日本農業研究所研究報告『農業研究』第 34 号（2021 年）p. 43～78

外国人農業人材受入れの課題 - その後

坪　田　邦　夫

目　次

１．はじめに
２．農業分野の外国人受入れの現状と動向
３．今後の見通し―外国人農業労働の新常態への移行
４．現行制度の課題と改善の方向

１．はじめに

このわずか数年の間に日本の外国人農業人材受入れに、２つの急激な環境変化が起きた。ひとつは、2018 年 12 月の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」と略す）改正である。それまで「技能実習」という国際協力の建前の下でのみ受入れ可能だった[1)] 非専門的外国人材が、2019 年４月以降は労働力の不足対策として「特定技能」という新たな在留資格で受入れ可能になった。

特定技能外国人材は、「実習生」ではなく一定の技能を持つ「労働者」としての受入れであることから、技能実習では限定的にしか認められていない多人数の雇用、短期雇用の繰り返し、労働者派遣、加工・販売への従事、雇用主の変更などが可能となった。受入れ農家・外国人材双方にメリットが見込まれ、開始後５年間に農業分野だけで 36,500 人程度の受入れが想定された（2018 閣議決定「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」）。

二つ目の急激な環境変化は、言うまでもなく 2020 年初頭から突然始まった新型コロナウィルス感染急拡大とそれに伴う入国停止などの影響である。影響は開始されたばかりの特定技能人材に関する諸手続や出入国だけでなく、外国人農業技能実習生の新規受入れに及んだ。それまで急激な拡大を続け 2019 年度

には年間１万５千人前後に達していた受入が 2020 年の４月から８月までの５か月間と 2021 年２月以降 11 月まで事実上ほとんどストップしてしまった。送出し国でも入国制限が実施されたため、実習修了者の帰国もできなくなった。

こうした大きな環境変化に対し関係者はどのように反応し、それが長期的にどのような意味を持つのだろうか。特定技能の受入れも始まったばかりであり、新型コロナの影響もなお予測しがたいが、本稿では次の二つの点に焦点を絞って議論してみたい。一つは急激な情勢変化の中で外国人農業人材受入がどう変化しどういう状態に落ちついていくのかということ、もう一つは、様々な問題が指摘される現行の技能実習制度と特定技能制度を制度全体としてどう見直していけばよいか、ということである。調査が困難だったので前者は直近の統計データや政策情報の観察、後者は韓国の制度に関する文献や報告を参考にしながら検討することにする。なお、外国人農業人材受入れについての歴史的経緯や動向、技能実習を中心とした制度の仕組みと運営については、堀口や軍司、石田ほか多くの先行研究や政府の資料があり、著者自身も最近の「農業研究」で触れたのでそれらを参照されたい。

２．農業分野外国人受入れの直近の動向

１）現在の在留数推定

現在、農業分野で外国人材を受入れることができるルートは、在留資格を基準にすると技能実習、特定技能、高度専門職等（技術・人文知識業務含む)、その他（日系人、日本人配偶者等）の４つに限られる。しかしその受入総数が全体として確認できるのは､厚労省の外国人雇用届による各年 10 月末の時点の日本在留者数だけである。それも、最新でも昨年 10 月末のものであり、技能実習など入国資格別の内訳は公表されていない。

ただ幸いなことに農水省が独自に農業部門の資格別労働者数を推計し公表している。それによると農業部門で働く外国人労働者数は 2015 年以降 2019 年まで年間約 4000 人ずつ増加し、2020 年は入国制限の影響もあって少し増勢は鈍ったもののやはり 2500 人増え、10 月末で 38,064 人となっている（図１）。その９割近く（87%）は技能実習生で、この割合は近年ほとんど変わっていない。

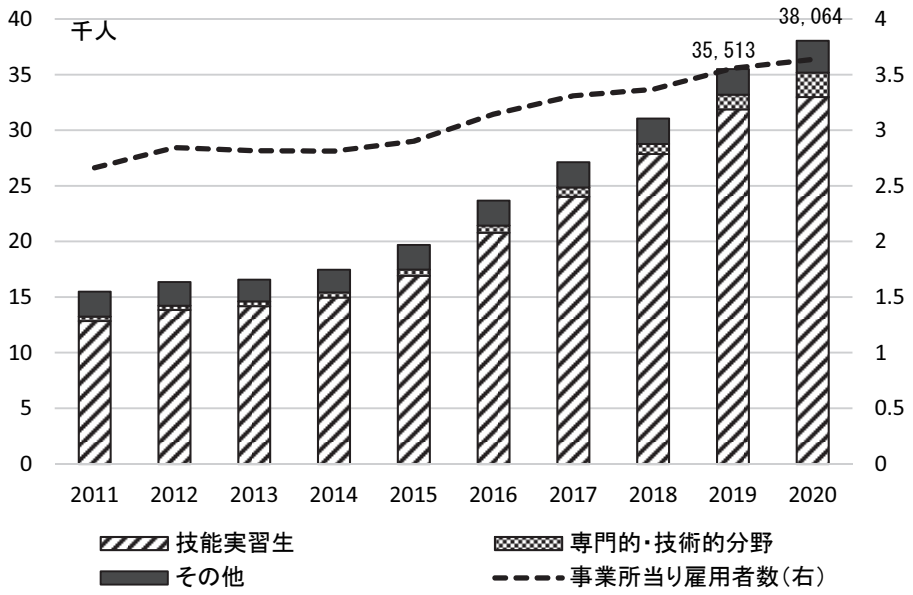

図１　外国人農業雇用者数の推移

これを足掛かりとして 2021 年 10 月末の農業の外国人労働者数を推定し最近の動きを考察してみる。用いるのは出入国管理統計の月別資格別データと、出入国在留管理庁（以下「入管庁」と略す）が３か月ごとに公表する特定技能在留外国人数のデータである。推定手法は、技能実習生については、団体管理型（農業はほとんどすべてがこの範疇）１号の入国数から、同１～３号の純出国数（再入国を除く）を差し引いて、全分野の技能実習生数の増減を計算し、これに技能実習認可数の農業分野の比率 0.1[2)] を乗じ、さらに特定技能資格「農業」の技能実習ルート人数の増加分を差し引いて求める。厳密にはこの計算方法は技能実習各号の出入国者数と在留者数及び特定技能の間に存在するタイムラグや、特別措置として取られた「特定活動」ビザへの切り替えで帰国待ちの人数を十分考慮できないので、多少のずれは生じる可能性があるが、年間ベースの大まかな動向は把握できよう。

まず 2,500 人増えたという 2019-20 年の農水省推定の確認から始める。その内訳は、技能実習 1,116 人、専門・技術資格 863 人、その他 572 人となっている。

この方式で計算すると 2019 年 11 月から 2020 年 10 月までの１年間農業分野

の技能実習生の増加数は 1,130 人程度と、農水省の推定とほぼ一致する。

特定技能については出入国在留管理庁（以下「入管庁」と略す）が３か月ごとの農業分野の特定技能在留外国人数を公表しており、2020 年９月末で 1,306 人、12 月末では一気に 1,000 人以上増えて 2,387 人であった（図２）。単純に比例配分で計算すると中間の 10 月末では 1,600 人程度になる。これから同様に推定した 2019 年の 10 月末の推定値約 100 人を差し引くと、増加数は 1,500 人程度となる。これは農水省の資料にある特定技能を含む専門・技術資格外国人増加数 863 人より 600 人程度も多い。たぶん、その差は農水省の資料では「その他」に含まれているためではないかと思う。専門・技術分野の増分と「その他」区分の増分を合わせると、1,435 人となり、特定技能の増加分の推定値とほぼ等しくなる。

つぎに、こうした 2019-2020 年の推定が正しいとして 2021 年 10 月末の農業分野の外国人労働者数を推定してみよう。月別出入国統計データがわかるのは８月までなので、前年と同じ手法で計算すると、2020 年から 2021 年８月まで 10 か月間の全分野の技能実習生純増加数は 21,776 名であった。９月以降も出入国が止まっているので、これが 2021 年の 10 月末の技能実習生全体の在留数になる。前年同様その 1 割が農業分野であったと仮定し、特定技能農業への移行人数を差し引くと農業の技能実習生の増加数は 400 人程度になると推定される。やはり新型コロナによる入国停止が大きく響いていることになる。

一方、特定技能農業の在留外国人雇用人数は、制度開始後急速に増えて 2021 年６月末で 4,008 人となった（図２）。しかし、入管統計から確認できる特定技能資格者全職種の純入国者は 2020 年 11 月から 2021 年８月まで 2,486 人にしかいない。農業の特定技能の割合を１割とみると、海外からの入国は 250 人程度にしかならない。ということは、残りの 3,800 人弱は国内在住者ということになる。あとで見るように、この 3,800 人の大部分は技能実習終了後帰国せずに特定技能にビザを切り替えた国内在留の元技能実習生と考えられる。特定技能資格の取得には原則として技能と日本語能力の試験合格が必要だが、技能実習２号を終了すれば、試験が免除されるからである。入管庁の統計でも 2021 年６月時点の農業の特定技能在留者 4,008 人のうち試験ルートはわずか 153 人で、残り 3,855 人は技能実習ルートの外国人であった。これで平仄が合う。

特定技能農業の外国人労働者数が 2021 年６月から 10 月まで同じペースで増加したと仮定すると、10 月末で前年より 3,600 人程度の増加という計算になる。技能実習生の増加数 400 人と合わせると 4,000 人程度増加となり、2021 年 10 月末の外国人農業雇用者総数は 40,000 人前後に達しているのではと推定される。表面的には農業の技能実習生の増加トレンドが大きく鈍り、代わって特定技能資格者が急速に伸びて、全体としては外国人農業労働者の増加傾向が少し減速されたようにみえる。ただこの数字には技能実習の新規生の補充ができなかった分が考慮されていないので、実際にはもっと多く、トレンドとしては増勢が続いていると見るのが自然である。

２）直近の外国人受入れの動き

こうした動きは、特定技能制度発足という大きな制度変化と政府が取った出入国停止や支援策の影響を反映したものである。その全体像については、農林中金総合研究所の石田が幅広い観点からかつ詳細に説明している（石田 2020）。また、特定技能受入れ開始にともなう農家の反応については農水省によるアンケート調査（農水省 2020）及び全国農業会議所による特定技能優良事例集（全国農業会議所 2021.3）から初期の全体の反応とその後の現場の動きを知ることができる。ここではこれらの既存資料から得られる最近の情報を筆者なりに時系列的に整理し、多少の考察を付け加えておく。

（2019 年―特定技能制度運用の開始）

2018 年 12 月の入管法改正により、2019 年４月から特定技能資格による外国人労働者の受入れが開始され、その受入れを支援する「支援機関」の登録も始まった。登録支援機関数は急増し 2019 年 10 月末までに一気に 3,200 を超えた。技能実習の監理団体を兼ねる機関も少なくないが、人材仲介会社や司法書士、法律事務所など様々な形態の機関が新規に参入している。初めて農業の特定技能資格者受入れが記録されたのはこの年の２月、大阪市岸和田市の２名、カンボジアからの技能実習修了者である。９月には特定技能外国人の農業への受入れは主要な技能実習生受入れ地域である北海道、千葉県、神奈川県、長野県、愛知県、岐阜県に広がり、国籍もベトナム、中国、インドネシア、フィリピン

と多様化して、総数も 31 名となった。12 月には受入数は 299 人と 10 倍近くに増え、地域も 30 道府県に拡大した。国籍別ではベトナム、カンボジア、インドネシアが圧倒的に多いものの、ミャンマー、スリランカ、ネパール、モンゴル、タイなども加わった。

特定技能資格の前提となる技能試験は、2019 年 10 月、相手国と協議の整ったフィリピンでまず始まった。12 月までの受験者はわずか 13 名で全員合格であった。実際の受入までには日本語試験の合格、受入れ機関との契約、入管庁による許可などが必要で、年内は試験ルートによる特定技能人材の雇用はなかった。

（2020 年―出入国の制限とその対応）

１月初めに中国武漢で原因不明の肺炎が確認されたのを皮切りに、中国国内から世界へと急速に新型コロナ感染が拡大し始めた。２月初めには日本に寄港した大型クルーズ船での集団感染が発生、２月半ばには国内で初の死者が出た。その後あちこちでクラスターが発生するなど国内で感染が急速に広がり、４月半ばには全国に第１回目の緊急事態宣言が出された。欧米やアジアでも感染が急拡大したため外務省は４月初めにほとんどの外国人の上陸禁止を発表した。ただ、６月以降国内の感染者数が減少傾向となったため、７月末からベトナムなど一部の国について技能実習生を含むビジネス等目的の外国人の入国を制限付きで認めるようになり、10 月 1 日からは防疫措置を確約できる受入企業・団体があることを条件にほぼすべての国に適用を拡大した。この結果、11 月以降翌年の１月までに技能実習生も特定技能外国人の入国もいったんは通常ベースに戻った。

この出入国停止や緊急事態宣言は、外国人技能実習生を受入れている農家や関係企業に大きな影響を与えた。特に影響が大きかったのは、北海道や長野の高冷地など技能実習１号の外国人技能実習生を春から秋にかけて 7-8 か月間だけ期間を区切って毎年雇用してきた地域である。入国停止が農作業の始まる４月からだったため、突然極端な人手不足に直面した。また、それ以外の地域でも、停止が長引くにつれ新規の実習生の補充が困難となった。

政府は混乱を最小限に抑えるため、様々な緊急支援対策を講じた。たとえば、

４月末には技能実習を修了したものの出入国制限等で帰国できない実習生や、実習先の経営悪化で実習が困難になった実習生に対し、「特定活動」という在留資格を与え６か月間だけ同一職種に限り就労を認めることとした（入管庁）。さらに 2020 年９月７日以降は、特定技能の 14 分野であればどの分野でも、特定技能の技術を身に着ける意思があるなど一定条件の下で最大１年の就労が認められることになり、他分野の帰国困難な技能実習修了者を一定期間農業で雇用できるようになった。また、都道府県や JA などが、新型コロナの影響で失業した日本人や外国人が労働力を必要とする農家で就農できるようマッチングを支援する動きも出た。農水省も来日できなくなった技能実習生等に代わるこれら「代替人材」の雇用に伴って生じる掛かり増し経費に対し助成を行っている（農業労働力確保緊急支援事業）。

この新型コロナ感染拡大による混乱にもかかわらず、特定技能の外国人農業労働者受入れは前年から大きく進展した。図２に示すように、農業の特定技能在留外国人数は月を追うごとに急ピッチで増え、2020 年 12 月には前年の 292 人から 2,000 人以上増加して 2,387 人となった。ただ、そのほとんどが、農業の技能実習２号・３号修了者の資格変更によるもので、試験ルートによるものは 42 人しかいない[3)]。

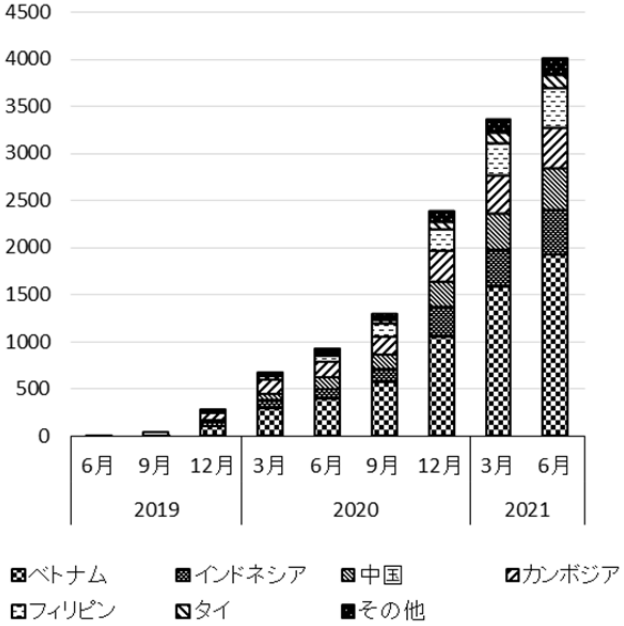

図２　特定技能資格（農業）在留者数

出典：入管庁４半期ごとの「特定技能制度運用状況について」

（2021 年―新型コロナ感染の再拡大と国内在留者の特定技能資格者の増加）

2021 年になると一旦は収まりかけていた変異型新型ウイルスがさらに３波にわたって猛威を振るい、その都度緊急事態宣言が出される事態となった。このため、外国人材の入国は１月 14 日以降事実上停止され、それ以降現時点（11 月初め）までストップしたままである。出入国統計で全分野の入国数を見ると、１月は技能実習１号ロ（ほとんどすべての農業の技能実習生はこの資格での入国）で 21,885 人、特定技能１号も 1,080 人あったが、それ以降はともに事実上ゼロである。他方、出国については自国民の帰国は一定期間の隔離などを条件に認める国も多いことから、２月以降も毎月、技能実習修了者で 2,000 人前後、特定技能で 100 人程度の帰国が続いている。

ただ、この帰国数は年ベースに直して 2.5 万人程度で、３年前と２年前の入国者数がそれぞれ年 13 万、16 万人以上あったことを考えると極端に少ない。2.5 万人のうち農業分野の割合を約１割とみると、農業の技能実習修了者は月に 200 人、年ベースで 2,400 人程度の帰国となる。2019 年度の技能実習 2 号の農業分野の認可数は合計で 14,758 件もあったから、まだ１万人以上が帰国できていない計算になる。その受け皿になっているのが、特定技能への在留資格変更であり、「特定活動」資格での就労の継続である。農業分野の特定技能資格就労者は 2021 年の前半だけで 1,600 人も増えた。年間ベースでは増加数は 3,000 人を超えよう。

特定技能資格への関心の高まりは資格取得に必要な農業技能測定試験の申請・合格数からも見て取れる。図３はその試験の申請数の累計をグラフにしたものである。まずはっきりしているのは、新型コロナ感染の国内外の広がりと出入国停止といった異常な事態下でも、累積申請者数が右肩上がりで増加したことである。ただし、海外試験と国内試験とでは大きな違いがある。2021 年３月までは海外試験が圧倒的に多くかなりのペースで伸びたがその後はほとんど停滞し、それに代わって、国内試験の申請数が急速に伸びた。

これには２つの要因が考えられる。一つは 2021 年１月末からの外国人入国停止で海外の技能試験に合格しても日本ですぐに働ける見通しが立たなくなったこと、もう一つは、帰国が困難なため「特定活動」資格で日本在留中の留学生や他分野の技能実習修了者が国内の農業技能測定試験を受けるようになった

可能性である。これらの外国人は日本語試験が免除されるため、どの分野であれ技能試験に合格すれば特定技能の在留資格が取得できる。農業分野での就労が本来の目的ではないにせよ、最大５年の在留可能性と最低賃金以上の所得、雇用主の変更可といったことが、農業の技能試験を受ける動機になったことは想像に難くない。

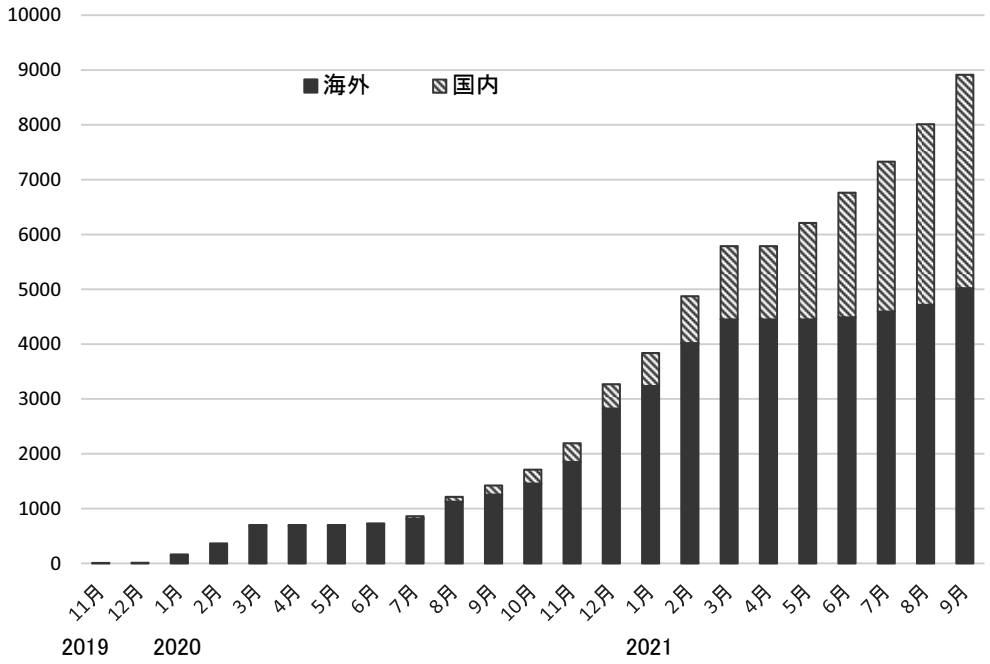

図３　農業技能試験累積申請者数

３．今後の見通し―外国人農業労働の新常態への移行

日本国内の１日当たりコロナ新規感染者数は８月末に３万人近くまで増えたものの、その後急減して 10 月初めには 1,000 人を切るようになり、その後も低下傾向が続いている。ワクチンの接種が進んでいることもあり、政府は 11 月８日から入国制限の緩和に踏み切った。当面はビジネストラック、レジデンストラック方式での入国になると思われるが、再開されると入国待ちをしていた海外の技能実習予定者や特定技能資格者が数か月から１年にわたって大量に入国することになろう。特定技能については、2021 年９月時点で海外の農業技

能試験累積合格者が 4,400 人を超え、その多くが入国待ちをしているとみられるからである。技能実習予定者については待ち人数を推計できるデータはないが、年間 200～250 人の技能実習生を受入れている JA 系監理団体からの聞き取りでは、10 月末時点でなお 100 人弱が入国待ちとなっていた。この比率が平均に近いとみれば、新型コロナの影響がなかった 2019 年の技能実習 1 号の認定数が 15,623 人であったことを考えると全国的には 1 万人近い入国待ちの技能実習生が比較的短期間に入国することになろう。それは、外国人労働人材にとっても。人手不足に直面していた受入れ農家にとっても朗報であるに違いない。

そうした外国人労働人材の入国ラッシュが一段落ついたときに、日本の外国人農業労働受入れはどんな状態になっているであろうか。条件付きとはいえ非専門的外国人労働力の受入れを認める特定技能制度が発足してすでに 2 年半が経過した。一方で、2016 年に改正された技能実習法の下で技能実習生の受入れも制度として健在である。しばらくはこの 2 つの制度が外国人労働人材の受入に対し並列的にあるいは補完的に機能し、徐々に新たな新常態に移行していくことは想像に難くない。その新常態では、特定技能人材が技能実習生に置き換わっているであろうか。それを決めるファクターはマクロ的には外国人農業労働力全体の需給動向であり、ミクロ的には外国人人材と受入農家の双方から見た技能実習と特定技能の間の相対的経済性であろう。

1）マクロ的労働需給の見通し

マクロ的な労働力需給の動向は前回のペーパーで大まかに検討した。そこで述べた要因と長期的見通しは 1-2 年程度では大きく変わらない。すなわち、外国人農業労働力に対する需要は、労働集約的で収益性の高い施設園芸や畑作物、畜産など今後も生産拡大が進むとみられる分野を中心に確実に増加していくことである。最大の要因は、もちろん少子高齢化による国内農業労働力全体の減少と不足にある。30 年前には 3 百万人いた日本の農業の基幹的農業従事者（農業就業人口のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事しているもの）は年々減少し、2020 年には 136 万人にまで減った。しかも、大多数が高齢者で、50 歳未満はわずか 14.7 万人しかいない（表 1）。

表１　農業分野における外国人雇用者数の推移

年	農業外国人雇用者					農業事業所数	
	うち技能実習生	専門的・技術的分野	その他	農業雇用者総数	前年からの増加数	事業所数	事業所当り雇用者数
2009				*9099*		*3810*	*2.4*
2010				*11925*	*2826*	*4532*	*2.6*
2011	12858	395	2253	15506	*3581*	*5825*	2.7
2012	13841	391	2140	16372	866	*5756*	2.8
2013	14189	439	1960	16588	216	*5890*	2.8
2014	14965	461	2050	17476	888	*6214*	2.8
2015	16926	560	2215	19701	2225	*6789*	2.9
2016	20794	656	2233	23683	3982	*7531*	3.1
2017	24039	828	2272	27139	3456	*8199*	3.3
2018	27871	917	2284	31072	3933	*9227*	3.4
2019	31888	1328	2297	35513	4441	9983	3.6
2020	33004	2191	2869	38064	2551	10466	3.6

出典：厚労省「外国人雇用届の届出状況」（各年 10 月末）及び農水省「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」（2021 年 7 月）
注１：イタリックは林業を含む（ただ、その数は雇用者、事業所数とも農業の 1%に満たない）
注２：専門的・技術的分野は特定技能を含む

問題はそれだけではない。そうした基幹的農業従事者の減少を補ってきた雇用労働、とりわけ臨時雇いの労働力が急速に払底し、より一層深刻な問題を引起し始めている。2005 年から 2015 年にかけて農業生産全体が縮小する中で農業の常雇用が増えるという一見矛盾する現象が起きたのはその反映である。常雇いの人数は 13 万人から 22 万人と７割もふえ、延べ雇用日数で見ると 34%も減った臨時雇いを上回るようになった。常雇いの増加は農業法人など組織経営体で多いが、家族経営体でも増えている。臨時雇いの人手確保が困難になったことや、多角化や法人化等で周年雇用に適した経営形態が増えたことが背景にあったと思われる。

ただ、そうして一旦増えた常雇用も、農業生産全体の停滞と国全体の労働需給のひっ迫で、2020 年には大きく減少し、15.6 万人と 10 年前の水準に戻ってしまった。しかもこの 15.6 万人の中には近年大きく増加した３万人を超える技能実習生が含まれている[4)]。40 歳以下に限れば日本人を含めた常雇用人数は 5.5 万人なので、その半数以が技能実習生などの外国人労働者になっていると

推定される。成長が見込まれる農業分野では外国人技能実習生や特定技能資格者はすでになくてはならない存在になっており、今後は国内労働力の減少によりますますその重要性が増大するのは必至である。

他方で、外国人材の供給については、送出し国と日本との賃金格差が年々縮小していることや、韓国などでも需要が強いことなどから、先行きを不安視する論調も多く見られる。しかし、前回ペーパーで示したように、主要送出し国では日本との賃金格差はまだ平均で５～６倍と大きく、さらに内部に都市部と農村、フォーマルセクターとインフォーマルセクターとの間に相当な賃金格差がある。西側先進国はアジアからの非熟練労働の受入れには厳しい制限を続けているので、競合するのは韓国だけといっていい。中国からは国内の賃金上昇と少子化の影響で先行き供給が細るとみられるものの、東南アジア諸国ではまだ若年人口も多いことから､円安が極端に進まない限り今後 10 年程度は日本への十分な潜在供給力があるとみて良い。

２）特定技能人材の需給の見通し

ではミクロ的にみた農業分野の特定技能外国人材の需給はどうなっていくであろうか。マクロ的にみた外国人労働供給全体には多少余裕があっても、介護や建設、食品加工など農業と競合しそうな他の特定技能分野との獲得競争が激しければ、農業分野で特定技能外国人材供給が増える保証はない。また、コストや安定性などの面で農業の技能実習生のほうが優れていると農家が判断すれば、特定技能外国人材の農業での雇用は伸び悩む可能性もある。

最近の動きを見ると、過去２年近くにわたる新型コロナの感染拡大とそれに対する対策が特定技能制度の拡大と定着を速め、それが新常態になっていく予兆が見られる。限られた傍証的資料と少ない観察からではあるが、農業の特定技能の外国人受入れが長期的にも伸びる可能性をいくつかの点から検討しておこう。

第１点は、これまで技能実習生中心であった農家や農業法人が、技能実習生の入国が困難となったことを契機に特定技能資格者の雇用を一層前向きにとらえるケースが出ていることである。例えば、派遣や短期契約が可能、５年の在留期間といった点に着目して、新型コロナ発生以前から特定技能外国人の導入

を計画した事例（長野県、筆者の聞き取り）や、当初は緊急避難的な受入れであったものの次第に利点が理解され、今後継続して受入れを希望するようになった事例（全国農業会議所）などがある。利点として共通に評価されているのは、モーティベーションが高く即戦力として確実にあてにできることで、いったんこうした利点への理解が広まると制度への不安も薄れ、規模拡大を目指す農家や法人、あるいは計画的生産・出荷が必要な分野を中心に特定技能外国人への需要が拡大するとみられる。

第２点はそれと関連するが、特定技能資格者と技能実習生の賃金の差がそれほど大きくならないと見られることである。制度発足時の農家側の一つの心配は、特定技能では技能実習と比べ技術・日本語水準が高く、雇用主の選択も可能になるので、給与や賃金が高くなることであった。しかし、全国農業会議所の調査や筆者自身の聞き取りでも、その差は時給で 50 円から 100 円、率にして 5-10％以内に収まっている。月給で見ると平均は 16～17 万円で、これは最低賃金の時給をもとに計算した額とそう変わらない[5)]。また、全国農業会議所が調べた国内の農業臨時雇い1日当たり支払額(男女平均7398円)よりは若干低い。この賃金水準が供給側（特定技能外国人材）も需要側（受入農家・法人）も受入れ可能なものだとすると、特定技能に切り替わったとしても当面は経済コスト面で農家側から受入れを阻む直接的要因はないことになる。

第３点は特定技能人材の受入れを「支援」する機関・団体の動きである。特定技能人材の雇用は自分のところの技能実習修了者の資格変更の場合は自ら直接手続きをするケースもあるが、それでも提出書類、特に送出し国の証明の入手は個人では時間と手間がかかる。また、雇用した後も 10 項目にわたる支援計画の実行が要請されており、入管庁などへの定期的な報告も必要である。このため、受入れ農家や法人では特定技能の登録支援機関に委託料を支払って手続きを代行してもらうのが大半（農業会議所アンケートでは８割）である。登録支援機関になるための要件は比較的緩やかなので[6)]、制度開始から参入が相次ぎ、登録数は 2019 年末で４千弱、2021 年 10 月末では 7300 を超えた。技能実習の監理団体の倍近い数字である。

登録機関リストに載っている名称を見ると、事業協同組合、人材あっせん企業、行政書士、法律事務所、社会福祉法人、公益法人、NGO など多種多様であ

る。なかには全国に 52 の傘下支援事務所を持つ人材会社や NOVA といった語学学校、ミッション系学校法人、中国企業の支社といったものまである。もちろん外国人労働人材の雇用支援が目的なので、すでに実績のある技能実習の監理団体と重なるところが非常に多い。

農業関係でも、北海道の鵡川農業協同組合など９つの農業協同組合と熊本、宮崎、沖縄の３つの県農協中央会のほか、茨城県のエコリード、長野県農協地域開発機構、香川県のファーマーズ協同組合、長崎県の（株）エヌなど、JA が支援して立ち上げた機関も登録されている。これだけ膨大な数の多様な支援機関が競って参入するということは、関係者がそれだけ市場としての発展性や必要性が高いとみているからであり、またその競争や特徴を生かしたサービスによって新たな需要と供給が生み出されていくということでもある。上記の JA 県中央会などが連携して行おうとしている、高原地域と西南暖地とのリレー方式の派遣などはその例であろう。

第４点は特定技能資格の要件となっている農業技能測定試験の動向である。その応募件数が多ければ、他産業の特定技能分野と競合があってもそう心配することはないということになる。国内試験のほうは、今後出入国制限が緩和されると受験者が減少する可能性が高いが[7)]、海外試験のほうは逆に大きく伸びるとみられる。これまでの海外試験はフィリピン、インドネシア、カンボジア、ミャンマー、ネパール、タイなどで順次実施され、2021 年月まで累計で申請者５千人に対し４千５百人近い合格者を出してきた。特にインドネシアでは日本の入国制限が一時的に緩和された時期の 2020 年 12 月には１か月だけで 861 人が受験、793 人が合格するなど人気が高かった。また、ミャンマーやネパール、モンゴルでも試験開始後は応募者が急増する兆候があった。入国が再開されれば、これら諸国で受験者がまた増加しよう。

増加要因はそれだけではない。これまでは試験実施国の中に肝心のベトナムと中国が含まれていなかった。この両国は農業の技能実習生の全体の３分の２を占める最大の送出し国である。今後入出国規制や支援措置が解除され、この両国との間で技能試験実施について合意[8)]が得られればインドネシアと同様に、受験者・合格者ともその数が大幅に増加することは間違いない。

３）技能実習と特定技能のコストと住み分け

このようにみると、近い将来、農業分野の外国人労働の主流は技能実習生から特定技能人材に移っていくことが確実のようにも見える。しかし、両者にはそれぞれメリット、デメリットがあり、また技能実習から特定技能へといった補完的関係も見られる。今後両者の住み分けはどうなっていくだろうか。賃金格差といった外部環境や基本的制度に大きな変化がないとすると、それを決めるのは、需要者（農家、農業法人）と供給者（外国人農業人材）がそれぞれどちらを選択したほうが有利と考えるかにかかっていよう。以下需要者、供給者にとっての広義の費用や効果の視点から主に定性的に検討してみよう。

技能実習と特定技能は実際には同じ外国人労働人材の受入であって、我が国の労働基準法の適用を受け、家族帯同は不可であるものの適正な宿舎の確保や地域コミュニティのサポートなど外国人への配慮も要請されるといった点では両者に差はない。しかし、比較してみると、制度上も実際の運用上も大きな違いがあることがわかる。その違いは政府や関係機関の公表資料（例えば、入管庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」）等で詳しく説明されているので細部は省略するが、一言で言えば、「国際貢献のための実習」と「国内の不足を補うための労働力受入れ」というもともとの目的の違いから来るものである。この両者の違いが需要者と供給者から見たコストを左右することになる。

技能実習は、実習であるから受入れる候補生に対しては 18 歳以上で健康であること以外特段の条件が付かないが、レクルートや受入後に受入機関（農家等）が実習生に行わせる業務に関しては様々な条件や制約が課せられる。レクルートは政府の認可を受けた非営利の管理団体を通す必要がある。政府はこの団体を通じて受入れ機関が適切に実習を実施しているかを間接的に監督する仕組みとなっているからである。実習であるから受入れ先も勝手に変更できないし、期間も技能実習３号が創設されるまでは３年（１号で１年＋２号で２年）で卒業（帰国）することになっていた。また実習を適切に指導できるよう１機関が受入可能な人数にも上限が設けられている。１号から２号に進むためには実習の成果を試す進級試験「評価試験初級」のハードルがある。

これに対し、特定技能は「一定の技能を持った」「労働力」としての受入れ

であるから、外国人材受入れに関し我が国の入国管理政策及び労働政策からくる条件が付く。その最たるものが、受入れ分野の限定と、技能測定試験・日本語試験の合格者に限る（ただし技能実習２号の良好な修了者は免除）という条件である。受入れ分野の限定は、人手が不足する分野に限って受入を認めるという趣旨からくるものであり、試験に関する条件は一定の技術を持つ外国人に限って入国を認めるという日本の入国管理方針からくるものである。

その代わり、一旦そうした条件をクリアーすれば入国後は一般の労働力の雇用に準じてかなりの自由度が与えられている。登録支援機関という外国人材サポートのための仲介機関はあるが、その関与は義務ではなく、農家など受入れ機関が直接雇用契約を結んで受入れることが可能である。数か月といった短期契約も可能であるし、分野が同じであれば受入れ機関の変更もできる。１機関当たりの受入人数にも上限はない。また、農業と漁業分野では JA などが雇用した特定技能外国人を派遣労働者として受入れることも可能である。

（外国人材側にとってのコスト）

前置きが長くなったが、以上のような違いが供給者と需要者の選択にどう跳ね返ってくるか、聞き取りや全国農業会議所等の資料を基に供給側と需要側に分けて、大まかなコストの比較をしてみよう。実態調査に基づくものではないので、あくまで例示的なものである。

まず供給側の外国人材にとってのコストである。送出し国の段階では、他の分野や留学といった選択もあるが、農業分野に限ると非専門的外国人材の選択肢は技能実習か特定技能かの２通りしかない。表２はその際外国人材の直面する初期費用等を例示したものである。特定技能の場合、技能・日本語試験が独学では合格は難しいので大抵は現地の語学学校等に通う必要があり、その分だけ費用が高くつく。またそのための一定の期間が必要で、かつ試験不合格のリスクもある。それに対し技能実習は最初の面接で片言の日本語が話せるだけでよい。転職ができるという特定技能のメリットは、とりあえず３年程度の出稼ぎを考える人材にとっては特に魅力的とはいえず、逆に不安定と映る可能性もある。また、できるだけ長期の日本での労働を望むものにとっても、技能実習から始めると特定技能に切変えた後の５年間を含め最大 10 年間の在留が見込める。表２は、総合的に勘案すると、給与面で両者にあまり差がないことから、

始めて応募する際には圧倒的に技能実習が有利に映ることを示している。

表２　外国人材にとってのコストの例　（単位万円）

項目		技能実習	特定技能	備考
コスト	面接用日本語訓練等	0～5	0	任意
	学校等費用	0	30～60	必要
	関係機関費用等	10～50	10～60	ほぼ必要
	合計（概数）	10～60	40～120	
時間コスト	試験準備期間	なし	半年は必要	失敗リスク有
自由度	雇用主の変更	不可	可能	
（参考）	初年度年収	180	196	残業代含まず
	最長滞在可能年数	5年＋5年	5年	

出典：西山氏講演資料や、人材会社、現地学校のホームページ等から筆者推定
注１）数値はあくまで、一つの例示。実際には、業者や国により大きなばらつきがある。
注２）学校等費用はフィリピンの現地学校６か月～１年のものを参考。
注３）関係機関等費用は、送出し機関手数料、健康診断、ビザ取得、国内旅費等
注４）初年度収入は基本月給を技能実習 15 万円、特定技能 16 万円と仮定
注５）技能実習の最長在留可能年数は３号の２年間、 特定技能切り替え後の５年間を含む

（受入農家側にとってのコスト）

一方、需要者側（農家などの受入機関）の選択には、技能実習生と特定技能資格者とどちらを選ぶかという基本的な選択のほかに、特定技能資格者の選択の中にさらに何通りかの選択肢がある。すなわち、①海外試験合格者、②国内試験合格者、③他農家等の技能実習修了生、④自分のところの技能実習修了生、⑤派遣での受入れの５つである。それぞれメリットデメリットがあり、コストに差が出る。表３は、５人未満の外国人材を受入れる個人経営の農家を念頭に、受入機関側から見た技能実習と特定技能（選択肢５つ）のコストを、数値例として項目別に例示してみたものである。

表は送出し国で発生するもの（固定経費）と国内で発生するものに分け、後者も固定的なものと、毎月発生するものとに分けた。中ほどにある「合計」欄は、受入れに伴って発生する固定的経費の合計である。こちらの表は供給側と違ってかなり複雑で、コストにもかなりの幅がでる。理由は、選択肢が多いだけでなく、任意のもの、国によるもの、受入れ機関の条件によるものなどがあり、コストも、仲介・支援機関や受入人数等で変化するからである。

そうした点を頭に置いたうえで、この表を眺めると、外国人材の受入れに必要な固定的経費が最も低いのは、自分の所の技術実習修了者を特定技能資格に切り替える場合で、面倒な手続きを自分で行えばごくわずかで済む（ただ必要書類は 20 種類近くもあり、行政書士や登録支援機関に頼むケースがほとんど。その場合は相当の手数料が必要)。技能実習ルートは、他からの紹介であってもコストはかなり安くて済む。これに対し、特定技能の試験ルートは、人材紹介企業の手数料が必要になるので相当に高くなる。特に海外試験ルートは送出し機関の手数料や渡航経費が必要でこの中では最も高い。特定技能ルートでの派遣は、固定的経費はゼロである代わりに、派遣労賃が高くなる。聞き取りやコスト積み上げで計算すると時給 1,600 円程度は必要で、これは最低賃金の倍近い。

技能実習については、送出し機関の手数料、渡航関係費、入国後講習費用などが必要で、特定技能の技能実習修了者ルートよりは固定的経費はかなり高くなる。しかも、国内も毎月必ず管理団体への管理料が発生する。決して割安ではない。

表３　受入れ機関（農家）にとってのコストの例（外国人材１人当たり、万円）

	費用項目	技能実習	特定技能					必要度
			試験ルート		技能実習ルート		派遣	
			海外	国内	他から	自分の所		
送出し国	試験準備学校等費用		*10～２０*					場合による
	健康診断、ビザ取得費用	1.0	1.0					必須
	海外就労許可等(送出国)	0～10	0～10	0～10	0～10	0～10		国による
	渡航旅費	7～10	7～10			［7］		必須
	現地面接旅費	*0～15*	*0～15*					任意
	送出し機関等手数料	10～30	20～30		10～20	10～20		必要
日本国内	入国後講習経費（1か月）	14～20						必須
	宿舎準備	*0～*	*0～*	*0～*	*0～*	*0～*	*0～*	場合による
	在留資格取得・変更費用	0.39～2.0	7～20	7～20	7～20	7～20		必須
	人材紹介料		20～30	20～30	5～30			ルート次第
	技能評価試験受験料	3.08						必須
	帰国旅費	7～10	*7～10*	*7～10*	*7～10*	*7～10*		実習生必須
	合計（概数）	**40～90**	**70～145**	**35～70**	**30～90**	**25～65**		
	（毎月経費）							
	公的保険雇用者負担	0～1.5	0～1.5	0～1.5	0～1.5	0～1.5		条件次第
	福利厚生・教育経費	*1～2*						任意
	管理団体手数料	1.8～4.0						必須
	登録機関支援料		1.5～4.0	1.5～4.0	1.5～4.0	1.5～4.0		大
	給与	15～16	16～17	16～17	16～17	16～17		
	派遣料						1600円/時	

出典：技能実習は、西山氏講演資料。特定技能は登録支援団体のホームページ、入管庁、全国農業会議所の資料等から筆者推定

注１）数値はあくまで、一つの例示である。実際には、業者や国、雇用人数などによって金額に大きなばらつきがある。

注２）学校等費用：技能・語学試験のための学校の費用で、外国人材負担、受け入れ機関負担、折半、送出し機関費用に含まれるなど多様。

注３）海外就労許可等：協定などに基づきフィリピン、ベトナムなどで必要。日本在住者でも就労すれば必要な場合がある

注４）送出し機関等手数料：現地の公募、説明会、語学研修、手続き代行等費用を一括する場合が多い。国によっては基準がある。

注５）人材紹介料：企業等では外国人材の給与の１～３か月分。知り合いから紹介の場合ゼロもありうる。

注６）公的保険雇用主負担：労働保険、健康保険、年金など。法人は加入が義務だが、非法人で雇用者５人未満は任意加入

注７）イタリックは外国人材が負担する可能性のあるもの

（受入農家側の選択―メリット、デメリット）

ただ、実際の受入れ農家はこうした金銭面のコストだけで選択を行うわけではない。労働負担など金銭以外のコストや収益への貢献度合い、リスク、長期的な影響も含めてメリット、デメリットを総合的に検討し最終判断が行われるはずである。表４は、一部農家の聞き取りからそれらを箇条書きにしてみたも

のである。どの選択肢にもそれぞれメリット、デメリットがあり、ある選択肢にとってのメリットは他の選択肢にとってのデメリットとなる場合も多いことがわかる。

コストや手間、技術レベルいずれの点でも、自分の所の技能実習修了の特定技能への資格切り替えが最も望ましいことは明白であるが、そのためには技能実習生を抱えることから始めなければならず、数に限りもある。また、特定技能の共通の特徴として条件いかんでは転職されてしまうという大きなリスクが常にある。一方、特定技能人材の派遣は、固定的経費は一切かからず、人手が不足する繁忙期に限ってのみ雇用が可能で、高冷地野菜地帯の農家や、果樹農家などはメリットが大きい。ただし、賃金単価だけ見ると最低賃金の２倍近くかかり、はるかに高くつく。

表４　受入れ農家のメリット・デメリット

選択肢（ルート）		メリット	デメリット
技能実習		・転職の心配がない ・応募者が多い ・すでに確立した採用ルート持つ所多い	・始めは意思疎通や指導に手間 ・実習計画に沿う作業が必要 ・可能な業務に制限 ・指導員を置く必要 ・受け入れ人数に上限
特定技能	共通	・受入数に上限がない ・可能な業務の範囲が広い	・給与が若干高い ・転職不安がある（派遣を除く） ・受入経験がないところが多い
	海外試験ルート	・買い手市場の可能性	・始めは日本語・技術指導必要 ・転職のリスクが高い
	国内試験ルート	・意思疎通に問題はない	・始めは技術指導必要 ・応募人数は少ない可能性
	技能実習ルート（他から）	・即戦力になる ・知り合いの紹介だと安心	・始めは多少の技術指導必要
	技能実習ルート（自分の所）	・即戦力になる ・信頼がおける ・技術も確か	・人数に限りがある ・常に技能実習生の補充必要
	派遣	・短期、季節雇用が可能 ・公的保険等の負担がない ・雇用者責任が無いか軽い	・賃金が割高となる

（小括）

このように考えると、新型コロナの下で特定技能人材の採用は加速された感があるが、特定技能人材が一気に技能実習生に置き換わるということにはなりそうにない。両者の賃金格差は、技能実習の賃金が最低賃金で下支えされていること、農業経営の状況から見て特定技能でも需要者側の支払い能力には限界があることなどを考えると、急速に開いていく可能性は少ない。賃金にあまり差がないのであれば、供給側（外国人材）から見れば、技能実習のほうがハードルは低く初期コストも低いので数年の出稼ぎならこちらを選びそうである。需要側（受入農家）から見れば技能実習ルート特定技能人材の採用が最も有利だが、そもそも技能実習生を雇っていることが条件であり、数も限られる。結局、新型コロナが落ち着けば、技能実習制度と特定技能制度は一定の補完性を保ちつつ、並列で存在し続ける公算が大きい。今後、制度に大きな変更がない限り、個々の農家は、そのもとで、自らの経営状況や将来見通しを勘案し、どのルートの外国人農業労働者を受入れるかを決めていくというのが新常態になるのではないか。

４．現行制度の課題と改善の方向

１）現行制度の課題

技能実習制度はその前身の技能研修制度時代を入れるとすでに 30 年近い歴史を持つ。その過程でいくつも問題が発生しあるいは提起され、その都度制度や運用の改善が試みられてきた。ただ、それらは決して十分だったとは言えない。現在の 2016 年の「外国人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」（略称「技能実習法」）は、そのタイトル自体が、この制度の下で多くの「不適正な」行為が行われ、外国人実習生が「保護」を必要とする状況を生んでいたことを物語る。過去の反省を踏まえ、この技能実習法には規制の強化と問題の発生を防ぐための新たな仕組みが盛り込まれた。監理団体は許可制，実習実施者は届出制、技能実習計画は個々の認定制となり、通報・申告窓口が設置され、人権侵害に対する罰則も整備された。悪質な送出し国の機関が排除できるよう政府間覚書も結ばれることになった。さらに、技能実習全体を統一

的に管理する機関として外国人技能実習機構（以下「実習機構」と略す）が発足した。制度の上では、一応の仕組みは整えられたように見える。

しかしながら、こうした努力にもかかわらず、その後も監理団体や受入れ機関の不適正行為は後を絶たず、労働基準法違反や不当な手数料徴収、技能実習生の大量の失踪などが続いている。例えば、労働基準監督署が技能実習生の受入機関に対し実施する監督指導調査では、2016 年以来対象件数も違反件数もかなりの勢いで増加し、2019 年には調査対象となった 9,465 機関のうち約 72%で何らかの形の違反が見つかっている。2020 年は新型コロナの影響で調査件数・違反件数ともに若干減ったが、違反機関の割合は 70%とほとんど変わらない。違反内容は、労働時間、安全基準、賃金、割増賃金についての違反が割合の上位を占める。実習機構は他の国内法違反で処罰が確定したものなど特に悪質なものの認定を取り消すが、その数も急増、2021 年は 10 月末までで 129 機関にも達する。失踪する実習生も年々増加し、2018 年には 9,000 人を超えた。その後やや減少したものの、新型コロナの影響下の 2020 年でも 5,800 人を記録している。

受入機関を監理するはずの監理団体自体についても、名義貸し、虚偽報告、不当な手数料や違約金の徴取など、たびたび不適切な行為が表面化した。今でも毎月何回か管理団体の不正行為が新聞や雑誌に取り上げられる。実習機構の発足後 4 年間で 10 団体が技能実習機構から改善命令を受け、26 団体が許可を取り消された。また、送出し国の送出機関についても、ベトナムですでに 11 の送出機関で認可が取消される事態となっている。

一方、特定技能制度については今までのところ著しい不法行為は表面化していない。しかし、それはこの制度が技能実習制度より優れた制度だからということではない。始まったばかりで人数も少ないことに加えて、労働者としての受入なので、制度や規制自体が技能実習に比べて緩く設計されているからと思われる。特定技能制度の下で明白な不法行為となるのは、労働基準法違反といった一般に日本人にも適用されるものを除けば、入管法違反しかない。外国人材では在留期間切れや在留許可分野以外での就労など、受入機関や登録支援機関では、不法在留外国人の雇用、許可分野以外の労働、虚偽報告や報告不履行くらいである[9)]。しかも、入管庁の権限や人員が限られることや同じ分野であ

れば転職が可能なこと、登録支援機関の数が７千以上もあることなど、実態の把握を困難にする要因がそろっている。今後特定技能人材の受入が増加すると、技能実習制度の場合以上に多くの問題が発生し表面化する可能性が高い。

（人身取引報告）

日本の外国人材受入制度については、国内の関係者からも様々な批判や改善要求が出ているが、より基本的な視点から問題を指摘し、改善を要求しているのは、米国国務省が毎年発表する「人身取引報告」(Human Trafficking Report)である。この報告は毎年世界各国の人身取引の状況を調べ共通の基準で各国の対応を４段階で評価しており、以前から日本の技能実習制度については厳しい評価をしている。最近の報告では日本は 2018、19 年を除き、上から２番目のTier２，つまり、人身取引を撲滅するための最低の基準を十分に満たしていない国に分類されている。他の先進国の評価がほとんど Tier１だから、名誉なことではない。

低評価の最大の根拠の一つが技能実習制度である。2021 年の報告は日本の技能実習制度が国際的な基準では「強制労働」(forced labor) を伴う「人身取引」(human trafficking)に該当し、外国人移民を不当に「搾取」(exploit)する状態が続いていると結論付けている。筆者個人の感覚からすると、一部の悪質なケースを除き、大部分の外国人材は自らの意思で応募し、日本の労働基準法が適用され、身体的自由を拘束されることもなく、相応の送金や貯蓄をして帰国している、という印象なのでこの手厳しい結論には違和感もあるのだが、この報告の見解は異なる。

今日的な人身取引に関する国際基準は、筆者が考えるよりはるかに広く厳しい。「強制労働」は物理的な強制や拘束にとどまらず、心理的、経済的に追い込んで働かせることを含む、契約にサインをしたからといって同意したことにはならない、関係者が様々な名目で過剰な手数料や経費を差し引くのは搾取に当たる、という。

この 2021 年報告も、2016 年の技能実習法を「TITP reform law」呼んでいるように、日本政府の改革の努力を評価していないわけではない。ただ、その努力が、労基署の基準法違反報告や行官庁の失踪報告に見るようにほとんど効果

を上げていない、それは、改革が十分な強制力（enforcement）を伴っていないからだと指摘する。査察の数が少なすぎる、違反しても罰金刑で済む、許認可取り消しになるのは稀、といった点を挙げ、規制官庁の人員増や能力の強化、そして労働基本法などの関連法規の改正まで進言している。また特定技能制度についても技能実習と同じような問題が発生する恐れがあると警告を鳴らしている。

現在の日本の外国人材受入制度に問題があることは日本政府も承知しており、予定されている特定技能制度の見直しでは、労働力不足の深刻化に対する対応と同時に、こうした批判や提言を踏まえて、技能実習制度を含めより根本的な対策が盛り込まれるものと見られる。

２）韓国の労働許可制度

実は上記の米国国務省報告は、日本と同じように非専門的人材をアジア諸国から大量に受入れている韓国や台湾についてはほぼ一貫して Tier１（最上位）に格付けしている。日本とどこが違うのだろうか。文献やネット情報等からの引用ばかりになるが、佐野及び豊田の論文、ニッセイ基礎研究所、世界銀行、ILO などの報告を参考に、韓国の制度との比較を通じて日本の外国人受入政策の改革方向と課題を探ってみよう。

（労働許可制度の特徴）

韓国も 2004 年以前は日本の研修制度をモデルにした「産業研修制度」（のちに「研修就業制度」に改編）の下で外国人（主に中国籍朝鮮族）の非熟練労働者を受入れていた。しかし、劣悪な労働・居住環境や低賃金、ブローカーによる搾取、不法滞在が常態化し、2002 年には在留外国人の 8 割が不法滞在者になるなど大きな社会問題となった。現代版奴隷労働として国際的批判も高まったため、韓国政府は研修制度を 2007 年までに廃止することを決め、それに代わるものとして 2003 年「外国人労働者雇用法」を制定して全く新しい制度を翌年から適用することにした。これが、非専門的外国人労働者の受入モデルとして国際的にも評価されている「労働許可制度」（以下 EPS と略す）の始まりである。その後在留期間の延長（2010）や雇用許可へのポイント制の導入（2012）などいくつも改良を重ね現在の姿になった。

労働許可制度は一言でいうと、「国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府（雇用労働部）から雇用許可を受給し、合法的に外国人を雇用できる制度」（佐野）である。ただし、労働許可には、中国・ロシアなどに住む外国籍朝鮮族を対象にする「特例許可」と一般の外国人を対象にする「一般雇用許可」の２種類があり、日本の制度の参考になるのは一般雇用許可である。以下 EPS と呼ぶのは、断りのない限りこの一般雇用許可制度である。

まず初めに EPS の概略を見ておこう。表５は日本の制度と並べて違いが分かるように整理したものである。

表５　日韓の非専門外国人材受け入れ制度の概略

項目	労働許可制（韓国）：一般許可	技能実習制度	特定技能制度 1 号
制度の性格	非季節的時限受入	非季節的時限研修	非季節的時限受入
在留可能期間	4 年 10 か月（最大約 10 年）	最大 5 年	通算 5 年（技能実習と合わせ最大 10 年）
再応募	帰国後数か月すれば OK	不可	規定なし
リクルート	送出国及び韓国政府機関	民間（送出し機関）	事業主直接または民間業者
マッチング	韓国労働部人材開発室	民間（送出し機関、監理団体、事業主）	事業主直接または民間業者
受入数の上限	有（2021 年は 5.2 万人）	なし	なし（5 年間で 34.5 万人を想定）
最近の在留人数	約 23.7 万人（2020 末）	40.2 万人（2020.10）	2.9 万人（2021.6）
受入れ分野の限定	5 分野（中小製造業、建設業、農畜産業、漁業、サービス業）	7 分野	14 分野
分野ごとのクオータ	有（農業は 1 割強）	なし	なし（農業は 5 年で 36,500 人を想定）
送出し国の限定	MOU 締結国（ベトナムなど 16 カ国）	MOU 締結国（ベトナムなど 14 カ国）	MOC 締結国（ベトナムなど 13 カ国）が原則
入国前試験	韓国語および簡易知識	なし	日本語及び技能
学歴要件	中卒以上	なし	なし
入国前/後講習	政府関連機関による入国前、入国後講習	実習機構による入国後講習	事業主又は登録機関
帰国促進措置	有	なし	なし
労働基準法	適用（農業はなし）	適用（農業も準拠）	適用（農業も準拠）
賃金	自国民と同じ待遇	自国民と同じ待遇	自国民と同じ待遇（技能実習以上）

このように並べてみると、項目ごとに相当ばらつきはあるが、全体としてあまり大きな差はないようにも見える。技能実習制度を含めて、いずれも非季節的、非恒久的、非専門的外国人労働力の受入れとしての性格を持ち、国際的な外国人労働に対する基準を念頭において設計されたものだからである。にもかかわらず、EPS に対する国際機関等の評価は高く[10]、日本の技能実習や特定技能の評価は低い。なぜだろうか。

EPS の高い評価は突き詰めると、

・送出し国での人材選定から入国、就労、帰国後に至るまで送出し国政府の協力を得て公平に全体を管理するシステムを作ったこと、

・それにより、中間搾取を排除し、外国人材や雇用者の支払うコストを大幅に減らしたこと。

・契約期間中や終了後の韓国での不法滞在を大幅に減らしたこと

ということにあると思われる。つまり、こうした評価になる理由は個別の措置や対応もさることながら、外国人材受入れの全体の流れ、特に入国前後のマネジメントの仕方にあると思われる。

（雇用許可手続きの流れ）

その入国前後までの流れを世界銀行の資料等を参考にまとめてみると概略以下のようになろう（図４参照）。

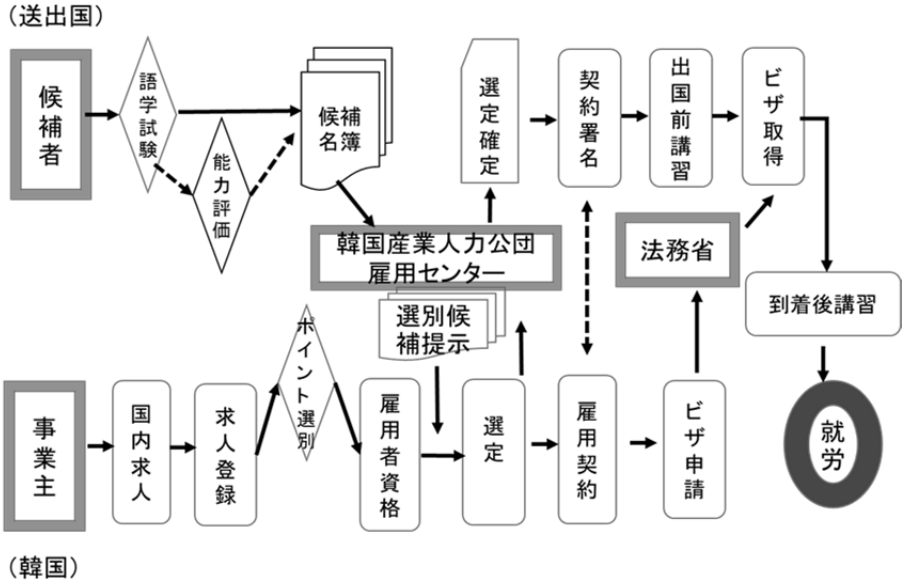

図　４　雇用許可の手続きの流れ

① ２国間政府覚書（G-G）に従って設立された送出し国のEPS機関[11]は、韓国政府機関（産業人力公団：以下HRDと略す）の協力の下で韓国語能力試験を実施する。

② EPS機関は、試験結果と健康診断等をもとに、国別クオータ[12]人数の３倍の候補者を選別し、その名簿をHRDに送る[13]。

③ 韓国側で外国人材の採用を希望する事業主はまず国内で求人を行い（義務）、韓国人の応募がなかった場合、HRDに外国人材の雇用許可を申請する。

④ HRDは申請者を一定の基準（外国人雇用者の割合、労働条件、宿舎等）にしたがって審査・ポイント付けし、上位の者に優先的に雇用資格を与える。

⑤ 事業主は簡単な希望（国籍、年齢など）を雇用センターに提出し、雇用センターは候補者名簿の中から希望に合うものを求人１人当たり３人選んで申請事業主に伝える。

⑥ 申請事業主は雇用センターに出頭し、３人の具体的な情報（国籍、年齢、性別、学歴など）をもとに、速やかに１人を選択する。

⑦ 事業主は候補者を選択すると、雇用契約書を準備し、主にHRDを介して選ばれた人材と契約を結ぶ。契約が成立すると本人に代わってビザを法務省に申請する。

⑧ 契約が終わった外国人材は韓国の事情などの出国前講習を受けたのち、ビザをもらって韓国に入国する（渡航費は自己負担）。

⑨ HRDは入国した外国人材を研修機関まで案内し、そこで３日間（20時間）、労働者の権利や就業について研修（20時間）を行う。費用は雇用主が負担する。

（日本の制度との違い）

これからも一部わかるように、受入れ前後の進め方は日本の外国人材受入制度と基本的に異なる点がいくつかある。

第１番目は、韓国の労働許可制度では、送出し国とのMOU(覚書)をもとに、強力な政府機関（HRD）が送出国での試験や人材の選抜、雇用主のスクリーニング、マッチング、国内での監視や支援といった外国人材受入れのキーとなるプロセスで主導権を発揮していることである。日本も送出し国と政府間覚書を結んでおり、技能実習については外国人技能実習機構というHRDに似た政府機関

を持っているが、メインの仕事は技能実習計画の認定と監視で、実際の人材採用やマッチングは民間の管理団体と送出機関にゆだねられたままである。特定技能については制度運営方針が分野別に作成されていることもあって、そうした機関すら作られていない。

第２番目は、中間業者の搾取や不正行為、政治家等の介入を防ぐための仕組みが随所に導入されていることである。典型的な例はマッチングの進め方で、中間業者を介するのではなく、原則として雇用を希望する事業主が直接政府機関（HRD の雇用センター）に出向いて決める。事業主は雇用センターが行う３人の候補者選定には関与できず、その３人の詳細な情報は事業主自身がセンターに出頭するまでわからない。また送出し国の EPS オフィスが作成する候補者名簿には国別クオータの３倍の人数が登録されるので、現地関係者の最終選抜への関与は薄められる。全体としてわいろや圧力、不正手段を使っても効果が出にくい仕組みとなっている。この方式には当事者（特に外国人材）にとって自分の希望が反映されにくいという重大な欠点があるものの、外国人材受入れの最大の課題であるブローカー等による搾取の排除という点で成功しており、誓約書や納税証明の提出、問題が起きた後の今日認可取り消しといった間接的な手段で防ごうとしている日本とは大きな違いがある。

第３番目は透明性、有効性を保つための仕組みと工夫である。EPS の下で集められた情報はデータベース化され、韓国産業雇用情報院（KEIS）が管理する求職者や雇用主に関するデータベース等とつないで、マッチングや応募者の優先順位付け、外国人・雇用主の動向把握等に利用されている。HRD はまた外国人材が韓国入国までに払ったコストの詳細を調査公表している。国際機関が ESP の有効性や公平性を高く評価しているのは、この調査から中間搾取が大きく減ったことがデータで示されているからである。日本の場合は残念ながら、こうした統一的な情報ネットワークは未発達である。本稿の初めの受入人数推定で苦労したように、部分的な情報はあるが縦割りで統一が取れておらず、かつ透明性に欠ける。技能実習の監理団体が特定技能の登録支援団体の中にどれだけ含まれているかもそのままではわからない。これでは支援も制度の改善も難しい[14)]。また送出し国で高額の仲介料を取る業者の排除をうたいながら、誓約書等をとるだけでその実態を調査したデータはない。客観的なデータやその

分析がなければ、国際機関へのアピールも困難である。

（韓国雇用許可制度の限界）

以上みたように韓国の雇用許可制度はよく仕組まれており、国際的な評価も高い。上記では触れなかったが、帰国を確実にするためのプログラムや、再入国を支援するプログラムももっている。しかし、最近ではこの制度にも問題や限界があることを指摘する声も増えた。実態を現場で調査すると韓国政府や国際機関の報告とは異なり、ブローカーの搾取は続いているという厳しい指摘もある[15)]。世界銀行も、農業分野に関しては労働基準法の一部の基準が適用されておらず、周年雇用を前提とするEPSが十分機能しがたいことから、問題が多いとして改善を要求している。韓国政府は、後者の問題に対しては2015年から自治体主導の外国人季節労働者制度を導入して問題解決に当たろうとしているが、まだ採用する自治体は少ないとされ（労働政策研究機構）、親せきや知人を通して季節労働者を受入れるこのシステムは不法滞在を助長するという批判も出ている（OECD　2019）。日本の制度の見直しを考える上で、優れた点と同時にその限界や問題点も理解しておく必要があろう。

３）むすび：日本の外国人労働人材受入れ改善に向けて

日本はいま大きな岐路に立っている。様々な努力にもかかわらず少子高齢化は止まらず、今後さらに労働力の減少と高齢化が加速することは避けられない。一般産業に先駆けて労働力の高齢化が進んだ農業部門は、間違いなくどこより深刻な労働力不足に直面する。法人化やスマート農業、６次産業化で個別に生き延び、発展してきている農業経営体も、十分な労働力が確保できなければ今後成長を続けることができまい。この10年ほどその不足する労働力を補ってきたのが技能実習生を中心とした外国人労働者であった。２年半前には特定技能制度も発足し、一定の技能を持つ外国人材を「労働者」としての受入れが始まった。新型コロナによる混乱で社会経済に大きな影響が出たが、労働力不足が依然深刻な農業の外国人労働者雇用の拡大トレンドは続いている。

政府は、新型コロナ収束後には我が国の労働力不足が顕在化するとみて、現在の特定技能制度を見直し、建設と造船に限られていた特定技能2号資格を農業

など 13 分野に拡大することを検討中と伝えられる。日本の昨今の労働力需給や経済の状況から考えると避けられない選択であり、人手の不足に悩む企業や農家に朗報であろう。

だが、冷静に足元や周囲を見渡すと、非専門的外国人材の受入れ拡大のためには解決しなければならない多くの問題が横たわっていることに気づく。今までその供給の大部分を担ってきた技能実習制度については、度重なる改善努力にもかかわらず、そのもとで不祥事や実習生の失踪が続いている。今年の米国国務省「人身取引報告書」はこの技能実習制度は、強制労働を伴う人身取引であるとして制度の抜本的改善を要求している。その根拠が、中間ブローカーなどによる搾取の存在であり、外国人材の転職の制限である。

日本と同じような問題を抱えていたお隣の韓国は 2004 年に早々と実習制度を労働許可制に切り替えて、国際社会からは非熟練外国人労働者受入れのモデルと言われるようになった。政府の全面的介入と支援によって中間搾取と不法滞在の削減に成功したことと制度の運用が公平で透明性が高いというのがその理由である。しかし、それでも見えないところでブローカーや雇用者による搾取が続き、不法滞在者も絶えないことが NGO などから指摘されている。

現在行われている、技能実習制度の再検討を含めた特定技能制度の見直しに当たっては、国務省の厳しい指摘を踏まえることと、韓国の労働許可制の批判的検討やそこで採用されている様々な工夫の日本への応用可能性の検討が欠かせまい。なぜなら、今後特定技能制度の下で非専門的外国人材の受入れ拡大が続くと、国際社会の視線はますます厳しくなる一方、技能実習制度の下で生じていた問題が一層深刻化する恐れがあるからである。一番心配なのは拙速に受入人数の拡大を図ったために不都合があちこちで起き、再度の制度見直しを余儀なくされることである。新型コロナの対応の時のように、方針が急に変わると、現場の農家や法人は混乱し、計画が立てられなくなってしまう。

とはいえ、現行制度のどの部分をどう変えればよいか結論を出すのは簡単ではない。筆者自身どういった制度が望ましいか明確な判断を下す材料を持ち合わせていない。

EPS のようなクオータやペナルティ、割当て、直接マッチングなどによる政府の強力な関与はブローカーの排除や外国人材にとってのコスト削減に役立ち、

公平性と透明性を担保すれば、国際機関等からは高く評価されよう。しかし、そのためには膨大な政府コストと人員の動員が必要になる。日本の EPA（経済連携協定）による外国人介護・看護労働者の受入れでは、インドネシアからの介護候補生受入れに、年間 1 人当たり 200 万円の政府支出を必要とした（筆者の推計）。多くは日本語や職業訓練の費用であるが、この推計には在外公館や受入れと監視・支援を一手に担った国際厚生事業団の労働コストは含まれていない。また、これらの措置の厳格な運用は、人材需給のミスマッチや不法行為をかえって助長する危険性もある。こうした措置の恩恵を受けられない雇用主の中には非正規の雇用手段に向う者も出かねないからである。

外国人材の派遣は渡航費や公的保険など固定的経費は一切かからず、雇用者責任もない。人手が不足する繁忙期に限ってのみ雇用が可能で、高冷地野菜地帯の農家や、果樹農家などはメリットが大きい。ただ、農家側が支払う派遣料は最低賃金の２倍近くになる可能性がある。また、登録支援業者として参入した企業の中には様々な人材紹介会社が含まれており、中には立場の弱い外国人材を搾取する例も出てこよう。

特定技能制度が転職の自由を拡大したことは、悪質な雇用者から外国人材を守ることにつながり、さらにそこに市場メカニズムが働くことで、産業全体の生産性向上にもつながることが期待される。しかし、それは受入れ農家にとっては、人手が急にいなくなったり、賃金が上がったりするリスクである。また自由に動ける外国人材が増えると、悪質ブローカーの暗躍や外国人材の不法在留が増える可能性もある。

試験の強化は、入国する外国人材の質を確保するのに役立ち、雇用者にとってもコミュニケーションや業務の負担が減るというメリットがある。一方でその水準をどう設定するか、コストをだれが負担するかという厄介な問題が残る。受入れ分野によって水準が異なり、またその水準で受入数や農家の満足度が左右される。特定技能の受入数拡大の際の大きな争点になろう。

こうした点を考慮してどのような制度改革を行うかは専門家や行政当局の検討に待つが、三つだけ希望を述べておきたい。

一つ目は各省庁に散らばる外国人材や雇用者に関係する広範な情報をコンピューターで集中的に管理し、できるだけオープンにすることである。問題が

起きたときの対応や支援が即座に行われるようになるし、情報がオープンになるだけで外部からの介入は減少する[16)]。ぜひ実行してほしい。またそれにより農家や外国人材の事務手続きがうんと楽になる。

二つ目は悪質なブローカーや違反者の取り締まりの強化である。7 千以上の登録機関があれば違法な行為に走るものが必ず出る。制度の内外の評判が悪くなると、制度そのものの存続が危うくなる。米国人身取引報告はバイデン大統領が署名したれっきとした公文書である。

三つめはいつも述べることだが農家の皆さん、特に JA 組織に頑張ってもらいたい。これからの日本農業は外国人材の支えがなければやっていけない状況になっている。幸いすでにいくつの JA 組織が乗り出している。派遣方式という有利な手段も認知された。JA がかんばれば、農家にとってのコストも抑えられ、悪徳業者の排除もできよう。

注

1）厳密には 2017 年 11 月に改正された国家戦略特別区域法（特区法）で、認定区域の「特定機関」が農業支援のために行う派遣事業等については国際競争力強化のため外国人材を雇用することを特例として認めている。ただ、指定の遅れなどのため、実際の雇用はごく少数にとどまった。

2）外国人技能実習機構の業務統計等によると農業分野の認可数の割合はこの数年ずっと 9～11%で安定している。

3）技能実習修了者は帰国者であっても試験が免除されるのでこの年の特定技能資格者約 3,700 人の中に農業分野の資格者も一部含まれていると思われるが、大多数は国内で技能実習を修了しそのまま特定技能に切り替えた国内在住の技能実習生とみて間違いない。

4）農林業センサスでは、雇用労働力は国籍を区別していないので、外国人労働者の数は分からない。

5）月平均の労働日数を 25 日、最低賃金（2020 年は九州や東北などの最も低い県で 792 円/時間、北海道、茨木、長野などで 850～860 円）と 1 日当たり 8 時間労働で計算すると、月額 15.8～17.2 万円となる。

6）過去 2 年以内に外国人の受入れや相談業務の事業経験があること、外国人の理解できる

言語での支援体制があることなどである。ただし、過去に不当な扱いや管理の不備等で技能実習生の行方不明者を出した監理団体は登録ができない。

7）農業分野に限らず、国内試験の受験者は技術人文知識国際業務の在留資格を目指す専門学校等の留学生やその卒業生で、新型コロナ下で就職が困難となり、在留期間の延長のためや滑り止めとして特定技能の試験を複数受けたものも多いという指摘がある（杉村）。

8）海外の特定技能試験の実施には、まず相手国の間に特定技能人材送出しに関する基本事項を定めた２国間覚書（MOC、memorandum of cooperation）が結ばれていることが前提で、かつその後そこに盛り込まれた事項の実施に関し具体的合意が成立していることが必要である。中国との間ではまだ MOC が結ばれておらず、ベトナムとは MOC が 2019 年７月に署名されたものの技能試験は 2021 年３月に建設分野で１度実施されただけで、その後は農業分野も含め未実施である。

9）受入れ機関や委託された登録支援機関には 10 項目の支援計画の作成が義務付けられてはいるものの、その項目は事前ガイダンスや公的手続きへの同行、日本人との交流促進、空港への送迎といった常識的な支援の範囲であり、それが不十分だからといって不法行為と断定できる性格のものではない。

10）雇用許可制は、2011 年には、国連から、外国人の不法滞在や人権侵害を減らすことに貢献したとして「国連公共行政賞」を受賞、その後も ILO、世界銀行、OECD などから非専門的労働者受入れのモデルとして好意的評価を受けている（ILO 2015, World Bank 2018, OECD 2019）

11）送出国の EPS 機関は、韓国への人材送出しを所管する送出国政府と HRD の職員とで作る機関で、試験の実施や希望者の登録、ガイダンスなどを行う。

12）MOU に基づき、各国ごとに受入人数の上限が決められている。

13）試験は 200 点満点で 80 点以上が合格だが、候補者リストに載せてもらえるのは、成績順に、各国に割り振られた人数枠（クオータ）の３倍までである。

14）今朝（2021 年 11 月 23 日）の日本経済新聞は、厚生労働省が日本で働く外国人の統計を新たに整備する検討を始めたと報じている。現在は外国人の労働状況を細かく追える統計がほぼないこと、新型コロナで失業した外国人を支援しようとしても実態がわからず対応に苦慮したことなどが書かれている。2023 年度から調査を始める計画とされるが、これだけ外国人労働者が増えているのに、あまりに遅い対応である。

15）送出し国が候補者名簿を作るまでに、韓国語試験準備や求職者登録のためと称してブロ

ーカーが高額な手数料を取る、国への報告にはそれらを記入させないようにするなどの問題のほか（三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング，Amnesty International 2014)、韓国語試験に合格してもクオータがあるため実際に候補者リストに載せてもらえるのはわずかで（ネパールのケースでは５％)、結果的に試験料の搾取になっているといった指摘がある（世界銀行 2018)。

16）実は 50 万人近い非専門的外国人を受入れている台湾も、米国農務省から Tier１という名誉ある評価をもらっているが、政府はその受入れに韓国のような厳格な介入は行っていない。一つのカギは徹底した情報収集とオープン化のせいではないかと思っている。

参考文献

石田一喜（2020)「コロナが変える農業」(パワーポイント)、農林中金総合研究所

加藤　真（2021.5)、「韓国・雇用許可制はブローカーを排除できているのか」、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング、

https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn210514/　2021.10.18 アクセス

金　明中（2019)「韓国でも外国人労働者が増加傾向」ニッセイ基礎研究所レポート

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』

外国人技能実習機構（2021)「許可監理団体一覧」

―　業務統計　（令和２年、令和１年、平成 30 年）

厚生労働省　外国人在留届の状況　各年版

佐野孝治（2017）　「韓国の『雇用許可制』に見る日本へのインプリケーション」、日本政策金融公庫論集第 36 号

出入国在留管理庁（2020.1）　「特定技能」に係る試験の方針について

―　（2021）特定技能制度運用状況　各四半期データ

―　（2021)「本国等への帰国が困難な外国人に係る取扱い」

―　（2021)「新型コロナウイルス感染症の影響により実習が継続困難となった技能実習生等に対する雇用維持支援について」

―　出入国管理統計、 各年各月版

―　（2021)「登録支援機関名簿」

出入国管理庁・厚生労働省人材開発統括官、(2021.10)　「外国人技能実習制度について」
杉村哲人　「法務省統計『特定技能在留外国人数』から紐解く「特定技能」の現状」、https://global-hr.lift-group.co.jo/132 アクセス 2021.10.03
全国農業会議所（2020.10)「農業分野の特定技能制度～外国人材受入れのあらまし～」
―　(2021)「農業分野における特定技能外国人受入れの優良事例集」
―　技能測定試験結果　発表ごと
第７次出入国管理政策懇談会報告書（2020.12)「今後の出入国在留管理行政の在り方」
豊田哲也・成澤徳子（2020)　「韓国での自治体主導の農業季節労働者制度の導入について国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要第 11 号 pp129-138、
坪田邦夫（2019)「外国人農業人材受け入れの課題（１)」、『農業研究第３１号』
―　(2018)「外国人農業人材受け入れの課題（２)」、『農業研究第 32 号』
長野県農協地域開発機構（2020)　「農繁期の違いを活かした外国人リレー派遣―長崎・長野県間で通年の労働力確保」、農協地域だより Vol.32
農林水産省（2021.7)「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」
農林水産省経営局就農・女性課（2020.1)　「特定技能制度に関するアンケート調査の結果について（令和２年１月６日時点)」
西山直司（2019)「農業現場から見た外国人労働の現状と課題」『農業研究』(別冊）第７号
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
―　(2020)「ヒラから幹部まで広がる農業従事の外国人労働力」『農業研究』(別冊）第 8 号)
労働基準監督所（2020)「技能実習生の実習実施者に対する監督指導送検等の状況　各年版
労働政策研究機構（2020.6)「外国人非合法労働市場の形成と類型―韓国労働研究員レポートより」https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2020/06/korea_02.html、2021.11.1 アクセス

Amnesty International (2014), Bitter Harvest - exploitation and forced labour of migrant agriculture in South Korea
ILO regional office for Asia and Pacific, Pioneering a system of migration management

in Asia: The Republic of Korea’s Employment Permit System approach to decent work

Min Ji Kim (2015), The Republic of Korea’s employment permit system (EPS): Background and Rapid assessment, International Migration Papers No. 119, 2015

OECD (2019), Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019, accessed 2021 09.25.2021, https://doi.org/10.1787/9789264307872-en

OECD (2021), Labor Migration in Asia: Impact of the Covid-19 crisis and the post-pandemic future

UN (2000), Protocol to Prevent and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against transnational Organized Crime (adopted 15 Nov. 2000)

US Department of State (2021), Trafficking in Persons Report 2021, and other editions

Yoonyoung, Cho et al. (2018), Lessons from Korea’s Employment Permit System, Bilateral arrangement of temporary labor migration, World Bank