権も働かせにくいという特殊性を内包している。陸上産業での外国人労働者の受け入れとは、根本的に異なる事象が発生する可能性も無視できない。

4.3. 「外国人漁業規制法」における「永住者」

漁船漁業は、警察権の及びにくい日本の主権と深く関係する領海や排他的経済水域等で生産活動を展開する。さらに近隣諸国とは漁業条約が締結され、東シナ海や日本海では漁場を共有するケースがあり、角逐や紛争に関係することも想定外とできない。そうした産業に、外国人が主体性をもって関与することの意味は小さくない。揺れ動く国際情勢に照らしても、留意する必要があるといえよう。

こうした事情から、歴史的にも「外国人漁業規制法」¹⁸や「漁業主権法」¹⁹を根拠に、「日本の国籍を有しない者」や「外国、外国の公共団体若しくはこれに準ずるもの又は外国法に基づいて設立された法人その他の団体」による、「本邦の水域」や「排他的経済水域」における「漁業、水産動植物の採捕」や「探査」などが制限されてきた²⁰。

一方で、「外国人漁業規制法」や「漁業主権法」には、規制の対象とならない外国人に関する規定も盛り込まれてきた。「外国人漁業規制法」第3条では、「適法に本邦に在留する者で農林水産大臣の指定するもの」として、「外国人漁業の規制に関する法律第三条第一号の農林水産大臣の指定する者を定める件」(2005年、農林水産省告示第857号)が定められ

¹⁸ 正式名称は「外国人漁業の規制に関する法律」(1967年、法律第60号)。

¹⁹ 正式名称は「排他的経済水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律」(1996年、法律第76号)。

²⁰ 「外国人漁業規制法」第3条では、「本邦の水域において漁業、水産動植物の採捕(漁業に該当するものを除き、漁業等付随行為を含む。以下同じ。)、採捕準備行為又は探査を行ってはならない」としている。また「漁業主権法」第4条では、「外国人は、排他的経済水域のうち次に掲げる海域(その海底を含む。以下「禁止海域」という。)においては、漁業又は水産動植物の採捕を行ってはならない」としている。

ており、外国人技能実習生や特定技能外国人などが除かれている²¹。

さらに同告示では、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の「特別永住者」や、「永住者の在留資格をもって在留する者」、「日本人の配偶者等の在留資格をもって在留する者」、「永住者の配偶者等の在留資格をもって在留する者（永住者の在留資格をもって在留する者の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者に限る）」が示され、規制の対象とならない外国人とされている。

すなわち、現行の制度では、雇用されて漁業に従事していた特定技能 2 号外国人が永住者となった場合、「外国人漁業規制法」の規制対象外となる制度とされており、その後は自由意志により漁業を営むことを妨げることはできない、と理解することができる。配偶者を帯同させていた特定技能 2 号外国人が永住者となった場合は、その子どもも規制の対象外となる可能性もある。

5. おわりに

「外国人漁業規制法」の規制対象外となれば、外国人が漁業協同組合の組合員²²として「本邦の水域」²³で漁業を営み、各種漁業権を行使することもあり得る。漁業分野での外国人依存は、漁村や漁業の姿を大きく変容させる可能性を包含しているといえよう。

他方、日本では漁港背後集落の高齢化が進んでいることは既述の通りとなる。2023 年時点の高齢化率は、2022 年から 0.1 ポイント低下して 40.5%となったものの、先行きを楽観できる数値となったわけではない²⁴。さらに、水産庁の 2023 年調査では、4,384 ある漁港背後集落のうち 71.0%にあたる 3,122 が過疎地域とされた²⁵。

こうした状況下で、日本の沿岸域や、国境産業である漁船漁業における日本人の存在感が低下し、そして外国人の存在感が高まることにはリスクが伴うこともあろう。陸上産業にはみられない漁業の特殊性を踏まえて、日本社会の問題として対応を検討していく必要がある。

²¹ 告示には、「出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年政令第三百十九号）別表第一の教授若しくは留学の在留資格をもって在留する者（本邦において行う同表の当該在留資格の項の下欄に掲げる活動が漁業又は水産動植物に関するものである者に限る。）又は技術、技能、研修若しくは特定活動の在留資格をもって在留する者（本邦において行う同表の当該在留資格の項の下欄に掲げる活動が漁業又は水産動植物の採捕に関するものである者に限る。）」とある。

²² 「水産業協同組合法」の第 18 条（一）にある、「当該組合の地区内に住所を有し、かつ、漁業を営み又はこれに従事する日数が一年を通じて九十日から百二十日までの間で定款で定める日数を超える漁民」（操業要件や居住要件）との条件を満たせば、漁協の組合員となることを妨げることはできない。

²³ 1967 年農林省令第 50 号「外国人漁業の規制に関する法律施行規則」第 1 条で「本州、北海道、四国及び九州に附属する島のうち、当分の間、歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島を除いたもの」とされている。

²⁴ 水産庁『令和 5 年度 水産の動向』、8 頁より。

²⁵ 同上、7 頁より。

その際、漁船漁業の存続策を中長期的な産業政策にいかに関位置付けていくのかを検討することや、日本人の安定的な確保策の検討は重要な課題となる。ただし、漁業が優秀な人材を確保しようとするれば、漁業界がそうした人材から衆望を集める労働環境や雇用条件を提示していくことが必要で、漁船漁業は他産業との相対的な位置関係を見つめ直すことが求められる。

その延長線上に、漁船漁業が日本人・外国人の別を問わず、働く者からみた魅力ある産業として再構築された姿があり、そして多くの国民にとって食料の安定供給に貢献する産業として存続していく未来があるといえよう。

第 2 編

海外の動向

第5章

東南アジアにおける日本への労働者送り出し機関実態調査 —ミャンマー・カンボジアの送り出し機関を中心に—

桃山学院大学経済学部教授

大島 一二

(研究分担者)

桃山学院大学大学院経済学研究科博士後期課程

ティンティンカイン

(研究協力者)

1. はじめに

本研究チームは、これまで東南アジア各国の日本向け労働力送り出し機関の実態調査を実施してきた。今回は2024年1～3月に、ミャンマー、カンボジアの送り出し機関の状況について調査を実施したので、その実態についてここで報告する¹。

今回、ミャンマー、カンボジアの派遣機関に注目したのは、近年ミャンマー、カンボジアから日本向けの派遣が増加しているのに対して、ミャンマー、カンボジアの派遣機関に関する先行研究は少なく、不明点が多いためである。また、海外への労働力派遣にたいする新型コロナウイルスの感染拡大による影響について知ること我々研究チームの感心事のひとつである。

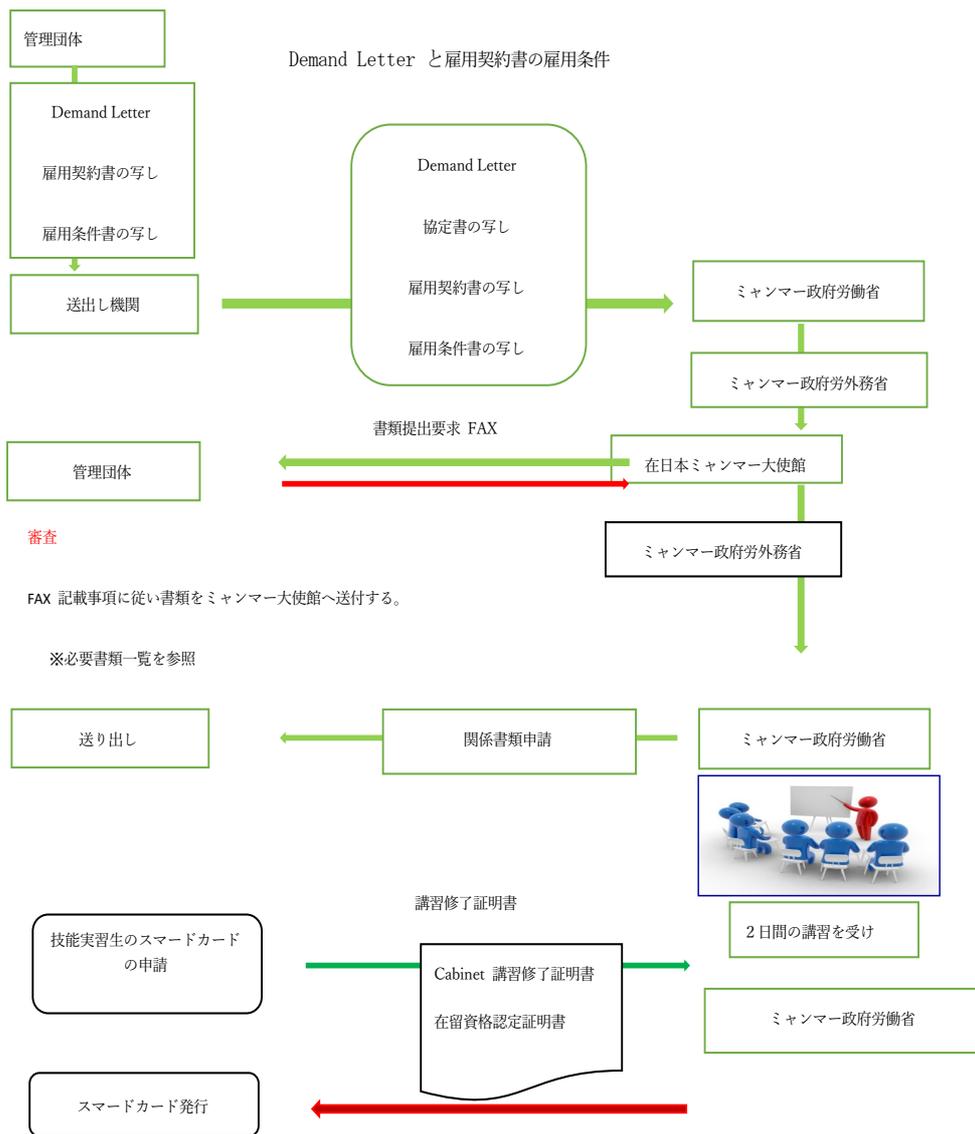
本稿作成にあたって、2024年1月、2月、3月に、現地調査を対面およびオンライン方式で実施した。

2. ミャンマーの海外労働者証明カード

¹ 本研究の遂行、さらに本稿作成にあたって、以下の科研費の支援を得た。①「コロナ後の国際労働力移動と日本農業の受入競争力」(21H02301) 基盤研究(B)、研究代表者、宮入隆。②「農業における外国人労働力の派遣システムに関する研究 —派遣国での実態調査から—」(23K05437) 基盤研究(C)、研究代表者、大島一二。

第5章 東アジアにおける日本への労働者送り出し機関実態調査 (大島一二・ティンティンカイン)

第2図 ミャンマーにおけるスマートカードの取得までの流れ (技能実習生の場合)



出典：H社におけるヒアリング結果から筆者作成。

必要な資料

【在日本ミャンマー大使館への提出書類】

1. Demand Letter の写し
 2. 実習実施機関から監理団体への求人票の写し
 3. 監理団体の履歴事項全部証明書（原本 6 ヶ月以内発行）
 4. 監理団体概要書
 5. 実習実施機関の履歴事項全部証明書（原本 6 ヶ月以内発行）
 6. 送り出し機関と監理団体の契約書の写し
 7. 実習実施機関概要書
 8. 雇用契約書、雇用条件書
 9. 監理団体と実習実施機関からの誓約書
 - 就業時間外の携帯電話やインターネット等の使用許可 入 年金還付手続きに関する協力
 10. 技能実習生が実習する場所の写真
 - 会社全景、会社内部、作業場所、実作業が分かる写真(作業写真、手元の写真等)
 11. 技能実習生が居住する場所の写真
 - 全景、各部屋、台所、食堂、洗濯場、洗面、トイレ、浴室（どんな家具や家電があるか分かる写真）
間取り図、各部屋、入居人数、通勤手段、通勤時間等も記載の事
 12. 実習実施場所の地域を示した地図
 - 日本地図レベルで OK 都道府県と所在地がわかるように。
 13. (介護のみ) 言語能力レベル毎の給与 (N4, N3, N2 に分けて給与を記載)
- ※ 特定技能の場合は 2, 3, 4 は不要。

技能実習希望者は、送り出し機関を通じてデマンドレター申請許可証をミャンマー労働省に提出し、まず、前述のミャウダゴン講習を技能実習生本人が受講する必要がある。受講後、送り出し機関から以上の書類をミャンマー政府労働省に提出し、スマートカードが作成される。こうしたシステムによって、派遣者が海外派遣に係わる一定の知識を得ることを目的としているのである。このように、ミャンマーにおいては、国レベルでも労働力の海外送り出しに積極的である。

3. ミャンマーにおける実習生送出し機関の調査事例

今回、ミャンマーにおける現地調査でヒアリングを実施した派遣機関は、以下に示すK社、M社、H社（いずれもミャンマー人社長が経営、日本への技能実習生等の送り出しを実施）の3社である。

3.1. 送出し機関K社の派遣事業

3.1.1. K社の概要

送出し機関K社はミャンマーのヤンゴン市に所在する。K社は、2012年にヤンゴン市に設立された企業で、2016年6月にミャンマー政府から送出機関のライセンスを取得し、日本への技能実習生の送り出しを行っている。当初は、名古屋市周辺地域の製造業への派遣が中心であったが、後に農業、食品、介護へと分野を広げている。なお、2019年には、介護職の実習生の送出しを積極的に推進してきたことでミャンマー政府から評価されている。調査当時（2024年）は、日本各地に実習生を送り出している。

K社の代表は、元々日本での留学と就労の経験があり、ミャンマーへの帰国後、日本語学校・通訳・コンサルタント等各種の事業を手掛けてきたが、日本のA株式会社が運営する日本語学校に留学生を送ったことをきっかけに、両社の連携が本格化し、日本語学校の運営にも携わっている。なお、送り出し事業と教育機関は別個に運営することが望ましいと考え、送出しに係る契約等の実務はK社が、日本語教育は関連会社の「Kヤンゴン社」がそれぞれ役割分担する形を取っており、日本企業である日本のA株式会社との連携により、充実した日本語教育体制と派遣体制が構築できているとのことであった。

このように、K社の募集方法においては関連企業の「Kヤンゴン社」が設置する日本語学校の卒業生を中心に募集し、さらにK社のフェイスブックなどによる宣伝活動への応募者を対象としている。こうして、ある一定水準以上の日本語能力を有する希望者の確保に努めている。

2023年までにK社が送出した実習生は総計500名程度、うち介護は40%、食品加工は35%、農業と建設はそれぞれ25%であった。

3.1.2. K社の派遣システム

日本語教育はKヤンゴン社の経営する日本語学校で実施する場合と、他の日本語学校で実施する場合がある。これは、前述したKヤンゴン社が経営する日本

語学校の受け入れ能力に由来する。近年は派遣者数が増加しているため、Kヤンゴン社が経営する日本語学校の収容定員を超過しているのである。

K社では、独自に人材募集を行っており、応募者に対して一次選抜を行い、合格者は各自が希望する実習実施者の選考を受け、実習生として決定された後、Kヤンゴン社での研修に進むことになる。K社では、一般職の場合5か月間の研修でN4レベル、介護職の場合は6か月～12か月間の研修でN3レベルの日本語能力の習得を目標としている。また、K社の特徴の一つとして、介護職の候補者について、ミャンマー社会福祉省の関係機関である高齢者デイケアセンターでの実習をカリキュラムに取り入れていることが挙げられる。

訪日後の実習生の支援については、K社は日本に駐在員を置かない方針であり、連携関係にあるA社も実習生訪日後のサポートには関与していないが、監理団体等の依頼によって課題を抱えている実習生への支援を行う機会は多く、これにたいしては主にオンラインにより対応している。K社代表自身も年3回程度は訪日し、実習生本人や関係先を訪問して、職場の状況や双方の話を直接聞き取り、問題がある場合は対応しているとのことであった。

派遣費用はミャンマー政府が定めた規定料金である2,800ドルである。K社は厳格に法令を遵守しており、2,800ドル以外は一切徴収していない。

失踪対応として、実習生は全職について、日本語能力N4レベル以上、大部分はN3レベル以上の人材を送り出しており、送出しが決まった人材に対して、日本語教育および技術訓練等を反復して行っている。また、面接合格後、実習生の本人負担額を借入金²で賄う場合は、家族と面談し、K社が1,400ドル程度をいったん肩代わりして本人並びに家族の負担を軽減する措置を実施している。この費用は来日後6か月後以降にK社に毎月返済することとなる。

しかし、現在、ミャンマーの国内情勢の悪化により、国内での就職難、失業等が顕在化している。こうしたことから、海外、とくに日本への人材派遣希望者が増加しているという状況が出現しているが、この状況に着目した一部の送り出し機関では非合法収入を目的に活動を拡大しているという問題が拡大しているという³。こうした一部の送り出し機関は、費用について、表面上は2,800ドルの国家の規定を守りつつも、それ以外にさまざまな名目の費用を徴収する手口

² ミャンマーでは民間貸借も盛んであるが、一般に高利率で、派遣される実習生の負担は大きい。

³ ミャンマーでは内戦下で非合法経済も拡大し、政府の管理が弱体化しているため、非合法活動を行う送り出し機関が増加しているとみられる。

が常態化し、最終的には送り出し機関の意のままに膨大な金額を技能実習生に負担させる実態が発生しているのである。

また、海外から直接ミャンマーを訪問するブローカーが増加傾向にある。こうしたブローカーは、ミャンマーの送り出し機関を通さず、ミャンマー現地において無許可で人材募集を行っているのが実態である。なお、ミャンマー政府内では対策を講じていると伝えられるが、内戦下の混乱した状況で、自国民の海外での就業状況をほぼ把握できない状況であり、こうしたブローカーへの対応はミャンマー政府としてはほとんど対策ができていないのが実態である。

近年の状況として、ミャンマー本国の混乱した情勢を踏まえ、日本においては、在留ミャンマー人への緊急避難措置が取られ在留や就労が容易に認められることも多い。しかし、一部では、こうした状況を利用して、技能実習生の失踪を後押しする合法的隠れ蓑になっている場合もあるとのことであった。

K社の今後の展望としては、K社代表の認識として、介護職はミャンマー人の国民性に適合しており、実習生の受入れを希望する日本の介護施設が近年増加傾向にあることから、今後も送り出しを増加させていきたい職種と考えている。また、農業はミャンマーの主要な産業の一つであることから、農業・食品関係分野の派遣にも重点的に取り組み、一人でも多くの実習生が日本で先進的な技術等を学び、帰国後、ミャンマーの発展に貢献できるよう注力したいとのことであった。

3.2. 送出し機関 M 社の派遣事業

3.2.1. M 社の概要

M社はミャンマーのヤンゴン市に所在する、食品と印刷業への送り出しを中心とする人材派遣会社である。M社の社長は2012年にミャンマーの他の送り出し機関に7年間勤務したのち、その経験を生かして独立してM社を設立した。

2019年にミャンマー政府の人材派遣ライセンスは日本向けのライセンスを取得しており、2020年新型コロナウイルスの感染拡大と2021年軍事クーデターの影響で渡航規制が大規模に実施されたため、いったん外国人労働力の派遣が停止されたものの、2022年からは人材派遣を再開している。2024年2月までにM社が送り出した人数は約560人、うち技能実習生は約264人で、実習生は日本の中でとくに東京都と大阪府への派遣を希望することが多いとのことであった。派遣先業種は食品加工製造、印刷関係、製造業、介護関係で、2024年から分野を広げて

建設業にも技能実習生 16 人を送り出している。M社代表の日本の監理団体等との関係構築は、M社の日本語学校を訪問した日本の監理団体と連携しているミャンマー人の知人からの紹介をきっかけに知り合ったものであり、その後徐々に信頼関係を深め、技能実習生の派遣を増加させている。

3.2.2. M社の募集活動と説明会の実施

M社の日本向け派遣において、実習応募者の募集には3つの特徴がある。

第1は、募集において新聞、テレビ等の媒体、SNSなどは利用しておらず、主に経験者等からの紹介などで募集活動を進めている。この際、日本語学校の学生とM社が送り出した実習生からの紹介が主要なものである。これは、ミャンマーでは、政変以降、新聞等の媒体が利用しにくく、その一方で人間関係を利用した紹介で一定数の応募者が確保できるためであるという。

第2は、面接前に日本社会および派遣職種等について、かなり詳細な資料を用いた説明会を3回実施していることである。こうした3回にわたる詳細な説明会を実施する事例は他の送り出し機関に見られないという。具体的には、1回目は職種や仕事内容についての詳細な説明、2回目は日本社会、日本での生活、生活費等についての詳細な説明、3回目は再度賃金等も含めた雇用内容の確認と日本の雇用制度について改めて詳細に説明している。こうした事前説明会の実施は、来日後のトラブルの減少に有効であるという。

3.2.3. M社の派遣前教育

また、M社は派遣内定者にたいして実施される派遣前教育に注力している。M社の派遣前講習の特徴として以下の点が指摘できる。

第1は、M社は日本での留学経験があり、かつ日本の企業での就業経験がある日本語教師を雇用し、派遣内定者にたいして充実した日本文化の教育を実施し、日本社会での生活を円滑に送るための基本研修を実施している。これも来日後のトラブル発生を削減するために有効である。

第2は、M社では、日本語の習得程度についてN3レベルを目標としており、日本語教育についてはM社が経営する日本語学校が担っている。

3.2.4. M社の派遣費用と失踪対策

M社の派遣費用は、K社と同様に、国が定めた2,800ドルの規定を遵守している。しかし、出身家庭の経済状況等により、過程のこの2,800ドルの費用準備も容易でない派遣希望者も少なくないという。この場合、M社は実習生費用の本人負担分2,800ドルをいったん立て替え、来日後3ヶ月以降に家族への送金分からM社に分割して毎月返済する方式を実施している。これは他社には見られない特別な制度で、送り出した技能実習生の70%がこの制度を利用しているという。こうした特別の分割納付制度を実施している背景としては、M社が失踪のもっとも有効な対策として、過大な金額を技能実習生から徴収しないことと考えていることによる。

また、監理団体等の依頼によって課題を抱えている実習生への支援を頻繁に実施することも、失踪対策として有効であるという。実際には、この支援は主にM社と実習生間のオンラインにより対応している。多くの場合、実習生とM社代表とのオンライン連絡では、実習生が抱える問題などを相談が多く、平均で1人当たり、1カ月に2回～3回程度は実施されている。さらに、日本でのサポートを充実させるために、M社代表は、年5回程度訪日し、実習生本人や関係先を訪問して、職場の状況や双方の話を直接聞き取りし、問題がある場合の対応を進めているとのことであった。こうした頻繁なコミュニケーションにより、M社代表自身が技能実習生の就労状況、問題等を詳細に把握し、失踪を助長する悪徳ブローカーからの誘惑に技能実習生が陥る事態を防止し、トラブル防止にも効果をあげているとのことであった。

今後のM社の計画としては、M社代表は、日本からの派遣依頼件数が大幅に増加しても、これに応じて派遣人数を無計画に増加させることなく、「特定技能」、「技能実習」それぞれの制度的特徴と個々派遣希望者の希望とのすり合わせを行い、より派遣希望者のと日本企業双方に利点がある送り出し機関としたいとの希望を述べていた。

3.3. 送り出し機関H社の派遣事業

3.3.1. H社の概要

送り出し機関H社はミャンマーのヤンゴンに所在する。H社は、2016年にヤンゴンに設立された企業で、いまだミャンマー政府から送出機関のライセンスを取得してないため、ライセンスを取得している他社との協力により実習生の送り出しを行っている。東京都、愛知県、岐阜県への派遣が多く、職種としては、

建築内装（壁装、床）、食品加工製造（食肉加工工場）、縫製、介護に派遣している。

H社の派遣費用はK社、M社と同水準の2,800ドルである。支払い方法として、H社では面接合格時に1,000ドル、COE合格後に1,000ドル、ミャンマーの日本大使館へのビザ申請時に残額の800ドルを支払う方式として、事実上の分割支払いを実施することによって、応募者の負担軽減に配慮している。

H社の代表は、かつて日本での留学と就労の経験があり、2018年に日本語学校を開校し、日本のB社に留学生を派遣したことをきっかけに、両社の連携が本格化し、技能実習生の派遣を拡大してきた。2024年までにH社が送出した実習生は総計約150人、派遣先業種は、食品加工40%、建設30%、縫製業20%、介護10%であった。

3.3.2. H社の人材募集と研修

派遣人材に対する日本語教育は、H社直営の日本語学校で実施される場合が多いが、他の日本語学校に委託する場合もある。この事情は前述のK社の場合と同様である。候補者の選考にあたっては、技能実習の経験があるミャンマー人スタッフが実施し、一次選考では学力や人間性を確認、二次選考では健康診断結果の確認等を行い、選抜を行っている。合格者は各自が希望する実習実施者の選考を受け、実習生として決定された後、H社での研修に進むことになる。

派遣前学習としては、日本語教育や日本文化教育のほかに、各職種の実務面での教育も実習実施者の要望に応じて実施している。例えば、実習実施者にたいして、日本での実習で使用する機械の写真や資料の事前送付を依頼し、できるだけそうした機械の使用方法を習得してから派遣することに努めている。また、介護職の場合、ミャンマーにおいて関係のある介護施設で食事補助等について1か月の実習を実施して派遣している。

H社では、研修3～4か月でN4レベル、4か月～5ヵ月でN3レベルの日本語能力の習得を目指しており、日本語学校が担っている。

訪日後のサポートには基本的に関与していないが、監理団体等の依頼によって課題を抱えている実習生への対応を支援する場合も多く、これは主にオンラインにより対応している。H社代表自身も年1回程度は訪日し、実習生や関係先を訪問して、職場の状況や双方の状況の把握に努めている。

H社の今後の計画としては、日本側からの受入れの希望が増加していることから、H社としても、今後、技能実習を基本としながら、特定技能、エンジニア高度人材、国際人文などの派遣も拡大させていきたいと考えている。

3.3.3. H社の失踪対策

H社は、失踪等のトラブル対策として、日本語習得のレベルアップが最大の対策であると考えている。実際に、最低でもN4レベルに合格できない実習生希望者は面接に参加できないシステムとしており、さらに、ミャンマー内の他の日本語学校からの募集は原則実施せず、H社直営の日本語学校のみから、日本語学習歴1年間以上の応募者に限定して募集している⁴。これは、直営の日本語学校であれば、1年間の期間において応募者の日本語能力、実習生の性格、人柄などが容易に把握できるため、信頼できる人材の派遣が可能となるためである。

また、H社の方針として、日本に派遣する技能実習生は、日本語の学習自体が赴日の目的ではなく、あくまで目的は日本における実習（労働）が最大の目的であることから、もっとも重視すべきは日本側雇用者および関係者とのコミュニケーション能力・会話能力の向上であると考えている。言い換えると、これまでの経験から、現地で発生しているトラブルの多くが、会話能力の不足による誤解等が原因である場合も多く、会話力の強化が鍵となっていると考えているのである。

4. カンボジアにおける実習生送出し機関の調査事例

今回、カンボジアにおける現地調査でヒアリングを実施した派遣機関は、以下に示すN社（日本企業が学校経営を行い、日本への介護関係の技能実習生等の送り出しを実施）である。

4.1. N社およびN技術大学の概要

⁴ 近年では、派遣までに1年以上という比較的長い時間が必要となる場合が多くなっている。これは、前述のように、日本語習得時間の長時間化の他に、ミャンマー側の送出しに関する提出書類がますます増加し、作成が煩雑であることも原因となっている。ミャンマー政府側も悪質な送出機関やブローカー排除のため書類提出を厳格化している模様である。

送出し機関N社は、2017年に創立された、東京都に本社を置く人材紹介業務を中心とした企業である。人材紹介の一環として、カンボジアのプノンペン市に「N技術大学」（2年制の短期大学相当施設）を開設し、介護人材を育成、日本に「特定技能」資格で人材を派遣している。N技術大学と同校を管理するNカンボジア社（プノンペン市）は、2018年9月に設置され、カンボジア政府から送出国のライセンスを取得し、日本への特定技能生の送り出しを行っている。

主要な送り出し先は、北海道、千葉県、岐阜県等の介護施設に人材派遣を行っている。2023年までの派遣実績は約60名である。周知のように、現在日本での介護関係労働者の需要は高く、今後は派遣をさらに拡大予定であるという。

N技術大学は日本語教育、介護実習に力を入れており、大学施設内には介護実習施設も整備されている。

学生の募集方法においてはN技術大学のHPでの広報、卒業生の紹介、さらにN技術大学のフェイスブックなどによる宣伝活動への応募者を対象としている。

紹介料は、派遣1名につき年収の15%相当額を派遣先施設から徴収する。その他、入国時の航空料金（片道分）、VISA申請費用、住居費用等は派遣先施設の負担である。また、月々の費用として、1名につき月々3万円の登録支援料が発生する。

4.2. 運営上の課題

N社およびN技術大学が現在直面している課題として以下の点があげられた。

①カンボジアは高齢者比率が5%以下という若年層中心の国情のため、日本での介護経験者の帰国後の就職先が少なく、この問題が比較的大きな課題となっている。

②N技術大学は開校後比較的時間も短く、2020年からは新型コロナウイルスの感染拡大もあったため、現在学生募集には一定の困難が存在している。今後は、カンボジア国内の高等学校との関係強化など、広報に力を入れていくとのことであった。

第 6 章

Ukrainian workers in Polish and Hungarian agriculture after the prolonged pandemic and the Russian invasion of Ukraine in 2022

早稲田大学社会科学総合学術院教授

弦間 正彦

(研究分担者)

Shortage of labor has been observed in many industrialized nations. With the existence of real wage differences, the mobility of workforce has been visible from the surrounding economies to the shortage areas. Economic reasons are main reasons for the mobility of seasonal workers from other countries (Habchak, et al., 2019, Yaroshenko, et al., 2020, Simionescu, et al., 2021, Ebner (2023)). The host economies in Central Europe also offered liberal immigration policies for accepting foreign workers (Duszeczyk, et al., 2022).

Ukraine has been a large provider of seasonal workers to the European Union member countries, but itself was a recipient of workers from Belarus, Kazakhstan, Moldova, Russia, and Uzbekistan (Shnyrkow, et al., 2019). Ukrainian workers were placed in the industries where labor supply from local sources was not enough (Kruk, 2022). The objectives of this study are to understand the current conditions of Ukrainian seasonal workers in neighboring wealthier countries of Poland and Hungary and to derive policy implications for Japanese agriculture.

Ukrainian seasonal workers in Polish agriculture

In late December of 2022, the author visited the Warsaw and surrounding areas in Poland to study the changes taken place in the mobility of workers

from Ukraine in the agricultural and food sector. The author discussed labor markets and foreign worker issues with the experts on the agriculture and food sector and farm owners, and interviewed Ukrainian workers working in a horticulture farm with greenhouses. This is a research note by the author to understand the situation surrounding foreign workers in Central Europe after the invasion by Russia.

As of December 2022 when a study was conducted, 3 million Ukrainians were working in Poland. 60 % was in the construction related work. This figure includes the workers who were not formally engaged in the labor markets. Before the Russian invasion in February 2022, about 800,000 Ukrainian workers were in Poland. The number of Ukrainian workers increased in Poland. Many displaced Ukrainians were temporarily staying and working in Poland.

Because of wage differences, many Ukrainian workers had been in Poland as seasonal workers even before the Russian invasion for the past three decades. Many Ukrainians living in the western part of Ukraine can speak Polish language because Polish language was their mother tongue. Poland became seasonal workers' popular destination for their work because of geographical proximity and easiness in communication.

After the Russian invasion, all male workers from Ukraine went back home to serve for the country. Some female workers went back, and some female workers stayed in Poland. Many female workers from Ukraine newly joined the workforce in Poland as displaced temporal immigrants escaped from the home country which has become battle fields.

The Ukrainian female workers were engaged in plant and livestock production. The share of the agricultural sector in the sectors of the Polish economy in which Ukrainian workers are employed is relatively small. 20,000 to 30,000 female workers from Ukraine were working in late 2022. The seasonal workers are now displaced temporal immigrants from Ukraine.

These female workers are relatively young, and they prefer to stay in cities. Agriculture, which is in operation in rural areas, is not the sector for socializing with other people. Rural areas are not preferred by the female Ukrainian workers. Many are now working at service, construction and manufacturing (including food) industries in the cities (Expert Interviews, Professor S. Figiel, December 26, 2022).

75% of Ukrainian workers are sending money to home. On average, a half of earnings is sent every month. For the first half of 2022, USD 6.5 billion was sent to Ukraine as the remittance from the workers. The displaced temporal immigrants from Ukraine are receiving preferential treatment in healthcare, and social security and income tax payments.

Foreign workers have been inevitable workforce in Polish agriculture. The author visited a tomato producing farm, located in southeast of Warsaw by 60 km. The production of vegetables and orchard started in the 1980s. It was a family based private farm even before 1989. Currently, 80% of workforce is from Ukraine. 20% is from Poland. These workers are involved in simple manual work in green houses. The area for greenhouses is 0.8 hectare in total. The greenhouses are used for tomato production throughout the year.

The beds for tomato plants can be used for two years. In a single pot, two plants are placed. On average 30 to 40 kg of tomatoes can be harvested from one plant per year. 70 kg level of production per plant is technologically feasible, but for the quality of the products the yield is kept relatively low. Heating in green houses melt the snow during the winter season. For the greenhouses with plastic cover, the cover needs to be replaced every three years. The greenhouses with glasses do not require frequent replacement.

The war in Ukraine started by Russia impacted the farm operations. First, the importation of coals from Ukraine stopped. Coals are the sources of heat during the cold winter month for the green houses. Coals from other countries replaced the coals from Ukraine, but the nominal coal prices jumped up by 3

times. Chemical fertilizer prices also increased by 2.5 times. Wages have been raised but following a long-term trend. The seeds for tomatoes are imported from the Netherlands.

Female workers from Ukraine can now freely cross the border. Male workers need to be more than 60-year-old. Without a visa, Ukrainian workers can stay in Poland up to 90 days. There exist private companies which can provide placement services for the workers from Ukraine. The hired workers can live on farm for free. According to the owner of the farm, the workers perform well. In the busy months, they work 60 hours a week for two months. For two to three months, some work for apple production. The workers are receiving between 15 to 18 zloty (586 to 703 yen) per hour. It is lower than the minimum wage in Poland of 22 zloty (859 yen) per hour.

For the farm output of tomatoes, producer prices are not necessarily increasing. For large farms, supermarkets are main buyers. For this farm, the products are sold in the main wholesale markets in Warsaw.

Under the Common Agriculture Policy (CPA), the instrument such as direct payment and advisory services to support farming activities has been applied.

For summer and fall, eight Ukrainian workers have been employed. Before the Russian invasion in February 2022, six were male out of eight workers. But now all are female workers. These workers are seasonal workers. They are polite people and can be trusted according to the owner of the farm.

Tomato production is not as profitable as it used to be. This is because of the surge in energy prices. For example, electricity prices doubled from one zloty per kwh to two zloty per kwh. Coals are used between 40 tons to 100 tons per month. The farm need about 400 tons of coals a year. The yield of tomatoes is 70 kg/ square meters. In total 56,000 kg of tomatoes is produced a year from this farm. Tomatoes are sold at three zloty per kg. The total revenue is

168,000 zloty (USD 42,412 or 6,567 千円). The profit is about a half of the revenue after deducting the direct operating costs including wages and materials costs. The wife of the owner is a schoolteacher and is not engaged in the farming activities.

During the COVID time, hiring Ukrainian workers became more difficult. No public and private transportation means existed for the Ukrainian workers to come to Poland. The 10 days quarantine period was required after the crossing the border. As a result of difficulty in the mobility of workers, the Ukrainian workers stayed longer after getting the approval from the local police. The trend of Ukrainian workers to seasonally move to Western and Central Europe continued (Shnyrkov, et al., 2021). Some went to Russia, but the number is much smaller than the workers who west bound.

A female Ukrainian worker was interviewed. She had 10 years experiences for her engagement in horticultural production in green houses. The similarity in language and the convenient location with closeness to the Ukraine border were the reasons for working on the farm which the interviewer visited. Finding this job was done through a network of Ukrainians who are interested in working in Poland. She did not have She was satisfied with the living environment of this farm. Free access to Internet and TV was offered by the owner of the farm. The interviewee told that she was satisfied with the working and living conditions on the farm. The female workers from Ukraine live on the farm without their families. There might require psychological supports for the female workers and the family members left in the home country (Danylchuk, et al., 2022).

Ukrainian workers and the impact of the Russian invasion and the pandemic in Hungarian agriculture¹

¹ The information gathered here is from the experts at the Institute of Agricultural Economics Nonprofit Kft. (AKI) in Budapest, Hungary. The

Hungary is narrowly bordered with Ukraine. There are ethnic Hungarians living in the Transcarpathian region, mostly western Ukraine. For the ethnic Hungarian the communication in Hungary is easy in the Hungarian labor market. There have been seasonal workers from Ukraine in Hungary. The Transcarpathian region in Ukraine has been at the center of outbound immigrants to Central Europe² (Melnik, 2021).

Some Ukrainian workers have been engaged in Hungarian agricultural production in summer and fall when the demand on farm labor increases for crop, especially fruit cultivation and harvesting.

Wages are significantly higher in Hungary than in Ukraine. There used to be the cases where the seasonal workers stay for a few years for economic reasons. After the breakout of the war in Ukraine the number of Ukrainian workers was reduced. Besides engagement in crop production, some have worked in livestock production and slaughterhouses. Family farms tend to hire more seasonal workers from other countries, mainly from Ukraine and Rumania.

Agricultural production stayed the same even after the outbreak of the pandemic in early 2020. Crop production was normal in 2020. The supply of inputs such as chemical fertilizer and chemicals for plant control was delayed because of the mobility problems for transportation. Retail shops and

interviews were held in early January 2023.

² There have been many immigrants from the Transcarpathian region as explained in the below. Two third of them were male before the Russian invasion of Ukraine.

The top 5 countries receiving migration from the Carpathian region include Hungary, Germany, Poland, the Czech Republic and Slovakia. A comparative analysis of the sex and age structure of migrants from Ukraine showed that about 50 per cent of migrants were aged 20-35 and about two thirds of emigrants were men. Active migratory mobility is typical of the rural areas of the Carpathian region. Overall, the Ukrainian village has lost more than 10 million people over the past 50 years as a result of migration processes (Melnik, 2021, p.202).

restaurants were closed after April 2020. The reduction of production of agricultural and food products was observed in 2021.

After the pandemic, demand on agricultural and food products recovered. The recovery of production was not smooth, especially after the invasion of Russia in February 2022. The energy prices jumped up. Natural gas prices went up and chemical fertilizer prices were raised. Rapeseed production was negatively affected. The shortage of cooking oil took place. Palm oil was imported from Indonesia to temporarily replace vegetable oils for cooking.

There exists the strong correlation between oil prices and maize prices, partly because of high share in the production costs by chemical fertilizer and chemicals. Agricultural and food prices increased by almost 40% during the past few years because of the pandemic and the Russian invasion of Ukraine. For sweet corn and peas, the processing procedure has improved its efficiency so that the price increases stayed minimum. Only the increase of 5% of the prices was observed. This process does not utilize much labor.

With weakened Hungarian forints, exports of agricultural products increased. Imports of input materials became smaller. Naturally, the prices of imported natural gas and chemical fertilizer increase. Wages kept increasing reflecting the scarcity of labor in Hungarian agriculture. Animal production is still labor intensive. The slaughterhouses, meat packing factories, employ many workers. On average, 800 workers are employed per meat package plant. The minimum wages were raised by 16% to 20%.

Implications for Japanese agriculture

Ukrainian workers have been historically engaged in production activities of Polish and Hungarian agriculture. It has been easy to cross the borders for seasonal work. No heavy preparation has been needed. Language barriers did not exist. The Ukrainian networks exist to obtain newest information on the conditions of farm work. For both seasonal workers and the employers infrastructure exists for smooth transactions. There is no evidence of hikes in

crime rates because of the increased number of workers from Ukraine.

If border controls for Japan become not so strict, we might see more inbound workers from other countries. If supporting organizations or networks from the side of the seasonal workers exist as we can observe for the seasonal workers from Ukraine in Poland and Hungary to care for the life and work in Japanese agriculture, settlement of the seasonal workers in Japan would be much simpler and easier.

References

Danylchuk, L; Romanovska, L; Kravchyna, T; Danylchuk, Larysa; Romanovska, Liudmila; Popyk, Yurii; Holova, Nataliia; Kravchyna, Tetiana (2022), Analysis of Children's Emotional Intelligence in Families of Migrant Workers during Pandemic Covid-19 in Ukraine, *Brain : broad research in artificial intelligence and neuroscience*, Vol.13(3), p.30-46, DOI: 10.18662/brain/13.3/352

Duszczyk, M; Matuszczyk, K; Duszczyk, Maciej; Matuszczyk, Kamil (2022), Non-salary employment conditions as a factor shaping migration decision-making: an example of workers from Ukraine in Poland, *Migration Letters*, Vol.19(6), p.933-p.942, DOI: 10.33182/ml.v19i5.2162

Ebner, P (2023), Unlawful employment of third-country nationals in Austria, International Organization for Migration (IOM), Vienna.

Figiel, S. (2022), Personal Interview taken place on December 26, 2022 at the National Research Institute of Agricultural and Food Economies in Warsaw, Poland

Habchak, NF and Dubis, LF (2019), Labour migration of the population of Ukraine to the countries of the European Union: factors and risks of influence,

Journal of Geology Geography and Geoecology, Vol. 28 (1), p59-p.67

Kruk, M. (2022), Economic immigration in the secondary segment in Poland taking the example of employees from Ukraine, *Migration Letters*, Vol. 19 (6), p.881–p.895, <https://doi.org/10.33182/ml.v19i6.1404>

Melnik, N; Melnyk, A; Velykochoyy, V (2021), Demographic processes of the Carpathian region in the context of economic development of the territory, *Karazin Kharkiv National University, series Geology. Geography. Ecology* , Vol. 55, p.187-p.203

Shnyrkov, O., Mazurenko, V., & Stakanov, R. (2021). Labour Migration from Ukraine under the Global Economic Turbulence, *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 7(2), p.240-p.249

Simionescu, M, Bilan, Y and Gedek, S (2019), Migration Determinants and Potential Impact of Brexit on Migration from the CEE Countries to the UK, *Acta Polytechnica Hungarica*, Vol. 16 (7), p.95-p.113

Yaroshenko, OM, Sereda, OH, Yakovlyev, OA(2020), Labour Migration from Ukraine: Economic and Legal Ways of Countering, *Financial and Credit Activity – Problems of Theory and Practice*, Vol. 32 , p.556-p.563, <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i32.200828>

第7章

外国人と共に実現する持続可能で安定的な社会

—英国への移民労働者を事例として—

農林水産省農林水産政策研究所研究員

桑原田 智之

(研究分担者)

1. はじめに⁶⁰

2004年及び2007年のEUの東方拡大⁶¹に伴い、EUの「人の移動の自由」により英国に流入したポーランド・ルーマニア等の東欧の新規加盟国出身の労働者は、主に英国の非熟練労働市場に流入した。オックスフォード大学の分析によると、2022年において、英国における北米・オセアニア・インド出身の労働者はその過半が高技能職⁶²に就業しているのに対して、EU東方拡大に伴う新規加盟国出身の労働者で高技能職に就業している割合は5分の1未満と低く、出身国により就業職の類型に著しい差異が見られる(The Migration Observatory2024:12)。

外国人の非熟練労働者が英国市場において果たす役割が大きい分野として、国民保健サービス(NHS)等の医療・福祉分野(同分野は非英国人の16%の就業先となっており、同分野従事者の22%が非英国人)を筆頭に、飲食等のホスピタリティ産業(非英国人の7%が就業。同分野従事者の27%が非英国人)⁶³、そして後述のとおり農業分野などが挙げられる。

EUからの離脱に伴い英国で2021年1月1日に導入された新たな移民制度の

⁶⁰ 本研究は、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ある。また、JSPS 科研費(18H02293、代表：堀口健治早稲田大学名誉教授)に基づく研究における議論も参考にさせていただいた。

⁶¹ 2004年にポーランド・ハンガリー等10カ国、2007年にブルガリア・ルーマニアの2カ国がEU加盟。

⁶² IT専門職、教員、経営者等が例示(The Migration Observatory2024:12)。

⁶³ The Migration Observatory(2024:11)。数値は2022年。

下では、移民流入に厳格な政策が採用され、具体的には、移民の純流入の縮減目標設定や縮減方針提示⁶⁴のほか、後述のとおり特に外国人非熟練労働者による英国での就業に対して制限的な仕組みが導入された。

このように英国政府が厳格な移民政策が導入された背景には、2016年に実施された英国のEU離脱に係る国民投票において離脱票が反対票を上回り過半を占めた要因として移民問題が挙げられた⁶⁵ことがあろう。太田(2018:121)は、移民問題を経済的な意味で人々が意識する際の2つの視点として、第一が移民関連の予算すなわち移民に対する様々な財政支出、第二が労働市場における競争相手としての移民である、と論じている。具体的に太田(2018:124)は、2016年1月時点で、非英国籍労働者の割合が最も高いのは「初級の職業」(20%)であり、このことから、英国人の低所得層・非熟練労働者層ほど移民との競争に晒されている、と論じている。

しかし、非熟練労働者層をめぐるかかる議論は、あらゆる部門にあてはまる議論であろうか。例えば農業部門においては、特に労働集約的な園芸農業分野において季節労働者の99%は外国人労働者であると推定されているDefra(2021:197)⁶⁶。このような分野においては、外国人非熟練労働力は、労働市場における競争相手というより、生産構造の持続可能性を確保する不可欠な主体であると言えよう。

⁶⁴ 2023年12月には移民純流入の縮減のための「5ポイント計画」を公表。それ以前にも2010年から2019年にかけては、移民純流入を10万人以下に抑制するとの目標設定(MAC2024a:2)。ただし、純流入実績では、2010年25.2万人、2019年18.4万人、2023年68.5万人(ONS2024a)であり、政府の意図に沿った縮減とはなっていない。

⁶⁵ The Migration Observatory(2024:11)。数値は2022年。Lord Ashcroft Polls, How the United Kingdom voted on Thursday ---and why (published 24 June 2016)によると、EU離脱に投票した有権者に対する「以下に掲げる、EU離脱に投票した理由を(他の理由があったとしても)、あなたの投票を決める上で重要であった順に示して下さい」との質問に対して、「英国に関わる決定はイギリスで行われることが原則だから」(49%)に次いで、「英国が、移民と自国国境に対するコントロールを回復する最良の機会がEU離脱により与えられると感じたから」(33%)が理由として挙げられた。これ以外に、世界金融危機への経済対策で悪化した英国財政健全化に向けた緊縮的な財政政策により格差が拡大したことを遠因として指摘する論者もいる。

⁶⁶ 2019年、2020年両年の数値。英国農業部門におけるこのような外国人労働者への高い依存は、1945年以降の季節農業労働者スキームを通じた継続的な雇用において発展して来たものであると考えられる。

実際に、例えば英国の農業生産部門からは、労働供給不足への懸念が示されている。これに対して英国政府は、機械化進展による労働生産性向上、英国人未活用労働力活用等により、外国人非熟練労働力への依存低下方針を示しているが、後述のとおり、2021年以降も依存度は低下しているが顕著な低下とはなっていない。また、労働調達先では、EU離脱に伴い東欧のEU加盟国からの調達が困難化すると共に、例えば最大の非熟練労働力の調達先であったウクライナへのロシア侵攻に伴い、労働調達先のグローバルな多様化が一層求められている(表4)。

このようにグローバルな国際労働調達多様化の必要性が高まる中で、外国人労働者の権利を社会的・経済的観点から保護することが重要である。かかる取組みは、受入れ国における外国人労働者との共生、持続可能で安定的な受入れにつながり、結果として、受入れ国の受入れ競争力強化にもつながるであろう。

これに関連して、永吉(2020:135-143)は、移民受け入れの社会的影響に係る検討の中で、一般には根強く有されることの多い「移民が増えることで治安が悪化する」という懸念を検討する中で、「移民が犯罪を行うことによって、治安が悪化する」という含意⁶⁷について検討を行い、仮に日本における移民の犯罪率が、日本の総人口に対する検挙人員割合を上回っていたとしても、性別、年齢構成、「犯罪に至る背景」としての「貧困などの社会経済的な問題」等について、移民と自国民との間で犯罪率の差異を生じさせている要因として考慮すべきと論じ、犯罪率に係る両者の多寡のみを以て、「移民の犯罪率が高いとはいえない」と論じている。その上で「犯罪はそれを実行することで得られるベネフィットがコストに照らして「割に合う」ときに実行される」ものであり、賃金、仕事の安定性などを高め、「犯罪の機会費用」を高くすることが、犯罪の抑制に効果的であると論じている。

かかる貧困などの社会経済的な問題に係る議論は国内出身労働者にも該当するものであり、これらを総合して、筆者は、労働者の社会的・経済的権利保護を図ることが、労働者の就労インセンティブや生活への満足度を高め、持続可能で安定的な社会・経済メカニズムの構築に資する取組みになると考える。

⁶⁷ 永吉(2020:135)は、もう一つの含意として、「移民の増加による地域の状況の変化が、受け入れ地域住民を含め、犯罪率を上昇させる」という含意から検討を行い、移民の増加は犯罪率の上昇を促さないとの結果を示している。

このような問題意識を基に、本稿では農業部門を事例として、英国における外国人非熟練労働者を取り巻く就業構造や、出身国の多様化など外国人非熟練労働者受入れ状況等を確認した後、外国人労働者受入れ国における権利保護に係る国際比較等を確認しながら、外国人非熟練労働者に係る経済的・社会的側面からの検討を進めていきたい。

2. 新たな移民制度導入と非熟練外国人労働力就業の困難性

2020年12月末日に英国がEU単一市場から離脱し、EUの「人の移動の自由」の英国における適用が停止され、EU域内住民が従前は自動的に有していた英国において就業する権利が喪失した。英国における移民制度に関しては2021年1月1日から、ポイント・ベースで当該外国人労働者を評価しビザ発給の有無を判断する「Skilled Worker visa」の仕組み⁶⁸を含む、新たな制度が導入された。このSkilled Worker visaの仕組みは、当該労働者について、英国政府が設定した技能レベル・言語能力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外国出身労働者のみ受入れ可能とする制度である（桑原田2021）。表1は、Skilled Worker visaにおけるポイント構成の在り方を整理したものである。

例えば、必須要件の1つである「(就業しようとする職業が)適切な技能レベルの職業であること」をみると、当該職業が、英国における資格規定フレームワーク(Regulated Qualifications Framework; RQF)の下で「RQF level 3」⁶⁹以上であることが必要とされている。この技能レベルに該当する職業として英国政府が

⁶⁸ 従来の「Tier2」（高技能が必要な職務において、英国定住者の中で適切な人材が見つからない場合に認められる）を対象としたビザを廃止してその代わりに導入。

⁶⁹ UK government, What qualification levels mean によると、大学進学準備コースレベルである「A レベル」と同等とされている。

公開しているリスト⁷⁰を確認すると、農業就業者⁷¹では、「1211⁷² Managers and proprietors in agriculture and horticulture(農業・園芸農業部門における経営者・所有者)」、「5111 Farmers(農業経営者等)(筆者注：農業技術者を含むとの例示あり)」は対象である一方、「9111 Farm workers(農業労働者)」は対象外とされている。このように、経営者等の「経営者層」、農業技術者等の「技術者層」は、高い技能レベルの職業であるとしてビザ発給対象となる一方で、農作業等に従事する「労働者層」はビザ発給対象外とされていることがわかる。

また、仮に、勤務先内定・高技能職業への該当・言語能力の必須3要件を満たす場合であっても、これに加えて、収入要件(多寡に応じて10又は20点)、移民助言委員会(Migration Advisory Committee: MAC)が指定する職業不足リスト掲載⁷³要件(20点)、教育水準要件(応募職業関連の博士号)(STEM⁷⁴か否かに応じて10又は20点)の任意3要件から少なくとも合計20ポイントを積み上げる必要があり、一般に非熟練労働者に該当する「労働者層」の外国人労働者には、英国における就業実現に関して厳しい条件が課されていることがわかる。

これに対して、特に園芸農業(果樹・野菜等)部門など外国人の非熟練労働者に高く依存してきた部門からは、非熟練労働者受入れに厳格な新制度の導入以降、収穫期等の繁忙期を中心に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る。

3. 英国の食料安全保障において、労働はいかに位置付けられているか。筆者の考

⁷⁰ UK Government, Skilled Worker visa: eligible occupations and codes

⁷¹ 農業経営者・農業労働者以外にも、広義に農業部門に関連する労働力は、多岐の種類にわたり、求められる技能水準も多岐にわたる。専門技能的な職種として例えば、エンジニア、食肉処理者、動物看護師、デジタル技術・自動化技術に係る高度な専門性を有する労働者が挙げられよう。外国人労働者の量的・質的広がりには日本の労働市場でも確認されており、量的拡大として労働集約型作物導入等の生産構造変化による労働需要増加の一方で、安定的な労働力確保には国内では限界があり外国人材の受入れが行われ(宮入 2020:81)、質的には、畜産関係で獣医師を採用する動きが先行し、貿易・経理・加工等の職務で多くの外国人の専門人材の入国申請が行われている(堀口 2019:394)。

⁷² 職業名の前の数値は、職業コード番号。以下同じ。

⁷³ 移民政策に係る英国政府の諮問機関であるMACが指定する。当該職業の労働市場における需給に加えて、政府の政策的方向性を踏まえリスト策定が行われると考えられる。

⁷⁴ Science, Technology, Engineering and Mathematics を総称した略語。

える目指すべき方向性

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「農業法 2020 (Agriculture Act 2020)」(2020 年制定)に基づき、2021 年 12 月に「英国食料安全保障報告書 2021 (UK Food Security Report 2021)」が公表された。同報告書では英国の食料安全保障における 5 つの重要な構成要素ごとに分析が提示されている(表 2 は、5 つの重要構成要素を整理したもの)。重要構成要素「サプライチェーンの強靱性」において、労働は、サプライチェーンを下支えする人的インフラ、として位置付けられ、より詳細には、表 3 で示したとおり、「適切な技能レベルの労働者を十分な量確保すること」として質的・量的双方の側面を同時に満たすことが必要であることが指摘されている。そして、サプライチェーンへのリスクとして、食品加工分野等における EU 出身の熟練労働者への依存と共に、季節農業労働者への依存が挙げられると指摘されている。

このリスク認識の背景には、EU からの離脱や厳格な移民制度の導入に伴い、英国が、EU 域内出身の外国人労働力の調達に際して EU に加盟する西欧の外国人労働力受入れ国との競合において不利な状況に置かれることや、そもそも非熟練労働者の就業が一部の例外⁷⁵を除くと認められなくなったことから、外国出身労働者にそのほとんどを占める季節労働者⁷⁶の就業に係る不確実性が生産構造における脆弱性を高める要因となるとの考えがあると思われる。

では、この外国人季節労働者の確保・処遇について、今後いかなる方向性が考えられるであろうか。筆者は、英国政府が示すように機械化進展による労働生産性向上、英国人未活用労働力活用等により、季節労働者を始めとした外国人非熟練労働力への依存低下を目指しつつも、そのみでは現実的でなく⁷⁷、あわせて、社会的・経済的観点から外国人労働者の権利保護に努め、外国人との共生、持続可能で安定的な受入れを実現し、結果として、外国人労働者受入れ国の受入れ競

⁷⁵ 後述の一時的措置としての季節労働パイロットスキームに基づく人数・期間制限を伴う受入れ。

⁷⁶ 例えば、Defra(2021:197)によると、2019 年及び 2020 年において、園芸農業分野において季節労働者の 99%は外国人労働者であると推定されている。

⁷⁷ 図 2 のとおり、2021 年以降において、季節労働者を含む臨時雇用者への依存度は、低下しているが顕著な低下とはなっていない(園芸農業の依存度：2016 年 40.6%、2019 年 44.5%、2023 年 40.4%。全経営類型の依存度：2016 年 14.6%、2019 年 15.0%、2023 年 12.7%)。

争力強化につなげていくことが肝要であると考える。

4. 就業構造の特徴と国際環境変化に対応した外国人労働力確保

では、この季節労働者について、英国の就業構造における位置付けや、当該労働者確保のための仕組み、そして、EUからの離脱やウクライナ侵攻を踏まえた労働調達先の多様化について確認することとしたい。

英国の労働市場における労働供給をみると、全産業を通じて外国人労働者への依存度が高い⁷⁸が、中でも農業部門では、労働集約的な園芸農業部門を中心に、収穫期等の繁忙期に季節限定で採用される外国人の季節労働者を雇用する仕組みで生産が発展してきた。例えば、Defra(2021:197)によると、園芸農業分野において季節労働者の99%は外国人労働者であると推定されている⁷⁹。

農作業等に従事する「労働者層」はビザ発給対象外とされるなど非熟練労働者に対して制限的な英国の新たな移民制度の導入は生産構造においてどのような意味を持つのか。このことを就業構造に係る統計データを用いて確認する。

4.1. EU 離脱を境にした全経営類型における「労働者」の減少

表5及び表6は、EU離脱に係る国民投票が就業構造に影響を与える前の2016年と、移民に係る新制度導入後の2023年における就業者数を、経営類型別・就業形態別に整理したものであり、表7は、2016年と比較した際の2023年における増減率を示したものである。この2時点比較において、すべての経営類型における「労働者」数が減少していることが最大の特徴である(表7)。

ここで言う「労働者」数は英国人・外国人労働者の合計値であるが、中でも外国人労働者数が減少したと推測され得る⁸⁰要因としては、筆者は、2016年6月のEU離脱に係る国民投票で離脱票が過半を占めたことに伴い、英国においてEUの「人の移動の自由」が適用されなくなることが見通され、非英国籍労働者

⁷⁸ 英国国家統計局の見積もり(ONS2021)によると、英国で就業している非英国市民は約370万人、このうち約150万人は非EU市民。ONS(2024b)によると、英国の全就業人口は3,030万人程度(2024年6月公表値)と見積もられており、全就業人口の約10%が非英国市民で占められている。

⁷⁹ 2019年、2020年両年の数値。英国農業部門におけるこのような外国人労働者への高い依存は、1945年以降の季節農業労働者スキームを通じた継続的な雇用において発展して来たものであると考えられる。

⁸⁰ 直接的には統計上、外国人内訳は示されていない。

にとって英国における就労環境に不確実性が増大したことや、ポンド安⁸¹に伴い外国人労働者にとって就業地として英国の経済的魅力が低下したことが挙げられると考える。

4.2. 経営類型別に職業階層(「経営者」「労働者」)別の就業者割合をみた特徴

表 8 は、職業階層別の就業者割合を確認する観点から、表 5 及び表 6 のデータを「経営者」、「雇われマネージャー」、「労働者」に分類して整理したものである。この分類方法は、Defra(2024a)の Agricultural workforce by farm type に基づいたものであり、「経営者」は、「経営者・配偶者等(フルタイム)」及び「経営者・配偶者等(パートタイム)」の合計、「労働者」は、「常雇(フルタイム)」、「常雇(パートタイム)」及び「臨時雇用者」の合計である。

この三類型の職業階層に基づき、就業構造を経営類型別に確認すると、次の特徴を見出すことができる。表 8 のとおり、2016 年において、全就業者に占める割合は、全経営類型ベースでは、経営者が 57.4%、雇われマネージャーが 3.8%、労働者が 38.8%である。このように全就業者に対して経営者が過半の割合を占める構造は、経営類型別にみた際の「穀物+耕種農業⁸²」(54.8%)、「畜産」(69.0%)でも同様である。一方で、労働集約的な生産構造で性格付けられる「園芸農業」(果樹・野菜等)に関しては、経営者が 19.3%、雇われマネージャーが 5.0%、労働者が 75.7%であり、労働者が 4 分の 3 を占める構造であることがわかる。この経営類型間(園芸農業とそれ以外)での、職業階層別(「経営者」と「労働者」の別)割合の顕著な相違は、EU 離脱後の 2023 年の数値でも同様の構造を確認可能である。一般に、英国農業に関しては、歴史的に農業労働者や雇われマネージャーが比較的分厚く存在したことが知られている(内山 2013:216-217)とされるが、特に園芸農業分野において、近年の統計データでもこの傾向を確認することができる。

⁸¹ ポンド・ユーロ相場について、各年 6 月 1 日(同日が取引日でない場合は直近直後の取引日)の終値で比較すると、ポンドは、2016 年に比べて、2018 年は 11.1%下落、2020 年は 12.9%下落、2023 年は 9.7%下落。為替データは、Wall Street Journal online の British Pound/Euro (<https://www.wsj.com/market-data/quotes/fx/GBPEUR/historical-prices>)から入手の上、下落率は筆者計算。

⁸² 果樹栽培等と異なり、大規模な耕作地で機械化等が比較的容易であると考えられることからまとめて整理した。

4.3. 臨時雇用者数の推移、臨時雇用者への依存度

「4.2.」では、経営類型間(園芸農業とそれ以外)で、就業構造において「経営者」と「労働者」の占める割合に顕著な差異があり、特に園芸農業部門において確認される労働集約的な構造は、新たな移民制度導入後の2023年の統計でも変化がない⁸³ことが確認された。

次に、この「労働者」について、より詳細に検討を行う。図1は、労働者の中でも繁忙期等に一時的に雇用される「臨時雇用者」数の推移、図2は、臨時雇用者への依存度(全就業者に占める臨時雇用者数の割合で算出)を整理したものである。2023年における臨時雇用者への依存度をみると、「園芸農業」が40.4%と最も高く、「穀物+耕種農業」(14.1%)、「畜産」(5.0%)、全経営類型合計(12.7%)との間で顕著な差異が確認される。

さらに、表5において、園芸農業部門における「労働者」についてその内訳をみると、2016年において「常雇(フルタイム)」(9,855人)と「常雇(パートタイム)」(3,237人)の合計(13,092人)を超える臨時雇用者(15,103人)が存在する。この特徴は表6のとおり、2023年においても変わらない。この臨時雇用者についてはその多くが外国人労働者で占められている可能性が否定できず⁸⁴、その上で新たな移民制度において一般に非熟練労働者に該当する「労働者層」の外国人労働者層に対して英国における就業実現に関して厳しい条件が課されていることを考えると、園芸農業部門を中心に、持続可能な生産構造の確保が可能であるか慎重な検討が必要となる。

図1及び図2をみると、2016年のEU離脱に係る国民投票後は、臨時雇用者数と臨時雇用者への依存度いずれも、2018年にピークを迎えた後は緩やかな下落傾向にあることがわかる。依存度における下落が顕著でない要因としては、2023年時点においては、後述の季節労働パイロットスキームにより英国外からの臨時雇用者が一定数確保(表4)されていることが挙げられるであろう⁸⁵。同スキームは、少なくとも2029年まで実施される予定とされている(MAC2024b)が、

⁸³ 園芸農業部門において、全就業者に「労働者」が占める割合は、2016年は75.7%、2023年は74.3%と大きな変化は見られない。

⁸⁴ 臨時労働者に占める外国人労働者割合に係る統計数値は公表されていない。ただし臨時労働者の一部である季節労働者について、Defra(2021:197)によると、園芸農業分野においては、99%が外国人労働者と推定されている。

⁸⁵ 一方、英国政府が方向性として英国人未活用労働力による農業従事がどの程度進捗したかを確認する必要もある。

あくまで一時的措置とされており、長期的に、同スキームの縮小・廃止が実施される場合には、持続可能な生産構造の確保が可能であるか注視が必要であろう。

4.4. 英国における季節労働パイロットスキームの導入

先述のとおり、2021年1月における新たな移民制度の導入に伴い、それまでルーマニア・ハンガリー等主としてEU加盟の東欧諸国から英国に流入していた労働者について、「(就業しようとする職業が)適切な技能レベルの職業であること」等がビザ発給の必須要件となった新制度の下では、経営層・技術層に該当しない労働者層である非熟練外国人労働者については英国での就業が原則として困難となった。このため、労働集約的な園芸農業部門を中心に生産構造の持続可能性への懸念が示された。

このような懸念を踏まえて、英国政府は機械化進展に伴う労働生産性向上、英国人未活用労働力活用等による外国人労働需要低下が実現するまでの一時的措置として、園芸農業部門のうち野菜・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「季節労働パイロットスキーム (Seasonal Workers Pilot Scheme; SWS)」を導入した。英国の移民制度の全体の方向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、園芸農業部門において、収穫期等の多忙期に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る。

2019年の導入後、SWSに基づくビザ発給数は大幅に拡大されており、具体的には、表4のとおり、割当数(最大発給可能数)でみると、2019年の2,500から、2020年1万、2021年3万、2022年⁸⁶は3万8千と大幅に拡大している。SWSに基づいて実際に発給されたビザ数をみても大幅に拡大しているほか、最大可能発給数と比較した時の充足率⁸⁷は、2020年は72.1%であったのに対して、2021年98.6%、2022年90.9%といずれも高い水準になっている(表4)。この観点からも、新たな移民制度導入後、英国の非熟練労働者市場において、外国人労働力への労働需要は強く、労働需給は逼迫していることがわかる⁸⁸。

⁸⁶ 2022年においては、SWSの下で、従来の果樹・野菜部門に加えて、鑑賞植物部門も季節労働力の対象とされた。

⁸⁷ ビザ発給数/最大可能発給数で筆者が算出した。

⁸⁸ 先述のとおり、SWSは一時的措置であり、2024年末で終了予定であったが、少なくとも2029年まで実施される予定とされている(MAC2024b)。

4.5. 新たな移民制度導入やウクライナ侵攻に伴う労働力調達先の多様化

表4では、2019年のSWS導入後のビザ発給対象者出身国内訳が示されている。2019年及び2020年においては、ビザ発給対象者の9割程度をウクライナ出身労働者が占めている。SWSに基づく季節労働者受入れについては、英国の新たな移民制度導入やロシアによるウクライナ侵攻を受け、SWSに基づく外国人受入れは、量的に大幅に拡大するとともに、労働力調達先でみるとグローバルに多様化した。

まず、2021年1月の新たな移民制度導入を契機として、2021年は対前年比で、割当数(最大可能発給数)は3倍に増加し、実際のビザ発給数は4倍超に増加した。SWSに基づく英国への最大の労働者送出し国であるウクライナ出身労働者の急増(2020年:7,211人、2021年:19,894人)が確認されるが、ビザ発給総数急増の中で、英国として労働調達先の多様化が図られ、ウクライナの割合が全体に占める割合は低下(2020年:87%、2021年:67%)していることが確認できる。さらにその後、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻開始後の2022年におけるビザ発給数をみると、ウクライナ出身労働者に対する発給数は急減(2022年:7,318人。対前年比63%減)している。

この英国による労働調達先のグローバルな多様化についてより具体的に確認すると、2021年以降は、それまで受入れ実績が皆無又はほぼ見受けられなかった、(1)旧ソ連構成国(キルギスタン、ウズベキスタン、タジキスタン、カザフスタン)、(2)EU非加盟の東欧諸国(モルドバ、マケドニア)、(3)アジア諸国(ネパール、インドネシア)からの受入れを行い⁸⁹、労働力調達先の多様化に努めていることがわかる。この傾向は、表4に示されているとおり、ロシアによるウクライナ侵攻開始(2022年2月)後加速している。ウクライナ侵略の長期化も予見される中で、英国による労働調達先の多様化は一層重要な課題となるであろう。

国際労働市場におけるこのような英国の動向について日本との関係では、アジア諸国からの季節労働者受入れが継続、そして拡大⁹⁰する可能性も考えられる。特に日本が、英国同様に労働調達先としている、ネパールやインドネシアに関して、英国による受入れ規模はもとより、英国が受入国として採用している外国人

⁸⁹ その他、表4のとおり、ロシア等からの労働力調達を行っている。ただし、ロシアはウクライナ侵攻後に急減(2020年195人、2021年2,276人、2022年534人)しており、当面安定的調達先とならない可能性が考えられる。

⁹⁰ ウクライナ出身労働者等の確保が一層困難になると考えられることから。

労働者の権利保護の在り方にも注視が必要であろう。

5. 外国人労働者の社会的・経済的権利保護 -米国等他国の事例-

ここまで本稿では就業構造やビザ発給に係る統計データを用いながら、英国の労働市場において EU からの離脱・新たな移民制度導入後も季節労働者を含む臨時雇用者への依存は低下していないこと、そして、調達先多様化等により非熟練労働力の継続的な確保が図られない場合、生産構造の持続可能性に係る脆弱性が高まる可能性に留意が必要であることを示してきた。

このような状況に対して筆者は、「3.」で論じたように、外国人非熟練労働力への依存低下を目指しつつも、そのみでは現実的でなく、あわせて、社会的・経済的観点から外国人労働者の権利保護に努め、外国人との共生、持続可能で安定的な受入れを実現し、結果として、外国人労働者受入れ国の受入れ競争力強化につなげていくことが肝要であると考えます。

このような視点に立ち、以下本稿では、Shropshire et.al.(2023)に基づいて、英国を含む主要な欧米の外国人季節労働者受入れ国における社会的・経済的権利保護に係る国際比較を紹介するとともに、Augère-Granier(2021)に依拠して、英国との間で国際労働力受入れをめぐる競合する関係にある EU における外国人季節労働者の権利保護について紹介する。

5.1. 欧米受入れ国における権利保護に係る国際比較 —英米独 NZ 豪—

表 9 は、Shropshire et.al.(2023)に基づいて、外国人季節労働者に対する社会的・経済的権利保護に係る国際比較を示したものであり、具体的には、賃金、住居費・出身国との往復旅費等の費用負担、社会保障、健康保険、ビザ処理期間、ビザの期間等について、英国・米国・ドイツ・ニュージーランド(NZ)・豪州における外国人季節労働者への処遇の比較を示している。

英国に着眼して特徴を整理する。第一に、宿泊施設に関して英国は、慣習・慣行で雇用主が提供することが多いものの、雇用主に当該提供義務は存しない。また、英国では、通常、労働者は宿泊施設使用料を請求される。NZ・豪州では、雇用主が宿泊施設を手配するが、特に NZ において宿泊費は労働者負担であり、英国に比べて、特に労働者が有利な制度とはなっていない。一方、米国では、雇用主が住居費を負担することとされている。

第二に、労働者の出身国との往復旅費について、英国は労働者に厳しい制度と

なっている。具体的には、英国は労働者支払いとなっているのに対して、米国・豪州は雇用主支払い、NZは出身国からの航空運賃の半額を雇用主が負担することとされている。

第三に、家族の帯同に関して、英国は合流不可であるのに対して、米国では扶養家族は家族の滞在を目的としたH-4ビザで入国可能とされている。

第四に、社会保障に関して、英国は収入金額に応じて労働者も納税義務を有するのに対して、米国・ドイツでは、労働者による支払い義務は存しない。

第五に、健康保険に関しては、英国は、季節労働者も国民健康サービス(NHS)へのアクセスが可能であり、健康保険へのアクセスが可能という意味ではドイツと同様である。米国では65歳以上の者等を対象としたメディケアへのアクセス資格を有する。

第六に、ビザ処理期間に関して、英国は3週間とされており、NZの9日より長期間であるものの、米国の75日、豪州の43日以内よりは短期間であり、比較国間では英国は標準的な位置づけと見做すことが可能であろう。

以上の特徴から、まとめると、比較対象国間で最も特徴的な国として米国が挙げられよう。同国は、他の多くの比較対象国で採用されていないような、住居費・職場への往復交通費・食費・出身国との往復旅費に係る雇用主負担や、社会保障に係る労働者の支払い義務免除を採用しているほか、メディケアについての資格付与を行っている。このように米国が季節労働者に対して経済的・社会的に手厚い待遇を行っている背景として、英国・NZと異なり同国が季節労働者の受入れにおいて人数上限を設けていないことから類推されるよう、メキシコ等外国の豊富な労働力に依存することで生産構造を維持する政策を採用していることが考えられる。

英国は、宿泊施設とその費用負担、出身国との往復旅費、家族の帯同に係る制度で示されるように、特に米国・NZ・豪州との対比において、外国人季節労働者に相対的に厳しい制度を採用していると思われ、見做すことが可能であろう。この背景としては、英国における外国人季節労働者の受入れが、あくまで外国人労働需要低下が実現するまでの一時的措置との位置づけであり、権利保護に関して慎重な制度設計が行われている可能性が挙げられると考えられる。

英国が外国人との共生、持続可能で安定的な受入れの実現、結果としての、外国人受入れ競争力につなげていくには、受け入れる外国人労働者について、その

社会的・経済的権利が諸外国と比べても十分に確保されるよう、諸外国の事例に照らしながら見直しを行うことも検討課題であろう。

なお、英国について、地理的に近接しており、国際労働力受入れをめぐる英国と競合する関係にある EU の加盟国であるドイツと比較すると、社会保障では差異があるものの⁹¹、その他の調査項目においては、両者間で主だった差異を見出すことは難しい。

5.2. EUにおける外国人季節労働者の役割増大

以下⁹²では、後述するとおり、近年、季節労働者等に対する欧州社会権の主要原則尊重を掲げている EU における外国人労働者の権利保護について確認することとしたい。ここで取り上げる EU は、これまで本稿で就業構造や外国人受入れ等について検討を行ってきた英国との間で、外国人労働力受入れをめぐる競合する関係にある。EU における外国人労働者の権利保護を確認することは、英国への洞察を深める意味でも有意義であると考えられる。

EU においては、第二次大戦後も農地集約、経営の大規模化が進展し、少数の大規模経営体が農業生産に占める割合が増大し、就業構造について職業階層別にみると、「経営者」が生産を行う体制から、雇われ形態の労働者 (hired worker) と呼ばれる「労働者」が農作業等を担う体制へと変遷した。国際労働機関 (ILO) の報告によると、西欧諸国では、雇われ形態の労働者が園芸農業部門における収穫活動のほとんどを担い、この労働者のかなりの部分を外国人労働者が占めている (Martin2016:6)。

表 10 では、欧州各国における EU 域外国からの季節労働者の受入れスキーム、受入れ概況が示されている。ドイツのように従前ほぼすべての外国人労働者を EU 域内労働者に依存している事例、フランス・スペインのように近隣のアフリカ諸国 (モロッコ、チュニジア等) など EU 域外国との二国間の取り決め等連携関係に基づいて外国人季節労働者の雇用スキームの管理・運用を行っている事例などが見られるが、特徴の一つとして挙げられるのは、EU 全体としてみれば、EU 域内・域外双方から積極的に外国人季節労働者の受入れを行っていることで

⁹¹ 英国では収入金額に応じて課税されるのに対して、ドイツでは短期契約の場合支払い義務が存しない。

⁹² 以下「5.2」及び「5.3」における EU 域外国からの季節労働者の受入れスキーム、受入れ概況、EU 域外出身の外国人季節労働者に係る権利保護の内容についての記述内容は、Augère-Granier(2021)に依拠している。

あろう。

EUにおいては、当該労働者がEU域内出身、域外出身かに関わらず、権利保護に係る法的枠組みの根底には平等取扱いの原則があるとされるが、ここでは、EU域外出身の外国人季節労働者の処遇について記載する。

5.3. EU域外出身の外国人季節労働者に係る権利保護 —法的スキームと実際—

EU域外出身の外国人季節労働者に関しては、EU域外からの季節労働者の入国・居住・権利に係る一連のルールを提供するものとして、2014年に「季節労働者として入国及び滞在する第三国国民に係る指令」⁹³が発出され、同指令に基づき、EU域外出身の季節労働者に対する適正な労働・生活条件の保障が目指されることとされた。

具体的には、EU域外出身の季節労働者に対して、労働条件（報酬、解雇、労働時間、休暇、休日等）、労働安全衛生措置などの雇用条件、社会保障給付（病気・障害・老齢）、研修等に関して、受入国の労働者との間で平等な扱いを受ける権利が適用されるとされている。

また、同指令においては、EU域外の季節労働者に対する権利保護に特化した規定も置かれており、例えば、加盟国は、指令に基づく義務を履行していない雇用主に対して適用する制裁措置を規定することが義務付けられているほか、当該義務履行に著しく違反した雇用主は、季節労働者の雇用を禁止される可能性があるとしている。

ただし、受入国の労働者との間で平等な扱いを受ける権利は、失業手当や家族手当には適用されない。また、同指令は、家族の合流について制限を設けている⁹⁴。

このように、EU域外出身の外国人季節労働者が享受可能な労働・生活上の権利については、受入れ国の労働者と比べるとその権利保護において一定の制限がみられるものの、法的スキーム上は、EU法令に基づき、労働条件、雇用条件、社会保障給付、研修等の多岐の項目にわたり受入れ国の労働者と平等な扱いを受ける権利が適用される、という整理が行われているように見受けられる。

しかし、「コロナ禍において季節労働者への強い需要が確認され、労働者の就

⁹³ Directive 2014/36/EU on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers

⁹⁴ 表9のとおり、家族の合流に制限が設けられている点は英国と同様。

労が促進される中で、従来から課題とされてきた移民の季節労働者を取り巻く過酷な労働条件や生活条件に一層の問題意識が有されることとなった」(Augère-Granier2021:10)とされているように、実際には、法的スキームで企図されている内容の権利保護が担保されていない様子が窺われる。そして、これを裏付けるように、近年、EUにおいては、社会的公正・社会的持続可能性の文脈で、季節労働者を含む外国人労働者に係る権利保護の重要性が強調されており、欧州委員会は、外国人季節労働者の権利保護に向けて、適切な労働・生活環境の提供、職場における安全衛生の保護、社会保障、労働者の有する権利の労働者への明確な伝達等に関して、ガイドライン発出⁹⁵や包括的戦略における言及⁹⁶などを行い、状況の改善に努めている。

このような EU の事例を基に考えると、外国人季節労働者の権利保護に関しては、法的スキームの整備を行うとともに、当該スキームと実際の乖離が生じないようすることが重要であり、それに向けては、私見となるが、公的監督機関における人的資源の充実、権利保護が雇用主の責任において確保されていない場合における雇用不可期間の設定その他の経済的ペナルティ整備等が対策となり得るのでないかと考える。

6. おわりに

本稿では、英国農業部門を事例として、就業構造やビザ発給に係る統計データを用いながら、英国の労働市場において EU からの離脱・新たな移民制度導入後も季節労働者を含む臨時雇用者への依存は低下していないこと、そして、外国人

⁹⁵ 2020年7月、欧州委員会は、季節労働者の適正な労働・生活条件確保に向けて、「COVID-19の発生を踏まえたEUにおける季節労働者に関するガイドライン」を公表し、適切な労働・生活環境の提供、職場における安全衛生の保護、労働者の有する権利の労働者への明確な伝達、居住施設と交通手段、無申告労働、社会保障等に関して、各加盟国に対して季節労働者の保護すべき権利に係る指針を示した。

⁹⁶ 欧州委員会が「The European Green Deal(欧州グリーンディール)」(2019年公表)(EC2019)の一環として、農業・食料システムに係る包括的戦略として示した「Farm to Fork strategy (農場から食卓まで戦略)」(2020年公表)(EC2020)においては、「特に不安定な労働者、季節労働者、無申告労働者に関して、欧州社会権の柱に謳われている主要原則が尊重されるようにすることが特に重要である。労働者の社会的保護、労働条件、住居条件、健康と安全の保護への配慮は、公正で強力かつ持続可能な食料システムを構築する上で大きな役割を果たすだろうと」されている。

労働者をめぐり受入れ国間における競争がグローバルに進展する中で、調達先多様化等により非熟練労働力の継続的な確保が図られない場合、生産構造の持続可能性に係る脆弱性が高まる可能性に留意が必要であることを示してきた。

このような状況に対して筆者は、外国人非熟練労働力への依存低下を志向するのみでは現実的でなく、あわせて、社会的・経済的観点から外国人労働者の権利保護に努め、外国人との共生、持続可能で安定的な受入れを実現し、結果として、外国人労働者受入れ国の受入れ競争力強化につなげていくことが肝要であるとの考えの下で、各国における権利保護について確認してきた。

労働者の社会的・経済的権利保護を図ることが、労働者の就労インセンティブや生活への満足度を高め、持続可能で安定的な社会・経済メカニズムの構築に資すると考えられるからである。

国際労働移動により受入れ国で就業して居住する外国人は「労働者」であると同時に、当然のことながら「人権を十分に尊重されるべき主体」である。つまり、外国人労働者は、生産など経済目的を実現するための存在に留まるものでなく、共に受入れ国で暮らし安定的な社会を形成していく主体である。

このような視点から、先行研究に依拠しながら、欧米の主要受入れ国における外国人労働者の権利保護に係る事例に基づき、社会的・経済的の実態を記載した。

他方、外国人季節労働者を巡っては、出身地域・文化、使用言語等に起因して、当該労働者が、潜在的に、労働市場や生活環境確保等において不利な立場に置かれるとの状況が存するとされる。この点について Augère-Granier(2021:6)は、「外国人の季節労働者が従事する職業は、低賃金・重労働・長時間労働・劣悪な生活環境のため、地元の労働者からは回避されることが多く」、「季節労働者の多くは、貧しく脆弱性の高い地域や社会集団の出身であることが多く、自らが有する権利を必ずしも認識していない」、加えて、「就労国における言語を理解できないことも多く、雇用主や派遣会社から厳しい立場に置かれやすい」という課題を有していると論じている。このような実態を明らかにして課題解決に取り組むためには、制度論によるアプローチ以外に、実態調査に係る文献サーベイ、筆者自身による現地調査の積み重ねが必要になる。この点は今後の研究発展における課題としたい。

日本では、従来の特定技能の枠に基づく外国人労働者受入れに加えて、技能実習制度に代わり、2027年から育成就労の枠に基づく外国人の受入れが開始され

る予定である。外国人労働者に対しての経済的・社会的権利保護の在り方は、今後日本でも一層重要な論点となる。英国を中心事例として展開した本稿における議論は、今後、日本が、外国人との共生、持続可能で安定的な受入れを実現し、結果として、外国人労働者受入れ国の受入れ競争力強化を図っていく際における示唆を提供することになると考える。

また、本稿では、英国の就労構造について、量的な議論に加えて、職業階層別（「経営者」・「労働者」の別）の議論など部分的ではあるが質的な議論も試みた。しかし、就業統計において外国人の内訳が明らかでない項目がある等の統計上の制約からより詳細な質的な議論を展開することはできていない。外国人労働者に関して、教育訓練制度、昇格・昇給システム（スキル・経験を蓄積する中で、労働者から雇われマネージャーへの昇格など、職階においてより上位のポジションを占めることができているかなど）、帰国後の連携の導入などは、当該外国人労働者の質的向上インセンティブを高めることになると考えられる。このように外国人労働力を単なる「労働力」として処遇するのではなく、共に成長し発展する、継続的な関係を構築しようとする取組みを行うことで、受入れ国における外国人との共生、持続可能で安定的な受入れの実現、結果としての、外国人労働者受入れ国の受入れ競争力強化につながると考える。このような質的な議論の展開に向けて、整備された統計は確認されていないが、現地調査等で実態解明に努め、研究発展につなげていきたい。

註

本稿は、桑原田(2023)(2022a)(2022b)(2022c)を基に、大幅に加筆したものである。

参考文献

- 内山智裕・Alan Mcgeroge・Ian Whitehead(2013)「イギリスにおける農業人材育成の現状と展望 ー農業教育機関の役割に着目してー」『農林業問題研究』(191)、pp.216-221
- 太田瑞希子(2018)「英国労働市場の変化と増大する中下層の固定化」『英国のEU離脱とEUの未来』日本評論社、pp109-129
- 桑原田智之(2023)「欧州における環境親和性の高い食料システムへの移行ー経済的・社会的な持続可能性の包含ー」『Primaff Review』(112)、pp.4-5

- 桑原田智之 (2022a)「欧州の農業分野における外国人労働力の実際と課題 —EU 農業部門における移民労働力の重要性と課題解決への取組み」『国際農林業協力 = International cooperation of agriculture & forestry』45(3)、pp.35-41
- 桑原田智之 (2022b)「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—」『Primaff Review』(108)、pp.8-9
- 桑原田智之 (2022c)「サプライチェーンの強靱性における労働と環境—英国における食料安全保障と新たな農業・環境関連政策の展開—」『令和3年度カントリーレポート(プロジェクト研究 [主要国農業政策・貿易政策] 研究資料 第9号)』、pp.1-19
- 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—」『令和2年度カントリーレポート(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)』、pp.1-22
- 桑原田智之 (2019)「英国の EU からの離脱と農業をめぐる諸問題」『世界経済評論』63(2)、pp.67-80
- 永吉希久子(2020)『移民と日本社会 データで読み解く実態と将来像』中公新書
- 堀口健治 (2019)「ヒラ(技能実習ビザ)から幹部(技術ビザ)にも広がる外国人労働力 -農業通年雇用者不足下の外国人の急速な量的質的拡大-」『農業経済研究』91(3)、pp.390-395
- 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、pp.58-85
- 労働政策研究・研修機構(2014)「域内外の労働者の移動をめぐる共通ルールの設定・強化へ」
- Augère-Granier, M. (2021) 'Migrant seasonal workers in the European agricultural sector', European Parliament Research Service.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs(Defra)(2024a) 'Structure of the agricultural industry in England and the UK at June'. <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/structure-of-the-agricultural-industry-in-england-and-the-uk-at-june> (accessed 13 July 2024)
- Defra(2024b) 'Land use, livestock populations and agricultural workforce in England at 1 June'.

- <https://www.gov.uk/government/collections/structure-of-the-agricultural-industry> (accessed 13 July 2024)
- Defra(2021) 'UK Food Security Report 2021'.
- Defra(2017) 'Structure of the agricultural industry dataset' (published on 24 July 2017)
- European Commission(EC)(2020) 'A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system', COM(2020) 381 final
- EC(2019) 'The European Green Deal', COM(2019) 640 final
- Martin, P. (2016) 'Migrant Workers in Commercial Agriculture', International Labour Organization.
- Mckinney, C.J., Coe, Sarah and Stewart, Iona(2023) 'Seasonal Worker visas and UK agriculture', House of Commons Library
- Migration Advisory Committee(MAC)(2024a)" Net migration to the UK"(updated 4 June 2024)
- MAC(2024b)" Review of the Seasonal Worker visa"
<https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-worker-visa-review/review-of-the-seasonal-worker-visa-accessible> (accessed 17 July 2024)
- Office for National Statistics(ONS)(2024a) 'Long-term international migration, provisional: year ending December' (accessed 17 July 2024)
- ONS(2024b) 'Labour market overview, UK: June 2024'
- ONS(2021) 'Labour market overview, UK: August 2021'
- Shropshire, J. et.al. (2023) 'Independent review into labour shortages in the food supply chain, Annex B - International comparison of seasonal worker schemes '
- The Migration Observatory(2024) 'Migrants in the UK labour market: an overview'(published 26 January 2024)
- UK Government, 'Farm Classification in the United Kingdom'
<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641073c8e90e076cd09acda9/fbs-uk-farmclassification-2014-14mar23.pdf>
- UK Government, 'Seasonal workers pilot review 2019'
<https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-workers-pilot-review/seasonal-workers-pilot-review-2019> (accessed 17 July 2024)

UK Government, ‘Skilled Worker visa: eligible occupations and codes’
<https://www.gov.uk/government/publications/skilled-worker-visa-eligible-occupations/skilled-worker-visa-eligible-occupations-and-codes>
 (accessed 16 July 2024)

UK Government, ‘UK Visas and Immigration’
<https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration>
 (accessed 12 July 2024)

UK Government, ‘What qualification levels mean’
<https://www.gov.uk/what-different-qualification-levels-mean/list-of-qualification-levels> (accessed 16 July 2024)

表1 英国のポイント・ベースの移民受入制度における要件とポイント

要件	必須か否か	ポイント	要件	必須か否か	ポイント
雇用者からの内定	必須	20	2万5,600ポンド以上の収入	必須でない	20
適切な技能レベルの職業であること	必須	20	移民助言委員会が指定する職業不足リストに記載された職業であること	必須でない	20
必要なレベルの英語能力	必須	10	教育水準：職業に関連した博士号(STEM分野以外)	必須でない	10
2万480ポンド～2万3,039の収入	必須でない	0	教育水準：職業に関連した博士号(STEM分野)	必須でない	20
2万3,040ポンド～2万5,599の収入	必須でない	10			

資料：UK Government, UK Visas and Immigration を基に筆者が作成した桑原田(2021)第2表を転載。

表2 食料安全保障報告書の重要構成要素

重要構成要素	内容
世界における食料の利用可能性 (Global food availability)	世界的規模での食料需給、リスク、トレンドや、これらが英国の食料供給に対していかなる影響を与えるか
英国における食料供給 (UK food supply)	英国における食料消費に対する供給源となっている主な国内生産や輸入元等に係る分析
サプライチェーンの強靱性 (Supply chain resilience)	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
家庭レベルの食料安全保障 (Household-level food security)	食料の入手のし易さ(affordability)、食料アクセス等
食料の安全性と消費者による信頼 (Food safety and consumer confidence)	食料に係る安全性、食料に関連する犯罪等

資料：Defra(2021)を基に筆者作成。

表3 「サプライチェーンの強靱性」のポイント(労働関係)

・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

・適切な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
・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
・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

・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
・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靱性があることを示した

資料：Defra(2021)を基に筆者作成。

表4 季節農業労働ビザ発給数(最大可能発給数)、発給状況の推移

		2019		2020		2021		2022	
割当数(最大可能発給数)		2,500		10,000		30,000		38,000	
季節農業労働スキームオペレーター数		2		2		4		4-5	
ビザ発給数		2,493		7,211		29,587		34,532	
充足率(ビザ発給数/割当数)		99.7%		72.1%		98.6%		90.9%	
発給対象者出身国内訳	ウクライナ	2,261	91%	6,297	87%	19,894	67%	7,318	21%
	キルギスタン	0	-	1	0.0%	304	1%	4,341	13%
	ウズベキスタン	0	-	2	0.0%	556	2%	4,233	12%
	タジキスタン	0	-	2	0.0%	980	3%	3,894	11%
	ネパール	0	-	0	-	518	2%	2,747	8%
	カザフスタン	4	0.2%	11	0.2%	391	1%	2,672	8%
	モルドバ	180	7%	285	4%	865	3%	2,230	6%
	インドネシア	0	-	0	-	0	-	1,454	4%
	ルーマニア	0	-	0	-	660	2%	1,137	3%
	ブルガリア	0	-	0	-	1,110	4%	1,029	3%
	マケドニア	0	-	0	-	123	0.4%	666	2%
	ロシア	47	1.9%	195	3%	2,276	8%	534	2%
	その他	1	0.0%	418	6%	1,910	6%	2,277	7%

資料：Mckinney et.al.(2023)p21 及び p26 を基に筆者作成。

注1：表中、%で示されている数値は、当該年のビザ発給数に占める各出身国の割合を示している。

注2：2021年の数値は、鶏肉業者、豚肉処理業者、食品輸送に係る重量物運搬車(HGV)運転手へ発給される2,015ビザの数値を含む。

注3：2022年の数値は、鶏肉業者に発給される2,000ビザの数値を含む。

表 5 2016 年における経営類型別・就業形態別就業数(イングランド)

(単位：人)

	経営者		雇われマ ネージャー	労働者			計
	経営者・配 偶者等(フ ルタイム)	経営者・ 配偶者等 (パートタ イム)		常雇(フ ルタイム)	常雇 (パートタ イム)	臨時雇 用者	
穀物	16,586	14,478	2,432	7,063	4,436	3,343	48,339
耕種農業	10,220	14,112	2,193	7,770	3,342	15,043	52,678
園芸農業	3,956	3,226	1,860	9,855	3,237	15,103	37,236
養豚専業	1,653	1,608	287	1,795	520	230	6,093
養鶏専業	2,319	1,795	897	2,879	1,548	1,010	10,447
酪農	11,188	3,978	591	5,681	3,374	1,444	26,256
家畜放牧(条件 不利地)	11,127	10,001	369	1,524	2,002	1,772	26,794
家畜放牧(低地)	22,510	27,344	1,552	5,271	5,357	3,971	66,005
混合	9,063	7,007	854	4,125	2,649	1,830	25,529
非分類	212	703	281	618	170	147	2,130
イングランド計	88,833	84,250	11,315	46,581	26,634	43,894	301,507

資料：Defra(2024a), Structure of the agricultural industry in England and the UK at June における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者が作成した桑原田(2019)第 9 表を一部加工の上で転載。

注 1：数値は 2016 年 6 月 1 日時点。

注 2：UK Government, Farm Classification in the United Kingdom によると、「穀物(Cereals)」とは、標準生産量(standard output; 平均的な農場で "通常の状態" で期待される生産量)の 3 分の 2 以上が穀物(cereals)と穀作と機械が共用できる農産物(combinable crops)の生産で占められている経営体、「耕種農業(General cropping)」とは、標準生産量の 3 分の 2 以上が耕種作物(arable crop)の生産で占められている経営体と分類されている(本稿において同じ)。

表6 2023年における経営類型別・就業形態別就業者数(イングランド)
(単位：人)

	経営者		雇われマ ネージャー	労働者			計
	経営者・配 偶者等(フ ルタイム)	経営者・ 配偶者等 (パートタ イム)		常雇(フ ルタイム)	常雇 (パートタ イム)	臨時雇用 者	
穀物	17,602	13,185	2,619	7,024	4,125	3,691	48,246
耕種農業	12,856	17,206	2,495	6,689	2,961	10,611	52,819
園芸農業	4,259	3,054	2,019	9,148	3,132	14,662	36,273
養豚専業	1,846	1,357	362	1,535	494	216	5,809
養鶏専業	2,400	1,884	805	2,438	1,027	671	9,226
酪農	10,209	3,516	728	5,085	3,167	1,074	23,779
家畜放牧(条件不利地)	11,648	10,247	437	1,301	1,659	1,431	26,723
家畜放牧(低地)	24,745	27,462	1,758	4,719	4,739	3,235	66,658
混合	8,480	5,828	719	2,993	1,882	1,370	21,272
非分類	195	714	153	374	91	68	1,595
イングランド計	94,240	84,456	12,095	41,305	23,278	37,027	292,401

資料：Defra(2024a)における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者作成。

注：数値は2023年6月1日時点。

表 7 経営類型別・就業形態別の就業者数の変化(イングランド)(2016年と比較した2023年における増減率)

	経営者		雇われマネージャー	労働者			計
	経営者・配偶者等(フルタイム)	経営者・配偶者等(パートタイム)		常雇(フルタイム)	常雇(パートタイム)	臨時雇用者	
穀物	6.1%	-8.9%	7.7%	-0.6%	-7.0%	10.4%	-0.2%
耕種農業	25.8%	21.9%	13.8%	-13.9%	-11.4%	-29.5%	0.3%
園芸農業	7.7%	-5.3%	8.6%	-7.2%	-3.3%	-2.9%	-2.6%
養豚専業	11.7%	-15.6%	26.0%	-14.5%	-4.9%	-6.4%	-4.6%
養鶏専業	3.5%	5.0%	-10.2%	-15.3%	-33.7%	-33.6%	-11.7%
酪農	-8.7%	-11.6%	23.1%	-10.5%	-6.1%	-25.7%	-9.4%
家畜放牧(条件不利地)	4.7%	2.5%	18.5%	-14.6%	-17.1%	-19.2%	-0.3%
家畜放牧(低地)	9.9%	0.4%	13.3%	-10.5%	-11.5%	-18.5%	1.0%
混合	-6.4%	-16.8%	-15.8%	-27.4%	-28.9%	-25.2%	-16.7%
非分類	-7.8%	1.7%	-45.7%	-39.5%	-46.1%	-54.0%	-25.1%
イングランド計	6.1%	0.2%	6.9%	-11.3%	-12.6%	-15.6%	-3.0%

資料：Defra, Structure of the agricultural industry in England and the UK at June における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者作成。

注：数値は各年6月1日時点で比較。

表8 経営者・雇われマネージャー・労働者の割合(イングランド)(2016年、2023年)

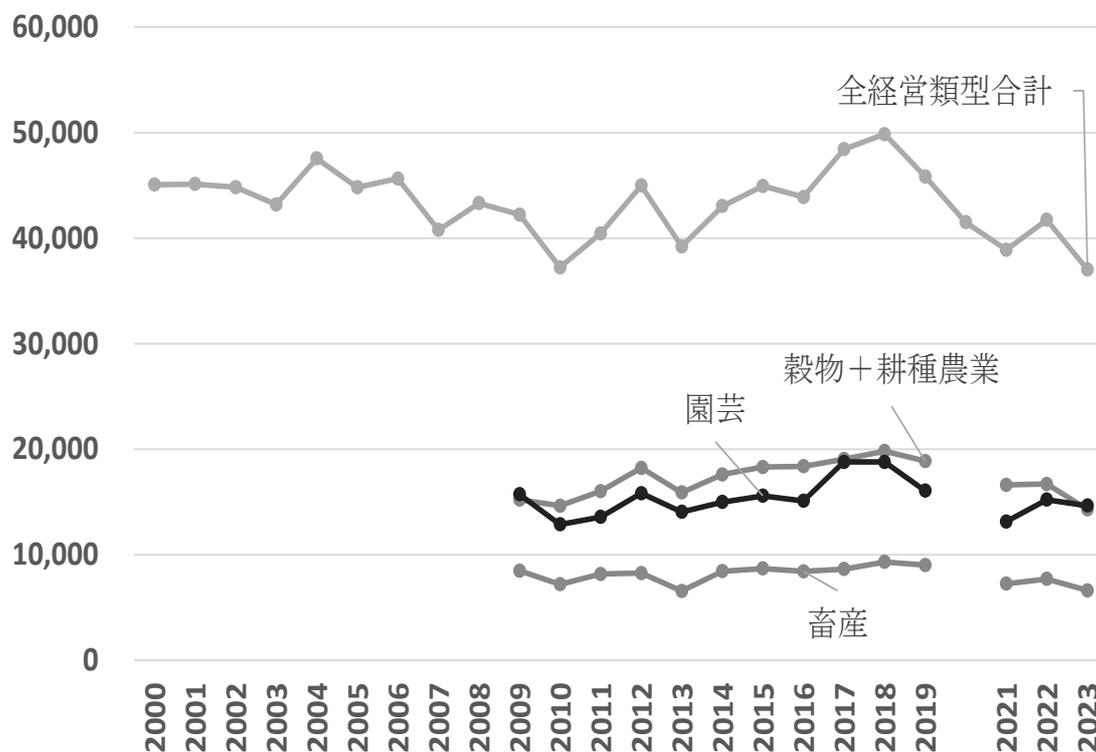
	2016年			2023年		
	経営者	雇われマネージャー	労働者	経営者	雇われマネージャー	労働者
穀物+耕種農業	54.8%	4.6%	40.6%	60.2%	5.1%	34.7%
園芸農業	19.3%	5.0%	75.7%	20.2%	5.6%	74.3%
畜産	69.0%	2.7%	28.3%	72.1%	3.1%	24.8%
イングランド計	57.4%	3.8%	38.8%	61.1%	4.1%	34.8%

資料：Defra, Structure of the agricultural industry in England and the UK at June における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者作成。

注1：数値は各年6月1日時点で比較。

注2：「経営者」は、'Agricultural workforce by farm type'における「経営者・配偶者等(フルタイム)」及び「経営者・配偶者等(パートタイム)」の合計、「労働者」は、「常雇(フルタイム)」、「常雇(パートタイム)」及び「臨時雇用者」の合計。

図1 臨時雇用者数の推移(経営類型別)(イングランド) (単位:人)

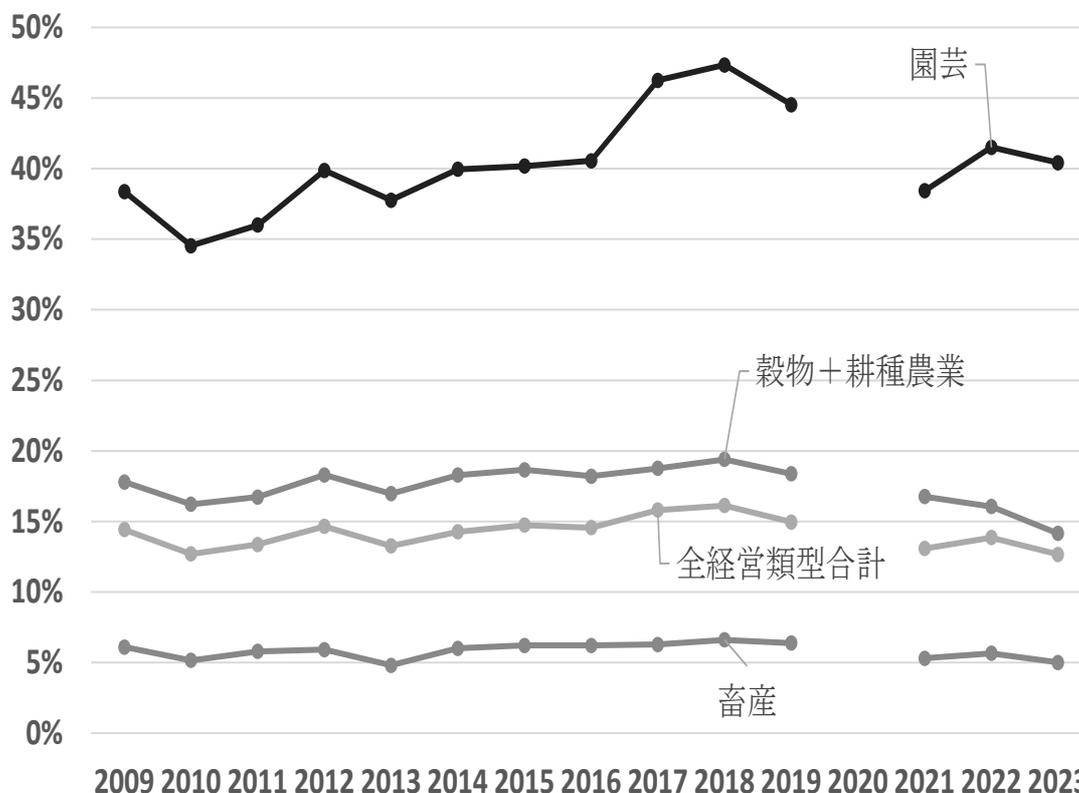


資料: Defra(2024b)及び Defra(2024a)における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者作成。

注1: 数値は各年6月1日時点。

注2: 2008年以前及び2020年は、経営類型別内訳が示されていない。

図2 臨時雇用者への依存度(経営類型別)(イングランド)



資料：Defra(2024a)における'Agricultural workforce by farm type'を基に筆者作成。

注1：数値は各年6月1日時点のものから算出。

注2：2020年は、経営類型別内訳が示されていない。

注3：依存度は、経営類型別に、臨時雇用者数を雇用者総数で除して算出。

表9 外国人季節労働に対する社会的・経済的権利保護に係る国際比較

	英国	米国	ドイツ	NZ	豪州
賃金等	<ul style="list-style-type: none"> ・時給10.42ポンド ・季節労働スキームの雇用条件 -(1)32時間の給与保証、(2)ゼロ時間契約不可。 ・ETI(倫理的取引イニシアチブ)条件-残業代: 48時間労働後1.25%支給 (これは法的要件ではなく、顧客の期待である) 	<ul style="list-style-type: none"> (1)AEWR(悪影響を与える恐れのある賃金レート)、(2)適用可能な一般賃金(prevaling wage)、(3)合意された団体交渉レート、(4)連邦又は州の法定最低賃金のうち、少なくとも最も高いものの。 	時給12ユーロ	同一労働である場合、雇用主は、同水準の経験を有するNZ市民又は住民に支払う賃金より低額であることは不可。	最低時給保証
人件費等	<ul style="list-style-type: none"> ・慣習や慣行ではあるが、宿泊施設を提供する義務はない。 ・通常、労働者は宿泊施設使用料を請求される。 ・宿泊費相殺は 国家最低賃金法制に含まれる。 ・被用者の往復旅費は被用者支払い。 ・季節労働者の扶養家族は英国で家族と合流することは不可。 	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用主は、職場への往復交通費、食費、住居費、出身国との往復旅費を負担。 ・被用者が雇用契約期間の50%を完了した時点で、雇用主は、前払いまたは他の方法で支給されていない場合、入国及び生活維持に要した合理的な費用を被用者に払い戻す義務。 ・雇用契約を完了後は、雇用主は出発地までの帰国交通費と毎日の食費を支給又は支払う義務。 ・扶養家族はH-4ビザで入国可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・慣習や慣行ではあるが、宿泊施設を提供する義務なし。 ・雇用主が家賃や食費を賃金から控除したい場合は、契約書に明記する必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・宿泊施設は雇用主が手配するが、当該費用は被用者が負担。 ・雇用主は出身国からの航空運賃の半額を負担。 	雇用主は宿泊施設と交通を手配するとともに、豪州までの往復旅費を支払う義務。
SWSへの申請費用	259ポンド	460米ドル	75ユーロ	325NZドル〜	325豪州ドル
社会保障	<ul style="list-style-type: none"> (1)被用者: 週収242ポンド以上は12%課税、967ポンド以上は2%課税 (2)雇用主: 週収175ポンド以上は13.8%課税 	労働者の支払い義務なし	短期契約(3ヶ月又は70就業日以内)では、社会保障に係る支払義務なし	情報なし	情報なし
健康保険	SWSの労働者はNHS(国民保健サービス)へのアクセス可能。被用者は追加の健康保険への加入推奨	メディケア(高齢者・障害者向けの医療保健制度)については有資格	雇用主支払い	情報なし	情報なし
ビザの期間	6ヶ月	3年間	180日中90日間	11ヶ月7ヶ月間	9ヶ月間
ビザ処理期間	3週間	75日	情報なし	9日	43日以内
SWSの人数上限	4万7千人	上限なし	情報なし	1万9千人	情報なし
出身国制限	特になし	80の国を資格国と規定	情報なし	太平洋諸国	太平洋島嶼国

資料: Shropshire, J. et.al. (2023)を基に筆者が加筆・加工して作成。

表 10 欧州各国における季節労働者の雇用スキーム、受入れ概況

	季節労働者スキームの概要	外国人労働者受入れの概況
ドイツ	・2020年にグルジアとの間で二国間取り決めに締結して季節農業労働者を確保する試み。 (ただし、ドイツの場合は、ほぼ全ての外国人労働者をEU域内労働者に依存)	・農業・園芸、林業で年間約30万人受入れ ・中東欧(特にポーランド・ルーマニア)の労働者が中心
イタリア	・送出し国ごとに季節労働者の受入れ割当数を設定して運営(クオータ制)	・40万人程度の外国人農業労働者
フランス	・送出し国との二国間協力関係に基づいて管理・運用	・約27万6千人の季節労働者。大部分はモロッコ出身労働者
スペイン	・送出し国における集団的雇用管理(gestión colectiva de contrataciones en origen)の仕組みを通じて季節労働者を雇用。送出し国との二国間取り決めにに基づき、送出し国における管理・運用に依拠する仕組み	・約15万人の季節労働者。大部分はモロッコ出身労働者。その他チュニジア等
スウェーデン	・送出し国との二国間協定の締結は行っていないが、自国企業で雇用されるベリー類の収穫者・成育者に対して特別就労ビザを発給	・タイ(約3千~5千人)からの季節農業労働者に大きく依存。ベリー類収穫等
ポーランド	—	・ウクライナからの季節農業労働者に大きく依存。ベリー類・リンゴ収穫等
英国	・2019年に季節労働パイロットスキームを導入し、ウクライナ等の旧ソ連諸国、東欧諸国、アジアなどから受入れ。	・季節労働パイロットスキームスキームに基づき、34,532人を受入れ(2022年) ・果樹・園芸部門中心 (EU離脱前は、約7万5千人程度の季節労働者を受入れ。そのほとんどはEU加盟国(ルーマニア・ブルガリアが主)から受入れ)

資料：Augère-Granier (2021) 及び桑原田 (2022c) に基づき筆者作成。

第 2 部

建設業分野の動向

第8章

建設分野における特定技能制度の将来性に関する一考察

ー全国初の特定技能2号取得に係る

ケーススタディを中心としてー

元国土交通大学校長

神山 敬次

(研究協力者)

エコ・プロジェクト協同組合副理事長

澤村 美喜

(研究協力者)

1. 序論

1.1. はじめに

建設業界や物流業界において、本年4月から始まった「時間外労働の上限規制の原則適用」は大きな転換であり、担い手不足の解決は待ったなしの状況となった。円安で逆風が吹いている中でさえ、我が国にとって外国人労働者の確保は重要なテーマの一つである。

人材不足を解消するために、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的として、2019年4月に導入された特定技能制度について、これまで筆者神山は、国土交通省OBの立場から建設分野の外国人雇用政策に特化し、何度か考察を執筆してきた。一方、今回共同執筆することとなった筆者澤村は、監理団体・登録支援機関の役員として、数多くの建設企業や外国人建設労働者とかかわり、特に2022年4月13日に、全国初の在留資格「特定技能2号」を取得した翁飛（Weng Fei）氏とその雇用主であるコンクリートポンプ株式会社を支援してきた実績をもとに、その経緯や課題を中心に検証することとなった。

世の多くの人たちは、「特定技能 2 号」資格を取得するのは、早くても、特定技能 1 号の就労期間 5 年を全うし実務経験を十分経た 2024 年くらいであろうと予測していたため、筆者神山の周囲には、「制度開始からわずか 3 年で、なぜ誕生できたのか」という驚きの声が上がった。その後も徐々に「特定技能 2 号」を取得する外国人が増え、出入国在留管理庁によると、2023 年 12 月末には、建設分野で 30 人、造船・舶用工業分野で 6 人、製造三分野¹で 1 人となっている²。本稿では、その 5 年を経ることなく、いかに特定技能 2 号取得者が生まれたのかに関するケーススタディを中心に据え、併せて建設分野の最新の事情を含めて記すこととした。

そこで、第 2 章として、建設分野の特定技能制度を取り巻く国や関係機関の取組みなどをまとめ、第 3 章として、翁飛氏が日本初の特定技能 2 号を取得した経緯と課題について本人と雇用主の聞き取り及びエコ・プロジェクト協同組合の実体験をもとに検証する。そして、第 4 章として、特定技能制度においては草分け的な存在である「建設分野」の将来展望について若干の提言をまとめてみる。更に、建設分野が「外国人労働者の受入れ政策」においてトップランナーになり得る「考え方」や「事例」などについても論考を加えてみた。

筆者神山による 2023 年 1 月の報告書³から、わずか 1 年しか経っていないのに、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」⁴（以下、「有識者会議」とする）を始め、これほど多くの課題や論点を集中的に議論した会議は、これまで法務省にはなかったのではなかろうか。有識者会議から提出された資料や関係団体のヒヤリング資料等は膨大なものであり、筆者にとっても大いに勉強になる 1 年であったといえよう。また議論の末に、「育成就労制度」という新たな受入れ政策が打ち出されるなど、変化の速度が速い状況であり、これらを詳しく考察することは時期尚早だが、いくつか気づきの点についてもコメントしてみたい。

¹ 素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野。2023 年 8 月に「特定技能 2 号」の対象職種に追加された。

² 出入国在留管理庁 特定技能在留外国人数（令和 5 年 12 月末現在）概要版

³ 神山敬次（2022）参照

⁴ 外国人材を適正に受け入れる方策を検討し、関係閣僚会議に対して意見を述べることを目的として、2022 年 11 月 22 日に日本政府によって設置された有識者会議。16 回にわたり開催された有識者会議での議論を踏まえた最終報告書が、2023 年 11 月 30 日、関係閣僚会議の共同議長である法務大臣に提出された。

なお、本稿における提言や意見の部分は、組織に属するものではなく、筆者らの個人的な見解であることを申し添える。

1.2. 先行研究と目的

特定技能制度に関する先行研究は、特定産業分野ごとのものが多い。代表的な研究として山口恵子(2019)⁵は、宿泊業では「特定技能」と実際の仕事上の技能との間には相当のギャップがあるとし、結局、使い勝手のよい下層労働力が「日本人」から外国にルーツを持つ人々に置き換えられたようにみえると述べている。恵羅さとみ(2021)⁶は、建設労働を擁する日本とアメリカの共通課題の比較を通じて、日本の建設労働組合では、コミュニティレベルでも技能実習生を中心とする建設労働者への働きかけが限定的であると言及している。加茂浩靖(2022)⁷は、介護分野の受入れの中心は大都市圏で、次いでその周辺地域であるが、北海道、東北地方、中国地方の日本海側、九州地方の中南部での受入れは相対的に少ないと地域的特性について検証するなど、業界特有の現状を分析している。

また、「特定技能2号」については移民政策との関連と結びつける研究が多く、その先行研究は寺崎克志(2020)や上林千恵子(2020)がこと新しい。前者は、「特定技能2号については、家族の呼びよせが可能であり、実質的な移民となる可能性が高い」と説き、後者は、特定技能制度には3点(「受け入れ人数に数値目標が初めて導入されたこと」「受け入れ業種あるいは受け入れ職種の限定がみられること」「受け入れた外国人労働者の定住化の可能性について初めてこの特定技能制度が取り上げたこと」)の移民政策に必須の要因が盛り込まれている、と説いた。なお、「特定技能2号」に特化した先行研究は管見の限り見当たらない。

そこで本稿では、外国人の雇用制度をけん引してきたといえる「建設分野」が、果たすべき役割や今後の方向性について検証する。具体的には、「特定技能2号」を輩出したコンクリートポンプ株式会社の13年にわたる人材育成への取り組みや成果とともに、監理団体・登録支援機関の機能がもたらす相関関係について検証し、その過程でみえた「技能実習制度」と「特定技能制度」における建設業界

⁵ 山口恵子(2019) 参照

⁶ 恵羅さとみ(2021) 参照

⁷ 加茂浩靖(2022) 参照

特有の課題を明らかにし、建設分野における施策設計の一助とすることを目的とする。そして、真に外国人労働者が活躍できる共存共栄社会の構築に一石を投じたいと願う。

1.3. 特定技能制度の概要

人手不足が著しい特定産業分野を対象に、2019年4月1日に開始した特定技能制度は、二つの在留資格から成り立っている。それは、在留期間が通算で最大5年までの「特定技能1号」と、在留期間の上限がなく家族の帯同ができる「特定技能2号」である。

開始当時の特定産業分野は14分野であったが、2022年5月25日に、3分野に分かれていた製造業分野を、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野として1つに統合し12分野となった。また、12分野のうち、「特定技能2号」の対象分野は建設分野と造船・船用工業分野の2分野であったが、2023年8月31日付で10分野が追加され、介護分野以外の11分野で「特定技能2号」への門戸が開いた。更に、2024年3月29日付で、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野を「工業製品製造業分野」に改称し、鉄鋼業、陶磁器製品、繊維業、印刷業、梱包業などが取り扱うことが可能となることに加え、新たな特定産業分野（特定技能1号のみ）として、「自動車運送業」、「鉄道」、「林業」、「木材産業」が追加され、全部で16分野となることが公表された⁸。

「特定技能1号」の在留資格を取得するには、①日本語能力試験N4と分野別特定技能1号試験に合格する「試験ルート」、又は、②3年間の技能実習を良好に終える「技能実習ルート」の二つの方法がある。建設分野の分野別特定技能1号評価試験（上述①）については、他の分野よりも遅れて、2020年8月に初回を実施している（例えば飲食料品製造業分野は、2019年9月までに3回実施済み）。

「特定技能2号」の在留資格を取得するためには、③分野別特定技能2号試験、又は、④技能検定1級又は技能検定単一等級のいずれかに合格する必要があるが、建設分野については、これらに加え、班長または職長として、国交省が定める期間（職種に応じて0.5～3年）の実務経験を経て、キャリアアップシステ

⁸ 2024年3月29日閣議決定により「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」を変更。

ム（以下、「CCUS」とする）⁹のレベル3相当（技能レベル別に4段階）の技能に達する必要がある。

そして、「特定技能1号」の在留資格を取得している外国人（以下、「1号特定技能外国人」とする）に対する支援は、労働条件の説明や公的手続等への同行・補助のほか、職場や生活上の相談応需など10項目が義務化されている。これらの支援は、雇用主である特定技能所属機関に求められているが、その支援体制が整わない場合などには、法務省の審査を受けた登録支援機関へこれら全部を委託することができるようになっている。

なお、「特定技能2号」を取得している外国人（以下、「2号特定技能外国人」とする）に対しては、1号特定技能外国人のような活動支援は義務化されていない。

2. 建設分野の特定技能をめぐる最近の状況

2.1. 国土交通省の主な動き

国土交通省（以下、「国交省」とする）では、外国人労働者に「選ばれる建設業」であり続けるための取組みを積極的に行っている。

その一つは、2017年に東京五輪や震災復興支援による一時的な建設需要の増大に対応するために時限的措置として創設された「外国人建設就労者受入事業」（以下、「建設就労者制度」とする）の一環として開始した「優秀外国人建設就労者表彰」（局長表彰）を、2023年から国交大臣表彰へ格上げしたことだ。この表彰制度は、当該事業によって受け入れられた「外国人建設就労者」の優秀者を表彰するためのものであったが、2022年に「特定技能2号」が誕生したこともあって規模を拡大したようである。また、表彰制度の名称を「外国人労働者をつくる建設未来賞（国土交通大臣賞）」と変え、外国人建設技能者個人だけでなく、新たに受入企業と団体も表彰対象としたことにも意義があるだろう。これにより、2023年12月には、外国人建設技能者部門で7名、受入企業／団体部門で延べ9社が受賞している。

二つ目は、労働条件の改善や失踪者数の高止まり等に対応するため、建設分野のみに求められている「建設受入計画」を2023年8月からオンライン化し、「外国人就労管理システム」として稼働充実してきたことだ。国交大臣による認定については、かねてから特定技能所属機関自らが行う手続きが複雑

⁹ 運営主体は一般財団法人建設業振興基金。

で、審査には時間がかかるとの指摘があり、いまだ申請してから大臣認定を受けるまでに2ヶ月強程度かかるようだが、国交省地方整備局の人員不足を補完し得るペーパーレス化に踏み切った意義は大きい。

三つ目は、2023年度から、建設技能者全般を対象とするCCUSへの登録が原則義務化されたことだ。CCUSとは、建設技能者の就業実績や保有資格、社会保険の加入状況を登録し、技術・経験の適切な評価、公共工事の品質向上や建設技能者の賃金上昇につながる好循環につなげるシステムである。1号・2号特定技能外国人を雇用する特定技能所属機関が、CCUSに未登録である場合は、在留許可が下りない。登録するとキャリアアップカードが授与され、出入国在留管理庁発行の在留カードとともに、外国人建設技能者にとっては必携のアイテムとなっている。現在、公共工事を中心に、CCUS制度を活用し入退場管理を行う建設現場が徐々に増えてきており、外国人建設技能者の技能レベル向上・キャリア形成につながるものと期待している。

四つ目は、建設分野における業務区分を、細分化していた19区分を2022年8月から3区分（土木、建築、ライフライン・設備）へ統合拡大されたことだ。この大括りの3区分は、日本人の建設技能労働者には適用されていない「多能工」として活躍できるという道であり、画期的な先行トライアルであったと評価できよう。

2.2. 建設人材育成機構(略称 JAC)の取組み

特定技能所属機関が1号特定技能外国人を受け入れるためには、特定産業分野の所管省庁が設置している協議会に加入しなければならないが、建設分野のみ、建設業者団体が共同で設置する（一社）建設人材育成機構（以下、「JAC」とする）への間接的な所属が求められている。

政府基本方針¹⁰による協議会の役割は、「構成員の連携の緊密化を図り、各地域の事業者が必要な特定技能外国人を受け入れられるよう、制度や情報の周知、法令遵守の啓発、地域ごとの人手不足の状況を把握しての必要な対応等を行う」とされている。JACでは、コロナ禍が明けた2023年4月から受入れ支援サービスの新設や拡充が相次いで打ち出されている（表1参照）が、海外から

¹⁰ 特定技能の在留資格に係る制度の適正な運用を図るために定める特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針（出入国管理及び難民認定法第2条の3）

の渡航を制限した水際対策の影響もあり、特定技能外国人数が伸び悩んだことへの対応策という一面や、JAC への加入が実質義務化されていることへの対価・付加価値の拡充という一面もあるだろう。

表1 JACによる特定技能外国人の受け入れサポートサービスの新設・拡充内容(2023年～)

支援メニュー	適用時期	支援内容
一時帰国支援	4月1日から新設	1号特定技能外国人が母国に一時帰国する際の費用として1人につき5万円を支給
CCUS手数料支援	4月1日から新設	特定技能外国人を雇用する事業者のCCUS管理者ID利用料(年1万1400円)、1号特定技能外国人の能力評価手数料(4000円)を全額負担
教育訓練支援	3月22日から拡充	就労を希望する外国人を対象とした基礎教育・採用活動に取り組む正会員団体の研修・講習を全面支援(上限無しに拡充)
		就労中の特定技能外国人を対象にスキルアップ技能研修に取り組む正会員団体の研修・講習を全面支援(上限無しに拡充)
		就労中の特定技能外国人や技能実習生を対象とした特別教育・技能講習受講と資格取得の支援(正会員団体は最大年200万円、賛助会員は1人最大3万円・対象人数最大3000円に拡充) ※厚生労働省の建設労働者技能実習コースを受講し、中小企業建設事業主として経費助成を受けた場合に限る
日本語講座	順次、充実化	1号特定技能外国人向けに初級・準中級・中級・上級の4コースを用意。受講機会の拡充など検討
受入れ後講習支援	3月1日から新設	特定技能外国人受け入れ後に義務付けられている国際建設技能振興機構(FITS)主催講習の受講料(1人当たり1万5400円)を全額負担

資料：JACホームページ情報等から筆者作成

また、同年7月からは、特定技能評価試験の実施も本格化している。建設分野特定技能1号評価試験（土木、建築、ライフライン・設備の3区分）の試験実施が、国内では東京、大阪のみならず、北海道、仙台、福岡、広島、熊本、愛媛でも始まり、海外ではインドネシア、フィリピンの2か国が毎月実施し始め、順次11か国の複数都市での実施へと拡大している。この試験は、学科・実技ともに、CBT（Computer Based Testing）方式を採用し、プロメトリック社¹¹に委託されている。また、2023年11月からは同2号評価試験も始まり、これによる試験合格者も出始めている。なお、建設分野の「特定技能2号」取得者は、出入国在留管理庁の公表では30人（2023年12月末）とされているが、これは後述する翁飛氏を含めた「技能検定ルート（第1章3の④）」合格を経た2号取得者である。これに加え、JACによる公表資料によれば、2024年に入ってから、「評価試験ルート（第1章3の③）」により、土木20人、建築13人、ライフライン・設備6人の合計39人（2024年1月～3月25日現在）の合格者が出ており、このルートを経た特定技能2号取得者も既に出てきていると聞く。

更に、JACでは、2024年以降、建設分野で働く1号特定技能外国人を対象に、現場・日常生活におけるコミュニケーションの円滑化を支援するため、受講費無料の日本語講座に力を入れている。これら支援策の効果を期待したい。

（表2参照）

¹¹ プロメトリック社は、試験配信・評価ソリューションのプロバイダーとして180カ国、6,000カ所に試験会場を持つ米国の企業。日本法人としてプロメトリック株式会社が設立されている。

表2 JACによる2024年以降の日本語講座の実施概要

コース名称	開催形式	コースの特徴	開講時期・申込期限
やさしい日本語講座	オンライン	初級・準中級・中級・上級の4コースを用意。各コース定員10人の少人数制。全20回で月、水曜日に実施	2024年2月7日開講(申込みは1月15日まで)
サンデー日本語教室	対面(オンライン可)	日曜日に全国各地で対面開催。オンライン参加も可能	大阪、京都の2会場 2024年1月28日開講(申込みは1月12日まで)
N4～N2を目指す日本語講座	オンライン	日本語能力試験N4～N2の合格を目標とした講座。全50回で中期のキャリア形成を支援	2024年1月22日開講(申込みは1月11日まで)

資料：2023.03.22及び2023.12.28付建設工業新聞の記事に基づき筆者作成

2.3. 国際建設技能振興機構(略称FITS)の取組み

国交省が認定した「適正就労監理機関」である(一財)国際建設技能振興機構(以下、「FITS」とする)は、JACからの委託を受ける形で、すべての特定技能所属機関に対し、国交省から認定された「建設受入計画」に従って適正な受入れを行っていることを第三者的な立場から確認するため、計画的に巡回指導を行っている。その際、特定技能所属機関の責任者と1号特定技能外国人に対し個別に面談を実施。気が付いた点には助言を、また法令違反があれば文書及び口頭で改善指導を行っている。また、重大な違反(労働法違反、人権侵害等)がある場合には、JAC会員の除名処分をはじめ国交省による認定取消もあり得る。ただし、厳しい審査基準によって「建設受入計画」を認定している効果もあり、JACによる除名処分企業は今のところないと聞く。

またFITSは、同じくJACからの委託により、1号特定技能外国人から登録支援機関や特定技能所属機関を介さずに「直接」相談や苦情を受け付ける無料の母国語相談ホットラインを開設している。日曜日を含みフリーダイヤルによる電話相談ができ、メール相談であれば24時間受付が可能だ。2023年末現在で対応可能な言語は、英語の他、中国語、ベトナム語、インドネシア語、フィリピン語、カンボジア語、ミャンマー語となっており、徐々に言語数を拡充している。具体的な数値データは入手できないので定量的な評価は難しいが、一

定の効果があるものと思われる。こちらも引き続き注視していくことが必要だ。

2.4. 建設分野の特定技能に関する数値

厚生労働省によれば、外国人労働者の総数が 2023 年 10 月末に 200 万人を突破した。そのうち建設業をみると、2023 年の外国人労働者数の対前年増加率が 24.1%と、他の分野を抑えて最も高くなっている（表 3 参照）。これは、2022 年 6 月時点の技能実習生総数 327,689 人のうち、建設関係（22 職種 33 作業）における技能実習者数が 72,039 人（法務省出入国在留管理庁調べ）と「その他」を除いた職種の中で最も多いことに加え、2023 年 12 月末時点の建設分野における特定技能外国人数が 24,463 人と、特定産業分野別では 12 分野中 4 番目に多くなっていることからみとれる（図 1 参照）。

一方、外国人労働者の在留資格別では、「身分に基づく在留資格」が 615,934 人と最も多く、次いで高度な知識・技術を持つ専門的・技術的分野の在留資格が 595,904 人、そして「技能実習」が 412,501 人と続く（表 4 参照）。なお、「建設就労者制度」によって受け入れられていた外国人建設就労者は、在留資格「特定活動」が付与されていたが、当該制度は 2023 年 3 月末に時限的措置の終期を迎えているためこの数値には含まれていない。

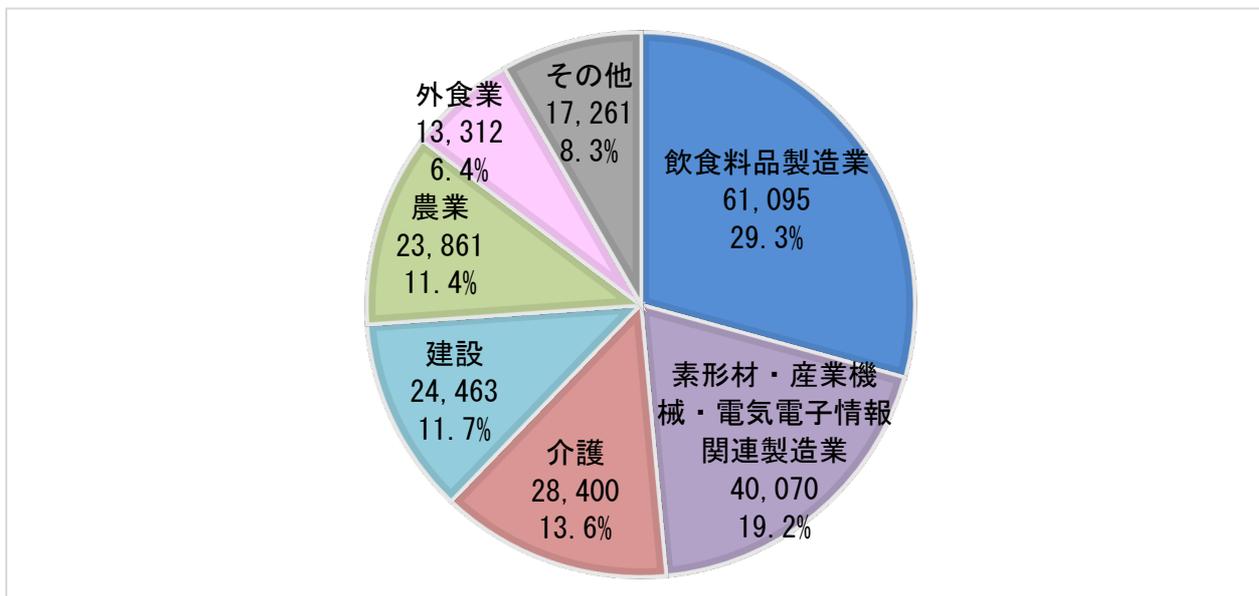
表3 主な産業の外国人労働者数の対前年増加率の推移(単位:人)

産業分類	2020年	2021年	2022年	2023年
外国人労働者総数 (カッコは対前年増加率)	1,724,328 (4.0%)	1,727,221 (0.2%)	1,822,725 (5.5%)	2,048,675 (12.4%)
建設業	110,898 (19.0%)	110,018 (-0.8%)	116,789 (6.2%)	144,981 (24.1%)
製造業	482,002 (-0.3%)	465,729 (-3.4%)	485,128 (4.2%)	552,399 (13.9%)
情報通信業	71,284 (5.5%)	70,608 (-0.9%)	75,954 (7.6%)	85,401 (12.4%)
卸売業、小売業	232,014 (9.2%)	228,998 (-1.3%)	237,928 (3.9%)	263,555 (10.8%)
宿泊業、飲食サービス業	202,913 (-1.8%)	203,492 (0.3%)	208,981 (2.7%)	233,911 (11.9%)
教育、学習支援業	71,775 (1.2%)	73,506 (2.4%)	76,854 (4.6%)	80,033 (4.1%)
医療、福祉	43,446 (26.8%)	57,788 (33.0%)	74,339 (28.6%)	90,839 (22.2%)
サービス業 (他に分類されないもの)	276,951 (3.9%)	282,127 (1.9%)	295,700 (4.8%)	320,755 (8.5%)
その他	233,045 (4.0%)	234,955 (0.8%)	251,052 (6.9%)	276,801 (10.3%)

注) 各年10月末時点、産業分類は、日本標準産業分類(平成25年10月改定)に対応している。

出典: 厚労省 「外国人雇用状況」の届出状況概要版(2023年10月末時点)から筆者作成

図1 分野別特定技能外国人数の推移 2023年12月末 208,462人（速報値）（単位：人）



出典：法務省 有識者会議(第8回、2023年6月)資料から筆者作成

表4 在留資格別外国人労働者数

在留資格	2023年10月末	
外国人労働者総数		2,048,675
専門的・技術的分野の在留資格 注)		595,904
うち技術・人文知識・国際業務	366,168	
うち特定技能	138,518	
特定活動		71,676
技能実習		412,501
資格外活動		352,581
身分に基づく在留資格		615,934

出典：厚労省 「外国人雇用状況」の届出状況概要版（2023年10月末時点）から筆者作成

注)「専門的・技術的分野の在留資格」には、在留資格「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「高度専門職1号・2号」、「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」、「特定技能1号・2号」が含まれる。

また、建設分野の技能実習生の失踪者数は、2018年では失踪率約8%程度と全業種平均2%に比べて高いとされてきた¹²。しかし、2021年の調べでは全業種では変わらず約2%なのに対し、建設分野の失踪率は約6%と減少傾向にある¹³。一方、1号特定技能外国人については、全分野での行方不明者率は0.14%と低いですが、建設分野でも同様に0.14%程度であり、技能実習生のように突出していない¹⁴。二つの制度を数値で単純比較することはできないが、他分野の失踪率と同値であることから、建設分野での各種取組みが一定の効果を発揮しつつあるといえるのではないだろうか。

更に、特定技能制度には経済情勢を加味した「受入れ見込み数（特定技能1号）」が定められているが、2019年の開始当初に公表された建設分野の数値は40,000人だったが、コロナ禍もあって34,000万人へと下方修正された。しかし、前述したように2023年12月末時点の建設分野における特定技能外国人数が24,463人であり、見込み数を達成するには少し不足している。筆者神山（2023）は、この見込み数は、精緻に推測したというよりも、労働力不足を補うために算出された数値であり、いわば参考数値という位置づけと考えたほうがよいと考えている。それ以上に、約5年前には想定されなかった「特定技能2号」取得者を30人（法務省調べ、2023年12月末）も輩出している成果を大いに評価したいと考える。

3. 全国初の特定技能2号取得に至る経緯と課題

3.1. 人材育成への取組みとその効果

「建設分野」には、他の特定産業分野にはない強みがある。繰り返しとなるが「特定技能2号」という未知数の在留資格が、特定技能制度の開始当初から設定されていたことである。

筆者澤村は、当初からこの「特定技能2号」を目標にして取り組んでいた1号特定技能外国人や建設企業が一定数存在していたことを承知している。その最たる例として、本稿が取り上げる「翁飛氏」であり、その雇用主である「コンクリートポンプ株式会社」である。本章では、同社が、20年以上にわたって技能

¹² 国交省資料参照

¹³ 2023年法務省有識者会議、第8回資料等参照

¹⁴ 2023年法務省有識者会議、第8回資料等参照

実習生を受け入れ、その途中でキャリアアップの重要性に気づき、「信頼関係の構築」と「共通目標の設定」という良好なリレーションシップを築いた過程を検証する。加えて、同社の「人材育成計画」の始動を受け、登録支援機関として取り組んできた「新領域への挑戦」や「新たな課題の解決」といった後方支援体制の事例を説明し、日本初の「特定技能2号」の誕生に至る経緯と課題を検証する。

3.1.1. エコ・プロジェクト協同組合(登録支援機関)

翁飛氏は、エコ・プロジェクト協同組合（以下、「本組合」とする）が協定を結んでいた、中国江蘇省南京市の送出機関を通じて、コンクリートポンプ株式会社を受入れ企業とし「技能実習1号」の在留資格で2010年11月に来日した。当時の技能実習制度は、3年で帰国しなければならない制度であったため、入職する技能実習生に高度な技術を教えられず、建設業界では手元（職人の補助者）として使うことが常態化していた。そのような背景から、優秀な技能実習生に出会えたとしても、技能実習計画の範囲よりも高い技術を教えることに意味がないと考える時代であった。

それが一変したのが、前出の「建設就労者制度」である。これは、即戦力となり得る外国人材を確保する観点で、建設分野の技能実習を修了して一旦本国へ帰国した後に再入国し、受入建設企業との雇用関係の下で建設業務に従事することができる、いわば人材不足を補う革命的な制度設計であった¹⁵。受入建設企業は、国交大臣が認定する「特定監理団体」と共同で適正監理計画の作成が義務付けられた。この「特定監理団体」の第1号団体にエコ・プロジェクト協同組合が認定されたことによって、2015年5月12日、折しも翁飛氏は本制度による国内初の入国者となったのである。

その後、「建設就労者制度」の利用が浸透してくると、受入建設企業では、自社で受け入れた優秀な技能実習生を再雇用できる「技能実習制度の延長策」と捉えるようになっていった。しかし、本組合は、「建設就労者制度」の要件となっていた「技能実習で修得した技能等と同一業務へ従事すること」が必要であることに傾注し、受入建設企業の同意を得たうえで、制度上は任意であった（技能実習生向けの）技能検定や技能実習評価試験の上位級¹⁶の受検計画を「適正監理計

¹⁵ 国土交通省「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」（平成26年11月）参照

¹⁶ 技能検定は、随時3級、随時2級。技能実習評価試験は、専門級、上級の順に、実技試験のみ又は実技試験と筆記試験の両方を選択して受験。

画」に組み込んだのである。その後、実際に都道府県職業能力協会等の実施機関と調整を図り、積極的に受検手続きを進めていった経緯がある。

その結果、本組合が、2015年度から2022年度の「建設就労者制度」の運用期間9年間において支援した97人のうち、71.1%が上位級を受検し、うち、随時3級¹⁷と専門級の実技・学科の両方又は実技の合格率が98.3%、随時2級は45.5%と多くの合格者を輩出したのである。なお試験の合格は、技能実習制度が法制化し、各試験が義務化された2017年よりも2年も前のことである。本組合ではこれより、コンクリートポンプ株式会社をはじめとする多くの会員企業において、「外国人労働者が資格を取得して現場の重要な業務を担う」といった好循環が標準化されていったのである。

そして、本組合は、2017年以降の「技能実習制度」についても、実習実施者に対して試験合格による資格取得を重視し、不合格時の再試験を徹底する取組みなどによって、技能検定・技能実習評価試験の実技試験合格率を、随時3級と専門級96.8%、随時2級と上級64.6%と高い水準を維持したのである¹⁸。

こうした取組みが、コンクリートポンプ株式会社の「人材育成計画」の成功のきっかけになったことは言うまでもない。その後、翁飛氏は2021年1月に特定技能1号取得を経て、同年3月に技能検定1級に合格、翌年1月に職長としての実務経験が1年に達し特定技能2号への移行が現実味を帯びたため、本組合は、名古屋出入国在留管理局の申請等取次資格¹⁹を有する登録支援機関として、同年2月に在留資格変更手続を先行申請し、合わせて国交省やJACに対し、特定技能運用要領の改正を要請した。具体的には、特定技能2号の技能水準・評価方法について、技能検定1級合格と共に職長（班長）としての実務経験の詳細について明文化するよう要望し、その結果2022年4月1日に改訂された。そして、同月13日には翁飛氏の「特定技能2号」の在留資格を得ることができたのである。

¹⁷ 通常の技能検定は前期または後期に実施されるが、入国時期が異なる技能実習生の場合は、随時に実施されることから、「随時3級」「随時2級」と称している。

¹⁸ 全国のR4年度の技能実習生専用の技能検定実技試験の合格率は、随時3級85.6%、随時2級51.2%である。(2023年8月10日 厚生労働省公表)

¹⁹ 申請等取次制度、地方出入国在留管理局長が適当と認める受入れ機関等の職員等について、外国人本人の申請等の取次ぎを行うことを可能とする制度

3.1.2. コンクリートポンプ株式会社(特定技能所属機関)

コンクリートポンプ株式会社は、コンクリート圧送工事業を営む建設会社である。従業員数は、日本人 13 人、技能実習生 7 人、1 号特定技能外国人 3 人、2 号特定技能外国人 3 人の合計 26 人と半数を外国人労働者が占めている²⁰。同社が、「人材育成計画」を進めるうえで、技能実習生や特定技能外国人たちとの信頼関係の構築に多くの時間を使ったのは想像に難くないが、「特定技能 2 号」の在留資格を 3 人が取得した実態に鑑み、どのような行動がこれらにつながったのか、同社から具体的に聞き取りを行った。その内容を、次のとおり列記する。

- イ) 毎朝、外国人労働者に声を掛け、細かい表情の変化を察知しフォローする。
- ロ) 食事会や旅行などでコミュニケーション・モチベーションの向上を図る。
- ハ) 「この会社で働けば、安心して稼ぐことができること」を定期的に伝える。
- ニ) 平均賃金以上の給与や定期的な昇給、資格取得に関する奨励を設ける。
- ホ) 有給休暇は、ほぼ 100%取得を勧め、個室の寮を整備している。
- ヘ) 不安・不満・改善点などは直接聞き取り、金銭で解決できることは速やかに実行する。
- ト) 技能検定上位級の挑戦は褒章や昇給を前提に「お願い」をし、自身の意思で判断させる。
- チ) 試験勉強は、仕事の空き時間や休日を利用し、会社がサポートする。

また、コンクリート圧送施工の業務を行ううえで必要なコンクリートポンプ車特別教育や、フルハーネス型墜落制止用器具特別教育、足場の組立等作業従事者の特別教育などの資格は、技能実習生として雇用開始後、早い段階で取得させている。更に、現場への移動手段や快適な生活環境を維持するために、普通・中型・大型の自動車運転免許を随時取得していったのである。同社は、自動車学校への入校、外免切替手続、受験資格特例教習等の費用をすべて負担している。これによって外国人労働者たちは、自由に使うお金ができたことや、日本語会話が身に着いたこともあって、公私共に充実し日本での生活を心から楽しむようになっていったのである。

同社の技能実習生の受け入れは古く、2001 年から中国人の研修生・技能実習生を受け入れている。本組合が監理団体となった 2010 年以降も中国人に特化し

²⁰ 2024 年 2 月 9 日現在

ていたが、その後2018年3月には、中国からインドネシアに送出し国を変更している。そうした中であっても、同社の「人材育成計画」を継続して実施した結果、「コンクリート圧送施工」という重労働な業務であるにもかかわらず、技能実習1号の求職応募者に困ることはなく、より良い人材を採用できるようになっていた。また、2022年4月に、翁飛氏が「特定技能2号」の在留資格を取得すると、その成功事例にあやかるため、更に多くのインドネシア人が同社の求人募集に手を挙げるようになっていったのである。

言うまでもないが翁飛氏は、後輩の中国人・インドネシア人たちに慕われている。それは、翁飛氏の優れた人格もさることながら、日本人を含む社内の共通語が「日本語」だったことで、効果的なコミュニケーションにより信頼関係を築いていったことも大きく影響していると考えている。

翁飛氏は、このようにして高い技術力と周囲の信頼を合わせ持った「特定技能2号」という定着性の高い在留資格身分を得たのである。その同氏の経歴は次のとおりである（表5参照）。

表 5 翁飛氏の経歴

在留期間	在留資格	年数	資格・表彰	
2010.11 ～ 2011.11	技能実習1号	1年	2011.3	コンクリートポンプ車特別教育修了
2011.11 ～ 2013.11	技能実習2号	2年		
2015.5 ～ 2018.5	建設就労 (特定活動)	3年	2018.3	技能検定2級(コンクリート圧送施工2級技能士)
			2018.3	国土交通省 優秀外国人建設就労者表彰(1回目)
2018.11 ～ 2020.11	技能実習3号	2年	2018.12	外免切替による普通自動車免許取得
			2019.7	フルハーネス型墜落制止用器具特別教育修了
2020.11 ～ 2022.4	特定技能1号	1年4 か月	2021.1	職長・安全衛生責任者教育修了
			2021.2	コンクリートポンプ作業従事者危険再認識教育修了
			2021.3	技能検定1級(コンクリート圧送施工1級技能士)
			2021.11	ずい道等の掘削覆工等の業務、特定粉じん作業、酸素欠乏危険作業特別教育修了
			2022.3	国土交通省 優秀外国人建設就労者表彰(2回目)
2022.4 ～ 2023.12	特定技能2号	1年8 か月	2022.7	受験資格特例教習により大型自動車免許取得

資料：翁飛氏の同意を得てコンクリートポンプ株式会社から提供

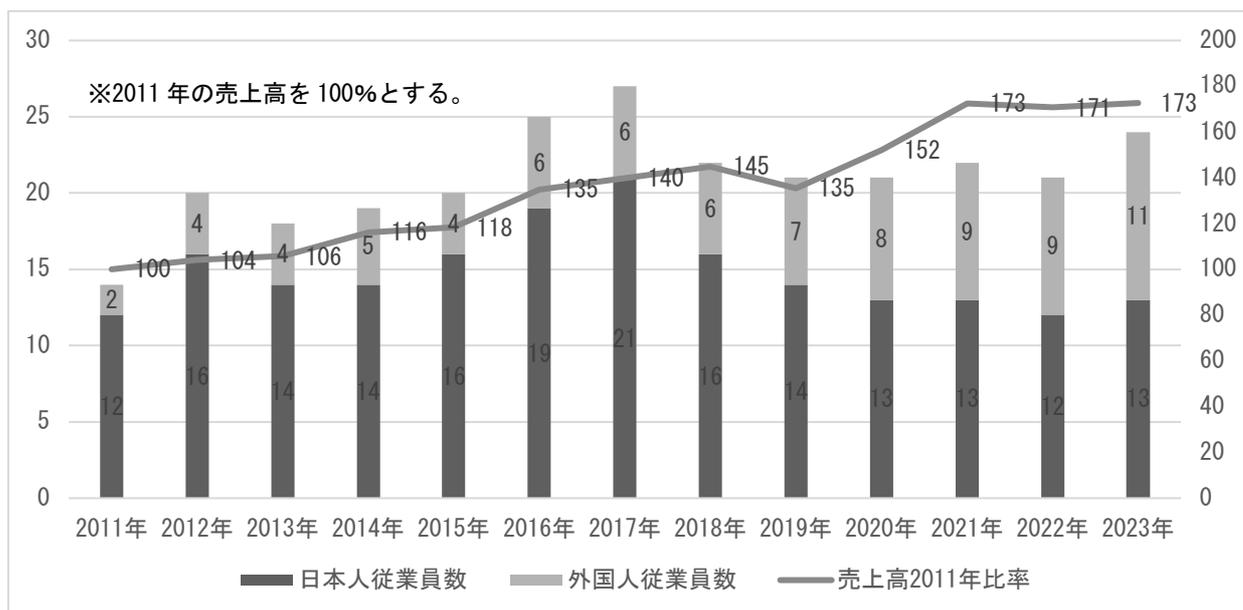
同社が保有するコンクリートポンプ車のうち、ブーム長が43メートルもある大型車両の運転と操縦ができる外国人労働者は翁飛氏のみである。多くの技能実習生、特定技能外国人の中でも卓越した能力があったといえよう。

建設業界、とりわけ下請の専門工事業者にとって高い技術力と確実な人材確保は、元請会社の信頼を得るためには必要不可欠である。元請けの信頼を得ることにより、一定量の仕事を受注できるため、経営者は、常に従業員の技術力を平準化することが役割となる。そこで、2015年以降これらを具現化し、「人材育成計画」に乗り出した同社について、外国人労働者の増減による売上高との相関関係について検証してみる(図2参照)。

この表によると、翁飛氏が入職した2011年の売上高を「100」とした場合、2017年には日本人従業員の退職などに伴う離職者の増加によって、2019年の売上高が一時的に減少したものの、その後外国人従業員数の増加と技術力の向上により、右肩上がりに業績を伸ばし、2023年の売上高は1.7倍にまで膨らんでいる。

これは、2015年の「建設就労者制度」を契機に始動した同社の「人材育成計画」が、13年という時間を経て効果をあげた成功事例といえよう。

図2 コンクリートポンプ株式会社における13年間の売上推移(単位: %・人)



資料: コンクリートポンプ株式会社から提供された情報をもとに筆者澤村が作成

3.2. 建設分野の特定技能制度に関する課題

3.2.1. 技能検定を重視する建設業界の仕組み

国土省等が発注する官庁営繕工事の指定職種には、「1級技能士現場常駐制度」

²¹が設けられているため、公共工事を取り扱う専門工事業者は、建設現場ごとに1級技能士²²を配置する必要がある。また公共・民間を問わずほぼすべての建設工事の現場において「主任技術者」の配置が義務付けられているが、その要件についても1級技能士資格が求められている。コンクリートポンプ株式会社が、翁飛氏の1級技能士取得（技能検定1級合格）を支援した背景として、建設分野には、こうした「技能検定」を重要視する土壌があったことも影響したであろう。建設分野では、技能検定1級の合格を足掛かりに「特定技能2号」を目指す外国人労働者が多いこともこのような仕組みが影響しているといえよう。

ただし、技能検定1級は、高い技術力だけでは受検することができず、一定の実務経験が必要である。当該級には、「3級合格後4年」「2級合格後2年」「実務経験のみで7年」といった受検資格が設けられており、更に、試験問題は元来日本人向けの試験であることから、すべて日本語で記載されている（ルビは付いていない）ため、高い日本語能力を必要とする。また、検定試験は年に1回しか実施されないため、万一不合格となった場合は再試験が1年後となるため、これに挑戦する観点からも、日本での滞在期間・就業時間の蓄積は重要な要素となってくる。したがって、「特定技能制度（特定技能1号）」（最大5年）の実務経験だけではなく、「建設就労者制度」（最大3年）や「技能実習制度」（最大5年）については、制度の目的に違いがあるものの有用な延長策だったといえる。

しかしながら、ここに最大の問題点が二つある。

一つ目は、厚生労働省によると、通常の技能検定3級の受験資格は「6ヶ月以上の実務経験者、または、工業高校・農業高校・技術専門校・専修学校・各種学校の卒業生・在学生、職業訓練修了生・訓練生等」と謳われているにもかかわらず、現行の技能実習制度では、技能検定の随時3級は、入国3年目にしか受検できない仕組みとなっていることである。したがって、入国後1年以内に随時3級を受検することは不可能であるため、早期に資格が欲しい場合は、年に1回しか実施されない通常の3級を受検するしか方法がない。

二つ目は、技能検定のような実務経験の「長さ」ではなく、「班長として一定の実務経験」のみを満たせば受験できる「特定技能2号評価試験」であれば、早

²¹ 1級技能士現場常駐制度は、国土交通省や地方公共団体などが行う官庁営繕工事において、指定された工事作業に1級技能士1名以上を常駐させる制度

²² 技能検定の合格者には、厚生労働大臣名（特級、1級、単一等級）または都道府県知事（2級、3級）の合格証書が交付され、技能士と称することができる。技能検定1級合格者に与えられる国家資格

期に受検できるメリットがあるといえるが、この試験に合格したとしても、「1級技能士現場常駐制度」や「主任技術者」に対応する1級技能士とはみなされないと聞く。これまで公共事業を取り扱う専門工事業者には、いわゆるこの「評価試験ルート」を選択しにくい状況があったとも考えられる。一方で、今年に入り2号評価試験ルートを選択して合格し、「特定技能2号」資格取得者が出始めてきたことも事実だ。

今後、「特定技能2号」取得者が、合格した試験の種類によって賃金や建設現場などの待遇面に差が生じることがないように配慮していかなければならないと考える。いずれにしても、今後の課題として更に検討する余地があるといえよう。

3.2.2. 建設分野のみが行う1号特定技能外国人の手続き

1号特定技能外国人を受け入れるために、12分野の中で建設分野にだけ課されている手続きが二つある。

一つ目は、JACへの加入について、唯一費用負担を課していることである。そのイニシャルコストとして、「建設業者団体は『正会員（建設業者団体）』として年会費36万円を納め、受入企業（個人）は、所属する建設業者団体がJACの正会員ではない場合や団体に所属していない場合に、『賛助会員（企業・個人）』として入会し、年会費24万円を納める」と示されている。また、ランニングコストとして、「会費のほか、1号特定技能外国人を受け入れた場合には、受入企業に受入負担金を負担する」とし、毎月の受入負担金について示されている（表6参照）

なお、上記受入負担金以外に、1号特定技能外国人の活動支援を、民間の登録支援機関に委託している場合は、その委託支援費の負担も生じるのである。

表 6 1号特定技能外国人を受け入れた場合の受入負担金（特定技能所属機関負担）

対象となる特定技能外国人の別	1人あたり受入負担金の月額
海外試験合格者 (本機構が指定する海外教育訓練を受ける場合)	20,000 円 (参考：年額 24 万円)
海外試験合格者 (本機構が指定する海外教育訓練を受けない場合)	15,000 円 (参考：年額 18 万円)
国内試験合格者	13,750 円 (参考：年額 16 万 5 千円)
建設分野特定技能 1 号評価試験免除者 (技能実習 2 号修了者等)	12,500 円 (参考：年額 15 万円)

資料：JAC ホームページ (<https://jac-skill.or.jp/membership-fee.php>)

注) 試験とは、建設分野特定技能 1 号評価試験をいう。

二つ目は、前出の「建設受入計画」の認定申請である。この手続に必要な書類は、「有効な建設業許可証」のほか、「JAC の正会員である建設業者団体や CCUS への加入状況」、「ハローワーク等への正社員募集の求人票」、「同等の技能を有する日本人の賃金や経験の比較表」、「1号特定技能外国人の雇用契約書の写し」などがある。これ以外に、建設分野と他分野との決定的な違いといえば、1号特定技能外国人の賃金形態を「月給制」としなければならないことであろう。建設業界には業務の閑散が著しいこともあり、慣例的に日雇労働者²³を使用してきた実態があるが、「建設受入計画」の審査ではこれらを認めていない。したがって、「技能実習制度」を利用しているにもかかわらず、これらの審査基準を敬遠し、「特定技能制度」を利用しない建設企業も一定数存在しているのである。また、建設分野には、1号特定技能外国人と技能実習生との合計人数が、常勤職員数を超えてはならない決まりがあるため、社会保険に加入している常勤職員数の把握も、「建設受入計画」に含まれている。これらの認定申請に費用負担はないが、在留諸申請の前に行う事務作業が必要となることから、他分野よりも総じて準備に費やす時間が大きくなっている。

一方、この「建設受入計画」は、建設業法等を所管する国交省が、1号特定技能外国人の給与待遇、安全衛生、技能習得等に直接的な監督責任を負うことから

²³ 厚生労働省「雇用保険法における日雇労働者とは」参照

設けられたものであり、失踪防止等の観点も含まれている。

また、周知のとおり「特定技能制度」は、自由に転職できる利点があるが、本人の意向を尊重するとそのタイミングは規定通りには進まないといったデメリットもある。例えば、転職してきた1号特定技能外国人の在留期限が間近に迫っているなど、結局のところ手続きが間に合わず不就労期間が発生することもあり得る。更に住居地については、転職を決めた後、従前の建設会社から宿舍を退去させられることも多く、在留カードの住所と実際の住所（同郷の友人宅に身を寄せる²⁴など）が相違することもあり、登録支援機関の支援活動が複雑化し、引き継ぎの手続きが円滑に進まないという課題もある。加えて入管法令には、1号特定技能外国人の「転職による不就労期間」や「一時帰国による退職期間」が生じたとしても、特定技能1号の在留期間である「通算5年」というカウントが止まるわけではない旨の規定があるため、これらを繰り返しているうちに、当該外国人が、「特定技能1号」の在留期間をどれだけ消化したのか、年月把握が困難になる恐れもある。

なお、1号特定技能外国人が一時帰国をする理由には、「母国で厚生年金の脱退一時金を受け取る」という実情が存在していることが多く、この脱退一時金手続きは、本人が住民登録を抹消しなければならないとされている。にもかかわらず、日本を出国する際に在留カードを返納する必要もなく、合わせて在留資格は有効であり、在留期間の通算カウントも止まらないというように、縦割り行政の弊害ともいえる事象が起きているのである。

ちなみに、建設分野では、1号特定技能外国人が厚生年金の脱退一時金受領による一時帰国に合わせ、退職手続きを行う特定技能所属機関も多い。これは、「JACの会費を負担しなくてもよくなる」といった本音もあるらしい。ただしこれに伴い、当該1号特定技能外国人の一時帰国が決まった時点で、「建設受入計画」の停止とともに、再入国に伴う開始の手続きを行う必要があり、さらなる事務作業の負担が生じているのである。これら課題について、一層の効率化・簡素化等の検討が望まれよう。

4. 展望と期待

4.1. 建設分野の特定技能についての若干の提言

²⁴ 「住居地を定めた日から14日以内に住居地の市区町村においてその住居地を届け出る必要がある」とする住民基本法に抵触する、という課題が残る。

4. 1. 1. 特定技能所属機関と登録支援機関へのインセンティブ拡充

繰り返しとなるが、「建設分野」には、他の特定産業分野にはない外国人労働者の受入れ政策に関する「歴史」という強みがある。だからこそ、第3章で述べてきたような各種の課題も見えてきたのである。そこで、筆者神山が、建設分野の特定技能所属機関とそれを支援する登録支援機関を鼓舞する意味も含め、今からでも検討できそうな検討案について列記してみたい。

- 1) 前出の「外国人労働者をつくる建設未来賞（国土交通大臣賞）」による、優秀な外国人労働者や特定技能所属機関への表彰に加えて、建設分野において実績や能力の高い優良な監理団体・登録支援機関の表彰を追加してはどうだろうか。例えば、当該優良機関については、その活動をサポートするため、有料職業紹介の原則禁止措置の例外とすることも一つの案だろう。ただし、職業安定法²⁵の改正が必要となってくるが、そもそも「有料職業紹介の範囲から建設業務が除外されている理由」として、建設業務の請負・重層構造が掲げられるが、責任の有無を明確にすれば、建設分野においても有料職業紹介は可能であると考ええる。なお、現時点では、JACが、職業安定法による無料職業紹介事業²⁶を行っているが、JACから有料職業紹介業務の委託を受けて行う方法も考えられるだろう。
- 2) 同様の趣旨から、農業分野と同様に、建設分野においても、特区など一定の制限下において人材請負や労働者派遣を許容するなど、有料職業紹介事業や労働者派遣事業を可能にするなどの法改正を行うことを検討すべきではないかと考える。現行法では、「建設業務」は、労働者派遣事業においても除外されている²⁷。その理由として、「重層下請構造は、個々の企業において、工事内容の高度化等による専門化・分業化、必要な機器や工法の多様化への対応等のため、ある程度は必然的・合理的な側面があるとされる一方、重層的な施工体制では、施工に関する役割や責任の所在が不明確になること、品質や安全性の低下等、様々な影響や弊害が指摘されている」²⁸とされているが、時代の変化と共に、この除外規定を残す意味合いが薄れてきているので

²⁵ 職業安定法第32条の11

²⁶ 職業安定法第33条第1項

²⁷ 労働者派遣法4条1項2号

²⁸ 国土交通省、重層下請構造の改善に向けた取組について、2016年6月22日参照

はないだろうか。

- 3) 「外国人労働者をつくる建設未来賞（国土交通大臣賞）」によって優良な受入れ建設会社と認定された場合には、その表彰実績等について、建設業の経営事項審査²⁹、個別入札時の工事成績評定³⁰、総合評価落札方式³¹などにおいて加点要素としていくことも必要ではないだろうか。

4.1.2. JAC における付加価値拡大の必要性

建設業界の課題である人材不足、給与水準の低さ等に対し、JAC は国交省とともに多くの支援策を拡充してきた。その効果もあつてか、2024 年度に賃上げを予定する企業が 85.6%に達し、建設業では平均をやや上回る 87.8%になったと、東京商工リサーチが公表している³²。

筆者澤村は、国交省が、「建設就労者制度」の運用において「適正監理計画」を、また、「特定技能制度」において「建設受入計画」をそれぞれ義務化し、厳格な審査基準や確認体制を設けてきたことで、建設業界の課題解決に寄与した経緯を眼前にしている。こうした運用面に精通している JAC は、実質的に強制的な加入団体であるが、その重要性は一層高まっているといえよう。

そこで、筆者神山から、今後の効果的な支援拡充の工夫の例を若干述べてみたい。

- 1) 第3章で述べた地域共生の観点を深めるためにも、JAC 東京本部だけでなく、例えば三大都市圏に地方事務所を設けるなど、特定技能所属機関の現場の近くで、きめ細かく支援サービスを実施したらどうだろうか。具体的には、国交省の各地方整備局、地方出入国在留管理局、外国人技能実習機構（OTIT）の地方事務所、都道府県や市町村の担当部局などとの連携も必要となってくる

²⁹ 経営事項審査は、建設業法第4章の2に定める「建設業者の経営に関する事項の審査等」とされ、公共工事を発注者から直接請け負おうとする建設業者は必ず受けなければならない。

³⁰ 工事成績評定とは、「請負工事成績評定基準」第3条の定めにより、公共工事を受注する際に、施工体制、施工状況、出来形等の項目を審査し100点満点で評価する制度。

³¹ 総合評価落札方式は、公共工事の入札で「価格」と「価格以外の要素」を総合的に判断する方式

³² 東京商工リサーチ、2024年度「賃上げに関するアンケート」調査 2024年2月20日参照

るだろう。更に、地域の商工会議所や行政書士会との交流を深めてみてはどうだろうか。

- 2) 海外においては、送出し政府や建設関係省庁と直接連携できるよう試みるのも画期的ではないだろうか。また、在外日本大使館や JICA などの組織的な連携を、より一層深めていくことも重要である。更に、建設民間分野での海外拠点として、海外建設協会（OCAJI）の海外支部がある。同支部は、日本の建設会社の海外事務所等を兼務しているため、JAC でも適宜連携していくことができるのではないだろうか。
- 3) 更に、第 3 章 2（1）で述べた「1 級技能士現場常駐制度」等に対応している「技能検定 1 級」との差別化を図るために、「特定技能 2 号評価試験」の学科・実技の各試験回数や国内外を問わず試験場所を増やすことも必要ではないかと考える。更にできれば、「多能工」を評価する画期的な 2 号評価試験の合格者のインセンティブを高めるためにも、1 級技能検定試験の受験特例措置（実務経験年数の短縮化等）を検討することも一考に値するのではないか。
- 4) 通常、業務で使用する日本語は、漢字ではなくひらがなであっても十分に表現できるものであるから、「特定技能 2 号評価試験」とともに、通常の技能検定の各級の筆記試験についても、外国人向けにはルビをつけることを検討してもいいのではないだろうか。

4. 2. 特定技能制度の将来性への期待

4. 2. 1. 地域の特色を活かした積極的な共生・協働の促進

コンクリートポンプ株式会社には、「特定技能 2 号」を取得した翁飛氏と郝青松氏の二人が、在留資格「家族滞在」をもって正式に妻と子女を日本へ呼び寄せている。今後は更に、こうした 2 号特定技能外国人の家族が増えていくであろう。慣れない異国の環境下で家族たちが孤立せず、悩みや不満を早期に解決し、地域との交流や日本文化へ理解を図りつつ、快適な生活を送ってもらう仕組みの構築が必要不可欠となってくるのである。

こうした環境を整備するためには、特定技能所属機関や登録支援機関等による努力や支援だけでは限界があり、持続可能な多文化共生社会の実現に向けて、地方自治体や NPO 等の民間団体による連携協力が欠かせない。

このことは、政府レベルでも、2018 年以降「外国人労働者の受入れ・共生の

ための総合政策」³³を何度も打ち出しており、外国人受入環境整備交付金など有用な内容となっているものの、総花的な政策になっており、個別の現実的な課題にきめ細かく対応するレベルにはいたっていない。

外国人労働者が多く居住する市町村では、技能実習生や特定技能外国人に対する先駆的な支援の試みも出てきているようだが、まだまだ、身分等に基づく在留資格³⁴の外国人を対象とした活動が中心ではないだろうか。ましてや、特定技能2号取得者の家族を受け入れる支援体制が整っている市町村は、ほとんどないを考える。このように、外国人に対する十分な対応ができていない多くの市町村を、今後どのように国や都道府県をはじめ NPO 等が支援していくのかが大切なポイントであろう。

他方、今後は新たな育成就労資格の創設³⁵によって転籍制限が緩和されることになるが、どうしても賃金体系の地方格差により三大都市圏への流入は避けられないだろう。いかに地方で働くことの魅力・やりがい、建設産業で働くことの意義を理解してもらえかがカギとなってくる。これについても、地方自治体や NPO 等による支援の強化が必要となるだろう。場合によっては、外国人の転入に意欲的な地域とそうでない地域との差が歴然とし、ある種の囲い込みが起きるかもしれない。強制力はないにせよ、地域別の建設受入れ人数の見込みを設定するのも一つの手ではないかと考えざるを得ない。そうなれば、「最低賃金を全国統一すればよい」「国が賃金差額を補填すればよい」との極論も聞こえてくるかもしれないが、今後はこうした点を踏まえ、更に検討が必要となるだろう。また、特定技能2号を目指す外国人労働者の転入政策とともに、家族の帯同、特に子女の受入れ・教育支援を積極的に行う地域とそうでない地域との格差も生まれてくることに留意しなければならないだろう。

今後、日本政府が、2号特定技能外国人を積極的に生み出そうとする「アメの面」がある一方で、在留資格「永住者」の許可要件が厳しくなることや、公租公課の滞納等により取締りが強化されるという「ムチの面」が強化される。これに

³³ 外国人労働者の受入れ・共生のための総合政策は、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」で決定され、令和4年度以降、単年度に実施すべき施策を示している。

³⁴ 在留資格「永住者」「定住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」の4種類。

³⁵ 2024年3月15日、技能実習制度に代わる新制度「育成就労」を新設する法案などを閣議決定した。

対応するためにも、ぜひ地域ごとの特色を生かした地方自治体の支援が必要となってくるといえよう。

4.2.2. 特定産業分野別のトップランナーになり得る「建設分野」

第3章でも述べたが、「建設分野」は、特定技能制度の創設の当初から特定技能2号の資格を供与された分野であり、新たな育成就労制度においても、他分野の先駆として積極的に活動していくことが期待されている。今後も建設分野は、「特定技能2号」誕生のトップランナー・試金石として、その動向が注目されるだろう。しかしながら、国交省や建設業者団体は、既存の技能実習制度の運用面においては関与が薄かったこともあり、新たな育成就労で設けられる分野別運用方針では、所管省庁の責任と能力が試されることとなるだろう。既存の技能実習制度とのバランスを保つため、転籍制限はおそらく当面の間2年となると想定されているため、入国前の初期費用への応分の負担・補償をどうするかについても、建設分野ならではの仕組みを他に先駆けてつくってほしいと期待している。

新たな育成就労制度は、いわば特定技能1号の前段階である「ゼロ号」のようなものであるから、特定技能制度とともに JAC が大きな役割を果たすことになるかもしれないと考えている。また技能実習制度が廃止される際には、経過措置として既存の技能実習生は育成就労生とみなされることとなる。その段階で、建設分野ではおそらく JAC への加入を義務付けられることとなるだろうし、また国交大臣による「建設受入計画」の認定制度も付加される可能性は大きいといえよう。

育成就労制度では、特定技能と密接に連携するためにも、(特定技能と同様に)新たに4分野(自動車運送業、鉄道、林業、木材産業)が追加されることとなっており、分野間で外国人労働者の奪い合いが活発化される様相である。特に、鉄道以外の3分野は、建設分野と同様に野外での力仕事 that 想定される業界であるため、外国人労働者に「選ばれる業界」となるような工夫が必要である。例えば、いち早く、既存の技能実習評価試験に代わる育成就労者専用の試験について検討を開始し、試験内容を明らかにすることも一つかもしれない。新たな育成就労制度が施行されるまでの3年以内の措置期間といわず、今後1年以内には国内外の試験体制を準備し完成させるべきであろう。

今後は、キャリアアップの仕組みがうまく機能することが大切であり、また今

まで外国人雇用に無縁であった多くの業界が特定産業分野へ参入してくるだろう。所管省庁あるいは業界全体の迅速な行動が外国人労働者の獲得競争の勝因となる可能性は極めて大きいといえよう。

そのような中で、建設現場、特に野丁場（大規模工事現場、郊外の工事現場）といわれる現場において、職場環境を改善し働き方改革を推進することが重要だ。前述したキャリアアップの道筋の明確化(CCUS)に加え、賃金労務費アップ、月給制・週休2日の徹底、現場移動時間の作業カウント、猛暑日の作業不能化設定など、多くの課題を解決していくことが喫緊の取組みとなるであろう。

4.2.3. 選ばれる国ではなく「選びとる国」を目指せ

「選ばれる国」という言葉が、この1年で何度も使われるようになったのは、有識者会議が公表した最終報告書の一文がきっかけである。このワードの意図を探ってみると、これまで技能実習制度は、米国務省や国際組織から、人権侵害、強制労働、労働搾取などの強い言葉で集中的に批判を受けてきたことによる「反省」なのか、または、日本が円安に振れていくにつれ、外国人労働者を受け入れる日本以外の先進国の活発な動きに為す術もないといった「悲観」なのか、一見ネガティブなワードと受け取ることもできる。

今般の日本は、「批判があるから制度を廃止する」、「外国人に選ばれたいから賃金を上げる」といったように、残念ながら面子を重視した判断が多いように見受けられる。今後、真に「選ばれる国」となるためには、日本の優れた点を活かした「魅力ある国」を目指す必要があるといえよう。そのうえで、来日する外国人の中には、特定技能2号にふさわしい優秀な人材ばかりではなく、失踪や犯罪などに加担する不良な人材も含まれているとの認識を共有し、確実な送出し国の選択とともに、適切な送出国機関や人材の選出ができる体制をつくるべきだと考える。そのため、これらを円滑に進めるためには、この分野における研究と対策が必要不可欠となってくる。したがって、絶えざる調査や迅速かつ正確な統計データの整備に加え、透明性を確保するためのデータ公開も求められるのである。

筆者神山は送出し国について、特に、近年の受け入れ人数が増加傾向にありイスラム教徒が9割以上を占めているインドネシアを中心に、軍事政権下とはいえ「アジア最後のフロンティア」と言われ9割近くが仏教徒であるミャンマーや、14億人超の世界最大人口を誇るインドの動きに留意したいと考えてい

る。ミャンマーでは、対外送り出し政策を細々と続けており、日本を魅力的に感じる若者がかなり多いと聞く。また、インドは、英語が公用語であるという魅力がある一方で、IT 技術者の輩出のみならず、中東等の海外へ多くの技能労働者を送り出してきた実績を有している。2021 年頃からは在京インド総領事による日本の都道府県知事向けのトップセールスが目立つようになってきており³⁶、逆に日本の知事もインドへ出向くケースも目立つようになってきた。送出し国による国策や営業戦略に甘んじることなく、日本が確実に送出し国を見抜く目を養うことにより、「選り取る国」へと成長して欲しいと願うのである。

<主な参考資料>

- ・ 神山敬次「建設分野における外国人特定技能人材の活用についての一考察—農業分野との若干の比較—」、建設物価調査会・総研レポート、2021 年 20 号
<https://www.kensetu-bukka.or.jp/business/so-ken/shisu/souken/soukenlist/>
- ・ 神山敬次、第 8 章、労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動 研究報告書 III (2022 年度・令和 4 年度)、早稲田大学レポジトリ
<https://waseda.repo.nii.ac.jp/records/77346>
- ・ [山口恵子「宿泊業における技能の制度化—「外国人労働者」の「特定技能」による受け入れをめぐって—」東京学芸大学教育学部、2019 年](#)
- ・ [惠羅さとみ「建設労働と移民—日米における産業再編成と技能」名古屋大学出版会、2021、iv+364p.](#)
- ・ [加茂浩靖「日本における介護分野の特定技能外国人受入れの地域的展開」日本福祉大学経済論集第 64 号、2022 年 3 月](#)
- ・ 国土交通省 HP、関係資料等、特定技能制度（建設分野）、2024 年 4 月閲覧
https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/tochi_fudousan_kensetsugyo_tk3_000001_000003.html
- ・ 国土交通省プレスリリース、「建設現場で活躍する外国人就労者を表彰」、2022 年 4 月

³⁶ 2021 年 11 月 15 日和歌山県、2022 年 6 月 6 日三重県、2023 年 5 月 25 日千葉県、2023 年 11 月 21 日福井県、2024 年 3 月 4 日佐賀県、2024 年 4 月 16 日鳥取県等（各都道府県ホームページ参照）

https://www.mlit.go.jp/report/press/tochi_fudousan_kensetsugyo03_hh_000001_00029.html

- ・ 建設ネット記事、「優秀外国人表彰を刷新、大臣賞に格上げ 国交省」、2023年4月
https://www.kensetsu-net.com/html/kiji_main.php?T=1&ID=70462&DS=1&KB=1
- ・ 国土交通省 HP 及び(一財)国際建設技能振興機構(FITS)HP、「外国人労働者をつくる建設未来賞」2023年度 <https://www.mlit.go.jp/ACFHR/>
<https://fits.or.jp/tokutei/worker-award-article/worker-award-detail-2023>
- ・ SMILEVISA ブログ、「建設分野の外国人就労管理システムとは」、2023年12月
https://www.smilevisa.jp/owned-media/kensetu_system/
- ・ ツクノビマガジン HP、【原則義務化】建設キャリアアップシステム(CCUS)の義務化はいつから?、2023年12月
<https://tsukunobi.com/columns/ccus-mandatory>
- ・ 国土交通省、【建設分野】業務区分の統合、2022年9月
https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/content/001499076.pdf
- ・ (一社)建設技能人材機構(JAC)HP、建設分野特定技能の評価試験情報、2024年3月
https://jac-skill.or.jp/exam/?utm_source=ssw&utm_medium=btn&utm_campaign=header-exam-btn
- ・ プロメトリック株式会社 https://www.prometric-jp.com/corporate/company_profile/
- ・ 国土交通省、「適正就労監理機関について」、2019年
https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo14_hh_000884.html
- ・ FITS の HP <https://fits.or.jp/>
- ・ 厚労省、外国人雇用状況まとめ、2023年10月
<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/001195787.pdf>
- ・ 日経記事、「外国人労働者、初の200万人超、「特定技能」伸びけん引」、

2024年1月

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA261Y40W4A120C2000000/>

- ・ 法務省、技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議資料（第8回 2023年6月）、うち「技能実習制度の現状について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001397708.pdf>
うち「特定技能制度の現状について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001397709.pdf>
- ・ 出入国在留管理庁「申請等取次制度」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001337126.pdf>
- ・ 国土交通省 HP、建設分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針、2024年3月末閲覧
https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/content/001735077.pdf
- ・ 建通新聞 HP、「5年で最大8万人受入れ 特定技能の建設分野」、2024年4月1日付
<https://www.kentsu.co.jp/webnews/view.asp?cd=240401590013&pub=1&su=1>
- ・ 厚生労働省「雇用保険法における日雇労働者とは」参照
<https://jsite.mhlw.go.jp/yamaguchi-roudoukyoku/var/rev0/0111/5825/hiyatoiroudousya.pdf>
- ・ JACのHP、「STOP! 建設業務に就く職業の有料職業紹介は原則として禁止されています」、2024年3月末閲覧、<https://jac-skill.or.jp/columns/story/unpaid-job-placement.php>
- ・ G.A. コンサルタンツ株式会社 HP、「建設業では人材紹介が禁止？紹介できない理由や職種について解説!」、2023年5月
<https://gagr.co.jp/news/specified-skill/2300.html>
- ・ 国土交通省、重層下請構造の改善に向けた取組について、2016年6月22日
<https://www.mlit.go.jp/common/001236203.pdf>
- ・ 日経記事、「技能実習、関係省庁で見直し 法相「課題、決着を」」、2022年7月29日
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UE283XD0Y2A720C2000000/>

- ・ 法務省 HP、技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議資料(第1回 2022年12月)、外務省提出資料「技能実習制度に対する国際的な指摘について」
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001385807.pdf>
- ・ ビジネスジャーナル HP、「対談：山脇康嗣×吉水慈豊「特定技能」の“バックレ”を生む危うい制度」、2022年3月
https://biz-journal.jp/journalism/post_282193.html
- ・ 法務省 HP、改正法の概要（育成就労制度の創設等）、2024年3月閲覧
<https://www.moj.go.jp/isa/content/001415280.pdf>

執筆者一覧

堀口 健治(編集、巻頭言・第1章)

早稲田大学政治経済学術院名誉教授

軍司 聖詞(編集、第1章・第3章)

早稲田大学地域・地域間研究機構招聘研究員

安藤 光義(第2章)

東京大学大学院農学生命科学研究科教授

佐々木 貴文(第4章)

北海道大学大学院水産科学研究院准教授

大島 一二(第5章)

桃山学院大学経済学部教授

ティンティンカイン(第5章)

桃山学院大学大学院経済学研究科博士後期課程

弦間 正彦(第6章)

早稲田大学社会科学総合学術院教授

桑原田 智之(第7章)

農林水産省農林水産政策研究所研究員

神山 敬次(第8章)

元国土交通大学校長

澤村 美喜(第8章)

エコ・プロジェクト協同組合副理事長

令和 3 年度～5 年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B)

研究課題番号：21H02301

コロナ後の国際労働力移動と日本農業の受入競争力

研究報告書

I

(2023 年度・令和 5 年度)

2024 年 12 月 31 日 初版発行

編集・発行人 軍司 聖詞・堀口 健治

発行所 早稲田大学政治経済学術院

東京都新宿区西早稲田 1-6-1

無断転載を禁ず