農林水産業における外国人材の受入れ

― ３つの外国人材受入れ制度と課題 ―

佐野　良晃
（農林水産委員会調査室）

《要旨》

農林水産業の就業者数は昭和 35 年の 1,340 万人から平成 29 年の 221 万人にまで減少し、65 歳以上の割合も他産業と比較して高くなっているなど、担い手不足・高齢化が進行している。農業・漁業における外国人労働者の受入れ状況は、平成 30 年 10 月末時点で、農業３万 1,072 人、漁業 3,275 人であり、農業における外国人労働者の８割強が在留資格「技能実習」によるものとされる。

そのような状況の中、人材の確保が困難な特定の産業上の技能を有する外国人材の受入れを行う、在留資格「特定技能」に基づく新たな外国人材の受入れ制度が創設された。農林水産業における外国人材受入れ制度の先行制度として、外国人技能実習制度、国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業があり、各制度を比較すると、趣旨、就労形態、活動内容などに、それぞれ類似点や相違点が見られる。外国人材の受入れに当たっての今後の課題として、外国人技能実習制度の運用の適正化、林業における外国人材の受入れ、新たな外国人材の受入れ制度における受入れ体制の整備などが挙げられる。

新たな外国人材の受入れ制度は、人材が不足する産業における外国人材の受入れを目的としているため、今後は同制度の下で農林水産業の現場を支える人材が確保されることが望まれる。そして外国人技能実習制度は、開発途上地域等への技能等の移転を図りその経済発展を担う「人づくり」に協力するという、本来の役割を果たしていくことが期待される。

１．はじめに

農林水産業は、担い手の不足、高齢化が顕著な産業であり、これまでも農業経営の法人化、新規就農支援、先端技術を応用したスマート農業・林業・水産業による作業の省力化など、様々な角度から担い手不足・高齢化への対策が講じられてきた。

そのような状況の中、平成 30 年 12 月８日、第 197 回国会（臨時会）において、「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」[1]（平成 30 年法律第 102 号。以下「入管法等改正法」という。）が制定され、新たな在留資格「特定技能」に基づく外国人材の受入れ制度（以下「特定技能制度」という。）が創設された。これにより、「即戦力」である外国人材の受入れが行われ、農林水産業における担い手の不足が改善されることが期待される。

一方、農林水産業においては、外国人技能実習制度、国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業という外国人材受入れの先行制度がある。

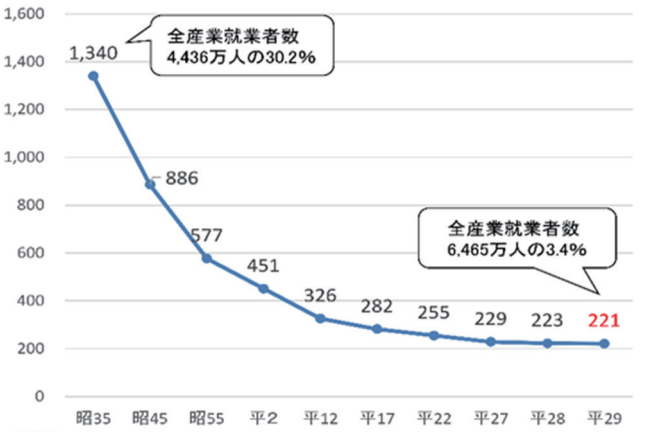
そこで、本稿では、担い手の不足・高齢化、外国人材の受入れ状況等、我が国の農林水産業をめぐる状況について概観した後、①外国人技能実習制度、②国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業、③特定技能制度の順に各制度の特徴、外国人材の受入れ状況について確認する。その後、各制度の比較から類似点や相違点、今後の課題について取りまとめる。なお、外国人技能実習制度（技能実習２号・３号）及び特定技能制度における受入れ対象職種に「林業」は含まれていない。そのため、林業については、今後の課題において取り上げ、その中で対象職種に含まれていない理由等について触れることとしたい。

２．我が国の農林水産業就業者をめぐる状況

（１）農林水産業就業者の減少・高齢化

農林水産業の就業者について見てみると、昭和 35 年には 1,340 万人が農林水産業に従事していたが、平成 29 年には 221 万人にまで減少し、全産業に占める割合も 30.2％から 3.4％にまで減少している（図表１）。また、平成 27 年における基幹的農業従事者[2]、林業従事者[3]、漁業就業者[4]に占める 65 歳以上の割合は、それぞれ 64.5％、24.4％、35.9％である[5]。平成 27 年の全就業者数に占める 65 歳以上の割合が 11.5％である[6]ことを考慮すると、農林水産業のいずれも他産業に比べ高齢化が進行している。

図表１　農林水産業就業者数の推移



<内訳>　単位：万人

	昭35	昭45	昭55	平2	平12	平17	平22	平27	平28	平29
農業	1,273	823	512	400	290	253	226	201	196	195
林業	・・・	20	19	11	7	6	8	7	6	6
漁業	67	44	45	40	29	23	18	20	20	20

資料：総務省「労働力調査」
（注）昭和35年の農業の値は林業を含んだ値である。

（出所）農林水産省経営局経営政策課「担い手をめぐる情勢について」（令和元年９月）

---

[1] 平成 30 年 12 月８日成立、同月 14 日公布、平成 31 年４月１日施行（一部規定を除く）。
[2] 基幹的農業従事者とは、農業就業人口（自営農業に主として従事した世帯員）のうち、ふだん仕事として主に農業に従事している者をいう。
[3] 林業従事者とは、林木、苗木、種子の育成、伐採、搬出、処分等の仕事及び製炭や製薪の仕事に従事する者で、調査年の９月 24 日から 30 日までの一週間に収入になる仕事を少しでもした者等をいう。
[4] 漁業就業者とは、満 15 歳以上で過去１年間に漁業の海上作業に年間 30 日以上従事した者をいう。
[5] 農林水産省ホームページ「農林水産基本データ集」（令和元年 10 月１日現在）における各数値を基に算出〈http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/〉（以下、ＵＲＬの最終アクセスはいずれも令和元年 10 月 15 日。）
[6] 内閣府『平成 29 年版高齢社会白書』34 頁

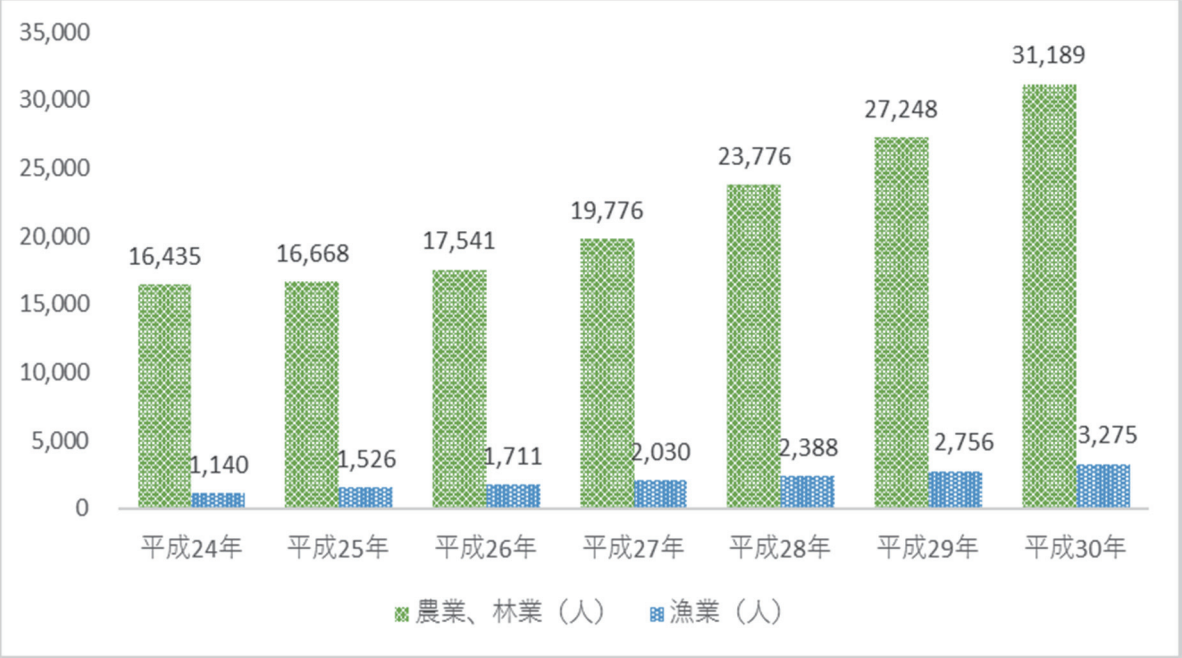
農林水産業は、基本的には人の手に頼らざるを得ない作業が中心となっており、地域コミュニティ内における相互扶助を基に生産活動、農林水産生産基盤の維持・整備が行われてきた。しかし、農林水産業の就業者の減少に歯止めがかからずマンパワーが不足していった場合、農山漁村の維持、食料の生産・安定供給に大きな影響を及ぼすことが懸念される。

（２）農林水産業における外国人労働者の受入れ状況

厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」によると、平成 30 年 10 月末現在の外国人労働者数は、「農業、林業」において３万 1,189 人[7]、「漁業」において 3,275 人[8]で、平成 24 年と比べると「農業、林業」は約２倍、「漁業」は約３倍の数に増加している（図表２）。

なお、農林水産業の在留資格別・産業別外国人労働者数は公表されていないため、同資料からは、図表２の外国人労働者がどの在留資格に基づいて農林水産業に従事しているかは読み取れないが、農林水産省によると農業における外国人労働者のうち、８割強が「技能実習」の在留資格に基づいて活動しているとされる[9]。

図表２　農林水産業における外国人労働者数の推移



（出所）厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成 24 年 10 月末～平成 30 年 10 月末現在）」を基に筆者作成

---

[7] 平成 30 年 10 月末現在の結果では、「農業」31,072 人（99.6%）、「林業」117 人（0.4%）で農業が大部分を占めている。なお、林業に従事している外国人材の例として、在留資格「技能実習１号」に基づき活動する者や永住資格を持つ者（第 198 回国会衆議院農林水産委員会議録第 12 号 30 頁（令元.5.15））等が挙げられる。

[8] このほか、我が国の漁業会社が漁船を外国法人に貸し出し、外国人漁船員を配乗させた上で、これを定期用船する「マルシップ方式」による外国人労働者の確保が行われており、平成 30 年 12 月末現在で 4,628 人がこの方式により日本漁船に乗り組んでいる（水産庁『平成 30 年度水産白書』77 頁）。

[9] 農林水産省「農業分野における新たな外国人材の受入れについて」（令和元年８月）

３．外国人技能実習制度

（１）制度の概要

外国人技能実習制度（以下「技能実習制度」という。）は、開発途上地域等への技能等の移転を図り、その経済発展を担う「人づくり」に協力することを目的とした制度である。

技能実習制度の創設は、平成５年の「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」（平成５年法務省告示第 141 号）の施行によるもの（旧制度）であった[10]。しかし、旧制度が運用されていく中で、技能実習生が実質的に低賃金労働者として扱われたり、技能移転のための適正な実習が行われないなどの問題が生じたため、「出入国管理及び難民認定法」（昭和 26 年政令第 319 号。以下「入管法」という。）や関係省令の改正等により多くの見直しが行われてきた（図表３）。そして、平成 28 年の「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」（平成 28 年法律第 89 号。以下「適正技能実習法」という。）の制定により、同法に基づく新制度（現行制度）が平成 29 年 11 月１日から施行され、技能実習制度の抜本的な見直しや制度の拡充の要望などを踏まえた制度変更が行われた（図表４及び図表５赤字部分参照）。

図表３　技能実習制度の沿革

平成５年４月	「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」の施行。 技能実習制度の創設（研修１年＋技能実習１年）
平成９年４月	「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」の改定。 技能実習期間の延長（研修１年＋技能実習２年）
平成22年７月	「出入国管理及び難民認定法」の改正。 ①実務研修を行う場合に雇用契約に基づいて技能等を修得する活動を行うことの義務化 ②在留資格「技能実習」の創設（それまでは在留資格「研修」及び「特定活動」に基づく受入れ）
平成28年11月	「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」の制定
平成29年11月	「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」の施行

（出所）外国人技能実習機構ホームページ「技能実習制度の沿革」〈https://www.otit.go.jp/info_seido/〉及び新聞記事等を基に筆者作成

図表４　技能実習制度見直しの概要

①送出し国との間で、政府（当局）間取決めの作成
②監理団体（農協等）の許可制、実習実施者（農家等）の届出制、技能実習生ごとに作成する技能実習計画の認定制（各団体の義務・責任の明確化のため）
③「外国人技能実習機構」（注１）の創設
④通報・申告窓口の設置及び人権侵害行為に対する罰則等の整備による実習生保護の体制強化
⑤事業所管省庁・都道府県等に対する協力要請等及びこれらの関係行政機関から成る「地域協議会」の設置（指導監督・連携体制の構築のため）

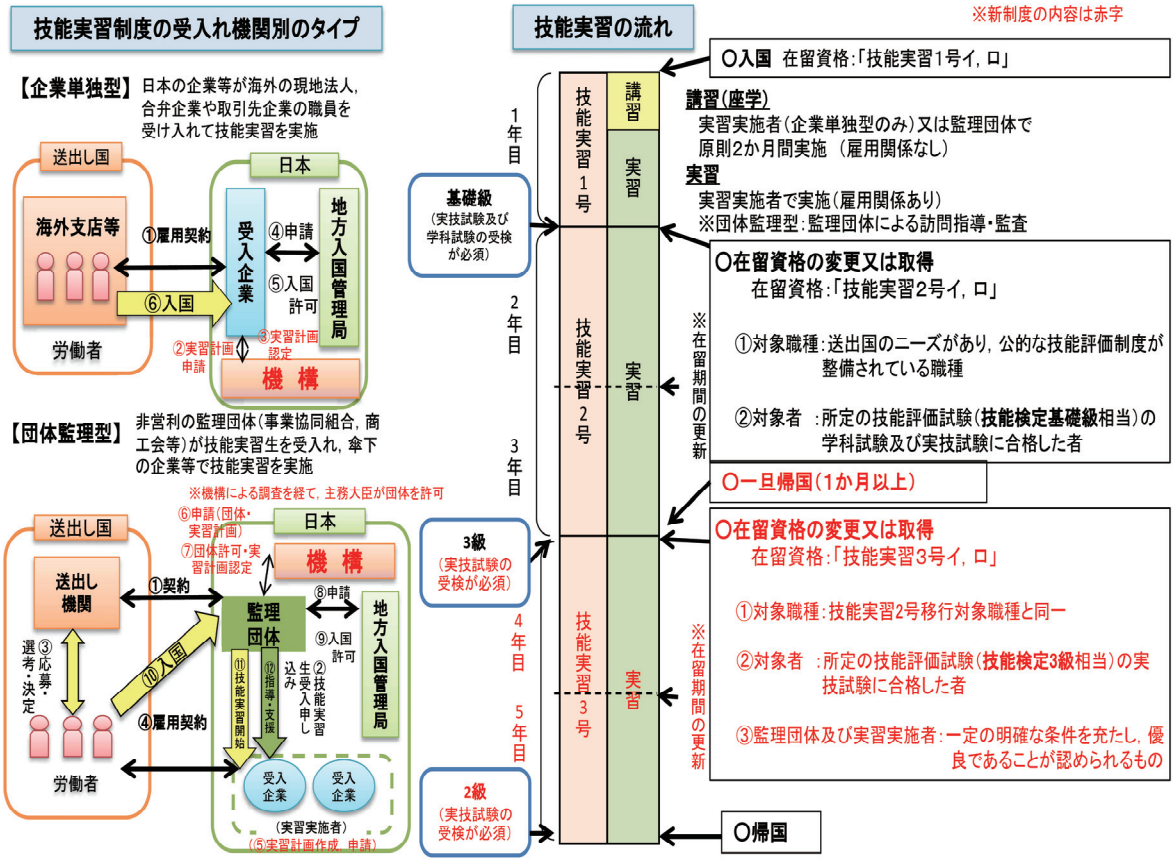
【優良な監理団体等（注２）に対するメリット】
①実習期間の延長（３年間の実習後に一時帰国（１か月以上）をはさんで更に２年間の実習）
②受入れ人数枠の拡大
③対象職種の拡大

（注１）「外国人技能実習機構」とは、監理団体等に対する報告聴取、監理団体の許可に関する調査、実習実施者の届出の受理、技能実習計画の認定、実地検査等の国の事務を担う認可法人をいう。
（注２）「優良な監理団体等」とは、法令違反がないことはもとより、技能評価試験の合格率、指導・相談体制等について、一定の要件を満たした監理団体及び実習実施者をいう。
（出所）法務省入国管理局　厚生労働省人材開発統括官「新たな技能実習制度の施行状況について」（平成 30 年６月５日）を基に筆者作成

[10] 農業は平成 12 年、漁業は平成４年から作業が順次追加され平成 21 年から本格実施。

新制度においては、非営利の監理団体（農業協同組合・漁業協同組合等）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等の実習実施者（組合員である農業者・漁業者等）が実習を実施する（団体監理型）[11]。技能実習の流れとして、「技能実習１号」（修得段階）、「技能実習２号」（習熟段階）、「技能実習３号」[12]（熟達段階）の３つの段階があり、それぞれ１年間、２年間、２年間の実習が行われ、最長５年間在留することが可能である（図表５）。技能実習中は、２号から３号へと移行する際の１か月以上の帰国を除き、原則帰国は認められていない。また、技能の習熟度を測るため、技能実習生は、技能実習１号から２号へ移行する際と２号から３号へ移行する際には、それぞれ「技能実習評価試験」[13]を受検し合格する必要がある（なお、技能実習１号から２号へ移行するには実技試験及び学科試験、技能実習２号から３号へ移行する際には実技試験の受検が必須）。

図表５　技能実習制度の概要



（出所）法務省入国管理局　厚生労働省人材開発統括官「新たな技能実習制度の施行状況について」（平成 30 年６月５日）（新制度の変更点は赤字で表示）

[11] 農業・漁業では団体監理型による受入れが行われているが、別の受入れ方式として「企業単独型」がある。企業単独型とは、日本の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する受入れ方式である。

[12] 「技能実習３号」は、適正技能実習法に基づく新制度で創設され、「優良な監理団体等」（図表４（注２）参照）のみ受入れ可能である。

[13] 農業は、（一社）全国農業会議所が実施する「技能実習評価試験（耕種農業又は畜産農業）」の「初級」（１号から２号）、「専門級」（２号から３号）、漁業は、（一社）大日本水産会が実施する「技能実習評価試験（漁船漁業又は養殖業）」の「初級」（１号から２号）、「専門級」（２号から３号）にそれぞれ合格する必要がある。

（２）制度の特徴・受入れ状況

ア　制度の特徴

技能実習制度では、技能実習生を通じた技能の海外移転による国際貢献という制度趣旨に照らし、実習の適正な実施等の観点から一定の制限がかけられている。

実習実施者が技能実習生ごとに作成する技能実習計画の認定基準では、技能の習熟等の目的に照らし、技能実習２号・３号へ移行できるのは、「移行対象職種・作業」に限定されており（イ　受入れ状況参照）、さらに、業務の範囲、従事する業務に配分する時間等[14]が制限されている。実習実施者が受け入れられる技能実習生数も、実習の実施能力を超えた受入れが行われないよう、常勤職員総数に応じた人数枠が設定されている（常勤職員総数 30 人以下の場合、基本人数枠３人など）。また、労働基準法について、農業、畜産・水産業の事業場は、作業が天候などの影響を受けるため、労働時間、休憩及び休日に関する規定の適用が除外されているが、農林水産省は、技能実習制度においては「労働基準法の適用がない労働時間関係の労働条件についても、基本的に労働基準法の規定に準拠するもの」（「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」（平成 12 年３月））としているため[15]、実習実施者は労働基準法に沿った労働時間等の管理が求められている。

イ　受入れ状況

農業における技能実習２号・３号への移行対象職種・作業は、耕種農業（「施設園芸」、「畑作・野菜」、「果樹」）と畜産農業（「養豚」、「養鶏」、「酪農」）の２職種６作業である。平成 29 年の職種ごとの「技能実習２号」への移行者は耕種農業 8,383 人、畜産農業 1,998 人で、農業分野全体では１万 381 人が技能実習２号へ移行している。

漁業における技能実習２号・３号への移行対象職種・作業は、漁船漁業（「かつお一本釣り漁業」、「延縄漁業」、「いか釣り漁業」、「まき網漁業」、「ひき網漁業」、「刺し網漁業」、「定置網漁業」、「かに・えびかご漁業」）と養殖業（「ほたてがい・まがき養殖」）の２職種９作業である。平成 29 年の職種ごとの「技能実習２号」への移行者は漁船漁業 527 人、養殖業 475 人で、漁業分野全体では、1,002 人が技能実習２号へ移行している[16]。

以上のように、農業、漁業において多くの技能実習生の受入れが行われている。労働力としての外国人材の受入れは国際貢献という技能実習制度の本来の趣旨とは異なるが、技能実習計画に基づく作業を技能実習生が行うことにより、事実上、農業、漁業の現場が支えられてきた。そのため、技能実習制度は、「結果的に労働力不足で悩む業界の救済策として機能」[17]してきた側面がある。中には、実習生がいなければ作業が回らないとい

---

[14] 必須業務（技能等を修得等するために必ず行わなければならない業務）は実習時間全体の２分の１以上、関連業務（必須業務に関連し、修得等をさせようとする技能等の向上に直接又は間接に寄与する業務）は２分の１以下、周辺業務（関連業務を除く、必須業務に関連して通常携わる業務）は３分の１以下とされる。

[15] 公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）「技能実習生の労務管理に係る各種法令の正しい理解のために」（2018 年９月）

[16] 公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）『2018 年度版　外国人技能実習・研修事業実施状況報告（JITCO 白書）』（2018 年９月 25 日）

[17] 堀口健治「技能実習生の農業への入り方・その推移と広がり－質量ともに急速な拡大を示す外国人－」『農村と都市をむすぶ』（2019 年９月号、NO.814）９～10 頁

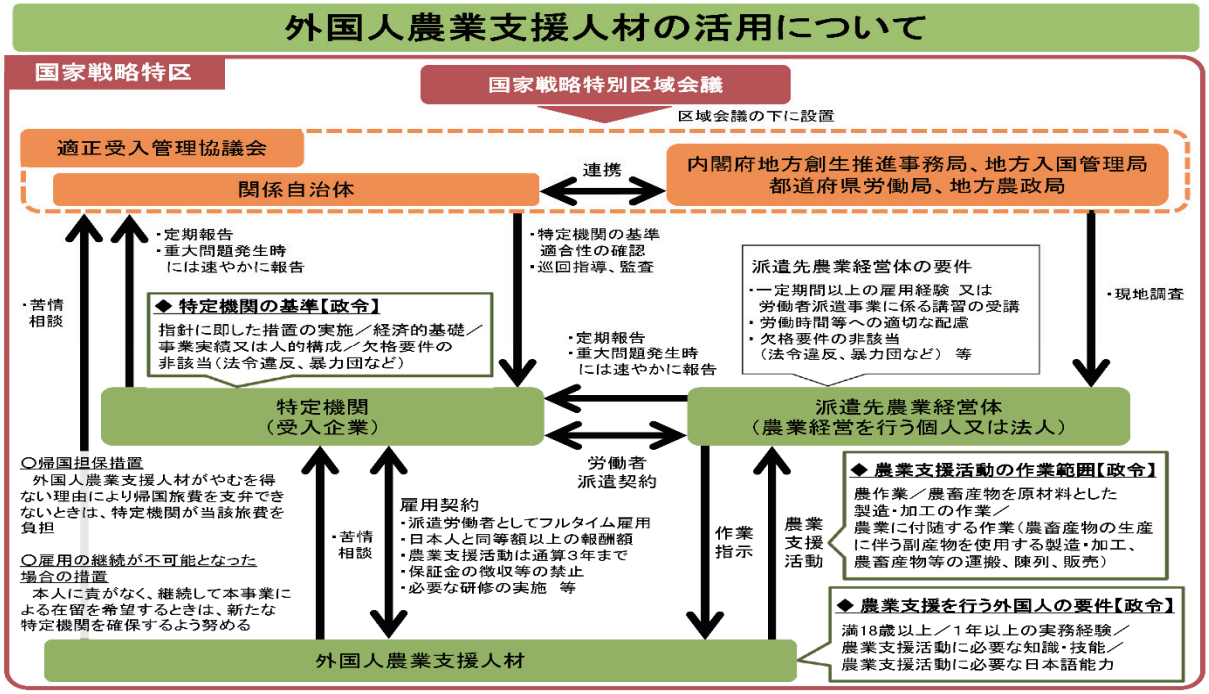
う現場もあり[18]、技能実習制度はそのような人材確保に苦しむ現場を支える役割を果たしてきたと言える。

４．国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業

（１）制度の概要

国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業（以下「戦略特区受入事業」という。）は、経営規模拡大等による「強い農業」の実現を目的として、国家戦略特別区域において「適正受入管理協議会」[19]の管理体制の下、農業支援活動を行う外国人を、「特定機関」[20]が雇用契約に基づいて受け入れる事業[21]である。農業経営体は、「特定機関」と労働者派遣契約を締結し、外国人の派遣を受ける（図表６）。本事業は、国家戦略特別区域法（平成 25 年法律第 107 号）の平成 29 年改正で創設（同法第 16 条の５）された（平成 29 年９月 22 日施行）。本事業の区域として、京都府、新潟市、愛知県（いずれも平成 30 年３月認定）、沖縄県（平成 30 年６月認定）が認定されている（令和元年９月現在）。

図表６　戦略特区受入事業の概要



（出所）内閣府「農業支援外国人受入事業制度概要」

---

[18] 『日本経済新聞』（平 30. 12. 27）

[19] 「適正受入管理協議会」は、国家戦略特別区域会議の下に設置され、関係自治体、内閣府地方創生推進事務局、地方入国管理局、都道府県労働局及び地方農政局によって構成される組織であり、特定機関（脚注 20 参照）からの報告受理及び聴取、特定機関に対する巡回指導・監査、派遣先農業経営体に対する現地調査、外国人農業支援人材の保護などの業務を行う。

[20] 「特定機関」とは、外国人農業支援人材と直接雇用契約を結び、派遣先農業経営体との労働者派遣契約に基づき、外国人農業支援人材の派遣を行う本邦の公私の機関をいう。このほか、派遣先農業経営体からの定期報告の受付、適正受入管理協議会への定期報告などの業務を行う。

[21] 戦略特区受入事業は、「日本再興戦略 2016」（平成 28 年６月２日閣議決定）において「外国人材の活用」の方針が示され、平成 28 年 10 月４日開催「国家戦略特区諮問会議」で秋田県大潟村から農業分野における外国人材受入れの提案等を受けたことを契機とする。

（２）制度の特徴・受入れ状況

ア　制度の特徴

戦略特区受入事業は、国内農業の強化のため、外国人材を労働力として受け入れる。そのため、技能実習制度と比較すると、制度運用の柔軟性が高まっている。

活動内容は農作業であれば、耕種農業、畜産農業を問わず従事することが可能であり、農畜産物等を利用した製造・加工、運搬、陳列、販売の作業にも派遣期間の過半とならない範囲で従事することが可能である。外国人材の受入れ上限なども特に設けられておらず、また、労働者として業務に従事するため、労働基準法の適用についても日本人従業員と同様の扱いとなる。なお、受け入れる外国人材には一定の専門性・技能が要求され、技能実習３年を修了した者又は農業全般についての民間試験に合格した者に限られる。

特に、農業が自然条件に左右される産業であり、農繁期・農閑期が存在することなどを踏まえ、①就労形態として派遣労働を可能としたこと、②在留期間を「通算」最長３年とし、農閑期の一時帰国を可能としたこと、などがこの制度の重要なポイントとして挙げられる。

イ　受入れ状況

令和元年９月１日時点における戦略特区受入事業の受入れ実績は、京都府 21 人、新潟市４人、愛知県 34 人、沖縄県 58 人の計 117 人である[22]。

（３）制度の移行

特定技能制度（詳細は５．特定技能制度参照）が新設されたことに伴い、戦略特区受入事業は同制度に段階的に移行されることとなっている[23]。

新制度への移行方針では、①新制度（特定技能制度）の施行期日（平成 31 年４月１日）後、速やかに、同事業に係る新規の区域計画の認定を停止すること、②既に区域計画認定を受けた地域においても、新制度の施行期日後、速やかに、新規の特定機関の申請受付を停止すること、③既に認定を受けた特定機関による新規の外国人材の受入れについては、当面、１年間程度を目途に認めることとする、等の措置[24]を採り、戦略特区受入事業を法律上廃止する時期については、令和元年度以降、適切なタイミングを見て判断するとしているが、令和元年 10 月時点において、その時期については未定である。

今後、戦略特区受入事業という外国人材受入れの枠組みはなくなるが、特定技能制度の派遣形態の就労の要件等を検討する際に本事業が参考材料として活用された[25]など、その経験は後継制度において活用されている。

---

[22] 内閣府地方創生推進事務局への聞き取りによる。

[23] 内閣府地方創生推進事務局「農業支援外国人受入事業の新制度への移行について」（平成 31 年２月 25 日国家戦略特区ワーキンググループヒアリングへの提出資料）

[24] 当該措置は、「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業における特定機関等に関する指針」（平成 29 年 12 月 15 日内閣総理大臣決定）の変更により対応（令和元年６月 12 日変更）。

[25] 第 197 回国会参議院農林水産委員会会議録第５号 20 頁（平 30.12.4）

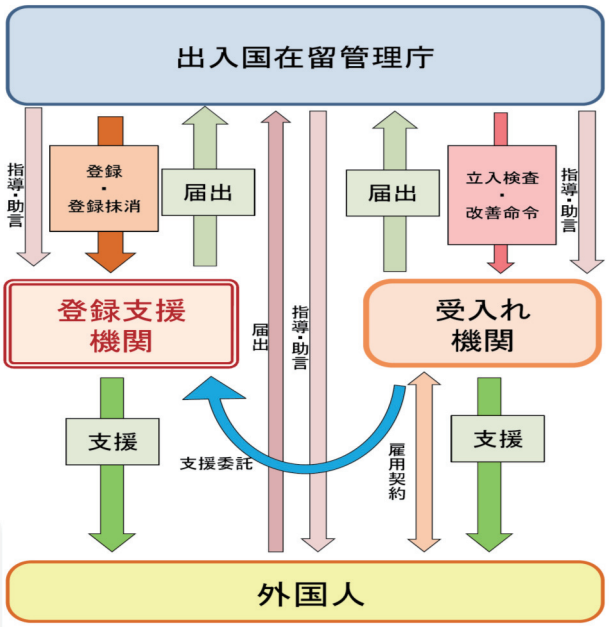
５．特定技能制度

（１）制度の概要

特定技能制度は、平成 30 年 12 月の入管法等改正法の制定によって、新しく創設された在留資格「特定技能１号」、「特定技能２号」に基づき、人材を確保することが困難な産業[26]（以下「特定産業分野」という。）上の技能を有する外国人の受入れを目的とした制度である。なお、特定技能２号に農業及び漁業は含まれていない[27]。

本制度では、入管法等改正法により新たに設置された「出入国在留管理庁」の管理の下、特定産業分野に属する一定の技能水準・日本語能力水準を満たしていると認められる外国人[28]が「受入れ機関」[29]（農家、派遣事業者）と雇用契約を締結し、受入れ機関が外国人を受け入れる（図表７）。また、受入れ機関と支援委託契約を締結することによって外国人への支援を代行する「登録支援機関」がある。外国人への支援は、原則、受入れ機関が自ら作成した支援計画に基づき行わなければならないが、十分な支援体制の確保が難しい中小企業などであっても外国人を受け入れることができるよう、登録支援機関が委託契約により支援を代行することが可能となっている。外国人の在留期間は、通算で５年が上限となっており、家族の帯同は認められていない。

図表７　特定技能制度の仕組み



（出所）出入国在留管理庁「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」

（２）制度の特徴・受入れ状況等

ア　制度の特徴

農業分野においては、①耕種農業全般（栽培管理、集出荷・選別等）と、②畜産農業全般（飼養管理、集出荷・選別等）の２つの業務がある。また、農畜産物の製造・加工、

---

[26] 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、**農業、漁業、飲食料品製造業、外食業**の 14 分野（特定技能２号は下線部の２分野のみ）。このうち、農林水産省所管分野は太字の４分野である。

[27] 特定技能２号の対象分野に含まれていない理由について、農業については業界団体等から具体的な要望が寄せられていないためとしている（第 197 回国会参議院予算委員会会議録第１号 44 頁（平 30.11.5））。

[28] 技能試験、日本語能力試験等によって技能水準、日本語能力水準を確認する（試験は国内、国外で受検可能）。ただし、技能実習２号を修了した外国人については、必要な技能水準及び日本語能力水準を満たしているものと評価され、試験等が免除される。

[29] 受入れ機関が外国人を受け入れるには、①外国人との適正な雇用契約の締結、②受入れ機関自体が５年以内に出入国又は労働に関する法令に違反していないこと、③作成が義務付けられている支援計画の内容が適切であること、④①の雇用契約や③の支援計画の内容が適切に履行・実施されていること、⑤出入国在留管理庁への各種届出を行うこと、等の基準に適合している必要がある。受入れ機関がこれらの基準に違反する場合には、出入国在留管理庁は、指導・助言、立入検査・改善命令等をすることが可能である。

運搬、販売や冬場の除雪作業等の日本人が通常従事している関連業務に付随的に従事することも可能である。雇用形態は原則である直接雇用に加え、季節による繁閑に的確に対応するための労働者派遣の両方が認められている。農業分野の分野別運用方針[30]によると、受入れ見込数は、今後５年間（令和元年～令和５年）で最大３万 6,500 人とされる。

漁業分野においては、①漁業（漁具の製作・補修、水産動植物の探索、漁具・漁労機械の操作、水産動植物の採捕、漁獲物の処理・保蔵、安全衛生の確保等）と、②養殖業（養殖資材の製作・補修・管理、養殖水産動植物の育成管理、養殖水産動植物の収穫・処理、安全衛生の確保等）の２つの業務に分かれている。雇用形態については農業と同様、直接雇用と労働者派遣の両方が可能である。また、漁業分野の分野別運用方針では、今後５年間の受入れ見込数は、最大 9,000 人としている。

イ　受入れ状況等

平成 31 年（2019 年）４月からの制度施行後、農業分野の技能試験は実施されておらず[31]、令和元年（2019 年）秋以降の実施に向け、準備が進められている段階である。農業分野における試験は「農業技能測定試験（耕種農業全般又は畜産農業全般）」として、（一社）全国農業会議所が実施主体となり行われる。令和元年９月 13 日時点では、フィリピンにおいて令和元年 10 月下旬～令和２年（2020 年）３月中旬を実施期間として試験が行われることが公表されている[32]。一方、和歌山県で平成 28 年から畑作の技能実習に従事してきたカンボジア国籍の女性２人が技能試験・日本語能力試験を免除され、平成 31 年４月 26 日に「特定技能１号」の認定を受けている[33]。

令和元年６月末時点において、漁業分野における外国人材の受入れは確認されていない。技能試験に関しては、令和元年度内の実施に向け準備が進められている段階であり、「漁業技能測定試験（漁業又は養殖業）」として、（一社）大日本水産会が試験の実施主体となり行われることとなっている。

---

[30] 法務大臣が、特定技能の在留資格に係る制度の適正な運用を図るため、各特定産業分野を所管する関係行政機関の長等と共同して定める運用方針。人材の不足の状況や求められる人材の基準などが定められている。

[31] 既に技能試験が実施されたのは、制度全体で介護分野、宿泊分野、外食業分野の３分野のみである（令和元年９月末時点）。

[32] （一社）全国農業会議所ホームページ「農業支援外国人適正受入サポート事業（農業技能測定試験の実施）」〈https://www.nca.or.jp/support/farmers/nogyosien/index.html〉

[33] 『日本経済新聞』（平 31.4.27）

６．各制度の比較及び今後の課題

（１）各制度の比較

これまで見てきた技能実習制度、戦略特区受入事業、特定技能制度の特徴をまとめると、下表のようになる（図表８）。

図表８　農業・漁業における外国人材受入れ制度の比較表

	技能実習制度	戦略特区受入事業	特定技能制度
根拠法	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（平成 28 年法律第 89 号）	国家戦略特別区域法（平成 25 年法律第 107 号）	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（平成 30 年法律第 102 号）
目的	開発途上地域への技能等の移転による国際協力の推進	経営規模の拡大や成長産業化の推進等による「強い農業」の実現	人材を確保することが困難な産業上の技能を有する外国人の受入れ
在留資格	技能実習（１号、２号、３号）	特定活動（注１）	特定技能（１号）
就労形態	実習実施者（農業者・漁業者等）と雇用契約を締結 ・農協等が受け入れる場合は、その組合員・会員等である複数の農業経営体から作業を請け負って実習を実施することが可能	「特定機関」（派遣元）が雇用して、農業経営体（農家など）に派遣	「受入れ機関」（農業者・漁業者、派遣事業者等）と雇用契約を締結
活動内容	農業関係（２職種６作業） 漁業関係（２職種９作業） ・農業関係は、実習時間全体の２分の１以下の範囲で、農畜産物を使用した製造・加工の作業の実習も可能。	すべての農作業（耕種農業全般、畜産農業全般） ・派遣期間の過半とならない範囲で、農畜産物等を使用した製造・加工、運搬、陳列、販売の作業も可能。	耕種農業全般 畜産農業全般 漁業 養殖業 ・農畜産物の製造・加工、運搬、販売や冬場の除雪作業等に付随的に従事することも可能。
１事業者当たりの受入外国人数の上限	実習実施者の常勤職員総数に応じて上限設定 ・常勤職員総数 30 人以下の場合、基本人数枠３人など	上限設定なし	上限設定なし（注２）
在留期間の上限・出入国の制限	・最長５年（優良な実習実施者及び監理団体の要件を満たしたものに限る） ・実習中は原則帰国不可	・通算最長３年 ・出入国制限なし（農閑期の一時帰国も可能）	・通算最長５年 ・在留期間中の一時帰国も可能
労働基準法の適用	農林水産省が、労働時間関係の規定等についても準拠するよう指導	一部適用除外（農業における日本人従業員と同様）	一部適用除外（農業・漁業における日本人従業員と同様）
受け入れに必要な技能・能力	特段の基準はなし（注３）	技能実習３年を修了した者又は農業全般についての民間試験に合格した者	技能試験、日本語能力試験等に合格した者。ただし、技能実習３年を修了した者は免除

（注１）法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動（入管法別表第１の５の表下欄）を行うことができる在留資格で、在留期間は最長５年。例として、外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデーなどがある。
（注２）国全体の受入れ外国人数の上限は分野別運用方針において示されており、農業は５年間で３万 6,500 人、漁業は 9,000 人である。
（注３）技能実習１号から２号、２号から３号に移行する際に技能実習評価試験を受検し合格する必要がある。
（出所）技能実習制度、戦略特区受入事業、特定技能制度に関する法令、農林水産省資料等を基に筆者作成

（２）今後の課題[34]

ア　技能実習制度における不正行為・失踪の防止

技能実習制度の趣旨は、技能の海外移転による国際貢献である。しかし、監理団体、実習実施者の中には制度の趣旨を理解せずに、立場の弱い技能実習生に長時間労働をさせ、残業代を適切に支払わないなどの不正な行為も確認されている[35]。このような不正行為は農業・漁業関係に比較的多く見られ、平成29年に不正行為が確認された実習実施機関183機関のうち、農業・漁業関係の実習実施機関は39機関で21.3％を占めている[36]。こうした不正行為が横行する状況は、技能実習生の失踪[37]、不法就労を誘発し、制度への信頼を損なうことになりかねない。こうした事態を防止するため、平成29年11月に施行された適正技能実習法に基づく新しい技能実習制度においては、監理団体の許可制、実習実施者の届出制、技能実習計画の認定制を導入するといった管理監督体制の強化や、技能実習生の相談・支援体制の整備、不正行為への罰則などの技能実習生に対する支援・保護方策が、制度を適正化する施策として整備されたところである。

平成31年３月28日に技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム[38]が取りまとめた「調査・検討結果報告書」によると、平成30年２月・３月に入国した技能実習生（１号）の平成31年２月末時点の失踪状況を旧制度、新制度で比較したところ[39]、失踪率について、旧制度下では約3.3％、新制度下では約1.4％と、新制度における失踪率の方が低い結果となった。この結果について、同報告書は新制度による適正化施策が一定程度機能し、失踪率の減少に一定程度寄与してきているものとまとめている。

同報告書の取りまとめ時点で、新制度が施行されてから１年４か月程度しか経過していないため、調査の対象が技能実習１号の実習生に限定されているなど、今後更なる検証が必要な部分はあるが、失踪率の比較の結果は制度の適正化が前進したものと言える。しかし、失踪する技能実習生の数自体は、技能実習生の増加に伴い増加しており、平成28年：5,058人、平成29年：7,089人、平成30年：9,052人である。今後、新制度の適正化施策が失踪する技能実習生の減少にどれだけ寄与するか、また、技能実習２号の実習生についても効果があるか、検証が求められる。

イ　林業における外国人材の受入れ

林業は、技能実習制度（２号・３号）、特定技能制度ともに受入れ対象職種に含まれて

---

[34] ４（３）のとおり、戦略特区受入事業は特定技能制度に段階的に移行されるため、本項では戦略特区受入事業の今後の課題については特段言及していない。

[35] 平成30年11月には、実習先の農家に対し、平成25年10月～平成26年11月に技能実習生として大葉の収穫作業に従事していた実習生へ残業代未払分の支払を命じる判決が出ている（『朝日新聞』（平 30.11.10））。

[36] 法務省「平成29年の『不正行為』について」（平成30年２月19日）

[37] 実際、平成29年の失踪者7,089人のうち、耕種農業が1,038人で最も多く、全体の14.6％を占める（第196回国会参議院決算委員会会議録第４号13頁（平30.5.7））。

[38] 平成30年11月、第197回国会（臨時会）における入管法等改正法の国会審議等において、技能実習生の失踪問題に注目が集まり、その原因の解明や適正技能実習法下の新しい技能実習制度の運用の検証、改善が求められた。そうした状況を受け、出入国在留管理の観点から法の施行状況の検証等を行い、運用上の改善を図ることを目的に、平成30年11月16日に法務大臣政務官を議長に同チームが設置された。

[39] 適正技能実習法施行の際に現に旧制度の在留資格を有していた者及び施行前に旧制度による在留資格認定証明書の交付申請等がなされていた者等については、なお旧制度の例によることとされているため、法施行後も、当面の間、旧制度対象者と新制度対象者が併存するところとなっている。

おらず、産業全体として外国人材の受入れがほとんど行われていない。その理由について、林業は労働災害が他産業と比べて高い割合で発生していること、林業現場での外国人材の受入れの経験がほとんどないことが挙げられている[40]。

労働災害の多い危険な労働環境において、日本語でコミュニケーションをとることが難しい外国人の受入れは難しい。受入れを検討する場合には、従事する作業の制限や要求する日本語能力の水準を高めるなど特別な条件を課すことが必要となろう。

また、林業現場において外国人材の受入れの経験がないことについては、愛媛県が平成29年から実施している「林業担い手外国人受入れモデル事業」が先駆事例として参考となる。同事業は、毎年度ベトナムから５人程度の実習生を「技能実習１号」の在留資格に基づき１年間に限って受け入れて技能実習を行うもので、林業現場からも高い評価を受けている[41]。林業業界では、技能実習２号の移行対象職種に林業を追加するという検討も始まっており、こうしたモデルケースを参考に蓄積された知見を活用することが重要となる。

ウ　特定技能制度における外国人材の受入れ体制の整備

特定技能制度は、平成31年４月１日に施行された。しかし、農業分野で受け入れた外国人材の数は２人、漁業は０人であり[42]、農業分野、漁業分野の技能試験もいまだ実施されていない。農業では初年度7,300人、漁業では800人の外国人材の受入れが見込まれていたが[43]、受入れ制度の準備が追いついていない状態である。

今後、労働力を必要とする農業者・漁業者等と日本での就労を希望する外国人双方のニーズに対応できるよう、早急な試験実施など制度の本格的な運用開始と安定的な運用に向けた取組が求められよう。

エ　特定技能制度で受け入れた外国人材の偏在

技能実習制度においては、実習先は原則として１か所であるため基本的には実習実施期間中に他の農業・漁業経営体へ移動（転職）することはできなかった。しかし、特定技能制度においては、同一の特定産業分野内であれば、技能試験等を受けることなく転職が可能であるため、中山間地域や離島地域などの条件不利地域から外国人材が流出し、人材の偏在が生じる可能性がある。

この点について、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」（令和元年６月18日外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）では、特定技能外国人の大都市圏その他特定地域への集中防止策等として、地方で就労することのメリットの周知や人手不足状況や特定技能外国人の受入れ状況等の情報把握・分析などの分野横断的な対応策が示されている。

外国人材は高い収入を求めて都市部へ行く傾向があるが、地方には家賃や生活費が都市部に比べてかからないなど、支出面でメリットがある。地方における就労の優良事例

---

40 第198回国会参議院農林水産委員会会議録第11号12頁（令元.5.23）
41 『林政ニュース』（平30.5.9）
42 なお、14分野全体でも受け入れた外国人数は20人にとどまる（法務省出入国在留管理庁「各四半期末の在留外国人数」（令和元年（2019年）６月末））。
43 『読売新聞』（平30.12.26）

等を含め外国人材に分かりやすく周知していく取組が必要となる。また、特定産業分野ごとに立ち上げられる協議会[44]（農業特定技能協議会、漁業特定技能協議会など）では、地域別の人手不足状況や外国人材の受入れ状況等を踏まえ、大都市圏等の特定地域に外国人材が過度に集中した場合には、構成員に対し受入れの自粛要請や外国人材の引抜きの自粛要請等の対策を行うとしている。こうした調整の中で、外国人材と受入れ機関のニーズを分析しマッチングを図っていくことが重要となろう。

7. おわりに

特定技能制度の創設により、今後さらに外国人材の受入れが拡大することが予想される。しかし、それは日本の技術の習得又は日本での就労を希望する外国人が一定数存在することが前提であることに留意する必要がある。外国人材の各受入れ制度において、その趣旨に反する制度運用や外国人材に対する人権侵害行為等の不適切な事例が横行するようになれば、制度への信頼が揺らぎ、外国人材の受入れが困難になることが予想される。それぞれの制度の特徴を把握した上で、制度の趣旨に沿った適切な制度運用が重要となる。また、受け入れる外国人材の大半を占めるアジアでは、近年、経済成長が顕著である。外国人材が「日本に学ぶ技術がない」、「働きに行くメリットがない」と判断した場合にも、外国人材の受入れは困難となろう。したがって、外国人材に過度に依存せず国内の人材の確保を前提に、先進国として高い農林水産技術水準を保持することや良好な労働・生活環境の整備など、農林水産業を魅力ある産業としていく努力も求められる。

技能実習制度は技能移転による国際貢献が目的とされながら、農業・漁業の現場の労働力不足を事実上補ってきた背景がある。特定技能制度では、人材が不足する産業における外国人材の受入れを目的としているため、今後は同制度の下で農林水産業の現場を支える人材が確保されることが望まれる。そして、技能実習制度は、開発途上地域等への技能等の移転を図りその経済発展を担う「人づくり」に協力するという、本来の役割を果たしていくことが期待される。

（さの　よしあき）

[44] 分野所管省庁、受入れ機関、業界団体、関係省庁などから構成される。