

農作物の収穫期における海外からの 季節労働者の受入れの効果と課題

～ニュージーランドにおける季節労働者の受入れ経験からの考察～

にしかわ けいすけ
西川 圭輔
かのう みきこ
狩野未樹子

一般財団法人日本経済研究所 国際局 研究主幹

一般財団法人日本経済研究所 国際局 副主任研究員

1. はじめに

日本の2017年の農業就業人口は182万人と、2007年の312万人から10年間で130万人（42%）も減少した。農業就業人口の平均年齢も64.0歳（2007年）から66.7歳（2017年）に上昇している。日本全体の労働市場における有効求人倍率が高水準で推移するなか、農村地域では農耕作業員の確保が非常に困難になりつつあり、高齢化と農業従事者の減少という構造的な問題が急速に進行している。さらに、農作物の収穫を行う農繁期のみでの短期アルバイトも確保しづらくなっている。このような状況のもと、政府は国家戦略特区制度を活用し、特区内での外国人の派遣労働による農業就労を可能にする取り組みを進め、2018年3月より一部の自治体において同制度が導入されたところである。

一方、海外に目を向けると、同様の問題を抱える国は少なくなく、米国、欧州、オセアニアなど、外国人季節労働者を活用している事例は多々存在する。一時的な外国人労働者の受入れに対しては、不

法移民問題というマイナスの側面が意識されがちであるが、季節労働者が受入国の農業労働力を下支えている国、もしくは必要不可欠な存在になっている国もある。特に、季節労働者の受入制度を2000年代半ばに導入したニュージーランド（NZ）では、好調な一次産品の輸出に貢献する制度として、受入国にも送出国にも概ねメリットになっていると受け止められている。

以上の背景をふまえ、本調査では、農業分野における季節労働者の受入れについて、日本における農業人口の減少や高齢化、人材確保の困難性に関する状況・課題を把握するとともに、NZにおける季節労働者制度の制度・現状・効果・課題等を分析した。さらに、それらの結果をもとに、農業分野での外国人人材の活用・留意点に関する若干の考察を行った。

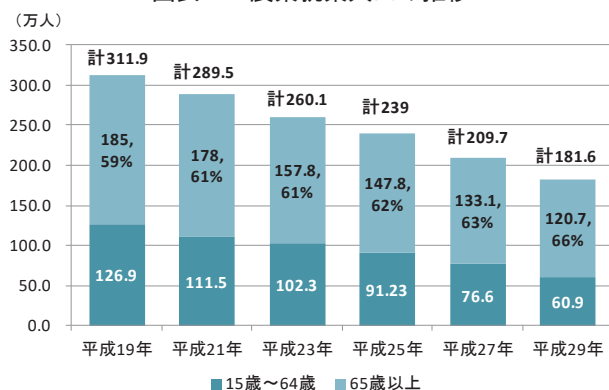
2. 日本における外国人労働者の受入状況

(1) 外国人労働者の受入れのメリット・デメリット

日本国内の人口減少が進行するなか、近年は外国人労働者の受入れの拡大の是非に関する議論が様々な媒体で頻繁に見られるようになっている。各種文献が指摘するメリット・デメリットとして主に以下の点が挙げられる。

受入れのメリットとしては、人口減少や高齢化に伴う国内の労働力不足を補えることが大きい。日本では原則として、労働力不足が比較的深刻とされる単純労働への就労を目的とした外国人の受入れは認められてこなかった。しかしながら、国家戦略特区においては、後述の通り農業支援外国人受入事業の開始や、技能実習後に最長5年まで就労できる新たな在留資格の検討等、従来推進してきた枠組みにと

図表1 農業就業人口の推移



(出所) 農林水産省「農林業センサス」より作成

らわれない外国人労働者受入れが実施され始めている。その他にも、特に高度人材（専門的・技術的な人材）の受入れによる企業や国内全体の成長力強化やイノベーションによる産業構造の高度化、異文化交流による企業や地域の活性化、外国人労働者の社会保障費負担による税収増等が挙げられる。

その一方で、デメリットとしては、国内労働者の就業機会を減少させる恐れがあること、日本人と外国人で異なる労働市場が形成され、労働市場の二重構造化が生じること、外国人が社会保障制度の恩恵を受けることにより財政負担が増加すること、言語や文化の壁によるコミュニケーション不足から生じる摩擦、国民の間で懸念されている犯罪率の上昇の顕在化等が考えられる。

このように、外国人労働者の受入れに関しては、高度人材の受入れによる経済的なメリットがあると考えられながらも、特に単純労働者の受入れに対しては社会的な軋轢が生じる可能性も懸念されており、いかにマイナス面を軽減していくことができるかが、労働力不足の解消を外国人労働者に求める際に重要な論点となっている。

(2) 外国人受入れに関する政策・施策

日本における外国人の受入れに関する法的枠組みは、主に出入国管理及び難民認定法（入管法）により規定されている。同法では外国人への在留許可を「我が国の産業および国民生活に与える影響」をもとに総合的に勘案し付与することとし、その受入れ範囲の拡大に関しては、国内労働市場や医療・社会保障、教育、地域社会への影響や治安等の国民生活に与える影響を踏まえて議論されるべきであるとの慎重な姿勢が取られている。

外国人雇用対策に関しては、雇用対策法において、専門的・技術的分野の外国人の就業促進、外国人の雇用管理の改善及び再就職の促進等の国が講じ

るべき施策が明記されているほか、雇い主である事業主に対して、外国人労働者の雇用管理の改善及び再就職支援の努力義務を課すとともに、外国人雇用状況の届出を義務づけている。また、2014年に改正された雇用政策基本方針では、雇用対策法を受けて、今後の日本経済の活性化等の観点から、高度外国人材の受入れ・定着を重要と位置づけ、就労環境や生活面などの環境整備について政府全体で取り組むことや、企業における雇用管理の改善、日本語能力の向上等を図る研修・職業訓練の実施を奨励している。

外国人労働者の受入れに関する実際の施策では、主として、外国人技能実習制度や国家戦略特区での外国人受入れがある。外国人技能実習制度は1993年に制度化され、我が国で培われた技能、技術または知識を開発途上地域等へ移転し、当該地域等の経済発展を担う人材づくりに国際的に貢献するという目的で、これまでベトナム、中国、インドネシア、フィリピンといった国々から研修生を受け入れてきた。現行法での実習期間は最長5年であるが、農業や介護分野を対象に、技能実習後さらに最長で5年間就労できる資格を付与する制度構築が政府により検討されており、2019年4月にも新たな在留資格がつけられる見込みである。国家戦略特区は、第二次安倍政権が進める地域振興と国際競争力向上を目的とした経済特区であり、労働力不足が予想される農業、家事支援等の分野において外国人活用の規制緩和が行われている。

(3) 外国人労働者数・産業別割合

厚生労働省のデータによると、2017年10月末時点の外国人労働者数は127万8,670人（前年同期比18%増）となり過去最高を更新した（図表2）。増加の要因としては、高度外国人材や留学生の受入れが進んでいることや、技能実習制度の活用が見られるこ

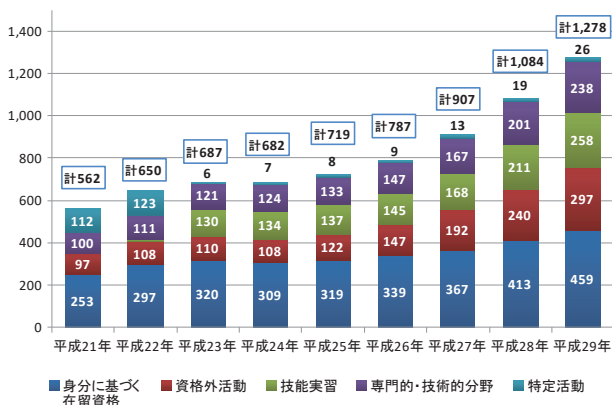
と等が挙げられる。在留資格別割合で見ると、身分に基づく在留資格（永住者、日系人等）が最も多く36%を占め、次いで資格外活動（留学生のアルバイト等）、技能実習、専門的・技術的分野（経営者、技術者、介護士等）がそれぞれ20%前後を占めている。

国籍別割合では、2017年10月末時点で香港等を含む中国が29%を占め、次いでベトナムの19%、フィリピンの12%の順となっている（図表3）。同時点

での産業別割合では、製造業が最も多く30%を占め、卸売業・小売業の13%、宿泊業・飲食サービス業の13%が続いている。一方で、農業・林業では2%と外国人労働者全体に占める割合は低い（図表4）。

日本全体での就業者に占める農業・林業就業者割合は約3%¹であり、その点、外国人労働者の農業・林業就業者割合と国内の農業就業者割合との隔たりは少ないが、農業分野は今後ますます労働力の不足が深刻になることが見込まれることから、外国人労働者に占める農業従事者の割合は上昇する可能性がある。

図表2 在留資格別の外国人労働者の推移



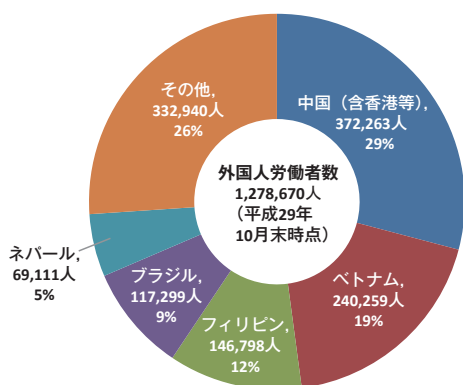
（出所）厚生労働省『『外国人雇用状況の届出まとめ（各年）』』より作成

（4）農業分野における外国人就労状況

前述の通り、日本における農業人口はこの10年で4割以上減少し、また、農業就業者の高齢化は深刻な状況にある。そのような状況において、農業分野における外国人の受入れは主に前述の外国人技能実習制度、および国家戦略特区における農業支援外国人受入事業にて実施中または実施予定である。

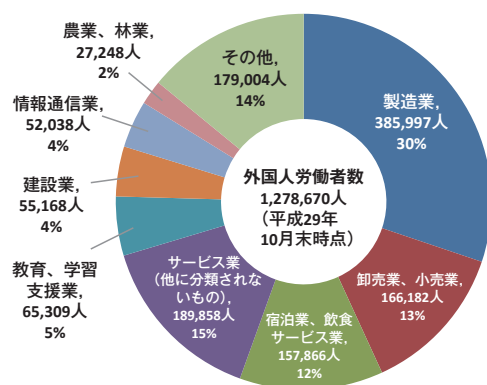
外国人技能実習制度における農業分野の実習生

図表3 国籍別外国人労働者数、割合（2017年）



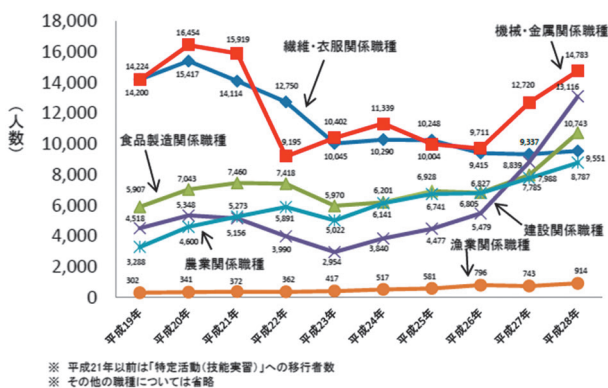
（出所）厚生労働省『『外国人雇用状況の届出まとめ（平成29年10月末現在）』』より作成

図表4 産業別外国人労働者数、割合（2017年）



¹ 総務省統計局による労働力調査（長期時系列データ）によれば、2018年3月時点において、全就業者6,694万人のうち、農業・林業従事者は228万人。

図表5 職種別「技能実習2号」への移行者数



※ 平成21年以前は「特定活動(技能実習)」への移行者数
 ※ その他の職種については省略
 (出所) 厚生労働省 (2018年3月) 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」

は、約600の監理団体（非営利の事業協同組合や商工会、公益法人等）を通して来日しており、その数は全実習生約20万人のうち約2万4千人²に上っている（2015年末）。同制度では2年目より、「技能実習2号」として職種毎に分類³されるが、農業関係職種は年々増加している（図表5）。

本制度の目的は、人材育成を通じた国際協力であり、労働力の需給の調整手段としては認められていないが、学びながら働く実習生は農業分野の人手不足に大きく貢献しているのが実態である。2017年9月には、これまで認められていなかった農産物の加工・製造が実習生の業務範囲として解禁され、より幅広い仕事に対応するようになった。一方、同制度に対しては、賃金等の不払い、偽変造文書等の行使・提供、労働関係法令違反等の様々な不適正事例が指摘されている。このような背景のもと、技能実習の適正な実施や技能実習生の保護を目的として、2016年11月に「外国人の技能実習制度の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律(技能実習法)」が成立した。これに基づいて2017年11月から新しい技能実習制度が施行され、監理団体の許可制や技能

実習計画の認定制等が導入されている。

国家戦略特区における農業支援外国人受入事業は、農作業や加工作業等に従事する外国人材を特定機関（受入企業）との雇用契約に基づいて受入れ、農業経営を行う法人または個人に派遣を行う事業であり、2018年3月より新潟市、京都府、愛知県で解禁された。外国人農業支援人材の就農期間（帰国期間等を除く）は通算3年までであり、派遣労働者としてフルタイムで雇用され、日本人と同等額以上の報酬額が支払われる。技能実習制度とは異なり1年以上の実務経験が必要となるため、即戦力としての労働力確保が可能となる。本事業は解禁されたばかりであるが、受入れ人数は今後着実に増えていくものとみられる。

3. ニュージーランドにおける季節労働者受入れの実態

NZは1990年代以降好調な経済成長を続けるなか、2000年代に入り深刻な労働力不足に見舞われ、特に園芸農業（ブドウ栽培を含む野菜・果物栽培）では、収穫期に作業に従事できる労働者を確保することが非常に困難になっていた⁴。また、国際市場では品質の良い農産物に対する需要が増加しており、ワインを含む一次産品が主要な輸出品目となっているNZにとっては、能力の高い労働者を多数確保することが産業の発展に必要不可欠であった。そのようななか、園芸業界からは労働力不足に対する懸念が示され、どのような解決方法がありうるかについて、政府と業界の代表との間で度重なる協議が行われるようになった。その結果、2005年12月に、園芸農業・ブドウ栽培における季節労働に関する中

² 公益社団法人日本農業法人協会（2017年7月）「農業現場における外国人技能実習制度について」
³ 農業分野は2職種（耕種農業、畜産農業）、6作業（施設園芸、畑作・野菜、果樹、養豚、養鶏、酪農）
⁴ NZにはワーキングホリデー制度を通じて様々な国からの滞在者がいるが、地方部で一定期間農作業に従事する労働者として見込める数には限りがあった。

長期戦略が策定され、翌2006年には認定季節雇用者制度（Recognised Seasonal Employer：RSE）が発表された。

以下に、RSE 制度の概要や展開状況を示し、各種文献及び現地調査⁵におけるインタビュー結果をふまえた上で、就労者数の推移、経済的インパクト、業界の反応、課題等を整理した。

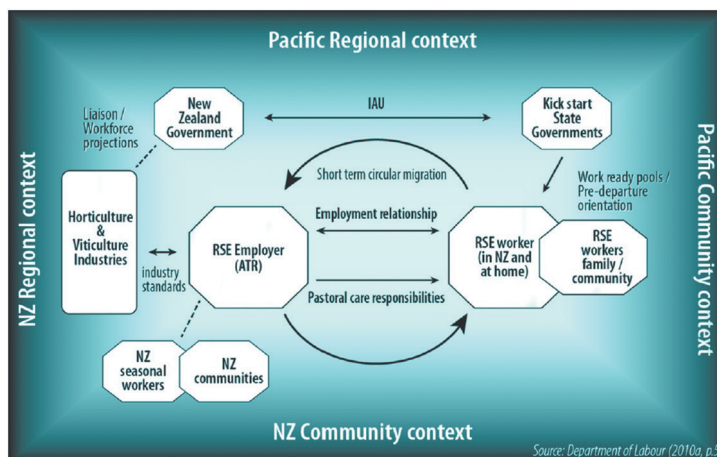
(1) 季節労働者受入制度の概要

RSE は上記の課題を解決しつつも、季節労働者の出身国を太平洋島嶼地域に限定するという方向性のもとで導入された。これは、NZ の二国間援助の多くが同地域に向けられているほか、例えば、NZ で就職先が決まっているサモア人に対して毎年1,100人、フィジー人とトンガ人に対して毎年250人、ツバル人とキリバス人に対して毎年75人の移住受入れ枠を設けるなど、既に他の移住制度が太平洋島嶼国に対して制度化されていることとも関連が深い。

RSE は導入当初の2007年、政府間協定（Inter-Agency Understandings：IAU）を締結した太平洋島嶼国5カ国（バヌアツ、トンガ、サモア、キリバス、ツバル）との間で開始された。その後徐々に対象国を拡大し、現在は9カ国⁶からの季節労働者がRSEを通じてNZの農業分野で働いている。

RSE 制度では、それぞれの政府が果たすべき事項が定められたIAUが結ばれ、そのもとでNZ政府は業界との連携や法律遵守状況のモニタリング等を行い、島嶼国政府は出発前のオリエンテーションなどを行う。RSE 制度を通じて労働者を確保したい園芸農業分野の事業者は、まず、①認定季節労働者雇用主として申請し、認可された後、②雇用希望者数を確保するための雇用期間・場所・勤務概要等を定めた募集協定（Agreement to Recruit：ATR）を申請する。この段階で、雇用主はNZ国内で労働者が確保する努力を行ったことを示すことが求められる。ATRを取得した後、③雇用主によ

図表6 RSEの制度概要



(出所) Department of Labour (2010), Final evaluation report of the Recognised Seasonal Employer Policy 2007-2009

⁵ 2018年3月下旬にNZのウェリントン及びオークランドにおいて、NZ政府、業界団体及び有識者に対するヒアリングを行った。

⁶ 2009年以降、ソロモン諸島、パプアニューギニア、ナウル及びフィジーとの間でも締結された。なお、クック諸島及びニウエについては、NZとの間に歴史的に自由連合協定が結ばれており、NZと本国の間を自由に行き来でき、労働・居住も自由である。

る実際の募集が行われ、就労を希望する島嶼国の労働者との間で個別の雇用契約が締結される。雇用主は、労働者の国際的な移動に要する航空運賃の半額を負担することが制度上求められている。④雇用が決定した労働者はその証明書とともに査証申請を行い、限定目的入国ビザが発給され、定められた期間NZ国内で働くことが可能となる。

この制度では、11カ月のうち7カ月⁷までNZで労働に従事することが可能であり、その期間が終了した時点で帰国することが必要とされている。また、同一労働者が毎年NZに戻ってきてRSE労働者として就労することは妨げられておらず、関係者によると、季節労働者として複数年にわたり従事する者の割合は高いとのことであった。また、雇用主にとっては、それらの労働者は農場においてやるべきことを熟知しており、作業効率も高く、さらに新たな季節労働者のリーダー的存在にもなっているとのことであった。

(2) 季節労働者の就労状況

RSE制度が2007年に開始されて以降、毎年NZ

園芸農家協会（Horticulture New Zealand）を中心とした業界団体とビジネス・革新・雇用省（Ministry of Business, Innovation and Employment）との間の交渉により、RSE労働者の受入数の上限値が決められている。その数は制度導入当初は年間5,000人であったが、NZ国内各地域の雇用主による需要が旺盛であることを背景に、2009年に8,000人、2014年に9,000人、2015年に9,500人、2016年に10,500人、そして2017年には11,000人へと大きく増加している。これらの労働者の多くはワインの産地である北島東部や南島北部などの農村部に滞在することが一般的である。

実際のRSE労働者数の推移は図表7のとおりであり、徐々に増加している。

NZにおける永住者も多く、歴史的に関係が深いサモアやトンガからのRSE労働者は制度開始当初から多く、その数も概ね一貫して増加してきた。バヌアツについては、NZへの移住の歴史は特段顕著ではなかったものの、制度開始当初から多くのRSE労働者がNZの農場で働いている。これは、労働者を募集する企業が積極的な活動を行い、バヌ

図表7 国別のRSE労働者数の推移

国名/年度	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
フィジー								30	92	355
キリバス	69	38	48	149	142	138	127	136	162	189
ナウル								20	20	17
バブアニューギニア				6	6	31	58	96	68	121
サモア	647	1,228	1,021	1,219	1,162	1,137	1,169	1,238	1,454	1,690
ソロモン諸島	238	311	256	252	407	423	491	511	590	593
トンガ	805	1,355	1,142	1,411	1,398	1,573	1,538	1,563	1,687	1,822
ツバル	99	49	54	51	88	56	71	70	64	80
バヌアツ	1,698	2,342	2,137	2,352	2,412	2,829	3,070	3,435	3,726	4,171
合計	3,556	5,323	4,658	5,440	5,615	6,187	6,524	7,099	7,863	9,038

(出所) Ministry of Business, Innovation and Employment, Fact Sheet for Recognised Seasonal Employer Scheme より作成

⁷ キリバス人及びツバル人は、距離・移動費用の関係上、最長7カ月ではなく9カ月滞在することが認められている。

アツにおいて RSE の効果に対する認知度が高まっているためとのことであった。これら上位3カ国で RSE 労働者全体の85%に達している（2016/2017年度）。

NZ 経済研究所が2016年に行った園芸農業分野における労働市場予測によると、労働者不足は2015/16年度に既に6.5%⁸に上っているが、この水準は年々上昇し、2021/22年度には16.2%に達すると試算されている。そのため、他に労働者確保の手段が限られているなか、RSE を通じて NZ で働く労働者の数は今後も一定程度増加し続けるものと推察される。

(3) RSE 労働者の受入れによる効果・課題

1) RSE 制度の効果

RSE は発足後10年が経過し、他国にも応用できるモデルと言われるほど効果の高い制度として機能している。NZ の園芸農家が労働力不足を解消できるという利点のみならず、送出国、受入国、季節労働者という3者全てに利益をもたらす、いわゆる Triple-Win を生み出すものとされ、その範囲も経済面に留まらず、図表8に示す通り、人口面、政治

面、開発面の4分野にまたがると考えられている。

経済面については、特にポリネシア地域を中心に、太平洋島嶼国は歴史的に NZ や豪州等への長期的な移住・送金の経験があり、各島嶼国家の国際収支において、送金は大幅な貿易赤字を埋め合わせるのに重要な役割を担っている。RSE は、長期的な移住制度とは全く異なる制度であるが、短期的な労働を通じた送金や帰国時の現金の持ち帰りという形で、本国に現金収入をもたらしている。

2016年に NZ のビジネス・革新・雇用省より公表された調査結果によると、サモア及びトンガからの RSE 労働者の2014/15年度の収入・送金状況は図表9に示す通りであり、税引き後の手取り額の4割強の額を本国に送金していることが明らかとなっている。受け入れている園芸農家の事業発展にとっても、労働者自身の所得の面でも、本国の家族・親戚等への送金による現金収入機会の拡大・多様化という面でも、RSE 制度が NZ 及び島嶼国の経済に与える影響が小さくないことがうかがわれる。

人口面については、送出国の国内では労働市場が小さく、現金収入を得られる雇用機会が少ないのが一般的に見られる状況である。その一方で、教育を

図表8 季節労働者受入れの効果

	経済面	人口面	政治面	開発面
送出国	送金増加による国民所得の増加	賃金労働に対する若者の需要の軽減。海外での技能向上機会の確保	NZ や豪州との PACER Plus (後述) 関連協議における影響力の高まり	送金の波及効果。公共サービスへの圧力の軽減
受入国	園芸農業の活力向上	農村部における単純労働力不足の軽減	太平洋島嶼国との歴史的関係の強化。国内の雇用需要への対応。	NZ の地方部の開発
季節労働者	期間限定ではあるものの所得改善。研修機会の獲得	出身村の失業若年層との間の緊張関係の軽減	翌年の季節労働を確実にするための機会の提供	経験・能力の強化。コミュニティでのリーダーシップの発揮、地元ビジネスの発展への貢献

(出所) Underhill-Sem, Y. and Marsters, E. (2017). Labour Mobility in the Pacific: A Systematic Literature Review of Development Impacts. Auckland. New Zealand Institute for Pacific Research より作成

⁸ 必要労働者数27,249人に対して1,768人が不足しているという予測結果より算出。

図表9 サモア及びトンガ出身のRSE労働者による
収入及び送金の状況（2014/15年度）

	サモア	トンガ
総所得	18,028	19,482
税金	2,242	2,275
純所得	15,800	17,206
滞在費用（控除）	4,885	3,965
持ち帰り可能な所得	10,943	13,241
送金額	4,614	5,525
持ち帰り可能額に対する送金額の割合	42.2%	41.7%

注：労働者1人当たりの平均額（NZドル）を示している。
（出所）Ministry of Business, Innovation and Employment. (2016). The Remittance Pilot Project. The economic benefits of the Recognised Seasonal Employer work policy and its role in assisting development in Samoa and Tonga. Wellington. New Zealand より作成

受けた若年層は次々と労働市場に参入してくるため、特に若者の就業機会の欠如が課題となっている。RSE制度は、特に低技能労働者に現金収入機会を提供する制度としての認識が島嶼国で高まってきたおり、年数制限なく毎年NZで労働し、毎年一定期間は本国で過ごすことができるとして参加者が増加傾向にある。送出国にとっては、国内の特に若年層の失業問題の軽減につながる制度であり、労働者自身にとっては国内での数少ない仕事の取り合いが減少するというメリットがある⁹。しかし、RSE労働者は太平洋島嶼国に限定されていることから、今後も労働者数が増加すると見込まれるなかで、人口規模の小さな島嶼国から将来にわたり継続的に増加する労働者需要を満たすことができるか、また、島嶼国内の労働者不足や産業振興の阻害要因になってしまわないかどうか、今後検証すべき課題もあるといえる。

政治的側面については、太平洋経済緊密化協定（PACER-Plus）という、太平洋島嶼国と豪州・NZとの間の経済関係の緊密化に関する協定が大きく関

係している。関係国間での同協定締結に向けた交渉は2017年にひとまず終了したが、2018年に入って交渉国の一部が署名をしないことを決定するなど、発効には懸念も存在する。太平洋島嶼国は、これまでの移民制度やRSE（及び後述の豪州の季節労働者プログラム）を通じて、豪州・NZへのアクセスを主とした域内の労働力移動がより容易になることを期待してきたが、PACER-Plusでは必ずしも現時点でそれらの国の労働市場の開放に関する展望は見えていない。ただ、同経済連携協定の行方にかかわらず、季節労働者受入制度は域内の労働力移動にとって一定のインパクトがあり、関係国間の経済関係の強化（送出国にとってはNZ市場へのアクセス強化、受入国にとっては島嶼国からの需要への対応や国内の園芸農家からの要請への対応）にも一定の影響を及ぼしている。

最後に、開発面については、受入国であるNZにとっての第一の利点は、既述の通り、労働者不足の解消による園芸農業の発展である。しかし、NZにおける聞き取り調査では、それだけにとどまらない利点も聞かれた。RSE労働者が勤務する農村部では、以前は農業には魅力がないということで多くの若者が都市部へと出て行ってしまっていたが、特にワインの産地では、ワイン産業が十分な利益を生み出すことができるようになり、かつワイナリー観光なども行われるなど、良好なイメージの産業が定着したことにより、地元出身者が農業に従事することを望む例が増えてきているとのことであった。

太平洋島嶼国からは、通常の移民制度において就労目的で入国が許可されない学歴や経歴の労働者が農作業に従事しており、本国でも長期的な定職に就いていない者が多い。そのような所得層にとって、

⁹ 例えば、キリバス政府は2016年に「Kiribati National Labour Migration Policy」を発表し、国内では十分な雇用機会を提供できないことから、国内の養成機関での人材育成を含め、長期的・短期的に海外で就労することを奨励する労働移住政策を明確に打ち出した。

RSE 制度を通じた現金収入は、援助によるインフラ整備等の事業効果を通じた経済発展の恩恵以上に、短期的かつ直接的な効果がある。また、現金収入は様々な予期せぬ事態への対応を可能にする、いわゆるセーフティ・ネットの役割を担っている側面もある。RSE 労働者による送金の用途については特段の包括的な調査はこれまでに行われていないが、大部分が消費活動に向けられていると考えられる。一方で、本調査では、労働者が NZ で獲得した園芸農業に関する能力を本国で直接的に生かしているという事例はみられなかった。しかし、RSE 労働者の送り出しにコミュニティ組織が関与している地域では、所得の一部をコミュニティに納めることを義務付け、それをコミュニティ行事に充当している事例や、労働者の出身地域において小さなビジネスを開始した事例なども挙げられている。また、子供の教育資金としても活用されている。NZ 政府は RSE 制度を援助政策としては位置づけておらず、あくまでも国内の園芸農家の労働者需要への対応、及び太平洋島嶼国民への就労機会の提供という面で捉えている。しかし、そのインパクトは、長期的な移住・送金と同様に、島嶼経済社会の開発にとって、政府間の開発援助とは異なる形で、直接的に島嶼国民に現金収入をもたらしており、広義には開発援助と類似の効果の発現につながっているともいえる。

2) RSE 制度の課題

以上の通り、RSE 制度には様々な側面からメリットが見られたが、外国人労働者の受入れに関しては、課題として地域住民との軋轢や犯罪率の増加などの社会的な面を中心に様々な懸念が示されることが多い。NZ ではこれらの課題については、それほど大きな問題とはなっていないようであり、全体と

しては適切な対応がされているといえる。

治安面

低技能労働者による犯罪に対する懸念については、RSE 制度では、太平洋島嶼国からの労働者が都市部に広がり様々なセクターで働いているというよりは、農村部に集団で居住していることが多く、地域住民に与える影響は比較的少ない。また、雇用主の責任のもとに、数カ月後には帰国しなければならないという規則が設けられていること、翌年以降も NZ に戻ってくるためには雇用主からの評価が高い労働者でなければならないことなど規律を守ろうという気持ちも労働者に働きやすい。

制度開始当初には、短期労働者として入国・勤務した者が滞在条件を破り失踪した事件が発生したほか、2017年時点でも季節労働者を雇用する事業者へのアンケート調査において、アルコール飲料を原因とした問題が発生した経験を有する事業者が全体の30%に上るなど、季節労働者の受け入れに関する問題がないわけではない。しかし、労働者不足は NZ の園芸農業にとって切実な問題であり、RSE 制度を維持していくために業界として規範の維持に努めているほか、政府も適切な生活環境を保つための義務を事業者に課し、その履行状況の監視を行っている。

住居・地域との関与

特定の農村部に多くの季節労働者が勤務するとなると、十分な宿泊施設が確保できるかという問題が生じるが、季節労働者用の寮施設が建設されていた¹⁰ことから、特定地域における住宅不足といった問題は生じていないとのことであった。短期滞在者であることから、地域社会の一員として溶け込むというよりは、農場付近に集団で滞在しており、地域住民との接点自体がそれほど多くはないといえる。

¹⁰ RSE 制度においては、宿泊施設の提供は雇用者に課せられた義務となっている。

その他（RSE 制度の持続性）

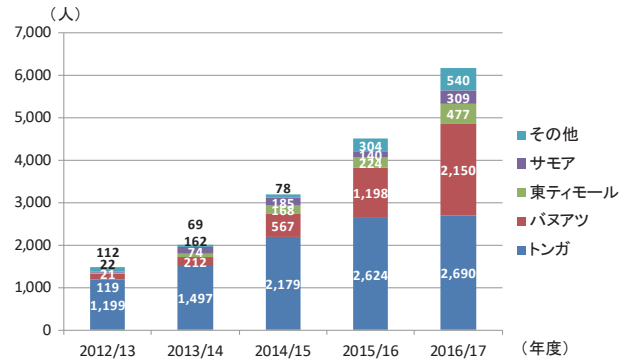
受入国としての季節労働者への対応は以上の通りであるが、よりマクロ的にみると、NZ では RSE 制度が導入されてから10年が経過し、太平洋島嶼国からの受入数も大きく増加した。NZ の園芸農業における収穫期の労働者不足は大幅に軽減され、NZ 人の雇用の維持・増加にもつながるといふインパクトも見られた。しかし、同産業における労働者不足は今後も拡大すると予測されているため、さらに多くの季節労働者が太平洋島嶼国から必要とされると見込まれる。ただ、太平洋島嶼国の人口規模は小さく、循環的に NZ への出稼ぎを繰り返す形態をより多くの若年層の労働者が取ることにより、島嶼国の労働市場の NZ への依存が一貫して深まっていくことになる。そのため、制度の持続性については、より人口規模の多いフィジーやパプアニューギニア等からの労働者を増加させていくのか、もしくは太平洋島嶼国以外の国にも RSE を拡大させていくのか等、豪州の同様のプログラムでの労働者数の動向も見ながら検証していくことが必要である。

(4) 豪州における季節労働者の受入状況

本稿では、主に NZ の制度を概観してきたが、同様の制度がほぼ同時期に豪州でも開始されたことから、以下に、類似点と相違点を簡単に記す。

豪州では、2008年8月に太平洋季節労働者パイロット制度を打ち出し、太平洋島嶼国¹¹からの低技能労働者の受入れを開始した。パイロット期間は2012年まで続いたが、同制度を用いて豪州に入国した季節労働者は2008/09年度は56人、2010/11年度は392人など、NZ と比べて大幅に少なかった。NZ とは異なり、事業者は特段の労働力不足を感じてい

図表10 SWP 労働者数の推移（主要国別）



(出所) Howes, S. and Muller, S. Seasonal Worker Programme: bigger and better in 2016-2017, DevpolicyBlog, Published on January 8, 2018を基に作成

<http://www.devpolicy.org/seasonal-worker-programme-2016-17-20180108/>

ない（と表明していた）こと、不法滞在者を生むリスク、豪州居住者の仕事を奪うリスク、一部の事業者による搾取の可能性、平均賃金の低下など、あらゆる消極的な要因が挙げられていたように、業界が主導した取り組みではなかったことがうかがわれる。また、豪州の園芸農家は NZ と異なり、自分で島嶼国の労働者を確保するのではなく仲介業者に任せる傾向が強かったことや、地理的に広大な豪州では政府機関による監督が NZ に比べて十分ではないといった要因もあるようであった。

2011年に同パイロット制度は恒久的な制度として衣替えし、季節労働者プログラム（Seasonal Worker Programme : SWP）となった。その後、大幅に増加を続けており、図表10に示す通り2012/13年度に1,473人であった SWP 労働者数は2016/17年度には6,166人となっている。

NZ の RSE 労働者数に対する割合でも、2012/13年度には24%であった SWP 労働者数は2016/17年度には68%に上昇しており、近年急速に伸びている。初期の SWP 労働者の満足度の高い経験談が潜

¹¹ 当初はキリバス、パプアニューギニア、トンガ及びバヌアツの4カ国で開始され、2018年現在10カ国まで拡大している。NZ との違いとしては、東ティモールが含まれていることが特徴的である。

在的労働者の中で広まったという面に加え、豪州の園芸農業において広まっていた不法労働者から合法的な労働者である SWP へと切り替えた事業者の存在や、バックパッカー数の減少¹²が主な要因として挙げられる。当初は季節労働者数は伸び悩んだが、今後は豪州でも太平洋からの季節労働者の受入数がさらに増加していくと予想されるため、NZ・豪州間での季節労働者の実質的な奪い合いが発生する可能性もある。

4. おわりに

以上の通り、NZ は低技能労働者の受入れを進めながら国内園芸農業部門の労働者不足を一定程度改善してきた。それは、送出国である太平洋島嶼国にとっても就労機会の増加につながり、労働者自身も現金収入機会が得られるなど、特に経済面での効果が高い制度として認識されるようになった。同制度の特徴としては、園芸農業界が制度導入に対して中心的な役割を果たしたこと、また制度発足後も事業者にも規律を遵守させる取り組みを行ったこと、政府も制度管理者として状況の把握や指導を適切に行ったことなど、関係者が長期的な視点を持っていた点が RSE 制度の円滑な確立と運用に大きく貢献したといえる。

既述の通り、日本でも、2018年6月に取りまとめられた経済財政運営の基本方針（骨太の方針）に、単純労働に対する門戸の開放が盛り込まれるなど、これまでの外国人の就労に対する政策からの大きな方針転換が起り始めている。技能実習制度の修了者に対して、さらに最長5年間の滞在資格を付与するということは、その後の長期雇用も視野に入るこ

とにつながり、農業分野では2023年までに10万人程度が受け入れられると試算されている。

本調査では主に NZ について、季節労働者の受入れの現状と課題を把握した。実際の持続的な運用は各国の状況に応じた形で進められていくことが必要であるが、制度運用に関する課題には類似点が多い。そのため、日本において新資格の導入後さらに外国人労働者が増加していくことが見込まれるなか、短期・長期の受入れの両面について、他国が経験してきた課題及びその解決方法について様々な情報を客観的に把握・分析していくことが重要である。

参考文献

- 八山政治 (2017). 「『農業分野における外国人技能実習制度』の歴史と現状『農業と経済』, 83(6), pp27-32
- 萩原里紗 (2017). 「外国人労働者受け入れの影響－日本と韓国における現状、政策と実態－」『農業と経済』, 83(6), pp6-15
- 法務省 (2018). 「技能実習制度の現状（不正行為・失踪）」
- 一般社団法人 全国農業会議所 (2017). 「農業分野における新たな外国人技能実習制度の概要」
- 公益財団法人 国際研修協力機構「外国人技能実習制度とは」
- 公益社団法人 日本農業法人協会 (2017). 「農業現場における外国人技能実習制度について」
- 厚生労働省 (2018). 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」
- 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況について（報道発表）」

¹² 豪州へのバックパッカーは、年間所得が18,200豪ドル以下であれば所得税は課されなかったが、2015年末に課税導入の方針が打ち出され、2017年からはそれらの所得にも15%の税金が課されることとなった。バックパッカーには、ワーキングホリデー制度を利用した滞り手も含まれる。豪州には現在約4万人のバックパッカーが滞在しているが、この数が今後減少していくと見られている。

- 厚生労働省 (2002). 「外国人雇用問題研究会報告書」
- 厚生労働省「外国人雇用対策の基本的な考え方」
- 農林水産省「平成27年度 食料・農業・農村白書『(3) 農業経営体数等の動向』」
- 農林水産省「農業構造動態調査」
- 農林水産省「農林業センサス」
- 農林水産省「集落営農について」
- 佐藤忍 (2017). 「日本の農業労働市場はどうなっているのか」『農業と経済』, 83(6), pp16-26
- Department of Labour (2010), Final evaluation report of the Recognised Seasonal Employer Policy 2007-2009
- Government of Kiribati (2016), Kiribati National Labour Migration Policy
- Howes, S. and Muller, S. Seasonal Worker Programme: bigger and better in 2016-2017, DevpolicyBlog, Published on January 8, 2018
- Ministry of Business, Innovation and Employment, Fact Sheet for Recognised Seasonal Employer Scheme
- Ministry of Business, Innovation and Employment (2016), The Remittance Pilot Project. The economic benefits of the Recognised Seasonal Employer work policy and its role in assisting development in Samoa and Tonga.
- Ministry of Business, Innovation and Employment (2017), Recognised Seasonal Employers Survey - 2017 Working Report
- Underhill-Sem, Y. and Marsters, E. (2017), Labour Mobility in the Pacific: A Systematic Literature Review of Development Impacts. Auckland. New Zealand Institute for Pacific Research
- Whatman, R., Bedford, C., and Bedford, R. (2017), RSE: the ghosts of schemes past, present and yet to come, Invited paper for the RSE Employers' Conference, Blenheim