

農業の外国人材受入れの課題（1）

坪 田 邦 夫

目 次

1. はじめに
2. 日本の外国人農業労働者受入れの動向と課題
3. 地域から見た外国人農業労働者受入れ
4. 外国人農業人材受入れの残された課題
5. むすびにかえて

1. はじめに（背景と本稿の課題）

これまで日本は日系外国人やEPA（経済連携協定）に基づく看護介護士候補を除き、外国人労働者の受入れは専門的・技術的分野の人材、いわゆる高度技能人材に限るという建前を貫いてきた。農作業は高度技能とはみなされず、労働力が不足しても外国人を労働者として受入れることはできなかった。それを補ってきたのが研修生・技能実習生という形の事実上の外国人農業労働者の受入れである。農業分野への外国人材の受入れは1年間の研修生として1990年代から始まり、技能実習生として受入れ可能な職種となった2000年以降も次第に増加して2017年には3万人近くとなったとみられる¹⁾。これは日本の常用農業雇用労働者数22万人（2015農林業センサス）の15%にも相当する。背景にあるのは、少子高齢化のもとで急速に進行する農業労働力の不足である。特に、人手を多く必要とする施設園芸や野菜部門では不足が顕著で、外国人実習生なしには日本農業は成り立たない（安藤 2010）といわれて久しい。ただ、制度上は「諸外国の産業発展に寄与する人材を育成する」ためのものであるため、在留期間は3年が限度で、実習計画に沿った作業や記帳、技能試験の受験などが義務付けられてきた。また実習生の保護のため、受入農家には労働基本法の援用、日本人と同等の賃金、宿舍の確保を求めるなど、厳しい条件が課せられてきてい

る。

しかし、最近になって、外国人材受入れ制度に大きな変化がおきつつある。一つは一昨年（2016年）11月に「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」（平成28年法律第89号、以下「技能実習法」と略す）が制定され、一定条件のもとで実習生の在留期間の2年延長や受入人数枠・業務範囲の拡大などが認められたことである。二つ目は昨年6月における「国家戦略特別区域法」（以下「特区法」と略す）の改正である。これにより、特区に限るものの、一定の技能を有する外国人材の受入と派遣業者による派遣が可能になり、「労働者」として外国人を農家に送込むことができるようになった。

三つ目はもっと根本的な変化を示唆する動きである。政府は、今年6月に閣議決定した「骨太の方針」に「従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材に関し、就労を目的とした新たな在留資格を創設する」ことを盛り込み、11月2日にはそれに沿って出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号、略称「入管法」以下同じ）改正案を国会に提出した。これは本音と建前の乖離が目立つ従来の外国人材受入れ政策を根本的にあらため、人手不足に悩む業種に非専門分野の外国人労働力を受入れることを目指すものである。業種は、「生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお、当該業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種」とされ、介護などと並んで農業も対象とされている。

こうした最近の動きは、制約の多い技能実習制度のもとで外国人を受入れてきた農家やこれから受入れを考えている農家にとって一見朗報のように見える。しかし、当然ながら外国人農業労働者の受入れは無条件ではなく、混乱を避けるため多くの条件が付き、相応の義務や負担も伴う。言葉や習慣の違いからくるトラブルや賃金の上昇、さらには失踪や転籍、早期帰国のリスクも予想される。

改善されつつあるように見える外国人労働者受入制度も、現実の農家の立場や国民一般の目から眺めるとなお多くの課題を抱えているのではないか。国際競争と労働力不足が一層加速する中、IT活用や機械化での対応が困難な分野を中心に、外国人労働力への依存や期待が増大していくことは避けられまい。農

家、外国人材、国民いずれにとっても無理のない持続的な受入れ制度ができないであろうか。

農業における技能実習生の実態や制度が内包する諸問題については、2000年代の半ば以降、数は多くないがすでにいくつか優れた先行研究があり、それらにより、論点がかなり整理されている²⁾。実証的なものとしては安藤（2011、2014）、北倉（2006）、堀口健治、佐藤忍（2012）などが、茨城県、北海道、長野県・香川県といった技能実習生受入れの中心となっている畑作・園芸地帯で農家や農協を対象とした調査を行い、実習生への依存を高めつつある農家の姿とそれに対応した営農の変化、経費負担や仲介業者による搾取、失踪などの現実的問題と農家や農協等による対応ぶりなどを明らかにしている。制度面に注目したものとしては、橋本由紀（2015）が実習生制度の建前がもたらす技能検定や労働基準、移動制約などの問題を取り上げ、建設業と比較しながらその批判的検討を行っている。

なお、最近出版された「日本の労働市場開放の現況と課題―農業における外国人技能実習生の重み」（堀口 2017）は、この分野の研究の集大成ともいうべきもので、日本における実習生受入の動向や特徴、それにかかわる諸問題を最新の情報も織り込んで幅広く分析するとともに、海外調査に基づいて送出国の実情や他の受入れ国の状況まで調べ詳しく紹介している。

本稿はこれら先行研究の成果を踏まえ、最近の外国人材受入れ制度の改正と新しい在留資格設置の動きを概観し、その論点の整理を行うとともに、農家の期待や懸念も考慮しながら外国人材受入れ制度の問題点を考察し、将来展望を試みることにする。以下の構成は次のとおりである。第2節では農業分野に係る外国人材受入れ制度の変遷、現在の制度、農業技能実習生の動向とその特徴などを概観し、現状と問題点について簡単な整理を試みる。第3節では、限られた範囲だが、最近愛知県等で実施した関係者への聞き取り調査等をもとに、外国人実習生受入れの実態と農家側から見た課題や率直な要望を取り上げる。最後の第4節では、新しい特定技能資格の創設を念頭に、外国人農業人材受入れの残されたいくつかの課題を議論する。第5節は全体の締めくくりとする。

2. 日本の外国人農業労働者受入れの動向と課題

(1) 農業労働に関する外国人材受入れ制度の変遷

日本における外国人労働者の受入れは、入管法で厳しく規制されている。入国する外国人は、同法別表に示される特別な在留資格等を持たない限り原則として日本国内で収入を伴う活動を行うこと(=就労)は許されていない。在留資格に記載された範囲で就労が許される在留資格は現在18種類あるが、大半は研究教育、芸術、医療、宗教、技術といった専門的・技術的な分野に該当するもので、農業や建設業、サービス業などの非専門分野に該当するものはない。

それでも外国人材が農業労働者として事実上受入れ可能となっているのは、この18の就労可能な在留資格の一つに「技能実習」が設けられているからである。実習生制度やその問題とも関係するのでその成立の経緯を簡単にたどっておく。

初めて外国人労働力が日本の農業と関係するようになったのは、1990年の入管法改正で「研修」という在留資格が創設され、それに基づいて「団体監理型」研修での入国が可能になったのがきっかけである。これにより、農協などの団体が第一次受入機関（監理団体）となって、傘下の組合員が外国人を「研修生」として受入れることが可能になった。1993年からは、1年の「研修」を終え一定の技術を修得したものは雇用関係を締結すれば、「実習」としてさらに1年の滞在を認められることになった。在留資格としては、1年目は「研修」、2年目は、条件付きで就労を認められる「特定活動」の中の「技能実習」という扱いであった。実習部分について雇用関係を前提としたのは、低賃金で長時間働かせているといった批判にこたえるものであったが、それは実習生が労働者であることを認めることであり、すでにこの時点から制度の二重の意味での二面性、すなわち研修と労働という二面性、国際人材育成と国内労働力不足対策という二面性、の矛盾の一つが現れている。1997年には技能実習期間がさらに1年伸びて、最長3年間（研修1年＋実習2年）となった。

この段階では、農業は実習生への移行が可能な職種としては認められていなかったため、この時期に農業分野で受入れられた外国人材はすべて滞在期間1年以下の研修生であった。2000年になって初めて「施設園芸」「養鶏（採卵鶏

に限る)」「養豚」が実習への移行可能職種として認定され、2002年には「畑作・野菜」と「酪農」が追加された。「果樹」はずっと遅れて2015年である。したがって、「研修生」としての外国人材受入れは1990年代の前半から始まっていたが、「実習生」としての外国人の農業への受入れは、2000年以降ということになる。なお、農業分野で外国人「実習生」受入れが可能になったことに伴い労働関係法令上国内農業が例外扱いとなっていることとの調整が必要となったため、2000年3月に農林水産省は実習生には労働関係法令が事実上準用されることに留意するよう関係者に通知している³⁾。以後現在まで外国人農業実習生には明確な法令ではないがこの通知が実際的な効力を持つことになる。

入管法に基づく制度として大きな変更があったのは2010年である。それまでは同じ技能実習でも1年目の研修期間と2年目以降の実習期間で扱いに大きな差があった。1年目は研修ということで、最低賃金の半分程度しか払われず、収入増のための残業もできなかった(堀口 2017)。当然のことながら実習生からもまた国内外からも強い不満と批判が出ていた。そこで、入管法を改正し、研修と特定活動の中の技能実習という2本立てだったものを一本にまとめ、新たに「技能実習」という独立の在留資格を創設することにしたのである。名称も1年目は技能実習1号、2年目以降は技能実習2号に変更し、入国後2か月間の講習を受けた後は、受入企業(農業の場合は主に農家)との間で雇用契約に基づく技能修得活動に従事できるようにした。雇用契約であるから3年のうち最初の2か月の研修を除く2年10か月は最低賃金を含む労働基準法の基準が適用される。技能実習は、研修ではなく、大部分は働いて報酬を受け取る「労働」であることを法制度上も追認したことになった。ただ、外国人材を日本国内での実務体験を通じて技能を修得させ、帰国後は出身国の経済発展に貢献するという建前は維持された。このため、後述するように、受入農家には、詳細な実習計画の作成とそれに沿った実施が、実習生にも技能習熟度を測る技能検定の合格(技能実習1号から2号への移行)や受験(2号実習終了前)が、求められることになった。

しかしその後も、一部の受入企業や実習生による制度の悪用や法令違反が起き、それらを入管法の入国許可の取り消しと労基法など他の国内法だけで間接的に対処することの限界が露呈する一方、人手不足に悩む受入機関などからは

在留期間のさらなる延長や業種・作業範囲の拡大を求める声が強まった。このため、政府は2016年11月に別途新たに「技能実習法」を制定し、技能実習の基本理念と関係者の責務を明文化するとともに、監理団体を許可制、受入れ機関を届け出制とし、新設される外国人技能実習機構に技能実習計画の認定や定期的な実地検査を行わせることで直接的に受入機関を規制する仕組みを導入した。

この技能実習法は、管理強化を目指す半面、他方で優良な監理団体や実施機関に対しては技能実習3号の新設による在留期間の2年延長や受入人数枠・業種の拡大を可能にするなど、受入企業等の要望も考慮してアメの部分も盛り込んでいる。これにより、外国人実習生制度が入国管理だけでなく、統一された国内のルールにしたがって運用・管理される仕組みが整ったことになった。しかし、「外国人材の育成を通じた国際貢献」という目的(技能実習法第1条)や「労働力の需給調整の手段として行われてはならない」という理念(同第3条の2)、それに基づく管理制度の骨格は2010年の改正法と変わらず、受入農家に大きな影響のある実習計画に沿った作業や技能実習評価試験、労働基準法の適用、実習期間終了後の帰国といった基本的な仕組みは残され、場合によっては強化されることになった。

この技能実習法の下での受入れをさらに一歩進め、制限付きではあるが初めから外国人を就労目的で受入れることができる方向に一歩進めたのが、2017年6月の特区法改正であった⁴⁾。なぜ一般的農業労働の分野に、特区に限るとはいえ外国人労働者の受入れを認めるに至ったかについては、石田(2017)に詳しいが、すでに数年前から震災復興やオリンピック、あるいは地方対策を理由に、入管法の特例として即戦力となりえる外国人受入れを認めていたことから、人手不足が深刻な農業にも認めざるを得なくなったものと思われる。

これによって、特区として指定を受けた地域では、認定を受けた「特定機関」が一定の技能⁵⁾を有する外国人を雇って入国させ、「農業支援外国人受入事業」という形で、農家や農業法人に派遣できるようになった(特区法第16条の5)。派遣される外国人の在留期間は「通算で」3年となっており、何度かにわたって出入国を繰り返せば3年以上働くことができる。また、特定機関が労災掛け金を全額負担し宿舍の確保も行うなど、農家にとっては、様々な規制を受ける技能実習生の雇用よりはるかに有利と思える点が多く含まれている。しかし、

一方で、のちに述べるように「特定機関」の認定やその後の活動に関しては大変厳しい条件が付いており、まだほとんどその仕組みが活用されていない。農業団体等からは技能実習制度の改善と並んで、特区制度の全国展開等の要望がだされている⁶⁾。

外国人材の就労目的での受入れの動きは2018年後半になってさらに急展開した。11月2日に国会に提出された入管法改正案（以下「2018入管法改正案」と略す）は、これまでの外国人受入の基本方針を転換し、「特定技能」という新しい在留資格を設けることによって、農業や介護など人材の不足する分野での「一定の技能を持つ」外国人材の直接・間接の雇用を可能にしようとするものであった。ただ、実際にどのような具体的内容になるかは明らかでなく、政省令や、所管大臣等が定める「分野別基本方針」にゆだねられることになっている。技能実習法や特区法の仕組みを応用した漸進的なものになる可能性も高いが、研修や実習、国際協力という縛りがなくなることから、これまで見てきた農業分野の外国人受入れの仕組みと動向を根本的に変えることになる可能性を持っている。

（２）現在の外国人技能実習制度

技能実習法は2017年11月から施行された。その実習生受入の仕組みは関係法令、特に技能実習法施行規則（平成28年令第3号、以下「施行規則」と略す）などで細かく規定されておりかなり複雑だが、ここでは、法務省・厚生労働省が今年6月に作成した「技能実習制度運用要領」（2018）及び全国農業会議所が作成した「農業分野における新たな技能実習制度の概要」（2018）を参考に、そのポイントだけ簡単に説明する（図1、図2参照）。

受入れ：受入れは大別すると、企業単独型と団体監理型の2通りがある。農業の場合は農協や事業組合を通した団体監理型の受入れになり、農家や農業法人は実習実施者という位置づけになる。団体監理型の受入れ手続きの流れを下に示す。監理団体は送出国の送出機関と契約を結んでおき、受入機関（農家や農業法人）から申請を受けると送出機関に依頼して実習生の募集と選別を行ってもらい、マッチングが成立すると、受入機関は実習予定者と雇用契約を結び、技能実習計画を作成して監理団体を通じて外国人技能実習機構に実習計画の認

定を申請する。認定されれば、監理団体は入国管理局に入国許可を申請し、許可が下りると初めて実習生は「在留資技能実習1号」のもとで入国が許される。入国した実習生は、原則2か月間（送出国での研修が済んでいる場合は1か月）、監理団体の下で座学を中心とした講習を受ける。この間は、雇用契約はなく、労働の対価としての報酬は支払われない。講習が終わると、実習生は実習実施者である農家の下で計画に沿って技能実習を開始することになる。農家が申請してから実際に実習生が農家で実習を開始できるようになるまで、最短でも6か月、審査が長引く場合は9-12か月かかることもある。

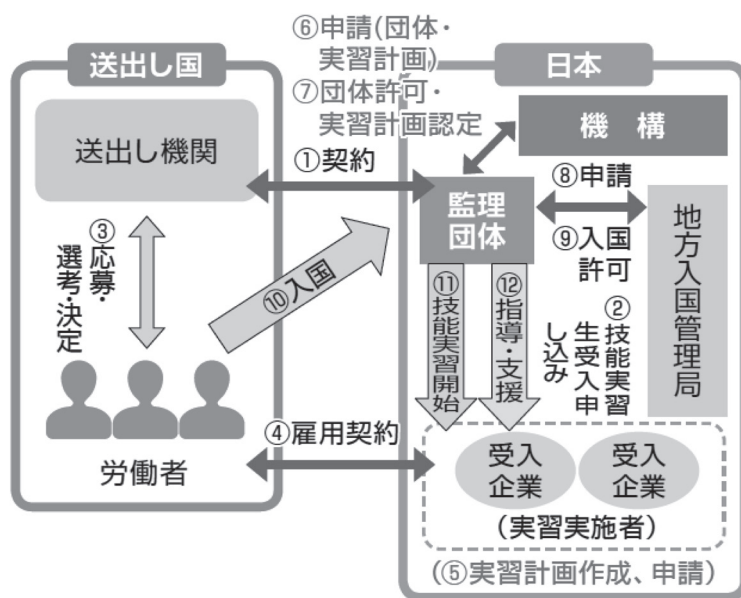


図1 団体監理型技能実習制度

実習生がさらに農家の下で2年目の技能実習2号の資格に移行できるのは、耕種農業（施設園芸、野菜・畑作、果樹）、畜産農業（養鶏、養豚、酪農）の2職種6作業に限られており、稲作や肉用牛、ブロイラーは認められていない。また、移行のためには技能検定機関の試験（農業の場合は全国農業会議所が実施する技能評価試験の初級）に合格する必要がある。試験に合格した実習生は2号実習生として3年目が終わるまで実習を続け、帰国することになる。

なお、新しくできた技能実習法では、実習の成果を評価するため、2号実習

期間終了以前に技能評価試験3級（農業では専門級）の実技試験を受験することが必須となった。この試験は不合格となっても本人や受入農家・監理団体に直ちに不利益はないが、その実技試験に合格していることはさらに2年の実習が可能な技能実習3号申請の資格要件の一つでもあり、また優良監理団体や優良実施者の認定基準の1つにも使われているので、実習生にとっても、実習実施者にとっても将来の受入に大きく影響する。

優良監理団体や優良実施者となるための条件はポイント制等で詳しく定められており⁷⁾、点数の合計が6割以上あることが条件である。優良団体や優良実施者になれば、1、2号実習であっても、実習生の受入人数の上限が増えるなどの優遇措置がある。

技能実習3号については、応募する外国人材が技能検定試験3級の実技試験に合格していること、監理団体及び実習実施者が「優良」であること、2号実習終了後いったん帰国して1か月以上経過していることなどが要件である。また、申請の際にはより高度な技能の取得に向けて詳しい実習計画の作成と認可が必要であり、終了前に3級より高度な技能検定2級（農業では上級）の受験が必須となっている。

一つ注目されるのは、技能実習3号では、すでに基礎的な技能を修得する期間は終えており、応用段階の技能修得になるということから、実習生は、3号実習への応募の際、同一職種（農業の場合、耕種農業、畜産農業の2職種）の範囲内であれば、実習実施者を変更することが可能となっていることである。実習生には選択の自由度が増し、インセンティブとなるが、実習生を受入れてきた農家には必ずしも引き続き働いてくれる保証がないことになった。

受入人数の制限：受入れることができる実習生の人数には常勤職員の数に応じて上限が設けられており、大部分の農家が該当する常勤職員30人以下の場合、年間3人まで（ただし1号実習生は常勤職員の数、2号実習生はその2倍、3号実習生は3倍を超えることはできない）とされている。したがって3年間で最大9人まで受入れることが可能である。優良団体・実施者の場合、さらにその2倍の受入れが認められる（施行規則第16条の2）。

実習生の資格要件：農業の技能実習生に応募する資格は、18歳以上であること、本国で農業の経験があること（前職要件）、母国の公的機関の推薦がある

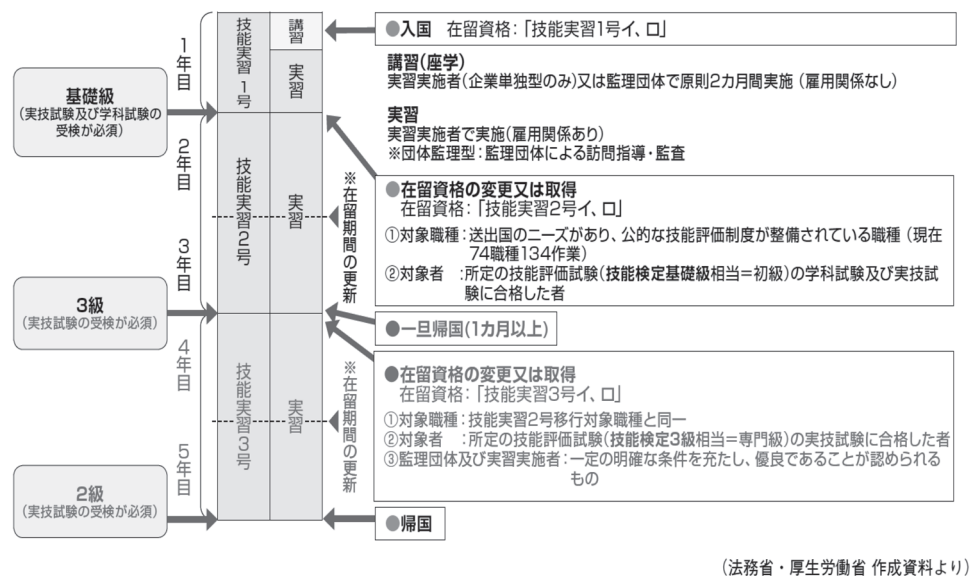


図2 技能実習の流れ

こと、帰国して農業を営む計画があること、同じ段階の技能実習を済ませていないこと(施行規則第10条の3)などである。

技能実習実施者及び監理団体となるための要件:技能実習実施者については、制度の趣旨をよく理解していることと、2号技能実習実施者の場合は同一実習生について1号技能研修を行ったものであることが必要である(施行規則第10条第2項の4)。監理団体については許可の要件として、日本の非営利団体であること、法令違反等による処分後一定期間経過していること、財務や監理体制が整っていることなどが求められている。

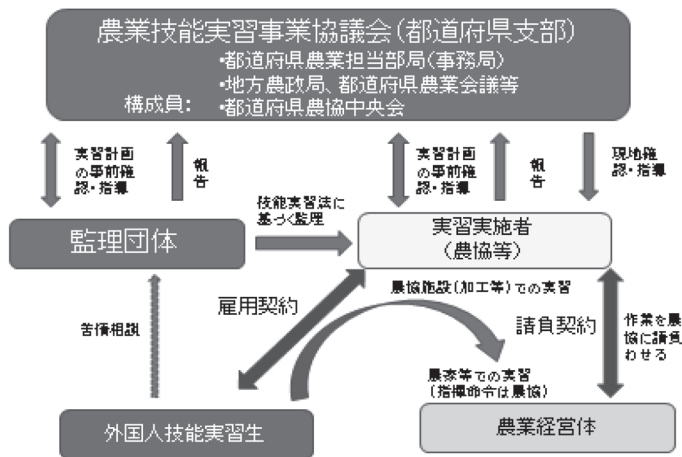
送出国及び送出機関：外国の送出機関については、送出国の公的機関から適切なものとして認定されていること、法令等による処分後一定期間経過していることのほか、実習やその親族から不当な補償金や違約金等を取らないことなどを求めている(施行規則第10条第2項の5)。2018年4月13日時点で、この点に関し日本との間で2国間協定を締結しているのは中国、インド、ベトナム、インドネシア、フィリピン、タイなど10か国である。

技能実習計画:技能実習計画については、技能実習法施行規則やその別表で、実習実施者(農家や農業法人)等の責務が事細かに定められている。主な流れは、
①実施者は監理団体の指導の下に実習生一人一人についてスケジュール、カリ

キュラム(講習・作業の細目)、指導体制等を内容とする具体的計画を作成する。②外国人技能実習機構からその計画が適正である旨の認定を受ける。③計画を実行する。④効果进行评估するための技能評価試験を受ける、となる。なお、カリキュラムについては、作業内容や、用いる素材、機器、生産物まで記入することが要請されている。また、実習が本来の目的に沿った内容となるよう、作業時間については、必須業務が全体の半分以上、関連業務が2分の1以下、周辺業務が3分の1以下という規定がある⁸⁾。このほか安全管理業務が各業務の10分の1以上とされている。ここにも、外国人材の育成のための実習という建前からくる煩雑な規則が顔を出している。

なお、新たに農業分野で改善が図られた点が2点ある。一つは農協等が実習実施者となって、通年で組合員農家に農作業の実習を請け負わせることができるようになったことである(農作業請負方式技能実習、図3参照)。雇用契約は実施機関である農協と実習生の間で結ばれ、農家は請負契約を農協と結んで農協が雇用している実習生に作業をしてもらう(農家は指示ができない)という仕組みである。この仕組みは、異なる農家で期間を分けて作業実習が可能になるほか、農協の保有する施設で加工出荷作業を組み合わせることで、さらに包括的な技能実習ができるというメリットがある。その反面、農協にとっては、実施機関としての責任をすべて追うことになり、適切な労務管理や現場での作業の監督と指導がどこまで可能か、経済的に成り立つか、失踪等の責任を組織として取りうるかといった問題は残る。この請負方式技能実習を支援する組織として、都道府県に農業担当行政部局や農業団体からなる農業技能実習事業協議会都道府県支部が置かれ、実習計画や実施状況の確認や指導、助言、現地確認などを行うことになっている。ただ、現段階ではあくまで協議会であり、会合頻度も限られている。実効性は今後の関係者の努力にかかっている面が大きい。

もう一点は、割合に制限はあるが、実習生は農作業やその関連業務だけでなく農畜産物を使用した加工の作業の実習も行えるようになったことである。農家や農業法人が、農産物の瓶詰や漬物等を作っている場合その作業も実習対象となった。これは、農家、実習生双方にとってメリットをもたらす改善点である。



農林水産省「農作業請負方式技能実習に関するガイドライン」をもとに作成

図3 農作業請負方式技能実習の仕組

(3) 農業技能実習生の動向と特徴

現在までのところ外国人農業労働者の動向について公表された公式な統計はない。最も詳細な情報を集めうる農林業センサスの経営体調査にも、雇用労働者の国籍を問う項目はないからである。代わって推計に用いられるのが、2008年から改正雇用対策法⁹⁾に基づいて事業主へ届け出が義務付けられ公表が始まった厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況」による産業別統計、公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）の業務統計及び、全国農業会議所の技能検定初級の受験者数である。これらの統計を利用して農業の外国人技能実習生について推計を試みたものに、農林水産省(2015)や八山(2016)があり、軍司(2017)はさらにその構成や特徴について綿密な検討を行っている。これらを総合すると、2000年に200人（研修生を含めると2000人）からスタートした農業の外国人技能実習生の数は年々増加し、特に最近5年間は急増して2018年末の時点では在留者数は3万人程度になったとみて良いであろう。

ただ、農業の技能実習生が全国的にまんべんなく分布しているわけではない。2016年度の2号移行申請者数9979人の内訳を県別にみると、茨城（全体の22%）、熊本（9%）、北海道（7%）、千葉（7%）、愛知（6%）となっており、この5県で5割を超える。このほか、福岡、群馬、長野などが4%前後で続き、

さらに鹿児島、宮崎、大分の九州各県や香川、徳島などが続く。なお、これは2号移行申請数であり、冬季に作業ができない北海道や長野では1号のみの実習生も多いことから、これら2道県の実際の実習生の比率はもっと高いと推定される。先行研究からも、大都市近辺や西南日本の野菜・園芸作物地帯と北海道の畑作酪農地帯、中部の高冷地野菜生産地といった地域に外国人実習生が集中していることがうかがえる。また、耕種農業と畜産農業の実習生比率は、ここ10年おおむね耕種農業が8割、畜産が2割と、全体数が大きく増える中で、比較的安定的に推移している。

実習生の国籍は、以前は圧倒的に中国が多かったが、近年は減少傾向にあり、代わってベトナムが急増、2017年にはついに逆転したとみられる。また、まだ数は多くないがカンボジアからの農業実習生が急増している。2017年度の2号移行者で確認すると、ベトナム36%、中国32%、フィリピン11%、インドネシア8%、タイ3%である。カンボジアの数値は不明だが、3～4%はカンボジアと見られる。このように国籍に大きな変動が見られるようになったのは最近5-6年のことであり、中国における国内賃金の上昇で、応募者の数や質が低下していること、またそれを見越して、日本の監理団体等がベトナムやカンボジアといったまだ相対的に賃金の低い国で、積極的に実習生候補の開拓をしてきたことの結果と思われる。

（４）特区法による外国人農業人材の受入制度

2018入管法改正案で提案された「特定技能」の在留資格による外国人材の受入れについては、特区法と関連規則等で定められた基準や管理の仕組が応用される可能性が高い。それは、特区法の下での受入れは、技能実習制度と違って現場実習（OJT¹⁰⁾）を通じての国際協力という建前の制約はなく、国際競争力強化等を名目とした国内の地域振興のための在留期限を限った労働力の受入れであることによる。これは特区という地域限定を除けば、2018入管法改正案の意図と変わらない。

特区法下での農業人材受入れの具体的な制度や仕組は、特区法施行令を受けてつくられた「特定機関の指針」及びその解釈（以下「受入事業の解釈」と略す）¹¹⁾で大変細かく、厳密に規定されている。2018入管法改正案の下での外国人材受

入れに応用される可能性の高い点を中心に見ておく。

まず、受入れることができる外国人材は、特区として指定された区域において「特定機関」との間で「農業支援事業」を行うために雇用契約を結んだ者で、一定の要件を満たす者に限られる（特区法16条の5）。この場合の一定の要件とは、満18歳以上、1年以上の実務経験、農業支援に必要な知識・技能と日本語の能力（特区法施行令第20条）であり、具体的には、農業技能実習に2年10か月以上従事したかまたは全国農業会議所が実施する農業支援外国人技能評価試験（学科、実技、日本語）に合格した者が該当する（受入事業の解釈第2）。また、技能実習者修了者については帰国して1年以上経過していることも必要である。

派遣元となる「特定機関」については、人材派遣業という特殊な性格を持つこともあり、その行動が制度の適切な運営と実施を左右することになることから、農業支援事業を行うにあたって大変厳格な資格要件と義務が課せられている。基本的な事項として、「特定機関の指針」に照らして必要な措置を講じていることや法令等の違反による処罰を受けて5年以上経過していること（特区法施行令第18条）などが必須条件である。

特定機関は、特区に関係する関係自治体や政府機関¹²⁾により構成される「適正受入管理協議会」に申請し、特定機関の基準に適合していることの確認を受ける必要がある（特定機関の指針第4）。基準の主なものを拾うと、特定機関は本社または営業所が特区にある派遣業者法¹³⁾の許可を受けた者であること、外国人材をフルタイムで雇用し明確な雇用契約を文書で締結していること、雇用契約は通算3年までで報酬の額は日本人と同等の額以上であること、適切な住居を確保すること、農業支援活動、日本語、関係法令等についての研修を行うこと、保証金の徴収等や財産の管理、違約金等の契約をしないこと（送出機関についても確認が必要）、農業支援事業に従事する労働者を相当数「非自発的に」離職させていないことなどである（特定機関の指針第5）。

また、特定機関は、適正受入管理協議会に対し、少なくとも3か月ごとに詳細な報告¹⁴⁾を義務づけられているほか、1年に一回、適正受入れ管理協議会による巡回指導と監査を受けなければならない（特定機関の指針第9及び第10）。さらには、外国人材の保護のため、苦情相談窓口の設置や、病気等による帰国の際の旅費の負担、雇用が継続できなくなった時の他の特定機関の斡旋なども

求められている（同指針第12～第14）。

派遣先となる農業経営体（主に農家）についても、労働者雇用の経験がある者又は講習等を受講した者を責任者としていること、法令等の処罰を受けて5年未満でないこと、一定期間に相当数の労働者を非自発的に離職させていないこと、労働時間、休憩及び休日について適切に配慮すること、入管法・労働基準法・労働者派遣法など法令の規定を遵守するために必要な措置を講ずることなどが求められている（特定機関の指針第7）。ただ、実習ではないので、農家で派遣人材が行うことができる農作業の範囲は、すべての農作業のほか（ただし全体の半分以上）、その経営体が行う農畜産物及びその副産物を原材料とする製造・運搬、販売とされ、技能実習と比べ範囲が広がっている。

なお、不当な労働や失踪を防ぐ観点から、特定機関と派遣先の農家の双方について、過去5年間に出入国又は労働に関する法令に関し不正又は著しく不当な行為をした者は事業に関与できないという規定が設けられている。このうち、不当な行為の基準として、規模に応じた行方不明者（特定機関や農業経営者の責に帰すべきでないものは除く）の数が示されている¹⁵⁾ことに注意する必要がある。

2018年の10月時点で、特区の指定を受けた地域は、東京圏、大阪圏、愛知県、新潟市、仙台市、福岡・北九州市など10地域あるが、そのうち、農業支援事業を監督する適正受入管理協議会が設置されたのは、京都府、新潟市、愛知県、沖縄県の4府県のみである。実際に特定機関として確認を受けたのは、横浜市に本社があり愛知県に営業所を持つ(株)アルプス技研¹⁶⁾と京都市にあるJAグループ京都出資の(株)京都協同管理の2社のみである。制度の普及にはまだ時間がかかるものと思われる。

3 地域から見た外国人農業労働者受入れ

第1節でみたように、昨年から今年にかけて外国人労働受入制度に大きな変化が起きている。技能実習法の施行や特区法の改正に続いて、実習ではなく就労を目的とした非専門的人材を受入れるための入管法の改正が国会で審議されるようになった。これまで実習生制度の下で外国人を受入れてきた現場では期

待と不安が交錯している。本節では、愛知県A市で最近行った関係者への聞き取り調査をもとに、その実態の一端を考察する。A市を選んだのは、外国人研修生・実習生受入れの歴史が古く、受入人数も多いことと、地元農協や農家グループのご協力が得られたからである。A市農業は施設園芸や畜産分野のウェイトが極めて高く、その意味では全国代表とは言えまいが、農業の外国人材受け入れは今後ともこれら分野が中心となると考えられるので¹⁷⁾ 新しい制度を議論するうえで参考になろう。

(1) A市農業の概要

A市は、愛知県の東南部に位置し、人口は63,174人（2017年3月、住民基本台帳）で、10年前から少しずつ減少する傾向にある。温暖な気候を生かして昔から花卉や野菜の栽培が盛んな地帯であったが、1968年に国営農業用水が全面通水したことにより生産がさらに伸びた。2016年の農業生産額は850億円、市町村では全国1位である。内訳は菊、洋花、鉢物などの花卉類313億円、キャベツ、メロンなどの野菜類257億円と、この2種類で全体の3分の2を占める。畜産も畜産団地を作って健闘しており、肉豚、酪農を中心に203億円の生産額がある。また工業も1980年に自動車の工場が進出してから生産が急速に伸び、2016年の製品出荷額は2兆円を超えている。

全就業人口は36,881人（2015年センサス）で、内訳は、農業が28.4%と、第2次産業全体の27.1%を上回っており、農業が依然重要な産業となっている。

外国人人口は1,430人（2017年3月）で、国籍は中国47%、フィリピン20%、ベトナム13%、インドネシア5%などである。依然中国国籍が多いものの、近年その比率が減少し、代わってベトナムやインドネシア、カンボジアが増えた。このうち技能実習生は約7割、その大部分（9割程度）が農業実習生と見られる。この5年間外国人登録数は少しずつ増えている。

農林業センサスや、市の統計から農業の概要を見ておこう。2015年の全農家戸数は3,913戸、農業就業人口は9,114人であった。販売農家（耕地面積30アール以上または農産物販売額50万円以上の農家）は3,385戸で、自給的農家が少ない一方、主業農家（農業所得が農家所得の半分以上で、かつ年間60日以上自営農業に従事する65歳未満世帯員がいる農家）の割合が72%と、農業に力を入

れる農家が多いのが特徴である。販売農家について、耕地面積規模別農家分布と農産物販売額規模別分布をみると、耕地規模の分布は1ha以下の小規模が多い標準的なパターンをとるが、年間販売額別では1,500-3,000万円のところが最も多く、3,000万円以上もかなりの数に上る。これは、施設型の花弁や野菜、養豚・養鶏など土地を有効に使った集約的経営が多いことを反映している。経営形態別にみると、販売額1位の部門が全体の販売額の8割以上を占める「単一経営」の割合が80%と高く、そのうち、露地野菜と花卉・花木がそれぞれ3割強、施設野菜が1割を占める（表1）。準単一経営でも、主位はこれら部門が圧倒的に多い。どの形態にせよ、稲作部門の比重が低いのが特徴の一つである。

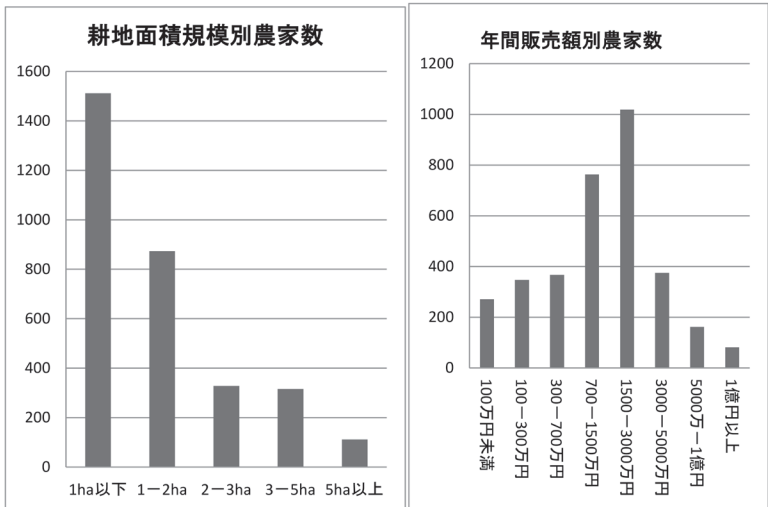


図4 A市農家の分布（左：耕地面積、右：年間販売額）

表1 販売農家の経営形態（A市）2015年

販売農家総数	単一経営						準単一経営	複合経営
	小計	露地野菜	施設野菜	花卉・花木	畜産	その他		
3348	2667	1025	345	1048	144	105	575	106
100%	80%	31%	10%	31%	4%	3%	17%	3%

基幹的農業従事者（農業就業人口のうちふだん仕事として農業に従事した世帯員）は8,656人（男53%、女47%）で、70歳以上を除くと6,096人である。これを販売農家数で割ると、平均して2.6人（70歳未満に限ると1.8人）となる。

イメージとしては、70歳以下の夫婦が主に農業に従事し、1～2人の高齢世帯員が専業で補助的に農業に従事するという姿が浮かぶ。労働者を雇った農家世帯は1252世帯あり、そのうち雇用契約を結んで年間7か月以上雇用した「常雇」を雇った世帯は593世帯、雇われた人数は1,683人であった。45歳以下に限ると常雇の人数は1,003人となる。約800人と推定される外国人農業実習生は殆どが35歳以下と見られるので、45歳以下の常雇の大半は外国人実習生であると推定される。ここにも、高齢化が進む中で外国人労働に頼らざるを得ない日本農業の姿が現れている。

なお、臨時雇を雇った世帯は884世帯、人数は3,363人であった。人数は臨時雇が多いが、日数換算すると常雇の5分の1である。

（２）A市における外国人農業実習生受入れ

本年（2018年）6月下旬と8月末にA市を訪問し、農業関係者（M農協、市役所、及び農家グループ）から聞き取りを行った。概況は次の通り。

A市での外国人研修生の受入れは1994-5年ころから農協を通じて始まっている。当初は1年間の研修生で、中国からの受入れであった。まじめでよく働くので次第に増加し、実習生制度に変わってからはさらに増えた。ピーク時には農協が監理団体として受入れる実習生の数は年間250人ほどになったが、最近では少し減っている。現在もお中国からの受入れが主流であるが、応募者が減る傾向にあり、農協も3年前からフィリピンからも受入れを始めた。一部農家は、県内外の監理業者を通じてベトナムやフィリピン、インドネシア、カンボジアなどから実習生を受入れるようになっている。

農協を通じての受入れは、農家からの要請を年3回まとめて中国など送出国の提携機関に送り、書面等でのマッチングが成立すれば雇用契約等の手続きをし、入国管理局に入国許可申請をするという手順を踏む。以前は職員や農家が現地面接に行くことも多かったが、今は書類等による選考になることが多い。要請してから実習生が実際に農家で実習開始を開始するまで9か月程度かかる。農協は受入れ農家から毎月1万8千円（税別）を徴収し、うち1万円を募集や選考、現地での事前研修等に係る諸経費として送出機関に支払う。旅費や国内講習費用（1か月）は原則受入れ農家が負担する。受入れた実習生の監督や相談は、

初年度は月1回、2年度以降は月2回受入れ農家を巡回して行う。農協以外の監理団体を経由する実習生受入は次第に増える傾向にある。渡航費と入国後の講習費は実費（20万円-25万円程度）、監理費は3.5～4万円/月と農協と比べ高いが、手続きが速い、東南アジアの実習生もあっせんしてくれる、サービスが良いなど理由は様々で、年々数が増える傾向にある。

（3）受入農家の状況や関係者の意見（聞き取り）

受入れを始めてからの年数は、最も長い農家は23年、平均でも10年近くあり、多くの農家が相当期間の外国人実習生受入れを経験している。実習生の出身国は中国が圧倒的に多い。これは3年前までM農協を通しての実習生が中国のみであったことの結果であろう。最近はフィリピン、カンボジア、ベトナムからも入ってきている。性別では大半が女性である。花卉や施設野菜農家は女性の実習生のみとなっており、逆に畜産農家や、大規模露地野菜農家は男性がほとんどである。日本語能力は当初はごくわずかししか理解できないが、3年経つと日常会話程度はできるようになる。ただし、漢字での読み書きは中国籍を除いてハードルが高い。来日の動機は高い収入と家族への仕送りがほとんどである。少数だが日本の技術の修得が目的と思われる実習生もいる。

実習生を受入れた動機は、日本人の雇用者が見つけにくかったことや経営規模拡大のためとする声が大部分で、制度の趣旨である海外の若者へ技術移転を動機とする声は少数にとどまっている。

受入れのための費用は実習生1人当たり20～30万円かかる。監理団体へ支払う費用は農協が監理団体の場合1万8千円/月、農協以外では3～4万円である。このほかに、数千円の公的保険料がかかる。実習生に払う基本給は農家による差はほとんどなく、月額15万円程度、これは、県の2017年の最低賃金である時間当たり871円の月額換算額にほぼ等しい。残業手当は農家や季節によってばらつきがあるが月に2～5万円になる。実習生からはもっと残業を増やして手取りを多くしてくれという要望も強いが、必要のない作業を増やすわけにもいかない。技能試験は2号実習生への移行の前提となっているので、その経費（旅費込みで2万円程度）は農家が負担する場合が多い。

実習生を受入れたことの全体的評価を聞くと、ほとんどの農家が受入れて良

かったとの答えであった。その理由として多かったのは、1年を通してあるいは農繁期に労働力が確保できた、規模拡大が可能になったなどという声であった。やや少なかったが、家族や他の雇用者が元気になった、自分や家族の視野が広がったとする農家もある。意外だったのは労働費が節減できたとする声がほとんどなかったことで、外国人実習生を必ずしも割安な労働力とは感じていないようである。それを裏付けるように、実習生受入の経済的効果を聞くとプラスとはっきり答えるのは半分程度であった。経済効果があるとしても、それは労働力の補充や経営の拡大を通じてのことであって、労働費の節約によってではないということであろう。

実習生の受入れには様々な苦勞も伴う。真っ先に挙げたのは言葉の壁であった。片言ではなかなか意思が伝わらず、多くの農家が農作業の指示や段取りの伝達に苦勞していることがわかる。また、作業記録や書類の作成が大変という声も幅広く聞かれた。監理団体の支援がないと農家にとっては書類作成は大変な作業になるからであろう。また、数は多くないが失踪や突然の帰国で大変苦勞したと強く訴える農家もあった。実習生の突然の帰国や失踪は大きな打撃になる。受入れにかかった費用が無駄になるだけでなく、生産・出荷計画が突然狂うことで、農業経営そのものに支障が出るからである。文化・習慣の違いや家族や他の雇用者との人間関係などについての苦勞の話は少なかった。受入農家が家族を含めて実習生と良好な人間関係を築いていることがうかがえる。

実習生を年間通じて雇用すると、農閑期の仕事をどうするかが問題となるはずなので、その対応を聞いたところ、様々な声が返ってきた。施設園芸なので季節性は問題がないとする農家や、変形労働制（ピーク時の超過勤務を非ピーク時の休みの増加で調整する仕組み）を採用する農家もあるが、多くはピーク時のみ日本人パートを雇用したり、新作物や作業を入れて周年の均等化を図ったり、非ピーク時は自分や家族が兼業を増やしたりして、自分で対応しているようであった。実習生の受入れが農作業や農家の行動パターンを変える実態がうかがえる。

新技能実習法による在留期間の2年延長については、大歓迎という声は少数で、むしろ新たな試験対策や延長後の賃金・経費増などを心配する声が圧倒的

に多かった。試験への不安は、今後検定試験専門級の受験が義務付けられ、その合格が延長の条件となることの影響を心配しているものと思われる。また、賃金・経費の増加を心配する声が高いのは、延長後に3号実習生として再入国してくる実習生を同じ賃金で雇えないのでは、という不安であろう。

愛知県は戦略特区に指定され、適正受入協議会も発足している。1つだけであるが「特定機関」も全国に先駆けて適合と確認された。これにより、派遣外国人を農繁期だけ雇うことや、加工や搬送などにも従事させることができるようになった。いくらまでなら外国人の派遣を希望するかを時給で尋ねると、ほぼ一致した回答は時給1,000円程度であった。おそらくこの金額では派遣業者はペイしないであろう。この点は次節で検討する。

今後どのような受入制度になっていくにせよ、外国人材が安心して働き契約を全うできる環境づくりは欠かせない。その方法について尋ねたところ、親身になって相談・世話をするという回答が突出して多かった。これまでの経験や習慣から、外から入ってくる若者たちには親身の相談や世話が最も大切と感じていることがわかる。悪質ブローカーを見極め排除することや、資格の取得支援、賃金の引上げが必要と答えたものもあった。全体としてみると、農家自身の個人的な努力に加えて、悪質ブローカーの排除を含め、社会面、生活面での多面的なサポートも必要であるということであろう。

政府への要望は多い。中でも受入手数料の引き下げ、提出書類・事務手続きの簡素化、労基法の柔軟な運用、申請から着任までの時間短縮という要望が非常に強い。労働力の不足で実習生を受入れてはいるものの、コスト等の面で、かなり厳しい状況にある農家の率直な要望であろう。また、失踪に直面したと思われる農家からは悪質ブローカーの取り締まりや初めから逃げ出すつमりの実習生の排除や処罰強化を求める声もあった。

4. 外国人農業人材受入れの残された課題

外国人材の農業への受入れについては、過去幾度かの制度の改正や創設を経て、条件の緩和や適用範囲の拡大が図られてきた。技能実習生の在留期間は最長5年まで可能となり、作業可能範囲も加工・輸送労働へと拡大され、受入人

数枠も優良実施者であれば基礎枠の2倍受入れることが可能となった。請負という形をとれば、農協が実施機関となって外国人材を組合員農家で実習させることもできる。さらに、特区指定区域に限ってではあるが、実習ではなくはじめてから就労を目的とした外国人材を派遣労働者として受入れることが可能となり、農家は派遣契約という形で農繁期だけでも外国人材を使えるようになった。制度という面では、人手不足に直面する農家側の要望がかなり反映されてきているといえる。

しかし、その一方で、技能実習制度には国際協力のためのOJTという建前の部分が残し、制度の悪用防止や実習生保護の観点から管理運営や事務手続きがむしろ強化・厳格化された。特区制度下での受入れも、地域が限られるうえ、派遣業者や派遣先である農家に対し大変厳格な条件と責務を課しており、実効性・経済性などに課題が残る。

現在国会審議中の入管法改正案では、在留資格「特定技能1号」と「特定技能2号」を新設すること、「基本方針」および「分野別運用方針」を定めること、「登録支援機関」へ外国人支援を委託できること以外は何も明らかでない。むしろ、本年6月に閣議決定された「骨太の方針」のほうに、その基本的な考えが示されている。すなわち、① 受入れ業種は、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお外国人材の受入れが必要と認められる業種とする、② 業種横断的な方針政府基本方針として決めたうえ、それをもとに業種別の受入れ方針を決定する、③外国人材に求める技能水準は、業所管省庁が定める試験等によって確認し、日本語能力水準も、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定める。ただし、技能実習(3年)を修了した者については、上記試験等を免除する、④外国人材から保証金を徴収するなどの悪質な紹介業者等の介在を防止するための方策を講じる、⑤ 日本人との同等以上の報酬を確保する、⑥移民政策とは異なるものであり、外国人材の在留期間の上限を通算で5年とし、家族の帯同は基本的に認めない。⑦ただし、一定の試験に合格するなどより高い専門性を有すると認められた者については、現行の専門的・技術的分野における在留資格への移行を認め、在留期間の上限を付さず、家族帯同を認めるといったことである。

具体的なかんじは政省令や分野別運用方針で決まることになるが、その仕組み

現在の技能実習制度と特区法の下での仕組が相当程度ベースになることは間違いないまい。

表 2 は、それら 3 つの制度の農業人材受入れに関係する部分を、外国人材、幹旋・支援機関、最終受入れ者の資格や制限、および責務を中心に一覧表の形でまとめたものである。3 つが関連していることが見て取れるであろう。

本節では特定技能資格での受入れの仕組の議論には立ち入らず、これらの制度が提起する問題をいくつかに絞って検討する。

表 2 外国人農業人材受入れに関する制度の概要

	制度	外国人技能実習制度	農業支援外国人受入制度	特定技能制度（案）
	根拠法	技能実習法	特区法	入管法改正案（および骨太の方針）
	目的	人材育成を通じた途上国への技術移転による国際協力	特別区域における産業の競争力強化と規制改革の総合的推進	人材の不足する分野に即戦力となる外国人材の受入れ拡大
外国人材	在留資格	技能実習（入管法別表 1 の 2）	特定活動（入管法別表 1 の 5）	特定技能
	在留期間	・ 1 号は 1 年、2 号は 2 年（計 3 年） ・ 3 号はさらに 2 年（優良機関・団体のみ）	通算で最長 3 年間、その間出入国制限なし	・ 通算で最長 5 年（1 号）
	応募資格	・ 18 歳以上 ・ 1 年以上の農業経験 ・ 送出国公的機関の推薦	・ 18 歳以上 ・ 1 年以上の農業経験 ・ 技能実習終了または同等の知識・技能	一定の専門性・技能を持つ即戦力（詳細は未定）
	農家直接受入	不可	不可	可能（農業経営体は登録支援機関に委託することもできる）
	職種・作業制限	2 年目以降は耕種農業（施設園芸、畑作・野菜、果樹）と畜産農業（養豚、養鶏、酪農）の 2 職種 6 作業のみ	特に制限なし	農業を含む 14 業種
	雇用主の変更	1 号、2 号実習生は原則不可 3 号実習生は移行時に同一職種内で選択可	・ 不可（特定機関） ・ ただ派遣先は変わりうる	未定

(つづき)

	制度	外国人技能実習制度	農業支援外国人受入制度	特定技能制度（案）
幹 旋 ・ 支 援 機 関	名称	監理団体	特定機関	登録支援機関
	資格要件	・ 非営利の許可団体 ・ 監理の実施能力	・ 派遣事業許可 ・ 都道府県知事による認定 ・ 5 年以内に法令違反等の欠格事由なし	・ 出入国在留管理庁への登録 ・ 法令違反等の欠格事由なし ・ その他の要件は未定
	所在地	特に問わない	本社または営業所が特定区域内	未定
幹 旋 ・ 支 援 機 関	責務等	・ 実習実施者の監督・指導 ・ 取次の場合の送出機関との契約締結 ・ 保証金等の禁止 ・ 帰国旅費の負担（実施者から徴収できる）	・ 外国人材とフルタイム雇用契約 ・ 外国人材に農作業・日本語・法令・苦情相談等について研修 ・ 保証金等の禁止 ・ 宿舍の確保・労災の負担 ・ 適正受入管理協議会への定期的報告と指導・監査の受入れ ・ 日本人と同等賃金・労働条件	・ 特定技能支援計画の作成と実施 ・ 出入国在留管理庁への報告 ・ 詳細は分野別基本方針等で
最 終 受 入 機 関	受入機関	実習を実施する農業経営体	派遣先農業経営体	未定（農業経営体？）
	資格要件	・ 実習生と雇用契約 ・ 実習指導経験又は講習の受講 ・ 5 年以内に法令違反等の欠格事由なし	・ 特定機関との派遣契約 ・ 5 年以上の農業経験又は一定の講習受講歴 ・ 5 年以内に法令違反等の欠格事由なし	・ 未定（詳細は分野別基本方針等で）
	責務等	・ 技能実習責任者、生活指導員等の配置 ・ 技能実習計画の作成と実施 ・ 作業日誌等の記帳 ・ 労働関係法令の遵守 ・ 適切な宿舍の確保 ・ 労災等の雇用者負担	・ 特定機関との派遣契約 ・ 特定機関への派遣料の支払い ・ 特定機関への定期的報告	出入国在留管理庁への報告（詳細は分野別基本方針等で）
	受入人数	3 人まで（常勤職員 30 人以下の場合）	なし	・ 未定（詳細は分野別基本方針等で）
	作業範囲	各職種・作業ごとに決められた範囲の農作業(1/2 以上)・関連作業・周辺作業	・ 特定農業支援活動として認められた範囲の農作業（1/2 以上）、製造・加工運・運搬作業等	・ 未定（詳細は分野別基本方針等で）
	労働基本法等	準拠（農水省通知）	労働時間、休日等の規定は農作業については適用除外	・ 未定（詳細は分野別基本方針等で）
	賃金	日本人と同等額以上	（日本人と同等額以上）	日本人と同等額以上

（１）農家や仲介業者から見た経済的課題

先行研究や限られた農業関係者からの聞き取りをもとにすると、農家の観点から見た現行の外国人材受入制度の問題は次の5点に集約される。高い受入費用と団体監理費、労賃を含めた労働基準の横並びの適用、煩雑な事務手続きと書類作成、失踪や早期帰国・転籍のリスク、および外国人材の質やインセンティブである。これらは煩雑な事務手続きの問題を除き、いずれも経済的な要因が直接間接に関与する問題である。

技能実習については、農家が負担することになる費用は、外国人材受入れまでに要する費用、雇用中に管理業者に支払う費用、給与（残業代含む）、雇用に伴う公的負担の4つに大別される。監理費に受入れ費用を含むなどケースによって相当にばらつきがあるが、平均的に見ると1人当たりの費用は概ね次の範囲にあると思われる。

- ① 受入・帰国に要する費用（固定費）：25万～35万円¹⁸⁾
- ② 監理業者に支払う監理費用：1.5万円～4万円/月¹⁹⁾
- ③ 給与：基本給14～15万円/月、残業代3～5万円/月
- ④ 社会保険等の雇用者負担²⁰⁾：0.5～1.5万円/月

これらを合計すると、年換算で、約230～280万円の支出、うち給与を除いた負担は30～80万円となる。農家から見ると、決して安いコストではない。また、ここには入っていないが、実習生受入れのために宿舍を増改築するケースも多いし、書類の記帳や、日本語教育・試験対策、労務管理、身の回りの世話などで、追加的な労働負担や経費も発生する。これらも考慮すると、法令を遵守する大部分の農家にとって外国人農業人材を安価な労働力ととらえるのは必ずしも的を射た見方とは言えまい。

この4つの費用項目の中で、農家がある程度左右できるのは給与部分、特に残業代の部分である。しかし、勝手に賃金を切り下げたり、労働時間を過少に見積もったりできるわけではない。現在はほとんどの受入農家が、労働基準法に準拠して給与や残業代を支払っているとみられる²¹⁾。上記の給与14～5万円も最低賃金（2016年で全国平均823円）を反映している。問題は、外国人材受入れの制限が徐々に緩和され、受入人数が増えるにしたがって最低賃金に依拠するがゆえの問題もいくつか顕在化すると予想されることである。

一つは、最低賃金が県別に決められていることから起きる問題である。2018年の都道府県別最低賃金を見ると、最高の東京都(985円/時間)と最低の鹿児島県(761円)や熊本県(762円)の間に220円以上の差がある。農業実習生の受入数が多い愛知県や千葉県と熊本県の間でも130円以上の差である。仮に、外国人材受入れに地域制限がなくなり、雇用主の選択も自由になるとすると、最低賃金の低い県は外国人材募集に苦戦しよう。愛知県や千葉県などはそれでいいように見えるが、必ずしもそうではない。これら地域の最低賃金が高いのは他産業の賃金が高いからであって、農業の生産性が高いからではない。生産性が同じで外国人農業人材の賃金が高ければ、その分収益が圧迫される。最低賃金を県1本ではなく、地域別に分けてほしいという要望がでるのはそのためである。

二つ目は、人手不足を背景に賃金が年々上昇していることである(表3)。直近5年間では加速して14-15%も上った。農産物価格は人口減や輸入の増大、所得の停滞で今後それほど上がることは期待できまい。最低賃金が上がると、それに準拠する外国人材の賃金は年々割高になっていき、受入農家の収益を圧迫するようになる恐れがある。

表3 最低賃金の推移

	最低賃金(時給、円)				5年間の変化(%)		
	2003	2008	2013	2018	2003-08	2008-2013	2013-2018
全国平均	664	703	764	874	5.9	8.7	14.4
東京都	708	766	869	985	8.2	13.4	13.3
千葉県	677	723	777	895	6.8	7.5	15.2
愛知県	681	731	780	898	7.3	6.7	15.1
熊本県	606	628	664	762	3.6	5.7	14.8

(厚生労働省「全国最低賃金の改定状況」)

三つ目は外国人材の受入れ増大が最低賃金にもたらす長期や間接的な影響である。現在外国人材の受入れが検討されている分野の多くが、賃金が低くそれゆえ人材が不足している非専門的分野であり最低賃金に支えられている分野である。そこに外国人材が最低賃金で働く労働力という形で流入し続けると、長期的にはその最低賃金そのものの抑制要因として働く。結果的に何が起きるであろうか。他の分野の日本人賃金との格差が開きその分野への日本人労働者の参入はますます減る。産業全体としては、外国人材の最低賃金での雇用で収益

性が改善した大規模経営体を中心に国際競争に負けない体質になっていく可能性はあるが²²⁾、他方で、大部分の現場の労働力を外国人に依存するといういびつな産業構造となっていく恐れがある²³⁾。それを防ぐには最低賃金を上げるしかないが、今度は賃金上昇に耐えられない経営体が困ることになる。この最低賃金のジレンマに有効な解決策を見つけるのは容易ではない。

それでは、特区制度の下で可能になったような外国農業人材の派遣はどうか。確かに農家にとって利点は多い。外国人材受入れの費用や事務手続きは不要である。派遣されてくる外国人材は技能実習終了と同等の能力を持っている。農繁期だけ雇用できるし、実習計画や記帳も不要となる。社会保険等の負担も宿舍の準備も必要がない。もちろん失踪防止も含めた労務管理は派遣業者の責任である。唯一の懸念は派遣料金だけということになる。

派遣料金を派遣業者の側から見てみよう。以上述べた農家にとっての利点は、派遣業者にとってはそのまま負担やコストになる。しかも、フルタイムの雇用が義務付けられている。そうすると、派遣業者にとって採算の取れる料金は、現行の日本人フルタイムの労働者の派遣料金に外国人材雇用のために必要な追加的費用と失踪等のリスクに対する引き当てを加えたものということになる。大雑把に推計してみると、最低でも時給で1,300円程度は必要になる²⁴⁾。これに業者マージンと周年でシフトを埋める困難さを考慮すると、実際には1,500円以上の派遣料は必要であろう²⁵⁾。

一方で農家の支払い能力を見ると、全国農業会議所による2016年の農業労働者への1日当たり支払額は、時給換算すると最も高い東海地域で男1,015円、女880円である（全国農業会議所2018b）。農繁期には少し高い派遣料でもよいと考えとしても1,500円は高すぎる。しかも農作業の内容や環境は地域や個々の農家の状況によって大きく異なる。技能実習を終了したというだけで見知らぬ外国人材にそのような時給は払うまい。このように見ると、派遣型の外国人材受入れは、合法的に行う限り派遣会社にとっては割の合わないビジネスといわざるを得ない。唯一ありうるとすれば、技能実習を終了した外国人材が、同じ農家で派遣労働者として働き続けるケースに限られよう。派遣会社が監理会社と同じであれば多少経費も少なくて済む。ただその場合でも派遣料金は1,300円は下らないであろう。それ以下はどこかで違法性が潜んでいる可能性が高い。

なお、派遣業者を経由せずに、技能実習を終了した外国人材を同じ農家が直接雇用するという場合は、派遣業者の管理費やマージンが不要になる分だけ、農家にとってのコストが少なくなる可能性はある。ただし、その場合は、失踪のリスクや管理責任は農家自らが負うことになり、雇用期間も長期になるので昇給や待遇の改善は不可避になるという課題が残る。

（２）失踪や不正の防止

外国人材の流入はメリットもある一方で様々な社会経済的摩擦を引き起こす。そのため受入れには必ず厳しい規制が伴う。特に非専門的人材は送出国と受入国で労働需給が正反対の状況にあり、流入圧力が強い分だけ受入れにはより厳しい規制がかかる²⁶⁾。在留期間は制限され、職種と雇用主の変更は原則として不可能である。しかし、そうした規制にもかかわらず、あるいはそれゆえに、農業分野を含めあちこちで受入人材の失踪や受入機関の不正行為が起きている。2018年度JITCO白書によれば、2017年の技能実習生の失踪者数は7,039人で、うち耕種農業の実習生が1,038人（14.6%）と、職種別では最も多い。これは、農業技能実習生の全職種の技能実習生に占める比率が10.4%（外国人雇用状況届の状況2017）なので、比率でみても他職種より高い²⁷⁾。また、入国管理局が調査の結果「不正行為」を行ったと通知した実施機関のうちで、農業・漁業の職種が占める割合が2-3割になっている²⁸⁾。漁業の割合が不明なので一概に農業分野の不正行為が多いとは結論付けられないが、心配な数字である。失踪者が発生したり、不正・不当行為の摘発があつたりすると受入農家や団体に大きな経済的損失が発生するだけでなく、あまりに多くなれば制度そのものへの批判が高まる。どうすればよいだろうか。

技能実習法も特区法も外国人材の保護と失踪防止のため細かい規定を大量に盛り込んだ。労働基準の順守のほか、機関としての適性或適切な管理・保護の実行を証明する書類の作成と報告等が義務付けられ、失踪が多いと不認可や在留期限延長に不利になる。農家や監理団体等には膨大な書類の提出が要求されチェックを受ける。しかし、ペーパーチェックを中心としたこうした規制的手段は、事務手続きを増やすだけで必ずしも有効に機能しているとは言い難い。この数年の技能実習生の失踪数の増加と不法残留者の急増はそれを物語る²⁹⁾。

モノと違って、ヒトの管理は規制や書類だけではうまくゆかない。賃金格差や利潤機会があり続ける限り、失踪や不正の誘惑はなくなる。借金を抱えた外国人材はなおさらであろう。大きな利益が見込めるなら一部の業者は規制をかいくぐる方法を考える。保証金が禁止なら管理経費や語学研修といった名目に切り替える。資格停止になれば、別な組織を作る。法務省や国際技能実習機構のウェブサイトには抜け道を防ぐためと思われる何十もの提出書類のリストや様式、注意事項が並ぶが³⁰⁾、どれだけ効果や意味があるのだろう。かえって農家や監理団体の事務負担やリスクを増やしていないだろうか³¹⁾。

限界を知るJITCOは、その防止策として、適切な送出し機関の選定と信頼関係の構築、送出国への事前訪問・面接などによる熱意のある技能実習生の選抜、職種や処遇について正確な理解、日本滞在中の技能実習生の親身なケアなどを挙げている（JITCO 2016）。このうち、第3節でみたように「親身になって世話をする」は、日本の農家の得意とするところであろう。日本のおとうさん、おかあさんが親切だからといって頑張る実習生は多い。技能実習生から特定技能労働者に身分が変わっても同じ農家で働く強い動機になる。

適切な送出し機関の選定と事前面接などについても、試行錯誤を重ねながら古くから取り組んでいる農協や事業協同組合がいくつかある。第3節でみた愛知県のM組合のほか、北海道のA組合の事例（宮入）、都市部のH事業協同組合の事例（軍司 前出）などがそうである。最も先進的な例では、香川県のケースのように、大規模経営農家層が中心となって作った事業協同組合が、送出し国（カンボジア）に送り出し機関を設立し、事前講習や、多岐にわたる選別試験を実施したうえで、日本へ実習生を送り出しているところもある（軍司 前出）。こうした取り組みの下では、実習生の失望も受入農家の不満も少なくなり、失踪のリスクは格段に減る。

ただ、それでも統計が示すように、外国人実習生の失踪は増加傾向にある。はじめからそのつもりで来日し、到着後2か月で失踪というケースや、一生懸命親切にしたのに、ある朝夜が明けると実習生全員がもぬけの殻というケースも聞いた。いずれも、日本にいる同国人の手引きが疑われている。悪徳業者の取り締まりや不法滞在などの法令違反の罰則強化は不可欠であろう。行政機関に必要なのは言い訳のための規則や書類をこれ以上増やすことではない。作っ

た基本的規則が機能するような環境を整え、そのための支援をすることである。違反者の摘発と処罰の徹底、情報の公開、海外機関・団体との協力、日本語教育や住民交流の支援、相談・苦情窓口の設置、地元団体やNPOなどとの連携など強化すべき点はいくらでもある。

（３）技能試験の位置づけ

現在農業を含め一般の技能実習生の応募については簡単な職歴要件はあるものの、学歴や日本語、専門資格についての要件はない³²⁾。それは国際貢献のための実習という制度の性格からきている。専門知識も日本語も社会制度も日本に来てOJTで学ぶのでそれらを問う必要はない。ただ何らかの形で実習の進捗具合を確認することは必要なので、1号実習生から2号に移行する条件として、技能検定基礎級（農業では初級）の学科・実技試験に合格することが必要とされ、実習終了までに3級（農業では専門級）の実技試験の受験が求められている。3級（学科・実技）の合格を求めないのは、試験の目的が実習の評価であって、帰国して日本で学んだ技術を移転するのに特に必要がないからであろう。

しかし、特区法の下での受入れや新しい特定技能による受入れでは、「一定の技能」を持っていることの資格証明として大変重要な役割を担うことになった。それに伴っていくつかの課題が浮かんてくる。一つは、合格のため実習期間中に今以上に学習時間を割かねばならず、農家の負担が増すことである。実技試験とはいえ、農業技術に関する知識を日本語で聞いて内容を理解し的確な判断ができることが必要になる。どうしても受入農家の理解とサポートが欠かせない。二つ目は、しかし、その努力が当該農家に帰ってくるとは限らないことである。いったん専門級に合格すれば、次の就労先は同じ農家である必要はないので、一生懸命日本語や技能のレベルを上げてやればやるほど、他の農家に雇われる可能性が高くなるという皮肉な結果になりかねない。三つめは少し視点が違うが、通算5年（つまり半年ごとなら10年）間も現場で就労することになる特定技能人材について、技能試験に加えて、日本語の試験が必要ではないかという点である。日本語能力と農業生産性や社会への順応力には相関があるだろう。また、就労後の外国人材が農薬や肥料のラベルや説明書きがうまく読めないのでは農家の手数もかかるし、リスクも起きる。現在、農業人材の送出先

が中国から東南アジアという非漢字圏に急速にシフトしていることを考えると、日本語対策は急務と思われる。これら3つの課題はお互いに相反する面もあり、調整は難しかろうが、資格試験をうまく使って、外国人材が増える中で日本農業の質と安全を高めていくことが必要になると思われる。

(4) 農協・農家グループの役割

すでに見たように、かなり古くから多くの農業協同組合や関連の事業協同組合が外国人農業人材の受入に取り組んでいる。表4は、2018年6月末時点での農業に関係すると思われる監理団体数を示したものである。全国に技能実習生を扱う登録監理団体は2,380あり、そのうち農業実習生も扱うと登録しているのは981である。このうち農業実習生のみを扱うとしているのは150団体、うち59が農業協同組合となっている。農協以外で農業実習生のみ扱う91団体も、そのほとんどが、農協が関与して設立した事業協同組合か、農家のグループが設立した事業協同組合と思われる。合わせるとかなりの数になるが、現時点では優良団体として3号実習生を取りあつかうことができる「一般団体」に登録されているのは、日本農業法人協会や香川県アグリ事業協同組合などわずか24団体、農協に限ると茨城中央園芸農業協同組合など5組合のみである。今後、新しい特定技能資格での外国人農業人材受入れについて、条件などが明らかになれば、農業に関係する一般団体も増加する可能性がある。

表4 農業実習生を扱う登録監理団体（2018年11月現在）

	一般監理団体		特定監理団体		合計	
	実数	%	実数	%	実数	%
全登録団体	995	100.0	1385	100.0	2380	100.0
うち農業実習生も扱う	503	50.6	478	34.5	981	41.2
農業実習生のみ扱う	24	2.4	126	9.1	150	6.3
農業協同組合	5	0.5	54	3.9	59	2.5

外国人技能実習性機構資料より作者作成

農業協同組合は、国際業務には慣れていない、意思決定に時間がかかる、組織が小さいと専門職員を置くことが難しいといった課題を抱えており、そうしたことが、農協ではなく、別な形の外国人材受入事業組合の設立や、他の民間

監理団体からの受入れ増大につながっているものと思われる。しかし、よく考えると、外国人材の監理団体になるうえで、他の民間機関にない有利な条件をいくつも持っていると考えられる。それは日常活動を通じて受入農家のニーズの把握や監督がしやすいこと、農家の事情が分かるため取引費用が少なくて済むこと、他の経済活動を含めて採算が取ればいいこと、農業技術の指導や他の組合員との交流もできること、などである。各種の事例調査でも、農協の監理料は他の団体よりかなり安い。今後は労働力不足を背景に組合員からの外国人斡旋のニーズも高まろう。適切な価格での良質な投入材の斡旋は農協の使命である。すでにいくつもの優れた事例もある。ビジネスチャンスととらえて、取り組みを活発化させてほしい。

5 むすびにかえて

高齢化が他産業に先駆けて進む日本農業は、今後急速な労働力の不足に直面する。1995年に250万人を超えていた基幹的農業従事者数は2015年には175万人となり、その平均年齢も67歳となった。しかも最も多いのは5歳ごとの区分で75歳以上である。数年のうちに急激に担い手がいなくなることは明らかである。一方で、TPPを持ち出すまでもなく、グローバル化の波は止まる気配はない。そうした中で何とか競争力のある日本の農業を維持・発展させていこうとすれば、当面ある程度外国人材の力を借りることは避けて通れまい。2018年入管法改正案で提案された特定技能による外国人材受入制度は、これまでの外国人材受入れの方針を転換し、現実の要請をストレートに反映しようとしたものであり、議論はあろうが、適切に運用されれば、労働力不足からくる農業全体の生産力低下に歯止めがかかり、日本農業にとっても外国人材にとってもwin-winの局面をもたらす可能性を持っている。

ただ、これまでの技能実習生受入制度の経験は、外国人材受入れには搾取や失踪など様々な問題が伴うこと、その解決には規制の強化や書類の追加、あるいは個別に親身の世話をするだけでは十分でないことを示している。受入農家や関係者の努力にもかかわらず農業分野での外国人材の失踪やトラブルは依然続いている。現在までのところ、親身になって世話をする多くの農家に支えら

れて大きな経済摩擦や社会・文化摩擦は報告されていないが、今後人数が増えると、そうした面への目配りも欠かせまい。また、経済面では、本節の初めに見たように、都会近辺の賃金の高いところに外国人農業人材が集中し地方には恩恵が及ばないという問題や、中期的には最低賃金のジレンマというより深刻な問題も残っている。

新しい制度はまだ輪郭が示されただけである。今後具体化する仕組みにはまだ多くの欠陥が付きまとい、様々な試行錯誤が続くであろう。当面は技能実習生制度と新しい在留資格制度の2本立てとなるので、前者が最低賃金の低い地方への受け皿としてクッションの役割を果たすことも想定される。いずれにせよ、日本農業がこの新しい機会をとらえて新たな成長の軌道に乗るためには、関係者全員が、技能実習制度の経験と残された課題をもう一度見つめなおし、今後さらに増加する外国人農業人材と共栄していく仕組みを一步一步作り上げていくことが求められている。

〔最後に：本稿は、多くの方々からたくさんの情報やお教をいただいたおかげである。特に、相次ぐ台風の対応に追われながらインタビューにご協力いただいたA市の関係者の方々に心からお礼を申し上げておきたい〕

参考文献

- 安藤光義（2010）「規模拡大の裏側 外国人労働者なしでは日本の農業は成り立たない」『エコノミスト』88（39）毎日新聞社
- （2011）「外国人研修生・技能実習生導入農家の現状—千葉県A市の露地野菜農家の事例」『農業経営研究』Vol. 49, No. 1.
- （2014）「露地野菜地帯で進む外国人技能実習生導入による規模拡大—茨城県八千代町の動向」『農村と都市をむすぶ』第64 巻2 号
- 石田一喜（2017）「国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要」『農林金融』第70巻第11号
- 外国人技能実習機構（2018）「許可監理団体一覧」
- 北倉公彦・池田均・孔麗（2006）「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
- 軍司聖司（2017）「農業に見る技能実習生の役割とその拡大」堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題 農業における外国人技能実習生の重み』
- （2017）「タイプ別地域別にみた外国人技能実習生の受入れと農業との結合」堀口健治編『日本の労働市場開放の現況と課題 農業における外国人技能実習生の重み』
- 厚生労働省（2018）全国最低賃金の改定状況
- 国際研修協力機構（JITCO）『JITCO白書』各年版
- （2016）「技能実習生の行方不明者発生防止対策について」

- 佐藤忍（2012）「日本の園芸農業と外国人労働者」大原社会問題研究所雑誌 No.645
- 全国農業会議所（2018a）「農業分野における農業技能実習制度の概要」
- （2018b）農作業料金・農業労賃に関する調査結果—平成28年—
- 法務省・厚生労働省（2018）「技能実習制度運用要領」
- 内閣総理大臣決定（2017）「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業における特定機関等に関する指針」
- 内閣府・法務省・厚生労働省・農林水産省（2018）「国家戦略特別区域法第16条の5に規定する「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」に係る解釈」
- 日本政策金融公庫（2018）「進む農業分野のIT利活用、経営改善に寄与」プレスリリース
- 農林水産省（2000）「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」
- （2013）「農業分野における技能実習生の労働条件の確保について」
- 橋本由紀（2015）技能実習制度の見直しとその課題・農業と建設業を事例として」日本労働研究雑誌No. 662（p76—87）
- （2018）「農作業請負方式技能実習に関するガイドライン」
- 堀口健治編（2017）『日本の労働市場開放の現況と課題 農業における外国人技能実習生の重み』筑波書房
- 法務省「技能実習制度の状況（不正・不当行為）」各年版
- 松久勉（2018）「農業分野における技能実習に関する研究動向」Primaff Review No.81
- 八山政治（2014）「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。
- （2016）「農業分野における外国人技能実習制度の現状と課題」全国農業会議所 外国人受入制度検討分科会検討資料
- Tsubota, Kunio（2018）「Who pays the Cost and Who Receives the Benefit: Comparing Migration Policies for Care workers in Japan and Taiwan」Reiko Ogawa et.al『Gender, Care and Migration in East Asia』Palgrave Macmillan

注

- 1) 全国農業会議所の八山政治氏の推計方式で推定した。詳しくは八山（2016）を参照されたい。
- 2) 松下（2018）は、これまでの外国人技能実習制度の研究を2010年を境に2つに分け、前半を実外国人技能実習生が農業雇用の新たな動きと位置づけられていた時期、後半は技能実習研究が多様化した時期ととらえている。後者をさらに①技能実習生を受け入れた農家の変化に関する研究、②農協などの対応に関する研究、③一般的な技能実習制度研究のなかで農業も扱う研究、④実習生の送出国に関する研究に分けて紹介している。
- 3) 農林水産省農業振興局地域振興課「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」（2000）
- 4) これには伏線がある。2016年3月の国家戦略特別区域諮問会議（議長：安倍晋三内閣総理大臣）で、特区法に盛り込む規制改革の中に追加する項目の一つとして「農業の担い手となる外国人材の就労解禁」があげられており、同年6月の「日本再興戦略2016」でも、関係省庁の検討促進を促していた。
- 5) この「一定技能」の基準であるが、農業技能評価試験（専門級）に合格するかまたは技能実習法に基づく農業分野の実習（2年10か月）を終了すればよいこととなっており、特区法に基づいて入国しようとする外国人農業人材にとっては技能実習制度と技能検

定が大きな意味を持つ。

- 6) 2017年12月の農業労働力支援会議「農業人材の安定確保。定着・育成等に向けた外国人材の活用に関する緊急提言」。その骨子は①気象・気候等により農作業が確保できないことを理由に帰国する場合は、再入国して継続的に技能実習が実施できるようにすること、②作目や産地が異なる複数の経営体における実習の実施を認めることにより、年間を通じてより効果的な実習を可能とすること、③特区の地区指定を拡大するとともに、特区以外でも農家や特定機関が継続的に有能な外国人材を雇用できるようにすることであった。
- 7) たとえば、実習実施者については、過去の技能評価試験の成績（ウェイトは最大70/120、合格者割合に応じて加点。合格者が5割以下だとマイナス、ただし経過措置あり）、法令違反や問題の発生状況（法令違反があると大幅なマイナス点）、実習生の待遇（賃金等）、技能実習指導員の講習受講実績、母国語での相談支援体制などを細かく点数化している。
- 8) 例えば、施設園芸の職種については、施設園芸作業が必須業務、畑作業や農産物加工・製造作業は関連業務と仕訳けされており、前者に2分の1以上の時間を当てることが求められる。
- 9) 雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律2007年法律第79号で改正）第8条
- 10) On the job trainingの略
- 11) 「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業における特定機関等に関する指針」平成29年12月15日内閣総理大臣決定、および「国家戦略特別区域法第16条の5に規定する「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」に係る解釈」（内閣府・法務省・厚生労働省・農林水産省平成30年2月6日）
- 12) 内閣府地方創生推進事務局、地方入国管理局、都道府県労働局及び地方農政局である。
- 13) 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和60年法律第88号）。
- 14) 外国人農業支援人材および同等の活動に従事する日本人の雇用・就労状況、農業支援活動の提供状況、研修実施状況、苦情又は相談の件数及びその内容、労働条件や安全衛生の確保状況、雇用保険、労働者災害補償保険、健康保険及び厚生年金保険への加入状況などである。
- 15) 例えば、受入れ人数が19人以下の場合、直近の1年間に受入人数の3/8以上、または直近6か月に9/32以上の行方不明者を出したものは不当とみなされる（「受入事業の解釈」第3の4）
- 16) 愛知県ホームページ<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/nourin/lkouhukekka.html>
- 17) 日本政策金融公庫が2017年7月にスーパーL資金及び農業改良資金の融資先21,315の経営体対象に行った人手不足対策のアンケートでも、畜産分野と施設園芸分野が外国人技能実習生を対策として挙げる比率が高い（日本政策金融公庫2017）
- 18) 申請手数料（3千9百円）、送出国の斡旋機関による募集・選別・送出費用、マッチングの面接旅費（任意）、実習生の渡航旅費、健康診断経費、入国後講習費（160または320時間、7～15万円）、講習手当（同期間の実習生の生活費、5～6万円）、農家までの国内旅費、宿舍準備費、帰国経費など。
- 19) サービスや徴収方法、実習生の国籍によって異なるため、業者によりばらつきが大きい。受入・帰国に要する費用も含めて毎月請求するケースもある。農協系統は一般に安く、民間監理団体はかなり高い。農協系統が安いのは、組合員へのサービス提供が本来の目的であることに加え、受入農家の指導・監督が容易なこと、農協の他の事業収益で

カバーできるといった経済的利点があることによる。

- 20) 労働者災害補償保険掛け金（全額負担、報酬の13/1000）、雇用保険の雇用者負担分（7/1000）、外国人技能実習生総合保険（任意だが推奨）約1,000円/月
- 21) 農水省の通知（農林水産省2000、2013）、JITCOの呼びかけ（JITCO 2018）、農協や他の監理団体の指導の効果もあるが、何よりSNSを通じての実習生のネットワーク情報網の発達、賃金や労働時間に関する不当な扱いをできにくくしている。
- 22) 低賃金の労働供給は、資本の投下や技術革新を遅らせ、中長期的には産業全体の国際競争力にマイナスに働く可能性もある。
- 23) 台湾では1990年代半ば以降、家庭介護労働者を近隣アジア諸国から大量に受入れた結果、2017年には22万人にも達している。家庭介護者には労働基準法は適用されず、その外国人介護労働者の賃金は台湾人介護国内労働者一般と比べ実質3分の2程度にとどまっている（Tsubota）。このため、台湾人の家庭介護労働者を雇う家庭はほとんどなくなった。
- 24) 823円（最低賃金全国平均）+150円（民間監理団体の月監理費3万円/25日/8時間）+83円（（往復旅費14万円と入国申請等諸経費6万円）/（300日×3年））+25円（月当たり労災・雇用保険掛け金5千円/25日/8時間）+345円（厚生年金保険雇用者負担、報酬月12万円、として計算）+ α （失踪のリスク引き当て）=1,126円+業者マージン（20%）+ α 。
- 25) 派遣会社による農業への労働者料金については2013年の北海道の事例（高畑 2014）があるが、その際の日本人派遣の時給は1,200円であった。その後の最低賃金のアップ分100円を加え、外国人材の受入れ費用128円を加えると1,428円となり、外国人材の追加的監理費250円とリスクを織り込むと最低でも1,700円となる。高畑のケースでも派遣会社は顧客農家の需要時期のばらつきをシフトで調整するのに苦労している。
- 26) EPA（経済連携協定）の下での介護・看護人材の人数制限や国家試験合格の義務付け、特区法の下での地域と職種の制限、技能実習制度の職種の制限と実習計画の義務付けなどはその例である。
- 27) ただ、年間に在留する農業実習生は約3万人だから1,038人はその3%程度に当たる。著しく多いかどうかは評価が分かれよう。
- 28) 2016年は不正行為を行ったとされる202機関のうち67、2017年は183機関のうち39が農業・漁業関係機関であった。
- 29) 技能実習生の失踪者数は、2010年の入管法改正前後にいったん減って1,000人前後になるが、すぐに増加を始め、2015年には5,800人を超えた。2016年の技能実習法制定でまた若干減るが2017年には一気に2,000人近く増え7,089人となった（法務省「技能実習制度の状況（不正・不当行為）」各年版より）。技能実習生の不法残留者も他の在留資格の不法残留者が減る中でひとり急増し2016年には、5,094人になっている（JITCO「技能実習生の行方不明者発生防止対策について」2016.10）。
- 30) http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00125.html（法務省）
<http://www.otit.go.jp/files/user/docs/291207-09%E3%80%80.pdf>（国際技能実習機構）
- 31) 実際に、技能実習法成立後は、必要な事務書類が増えたほか、受入申請から認可までに時間がかかるようになったという声が多い。また、受入農家の責によらない失踪は不当行為とはみなされないが、規制が厳しくなると、その証明を求められたり、場合によってはペナルティを課されたりする可能性も出てくる。
- 32) ただし、介護の技能実習生については、実習といえども生命にかかわることもあることから、日本語検定N4レベル以上、介護施設での介護経験又は看護師資格など「固有要件」が設けられている。