

タイトル	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：制度改正を目前に控えた2016年までの分析結果
著者	宮入，隆； MIYAIRI, Takashi
引用	開発論集(101): 117-143
発行日	2018-03-16

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

—— 制度改正を目前に控えた 2016 年までの分析結果 ——

宮 入 隆*

1. はじめに

グローバル化の進展など厳しい環境の中で、北海道の農業構造は、さらなる個別経営の規模拡大と相まって、耕種部門では土地利用型農業から野菜作などの労働集約型部門の比重が高まる方向で変化してきた。また、酪農を中心とする畜産部門でも飼養頭数規模の拡大が進行している。その結果、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加傾向にある。さらに農業生産自体にかかる労働力だけではなく、直販や加工事業などいわゆる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、農業者だけではなく、従来、中心的な労働力であった「臨時雇い」も減少している。このような状況変化は、「臨時雇い」から、より安定的な労働力の確保を目指した「常雇い」の割合の増加となって現れており、農業センサスにはその一端が示されている。例えば、2005年と2015年で、農業経営体の総数は、約5.5万から約4.1万経営体へと減少した一方で、「常雇い」を雇い入れた経営体は3,200(5.9%)から5,804(14.3%)へと増加している。雇用者の延べ人日では、「常雇い」の割合が2005年の47.7%から2015年は66.2%へと20ポイント近くの上昇となって、「臨時雇い」から「常雇い」主体への雇用形態の変化が進行していることが分かる。

このような「常雇い」の確保は地域外からの雇用労働力の確保を促し、国内はもとより、海外からの労働力調達、つまり外国人技能実習生の受け入れを促進する要因となっている。

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。外国人技能実習制度は、政策上は労働力の補充ではなく、「日本の技術等の移転を通じて諸外国の産業発展に寄与する人材の育成」を目的としている。しかし、実質的には労働力不足に対応し、道内の早い農協では1990年代中頃より旧制度のもとで「外国人研修生」の受け入れが開始され、野菜作・畑作、酪農を中心に受入人数は年々増加してきた。このことは、制度的矛盾を抱えつつも、外国人技能実習生への依存が高まるほどに、過疎地域を中心として労働

* (みやいり たかし) 北海学園大学開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

力不足が深刻化してきた状況を物語っている。

農業分野での技能実習生への依存度の高まりは北海道だけの傾向ではなく、全国的な傾向である。さらにいえば、製造業・建設業など厳しい労働条件の割に賃金も低く、雇用労働力の確保が相対的に困難な産業分野にも及んでいる。2016年現在、全国で約22.8万人の技能実習生が受け入れられているが、うち農業分野では2万6千人と推計されており、1割以上のシェアになっている。

依存度が高まる一方、わが国の外国人技能実習制度は、2017年11月に大きな転機を迎える。それは、技能実習生の保護を主な目的として、「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（以下「技能実習法」とする）」が施行されるからである。

本稿では、制度の転機を目前に控えた中で、2016年までの北海道の農業分野における外国人技能実習生の受入実態とその特徴を、近年の変化動向を中心に明らかにし、その上で、技能実習制度による労働力調達の問題点および今後の課題について考察する。

筆者は開発論集第96号（宮入 [31] 参照）において、2013年頃までの受入状況を統計資料分析と事例分析によりまとめた。本稿では、それ以降の統計データを追加するとともに、調査事例を追加した上で分析内容の拡充を図り、農業分野における新たな動向を踏まえて、新制度移行前までの技能実習生の受入実態を総括することを意図した。そのため、これまで発表してきた拙稿と記述が重複する部分があることを断っておく。

2. 外国人技能実習制度の基本的性格と制度の変遷

日本では、高度経済成長期の1960年代後半より、海外現地法人などの社員教育の一貫として、外国人の受け入れが行われるようになった。しかし、外国からの人材の流入による国内労働市場への影響が危惧されたことから、1976年の「第3次雇用対策基本計画」において、高度人材は積極的に受け入れるとしても、単純労働力として外国人の受け入れは行わないことが閣議決定された（北倉ほか [7]）。この基本方針は今日まで基本的に維持されてきた。

そのため、一方で、労働力不足が深刻化し、国内での確保が困難な状態のまま、他方で、途上国の人材育成という「建て前」の下で労働力不足を補ってきたのが現行の技能実習制度の基本的な性格である。また、技能実習制度以前に開始された研修生制度も同様である。

表1のとおり、外国人技能実習制度および研修制度に関して大まかに画期区分すれば、1982年から始まる外国人研修生を主体として受け入れが増加した時期と、2010年以降の在留資格「技能実習」が整備され、外国人技能実習生の受け入れが拡大した時期に分けることができる。

技能実習制度に先がけて、外国人研修制度は1982年に開始されている。これは、それまで企業が個別に行ってきた研修を制度化する形で導入された。ただし、この時点では「企業単独型」と呼ばれる海外の現地法人や合弁企業などを通じて、企業が行う受け入れに限定されたものだった。それが出入国の増加や不法就労外国人への対処を背景に、入国審査の簡素化と合わせ

表1 外国人技能実習制度および研修制度の沿革

		内 容
研修生主体	1982年1月	出入国管理及び難民認定法（入管法）の改正 ⇒企業単独型による外国人研修生の受入開始
	1990年8月	「研修」に係る審査基準を一部緩和する法務大臣告示の制定 ⇒団体監理型による外国人研修生の受入開始
	1993年4月	法務大臣告示「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」の施行 ⇒技能実習制度の創設（在留資格「特定活動」による技能実習開始） ⇒農業では2000年より特定活動による受け入れが認められる
	1997年4月	法務大臣告示「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」の改定 ⇒技能実習期間の延長（「特定活動」による技能実習期間が2年となる）
技能実習生主体	2010年7月	出入国管理及び難民認定法の改正 ⇒①実務研修を行う場合に雇用契約に基づいて技能等を修得する活動を行うことの義務化 ⇒②在留資格「技能実習」の開始
	2016年11月	「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」の制定 ⇒「技能実習法」の制定による実習計画の認定制など制度運用の厳格化
	2017年1月 11月	外国人技能実習機構の設立 「技能実習法」の施行

資料：外国人技能実習機構 Web ページ (<http://www.otit.go.jp/index.html>), 八山 [21] を参考に作成

て、就労活動が原則認められない在留資格「研修」が導入され、さらに1990年には資本・取引関係がない中小企業等でも団体を介した受け入れが可能となる「団体管理型」の外国人研修制度が新たに開始された。

以降、労働力不足が顕在化していく中で、商工会議所や事業協同組合、そして農協等での研修生の受け入れが拡大していくこととなったのである。2010年から現在の技能実習生主体の受け入れに移行するまでは、主に「研修生」の受け入れの割合が大きい状況が続いた。

他方で1993年には、技能実習制度が開始されている。これは、研修終了後、一定の要件を満たした研修生に就労を認め、雇用関係のもとで実践的な技能を習得させるというものであった。

1990年代当初では、技能実習といっても、在留資格は未だ「特定活動」であり、研修を前提にして、「研修+技能実習」という形で2年間滞在を認めるかたちであった。さらに1997年には、現在の技能実習制度と同様に、研修期間を含めれば、3年間の長期滞在（研修1年+実習2年）も可能となった。人材を複数年で受け入れることは、受入側のメリットにもなることから急速に「研修+実習」の受け入れは拡大を見せることになったのである。

農業分野においても、2000年から技能実習制度が導入され、他の産業と同様に1年以上の長期間での受け入れが徐々に増えていくこととなった。

しかし、この時期には雇用関係を結ぶとしても、研修終了後の2年日以降であり、研修費名目の低い「賃金」で受け入れることができる研修期間が存在していた。このことに国内外から批判があり、そのため、より雇用関係を明確にした技能実習制度そのものの改善が求められたのである。

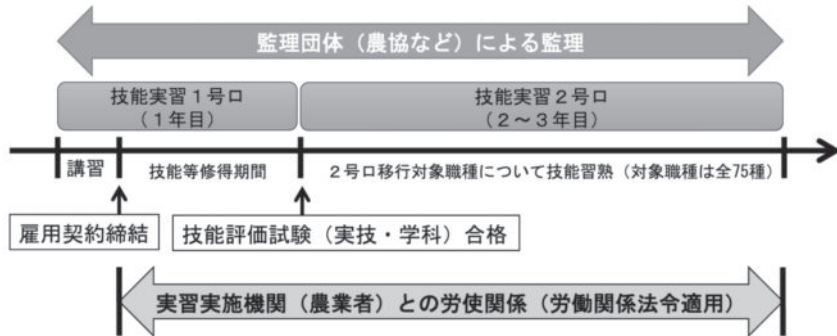


図1 外国人技能実習制度の仕組み（2010～2017年）

資料：財団法人国際研修協力機構（JITCO）の資料を基に作成

外国人技能実習制度が大きな転換点を迎えたのは2010年である。入管法の改正（2009年）を受けて在留資格「技能実習」が正式に設けられ、図1のように、初年次より労働関係法令の適用を受け、日本人と同等に最低賃金以上の給与を支払うことが必要となり、受入当初から雇用契約も結ばれるようになった。また社会保険も適用された。これに伴い、外国人技能実習生の受け入れに係る受入側の費用負担は、日本人を雇用するのと大差ないものとなったのである。

なお、在留資格「技能実習」は、1年間のみの「技能実習1号」と2～3年の「技能実習2号」に区分され、2017年までは最長3年間の在留資格である。

これら技能実習制度の変更とともに、在留資格「研修」で実作業に携わらせることができなくなったことに伴い、農業などこれまで研修生を受け入れてきた現場では、急速に技能実習生への切り替えが行われることとなった。

3. 全国における近年の受入動向と技能実習法の制定

1) 受け入れ動向

図2のとおり、2010年の新制度への移行以前は、在留資格「研修」での受け入れが約5割を占め、2008年のピーク時には19万人を超える技能実習生（2009年までは在留資格「特定活動」）・研修生が受け入れられていた。

だが先述のとおり、2010年の現行制度への移行により、研修生は実作業に携わることができなくなり、それに伴って受け入れは激減した。また、技能実習生については、初年次からの雇用契約に基づいた受け入れが義務づけられたことによって、実習実施機関の費用・手間が増大したことも減少する要因となった。

しかし、東日本大震災以後の労働力不足のなかで、2012年からは再度増加傾向を示していくのである。2011年には15万人を割っていたのが、2014年では16.9万人と1割以上の増加となっており、さらに2016年でははじめて20万人を超え、22.8万人の技能実習生が受け入れら

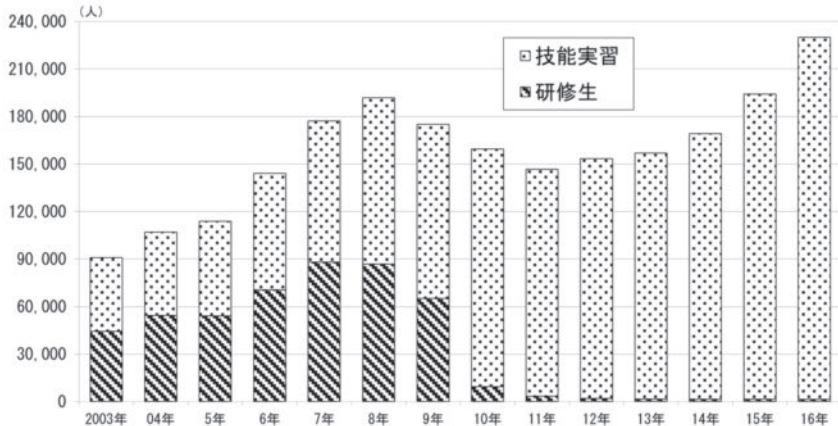


図2 外国人技能実習生・研修生の受入人数の推移 [全国・全職種]

資料：法務省入国管理局「技能実習制度の現状と課題等について」および厚生労働省資料により作成

れた。

全国・全職種に占める技能実習生の国別割合は、2015年現在、中国46.2%（前年59.7%）、次いでベトナム29.9%（20.3%）、フィリピン9.2%（7.6%）、インドネシア7.9%（7.3%）、タイ3.2%（2.9%）、その他3.6%（2.2%）となっている^(註1)。以前は70%以上を占めていた中国から、ベトナムを中心とした他国への切り替えが進行するかたちで、国籍が多様化している状況がここからは見て取れる。

また、「技能実習2号（2～3年目）」への移行対象職種は2015年時点では全74職種133作業あるが^(註2)、うち受入人数の多い上位3位は、1位：機械・金属関係、2位：繊維・衣服関係、3位：建設業関係となっている。職種別の「技能実習2号」への移行者数からみれば、これらに次いで、道内で大半を占める食品製造関係と農業が全国でも高い割合を占めている。ちなみに、農業分野における移行対象職種は、2000年当初は、耕種部門では「施設園芸」、畜産部門では「養鶏」「養豚」に限定されていたが（2職種3作業）、2002年には「畑作・野菜」「酪農」が追加され、さらに、2015年には「果樹」が追加され、現状では2職種6作業となっている。

次に図3では、農業分野限定して全国動向を確認する。農業分野においては、技能実習生の受け入れは増加傾向にあり、2015年時点で2.6万人と推計されている。これは全産業分野のうちの約11%に相当する。

都道府県別に見ると、2013年時点のデータであるが、約2.3万人の農業での受け入れのうち、茨城県で1,988人（8.3%）、長野県で1,874人（7.8%）、北海道1,170人（4.9%）となっており、年間1,000人を超えているのはこの3道県のみである。3道県の合計は約5,000人であり、全国の約2割を占めている。その他、園芸産地を多く抱える熊本・愛知・千葉・群馬でも多くなっている^(註3)。

また、図3で折れ線グラフに示したとおり、1年目のみの在留資格「技能実習1号」のシェ

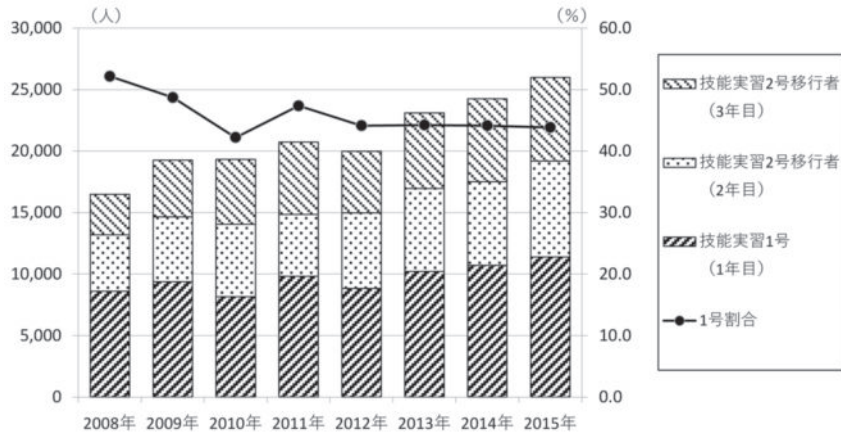


図3 農業分野における外国人実習生の受入人数の推移 [全国動向]

資料：全国農業会議所「農業分野における【外国人技能実習生】適正受入れの手引き（27年度改定版）」2015年10月および農業労働力支援協議会「農業労働力支援協議会におけるこれまでの取り組みと今後に向けた提言」より作成

注1）原資は農水省調べ。

アが全国では徐々に低下し、近年は50%を下回っている状況にある。これは季節によって繁閑の差が激しい農業分野においても2年以上の受け入れ、つまり「技能実習2号」が増加していることを示している。この点は、全国と北海道の最も大きな相違点であり、寒冷地農業地域の北海道では、後述するように、依然として1年未満の短期受入が大きな割合を占めているという特徴がある。

2) 技能実習法の制定（2016年11月）と改正特区法（2017年9月）

以上のとおり2010年の制度改正以後、一貫して外国人技能実習生の受け入れは拡大傾向にある中で、一部で発生した人権問題や賃金未払い問題がメディアに取り上げられて批判にさらされることも多くなってきた。それは同時に、技能実習生が特定の産業分野においては恒常的に受け入れられ、必要不可欠な「労働力」となっている中で、入管法上の在留資格と労基法の適用のみによる「場当たりの対応」に対する批判も含まれていたといえることができる。

そのため、政府は技能実習生の保護を強化し、制度運用を適正化するため、受入側の許認可制や罰則規定の導入などを主な内容として、「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（以下「技能実習法」とする）」を2015年3月に国会に提出した。しかし、当時の国会では、安保関連法制ははじめ重要案件続出のため、半年遅れで審議入りしたものの持ち越しとされた。最終的には2016年10月に衆議院法務委員会で可決し、11月18日に成立（28日公布）となった。これを受けて、1年後の2017年11月施行を目指して、監理団体の許可申請等が進められていくこととなったのである。

技能実習法は、外国人技能実習生に対する人権侵害行為等への罰則規定を設け、監督機関を

新設するなど文字通り受入側の「適正化」を図ることを目的としている。これまでは、入管法（在留資格「技能実習」）の他は、労基法など関係法令をあてて対処してきたことを踏まえるならば、1993年に始まる技能実習制度自体が今までにない、大きな転換点を迎えたことを意味している。

また、今回の制度変更は適正化と同時に、さらなる外国人技能実習生の受入拡大を促す側面を有している。これまでは最長3年間に限定されてきた実習期間は、条件付きで最長5年間に延長が可能になる他、対象職種に「介護職」等が追加される予定である。このような制度の拡充方向は、受入現場からの要望も受けて進められたものであるが、他方で、技能実習計画について認定制、実習実施者の届出制、監理団体の許可制等々の適正化という名目での規制強化は、受入側（農業であれば受入農家）の負担を増大させることが予想される。

さらに、このような技能実習制度の変化と合わせて、農業分野においては、国家戦略特区内で外国人労働者の就労を認める改正国家戦略特区法（以下「改正特区法」とする）が成立・施行されることとなった。

技能実習制度には、高度人材育成という目的と、現場での労働力の安定的確保という本音の間に矛盾を抱えており、必ずしも安定的に労働力を確保できているわけではない。むしろ、「外国人を受け入れてでも労働力不足を解消したい」という潜在的な需要は、現在の受入人数以上に大きいと考えられる。

国家戦略特区による受け入れが、技能実習制度と異なる最大の点は、明確に「労働者」としての就労を認めた点にある。これに伴って、農業でいえば、技能実習作業としては認められない加工・販売にかかる業務など圃場から販売に至るすべての作業が可能になった。

道内の農業者にとって、関心が高いのは受入期間だろう。特区においては、受入期間が最長5年と長く設定されており、一次帰国も農繁期のみの雇用も可能となったことは、技能実習制度と比較した場合の大きな相違点である。これにより農繁期のみの複数年にわたる受け入れが可能となれば、道内農業にとっては大きなメリットになると考えられる。

だが他方で、特区であっても、外国人労働者となれるのは技能実習の経験者に限られることとなった。さらに、当初は、技能実習生がそのまま特区で就労することが想定されていたが、5月末の参院での審議で明らかになったように、帰国して「母国で技術移転をした者」のみを対象とすることに変更された。つまり、技能実習制度と特区方式は人材面で関連を持たせつつ、技能実習制度の目的を遵守するために、母国での技術移転が前提とされたのである。また、技能実習制度において、新たに導入される在留資格「技能実習3号（4～5年目）」と同様に、報酬面において日本人と「同等額以上」として、低賃金労働による単純労働力の受け入れという批判を回避するねらいも垣間見られる。

もう一つの特区方式の特徴は、雇用契約を結んで外国人を受け入れる「特定機関」を、民間の人材派遣業者が担う点である。これにより、特区での外国人労働者は労働者派遣法が適用されることになり、技能実習生であれば、受入農家でしか実習を受けることはできないが、特区

方式では複数の経営での作業が可能となっている。また、先にみたように農繁期と農閑期がある農業にとって、短期間での雇用調整がしやすいことも意図されていると考えられる。

依然として国は、単純労働力の担い手としての外国人の受け入れを認めない中で、農業分野において、このように外国人労働者を特区方式という制限がありつつも認めたことのインパクトは大きい。実際に制度が運用されていくのは今後であるが、技能実習制度と合わせ、これらの動向にも注視していく必要が出てきたことは間違いない。

4. 北海道における外国人技能実習生の受入動向と特徴

1) 北海道内における外国人雇用と技能実習生の位置

まず、道内における在留資格別にみた外国人雇用（全産業）の現状を、厚生労働省北海道労働局の Web ページで公開されている「外国人雇用状況の届出状況」によって確認する。

表 2 のとおり、2016 年 10 月現在、道内には 15,081 人の外国人の雇用が届けられており、そのうち約 45% が技能実習生である。国としては技能実習制度を労働力の調整としてはならないと謳っているが、現に厚生労働省では、2009 年に義務化した外国人雇用状況の把握の中で技能実習生を捉えているのである。そして技能実習生は道内では他の在留資格者を大きく超えて、44.8% と最も高い割合を占めている。

対して、全国では外国人労働者としての届出（約 108 万人）のうち、「身分に基づく在留資格」（「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」）が約 38% と最も高く、留学生などの「資格外活動」が 22% で、技能実習生の割合は約 20% と、北海道の半分程度の割合

表 2 在留資格別外国人労働者数の推移 [北海道]

単位：人（％）

在留資格	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
技能実習	4,482 (47.7)	4,452 (48.1)	4,483 (45.3)	4,976 (44.4)	5,583 (45.1)	6,749 (44.8)
資格外活動 (留学等)	1,558 (16.6)	1,593 (17.2)	1,818 (18.4)	2,295 (20.5)	2,360 (19.1)	3,063 (20.3)
専門的・技術的 分野の在留資格	1,832 (19.5)	1,655 (17.9)	1,757 (17.8)	1,931 (17.2)	2,148 (17.4)	2,680 (17.8)
身分に基づく 在留資格	1,414 (15.0)	1,454 (15.7)	1,729 (17.5)	1,872 (16.7)	2,115 (17.1)	2,370 (15.7)
特定活動	117 (1.2)	96 (1.0)	106 (1.1)	125 (1.1)	166 (1.3)	219 (1.5)
合 計	9,403 (100.0)	9,250 (100.0)	9,893 (100.0)	11,199 (100.0)	12,372 (100.0)	15,081 (100.0)

資料：厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年次）」より作成

注）各年とも 10 月末現在の数値である。

である。つまり外国人雇用に占める技能実習生の割合の高さは、北海道における外国人雇用の特徴の1つであるといえることができる。

先述のとおり、技能実習制度は高度人材育成を目的として掲げている。しかし、製造業や建設業、農業分野で技能実習生が多く受け入れられてきたことから分かります。実態としては、国が「単純労働力」としての外国人の受け入れを認めない中で、労働力不足を技能実習生の受け入れで補ってきたのである。とくに北海道のような人口減少が著しい地方での割合の高さや、特定の産業分野での技能実習生の偏在が何よりもそれを示しているといえよう。

2) 北海道における技能実習生の受入動向（全産業）

ここからは、北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査報告書」の年次別データにより、北海道における外国人技能実習生の受入動向の変化をみていく。

道庁は、2006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きた。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特徴を把握できる資料として貴重である^(註4)。ただし、前述の北海道労働局のデータとは、調査方法・時期が異なるため、数値が異なっている点に留意願いたい。

図4では、北海道内における全職種の受入動向を示した。道内の受入人数の推移は、年々増加傾向を示し、2016年は6,917人と、2010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。北海道も全国動向と同様に、現行制度への移行後、2010年から2011にかけて一旦減少傾向を見せたが、2012年以降は再度増加傾向に転じている。

他方で、2011年を基準として受入人数の伸び率をみると、北海道の伸び率は全国動向と比較して緩やかであることが分かる。これは受け入れている主要職種が、食品品製造業や農業を中

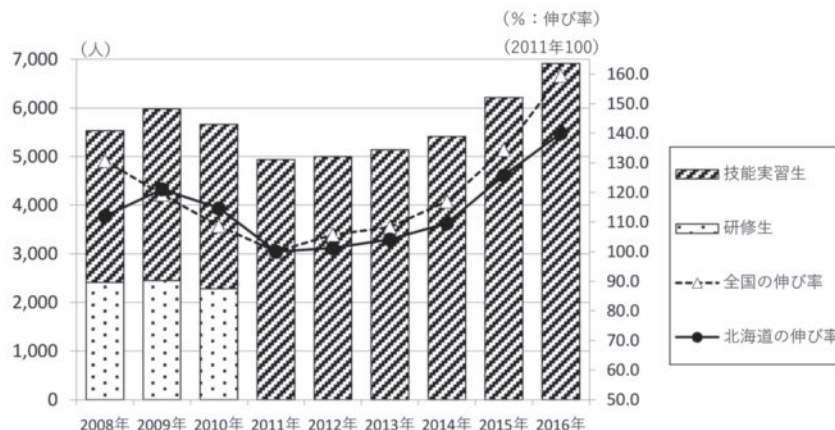


図4 外国人技能実習生（研修生）の受入人数の推移 [北海道, 全産業分野]

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）」より作成

表3 外国人技能実習生・研修生の業種別受入人数の推移 [北海道]

単位：人 (%)

	食料品 製造業	農 業	建設関連 工事業	衣服・織 維製品 製造業	漁 業	一般機械 器具 製造業	金属製品 製造業	その他 製造業	その他	合 計
2008年	3,693 (66.8)	1,232 (22.3)	62 (1.1)	391 (7.1)	—	56 (1.0)	17 (0.3)	81 (1.5)	5,532 (100.0)	
2009年	4,083 (68.3)	1,411 (23.6)	56 (0.9)	313 (5.2)	—	39 (0.7)	7 (0.1)	71 (1.2)	5,980 (100.0)	
2010年	3,911 (69.1)	1,456 (25.7)	57 (1.0)	112 (2.0)	33 (0.6)	25 (0.4)	27 (0.5)	7 (0.1)	5,663 (100.0)	
2011年	3,254 (65.9)	1,397 (28.3)	15 (0.3)	112 (2.3)	10 (0.2)	47 (1.0)	86 (1.7)	4 (0.1)	4,939 (100.0)	
2012年	3,261 (65.4)	1,410 (28.3)	49 (1.0)	160 (3.2)	13 (0.3)	49 (1.0)	8 (0.2)	6 (0.1)	4,988 (100.0)	
2013年	3,332 (64.8)	1,479 (28.8)	80 (1.6)	200 (3.9)	19 (0.4)	0 (0.0)	10 (0.2)	0 (0.0)	5,142 (100.0)	
2014年	3,245 (59.9)	1,654 (30.6)	176 (3.3)	231 (4.3)	31 (0.6)	42 (0.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	5,413 (100.0)	
2015年	3,608 (58.1)	1,868 (30.1)	261 (4.2)	241 (3.9)	57 (0.9)	32 (0.5)	10 (0.2)	23 (0.4)	6,212 (100.0)	
2016年	3,865 (55.9)	2,155 (31.2)	375 (5.4)	218 (3.2)	111 (1.6)	2 (0.0)	28 (0.4)	7 (0.1)	6,917 (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

注）2010年までは、外国人研修生も含んでいる。

心に一部の産業に特化していることが要因の一つであると考えられる。

表3では業種別の受入動向を示した。北海道の産業構造を反映し、水産加工を中心とする食料品製造業と農業が一貫して全体の9割を占めてきたことが分かる。だが、道内で最大の受入分野である食料品製造業での受入人数が停滞傾向で、シェアとしては低下しているのに対して、農業分野においては2011年の1,397人(28.3%)から2016年の2,155人(31.2%)へと実数、シェアともに拡大している。

その他の業種の動向をみると、近年になって建設関連工事業や衣服・繊維製品製造業、漁業などでも受入人数が増加しており、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いる状況がみてとれる。それは言い換えれば、全道的に農業を含めた多くの産業分野での労働力不足が深刻化していることを示すとともに、労働力調達における海外依存が高まっているということでもある。

表4では振興局別に受入状況をみている。2016年の道内全職種では、オホーツクが15.1%(1,044人)、渡島12.7%、石狩10.0%、宗谷9.1.6%、釧路8.4%と続き、これら上位5地域で55.2%と半数以上を占めている。これらの地域では、すべて食料品製造業が首位部門であり、主には水産加工場が立地する沿岸部を含む地域である。

他方、農業分野においては、十勝18.7%(403人)、上川18.0%(388人)、根室9.8%(212

表4 振興局別の技能実習生の受入人数および割合 [北海道]

単位：人 (%)

	2015年度		2016年度	
	全体	うち農業	全体	うち農業
オホーツク	1,159(18.7)	184(9.9)	1,044(15.1)	185(8.6)
渡島	787(12.7)	—	873(12.6)	7(0.3)
石狩	524(8.4)	111(5.9)	690(10.0)	153(7.1)
宗谷	656(10.6)	32(1.7)	628(9.1)	42(1.9)
釧路	410(6.6)	137(7.3)	583(8.4)	186(8.6)
根室	537(8.6)	174(9.3)	563(8.1)	212(9.8)
後志	398(6.4)	179(9.6)	526(7.6)	180(8.4)
上川	435(7.0)	347(18.6)	505(7.3)	388(18.0)
十勝	293(4.7)	260(13.9)	471(6.8)	403(18.7)
胆振	355(5.7)	128(6.9)	379(5.5)	144(6.7)
空知	247(4.0)	105(5.6)	245(3.5)	106(4.9)
留萌	168(2.7)	—	204(2.9)	6(0.3)
日高	205(3.3)	174(9.3)	175(2.5)	143(6.6)
檜山	38(0.6)	10(0.5)	31(0.4)	0(0.0)
合計	6,212(100.0)	1,868(100.0)	6,917(100.0)	2,155(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

人) と、この上位3地域で46.5%を占めているが、前年度と比較しても、日高・檜山を除く大半の地域で増加傾向にある。また、従来、北海道では、施設園芸産地での受け入れが大きなシェアを占めてきたが、近年の傾向としては、釧路・根室、十勝を中心に酪農部門での受け入れ拡大が顕著である。

地域的な受入状況からは、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郡部や沿岸部といった過疎地域、加工場立地での受け入れが多いことがみとれる。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、それらの立地する地域では、技能実習生への依存度はより高く、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ということが分かる。

次に国籍別の受入状況を表5に示した。数年前までは、中国人が9割以上と高い割合を占めていることが道内での受け入れの特徴の1つであった。現状でも、依然として道内では中国が6割と高い割合を占めている。しかし、ここ数年で急速にベトナム人の割合が高まり、国籍の多様化が進展している。とくに、2016年現在の「技能実習1号」の割合をみれば、ベトナムが中国を超えていることから、今後、このような傾向はさらに高まると考えられる。「その他」の中で多いのは、インドネシア(46人)、ミャンマー(44人)である。

表5 国籍別受入人数 [北海道, 全産業]

単位：人 (%)

		中 国	ベトナム	フィリピン	タ イ	その他	合 計
2015 年	技能実習1号 (1年目)	1,857 (61.1)	963 (31.7)	112 (3.7)	67 (2.2)	42 (1.4)	3,041 (100.0)
	技能実習2号 (2・3年目)	2,475 (78.1)	451 (14.2)	166 (5.2)	62 (2.0)	17 (0.5)	3,171 (100.0)
	合 計	4,332 (69.7)	1,414 (22.8)	278 (4.5)	129 (2.1)	59 (0.9)	6,212 (100.0)
2016 年	技能実習1号 (1年目)	1,470 (44.7)	1,487 (45.2)	165 (5.0)	55 (1.7)	115 (3.5)	3,292 (100.0)
	技能実習2号 (2・3年目)	2,084 (57.5)	1,153 (31.8)	238 (6.6)	100 (2.8)	50 (1.4)	3,625 (100.0)
	合 計	3,554 (51.4)	2,640 (38.2)	403 (5.8)	155 (2.2)	165 (2.4)	6,917 (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

5. 農業分野における受入動向の特徴と変化

1) 受入ルートの多様化＝農協シェアの低下

先述のとおり、北海道の農業分野では、一貫して技能実習生の受け入れが拡大傾向にあるが、それと同時に、監理団体の中心が農協から事業協同組合へと逆転するという変化も現れている（図5参照）。

道内農業分野では、早いところでは1990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20年近く継続的に研修生・実習生を受け入れてきた農協も存在する。そのことから分かるとおり、もともと北海道では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。この特徴は、「事業協同組合は全体の8割近くを占める（八山[20]：p.9）」という全国の状況との大きな相違点であった。

図5により監理団体別にみると、研修生が主であった2008年時点では、7割近くが農協を通して受け入れられていた。それが2010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、事業協同組合等の非農協系による受け入れが増加した。2016年現在では完全に逆転し、事業協同組合からの受け入れが、全体の約7割を占めている状況にある。

つまり、近年の道内における受入拡大傾向は、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。言い換えれば、事業協同組合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ているといえることができる。

2016年現在、監理団体として受け入れを行っている農協は24組合（729人）であり、他方、事業協同組合は33組合（1,426人）である。

表6のとおり、2013年には28農協が監理団体となっていたが、2016年では24農協に減少し

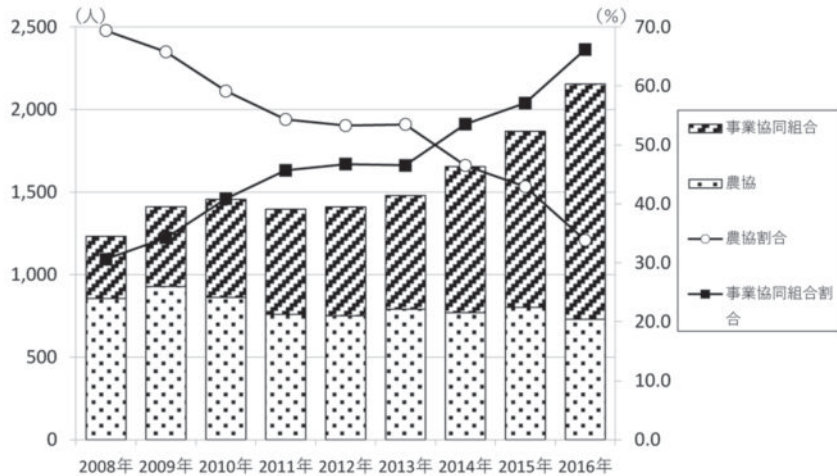


図5 農業分野における受入人数の推移 [北海道]

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」より作成

ていること、そして、受入人数規模の大きな農協が減少していることから、農協シェアの低下傾向は今後さらに深まることが予想される。

その理由の一つには、技能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ない。2017年に施行される技能実習法の下では、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が危惧される。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1つと考えられる。地域農業を一体として抱える農協では、組合員農家の中で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、複数の地域にまたがって、監理業務を行わざるを得ないことから、農協と同様の指導の徹底は難しいであろう。

しかし実状としては、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なのである。

また、現行制度上、在留資格「技能実習1号」から「技能実習2号」へ移行できる対象職種・作業が、農業では2職種6作業と限定されている。結果として一部の経営支援にならざるを得ないことも、多様な経営を抱える農協で営農支援事業として監理業務取り組みづらい要因と

表6 技能実習生の受入人数規模別農協数

単位：組合（％）

	2013年	2014年	2015年	2016年
100人以上	2(7.1)	2(7.7)	2(8.0)	1(4.2)
80～99人	1(3.6)	1(3.8)	1(4.0)	1(4.2)
60～79人	2(7.1)	2(7.7)	2(8.0)	3(12.5)
40～59人	1(3.6)	1(3.8)	2(8.0)	2(8.3)
20～39人	4(14.3)	6(23.1)	7(28.0)	6(25.0)
10～19人	10(35.7)	6(23.1)	1(4.0)	2(8.3)
10人以下	8(28.6)	8(30.8)	10(40.0)	9(37.5)
合計	28(100.0)	26(100.0)	25(100.0)	24(100.0)

資料：JA 北海道中央会資料より作成

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^(注5)。

2) 道内農協による受入状況

次に、農協による受け入れの全体状況から、北海道の農業分野における特徴について明らかにしていく。

(1) 1年未満の短期間受入が8割弱

図6のとおり、道内農協による受け入れは2010年の現行制度への移行前までは年々増加傾向にあり、2009年には900人を超えていた。現行制度への移行後は、750～800人の中で受け入れており、急激な増減はないが、停滞傾向にあった。しかし、2016年の道内農協による受入人数は総計729人であり、近年では最も少ない受入人数となっている。

在留資格別にみると、「技能実習1号」（1年目）の割合が2016年現在も76.4%であり、近年は低下傾向を示しているとはいえ、全国動向と比較すれば未だ高い割合である。この1年未満の短期受入が主となる点が、北海道における技能実習生受け入れの最大の特徴である。

北海道は寒冷地農業地帯であり、冬場の農閑期が長い。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ができない。そのため、北海道の場合は、年間で作業がある酪農部門を除けば、1年以上の長期受け入れは困難になっているのである。従って、近年の「技能実習2号」の増加は主に酪農部門の増加によるものである。ただし酪農以外でも、積雪量少ない施設園芸地帯では、「技能実習2号」（2～3年目）への移行を前提にした受け入れが一部みられている。

図7では、「技能実習1号」の受入期間別割合を示した。約2割を占める12ヶ月（1年間）の受け入れは「技能実習2号」への移行が前提の受け入れである。その他をみると、農繁期を中心とした8ヶ月未満の受け入れが5割以上を占めている。

このように短期間受入が多いことは、技能実習生の確保を不安定にする最大のリスクとなっ

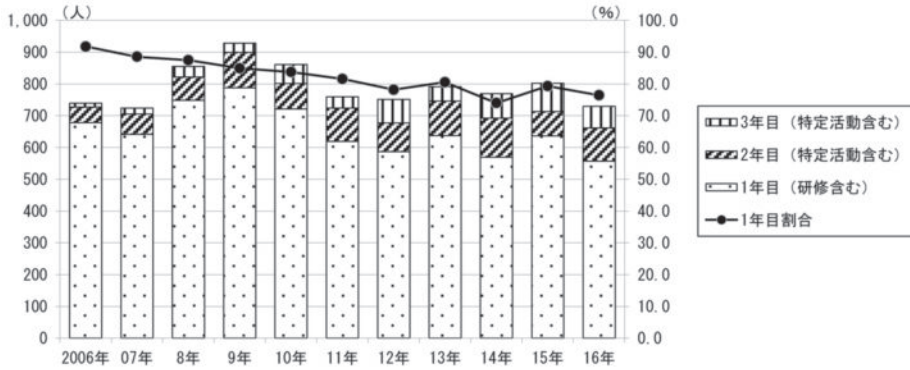


図6 道内農協による外国人技能実習生・研修生の受入人数の推移

資料：表6に同じ

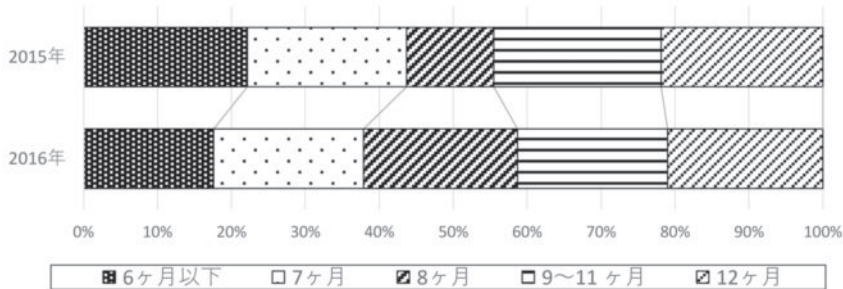


図7 「技能実習1号」の受入期間別人数割合

資料：表6に同じ

ている。その理由は、毎年新たに技能実習生を募集しなければならず、労力・コストが多いためである。実習生としても、できるだけ長期間の雇用により、所得を得ようとするため、募集しても道内に必要な人数が集まらない可能性が高い。そのため、受入農家によっては、多少なりとも受入期間を長期化するために、作付構成を変えて、11月～12月の作業を増やす場合もある。

(2) 施設園芸および酪農経営が主体

次に、経営部門別の傾向をみていく。図8では2016年の受入人数を経営部門別に示した。施設園芸が51.7% (377人)、次いで酪農が32.1% (234人)、畑作・野菜が14.1% (103人)と、この3部門で大半を占めていることが分かる。とくに、道内では施設園芸と酪農という、2つの労働集約的な部門に受け入れが集中している傾向があり、これが特徴の1つであるといえる。野菜を中心とする園芸作や酪農部門は農業産出額に占めるシェアも高いことから、技能実習生への依存の高まりは、北海道農業の維持・発展に与える影響も小さくない。

また図7からは、先述のとおり、酪農における「技能実習2号」のシェアの高さも確認でき

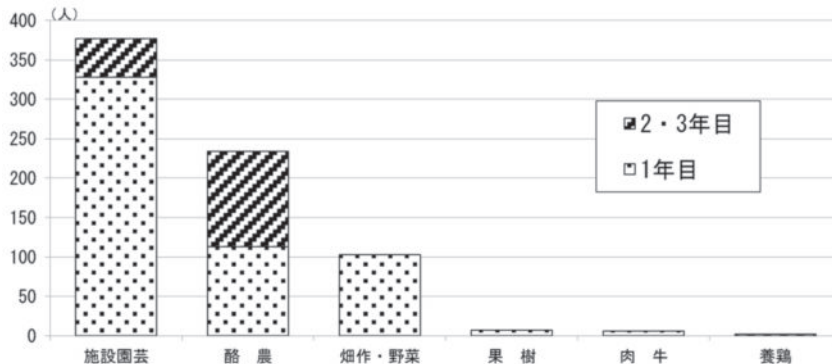


図8 経営部門別の受入人数 [道内農協, 2016年]

資料：表6に同じ

る。2016年の「2号」実習生は172人であるが、うち70.3%を占める121人は酪農部門で受け入れられ、酪農部門内においては、2～3年の長期実習の割合が半分を占めており、基本的には「2号」への移行を前提として受け入れを行っている。この点で、他の耕種部門とは分けて考える必要がある。

施設園芸でも若干の「2号」実習生が存在している。しかし、降雪量の多い北海道では、一部地域を除けば通年でハウスを維持することができない。従って、大半は短期間受入となってしまう。このことが、毎年、大量の実習生を必要とするという北海道の受入方式の特徴を生み出している。

(3) 国籍の変化とその要因

表7は、技能実習生の国籍別割合を示しているが、ここからは農業分野でも中国から他国への送出し先の変更が進行しつつあることが見て取れる。

2014年の数値が示すように、もともと北海道農業では、中国からの受け入れが全体の9割以上を占めており、他の産業と比較しても中国への依存度の高い状況にあった。それが、2016年には2割以上がベトナム・フィリピンで占められている。農協以外の事業協同組合の受け入れについては、国籍別人数が不明のためこの表には含まれていないが、全道・全産業の国籍別動向をみると、同様に中国から他国へのシフトが進展していると考えられる。

ただし、農協内での中国シェアの低下は、2015年から道内で最大規模（100人以上）の受け入れを行ってきた農協（次節の事例A農協）が中国からベトナムに送出し国を変更したことが要因である。従って、他の多くの農協で同様の変化が行っている訳ではない。それでも、送出し国の変更を検討したいという農協は、聞き取り調査の中でも聞かれた。

この「中国離れ」といえる方向で、送出し国の変更が起こる一因は、中国の経済発展に伴って、日本での実習希望者が減少しているためだとされてきた。しかし、聞き取り調査からは、短期実習が主体となる北海道特有の問題も示されていた。それは、在留資格「技能実習1号」

表7 国籍別受入人数〔道内農協のみ〕 単位：人（％）

	中国	ベトナム	フィリピン	その他	計
2014年	709 (92.2)	19 (2.5)	41 (5.3)	0 (0.0)	769 (100.0)
2015年	603 (75.2)	162 (20.2)	37 (4.6)	0 (0.0)	802 (100.0)
2016年	537 (73.7)	151 (20.7)	41 (5.6)	0 (0.0)	729 (100.0)

資料：表6に同じ

の希望者を毎年多く募る必要があり、同じ地域からの人材確保を困難にしているという要因である。先の農協（事例A農協）でも同様の理由によって、ベトナムに変更したのである。この点は、同じ在留資格「技能実習」では、一度しか入国が許可されないという我が国の制度上の課題も含んでいるということができる。

他方で、中国からの他国への変更が困難な理由も存在する。それは、通訳者の確保である。長期間にわたって中国からの実習生を受け入れてきた農協では、職員として中国人を雇用しているところも存在する。そのような農協では、中国からの変更は基本的にできない。また、日本でベトナム語の通訳者を確保することは困難であり、送出し機関からの供給に頼ることにもなる。通訳の面では、フィリピン人の場合は英語でコミュニケーションがとれることから、早くから道内の一部地域で受け入れが定着してきたという事情もある。

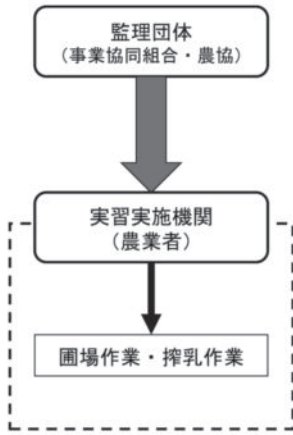
(4) 農協による制度活用の広がり

これまで見てきた技能実習生の受入状況は、農協が監理団体となり、組合員農家が実習実施機関となっているものを中心に見てきた。しかし近年、農協自体が実習実施機関となって、他の事業協同組合を通じて技能実習生を受け入れている事例も現れている。最近の北海道農業における受入実態の変化としては、この点が最も注目されている。

図9は、農家が実習実施機関となる場合と、農協が実習実施機関となる場合の相違点を図式化したものである。農協が実習実施機関となる場合については、目的の相違により、さらに、「組合員支援型」と「農協事業完結型」の2パターンを示した。

一般的な受け入れ方式は、左側の農家が実習実施機関となる場合であり、農協や事業協同組合といった監理団体を通して実習生を受け入れている。この場合、個々の実習生と農家が雇用契約を締結し、実習計画に基づき作業を行うが、実習生は他の農家の圃場など別の場所で実習はできない。また、実習先の農家の収穫物であったとしても、農協の選果場で選別・出荷に携わることもできない。そして、北海道で特に問題となるのは、冬場の作業が制限されることによって、耕種部門では通年での実習ができないことである。結果として、「技能実習2号(2～3年目)」に移行できず、北海道の農業分野では実習期間が短期になってしまうという問題があった。

＜農家の実習実施機関となる場合＞



＜農協が実習実施機関となる場合＞

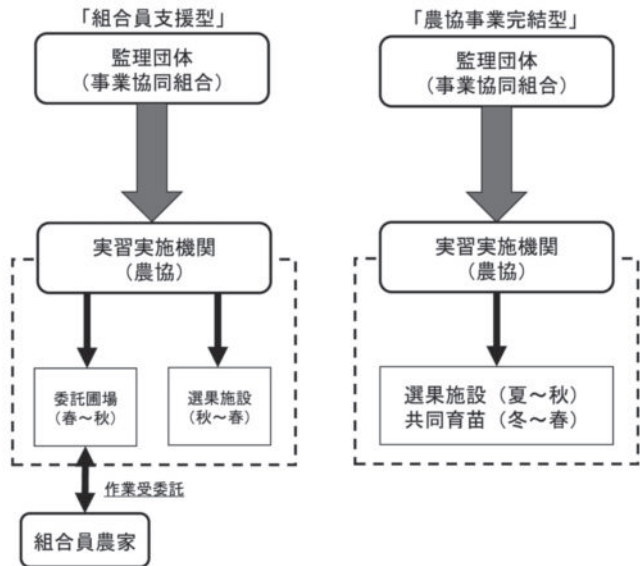


図9 農家および農協が実習実施機関となる場合の相違点

資料：道農政部資料を参考にして作成

それに対して、2017年3月から受け入れを開始した道内の1農協では、図9の中央(「組合員支援型」)のように、農協が実習実施機関として実習生と雇用契約を締結し、農協事業の中で実習を行うこととなった。日本農業新聞(2017年11月24日1面)で大きく報じられ、「農協方式」と呼ばれたのは、この方式である。

この受入方式では、農協の集出荷施設などで作業ができる他、農協が組合員から委託された圃場での作業も可能となる。そこでの最大の目的は、農閑期の業務を農協事業で満たすことによって、通年での実習作業を確保し、2～3年目への移行を行えるようにすること、そして、農協施設と農家の圃場での労働力不足を同時に解消することである。ただし、委託圃場での作業においても、農協職員が実習生の指導のため同行する必要があるため、大人数での受け入れには限界があると考えられる。

他方、「農協事業完結型」の場合(図9の右側)は、農協の集出荷施設や加工施設における労働力不足を補うことを主目的に受け入れている事例である。それによって、結果的には地域内での労働力不足の緩和が図られ、組合員農家との競合を避けているということもできる。他方で、農協が実習実施機関となると監理団体を同時に担うことができないため、組合員が技能実習生を受け入れる場合は、他の事業協同組合を利用せざるを得ないというデメリットも存在する。

このような農協選果場での受け入れは、1990年代の研修生を中心にしてきた時代から存在していた。しかし、技能実習制度へと移行し、対象職種が明確化されるなど、制度の利用が厳格化されるなかで一旦はみられなくなっていた。それが近年になって再度、地域の労働力不足を

補うために、制度が活用されるようになっている。その他にも、2016年度から十勝管内で農協加工施設での受け入れが開始されたという事例がある。

これら農協が実習実施機関となる場合も、あくまでも現行の外国人技能実習制度の枠内においてなされ、運用面での工夫を図ることにより、①年間雇用の実現による安定的な実習生の確保、②組合員との競合を避ける形での共同利用施設の労働力確保といった目的をそれぞれ有している。現状としては少数の事例に留まっているが、今後、このような制度活用はより拡大していく可能性がある。それは、監理団体としての受入業務を他の事業協同組合等に任せることで、比較的容易に技能実習生を受け入れることが可能となるからである。

6. 事例からみた技能実習生の受入実態

1) 調査事例の概要と特徴

以下では、表8に示した6農協への聞き取り調査に基づき、監理団体もしくは受入実施機関としての農協の受入実態を分析する。そこから技能実習制度を活用していく上での具体的な課題について明らかにする。

事例のうち、A・B農協は畑作（露地野菜）を中心とした事例であり、ともに90年代から受入を開始している事例である。C・D農協は施設園芸を中心とした事例で、一部畑作や肉牛、果樹を含んでいる。E農協は酪農専業地域での受入事例となる。以上のA～E農協は、監理団

表8 事例農協の受入概要 [2015年現在]

		畑作中心 (+酪農)		施設園芸中心 (+その他)		酪農	実施機関
		A農協	B農協	C農協	D農協	E農協	F農協 (2016現在)
開始年次		1996年	1999年	2000年	2004年	2004年	2013年
受入数 (人)	1年目	88(100.0)	12(85.7)	56(83.6)	130(100.0)	8(33.3)	22(59.5)
	2年目		0(0.0)	4(6.0)		5(20.8)	
	3年目		2(14.3)	7(10.4)		11(45.8)	15(40.5)
	合計	88(100.0)	14(100.0)	67(94.4)	130(100.0)	24(100.0)	37(100.0)
作目別 受入数 (人)	施設園芸			50(74.6)	119(91.5)		37(100.0)
	野菜			4(6.0)			
	畑作	85(96.6)	10(71.4)	5(7.5)			
	肉牛			8(11.9)			
	酪農 果樹	3(3.4)	4(28.6)		11(8.5)	24(100.0)	
1年目研修期間		7ヶ月 (酪農12ヶ月)	7ヶ月 (酪農12ヶ月)	9ヶ月 (酪農12ヶ月)	予定7ヶ月 (実際6ヶ月)	2号移行者のみ	8ヶ月+12ヶ月
国籍		中国	中国	中国	ベトナム	フィリピン	中国
送出機関数 (監理団体数)		3社	1社	1社	1社(ハノイ)	2社(マニラ)	2事業協同 組合より
受入農家 (戸)	組織	あり(受入協議会)	あり(受入協議会)	あり(受入協議会)	あり(受入協議会)	あり(受入協議会)	—
	戸数	43戸 (2号受入0戸)	7戸 (2号受入2戸)	43戸 (2号受入11戸)	75戸 (うち果樹7戸)	15戸	農協受入

資料：各農協への聞き取り調査およびJA北海道中央会資料より作成

体を担う農協である。上記の表6からも分かるとおり、60人以上の受入規模であるA農協、C農協、D農協の3農協は、道内でも受入人数の多い農協である。対してB農協、E農協は受入規模が比較的少ない農協となる。F農協は「農協事業完結型」で実習実施機関となっている事例であり、他の事業協同組合を通して実習生を受け入れている。

また、前節でみたように、北海道の外国人技能実習生の受入動向からは、受入人数の拡大に伴って、中国から他国への変更といった変化がみられた。本調査のうち、D農協とE農協は、それぞれベトナム、フィリピンから受け入れている事例である。近年、実習生の安定的な確保を目的に他国への変更を検討している農協も多いが、それを先駆けて実施したのが、事例D農協である。他方のE農協は、受入開始当初からフィリピン人実習生を受け入れてきた事例であり、変更事例ではない。中国人実習生が多い北海道の中で、道東酪農地域では、早くからフィリピン人の受け入れが局地的にみられてきたが、これは英語の通訳が見出し易いなどの理由が存在している。

2) 経営形態別にみた特徴

表9では事例6農協の受入方式と効果や課題をまとめ、経営形態別の受け入れの特徴を比較している。

施設園芸を主とする受入農協においては、実習内容は農繁期の定植から収穫までの一連の作業となるが、とくに集中的に多大な労働力を必要とする収穫作業において技能実習生が期待されている。そして、従来の臨時雇いの不足を代替することから、女性に限定して受け入れているところが多いという傾向がある。また、C農協のように、降雪量が少ないところでは、施設園芸でも2～3年目の受け入れが存在するが、それも限定的であって、他の部門と比較すれば、大量の短期実習生を確保するために、毎年苦慮している度合いの高い部門であるといえる。

それを象徴するように、道内で最大人数を受け入れてきたD農協では、安定的な確保を目指して中国からベトナムへ切り替えた。しかし、2015年・2016年と2年にわたって入国審査段階でのトラブルが続き、受入農家の不安も募り、2017年からは監理団体としての役割を終える事態となっている。この事例からは、他国への切り替えは必ずしも安定的な確保に繋がっていないことが分かる。

露地野菜を中心とする畑作経営では、基本的に施設園芸と同様の傾向にあるが、施設園芸よりも受入人数規模は小さく、また、受入農家(担い手)自体の減少から受け入れが縮小していく傾向も事例ではみられた。野外での大規模圃場での作業が求められ、A農協のように女性に限定せず、男性も受け入れられている特徴がある。また、前節でみた「組合員支援型」農協事例は畑作地帯に存在しており、少人数で機械作業を中心に技能実習生を受け入れる場合は、今後、類似の方式が活用される可能性もあるだろう。

酪農部門で技能実習生に期待しているのは、主に搾乳作業であった。大型機械に乗るような圃場での作業は行わないため、女性に限定していた。つまり、家族労働力のなかでも女性の役

割が大きい搾乳作業での労働力補完として、技能実習生が受け入れられているのである。また、酪農では「技能実習2号」での通年受入が可能であり、受入農家数も少数で、実習生の確保は相対的に容易であるということも示唆された。家族以上に高い技術を習得して活躍している実習生が存在している事例もあるということで、長期間で受け入れることは確実な技術習得が期待できるという面もある。このことは、とくに受入農家にとって重要であるといえる。

酪農地域では、技能実習生による労働力補完以外にも、酪農ヘルパー組織も広く活用が進んでいる。しかし、E農協の聞き取りからは、特定の実習生に常時作業してもらえるとという安心感から、外国人技能実習生を希望する農家が一定存在することが確認された。このことに象徴されるように、外国人技能実習生は、他の労働力支援の取り組みと併存しつつ、地域農業の維持のために無くてはならない存在になっているのである。

F農協は、選果施設で受け入れている事例である。道内でも有数の野菜産地であり、産地高度化のために、パッケージ作業や加工事業まで展開しており、集出荷施設だけで年間120人規模でパート労働力を必要とする。この多大な労働力確保を補うために40人を目処に技能実習生を受け入れている。この農協では、共同育苗施設での各種作業があるため、年間を通じた受け入れを実現していることも特徴である。

今回は1事例のみの実態把握であるが、F農協のように、農協自体が実習実施機関となる事例は野菜作産地などで増加する可能性がある。このような取り組みは直接的には農協施設での労働力補完であるが、間接的には、組合員の圃場労働力との競合を避け、地域内の労働力不足

表9 経営形態別の受入方式と効果・課題

	施設園芸	畑作	酪農	農協施設
事例	C農協, D農協	A農協, B農協 (C農協)	E農協, (A・B農協)	F農協
受入方式	<ul style="list-style-type: none"> ・1号中心で、毎年大量に実習生を確保する必要がある。 ・女性限定(D)。男女受入(C)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・1号(7~10ヶ月)で、毎年大量に実習生を確保する必要がある。 ・男女受入(A)。女性限定(B)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・2号への移行前提で受け入れている。 ・女性限定(E)。 ・少人数受入のため、比較的安定的に確保。 	<ul style="list-style-type: none"> ・1号(3月~10月末)・2号の双方を受け入れている。 ・女性限定で定数受入。 ・農協施設のみでの作業。
効果	収穫作業を中心に労働力補充を期待。園芸産地としての維持・拡大に効果。	露地野菜メインの経営確立。スイートコーンや大根の生産維持・拡大に効果。	搾乳作業を中心に、労働力補充を期待。家族労働力補完。経営拡大に効果。	選果場労働力。共同育苗作業。地域の労働力不足を補完。圃場との競合回避。
課題	依存深化傾向にあるが、大量受入のため安定的確保に不安→D農協では停止。	労働力確保の代替案は見出せないが、受入農家の減少から縮小傾向もみられる。	個別経営の規模拡大傾向の中で、ヘルパーや日本人研修生もいるが、技能実習生も欠かせない労働力となっている。	<ul style="list-style-type: none"> ・年間40名と決めているが、徐々に集めにくくなる。 ・監理団体にはなれず、組合員も事業協同組合利用→受入リスクは拡大。

資料：各農協への聞き取り調査より作成

の緩和に一定の効果を発揮することも期待できる。しかし、組合員も他の事業協同組合から受け入れており、実態としては地域全体での技能実習生への依存は高まっており、農協が監理団体を担うことができないことによる問題発生リスクも高まる可能性もある。

3) 農協による受入体制整備の課題

監理団体としての農協は、いかに持続的にこの技能実習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ため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加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、不慣れな生活環境での実習生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。

図10では、C農協を事例に、技能実習生の募集から受入までの流れを示した。C農協でも受入協議会が組織されており、実習生募集に際しては、まず前年6月に、受入農家の意向が取りまとめられる。そして、送り出し機関を通して募集された候補者に対して、前年8月中旬に担当者3名の他、組合長と非常勤理事2名の計5名が中国に出向き、直接面接を行い、可否を決

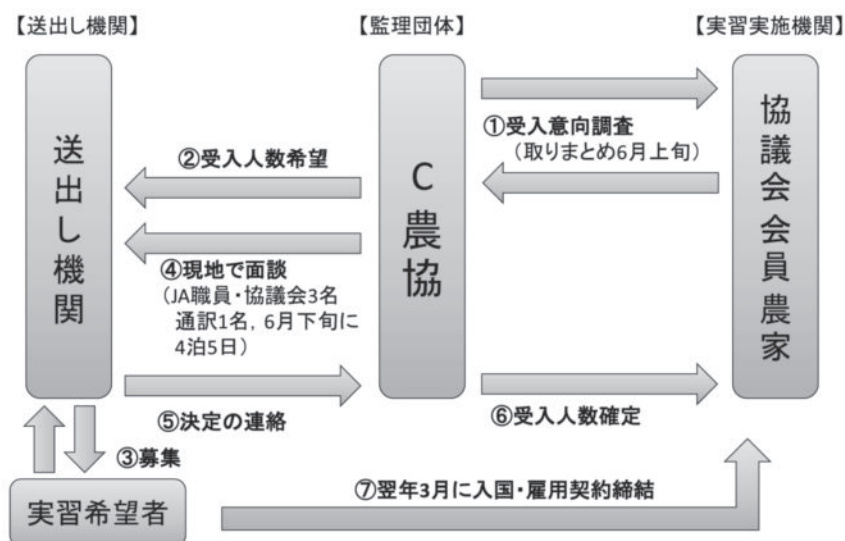


図10 C農協における外国人技能実習生の受入方式

資料：聞き取りにより作成

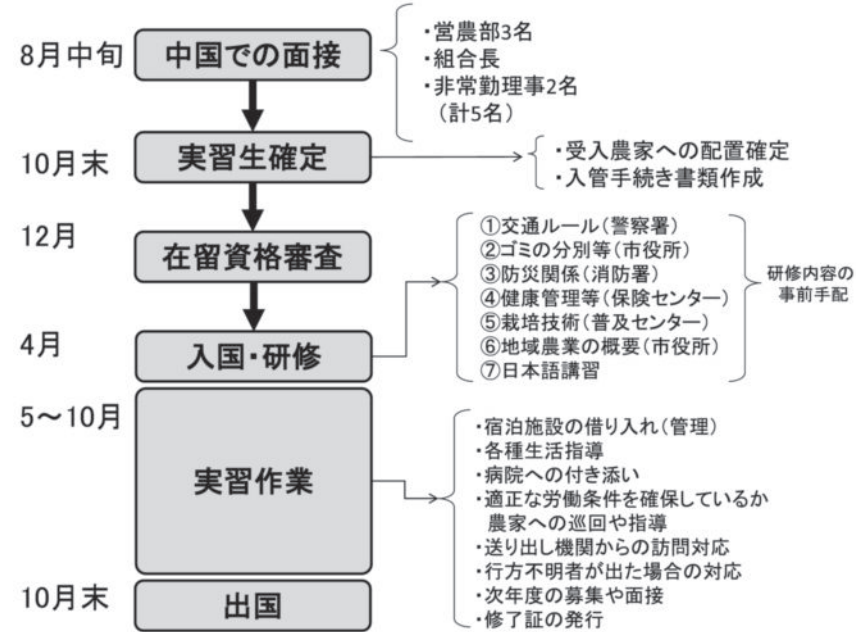


図 11 A農協における実習生の受入業務内容

資料：担当者からの聞き取りより作成

める。そして10月末には受入人数が確定し、希望する農家に割り当てるとともに、入国に伴う申請書類の作成が始まる。中国での面接においては、直接、担当職員のほか、協議会から受入農家3名も同行する。それら費用は協議会の年会費（1万円）から拠出している。

図 11 では、A農協を事例に、技能実習生の入国後の主な受入業務内容を示した。A農協では、12月には入国審査手続きが行われ、必要な手続きが完了すると4月からの受け入れとなる。4月は実習生への研修が義務づけられているが、その内容は図 11 にも示したとおり、日本語研修はもとより、生活面の内容から農業関連のものまで多岐にわたる。そのために複数の行政機関への依頼が必要となっている。日本語についてはある程度、中国で研修を受けてから入国するが、個人差はあり、年齢が若い実習生ほど習得は早い傾向がある。

実習生を迎えるに当たって重要なのが、宿泊施設の確保である。A農協では市の職員住宅や町内会館を借り入れているほか、農協の職員住宅や離農者の住宅を活用している。各宿泊施設では、少ないところでは6人、多いところでは17人が共同生活を送り、そこから各受入農家へ通う。既婚者がほとんどであり、男女を分けることはしていないが、実習生同士のトラブルを避けるため、同郷の出身者で宿泊所をまとめるようにしている。食事内容の違いがトラブルの原因となることが多いためである。また、Wi-Fi 設備も準備し、家族との連絡など自由にとれるようになっている。

外国人技能実習生にかかる業務は、営農部の3名で主に担当している。営農部部长と課長が兼務で対応しているほか、中国出身の男性を正職員として雇用し、通訳から生活指導まで専任

で対応している。上記の他、実習生を受け入れている期間の専任職員の対応としては、受入農家での作業内容の説明の補助や日常的な生活指導、受入農家への指導・監理業務のほか、病院への付き添いも行っている。2014年度は実習生の半数にあたる約40名を100回以上にわたって専任職員が病院に付き添うなど、これが大きな業務の一つとなっている。病名や症状など専門的な用語の習得は日本語の講習をしたとしても十分ではなく、緊急的な対応においては通訳の存在が大きい。

また、実習生と受入農家とのトラブルは、不正行為と見なされて、実習生の受入停止の原因となるので、受入農家への適切な指導を行う必要がある。A農協では、随時、受入農家への巡回指導を行うほか、協議会を通じて適正な労務管理や賃金支払いの面での指導を行う。

農協職員の見解では、実習生の「労働意欲の如何は7割方は受入農家の責任」であるとしており、経営主が「息子や娘のように家族として受け入れられるか」どうかに関わっていると考えている。

7. おわりに

以上みてきたとおり、北海道農業において外国人技能実習生の受け入れは拡大傾向を示してきた。そして、受け入れている地域では、地域内の人手不足と相まって、技能実習生はすでに産地維持にとって不可欠な存在として位置づけられている。しかし、外国人技能実習制度は人材育成を目的としつつも、実質的に労働力の確保のために活用されているというように、建前と本音の矛盾を抱えた不安定な制度設計になっている。そのなかで、現場は常に不安を抱えつつ、持続的に制度を活用していく方策を模索している状況にある。例えば、中国からベトナムへの切り替えは、技能実習生の量的な安定確保を求めた結果であった。その背景には、寒冷地ゆえに長期間の受け入れが制限されているという北海道特有の問題も存在した。

政府は、2017年11月の技能実習法の施行の主目的を、制度の適正化による「技能実習生の保護」としている。依然として外国人技能実習生に対する人権侵害や賃金未払い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理解できる。だが、受入現場に対する許可制などによる規制の強化のみでは、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必要もあるだろう。そのためには、政府間での二国間協定による、送出し側から受入側までのプロセス全体を通じた透明性の高い制度運用が今後の課題となる。

本稿で事例としたすべての農協において、相手先となる送出し機関が当初から変更されていた。受入側においては、適切な送出し機関を選定することが、「安定化」の大前提であり、また、他国への変更の際には租税条約など国家間の協定内容も熟知しておくことが求められる。

他方で、技能実習法は、新たな在留資格「技能実習3号」による4～5年間の実習期間延長

や介護職への適用など、技能実習生の受入拡大を促す側面を持っている。しかしながら、新設される「3号」への移行を許可する際には、監理団体および実習実施者が「優良」であることが認められる場合のみという条件が付けられており、裏を返せば、不適正な監理団体や受入農家を排除することも重要ポイントとなっている。これが厳格に適用されたとすれば、既存の監理団体が排除され、一部の「優良」な監理団体に受入希望が集中するなど、一定の混乱も予想される。

受入拡大は、労働力不足に悩む地域や一部の大規模経営者の期待を受けていることは間違いない。しかし、特区方式も含め、「海外からの労働力調達」の安易な推進が、地域内の潜在的労働力の掘り起こしや、省力化の取り組みなどを阻害するものにならないよう留意する必要がある。短期的には外国人技能実習制度を活用したとしても、長期的には、シルバー人材の活用など、地域内での潜在的な人材の掘り起こしや、コントラクター事業の導入による作業支援なども同時平行で検討していかなくてはならない。

それは、地域農業全体をマネジメントしていく農協の役割にも関わる問題であるし、最終的には地域全体の人口減少問題へと繋がる大きな問題でもある。地域維持という観点から、地域の若者が、所得面でも生活環境面でも「働きやすい場」を創出していくという根本的な課題から目をそらさず、労働力不足対策を検討すべきであろう。

ここまで受入側の視点で述べてきたが、最後に、実習生側の立場に寄り添った受入体制の構築も提案したい。受入側の「使い勝手」が先行し、実習生の使い回し、長時間労働などの事態は、許されることではない。外国人の受け入れに際しては、異文化交流といった視点から、関係者だけではなく、地域全体でどう受け入れていくのかといった議論がなされるべきである。

[注]

- 1) 2015年の国籍別データおよび次にみる受入人数の多い職種の詳細は、厚生労働省のWebページ「技能実習制度」を参照した。
http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/shokugyounouryoku/global_cooperation/gaikoku/
- 2) 74職種133作業は、「技能実習2号」への移行対象職種とされている。このうち農業分野は2職種6作業である。耕種農業、畜産農業の2職種に区分され、耕種農業は、施設園芸、畑作・野菜、果樹の3作業が、畜産農業には、養豚、養鶏、酪農がそれぞれ含まれている。ちなみに、2017年7月14日現在の移行職種は合計75職種135作業に増加している。
- 3) 都道府県別の状況については、全国農業会議所 [11] p.2を参照。
- 4) 北海道経済部労働政策局人材育成課による「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」の各年次版は、下記のWebページからダウンロード可能である。
<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/jzi/contents/kokusai.htm>
- 5) 例えば、2016年5月7日日本農業新聞には、十勝管内の酪農法人7経営が外国人技能実習生受け入れのため事業協同組合を設立したことが紹介されている。

[引用・参考文献]

- [1] 安藤光義「露地野菜地帯で進む外国人技能実習生導入による規模拡大——茨城県八千代町の動向——」科研報告書（堀口健治代表）『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』2014年5月，pp.16-24。
- [2] 安藤光義「外国人技能実習生に頼る大規模露地野菜作」『季刊地域 No.18』農文協，2014年8月，pp.106-109。
- [3] 飯田悠哉「農業技能実習生の帰国後の現実——フィリピン出身者の事例から——」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.57-62。
- [4] 上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会，2015年3月。
- [5] 北倉公彦「寒冷地北海道の事例——短期滞在型の実習生の実情と課題——」科研報告書（堀口健治代表）『農業の労働力調達と労働市場開放の論理』2014年5月，pp.35-42。
- [6] 北倉公彦・孔麗・白崎弘泰「外国人技能実習における効果的技能実習方式の提案——北海道農業の実態に即して」北海学園大学『開発論集第88号』2011年9月，pp.77-111。
- [7] 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」北海学園大学『開発論集第77号』2006年3月，pp.1-55。
- [8] 軍司聖詞「外国人技能実習生の監理におけるJAの役割」日本農業経済学会『2012年度日本農業経済学会論文集』2012年，pp.254-259。
- [9] 厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況（各年次）」。
- [10] 国際研修協力機構『外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO白書）2014年度版』2014年9月。
- [11] 孔麗「外国人農業研修制度をめぐる諸問題とその背景——北海道の中国人研修生アンケート調査から——」『北海学園大学経済論集第53巻第3号』2005年12月，pp.43-66。
- [12] 今野聖士『農業雇用の地域的需給調整システム——農業雇用労働力の外部化・常雇化に向かう野菜産地——』筑波書房，2015年1月。
- [13] 坂梨健太「外国人技能実習生の国籍変化——熊本県の施設園芸を中心に——」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.33-38。
- [14] 佐藤忍「日本の農業労働市場はどうなっているのか——多様化する雇用実態——」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.16-26。
- [15] 塩原良和「外国人労働者受け入れと多文化共生——いま，ここにある多文化化の現実から——」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.39-47。
- [16] 全国農業会議所「農業分野における【外国人技能実習生】適正受け入れの手引（27年度改訂版）」2015年10月。
- [17] 全国農業会議所「農業分野における【外国人技能実習生】適正受け入れ研修会資料（27年度改訂版）」2015年12月。
- [18] 日本農業新聞2016年2月18日版『外国人労働者「季節限定」議論に——自民・骨太PTが聴取雇用環境に懸念も——』
- [19] 萩原里紗「外国人労働者受け入れの影響——日本と韓国における現状，政策と実態——」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.6-15。
- [20] 八山政治「外国人技能実習制度の現状と課題——農業分野の技能実習を中心に——」『農村と都市をむすぶ（第64巻2号）』全農林労働組合，2014年2月，pp.4-14。
- [21] 八山政治「新たな技能実習制度の枠組み・その狙いと課題～農業分野の受け入れを中心に～」『農村と都市をむすぶ（2017年3月号・通巻785号）』全農林労働組合，2017年3月，pp.19-27。

- [22] 八山政治「農業分野における外国人技能実習制度の歴史と現状」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，pp.27-32。
- [23] 北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査 平成27年調査結果報告書」2016年5月。
- [24] 北海道農業新聞2016年1月27日版『外国人実習現場7割違反——指導不備や無届け残業法令理解足りず』
- [25] 堀口健治「日本農業を支える外国人労働力」『農林金融』2013年11月，pp.32-33。
- [26] 堀口健治「農業における雇用労働者の重みと外国人の位置」『農村と都市をむすぶ(第64巻2号)』全農林労働組合，2014年2月，pp.15-23。
- [27] 堀口健治「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」『農村と都市をむすぶ（2017年3月号・通巻785号）』全農林労働組合，2017年3月，pp.4-18。
- [28] 堀口健治「技能実習実習法施行・戦略特区導入を前にして」『農業と経済（2017年6月号・第83巻第6号）』昭和堂，2017年6月，p.3。
- [29] 宮入隆「外国人技能実習制度による労働力調達の現状と課題（第1章）」北海道地域農業研究所『担い手不足・高齢化による労働力低下への対応策に関する調査研究報告書（平成26年度北農5連委託研究事業）』2015年3月，pp.1-31。
- [30] 宮入隆「外国人実習生は不可欠な労働力——受け入れ体制整える道内産地」『ニューカントリー（2015年8月号通巻737号）』北海道協同組合通信社，2015年8月，pp.20-22。
- [31] 宮入隆「北海道農協による外国人技能実習生の受入実態と課題」北海学園大学開発研究所『開発論集第96号』，2015年9月，pp.89-119。
- [32] 宮入隆「外国人技能実習生の受入状況の変化と課題（第1章）」北海道地域農業研究所『担い手不足・高齢化による労働力低下への対応策に関する調査研究報告書（平成27年度北農5連委託研究事業）』2016年3月，pp.1-25。
- [33] 宮入隆「北海道における技能実習生の受入実態とその変化」『農村と都市をむすぶ（2017年3月号・通巻785号）』全農林労働組合，2017年3月，pp.28-36。
- [34] 宮入隆「道内農協による外国人技能実習生の受入実態と課題（総括編）」北海道地域農業研究所『担い手が資源や技術をフル活用できる環境整備に関する調査研究報告書（平成28年度北農5連委託研究事業）』2017年3月，pp.2-45。
- [35] 宮入隆「国家戦略特区法の改正で労働者として就労が可能に」『ニューカントリー2017年8月号（No.761）』北海道協同組合通信社，2017年8月1日，pp.23-25。