

日本の農業分野における 低熟練外国人労働者受け入れ制度

——現場の声から——

ロバーツ グレンダ S*
藤田典子

概 要

急速な人口減少にもかかわらず、これまで日本は、技能実習制度などの「サイドドア」を通じてのみ、低熟練外国人労働者を受け入れてきた。しかし、制度改革への圧力は二方向から生じている。ひとつは「サイドドア」制度に対する倫理的批判、もうひとつは労働力不足という経済的逼迫である。こうした背景のもと、2018年には、従来外国人労働者にはほとんど開かれていなかった分野において、短期的かつ正統な労働制度として「特定技能」が導入された。技能実習制度との併用により、外国人労働者はより長期の滞在が認められている。では、これらの制度変更は何を意味するのか。農業雇用主たちはこれをどう受け止めているのか。そして、特定技能は今後、持続可能な農業労働力の供給につながるのか。本稿では、現在の制度に対する関係者の見解と、農業分野における低熟練外国人労働者の今後のあり方についての意見を探る。経営者は労働力を切望しているが、無条件に受け入れるわけではない。特定技能のもとでは、雇用主に対して、外国人労働者の位置づけや扱い方の見直しが求められている。雇用主の期待と現場の実態との間に生じる緊張は、「技能を有する」労働力のみが必要であるとする制度的虚構にも表れているように、日本の移民政策が内包する矛盾を映し出している。本研究のデータは、2018年から2022年にかけて京都、愛知、東京で実施された質的インタビュー調査に基づく。

キーワード：移民政策、外国人労働、農業、農家、技能

本稿は、Glenda S Roberts and Noriko Fujita (2024) “Low-Skilled Migrant Labor Schemes

* ロバーツ グレンダ S (ROBERTS Glenda S.) は、早稲田大学アジア太平洋研究科名誉教授。藤田典子は、玉川大学文学部英語教育学科講師。
謝辞：本稿の執筆にあたり、デビッド・レヘニー氏、山中啓子氏、脇坂大介氏、匿名の査読者2名、ならびに『Social Science Japan Journal』編集部より頂いた貴重なご助言、ご提案、そして励ましに深く感謝申し上げます。最終的な成果に関する責任はすべて著者に帰するが、これらのご意見は本研究の深化に大いに寄与した。本研究は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号：19K02142）および早稲田大学特別研究助成金（助成番号：2018B-315）の支援を受けて実施された。

in Japan's Agriculture: Voices from the Field”の翻訳である。翻訳は高橋薫（昭和女子大学国際学部国際日本学科講師）が担当した。その後、筆者らが文言を検討し、修正を加えた。原著の掲載誌：Social Science Japan Journal, Volume 27, Issue 1, Winter 2024, Pages 21-40, <https://doi.org/10.1093/ssjj/jyad016>

1 はじめに

Asis and Battistella (2018)によると、アジアにおける外国人労働者受け入れのための臨時的制度は1970年代に導入が開始された。日本は他国に比べてやや遅れて制度を導入したが、現在ではこうした制度は、製造業のみならず農業分野における非熟練労働力の供給に欠かせない役割を果たしている。日本は現在、2060年まで続くとされる深刻な人口減少と、若年層による低熟練職種への忌避傾向が重なる中、外国人労働力への依存度を一層高めざるを得ない時代に突入している。

しかし、最近まで日本政府は「才能ある人材」への永住権取得の道を開く制度を整備しつつも、低熟練の単純労働移民の長期滞在を認める制度は整えてこなかった (Oishi 2021)。日系人（主に日系ブラジル人）の受け入れは1990年に始まったが、これらの人びとは長期滞在ビザを取得し、永住権取得の可能性も持っていた。彼らは主に自動車産業の契約労働者として働き、その産業の労働力不足を補う役割を果たしたが、他の産業の人手不足には対応するものではなかった (Roth 2002; Tian 2018; Strausz 2019; LeBaron von Baeyer 2020)。他の外国人移民は、約30年間にわたり、技能実習制度 (Technical Intern Training Program, TITP) として「研修生」や「実習生」の肩書で、事実上はサイドドア¹から一時的労働者として受け入れられてきた (上林 2015; Strausz 2019)。

日本が非熟練外国人労働者を（同胞や実習生という名目ではなく）「労働力」として認識することに対して慎重かつ間接的な姿勢をとってきた状況は、2019年に突如として転換された。この年、日本における依然として根強い労働力需要に応えるため、短期的かつ正統な労働制度として「特定技能」(Specified Skilled Worker, SSW) が創設されたのである。この特定技能制度のもとでは、より多くの産業分野での外国人労働者の雇用が認められてい

1 Liu-Farrer (2020a) は、日本の留学生についても「サイドドア移民」と位置づけている。彼らのビザは本来、就労を目的としたものではないが、実際にはサービス業や製造業などで働いている。さらに、ロバーツが第7次出入国管理政策委員 (2016-21) を務めていた際、学生ビザの議論は労働力需要と併せて取り上げられた。一部の委員は、産業界のニーズに応えるため、学生ビザの就労制限を週30時間に引き上げるよう主張した。この提案は、学生ビザが労働力不足を補う機能を果たしているという認識を反映していたが、最終的には可決されなかった。

る。本制度は、技能水準の低い外国人労働者を短期的に受け入れる枠組みとして正統に位置づけられているにもかかわらず、「特定技能」という名称のもと、来日する労働者は「熟練労働者」であり「非熟練労働者」ではないという前提に基づいて運用されている（この前提がいかほど不安定なものであるかは、後述する）。法務省（2019）の文言によれば、これらの労働者は「即戦力」として位置づけられており、すでに業務遂行に必要な知識と技能を備えていることが期待されている。しかし、社会学者たちが指摘するように、「技能」とは社会的に構築された概念であり、評価する側の視点に委ねられているものである（Ameeriar 2017; Liu-Farrer, Yeoh, and Baas 2021; Oishi 2021）。

本研究は、社会人類学における解釈的手法に依拠している。政策アナリストの Shore, Wright, and Però は、政策人類学の務めを「政策が人々の生活に及ぼす系譜的な影響とその流れ、ならびにそれらの『政策世界』を構造化する文化的論理」の追究にあると位置づけている（Shore, Wright, and Però 2011: 8）。この視座に立ち、本稿では以下の二つの主要な研究課題を設定する。第一に、日本が低熟練外国人労働者の受け入れを「拡大する」という文脈において、今回の制度変更はいかなる意味を持つのか。第二に、農業分野におけるステークホルダーは、自らの事業を持続可能に運営するために、実際には何を求めているのか。加えて、本制度の導入が、長らく批判の対象となってきた技能実習制度に終止符を打とうとする政府内の意志を示すものであるか否かについても、我々は当初より関心を寄せてきた。この点に関しては、近時一定の答えが示されており、結論において改めて検討を加える。

本研究は、技能実習制度および特定技能制度の両制度が並行して運用されている農業分野に着目し、調査対象として選定した。長年にわたり継続されてきた技能実習制度と、突如導入された特定技能制度との相違点について疑問を抱き、現地調査を実施し、雇用主および労働者派遣事業者に対し、これらの一時的外国人労働者受け入れ制度に対する利害関係や認識について聞き取りを行った。この点において、本研究は先行研究には見られない独自性と新規性を有している。すなわち、本研究は現場のステークホルダーの視点を中心に据えており、彼らの認識は、外国人労働者の受け入れに対する雇用主の動機や、地域における社会的統合の観点からも不可欠である。今後の研究においては、制度の当事者である外国人労働者自身が、これらの政策制度をどのように捉え、経験しているのかを問うことが重要であると考えられるが、本稿では調査対象を、農場主、送り出し機関、ならびにこれらの制度に関与する地方自治体に限定した²。4年間にわたるフィールドワークを通じ

2 この選択には三つの理由がある。第一に、調査初期において、ある農場で外国人労働者との対話を試みたが、彼らの日本語能力が十分ではなく、また筆者らにも彼らの母語で意思疎通を図る能力がなかった。そのため、意味のある対話を行うには通訳の導入が不可欠であると判断された。第二に、外国人労働者が雇

て収集した農業分野のステークホルダーの声をもとに、本稿では日本の農業における低熟練外国人労働者の現状を分析し、今後の展望について考察する。

本稿は、本制度変更が、日本の外国人労働者受け入れ制度に内在する構造的矛盾——「技能」の定義や滞在期間の設計など——をどのように露呈させているかを論じる。農業分野のステークホルダーが持続可能な事業運営のために求めているのは、現場での訓練を経て作業に従事できる労働者であり、一定期間（概ね数年以内）にわたり、比較的低水準の賃金で働くことが可能な人材である。彼らが望むのは、迅速な労働力の確保が可能で、手続きが簡素であり、明確な運用指針が存在し、かつ外国人労働者を搾取する仲介業者が介在しない制度である。これらの調査結果は、現行の技能実習制度および特定技能が、将来的な農業経営に資する制度とは言い難いことを示唆している。本研究が、日本の農業における複雑な外国人労働政策とその実践に関して、外国人労働者自身を含む他のステークホルダーを対象とした研究の出発点となることを期待したい。

2 背景：人口減少、労働力減少、農家の高齢化

特定技能制度は、当初 14 業種に導入され、2022 年には 12 業種へと統合された。本研究が農業分野に焦点を当てるのは、社会全体の高齢化および後継者不足により、農業の中核を担ってきた家族経営農家が急速に減少しているという現状に鑑みたものである。農林水産省（2022）の白書によれば、過去 10 年間に於いて総合食料自給率および農家総数は一貫して減少傾向にある。一方で、49 歳以下の若年層農家は全体の約 11% を占めるものの、過去 5 年間に於ける増加は限定的である（農林水産省 2022: 26-8, 54-5）。都市部から農業に新規参入する若年層も一定数存在するが、その生産性は依然として低く、農業人口の減少を補うには至っていない（Kurochkina 2020; Lollini 2021）。高齢化は全国的に進行しており、特に農村部では高齢者の割合が顕著に高い（農林水産省 2022: 196）。農家の平均年齢は約 67 歳に達しており（農林水産省 2021）、この傾向は農業の持続可能性に深刻な影響を及ぼしている。農業分野におけるデジタル化の取り組みは未だ初期段階にあり、主に若年層を対象とした限定的な推進に留まっている（農林水産省 2022: 177-85）。農林水産省は、国内食料生産の脆弱性は、日本の食料安全保障に対する脅威であるとしている（農林水産

れている農場内でインタビューを実施することは、必ずしも率直な意見を引き出すことにはつながらない。Meng（2014）が指摘するように、外国人農業労働者に接触するには、彼らが集う場所（たとえば地域の商店など）に赴き、そこで話しかけることが有効である。第三に、本研究はパンデミック下で実施されたため、そうした「集いの場」での接触は現実的ではなかった。

省 2022)。鈴木宣弘 (Suzuki 2022) が指摘するように、ウクライナ戦争、新型コロナウイルス感染症の拡大、異常気象といった国際的な安全保障上の懸念は、農業サプライチェーンに深刻な影響を及ぼし、農産物および関連資材の輸入価格を高騰させている。

愛知県および京都府における農家への聞き取り調査では、多くの農業従事者が労働力の減少に対して絶望感を抱いていることが明らかとなった。後継者の不足に加え、新規就農者、とりわけ若年層の参入は限定的である。若い世代は、ワークライフバランスを重視する傾向が強く、身体的・精神的負担が大きい農業は、彼らにとって過度な困難を伴う職業であると認識されていると述べた。急速に進行する高齢化社会の現実には、増加する耕作放棄地や、農村地域における高齢化した住民の姿に如実に表れている。

しかしながら、一部の農家は、複数の高度な設備を備えた温室、拡張された畑地、先祖代々の広大な住居、そして高額な農業機械など、多様な資産と土地を維持する必要性に迫られている。過去 20~30 年間にわたり、これらの農家は農地の拡大と設備投資を積極的に進めてきた。こうして増強した農業資産を維持するために、外国人労働者を雇用するという選択をしてきた。

愛知県のある農家によれば、2000 年頃、深刻な労働力不足に関する意見を当時の小泉首相に対して直接提出したという³。その後、農家らは東京に所在する技能実習制度を扱う企業を訪問する機会を得て、制度の活用方法について情報収集を行った。最終的に 13 名の農家が中国からの労働者を雇用することを決定した。以降、彼らは制度の改正に応じた必要な手続きを順守し、技能実習制度の要件が厳格化される中でも対応を続け、外国人労働者の受け入れ人数を段階的に増加させていった。

以下に、本調査において確認された一時的外国人労働者受け入れ制度の展開過程について、簡潔に概観する。対象となる制度は、技能実習制度、農業支援外国人受入制度、そして特定技能制度である。

3 農業分野における一時的外国人労働者受け入れ制度の系譜

日本が農業分野において外国人労働者の雇用を初めて認めたのは、1990 年の出入国管理及び難民認定法 (ICRRA) の改正によって導入された一年間の外国人「研修制度」であり、同制度は 1992 年に農業分野へと適用された (上林 2015: 133-134)。それ以降、「技術移転」を目的とするこの「研修」制度の枠組みは、短期的な外国人労働者受け入れ制度にお

3 日本の各省庁は、政策変更の過程において国民からの意見募集を行っている。これに応じて、農業従事者らは技能実習制度の活用を認めてほしいという要望を文書で提出した。

ける日本の主要な論拠として、現在に至るまで維持されている（法務省・厚生労働省 2022）。

1993年、研修制度の上位枠組みとして、特定活動ビザに基づく1年間の「技能実習制度（Technical Intern Training Program: TITP）」が導入された。1997年には、外国人の滞在期間を最大3年間に延長することで、慢性的な労働力不足に対応すべく、技能実習期間が2年間に延長された（上林 2015: 135）。しかし、農業分野においてこの2年間の技能実習制度が正式に認められたのは2000年であり、当初は園芸、養鶏・養豚、食品加工業に限定されていた。翌2001年には、さらに畑作・野菜および酪農が追加された（上林 2015: 138）。これらの制度設計および改正の過程は、各産業における短期的な労働力不足を補うことを目的としつつ、世論を沸かせないよう慎重に進められたものである（上林 2015; Hamaguchi 2019; Strausz 2019）。

2009年には出入国管理及び難民認定法の再改正が行われ、2010年に施行された。この改正は、従来の1年間の外国人研修制度および2年間の技能実習制度に代わり、在留資格「技能実習1号・2号」の導入を目的としていた（上林 2015: 3）。この改変は、単なる在留資格の変更にとどまらず、外国人の労働者としての法的地位にも影響を及ぼした。具体的には、2か月間の研修期間を終えた技能実習生が初めて「労働者」として扱われるようになり、労働基準法の適用対象となったのである（坪田 2018; 四方 2021）。これに伴い、彼らの賃金も最低賃金まで引き上げられた（堀口 2017）。

2017年、技能実習制度全体の管理体制をより厳格化し、搾取の余地を減らすことを目的として、「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」（いわゆる技能実習法）が制定された（堀口 2017; 坪田 2018; 四方 2021）。これに伴い、技能実習制度全体を監督・指導する機関として「外国人技能実習機構（OTIT）」が設立された（四方 2021）。同法はまた、優良な受け入れ機関と認定された雇用主に対して、新たに技能実習3号の枠組みを導入した（堀口 2017）。これ以降、技能実習制度は、初年度の技能実習1号、2年目および3年目の技能実習2号、そして4年目・5年目の技能実習3号の三段階構成となっている。技能実習1号として日本に入国する外国人は、各産業分野において新たな技能を習得することを目的としており、同一都道府県内の日本人労働者と同等の最低賃金が支払われることが制度上求められている。彼らの職務内容、職業間の移動、滞在期間には一定の制限が設けられており、入国後、実習生はまず日本語や日本文化に関する基礎的な講座など、座学による事前研修を受講し、その後各受け入れ機関へと配属される。配属された後は、実習生は受け入れ機関によって直接管理されるとともに、農業法人や民間企業などの監理団体による支援を受ける。これらの監理団体は、入管手続きの代行、実習生と受け入れ先とのマッチング、研修内容の監督などを担っており、制度運営において重要

な役割を果たしている（堀口 2017; 坪田 2018; 法務省・厚生労働省 2022）。また、雇用主となる受け入れ機関（実施機関）は、実習生の住居の提供、渡航費（往復航空券）、および事前研修にかかる費用の負担を義務づけられている（堀口 2017）。

2022年6月時点で、日本国内における技能実習制度に基づく外国人労働者数は327,689人に達しており、そのうち約9%が農業分野に従事していた。この割合は、技能実習生を受け入れている産業分野の中で第4位に位置している。実習生の出身国は、主に東南アジア諸国および中国である（法務省・厚生労働省 2022: 6）。

一方、技能実習制度とは別に、2017年には「農業支援外国人受入事業」が在留資格特定活動の枠組みで導入された。本制度は、国家戦略特別区域（特区）に指定された4地域——愛知県、京都府、沖縄県、そして新潟市——において実施されたものである（堀口 2017; 石田 2017; 坪田 2018）。この3年間の制度において、外国人労働者は「農業支援者」と位置づけられ、受け入れ企業としての申請を行った「特定機関」から各農家へと派遣された。技能実習制度と異なり、本制度では、労働者の雇用管理を農家が直接行うのではなく、特区内に設置された「適正受入管理協議会」が認定した先述の「特定機関」である派遣事業者が担う仕組みとなっている。また、従事可能な業務範囲も拡大されており、収穫物の出荷や、農場内に設置された直売所における陳列・販売業務なども含まれていた。技能実習2号を修了した者は、本制度を利用することで、さらに3年間滞在できるようになった。2021年時点では、本制度に従事していた外国人労働者の多くが任期を終えて帰国したか、あるいは特定技能制度へ移行して日本に残留していた⁴。

2018年12月、安倍晋三内閣（2006-2007年、2012-2020年）は出入国管理及び難民認定法の改正を行い、14分野において外国人が「特定技能（Specified Skilled Worker: SSW）」の在留資格を取得し、一定の技能を有する労働者として日本で就労することを可能とした（Lessard-Phillips, Roberts and Phillimore 2019）。この制度は、技能実習制度や農業支援外国人受入制度とは異なり、政府が初めて「労働者（worker）」という語を用いて短期的な外国人労働力の受け入れを明示的に認めた、いわば正真正銘の「フロントドア」型の制度であり、特定技能外国人は「即戦力」として期待された（法務省 2019）。本制度は技能実習制度に取って代わるものではないものの、労働者に対して従来よりも顕著に高い自律性を付与している。特定技能1号の在留期間は最長5年間であり、農業に関する基礎的知識および技能、ならびに日本語能力（N4相当）に関する筆記試験に合格すること、あるいは技能実習2号修了者であることによって資格を得ることができる。賃金水準については、技

4 農業支援外国人受入事業に基づく「農業支援者」として日本に在留している外国人労働者の正確な人数については、政府による公表はされていない。しかしながら、本制度は2023年をもって終了する予定であるため、当該カテゴリーに属する外国人労働者の数は減少傾向にあると推察される。

能実習生よりも若干高く設定されている。在留資格は依然として特定の雇用主に紐づけられているが、同一職種内、あるいは技能水準が同等と認められる場合には、所定の試験を経ることで転職および雇用主の変更が認められる（法務省 2023b）。さらに、2018年の法改正および2019年の施行により、特定技能2号も導入された。特定技能2号は当初、建設業および造船・船用工業に限定されていたが、2023年6月9日には介護分野を除く全ての特定技能分野に拡大された。また、本制度では永住権の申請が可能とされた（鈴木 2020; Oishi 2021; 法務省 2023c）。これらの法改正については、結論にて改めて論じることとする。2022年12月時点で、日本国内の特定技能在留外国人数は130,915人に達しており、そのうち農業分野に従事する者は16,459人で、全体の12.6%を占め、産業別では第3位の規模となっている（法務省 2023a）。全体の国籍別では、ベトナム人が58.9%と最多であり、次いでインドネシア人（12.5%）、フィリピン人（10.1%）が続く。農業分野の特定技能者のうち、27.3%が試験を通じて資格取得しており、72.7%は技能実習制度からの移行者であった（法務省 2023a）。

約30年以上にわたり、技能実習制度には段階的な制度改正が重ねられてきた。これらの改正は、悪質な受け入れ企業への対策を講じるとともに、制度に対する国内外からの批判に応えるかたちで、外国人労働者に一定の労働権を付与することを目的として実施されたものである。制度の問題点は多岐にわたり、送り出し国側においては過剰な仲介手数料や債務拘束が指摘されており、受け入れ側においても、セクハラやパワハラ、賃金未払いや極端に低い賃金、過度な残業、言語的・身体的暴力、賃金や旅券の不当な留保など、深刻な人権侵害が報告されている（巢内 2019; 坂本 2020; 鳥井 2020; 佐藤 2021; 四方 2021; 吉田 2021）。

この間、日本政府は技能実習制度を「技術移転」を目的とする研修制度であり、非熟練出稼ぎ労働者受け入れプログラムではないという作り話を一貫して展開してきた。これは、移民の増加に対して懸念を抱く人々が逆上するのを回避するためであった。多くの研究者が指摘するように、日本は「単一民族主義」国家であり、保守政権にとって「移民」という語は長らく忌避されてきた（Roberts 2018; Tian 2018; Strausz 2019; Liu-Farrer 2020b）。制度名称の選定は、同胞性の強調、あるいは「実習」や「支援者」といった語の使用を通じて、単純労働者の受け入れという印象を与えないよう慎重に行われてきた。このような背景を踏まえれば、政府が新たに特定技能制度を導入したことは驚くべきことではない。Kalicki (2022) は、冷戦後の西欧諸国における大規模移民の影響によって国内安全保障への懸念が高まったこと、そして日本国内における労働力不足が経済安全保障上の脅威と認識されたことが、日本の政策決定者が日系人受け入れ制度や技能実習制度を推進し、移民を制度管理下で働かせる方策を講じた二重の契機であったと指摘している。この一連の政

策改革の意味は、特定技能制度が技能実習制度の上位に位置づけられたことに表れている。すなわち、非熟練外国人労働者はまず「研修生／実習生」として日本に入国し、3年または5年の滞在を経た後、「特定技能外国人」としてさらに最大5年間の滞在が可能となる。これにより、最大8～10年間の滞在が認められることになるが、いずれも一時的滞在者としての在留資格である。故安倍晋三首相は、特定技能は「移民政策ではない」と明言した（Roberts 2018）。しかし、特定技能1号の導入により、日本の移民政策は、たとえ永住権や市民権への道が制度上明示されていないとしても、低熟練外国人労働者が長期的に滞在するためのフロントドアを開き、さらに一步踏み出したことは明白である。まさにこの点において、この制度が社会的に容認されうるものであるかどうか、今一度問い直す必要がある。

4. 方法論

本稿のデータは、2018年12月から2022年1月にかけて、京都府、愛知県、東京都において実施した質的インタビュー調査に基づいている。調査対象は、農業および建設分野の管理組織、農業雇用主、農林水産省職員、地方自治体職員、ならびに農業系研究者である。主たるフィールドは京都府および愛知県であり、両府県を選定した理由は二点に集約される。第一に、京都府および愛知県は、2017年以降、先述の政府主導の派遣型農業支援外国人受入事業に参画していた点である。なお、愛知県内の農家では当該事業による雇用実績はなかったが、京都府において支援外国人受入制度と特定技能制度を併用している派遣事業者からは、支援事業が技能実習制度と特定技能制度の中間的な制度として位置づけられるとの説明が得られた。このことから、両府県におけるフィールドワークは、制度間の比較に資する知見を提供するものであった。第二に、経済的・地理的条件に差異があるにもかかわらず、調査期間中に両府県の関係者からは、事業運営および生活における共通の経験が多数聞かれた。両地域の農業は小規模で時に形状が異なる土地を所有していた。分散した農地において野菜栽培や温室栽培を行う農家もあった。酪農家および酪農業者からは、本州における乳製品の製造は、北海道と比較して土地面積が限られているため収益性が低いとの指摘があったが、地元産の牛乳の味に対する強い自負が見られた。また、地域社会においては、地元の神社に関連する祭礼や儀式が実施されており、村民の参加が求められていた。家業は長子によって継承される傾向が見られた。技能実習生および特定技能外国人の受け入れに際しては、自宅の改築や専用施設の新設など、居住環境の整備に対する投資が行われていた。さらに、京都府においては、一部の特定技能外国人が、

派遣機関の手配により農場近隣の賃貸住宅や空き家に居住していた事例も確認された。

2018年12月、筆者らは技能実習制度の監理団体の一つに直接連絡を取り、インタビュー調査を実施した。この接点を通じて、京都において「農業支援外国人受入事業」を立ち上げ、特定技能制度の準備を進めていた派遣事業者（以下、仮名・熊沢氏）と接触するに至った。熊沢氏を通じて、筆者らは京都府内の養鶏場、野菜農場、乳業センター等を訪問でき、さらに自治会との会合にも同席する機会を得た。熊沢氏は、制度関係者としての立場に加え、日系ブラジル人が居住する地域で育った30代の男性として、筆者らの研究に深い共感を示した。彼は調査地への移動中には毎回、制度に対する問題意識を含め、自身の見解を忌憚なく語ってくれた。なお、熊沢氏との接点とは別に、京都府内の別の地方自治体とも直接的な接触を行った。

愛知県においては、筆者らの知人を介して農家の紹介を受けた。この個人的なつながりを通じて、野菜農家、花卉農家、酪農家との接触が実現した。2018年12月には、技能実習制度に基づき長年外国人を雇用してきた農家による定例会に参加した。この会合は監理団体によって開催されており、筆者らにとっては愛知県内の農業雇用主との初めての本格的な接触の機会となった。参加者の中でも、県立大学卒の60代男性（以下、仮名・東氏）は、制度改正に関する意見をグローバルな視座から積極的に表明していた。彼は地域の農業雇用主の間で事実上のリーダー的存在であり、高い賞賛の声と尊敬を集めていた。後日、ある同業者は東氏について、制度を正しく理解し、必要な事務手続きをすべて自力で行える「特別な存在」であると明言している。東氏は、他の農業従事者との連絡調整をはじめ、監理団体、地方自治体、地域ボランティアが運営する語学教室への訪問にも協力的であった。さらに、彼の招待により、筆者らは東京・新橋で開催された政治家、研究者、その他の制度関係者が集う非公式会合にも参加する機会を得た。この会合は、後に農林水産省へのインタビューへとつながる重要な契機となった。愛知県の農家らは、国際的な移民制度のステークホルダーとして、少なくとも数十年にわたる強固なネットワークを形成していた。

調査対象者との対話の中で、筆者らは自身の農業に関する背景について言及することがあった。筆者の一人は、夏季果樹栽培を営む家族のもとで育ち、農作業を手伝っていた経験を有する。もう一人は、愛知県において、農業が家族および親族の生活の一部であった環境で育った。こうした個人的な農業経験は、農業雇用主の生活圏に入り、農業主と関係を構築するうえで寄与した可能性がある。実際に、調査対象者の一部は、労働移民制度に関する意見を人類学者が直接聞きに来たのは初めての経験であると述べていた。

新型コロナウイルス感染症拡大期においては、熊沢氏、東氏、および農業系研究者とのオンラインインタビューを実施した。感染拡大防止措置の解除後には、調査地への訪問を

計3回行った。これらを含め、合計45件のインタビュー調査が実施された。

5. 技能実習制度と特定技能制度の関係性とは

予想に違わず、インタビューに応じた農林水産省の職員は、技能実習制度を特定技能制度へと理想的に接続された制度として捉えていた。彼らの見解では、技能実習制度は「特定技能」を備えた労働者となるための準備段階として機能しているとされていた。

技能実習生の資格は（2009年の出入国管理及び難民認定法（ICRRA）の改正を通じて）労働基準法が適用されるという意味では労働者ではあるのですが、技能実習法（技能実習適正実施法）の第3条第2項に、労働力の需給の調整手段としてはいけませんという規定があります。この制度の法の精神としては——「発展途上国」という表現が今適切かどうかは分かりませんが——これから発展していく国のみなさんに日本の技能を、OJT（職場内訓練）を通じて移転することにあるというのはご存じかと思うんですね。

技能実習制度の在留資格は、制度上曖昧な位置づけを有している。法的には労働者として保護される制度である一方で、技能実習生の日本滞在期間は最大5年に制限されており、職業移動の自由、賃金水準、生活条件にも制約がある。さらに、制度の建前上は「実習」プログラムとして位置づけられている。インタビューに応じた職員は、農作業が一見単純労働に見えるとしても、実際には高度な専門知識を含んでおり、技能実習生はそれをOJT（職場内訓練）を通じて習得し、母国へ技能移転することが可能であると強調していた。このような見解は、先行研究（二階堂 2019; 佐藤 2021）においても支持されている。

これに対し、特定技能の在留資格は、「真正面からの就労資格」であると、農林水産省職員は表現した。農林水産省は、両制度がそれぞれ異なる目的に即して運用されるよう、調整に努めていると述べている。つまり農林水産省の見解では、特定技能は、日本の技術的ノウハウを開発途上国の人々に習得させる訓練の場と見なされている技能実習制度に依拠した仕組みであると言える。一定の訓練を受けた後、彼らは特定技能への申請を行う可能性があるが、この制度は、技能実習制度に見られる「国際貢献」という理念的枠組みを持たない、純粋に労働を目的とした制度である。技能実習制度が二重の目的（技能移転と労働力供給）を内包しているという制度的矛盾について、農林水産省職員は特段の言及を避けたが、代わりに、技術移転を通じて開発途上国に貢献しているという制度の理念に合

致した模範的な技能実習プログラムを実施している農場の事例を紹介するパンフレットを提示した（農林水産省 2019）⁵。

6 制度変更の意味：現場からの声

農業雇用主へのインタビューからは、現行の移民制度が内包する諸問題が明らかとなった。彼らにとっては、一定期間にわたり最低限のコストで雇用可能な単純労働者が必要であるが、現行制度はその実現を困難にしている。本研究では、関係者の視点から四つの課題を抽出した：コストの変動性、労使関係の「脱家族化」、 「特定技能」の意味の曖昧さ、そして滞在期間の妥当性である。以下、これらの課題について順に検討する。

6.1 コストの変動性

2018 年末から 2019 年初頭にかけて実施した、会合での参与観察および農業雇用主へのインタビューにおいて、多くの農業雇用主が技能実習生に強く依存してきたことが明らかとなった。一方で、特定技能制度に基づく外国人労働者の雇用に関しては、最低賃金を上回る給与支払いが求められることから、費用面での不安の声が多く聞かれた。

2021 年 4 月に実施した Zoom インタビューにおいて、ある農業系シンクタンクの研究者は、農家らが特定技能外国人の雇用に慎重である主な理由として、最低賃金を上回る賃金支払い義務と、技能実習制度およびその運用にすでに慣れている点を挙げた。さらに、同氏は、二国間協定の詳細が整備されるまで新制度の浸透に時間を要したこと、そして多くの農家が様子見の姿勢を取っていたことを指摘した。彼はまた、特定技能制度が技能実習制度の上に「苦肉の策」として構築されたものであると認めた。「苦肉の策」である理由については詳述されなかったが、彼とのインタビューおよび農業雇用主らとの議論を踏まえると、訓練を受けた労働力によって深刻な人手不足を補うためには、より長期の就労を可能とする新たな制度が切実に求められていたことが推察される。たとえば、特定非常

5 ある意味で、これは Roberts (1996) がシルバー人材センタープログラムにおいて指摘した事例を想起させる。同プログラムは高齢者向けの就労支援制度であり、その理念においては「高齢者に生きがいを提供すること」が強調されていた。しかし実際には、年金受給額が不十分な一部のセンター会員にとって、同プログラムは生活を維持するための主要な収入源となっていた。言い換えれば、同プログラムは一部の高齢者にとって、実質的には所得補助制度として機能していたのである。これと同様に、技能実習制度においても、低熟練外国人労働者の受け入れに対する政治的困難を背景に、日本政府は開発途上国への支援である技術移転という制度的虚構を維持してきた。

利活動法人 移住者と連帯する全国ネットワーク（移住連）の鳥井一平氏（2020）を代表とする活動家は技能実習制度の即時廃止を求めているが、上述の研究者はインタビューの中で、特定技能制度により受け入れられる労働者が、すでに十分な実務経験を有していない限り、それは現実的ではないと指摘した。なぜなら現行法では、特定技能資格に基づく労働者はすでに訓練を受けているか、所定の試験に合格していることが要件とされているため、技能実習制度を廃止する代わりに低賃金の研修期間を新たに導入するように制度を「いじる」ことは困難であるためである。法務省（2022）の報告によれば、2020年6月以降、農業分野においても試験を通じて特定技能1号としての就労が可能となっている。

一方で、新型コロナウイルス感染症の拡大は労働者受け入れ制度にも大きな影響を及ぼした。農業雇用主の間では、帰国を希望する労働者を引き留めざるを得ない状況に直面した者もいれば、予定通り来日した労働者を受け入れた結果、労働力が過剰となった者、また一方で、感染拡大直前に帰国した労働者の代替人材を確保できなかった者も存在した。こうした状況を受けて、政府は技能実習2号修了者が、認定分野以外の業種においても特定技能へ移行できるよう促す特別措置を講じた。インタビューを行った上述の研究者によれば、2021年4月時点で、特定技能1号として農業分野で就労している外国人労働者の約95%が、技能実習2号から直接移行した、まさに実務経験豊かな農業従事者であり、同一の農場で継続して就労するケースも多く見られた。彼らの賃金は、農業雇用主が当初予想していたほど高額にはならなかった。ある野菜・花卉農家は、特定技能外国人へは技能実習制度下の賃金（地域最低賃金）に時給50円を上乗せした額を支払っているけれども、事務手続きが大幅に簡素化されたことに満足している様子を示した。

とは言え、農家からは他にも費用面に関する課題が指摘された。技能実習制度における監理団体、あるいは特定技能における登録支援団体への月額支払い（15,000～30,000円）に加え、技能実習生が特定技能へ移行する際には、農家にとって追加の費用負担が生じる。送り出し国との間の二国間協定に基づき、日本国内の雇用主は、特定技能制度においても技能実習制度と同一の「送り出し機関」を利用することが求められている。その結果、労働者は自国の「送り出し機関」に対し、技能実習生として日本で就労していたことを証明する「労働証明書」の発行手数料を支払う必要がある。ある愛知県の野菜・果樹農家は、カンボジア人労働者に対する証明書発行費用として25万円を請求されたことに衝撃を受け、当該労働者の送り出し機関にその妥当性について異議を唱えた。最終的に、農家は契約期間5年間にわたり、送り出し機関に対して月額2,500円を分割で支払うこと、加えて労働者本人が政府機関に対して証明書発行料として10万円を支払うことで合意に至った。この農家は、当該労働者がすでに3年間にわたり技能実習生として自農園で勤務していたため、送り出し機関は新たな支援を一切提供する必要がないにもかかわらず、このような

高額な手数料を要求した点に対し、強い憤りを示した。また、制度の細部における調整が依然として多くの点で十分に達成されていないことについても、苦々しく言及した。送り出し機関が労働者の在留資格変更を収益機会と捉え、労働者の「認証」に対して過剰な手数料を要求したことは明らかである。農家はその費用を負担しなければ、労働者は送り出し機関によって搾取される可能性が高かった。この事例から明らかになるのは、外国人労働者はたとえ十分な経験を積み一人前に成長しても、依然として海外の送り出し機関に制度的に縛られており、自由な労働主体とは言い難いという点である。四方（2021: 94）は、日本政府が技能実習制度および特定技能制度の双方において、二国間協定を通じて送り出し国に対し仲介業者の規制を求めていると指摘している。しかし、規制の実施は送り出し国側に委ねられており、その履行が十分に行われていない可能性も示唆されている。

6.2 労使関係の「脱家族化」

日本の農業経営は、歴史的に家族によって担われてきた（熊谷 2002; 2006）。しかし、唐突な特定技能制度の導入により、一部の農業雇用主は、特定技能外国人を擬似的な家族構成員としてではなく、従業員としていかに位置づけるべきかについて、再考を迫られることとなった。

たとえば、休憩時間の一部を使って雇用主と日本語の会話練習をした場合、外国人労働者はその時間に対して賃金を請求するのだろうか。その場合、雇用主はどのような手続きが求められるのだろうか。また、彼らが農場外に住む場合、通勤や帰宅にかかる時間にも賃金の支払いが求められることになるのだろうか。これまで技能実習制度では、実習生が農場内に居住するのが一般的であったが、特定技能のもとでは、派遣事業者の手配により農場外での居住が認められているためである。

家族経営の農家においては、技能実習生を家族の一員のように扱う傾向が見られる。具体的には、旅行や地域の祭りへの同行、時折の食事提供、必要に応じた通院の付き添いなどが含まれる。彼らはしばしば「子」と呼ばれ、ある種の擬似家族的な関係が形成されている。こうした小規模な農家においては、同じ寮室や調理設備を共有しながら日々を共にする労働者間の衝突を仲裁することも、家族経営の一環とされている。

しかし、特定技能の下で受け入れられる外国人は、本来インターンではなく労働者として位置づけられており、擬似的な家族構成員としてではなく、労働者としての扱いを受けるべき存在である。労働者としての権利の一例として、年間10日以上の有給休暇の付与が義務づけられているが、これは技能実習制度が2010年に労働基準法の適用対象となるまで、多くの農家にとって馴染みのない慣行であった。

さらに、農業雇用主は、安倍政権下で導入された「働き方改革」に対応することが求められている（厚生労働省 2022）。この政策は、日本の産業における過度な時間外労働の是正を目的としたものである。しかしながら、農業雇用主の多くは、この保護的措置が工場労働には適しているものの、農業労働にはそぐわないと認識していた。実際、一部の農家は、労働者が追加収入を得るために時間外労働を望む場合であっても、過重労働を制限する現行の労働改革の導入に不満を示していた。彼らは、柔軟な働き方こそが農業経営においては常態であり、むしろ望ましいものであると捉える傾向があった。ある観葉植物農家は、「この改革は、意欲のある人にも働くな、じゃないですか。もう日本に成長はないね。（8時間働いたらやめなさい、はいいんですけど、その考えでは）うちに若い人がこないから困るのです」と不満を述べ、強い苛立ちをにじませていた。実際、彼とその妻は長年にわたり意欲的に働き、多くの従業員の協力を得ながら農場を拡大してきた経緯がある。しかし、その労働投入の成果を享受したのは誰であったのか。少なくとも、いかに長時間かつ熱心に働いたとしても、外国人労働者が農場経営者となる可能性は与えられていない。また、日本人の時間給労働者であっても、農場経営への移行を実現できる経済的余裕を持つ者は少ない。農業雇用主が働き方に関する新たな規制に不満を抱く背景には、労働者保護という観点ではなく、自らの利益を中心に据えた視点が根底にあると考えられる。

一部の農業雇用主は、農場における外国人労働者の管理に関して提供される知識の内容に対しても批判的な姿勢を示していた。中国出身の技能実習生を雇用し、今後は特定技能外国人の受け入れも予定しているある大業農家は、農家にとって「人間力」が不可欠であると強調した。彼によれば、農業雇用主向けに実施されている国際人材協力機構（JITCO）の勉強会は、法的規制に関する内容に偏っており、従業員との適切な接し方——たとえば「暴言はいけない」「感情的になって怒っても良いことなんか1つもない」——についてはほとんど触れられていない。また、外国人労働者が日本人とは異なる文化的背景を持つことへの理解を促す視点も十分ではないと指摘した。彼は、「丁稚奉公ではないですよ、この子は。セクハラ、パワハラ、もうだめよ。そんなことが通用する時代ではないですよ、ってよく言ってる」と強調した。この発言からは、彼は、外国人労働者を雇用するすべての事業者に対してハラスメント防止教育の必要性を認識していることがうかがえる。この問題は、我々が調査対象とした農家らにとって敏感なテーマであり、技能実習制度が外国人労働者の搾取構造として国内外から強い批判を受けていることを彼ら自身も理解していた。この発言をした農業雇用主は、特に比較的先進的な意識を持っていると考えられるが、彼の見解が多数派を代表するものであるかどうかについては、本研究からは断定できない。ただし、少なくとも一部の農家は、自らが労働者を虐待していないこと、そして特定技能制度においてもそのような行為は行わないという姿勢を強調していた。

調査から明らかとなったのは、「技能実習生」、「研修生」、あるいは「特定技能外国人」といった呼称にかかわらず、農業雇用主にとってこれらの外国人労働者は「子」として位置づけられ、家族的な階層関係の中で最下層に置かれているという点である。彼らの年齢層は主に20～30代であり、日本語能力の不足、日本社会における生活文化への理解の乏しさ、そして労働者としての権利に関する認識の欠如が、彼らを構造的に不利な立場へと置いていることは疑いない。ある派遣事業者によれば、労働者には労働権に関する冊子が配布されているものの、著者の一人が確認したところ、その内容はすべて日本語のひらがな表記で記されており、多くの労働者にとって解読が困難であることが判明した。さらに、これらの労働者が開発途上国から来ているという出自は、日本人の農業労働者——たとえば地域のパートタイムの女性労働者——にも見られない形での脆弱性を彼らにもたらしめている。加えて、彼らの多くは職場の近隣、あるいは職場敷地内に居住しており、雇用主の呼びかけに即座に応じざるを得ない状況に置かれていた。前述の農家が「彼らは丁稚奉公ではない」と強調した背景には、こうした居住と労働の空間的重なりによる特有の脆弱性への認識があったと考えられる。Mills (1999) がタイ人家事労働者の事例において指摘したように、彼女たちが家事労働を離れて工場労働へと移行したのは、賃金の高さだけでなく、住居と職場を分離することが可能となり、密接な空間から生じる搾取を回避できる点に魅力を感じたからである。

6.3 「特定技能」は何を意味するのか

「特定技能」の定義については、農業雇用主の間でも疑問が呈されている。ある切り花農家は、新型コロナウイルス感染症拡大期に、大葉農家で技能実習2号を修了した外国人労働者を特定技能として受け入れた事例を報告した。当該労働者は、基礎的な日本語試験に合格し、日本国内で既に3年間の就労経験を有していたにもかかわらず、実際の日本語運用能力は極めて低かったという。さらに、切り花栽培に関する知識や技能もほとんど有しておらず、農家は一からの技能訓練を余儀なくされた。このように、彼女は「即戦力」とは程遠い状態であったにもかかわらず、特定技能の在留資格を有しているという理由から、既に訓練を受けている技能実習生よりも高い賃金が支払われることになってしまった。農業系研究者もこの点に懸念を示しており、賃金差を正当化するためには、労働者の職務遂行能力に基づいた明確な評価基準の設定が不可欠であると指摘している。

ある愛知県の高齢果樹農家も、2021年6月に実施したインタビューにおいて「技能」に関する疑問に言及した。過去15年間にわたり技能実習生を継続的に雇用してきた当該農家は、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、予定されていたカンボジア人技能実習

生の来日が遅延したことについて、業務遂行に支障をきたす可能性があることを認識していた。筆者らが、技能実習制度導入以前には外国人労働者を雇用していなかった点を指摘し、なぜ現在それほどの困難が生じるのかを問うたところ、彼は次のように答えた。

今回その子が来ないなら来ないように対処する。今、ちょっと単純仕事というか、私も老人になったから、今までやってきた強い仕事をなかなか自分では、人を使うというのも精神的には大変だけど、彼らがやってくれるということはとても計算できる。うちの息子だって、今日は、例えば友達と遊びに行くとか、病院に行くとか、村の用事があるとか、何かと計算できない。どれだけ仕事に時間を割けるか分からない。でも技能実習生は必ずここにいて、緊急事態でも働いてくれる。これが計算できる。そのかわり、彼らにはちゃんとした仕事を用意しておかないといけない。(息子たちなら、何をどうやるかはもう分かっているから)

インタビューの後半において、彼は他の農家での技能実習制度の活用状況についても言及した。

農家でなくとも、みんな高齢者になってしまった。中にはまるっきり一人のおじいさんもいて、それでも畑や田んぼを続けたいという思いがある。そうした人は、研修生をたくさん入れて、消毒も何もかもお任せということもある。

当該農家は、技能実習生を雇用する初年度には十分な収益を得ることが難しいと述べたが、2年目以降になると多くの作業を任せることが可能となり、指示に対しても即座に「はい」と応答するようになるという。初年度には、例えば「バケツを持ってきてほしい」と依頼しても、「バケツ」という語の意味すら理解されないことがあると指摘した。また、3名の技能実習生を雇用し、うち3年間の経験を有する者をリーダーとして、2年目および1年目の実習生に作業指導を行う体制を構築している複数の農家の事例にも言及した。彼自身を含め、多くの農家はかつて地域の女性パート労働者を一部業務に従事させていたが、この労働力は近年枯渇しつつある。加えて、地域住民を雇用することは、家庭内のプライバシーを損なうリスクもあることを指摘した。

この語りから得られる示唆は多岐にわたる。第一に、これら技能実習生が担っているのは、農家自身が高齢のためにはや行えず、また息子たちには期待できないような、単純ではあるが肉体的に負荷の高い作業であるという点である。彼らはまず初期段階でこれらの作業を習得する必要がある。習得後には、経験の浅い他の技能実習生に対する指導的役

割も求められる。また、農家は技能実習生が敷地内に居住していることを強調し、彼らには仕事を回避する「言い訳」が存在しないと述べている（これは、家族である息子たちとの対比において語られている）。実際、多くの農業雇用主が、技能実習生たちは債務の返済や母国への送金のために、可能な限り多く働こうとする意欲を持っていると語っている。さらに、地域社会の急速な高齢化により、農家は外国人労働者の労働力なしには農作業の遂行が困難な状況に置かれている。農家にとって技能実習制度は、技術移転を目的とした制度とは認識されていない。たとえば、中国の大連出身の労働者が自国で亜熱帯果樹を栽培することも、また温室花卉栽培に必要な設備投資を行うことも、現実的ではない。にもかかわらず農家は、可能な限り低コストで自らの労働力需要を満たす手段として、このような制度的虚構を受け入れている。現状では、技能実習制度において習得された「技能」は海外に移転されるのではなく、特定技能1号として日本国内の農家に再供給されるかたちで循環しているのだ。

愛知県での調査において、制度間の齟齬を指摘しながら、東氏は皮肉を込めて技能実習制度および特定技能に対して「特別就労ビザ」という新たな呼称を提案した。彼の見解によれば、技能実習生は制度上は「実習生」として位置づけられているものの、実態としては労働者であると指摘した。一方で、特定技能制度に関しては、あまりに高い日本語能力および農業に関する専門知識の要求水準が設定されていると指摘した。加えて、特定技能試験の受験機会についても、試験の実施頻度や開催場所が限られているため、労働者の出身国において十分なアクセスが確保されていないという課題が存在する。東氏は、もし労働者が特定技能試験に合格できるほどの日本語能力および農業技術を有しているのであれば、農業分野ではなく、他の職種を選択する可能性が高いと主張した。特に、高い言語能力を備えていれば、農家曰く、農業が3K（キツイ、キタナイ、キケン）だとすれば比較してはるかに容易なサービス業への就労も可能である。また同氏は、特定技能試験に直接合格するよりも、まず技能実習制度を修了し、いったん母国に帰国した後、特定技能者として再入国する方が、より現実的かつ簡易なルートであると指摘した。技能実習生の在留資格を取得することは、日本に入国するための比較的簡便な手段であり、こうした制度の構造上、現行の枠組みにおいては技能実習制度を廃止することは困難であるとの見解を示している。

この段階で東氏は、「特定の技能があるから入国して働ける、という特定技能制度の建前は、本当に必要か」との問いを投げかけた。新型コロナウイルス感染症拡大による人手不足への対応として、法務省が特別運用指針を発出した結果、労働者が従事する産業分野の変更が可能となり、「技能」という概念自体の意味は形骸化した。実際のところ、東氏は最近、建設業から転職してきた特定技能外国人を農業分野で雇用している。こうした実

態からも、「特別就労ビザ」という呼称の方が、現実に即しており理にかなっているのではないかと、東氏は笑みを交えながら論じた。この名称であれば、農場において実際に従事している単純作業という業務内容と齟齬が生じないため、より現実に即した呼称であると言える。現状では、一部の農家は技能実習3号および特定技能者に対して、県の最低賃金に時給50～100円程度上乗せした賃金を支払っているに過ぎない。また、日々の業務内容に関しても、両制度の労働者間で明確な区別はほとんど存在していない。

果樹農家の事例からは、外国人労働者が農作業を徐々に習得し、3年日には新規就労者に対して業務指導を行えるまでに至ることが確認される。しかしながら、こうした知識および技能の向上は金銭的に評価されておらず、勤続年数に応じた正式な昇進制度やいわゆる「ベースアップ」制度は存在していない。農業雇用主に対して、特定技能外国人の昇進機会について尋ねたところ、彼らはそのような可能性について考えたことがなかったようで、驚いた様子を示した。一方で、養鶏農家および野菜農家からは、外国人労働者が運転免許等の資格を有していれば、農機具を運転して卵工場内の移動や、複数の農地間を公道で移動することが可能となり、現場での利便性が向上するとの意見が一致していた。さらに、養鶏農家および花卉農家からは、外国人労働者が日本語の筆記能力やコンピュータースキルを有していれば、温室の設定を記録し、日々の作業ログを作成することが可能であるとの指摘があった。加えて、すべての農場において、外国人労働者がリーダーとして他の従業員を管理できる体制が整えば、業務運営上きわめて有用であるとの認識も共有されていた。こうした技能は、将来的に昇進の基準として活用され得るものである。しかし実際には、特定技能は農業雇用主にとって一時的な労働力確保の手段として位置づけられており、外国人労働者に対して農業経営分野での昇進の道筋を示すような、高度な技能訓練への投資は考慮されていないのが現状である。結果として、農業雇用主の間では、これら外国人労働者に対する「スキルアップ」や「技能」そのものへの関心は極めて限定的であることが明らかとなった。この点は、ロバーツが建設業界において実施した雇用主へのインタビュー調査で明らかになった点とは対照的である。建設分野の雇用主は、外国人労働者に対して、建設業特有の技能、日本語能力、さらにはリーダーシップ能力の習得を重視しており、それに応じた段階的な賃金引き上げにも関心を示していた。このような建設業界における傾向は、政府資料においても確認されている（国土交通省2019）。

6.4 滞在期間の妥当性

「短期」労働を巡るもう一つの重要な論点は、合理的な滞在期間の定義である。Martin Ruhs (2015) は著書 *"The Price of Rights: Regulating International Labor Migration"* に

において、人権尊重を基本としながらも現実志向の移民労働制度の重要性を強調している。彼が46カ国の移民プログラムを対象に行った定量的調査に基づく理論的・実証的枠組みによれば、受け入れ国が非熟練労働移民に対してどれほど開放的であるかと、これらの移民に付与される権利の範囲との間にトレードオフが生じる。したがって、各国が非熟練労働市場への比較的開かれたアクセスを認めるのは、永住権、雇用主の選択、職業移動の自由、あるいは社会福祉給付へのアクセスといった社会的権利の一部を制限できる場合に限り、あるいは主張している (Ruhs 2015)。このような制度設計は、より良い経済状況を求める移民および送金を期待する送り出し国の双方に利益をもたらすと彼は主張している (Ruhs 2015: 122-53)。つまり Ruhs の論理によれば、これらの権利に対する一時的な制限は、道徳的観点および人権的観点の双方から容認可能であるとされる (Ruhs 2015: 197)。

具体的には、Ruhs (2015: 176-77) は、権利の制限期間は最長4年間まで可能だと示唆している。彼は、それが3年や5年とすべきでない理由を正当化するのは難しいと認めつつも、後者は「長期的」、あるいはむしろ平等な市民権からの「恒久的排除」に近いものと見なされうると指摘する (Ruhs 2015: 177)。一時的な移民全員に対して最終的に永住権および市民権へのアクセスを保障することを義務づける制度は、受け入れ国が一部の移民労働者、特に低・中熟練労働者を受け入れる動機を著しく低下させる可能性がある (Ruhs 2015: 177)。したがって、Ruhs はこの現実志向のアプローチでは、一時的な移民労働者に永住権を付与するか、退去を求めるかを、受け入れ国が期限を定めて判断する必要があると主張する。この制度の合理性を担保するために、Ruhs (2015: 177) は、権利が制限された一時的な在留資格から、ほぼ平等な権利を伴う永住資格への移行を管理するために、透明性のある基準を用いたポイント制度の導入を提案している。

Ruhs (2015) のモデルによれば、日本の現行の一時的外国人労働者受け入れ制度は永住権取得の可能性がないまま最大10年に及ぶ滞在を認めており、これは妥当とは言い難いとされる。外国人労働者の滞在期間が長期化するほど、彼らの脆弱性はむしろ増大する傾向にあるからだ。現行制度においては、技能実習制度5年と特定技能制度5年を組み合わせることで、最大10年間の滞在が可能となっているが、この仕組みは外国人労働者の権利侵害につながるリスクを孕んでいる。ここで問うべきは、農業雇用主が、果たして外国人労働者の長期的な滞在を真に望んでいるのかという点である。

実際、聞き取りを行った農家のうち、外国人労働者に長期的かつ継続的に定住してほしいと肯定的に表明した者はごく少数であった。日本に長期間滞在しながら家族の帯同が認められない場合、結婚、出産、育児といった重要な人生の節目を逃す可能性があることを懸念する農業雇用主も存在した。Baas (2018: 55) は、移民労働者に対する労働制度における「一時性」が、「移民、雇用主、国家の三者間に本質的に不平等かつ不安定な関係を

もたらしている」と論じている。本研究の現地調査からも、日本のステークホルダーは、日本の「一時的」な低熟練外国人労働者受け入れ制度を欠陥のあるものと認識してはいるものの、長期在留制度の導入を強く求めているわけではないことが確認された。自身の農場で働く労働者に対してより長期の滞在や権利の拡充を求める声が上がらないことに、違和感を覚える向きもあるかもしれない。というのも、日本では人口減少が加速しており、信頼できる勤勉な労働力の確保は容易ではないからである。にもかかわらず、外国人農業労働者の長期的な定住に対して慎重な姿勢が見られるのは、いかなる理由によるものなのだろうか。

先述のとおり、Kalicki (2022) の分析によれば、欧州における移民動向の否定的な事例が、国内治安への懸念を生じさせ、日本政府が低熟練労働者の受け入れ拡大に慎重な姿勢を示す一因となったとされる。こうした懸念は農業従事者の間にも共有されている可能性が高い。実際、2018年12月に開催された愛知県の農業従事者定例会において、農業雇用主らは欧州の移民政策、特にドイツにおけるトルコ人出稼ぎ労働者の事例が教訓になっているとして言及した。一人の農業雇用主が日本は移民政策を策定すべきだと主張した際、別の雇用主が「それは結構微妙かもしれないですね」と応じた。その後、前者が再び「やればいいよ」と述べたが、後者は改めて「微妙だと思いますよ」と繰り返した。さらに彼は、「(政府が) よっぽど上手に管理してもらわないと」と付け加えた。この議論は、最初に会話の口火を切った男性が、経済的安定という観点に話題を戻したことによって収束した。彼は、「いろんな問題を考えれば(移民受け入れを)しない方が良くなってなるけど。実際に日本も成長していくために、(移民が) いなかったら絶対伸びない」と述べた。会合の後半では、ある監理団体のマネージャーが治安に関する懸念を取り上げた。彼は、東京の一部地域において、夜間に外国人男性の集団が集まる様子が見られ、たとえ違法行為が行われていなくとも、周囲の住民に不安や恐怖感を与えていると述べた⁶。彼は続けて「国家の安全」が日本人にとって重要であり、こうした出来事は人々に不安を感じさせるものだと述べた。これに対し、別の参加者が「国家の安全? うちの安全の方が大切でしょ?!」と割り込み、場の笑いを誘った。

6 ここで言及されていたのは、1980年代後半における状況である。当時、パキスタン、イラン、バングラデシュ出身の男性たちは、査証なしで日本に入学することが可能であり、就労後に公園などの公共空間に集まる姿が見られた。Kalicki (2022: 73) が指摘するように、こうした移民の存在は「犯罪や公共秩序の乱れの象徴」として捉えられ、多くの日本人に不安感を与えた。

7 考察

日本の農業における外国人労働者の役割は、在留資格の名称の如何を問わず、不可欠なものとなっていることは明らかである。実際に現地調査を通じて接触した農業雇用主の多くが、この点を繰り返し強調していた。急速に高齢化が進む日本社会において、地域内の労働力に依存することはもはや現実的ではなく、農業雇用主のみならず行政関係者も、外国人労働者の存在が農業の持続的運営にとって欠かせないものであると認識している。加えて、過去2~30年の間に、多くの農家が経営規模の拡大を進めてきた。農地の規模拡大により、追加的な労働力の確保が不可欠となっているが、同時に国内の労働供給は著しく減少している。

技能実習制度は、数十年にわたって運用されてきた制度である。制度の導入当初と比較して、現在では受け入れ人数が大幅に増加しており、また、制度の適用範囲も多様な産業分野へと拡大している。この制度には、多くの既得権益と埋没費用が存在している。とりわけ農業雇用主の中には、外国人労働者に継続的に依存できると見込んで、居住施設の建設やWi-Fi環境の整備、さらには農地の拡張といった設備投資を行ってきた者も少なくない。

そのような中で、突如として新たに導入された特定技能制度は、多くの農業雇用主に不安をもたらした。京都で農業支援外国人受入事業を運営していた熊沢氏は、後に特定技能制度の活用も開始したが、顧客である農業雇用主に対して制度利用の利点について丁寧な説明を行ったという。特に、費用面、管理体制、技能水準といった観点から、制度の有用性を理解してもらうために尽力したと述べている。顧客数は徐々に増加したものの、農家にとって導入コストが高く、従来とは異なる事業モデルへの適応を求められ、さらに労働者の技能水準が不明確であるといった点から、新制度が技能実習制度をただちに代替する可能性は低いと考えられる。

新型コロナウイルス感染症の拡大は、現行制度に内在する矛盾を顕在化させる契機となった。感染症拡大の影響により一部の労働者が職を失い、他産業への転職が認められた際、特定技能者が特定の技能を有しているべきであるという建前は事実上撤回された。労働者は職を必要とし、農家は意欲的に働く人材を求めている。つまり基本的には、仕事に対して労力を惜しまない姿勢こそが、農業雇用主にとって最も重視される要素であるように見受けられる。技能そのものについては、現場での実務を通じて習得可能であるとの認識が広く共有されている。このような状況から、我々は東氏の見解に賛同する。すなわち、技能実習制度および特定技能に基づく労働者を「特別就労者」と位置づけ、彼らが母

国に帰国するために技術的スキルを習得しなければならないという前提、あるいは（特定技能において）来日前に既に一定の技能を有していなければならないとする考えを捨て去るべきである、という提案である。必要とされる研修は、現在日本人労働者に対して行われているように、農場内でのOJT（職場内訓練）によって十分に対応可能である。農業雇用主が求めているのは、技能の「移転可能性」や技術的高度性の有無にかかわらず、農場において必要とされる業務に対して、効率的かつ低コストで従事する意欲のある人材である。しかし農林水産省は依然として技能実習制度の制度的整合性を主張し、一部の企業は同プログラムの「技術移転」要素への適合をより強く図ろうとしていた（農林水産省 2019; 二階堂 2019; 佐藤 2021）。

人類学者としての我々の関心は、両制度に対するステークホルダーの認識や評価にあり、制度の行方については、見通しを立てることが困難である。しかしながら、現時点で観察される限り、制度は流動的な状況にあり、両制度間には構造的な乖離が存在している。仮に現行の方向性が維持される場合、制度の将来は不確実性を孕んでいると言わざるを得ない。

さらに、愛知県の夜間日本語教室における参与観察および関西地域のコミュニティセンターでの聞き取り調査を通じて、移民向けの日本語教育が組織化されておらず、著しく資金不足である実態が明らかとなった。現場では、熱意はあるものの専門的訓練を受けていない「無償ボランティア」に依拠した非体系的な運営がされており、日本語を外国語として教授するための教育手法の整備が欠如している。移民が社会に円滑に組み込まれるためには、言語研修の提供体制を中央集権的かつ組織的に構築し、十分な財政的支援を伴って実施することが求められる。オンラインによる研修は、その一助となり得る可能性がある。しかしながら、現時点においては、こうした方向性に基づく具体的な取り組みは確認されていない。

先述の通り、改正された制度の下では、特定技能1号として就労する外国人農業労働者が、一定の条件を満たすことで特定技能2号への移行が可能となり、家族帯同が認められるようになる。この制度変更に伴い、地域の教育機関は、外国人児童の受け入れ体制の整備を迫られることとなる。京都の派遣事業者である熊沢氏は、政府による十分な支援がなされない場合、特定技能2号は制度的に破綻し、結果として新たな社会的下層階級を形成する可能性があると指摘する。具体的には、特定技能2号労働者が劣悪な住環境に置かれ、十分な教育を受けられないことにより、地域住民との間に摩擦が生じる懸念がある。母国における収入水準と比較すれば、彼らの所得は増加するものの、生活水準の向上に伴い消費支出も増加する傾向が見込まれる。加えて、いわゆる1.5世代および第二世代の子どもたちは、言語習得の最適化が図れないこと、デカセギ移住の継続、そして低所得水準

といった要因により、教育への悪影響を受ける懸念がある。このような状況の下では、日本における第二世代の社会階層移動は著しく制限されることとなる。熊沢氏は、この構造的困難が、自身の幼少期に目にした、自動車工場で長年働いていた日系ブラジル人家族の生活状況と類似していると指摘している。かかる事態の回避策として、外国人労働者への永住権付与を制度的に構想する場合、国家による財政的・社会的支援の充実が不可欠である。

我々は、現在の日本の移民制度には「グランドデザイン」が欠けているという四方(2021: 94)の見解に同意する。制度の全体構想がなければ、移民に依存して経済的健全性を保つ日本人にとっても、日本での就労を目指して多大な投資とリスクを負い渡航する移民にとっても、確かな未来は保証されない⁷。四方の見解によれば、技能実習制度は全面的に廃止されるべきであり、外国人労働者の権利保護を目的とした包括的な法制度の整備が望ましいと提言している。しかしながら、こうした制度改革が実現するか否かは現時点では不透明である。現在のような制度の寄せ集め状態を維持しようとする既得権益があまりに多く存在しているからだ。

これまでの知見を踏まえて、読者は、我々研究者がこれらの制度の将来的展望をいかに描いているのか、また、理想的な制度設計とは何かを問うかもしれない。

透明性の観点から見ても、技能実習制度は回復困難な構造的欠陥を抱えていると考えられる。制度が掲げる技能習得と母国への技術移転という目的が、現実に達成されている事例は極めて少数にとどまっている。2018年12月の会合に参加したある農家の女性は、「日本に来る子の中で、技能を学んで母国に帰って何かやるって言っても、そんな気持ちで来てる子は、私はいないと思うんですよ。まずはお金のために来る。農家に関してはね」と明言した。佐藤(2021)が指摘するように、仕事への勤勉さ、時間厳守、チームワークや協調性、さらには言語能力といった「ソフトスキル」が一定程度習得可能であることは認められる。しかし、実際の農作業に関わる「ハードスキル」の多くは、母国への移転が困難である。にもかかわらず、なぜ制度の理念があたかも実現されているかのように装うのだろうか。仮に技能実習制度を存続させるとすれば、ハードスキルの移転が現実的に可能な分野、たとえば情報技術(IT)などに限定すべきである。それ以外の分野については、特定技能制度に統合することが望ましい。さらに、農業雇用主から得られた知見に基づけば、外国人労働者の長期的な滞在は必ずしも望ましいとされてはおらず、現行のインフラ体制においても、それを十分に支えることは困難であると考えられる。むしろ、Ruhs

7 脇坂大介(Wakisaka 2023)は最新の論考において、日本における移民政策の制度寄せ集め状態の背景要因について詳細かつ興味深い分析を提示している。さらに、政府による現行の管理体制の機能性向上のために、その体制を内側から打破する可能性についても論じている。

(2015) が論じる人権の観点からすれば、短期的な滞在の方が望ましい。滞在期間という一点においてのみ、現行の特定技能1号は農業雇用主のニーズに適合していると言える。呼称の観点からは、彼らを「特定技能労働者」と称する必要はない。農業雇用主らは、外国人労働者は日々の農作業への従事を通じて、基本的な技能を習得していると認めている。特定技能においては、習得した技能や取得資格に応じて労働者を区別する「ステップアップ」制度が現時点では整備されていない。これは、建設業界において国土交通省(2019)が導入した「キャリアパス制度」と対照的である。同制度は、外国人労働者に対し職務能力、リーダーシップ、言語能力の向上を促し、それに応じた賃金上昇を可能にする仕組みを提供している。確かに、特定技能の在留資格の下で長期間就労すれば、外国人労働者は業務における熟練度を高めるとともに、日本語能力も向上することが期待される。したがって、特定技能制度においては、基礎的な技能から、運転技術や農業データの入力といった高度な技能の習得に応じて、段階的な昇給を可能とする仕組みを整備することが妥当であると考えられる。運転免許制度については、希望する外国人労働者が職能の一部として取得可能となるよう、より利用しやすい形で整備されることが望ましい。すべての農業雇用主が運転可能な労働者を必要としているわけではないが、多くの農場においては、当該技能が労働者の付加価値を高める要素となり得る。一方で、農家らが一貫してコスト抑制の必要性を強調していたことも、理解している。しかし、経団連(2022)が指摘するように、日本はより高い賃金を提示する諸外国に対して労働力を流出させている。日本を外国人労働者にとって魅力的な就労先とするためには、技能習得に応じた公正な報酬体系を整備し、将来的なキャリアの展望を提示することが、有能な人材の定着につながると考えられる。

今や、農業分野に特定技能2号が新たに導入された以上、外国人労働者家族を支援するためのインフラ、具体的には成人向けの語学教育機関や、子どもに対する公立学校での日本語指導支援体制の整備が求められる。長期的に滞在する外国人労働者に対しては、社会階層移動の道筋を開くためにも、運転免許取得、農業向けIT技術の習得、農場経営などの分野において、言語支援を伴う技能訓練プログラムが利用できることが不可欠である。よって、これらの分野に特化した訓練プログラムの整備が急務である。さらに、地域の公営住宅や空き家となっている農村部の住宅を、外国人労働者とその家族の居住に活用することも検討に値する。実際、インタビューを実施した京都府職員によれば、公営住宅には多数の空室が存在しており、法制度が改正されれば、外国人労働者家族の入居が可能となる余地があるとの指摘がなされている。京都府のある酪農業者は、農村地域において多数の住宅が空き家となって放置されており、景観の悪化や火災の危険、さらには器物損壊の誘因となっていると語った。彼は、これらの空き家を外国人労働者の居住の場として活用

できるだろうとの見解を示している。また、派遣事業者である熊沢氏は、特定技能者向けの住宅確保に関して、現状では多くが見た目、設備ともに老朽化した「ボロボロ」の住居であり、農場近隣で賃貸可能な物件の確保に非常に困難を伴っていると強い不満を訴えた。こうした状況を踏まえれば、外国人労働者およびその家族による公営住宅へのアクセスを認める法制度の見直しは、喫緊の課題であると言える。これらの改革を実現するためには、政府による十分な財政的支援と計画が不可欠である。現時点において、政府は外国人労働者に対する日本語指導教育の支援を行っておらず、教育プログラムに対する予算措置を講じることもしていない。特定技能2号が建設業や造船・船用工業以外の分野にも拡大されている現状を踏まえれば、政府はこうした取り組みに必要な予算を拠出し、外国人労働者の受け入れを単に地方自治体や雇用主に委ねるのではなく、国家プロジェクトとして位置付ける必要がある。

本調査では、地域住民が自らのコミュニティに居住する外国人住民に対する理解を深めたいと考えていることも確認された。農業雇用主は、日常的に外国人労働者と接しており、彼らを農場運営に不可欠な存在として認識しているが、他の地域住民の間では、こうした認識が必ずしも共有されているわけではない。京都府のある自治体が高齢者住民と外国人労働者の交流を目的として設置を試みた「ふれあい喫茶」のように、地域住民と移民をつなぐ場の創出は、地域社会におけるよそ者への不安や警戒感を緩和する上で有効であると考えられる。しかしながら、こうした交流活動への参加を促進するためには、雇用主が労働者に対して有給の参加時間を保障する体制を整えなくてはならない。また、我々が訪問したある養鶏場の雇用主は、週6日間のフルタイム勤務を終えた後に、労働者が唯一の休日を地域の高齢者との交流イベントに費やすことを望むかどうかについて懐疑的な見解を示した。

経団連（2022）によると、法務省は特定技能制度導入から2年後に制度の見直しを行う予定であった。しかしながら、この見直しは新型コロナウイルス感染症拡大による混乱の影響を受けて停滞し、現在も制度内容および両制度間の連携に関する審議が継続されている。2023年3月8日に開催された第4回「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」（以下、有識者会議）の議事録によれば、本稿で取り上げた諸課題——費用負担、労務管理、技能の定義、キャリアアップ制度、在留期間、永住資格、社会的摩擦の可能性、そして技能実習制度の廃止の是非——が議題として俎上に載せられていた（法務省 2023b）。本稿執筆時点において、第7回「有識者会議」は中間報告を公表しており、最終報告書は2023年秋に提出される予定である。中間報告では、技能実習制度を、労働力の確保と育成を目的とした新たな制度へと移行させることが提案されている。その内容には、分野間の転職制限の緩和、監理体制の要件強化、言語能力評価制度の充実などが含

まれている（国際人材協力機構 2023）。制度改正の具体的な帰結を予測することは困難であるが、現在、政府は制度の再編成、透明性の向上、ならびに、外国人労働者に対して長期的な在留資格と安定した生活の展望を提供する、強固かつ公正な受け入れ制度の必要性を認識し、迅速に対応を進めているように見受けられる。

8 結論

本稿は、日本の農業分野における二つの低熟練外国人労働者受け入れ制度が、いかに現場で運用されているかを実証的に検討した初の学術的試みである。本調査では、農業現場の声に耳を傾けることで、新たな外国人労働者派遣制度の社会的・制度的意義を、農業雇用主、派遣事業者、地方行政担当者の視点から明らかにした。こうした分析を通じて、本稿は、日本の移民政策が制度的には自由化の方向に向かっているものの、「政策領域間および領域内において矛盾に満ちている」とする Kalicki (2021: 862) の指摘に、民族誌に基づく具体性を付与する貢献を果たしている。

2021年12月に実施したインタビューで農林水産省は、技能実習制度を依然として、開発途上国への技術移転を目的とした重要な制度であると（建前上は）主張していた。しかしながら、現場で接触した関係者全員が、この主張を非現実的なものとして受け止めていた。2022年1月のオンラインインタビューにおいて、東氏は笑いながら「技能実習って、どう考えても、習いに来て、それを移転しようとしている人はほとんどいないような気がする」と述べていた。

特定技能制度は、その「技能」という名称および在留期間の設定に関して、制度内部に矛盾を抱えている。また本制度の運用は、堀口（2017）が指摘するように、日本の農家が労働者を活用・管理する実態と大きく乖離している。

農業雇用主の語りに基づけば、彼らが必要としているのは、現場での育成が可能な労働者の確保であり、制度上の名称には関心はない。彼らが求めているのは、労働力の迅速な配置が可能で、事務手続きが簡素化され、運用指針が明確であり、かつ仲介業者による労働者の搾取が生じない制度設計である。一部の農家は、外国人労働者の長期的な滞在および家族の帯同に対して肯定的な姿勢を示している。しかし他方では、派遣制度が円滑に機能し、彼らが結婚や家族形成、出身地との関係性を維持できる限りにおいて、日本での滞在は短期的な形態で十分であると認識する者も見受けられる。

特定技能制度あるいはその他の一時的外国人労働者受け入れ制度が、技能実習制度に依存することなく制度的に強化されるためには、短期・長期のいずれの滞在形態において

も、OJT（職場内訓練）を制度の中核的要素として位置づける必要がある。新制度が外国人労働者の長期的な滞在を想定するものであるならば、賃金体系においても、技能や勤続年数に応じた昇給制度の設計が求められるだろう。現行制度においても、技能実習3号および特定技能の対象労働者に対しては、雇用主に追加的な賃金支払いが義務づけられているからだ。しかしこうした制度的要請を踏まえると、そもそも一時的な外国人労働者受け入れ制度の持続可能性そのものに、疑問が残る。現在、日本は東南アジア諸国から多数の特定技能者を受け入れているが、これらの国々は急速な経済成長を遂げており、送り出し人数は減少傾向にある。中国からの労働者数の減少は、その一例である（MOJ 2021: 4）。大石（Oishi 2021）が指摘するように、日本はあらゆる分野の労働力をめぐって他国と競合しており、アジア近隣諸国における低コスト労働力の供給は、今後さらに縮小する可能性が高い。こうした状況を踏まえると、日本での就労が外国人労働者にとって魅力的な選択肢であり続ける期間には、限りがあるのではないかという懸念が生じる。

外国人農業労働者の定住に対して、農業雇用主の多くは消極的な姿勢を示していた。しかしながら、愛知県および京都府において、それぞれ一名が定住に積極的な支持を表明していた。特に愛知県の農業雇用主は、もし彼の従業員である外国人労働者が定住するのであれば、その子どもたちの大学進学までも支援する意向すら示していた。彼には三人の娘がいるが、現時点においていずれも事業の継承には関心を示していない。彼は娘たちの帰郷を促す目的で新居を建設したものの、現在その住居は空き家となっている。今後、地域社会においては外国人労働者の長期的滞在に対する受容が限定的である状況を踏まえつつも、彼らの定住を促進するためには、研修機会の拡充、社会階層移動の可能性の向上、日本語教育の提供、ならびに永住権、家族の帯同、公営住宅へのアクセス等の権利保障を強化する必要があると考えられる。今後の研究においては、外国人労働者自身に焦点を当て、彼らが将来に対して抱く希望、望ましいと考える政策や制度、ならびに日本における短期・長期の居住を可能にするために求める権利について、問いを立てる必要がある。

日本の産業における労働力不足という危機的状況を認識しつつ、故・安倍晋三首相が「特定技能は移民制度ではない」と主張したことに制約されながらも（Roberts 2018）、法務省はこの新制度の創設という大胆な措置に踏み切った。本制度は、技能実習制度の枠組みの上に構築された途上の制度であり、そのため技能実習制度同様、外国人労働者に対して日本人労働者と同等の労働権を認めていない。現行制度が、より簡素化され、労働者にとって公平かつ日本社会における居場所を保障する方向への第一歩となるか否かは、まだわからない。しかしながら、「有識者会議」中間報告に示された方向性を踏まえる限り、制度改革は一定の前向きな進展を見せていると評価できる。現在、農業分野に従事する特定技能2号労働者が家族帯同の対象となったことにより、彼らは日本国内において就労の

みならず、私生活の基盤を築くことが可能となった。今後の研究課題としては、国家がこれらの外国人労働者に対して、体系的な日本語教育の提供、学校教育における支援、公的住宅を含む居住支援、ならびに社会的包摂を促進するための諸施策にどの程度の投資を行う意思を有しているかを検証することが挙げられる。国際協力機構（JICA）および日本経済団体連合会の共催によるシンポジウム⁸においては、日本における就労の利点を政府が積極的に示す必要性が強調された。2019年に入国管理局が出入国在留管理庁へと格上げされたことを受け、今後は外国人労働者のニーズに対する体系的な支援が、産業分野を問わず強化されることが期待される。十分な支援が講じられることで、外国人労働者の日本滞在は、短期・長期を問わず、本人にとって有意義なものとなり、雇用主および地域社会にとっても等しく価値あるものとなるだろう。とりわけ、日本の農業の将来が外国人労働力に大きく依存しているという現実を、もはや看過することはできない。

【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』2017(11): 626-45.
- 上林千恵子, 2015, 『外国人労働者受け入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会.
- 熊谷苑子, 2002, 「農家における家族関係と経営・労働」石原邦雄編『家族と職業——競合と調整』ミネルヴァ書房, 182-200.
- , 2006, 「現代日本の家族農業経営」『淑徳大学総合福祉学部研究紀要』40: 67-80.
- 経団連, 2022, 「Innovating Migration Policies——2030年に向けた外国人政策のあり方」, 一般社団法人日本経済団体連合会, (2023年7月4日取得, <https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/016.html>).
- 厚生労働省, 2022, 「『働き方改革』の実現に向けて」, (2023年7月4日取得, <https://www.mhlw.go.jp/stf/sei-sakunitsuite/bunya/0000148322.html>).
- 国際人材協力機構（JITCO）, 2023, 「技能実習・特定技能制度の在り方に関する有識者会議（第7回）の開催について（中間報告書の決定）」, (2023年7月9日取得, https://www.jitco-or-jp.translate.google.com/translate?_x_tr_sl=ja&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=sc).
- 国土交通省, 2019, 「新たな外国人材の受け入れについて」, (2023年7月4日取得, http://www.thr.mlit.go.jp/bumon/b06111/kenseibup/plan_build/pdf_0810/190507_siryoul.pdf).
- 坂本啓太, 2020, 「現場報告・移住労働者の生活と権利のために——労働運動から見た現状と課題」『日本労働社会学会年報』31: 86-104.
- 佐藤忍, 2021, 『日本の外国人労働者受け入れ政策——人材育成指向型』ナカニシヤ出版.
- 四方久寛, 2021, 「外国人労働者に関する入管法制の変遷」伊藤泰郎・崔博憲編『日本で働く——外国人労働者の視点から』松籟社, 67-96.
- 鈴木江理子, 2020, 「『一億総活躍社会』の背後で進む『外国人材の活用』——何が彼／彼女らの『活躍』を阻むのか?」『社会政策』11(3): 29-41.
- 巢内尚子, 2019, 「『失踪』と呼ぶな——技能実習生のレジスタンス」『現代思想 04 特集 = 新移民時代』青土社, 18-33.
- 坪田邦夫, 2018, 「農業の外国人受け入れの課題（1）」『農業研究』31: 135-70.

8 本シンポジウムは、2022年8月10日にオンライン形式で開催され、登壇者として経団連副会長、法務大臣、国際協力機構（JICA）理事長、浜松市長、出入国在留管理庁在留支援部長、ならびに国際交流センター（JCIE）関係者が参加した。

- 鳥井一平, 2020, 「世界が『奴隷労働』とみる技能実習制度の虚構——『移民大国』日本・私の提言⑤」, *The Globe*, (2023年7月4日取得, https://globe.asahi.com/article/14027921?fbclid=IwAR1bQTgOgq5FZJPB5B-7S1PhUkH1MzFCpVXGYGvj0ymH_BVtpPrKoshrKeE).
- 二階堂裕子, 2019, 「外国人技能実習制度による国際貢献に向けた課題——ベトナムにおける農業分野の技能移転の可能性」『西日本社会学会年報』(17): 47-61.
- 農林水産省, 2019, 「農業の外国人技能実習生受入れの優良事例」, (2023年7月4日取得, <https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-78.pdf>).
- , 2021, 「農業労働力に関する統計——基幹的農業従事者（個人経営体）」, (2023年7月4日取得, <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>).
- , 2022, 『令和3年度食料・農業・農村白書』, (2023年7月4日取得, https://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/r3/zenbun.html).
- 法務省, 2019, 「特定技能リーフレット」, (2023年7月4日取得, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930004040.pdf>).
- , 2022, 「特定技能1号在留外国人数——令和2年6月末第7表」, (2023年7月4日取得, https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html).
- , 2023a, 「特定技能1号在留外国人数——令和4年12月末現在」, (2023年7月4日取得, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001391804.pdf>).
- , 2023b, 「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議（第4回）」, (2023年7月4日取得, https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00061.html).
- , 2023c, 「特定技能2号の対象分野の追加について（令和5年6月9日閣議決定）」, (2023年7月4日取得, https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html).
- 法務省・厚生労働省, 2022, 「外国人技能実習制度について」, (2023年7月4日取得, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf>).
- 堀口健治, 2017, 「農業に見る技能実習生の役割とその拡大——熟練を獲得しながら経営の質的充実に貢献する外国人労働力」堀口健治編『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, 14-30.
- 吉田舞, 2021, 「恩顧と従属的包摂——外国人技能実習制度における労務管理」『社会学評論』71(4): 671-87.
- Ameeriar, Lalaie. 2017. *Downwardly Global: Women, Work and Citizenship in the Pakistani Diaspora*. Durham, NC: Duke University Press.
- Asis, Maruja M. B. and Graziano Battistella. 2018. 'Irregular Migration in Asia: Are New Solutions in Sight?' In *Routledge Handbook of Asian Migrations*, eds. Gracia Liu-Farrer and Brenda S. A. Yeoh. London and New York: Routledge: 277-98.
- Baas, Michael. 2018. 'Temporary Labour Migration.' In *Routledge Handbook of Asian Migrations*, eds. Gracia Liu-Farrer and Brenda S. A. Yeoh. London and New York: Routledge: 51-63.
- Hamaguchi, Keiichiro. 2019. 'How Have Japanese Policies Changed in Accepting Foreign Workers?' *Japan Labor Issues* 3(14): 2-7. The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- Kalicki, Konrad. 2021. 'Toward Liberal Immigration Control: The Case of Japan.' *Asian Survey* 61(5): 854-82.
- . 2022. 'Fearful States: The Migration-Security Nexus in Northeast Asia.' *The Pacific Review* 35(1): 59-89.
- Kurochkina, Ksenia, 2020. *Resettlement of Young People to the Countryside in Japan: Alternative Life Choices in a Changing Society*. Waseda University Doctoral Dissertation.
- LeBaron von Baeyer, Sarah. 2020. *Living Transnationally between Japan and Brazil: Routes beyond Roots*. Lanham, Maryland, Lexington Books.
- Lessard-Phillips, Laurence, Glenda S. Roberts, and Jenny Phillimore. 2019. 'Policy and Politics of Migration Post 1945'. In *IRiS Working Paper Series* (40). University of Birmingham.
- Liu-Farrer, Gracia. 2020a. 'Japan and Immigration: Looking Beyond the Tokyo Olympics'. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus* 18(4) 5: 1-8.
- . 2020b. *Immigrant Japan: Mobility and Belonging in an Ethno-nationalist Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Liu-Farrer, Gracia, Brenda S. Yeoh, and Michiel Baas. 2021. 'Social Construction of Skill: An Analytical Approach Toward the Question of Skill in Cross-border Labour Mobilities'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47(10): 2237-51.
- Lollini, Niccolo. 2021. *Becoming a Farmer in Contemporary Japan*. Oxford University Doctoral Dissertation.
- Meng, Liang. 2014. *Seasonal Labour Migration of Chinese Agricultural Workers to Kawakami Village: Migrant Realities, Negotiations, and a Collaborative Power Network*. Jesus College, Department of East-Asian Studies, University of Cambridge Doctoral Dissertation.
- Mills, Mary Beth. 1999. *Thai Women in the Global Labor Force: Consuming Desires, Contested Selves*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- MOJ. 2021. 'Immigration Control and Residency Management: Part I: Immigration Control and Residency Management in Recent Years.' <https://www.moj.go.jp/isa/content/001361699.pdf> (accessed 4 July 2023).
- Oishi, Nana. 2021. 'Skilled or Unskilled?: The Reconfiguration of Migration Policies in Japan.' *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47(10): 2252-69.
- Roberts, Glenda S. 1996. 'Between Policy and Practice: Silver Human Resource Centers as Viewed from the Inside.' *Journal of Aging and Social Policy* 8(2-3): 115-32. Simultaneously published in *Public Policy and the Old Age Revolution in Japan*, eds. Scott A. Bass, Robert Morris, and Masato Oka. *Public Policy and the Old Age Revolution in Japan*. New York and London: The Haworth Press: 115-32.
- . 2018. 'An Immigration Policy by Any Other Name: Semantics of Immigration to Japan.' *Social Science Japan Journal* 21(1): 89-102.
- Roth, Joshua. 2002. *Brokered Homeland: Japanese Brazilian Migrants in Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ruhs, Martin. 2015. *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*. Princeton: Princeton University Press.
- Shore, Cris, Susan Wright and Davide Però. 2011. *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Strausz, Michael. 2019. *Help (Not) Wanted: Immigration Politics in Japan*. Albany: SUNY Press.
- Suzuki, Nobuhiro. 2022. 'No Independence without Self-Sufficiency: Japan's Pressing Need to Boost Food Security.' <https://www.nippon.com/en/japan-topics/g02082/#> (accessed 4 July 2023).
- Tian, Yunchen. 2018. 'Workers by Any Other Name: Comparing Co-ethnics and 'Interns' as Labour Migrants to Japan.' *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9): 1496-514.
- Wakisaka, Daisuke. 2023. 'Unraveling Migration Policy-Making in the Land of "No Immigrants": Japanese Bureaucracy and the Discursive Gap'. *International Migration Review* 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183231171557> (accessed 4 July 2023).