

《書評》

深川博史・水野敦子編

『日韓における外国人労働者の受入れ
——制度改革と農業分野の対応』

坂梨健太*

《Book Review》

Fukagawa, H. and A. Mizuno, eds.,
*Acceptance of Foreign Workers in
Japan and Korea: Policy Reforms and
Employment in the Agricultural Sector*

Kenta SAKANASHI

昨今、日本において外国人が「働く」ことのできる技能実習制度と特定技能制度の見直しが議論されている。厚生労働省が公表した2021年の報告書では、暴力や賃金未払いなど、受け入れ事業場の法令違反は、全国の労働基準監督機関が監督指導した9036事業場のうち7割にのぼるという。技能実習制度の目的である国際貢献（日本の技能を途上国に伝えること）は形骸化し、他方、労働者として外国人を受け入れることを宣言した特定技能制度では、技能実習制度に比べて行政の監視が弱く、受け入れ事業者によるパスポートの取り上げや自己都合退職への罰金など、労働環境や条件が問題となりつつある。これら2つの制度にたいして国内外から批判的な意見が出されている。

評者はこのような日本の制度の問題や実際に現場で働く外国人への法令違反などについて、弁護士が中心になっておこなう勉強会に参加している（一部の成果は伊藤・崔編2021）。そのなかで韓国の外国人受け入れ制度は好意的に受

け取られていたが（本書第2章 p. 66 の注でも、韓国の制度を評価している日本の報道があげられている）、日本の制度とどのように違うのか詳細に教えてくれる書籍などはなかった。本書は日韓の制度比較を中心に、評者の疑問に答えてくれる格好の論集である。いくつかの章では日韓の制度の説明がなされるため、内容が重なることも多いが、「漆塗り」のごとく理解を深めてくれる。

さらに具体的に農業部門に絞って統計や事例を分析しており、外国人労働者を受け入れる日韓の農業現場の状況を理解する手がかりも得られる。とりわけコロナ禍において、当たり前に入手に入ると考えていた食べ物や、ステイホームとは縁のない現場で働く人びとによって支えられていることを、多くの消費者は思い知らされたはずだ。この食の生産や流通、加工に従事するエッセンシャルワーカーは日本人だけではなく、低賃金で働く外国人たちも含まれる。外国人労働者と農業の関わりを知りたいならば、本



（九州大学出版会、2022年8月、
4,800円＋税）

* 京都大学大学院農学研究科（Graduate School of Agriculture, Kyoto University）sakanashi.kenta.6h@kyoto-u.ac.jp

書はまさにうってつけの構成であろう。

本書は、総論に続き、第Ⅰ部「日韓両国の外国人労働者受入れ制度の比較」（第1章～第5章）、第Ⅱ部「日韓農業における外国人労働者の受入れ」（第6章～第9章）となっている。ここでは、評者の個人的な興味関心にもとづいて、おもに韓国の制度である雇用許可制と外国人労働者を受け入れている韓国農業の特徴について紹介したい。本書は日韓の制度比較研究として読むことができるし、もちろん、各章を単独で読むこともできる。他方、第Ⅰ部と第Ⅱ部の両方をあわせて読むことで、韓国農業の労働力問題についておよそその見取り図が理解できよう。なぜなら雇用許可制を利用する韓国の農業経営の実情にくわえて、雇用許可制以外で労働力を利用する状況についても触れているからだ。

第1章「日韓の外国人労働者受入れの経過と現状」（佐野孝治）では、日韓の外国人の統計や制度の比較を通じて、両国の現状について概観が示される。韓国の総人口に占める在留外国人の割合は、コロナ以前では4.8%と日本の倍であり、現在も在留外国人および就労ビザをもつ外国人労働者の割合は日本より高い。そもそも中東などへの労働力の送り出し国であった韓国は、経済成長と民主化のなかで中小企業の労働力不足に対応するため、日本の研修制度を参考にしたという。日本の研修制度は、技能実習制度以前の制度であり、外国人の研修が目的であり、労働ではないという認識で最低賃金も保障されない状況であった。そのため、それを参考にした初期の韓国の制度は「現代版奴隷制度」と呼ばれていた。しかし、政権交代、世論の後押しなどもあって、外国人受け入れ制度は劇的に変化し、現在の雇用許可制は国際的にも評価されている。雇用許可制のなかでも、ベトナム、フィリピンなど東南アジアを中心とした外国人を受け入れる一般雇用許可制の特徴は、次の4点にまとめられる。1) 労働市場補完性（韓国人優先雇用）、2) 均等待遇（差別禁止）、

3) 短期ローテーション（定住化防止）、4) 受け入れプロセスの透明化、である。日本の技能実習制度では、外国人は原則職場を変えられないことが問題としてあげられるが、韓国の一般雇用許可制は、1) によって韓国人労働者と競合しない形で、職場を3回変えることができる。その結果、失踪者や非正規滞在は減少しているという。また、4) は、送り出し国との間で覚書を締結することで、韓国政府が受け入れから帰国まで外国人を管理して、プロセスの透明化を目指している。日本のように民間に任せることなく、送り出し側のブローカーの不正を排除できているという。

このように国際的に評価が高く、日本も見習うべきであるといわれている韓国の一般雇用許可制であるが、実態は少し違うことが第2章「韓国における雇用許可制の実態と日本への示唆」（加藤真）で述べられている。この章では韓国の統計や実際に現地でおこなわれた調査を引用しながら、一般雇用許可制を批判的に検討している。たとえば、韓国産業人力公団と法務部の資料から、外国人が雇用許可制を通して入国までに支払った費用を明らかにしている。韓国の制度においても、送り出し国内でブローカーへの賄賂はやはり発生しており、それは出身国によって費用が異なり、また都市から地方の奥地に行くほど出国のための介在者が増えることとなり韓国にたどり着くまでに割高になることがわかる。つまり第1章で指摘されたプロセスの透明化は、国家が外国人の受け入れを管理しても完全には解決できないのである。

日本の技能実習制度は、法的には労働者として受け入れずに外国人を「サイドドア」から入れる、つまり国際貢献という名目をつけて受け入れるため、当然、労働者としての権利は十分に認められない。このままではかれらの労働環境はよくなるないので、韓国のように法的に位置づけられた労働者として外国人を自国に入れる「フロントドア」を開けるべきだという議論があるが、「フロントドア」のみですべてが解

決するわけではないことを第2章は指摘する。さらに、現地の送り出し機関を悪徳業者としてモラル面から分析するのではなく、海外の仕事を希望する者がより多くのお金を業者に払えば、よりよい待遇を受けられるという経済的なメカニズムを指摘する研究を紹介しながら、送り出し側の制度や実態に目を向けるべきだと強調する。

ここまで、韓国の制度のなかでの外国人労働力利用の話であったが、制度外雇用つまり非正規滞在者の労働力利用がおこなわれていることが第4章「韓国の移住民と社会統合」（申明直）で説明されている。農業部門ではすべての経営が畜産や施設園芸のように、周年で労働力を必要とするわけではない。ここまでみてきた一般雇用制度は周年雇用を基本としているため、農繁期の限られた期間に外国人の労働力を得ることはできない。周年の労働力が必要でない農家は制度以外の方法で労働力を確保することになる。たとえば、結婚移民の親族が観光ビザを取得して不法労働という形で一気に仕事をしたり、一般雇用制度で来韓した外国人が農閑期に民間の人材派遣を通じて、別の農家や異なる産業へ派遣されたりする。現在、韓国ではタイ人の非正規滞在者が多いようで、タイ人による組織化されたネットワークがあるようだ。

このような制度外雇用の広がりについて、韓国では2015年に「季節勤労者制」が運用された。外国人が農繁期に3か月間働くことのできる制度であり、翌年、再入国も可能である。これには韓国の自治体が窓口となって受け入れる方法と結婚移民（多くは外国人の妻）の家族を受け入れる方法の2つの受け入れ方がある。この季節勤労者制は実際に機能しているのだろうか。第4章では3ヶ月では短いという農家の声があると紹介されているが、農業に焦点をあてた本書第II部においては、3ヶ月ではなく数日のみ労働力が必要な状況が描かれている。

第II部の第6章「韓国の農業における外国人労働者の雇用に関する考察」（高安雄一）で

は統計データをもとに韓国の農業部門が外国人の労働に依存していることを示している。たとえば農業の雇用労働者のうち外国人は46.2%を占める。他の産業に比べて高い割合である。次の第7章「韓国農業における労働力需要の季節的変動への対応」（深川博史）では、3か月未満の労働者を受け入れる韓国農業の特徴が示される。韓国の統計上、1か月未満の雇用は「日雇い労働」とされる。この日雇い労働を利用する割合が高い営農形態は、稲作、果樹、食糧作物のカテゴリーである。1か月未満、1～3か月、3～6か月、6か月の4つの雇用期間のカテゴリーのうち、雇用をしている農家数の8割が日雇い労働（1か月未満）を利用していることが指摘される。その理由は韓国の農業が寒冷地でなされているからである。寒冷地は農閑期が必ずあり、気候の影響を受けやすい。とくに露地野菜は収穫期間が短く、その短い期間で柔軟な労働力が必要とされる。周年雇用が前提とされる一般雇用許可制では対応できない韓国農業の特徴であろう。

2009年にこの問題に対処するため、外国人労働者が農閑期に他の農家のもとに就業することを可能とする「勤務追加制度」が導入されたが、当然ながら農家間で農閑期が重なる場合が多く、制度の利用はわずかであったという。そこで先述した、3か月の滞在を可能とする「季節勤労者制」が2015年に導入された。2019年には5ヶ月まで滞在可能な季節勤労者長期滞在ビザもつくられた。しかし、1か月未満という短い期間に集中的に労働力を必要とする寒冷地農業の実態にはこれらの制度は見合わず、必然的に制度外の労働者を受け入れることになる。韓国農村経済研究院（KREI）の調査によると耕種農家が雇うすべての日雇い労働者のうち95.2%が制度外雇用であったという。制度外雇用のタイプとして、制度内の被雇用者が一時的あるいは長期的に制度外の被雇用者になる場合や、人材紹介所による非正規滞在者の派遣、SNSなどを用いた同国人による紹介があげら

れる。それらを通じて労働者は、数日から1週間という短い期間にスポット的に、白菜漬けのような収穫から販売まで3日もかからない現場に入る。第7章で紹介された事例では、5ヶ月まで滞在可能な季節勤労者制を用いて上半期でトウモロコシの栽培と収穫をおこない、下半期で白菜の収穫と白菜漬けの作業をしつつ、この時期の労働力の需要に応じて制度外の外国人労働者を導入していた。制度外の労働力は不可欠であり、現在の制度だけでは農業現場の労働力不足を解決できないことが示される。

それでは日本はどうであろう。第9章「日本の農業分野における外国人労働者の受入れ」（水野敦子）では、冷涼な山地型の気候に属する熊本県阿蘇地方を事例にして、農閑期の対応が分析されている。JA阿蘇が技能実習生の監理団体となり、カンボジア人技能実習生を農家に派遣している。さらに、JA阿蘇自体は特定技能外国人を受け入れており、農業の仕事がない時期には平坦地のJA熊本にかれらを派遣している。しかし、両者のあいだには地理的な距離があり、交通の便の悪い地域間を移動することは外国人には容易ではない。JA阿蘇とは別に各農家も農閑期の対策を考えはじめている。阿蘇のトマト農家の事例では、農閑期にも技能実習生や特定技能外国人の仕事を確保できるように、コメの裏作でニンニク生産を試行していることが紹介されている。周年を前提とした外国人の受け入れは、規模拡大と農閑期をなくす農業経営への転換を引き起こしていると言える。

以上、韓国の制度と農業を中心に本書をみてきたが、他にも韓国語教育（第5章）、日本の食品加工業（第8章）に関する議論も展開されており、これらの章を踏まえて、日韓の比較だけでなく、外国人を受け入れている他国との比較を新しく展望することや、地域独自の事例研究の足がかりを得ることもできるだろう。

最後に3点ほど、評者なりの論点を指摘しておこう。

本書は非常に情報が豊富であり、その根底に

は韓国の統計データと調査の充実さがある。第2章でも指摘されていたが韓国はこれまでの制度を検証できるように国がデータを取りまとめている。さらに、2019年からは外国にルーツをもつ子どもや家庭について2100世帯を対象に、15年間にわたって調査がおこなわれているという。翻って、日本では、基幹統計の不正の問題や、農業関連でいえば60年も続いてきた農業集落調査の廃止が議論されるなど、国が統計を軽視する姿勢がみられる。日韓の比較において制度比較もちろん重要だが、制度の影響や日韓社会の変化など、ある程度時間をかけた比較・検証も必要であろう。そのために制度の効果を検証できる統計は不可欠であり、日本は制度とともに統計の整備や長期にわたる調査設計について韓国から学ぶべきであろう。長期の調査を実施できるかどうかは、外国人を労働者としてだけではなく、同じ地域とともに暮らす人びととして受け入れる覚悟が日本社会にあるかどうかによって決まる。

2点目は本書で直接表現されていないが、全体として読み取れる制度への視点である。本書はさまざまなテーマが扱われ、日本の制度の遅れを指摘する論考もあれば、他方、韓国の制度も不十分であるという指摘もあり、論集だからこそ論点の広がりが見られる。ただし、副題で「制度改革」とあるように、外国人受け入れの制度に不備があるならば、よりよい方向に修正しつつ制度を維持することが望ましいように読めてしまう。制度を通して外国人を受け入れた日韓の農業者の経営規模の拡大がいくつかの章で示されており、どちらかといえば制度は好意的に捉えられていないだろうか。農家にとって、受け入れた外国人労働者が簡単に転職してもらっては困るので、かれらの移動が制限され、同じ場所で働き続ける制度はありがたい。外国人労働者にとっても規模拡大は仕事が増えるので、残業代も多く得られ、理想の状況かもしれない。しかし、はたしてウィンウィンと結論づけてよいのか難しい。

筆者が一時的に訪問した岐阜の山間部のトマト農家は、外国人を受け入れずに家族で経営をまわしており、冬の農閑期はスキーマの講師をしたり、農家同士の旅行を楽しみつつ、雪かきなど冬の仕事をしていた。第9章の阿蘇の事例のように農閑期に新たな仕事をつくり、一年を通して働くことは収入の上昇につながるので望ましいことであるかもしれないが、経営者自体の労働環境や生活の質をどこまで担保できるだろうか。

また、これらの制度自体、国家が自国民とは異なる外国人を二級市民として設定するようなものであり（上林 2015）、「労働力移動を法的に規制することによって安価で柔軟な労働力を作り出すことそのものが結局のところ不正である」と倫理学の視点から岸見（2020: 74）が述べるように、さまざまな制限をかけて外国人を使い勝手のよい労働者として受け入れる制度自体に批判を向けるべきであろう。このような制度が現在の農業にとって不可欠なものであるのは確かであるが、そもそも、労働力を制度によって農業現場に留め置き、また、規模拡大をしないと経営がまわらない状況を問わなければならない。わたしたち消費者が安い食料を求め続け、他方、国が小規模な家族経営に十分なサポートをしてこなかった帰結でもある。農業・農村を魅力的な場にしてこなかった、農業に直接関わらないわたしたちの責任は大きい。

3点目は、本書が制度や統計の分析が中心であるため、ないものねだりになってしまうが、現場で働く外国人の声がとりあげられていないことである。本書では韓国の結婚移民に対する支援や韓国語教育なども紹介されており、ボランティアに支援を依存している日本に比べて、韓国では外国人の社会統合の取り組みが充実していることがうかがえる。しかし、日本においても特定技能外国人は家族を呼び寄せることが可能であるし、実際に日本で特定技能外国人同士が結婚しているケースもある。これからは、使い勝手のよい労働者ではなく生活者としてか

れらの声を聞く必要も出てくるだろう。

第2章でも提案されているように送り出し側の実態にも目を向けることで、その国の社会経済状況や文化的な要素を引き受けながら、外国人が受け入れ国のなかでどのようなネットワークを構築し、どのように生活しようとしているのか、また、滞在中のかれらの生き方に送り出し国との関係がどう影響しているのかなど、より深い理解につながりうる。

現在の外国人を受け入れている国は、「むこう側」（送り出し国）が「こちら側」（受け入れ国）を目指してやって来るので、実際は喉から手が出るほど労働力を必要としていても、仕方なく対応しているという尊大なスタンスになっていないだろうか。アジアでは日韓に加えて台湾や中国でも高齢化が進み労働力の争奪戦が繰り広げられる可能性もあり、また「むこう側」はオーストラリアや中東も選択肢に入っている。日韓が優先順位の高い国として選ばれなくなるかもしれない。受け入れ国の言語や慣習に外国人労働者が常に合わせるべきというスタンスから、ともに暮らす隣人として迎え入れ、「こちら側」から率先して「むこう側」を理解して、「こちら側」が変わっていくことを考えなければならない。たとえば、「むこう側」への教育だけではなく、「こちら側」の教育を変えていくことも選択肢になるはずだ。

以上で、論点が拡散してしまったこの書評を終えるところだったが、年度末ぎりぎりに書いていたこともあり、さらに少し付け足したい。2023年3月24日、ベトナム人技能実習生が病院外で流産して死体遺棄容疑に問われた訴訟は最高裁で逆転無罪を勝ちとった。報道によっては、孤立した女性の出産というより広い社会問題として扱われることもあるが、技能実習生が妊娠の発覚を恐れ、それを隠そうとした背景を問わなければならない。そのためにも送り出し国で抱えてきた借金や日本の制度の問題、労働環境など、さまざまな要素を検証する必要がある。制度は大きく変わるかもしれないが、こ

れまでのプロセスや問題点を検証もせずに、なかったものとして忘れるべきではない。本書は検証を可能とする、制度の変遷や説得的な統計データを示しており、何度でも立ち返る貴重な資料になることは間違いない。

引用文献

伊藤泰郎・崔博憲編（2021）『日本で働く——外国

人労働者の視点から』松籟社。

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。

岸見太一（2020）「外国人労働者の一時的な受け入れはどのようなときに不正になるのか」『思想』1155: 61–81.