

Report レポート #01

(一財)北海道開発協会「地方における外国人の受け入れに関する調査研究」レポート①

北海道における 外国人技能実習生の 受入状況と地域の課題 ～農業分野を中心に～



宮入 隆 (みやいり たかし)

北海学園大学経済学部教授

長野県出身。2005年北海道大学大学院農学研究科修了、博士(農学)。2008年秋田県立大学生物資源科学部助教、13年北海学園大学経済学部准教授を経て、16年から現職。専門は農業経済学。

北海道開発協会では、本年度より人口減少時代の地域政策に関する調査研究として、少子高齢化と人口減少が進む北海道において、人手不足が深刻となっている現状を踏まえ、北海道らしい外国人との共生社会の実現に向けたビジョンを提言するため、「地方における外国人材の受け入れに関する調査研究」に着手しました。

研究会では、それぞれの研究者がこれまで行ってきた調査研究の成果について報告し、メンバーの知見を深めています。これらの内容を簡潔にとりまとめ、皆様にお届けします。

1 はじめに

本稿では、北海道で働く外国人の中でも存在感を増してきた外国人技能実習生の受け入れについて、全体的な傾向を整理するとともに、筆者が調査対象としてきた農業分野での受入実態を紹介する。

今年から新たな在留資格「特定技能」も加わり、北海道でも今後は、各分野でさらに多様なルート・在留資格を活用して外国人材を受け入れていくことが予想される。また、長期的な就労も可能となる中で、地域でこの問題をどう受けとめていくべきなのか考えてみたい。

それに先立ち、まずは外国人技能実習制度の整備・拡充経過を踏まえて、この制度の特徴について示しておきたい。

2 外国人技能実習制度の特徴

わが国では、「外国人労働者」という言葉は、ある種のタブーとなってきた。これは政府が一貫して、単純労働力としての外国人労働者の受け入れを認めてこなかったことによる。しかし他方では、中小企業が多く存在する産業分野などで、1990年代から途上国の人材育成による国際貢献という名目のもと、技能修得を目的とした「実習生」として、実質的に働く外国人を受け入れてきたのである。これが外国人技能実習制度である。

この制度は幾度かの制度変更・拡充を経て現在に至っている。とくに入管法の改正を受けて、2010年に在留資格「技能実習（1号・2号）」が創設されたことが、現行制度への転機となった。これ以降、最長3年間の在留期間の1年目（1号）より日本人と同等に労働関係法令の適用を受け、最低賃金以上の給与を支払うことが義務づけられ、雇用契約も結ばれるようになったのである。また社会保険も適用された。

その後も、技能実習生の受け入れが拡大傾向にある中で、一部で発生した人権問題や賃金未払い問題がメディアに取り上げられて批判にさらされることも多々あったが、それは同時に、外国人技能実習生が特定の産業分野においては恒常的に受け入れられ、必要不可欠な「労働力」として定着してきたことも意味していた。他方で、技能実習生は「労働者」ではないとする制度的な矛盾と、入管法上の在留資格と労基法の適応のみによる「場当たりの対応」に対する、社会的な批判も含まれていた。

このような中で、2016年には「技能実習法」が制定され、翌2017年には、法施行に合わせて監督機関として外国人技能実習機構も創設された。法制化は、技能実習生の保護を強化し、制度運用を適正化するため、受入側の許認可制や罰則規定の導入などを主な内容としている。ただし、それだけではなく、条件付きで最長5年まで就労可能となる在留資格「技能実習3号」の導入のほか、対象職種に人手不足が深刻化している介護職等が追加されるなど、さらなる受入拡大の方向も含まれていた。実際に、制度変更によって、受け入れにかかる準備や手続きなどが煩雑化しても、受入人数は依然として増加傾向のままとなっている。

以上のように、外国人技能実習制度は、制度的には労働力の調整としてはならないという矛盾を抱えつつも、実際には人手不足に悩む産業や地域にとって、欠くことのできない人材確保の手段として活用されて今日に至っている。それは北海道も例外ではない。

2019年4月に創設された在留資格「特定技能」は、今まで認められてこなかった14業種で外国人の就労を

認めるということで注目を集めているが、制度設計上は技能実習制度との連動が意図されている。例えば、「技能実習2号（2～3年）」を修了していれば、試験を受けずに「特定技能」へと移行できるということになっている。したがって、今後、外国人材を受け入れていくための課題を析出^{せきしゅつ}するためにも、外国人技能実習制度による受入実態の把握は欠かせないといえることができる。

3 道内における受入状況

2018年に北海道内で働く外国人労働者数は2万人を超えた。そのうちの約5割を占めるのが外国人技能実習生（約1万人）である。全国では、外国人雇用146万人のうち、技能実習生は2割（約31万人）ほどであり、道内では技能実習生の比率がとくに高いことが分かる。

これは外国人労働者を必要としている産業の構成を主な要因としている。表1では、産業別の受入人数動向を示した。2018年現在、北海道で技能実習生が最も多く受け入れられているのは食料品製造業で、約1万人のうち半数強の5,357人となっている。次いで、農業が2,765人（27.6%）であり、この2分野で81%を占めている。技能実習生の総数は2012年まで5千人弱であったものが、年々増加することで2018年現在では倍増するまでに至っているが、この2分野は常に8割以上を占めてきた。さらに近年増加している漁業での受け入れ（238人）も含め、道内の最大の受入先は、基幹産業的な位置にある食料関連産業であるといえる。この点が道内での外国人技能実習生の受け入れの特徴の1つである。

食料関連産業は地域経済にとって重要な産業でありながらも、賃金水準が高いとはいえず、地域内の非正規雇用により多くが賄われてきた。そこが人手不足の中で、地域内での雇用確保が困難になった結果、技能実習生に代替してきたのである。

他方で、ここ数年は建設業や、金属製品業など他の分野でも受け入れが増加しており、主要2分野のシェ

表1 産業別受入人数の推移 [北海道]

単位：人 (%)

	食料品 製造業	農 業	建設関連 工事業	漁 業	衣服・繊維 製品 製造業	金属製品 製造業	一般機械 器具 製造業	その他 製造業	その他	合 計
2012年	3,261 (65.4)	1,410 (28.3)	49 (1.0)	13 (0.3)	160 (3.2)	8 (0.2)	49 (1.0)	6 (0.1)	32 (0.6)	4,988 (100.0)
2013年	3,332 (64.8)	1,479 (28.8)	80 (1.6)	19 (0.4)	200 (3.9)	10 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	22 (0.4)	5,142 (100.0)
2014年	3,245 (59.9)	1,654 (30.6)	176 (3.3)	31 (0.6)	231 (4.3)	0 (0.0)	42 (0.8)	0 (0.0)	34 (0.6)	5,413 (100.0)
2015年	3,608 (58.1)	1,868 (30.1)	261 (4.2)	57 (0.9)	241 (3.9)	10 (0.2)	32 (0.5)	23 (0.4)	112 (1.8)	6,212 (100.0)
2016年	3,865 (55.9)	2,155 (31.2)	375 (5.4)	111 (1.6)	218 (3.2)	28 (0.4)	2 (0.0)	7 (0.1)	156 (2.3)	6,917 (100.0)
2017年	4,848 (57.0)	2,441 (28.7)	711 (8.4)	160 (1.9)	135 (1.6)	17 (0.2)	7 (0.1)	10 (0.1)	173 (2.0)	8,502 (100.0)
2018年	5,357 (53.4)	2,765 (27.6)	999 (10.0)	238 (2.4)	191 (1.9)	117 (1.2)	44 (0.4)	25 (0.2)	296 (3.0)	10,032 (100.0)

資料：北海道経済部「外国人技能実習制度に係る受入状況調査（各年次版）」より作成

アを若干低下させている。近年のこのような傾向は、全産業において人手不足の深刻化が進行している中で、技能実習生が得難い「人材」とあるという認知が進んでいることも示しているだろう。

次に振興局別の受入状況から、地域的な偏在傾向を確認してみたい。2018年現在、道内で最も多くの技能実習生を受け入れているのは石狩振興局である。そのシェアは17.3%（1,734人）であるが、2位のオホーツク14.1%、3位の渡島12.7%と、上位3振興局で4割強を占めている。もともと主要な受入分野が沿岸立地の水産業や農業であったことから分かる通り、技能実習生の多くは人口減少の著しい地方での受け入れが中心であった。しかし、近年は札幌を含む道央圏でも急増している。ただし、石狩においても食料品製造業が主要な受入先となっており、これは本州でみられるように、私たちが普段利用しているコンビニ等の弁当や惣菜などの中食の供給事業においても人材確保が困難になっていることを示唆している。

以上のように道内においては、食料関連産業での受け入れを主としつつも、近年は他分野においても一定の広がりを見せつつ受け入れが拡大してきたこと、そ

して、地域的にも産業立地と域内の人口減少を主要因として受け入れられてきたものが、人口の一極的集中が進んできた道央圏でも受け入れが拡大傾向にある。簡単には解消することのできない人材不足を抱えて、全道的に外国人材への依存は深まりつつあるということが出来る。インバウンド需要が地域経済にとって無視できないように、働く外国人も同様に重みを持つようになってきている。

このことは同時に、地域で一定期間生活する外国人が増えることも意味している。従って、受入企業や農家の問題だけではなく、地域においてもどのように働く外国人を受け入れていくか考えなければならない時代になってきたということが出来る。

4 農業分野での受入実態と近年の変化

日本の農業政策は、GATT合意からWTO設立に至る1990年代中頃にかけて、グローバル化に対応した方向転換が目指された。その状況下で、とくに北海道農業においては、生き残りを賭けて経営規模の拡大がさらに進み、それは家族経営の範疇を大きく超え、大規模経営の多くは雇用労働力の確保を前提としたものと

表2 道内農業における職種・作業別技能実習生数 [北海道]

単位：人 (%)

	耕種農業				畜産農業				合計	
	施設園芸	畑作・野菜	果樹		酪農	肉用牛	養豚	養鶏		
2018年	1,198 (43.3)	1,002 (36.2)	191 (6.9)	5 (0.2)	1,567 (56.7)	1,409 (51.0)	20 (0.7)	29 (1.0)	109 (3.9)	2,765 (100.0)

資料：道庁資料より作成

なっていた。しかし、人口減少の進む地域内での労働力の安定的確保は益々困難となり、人材確保の広域化の延長線上で外国技能実習生の受け入れが行われてきた。

現在、農業分野において北海道の技能実習生の受入人数は、茨城県、長野県、熊本県に次ぐ規模となっている。これら上位3県を含め、全国的には野菜産地での受け入れが目立っている。それに対して、道内では表2のとおり、酪農部門の受け入れが最も多く、5割を占めている。続いて施設園芸(36.2%)、畑作・野菜(6.9%)という順である。

酪農で技能実習生が主に担っているのは搾乳作業である。酪農ヘルパー組合も全道各地で組織されているが、飼養頭数規模が拡大していく中で、個別経営での従業員不足を補っているのが技能実習生である。通常3年間の実習期間(技能実習1号～2号)となるが、2017年の制度変更により、最長で5年間(技能実習3号)の在留が可能となった。一部ではすでに4年目以上の実習生も存在している。

それに対して、冬期間に作業がない野菜産地では、播種/定植*から収穫までの短期間の受け入れが主であり、7～8カ月程度となっている。この制度では実習計画の作業が終了すれば、在留資格が切れて帰国することになる。そのため農繁期のみを受け入れる道内の野菜産地では、毎年新たな実習生を集めることを繰り返さなければならない。これも冬の農閑期がある北海道における受け入れの特徴の一つである。

道内で耕種部門での受け入れがそれほど増えず、酪農がシェアを伸ばした理由も、このような農閑期の存在と制度的な制約を要因としている。通年で搾乳作業がある酪農は長期間の受け入れが容易なのである。

ただし、技能実習制度も耕種農業における季節性など特殊性を考慮した運用面での改善が進められている。農協自体が実習実施者となった場合、組合員農家との作業請負契約の下で農繁期は圃場作業を行い、農閑期は農協施設で選果・加工業務を行うことが認められ、いわゆる「農協方式」と呼ばれる農業現場の実状に合わせた受け入れも可能となった。

道内農業でのもう一つの特徴が、農協が監理団体となり、組織的に受入体制を整えてきた地域が多いことである。受け入れが急増した2015年以降は農協のシェアは低下しているが、それ以前は技能実習生の5割以上を農協で受け入れていた。雇用に慣れていない農業者の労務管理の徹底、住宅の確保、買い物等の生活面での支援、地域への理解などを、農協が営農指導の一環として担い、また残業代未払い、ハラスメント等の人権侵害を防止し、実習生が不満なく帰国できるようにし、産地維持のため、継続的に外国人技能実習制度を活用していくことに多大な労力をかけて体制整備を行ってきたのである。

このことから示唆されるように、農村部においては組織的・地域的な受入体制の整備が不可欠であったということができる。言葉も十分には理解できず、慣習や文化が全く異なる場所で働く外国人にとって、人口減少が進み、生活インフラも脆弱化している農村部での暮らしに馴染むことは容易ではない。そのため、労働環境や雇用条件だけではなく、何よりも生活環境面を整える対策や孤立化を防ぐことが重要になる。居住スペースにWi-Fiを設置することは当然となったが、それだけではなく、多数の技能実習生を受け入れている地域では、技能実習生に町内のお祭りに参加させるなど交流を積極的に行っているところも存在す

* 定植

苗を苗床から移して、田畑に本式に植えること。

る。個別経営が直接的な雇用関係の中で面倒をみるのではなく、技能実習生に対する地域での存在認知が「風通しの良さ」につながり、トラブルの回避にもなると考えられる。

さらに近年増加している大規模法人経営を調査していると、個別経営においても、雇用条件、労働環境、生活環境のあらゆる面で、十全な受入体制を整えようとする事例が現れている。例えば、通年で10名ほどの中国人実習生を受け入れている野菜作法人では、冬場の農作業も確保し、今年から4年目（3号）となる技能実習生もいる。1年ごとに時給単価を上げてきた結果、4年目の実習生の時給単価は最低賃金を超えて1,000円であり、個室も居間もある住宅の家賃は光熱費込みで2万円。さらに主食となる米は無償提供している。農繁期が終われば、日本人従業員と一緒に慰安旅行に参加し、日本語習得のための時間も多くとられている。経営拡大の最大のネックが雇用労働力不足であり、「日本人どころか外国人も来なくなってしまうかもしれない」という危機感が背景にある。

このような事例をみていると、即戦力となる「安価な労働力」として外国人材を受け入れてきた時代は終わり、今後は「北海道を就労の場として選んでもらう」ことを意識しなければならないと考えさせられる。

5 働く外国人を地域で迎える

1997年に約570万人という人口のピークを迎え、人口減少の「先進地」といわれる北海道では、生産年齢人口の減少も急速に進展してきた。今後も人手不足はより深刻になるであろうし、生産性向上や新たな人材の掘り起こしを進めたとしても、外国人材を抜きにその解消や緩和を図っていくことは容易ではない。

本稿でみてきた外国人技能実習制度に加え、新たに在留資格「特定技能」が創設され、わが国では、本格的に外国人労働者を受け入れる時代に突入した。政府は「移民政策ではない、即戦力の受け入れ」としているが、就労期間は長期化し、それは働く外国人が地域に暮らす期間も長くなることを意味している。

例えば、技能実習制度で最長となる5年後に、特定技能（1号）に移行した場合、さらに5年、計10年間も道内で生活することとなる。特定技能においては、農業の場合は季節性を考慮して、通算5年以内であれば、一旦帰国して再入国・就労することも可能となっている。毎年、農繁期の6カ月間は北海道で働き、農閑期は帰国するという形であれば、特定技能だけで10年にわたる雇用も可能となるのである。

20歳で日本に来た人が30歳になるまで働く、10年間という長さを思い浮かべて欲しい。人生にとって大切な働き盛りの時期を、北海道で過ごしたいと思ってくれる状況にしていくことも重要だ。

特定技能が創設された際には、最低賃金の地域格差が問題となり、本州の大都市圏に集中して、北海道に外国人材が集まらないことが危惧された。また、途上国の経済発展などの環境変化の中で、「外国人も来なくなってしまうたら」という不安があるのは、ある意味で妥当である。ただ、就労目的で来る外国人にとって労働条件はもちろん重要であるが、それと同時に、生活する場として安心できるかどうか、北海道もしくは道内地方を選択してもらうためのポイントになっていくだろう。現状でも、技能実習生に「なぜ北海道農業を選択したのか」を問えば、「北海道に行ってみたかった」もしくは「工場や工事現場よりも安心」という声も聞かれた。このようなことから地域の魅力や安心感が重要であることが推察される。

現在、自治体では相談窓口の設置など、生活支援の体制づくりを急ピッチで進めている。公的機関の役割も重要であるが、生活の場で問題が起こった時に、その現場に居合わせる住民たちが初動対応をとることになる。それゆえに、住民にも働く外国人がともに地域で暮らす生活者であるという意識の醸成が求められる。日常生活を通じた交流が、様々なトラブルの回避にも繋がっていくだろう。様々な地域から移り住んできた道民らしく、働く外国人も、同じ場で生活する仲間として受け入れていければと思う。