

タイトル	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(<特集・総合研究>「北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討」(I))
著者	北倉，公彦；池田，均；孔，麗
引用	開発論集，77：1-55
発行日	2006-03-31

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 倉 公 彦*・池 田 均**
孔 麗***

目 次

はじめに

第I章 外国人研修・技能実習制度の仕組みと受入れの現状

第1節 制度の沿革

第2節 制度の仕組み

第3節 外国人研修・技能実習生受入れの現状

第II章 北海道農業における外国人研修生受入れの実態

第1節 農協アンケート調査による受入実態

第2節 農協アンケート調査による外国人研修生への評価と今後の考え方

第III章 外国人研修生受入事例にみる実態

第1節 農協と受入農家の間取りから

第2節 研修生の間取りから

第3節 研修制度とその運用について

第IV章 外国人研修・技能実習制度の限界と今後の対応

第1節 発生している諸問題とその背景

第2節 深刻さを増す北海道農業の労働力不足

第3節 外国人研修・技能実習制度の限界

第4節 今後の対応

おわりに

はじめに

外国人研修・技能実習制度については、発展途上国の人材育成という本制度の目的と、労働力としての受入側の期待という実態の乖離がこれまでも多く指摘されてきた。とくに、中小企業から構成され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」研修においては、その乖離の程度は大きく、また、研修生の資格要件や時間外研修などの問題も多い。

北海道においても、水産加工場を中心に研修・技能実習生の受入企業が増加し、最近では農業生産の現場でも受入農家が急増しており、過疎地域にある農業や地場産業では彼らなしには

* (きたくら ただひこ) 開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

** (いけだ ひとし) 開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

*** (こん りー) 北海学園企画課

経営の継続が難しいという実態にある^(註1)。

このような状況の中で、道内でも外国人研修・技能実習制度に対する関心が高まり、マスコミでも研修・技能実習生をとりあげることが多くなっているが、その報道には外国人研修・技能実習生と受入側との友好交流の側面を大きくとりあげるものがある反面、本制度の問題点を大きくとりあげるものもある。

その一例は、2004年8月に室蘭市の縫製会社で発生した技能実習生に対する賃金未払い問題である。この事件は北海道では極めて稀で悪質な例であるが、この一連の報道は、本制度に深く内在する問題を広く認識させると同時に、本制度を利用する受入側にも警鐘を鳴らした。その影響は、我々のアンケート調査に対する回答拒否や現地調査の拒否という形で一部にあらわれた。

専門的、技術的分野においては外国人労働者を積極的に受け入れるが、単純労働者の受入れは認めないという国の基本方針のもとでも、労働力不足対策として外国人研修・技能実習生の受入れは増加し続けており、「きれいごとでは済まない」問題を直視しなければならない。

とくに、北海道は他の都府県より早く人口減少社会に突入し、しかもそのスピードも速いと予測されており、農業を中心とする地域では、それに高齢化が加わり、就業人口も急速に減少するとみなければならない。

したがって、北海道農業においても従来以上に外国人研修・技能実習生を受け入れざるを得なくなると予想され、その受入実態を明らかにすると同時に、今後の対応方向を模索していかなければならないのである。

ここで、我々が本研究を進めるに際しての基本的な考え方を明確にしておきたい。第1に、いかに制度の目的と実態が乖離しているとしても、外国人研修・技能実習制度を初めから否定はしないということである。それは、本制度が労働力不足に悩む中小企業や農家が外国人研修・技能実習生を必要としているからであり、現状ではそれに代わる有効な方法がないからである。

第2に、本制度の継続を否定しない以上、本制度のルールの基本は守られるべきであるということである。ルール通りに運用することが難しいという実態は以下に明らかにしていくが、それは労働力不足という現状と将来に向けての本制度の限界を露呈するものでもある。現に、現地聞き取り調査を快く受け入れてくれた農協や団体、農家は、改善の余地があるにしても、実態に合わない制度を何とかルールに則って運用しようと努力している姿を我々はみてきた。

第3に、本研究結果が受入側に対してマイナスに作用してはならないということであり、それは本研究の本旨ではないからである。このようなことから本論では、受入農協や受入農家の名称はアルファベットの頭文字で表した。その結果、地域特性や問題の所在が明確にならない面も生じたが、それは止むを得ないと考える。

このような考え方のもとに本論では、まず、外国人研修・技能実習制度の沿革や制度の仕組み及び全国的な受入実態を整理した。次に、我々が行った全道農協アンケート調査結果から、北海道に外国人研修・技能実習生がどこに、どれだけいるか、受入れについての今後の考え方

などについて明らかにした。その上で、アンケート調査結果から5つの農協を選定し、農協からの聞き取りとともに、公平を期すために受入農家と研修生の対面調査結果から受入実態を明確にした。そして最後に、労働力不足が深刻化する北海道農業において、外国人研修・技能実習制度の限界と今後の対応方向について論及した。

第Ⅰ章 外国人研修・技能実習制度の仕組みと受入れの現状

第1節 制度の沿革

1960年代後半から日本企業は高度経済成長を背景に海外に進出したが、現地法人や合弁会社、現地の関連企業の社員を日本に迎え入れ、技術や知識を修得させるために研修が活発に行われるようになった。

一方、日本経済の拡大に伴い人手不足はさらに深刻化していったが、「第3次雇用対策基本計画」の決定に際しては、1976年6月18日の閣議において当時の労働大臣が、「外国人労働者の受入れは行わないとの建前についてご了承をお願いする」と発言して以来、「外国人労働者は受け入れない」という方針が受け継がれてきた。

しかし、1980年代に入ると労働力不足がさらに深刻化し、外国人労働者の受入れが産業界で問題となり、関係省庁でも検討を迫られた。その結果、1983年には、これまで各企業が個別に行ってきた研修を制度的に整理し、個々の企業が受け入れる「企業単独型」として「外国人研修制度」が創設された。この制度は各企業が主体となって外国人研修生を受け入れる仕組みであったため、独自に受け入れるだけの能力がない中小企業には利用しにくいものであった。なお、特殊法人や試験研究機関が行う「公的機関型」の研修は、それ以前からも行われている。

また、1985年の「プラザ合意」以降の急速に円高が進行し、日本企業のアジア地域を中心とする海外進出が目立つようになると同時に、外国人労働者の流入が増加し、社会不安が高まるようになった。

このような状況のもとで、88年の「第6次雇用対策基本方針」では、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるものの、単純労働者は受け入れないという政府方針が打ち出された^(注2)。

しかし、当時の通産省、経済企画庁などは、外国人労働者の受入れ要請の強まりを背景に検討を開始した。その結果は、89年4月の通産省中小企業庁「中小企業白書（88年版）」では、中小企業の約60%が外国人の単純労働者受入れに賛成と掲載し、89年5月には経済企画庁の「外国人労働力に関する研究会」が条件づきで単純労働者の受入れを認めるべきだとの報告書をまとめるなど、全体的には「外国人労働者受入れ容認」の方向であった^(注3)。

それにもかかわらず、89年10月に、関係17省庁の局長で構成する「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」では、単純労働者の受入れは認めない方針を打ち出した。

このような経過のもとで、出入国の急増と不法就労外国人の問題に対応すべく、89年12月に

は「出入国管理及び難民認定法(入管法)」の改正法が成立し、90年6月に施行された。改正は、①. 在留資格の整備・拡充、②. 入国審査手続の簡易化・迅速化、③. 不法就労対策が柱となっているが、在留資格の中に就労活動が認められない「研修」が付け加えられ、「外国人研修制度」には従来の「公的機関型」及び「企業単独型」に加えて、「団体監理型」による受入れが認められることになった。

これによって、商工会議所、公益法人や農協のほか、中小企業の協同組合等が第一次受入機関となって、その組合員や中小企業も研修生を受け入れることができるようになったのである。

言い換えれば、現在の「外国人研修制度」は、「外国人単純労働者は受け入れない」というこれまでの方針を変えないことの代償措置でもあるといえるのである。したがって、安価な労働力としての中小企業の期待と、開発途上国の人材育成を前面に掲げざるを得ない制度の建前との矛盾を初めから抱えていたのである。

また、外国人研修制度を円滑に推進するため、91年に「財団法人国際研修協力機構(JITCO)」が現在の法務省、外務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省の5省共管により設立されている^(註4)。このほかに外国人のための研修を担当する団体としては、国際協力機構(JICA)、海外技術者研修協会(AOTS)、中央職業能力開発機構(JAVADA)、日本ILO機構があり、それぞれ別個に研修生の受入れを行っているが、その受入人数では7割近くを国際研修協力機構が占めている。

なお、93年には、研修を修了し、所定の要件を満たした研修生に就労を認め、雇用関係のもとでより実践的な技術・技能を習得させる「技能実習制度」が創設された。

その後も、92年6月の「出入国管理基本計画(法務省告示)」及び「生活大国5ヵ年計画」が出されたが、「外国人単純労働者は受け入れない」というこれまでの方針は変えられることはなかった。

95年12月に閣議決定された「第8次雇用対策基本計画」においても、「専門的、技術的分野の労働者については可能な限り受け入れることとし、我が国経済、社会等の状況変化に応じて在留資格に関する審査基準を見直す」とする一方で、単純労働者の受入れについては、「雇用機会が不足している高年齢者等への圧迫、労働市場における新たな二重構造の発生、景気変動に伴う失業問題の発生、新たな社会的費用の負担等、我が国経済社会に広範な影響が懸念されるときともに、送出し国の外国人労働者本人にとっての影響が極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応する」と記載している。

また、2004年10月に海外交流審議会が外務大臣へ答申した文書^(註5)では、「外国人労働者受入れについての従来の方針は、これを基本的に維持するとしても、単純労働者の受入れについてはどのように対応するか(例えば、分野ごとに一定限度内で秩序ある導入の方途を考えることについての是非)等について十分な議論を行い、長期的に適応できるような国民的合意の形成を図る」との提言にとどめられている。

つまり、単純労働者は基本的には受け入れないが、職種を限定して一定の枠内で受け入れる

ことも検討する必要があるとするものの、それは今後の検討課題であるというのである。

同時に研修制度に関しては、研修制度が「一部で低賃金の単純労働者を確保するために利用されるなど、途上国への技術移転という本来の趣旨から乖離している面があるとの指摘がある。また、研修生、技能実習生の失踪者の増加のほか、研修生の手当や技能実習生への賃金をめぐる問題、技能実習生が加入すべき社会保険未加入問題も顕在化している」と現状を整理した上で、研修生の適切な選抜と受入体制について、「研修生の受入れの大半を占めるいわゆる団体監理型の研修事業主体に対し、研修生のより一層の適正な受入れについて徹底して指導を行う必要があり、このための必要な手当を図る」としており、制度の枠組みについてはまったく触れずに、管理体制の強化を提示しているだけである。

この背景には治安上の問題のほかに、大都市と過疎地域を中心とする地方とでは本制度に対する認識の面での大きな温度差がある。すなわち、大都市では日本人の就職さえ難しいのに、なぜ外国人研修生を受入れなければならないのかという声が強いのにに対し、過疎地域を中心とする地方では若年労働力が減少し、地域雇用が難しいという現実があるからである。

第2節 制度の仕組み

1 制度の基本的枠組み

本節では、外国人研修生受入れの太宗を占める国際研修機構が所管する外国人研修・技能実習制度について記述する。

制度の基本的枠組みの第1は、外国人研修・技能実習制度は開発途上国の人材育成協力を目的としていることである。したがって、単純労働者として受入れるのではなく、国際的な人材育成として実施されるものであり、帰国後は習得技能を発揮できるものでなければならない。

そのため、受入機関に、①. 講義主体の研修に加えて、OJTの採用により実践的な技能移転を可能にすること、②. 研修計画や技能実習計画を作成し、それに基づいて研修・技能実習を行うこと、③. 技能実習に移行する場合には公正な技能評価制度を設けることが求められている。

第2は、秩序ある受入れである。すなわち、できるだけ多くの発展途上国の青壮年に職業能力開発の機会を提供するため、①. 受入機関の受入人員枠を設定し、②. 在留期間は研修・技能実習を合せて最大3年とすることとされている。

第3は、研修・技能実習生の保護である。受入機関は、①. 研修生に対し、安全衛生、保険、生活指導、宿舎等について「入管法」^(注6)等に基づき適切な措置を講ずることとされており、②. 技能実習生に対しては、労働者としての位置づけのもとに、賃金、労働時間、安全衛生、労災補償等について労働法^(注7)及び労働保険・社会保険関係法令^(注8)上の権利を保障することとされている。

この基本的枠組みのもとで技術・技能の移転を図り、発展途上国の経済発展を担う若い人材育成を目的としたものが研修・技能実習制度なのであり、これらを通じて国際的な協力と貢献

をしようとするものである。

より具体的に言えば、①. 研修・技能実習生にとっては、帰国後に自らの職業生活の改善と向上に、②. 研修・技能実習生を派遣する発展途上国の企業等にとっては、修得したノウハウや能力、技術を事業活動の改善や生産性向上に、③. 日本の受入側にとっては、外国企業との関係強化や経営の国際化、技能実習生として労働力の確保に役立てようというもののなのである。

2 外国人研修制度

「入管法」において「研修」とは、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする活動」と定義されており、研修生となるためには、「入管法」による「研修」という在留資格を取得しなければならない。

研修生の受入れは大きく3つの形態に分かれる。第1は「公的機関型」で、受入機関が国や地方公共団体である場合や、国際協力機構や海外技術者研修協会などが行う研修であり、公的機関やこれに準ずる機関が行うため受入枠などの制限はない。

第2は、日本の企業が海外の現地法人や合併企業、取引先企業の常勤職員を研修生として受け入れる「企業単独型」であり、第3は、日本の公的な援助、指導を受けた商工会議所、商工会、農協^(注9)、事業協同組合等の中小企業団体、公益法人などが第一次受入機関となって受入れの責任を持ち、その指導、監督のもとに会員、農家、組合員企業が第二次受入機関として研修生を受け入れる「団体監理型」である。このうち、「公的機関型」を除く研修生受入れの形態と要件を示したのが表1-1である。

研修生の要件は、①. 18歳以上の外国人で、②. 母国で研修によって修得した技術・技能を活かせる業務に就く予定があり、③. 母国では修得が困難で、日本で研修を受ける必要があることという、すべての条件を満たす者とされている。

農業の現場で多く活用される「団体監理型」研修の場合には、研修生の要件として上記のほかに、①. 現地の国又は地方公共団体又はそれに準じる機関からの推薦を受けた者で、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、両方の条件を満たさなければならない。

受入可能な研修生の数は、一般的には企業等の常勤職員の5%以内とされているが、中小企業に対しては緩和されており、常勤職員数が50人以下の企業は3人、51～100人以下は6人、101～200人以下は10人、201～300人以下は15人というように規模別に決められている^(注10)。なお、農業においては「農業を営む組合員は2人以下」となっている。

研修生の選抜に関しては、2002年1月の近畿管区行政評価局から大阪入国管理局に対する所見表示でも、「研修生の選定を送出機関のみに任せず、自ら面接調査を行う等により適格者を選抜するよう指導すること」として、研修目的が達せられる人材の確保を受入機関に求めている。

研修の対象となる業務は、同一作業の反復のみによっては修得できない業務とされ、単純作業は含まれない。また、現地では修得することが困難な技術、技能、知識を修得できるもので

表 1-1 研修生受入れの形態と要件

項 目		非実務研修のみの場合	実務研修を含む場合	
			企業単独型	団体監理型
共通要件	研修の技術・技能水準	○	○	○
	技術・技能等の現地修得困難	○	○	○
	技術・技能等の現地活用	○	○	○
	年齢	○	○	○
	研修指導員	○	○	○
	受入機関等の公正	○	○	○
付加的要件	宿泊施設	—	○	○
	研修施設		○	○
	傷害等保障対策	—	○	○
	生活指導員	—	○	○
	非実務・実務研修比率	—	○	○
	外国の派遣機関	—	○	—
	研修生人数枠	—	○	○
	受入団体と受入企業等	—	—	○
	研修生の推薦	—	—	○
	研修生の業務経験	—	—	○
	政府等の公的援助	—	—	○
	団体監理	—	—	○
	定期監査	—	—	○

資料：国際研修協力機構「外国人研修・技能実習制度概説」，2004 年 8 月，p.7 から作成。

なければならない。

研修期間は 1 年以内で、研修は、実際の仕事を通じて技能等を修得させる「実務研修」と、実務研修を円滑に実施するために必要な基礎知識や安全衛生、日本語、生活環境や日本文化などを修得させる「非実務研修」に大別される。

ここで実務研修とは、「入管法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令」で、「商品を生産し若しくは販売する業務又は対価を得て役務の提供を行う業務に従事することにより技術、技能又は知識を習得する研修」と定義づけられている。

実務研修を伴う研修の場合には、実務研修は研修期間の総研修時間の 2/3 以内とすることとされているから、非実務研修は 1 ヶ月間 (160 時間) の集合研修を含め、総研修時間の 1/3 以上としなければならないことが義務づけられている。

ただし、①. 予定する研修が 4 ヶ月以上の場合、②. 日本での研修のために日本語学習、安全教育、基礎理論等について 1 ヶ月以上かつ 160 時間以上の非実務研修をしてきた場合であって、①か②のいずれかに該当する場合は、実務研修時間を総研修時間の 3/4 以下に、①及び②の場合は 4/5 以下にすることが認められている。しかし、この規定は非実務研修が短縮した分、実務研修を増やすことができるというものではない。すなわち、非実務研修を短縮しただけ研修期間を短くすることができるだけなのである。

受入機関は、①. 研修計画の作成と実行、②. 生活実費としての研修手当の支払い、③. 研

修指導員^(註11)や生活指導員の配置、④. 宿泊施設の提供、⑤. 研修施設の確保、⑥. 安全衛生上必要な施設の整備、⑦. 保険の加入、⑧. 時間外研修や休日出勤による研修等の不適正な行為の排除、⑨. 第二次受入機関に対する指導監督を行わなければならない。なお、研修時間は原則として週 40 時間が基準とされているが、農業など屋外での研修は天候にも左右されるので、変形労働時間制を準用するなどにより、平均して週 40 時間とするように指導されている。

研修手当は、研修生が滞在する期間中の生活に要する食費のほか、衣料費、教養娯楽費、電話代等の諸雑費の実費として支給されるものであり^(註12)、受入機関が研修生本人に直接、毎月一定期日に支給しなければならない。研修手当は生活実費であり労務の対価としての報酬ではないので、所得税、住民税を支払う必要はない。

なお、本人の往復渡航費、住居費、研修実施費用、保険料^(註13)等は、原則として第二次受入機関が負担するものとされている。ただし、研修期間が3ヵ月以上で入国時に20歳以上の研修生は、入国後に外国人登録手続きを行い、国民年金の加入申請と同時に保険料全額免除申請の手続きを2ヵ月以内にすることになっている。研修期間、在留期間がともに1年の研修生は国民健康保険の被保険者対象となるため、加入手続きが必要となるが、保険料の軽減が受けられる。

現地の派遣機関は、研修生の募集から選抜、派遣前の研修教育、健康診断などをしなければならないが、これらに要する経費の全額又は一部を受入機関が援助することをJITCOのガイドラインでは認めている^(註14)。なお、派遣機関に送出し管理費として支払う場合は、受入機関と派遣機関は協議する必要がある。ただし、その場合にあっては、管理費等の名目で研修手当から控除してはならないとされている。

また、受入機関は、トラブルを未然に防ぐとともに適切な処遇を行うために、研修内容、研修時間、研修手当などについて「処遇通知書」を作成し、研修生に文書で通知しなければならないこととされている。その場合、農業や漁業、建設業など研修を屋外で行うため、天候等に影響されることが想定されるときには、「処遇通知書」に研修日、研修時間を変更することがあること、その場合であっても、1週間当たりの平均研修時間を原則40時間とする旨を記載することになっている。

さらに、第二次受入機関で行われる研修の状況について、第一次受入機関は少なくとも3ヵ月に1回の監査を行い、その結果を所管する入国管理局に報告しなければならない。

そのほか、実際に研修生を受け入れるためには、受入れの可能性や公的機関の指導・援助の可能性についての検討、送出機関に対する情報収集など「事前調査」が必要であり、その後も、送出機関の決定と協議、公的機関の指導・支援の確定、研修計画や施設等に関する受入体制の整備、送出機関との契約、入管法に基づく「在留資格認定証明書」の交付などの煩雑な業務が必要となる。

来日後は、入国後90日以内に居住地の市町村長に外国人登録を申請しなければならない。また、研修期間、在留期間がともに1年として「在留資格認定証明書」の交付を申請しても、団体監理型の受入れの場合は、在留期間は6ヵ月しか認められない場合が多いので、6ヵ月目が

到来する前に在留期間の更新をしなければならない。

3 技能実習制度

技能実習制度は、研修期間と技能実習期間を通算して最長3年の間に、研修によって修得した技術や技能、知識を雇用関係のもとで、より実践的かつ実務的に習熟させるためのものである。研修から技能実習への移行の流れは図1-1のとおりである。

入管法上の在留資格は、研修生の場合のように「研修」という独立したものではなく、「法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動」という「特定活動」に該当するものであるが、雇用関係に基づいた就労は認められている。

技能実習となれる者は、①. 技能実習に移行できる職種・作業についての研修を修了した者、②. 帰国後に修得した技術・技能を活かせる業務に就く予定がある者、③. 技能実習制度の目的に沿った成果が期待できる者、④. 雇用契約に基づき技能実習を行い、さらに実践的な技術・技能を修得しようとする者、というすべての条件を満たす必要がある。

技能実習を実施できる機関は、①. 技能実習の内容が研修と同一種類の技術・技能等であること、②. 研修を受けたと同じ受入機関であること、③. 当該受入機関の日本人従業員と同等以上の報酬を受け取ることができることを内容とする雇用契約が締結されること、④. 宿泊施設を確保し、帰国旅費など帰国できる措置を講ずることなど、すべての条件を満たさなければならない。

技能実習ができる職種・作業は、2005年4月現在で62職種114作業が指定されており、農業関係では2職種5作業、漁業関係では1職種7作業、食品製造関係では6職種11作業となっている(表1-2)。なお、技能実習制度は93年に発足しているが、「施設園芸」と「養豚」、「養鶏」が指定されたのは2000年3月、「畑作・野菜」と「酪農」は2002年2月に指定されている。

滞在期間は、研修と技能実習を合算して最長3年間とされているが、技能実習期間は研修期

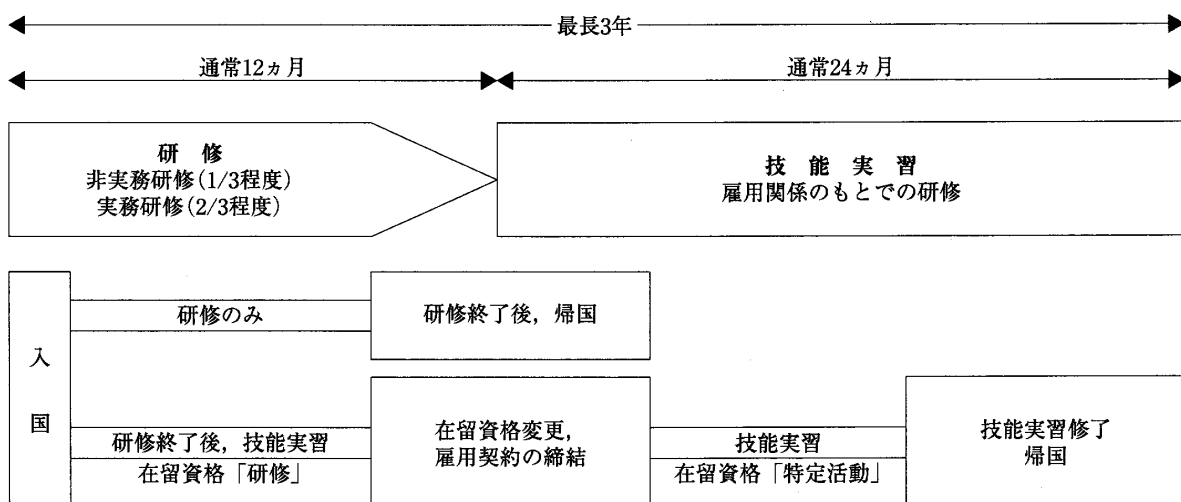


図1-1 外国人研修・技能実習の流れ

表 1-2 技能実習移行対象職種（農水産業関係）

2005 年 4 月 1 日現在

区 分	職 種 名	作 業 名	区 分	職 種 名	作 業 名
農 業 関 係 (2 職種 5 作業)	耕 種 農 業	施 設 園 芸	食品製造関係 (6 職種 11 作業)	缶 詰 巻 締	缶 詰 巻 締
		畑 作 ・ 野 菜		食鳥処理加工業	食鳥処理加工作業
	畜 産 農 業	養 豚		加熱性水産加工 食 品 製 造 業	節 類 製 造
		養 鶏			加 熱 乾 製 品 製 造
		酪 農			調 味 加 工 品 製 造
漁 業 関 係 (1 職種 7 作業)	漁 船 漁 業	かつお一本釣り漁業		非加熱性水産加工 食 品 製 造 業	く ん 製 品 製 造
		まぐろはえなわ漁業			塩 蔵 品 製 造
		い か 釣 り 漁 業			乾 製 品 製 造
		ま き 網 漁 業		水産練り製品製造	醃 酵 食 品 製 造
		底 曳 漁 業			かまぼこ製品製造作業
		流 し 網 漁 業		ハム・ソーセージ・ベーコン製造	ハム・ソーセージ・ベーコン製造作業
		定 置 網 漁 業			

資料：http://www.jitco.ro.jp/contents/seido_jisshu.htm から作成。

間の概ね 1.5 倍以内となっている。ただし、研修期間が 9 ヶ月を超える場合はこの限りではない。しかし、研修期間が 6 ヶ月未満の場合には技能実習は認められない。

技能実習への移行が認められるには、①. 研修期間の 5/6 程度を経過した時点で、国が行う技能検定^(注15)又は国際研修協力機構が認定した機関の試験を活用した評価システム^(注16)により、一定水準（国の技能検定基礎 2 級相当^(注17)）以上の技術・能力を修得していると認められること、②. 研修状況や生活状況が良好と認められること、③. 技能実習計画が研修成果を踏まえた適正なものであることの 3 つの評価をすべてクリアしなければならない。

技能実習機関は、受入機関との雇用関係のもとに報酬^(注18)を受けるものであり、労働基準法の「労働者」に該当することから、労働関係法令及び労働・社会保険関係法令が適用され、これを遵守しなければならない。すなわち、労働時間は 1 日 8 時間、週 40 時間、時間外又は休日に労働させる場合には、一定の手続きが必要であり、時間外割増賃金等の支払いをしなければならないのである。なお、技能実習生の賃金は所得税、住民税の課税対象となる。

また、税金、社会保険等の法定控除以外に、住宅費等の控除を行う場合は労使協定の締結が必要である。業務上の事故や疾病が生じた場合には国の労災補償が受けられ、業務外の事故や疾病に対しては国の健康保険が適用となることから、受入機関は国の社会保険や労働保険に加入しなければならない。ただし、保険料については、労災保険は受入機関が負担し、その他の国の保険は技能実習生が折半することになる。これら、研修制度と技能実習制度の違いを整理したのが表 1-3 である。

また、技能実習計画は、技能実習 1 年目修了時に技能検定基礎 1 級、2 年目修了時に技能検定 3 級に相当するレベルに到達することを目標として作成されることとなっており、受入機関はこれを確実に実行しなければならない。

さらに受入機関は、トラブルを未然に防ぐとともに研修生に適切な処遇を与えるため、実習

表 1-3 研修制度と技能実習制度との比較

項 目	研 修 制 度	技 能 実 習 制 度
対象となる業務・職種の範囲	入管法令の要件を満たす同一作業の単純反復でない業務	技能検定等の対象となる62職種114作業
修得技能水準の目標	技能検定基礎2級（1年研修の場合）	技能検定3級（2年実習の場合）
技能修得のための担保措置	研修計画の作成，実行	技能実習計画の作成，実行
該当する在留資格	「研修」	「特定活動」
労働者性の有無	労働者性はなく，就労は認められない	労働者として扱われる
時間外・休日従事の適否	時間外，休日研修は行えない	時間外，休日研修が行える
外国人に対する保護措置	入管法令に基づく保護	労働法令に基づく保護
処遇条件の明確化	研修時間，研修手当等の条件を定めた処遇通知書を交付	労働条件に関する雇用契約書又は労働条件通知書を交付
受入機関の生活保障措置	生活費の実費として研修手当を支払う	労働の対価として賃金を支払う
傷害・疾病への保険措置	民間保険への加入が業務	国の社会保険，労働保険が強制適用

資料：国際研修協力機構「外国人研修，技能実習制度概説」2004年8月，p.36から作成。

内容，労働時間，賃金等について雇用契約書又は「労働条件通知書」を作成し，研修生に文書で通知しなければならないこととされている。

研修・技能実習生の受入れに関して不正行為とされるものを整理したのが表 1-4 であるが，不正行為があったと認定されたときは，研修・技能実習生を直ちに帰国させる「帰国指導」，3年間の研修・技能実習生の受入れを認めない「新規受入停止」などの措置がとられる。

表 1-4 外国人研修・技能実習生受入れに関する不正行為

類 型	内 容
第1類型	提出書類の内容と相違する事実がある場合 ①. 二重契約 ②. 研修・技能実習計画との齟齬（計画書にある非実務研修の不履行等） ③. 名義貸し（申請書に記載された受入機関と異なる機関で研修・技能実習を行っている場合，研修・技能実習先の無断変更を含む） ④. その他虚偽文書の作成，行使
第2類型	研修生に所定時間外，休日等に研修ではなく就労活動を行わせていた場合
第3類型	研修手当等の不払い，直接払い違反，暴行・監禁，旅券・外国人証明書の取り上げなど悪質な人権侵害行為がある場合
第4類型	失踪など問題が発生した事実を地方入国管理局等に届出なかった場合，第一次受入機関が監査報告を怠った場合など
第5類型	不法就労者を雇用したり，労働関係法規に違反して外国人を就労させた場合等
第6類型	不正行為に準ずる行為に認定後，受入れを再開したものの再度同様の問題を生じさせた場合

資料：法務省入国管理局「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針（1999年2月公表）」

第3節 外国人研修・技能実習生受入れの現状

次に、外国人研修・技能実習生の受入状況についてみることにする。最近10年の推移をみると(図1-2)、研修生は1995年の4万人から2004年には7.5万人へ1.9倍に増加し、在留技能実習生は7千人から8.5万人へと約24倍となっている。とくに最近は、研修後に技能実習生に移行する者の割合が上昇し、2002年以降は技能実習生が過半を占めるようになっている。

研修生の受入形態別にみると2004年では(表1-5)、国の機関が受け入れる「公的機関型」は18%で、68%が国際研修協力機構が支援するものとなっている。それを「企業単独型」と「団体監理型」に分けてみると、前者が15.5%なのに対して後者は84.5%を占めている。

さらに、最近5年間の推移をみると(図1-3)、「企業単独型」は2001年の約1万人をピークに、2004年には8千人まで減少しているのに対して、「団体監理型」は2.3万人から4.3万人へと倍増しており、研修生の増加が「団体監理型」の増加によるものであり、中小企業や個人事業主にとっての研修制度への期待がうかがわれる。

研修生の国籍は、全体の93%をアジア諸国が占め、中でも中国が65%と圧倒的に多く、イン

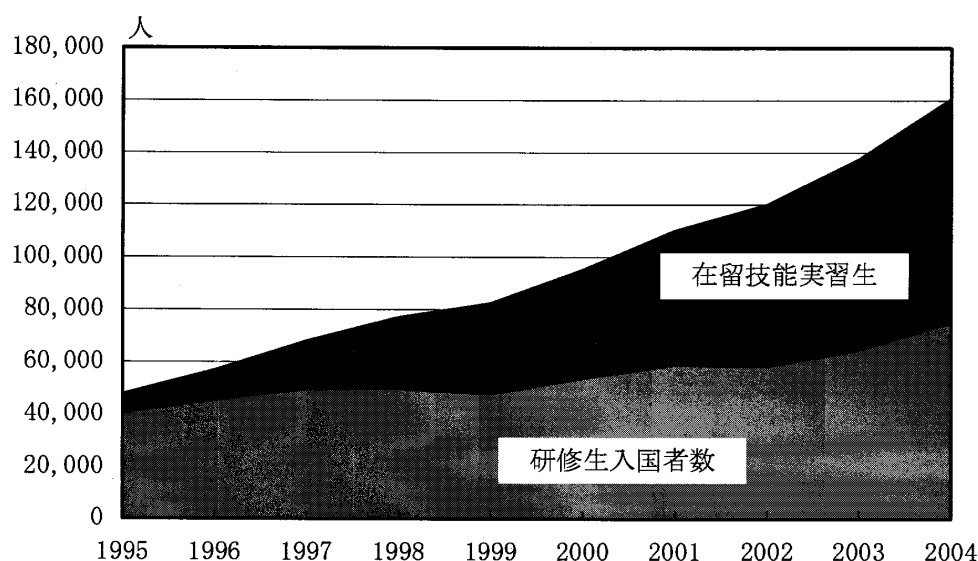


図1-2 外国人研修生と技能実習生の受入人数の推移

資料：国際研修協力機構「JITCO 白書」(2005年版)

表1-5 受入形態別外国人研修生入国者数(2004年)

(単位：人，%)

項目	合計	国の受入れ				日本研修協力機構支援			入管直接申請
			国際協力機構	海外技術者研修協会	日本ILO協会		企業単独型	団体監理型	
人数	75,359	13,817	8,664	5,011	142	51,012	7,894	43,118	10,530
構成比	100.0	18.3	11.5	6.6	0.2	67.7	10.5	57.2	14.0
						100.0	15.5	84.5	

資料：国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業実施状況報告—JITCO 白書 (2005年版)」

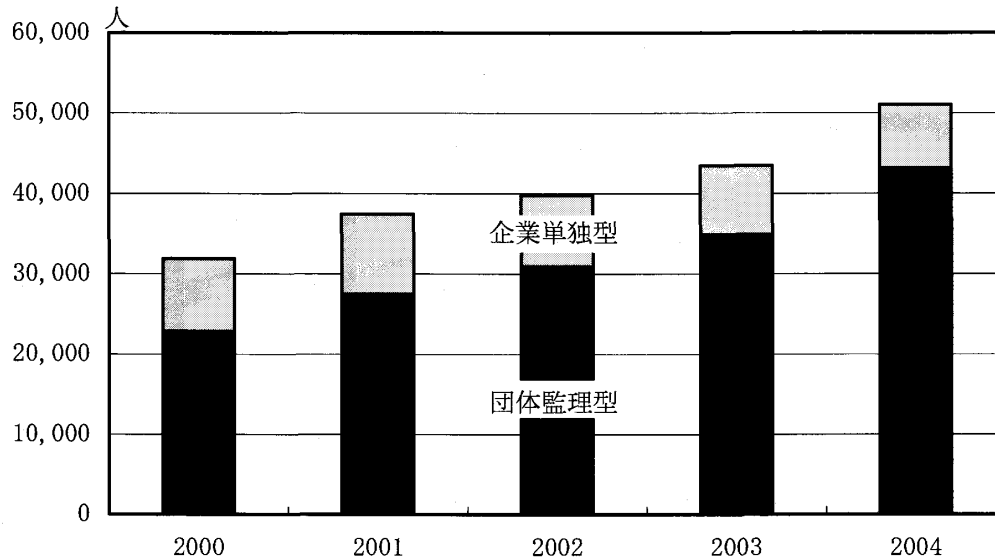


図 1-3 国際研修機構支援の団体監理型・企業単独型別受入人数の推移

資料：国際研修協力機構「JITCO 白書」2005 年版

ドネシア 7%，ベトナム，フィリピンが 5%程度と続いている（表 1-6）。南米は，日系人の単純労働への参入が認められていることもあり，わずか 1.5%にとどまっている。

国際研修協力機構が支援する研修生の研修先での作業職種別にみると（表 1-7），衣服・繊維製品製造が 28%と最も多く，次いで食料品製造 15%となっている。その中で農業は 3,569 人で 7%となっているが，この数は増加傾向にある。

表 1-6 国籍・地域別外国人研修生の入国者数（2004 年）

（単位：人，%）

項目	合計	アジア						ヨーロッパ	アフリカ	北米	南米	オセアニア	その他
		中国	インドネシア	ベトナム	フィリピン	タイ							
人数	75,359	69,762	48,729	5,204	3,835	3,635	3,353	1,364	1,684	882	1,162	440	65
構成比	100.0	92.6	64.7	6.9	5.1	4.8	4.4	1.8	2.2	1.2	1.5	0.6	0.1

資料：国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業実施状況報告—JITCO 白書（2005 年版）」

表 1-7 国際研修協力機構支援の外国人研修生の職種別受入人数（2004 年）（単位：人，%）

項目	合計	衣服・繊維製品製造	食料品製造	電機機械器具組立・修理	農業	金属加工	ゴム・プラスチック製品製造	建設	金属溶接・溶断	一般機械器具組立・修理	輸送機械組立・修理	その他
人数	51,012	14,228	7,522	3,836	3,569	3,308	2,833	2,133	1,762	1,708	1,425	8,688
構成比	100.0	27.9	14.7	7.5	7.0	6.5	5.6	4.2	3.5	3.3	2.8	17.0

資料：国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業実施状況報告—JITCO 白書（2005 年版）」

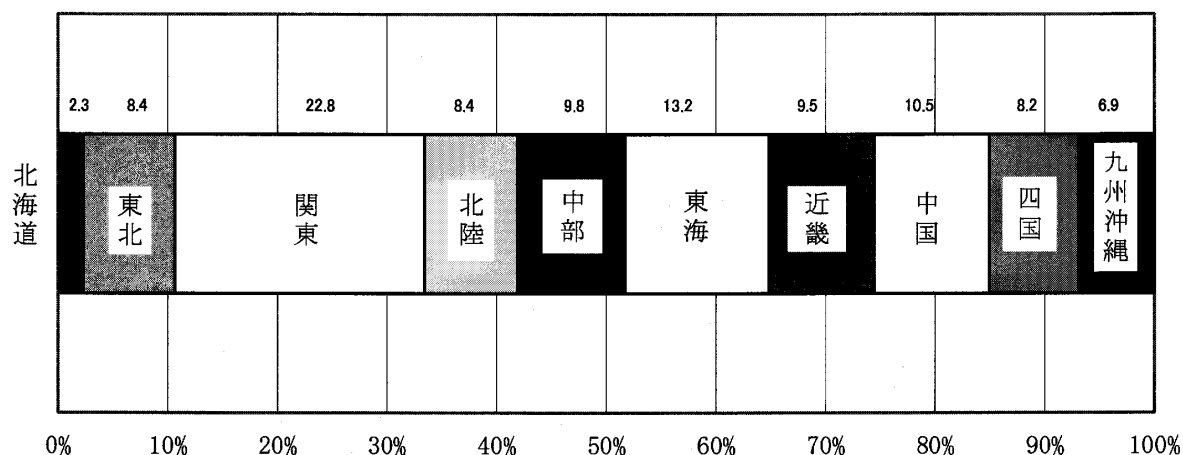


図 1-4 国際研修協力機構支援外国人研修生の地域別受入人数の割合（2004 年）

資料：国際研修協力機構「JITCO 白書」2005 年版

研修生の受入人数を国内の地域別にみると（図 1-4）、関東地方が 23%と最も多く、東海 13%で続き、中国、中部、近畿が 10%程度となっているが、北海道はわずかに 2%にすぎず、九州沖縄よりはるかに少ない。

しかし、農業部門に限ってみれば、後でみる全道農協アンケート調査による 2004 年の北海道での受入人数は 429 人であるから、全国の 12%を受け入れていることになる。

研修生の 8 割以上を占める団体監理型の研修生の研修手当は、65.5%が月額 7 万円以下で、平均すると 64 千円である（表 1-8）。

技能実習生の受入れに関しては、北海道労働局労働基準監督課が 2005 年 4 月に行った調査（調査票配布 253 事業場、回収 228 事業場、回収率 90.1%）によれば、187 事業場が技能実習生を受け入れており、そのうち水産加工場が 140 事業場（74.9%）と圧倒的に多く、畜産農業が 26 事業場（13.9%）、婦人子供服製造が 11 事業場（5.9%）、耕種農業が 2 事業場（1.1%）と続いている。

また、技能実習生は 1,068 人で、そのうち 89.2%の 953 名が水産加工場で受け入れられており、1 事業場当たり 6.8 人となっている。畜産農業には 35 人で 1 事業場当たり 1.3 人、耕種農業 3 人と少ない。国籍別には 95.8%の 1,023 人が中国人で、ベトナムが 22 人、インドネシアの 12 人、タイが 9 人、フィリピン 2 人を引き離している。

外国人単純労働者の受入れに関して問題とされる不法残留や失踪に関しては、2004 年でみる

表 1-8 団体監理型外国人研修生の研修手当（日本側支給、2004 年）

（単位：％，円／月）

合 計	6 万円未満	6～7 万円	7～8 万円	8～9 万円	9～10 万円	10 万円以上	平均
100.0	14.8	50.7	17.9	11.5	1.7	3.3	64,024

資料：国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業実施状況報告—JITCO 白書（2005 年版）」

と、研修生の不法残留者は全国に 3,648 人おり、研修生受入数 73,359 人の 5 %に相当する。また、技能実習生の失踪者は、2000 年度 861 人、01 年度 671 人、02 年度 1,342 人、03 年度 1,401 人と増加傾向にある。04 年度には減少したものの 1,175 人で、在留技能実習生 85,046 人の 1.4%に相当する。

第II章 北海道農業における外国人研修生受入れの実態

北海道における外国人研修生の受入人数は、財入管協会の「在留外国人統計」やそれに基づいた総務省北海道管区行政評価局等の資料があるものの、地域別及び産業別の受入人数がわかるものは見当たらない。とくに、農業の生産現場におけるデータは皆無である。

そこで我々は、農業における外国人研修生の受入実態を把握するには全道調査を実施することが不可欠と考え、道内の全農協を対象にアンケート調査を実施することにした。

農協を対象とした理由は、第 1 に、農協自体が第一次受入機関となっている例が多いからであり、第 2 に、これまでの水産加工企業等の受入実態に関する調査から、市町村ではその実態をほとんど把握していないからである^(註19)。

調査は、2005 年 6 月に、その時点で活動している全道の 4 専門農協を含む 130 組合の営農指導担当者にアンケート調査票を郵送により配布した。なお、調査票の記入に際しては、道内でも農協合併が進行していることから、合併農協には合併前の旧農協分をまとめて記載するよう要請した。

6 月 20 日を返送期限としたものの回収状況が思わしくないため、6 月 21 日、7 月 1 日及び 7 月 25 日に未回収農協に改めてアンケート調査票を配布した。それでも返送してくれない農協には数回、電話で要請をしたが、後志管内と胆振管内の各 1 農協が調査拒否という回答を寄せたものの、128 農協が回答してくれた(うち 3 農協は電話で回答)。その結果、回収率は 100%、回答率は 98.5%という成果をあげることができた。

なお、調査を拒否した 2 農協は、いずれも多数の研修生を受け入れていることを別の情報で確認しており^(註20)、これらの情報を補完すれば、ほぼ北海道全体の実態を把握できるものと考えられ、本調査結果は初めての全道レベルの精度の高いものといえる。

第 1 節 農協アンケート調査による受入実態

1 受入時期及び受入人数

現在までに外国人研修生を受け入れたことがある農協は、50 組合で全体の 39%であるが(表 2-1)、調査を拒否した 2 農協を加えると 40%に達する。そのうち、一時期は受け入れたものの現在は受け入れをしていないものが 9 農協あるが、残り 41 農協は受入を継続している。受入開始時期は 1997 年以降の農協が多く、北海道においては外国人研修制度の活用は比較的最近になってから一般化してきたことがうかがわれる。

次に、最近 10 ヶ年における受入状況についてみると（表 2-2、図 2-1）、受入農協数、受入人

表 2-1 外国人研修生受入れの有無と受入時期・受入開始時期（単位：組合、％）

回答 農協 合計	受入れた ことが ない	受入れた ことが ある	一時期受入れた					継続して受入れている						
			受 入 時 期					受 入 開 始 時 期						
			1985年 以前	1991 ～93年	1997 ～99年	2004年		1990年 以前	1991 ～92年	1994 ～96年	1997 ～99年	2000 ～02年	2003 ～05年	
128 100.0	78 60.9	50 39.1	9 7.0	2 1.6	3 2.3	2 1.6	2 1.6	41 32.0	3 2.3	2 1.6	2 1.6	5 3.9	11 8.6	18 14.1

資料：北倉・池田・孔麗「外国人研修・技能実習生受入れに関する全道農協アンケート調査（2005年6～8月）」により作成。

表 2-2 最近 10 カ年の年次別・支庁別受入農協数及び受入研修生の人数（単位：組合、人）

項 目	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
合 計	8(96)	11(146)	11(145)	14(163)	17(211)	18(231)	23(310)	26(290)	39(405)	36(439)
受 入 農 協 数	石 狩									2(14)
	渡島・檜山				1(10)		1(8)		1(8)	
	後 志	1(10)	1(10)	1(10)	1(10)	1(10)	1(27)			
	胆 振							1(1)	1(9)	1(11)
	日 高						1(10)	3(46)	4(69)	4(91)
	上 川	5(65)	6(104)	6(103)	7(113)	8(137)	11(182)	10(225)	7(171)	11(222)
	留 萌				1(3)	1(8)	1(3)	1(4)	2(9)	2(9)
	宗 谷				1(5)	1(3)		3(5)	3(5)	3(5)
	網 走					1(8)	2(18)	5(28)	6(49)	9(64)
	十 勝	1(20)	3(31)	3(30)	3(28)	3(30)	2(8)	1(1)	3(7)	5(9)
	釧 路								1(4)	1(6)
	根 室	1(1)	1(1)	1(2)	1(4)	1(5)	1(5)	1(4)	2(7)	2(9)

資料：表 2-1 に同じ。

注：（ ）は研修生の受入人数。

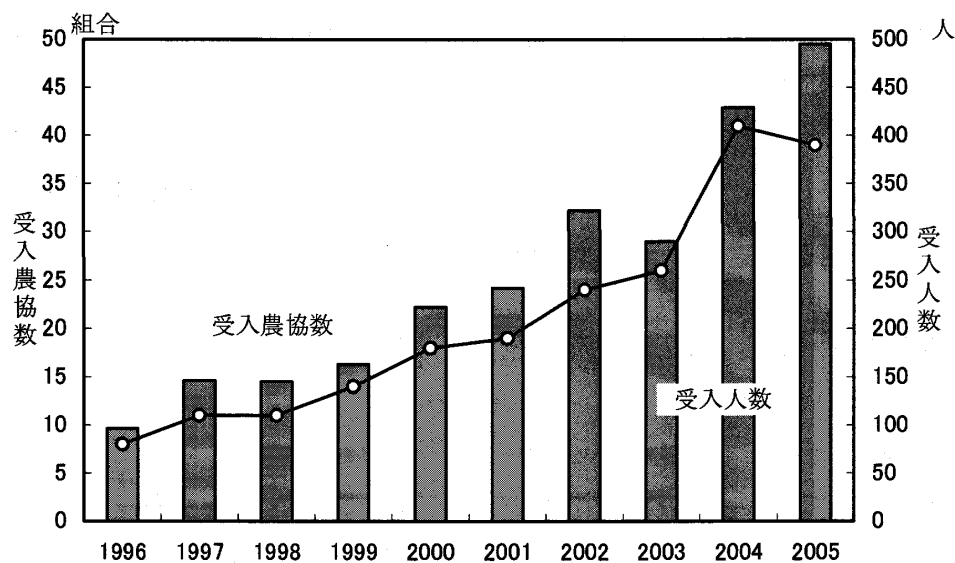


図 2-1 外国人研修生の受入農協数と受入人数の推移

資料：表 2-1 に同じ。

注：調査拒否の 2 農協を含む。

数ともに 2005 年には 1996 年の 5 倍に増加しており、上川、日高、網走など野菜生産が盛んな地域で多く、稲作地域や酪農地域では比較的少ない。なお、2003 年に受入人数が大きく減少したのは、SARS により受入れを断念せざるを得なかったためである。

2005 年の状況については、36 農協が 439 人を受け入れており(表 2-3)、これに調査拒否をし

表 2-3 農協の外国人研修生受入状況 (2005 年)

支庁管内	農協名	研 修 生		技能実習生		受 入 分 野						
		人数	国 籍	人数	国 籍	稲 作	畑 作	野 菜	施設園芸	果 樹	酪 農	肉用牛
石狩	1	12	中国					○			○	
	2	2	中国								○	
後志	3	41	中国					○		○		
胆振	4	11	中国					○	○			
	5	15	中国					○	○			
日高	6	59	中国	3	中国				○		○	
	7	10	中国						○		○	
	8	5	中国						○		○	
	9	17	中国						○			
上川	10	11	中国					○				
	11	9	中国			○			○			
	12	4	中国						○			
	13	28	中国						○			
	14	28	中国				○		○			
	15	12	中国						○			
	16	25	中国			○	○	○			○	
	17	88	中国				○	○			○	
	18	17	中国				○				○	○
留萌	19	5	中国			○		○	○			
	20	4	中国	2	中国						○	
宗谷	21	3	中国								○	
	22	1	中国								○	
	23	1	中国								○	
網走	24	6	中国								○	
	25	13	中国								○	
	26	12	中国								○	
	27	4	中国	2	フィリピン		○				○	
	28	2	中国	2	中国							
	29	16	中国				○				○	
	30	3	中国				○					
	31	8	中国				○				○	
	32	1	ブラジル				○				○	○
十勝	33	2	中国								○	
	34	3	中国								○	
	35	2	中国								○	
釧路	36	6	フィリピン	2	フィリピン						○	
根室	37	5	中国								○	
	38	4	中国								○	
	39			2	ベトナム						○	
合計		495		13								

資料：表 2-1 に同じ。

注：3 番と 5 番の農協は調査拒否の農協で、別途情報から整理。

た2農協分を加えると、38農協が495人を受け入れていることになる。なお、農家へ研修に入ったものの、様々な原因で帰国してしまう事例もあるが、本調査では当初受け入れた人数を答えているものが多いものと考えられる。

研修生のほかに、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、国籍別内訳は中国7人、フィリピン4人、ベトナム2人である。

受入農協の分布には地域的な偏りがみられ、胆振・日高地域と上川北部、北見・紋別地域に多い(図2-2)。

受入人数別にみると(表2-4)、3～5人の農協が多いが、21人以上も5組合あり、最大は88

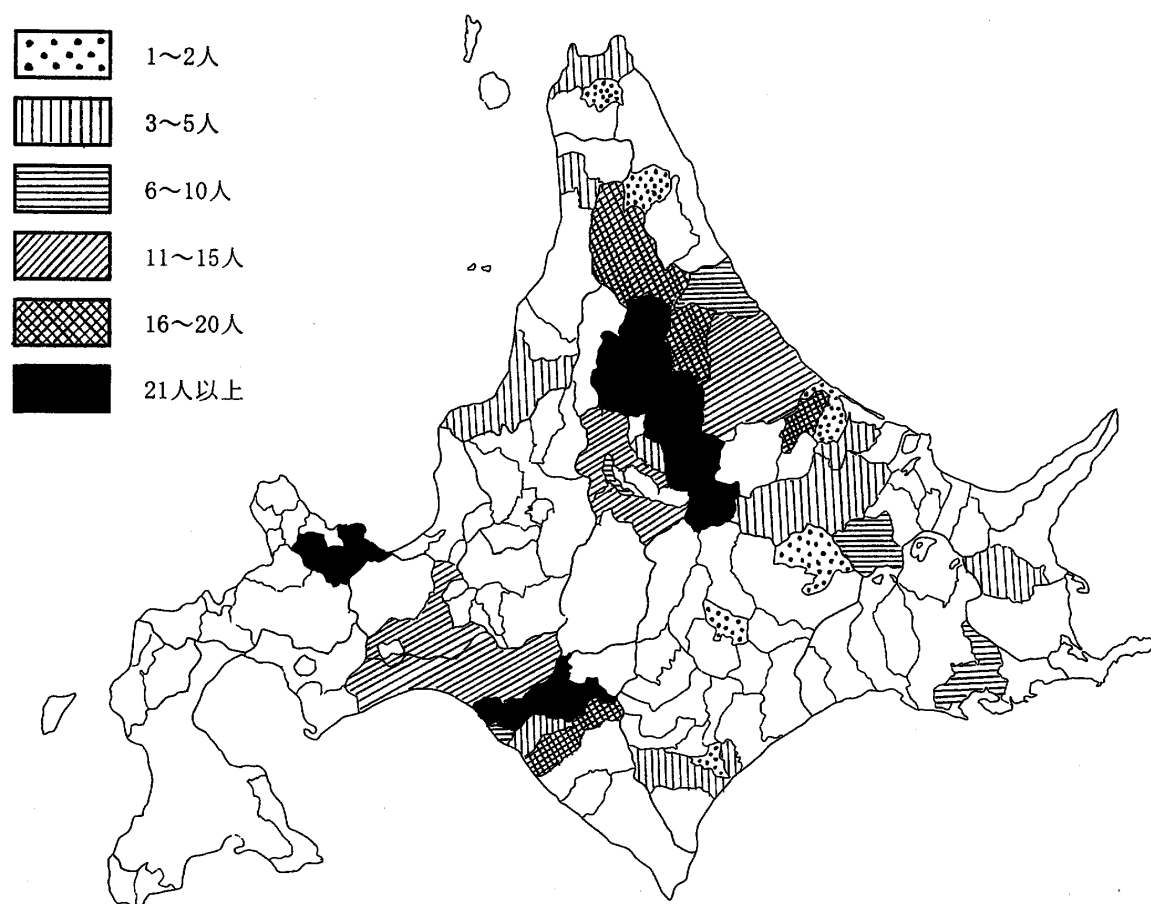


図2-2 受入人数別受入農協の分布

資料：表2-1に同じ。

注：調査拒否2農協を含む。なお、農協の区域は2005年6月現在のものであるが、同一市町村に複数の農協があり又は広範囲の農協区域に小規模な農協が混在し、それぞれの区域を図示できない場合は市町村の行政区域又は広範囲の農協区域で示した。

表2-4 受入人数別農協数(2005年)

(単位：組合、%)

項目	合計	1～2人	3～5人	6～10人	11～15人	16～20人	21～30人	31～50人	51人以上
受入農協数	36 100.0	7 19.4	10 27.8	5 13.9	6 16.7	3 8.3	3 8.3		2 5.6

資料：表2-1に同じ。

表 2-5 受入分野別農協数、人数及び受入期間（2005 年）（単位：組合、人、％）

項 目	酪 農	酪農＋ 肉牛＋ 畑作	酪農＋ 畑作	酪農＋ 施設園 芸	酪農＋ 野菜	酪農＋ 野菜＋ 施設園 芸	酪農＋ 稲作＋ 畑作＋ 野菜	野菜＋ 施設園 芸	施設園 芸	畑 作	野 菜	稲作＋ 野菜＋ 施設園 芸	計
受入農協数	15 41.7	2 5.6	3 8.3	3 8.3	2 5.6	1 2.8	1 2.8	1 2.8	4 11.1	1 2.8	1 2.8	2 5.6	36 100.0
受 入 人 数	66 15.0	18 4.1	30 6.8	74 16.9	100 22.8	26 5.9	25 5.7	11 2.5	61 13.9	3 0.7	11 2.5	14 3.2	439 100.0
受 入 期 間 (ヵ月)	12	6～12	7～12 6～8	8～12	6～12	6～12	7～12	6～12	6～7 ～12	8	5～6	6～7	

資料：表 2-1 に同じ。

人である。受入人数が多いのは施設園芸や野菜生産が盛んな地域で、酪農地帯では比較的少ない。それは、施設園芸や野菜生産は労働集約的で作業適期が集中するため、農家が複数の研修生を受け入れようとするのに対し、酪農経営では研修生の受入れは一部の大規模飼養農家に限られるからである。

受入分野を経営類型別にみると（表 2-5）、酪農と施設園芸を核に、それに畑作や野菜作など各種類型の農家に受け入れているケースが多い。受入期間は、年間を通して作業がある酪農では 12ヵ月、施設園芸や畑作などでは農繁期だけの 6～7ヵ月が一般的である。

2 研修生の国籍及び受入機関

研修生の国籍は、中国が 98％と圧倒的に多く、残りはフィリピンとブラジルが各 1 名である（表 2-6）。単位農協が第一次受入機関となっているものが農協数で 64％、受入人数で 86％と最も多く、外国人研修生受入れの主体は単位農協であることが明らかとなる。

一方、単一の第一次受入機関としては最も多くの研修生を受け入れている（社団法人）北海道国際農業交流協会^(注21)を経由している農協は 28％であるが、受入人数では 11％にすぎない（表 2-7）。これは、酪農経営では研修生受入希望が一部の大規模飼養農家に限られていることから、酪農地帯の農協の多くは自ら第一次受入機関になるより、事務的な煩雑さを回避するため同協会を利用しようとするからである。

中国人研修生の派遣機関については詳細を把握することができなかったが、遼寧省、吉林省など東北地域が多く、北海道との経済的なつながりとともに、気候がよく似ていることも影響

表 2-6 研修生の国籍別受入農協数及び受入人数（2005 年）

（単位：組合、人、％）

項 目	合 計	中 国	ブラジル	フィリピン
受入農協数	36	34	1	1
受 入 人 数	437 100.0	430 98.4	1 0.2	6 1.4

表 2-7 第一次受入機関別受入農協数及び受入人数 (2005 年)

(単位：組合，人，%)

項 目	合 計	北海道国際農 業 交 流 協 会	札幌南国際人材 開 発 事 業 組 合	単 位 農 協	JATAK
受入農協数	36 100.0	10 27.8	2 5.6	23 63.9	1 2.8
受 入 人 数	437 100.0	47 10.8	14 3.2	375 85.8	1 0.2

資料：表 2-1 に同じ。

注：JATAK とは全国拓殖農業協同組合連合会

しているものと考えられる。

第 2 節 農協アンケート調査による外国人研修生への評価と今後の考え方

1 外国人研修生に対する農協の評価と問題点

研修生に対して農協担当者は、全体的に勤勉で真面目に取り組み、受入農家にも喜ばれており、地域との交流にも積極的と評価している(表 2-8)。その一方で、研修姿勢や意欲などに研修生間での差があること、年度により差があることを指摘しており、研修生の選考の面での課

表 2-8 受入農協による外国人研修生の評価と問題点

農協	評 価	問 題 点
1	資質に差があるが、優秀でまじめな人も少数いた。	技能習得より収入を重んじる傾向があり、まじめに研修実習する心構えで来ているか疑問。
2	受入初年度のため不明。	
3	6月から受け入れたばかりで、評価は今後となる。	
4	技術の習得、日本語研修、地域住民との交流に積極的で、地域の活性化に大きく寄与。	
5	年度により真面目さ、素直さ、誠実さに違いがある。	日本語研修が十分でなく言葉の問題があった。通院時には特に問題。
6	言葉の壁などがあり難しい状態であった。	
7	勤勉で研修態度もよい。	特になし。
8	素直で向上心がある。	言葉と文化の違いから、意思疎通が図りづらい。
9	真面目で家庭的、研修も積極的である。	言葉が通じない時がある。
10	一生懸命研修している。	食事の好き嫌いが見られる。
11	勤勉で、受入農家も一定の評価をしている。個々には、日本人に比べ自己主張が強い	研修生の質に差が大きい。都合で帰国する等、受入農家側に経済面、労働面等で負担が多い。
12	年度によって差はあるが、一生懸命研修しているという感じが伝わって来る。	言葉の違い。
13	特になし。	言葉が通じず、作業効率がよくない面がある。
14	言葉は徐々に理解できるようになった。	言葉が通じず、実習の指示も大変であった。
15	受入農家での評価は高い。	能力の差や生活習慣の違いによるホームシック等メンタル的な問題があった。
16	一生懸命に励んでいる。	言葉の問題から意思疎通に時間がかかる。帰国後に研修成果が発揮できているか疑問。
17	作業員確保と作業効率の向上のほか、町民交流など地域活性化に一応の成果。	意欲、能力、体力に個人差があり、送出機関との意見交換、自らの研修生選抜で対応している。
18	農業を通して技術交流、日中友好に有益。	
19	日本語研修にも興味を示し、実務研修にも前向き。	生活習慣の違いにより病気にかかる割合が高い。
20	単純作業にしか活用できない。	文化、言葉、習慣の違いによるトラブルの発生。
21	一生懸命でよい。	通訳がいないと詳しい説明が難しい。
22		日本語が話せないことと、生活習慣の違い。

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

23	真面目で、特に問題はない。	通訳が地方にいないことから、緊急事に困る。
24	労働力不足の解消と低コスト労働力として寄与。	入管審査が厳しい。
25	酪農家から喜ばれており、現在のところ好評。	
26	誠実に研修をしており、労働力不足の中で助かっている。	
27	教えられたことに誠実に取り組んでいる。	言葉がわからず意思疎通が難しい。
28	一部の者が失踪し、2001年から受入中止し、評価は最悪。	失踪事件により評判が悪く、受入再開ができない。
29	当初と最近では、研修に対する考え方が違ってきている。	
30	研修態度は真面目で事前に教育されている。	仕事を習得する時間に個人差が大きい。
31	研修に対する意欲、目的を持っている者が多い。	受入直後は言葉が不自由で十分な研修となり難い。
32	真面目で、受入農家の評判はすこぶる良い。	言葉、習慣の違いから小さなトラブルがある。
33	健康かつ勤勉で農家の評価も良好。	特になし。
34	個人差はあるが、研修と労働の意欲はある。	言葉、生活習慣。
35	研修に熱心に取り組む姿勢に感銘。各農作業の手順等を覚えるのが早く、真面目に取り組む。	日本語研修をしてるが、お互いの言葉が思うように通じず、筆談などの苦勞もある。
36	研修に熱意があり、地域とのコミュニケーションも積極的に行っている ので大変良い。	言葉の面で研修指導や日常生活で意思疎通が困難。
37	研修目的が明確で熱心、今の日本人に欠けている忍耐強さがある。	会話が問題。会話ができる相手がいると研修生のストレス解消になる。
38	真面目で研修態度も良く、食鶏工場内に活気が出てきた。	言葉の面で多少問題がある。
39	受入農家の国際感覚が養われ、労働も軽減。反復作業が多い酪農は研修 効果が高い。	酪農は住込みとなることから食生活など生活習慣の違いが双方に負担と なっている。
40	研修態度、生活態度ともに良好。	特になし。
41	特に問題はない。	
42	若い人ほど日本によく慣れてよい。	事前に日本語と業務内容の研修を受けていない場合はトラブルの原因と なる。
43	勤勉で、仕事も忠実にこなしている。	言葉の問題がある。日本語を覚えようとしているが、受入れ側は外国語 を覚えるのが難しい。
44	特に問題なし。	出入国手続きの簡素化。研修期間が短い。
45	酪農技術の修得に積極的に取り組む姿勢がある。	中国で農業以外の仕事に就いている場合、対応が難しい面がある。
46	仕事の内容を理解すると頑張って作業をする。	酪農専門用語の説明等に苦勞。通訳が札幌にいないため緊急時等に不便。
47	受入農家の評価は高い。	言葉の壁と生活習慣はどうしようもない。

資料：表 2-1 に同じ。

題があることを示唆している。また、一部の研修生が失踪したため、農家の評価はすこぶる悪く、受け入れを中止せざるを得なくなった事例も 1 例が報告されている。

問題点としては、言葉や生活習慣の違いに起因するトラブルや、研修生と受入農家の苦勞が多くあげられており、日本語ができないことが最大の障害となっていることが改めて浮き彫りにされている。とくに、通院時の問題や意思疎通ができないことによる精神的な負担などが指摘されており、言葉が通じる研修生がそばにいないこと、通訳が身近にいないことの必要性があげられている。

2 研修生受入れに対する今後の考え方

外国人研修生を受け入れたことがある 50 農協についてみると（表 2-9）、78%の農協が「今後も受入れる」と答えている。受入分野としては、やはり酪農と施設園芸が中心となっており、

表 2-9 受入経験のある農協（50 組合）の今後の考え方

項目	合計	今後も受入れる	今後は受入れない	未定	不明
農協数	50	39	5	2	4
構成比	100.0	78.0	10.0	4.0	8.0

資料：表 2-1 に同じ。

受入れを継続する理由としては、労働力の確保をあげるものが多い（表 2-10）。

反対に、「今後は受入れない」とする農協も 10%あるが、地域内で労働力を確保できるという理由のほかに、「やる気がある研修生がいない」、「言葉や生活習慣の違いからトラブルが起きた」、「研修生の評判が悪い」など、一時期は受入れてみたものの、苦労が大きいことが受入を取り止めた理由としてあげられている（表 2-11）。

また、SARS や鳥インフルエンザなど、外国人研修生を受入れることに対して健康や安全性の面での懸念をあげる農協もある。

次に、これまで研修生を受け入れたことがない農協について、受入れに対する今後の考え方をみると（表 2-12）、69%の農協が「今後とも受け入れない」としている。その理由としては、

表 2-10 今後とも受け入れるとする農協（39 組合）の受入分野と理由（単位：組合）

受 入 分 野	農協数	受 入 理 由	農協数
酪農	16	労働力不足対策として	7
酪農・畑作	4	規模拡大による労働力確保のため	4
酪農・施設園芸	1	労働力の確保と国際交流のため	3
酪農・施設園芸・畑作	1	労働意欲の向上と国際交流のため	1
酪農・畑作・肉牛	2	安定雇用の確保のため	2
施設園芸	1	雇用の確保と地域活性化のため	1
施設園芸・野菜	3	労働力確保と作業性の向上のため	1
稲作・施設園芸・野菜	1	低コスト労働力として期待できるため	1
食鳥処理	1	高齢化と後継者不足への対応として	1
畜産関係	1	研修生・受入農家ともにメリットがあるため	1
農業経営全般	4	施設園芸や酪農は研修に最適であるため	2
不明	4	農家の希望があるため	4
		中国側から要請があるため	1
		食鳥工場従業員が高齢化し、受入れにより活気を出すため	1
計	39	計	30

資料：表 2-1 に同じ。

表 2-11 今後は受入れないとする農協（5 組合）の理由（単位：組合）

受 け 入 れ な い 理 由	農協数
やる気がある研修生がいないため	1
地域内労働力で対応できるため	1
言葉や生活習慣の違いからトラブルがおきること、地域でパートを確保できるため	1
一部の者が失踪し、評判が非常にわるいため	1
SARSや鳥インフルエンザ等の問題があるため	1
計	5

資料：表 2-1 に同じ。

表 2-12 受入未経験農協（78 組合）の今後の考え方

（単位：組合，%）

項 目	合 計	今後とも受け入れない	受入れを検討する	わからない	不 明
農協数	78	54	17	3	4
構成比	100.0	69.2	21.8	3.8	5.1

資料：表 2-1 に同じ。

「受入体制，環境が整っていない」ことをあげるものが最も多く，「地域内や周辺で雇用が確保できる」，「機械化や別途対策で労働力不足に対応できる」など労働力確保対策に目処がついていることを理由とするものが次いでいる（表 2-13）。また，言葉や習慣の違いからくるトラブルの発生の懸念を理由に受入を見合わせようとする農協もみられる。

その一方で，「今後は受入を検討する」という農協も 22%，17 組合あり，その理由としては，そのほとんどが労働力不足をあげている（表 2-14）。

表 2-13 受入未経験で今後とも受け入れないとする農協（54 組合）の理由
（単位：組合）

受け入れない主たる理由	農協数
受入体制，環境が整っていないため	11
地域内や周辺で雇用を確保できるため	5
言葉や習慣に違いがあるため	5
機械化や別途対策で労働力不足に対処できるため	5
今のところ必要がないため	4
研修させる仕事量が限られているため	3
家族経営が多く受入先がないため	2
労働力の補充を研修生に頼る考えがないため	2
労働力に不足していないため	1
熟練した作業が必要なため	1
受入のメリットが見出せないため	1
農協上層部に新しい方式を取り入れる考えがないため	1
各種要因により現実的に困難なため	1
特になし・その他	4
不明	8
計	54

資料：表 2-1 に同じ。

表 2-14 受入未経験で今後受入れを検討する農協（17 組合）の理由と受入分野及び条件
（単位：組合）

受入れを検討する理由	農協数	受 入 分 野	農協数	受 入 条 件	農協数
・労働力不足が深刻化しているため	9	酪農	6	・言葉と習慣の違いの克服	2
・労働力確保とコスト低減のため	1	野菜の選果	3	・言葉の問題の解決と受入体制の整備	2
・安定した労働力の確保のため	1	施設園芸・果樹	1	・繁忙期のみ	2
・農業法人の従業員が不足してくるため	1	畑作・野菜	1	・地元労働力より安価であること	1
・受入体制が整備されつつあるため	1	単純農作業	1	・今後検討	2
・国際交流に協力していくため	1	農業全般	1	・特になし	1
・不明	3	不明	4	・不明	7
計	17	計	17	計	17

資料：表 2-1 に同じ。

その受入分野としては酪農や野菜などが多く、規模拡大が進む酪農経営や労働集約的な野菜・施設園芸などでは、外国人研修生に期待せざるを得ない状況が読み取れる。また、受入条件としては、言葉の障害の解決をあげるものが多く、研修生受入れによるコストが地元労働力を調達するより安あがりであることをあげる農協もある。

3 外国人の単純労働への参入について

すべての農協に対する外国人の単純労働への参入に関する考え方については(表 2-15)、「参入させるべきでない」はわずかに3%であるが、この意見の背景には、言葉や習慣の違いに起因するトラブルの発生や失踪事件、治安上の不安があるものと思われる。

最も多いのが「現行制度の弾力運用でよい」で47%、次いで「職種限定で参入させるべき」が22%、「積極的に参入させるべき」が11%の順となっている。

これを外国人研修生の受入経験の有無別にみると、受入経験がある農協では「現行制度の弾力運用でよい」が54%と、受入経験がない農協に比べて12ポイント高くなっており、研修制度を活用してきた経験から、現行制度でも運用を弾力化することによって対応できると考える傾向が強いことがうかがえる。

また、「積極的に参入させるべき」は18%で、受入経験がない農協に比べて3倍近くにのぼり、現行制度の弾力運用にとどまらず、労働力不足の深刻化を外国人単純労働者の参入によって解決しようとする姿勢の強さも読み取れる。

一方、受入経験がない農協でも「現行制度の弾力運用でよい」が42%と最も多いが、「職種限定で参入させるべき」が26%と、受入経験がある農協に比べて10ポイント高くなっている。これは、矛盾を抱えた外国人研修制度の弾力運用もさることながら、農作業を特定の職種として扱い、そこに単純労働者を参入させて労働力不足を補おうとする考えが強いことによるものと思われる。

しかし、最も多い「現行制度の弾力運用でよい」とする弾力運用の方向についての設問を用意しなかったため、具体的な内容は明確にはできないが、これまでの設問に対する記載内容が

表 2-15 外国人の単純労働への参入についての考え方

(単位：組合、%)

項 目	回答農協数	参入させ るべきで ない	現行制度 の弾力運 用でよい	職種限定 で参入さ せるべき	積極的に 参入させ るべき	認めざる を得ない	どちらと もいえな い	そ の 他	不 明
全 体	128 100.0	4 3.1	60 46.9	28 21.9	14 10.9	2 1.6	5 3.9	7 5.5	8 6.3
受入経験が ある農協	50 100.0	1 2.0	27 54.0	8 16.0	9 18.0	1 2.0		2 4.0	2 4.0
受入経験が ない農協	78 100.0	3 3.8	33 42.3	20 25.6	5 6.4	1 1.3	5 6.4	5 6.4	6 7.7

資料：表 2-1 に同じ。

ら整理すると(表 2-16)、研修生受入れのための諸手続の簡素化と手続に要する時時間の短縮を求める声強いことがわかる。

そのほかには、1 農家に 2 名以内という規定^(注22)が実態に合わない場合があること、研修制度の建前を強く要求されるため、研修期間や時間外作業など受入農家の経営実態にそぐわない場合があることなどの意見が出されている。

表 2-16 研修制度の改善に関する意見 (単位：組合)

改善意見の内容	農協数
入管審査が厳しすぎる	1
審査期間の短縮	1
出入国手続の簡素化と研修期間の延長	1
在留資格認定の短期交付と弾力的な審査	1
技能実習生への移行条件の緩和	1
各農家に 2 名以内では中途半端である	1
研修制度の建前はわかるが、受入側の実情も考慮してほしい	1

資料：表 2-1 に同じ。

第Ⅲ章 外国人研修生受入事例にみる実態

前章ではアンケート調査による北海道全体の外国人研修生の受入実態を分析してきたが、本章では具体的に外国人研修生の受入れの実態について、農協、受入農家、研修生に対する聞き取り調査からみていくこととする。

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、研修生受入れに長い実績をもつ B 農協、兼業農家が多く、稲作・酪農・畑作の複合農業地帯にある C 農協、きのこ栽培が盛んな D 農協、中規模な酪農と畑作が中心の E 農協において、それぞれ 2～6 戸の受入農家を農協に選定してもらい、訪問調査を行った。

調査農協の選定は、前章の全道農協アンケート調査結果をもとに行ったが、アンケート調査には回答しても現地調査は断る農協もあり、研修制度の建前と実態の乖離の大きさのほか、必ずしも外国人研修生の受入れが円滑に進められている事例ばかりでないことをうかがわせる。なお、聞き取り調査は、受入農家には北倉と池田が、研修生には孔麗が同時に並行して行ったが、この方式は時間の節約になると同時に、研修生と受入農家の双方から本音を聞き出す上で有効であった。

聞き取り調査では、5 つの受入農協と 14 戸の受入農家、25 人の研修生から情報を得ることができた。これは 2005 年における受入農協数の 13%、研修生の 5 %にすぎないが、受入れの実態をある程度把握することができる。

第1節 農協と受入農家の間取りから

1 外国人研修生の受入れルート

まず、5農協の間取り調査の事例から、外国人研修生の受入れには3つのルートがあることがわかる。一つ目のルートは、第一次受入機関として研修生を受け入れ、複数の農協に派遣する団体を経由するものであり、A農協がこれに該当する。これらの農協は概して受入人数が少ないことから、農協が単独で第一次受入機関となって煩雑な業務を行うより、団体に管理費を支払って派遣してもらう方が得策と考えていることによるものと思われる。

二つ目のルートは、先に研修生を受け入れた農協から紹介を受けるというものであり、B農協の紹介でC農協が受け入れ、さらにC農協の紹介で受け入れたD農協の例である。当然、これらの農協における研修生の受入れから研修活動の内容には共通性がみられる。

そして三つ目のルートは、研修生受入実績が豊富な地元の水産加工場等の紹介によるもので、E農協の例である。

2 受入れに関する共通点

次に、聞き取り結果から受入れに関する共通点をみると、第1に外国人研修生の受入れのきっかけである。農協にとって外国人研修生を受入れは、組合員が周辺の農家で受け入れているのをみて農協に相談し、農協が検討をはじめて受け入れを決定するという場合が多い（A・C・D農協）。

第2は、受入れの目的・動機である。すなわち、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、とくに早朝の収穫が必要なアスパラや大根の播種・間引きの場合、近隣では安定的に確保するのが難しいなど、労働力の確保対策と考えていることである（表3-1）。

表3-1 研修生受入れの目的・動機

受入農協	受入農家	研修生受入れの目的・動機
A農協	A 1	市街地から遠距離にあるためパートの確保が難しいため
	A 2	ヘルニアで重労働ができず、通院のため休みをとるのも難しいため
	A 3	妻が重い貧血のためフルに働けないため
	A 4	市街地が近くパートの確保は比較的容易であるが、パートの作業時間には制約が多いため
	A 5	
	A 6	安定的な季節雇用が難しく、パートの雇用も不安定なため
B農協	B 1	労働力不足と研修に協力するため
	B 2	労働力不足とパートは早朝作業ができないため
C農協	C 1	日本人雇用はいつ辞めるかわからず、不安定なため
	C 2	労働力不足と日本人の安定的雇用が難しいため
	C 3	大根生産組合では播種と間引きに大量の労働力を必要とするため
D農協	D 1	隣町の研修生をみて試行してみたかったため
	D 2	町内のパートは高齢化しているため
	D 3	パートは高齢化している上に時間的制約が多く、必要なときに確保できないなど不安定なため

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月～10月）」に基づき作成。

表 3-2 研修生受入農協の年次別受入人数と営農類型

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	きのこ栽培（14戸）
E							3(2)	8(4)	11(3)	16(3)	畑作（12戸），酪農（3戸）

資料：表 3-1 に同じ。

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。

第 3 は，受入れを開始してから急速に受入人数を増加させていることである。例えば，D農協では 2000 年の 3 人から 2005 年には 28 人と 9 倍，B農協では 1996 年の 11 人から 88 人と 8 倍，E農協では 2002 年の 3 人から 16 人と 5 倍，他の農協でも 2 倍となっている（表 3-2）。これは，受入農家をみて組合員の受入希望が増加したことによるものである。

第 4 は，受入農家の経営類型は，施設園芸，野菜作，普通畑作+野菜など労働集約的な経営が多く，大部分が機械化された普通畑作は少ないことである。

第 5 は，研修生の選抜のために，農協自ら現地で面接を行っていることである（B・C・D・E農協）。これは，研修生の選抜を送出機関のみに任せず受入機関が自ら現地で面接を行うよう指導されているからでもある。ただし，A農協は第一次受入機関となっている団体が行っている。

とくにB農協は面接を重視し，日本語会話や作文を書かせ，さらには研修生の実家まで出かけて営農実態を調査している。また，B農協やE農協では面接時に握力検査を行っているが，農作業の適性をみると同時に，研修生の要件である農業従事者の経験を判断する上でも有効であるという。

第 6 は，派遣機関に「送出し管理費」の名目で金を支払っていることである。例えばA農協では 1 人 1 月 12,000 円，B農協では 15,000 円，C・D農協では 18,000 円と答えており，これは全額受入農家の負担となっている。派遣機関が研修生の募集や選抜，健康診断，事前研修のために必要な経費の全部又は一部を受入機関が負担することは国際研修協力機構のガイドライン^(注23)でも認めているが，この金額水準が妥当であるかは疑問も残る。

第 7 は，研修生に対する評価が高いことである。いずれの農協においても，受入農家の評価は全体に高いとしており，聞取りした受入農家も「よくやってくれる」と評価し，研修生なしでは現在の経営規模や営農を継続できないとする農家も多い。

第 8 に，その一方で，受入農家は程度の差はあっても言葉の障害を抱えていることである。これは外国人を相手にする場合に避けられないことであるが，後述するように中国語ができる指導員が近くにいることは，受入農家と研修生の双方にとって研修活動と研修生活を円滑に行

う上で重要な要素である。

第9に、研修生の受入戸数と受入人数は増加することはあっても減少することはないと予測していることである。現に、聞取りを行った農協では受入戸数、受入人数ともに増加させてきており、労働力不足の深刻化が予想される中では当然のことと思われる。

3 受入れに関する相違点

受入れに関する相違点をみると、第1に、時間外作業についての対応をあげなければならない。すなわち、研修生には時間外作業をさせてはならないとされているが、それが受入農家に徹底されている農協がある一方で、十分に徹底されておらず、研修生からの強い要請を受けて時間外作業が行われているケースがあるということである。

研修期間を通じた作業時間の調整や研修計画との関係を調べていないが、この違いは主として研修手当の水準に起因すると考えられる。すなわち、食費を除く研修手当は、4万円から6.5万円の幅があるが、低い研修手当が支払われている農協に時間外作業が行われているケースがみられるからである。後でもみるように、研修生は家庭収入の増加を一つの動機としてきている者が多いことから、現金支給が少なければ時間外作業を望む傾向が強まるのは当然のことである。

したがって、研修手当の引き上げのほか、食料品や日用品の現物支給を現金支給に改め、研修生に儉約の余地を残すことなども必要と考えられる。しかし、自らは受入機関とならず、複数の農協に研修生を派遣している第一次受入団体を經由して受け入れている場合には、その第一次受入団体として改善しなければならない問題である。

第2は、研修生の性別や年齢などに対する考え方である。例えば、B農協のように性別や既婚・未婚別を問わないというものがある一方で、その他の農協では、女性に限るとしている。これは、E農協に代表される女性の方が事故を起こすことが少ないというのが主たる理由のようである。

ただし、未婚であるか既婚であるかについては違いがあり、A農協のようにハウス栽培には若い人より既婚者の方が丁寧な仕事をすると歓迎するところもあれば、D農協では低温のもとでの作業が伴うこと、来日後の日本語の上達が早いことなどから若くて未婚の女性の方がよいとするなど様々である。

第3は、研修生の受入農家の配属の方法である。研修生の間には個人的資質にある程度の違いがあることは止むを得ないことであるが、受入農家から不満が出ないように抽選で決めるところ（A・B農協）もあれば、農協に決定を一任しているところ（C・D・E農協）もある。

第4は、研修生の宿舎である。A農協では受入農家ごとに別棟の宿舎を用意して生活をさせているが、それ以外の農協では、朝夕の搾乳作業が伴う酪農を除き、公営住宅や離農した農家の住宅、町内会館などを借りたり取得したりして集団生活をさせている。

集団で住まわせるか受入農家ごとに住まわせるかは一長一短があるが、言葉の問題があり、

生活習慣も違う研修生が集団で暮らす方が精神的負担は少ないであろうことは、研修生からの聞取りからも類推することができる。また、C農協やE農協などでは、研修生用の宿舍を農協が自ら借上げて改修したり、プレハブ建設をしている。

第5は、非実務研修のやり方である。地域の祭りや行事などを非実務研修の一環として位置づけ、そこに積極的に参加させようとしているところは共通するが、月に1回の集合研修を行っているB農協、断続的に5週間の非実務研修を集団で行っているE農協、受入農家に非実務研修を義務づけているC・D農協がある一方で、大部分が受入農家に委ねられ、研修生からも非実務研修の充実を求める声が出ているところもある。

第6は、中国語ができる指導員の配置である。C・D農協では、元研修生で地元の酪農家と結婚した中国人女性が、派遣機関の日本代理店の職員の身分で両農協管内の研修生の支援をしており、B農協では元研修生を農協職員として採用している。E農協では、地元の水産加工場に多数の中国人研修生がいることから、水産加工場と連携してサポートしているものとみられる。

それに対してA農協では、周辺に中国語ができる人間がおらず、研修期間に第一次受入団体が中国人通訳を伴って巡回したり、事務所に中国語による電話窓口が用意しているものの、細かな日常生活にまでは手が回らない状況である。研修生や受入農家のこまごまとした相談をできる人が側にいるかいないかは、円滑で効果的な研修の上で大きな要素となると思われる。

第7は、受入農家が農協と連携して組織的に対応しているかどうかである。例えば、B・D農協では受入農家による協議会を組織し、農協による指導の徹底、効率的な研修と研修生の待遇などについての申し合せを行うなど組織的な体制ができあがっているが、他の農協では明確ではないようである。

第2節 研修生の聞取りから

5農協の紹介で計15戸（うち法人2）、25人の研修生（うち3人は技能実習生）から聞取りを行ったが、15戸の受入農家の経営類型は、A農協では施設園芸、B農協では畑作・野菜、C農協では酪農と畑作・肉牛・作業受託、D農協ではキノコ栽培、E農協では酪農である。したがって、研修業務の内容も、A農協の研修生はハウスでの野菜栽培、B農協では畑作・野菜の栽培、C農協は搾乳と牛舎の清掃、野菜と畑作物栽培、D農協ではきのこ栽培、E農協では搾乳と牛舎の清掃である。

まず、研修生の前歴及び中国での家庭の状況を整理してみると（表3-3）、性別にはほとんどが女性であり、男性研修生はわずか2人しかいない。研修生の年齢は、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、黒龍江省という東北三省で、大部分は農村部からきており、ごく少数ではあるが都市部からきている者もいる。

家族数は、農村部出身22人の研修生の平均家族数は4.5人、都市部出身者の平均家族数は3

表 3-3 研修生の前歴及び家庭の状況

受入農協	受入農家	研修生	性	年齢(歳)	未婚・既婚	出身地	家族数(人)	学歴	母国での職業	家族の就業状況	家庭年収(千元)
A 農協	A 1	A 1 a	女	28	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		3～4
	A 2	A 2 a	女	32	既婚	遼寧省	4(子2)	高校	農業		約10
		A 2 b	女	28	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		約10
	A 3	A 3 a	女	32	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		約4.5
	A 4	A 4 a	女	34	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		約20
		A 4 b	女	25	既婚	遼寧省	6	中学	農業		約10
	A 5	A 5 a	女	24	既婚	遼寧省	5	中学	農業		約20
	A 6	A 6 a	女	33	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		約10
		A 6 b	女	30	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	農業		約10
B 農協	B 1	B 1 a	女	26	既婚	黒龍江省	3	中学	農業	本人と夫は農業	10
		B 1 b	男	27	未婚	黒龍江省	5	中学	農業	家族全員で農業	10
	B 2	B 2 a	男	35	既婚	黒龍江省	4	高校	農業	本人と妻は農業	12
		B 2 b	女	31	既婚	黒龍江省	3	高校	農業	本人と夫は農業	10
C 農協	C 1	C 1 a	女	21	未婚	吉林省	6	中学	農業	母と本人は農業, 他は他産業	約10
	C 2	C 2 a	女	21	未婚	吉林省	7	中学	農業	母と本人, 兄弟は農業, 父は他産業	約20
		C 2 b	女	19	未婚	吉林省	5	中学	農業	母と本人, 兄弟は農業, 父は他産業	約20
D 農協	D 1	D 1 a	女	19	未婚	吉林省	5	中学	農業	農業(畑作)を主	約10
		D 1 b	女	20	未婚	吉林省	6	中学	農業	農業(畑作)を主	約20
	D 2	D 2 a	女	20	未婚	吉林省	6	中学	農業	農業(畑作)を主	約10
		D 2 b	女	20	未婚	吉林省	5	中学	農業	農業(畑作)を主	約10
	D 3	D 3 a	女	20	未婚	吉林省	5	中学	農業		約10
		D 3 b	女	19	未婚	吉林省	6	中学	農業		約20
E 農協	E 1	E 1 a	女	33	既婚	遼寧省	3	中学	臨時工	夫はサラリーマン	10～12
	E 2	E 2 a	女	36	既婚	遼寧省	3	中学	工場一時帰休者	夫はサラリーマン	5～6
		E 2 b	女	33	既婚	遼寧省	3(子1)	中学	美容院経営	夫はサラリーマン	8～10

資料：表 3-1 に同じ。

注：農協は技能実習生。

人である。学歴はほとんどが中学校卒であり、高校卒は 25 人のうちわずか 3 人にすぎない。

中国での職業については、22 人が、とうもろこしや大豆などの畑作をわずかな耕地で農業を営んでいると答えており、中には、父親が農業以外に従事するなど兼業農家もある。しかし、この回答は、農業に従事していることと、研修後も成果を農業の場で活用できることが資格要件であることから、若干割り引いて受け取る必要もある。

家庭の年収をみると、1 万元未満が 4 戸、1 万元程度が 15 戸、2 万元程度が 6 戸となっており、農業以外の産業に従事する家族をもつ農家の収入が多いようであるが、平均すれば 11,800 元である。

研修の目的・動機についてみると（表 3-4）、回答頻度数が最も多いのは家庭収入の増加（子供の教育費と医療費を賄うためを含む）であり、全頻度数の 84%（重複回答）を占めている。

表 3-4 研修の目的・動機、応募経過、研修費用の調達方法

(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)	名 誉 な こ と	1	4.0	研修生応募の経過	知 人 の 紹 介	5	20.0
	視 野 を 広 げ る	6	24.0		元 研 修 生 の 紹 介	8	32.0
	日 本 ・ 外 国 で の 経 験	2	8.0		元研修生の身内の紹介	5	20.0
	故郷の農業経済の発展	1	4.0		親 戚 の 紹 介	3	12.0
	農 業 技 術 の 修 得	15	60.0		勤 務 先 の 紹 介	1	4.0
	帰国後の農業に役立てる	1	4.0		募 集 機 関	3	12.0
	家 庭 収 入 の 増 加	18	72.0		計	25	100.0
	子 供 の 教 育 費	2	8.0	調研修費用の調達方法	自 己 資 金	8	32.0
	子 供 の 医 療 費	1	4.0		自 己 資 金 + 借 金	9	36.0
	人 生 の 開 拓	1	4.0		借 金	8	32.0
	計	25	100.0		計	25	100.0

資料：表 3-1 に同じ。

次は、日本の農業技術の習得であり、具体的には日本の進んだ農作業、ハウス栽培技術など農業生産技術、経営管理方法などの学習を通じて、帰国後の農業生産に役立てようという模範的な回答であるにもかかわらず、回答頻度率は家庭収入の増加より少ない 60% にすぎない。3 番目は、視野を広げること、外国での経験や今後の人生の開拓のためであり、回答頻度率は 36% を占めている。

研修生の応募経過については、元研修生の紹介が 52%、知人や親戚の紹介が 32% を占めており、これらを合せると 84% に達し、新聞などの公募によるものは少ない。

日本へ研修にくるための費用としては、研修生の募集や選考、諸手続や日本語学習を中心とする事前研修に必要な費用などがある。技能実習生である E 農協を除く中国で支払った研修費用は、最低 8,000 元から最高 25,000 元と幅が広いが、2 万元以上が最も多くて 48%、次は 1 万円～2 万円未満で 44% を占めており、1 万円未満は 8% しかない。

それに対して研修生の家庭の年収は、2 万元以上は 28%、1 万円～2 万円未満は 60%、1 万円未満は 12% であり、日本へ研修にくるための費用は年収の 1～2 年分に相当するほど大きいことがわかる。

研修内容は、日本語会話、日本の風土習慣や研修内容の説明などである。研修費用の内訳については、ほとんどの研修生ははっきり答えられなかったが、年収を超える費用を支払っているながら内訳がわからないということから、派遣機関における費用徴収の内容や方法に不透明さを感じる。

研修費用に最も大きく影響すると考えられる日本語学習期間は、短い者で 1 ヶ月、長い者では 5 ヶ月とかなり大きな差があるが、幅のある答はその中央値をとって関係づけてみると (図 3-1)、日本語学習期間が長いほど研修費用が高いという傾向がみてとれ、両者の間の相関係数は 0.804417 という高い値を示している。

このことから、研修費用の水準は研修時間によって決まるといえ、研修費用が安いほどよいということはないことがわかる。日本語学習の時間数が多いということは研修活動と研修

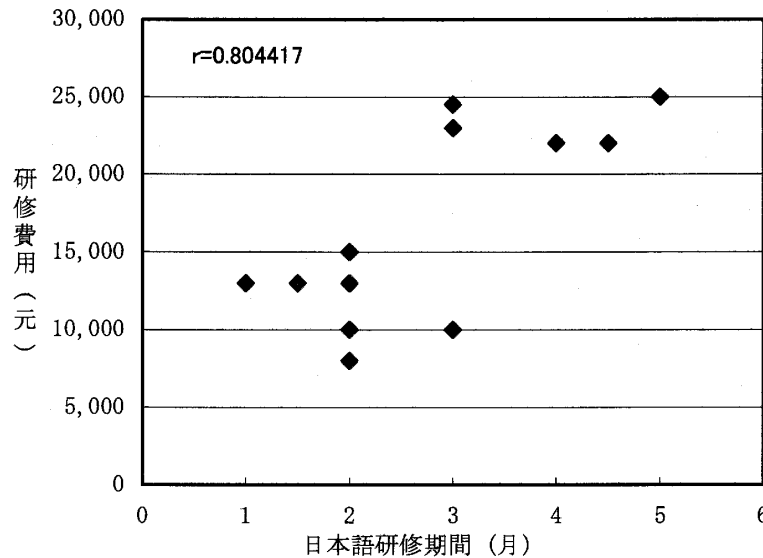


図 3-1 中国での研修費用と日本語学習期間の関係

資料：表 3-1 に同じ。

生活に大きな影響を及ぼすと同時に、日本語学習は来日後 1 週間ないし 10 日間を経て早期に実務研修に入るためにも必要だからである。

問題となるのは研修費用の中に保証金が含まれていることである。すなわち、保証金は研修生が研修期間中に事故や問題を発生した場合に、派遣機関がその後始末のために必要となる経費をあらかじめ留保しておくものである。

その額は、判明するものだけで 3,000～4,500 元であり、研修費用総額の 30～35% を占めることから、適格者であっても保証金がないために研修生になれない者もいることが予想される。研修費用の調達方法をみると、技能実習生を含め 25 人のうち、自己資金だけで研修費用を賄った者は 8 人 (32%) しかなく、自己資金に親族や金融機関からの借金と合せて捻出した者 9 人 (36%)、借金ですべてを賄った者 8 人 (32%) という状況である。それに、北海道では最近では失踪事件などがなくなっていることなどを勘案すれば、保証金の減額又は廃止により研修生の経済的負担を軽減する必要があると考えられる。

なお、保証金については、中国政府も改善する方向を決めており^(註24)、B 農協は、すでに来年の研修生から保証金を徴収しないよう中国の派遣機関と合意したとしている。

1 日の作業時間は普通期には 8 時間程度であるが、繁忙期には 11 時間を超えるケースもみられるが、作業に季節性があり天候にも大きく左右される農業においては、あらかじめ時間外作業が予想される場合は、普通期と作業時間を調整することを研修計画に明示する必要がある。

宿舎は、集団宿泊と分散宿泊に大別される。集団宿泊とは多数の研修生を公営住宅や集落会館、離農した農家住宅などで共同生活をさせる場合で、分散宿泊とは受入農家に分散して 1 人又は 2 人で生活する場合を指す。分散宿泊も別棟で 1 人 1 部屋と 2 人 1 部屋の 2 形態がある。A 農協の研修生 6 人と他の農協の酪農経営に入っている研修生 5 人は分散宿泊となっている

が、それ以外は集団宿泊となっている。

居住環境についてはほとんどの研修生が「よい」と答えている。しかし、1人1部屋の分散宿泊をしている研修生からは、日常では会話をする相手がおらず、研修先の農家とも日本語でコミュニケーションをうまくとることができないと訴えている。しかし、同じ分散宿泊でも2人1部屋の生活している研修生からは、そのような話が聞かれなかった。

一方、集団宿泊をしている研修生たちの中には研修生同士のトラブルも多少はあるようであるが、全体としては楽しい研修生活を送っている様子を感じられ、居住環境によって満足度も異なるようである。

研修生活については、おおむね満足しているようであり、受け入れた農協や農家は住宅だけではなく、必要な日常生活用品を揃えてくれており、研修生は生活するのにほとんど不自由はないと答えている。受入農家も食事の差し入れをしたり、定期的に体温検査をする農家や買物や観光に連れて行く農家も多い。

研修生の中には、研修先の農家と家族ぐるみの付き合いをする者もあり、日本人と直接付き合うことによって、日本や日本人を再認識するようになっている。また、研修生活を自分自身を鍛えるよいチャンスととらえる者もいる。そして、「時間の経つのが早く感じる」とする研修生が、帰国日が迫っていることに名残惜しいと漏らしていたのが印象的であった。

研修生活の中で困っていることについては、7割以上の研修生が言葉の問題をあげている。とくに、病気の時に自分の症状を研修先や医者に正確に伝えられないこと、自由に交流できずホームシックにかかることなど切実な問題もあげられている。また、言葉の上での問題を訴えると同時に、ほとんどの研修生からは、事前研修でもっとしっかり日本語を学習しておくべきだったとの反省の声も聞かれた。

また、言葉が不自由なことから農家との交流や指導がうまく理解できず単純作業しかさせてもらえないこと、初めは困惑と緊張を感じたことなどがあげられている。中には、仕事上でミスをしたときに痛烈な言葉を浴びせられるなどを経験し、言葉遣いに注意してほしいと訴える者もいる。そのほか、市街地から遠くて交通が不便であるとか、周囲に人が住んでいないため寂しいなど住環境についての不満をもらす者もいる。

このような研修生の悩みや苦労を軽減する上で、中国語が話せる人間が近くにいることは重要な要素となる。例えば、元研修生で研修先の農家の息子と結婚した女性が派遣先の日本における支援会社の職員となり、周辺の中国人研修生の支援を行っているC・D農協、中国人元研修生を農協職員として採用し、研修生の指導に当たらせているB農協では、研修生と受入農家の双方から「心強い」と評価されている。一方A農協の研修生からは、疲れや緊張感が感じられたが、それは、身近に中国語を話せる人間がいないことも影響しているように思われる。

充実した研修活動を行う上で日本語修得の程度は大きな要素となるが、1年間の研修生受入の場合、受入時期を半年ずらして、6ヵ月先輩の研修生が後輩の指導に当たるというC農協における取組みは、言葉の障害を乗り越えようとする現実的な対応として高く評価される。

地域交流は、地域や農協が主催する祭りや行事への参加は非実務研修の一環として広く行われているが、隣近所の農家や住民との交流はほとんど行われていない。中には周辺住民が食料の差し入れるなどで交流が図られている例もあるが、その範囲は限定的である。その要因の一つには、受入農家が実情を知られたくないという理由で、周辺住民との交流を望まないこともあるように思われる。

地域交流は研修生にとっては日本や日本人を再認識し、日本の風土習慣を把握する上で極めて有益な活動であり、研修生に地域住民の一員であることを認識させ、相互理解の増強と友好関係を築くことによって、研修活動に相乗効果をもたらすはずである。また、研修生は帰国後に日本のよさを伝え、真の国際交流にも発展して行くはずである。

聞取り先の研修生の反応をみると、研修先と地域との交流がうまく行われているところでは研修生活を楽しんでいるようであり、研修活動にも積極性が感じられる。その反面、そうでないところの研修生からは一日も早く帰国したいという声が聞かれ、低賃金労働者として扱われていることに不満を感じているようである。

日本の農作業への感想については、受入農家の経営内容が違うので、その内容や視点も異なっているが、整理すれば、①. 勤勉かつ仕事時間に厳格で真剣に仕事をする、②. 生産の管理技術が進んでおり、スケジュールを細かく立てて厳守し、効率性の高い生産を行っている、③. 機械化のレベルが高く、省力化されており、農作業が忙しくても疲れを感じないなどであり、中国との違いを強く感じている。とくに、研修生が帰宅しても作業を続けること、熱心に農作業のことを教えてくれること、責任感を持って農作業していることに驚きと感動を覚えているようである。また、酪農の研修生は、搾乳作業や牛の出産補助が印象的であったと答えている。

研修を通じて有益と感じたことについては、農作業や生産管理技術に関しては言うまでもないが、育苗してからハウスに移植すること、種子の品質、農作物の収量の多さやハウスの構造の違いなど具体的な事項をあげる者もいる。そのほか、視野が広がったことや自己鍛錬、独立して仕事ができる素養を身につけることができた、環境のきれいさ、日本語での会話と交流、日本の生活習慣の体験、地域住民との交流を通じた「民族大融合」などがあげられている。

日本への見方の変化については、来日前からよい国だと思っていたので「変化なし」と答えた研修生は20%で、来日後、日本と日本人のよさを再認識して「変化ある」と答えた者は80%を占めている。

研修期間や反復研修、非実務研修についての研修生の考え方を整理すると(表3-5)、研修期間については、現在の期間でよいと答えた者は24%と少なく、1~2年間で望ましいとする者が36%、3年間でよいとする者は20%を占めている。また、再度の研修を認める反復研修については80%の研修生が要望している。

研修期間を1年以上とし反復研修を求める主な理由は、聞取り調査の対象となった研修生は施設園芸や畑作・野菜の農家で、研修期間は農繁期だけの6~7ヵ月であるため、やっと日本語が分かるようになった頃に研修期限が切れて、帰らざるを得ないからであり、もう少し研修時

表 3-5 研修期間、反復研修、非実務研修について (単位：人，%)

項 目				項 目			
		頻度数	割 合			頻度数	割 合
研修期間について	現 状 で よ い	6	24.0	反復研修について	必要 性	20	80.0
	短 い	19	76.0		必 要 な い	4	16.0
	希望する期間	9 カ月程度	2		必 不 明	1	4.0
		1 年	2		た また 来	16	64.0
		1 ～ 2 年	1		来 た く な い	1	4.0
		2 年	6		不 明	8	32.0
		3 年	5	非実務研修について	現 状 で よ い	18	72.0
		長いほどよい	1		必 要 ・ 短 い	5	20.0
		そ の 他	2		日 本 語 研 修 の 充 実	2	8.0
	計	25	100.0		計	25	100.0

資料：表3-1に同じ。

間を延ばせば農家の考え方や農作業をより理解でき、研修成果が上がると感じられているからである。

しかし、理由はそれだけではなさそうである。すなわち、前述のように、家庭の収入の増加を目的として研修生に応募している者も多いと考えられるからである。

非実務研修については、ほとんどの研修生が現状程度でよいとしているが、とくにA農協では、研修生の1/3は「非実務研修が必要」と答えている。これは、A農協では非実務研修について受入農家間でその実行の申し合せができておらず、個々の農家に実行を任せられているが、あまり実行されていないため思われる。また、残りの2/3が現状でよいとする背景には、作業に疲れた体での非実務研修が辛く感じられているからであろう。

帰国後の就業分野については(表3-6)、続けて農業に従事したいと答えた者は12人で、全体の48%にすぎない反面、個人経営や美容業など農業以外の産業に就きたい又は外国へ行きたいとする者が8人、32%もあり、農業に従事するものの、耕地面積が少ないので他産業に従事することも考えている者や、まだ決めていないと答えた者は5人、20%もいる。

帰国後の就業分野が未定の者や他産業従事を考えている者の割合が過半を占めるということは、外国人研修制度の根幹にも関る問題である。何故なら、研修後には修得した技術・技能を

表 3-6 帰国後の就業予定と日本での収入の使途 (単位：人，%)

区分	項 目	頻度数	割 合	区分	項 目	頻度数	割 合
帰国後の就業予定	農 業 に 従 事 し た い	12	48.0	日本での収入の使途 (重複回答)	農 業 に 投 資	10	30.3
	農業に従事するが他産業従事も	1	4.0		他 産 業 に 投 資	4	12.1
	個人営業を考えている	2	8.0		個 人 営 業 に 投 資	3	9.1
	他 産 業 に 従 事 し た い	4	16.0		借 金 の 返 済	3	9.1
	外 国 で 仕 事 し た い	1	4.0		子 供 や 弟 妹 の 教 育	7	21.2
	外国に行くか他産業に従事	1	4.0		生 活 費	3	9.1
	考 え て い な い	3	12.0		そ の 他	2	6.1
	未 定	1	4.0		未 定	1	3.0
	計	25	100.0		計	33	100.0

資料：表3-1に同じ。

活かせる業務に就くことという資格要件に合致しない者が多いということであり、それはまた、研修効果ひいては研修事業そのものの意義にも関るからである。

このような状況の背景には、中国の経営耕地面積規模が極めて零細で、機械化も遅れていること、酪農にあっては乳牛飼養農家そのものが極めて少なく、機械搾乳が行われていないなど、帰国後に研修成果を活かす場がないことがあげられる。

このことは、研修を通じて得た収入の使い道からも読み取れる。収入の使途を回答頻度数の大きい順にみると（重複回答）、何らかの形で農業（養鶏と養豚業を含む）に投資が30%、個人営業や他の産業に投資が21%、子供と弟妹の教育費にあてるのは21%、借金の返済と生活費がそれぞれ9%となっている。とくに、C・D農協の未婚女性研修生9人のうち、1人を除いて個人経営の開業資金や他産業への投資、兄弟姉妹の支援と答えている。

このような傾向は、聞き取りをした研修生25人中23人が女性で、14人が既婚者、9人が未婚者という特殊事情によるものかどうかはこれだけで判断することはできないが、北海道農業においては圧倒的に女性を研修生として受け入れたいとの希望が強いことから、女性の農業研修生受入れに際しては大きな課題となることは間違いない。

それとは裏腹に、研修成果の活かし方については、学んだ技術を農業に活かしたいという模範的な回答をした者が13人と最も多くなっているが、これは研修生としての制度上の立場を考慮しての回答であるように思われる。

そのほかには、礼儀作法や仕事への態度などを今後の仕事に活かしたいとする者が8人、研修成果を活かすチャンスがないとする者が3人となっているが、活用するほどの意味はないとする者も1人いる。

しかし、少数ではあるがハウス栽培、アスパラ、長いも、ピーマン、ねぎ、きのこの経営管理方法や技術を帰国後に導入したいと具体的な希望を述べる者（6人）や、日本の農業機械を中国で小型化して今後の農作業に活かしたいとする研修生もいる。

第3節 研修制度とその運用について

研修制度とその運用、入国審査などについては、農協や受入農家様々な要望が出されているが、それを列挙すると次のようである。

- ① 1農家2人という規定の緩和（A農協）
- ② 研修期間の延長（A農協）
- ③ 同一研修生の反復研修（A・E農協）
- ④ 研修期間を前期・後期に分割し、2作期の反復研修（B農協）
- ⑤ 研修・技能実習業務を専門経営だけでなく複合経営も対象とすること（B農協）
- ⑥ 研修業務の拡大、農作業に集出荷や加工作業の追加（B・E農協）
- ⑦ 非実務研修の弾力化（D農協）
- ⑧ 研修期間途中での帰国に対する補充（A農協）

⑨ 入管審査で1年の研修でも6ヵ月で更新手続を求められる繁雑さの解消（C農協）

研修生の側からは、研修期間については現状程度でよいとする者が25人中6人に対し、短いとする者が19人と圧倒的に多く、望ましい研修期間としては2年程度と答える者が多くなっている。

また、一度しか研修できない現在の制度に対しては80%が不満をもらしており、多くの者がもう一度研修の機会を与えてほしいと反復研修の実現を強く訴えている。

第IV章 外国人研修・技能実習制度の限界と今後の対応

第1節 発生している諸問題とその背景

1 発生している諸問題の整理

前章の外国人研修生受入事例から問題点を整理すれば、研修生としての要件を満たしていない者も多いなど研修生の選抜に問題があること、研修成果が活かされていないケースが多いこと、研修制度が必ずしも十分に理解されていないことに要約される。

まず、第1に、研修生の選抜に関してである。研修生としての資格要件は、①. 18歳以上の外国人で、②. 研修後は母国で習得した技術・技能を活かせる業務に就く予定があり、③. 母国では修得が困難で、日本で研修を受ける必要があることという、すべての条件を満たす者とされている。さらに、農業の現場で多く活用される「団体監理型」研修の研修生には、上記のほかに、④. 現地の国又は地方公共団体あるいはそれに準じる機関からの推薦を受けた者で、⑤. 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、両方の条件を満たしていなければならないとされている。

とくに、上記②、③及び⑤についてみると、③の日本で研修を受ける必要性については、研修生の多くがハウス栽培やきのこ栽培、野菜栽培でも高品質で機械化された栽培方法などを学んでおり、日本と同等の農業技術を中国で修得することは困難であるから、この点については問題がなさそうである。

しかし、②の研修成果を帰国後に活かせる業務に就く予定があるかという点については、研修生として応募した目的や動機をみると（前掲表3-4）、家庭収入の増加、子供の教育費や医療費が全頻度数の84%を占め、農業技術修得や帰国後の農業に役立てるの64%を大きく上回っており、かなり問題が大きいといわざるを得ない。

また、⑤の農業経験を有しているかについては、母国での職業はほとんどが農業としていること（前掲表3-3）からすれば特に問題はなさそうであるが、研修生を受け入れた農協や農家の話では研修生の前歴に疑問をもつ声も聞かれる。

これらは、派遣機関と受入機関が厳しく研修生を選抜すれば避けられる問題であるが、後述するように難しい問題が横たわっているのである。

第2の研修成果が活かされないケースが多いと想定されることについては、第1の研修生の

選抜にも関係する。すなわち、必ずしも研修要件を満たしていると思われぬ者が少なからず存在していることに加え、帰国後の就業分野が未定であったり、他産業従事を考えている者の割合が過半を占めるという調査結果（前掲表 3-6）からも、研修生の選抜に問題があると考えられるからである。

その反面、日本の進んだ農業技術を修得したとしても、農村に膨大な余剰労働力を抱え、経営が零細で規模拡大も難しく、機械化されていない中国の現状では、研修成果を活かせる業務に就くことができる可能性は非常に小さいのも事実である。しかしながら、研修の成果が十分に活かされていないということは、研修制度の存在意義にもかかわる重要な問題である。

第 3 に、研修制度が受入側に必ずしも十分に理解されていないことに関してであるが、これは、時間外作業と非実務研修の実施の面にみられる。外国人研修生は雇用者ではないので、休日や時間外の研修業務は制度上禁じられている。しかし、研修生受入れの主目的が労働力確保対策であることは明白であり（前掲表 3-1）、研修生には収入を増やしたいとの要望も強いことから、休日や時間外の研修業務が行われている例もみられる。

休日や時間外の業務があらかじめ予想される場合は、研修計画に明示し、週平均作業時間が 40 時間になるようにしておけばよいのであるが、その場合であっても、時間外手当を支給してよいわけではない。

しかし、時間外の研修業務が行われているケースをみると、研修計画との整合性の確認をしなかったが、第一次受入機関が作成した研修計画には受入農家の実態が十分に反映されていない面があるように思われる。また、受入農家側についても研修計画が十分に理解されていないか、研修計画に沿った研修業務を行おうとする意識が希薄なのではないかと感じられる。

非実務研修に関しては、実務研修を伴う研修の場合には、非実務研修は研修期間の総研修時間の 1/3 以上とすることとされている。ただし、第 1 章第 2 節 2 で述べたように、4 ヶ月以上の研修の場合であって、日本での研修のために現地で日本語学習、安全教育、基礎理論等について 1 ヶ月以上かつ 160 時間以上の非実務研修をしてきた場合には非実務研修時間を短縮することができるが、その分だけ実務研修時間を延長することができるわけではない。

しかし、農家に配属された後は、農協などによる集合研修を除けば、非実務研修の実施は受入農家に委ねられているのが実態であり、農家に非実務研修の経験が少ないことに加えて研修生の疲労から、あまり実施されないケースも多い。

これまでの受入事例の調査からは、研修計画との整合性のチェックが必要であるが、研修計画の作成に際して入国管理局の審査の通りやすさが優先的に考えられ、受入側の実態をできるだけ研修計画に反映させるための努力が不足しているように見受けられる。

このような諸問題の発生は、「不正行為」として認定される結果を招くが、国際研修協力機構の資料^(註25)によれば、認定件数は 2002 年には全国で 19 件あったが、2003 年は 92 件に急増し、2004 年には 210 件にも達しており、まさに異常な事態となっている。「不正行為」の内容は、名義貸し、無断変更、虚偽文書・偽造、研修生の時間外業務などである。

2 諸問題発生背景

前述のような研修生選抜の問題、研修成果が活かされていない問題、受入側に研修制度が必ずしも十分に理解されていないという問題は、派遣側と受入側の双方にあるといえる。そして、その背景の根幹にあるのは、安価で安定的な労働力の確保という受入農家側の期待と、現金収入の確保という研修生側の期待が一致し、その思惑の間に派遣機関が介在することにあるといえることができる。そこに、研修制度の建前と本音が乖離している現実が象徴的に表れているのである。

受入農家の聞き取り調査結果からは、研修生受入れの目的が労働力の確保対策であり、研修制度を利用して雇用労働力を確保しようとする側面が非常に強く表れている。同時に、研修生側も収入の確保にウエイトが置かれていることも明らかである。当然、研修生が増え続ける最大の理由は、受入農家と研修生の双方にとって経済的なメリットがあるからである。次に、このことについて考えてみたい。

まずは、受入農家側の経済的メリットである。研修生の受入れに要する経費は調査した農協によって大きな差があるが、7ヵ月の研修生におきかえてみると、1人当たりで最低78万円、最高99万円となっている。そこで平均的な値を用いて、7ヵ月間、研修生を受け入れた場合を想定して平均的な経費を試算すると次のようになる。

往復渡航費	85,000 円
宿舍費	15,000 円×7ヵ月=105,000 円
食費を含む研修手当	70,000 円×7ヵ月=490,000 円
保険料	2,700 円×7ヵ月= 18,900 円
派遣機関への管理費	17,000 円×7ヵ月=119,000 円
合 計	817,900 円

これを日本人の期間雇用を入れたとして比較してみよう。農林水産省「平成16年農業物価統計」によれば、1ヵ月以上7ヵ月未満の1日当たり農業臨時雇用労賃は、男8,649円、女6,520円である。この水準で7ヵ月間(210日)雇用したとすれば、男性で182万円、女性で137万円となり、研修生を受け入れる方が男性で55%、女性で40%も安くあがることになる。ただし、7ヵ月の季節雇用の場合は様々な経費がこのほかに必要となるから、実際には研修生受入れの方がさらにその差は大きくなる。このように、受入農家にとって経済的メリットは大きい上に、早朝の作業など日本人パートでは安定的な確保が難しい作業にも対応できるというメリットも大きい。

一方、研修生にとっても経済的メリットは大きい。上記試算に用いた食費を含む研修手当のうち、研修生が持ち帰ることができる金額を試算してみよう。受入農家からの聞き取りによれば、研修生は野菜を宿舍周辺で自ら栽培したり、差し入れをもらったりしており、食料も日用品も必要最小限しか買わないという。そこで、研修手当の中から食料と日用品の購入額を月5,000円とすれば、7ヵ月間で35,000円となり、これを差し引けば455,000円を持ち帰ること

ができる。これを1元=14円として換算すれば32,500円となる。

一方、彼らの中国における家庭の年収は、前掲表3-3から平均すれば11,800円となるから、持ち帰ることができる現金は2.75年分に相当する。わずか7ヵ月間で約3年分の年収に相当する現金を持ち帰ることができるのである。

このような双方にとって大きな経済的メリットがある限り、研修生の受入れを希望する農家と研修生となろうとする者が益々増加してくることは容易に予想がつく。そのような状況の中で派遣側が両者の要請を受けた形で研修生候補を募集するわけであるから、研修生の選抜はますます重要性が高まってくるのである。

第2節 深刻さを増す北海道農業の労働力不足

前節でみた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、研修生がますます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。

プル要因である北海道側の事情としては、人口だけでなく農家及び農業就業人口の減少と高齢化があげられる。

我が国の人口は、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2030年には2000年の93%にまで減少すると予測されている。労働力供給（人・時間ベース）に関しては、厚生労働省職業安定局の諮問機関である雇用政策研究会の推計によれば^(註26)、2030年までに人口1人当たりの経済成長率を2%として、高齢者の雇用機会の増大、女性の能力活用、若年者の就業促進など労働市場への参加が進んだとしても2000年の88%、労働市場への参加が進まなかった場合は80%にまで減少すると予測されており、農林水産業の就業人口は69%まで減少すると見込まれている。

北海道は都府県より早く人口減少時代に突入しており、国立社会保障・人口問題研究所の「都道府県別将来推計人口(2002年3月)」によれば、人口は2000年の568万人から2030年にはその84%の477万人に減少すると予測されている。これを圏域別にみると(図4-1)、道央圏を除く他の圏域では北海道全体より大きな減少が見込まれている。とくに、釧路・根室圏、道南圏、道北圏、オホーツク圏などの農業地帯で大幅に減少するものと予測されている。

それと同時に、65歳以上の人口の割合も18.2%から33.6%に高まると見込まれている。この高齢化率は全国平均が2000年で17.4%、2030で29.6%と予測されているから、北海道は人口の減少と高齢化が都府県に比較しても激しく進行していく。圏域別にみると(図4-2)、人口の減少が著しい圏域で高齢化傾向が著しく、北海道の農業地帯では人口減少と高齢化が並行して進行することが明らかとなる。

また、農業においても大きな変化が予想される。北海道農政部「地域農業マネジメントの手引き(2003年3月)」によれば、農家戸数は2000年の7万戸から2015年には41千戸へと42%減少し、農家人口も281千人から154千人へと45%減少するものと予測されているが、この農

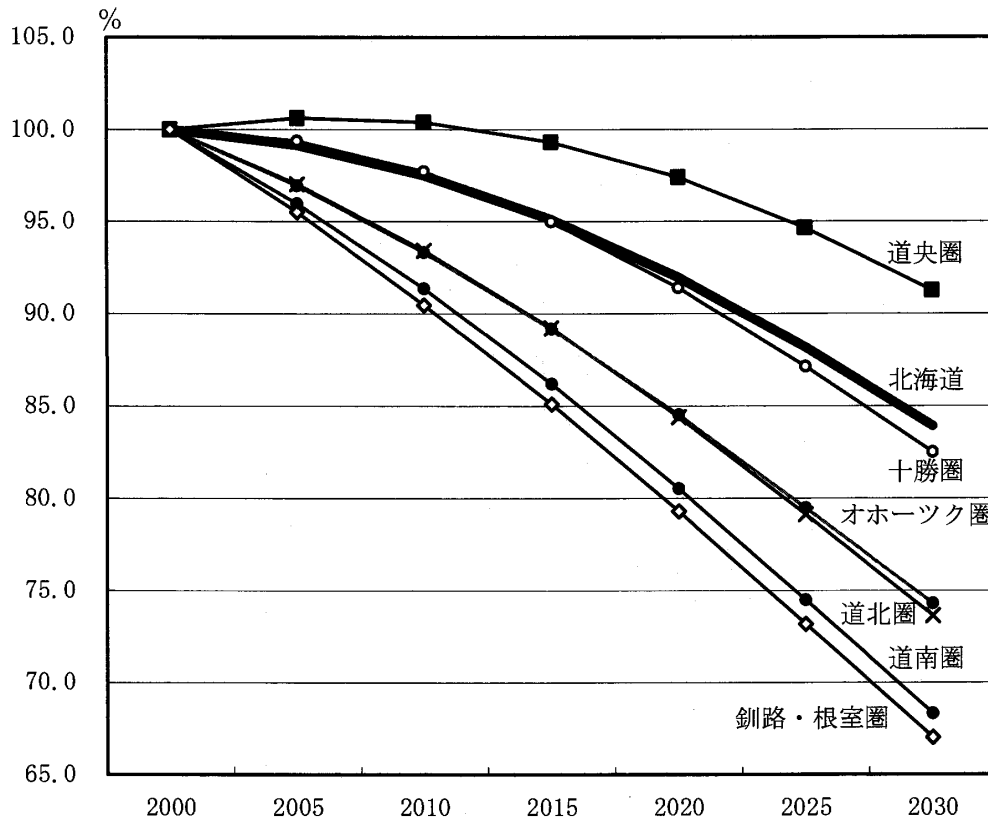


図 4-1 北海道の圏域別人口推計 (2000 年=100)

資料：国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」

家戸数と農家人口の減少は、北海道の人口減少をはるかに上回るものである。

これを同資料から圏域別にみると (表 4-1)、農家戸数では道央圏都市的地域、道南圏、道北圏の減少が著しく、2015 年に農家戸数が 2000 年の半分以上となる市町村は、全道 212 市町村の 36% の 77 市町村にのぼると見込まれている。農家人口についてもほぼ同様の傾向が予測されている。

同資料によれば、耕地面積は 2000 年の 118.5 万 ha から 2015 年には 114 万 ha へと 3.7% の減少が見込まれているが、農家戸数の減少から平均経営耕地面積は現在の 17 ha から 28 ha に拡大すると予想されている。圏域別にみると (図 4-3)、釧路・根室圏や道北圏北部地域では 80 ha に達し、十勝圏では 50 ha、オホーツク圏でも 40 ha に達すると見込まれている。

経営規模がすでに都府県の 10 倍となっている北海道農業の労働力不足は、都府県よりも深刻さが増してくるものと考えなければならない。当然、雇用労働への依存度はさらに高まってくる。因みに、2000 年において臨時雇用を入れた販売農家の割合はすでに 40% に達しており、その平均雇入日数は平均延べ 95 人日となっているのである。

一方、研修生増加のプッシュ要因は、中国の膨大な農村余剰労働力の存在である。農村余剰労働力の解消は、3 倍という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、高度経済成長下にあっても 1960 年代から 70 年代にかけての日本が農村

表 4-1 北海道における農家戸数と農家人口の推計（2000 年＝100） （単位：％）

性を中心に、外国人研修制度もそ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。

第3節 外国人研修・技能実習制度の限界

これまでみてきたように、北海道では農業現場での研修生の受入人数はこの10年間に5倍となっており、全国の外国人農業研修生の10%以上を受入れるまでになっている。

全道農協アンケート調査でも、「今後は受入れを検討する」という農協が17組合あり、その理由として「労働力不足が深刻化してくるため」が最も多い。それに加えて、農協の広域合併によりこれまでは受け入れてこなかった旧農協管内の農家からも受入希望が出てくることも十分に予想される。このような情勢を考えれば、研修生の受入希望農家は大幅に増加してくるものとみななければならない。

このように、北海道農業における労働力不足の深刻化というプル要因と、中国農村における余剰労働力解消の方策の一つとしての研修というプッシュ要因から、研修希望者の増加が予想されるわけであるが、当然、研修生の資格要件に問題のある者の増大も想定しなければならない。

我々が行った研修生を受け入れた農協や農家、研修生自身からの聞き取り調査の結果からも、研修生としての資格要件に疑問がある者が多いことは明らかであり、研修生受入れの増加に伴って制度の建前と本音の乖離はさらに大きくなっていくことを想定しなければならない。

すなわち、農業研修生としての資格要件のうち、とくに、①. 現地で日本での研修と同種の農業業務に従事した経験があること、②. 帰国後に研修で修得した技術や技能を活かせる業務に就く予定があることという要件を満たしていない者が多くみられ、このような研修生が増加するとみななければならないからである。

この2つの要件は、開発途上国の人材育成を表向きの目的とする外国人研修・技能実習制度の根幹をなすものであり、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、これまで以上に受入要件を満たす人材の選抜が重要となるが、次のような問題が予想される。

まず、①の農業業務従事経験については、北海道で受け入れている研修生のほとんどが女性であり、農業経験があるとしても、現地の極めて零細な経営においては彼女らは補助的な作業をしているにすぎない場合が多いと思われる。

また、双方にとって大きな経済的メリットの存在を前に、研修生を募集するブローカー的業者の介在も問題である。すなわち、研修生の募集機関と派遣機関が違う場合が多く、募集機関は一定の研修生希望者を集めて事前に研修を施し、派遣機関に紹介し、その中から派遣機関が研修生として日本の第一次受入機関に送り出すケースも多いからである。

このような募集機関は中国国内に150社とも200社ともいわれるほどであるが、第一次受入機関が中国に赴き面接して選抜を行ったとしても、現金収入の確保にウエイトを置く希望者が多い中で、この要件を厳格に満たす人材を確保することには限界がある。このことは、研修生

に応募した経過からもうかがわれる。すなわち、我々の研修生の聞取りからは、元研修生の紹介、知人や親戚の紹介による者が8割を占めており、募集範囲が狭く、それだけ適格者も少なくなる。

②の帰国後に研修で修得した技術や技能を活かせる業務に就く予定があるという要件についてはさらに難しい。すなわち、日本で進んだ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からである。

確かに、資格要件としては、そのような業務に就く「予定があること」とされているから、将来的にはその可能性は否定できない。しかし、この要件は研修制度の効果を確実なものにするためのものであることからすれば、制度の存在意義にも関わる重大問題であり、入国局管理局などは研修生の選抜について指導を強めているが^(注29)、現実問題としては非常に難しく、研修生の受入希望がますます増加してくる中で、この面からも研修制度には限界があるとみなければならない。

同時に、受入農家にとっても本制度には限界がある。今後とも労働力不足対策として研修生受入れを希望する農家が増加してくるが、開発途上国の人材育成が本制度の目的であるから、それを理解しない農家は研修生を受け入れる資格がないというのはやさしいが、研修生を受け入れざるを得ない実態も現に存在しているからである。

第4節 今後の対応

1 長期的な課題

我が国には就労を目的とした在留資格をもつ外国人労働者の新規入国者は、2004年で159千人となっており、このほかに外国人研修・技能実習生や不法滞在者といった本来は労働力としてではない者が労働力市場に参入している。これら本来は就労を目的としない在留資格による労働力は増加の一途をたどっているが、その多くは事実上、日本人が嫌う「3K」職場で単純作業に従事している。

受入農家と研修・技能実習生の数は今後も急速に増加していくことが確実視されるが、将来にわたって外国人研修・技能実習制度だけでこの現実に対応していけるとは思われない。そのためには、開発途上国への技術移転という重要な意義をもつ外国人研修制度は、真に帰国後も研修成果を活かしていく者のために存続させながらも、「単純労働者としては受け入れない」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。

このような現実を背景に、日本経団連は日経連の時代から毎年のように外国人労働者の受入れの必要性を表明してきた。最近では、2004年4月に「外国人受入れ問題に関する提言」を発表している。

そこでは、日本の人口減少の「埋め合わせ」のためではないと前置きした上で、現場で働く外国人の受入れとそれに伴う問題の解決として、「日本人では供給が不足する分野は今後さらに増えていくことが予想される。……(中略)……例えば、福祉分野を中心としたサービス分野、

あるいは農林水産業などの第一次産業分野などにおいては、日本人だけでは労働力不足が深刻化するであろうという見方もある。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できない」と明言している。その上で、外国人労働者の量と質のコントロールや受入れに係る各種施策の一元的管理のために「外国人受入れに関する基本法」の制定と「外国人庁」の設立を提言している^(註30)。

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月の海外交流審議会答申の中でも「外国人労働者受入れについての従来の方針は、これを基本的に維持するとしても、……(中略)……いわゆる単純労働者の受入れについてはどのように対応するか……(中略)……等について十分な議論を行い、長期的に適応できるような国民的合意の形成を図る」と指摘するにとどまっている。

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、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるとする一方で、そうでない外国人労働者については、その「受入れについて着実に検討していく。その際には、新たに受入れを検討すべき産業分野や日本語能力などの受入れ要件を検討するだけでなく、その受入れが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、その中には例えば国内の治安に与える影響、国内労働市場に与える影響、産業の発展・構造転換に与える影響、社会的コスト等多様な観点が含まれる」^(註31)として、慎重な姿勢を堅持している。

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考えることはできず、現行の外国人研修・技能実習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。

我々の全道農協アンケート調査でも、現行制度の弾力的運用でよいとする農協が47%と最も多くなっており、職種を限定して単純労働者を参入させるべきが22%、積極的に単純労働者を受け入れるべきとする農協の11%を大きく上回っている。

2 当面の課題

当面、現行の外国人研修・技能実習制度の改善とその弾力運用を求めること以外にないとなれば、どのような方策があり、その実現に向けてどのような努力が求められるかが次の課題である。

その前に、最近公表された外国人研修・技能実習制度の改善や運用についての国や民間の考え方、提言から整理しておくこととする。

まず、海外交流審議会の答申では^(註32)、①. 誠実で信頼できる送出機関を選定し研修生選考の一層の適正化を図ること、②. 団体監理型の研修事業主体に対し研修生のより一層の適正な受入れについて徹底して指導を行うことがあげられており、制度運用の適正化が前面に出されているが、制度自体への言及はない。

「第3次出入国管理基本計画」では^(註33)、不正行為を行った機関は3年間の受入れ停止とする

など制度の趣旨にのっとった運用の適正化に加えて、制度の見直しとして、①. 技能実習に係る在留資格の創設^(注34)、②. 実務研修中における法的保護のあり方の検討、③. 問題が少ない企業単独型研修については基準の緩和、④. 問題が多く発生している団体監理型研修については受入団体の監理責任の強化など基準の厳格化、⑤. 技能実習の対象職種の幅広い見直しが行われている。とくに、団体監理型研修については、大方の現場サイドからの要請とは逆に強化の方針が打ち出されているところが注目される。

民間からの提言としては、先の日本経団連による「外国人受入れ問題に対する提言」がある。そこでは、①. 受入機関の不正行為に対する処分の強化として、現行の新規受入停止期間の3年から5年への延長とJITCOによる類似職種の受入機関への斡旋、②. 不適格な研修・技能実習があった場合に途中でも帰国させる早期帰国制度の導入、③. 再研修・再技能実習の制度化があげられている^(注35)。

これらをみると、国側は外国人研修・技能実習制度の全体的な枠組みの中で、その運用の適正化を図ろうとする姿勢がみられ、経団連の提言からは、それに加えて現場サイドから要請の強い再研修・再技能実習に道を開きたいとしていることがわかる。

いずれにしろ、制度改善に関してこれらの提言には我々が期待するものは、日本経団連による再研修・再技能実習以外には見当たらない。次に、我々の農協や農家の聞き取り調査から得た意見をヒントにいくつかの提言をしてみたい。

第1は、研修対象業務の拡大である。研修の対象となる業務は、同一作業を反復するような単純作業では修得することができない業務とされているが、例えば、野菜栽培と選果や加工などを組み合わせて行うことは一般的には認められていない。これは、研修の後には技能実習に移行することが前提とされているからであるが、必ずしも技能実習への移行を前提にする必要はないはずである。農作業と選果や加工などの作業を組み合わせることにより、研修の幅と深さを広げることができるとともに、帰国後に研修成果を活かす機会を増やすことにも役立つはずである。

しかし、これは研修制度の問題というより研修計画の作成上の問題でもあるといえる。すなわち、研修業務は同一作業を反復するような単純作業では修得することができない業務で、母国では修得できない内容でありさえすればよいわけであるから、地域や農家の実態に即した業務を研修計画に盛り込み、研修制度にふさわしい説得力のあるものにする努力も望まれるのである。

また、技能実習生に移行できる職種は耕種農業と畜産農業とされ、作業は前者では施設園芸と畑作・野菜、後者では養豚、養鶏、酪農というように専門化された経営での研修に限定されている。しかし、実際には複合経営も多く、開発途上国でも複合的な経営が広く行われているから、その対象を広げる必要がある^(注36)。

これについては単に対象職種を広げるだけでは解決しない。それは、研修から技能実習に移行するには、国が行う技能検定や国際研修協力機構が認定した機関の試験により一定水準以上

の技術・能力があると認められる必要があるからである。農業に関しては、全国農業会議所が「農業技能評価試験」^(注37)として実施しているが、複合経営に適応した試験を実施する必要があるが、全国に様々な形態の複合経営が展開されていることから、一般的な複合経営に適用できる試験を実施しなければならないという困難性もある。

第2は、反復研修（再研修）の実現である。現行では同一の人間が、再度の研修をすることは認められていない。これは、第1章第2節の制度の基本的枠組みでみたように、主としてできるだけ多くの研修生を受け入れるためであるが、それを優先するために効率的な研修を犠牲にしてもよいことにはならない。

すなわち、研修期間は一般的に1年以内とされており、酪農では搾乳作業が年間を通して行われるため、ほとんどの場合研修期間は1年であるが、施設園芸や畑作・野菜では6ヵ月又は7ヵ月の場合が多い。これは、北海道では冬季は農作業ができないという特殊事情によるものであるが、北海道ではハウス野菜などを除き1年1作が基本であるから、研修期間に1回しか一連の作業を研修することができない。技術や知識の修得が研修制度の眼目であるとするならば、その辺りを改善する必要があるのである。

これは、日本経団連が提言する再研修制度が実現すれば可能となるが、現行制度の1度限りで、特別な事情がある場合に限りのみ一時帰国が認められるというルールとの調整が必要となる。しかし、製造業と異なる特性をもつ農業においては、それとは異なる研修の仕組みが必要であることは論をまたない。

例えば、冬季は農作業がない地域や農家では、1年目の6ヵ月を前期、2年目の6ヵ月を後期というように研修期間を分割した研修計画を作成し、6ヵ月後に再来日して同じ農家で研修させる工夫があつてよい。この場合、前期と後期を合わせて1年以内であることは必ずしも必要ではない。それは、すでにハイテク業種を中心に1年を超える研修生が受け入れられているからである^(注38)。要するに、研修計画において、その必要性和有効性を説明できるかどうかにかかっているのである。

それによって、やっと日本語を覚えた頃に帰国し、また翌年、日本語が覚束ない新人を受け入れなければならないという状況を大きく改善することができ、研修生、受入農家の双方にとって研修成果が大きくなると見込まれる。

第3は、受入人数枠の拡大である。現状では農協組合員は2人までしか受け入れることはできないが、大規模な法人経営では2人以上を受け入れたいという希望も強い。とくに、北海道では法人経営が多く、さらに増加していくものと予想され、「食料・農業・農村基本法」第22条においても農業経営の法人化を推進することとしている以上、その拡大が必要になってくるものと思われ、構造改革特区制度を活用してその拡大を図る試み^(注39)も引き続き行われる必要がある。

また、制度運用の適正化に関しては、研修生の経済的負担の軽減が図られなければならない。その一つは、派遣機関による保証金徴収廃止の推進である。これについては、すでにB農協の

ように話し合いで廃止したところもあり、また、中国側も廃止の方針を打ち出し、研修生自身が契約し加入する「海外派遣労働者契約履行保証保険」に切り替えるとしている^(註40)。保証金徴収の廃止は、派遣機関と募集機関が異なる場合も多いことから難しい面もあるが、国際研修協力機構が中心となり、相手側と協議を重ねていくことが必要である。

二つ目は、現地での日本語学習の強化のための研修経費の軽減である。日本語能力の向上は研修とその成果に大きく影響する要素であるが、前述のとおり事前研修期間が長くなるほど研修費用が高くなるから、受入機関が派遣機関に支払う「送出し管理費」^(註41)の内訳を明確化し、全額を受入農家が負担している現状から、現地での日本語学習の経費の一部を国際研修協力機構と受入機関が分担することも考えられてよい。

最後に、道内の外国人研修生受入団体による組織整備を提案したい。すでに、北海道をはじめ11県において任意団体として「外国人研修生・技能実習生受入団体協議会」が設立されているが、まだ設立されていない都府県も多い。研修・技能実習生受入れがこれだけ広範囲に展開されている以上、都府県段階の組織化を進め、国際研修協力機構と共同歩調をとって本制度の改善に取り組む必要がある。

北海道においては、2001年4月に受入事業に関する情報交換とその適正運用を目的として「全道外国人研修生・技能実習生受入団体協議会」が設立されている。会員は第一次受入機関とされており、農業、製造業、建設業など業種横断的なものとなっているが、入会しているのはまだ限られている。

とくに農業における第一次受入機関の加入率は低い。その結果、受入農協は情報が十分でなく、手探り状態で受け入れているところもあり、我々の調査でも研修手当の差が大きく、派遣機関の選定や研修生の選抜、研修活動の面でも対応を難しくしているように思われる。

また、農業は製造業や建設業とは異なる面も多く、協議会の中に農業部会をつくることも必要である。その際、全道の農協の4割がすでに研修・技能実習生を受け入れており、その割合が上昇することが確実視されることから、農協組織としての対応、とくに北海道農業協同組合中央会の積極的な関与が望まれる。

国際研修協力機構も関連省庁と連携を保ち、派遣側の団体とも定期協議を続けているが、現場の実態や問題点を積極的に汲み上げ、制度の改善に向けてさらに努力されることを期待したい。

おわりに

これまでみてきたように、「単純労働者を受け入れない」という国の方針のもとで成立し、運用されてきた外国人研修・技能実習制度をめぐる諸問題の根は深くかつ広い。しかし、外国人労働者の受入問題は、人口減少時代に入った日本には避けられない課題であり、また、東アジアとの経済連携協定（EPA）締結の動きの活発化に伴って人の移動に関する問題も表面化してく

るから、これについての議論を深めていくことが重要である。

この問題が論じられるとき、外国人労働者の受入れは失業率を押し上げるという国内労働市場の面、不法滞在や不法就労という入国管理の面、外国人による犯罪の多発など治安の面の懸念が必ず出される。

平成16年度経済財政白書でも、OECD諸国では外国人労働者の比率と失業率には相関がみられないことを明らかにした上で、高度な技術・知識をもつ外国人労働者が自国の労働者に与えるマイナスのインパクトは小さいが、「単純労働者を受け入れる場合、自国の労働者に与えるインパクトは大きく」なるとしている^(註42)。しかし、それは一般論であり、現在、日本が受入れを検討しなければならないのは、日本人が敬遠する職場での受入れなのであり、その影響は小さいといえる。

また、不法滞在、不法就労という問題は、それを許す側を厳しく処罰することにより対処できるものであり、単純労働者であっても帰国期限を厳守させ、帰国しない場合は強制退去で対応できる。

経済社会のグローバル化は止められない流れであり、我が国もそれに積極的に対応していく必要があるという総論では、国民全体のコンセンサスが得られているが、単純労働者の問題という各論に関しては、コンセンサスを得るには相当の時間がかかるものと考えざるを得ない。

外国人研修・技能実習制度も制度の目的と実態の大きな乖離を放置しておくことは、様々な問題発生を助長させる面があることも否定できない。「きれいごとでは済まない」実態もあるからである。したがって、唯一の方策である外国人研修・技能実習制度を適正に運用すると同時に、その改善に向けて受入側の努力と審査側の容認姿勢が求められるのである。

しかし、外国人研修・技能実習制度を詳しく検討してみると、制度の枠組みはしっかりとできあがっているが、その実際の運用という面ではかなり対応の余地があることがわかる。すなわち、不法滞在、不法就労という問題発生の抑制を最優先する入国管理の当局が、制度の弾力的運用には消極的となることは当然であるが、それを活用する受入側には当局を説得できるだけの研究が不足していることも感じられるのである。

我々の聞き取り調査では、研修生が口をそろえて受入農家の「お父さん、お母さん」と慕い、その「お父さん、お母さん」も我が子のように接していた。また、面接した研修生への我々の激励の手紙に対し、「研修の一環として書かせました」との一筆つきではあったが、受入農家と日本人の優しさに感謝する内容の手紙をくれたことも意外であり、本制度の改善に向けた努力の必要性を感じさせてくれた。

最後に、このような研究の機会を与えてくれた^(註)北海道開発協会をはじめ、^(社)北海道国際農業交流協会、アンケート調査に協力していただいた全道の農協担当者、快く聞き取り調査に応じた関係農協の方々、受入農家と研修生の皆様に深甚なる謝意を表す。また、有益な助言をいただいた安藤光義茨城大学農学部教授に感謝申し上げる。

付記

本稿は、(財)北海道開発協会の平成 17 年度助成研究による研究成果の一部である。

注

- 1 北海道における外国人研修生の実態を調査したものに、池田均「地域経済のグローバル化と労働市場」、日本学術振興会科学研究費基盤研究『WTO 加盟に伴う中国農村における社会経済の変化と対応に関する総合研究』、2005 年 pp.178～195、及び孔麗「過疎地域における外国人研修制度の役割と課題—佐呂間町の水産加工企業を事例に」、伊藤昭男・阿部秀明編著『地方都市圏の今日的課題と戦略』、2005 年、pp.155～172 がある。
- 2 外国人労働者問題をめぐる論議について井口泰は、1980 年代後半のバブル経済による過剰な労働需要と中小企業の人手不足を背景とする「第一論争期」と、1990 年代後半の深刻な経済不況と 21 世紀に迫った少子・高齢化問題を背景とする「第二論争期」に分けている（井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書、2001 年、p.92）。
- 3 通産省中小企業庁「88 年版中小企業白書（1989 年 4 月）」では、中小企業の約 60%が外国人の単純労働者受入に賛成と掲載し、経済企画庁の「外国人労働力に関する研究会」は 89 年 5 月に、条件づきで単純労働者の受入を認めるべきだとの報告書をまとめている。
- 4 国際研修協力機構の主要業務は、受入に関する相談・援助、派遣機関に関する情報提供、技能実習を予定する研修生の紹介、入国・在留関係諸手続の支援、技能実習移行の評価の支援、研修・技能実習の支援と適正実施のための指導・助言、研修・技能実習生の相談、総合保険業務などである。
- 5 海外交流審議会「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」、2004 年 10 月、pp.13～14、16。
- 6 「入管法」に関連する法令には、「入管法施行規則」、「入管法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令」及び関係告示、「外国人登録法」、「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」、「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」などがある。
- 7 関係する労働法令には、「労働基準法」、「最低賃金法」、「労働安全衛生法」、「職業安定法」、「職業能力開発促進法」、「技能実習制度推進事業運営基本方針（厚生労働大臣公表）」などがある。
- 8 関係する労働保険及び社会保険関係法令には、「労働者災害補償保険法」、「雇用保険法」、「厚生年金保険法」、「健康保険法」などがある。
- 9 農協は第一次受入機関となるが、漁業協同組合、森林組合、生活協同組合、商店街振興組合、法人格をもたない任意団体などは認められていない。したがって、これらの団体の構成員が研修生を受け入れるためには、中小企業等協同組合法に基づく事業協同組合等を組織するなどが必要となる。
- 10 2002 年 12 月に成立した「構造改革特別区域法」に基づいた「愛媛県東伊予地域外国人研修生受入特区」、「オホーツク海さるふつ外国人研修生受入れ特区」では、常勤職員数 50 人以下の企業の受入人数枠 3 人を 6 人に拡大することが認められている。
- 11 研修指導員の資格は、受入機関の常勤職員で、研修対象の技術・技能について 5 年以上の経験を有する者とされている。
- 12 研修は日本で技術等を教えてもらうものであるから、費用は現地側で負担するのが当然であるが、研修生のほとんどが開発途上国の人で、給与水準が日本の 1/10 程度であり、無償で技術移転に協力するといっても実際に来日できる人はごく限られてしまう。そこで、入管法上も日本に来る費用や滞在中の生活実費を日本の受入機関が負担しても差し支えないという見解が示されており、これが

- 研修手当に相当する。研修手当は生活実費として妥当な金額でなければならないが、「JITCO 白書（2004 年版）」によれば、団体監理型では月額 6～7 万円が最も多く、平均では 64,025 円という調査結果が示されている。
- 13 国際研修協力機構が取扱い窓口となっている「外国人研修生総合保険」の保険料は、保障の内容によって異なるが、在留期間 6 ヶ月（責任期間 7 ヶ月まで）で 16,230 円～21,880 円、在留期間 12 ヶ月（責任期間 13 ヶ月まで）で 27,100 円～37,040 円である（2005 年 7 月現在）。
- 14 国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業における研修手当、賃金及び管理費等に関するガイドライン（1999 年 2 月）」4 の(3)の②送出し管理費。
- 15 職業能力開発促進法に基づいて実施される国家検定制度では、技能検定は中央職業能力開発協会が試験問題を作成し、各都道府県職業能力開発協会が試験を実施している。
- 16 国際研修協力機構が認定する評価システムとは、国の技能検定が実施されていない職種について、検定・資格試験等を実施している公益法人等が行う評価制度から国際研修協力機構が適正なものとして認定したもので、認定は「技能等の評価システム認定規定」により、職種又は作業ごとに「技能等の評価に関する連絡調整委員会」の議を経て、同機構が実施している。
- 17 技能検定は、基礎 2 級、基礎 1 級、3 級、2 級、1 級、特級の順でレベルが高くなる。
- 18 「JITCO 白書（2004 年版）」によれば、技能実習生の基本給と手当を含む総額は、月額平均 163,000 円という調査結果が示されている。
- 19 このことについて浅妻裕も、独自の調査を通じて道内の「自治体レベルでは、外国人研修生や技能実習生の受入れ実態の把握はもちろんのこと、人数や研修内容などの基本的な情報の把握が不十分であることがわかった」と述べている（浅妻裕「外国人研修制度・技能実習制度の実態調査」、竹田正直編著『地域経済のグローバル化と大学教育の再編』、共同文化社、2005 年 3 月、pp.29～30）。
- 20 調査拒否と回答した後志管内の農協の状況については、2005 年 7 月 28 日に UHB で放映された「果物の町に中国からやってきた 41 人の女性、国と世代を超えて心温まる交流」、7 月 29 日付日本農業新聞「各地で頑張る中国人研修生」及び 11 月 22 日～25 日付北海道新聞「果樹の里に中国の風」でも確認することができる。また、胆振管内の農協については、2005 年 4 月 19 日と 8 月 8 日に我々が行った中国の派遣機関に対する聞き取り調査で、その受入状況を把握している。
- 21 （社団法人）北海道国際農業交流協会は、農業研修生の海外への派遣、海外からの農業研修生の受入れ、農業青年等の欧州派遣研修、海外農業事情の調査・交流、帰国青年活動の促進などを目的として、1988 年に設立された公益法人である。会員は、中央会、農業共済連、農業開発公社、酪農協会、乳業会社など道内の農業関連団体や企業のほか、一部の農協が正会員となり、37 市町村、28 農協などが賛助会員となっている。事業の中心は海外農業研修生受入れと農業研修生の海外派遣であり、道からの助成も 04 年度は 914 万円受けている。2005 年度は中国を主体に 103 人の研修生を受け入れる道内では最大の第一次受入機関である。なお、同協会の研修生受入れは国際研修協力機構の支援は受けていない。また、「全道外国人研修生・技能実習生受入団体協議会」にも参加していない。
- 22 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（農家）に対しては経営規模にかかわらず 2 人以下と規定されている。
- 23 注 14 参照。
- 24 保証金については、2004 年 1 月に中国商務部が、海外へ派遣する研修生及び労働者から契約履行保証金を徴収できるとした従来の規定を撤廃し、研修生及び労働者自身が契約、加入する「海外派遣労働者契約履行保証保険」を導入する方向に改めるとする通達を発表した。これを受けて国際研修協力機構が中日機構（商務部が所管する機関）にその実施状況を確認したところ、中日機構からは、この保険が、①、海外研修及び労働者派遣事業の適正化の推進と、研修生及び労働者自身の経済負担軽減を目的としたものであること、②、中日機構の認定送出し機関をはじめ、中国商務部が

- ら研修生派遣の業務許可を取得している送出し機関は、今後この通達に従うことになること、③。本通達施行後間もないこともあり、本通達による具体的な影響や補足的な施策等について検討をはじめていること等の説明を受けている。(財団法人国際研修協力機構「中国における情報交換窓口との定期協議実施について」, 2004年6月14日, [http://www.jitco.or.jp/teikikyogi/040614teikikyogi.htm](http://www.jitco.or.jp/teikikyogi/040614teikikyogi/040614teikikyogi.htm))
- 25 2005年11月10日開催の「全道外国人研修生・実習生受入団体協議会研修会」において国際研修協力機構札幌駐在事務所から配布された資料による。
- 26 雇用政策研究会「人口減少下における雇用・労働政策の課題」, 2005年, pp.53~54。
- 27 中野謙二「中国の余剰労働力とその解消策」東海大学文明研究所『行動科学研究』Vol.44, 1993年, pp.67~70。
- 28 中国の農村女性の都市部への移動の可能性が小さいことについては、孔麗「中国における農村女性労働力の都市部への移動可能性」, 池田均『WTO加盟に伴う中国農村における社会経済の変化と対応に関する総合研究(日本学術振興会科学研究費基盤研究(平成14~16年度)研究成果報告書)』, 共同文化社, 2005年, pp.161~177を参照されたい。
- 29 近畿管区行政評価局から大阪入国管理局に寄せられた「外国人研修生制度及び技能実習制度の運営に関する行政評価・監視に関する所見表示」の中で、「受入企業等に対し、研修生の選定を送出機関のみに任せず、自ら面接調査を行う等によって適格者を選抜するよう指導すること」という所見に対し、大阪入国管理局は2002年1月24日に、「第一次機関の責任者に適切でない事例を示し改善するよう指導する」と回答している。
- 30 日本経済団体連合会「外国人受入れ問題に関する提言」, 2004年4月14日, 1及び3。
- 31 法務省入国管理局「第3次出入国管理基本計画」, 2005年3月29日, IIIの(2)。
- 32 海外交流審議会答申「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」, 2004年10月, 第2部3の(3)。
- 33 法務省入国管理局「第3次出入国管理基本計画」, 2005年3月29日, IIIの(5)。
- 34 現在、技能実習生の在留資格は「特定活動」としてひと括りにされているが、これに「技能実習」という独立した在留資格を創設しようとするものである。
- 35 日本経済団体連合会「外国人受入れ問題に関する提言」, 2004年4月14日, 7の(3)。
- 36 国際研修協力機構担当者の話では、農業関係の技能実習移職種を決める際に複合経営の問題も提起されたが、農業サイドから当面は専門経営に限ろうという理解があったという。
- 37 農業技能評価試験は、学科試験と実技試験からなり、学科試験は初歩的な農作業を遂行するために必要な技能レベル、実技試験は研修活動を行った職種の作業について出題される。試験は年1回、各都道府県の農業大学校又は農業試験場、若しくは受入機関(出張試験)等で行われる。
- 38 国際研修協力機構「2005年版外国人研修・技能実習事業実施状況報告(2005年9月)」によれば、2004年で12ヵ月を越える研修生は113人いるが、そのうち108人は企業単独型研修であり、団体監理型では5人しかいない。
- 39 北海道産業政策推進室は2003年6月に、構造改革特区の第3次提案として「農村再生特区」の申請を行ったが、その中で外国人研修制度に関して、①。外国人農業研修生の在留期間の3年から5年への延長、②。農業生産法人の外国人農業研修生受入人数の2人から常勤職員総数を超えない人数への拡大を提案したものの認められなかった。
- 40 これについては注25を参照のこと。
- 41 「送出し管理費」とは、派遣機関が研修生の募集や選抜、派遣前の研修教育、健康診断、諸手続に要する経費の全額又は一部を受入機関と派遣機関が協議して、受入機関が負担する経費のことであり、国際研修協力機構「外国人研修・技能実習事業における研修手当、賃金及び管理費等に関する

ガイドライン（1999年2月）」4の(3)の②でも認めている。

42 財務省「平成16年度経済財政白書」, 2005年, pp.226～227。

参考文献（年代順）

- ・武藤正敏「外国人労働者問題—国際的視点」, 成蹊大学アジア太平洋研究センター『アジア太平洋研究』, 1991
- ・外国人労働者労務管理問題研究会編著『外国人労働者・研修生の労務管理の実務』, 第一法規出版, 1992
- ・行財政総合研究所編・本多淳亮監修『外国人労働者の人権』, 大月書店, 1992
- ・後藤純一『外国人労働者と日本経済』, 有菱閣, 1993
- ・手塚和彰編『外国人労働者の就労実態』, 明石書店, 1993
- ・中野謙二「中国の余剰労働力とその解消策」東海大学文明研究所『行動科学研究』Vol.44, 1993
- ・本多淳亮・村下博『外国人労働者問題の展望』, 大阪経済法科大学出版部, 1995
- ・外国人研修生問題ネットワーク『まやかしの外国人研修制度』, 現代人文社, 2000
- ・井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書, 2001
- ・桑原靖夫『グローバル時代の外国人労働者』東洋経済, 2001
- ・小針俊郎「中国研究生の帰国調査について」, 東海大学文明研究所『行動科学研究』第53号, 2001
- ・万城目正雄・鳥飼行博「日本における外国人労働者受入れ問題—研修・技能実習制度を中心に」, 東海大学文明研究所『行動科学研究』第54号, 2002
- ・法務省入国管理局『研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針』, 2002
- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習事業における研修手当, 賃金及び管理費等に関するガイドライン』, 2002
- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習生受入れ入門—経営者・実務担当者必携』, 2002
- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習制度における研修計画・技能実習計画と技能評価』, 2003
- ・国際研修協力機構『団体監理型外国人研修生の適正な受入れ・研修生受入れ団体・企業必携ガイドブック』, 2004
- ・海外交流審議会答申『変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み』, 2004
- ・日本経済団体連合会「外国人受入れ問題に関する提言」, 2004
- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習制度概説』, 2004
- ・労働政策研究・研修機構『外国人労働者問題の現状把握と今後の対応に関する研究』, 2004
- ・王津「外国人研修生・技能実習生の実態に関するケーススタディ」, 中国研究所『中国研究月報第59巻第1号』, 2005
- ・浅妻裕「北海道における外国人研修生・技能実習生の所在等に関する調査」, 竹田正直編著『地域経済のグローバル化と大学教育の再編』, 共同文化社, pp.23～27, 2005
- ・浅妻裕「外国人研修制度・技能実習制度の実態調査」, 竹田正直編著『地域経済のグローバル化と大学教育の再編』, 共同文化社, pp.29～35, 2005
- ・池田均「地域経済のグローバル化と労働市場」, 日本学術振興会科学研究費基盤研究『WTO加盟に伴う中国農村における社会経済の変化と対応に関する総合研究』, pp.178～195, 2005
- ・孔麗「過疎地域における外国人研修制度の役割と課題—佐呂間町の水産加工企業を事例に」, 伊藤昭男・阿部秀明編著『地方都市圏の今日的課題と戦略』, pp.155～172, 2005
- ・法務省入国管理局「第3次出入国管理基本計画」, 2005
- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習における研修指導必携』, 2005

- ・国際研修協力機構『外国人研修・技能実習事業実施状況報告（2005年度版）』，2005
- ・国際研修協力機構『外国人研修生の入国・在留手続（第10版）』，2005
- ・手塚和彰『外国人と法』，有斐閣，2005