



田に残った稲わらと富士（神奈川県厚木市） 編集部

## 目 次

### 特集 日本農業を支える外国人労働力—現況と今後の展開

- 日本における外国人労働力の増加と農業への関わり方・その重み  
 .....堀口健治（4）
- 新たな技能実習制度の枠組み・その狙いと課題  
 ～農業分野の受入れを中心に～.....八山政治（19）
- 北海道農業における技能実習生の受入実態とその変化.....宮入 隆（28）
- 鹿児島県において農林水産業を支える外国人技能実習生の実態  
 .....佐々木貴文（37）
- タイの農業高専卒業生を受け入れる露地野菜組合・その展開と発展  
 .....稲葉吉起（49）
- 「連載 農研機構研究機関からの成果報告」②  
 機械除草技術を中心とした水稻有機栽培システムの実証  
 と栽培マニュアルの作成.....三浦重典（57）

時評 対米追従的、従属の方針でいいのか .....(K)（2）

☆表紙写真 ひな祭り（静岡県伊東市「東海館」）統計本省分会 井上英司  
 「農村と都市をむすぶ」2017年3月号（第67巻第3号）通巻785号

## 対米追隨的、従属的方針でいいのか



不法移民は何故多発するようになったのか

「大統領選の時から、メキシコ国境での壁建設を、不法移民がもたらす犯罪を減らし、奪われた雇用を取り戻す切り札と訴えて、支持者を熱狂させてきた」（一・二六付朝日新聞）トランプ大統領が、壁建設を命ずる大統領令に一月二五日署名した。壁建設費用負担をメキシコに求めるといふ。

が、この不法移民といわれる大量のメキシコからのアメリカへの流入は、もともとはアメリカ自体が作り出したものだということを「熱狂」したという「支持者」は考えるべきではないか。内橋克人氏の一文を紹介しておこう。二〇〇七・八年頃、「日本でいえば大正七年の米騒動に匹敵する」暴動をメキシコに起こさせた食料危機に関連してだが、

「見逃してならないのは、深刻な危機の背景に北米自由貿易協定（NAFTA）があったということですから……」

メキシコはもともとトウモロコシの主産国でしたが、協定締結の結果、米国から安いトウモロコシが

どっと輸入され、南部チアパス州あたりの小規模零細な家族経営農家は壊滅し、ついには流民化に追い込まれました。結局、主食であるトウモロコシを自ら作れない国になってしまったわけです。……そこへ価格暴騰、少しは生産されていた分までバイオ燃料の原料として米国資本が買い取ってしまうという事態もおこり、NAFTAのマイナスの影響をものろに受けたメキシコは遂には社会的危機に陥ってしまいました。……

米国は協定が発効すればやがてメキシコの小規模零細な農家は立ちゆかなくなり、そうなれば自国への不法移民の流入が激増するだろうと想定した。それを防ぐために協定発効に先立って一〇〇万人の軍隊をメキシコ国境に配備したという話が伝わっています。（宇沢弘文・内橋克人共著「始まっている未来」岩波書店刊一二三〜一二五ページ）。

### 米国自身が無法者国家

「一〇〇万人の軍隊を…配備」しても入ってきていた不法移民とされた人たちを、今までは低賃金でこき使っていたのである。それが今はもういなくなってきたからといって壁を作り、その費用までメキシコに出させようと

いうのだから、手前勝手もいいところだといわざるを得ない。前掲書の共著者である故宇沢弘文氏は、この対談のなかで「米国は非情にアンフェアなことをやっていたし、また今もそれを続けています。……よその国を、ならず者国家」などと呼びますが、米国自身が無法者国家です。そういう国を相手にしているということを日本人はもっと認識する必要があるだろうと思います」と語っているが（「前掲書」一二七ページ）、トランプ大統領令のやり口は、この「壁」問題や中東アフリカ七カ国からの入国制限など「無法者国家」のやり口の典型といっているのかもしれない。

### 安保条約改定も視野に入れるべき

大統領選挙戦中トランプ氏の口からは、日本に駐留する米軍の経費全額負担要求や、自動車貿易を中心に日本の貿易為替政策の批判が出されていたし、就任後はさっそく、漂流させたTPPにかわる日米FTAがクローズアップしてきている。

これに対する日本政府の対応はまだ明確になっていないが、どうやら、政府方針とは関係なく投資効果を追求するのが建前の年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の投資資金をアメリカのインフラ開発に差出すよ

うなことをして、トランプ大統領の最大関心事らしいアメリカの雇用拡大に寄与したいという対米追隨的な方針のようだ。こんな主体性の無い従属的といってもいい方針をとらせるべきではない。

日本駐留米軍経費全額負担を持ち出されたなら、それを好機に日米地位協定の見直し・廃止を提起すべきなのではないか。地位協定第二四条には、日本が提供する施設をこの協定期間中、合衆国に負担をかけないで提供する。以外は、日本側に負担をかけないで合衆国が負担する」と書かれている。それなのに今でも七二〇億円の基地負担をしている。ドイツは一七〇〇億ぐらいたというのに、である。

また日米安保条約は、第二条は、経済的協力の促進を規定している条項だが、安全保障条約の中にこの条項があることから「防衛での貸しは経済で返される」との期待が米国にはある。とくに日本が経済大国とみなされるようになってからは、そのような期待は陰に陽に表面化するようになった（「農業経済研究」VOL・59 No. 2 所収 吉岡裕「日米貿易摩擦とアメリカの農業政策」）ことが前から問題になっていた。自主性をもって安全保障条約の改訂を、この際課題にしたいのではないか。

# 日本における外国人労働力の増加と農業への関わり方・その重み

早稲田大学名誉教授 堀口健治

## 1 国際人口移動と外国人労働力…大きさと動向

移動人口ストックに占める労働者数を第1表（労働政策研究・研修機構データブック国際労働比較二〇一五から転載）で見よう。表に載っている国の、日本からシンガポールまでの外国人労働者の合計（なお韓国は不法滞在者を含む数字を取った）は、〇〇年二五四八・〇万人、〇五年三〇七七・六万人、〇七年三三三二・〇万人、〇八年三四八六・六万人、〇九年三四〇八・四万人と増加傾向にある。

注目すべきは、第1表の下段にあるその国の労働力総数に占める外国人労働力の割合で、徐々に増加させている国が多い。第1表は限られた国ではあるが、人口や面積が小さなシンガポールはやや特殊ではあるものの、増加傾向にある。国際間労働力移動が増え、プッシュ要因、プル要因、ともに働き、人が国境を超える流れが着実に進んでいると見られる。この流れが具体的にどう進む

か、特に単純労働力の動きに着目し、韓国、米国を先ず検討したい。

また一%前後と労働力人口に占める外国人労働力の割合が低い日本での動向を、特に農業に引き付けて見るとにしたい。

## 2 単純労働力を受け入れる韓国の雇用許可

### 制度と米国の就労ビザ

ここでは非専門的労働力を、制限し管理しながら、意図的に受け入れる二つの国、韓国と米国を見てみよう。どちらも高度人材は積極的に受け入れるが労働市場に直接的に影響すると考えられる単純労働力は原則受け入れないとしている。日本も同様である。だが、原則はともかく、両国は管理するやり方で単純労働力を受け入れる仕組みを持っている。

なお歓迎される外国人高度人材も全く自由ではなく管理されていることも述べておきたい。大学勤務の時に筆

第1表 外国人労働力人口（ストック）  
Table 1: Stock of foreign labour force

|                                                  |     | (千人/thousands) |        |        |        |       |       |       |       |       |
|--------------------------------------------------|-----|----------------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                  |     | 2000年          | 2005   | 2008   | 2009   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
| (外国人労働者(ストック)/stock of foreign labour force)     |     |                |        |        |        |       |       |       |       |       |
| 日本 <sup>1)</sup>                                 | JPN | 516            | 723    | 486    | 563    | 650   | 686   | 682   | 718   | 788   |
| ドイツ <sup>2)</sup>                                | DEU | 3,546          | 3,823  | 3,893  | 3,289  | —     | —     | —     | —     | —     |
| フランス <sup>3)</sup>                               | FRA | 1,578          | 1,392  | 1,561  | 1,540  | —     | —     | —     | —     | —     |
| イギリス <sup>4)</sup>                               | GBR | 1,107          | 1,504  | 2,278  | 2,280  | 2,393 | 2,558 | 2,557 | 2,652 | 2,876 |
| アメリカ <sup>5)</sup>                               | USA | 18,029         | 22,422 | 25,086 | 24,815 | —     | —     | —     | —     | —     |
| 韓国 <sup>6)</sup>                                 | KOR | 17             | 129    | 495    | 504    | 507   | 540   | 463   | 479   | 547   |
| (違法滞在を含む)                                        |     | (18)           | (199)  | (550)  | (553)  | (558) | (595) | (530) | (549) | (617) |
| シンガポール <sup>7)</sup>                             | SGP | 686            | 713    | 1,012  | 1,044  | 1,089 | 1,157 | 1,242 | 1,305 | 1,346 |
| (%)                                              |     |                |        |        |        |       |       |       |       |       |
|                                                  |     | 2000年          | 2005   | 2008   | 2009   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
| (労働力人口総数に占める外国人労働力人口の割合/% of total labour force) |     |                |        |        |        |       |       |       |       |       |
| 日本                                               | JPN | 0.8            | 1.1    | 0.7    | 0.8    | 1.0   | 1.0   | 1.0   | 1.1   | 1.2   |
| ドイツ                                              | DEU | 8.8            | 9.3    | 9.4    | 9.4    | —     | —     | —     | —     | —     |
| フランス                                             | FRA | 6.0            | 5.2    | 5.6    | 5.8    | —     | —     | —     | —     | —     |
| イギリス                                             | GBR | 4.0            | 5.0    | 7.3    | 7.3    | 7.6   | 8.0   | 8.0   | 8.2   | 8.8   |
| アメリカ                                             | USA | 12.9           | 15.2   | 16.4   | 16.2   | —     | —     | —     | —     | —     |
| 韓国                                               | KOR | 0.1            | 0.5    | 2.0    | 2.1    | 2.0   | 2.2   | 1.8   | 1.8   | 2.1   |
| (違法滞在を含む)                                        |     | (0.1)          | (0.8)  | (2.3)  | (2.3)  | (2.3) | (2.4) | (2.1) | (2.1) | (2.3) |
| シンガポール                                           | SGP | 29.4           | 27.5   | 34.4   | 34.5   | 34.7  | 35.7  | 37.0  | 37.9  | 38.1  |

資料出所各国注を参照。

(注) 1) 2005年以前は就労目的の在留資格を有する者のほか、身分に基づき在留する者で就労する者、技能実習生、留学生のアルバイト等を含めた総労働者数(厚生労働省推計値)。2008年以降は各年10月末現在の外国人雇用届出状況(特別永住者及び在留資格「外交」・「公用」を除く)。なお、2015年10月末現在の外国人労働者数は907、896人。

2) 資料出所: 連邦統計局

3) INSEEによる労働力調査に基づくOECDの推計値。なお、2003年以降は、OECDにおいて推計方法が変更されたため、それ以前のデータと統計上の断絶がある。

4) Office for National Statisticsによる各年の労働力調査に基づく推計値。推計に使用された労働力調査は、2004年以降、新たな加重システムを使用してデータを測定しているため、それ以前のデータと統計上の断絶がある。なお、2015年の外国人労働者数は316万人。

5) 外国人労働力人口が公表されていないため、参考値として「外国生まれの労働力人口」(在外自国民として出生した者を除く外国生まれの労働力人口)を掲載。外国人労働力人口割合の欄には、「外国生まれ労働力人口割合」を掲載。米国の労働力人口を基にOECDにて推計。

6) 登録外国人労働者数(就労査証所持者の計)。2000年は短期在留者を除く。( )内の数値は、不法残留者を含む。

資料出所: 韓国法務部「出入国統計年報」

7) 外国人労働力人口は、永住権保有者を除く。2000年の欄は2001年の数値、2005年の欄は2006年の数値。なお、2015年の外国人労働者数は137.8万人。

資料出所: Ministry of Manpower, Comprehensive Labour Force Survey

者の所で修士号を受けた留学生は日本企業の試験を受け就職したものが多く、ビザの問題にぶつかるとは全くなかった。日本は、米国と異なり人数制限をせず、高度人材を受け入れる。ただし雇用先がある場合に専門的・技術的分野の在留資格の査証が発行されるのであって、雇用先がない場合は、高度人材とはいえ、原則、帰国しなければならぬ。その条件に合った他の雇用先を探す短い期間はあるものの、後に述べるような身分に基づいて希望すればいつまでも在日できる人とは異なる。その意味で管理されている。

かつての送り出し国から受け入れ国に転換した韓国は、受け入れ政策で日本型研修生・実習生制度をやめ、非専門職人材雇用許可制度（在留資格E-9）に〇四年移行している。〇七年には韓国系外国人（在外同胞）（H-12）の入国簡素化と就労可能業種の拡大を行った。

〇四年からの仕組みは一般雇用許可制と称し、二国間協定を結び、政府系の機関経由で受け入れる。毎年的人数を総量と制限された対象業種毎に定め、韓国人の採用が困難な製造、農畜産、建設、漁業等で大きな割合を占めている。家族同伴は認められず、滞在期間は最大三年で、原則、最初の雇用先に勤め続けることが求められる。さらに一年一〇か月の延長が同じ勤務先で可能であり、同じ雇用先であれば出国三か月後、再入国が認められ、

さらに四年一〇か月の就労が出来る。このように対象業種の限定や当初の業種・勤務先が固定されている。また出国後に退職金と出国保障保険金を払う仕組みで出国を確実にしている。この制度では雇用主は自国内で雇用が困難なことをまず証明（国内手続きとして労働市場テストを事前に実施し応募者がいない状況を確認）することが必要で、その上で、事前に登録し韓国語試験を受けて合格した送り出し国の労働者と雇用契約を結ぶ。これが「非専門就業ビザ」（E-9）で、一四年では前年に比し九千人多い五・三万人が入国し、うち二・七万人は帰国した人の代わりの人数、残りの二・六万人は新規増である。なお五・三万人は再入国が〇・六万人で大半は新規入国者である。

〇七年の中国や旧ソ連地域に生活する韓国系外国人を対象とする特例雇用許可制度の訪問就業ビザ（H-12）の有効期間は三年、その後二年の更新ができ、その間の再入国も可能である。また韓国語が十分にできるとして、一般雇用許可の業種に加え、飲食店を含むサービス等の業種の就労も認められ、事業所の変更も可能である。一三年九月末の韓国に滞在する外国人は一五八万人、うち労働者六六万人、その中で非専門人材の一般雇用許可一八・七万人、特例雇用許可二三・三万人なので六割強を占める。日本の仕組みに似た産業技術研修制度の時

期は不法滞在者が多かった（最大の〇二年で二八・九万人）ので、これを防ぐためにも今の雇用許可制度に移行した。が、今も不法滞在者は一八・四万人いるとされる。

次に米国の事例である。米国は移民を中心とした建国の歴史を持つので、今も移民法が永住権と就労目的の査証を規定する。一二年で永住査証の発給数は一〇三万人、短期就労査証は六一万人だった。なお争点のひとつは違法滞在者への対応であり、過去には一定の条件がある者には就労・滞在が可能なビザ等に切り替えた時期（オバマ政権の後期には違法滞在の外国人労働者に暫定移民登録を認め、高卒の若者には永住権のグリーンカードを認める動きがあった）もあり、今もそれを期待する傾向は強い。他方で九・一一の同時多発テロ事件以降、入国審査がより厳しくなっているのも事実である。

一二年度に短期就労査証を持つ労働者のストックは、短期就労者とその家族が三〇五万人、短期就労者と研修生が一九一万人となっている。内訳は、高度人材のH-1Bが四七・四万人、短期季節農業就労のH-2Aが一八・四万人、短期非農業就労のH-2Bが八・三万人、であり、他にNAFTA専門家七四万人、企業内転勤者五〇万人、その家族二二万人、貿易や投資の駐在員三九万人等である。一二年度に入国して来たフローでみる

と、H-1Bが一三・六万人で初回が三年、最長六年までの延長が可能である。H-2Aは六・五万人、H-2Bが五・〇万人で、初回一年、最長三年までの延長が可能である。ストックとフローを比較すれば、農業のH-2Aは約三倍だから多くが最長三年間農業に就労し、H-2Bは二倍弱だから多くが二年弱で帰国しているようである。米国も高度人材は受け入れに積極的だが、単純労働力は例外的にH-2AとH-2Bに限定している。違法滞在者は一四年の人口三億一・九千万人の三・五%にあたる一一四三万人がいる（国土安全保障省推計）。

越境した直後の仕事は農業が多いとみられ、農業に雇用される人数（一四年カリフォルニアで四一・四万人）の六〇%がそうした違法滞在者とみられる。全米最大の生産額を誇るカリフォルニア農業はそうした人々に支えられている。義務教育を終え越境してくる人は英語も不自由で技術も持たないから、手による収穫労働のような熟練を要しない仕事で最初の仕事になる。そうした人を集める仕組みやグループがあり、収穫を広く地域から地域を回って請け負うチームに加われば英語がわからなくても働ける。一〇年時ではカリフォルニア農業に雇われた人は三五万人、うち農場の直接雇用は一七万人、残りが請負業者雇用の一八万人となっていて、違法滞在者雇用の責任を請負業者にする動きは強い。そして越境者は慣

れると、より高い賃金を求め都会に移住しサービス業等の仕事に就く。違法滞在者はこうして米国の単純労働力の大きな供給源になっている。

違法滞在労働者をまず受け入れるのが農業だから、農業はそうした人にとって「回転ドア」(カリフォルニア大デイビス校のマーティン教授の表現)である。カリフォルニア農業はそれに依存し、都会に出たものを補充するために引き続き若者が越境してくることが必要で、共和党支持者が多い白人農場主はトランプ大統領の動きに注目している。

そしてこうした回路を絶ち違法滞在を防ぐためにも、そして必要な雇用者を確保するため、単純労働力の受け入れの例外措置として三年間のH-2A就労ビザを農業に設けている。レストランやホテルの分野でもH-2B就労ビザを限定的に出し労働力を確保している。単純労働でもレストラン等のH-2Bビザには年間発行人数の制限があるが農業には無く、最低賃金で米国人に就労希望者がいない農業に外国人を受け入れる姿勢である。ただし移民には繋がらない出稼ぎ労働者受け入れであり、三年間を上限としてその後はメキシコに帰国させる。米国に来る回数は何回でもよいが、日本の技能実習生と同様、入国前に雇用先を決めておく。そして韓国や日本とも同じで滞在中の雇用先変更を認めていない。

だが最低賃金を上回る地域の実績賃金の適用、無料の宿泊施設の提供等の義務を農場経営者は嫌がって、H-2Aビザは全米で一〇年九万五千人の数にとどまり、多くの経営者は違法滞在者を依存を継続する。

ただし著名な企業はこのビザの仕組みを受け入れている。評判もあり支払い能力もあるので、請負業者を使わず直接雇用を行う。例えばサリナスに本社を置くカリフォルニア州最大の露地野菜会社のタニムラ・アンド・アントル社は、延べ作付面積三万五千エーカー(一・四万ha)を直接雇用の一八〇〇人(ただし多くは期間雇用)が担っているが、内五〇〇人はそのビザで雇用されていた(堀口健治二〇一一)。

なお上記の韓国、米国の情報は、労働政策研究・研修機構の「主要国の外国人労働者受入れ動向」二〇一五年に基本的に依拠し、またカリフォルニア農業はカリフォルニア大・マーティン教授から提供された情報に拠っている。

### 3 特定産業集中の外国人労働力と技能実習制度—農業での受け入れを主に

#### (1) 単純労働力受け入れと技能実習制度導入

労働者総数に占める外国人の割合は、日本は先進国で最も低い位置にある。直近の状況を以下で見よう。

「外国人雇用状況」の届出（厚生労働省）によると、一六年一〇月末現在、外国人労働者数は一〇八・四万人と、一〇〇万人の大体を超えた（なお同年六月末の法務省統計によると在留外国人は家族を含め二三一万人）。

なおこれらの数には、戦後に日本国籍を喪失させられた韓国・朝鮮籍の在日の人・特別永住者三六万人（一四年末）は含まれていない。

最大は日系ブラジル人を含む永住者や定住者（日系人、その二、四世や配偶者、また日本人の配偶者や外国籍の子供）等の「身分に基づく在留資格」を持つ人が四一・三万人・三八％、次いで留学生のアルバイトが主の資格外活動二四・〇万人・二二％、技能実習二一・一万人・二〇％、「専門的・技術的分野の在留資格」二〇・〇万人・一九％の順となっている。一二年一〇月末と比較すると全体五九％の増加であり、いずれの資格も増加しているが、人数が大きい「身分に基づく」人は三四％（ただし主力だった日系ブラジル人は〇八年三一万人が一五年は一七万人と母国の好況もあり減少）、技能実習も五七％の増となっている。

雇用先を自由に変えることが可能で在留期間の延長もできる、「身分」に基づいて日本にいる外国人は、非専門的・単純労働力を原則的に受け入れない他の先進国と同じ立場を取る日本で、そうした単純労働力の重要な供

給源となっている（なお同じく雇用先を選べる留学生の資格外活動は上記の一二年一〇月末と比べて増加率が一二％と最大だが、週二八時間に制限されており、飲食サービス業が多い）。産業別には、最大が製造業（三五％）に直接に就労し、次いで労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労する者（三三％）である。特に日系のブラジル人やペルー人は四、五割が派遣・請負である。家族持ちが多いのでより高い賃金を求め、最低賃金が高い府県の都市部や産業別最低賃金適用産業が集中する企業城下町に集中して、農村部には見られない。

そして国際貢献をうたい、そのために単純労働力を受け入れる、技能実習の場合は、二・三年目は指定職種に制限されるとはいえ、製造業が最大（六四％）で、農業が主の「その他」一五％、そして建設（一三％）の順となっている。さらに内訳をみると、機械・金属、繊維・衣服、建設、食品製造、農業の順であり、これらの産業は日本人の応募が少ないことが共通している。こうした分野に、最低賃金以上の適用、単身来日・最長三年・来日一回限り、来日前に雇用先を確定し雇用主の途中変更は原則不可、一年間毎の雇用契約、の条件で、技能実習生が集中的に受け入れられている。雇用契約を日本人と同様に結び、時間外手当や有給休暇、社会保険等、日本人の雇用との差は無い。雇う企業や農家は、労働基準監

監督による監督対象の企業と同様であり、ブラック企業と同様、法令違反・労働者の権利侵害があれば、指導・警告を受け罰せられるし、改善しなければならぬ。事業所規模別にみると、外国人全体だが三四%の労働者が三〇人未満の事業所に雇われ（JITCOのデータだと技能実習生のみでわかるが、一四年で団体管理型の実習生五一%は従業員数一〇人未満以下の零細企業に雇用）、五〇〇人以上の大規模事業所は二〇%である。一事業所平均六・三人であり、全体として規模の小さい事業所で外国人は働いている。このように、対象業種が限定されているとはいえ、農業を含め日本の中小企業を技能実習生が支えていることが分かるのである。

日本の外国人労働者の受入れの歴史は上林千恵子『外国人労働者受入れと日本社会』（一五年、東大出版会）等に詳しいので略すが、先ず七〇〇八〇年代研修目的で大企業の在外法人からの入国者増大に対応した八一年出入国管理法の技術研修生在留資格の新設、八九年大学卒業・大学院修了等の高度人材の在留資格拡大、日系人受入れの在留資格新設、特定在留資格の活動範囲の拡大等が重要である。特に日系人の受け入れが、今まで認められていなかった単純労働の分野での受け入れに端緒を開いたことに注目しておきたい。

そして九〇年には在留資格の技術研修生で企業単独型

ではない団体管理型による受け入れが始まった。これは意味が大きい。バブル期の人手不足に対応して、九三年に在留資格が特定活動である技能実習制度が創設され、海外に活動拠点を持たない中小企業がこの制度を活用できるようになったのだから、これは大きな改定である。従来の一一年間の研修制度に加え一一年間の実習、計二年間の滞在が可能になった。さらに九七年には二年間の実習が認められ計三年間の滞在が可能になり、国内での中小企業の要請に対応したものとなったのである。

そして二〇〇〇年に農業が加わる。年間作業が確保出来るのかという関係委員会での指摘に対し、それらが確実な施設園芸、養鶏（採卵養鶏業を想定）、養豚が先ず対象として認められた。次いで〇二年に畑作・野菜と酪農、一五年には果樹も加わって、今では二職種六作業の農業（耕種農業で畑作・野菜、施設園芸、果樹、畜産農業で養豚、養鶏、酪農）で実習生を受け入れている。大半が団体管理型であり、当初は農協が管理団体になるものがかかり見られたが、今では事業協同組合等を経由しての受け入れが多い。

中小企業と比べ常雇いの雇用者が多くはなかった農家で、パートタイマーとは異なる雇用契約や就業規則が求められ、これに応えなければ雇用できない。雇用に慣れている中小企業と異なり、一農家当たり少人数の実習生

しか雇用しない大多数の農業経営も、少人数とはいえ、賃金台帳や勤務の記録を正確に記帳し、時間外割増を含め賃金が本人に正確に払わなければならない。なお技能実習制度は受け入れ企業に受け入れ人数枠を設け、監理団体が中小企業団体下の事業協同組合の組合員ないし会員では特例人数枠により常勤職員総数五〇人以下で三人、農協が監理団体の場合では法人組合員は特例人数枠だが非法人の農家は二人以内として、実習生数を制限している。これらの数は毎年受け入れ可能な最大人数であり、実習生は三年間滞在できるので、三年目には最大九名を雇用できる形になる。この仕組みで受け入れた人数が結果的に決まるようになっているので、野放図に受け入れ人数が増える仕組みではない。

制度の趣旨として、技能実習制度は外国人研修制度から出発したので、途上国への技能伝授と人づくり、国際貢献という概念が先ず真っ先に来る。来日の時点では単純労働力だが、on the job trainingの仕組みで技能を学び、日本の仕組みの知識と一定の熟練を得て帰国することが期待されている。単なる単純作業を三年間繰り返し返しの帰国ではない。他方、最低賃金以上の適用と残業の割増賃金があり、所得が低くまた就業先が見つからない途上国の若者にとって、魅力的な「出稼ぎ」の位置付けにもなる。熟練獲得の目的よりも、先ずは海外出稼ぎの

目的が先に来るかもしれない。しかし日本の技能実習制度は、低い学歴でも海外に行けるチャンスであり、そのための日本語研修や往復の旅費が雇用者側で多く負担され、仕事の仕組みを学ぶことができる。他の国の単純労働力の出稼ぎとは質的に異なる要素が多い。

日本側から見ると、職種が限られた技能実習であるが、当該産業や職種では意味ある大きさの雇用労働力になっており、二〇〇年から始まった農業ではこの短い年月の間に急速に増え、受け入れ産地で重要な役割の労働力になっている。

## (2) 技能実習制度の内容と農業への受入れ

小企業や農家では家族やパート労働者に交じり数人の外国人だけという例が多く、意思疎通のための日本語研修が必須である。英語を知らなくても生活できる、メキシコ人グループ請負のような米国式雇用形態は日本では見られない。来日前の契約も、雇用する農家自身や監理機関の責任者が現地を訪れ、面接した後に契約（現地語でも契約内容が表記される雇用契約だが来日して座学の研修期間を終えてから発効する）を結ぶ事例が多い。選ばされる労働者の性格や能力を問うだけの面接だけではなく、雇う側の日本人従業員の年齢、家族構成を考えた上での、実習生の年齢構成や性別、既婚・未婚に気を使っている。

海外にある送り出し機関は事前に契約している日本の監理団体（受け入れ機関）からの依頼で実習生の募集を行い、予定人数の三倍以上を集め送り出し機関がまず二〜三倍の多さに絞るのが通例のようだ。こうして訪日半年前に行われる日本側の選抜に備える。契約後は、日本側負担による定められた二か月研修では短いので、これに数か月の合宿研修を加えることで日常会話が可能になり、また日本の制度・生活スタイル、研修する技術の入門などを学ぶ。この半年もの付加的な合宿研修の費用は、生活費は本人負担だが、他は日本側負担が多い。往復の交通費や研修費用を雇用者側が負担するのは、日本の技能実習制度の特徴である。なお定められた二か月等の座学研修期間は雇用者側が研修手当を含めすべて負担する。このようにいざれ雇用されることを前提に日本語研修や準備の事前学習を行っている。

農家は日本人常雇をハローワーク等でも求めているが、一二年入社の高校卒業生初任給全国平均が一六万円弱、ボーナス込みで年間二〇〇万円を超える状況下では、農家が提示する名目収入二〇〇万円のハローワーク求人日本人応募者はいない。これに対し、実習生の雇用に関する費用総額は、一三年度の最低賃金は全国加重平均で時給七六四円（茨城県は七一三円）、週四〇時間年間一五〇万円弱（茨城では一三四万円）、往復旅費、

監理団体や送り出し団体等の費用、保険料や残業手当等を含めて実習生一人当たり総計二〇〇万円前後である（後記の『現代農業』一六年一二月号によるとこれは一年目の額だが二三三万円）。これで一年間契約し働いてくれる実習生は農家にとって信頼でき、年間の作業計画が確実にできる大事な戦力である。途中でやめて帰国する人も三年目にはありうるが、多くは契約を守っている。他方、仕事に慣れ先輩を指導し積極的によく働く実習生にはボーナス支給や昇給のケースが出て来ている。来日一回限りの仕組みの下での最終年の意欲低減や途中帰国を防ぐために工夫がなされ始めた。

一方、実習生の手取りは、光熱費を含む宿舍代、保険負担、自賄の食料費などを差し引いて年間一〇〇万円前後であり、これに残業代を乗せて、自国に送金するか持ち帰ることになる。彼らにとっては大きい額である。「三年間、日本で働けば家が建つ」との弁は、以前は中国の実習生が、今は東南アジアからの実習生が語る象徴的な表現である。カンボジアからの実習生の多くは半額で家を新築して親にプレゼントし、残りを他の資金に使っている状況を確認している（軍司・堀口二〇一六a）

技能実習制度は充足以来色々改定されているが、トラブルを防ぐ上で一〇年改定は非常に意味がある。従来は初年度が研修期間ということと最低賃金の半額程度しか

払わなかった。農家や企業の指示に従い働いているのに最低賃金の適用は二年目以降だったのである。残業も認められず期待される収入にならない。これが過去の多様なトラブルの主要な根源であった。改定は、当初の二か月等の、作業ではない座学による研修期間は従来と同じ研修手当だが、それ以降は初年度から最低賃金適用の雇用契約にした。前と比べ雇用側の負担増だが、日本の労働者と同じ条件に置くことで問題をクリアした。これは、技能移転を目的からいえば研修中の技能実習生だが、同時に労働者としても正確に位置づけた日本独特の考え方である。単純作業の繰り返しではなく多様な作業を経験することで技能を高め経験を得るのだが、仕事や作業自体が受け入れ側の指揮命令のもとにある以上、雇用労働の性格があるとして労働者としての性格を認め、それへの対価を正確に払う仕組みにしたのである。

今でも日本の若者が海外での長期の先進的な農業研修（例えば国際農業者交流協会による研修制度）に出ているが、米国の例でいえば、最低賃金は適用されるものの、割増賃金や有給休暇などはない。自分で手を挙げて応募してきた農業実習生に、米国の農場経営者はメキシコ人等の雇用者と同じように仕事をしてもらうが、そのために必要な語学研修費用、米国の往復旅費や滞在中に大学等で行われる研修費用などは、すべて実習生負担であ

る。この点、on the job trainingとはいえ、雇用者が命じる作業を行うという点で労働者と同じ性格を有すると一〇年改定は判断したのである。米国の農業研修のような応募で来る人を受け入れている仕組みではなく、日本側が職種や人数を明示し限定して募集している以上、雇用の性格があると判断した。日本人の募集が難しく不足する分野で途上国から労働力を迎え入れるのだが、上記の位置付けを日本は技能実習制度に付したのである。

一六年一〇月末の外国人雇用状況に拠れば、技能実習生は二一・一万人いる。同年六月末の法務省在留外国人統計では、技能実習一号（一号は一年目の意）イ（企業単独型の意）五・一千人、同じくロ（団体管理型）九一・八千人、技能実習二号（二号は一号を終えた上で試験をパスした人の二、三年目）イ三・一千人、同じくロー一・〇千人、計二一・〇千人となっている。これを見ると団体管理型が非常に多いことがわかるが、同時に三年目まで日本にいる人がすべてではなく、一年ないし二年の実習生が多い。三年目も技能実習を続ける人がすべてであれば、ロの数はイの数の二倍近くになる。同じ統計の一二年でも一号ロは五・九万人、二号ロは八・五万人である。途中帰国（一年ごとに雇用契約を結ぶが本人都合の帰国でも帰国旅費は雇用者負担の仕組みになっている）があることによる。さらに指定職種に入ってい

ないために二号になれない仕事でも一年間の約束で実習生を受け入れる分野（現時点では肉牛肥育やカキの打ち子などがあげられる）や冬期の仕事がないために八か月の約束で来日する実習生が長野や北海道等の農業にかなりみられ、一号がその分多いことも要因として考えられる。また農業以外でも一年間の実習生やまた三年未満での帰国者がいると考えられる。

この農業従事の実習生数を正確に把握するのは統計が示されていないので難しいが、全国農業会議所の八山政治氏の推計方式によると二三年現在約二・二万人であり、農業目的で入国する実習生数は法務省統計でわかり、二、三年目は当該年とその前年の農業会議所が実施する必須試験の受験者や二号移行者等の数が分かるので、これらを合計するやり方である。この推計数は一年の国勢調査で把握された農業従事の外国人の数とほぼ同じなので実態を表しているといえる。

なお二年目以降も実習生を継続する場合、一年間の研修成果確認試験をパスすることが必要なだけでなく、技能実習二号口への在留資格変更のための要件である、一年目の雇用先と同一で同じ職種・作業が維持されなければならぬ。基本的に雇用先や職種の変更は認められないのである。

### (3) 技能実習生の農業雇用増加傾向とその位置

農水省の調べによると一四年度の農業での技能実習生数は二・四万人（一五年度農業センサスの常雇い人数で除すと一一％）としており、増加傾向にある。約六〇〇の監理団体で一団体当たり四〇人になる。農業を扱う監理団体はその八割が事業協同組合系で残りの二割は農協系とみられる。受け入れ数が一〇〇人を超える農協は全国で一五・一六あり、実習生数の多い県ほど農協が多いようである。北海道は農協系が監理団体の半数を占めている。労働力不足に悩む大産地が多い府県、こうしたところでは早くから技能実習制度を受け入れ、農協が監理団体として先行し役割を果たした結果と見られる。

二年目を目指した受験者、移行申請者、移行者等の数は公表されるので、これで実習生の職種・作業別にみると、八割が施設園芸と畑作・野菜の耕種農業であり、二割弱が養豚・養鶏・酪農の畜産である。また送り出し国は中国が今でもトップだが、国内の所得アップ・円安による手取り額低下などで希望者が減り、代わってベトナムが国を挙げての労働者派遣のプッシュで、近くトップになることが予想されるほどの急増である。

次にこれらの技能実習生の導入が、地域別・規模別になどのようになされているか、見てみよう。北海道を除いた都府県の農業の経営体数は一六三万、そのうち実習生を含む常雇を持つ経営体はわずかだが、組織経営体二・

九万で見れば二七・六%と四分の一が常雇に依存する。常雇人数は都府県で二三・六万人だが、半分以上の七・二万人が組織経営体に雇われ(常雇を持つ一組織経営体は九・一人…一販売農家では二・二人)、組織経営体での常雇の重みが分かる。

一〇年国勢調査の農業従事外国人就業者数一・八万人を農業センサスの常雇数で除すと、都府県では一一・九%、北海道では八・三%でありその程度である(第2表)。だが常雇人数の多い順に七道県を表で示すと、茨城県は四八・九%、長野県は三七・二%と外国人の比率が極めて高く、集中していることが分かる。農業で技能実習生を雇用できる指定職種の畑作・野菜や施設園芸、畜産(肉牛は対象外)が盛んな県であることで説明できるが、茨城県では農協が制度導入時から組織的に対応してきたことも大きい。他方、同じような農業条件の鹿児島県や宮崎県は常雇が多いが技能実習生の割合は極めて低い。支払い可能な水準で年間雇用に応じる日本人がいるならば、三年で帰国する実習生と異なり、熟練が形成され運転も任せやすくまた意思疎通も容易なので、農の雇用事業も適用出来る日本人を雇用することになる。

第2表の「組織経営体に雇われた常雇人数のaに占める割合」からみると、茨城、愛知、千葉ではむしろ販売農家が雇用する常雇数が組織経営体のそれより多く、そ

の他の県では組織経営体の常雇の方が多くことがわかる。組織経営体の動きが全体として常雇の増加を牽引しているものの、茨城では、組織経営体ではなく大規模な販売農家の常雇が多く、しかもその半分は外国人であり、家族とともに販売農家の重要な労働力になっていることがわかる(堀口二〇一六)。他方、鹿児島、宮崎を典型とし、日本人を常雇として多く雇う組織経営体が大規模化の動きを牽引しているように見える。

これらの動きの中で、香川県は量的には他府県と比べ小さいものの、表に見るように組織経営体に雇われた常雇人数の割合は高く、また組織経営体当たりの常雇人数もトップ級である。しかも極めて大規模な経営に多くの常雇がいるだけではなく、日本人と技能実習生をとともに雇い仕事を分担させている。経営にとって極めて重要な技能実習生の安定的な確保のため、送出国で来日前の七か月を超える長期研修等の費用を雇用者側が負担しながらより深く雇用に関わっている。受入特例人数枠は、法人で常勤職員数が五〇人以下は最大三名なので、技能実習生をより多く受け入れるために分社化を行っているのも注目される。これは、個人事業や法人を複数持つグループ企業の戦略の一環でもあり、技能実習生の労働はそれぞれ独立経営の形態を守りつつ統合的な農業経営になっている。このような大規模雇用型経営の展開が、受

第2表 2010年時の主要な県別農業従事常雇人数と外国人農業就業者数

|       | a<br>常雇人数(人) | b<br>外国人<br>人数(人) | b/a<br>(%) | うち組織経営<br>体に雇われた<br>常雇人数の a<br>に占める割合(%) | 組織経営体1つ<br>当たりの常雇<br>人数(人) | 販売農家1戸<br>当たりの常雇<br>人数(人) |
|-------|--------------|-------------------|------------|------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 北海道   | 17793        | 1479              | 8.3        | 56.3                                     | 9.3                        | 2.2                       |
| 茨城    | 7680         | 3753              | 48.9       | 33.0                                     | 9.2                        | 2.4                       |
| 愛知    | 7296         | 954               | 13.1       | 25.9                                     | 7.1                        | 2.6                       |
| 鹿児島   | 7110         | 416               | 5.9        | 66.1                                     | 8.5                        | 2.0                       |
| 宮崎    | 6512         | 249               | 3.8        | 59.4                                     | 12.5                       | 2.4                       |
| 千葉    | 6447         | 1150              | 17.8       | 45.2                                     | 9.8                        | 2.2                       |
| 長野    | 5530         | 2055              | 37.2       | 63.2                                     | 10.5                       | 2.0                       |
| 香川    | 1593         | 286               | 18.0       | 65.0                                     | 11.0                       | 2.3                       |
| 全国    | 153579       | 17645             | 11.5       | 53.7                                     | 9.1                        | 2.2                       |
| うち都府県 | 135786       | 16166             | 11.9       | 53.4                                     | 9.1                        | 2.2                       |

常雇人数の多さ  
トップ7道県

- 註：1) 農業従事常雇人数は、農業センサスによる2010年2月1日調査時点までの1年間のうち農業経営のために常雇した人数（あらかじめ年間7か月以上の契約で雇った人）。外国人は2010年9月末1週間の就業であったもの（国勢調査）。  
2) aは農業経営体の合計だがそのうち組織経営体と販売農家別にも分けて示されている。

#### 4 今後の課題

入れ団体である事業協同組合の組合員としての共同の取り組みにより、進んでいる状況は別稿で明らかにしているので参照してほしい（軍司・堀口二〇一六b）。

技能実習は今まで正確に実状が紹介されてこなかったからいがある。報告や報道が法令違反や過重労働の観点でなされているものが多かった。実際は多くの受け入れ企業や農家は制度を守り、実習生および雇業者側、双方にメリットのある制度活用がなされているのだが、農業でも正確に紹介されることは少なかった。最近、農文協『現代農業』一六年一月号、一二月号が制度や受け入れ農家・法人の状況を具体的に述べたのは印象的である。中小企業のそれと異なり、農業では家族員と共同して働く技能実習生の姿が多く見られるが、家族と親近感があり、多くの面で若い実習生が学ぶことが多い。帰国後も連絡が続き、受け入れ農家が実習生の出身地を訪ねての交流といったことも聞かれる。

労働を雇業者に任せ、経営者は現場にはあらわれず、経営・企画等に専従する、カリフォルニアで見られる、そういうタイプの経営は日本では見られない。日本では作業が実習生のみで行われることは少なく、日本人との共同作業が多い。しかも季節分業なので生産から販売ま

で、実習生は多くの異なる作業を経験し熟練を獲得する。製造業等、工場の中の高度に分業化され、特定作業の繰り返しが多い他分野とは大いに異なるのである。

一六年末に国会で技能実習法（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）が認められ、この点は次章で紹介されるが、最長三年を五年に伸ばすとともに政府がさらに関与して実習の趣旨を徹底するということ。五年ならばより高度な作業が増え、来日したばかりの実習生の指導といった管理的仕事に従事することも出てくる。報酬も増額がありうるし、最低賃金だけを払うスタイルだけではなく。もっとも単身でさらに二年間延ばし実習継続を希望する実習生が多くいるかは疑問である。むしろ来日を複数回、可能にする考えの方がよい。また今回、製造からサービスにも広げることが予定されているが、技能の獲得を増やすための期間中の複数雇用先等、検討すべき課題はまだ多い。

なお技能移転を期待する技能実習の今の制度は、認められている職種・作業を更に細かく規定し、来日前の経験や帰国後の同種の仕事への従事や起業を想定しているが、細かく規定しすぎるくらいがあり、実態に合わない。

来日する実習生にとっての海外での経験、仕事の段取り、多種の技術習得にメリットがあり、帰国後の経験活用は、全く同じ分野での適用のみに厳しく限定する必要

は無い。カンボジアでの経験でいえば、帰国後に日系企業に採用される事例が多く見られるのは、日本での実習経験のおかげである（軍司・堀口二〇一六<sup>a</sup>）。現地の大卒者雇用が多い日系企業の管理職に低い学歴の技能実習生が採用されるのは、日本人経営者と地元スタッフとの間で、中間管理職として彼らの経験が評価されるからである。日本語能力だけではなく日本的な労働規律やチームワーク等に慣れ対応できる。異なる分野への就業も技能習得の成果の範囲に含まれている。

そしてより基本的議論、すなわち日本型研修制度の代わりに新たな方向を採用した韓国、限定しての単純労働力移入の米国等を参考に、認められていない日本への外国人単純労働力受け入れの議論がなされることが期待される。分業化され一定作業の単純繰り返しが多い仕事だと、技能移転の趣旨とは異なる。これに日本は踏み切るかどうかである。韓国の例でいうと、一定年数以上の就業実績等の一定要件を満たした非専門人材ビザ取得者に、専門人材へのビザの切り替えや、さらには専門人材には五年以上滞在することで一般帰化や永住権取得の道も想定されている。移民受け入れのルートである。

ただし日本が独自の制度として改定しながら定着させてきた技能実習制度、この仕組みそのものを正確に位置づけておくことは大事な観点である。途上国の若者にと

って海外で学ぶよい機会であり、そして所得も得る仕組みである。海外で学ぶには語学研修や旅費などが必要だが、奨学金に代わって、義務教育を終えて就労する若者にそれに代わる機会を提供する技能実習制度は、意義を含めて正確に認識して置くべきである。実習生が労働力の不足する分野を埋め、受け入れ先の経営体質を強化し貢献している事実も評価しなければならぬし、そのための賃金設定や昇給の仕組みはさらなる改善が必要であろう。国際労働市場では中国の例に見るように、他の先進国との競合が見られる時代に入ってきている。外国人労働力をどのようにどの範囲で受け止めるべきか、多様な方向での議論がなされるべきだが、その中に日本の技能実習制度の実状と意義は正確に評価される必要がある。

農業分野では多様な形で実習生が役割を果たし、例えば農協職員に雇用され、組合員からの作業委託を、雇用の指揮命令の下、実習生が受託の仕事をこなす事例が出て来ている。他方で、食品関係の仕事で、二四時間工場操業のもと、日本人に交じり技能実習生が日系人や留学生アルバイトとともに働く事例を見る機会があった。数百人の集団作業の半分を外国人が占める状況が出ており、外国人労働力を日本の社会が今後どう受け止めるか、農業を含め、真剣な議論が求められる。

本稿は科研究費基盤研究B（代表堀口健治一三〇一五

年）、早大重点領域研究・農業（代表天野正博一四〇一六年）及びサントリー文化財団研究助成（代表安藤光義一六年）を得てなされた。記して謝意を表す。なお科研究費三年間の詳細な各年の報告書は早大リポジトリで検索し見ることができる。

参考文献…

軍司聖詞・堀口健治（二〇一六a）「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」『農村計画学会誌』論文特集号、三巻

軍司聖詞・堀口健治（二〇一六b）「大規模雇用型経営と常雇労働力」『農業経済研究』冬季号、八八巻三号

堀口健治（二〇一〇）「カリフォルニア農業の今・第一回・違法滞在者に依存する農業」『農村と都市をむすぶ』二〇一二年七月号

堀口健治（二〇一六）「農業を支える外国人労働力と監理団体による地域マネジメント」『共生社会システム研究』一〇巻一号

# 新たな技能実習制度の枠組み・その狙いと課題

## 〈農業分野の受入れを中心に〉

一般社団法人全国農業会議所 農政・担い手対策部 八山 政治

### I 外国人技能実習制度の変遷と課題

#### 1 制度の目的とルール

##### ① 基本理念

外国人技能実習制度（以下、制度と称す）の目的は、外国人技能実習生（以下、実習生と称す）の人材育成を通じた国際貢献である。開発途上地域等への技能移転をはかり、母国や地域の経済発展を担う人づくりに協力することで、先進国としての役割発揮と国際社会の調和ある発展に寄与する制度である。

新制度においてもこの基本理念は不変であり、制度は労働力の調整手段ではないと新法に規定する。

##### ② 団体監理型受入れの枠組み

制度では、種々のルールや各関係機関の役割分担がある。ここでは農業をベースに、「団体監理型受入れ」の

枠組みについて解説する。非営利の監理団体を通じて実習生受入れができる仕組みで、実習生は最長三年間の日本在留が可能である。

受入れの枠組みは、入管法に由来する法務省令や厚生労働省指針等で規定され、実習生の入国要件、受入れ機関の要件、受入れ団体と受入れ人数枠、実習対象の職種・作業、受入れ期間と活動内容、技能実習一号と二号、同二号への移行手続き、監理団体や実習実施機関の責任と役割、送出し機関の役割等について、さまざまなルールがある。

#### 2 技能実習制度の変遷と実習生受入れ状況

##### ① 沿革

この制度は、日本企業の海外進出が盛んとなった一九六〇年代後半の現地社員教育から始まっている。一九九〇年には、在留資格「研修」でいわゆる企業単独型と団

体監理型の外国人研修生受入れが開始され、その三年後からは、在留資格「特定活動」による技能実習も始まった。農業では、二〇〇〇年からこの制度が導入された。

近くは二〇〇九年の入管法改正を受け、翌年七月一日から在留資格「技能実習」での現行制度がスタートしている。さらに今回の見直し作業を受け、衆議院と参議院の国会審議を経て、新たな制度となる技能実習法が可決・成立し、二〇一六年一月二八日に公布された。

## ② 受入れ概況

厚生労働省データによれば、二〇一六年一〇月末の外国人労働者数は約一〇八万人であり、そのうち「技能実習」は二一万人となっている。制度の発足から増加してきた実習生は、リーマンショックや東日本大震災と原発事故で一時減少したが、以降は着実に増えている。

職種別の実習生受入れでは、機械・金属や繊維・衣服が多く、最近では建設分野の増加が顕著である。農業では一八年前の制度導入にいらい着実に増え続け、約六〇〇の監理団体を通じ二万四千人が農業の生産現場で実習を行っている（二〇一四年度、農林水産省調べ）。さらに技能評価試験の初級受験者は、年間一万人（二〇一六年度見込み、全国農業会議所）に達する勢いである。

実習生の送出国を見ると、制度の発足時からずっと中国がトップだが、同国の経済発展等を背景にそのウエ

イトは減少し、急速にベトナムへシフトしており、フィリピン、インドネシア、カンボジア、ミャンマー、ラオス、ネパールなど、東南アジア他からの受入れも増加している。

## 3 制度運用上の問題点

### ① 不正行為の発生

大半の受入れ機関は制度のルールを守り適正に運営しているが、一部にいろいろな問題も発生している。法務省令等で「制度の不正行為」が二〇類型示されて

## 主な不正行為の総発生数に対する発生割合

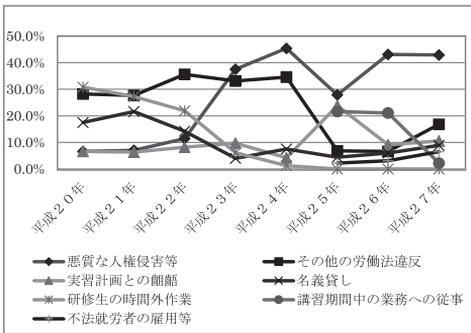


図1：法務省発表データをもとに筆者が作成

いるが、ほぼ全パターンで発生し、制度運営上の問題点となっている。事例的には、パスポートや在留カードの取上げ、実習生に対する暴行・脅迫、その他の人権侵害行為、入国申請と異なる二重契約や実習計画との齟齬、名義貸し

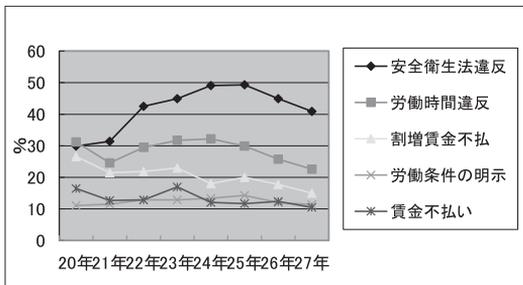


図2：厚労省発表データをもとに、筆者が発生割合で作成

による「実習生飛ばし」行為、はては不法就労者雇用など多岐に渡っている(図1参照)。  
 筆者が勤務する全国農業会議所では、相談窓口を設置して関係機関に対応しているが、監理団体の実習実施機関に対する指導方策や制度のルール等を中心に、以前から多くの相談が寄せられている。

## ② 労働関係法令の違反

さらに、労働関係法令の違反も数多く発生している。

厚生労働省が、全職種の「実習実施機関に対する労働

基準監督機関による監督指導状況」を毎年発表しているが、違反事業所は七割以上という驚くべき数値である。その内容は労働安全衛生法違反、労働時間違反、賃金や割増賃金の不払い、労働条件の明示違反など、多岐に渡っている(図2参照)。  
 一方で実習生の申告数も、労働時間や賃金など毎年一定数に上っている。

## 外国人実習生の失踪者数の推移

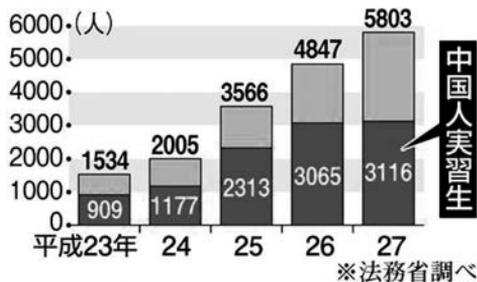


図3：出典は産経新聞

また最近では、三六協定の限度時間(原則四五時間/月)を超え二〇〇時間に至る長時間労働が、実習生の時間外労働の約1/4となっている事実(二〇一六年JITCO調べ)にも注意が必要だ。

## ③ 技能実習生の失踪や途中帰国

実習内容や環境などのミスマッチによる実習生の失踪も増え続け、全職種で約六、〇〇〇人(二〇一五年、法務省調べ)となり、在留者数の三%に迫っている(図3参照)。

一方で、実習生の途中帰国者数も一三、四七九人(二〇一五年、法務省による国会答弁)に上り、その理由は在留中の家族の不幸や本人の病气・けがなどの他、本人の実習態度不良等を理由とした途中帰国もある。

## ④ 各界の意見

不正行為や法令違反などの問題発生を踏まえ、各界か

ら多くの指摘や意見がある。

法曹界からは、制度と実態が乖離しているととして制度の廃止を唱え、非熟練労働者の受入れ制度を創設すべきとの主張もあった。また今回の技能実習法成立に関しても、構造的な問題を残したままでの制度の存続・拡大には反対との声明を出している。

労働界からは、良質な労働条件のもとに日本人雇用の確保に努め、安易な外国人労働者の受入れや介護分野への拡大には反対で、そのためP D C Aによる制度本来の運営や規制・見直しを不断に行うべきとの主張である。

さらに別の労働界は、良質な労働条件の下に雇用の確保に努め、国の機関拡充等による規制や許可の必要性などを提言している。

海外では特にアメリカ国務省が、「二〇一四年度人身取引報告書」他の中で、実習生への人権侵害発生を指摘し、この制度の一部が強制労働や搾取的と批判した。

## Ⅱ 現行制度の見直しと技能実習法の成立

### 1 見直しの経緯とその方向性

国の公開資料等によれば、今回の見直しの背景は大きく二つあった。

一つは前述のように、実習実施機関等による入管法や労働関係法令違反が発生し、各方面からこの制度に対す

る批判がなされていることであり、もう一つはその一方で対象職種の拡大、実習期間の延長など、制度拡充要望が寄せられていることである。

こうした状況から、「日本再興戦略改定二〇一四」で見直し方針が閣議決定され、スケジュール化も示された。以上を受けて、国は各界からのヒアリングを通じて多く意見を募り、最終的に法務省と厚労省の合同有識者懇談会で、二〇一五年一月三〇日に報告書を取りまとめた。

管理監督体制強化のポイントは、関係省庁の連携による一貫した国内管理運用体制の確立、わが国と送出国との政府間取り決め、監理団体に対する外部監査等の義務化、新法律にもとづく制度管理運用機関の設置、業所管省庁による地域協議会の設置などであった。

制度拡充策のポイントとしては、対象職種の拡大、実習期間の延長、受入れ人数枠の拡大であった。

入管法改正と併せ外国人材受入れ二法案として、平成二七年と二八年の国会で審議され、二〇一六年一月一日に技能実習法が一部修正のうえ可決・成立した。

### 2 技能実習法の成立とその内容

#### ① 技能実習法の成立

前述のような手順や経過を経て、技能実習法が成立した。その内容は、制度趣旨を徹底する制度の適正化や厳

格化とともに、一層の実習生保護を図る内容となつてゐる。法が公布された二〇一六年一月二八日から、パブリックコメント(意見募集)を経て政省令等が整備され、一年以内に施行される予定である。

これにより、新たな技能実習制度(以下、新制度という)に生まれ変わることになる。

## ② 技能実習法の内容

技能実習法は、条文二一五条と附則二六条で構成されている。

まず基本理念や基本方針を制定し、国、実習実施者(実習実施機関)、監理団体、実習生の責務を明確にした。(第三条から第七条)

最大のポイントは、技能実習計画を認定制とし、技能修得に係る認定基準や欠格事由、報告徴収、改善命令、認定取り消し等を規定したことである(第八条から第一六条)。

さらに、実習実施者を届出制とし(第一七条から第一八条)、監理団体を許可制とし、許可の基準や欠格事由、遵守事項、報告徴収、改善命令、取り消し等を規定している(第二三条から第四五条)。

一方、実習生に対する人権侵害行為には、禁止規定と罰則規定を設けるとともに、実習生に対する相談、情報提供等の実習生保護に関する措置を講じている(第四六

条から第五一条)。

また事業所管大臣等に対する協力要請を規定し、関係行政機関等による地域協議会を設置する(第五三条から第五六条)。

そして、外国人技能実習機構を認可法人として新設し(第三章)、計画の認定(第二二条)や届出の受理(第一八条)、団体の許可(第二四條)関係の事務を取り扱う。あわせて、実習実施者・監理団体に報告させることや実地検査等を行う(第一四條)。

その一方で、優良な実習実施者・監理団体に対しては、四～五年目の技能実習ができる第三号実習生の受入れを認める(第一条、第九条、第二三条および第二五條)。

その他、技能実習の在留資格関係を規定する入管法を改正する。

## Ⅲ 新制度の狙いと農業分野での運営や課題

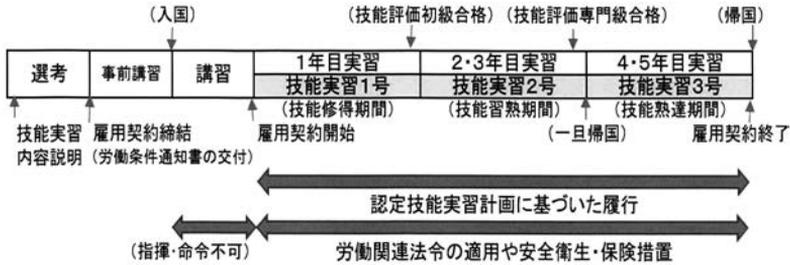
### 1 新制度の狙い

#### ① 制度の適正化と実習体制の再構築

新技能実習制度の仕組みは、以下の図のとおりである(筆者が五年受入れの農業事例で作成)。

第一の狙いは、技能実習の適正な実施である。制度の適正化を促し、不適正な関係機関を排除するのがポイントである。現行制度では監理団体や実習実施機関の義務

〈新たな外国人技能実習制度の事例図〉



・責任体制が不明確であり、実習体制が十分との指摘があった。このことから、監理団体については許可制、実習実施者については届出制とし、技能実習計画（以下、実習計画）は個々に認定制とすることになった。そのため技能実習法で、制度の基本理念を制定して、国、実習実施者、監理団体、実習生の責務を明確にし、各関係者の遵守義務を規定した。

また新制度の司令塔として、認可法人の「外国人技能実習機構」を創設し（二〇一七年一月二五日設立）、新制度に関する業務や事務を担う。あわせて不適正な送出し機関の存在を許さないために、実習生送出し国との間で政府（当局）間取り決めを順次作成する。また業所管省庁との連携体制を強化し、関係機関からなる地域協議会を設置して、指導連携体制を構築していく。

② 人権侵害等の防止

もう一つの狙いは、実習生の保護強化による待遇改善である。前述のとおり、人権侵害等の不正行為が発生している。したがって実習生保護を図るため、人権侵害行為等に対する禁止規定と罰則規定を設けるとともに、実習生に対する相談対応や情報提供、実習先変更の選択可能な化（技能実習二号から同三号移行時のみ）や賃金処遇等の適正化などの措置を講じる。

③ 拡充策や対象職種の拡大

一方で優良な監理団体等に限定して、実習期間を現行の最長三年間から、実習生の一旦帰国（一カ月以上）後に、さらに二年間の実習を追加する。また優良監理団体等の実習生人数枠を、受入れ企業の常勤従業員の現行最大5%から二倍程度まで緩和するとともに、同50人以上の受入れ人数枠を細分し均整化する。

あわせて介護他の職種追加、地域限定や企業独自の職種、相互に関連性や合理性のある複数職種の实習、必要な職種の随時追加などの対策を行う。

## 2 新制度の展開

### ① 監理団体許可や実習計画認定の手順

新制度では監理団体を許可制にし、技能実習計画を認定制にする。許可の手順は、新設した外国人技能実習機構（以下、同機構）が申請を受理し、許可条件への適合や欠格事由等を審査して、主務大臣（法務・厚労大臣）より許可が出される。このことにより、監理責任者の設置や外部監査措置の導入など、監理団体のさらなる義務と適正能力および中立性確保が図られる。許可は五年間受入れが可能な高度の受入れ要件を備えた「一般監理団体」、それ以外の「特定監理団体」に区分して出されることになっている。

そして、実習計画の認定手続きとなる。実習実施者が監理団体の指導に基づいて実習計画を作成して、同機構へ申請しその適正性等が審査され、実習生毎に計画の認定可否が出される。

その後、在留資格認定書交付申請等の入国手続きに入ることになる。

### ② 関係機関の優良要件

前述のとおり、一定の要件を満たす実習実施者や監理団体に限定して、期間延長や人数枠拡大が認められる。

優良要件とは、適切な指導体制や相談体制の確保と整備、前段階の技能修得等の着実な実行（技能評価試験の

合格者数や合格率等）、実習生の待遇条件や地域社会との共生支援、法令違反や問題が発生していないことであり、その高い審査基準で判断される予定である。

また実習生の期間延長については、技能検定三級相当（農業では、技能評価の専門級試験）の実技試験合格が必須要件となる。さらに技能修得等の確認のため、技能実習二号、同三号修了時にも実技試験の受験が義務化されるであろう。

### ③ 許可や認定に係る欠格事由

監理団体許可や実習計画認定に係る欠格事由とは、一定の前科や五年以内の許可・認定の取消処分、五年以内の入管法や労働関連法等での不正や著しい不当行為の発生などである。

もし欠格事由に該当した場合は、許可や認定の取消しとなるほか、違反内容に応じた改善命令等が出され、該当関係者には改善策を報告する義務が発生する。

## 3 農業分野における運営と課題

### ① 外国人技能実習機構と J-ITCO

新制度では、実習実施者（受入れ農家・農業法人）は、自らの実習計画を外国人技能実習機構へ申請して認定を受け、受入れの事実を同機構へ届け出て、許可を受けた監理団体の実習監理のもとで実習を行う。その責務は基

本理念にのっとり、技能実習を行わせる者としての責任のもと環境整備に努め、国や地方公共団体の施策に協力すると法に規定されている。実際には、技能実習責任者による同機構への申請手続きから始まるが、特に実習計画の認定が重要なポイントとなる。

また受入れ農家・農業法人は、現行どおり監理団体による月一回以上（技能実習一号時他）の訪問指導と三月に一回以上の監査を受けるほか、新たに同機構の現地検査を三年に一回以上受ける事になる。

併行してJITCOからは、実習生受入れの総合支援機関として、受入れや送出し関係、実習生保護と人材育成、および地方入管局や同機構への手続きなど、各種アドバイスを支援を受けることには変わらない。

## ② 技能実習生への対処

新制度においては、実習生保護に関する措置が強化される。

実習実施者は最初に、実習生の報酬、労働時間、休日、休暇、宿泊施設、負担する食費代や居住費、その他の待遇条件を実習計画に記載したうえで同計画の認定を受け、その認定計画に基づいた実習を行う。

また、実習生に対する報酬額が日本人と同等額以上の合理的説明責任が課され、さらに技能習熟度に応じて賃金が上回ることも求められる。いままでも以上に、実習

生の報酬と控除額および実習環境等に配慮するとともに、実習生への対応やモチベーションアップなど、関係機関の支援・協力が求められる。

## ③ 多様化する外国人労働力受入れ

この制度とは別個に、農業においても外国人労働力受入れについて、検討されて行く事になるだろう。実際に全国数カ所から提案されている、国家戦略特区での外国人農業労働力の受入れである。一部マスコミでは単純労働力の受入れ解禁との報道もあるが、提案内容を見るとそうではない。一定の日本語能力があることを前提に、技能実習二号の修了者や、母国大学の農業系学部卒業者など、いわば即戦力となる専門的外国人材の受入れとなっている。

いままでも短期就労者の提案や、他国の雇用制度導入などの一部意見もあった。さらに農業でもJAグループや農業法人等で、外国人労働者受入れが議論されている。今後も農業の多様な外国人材受入れについて、その受入れ方法や労働条件など、多方面から検討されていくであろう。

また国は「日本再興戦略二〇一六」を踏まえ、真に必要な分野で総合的かつ具体的に、外国人材受入れ検討を進めていくとしている。

## ④ 制度の適正活用と運営

筆者は農業の外国人研修・技能実習制度に、古くから関わってきた。そのため、さまざまな現場や事例に数多く出会っている。制度に沿うよい受入れ事例、その反対の劣悪な現場等も経験した。大半の受入れ機関は制度ルールのもと適正に運営しているが、実態は受入れの数ほどいろいろあることも事実である。

農業に共通する優良事例では、実習生とのコミュニケーション確保や信頼構築、適正な時間管理による労務管理、年次毎の段階的な修得・習熟の指導、実習生のモチベーション向上や地域との交流支援など、各受入れ機関が工夫努力している。いずれも制度の趣旨や軸からぶれることなく、受入れ側も実習生も目標を共有し、それぞれが最善の道を求めている。

制度がどう変遷しようがその運営に近道はなく、ルールを守り着実にそして意欲的に取り組んで行くことが国際協力や国際貢献へ通じ、ひいてはお互いの利益を導くものと確信する。いずれにしろ今後新たな展開に入るが、技能実習を実施する者と監理(管理)する者にとって、制度の存続・発展を賭けた正念場となるであろう。

(平成二九年一月末記)

参考にした文献や資料

1、「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」(二〇一六年一月二八日公布)、及び同法案に対する衆議院と参議院の附帯決議

2、法務省・厚生労働省の技能実習法施行に伴う政省令案等に係る意見募集、および付属資料

3、衆議院・参議院会議録情報

4、法務省、厚生労働省、農林水産省の、技能実習に係る公開資料や各データ

5、JITCOの「技能実習生の労働条件等に係る自主点検実施結果の取りまとめ」(二〇一六年一月)、他のデータ

6、外国人技能実習法の成立に関する会長声明(二〇一六年一月二四日) 日本弁護士連合会

7、外国人技能実習法の成立についての事務局長談話(二〇一六年一月一八日) 日本労働組合総連合会

8、外国人技能実習制度のあり方についての提言(二〇一五年一月二四日) 日本国家公務員労働組合連合会

9、「技能実習制度に関する法務省・厚生労働省の合同有識者懇談会報告書」(二〇一五年一月)

10、「平成二七年度技能実習生受入れ実態調査報告書」(二〇一六年三月)

全国農業会議所

# 北海道農業における技能実習生の受入実態とその変化

北海道大学経済学部地域経済学科・教授 宮入 隆

## 1 はじめに

北海道は、全国有数の食料供給地域といわれ、広大な農地を活かした専門的経営を主体とした農業地帯を形成してきた。しかし近年、農業構造はさらなる規模拡大と相まって、土地利用型農業から野菜作などの労働集約型農業の比重が高まってきた。また、酪農・畜産部門でも規模拡大が進行することによって、耕種・畜産の両部門とも家族労働力のみでは完結しない、雇用労働力の調達を前提とする経営が増える方向へと変化している。

農業センサスでも、そのような状況の一端が示されている。例えば、農業経営体における雇用労働力の雇い入れの変化をみれば、二〇〇五年と二〇一五年で、総経営体数は、約五・五万から約四・一万経営体へと減少したなかで、「常雇い」を雇い入れた経営体は三、二〇〇（五・九％）から五、八〇四（一四・三％）へと増加し、雇用人の延べ人日では、「常雇い」の割合が二〇〇五年の

四七・七％から二〇一五年は六六・二％へと二〇ポイント近くの上昇となっているのである。

農業生産に直接かかる労働力だけではなく、直販や加工事業など六次産業化に取り組み、経営をさらに高度化していくためにも、近年は、労働力の安定的確保が最大の制約になりかねない状況にある。しかし、人口減少と高齢化の著しい過疎地域を主とする農村部では、従来の高齢雇いも減少し、雇用労働力を確保することはますます困難となっているのである。

このような中で、北海道では、茨城県や長野県に次いで、多くの外国人技能実習生が農業分野に受け入れられてきた。野菜産地においては、地域の労働力不足から、技能実習生抜きでは現状の収穫量を維持しがたいというところも出てきている。

本稿では、北海道農業における受け入れの特徴を、農協での取り組み状況を中心に明らかにするとともに、外国人技能実習制度への依存の高まりの中で生じている近

年の変化や課題についてみていく。

## 2 道内全体の技能実習生の受入動向

道庁は、二〇〇六年から道内の外国人技能実習生の受入状況を把握することを目的に、監理団体などに任意で調査を行い、その結果を公表している。調査の性格上、すべての受け入れを把握しているものではないが、都道府県単位での具体的な受入実態の傾向を把握できる資料として貴重である。まずはこの資料を中心に、北海道における受入動向を確認する。

全業種でみた道内の受入人数の推移は、年々増加傾向を示し、二〇一五年現在では六、二二二人と、二〇一〇年に現行制度へと移行してから過去最高の受入実績となっている。表1で業種別の動向をみると、北海道の産業構造を反映し、基幹的部門である食品関連産業分野で一貫して九割を占めてきたことが分かる。中でも水産加工工業を中心とする食料品製造業が約六割（三、六〇八人）を占め、次いで農業で約三割となる一、八六八人となっている。その他の分野でも、近年になって建設関連工事や衣服・繊維製品製造業などでも受入人数が増加しており、食品関連産業のみの状態から、徐々に他産業でも外国人技能実習制度の活用が広がってきている。

地域別にみれば、道内全業種では、オホーツクが一八

・七%（一、一五九人）、渡島一二・七%、宗谷一〇・六%、根室八・六%、石狩八・四%と続き、これら上位五地域はすべて食料品製造業が首位部門であり、水産加工場が立地する沿岸部を含む地域である。農業分野にお

表1 道内における外国人技能実習生の受入人数の推移

単位：人（%）

|       | 食品関連産業          |                 |             |                 | 建設関連<br>工事業  | 衣服・織<br>維製品<br>製造業 | その他          | 合計               |
|-------|-----------------|-----------------|-------------|-----------------|--------------|--------------------|--------------|------------------|
|       | 食料品<br>製造業      | 農 業             | 漁 業         | 計               |              |                    |              |                  |
| 2011年 | 3,254<br>(65.9) | 1,397<br>(28.3) | 10<br>(0.2) | 4,661<br>(94.4) | 15<br>(0.3)  | 112<br>(2.3)       | 151<br>(3.1) | 4,939<br>(100.0) |
| 2012年 | 3,261<br>(65.4) | 1,410<br>(28.3) | 13<br>(0.3) | 4,684<br>(93.9) | 49<br>(1.0)  | 160<br>(3.2)       | 95<br>(1.9)  | 4,988<br>(100.0) |
| 2013年 | 3,332<br>(64.8) | 1,479<br>(28.8) | 19<br>(0.4) | 4,830<br>(93.9) | 80<br>(1.6)  | 200<br>(3.9)       | 32<br>(0.6)  | 5,142<br>(100.0) |
| 2014年 | 3,245<br>(59.9) | 1,654<br>(30.6) | 31<br>(0.6) | 4,930<br>(91.1) | 176<br>(3.3) | 231<br>(4.3)       | 76<br>(1.4)  | 5,413<br>(100.0) |
| 2015年 | 3,608<br>(58.1) | 1,868<br>(30.1) | 57<br>(0.9) | 5,533<br>(89.1) | 261<br>(4.2) | 241<br>(3.9)       | 177<br>(2.8) | 6,212<br>(100.0) |

資料：北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査（各年次版）」より作成

いては、上川一八・六％(三四七人)、十勝一三・九％、オホーツク九・九％、後志九・六％、根室九・三％、日高九・三％となっており、これら六地域で全体の七割を占めている。

このように全道一律に技能実習生が受け入れられているのではなく、とくに都市圏から離れた過疎地域や沿岸部での受け入れが多いことがみてとれる。食料基地と呼ばれる北海道であるが、農業や食品製造業といった基幹産業と、それらの立地する郡部では、技能実習生への依存度はより高く、地域内の雇用労働力不足の深刻化が、そのまま技能実習生の受け入れ増加に直結しているのである。

### 3 農業分野における受入拡大と受入ルートの多様化

道内の農業分野では、早いところでは一九九〇年代中頃より外国人研修生の受け入れを開始した農協もあり、すでに二〇年近く継続的に研修生・実習生を受け入れてきた地域も存在する。二〇〇〇年代以降も増加傾向を示してきたが、二〇一〇年の新制度への移行前後をピークに、一旦は、一、四〇〇人前後で停滞傾向を示していた。

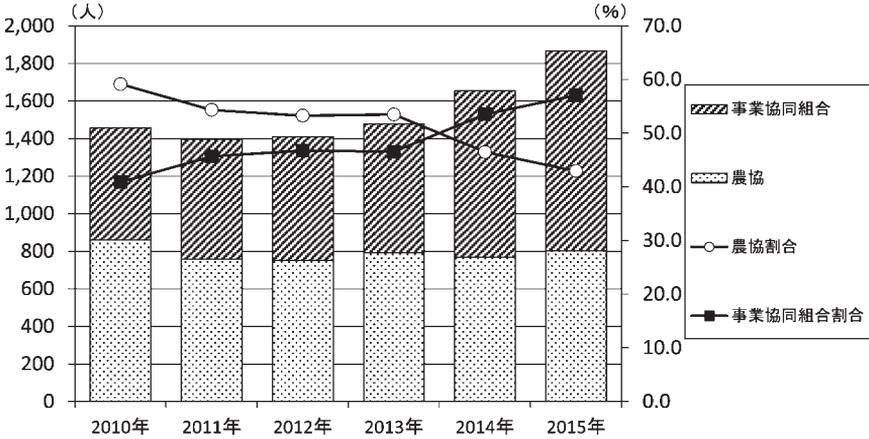
図1では、近年の道内農業分野における受け入れ状況の推移を監理団体別に示した。全体の傾向としては、二

〇一二年まで停滞傾向にあった受入人数が、二〇一三年から大きく増加していることが分かる。同時に、監理団体別にみると、今までは異なる傾向も示されている。それは、農協を通じた受入割合が低下傾向を示していることである。言い換えれば、事業協同組合へのシェア拡大というかたちで、道内農業分野における受入経路が多様化しはじめたことができる。

もともと北海道では都府県と異なり、農協が営農支援事業の一貫として監理団体を担い、農協を通して組合員農家が技能実習生を受け入れている割合が高いという特徴があった。研修生が主であった二〇〇八年時点では、七割近くが農協を通して受け入れられていた。それが二〇一〇年の制度移行後に技能実習生のみを受け入れが開始されるようになると、農協による受け入れが減少・停滞する一方で、事業協同組合による受け入れが増加した。つまり、近年の道内における受け入れ拡大傾向は、事業協同組合による受け入れの活発化を主要因としているのである。二〇一五年現在では、農協と事業協同組合の割合は逆転し、それぞれ四二・九％、五七・一％となっている。

二〇一三年には二八農協が監理団体となっていたが、二〇一五年では二五農協に減少しており、この傾向は今後さらに深まることが予想される。その理由の一つに

図1 農業分野における受入人数の推移 [北海道]



資料：表1に同じ。

は、外国人実習生の受け入れにかかる監理業務の煩雑化がある。農協の担当者は他の業務との兼務で行っている状況にあるが、出入国にかかる各種申請書類の作成から、入国後の講習手配・実習期間の監理業務など多岐にわたる作業をこなさなければならぬ。昨年国会で可決された新法「技能実習生適正化法」では、監理団体に対しての許可制や技能実習計画の厳格化などが含まれているようだが、さらに受入側の負担増に繋がっていくことが現場でも危惧されている。

農協による受け入れが縮小していくことは、様々な面で、外国人技能実習生の受入リスクが高まることで危惧される。北海道において、不正等の発生件数が相対的に低かったのは、従来は農協シェアが高かったことが要因の一つと考えられる。地域農業を一体として抱える農協では、法令違反が一度でも起こり、技能実習生の受け入れが停止されれば、地域全体の生産出荷計画にも大きな影響が出る。そのため、必然的に受入体制を十全に整え、受入農家に対する指導の徹底を図ることになる。それに対して、外国人技能実習生を受け入れる監理団体に特化した事業協同組合の場合は、農協と同様の指導の徹底は難しいであろう。しかし実際には、農協が監理団体として受け入れを行っていない地域でも、労働力不足から技能実習生を必要としている経営が多く、そのような需要

を満たしているのが事業協同組合である。

また、現行制度上、在留資格「技能実習一号」から「技能実習二号」へ移行できる対象職種・作業が、農業では二職種六作業と限定されていることも、多様な経営を抱える農協では営農支援事業として取り組みづらい要因となっていることも考えられる。そういった中で、近年は、農業者が複数集まり、自ら事業協同組合を立ち上げていく事例も現れている。

#### 4 農協による受入状況と北海道の特徴

次に、農協による受け入れに限定して、より具体的な受入状況とその変化についてみていく。二〇一五年現在、道内には一〇八農協があるが、そのうち二五農協で延べ八〇二人の技能実習生を受け入れている。受入規模別の内訳は、一〇〇人以上の農協が二農協、六〇〜一〇〇人が三農協、一〇〜六〇人が一〇農協、一〇人未満が一〇農協となっている。とくに六〇人以上の受け入れを行っている上位五農協は、近年の受入人数規模に大きな変化がなく、技能実習生の受け入れを前提とした産地運営が定着しているとみることができ、道内でも有数の野菜産地と呼べる地域である。

図2では、経営部門別の受入状況を示している。最も多いのは施設園芸で、三八九人と四八・五%を占めてい

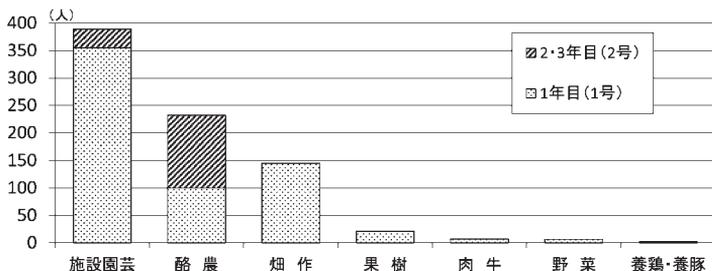
る。次いで酪農が二三二人（二八・九%）、畑作一四五人（一八・一%）で、これら三部門で九五・五%と大半の技能実習生が受け入れられていることが分かる。畑作も内容は露地野菜を基幹としている経営が中心であり、北海道では野菜作と酪農に集中して技能実習生が受け入れられている。野菜や酪農は、道内の農業産出額に占めるシェアも高く、技能実習制度は、北海道農業の維持・発展に与える影響も小さくないといえる。

受入農協への聞き取り調査からは、施設園芸であれば、定植から収穫まで一連の作業を担うが、やはり短期集中的に労働力を必要とする収穫作業での労働力として期待されている状況にある。とくに従来の「出面さん」と呼ばれる臨時雇いの不足から、女性に限定して受け入れられているところが多い。また、酪農部門では、飼養頭数の拡大で家族労働力のみでの営農が困難となった経営で、搾乳作業を中心に技能実習生を受け入れていた。ここでも女性に限定して受け入れられている事例が多い。圃場での作業が多い畑作部門においては、女性に限定していない農協も存在するが、耕種・畜産に共通して、女性の技能実習生の割合が高いという傾向が北海道にはある。

他方で、耕種部門と酪農部門においては、受入期間に大きな相違が見られる。図2のとおり、耕種部門では大半は一年未満の受け入れ、つまり在留資格「技能実習一

号」のみでの受け入れとなっている。施設園芸においては多少、二・三年目の「技能実習二号」での受け入れも存在するが一割未満である。道内では、施設園芸であっても周年で作業できるのは、降雪量の比較的少ない地域

図2 経営部門別受入人数 [道内農協・2015年]



資料：表1に同じ。

に限られるからである。

現行の外国人技能実習制度においては、技能の習得を前提としているため、実作業がある期間しか在留資格を得ることはできない。北海道のように冬場の農閑期が長く、年間雇用が困難な場合は、受入側、実習生の双方が一年以上の長期間実習を望んだとしても認められない。そのため、全体としてみれば、道内農協での受入総数のうち、約二割が「技能実習二号」で、残り八割が「技能実習一号」となっている。また、「一号」の実習期間の内訳をみると、二〇一五年では八ヶ月未満が五五・五％で、九〜一〇ヶ月が二一・六％であった。それに対して、酪農においては、施設内で年間を通して搾乳作業等が行われるため、技能実習生の多くは「技能実習二号」に移行し、最長三年間にわたって実習することが可能となっている。その結果、他の経営形態と異なり、酪農部門では、二・三年目の割合が六割近くを占めているのである。

耕種部門を中心として北海道では受入期間が短いことが特徴であるとともに、このことが実習生を確保する上で、最大の課題にもなっている。現行制度では、一旦帰国してしまえば、同じ資格で再入国することはできないため、受入側では毎年、新たな実習生を募集することになる。とくに大規模に受け入れを行っている農協では、

毎年、同じ国（もしくは地域や送出し機関）で募集しても集まりづらい状況になってきたという声も出ている。外国人技能実習制度に対して、北海道では「同じ（技能実習という）在留資格で、複数回入国できるようにして欲しい」という要望が強いのは、このような状況を背景としている。

北海道では、もともと中国からの技能実習生がほとんどで、中でも気候条件が似ていることもあり、遼寧省、吉林省、黒竜江省など東北三省の出身者が中心だった。

しかし、道内での技能実習生の募集人数が拡大するにつれて、中国内においてもより広範な地域から集められているのが実状だ。農協による受入状況を見ると、二〇一四年までは九割以上を中国の技能実習生が占めていたが、二〇一五年には、中国七五・二%、ベトナム二〇・二%、フィリピン四・六%と、一気にベトナムからの受け入れが拡大した。この理由は、道内でも最大規模で技能実習生を受け入れている農協が、中国からベトナムへと切り替えたことが大きく影響している。つまり、農業分野での国籍の多様化は、特定の地域から一年未満の短期実習生を毎年受け入れてきた結果、十分に人材を確保できなくなったために生じている側面が強い。

ただし、長年、中国から受け入れてきた農協では、通訳も兼ねた中国人職員を正規雇用して受入体制を整備し

てきたところもある。こういった農協では、簡単に他国へ変更するということはできない。また、中国からベトナム等へ切り替えたとしても、それが技能実習生の安定的な確保に繋がるといふ保障もない。

先の中国からベトナムに切り替えた農協では、担当者複数回にわたって現地に派遣するなど、周到な準備を進めてきたつもりであった。そして、初年度に約一三〇人を受け入れることとなったが、在留資格申請から入国段階での不備等で四月からの受入予定が、六月に延長されるという事態になった。農協側では伝えているつもりでも、相手先の送出し機関には日本の入国審査制度等が十分に伝わっていなかったこともあるが、そもそも大人数の送出しに慣れていない組織であったこと、日本に支店・代理店等が準備されていなかったことも問題となった。その結果、この送出し機関との契約は単年度のみとなり、新たな送出し機関と契約を結ぶこととなった。だが、新たな送出し機関ともうまく連携はとれず、この農協では監理団体を一旦終了することとなったのである。技能実習生の受け入れにより労働力不足を補ってきた地域の農業者たちは、新たに監理団体を事業協同組合に求めることとなった。

このような事態を鑑みても、日本の制度や受入状況を熟知した信頼できる送出し機関を見出して、密な連携を

図っていくことが、技能実習生を受け入れる際の重要な条件であると考えられる。これまでに聞き取り調査を行った道内の複数の農協において、送出し機関を当初から変更してない事例が多々存在しなかったことがその理由である。また、それは受け入れる産地側の課題であるとともに、制度上の問題でもあると思われる。

今回の適正化を図るための法整備において、送出し国と日本との二国間協定については含まれていないが、実習生を円滑に受け入れるためにも、そして、人権侵害や不正等のトラブルを防止していく上でも、監理団体だけではなく、送出し機関まで含めた一連のプロセスの透明化が求められている。

## 5 さらなる農業での技能実習生の受け入れ

北海道では、外国人実習生の受け入れを前提に、トマト等の施設園芸品目の生産拡大による産地再編を果した農協や、ミニトマトの出荷量を倍増させた農協も存在した。これらの事例では、すでに一〇年以上にわたって外国人実習生の受け入れを継続してきたが、同様に多くの地域で、労働力不足から技能実習生への依存が高まっていくと考えられる。

技能実習生を受け入れている農協では、ハローワークや求人雑誌等、国内からの人員調達では、労働力不足を

解消しえなかったことから、多少の不安を持ちつつも始めた外国人技能実習制度の活用であった。しかし、今では日本人雇用よりも外国人実習生を希望する農業者も多いようだ。その場合、技能実習生を低賃金で雇えるからなどと考えているわけではない。むしろ労働関係法令が厳格に適用され、渡航費や監理団体や送出し機関に支払われる管理費等まで含めれば、受け入れにかかる費用負担も小さくはない。そうだとすると、受入期間中は作業計画どおりにしっかりと働いてくれる技能実習生を、より「安定した労働力」としてみているのである。

また、こうした個別経営による受け入れだけではなく、近年は、農協自体が受入機関となって、選果場や農産物加工施設で実習を行う事例も現れている。当然のことながら、地域で労働力が不足しているのは圃場労働力だけではなく、農協施設などでも同様だ。前節までの農協での受入人数の把握は、農協が監理団体として農家に向けて受け入れた人数であるので、農協施設での実習は含まれていない。

例えば、道内でも有数の青果物産地の農協では、年間約四〇人の技能実習生を他の事業協同組合を通して中国から受け入れている。農協が野菜の共同育苗を担っており、圃場を所有していることから対象職種・作業は「施設園芸」である。冬場の育苗作業（接ぎ木・ポットづく

り)から夏場は収穫作業まで年間を通じて仕事もあり、基本的には三年間での受け入れである。農協では選果場の臨時職員として地域から約八〇人を受け入れているが、それでも不足する人員を技能実習生で補っている状況である。

今後は、このように農協による受け入れも増加する可能性があるが、その場合、農協が監理団体を兼ねることはできないので、農家は別ルートで技能実習生を確保していくことになる。

## 6 おわりに

以上のように外国人実習生は産地維持にとって不可欠な存在となっている中において、監理団体としての農協は、いかに持続的にこの制度を活用していくかが最重要課題となっている。つまり、受入農家に対する監理・指導を徹底し、パワハラ・セクハラなどの人権問題の発生、賃金不払いや長時間労働といった不正行為と認定されかねない事態を未然に防ぐこと、そして、実習生が不満なく帰国できるように最善を尽くすことである。

そのために各農協では、すべての受入農家が入入する協議会を通じ、適正な実習活動を指導するほか、役場や普及センターなど関係機関と連携した各種研修プログラムの準備、在留資格の申請等の事務手続き、Wi-Fi

完備の宿泊施設や通訳の確保など、多大な労力をかけて体制を整えてきた。その他、地元スーパーと契約し、食材等の生活物資の宅配サービスを実施している事例もあった。また、不慣れた生活環境での孤立化を防ぐために、実習生に夏祭りや小学校の運動会などに参加してもらうなど、地域ぐるみで受け入れる雰囲気醸成に尽力しているところもある。

これまで見てきたとおり、外国人技能実習制度は、実質的に労働力の確保のために活用されているが、他方で、高度技能の習得のための人材育成という「建て前」を堅持しつつ、新たな法整備が進められているのが現状である。今回の法整備の主目的は制度の適正化による「技能実習生の保護」としており、依然として技能実習にかかる賃金未払いや人権侵害といった不正が発覚するなかで、罰則規定などの措置がとられることは一定理解できる。しかし、受入側のみへの許可制などによる規制の強化は、現場に対してさらなる業務負担だけがもたらされる可能性が高い。むしろ送出し機関側での預り金の発生や、失踪手引き問題など受入側が見えないところで発生する諸問題に対処していくためには、政府間での連携を前提に、送出しから受け入れまでプロセス全体の管理を通じた透明性の高い制度運用が今後の課題となるであろう。

# 鹿児島県において農林水産業を支える外国人技能実習生の実態

鹿児島大学水産学部助教 佐々木貴文

## 1 はじめに

鹿児島県の新規高卒就業者数は減少を続けている。かつては年間一万五、〇〇〇人をゆうに超えていたけれども、現在は四、〇〇〇人を若干上回る水準で推移するようになってきている。歴史的に鹿児島県の新規高卒者の半数程度は、県外での就業を選択することが知られており、県内にとどまる若年労働力は近年二、〇〇〇人ほどとなっている〔表1参照〕。その結果、鹿児島県では、農業や漁業、食品製造業など、高卒労働者が重要な役割を果たす産業分野において、労働力の供給がかつてほど潤沢ではなくなっている。

一九八〇年代前半までは毎年一〇〇人を超えていた農業・林業への新規高卒者就業も、現在では五〇〜七〇人へと水準を切り下げている。漁業へは、漁船乗組員の送り出し県として機能するほど、毎年多くの新規高卒者が就業したものの、今日、農業にもまして大幅な水準切り

下げがみられる。食料品製造業も同様である。産業構造の変化による経営体数の減少や生産力の低下があるとはいえ、これら産業では、県内で労働力を確保することが難しくなっている。

同時に鹿児島県では、農業や水産加工業が基幹産業となる郊外の市町村を中心に、少子高齢化が駆け足で進んでおり、人口減少につながっている〔表2参照〕。農業経営体数の多い市や水産加工業の盛んな市では、鹿児島県全体の人口減少率を多くの場合上回っており、そのペースが早いことがわかる。こうしたなか、地域産業を維持するための方策として、外国人労働力の導入が重要な選択肢の一つになっている。

本稿ではこうした状況を可視化することを目的に、まず、鹿児島県における外国人労働力の導入状況を各種統計から確認する。そのうえで農業、漁業（養鰻業）、食品製造業（かつお節製造業）に注目し、外国人技能実習生が果たしている役割について、具体例から明らかにす

〔表－1〕鹿児島県の新規高卒者の産業別・県内外別の就職状況

| 年    | 全産業    |        | 農業・林業 |      | 漁業   |      | 製造業（食料品） |      |
|------|--------|--------|-------|------|------|------|----------|------|
|      | 就職者数   | うち県外   | 就職者数  | うち県外 | 就職者数 | うち県外 | 就職者数     | うち県外 |
| 1978 | 17,211 | 10,739 | 247   | 20   | 80   | 49   | 681      | 515  |
| 1979 | 16,135 | 9,421  | 150   | 21   | 82   | 43   | 622      | 385  |
| 1980 | 15,406 | 8,756  | 149   | 18   | 59   | 16   | 535      | 182  |
| 1981 | 14,816 | 8,359  | 152   | 14   | 46   | 16   | 543      | 330  |
| 1982 | 15,143 | 8,748  | 96    | 8    | 61   | 21   | 563      | 338  |
| 1983 | 14,695 | 8,435  | 135   | 11   | 51   | 17   | 606      | 344  |
| 1984 | 13,452 | 7,368  | 116   | 8    | 51   | 21   | 537      | 302  |
| 1985 | 12,240 | 6,698  | 77    | 13   | 65   | 23   | 465      | 220  |
| 1986 | 13,346 | 7,588  | 87    | 11   | 38   | 10   | 536      | 269  |
| 1987 | 12,604 | 6,776  | 76    | 7    | 35   | 11   | 427      | 262  |
| 2005 | 5,219  | 2,190  | 72    | 4    | 9    | 0    | 309      | 48   |
| 2006 | 5,545  | 2,472  | 72    | 5    | 18   | 2    | 271      | 52   |
| 2007 | 5,423  | 2,571  | 53    | 5    | 18   | 4    | 332      | 84   |
| 2008 | 5,214  | 2,657  | 38    | 5    | 11   | 0    | 312      | 82   |
| 2009 | 4,957  | 2,688  | 55    | 3    | 9    | 3    | 284      | 80   |
| 2010 | 4,319  | 2,058  | 69    | 6    | 20   | 3    | 336      | 74   |
| 2011 | 4,464  | 2,045  | 76    | 4    | 21   | 1    | 308      | 76   |
| 2012 | 4,356  | 1,863  | 73    | 4    | 10   | 1    | 334      | 54   |
| 2013 | 4,363  | 1,849  | 72    | 7    | 18   | 1    | 286      | 55   |
| 2014 | 4,261  | 1,842  | 61    | 7    | 14   | 1    | 332      | 81   |

注) 各年の鹿児島県統計課「学校基本調査」より作成。

〔表－2〕鹿児島県内の農業・水産業の盛んな市の人口推移（対前年増減率：％）

| 年    | 鹿児島県      |        | 鹿屋市    | 枕崎市  | 出水市  | 指宿市  | 薩摩川内市 | 曾於市  | 霧島市  | 南九州市 | 伊佐市  |
|------|-----------|--------|--------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
|      | 総数        | 対前年増減率 | 対前年増減率 |      |      |      |       |      |      |      |      |
| 2005 | 1,753,179 | -0.5   | -0.1   | -1.1 | -0.4 | -1.0 | -1.0  | -1.5 | 0.1  | -1.2 | -1.3 |
| 2006 | 1,743,484 | -0.6   | -0.2   | -1.0 | -0.9 | -1.2 | -0.7  | -1.2 | 0.3  | -1.3 | -1.4 |
| 2007 | 1,732,568 | -0.6   | -0.3   | -1.5 | -0.7 | -1.5 | -0.6  | -1.3 | 0.2  | -1.5 | -1.5 |
| 2008 | 1,721,227 | -0.7   | -0.5   | -1.6 | -0.6 | -1.1 | -0.5  | -1.8 | -0.2 | -1.8 | -1.0 |
| 2009 | 1,712,950 | -0.5   | -0.3   | -1.2 | -1.0 | -0.8 | -0.4  | -1.5 | 0.2  | -1.5 | -1.4 |
| 2010 | 1,706,242 | -0.4   | 0.3    | -0.9 | -0.8 | -0.7 | -0.5  | -1.6 | -0.3 | -1.4 | -1.8 |
| 2011 | 1,698,659 | -0.4   | -0.2   | -1.0 | -0.4 | -0.9 | -0.3  | -1.4 | -0.1 | -1.7 | -1.4 |
| 2012 | 1,689,511 | -0.5   | -0.3   | -1.8 | -0.3 | -0.8 | -1.0  | -1.6 | 0.1  | -1.6 | -1.6 |
| 2013 | 1,680,319 | -0.5   | -0.3   | -1.3 | -0.6 | -0.8 | -0.7  | -0.9 | -0.2 | -1.5 | -1.6 |
| 2014 | 1,669,110 | -0.7   | -0.2   | -1.6 | -0.8 | -1.4 | -0.9  | -1.5 | -0.4 | -1.7 | -1.8 |

注) 鹿児島県「市町村別、男女別人口及び世帯数の推移（昭和10年～平成26年）」より作成。

る。そして最後に、要点を整理し、技能実習制度の今後を考察する。

## 2 鹿児島県の外国人労働者数

厚生労働省鹿児島労働局の資料によると、二〇一五年一〇月末現在、鹿児島県には三、五三三人の外国人労働者が働いている。産業別では食料品製造業が最も多く、一、二六〇人となっており、これに農業の五〇七人、卸売業・小売業の三〇一人、教育・学習支援業の二六七人などが続く。漁業は一〇人となっている。この三年間、全外国人労働者数および技能実習生数は増加しつつも、技能実習生が占める割合はおおむね五〇％程度で推移してい

〔表－3〕 鹿児島県の外国人労働者数の推移

|       | 外国人労働者数 |       | 技能実習生 |     | 農業従事者数 |    | 漁業従事者数 |       | 食料品製造業従事者数 |
|-------|---------|-------|-------|-----|--------|----|--------|-------|------------|
|       |         | 技能実習生 | 割合    |     | 技能実習生  |    | 技能実習生  |       |            |
| 2011年 | 2,877   | —     | —     | —   | —      | —  | —      | —     | —          |
| 2012年 | 2,884   | —     | —     | —   | —      | —  | —      | —     | —          |
| 2013年 | 3,095   | 1,670 | 54.0  | 505 | 468    | 9  | 9      | 1,132 |            |
| 2014年 | 3,224   | 1,690 | 52.4  | 529 | 489    | 7  | 7      | 1,139 |            |
| 2015年 | 3,533   | 1,828 | 51.7  | 507 | 471    | 10 | 10     | 1,260 |            |

注) JA鹿児島や鹿児島県農業会議、厚生労働省鹿児島労働局など、関係各所の資料やヒアリング調査結果をもとに作成。

る〔表－3参照〕。

二〇一五年一〇月末現在の技能実習生一、八二八人について国籍別で見ると、中国（香港等を含む）が一、一三〇人（六一・八％）、ベトナムが五〇一人（二七・四％）、フィリピンが一四八人（八・一％）、ネパールが五人、韓国が二人、その他が四二人となっている。

食料品製造業に従事する外国人一、二六〇人のうち、技能実習生が占める割合は公表されておらず明らかにできない。ただ、全製造業に従事する外国人労働者は、三、五三三人のうち一、六七七人であり、この一、六七七人における技能実習生は一、一四〇人と六八・〇％を占めていることから、単純にこの割合を当てはめると、食料品製造業に従事する技能実習生は八五〇人前後となる。農業では、外国

人労働者五〇七人のうち、技能実習生は鹿児島県農業会議やJA鹿児島などの資料によると四七一人となっている。漁業では、一〇人のうち全員が技能実習生となっている。すなわち、現在、鹿児島県で働いている一、八二八人の技能実習生のうち、七割程度が食品製造業と農業に就業しており、また国籍では中国とベトナムで九割弱となっていることがわかる。

中国とベトナムからの実習生に多くの部分を依存していることは、公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）の資料でも確認できる〔表－4参照〕。二〇一五年の技能実習二号移行申請者の状況を国籍別・職種分野別に確認すると、農業分野が三一人で中国一一人・ベトナム一〇四人・フィリピン七九人などとなる。食品製造分野は三九九人で中国二三七人・ベトナム一五〇人などとなる。漁業分野はゼロとなる。この二号移行申請は、必ず国際研修協力機構を通しておこなうことになっているため、技能実習生（二号）の人数は、途中離職・帰国などのイレギュラー事案の発生を考慮しても、比較的正確に把握することができる。

〔表－4〕から鹿児島県についてみると、職種分野では、農業と食料品製造業で技能実習生が不可欠な存在となっていること、そして国籍別では、農業の場合、中国・ベトナム・フィリピンの三カ国が比較的バランス良く

〔表－４〕 鹿兒島県における国籍別・職種分野別の技能実習２号移行申請者の状況(2015年度)

|      | 国籍     | 農業  | 漁業     | 建設    | 食料品製造  | 繊維・衣服  | 機械・金属  | その他    | 合計  |
|------|--------|-----|--------|-------|--------|--------|--------|--------|-----|
| 鹿兒島県 | 中国     | 115 | 0      | 7     | 237    | 57     | 18     | 4      | 438 |
|      | ベトナム   | 104 | 0      | 22    | 150    | 18     | 3      | 2      | 299 |
|      | フィリピン  | 79  | 0      | 11    | 5      | 0      | 6      | 10     | 111 |
|      | インドネシア | 0   | 0      | 3     | 0      | 0      | 0      | 0      | 3   |
|      | タイ     | 0   | 0      | 0     | 2      | 0      | 0      | 0      | 2   |
|      | カンボジア  | 8   | 0      | 0     | 2      | 3      | 0      | 2      | 15  |
|      | ミャンマー  | 2   | 0      | 0     | 3      | 0      | 0      | 0      | 5   |
|      | モンゴル   | 0   | 0      | 5     | 0      | 0      | 0      | 0      | 5   |
|      | ネパール   | 3   | 0      | 0     | 0      | 0      | 0      | 0      | 3   |
|      | 小計     | 311 | 0      | 48    | 399    | 78     | 27     | 18     | 881 |
| 全国合計 | 8,856  | 913 | 12,767 | 9,773 | 10,061 | 14,632 | 16,758 | 73,760 |     |

注) JITCO資料より作成。

雇用され、食品製造業では中国が六割、ベトナムが四割弱といった傾向で雇用されていることがわかる。

### 3 鹿兒島県で活動する技能実習生受入団体の実態

鹿兒島県には、日本側の受入団体（監理団体）で構成される外国人技能実習生受入組合連絡協議会が設置されている。協議会への加入は任意であることから、一部団体の加入にとどまるもの、現在の会員は、七協同組合・一商工会となっている。二〇一六年一月三十一日現在、この八団体が受入れている実習生は、中国人五二九人、ベトナム

ム人五一一人、カンボジア人二八人、フィリピン人五人、インドネシア人三人の計六一六人となっていた<sup>5)</sup>。そして、この時点で入管に入国申請中の実習予定者は、ベトナム人が最多の一〇二人で、フィリピン人三八人、中国人三七人、カンボジア人七人の計一八四人となっていた。

鹿兒島県では、実習生の送り出し国を中国からベトナムにシフトする動きが活発化しており、実際、後述するかつお節製造業においてはそれが顕著となっている。ベトナムシフトにもなつて、監理団体の名称を変更するケースもあり、八会員のひとつで、水産加工食品製造業との関係が深い団体Aは、名称から「中国」の二文字を外した。連絡協議会には、八会員の他にも二つの団体（うち一つは設置準備中）から実習状況の連絡を受け付け、鹿兒島県庁へ報告している。二〇一六年一月三十一日現在の報告内容は「表15」の通りであり、一〇団体の実習実施職種（予定を含む）のべ数は、水産加工食品製造業四、畜産農業三、食鳥処理加工業二、耕種農業一、養殖業一、婦人子供服製造一、建設機械施工一、とび一、鉄筋施工一などとなる。

鹿兒島県には、日本三大かつお節産地（枕崎市、指宿市、焼津市）のうち二つがあることや、ブリ・カンパチ・ウナギといった各種魚類養殖施設が集積していることから、付設される水産加工場も多く、こうした事業所に

〔表－5〕鹿児島県外国人技能実習生受入組合連絡協議会の構成団体の実態  
(2016年10月31日現在)

| 監理団体   | 活動開始     | 実習実施職種             | 所管行政庁                      | 実習生の国籍          | 実習中の人数 | 実習実施機関数 |
|--------|----------|--------------------|----------------------------|-----------------|--------|---------|
| A：鹿児島市 | 2001年6月  | 水産加工食品製造業          | 鹿児島県                       | 中国、ベトナム         | 158    | 62      |
| B：枕崎市  | 2001年6月  | 水産加工食品製造業          | 鹿児島県                       | 中国、インドネシア、フィリピン | 105    | 59      |
| C：出水市  | 2013年2月  | 食鳥処理加工業、畜産農業       | 鹿児島県                       | 中国、ベトナム         | 74     | 7       |
| D：肝付町  | 2009年3月  | 耕種農業、水産加工食品製造業、その他 | 鹿児島県                       | 中国、ベトナム         | 17     | 7       |
| E：鹿屋市  | 2015年12月 | 耕種農業               | 鹿児島県                       | フィリピン           | 7      | 3       |
| F：指宿市  | 準備中      | 養殖業(鰯)、水産食品製造業     | 鹿児島県                       | フィリピン、ベトナム      | 0      | 0       |
| G：阿久根市 | 2008年8月  | 婦人子供服製造、その他        | 九州経済産業局                    | 中国、ベトナム         | 84     | 26      |
| H：大崎町  | 不明       | 耕種農業、建設機械施工、その他    | 九州地方整備局、九州農政局、九州経済産業局、鹿児島県 | 中国、ベトナム、カンボジア   | 192    | 109     |
| I：鹿児島市 | 2014年10月 | とび、鉄筋施工、その他        | 九州地方整備局                    | 中国、ベトナム         | 36     | 19      |
| J：始良市  | 不明       | 食鳥処理加工業、その他        | 九州地方整備局、九州農政局、九州経済産業局、鹿児島県 | 中国、ベトナム         | 229    | 35      |
| 計      |          |                    |                            |                 | 902    | 327     |

注) 鹿児島県外国人技能実習生受入組合連絡協議会資料より作成。実習実施機関数は、実習生受入のつど計上しているのべ数。

実習生へのニーズがあることがわかる。そして、日本最大手のフライドチキンチェーン店に相当量の原料を供給する企業があるように、畜産業や食鳥処理加工業が盛んであることから、ここにも実習生のニーズがあることがわかる。

なお、所管行政庁が鹿児島県のみとなっている六団体(A～F)は、実習実施機関がすべて鹿児島県内にある団体である。所管が複数ある団体は、一般的に広域組合(複数の都道府県・職種に実習生を送り出す組合)であることが多い。

#### 4 鹿児島県農業を支える外国人技能実習生

鹿児島県の農業経営体数は、二〇一五年二月一日現在、三九、二二二経営体で、五年前に比べて一七・二%の減少となっている。構成は、単一経営体が七五・三%を占めており、稲作二〇・一%、雑穀・いも類・豆類九・九%、工芸農作物一三・一%、肉用牛一三・六%、その他一八・六%が内訳となる。経営体数は減少傾向にあるものの、法人経営数は一、二八七経営体と、五年前に比べて一三・五%増加している。法人経営の多くが会社法人となっており、五年前に比べて二〇・八%増加の九九二経営体となった。五年前比で農産物販売金額規模別に農業経営体数をみると、五、〇〇〇万円以上層に境に、規模が拡大するほど増加率が高くなる状況にある。鹿児島県では、小規模経営体の廃業と、法人経営体を軸とした経営体の規模拡大が進んでいるものと考えられる。

労働力の面からみた鹿児島県農業は、販売農家の農業就業人口が五七、八一人と、五年前比で六、四八三人(二二・二%)の減少となっている。就業者の平均年齢も六六・三歳となり、六五歳以上が占める割合は六一・八%となった。経営体内部で労働力の確保が容易ではなくなるなか、農業経営体の常雇いは九、四三七人と五

年前比で三二・七%増加した。雇用労働総のべ人日も六・八%増加した。この雇用労働力への依存形態の一つが、外国人技能実習生の導入であり、既述の通り、二〇一五年一〇月末現在、四七一人が鹿兒島県農業を支えるため働いている。

現在、鹿兒島県で技能実習生を必要としている農家は、三、〇〇〇万円以上の販売金額階層にある大規模畑作・野菜農家である。南薩地域（指宿市など）や大隅半島（鹿屋市や志布志市など）を中心に、ダイコン・ニンジン・キャベツ・ジャガイモ・サツマイモ・ハクサイなどを栽培している。従来はシルバー人材センターに依頼して労働力の確保をはかっていたものの、今日では高齢化の進展や作業量の多さから農業は敬遠され、外国人労働力なくしては生産が成り立たない状況にある。

ただし、鹿兒島県の農業が一樣に外国人労働力が必要としているわけではない。鹿兒島市内にも点在するハウスでピーマン・トマト等を栽培する施設園芸農家は、利益率が高く、比較的作業負担が小さいため、家族のみ、もしくは常雇い日本人で経営が成立している。特産でもあるお茶の栽培では、機械化が進んでいることもあり技能実習生へのニーズが低く、技能実習二号移行対象職種にもなっていない。同様に対象外の稲作についても、小規模な水稲農家が多いことから、雇用労働力が必要と

していない。ただし、裏作でキャベツ・ニンジン・サトイモなどを一定規模以上で展開している農家では、実習生を導入する事例が散見される。

軍司聖詞・堀口健治「大規模雇用型経営と常雇労働力―日本人と外国人技能実習生をともに雇う香川県の法人経営の事例分析を中心に」が指摘するように、鹿兒島県が農業県であるにも関わらず、外国人労働力への依存がそれほど深化していないのは、こうした理由があるのかもしれない。

## 5 鹿兒島県の養鰻業で働く外国人技能実習生

先に、鹿兒島県で漁業に就業する技能実習生は一〇人で、JITCOの二号移行申請者はゼロとなっていることを述べた。これには理由がある。鹿兒島県では養鰻業でベトナム人実習生が働いているものの、養鰻業が技能実習一号終了時における二号移行対象職種・作業となっていないことで、実習生は入国一年で帰国する。そのため、漁業で働く一〇人の実習生が、国際研修協力機構の二号移行状況調査では補足されなかったと考えられる。

現状では、技能検定基礎二級等に合格し、在留資格変更許可を受けて技能実習二号へ移行することができる漁業関係職種・作業（二職種九作業）は、漁船漁業職種の「かつお一本釣り漁業」、「延縄漁業」、「いか釣り漁業」、

「まき網漁業」、「曳網漁業」、「刺し網漁業」、「定置網漁業」、「かに・えびかご漁業」と、養殖業職種（技能実習評価試験職種）の「ホタテガイ・マガキ養殖作業」に限られている。そのため、ここで取り上げる鹿児島県の養鰻業や、広島県のカキ産地でのカキ打ち（むき身作業）のみに従事する実習生は、入国後一年で実習を終え帰国することになっている。

ただし、以上のことで鹿児島県の漁業に外国人労働者が少ないとみるのは軽率である。二〇一三年漁業センサスでは、七二八人の外国人が「海上作業従事者」として雇用され、いちき串木野市（六六二人）や枕崎市（五六人）などで働いていることがわかる。これは、前者が遠洋マグロはえ縄漁船の根拠地であり、また後者が遠洋カツオ一本釣り漁船の根拠地となっていることから、これら漁船に乗り組むマルシップ船員<sup>10</sup>が多数働いていることを意味している。

さて、鹿児島県の大隅半島にある養鰻会社K社の事例をみると、二〇一六年一月現在、K社では外国人技能実習生のベトナム人女性が三人働いている。二〇一四年一〇月から勤めた一期生の三人は、K社のa事業所で働き、そして彼女らが帰国した後、現在の三人が雇用される事業所に配属された。養鰻業の仕事は、○・二gほどのシラスウナギ（稚魚）を池入れし、水温・水位・水質

と給餌量の適正管理をおこない、七ヵ月から一年で成鰻に育てる仕事となる。この過程では、病害等で発育の不良が生じた鰻を除去することと、出荷に際しての選別が特に重要となる。K社においては、池の水温・水位・水質の管理は日本人正社員の仕事で、技能実習生は餌を練る作業と、選別の際に日本人正社員の作業を補助することとなっている。練る作業そのものは、専用の機械を用いており、乾燥した魚粉に水・ビタミン・ミネラル・飼料油等を添加して作る。

彼女らの日本側の受入団体は、広島県の福山市にある。そのため、入国の際は福岡空港から広島県に入り、その後、鹿児島県にやってくる。賃金は基本給が一四五、八〇〇円で、彼女らの手取りは、そこから健康保険掛金六、七四〇円、厚生年金一一、九四五円、雇用保険掛金六二六円、そして家賃・光熱費の二〇、〇〇〇円が引かれた一〇六、四八九円となる。

K社の技能実習生と同年齢の正社員の賃金は、基本給が一六八、五〇〇円、皆勤手当二〇、〇〇〇円、職能手当五〇〇〇円の計一八九、〇〇〇円となっており、保険料等の控除前の賃金で比較すると、技能実習生は日本人正社員の七七・一％水準の賃金を得ていることになる。

技能実習生の基本的な労働時間は、一日七・五時間、週六日の勤務で、週四五時間（残業五時間を含む<sup>11</sup>）と

なる。仕事が早く終わった場合は、事業所の清掃など簡単な作業をして時間を過ごす。技能実習生の基本給を、残業を除いた月の勤務時間一六〇時間（週四〇時間×四週）で割ると、時給は九一一円となる。二〇一六年一月一日が効力発生日となる鹿兒島県の最低賃金（地域別最低賃金）は七一五円となっており、この水準を二〇〇円ほど上回っている。

ただK社からみれば、技能実習生を雇用するコストは賃金だけではない。毎月、ベトナムの送り出し機関に一人当り一〇、〇〇〇円、日本側の受入機関に一人当り二二、〇〇〇円を支払っており、これ以外にも、日本・ベトナムの往復旅費、入国時の広島から鹿兒島までの新幹線代、帰国時の福岡への新幹線代および福岡での一泊分の宿代、貸与する自転車や布団などの購入費、そして宿舍のWiFi整備・運用費などが発生する。これら諸々の費用を含めると、A社の月あたりの実習生を雇用するコストは一八〇、八〇〇円となり、同年齢の日本人社員の賃金の九五・七％水準にまで近づく。時給も、一八〇、八〇〇円を一八〇時間で割ると一〇〇〇四円となる。決して「安価な労働力”ではないことがわかる。

なお、鹿兒島県の少ない養鰻業者は、自社や関連会社として蒲焼き加工場を保有している。K社でも関連工場を養鰻場の近郊にかまえており、この蒲焼き工場で

もベトナム人技能実習生が五人働いている。

## 6 鹿兒島県のかつお節製造業における技能実習生

二〇一三年漁業センサスによると、全国の水産加工場の常時従業員数は一七一、七三五人で、うち外国人が一、五九二人（七・三％）となっている（二〇一四年一月一日現在）。外国人常時従業員数が四〇〇人を超える都道府県のうち、この割合が最も高いのが千葉県の二・二％であり、茨城県や静岡県がこれに続く。鹿兒島県

〔表－6〕水産加工場で外国人常時従業員数が多い都道府県

|      | 常時従業員数  |        | 外国人割合 (%) |
|------|---------|--------|-----------|
|      |         | 外国人    |           |
| 全国   | 171,735 | 12,592 | 7.3       |
| 千葉県  | 7,927   | 1,680  | 21.2      |
| 茨城県  | 4,477   | 831    | 18.6      |
| 静岡県  | 10,686  | 1,450  | 13.6      |
| 北海道  | 27,170  | 2,520  | 9.3       |
| 鹿兒島県 | 4,810   | 413    | 8.6       |
| 山口県  | 5,877   | 472    | 8.0       |
| 広島県  | 6,528   | 407    | 6.2       |
| 宮城県  | 8,272   | 461    | 5.6       |

注) 2013年漁業センサスより作成。

は八・六％と全国平均の七・三％を一・三ポイント上回る。外国人の数・割合とも、比較的高い都道府県の一つといえる〔表－6参照〕。

鹿兒島県でこの水産加工場に該当するのは、かつお節工場であり、養殖魚をフイレなどに加工する工場などである。以

下、枕崎市と指宿市の二つのかつお節製造会社における外国人技能実習生の労働実態等を概観すると、鹿兒島県のかつお節製造業における技能実習制度をめぐる環境の変化がみえてくる。

枕崎市にあるL社は、監理団体Aが実習生の受入を開始した頃より実習生を導入した会社である。枕崎市は、六五歳以上人口が三割を超える「超高齢社会」であるとともに、地元出身の高校生（枕崎高等学校と鹿兒島水産高等学校の卒業生）がほとんど枕崎市内の「水産業」に就業しないことが問題になっている。枕崎市『枕崎の統計』によると、二〇一〇年度から二〇一四年度までの五年間で、市内の「水産業」に従事した新規高卒者は二〇一〇年度の三人（水産高校卒）のみとなっている。枕崎市のかつお節製造業にとっては、技能実習生に寄せる期待は大きい。

しかしL社は、二〇一五年度を最後に一〇人いた中国人女性実習生の雇用をやめた。国内工場では、荒節（大衆品）の大量生産から本枯節（高級品）の少量生産へとシフトし、経営体力勝負の労働集約的な生産スタイルから脱却をはかる経営方針を打ち出したためであった。背景には、中国人技能実習生の雇用コストが同年齢の日本人社員とそれほど変わらないことや、原料となる大量のカツオの確保が日本国内で容易ではなくなっている現実

がある。また、かつお節製造におけるコストは、原材料費が八〇〜八五％と大部分を占めており、人件費は八〜一〇％にとどまることもシフトを後押しした。

L社の実習生の基本給は一万三、〇〇〇円で、二一歳の男性社員（水産高校卒）に支払われている基本給一五万五千円の七二・九％水準であるものの、実習生の雇用に必要な基本給以外のコスト（中国・日本の監理団体への支払い・実習生一人当たり毎月二〇、〇〇〇円、ビザの切り替え印紙代・四、〇〇〇円×三年間で二回、技能検定試験受験料…一年目から二年目への移行時に一八、〇〇〇円、JITCO保険への加入、寝具・自転車等の貸付備品の購入費、入国・帰国に関わる交通費）を考慮するとそれほど変わらない水準に達していた。

一方、指宿市にあるM社は、現在もL社が利用していたAを管理団体として同様のコストで技能実習生を雇用している。M社の主力は、原料・製造工程・形成作業にこだわった最高級の本枯節であるものの、品質の良い原料の確保が困難な際は荒節も製造し工場稼働率を維持している。ただ二〇一六年度から、一〇年以上続いた中国からの実習生受入れをベトナムからの受入れに切り替えられた。中国の沿海部を中心とした所得水準の向上が顕著であり、労働意欲の低い実習生が増加したことや、若年層の確保が困難で実習生の高年齢化・既婚化が進んだこと

などが理由にある。こうした動きは、M社にとどまらず、指宿市のかつお節業者全体に広がっており、それは既述した鹿兒島県外国人技能実習生受入組合連絡協議会の資料からも明らかにしたところである。

なお、かつお節工場で働くベトナム人技能実習生は、主に生切り、骨抜き、籠たての三作業を担う<sup>12</sup>。生切りは、原料カツオの頭や内臓を除去する作業であり、骨抜きは、乾燥させても収縮しない骨を除去し乾燥後の変形を防ぐ作業であり、籠たては、かつお節を均一に乾燥させるための配置替え・上下の反転などの作業である。いずれも多くの人手を要する。

## 7 おおしめ

鹿兒島県の農林水産業においては、高卒者を中心に若年労働力の確保が容易ではなくなっている。こうしたなか、外国人技能実習生の存在感は大きい。農業においては五〇〇人以上が二〇〇ほどの事業所（農家）で、そして食品製造業においては九〇〇人ほどが都鄙を問わず働いている。それぞれでは、依然、中国からの実習生が多数を占めるものの、近年、中国国内の賃金水準の上昇から、かけ足でベトナム人へのシフトが進行している。

産業別でみれば、農業においては、販売金額が三、〇〇万円以上となる大規模畑作・野菜農家で実習生が雇

用され、ダイコンやニンジン、キャベツなど、日常生活に不可欠な食材の生産に携わっていた<sup>13</sup>。東日本大震災以降の九州産野菜の需要拡大も、農業分野での技能実習生の存在感を高める方向に作用していた。

漁業においては、養鰻業において実習生（二号）の導入がみられ、経営体にとってはほとんど日本人と同じコストでの雇用がなされていた。ただ漁業の場合、二号移行職種・作業での雇用は確認されておらず、多くの実習生がカツオ一本釣りの漁船で働く、隣県の宮崎県とは異なる傾向が確認できた。

鹿兒島県の重要産業であるかつお節製造業では、一五年ほど前から中国人実習生を導入してきたけれども、今日、実習生を雇用しない経営方針を採る企業や、ベトナム人に転換する企業が増加してきた。原料カツオの不足で高級品の少量生産への移行が一部で試みられるようになったことや、中国人実習生の高年齢化・既婚化が雇用者側ニーズとの乖離を生じさせた結果であった。

かかる現状は、技能実習生がわれわれの日常の食生活を支える分野に深くかかわり、これからも重要な役割を担い続けることを再確認するものとなった。二〇一七年一月二七日に発表された、鹿兒島労働局の最新データ（二〇一六年一〇月末現在）も、それを裏付ける。技能実習生は、「農業、林業」および「食品製造業」分野を中心

に前年の一、八二八人から二、四四四人へと大きく増加し、全外国人労働者数に占める割合も五一・七%から五五・七%へと伸びをみせた<sup>14</sup>。

鹿兒島県の人口は、農業・水産業の盛んな周縁市町村はもちろん、県全体でも減少傾向にあり、新規高卒者の確実な減少のもと、現在の産業規模を維持するためには生産性の向上もしくは、外部からの労働力の確保が必要となっている。しかし現実には、労働力不足が深刻化しているのは労働集約的な産業であり、機械化そのものが困難で、かつ機械化するための投資余力が乏しい産業となっていることから、外国人技能実習生などの外部からの労働力移入に頼らざるをえないのが実態である。外国人技能実習制度は、「人材育成を通じた開発途上地域等への（中略）引用者」国際協力」を謳い、「労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」<sup>15</sup>との理念をかかげる。今後、現実との関係が注目される。

本稿が指摘した通り、和食の根幹である「だし文化」を影で支えてきたのは中国人実習生であった。われわれの食生活・食文化を外国人が支える構図は簡単にゆるぎそうにない<sup>16</sup>。日本の人口が急減することも、遠い未来のことではないとされる<sup>17</sup>。今後も続くであろう制度改定の議論では、批判回避や、短期的な労働力需給に対応するための弥縫策としてではなく、つねに生産現場の現

実に立ち返った、長期的な視野からの政策議論が求められる。

#### 〔付記〕

本稿は、平成二八年度科学研究費補助金（基盤研究（B）、課題番号：15H03466）による研究成果の一部である。

#### 〔注〕

- 1 厚生労働省鹿兒島労働局（別表1）国籍別・在留資格別外国人労働者数」（平成二七年度一〇月末現在）より。
- 2 厚生労働省鹿兒島労働局（別表6）在留資格別・産業別外国人労働者数」（平成二七年度一〇月末現在）より。
- 3 公益財団法人国際協力研修機構「都道府県別・国籍別・職種分野別技能実習二号移行申請者の状況（二〇一五年度）」より。
- 4 県外にある広域組合（複数の都道府県・職種に実習生を送り出す組合）が、鹿兒島県内の事業所に実習生を送り出すことも多く、鹿兒島県に関係する監理団体の全体像や運営実態を把握するのは困難である。
- 5 二〇一五年一〇月末現在、鹿兒島県労働局が把握している鹿兒島県内で働いている技能実習生は一、八二八人であることから、協議会の捕捉率は三三・七%となる。
- 6 鹿兒島県企画部統計課「二〇一五年農林業センサス鹿兒島県結果概要（確定値）」より。

- 7 基幹的農業従事者についても同様の傾向にあり、販売農家の基幹的農業従事者数は五二、五一八人で、五年前比で一、六一九人（一八・一％）の減少となった。はたして、基幹的農業従事者の平均年齢は六六・六歳となり、六五歳以上が占める割合は六二・〇％となった。
- 8 農作業と位置づけられているお茶加工についても、製品価値を左右する重要工程であり、高い技能が求められるため専ら日本人によって為される。加工の時期が四月から最長一〇月までと通年ではないことも外国人を雇用しない理由となっている。
- 9 日本農業経済学会『農業経済研究』（第八十八巻第三号）、二〇一六年一月、二六三～二六八頁。
- 10 漁船漁業に外国人労働力を導入するための制度には、技能実習制度の他、漁船マルシップ制度がある。この制度は一九九八年に確立し、主に遠洋漁業において利用されている。外国人乗組員の賃金は、日本国内の労働法規に影響を受けないことが特徴となっており、最低賃金が保証される技能実習生よりも低くなることが多い。
- 11 K社では、週四〇時間を超える部分の労働に関しては割増賃金を支払っている。就業規則・賃金規程では、外国人技能実習生だけに絞った記載はないものの、外国人技能実習生を雇用する際の「雇用条件書」で、賃金については、時給・諸手当・所定時間外・休日・深夜・賃金支払い方法・労使協定に基づく賃金支払時控除の有無などを明記している。
- 12 かつお節製造業における外国人の労働実態は、佐々木貴文・三輪千年・堀口健治「外国人労働力に支えられた日本漁業の現実と課題―技能実習制度の運用と展開に必要な視点―」、東京水産振興会『水産振興』、二〇一五年、一～六四頁を参照。
- 13 九州でも、鹿児島県や宮崎県の主要な生産拠点であり、福岡県・大分県・佐賀県などの稲作が盛んな地域と比べて、外国人労働力を必要とする度合いは高くなりやすい。
- 14 厚生労働省鹿児島労働局（別表1）国籍別・在留資格別外国人労働者数（平成二八年度一〇月末現在）より。なお、「（別表4）産業別・外国人雇用事業所数及び外国人労働者数」（平成二八年度一〇月末現在）によると、「農業、林業」に就事する外国人労働者数は六九二人（前年度五〇九人）、「漁業」は一三人（前年度二〇人）、「食品製造業」は一、五六三人（前年度一、二六〇人）となっている。
- 15 二〇一六年、法律第八九号「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」第三条第二項。
- 16 詳細は、佐々木貴文「カツオおよびかつお節の生産維持に果たす外国人労働力の役割―日本とインドネシアに注目した生産と労働の実態分析―」、地域漁業学会『地域漁業研究』（第五四巻第三号）、二〇一四年、四三～六二頁を参照。
- 17 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成二四年一月推計）より。

# タイの農業高専卒業生を受け入れる露地野菜組合・その展開と発展

茨城県結城市 マルミヤ出荷協同組合 理事 稲葉 吉起

## 1 技能実習生制度を始めるまで

本組合は二〇〇五年に事業協同組合として登記された。それまでは、任意組合として、一つの集落の同じような露地農家（ハクサイ、キャベツ）が共同で出荷していた。事業協同組合としたのは、さらなる有利販売と手数料収入の会計処理において組合の法人格を持つておいた方がよいといった理由である。

当時、筆者が卒業した鯉淵学園でタイとの交流プログラムがあり、タイの大学生が組合員のお宅でホームステイすることがあった。農業を学ぶもの、農業を生業にするもの同士の交流を行うことで、交流を深めていった。

また、同時に組合員の高齢化、周辺農家の離農による意図しない借地の増加などがあり、労働力の補完として「実習生」の受入を検討するようになった。当初、理事の一人がJAから「実習生」を受入れていたこともあり、JAからの受入を検討したが、JA出荷の最低金額の縛

りは厳しく断念した。また他の事業協同組合（監理団体）からの受入も検討したが、タイ送出し機関T社の設立がちょうどあった。T社は、ホームステイを行っていたタイの大学の先生であるS氏が「タイの農業青年に教育機会を与えるため」設立したものである。S氏自身も農家出身で、日本への留学経験もあり、タイの農業青年の職業教育の一環として日本への派遣をどうにかできないかと模索しているときに日本の「技能実習生制度」への相乗りを考えるに至った。

S氏によると現在タイには日本への送り出しのタイ労働省からの認可を受けた人材派遣会社（送出機関）が二四あるが、農業専門で、しかも人材の育成を主眼に行っているのはT社だけであるという。人材育成に主眼をおくために、渡航前の研修費など通常の送出機関では二〇万バーツ程度（一バーツはおよそ三・二円）であるのに対して一五万バーツに抑え、日本への渡航後の支払いも認めている。

農家から見れば、ホストファミリーが実習実施機関に変更するだけのような意識であったが、組合としては技能実習監理団体として定款変更、職業紹介責任者資格、職業紹介事業登録など多くの壁を茨城県中小企業団体中央会の支援をいただいて乗り越えていった。

後述するが、「タイの農業青年に教育機会を与えるため」というタイ側の意向を受けて開始したため、今でも教育・研修のために受入れている意識が農家においても強く、実習生も学びに来た意識が強い。それが現在までに一名の失踪者も出してはいない理由の一つであると思う。

二〇〇九年一二月に初めて四名の技能実習生を受け入れた。四名を受入れた四件の農家は任意組合当時から加入しているハクサイ、キャベツなどの露地野菜農家であり、作目もほぼ同じである（一件の農家は露地野菜に加えキノコ栽培もおこなっている）。一期生の受入は当初七月に予定していたが、在留許可申請の不慣れなどあり、一二月となった。

何もかも手探りの状態から始め、色々な壁を乗り越え、初めて四人を迎えたときの感激は忘れることができない。

本組合は出荷組合であるので、出荷手数料からの利益を基本としており、当初から技能実習生事業は全く利益

を目標としていない。当初よりマイナスで運営しており、そのマイナスを協同出荷事業で補填する状況が続いていた。

七件の農家から始まった事業協同組合であるが、現在、茨城県、栃木県に二二件の耕種農家を組合員とし、三八名のタイ人技能実習生を受入れている。

送出しのT社は現在までに二二〇名の農業分野への送り出しを行い、五〇名ほどが三年間の技能実習を終え、タイに帰国している（本組合の帰国実習生は二〇名程度である）。

最近ようやく本組合の技能実習生事業も収支がトントンの状態となりつつあるが、これ以上の拡大は目標とせず、実習生の顔と名前及びニックネームが一致する現在が適正な規模であると認識している。

## 2 技能実習生制度と学位認定プログラム

元々タイでは職業教育の一環として海外への派遣が盛んである。送り出す元は農業高専である。現在タイ国内に四〇の農業技術高専（高校三年＋短大二年の五年制、学生は高校三年終了時に短大へ進学するか否か選択できる。）が認定されており、およそ四万人が農業技術及び農業周辺の技術・技能を学んでいる。

タイ労働省は農業高専の学生を中核的人材として産業



写真1：農業高専での日本語研修の様子

界へ送り出すべく、全国各地域に「職業技能センター」を設立し更なる技術技能の研鑽の場を提供している。タイ国内での農業技術教育とともに海外での一年ほどの長期研修を行っている。現在までにイスラエル、アメリカ合衆国、オランダへの派遣プログラムを持ち、特にイスラエルへの派遣は二〇一七年で一八年目となり派遣人数も全国の農業技術高専から毎年約二五〇名の派遣を行い他のアメリカ、オランダと比較して群を抜いている。イスラエルの派遣に関しては、タイが培ってきた海外への労働者派遣の経験が後ろ盾となっている。イスラエルではタイ人労働者を受け入れてきた農業生産を行う会社や地域の農業大学が農業技術高専の学生を一〇ヶ月間面倒を見ている。こうした海外派遣は農業技術高専にとってインターンシップとして単位認定し、卒業単位に算入される。学生は学生としての身分で海外での実習を行い、実習に伴う労働対価を会社などから貰い、生活費及び渡航費にあてる。職業教育としての海外派遣を行う中では当然日本への派遣意向も以前からあったが、学生としての身分でインターンシップを行うなどが留資格の問題などから未だに実現がなされていない。

そのために、S氏は、上述のイスラエル派遣経験者で、農業高専卒業生を日本に技能実習生として派遣すべくT社が設立された。



写真2：マルミヤ出荷組合と農業高専のMOU調印式

農業高専も渡航前研修の場所として学生寮、教室、研修圃場などの学校施設を貸出し研修を行っている（写真1参照）。本当に農業を志し、将来農業を生業としようとする農業青年を日本へ「技能実習生制度」を活用して派遣し農業の中核人材を育成するというまさに日本の「技能実習生制度」の当初の目的をT社は目指していると思う。また、タイ教育省はこのT社および農業技術高専の取り組みを受けて、「東北連合農科大学」の設立を認可した。「東北連合農科大学」はタイ東北部の農業技術高専一〇校が共同して設立し、お互いの教育資源を持ち合う形で運営している。教育対象は卒業後、農業を志し技能実習生として日本に渡航し三年間の任期終了した者であり、タイに帰国後、一年間の座学を中心としたカリキュラムを受講することで三年間の日本での技能実習を総括し、「農業実践学士」の授与を行っている。

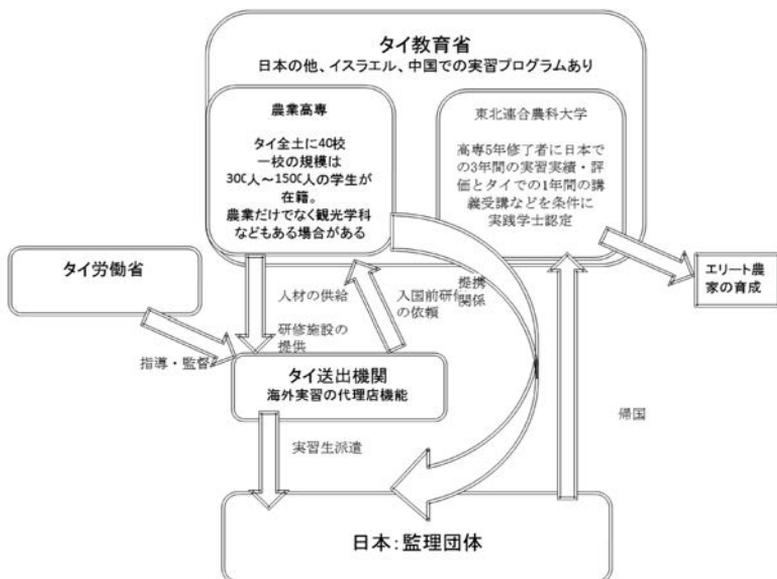
本組合もこのプログラムに参加すべく、職業教育の一環としての技能実習生の教育に協力すべく覚書（MOU）を締結している。（写真2参照）

タイ職業教育の集大成として、日本の「技能実習生制度」の本来の目的の遂行にタイ教育省が相乗りし、日本の監理団体と共同でエリート農家の育成を行っている

〔図1参照〕。

現在、実習生の採用にあたり、年に数回タイへ出向き、

図1 農業高専と送出機関、管理団体の相関図



面談をするようにしている。その際に、上述の学位プログラムへの参加意欲を確認するが、およそ八割の研修生候補者が参加意欲である。学士取得後の目標は「規模拡大」や「起業」などさまざまであるが、農業への夢を持っている青年を優先して採用するようにしている。

### 3 実習生と接するにあたり

実習生の来日後、些少の問題はあるが、大きな問題はなく技能実習生事業を運営できている。「学位プログラム」という動機づけが功を奏していると思われるが、監理団体の理事として一つ心がけていることがある。それは、「実習生を尊重する姿勢」である。

本組合の実習実施機関（以降農家と表記する）は、初めて技能実習生を雇用する方が多い。農家は以前日本人のパートやアルバイトを雇用した経験はあるものの、常勤の雇用者を向かい入れるのは初めてのの方がほとんどである。その場合、勤務時間計算、給与計算など組合の統一書式により行っていた（写真3）。時には、受け入れ初月から半年程度給与計算を組合事務員が行う場合もある。そこまで給与計算を正確に行うべきと考えるのは、実習生は実習といえども労働しており、労働対価を正確に支払うことで実習生を尊重すべきと考えからである。たとえ、一五分でも計算漏れがあった場合

には実習生が不信任を抱きかねない。むしろ、一五分おまけに計算することで信頼が生まれると思う。その差は二〇〇、三〇〇円程度であるが、金額そのものよりも、農家と実習生の信頼関係は、受入れ当初はゼロで、次第に築いてゆくものであると思うので、無用なところで失わないように、組合として対応している。

また、今まで実習生を受入れたことがある農家には、禁止事項をあまり設けないようにお願いしている。「インターネット禁止」、「飲酒禁止」など、禁止事項を設けている組合は本組合以外に多いと思う。しかし、禁止事項を設けても禁止した事項が目に見えなくなるだけであることが多いと思う。力で押さえつけるよりは、ごくごく



写真3：組合の賃金支払い統一明細(例)

く簡単な基本ルールを定め、比較的自由にして、度が過ぎたときに厳しく指導した方がよい。組合事務所に併設している宿舎には現在一〇名の実習生が滞在しているが、毎日のように晩酌しつつギターを弾き、歌っている。

一般的な監理団体として緩いと思われがちだが、緩くすることで組合が実習生個人個人を信頼するという基本姿勢を示し、実習生もそれを理解してほどほどにしている状況であると思う。

私自身受入農家として三名の実習生を受入れているが、受入農家としては、農作業においては、実習生にさせない作業はなく、すべて作業させる(写真4、5)。

もちろん、最初は失敗もあり、出荷できるものもできなくなった経験は多々ある。しかしそれが一生懸命やった結果であるならば決して怒らないようにしている。

また、実習生間のヒエラルキーを大切にしている。タイの方は、年長者を敬う文化があり、先輩後輩を大切にしている。私も、作業指示は三年目の実習生にし、それを一年目、二年目の実習生に伝えている。そうすることで、実習生だけで一連の作業ができるようになり、実習生同士の協力関係ができる。

また、私自身感じている農業の面白さ、素晴らしさを、雇用主、実習生、日本人、タイ人の分け隔てなく一緒に感じることで信頼関係を構築できていると自負してい



写真4：農業機械を操作する実習生とそれを手伝う実習生

る。

こうした農業を行う者同士の交流の延長に技能実習制度があるという背景が本組合にはあると思う。農家もタイで一人前の農家として自立してほしいという願いの中で、実習生が学位取得の他に、農業分野での目標を醸成することができるのが本組合で受入れている実習期間三年間であると思う。

#### 4 今後の展開

本組合の技能実習生事業は、私の母校の国際交流プログラムをルーツとし、その影響が今でも根付いているように思う。タイの農業青年に教育機会を与えようという意識が各農家にあるように思う。そのためか、私を含め、農家がタイを訪れる際にはほとんどの帰国実習生が空港まで出迎え、実習生の面接には帰国実習生も面接官として参加・協力してくれている。

今後の目標は、日本で実習終了し、タイへ帰国後、農業分野で成功者を養成するシステムを構築することである。本組合で受入れた二〇名の帰国研修生のうち、タイで営農しているものは現在数名程度である。

二〇名の帰国研修生は、ほとんどが帰国直後は農業で一旗揚げる意思を持っている。あるものは、日本で得た貯金のほとんどでトラクターを買い、あるものは帰国す



写真5：一人で作業する実習生

るときに目いっぱい工具・農業資材を持って帰った。しかし、父親の営農方針との意見の相違、資材調達の難しさから農業以外の仕事、特に日本語を生かして日系自動車企業、観光ガイドなど日本人との関わり合いのある仕事に就いているものが多い。

送出し機関のT社はこうした状況に、自社で農地を購入し、資材など補助し、帰国実習生に農園を開こうとしている。

本組合も組合として帰国実習生をフォローすべきであると考えている。帰国実習生に恒常的な資金的、技術的フォローを行い、農業分野で帰国実習生が成功できる環境を整備したいと思う。

ゆくゆくは、帰国実習生が生産する農産物を本組合で輸入販売し、反対に本組合の出荷先として帰国研修生へ輸出できるまでに帰国実習生グループをフォローし、農業ビジネスを確立したいと思っている。

現在、技能実習生制度に対して、実習なのか、労働なのかといった議論があるように思うが、私は、帰国後の結果により日本の技能実習生事業は実習であるか、労働であるかは変わってくると思う。単に労働力の補充だけではなく、実習生の将来に役立つ日本での三年間という時間と、それをフォローする体制があってこそ実習制度として確立するのではないかと強く思う。

「連載 農研機構研究機関からの成果報告」 ⑳

## 機械除草技術を中心とした水稻有機栽培システムの実証と栽培マニュアルの作成

農研機構中央農業研究センター 生産体系研究領域 三浦重典

### 1 はじめに

有機農産物を購入したい消費者が多い中、有機栽培米の有機JAS格付数量は年間一万一千トン程度（米総生産量の〇・一二％）と少なく、販売価格も慣行栽培米と比べて高価であることから、消費者ニーズに十分にこたえられていないのが現状である。この理由の一つとして、日本のような温暖、多雨な気候条件下では病虫害や雑草害の発生リスクが高く、これらに対応した省力的で安定した有機栽培体系が確立していないことがあげられる。

水稻の有機栽培では、直接労働の約三割を除草作業が占めており、雑草対策が最も重要な技術的課題である。

しかし、除草剤を使用しない有機栽培では、単一の抑草技術では雑草害を防ぐことが困難である。このため、有機栽培圃場の雑草の種類や量を把握し、圃場の規模や条間に合わせて複数の抑草技術を組み合わせた総合的な雑

草対策を講じる必要がある。有機栽培で利用可能な抑草技術には、「機械除草」、「深水管理」、「米ぬか等の有機物散布」、「複数回代かき」などがある。このうち機械除草に関しては、近年、高精度水田用除草機などが開発され、比較的安定した抑草効果を示すデータが蓄積されている。一方、耕種的抑草技術については一定の抑草効果が認められるものの、圃場の土壌条件や発生する雑草の種類等によって効果の変動幅が大きく、抑草メカニズムが十分に解明されていないものも多い。

このような背景の下、農研機構では、有機米の生産の振興を技術的な側面から支援することを目標に、二〇〇八年度より水稻有機栽培技術に関する研究をスタートさせた。本稿では、農林水産省の「農林水産業・食品産業科学技術研究推進事業（農食事業）」や「農業機械等緊急開発事業（緊プロ事業）」等を活用し、研究・開発してきた除草機械及び有機栽培システムの概要を紹介する。

## 2 経営規模に対応した除草技術・機械等の開発

水稲の有機栽培における最大の課題である雑草対策として、農研機構では民間企業や公立の試験研究機関と連携し、「高精度水田用除草機」、「チェーン除草機」、「水田用小型除草ロボット」(図1)及び「高能率水田用除草機」の四タイプの除草機械を改良、製品化するとともに、これらの除草機械と耕種的な雑草防除技術を組み合わせさせた除草体系について検討してきた。また、育苗や病害虫防除などの技術を含め「水稲有機栽培システム」を組み立て、現地実証試験を行った。

(1) 高精度水田用除草機を活用した水稲有機栽培システムの開発

多目的田植機に装着する高精度水田用除草機(平成一三年度「緊プロ」開発機)は、乗用型で作業効率が高いため、比較的規模が大きい有機栽培生産者に導入されている。しかし、除草機単独では株間の除草効果が低い等の問題点があるため、耕種の抑草技術との組み合わせが必要である。そこで、深水管理や米ぬか施用などの耕種の抑草技術の抑草効果の変動要因を解析するとともに、高精度水田用除草機に耕種の抑草技術等を組み合わせさせた除草体系とこれを中核とした有機栽培システム(図2)の有効性について検討した。その結果、米ぬか散布によ

るコナギの抑制効果は作期を遅くすることで効果が安定すること、二回代かきは特にヒエ類に有効であることが明らかになった。また、高精度水田用除草機と米ぬか散布等による除草体系では、10cm以上の深水管理との組み合わせにより除草効果が安定し、水稲の収量は慣行栽培と同等程度まで高まることを示した。

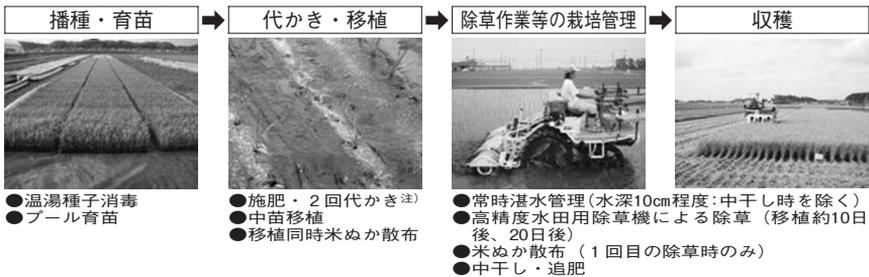
(2) 小圃場に適したチェーン除草機とロボットの開発

中山間地域等の生産者は、不定型な小面積圃場で有機栽培を行っている場合も多く、高精度水田用除草機のような大型の機械は使用できない。このため、生産者は簡易な除草技術として様々なタイプのチェーン除草機を自作しているが、重量が重い等の欠点があった。そこで、新潟県農業総合研究所が中心となり、軽量で作業性と除草効果に優れるチェーン除草機の開発に取り組んだ結果、本体とチェーンの接続方法の改良等によ

図1 農食産業で改良・開発及び現地実証をおこなった除草機械



図2 高精度水田用除草機を中核とした水稲有機栽培システムの例



(主な必要資材:有機JAS適合育苗培土(約50L/10a)、粒状米ぬか(約50kg/10a×2回分)、有機JAS適合肥料)  
 注) 1回目の代かき後に3~4週間湛水し、移植1~2日前に2回目の代かきを行う方法

り総重量約8kgで安定した除草が可能な人力牽引型チェーン除草機を開発した。本機は生産者が自作できるように必要な部材と製作方法を示し、(有)水品商会(新潟県)では受注製作により完成品を販売している。

一方、岐阜県情報技術研究所が中心となって開発してきた水田用小型除草ロボットは、クローラ走行する自走式ロボットであり、無人で除草可能な新技術として期待されている。ここ数年の研究では、①自律動作制御システムの性能向上、②泥等がつまりにくい回転輪の開発、③バッテ

リーの変更による走行時間の向上等をおこなった。この結果、一回の充電で約五時間の作業が可能で軟弱土壌での走行性も高いロボットが作製され製品化の目途があった。現時点では販売には至っていないが、開発は継続中である。

### (3) 高能率水田用除草機の開発

前述した高精度水田用除草機は、除草効果と労働生産性に優れているものの、多目的の植機とセットで購入する必要があり高価であることから、中小規模の有機栽培農家から安価で高能率な除草機の開発が求められていた。このため、緊プロ事業を活用して、四条く六条の作業幅に対応した乗用型の除草専用機(高能率水田用除草機)を開発することとなった。本機の開発に際しては、①歩行型除草機の三〜五倍の速度で除草作業ができること、②作業者が稲列を確認しながら作業ができるようミッドマウント方式を採用すること、③高精度水田用除草機と同様の条間ロータ、株間レーキ、フロート等を搭載すること等を基本仕様とした。試作機による試験には、農業機械のみならず栽培、雑草分野等の研究者、技術者及び生産者も参画し、機械の改良に取り組んだ。二〇一五年にみのる産業株式会社から販売が開始された市販機(図3)は、①圃場条件に合わせて除草装置の位置を調整できる、②雑草の発生状況により株間レーキの揺動速度が

二段階に設定できる、③後部にはチェーンや米ぬか散布機がオプションで選択できるなど生産者から要望があった細かい点にも配慮した仕様となっている。

図3 高能率水田用除草機(4条タイプ)



### 3 水稲有機栽培システムの現地実証とマニュアルの作成

(1) 機械除草技術を中核とした水稲有機栽培システムの現地実証試験

高精度水田用除草機やチェーン除草機を中核とし、育苗、施肥、病害虫対策等を組み込んだ有機栽培システムを島根県、福島県等の現地で二年間実践し、本システムの実用性と経済性を評価した。実証初年目には、中育苗の失敗や作業後の欠株の多発などにより十分な抑草効果や水稲の収量が得られなかった現地もあった。しかし、二年目には問題点が改善されたことから、多くの実証地で雑草が顕著に抑制され収量が向上(慣行栽培の80%以上の収量)し、六〇kg当たり費用合計は「慣行栽培の三割高以内」となった。現在、新たに開発した高能率水田用除草機を活用した現地試験にも取り組んでおり、

今後、各機械や有機栽培システムの普及が期待される。(2) 水稲有機栽培技術マニュアルの作成

これまで実施してきた試験データ及び公立の試験研究機関等が有する知見等に基づき、「機械除草を中心とした有機栽培技術マニュアル」を作成した。本マニュアルは、基本技術編、除草機械操作・活用編及び現地情報・実証試験編の三編構成で、除草機械の使用法、有機栽培の管理技術、現地実証試験の事例や生産費についてわかりやすく解説している。本マニュアルは、農研機構のWebサイト(「機械除草マニュアル」で検索)から誰でも閲覧可能で、慣行栽培を行っている生産者が有機栽培を実施する場合等に活用できる。

### 4 おわりに

本稿で紹介した機械は優れた除草能力を持っている。しかし、除草機械を過信すると雑草がうまく防除できず、収量低下につながる。除草機械が最大限の効果を発揮できるように圃場の選択や均平化などの条件整備、水管理等の耕種的抑草技術との組み合わせ等は重要なポイントである。農研機構をはじめ関係機関では、今後有機栽培に関する研究を継続するとともに、栽培マニュアルは随時更新し最新の知見を生産者に提供していく予定である。

## 編集後記

経済産業省が、霞が関庁舎の全ての執務室に部外者が立ち入れないよう勤務時間中も施錠することになった、と報道されている。経産省は日本の「ものづくり」の司令塔。ならば、経産省設置法にある「民間の経済活力の向上」のためにも、日頃から様々な業界や人々との活発な情報交換が欠かせないはず。「情報管理の徹底」が理由とのことだが、文科省の天下り問題もあり、都合の悪い情報を外に出さないためでは、と疑いたくなる。わが農水省は「当面、現状を変更するつもりはない」とのことだが、「将来に向けても」とすべきだろう。

これまでもそうではあったが、ここにきて為政者の「やらしむべし知らしむべからず」の姿勢が際立っている。南スーダンのPKO（国連平和維持活動）に参加している自衛隊の日報を防衛省がいったん破棄したとしていて、その後データが保管されていたことが明らかになったこと。大阪豊中市の国有地が森友学園に評価額のわずか一四％の値段で売却された問題で、財務省理財局長が、交渉の記録は同省の文書管理規則で保存期間一年未満に分類されるので「売買契約の締結をもって、事案は終了した。記録は速やかに廃棄した」と国会で答弁したこと。

自衛隊の破棄した日報は、その後データがちゃんと

出てくるあたりは与党議員の指摘が効いたのか。一方、財務省記録の保存期間「なし」とはどういう意味なのか首をかしげる。保存期間「なし」、「すぐに捨ててかわまない。すぐに捨てなさい」と同じではないか。

これらに関して忘れてならないのは、特定秘密保護法の強行採択だ。この法律は情報の公開が例外で、秘密が原則という異様な状態を生み出す危険がある、と指摘した学者がいたがそのとおりだと思う。

海の向こうでは、トランプ政権がホワイトハウスでの定例記者会見から主要メディア数社を締め出した。そのトランプ大統領からべた褒めの安倍総理なのだから、むべなるかなである。

ところで、RCEP（東アジア域包括的経済連携）の交渉が急浮上し、交渉官会合が始まっている。日本政府は「高いレベルの自由化をめざす」としているし、安倍総理は今国会冒頭の施政方針演説で「TPP協定合意は今後の経済連携の礎になる」と明言している。農産物重要五品目の関税削減、輸入枠拡大を前提に交渉を進めるといふことなのか。EUとのEPA（経済連携協定）交渉を含め、なし崩しもいいところである。加えてRCEP交渉もEUとの交渉も、TPP交渉と同様に秘密主義が色濃い。ここでも「知らしむべからず」が大手を振って歩いている。

（花村）