

日本の園芸農業と外国人労働者

佐藤 忍

はじめに

- 1 概 況
 - 2 雇用管理
 - 3 展 望
- むすび

はじめに

「外国人労働者なしで日本の農業は成り立たない⁽¹⁾」。安藤光義氏は『エコノミスト』誌上でこのように訴えた。ちょうど改正入管法が施行される2010年7月のことである。

安藤氏を中心とした茨城大学農学部のグループは、2002年から2003年の時期に茨城県下の農家への聞き取りを実施し、外国人労働者の導入は農家相互の競争意識を媒介としながら農業経営の大規模化と複合化をもたらしたことを明らかにした⁽²⁾。そのさい外国人雇用は経営規模の「無理な⁽³⁾」拡大と栽培管理の「粗放化⁽⁴⁾」をもたらし、「地力収奪型の雇用型経営⁽⁵⁾」へ農業のあり方を転換させつつあるという危機感を滲ませつつ描かれた。外国人労働者への安易な依存に対して警鐘を鳴らすとともに、にもかかわらず、外国人労働者に依存せざるを得ない農業の現実を見据えることの枢要性を指摘してきた。冒頭で紹介したフレーズは、これまでの研究成果の延長線上に

-
- (1) 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、98-99頁、参照。
 - (2) 安藤光義『北関東農業の構造』筑波書房、2005年、第4章、135-174頁；長谷美貴広・安藤光義「大規模畑作地帯における外国人雇用の実態」『農業経営研究』第42巻第1号、2004年、99-102頁；長谷美貴広・副島恒治「大規模畑作地帯における外国人労働者問題」『農：英知と進歩』（農政調査会）271号、2003年、2-35頁；安藤光義「北関東・畑作経営における外国人労働力の導入」『農村と都市をむすぶ』2006年、5-14頁；安藤光義「外国人研修・技能実習制度の実態」青柳斉・秋山邦裕編『雇用と農業経営』日本農業経営年報No.6、2008年、55-67頁、参照。
 - (3) 長谷美貴広・副島恒治、同上、10頁。
 - (4) 長谷美貴広・安藤光義、同上、102頁。
 - (5) 同上、99頁。

あるとってよい。

外国人労働者に頼らざるを得ない農業現場の苦悩は、しかしながら産地によって異なるだろう⁽⁶⁾。「茨城産が出回ると値崩れする」といわれるほど市場支配力の強力な茨城に対して、本稿では長野や香川といった他のライバル産地を考察対象に加え、農林業センサス等のデータや園芸産地の訪問調査から得られた情報にもとづき、園芸産地の多様性と外国人雇用の多面性を視野に入れた立体的な現状把握を試みたい。そして改正入管法の意義と限界を見定めながら、日本における外国人労働者の短期雇用プログラムのあり方の方向性の糸口を得たいと思う。

1 概 況

(1) 園芸農業

日本の農業は、主として、米、畜産、園芸から構成されている。2008年の農業生産額は8.5兆円である。農業の生産額は四半世紀でおよそ3割縮小した。とりわけ米の生産額の減少が著しい。およそ半減である。畜産も減少しているが、米ほどではない。これに対して、園芸はむしろ生産額を増加させている。3.3兆円から一時的には4.6兆円を記録しつつ最終的には3.4兆円に落ち着いている。農業生産全体の減少傾向の中で園芸作ひとり健闘している（『生産農業所得統計』）。とりわけ野菜の生産額は2兆円を超え、園芸生産額の6割強を占める。日本の農業は米から園芸、とくに野菜生産へとシフトしてきた。

野菜をはじめとする園芸農業は、集約型農業である。土地が限られている日本において広大な農地をあまり必要とすることなく規模の拡大が可能である。『平成21年個別経営の営農類型別経営統計』にもとづいて単位面積当たりの収益を水田作と比較してみよう。収入から経費を差し引いた所得を10アール当たりで平均すると、都府県の水田作は1.6万円に過ぎない。これに対して露地野菜は10.2万円、施設野菜になると16.2万円である。花き作では15.0万円、果樹作になると90.5万円にもなる。また園芸農家は販売金額上位農家の常連である。『2005年農林業センサス』——以下、『センサス』と略称——によれば、だいたい6割強を占めている。成功している農家のおよそ6割は園芸農家であるといつてよい⁽⁷⁾。とはいえ土地の代わりに時間と労力という手間暇をかける必要がある。10アール当たりの労働時間は、水田作（都府県）では45時間であるが、露地野菜では174時間である。施設野菜では224時間、花き作になると必要な投入労働時間は312時間にも達する。野菜・園芸作は人手を要する労働集約型＝雇用型農業なのである⁽⁸⁾。

(2) 外国人労働者

雇用労働の特殊なタイプとして外国人研修生・技能実習生がいる。農業部門で働いている外国人

(6) 北海道農業における外国人雇用の実態を把握した貴重な研究として、北倉公彦・池田均・孔麗「労働力不足の北海道農業を支える『外国人研修・技能実習制度』の限界と今後の対応」『開発論集』（北海学園大学）第77号、2006年3月、1-55頁、がある。参照されたい。

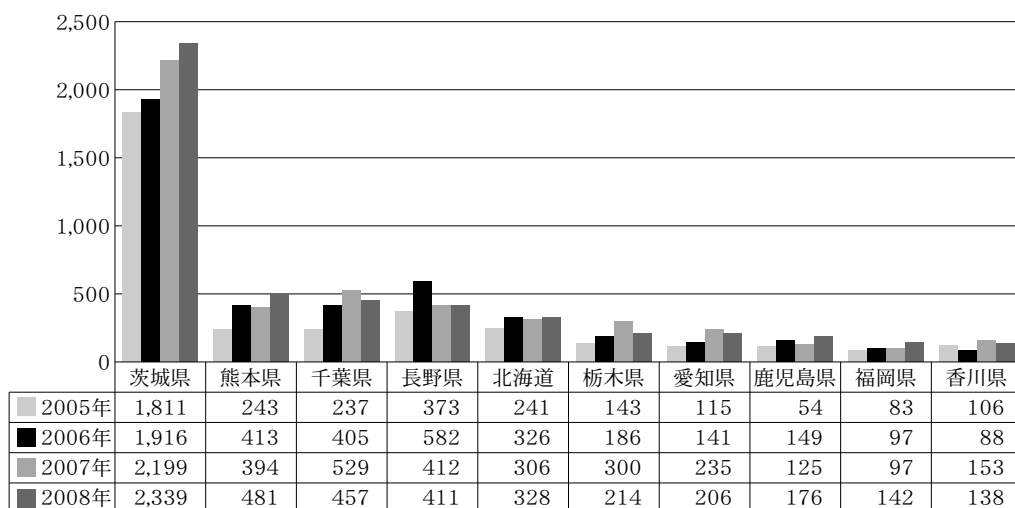
(7) 香月敏孝『野菜作農業の展開過程』農文協、2005年、130-132頁、参照。

(8) 『農業経営統計調査 平成21年個別経営の営農類型別経営統計（経営収支）』参照。

研修生は、2009年時点で6,717人を数える。2008年秋のリーマン・ショックの影響から他の製造業部門では2009年にかけて受け入れ数の減少が観察されたが、農業部門だけは増加を続けている。農業部門には「施設園芸」、「畑作・野菜」、「養鶏」、「養豚」、「酪農」という5つの実習分野がある。このうち「施設園芸」および「畑作・野菜」の2つからなる園芸分野が実習生の約8割を占めている（2006年）⁽⁹⁾。とりわけ後述の産地の事例にみるように、そのさいの雇主はたいてい大規模野菜農家である。

野菜収入が販売額の8割以上を占めるような野菜専従農家であって、作付面積2ha以上の露地野菜農家もしくは栽培面積0.5ha以上の施設野菜農家の戸数を大規模野菜農家数の県別規模としよう。大規模野菜農家戸数の上位10県のうち、茨城県、長野県、千葉県、北海道、熊本県、愛知県、の6県は外国人研修生の受け入れ数においても上位10県に名を連ねている（第1図）。茨城県だけで外国人研修生の半数近くを受け入れている。外国人労働者は研修生と技能実習生の合計である。研修生の数のおよそ2.5倍が研修生および技能実習生の総数と考えられる。この数を農業部門における外国人労働者数とみなすことにしよう。雇用労働に占める外国人労働者の比重を知るためには、7ヶ月以上の雇用期間で雇われている常雇数と比べるとよい。第1表はこうして算出された常雇数、大規模野菜農家戸数を外国人農業労働者数と県別に対比させている。外国人雇用は全国平均すると農業労働力の17.1%を占めている。茨城の外国人労働者は常雇の実人数をも凌駕する。最も代表的な雇主である大規模野菜農家の戸数と外国人労働者とを対比すると、両者の大ざっぱな対応が読

第1図 農業部門における外国人研修生の受け入れ数（上位10県）



出所：国際研修協力機構『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』各年版より作成。

(9) 松久勉「農業分野の外国人研修生、技能実習生の実態」『農村と都市をむすぶ』59(1), 2009年, 33頁。最新データを国際研修協力機構・移行業務課に照会したところ、まことに不可解なことだが、不開示との回答であったため、数値の更新はできなかった。なお、2010年7月の改正入管法施行後は、後述するように、技能実習生に名称統一されたが、それ以前の1年目については研修生、2年目・3年目については技能実習生の言葉を使用し、いつの時期であれ、形式的な地位よりも実質的な働き方にかかわるときには、一括して労働者と呼ぶことにする。

第1表 外国人農業労働者の雇用総数（推定）と外国人雇用性向

都道府県	2005年度 新規入国	2005年度 実習移行	2006年度 実習移行	外国人雇用 総数(推計) (1)	常雇数(2)	外国人雇用 割合(1)/(2)	大規模野菜 農家戸数(1)	一戸当たり 外国人雇用 数(1)/(3)
茨城県	1,811	1,186	1,282	4,279	3,415	125.3%	3,785	1.13
熊本県	243	123	277	643	2,497	25.8%	3,420	0.19
千葉県	237	305	264	806	3,553	22.7%	5,128	0.16
長野県	373	67	105	545	2,597	21.0%	2,088	0.26
北海道	241	72	105	418	5,749	7.3%	3,785	0.11
栃木県	143	92	88	323	1,915	16.9%	1,011	0.32
愛知県	115	168	254	537	4,895	11.0%	2,931	0.18
鹿児島県	54	29	41	124	1,639	7.6%	671	0.18
福岡県	83	15	60	158	3,253	4.9%	1,157	0.14
香川県	106	58	68	232	377	61.5%	299	0.78
全国	4,321	2,758	3,341	10,420	61,094	17.1%	46,879	0.22

出典：『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』各年版、『2005年農林業センサス』より作成。

注：1) 外国人農業労働者の雇用総数（推計）は新規入国に2年分の技能実習移行数を単純合計して推計。

2) 常雇数は、販売農家において7ヶ月以上の期間を定めて雇った人数である。単一経営及び複合経営の合計である。外国人雇用総数（推計）をこの常雇数で割れば、農業の雇用労働に占める外国人雇用の比重の大きさがわかる。平均すると17%である。茨城では、常雇の実人数を凌駕する。

3) 大規模野菜農家戸数は作付面積2ha以上の露地野菜農家戸数および栽培面積0.5ha以上の施設野菜農家戸数の合計である。

4) 一戸当たり雇用数は農業部門の雇主を大規模野菜農家とみなして大まかに仮定した時の、大規模野菜農家一戸当たりの平均雇用数を表す。たとえば茨城ではすべての大規模野菜農家で少なくとも1人以上の外国人を雇用している計算になる。この数値は大規模農家における外国人労働者に対する雇用性向の高さを示す。

み取れると同時に、茨城県は外国人労働者の雇用総数だけでなく、一戸当たり雇用数でもみてみても高いことがわかる。外国人労働者の雇用性向という点で茨城県に次ぐのは、意外だが、のちにも触れる香川県である。長野県は外国人労働者への依存度では熊本、千葉と並んで標準的な地位にある。雇用性向の高さが外国人雇用割合の高さにも反映されている。

外国人農業労働者を雇用する代表的な産地には、茨城県鹿行地域⁽¹⁰⁾や長野県川上村が挙げられる。長野県川上村は標高1,100Mを超える千曲川の源流に位置している。高原野菜の一大生産地として名高い。川上村の基幹産業は野菜生産である。なによりも日本一のレタス産地である。2005年の農業粗生産額は、66.3億円であり、その99%が野菜であり、そのうちの75%をレタスが占める。村挙げて川上村レタスのブランド化に取り組んでいる。台湾へのレタスの輸出をつうじて販路拡大とブランド強化を目指すなど、「攻めの農業」を展開している⁽¹¹⁾。とりわけ6月から9月の、他産地では気温が高くレタス栽培に向かない夏場が勝負の時期である。この時期に集中的に早朝から収穫・出荷作業を行い、関東近郊のスーパーに午前中のうちに新鮮な朝取り野菜を届けることが川上村レタスの競争優位である。そのための労働力確保は、川上村の生命線であるといつてよい。ここに外国人労働者が活用されている。

川上村の人口は約4,450人、戸数は1,240戸あるが、この約半数が農家である。『センサス』によ

(10) 注(2)の文献をみよ。

(11) 藤原忠彦「川上村の挑戦」『地方議会人』40巻5号、2009年、32-37頁参照。

れば、長野県全体の販売農家74,719戸のうちわずか3.3%の農家が3haの経営耕地を持っているとき、川上村では607戸の農家のおよそ半数が3ha以上の大規模農家である。基幹的農業従事者の年齢構成にも川上村農業の強さが表れている。川上村では、64.3%という圧倒的過半数が59歳以下の層である。農産物販売額をみても川上村では1,000万円以上3,000万円未満の階層が過半数を超えている。販売額が3,000万円から5,000万円になる農家も23.4%いる。村長の藤原忠彦氏は川上村を『平均年収2,500万円の農村』と紹介しているが⁽¹²⁾、十分に根柢のあることである。

このように豊かな農業を実現するためには、なによりも人手が必要である。59歳以下の基幹的従事者が農業労働力の中心にいるとはいえ、家族労働だけでは足りない。川上村のレタスの収穫は厳冬の冬場は不可能であるから1年をとおしての常雇労働ではなく夏場の農繁期に集中的に働いてくれる季節労働が必要とされる。それゆえ臨時雇の雇用労働が川上村ではとくに多い。臨時雇の労働者は2,755人に上る。農家の75%が雇用し、基幹的従事者に対する割合では184.20%にもなる。住み込み・賄い付きのアルバイトだが、体力のいる仕事であり、短期間とはいえ大変であり、辛抱がいる。「半年ももたない者や朝起きたら脱走している者も多く、農家にとって日本人は経営の大きなリスク要因になっている」⁽¹³⁾。そのような状況下であればこそ、「ハングリー精神を持っており、“3K”に耐え作業に打ち込んでくれる」外国人労働者は農家にとって労働力として計算でき、信頼できるのである⁽¹⁴⁾。文字通りの基幹労働力である。

川上村における外国人研修生の受け入れ状況は第2表のとおりである。2003年から受け入れがはじまっている。当初は農協（JA）と商工会による民間レベルでの受け入れであった。ところが2006年、研修生に早朝残業、深夜残業をさせていたことが発覚し、入国管理局から一次受け入れ機関として資格停止処分を受けた。このときすでに外国人労働者なしでは川上村農業はたち行かないことが明らかであったので、村長自らが解決に乗り出し、受け入れ体制の再構築がなされた。新

第2表 川上村における外国人研修生の受け入れ状況

	第一次受け入れ機関							計
	JA長野 八ヶ岳	川上村 商工会	佐久アグリネ ット協同組合	川上村農林業振 興事業協同組合	プラウド・オブ・ ファーム協同組合	八ヶ岳事業 協同組合	その他	
2003年	4(2)							4(2)
2004年	8(4)	40(20)						48(24)
2005年	22(11)	145(84)						167(95)
2006年	74(38)	324(161)	40(21)					438(220)
2007年			65(35)	484(248)	10(5)			559(288)
2008年			75(38)	349(175)	46(23)	142(78)		612(314)
2009年			98(50)	405(192)	31(16)	162(87)	16(8)	712(353)
2010年			105(47)	409(189)	34(18)	166(87)	30(13)	744(354)

注：1) 各セルの数字は外国人研修生の人数を表す。() 内の数字は受け入れ農家の戸数を表す。
出所：川上村産業建設課の説明資料より作成。

(12) 藤原忠彦『平均年収2,500万円の農村』ソリック、2009年。

(13) 『WEDGE』2009年6月、31頁。

(14) 同上。

たに行政主導で第一次受け入れ機関を創設した。それが2007年から受け入れを開始した川上村農林業振興事業協同組合（以下、川上村組合と略称）である。川上村農家607戸のうち248戸の出資により設立された。その他の新規に受け入れ開始した事業協同組合を含めて受け入れ機関相互の連携を強化するために、川上村組合を中核として、2008年、川上村外国人研修生受入団体連絡協議会が発足した。事務局は川上村役場の産業建設課に置かれた。2010年時点では354戸の農家が外国人労働者を受け入れており、総数は744人である。

2 雇用管理

(1) 農協方式

農家が外国人労働者を受け入れるというとき、農協が窓口になるのはごく自然なことである。地区単位で全農家を組織化し、農業生産者の組織である農協が生産要素としての外国人労働者の供給を引き受けるのはけっして唐突ではない。農協による受け入れのひとつの代表例として、茨城県S農協を取り上げる⁽¹⁵⁾。S農協は水菜、アンデスメロン、甘藷の生産において全国1位を誇る。

茨城県の鹿行地域にあるS農協の1997年以降における外国人研修生の受け入れ実績は第3表のごとくである。1997年11月の第1次受け入れ（20人）から数えると2010年までに受け入れ回数は延べ40回になる。当初は年2回のペースであったが、1999年以降は3月、8月、11月の年3回の受け入れに発展し、2005年からは3月、6月、7月（もしくは8月）、11月（もしくは12月）の年4回のペースに拡大している。年間の受け入れ人数にすると、年間100人前後から年間150人前後に規模が膨らんでいることがわかる。送り出し機関も多角化している。累積受け入れ人数は1,381人になる。2010年7月末日現在での外国人労働者数は、研修生156人、技能実習生183人の計339人である。雇主としての受け入れ農家数は、108戸である。

外国人労働者の受け入れ農家（108戸）は、S農協の組合員である販売農家1,581戸のうちの1割にも満たない。S農協は、外国人労働者を用立てるサービスの見返りとして、農協との取引額1,500万円以上または全量出荷の確約を条件としている。受け入れ農家の平均売上額は3,100万円であり、明らかに大規模上層農家である。

S農協は農協役員、受け入れ農家代表を構成員として協議会を設置し、外国人労働者の現地での面接・選考を実施している。選考は外見や体格に比重が置かれ、いたって簡略的であるようにみえる。供給される外国人労働者の質に対する一定の信頼が前提にあると思われる。それを可能にしているのは、S農協から近いところに事務所を構える（有）C交流センターというコーディネータの存在である。（有）C交流センターは中国の送り出し機関10社程度の共同駐在所である。中国国内での事前教育のための「学校」を3校所有しており、教育内容やカリキュラムを標準化している。日常会話、専門用語、生活習慣などの座学のほか、独自に農場をもち、実践的な教育を行っている。

(15) 茨城県S農協および（有）C交流センターに関する以下の情報は、同農協および同センターへの訪問調査（2010年9月17日）に依拠している。なお、片岡美喜・家串哲生「外国人研修・技能実習制度のあり方とその可能性に関する実態分析」『農林業問題研究』第170号、2008年、111-115頁もあわせて参照されたい。

第3表 茨城県S農協の外国人研修生受け入れ状況

(単位：人)

回数	受け入れ年月	仲祥市	秦皇島	新県	長春	年間合計
第1次	1997年11月	20				20
第2次	1998年 8月	4				
第3次	11月	30				34
第4次	1999年 3月	16				
第5次	8月	19				
第6次	11月		37			72
第7次	2000年 3月		25			
第8次	8月		34			
第9次	11月		48			107
第10次	2001年 3月		24			
第11次	8月		42			
第12次	11月		48			114
第13次	2002年 3月		23			
第14次	8月		39			
第15次	11月		27	15		104
第16次	2003年 3月		18	5		
第17次	8月		44	9		
第18次	11月		27	15		118
第19次	2004年 6月		15	10		
第20次	8月		44	17		
第21次	11月		29	20		135
第22次	2005年 3月		8	5		
第23次	6月		18	7		
第24次	7月		44	17		
第25次	11月		43	16		158
第26次	2006年 3月		12	5		
第27次	6月		13	8		
第28次	7月		36	15		
第29次	11月		30	16		135
第30次	2007年 3月		19	9		
第31次	6月		16	11		
第32次	8月		35	28		
第33次	12月		19	34		171
第34次	2008年 3月		4	14	3	
第35次	6月-1		9	0	11	
第36次	6月-2		0	12	0	
第37次	8月		29	14	11	
第38次	12月		24	22	5	158
第39次	2009年 3月		9	8	6	
第40次	6月		14	15	3	55
累計		89	906	347	39	1,381

2010年7月末現在
 研修生 156人
 実習生 183人
 受け入れ農家 108戸
 出所：茨城県S農協におけるヒアリングにもとづき作成。

面接・選考にあたっては事前教育のプログラム（3、4ヶ月）を修了した者を募集定員の2～3倍程度集めている。必要とする労働力の質に関する受け入れ側の意向を現地に駐在することであらかじめ的確に汲み取り、カリキュラムに反映させ、カスタマイズされた一定水準の労働者を募集定員を超えて供給しているといつてよい。また労働者を送り出した後についても労働者・雇主双方の不満や苦情をフォローし、そして対処することで受け入れ後に発生するさまざまな問題に対するアフターサービスも提供している。

S農協は100戸以上の農家に150人以上の研修生を毎年コンスタントに供給している大規模農協である。これにたいして同じく農協方式といつても小規模な農協が実施しているケースもある。レタス（冬・春）、タマネギ（春）、ネギ（夏）、ブロッコリー（春）を主要作物とする香川県西部の香川豊南農協は、2002年にインドネシアから受け入れを開始した⁽¹⁶⁾。2009年末時点の雇用数は研修生15人、技能実習生46人になっている。約8割が女性である。平均年齢も23歳と非常に若い。受け入れ農家数は、わずかに10数戸程度である。受け入れの規模はS農協の1割程度にすぎない。しかしながら香川豊南農協が立地する産地は、とりわけ冬レタスの栽培にもとづいて県下でも最上位に位置する農業所得を産み出しており、その豊かな経済力を背景に特色ある雇用管理を実現している。

香川豊南農協は、なにより法令順守を徹底して受け入れている。

労働時間は、次のようになっている。雇用契約によれば、始業時間は8時、終業時間は17時と規定されている。一日の所定労働時間数は、したがって7時間である。1週間の所定労働時間は40時間である。毎週の日曜を法定休日とし、年末年始及び夏季休暇を加えて年間の合計休日数は62日となる。年間の総所定労働日数は、303日である。したがって年間総所定労働時間数は、 $7 \times 303 = 2,017$ 時間となる。

賃金は月給115,000円である。この月給は香川県の地域最低賃金（664円、2010年）に準拠し、それを上回る水準として設定されている。すなわち、 $115,000 \times 12 \div 2,017 = 684$ 円であるから、115,000円を時給換算すると、684円となり、最低賃金に20円上乘せしているのである。香川県で働く労働者の最低ラインといつてよい水準である。当然のことであるが、超過勤務については割増賃金が支払われる。給与明細が1人ひとりに渡されるから、労働者自身が自分で確認することができる。分からないこと、不明な点があれば、担当者に質問にすることがあるようである。いずれにしても労働と報酬との関係は明瞭である。

労働者に支払われる給与から次のような各種の控除がなされる（第2図）。雇用保険料、社会保険料、水道光熱費、家賃である。控除額の合計は第2図のケースでは35,660円となる。労働者の手取額は、時間外労働の割増賃金を加えると、105,866円である。

賃金が明確で計算可能なものになると、労働者のやる気を刺激するとともに、雇主にとつても負

(16) 香川豊南農協に関する以下の情報は、同農協への訪問調査（2010年7月6日）に依拠している。なお、香月敏孝「契約的取引と連動した産地改革の動向～香川豊南農協におけるレタス生産の事例から～」『野菜情報』37号、2007年、37-44頁もあわせて参照されたい。ところで、香川豊南農協は後述する香川県農協と2013年4月をもって合併することを決定した。これによって全国3例目の県単一農協となり、組合員数、貯蓄残高において全国農協トップとなる（『四国新聞』2011年6月25日、6月26日、『日本経済新聞』2011年6月26日）。

第2図 給与支給明細書（控）

22年4月30日

所属		職員番号		科目	口座 No.
基本給	加給	役付手当	家族手当	資格手当	技能手当
115,000	0	0	0	0	0
通勤手当	訪問・研修手当	宿直手当		日直手当	早出・遅番手当
0	0	0.0	0.0	0.0	0.0
		0	0	0	0
時間外手当(普通)	時間外手当(深夜)	部会手当	推選手当	支給総額	
31.0	0.0	0.0			
26,526	0	0	0	141,526	
健康保険	厚生年金	雇用保険	源泉税	住民税	
5,546	9,265	849	0	0	
親睦会	職員組合費	財形貯蓄	住居費等	控除総額	差引支給額
0	0	0	20,000	35,660	105,866

出所：香川豊南農協

担すべきコストを前提とした堅実な経営に確かな見通しがつくようになる。外国人労働者を雇用することの月当たりコストは、115,000円の月給のほか、送り出し機関への管理費（20,000円）、労働者の往復渡航費の月割り額（5,000円）、年1回の健康診断の月割り額（250円）、JITCO賛助会費の月割り額（4,000円）、技能検定事前講習の月割り額（1,600円）、検定試験受験料月割り額（1,250円）、研修生保険月割り額（2,000円）、さらに毎週土曜日2時間の残業代（6,840円）、これらの合計額は外国人労働者雇用の1人当たり最低経費である。合計額は、155,940円である。香川豊南農協はインドネシア人の労働者を組合員の農家に用立てるとき、その農家がこれだけの経費の負担を確実に、誠実に実行できるだけの健全な経営状態にあることを税務申告書や農協との取引額などを参考資料として審査している。

(2) 事業組合方式

近年の農協では正組合員間の格差と多様化が急速に進行してきたといわれている。農協の「脱農業化」、農家の「農協離れ」が進行しているともいわれている⁽¹⁷⁾。農協が外国人労働力の調達に取り組むことは自然の成り行きであるが、しかしながら外国人労働者を雇用することの難しさがわかってくると、慎重になる。雇用する農家の経営状態を審査することがその一つのやり方であるが、たいていの農協は農協との取引額の大きさを基準として用いる。そうなると農家からの反発も起こってくる。独占禁止法違反の疑いがかげられることもあるようである。かくして外国人労働者の雇用管理の農協からの外部化が進展する。外国人労働者の雇用管理のために雇用したい農家だけが特別に事業協同組合を立ち上げることがそれである。農業部門における外国人労働者をその一次受け入れ団体で区別すると、2004年のデータでは、事業協同組合が58%、総合農協が34%を占めている⁽¹⁸⁾。外国人労働者受け入れ事業の外部化はかなり進展しているといつてよい。長野県川上村の

(17) 山下一仁『農協の陰謀』宝島社、2011年、参照。

(18) 安藤光義「外国人研修・技能実習制度の実態」、前掲、59頁。

村主導で立ち上げた川上村組合もこうした外部化の事例である。

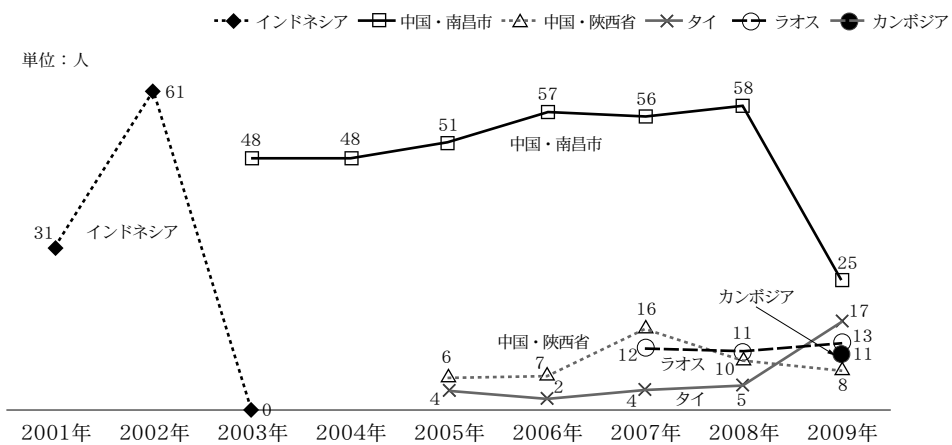
農協方式から事業組合方式への移行の渦中にあるケースを紹介しよう。香川県農業協同組合（香川県農協）の事例がそれである。

香川県農協は、2001年から外国人労働者の受け入れを開始している⁽¹⁹⁾。当初は香川豊南農協と同様に、インドネシア人であったが、失踪等の事件があり、2003年には取りやめ、代わりに中国南昌市に切り替えている（第3図）。友好姉妹都市を推薦する行政サイドからの働きかけがあったようである。同年48人を南昌市から受け入れ、受け入れ人数はその後2008年の58人まで増えた。一方、2005年には新たな給源として中国・陝西省およびタイが追加され、2007年にはさらにラオス、そして2009年にはカンボジアが加わっている。2010年5月13日時点までに香川県農協が受け入れた外国人労働者の総数は538人に上る。中国・南昌市出身者は331人、61.5%を占める。新規開拓された東南アジア系3カ国（タイ、ラオス、カンボジア）が68人、12.6%である。香川県農協は外国人労働者の給源をつねに探索・開拓しつづけているとよい。2010年5月時点での香川県農協による外国人労働者の雇用数は、155人である。

香川豊南農協および香川県農協によって受け入れられ、雇用されている外国人農業労働者数（推計）は、第1表によれば、研修生・技能実習生の合計で232人である。雇用の実数216人（香川豊南農協61人、香川県農協155人）とよく近似している。そして同じ第1表から一戸当たり受入れ数をみると、香川県は0.78であることがわかる。先述のとおりこの値は茨城県の値に次いで高い。香川県農業の外国人労働者に対する雇用意欲の高さを示唆している。

こうした民間レベルでの動きは、外交レベルの交流によって補強されているように思われる。2010年8月26日にはカンボジア労働職業訓練省労働総局長らが香川県を表敬訪問し、カンボジア

第3図 外国人研修生の新規受入数の推移
（香川県農協）



出所：訪問調査時の説明資料より作成。

(19) 香川県農協に関する以下の情報は、同農協への訪問調査（2010年5月13日、6月8日、6月22日）に依拠している。

研修生の受け入れ拡大を要望している。同年12月21日には、ラオス労働社会福祉大臣が県知事を表敬訪問し、農業分野での交流の活発化を呼びかけている。さらに翌年4月20日にはカンボジア殿下が県知事を表敬訪問し、研修生の受け入れ農園を視察している⁽²⁰⁾。両国の農業労働力の輸出に向けた意気込みがよく伝わってくる。

農園主たちが外国人労働者に求めているものは、ムラのない、表裏のない働きぶりである。一定の作業を素早く処理し、後はサボるといような働き方ではなく、たとえ遅くとも、ペースを崩さず、黙々と丹念に作業に取り組むような働き方をつうじて、品質の良い野菜というものは生産できるからである。農園主たちは外国人労働者のなかにそうした農的な生き方（働き方）を期待しているのである。そのような期待に照らすとき、工業国として急速に成長している中国の若者たちのなかに農園主たちは農的な生き方からの乖離をしだいに見だしてきた。市場経済の発展とともに打算的な働き方を身につけるのはきわめて合理的なことである⁽²¹⁾。経済成長の中でストライキといった労働者の行動や最低賃金の制度的な引き上げなどをつうじて賃金水準の上昇と波及が新聞報道でも伝えられている⁽²¹⁾。日本に働きに来た中国人労働者たちも労働条件の劣悪さに声を上げ、不正を告発しはじめている⁽²²⁾。中国の経済成長は国際労働市場に供給される労働者を変容させる。受け入れ側からみれば労働力獲得における産地間競争が激しくなる。首都圏に近い産地のほうが賃金水準も高く、それゆえ労働者を集めやすいであろう。逆に香川のような地方では首都圏のような賃金は支払えないから競争上不利である。香川の農園主たちが中国人労働者の「質の劣化」を意識しはじめたのは、こうした背景のなかで理解することができる。

そこで農園主たちはまず外国人研修生の現地での選考方法に工夫を凝らしている。たとえば算数の出題では、正解の数そのものよりも、分からなくても一所懸命に解こうとしているかという試験中の態度を観察しているという。そのうえで、ラオスやカンボジアといった新たな給源を開拓し、労働者の競争意識を刺激しようとしている。

外国人労働者の「質」を確保し、そしてその雇用管理を高度化し、外国人労働者の有効活用をさらに推進する。これが香川における農園主たちの企図するところである。雇用管理を香川県農協から外部化するための移行手続きとして、「香川県農協外国人農業研修・技能実習生受入組合連絡協議会」（以下、協議会と略称）なるものが結成された（2010年3月28日）。「協議会規約第1条」によれば、協議会の「目的」は次のごとくである。「この協議会は、香川県内における外国人農業研修生および技能実習生（以下「研修生等」という。）の受け入れに関する第1次受け入れ団体（監理団体）および第2次受け入れ機関（実習実施機関）相互の情報交換、研修・技能実習制度の調査研究を行い、研修・技能実習事業の充実・向上を図るとともに、日本国の諸法令を遵守し研修・技能実習生受け入れ事業を円滑に推進することを目的とする。」香川県農協が受け入れている外国人労働者

(20) 『四国新聞』2010年8月27日、12月25日、2011年4月21日、参照。

(21) 経済成長の中でストライキといった労働者の行動や最低賃金の制度的な引き上げなどをつうじて賃金水準の上昇と波及が新聞報道でも伝えられている（「中国揺れる労働市場上・中・下」『日本経済新聞』2010年12月16日、17日、18日；「中国企業、賃上げ相次ぐ」同上、2011年1月28日）参照。

(22) 「外国人労働者問題とこれからの日本」編集委員会『〈研修生〉という名の奴隷労働』花伝社、2009年；外国人研修生権利ネットワーク編『外国人研修生 時給300円の労働者2』明石書店、2009年、をみよ。

は4つの事業協同組合に分属することが予定されている。外国人労働者の第1次受入れ機関（監理団体）は1つから4つに分割されることになる。監理団体を分割することできめ細かい雇用管理の遂行が期待されている。また不正行為等の発生に対してもリスクを分散することができるから危機管理の意味合いをもっていると考えられる。「協議会規約第13条」は次のように移行スケジュールを規定している。「この協議会は、香川県農業協同組合が第1次受入れ団体（監理団体）としての受入研修生等がいなくなった日の年度の3月末で解散することとする。」すなわち、2012年3月末の「解散」の日をもって雇用管理の「外部化」が完成する運びである。

3 展 望

(1) 法改正

2010年7月、改定入管法が施行された。これにより従来の外国人研修・技能実習制度に代わって、新たに外国人技能実習制度がスタートした。就労1年目の労働者は従来の制度では労働者性を否定された「研修生」である。労働者ではないから、労働諸法は適用されないし、支払われるのは賃金でなく手当である。労働者として扱われるのは、2年目、3年目の「技能実習生」という立場になってからである。こうした外国人研修・技能実習制度は、「労働者性と非労働者性が組み合わされた奇妙なアマルガム」と形容されている⁽²³⁾。そのようななかで様々な違法行為が発覚し、社会的に非難され、法的に処罰された⁽²⁴⁾。外国人研修・技能実習制度のこれ以上の延命はもはや不可能であった。改革論議のひとつの帰着点が改正入管法である⁽²⁵⁾。

改正入管法は、まずなによりも、研修生という建前に固執することを止め、雇用関係のもとで就労する労働者であるという当たり前の現実を受け入れた。すなわち、技能実習生に一本化し、1年目から労働者性を認定し、労働諸法令を適用することとしたのである。外国人労働者の受け入れに向けて一歩前進したとあってよい。最低賃金以上の報酬が前提条件となるだけでなく、割増賃金、有給休暇などの労働条件についても日本の労働法令を遵守しなければならない。研修生という立場を悪用して最低限の労働基準を無視したような雇用を平然とやってきた雇主からすれば、これは明らかにコスト増につながるから、雇用の縮小あるいは撤退も視野に収めなければならないであろう。他方、労働に見合うだけの報酬と処遇を提示できないことに後ろめたさや申し訳なさを感じながら雇用を継続してきた雇主にとっては、見直しのチャンスである。丹精込めて品質の良い作物をつくり、それが販売高の増加となって実現すれば、外国人技能実習生にも拡大した利益をボーナスとし

(23) 濱口桂一郎「日本の外国人労働者政策——労働政策の否定に立脚した外国人政策の『失われた20年』——」五十嵐泰正編『越境する労働と〈移民〉』大月書店、2010年、293頁。

(24) 小野寺信勝「外国人研修生の権利救済に道を開いた判決」『労働法律旬報』No.1717、2010年、14-17頁；吉田美喜夫「外国人研修生の労働者性と最低賃金法の適用」『法律時報』82巻8号、2010年、122-125頁、参照。

(25) 早川智津子「改正入管法と外国人労働者の雇用管理をめぐる法的留意点」『労働法学研究会報』No.2467、2009年、4-22頁；法務省入国管理局「研修・技能実習制度の見直しにかかる法務省令等の整備」『国際人流』2010年2月、2-38頁、参照。

て還元し、彼らのやる気を上手に引き出すことも工夫次第である⁽²⁶⁾。法改正に対する雇主の意向をアンケートした調査によれば⁽²⁷⁾、約3分の1が受け入れの縮小ないし中止を検討しているのに対し、3分の2は従来どおりとしている。それまでの受け入れ方法における落差がこうした相違を生んでいると考えられる。いずれにしても法改正は外国人労働者雇用の健全化に寄与するところ大であるといつてよい。

当初から労働契約が成立するといつても、特殊性を帯びていることを見逃してはならない。早川智津子によれば、「技能移転特約付きの労働契約としての性格」⁽²⁸⁾をもっているという。外国人労働者からいえば、就労しながら教育訓練を受ける権利があることになる。受け入れ企業からすれば教育訓練の機会を提供する義務が課せられている労働者ということになる。実はこの「技能移転特約」こそが上限3年の雇用期限にもとづく人材環流の企画を正当化するものである。改正入管法は労働者性を認定しつつ、技能実習生の名称を残すことで、上限3年の雇用期限を設定された労働者という外国人労働者の日本の特殊性を刻印した。技能実習生とはそういう意味で人材環流という御旗のもとに期限付きで雇用された外国人労働者である。

さらに改正入管法は、団体監理型という外国人研修生の代表的な受け入れ方式を労働者供給という観点から捉え直した。団体監理型のもとでは農協や事業協同組合が第1次受入機関となり、研修生をまとめて受け入れ、日本語研修等の座学を引き受けたのち、農家等の実際の就労場所（実習実施機関）に割り振っている。この第1次受入機関の機能はいまや研修生の受け入れではなく、労働者を国外から調達し、あっせんし、そして監理することである。雇用関係の成立を仲介し、そして仲介した雇用関係を監理するというように労働市場における責任ある当事者として新しく位置づけられた。それゆえこれまでのように省令による規定ではなく、あえて改正された法律の中に明示的に書き込まれている。これによって団体監理型受け入れ機関の果たすべき監理責任は明確になり、かつ大きくなった。まず職業紹介事業者の資格の取得が義務づけられた。ついで技能実習計画の策定、座学の実施、さらには実習実施機関に対する定期的な巡回・監査の実施および入管への報告の義務が課せられた。零細な実習実施機関においてしばしば観察された不正な雇用関係を正常化し、健全化するうえで監理団体が果たすべき役割と責任の大きさを改正入管法は認識し、そして明示したのである。団体監理型の受け入れ自体に対する懐疑的な見方も根強いようであるが⁽²⁹⁾、雇用関係の適正化に向けた一歩と前向きに評価してよいのではないだろうか。

(26) これは香川豊南農協の組合員であり、農協をつうじて外国人技能実習生を受け入れている農業法人が実践しているやり方である（『かかし』5号、2011年3月、参照）。

(27) いよぎん地域経済研究センター「外国人研修・技能実習制度改正の県内企業への影響について」調査レポート、2010年6月28日、参照。

(28) 早川智津子「外国人技能実習生と就労請求権」『季刊労働法』233号、2011年夏季、233頁。

(29) 旗手明「新たな技能実習制度はどうなるか法務省令改正と技能実習生指針」『研修生ネット通信』第9・10号、2010年冬・春合併号、1-2頁；指宿昭一「外国人労働者問題の現在——外国人研修・技能実習生問題を中心に」『労働法律旬報』No.17171、2010年、6-13頁、参照。指宿は「一歩前進」と評価しつつも、「実効性には疑問」を投げかけている（11頁）。旗手はもっと辛辣である。「木の枝葉は整えたものの、幹や根っこは腐ったままだ」（1頁）という評価を与えている。

(2) さらなる改善

農業部門における外国人労働者の雇用のあり方を検討しようとするとき、とりわけ農業のもつ特殊性を考慮する必要がある。たとえ大規模農家であっても人を雇用し管理するということから疎い産業であるということである。労働基準法においても労働時間や休日は適用除外となっているのであり、たとえ農水省通達によって労働基準法に準拠すべきとされたとしても個別経営には対応は困難であることが容易に想像される。そうであればこそ、監理団体の責任は農業部門では他部門以上に大きい。監理団体の実務担当者の資質によって大きく左右されやすい。実際、担当者によっては農家の費用負担で社会保険労務士を呼び、コンプライアンスに関わる雇用管理上の具体的アドバイスをさせているところもあれば、そんなことまでは考えてもいないようなところもあることは訪問調査でも明らかであった。突けばいくらでも埃が出てくるというのが大方のところである。そういう産業であるから、受け入れ農家や監理団体に対して改正入管法等の順守すべき法的な枠組みをわかりやすく説明する活動はいくらやってもやりすぎることはないであろう。全国農業会議所が実施している外国人技能実習制度の適正化支援事業というのはその一環である⁽³⁰⁾。制度の変更点に対する農家の理解と法令順守を周知徹底している。情報誌『かかし』を監理団体や実習実施機関に向けて発行している。『かかし』は外国人技能実習生を雇用するにあたっての管理上の様々な注意点を解説している。たとえば第2号（2010年12月）は技能実習生に支払う賃金が最低賃金以上かどうかを確認するための算式をわかりやすく解説している。

農業部門における監理団体の負担を軽減し、雇用関係の適正化をより効率的に実現するためには、もっと行政のサポートを強めてもいいのではないだろうか。そのさいの行政は、産地に近い地方自治体である。各自治体にとって、産地の農業振興は地域の経済にも少なからぬ影響を及ぼすのであるから、各地域の産業政策のなかに必要とされる外国人労働者の雇用計画をしっかりと位置づけ、組み込んでおくのは合理的なことである。産地それぞれの立地条件等さまざまな個性に応じた対策は、地域ごとに立案し、実行し、点検することが望ましい。産地の発展に必要な労働力需給動向を正確に把握し、それにもとづいて送り出し国、送り出し機関の選別等、そして受け入れた外国人労働者の日常的な雇用管理、帰国手続き等は監理団体と行政が緊密に連携協力することでより効果的になるだろう。たとえば、長野県川上村は受け入れ機関相互の連携のための連絡協議会を設け、その事務局を村役場の産業建設課に置いている。役場は外国人労働者雇用における官民連携の窓口として機能している。研修生には違法とされてきた早朝残業を農家の業務実態に合うように修正した弾力的な実習計画を作成し、入管当局に認可させるよう働きかけ実現させた⁽³¹⁾のは、こうして生まれた官民連携の成果である。レタス栽培を村の基幹産業として捉えているがゆえにこそ、そのために必要な外国人労働者の雇用はまぎれもなく地域の産業政策として位置づけられているからである。川上村のような単純な経済構造ではないその他の自治体では、地域経済に占める産地の重要性に対する認識の広がりや深さが地域レベルでの特色ある外国人労働者政策の成否を左右する⁽³²⁾。

(30) 全国農業会議所ホームページ (<http://www.nca.or.jp/>) をみよ。

(31) 訪問調査での聞き取りにもとづく。

(32) 外国人労働者雇用を産地レベルで官民連携して推進するうえで、批判に晒されているとはいえず、市町村農業委

いまひとつの重要な改善点は、農業部門に限らないが、国際労働市場に対応しうるような国境を超えた枠組みの構築である。

改正入管法は、外国人技能実習生を受け入れる需要サイドに対しては法令順守のハードルを高め、その結果として雇用コストの引き上げ効果をもつ。他方、外国人技能実習生を送り出す供給サイドの送り出し機関に対しては、送り出す労働力の質を高めるような競争圧力が働くことになる。なぜなら改正入管法によって受け入れサイドは必然的にコスト上昇に見合うだけの労働者および送り出し機関を見分けざるを得なくなるからである。より良い労働者の質を求めて東南アジア諸国に給源をシフトさせる香川県の農園主にみられる動きはこうした脈絡の中で把握できる。そしてまた受け入れに当たる監理団体を職業紹介事業者として位置付けたのは、このようにして重要性を増してきた労働力の質のマッチングという労働市場機能を監理団体に発揮させようとするものであると考えられる。必要とする質の外国人技能実習生が適切に供給されるという需給の好循環が生まれるためには、供給サイドにおける不正の根絶も不可欠である。送り出し機関と労働者との間で保証金という一種の身代金のような契約が結ばれ、労働者は借金返済のために違法な労働に縛られてしまうといわれている。こうしたことを踏まえて改正入管法は送り出し国で締結された保証金（身代金）契約を無効としているのであるが⁽³³⁾、送り出し国の内部における取引そのものに介入する権限はない。国際労働市場に対する国内法による一国主義的な取り組みの限界である。ここに国境を超える労働者のあっせんにかかわる国家間の枠組みの必要性がある。カナダのSAWPという「園芸農業のための外国人雇用プログラム」はその模範的な先例である。政府間協定を締結した国からのみ受け入れを認め、外国人農業労働者の出国から入国そして帰国にいたるプロセス、とりわけ雇用関係のあり方について政府間で具体的に取り決め、両当事国の責任、雇主および労働者の権利義務を明確にしている点はずいとも参考とすべきであろう⁽³⁴⁾。そのなかでも雇用関係適正化の一助として、送り出し国政府公認の人間を産地に駐在させ、労使双方から苦情を聞き、トラブルの解決に当たる政府エージェントと呼ばれる代理人制度が面白い。これはちょうど茨城S農協が利用しているC交流センターが担っているサービスとよく似ている。どちらか一方の利害代表をしていると他方からの信用を失ってしまう。微妙な立場を維持しつつ双方の利益を損ねないように問題を未然に処理する。SAWPの代理人は政府公認としての権威をもっているから、中立的な立場を守りやすい。

カナダと日本との間のより決定的な相違は、日本の技能実習制度は上限3年の更新なしで労働者からすれば利用できるのは1回限りという点である。カナダは1回8ヶ月以内であるが、何回でも利用可能である。それゆえカナダの場合には雇主も労働者も長期的な見通しのなかで合理的な行動

員会との連絡調整も視野に入れておくべきだろう。農地の権利移動に関する許認可や農地転用の業務を執行する農地行政の末端組織であり、地元農家の代表が選出され参画しているから、無視しえない。

(33) 法務省入国管理局「研修・技能実習制度の見直しにかかる法務省令等の整備」『国際人流』2010年2月、18頁、をみよ。

(34) 拙稿「カナダの園芸農業における外国人労働者」『香川大学経済論叢』第83巻第4号、2011年、273-311頁をみよ。また、中島眞一郎は、研修生・技能実習生の効果的な権利救済のためには送り出し国領事館、送り出し国政府の制度的な関与が不可欠であることを自らの支援活動にもとづいて紹介している（「研修生・技能実習生の国際的な権利保障へ向けて」『移民政策研究』第2号、2010年、140-157頁、参照）。

を選択することができる。たとえば雇主は能力の高い労働者を育成し、信頼関係を構築し、長期にわたる雇用関係を継続しようとする。労働者も長期雇用を望むならば努力を惜しむことはない。こうしたインセンティブを組み込んだ仕組みがカナダのSAWPである。ところが日本の場合には1回限りであるから、雇主の側にも労働者の側にも隙あらば機会主義的な行動をとる動機がつねに潜んでいる。今回だけでなく次回にも働いてもらおう（働かせてもらおう）という可能性はまったくないわけだから、相手を犠牲にしても自分だけ得になるような行動をやってしまいかねない。不正行為に対する告発行為の応酬である。1回限りの制度である以上、参加者による機会主義的行動の余地は大いにあるということを肝に銘じておかなければならない。国内法による罰則強化だけでなく、就労期間中や帰国後のアフターケア（家族関係、再就職、資産管理等⁽³⁵⁾）を提供できるような国家間のきめ細かい連携協力の枠組みを構築することが不可欠であろう。

むすび

外国人技能実習生という名の外国人労働者が日本農業の成長分野である園芸農業で増え続けている。とりわけ大規模野菜農家が主たる担い手である。茨城県鹿行地域や長野県川上村といった日本を代表する園芸産地のみならず、香川県という周辺産地においても外国人労働者は貴重な戦力である。

改正入管法は団体監理型の受け入れ方式を正式に認知し、監理責任を強化しつつ、労働者を斡旋する事業者として受け入れ機関を位置づけ直した。雇用関係に疎遠な農業の性質や園芸産地の地域性を踏まえるとき、斡旋事業者に対する地方自治体の支援体制の強化と地域レベルにおける緊密な官民連携が望まれる。長野県川上村はこの点における日本の先例である。

また改正入管法は不正行為に対する罰則も強化し、雇用関係の適正化に働きかけた。とはいえ上限3年で1回限りの雇用という外国人技能実習制度のもつ最大の弱点、すなわち機会主義的な行動を誘発しやすいという点に対しては、国内法の整備という一国主義的な取組みでは不十分であって、なにより国境を超えた枠組の構築が急がれるべきであろう。募集、斡旋、雇用、送金、帰国後の再統合など広範囲に及ぶ連携協力の具体的な内容や送り出し国への受け入れ数の配分など、国境を超えて取り決めておくべきことが少なくない。農業部門は、日本における外国人労働者の短期雇用プログラムのあり方を考えるうえでひとつの試金石である。

（さとう・しのぶ 香川大学経済学部教授）

* 本稿は、平成22年度科学研究費補助金・基盤研究（C）一般「日本における外国人労働者の短期雇用プログラム」（研究代表者：佐藤忍）による研究成果の一部である。ここに記して謝意を表したい。

⁽³⁵⁾ 訪問調査の中でもよく耳にすることだが、外国人労働者のせつかくの送金や貯金を家族が台無しにしてしまったとか、あるいは計画の甘さから帰国後の再スタートに失敗したといったような災難や不幸に対していろんな準備や対策を講じる体制があれば、安心して働き、胸を張って帰国できるだろう。