

外国人農業労働力調達による農村地域活性化

軍司聖詞（早稲田大学）

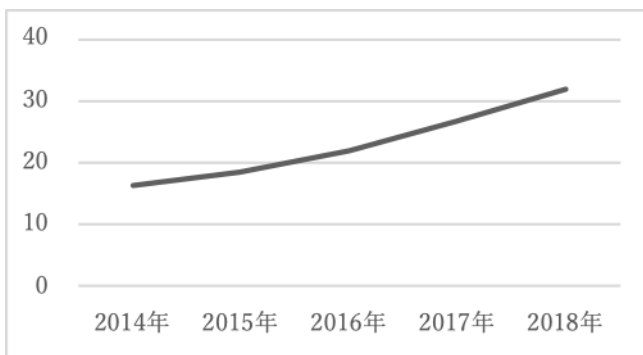
Keyword：外国人技能実習制度、特定技能外国人、技術・人文知識・国際業務

1. 序論

1. 1. 問題の所在

本邦における人手不足、特に高齢化や過疎化が深刻な農村地域における雇用労働力不足を背景として、外国人単純労働力の調達が進んでいる。2014年12月末に160,702人だった在留資格「技能実習1号」取得在留者数は、18年12月末には319,300人と5年間で倍増した(第1図)。

第1図 「技能実習1号」取得在留者数の推移(近5年・万人)



出典：総務省(2019)各年をもとに筆者集計

注：在留資格「技能実習1号」「技能実習2号」取得在留者の計。ただし17年・18年は17年11月から受入れが開始された「技能実習3号」取得在留者を含む

農村地域の中心産業である農業分野では、これまで、主にこの外国人技能実習制度に基づく実習生(1号・2号)が計3年を滞在上限として受け入れられてきたが、上述の通り17年から最長5年(3号)に延伸され、また農業では独自の農作業請負方式(いわゆる農協方式;JAが実習生を雇用し農作業を請負)が開始され、18年から農業支援外国人受入事業(国家戦略特区)に基づく農業支援外国人(最長3年)の受入れが、19年から特定技能制度に基づく特定技能外国人(本稿執筆時現在では1号のみ最長5年)の受入れが開始された。また、軍司・堀口(2018)によれば、これまで農業分野では発給されてこなかった「技術・人文知識・国際業務」ビザ(事実上滞在年限なし;以下技術ビザ)の発給事例が近年、散見されはじめている。

農業分野ではこんにち、以上の通り大きく分けて4通りの外国人労働力調達方法があり、それぞれ活用されているが、各制度に基づく外国人農業労働者がどのように農業経

営に入り、どのような役割を果たすのかについては、必ずしも十分に理解されていない。すなわち、これから外国人労働力を調達し、ないし調達人数を増やして収支を改善しようとする農業経営が、どの制度によれば自経営に必要な外国人農業労働力を調達できるのか半別するのは容易ではなく、また農業経営の外国人労働力調達が支援して農村地域活性化を図ろうとする自治体担当者が、各制度の利欠点を把握することは困難である。

1. 2. 研究目的および方法

そこで本研究は、農業分野における外国人労働力調達各制度に基づく調達のあり方を考察し、適切な制度選択による農業経営・農村地域の振興を推進するため、農業分野における上記4種の外国人労働力調達制度の特徴を整理するとともに、農業経営における労働力階層の観点から、適切な外国人労働力調達方法の選択のあり方を考察する。この考察にあたっては、受入実態に関する先行研究ないし実地調査から、各制度の利欠点を導出して勘案する。

2. 農業分野における外国人労働力調達諸制度の特徴

2. 1. 外国人技能実習制度の主な特徴

各制度の主な特徴をまとめると、第1表の通りとなる¹。うち、「技能実習」はさらに、上述の通り「1号」「2号」「3号」「農作業請負方式(農協方式)」に分けることができる。「1号」は、修得しようとする技能が単純作業でないことなどを条件として、1年間の在留を認めるものだが、受入職種や作業内容にはおおむね制限はない。実習実施者(農業経営)が技能実習1号を調達するには、適切な現地送出機関(国際人材派遣企業)と契約している許可を受けた監理団体(JAや事業協同組合など)から斡旋を受ける必要がある。実習実施者から監理団体が徴収する監理費や送出機関が徴収する送出管理費には、実習生の帰国旅費のほか、2ヶ月以上の法定事前講習費用・手当等が含まれており、また実習実施者に現地面接選考への参加を求める監理団体も少なくないため、賃金は最低賃金であっても受入れに

¹ 農業支援外国人受入事業は、段階的に特定技能制度に移行される見込みである(内閣府国家戦略特区2019)ため、以下では取り上げない。

第1表 農業分野における外国人労働力調達諸制度の主な特徴

ビザ	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	農作業請負方式(農協方式)	国家戦略特区(農作業支援外国人受入事業)	1号	(要件緩和?)
施行	2017年11月	2017年11月	2017年11月	2017年3月?	2017年9月	2019年4月	-
滞在年限	1年間	2年間	2年間	同左	3年間(通算)	5年間(通算)	制限なし
受入人数	3(6)人以下	6(12)人以下	(18)人以下	同左	制限なし	制限なし	制限なし
主な特徴	1) 監理団体/送出団体が仲介 2) 2ヶ月以上の事前講習 3) 実習実施者の多くが現地面接 4) 調達費用は日本人と変わらない 5) 作業には指導員同伴必要 6) 再入国不可 7) 受入経営変更不可 8) 労基法全適用	1) 1号修了者かつ技能試験合格者 2) 2職種6作業のみ 3) その他1号に準じる	1) 2号修了者かつ技能試験合格者 2) 優良監理団体/優良実習実施者のみ受入可 3) 同職種のみ受入経営変更可 4) その他2号に準じる	1) JA等職員として雇用 2) 組合員から作業請負 3) 職員の監督が必要 4) 外部監理団体による監理必須 5) 協議会による監督	1) 人材派遣企業が通年雇用し農業経営に派遣 2) 耕種農業全般/畜産農業全般だが幅広い関連業務可 3) 農繁期のみ調達可/一時帰国可 4) 労基法一部適用除外 5) 京都/愛知/沖縄/新潟市のみ	1) 実習2号修了者または技能試験/日本語試験合格者対象 2) 農業経営またはJA等の派遣事業者が受入れ 3) 監理団体/送出し機関不要 4) 比較的軽い経費負担 5) 耕種農業全般/畜産農業全般だが幅広い関連業務可 6) 受入れ機関変更可 7) 農繁期のみ調達可/一時帰国可 8) 労基法一部適用除外	1) 農業でも海外大卒者への技術ビザ発給解禁? 2) 農作業従事原則不可 3) 日本人従業員と同じ扱い

注：1) 施行は現行制度の法施行・改正時点。ただし農作業受入方式は一部開始後に制度が策定されたため、開始時点

2) 「技能実習」の受入人数は、常勤職員数30人以下の場合を例示。カッコ内は優良な実習実施者の場合

3) 網掛けした「農作業支援外国人受入事業」は、段階的に「特定技能」に移行見込み

出典：軍司・堀口(2018)をもとに筆者加筆修正

かかる経費は1人当たり年間200-250万円程度となり、日本人高卒者の採用と大きく変わらない(軍司2015)。受入人

数には上限があり、実習実施者の常勤職員数が 30 人以下の場合、基本的に基本人数枠の 3 人までの受入れが認められる²。ただし優良基準に適合した優良な実習実施者には基本人数枠の 2 倍 (6 人) までの受入れが認められる。実習生は雇用契約を結ぶ労働者だが、同時に学生の性質を持つため、実習生には一般の就労ビザ取得者にはない様々な制約が課されている。例えば、作業には技能実習指導員が同伴しなければならないこと、基本的に帰国後の再入国はできないこと、実習実施者の変更が原則禁止 (実習実施者による派遣も禁止) されていること、労働基準法の一部適用除外が認められている農業分野であっても全適用が求められていることなどである。

「2 号」は、「1 号」修了者のうち、特定の技能試験に合格したものに 2 年間の在留を認めるものだが、移行対象職種・作業には制限があり、執筆時現在、全体で 80 職種 144 作業、うち農業分野では耕種農業 (施設園芸/畑作・野菜/果樹)・畜産農業 (養豚/養鶏/酪農) の 2 職種 6 作業が認められている。稲作では技能実習 2 号の受入れは認められていないが、耕種農業には「関連作業」として全作業時間の 50% 以下に限り稲作作業に充てることが認められており、一部に畑を抱える大規模水稲作農家には、耕種農業で実習生を調達し、稲作作業にあたらせるものもみられる (大仲 2019)。受入人数枠は、上述の基本人数枠の 2 倍 (優良な実習実施者は 4 倍) までであり、その他は、おおむね「1 号」に準じる。

「3 号」は、「2 号」修了者のうち、特定の技能試験に合格したものに 2 年間の在留を認めるもので、「2 号」までと実習実施者を変更することが可能だが、斡旋・受入れは優良監理団体・優良実習実施者のみに限られており、数は少ない³。受入人数枠は、上述の基本人数枠の 6 倍までであり、その他は、おおむね「2 号」に準じる。

「農作業請負方式」は、受け入れる実習生の在留資格は技能実習 1~3 号だが、実習実施者が農業経営ではなく JA 等であり、農業経営は JA 等に作業委託をすることで間接的に実習生を調達することに特徴がある。通常の 1~3 号は再入国不可・実習実施者変更不可であるため、実習実施者は実習生を通年雇用する、あるいは農繁期のみ毎年新規雇用しなければならないが、「農作業請負方式」では農業経営が農繁期のみ作業委託をすることが可能である。JA

² 実習実施者の常勤職員数を超えることはできない。

³ 農業分野の「3 号」人数は不明だが、18 年 12 月末時点の「技能実習 3 号口」取得在留者総数はわずか 7,178 人 (約 2.2%) にとどまる。

等には、全実習時間の半分以上を農作業に充てることが求められるが、1/3 以下の範囲内で選果場等での周辺作業にあたらせることができる (石田 2019)。受入人数枠は、実習実施者である JA 等には常勤職員総数に応じて設定されるが、作業委託を行う農業経営に特段の要件はない。

2. 2. 特定技能制度の主な特徴

「特定技能」は、技能実習 2 号修了者または特定の技能試験⁴・日本語試験の合格者に通算 5 年間の在留を認めるもので、受入業種は「耕種農業全般」「畜産農業全般」と広く認められている。受入れ機関は農業経営・JA 等 (作業請負) または派遣事業者 (JA 等のみ) だが、実習経験者または試験合格者を採用することから、実習制度の送出機関 (国際人材派遣企業) や監理団体にあたる機関を介することなく直接雇用することや⁵、事前講習を大幅短縮することなどが認められており⁶、受入れ機関にかかる経費負担は軽減されている。特定技能外国人は学生ではなく労働者であるため、実習生と異なり、幅広い関連作業への従事が認められており、日本人が通常従事している作業 (製造・加工・運搬・販売のほか除雪作業等も可能) であれば付随して従事することが可能であるほか、一時帰国 (農繁期のみ雇用) や受入れ機関の変更も認められている。在留期間は通算 5 年間であり、その他、日本人従業員と同じく、農業分野では労基法の一部適用除外が認められている。

2. 3. 技術・人文知識・国際業務ビザの主な特徴

技術ビザは、海外のおおむね短大卒以上者に対し発給される就労ビザで、最長 5 年の在留が認められるが、更新回数に制限がないため、就業する限り事実上滞在年限はない。これまで農業分野ではほとんど発給事例がみられなかったが、近年、一部の農業経営にも受入れが認められはじめており、大規模経営層を中心に注目を集めている。執筆時現在、技術ビザ者が農作業に従事することは基本的に認められない傾向があり、通訳・経理業務などのほか、土壌改良等の専門技術を活かした業務に従事することが求められる傾向がある⁷。その他、技術ビザ者は、おおよそ日本人

⁴ 技能実習 2 号修了程度が想定されている (農林水産省 2019)。

⁵ ただし、受入れ機関が求められる特定技能外国人の支援体制を構築できないときは、登録支援機関にその一部または全部を委託することができる。

⁶ 事前ガイダンス・生活オリエンテーションを計 11 時間以上実施することが求められている。

⁷ ただし、農業経営の中で農作業を全く経験せずにキャ

従業員と同じ扱いとなる。

3. 考察および結論

3. 1. 農業経営中の外国人労働力の役割

軍司・堀口(2016)によれば、雇用型農業経営の労働力階層は上位から「家族労働力」「現場監督者」「現場作業員」の3層に分けられる。これまで農業分野における労働力不足は、地域社会における過疎化・高齢化を背景とした若年単純労働力の不足であり、「現場作業員」の不足であった。これに充てられたのが実習生であり、人手不足の深刻化に応じて、受入れの長期化が図られてきた。すなわち、「現場作業員」を必要としている農業経営では、実習生の受入れが第一義的に検討される。「特定技能」の試験合格者を調達することも可能であり、特に経営体力の乏しい農業経営は経費負担の比較的少ない特定技能外国人の受入れを検討しようが、生活文化が大きく異なり本来は先進国での出稼ぎには向かない途上国農村部の若年層を綿密な事前講習なしに調達することは、たとえ技術と語学力に優れていても現実的ではなく、失踪・早期転職等の受入トラブルが多発することが予測される⁸。また、2号移行対象職種・作業にない水稲作等の農業経営は、畑作等の関連作業等として従事させることが可能であり、周年作が困難な地域(寒冷地など)や経営体力が乏しい農業経営など、実習生を通年雇用することが困難な場合は、JAから特定技能外国人の派遣を受ける「特定技能」やJAに作業委託を行う「農作業請負方式」による直接・間接の外国人労働力受入れを行うことが可能である⁹。

「家族労働力」が「現場監督者」を兼ねる小中規模家族経営では、以上で事足りるが、「現場監督者」として日本人常雇を調達する大規模雇用型経営は、深刻化する人手不足によって「現場監督者」が調達できないことが課題となっている(軍司・堀口2016)。これに対応するのが技術ビザ者であり、日本人従業員と同等の扱いとなる技術ビザ者には、実習生の監督者としての役割が期待されている。

3. 2. 今後の課題

リア形成することは難しいため、関連作業として農作業を経験させることは認められる傾向にある。

⁸ 長期間の事前講習等なしに外国人労働力を安価に調達する韓国では、耕種農業を中心に早期転職が深刻となっている(軍司2019)。「特定技能」は、受入要件が厳しい「技能実習3号」に代わる在留資格として位置付けられる。

⁹ JA等が実習制度における監理団体のように、農業経営と外国人労働力双方を監督することが期待されている。

本研究の詳細は以上の通りだが、この現況に対して2つの課題が指摘できる。第1に、「特定技能」は同一産業内での転職(受入れ機関変更)を認めているため、最低賃金の低い地方部では定着しないことが懸念される¹⁰。第2に、技術ビザ者には、滞在年数に雇用者・被用者の意識のミスマッチがみられる。技術ビザ者に対して雇用主は、幹部候補として長期間の就労を期待するが、本研究が聞き取る範囲では、技術ビザ者の多くは5年程度を目処として帰国する意向を持っており、今後、この定着性の問題が顕在化するものとみられる。

【引用・参考文献】

朝日新聞(2018)「東京は820円、東京は820円」2018年11月26日付記事

石田一喜(2019)「JA等による外国人受入れの概要について」『調査と情報』71, pp. 12-13

大仲克俊(2019)「大規模農業法人の農業経営展開における技能実習生の役割」日本農業経済学会東京大学大会特別セッション報告

軍司聖詞(2019)「韓国雇用許可制による外国人労働力の受入現況にみる日本の特定技能資格の課題」日本農業経済学会東京大学大会特別セッション報告

軍司聖詞(2015)「家族経営と外国人労働力」早稲田大学人間科学研究科博士学位請求論文

軍司聖詞・堀口健治(2018)「外国人労働者の就労ビザ化は望ましい選択か」日本協同組合学会個別報告資料

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(3), pp. 263-268

総務省(2019)「国籍・地域別在留資格(在留目的)別在留外国人」2014年12月末現在～18年12月末現在, e-Statウェブサイト

内閣府国家戦略特区(2019)「農業支援外国人受入事業の新制度への移行について」内閣府国家戦略特区ウェブサイト

農林水産省(2019)「新たな外国人材の受入れ制度に関するQ&A」平成31年3月29日時点、農林水産省ウェブサイト

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, pp. 117-143

¹⁰ 朝日新聞(2018)は、すでに鹿児島県内では高賃金の都市部就労を企図した失踪が多発している旨を報告している。