

研究報告

農業分野における外国人材の活用について

一般社団法人 北海道地域農業研究所 特別研究員

野津

裕

1. はじめに

わが国は少子高齢化社会の到来に伴い、生産年齢人口の減少が始まり、農業を含めた産業上の各分野で労働力不足が問題となっている。そして、この課題への対策として、外国人材の活用が広がっていることは、既に良く知られているところである。

さて、従来からある技能実習制度は、開発途上地域等への技術移転による国際貢献を趣旨としているが、外国人である技能実習生が、労働力不足の問題に直面するわが国の産業上の現場に、労働力として貢献してきたことも事実である。

このような状況の中で、平成二九年九月に国家戦略特別区域内における農業支援外国人受入事業（以後「特区制度」と記す）の創設を盛り込んだ「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律」（以後「改正国家戦略特区法」と

記す）が施行された。続いて平成三二年四月に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（以後「改正入管法」と記す）が施行され、特定技能外国人の受入れが開始された。

そこで本稿では、当研究所が令和元年度に実施した、農業分野における外国人材の活用に関する調査研究を踏まえて、技能実習制度と特定技能制度の違いを整理するとともに、我が国における外国人労働者の雇用の普及に向けた課題について考察する。

2. わが国における外国人材受入れの経緯

平成五年に団体監理型の技能実習制度が創設された後、平成一二年に同制度のもとで農業分野での技能実習生受入れが可能となり、平成二二年には在留資格「技能実習」が創設された

《参考資料：堀口健治「ヒラ（技能実習ビザ）から幹部（技術ビザ）にも広がる外国人労働力」農業経済研究 第91巻第3号、390-395頁、二〇一九年》。平成二九年一月一日に国際貢献という同制度趣旨を徹底するために、管理監督体制の強化、技能実習生の保護等を図る観点から「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」（以後「技能実習法」と記す）が施行され、同法に基づき新たな制度が開始された。

一方、国内の農業現場で即戦力となる外国人材を特定機関が雇用契約に基づいて受け入れる事業として、「特区制度」の創設を盛り込んだ「改正国家戦略特区法」が平成二九年九月二日に施行された。その後同法に基づき、平成三〇年三月に新潟市、愛知県及び京都府、同年六月に沖縄県の特区制度を盛り込んだ各地区の国家戦略特別区域 区域計画が国に認定された。

その後、平成三二年四月一日に「改正入管法」が施行され、新たな外国人材の受入れのための在留資格「特定技能」が創設された。これは、高度に専門的・技術的ではない分野で、外国人材を労働力として受け入れることを、正式に認めた画期的な制度と評価できるだろう。この分野において、労働力を求める現場と、就労目的で在留を希望する外国人を結びつけることを国は正式に認めたのである。

表1 農業分野の外国人材の在留資格制度の比較

	技能実習制度	特定技能制度 (出入国管理及び難民認定法)
在留資格	「技能実習」 ▶ 実習目的	「特定技能1号」 ▶ 就労目的
在留期間	最長5年 (技能実習期間中は原則帰国不可) ※4年目の実習(技能実習3号)を開始する際に、1か月以上帰国させる必要	通算で最長5年 (在留期間中の帰国可)
従事可能な業務の範囲	・耕種農業のうち「施設園芸」「畑作・野菜」「果樹」 ・畜産農業のうち「養豚」「養鶏」「酪農」 ※農作業以外に、農畜産物を使用した製造・加工の作業の実習も可能	・耕種農業全般 ・畜産農業全般 ※日本人が通常従事している関連業務(農畜産物の製造・加工、運搬、販売の作業、冬場の除雪作業等)に付随的に従事することも可能
技能水準	—	「受入れ分野で相当程度の知識又は経験が必要とする技能」 (一定の専門性・技能が必要) ※業所管省庁が定める試験等により確認。ただし、技能実習(3年)を修了した者は試験を免除。
日本語能力の水準	—	「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することを基本」 ※試験等により確認。ただし、技能実習(3年)を修了した者は試験を免除。
外国人材の受入れ主体(雇用主)	実習実施者(農業者等) ※農協が受入れ主体となり、組合員から農業を請け負って実習を実施することも可能	・農業者等 ・派遣事業者(農協、農協出資法人、特区事業を実施している事業者等を想定)

「農業分野における新たな外国人材の受入れについて(平成31年4月農林水産省)」より引用

三. 技能実習制度と特定技能制度の違い

ここでは、「両者の違いについて、「制度の目的・意義」、「両制度の技能水準」及び「両制度の外国人材の受入れスキーム」の三点に絞って述べる。なお、「両制度の概要を比較して表1に示す。また、両制度の関係機関の役割について図1、図2に示す。

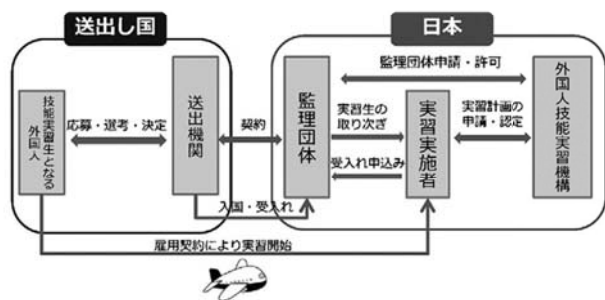


図1 技能実習制度における関係機関の役割

「農業者の皆様へ 外国人技能実習制度が変わりました～特に押さえておくべきポイントとは～（農林水産省）」より引用

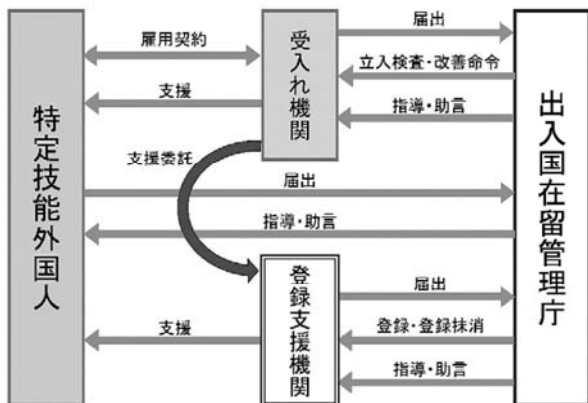


図2 特定技能制度における関係機関の役割

「農業分野における新たな外国人材の受入れについて（平成31年4月 農林水産省）」をもとに作成

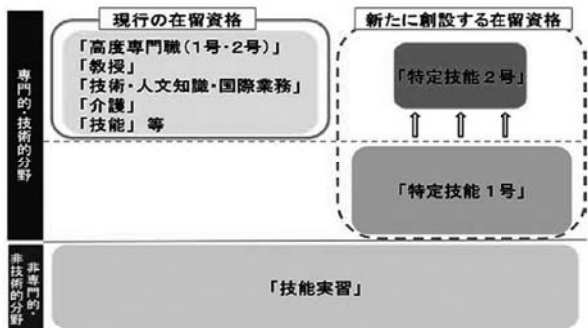


図3 就労が認められる在留資格の技能水準

「農業分野における新たな外国人材の受入れについて（平成31年4月 農林水産省）」をもとに作成

(一) 制度の目的・意義
 技能実習制度は「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進することを目的とする」(技能実習法一条)。従って、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」(同法三条)としている。
 一方、特定技能制度は、「深刻化する人手不足に対応するため、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってでもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、

一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れていく仕組みを構築することである」(特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について 平成三〇年二月二五日閣議決定)としている。
 (二) 両制度の技能水準
 農林水産省の資料(図3)によると、「技能実習」は「非専門的・非技術的分野」に分類され、新たに創設された在留資格

「特定技能」は、「専門的・技術的分野」に分類される。また、特定技能のうち「特定技能一号」は従来からの在留資格である「高度専門職」「教授」「技術・人文知識・国際業務」等と同等の技能水準であるのに対し、「特定技能一号」は「技能実習」により近い水準である。なお、「特定技能二号」は「農業」分野では認められていない。

③ 両制度の外国人材の受け入れスキーム

受け入れスキームについて、石田一喜氏が『外国人導入の諸制度のあり方と課題』農村と都市をむすぶ、二〇一九年九月¹⁾の中で、次のように解説している。

『技能実習制度（団体監理型）では、海外の送出機関と国内の監理団体の関与が前提となる。農業者は、監理団体から斡旋される技能実習生と直接雇用契約を締結し、「実習実施者」の立場から、技能実習生に指揮命令を行う。この際、事前に「実習実施計画」を作成しなければならず、本計画に沿った業務への従事が必要となる。』

『特定技能では、直接雇用に加え、農業と漁業に限り派遣形態での雇用も認められる。雇用主の法人格は問われず、少なくとも六か月以上継続して雇用した経験があれば、家族経営・農業者が単独で農業分野に参入することはできず、農業者や地方

公共団体等の何らかの関与が必須となる。

技能実習の修了者を雇用する場合、当該外国人の実習実施者であった必要はない。技能実習制度の送出機関や監理団体に類する組織の関与も必須でなく、自らの求人や職業紹介事業の利用を通じて、雇用契約を結べばよい。

このとき、特定技能一号で在留する外国人に対しては、在留期間中の職業生活上・日常生活上・社会生活上の支援が必須となる。雇用主には、具体的な内容を事前にまとめた「一号特定技能外国人支援計画」の作成が義務となり、出入国在留管理庁への申請時には雇用契約書等と合わせて本支援計画を提出しなければならない。（中略）

特定技能の制度上では、生活支援に関する全部または一部の外部への委託を認めている。なかでも、法令の基準を満たす「登録支援機関」に全ての支援活動を委託する場合は、委託した者が支援にかかる規定に適合するとみなされる措置が設けられている。』

四. 我が国における外国人労働者の雇用の普及に向けた課題について

当研究所は、外国人材を受け入れている人材派遣会社、農業団体、並びに農業生産法人に対して聞き取り調査を行った。こ

の調査をおおして、外国人労働者の雇用の普及に向けた課題が見えてきたので、その課題を三点に絞って以下に述べる。

(一) 労働環境と生活環境の整備

外国人材にとって日本だけが働きやすく高賃金が得られる国ではなくなってきた。優秀な外国人材に日本に来てもらえるかどうかは、外国人材にとって魅力的な労働環境と生活環境を提供できるかにかかっている。

労働環境は、賃金、労働時間、及び労働安全衛生面で遵法性が確保されていることはもちろん、職場内での良好な人間関係の維持や、技能水準にふさわしい賃金水準であることなどを受入れる側は心掛ける必要がある。

また、外国人材がただ日本で働くだけということにならないよう、生活面でも良好な環境が確保されなければならない。受入れる側は、適切な住環境や地域社会とのつながりが確保できるように配慮が必要である。ある外国人派遣事業者は、外国人材確保の決め手の一つとして住宅確保の重要性を指摘している。

外国人材の労働環境や住宅条件の向上に向けては、行政からの各種支援・助成は有効な対策であろう。

さらに、地域社会が暖かく外国人材を受入れ、不慣れた日本で安心して生活ができるよう見守り、時には手助けをする社会環境の醸成が必要である。このためには、受入れる側の意識を

変えていく必要があるが、行政にはそれを後押しする実効性のある施策が求められる。外国人を受入れる地域住民に対して、外国人との共生への理解を深め「心のバリアフリー」を推進するための啓発活動はもっと行っても良いだろう。

(二) 日本人より高額な人件費へ対応した経営

外国人材を雇用する費用については、賃金の他に入国・帰国渡航費や各種管理費などの附帯費用が発生する。ある事例では技能実習生一〜三年目で総額一、〇〇〇千円を超える附帯費用が発生し、日本人を雇用する以上に費用がかかっている。農業者はこの費用にあった収入を確保できるよう、経営方針を転換する必要がある場合も出てくる。

このことを農業者だけの努力に委ねるのではなく、行政や関係機関が支援する仕組みが必要である。具体的には外国人雇用に伴う人件費上昇をカバーできる経営のあり方を、優良事例を示しながら提案・指導したり、附帯費用の一部を助成することもある有効な対策となるだろう。

(三) 地域内における労働力の循環という視点

新たな在留資格「特定技能」の創設により、外国人材の労働者としての受け皿が広がった。また、「特定の分野に係る特定技能外国人受入れに関する運用要領（平成三一年三月 法務

省・農林水産省編)では「当該業務に従事する日本人が通常従事することとなる関連業務に付随的に従事することは差し支えない」とされており、従事可能な業務の範囲も技能実習制度より柔軟になっていることは現場からも評価されている。

しかし、依然として「農業分野」では「耕種農業全般」と「畜産農業全般」の職種の区分がある。また、産業分野の区分もあり、例えば、「耕種農業全般」で特定技能の在留資格を持っている外国人は、酪農家や別な産業分野である「食料品製造業分野」へ就労することはできない。

北海道において外国人材を雇用する、耕種の某農業生産法人の経営者は、冬季間の仕事の確保が難しいことを課題として指摘した。通年で就労して長期間安定した収入を得ることを望む外国人材は、このような職種への就労を敬遠するだろう。一方、北海道における農業以外の産業分野でも労働力不足から外国人材に頼らざるをえない状況となっている。

以上を踏まえると、地域の中で産業分野の壁を越えて、年間をとおして有効に外国人材の労働力を循環させることが、外国人労働者の雇用の普及並びに外国人労働者の地域への定着を促し、ひいては我が国の生産年齢人口の減少並びに労働力不足への有効な対策となるであろう。

このように「地域内における労働力の循環」という視点に立つたとき、現在の特定技能制度の課題が見えてくるのである。

五. コロナ禍で明らかになった課題

最後に、今年のコロナ禍で明らかになった課題について述べて、本稿を締めくくりたい。

日本農業新聞(令和二年六月二六日)は、新型コロナウィルスの感染拡大の影響で外国人技能実習生らの「入国の制限による農業現場の労働力不足の深刻化が浮き彫りになった」と報じている。道内のある地域の複数の農家は、今年受け入れる予定だった実習生五人の受入れを断念し、その後、道外の派遣会社から斡旋され受け入れた外国人が、実は在留期限切れであったというトラブルに巻き込まれた(北海道新聞 令和二年七月三日の報道による)。

このように労働力不足対策として、外国人材に偏って頼ることにはリスクが伴うことが明らかになった。コロナ禍の中で、観光業や飲食業で収入が減った従業員を農家が受入れ、一定の成果を上げているが、ポストコロナでも、地元や国内に潜在している労働ニーズを掘り起こし、農業現場へマッチングする取り組みの強化が必要である。