

Report

財北海道開発協会
平成17年度研究助成論文サマリー

Limitations and countermeasures of the agricultural
training system for foreigners under manpower
shortage conditions in Hokkaido Agriculture

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に関する研究



北倉 公彦

北海学園大学経済学部教授

1 はじめに

「外国人研修・技能実習制度」は、「単純労働者を受け入れない」という政府の方針のもとで成立し、運用されてきたが、発展途上国の人材育成という制度の目的と、労働力としての受入側の期待という実態の乖離^{かいり}がこれまでも指摘されてきた。特に、中小企業で構成する協同組合や農協等が第一次受入機関となる「団体監理型」研修（注1）においては、その程度は大きい。

本研究は、北海道農業において急速に増加している外国人研修生の受入実態について明らかにするとともに、そこで発生している諸問題とその発生要因を分析した上で、本制度の限界と今後の対応について考察したものである。

2 全道農協アンケート調査による受入実態

2005年6月に北海道の専門農協を含む130のすべての農協を対象として、外国人研修生の受入実態に関するアンケート調査を郵送方式により行った。128の農協から回答を得たが、回答を拒否した2農協の受入状況は別の情報で補完できるので、ほぼ全道の実態を把握することができる。

外国人研修生を受け入れたことがあるのは50農協であるが、一時期は受け入れたものの現在は受け入れていない9農協を除く41農協は継続して受け入れている。受入開始時期は1997年以降の農協が76%を占め、北海道では最近になってから受入れが広がってきたことがわかる。

最近10カ年についてみると、農協数、人数ともに増加しており、2005年には38農協、495人と、

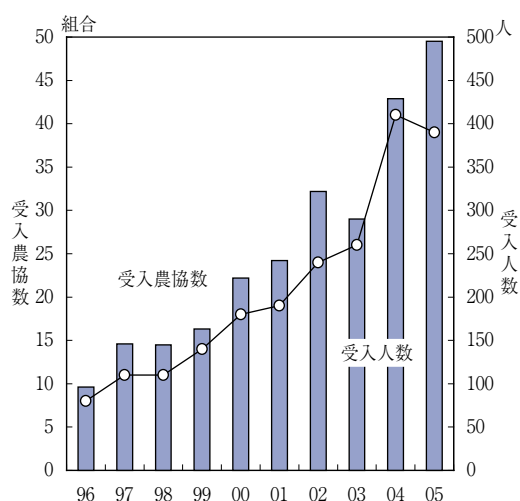


図1 外国人研修生の受入農協数と受入人数の推移

資料：北倉他「外国人研修生・技能実習生受入実態全道農協アンケート調査（2005年）」による 注：調査拒否2農協を含む

ともに1996年の5倍となっている（図1）。なお、03年の減少はSARSの影響によるものである。研修生の国籍は、中国が98%と圧倒的に多い。このほか、研修を経て技能実習に移行した者が2005年現在で6農協に13人いるが、そのうち中国人は7人である。

受入農協は、上川、胆振・日高、網走など野菜生産が盛んな地域に多い（図2）。受入人数は3

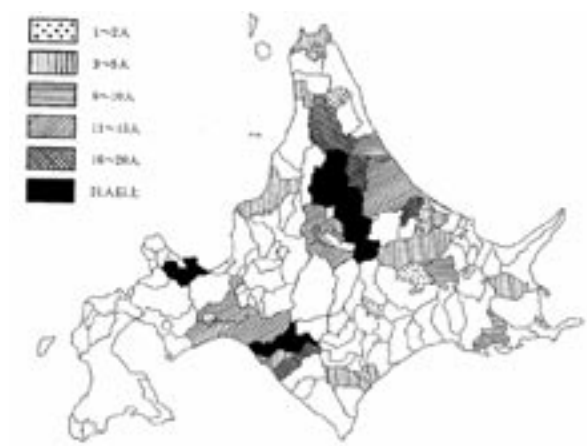


図2 受入人数別受入農協の分布 資料：図1に同じ。

～5人の農協が多いが、21人以上も5組合あり、最大は88人である。受入人数は、施設園芸や野菜生産が盛んな地域では人力作業の必要な時期が集中するために受入限度の2人（注2）を受け入れることから多く、酪農地帯では一部の大規模飼養農家に限られるために少ない。受入期間は、通年作業がある酪農では12カ月、施設園芸や畑作などでは農繁期だけの6～7カ月が一般的である。

研修生の第一次受入機関で最も多いのは単位農協で、受入人数全体の86%を占め、単位農協が外国人研修生受入れの主体となっている。

研修生に対する農協担当者の評価は非常に高い

が、その一方で、言葉や生活習慣の違いが障害となっていることを問題としてあげている。研修生受入れに対する今後の考え方については、研修生を受け入れたことがある50農協では78%が「今後も受入れる」と答えている。その理由としては、ほとんどが労働力の確保をあげている。これまで研修生を受け入れたことがない農協でも、「今後は受入れを検討する」のが22%、17農協あり、その理由としては、やはり労働力確保をあげている。

3 外国人研修生受入事例にみる実態

2005年8月から10月にかけて、軽種馬生産地帯にあるA農協、10年間の外国人研修生受入れ実績をもつB農協、兼業農家が多く複合農業地帯にあるC農協、きのか栽培が盛んなD農協、中規模な酪農と畑作を中心とするE農協の5つの受入農協と、その15戸（うち法人2）の受入農家、25人の研修生（うち3人は技能実習生）から聞き取り調査を行った。

調査した受入農協では、急速に受入人数を増加させており、受入農家の経営類型は、施設園芸、野菜、普通畑作+野菜など労働集約的な経営が多い（表1）。

受入農家からの聞き取り調査によれば、主たる目的・動機は、家族労働力の高齢化や減少、パートの安定的確保の困難性、特に早朝の収穫が必要なアスパラや、人力による播種・間引き作業に伴う大根の場合、安定的に臨時雇用を確保するのが難しいなどである。また、研修生に対する評価は非常に高く、研修生なしでは現在の経営規模の維持や営農を継続できないとする農家が多い。

次に、研修生からの聞き取り調査によれば、25人中23人が女性であり、年齢は20歳未満が3人、20歳代が12人、30～36歳が10人で、うち既婚者は

表1 研修生受入農協の年次別受入人数と受入農家の営農類型

農協	年次別研修生受入人数（人）										2005年受入農家の営農類型
	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	
A							10	15	16	17	施設園芸主体（10戸）
B	11	33	31	35	38	49	70	75(1)	84	88	畑作・野菜（49戸）、酪農（3戸）
C				12	26	33	35	37	34	26	施設園芸+畑作（11戸1法人）、酪農（1戸1法人）
D					3	16	17	19	28	28	きのか栽培（14戸）
E							3(2)	8(4)	11(3)	16(3)	畑作（12戸）、酪農（3戸）

資料：北倉・池田・孔麗「外国人研修生の受入実態聞き取り調査（2005年8～10月）」に基づき作成。

注1：（ ）は技能実習生で外数である。 2：B農協の受入農家の営農類型は旧T農協管内のみのものである。

表2 研修の目的・動機と帰国後の就業予定

(単位：人、%)

区分	項 目	頻度数	割合	区分	項 目	頻度数	割合
研修の目的・動機 (重複回答)	視 野 を 広 げ る	6	24.0	帰国後の就業予定	農 業 に 従 事 し た い	12	48.0
	日 本・外 国 で の 経 験	2	8.0		農業に従事するが他産業従事も	1	4.0
	故 郷 の 農 業 経 済 の 発 展	1	4.0		個 人 営 業 を 考 え て い る	2	8.0
	農 業 技 術 の 修 得	15	60.0		他 産 業 に 従 事 し た い	4	16.0
	帰 国 後 の 農 業 に 役 立 て る	1	4.0		外 国 で 仕 事 し た い	1	4.0
	家 庭 収 入 の 増 加	18	72.0		外 国 に 行 く か 他 産 業 に 従 事	1	4.0
	子 供 の 教 育 費・医 療 費	3	12.0		考 え て い な い	3	12.0
	そ の 他	2	8.0		未 定	1	4.0
	計	25			計	25	100.0

資料：図1に同じ。

15人、未婚者は10人である。出身地はすべてが遼寧省、吉林省、黒龍江省で、大部分が農村部からきている。学歴はほとんどが中学卒で、高校卒は3人にすぎない。中国における家庭の平均年収は11,800元（17万円程度）である。

研修の目的・動機は、回答頻度数の84%が家庭収入の増加（子供の教育費と医療費を賄うためを含む）であり、研修制度の本来目的である日本の農業技術の習得は60%にすぎない（表2）。

研修のために募集や選考、諸手続きや日本語学習を中心とする事前研修費用として中国で派遣機関に支払った金額は、平均16,340円で家庭年収の平均11,800元の1.4年分に相当する。

4 受入れをめぐる諸問題とその根本的要因

研修生受入れをめぐる起きている諸問題を整理すると、その第1は、研修生の資格要件に関する問題である。「団体監理型」研修生の資格要件はいくつかあるが、①帰国後は研修で習得した技術・技能を活かせる業務に就く予定があり、②日本で受ける研修と同種の業務に従事した経験がある者という条件が重要である。

しかし、研修生応募の主たる目的や動機は、家庭収入の増加などが中心となっており、帰国後に農業に従事したいとする者は48%にすぎない反面、農業以外の産業に就きたいとする者が32%もいる（表2）。このように上記①の要件を満たさない者が相当数いることは、制度の根幹に関わる問題である。

第2は、研修生に禁じられている時間外作業が行われているケースがあることである。食費を除く研修手当は4～6.5万円であるが、研修生は収

入増を動機として来ている者が多いから、現金支給が少なければ時間外作業を望むのは当然であり、農家側もそれに応じることになる。

第3は、現行制度が受入農家や研修生の要望からかけ離れていることである。研修期間は1年以内とされ、しかも再度の研修は認められていないため、受入農家からは、日本語も上達して意志疎通ができるころに帰国してしまい、翌年、新たな研修生を受け入れなければならないという不満が聞かれる。研修生側も現在の期間でよいと答えた者は24%と少なく、より長期間が望ましいとする者が多い。また、80%が再度の研修を要望している。

これらの問題発生の根本的要因は、受入農家側と研修生側の期待が制度の目的から離れたところで一致しているところにある。すなわち、受入農家と研修生側の双方にとって経済的なメリットが大きいからである。

研修生1人当たり7カ月間の経費は、調査農協では78～99万円であるが、平均的な値を用いて経費を試算すると、往復渡航費85千円のほか、1カ月当たり研修手当（食費を含む）70千円、それに宿舍費、保険料、派遣機関への管理費を加えれば、合計818千円となる。これを日本人女性のパートを7カ月間雇用したとすれば137万円（6,520円/日）となり、40%も安くあがることになる。季節雇用の場合、その他各種経費が必要となるから、実際にはその差はさらに大きくなる。また、パートの確保が難しい早朝の作業にも対応できるというメリットも大きい。

次に、研修生が持ち帰ることができる金額を試算してみると、研修生は食費や日用品の購入を切

り詰めて生活しているから455千円と概算される。1元=14円で換算すれば32,500円となり、7カ月間で中国における家庭の平均年収11,800元の約3年分を持ち帰ることができるのである。

5 研修生増加のプル要因とプッシュ要因

受入農家と研修生にとっての経済的メリットの大きさに加えて、研修生がさらに増加すると予測される理由には、受け入れる北海道側と派遣する中国農村側の双方の事情がある。

プル要因（受け入れ要因）である北海道側には、農業労働力の不足が深刻さを増してくることがあげられる。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、北海道の人口は2030年には2000年の84%にまで減少すると予測されているが、道央圏以外の農業地帯ではより大きな減少が見込まれている。65歳以上の人口割合も18.2%から33.6%になると予測されているから、北海道は人口減少と高齢化が都府県より激しく進行していく。

また、北海道農政部によれば、農家戸数は2015年には2000年の58%、農家人口も55%に減少すると予測しており、耕地面積は微減となるものの農家戸数の大幅な減少によって、平均経営耕地面積は17haから28haに拡大し、釧路・根室圏や道北圏北部地域では80ha、十勝圏では50ha、オホーツク圏でも40haに達する。

このようなことから、北海道農業の労働力不足は深刻さが増してくるものと考えなければならず、当然、雇用労働への依存度はさらに高まってくる。

一方、プッシュ要因（送り出し要因）は、中国の膨大な農村余剰労働力の存在である。農村余剰労働力の吸収は、都市と農村の所得格差の是正とともに、中国政府の大きな課題となっている。しかし、13億人を抱える人口大国の中国では、高度経済成長下にあっても農村余剰労働力を都市部で吸収できる状況にはない。したがって、女性を中心に外国人研修制度がその解消の一つの方途として使われるであろうことは容易に想像がつく。

6 「外国人研修・技能実習制度」の限界と課題

北海道農業における外国人研修生はさらに増加するものと予想されるが、それに伴って制度の建前と本音の乖離はますます大きくなるものと考えられる。本制度の目的を維持しつつ増加する受入

人数を確保するためには、これまで以上に人材の選抜が重要となるが、現実問題としては難しい。

難しさの第1は、北海道で受け入れている研修生のほとんどが女性であるが、農業経験があるとはいえ、中国では極めて零細な経営で補助的な作業をしているにすぎない場合が多く、研修制度の本旨からは問題があるということである。

第2は、先進的な農業技術を修得しても、規模が小さく機械化も遅れた中国農村ではそれを活かすことができる者は非常に少ないということである。

第3は、研修生の募集に関わるブローカーの介在である。中国では研修生の募集機関と派遣機関が異なる場合が多いが、研修生の多くは元研修生などの口コミで応募しており、それだけ資格要件を満たさない者が研修生となる可能性も大きくなる。また、受入機関が中国に赴いて面接して選抜したとしても、資格要件を満たす人材の確保には限界がある。

したがって、将来にわたって本制度だけで増え続ける研修生受入れ要望に対応していけるとは思われない。開発途上国への技術移転という意義をもつ「外国人研修・技能実習制度」は存続させながらも、「単純労働者は受け入れない」という従来方針から転換していかなければならないと考えざるを得ないのである。

このような現実を背景に日本経団連は、2004年4月に公表した「外国人受入れ問題に関する提言」の中で、サービス分野や第一次産業分野などにおいては「現場で働く外国人の受入れを巡る問題をいつまでも先送りにはすることはできない」とすると同時に、再研修・再技能実習の制度化を提言している。しかし、この提言は政府の取り上げるところとはならず、2004年10月に出された海外交流審議会答申においても、単純労働者の受入れについては「国民的合意の形成を図る」との指摘にとどまっている。

さらに、2005年3月に法務省入国管理局から出された「第3次出入国管理基本計画」においても、外国人単純労働者については、「我が国の産業及び国民生活に与える正負両面の影響を十分勘案する必要」があると慎重な姿勢を堅持し、むしろ、「団体監理型」の研修事業については、不正行為に対する3年間の受入停止措置の適正発動、受入団体の監理責任の強化などの方針を示している。

このように、北海道の水産加工場や農業現場での苦悩とは裏腹に、政府の方針が短期的に転換するとは考えられず、①研修対象業務の拡大（注3）、②技能実習生移行職種の拡大（注4）、③再研修・再技能実習の制度化、④法人経営に対する受入人数枠の拡大など、現行制度の改善とその弾力運用を求めること以外に当面の対応策はなさそうである。

また、資格要件を満たす研修生を確保するためには、研修生の経済的負担の軽減が必要であり、中国の派遣機関による保証金徴収の廃止や、日本語学習に要する経費に対する日本の公的負担が求められる。

7 おわりに

これまでみてきたように、「外国人研修・技能実習制度」をめぐる諸問題の根は深くかつ広いが、制度の目的と実態の大きな乖離を放置しておくことはできない。また、外国人労働者の受入れは、人口減少時代に入った日本にとっては避けられない問題である。

しかしながら、国民のコンセンサスが得られるには相当の時間がかかるものと考えざるを得ない。したがって、当面は、唯一の方策である「外国人研修・技能実習制度」の適正運用に向けた受入側と派遣側の努力とともに、審査側には出入国管理の厳正化だけでなく、受入側の事情を勘案した容認姿勢も求められる。同時に、すでに4割の農協が受け入れている現実を踏まえれば、農業団体が主体的にこの問題に対応していく必要があることは明らかである。

（注1） 現行の外国人研修制度には「団体監理型」のほかに、特殊法人や試験研究機関が行う「公的機関型」、個々の企業が行う「企業単独型」がある。なお、「団体監理型」では農協は第一次受入機関となることができるが、漁協、森林組合などは認められていないので、中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合などを組織すること等が必要となる。

（注2） 研修生の受入人数枠は、一般企業に対しては常勤職員数別に定められているが、農業を営む組合員に対しては2人以下と規定されている。

（注3） 研修対象業務は、現地では修得困難な技術、技能、知識を修得できるものとされている。

（注4） 農業で技能実習生に移行できる職種は、耕種農業（施設園芸、畑作・野菜）と畜産農業（養豚、養鶏、酪農）とされている。

profile

北倉 公彦 きたくら ただひこ

1944年、札幌市生まれ。北海道大学大学院博士課程中退。'69年北海道開発局に勤務、'98年退官。北海道地域農業研究所、酪農学園大学環境システム学部を経て、2000年に現職。瀋陽農業大学客員教授、博士（生物産業学）。主要著書に、「北海道酪農の発展と公的投資」（筑波書房、'00年）、「北海道における農用地開発事業の展開と評価」（北海道開発協会、'02年）、「農業の与件変化と対応策」（農林統計協会、'02年）、「酪農発展を支援する制度・政策」（酪農総合研究所、'03年）ほか。
