新たな在留資格「特定技能」の概要

――農業分野における外国人の受入れに着目して――

研究員　石田一喜

〔要　　旨〕

「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組み」として、新たな在留資格「特定技能」の創設が予定されている。特定技能は、人材の確保が困難と判断された「特定産業分野」に限った措置であるが、農業は対象分野に含まれる見込みである。技能実習を修了した者の継続的な雇用や短期雇用が認められるなど、農家等のニーズに合致する点も多いため、特定技能に基づく雇用を希望する農家は少なくないと予想される。

しかしながら、外国人の受入れが労働力確保策となるためには、農業が就業先として選ばれ、かつ継続的に働いてもらうことが必要である。他産業との競争や地域間での競争が生じるなかで、外国人に「選ばれる」産業、「選ばれる」経営体となる工夫が必要である。また、国内外の賃金格差を根拠とする外国人労働力の流入が、今後も続く保証はない。外国人の労働力に依存することのリスクを認識しながら、日本人の担い手育成や労働力の確保、省力化技術の導入等に関して中長期的な戦略をもって取り組むべきである。

目　次

はじめに
1　農業分野における労働力不足の現状
（1）　農業労働力の脆弱化が進む
（2）　労働力確保としての外国人雇用
2　特定技能に関する検討の経緯
（1）　外国人受入れに関する従来の基本方針
（2）　少子・高齢化対応としての外国人受入れの検討
（3）　2018年以降の検討状況
3　「特定技能」に基づく新たな受入れスキーム
（1）　「特定技能」の概要
（2）　技能実習制度との接続性
（3）　特定技能外国人の受入れスキーム
（4）　状況の変化に応じた対応
（5）　法案成立以後のプロセス等
4　農業分野における特定技能の意義と限界
（1）　農業分野の各制度・事業の概要
（2）　制度面からみた特定技能の意義と限界
（3）　特定技能における留意点
（4）　労働力不足対策としての意義と限界
おわりに

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

はじめに

少子高齢化にともなう労働力人口の減少により、全産業的に人手不足感が高まっている。そこで、特に人手不足が深刻な分野に限り、「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材」の積極的な受入れをはかり、労働力を確保しようとする検討がにわかに盛んになっている。

2018年２月から本格化した検討の内容は、18年11月２日に閣議決定した「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案」（以下「18年入管法等改正案」という）にまとめられており、閣議決定同日に第197回国会の議案として提出済みである。今後、本法案の成立次第、労働力確保を目的とする新たな在留資格として「特定技能」が創設されることになる。

農業分野は、特定技能の対象分野に含まれる予定であり、技能実習制度、国家戦略特区での「農業支援外国人受入事業」、18年６月にガイドラインが整備された「農作業請負方式技能実習」に次ぐ、新たな仕組みでの外国人の受入れが始まることになる。こうした外国人労働力の導入については、農業の人手不足を解決しうるのか、また新たな課題を引き起こすものでないのかなど、事前に考えておくべきポイントが多い。

そこで本稿では、農業分野の人手不足の状況を概観した後、「特定技能」の創設経緯と概要をまとめ、農業分野を想定した場合の特定技能の意義と限界を論じてみたい。また、特定技能を通じて、労働力不足対策として外国人を受け入れる際に、懸念されるポイントをまとめてみたい。

1　農業分野における労働力不足の現状

(1)　農業労働力の脆弱化が進む

まず、農業分野における労働力不足の現状を概観し、外国人労働力の受入れが要望されてきた背景をまとめてみたい。

15年の農林業センサスによれば、農業労働力の主力となる基幹的農業従事者数の大幅な減少が続き、10年の205万人が15年には175万人まで減っている。

農林漁業の従事者は、他産業の従事者よりも「働けるうちはいつまでも」働きたいと考える傾向が強い(注1)ことも反映して、従事者の高齢化が進んでおり、15年の平均年齢は67.0歳となっている。高齢農家が、重量野菜の収穫作業など労働負荷が高い作業を行うことには限界もあるため、従事者数の減少以上に農業労働力の脆弱化が進んでいるとみなすべきであろう。

こうした従事者数の減少は、各経営体では内部労働力の減少として認識される。よって、経営規模を維持あるいは拡大しようとする経営体では、労働力の補完として外部からの労働力の導入を進めている。

しかしながら、労働力の確保はそれほど容易ではない。これまでは、熟練作業員に相当する親戚や近隣の知人等に手伝いを頼むこともできたが、最近では断られるケー

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

スも増え、シルバー人材センターや公共職業安定所（ハローワーク）等を利用せざるを得ない状況になってきている。ところが、18年９月の全産業平均の有効求人倍率（求人数÷求職者数）が44年ぶりの高水準（1.64倍）となるなかで、求人を通じた農業分野の人手確保の実現は相当難しい。事実、雇用状況の実績に関する雇用状況D.I.(注2)は年々悪化しており、現場レベルでは、労働力不足による収穫遅れや生産物の品質低下という問題も発生している。

また、農協等の選果場やパッケージングセンターでの人手不足も深刻である。収穫以降の作業を選果場等が担当することで、農家の経営規模や産地の維持・拡大が可能になったケースも増えていることから、農業分野の人手不足は、農作業だけでなく、出荷・調整作業も含めて考えるべきであろう。

（注１） 内閣府政策統括官「高齢者の健康に関する意識調査結果」（13年３月）参照。退職希望年齢に関して「働けるうちはいつまでも」と回答した割合は、全体では３割であったが、農林漁業の従事者では７割と高い水準にある。

（注２） 日本政策金融公庫の「農業景況調査」では、融資先の担い手農業者を対象として、雇用状況の実績（「過剰である」「適正である」「不足である」の３択）をたずねている。雇用状況D.I.（動向指標）は、回答結果における「過剰である」の構成比から「不足である」の構成比を差し引いた値であり、数字が小さいほど労働力の「不足」状況を表す。

（2） 労働力確保としての外国人雇用

日本政策金融公庫が17年７月に実施した調査(注3)によれば、労働力不足対策では、施設・設備・機械の増強に取り組む経営体が最も多い。また、労働条件の改善や、組織の省力化・効率化など「農業の『働き方改革』」に沿った内容を実践する経営体も多くなっている。ただ、ここで注目したいのは、これらに次いで、２割弱の経営体が「外国人技能実習生の受入」を労働力不足対策にあげている点である。

そもそも技能実習制度は、技術・技能の移転を通じた国際貢献が目的であり、労働力需給の調整の手段として行うことが禁じられている。しかし、実習の実施により、必然的に経営体内の人手が増えるため、人手不足をきっかけに実習生の受入れを検討する農家は増加傾向にある。

事実、農業分野での技能実習生の受入数は年々増加している。特に15年以降は毎年３千人強のペースで増加が続いており、17年10月末時点の実習生数は２万4,039人となっている。これは、15年のセンサスが把握する常雇いの１割にあたり、都道府県別にみると３割を超える県域もみられる。エリアによっては、既に「外国人がいなければ農業生産は不可能」な状況（堀口（2017））になりつつある。

その一方で、高原野菜産地や降雪等により冬場の農作業が生じないエリアでは、技能実習制度の前提となる周年での実習実施が困難という理由から、実習生を受け入れることが難しいという声が上がっている。こうしたエリアは、技能実習制度にかかる要件の緩和や、外国人の農業就労を可能とする、技能実習制度とは異なる仕組みの創設を要望するようになり、17年以降徐々に、一部の要望が反映され始めている。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

その１つが、17年６月に実施が決まった「農業支援外国人受入事業」である。本事業の概要は石田（2017）に整理したとおりであるが、労働者派遣事業のスキームを援用し、国家戦略特区に指定されたエリアに限り、外国人の農業就労を認める措置になっている。

また17年９月には、法務省・厚生労働省・農林水産省の３省が、「農協等が実習実施者となって行う技能実習」の考え方をまとめている。(注4) これは、農協等が実習実施者となり、請負契約を締結した組合員のほ場と農協等の選果場等での作業を組み合わせた実習を可能とする仕組みであり、単独では年間を通じた実習を行うことができない農協等や農家でも実習生を自らの経営体に受け入れることが可能となっている。

18年６月の第１回農業技能実習事業協議会では、こうした仕組みに関して関係者が講ずべき事項をまとめた「農作業請負方式技能実習に関するガイドライン」（農業技能実習事業協議会決定第２号）が協議・決定されており、現在、北海道に続き、複数の県域が導入を検討しているところである。

このように外国人の受入れルートは多様化が進んできた。そこに、外国人の農業就労を全面的に認める「特定技能」の追加が検討されているのが、現在の状況である。

（注３） 日本政策金融公庫農林水産事業本部「農業分野における労働力不足への対策及びITサービスの利活用に関する調査報告」（18年１月30日公表）

（注４） 法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官・農林水産省経営局「農協等が実習実施者となって行う技能実習について」（17年９月）

2　特定技能に関する検討の経緯

(1)　外国人受入れに関する従来の基本方針

ここで、外国人の農業就労が認められていない制度的背景を整理しておきたい。

そもそも、我が国では、海外から受け入れる外国人労働者に対する基本的なスタンスを、専門的・技術的な分野の労働者とそれ以外の分野の労働者（いわゆる「単純労働者」「低熟練労働者」）に分けて考えてきた。(注5)

このうち専門的・技術的分野の外国人については、経済社会の活性化および一層の国際化をはかる観点から、積極的な受入れを目指しており、最近でも呼び込み策の拡充等が行われている。

一方、単純労働者については、日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼす可能性が懸念されることから、「国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠」として、原則受け入れない方針が採られてきた。また、「第９次雇用対策基本計画」(注6)（99年８月閣議決定）をみると、単に少子・高齢化にともなう労働力不足への対応として、外国人労働者の受入れを考えるべきではないとも明記されていた。

こうした分類のうち、農業は、単純労働分野に該当すると判断されてきた。そのため、日系人などの身分に基づき在留する者や技能実習など例外的なケースを除き、外国人労働者の雇用は不可能とされてきた。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

（注５）18年11月時点の「出入国管理及び難民認定法」（以下「入管法」という）および「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（通称「労働施策総合推進法」）参照。18年７月の「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」の施行にともない、雇用対策法から労働施策総合推進法へと改正されている。

（注６）07年の「雇用対策法」の改正により、第９次以降の雇用対策基本計画は策定されていない。

（2） 少子・高齢化対応としての外国人受入れの検討

しかし、2000年代半ばになると、少子・高齢化にともなう人口減少と労働力不足を理由として、単純労働分野に関する基本方針を見直す動きが出てくる。(注7)

こうした考え方は、12年末に発足した第２次安倍内閣にも引き継がれており、同内閣は14年４月に「外国人建設就労者受入事業」等を創設している。その後、15年の成長戦略では、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」ことを明記し(注8)、分野を限定した就労目的の在留資格の付与を進める方針を定めている。さらに16年５月の自民党政務調査会労働力確保に関する特命委員会では、「第９次雇用対策基本計画」が提示していた「いわゆる単純労働者」の受入れに対する慎重論を引き続き採るべきではなく、成長戦略の考え方を推し進めるべきという方針が採られ、外国人の就労を認める範囲の拡大を具体的に検討する基礎が固まっている。

（注７）05年３月の「第３次出入国管理基本計画」では、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ているとして、「専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」必要性を論じており、幅広い分野の外国人を対象とする受入制度の創設に意欲的である。

（注８）15年６月の「『日本再興戦略』改訂2015」から17年６月の「未来投資戦略2017」まで、同様の記述が継続して明記されている。

（3） 2018年以降の検討状況

ただし、18年２月20日に開催された平成30年第２回経済財政諮問会議（以下「諮問会議」という）までは、外国人の就労範囲の拡大について、国としてのまとまった議論が行われたとは言い難い。しかし本会議内で、安倍総理大臣から、官房長官および法務大臣に対して、外国人受入れの制度改正の具体的な検討を進め、18年夏頃までに方向性を固める指示が出されたことで、状況は一転することになっている。

会議直後の18年２月23日には、関係省庁の局長級を構成員とする「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」（以下「タスクフォース」という）の第１回が開催され、同月28日には主要業種ごとの実態把握と受入方法の具体的な検討を行う「幹事会」が組織されている。２月から４月までに行われた計８回の幹事会での議論の内容は、５月29日に開催された第２回タスクフォースにおいて、「幅広く即戦力となる外国人材」を受け入れる新たな制度案として取りまとめられ、６月５日の第８回諮問会議に出された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

針2018」という）の原案に全面的に反映されている。

本原案は、自民・公明両党の政調全体会議での修正を経て[注9]、６月15日の第９回諮問会議での決定をもって閣議決定に至っており、外国人受入れに関する国の方針として効力を発揮するようになる。

骨太の方針2018の閣議決定後の７月24日には、新たな在留資格の詳細と外国人との共生社会の実現に向けた環境整備を議論する場として「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が組織され、10月12日の第２回会議では、新たな在留資格「特定技能」の創設を含む、18年入管法等改正案の骨子が明らかにされた。

相当のスピード感を持って作成された本法案は、11月２日に閣議決定された後、同日に第197回国会の閣法１号として国会に提出されており、11月13日の衆議院本会議において審議が開始されている。

（注９）自民・公明両党の政調全体会議では、骨太の方針2018の原案における外国人関連について２点の修正を行っている。１つは、日本語能力水準が外国人確保の障害にならないようにする配慮から、原案では「日本語能力試験N4相当を原則」となっていた箇所を「生活に支障がない程度の能力を有することを確認されることを基本」に変更している。また、生活支援の拡充を追記している。

3　「特定技能」に基づく新たな受入れスキーム

(1)　「特定技能」の概要

本項では、18年入管法等改正案において新設されている在留資格「特定技能」の概要を整理していきたい。

在留資格「特定技能」は、深刻な人手不足への対応策として創設されるという経緯から、労働力の確保が難しいとみなされる分野に従事する場合のみ取得できる。こうした特定技能の対象分野は、入管法上では「特定作業分野」と呼ばれ、「人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野」と定義されている。特定作業分野の選定根拠となる客観的あるいは具体的な指標は明らかにされていないが、検討当初から農業、建設、造船・舶用工業、介護、宿泊の５分野は対象候補となっていた。次いで、漁業、飲食料品製造業、素形材産業、産業機械製造業、電子・電気機器関連産業、自動車整備業、航空業、外食業、ビルクリーニングの９分野が追加され、18年11月時点では計14分野が特定産業分野の候補になっている。特定作業分野の具体的な指定は、入管法ではなく、別途作成される法務省令が行うことになっており、対象分野の追加に関して、法改正は不要となる見込みである。

次に在留資格の内容をみると、特定技能には「特定技能１号」と「特定技能２号」の２つの区分があり、求める技能水準に応じて在留期間の上限、家族（配偶者および子）の帯同条件等が異なっている（第１表）。

１段階目にあたる「特定技能１号」は、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務」に従事する外国人を対象とする在留資格である。取得にあたっては、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第1表　特定技能の概要

	求める技能水準	在留期間上限	家族(配偶者・子)の帯同	対象分野
特定技能1号	相当程度の知識または経験を要する技能	通算5年	基本不可	14分野(注)で検討中
特定技能2号	熟練した技能	制限なし(更新可能)	可	未定

資料　「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案」より筆者作成
(注)　農業、漁業、建設、造船・舶用工業、飲食料品製造業、素形材産業、産業機械製造業、電子・電気機器関連産業、自動車整備業、航空業、ビルクリーニング、介護、宿泊、外食業の計14分野が対象分野として検討中(18年11月11日時点)。

相当程度の知識または経験に該当する技能水準と、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の日本語能力水準（業務上必要な水準は分野ごとに考慮）を有していることが条件となり、各業種の所管省庁が定めた試験に合格することが必要になる。

なお、技能実習制度において、２号以上を修了した者（３年以上の実習生）は、特定技能１号の要件となる技能水準および日本語能力水準を既に有しているとみなされ、これらの試験は免除となる。

特定技能１号での在留期間の上限は通算５年であり、出入国に関する制限がないことから、繁忙期など短期の雇用も可能である。また、在留期間中の雇用先の変更や分野内での転職が認められており、通算５年の範囲内であれば、自由度は高い。

２段階目にあたる「特定技能２号」は、１号よりも高度な技能が必要とされる「熟練した技能を要する業務」に従事する外国人向けの在留資格である。

特定技能２号の場合は、在留期間の更新回数に制限が設けられないため、実質的に在留期間の上限がなく、長期就労が可能である。そのうえ、技能実習や特定技能１号と違い、特定技能２号の在留期間は、永住権取得に必要な就労期間とみなされるため、２号での就労を経て、永住権を取得することが認められている。

また、特定技能２号の場合は、配偶者および子どもにも別途在留資格が与えられる仕組みが用意されており、家族帯同が可能になっている。(注10)

特定技能１号から２号への移行は、別途定められた一定の試験への合格等により可能とされている。原則として、特定技能１号の取得後に、特定技能２号を取得できることになっており、まずは特定技能１号の取得が必須となる。なお、１号から２号への移行は、特定産業分野からさらに一部の分野に限られるとされている。既に在留資格がある介護分野や、「ニーズがなかった」という理由により農業では２号を想定しないことが明らかにされており、現在４～５分野が検討中である。(注11)

(注10) 高度専門職の配偶者と同様、「特定活動」または「家族滞在」が在留資格となる見込み。配偶者や子どもが仕事をしようとする場合は、各在留資格の条件を満たす必要がある。

(注11) この点については、18年11月５日参議院予算委員会における吉川貴盛での答弁等を参照した。

(2)　技能実習制度との接続性

以上の内容を踏まえると、特定技能に関しては１号の取得が中心となると予想できる。さらに特定技能１号の取得に関しては、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

技能実習２号の修了が大きな意味を持つと考えられる。

そこで、技能実習と特定技能の関係性を第１図と第２図にまとめてみた。

第１図をみると、特定作業分野の候補である14分野のうち12分野において、技能実習２号以上の修了者を制度上見込むことができる。

このうち、これまで多くの実習生を受け入れてきた分野では、各業種の所管省庁が定める試験を通じたパターン（第２図のパターン②）に先行して、技能実習２号あるいは３号を修了した者を再雇用するパターン（第２図のパターン①）が一般的になると予想される。この際、実習の修了時期は問われない。(注12)

これら分野と比べると、技能実習２号への移行が認められた時期が16年から17年に

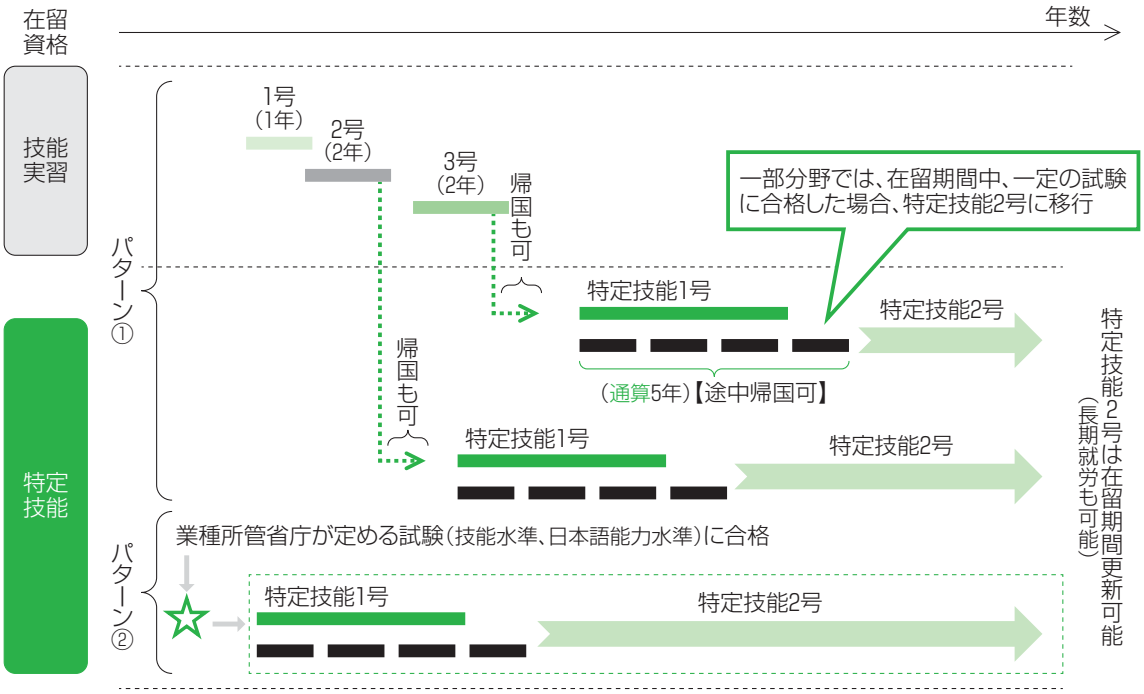
第１図　特定技能の対象分野と技能実習2号移行対象職種・作業の関係

検討中の特定技能の対象分野	技能実習2号移行対象職種・作業(注1)	
農業	農業関係	※2職種（耕種農業、畜産農業）6作業
漁業	漁業関係	※2職種（漁船漁業、養殖業）9作業
建設	建設関係	※22職種、33作業
介護	「介護」	※17年11月に職種名「介護」作業名「介護」が新たに追加
宿泊	なし	※現時点（18年10月末）は移行対象職種ではない
造船・舶用工業	「溶接」「塗装」「鉄工」	※造船関係が特別設定されていないが、「溶接」「塗装」「鉄工」を職種として実習を実施(注2)
素形材産業	「鋳造」「鍛造」など	
産業機械製造業	機械・金属関係	
電子・電気機器関連産業	機械・金属関係	※「電子機器組立て」「電気機器組立て」（5作業）など
自動車整備業	「自動車整備」	※16年4月に職種名「自動車整備」作業名「自動車整備作業」が新たに追加
飲食料品製造業	食品製造関係	※9職種、14作業
航空業	「空港グランドハンドリング」	※17年11月に主務大臣が告示で定める職種・作業(注3)として「航空機地上支援作業」を新たに追加
外食業	なし	※現時点（18年10月末）は移行対象職種ではない
ビルクリーニング	「ビルクリーニング」	※16年4月に職種名「ビルクリーニング」作業名「ビルクリーニング作業」が新たに追加

資料　外国人技能実習機構「技能実習2号移行対象職種（平成29年12月6日時点）」等
（注）1　技能実習2号移行対象職種・作業に該当する職種・作業のみ2年目以降の実習実施が可能。
2　国土交通省「外国人造船就労者の現況等について」（18年2月）によれば、造船業では溶接、塗装等の職種・作業で6千人の技能実習生を受け入れている。
3　「空港グランドハンドリング」は、国土交通省の省令に基づき、追加された。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2図　想定される「技能実習」と「特定技能」の関係性



資料　第1表に同じ

かけてと比較的最近の分野（介護、自動車整備業、一部の航空業、ビルクリーニング）や、技能実習制度での２号への移行がまったく認められていない分野（宿泊、外食業）では、人手不足の規模に対して、技能実習２号以上の修了者数が相当限られている。そのため、当面はパターン②を重視せざるを得ず、国内外での試験の実施方法や内容に注目が集まると予想される。

こうしたなかで、農業分野は、これまでの技能実習生の受入実績が多いことに加え、農業支援外国人受入事業の実施にともない技能に関する試験が準備済みである点で他分野を先行している。よって、パターン①、パターン②の両方を通じて雇用が進む可能性も見込まれる。

(注12) 技能実習制度では、技能実習修了後、母国に帰国し、技能移転を行うことが原則となる。そのため、技能実習修了者の雇用を認める農業支援外国人受入事業では、帰国後１年以上経過した者のみ雇用を認めている。一方、特定技能では、技能実習から特定技能1号への移行時の一時帰国を必須としておらず、特定技能１号から２号への移行時に何らかの形での技能移転を行う仕組みを用意するとの整理になっている。

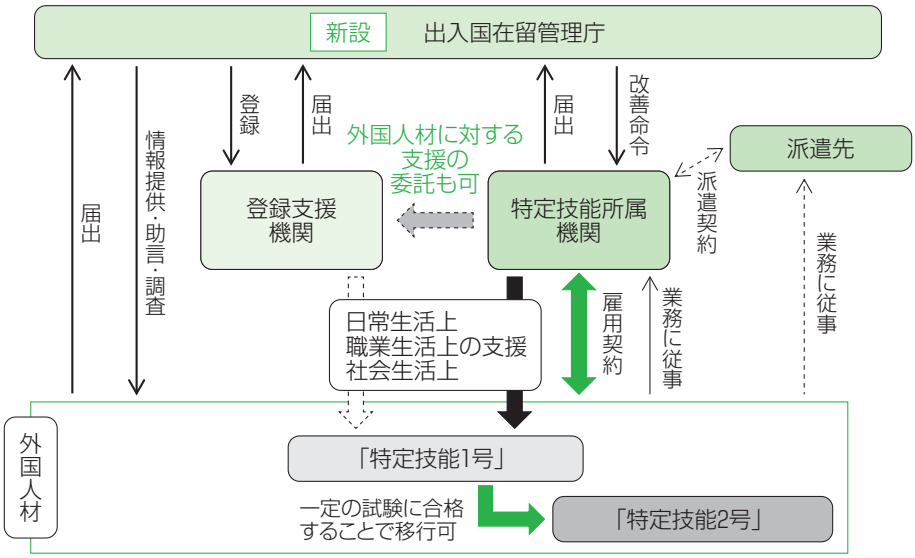
(3)　特定技能外国人の受入れスキーム

次に特定技能を在留資格とする外国人の雇用の仕組みをみていきたい（第３図）。

基本的なスキームでは、個人、法人を問わず本邦の公私の機関（第３図の「特定技能所属機関」）が、特定技能１号あるいは２号の外国人を直接雇用する仕組みが想定されている。また、本スキームでは、技能に基づく雇用契約は「特定技能雇用契約」、雇用される外国人は「特定技能外国人」と呼ぶことになっている。政府基本方針の骨子案(注13)

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第3図　受入れスキームのイメージ



資料　第1表に同じ
（注）　出入国在留管理庁は、登録支援機関および受入れ機関に対し「調査」および「指導・助言」を行うことになっているが、図中では省略した。

では、分野の特性に応じて派遣形態も可能としているため、派遣事業者が雇用し、特定技能所属機関以外の指揮命令に基づき、特定技能外国人が作業するケースもあり得る。

ただし、公私の機関が本スキームを通じて特定技能外国人を雇用しようとする場合は、以下３つの条件を満たす必要がある。

１つ目は、雇用締結の日前５年以内に出入国または労働関係の法令に関する不正や不当な行為をしていないことである。そのため、技能実習生の受入れに関する違反等が発覚して５年が経過していない経営体は、特定技能外国人の雇用ができないことになっている。

２つ目は、特定技能雇用契約に基づく報酬や、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用など待遇について、外国人であることを理由に差別的な扱いをしないことである。なかでも、報酬額については、日本人と同等以上が原則になっており、雇用契約を適切に履行することが求められる。

３つ目は、法務省令で定めた基準に適合する「一号特定技能外国人支援計画」（以下「支援計画」という）の作成である。特定技能の受入れスキームでは、所属機関が特定技能１号の外国人に対して日常生活上、職業生活上あるいは社会生活上の支援を行うことが必須とされている。そこで、具体的な支援内容を支援計画にまとめ、作成した支援計画を適正に行える能力・体制を有することが必須要件になっている。

18年10月の法務省の資料によれば、支援計画内で定める一号特定技能外国人支援として想定する内容には、住宅の確保や生活オリエンテーションの実施、日本語資格の取得の支援、各種行政手続きについての情報提供に加え、相談・苦情対応や非自発的

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

離職時の転職支援をも含んでいる。他産業の大規模企業であれば対応が可能かもしれないが、農業分野のほとんどの経営体では、単独での対応が難しいと予想される。

そこで、これらの一号特定技能外国人支援については、特定技能所属機関が、出入国在留管理庁長官から登録を受けた「登録支援機関」に対して、全部あるいは一部を委託することが認められている。どのような組織が登録支援機関となるのかは現時点では不明であるが、支援体制を備えた業界団体や民間法人、社労士等に加えて、一部の監理団体の登録が進むと予想される。

上記３点のなかでは、３つ目の支援計画の作成と実施が最も難しいとみられる。今後明らかになる、生活支援に求められる水準を確認したうえで、特定技能所属機関単独での対応が可能かどうか勘案し、外部に委託せざるを得ない場合は、適正な委託先をみつけることが課題になる。特に制度開始当初は、委託先の候補となる登録支援機関数そのものが少なく、委託料の適正な水準も不透明でわかりにくいことが予想されることから、さらに慎重な対応が必要であろう。

18年入管法等改正案では、こうした受入れのスキームに併せて、「出入国在留管理庁」（以下「管理庁」という）を法務省の外局として設置することも想定している。管理庁は、支援業務を行う者が登録支援機関としての基準を満たしているか確認する作業や受入状況の全体把握を中心業務としながら、必要に応じて、所属機関や登録支援機関に対する指導や助言、さらには所属機関に対する改善命令を行う権限を有しており、受入れの適正な実施の確保に向けて、中心的な役割を果たすことが予定されている。

（注13） 法務省入国管理局「新たな外国人材の受入れに関する在留資格『特定技能』の創設について」（18年10月12日、第２回タスクフォース資料）による。

（4） 状況の変化に応じた対応

外国人の受入れに関しては、日本人労働者の雇用機会が奪われることや賃金・労働条件の低下など労働市場への影響を懸念する声が多い。さらに外国人労働力が無制限に流入することを心配する意見もある。

海外の事例では、こうした懸念を払拭するため、受入れ上限の設定や「労働市場テスト」（一定期間求人を出して、国内労働者による充足が不可能と確認された場合に限り、外国人の就労を認める仕組み）を実施し、国内労働市場の雇用の優先をはかることが多い。今回の特定技能の場合は、日本人の雇用が困難な分野のみが対象分野であるため、労働市場テストを実施せず、受入れ上限の明確な設定も行わない予定になっている。

それに代わる措置として、入管法では、当該分野について「必要とされる人材が確保されたと認めるとき」は、一時的に在留資格認定証明書の交付を停止できる仕組みを有している。「確保された」とみなすための判断基準は、分野別の運用方針に基づくため、現時点では明らかになっておらず、かつその実効性は不明であるが、入国に関する量的なコントロール機能を最低限有し

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

ているといえる。

(5) 法案成立以後のプロセス等

18年入管法等改正案成立後のプロセスをまとめると、入管法の改正により在留資格「特定技能」が創設されると、まずは受入れに関して業種横断的な方針を定めた「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針」が閣議決定されることになる。次に、各分野の特性を考慮した分野別運用方針が定められることになり、ここで特定技能の取得にあたり求められる人材の基準や在留資格認定証明書の交付を停止する条件等、詳細を定めることになっている。その後、これら運用方針を定めた分野を特定技能の対象分野とすることを確定する法務省令が定められた、本仕組みでの雇用が可能となる予定である。

4 農業分野における特定技能の意義と限界

(1) 農業分野の各制度・事業の概要

第２表は、農業分野を想定して、技能実習制度、請負方式、農業支援外国人受入事業（以下「受入事業」という）、特定技能１号の概要を整理したものである。(注14)

これらは外国人の受入れに関する仕組みという点では共通しているが、目的も異なり、かつ特定技能と受入事業は、外国人を労働者と位置付けて雇用する点で、技能実習制度と大きく異なっている。ただし受入事業は、労働者派遣事業のスキームを用いた仕組みである一方で、特定技能は、直接雇用も派遣形態での雇用も可能とされており、従来の制度より汎用性が高い。

そこで、ここからは、農業分野での外国人就労を認める特定技能に関して、制度面での意義と限界を評価していきたい。評価にあたっては、これまで農業労働力支援協議会（以下「協議会」という）や自治体から出ていた要望を評価軸に設定し、特定技能が農業分野の労働力ニーズにどの程度対応可能なのかみていきたい。また、そこから派生して、特定技能における留意点を指摘し、農業分野の労働力不足対策としての意義と限界を論じてみたい。

(注14) 技能実習制度、受入事業、請負方式の概要や設置経緯については、石田（2018）を参照されたい。受入事業は、外国人の農業就労者を認める事業であり、今回の特定技能と類似する点も多い。今回の創設を、受入事業の「全国展開」とみなすことも可能であろう。

(2) 制度面からみた特定技能の意義と限界

これまで出されてきた協議会や各自治体の要望は、技能実習制度の各種要件が制約になり、自らが必要とする農業労働力のニーズが満たされないことを背景としていた。その代表的な内容としては、①短期的な雇用の容認（一時帰国後の再雇用の容認）、②複数の経営体での作業従事の容認、③作業できる作業品目や内容に関する制約の撤廃等の３つがあげられる。

特定技能１号の場合、在留期間の上限が「通算」５年とされていることから、短期的な雇用が可能である。また、一定の範囲で

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2表　技能実習制度（請負方式含む）、農業支援外国人受入事業、特定技能の比較

	外国人技能実習制度（在留資格「技能実習」）	農作業請負方式技能実習	農業支援外国人受入事業（在留資格「特定活動」）	在留資格「特定技能1号」
事業・制度の目的	・技術・技能移転を通じた、国際貢献	・包括的な農業の技能等の修得。年間を通じたより効果的な技能実習の実施	・農業の成長産業化に必要な労働力の確保等による競争力強化	・深刻な人手不足への対応（経済・社会基盤の持続）
雇用主	実習実施者（農業経営体等）	実習実施者（農協等）	特定機関（要件を満たす派遣業者）	特定技能所属機関（農業経営体等、派遣業者）
ほ場等で指揮命令を行う者	実習実施者（農業経営体等）	実習実施者（農協等）	派遣先農業経営体等	特定技能所属機関（派遣先）
雇用形態	直接雇用		派遣形態	直接雇用、派遣形態
条件等	日本人と同等額以上		日本人と同等額以上	日本人と同等額以上
最長在留期間	最長5年(注1)、出入国制限あり(注2)		通算3年（出入国制限なし）	通算5年（出入国制限なし）
雇用人数に関する上限	実習機関の常勤職員数に応じて、上限を設定		上限設定なし	上限設定なし
生産する品目等に関する制限	2年目以降の実習は2職種6作業に限定 耕種農業【施設園芸、畑作・野菜、果樹】 畜産農業【養豚、養鶏、酪農】		特になし	耕種農業、畜産農業
認められる作業内容	農作業、製造・加工作業、出荷作業等（職種・作業ごとに定められた作業範囲内）(注3)		「農業支援活動」（農作業［出荷作業含む］、製造・加工、販売・陳列）	未定
労働基準法との関係	労働基準法に「準拠」(注4)		一部内容について、適用除外	一部内容について、適用除外
活動内容にかかる要件	全作業時間の過半を農作業を中心とする「必須業務」とする		派遣契約締結上での主な作業が農作業	未定

資料　「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案」、法務省入国管理局資料等より、石田（2017）の第3表に加筆修正

（注）1　4年目以降の実習は、優良な監理団体、実習実施者に限られる。
2　事前の「再入国許可」申請に基づく、一時帰国は可能。また、第2号技能実習の修了後から第3号技能実習の開始までには、1か月以上の一時帰国を必須とする。
3　技能実習制度では、対象職種・作業ごとに必須作業、関連作業および周辺作業の区分がある。そのうち、「必須作業」は技能実習生が技能、技術または知識を取得、習熟または熟達等するために必ず行わなければならない業務とされ、農業関連では主に農作業が該当する。
4　農林水産省農村振興局地域振興課「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」（00年3月）参考。

の転職が認められているため、在留期間中の雇用先の変更も可能になっている。ただし、雇用先の変更には、雇用契約の再締結や入管庁への報告など様々な事務作業が生じることから、雇用先を変更せずに複数の経営体での作業従事が認められる仕組みが好まれると推測される。また、稼ぐことを目的とする外国人にとってみれば、短期での就労を希望するとは限らず、一度の来日で多くの金額を稼ぐことを希望し、周年での就業を好む可能性も高いと考えられる。よって、各地域や産地では、雇用する外国人の確保のためにも、複数の経営体の作業を組み合わせて周年での就業機会を創出する対応が必須になると予想される。

こうした複数の経営体での作業については、受入事業では派遣、請負方式では請負というスキームを利用して、対応が可能である。また、受入事業の規定(注15)をみると、一定の要件を満たした派遣事業者は、農家等から農作業を受託し、外国人をその農作業に従事させることが認められており、派遣、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

請負を組み合わせることも制度上可能である。

その際に課題となるのは、誰が外国人の雇用者あるいは派遣事業者となるのかである。地域の状況を把握し、広域的な対応が可能な主体を設定することが望ましい。

特定技能において外国人労働者が従事できる農業関連の作業内容は、現段階では不明であるが、受入事業の内容を参考にすると考えられる。そこで受入事業の概要をみると、外国人労働者の従事内容については、耕種農業、畜産農業であれば品目等の制約はなく、作業内容についても、農作業、製造・加工作業に加えて、農畜産物・加工品等の運搬・陳列・販売作業まで含めて従事可能とされている。

以上の内容を総括すると、特定技能は、農業での労働力ニーズに対して、幅広い対応が可能な仕組みになるとみることができる。

(注15) 内閣府・法務省・厚生労働省・農林水産省「国家戦略特別区域法第16条の５に規定する『国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業』に係る解釈」

(3) 特定技能における留意点

ただし、特定技能に関しては、以下の点での留意が必要である。

１つ目は、技能を有する外国人を雇用するまでのプロセスに関して、具体的なイメージが希薄な点である。これまでに技能実習生を受け入れた先であれば、直接あるいは監理団体を通じて実習修了者に連絡し、再雇用を行うケースもあり得る。しかし、受入実績がない場合は仲介業者等の紹介に頼らざるを得ないと考えられる。そのため、これまでの技能実習生の受入実績の多寡が、特定技能外国人の雇用のしやすさに影響する可能性が高く、特定技能を通じた労働力確保に地域差が生じることが予想される。もちろん受入実績が多いエリアや農家でも、外国人に選ばれる職場になる労働環境や労働条件の整備が必須である。しかし、それ以外のエリアでは、雇用する外国人をみつけることや試験対策を考えなくてはならない。

２つ目の留意点は、特定技能は低賃金での外国人の雇用を可能とする制度ではないということである。むしろ、在留期間中の転職も認められているなかで、稼ぐことを目的とする外国人は、技能実習生以上に報酬額に意識的となろう。ここで注意しておきたいのは、労働基準法が定める労働時間、休憩、休日および割増賃金の規定に関して、農業就業者は適用除外とされている点であり(注16)、国籍を問わず、すべての農業就業者が適用となることである。しかし、一方で、技能実習生については、農業分野であっても労働基準法に「準拠」すべきとの通知(注17)に基づき、各規定が適用されている。よって、技能実習生と特定技能外国人が同内容の従事をした場合に、労働基準法上の扱いが異なり、特定技能外国人の報酬額が技能実習より低くなる可能性すらある。そのため技能実習生と特定技能外国人を併せて雇用する場合は、就業上で不平等感が生じないようにする労務管理上の工夫を行うことも重

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

要になる。

３つ目の留意点は、特定技能所属機関に関する要件や特定技能外国人の従事内容に関する要件の内容次第では、特定技能の創設後も農協等が直面する選果場等での人手不足が解決されない可能性が残ることである。なぜなら、請負方式では、農協等による技能実習生の雇用が認められている一方で、特定技能が参考とする受入事業では、外国人の作業に関して「農作業が主」となることを必須の要件に設定していることから、農作業が生じない選果場等への派遣は認められていない。よって、特定技能において、従事可能な「農業」の範囲がどのように設定されるか、内容を注視する必要がある。

(注16) 農業支援外国人受入事業では、外国人農業就業者も労働基準法の適用除外となる。ただし、「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」において「適切に配慮すること」を必須としている点に注意が必要である。

(注17) 農林水産省農村振興局地域振興課「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」（00年３月）による。

(4)　労働力不足対策としての意義と限界

特定技能を通じた外国人労働者の雇用拡大を労働力不足対策としてみなせるかどうかは、外国人労働者に依存した農業生産構造の持続性を確保できるかにかかっている。特定技能１号には通算５年という在留期間の上限があるため、一定の周期で絶えず新たな外国人を雇用し続けなければならないが、産業間の競争や国際的な人材獲得競争の影響を考慮すると、日本の農業への就労を希望する外国人の数が大きく拡大することは考えにくい。また、そもそも外国人の日本国内での就労は、外国人の出身国と日本の間の賃金格差を根拠としている。近年、技能実習生の出身国が、中国からベトナムにシフトしてきたのは、中国国内の経済が発展し、日本での就労の魅力が低下したためである。

第一生命経済研究所の試算(注18)によれば、ベトナムやネパールでも経済発展が進み、今後10年以内に日本への「出稼ぎ魅力度指数」（日本の最低賃金/各国の最低賃金）は現状の半分になる見込みである。外国人労働力に依存できる期間には限界があることを見据え、省力化技術の導入等を戦略的にはかっていくことが必要であろう。

また、外国人による労働力の補完に併せて、日本人の担い手の確保・育成を行うことが必要である。例えば漁業分野では、技能実習生に依存しすぎた結果、海技士候補となる日本人の育成が手薄となり、結果的に漁船の運航ができないという状況も生まれている。農業がこのような状況に陥らないように、ほ場長や作業リーダーなどの育成を計画的に行う必要があろう。

(注18) 星野卓也「外国人労働者の積極受入へ舵～2018年骨太方針のポイント（外国人労働者編）～」（第一生命経済研究所　経済調査部）

おわりに

これまで、創設が予定されている特定技能の概要と農業分野において想定される意

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

義と限界を整理してきた。特定技能のスキームでは、外国人を労働者として位置付けたうえで、各種制約が少ない仕組みになる見込みであり、労働力のニーズに対応しやすい内容だと考えられる。ただし、要件次第では、農協等の選果場での労働力不足は依然残る可能性もある。加えて、外国人労働力の雇用が継続できる保証はなく、一時的な労働調整策となる可能性も高い。これらの事情も踏まえながら、中長期的な戦略を検討することが必要となる。

また、外国人を受け入れる場合は、外国人を労働者としてみなすだけではなく、日本で暮らす生活者としてみなす観点が必要である。しかし、この点に関する社会保障制度や生活支援の在り方など、重要な内容については、いまだ議論が深まっていないのが現状である。

この点にも関連して、特定技能に関しては、実質的な「移民政策」に該当するのではないかという指摘が頻出している。10月の衆院予算委員会以降、たびたび指摘されているように、「移民」および「移民政策」に関する国際的かつ法的な定義はない。国連では、国籍国または主たる居住国から1年以上離れている者を「移民」とする見解もあるが、この定義に沿えば技能実習などの既存の仕組みも「移民政策」に該当することになる。一方、自民党では16年中に「入国の時点でいわゆる永住権を有する者」を「移民」とみなし、就労目的の在留資格による受入れは「移民」にはあたらないという整理を行っている。また、18年3月には、「国民の人口に比して、一定程度の規模の外国人を家族ごと期限を設けることなく受け入れることによって国家を維持していこうとする政策」を「移民政策」とする新たな定義を明らかにしており(注19)、6月27日の党首討論や10月以降の衆議院や参議院での質疑でも繰り返し説明されている。確かにこれら定義に沿えば、特定技能の創設は「移民政策」に該当しない。しかし、この定義が非常に特殊なこともあり、今後も論点として残ると考えられる。

このとき、問題となるのは、移民政策ではないことが、逆に国が生活支援や「社会統合政策」を行わない理由となることである。今回の受入れスキームでは、雇用主あるいは雇用主から委託された登録支援機関が主体となって生活支援等を行うことになっているが、国の役割が小さい点を指摘する意見もある。

また、失踪対策をはじめとする技能実習制度が直面する課題や、特定技能2号の家族に対する日本語教育の在り方など、外国人の受入れにともなって検討すべき事項はまだまだ多い。今後、丁寧かつ慎重な議論が行われることを望みたい。

(注19)「衆議院議員奥野総一郎君提出外国人労働者と移民に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質一九六第一〇四号)による。

(18年11月11日脱稿)

＜参考文献＞

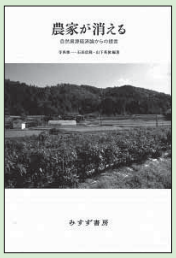
・石田一喜(2017)「国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要」『農林金融』11月号
・石田一喜(2018)「外国人労働をめぐる農業生産構

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

造の現実」『AFCフォーラム』 6月号
・堀口健治編（2017）『日本の労働市場開放の現況と課題──農業における外国人技能実習生の重み──』筑波書房

（いしだ　かずき）

書籍案内



農家が消える
自然資源経済論からの提言

寺西俊一・石田信隆・山下英俊　編著

2018年10月16日発行　四六判320頁　定価3,500円（税別）（株）みすず書房

人びとの生存を支え、国土を保全してきたなりわい＝農業の危機が止まらない。1960年と2015年を比較すると、総農家戸数は606万戸から216万戸に、農業就業者数は1,196万人から201万人に、農作物作付延べ面積はほぼ半減した。

アメリカのTPP離脱後も、日本政府はNAFTA-TPP型経済連携をめざして大規模農業化を推進するが、農山村では里山の荒廃と集落の衰退がつづく。防衛関係費予算は5兆1,200億円余、じつに農林水産関係費の2.2倍強。食料自給率は先進諸国のなかで群を抜いて低い。

本書は、持続可能な農業と農山村のあり方について、一橋大学大学院経済学研究科を拠点にした「自然資源経済論」グループの10年間の成果にもとづく提言である。

グローバリズムと成長産業化一辺倒の農業政策を見直す。農業の担い手不足を乗り越える構想と政策。自治力を高め、地域の価値と「かけがえのないもの」を守る制度づくり。農山村地域からのエネルギー転換。公正で「全体最適」な貿易原則。

明治以後の近代化・都市化の限界が明らかになった現在、社会のあり方を根底から見直す時である。

自然共生型農業の実現のさきに、アジアと連携し、ともに発展する環境共同体を構想する。

主　要　目　次

まえがき
序章　いま、なぜ自然資源経済論か
Ⅰ　歴史的な岐路に立つ農業・農山村
第一章　農業・農山村危機の実像とその背景
第二章　これからの農業・農山村政策
第三章　人間と自然資源のかかわりを再構築するために
Ⅱ　世界のなかの自然資源経済
第四章　条件不利な農業・農山村を支える仕組み──EUとオーストリア
第五章　景観・文化の保全──かけがえのない価値を守る仕組み
第六章　農山村地域からのエネルギー転換
第七章　貿易と経済連携への新視角──東アジア地域との共生へ
終章　自然資源経済の担い手をどう支えていくか
あとがき
自然資源経済論特別講義　開講プログラム　Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ

購入申込先……（株）みすず書房　　TEL 03-3814-0131（営業）

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/