

令和 4 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：18H02293

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)

研究代表者 堀口 健治
(早稲田大学政治経済学術院名誉教授)

令和 5 年 1 月

巻頭言

本科研の最終年度であった3年度目の2020年度は、残念ながらコロナの蔓延で研究・調査が十分にできず、期限を1年延期した。しかし翌年の21年度も、まとまった研究・調査出張や対面での研究会がコロナ禍のために出来ず、そのため22年度にほとんどの研究費を繰り越さざるを得なかった。その22年度も容易ではなかったが、この3年間で工夫して行われてきた調査結果や研究内容を取りまとめたものが本報告書である。

研究課題はまだ残されているものの、繰り越して本科研の最終年度になった22年度終わりに近い時期に、ともあれ、最終報告書として研究成果を刊行しておくことが、今後のためによいと考え、分担者・研究協力者に現時点での研究の取りまとめを依頼した。それに応じて提出いただいた報告をもって、最終報告書とした。協力いただいた研究者の皆さんに感謝するものである。

なお本研究の分担者の多くが参加している、北海学園大学教授・宮入隆氏を代表者とする科研費による研究(タイトルは「コロナ後の国際労働力移動と日本農業の受入競争力」)、これが21年から並行して「走っている」ので、この分野の研究が継続して行われているのは幸いである。本科研費で残されている研究課題の研究が「宮入科研」で継続され、研究成果の中に含まれることを期待したい。

また本報告書の最後に、補論として堀口の考えを掲載させていただいた。この年末から政府は技能実習制度や特定技能についての見直しの検討会を設け、審議に入ろうとしているので、日本農業新聞11月20日号の「現場からの農村学教室」に、テーマとして「日本の人材育成型外国人受け入れ」、メインの見出しで「在留の制度拡充が鍵」の文章を寄稿した。この本文は、政策研究の成果でもあるので、堀口の論文として載せることにした。

なお本研究の何人かの分担研究者および研究協力者と一緒に、コロナ禍でも共同研究を行った成果として3冊の報告書が別にある。コロナ禍のもとでも、それをぬうかのように、出張が可能な時期を使った訪問調査や、オンラインの聞き取りを使うことで、実態分析を行った貴重なものである。いずれも公募で採択された研究だが、科研費と異なり契約期間内での研究を求められたので、研究費を残しつつ、ともあれ、可能な限りの調査を終え研究成果をまとめた。まさにコ

コロナ禍下での農業等の現場の対応を見たものであり、貴重なものと思われる。目次の後に、3冊の報告書の執筆者・タイトルを示しておくので参考にしてほしい。

報告書の終わりにあたり、あらためて共同研究に参加いただいた研究分担者、研究協力者の皆さんにお礼申し上げたい。

また調査等を通じて、協力いただいた多くの方々に深く感謝申し上げます。農業者や水産業者等、そして送り出し・受入れに関わる団体等の関係者、市町村や農協関係者等、多くの皆様にお世話になった。この報告書が広い意味でお役に立つことを願い、お礼とさせていただきたい。ありがとうございました。

早稲田大学政治経済学術院
名誉教授 堀口 健治
(研究代表者)

目次

巻頭言

目次

参考資料

5

第1編 総論

- 第1章 外国人農業労働力導入の現況と研究視角の現在 (軍司聖詞) 9
- 第2章 移民受け入れ理論の検討—M.ピオリの二重労働市場論を中心に— 23
(上林千恵子)
- 第3章 地方社会における外国人財との共生—農業分野を中心に— (安藤光義) 41

第2編 国内の動向

- 第4章 組合員農家の農繁期雇用に外国人労働力を取り入れた鹿児島県の工夫 63
—農協等請負方式および派遣の特定技能1号に取り組む農協—
(堀口健治)
- 第5章 外国人受入農家のコロナ禍における労働力確保—青森県の事例— 75
(佐藤孝宏・三影源己)
- 第6章 農業分野における技能実習制度の模範的事例と今後 87
—茨城県Y市M組合を事例として— (長谷川量平)

第3編 海外の動向

- 第7章 日本における外国人労働力就労と派遣国における派遣システムの実態 97
—中国・東南アジアでの現地調査を事例に— (大島一二)

第4編 隣接産業の動向

- 第8章 建設分野における外国人特定技能人材の円滑な受入れ・活用について 117
—農業分野との若干の比較— (神山敬次)
- 第9章 新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開 139
(佐々木貴文)

第5編 補論

- 第10章 技能実習から特定技能の展開にみる日本の人材育成型外国人受け入れ 167
(堀口健治)

執筆者一覧

参 考 資 料

- 資料 1** 肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割
(農畜産業振興機構令和 2 年度畜産関係学術研究委託調査(令和 2 年 8 月～3 年 3 月)調査報告書：同機構ホームページに 3 年 6 月掲載)
(秋山満・堀口健治・宮入隆・軍司聖詞)

【目次】

- 第 1 章 堀口：畜産における外国人の位置
- 第 2 章 軍司：日本の農業労働力不足と外国人労働力の導入
- 第 3 章 宮入：北海道農業における雇用労働力需要と外国人材の受入動向
- 第 4 章 宮入：北海道酪農における外国人材の受入実態と課題
- 第 5 章 秋山・軍司：栃木県における外国人農業労働力導入の動向
- 第 6 章 堀口：鹿児島県の畜産の事例にみる経営と労働力の在り方
(同機構『畜産の情報』令和 4 年 2 月号で全体の要約を見ることができ)

- 資料 2** 協同組合の新たな役割としての外国人実習生監理
(全労済協会公募研究(2020 年 2 月～21 年 1 月)調査報告書：公募委託調査研究報告書 公募研究シリーズ 82(2021 年 10 月))
(大仲克俊・堀口健治・軍司聖詞)

【目次】

- 1. 大仲：はじめに
- 2. 軍司：農業協同組合中央会における外国人事業
- 3. 大仲：熊本県宇城農業協同組合による技能実習生の監理の取り組み
- 4. 堀口：フレンズ協同組合の技能実習生の受け入れ過程と現状

－多様な業種への送り出しと監理－

5. 軍司：食品加工（水産加工）業における外国人事業
6. 軍司：公益社団法人における外国人事業
7. 大仲：おわりに

資料3 人手不足改善による農業者所得増を目指す県中央会・単協の戦略的役割－特色ある外国人労働力調達の効用と課題からみるコロナ禍後の労働力支援－
(全国農業協同組合中央会協同組合奨励研究(令和2年度)特別研究「人手不足改善による農業者所得増を目指す県中央会・単協の戦略的役割」研究報告論文：協同組合奨励研究報告第四十八輯(令和4年9月))
(軍司聖詞・堀口健治・宮入隆)

【目次】

軍司・堀口：はじめに

- I 軍司：茨城県にみる農協系受入監理団体の仕事の広がりとその役割－協同組合エコ・リードのなめがたしおさい農協等との連携そして隣県での活動－
- II 堀口：農繁期に組合員農家や共同施設に外国人労働力を取り入れる鹿児島県での工夫と対応－県中央会の指導の下、農協請負方式及び派遣の特定技能1号に取り組むそお鹿児島農協と鹿児島いずみ農協－
- III 宮入：JAグループ北海道における外国人材受入れの多様化－営農支援事業に広がる外国人材の活用－

第 1 編

総 論

第1章

外国人農業労働力導入の現況と研究視角の現在

福知山公立大学地域経営学部

軍司 聖詞

(研究分担者)

1. 序論

新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大により、日本は人手不足と人手過多の両方に見舞われた。人手過多は、コロナによる業績悪化が顕著な製造業・飲食業・小売業などを中心に起こり¹、80万人前後が雇用調整に遭ったものとみられる²。一方、技能実習生を中心に来日を見込んでいた外国人労働者が来られなくなったため、農業分野では人手不足にも見舞われた。実習生を通年雇用する温暖地では帰国できない実習生が滞在期間を延長することで大きな人手不足は回避されたが、農閑期があるため実習生を春から秋まで毎年新たに短期雇用する寒冷地では、実習生不足がそのまま人手不足につながり、大きな混乱が生じた³。

¹ 厚生労働省（2020a）によれば、2020年12月4日現在、新型コロナウイルスに起因する解雇等見込み労働者数累計上位3業種は、製造業（21,864事業所に14,929人）・飲食業（13,844事業所に10,732人）・小売業（11,825事業所に10,238人）である。なおこの数字は、都道府県労働局が企業から聞き取った結果であり、網羅的ではなく、あくまで傾向を示すものである。

² 総務省統計局（2020）から20年10月の対前年同月比雇用者数（役員を除く）を確認すると、正規職員・従業員は約9万人増となっているものの、非正規職員・従業員は約85万人減となっており、合わせて約75万人減となっている。対前年同月比雇用者数は新型コロナの感染拡大が始まった19年12月を境に現象に転じ、本邦に緊急事態宣言が発出された20年4月を境に大幅なマイナスとなり低止まりしている。

³ 2020年4月、江藤農相（当時）は「実習生ら2400人不足」（日本農業新聞2020）と声明した。寒冷地における人手不足の実際やその対応については、（軍司2020a）に詳しい。なお（軍司2020a）によれば、温暖地では帰国予定を過ぎた実習生に対して特定活動ビザ等が発給されてはいるものの、すでに帰国が少しずつはじまっており、人手不足が生じつつあった。

寒冷地はこの混乱を、解雇や休業に遭って仕事を失った日本人や外国人の雇用で乗り切ろうとしたが、一部では違法滞在者を斡旋され知らずに雇用してしまうなど、労働力調整は簡単ではなかった（軍司 2020a）。しかも臨時に雇用できた労働者は秋までの期限付きであったものが多く、農業に転職する労働者ではなかった。そのため翌年の外国人労働力を確保すべく、多くの農業経営体では夏ごろからすでにオンラインで面接をはじめていたのである。このように、新型コロナウイルス感染拡大による混乱からも、外国人農業労働力に依存する日本農業の傾向は構造的なものであることが明らかになった。

こうした状況を受け、外国人農業労働力調達の状況を量的質的に正確に把握し、外国人依存の傾向を様々な視角から考察する必要があるだろう。そのために論点の整理と関係論文の紹介を行う⁴。

2. 外国人農業労働力調達制度の現在

2.1. 技能実習制度の概要と特徴

日本における 2021 年 3 月現在の、外国人農業労働力調達制度の種類とその概要は、表 1 の通りである。うち、受入れの中心となっている実習制度には⁵、表 1 のほか次の 4 つの特徴が指摘できる。

その第 1 は、実習制度であり単純な出稼ぎ受入制度ではないということである。実習制度だが労働基準法が完全に適用される就労制度でもあるため、所得の低い途上国の若年層にとって出稼ぎ制度と認識されることもあるが、途上国の若年層にはなか恵まれない海外に出ることができるチャンスでもあり、語学の準備ができかつ就業先の情報を多く得られる機会があるので彼らにとって望ましく映る。実習のための往復旅費や日本語等の研修費用などは日本側が多く負担する仕組みになっていることが多い。このような制度は他国にはみられず（堀口 2017）⁶、またこの費用・手間を掛けることで途上国の海外出稼ぎ労働力の雇

⁴ 外国人農業労働力に関する概説書として堀口編（2017）が、サーベイ論文として松久（2018）がある。実習制度の基本理念やデータ等については八山（2017）等、全国農業会議所八山政治氏の諸研究に詳しい。

⁵ 農林水産省（2020）によれば、外国人農業労働者は、2019 年 10 月末現在で 35,513 人あるが、うち実習生は 31,888 人である。

⁶ 外国人農業労働力調達制度の国際比較を行う既往研究は乏しい。調達先進各国・給源途上各国個別の受入れ・送出し制度の概要については、堀口（2017）をはじめ堀口・軍司編（2019-20）（2014-16）に記されている。また英文による日本の外国人農業労働力調達事情を論説したものとして Ando・Horiguchi

用に不慣れな日本の家族経営農家もトラブル少なく受け入れることができている(軍司 2020b)。

第2は、農業における「雇用の現代化」が行われたことである。農業ではこれまで、労働力の調達対象は血縁者や地縁者がほとんどであったため、雇用契約は口頭でなされ、雇用条件も明示されないことが多かった。しかし実習制度によって外国人労働者を雇用するためには、実習計画の策定のほか、雇用契約書の締結や雇用条件書の交付、三六協定などが必要となり、また実習生が労働基準法の完全適用を受けるため⁷、雇う側の労基法に関する理解が不可欠となった。すなわち受入農家には、他産業並みの雇用環境の整備が求められ、実習制度は農業雇用の現代化のひとつの重要な契機となったのである⁸。

第3は、途上国の意欲ある海外出稼ぎ希望者を、現地での面接試験や技能試験などを行って選抜することができることである。例えば、海外出稼ぎ労働力の調達競合国である韓国では、外国人農業労働力は「雇用許可制」「季節労働者制」によって調達されているが、これらの選抜は書類選考のみであり、雇用者が本人に直接会って人物を確認できるのは基本的に採用後である⁹。一方、日本の実習制度では、監理団体や受入農家の代表者が渡航して選抜するだけでなく、受入農家が費用を掛けて渡航し、自家の矜持に合った人材を選抜し両親と懇談することも少なくない。このことがミスコミュニケーションによる受入トラブルの防止に役立っている(軍司 2012)。

第4は、以上の特徴・取り組みなどによって、雇用による規模拡大で家族経営農家の後継者確保が促進され地域農業を保全する(軍司 2013)のみならず、意欲的な農業経営の規模拡大に大きく貢献していることである。特に雇用型大規模農業経営の達成には、質と量が計算できる労働力の大規模かつ安定的な調達が不可欠だが、現地選抜を行ったり事前講習を課したりする手間を掛けること

(2013)がある。

⁷ 労基法第41条1号により、農業では一部規定が適用除外となっている。

⁸ その他、実習生には最低賃金法や労働契約法、労働衛生安全法など労働関連法令の適用があり、受入農家には安全衛生教育の実施なども求められる(厚生労働省 2018)。

⁹ 室内作業中心のきのこ栽培業など労働条件の良い業態では、外国人労働力の採用面接ができることを重視して、屋外作業中心の耕種農業等を離職した外国人のみを調達するものもある(軍司 2020b)。なお韓国雇用許可制・季節労働制の概要や実際については、軍司(2020b)のほか、金(2017)、豊田・成澤(2020)などに詳しい。

により、これを達成している¹⁰。しかも通常は3年間の雇用契約を結んでいるため、採用してもすぐにやめることの多い日本人と比べ、規模拡大の計画が立てやすい（軍司・堀口 2016；堀口 2020a）¹¹。

2.2. 新たな外国人農業労働力調達制度の概要と特徴

外国人技能実習制度は、研修と就労を兼ねた制度であることから、労働力調達制度としてみると仕事の範囲が狭く限定されるなどの不備もあり¹²、日本の地域農業で深刻化する人手不足に対して十分な対応はできていない。これに対して、実習制度の一部制限を緩和した方式や、新たな外国人農業労働力調達制度などが創設された。これらの概要は表1の通りである。

うち最も活用がされると見込まれる特定技能制度は¹³、主に実習2号修了者の雇用延長を想定して創設されたもののようだが、昇給・昇格の仕組みを外国人労働者雇用にもたらしたほか、対象を主として実習修了者とする事で受入トラブルを回避することにつながっている。一方、技術・人文知識・国際業務ビザ（技人国ビザ）は、いわゆる高度人材に発給されるものだが、近年、農業でも発給事例がみられはじめている。特に畜産分野では、酪農を中心に途上国獣医学部卒者を高度人材として調達する事例が多くなっている（堀口 2020b；堀口 2021）¹⁴。

¹⁰ 筆者による諸調査によれば、最低賃金で出発する実習生を安価という理由で調達する受入農家はほとんどない。面接費用や監理団体の監理費等を勘案すると実習生の調達日本人高卒者の雇用費用を上回るのが通常であり、多くの受入農家は日本人が雇用できるのであれば日本人を雇用したいと考えている。しかし求職者が少なくかつ離職率も高く計算できる労働力になりにくいことから、日本人に代わる形で実習生の調達が進んでいる。

¹¹ 軍司・堀口（2016）によれば、大規模雇用型農業経営群の中には、質の高い実習生の大規模かつ安定的な調達を達成するため、事業協同組合（監理機関）を設立して自前で監理を行うのみならず、専用研修所・専用農場を備えた人材派遣企業（送出機関）を現地に設立するものもある。なお、家族経営農家の規模拡大過程については、安藤（2014）をはじめ東京大学安藤光義教授による茨城県八千代町を対象とした通時的調査諸研究に詳しい。

¹² 例えば、実習生が帰国した場合は特別な場合を除き同じ実習生として再来日することはできない（一時帰国ができない）ことから、農閑期があり実習生を通年雇用できない寒冷地では、後輩に作業を教える先輩がおらず受入農家が毎年作業手順を一から教える必要があるなどの問題が生じている（軍司 2017）。

¹³ 特定技能制度の概要や背景については、石田（2019）（2018）など農林中金総合研究所石田一喜主事研究員の諸研究に詳しい。

¹⁴ 外国免許獣医に日本の獣医作業は認められていないが、疾病兆候の発見や獣

技人国ビザ者には単純農作業への従事は認められていないが、耕種にも大規模経営を中心に発給事例がみられ¹⁵、外国人労働者雇用にはヒラ・準幹部・幹部という職階をもたらすことになった(堀口 2019)。実際、多くの特定技能外国人は実習生として雇われていた経営にそのまま採用されており、3年ないし5年間実習生として働いたもののなかから、能力のあるものを雇用側が選別して特定技能に充てている。

なお農業分野の人手不足を解消することを期待され創設された諸制度だが、特に特定技能制度の活用は当初の想定に遠く及んでいない現況がある。農業では5年間で最大36,500人を受け入れることを想定し2019年4月に導入されたが、20年3月末現在の受入数はわずか686人であった(農業共済新聞 2020)。今後は海外での試験による合格者が増え、また技能実習1・2号と異なり、雇用先を変えることが可能なので、同じ職種だが異なる経営・地域に移動することは十分考えられ、同一経営にとどまり昇給・昇格して経営幹部になる傾向とは異なる動きが出るかもしれない¹⁶。また長期滞在が事実上可能な技人国ビザ者だが、技人国ビザ者にはおおむね5年程度での帰国意向があるとの指摘もあり(秋山他 2021)、必ずしも日本人労働力と同等のキャリアパスを期待することは容易ではないことも考えられる。

3. 外国人農業労働力調達データの現在

上述の通り、日本における外国人農業労働者は2019年10月末時点で35,513人あり、うち実習生が31,888人である。高度人材は1,328人あり(農林水産省 2020)、特定技能外国人は686人(20年3月末時点)である。

外国人技能実習機構(2020)によると、2019年度に認定した第1号団体監理型技能実習は、農業全体で15,623件(耕種12,563件・畜産3,060件)あったが、

医への通報判断など、日本獣医の補助的作業を行う役割を担っている。

¹⁵ 外国人労働者の管理者等として通訳者を雇用するほか、経理担当者として経営学部卒者を、農業技術者・土壌分析担当者として農学部卒者を雇用する事例などがみられる(軍司 2021)。

¹⁶ 出入国在留管理庁(2021)によれば、2020年12月末時点の特定技能1号農業外国人は2,387人あった。上位3都道府県は茨城県(367人)・北海道(242人)・熊本県(197人)となっているが、宮入(2021)は、北海道において特定活動外国人数が増加した背景には、制度理解が進んだ等のほか、コロナ禍による帰国遅延者の在留ビザ切替があったものと指摘している。

国籍別でみるとベトナムが最多の 6,266 件、次いで中国が 4,291 件あり¹⁷、この 2 国で全体の 2/3 を占める¹⁸。都道府県別でみると、茨城県が最多の 2,741 件、次いで北海道が 1,650 件、熊本県が 1,491 件、千葉県が 923 件、群馬県が 887 件であり、この上位 5 道県で全体の約半数を占める¹⁹。耕種・畜産農業の別でみると、耕種 12,563 件・畜産 3,060 件と耕種が全体の約 80%を占める。これを都道府県別に見ると、耕種農業が盛んな茨城県では 2,741 件中 2,509 件が耕種であるが、畜産農業が盛んな北海道では 1,650 件中耕種・畜産とも 825 件ずつであり、都道府県によって求められている人材が異なることが分かる。そしてこうした地域的偏りは、実習生が職種を指定されていることも大きいが、日本人雇用者が比較的多い地域など、地域の労働市場の特徴にも影響されている。ただし今後は実習生を雇用できなかった稲作や茶等の経営に特定技能で外国人が入ってくることが想定される。

もっとも外国人農業労働力調達に関する統計データは乏しく、例えば市町村

17 ベトナム人農業労働力の受入れについては大津（2019）・川崎（2019）など、送出しについては軍司（2019）など、中国人農業労働力の受入れについては前述の安藤（2014）・軍司（2012）など、送出しについては大島他（2015）や大島・西野（2015）をはじめとする桃山学院大学大島一二教授の諸調査研究に詳しい。各国出稼ぎ者の送出し・受入れに関する研究は蓄積されてきているが、一方、訪日経験者の帰国後の動向（賃金使徒・キャリアアップなど）についての研究は乏しく、出稼ぎ希望者の出稼ぎ先選択や日本が選ばれ続けるための施策のあり方については明らかとなっていない。

18 入管法が改正され実習制度が開始された翌年の 2011 年には、技能実習 1 号口取得新規入国者 60,847 人のうち、3/4 強の 46,560 人を中国人が占めており、ベトナム人はわずか 6,100 人だった。しかし中国人が減少しベトナム人が増加したことで、16 年にベトナムが同入国者数 1 位となった（軍司 2019）。ベトナム人農業労働力調達・送出しの諸相については、堀口健治を中心とする研究グループによって早急に進められ、研究の一定の蓄積をみたが、筆者が調査する範囲では、すでに一部地域ではベトナム離れがはじまっており、カンボジアやミャンマー、キルギスといった新規国の開発がはじまっている。中国・ベトナムにつぐ送出国の選定についてはほとんど研究が行われていないが、新しい国からの受入れは進みつつある。

19 茨城県における外国人農業実習生の受入れについては前述の安藤教授の諸研究や軍司・堀口（2019）など早稲田大学堀口健治名誉教授や筆者の諸研究に、北海道については宮入（2018）・北倉（2014）など北海学園大学による諸研究に詳しい。しかし受入れが進む熊本県や千葉県、群馬県の実情に関する研究は乏しく、地域毎の特徴に即した受入れのありようについては理解されていない。

別や作付作物別・経営規模別の外国人農業労働力人数などのデータは公表されていない²⁰。農業センサスは雇用された外国人も数として把握しているが、外国人を分けた調査と集計はなされていない。ために外国人農業労働力が農村地域や農業経営に対してどのような意味を持つのか定量的な把握が困難であり、外国人労働力研究が事例研究を主とするレベルに留まらざるを得ない現況がある。

4. 結論：展望と課題

制度面・データ面から捉えた外国人農業労働力調達の現況と主要な研究視角の現在は以上の通りだが、ここから研究が求められる課題について整理すると、次の4点が指摘される。

第1は、最近の動向に関する迅速な研究が求められることである。例えば制度面では、実習制度については研究が行われ、その特徴や活用のあり方が理解されてきたが、さらに深刻化する人手不足に対応するために創設された新制度は研究が行われておらず、特徴や活用のあり方が十分には解明されていない。あるいは、現場レベルでは2011年頃から中国人に代わりベトナム人の受入れが急速に進み、また他の途上国からも増え、同じ経営内で複数国からの実習生受入れや夫婦での採用も出ている。労働力受入れ・送り出しの実際や働く外国人の考え方などの解明もなされないまま、外国人労働力が日本農業を底支えする事態になった。農業の雇用における外国人労働力の重みが増すこんにち、新動向に対する先手の対応が求められる。

第2は、農業経営における現代的な雇用のあり方についての研究が求められることである。実習制度の導入により労基法の完全適用など農業雇用の現代化が図られたが、外国人農業労働力が「実習生」「特定技能外国人」「技人国ビザ者」と多層化したことで、農業経営における雇用労働力が多重化・複雑化している。外国人労働力の各層に対応した日本人労働力との役割分担や、外国人労働力に

²⁰ 外国人農業労働力に関して公表されている統計は、外国人技能実習機構の業務統計2年分ほどしかない。過年については国際研修協力機構（JITCO）の業務統計があるが、これはJITCOを介して受入れを行ったもののみを集計したものである。農林水産省（2020）は厚生労働省（2020b）「外国人雇用状況の届出状況まとめ」をもとにしているが、厚生労働省（2020b）では、各県にある労働局の集計は開示されているが、農業従事を市町村別には把握できない。また在留資格別の農業労働者数などは一般には公開されていない。住民登録を在留カードで集計すれば市町村別に分かるが、そうした作業を行う市町村はごく稀である。

特有な人材開発のあり方など、この多重化・複雑化によってもたらされた経営学的課題は幅広く、大規模な研究推進が求められる。農業経営によって、能力に応じた報酬や人事評価のあるべき姿は現在求められている研究だが、対象から外国人を外すことにはならないであろう。

第 3 は、国際労働力移動の観点からの研究が求められることである。これまでの研究の中心は、本来は海外出稼ぎに向かない途上国の若年層を、外国人どころか労働力雇用に不慣れな家族経営農家がトラブルなく受け入れるためのあり方についてであり、事前講習や現地面接などがその鍵であったが、これは日本側の求めに応じて海外出稼ぎ希望者が無尽蔵に現れることを前提としていた。しかし国際単純労働力調達競争が激化するこんにち、日本を選ばず、事実上残業規制がなく高給が獲得できる韓国や、事前講習や語学試験などがなく渡航しやすい台湾などを選ぶ出稼ぎ希望者が増加してきている。日本農業が送出国から長期的・安定的に労働力を調達できる、すなわち送出国の出稼ぎ希望者に選ばれ続けるためには、出稼ぎ希望者の出稼ぎ先選択事情など、さらなる送出国研究が必要である。また、選ばれ続けるためには、例えば訪日者の帰国後のキャリアも捉えた総合的な受入体制を構築するなど、受入制度・体制のあり方に関する研究も不可欠であろう。たしかに安全で就業規則もある日本で 3 年間働けば、通常、300 万円以上の貯金・送金ができることは知られているが、キャリアアップのあり方や在留の延長による昇給・昇格の仕組みなども研究を進めることが求められる。この研究にあたっては、調達競争先進各国の受入諸制度の比較研究の遅れを取り戻し、先進諸国の諸制度の中で相対的な位置を確認しつつ行うことが肝要である。

第 4 は、統計の整備が求められることである。統計が乏しく外国人農業労働力を量的に把握できないため、その研究は質的な事例研究や制度研究に留まらざるを得ない状況となっている。しかし、外国人農業労働力の調達には、出入国在留管理庁や外国人技能実習機構に対する膨大な量の書類提出が義務付けられている。すなわち両機関には量的研究に求められる統計を作成することができる元データがすでにある。両機関には業務統計や情報のさらなる開示・作成が期待される。

外国人農業労働力は、2010 年の実習制度創設以来急激に増加し、また急増した諸課題に対応すべく受入制度や方策も多様化・複雑化した。各分野の農業経済学者等がこれに取り組んだが、多角化した研究視角に迫っていくことができお

らず、迅速な研究推進が求められる多様な課題が残されたままとなっている。多面的かつ大規模な研究推進が求められるところである。

【謝辞】

本研究の一部は、文科省科研費基盤(B)「労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動」(研究代表者：堀口健治早稲田大学名誉教授)・同「コロナ後の国際労働力移動と日本農業の受入競争力」(研究代表者：宮入隆北海学園大学教授)・基盤(C)「農業参入企業の農業生産力構造の解明と地域農業構造再編の可能性の検証」(研究代表者：大仲克俊岡山大学准教授)の助成を基にしている。

註：本稿は軍司・堀口(2022)をもとに、一部加筆修正をしたものである。

参考文献

- 秋山満・堀口健治・宮入隆・軍司聖詞(2021)『肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割』農畜産業振興機構
- 安藤光義(2014)「露地野菜地帯で進む外国人技能実習生導入による規模拡大」『農村と都市をむすぶ』64巻2号、pp.24-31
- 石田一喜(2019)「外国人導入の諸制度のあり方と課題」『農村と都市をむすぶ』69巻9号、pp.23-29
- 石田一喜(2018)「新たな在留資格『特定技能』の概要」『農林金融』第71巻12号、pp.809-725
- 大島一二・金子あき子・西野真由(2015)「中国から日本への農業研修生・技能実習生派遣の実態と課題」『農業市場研究』24巻3号、p.43
- 大島一二・西野真由(2015)「中国における研修生・技能実習生派遣の現状と課題」堀口健治・軍司聖詞編『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』Ⅲ、早稲田大学地域・地域間研究機構、pp.78-99
- 大津清次(2019)「無茶々園におけるベトナム海外実習生受け入れの取り組みの現状と課題」『農業と経済』85巻、pp.66-67
- 外国人技能実習機構(2020)「令和元年度業務統計」外国人技能実習機構ウェブサイト https://www.otit.go.jp/gyoumutoukei_r1/ (2021年8月5日取得)
- 川崎訓昭(2019)「外国人が働きやすい環境をめざした経営戦略」『農業と経済』85巻、pp.49-56

- 金泰坤（2017）「雇用許可制を導入した韓国の状況と課題」堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題』筑波書房、pp.245-262
- 北倉公彦（2014）「北海道にみる短期滞在型の実習生の実情と課題」『農村と都市をむすぶ』64巻2号、pp.47-53
- 軍司聖詞（2021）「日本の農業労働力不足と外国人労働力の導入」『肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割』農畜産業振興機構、pp.31-41
- 軍司聖詞（2020a）「新型コロナ下の失業増大と農業労働力確保の状況」『農村と都市をむすぶ』70巻11号、pp.18-27
- 軍司聖詞（2020b）「外国人農業労働力受入れの論点と展望」『日本農業経営学会誌』57巻4号、pp.43-48
- 軍司聖詞（2019）「ベトナムにおける外国人技能実習生送出しの実際と送出機関の事業的特徴」『農業経済研究』91巻1号、pp.35-40
- 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、pp.165-172
- 軍司聖詞（2012）「外国人技能実習生の監理におけるJAの役割」『日本農業経済学会論文集』2012、pp.254-259
- 軍司聖詞・堀口健治（2022）「農業分野における外国人労働力導入の現況と研究視座」『日本地域政策研究』28、pp.82-89
- 軍司聖詞・堀口健治（2019）「資本集約的普通作と労働集約的野菜作の共存と展開」堀口健治・軍司聖詞編『労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動』Ⅱ、早稲田大学政治経済学術院、pp.87-98
- 軍司聖詞・堀口健治（2016）「大規模雇用型経営と常雇労働力」『農業経済研究』88巻3号、pp.263-268
- 厚生労働省（2020a）「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について（12月4日現在集計分）」厚生労働省ウェブサイト
<https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000702278.pdf>（2021年8月5日取得）。
- 厚生労働省（2020b）「外国人雇用状況の届出状況まとめ」令和元年10月末現在、厚生労働省ウェブサイト https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html（2021年8月5日取得）
- 厚生労働省（2018）「技能実習生の労働条件の確保・改善のために」厚生労働省ウェブサイト
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/gyosyu

- /ginoujisyu-kakuho/index.html (2021年8月5日取得)
- 佐藤忍 (2021) 『日本の外国人労働者受け入れ政策』 ナカニシヤ出版
- 出入国在留管理庁 (2021) 「特定技能1号在留外国人数」 令和2年12月版、出入国在留管理庁ウェブサイト
http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html (2021年8月5日取得)
- 総務省統計局 (2020) 「労働力調査 (基本集計) 2020年 (令和2年) 10月分」
総務省統計局ウェブサイト
<https://www.stat.go.jp/data/roudou/rireki/tsuki/pdf/202010.pdf> (2021年8月5日取得)
- 豊田哲也・成澤徳子 (2020) 「韓国での自治体主導の農業季節労働者制度の導入について」 『国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要』 11巻、pp.129-138
- 日本農業新聞 (2020) 「実習生ら二四〇〇人不足」 2020年4月29日付記事
- 農業共済新聞 (2020) 「外国人材特定技能開始1年農業で686人想定にほど遠く」
2020年6月2週号付記事
- 農林水産省 (2020) 「農業分野における新たな外国人の受入れについて」 農林水産省ウェブサイト <https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/> (2021年8月5日取得)
- 八山政治 (2017) 「新たな技能実習制度の枠組み・その狙いと課題」 『農村と都市をむすぶ』 67巻3号、pp.19-27
- 堀口健治 (2020a) 「野菜と加工場で安定した拡大を続ける大規模農業生産法人」
全国農業会議所・全国新規就農相談センター編 『農業法人における人材育成・労務管理事例集』 pp.25-32
- 堀口健治 (2020b) 「酪農経営にみる外国人労働者の質的拡大」 『Dairy Japan』 2020年7月号、pp.67-60
- 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」 『農業経済研究』 91巻3号、pp.390-395
- 堀口健治 (2017) 「農業にみる技能実習生の役割とその拡大」 『日本の労働市場開放の現況と課題』 筑波書房、pp.14-30
- 堀口健治編 (2017) 『日本の労働市場開放の現況と課題』 筑波書房
- 堀口健治・軍司聖詞編 (2020) 『労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動』 II、早稲田大学政治経済学術院

堀口健治・軍司聖詞編（2019）『労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動』Ⅰ、早稲田大学政治経済学術院

堀口健治・軍司聖詞編（2016）『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』Ⅲ、早稲田大学地域・地域間研究機構

堀口健治・軍司聖詞編（2015）『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』Ⅱ、早稲田大学地域・地域間研究機構

堀口健治・軍司聖詞編（2014）『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』Ⅰ、早稲田大学地域・地域間研究機構

松久勉（2018）「農業分野における外国人技能実習に関する研究動向」『Primaff Review』81巻、pp.6-7

宮入隆（2021）「北海道農業における雇用労働力需要と外国人材の受入動向」『肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割』農畜産業振興機構、pp.43-59

宮入隆（2018）「北海道農業における外国人技能実習生の受入状況の変化と課題」『開発論集』101巻、pp.117-143

Ando, Mitsuyoshi and Horiguchi, Kenji（2013）'Japanese Agricultural Competitiveness and Migration', Martin, Philip, "Migration and Competitiveness", Migration Letters, No.10(2), pp.144-158

Ratnayake, P and Silva, S. D.（2018）"Human Capital Development in Asia with Japanese Technical Intern Training Programme", Saga University Economic Society.

表1 外国人農業労働力調達制度の概要

在留資格	技能実習		特定活動	特定技能	技術・人文知識・国際業務	
方式	1号・2号	3号	農作業支援外国人受入事業(国家戦略特区)	1号	—	
主な特徴	(1) 1号1年・2号2年の計3年 (2) 監理団体・送出国が必要 (3) 事前研修2ヶ月以上 (4) 再入国不可. 受入農家変更は原則不可 (5) 労基法の全適用	(1) 2号修了後の2年 (2) 優良 (3) 同職種のみ (4) 他, 2号までに同 (5) 外部監理	(1) 在留は1～3号に準じる (2) JA等が職員として雇用 (3) 組合員から作業請負 (4) 日本人職員の監督が必要 (5) 外部監理による監理が必要	(1) 通算3年まで, 農繁期のみの調達も可 (2) 人材派遣企業・農協等が雇用し農家に派遣 (3) 労基法の一部適用除外 (4) 新潟市・愛知・京都・沖縄に認可 (5) 2019年より特定技能に段階的に移行	(1) 通算5年まで, 農繁期のみの調達も可 (2) 実習2号修了または日本語・技能試験合格者 (3) 監理団体等不要, 支援は登録支援機関に委託可 (4) 給与は日本人と同等以上 (5) 雇用先の変更可	(1) 3ヶ月～5年まで, 更回数制限なし (2) 実務10年以上(国際業務は3年以上)または短大卒以上 (3) 単純農作業従事は基本的に不可 (4) 給与は日本人と同等以上 (5) 雇用先の変更可 (6) 家族帯同可

注) 特定活動には農作業支援外国人のほか, コロナ禍による帰国困難実習生に対して発給される4～6ヶ月の臨時的延長ビザがあり, また他職種からの農業参入も臨時的に認められている.

第2章

移民受け入れ理論の検討

—M. ピオリの二重労働市場論を中心に—

法政大学社会学部

上林千恵子

(研究分担者)

1. 移民研究のための理論

日本の移民社会学の文字通りの草分けである駒井洋は、日本の移民社会学について、研究対象にアンバランスがあり、現状追隨的でもあると述べた（駒井 2015）。研究対象とのアンバランスとは、行為主体としての支援団体や労働組合は研究対象とならず、またエスニック集団についてもフィリピン人、タイ人、韓国人移民の研究は乏しいという。また個別の諸領域についての問題点やその改善策は示唆されているが、総体としての日本社会が持つ経済構造や政治構造ないし文化などの布置連関と、個別の諸領域がどう関係しているかを考慮していないために、現状を追認したまま部分改善をはかるという現状追認が生まれるという。

本稿の冒頭にこの指摘を引用したのはほかでもない、筆者自身も外国人研究の事例の解釈でこのように感じてきたからだ。筆者はこれまで外国人技能実習生の研究に従事してきたが、その中で個々の事例をどう日本社会の構造と結びつけていけばよいか、試行錯誤を繰り返してきた。発展途上国から日本に出稼ぎに来る外国人労働者が滞在している事実を、どう評価するのか、当人にとっても、その家族にとっても一義的には決められない。彼ら技能実習生は故郷に送金する英雄なのか、あるいは人身売買の被害者なのか…同じ立場に置かれても、個々人やその出身家庭によって、また誰がその事実を解釈するかによっても、その解釈は異なってくる。

そこで、本稿では外国人労働者問題を日本の社会構造を位置づけるための理論探求を目的とする。移民研究にはエスニシティ問題、ネットワーク形成、就労と生活、日本人労働者との代替・補完関係、地域的集住、国籍などの政治的権利、第2世代以降の教育と階層の上昇可能性、移民と経済発展など、実に多くのサブテーマが存在する。そのようなサブテーマの中から、外国人労働者の労働市場に関わる理論を検討したい。そこで、アメリカの制度派経済学者であるマイケル・ピオリの二重労働市場論を中心に紹介する。そしてアメリカの現実を背景にして生まれた理論の内容を紹介した上で、それが日本の現状とどのように適合し、どのような不整合を来すのかを見ておこう。

2. M. ピオリの人と業績

マイケル・ピオリは、1940年生まれのアメリカの労働経済学者であり、1966年から2010年までマサチューセッツ工科大学経済学部の労働経済学教授であった。移民研究者の多くがそうであるように、ピオリ自身も移民の子孫であり、イタリア系移民である。アメリカ経済学の制度派経済学の流れを受け継ぎ、ネオマルクス主義と分類されることもある。たとえば、移民を政治学の観点から分析しているJ.ホリフィールドは、「移民と国際関係」の章で、国際移動の理論を紹介しているが、その中でピオリを「マルクス主義理論」の項目に分類している（Hollifield1992:22-23）。社会構造に着目し、産業化を資本主義化と同一のものとし、その先進国の産業化の過程そのものが移民のような社会的弱者を必要としているという立論に対して、マルクス主義の影響を見出すことも可能であろう。

日本の移民研究の初期に国際労働移動論の理論を整理した鈴木宏昌の場合は、その理論を、①新古典派 ②構造学派（マルクス経済学）③分断市場論、の3分類しており、ピオリは分断市場論に分類している（鈴木1990）。いずれにしても、ピオリが新古典派理論に飽き足らず、その射程外で理論形成を行ったことは確かである。また近年では、鹿毛理恵が、経済学者の立場から国際労働移動に関する理論を、①開発経済学的アプローチ、②マクロ経済学アプローチ、③ミクロ経済学的アプローチ（O.スタークやD.マッセイはここに含まれる）、④経済政策的アプローチ、と分類し、ピオリは第4の経済政策的アプローチ、に分類された（鹿毛2010）。

したがって、アメリカの計量分析を中心とした近年の経済学の中でピオリが非主流派であることは確かであり、日本の経済学者によるアメリカの移民研究動向をさらった文献リストにピオリの著書が掲載されていない（神林龍・橋本由紀2017）（萩原里紗・中島隆信2014）。ピオリ自身が、その理論設定の上で、新古典派の合理的経済人仮説を否定しているのであるから、近代経済学の分野において彼がマージナルな位置づけにおかれていることは当然であろう。

ピオリは現在の経済学の主流である計量分析に依拠せず、理論構成において他の学問分野の事例調査やモノグラフの成果を取り入れている。文化人類学者、あるいはハーバート・ガンズなどの著名な社会学者の知見を取り入れている。たとえば、『渡り鳥』の第3章「移民たち」では移民第1世代と出し2世代の労働とコミュニティ内の行動を記述しているが、そこではガンズの『都市の村人たち』（1962）や、ピーター・バーガーの『労働の人的形態』（1964）などが引用され、社会学者にはなじみやすい章である。また方法論上でも経済学分野で主流の計量分析を行っていない。ピオリの理論は、方法論の上でも従来の社会学の延長上に位置づけることも可能で、移民社会学を構築していく上で、一つの参考としやすいのである。

2.1. 内部労働市場論

ピオリは内部労働市場論を提唱したことで著名である（Doeringer & Piore1971）。内部労働市場論とは、企業内部に、外部労働市場と同じように、採用・配置・賃金・教育訓練・技能形成の合理的システムが形成されていることを指摘した議論であり、その形成のメカニズムを明らかにしている。研究方法は、1964年から1969年にかけて75社のアメリカの企

業の経営者と組合役員による面接結果によるもので、人事、技術、生産現場の監督者を調査対象とした。ドーリンジャーもピオリも労使関係論の専門家である。「内部労働市場の存在は新古典派理論の観点からみれば、基本的に特異な現象であると筆者らは当時（1971年初版時）も、そして現在（1985年再版時）はより一層確信する」〔（ ）内は筆者挿入〕と述べている（同訳書：9）。

また内部労働市場に関係の深い第1次労働市場（以下、第1次市場とする）と第2次労働市場（同様に、第2次市場）の二重労働市場仮説も『内部労働市場とマンパワー分析』で触れられている。第1次市場とは、雇用が安定し、賃金・技能が勤続年数とともに上昇する労働市場であり、専門管理職や職人層、ブルーカラーで構成されている。一方、第2次市場とは低熟練労働者を中心に構成され、低賃金、低労働条件、低い社会的地位の仕事である。ここには、女性や若年者、農民、一時的移民が所属するという。ドーリンジャーとの共著であるこの著作では、移民を対象とする分析は行われておらず、第7章で「内部労働市場における人種差別」が触れられている。この内容は移民と内国人労働者¹の差別ではなく、内部労働市場における白人労働者と黒人労働者の差別の実態を明らかにしている。移民についての研究は、ピオリの『渡り鳥 Birds of Passage』（1979）まで待たねばならない。

日本における内部労働市場論の受容は広く行われた。日本の大企業における年功秩序を基本とする日本型雇用システムと、この内部労働市場論が大筋では合致していたからである。いずれは消えゆくもの、前近代的なものとして批判されていた日本型雇用システムに対して、内部労働市場論のキー概念の一つである「企業特殊スキル」概念が、日本型雇用システムの合理的根拠を示したからである。とりわけ小池和男は、「企業特殊熟練」という概念で、生産現場のブルーカラーの技能形成を説明し、日本の年功賃金の合理的根拠を示した（小池和男 1977 および 1981）。

また稲上毅は、日本の労働市場の構造変化を、ピオリ・モデルから説明している（稲上毅、2005：64-66）。そして上層ホワイトカラーのプロフェッショナル化、下層ホワイトカラー層とブルーカラーの縮減と二極分化、第2次市場の量的拡大、という2020年代の現在にまで継続している構造変化を先取りして指摘した。

白木三秀は、この内部労働市場の概念を拡張し、多国籍企業内に形成されている複数の内部労働市場のうち、海外派遣者を含む国際的内部労働市場を把握するための分析装置とした（白木三秀 2006）。

内部労働市場論はその後、ブルーカラーの分析からホワイトカラーの分析へと対象者の拡大が日本でもアメリカでも行われた。移民研究の場合は、移民が第2次市場の構成員であるために、内部労働市場論のうち第2次市場の分析から移民労働市場の特徴を説明している。内部労働市場論と二重労働市場論は同じく労働市場を扱いながらも、分析軸が異なるが、労働市場を分断的なものとして捉える視点は共通であり、分割された労働市場の間

¹ 人種を問わず、すでに国内で就労している労働者の意味。native or indigenous workers の訳語として本稿で使用している。内国人の中には、新来の移民と同じエスニシティを持ちながら、すでに定住化、帰化した過去の移民労働者を含む。

での移動を認めていない点にその特徴を見出すことができよう。

2.2. 柔軟な専門化論

ピオリの業績のうち、日本でもっとも広く受容されている概念は、「柔軟な専門化(flexible specialization)」という概念であろう(ピオリ、セーブル 1984=1993)。柔軟な専門化とは、主として中小企業間の高度なネットワークに依存しながら、柔軟な設備とそれを使いこなす熟練労働者によるクラフト型の生産体制のことを意味する。ピオリと共著者のセーブルが、イタリアの労使関係調査を実施した際に、労使関係よりも中小企業同士がネットワークを形成することによって、クラスターという相互扶助体制が築かれている事実に着目し、それを概念化したものである。これはアメリカの自動車企業にみられる大量生産体制との比較で、中小企業が永続的な技術革新を目指しながら、多品種少量品目を柔軟に生産することによって、大企業の生産体制、すなわちフォーディズムに対抗しうることを示した概念として注目された。

日本における柔軟な専門化の概念は、第1に中小企業論の新しい展開形態として、第2にフォーディズムを批判する視点として受容された。第1の視点に立てば、大企業の下請け関係に甘んじるほかはなかったこれまでの中小企業観に対して、独自の立場から自主独立と企業発展を見込める視点を提供することになった。

しかしながら、1985年秋のプラザ合意以降、円高不況への対応策として、日本企業が自身の量産型生産工場を労賃の安い地方へ展開することにより、中小企業間のクラスター概念の応用範囲が狭まってしまった。大企業の量産型工場は、日本国内で政府・自治体の企業誘致策を前提に、中小企業のクラスターがそもそも存在しない地方圏の工業団地に立地するか、あるいは海外に製造現場を移管するかという選択をしなければならなかった。日本の産業構造が急激に変化した結果、柔軟な専門化論の有効性を減じたのである。

他方、第2の視点に立つと、ポストモダン化する社会の中で、消費者の不安定な嗜好に生産が振り回され、それに見合った労働能力が必要とされるような社会の出現を意味した。前者では「柔軟な専門化」が当初に含んでいた資本主義批判の観点の薄れ、後者では中小企業の生産体制の問題が、ポストモダンという文化論に置き換えられてしまった。発展途上国に見られる家族経営中心のクラフト型生産体制が、いつの間にかポスト近代型社会の多様な消費者ニーズに応えるための生産であり、労働者の能力も自己変革能力が求められるという解釈がなされて、日本の現実と乖離した概念解釈となった。労働者の能力は勤続年数に応じて伸長していくものという、内部労働市場が基本的な前提とした論理が看過されてしまったのである。その結果、ピオリとセーブルが提出した柔軟な専門化という概念は、日本では一過性のものとなってしまった。

移民研究と柔軟な専門化の概念の関係は次のように考えられるだろう。ピオリたちは、アメリカの大量生産体制を批判するものとして、どちらかといえば発展途上国に近いイタリアのクラフト生産体制に理想を求め、それが遅れたものではなく、大量生産体制を乗り越えるものとの理論構成を行った。ここからは、産業化の進展が必ずしも進展させた先進国の福祉向上につながるものではない、という批判を読み取ることができる。次に

触れる『渡り鳥』では、移民を先進国に引き寄せる根拠が、発展途上国の貧困にあるという視点よりも、先進産業国家の産業化そのものが移民を引き寄せるという点を繰り返して強調している。産業化の結果としての移民受け入れという理論と、大量生産方式の産業化を否定してクラフト生産を理想としている立場とは、産業化社会の在り方を批判しているという共通点を持ち、ピオリの理論の根底でつながっている。そこで、次にピオリの二重労働市場論を検討しよう。

3. 二重労働市場論の内容

3.1. 分割労働市場論の中の二重労働市場論

分割労働市場論とは、新古典派経済学とは異なる立場に立つ制度派経済学者が主張する労働市場論であり、労働市場が分割されており、分割された労働市場間では移動が前提にされていないことが特徴である。二重労働市場論はこの分割労働市場論の先駆的なものであり、また2分割にするという簡明なモデルであるために、代表的な理論となっている。その直接的な起源は1940年代、50年代のアメリカ制度学派にあり、アメリカの労使関係論の大御所であり、かつドーリンジャーとピオリの教師であったジョン・T.ダンロップと、労働市場の分断化をバルカン半島の分割になぞらえて「労働市場のバルカン半島化(Balkanization of labor markets)」とモデル化したクラーク・カーにある²。

分割労働市場論に共通する労働市場の特徴はレオンタルディ (Leontaridi1998:78)によると次のようである。

- 1) 労働市場には明確な区別が存在するが、その区分線は必ずしも統計データでは示しえない
- 2) 区分された労働市場間の移動には明確にはできないような障壁が存在する
- 3) それぞれの区分には、異なる雇用と賃金のメカニズムが設定されており、そのうちの下層の区分には新古典派が設定するような人的資本の理論は該当しない

すなわち、区分された労働市場間の移動は、現実には個々人では起こりうるとしても、集団としてみた場合には障壁があるということ、したがって労働市場を異にする労働者間での競争は成立しない、という前提になる。

その結果、第1次市場では賃金の下方硬直性が生じると同時に、第1次市場でどれほど失業者が増加しても、第2次市場での労働者供給不足にはつながらない、という理論である。これによってアメリカで現実には発生した現象を説明することが可能となった。労働市場の分割という考え方は、その起源の1960年代においては労働市場における女性と人種、とりわけアメリカの文脈では黒人労働者と白人労働者との境界を意味していた。しかし1970年代以降、アメリカへのアジア系移民と中南米系移民が急増したことによって、労働市場論の中にエスニシティ論が組み込まれ、第2次市場は黒人労働者だけでなく、移民も含む分割された労働市場が第2次市場とされたのである。労働市場における現象としては、

² この内容に関する簡単な紹介は、小池和男が執筆した労働関係の入門書中の内部労働市場論の項で触れられている(小池和男、2005:153-154)。

白人労働者の失業が増加しながら、一方では外国人の不法就労者が増大するという現実を、労働市場論の理論構成に反映させたのである。したがって、分割労働市場論の歴史は意外にも短く、1970年代以降に生まれたものである。

3.2. 第1次労働市場と第2次労働市場

二重労働市場論の中心的な分析枠組みは、先の内部労働市場・外部労働市場の2分割と同時に、労働市場を安定した第1次市場と、不安定な第2次市場に分割したことである。すべての労働市場を2分割することはあまりに単純すぎるので、第1次市場についてはさらに3分類のサブカテゴリーに分類されている。第1次市場の上層には、専門管理職が位置し、この階層は学歴の影響力が大きく、仕事を行うための行動規範が自己のうちに内面化されている。第1次市場の下層には、ブルーカラーおよびホワイトカラーの一部が所属し、従来の労働者階級に近い。彼らは内部労働市場のメンバーでもあるので昇進可能性を持つと同時に、安定した職場集団を形成することにより、仲間同士で技能を獲得する。労働組合員もこの階層メンバーから構成されている。

第1次市場の上層と下層の中間に、クラフト層とも言うべき職人階層が位置付けられる。独立性を維持しているという点では専門職に近いが、職務内容はブルーカラーと同様である。

第1次市場はこれらの3層構造で成り立っており、この区分あるいは階層そのものは社会的なものとして本人たちも明白に認識している。すなわち、職務内容、アイデンティティというものは各階層の労働者に共有化され、そのために自分が行う職務を習得するやり方、自分の職務に対する理解が階層ごとに異なるという (Berger & Piore 1980)。小井土彰宏も、ピオリと同じ分断労働市場論者のエドワーズの議論を援用して、第1次市場がその内部をクラフト層の第1次独立セグメント、労働者層の第1次従属セグメントに分割できることを示した上で、実態としての3層構造は社会全体の二重性概念 dualism と混同されるという混乱が起きたこと、またアメリカの事情を背景とした理論であるために、ヨーロッパのガスト・アルバイターの分断構造と直接的に結びつけてはいけないこと、の2つの注意点が必要であると指摘している (小井土 2002: 36-37)。

二重労働市場論が特殊アメリカ的な事情を背景とすることを認めただけで、注目すべき点は以下のことである。すなわち労働市場を単なる労働移動が困難な分割された場として客観的にとらえているだけでなく、その中で働いている人の立場から見た労働市場の構造という視点を強く押し出していることだ。本人が自分のキャリアや将来見通しをどう考えているか、その見込みや現在の自分のアイデンティティの在り方を、労働市場の分断を前提にして、自分の将来が第2次労働市場の境界内に収められてしまうと認識していることを重視している。そこには、非常に社会学的な分析上の視角が表れている。状況の主観的な意味づけ (subjective definition of the situation) を問うことは社会学の伝統的な方法であり、その意味で二重労働市場論の視点は社会学的な問題設定とも重なるところが大きい。いわば理解社会学的な分析が方法論として用いられている。正統的な経済学では認められない方法論であろう。

第1次市場と比較される第2次市場は、低賃金、低労働条件、低い社会的地位の仕事で構成されており、基本的には未熟練労働者がメンバーである。労働者と監督者の間は、正式な労働規則よりも個人的な人間関係が優越する。また労働者自身も、自分の社会的役割は職業以外のところに存在するというアイデンティティを持っている。したがって仕事そのものには関心が薄く、愛着は少ないので、第2次市場における雇用の不安定性と不確実性に対しても、それに対する嫌悪感は第1次市場のメンバーよりも小さい。女性、若年者、農民、一時的・短期の移民がこれに該当する。仕事への愛着も小さく、そこでのキャリア形成を求めないので、労働移動も頻繁に起こる。

労働者の能力については、第1次市場のメンバーは、それが他者の目から見て単純な組み立て工程の作業員ではあっても、具体的な作業の中で完成品をイメージしておかなければ作業の継続ができないので、抽象概念を理解する能力を持っている。一方、第2次市場のメンバーに対しては、作業監督者から抽象概念の理解を求められず、機械的繰り返し作業を理解するという具体性への理解だけで足りるという。

2種類の労働市場に属する労働者の学習過程の作業能力の差異については、注目しておかねばならない。自動車組み立て工程などの作業は、しばしば工程作業を知らない人たちからは単純作業と言われているが、実は、小池和男が知的熟練という概念で表現したように、そこに一定の知的作業が加わっている³。そのため、ライン作業に従事できる人は第1次市場の構成員なのである。他方、派遣・請負労働者のように2、3日で習得可能な仕事(ジョブ)に従事する労働者が、第2次市場のメンバーとなろう。

移民とこの二重労働市場との関係では、ピオリにより次の3点が指摘されている。第1に、企業は経済変動の影響を蒙るために、その変動を吸収する役割を果たす移民が全産業と全職種で必要とされる。しかし第2に、未熟練のジョブほど経済変動の影響が大きいので、未熟練職種が多い産業ではさらに移民が集中する。典型的には、季節労働のある農業と建設業、また景気の影響を受けやすい自動車産業である。この場合、制度学派に属するピオリは、各国の労使関係制度を前提にしてヨーロッパとアメリカの制度上の違いを指摘する。ヨーロッパの場合は、労働組合の発言力が強いので、雇用主はレイオフ規制と解雇規制に縛られ、その結果として解雇規制の対象外である移民がドイツやフランスの自動車産業に多く雇用されている。一方、アメリカの場合は、セニオリティ(先任権制度)に基づく解雇規制があるだけで(解雇のルールは存在するが、解雇の人数に対する規制はないので)正社員でも解雇が容易であり、組み立て工程に白人男性が第1次市場のメンバーと

³ もちろん、作業の周辺的作業である材料準備などの職務はこれに該当しない。同じ組み立て現場でも、必要とされる作業能力は担当する職務内容によって異なる。日本の場合、第1次市場メンバーの正規労働者と第2次市場メンバーの非正規社員では作業能力・職種・職務範囲の広さが異なり、非正規社員はラインに配置しない企業、一定のラインはすべて非正規社員を配置する企業、ラインの最終段階の検査・包装工程のみ配置する企業と多様であるが、基本的に非正社員のジョブは固定されている。本稿の文脈では、第2次市場のメンバーの労働能力は、第1次メンバーのそれとは異なることが確認されればよい。

して雇用されているという。

そして第3に、労使関係上、雇用主である企業もまた労働組合も、労使双方が一定数の移民を必要としていると指摘している。雇用主は、労働者を内国人と外国人とに分断することにより、使用者の発言権を強める。また内国人労働者も、第2次市場が一定の割合で存在することが、自分たちの雇用の安定につながるという利害構造が存在している。すなわち、移民に最低賃金や規制を課すことによりその人数を抑制して、第1次市場の労働条件が下がることを防ぐと同時に、一定人数の存在は第1次市場のメンバーの雇用の安定性をもたらすからだ。言い換えれば、第2次市場の存在は、解雇者を第2次市場メンバーに集中することにより、その上位に位置する労働組合員に雇用の安定を提供すると同時に、第2次市場の労働条件の底上げは、第1次市場のメンバーの労働条件の向上にもつながっているのである。

以上のように、二重労働市場論は移民を前提にして構築されたわけではないが、移民の労働市場を考察する上で、特に内国人労働者との関係を考えるうえで不可欠な理論構成となっている。そこでは、技能や雇用条件という労働市場の構成要因が、エスニシティという人種の文化的要因と結びついていることが、明晰に示されている。

ところで、理論の内容の中心部分ではないが、日本人読者にとって興味深い点は、R.ドーアの『イギリスの工場・日本の工場』の文献を例にとりながら、一国の労使関係や教育制度、いわば文化的側面もジョブの安定性に影響を与えている⁴。アメリカの二重労働市場の区分を絶対視して他国へも直接的に応用可能と考えているわけではない（Piore, 1979: 48-49）。強調している点は、資本主義生産体制下で産業化が進展した場合、経済変動のバッファとして解雇可能な労働力がどこの国でも必要とされるという普遍性を前提に、その不安定性の引き受け手を誰にするかという点で差異が生じているのである。国によって制度や文化が異なれば、引き受け手の労働者も異なってくる、とピオリは主張しているのである。

しかし移民に限定すると、移民過程（migration process）は、産業が進展している先進諸国では継続的なものとして捉えられている点は重要である。すなわち、経済変動を引き起こす産業社会こそが移民の流入を必要としていると考えているからだ。この立場に立てば、どの国も経済成長と共に、移民の流入を前提にして移民政策を立案しなければならないことになる。近年のスペイン、イタリア、日本、韓国、台湾、トルコなどの諸国の移民受け入れの状態を見ると、各国が移民政策を立案したか否かを問わず、移民送り出し国が受け入れ国へと変貌している。産業化の進展と移民受け入れを考える時、このピオリの理論は一つの手がかりとなろう。

第1次市場と第2次市場では、単に労働条件や雇用の安定性が異なるだけでなく、メンバーの価値志向や能力を含めて差異が生じていることがピオリの二重労働市場論である。

⁴ ただし、ピオリは別の箇所でもドーアの説明は文化的側面に偏りすぎ、日本の二重構造の上部にあたる大企業での長期雇用と会社忠誠心は、発展途上国によくみられる二重構造から説明可能としている。すなわち、発展途上国の場合、二重構造の存在は経済成長の効率性を高めるからである（Berger & Piore, 1980 : 25）。

アメリカ社会はジョブという単位で階層が構成されているために、第1次市場と第2次市場との分断が日本よりも分かりやすく、労働市場の2分割に一定の合理性を与えている。日本の場合は、労働市場の類型にジョブよりも企業規模間の差異を導入しないと、格差の実態が見えにくく、その分、労働市場のモデル化を複雑化していかねばならないだろう。そこでジョブについて次に検討しよう。

3.3. ジョブと社会階層

ピオリの移民研究書『渡り鳥』は、その第2章⁵のタイトルは「ジョブ (the jobs)」である。ここでは、労働市場の構成単位はジョブであり、そのジョブは最上位から最下位までの階層構造をとっている、ということが前提とされている。そしてその最底辺の仕事に、新規に入国した移民が就労するという。ここに、移民研究とピオリが主張してきた二重労働市場論とが結びつくのである。また底辺の仕事が除去困難であるとしたら、なぜ移民はこの仕事に就くのかという問いが生まれるのであり、その問いに答えるためには移民がアメリカに来る動機づけや底辺仕事に就労する動機づけを研究することも必要である、としている。

ジョブは労働市場の構成単位であり、そのジョブは最上位から最下位まで序列を形成して階層となっていること、この2つの事実認識がピオリの二重労働市場論の核心にある⁶。賃金は職種別賃金で、第1次市場では職種別賃金の範囲で上昇もあるが、基本的には同一職種においての賃金上昇は前提とされず、職種間移動もない。第2次市場の仕事は、低熟練労働、低賃金、社会的地位が低い上に雇用の不安定さもあり、主に建設・製造業の周辺業務、サービス労働などで構成されている。昇進と昇給が前提とされていない点では、日本の階層研究がテーマとしているような階層間移動という概念は該当しない。二重労働市場論とは、階層間移動というテーマが成立することのないような大きな労働市場の分断を前提としている。その結果、多くの論者が指摘するように、硬直的で人間の自発性と自己決定性を不要とするような理論に見える。しかし、ピオリの場合、その硬直性そのものが重要と考えていたようだ。

ピオリの場合、二重労働市場論の仮説は当初、1960年代半ば以降の北部の工業都市の黒人労働者の状況を説明するために考えられたものである。二重労働市場論が他の研究者に支持されて広がりつつも、他の論者がそこに労働移動の概念や人間行動といった概念を持ち込んだことによって、労働市場分割の側面が弱まったことがピオリには不本意であったようだ (Berger & Piore, 1980, 16-17)。彼としては、黒人労働者と白人労働者が相互に職業的な運命が大きく異なっているからこそ、二重性を指摘しているのであり、黒人労働者

⁵ 第1章はイントラダクションなので、実質的には本論は「ジョブ」から開始されている。

⁶ 近年、日本では日本型雇用システムからジョブ型雇用へ変化したといわれているが、ジョブが労働市場の単位であるアメリカ社会と、ジョブよりも所属企業の属性が影響力を持つ日本社会では、労働市場の構成単位そのものが大きく異なるであろう。

から見た労働市場の認識を理論化したかったのである。方法論としての先に触れた「(客観的) 状況の主観的意味づけ」という観点がここで使用されている。

またピオリは賃金の役割についても、労働力の配分を行うという経済学的な解釈よりも、地位と威信の代理変数という社会学的な解釈を重視する。周知のとおり、賃金の役割には、①生活を保障する ②本人の能力・企業貢献度を示す ③社会的地位を示す、などの機能があり、いずれも密接に結びついているが、ピオリが重視するのは、3番目の賃金が地位と威信を示すという機能である。ここからジョブと社会階層の関係が生じてくる。たとえば、料理人・配膳人は皿洗いよりも、看護師は掃除人よりも、生産工は倉庫係よりも、裁断工は縫製工よりも社会的威信が高いために賃金も高い。その職場秩序を維持するために賃金格差が維持されているという。ジョブ単位の社会階層が職場で維持され、上位の階層に属する人がその維持に努力し、下位の階層の人が上昇のため努力することが勤労意欲の源泉であるとする。

そうすると、しばしば最底辺で将来見込み薄い職種 (dead-end jobs) に就労する移民は、就労への動機づけが低下するはずである。しかし、移民の場合、第1に空間的、社会的に母国のコミュニティから隔てられているために仕事の社会的地位に無関心でいられたこと、第2に出身国の農村の仕事からみれば、ある程度の移住先国の底辺労働ではあっても、それが上昇移動となっていること、を理由に移民が受け入れ国の階層の下層に進んで就労する、と説明している。

こうした説明が可能なのはアメリカが当時も現在も発展途上国の移民希望者にとっては移住希望国の最高位に位置づけられ、発展途上国からの移民は供給が無制限であるという前提が置かれているからであろう。この前提そのものはアメリカという国の特殊事情が反映しており、日本や韓国、台湾などアジア諸国の後発移民国家には該当しないものと思われる。

以上、アメリカの場合は、ジョブが労働市場の構成単位で、そのジョブ毎に所属する社会階層が成立しており、各階層の構成員はその社会的地位の維持あるいは上昇を求めて就労意欲を高めているという指摘になる。その結果として、定住化した移民第2世代、第3世代の場合は、母国のコミュニティを親世代のようにはもっていないので、生まれ育った受け入れ国での低い社会階層に対する不満が大きいことが「第3章 移民たち」の章で詳細に説明されている。移民第2・第3世代については、言葉の不自由さや低学歴という労働能力の不足から第1次市場のジョブにつけないと説明されることが多い。しかしピオリの場合は、低い社会階層に置かれているため、とある意味では悲観的な観点を示している。

二重労働市場論が悲観論であるからこそ、『渡り鳥』の最終章である第7章は、アメリカの移民政策に対して具体的な提言を行っているのである。現状認識から政策提言へ、という『渡り鳥』の章構成は、ピオリの研究者としての行動とも合致しているのであり、彼は現実への働きかけを提言する政策研究者の一面も有していた。

以上、ピオリの二重労働市場論について、第1次市場と第2次市場の区分、ジョブと社会階層を中心に見てきた。これらの概念は移民だけを対象として成立した理論ではない。

この理論をアメリカの移民の移住過程 (migratory process) ⁷に適用したのである。そこで次にピオリの理論とアメリカ社会の関係を見ておこう。

4. ピオリの理論とアメリカ社会

ピオリは移民労働を研究する以前に、二重労働市場論を仮説としており、そこでは産業化、狭義には工業化が進展して変動 (経済変動、季節変動、人口変動)、とりわけ生産変動と不確実性を引き受けるために第2次市場が必要とされると考えた。したがって内部労働市場論の中核には経済変動が位置しており、ピオリの理論の中心が「企業特殊熟練」の概念にあると捉えると、丹野清人が指摘するようにそこに論理的に弱い点が存在する⁸ (梶田孝道ほか 2005 : 63)。二重労働市場論の核は、産業化論に存在するのである。

産業化の進展は先進国、発展途上国を問わず全世界規模で進展し、また市場競争の存在を前提にすると、各国が産業化あるいはそれを進めるための技術革新が必要とする。先進国は第2次市場を必要とし、第2次市場は移民労働者を必要とすることがピオリの理論の中心的論点である。労働者の国際労働移動は、送り出し国である発展途上国の貧困に原因があるのではなく、先進国の工業化そのものに存在するという。この点で、新古典派経済学のプッシュアップ理論と大きな違いがある。プッシュアップ理論の場合は、いずれ発展途上国が経済発展を遂げれば、移民が止むという均衡点を理論上は想定できるが、ピオリの理論では移民の必要性は止むことはない。この理論的前提は、先に触れたように、現実のアメリカ社会が移民の供給をほぼ無限大と仮定していることと関係していよう。

アメリカの現実を背景にした理論を、日本の移民研究に参考にしようとする場合、理論の存在拘束性を考えなければならない。しかも移民理論は、時代背景、対象とした国家、対象としたエスニシティによって拘束される側面が非常に強い。それだからこそ、同じ現象をみながら全く反対の結論、たとえば内国人の雇用の代替か補完かの果てしない議論が起きる。また移民がどこの社会においても社会的弱者であることから、理論が実態よりも規範から出発しやすいという側面もある。理論そのものがイデオロギーと重なっている側面が強いからだ。ピオリの場合も、基本的には労使関係論から出発して『渡り鳥』で移民研究へとその射程を広げたのであるから、当然、アメリカ社会および人種差別への批判的観点は強い。

理論の出発点に階層構造を据えたこと、また階層構造であるがゆえに上から下までの序列をつけるから、底辺の仕事が社会に存在することを指摘している。そのための対策とし

⁷ 時間的経過でみた移民発生・受容過程のこと。最初の移住決定から始まり、受け入れ国への到着・定住、受け入れ社会への編入、移住者の母国への帰国あるいは母国との循環、母国の出身コミュニティや社会全体へ与える影響など、移民発生前後に伴う全過程を意味する概念。

⁸ 稲上毅は、日本の労使関係において正社員の勤続年数が長いのは、熟練の企業特殊性よりも、人的資源の企業コミュニティ性が強いこと、すなわちライバル・コミュニティの成員になろうとする者への人間的不信感あるいは強い違和感が労使共通にあるという点を指摘している (稲上毅 2005 : 260)。

ては、技術革新によってそうした dead-end job (底辺の仕事) そのものを減少させること、底辺仕事の労働条件と社会的評価を上げて第 2 次市場の規模を縮小させること、などが提案されている。またアメリカの移民政策上の提案については、たとえば、移民第 2 世代の階層上昇を保障できるように公共政策が関与すべきであり、また保障できる範囲内に第 1 世代移民の受け入れ人数を抑えること、などがあげられている。

ピオリの経歴を見ると ILO 付属の労働研究所の理事を務めただけでなく、アメリカ政府機関や州政府、AFL-CIO などの委員を務めていて、政策提言を行える地位についていた。彼の指導教員であったダンロップが、アメリカの労使関係に関する「ダンロップ報告」を執筆したように、ピオリも政府の労働政策への提言を行える社会的立場だったことがわかる。彼が著書で提言しているような政策提案は政策立案者が無視するような空中楼阁ではなく、一定の実現可能性が存在したであろう。

5. 日本の移民研究と二重労働市場論

最後に、日本の社会学者が移民社会学を構想する際に、二重労働市場論がどの程度、役に立つかを検討しておこう。

5.1. 社会学者による移民研究と移民労働市場モデル

日本の移民研究の実態については、是川夕が非常に手際よくまとめている (是川 2019)。それによると、①集团的関係へ注目した都市エスニシティ研究、②構造的分断アプローチの梶田孝道たちの研究、③社会的統合アプローチの階層論研究、④ジェンダーの視点の国際結婚やエンタテイナー研究、⑤世代間移動をテーマとしたニューカマーの子供の研究、の 5 分類となる。移民の労働市場における統合の研究は移民の移住 (移民) 過程の中心的課題であるにもかかわらず、不十分であったという。二重労働市場論が分類されている構造的分断アプローチの場合、「日本で移民受け入れが始まった当初は移民と日本人の差異を制度・構造上の分断と重ね合わせて論じることもあり、直感的にも非常に説得的であったものの、この間、移民の受け入れ規模が拡大し、また受け入れからの期間も長くなるにつれ、その移住過程の多様性や経時的変化を捉えられないという問題が生じ始めてきている」 (是川 2019 : 106) と指摘されている。

梶田たちの研究は、是川も高く評価しているように先駆的なものであり、筆者は現在もその著書を繰り返し参考にしている。是川は梶田たちの研究を構造的分断アプローチに分類しているが、梶田たちの研究はヨーロッパの移民研究が出発点であり、アメリカの二重労働市場論に依拠しているわけではない。厳密な意味で、ピオリの二重労働市場論を応用として日本の移民社会を分析することはこれからの課題であり、そのための考察が本稿の課題であった。梶田は 2006 年に死去しているので、近年の移民受け入れ規模拡大まで議論できていないことは当然である。現時点の変化を捉えられていないのは、構造的分断アプローチに依拠したことによるものではないと考える。

日本の社会学者の中で、産業社会学者はまず日本の外国人 (移民) 労働市場をモデル化して、その実態にアプローチしようとするが、そうした事例をレビューしておこう。まず

外国人労働者受け入れが始まって間もない 1990 年の改正入管法施行直後の時期に「緩やかな二重構造」という形でモデル化した稲上の場合、日系人労働市場とその下層に位置する中規模・2次下請けに勤務するアジア人労働市場、さらに下層になる小零細・2次下請けアジア人市場とに分割した。基本的な分析軸はそれぞれの勤務先規模であり、企業規模間の時給相場が階層を構成している(稲上 1992:125)。産業の二重構造(dualism)の問題と雇用の二重構造(dualism)を組み合わせたところにモデルの意義がみられる。

その後、1990 年の新入管法が成立した後、さらに日本社会の外国人労働者数は増加し、外国人労働者の類型も従来の製造業で就労する日系人ばかりではなく、建設業、そして女性を中心にサービス業で就労する外国人労働者が顕著になった。そこで下平好博は、ピオリが『渡り鳥』で示した労働市場の二重構造理論が、製造業だけでなく、需要変動の大きいサービス業にも展開可能と見極めた上で、外国人労働者単純労働市場を、①来日時期、②在留資格、③性差、④エスニック・ネットワーク、⑤労働需要の5つの軸で分類している(下平、1999)。製造業に従事する外国人労働者を、建設業、サービス業に従事する外国人労働者よりも上位に置いていることが特徴となっている。そして好況時に来日した者は、その後の不景気時に来日した者よりも労働条件が有利な製造業で職を見つけることができたため、外国人労働市場の上位に位置づけたという。エスニック・ネットワークへの着目は、ポルテスの編入様式の議論を応用したものである。日本社会に一定数の外国人労働者が滞在することによって、1990 年前後には多数みられたアジア系の不法就労者が減少する一方、外国人労働者間には来日時期による階層化と女性の外国人労働者の外国人労働市場への組み込みが行われたことを、下平のモデルが示している。

筆者、上林もまた移民労働市場モデルを提示した(上林 2015:41)。そこでは最上位に高度外国人材、最下位に不法就労外国人を置き、その中間に日系南米人、外国人技能実習生、移民女性、を区分して分類したものである。在留資格を分類基準とした理由は、技能実習生という労働力が移民労働者の大きな区分となってきたが⁹、この労働力は滞在期限が最長3年、労働移動は基本的に禁止、再入国不可という特殊な労働力であるために、賃金の高さを求めて労働移動可能な他の労働力と区分するためであった。

以上の3モデルはモデル設計時点の外国人労働者雇用を反映していると同時に、共通点として二重構造理論を前提としていること、また外国人労働者間に階層性を認めていることである。しかしいずれも外国人労働者労働市場の内部のみをモデルの対象としており、日本人で構成されている労働市場と移民労働市場との関係をモデル化しているのではない。第2次市場の中に含まれる移民労働市場を仮説として提示しているのである。移民受け入れの歴史が国家の歴史であるアメリカと比較して、日本の外国人労働者の労働力に占める割合は2020年の現段階でも僅か2%台に過ぎず、移民労働市場を日本全体の労働市場に正確に位置づけるには時期尚早であろう。

⁹ ちなみに、2019年10月時点の在留資格別に外国人労働者の割合を見ると、その23.1%が技能実習生であり、19.2%が留学生であった。就労資格の吟味によって入国時から就労資格を持つ専門的・技術的分野の労働者は19.8%に過ぎなかった(厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」(2019年による))。

それでは、第2次労働市場における移民労働市場の位置づけはいかなるものか。その手がかりは外部労働市場研究の中に見出すことができるだろう。小川慎一は、従来の産業社会学研究は企業内のコミュニティ形成に注目するあまり外部労働市場研究が疎かになったという視点から、外部労働市場研究に対する社会学の理論を整理している（小川 2013）。外国人労働者だけが対象となっているわけではないが、外国人労働者は外部労働市場のメンバーであるから、移民労働者研究には、第1にトランスナショナリズム論やネットワーク論を含む社会関係論的アプローチが移民と国際労働移動の関係を解明する手掛かりとなるとしている。第2のアプローチは制度論的アプローチであり、労働市場をめぐる慣行やルール形成、変化、維持などに焦点を当てる理論としている。制度論的アプローチは、制度の意味や行為、施策の体系を明らかにしながら、利害関係者たちの合理的選択と非合理的な面（理念間の対立など）の両者を明らかにできるという。なぜなら、移民労働者はまず法によって政府の管理下に置かれているという点で、明らかに他の労働者とは異なるからである。ピオリの研究方法も、また法や制度を前提にそれが労働者に影響を解明するという点では、社会学における制度論的アプローチの視点に立っているといえよう¹⁰。

以上、産業社会学者を中心に二重労働市場論を手がかりとして、日本の移民研究のレビューを行った。

5.2. 二重労働市場論が日本の移民研究に応用できる範囲

次によりレビューの対象を広げて、二重労働市場論の日本での応用事例を労働市場モデル以外の研究論文から見たい。

近年では日本の階層研究の中に、日本の外国人住民を対象とする業績が増えた。これまではどちらかといえば、都市社会学者を中心に社会学分野での移民研究が進められてきた。ピオリが『渡り鳥』の出発点を階層構造から始めたように、日本の階層研究者が研究対象領域を新たに増加した外国人労働者にまで拡大することは当然のことであろう。従来の階層研究の方法論と問題設定を活かす研究がみられている（是川 2019、永吉 2020）。そのうちの一人である竹ノ下弘久は、非正規雇用者の増加をピオレの分断労働市場論から解釈している（竹ノ下：2016）。そして日系人の日本社会への統合を、先の下平と同様に「編入様式」という概念を用いて説明している。日系人のほとんどが非正規労働者として雇用される日本の現状を分析する際に、第2次市場の概念は移民労働者だけでなく、日本人を含む非正規雇用者の実態にも適用できることを示している。

また労働経済学者の玄田有史もまた二重労働市場論の非正規雇用分析へ応用可能性を論じた（ただし移民研究については触れていない）。ここでは二重労働市場論ではなく、二重

¹⁰ たとえばピオリは、雇用の柔軟性が必要とされる理由を根本的には大量生産体制をとる資本主義生産に求めたが、各国の事例については法律や制度のその根拠を求めている。イタリアでは1969年の「熱い秋」以降に設置された職場レベルの工場評議会の設置に、フランスでは1968年5月のグルネル協定に、アメリカではニューディール期のワグナー法に代表される労使関係改革に、という具合である（Berger & Piore, 1980, 「第2章 変動と不確実性への対応策としての二重構造」を参照のこと）

構造論として言及しているが(玄田 2011)、二重構造論の日本での意義を、規模間格差と非正規労働者の解明に役立つとしている。

非正規労働者の増大は近年極めて顕著であり、とりわけ近年は地方工業都市の人手不足で、外国人の製造業従事者が求められている。彼らのほとんどは非正規社員であり、日系人や技能実習生である。エスニシティを問わない、正規労働者と非正規労働者の分断は、現在も継続している。しかも2008年のリーマンショック時に派遣切りが行われたように、2020年のコロナの影響は非正規社員を中心に解雇が拡大している。現時点まで日本で受け入れた移民労働者は、そのほとんどが非正規労働者であり、日本の移民労働者と非正規労働者の関係は共通項が多く、移民政策と非正規労働者の労働政策は実は大きな重なりを持っている。

日本の産業構造の変化を見れば、日本の人口の高齢化によって、介護をはじめとして農業、食品製造業、建設業など、海外へのアウトソーシングが不可能な業種の比率が高まっている。こうした業種では、内部労働市場は成立しておらず、非正規労働者の占める比率も高い。日本の現実も、二重労働市場論から説明可能な部分が大いと思われる。ただ、二重労働市場論がジョブを単位として理論構成されていた点は、日本の実態と異なるが、日本の第2次市場が拡大するにつれ、この分割された領域でのジョブ単位の人事管理が強まる傾向にあるので、従来よりもピオリの論理を適用しやすくなるかもしれない。再度、二重労働市場論を日本の現実と照合する根拠が生まれていると考える。

ピオリの二重構造論を丁寧に読めば、階層の固定性は客観的指標以上に、その中に生きている移民が抱く主観的な制約条件なのであり、それだからこそ悲観的将来見通しはピオリのものというよりも、移民自身が抱いているものなのである。こうした理論の前提を無視すべきではないだろう。移民自身の抱く悲観論が、実は制度的に形成されたものであることを示し得れば、悲観の克服に役立つという、ある意味では政治的な期待がこのテーマ設定に込められているのである。したがって、移民が底辺労働に固定されているという事実を目を背けて、移民が階層上昇をなしたという少数事例を示して二重労働市場論そのものを否定しても、それは二重労働市場論への反論となっただけではいまいかならうか。

またピオリの理論は、移民の無制限供給を前提にしていたが、これは特殊アメリカ的事情に基づいている。日本の場合、日本語という言語の壁が日本人労働者を移民から守ると同時に、この言語の壁のために外国人労働者が日本を就労先国として選択する可能性が小さくなる。そうした日本の状況を前提にすれば、移民は底辺労働に張り付けられる、というような仮定は移民国アメリカであるからこそ置けるのであり、日本は受け入れのための積極的な政策が必要とされるし、受け入れ条件に対するきめ細かな現実的な考察が必要であろう。

6. 日本の移民社会学の将来

現在の日本に滞在している外国人比率は2019年で人口のおよそ2.4%に過ぎない。アメリカ社会のように、移民受け入れの歴史が丸ごとアメリカ社会の歴史と重なる移民社会ではない。アメリカは移民国家であるために、移民研究に数々の理論を提供してきた。二重

労働市場論もそのうちの一つである。日本も移民国家への入り口に立ち、移民研究のための理論が日本の現実を移す形で構築されなければならないだろう。

日本の移民社会学の将来見通しについて触れておこう。日本社会の外国人労働者受け入れは歴史的に見てまだ僅か 30 年前後に過ぎず、それも労働力としての受け入れ政策は、入管法上、いまだ専門的技術的職業分野に限定している。どのような外国人であっても、日本は移民国ではないので、入国時に定住化を許可していない。滞在期間について更新可能か否かの判断がなされるだけであり、こうした更新を重ねて定住化が可能となるのである。

このような現在の日本の入管政策を所与とすれば、日本の移民研究そのもののテーマの中から、「移民の家族呼び寄せと定住化」という、移民研究の最も重要なテーマが抜け落ちてしまっているのも理由のないことではない。これは日本の現状の反映であるから、現時点ではやむを得ないだろう。二重労働市場論は移民研究のテーマとして移民の労働市場と階層構造に焦点を当てているために、現在の日本の移民研究には役立つだろう。しかし時が経過し、日本でも移民の定住化が進み、第 2 世代が増加した場合には、日本の移民研究も現在以上に移民の社会的統合、特に第 2 世代の社会統合にテーマを当てなければなることは明らかである。その際に、二重労働市場論だけでは不十分である。二重労働市場論が日本の移民研究に役立つ側面は、現時点で日本の労働市場の中に外国人労働者を位置づけるための手がかりとなることである。その点に限定すれば、移民社会学の一つの理論として第 2 次労働市場論が分析枠組みとして役立つと考えられる。

参考文献

稲上毅、1989『転換期の労働世界』有信堂高文社

——、1992「経営戦略・外国人労働市場・雇用管理—事例からみたスペクトラム構造」稲上毅・桑原靖夫・国民金融公庫総合研究所『外国人労働者を戦力化する中小企業』中小企業リサーチセンター

——、2005『ポスト工業化と企業社会』ミネルヴァ書房

小川慎一、2013「日本における労働市場の社会学の展開—労働移動の研究を中心に」『横浜経営研究』34 (1) : 1-19

鹿毛理恵、2010「国際労働移動と経済発展に関する理論的サーベイ」『佐賀大学経済論集』43 (3) : 37-65

梶田孝道、1996『『民族・国家・エスニシティ論』の現状と課題』井上俊他編『岩波講座 現代社会学 第 24 巻 民族・国家・エスニシティ』岩波書店

梶田孝道、丹野清人、樋口直人、2005『顔の見えない定住化—日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会

上林千恵子、2015『外国人労働者受け入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会

神林龍・橋本由紀、2017「第 7 章 移民・外国人労働者のインパクト—研究動向と日本におけるデータ」川口大司編『日本の労働市場—経済学者の視点』有斐閣

玄田有史、2011「二重構造論—再考」日本労働研究雑誌、No.609

- 小池和男、1977『職場の労働組合と参加-労資関係 の日米比較』東洋経済新報社、
 ———、1981『日本の熟練』有斐閣
 ———、2004「企業統治と労働者の技能」稲上毅・森淳二郎編『コーポレート・ガバナンスと従業員』東洋経済新報社
 ———、2005『仕事の経済学 第3版』東洋経済新報社
 小井土彰宏、2002「産業再編成と労働市場の国際化—越境的労働力利用の双方向的展開と
 多元化」小倉充夫・加納弘勝編『講座社会学 16巻 国際社会』東京大学出版会
 是川夕、2019『移民受け入れと社会的統合のリアリティ』勁草書房
 下平好博、1995「外国人労働者—労働市場モデルと定着化」稲上毅・川喜多喬編著『講座
 社会学6 労働』東京大学出版会
 白木三秀、2006『国際人的資源管理の比較分析』有斐閣
 鈴木宏昌、1990「国際労働移動に関する理論展開について」『早稲田商学』No.340:1-18
 竹ノ下弘久、2016「労働市場の流動化と日系ブラジル人をめぐる編入様式」『法學研究：法
 律・政治・社会』89(2):498-520
 樽本英樹、2016『よくわかる国際社会学 第2版』ミネルヴァ書房
 中村二郎、2020「外国人労働」『日本労働研究雑誌』No.717
 永吉希久子、2019『移民と日本社会』中央公論新社
 萩原理紗・中島隆信、2014「人口減少下における望ましい移民政策」RIETI ディスカッ
 ションペーパーシリーズ、14-J-018
 Berger, S. & Piore, M., 1980, *Dualism & Discontinuity in Industrial
 Societies*, Cambridge, Cambridge University Press
 Doeringer, P.B. & Piore, M.J., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*,
 Lexington, Mass. Heath (白木三秀監訳、2007『内部労働市場とマンパワー分析』早稲田
 大学出版部)
 Hollifield, J., 1992, *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar
 Europe*, Cambridge, Mass., Harvard University Press
 Leonardi, M., 1998, “Segmented Labor Markets: Theory and Evidence”, *Journal of Economic
 Surveys*, 12(1):63-101
 Osterman, P. ed., 2013, *Economy in Society: Essays in Honor of Michael Piore*, Cambridge,
 Mass., MIT Press
 Piore, Michael, 1979, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge,
 Cambridge University Press (digital printed version 2008)
 ————、1979, “Foreign Workers” in Piore ed. *Unemployment & Inflation: Institutional
 & Structuralist Views*, White Plains, M.E. Sharpe Inc.
 Piore, M. & Sable, C., 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New
 York: Basic Books (山之内靖・永易浩一・石田あつみ訳、1993『第二の産業分水嶺』筑
 摩書房)
 Portes, A. & Böröcz, J., 1989, “Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its

Determinants and Modes of Incorporation”, *International Migration Review*, 23(3):606-630

第3章

地方社会における外国人財との共生

—農業分野を中心に—

東京大学農学生命科学研究科

安藤 光義

(研究分担者)

1. はじめに

人口減少社会の下で外国人労働力に対する期待が高まっていると同時に様々な問題点が指摘されている。本稿では、農業分野における外国人労働力導入の実態を紹介するとともに、外国人労働力の問題を国際労働力移動という視点から捉え直すことにしたい。日本は単純労働力としての外国人の在留を原則として認めてこなかったため、ここで取り上げるのは専ら外国人技能実習生となる。新たな在留資格として特定技能制度が創設されたが、現時点では、議論できるほどの実績はまだないというのが実情である。

本稿の構成は以下の通りである。最初に、平成30年度食料・農業・農村白書に拠りながら農業政策が外国人労働力をどのように捉えているかを把握する。次に農業分野での外国人技能実習生の導入状況を整理した後、茨城県八千代町における筆者の調査結果に基づいて、外国人技能実習生を雇い入れた大規模農業経営の展開過程を紹介する。そして、外国人技能実習生を導入している農業経営の調査から、雇う側からの視点となってしまうが、外国人財との共生における注意点を指摘する。最後に、国際労働力移動という観点から外国人労働力をどのように理解すべきかについて、国内での人口移動も視野に入れつつ、いくつかの先行研究に依拠しながら問題提起を行うことにしたい。

2. 農業政策は外国人労働力をどう捉えているか—平成30年度白書から—

近年、農業分野の人手不足は著しい。「労働力人口に占める割合自体は依然として小さいものの、わが国においても他の先進諸国と同様、労働市場の変化や諸相において、外国人の与える影響が無視できないものになりつつあるということである。特に一部の職種や学歴の低い若年層においては、外国人労働者のプレゼンスは非常に大きなものとなってきているといえよう」(是川 2019 : 34-35) という指摘は農業分野にあてはまる。

平成30年度食料・農業・農村白書は、こうした状況を次のように描いている。「我が国の人口減少、高齢化が進行する中で、多くの産業で労働力の不足が叫ばれていますが、農業分野においても労働力の不足は深刻なものとなっています。農業関連の職業の有効求人倍率は年々上昇傾向で、全職業の平均と比べ高い水準で推移していることが分かります(図表 2-2-14)。また、平成29(2017)年に農林水産省が行った49歳以下の農業経営者へのア

ンケートにおいて、現在の経営における課題を尋ねたところ、「労働力の不足」が全回答の中で最も高い結果となりました」（農林水産省 2019：152）。図表を省略したので数字を記せば、2017年度の有効求人倍率は、全職業平均が1.38なのに対し、農耕作業員は1.71、養畜作業員は2.80となっている。

農畜産業は人を集めるのが大変で、なかなか思うような人材を確保するのが難しく¹、外国人労働力を導入する経営が増えている。白書は「試算では、平成29（2017）年時点で約7万人の雇用就農者が不足しています。一方、平成30（2018）年10月末時点での農業分野における外国人労働者数は3万1千人となっており、このうち2万8千人が外国人技能実習生となっています（図表2-2-16）。平成26（2014）年と比べると、外国人労働者数は1.8倍、外国人技能実習生は1.9倍に増加しています。このような中、即戦力の外国人材を受け入れることは農業の生産基盤を維持・発展する上で不可欠となっています」（農林水産省2019：156）と記しており、不足する農業労働力を外国人技能実習生によって補填されていると認めている。外国人労働力＝外国人技能実習生として捉えてよい。

ここに2019年度から特定技能制度が加わることになる。「本制度で受け入れる外国人材については、一定の専門性・技能及び日本語能力を有しているかを確認するため、農林水産省が定める試験に合格する必要がありますが、農業分野の技能実習2号修了者は、これらの試験が免除されます。雇用形態については、農業分野では直接雇用のほか、労働者派遣形態での雇用も可能となっています」（農林水産省2019：157）と白書では記されているが、外国人技能実習制度を基礎としつつ、その修了生を特定技能制度にのせていくことが想定されていると考えられる。直接雇用も可能となっているが、外国における労働者の募集や選抜を農家が行うのは実質的には不可能なため、外国人技能実習制度における送出機関がその役割を担うことになることが予想される。その結果、外国人技能実習制度と特定技能制度はリンクした格好で運営されるのではないだろうか。

以上は農業分野の状況だが、最後に日本で働く外国人の全体像を厚生労働省の資料によって確認しておこう²。「日本で働く外国人労働者数をみると、2017年10月末では前年差で19万人増の128万人となり、2007年に外国人雇用状況届出を義務化して以降、過去最高を更新した。…いずれの在留資格においても外国人労働者は増加しており、「身分に基づく在留資格」が46万人、「資格外活動」が30万人、「技能実習」が26万人、「専門的・技術的分野の在留資格」が24万人となっている。…国籍別でみると、中国が最も多く37万人となっているが、近年ではベトナムが大きく増加しており、前年より7万人増の24万

¹ 派遣労働力を活用する場合もあるが、質の低さに起因する習熟問題を抱えており、それを克服するための工夫が必要であることが高畑（2019）によって指摘されている。また、周年就農が難しい北海道の野菜産地では、雇用労働力の外部化など地域的需給調整システムの構築が図られていることが今野（2014）によって指摘されている。こうした動きは外国人労働力の導入に代わるオルタナティブを示すものであり、都府県での展開を視野に入れた一層の検討が望まれるところである。

² 農業を含む様々な分野での外国人労働力の具体的な状況や問題点については、駒井監修・津崎編著（2018）を参照されたい。

となっている」(厚生労働省 2018 : 40-41)。農業分野では3万1千人だが、外国人労働者総数は128万人にも及んでいる。ただし、外国人技能実習生26万人のうち農業分野は2万8千人なので1割近くを占めている。農業分野における外国人労働力の焦点は外国人技能実習制度なのである。また、中国からベトナムへのシフトが進んでいる点は、この後みるように、農業分野でも共通している。

3. 農業分野における外国人技能実習生の導入状況

外国人技能実習制度については「現代版奴隷制度」として批判を浴びるなど様々な問題を抱えている³。同制度は基本的に単純労働力としての労働力商品の受け入れであり、人間としての受け入れではないことが決定的に大きい。この点については高谷による次のような指摘が的を射ている。「多くの批判にもかかわらず技能実習制度の利用が拡大してきたのは、この制度が定住化の阻止に「成功」していること抜きに考えられない…家族の帯同や滞在期間の延長を認めないという定住化の阻止である。…政府の「論理」は「外国人労働者」の定住化を阻止しているがゆえに、移民は生じ得ず、彼らの政策を支える生活は必要ない、ということになっている」のであり、「外国人労働者」の定住化の阻止とは、彼らを「労働力」として部品のように使い、不要になったら帰国＝使い捨てるということでもある。…彼らを熟練労働者として育てることができず、長期的には企業や当該産業の不利益につながりうる」(高谷 2019 : 15-21) のである。また、樋口も同制度は「移民」を警戒する極右勢力、安価な労働力を欲する産業界、育成に費用をかけたくない政府の合作とあってよい。国内だけでなく、米国からの批判を浴びても技能実習に固執し続けたのは、それぞれの利害が見事に一致したからである」(樋口 2019 : 39) と看破する。

こうした問題点を抱えているが、農業分野では外国人技能実習制度の活用が進んできた。以下ではJITCO白書のデータに拠りながら、その状況をみていくことにしたい。具体的な数字の表示は省略するが、1年目の外国人技能実習生は東日本大震災によっていったん減少するが、その後は再び増加傾向をたどっている。都道府県別でみると北海道、茨城県、千葉県、長野県、熊本県が多く、特に最近では熊本県での数が大きく増えている。2年目への移行申請者も北海道、茨城県、千葉県、長野県、愛知県、福岡県、熊本県、鹿児島県が多く、園芸あるいは畜産が盛んな地域が多いという特徴がある。この2年目への移行申請者の総数の推移を示したのが図1である。これをみると分かるように2009年度から2011年度にかけて一時、伸び悩んだが、2014年度以降、再び増加のペースを速め、2016年度にはほぼ1万人になる。2年目に移行した外国人技能実習生の多くは3年目も日本に残っているので、増加傾向が続く限り、この移行申請者の3倍以上の外国人技能実習生が働いていると計算することができる。

³ 古くは安田(2007)によるレポートがあり、最近では樽松(2017)、巢内(2019)などをあげることができる。なお、最近の安田のレポートは外国人労働者問題の告発という領域を超え、移住した人々がどのように生きる根拠を獲得しようとしているかに重点が置かれるようになっており、本稿の「6」の問題意識と重なるところが多く、注目される。安田(2010)、安田(2019)を参照されたい。

図2で外国人技能実習生の出身国別の数をみると、2016年度ではまだ辛うじて中国が最も多いが、ベトナムがそれと遜色のない数にのぼっている。

出身国別の人数は都道府県でも違いがある。以前から長年にわたって外国人技能実習生の受け入れ全国1位の地位にある茨城県は中国人が多いのに対し（図3）、近年、その数を急激に増加させている熊本県はベトナム人が多くなっている（図4）。今後は中国からベトナムへのシフトを進めたところほど外国人技能実習生の数が増えていくことになると思われる。

最後に賃金水準についてみておこう。人手不足を反映して賃金は上昇傾向にあり、2016年度の支給予定賃金は全体平均で月額13万6千円になっているが（図5）、農業分野は全体と比べるとやはり低く、月額13万円少しという状況である（図6）。この賃金には25%の割増手当のつく時間外賃金は含まれていないので、不正が行われることなく支払われていればの話だが、実際に支給されている賃金はこれよりも大きくなる。ただし、家賃や食費は外国人技能実習生の負担となるので、手元に残る金額はこれよりも少ない。また、外国人技能実習生を雇う側は、受入機関への監理料の支払いがあり（1人につき毎月3万円以上）、往復の渡航費等の負担もあるので、1人あたり月額20万円程度の費用がかかっていると思われる。これだけのお金を支払っても確実に数年間働いてくれる労働力を確保できることに生産者側はメリットを感じているということなのである。

4. 外国人技能実習生を導入した大規模農業経営の展開—茨城県八千代町の事例—

茨城県は、都府県での農業産出額のトップ争いを繰り広げている主要農業県であり、園芸が大きな柱となっている。そのなかでも鹿行地区と県西地区は園芸が盛んである。八千代町は県西地区を代表する露地野菜の産地であり、特に白菜産地として有名である。筆者は、この八千代町で2003年、2013年、2018年と同一農家の追跡調査を行ってきた。ここではその調査結果に基づいて、外国人技能実習生の導入による規模拡大の過程を紹介することにしたい。

4.1. 2003年から2013年にかけての規模拡大過程

最初に2003年と2013年の調査結果を比較する。表1は調査農家8戸の経営耕地を一覧したものである。2003年当時は3~5haであった農家も5ha以上になるとともに、10haを超える農家も4戸から6戸に増加し、かつ20ha以上が2戸となり、30haを超える経営も登場している。2003年から2013年にかけて規模拡大が大きく進んだということである。経営内容の表示は省略したが、白菜を主力とした露地野菜作である。販売金額も2003年当時は数千万規模であったのが1億円を超えるような状況を迎えている。こうした規模拡大をもたらしたのが町外への出作である。表1から分かるように、以前から10haを超える農家は町外での畑の経営耕地面積が大きく、その面積は2003年から2013年にかけて大きく伸びており、この町外への出作を拡大した農家ほど経営耕地面積の増加幅が大きくなっている。

露地野菜作の場合、定植機は普及しているが、収穫作業は機械化されていないため労働力が規模拡大の制約要因となる。しかし、家族労働力はほとんど変化していないことから、

経営面積の拡大とともに雇用労働力が増えていなければならない。表2でそれを確認しよう。2003年当時、常雇は最も多い農家で4人、多くの農家は2人という状況であり、2番農家を除けば常雇は外国人技能実習生という状況であった。このほか経営規模の大きな農家ほど多くの臨時雇（日本人）を導入していた。これが2013年になると大きく変化する。常雇の人数、外国人技能実習生の人数ともに大きく増加し、最も少ない農家でも3人、多い農家になると外国人技能実習生だけで6人を導入している。注目したいのは臨時雇がどの農家も皆無となった点である。日本人の臨時雇が全くいなくなり、雇用は常雇、しかもその多くは外国人技能実習生となったのである。外国人技能実習生が家族労働力に匹敵するか、それを上回る農家がほとんどとなり、そうした農家が町外への出作によって10ha以上、最大30ha規模の経営を実現しているのである。外国人技能実習生の存在なくして大規模露地野菜作経営は成立し得ないといってよい。

現状に対する農家の評価だが、1番農家は次のように話していた。

「実習生が6人体制になったのは2010年からだが、6人では足りない。休みが欲しいという人が増えている。以前ならば残業が欲しいという状況だったが、今は残業代よりも休みが欲しい。有給は年に11日あるが、全て使い切ってしまうている。ゆとりを生むにはもっと人数を増やさなくてはならない。9人体制になればありがたい」。

外国人技能実習生の数をもう少し増やしたいと考えている一方、彼らの働きぶりに不満を持つようになってきた。他の農家も同じような意見であり、中国からベトナムなど国に送出し元を変更しようという動きが広がっているというのが2003年から2013年にかけての状況であった。

4.2. 2013年から2018年にかけての規模拡大過程

2018年は調査農家が1戸減って7戸となった。この7戸の農家の経営耕地面積を一覧したのが表3である。これから分かるように町外で大きく農地を借りることで規模拡大を実現している。1番農家は35ha以上も出作によって拡大し、2番農家の出作面積も28haに達している。町内では農地獲得をめぐる競争があるため思うように農地を借りて規模拡大を図ることはできないが、町外であればそうした競争はなく、労働力がありさえすればいくらかでも農地を借りて経営面積を増やすことができる状況に変わりはない。2013年の調査結果と比べると、世帯主を亡くして家族労働力が減った3番農家が町外への出作面積を減らしているのを除けば、出作していた農家はいずれもその面積を拡大している。その結果、1番農家や2番農家のように都府県では異常とも思われる大規模な露地野菜作経営が誕生しているのである。なお、農産物販売金額は少ないところで7~8千万円、平均1億円前後、大きい経営では2億円を目指すといった状況である。

この規模拡大を支えているのが外国人技能実習生である。表4は調査農家の雇用労働力の導入状況を一覧したものだが、外国人技能実習生が少ない農家で4人、多い農家になると8人も常雇として導入している。最大9人まで受け入れが可能となっており、2番農家は通常は9人体制、1番農家も将来的には9人にまで持っていきたいとしている。2013年の調査結果と比べると外国人技能実習生の数は1~2人は増えており、彼らを増やすことで

経営面積を拡大してきたのである。外国人の国籍にも変化がみられる。2013年当時の送り出し国は中国が大半を占めていた（3番農家だけは一貫してインドネシアからの受け入れであった）が、2018年現在、中国が最も多い（2番農家は山東省、5番農家と6番農家は四川省が多いという違いはある）が、2つの経営がベトナムから受け入れており、送り出し国は少しずつ中国から別の国にシフトしてきているようにみえる。

以上のように外国人技能実習生と町外への出作の2つが八千代町における大規模野菜作経営を成立させている要因だが、こうしたタイプの経営展開は他の地域でもみることができる。旧旭村（現在は銚田市）の甘藷作農家は同様のパターンで10haを超える大規模経営を早くから実現していたし、香川県坂出市松山地区の大規模園芸作経営も八千代町と同様の経営を展開している。

4.3. 鍵を握る日本人雇用者の確保—特定技能が突破口になる可能性—

2018年もそれなりの規模拡大は実現してはいたが、2003年から2013年にかけての時ほどの勢いは感じられなかったというのが調査の印象である。もちろん、経過時間が5年間と短いこともあるが、それだけではなく、家族経営の限界が存在しているように思う。

1つは家族周期の存在である。図7がその概念図である。直系重世代世帯は多い時は3世代家族となり、3世代夫婦が農業をすれば6人の労働力を確保することができるが、そうした状況は長続きせず、やがては1世代夫婦2人しか農業をしていないような時期がやってくることになる。外国人技能実習生を増やしても彼らに的確な指示を与えて使いこなすには、それだけの家族労働力が必要になるが、その数に増減があるため外国人技能実習生をどんどん増やして規模拡大を図るわけにはいかないのである。実際、調査農家のうちの何軒かは家族世帯員の高齢化や死去に伴い規模拡大に躊躇していた。もちろん、3年目の外国人技能実習生が1年目の実習生に指示を出しながら働くという体制が構築されているところが多いが、やはり家族労働力による指揮統率は欠かすことはできない。平均すれば家族4人、外国人技能実習生6人、計10人というのが上限であり、これを超える大規模経営はなかなか生まれにくいというのが実情である。

それを克服するための鍵は日本人の雇用者の確保できるかどうかにある。表4から分かるように1~3番農家の常雇は外国人技能実習生だけではない。3番農家は日本人を2人雇用しているし、2番農家はスリランカ人を雇用するだけでなく、年間150日・200日という日本人の臨時雇も確保している。2番農家は町外への出作面積が大きく、運転免許を持っていない外国人技能実習生を圃場まで送り届ける労働力が必要であり、また、食品加工業者に農産物を直接搬入するための運転手も必要であることからこれだけの雇用労働力を雇い入れているのである。なお、スリランカ人は不法滞在者ではなく正式な就労ビザを有しており、外国人技能実習生の圃場への搬送と現場での農作業を行っている。こうした仕事をこなす外国人労働者が現れていることは驚きであった。

特筆されるのは1番農家である。ここは日本人の常雇を4人も導入している。経営を法人化し、就業規則も作成し、かなり高い賃金を支払うことで質の高い労働力を確保している。栽培マニュアルも作成されており、家族経営から本格的な雇用型経営への転換が図ら

れようとしている。既に4人のうちの1人は現場監督長となって経営主に代わって陣頭指揮を執ることができる体制が構築されている点は注目される。このように日本人常雇を確保できる経営になれば家族周期による変動の影響を受けずにさらなる規模拡大が可能になってくる。だが、このような経営になるためにはそれだけの経営者能力が必要であり、全ての家族経営が1番農家のようになれるわけではない。ここまで発展できる経営は一握りにすぎないのである。

しかしながら、特定技能制度の創設によって状況が変化する可能性も出てきた。3年間の技能実習を修了した外国人が、あるいは日本の農業関係の大学を卒業した外国人が、現場監督長クラスとして働くようになってくると、日本人常雇が果たしている役割が外国人の特定技能者にとって代わられることになるからである⁴。そして、その先に待ち構えているのは定住者としての彼らの受け入れとなるだろう。

5. 外国人財との共生における注意点—農業経営者側に対する要望—

外国人技能実習制度、特定技能制度ともに基本的に労働力商品として外国人を受け入れる仕組みであり、根本的に矛盾を抱えているとはいうものの、使い捨てにすることなく、戦力として定着させていく努力が農業経営者側には求められる。「単なる労働力不足解消と低賃金維持のみを目的とするのではなく、技能再生産構造自体も再建するメカニズムとしての越境的な労働力の組み込み戦略と考えるべき」であり、「産業横断的な技能形成メカニズムを本格的な移民労働力受け入れに連動させて形成する業界戦略」(小井戸 2019: 220)が本来であれば不可欠なのである。ここでは外国人技能実習制度での経験から、農業経営レベルでの注意点を記すことにしたい。

外国人労働者を雇用するには、外国人技能実習制度を入り口に始めるのが無難だろう。その場合、問題を起こしていない受け入れ機関を慎重に選ぶ必要がある。外国人技能実習生のうち3年間の実績を積んだ者の中から「これは優秀だ」「これは雇いたい」と思うような人を新たな在留資格制度(特定技能1号)として日本に呼び戻し、外国人技能実習生のリーダー役として働いてもらうというのが今後の流れとなるだろう。

それを実現するには外国人技能実習生と信頼関係を築き上げることが重要である。労働条件は事前に明示し、十分理解を得ることが不可欠である。何事も公明正大にし、文書として残しておくことが、万が一、訴訟を起された場合の助けにもなる。しかし、何よりも重

⁴ 堀口は次のように指摘している。「今後は19年4月以降に雇用を認められた、専門人材の初歩に位置付けられる特定技能1号の外国人が、日本人に代わって幹部候補になるかもしれない。しかし実際に集めるのが難しくなっている日本人に代わって、この数年、外国大学を卒業した外国人を技術ビザで雇用し、日本人と並んで幹部に採用する動きが先行している。技術ビザは就労ビザで更新が可能であり、家族も帯同できる。当初は畜産関係で獣医師を採用する動きが先行した。そして、貿易、経理、加工あるいは通訳などの専門を採用の主たる仕事として大卒者を専門人材として雇用するための技術ビザの入管申請が多くなされ、すでに雇用型経営にそうした人材が幹部として入りつつある」(堀口 2019: 14)。

要なのは、厳しい指導を行いながらも温かく接し、お互いの信頼を育むことである。コミュニケーションを欠かさず行い、常に意思の確認をするよう努めたいところである。出身国によっては明確な意思表示をされて戸惑うことがあるかもしれないが、それは日本との文化の違いであるためであるとして受け入れなければならない。同じ国の外国人同士が同居していても食事は一緒に作らないケースがみられるが、それもその国の文化であり、驚いてはいけない。相手の国柄を理解することもスムーズな労務管理・生活管理には必要なのである。

最近インターネットの発達によってかなり緩和されてきているが、外国人労働者の多くは遠く離れた異郷の地で孤独感を覚えているので、そのケアが必要となる。外国人技能実習制度の場合、しっかりした受け入れ団体は現地語ができる通訳を監理に活用して彼らの不満や要望を吸い上げている。監理の充実度は定着度にも影響する。少し前の話になるが、東日本大震災が発生した時、信頼関係が構築されている地域とそうではない地域とで帰国者の出方に大きな違いが生じた⁵。特定技能制度の場合、労働者としての自由度がはるかに大きいので、これと同じ問題、すなわち、職場の変更、流出が起きる可能性が高い。

「いい人材にはカネを惜しむな、大切にしろ」という原則は万国共通なのである。

定期的に交流会・懇親会を開くことも有効である。外国人技能実習生は農家に分散して住むことになるため孤立感を持ちやすく、その解消に繋がるからである。労働条件などの情報が交換されることを嫌って消極的なところもあると聞くが、スマートフォンを持っているので行動を統制しても意味はない。悪い情報は瞬時に本国に伝えられている。そうした噂が立った農家のところに人は集まらなくなることを銘記すべきである。ましてや、特定技能制度で働く外国人を雇うのは難しくなるだろう。

また、一步下がって、外国人労働者を使ってどのような経営を行うのかを今一度考える必要がある。高齢化してきた家族労働力の補充なのか、規模拡大のための戦力拡大なのか、それとも優秀な従業員として雇うのか。ごく短期の雇用であれば「安かろう、悪かろう」でも何とかなるかもしれないが、長期的な展望はあるのかどうかよく考えてほしいところである。

外国人労働者に対する期待は高まっているが、安価な労働力の調達が可能になるわけではない。特定技能の試験に合格しなければ日本で働くことはできないという制限がかかっている以上、それほど多くの外国人が日本に入国することは考えにくいからである。農繁期に低賃金労働力をふんだんに雇うことができるようになるには、相当程度の外国人労働者が日本国内に存在していることが条件となるし、それは外国人の過剰労働人口のプールを国内につくることを意味している⁶。社会を分断して現在の社会保障制度を破壊したいと

⁵ 東日本大震災によって茨城県では外国人技能実習生の大量帰国が生じたが、軍司

(2012) は、帰国者の少なかった農協を調査し、受け入れ農家と外国人技能実習生との間の良好な関係の構築に農協が努めた結果であることを明らかにしている。

⁶ アメリカのケースではあるが、不法移民がいかに弱い立場に立たされているかを、彼らと同じ立場から描いた渾身のルポルタージュとして田中(2017)がある。彼らがどのような思いで国境を越え、どのような思いで生きているかを理解することは私たち人間の義務

考えているような一部の人間を除けば、そうした社会を望む人はいないと信じたい。安い労働力を使い捨てることができるようにしてはならないし、そのような社会にしないための最前線に立っているという自覚を農業経営者に求めたい。

6. アジア域内の国際労働力移動という把握

ここではアジア域内の国際労働力移動という観点から外国人労働力を把握することにしたい。これまでみてきた農業分野での外国人労働力の受け入れは日本に限らず、アメリカやヨーロッパ各国はもちろん、韓国、台湾などでも行われており、国際労働力移動という視点に立てば、ある意味、その一環としての普遍的な現象とすることができるだろう。こうした国際労働力移動の原動力となっているのは各国の間に存在する賃金格差である。アジアは経済成長を遂げたとはいえ、依然として大きな経済格差が存在しており、これが賃金格差となってアジア域内での国境をまたいだ労働力移動を引き起こしているのである。

外国人労働者を受け入れる国の側には人口増加の停滞と高齢化という事情がある。2000年から2011年にかけての日本の人口増加率は0.1%であり、韓国や台湾の増加率も低いのに対し、ベトナム、カンボジア、ラオスなどは1%を上回っている。また、日本は2040年には65歳以上の割合が36.1%と3分の1を超えるが、カンボジア、ラオス、フィリピンは1割に満たないと予測されている。外国人労働者の受け入れ国側は労働力が不足する人口構造となっているのである。これに対し、外国人労働者を送り出す側は農村に過剰人口を抱えており、それが送り出し圧力として働いている。アジア各国の農村人口割合をみると、日本や韓国、マレーシアなどを除くとみな50%以上となっている。特にカンボジア、ベトナム、ラオス、ミャンマーの割合は高く、過剰人口が農村に滞留していると考えてよい。アジア各国は高度経済成長の過程で日本と同様、農村から都市への人口移動が生じており、「国内移動として農村から都市への移動と国際的な移民とを単一の連続した過程」(伊豫谷2001:29)として国際労働力移動を捉える必要がある。そして、「膨大な低賃金労働こそは、発展途上国の労働市場と先進諸国のインフォーマル部門とを結びつけ、移民労働者を媒介とする労働市場のグローバル化を促して」(同:46) いるのであり、それが受け入れ国側の制度によって様々な形となってあらわれているのである。

アジア域内での国際労働力移動の状況は次の通りである⁷。2012年末現在、韓国における外国人労働力は60万人、そのうち50万人が非熟練労働力であり、2013年時点で台湾では49万人の外国人労働力が単純労働力として働いている。日本、韓国、台湾いずれも3K労働力としての受け入れである。一方、送り出し国側は、フィリピンは155万人が、ミャンマーは数百万人が海外で働いているとされている。特にミャンマーはタイで働いている労働者の数は200万人とも300万人とも言われている。ベトナムは9万人が台湾で、マレーシアで8万8千人が、韓国で6万3千人が、日本で1万8千人が働いているとされている

であるように思う。また、そこで指摘されているような「排除型社会」、警察・司法・矯正政策の連動による刑罰体制の強化による「刑罰国家」への移行は何としても阻止しなければならない。

⁷ 以下の記述は、トラン・松本・ド編著(2015)に依拠している。

(2011 年末時点)。フィリピンのように伝統的な外国人労働者の送り出し国もあるが、以上のように相当な数の労働力がアジア域内を行き交っているのである。

外国人技能実習制度については様々な問題が指摘されているが、同制度を通じた国際労働力移動のコントロールは受け入れ国、送り出し国の双方にとってプラスとなる点があることは否定できない。受け入れ国側としては技能実習終了後、必ず本国に戻るため逃亡等がない限り、不法滞在外国人の増加を防ぐことができる。送り出し国側としては海外出稼ぎ者からの送金によって外貨を獲得することができる。送り出した本国民の待遇や支払い賃金について政府が基準を定めており、受け入れ国側にそれを遵守させるよう働きかけを行っているフィリピンやタイのような国もあるほどである。

以下は、外国人技能実習生の基本的人権が守られ、日本人と同等の賃金支払いがされることを前提としてのまとめである。図 8 はそれを示したものである。

「圧縮型工業化」と呼ばれる急速な高度経済成長をアジア諸国は共通に経験している。その結果、「二重経済」構造が出現し、社会格差、都市と農村の格差という問題が発生している。各国とも農村の過剰人口をどのように解決するかが最大の課題となっている。農村から都市への労働力移動はその緩和に貢献する。近代的セクターから伝統的セクターへの、都市から農村への所得移転も価格支持政策等を通じて行われる。生産性向上のための農業の近代化も重要な政策課題となっている。政府の財政支出によって農村でも社会資本の整備が徐々に行われるが、最も重要なのは教育に力を入れ労働力の流動性を高めるとともに、農村でイノベーションを起こし、マイクロファイナンスで小規模事業を支援することである。外国人技能実習制度を通じた国際労働力移動はそれを側面から支援することができる。海外で技術、企業家精神を身につけ、資金を蓄え、母国に戻って農村で事業を起こすことができれば理想的である。そのための長期的な視点に立った支援が送り出し国の側からも必要となってくるだろう。技能実習生が母国にはもちろんのこと、さらに母村に戻って来て、海外で得た経験・知識や資金を地元振興のために投じるようになるかどうかは、故郷に対する愛着の形成が鍵を握っているからである。

ただし、実際にはそのようには行かない場合は大半であろう。また、円安が進み、送り出し元の国の経済が成長すれば、長期間、家族と離れて単身で来日するだけの経済的メリットは消失してしまうという問題もある⁸。技能実習を終えて帰国した中国人から次のような 1 話を伺うことができた⁹。

「2005 年 3 月に群馬県のある村で 8 ヶ月コースに応募した。8 ヶ月で 80 万円を貯めるとというのが標準。当時の中国の賃金は安かった。当時、中国では農作業を手伝って 1 日 30 元だったが、現在は 100 元になっている。賃金が上がった。今は 6 ヶ月コースや 8 ヶ月コー

⁸ 家族と別れて長期間の単身生活をはじめ、外国人労働者が直面する問題の詳細については、宮島・鈴木 (2014) を参照されたい。

⁹ このヒアリング調査は 2014 年 3 月 19 日に山東省で行った。ヒアリングに応じてくれたのは吉林省出身の女性であり、現在は仕事の関係で山東省に居住している。調査に際しては、平成 25 年度科学研究費補助金・基盤研究 (B)「農業の労働力調達と労働市場開放の論理」(代表者：堀口健治) の助成を受けた。

スで日本に行くのでは割に合わない。韓国に行く人もいる。日本か韓国かという選択だったが、韓国だと3年間働くことになる。3年間というのは長いと思った。若い時に3年間韓国で働くだけというのは避けたかった。現在は中国国内でも重労働をすれば月3,000~4,000円を稼ぐことはできる。日本に行って、それ以上の給料が稼げるかどうか。円安の影響も大きい。3年間日本に行きっきりだと中国国内の人間関係もなくなってしまう。国内で仕事をみつけるためのコネクションもなくなってしまう。失われるものも大きい。

7. おわりに—移民受入を巡る議論—

最後に移民受入を巡る議論について、いくつかの先行研究に依拠する形で問題提起を行って本稿を閉じることにしたい。

移民受入を巡って右翼ポピュリズム政党が欧州で台頭している。その背景にはグローバル化の進展に伴う資本と人の移動自由化があり、先進国では中間層の没落と格差の拡大という社会構造の変化がある。それが移民に対する排撃・排斥を生んでいるのである。

こうした状況をブランコ・ミラノヴッチは「発達した社会保障制度のある国ほど低スキルで貢献度の低い移民を引きつけ」、「ほかの条件が同じならば、不平等でも社会的流動性の大きい国のほうが、高いスキルを持った移民を引きつける傾向」(ブランコ 2016=2017: 137)があり、途上国の急速なキャッチアップによる経済の収束と移民によって「市民権レント」¹⁰の縮小が進んでいると分析する。これが移民受入問題の背景にあるのである。そのうえで彼は、「1. 労働力の移動を無制限に認め、すべての国で、自国の労働者と外国人労働者との差別をなくすことを義務付ける(ただし、労働上の規制は国ごとに違う)」、「2. 限定的だが、今より高い水準での移民を認めつつ、地元労働者と外国人労働者の扱いに、法律で定めた比較的ゆるめの差をつける」、「3. 移民の流れを現在の水準で保つか下げるかして、すべての住民の平等な扱いというフィクションを維持しつつ、その一方で「違法移民」への事実上の差別を許容する」(同: 156)という3つの選択肢があるとする。彼の選択は「2」であり、「市民権の再定義が必要となる」としている。つまり、日本国民と移民との間の緩やかな格差を是認する一方、日本国民としての権利と義務の再確認という厄介な作業が必要だということである。これが1点目の問題提起である。

一方、自由な労働力移動を認めた場合、捨てられた国はどうなるのかという問題も存在している。この問題について神島(2019)はジリアン・ブロック(2009)に依拠し、移動の

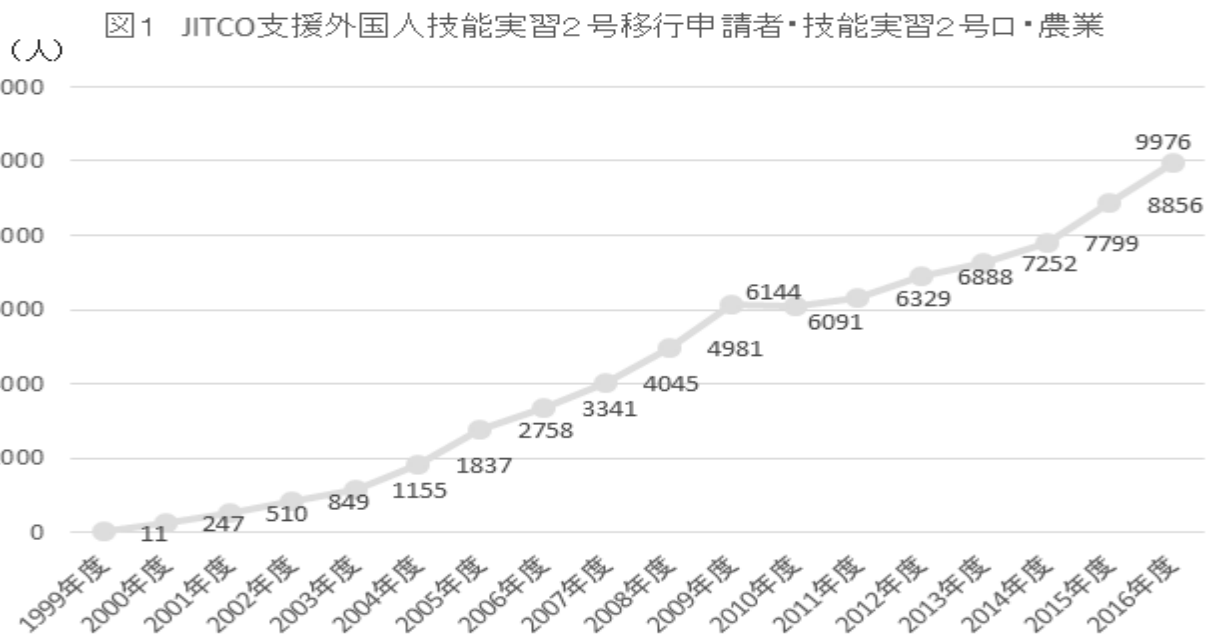
¹⁰ この「市民権レント」は既得権益にすぎない。神島はピーター・シンガー(2002=2005)に依拠して次のように記している。「国家という制度の共有から生まれる義務は、たまたまその制度下にいる人々によって負われているにすぎない。意欲をもった新たにその制度に参加する人々—たとえば入国を許可された難民など—によっても容易に負われるものなのだ」(神島 2019: 230)として、移民に開放されるべきものであり、「もし国家主義の国際主義論が難民の受け入れに難色を示す、あるいは拒否するものであるとすれば、その理由はすでに受け入れ国に居住している人びとの既得権益の保持にある」(同: 231)とみる。

自由に条件を課すか、入国を規制する必要があるとして次のように記している。「ヘルスケアワーク（看護職や介護職）につく移民は、母国で教育を受けている場合が多い。その「頭脳流出」によって、母国は訓練のコスト、技術とサービスの喪失、制度構築のために必要な人的財産の損失を被る。ならば、移民自身、もしくは移民を雇う組織（病院や国家）が、移民の母国に対して適切な補償—たとえば訓練にかかったコストの5倍の金銭など—を支払うのが適切ではないか。あるいは移民が出国税を支払う、移民が支払う所得税を母国へ返還させる、移民を母国で一定期間働かせる強制サービスプログラムを実施するといったことも、考えられるのではないか」（神島 2019：206-207）。＜移民の移動の自由＞と＜移民が母国に対して持つ責任＞の間のバランスを取る必要があるという問題提起であり、先進国が移民を受け入れても途上国の貧困という根本的な問題は解決しないということなのである。このことは国内での人口移動、すなわち、都市への人口移動に伴う農村の衰退という問題にもあてはまる。「これは教育問題です。遊学のための送金は各県とも50億円を下らないんですね。これを東京・大阪へ持ち出してそこで消費している。しかも遊学した者は帰ってこない。結婚して都会の人間に吸収されてしまうんです。村の中学、町の高校で教育した子供たちも都会に出て行ってしまいますよね。つまり、これらの何兆円という金が都会に流れている。しかも反対給付はないんです」（宮本 2006：143）という指摘にどう答えたらよいか。人は生まれ落ちたところに踏みとどまって頑張るって暮らすのが正しいのかどうかというのが2点目の問題提起である。

参考文献

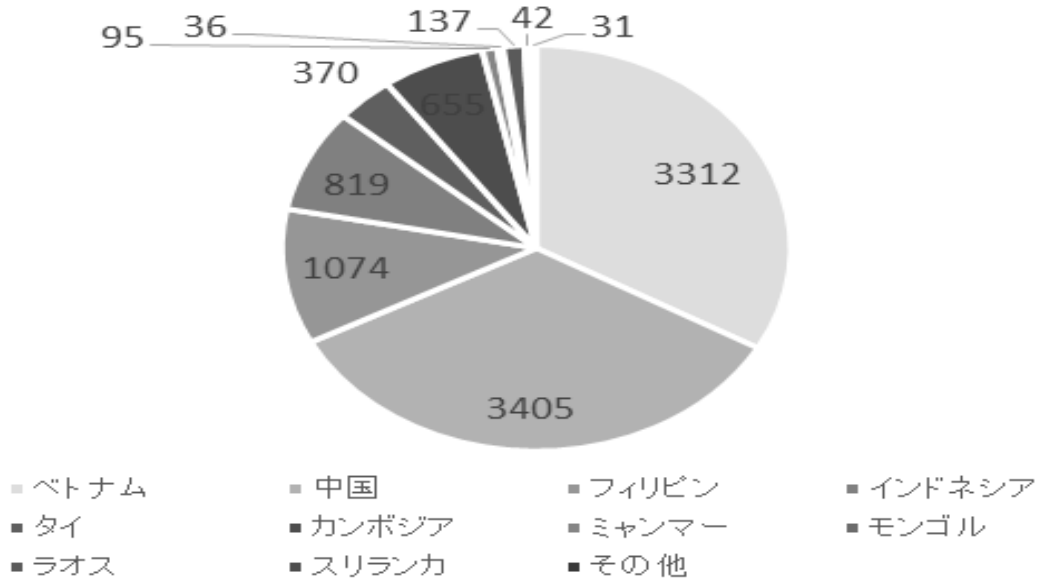
- 伊豫谷登士翁（2001）『グローバリゼーションと移民』有信堂
- 神島裕子（2019）『正義とは何か：現在政治哲学の6つの視点』中公新書
- 樽松佐一（2017）『外国人実習生 SNS 相談室より』風媒社
- 軍司聖詞（2012）「外国人技能実習生の監理における JA の役割：茨城県八千代町および神栖市におけるヒアリング調査による考察」『2012年度日本農業経済学会論文集』、254-259
- 小井戸彰宏（2019）「技能：日本的理解を刷新するとき」高谷幸編著『移民政策とは何か：日本の現実から考える』人文書院、205-225
- 厚生労働省（2018）『平成30年版労働経済の分析』
- 是川夕（2019）「人口問題と移民」駒井洋監修・是川夕編著『人口問題と移民：日本の人口・階層構造はどう変わるのか』明石書店、22-40
- 今野聖士（2014）『農業雇用の地域的需給調整システム：農業雇用労働力の外部化・常雇化に向かう野菜産地』筑波書房
- 巢内尚子（2019）『奴隷労働：ベトナム人技能時修正の実態』花伝社
- 高畑裕樹（2019）『農業における派遣労働力利用の成立条件：派遣労働力は農業を救うのか』筑波書房
- 高谷幸（2019）「序章：移民社会の現実を踏まえて」高谷幸編著『移民政策とは何か：日本の現実から考える』人文書院、7-22

- 田中研之輔 (2017) 『ルポ不法移民：アメリカ国境を越えた男たち』 岩波書店
- トラン・ヴァン・トウ、松本邦愛、ド・マン・ホーン編著 (2015) 『東アジア経済と労働移動』 文真堂
- 農林水産省 (2019) 『平成30年度食料・農業・農村白書』
- ピーター・シンガー (2002=2005) 『グローバル化の倫理学』 昭和堂 (山内友三郎・樫則章監訳)
- 樋口直人 (2019) 「労働：人材への投資なき政策の愚策」 高谷幸編著『移民政策とは何か：日本の現実から考える』 人文書院、23-39
- ブランコ・ミラノヴィッチ (2016=2017) 『大不平等：エレファントカーブが予測する未来』 みすず書房 (立木勝訳)
- Brock, Gillian (2009) , *Global Justice: A Cosmopolitan Account*, Oxford University Press
- 堀口健治 (2019) 「技能実習生の農業への入り方・その推移と広がり：質量ともに急速な拡大を示す外国人」 『農村と都市をむすぶ』 69 (9)、8-15
- 宮島喬・鈴木江理子 (2014) 『外国人労働者受け入れを問う (岩波ブックレット No.916)』 岩波書店
- 宮本常一 (2006) 『旅の民俗学』 河出書房新社
- 安田浩一 (2007) 『外国人研修生殺人事件』 七つ森書館
- 安田浩一 (2010) 『ルポ差別と貧困の外国人労働者』 光文社新書
- 安田浩一 (2019) 『団地と移民：課題最先端「空間」の闘い』 角川書店



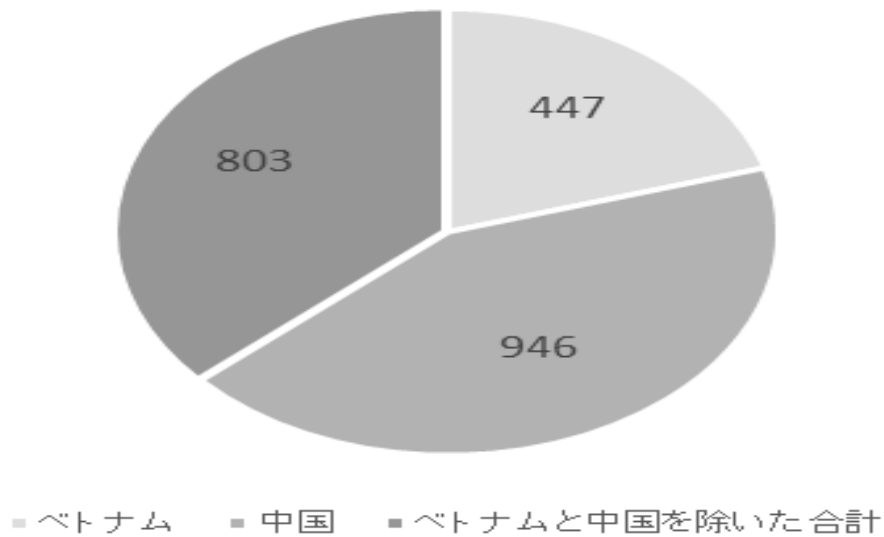
資料：JITCO白書から筆者作成
 注：2009年以前は技能実習移行申請者数。

図2 JITCO支援外国人技能実習生2号移行申請者数・技能実習2号口・農業(2016年度)



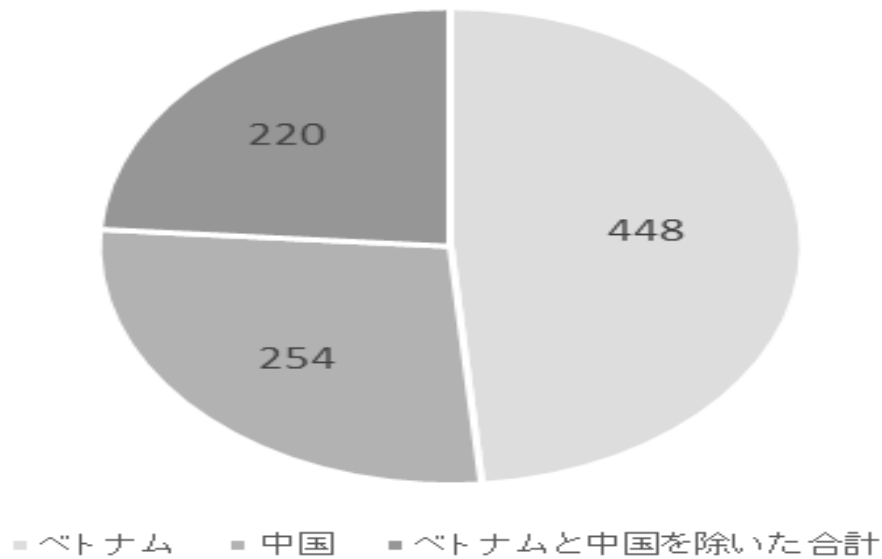
資料:JITCO白書から筆者作成

図3 JITCO支援外国人技能実習2号移行申請者・技能実習2号口・農業・茨城県(2016年度)



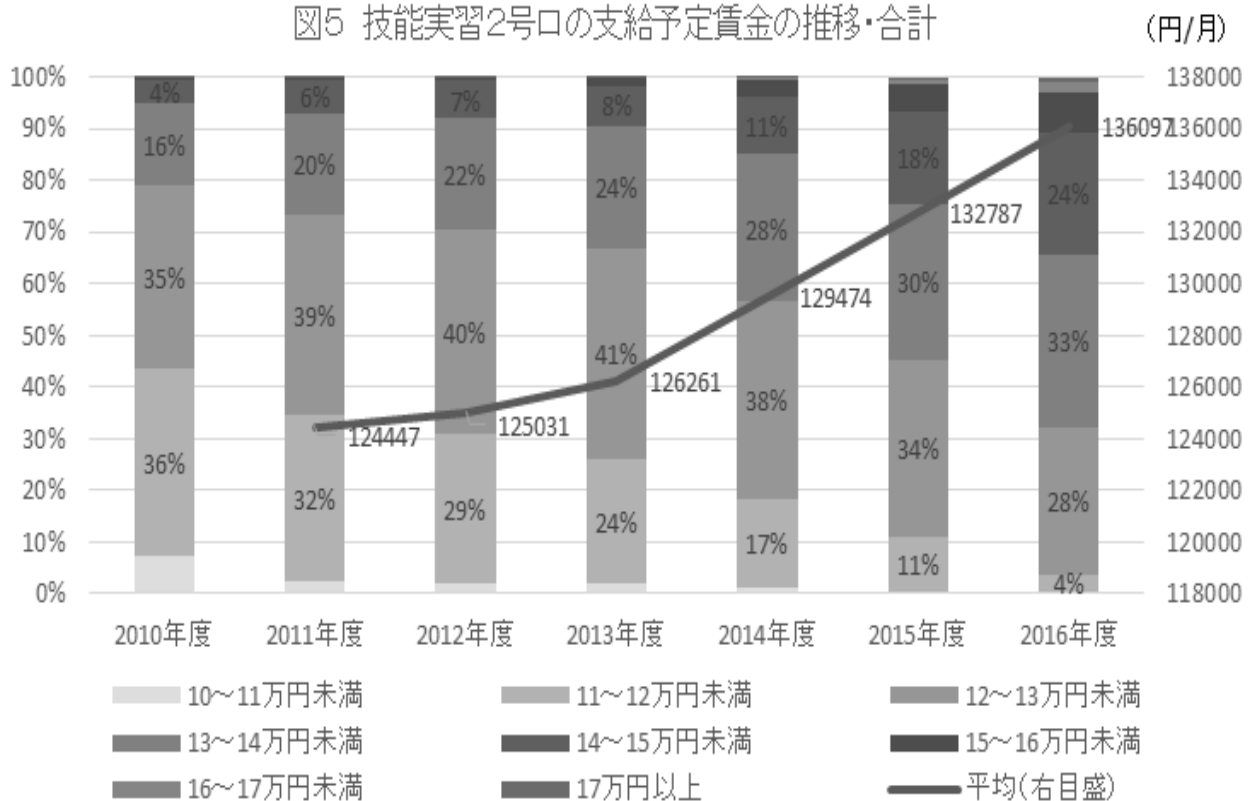
資料:JITCO白書から筆者作成

図4 JITCO支援外国人技能実習2号移行申請者・技能実習2号口・農業・熊本県(2016年度)



資料:JITCO白書から筆者作成

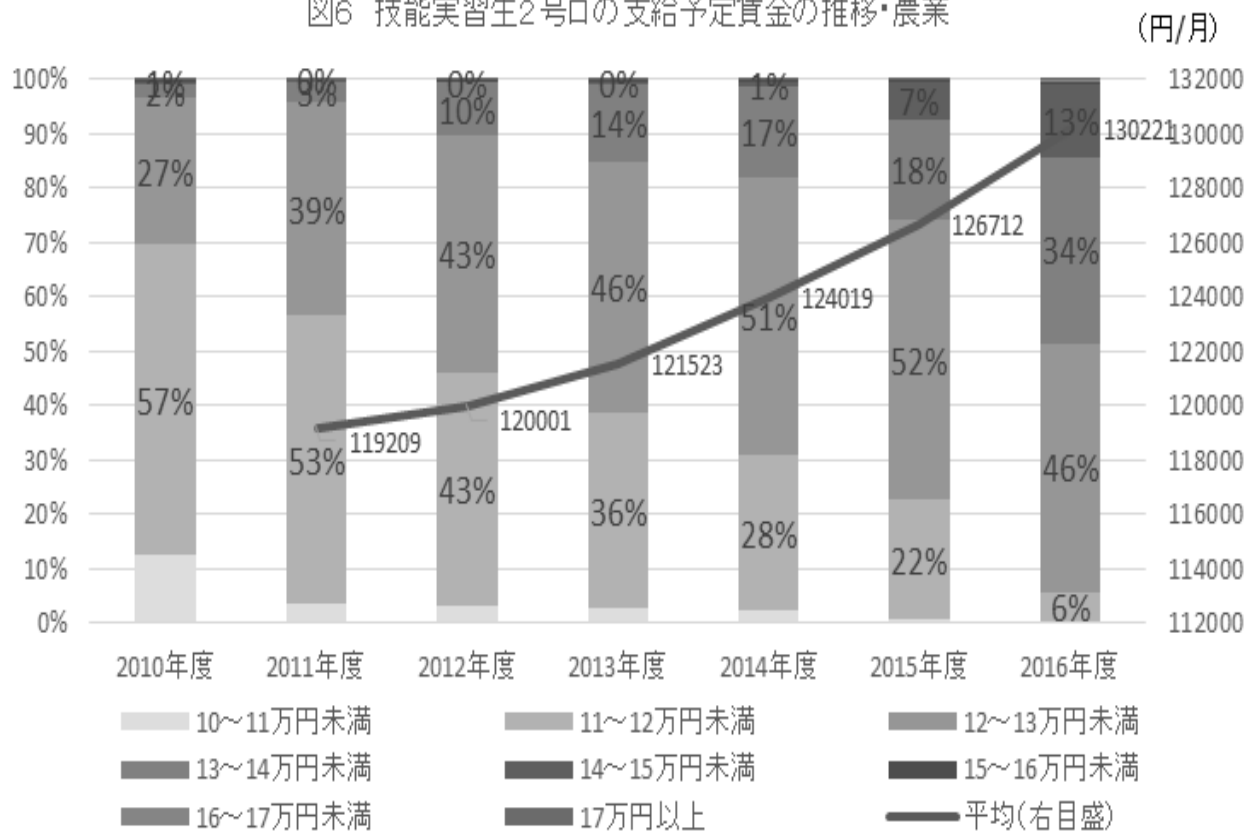
図5 技能実習2号口の支給予定賃金の推移・合計



資料:JITCO白書より筆者作成

注:所定外労働時間に対する時間外労働賃金は含まない。

図6 技能実習生2号口の支給予定賃金の推移・農業



資料:JITCO白書より筆者作成
注:所定外労働時間に対する時間外労働賃金は含まない。

表1 調査農家の経営耕地面積(茨城県八千代町)

単位:a

農家番号	2003				2013			
	畑		田	経営地合計	畑		田	経営地合計
	計	町外			計	町外		
1	1,720	1,500	85	1,805	2,940	2,800	85	3,025
2	1,610	1,100	73	1,683	1,760	1,250	0	1,760
3	1,005	700	91	1,096	1,415	1,000	91	1,506
4	1,008	700	45	1,053	2,350	2,000	45	2,395
5	600		155	755	910		271	1,181
6	450		60	510	820	250	60	880
7	327		46	373	414		46	460
8	260	140	41	301	420	240	236	656

表2 雇用労働力の状況(茨城県八千代町)

農家 番号	2003			2013		
	常雇(人)		臨時雇 (人日)	常雇(人)		臨時雇 (人日)
	計	実習生		計	実習生	
1	2	2	412	7	6	0
2	4	0	1,350	7	5	0
3	2	2	480	6	4	0
4	2	2	40	7	4	0
5	2	2	90	4	4	0
6	2	2	35	5	5	0
7	1	1	0	3	3	0
8	2	2	0	3	3	0

表3 調査農家の経営耕地面積(2018年・茨城県八千代町)

単位:a

農家 番号	畑							田	経営地 合計
	自作地 計	借入地			経営地				
		町内	町外	合計	町内	町外	合計		
1	280	0	3,400	3,400	140	3,540	3,680	85	3,765
2	250	100	2,800	2,900	350	2,800	3,150	45	3,195
3	260	250	1,250	1,500	510	1,250	1,760		1,760
4	150	400	900	1,450	550	900	1,450	123	1,573
5	260	650		650	910		910	271	1,181
6	170	400	400	800	570	400	970	60	930
7	250	227		227	477		477	46	523

資料:聞き取り調査より作成

表4 調査農家の雇用労働力の導入状況(2018年・茨城県八千代町)

単位:人、人日

農家 番号	常雇		臨時雇	備考
	計	実習生		
1	10	6	1	臨時雇:日本人1人(21歳男性)、常雇:日本人4人(30歳・35歳・41歳・42歳、全員男性)、ベトナム人実習生6人(1年目3人、2年目3人、3年目は0人)、将来的には9人体制にする予定
2	9	8	2	臨時雇:日本人2人(200日・150日)、常雇:スリランカ人1人、中国人実習生8人(1年目:河南省出身1人・山東省出身1人、2年目:山東省出身3人、3年目:河南省出身1人・山東省出身2人)、通常は9人体制
3	7	5	0	常雇:日本人2人(44歳・29歳ともに男性)、インドネシア人実習生5人(1年目2人、2年目1人、3年目2人)、現在は5人だが6人体制に戻したい
4	4	4	1	臨時雇:日本人1人(経営主の妻の姉・100日)、常雇:中国人実習生5人(1年目:湖北省出身1人、2年目:四川省出身1人・湖北省出身1人、3年目:四川省出身1人)
5	6	6	0	常雇:中国人実習生6人(1年目:四川省出身2人)、2年目:四川省出身1人・湖北省出身1人、3年目:湖北省出身2人)
6	6	6	0	常雇:ベトナム人実習生6人(1年目:20代・2人、2年目:20代・2人、3年目:20代・2人)
7	4	4	3	臨時雇:日本人3人(同級生の女性1人・200日/2人の顧客が働いてくれる2人・10日×2)、常雇:中国人実習生4人(1年目:四川省出身1人、2年目:四川省出身2人、3年目:四川省出身1人)

資料:聞き取り調査より作成

図7 家族周期によって変動する農業労働力(概念図)

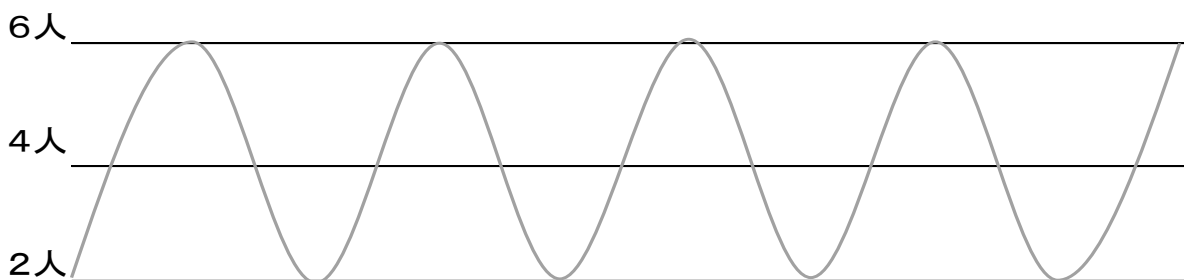
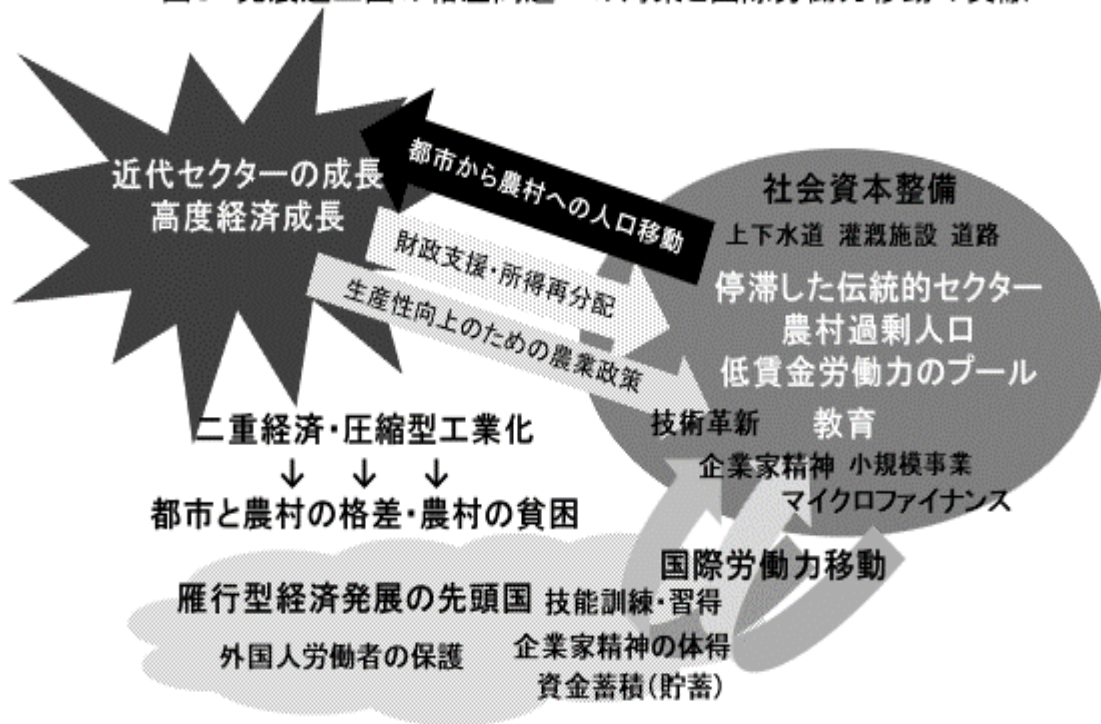


図8 発展途上国の格差問題への対策と国際労働力移動の貢献



第 2 編

国内の動向

第4章

組合員農家の農繁期雇用に 外国人労働力を取り入れた鹿児島の工夫 ―農協等請負方式および 派遣の特定技能1号に取り組む農協―

早稲田大学政治経済学術院
堀口 健治
(研究代表者)

1. 農協等請負方式および派遣の特定技能1号の外国人

鹿児島県は、規模の大きい畜産や露地野菜等の法人・農家により、監理団体経由で外国人受け入れの動きが早めにみられた県である。厚労省調査によると、2013年で農業従事外国人はすでに126事業所・507人であった。それが20年には260事業所・1,191人と7年間で事業所・人数ともに倍以上に増えている。事業所当たりでも4.02人から4.58人と雇用数が増え、規模の大きい経営が外国人雇用を一気に導入したり、すでに雇用していた経営が外国人の雇用数を増やす様子がみて取れるのである。

農林業センサスによると10年で鹿児島県は常雇受入農家数が1,729戸、実人数7,110人、15年には2,041戸・9,437人と、戸数、人数ともに増加し、臨時雇の戸数、実人数がともに減少する傾向とは異なる動きを示している。この常雇の増加の中に外国人も含まれ、外国人は15年153事業所・509人なので、センサスの戸数の7.5%、人数の5.4%を占めている。こうした雇用型経営での外国人雇用の実例をみるには秋山・堀口・宮入・軍司(2021)が参考になる。

他方、農協の組合員農家は家族経営が圧倒的で、雇用といっても臨時雇・季節雇が多く、技能実習生を雇用する事例はあまりみられなかった。日本人雇用が多く、地縁・血縁で応じてくれる人に支えられてきたとあってよい。だがこの地

縁・血縁の募集が今では難しく、またハローワークに依頼しても農村では応募者が格段に少なくなってきた。雇用者不足である。

こうした状況下で、単協や組合員の要請を受け、外国人雇用の仕組みを県中央会は考え準備するに至った。北海道で始まった技能実習生の農協等請負方式を、鹿児島に導入する方向である。同時に、道府県の高冷地野菜地帯で春から秋まで従事する外国人を、仕事がなくなる冬の時期に鹿児島に来てもらい、春には元に戻るという、派遣会社雇用の外国人（特定技能1号）の産地間移動の仕組みも同時に導入する。

まず農協等請負方式の仕組みをみてみよう（佐藤 2020）（中原・中塚 2021）。

基本は3年間雇用の技能実習生が請負方式で、日本人の指導員とともに組合員の圃場等に出かけ、作業を行うものである。請負なので委託した農家が、一緒に作業している際も、指揮命令することはできない。偽装請負になりかねないよう注意する必要がある。事前講習会に皆参加し、実習生に作業の仕方等を学んでもらうなどのやり方をとっている。もっとも農協に委託した作業は指導員の下でなされるので、農家は別の圃場で作業を行うことが可能になる。完全に任せることができるからである。

農家は作業や面積を日程とともに申告し、農協は組合員別に調整して技能実習生を割り当てることになる。しかし当然だが、組合員の委託の仕事は農繁期に集中せざるを得ない。農閑期は空くことが多いので、雇用者である農協は実習生の農閑期の仕事を確保すべく、選果場等の共同施設の作業等を入れ、仕事を組むことになる。ここが知恵の要るところである。

県下13農協のうち、20年3月末技能実習（農作業請負）の在留資格で外国人を依頼している農協は、いぶすき農協（ベトナム4人）、鹿児島いずみ農協（ベトナム9人）、そお鹿児島（ベトナム12人）の三つである。なお技能実習でベトナム人を受け入れている農協には、畜産を主に農協の子会社が他の受け入れ監理団体経由で入れているものがあり、これは規模の大きい法人や農家が早期に技能実習生を受け入れ始めた事例と同様で、このタイプは、南さつま、鹿児島いずみ、あおぞら、鹿児島きもつき、にみられる。

そしてのちに検討する特定技能人材（派遣）の仕組みがある。これは、そお鹿児島（ベトナム10人）、あおぞら（カンボジア1人）、鹿児島きもつき（インドネシア5人）、あまみ（ベトナム13人）が導入している。そして20年11月末になると、派遣会社の方で特定技能人材（派遣）を十分に派遣できないことがわ

かり、コロナで仕事を失ったり帰国できない技能実習生を特定活動で対応し、特定活動ビザの外国人を農協が直接雇用する事例が出始めている。派遣ではなく直接雇用のやり方である。

特定技能人材(派遣)は、夏に仕事が集中する高冷地野菜地帯や北海道等と、冬場に多くの仕事がある西日本とで、時期を分けて働く産地間移動労働者である。双方の地域間で人別に移動日の設定など大変な仕事である。考えはよいとしても、求められる人数を時期に合わせて確保するには苦労する。しかし特定技能外国人は技能実習生と異なり、知識や経験があり、受入れ人数枠もなく、就労時間も柔軟で、県中央会は20年度にシェアグリと組んで、複数産地での人材リレーを検証した。そお鹿児島と群馬の農協とを結び、鹿児島では21年3-5月にピーマン選果場でベトナムの女性10名を受け入れる実績を上げている。

2. 農協請負方式と派遣の特定技能にも取り組む、そお鹿児島、の事例

2.1. 農協請負方式

まず取り組んだのが農協請負型である。技能実習生を農協職員として受け入れ雇用した最初は、19年10月の1期生6名(ベトナム女性)であった。3年予定(毎年6名受け入れ1,2号を務め3年経つと帰国)で回す予定だったが、コロナで予定通りいかず、21年2月に2期生6名(ベトナム女性)がようやく入ってきた。そして3期はまだ入国できないので、さしあたりは今の12名に頑張ってもらおう形である。

農協請負型は指導員の同行(圃場での作業そして送迎)が必要だが、そのため農協職員として4名を雇用(3人は3チームに分かれての指導・1名は事務)している。退職した農協職員を含む男性の臨時職員である。なお実習生の宿舎は農協職員住宅を改修し二棟に6名ずつ入っている。

技能実習生は耕種農業(畑作・野菜)で申請しており、実際にゴボウ農家12戸が事前に農協と契約して、主に収穫の請負作業を農協に委託している。ゴボウは12月から3月までの収穫で、その前は夏からの播種、除草などの作業がある。これ以外に組合員農家からは春・夏・秋サラダ菜の播種・除草・収穫の依頼があるが、量的にはゴボウの請負が主になる。ためにゴボウ以外の時期には、ピーマンの選果場の仕事はかなりあり、ほかに育苗センターの甘藷の採苗(3-6月)、育苗(11-2月)の仕事をするこことで、毎月の仕事をこなしてきた。なおこれらの仕事は農協職員としての仕事であり請負ではない。

耕種農業（畑作・野菜）なので、これに関わる仕事が必要業務として年間の仕事量の半分を超えなければならない。請負、施設（育苗）、座学等が必要業務になり、施設（選果）は周辺業務として年間の仕事量の3分の1以下でなければならない。施設（水稻）や施設（管理）は関連業務として2分の1まで認められるが、あまりこの種の仕事はない。ために基本は必須業務の請負、それもゴボウの請負作業がそれにあたるのだが、時期が集中しているので、年間仕事量の1割強で収まってしまう。農繁期は大いに忙しく実習生が全員忙殺されるが、その期間が短いという農業の特有の事情がある。ために必須業務の育苗という施設での作業が全体の4割前後を占める。また周辺業務である施設（選果）のピーマンの仕事は3割弱になるほどに結構仕事があるが、これはその割合を超えない程度に押さえこんだ結果である。

2.2. 派遣の特定技能1号外国人労働力

上記にあるように、農繁期のゴボウの請負作業は、日本人臨時労働力の雇用がむつかしくなってきた現状で、技能実習生に置き換わり、作付け面積を維持できている。しかしゴボウの作付け面積を増やせるほどに技能実習生を増やすとなると、それ以外の時期の仕事はどう確保するか、これが難しく、そのため現時点では技能実習生の数は現状維持のようである。他方で、技能実習生にとっては周辺業務である施設（選果）に位置づくピーマンや果実の仕事は増えていて、外国人への需要がある。ために組合としては、派遣会社によるその時期だけの受入を実験的に行うことになり、20年4-6月カンボジア女性5名を派遣会社から受け入れた。その時期以外は県外の他の農業地域で従事しており、必要な時期だけ鹿児島に来てくれるので助かる。派遣会社が産地間移動労働者として彼らの仕事をつなげ、年間雇用する形にしているからである。特定技能は、技能実習生のような必須業務等の区分はなく、耕種ないし畜産の区分のみなので、こなせる仕事の範囲は広い。人数枠もなく、その時期だけに多くの人が雇える。しかし、産地間リレーは他地域の必要な労働者数と関係するので、派遣会社がどの程度の数の特定技能外国人を確保し雇用できているかが大事である。

21年3-5月はシェアグリから10名のベトナム女性の派遣を受け入れ、ピーマン選果に従事してもらった。21年12-5月はベトナム男性5名を受け入れ、さらに22年3-5月はベトナム女性を5名、いずれもシェアグリから受け入れピーマン選果に予定している。なお現時点では、今後は複数の派遣会社に依頼す

ることで、派遣の人数を確実なものにしたいとしている。

派遣は派遣単価が1,350円であり、シェアグリはこれを全国一本にしている。そして最低賃金が県で異なるにもかかわらず、受け取る時給が同一になっているのは、各地をリレー的に動く外国人としてはありがたい。シェアグリの手配のもとで動きやすい。一方、鹿児島のように最低賃金が下位にあるところでは負担が相対的に大きい。それでもなお派遣を利用するのはこちらの希望時期に来てくれることであり、技能実習生のような複雑な事務や管理の対応が派遣会社によりなされるので、受け入れている。

なお特定技能外国人の宿舎は技能実習生のそれとは場所的にも分け、また施設の作業を同じ場所で行わないように配慮している。派遣の労働者の受け取り賃金が実習生よりも高いからである。特定技能外国人の多くは技能実習を3年以上経験しているので、技術的にも、また日本語レベルも高いので、雇用する側としては賃金が高いことを了解している。しかし同じベトナム女性の仕事として、同一の仕事をしているのにと技能実習生の彼女らに受け取られかねないので、配慮しているようである。

しかし歴史が浅いこともあり、多くの特定技能外国人が産地間移動労働者に組織されるには一定の時間がかかるであろう。派遣会社が常用雇用し、複数の地域をうまくつなげていくマッチングに時間が必要である。特定技能外国人で派遣会社に雇用される人はいまだ多くはなく、不況で他の業種から臨時的に農業に移ってくるような特定活動ビザの人材が増えており、特定技能外国人の代わりに彼らを農協に提示してくる事例が多くなっている。それらの人を、必要な農家に必要な期間だけ、雇用した農協が請負の形で出しているようである。

2.3. ゴボウ農家の作業と雇用関係

事例として夫婦でゴボウの延べ作付面積を約7ha経営する家族経営の収穫の様子(経営者夫婦、男性指導員、技能実習生4人)を21年12月に現地で見ることができた。数年前までは周りの農家3戸で結を組み、またシルバー財団からも雇用して作業をしていたが、今では農協等請負型の技能実習生であるベトナム女性に大きく依存している。作業のスピードが違うのである。結は他の農業に充てるようにした。この農家はゴボウの作付面積は増えていないが、こうした外国人労働力のおかげで、今では連作障害対策として繁殖牛5頭飼養のための緑肥兼飼料作物(牧草)と大根(1ha)の輪作対応が夫婦で可能になっている。

質的作付け改革に実習生の働きが効いている。

3. 県下初の農協請負型に取り組む鹿児島いずみ農協の事例

3.1. 地域内有料職業紹介事業から外国人雇用へ

農協は人手不足の農家と地域内の求職者をマッチングさせる有料職業紹介事業（5%の手数料）を10年より行っていた。18年に紹介件数が1,621件、紹介人数3,235人とピークになり、対応率は72%になっていた。橋でつながっているとはいえ離島の長島の農業の人手不足に、隣県の熊本を含め、広く人を集め、長島で展開する果樹やバレイショ等の畑作農業を支えてきた。しかし求職者が急減し、今では登録者数が38名に落ちているし実働が12名に縮小した。そのためバレイショ収穫（特に春バレイショの収穫の4-5月）では毎年延べ500~1,000人の不足が指摘され、果樹の甘夏収穫（12-1月）も作業員が高齢化し、農家から新たな人手の要望が強まった。

ために農協としては県中央会と組み外国人事業に急いで取り組むことになったのである。

3.2. 農協請負型技能実習と実習生への期待

日本人の雇用が難しくなることを見通して、18年6月に中央会が設けた先進地・北海道JAこしみずの合同研修に農協は参加した。いずみ農協は仕組みを理解し、同年9月に複数の受け入れ監理団体にトラブル対処等の仕組みや方法を説明させ1社を選別した。就業規則、雇用条件も確定し、他方で農協請負型に参加する農家（請負契約先の選定そして契約書締結）の要望を聞いた。そしてベトナムでの採用面接に同年12月向かい、雇用契約を結んだ。また農協請負型の導入に必要な第三者協議会に参加し、実習機構に申請して、早くも19年7月に入国、1か月講習を終えた1期生・ベトナム女性5名を同年8月に受け入れている。請負契約を結ぶ組合員農家は126戸で、その6-7割は実際に実習生を受け入れている。

また19年11月には2期のベトナム女性3名を現地で面接し、採用した。しかしコロナで21年2月によろやく入国できた。この間、男性の実習生を求める努力をして、県内企業からの転籍で一人確保できた。収穫作業での力仕事や収穫機の操作など、チーム内で貴重な労働力になっている。

かれらは雇用期間3年のJA常備職員（ベトナム女性8名・20-37歳、同男性

1名33歳)であり、勤務体系や給与手当、社会保障など日本人と同等である。3年間の一人当たり費用を示せば、申請手続きや入国で32.8万円、受け入れ後の費用164.5万円(月当り監理費用3.5万円:ベトナムの送り出し団体費用を含む)、給与等532万円、帰国費用10万円、3年間合計で739.3万である。年平均246.4万円、他に住宅費他10-30万円なので、年当り総計260-280万円である。地域の人々の雇用と比べれば高いし、また高校新卒と比べても負担は大きい。それでも実習生のメリットは決まった時期に来日(今はコロナ禍で予定通り行かないが)し、やめずに3年間働いてくれること、また実習生は労基法のフル適用だが収入が増える残業をいとわず引き受けてくれることなど、意欲は強く、作業のスピードも速いことが特徴としてあるようだ。3年経過後も残って仕事の継続を望む実習生もいるようである。

彼らのおかげで市場に合わせた収穫や出荷、さらに植え付けなど、適期の作業をこなし、品質の良い農産物を出すことで経営の質的改善が達成されている。彼らの人数が増えれば、さらなる規模拡大も想定されるが、のちに述べるように農繁期の需要だけで実習生の数を増やすことはできず、農閑期の農協施設の仕事を確保するなど、通年の仕事の確保が必要になるので、人数増加は簡単には出来ない。

3.3. 通年雇用の実習生の仕事確保と農繁期・農閑期の調整の難しさ

農家の負担は面積払いである。こうした請負は、事前に契約し、日程を調整しないとスムーズに仕事が進まない。ために事前に請負に参加する組合員農家を特定し、数か月前から調整する。当初は、今まで農協の職業紹介事業を利用して来たバレイショ農家、部会役員、農協役職員に協力を依頼し、事業の初期には40農家・89haと請負契約を結び、今では93農家・170haに展開している。内訳は青果用バレイショ59ha、加工用バレイショ32ha、甘藷24ha、甘夏22ha等である。

そして問題は農閑期で、農協施設での実習生の仕事探しだった。その結果、18品目、育苗センター、4選果施設をすべて検討し、さらに7-9月の育苗、果樹関連での作業を積み上げることで、農閑期をクリアすると同時に、必須・関連・周辺業務の時間規制もクリアしている。

最近では農協施設でも人手不足が顕著になっていて、これに実習生の仕事を充てることができ、双方で助かっている。

その結果、技能実習生の実習実績（表-1）にみるように、必須・関連・周辺の規制をクリアしながら、期間別に見て実習生の仕事が確保されていることがわかる。この表は実習生が行った仕事をすべて集計している。

だがこれに至るには工夫が要った。下記の図-1 は実習生による農家での請負の仕事のみをとって見たものである。農協の職員としての仕事である施設等の実習は含まれていない。表 22-1 は彼らの行った仕事をすべて集計したもののだが、月別に見た図 22-1 の請負実績では月ごとに極端な差があることがわかる。請負は夏の期間に極端に仕事がないことがわかる。

そのため、農閑期に遊休農地再生を実習生の力で行い、知識・技術の向上を期待して新たな品目の栽培、作付けにも取り組んでいる。彼女らによる「農業経営」と称しているが、直接費用にコストを限定すれば、この実習生のための時期と面積を限った農業経営は利益を上げ、農協請負型に関連する農協の費用負担を削減する効果を上げている。

3.4. 特定技能1号外国人の雇用によるスポット的支援の導入

農家、実習生双方ともに歓迎されている農協請負型の技能実習、しかしこの仕組みだけでは、組合員農家の規模拡大に伴う農作業の増加に対応した外国人の希望には、簡単には対応できない。すでに述べたように農閑期の仕事づくりが簡単ではないからである。

ために、畑や果樹の農繁期の仕事をさらに外国人に依頼すべく、その時期だけのスポット的な受け入れ、すなわち派遣会社による特定技能1号外国人の時期を限った作業も取り入れようとしている。

農協は22年4月の春バレイショ収穫への対応を念頭に、シェアグリと折衝を進めてきた。可能なら12月下旬の甘夏収穫や早春バレイショ収穫にも期待したい。こうしたスポット的な派遣受け入れが可能か、産地間リレーの一環だが、他県の地域との組み合わせがうまくいくか、関係者の努力と工夫が一層求められるところである。しかし今回は特定活動の人しか確保できず、ために6月まで農協が雇用し、組合員の請負や施設の仕事に充てている。22年12月には本来の派遣特定技能外国人をそれまでの4名計画から10名まで拡大する予定である。

3.5. 実習生を受け入れた農家の経営と労働力構成

3.5.1. 実習生受入れと農協請負型のメリットが発揮されているデコポン生産農

家：

加温施設付きのデコポン用ハウス 24 a、甘夏 20 a、温州ミカン 1ha 等、計 1.6ha の果樹農家は女性経営者（52 歳）、母（80 歳）によって経営され、これに農協から請負で来てくれる技能実習生と指導員が主たる労働力になっている。平均 4 名のベトナム女性、これに農協臨時職員の男性一人、が収穫時に来てくれる人たちである。デコポンの収穫は繊細な作業が必要で、この農家でも収穫日数は 5 日かかるが、延べ 40 人日（経営者二人、指導員一人、実習生 3-4 人）で済ますことが出来た。それを依頼する農家がこの農家を含め 4 戸のみである。ここの農家は 3 年前の当初から農協の請負に参加しているが、最初は不安が大きかったようである。しかし事前の講習会を皆で受ける中で、実習生が作業を覚え、実際の収穫作業もスムーズに行ったので安心したとのことである。作業の仕方を熱心に学ぶ姿勢が印象的だ。

彼らのおかげで適期に「そろった玉」を収穫でき、その結果、出荷したデコポンの評価は高く、販売価格が期待以上になった。摘果も依頼したところ、これも彼らは上手にこなしたので実習生への評価は高い。年間売り上げ 1,200-1,300 万円の中で半分はデコポンなので、収穫に必要な労働力を揃えての適期出荷というメリットは極めて大きい。

しかし実習生の果実収穫への依頼は甘夏等に多く、さらに希望者が増えているので、デコポンに回ってくるのは難しいようである。しかも実習生は耕種（畑作・野菜）なので、必須業務ではない果樹を増やすには、全体の仕事量が増え、果樹の仕事量が全体の中での上限値以下になっておく必要がある。

また必須作業であるバレイショやブロッコリーの収穫作業の依頼が増え、今の 9 名体制ではきついの実感である。農繁期からみればより多くの実習生は必要だが、今度は農閑期の仕事を探すのが大変になる。そのため、すでに述べたようにスポット的な人材の手当てが求められることになるわけである。

3.5.2. 春バレイショの収穫でベトナムの力に大きく依存する畑作農家：

長島で経営者夫婦（66 歳、67 歳）により 2.2ha の畑が営まれているが、特に収穫作業のところに人を雇用するので、農協が外国人を入れた 3 年前からこの農家はそれに参加し、その仕組みを高く評価している。彼らが作業に来る前日から収穫機械でジャガイモを掘り起こしておき、女性たちが手際よく集めコンテナに入れてくれる。ベトナムの男性は収穫機の操作を応援し、男性経営者にと

って大変な戦力になっている。

あわせて1週間の収穫期間だが、効率よく行われている。だが春1作の現状から早春バレイショにも手を出すのは経営者にはきつく、実習生が今の4-5人を超えて増えるならば、1ha規模拡大しての対応は可能なようだが、それらは実習生の数次第のようである。

4. 直近の状況

22年10月の状況に触れておこう。

まずJAそお鹿児島の動きである。技能実習の1期生（農作業請負型）が22年9月に終了したが、ベトナムの女性は6人とも10月上旬から特定技能に移り、農協の直接雇用で働くことになっていて、ピーマンの選果と甘藷の育苗が仕事である。今、働いている技能実習の2期生は24年1月まで1期生と同じように農作業請負型で継続しており、ごぼう（組合員の請負）・育苗の甘藷と選果の野菜類（農協の職員としての仕事）に従事している。そして特定技能の人材派遣で11月から5月まで10名を農協が受け入れ、ピーマンの選果場、育苗センターの甘藷、を予定していた。しかしこの場合、派遣単価が1500円前後（労働者の受け取りは950円くらい）だが、これを農協の直接通年雇用の特定技能にして、5月までは自分のところで、6月からの仕事は県経済連の野菜事業所に請負の形で出せば、全体の計算をするとこの方がコストカットになると考え、検討中であった。通年雇用の方が安く済むという計算である。ただし、派遣会社から特定技能の人を譲り受けることも含め、可能かどうか、そう簡単にはいかないかもしれない。なお技能実習3期生を受け入れるかどうか、検討中であった。

JA鹿児島いずみは、農協の請負型で働いていた技能実習1期生の女性4人のうち1名は帰国、1名は転籍で、残りの名、そして途中で移ってきたベトナム男性1名、この計3人は特定技能で農協の周年雇用になっている。実習生の2期生の女性3名は2024年1月まで農協の農作業請負が継続している。そして技能実習3期生はインドネシアから女性3名で2023年4月から農協の農作業請負になる予定である。これにベトナムの女性14名（2社の派遣会社）を、特定技能の派遣型で2022年12月から6か月間、従事する。なお農協には畜産系の子会社があり、ベトナム男性4人が2022年10月まで子会社雇用の技能実習生で、その後は特定技能で4名が子会社で周年雇用になっている。

ということで、二つの組合を見ていると、技能実習生を継続的に入れながら、

特定技能でも雇用して、組合員の請負や農協施設の仕事をしており、この方式は定着しているようである。もう一つは、特定技能の派遣型を主に考えるようだが、他産地との関係プレーがうまくいくか、それは派遣会社の仕事だと割り切れることは難しく、連携の相手先の探索には手を貸しているようである。農協系を通じての情報交換などが必要な状況にあるとみられる。まだ安定化しているとは言えないようである。

参考文献

- 秋山・堀口・宮入・軍司（2021）農畜産業振興機構・令和2年度畜産関係学術研究委託調査「肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割」同機構ホームページ参照
(https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_000027.html)。その紹介記事として『畜産の情報』2022年2月号、同4名「肉牛繁殖・肥育経営および酪農経営における外国人労働力の役割」がある。
- 佐藤孝宏（2019）「青森県農業・食料品製造業における外国人技能実習生の受け入れの課題と展望～ベトナムからの技能実習生を中心として」青森県農業経営研究協会平成30年度農業経営研究等支援事業成果報告書（2019年）、同（2020）「青森県農業における外国人材受入れの展望と課題」『労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動・堀口健治代表：科研研究報告書』pp.99-114（科研報告書は早稲田大学リポジトリで閲覧可能）。
- 中原寛子・中塚雅也（2021）「外国人労働力の導入による地域農業支援の体制と課題：JAあわじ島における農作業請負の事例から」『農業経営研究』59巻2号、pp.103-108。

表-1 2020年度の実習実績

期 間	必須業務	関連業務	周辺業務
3～5月	2,896 h	104 h	171 h
6～8月	2,769 h	11 h	0 h
9～11月	2,238 h	274 h	4 h
12～2月	2,002 h	849 h	129 h
計	9,905 h	1,238 h	304 h
実習割合	86.50%	10.80%	2.70%

資料：JA 鹿児島いずみ資料より。

注) 実習生数は3月当初は5名で、4月から6名、7月中旬から5名へと変化した。時間数は時期ごとの全実習生の実習時間の総計で示している。

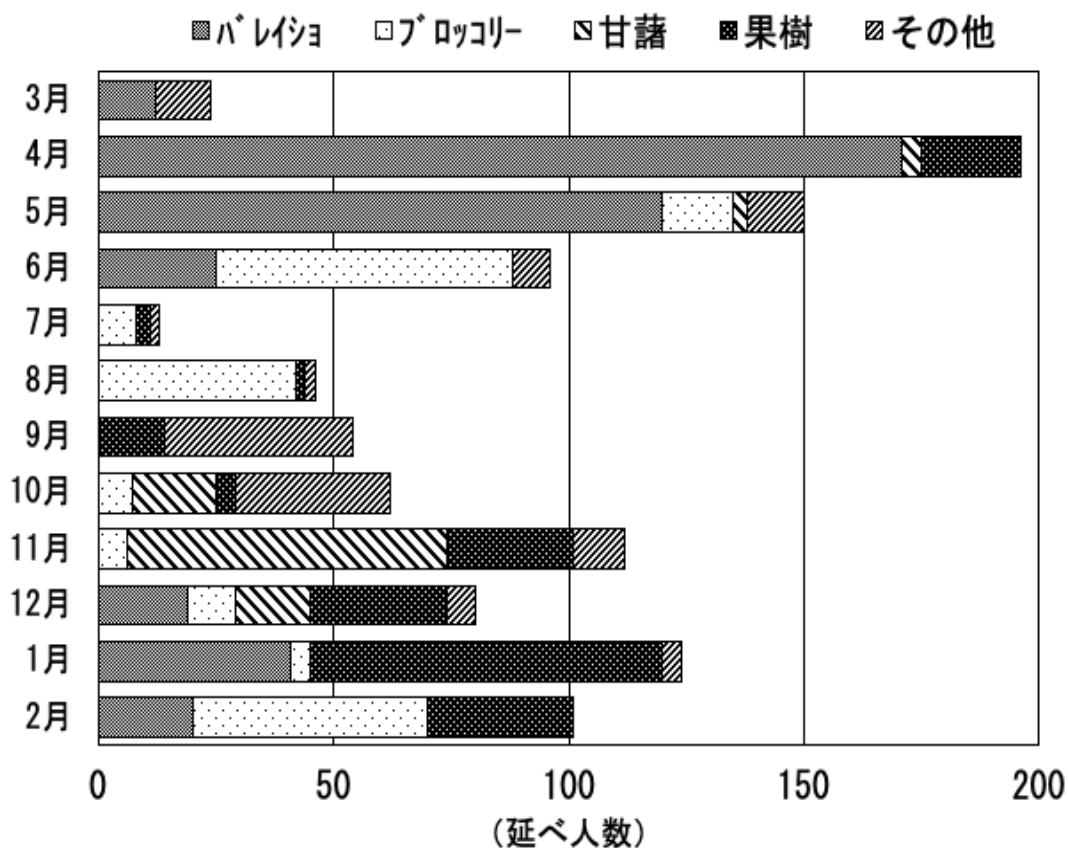


図-1 2020年度の月別・作物別実習実績 (延べ人数)

資料：表-1 と同じ。

第5章

外国人受入農家のコロナ禍における労働力確保

－青森県の事例－

弘前大学農学生命科学部

佐藤 孝宏

(研究協力者)

弘前大学農学生命科学部

三影 源己

(研究協力者)

1. はじめに

2020年における青森県の農業生産額は3,262億円であり、全国で第7位、東北で第1位と堅調であるが(1)、これを支える農業労働力不足が顕在化して久しい。1990年代までは近隣住民や親戚、知人などを臨時雇いとして雇用して農繁期の労働力不足に対応していたが、経営規模拡大や労働集約的作物の導入による労働需要の増加、家族世帯員や農業従事者の減少・高齢化、雇用労働力の中心であった女性の雇用機会増加などにより(2)、臨時雇いが減少する一方で常雇労働者が増加傾向にある。

この増加する常雇労働者の一端を担っているのが外国人材¹である(3)。少子高齢化の進行により減少した生産年齢人口を補うため、日本政府は外国人材の受入れを段階的に拡大させてきた。この結果、国内生産活動に関わる外国人材の数は、全国はもちろん、青森県でも急増している。全国では常雇農業労働者の1割程度が外国人技能実習生とされ、その割合は今後も増加していくと考えられ

¹ 本報告では、日本国内で有効な査証を所持して在留する外国人のうち、「技能実習1号(ロ)」「技能実習2号(ロ)」「技能実習3号(ロ)」「特定技能1号」「研修」「特定活動」の在留資格を持つ外国人を「外国人材」と呼ぶことにする。また、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を有し、農業に従事する外国人についても、表1では外国人材として取り扱う。

ている（４）。青森県全体で農業に従事する外国人材の８割以上は南部地方に集中しているが、同地方でも常雇労働者の１割近くを外国人材が占めている（３）

2019年12月に中国・武漢市で集団感染が確認された新型コロナウイルスへの感染拡大を受け、日本政府は入国者に対する水際対策を強化した。2019年の外国人入国者数は3,615万人と過去最高を記録していたが、2020年には522万人（前年比81.5%減）、2021年には77万人（前年比85.2%減）と激減した（５）。外国人材受入により労働力を確保してきた青森県内の農業経営はどのように対応したのだろうか。

そこで本稿では、青森県内で経営規模の異なる２つの農業経営および農業労働者派遣会社を事例として、コロナ禍における労働力確保の実態について報告する。まず、青森県農業における外国人受入状況を概観した後、３つの事例における受入れ状況とコロナ禍での対応について述べ、最後に、外国人材受入が持つリスクへの対応策について提言を行うことを目的とする。

2. 青森県農業における外国人材の推移

少子高齢化の進展に伴う単純労働力不足を解消するため、日本政府は外国人の就労条件を段階的に緩和してきたが、これに対応して青森県内の外国人材も増加してきた。図１は青森県に在留する外国人材の推移を示したものである。1982年に外国人研修制度が開始し、その後1990年の入管法改正により中小企業でも外国人研修生の受入れが可能となった。1993年には研修終了後一定の条件を満たした者に対し、在留資格「特定活動」のもと就労を認める技能実習制度が開始し、1997年から通算3年間（「研修」1年間の後「特定活動」2年間）の滞在が可能となっている。図１を見ると、政府による外国人材受入条件の緩和により、青森県でも「研修」「特定活動」とも90年代後半から増加傾向にあることがわかる。2010年の改正入管法施行により在留資格「技能実習1号（1年目）」「技能実習2号（2～3年目）」が創設されると、それまで「研修」「特定活動」が主流であった外国人の在留資格は、新たな在留資格に置き換わっていった。2011年の東日本大震災の発生により県内の外国人材の数は一時的に減少したが、2014年～19年にかけて、「技能実習1号」「技能実習2号」による在留外国人数が急増している。コロナ禍が始まった2019年以降、外国人材総数はほとんど変化がなかったが、「技能実習1号」が減少した一方、「技能実習2号」「特定活動」「特定技能1号」が増加し、在留資格の構成には変化が認められた。

表1に青森県内で農業部門に従事する外国人材数の推移を示した。2017～18年にかけて「技能実習1号」「技能実習2号」の人数が急増し、1年間で3倍以上に増加した。しかしながら、コロナ禍が始まった2019年以降は、「特定活動」「特定技能1号」「技術・人文知識・国際業務」は増加しているものの、「技能実習1号」「技能実習2号」が大きく減少したため、外国人材総数は減少に転じた。2021年の外国人材総数は307人で、2018年から4割減少している。

1990年の入管法改正以降、青森県内では、労働力不足への対応として在留資格「研修」「特定活動」あるいは「技能実習1号」「技能実習2号」による外国人材の受入れが進んできたが、これは、「技術移転を通じた開発途上国への国際協力」を本来の目的としたものであった。一方、2019年に創設された在留資格「特定技能1号」は、労働力不足解消を目的として外国人材を受入れるもので、これまでの外国人材受入れとは大きく性格を異にする。「技能実習2号」を終了した外国人材は一定の条件の下で「特定技能1号」に移行することが可能だが、これは在留可能期間の延長を通じて、外国人材総数の拡大を意図した制度であった。

しかしながら、この新たな在留資格設立直後の2019年12月に新型コロナウイルスへの感染が拡大した。出入国在留管理庁は、帰国困難な在留外国人が帰国できるまでの期間や、「特定技能1号」移行予定者で申請に必要な書類等の準備ができていない外国人に対して、就労可能な在留資格「特定活動」への変更を認める等の特例措置を行った。水際対策強化により新規入国者は激減したが、在留資格が終了する外国人材は上記特例措置によって、引き続き国内での就労が可能となったことになる。

コロナ禍において県内の外国人材総数は大きく変化しなかったが、農業に従事する外国人材総数は減少した。これは、青森県の気象条件と、在留資格「特定活動」「特定技能1号」が持つ特性によると考えられる。青森県では降雪による農閑期が存在するため、経営規模に応じて外国人材の受入形態が異なっている。比較的小規模の農業経営では「技能実習1号」により外国人材を1年以内受入れ、これを更新することで人材不足に対応してきた一方で、比較的大規模の農業経営では外国人材を基幹的労働力として「技能実習1号」「技能実習2号」により3年間受入れるとともに、農閑期の作業を確保するため新たな作付等を導入することで対応してきた(3)。コロナ禍の特例措置として変更が可能となった「特定活動」や「特定技能」は、技能実習と異なり就労を許可するもので、他地域や他業種への転職が可能である。「技能実習1号」「技能実習2号」として青

森県内の農業に労働力を提供してきた外国人材は、転職可能な在留資格に変わったことで、より良い待遇を求めて県外移動したり、他業種に就労したのではないかと考えられた。

3. 青森県の外国人材受入農家の実態とコロナ禍の労働力確保

本節では、経営規模の異なる 2 つの農業経営および人材派遣会社を対象として 2021 年 7~9 月に行った聞き取り調査をもとに、コロナ禍における労働力確保の実態について述べる。図 2 に調査対象の位置を示した。調査対象は上北郡六ヶ所村で経営面積 100ha を超える株式会社 A 社、黒石市で経営面積 17ha の有限会社 B 社、東北町で農業人材派遣を行う株式会社 C 社の 3 社である。

3.1. A 社の事例

A 社はダイコン 30ha、ゴボウ 15ha、ナガイモ 10ha、冬ニンジン 10ha と飼料米 50ha を栽培する大規模経営である。また、ハウス 3 棟でハウレンソウ栽培やシャインマスカットの試験栽培も行っている。ナガイモの春掘りが始まる 3 月下旬から農繁期に入り、主力のダイコン栽培が 4 月上旬から始まる。出荷量は 1 日当たり 10t トラックで 3 台分程度である。8 月中旬~11 月下旬にゴボウの収穫、11 月中旬~12 月中旬にナガイモの秋掘りが行われたあと農閑期に入る。冬ニンジンの栽培は農閑期における技能実習生の作業確保を目的としたもので、2 月中旬~3 月下旬に収穫される（3）。

図 3 は、A 社の常勤日本人従業員数と外国人材数の推移を示したものである。2017 年 1 月時点で常勤日本人従業員は 15 名であったが、2019 年 12 月では 12 人に減少している。日本人従業員は高齢化も進み、新たな人材確保も困難な状況にあった。そこで A 社では、2013 年から毎回 2~3 名の技能実習生を受入れて、外国人材の総数を増加させることで労働力を確保してきた。コロナ禍が始まる 2019 年 12 月時点では技能実習生を 11 名受入れ、A 社の常勤労働者のほぼ半数が外国人材となっていた。

ところが、2021 年の春に受け入れを予定していた技能実習生 4 人が、コロナ禍による水際対策で来日できなくなった。最悪の場合、2021 年 12 月には技能実習生は 3 名のみとなり、明らかな労働力不足となる。この事態に対して A 社は大きく 3 つの対応策をとった。具体的には、①帰国困難な技能実習生 3 名の受入期間を特例措置により延長したこと、②受け入れていた「技能実習 2 号」3 名の

在留資格を実習期間終了後に「特定技能」に変更したこと、③コロナ禍による経営不振で倒産した他社から技能実習生3名を受け入れたこと、である。この対応によってA社ではコロナ禍においても労働力を確保することができた。しかしながら、①受入期間延長は6カ月に限られており、②「特定技能」への在留資格変更は外国人材に転職の自由を与えるため、将来にわたって労働力を確保できる保証とはならない。実際に、在留資格変更を行った3名は、より高い給与を求め東京の企業に転職する予定、とのことであった。さらに、③他社からの技能実習生受入では、前勤務先での実習期間も在留期間に算入されるため、A社での受入可能期間は1年間のみであった。長期的な作業計画立案ができないため、聞き取りを行った2021年9月時点ではA社社長は困惑しており、2022年度については経営規模の縮小も選択肢の1つと考えていた。

3.2. B社の事例

B社は高原野菜を中心とした農業生産を行う有限会社である。2010年の経営面積は7haであったが、毎年1ha程度経営規模を拡大し、2021年の経営面積は17ha弱であった。その内訳はレタス10ha、キャベツ4ha、ハクサイ2ha、ジャガイモ1haで、この他、豆モヤシやトウモロコシの生産も行っている。4月初旬のレタス播種作業から農作業が始まり、5月初旬にレタスの定植とキャベツの播種作業、5月下旬～6月上旬にかけてジャガイモの植え付けとキャベツの定植作業が行われ農繁期を迎える。農閑期はキャベツとハクサイの収穫を終える11月初旬以降である(3)。

図4はB社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移を示したものである。図2に示した常勤労働者以外にも日本人季節労働者を2名、農繁期に雇用している。B社では2008年から「技能実習1号」の外国人材を5月上旬から11月上旬の約7カ月間受け入れることで、労働力不足に対応してきた。2018年までは1名のみを受入であったが、2019年には3名に増やし、常勤労働者の過半数が外国人材に占められる状態になっていた。

2020年には「特定技能」の資格を持つ外国人材を3名受け入れる予定であったが、コロナ禍による水際対策強化により来日できなくなった。B社は単年で外国人材を受け入れていたため、2020年には外国人材が0人になった。この事態に対し、B社は大きく3つの対応をとった。具体的には、①日本人社員2名を採用したこと、②派遣労働者5名のスポット利用、③他社の防水施工の業務に「技

能実習 3 号」として従事していた外国人材 2 名を農業分野の「特定技能」資格者として受入れたこと、である。①日本人社員 2 名の採用により、2020 年農繁期の常勤労働者数は 4 名となり、これに②派遣労働者を年間 20 日間のみ雇用することで、経営規模拡大に伴って増加した労働需要をまかなうことが可能となった。2020 年 12 月に日本人社員 1 名が退職したが、2021 年からは③「特定技能」2 名の受入により、2019 年の農繁期における常勤労働者数と同じ水準を維持することができた。

他業種からの「特定技能」2 名の受入れは、B 社の外国人材受け入れを担当している管理団体に紹介されたもので、これもコロナ禍における特例措置によるものである。彼らは、在留資格「技能実習 3 号」により既に日本に 5 年間在留していたため、これまで雇った単年の外国人材よりもコミュニケーションが取りやすく、他業種からの移行であっても B 社での業務遂行に支障はなかったという。また、この 2 名は農繁期終了後に転職予定のため、B 社は農閑期の業務を確保する必要もなかった。

3.3.C 社の事例（農業人材派遣会社）

C 社は県内 JA が 100%出資して 2016 年に設立された人材派遣会社で、組合員農家への人材派遣や栽培受託に加えて、収益性の高いナガイモやニンニクに特化した農業経営を行っている。多くの農家組合員に人材派遣を行うため作目は多岐にわたり、農繁期は 4 月上旬～11 月上旬である。組合員農家の労働力不足を反映して派遣労働への需要は大きい、これに応えるために十分な人材は確保できていない（3）。

図 5 は C 社における常勤日本人労働者数と外国人材数の推移を示したものである。図 5 に示した常勤労働者に加えてパート労働者も雇用している。会社設立時は正社員 2 名、契約社員 6 名、パート労働者 10 名であったが、2019 年 12 月時点では正社員 3 名、契約社員 3 名、パートタイム 14 名となっており、常勤日本人労働者数が減少した一方でパート労働者数が増加している。日本人の常勤労働者の確保が困難であったことから、2017 年から毎年 3 名ずつ技能実習生を受け入れ、最大 9 名の技能実習生を受け入れる計画を立てた。失踪や途中帰国などにより、2019 年 12 月における技能実習生総数は 6 名であった。

2021 年 2 月に技能実習生 3 名の新規受け入れを予定していたものの、水際対策により来日できなくなった。これに対する対応として、2020 年 10 月に 1 名、

2021年10月にもう1名の技能実習生の在留資格を「特定技能」に変更し、在留期間の延長を行った。2019年9月に技能実習生2名を新たに受け入れたこともあり、コロナ禍においても常勤労働者数を維持することができた。

2020年10月に「特定技能」となった外国人材は、2021年12月時点でも引き続きC社で勤務していたが、前述の通り転職の自由があるため、確実な労働力としてみなすことは難しい。このまま技能実習生の受け入れが進まなければ、2022年に外国人材が一人もいなくなる可能性もあり、A社同様にC社の担当者も困惑していた。

4. おわりに

2022年3月1日に新型コロナウイルスの水際対策が緩和されたことで、A社およびC社で懸念されていた労働力不足は最小限の影響にとどめることができたと思われる。しかしながら、コロナ禍における水際対策の強化は、農業労働力を外国人材に依存するリスクを明らかにした。上述のように、3つの事例では様々な対応によりコロナ禍における労働力確保を行っていたが、技能実習生の監理団体や農業経営自体が持つ人脈に大きく依存していた。本報告で述べた3つの事例すべてにおいて、コロナ禍直前の2019年時点で半数近い常勤労働者を外国人材に依存していたが、比較的スムーズな人材確保に成功したのはB社のみであった。これは、B社における受け入れ外国人材の絶対数がA社およびC社と比較して少なかったこと、農繁期における1年未満の受入を繰り返しながら経営規模を少しずつ拡大させてきたことで、労働力確保の経験が蓄積され、B社が幅広い人脈を確立していたことなどがその理由と考えられた。

少子高齢化や担い手不足が進行する青森県においても、経営規模の拡大によって収益性の向上をはかる農業経営が増加している(1)。規模拡大に伴って増大する労働需要を満たすために、ポストコロナにおいても外国人材受入は増加すると考えられるので、コロナ禍のような想定外の事態が発生しても外国人材を安定して確保できるような制度作りは不可欠であろう。在留資格「特定技能」の創設は、在留期間延長により外国人材総数の拡大を意図したものであったが、生産活動が地域環境条件に大きく影響される農業においては、転職が可能な「特定技能」を有する外国人材は労働力不足への特効薬とはなり難い。現在細分化されている技能実習生の実習内容をより大きな枠組みで集約する一方で、県や地方などの特定の地域内でのみ実習先変更を可能としたり、国内各地における環

境条件の違いを考慮して、農繁期が異なる地域が連携して技能実習生を受け入れるなど、ある程度の制限の下で外国人材の流動性を高める必要があるのではないかと考えられた。

参考文献

- (1)青森県農林水産部：図説 農林水産業の動向. 2021.
- (2)泉谷眞美・高野涼：果樹産地の農業雇用問題と青森県 JA 農業労働力支援センターの対応. 弘前大学農学生命科学部学術報告 24:1-7. 2022.
- (3)佐藤孝宏：青森県農業における外国人受入れの展望と課題. 堀口健治編：文部科学省科学研究費補助金基盤研究（B）研究報告書Ⅱ 労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動, 99-116 頁, 早稲田大学政治経済学術院, 東京, 2020.
- (4)堀口健治：農業で働く外国人の現況と新在留資格（特定技能）等への展開. 農業と経済 85(12):6-14. 2019.
- (5)出入国在留管理庁：出入国管理統計統計表. 2022.

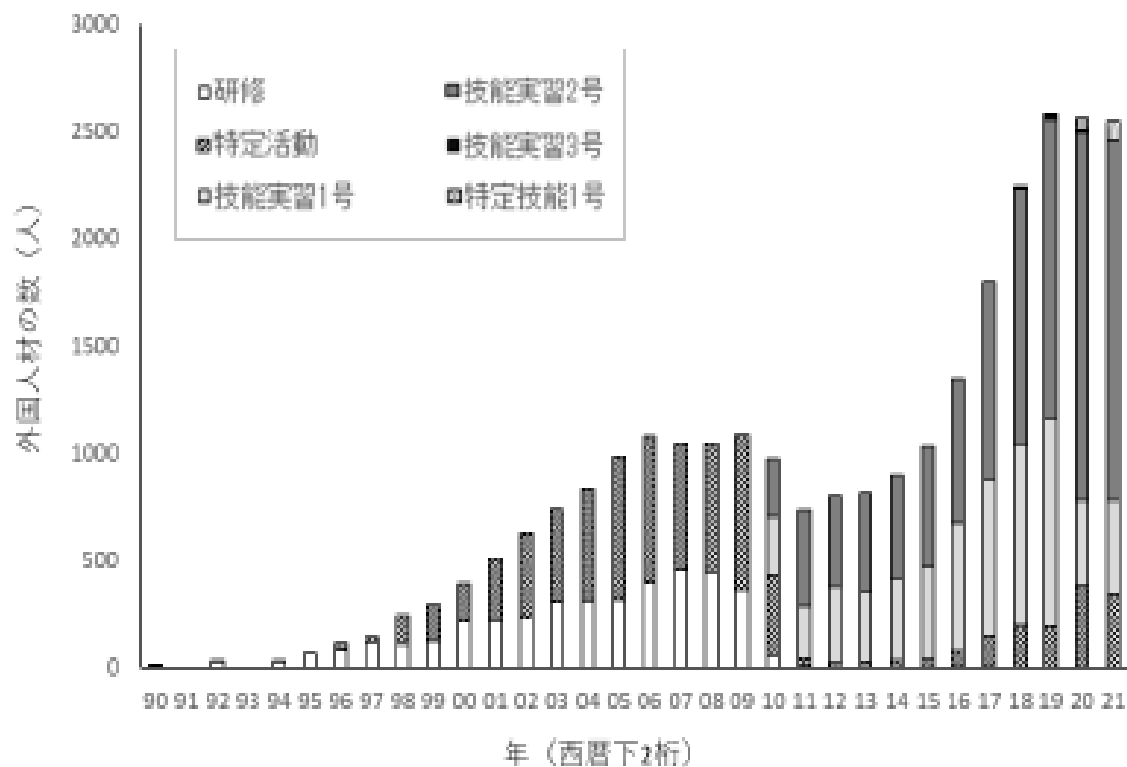


図1 青森県内における在留資格別外国人材数の推移

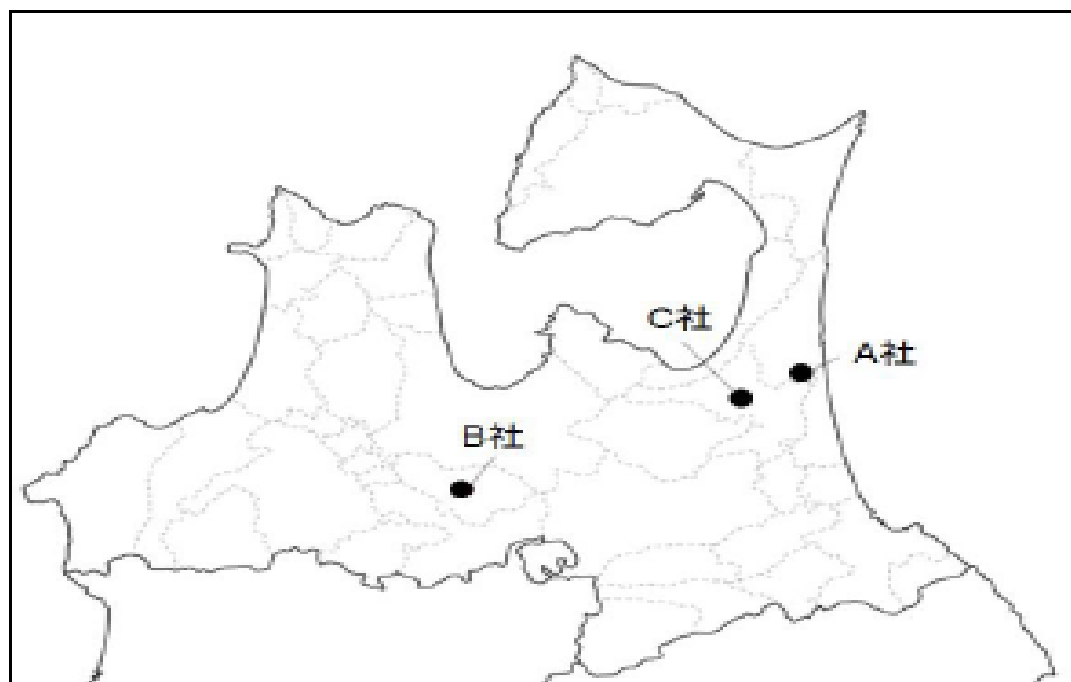


図2 調査対象の位置

表 1 県内農業部門における在留資格別外国人材数の推移

在留資格	2017	2018	2019	2020	2021
技能実習1号 ⁽¹⁾	97	269	235	192	102
技能実習2号 ⁽¹⁾	82	277	214	170	127
技能実習3号 ⁽¹⁾	5	30	26	24	27
特定技能1号 ⁽¹⁾	-	-	2	16	30
特定活動 ⁽²⁾	-	0	0	5	12
技術・人文知識・国際業務 ⁽²⁾	-	4	5	6	9
計	184	580	482	413	307

注) ①は12月末時点、②は10月末時点での状況である。

出典 ①青森労働局 ②外国人技能実習機構

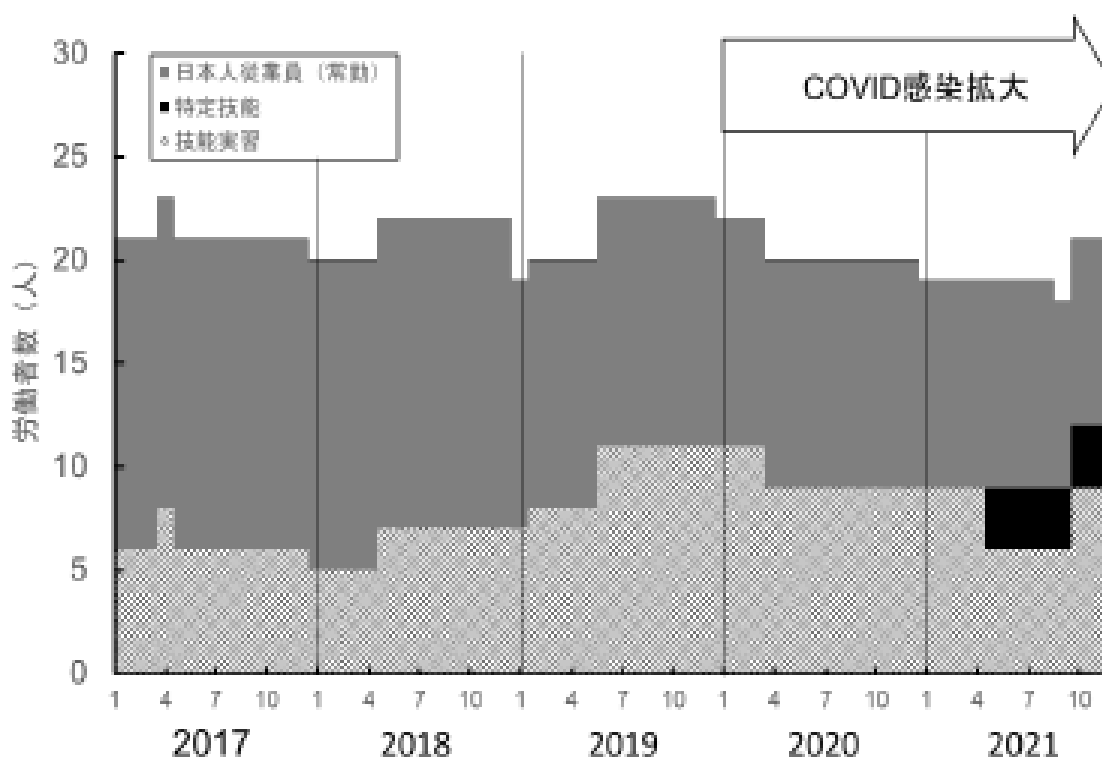


図 3 A社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

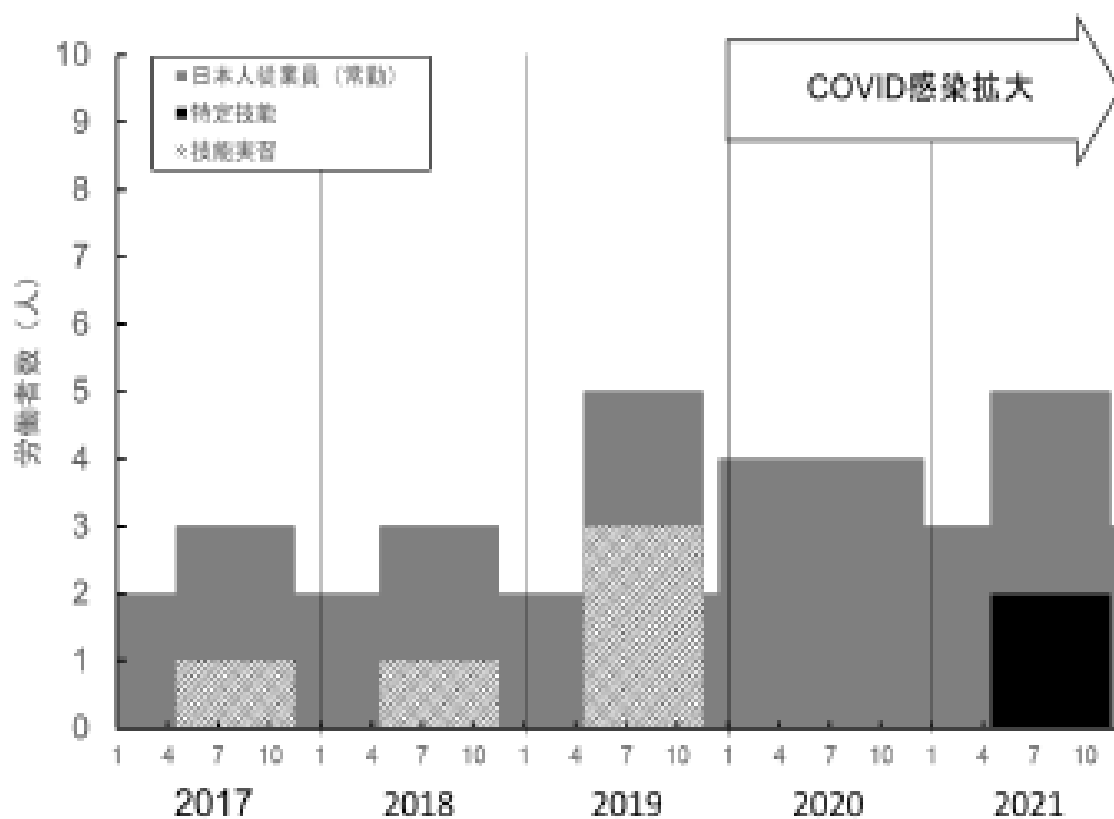


図4 B社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

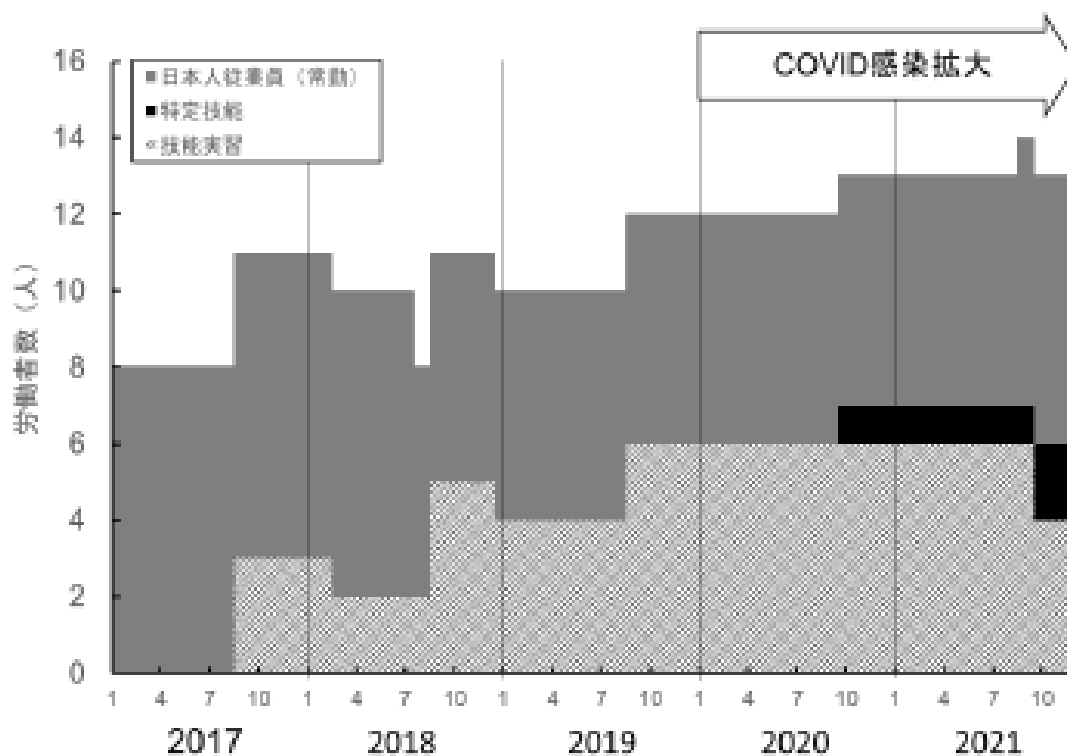


図5 C社における常勤日本人従業員数と外国人材数の推移

第6章

農業分野における技能実習制度の模範的事例と今後

-茨城県 Y 市 M 組合を事例として-

鯉淵学園農業栄養専門学校

長谷川 量平

(研究協力者)

1. 課題の設定

茨城県 Y 市にある M 組合は、任意団体の出荷組合をルーツに 2005 年事業協同組合として法人格を取得し、2009 年 12 月に初めて技能実習生を受け入れた。

現在までに延べ約 300 名の実習生を受け入れているが、失踪等の問題は皆無に等しく、順調な運営を続けている。

M 組合が、問題ばかりが注視される「技能実習生制度」の中にあって、順調な運営ができていく理由としては、第一に M 組合が監理団体となったきっかけである。M 組合は、タイの T 社のみ送り出し機関として当初から提携しているが、T 社も送り出しを始めたのは M 組合が監理団体となった 2009 年 12 月であり、組合役員と送り出し機関役員の旧知の仲がきっかけとなっている。

そのため、監理団体が、ありがちな送り出し機関への圧力や、無理な要求などは無く、イコールパートナーとして、13 年間良好な関係継続ができていく。

第二に、T 社の「技能実習生制度」への思いである。T 社の役員には、「タイ中部連合農業大学」の理事長がおり、「技能実習生制度」を日本での高い農業技術習得と、実習生自身の将来に向けての投資資金の獲得と考えている。政府が考える「技能実習生制度」の当初の目的をなぞる内容であるが、それをここで特記事項として述べなければいけないのは何とも忸怩たる思いである。

T 社のタイ国内での研修は日本語や、日本文化だけでなく、学ぶ姿勢に対しての指導が多く、役員自身が日本留学時に経験したことや、日本に行くことで、実習生自身の人生が変わるのであるという意識づけができていく。

第三に、M 組合の監理の姿勢である。技能実習生の間でも日本国内で使えるスマートフォンの所有が当たり前になる中であって、距離に関係なく、Web 上でタイ人コミュニティが存在し、よりよい賃金・労働の職場に勧誘する情報が氾濫している。

そうした中で、情報を規制するのではなく、M 組合でも実習生がどういう情報を得ているのか把握し、実習生への指導にあたっている。

「実習生は規制しても、問題が見えなくなるだけでなくなる。そうすると問題がこじれ、失踪など大きくなってから監理団体が把握することになる。それならば、ある程度自由にさせ、問題の芽を摘む姿勢の方がよい。」と M 組合理事は語っている。

こうした監理団体である M 組合と送り出し機関 T 社の 13 年間にわたる「技能実習生制度」の模範的ともいえる実態を考察する。

2. 農業実践学士

現在 M 組合は、19 戸の農家が実習実施機関としてあり、59 名の技能実習生を監理している。組合が立地している県西地域その他、県央、鹿行地域にも実習実施機関があり、ほぼ茨城県全県が事業実施地域となっている。

送り出し機関は上述のタイ王国 T 社のみであり、多くの国の送り出し機関からの営業電話が多くあるが、すべて無視している。

M 組合が監理する T 社からの実習生は多くが農業高専（5 年制；高校 3 年間＋短大相当の 2 年間）の出身者である。農業高専はタイ各地に 40 校あり、そのうちの 10 校が 10 か月間のイスラエルやアメリカ合衆国などでの海外実習プログラムを希望者に対して行っている。T 社はこの海外プログラム修了者を優先的に日本に送り出しており、海外での経験がある実習生＋農業に対してタイにおいては高学歴にあたる短大修了者にさらに学ぶ機会を提供している。

M 組合も、海外プログラム修了者を配置する実習実施機関とそうでない機関を区分けし、実習生の持つ能力を大いに発揮できるように配慮している。

T 社においては、T 社役員自らが理事長である、タイ中央部の 10 校の農業高専によって組織した「中央部連合農業大学」にて、日本での 3 年間の技能実習を単位化し、上述の農業高専修了者に「農業実践学士」の学位を与えるべく、タイ教育省に申請したが、日本での実習（技能実習）への評価を誰が行うか？3 年間の継続した学生保護・教育をどうするかなどが問題となり、いまだに認可に至っていない。

そこで、スコータイタマティラート通信大学（Sukhothai Thammathirat Open University）（以下 STOU と表記する。）の通信教育プログラムを利用している。

STOU は 1978 年に開学された通信大学で、現在 6 万 4 千名の受講者がいる。学士プログラムの他、修士、博士課程まである。

農業分野においては、農業普及専攻、農業経営専攻、協同組合専攻の 3 つに分かれている。

現在までに日本にいる技能実習生の66名が入学をしている。M組合においても2名の実習生が入学している。

入学後は、ZOOM等のオンライン講義や、Youtubeでのオンデマンドの講義を受講し、年に2回在京のタイ大使館でのセミナーと定期考査を受けることで、農業高専修了者では最短で2年間で学士の学位が与えられる。

STOU 教員とのコミュニケーションは、SNSを通じて行われ、実習生は1日の仕事終了後、1、2時間の受講や、課題の作成に迫られる。

「学位も取れて、日本での経験・収入もあり非常に良いプログラムである。」と2021年にSTOUを卒業した、水戸市のメロン農家で実習をしている実習生は話していた。

しかし、66名のSTOU入学生のうち、60%にあたる40名が中退をしている。中には、入学したものの、1回も定期考査を受けずに辞めたものもある。

中退の理由で一番多いものは、STOU 教員とのコミュニケーション不足である。

STOU 教員からすると、「受講している技能実習生は、定期的に連絡が取りづらくオンラインでの話し合いなどを約束してもなかなか来てくれない。」というが、技能実習生側からすると、「仕事(実習)が何時に終わるかわからず、打ち合わせに参加しづらい。」と話す。

2番目に、定期考査の難しさである。M組合の理事は、「労働者に近い実習生に、高学歴を与えようとしても、かけ離れている。実際の現場とSTOUのカリキュラムがマッチしているとは言い難い。」と話している。

3番目に、「仕事先(実習実施機関)で許しが得られない。」という。大使館での試験に行く際に、「仕事で日本に来ているのに何で勉強しているのだ？」との言葉を投げかけられた実習生もいるそうである。現在の「技能実習生」の制度と実際の乖離を示す言葉であり、憤りを感じる。

T社においてもこの中退率の高さは問題視しており、実習実施機関とのマッチングの際にもSTOU入学希望である場合には実習実施機関である農家の方に、STOUのシステムや、仕事(実習)をどうしても休まなければいけない日があることなどを説明した上で選考を行うようにしている。

今後、T社がM組合の理解のもので進める技能実習生への学位プログラムの推進は中退率が低下することが見込まれるが、M組合理事の指摘の通り、現場での知識・経験を生かした当初の「農業実践学士」の認可が早期に行われることを小職も願う。

3. 監理団体を継続するにあたって

現在、政府においても「技能実習生制度」および「特定技能制度の有識者会議」

が開かれ改革が検討されている。

我が国が国際的な労働力市場の中で賃金安、円安等で海外の若者への求心力を失い、東南アジアからの労働力獲得も、韓国、台湾に水をあけられている状況にあるのは周知のことである。当初、農業分野の技能実習生の最大の送り出し国としてあった中国は自国の発展により、最大の送り出し国がベトナムに代わったが、そのベトナムでも日本への派遣は二の足を踏むような報道がなされている。(図3参照)

タイのT社は、日本への送り出し専門に行っているが、「農業高専の海外プログラム修了者も日本よりも他国へ行きたがる傾向があり、一番の理由は賃金である。」と話す。

こうした、国際競争力面での「技能実習生制度」の継続が多く議論されているが、M組合の理事は、日本国内での問題を指摘する。

第一には、最低賃金の地域格差である。M組合は、茨城県の西端に位置し、栃木県の県境までは200メートルの位置にある。また、埼玉県との県境とも20キロと近い。そのため、3県の最低賃金の違い(茨城県911円、栃木県913円、埼玉県981円)を非常に気にしている。少しでも多くの賃金を望む実習生が、埼玉で働く(実習する)実習生と情報を交換した場合に埼玉に移籍したいと思うのは当然である。

そこでM組合では、実習実施機関それぞれに労働単価を決めるのではなく、最低賃金に若干上乗せした形での月給による雇用契約を結び、さらに、技能実習3号生、特定技能の社に対しては技能実習1、2号生よりもさらに多くの賃金を与え、近県での賃金と遜色ない賃金形態をとっている。

第二に、外国人専門の人材派遣会社の存在である。人材派遣会社は、農家からすると労働単価自体は高いものの、必要なときにだけ労働力を供給してくれる存在であり、実習生からすると現在よりも多くの賃金を得る可能性を感じる存在である。SNSなどを通じての勧誘や、外国人コミュニティを通じての募集が多く、失踪などの原因となる場合もある。

M組合では、上述のように、そういう情報を規制するだけではなく、実習生が得ていると思われる情報を組合自身も理解し、指導が必要ならば指導するというコミュニケーションをとっている。コミュニケーションをとったにも関わらず移籍を認めたケースもあると言うが、こういったコミュニケーションは失踪などの事故抑止に効用がある事はM組合の事例を見ると確信できる。

こうしたM組合の取り組みは、実習生を労働力としてだけでなく、人と人の交流を大切にし、実習生個人を尊重する稀有な存在ではないだろうか?実習実施機関と実習生のボーリング大会の開催なども年2回行い、地域のお祭りなども積極的に参加し、実習生も満足している。

まさに「技能実習生制度」の目指すものがM組合にはある。

そのため、現在管理している実習生の紹介でタイ国内での応募や、兄弟で実習に来日するケースなどが多いという。

4. 今後の展開

上述のように国際的な労働市場において、日本は競争力を失い、今後において安定的に技能実習生を獲得できるか非常に不安定な状況にある。M組合でも、タイからの実習生の受入れを続けてきたが、同じタイといっても、以前は都市近郊の大規模農家出身者から、山岳民族出身者が多くなっているなど変化している。今後、恒久的にタイから技能実習生として外国人労働力を得てゆくのは非常に難しくなってくると考えている。

ロボットや無人トラクターなどを利用した「スマート農業」による省力化は、北海道などの大規模単作地帯では可能かもしれないが、茨城県のような露地野菜産地では考えられない。日本人の農業就業者が増えないとすると、今後も外国人労働力に頼らざるを得ない状況が続く。

今後は、「技能実習」、「特定技能」といった在留資格だけでなく、農業分野でも「技術・人文知識・国際業務」、「高度専門職2号ハ」などの高度人材が、農園ないし農業法人の経営・管理までも行う場面が出てくることを想定しなければいけないのではないだろうか。

5. まとめ

先般の「技能実習生制度の有識者会議」は、「技能実習生制度」の問題点から改革を發議する場となっていなかったであろうか？M組合とT社のように教育的側面を強調し、実習生からは「自身を研鑽し、収入を得られる機会。」を作り上げてこそ本来の制度が目指すものが可能となっているように思う。「技能実習生制度」を語る時に必ず「負の遺産」など過去の間違いを語る場面をよく耳にするが、「負の遺産」だけではなく、M組合のように、実習生の人生を大きく良い方向へ変えてきた「効果」に対して、目を向けるべきではないだろうか？

今後、経営陣にまで外国人を受け入れ、外国人を外国人が監理することも想定される場合に、現在の在留資格制度ではカバーできない中核的外国人人材の存在も必要であると思われる。

参考文献

- 八山政治 (2015) 「外国人技能実習制の現状と展望」養豚の友 (558), 41-43, 日本畜産振興会
- 堀口健治 (2013) 「日本農業を支える外国人労働力」『農林金融』66(11)、pp.32-

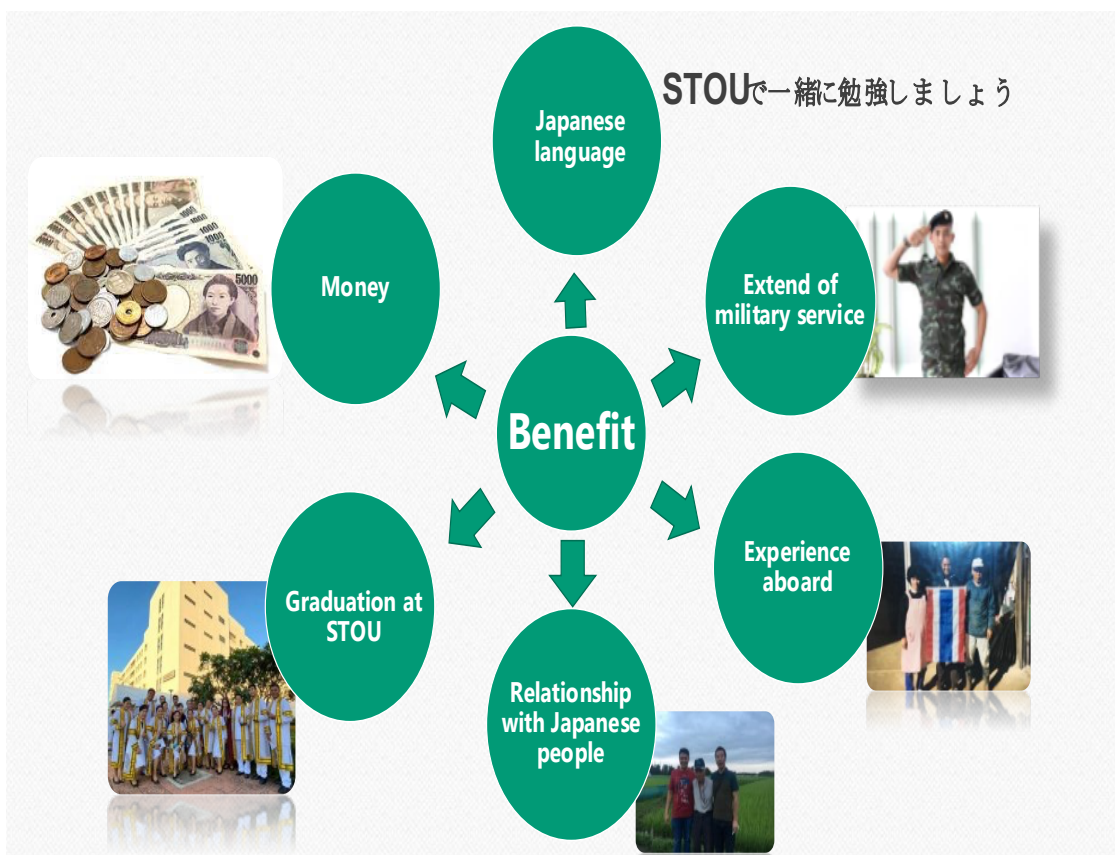


図 1. STOU で学ぶ利点
※STOU 資料より

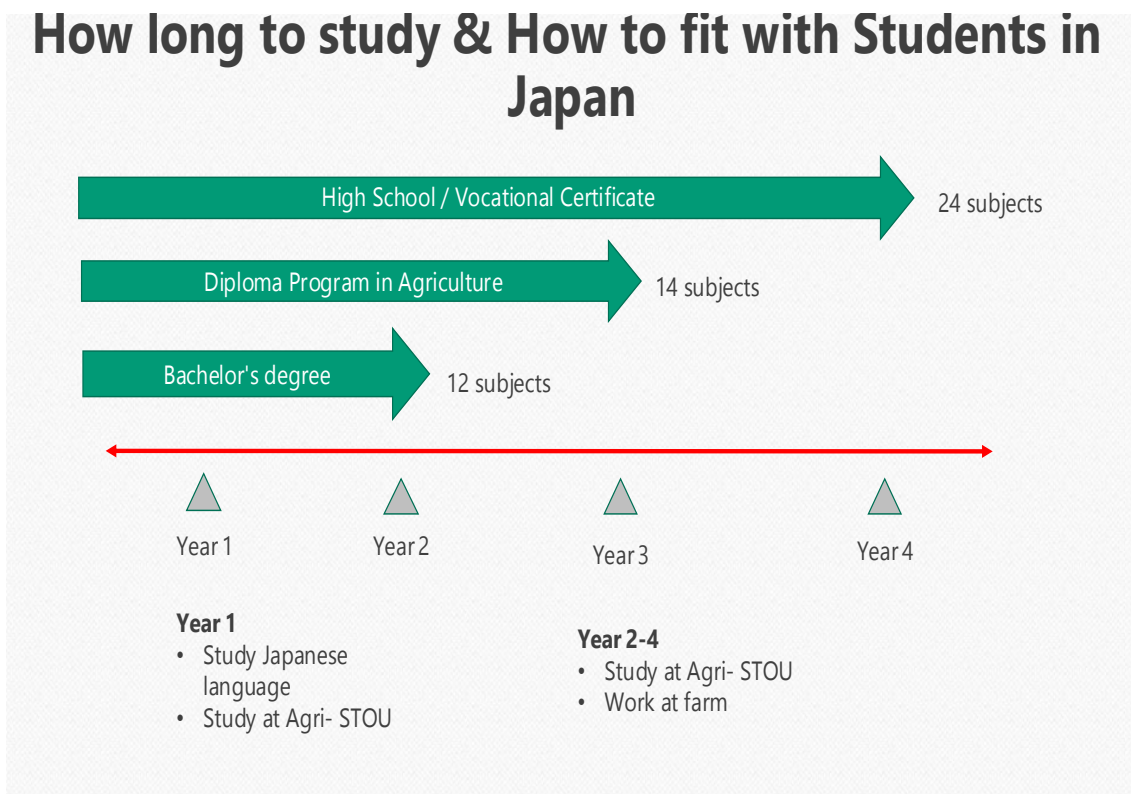


図2. STOUの履修期間

※STOU資料より。高卒者でも入学可

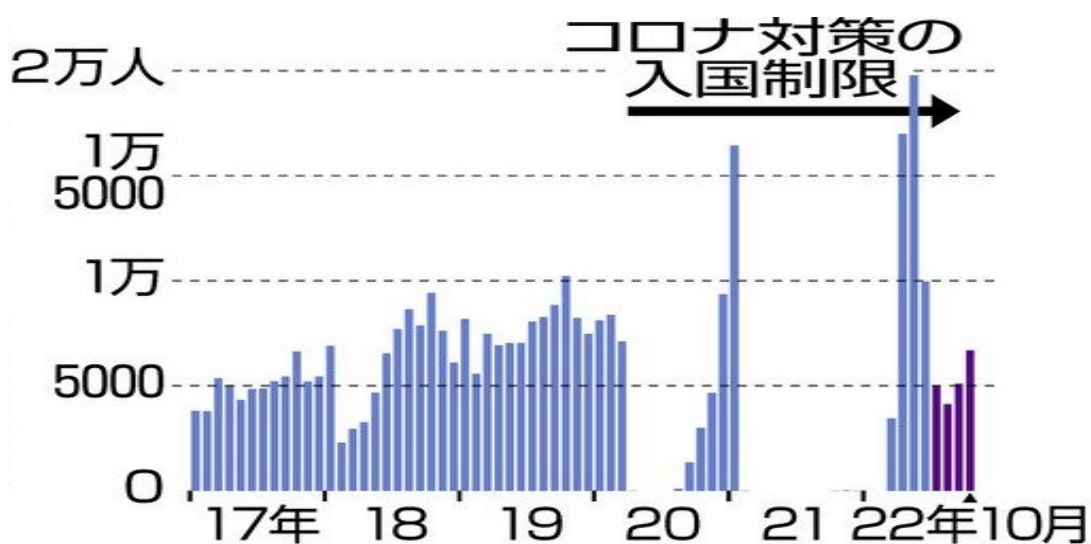


図3. ベトナムからの技能実習生の入国数

※入管資料より(中日新聞2022年12月28日掲載)

第 3 編

海外の動向

第7章

日本における外国人労働力就労と 派遣国における派遣システムの実態 —中国・東南アジアでの現地調査を事例に—

桃山学院大学経済学研究科
大島 一二
(研究分担者)

1. はじめに¹。

近年、日本においては、外国人労働力²の受け入れに関する議論が活発化し、それを受けて新受け入れ政策の実施も現実化している。これは、日本国内の少子高齢化の進展、人口減少等の人口構成上の構造的な要因に加え、とりわけ、農業・建設業・食品加工・介護等の日本人労働力の募集が困難な業界の職種においては、労働力不足が常態化していたことが大きな背景であろう。

この労働力不足の結果、2020年初以降の世界的な新型コロナウイルスの感染拡大により、諸外国との渡航規制が強化され、一時外国人労働力の出入国が制限される事態に至ったなかでも、日本に在住する外国人労働力は大きな減少を示していない³。このことは日本における外国人労働力にたいする需要が非常に底堅いことを示していると考えられよう。それだけ、農業関連分野をはじめとする多くの業界において、外国人労働力への依存は深化しているのであり、もはやい

¹ 本稿作成にあたっては、JSPS 科研費 18H02293 の助成を受けた。

² 本稿では、技能実習生などについても、実態に基づいて外国人労働力と総称している。

³ 直近の2021年10月末の統計では、外国人労働者数は1,727,221人（前年は1,724,328人）となり、前年比で2,893人増加し、届出が義務化されて以降、最高を更新した。しかし、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、対前年増加率は0.2%と、前年の4.0%から3.8ポイントの減少と伸び悩んでいる。

くつかの業界では、外国人労働力の存在なしには、当該業界および個別企業の維持・発展が困難な状況にある事実が明らかになっているからである⁴。

この一方、派遣国の状況に目を移せば、周知のように、中国はこれまでもっとも多くの技能実習生を日本に派遣してきた実績がある。近年では後述するようにベトナムからの派遣増が著しい。さらにカンボジアは、人口規模こそ 1,630 万人程度と他の東南アジア諸国との比較で相対的に大きくないものの⁵、東南アジア諸国のなかでも、ベトナム、フィリピン、インドネシアなどについて比較的多くの技能実習生を日本へ派遣している。また、その増加率も高いという特徴がある。

こうしたことから、筆者は、今後の日本における外国人労働者受け入れ政策の動向を考えるうえで、中国、ベトナム、カンボジア、ミャンマー等の送り出し国の派遣実態、とくに派遣システム等を明らかにすることは、日本の外国人受け入れ問題をどうしていくのかを考える上で、有益な示唆が得られると考えている。

そこで本稿では、まず、日本における外国人労働力の就労実態について概観した後、2022 年 12 月に遠隔で実施した中国関係機関のヒアリング追加調査、さら

4 こうした状況について時間を追って確認していこう。たとえば、「コロナで実習生来ない、農水産業に労働力不足」『日本経済新聞』2020 年 3 月 26 日では、新型コロナウイルスの感染拡大が収まらず、日本政府が中国などからの入国を事実上制限したことから、2020 年春から来日するはずだった外国人技能実習生の来日見通しが立たないと報じている。そして同紙では、農業や水産加工業の現場で人手不足が深刻化していることが報道されている。とくに北海道では約 8 千人の技能実習生が食の現場を支えており、作業が本格化する春以降は作付け転換や減産といった具体的な影響が避けられない状況である。こうした状況は水産業でも深刻である。「カキ生産にもコロナ禍の影 広島県内、実習生来ず人手不足」『中国新聞』2020 年 9 月 30 日では、実習生の来日が困難なことから、人手不足により、カキ生産に影響が及ぶ恐れが出ていることが報道されている。こうした労働力不足対策として、「技能実習生で誤算 不足の農業・建設、車関連は過剰に」『日本経済新聞』2020 年 5 月 20 日では、愛知県の農業・建設業における技能実習生の深刻な不足問題が報道され、一部の JA で、農業分野に現在就労している技能実習生の在留期間を数ヶ月延長する申請がなされていることが伝えられている。労働力不足への対応が困難な場合、廃業が相次ぐ事態も懸念される。たとえば「外国人入国制限、茨城の農業に影 最大 1 千万円減、例年通りの経営できない生産者 実習生いなくなれば廃業」『茨城新聞』2020 年 9 月 22 日では、茨城県下の野菜作等の農業経営に深刻な影響が発生することが懸念されている。

⁵ 外務省資料「カンボジア王国基礎データ」より。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/data.html#section1>

に2020年2月にカンボジア、プノンペン市において実施した、カンボジア人材派遣組織での調査結果に基づいて、中国、カンボジアにおける日本向け技能実習生派遣組織の概要、派遣国の変遷とその背景にある送り出し機関の実態等について考察を行う。

2. 近年の日本における外国人労働力の就労実態

前述したような労働力不足状況は、とりわけ、建設業、農業、縫製業、食品製造関連産業、水産加工業、福祉介護関連産業、旅館ホテル業、観光業、外食産業、清掃業等において顕著である。これらの業界では労働力の確保が常時困難な状況にあり、担い手不足は産業全体の維持・発展に関わる深刻な問題となっている。本稿で後に中国・カンボジア等の事例で詳述するように、この不足状態を補充するのが、外国人労働力であり、こうした業界関係者は、海外での募集活動を日々強化している状況にある。

そこで、まずこうした状況を明確にするために、現在の海外からの技能実習生や留学生、日系人等の外国人労働力の就労実態をみてみよう。

日本政府は、外国人労働力の確保を望む産業界の要望を背景に、2019年度には「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し⁶、新たな在留資格「特定技能1号」⁷、「特定技能2号」⁸の創設、出入国在留管理庁の設置等が実施され、外国人労働力の受け入れが促進されることになった。

この結果、前述したように、現実に直近の2021年10月末まで、外国人労働力の雇用数は年々増加の趨勢にあった。厚生労働省の「外国人雇用状況」に関する資料によると、日本において就労している外国人労働者数は1,727,221人(前年1,724,328人)となり、前年比で2,893人増加し、届出が義務化されて以降、最高を更新した。届け出が義務化された直後の2008年には現在のわずか

⁶ 2018年12月8日、第197回国会(臨時会)において「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」(平成30年法律第102号)が成立し、12月14日に公布された。

⁷ 「特定技能1号」は、「不足する人材の確保を図るべき産業上の分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」とされる。

⁸ 「特定技能2号」は、「同分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格」とされる。

か3分の1以下の486,398人⁹であったことから、いかに急速に拡大しているかわかるだろう。

国籍別では、ベトナムが最も多く453,344人（全体の26.2%）。次いで中国397,084人（同23.0%）、フィリピン191,083人（同11.1%）の順となる。対前年伸び率でみると、ペルー31,381人（前年比8.0%増）、フィリピン191,083人（同3.4%増）、ブラジル134,977人（同2.9%増）の増加率が高い。

在留資格別にみると、身分に基づく在留資格580,328人（全体の33.6%、前年の546,469人から増加）、専門的・技術的分野の在留資格394,509人（同22.8%、前年の359,520人から増加）。技能実習351,788人（同20.4%、前年の402,356人から減少）となった。とくに対前年で増加率が高い資格は、特定活動65,928人（前年比44.7%増）、専門的・技術的分野の在留資格394,509人（同9.7%増）などと、制度改正により、技能実習から専門的・技術的分野の在留資格および特定活動などに徐々に移行していることがわかる。

このように、就労目的での在留が認められている「専門的・技術的分野」、技能実習生や留学生の就労は全体として増加傾向にあることがわかるが、とくに技能実習生、特定技能等は製造業、建築業、および農業分野を中心に就労し、留学生は主にサービス業、小売業等の人手不足が深刻な職場の実質的な担い手になっているのが日本の実態である¹⁰。この結果、前述した在留資格「特定技能1号」、「特定技能2号」等の新制度の創設によって、長期的にはさらなる雇用数の増加が予想される。

周知のように、これまで日本においては、長期にわたって原則として単純労働力の受け入れを認めてこなかった。ただし、現状としては、前述したように、相当数の外国人が多様な在留資格のもと、実際には労働力として様々な業種に参入しているのが実態である。このように、日本の外国人労働力の受け入れ政策は、原則と実態が乖離しており、なかでも技能実習制度は、海外から人権侵害との批判を受けるなど、多くの問題が発生してきた。このため、こうした問題の緩和と現実の産業界の高まる労働力需要を背景に、より実態に即した形で、2019年の「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」の制定等の新たな枠組みの創設に至ったのである。

⁹ 2008年10月末時点。

¹⁰ 丹野（2017）は、こうした状況について「労働者として受け入れたのではない人が労働力化して日本の労働市場が満たされているという現実」（84頁）と、技能実習生、留学生が実質的に労働力化している実態を指摘している。

この法改正によって、外国人労働者数が今後も長期にわたって、増加傾向が続くと予想される。そのため、今後、①日本は外国人労働力の受け入れについて長期的にどのように対応していくのか、②単純労働力を制度的にさらに受け入れるのか否か、③他のアジアの外国人労働力受け入れ国・地域との競合はどうなっていくのかなど、外国人労働力受け入れに関する根本的な方針の確定、さらには、制度面での整備が、もはや喫緊の課題となっているといえるだろう。

3. 日本の技能実習生受け入れ状況の現状

3.1. 派遣国別にみた日本の技能実習生受入数

第1表は、日本の技能実習生受け入れ状況を派遣国別にみたものである。新型コロナウイルスの感染拡大の影響が深刻となる以前の2019年6月分と、比較のため5年前の2014年6月分も掲載した。

この第1表によれば、まず東アジア、東南アジアの諸外国からの技能実習生数が2倍以上に増加するなど、急激な増加を示していることがわかる。そして、主要技能実習生派遣国についてみると、その中心的派遣国が、2014年の中国から2019年にはベトナムへと大きく変化したが、その他の国については、フィリピン、インドネシア、タイなどと順位に大きな変化はないことがわかる。

しかし、増加幅については、各国一様ではない。つまり、増加幅の大きい国としては、ミャンマー4332.6%、カンボジア841.3%、ベトナム616.0%、モンゴル300.4%があげられる。これにたいしてフィリピン179.4%、インドネシア174.1%、タイ135.1%などはそう大きく増加していない。このように、カンボジアは、ここ数年、日本向け技能実習生派遣者数が急速に増加している国の一つであり、その要因と課題について検討する必要があるだろう。

3.2. アジア各国の最低賃金水準

日本への派遣者数の動向を大きく左右するのは、いうまでもなく現地の賃金水準と人口一人当たりGDP等の経済発展および国民所得に関する指標であろう。この点について、第2表に示した。同表によれば、前述の派遣国は、人口一人当たりGDPが10,000ドル前後、最低賃金250~300ドル程度の比較的高い国々のグループ1（中国、タイ、マレーシア）と、前者が2,000ドル以下、後者が100~200ドルの低いグループ3（カンボジア、ミャンマー、ベトナム）、その中間に位置するグループ2（インドネシア、フィリピン）に大別できる。

このグループを前述の第 1 表の派遣国のグループと重ね合わせると、現在、日本向け派遣において急激に増加しているグループ（ミャンマー、カンボジア、ベトナム、モンゴル）が、第 2 表のグループ 3 とほぼ一致する。このように、現在、日本向け派遣国は、中国やタイなどのように、元々かつては所得が低かったグループに属していた。しかしながら、その後、経済発展により所得が高まり、現在では相対的に高い所得を形成した国々のグループから、徐々に第 2 表のグループ 3 の相対的に低い所得の諸国に移行していることがわかる。カンボジアはその後者の代表的な事例である。

4. カンボジアにおける派遣機関の実態

さて、カンボジアは、日本向け技能実習生派遣国のなかで、急速に派遣人数が増加しているグループの一つであるが、その派遣の際のシステム、事前教育、手数料水準等はどのようになっているのか、この点が今後の動向や日本到着後の動向を考える上で、重要な論点となろう¹¹。

そこで以下では、今回の現地調査結果に基づいて、明らかになった諸点を中心に述べていく。

4.1. カンボジアにおける海外労働力派遣組織の概況

今回の現地調査で訪問した派遣機関は以下の 3 機関（学校）である¹²。

- ① H株式会社が経営する M 日本語学校（カンボジア人が経営）¹³

¹¹ たとえば、大島一二・西野真由（2020）では、台湾におけるベトナム人労働力の失踪が相対的に多いことを報告している。これはベトナム本国の派遣組織の相対的に高額な手数料水準が派遣する労働者の大きな負担となっていることの反映であることを述べている。はたして、このような状況がカンボジアでは存在するのか否か、重要な論点の一つとなろう。

¹² 以下で述べるように、カンボジアの海外向け労働力派遣機関の多くは日本人経営、あるいは中国人経営である。

¹³ 面会者は M 株式会社 K 代表取締役社長（カンボジア人）である（2013 年開校）。同社は 100% 民間企業であり、3 クラスを開講する。教員 4 名（日本人 1 名・カンボジア人 3 名）、スタッフを含めると 9 名程度雇用している。学生数 40 名（ほとんど男性、女性 2 名のみ）である。1 年に派遣する技能実習生は、年によって異なるが 80～100 人程度。カンボジアでの研修期間は基本的に 6 ヶ月。ただ、3 ヶ月、4 ヶ月の場合もある。主要対象は技能実習生または特定技能希望者である。日本語学習のために通う者も少数ながら存在（日本人と結婚した女性など）し、学生の募集は知り合いの紹介、口コミ、Facebook などを活

② K日本語学校（代表者はカンボジア人、日本人が実質的に経営）¹⁴

③ A株式会社（代表者はカンボジア人、日本人が実質的に経営）¹⁵

まず、カンボジアの日本向け送り出し機関の全体的な概要と近年の動向は以下の通りである¹⁶。

調査時現在、カンボジア全土には約100社（学校）程度の日本向け労働力派遣機関があり、そのほとんどがプノンペン市に集中している。この派遣機関数は5年ほど前と比べてかなり増加している。しかし、純粋なカンボジア資本（カンボジア人経営）の機関は約100社のうち、わずか5社程度であり、大部分は日本系と中国系の資本によるものである。ただ、後者の機関も表面上の代表者はカンボジア人が担当している場合が多いのであるが、実質的には外国資本によるものであるという。この中国系投資会社は、かつて中国から日本へ技能実習生を派遣していた中国企業の場合が多い。つまり、企業の業務内容に大きな変更はなく、派遣する労働者を、各国の賃金水準の変化、労働力供給等の状況変化に応じて、かつての中国からカンボジアに変更したという状況であるという。こうした複雑な事情から、資本関係や経営者の国籍等からその機関の性格を正確に把握することは難しい状況にある。

カンボジアにおける日本への技能実習生派遣は、技能実習生の所得水準がカンボジア国内の賃金水準との比較で高いため、恒常的に一定の応募者が集まる派遣分野であり、近年派遣数は増加している。

カンボジアは、国内産業の発展が遅滞しているため、以前から国外への出稼ぎ労働者は比較的多く、一説には200万人ともいわれる労働力が海外で就業して

用している。技能実習生のビザ申請は会社が代行する。

¹⁴ 面会者はS社員（日本人）であり、2015年に開設した。当初は年間10人程度の派遣であったが、現在は年間40人を技能実習生として派遣している。

¹⁵ 面会者はSHマネージャー（日本人）であり、2013年に設立した。2014年から日本向け技能実習生派遣を開始した。2019年の派遣人数は約330人であり、女性4割、男性6割である。これまでの派遣人数の合計は約800人程度である。2020年には約400人の派遣を予定している。これだけ急激に増加しているのは、日本側からの求人増加による。最近は、介護関係の求人が増加している。ただ、介護資格の取得には最低でもN4～N3程度の日本語能力が必要で、一般にはさらに高い日本語能力が求められる。この水準の取得が容易ではないため、派遣に至らない場合が多い。この機関の派遣は、基本的には技能実習生が中心である。

¹⁶ この部分は、前述のM株式会社K代表取締役社長からのヒアリング内容を取りまとめたものである。

いる。派遣先としてはタイがもっとも多く、約 60 万人とされる。他に日本、韓国、台湾、マレーシア、シンガポール等に派遣している¹⁷。こうした状況のなかで、近年、日本への技能実習生派遣が増加しているのである。これは前述したような、近年の日本側の外国人労働力の受け入れ態勢の拡充を背景にしている。

4.2. 学生のフェイスシート

学生のフェイスシートは、各調査対象機関でほぼ同様の結果となった。

まず、年齢階層は、19 歳～40 歳が大部分で、中心的な世代は 20 歳代である。既婚者は全体の半数を占める。これにたいして、受け入れ企業側の要望は 20 歳前後の若年層に集中している。業種では農業と建設業に派遣実績が多いが、他に食品加工業、製造業、清掃業などの実績もある¹⁸。

学生全体の 9 割前後はカンボジアの農村地域（プノンペン市周辺の農村）出身者で、ほとんどが農家出身者（農作業の経験を有する者が主）である。これにたいしてプノンペン市内出身者は少ない。大部分はプノンペン市近郊のタケオ州とコンポントム州の出身者から構成されているという。

このように農村出身者が多いため、学生の多くは寮に住み込みで生活している。カンボジアは同郷出身者の紐帯が強いので、同郷の友人共にプノンペンに移動し、同居する場合も多いという。

¹⁷ こうした国外への派遣状況は、現在に比べて派遣者数こそ少ないものの、すでに 2010 年前後には常態化していたとの報告がある。詳しくは、初鹿野（2014）等を参照いただきたい。

¹⁸ 食品加工業の実績として、静岡県のもやし加工、神戸市の牛肉加工、京都府の漬物加工などがあげられる。その他、清掃関係の子会社、ビルメンテナンス、エアコンの整備調整、事務用品のレンタル企業、クリーニング（ホテルのシーツ、ホテルフロアの清掃など）等があげられる。また、近年は、介護関係の技能実習生の派遣要請があり、実際に日本の介護機関が視察に来訪した事例もあった。しかし、介護関係で派遣する場合には、介護士の雇用による専門教育と日本語教育の強化が必要となるが、ここまでの投資を実行するには至っていない。さらに縫製関係は、日本からの求人は比較的多く、日本側が一定の縫製技術を有する人材を希望するが多いが、実際にはカンボジア人の応募者、経験者が絶対的に少なく、派遣に至らない状況が多いという。これは、カンボジア国内の縫製工場のリーダークラスでは、現地ですでに月額 500 ドル～600 ドルの賃金を得ているため、日本への派遣に消極的であるためである。また、カンボジアの派遣機関側も、中小零細企業が多い日本の縫製業は会社の安定性に不安があるため、派遣にあまり積極的でないことも派遣実績が少ない要因として挙げられる。

学歴は小学校卒業、中学校卒業、高校卒業と様々であるが、中学校卒業程度の学歴の者が主力である¹⁹。

出身家庭の月収は、およそ300～400ドル程度であるという。

4.3. 派遣システム

4.3.1. 募集方法

いずれの機関も、募集活動は、卒業生の紹介等の知人・友人の人間関係を活用したものが主力であり、その他、適宜、地方の高校を訪問するなど、様々な募集活動を展開している。

近年では、高校訪問による募集がより重要性を増しており、個人的な紹介だけでは必要数を充足することは難しくなりつつある状況である。これまで、試みた他の募集方法としては、ラジオによる宣伝を実施したが、費用が高額になる一方で効果があがらず中止した。新聞広告は、そもそも対象者層は新聞を講読する習慣が乏しく、あまり効果は期待できない。他には、学校の門前に募集ポスターを掲示することや、希望者が多い高校の卒業試験時期に高校の付近で募集活動を実施する方法も有効である。さらに、近年有力な募集方法として、Facebook など SNS の活用があげられる²⁰。

このように、近年、募集活動がやや難化している要因としては、カンボジアにおける派遣機関の機関数の増加が主要要因（いわゆる学生の争奪状況の激化）であるという。前述のように、日本への技能実習生派遣の派遣国の変遷をみれば、この10年弱の間に、中国からベトナム、ベトナムから東南アジアの数か国（フィリピン、インドネシア、カンボジア、ネパール、ミャンマー等）へと変遷しつ

¹⁹ これは、カンボジアの高校は卒業試験が厳しく、多くの者が留年による学費負担増などを嫌って中退するため、高校を退学し、結果的に中学校卒業程度の学歴で働く学生が多いという事情がある。

²⁰ ただ、募集が難化している状況下でも、当然ながらすべての希望者を受け入れるわけではない。たとえば、性別を問わず、刺青の有無は日本派遣後に大きなトラブルに発展する可能性があるため、確認を要し、対象者から除外される場合が多い。一般に日本側の受け入れ会社の中には刺青にたいして厳しい規定を設けている会社が多く、とくに大手建設会社などが厳格である。最近の事例では、食品会社に派遣予定の女性が、出発直前に時計を外したところ、刺青が発見され派遣取り消し騒動になった事例があった。最終的には、日本に派遣されることになったが、日本では終日サポーターを着用して長袖の作業着で作業することになったという。

つあるが、こうした動向の中で、カンボジア出身技能実習生への求人が急激に増加しつつあり、それが機関数の増加、募集の困難化に帰結しつつあるように思われる。

周知のように、カンボジアは、人口構成における若年層比率は相対的に高いとはいえ、総人口規模が 1,630 万人程度と、前述した東南アジア各国との比較で相対的に小さくなく、また求人情報の浸透にも限界があるため、こうした募集活動の困難化をもたらしつつあるものと考えられる。

また、募集活動の困難化の背景には、アジアの主要受け入れ国・地域との競争激化も背景にあるとされている。とくに、韓国はカンボジアにおいて外国人労働力の募集に力を入れており、カンボジア側の韓国への派遣機関数も日本より多い状況にある。また、韓国は日本と異なり実習制度ではなく、正規の労働者として登録され、残業機会も多いことが求人の際に有利となっている。ただ、現在は韓国経済が不振なため、韓国向け派遣数が減少傾向にあり、韓国派遣のための機関（学校）を中途退学して日本側の派遣機関に転向する学生もみられるという。

4.3.2. 派遣前教育

入学から実際に派遣されるまでの期間は、平均的な学生で 6～7 ヶ月である。こののち来日して、1 ヶ月間日本で研修を実施し、およそ 7 ヶ月目程度から工場等の現場に出ることができる。

平均的な応募状況は、募集人数 1 名にたいし、平均的な競争率は 3 倍程度である。

入学後、半年間の教育内容は、日本語教育のほか、生活ルールの学習などが主である。とくに日本式的生活ルール（ゴミの分別等も含む）、マナーなどが重視される。日本語教育は重視しているが、学生の習熟度はやや低い。ひらがな、カタカナの習得に終始し、多くの場合、漢字教育には至らない状況であるという。派遣した技能実習生の一部は、さらに日本での滞在期間の延長を希望しているが、日本語検定 N 4 に合格する日本語レベルに達する学生は多くない。

4.3.3. 手数料水準

今回調査対象となった機関（学校）の派遣費用（学費、ビザ申請費用、仲介手数料含む、航空券は受け入れ会社が負担）は、一人当たり 3,700 ドル～5,000 ドル程度である。他機関の事例では、高い事例として 7,000 ドル程度の機関（学

校)もあるという。他国との比較では、とくにベトナムは手数料が高く、平均で7,000~9,000ドルに達し、1万ドルを超える場合もあるという。よって、カンボジアの手数料相場は一般にベトナムなどより低いことがわかる。

この他、必要な費用として、寮費などがある。寮費は月25ドルであり、水道、電気、Wi-Fi料金を含む。

こうした派遣費用を、自己資金で調達している学生は少ない。ほとんどが銀行から借入している場合が多く(平均的な金利は年利6%程度)、その返済のため、早期の派遣を希望する学生が多いという。

訪日後は、技能実習生の場合、監理機関が管理費を徴収しているが、これは受け入れ企業からの場合が多い(一人当たり5,000円程度)。

4.3.4. 失踪等のトラブルの発生

前述のように、受け入れ先の企業は、建設業、農業分野が多いが、現在発生している失踪等のトラブルは以下のとおりである。

現在の技能実習制度におけるトラブルの中で、もっとも深刻なのは失踪問題であろう。今回の調査でも比較的深刻な問題であることが明らかになった。今回の調査で聞いた情報では、カンボジアのある派遣機関(仮にZ社とする)は、これまで800人余りの技能実習生を日本に送り出したが、その中での失踪率は9.2%に達したという。この数値は、カンボジアの同種の機関の平均的な失踪率がおおよそ5%ということであるので、その水準よりやや高い。

失踪問題が発生する主な原因は、今回の調査では、日本側監理組合の管理上の問題であるとの指摘がなされた。管理上の問題とは、技能実習生の精神面や経済面の悩み対応などの日々のケアを十分に行っていれば、防止できた事例が多いということであり²¹、その対応不十分が失踪等のトラブルを惹起しているという問題である。

今回の調査対象機関の事例では、こうした問題に対応するため、日本に常駐職員(日本語能力を有するカンボジア人スタッフ、通訳を兼ね、3ヶ月交代)を1名配置し、定期的に技能実習生および受け入れ企業を巡回し、相談を実施してい

²¹ カンボジア人の場合、一般的に温厚な性格の場合が多く、正直に不満を表明することは少ないという。しかし、仕事上のストレスおよび生活上のストレス(訪日以前は外国人との交流機会もほとんどなかったため、言語や習慣の相違など様々な生活上のストレスも多い)などが蓄積されると、失踪に繋がる可能性も高まる。

る。また、この駐在員は巡回とともに、入国後の講習の通訳も兼任している。

その他の失踪防止の対策として、カンボジアの機関研修中に、月に一回程度、学生全員を対象に、日本の入国管理局担当者が失踪者を逮捕する動画を放映し、注意を喚起するなどの対策が実施されている。

しかし、実際に日本に赴任して以降は、日本国内には、Facebook 等の SNS を利用して仕事や生活に不満を有している技能実習生とコンタクトを取り、失踪を助長するブローカーが多く存在していること、また、訪日後には技能実習生自身が新たな多様な情報を入手できるため、待遇面等について様々な影響を受けやすいこと、などから失踪につながるケースも少なくなく、こうしたことから失踪対策を厳格に実施することは困難な状況である。

また、2020 年に入ってから新型コロナウイルス感染拡大によって、予想されるトラブルとして、前述した日本側の受け入れ企業の倒産問題の深刻化があげられる。実際に、2019 年には、過去に派遣実績のある島根県の縫製関係の企業 2 社が倒産したという。こうした日本での実習先の倒産事例は、これまではそれほど多くなかった（これまでは農業、縫製業、食品加工業の合計 4 社の倒産が実績として記録されている）。しかしながら今後、新型コロナウイルスの感染拡大により、とくに地方の中小零細企業（食品加工、縫製業等）の倒産が増加する可能性は高い。

周知のように、あらかじめ決められた実習先の倒産に対応した、新しい実習先の確保は容易ではなく、雇用保障、賃金保障など、関連する問題は今後、次第に深刻化することが予想される。

4.3.5. 実習終了後の進路

日本での実習終了後は、カンボジアの日系企業に勤務する者が多いが、農村に戻って起業する者、一部農業に従事する者もみられる。

しかし、実習終了者の 95% 以上は、もう一度技能実習生での渡日を希望する。これは、いったん国外での就業を経験すると、国内の安い賃金での勤務を忌避する傾向が強いためである。こうしたことから、今後、特定技能資格の取得などを希望する者が増加する可能性が高い。

5. 中国における近年の派遣の実態

5.1. 調査対象企業の概要

中国における調査では、海外派遣者数の多い山東省に注目し、2010年11月、2013年8月、さらに2022年8月に青島市の青島A有限公司（以下、「A社」と略す）において調査を実施した²²。A社は、1998年に設立され、資本金500万元、省政府から認可を受けた研修・実習生送り出し機関である。A社は、2002年より、研修・実習生の派遣業務を開始した。青島市だけでなく、山東省東部の乳山市、威海市にも事務所を構え、研修・実習生募集の拠点としてきた。このA社等の派遣実態については、詳しくは大島一二・金子あき子・西野真由（2016）²³を参照いただきたい。

5.2. 中国の海外労働力派遣の現状

現地での2010年、2013年のヒアリングからは中国の海外への労働力派遣は、山東省・江蘇省・広東省・福建省などの沿海地域の省が多く、これに対して、内陸地域からの派遣人数は、ごく限られた規模に留まっていることがわかった。また2022年12月のヒアリングでも、12月現在、新型コロナウイルスの感染拡大以降について派遣は停止されているものの、2019年までの実績では基本的には依然としてこれらの省から派遣されていることが確認された。

このように、中国の沿海地域が、研修・実習生の主要な送り出し地域となっている点は、別の資料からも読み取れる。中国の日本向け研修・実習生送り出し企業の業界団体である「中日研修生協力機構」に、日本の国際研修協力機構から認定されている機関（企業）数を省別にみると、同様に、山東省・江蘇省・遼寧省等の沿海地域に集中していることがわかる。これらの資料から、依然として中国からの労働力海外派遣は、経済が比較的発展した沿海地域の省からのものが中心であることがわかる。とくに現地でのヒアリングによれば、沿海地域の比較的経済が発展した省の都市地域に比較的近い農村が主要な供給源となっていることが明らかになっている。

また、中国における労働者海外派遣の大きな問題として、派遣費用が現地の農民の数年分の収入に相当する金額となり、研修・実習生本人にとっては、かなり

²² 2022年12月のヒアリングは、新型コロナウイルスの感染拡大により、ZOOM等を用いた遠隔ヒアリングを実施した。

²³ 大島一二・金子あき子・西野真由（2016）「中国から日本への農業研修生・技能実習生派遣の実態と課題 —派遣に関わる費用と派遣企業の利益構造を中心に—」『農業市場研究』第25巻第1号（通巻97号）pp11～17、日本農業市場学会。

早い時期から一貫して過大な負担であったことがあげられる。この点は 2022 年 12 月の追加ヒアリングでも若干減額傾向にあるもののいまだに高額な手数料が存在していることが確認された。

大島一二・金子あき子・西野真由（2016）で述べたように、このように高い手続き費用は、派遣会社と地方政府との癒着、高額な政府への預け金、さらには一握りの企業による独占状態によってもたらされていた。こうした、派遣される研修・実習生の賃金をめぐる、政府、派遣企業、各地のエージェント間の利益争奪構造が変わらない限り、中国からの派遣人数の大幅な増加は今後も期待できないと思われる。こうした構造が存在するにもかかわらず、これまで一定の人数の研修・実習生の派遣希望者が存在してきた要因としては、高額な負担を帳消しにする、日本での研修実習による一定金額の貯蓄が可能であったため（あるいはなると予想されたため）であるが、近年の円安と中国経済の発展による中国国内賃金の上昇により、来日後の手取り人民元報酬の減少がもたらされ、この前提が大きく崩れているのである。この前提の崩壊により、中国からの日本向けに派遣される技能実習生の減少という事態が結果され、現在でも継続していると考えることができよう。

しかし、大島一二・金子あき子・西野真由（2016）で述べたように、中国には低所得の農村地帯がいまだ広範に存在し、こうした地域からの海外派遣は、ほとんど手つかず状態であることに注目する必要がある。中国の農業関係研修・実習生の日本への派遣は、その時点の経済変動に伴って、現地農民のきわめて冷静な経済的行動に基づいて大きな影響をうけていることが明らかである。よって、今後は相対的に高い所得地域からの派遣を想定することは困難であり、もし今後も中国からの派遣を想定するのであれば、内陸地域の農村労働力にその中心を移す必要がある。この点は 2022 年 12 月に実施した追加ヒアリングでも派遣会社関係者から肯定されており、今後、どのようにしてそうした派遣システムが構築できるのかが一つの課題となっていた²⁴。

6. まとめにかえて

²⁴ 2022 年 12 月のヒアリングによれば、現在多くの中国の労働力派遣会社が、国内からの派遣が困難となるに従って、派遣会社自身が東南アジア等の地域に進出し、東南アジア各国から日本への派遣拡大に奔走している模様である。この点は前述したカンボジアにおける中国系派遣会社の拡大と符合した現象である。こうした動向にも注目する必要があると考えられる。

本稿では、日本における外国人労働力の就労実態を概観したうえで、中国、カンボジアの日本向け技能実習生派遣機関におけるヒアリング実態調査の結果に基づいて、現状と課題をまとめてきた。本稿で明らかになった点を大別すると、下記の点があげられる。

第1に、中国における追加ヒアリングの結果からは、中国の経済発展と円安傾向により、中国からの派遣は今後も減少が予想される。こうした状況に伴って、中国の海外向け労働力派遣会社は東南アジア地域への進出を進めており、中国系派遣会社が東南アジアの労働者を日本へ派遣するシステムが拡大している。こうした動向にはさらに注目する必要がある。

第2に、カンボジアにおける調査結果からは、近年の日本側の外国人労働力の求人増大に伴って、カンボジアでの派遣機関の量的な拡大、派遣実績数の拡大が著しいことが明らかになった。しかし、カンボジアの人口規模や、個人的な人間関係に依拠した求人システムの限界などの課題によって、求人状況は次第に難化している。また、学歴が相対的に高くないことから、事前教育システムの充実がさらに必要である。

第3に、失踪問題は大きな課題の一つであるが、その改善には日本の実習先の巡回等による精神面、経済面での相談、協力体制の充実が重要であるという点である。また、新型コロナウイルスの感染拡大によって、日本の地方の中小零細企業の倒産が懸念される事態となっているため、派遣した技能実習生の失業対応、賃金保障、新規実習先の確保等の諸対策が必要となろう。

参考文献

- 一般社団法人日本経済団体連合会（2016年1月21日付け）「韓国・台湾の外国人労働者政策と日本への示唆」『週刊経団連タイムス』No. 3254、
http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2016/0121_11.html。
外務省資料「各国基礎データ」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/data.html#section1>。
海外職業訓練協会（2007）「海外モニターからの最新情報 カンボジアの労働事情（労働力の国外送出について）」『グローバル人づくり』24(6)、pp. 40-44、海外職業訓練協会。
軍司聖詞・堀口健治（2016）「カンボジア国における日本国への外国人技能実習生送出し：－送出し機関A社・B社の事例－」『農村計画学会誌』35、pp. 247-

252、農村計画学会。

農林出版社（2020）「新型コロナウイルス感染症の農林水産物・食品への影響と対応 外国人技能実習生受入れに支障」『週刊農林』（2409）、6-9、農林出版社。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2004）「外国人労働者をめぐる最近の動き」http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2004_12/taiwan_01.html。

榎木誠（2020）「農政展望(第74回) コロナ感染の影響で農業技能実習生が確保難」『農業協同組合経営実務』75(5)、pp. 98-101、全国共同出版。

中原裕美子（2003）「外国人労働者が台湾の雇用と産業構造に与える影響」『日本台湾学会報』日本台湾学会報 第5号、pp. 107-128、日本台湾学会。

初鹿野直美（2014）「カンボジアの移民労働者制度と現状」山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度 ―送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて―』研究双書 No. 611、pp215～242、アジア経済研究所。

法務省「在留外国人統計」各年版。

水野敦子（2020）「日本の農業分野における外国人技能実習生の受入れ：熊本県阿蘇の事例を中心に（特集 外国人労働者の受け入れ：日韓比較に向けて）」『韓国経済研究』17、pp. 51-63、九州大学。

大島一二・金子あき子・西野真由（2016）「中国から日本への農業研修生・技能実習生派遣の実態と課題 ―派遣に関わる費用と派遣企業の利益構造を中心に―」『農業市場研究』第25巻第1号（通巻97号）pp11～17、日本農業市場学会。

第1表 日本における技能実習生の出身国と人数 (2019年、2014年)

	2019年6月	構成比 (%)		2014年6月	構成比 (%)
ベトナム	189,021	51.4	中国	105,382	65.0
中国	81,258	22.1	ベトナム	26,398	16.3
フィリピン	33,481	9.1	フィリピン	11,985	7.4
インドネシア	30,783	8.4	インドネシア	11,231	6.9
タイ	10,656	2.9	タイ	4,532	2.8
ミャンマー	10,328	2.8	カンボジア	879	0.5
カンボジア	8,274	2.3	モンゴル	461	0.3
モンゴル	1,846	0.5	ネパール	348	0.2
スリランカ	566	0.2	ミャンマー	233	0.1
合計	367,709	100.0	合計	162,154	100.0

資料：法務省「在留外国人統計」各年版から作成。

<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20140&month=12040606&tclass1=000001060399>。

第2表 アジア各国の人口一人あたりGDPと最低賃金（月給）（2018年）

国名	最低賃金（ドル）	人口一人あたりGDP（ドル）
中国（上海）	367	10,276
タイ（バンコク）	282	7,187
マレーシア	262	11,340
インドネシア（ジャカルタ）	259	3,927
フィリピン（マニラ）	249	3,104
カンボジア（プノンペン）	182	1,485
ベトナム（ハノイ）	179	2,387
ミャンマー	101	1,321

出典：人口一人あたりGDPは、外務省資料「各国基礎データ」より作成。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/data.html#section1>、

および最低賃金は、MUGF BK Global Business Insight 臨時増刊号 AREA Report 507 「アジアの最低賃金動向（2018年12月）」より作成。

第 4 編

隣 接 産 業 の 動 向

第8章

建設分野における外国人特定技能人材の

円滑な受入れ・活用について

―農業分野との若干の比較―

元国土交通大学校
神山 敬次
(研究協力者)

1. はじめに

以下は、2021年12月に投稿した「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20号、文末の参考文献を参照）につき、今次の研究会報告用として若干の時点修正等を加えたものである。また、補足として「6. あとがき」を追加した。

昨今のコロナ禍、そして円安状況もあり、外国人材の受入れを取り巻く状況は目まぐるしく変化している。今後とも最新情勢をフォローアップするとともに、この投稿が人材活用の円滑化に向けた方策を考える上での一助となれば幸いである。

筆者は、2019年に「建設分野での外国人材の活用についての一考察」（国土交通政策研究所報）、そして、2021年には「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）、にて、若干の考察を記した（共に文末の参考文献を参照のこと）。

その後、コロナ禍が一段落する中で、建設分野における外国人労働者を巡る状況は変わってきている。海外からの移動が再開されつつあるが、他方で円通貨が極端に安くなるという経済状況の中で、外国人材の受入れスピードがどうなっていくのか注目される。今回いくばくかの取材もさせていただいた。

他方で、筆者は、建設分野以外の分野における状況と比較考察することも有意義ではないかと思い、技能実習生が多い5大分野（食品製造、機械金属、建設、

農業、繊維衣服)の中から農業分野を選んで有識者の方々と意見交換をさせていただいた。

以下、体系的な整理というよりも、気がついた点をトピック的にまとめたものである。今後のより良い政策の展開に向けて理解が深められ何らかの参考になればと思う。

考察するにあたって、宮入隆教授（北海学園経済学部）を代表とする研究会メンバー、特に日本農業経営大学校・前校長の堀口健治先生（早大名誉教授）、上林千恵子先生（法政大学名誉教授）及び福知山公立大学の軍司聖詞准教授からご助言を頂いた。また、取材にあたって岐阜のエコ・プロジェクト協同組合の澤村美喜副理事長から貴重なアドバイスを頂いた。ここに感謝申し上げたい。なお、文中の筆者の見解は個人的なものであり組織に属するものではないことを申し添える。

まず建設分野における「外国人材」とは何か。ゼネコンの職員（エンジニア等）である場合もあれば、日系人の場合もあるだろう。以下の分類表(第1図：編者註)がわかりやすいだろう。このうち技能実習生については、出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」）の2010年改正により入国1年目から労働基準法上の「労働者」として労働基準関係法令の適用を受けることになった。

以下、この中で大多数を占める技能実習生及び特定技能者に絞って論を進めたい。

2. 建設分野の外国人技能実習生の失踪率はなぜ高いのか

技能実習に関する諸課題を解決するため「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（2016年公布、2017年11月施行、以下「技能実習法」）」が制定された。その後、法務省は2018年11月に省内にプロジェクトチームを立ち上げ、失踪問題への具体的対応を画策してきた。また同省の出入国在留管理庁も2019年12月に「失踪技能実習生を減少させるための施策」をまとめ各種施策を実行してきた。しかしながら、平均失踪率2%程度（全業種、2018年）の数値をすぐに減少させることはなかなか難しい。

技能実習が認められている7業種82職種(2021年3月)ごとに業種別の失踪率が定期的に細かく公表されているわけではないが、建設分野については作業現場が戸外で多岐にわたることも多く就労管理が難しいこと、報酬変動が高いこと等から、失踪率が高い。平均失踪率2%程度に対し建設分野は約8%とされ

ており、また技能実習の受入建設企業の約8割で労働法令違反が発覚している。

失踪に至る要因は複雑だ。受入側（実施企業や監理団体）において実習生といえども労働者であるという認識が薄く監理支援が十分でないこと、実習生側において技能実習内容が想定していたものと違うとか技能向上のためのキャリアアップ形成の目標が達成しにくい（技能評価試験に受かりにくい）と感じたこと、送出し国側の悪質なブローカーによる搾取や詐欺など様々だ。技能実習生は労働者とはいえ、契約上職業選択の自由が制限されており、その人権保護を適切に行うことが大切であり、実習実施機関や監理団体に不適正な行為があるときは厳正に対処する姿勢も大切だ。

一方で、国別の失踪率でいえば、ベトナムや中国人が高いがフィリピン人が非常に低い。その理由は、母国から送出す際に過大な借金を背負っていないからだと言われる。失踪を減らすには、送出し側の監視機関、すなわちフィリピン海外雇用庁(POEA)のように海外で働く母国人を不当な労働環境から守るための政府機関等と連携を強化することが有効な場合もあるだろう。

ここで、2017年施行の技能実習法により、新たに外国人技能実習機構（以下、略称「OTIT」）が設立され、監理団体の設立許可権限や技能実習計画の認定権限等が付与された意義は大きい。旧来の（一財）国際人材協力機構（以下、略称「JITCO」）を中心とする制度に比べて規制面でも支援面でも機能が強化された。所管である法務省及び厚生省の肝いりにより、OTIT設立当初は定員346名のうち法務省及び厚生省から150名に近い職員を出向させ、国からの交付金も35億円近く出している（上林、2018年）。各方面からの期待も大きかった。たしかにOTITが存しなかった旧来の技能実習制度の時代よりは状況は改善され、新規入国の技能実習生全般の失踪状況を比較すると失踪率は徐々に低くなってきている（法務省、2020年）。

しかしながら、筆者は、依然として改善の余地が大きいと考えている。これは近時会計検査院の指摘するところでもある（会計検査院、2021年）。すなわち、2019年4～9月に起きた失踪事案3639件の2割に当たる755件で、翌年3月末時点でも実地検査が行われていなかった。そのうち557件は賃金台帳やタイムカードなどの資料さえも入手できていなかった。客観的な資料が入手できないと労働環境や生活実態など失踪に至った状況把握の大前提が崩れてしまう。検査場所が全国に散逸するうえOTITの職員不足によるせいかもしれないが、現在580人の職員と13の地方事務所をフル活用し更に委託調査を工夫するなどの検

討が望まれるだろう。

また、検査や監督というムチの政策だけではなく、制度支援を行うための工夫も必要だ。すなわち7業種82職種を一律に取り扱うのではなく、業種ごとの特性を踏まえ、きめ細かくアメとムチの施策を効果的に実施することが求められよう。

一方、国交省は、技能実習制度の主務省庁ではないものの、2020年1月から外国人技能実習生についても、OTIT等と連携し「建設キャリアアップシステム（略称CCUS）」への登録を義務付けるなどの措置を行うこととした。また、2018年より、関係者間における技能実習の実態や課題の共有を図り制度の適正な運用に向けて、有識者、建設専門団体、法務省、厚労省、OTIT等による「建設分野技能実習に関する事業協議会」を設置し連携強化している。現行法上では、技能実習という制度の性格上、事業所管省庁に過ぎない国交省サイドとしてはこの辺りが限界だろう。

なお、建設業は、外国人だけでなく、そもそも若手労働者全般において離職率が高いと指摘されており、働き方改革の各種施策を通じて、建設業全体の離職率を下げしていく努力が必要だ。

他方、農業分野については、天候等の影響を受けやすいため、労働基準法上の労働時間等の規定が一部適用除外となっているが、技能実習生については労基法に準拠するよう農水省から監理団体等へ指導が出されている(2013年3月通知)。実習生の失踪率のデータは詳しく公表されていないが、法務省調査によれば実習実施機関への不正行為通知件数は(繊維・衣服分野に次いで)多いとされている(全業種の3割強、法務省2018年調べ)。厚労省調査による技能実習実施機関の労働法令違反率も、建設分野ほどではないが大きい(違反率70%強、2019年)。筆者が思うに、小規模の監理団体が多数存する建設分野とは違い、農業の場合、農業協同組合等が中心となって地域ごとに多数の実習生を受け入れる比較的大規模の監理団体を設けているので、労基法違反発覚率は高いものの、失踪率はそれほど高くないのではなかろうか。また全国農業会議所が2008年より技能実習生の受入れ適正化支援事業に取り組んでおり成果をあげているものと思われる。

その他、建設と農業との違いの一例をみれば、建設分野の実習生の99%以上が男性であるのに対し、農業分野の過半は女性だ。技能実習に関する認定計画がなされた地域については、建設分野は建設投資の旺盛な首都圏を中心とした3

大都市圏の受入れが圧倒的に多いのに対し、農業分野ではいわゆる移行対象職種であり通年作業が可能な2業種(耕種・畜産)の農作業が多い茨城、熊本、北海道、千葉、群馬等で多く受け入れられているところが興味深い(2019年度、JITCO調べ)。また母国別でみると、建設分野は6割以上がベトナム国籍、農業分野も同国籍が多数だが中国国籍もかなり多いのが印象的だ。

外国人技能実習生の受入比率という点では、既に農業は最先端を走っている産業かもしれない。農林業センサス(2020年)等によれば、農業従事者数152万人のうち、基幹的農業従事者数(自営農業者)136.3万人、雇用労働者(常時雇用者)15.7万人である。後者の雇用労働者のうち技能実習生を含む外国人雇用労働者は3.8万人とされており、雇用者全体の2割近くが外国人であることは驚きである。「外国人労働者なしで日本の農業は成り立たない」と断言する学者もいる(安藤、2010年)。

これに比して、国交省によれば建設業就業者数は499万人、うち建設技能労働者数は324万人である(2019年)。後者のうち自営業主(一人親方)を除いた雇用者273万人の中で、外国人建設労働者は11万人であり、外国人比率は4%にすぎない。農業分野における技能実習の受入事例から学ぶ点は多いだろう。

3. どのくらいの外国人技能労働者の受入人数が妥当と見込まれるのか

次に特定技能制度へ視点を移そう。政府は、特定技能制度創設等を内容とする2018年12月の入管法改正のもと、「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」について閣議決定をした。全14分野のうち建設分野では、その後5年間において特定技能1号につき最大4万人の受入れを見込むこととした。この見込みに関する推定方法は、建設技能労働者329万人(2018年度)をベースにして年齢構成等を考慮し、いわゆるコーホート分析を行い将来5年後の総数326万人を想定する一方で、必要となる建設技能者数を建設投資が一定と仮定して想定するものだ(想定結果は347万人)。その差分である21万人分について、生産性向上と国内労働者の確保措置を通じて17万人分を確保した後の不足分ギャップ4万人を外国人材で確保しようとする。うち技能実習からの移行者は9割を想定するという。なお特定技能「2号」分については更に将来のことであり推定値を求めている。

その後、コロナ禍で試験ルートができないなどの制約もあり当初想定よりも後ろ倒しになっており、当面の受入れ上限(特定技能1号)として見込数34,000

万人へと下方修正した(2023年度末までの見込数)。もちろん、建設業の人手不足の状況、いわゆる需給見通しも刻々と変わるものであり、需給ギャップについても不断の見直しが必要だ。そのような中で、筆者が取材した限り、コロナ禍が落ち着き海外試験ルート(下記ルート1)(図4:編者註)が併用されるようになり、また新たな技能実習生が多数入ってくるような状況になれば特定技能者の増加速度は増していくものと思われる。建設現場における人手不足は依然として深刻化しておりその不足を補うことが必要だ。

具体的な数値でいえば、ここ10年の間に建設分野で活躍する外国人の数は、技能実習生を含め8倍に増加している(1.3万人→11.1万人)。うち技能実習生は10倍以上にも増加しており(2011年:6791人→2020年:76567人)、外国人「建設就労者」を含めると8万人を突破している。ここから「特定技能」外国人へ移行してくる流れが下記表では6,360人(2021年度末)であり、直近だと7,843人(2022年5月末、法務省調べ)だが、単純計算では移行率は約1割に過ぎない。しかしながら、繰り返しとなるが、コロナ禍が落ち着けば、円安状況とはいえ、海外からの技能実習生の数がそれほど落ち込むこともないであろうし、それに伴い移行率も上がっていくであろう。今後の動向が注目される。

なお受入上限見込みは、あくまで需給ギャップを埋めていくという考え方によるものであり、移民政策をとっていない以上、軽々に外国人労働力に依存することはよくないし、安易に下記の充足率を満たそうとすることは意味がない。国際人権問題の大きさや、景気や雇用の調整弁でないことを、肝に銘ずべきである。

他方、農業分野における向こう5年間の受入見込数は、同様の推計を行った結果、最大36,500人の見込みとされている。前述のように、技能実習の幅広い下地があるので、上記表では特定技能者3359人(2021年3月末)、そして直近では10,659人(2022年5月末、法務省調べ)と大きく数値を伸ばしている。

4. 建設分野の特定技能制度は今後円滑に機能していくのだろうか

筆者は、次の3つの論点があると推察する。

4.1. 試験免除ルート(前掲ルート2)のソースである建設技能実習生が日本に根付いていくのか

即戦力となるだろう直接試験ルートに期待する声は大きいものの、コロナ禍

で海外試験が思うように進まないせいもあってか、取材した限りでは、やはり技能実習生をソースとする試験免除ルートによる雇入れを希望する企業が多い。技能実習生のほうが比較的年齢が若く、給与も比較的low額ですむ点も大きいかと思う。その意味で、監理団体や受入企業の役割は依然として大きいですが、前述したように建設分野では監理団体方式が多いものの小規模団体が多く存し、就労監理や支援の側面が十分機能しない特性がある。これを補うため、OTITだけでなく、後述するJACによる支援も必要となってくるのではないだろうか。

この試験免除ルートとは、コロナ禍の状況では「技能実習生が一旦帰国することなく実習終了後そのまま日本へとどまり」移行することを意味する。しかしながら今後コロナ禍が落ち着き、入国制限が緩和されれば「一旦帰国した技能実習生の再入国による」移行パターンが格段に高まることが予想される。

他方で、「技能実習制度は、国際貢献を目的とした制度であって、それを日本国内の技能継承の機会を増やすために受け入れるのは制度の乱用だ(神戸大学・田村研究員)」、「(特定技能への移行を認めることは)技能実習制度の本来目的から逸脱している(大和総研・矢澤研究員)」という意見もあるが、筆者はそうは思わない。既に日本国内における労働力として事実上認められていた技能実習生を必要に応じ特定技能への移行という現実の状況へと対応させたと考えるべきである。もちろん、この試験免除ルートに頼らず、以下に述べるように海外等での試験合格ルート(前掲ルート1)を幅広く整備することによって、潜在的な技能労働者を発掘すべきであることは言うまでもないことだ。

4.2. 特定技能2号(更新上限無し)はなぜ建設分野等に限って設けられたのか、2号への移行はうまく機能するのか

更新上限の無い特定技能「2号」が建設分野等に限って設定された理由について、当時の国会議事録をみると、「熟練した(高度の)技能を要する業務」の必要性やその要件を特定できる職種であること、そして事業省庁である国交省からの要望が大きかったことによるものと考えられる。建設分野は職業技能検定制度が1級まで存する数少ない職種であり、技能労働者を東ねリーダーとなる職長・班長クラスまで必要だという業界ニーズ及び国交省の政策とも合致していたといえよう。筆者は、東京五輪の建設需要の増大に対応するため他分野に先駆けて2015年から「建設就労制度(特定活動の一種)」が設けられていたことも大きかったのではないかと考える。

かねてから、国交省としては、外国人に限らず広く国内の建設技能労働者の不足に対応し、その技能を適正に評価しキャリア形成の充実支援を図るとともに、社会保険未加入問題等の労働環境も向上するための施策として、建設キャリアアップシステム（Construction Career Up System, 略称 CCUS）の構築を支援しており、（一財）建設業振興基金により 2019 年 4 月から運用が開始されたところである。

CCUS カードにより（4 段階レベルで色合いが違う）、建設業に関わる技能者の資格・社会保険加入状況・現場の就業履歴などを業界横断的に登録・蓄積することが可能となり、外国人としても初級技能者（ホワイト色カード、グレード 1）からキャリアアップし職長レベル（シルバー色のカード、グレード 3）へ昇進していくことも可能だ。この制度がうまく機能していくかも外国人特定技能を活かせるか否かの大切なポイントとなろう。

入管法において従来から存する介護等の「技能」資格とは別にあえて新設した「特定技能」の、しかも「2 号」の真価が問われるのは数年後になる。なぜなら特定技能 2 号のニーズが本格化するの、2019 年の制度創設時に特定技能 1 号となった者が 5 年に渡る就業期間を終えた後になるからである。

一方、農業分野は「(2018 年当時、2 号の)ニーズがなかったという理由により農業では 2 号を想定しないことが明らかにされている（石田、2018 年）」とのことだが、今後のニーズ次第では農業分野へも拡大する可能性はあるだろう。

なお、介護分野については、別途 2008 年以来、更新回数が無制限である E P A による「特定活動」、在留資格「介護」が順次用意されてきていた一方で、「技能実習」はいわば対人サービスであることから慎重な取扱いがなされ（上林、2018 年）、2017 年になってやっと稼働してきたという。建設・農業分野に比べていわば逆の経緯があるのは興味深い。

4.3. 建設分野の独自の組織団体である（一社）建設技能人材機構（以下 JAC）や（一財）国際建設技能振興機構（以下 FITS）の真価が発揮されるかどうか

「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(2018 年 12 月閣議決定)」に基づいて、建設分野においては特定技能者の受入れを行う「全ての建設企業は、大臣登録を受けた JAC に直接的又は間接的に所属しなければならないとされている。すなわち特定技能 14 分野全てにおいて特定技能協議会への加入が義務付けられているものの、建設分野以外はこの協議会はいわゆる任意

団体であり、加入は無料で事後登録でよい。片や建設分野では、「緩い」協議会方式でなく、業界団体が自らを律し、外国人の教育訓練、技能試験実施、人材紹介、適正な就労環境確保のための措置等を行う法人として組成することにした。国交大臣登録を受けている該当法人は JAC だけであり、加入は有料だ。

これに先立って、国交省は、事業所管省庁として、同大臣が特定技能者受入計画を事前審査することとした。全国に10ある地方整備局等をフル稼働させ、技能実習制度の苦い経験の二の舞にならないようにするわけだ。

このような建設独自の縛りをかけているのは、上記2で述べたような建設業の特殊性に鑑みている。その半面、JACの役割は大きい。日本人と同等技能についての同等報酬、月給制、昇給等の適切な処遇など29項目に及ぶ JAC 行動規範の遵守を徹底させることができるのかどうか。未だ失踪防止を十分防止できていない「技能実習」に比べて実効性があがらないといけない。建設業行政を担う国交省にとっても試金石となる。「所轄省庁としての国交省の積極的関与」が明らかであり「建設特定技能に関しては（法務省・厚労省だけでなく）国交省が全面的に統括管理していこうとする姿勢がみてとれる」との指摘(恵羅、2019年)は妥当だ。

特定技能における JAC の役割は、技能実習制度における OTIT そして監理団体「以上の」適正な就労監理と支援とを提供することができるか否か、がポイントとなるだろう。繰り返すが、頼りとなるのは JAC 行動規範だ。言い換えれば、建設業界が作り上げた組織である JAC が自らを十分に律することができるかどうかは今後問われることとなる。

また、JAC は、海外等での試験合格ルート（前掲ルート1）を支える教育訓練・試験を受け持つ。このルートによりどれだけ合格者を確保できるかが JAC の存在意義だと言ってもいい。技能実習を経ずとも、技能試験（日本式施工）と日本語試験（N4相当）に合格すれば入国して就労開始できる。これは大きなメリットだが、受入企業にとっては当初から（技能実習生とは違い）日本人並みの月給を払い適切な処遇をしなければならない義務が生じる。これは大きなリスクでもあるが、即戦力として活用できる点は大いに魅力であるし、技能生にとっても同一職種内であれば職場企業を変えることができる。

他方、JAC から適正な就労監理を委託され「直接、全ての受入企業に対し、原則として年一回以上の巡回訪問指導」を実施する FITS の役割も重要だ。国交省は FITS について 2019 年（平成 31 年）国交省告示第 375 号にもとづき正式に

「適正就労監理機関」として認定している。FITS による巡回訪問指導の結果は、JAC のみならず国交省にも報告されるとしている。巡回訪問時には、受入企業と外国人技能労働者とは別々に面談されると聞く。

先にみてきた「技能実習」ではこのような実地検査が十分実施できていない。実地検査どころか賃金台帳帳簿さえ入手できてない有様であった。「特定技能」ではそういう不十分な検査となるのは何としても回避したいところだ。特定技能者の受入企業数が少ないうちはまだいいが、今後受入企業が 3 大都市圏だけでなく全国的に広がってくれば、JAC や FITS の地方活動拠点も必要となってくるだろう。全国に 10 ある国交省地方整備局等や各地方の業界団体とどううまく連携していくのかも大切な視点だ。各地方の出入国在留管理庁や厚労省地方支分部局（都道府県労働局、労働基準監督署）との更なる連携も大切だ。

また行政書士グループを含む優良な登録支援機関との連携も必要だろう。というのは、受入企業側からすれば、別途法務省の出入国在留管理庁より 10 項目の登録支援計画の提出を求められるが、その際のサポートがほしいだろう。企業自ら行えないのであれば、登録支援機関を紹介してほしいということになるだろうが、6000 以上もの団体が登録支援機関として法務省登録しており（2021 年 6 月）、活動実態がなかなかみえない。例えば JAC が建設分野に精通した「優良な」登録支援機関を認定し紹介するとか、パートナーシップ協定を締結するような取組みも必要ではないだろうか。ブラックな登録支援機関を排除する必要がある。

なお、JAC への（団体加入ではない）単体企業の直接加入会費は年 24 万円（2021 年 6 月）と割高だが、既に 680 社以上（2021 年 6 月 2 日現在）の個別建設企業が加入している。その理由は、まさに特定技能労働を求める切実なニーズと JAC 等による幅広い支援を求めているからであり、これにこたえる義務があるだろう。

5. 農業分野での制度や運用から学ぶことはあるのか

前述の堀口先生らが参加している農業分野に関する一連の研究会に参加させていただき、あらためて建設分野での外国人材活用について客観的に見直すことができ、ここに感謝申し上げたい。両分野の違いを多く学んだが、以下繰り返しもあるが、例をあげれば以下のとおりだ。

①農業は就業者の高齢化が非常に顕著な業種であり（基幹的農業従事者の約 7

割が65歳以上、2017年)、離農年齢も他業種よりも遅い。そのような中で農業(常時雇用)は外国人技能実習生の雇用割合が建設分野よりも多いこと、耕種園芸や酪農という受入業種の関係もあつてか茨城県や長野県など大都市圏以外が受入れに熱心であること、建設分野と同様に不法就労の課題はあるものの農協が中心となって監理支援しており、また技能実習等に関するデータ収集分析や研究も進んでいる。

②農業(常時雇用)の技能実習は直接雇用形態だけでなく、最近では建設会社等の参入による請負作業方式も実施されており、農作業プロである農協等も請負者となって通年での実習受入れが加速化するかもしれない。国家戦略特区であれば農業支援活動につき派遣労働形態も可能であり、特定技能にいたっては耕種・畜産「全般」について「派遣形態」が可能となり、一事業者当たりの受入人数枠は撤廃された。他方、建設分野では受発注者関係は請負形態がメインだが、建設業許可制のもと、受入企業と外国人材との関係は特定技能にいたっても「直接雇用」のみであり、一企業当たり受入人数枠も撤廃しない。

③他方で、建設分野は、制度としていち早く特定技能2号の道を開いたが、農業分野はこれまでニーズがなかったらしく2号制度は設けていない(石田、2018年)。とはいえ、今後の動向次第では必要性が議論されるかもしれない。

ともあれ、両分野とも、手続きの透明性やコンプライアンスを確保し外国人の権利保護を行いながら進めていくべきことは共通しているので今後とも相互に学び合う姿勢が大切であると感じた。

さて、昨今「技能実習制度そのものを廃止せよ」(日経2021年、斉藤2021年)という極端な意見が見受けられるが、現段階ではこの結論は拙速すぎると思う。1993年以来25年以上の歴史をもつ技能実習制度は完全無欠な制度でないかもしれないが、如何にソフトランディングさせ特定技能等へつなげていくかが大切だ。そのためには技能実習の業種ごとに一層の監督強化や業務の支援をよりきめ細やかに行うことが必要ではないか。法務省や厚労省のみならず、各種職種を所管する省庁や業界団体による支援が不可欠だろう。農業分野は、「ブラック農業」とまで揶揄された長野県川上村の技能実習の事例(2014年)を教訓として、農協を中心としたきめ細やかな支援が先駆的に行われてきた。建設分野においても、技能実習ルートからつながる特定技能制度を一層推進するためにも、不断の努力が続けられることを期待したい。

そして日経新聞が述べるように（2021年8月24日付）、ベトナムなど労働者供給大国の若年人口が減り始めているのも事実だ。あながち「5年以内に（海外への）出稼ぎは減り始めるかもしれない」という予想も嘘ではないかもしれない。海外からの若年労働力供給のピークは過ぎ去っている（同日経）とはいえ、他の受入先進国に負けないようにコロナ禍が落ち着いた後のために即効性のある政策を今から準備しておくことが必要だ。

6. あとがき

2022年に入ってから、更に幾つかのトピックがあったので補足・特記しておきたい。

6.1. 建設分野において全国初の特定技能2号資格の取得者が早くも出現

特定技能「2号」の取得については、これまでも記したように、同1号取得者として通算5年の実務経験を経て、かつ、技能検定1級等に合格することによって発現するものだと思っていたが、予想より早く第一期生が誕生することとなった（2022年4月）。初めての取得者は、建設「コンクリート圧送」業種における岐阜在住の中国人男性（当時35才）。技能実習及び建設特定就労を含めた長い在留経験（通算10年弱）が考慮され、かつ、日本人にまじって「1級コンクリート圧送施工技能士」試験（日本語）に合格したことが評価された。本人の努力もさることながら、直接取材して感じたのは、長年にわたって技能実習生を受け入れてきた建設企業そしてその登録支援機関・監理団体による手厚いサポートである。取得者本人の誠実さと前向きな努力に加えて、岐阜の建設会社幹部が熱心に試験勉強対策を指導するとともに、登録支援機関であるエコ・プロジェクト協同組合による手厚い各種サポート体制が功を奏したようだ。なぜ、全国広しという中、岐阜県で第一号が生まれたのか。筆者の疑問に対し、今次の研究会に参加していただいた同協同組合の澤村副理事長の答えは明快だ。「岐阜は、古くは繊維産業にはじまりますが、建設業や自動車産業でも研修・技能実習生の受入れに長い歴史があります。特定技能制度により長期雇用が実現する時代となり、外国人との共生が根付く誇りある地域なのです」と。同組合の澤村副理事長の支援もあって、「2号」資格取得者のオウヒさんは、これまで国交省による優秀外国人建設就労者表彰を2回も受けており技術力には定評がある。他方、国交省サイドでも、地域建設業の担い手不足の解消を目指した前述

のCCUS（建設キャリアアップシステム）制度のもとで、オウヒさんがレベル3の判定（職長レベル）を取得してくれたことは喜ばしいことだ。国交省HPにおいて、オウヒさんの活躍する姿がコンセプト動画として堂々と紹介されているのは稀有な事例である。また澤村副理事長によれば、「オウヒさんと同じ会社の後輩2人も特定2号へ移行した」とのことだ。

昨今、建設分野では、失踪事例に加え、ベトナム国籍の技能実習生を日本人の先輩同僚が殴って訴訟沙汰になった事件等が新聞を賑わせていたこともあり、オウヒさんの事例は朗報だ。また、これを契機に農業分野など他分野においても、特定技能2号の枠組み拡大を見据えた改正が進むことを期待したい。

6.2. 業務区分の簡素化

特定技能において、これまで建設分野内での業務区分が19に分かれていたが、大胆にも3区分（土木、建築、ライフライン・設備）へ再編統合した（2022年8月閣議決定）。もともと、建設業界は請負契約において下請け制度が発達し多くの専門分野が存在している（建設業法下では29の業種区分あり）。近年、働き方改革の面からみても重層下請け構造の改善の必要性が生じているとともに、いわゆる多能工の育成が必要となっている。特定技能においては、これまでも技能実習における分類数（建設関係22職種33作業）に比べれば簡素化した経緯があるようだが、更に大胆な業務区分を簡素化することにより、多能工の育成を進めることとした模様だ。これは、外国人技能者にとっても職業選択の幅が広がるとともに、建設会社間での無用な引き抜き合戦を抑える効果もあると期待したい。なお、特定技能者の充実を図るため、今年になって、経済産業省系の製造業3分野は一つへ統合されるなど簡素化が進んでいるところであり、農業など他分野でも統合の動きが進むかもしれない。

6.3. 円安下における昨今の議論や今後の展開について気づきの点

2022年夏に入り、ドル等の他国通貨に対し急激な円高が進む一方で、資材価格や物価も上昇し始めている。海外へ仕送りしつつ日本で生活する外国人労働者の家計を圧迫するようになる中で、技能実習や特定技能の在り方の議論が再燃してきた。多くの有識者が様々な意見を述べているが、特に古川禎久法相（2021年当時）は「国際貢献という技能実習制度の目的と、人手不足を補う労働力として扱っているという実態がかい離している」「技能実習と特定技能を一

本化すべきだ」と主張している。また、いわゆる技能実習法は2017年の施行から早5年が経ち、法律上の見直し検討時期と重なったこともあり、2022年11月22日に、内閣官房に有識者会議が設置され（座長：田中明彦 JICA 理事長）、2023年春に中間報告、同秋に最終報告をまとめる予定だ。これらについての小生意見は、上記5で述べたとおりであり、思い込みによる極論は避け実査やデータを駆使し丁寧に議論していく必要があるという立場だ。いきおい、「韓国の制度はよい制度だ」「国際貢献はたわ言だ」「技能実習は廃止すべき」「監理団体は機能していない」「特定技能は完璧な制度だ」と断定する前に、できるだけ客観的資料を集め冷静に分析する必要があるだろう。

その際、前述の堀口健治先生を中心とする研究会における成果も大いに参考にできることだろう。また、前述の澤村副理事長が所属する監理団体等の意見も有用である。特定技能に移行し外国人労働者の賃金が上昇したからといって、支援サポート業務の必要性が減るといふよりもむしろ増えているのではないか。他方、全く観点は違うが、建設分野においても農業分野と同様に、一定の制約の下で派遣形態を考えてもいいのではないか。今後とも引き続き動向を注視していきたい。（了）

参考文献

法政大学・上林千恵子教授「外国人技能実習制度の第2の転換点-2016年の技能実習法を中心に」2018年、<https://www.rengo-soken.or.jp/dio/dio337-2.pdf> 2022.11 閲覧

会計検査院「外国人材の受入れに係る施策に関する会計検査の結果について」2021年、
<https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/3/r030716.html> 2022.11 閲覧

日建連 HP 資料：建設分野における外国人技能実習生失踪率関連（2021年4月）

<https://www.nikkenren.com/news/pdf/oshirase/1444/013-2.pdf> 2022.11 閲覧

農林水産統計(2020年)

<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html> 2022.11 閲覧

安藤光義「外国人労働者なしで日本の農業は成り立たない」エコノミスト 2010年7月6日号

国土交通省：建設分野における新たな外国人材の受入れ（在留資格「特定技能」）

https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk2_000117.html 2022.11 閲覧

三菱UFJ総研・加藤真「特定技能外国人5年で34.5万人」はどう算出されているか」

2021年 https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn210609/
2022.11 閲覧

神戸大学大学院・田村穂「技能実習制度の変遷-これまでの課題とこれからの課題-」（2020年度） [http://www.econ.kobe-](http://www.econ.kobe-u.ac.jp/activity/graduate/pdf/331.pdf)

[u.ac.jp/activity/graduate/pdf/331.pdf](http://www.econ.kobe-u.ac.jp/activity/graduate/pdf/331.pdf) 2022.11 閲覧

大和総研経済調査部・矢澤朋子「コロナ下でも外国人介護人材は増加」（2021年6月）

https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20210611_022333.pdf 2022.11 閲覧

成蹊大学・恵羅さとみ「建設産業秩序の再編の下での外国人労働者受け入れ拡大」2019年、<https://oisr->

[org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/729_02.pdf](https://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/729_02.pdf) 2022.11 閲覧

農林中金総研・石田一喜「新たな在留資格「特定技能」の概要—農業分野における外国人の受入れに着目して—」2018年、

<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1812re3.pdf> 2022.11 閲覧

農業経営大学校・堀口健治校長「日本農業における外国人の重み—その量的および質的展開—」2020年、

https://www.jaicaf.or.jp/fileadmin/user_upload/publications/FY2019/kyouryoku420203.pdf 2022.11 閲覧

福知山公立大学・軍司聖詞「農業の産業的特性と外国人労働者受入れの実際」2019年

<https://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/oz/contents/?id=2-001-0000050>

2022.11 閲覧

神戸大学大学院・斎藤善久「技能実習制度は廃止すべしー見せかけの「国際貢献」ー」2018年1月

<https://business.nikkei.com/atcl/NBD/15/093000009/010500119/>

2022.11 閲覧

日本経済新聞社説「技能実習は速やかに廃止を」2021年7月25日付

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK219QS0R20C21A7000000/>

2022.11 閲覧

日本経済新聞「成長神話の先に：労働輸出国、細る若年層」2021年8月24日付

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ075056740U1A820C2MM8000/?unlock=1> 2022.11 閲覧

神保幸奈「建設業で外国人を採用するには技能実習生？高度人材？職種別に徹底解説！」2020年7月、jopus biz 編集部 HP、

<https://biz.jopus.net/visa/construction-visa.html> 2022.11 閲覧

神山敬次「建設分野での外国人材の活用についての一考察」、国土交通政策研究所報 PRI Review 72号 (2019年春季)、

https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2019/72_1.pdf 2022.11 閲覧

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～」、(一財)建設物価調査会・総研レポート20号 (2021年12月)、

<https://www.kensetu-bukka.or.jp/business/so-ken/shisu/souken/>

2022.11 閲覧

日本経済新聞「特定技能2号初認定 岐阜の中国籍男性、建設業で」2022年4月14日付

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUE149C60U2A410C2000000/>

2022.11 閲覧

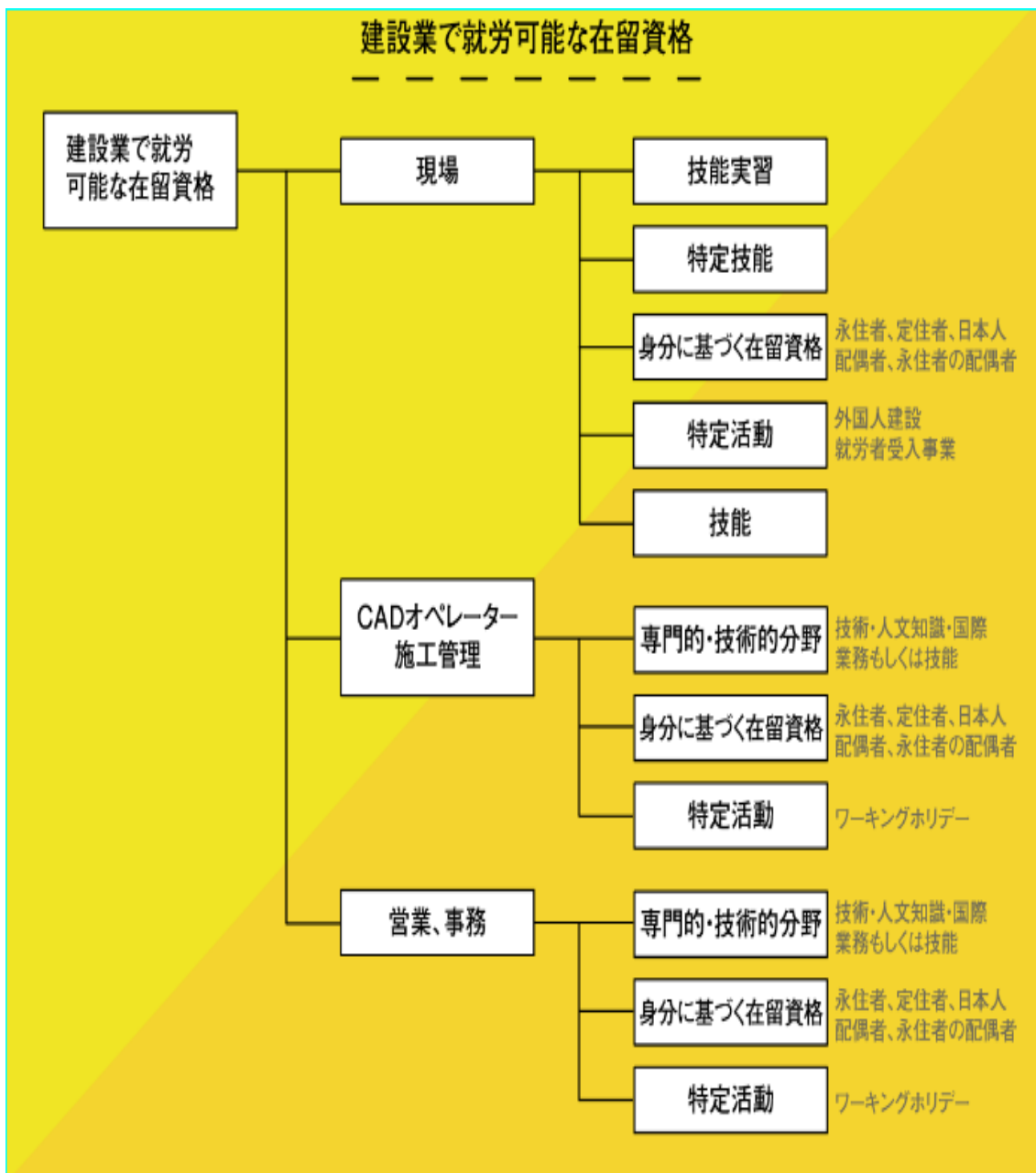
JITCO ジャーナル「特別取材：全国初！特定技能2号が誕生」2022年7月号

<https://www.jitco.or.jp/press/kakehashi/vol150.pdf> 2022.11 閲覧

エコ・プロジェクト協同組合 <http://eco.coop/blog.html> 2022.11 閲覧

国土交通省のYouTube動画：初の2号特定技能外国人となった技能者とその受入企業

https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/tochi_fudousan_kensetsugyo_tk3_000001_00003.html 2022.11 閲覧



第1図 出典：jopus biz 編集部

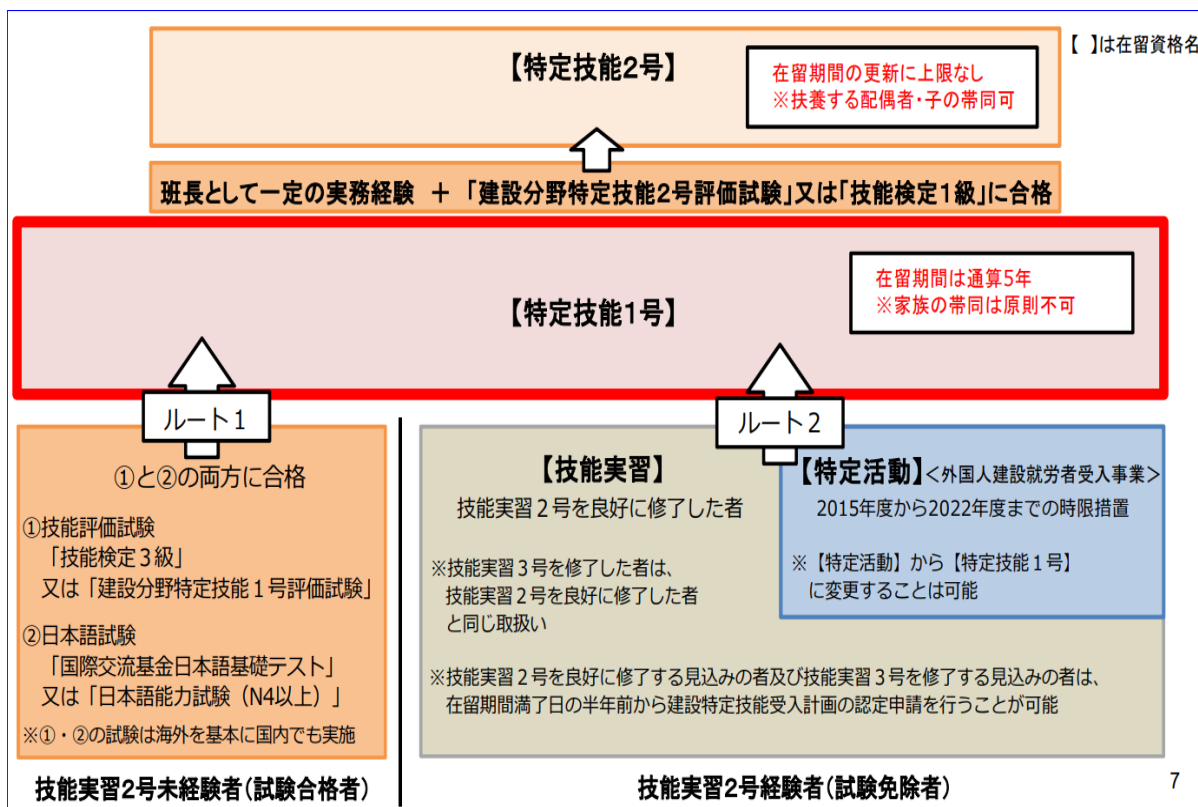


図4 建設特定技能制度における外国人材のキャリアパス (イメージ) 出典：国交省資料 2021年

>建設分野に携わる外国人数 (単位：人)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
全産業	686,246	682,450	717,504	787,627	907,896	1,083,769	1,278,670	1,460,463	1,658,804	1,724,328	1,727,221
建設業	12,830	13,102	15,647	20,560	29,157	41,104	55,168	68,604	93,214	110,898	110,018
技能実習生	6,791	7,054	8,577	12,049	18,883	27,541	36,589	45,990	64,924	76,567	70,488
外国人建設就労者	—	—	—	—	401	1,480	2,983	4,796	5,327	3,987	1,767
特定技能外国人	—	—	—	—	—	—	—	—	267	2,116	6,360

出典：外国人建設就労者は国交省調べ、特定技能外国人は入管庁調べ、その他は「外国人雇用状況」の届出状況（厚生労働省）
外国人建設就労者・特定技能外国人は年度末時点、その他は10月末時点の人数
※2022年6月末時点では8492人。

1号特定技能外国人の受入状況（2022年3月末時点）

国籍別の状況 (単位：人)

国名	ベトナム	フィリピン	中国	インドネシア	カンボジア	タイ	ミャンマー	ネパール	その他	合計
人数	4,547	601	406	370	141	88	113	38	56	6,360

職種別の状況 (単位：人)

職種	とび	建設機械 施工	型枠施工	鉄筋施工	内装 仕上げ	左官	建築大工	配管	コンクリート 圧送	建築板金	表装	屋根ふき	保温保冷	鉄筋継手	土工	電気通信	トンネル 推進工	合計
人数	1,450	1,118	988	985	423	377	356	254	141	89	50	41	37	19	22	8	2	6,360

図5 出典：MURC 資料 2021年

図表1 特定技能1号 2021年3月末時点 受入れ状況

特定産業分野	a 特定技能1号 受入れ上限 (2019-23年度)	b 充足状況 (2021年3月末時点)				分野所管 行政機関
		全体	技能実習 から移行	試験合格 他	充足率 (b/a)	
1 介護	60,000	1,705	0	1,705	1.6%	厚生労働省
2 ビルクリーニング	37,000	281	178	103	0.5%	
3 素形材産業	21,500	1,669	1,669	0	5.7%	経済産業省
4 産業機械製造業	5,250	1,937	1,937	0	23.8%	
5 電子・電気情報関連産業	4,700	994	994	0	15.4%	国土交通省
6 建設業	40,000	2,116	2,108	8	3.3%	
7 造船・船用工業	13,000	592	588	4	3.2%	
8 自動車整備業	7,000	247	239	8	2.2%	
9 航空	2,200	16	0	16	0.6%	
10 宿泊業	22,000	83	0	83	0.3%	農林水産省
11 農業	36,500	3,359	3,282	77	6.5%	
12 漁業	9,000	314	312	2	2.4%	
13 飲食料品製造業	34,000	8,104	7,785	319	17.0%	
14 外食業	53,000	1,150	0	1,150	1.9%	
合計	345,150	22,567	19,092	3,475	4.5%	

(出所) 出入国在留管理庁「各四半期末の特定技能在留外国人数」(令和3年3月末)、「分野別運用方針」をもとに作成

図 6 出典：国交省資料 2022 年

特定技能（建設分野）の関係機関

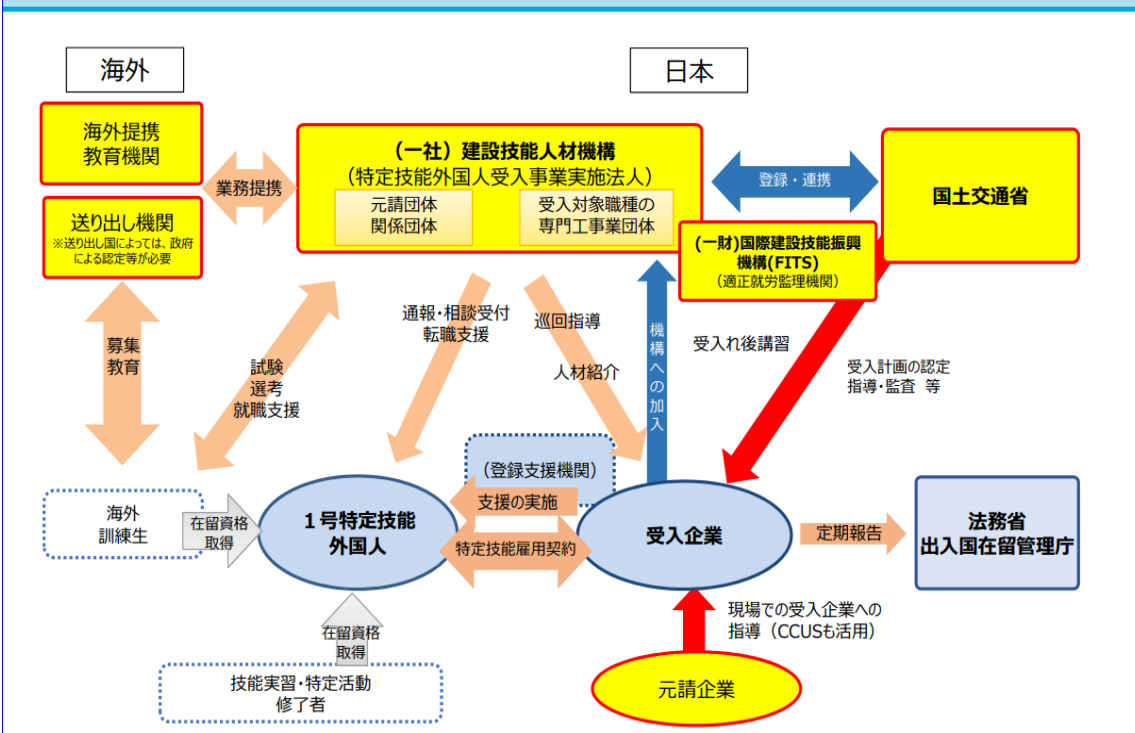
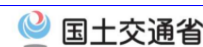


図 7 出典：国交省資料 2020 年



図8 特定技能2号資格認定を取得したオウヒさん

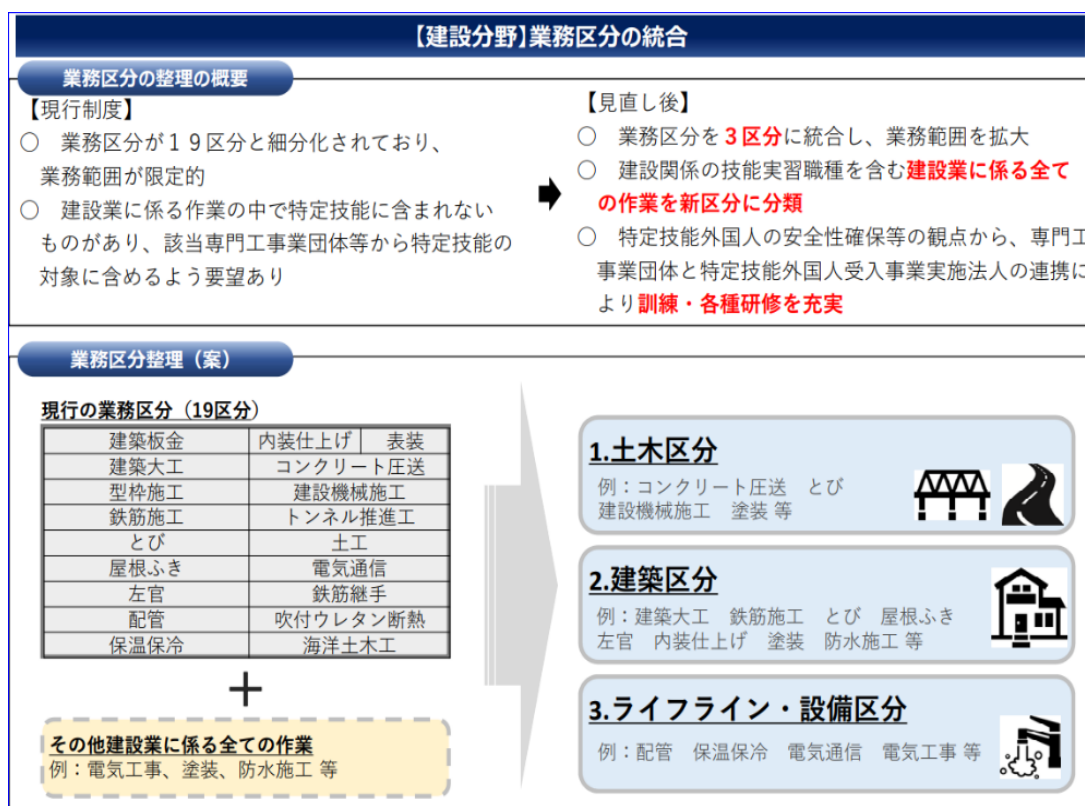


図9 出典：国交省資料2022年

第9章

新型コロナ危機下における 漁業分野での外国人労働力の展開

北海道大学水産科学研究院
佐々木 貴文
(研究協力者)

1. 日本漁業・漁村の縮小

日本漁業は縮小を続けている。農林水産省「漁業・養殖業生産統計」によれば、海面漁業生産量は2010年の523.3万トンから2020年には418.3万トンへと約100万トン減った¹。漁業就業者数も、同じ期間に20万2,880人から13万5,660人へと減少した²。

一方この間、漁船漁業での省力化努力が続けられてきたことや、養殖業を中心に経営の集約化が進んだことなどから、漁業者1人当たりの生産量は2010年の26.2トンから2020年には31.2トンへと増加した³。

就業者の確保が難しくなる中で、さらなる生産性の向上は欠かせないものの、漁撈活動での省力化には限界もあり、大幅な生産性の向上は容易ではない。一部の沖合底びき網漁業など、市場対応との関係で漁獲後の選別作業や、魚艙からの搬出作業が労働集約的にならざるを得ない漁業種類もある。むき身作業がともなうカキ類養殖業も人手に頼る。

漁船漁業では燃油や資材価格の高騰、資源の不安定化、外国漁船との競合などがあり、養殖業でも餌料や資材価格の上昇が懸念されている。経営の外部環境が落ち着かず、生産性の向上に向けた設備投資も決断は簡単ではない。

投資余力が限られる中でも、足元の漁村の高齢化は続いており、水産庁が集計

¹ 農林水産省「漁業・養殖業生産統計」より。

² 農林水産省「漁業構造動態調査」より。

³ 水産庁「漁業者1人当たりの生産性」より。

している「漁港背後集落」の高齢化率は2021年に40.1%に達した⁴。日本全体の高齢化率が29.3%であるので、「漁港背後集落」は約10ポイント高い。「漁港背後集落」の人口も、2005年の250万人から2021年に198万人となった⁵。

歴史的に漁業への人材供給は漁村が担ってきており、「漁港背後集落」の衰退は漁村機能はもとより、漁業をいかに維持していくかを考えるうえで閑却し得ない問題となっている。地縁・血縁の希薄化が指摘されるようになったことも、漁村共同体を基盤とする定置網漁業や養殖業にとっては逆風になっている。

2. 沿岸・沖合漁業への外国人技能実習生の導入拡大

かかる日本漁業・漁村の縮小は、日本人労働力の確保を難しくし、外国人労働力への依存を深めざるを得ない状況をもたらしてきた。今後も、多くの人材を漁業界に送り出してきた漁村の縮小は継続すると考えられることから、地域に漁業が存続する間は、労働力の外国人依存という構造が維持されるものと考えられる。

実際、沿岸・沖合漁業（国内根拠の漁業）で働く外国人技能実習生の増加は著しい。2011年に984人、2012年に932人、2013年に982人と、2010年代初頭はしばらく千人を下回って推移したものが、その後、毎年200人程度増加して2020年には1916人となった。「かつお一本釣り漁業」や「延縄漁業」が横ばいで推移する一方で、「刺し網漁業」や「まき網漁業」、「ひき網漁業」での増加がけん引した【図1】。

漁村共同体を基盤に生産活動を展開することが一般的であった、貝類養殖業でも増加トレンドは顕著といえる。2012年の「まがき養殖」150人、「ほたてがい養殖」9人が、2020年には「まがき養殖」1686人、「ほたてがい養殖」580人の計2266人へと増加している【図2】。

瀬戸内のカキ養殖産地では、むき身（カキ打ち）作業で雇用労働力に依存してきたため、域内での労働力不足に対応する形で外国人技能実習生（導入当初は外国人研修生）に頼ってきた。そして近年では、北海道のホタテガイ養殖産地（例えば噴火湾沿いの地域など）での労働力不足を背景に、技能実習生の導入拡大がみられてきた。

結果的に、新型コロナ危機の影響が表出していない2020年3月時点では、定

⁴ 水産庁『水産白書』（令和4年版）、2022年、153～154ページ。

⁵ 同上。

置網漁業を含む漁船漁業で 1916 人、貝類養殖業で 2266 人の計 4182 人の外国人技能実習生により、日本の沿岸・沖合漁業が支えられる構造が形成されていた。

なお、勢力を衰微させてきた遠洋漁業での外国人労働力の導入数は減少傾向にある。従来、遠洋漁業では国際的な規制の強化、漁場の狭隘化といった操業環境の悪化を背景に、経営改善策の一環として人件費の削減効果があるマルシブ船員を多数雇用してきた。

ところが、中国や台湾など遠洋漁業の拡大に力を入れる漁業国との競合や、操業コストの高止まりといった様々な課題から船団規模を縮小させており、そうした遠洋漁業で働くマルシブ船員も減少してきた。この間、2013 年の 5,255 人が 2020 年には 4059 人へと減少している。

3. 新型コロナ危機下における外国人技能実習生の動向

外国人材は、体力を失いつつある日本漁業にとって慈雨となってきた。即効性の高い「良薬」として、日本漁業の存続に多大な貢献をしてきた。しかしながら「副反応」も皆無ではない。労働力を供給してきた漁村と漁業との関係が希薄化していくことや、技能継承の問題、食料安全保障上の懸念など、少なくない問題が指摘できる。

世界が揺れた新型コロナ危機も、そうしたリスクが顕在化した事象の一つであった。日本を含めた多くの国が「国境を閉ざす」動きをみせ、出入国管理を厳格化したことで、日本漁業は一時期、安定的な技能実習生やマルシブ船員の確保が難しくなった。

2020 年 4 月から 2021 年 6 月までに入国制限等の影響を受けて入国できなかった、もしくは入国が遅延した外国人技能実習生の人数（累計）は、漁船漁業で 730 人、養殖業で 528 人、水産加工業で 1931 人となった⁶。

技能実習生が入国できたとしても、隔離期間が設定されたことで、その間の実習生の宿泊費や職員の派遣費用などのコスト増大に悩まされた受入れ団体が散見された。新規採用や補充が難しくなったことにより、定員を満たすことができない沖合漁船や、生産ラインを縮小する水産加工場があった⁷。遠洋マグロはえ

⁶ 水産庁「漁業生産を支える人材確保」（令和 3 年 7 月）の「来日予定だった技能実習生等の推移（累計）」より。

⁷ 具体的な事例については、佐々木貴文「コロナ問題と漁業・水産加工業－外

縄漁業でも、海外でのマルシップ船員の上陸・交代や、漁船の整備、資材の補給等が出来ず、安定生産に支障をきたした。

新型コロナ危機の技能実習制度への影響は、数字ではっきり跡づけられている【図3・図4】。2020年3月時点では漁船漁業1916人、貝類養殖業2266人の計4182人いた技能実習生は、2021年3月には漁船漁業1649人、貝類養殖業2092人の計3741人へと減少した。対前年では、漁船漁業で14.0%の減少、貝類養殖業で7.7%の減少となった⁸。

減少は続き、2022年3月時点では漁船漁業1027人、貝類養殖業1726人の計2753人となった。対前年での減少率は漁船漁業で37.7%の減少、貝類養殖業で17.5%の減少となり、さらに大きくなった。直近のピークであった2020年3月末からは、漁船漁業で実に46.4%減となり、貝類養殖業でも23.8%減となった⁹。

この間、漁船漁業では「ひき網漁業」や「延縄漁業」、「かつお一本釣り漁業」などが半減を超える減少幅となり、貝類養殖業では「まがき養殖」が21.0%減であったのに対して、「ほたてがい養殖」が32.1%減とより大きな減少幅となった。

4. 漁業分野における特定技能制度の展開状況

コロナ禍における出入国制限の影響を緩和しようと、政府はバックアップ策を展開した。法務省出入国在留管理庁は「新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援」として、「当間の間の特例措置として、最大1年間の「特定活動(就労可)」の在留資格を許可した¹⁰。

他方、漁業分野では新型コロナ危機下で特定技能制度の活用が進んだ【表1】。出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」によれば、2019年12月時点では20人に過ぎなかった導入数は、2020年12月には220人となり10倍以上に膨らんだ。2021年12月には500人台となり、そこから半年後の2022年6月には1000人台となっており、一貫した増加が続いている。

国人労働者を取り巻く環境変化に注目して－」、全農林労働組合『農村と都市をむすぶ』(第70巻第1号)、2020年、28～36ページ。

⁸ 水産庁「漁業における技能実習生の状況」より。

⁹ 同上。

¹⁰ 法務省出入国在留管理庁「解雇等された外国人の方への就労継続支援のご案内」より。

この間、特定技能外国人の総数に対する漁業分野の比率は1~1.5%程度で推移していることから、全体での特定技能制度の利活用ペースと足並みをそろえて導入が図られてきていることがわかる。総数に対する農業分野の比率は10%台前半での推移であり、漁業分野は概ね農業分野の10分の1程度の規模で推移していることもわかる。

漁業分野における業務区分での内訳は、当初、「養殖」が7割以上を占めていたが、その後は「漁業」が比率を高めて推移して逆転がみられている【図5】。2022年6月には、「漁業」が704人・67.0%、「養殖」が346人・33.0%となっており、漁業分野における特定技能制度が「漁業」を中心に運用されていることになる¹¹。

漁業分野で働く特定技能外国人はインドネシア、ベトナム、中国の3カ国に限定される【表2】。国籍別人数に関する比率は、2020年6月までベトナムが50%以上を占めていたが、それ以降は減少して推移しており、2022年6月では10%台にまで落ちた。その一方でインドネシアが占める比率が着実に拡大しており、2022年6月では75.9%に達している。ベトナムの10%台や中国の5~10%とは大きな開きがでている。

これは上述したように、漁業分野における特定技能制度の活用が「養殖」で先行し、その後は「漁業」での拡大がみられることとの関係が指摘できる。漁船漁業で働く技能実習生の大部分がインドネシア人で、貝類養殖業で働く技能実習生の多くがベトナム・中国となっている現状では、「漁業」でのニーズが拡大すれば、おのずと技能実習を修了したインドネシア人(修了して帰国していたインドネシア人を含む)が多く雇用されることになるためである。

国籍に関しては、農業分野との差異もはっきりしている。2022年6月時点で22カ国から受け入れている農業分野では、ベトナムが43.1%を占め最大勢力となっており、インドネシアは19.6%で二番目となっている【表3】。フィリピンやカンボジア、タイやミャンマーといった国からの多様な人材も働いている。こうした差異が何を意味するのかの検討は別稿にゆずるが、長期的にみた場合の安定的な人材確保の面では、農業分野が先んじていると思わせる動向となっている。

年齢階層別・男女別の実態も農業との比較でみていこう。まず漁業分野における男女の割合は、女性の技能実習生に依存するカキ類養殖業といった「養殖」で

¹¹ 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

特定技能外国人の導入が先行したため、女性割合が一定程度の水準でスタートしたものの、その後は男性依存が一般的な漁船漁業での導入が進み、男性割合が90%以上になっている【表4・図6】。

なお養殖業も、最近では北海道のホタテガイ養殖業で男性の外国人労働者の導入が拡大しており、男性比率の上昇はそうした理由も考えられる。

これに対して農業分野では、女性の割合がやや多い状況から男女ほぼ同程度の水準に変化しており、漁業分野ほどの偏りはない【図7】。

漁業分野における年齢階層は、18～29歳の階層が70～80%を占め、10%台後半で推移するようになっている30～39歳の階層と乖離がある。40～49歳の階層もわずかで、50歳以上はゼロとなっている【表4・図8】。

これに対して農業分野では、18～29歳の階層が60%前後と最大階層であることは漁業分野と同じであるものの、30～39歳の階層が増加傾向で30%台後半で推移しており、漁業分野とは明確な差異が認められる【図9】。40～49歳の階層も一定数おり、50歳以上もわずかではあるものの存在する。

漁業分野が若年層への依存度を高めている反面、農業分野では若年層だけでなく壮年層の導入がみられ、幅広い年齢層の人材が就労していることがわかる。

5. 北海道漁業における外国人労働力の展開状況

漁業分野において特定技能制度の導入は、新型コロナ危機下において駆け足で進んだ。特定技能1号在留外国人数が漁業分野で200人以上、農業分野で2000人以上となった2020年12月以降について、都道府県別で人数をみると、漁業分野・農業分野のいずれも北海道の占める割合が比較的大きいことがわかる【表5・表6】。

漁業分野は、2021年6月に86人で全国の24.3%となっていたものが、2022年6月には225人で21.4%となった。農業分野は、2021年6月に517人で全国の12.9%となっていたものが、2022年6月には1190人で10.4%となった。

漁業分野の場合、カキ類養殖業が盛んな広島県や、大中型まき網漁業などの沖合漁業が存立する宮城県・千葉県といった場所で導入拡大が確認できる。農業分野では茨城県や長野県、熊本県といった県の存在感が大きい。

そもそも北海道は、漁業と農業の一大拠点・産地であることから、外国人技能実習制度の活用事例も一定の蓄積がある。技能実習制度を基盤の一つとする特定技能制度が広く活用されることに違和感はない。

しかし漁業分野についてみれば、北海道は漁船漁業の主力といえる沖合底びき網漁業で外国人技能実習生の導入が見られてこなかったことや、養殖業でも主力のホタテガイ養殖での技能実習生の導入がカキ養殖からワントンポ遅れて進行したことで、産業規模に対して技能実習生依存がそれほど進んでいなかった。

実際、北海道における外国人技能実習生の導入は、「水産加工品製造業」と「農業」を中心に展開してきたのに対して、「漁業」は新型コロナによる混乱が表出する直前の2020年でも326人とどまっていた【表7・表8】。同じ年に「水産加工品製造業」は4587人で北海道全体の37.3%を占め、「農業」は2421人で同じく19.7%を占めるまでになっていた。

「漁業」は、2016年になって初めて100人台となる111人となり、その後、渡島地方や留萌地方といったホタテガイ養殖産地を中心に着実な増加傾向を示してきたが、外国人技能実習生の導入拡大は最近の現象といって差し支えないだろう。

それに対して、北海道における漁業分野での特定技能制度の導入ペースは、全分野の総数と同様にテンポの良い立ち上がりをみせた【表9・表10・表11】。2019年12月の初導入(1人)を起点として、2020年6月には22人となり、2021年6月には86人、2022年6月には225人となった。今後の推移が注目される勢いとなっている。

こうした特定技能1号在留外国人は、北海道内では主要なホタテガイ養殖産地である八雲町や長万部町、森町、豊浦町といった噴火湾沿いの漁村で働く。2022年6月時点では、八雲町で38人、長万部町で30人などとなっている。

なお、こうしたホタテガイ養殖産地には多数の水産加工場が立地しているが、こうした加工場にも特定技能人材が働いている。ただ公的な統計(出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」)では、水産加工業は「飲食料品製造業分野」にくくられており、実数を把握することができない。

2022年6月時点では、北海道の特定技能1号在留外国人は3677人であり、「飲食料品製造業分野」は1365人となっている¹²。技能実習制度では、北海道の「食料品製造業」における「水産加工業製造業」は7割ほどを占めている。これを単純に当てはめれば、水産加工業で働く特定技能1号在留外国人は1000人弱ということになる。実態把握が可能な統計情報の蒐集・公表が待たれる。

¹² 同上。

6. さらなる外国人依存への経路

2022年の漁期から、北海道小樽市を拠点とする沖合底びき網漁船団に6人の特定技能外国人が働き始めた。船団は4隻（全船160トン）で、このうちA船に2人とB船に4人の特定技能外国人が乗り組んでいる。全員が以東底びき網漁業など、日本国内の底びき網漁業で技能実習の経験があるインドネシア人で、技能実習を終えて帰国していた者を対象に船主が面接を実施して再来日を果たした。この6人は、北海道を根拠とする沖合底びき網漁業では初の外国人労働者となった【写真1】。

北海道は、全国の沖合底びき網漁業の6割から7割の漁獲量を占める重要生産拠点¹³であり、沖合底びき網漁業は小樽市における漁獲量でも約8割を占める重要漁業種類となっている【図10】。従来、北海道の沖合底びき網漁業では、外国人技能実習生の導入も見送ってきたことから、技能実習制度を「飛び越えて」の導入となった。今回の動きが小樽市以外の沖合底びき網漁船団に波及するかなど、今後の動向が注目される。

今日の小樽市は人口減少が止まらず、1990年からの30年で3割以上も人口が減った【表12】。北海道の人口に占める割合も同じ期間に2.89%から2.13%になった。地域が縮小する中で、小樽市の漁業就業者数・漁業経営体数も減少しており、就業者数は2008年には400人以上いたが、2018年には250人程度に急減した【表13・表14】。経営体数も一貫して減っている。

地縁・血縁を頼った人材確保が難しくなる中で、小樽市の沖合底びき網漁船団でも若年層の船員の確保に苦勞して特定技能人材の導入に踏み切った。外国人技能実習生ではなく特定技能外国人を導入したのは、漁業協同組合が担う受入れ手続き・管理業務を簡略化できるためであり、漁業協同組合も船団規模の縮小を背景とした職員の削減を進める中で、担当者の負担を軽減する必要があった。

実際、6人の特定技能外国人の住居の確保手続きや行政機関への報告書作成・提出、インドネシア側との打ち合わせ等に関する業務は、日本側代理店が「支援委託」という形で請け負っており、漁業協同組合は衣食住の面も含めてほとんどの管理業務を外部化している¹⁴。

¹³ 各年の農林水産省「漁業・養殖業生産統計」より。

¹⁴ 雇用者からすれば、導入費用の点でも特定技能外国人にはメリットがある。在留資格申請手数料は外国人技能実習生と変わらないものの、渡航費が自己負

かかる漁業・漁村の縮小傾向は北海道、そして全国でもみられる。特に周縁地域の漁村では、不可逆的な動きになるのでは、という懸念が深まりつつある。そのため、生産継続の意思がある現場では、外国人材はこれまでも、そしてこれからも大変重要な存在であり続け、日本漁業が産業として存立していくことを支えていくことだろう。

日本人船員の高齢化が進む漁船漁業¹⁵では、制度としてさらなる外国人依存への道も検討されている。長く外国人依存を続けた結果、日本人の若年層が細り幹部船員候補（海技士）の確保が難しくなっていることを受けて、特定技能在留外国人などに海技士資格の取得を可能にする道筋の検討が始まっているのである。すでに日本の外航商船隊では外国人海技士が多数働いているので、方向感はつかみやすい政策といえる。

漁船漁業ではこれまでも、「船舶職員及び小型船舶操縦者法」の乗組み基準の特例（いわゆる20条特例）を活用し、配乗が求められる資格者の要件を緩和してきたが、こうした従来措置も限界を迎えているのであろう。まさに外国人材は日本漁業にとって慈雨なのだ。

しかし雨も降り続けば災害をまねく。日本漁業が、持続的発展が可能な産業として地歩を固めていくためにはいかなる方策が適切であるのか、労働力構成についても大所高所からの点検が必要となっている。新型コロナ危機は、そうした問題意識を持つべき出来事でもある。

謝辞

本稿は、JSPS 科研費 19H01620・21H02301 の助成を受けて実施し、執筆し

担となっていることで、「支援委託」費を含めたトータルでの負担は外国人技能実習生の導入ケースと大差がない状況となっている。

¹⁵ 沖合漁業において外国人依存度が高いイカ釣り漁業（外国人比率28%）とカツオ一本釣り漁業（同35%）では、日本人甲板幹部船員の40歳未満の比率は23.4%、40～60歳未満は46.0%、60歳以上が30.7%となっている。日本人機関幹部船員も同様で、40歳未満の比率は19.8%、40～60歳未満は50.0%、60歳以上が30.2%となっている。遠洋漁業は外国人比率が67%にも達しており、かつ日本人甲板幹部船員の40歳未満の比率は15.0%、40～60歳未満は31.9%、60歳以上が53.1%、日本人機関幹部船員の40歳未満の比率は15.4%、40～60歳未満は23.2%、60歳以上が61.4%となっている。大日本水産会「漁船乗組員配乗アンケート調査総括表」（2021年11月17日）より。

たものとなっています。記して謝意を表します。

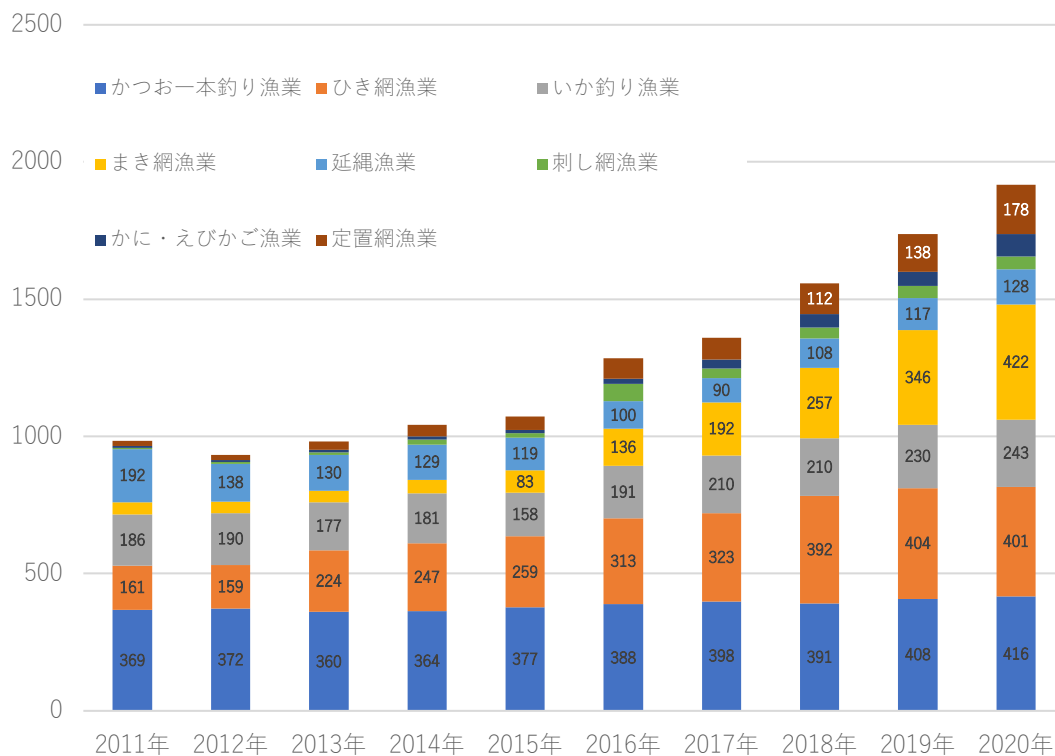


図1 漁業種類別の外国人技能実習生の推移
(各年3月1日、単位：人)

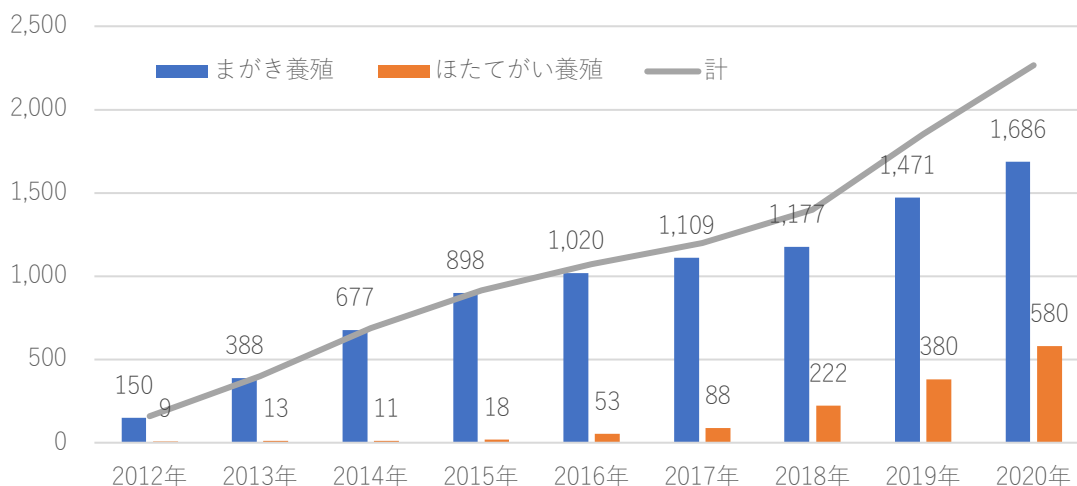


図2 貝類養殖業における外国人技能実習生の推移
(各年3月末、単位：人)

第9章 新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開(佐々木貴文)

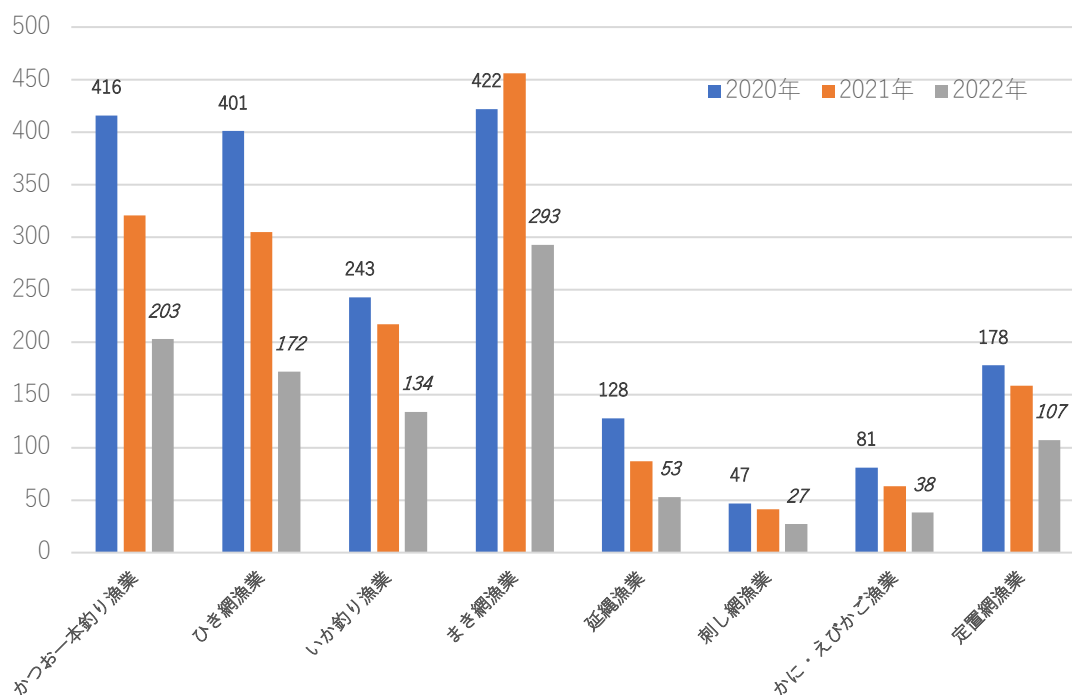


図3 新型コロナ危機下における漁業種別外国人技能実習生の推移
(各年3月1日現在、単位：人)

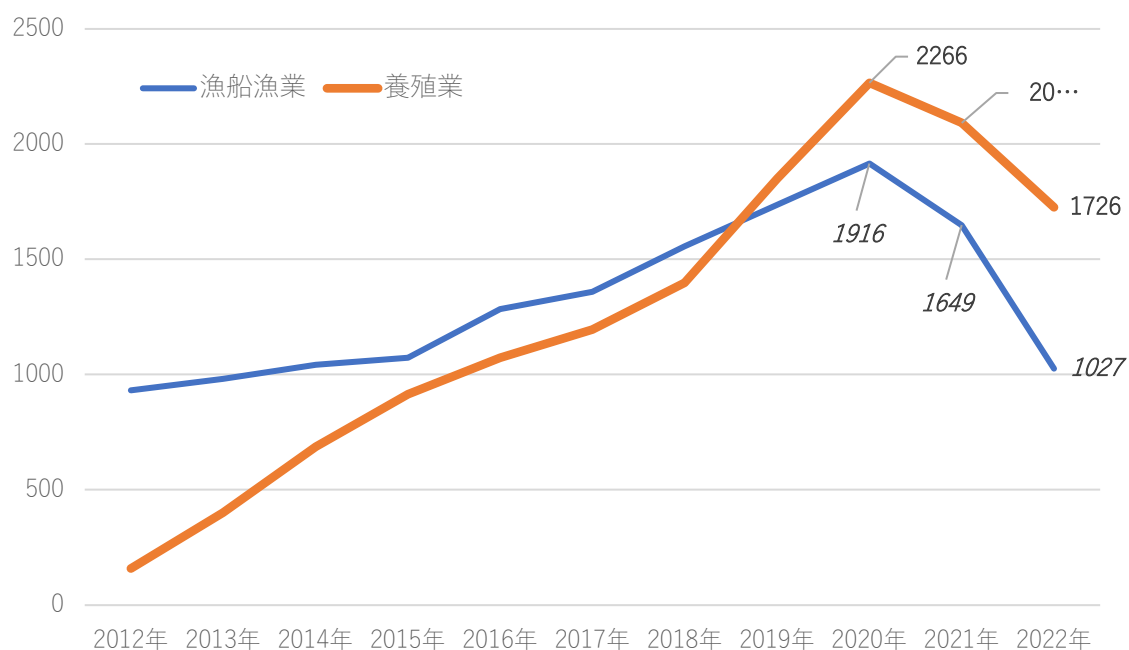


図4 漁業・養殖業における外国人技能実習生の推移 (単位：人)

労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動Ⅲ

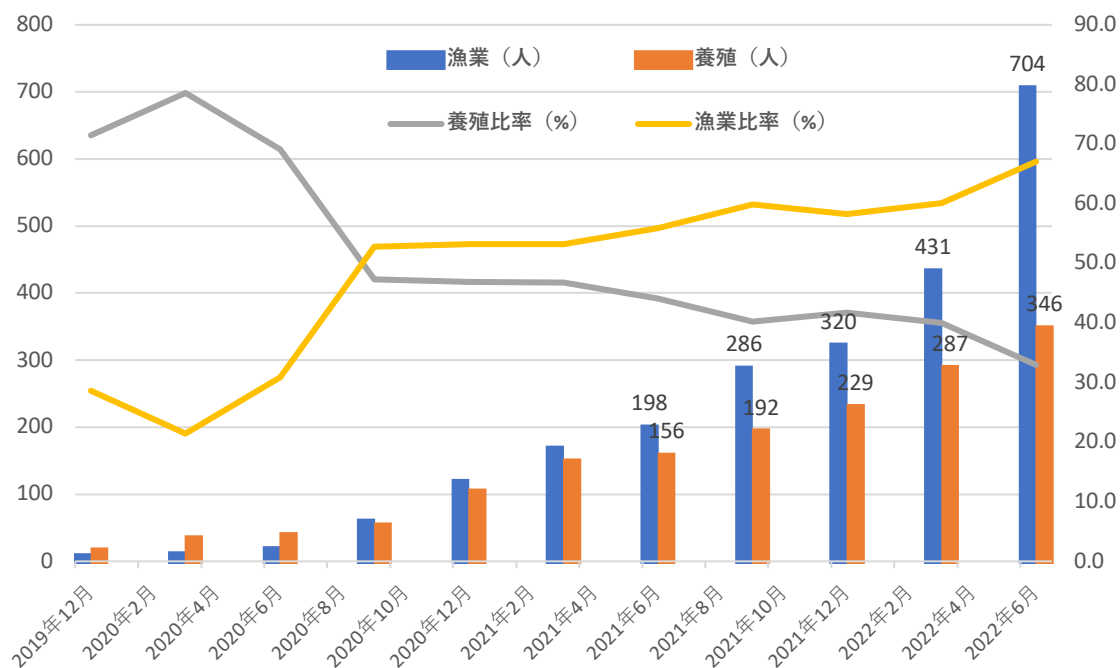


図5 漁業分野における業務区分別特定技能1号在留外国人数

表1 漁業分野における業務区分別特定技能1号在留外国人数 (単位：人)

年月	漁業分野 計	業務区分別内訳				漁業分野を含む特定 技能外国人の総数	総数に対する漁業分 野の比率 (%)
		漁業	比率 (%)	養殖	比率 (%)		
2019年6月	0	0	0	0	0	20	—
2019年12月	0	0	0	0	0	219	—
2019年12月	21	6	28.6	15	71.4	1621	1.30
2020年3月	42	9	21.4	33	78.6	3987	1.05
2020年6月	55	17	30.9	38	69.1	5950	0.92
2020年9月	110	58	52.7	52	47.3	8769	1.25
2020年12月	220	117	53.2	103	46.8	15663	1.40
2021年3月	314	167	53.2	147	46.8	22567	1.39
2021年6月	354	198	55.9	156	44.1	29144	1.21
2021年9月	478	286	59.8	192	40.2	38337	1.25
2021年12月	549	320	58.3	229	41.7	49666	1.11
2022年3月	718	431	60.0	287	40.0	64730	1.11
2022年6月	1050	704	67.0	346	33.0	87471	1.20

注) 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

表2 漁業分野における特定技能外国人の国籍別推移(単位:人、%)

	計	インドネシア	ベトナム	中国	フィリピン
2019年6月	0	0	0	0	0
(%)	0	0	0	0	0
2019年9月	0	0	0	0	0
(%)	0	0	0	0	0
2019年12月	21	7	11	3	0
(%)	100.0	33.3	52.4	14.3	0.0
2020年3月	42	16	23	3	0
(%)	100.0	38.1	54.8	7.1	0.0
2020年6月	55	24	28	3	0
(%)	100.0	43.6	50.9	5.5	0.0
2020年9月	110	65	35	10	0
(%)	100.0	59.1	31.8	9.1	0.0
2020年12月	220	143	51	26	0
(%)	100.0	65.0	23.2	11.8	0.0
2021年3月	314	200	85	29	0
(%)	100.0	63.7	27.1	9.2	0.0
2021年6月	354	235	92	26	1
(%)	100.0	66.4	26.0	7.3	0.3
2021年9月	478	328	114	33	3
(%)	100.0	68.6	23.8	6.9	0.6
2021年12月	549	368	141	37	3
(%)	100.0	67.0	25.7	6.7	0.5
2022年3月	718	494	177	38	9
(%)	100.0	68.8	24.7	5.3	1.3
2022年6月	1050	797	192	52	9
(%)	100.0	75.9	18.3	5.0	0.9

注) 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動Ⅲ

表5 農業・漁業分野における都道府県別特定技能1号在留外国人数①

都道府県	2020年12月						2021年6月					
	総数 (人、%)		農業分野 (人、%)		漁業分野 (人、%)		総数 (人、%)		農業分野 (人、%)		漁業分野 (人、%)	
総数	15663	100.0	2387	100.0	220	100.0	29144	100.0	4008	100.0	354	100.0
北海道	610	3.9	242	10.1	36	16.4	1343	4.6	517	12.9	86	24.3
青森県	51	0.3	18	0.8	0	0.0	86	0.3	32	0.8	0	0.0
岩手県	87	0.6	8	0.3	4	1.8	149	0.5	21	0.5	4	1.1
宮城県	107	0.7	5	0.2	15	6.8	289	1.0	19	0.5	47	13.3
秋田県	10	0.1	0	0.0	0	0.0	15	0.1	0	0.0	0	0.0
山形県	26	0.2	1	0.0	0	0.0	50	0.2	4	0.1	0	0.0
福島県	118	0.8	20	0.8	0	0.0	197	0.7	31	0.8	0	0.0
茨城県	832	5.3	367	15.4	6	2.7	1637	5.6	589	14.7	6	1.7
栃木県	291	1.9	62	2.6	0	0.0	615	2.1	106	2.6	0	0.0
群馬県	590	3.8	59	2.5	0	0.0	1066	3.7	156	3.9	0	0.0
埼玉県	783	5.0	36	1.5	0	0.0	1708	5.9	52	1.3	0	0.0
千葉県	1260	8.0	142	5.9	36	16.4	2122	7.3	314	7.8	38	10.7
東京都	1016	6.5	1	0.0	0	0.0	1751	6.0	4	0.1	0	0.0
神奈川県	714	4.6	6	0.3	0	0.0	1482	5.1	14	0.3	0	0.0
新潟県	128	0.8	37	1.6	0	0.0	220	0.8	32	0.8	0	0.0
富山県	138	0.9	2	0.1	2	0.9	283	1.0	1	0.0	3	0.8
石川県	120	0.8	0	0.0	5	2.3	262	0.9	1	0.0	11	3.1
福井県	91	0.6	1	0.0	12	5.5	169	0.6	0	0.0	7	2.0
山梨県	96	0.6	18	0.8	0	0.0	182	0.6	32	0.8	6	1.7
長野県	274	1.7	96	4.0	0	0.0	570	2.0	256	6.4	0	0.0
岐阜県	347	2.2	32	1.3	0	0.0	704	2.4	51	1.3	0	0.0
静岡県	439	2.8	40	1.7	2	0.9	773	2.7	64	1.6	2	0.6
愛知県	1250	8.0	105	4.4	0	0.0	2559	8.8	188	4.7	0	0.0
三重県	320	2.0	23	1.0	3	1.4	669	2.3	35	0.9	9	2.5
滋賀県	138	0.9	13	0.5	0	0.0	280	1.0	16	0.4	0	0.0
京都府	276	1.8	5	0.2	0	0.0	533	1.8	17	0.4	0	0.0
大阪府	779	5.0	15	0.6	0	0.0	1521	5.2	18	0.4	0	0.0
兵庫県	574	3.7	25	1.0	7	3.2	1153	4.0	58	1.4	6	1.7
奈良県	62	0.4	4	0.2	0	0.0	148	0.5	5	0.1	0	0.0
和歌山県	38	0.2	7	0.3	0	0.0	66	0.2	11	0.3	0	0.0
鳥取県	47	0.3	0	0.0	9	4.1	115	0.4	11	0.3	0	0.0
島根県	47	0.3	4	0.2	0	0.0	82	0.3	7	0.2	7	2.0
岡山県	263	1.7	18	0.8	4	1.8	552	1.9	44	1.1	3	0.8
広島県	572	3.7	39	1.6	57	25.9	1022	3.5	56	1.4	67	18.9
山口県	82	0.5	4	0.2	0	0.0	207	0.7	5	0.1	0	0.0
徳島県	85	0.5	48	2.0	1	0.5	149	0.5	74	1.8	0	0.0
香川県	298	1.9	58	2.4	4	1.8	490	1.7	90	2.2	4	1.1
愛媛県	241	1.5	35	1.5	1	0.5	438	1.5	14	0.3	11	3.1
高知県	67	0.4	43	1.8	0	0.0	158	0.5	84	2.1	1	0.3
福岡県	680	4.3	136	5.7	0	0.0	1240	4.3	193	4.8	0	0.0
佐賀県	64	0.4	9	0.4	0	0.0	160	0.5	13	0.3	0	0.0
長崎県	191	1.2	84	3.5	5	2.3	287	1.0	139	3.5	18	5.1
熊本県	385	2.5	197	8.3	0	0.0	631	2.2	307	7.7	0	0.0
大分県	125	0.8	51	2.1	4	1.8	266	0.9	85	2.1	4	1.1
宮崎県	76	0.5	26	1.1	2	0.9	169	0.6	65	1.6	12	3.4
鹿児島県	204	1.3	74	3.1	0	0.0	327	1.1	104	2.6	1	0.3
沖縄県	167	1.1	59	2.5	1	0.5	248	0.9	73	1.8	1	0.3
未定・不詳	504	3.2	112	4.7	4	1.8	1	0.0	0	0.0	0	0.0

注) 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

第9章 新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開(佐々木貴文)

表3 農業分野における特定技能外国人の国籍別推移(単位:人、%)

	計	国籍別														総数に対する 農業分野比率	
		ベトナム	インドネ シア	フィリピ ン	中国	カンボジ ア	タイ	ミャン マー	ネパール	スリラン カ	ラオス	モンゴル	台湾	ブータン	バングラ デシュ		その他
2019年6月	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.0
(%)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
2019年9月	31	16	6	1	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.2
(%)	100.0	51.6	19.4	3.2	12.9	12.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
2019年12月	292	112	42	17	21	74	7	6	9	2	0	2	0	0	0	0	18.0
(%)	100.0	38.4	14.4	5.8	7.2	25.3	2.4	2.1	3.1	0.7	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	
2020年3月	686	304	88	34	65	146	14	15	11	3	2	4	0	0	0	0	17.2
(%)	100.0	44.3	12.8	5.0	9.5	21.3	2.0	2.2	1.6	0.4	0.3	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	
2020年6月	930	401	103	66	121	167	21	25	13	4	2	5	1	0	0	1	15.6
(%)	100.0	43.1	11.1	7.1	13.0	18.0	2.3	2.7	1.4	0.4	0.2	0.5	0.1	0.0	0.0	0.1	
2020年9月	1306	574	145	130	155	191	45	34	13	5	6	6	1	0	0	1	14.9
(%)	100.0	44.0	11.1	10.0	11.9	14.6	3.4	2.6	1.0	0.4	0.5	0.5	0.1	0.0	0.0	0.1	
2020年12月	2387	1058	315	222	264	339	81	52	15	14	14	7	5	0	0	1	15.2
(%)	100.0	44.3	13.2	9.3	11.1	14.2	3.4	2.2	0.6	0.6	0.6	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	
2021年3月	3359	1593	391	339	376	404	117	72	15	15	20	9	7	0	0	1	14.9
(%)	100.0	47.4	11.6	10.1	11.2	12.0	3.5	2.1	0.4	0.4	0.6	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	
2021年6月	4008	1929	476	415	440	434	141	92	22	18	23	8	8	1	0	1	13.8
(%)	100.0	48.1	11.9	10.4	11.0	10.8	3.5	2.3	0.5	0.4	0.6	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	
2021年9月	5040	2463	633	542	509	500	185	99	34	22	26	13	8	1	0	5	13.1
(%)	100.0	48.9	12.6	10.8	10.1	9.9	3.7	2.0	0.7	0.4	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	
2021年12月	6232	3081	823	632	608	574	236	135	43	29	32	19	9	2	1	8	12.5
(%)	100.0	49.4	13.2	10.1	9.8	9.2	3.8	2.2	0.7	0.5	0.5	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	
2022年3月	8153	3830	1284	891	742	741	317	162	61	38	42	22	7	2	3	11	12.6
(%)	100.0	47.0	15.7	10.9	9.1	9.1	3.9	2.0	0.7	0.5	0.5	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	
2022年6月	11469	4938	2243	1216	1078	1020	428	211	145	57	54	42	10	10	7	10	13.1
(%)	100.0	43.1	19.6	10.6	9.4	8.9	3.7	1.8	1.3	0.5	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	

注) 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動Ⅲ

表4 漁業分野における年齢階層別・男女別の特定技能1号在留外国人(単位:人、%)

		総数		18~29歳		30~39歳		40~49歳		50歳以上						
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女					
2019年6月	人数(人)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	割合(%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019年9月	人数(人)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	割合(%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019年12月	人数(人)	21	12	9	14	9	5	6	3	3	1	0	1	0	0	0
	割合(%)	100.0	57.1	42.9	66.7	42.9	23.8	28.6	14.3	14.3	4.8	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0
2020年3月	人数(人)	42	26	16	31	20	11	10	6	4	1	0	1	0	0	0
	割合(%)	100.0	61.9	38.1	73.8	47.6	26.2	23.8	14.3	9.5	2.4	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0
2020年6月	人数(人)	55	36	19	41	28	13	13	8	5	1	0	1	0	0	0
	割合(%)	100.0	65.5	34.5	74.5	50.9	23.6	23.6	14.5	9.1	1.8	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0
2020年9月	人数(人)	110	83	27	89	75	14	20	8	12	1	0	1	0	0	0
	割合(%)	100.0	75.5	24.5	80.9	68.2	12.7	18.2	7.3	10.9	0.9	0.0	0.9	0.0	0.0	0.0
2020年12月	人数(人)	220	177	43	163	145	18	53	32	21	4	0	4	0	0	0
	割合(%)	100.0	80.5	19.5	74.1	65.9	8.2	24.1	14.5	9.5	1.8	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0
2021年3月	人数(人)	314	257	57	243	216	27	64	40	24	7	1	6	0	0	0
	割合(%)	100.0	81.8	18.2	77.4	68.8	8.6	20.4	12.7	7.6	2.2	0.3	1.9	0.0	0.0	0.0
2021年6月	人数(人)	354	301	53	279	254	25	69	45	24	6	2	4	0	0	0
	割合(%)	100.0	85.0	15.0	78.8	71.8	7.1	19.5	12.7	6.8	1.7	0.6	1.1	0.0	0.0	0.0
2021年9月	人数(人)	478	418	60	378	349	29	86	62	24	14	7	7	0	0	0
	割合(%)	100.0	87.4	12.6	79.1	73.0	6.1	18.0	13.0	5.0	2.9	1.5	1.5	0.0	0.0	0.0
2021年12月	人数(人)	549	481	68	430	397	33	102	73	29	17	11	6	0	0	0.0
	割合(%)	100.0	87.6	12.4	78.3	72.3	6.0	18.6	13.3	5.3	3.1	2.0	1.1	0.0	0.0	0.0
2022年3月	人数(人)	718	636	82	564	528	36	135	95	40	19	13	6	0	0	0
	割合(%)	100.0	88.6	11.4	78.6	73.5	5.0	18.8	13.2	5.6	2.6	1.8	0.8	0.0	0.0	0.0
2022年6月	人数(人)	1050	962	88	851	813	38	171	129	42	28	20	8	0	0	0
	割合(%)	100.0	91.6	8.4	81.0	77.4	3.6	16.3	12.3	4.0	2.7	1.9	0.8	0.0	0.0	0.0

注) 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。

第9章 新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開(佐々木貴文)

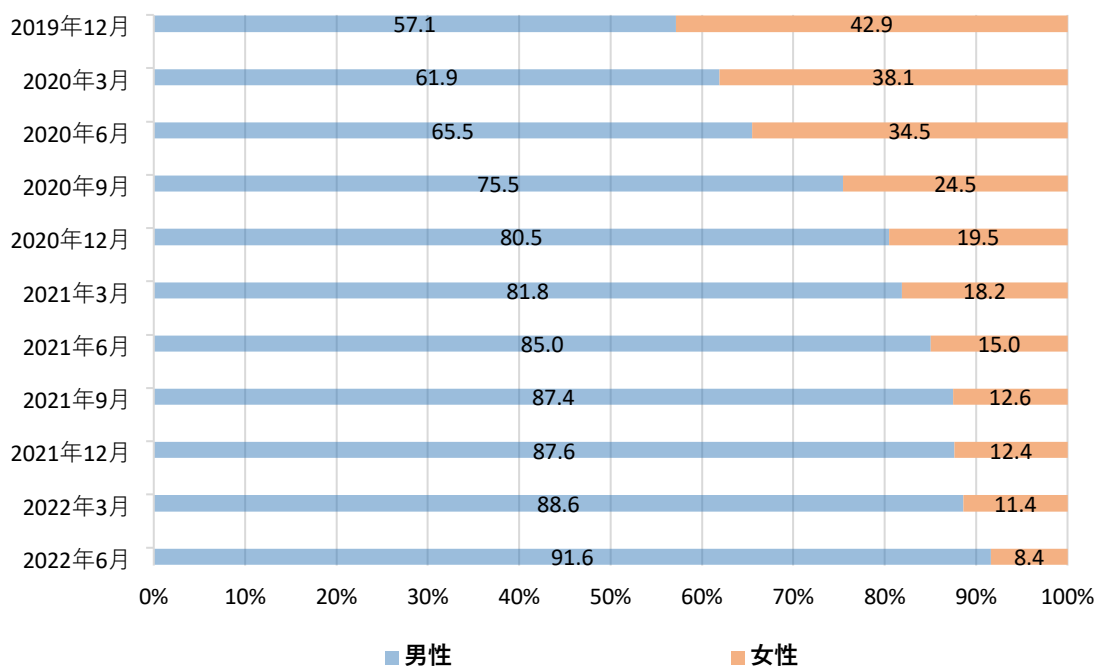


図6 漁業分野における男女別の特定技能1号在留外国人割合

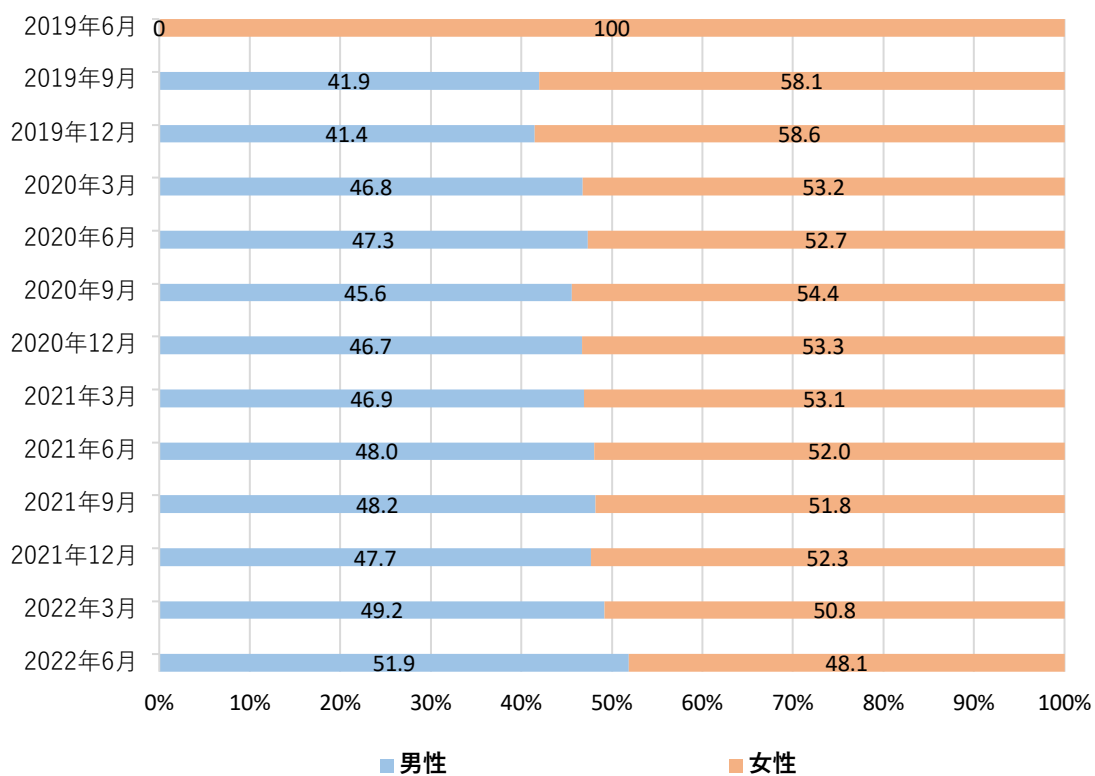


図7 農業分野における男女別の特定技能1号在留外国人割合

労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動Ⅲ

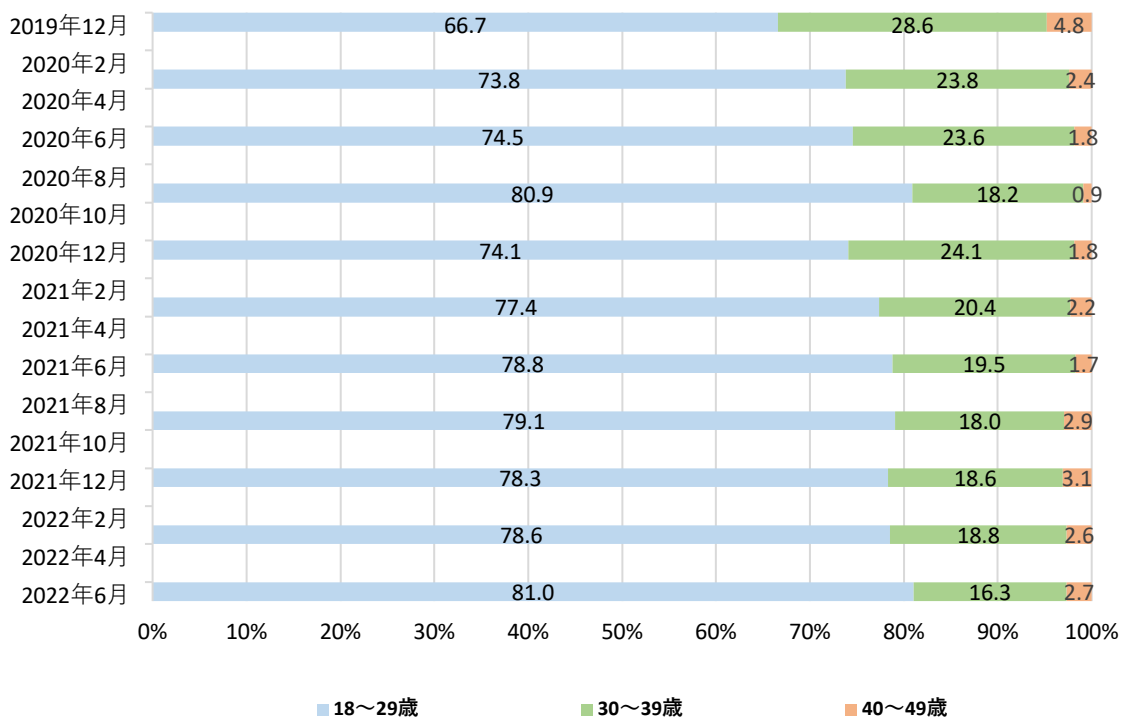


図8 漁業分野における年齢階層別の特定技能1号在留外国人割合

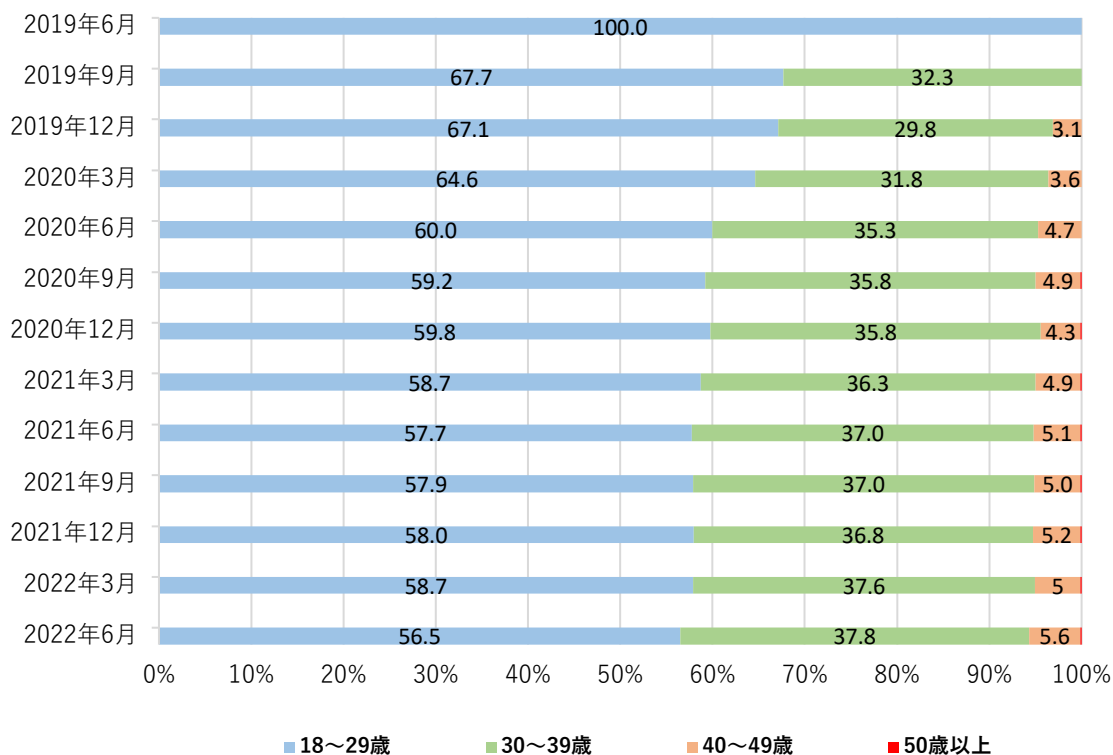


図9 農業分野における年齢階層別の特定技能1号在留外国人割合

第9章 新型コロナ危機下における漁業分野での外国人労働力の展開(佐々木貴文)

表6 農業・漁業分野における都道府県別特定技能1号在留外国人数②

都道府県	2021年12月						2022年6月					
	総数 (人、%)		農業分野 (人、%)		漁業分野 (人、%)		総数 (人、%)		農業分野 (人、%)		漁業分野 (人、%)	
総数	49666	100.0	6232	100.0	549	100.0	87471	100.0	11469	100.0	1050	100.0
北海道	2013	4.1	663	10.6	93	16.9	3677	4.2	1190	10.4	225	21.4
青森県	174	0.4	84	1.3	0	0.0	433	0.5	226	2.0	12	1.1
岩手県	282	0.6	30	0.5	5	0.9	604	0.7	75	0.7	8	0.8
宮城県	495	1.0	22	0.4	56	10.2	953	1.1	50	0.4	117	11.1
秋田県	56	0.1	3	0.0	0	0.0	119	0.1	14	0.1	0	0.0
山形県	110	0.2	9	0.1	0	0.0	243	0.3	18	0.2	0	0.0
福島県	384	0.8	44	0.7	0	0.0	630	0.7	78	0.7	4	0.4
茨城県	2757	5.6	916	14.7	21	3.8	4939	5.6	1643	14.3	31	3.0
栃木県	1057	2.1	179	2.9	0	0.0	1653	1.9	303	2.6	0	0.0
群馬県	1647	3.3	214	3.4	0	0.0	2902	3.3	492	4.3	1	0.1
埼玉県	2863	5.8	97	1.6	3	0.5	4991	5.7	150	1.3	0	0.0
千葉県	3225	6.5	467	7.5	57	10.4	5019	5.7	768	6.7	81	7.7
東京都	2510	5.1	7	0.1	0	0.0	4204	4.8	17	0.1	0	0.0
神奈川県	2509	5.1	35	0.6	0	0.0	4335	5.0	38	0.3	0	0.0
新潟県	428	0.9	83	1.3	0	0.0	640	0.7	89	0.8	1	0.1
富山県	480	1.0	5	0.1	6	1.1	866	1.0	15	0.1	11	1.0
石川県	527	1.1	3	0.0	35	6.4	869	1.0	14	0.1	43	4.1
福井県	305	0.6	4	0.1	27	4.9	470	0.5	13	0.1	43	4.1
山梨県	443	0.9	25	0.4	5	0.9	690	0.8	49	0.4	4	0.4
長野県	986	2.0	326	5.2	0	0.0	2118	2.4	904	7.9	0	0.0
岐阜県	1326	2.7	64	1.0	0	0.0	2249	2.6	136	1.2	0	0.0
静岡県	1470	3.0	128	2.1	4	0.7	2840	3.2	216	1.9	10	1.0
愛知県	4536	9.1	318	5.1	0	0.0	8012	9.2	568	5.0	1	0.1
三重県	1259	2.5	64	1.0	8	1.5	2209	2.5	112	1.0	30	2.9
滋賀県	570	1.1	25	0.4	0	0.0	1120	1.3	32	0.3	0	0.0
京都府	927	1.9	40	0.6	0	0.0	1735	2.0	124	1.1	0	0.0
大阪府	2646	5.3	27	0.4	1	0.2	4990	5.7	33	0.3	4	0.4
兵庫県	1976	4.0	80	1.3	6	1.1	3431	3.9	164	1.4	7	0.7
奈良県	272	0.5	8	0.1	0	0.0	535	0.6	23	0.2	0	0.0
和歌山県	140	0.3	12	0.2	0	0.0	288	0.3	28	0.2	0	0.0
鳥取県	132	0.3	8	0.1	10	1.8	233	0.3	12	0.1	13	1.2
島根県	179	0.4	22	0.4	5	0.9	270	0.3	32	0.3	9	0.9
岡山県	971	2.0	66	1.1	7	1.3	1672	1.9	98	0.9	8	0.8
広島県	1944	3.9	75	1.2	127	23.1	3389	3.9	143	1.2	179	17.0
山口県	386	0.8	10	0.2	8	1.5	722	0.8	23	0.2	9	0.9
徳島県	227	0.5	98	1.6	0	0.0	329	0.4	153	1.3	5	0.5
香川県	911	1.8	153	2.5	6	1.1	1401	1.6	249	2.2	7	0.7
愛媛県	753	1.5	63	1.0	9	1.6	1273	1.5	57	0.5	8	0.8
高知県	228	0.5	137	2.2	1	0.2	422	0.5	271	2.4	20	1.9
福岡県	1974	4.0	278	4.5	0	0.0	3272	3.7	471	4.1	0	0.0
佐賀県	326	0.7	36	0.6	0	0.0	556	0.6	52	0.5	0	0.0
長崎県	431	0.9	190	3.0	17	3.1	789	0.9	321	2.8	58	5.5
熊本県	1065	2.1	551	8.8	0	0.0	1866	2.1	877	7.6	0	0.0
大分県	425	0.9	133	2.1	7	1.3	736	0.8	270	2.4	9	0.9
宮崎県	283	0.6	115	1.8	23	4.2	561	0.6	211	1.8	59	5.6
鹿児島県	620	1.2	196	3.1	1	0.2	1203	1.4	413	3.6	6	0.6
沖縄県	438	0.9	119	1.9	1	0.2	689	0.8	176	1.5	2	0.2
未定・不詳	—	—	—	—	—	—	324	0.4	58	0.5	25	2.4

注) 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。

表7 北海道における外国人技能実習生の業種別受入数①（単位：人）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
食料品製造業	3254	3261	3332	3245	3608	3865	4848	5357
うち水産加工品製造業	3176	3089	3210	3056	3339	3446	3987	4016
水産加工品製造業比率（%）	97.6	94.7	96.3	94.2	92.5	89.2	82.2	75.0
農業	1397	1410	1479	1654	1868	2155	2441	2765
建設関連工事業	15	49	80	176	261	375	711	999
漁業	10	13	19	31	57	111	160	238
衣服・その他の繊維製品製造業	112	160	200	231	241	218	135	191
金属製品製造業	86	8	10	0	10	28	17	117
一般機械器具製造業	47	49	0	42	32	2	7	44
その他製造業	4	6	0	0	23	7	10	25
その他	14	32	22	34	112	156	173	296
合計	4939	4988	5142	5413	6212	6917	8502	10032
水産加工品製造業比率（%）	64.3	61.9	62.4	56.5	53.8	49.8	46.9	40.0

注) 各年の北海道経済部労働局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」より作成。

表8 北海道における外国人技能実習生の業種別受入数②（単位：人）

	2019年	2020年	2021年
食料品製造業	5595	6202	3639
うち水産加工品製造業	4061	4587	2548
水産加工品製造業比率（%）	72.6	74.0	70.0
農業	3076	2421	1690
建設関連工事業	1279	2123	1333
漁業	179	326	290
機械・金属製品製造業	195	190	174
衣服等製造業	183	85	46
介護	114	314	262
宿泊	94	20	—
林業	26	—	—
その他	477	612	458
合計	11218	12293	7892
水産加工品製造業比率（%）	36.2	37.3	32.3

注) 各年の北海道経済部労働局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」より作成。なお、2019年までは1月から12月までの実績で、2020年以降は4月から翌年3月までの実績。

表9 漁業分野における北海道内市町村別特定技能1号在留外国人数①

	2019年12月			2020年3月			2020年6月			2020年9月		
	総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)	
全国	1621	21	-	3987	42	-	5950	55	-	8769	110	-
北海道	85	1	100.0	142	17	100.0	287	22	100.0	401	23	100.0
函館市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
小樽市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
留萌市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
稚内市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
根室市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
伊達市	0	0	0.0	2	2	11.8	5	2	9.1	9	2	8.7
石狩市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
松前町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
鹿部町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
森町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
八雲町	4	1	100.0	9	6	35.3	9	6	27.3	10	6	26.1
長万部町	0	0	0.0	2	2	11.8	2	2	9.1	1	1	4.3
せたな町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
古平町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
余市町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
増毛町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
小平町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	2	2	8.7
苫前町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
羽幌町	0	0	0.0	3	3	17.6	3	3	13.6	3	3	13.0
遠別町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
浜頓別町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
枝幸町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
豊浦町	0	0	0.0	4	4	23.5	9	9	40.9	9	9	39.1
洞爺湖町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
浦河町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
えりも町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
釧路町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
羅臼町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0

注) 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。

労働力編成における外国人の役割と農業構造の変動Ⅲ

表10 漁業分野における北海道内市町村別特定技能1号在留外国人数②

	2020年12月			2021年3月			2021年6月			2021年9月		
	総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)	
全国	15663	220	—	22567	314	—	29144	354	—	38337	478	—
北海道	610	36	100.0	964	72	100.0	1343	86	100.0	1798	102	100.0
函館市	0	0	0.0	0	0	0.0	13	1	1.2	22	1	1.0
小樽市	0	0	0.0	5	1	1.4	8	1	1.2	12	1	1.0
留萌市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
稚内市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
根室市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
伊達市	6	2	5.6	5	4	5.6	7	4	4.7	11	3	2.9
石狩市	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	66	1	1.0
松前町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
鹿部町	0	0	0.0	3	1	1.4	4	2	2.3	4	2	2.0
森町	0	0	0.0	6	1	1.4	15	1	1.2	18	1	1.0
八雲町	22	16	44.4	31	23	31.9	34	24	27.9	39	28	27.5
長万部町	4	4	11.1	14	14	19.4	16	14	16.3	23	21	20.6
せたな町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	1	1	1.0
古平町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
余市町	0	0	0.0	12	6	8.3	16	6	7.0	24	6	5.9
増毛町	0	0	0.0	0	0	0.0	3	2	2.3	9	2	2.0
小平町	2	2	5.6	3	3	4.2	4	4	4.7	6	5	4.9
苫前町	0	0	0.0	1	1	1.4	3	1	1.2	4	2	2.0
羽幌町	3	3	8.3	3	3	4.2	5	5	5.8	5	5	4.9
遠別町	0	0	0.0	2	2	2.8	5	5	5.8	8	5	4.9
浜頓別町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
枝幸町	0	0	0.0	0	0	0.0	7	4	4.7	10	4	3.9
豊浦町	8	8	22.2	10	10	13.9	9	9	10.5	13	9	8.8
洞爺湖町	1	1	2.8	2	2	2.8	5	2	2.3	11	3	2.9
浦河町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
えりも町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	1	1	1.0
釧路町	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0	0	0	0.0
羅臼町	0	0	0.0	1	1	1.4	1	1	1.2	1	1	1.0

注) 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。

表11 漁業分野における北海道内市町村別特定技能1号在留外国人数③

	2021年12月			2022年3月			2022年6月		
	総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)		総数	漁業分野 (人、%)	
全国	49666	549	—	64730	718	—	87471	1050	—
北海道	2013	93	100.0	2593	131	100.0	3677	225	100.0
函館市	56	1	1.1	64	1	0.8	74	7	3.1
小樽市	11	1	1.1	34	2	1.5	52	6	2.7
留萌市	0	0	0.0	19	1	0.8	26	1	0.4
稚内市	0	0	0.0	0	0	0.0	67	4	1.8
根室市	0	0	0.0	0	0	0.0	35	4	1.8
伊達市	11	3	3.2	13	5	3.8	23	4	1.8
石狩市	89	1	1.1	93	1	0.8	99	1	0.4
松前町	0	0	0.0	0	0	0.0	5	5	2.2
鹿部町	14	2	2.2	14	2	1.5	18	2	0.9
森町	23	1	1.1	28	2	1.5	43	12	5.3
八雲町	39	25	26.9	60	30	22.9	77	38	16.9
長万部町	19	18	19.4	29	24	18.3	35	30	13.3
せたな町	1	1	1.1	1	1	0.8	1	1	0.4
古平町	0	0	0.0	0	0	0.0	15	5	2.2
余市町	24	6	6.5	28	7	5.3	33	8	3.6
増毛町	11	2	2.2	12	2	1.5	25	2	0.9
小平町	5	5	5.4	9	9	6.9	10	10	4.4
苫前町	4	2	2.2	4	2	1.5	6	4	1.8
羽幌町	2	2	2.2	2	2	1.5	3	3	1.3
遠別町	8	5	5.4	21	17	13.0	25	17	7.6
浜頓別町	0	0	0.0	0	0	0.0	8	1	0.4
枝幸町	10	3	3.2	13	6	4.6	22	14	6.2
豊浦町	14	11	11.8	15	12	9.2	16	14	6.2
洞爺湖町	7	2	2.2	13	3	2.3	16	3	1.3
浦河町	0	0	0.0	0	0	0.0	1	1	0.4
えりも町	1	1	1.1	1	1	0.8	23	23	10.2
釧路町	0	0	0.0	0	0	0.0	16	4	1.8
羅臼町	2	1	1.1	2	1	0.8	3	1	0.4

注) 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。



写真 1 小樽市の沖合底びき網漁船団（全 4 隻のうち 2 隻で特定技能外国人が働き始めた）

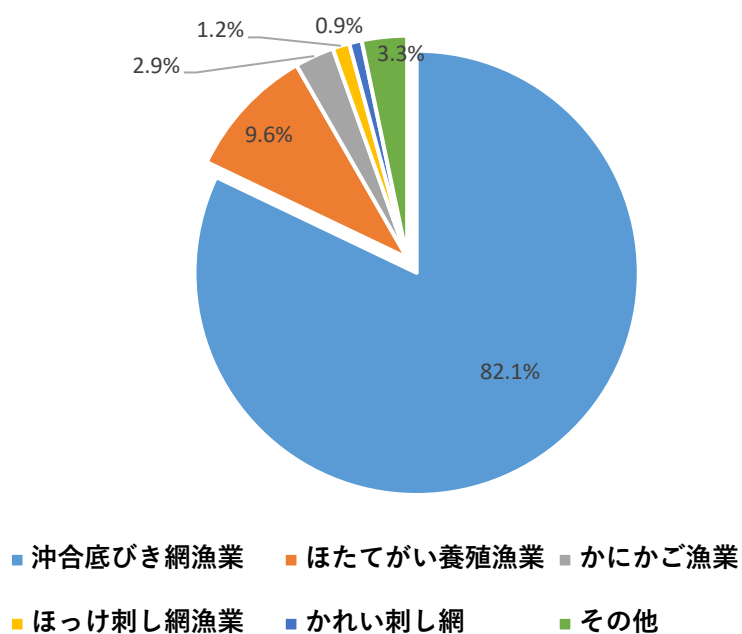


図10 小樽市の漁業種類別漁獲量
注) 小樽市「小樽市統計書（令和3年度）」より作成。

表12 小樽市の人口・世帯数の推移 (単位：人、世帯)

	小樽市の人口	小樽市の世帯数	北海道の人口	北海道の人口に占める 小樽市の割合 (%)
1990年	163,211	58,932	5,643,647	2.89
1995年	157,022	60,416	5,692,321	2.76
2000年	150,687	61,471	5,683,062	2.65
2005年	142,161	60,400	5,627,737	2.53
2010年	131,928	57,711	5,506,419	2.40
2015年	121,924	55,466	5,381,733	2.27
2020年	111,299	52,817	5,224,614	2.13

注) 各年の国勢調査結果より作成。

表13 小樽市における漁業就業者数・階層別経営体数の推移

	就業者数 (人)	経営体数計	沿岸漁業層	中小漁業層	大規模漁業層
2003年	386	179	168 (10)	11	0
2008年	401	153	143 (9)	10	0
2013年	322	149	142 (9)	7	0
2018年	248	116	109 (9)	7	0

注) 各年の漁業センサスより作成。なお、沿岸漁業層の()内は海面養殖層数。

表14 11月1日現在の海上作業従事者数 (単位：人)

	小樽市計	内雇用者	
			内外国人
2008年	411	237	0
2013年	325	167	3
2018年	239	119	7

注) 各年の漁業センサスより作成。なお、雇用者は個人経営体と団体経営体の計。

第 5 編

補 論

第 10 章

技能実習から特定技能の展開にみる

日本の人材育成型外国人受け入れ

早稲田大学政治経済学術院

堀口 健治

(研究代表者)

1. 初の特定技能 2 号の中国人オウヒさん

岐阜のコンクリートポンプ社に勤める写真（下部）の彼は、特定技能 1 号の途中でこの 4 月、2 号に移ることができた。家族も呼び寄せることができるし、大卒が主の技術・人文知識・国際業務ビザと同じように、一定の年数後、永住ビザを申請できる。低学歴の人が多い技能実習だが、大卒者と同じルートがあることが示された。定住を考える人に朗報で、農業等でも 2 号を望む声が大きくなるだろう。

オウヒさんは、技能実習 1, 2 号、オリンピック需要の外国人建設就労者の特定活動 3 年、さらに技能実習 3 号の計 8 年を同社で働いている。経験を積み熟練を獲得し職長を経ているので、特定技能 1 号を 1 年 4 か月で終え 2 号が許可された。2 号は熟練した技能が必要で、1 号の期間中に技能検定 1 級コンクリート圧送施工技能士を取り、建設キャリアアップシステムレベル 3 判定を受け、要件を満たしている。同社は従業員 22 人（外国人 10 人）だが、副社長自ら技術を教え日本語の習熟も進め、能力を高めている。実績に応じた昇給スピードが速く従業員の意欲も高い。登録支援機関を兼ねる同社の管理団体は、制度の趣旨を同団体の組合員によく理解してもらい、制度のメリットを生かしている。

2. 不熟練労働力受け入れの技能実習で研修を兼ねる日本人と同じ仕事の雇用契約労働者

賃金引き下げにつながりやすいので、不熟練労働力の受け入れは、どの国も影響がないよう、不足の産業や職種を指定し受け入れ数を定める。単身者、3 年等の

年限、雇用先企業の固定等を設けるのも同じ趣旨である。

日本の特徴は、実習生が日本語を含め技能を獲得できるよう、雇用者に実習計画を立てさせる。単純労働の繰り返しは実習法違反で多種の作業を求めている。日本人の嫌がる仕事のみを実習生に課した大企業は指定が取り消されている。on the job training で日本人と同じ仕事をしながら学ぶから、最賃を下回る手当はありえない。それまでは最初の年が安い研修手当だったが、2010年から初年度より雇用契約を結び労基法に守られる労働者に位置づけられた。

同制度は労働市場に影響がないよう、技能実習を終えると帰国し、研修成果を母国に生かすことを趣旨とした。出身企業に戻る場合は分かりやすいが、農業をはじめ、母国で成果をピタリと生かせる就業先を見つけるのは難しい。筆者がカンボジアで見た事例は、多くが日系企業に雇われ、また日本語学校を含め経験を生かすところに雇われたものが多くいた。大卒しか受け入れない日系企業が日本帰りの低学歴の実習生を雇用するのは、研修成果を評価したからである。国際貢献の趣旨は広く取るべきで、人材育成を通じた貢献を強調すべきであろう。なお日本側の負担は労賃だけではなく、往復の飛行機代、2週間以上の研修手当を含む講習費、監理団体に払う毎月の管理費(送り出し団体も含む)がかかるので、日本人を採用できる産業は実習制度に参加しない。人手不足の産業が費用を負担し参加している。新卒日本人を上回る負担だが、彼らは計画通り確実に来日するので貴重なのである。

3. 一定技能の外国人を受け入れる特定技能制度

労働力不足は量質ともに増し就労ビザの特定技能制度が19年から始まった。12分野を1号に指定し上限人数を定めている。熟練した技能の2号はさしあたり建設と造船・船用工業に限定し、相当程度の知識または経験を必要とする技能の外国人を1号としてまずは受け入れはじめた。

これに対応できたのが実習生である。3~5年という来日一回限りの技能実習の仕組みのもとで、実習を「良好に済ませた」ものは無試験で特定技能1号を得られることにしたからである。勤務先は変えられるが、技能を生かせる職場で再び働ける選択肢は、帰国した元実習生にも与えられた。

なお国内外での日本語と技能試験をパスすれば、実習を経ることなく特定技能1号が取得可能で、高学歴の人が主に選択している。しかし技能実習を終え特定技能1号に進む人が圧倒的である。そして冒頭に述べたように、低学歴の

人でも特定技能 2 号への道が開き、日本で働く意義は雇用期間の出稼ぎだけではないことが示された。

4. 意欲をもって働けるよう法や契約違反等をいかに防ぐか

企業や農家等は自らの負担で監理団体と現地に赴き面接するのが多い。丁寧なマッチングは日本の特長である。雇用条件等の説明が直接になされるので、ブローカー等に騙されなくなる。送り出し団体は募集をかけ、日本への手続きや半年の日本語合宿等を行って日本行きに備える。費用は実習生が負担するが、借金は 2~3 か月の所得で返還する事例が多い。しかしそれを上回る負担を実習生に求めると大きな借金になるので、日本側がよく団体を選別することが必要だ。

人権問題や法違反等がメディアに取り上げられるのは、事例があることを示すので看過できない。事業協同組合の監理団体は、管理費を得るとしても、組合員の違反は自らの責任になる。指導が必要で、従わない場合は除名できる。監理団体の定期訪問は実習生の要望を聞く機会になるし、外国人実習機構への相談や労基署への訴え等もある旨、当初の講習で丁寧に教えることが必要だ。

違反等が、技能実習制度で多く発生し研修をやめ就労のみの制度にした韓国では少ない、という人もいるが、韓国も借金や失踪があり、制度が原因ではない(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「現地調査からみる韓国・雇用許可制の実態」21 年)。

労基署による実習生受け入れ企業の監督で、対象の 6 千弱で 71%に法違反が見られた。同じ 17 年で一般企業の定期監督対象 14 万件は 68%だ。日本人対象とほぼ同じ率とはいえ、また軽微な労基法違反を含むとはいえ、改善が求められることに変わりはない。貴重な労働力の彼らが日本を選ぶよう、さらなる対応が求められる。



執筆者一覧

堀口 健治(代表編者、巻頭言・第4章・第10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)

福知山公立大学地域経営学部准教授、早稲田大学地域・地域間研究機構招聘研究員

上林 千恵子(第2章)

法政大学社会学部名誉教授

安藤 光義(第3章)

東京大学農学生命科学研究科教授

佐藤 孝宏(第5章)

弘前大学農学生命科学部准教授

三影 源己(第5章)

弘前大学農学生命科学部

長谷川 量平(第6章)

農業栄養専門学校副学園長・アグリビジネス科教授

大島 一二(第7章)

桃山学院大学経済学研究科教授

神山 敬次(第8章)

元国土交通大学校校長

佐々木 貴文(第9章)

北海道大学水産科学研究院准教授

令和 2 年度～4 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：18H02293

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)

2023 年 1 月 31 日	初版発行
代表編者・発行人	堀口 健治
編集	軍司 聖詞
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