

独立行政法人 国際協力機構

東南アジア地域

地方創生と ODA との連携の可能性に係る
情報収集・確認調査

ファイナルレポート

アイ・シー・ネット株式会社

2021年8月30日

目次

表リスト	x
図リスト	xii
略語	xiv
要約	xvi
1. 技能実習制度の概要と現状	1
1.1 業務の背景	1
1.1.1 技能実習制度に関する現状	2
1.1.1.1 技能実習制度について	2
1.1.1.2 技能実習制度の流れ	2
1.1.1.3 農業分野における技能実習生	4
1.1.2 技能実習制度の現状と課題	5
1.1.2.1 技能実習法施行後の現状	5
1.1.2.2 技能実習制度の課題	6
1.2 日本と技能実習生送出国の労働力需給	6
1.2.1 技能実習生の送り出し上位 20 カ国	6
1.2.2 ベトナムからの国際移民と日本在留ベトナム人の変遷	8
1.2.3 フィリピンからの国際移民と日本在留フィリピン人の変遷	9
1.2.4 インドネシアからの国際移民と日本在留インドネシア人の変遷	10
1.2.5 ミャンマーからの国際移民と日本在留ミャンマー人の変遷	11
1.2.6 カンボジアからの国際移民と日本在留カンボジア人の変遷	12
1.2.7 ラオスからの国際移民と日本在留ラオス人の変遷	13
1.2.8 日本の労働人口の減少・高齢化と外国人労働者の変遷	13
1.3 重点対応業種の課題と対応	14
1.3.1 介護	14
1.3.2 素形材産業	16
1.3.3 自動車整備	17
1.4 日本国内における外国人材関係機関の主な聞き取り結果	18
1.4.1 公的機関	18
1.4.1.1 外国人技能実習機構 (OTIT)	18
1.4.1.2 公益財団法人国際人材協力機構 (JITCO)	19
1.4.1.3 独立行政法人国際交流基金 (JF)	20
1.4.2 民間企業・公益法人	21
1.4.2.1 A 社	21
1.4.2.2 B 社	22
1.4.2.3 C 社	22
1.4.2.4 D 社	23
1.4.2.5 E 社	23
1.4.2.6 公益法人 F	24
1.4.2.7 G 社	24

1.4.3	監理団体	25
1.4.3.1	監理団体 A	25
1.4.3.2	監理団体 B	26
1.4.3.3	監理団体 C	26
1.4.3.4	監理団体 D	26
1.4.3.5	監理団体 E	27
1.4.3.6	監理団体 F	28
1.4.3.7	監理団体 G	29
1.4.4	監理団体に対するアンケート調査結果	32
1.4.4.1	監理団体の概要	32
1.4.4.2	来日前の技能実習生の選定	32
1.4.4.3	実習中の日本語教育	33
1.4.4.4	実習中の農業技術指導	33
1.4.4.5	生活面や社会面でのサポート	33
1.4.4.6	特定技能と COVID-19 感染拡大による課題	34
1.4.5	JA 中央会	35
1.4.5.1	JA 中央会 A	35
1.4.5.2	JA 中央会 B	35
1.4.5.3	JA 中央会 C	36
1.4.5.4	JA 中央会 D	36
1.4.5.5	JA 中央会 E	37
1.4.5.6	JA 中央会 F	37
1.4.6	JA 単協	38
1.4.6.1	JA 単協 A	38
1.4.6.2	JA 単協 B	38
1.4.6.3	JA 単協 C	39
1.4.6.4	JA 単協 D	39
1.4.7	地方自治体	40
1.4.7.1	A 県	40
1.4.7.2	B 県	41
1.4.7.3	C 村	41
1.4.7.4	D 県	41
1.4.7.5	E 県	41
1.4.7.6	F 県	42
1.4.7.7	G 県	42
1.4.7.8	H 県	42
1.4.8	受入農家	43
1.4.8.1	受入農家 A	43
1.4.8.2	受入農家 B	43
1.4.8.3	受入農家 C	44
1.5	国内調査で明らかになった技能実習生の現状と課題	45
1.5.1	技術面の課題	45
1.5.2	実習環境の課題	46
1.5.3	制度面の課題	48

1.6	技能実習生受け入れに資する JICA 案件の取り組み	50
1.6.1	民間連携案件 A (ベトナム)	50
1.6.1.1	JICA スキームと事業概要	50
1.6.1.2	技能実習生関連の取り組み	50
1.6.1.3	人材還流に貢献できるポイント	50
1.6.2	草の根技術協力 B プロジェクト (フィリピン)	50
1.6.2.1	JICA スキームと事業概要	50
1.6.2.2	技能実習生関連の取り組み	51
1.6.2.3	人材還流に貢献できるポイント	51
1.6.3	草の根技術協力 C プロジェクト (ベトナム)	51
1.6.3.1	JICA スキームと事業概要	51
1.6.3.2	技能実習生関連の取り組み	51
1.6.3.3	人材還流に貢献できるポイント	51
1.6.4	海外投融資 D (ベトナム)	51
1.6.4.1	JICA スキームと事業概要	51
1.6.4.2	技能実習生関連の取り組み	52
1.6.4.3	人材還流に貢献できるポイント	52
1.6.5	技術協力「日本人材開発センター事業」	52
1.6.5.1	JICA スキームと事業概要	52
1.6.5.2	技能実習生関連の取り組み	52
1.6.5.3	人材還流に貢献できるポイント	53
1.6.6	技術協力 E プロジェクト (インドネシア)	53
1.6.6.1	JICA スキームと事業概要	53
1.6.6.2	技能実習生関連の取り組み	54
1.6.6.3	人材還流に貢献できるポイント	54
1.6.7	民間連携案件 F (インドネシア)	54
1.6.7.1	JICA スキームと事業概要	54
1.6.7.2	技能実習生関連の取り組み	54
1.6.7.3	人材還流に貢献できるポイント	54
1.7	農業分野における技能実習生の還流につながる取り組み事例	56
1.7.1	法人 A	56
1.7.1.1	取り組みの概要	56
1.7.1.2	人材還流上の教訓	56
1.7.2	法人 B	56
1.7.2.1	取り組みの概要	56
1.7.2.2	人材還流上の教訓	56
1.7.3	法人 C	57
1.7.3.1	取り組みの概要	57
1.7.3.2	人材還流の上での教訓	57
1.7.4	法人 D	58
1.7.4.1	取り組みの概要	58
1.7.4.2	人材還流の上での教訓	58
1.8	特定技能	59
1.8.1	制度概要	59

1.8.2	特定技能在留外国人数の状況.....	60
1.8.3	技能実習制度との違い	60
1.8.4	特定技能を活用した新たな取り組み.....	61
2.	東南アジア各国の外国人材に関する制度.....	64
2.1	対象地域各国の技能実習制度の比較と重点項目の整理.....	64
2.2	ベトナムの現状	64
2.2.1	ベトナムの概要	64
2.2.2	ベトナムの農業概要	65
2.2.3	ベトナムの農業開発方針	65
2.2.4	ベトナムの農業教育体系	65
2.2.5	ベトナムの技能実習の概要	66
2.2.6	ベトナムの技能実習生送り出しプロセス.....	66
2.2.7	ベトナムからの特定技能の現状.....	67
2.2.8	2次調査の結果.....	67
2.2.8.1	管轄・関連省庁.....	67
2.2.8.2	送出機関.....	67
2.2.8.3	帰国後の帰農状況.....	67
2.3	フィリピンの現状.....	68
2.3.1	フィリピンの概要	68
2.3.2	フィリピンの農業概要	68
2.3.3	フィリピンの農業開発方針	69
2.3.4	フィリピンの農業教育体系	69
2.3.5	フィリピンの技能実習概要	70
2.3.6	フィリピンの技能実習生送り出しプロセス.....	70
2.3.7	フィリピンからの特定技能の現状.....	71
2.3.8	聞き取り調査の結果	72
2.3.8.1	管轄・関連省庁.....	72
2.3.8.2	送出機関・日本語学校.....	72
2.3.8.3	帰国後技能実習生.....	74
2.3.8.4	農家グループ.....	75
2.3.8.5	現地市場.....	76
2.4	インドネシアの現状	77
2.4.1	インドネシアの概要	77
2.4.2	インドネシアの農業概要	77
2.4.3	インドネシアの農業開発方針.....	78
2.4.4	インドネシアの農業教育体系.....	78
2.4.5	インドネシアの技能実習概要.....	79
2.4.6	インドネシアの技能実習生送り出しプロセス.....	80
2.4.7	インドネシアからの特定技能の現状.....	81
2.4.8	聞き取り調査の結果	82
2.4.8.1	管轄・関連省庁.....	82
2.4.8.2	送出機関組合や送出機関.....	83

2.4.8.3	農業研修所や農業教育機関	86
2.4.8.4	帰国後技能実習生・農業生産者グループ等	88
2.4.8.5	在日インドネシア大使館	88
2.5	ミャンマーの現状	90
2.5.1	ミャンマーの概要	90
2.5.2	ミャンマーの農業概要	90
2.5.3	ミャンマーの農業開発方針	90
2.5.4	ミャンマーの農業教育体系	91
2.5.5	ミャンマーの技能実習概要	91
2.5.6	ミャンマーの技能実習生送り出しプロセス	92
2.5.7	ミャンマーからの特定技能の現状	93
2.5.8	聞き取り調査の結果	94
2.5.8.1	管轄・関連省庁	94
2.5.8.2	送出機関	94
2.5.8.3	日本語学校	96
2.5.8.4	農業教育機関	96
2.5.8.5	帰国後技能実習生	97
2.5.8.6	日本人材開発センター	98
2.6	カンボジアの現状	98
2.6.1	カンボジアの概要	98
2.6.2	カンボジアの農業概要	99
2.6.3	カンボジアの農業開発方針	99
2.6.4	カンボジアの農業教育体系	100
2.6.5	カンボジアの技能実習概要	100
2.6.6	カンボジアの技能実習生送り出しプロセス	100
2.6.7	カンボジアからの特定技能の現状	102
2.6.8	聞き取り調査の結果	103
2.6.8.1	管轄・関連省庁	103
2.6.8.2	送出機関・日本語学校	103
2.6.8.3	日本語学校	105
2.6.8.4	C-G社	106
2.6.8.5	帰国後技能実習生	106
2.6.8.6	カンボジア日本人材開発センター（CJCC）	106
2.7	ラオスの現状	107
2.7.1	ラオスの概要	107
2.7.2	ラオスの農業概要	107
2.7.3	ラオスの農業開発方針	107
2.7.4	ラオスの農業教育体系	108
2.7.5	ラオスの技能実習概要	109
2.7.6	ラオスの技能実習生送り出しプロセス	109
2.7.7	ラオスからの特定技能の現状	110
2.7.8	聞き取り調査の結果	110
2.7.8.1	労働社会福祉省	110
2.7.8.2	送出機関	111

2.7.8.3	日本語学校.....	112
2.7.8.4	帰国後技能実習生.....	113
2.7.8.5	農業教育機関.....	113
2.7.8.6	ラオス日本センター.....	113
2.8	現地調査のまとめ.....	116
2.8.1	管轄・関連省庁の現状.....	116
2.8.1.1	現地政府の技能実習に対する見解.....	116
2.8.1.2	管轄省庁と農業省の連携状況.....	116
2.8.1.3	各国の特筆すべき動き.....	116
2.8.2	送出機関・日本語学校の現状.....	117
2.8.2.1	海外労働者派遣業界団体の役割.....	118
2.8.2.2	人材育成・送出選定のトレンド.....	119
2.8.2.3	人材送り出しの課題.....	120
2.8.3	農業教育機関の技能実習制度との関連性.....	120
2.8.3.1	高等農業教育機関の概要.....	120
2.8.3.2	日本への人材送り出しと在留資格のレベル.....	121
2.8.4	帰国後技能実習生の現状.....	121
2.8.4.1	帰農・就労状況.....	122
2.8.4.2	日本での技術・習得に関する事例.....	122
2.8.4.3	帰国後技能実習生の課題.....	124
2.8.5	現状から見える課題の抽出.....	124
3.	技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業.....	126
3.1	農業分野における技能実習生の還流モデルの仮説.....	126
3.2	パイロット事業.....	127
3.2.1	パイロット事業1：フィリピン・ベンゲット州における帰国後技能実習生のグループ形成支援.....	127
3.2.1.1	事業の背景と目的.....	127
3.2.1.2	還流モデルの仮説について本事業で検証する内容.....	128
3.2.1.3	事業内容と期待される成果.....	129
3.2.1.4	実施方法・作業日程.....	131
3.2.1.5	実施結果.....	131
3.2.1.6	仮説の検証と教訓.....	134
3.2.2	パイロット事業2：インドネシアにおける派遣前後の指導強化支援.....	136
3.2.2.1	事業の背景と目的.....	136
3.2.2.2	還流モデルの仮説について本事業で検証する内容.....	136
3.2.2.3	事業内容と期待される成果.....	137
3.2.2.4	実施方法・作業日程.....	137
3.2.2.5	実施結果.....	138
3.2.2.6	仮説の検証と教訓.....	140
3.2.3	パイロット事業3：ラオス・シェンクワン県における産地形成支援.....	141
3.2.3.1	事業の背景と目的.....	141
3.2.3.2	還流モデルの仮説について本事業で検証する内容.....	142
3.2.3.3	事業内容と期待される成果.....	142

3.2.3.4	実施方法・作業日程.....	142
3.2.3.5	実施結果.....	142
3.2.3.6	仮説の検証と教訓.....	148
3.2.4	パイロット事業4：日本の外国人材に対する効果的な人材育成・還流モデル構築に向けたオンラインセミナー.....	148
3.2.4.1	事業の背景と目的.....	148
3.2.4.2	還流モデルの仮説において本事業で検証する内容.....	148
3.2.4.3	事業内容と期待される成果.....	148
3.2.4.4	実施方法・作業日程.....	149
3.2.4.5	実施結果.....	149
3.2.4.6	仮説の検証と教訓.....	150
3.2.5	その他の活動.....	151
3.2.5.1	啓発用ドキュメンタリー映像の制作.....	151
4.	還流プロセスにおける検証結果と JICA 事業への提言.....	152
4.1	技能実習の還流プロセス.....	152
4.2	調査対象国における技能実習生の還流プロセスの現状と課題.....	152
4.2.1	人材リクルートと事前研修.....	154
4.2.1.1	農業分野の技能実習のニーズ.....	154
4.2.1.2	技能実習の送り出しの制度.....	154
4.2.1.3	技能実習生の費用負担の低さ.....	154
4.2.1.4	技能実習生のリクルート.....	155
4.2.1.5	派遣前ガイダンスの質.....	155
4.2.1.6	日本語研修の質.....	155
4.2.1.7	人材リクルートにおける現状と課題.....	155
4.2.1.8	事前研修における現状と課題.....	155
4.2.2	日本での技能実習.....	156
4.2.2.1	日本でのガイダンス.....	156
4.2.2.2	技能実習計画の策定.....	156
4.2.2.3	日本語の学習.....	156
4.2.2.4	農業経営の基礎知識.....	157
4.2.2.5	農業基礎栽培技術の習得.....	158
4.2.2.6	農産物の出荷ノウハウの習得.....	158
4.2.2.7	農産物の流通・販売の基礎知識の習得.....	158
4.2.2.8	農協などの組織の在り方についての基礎知識.....	158
4.2.2.9	日本型社会人基礎力の習得.....	158
4.2.2.10	日本の文化と習慣.....	159
4.2.2.11	日本での研修における現状と課題.....	159
4.2.2.12	技能実習における現状と課題.....	159
4.2.2.13	生活における現状と課題.....	159
4.2.2.14	ODA の支援ニーズ.....	160
4.2.3	帰国後のサポート.....	160
4.2.3.1	農業分野の就労機会.....	160

4.2.3.2	帰国後のガイダンス	161
4.2.3.3	帰国後の起業支援・就職支援	161
4.2.3.4	農業技術指導や最新情報の提供	161
4.2.3.5	設備投資補助や低金利農業ローン	161
4.2.3.6	組織化支援	161
4.2.3.7	市場へのアクセスと流通・販売	162
4.2.3.8	就労支援における現状と課題	162
4.2.3.9	事後研修・営農支援における現状と課題	162
4.2.3.10	ODA の支援ニーズ	163
4.3	技能実習生還流プロセスに関する提言	163
4.3.1	人材リクルート	163
4.3.1.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	163
4.3.1.2	今後の JICA 事業に対する提言	163
4.3.2	事前研修	163
4.3.2.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	163
4.3.2.2	今後の JICA 事業に対する提言	163
4.3.3	日本での研修	164
4.3.3.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	164
4.3.3.2	今後の JICA 事業に対する提言	164
4.3.4	技能実習	164
4.3.4.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	164
4.3.4.2	今後の JICA 事業に対する提言	164
4.3.5	生活	165
4.3.5.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	165
4.3.5.2	今後の JICA 事業に対する提言	165
4.3.6	就労支援	165
4.3.6.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	165
4.3.6.2	今後の JICA 事業に対する提言	165
4.3.7	事後研修・営農支援	166
4.3.7.1	技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言	166
4.3.7.2	今後の JICA 事業に対する提言	166
5.	調査結果のまとめ	167
5.1	これまでの調査結果から見えてきた還流モデルの課題	167
5.1.1	還流が実現していない要因	167
5.1.2	技能実習に関する視点の回帰	168
5.1.3	長期的な視点での結果をみる	168
5.1.4	農業を立ち上げるために十分な技能が習得されていない	169
5.1.5	技能実習における学びの支援	169
5.2	ODA による支援の具体的提案	170
5.3	その他の提案	173
5.3.1	JICA 中小企業・SDGs ビジネス支援や海外投融資の活用	173
5.3.2	特定技能の活用	173

5.3.3 送出国の農業大学や農業高校との協力.....	173
5.3.4 ジョブマッチング	174
5.3.5 東南アジアの国と JA の技能実習の還流モデル化.....	175
5.3.6 各国の技能実習及び特定技能の管轄省庁に対する技術協力	175
5.3.7 国際協力推進員（外国人材・共生）による外国人材への活動支援	176

表リスト

表番号	タイトル	ページ
表 1. 1	在留資格別基礎情報	1
表 1. 2	団体監理型の主な関連機関	3
表 1. 3	農業分野の職種と作業	4
表 1. 4	農業分野の国別在留技能実習生数 (2019)	4
表 1. 5	受け入れ形態別「不正行為」機関数	5
表 1. 6	技能実習生の失踪者数と失踪率	5
表 1. 7	技能実習生の送出国上位 20 位	7
表 1. 8	技能実習生合計上位 20 カ国の雇用・就業統計	7
表 1. 9	介護分野の国別在留技能実習生数 (2019 年度)	15
表 1.10	素形材産業分野への技能実習 2 号移行対象職種における国別在留技能実習生数 (2019 年度)	16
表 1.11	自動車整備分野の国別在留技能実習生数 (2019 年度)	17
表 1.12	I.A.E.A が受け入れたインドネシア技能実習生の帰国後優良事例	31
表 1.13	監理団体へのアンケート結果	32
表 1.14	技能実習の技術面の課題と対応のマトリックス	46
表 1.15	技能実習の実習環境の課題と対応のマトリックス	47
表 1.16	技能実習の制度面の課題と対応のマトリックス	48
表 1.17	特定技能の受け入れ分野と人数の見込み	59
表 1.18	特定技能在留資格保持者分野別統計	60
表 1.19	特定技能在留資格保持者国別統計	60
表 1.20	特定技能と技能実習制度の主な違い	60
表 2. 1	ベトナム社会主義共和国の概要	64
表 2. 2	ベトナム農業の概要	65
表 2. 3	ベトナム技能実習の概要	66
表 2. 4	フィリピンの概要	68
表 2. 5	フィリピン農業の概要	68
表 2. 6	フィリピンの技能実習の概要	70
表 2. 7	インドネシアの概要	77
表 2. 8	インドネシア農業の概要	78
表 2. 9	インドネシア技能実習の概要	80
表 2.10	ミャンマーの概要	90
表 2.11	ミャンマー農業の概要	90
表 2.12	ミャンマー技能実習の概要	92
表 2.13	ミャンマー政府認可手数料の内訳	92
表 2.14	カンボジアの概要	98
表 2.15	カンボジア農業の概要	99
表 2.16	カンボジア技能実習の概要	101
表 2.17	ラオスの概要	107

表	2.18	ラオス農業の概要	107
表	2.19	ラオス技能実習の概要	109
表	2.20	調査対象国管轄・関連省庁の特徴	117
表	2.21	海外人材派遣業者業界団体の特徴	118
表	2.22	帰就農の障壁となる主な課題	125
表	3. 1	農業分野技能実習生の還流プロセスとそれらに対応するパイロット事業	127
表	3. 2	4つのパイロット事業と還流モデルの仮説について本事業で検証する内容	128
表	3. 3	第1回ワークショップでの現状診断の結果	129
表	3. 4	フィリピン・パイロット事業の遠隔で実施した作業	130
表	3. 5	Eラーニングコース受講状況	132
表	3. 6	遠隔ワークショップ参加状況	133
表	3. 7	研修での一番の学び	133
表	3. 8	フィリピンでのパイロット事業で期待されていた成果と実績の比較	135
表	3. 9	インドネシア・パイロット事業の活動	138
表	3.10	ラオス・パイロット事業の活動	145
表	3.11	ラオス・パイロット事業の供与機材リスト	146
表	3.12	第1回沖縄調査日程	147
表	3.13	第2回沖縄調査日程	147
表	3.14	本パイロット事業のステークホルダー	149
表	3.15	オンラインセミナーのプログラム	149
表	3.16	外国人技能実習に関するドキュメンタリー映像の概要	151
表	4. 1	技能実習の還流プロセスのあるべき姿	153
表	4. 2	人材リクルートと事前研修に関する各国の状況と ODA 支援ニーズ	154
表	4. 3	日本での技能実習に関する各ステークホルダーの状況と ODA 支援ニーズ	157
表	4. 4	帰国後の就労に関する各国の状況と ODA 支援ニーズ	160
表	5. 1	還流が円滑になされていない要因と対策	167
表	5. 2	農業経営で収益を上げるために必要な6つの要素とその現状	169
表	5. 3	農業分野技能実習生に対する ODA 支援策(案)	172

図リスト

図番号	タイトル	ページ
図 1. 1	技能実習生の人数	2
図 1. 2	団体監理型の技能実習生の送り出しと受け入れの流れ	3
図 1. 3	農作業請負方式の概念図	4
図 1. 4	ベトナムからの国際移民	8
図 1. 5	ベトナムからアジアへの国際移民	8
図 1. 6	日本在留ベトナム人の推移	8
図 1. 7	都道府県別ベトナム人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	8
図 1. 8	フィリピンからの国際移民	9
図 1. 9	フィリピンからアジアへの国際移民	9
図 1.10	日本在留フィリピン人の推移	9
図 1.11	都道府県別フィリピン人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	9
図 1.12	インドネシアからの国際移民	10
図 1.13	インドネシアからアジアへの国際移民	10
図 1.14	日本在留インドネシア人の推移	10
図 1.15	都道府県別インドネシア人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	10
図 1.16	ミャンマーからの国際移民	11
図 1.17	ミャンマーからアジアへの国際移民	11
図 1.18	日本在留ミャンマー人の推移	11
図 1.19	都道府県別ミャンマー人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	11
図 1.20	カンボジアからの国際移民	12
図 1.21	カンボジアからアジアへの国際移民	12
図 1.22	日本在留カンボジア人の推移	12
図 1.23	都道府県別カンボジア人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	12
図 1.24	ラオスからの国際移民	13
図 1.25	ラオスからアジア地域への国際移民	13
図 1.26	日本在留ラオス人の推移	13
図 1.27	都道府県別ラオス人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）	13
図 1.28	外国人労働者の推移	13
図 1.29	国籍別外国人労働者数（2020 年 10 月末現在）	14
図 1.30	技能実習制度における JITCO と関係機関の関連図	19
図 1.31	JICA 日本人材開発センターの所在地	52
図 1.32	日本人材開発センターにおける技能実習生送出機関の補完型支援（介護分野の事例）	53
図 1.33	技能実習生の募集から来日までの流れ	56
図 1.34	特定技能による外国人材受け入れの仕組み	59
図 2. 1	ベトナムの農業教育体系	65
図 2. 2	ベトナムの技能実習の送り出しプロセス	67
図 2. 3	フィリピンの農業教育体系	69

図	2. 4	フィリピンの技能実習の送り出しプロセス	71
図	2. 5	フィリピン人の新たに来日する特定技能受け入れのプロセス	73
図	2. 6	フィリピン人の国内在留者の特定技能受け入れのプロセス	73
図	2. 7	インドネシアの農業教育体系	79
図	2. 8	インドネシア農業省からの技能実習送り出しプロセス	81
図	2. 9	インドネシア民間送出国から技能実習送り出しプロセス	81
図	2.10	インドネシア人の特定技能受け入れのプロセス	82
図	2.11	ミャンマーの農業教育体系	91
図	2.12	ミャンマーの技能実習の送り出しプロセス	93
図	2.13	カンボジアの農業教育体系	100
図	2.14	カンボジアの技能実習の送り出しプロセス	101
図	2.15	カンボジアからの特定技能受け入れのプロセス	102
図	2.16	ラオスの農業教育体系	108
図	2.17	ラオスの技能実習の送り出しプロセス	110
図	2.18	送り出し人材の選定方法の類型化	118
図	3. 1	農業分野における理想的な技能実習の還流プロセスと期待される効果	126
図	3. 2	技能実習生の帰国年（左上）、日本派遣年数（右上）、派遣先地域	134
図	5. 1	視点の回帰	168
図	5. 2	技能実習生の還流フローと出口（現状）	168
図	5. 3	技能実習における学びの支援	170
図	5. 4	段階的能力強化のシナリオ	170
図	5. 5	JICA と JA 全中の農業大学への支援による特定技能制度の活用例	174
図	5. 6	JA 単協 A と某国の還流モデル化	175

略語

略語	正式名称	和訳
ACRA	Association of Cambodian Recruitment Agencies	カンボジア人材派遣業協会
APLATIP	Association of Philippine Licenced Agencies for Technical Internship Program	フィリピン技能実習送出機関協会
AP2LN	Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri	海外実習事業主催協議会(尼)
AQRF	ASEAN Qualification Reference Framework	アセアン資格参照枠組
BAPTC	Benguet Agri-Poniy Trading Center	ベンゲット州アグリピノイトレードセンター
CAR	Cordillera Administrative Region	コーディレラ行政地域
CJCC	Cambodian-Japan Cooperation Center	カンボジア日本人材開発センター
DOLAB	Department of Overseas Labour	海外労働管理局(ベトナム)
DOLE	Department of Labour Employment	労働雇用省(フィリピン)
EPS-TOPIK	Employment Permit System Test of Professioncy in Korean	韓国語能力雇用許可テスト
GCF	Government Crowd Funding	ガバメント・クラウドファンディング
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
IPKOL	Labour Market Information	労働市場情報システム(尼)
IQF	Indonesia Qualification Framework	インドネシア資格枠組
JA	Japan Agriculture	農業協同組合
JAEC	Japan Agricultural Exchange Council	国際農業者交流協会
JEPCCA	Japan Employment Provider of theapan Employment Provider of the Philippines and Consultants' Association	N/A
JIAEC	Japan Indonesia Association for Economy Cooperation	日本インドネシア経済協力事業協会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JITCO	Japan International Training Cooperation Organization	国際人材協力機構
JF	Japan Foundation	国際交流基金
JLPT	Japanese Language Professioncy Test	日本語能力試験
KKNI	Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia	インドネシア国家職業資格

MAC	Manpower Association of Cambodia	カンボジア労働者派遣組合
MARD	Ministry of Agriculture Rural Development	農業農村開発省(ベトナム)
MOEAF	Myanmar Overseas Employment Agencies Federation	ミャンマー海外人材派遣企業協会
MOET	Ministry of Education and Training	教育訓練省(ベトナム)
MOLISA	Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs	労働傷病兵社会省(ベトナム)
MRA	Mutual Recognition Agreement	アセアン相互認証協定
NC	National Certificate	フィリピン国家資格
NGO	Non Government Organization	非政府組織
NPO	Non-Profit Organization	非営利組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OFW	Oversea Foreign Workers	フィリピン海外労働者
OJT	On the Job Training	現任訓練
OWWA	Oversea Workers Welfare Agency	海外労働者福祉庁(フィリピン)
OTIT	Organization for Technical Intern Training	外国人技能実習機構
Phil GAP	Philippine Good Agricultural Practice	フィリピンギャップ
P/L	Profit and Loss	損得計算
POEA	Philippine Oversea Employment Agency	フィリピン海外雇用庁
POLO	Philippine Oversea Labour Office	海外労働事務所
SAI	State Agricultural Institute	農業大学校(ミャンマー)
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SISKOTKLN	Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri	海外労働者管理システム
TESDA	Technical Education and Skills Development Agency	技術教育技能開発庁(フィリピン)
TOT	Training of Trainers	指導員研修
VAMAS	Vietnam Association of Manpower supply	ベトナム海外労働者派遣協会

要約

1. 技能実習制度の概要と現状

1. 本調査は、JICA 事業を通じた外国人材受入れに資する包括的な協力の検討に必要な基礎的な情報収集を行うものであり、またその結果を踏まえて、特に農業分野における外国人材受入拡充と人材の還流に向けた具体的な協力の方向性を検討するものである。技能実習生はアセアン諸国からの受け入れが突出して多いため、ベトナム、フィリピン、インドネシア、ミャンマー、カンボジア、ラオスの6カ国が本調査の対象国となっている。
2. 本調査では、技能実習と特定技能を念頭に調査を実施しているが、「還流」という観点から、その目的に帰国後に活用可能な技術移転が想定されている技能実習を主に調査を行っている。
3. 2020年6月末時点の在留外国人統計によれば、技能実習生の人数が最も多い国はベトナムの219,501人で、2位の中国に3倍近くの差をつけて群を抜いて多い。在留ベトナム人の総数は42万人あまりで、その半数以上を技能実習生が占める。2位の中国は73,160人、3位のインドネシアが35,542人、4位のフィリピンが35,032人、5位と6位のミャンマーとタイがそれぞれ13,930人と10,911人で、ここまですが在留人数が1万人を超える送出国である。
4. OTIT の調べによると 2019 年度の農業分野の技能実習生は、32,419 人となっており、技能実習生総数の 8.9% に相当する。農業分野の技能実習生は、年々増加傾向にあり、国籍別では、ベトナム、中国、フィリピン、インドネシアの順に多い。
5. 技能実習の問題の根底にあるのが、本来の目的である受入れ側の「技術移転による国際貢献」と技能実習生側の「実習で習得した技能の母国での活用」が、双方のニーズである「労働力の獲得」と「出稼ぎ希望」にすり替わっていることにあると考えられている。
6. 農業に特化した監理団体では、比較的小規模で地域密着型が多い。また、受入農家に適合する人材を獲得するため、現地で人選を行うなどコストと労力をかけている。また、日本語教育や生活面でもサポートにも一定の工夫や配慮が見られ、技能実習生に対して、より良い実習環境の提供に努めている。
7. 国内における技能実習生の課題は、主に「技能実習の技術」「技能実習生の実習環境」「技能実習制度」に分類できる。技術面の課題については、実習で得た経験が帰国後の仕事につながらないことが挙げられる。また、実習環境面での課題は失踪者や早期帰国者が多いこと、制度面の課題は違反実施者や監理団体が多いことである。
8. 技能実習生からの聞き取りによると農業用語を含めた日本語能力向上のニーズが高い。帰国後の日本企業への就職や特定技能の日本語試験合格のためにも来日後研修でもっと日本語指導を手厚くしてほしいという要望がある。
9. 特定技能1号では、農業と漁業分野のみ派遣形態での雇用が認められている。両分野では季節によって作業の繁閑があること、および同じ場所であっても収穫や作付けなど、作業のピーク時が異なるという特性があることから、短期派遣を可能にすることによって、農繁期の労働力の確保や複数の産地間での労働力の融通というニーズに応えるのが目的である。
10. 特定技能1号の人材派遣は、受入農家は直接雇用に比べ事務手続きなどの負担が少なく、雇用期間を柔軟に調整できることから、農繁期が異なる地域間で連携した受け入れも進んでおり、人材派遣業に参入する事業者も増えている。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

11. 本調査の対象国では、労働関連省庁で技能実習制度の運用管理が完結している国がほとんどである。この傾向が顕著な例が、農業省内で技能実習制度すら知られていないカンボジアやミャンマーである。また、インドネシアやベトナムのように農業省が独自に送出機関として機能している場合でも、実質的な連携が進んでいる国は少ない。
12. ベトナムは技能実習生の派遣人数が圧倒的に多く、今後も日本への人材派遣拡大の意向を持っているが、技能実習送出し国の中で最も失踪率、犯罪率、不法滞在率が高い。管轄省庁である労働・傷病兵・社会問題省も重大さを認識しており、悪質な送出機関やブローカー排除のためのホットラインの開設や海外在住ベトナム人材のデータベース構築による状況把握の強化などを進めている。
13. 出稼ぎ大国であるフィリピンは、海外在住国民の保護のため厳格な管理がなされており、技能実習生も例外ではない。その例としては、送出しにかかる費用を受入れ側の負担とすることや各国のフィリピン大使館に設置されているフィリピン海外労働事務所が受入れ先の面接や送出しのプロセスに関わっていることなどが挙げられる。
14. インドネシアは、政策として人材育成を優先事項に挙げており、他国と異なり、技能実習を労働ではなく、本来の目的に則り人材育成と捉えている。このため、海外労働者の管轄であるインドネシア労働省労働市場開発総局及び国家海外労働者派遣保護庁とは異なり、技能実習の管轄省庁は、労働省研修・生産性向上総局となっている。技能実習制度の運営管理だけでなく、送出し自体にも政府の関与が大きく、労働省、農業省が公的送出機関として技能実習生を派遣している。
15. ミャンマーの技能実習管轄省庁は、労働・移住・人口省労働局である。習得した技能のレベルの自国での汎用性に関する課題や韓国に比べて報酬が低いことなどから技能実習より特定技能に対する期待感を持っている。農業・畜産・灌漑省は、技能実習制度について全く関知していない。
16. カンボジア政府は、今後も海外人材派遣に力を入れて行く意向を持っている。また、技能実習管轄省庁である労働・職業訓練省雇用・労働局内には、日本担当官が配属されており、在京カンボジア大使館の労働担当官と情報共有を行っている。また、日本や韓国などから帰国したカンボジア人を有望な人材プールと捉えている。
17. ラオスは、対象国の中で最も技能実習生の送出し人数が少ない。管轄省庁である労働・社会福祉省は、派遣者数を増やしたい意向を持っている。また、送出機関が技能実習生候補者の面接を実施する際には、労働社会福祉省の職員を同席させる規定があり、面接を受けた人数、合格した人数を労働社会福祉省に報告する義務もある。
18. 対象国の送出機関における人材の選定方法は、日本語教育を事前に行い求人票が届いた時点で日本側の採用面接に臨む「人材プール型」と採用面接等を先に行い内定者に対して教育を行う「テーラーメイド型」に分かれる。
19. ベトナムの政府認定送出機関は、437 社（2021 年 3 月）である。一般的には、受入れ先が内定してから日本語等の教育がスタートするが、日本語学校をメインとして、ある程度の語学能力がついてから受入れ先の面接に臨む送出機関もある。送出費用は 3,600 ドルという規定がある。
20. フィリピンの政府認定送出機関は 238 社（2021 年 1 月）である。同国の法律により、技能実習候補生から送出し費用を徴収することが禁止されているため、費用は受入れ側が負担する。継続的に一定数の技能実習生を送出しており、日本語学校の生徒数も安定しているため、「人材プール型」が可能である。
21. インドネシアの政府認定送出機関は 256 社（2021 年 2 月）である。人材募集の方法は、地方からリクルートする場合やウェブサイト登録など様々で、採用内定人材に対して日本語教育や技術研修を行うテーラーメイド型が主流である。送出し費用は、20～30 万円の間である。労働省の送出機関から監理団

体へ送出されている件数が全体の 5 割を占める。また、少数ではあるが、農業省の送出機関から輩出される技能実習生もいる。

22. ミャンマーの政府認定送出機関は、279 社（2020 年 9 月、2021 年 7 月まで未更新）ある。テーラーメイド型が主流のようだ。事前研修で日本語だけでなく、専門分野の研修の積極的な実施や帰国後の就職あっせんなどを始めた送出機関もある。送出しに係る費用は、法律で定められており、2,800 ドルである。
23. カンボジアの政府認定送出機関は、98 社（2021 年 3 月）である。主にテーラーメイド型であるが、人材プール型も散見される。技能実習や特定技能への関心が高く、ここ数年で設立された送出機関のほとんどが日本への人材派遣を目的としている。送出し費用相場は、3,800 ドルから 6,000 ドルと金額はまちまちである。
24. ラオスは、送出機関数が 18 社（2020 年 6 月、2021 年 7 月時まで未更新）のみで技能実習生数も少ない。安定した人材供給まで行きついていない送出機関も多いため、採用が決まってから人材育成を開始するテーラーメイド型が多い。また、日本語教育レベルも高くないため、技能実習生の送り出しに関しては、発展途上と言える。
25. 帰国した技能実習生の状況を網羅的に把握している対象国はない。特に農業で技能実習を修了した人材は、農村部にいることも想定され、コンタクトが難しい。限られた情報では、帰国後の就農率は総じて低く、農村部での就職は難しいため、都市部でのサービス業など他業種での就労や起業が一般的なようである。また、一定数の帰国後技能実習生は、他国へ出稼ぎに出る傾向にあり、その中には、特定技能の要望も含まれる。
26. 技能実習前の課題としては、日本語や農業に関する研修内容の充実化、また、帰国後の就業をイメージできるような研修が少ないことなどが挙げられた。
27. 技能実習中の課題としては、実習内容に課題を抱えており、帰国後に役立つ術が見いだせない現状が浮き彫りとなった。
28. 技能実習後の課題としては、就業先不足や農家の組織化も進んでおらず、技術的なサポートシステムや資金の借り入れの手段に乏しいなど、帰就農への障壁が大きいことが挙げられた。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

29. 日本において技能実習生に期待されているのは、農家への労働提供だけではなく、効果的な技能実習が行われることで本人たちの満足度や目的意識が高まり、帰国してからの就農にむけて大きく成長することである。その副産物として失踪の抑制にもつながる。
30. さらに、やる気のある途上国の青年たちが来ることで少子高齢化や過疎化が進む地域の活性化に寄与する。そして帰国後に自国での就農や就職において日本で身に付けた知識、技能、経験が活かされ収入が向上し、ひいては、地域の活性化に貢献する。
31. 来日前の人材リクルートと事前研修により期待される効果は、①農業を志すやる気のある候補者が選定されること、②日本での技能実習の効果を高めるために適切な事前ガイダンスが提供されること、の 2 つである
32. 日本での技能実習において期待される効果は、①質の高い人材が安定的に供給されること、②受け入れ農家において技能実習生の能力が年々向上することで業務の効率・効果が上がり、後任者の指導もしてもらえるようになること、③外国人材と地域住民の多文化共生により犯罪やトラブルが軽減し、地域が活性化されること、の 3 つである。

33. 帰国後に期待される効果は、①就農者の農業生産性・収益性が向上する、②技能実習による収入が帰国後の就農・起業のための助けとなる、③技能実習の学びが、国内・海外での就職に役に立つ、の3つである。
34. これらの効果を実現するためには、送り出し側において適切なリクルート、十分な事前ガイダンスや語学研修が実施されるための体制や制度、日本では受け入れ体制・環境や制度の充実、帰国後の就農・就職が効果的に行われるためには技能実習生の出身地域に十分な労働市場や就農環境が整っていることなどが条件として挙げられる。
35. 本調査では人材リクルートと事前研修のステージおよび帰国後のステージにおける支援活動として、以下の4つのパイロット事業を実施した。

(1) フィリピン・ベンゲット州における帰国後技能実習生のグループ形成支援

「帰国後の技術的サポートの機会が少ない」「帰国した技能実習生の組織化ができていない」という課題に対応するため、技能実習生の帰国後のグループ形成を支援し、課題を明らかにするとともに、政府や研究機関による支援へのアクセスを向上させ、技能実習生間の連携や相互学びの機会を提供することで、帰国後の営農の向上を図る。

(2) インドネシアにおける派遣前・後の指導強化支援

「技能実習で何を学ぶべきかのイメージが持てない」「起業のためのビジネスプラン作りができない」という課題に対応するため、派遣前の課題認識のための指導、そして帰国後のビジネスプラン作成指導により、技能実習の目的意識の向上と、帰国後の起業を支援する。

(3) ラオス・シェンクワン県における産地形成支援

「日本で技術を学んでも、現地の農業との乖離があり帰国後に活用できない」「農業分野の就職先が少ない」という課題に対応するため、日本の監理団体によるラオスでの産地形成を支援することで、産地形成プロセスの方向性を確認し、日本の技術を活かせる就農機会の向上を図る。

(4) 日本の外国人材に対する効果的な人材育成・還流モデル構築に向けたオンラインセミナー

「送り出し側が日本側のニーズについて情報がない」「受入側（日本の自治体や受入企業）はラオスのことをほとんど知らない」という課題に対応するため、ラオス人材の日本での就労と人材還流に向けて、ラオス側と日本側および JICA の関係を構築するとともに、外国人材の送り出し・受け入れ、帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方策について意見を共有する。

36. 各パイロット事業を実施した結果、以下のような検証結果と教訓が得られた。

(1) フィリピン・ベンゲット州における帰国後技能実習生のグループ形成支援

①帰国後技能実習生の多くにとっては、日本での学びや一番印象深かったことは、日本の先進的な機械や設備、及び流通のシステムであり、土づくり、種苗管理など、即効性が無く目につきづらいが、極めて重要な生産工程についての技術の習得が限定的であることが判明し、来日前の事前研修として、こうした技術や手法を指導することの有効性が高いことが検証された。②技能実習生の帰国後のグループ強化やグループ間のネットワーク形成への支援を通しての帰国後の営農向上の仮説の検証については、帰国後技能実習生の生産力・販売力が、グループ化をもたらす前提となる水準には至っていないことが分かった。そのため、グループ化についての支援はその意義や利点を講義の中で伝えるにとどめ、グループ化以前の基礎的な生産技術等の改善に焦点を絞らざるを得なかった。

(2) インドネシアにおける派遣前後の指導強化支援

農業省による公的送出制度での農業技術と営農に関する現状は次のことがわかった。①派遣前：園芸や畜産など政府が政策的に重視する高付加価値農業の生産性が、先進国と比べてかなり低いにもかかわらず

らず、技能実習生にはその認識がなく、生産性や収益性の決定要因についても理解できていない、②滞日中：生産性・収益性決定要因の知識がないため、日本に来て、日本の農家がなぜ高い生産性・収益性を実現できているかを理解できないまま、長期間、単純労働に従事するのみで、学びがほとんど得られない。③帰国後：生産性・収益性に関して日本での学びがほとんどないまま帰国するため、帰国後も低い生産性・収益性が続く。その理由が理解できず、結果的に、改善策も見出せないため、苦しい営農が続き、一部は離農する。

人材ニーズと送出制度については、次のことが明らかになった。①インドネシア農業省は農業人材育成を前提とした技能実習制度の活用を行っており、そのため候補者の選定に際しては帰国後に就農するための土地所有が条件となっている、②農業省の農業研修センターを活用して派遣前研修を実施しているが、必ずしも日本での技能実習の効果を高める内容になっていない。農業省はこれを改善し、当方が示した方法を派遣前研修に一部採用することを表明した。さらに、実効性の高い研修とするためには、引き続き日本人専門家によるコンテンツの提供と指導が必要と考える、③帰国後についてはこれまで特に指導されていなかったが、パイロット活動を通じて実施し、カウンターパートがその必要性を認識した、④一方、一部の技能実習生は滞日中に稼いだお金を営農資金として帰国後に投資してビジネスとして成功させているケースも見られた。

本パイロット事業内で作成したビデオ教材や教材類は、2021年6月から開始された「インドネシア国官民協力による農産物流通システム改善プロジェクト（フェーズ2）」の外国人材コンポーネントによって精査され、活動を継続してもらう予定である。

(3) ラオス・シェンクワン県における産地形成支援

①市場調査の結果、近隣諸国の大都市（ハノイ、ホーチミン、バンコク）においてサツマイモ、温帯果実などの高付加価値作物の市場があり、これにつながることによって産地形成の可能性が高まることが明らかになった、②産地形成の支援については、当初仮説としていた温帯果実が低温要求を満たせないことが明らかになったため、解決策の一つとして亜熱帯である沖縄の原種の遺伝子を交配することを支援した、③日本における農業の事例をビデオ映像で紹介しながら農業普及員に対する指導を行うことで産地形成プロジェクトの意義を理解してもらうことができた、④COVID-19の影響で現地での指導が中断されたため、産地形成実施主体であるファーマーズ協同組合のフィールド活動は現在待機中。

(4) 日本の外国人材に対する効果的な人材育成・還流モデル構築に向けたオンラインセミナー

①セミナーを通して、「日本の労働市場のニーズとラオス人材の技能レベルや産業分野に関するミスマッチ」、「ラオス人材の日本語能力の問題」、「ラオスと日本の産業構造の違い等から、帰国後に日本で学んだことをそのままラオスで生かすことができないこと」などの課題が主な共通課題として認識された。②今後の対応方策についても例えば技能実習生の来日前研修におけるラオス日本センターによる日本語教育の実施や、送出機関と監理団体である農業協同組合の現地法人との協力による帰国後技能実習生の人材活用の将来展開など、具体的な提案がなされた。③本セミナーを通して、まだ情報共有が十分に行われていないラオス人材に関してラオス側・日本側のステークホルダーが集う場を提供したことで、ラオス人材の日本での就労と人材還流に向けた関係構築を促進することができることを検証した。

4. 還流プロセスの検証結果と JICA 事業への提言

37. 還流プロセスを次の3つのカテゴリと更に7つのサブカテゴリに整理した。①人材リクルートと事前研修（サブカテゴリは「人材リクルート」と「事前研修」、②日本での技能実習（サブカテゴリは「（日本での事前）研修」、「技能実習」、「生活」）、③帰国後のサポート（サブカテゴリは「就労支援」と「営農支援」）。それぞれのサブカテゴリごとに、今後の JICA 事業に対する提言を以下に示す。
38. 人材リクルートに関する提言
- (1) 技能実習生に対する過度な負担をなくし、選定プロセスを改善するために、個別専門家（アドバイザー）の派遣などによって、制度が守られるための運用改善のための支援が考えられる。
 - (2) 政府の農業開発事業などがある地域においては、事業の一環として技能実習を活用して計画的な人選・訓練・送り出しを行い、帰国後の就農支援を行うことも考えられる。
39. 事前研修に関する提言
- (1) 農業生産技術とマーケティングの研修モジュールを開発し、各国送出前の事前研修において技能実習生が日本で見る高い生産性・収益性の仕組みが理解できるように支援する。これは、日本の実情を知らない現地政府機関のみでは難しく、JICA 事業として実施する意義が高い。
40. 日本での事前研修に関する提言
- (1) JICA 国内拠点を活用して監理団体の入国後講習の一部として JICA 農業専門家または JA 職員や本報告書で優良事例として紹介しているような受入農家等を外部講師としてガイダンスを行い、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にすることで目的意識を醸成する。
 - (2) 教材開発や監理団体または監理団体が委託する研修講師に対して TOT を実施することで、監理団体による研修ガイダンスの質を向上させる。
 - (3) JICA 国内拠点等における来日後のガイダンスにおいて優良事例を紹介し、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にした上で、技能実習生、監理団体、受入農家の協働による目標達成のための研修プラン策定を支援する。
 - (4) 日本語を学ぶための e ラーニング教材開発を行い、ポータルサイトなどを通して技能実習生に提供する。可能であれば農業用語を含めた教材を開発する。
 - (5) JICA 国内拠点等を活用して帰国前の技能実習生に対して帰国後の就農・営農計画、作付計画作成に関するアクションプラン作成等の短期ワークショップを開催する。
41. 技能実習に関する提言
- (1) 派遣前ガイダンスの内容を踏まえて継続的なフォローを行うため、JICA 国内拠点等を活用した研修を提供する。研修の実施にあたっては、技能実習生の受入地域の自治体や JA、受入農家等との連携により、JICA 国内専門家や海外協力隊 OV といった JICA のもつリソースを要望に応じて活用する。
 - (2) JA 等との連携により、JICA 国内拠点等を活用して JA 系統ではない個人農家等で受け入れている技能実習生に対しても集出荷等に関する研修の機会を提供する。
 - (3) JICA 国内専門家を活用し、技能実習生や受入農家を対象とした農産物流・販売、農家の組織化等に関する研修を提供する。
 - (4) 北海道の JA など、農作業請負方式を導入して農家の組織化に関する研修を行っている JA との連携のもと、JICA 国内拠点等を活用して農家の組織化に関する研修機会を提供する

42. 生活に関する提言

- (1) 監理団体や受入農家に対して、日本の規律や整理整頓が帰国後に役立つ知識と技術であることを認識してもらうための啓発活動を JICA が実施する。
- (2) 新設された JICA の国際協力推進員（外国人材・共生）や海外協力隊 OV を活用した技能実習生と地域コミュニティとの交流イベントの開催や、お互いの文化を学ぶイベントを開催し、技能実習生と地域の日本人との交流を促進する。
- (3) JICA 国内機関が実施している国際協力出前講座を活用し、要望に応じて技能実習生の出身国の文化や農業事情に関する講義を監理団体や受入農家に対して提供する。

43. 就労支援に関する提言

- (1) 日本センターを活用した現地日系企業と技能実習生のマッチング支援、フィリピンの試験農園のような形での農業起業支援などが考えられる。

44. 営農支援に関する提言

- (1) JICA 事業として、事前研修、滞日中研修、日本の現場で学んだ生産技術とマーケティングノウハウを集大成する農業経営についての事後研修を実施する。損益計算を柱とし、収益性を高めるには何をどう実践すればいいかを、日本での経験をふまえて検討する研修とする。

5. 調査結果のまとめ

45. 本調査の結果、還流が円滑になされていない主な要因として、①農業人材の市場がない、②現実と合致していない、③人材育成のデザインがない、④送出制度とその運用の4つが想定される。
46. それぞれの要因に対する対策として、①農業人材市場を明らかにしてアクセスを確保する、②還流を長期的な視点で捉え、農業以外の就職において日本での学びが活かされることも範囲に捉える、③人材育成の視点に基づく技能実習のデザイン、④送り出し各国における制度化とその運用支援、が考えられる。
47. 従来の技能実習は労働力調達、実施管理、入国管理法の視点から計画・運営・評価されていたために、本来意図されていた国際貢献につながっていなかった。本来の意図を実現するためには、ODA 事業の基本に基づき、途上国の地域開発の視点、そして人材育成の視点に立ち戻って技能実習制度を見直す必要がある。
48. 本調査ではパイロット事業における実地検証の結果、帰国後技能実習生が農業で収益を上げるためには①営農計画、②栽培技術、③収穫後処理、④マーケティング、⑤経営・投資、⑥組織化、の6つの要素が不可欠であることを洗い出し、これらの現状を明らかにした。
49. パイロット事業の結果、調査開始時には日本での技能実習で習得されていると考えられていた栽培技術と収穫後処理が必ずしも十分に習得されていないことや、自国に適用できていないことが明らかになった。また栽培技術以外の作物の選定など栽培計画づくり、マーケティング、資金調達、共同出荷などに対して研修は提供されておらず、一部の例外を除いては十分な学びに至っていない。帰国後の営農を目標とするのであれば栽培技術、収穫後処理の基本を抑え、それ以外の他の要素についても2年目以降の実習期間に指導することが望ましい。
50. 帰国してから自国の農業での成功や、地域の農業振興に貢献するといった還流を実現するには、本来の技能実習で意図されていたしっかりとした学びの環境を整える必要がある。そのために JICA のスキームでできることとして派遣前、派遣中、帰国後の一貫した研修の実施を提案する。

51. 本調査では、事前学習の中に農業技術の基礎知識と日本での学びのポイントの指導を追加し、来日後 2 年次以降毎年農業技術の振り返りと反復、農業技術の基礎知識、前年度の技能実習計画の振り返り、帰国に向けたアクションプラン作成・見直しの追加を提案する。帰国のサポートとしては、日本での学びの振り返りと整理、就職に関わる情報提供、ビジネスプラン作成などの指導を追加することを提案する。
52. 農業分野の技能実習生は、最大 5 年間の長きにわたり日本に滞在し、高い生産性・収益性を実現する生産技術や販売ノウハウを日々、目の当たりにしているにもかかわらず、毎日見ている農業実践の意味、原理をほとんど理解しないまま単純労働に従事するのみである。そのため、残念ながら、どれほど長く日本に滞在してもなかなか技能が身につかない。
53. 技能実習について、技能実習生側も日本の受け入れ農家側も「出稼ぎ」目的のみとらえている人が多い。しかしながら、出稼ぎと技能実習が排反の関係にあるわけでは決してない。もし制度本来の技能実習が出稼ぎと同時にできるようになれば、稼ぎながら技能も高め、帰国後の営農改善とそれに必要な投資、その結果としての収益向上を実現することができる。JICA はそれを支援することにより、農業分野の外国人材還流モデルの広がりを作り出すことができる。
54. それを具体化するには①日本派遣前に、生産性・収益性決定要因に関する予備知識を与え、②滞日中は、その予備知識と現場との結び付け方を指導し、③帰国後は、自国での農業への応用方法について方向付けする必要がある。加えて、滞日中に貯金を促す仕組みを作り、帰国後の事業資金とする。これらを通じて、現在、出稼ぎのみに終始している制度を、稼ぎつつ同時に技能を高める文字通りの技能実習制度に回帰させることができる。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.1 業務の背景

2018年12月の臨時国会において「出入国管理及び難民認定法の一部改正にかかる法律」が可決・成立した。これにより、2019年4月1日から人手不足が深刻な産業分野（14業種）で、「特定技能」資格での外国人材受け入れが可能となり、外国人材の受け入れの進展が想定される。

一方、欧米諸国や韓国、台湾などとの人材獲得競争が激化する中、継続的に能力の高い外国人材を確保するには、解決すべき課題が多い。具体的には、日本国内の技能実習生等の受け入れ環境・待遇面の課題と、これによる日本に対するイメージの低下、日本で習得した技能が途上国開発に生かされない等の帰国後の課題である。このような状況をふまえ、「技能実習生を送り出す途上国」と「技能実習生を受け入れる日本の地域」の信頼関係構築と強化が必要と考えられる。

本調査は、JICA事業を通じた外国人材受け入れに資する包括的な協力の検討に必要な基礎的な情

表 1.1 在留資格別基礎情報

	高度専門職	技術・人文知識 ・国際業務	特定活動	特定技能	技能実習
想定される人材	日本の大学院卒業者	日本・海外の大学卒業者	日本の大学卒業者、ワーキングホリデー、インターン、EPAに基づく外国人看護師・福祉候補者など	技能実習2号修了者 特定技能試験合格者	技能実習生
業務内容	自然・人文科学の知識・技術を要する業務	自然・人文科学の知識・技術を要する業務、外国の文化を必要とする業務	法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動（46種）	相当程度の技能（14業種）	技能を要する作業（80職種144作業）
在留期間の上限	なし	なし	5年、3年、1年、6月、3月または法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）	通算5年	通算5年
総数*	16,286人	288,995人	72,440人	22,567人	402,422人

出所 法務省出入国在留管理庁より調査団作成

注：総数は、法務省在留外国人統計：国籍・地域別在留資格（在留目的）別在留外国人を参照（2020年6月時点）。特定技能は、出入国在留管理庁「特定技能1号在留外国人数【概要版】」を参照（2021年3月末時点）。

1. 技能実習制度の概要と現状

報収集を行い、その結果をふまえて、特に農業分野における外国人材受け入れ拡充と人材の還流に向けた具体的な協力の方向性を検討するものである。なお、アセアン諸国からの外国人材が突出して多いため、ベトナム、フィリピン、インドネシア、ミャンマー、カンボジア、ラオスの 6 カ国が本調査の対象国となった。

2021 年 4 月時点で法務省より発表されている在留資格は 29 種類ある。この中で、外国人材の受け入れという観点から、よく用いられる在留資格は、「高度専門職」「技術・人文知識・国際業務」「特定活動」「技能実習」「特定技能」の 5 つである。表 1.1 に示す通り、想定される人材として、高度な技術や知識、学歴等が必要とされない在留資格が技能実習と特定技能の 2 つである。本調査では、技能実習と特定技能を念頭に調査を実施したが、「還流」という観点から、その目的に帰国後に活用可能な技術移転が想定されている技能実習を主に取り扱った。

1.1.1 技能実習制度に関する現状

1.1.1.1 技能実習制度について

技能実習制度は、政府開発援助（以下、ODA）の一環として位置付けられており、開発途上国の人材を技能実習生として一定期間受け入れ、現任訓練（以下、OJT）で修得した技能や知識を母国に移転することを目的としている。法務省の統計によると、技能実習生は、年々増加傾向にあり、2020 年には 40.2 万人に達した。この数値は、在留外国人の約 14% を占める。

技能実習制度は、1960 年代から始まった日本企業の現地法人や合弁会社の人材を自社内で研修する「外国人研修制度」にその端を発するが、1993 年に開発途上国の人材育成に貢献する目的として制度化された。しかし、待遇面や長時間労働などの課題が噴出し、最低賃金の保証や労働基準法の適用など様々な改正が行われた。2017 年には「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」（以下、技能実習法）が制定され、外国人技能実習機構（以下、OTIT）が設立された。同機構の役

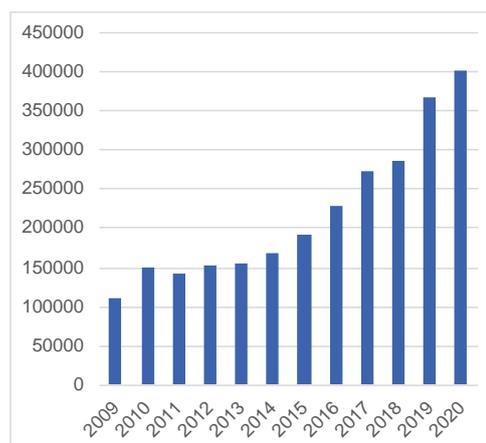


図 1.1 技能実習生の人数
出所 法務省在留外国人統計より作成

割としては、監理団体登録の許可制、技能実習計画の認定、実習実施者の届出制、実習実施者や監理団体に対する指導監督の強化、技能実習生の保護などがある。その他、それまで 3 年間であった実習期間が最長 5 年に延長になるなどの変更も加えられた。また、技能実習制度において、実習 1 年目（技能実習 1 号）から 2・3 年目（技能実習 2 号）に移行する際と 3 年目から 4・5 年目（技能実習 3 号）に移行する際には、各分野の専門機関が実施する技能検定試験に合格する必要がある。外交的な取り組みとしては、日本と送出国との間で、技能実習生の失踪や不正、人権侵害などの抑止に関する協力関係構築のため覚書を順次締結中で、現在のところ 14 カ国¹と締結している。なお、本調査の対象 6 カ国とはいずれも覚書を締結している。

1.1.1.2 技能実習制度の流れ

技能実習生の受け入れは、企業等（実習実施者）が自ら技能実習生を受け入れ、技能実習を行う「企業単独型」と監理団体が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する「団体監理型」に分けられる。このうち、受け入れのタイプとして、「団体監理型」が全体の 97.3% を占めており（2020 年度：OTIT 統計）、技能実習生の送出国においては、技能実習生になろうとする者からの技能実習に係る求職の申込みを適切に日本の監理団

¹ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴル、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー、ブータン、ウズベキ

スタン、パキスタン、タイ、インドネシアの 14 カ国。なお、覚書の締結がない国からの受け入れも可能。

1. 技能実習制度の概要と現状

体に取り次ぐことができるものとされている「送出機関」が、監理団体との契約により、送出国で技能実習生の応募受付・選考・決定を行い、日本に技能実習生を送り出している。こうしたことをふまえ、本調査では、これらの関係者が技能実習制度に関して重要な役割を担っていることに留意し、調査を進めた。表 1.2 に、技能実習制度の主な関連機関を示す。

団体監理型を例にとって受け入れまでの流れを簡潔に説明すると、監理団体は、技能実習生の送出国の送出機関とその送り出し・受け入れに関する契約を結び、送出機関は、監理団体と緊密に連携しながら、送出国で技能実習生の応募受付・選考・決定を行い、技能実習生を日本に送り出す。こうした技能実習生は、監理団体傘下の企業等（実習実施者・農業職種であれば農家等）で技能実習を開始することとなる。なお、こうした流れに加え、監理団体としては、OTIT による調査を経て、主務省庁（出入国在留管理庁・厚生労働省）の許可を受けるとともに、OTIT に技能実習生に関する技能実習計画の申請を行い、その認定を受け、その後、地方入国官署での

在留資格認定証明書の交付手続きも行う必要がある。こうした流れを取り巻くものとして、送出国の担当省庁との手続きとなるが、送出機関の認定等に関する協力覚書（Memorandum of Cooperation、MOC）が

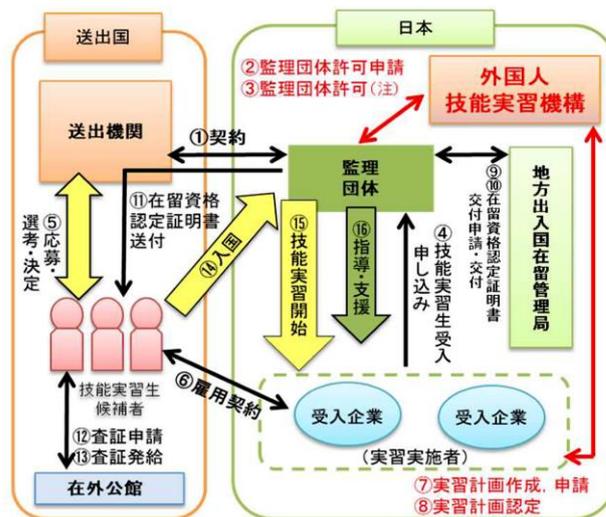


図 1.2 団体監理型の技能実習生の送り出しと受け入れの流れ

出所 出入国在留管理庁・厚生労働省 HP

表 1.2 団体監理型の主な関連機関

監理団体	傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施するため、主務省庁（出入国在留管理庁・厚生労働省）の許可を得て、技能実習生の送出国の送出機関から技能実習生を受け入れるとともに、実習実施者が技能実習生に係る技能実習計画認定を作成する際の指導や実習実施者への定期監査等の監理事業を行う。非営利の団体（事業協同組合、商工会、農業協同組合等）である。
実習実施者	技能実習生を受け入れて、技能実習計画に基づき技能実習を行う（農業職種であれば、農家等）。
送出機関	送出国において、技能実習生になろうとする者を募り、契約している監理団体に送り出す機関。送出国政府との協力覚書が締結されている場合には、締結して一定の期間を超えると、当該送出国政府が認定した送出機関からのみ技能実習生を送り出す仕組みとなっている。
主務省庁（出入国在留管理庁・厚生労働省）	技能実習法を所管しており、監理団体の許可を行う等の指導監督権限を有するほか、OTIT の監督省庁である。また、技能実習生の受け入れに当たって、出入国在留管理庁の地方入国官署で在留資格認定証明書の交付手続きを行っている。
外国人技能実習機構（OTIT）	技能実習法に基づき、技能実習計画の認定、実習実施者・監理団体への実地検査、各種届出の受理、監理団体の許可に関する調査（予備審査）、技能実習生に対する相談対応・援助、MOC に基づく事務を行っている。
国際人材協力機構 ² （JITCO）	外国人技能実習制度の総合支援機関として、受け入れ、手続き、送り出し、人材育成、技能実習生保護、の5つの支援事業を柱に、セミナー・講習会の開催、個別相談、教材等の開発・提供などを通じて、監理団体、実習実施者、送出機関等の制度関係者へ支援を実施している。

出所 調査団作成

²2020年4月1日より名称変更。旧称は国際研修協力機構

1. 技能実習制度の概要と現状

締結されることもある。支援機関である JITCO のかわりに関しては 1.4.1.2 で述べる。

1.1.1.3 農業分野における技能実習生

本調査の重点分野である農業分野に関して、技能実習生の受け入れは、他業種からは遅れて、2000 年から開始され、表 1.3 のように耕種と畜産分野の 2 職種 6 作業で実習が可能となっている。なお、稲作は通年作業がないことなどを理由に実習対象外となっている。OTIT の調べによると 2019 年度の農業分野の技能実習生は 3 万 2,419 人となっており、技能実習生総数の 8.9% に相当する。農業分野の技能実習生は、年々増加傾向にあり、国籍別では、ベトナム、中国、フィリピン、インドネシアの順に多い。(表 1.4)。

農業の場合、技能実習生受け入れ開始当初は、農協が監理団体を担うケースが多かったが、現在は、複数の農家を組合員として構成する「事業協同組合」や「協同振興組合」が監理団体を担うケースが増加している。また、農業は季節的な繁忙が生じやすく継続的な実習実施が困難なため、実習期間が一年未満の地域も少なくない。こうした状況を改善するため、農協が実習実施者となり、選果場や加工場ある

いは、農協内の他の農家での作業に従事することで、年間を通した実習を可能とした「農作業請負方式」の導入も進みつつある。

農作業請負方式の特徴(図 1.3)は、実習実施者となる農協ではない農業者(組合加盟農家)の圃場での作業にも、技能実習生の従事が認められる点にある。ただし、実際に請負方式に取り組む場合は、以下をふまえる必要がある。第 1 に、実習実施者である農協の指揮命令の下で実習を行うことである。これは、作業する農家が技能実習生に対して指示を出すと、偽装請負となるためである。第 2 に、

表 1.3 農業分野の職種と作業

職種	作業
耕種	施設園芸
	畑作・野菜
	果樹
畜産	養豚
	養鶏
	酪農

出所 OTIT の資料より加工

表 1.4 農業分野の国別在留技能実習生数(2019)

ベトナム	13,258
中国	8,293
フィリピン	3,486
インドネシア	3,042
タイ	1,116
ミャンマー	681
カンボジア	1,929
モンゴル	162
その他	452
農業分野計	32,419

出所 OTIT の資料より加工

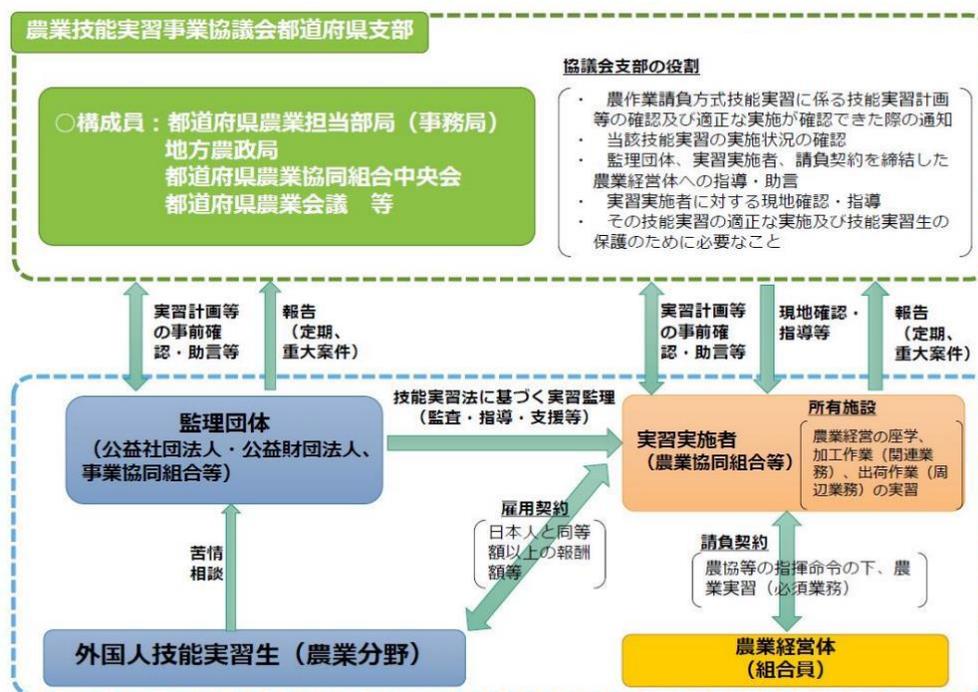


図 1.3 農作業請負方式の概念図

出所 農林水産省ホームページ

1. 技能実習制度の概要と現状

圃場と農協の選果場などでの作業に従事できる時間に上限・下限が設定されている点である。農業分野における1年を超える実習は、全実習時間の2分の1以上は、表1.3にある2職種6作業に関連する農作業に従事する必要がある。また、選果場での出荷・梱包作業などの関連作業は、全実習時間の3分の1以下という上限があるため、これらの条件を満たす実習内容でなければならない。手続き上、OTITへの申請前に、各県域レベルで組織される「事業協議会支部」に資料の確認をあおぎ、支部からの通知を添えてOTITに実習計画の審査を申請する必要がある。³

1.1.2 技能実習制度の現状と課題

1.1.2.1 技能実習法施行後の現状

2017年の技能実習法の施行により、監理団体や実習実施者による不正や失踪者を防ぐため、厳格な規定が設けられ、OTITによるモニタリングが実施されるようになった。送出国と締結を進めている協力覚書では、技能実習候補生からの紹介料や保証金など不当な金銭のやり取りが発生する可能性のある送出国を排除するため、当該国政府の認定した送出国のみ技能実習生を受け入れる条項を盛り込んだ。上記の対応をふまえ、法務省が実施した調査結果を2017年度と2018年度と比較すると、受け入れ側の不正機関数は、213件から112件へと47.4%減少し、2015年から3年連続で減少した(表1.5)。技能実習生の増加とともに失踪者数も増加の傾向にあったが、2018年から2019年にかけてはわずかに減少した。(表1.6)。このことから、制度の厳格化や覚

表 1.5 受け入れ形態別「不正行為」機関数

	2014	2015	2016	2017	2018
企業単独型	0	3	2	3	1
団体					
監理団体	23	32	35	27	7
監理型					
実習実施機関	218	238	202	183	104
計	241	273	239	213	112

出所 法務省統計より作成

³ 農業技能実習事業協議会決定第2号(2018年6月5日)「農業業請負方式技能実習に関するガイドライン」参照。

⁴ 朝日新聞(2018年7月31日付け)

<https://www.asahi.com/articles/ASL700Q3NL7ZOIPE032.html>

表 1.6 技能実習生の失踪者数と失踪率

年度	技能実習生数	失踪者数	失踪者率
2015	167,626	5,803	3.46%
2016	192,655	5,058	2.63%
2017	228,588	7,089	3.10%
2018	274,233	9,052	3.30%
2019	328,360	8,796	2.70%

出所 法務省統計を加工し作成

書の締結が実習環境の改善や失踪の防止に対して効果が出てきている。

一方、制度の厳格化により、中小・零細企業や農家が大半を占める実習実施者にとって、煩雑な手続きや膨大な書類作成などの負荷が増加した。また、失踪率の上昇は概ね抑制できているものの、技能実習生の着実な増加によって失踪者の絶対数は依然として多く、大きな課題と言える(表1.6)。農業分野で見た場合、2018年度の実習実施者による不正行為104件のうち、33件が農業・漁業分野の実習実施者による行為であり、この件数は、繊維・衣服関係について不正が多い分野となっている。2017年度の農業分野の失踪者は、1,207人おり⁴、これは、農業分野におけるその年の在留技能実習生の約8%にのぼり、全体の平均よりも高い。また、技能実習制度では帰国後の技術活用を謳っているにもかかわらず、帰国後の就農率や農業関連での就職率が低いという見解が一般的である。OTITが実施した帰国後の技能実習生の調査の結果⁵では、農業分野での帰国後技能実習生のうち、51.6%が就職(うち、20.6%が就農と思われる「起業」)しており、そのうち66.7%が農業関連(就農も含む)の仕事に就いている。割合としても低くなく、また、他業種と比べても遜色はないが、実際に現地で聞き取りをすると、農業分野の帰国後技能実習生は、ほとんどが他業種で就職していたり、また他国に出稼ぎに行くとの回答が多い。

これらの問題の根底には、本来の目的である受け入れ側の「技術移転による国際貢献」と技能実習生側の「実習で習得した技能の母国での活用」が、双

⁵ 令和元年度「帰国後技能実習生フォローアップ調査」(概要)参照。同調査は、調査対象が24,789人で有効回答が7,096人

(回答率28.6%)そのうち、農業分野が占める割合は、13%ほどである。

1. 技能実習制度の概要と現状

方のニーズである「労働力の獲得」と「出稼ぎ希望」にすり替わっていると考えられている。

1.1.2.2 技能実習制度の課題

上述の現状をふまえ、聞き取りなどから分かった技能実習制度における具体的な課題を、日本国内と送出国について、それぞれ述べる。

日本国内

実習実施者は、技能実習生を「実習生」ではなく、安価な「労働力」とみなしていることが多いが、実際のコストはそれほど安くはない。投入コストに見合った作業量や質の担保がされていないと感じられた場合、特に労働基準法などに疎い家族経営の零細企業や農家などでは、長時間労働や残業代の未払いなどが発生するケースがある。

技能実習生側も、実習実施者を「技術を学ぶ先」ではなく、「賃金の支払い元」と捉えていることが多い。出稼ぎ目的が多いが、生活費や家賃、送り出し費用の借金返済などを差し引くと、仕送り額や貯蓄額が期待値より低くなることも少なくない。そのため、より高額な賃金を求めて失踪するケースがある。

実習実施者と技能実習生の間が賃金と労働力を中心とした関係の場合、両者間でのコミュニケーションが欠如し、不信感が生まれやすい。

監理団体も零細企業が立ち上げた事業協同組合などが多く、人材管理のノウハウに乏しいうえ、言葉の壁などから、技能実習生の管理・監督が行き届きにくい。技能実習生が地域から孤立し、精神的なプレッシャーを感じた場合、相談先が分からず、失踪の原因ともなる。加えて、実習内容が受け入れ先のニーズ中心となっており、習得した技術が帰国後の就業に繋がりにくい。

送出国側

送り出し費用の限度額が定まっていない国では、多額の費用の工面先として、高利貸しなどからの借金を抱えて訪日する。送出機関が制度の意義を理解せず、人材派遣事業として捉えているため、紹介料などを不当に徴収し、技能実習生の借金につながる。

送出国も帰国後のフォローが十分できておらず、実習成果が出にくい。

国際労働市場で人材の奪い合いが激化する中で、制度として「実習」を前面に押し出す日本の技能実習制度は、稀有な存在と言える。それゆえに課題も多く抱えるが、送り出し側と受け入れ側が制度を正しく活用することで、国際協力という枠組みでの貢献が期待できる制度でもある。

1.2 日本と技能実習生送出国の労働力需給

1.2.1 技能実習生の送り出し上位 20 カ国

2020年6月末時点の在留外国人統計によれば、技能実習生1号、2号、3号の合計人数が最も多い国はベトナムの21万9,501人で、2位の中国に3倍近くの違いをつけて群を抜く。在留ベトナム人の総数は42万人あまりで、その半数以上を技能実習生が占める。2位の中国は7万3,160人、3位のインドネシアが3万5,542人、4位のフィリピンが3万5,032人、5位と6位のミャンマーとタイがそれぞれ1万3,930人と1万0,911人で、ここまでが在留人数が1万人を超える送出国である(表1.7)。

それ以下の10位までに、本件業務の対象6カ国がすべて含まれている。20位までのうち、18位のペルーと20位のメキシコ以外はすべてアジア地域の国である。上位の国は、技能実習以外にも、技術・人文知識・国際業務や留学の資格での在留者数も多い傾向がうかがえる。

技能実習送り出し上位20カ国と日本の労働力人口、就業率、産業別就業者割合、失業率(表1.8)を比較すると、上位のベトナム、中国、インドネシアは労働力人口が多く、就業率も高い。20カ国の多くは第一次産業に従事する就業者割合が高いが多くの国で減少傾向にある。失業率は国によって異なるが、若年層で全般的に高い傾向にある。

1. 技能実習制度の概要と現状

表 1.7 技能実習生の送出国上位 20 位

	技能実習	特定技能	技人国	企業内 転勤	技能 ⁶	留学	その他	総数	
1	ベトナム	219,501	3,500	58,471	1,344	669	65,818	71,112	420,415
2	中国	73,160	597	94,105	5,373	16,671	119,302	477,622	786,830
3	インドネシア	35,542	558	3,949	557	196	6,158	19,124	66,084
4	フィリピン	35,032	369	8,407	1,690	675	2,427	233,423	282,023
5	ミャンマー	13,930	291	5,510	214	36	4,451	8,871	33,303
6	タイ	10,911	177	2,583	907	1,263	3,003	34,500	53,344
7	カンボジア	9,517	243	341	13	8	693	4,841	15,656
8	モンゴル	2,176	16	2,123	15	16	3,170	5,268	12,784
9	スリランカ	810	30	5,577	475	217	5,785	14,841	27,735
10	ラオス	551	9	74	-	20	218	2,045	2,917
11	ネパール	469	49	14,924	70	12,515	24,821	42,519	95,367
12	バングラデシュ	225	4	2,626	29	328	3,089	10,534	16,835
13	インド	223	-	9,621	1,245	5,567	1,694	21,414	39,764
14	マレーシア	146	3	2,175	205	67	2,367	5,190	10,153
15	キルギス	46	3	105	-	1	146	234	535
16	ペルー	43	3	60	-	55	105	48,129	48,395
17	ウズベキスタン	31	3	560	4	8	1,683	1,136	3,425
18	メキシコ	31	1	370	62	8	343	1,992	2,807
19	ブータン	22	1	161	-	-	248	66	498
20	ベネズエラ	22	0	38	5	136	31	346	578

青地は本件調査対象 6 カ国。出所 法務省在留外国人統計 国籍・地域別在留資格（在留目的）別在留外国人より加工

表 1.8 技能実習生合計上位 20 カ国の雇用・就業統計

	2019 年労働力人口推計 (千人)			就業率 (%)			産業別就業者割合 (%)			失業率 (%)				
	全体	男性	女性	全体	男性	女性	一次 産業	二次 産業	三次 産業	全体	男性	女性	若年 層	
1	ベトナム	57,308.1	29,874.2	27,434.0	77.4	82.2	72.7	27.8	33.3	38.9	2.4	2.0	2.8	7.6
2	中国	804,172.5	453,273.9	350,898.6	68.2	75.7	60.6	27.0	28.1	44.9	3.9	-	-	-
3	インドネシア	135,792.7	82,115.4	53,677.3	68.0	82.2	53.8	29.5	21.6	49.0	4.3	4.6	3.8	14.8
4	フィリピン	45,125.4	27,366.4	17,759.0	60.0	73.1	47.0	22.9	19.1	58.0	2.2	2.0	2.5	6.8
5	ミャンマー	24,187.8	14,458.2	9,729.6	60.4	76.1	46.2	48.9	16.9	34.2	0.5	0.4	0.6	1.5
6	タイ	38,647.9	20,991.8	17,656.1	66.7	75.3	58.8	31.4	22.8	45.7	0.7	0.7	0.7	4.2
7	カンボジア	9,319.7	4,760.3	4,559.5	82.0	87.7	76.9	37.5	25.8	36.7	0.7	0.6	0.9	1.1
8	モンゴル	1,405.3	772.0	633.3	63.0	71.0	55.3	25.3	21.6	53.1	10.0	11.0	8.9	25.3
9	スリランカ	8,512.8	5,639.9	2,872.9	52.5	73.7	33.5	25.3	27.6	47.1	4.3	3.0	6.9	21.1
10	ラオス	3,792.8	1,931.1	1,861.7	78.2	79.8	76.5	31.3	14.1	42.2	9.4	10.8	7.8	18.2
11	ネパール	16,616.6	7,351.0	9,265.6	82.4	83.7	81.5	21.5	30.8	47.0	11.4	10.3	13.1	21.4
12	バングラデシュ	70,159.3	48,748.9	21,410.4	59.1	81.5	36.4	40.6	20.4	39.0	4.4	3.3	6.7	12.8
13	インド	494,717.4	394,208.7	100,508.6	49.3	75.9	20.8	41.4	25.4	33.2	5.3	5.4	4.9	22.3
14	マレーシア	15,780.8	9,696.5	6,084.2	64.7	77.4	51.3	10.2	27.9	61.9	3.3	3.2	3.4	10.5
15	キルギス	2,549.2	1,568.6	980.6	58.9	74.5	44.1	20.4	24.6	54.9	4.5	4.2	5.0	9.6
16	ペルー	18,919.5	10,252.8	8,666.7	77.9	85.3	70.6	0.9	21.5	77.6	7.1	6.9	7.2	13.1
17	ウズベキスタン	14,497.9	8,680.3	5,817.5	61.7	75.0	48.8	26.2	23.2	50.6	0.4	-	-	-
18	メキシコ	57,838.4	35,576.7	22,261.7	61.4	78.5	45.6	12.5	25.1	61.7	4.4	4.7	4.1	8.1
19	ブータン	383.2	226.9	156.3	67.3	73.9	59.5	58.0	9.7	32.4	2.5	1.8	3.1	10.7
20	ベネズエラ	11,995.6	7,530.3	4,465.3	58.0	74.9	42.0	18.4	26.7	54.9	10.9	9.5	13.8	20.2
	日本	69,165.9	38,558.1	30,607.8	62.4	71.7	53.6	3.2	23.5	71.5	2.8	3.0	2.5	4.6

出所 ILOSTAT より調査団作成

⁶ 在留資格「技能」が日本で行える活動は「本邦の公私の機関との契約に基づいて行う産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動」で、該当例には「外国料理の調理師、スポーツ指導者、航

空機の操縦者、貴金属等の加工職人等」がある(出入国在留管理庁「在留資格一覧表」 <http://www.moj.go.jp/jisa/content/930002260.pdf>)。

1. 技能実習制度の概要と現状

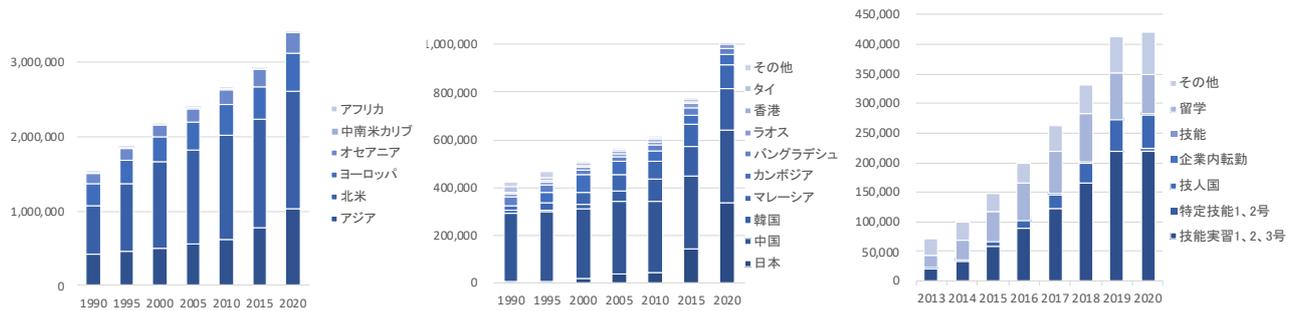


図 1.4 ベトナムからの国際移民 図 1.5 ベトナムからアジアへの国際移民 図 1.6 日本在留ベトナム人の推移
 出所 図 1.4、1.5 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.6 は法務省在留外国人統計 2013～2020 年 6 月より作成

1.2.2 ベトナムからの国際移民と日本在留ベトナム人の変遷

本件業務の調査対象国であるベトナムからの国際移民⁷ (図 1.4) は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、150 万人から 339 万人に倍増した。北米への移民が半数強を占めるのが特徴で、アジアへの移民は相対的に多くはないが、1990 年の 42 万人から 2020 年の 102 万人まで、急速に増加している。アジア地域の移民先 (図 1.5) をみると、2020 年時点で、最も多いのが日本で 33 万人、その後中国の 33 万人、韓国の 17 万人、マレーシアの 10 万人が続く。

日本の在留外国人統計 (図 1.6) を見ると、日本在留のベトナム人は過去 8 年間に 7.2 万人から 42 万人

に増えているが、在留資格の中で伸び率が大きいのが技能実習 (1 号、2 号、3 号の合計) で、2013 年に 2.2 万人だった技能実習生は 2020 年 6 月には 21.9 万人までになり、在留ベトナム人の半分以上を技能実習生が占めている。2019 年 4 月から開始した特定技能枠は、2021 年 3 月時点で 14,147 人いる。

農業分野のベトナム人技能実習生が国内のどの地域に居住しているかを調べるために、JITCO が把握している 2016 年⁸の 2 号移行申請者を都道府県別に集計したものが図 1.7 である。農業技能実習 2 号移行者 3,312 人のうち、熊本県 (448 人)、茨城県 (447 人)、北海道 (323 人) に集中していることがわかる。

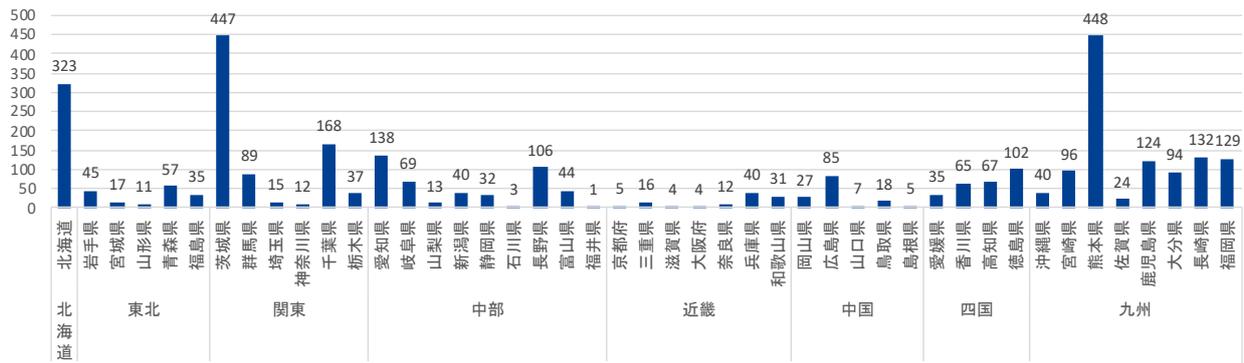


図 1.7 都道府県別ベトナム人農業技能実習 2 号移行申請者 (2016 年)
 出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より作成

⁷ 国際 (国境を越えた) 移民の正式な法的定義はないが、多くの専門家は、移住の理由や法的地位に関係なく、本来の居住国を変更した人々を国際移民とみなすことに同意している (国際移民機関ホームページ 2019 年 10 月 6 日アクセス http://japan.iom.int/information/migrant_definition.html)

⁸ JITCO 白書 2018 年版以降には、都道府県別の農業分野 2 号移行申請者のデータを掲載していないため、JITCO 白書 2017 年が最新データとなる。以降の詳細データは公表されていない。以下 6 か国も同様。

1. 技能実習制度の概要と現状

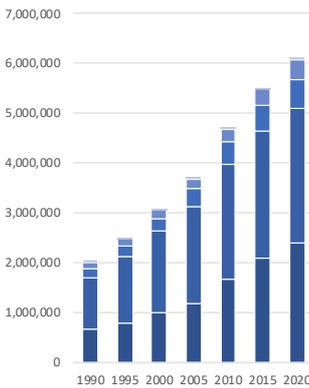


図 1.8 フィリピンからの国際移民

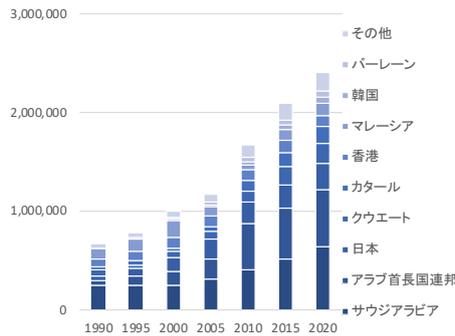


図 1.9 フィリピンからアジアへの国際移民

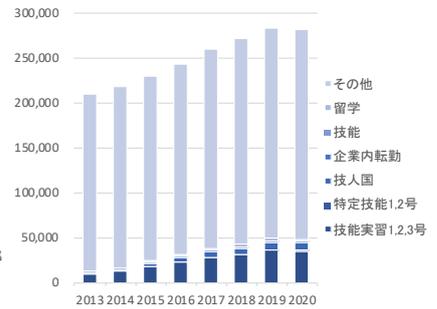


図 1.10 日本在留フィリピン人の推移

出所 図 1.8、1.9 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.10 は法務省在留外国人統計 2013～2020 年 6 月より作成

1.2.3 フィリピンからの国際移民と日本在留フィリピン人の変遷

フィリピンからの国際移民（図 1.8）は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、1990 年の 201 万人から 2019 年には 609 万人に増えた。地域的には、1990 年には北米への移民がアジアより多いが、アジアへの移民が大きく成長し、北米への移民数と接近している。アジア地域の内訳（図 1.9）をみると、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェート、カタールなどの中東諸国が多いのがフィリピンの特徴である。日本への移民数も伸びており、2020 年には第 3 位の移民先となった。

日本の在留外国人統計（図 1.10）では、2013 年から 2020 年 6 月にかけて、在留フィリピン人の数は 20.9 万人から 28.2 万人に増えており、その中で技能実習生は 1 万人から 3.5 万人に増えていることがわ

かる。ただし、在留フィリピン人の場合には、技能実習や技術・人文知識・国際業務などの在留資格ではなく、永住者、日本人の配偶者、定住者等の身分に基づく在留者が大多数を占めている。特定技能枠は、2021 年 3 月時点で 1,731 人いる。

農業分野の技能実習生が国内のどのあたりの地域に居住しているかを調べるために、図 1.11 は JITCO が把握している 2016 年の 2 号移行申請者を都道府県別に集計した。農業技能実習 2 号移行者 1,074 人のうち、最も多くの技能実習生がいるのが福岡県（212 人）で、次いで熊本県（105 人）と鹿児島県（102 人）となっており、農業分野のフィリピン人技能実習生 2 号移行申請者は、九州に約半数がいることがわかる。

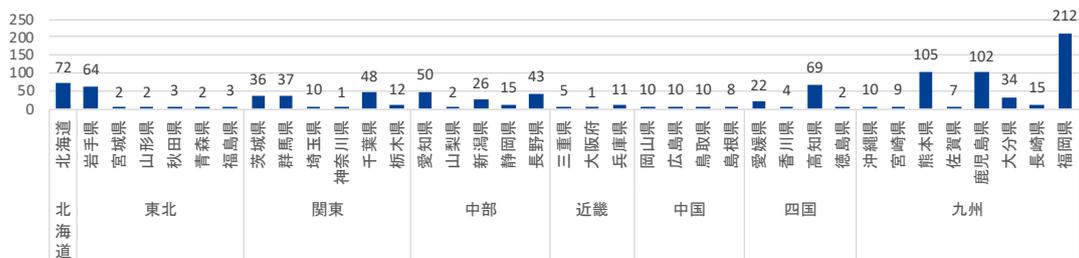


図 1.11 都道府県別フィリピン人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）

出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より作成

1. 技能実習制度の概要と現状

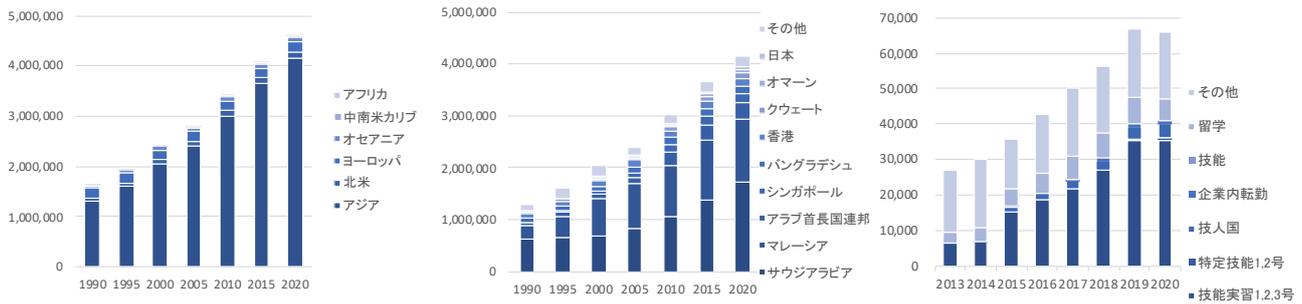


図 1.12 インドネシアからの国際移民 図 1.13 インドネシアからアジアへの国際移民 図 1.14 日本在留インドネシア人の推移
出所 図 1.12、1.13 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.14 は法務省在留外国人統計 2013～2020 年 6 月より作成

1.2.4 インドネシアからの国際移民と日本在留インドネシア人の変遷

インドネシアからの国際移民（図 1.12）は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、1990 年の 162 万人から 2020 年には 460 万人に増えたが、その 9 割がアジアへの移民である。アジア地域の中（図 1.13）では、サウジアラビアとマレーシアが群を抜いて多い。2020 年のアジア地域への国際移民の総数は 416 万人だが、そのうち 1 位のサウジアラビアが 170 万人、2 位のマレーシアが 124 万人で、この 2 カ国で半分以上を占めている。次いでアラブ首長国連邦、バングラデシュ、シンガポール、香港、クウェート、オマーンの順で、日本は 2019 年で 9 位に入っている。

日本の在留外国人統計（図 1.14）によると、在留インドネシア人の数はそれほど多くはないものの、2013 年から 2020 年 6 月にかけて、2.7 万人から 6.6

万人に増えた（2020 年の総数は 2019 年のより若干減少しているのは、2020 年の統計が 6 月までであることによる）。その中で、技能実習生は 6,301 人から 35,542 人に増えており、2020 年 6 月には最も在留者数の多い在留資格となっている。このほか、留学と技術・人文知識・国際業務も増えており、それぞれ 2020 年 6 月には 6,158 人、3,949 人が在留している。特定技能枠は、2021 年 3 月時点で 1,921 人いる。

農業分野の技能実習生 2 号移行申請者の都道府県別の集計（図 1.15）をみると、JITCO が把握している 2016 年のインドネシア人農業技能実習 2 号移行者 819 人のうち、半数近い 402 人が茨城県にすることがわかる。茨城県以外は、多くの県に少人数ずつ受け入れられている状況で、比較的まとまった人数が集まっているのは群馬県（73 人）、愛知県（50 人）、静岡県（36 人）、沖縄県（26 人）、香川県（25 人）などである。

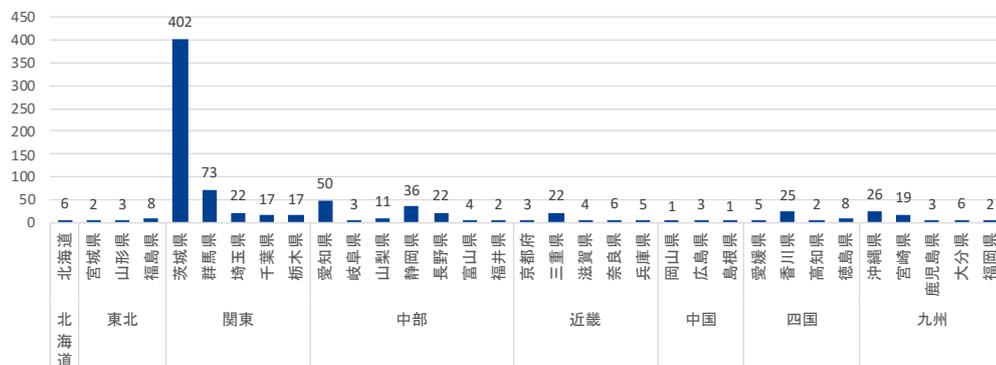


図 1.15 都道府県別インドネシア人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）

出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より作成

1. 技能実習制度の概要と現状

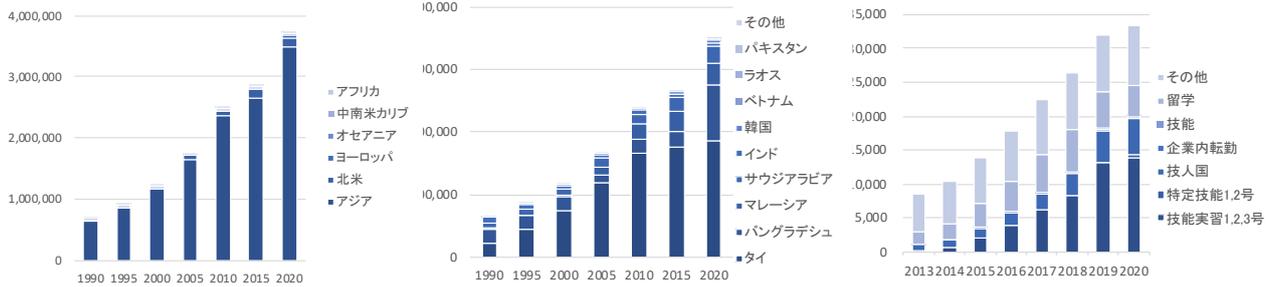


図 1.16 ミャンマーからの国際移民 図 1.17 ミャンマーからアジアへの国際移民 図 1.18 日本在留ミャンマー人の推移
出所 図 1.16、1.17 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.18 は法務省在留外国人統計 2013～2020 年 6 月より作成

1.2.5 ミャンマーからの国際移民と日本在留ミャンマー人の変遷

ミャンマーからの国際移民（図 1.16）は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、1990 年の 68 万人から 2020 年には 371 万人に大幅に増加したが、その 9 割以上をアジア地域が占める。アジア地域への移民（図 1.17）は 2020 年に 347 万人に達している。そのうち、タイへの移民が 184 万人と群を抜いて多いのがミャンマーの特徴である。2 位のバングラデシュ（90 万人）と 3 位のマレーシア（35 万人）を加えると、上位 3 カ国で 300 万人を超える。国連社会経済局人口部の統計では、日本はミャンマーからの移民が向かう先の上位には入っていない。

他方で、法務省の在留外国人統計（図 1.18）によれば、在留ミャンマー人は、2013 年には 8,600 人しかいなかったが、2020 年 6 月には 3.3 万人まで増えた。技能実習生については、2013 年には、1 号、2 号、3 号を合わせてもわずか 120 人だったが、2020 年 6 月には 1.3 万人になっており、在留資格の中で最も

人数の多い分野になった。特定技能枠は、2021 年 3 月時点で 959 人いる。ただし、今後の政治状況によっては受入に支障をきたす可能性もある。

農業分野のミャンマー人の技能実習生は数が少ないようで、農業分野の技能実習生 2 号移行申請者の都道府県別の集計（図 1.19）をみると、JITCO が把握している 2016 年のミャンマー人農業技能実習 2 号移行者は全国で 95 人しかいなかった。10 人以上の技能実習生 2 号移行者がいた県は、茨城県（14 人）、香川県（12 人）、福岡県（11 人）の 3 県である。

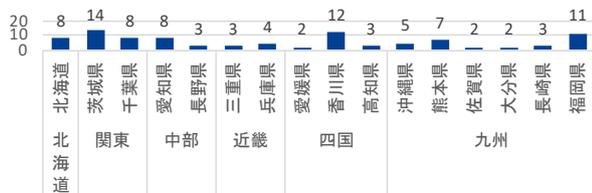


図 1.19 都道府県別ミャンマー人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）

出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より

1. 技能実習制度の概要と現状

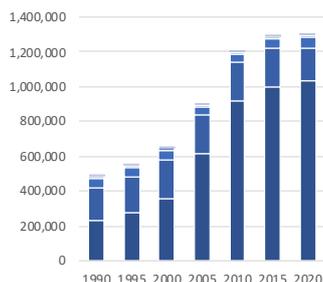


図 1.20 カンボジアからの国際移民

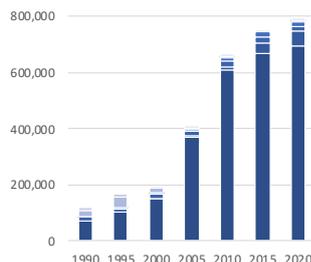


図 1.21 カンボジアからアジアへの国際移民

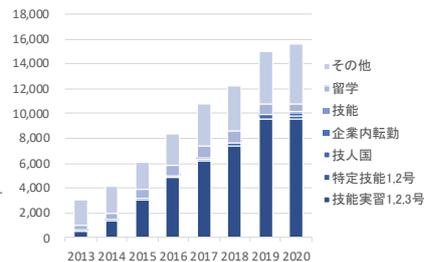


図 1.22 日本在留カンボジア人の推移

出所 図 1.20、1.21 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.22 は法務省在留外国人統計 2013～2020年 6月より作成

1.2.6 カンボジアからの国際移民と日本在留カンボジア人の変遷

カンボジアからの国際移民（図 1.20）は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、35 万人から 110 万人に増加したが、その増加分の多くがアジア地域への移民である。

アジア地域への移民（図 1.21）は、2020 年 6 月に 79 万人を超え、全体の 7 割強を占める。アジア地域の内訳をみると、そのほとんどが隣国タイへの移民であり（68 万人）、移民の総数が急増した 2000 年から 2010 年頃の時期と、タイへの移民が急増した時期が重なる。アジア地域の中では、タイに次いで 2 位のバングラデシュ（1.9 万人）、3 位のマレーシア（1.6 万人）への移民の数が多く、日本は 5 位となっている。

法務省の在留外国人統計によれば（図 1.22）、日本在留のカンボジア人は、2013 年にはわずか 3,085 人だったが、2020 年 6 月には 1.5 万人まで増えた。技能実習生については、2013 年には 592 人だったが、

2020 年 6 月には 9,517 人になっており、在留カンボジア人の 6 割を占めている。特定技能枠は、2021 年 3 月時点で 569 人いる。

カンボジア人の農業分野の技能実習生 2 号移行申請者の都道府県別の集計（図 1.23）をみると、国際研修機構が把握している 2016 年の農業技能実習 2 号移行者は全国で 655 人おり、そのうちの 151 人は茨城県にいる。このほか、比較的人数が多い県には、熊本県（70 人）、香川県（67 人）、長崎県（65 人）、愛知県（59 人）などとなっている。茨城県が突出して多い以外は、相対的に九州地方に農業分野の技能実習生が多い傾向がみられる。

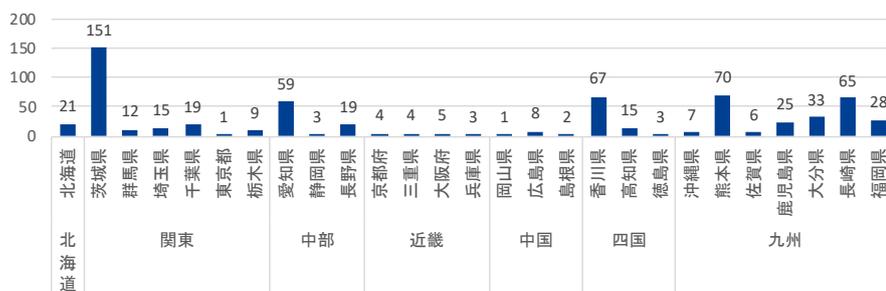


図 1.23 都道府県別カンボジア人農業技能実習 2 号移行申請者（2016 年）

出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より作成

1. 技能実習制度の概要と現状

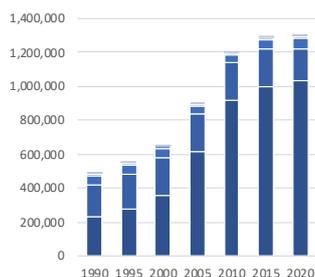


図 1.24 ラオスからの国際移民

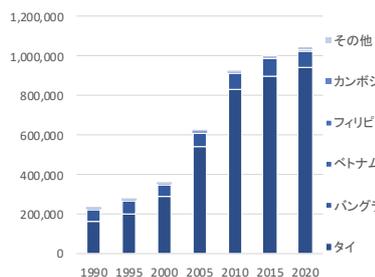


図 1.25 ラオスからアジアへの国際移民

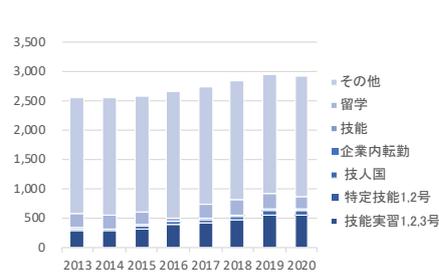


図 1.26 日本在留ラオス人の推移

出所 図 1.24、1.25 は国連経済社会局人口部 International Migration Stock 2020 より作成 図 1.26 は法務省在留外国人統計 2013～2020 年 6 月より作成

1.2.7 ラオスからの国際移民と日本在留ラオス人の変遷

ラオスからの国際移民（図 1.24）は、1990 年から 2020 年までの 30 年間に、48 万人から 129 万人に増加したが、その増加分の多くがアジア地域への移民である。アジア地域への移民（図 1.25）は、2020 年に 103 万人を超え、全体の 8 割近くを占める。

アジア地域の内訳をみると、そのほとんどがタイへの移民であり、2020 年 6 月にはアジア地域への移民 103.5 万人のうち、94.1 万人がタイにいる。移民の総数が増えた 2000 年から 2010 年頃の時期と、タイへの移民が増加した時期は重なっている。アジア地域の中では、タイに次いで 2 位のバングラデシュ（8.9 万人）、3 位のベトナム（0.7 万人）、フィリピン、カンボジアへの移民が多く、日本は上位には含まれていない。

法務省の在留外国人統計（図 1.26）によれば、日本在留のラオス人は、2013 年の 2,564 人から 2020 年 6 月の 2,917 人まで、7 年間で 353 人しか増加していない。技能実習生については 2013 年の 296 人から 2020 年 6 月の 551 人まで 255 人増えているが、在留ラオス人全体に占める技能実習生の割合は 2 割以下である。



図 1.27 都道府県別ラオス人農業技能実習 2 号移行申請者 (2016 年)

出所 国際研修機構 2017 年度版外国人技能実習・研修事業実施状況報告書 JITCO 白書より作成

ラオス人の農業分野の技能実習生 2 号移行申請者の都道府県別集計（図 1.27）をみると、全国で 137 人いる。そのうちの 76 人は茨城県、51 人は香川県にあり、2 県に集中している。その他は、徳島県（7 人）、千葉県（2 人）、栃木県（1 人）と少数である。

1.2.8 日本の労働人口の減少・高齢化と外国人労働者の変遷

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」によれば、日本の総人口は長期にわたって減少が続く見通しである。また、同研究所の「日本の地域別詳細推計人口（平成 30 年推計）」によれば、人口が減少する都道府県は今後も増え続け、2030 年以降はすべての都道府県で総人口が減少することが予測される。

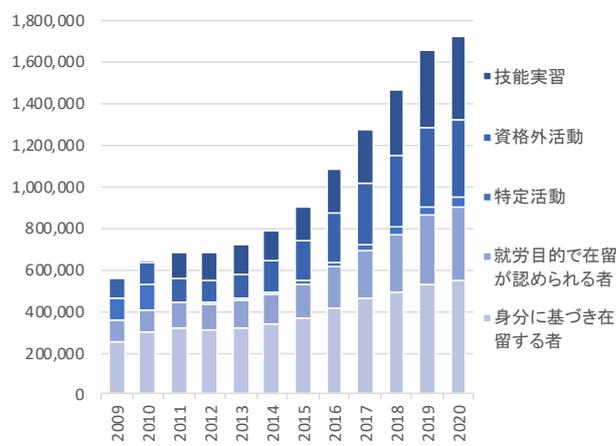


図 1.28 外国人労働者の推移

出所 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」、厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」より作成

1. 技能実習制度の概要と現状

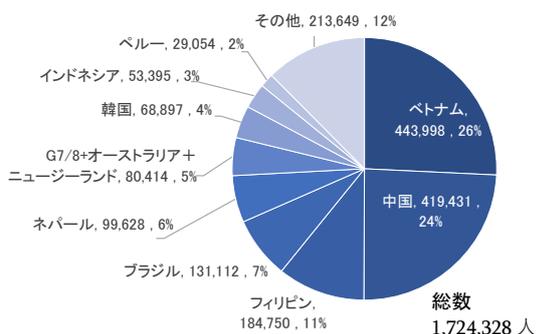


図 1.29 国籍別外国人労働者数(2020 年 10 月末現在)
出所 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」より作成

15～64 歳人口は、東京都を除く 46 都道府県で一貫して減少し、2025 年からは東京を含むすべての都道府県で減少する。15～64 歳人口が各都道府県の総人口に占める割合も、全般的に減少傾向で推移する。2045 年時点で 15～64 歳人口の割合が最も大きいのは東京都 (59.0%)、最も小さいのは秋田県 (42.5%) という推計結果となっている。

他方で、65 歳以上人口が総人口に占める割合は、各都道府県とも一貫して増加する傾向にあり、2030 年には 40 都道府県で 30%を超え、2045 年にはすべての都道府県で 65 歳以上人口が 30%を超える。

日本の労働力人口が減少する一方で、日本に在留する外国人労働者は増加している。過去 10 年の外国人労働者数の推移 (図 1.28) をみると、2009 年に約 56 万人だった外国人労働者は、2020 年 10 月には約 172 万人まで増えた。

その内訳を在留資格に基づいて 4 つのカテゴリに分けてみると、2009 年には「身分に基づき在留する者」、すなわち、主に日系人からなる定住者、永住者、日本人の配偶者等が全体の 45%程度を占めていた。その後、外国人労働者数が増加していく中で、「資格外活動」、すなわち留学生のアルバイト等、本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内 (1 週 28 時間以内等) で相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可される人々と、技能実習が比較的大きく数を伸ばした。2020 年時点での内訳は、最も多いのが身分に基づき在留する者 (31.7%) で、続いて技

能実習 (23.3%) と資格外活動 (21.5%) となっている。

2020 年 10 月時点の外国人労働者を国籍別 (図 1.29) にみると、ベトナムと中国で約半数を占め、その後にフィリピン、ブラジル、ネパールと続いている。中国は「専門的・技術分野の在留資格」が 29.2%、「身分に基づく在留資格」が 28.4%、「資格外活動」が 22.9%、「技能実習」が 18.3%となっている。他方でベトナムは、「技能実習」が 49.2%、次いで「資格外活動 (留学)」が 30.8% を占めており⁹、中国とは在留資格別にみた労働者の傾向が異なる。

1.3 重点対応業種の課題と対応

農業分野以外の業種で、今後 ODA との協働の可能性が高い分野として、介護、素形材産業、自動車整備について、それぞれの課題と対応の概要を整理した。

1.3.1 介護

介護分野は今後 5 年間で 30 万人の人材不足が予測される。そのうち 2 万人を生産性向上で、22～23 万人を国内人材で充当する見込みとし、残りの 5～6 万人を外国人材で手当てする想定で、特定技能 1 号による 5 年間の外国人材受入数の上限が 6 万人と設定されている¹⁰。生産性向上や国内人材による充当の見込みがやや過大ではないかとし、今後の生産性向上や国内人材の活用が想定通り進まなかった場合に特定技能での受入数を拡大するかどうか焦点になるとの見方もある¹¹。

最初に日本が外国人介護人材を受け入れたのは 2008 年で、日・インドネシア経済連携協定 (平成 20 年 7 月 1 日発効) に基づいてインドネシア人介護福祉士候補者の受け入れを開始した。その後、2009 年から日・フィリピン経済連携協定 (平成 20 年 12 月 11 日発効) に基づいてフィリピン人の介護福祉士候

⁹ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況のまとめ (2020 年 10 月末現在)

¹⁰ 「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」 (2018 年 12 月閣議決定)

¹¹ 「外国人材の受け入れ拡大と今後の課題」 (2019 年 3 月 25 日みずほ総合研究所 岡田豊)

1. 技能実習制度の概要と現状

補者の受け入れを、2014年から、日・ベトナム経済連携協定（平成24年6月17日発効）に基づいてベトナム人の介護福祉士候補者の受け入れをそれぞれ実施している。2019年10月1日現在で、累計でインドネシアから2,092人、フィリピンから1,967人、ベトナムから967人の介護福祉士候補者を受け入れた¹²。

2017年には、介護福祉士養成施設を卒業して介護福祉士国家資格を取得した留学生を対象に在留資格「介護」が新設され、また、技能実習制度に介護分野が追加された。介護分野では技能実習制度本体の要件に加えて、介護分野固有の要件が規定され、日本語については1年目の技能実習1号で日本語能力試験のN4に相当する能力、2年目の第2号技能実習でN3に相当する能力が求められている。特定技能については、2021年3月現在、1705人¹³おり、コロナ禍で来日できない事情を踏まえると、介護分野及び他分野の技能実習からの国内での移行が大半を占めると考えられる。また、外国人材の主な供給源となっているベトナムでは、特定技能介護の試験が実施されておらず、コロナ禍の収束後、急激な人数の拡大も想定できる。¹⁴

外国人介護人材の受入環境の整備に向けた調査研究事業¹⁵によれば、日常生活に必要な日本語能力と介護現場で求める日本語能力は必ずしも同じではなく、介護現場での日本語、コミュニケーションの教育が課題であるという。そのため、国や自治体が日本語の教育・支援の既存事業についてとりまとめて介護事業者に周知する取り組みなどが必要とされている。特定技能1号に求められる日本語能力水準が、国際交流基金日本語基礎テストまたは日本語能力試験（N4以上）と「介護日本語評価試験」であるため、特定技能の在留資格により介護施設で働く外国人を対象とした日本語、コミュニケーションの教育・支援は重要な課題になると考えられる。

表 1.9 介護分野の国別在留技能実習生数 (2019年度)

ベトナム	3,523
インドネシア	1,423
中国	1,173
ミャンマー	1,486
カンボジア	155
モンゴル	254
タイ	82
フィリピン	615
その他	256
介護計	8,967

出所：OTITの資料より加工

厚生労働省では、特定技能の創設等によって増加が見込まれる外国人介護人材が国内の介護現場で円滑に就労するための環境整備を推進している。2020年度は、外国人介護人材受入環境整備事業（地方での特定技能外国人の受け入れ促進、介護技能向上のための研修の実施支援、介護の日本語学習の環境整備支援等）と外国人介護人材受入施設環境整備事業（日本人職員、外国人介護職員、介護サービス利用者相互間のコミュニケーション支援、外国人介護人材の支援体制の強化等）を進めた¹⁶。2021年度は、多様な人材の活躍促進を目指し、外国人求職者等に対する就職支援、外国人労働者の適正な雇用管理に関する企業への助言・援助、外国人への多言語相談支援体制の整備や、外国人技能実習の実地検査や相談支援の適切な実施等を予定している¹⁷。

介護職の特定技能試験（介護職の場合、介護技能評価試験、介護日本語評価試験、国際交流基金日本語基礎テスト）は、送出国側では2019年4月にフィリピンで初めて実施され、2021年2月現在ではフィリピン、インドネシア、カンボジア、ネパール、モンゴル、ミャンマー、タイの7カ国で実施されている。ベトナムは、外国人労働者の最大の送出国であり、人材不足が著しい介護業界からも期待は大きか

¹² 厚生労働省ホームページ インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れについて https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html (2021年3月30日アクセス)

¹³ <http://www.moj.go.jp/isa/content/001348990.pdf>

¹⁴ 「外国人材の受け入れ拡大と今後の課題」(2019年3月25日 みずほ総合研究所 岡田豊)

¹⁵ 外国人介護人材の受入環境の整備に向けた調査研究事業報告書(2019年3月 三菱UFJリサーチ&コンサルティング)

¹⁶ 厚生労働省「令和2年度厚生労働省予算案の概算」

¹⁷ 厚生労働省「令和3年度厚生労働省予算案の概要」(2020年12月21日)

1. 技能実習制度の概要と現状

ったが、2021年2月現在もベトナム国内では試験が実施されておらず、この面では他国に出遅れている¹⁸。

介護分野の特定技能1号への移行対象職種である介護分野の2019年度の国別在留技能実習生数(表1.9)は、全体で8,967人であり、国別ではベトナムが3,523人と圧倒的に多く、次いでミャンマーの1,486人、インドネシアの1,423人、中国の1,173人と続いている。

1.3.2 素形材産業

素形材産業分野(金属、ファインセラミックやプラスチックを加工した部品や部材を製造:例としては車のエンジン部分やボディの金属プレス品)は、今後5年間で6.2万人が不足すると予測される。そのうち2万人を生産性向上で、1~1.5万人を国内人材で充当する見込みとし、残りの5~6万人を外国人材で手当てする想定で、特定技能1号による5年間の外国人材受入数の上限が2.15万人と設定されてい

る¹⁹。素形材産業の特定技能1号は、機械・金属の11種20作業とその他の2種6作業の技能実習2号から移行することができることになっており、製造業分野の技能実習生は約16万人いる。そのため、特定技能1号の外国人のほとんどが技能実習からの移行になるとの見方もある²⁰。2020年12月末時点で、素形材分野の特定技能1号在留外国人は1,235人で、そのうちベトナム人が半数以上の667人を占める。その後、インドネシア人180人、中国人167人、タイ人101人、フィリピン人83人と続く²¹。技能実習2号からの移行者が大半と見込まれる一方で、技能試験と日本語能力試験も実施される。2019年度内に、ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイの5カ国において、素形材分野(試験区分は鋳造、鍛造、ダイカスト、機械加工等の19区分)の試験が予定されていたが²²、実施はまだインドネシアでの1回のみで留まっている。新型コロナウイルスの影響でフィリピンで予定されていた試験が中止になるなど、送出国での試験実施に遅れが出ている²³。

素形材産業では、特定技能外国人が大都市圏とその他の特定の地域に過度に集中して就労することを避けるための措置として、経済産業省が特定技能に係る制度の趣旨や情報を全国的に周知するほか、地方の人手不足の情報を把握して必要な施策を講じることとしている²⁴。また、製造業特定技能外国人材受け入れ協議・連絡会を組織し、素形材産業を含む製造業3分野の特定技能外国人材を受け入れる機関には、この協議・連絡会に参加し、情報の把握・分析等に協力することを条件としている²⁵。製造業特定技能外国人材受け入れ協議・連絡会の取り組みの一環として、地方への人材定着を図る観点から、地方における人材のマッチング支援が検討されている²⁶。

素形材産業分野の特定技能1号への移行対象職種は、技能実習の機械・金属関係の11職種とその他の2職種であり、それらの職種の2019年度の国別在留

表 1.10 素形材産業分野への技能実習2号移行対象職種における国別在留技能実習生数(2019年度)

ベトナム	39,582
中国	13,979
フィリピン	8,070
インドネシア	8,605
タイ	2,829
ミャンマー	1,447
カンボジア	626
モンゴル	254
その他	436
移行対象職種計	75,828

出所: OTITの資料より加工

¹⁸ 株式会社ハンディネットワークインターナショナル <https://www.hni.co.jp/1243/> (2021年3月30日アクセス)

¹⁹ 「素形材分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」(2018年12月閣議決定)

²⁰ 「外国人材の受け入れ拡大と今後の課題」(2019年3月25日みずほ総合研究所 岡田豊)

²¹ 法務省 特定技能在留外国人人数公表(2019年9月末現在) http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html

²² 経済産業省 「製造業における特定技能外国人材の受け入れについて」(2019年5月)

²³ Global HR Magazine (リフト株式会社) <https://global-hr.lift-group.co.jp/147/> (2021年3月31日アクセス)

²⁴ 「素形材分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」(2018年12月閣議決定)

²⁵ 経済産業省 「製造業における特定技能外国人材の受け入れについて」(2019年8月)

²⁶ 経済産業省 「製造業における外国人材受け入れ支援事業」(2019年9月2日)

1. 技能実習制度の概要と現状

技能実習生数（表 1.10）は、合計で 7 万 5,828 人である。国別ではベトナムが 3 万 9,582 人と半数近くを占め、次いで中国の 1 万 3,979 人、インドネシアの 8,605 人、フィリピンの 8,070 人となっている。

1.3.3 自動車整備

自動車整備分野は今後 5 年間で 1.3 万人が不足すると予測される。そのうち 0.4 万人を生産性向上で、0.25 万人を国内人材で充当する見込みとし、残りの 0.65 万人を外国人材で手当とする想定で、特定技能 1 号による 5 年間の外国人材受入数の上限が 0.7 万人と設定されている²⁷。技能実習 2 号を修了した者は、技能試験と日本語能力試験が免除されて特定技能 1 号に移行できることになっているが、自動車整備分野の技能実習生の受け入れは 2016 年に開始されたため、技能実習 2 号修了者の数はまだ少ない。そのため、自動車整備分野の特定技能 1 号は、技能実習 2 号修了者と試験合格者の両方からの採用の可能性がある。自動車整備分野特定技能評価試験の国外試験は、2019 年 12 月からフィリピンで実施されている²⁸。

2019 年 9 月現在、技能実習 2 号の修了者が約 100 人、実習中の人数が約 1,700 人いることをふまえて、国土交通省自動車局長は、2019 年度に 300～800 人が自動車整備分野で特定技能 1 号の在留資格を取得するというは無理な数字ではないとみている²⁹。2019 年 9 月 13 日に自動車整備分野で初めての特定技能 1 号の在留資格がフィリピン人 1 人に対して許可された³⁰。この人は、技能実習生として来日し、日本在留中に技能水準を評価する試験のひとつである自動車整備士技能検定試験 3 級と、日本語能力水準を評価する試験のひとつである日本語能力試験 N2 に合格していたことで、出入国在留管理庁が在留資格を許可した³¹。

表 1.11 自動車整備分野の国別在留技能実習生数(2019 年度)

ベトナム	1,755
フィリピン	1,118
インドネシア	335
ミャンマー	129
タイ	79
中国	38
カンボジア	83
モンゴル	17
その他	162
自動車整備計	3,716

出所：OITIT の資料より加工

自動車整備分野では、素形材産業分野と同様に、初めて自動車整備分野の特定技能外国人を受け入れる機関は、国土交通省が運営する自動車整備分野特定技能協議会に加入し、加入後は協議会のほか、国土交通省等が行う調査や指導に対して必要な協力をすることが条件になっている。受入機関が特定技能外国人支援計画を登録支援機関に委託する場合には、当該登録支援機関も自動車整備分野特定技能協議会に加入し、協議会のほか、国土交通省等が行う調査や指導に対して必要な協力をしなければならない³²。

自動車整備分野の特定技能 1 号への移行対象職種である自動車整備分野の 2019 年度の国別在留技能実習生数（表 1.11）は、全体で 3,716 人であり、国別ではベトナムの 1,755 人とフィリピンの 1,118 人の 2 か国で全体の約 8 割を占めている。

²⁷ 自動車整備分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針

²⁸ 日本自動車整備振興会連合会 <https://www.jaspa.or.jp/mechanic/specific-skill/index.html>（2021 年 3 月 31 日にアクセス）

²⁹ 日本自動車会議所 自動車産業インフォメーション「整備業の外国人特定技能資格 初年度取得者 300～800 人」（2019 年 9 月 20 日）

³⁰ 国土交通省 報道発表資料「誕生！！自動車整備分野の特定技能外国人！」（2019 年 9 月 13 日）

³¹ 日本自動車会議所 自動車産業インフォメーション「初の特定技能 1 号取得 外国人整備士 オートバックスで採用」（2019 年 9 月 20 日）

³² 法務省・国土交通省編「特定の分野に係る特定技能外国人受け入れに関する運用要領－自動車整備分野の基準について－」（2019 年 3 月）

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4 日本国内における外国人材 関係機関の主な聞き取り結果

本項では日本国内の外国人材関係機関に対して、公的機関、民間企業・公益法人、監理団体、JA 中央会および単協、地方自治体、受入農家のステークホルダーの種別ごとに、外国人材の受け入れに係る取り組みや現状と課題、優良事例等について聞き取りを行った結果を述べる。

1.4.1 公的機関

1.4.1.1 外国人技能実習機構(OTIT)

2016 年 11 月、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護の観点から技能実習法が成立し、2017 年 1 月、同法に基づく認可法人として OTIT が設立され、また、同年 11 月、同法が施行された。それまで技能実習制度(旧制度)が運営されてきたが、開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に協力するという制度趣旨を徹底するため、技能実習が労働力の需給の手段として行われてはならないとの基本理念も踏まえ、新制度により管理監督体制を強化するとともに、技能実習生の保護等を図ることとした。一方で、制度の活用を促進するため、制度の拡充が図られ、実習期間の最長 3 年間から最長 5 年間への延長等の措置も講じられた。

技能実習法に基づいて OTIT が行うこととされている主な業務は、①技能実習生に係る技能実習計画の認定、②技能実習生の受入先である実習実施者・実習実施者を監理する監理団体への実地検査、③実習実施者の届出の受理、④監理団体の許可に関する調査(予備審査)、⑤技能実習生に対する相談対応・援助一である。

監理団体の許可については、主務省庁(法務省出入国在留管理庁、厚生労働省)が行うが、その事前の予備審査を OTIT 本部が担当する。技能実習計画の認定については、技能実習生の受入方法が団体監理型と企業単独型に分かれるため、大部分を占める団体監理型を例に取れば、実習実施者が監理団体の指導を受けながら作成し、提出された計画の審査・認定を OTIT 地方事務所が担当する。認定後、計画の申請者が地方入管官署において技能実習生の在留

資格認定証明書の交付手続を進め、実際に技能実習生の母国からの受け入れに至ることになる。

技能実習が適切に実施されているかを確認するため、OTIT は関係機関とも連携を図りながら、技能実習生の受入先の実習実施者・監理団体に実地検査も実施している。

さらに、技能実習生に対する相談対応・援助活動として、母国語相談については、技能実習生の母国語による相談・申告を受け付けており、法令違反等の疑いのある事案については、指導監督部門と連携して対応することとしているほか、技能実習の継続が困難となった技能実習生がその継続を希望する場合は、実習先の変更が可能であり、新たな受入先となりうる監理団体に係る情報提供等を OTIT が行っている。併せて、技能実習生に関係法令・各種窓口・日常生活情報を提供するために技能実習手帳を母国語で作成しており、入国時に技能実習生に配布している。

加えて、主務省庁(外務省、法務省及び厚生労働省)が送出国の担当省庁と締結した協力覚書(MOC: Memorandum of Cooperation)に基づき、送出国政府および在京大使館と連携し、定期協議の開催、情報共有、不適切事案の通報等を実施している。

こうした中で、OTIT の行った業務の状況を示すものとして、2020 年 10 月に公表した「外国人技能実習機構業務統計」がある。ここにある認定された計画の状況によれば、技能実習生については 20 代 30 代の若手が多く、男性約 6 割・女性約 4 割である。職種としては、溶接・プラスチック成形等のその他が約 24%、機械・金属関係が約 16%、建設関係が約 21%、食品製造関係が約 19%であり、農業関係は約 9%である。

また、技能実習を修了して帰国した技能実習生の帰国語の就職状況、日本で修得した技能等の活用状況等の把握を目的として、OTIT は、「帰国技能実習生フォローアップ調査」を実施し、2019 年度に帰国した技能実習生の状況について、業務統計と併せて公表した。これによれば、ベトナム、中国、インドネシア、フィリピン、タイの 5 カ国の元技能実習生の約 2 万 5 千人を対象に約 7,100 人から回答を得たが、回答者の属性のうち性別・年齢は、業務統計と同様であり、職種は、機械・金属製品製造が約 28%、建設が約 13%、食料品製造が約 16%、繊維・衣服が

1. 技能実習制度の概要と現状

約 9%となっており、農業は約 13%だった。全体として、日本での技能実習を通じて学んだことが役に立ったと回答しており、その具体的な内容として、例えば、修得した技能、日本での生活体験、日本語能力の修得、職場の規律等が挙げられている。帰国後の就職状況として、職種ごとに分析され、例えば、農業については、雇用されて働いている（働くことが決まっている）または起業している合計が約 52%あり、うち従事している仕事の内容として、実習と同じ仕事等が約 67%となっている。この調査にあわせて、監理団体等が元技能実習生への帰国後の就職支援等の状況に係る実態調査も実施した（対象約 3,100 団体、回答約 2,750 団体）。これによれば、支援策として、日本での技能実習の修了証明・在職証明等の発行、就職先の案内や推薦、就労・起業に関する相談、帰国後活用する技能や日本語能力の向上サポート、復職先への連絡や訪問のサポート等が挙げられている。

1.4.1.2 公益財団法人国際人材協力機構³³(JITCO)

JITCO は 1991 年に設立され、外国人技能実習制度の制度運営管理機関としての役割を担ってきた。2017 年の技能実習法施行に伴い、それまで厚生労働省等からの受託事業として行っていた監理団体・実習実施者への巡回指導や技能実習 1 号から 2 号への移行関連業務といった管理・監督機関としての業務は終了したが、技能実習法の施行後も制度周知等のセミナー・講習や申請手続き支援等を行う総合支援機関として業務を拡大している。2019 年在留資格「特定技能」の新設にあたっては、技能実習と特定技能の両制度は制度趣旨こそ異なるものの、外国人材を日本の産業界に一定期間受け入れる制度という点で共通し、技能実習 2 号を良好に修了した者は特定技能の資格取得のための試験等の受験が免除されるなど、両者の間に関係性・連続性が認められるため、現在は特定技能も含めて制度関係者への支援・助言を行っている。

JITCO の技能実習制度における支援サービス（総合支援機関としての業務）は、受け入れ支援、送り

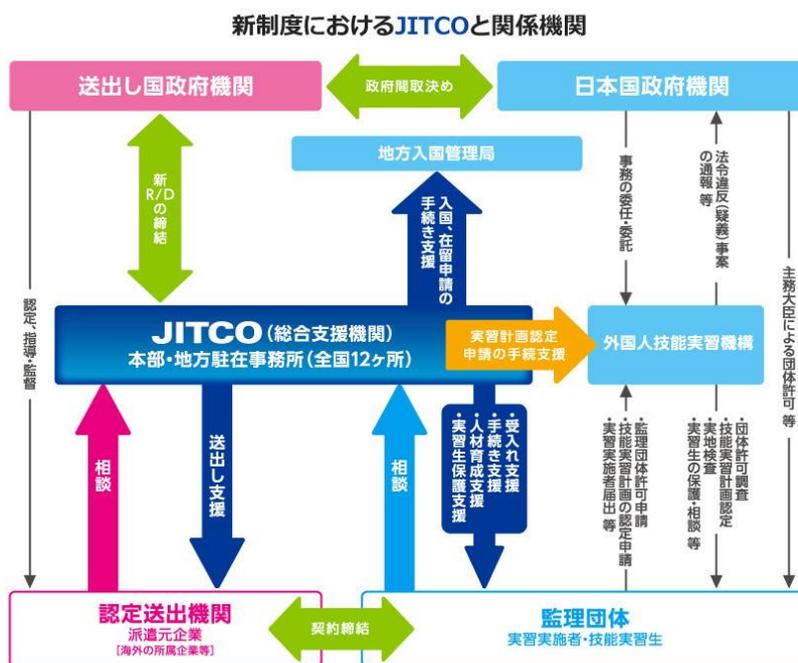


図 1.30 技能実習制度における JITCO と関係機関の相関図
出所 JITCO ホームページ

³³ 2020 年 4 月 1 日より「国際人材協力機構」に法人名称を変更

1. 技能実習制度の概要と現状

出し支援、手続き支援、人材育成支援、技能実習生保護支援の「5つの支援」に分けられる。受け入れ支援については、受入機関向けの制度周知のためのセミナーや個別相談対応、送り出し支援については、相手国政府窓口機関や送出機関への制度関連情報の提供・交換等を行っている。手続き支援については、監理団体・実習実施者向けに技能実習計画認定申請や入国・在留諸申請のための書類の事前点検、さらには外国人技能実習機構への提出、地方出入国在留管理局への取り次ぎを行っている。人材育成支援については、技能向上に関するセミナーや講師派遣、技能実習や日常生活を行ううえで必要な日本語指導に関する講習等の実施、技能実習生保護支援については、技能実習生の入国後に行われる法的保護情報講習への専門講師派遣や技能実習生の就業外での事故や病気の際の保険（いわゆる JITCO 保険）の提供等を行っている。これらのサービスの多くは、特定技能に関しても同様に実施している。

こうした総合支援機関としての業務に加え、JITCO では主務大臣の告示を受けた養成講習機関としての業務（同講習の開催）も行っている。養成講習とは技能実習法に基づく講習であり、3年に1度の受講が義務づけられている監理団体向けの監理責任者等講習や実習実施者向けの技能実習責任者講習等から成っている。

帰国後の技能実習生のフォローアップ・アフターケア等の取り組みについても調査が行われており、モンゴル元技能実習生（農業）による日本で修得した技能を活かした帰国後の開拓と営農の例等が挙げられる³⁴。

1.4.1.3 独立行政法人国際交流基金(JF)

独立行政法人国際交流基金は、外務省が所管する独立行政法人の一つで、日本語普及・日本語教育支援は、文化芸術交流、日本研究・知的交流と並ぶ、国際交流基金事業の3本柱のひとつとなっている。2019年4月に、特定技能制度の発足に合わせて、こ



ミャンマー・ヤンゴンの送出機関で日本語を学ぶ技能実習生候補
調査団撮影

の制度で来日就労する外国人材に対する日本語教育拡充を担う「日本語第2事業部」が立ち上がった。

現在、世界の日本語学習者は385万人と言われており、そのうちのほとんどがアジアで占められている。特に、東南アジアでは、中学校や高等学校のカリキュラムの中で、公的な第二外国語として学んでいる者が多い。また、ベトナムやミャンマーでは日本語学習者が大きく増え、特に学校教育以外の伸びが著しい。この動きは日本での就職を視野に入れた学習者の増加が影響していると考えられ、今後は、特定技能制度でも学習者が増えることが見込まれる。

日本側としても、近年、東南アジアとのビジネスを行う中小企業での日本語人材ニーズが高くなっている。特に、英語で業務遂行できる人材が多くはない中小企業で、外国人側に日本語ができる人材が必要とされている。こういった状況をふまえて、またアジアとの経済関係強化の政策とも連動して、ベトナム、ミャンマー、インドで日本語人材がより多く輩出されるよう、現地の日本語教師を養成する特別事業を2018年に開始した。東南アジアのその他の国でも、現地の日本語教師向け研修を実施するとともに、「日本語パートナーズ派遣」を大規模に行っている。日本語パートナーズとは、20～70歳の日本人を、現地日本語教師と協力して日本語と日本文化を紹介する人材として、東南アジアの中学校や高等学校に派遣するもので、2014年に開始された。

³⁴ OTIT 資料 <https://www.otit.go.jp/files/user/200331-5.pdf>

1. 技能実習制度の概要と現状

2019年6月施行の「日本語教育推進基本法」により、国際交流基金は海外での日本語教育が持続的かつ適切に行われるよう一定の役割を果たすことが定められ、①海外の日本語教育環境の整備、②日本語教授法と日本語学習者の能力評価の充実—を柱とする日本語普及・日本語教育支援を拡充していくことになった。①については、日本語教育専門家の派遣、現地の日本語教師を対象とした研修の実施、現地日本語教育機関に対する助成といった複数の支援メニューを現地ニーズに即して効果的に組み合わせる形で実施している。その際、各国の公教育において日本語学習が正規科目として採用されることを後押しする取り組みも行っている。この取り組みにより、例えばベトナムでは、初等教育で日本語を第一外国語にする学校も出てきた。②の取組みについては、日本語教育・日本語学習の参照枠としての「JF日本語教育スタンダード」開発や、この考え方を生かした教材制作、eラーニングコース開発・提供なども行っている。世界最大規模の日本語試験である日本語能力試験（JLPT）実施も②の一環。

外国人材分野の日本語施策については、2018年の「外国人材の受け入れ・共生に関する関係閣僚会議」で指定された中国、タイ、インドネシア、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、モンゴル、ネパールの9カ国を重点的に支援する方向。同会議が決定した「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」で国際交流基金が実施することとされた、①国際交流基金日本語基礎テスト（JFT-Basic）の実施、②外国人材に対する効果的な日本語教育を

実現するカリキュラム・教材の開発、③各国の現地日本語教師の育成、④現地日本語教育機関の支援—を行っている。この中で国際交流基金が担う日本語教育は、基本的に外国人材の日本での生活にかかる日本語教育であり、特定技能制度で人材受け入れを行う14業種で仕事上使われる分野特有の語彙や表現まで全てをカバーするものではない。なお、国際交流基金では、インドネシアおよびフィリピンとの経済連携協定（EPA）に基づいた介護福祉士と看護師人材の受け入れ事業においても、来日前の日本語教育を担当している。

1.4.2 民間企業・公益法人

1.4.2.1 A社

ベトナムで日本に対する高い人材派遣ニーズがあることを知り、ウェブサイトを立てて外国人材データベースを構築している。現在は、ベトナムとフィリピンのみを対象としているが、今後は対象国を増やしていく予定。この人材データベースを見て、日本の監理団体は関心のある人材を探すことができる。登録している監理団体のみ、データ管理者であるA社を通じて、関心のある人材の詳細情報を得られる。人材へのコンタクトは、その人材を抱えている送出機関を通じて行う。現在1,000人程度の人材情報を持っているが、信頼のおける送出機関を通じた人材のみを登録している。個人ベースでの登録を許すと、虚偽の情報などが掲載されてしまう可能性があるためである。

次の段階の取り組みとして、帰国後の就労支援を検討している。日本側で監理団体が、技能実習制度の経験者の人材データをアップロードし、その情報に現地企業がアクセスすることで、母国での就職のマッチングを図りたいと考えている。制度上、監理団体には帰国後技能実習生の就職支援が義務付けられているうえ、帰国後のフォローアップ調査の実施や就職状況の把握などを手厚く行うことにより、「優良監理団体」と認定されれば、第3号技能実習生として4～5年目の技能実習の実施が可



ニンジンを選果するタイ人技能実習生
調査団撮影

1. 技能実習制度の概要と現状

能となり、受入人数枠も拡大される可能性がある。技能実習生にとっては、帰国前に就職先を探すことができるのは大きなメリットになる。

ベトナムとフィリピンについては、それぞれの人材送り出し拠点としての課題も認識している。フィリピンは、送出機関に日本語ができるスタッフが少ないが、日本の監理団体にも英語ができる人がいないため、双方間のコミュニケーションに課題がある。こうした事情をふまえて、フィリピンの日本語学校がコンサルタント会社を立ち上げ、送出機関と監理団体の間のコミュニケーションを支援する事業を開始している。他方、ベトナムの問題は、規則に則って派遣手続きを行っている送出機関が少ないことである。技能実習生から不当に高額なコミッションを取る送出機関があり³⁵、技能実習生の失踪率の高さをもたらしている。送出機関によっては、派遣を担当しているスタッフが個人的にキックバックをもらっているケースも散見される。送出機関の協会は存在するが、協会加入条件を厳しくして協会の信頼性の向上を図ったり、人材送り出し体制の向上に貢献したりする活動は特に見受けられない。

1.4.2.2 B 社

日本の企業に対する外国人材の派遣を扱う企業で、特定技能制度について、フィリピンから始めようとしている。介護や宿泊などの業務を海外やフィリピンで経験した者に限定して、送り出される人材には一切費用が掛からないようにする。費用が掛かることは失踪する原因にもなり、また、お金を稼ぐことが優先され、仕事に対する愛着もなくなる恐れがあると考えられるためである。フィリピンは政府の監視が厳しいが、クリーンに仕事が進められる。提携企業が「プレジデンシャル・エクセレンス・アワード」というフィリピン大統領が優良送出機関に出す賞を受けており、フィリピン海外労働事務所（POLO）での手続きが免除されている。人材紹介業、登録支援機関など人材の送り出しの様々な段階を網羅し、コストを下げようとしており、それがブローカーの締め出しにも繋がると考えている。

日本の労働市場ニーズに合わせてどの分野にも対応する方針にあるが、特に、介護分野は今後のニーズの拡大を見越して注力している。介護資格を有する人材のみを募り、3 カ月かけて介護の業務の様々な場面で必要となる会話や語彙に特化した日本語教育を実施する。介護はキャリアパスがきちんと見えるのも利点で、制度をうまく利用すると在留ビザで長く働くことができる。介護のほかにも宿泊業や外食産業などで今後ニーズが高まると考えている。

技能実習制度は、人手不足の日本の地方にとって必要だということを出し、はっきりとその仕組みを示すべきではないか、人手が足りない地方に人材が送り込む制度としての体制を整え、きちんとした条件と給料を与えれば、人材を必要とする側と技能実習生の双方にチャンスがもたらされるはずで、他方、本当に技能実習制度を研修として活用するならば、特定技能の段階に進むまでのキャリアパスの一つとすることが望ましい、と考える。

1.4.2.3 C 社

C 社では、技術ビザ・高度人材と国家戦略特区農業支援外国人材の人材派遣業を行っている。ただし、国家戦略特区農業支援外国人材の試験は無期限延期となったため、技能実習生の 2 号修了者を特区に入れている。これまで 10 人のカンボジア人技能実習生の在留資格を特定技能に切り替えた実績がある。在留資格を切り替える際に、監理団体と受入農家からの調書が必要となるが、この調書の取り付けに苦労する。監理団体にコメントを書いてももらえない場合もあるし、農家でも本人に関するデータがない、覚えていないなど、調書へのコメントをもらえない場合がある。また、特定技能で海外から人材を入れる場合は、帰国した技能実習生の中から希望者と現地で面接して、国家戦略特区の愛知に派遣し、その後で特定技能 1 号に在留資格を変更している。この方法で日本に受け入れた人材は全員ベトナム人である。派遣先は法人化されている農家が半分程度で、中規模以上の農家である。

技能実習生は日本語でコミュニケーションが取りにくい、特定技能は日本語に問題がない。また、

³⁵ 2020 年 11 月改正され、2022 年 1 月より施行される新しい労働者海外派遣法では手数料の上限を規定するほか、外国の労働者受け入れ側が手数料を支払った場合に派遣企業は労働者との間

で合意した手数料の残額のみを徴収できるといった規定を設けるなど手数料徴収の原則が明確化された。

1. 技能実習制度の概要と現状



サツマイモを選果するラオス人技能実習生
調査団撮影

人材派遣であれば、仮に不満がある場合は他の人材に変えることができる。ただし、技能実習がなくなるとも思えない。地方に行くほど特定技能制度が知られていないことも多い。また、単純作業ができる人材で十分という農家もあり、そのような場合には技能実習生の方が使い勝手がよいのかもしれない。

特定技能制度で特に課題なのが、人材派遣会社と特定技能者の間で契約を締結するにもかかわらず、派遣先と本人との契約書も必要なことである。入国管理局でビザが発給されない場合、同契約書は成り立たないという条項があるものの、ビザ申請前の契約書に派遣先は不安を感じる。また、入国管理局の書類審査に3カ月ほどかかるため、この間に季節が変わり派遣が不要になったこともあるし、ビザ発給までの給与を支払うことも負担となっている。

1.4.2.4 D 社

農業分野の技能実習は2000年から開始した。有識者による技能実習の職種策定委員会があり、農業を含めることには反対意見があった。農業は労働基準法の一部適用除外（時間管理、休日規程など）になっているため、そのような分野に外国人を入れることに対して反対意見があった。農林水産省は、対応策として、技能実習制度では農業でもすべての労基法を適用するという通知文を出したが、その際、遵守・準拠という言葉が使われたこともあり、なかなか浸透しなかった。2013年頃に茨城県や長野県で問題が発覚し、農林水産省は再度通達文を出して厳しい姿勢を示した。その後、規制が厳しくなり、他産業並みの労務管理が行われるようになった。しかし、受入農家にとって農業分野の技能実習制度の労務管理は難しい。農家は労働基準法についての知識がない。人を雇う上で一部適用外があるということも知らない。閉鎖的な個人経営の農家が多く、農家独自の指示命令システムなどがある。外国人がその環境に入ると日本語でのコミュニケーションが取れないなどの問題がある。特に技能実習は、高いレベルの日本語を求めているわけではないため、問題が起きやすい。

1.4.2.5 E 社

E社は、自治体による技能実習制度の活用状況を把握しているため、聞き取りを行った。傾向として、耕作面積が広く農業が盛んな地域は、技能実習生を労働力としてみていることが多く、技能実習生とそれほど親しくならないという印象がある。ただし、賃金が高いので技能実習生が集まる。九州など最低賃金が低いところは、賃金以外の魅力を打ち出すため、住みやすさや親しみやすさなど伝え方を工夫している。また、関東でもJA中央会が、危機感を持って監理団体の設立を考えているなどのケースもみられる。ただし、送出国の情報などを持っていないことが多い。全般的に、JAでも動きが遅いところが多いが、その中でも、北海道や九州は、比較的動きが活発なようである。農協の仕組みを学んでほしいという意向を持つJAもあり、技能実習生からも全体を学べるのは楽しいとの反応がある。海外進出を進めているJAもあるため、自治体が農産物を海外で

1. 技能実習制度の概要と現状

販売する際に、技能実習生がセールスマンとして動くようなどころまで行くと理想的と考えている。

特定技能については、カンボジアが技能実習から特定技能への切り替えが早いようである。また、JAによってはすでに方針を固めているところもあり、帰国者を呼び戻す方針のところもある。自治体によっては、連携して、半年ずつ仕事を作ろうとしているが、それは受け入れ側の発想で、働く方が望まない可能性はある。

1.4.2.6 公益法人 F

公益法人 F は農業と食品分野に特化した専門学校である。1980 年頃から他団体が受け入れている海外農業研修生の入国後研修(毎年 3 月に日本語 2 週間)と農業技術研修(毎年 8 月に 2 週間)の委託先として協力している。毎年、フィリピン・タイ・インドネシアの研修生 60~70 人を受け入れている。8 月の農業技術研修には、インドネシア農業省から送り出されている技能実習生の 1 年目の人も含まれている。同校の先生がインドネシアやタイへ訪問し、現場の状況を視察して、研修内容に反映させている。

技能実習の関わりでは、平成 29 年と 30 年は JA から委託を受けて 15 人定員で年 3 回、合計 6 回ほど技能実習生の入国後研修を行った。6 回の受け入れのうち 5 回は中国人、1 回はタイ人であった。受け入れ時期が一定でなく、直前で変わることで、専任の担当者の配置を増員させなくてはいけなくなったため、継続はしていない。当時は、日本語のほか、農業の基礎すらわからない人も多かったため、小学生の理科の問題集等を使って、子葉、めしべ、おしべなどの基礎を教えていた。日本語の他には、ハウスの作り方やトラクターのブレーキの仕方、草刈機の使用方法も教えた。

公益法人 F には国際農業分野のコースがあり、40 人の定員で、タイ、インドネシア、インドからの留学生を受け入れている。2 年間学校で基礎と専門性を学び、関連企業に就職する、5~6 年経験を積んだ後には本国に帰り、各国にある関連企業の現地会社の中間管理職の候補者となることを想定している。2020 年 3 月には 21 人が卒業し、5 人が技人国、16 人が特定技能であった。技人国は N2 合格者、特定技能は N3 合格者。留学生は、学生の間も関連企業でのアルバイトができるため、現場経験を積み、生活

費を賄えるが、学業と生活面は厳しく管理しており、落第や違反があると退学させている。

1.4.2.7 G 社

G 社では、特定技能人材を使った産地間リレーを行う人材派遣業を 2020 年 5 月から開始し、農繁期のスポット派遣事業を行っている。同社は 1 年弱で 130 人の人材を長野、群馬、鹿児島等に派遣してきた。連携する産地は年間 3~4 カ所である。夏場の産地としては長野・群馬・北海道、秋の産地としては、関東(千葉、茨城、栃木)や九州の鹿児島、福岡である。2021 年 3 月時点ではベトナム・インドネシア人の 2 カ国(8 割がベトナム人)の人材を活用しており、農業分野の技能実習生から切り替えた特定技能人材のほか、コロナ禍で職を失った建設分野などの他業種から特定活動に切り替えた人材も受け入れている。これらの人材については、特定技能の日本語と技能分野の試験の準備中である。農業分野が、コロナ禍であっても職が無くならない分野であることは、技能実習生の中ではよく知られている。現地で試験を受けて特定技能になった人材はまだいない。

小さな個人農家では、人材派遣の金額は高いと評価する人もいるし、大きな農業生産法人にとっては、繁忙期の数カ月だけ雇用すればよいいため、技能実習生のように通年で必要な管理費を削減できて安上がりになるという声もある。

地方の場合、住居を手当てできるかによって派遣の可否が異なる場合もある。

全国的にみると産地間リレーの外国人材へのニーズは非常に大きく、今後 3,000~4,000 人まで派遣人材を増やしていく予定である。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.3 監理団体

2021年3月30日現在、監理団体数は、技能実習1号と2号のみを受け入れられる特定監理団体が1,603カ所、技能実習3号までを受け入れられる一般監理団体が1,673カ所あり、合計3,276団体が認定されている³⁶。聞き取り結果から、監理団体の規模は、3,000人レベルで受け入れている監理団体が最大手であるが、ほとんどは地元密着で50人前後の受け入れレベルにある。その中でも、監理団体の所在地などから、農業・水産を中心に受け入れている監理団体は、その地域に根差したところが多い。本調査では、13カ所の監理団体に対して聞き取りを行った。そのうち3団体に関しては、パイロット事業に関連する団体のため、ここでは、それ以外に聞き取りした監理団体の中から特筆すべき活動を行っている7カ所について説明する。

1.4.3.1 監理団体 A

監理団体 A は、途上国の人材育成と雇用促進を目的としており、技能実習制度を安価な労働力を確保するシステムとして捉えるのではなく、外国人材が母国に帰ってからの雇用を重視している。この理念に基づき、帰国後の就職や人材育成の配慮がない企業とは取り引きしない。また、労働環境も厳しく監視しており、特に技能実習生を管理する専門の担当者を配置しない企業との取り引きは認めていない。派遣先となっている日本企業は90社ほどで、その事業規模は大小様々である。同団体における受入企業の選定基準は以下のとおり。

- 技能実習制度を、不足人材の補充ではなく、人材育成として捉えていること。
- 企業の財務状況が健全であること。給料が支払われなくなるリスクを回避するため、債務超過になっている企業には派遣はしない。
- 技能実習監理担当者が書面上だけでなく、実際に配置されていること。例えば、建設現場で、書類だけの管理担当者で指導者なしで働かせているのは認められない。

その他にも、給与や住居などについても選定基準に含めることもある。

監理団体 A が扱っている分野は、建設、食品加工が多く、介護分野での受け入れもある。農業分野での受け入れ人数は少ない。人材育成が理念のため、特定技能に関しては検討中である。

送出機関については、提携依頼が直接きた場合は、現地を訪問し、確認をする。送出機関の選定についての基準は以下のとおり。

- 保証金を取っていないこと
- 訓練施設の有無。真剣に日本語教育などの派遣準備をしてくれる体制があるかどうか

送り出し前研修に関し、建設、介護、溶接、縫製については、現地の送出機関と協力して、来日前に基本技術を教えるようにしている。また、食品加工は、衛生管理などの知識をつけてもらう必要があるため、外注でも派遣前の研修を行ってもらうようにしている。特に、食品分野についてはニーズが高く、同団体でも、投資して研修施設の設立を検討している。

技能実習における農業分野の課題は、まず、農業実習ができる時期が限られること。農閑期に他の分野で働けないのは、大きな障害となっている。また、帰国後の就労についても、農業分野の技能実習生は主に実家に戻るか、別の国に行くかのどちらかとなる。農業の場合は、農家出身ということだけで資格となるが、農地を持っていない小作人の場合、戻っても耕す土地がないため、就農しないことが多い。したがって、帰就農につなげるためには、農地を持っていることが前提となってしまう。他方、送出機関の中には、帰国後技能実習生の就職斡旋がビジネスになると考えているところも出始めている。例えば、ベトナムのある送出機関は、食品加工で派遣前訓練と帰国後の訓練センターを開設し、事前研修費用は日本の受入企業から徴収し、帰国後に技術力を上げ、再就職先への紹介まで行うことを考えている。

³⁶外国人技能実習機構ホームページ https://www.otit.go.jp/search_kanri/
2021年3月30日アクセス

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.3.2 監理団体 B

監理団体 B は、1997 年から技能実習生を受け入れ始めた。中国から年間 600 人ほどの人材を受け入れていたが、技能実習生が減少したため、他国に目を向け、2005 年からラオス人を受け入れ始めた。カンボジア人も受け入れているが、ラオス人がほとんどで、250 人ほど受け入れている。監理団体 B では、ラオス人の通訳を 2 人雇用して人材の支援に当たっている。ほとんどが農業分野であり、食品加工でも受け入れている。契約している派遣先は、56 社で、そのほとんどが農家である。送出機関は、2 社のみと契約している。ラオスからの受け入れ開始当初は、人材確保のために農村部を回ったが、応募者と同団体の間を取り持つブローカーが現れたため、人選は送出機関に任せている。送出機関は、同団体へのみ人材を送り出しているため、支援も行っている。年 4 回ラオスに行き候補者を選定する。面接を 200 人程度行い、30 人～40 人が合格する。行先が決まってから 220 時間の日本語研修をする。農業用語の日本語も必要と考えるが、教材がない。

日本に入国した後の研修は規定内の 176 時間で、日本語や法的保護が中心である。通訳がいなければならぬ規程はないが、法的保護などは日本語ではなかなか伝わらない。農業基礎講習も半日程度、農業普及改良所の人に講義を依頼し、土の種類などを日本語で説明してもらい、通訳が訳している。食品加工では公衆衛生などの研修が大事で、手を洗う前の数値と洗った後の数値など、保健所が教えてくれる。研修は自社施設で実施している。

帰国後の技能実習生は農家に戻るが、実家での農業に日本の農業は参考にならない。できればラオスで生薬を栽培している大手日本企業のようなところで、日本で学んだ技術をラオスの農業に活かしてほしい。ラオスでは、政府が関係しない職業斡旋のしくみは信用されないの、政府を関与させる必要がある。



入国後講習を受けるカンボジア人技能実習生
調査団撮影

1.4.3.3 監理団体 C

監理団体 C は、独自に研修生を多くの開発途上国から受け入れてきた。その流れから技能実習生の受け入れも開始した。2004 年から開始し、現在までに 600 人ほどを受け入れた。農業分野が多いが、工業分野や介護での受け入れも行っている。フィリピン、インドネシア、ミャンマーには、農業研修センターを保有しており、事前研修も行っている。送出国のうちインドネシアとモンゴルの現地法人が送出機関のライセンスを持っており、独自に送り出しが可能である。派遣先は、主に香川と沖縄である。国内の監理業務は全て本部が一元化しており、技能実習生の来日後は、日本国内にある 4 つの国内センターで、日本語と日本文化や法律を 2 か月間学んでいる。課題としては、同団体は、本制度を「実習」の一環として捉えているものの、帰国後の農業分野での就業率はそれほど高くなく、他業種での就職となるケースも多い。また、近年受け入れ人数が増えており、一人一人の実習内容や帰国後の支援まで綿密に面倒をみることは難しくなってきた。

1.4.3.4 監理団体 D

監理団体 D は 2008 年に設立され、現在 25 の組合員農家への技能実習生受け入れを支援している。現在受け入れている技能実習生は 119 人（2020 年 6 月 30 日現在）、中国、カンボジア、ベトナムからほぼ

1. 技能実習制度の概要と現状

均等に 40 人前後を受け入れている。受入農家 1 件あたりでは平均で 5~6 人の技能実習生を受け入れている。特定技能による受け入れも始め、現在カンボジア人 4 人を受け入れている。

来日後の 1 か月研修は、県内外の他の多くの監理団体は外注で行うが、監理団体 D ではそれを自前で行っている。自前講習のメリットは、来日後の 1 か月間の集中研修で、職員などの監理団体関係者と顔見知りになり、その後、監理団体職員による巡回訪問時に、相談しやすい関係が形成されること。また、監理団体 D には農業分野で経験豊富な人材がいるので、農業の研修カリキュラム作成も自前で行うことが可能である。

書類や手続きが煩雑化している技能実習制度に対して、特定技能は、申請時の書類は煩雑であるが、運営上、業務上での要求は比較的少なく、監理団体 D はこの枠の利用を今後増やしていく予定。しかし、特定技能制度が今以上に便利になり、使いやすくなったとしても、農業分野には引き続き技能実習制度が必要であり、活用していく。賃金が低いなどの課題を抱える農業などのセクターには、転職の自由のある特定技能制度では、外国人労働者も留まらず、労働者不足の問題の解決につながらないため、こうしたセクターには労働市場メカニズムが作用しない技能実習のような制度が特に必要とされている。また、3 年間の期間に技能や日本語を習得し、同時に、働きぶりや性格、適正度を確認できる研修・試用期間としての機能を果たしている。適正度や働きぶりの確認なしで、最初から特定技能として雇用して日本に連れてくる選択肢はリスクが大きすぎて、検討していないこと。

技能実習制度の現状に関して、技能実習・技術移転という本来の目的と労働力の確保という実態の間の乖離があるが、解決方法として、前者に合わせて法制度を改正していつているので、受入企業、監理団体と外国人労働者含む多くの関係者が、その非実用的な要求に不利益を被っていると考えている。書類や手続きの煩雑化により、監理団体だけでなく受入企業にも大きな負担となっているが、このような負担増加は、単に書類上の処理業務は増えても、実際の実習状況の改善につながるとは言いがたく、実態と建前の乖離が広がる一方である。こうしたペーパーワークが軽減されること、加えて、技術移転を

重視しすぎるあまり、日本の農業セクターの労働力不足を招き、農業を衰退させることがないように、現実に即して手続きの簡略化に努めてほしいと強く望んでいる。

送り出し国での産地形成等の還流モデルについては、帰国後の雇用機会の提供という意味では賛同できるが、日本の農家の輸出競争力の低下と日本への逆輸入により日本の農家の利益を害する可能性が高いのではないかと考えている。

1.4.3.5 監理団体 E

監理団体 E は研修生受け入れ団体として 1991 年 12 月に設立された。当時、研修生の職種は 80 数種類あった。送り出し国と同じような職種の日本の受け入れ企業に呼び、技能を習得させて、本国に持ち帰って生かしてもらうのが趣旨。一方、日本国内はバブルの頃で「仕事はあるが人が足りない」という時代で、何か良い方法はないかということで、中小企業が国に働きかけ、そのニーズに応える面があった。こうした基本的な考え方は当時も、今の技能実習制度も変わらない。

受入国はインドネシアから始まった。その後、タイ、ベトナム、フィリピン、バングラデシュ、スリランカと派遣国を徐々に増やし、技能実習生を受け入れている。

業種別では、全国的にみて農業分野は非常に少ない。最も多いのは機械・金属関係で、次いで建設関係となっている。

1. 技能実習制度の概要と現状



ニンニクを播種する技能実習生 調査団撮影

事前講習について、相手国政府が行う 4 カ月の研修費用は受け入れ企業が支払っている。他の監理団体は発生主義で徴収しているが、監理団体 E は、必要経費を全て平準化して、毎月定額で企業から払ってもらっている。来日後の 4 週間講習期間中は、まだ受け入れ企業との雇用契約が発生していないので、監理団体 E が費用を支払っている。採用に関しては、受入企業が現地に行って決めるケースが多い。求人票を受けて監理団体 E の方で候補を選ぶが、面接は受け入れ企業が行う。名古屋、静岡方面の中小企業で、現地法人を持っている企業の中には、現地従業員の中でよさそうな人を日本に技能実習性として送ることもある。日本で CAD、CAM まで教えて、帰国後に本業を担ってもらう要員として育成する明確な目的がある。中には、そうして育てて優秀になりすぎて、他社に逃げられるケースもある。

監理団体 E では中間管理職を育成するための通信教育を実施している。技能実習 3 号に移行した技能実習生全員を対象に、中間管理職や起業家として帰国後に活躍できるように教育するもの。コースは半年間、必要経費は受け入れ企業が支払う。また、監理団体 E には、帰国後に起業してほしいという考えがあり、事業奨励のための基金を設けている。これは、技能実習生が帰国後、送り出し国政府から支給される基金であり、この基金をもとに起業する帰国後技能実習生も多い。基金の原資は、受け入れ企業

からの積立拠出であり、他の監理団体にはない特徴である。この基金が技能実習生の失踪防止にもつながっている。

1.4.3.6 監理団体 F

監理団体 F は、茨城県と栃木県の 20 数件の受入先農家への支援を行っている。受入農家はほうれん草、小松菜などの葉菜類生産を主とする農家が多く、そのうちの多くが施設園芸を行っている。技能実習生の送出先はベトナムであり、中部と南部地域からの人材を受け入れている。受入農家ごとの技能実習生の数は 1 人から 9 人。即戦力になる人間として、農業経験者を取るようになっている。実家が農家をしている人を選ぶ。ベトナムはコーヒーや果実農家が多いが、原則は日本の受入先に合わせて、野菜栽培経験者を取るようになっている。

特筆すべき取り組みとしては、監理団体 F は、公正な労使関係が維持され、組合農家への安定した労働力の提供が行われるよう監理業務を徹底して行っている点である。監理団体 F は、技能実習生よりも受入農家の選定条件を非常に厳しくし、基本的に、農家の方から団体側に技能実習生を求めにコンタクトしてくる場合は、受入農家として選定せず、新規農家の選定は、全て、既存の受入農家による紹介を通して行っている。厳しい選定基準を課しているの

1. 技能実習制度の概要と現状

で、それに見合う農家は多くなく、それがために、未だに 20 数件の農家しか抱えていない。

優秀なベトナム人職員を 1 人常勤社員として雇い、来日後の 1 か月研修は、自社の研修所で自前の研修を行っている。日本語指導はベトナム人職員が行う。1 か月研修後も、同職員が日本語指導のクラスを週に 3 回行っている。

週に 1 回（毎週火曜日）、団体代表とベトナム人職員と 2 人で全ての受入農家を訪問・巡回し、農家と技能実習生双方と話をする。この頻繁な巡回でトラブルがある時はすぐに発見できている。ベトナム人職員が技能実習生の話を聞き、農家に話せないことの相談に乗る。また、彼女は農作業中に農家の言葉を翻訳して、技能実習生に教える等のケアも行う。月に 1 回必ず日報と給与明細書等もチェックし、有給や休日出勤の状況を確認し、労基法を順守していない場合は、強制的に休暇を取らせるようにしている。このように細かいフォローを行うのに必要な優秀なベトナム人材は稀有で、現在の職員 1 人と巡回できる農家の数は 20 数件が限界であり、これも受入農家数が少ない理由である。

監理団体 F の代表は、技能実習生全体の 2~3 割ぐらいの人と、LINE などでも帰国後もつながっている。新規技能実習生選考のための現地訪問時に、元技能実習生と再会することも多く、技能実習生の帰国後の状況についても詳しい。彼によると、農業はベトナムでは最下層の仕事なので、技能実習生は出稼ぎを主目的として来日し、出稼ぎによりお金を貯めた後は、こうした職業に就かず、ビジネスを始めようとするケースが多いのが実情である。彼が把握しているだけでも、焼肉屋、ステーキ屋、白タク運転手等のケースがあり、彼らは帰国後に就農せず、最初からこのような別の業種を選んだ。実家に帰って農業をやっている者もそれなりにいるが、気候や病害虫の違い、良質の種子等の農業資材の入手の困難さなどから、生産に失敗して辞める者も多い。帰国後の営農で成功する、という技能実習制度の建前上の目的は達成されていないが、出稼ぎの機会の提供による貧困からの脱却、生計改善という点では、技能実習制度の効果は非常に大きい。妹弟の大学学費を賄った、家を建てた、ビジネスを始めた等の生活レベルの改善の効果は目覚ましい。技能実習生側の目

的は出稼ぎにあるので、制度に対する評価として、この点についてはもっと評価されるべきである。

監理団体 F は特定技能の受け入れも始めているが、技能実習制度を研修・試用期間として、働きぶり、性格、適正を判断した上で、特定技能へ移行する形を取っている。素性の知れない者を雇うリスクは大きく、新規外国人労働者を特定技能枠で雇用することはまず考えられない。その意味で技能実習制度は、問題はあがるが、農業セクターには今後も必要とされると考える。

1.4.3.7 監理団体 G

監理団体 G はインドネシア農業省からの技能実習生を受け入れている。監理団体 G は元々国際交流の一貫で農業研修を行っており、ヨーロッパと相互に研修の受け入れを行っていた。時代の流れがあり、アジアの国々に移行していった。インドネシアについては平成 8 年から受入開始している。フィリピンの農業省からも平成 12 年から数年間は受け入れしていたが、フィリピンの法規制が変わり、民間送出国機関しか送り出せないことになったため止めた。タイの送出国機関を紹介してもらい、その後はタイから受け入れている。

2021 年 4 月現在で受け入れているのは、インドネシアから 32 人、タイから 17 人の合計 49 人。これらの国々から受け入れている理由としては、インドネシアでは全員実家で農業をやっており、意欲的な人が多いため。タイでは送出国機関の代表者が農業経験者で、意欲的な人を送ってくれるから。インドネシアは、農業省からのみ受け入れている。耕種では畑作野菜が 11 人、施設園芸が 14 人、畜産は、養豚が 8 人、酪農が 6 人である。養豚には、インドネシアのイスラム教徒が配置されないよう、インドネシア政府が配慮している（インドネシアの優良事例を表 1.12 にとりまとめた）。

組織の理念として、研修して学んで帰ってもらうことを掲げている。このため、就労がメインという特定技能については、団体として移行しないという決定をした。しかし技能実習生の方から要望が上がっているので、今後は登録支援機関の申請を挙げていく可能性もある。

現地での面接については、インドネシアについては面接はなし、基本的に農業省側が農家に送る人選

1. 技能実習制度の概要と現状

を行う。タイについては募集要項を送る際に細かい要望を出して、面接している。現地へは可能な限り監理団体 G の職員のほか、農家も同行している。募集要項に基づき、送出機関がある程度選抜しているため、あとは他の技能実習生に溶け込めるかなど、人となりを判断している。

技能実習の中で帰国後最も役立つことは、効率的な時間の使い方、労務倫理、農業技術、日本での滞在経験などである。実習先で技能実習生が一人の場合、日本語と自己学習の経験が役立つ。また、農業器具・農業機械を初めて見た人も多く、これらを見て使った経験から農業機械レンタル事業につながった可能性は高い。

帰国後の優良事例としては、2016-18 の技能実習生の事例で、元々米農家だったのが、稲作だけでなくコンバインのレンタルサービス事業を始めた事例を知っている。ビジネスがうまく回り、インドネシアの青年パイオニアとして地域の賞を受けた。これらのビジネスは、日本で貯めたお金で始めた。特にインドネシア人は、30 人中 25 人ぐらいが、日本にいた間に本国への仕送りをして自分の事業を拡大する傾向がある。土地の購入、牛への投資、農業機械の購入などを行っているようだ。帰国時には既にビジネスの基盤ができている人もいる。日本の生活を最低限に切り詰め、最大で 300 万円ほど貯めた人がいる。

1. 技能実習制度の概要と現状

表 1.12 監理団体 G が受け入れたインドネシア技能実習生の帰国後優良事例

	事例 1. A 氏 (2012-14)	事例 2. B 氏 (1998-99)	事例 3. C 氏 (2016-18)
1. 研修前の仕事	バリ牛の繁殖ととうもろこし栽培で、年間 5000 万ルピアの収入	果樹とオレンジ栽培	稲作。収入は食べるのが精一杯な程度
2. 日本での研修	野菜苗と生産、スイカ接木、有機肥料生産	野菜苗と生産、スイカ接木、有機肥料生産	ヤマトイモの苗と作付と生産
3. 日本で学んだこと	ビジネスマネジメント、仕事の倫理、資産活用、仕事への意欲	仕事の倫理、近代技術を使った農家経営者になる夢	仕事を行う上での倫理や規律、農業技術
4. 帰国後の仕事	バリ牛、とうもろこし、稲作	日本野菜（キュウリ、トウモロコシ、ナス等）の有機栽培とマーケティング	稲作を始めたが農業機械のレンタル業を開始した。地域では稲作がメイン。州の若手パイオニアとして表彰された
5. 現在のメインの仕事	バリ牛、養鶏、農業機械のレンタル業	日本レストランへの卸、オンラインマーケットでの野菜販売、フルーツドリンク生産	コメ収穫のコンバインのレンタル業
6. 現在の収入	毎月 2500 万ルピア以上	コロナ前：3500-6500 万ルピア/週 コロナ禍：600-2100 万ルピア/週	収穫期の 6 カ月で 6000 万ルピア以上
7. 資産	農地 5ha、田んぼ 1.7ha、バリ牛 18 頭、鶏 2,000 羽、コンバイン 2 台、トラクター 4 台、精米器 2 台	車 3 台、バイク 2 台、移動用バイク 1 台、農地 2ha、ポンプ、電動散水機、ジュース製造機、冷蔵庫、冷凍庫	コンバイン 1 台と、移動用のバイク
8. 所属組織、会社	農業グループ代表、農業研修センターの所長、若手農業グループ代表、日本同窓会の代表	現地企業の社長、各種農業グループ代表、日本同窓会代表	若者農家グループの代表
9. 研修中の忘れられない言葉	2015 年帰国後に始めた唐辛子生産が振るわず大打撃を受けたが、お父さんに簡単にあきらめるなど言われたことを思い出し、再起をかけレンタル業を始め、成功を収めた	帰国後は、人々が寝ている間も働いても稼ぎが少なく、空の小切手もつかまされたこともある。日本での経験から、ビジネスを常に立ち直す精神力がある	お父さんから、どんなビジネスも 5 年間は継続するよう言われた。農業機械のレンタルビジネスの可能性を感じ、他州にも展開を検討している

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.4 監理団体に対するアンケート調査結果

技能実習生による来日中の効果的な学びについての幅広い情報収集と監理団体や受入農家などによる優良事例や課題の抽出を目的として、農業分野に特化して技能実習生を受け入れている監理団体へのアンケート調査を行った。アンケート調査は、(1) 監理団体の概要、(2) 来日前の技能実習生の選定、(3) 実習中の日本語教育、(4) 実習中の農業技術指導、(5) 生活面や社会面でのサポート、(6) 特定技能と COVID-19 感染拡大による課題、の 6 つの項目に対して、全国の農業に特化した 157 の監理団体に対

して主にオンラインアンケートで回答を求め、53 団体から回答を得た。有効回答率は 33.7%。

アンケート結果の要約を表 1.13 に示す。詳細については別添の国内追加調査報告書を参照のこと。以下では項目ごとの回答結果のまとめを述べる。

1.4.4.1 監理団体の概要

アンケートに回答した監理団体のうち 68%ほどが 10 年以上監理団体を運営しており、職員数が比較的少なく小規模である。監理団体の規模に比例して、提携する受入農家数に関しても 20 戸程度で、技能実習生の受入人数も年間 50 人以下がほとんどである。また、監理団体が所在する市町村内や都道府県の農家のみで受け入れているケースが多い。

技能実習生の送出国については、近年、技能実習生の急増しているベトナムや下火になりつつあるが依然として絶対数が多い中国からの受け入れが多い。フィリピンやインドネシアなど技能実習全体での送り出しが多い国からの受け入れもある。さらに、全体送出国数はそれほど多くはないが、農業分野での技能実習生の割合が高い国としてカンボジアが挙げられる。

上記の結果から導き出される示唆として、回答が得られた農業分野に特化した監理団体という範疇においては、技能実習生の数は年々増加傾向にあるものの、新規参入の監理団体は比較的少なく、小規模の地域密着型で長期間運営している監理団体が目立つ結果となった。

1.4.4.2 来日前の技能実習生の選定

技能実習生選定に際して、80%以上の監理団体が、性別を意識して人材の選定を行っており、その主な理由は、手先の器用さ（主に女性）や体力（主に男性）などが多い。同様の結果は、選定方法にも表れており、多くの監理団体が、(COVID-19 以前は) 遠隔での面接や書類選考のみなど送出国機関任せにはせず、実際に現地へ赴き選定面接を行うとともに、指の器用さテストや体力テストなどを行っている。また、知能テストやクレペリンテストを導入している監理団体も一定数見受けられた。ただし、COVID-19 の感染拡大にともない、約半数の監理団体が選定方法を変更した。変更したと回答した監理団体のうち 60%が遠隔による面接に切り替えたと回答した。

表 1.13 監理団体へのアンケート結果

調査項目	結果の要約
監理団体の概要	小規模で 10 年以上運営している監理団体が多い。受入農家数も 20 戸程度で、受入人数も年間 50 人以下が多い。監理団体が所在する市町村内や都道府県の農家のみで受け入れているケースが多い。
来日前の技能実習生の選定	性別を意識して人材の選定を行っており、その主な理由は、手先の器用さ（主に女性）や体力（主に男性）などが多い。COVID-19 以前は実際に現地へ赴き選定面接や体力テスト等を行っていた。
実習中の日本語教育	実習中の日本語教育を重要視している。農業用語の理解促進については、多くの監理団体で取り組んでおり、独自に農業用語集やテキストを作成している団体もあった。
実習中の農業技術指導	実習期間が 1 年未満の地域の課題や、組織化、ロジスティックス、マーケティング分野の知識の習得機会が少ない。帰国後技能実習生の営農活動のためには、バリューチェーン川下の研修支援が別途必要である。
生活面や社会面でのサポート	技能実習生の母国語を解する職員や通訳を雇用するなどして言葉の壁や文化的な相違に配慮している。また、地域のイベントやボランティア作業への参加、イベント企画など、地域住民との交流機会を設けている。
その他	特定技能人材の受け入れを支援している、または受け入れを考えている監理団体は 6 割を超えている。回答が得られた監理団体ではカンボジアから受け入れているケースが多い。COVID-19 感染拡大による課題として、新しい技能実習生が来日できないことが監理団体の共通の課題となっている。

出所 調査団作成

1. 技能実習制度の概要と現状

送出国の選定については、「勤勉」「トラブルが少ない」ことを理由として挙げる監理団体が約半数を占めた。このほか「その国と協力関係にある」「今後その国に進出を考えている(すでに進出している)」など明確な戦略性を持って国の選定をしている団体も一定数見られた。

技能実習生の学歴に関しては、80%が気にしていないか高卒で十分と考えている。また、家庭の経済状況や自国での農地の有無についても、採用には影響しないとしている。

上記の結果から、実際に現地を訪問し、人となりや手先の器用さ、体力などの身体能力を行うなど一定の労力とコストを掛けて、受入農家の主要な作業への適合性を目で見て確かめて人材選定を行っている監理団体が多い。ただし、COVID-19の感染拡大を受け、現地での人材選定が難しい状況にあるため、今後、監理団体が求める能力を持つ人材が集まるかは、引き続き留意する必要がある。国の選定に関しては、勤勉な国民性やトラブルの少なさ、当該国との協力関係など安定した人材供給の担保に務める傾向にある。また、一部の監理団体では、今後の進出先など事業の戦略性も踏まえた選定も垣間見られる。ただし、学歴や農家としてのバックグラウンドへのこだわりが薄いなど、介護や建設業のような他分野の技能実習と比べて、専門性に紐づく特性への意識はそれほど見受けられない結果となった。

1.4.4.3 実習中の日本語教育

アンケートに回答した監理団体では、実習中の日本語教育を重要視している傾向がうかがえるが、方言などへの適応については、課題として認識している団体はあるものの、全体的にそれほど多くはない。実習に直接関係する農業用語の理解促進については、多くの監理団体で取り組んでいる様子が見取れ、独自に農業用語集やテキストを作成している団体もあった。ただし、そのほとんどが来日後に配布するなど、来日前から送出機関と協力して農業用語の習得を目指している団体は少ない。

1.4.4.4 実習中の農業技術指導

実習中に学んだ知見や技術を帰国後の営農に役立てるためには、技能実習生のみならず、受入農家も送出国側の農業の実情を把握し、実習に役立つポイ

ントを理解する必要がある。アンケートの結果から、技能実習生の母国の農業事情に対する関心は必ずしも高いとはいえないものの、人材選定の現地訪問の一環として、受入農家とともにその国の農家を実際に訪れたり、帰国した技能実習生を訪ねるツアーを企画するなど精力的に活動している監理団体も一定数見受けられた。また、受入農家への説明会の際に紹介するなどの工夫をしている団体もあることが分かった。

技能実習中の技術指導分野は、必須作業である栽培技術を中心に栽培計画・ポストハーベストは一定数網羅されているが、技能実習の必須作業に入らない作業が多い組織化、ロジスティックス、マーケティングはあまりカバーされていない。修了証を発行する基準となる農業分野の必須・関連項目についてはほとんどが習得しているという回答が多い中、一部では現実問題としては個別の作業が中心で体系的に項目を網羅することが難しいとの意見も聞かれた。農閑期が長く1年を通した実習計画が策定できない地域は、技能実習生の滞在期間が8ヵ月ほどと短く、作業の習得を確認できないケースもあり、こうした状況にも制度を含めた改善の余地があると言える。技能実習生からの個別の指導に関する要望を受けることは少なく、要望がある場合は、農業機械の運転に関することが多い。

以上のことから、技能実習生の母国の農業事情について、一定数の監理団体は、当該国と日本の農業の違いに問題意識を持っているようだ。また、技能実習中は栽培技術を中心に実習が行われており、一定の成果が挙げられている認識している監理団体が多い。他方、制度的な制約として、実習期間が1年未満の地域の課題や、必須作業として認められていない組織化、ロジスティックス、マーケティング分野の知識などの習得機会が少ないことがわかった。帰国した技能実習生が営農活動に従事する際には、バリューチェーンの川下の部分への研修支援が別途必要であることが示唆される。

1.4.4.5 生活面や社会面でのサポート

異国の地で長期間滞在する技能実習生にとっては、生活面でのサポートは重要である。比較的多くの監理団体が、技能実習生の母国語を解するスタッフや通訳を雇用するなどして技能実習生の言葉の壁や文

1. 技能実習制度の概要と現状

化的な相違に配慮した工夫がみられる。また、コミュニティに溶け込むために、地域のイベントやボランティア作業への参加や、イベントを自分たちで企画するなど、地域住民との交流の機会をつくる工夫をしている。他方で、職場に溶け込むために、日本語で積極的に話しかけたり、意図的に日本人と組んで作業をさせたりなど、日本人との日本語でのコミュニケーションを増やす工夫もみられる。

福利厚生では、慰労イベントや昇給の他に、日本語検定試験の費用負担や合格祝い金など、日本語学習に関する支援を行っている監理団体・受入農家が一定数見受けられた。

帰国後を見据えた支援では、就職先について送出国と連携するほか、受入農家と同じ作物を生産する技能実習生を採用したり、帰国後の営農に役立つ情報を提供したりと、人材の還流を意識した支援が一部見られる。帰国後は、SNS で連絡をとっている農家が多い。

技能実習を通じて学んだこととして「農業基礎技術」が最も多い回答ではあるが、その他の「日本語」「日本式の規律や礼儀など」「日本の文化」「日本人の勤勉さや計画性、農産物の質の高さなど様々なこと」を合せると、日本に関連することが一番の学びだと考える監理団体が多い。

ホームシックで帰国をせざるを得ない技能実習生や悩みごとを抱えた末に失踪するケースなどが取りざたされることも多いが、農業も例外ではない。回答が得られた監理団体の中では、そのような状況を少しでも緩和するために、母国語を解する人材の雇用や地域・職場へ溶け込む工夫などを多くの監理団体で取り組みが浸透してきている様子が見える。また、2年目、3年目の昇給や日本語検定合格への祝い金の支給など技能実習生のモチベーションを上げる工夫も多くみられた。日本の農作業に身を置くことの副産物として、農業技術だけでなく、規律面など丁寧で正確に作業を進める重要性を学んでいることもアンケート結果からうかがえた。

1.4.4.6 特定技能と COVID-19 感染拡大による課題

特定技能人材の受け入れを支援している、または受け入れを考えている監理団体は 6 割を超えている。その理由として、技能実習生からの要望という回答も目に付く。上記の生活面や社会面での支援が実を

結んでいる可能性もある。回答が得られた監理団体では、特定技能人材として、カンボジアから受け入れているケースが多く、人数も他国と比較して多い傾向がみられる。カンボジアは、特定技能への対応について早い段階で政府間合意が結ばれたことに起因する可能性がある。

COVID-19 感染拡大による課題として、新しい技能実習生が来日できないことが監理団体の共通の課題となっている。長年、小規模で受け入れを実施してきた監理団体にとっては、農家による指導もさることながら、3年目の技能実習生が1年目の技能実習生を指導するなど、技能実習生間での技術移転がサイクルとして重要な役割を担ってきた背景がある。このような状況が今後も続けば、想定していた人材の確保ができないだけでなく、こうした長年積み上げてきたサイクルにも支障をきたす。

総論として、回答が得られた農業に特化した監理団体では、比較的小規模で地域密着型が多い。また、受入農家に適合する人材を獲得するため、現地で人選を行うなどコストと労力をかけている。また、日本語教育や生活面でもサポートにも一定の工夫や配慮が見られ、技能実習生に対して、より良い実習環境の提供に努めている。それゆえに、技能実習生との良い関係にあるところが多く、帰国せずに、特定技能で滞在を延長したり、帰国後も連絡を取るなど、必要であれば技能実習生の帰国後のサポートなどでもできる関係を保っている団体が一定数ある。

他方、来日中の効果的な学びを促進するためには、技能実習生が帰国後に日本で獲得した知見や技術を活かせるように、当該国と日本の農業の違いを事前に理解する農家を増やす工夫や、営農促進の観点からマーケティングや組織化、ロジスティックスなどの指導も期待される。ただし、バリューチェーンの川下の部分については、栽培技術に重点を置く現在の必須作業に含まれていない作業も多く、制度的な制約が課題となっていることも事実である。

技能実習生に関して、受入農家に対して率先して実習内容の要望を求めるケースが少ない。還流に関する意識付けという意味においても、来日前にどのようなことが日本で学べるのかに関する理解促進が進むことにより、より充実した実習生活を送れる可能性がある。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.5 JA 中央会

1.4.5.1 JA 中央会 A

現在、A 県では技能実習制度と国家戦略特区（農業支援外国人受入事業）の二つの枠組みにより、外国人材の受け入れを行っている。

JA 中央会 A と県内の JA 単協は協力して外国人材の受け入れを実施している。JA 中央会 A は、国家戦略特区（農業支援外国人受入事業）の特定機関として、外国人材を雇ったうえで、農家に派遣する。一方、JA 単協は、技能実習制度の監理団体として、外国人材を農家に斡旋する。さらに JA 中央会 A は、特定技能制度の登録支援機関でもあるが、特定技能については、実績はまだない。

外国人技能実習制度では、第 1 期（2017 年度 8 月入国）から第 5 期（2019 年 9 月入国）まで受け入れ農家数 51 戸、外国人技能実習生は 93 人（うち女性は 2 名）だった。一方、国家戦略特区農業支援外国人受入事業では派遣先農家 29 戸、外国人農業支援人材 77 人（うち女性は 30 人）だった。技能実習制度では農家の直接雇用であるのに対して、国家戦略特区は JA から農家への半年（畜産）か 1 年（農業）の派遣となる。

A 県の農業外国人材は、いずれの制度についてもベトナムのみ。理由は、開始時に参考にさせてもらった他県から勧めがあったため。主な作物は花卉類（主に菊やトルコキキョウ）である。

面接については、基本は受け入れ農家に一緒に現地に行ってもらい面接に立ち会ってもらおうようにしているが、都合により行けない人たちについては代わりに JA が面接を行う。来日後の研修については、県内にある JA の教育研修所でオリエンテーションや日本語の研修を実施している。JA 中央会 A では外国人受け入れ農家に対して月 1 回の訪問指導を行っている。また定期的にビデオ番組を作って啓発活動を行っているが、その一つとして技能実習生を紹介する番組も作っている。

A 県での技能実習に関する情報共有については、JA 内の部会ベースで農家同士の情報交換が行われている。



果樹の苗木を管理する技能実習生 調査団撮影

今後特定技能の受け入れを積極的に進めていきたいが、特定技能は 1 年ベースの契約なので、どうやって長く働く人を確保できるかが課題である。

1.4.5.2 JA 中央会 B

B 県では JA と中央会が運営を支援する事業協同組合において技能実習生 1,200 人を受け入れている。県内にいる農業分野の技能実習生約 6,000 人の中では、約 20%が JA 系統で受け入れている。中央会が監理団体を立ち上げた経緯については、監理団体になっていない JA 組合員の中にも実習生を求める声もあり、県全体をカバーする事業協同組合であれば組合員ニーズに応えられ、かつ JA よりも厳格な指導、効果的な対応が期待できるという点である。また県とベトナムとの協力関係を通して同国から技能実習生の受入が期待できた。B 県における中央会の役割としては、事業協同組合の運営支援のほか、監理団体 JA を構成メンバーとした連絡会組織を運営し、年 2 回の定期会合や監理団体・農家向け研修を実施している。監理団体向けの研修内容は、制度変更点に関する研修や労務管理など適正運用に関する研修が主である。外国人材の出身地は、以前は中国が多かったが、中国国内の経済成長に伴い、都市部から農村部の人材を調達しなくてはならず、手続きも煩雑になったため、東南アジアに移行し始めた。現在は、中国人 50%未満、残りはベトナムを中心に東南アジアから来ている。

特定技能への動きについて、特定技能よりも技能実習 3 号（4 年、5 年目）に移行する流れの方が主流である。特定技能は、制度が開始になったばかりで

1. 技能実習制度の概要と現状

全体像が見えないところがある。またタイや中国人については、租税条約があり、技能実習生は免税措置を受けられる。農家の支払いと技能実習生の受取額では技能実習生の方が多く残るとい実情がある。この流れに対応するため、JA 単協も、特定監理団体から一般監理団体の認定を新たに受け、技能実習 3 号の 4 年目、5 年目の研修生を受け入れている。

特定技能の場合、農業分野では、派遣形態が認められているため、派遣会社から産地間リレーの打診をされることもある。周年で農業ができない寒冷地の長野・群馬などから話が来る。実習生を受入する以前は、夏冬の作業閑散期があったが実習生を受入することにより年間を通じた作付体系に変化しており、特定技能も含め人材確保が課題となっている。

1.4.5.3 JA 中央会 C

C 県の県南地方は畑作が盛んで、20 年ほど前から県内の農業者は技能実習生を受け入れている。県南地方では、ナガイモ、ゴボウ、ニンニクなどの根菜類を主に作付しており、重労働が多い。また、近年では労働力不足に拍車がかかり、一部地方での技能実習生の受け入れも徐々に増えている。現在、県内の農協の中で、7 農協が技能実習生との関係がある。うち 3 農協が監理団体としての業務を行っている。農協系の受入人数は 100 人弱で、県全体では 500 人未満と推測される。国籍別では、ベトナムや中国からの技能実習生の受入人数が多い傾向にある。

JA 中央会 C は、日常業務の中で頻繁に農協を訪問する際に、聞き取りをして技能実習生の動向を把握しており、農協から相談を受けることも多い。JA 中央会 C として技能実習生に対する直接の支援はしていないが、外部機関による外国人材に関するセミナーなど、入手するさまざまな関連情報を農協に提供している。

冬の環境が厳しい地域でも技能実習生の受け入れを推進したいため、農協請負方式を通じた技能実習生の受け入れを進めている。全県的に、4 月から 12 月までは農家で春作業から秋の収穫までの作業、12 月から 3 月までは雪が降る時期なので農協で加工などの周辺作業をする。農協請負方式での技能実習生の受け入れの利点として、年間を通じた実習が可能なことから、技能実習生を受け入れたい農家の期待に応えられるだけでなく、人手不足の農協施設を

手伝ってもらうことがある。現在、県内の 2 農協と農協子会社の計 3 か所で請負方式が導入されている。冬場の雇用がないケースでは、これまで技能実習生の受入期間を 9 カ月としていたが、COVID-19 の影響をふまえて、請負方式を通じて継続的な受け入れを考える農協が出てきた。

特定技能については、今年から一部で導入を始めている。JA 中央会 C としては、地元で 3 年間の技能実習生を終了した人材を特定技能で 5 年間受け入れてもらう方針であり、農協からの合意も得ている。県内の一部農協や農協子会社において、COVID-19 の影響で帰国できない技能実習生を特定技能に切り替えた事例がある。優秀な人材で、受入側からも残ってほしいという希望があった。

1.4.5.4 JA 中央会 D

JA 中央会 D では代替労働力の確保という切り口で外国人材を含めた担当を担っている部署がある。D 県内では 3 つの JA が監理団体として登録しており、受入人数は耕種が 530 人、畜産が 3 人となっている。県内には約 1,500 人の農業分野の技能実習生がいるため、JA 系統で約 1/3 を占めていることになる。

特筆すべき活動としては、JA 中央会 D として県内の北部と南東部を結ぶ産地間リレーを勧めており、ベトナム人特定技能人材による活動を開始した。北部では 4 月から 10 月までキャベツ生産をしており、南東部では 11 月から 4 月までハウスの葉物野菜の収穫で繁忙期を迎える。県内の産地間リレーなら県域のメリットになると考えた。北部と南東部の JA 単協はともに登録支援機関ではなく、北部については特定技能人材を受け入れるにあたって人材派遣会社を利用している。

また、JA 中央会 D で研修センターを所有しており、技能実習生の入国後研修の施設を提供している。JA 単協は講師を調達し、この施設を利用して研修を行っている。2020、2021 年度については新型コロナウイルスの影響により隔離期間が設けられたため、到着後は各地域のホテルを利用し、独自に 2 週間ほどテレワーク研修を行っていた。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.5.5 JA 中央会 E

E 県では以前は県内の 1 単協が監理団体をしていましたが、既に多くの民間監理団体が県内農家に外国人を派遣していたこと、農作業請負方式が導入されたこと、必要な資金や人材のコスト回収が難しことなどから JA が監理団体になる必要性が低く、現在は JA 系の監理団体は存在しない。県内の農家は県内または隣接県に事務所を設置している民間の監理団体を利用していることが多く、JA 組合員の外国人材受入はベトナム人、フィリピン人、インドネシア人の順に多い。

E 県では農業法人等の労働力の安定的な確保を図るため 2018 年に県内の農業分野の技能実習制度を適正に推進するための協議会を設置した。同協議会には県内の監理団体が参加しており、技能実習生が必要な JA 組合員は同協議会に申請することで監理団体を紹介してもらうことができる。

特筆すべき取り組みとして、E 県では 3 つの単協で農作業請負方式を導入している。技能実習の実習計画に関しては、E 県は夏場作業がないため農閑期は座学を実施したり、年間を通じて作業可能な圃場を確保してきた。請負方式を採用したことで、これまで年間の実習計画を組めなかった中小の農家や家族農家が外国人材を希望するようになった。また人材派遣会社を通じて特定技能外国人の受け入れも行っている。長野県や沖縄県との間で産地間リレーが行われることとなり、今後特定技能の人材派遣が増えていくと思われる。

1.4.5.6 JA 中央会 F

F 県の JA で監理団体となっている単協は 2 つで、県内の JA グループ全体では、農業分野における県全体の技能実習生の約 1 割にあたる約 260 名を受け入れている。受入農家の業種は施設園芸と酪農が多い。

F 県は温暖な気候の地域であり、冬季に農業生産ができない地域はほとんどない。一方で、施設園芸は暑さによって夏場の生産が減少することから農作業が少なくなる。そのため、その時期に技能実習生が行う作業を考える必要がある。

そこで、冬場に農作業がなくなる長野県や静岡県の中会と特定技能の産地間リレーについて意見交換を行っている。冬場は F 県、夏場は長野県といっ

た農作業のリレーが実現すれば、外国人材が通年で作業に従事しやすくなる。

F 県では今のところ JA が登録支援機関となって特定技能外国人を受け入れる考えはないが、民間の登録支援機関と協定を結び、農家を対象とした特定技能制度に関する説明会や、特定技能外国人の受け入れを望む農家に対する登録支援機関の紹介などを行っている。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.4.6 JA 単協

JA 中央会とは別に、それぞれの JA 単協での取り組みのうち特徴的な 4 つについて紹介する。

1.4.6.1 JA 単協 A

JA 単協 A が監理団体として技能実習生の受け入れを行っているのは耕種の農家のみで、技能実習生は全員キャベツ生産に従事している。受け入れている技能実習生は 7 ヶ月の短期間の技能実習 1 号のみである。2019 年は中国から 70 人、インドネシアから 40 人、ミャンマーから 100 人の合計 220 人程度を受け入れていた。2020 年は当初、ミャンマー 138 人、インドネシア 38 人の受入を予定していたが、新型コロナウイルス感染症の影響で、ミャンマー人 102 人しか入国できなかった。農家からの受け入れ希望が増えたことから、ミャンマー実習生が増加した。受け入れは年に 1 回で、3 月下旬から 4 月上旬。この時期の受け入れを 10 年以上続けている。近年は右肩上がりであり人数が増えており、3 年前と比較すると 50 人ほど増加したが、現在の 220 人を上限と考えている。

過去に送出機関において、JA 単協 A からの募集要件と異なる内容を技能実習生に説明していたことがあったため、受入前に農協職員と農家協議会の代表で現地を訪問し、受入先の農業について説明するようにしている。また、入国後研修時には、ビデオ教材を作って播種から収穫まで撮影したものを技能実習生に見せている。技能実習生に対して、受入先も以前は山の中の貧しい村であったこと、その中で組織化を通して国と産地化を進めた経緯を説明し、組織化の重要性を伝えている。

短期の技能実習 1 号のみの受け入れのため、技能実習から特定技能へ進めることは検討していないが、人材派遣会社を通じた特定技能人材の受け入れは始めているため、その結果をみながら今後検討していく。



フィリピンの技能実習生選抜で「手先の器用さテスト」に挑む応募者 調査団撮影

1.4.6.2 JA 単協 B

JA 単協 B では監理団体として登録しており、全体として 200 人程度の技能実習生を受け入れている。中国が 100~120 人、カンボジアが 15 人、インドネシアが 15 人で、今後ベトナムからの受け入れを始める。受入農家は、家族経営もあれば法人経営で複数名を受入れしている農家もある。栽培作物としては、レタス・ほうれん草・大根・トマト等が多く、酪農は 4、5 軒程度である。スタート時は中国からの受け入れだけであったが、人材の確保が難しくなり東南アジアの人材も受け入れしている。現在のところ特定監理事業として技能実習生は 1 号と 2 号のみ。一般監理団体の登録に移行しており、今後 3 号の受け入れも検討していく。特定技能への関心もあるが、まずは技能実習 3 号の受け入れの状況により今後、検討する。

管内は降雪地帯の為、冬季の作物は限定され、パイプハウスを利用した山うどやアスパラガスの栽培、白小豆の選別作業、降雪の少ない地区へ出向いての栽培などで冬場の作業を確保している。

滞在中は、JA が行う農業まつり、収穫祭に参加してもらっている他、地域のお祭りや春と秋の道路清

1. 技能実習制度の概要と現状

掃作業の際には参加をお願いしている。地域住民にとって技能実習生がいるとの認識は高い。

技能実習生の選抜については、現地に JA 職員と協議会の受け入れ農家代表者が出向いて面接している。その際には、実習候補生が農業技術を身に付けたい意欲があるか、出身が農家で農業の経験があるか聞いている。農業が体力勝負になるため、確認ポイントの1つでもある。

技能実習生の中で車の運転免許を取得し、出荷作業を担っている事例もある。取得費用や試験もあるため有能な技能実習生にしかできないが、貴重な人材である。技能実習生に直接中国語で作業指示ができる受入農家もある。帰国後は大規模な農場経営をしている人もいると聞くが、帰国後については送出国に任せているため、直接の連絡はしていない。

1.4.6.3 JA 単協 C

JA 単協 C は、監理団体として施設園芸（バラ、ミニトマト）と畜産（酪農）の2つの職種で技能実習生の受け入れを行っている。受入農家数は14件で、そのうち施設園芸が11件で、酪農が3件である。毎年10～20数名の技能実習生受け入れを行い、現在在籍の技能実習生の人数は、中国人10人とベトナム人32人である。中国からの候補者を集めづらくなったため、2014年からベトナムから受け入れるようになった。今後はインドネシアも検討している。受け入れは女性のみ限定している。女性は手先が器用だけでなく、根気がある傾向があるために好まれる。JA 単協 C では、特定技能は受け入れておらず、登録支援機関としての登録を行う予定もない。

面接については、もともとは、3～5件の農家で10人採用する等の形で、現地で集合面接をしていたが、その後、受入農家ごとのニーズや必要な人材への要望も異なるので、個人単位で採用することになり、少数人数採用のための現地面接は効率が悪いので、スカイプやズームなどを使ってオンラインで遠隔面接をする形に変更した。面接で気を付けて見ているポイントは、候補者のしぐさや態度である。また、器用さ、利き手にも注意する。オンラインで器用さを確認する方法として、箸と豆を使った作業や、ハサミで切る作業をカメラの前でももらい、作業の具合や掛かる時間を測定している。こうした作業には器用さ以外にも、性格や態度などの内面の部分も

表れ、観察できるので有用である。このように、コロナ禍以前からオンラインでの遠隔面接を実施していたので、コロナ禍の面接への影響は無い。

受入農家に対しての技能実習の不正・違反防止などに関する研修については、JA 単協 C の受入農家全員が参加する連絡会で、年2～3回程度、制度や監査についての研修を行っている。JA が監理団体を行うメリットとして、このように受入農家と近い距離で接し、手厚く支援できることである。

1.4.6.4 JA 単協 D

JA 単協 D は2001年以降、以前の研修生制度から外国人材を活用している。レンコン栽培が盛んな地域で労働力が必要となっている。現在管理しているのは、31農家。そのうち、29農家がレンコン農家。2農家がネギ・レタス等を栽培する露地野菜農家。経営規模としては、30人が個人・家族経営農家。法人は1農家（レンコン農家）のみ。中国からは技能実習生が9人、タイからは技能実習生16人と特定技能が9人、カンボジアからは技能実習生13人と特定技能7人、合計54人を受け入れている。当初は中国からだけの受け入れであったが、中国の経済発展が原因で労働意欲のある人材確保が難しくなってきた。1か国だけでは不安なため、他国を探し始め、現在は3か国になっている。受け入れは年3回行っている。民間監理団体のように随時の受け入れは他業務もありできない。

例年、JA 単協 D が年に1回大型バスを貸し切って、日本文化を学ぶ機会の提供としてディズニーランドや富士山、浅草などに行っている。また、受入農家の地域の行事である神社仏閣の祭事や、田植え後の早苗饗などへも参加させて地域内交流の機会を設けている。

現地での採用については、監理団体として責任もあるので、JA 役員も含めて現地面接に参加してきた。農家にもできるだけ現地に行き農家目線で選抜してもらうよう配慮してきた。近年では、採用合格した2軒、3軒ぐらいについては、実家に訪問して、親御さんと直接会い技能実習生をお預かりする旨を確認している。現地の送出国、採用の信頼関係をできるだけ構築しようとしている。技能実習生に強い意識をもってもらい、失踪防止などにも役立つと考えている。

1. 技能実習制度の概要と現状

送出し側でも、1次選抜として、学力や体力テストを見てもらっている。レンコン栽培は体力勝負である。以前は体力がもたずに途中帰国した人もいたため、体力も重要な項目の一つである。

受入農家の多くが、レンコン農家と日本固有の野菜であるため、帰国後に直接的に技術活用するのは難しいが、農機具や農業機械の取り扱い技術は活用できる。

同JAでは、特定技能の雇用を進めている。特定技能は新規ではなく、技能実習生で経験を積んでもらい受入農家との信頼関係もできている人をスライドさせている。

産地間りレーなどは考えていない。レンコン農家は通年で作業が比較的多くあり、繁忙期と閑散期の差が少ない。

県域のJA中央会が開催する外国人材に関するJA連絡会に加盟しており、年に数回実施される研修会を通して連携している。

1.4.7 地方自治体

本調査で訪問した地方自治体は、パイロット事業実施国と関連のある8県である。規模の違いもあるため、収集した情報の一般化は困難だが、どの自治体も手探りで対応を模索している印象が強い。特に、規模が小さいにも拘わらず在住外国人の割合が多い自治体では、今後支援の必要性が増すものと思われる。地方自治体の状況に関しては、JICA「北海道における外国人材の現状・課題等に関する調査」³⁷、JICA「九州における外国人材の現状・課題等に関する調査」³⁸、JICA「中部4県における外国人材の現状・課題等に関する調査」³⁹、JICA「東北における外国人材の現状・課題等に関する調査」⁴⁰で多く訪問しているため、それらの案件の報告も参照のこと。

1.4.7.1 A 県

A 県では、入管法の改正にともない外国人材に対する取り組みが活発になってきた A 県内での外国人

材のニーズは高く、飲食業など、技能実習制度がない分野からも外国人材の受け入れについて問い合わせがある。同県の外国人材に対する取り組みは、大きく分けて以下の3つに分類できる。

- 1) 外国人材相談窓口設置事業
 - ・外国人材受け入れに関するセミナーの開催
 - ・留学生の県内就職相談
 - ・外国人相談支援センターの設置
 - ・外国人労働関係相談窓口
- 2) 技能実習制度の適正化支援事業
 - ・社会保険労務士を商工会連合会、中小企業団体中央会、組合連合などに派遣して指導を行う。これには多文化共生の助成金を充当。現在県下には72の監理団体があり、それらをすべて巡回。
- 3) 外国人雇用促進事業
 - ・外国人活用講演会（企業向け入門編、経験がある業者のパネルディスカッション）
 - ・交流会の実施
 - ・外国人雇用ガイドの作成（作成中）

今年6月総務省が打ち出した「外国人材受け入れ・共生のための対応策」に対し、「多文化共生推進プラン」への取り組みを加速させており、A 県では、以下の4つの政策を進めている。

- 1) コミュニケーション支援
 - ・県国際交流協会による通訳ボランティア派遣事業
 - ・日本語支援事業（例：外国人対象の日本語講座）
- 2) 生活支援
 - ・外国人相談支援センター
 - ・多言語生活ガイドウェブサイトの構築
- 3) 防災面における支援
 - ・支援体制づくり&シミュレーション
 - ・防災ガイドブック（観光客も対象）
 - ・防災知識の出前講座
 - ・防災時の外国人支援事業（多言語支援センター開設など）
- 4) 暮らしやすい地域づくり

³⁷ 報告書は JICA HP に掲載
https://www.jica.go.jp/sapporo/enterprise/survey/ku57pq00000epj5a-att/report_2019_01.pdf

³⁸ 報告書は JICA HP に掲載
https://www.jica.go.jp/kyushu/enterprise/survey/ku57pq00000m0rgy-att/report_2019_01.pdf

³⁹ 本件報告書は作成中で 2021 年 8 月に JICA 提出予定

⁴⁰ 報告書は JICA HP に掲載
<https://www.jica.go.jp/tohoku/enterprise/survey/ku57pq00000mdo3m-att/202003.pdf>

1. 技能実習制度の概要と現状

- ・「やさしい日本語」普及促進
- ・街づくりモデル
- ・外国人住民に対するアンケート調査
- ・A 県アンバサダー事業
- ・英語表記ガイドラインの作成

A 県での外国人材受け入れに関する最大の課題は日本語教育で、外国人からの高いニーズがあるが、予算が少なく、ボランティアに依存しているのが現状である。また、都市部では比較的対応しやすいが、遠隔地での日本語教育実施は難しい。他方、人材の都市部集中を防ぎたいという行政側の思惑があるため、本件の打開策を早急にみつけなければならない。

1.4.7.2 B 県

多文化共生の促進の一環として、2019年5月にB 県が民間委託で外国人生活相談センターを創設した。スタッフは3人いるが、基本的には、電話と来訪を通して、外国人の相談に対応している。また、24時間多言語に対応できる電話サービスも設置されている。最も多い相談事項は、ビザなど入国管理に関する事案、社会保険関係の問い合わせ、結婚・離婚手続きの相談である。日本語習得や就職の相談も多い。前者については、県の国際交流協会が実施している日本語コースを紹介し、後者については、ハローワークなどへの訪問を勧めている。

特定技能については、支払うべき賃金のレベルが高いことから、農業や漁業分野で利用は少ないと見込まれる。他方、技能実習生については、そのニーズはますます高まっている。技能実習生の扱いがしばしば問題になるが、彼らの待遇やストレスへの対応は、JITCO や OTIT の相談センターや外国人総合相談センターが対応することになっている。

1.4.7.3 C 村

C 村は、人口 3,000 人に対して、ベトナム、中国、フィリピンなどの技能実習生が人口の 15%にあたる 450 人ほどいる。技能実習生のほかに、外国人配偶者なども少数いるが、在留外国人のほとんどが技能実習生という状況である。主要産業が農業のため、上述の技能実習生はほぼ全員が農業に従事している。人口が少ないため、役場の職員も限られており、外国人への対応は遅れている。入管法改正にかかる多文化共生推進に関しては、来年度意向の予算で対応

する計画。また、地方創生交付金による在留外国人対策についても手が回らない状況にあるが、近隣の自治体や県との連携などは特にない。現在の対応は、5 カ国語の生活ガイドを住民課が中心となって作成中している。技能実習生に対する健康診断は、村の支援の一環として行っている。

C 村での外国人材に関する課題は、言語対応にある。小規模の自治体のため、各国の通訳等を雇用するだけの予算的な余裕がないので、上述の生活ガイドでの対応が中心になると想定される。

1.4.7.4 D 県

同県は、2016年から、JA と協力・連携し、監理団体が技能実習生に対して実施する研修の一環として、海外人材育成講座を実施している。同講座では、農業大学校及び農業研究センターの概要、ほ場やトラクターコースの見学などの他に、農大生との交流などを行っている。

さらに、2017年より外国人材を対象にこれまで培ってきた多様な農業人材の育成方法を活用し、雇い手・働き手両者が WIN-WIN の関係となる仕組みの構築を目指していた。その後、2019年4月に創設された「特定技能」制度の導入により、その受入方法が全国で導入可能となったことから、外国人材に熊本を選んでもらうため、スキルアップを支援する仕組みづくりを計画。2019年に特定技能外国人に対する学びの場の提供として、農業外国人材育成事業を開始し、将来的な大学進学や共同経営者を目指す人材の育成や選ばれる県づくりを目指している。同事業では、外国人材を本県農業発見のパートナーとして捉え、D 県の農業（地形、風土、農産物の活用・保存方法、環境と消費者に安心な農業）、土壌肥料（農薬基準、病害虫対策、おいしい作物を作るための土づくり）、農業機械、スマート農業、農業経営、6次産業化などの講座を、通訳つきで実施している。同事業の研修開催場所は、研修交流施設、物産館、農場、和菓子店など多岐に渡っており、農産物の生産から消費者に届くまで、様々な視点から D 県の農業及び文化の魅力に触れられる工夫が施されている。

1.4.7.5 E 県

E 県は、県の出資団体、JA グループ、人材派遣会社の共同出資により、2019年2月に農業サービス事

1. 技能実習制度の概要と現状

業体を立ち上げた。同社は 2019 年 5 月にベトナムの大学と MOU を締結し、4 年後には 300 人のベトナム人を受け入れる計画がある。ただし、ベトナムでの特定技能に関する調整が遅れていることから、カンボジアからの受け入れを進め、2019 年 12 月にも技能実習 2 号修了者 16 人（男性 8 人、女性 8 人）を特定技能で受け入れた。そのうち 2 人を JA へ派遣し、様々な圃場で作業を実施してもらっている。今後は、JA 以外の法人にも派遣することを検討している。その他の取り組みとしては、2019 年 9 月に E 県の農業分野にかかる特定技能での受入協議会を設置した。県内のある地域では、市町村レベルでの連絡協議会を設置した。今後は、県下の JA のブロック単位で同様の連絡協議会を設置していくことを検討している。

多文化共生については、2019 年 7 月に国際交流協会内に外国人支援窓口を設置し、国際交流イベントを実施したが、活動に関しては、暗中模索の状況と言える。県内のある自治体では、2017 年から多文化共生に関するイベントを開催しており、地域の住民に対して、やさしい日本語でコミュニケーションを取る参加型ワークショップなどを実施しているが、年に 1 度のイベントであり、その効果は分からない。外国人住民に対するアンケートも実施し、現在集計中である。

1.4.7.6 F 県

F 県の国際戦略は、①観光誘客の促進、②農畜産物等の販路拡大、③企業のビジネス展開の支援の 3 本柱からなる。その中でも、③企業のビジネス展開の支援などは、帰国した外国人材の活用などが想定できる。

海外人材活躍推進と多文化共生に関して、県内には、南米出身の日系人が多いものの、ベトナムなどからの技能実習生が急増している現状がある。県内の外国人対応を一元化する意味で新たな課を 2019 年 4 月 1 日に設置した。具体的な取り組みは、海外人材と企業のマッチングや企業向けのセミナー、知事との座談会などが挙げられる。また、2020 年 1 月、多文化共生・共創という視点から、「F 県モデル」を公表した。F 県モデルは、①外国人材の円滑かつ適正な受け入れ、②多文化共生県の実現、③日本人・外国人県民がともに輝くこと、を柱としている。①に関しては、前述のマッチングの強化など従来から

の取り組み強化のほか、在留資格ステップアップ支援や職場環境づくりのサポートなど新たな試みも計画されている。②に関しては、日本語学習環境整備や日本語指導強化など日本語関連のサポートに軸が置かれているが、災害時の情報発信なども含まれている。③に関しては、地域でキーパーソンとなる日本人と外国人の支援と活用などが盛り込まれている。

1.4.7.7 G 県

G 県では人手不足に伴い、外国人労働者が増加している状況をふまえ、2019 年 4 月に外国人材の受入を支援する担当課を設置した。同課は、技能実習や特定技能含む外国人材の受け入れと活躍に係る企画や総合調整に関することなどを所管している。

農政部は、外国人材関係機関・団体等で構成される外国人材受入に係る推進会議において、介護など他の部と一緒に外国人材についての連携を図っている。さらに、農政部は、監理団体、農業団体、および上記の外国人材の受入支援担当課等で協議会を構成しており、年に 1 回、技能実習生受け入れの課題などについて情報交換を行うとともに、外国人材の受け入れを希望している農業者から相談があれば、同協議会に参加している監理団体を紹介している。

同県の特筆すべき取り組みは、2019 年にベトナムとの連携協定を締結したことである。同協定は、ベトナムからの安定した外国人材の受け入れを目的としており、農業分野では、農業の技術協力等を行うことになっている。現在、コロナ禍で渡航が制限されているが、将来は、相手側の技術協力の要請内容に従って、関係団体と検討しながら、農業分野における技術協力や交流を行う予定である。

1.4.7.8 H 県

H 県庁の農林水産部には営農支援に係わる担当課があり、その事業の一つが海外農業研修生受入支援事業である。事業の目的は、技能実習生受入による農業研修の実施と異文化交流の推進により、国際貢献及び農業・農村地域の活性化に貢献することとなっている。

現在 H 県では技能実習制度と国家戦略特区（農業支援外国人受入事業）の二つの枠組みにより、外国人材の受け入れを行っている。農業分野での受け入れは、当初、インドネシアとフィリピンからある監

1. 技能実習制度の概要と現状

理団体を通して行われていた受け入れに対する県からの支援から始まった。その後、その他にも監理団体があることが分かってきたため、支援対象を市町村に移行した。

支援は農家に対する補助金で、主に受け入れ初期費用の一部（10万円程度）を補填する形で行っている。これは通常初年度のみで、技能実習生への給与には充てられない。農家に対する補填であるため、監理団体には特にメリットはない。補助要件は団体監理型技能実習生を受け入れる農業者であること。現在は市町村を通して補助金の配布を行っている。令和2年度当初の予算概算要求額は450万円程度。

監理団体については、現在10団体あり、そのうちH県の団体は5団体。これまで累計で2,343人を受け入れた。このうち農業は300人程度。H県の受け入れ先はキク栽培農家が多い。野菜についてはゴーヤー、インゲン、オクラ、キャベツなど東南アジアと共通のものが主である。畜産（養豚や牛）もある。

農業分野は今後増えていくとみている。技能実習生の情報については、監理団体が県に報告する義務はないため、主に補助金の申請によって情報が集まる。日本語については来日前の研修で結構話せるようになってきているという話。特に問題があるとは聞いていない。

1.4.8 受入農家

1.4.8.1 受入農家 A

ニンニク専門農家であり、ニンニクの加工販売も実施している。外国人材は2013年から受け入れを開始、毎年1人だけ受け入れている。2020年11月時点では、5人いて、3人が特定技能、2が技能実習生。技能実習3号まで5年間やり、その後特定技能に移行した。全員カンボジア人でそのうち3人は兄弟。いずれは海外へ進出したいと考えていたため、将来のパートナーとなる人材を受け入れたい。そのため、帰国後に農業志望かどうかを確認している。ニンニクは重量野菜ではないこと、加工もやっているのも女性の方が適しており、現在の5人の内訳は女性が4人と男性が1人。

技能実習生に対しては、やる気をどう作ったらよいかを念頭に作業計画を立てている。単純作業ではやる気は継続しない。ニンニク栽培の場合、作付け

と収穫だけでは、冬場の作業計画はやや苦勞するところがある。技能実習3号以降は、冬場にニンニクの加工品の生産作業をしてもらっている。

特定技能の試験を受けるために面接にきた人がいたが、日本語はできても農業の経験が不足していた。日本語はそれほどできなくても技能実習生で経験を積んでから特定技能に切替える方が良いと感じている。

同農家ではカンボジアの進出を目指して独自に調査を開始した。プノンペン周辺から初めて、カンボジアのどこがニンニク生産の適地が模索中。技能実習生の出身地域は水源が不足しており、ニンニク栽培には向いていない。技能実習生自身は、帰国後もニンニク栽培と加工を継続したい意志はあるが、自分達だけでは技術などに不安があり、受入農家Aの指導のもと一緒にやっていきたいと話している。ニンニク加工品の販売についてはカンボジアのショッピングモールで催事を計画し、販売した。広報パネルには「日本でカンボジア人が作ったよ」というメッセージも入れた。産直のメッセージが伝われば売れるという感触は得た。SNSを用いた広報では、日本で受け入れている技能実習生達も自分達で色々と宣伝活動をしてくれた。このようにパートナーとして主体的に動ける力を評価している。

1.4.8.2 受入農家 B

受入農家Bは2005年から中国からの技能実習生の受け入れを開始した。最初は友人の仲介を通して受け入れを行っていたが、手数料が高かったため、2008年に自分たちで監理団体を立ち上げた。受入農家Bの農場で受け入れている技能実習生の数は、常にトータル6人である。基本的に1年目、2年目と3年目がそれぞれ2人ずついる。現在は2年目の3人と特定技能1人の計4人。技能実習生の出身国は、最初は中国のみで、その後カンボジアから受け入れたが、今はベトナム人を受け入れている。

技能実習生の採用のために現地へ行き、面接を行う。面接では実習候補者は皆、受入側が聞いたようなことを言い、質素でまじめそうなそぶりを見せようとするので、面接及び面接会場で待っている際の様子を観察し、性格（私の強さなど）、行動、しぐさなどに注意する。受入農家Bは実習候補者に日本の作業や宿舎の写真やビデオを見せ、彼らが来日前

1. 技能実習制度の概要と現状



カンボジア・プノンペン の 送 出 機 関 に 貼 り 出 さ れ て い る 日 本 の 仕 事 ・ 生 活
パネ ル 調 査 団 撮 影

に、日本での受け入れ先や作業内容、生活についてある程度想像できるようにしている。

最近ラオスを訪問し、現地の状況について調査するなど、新たな送出国の開拓に向けた取り組みも行っている。

受入農家 B では特定技能を受け入れ始めたが、特定技能の受け入れは基本的に技能実習生からのスライドを想定している。働きぶりを見た人、仕事に慣れた人だけを特定技能として受け入れるようにしている。特定技能人材にはある程度責任のある仕事を与えるようにしている。

一般的な「還流モデル」として想定されている技能実習生の帰国後の就農と日本で習得した作物栽培に関しては、作物によっては帰国後に向こうで作られて日本に輸出されると日本の農家が困るので、向こうで消費されるような品目の方がよいと考えている。イチゴの例のように、中国や韓国に流れて日本に逆に輸出され、日本の農家が困っている問題がある。

途上国から技能実習生として来日する人々の目的は日本での出稼ぎであることが多いので、その目的を果たせるよう、技能実習制度は適宜煩雑な手続きを簡略化し、受け入れのハードルとコストを下げることで外国人労働者の就労の機会を増やすことが、「還流」による国際貢献になるのではないかと考えている。出稼ぎ者は稼いだ資金で子供の教育、家の建て替え、農業含めビジネスをしたりして、彼らの

出身地域が活性化している。近年、当制度の技能移転という目的と労働力提供という実態との乖離が深刻化し、その結果、受け入れが煩雑化することを強く懸念している。受入農家 B を含め、作物生産量で全国トップを占める県内の農家の多くが、技能実習生の受入なしでは、農場の経営が成り立たないのが実情である。

1.4.8.3 受入農家 C

受入農家 C はメロンを主要産品として 20 品目以上生産する水田と畑の専業農家である。直売所も経営しており、JA に卸す一部を除き半分以上の農産物と漬物、もち、ジャムの加工品を直売所で販売している。

技能実習生は、15 年前から中国から受け入れて来た。ここ数年でタイから受け入れるようになった。タイを訪問し、田園風景を見た時、日本の 50 年前と似ていた。受入農家 C で受け入れて教育すればやがて母国で成功することができると期待し、受け入れるようになった。出身地はタイ北部が多い。現在は毎年 1 人ずつ採用し、2020 年 12 月現在、3 人の技能実習生がいる。

技能実習生の選抜にはこだわっている。できるだけ現地に行って家族などにも面会している。採用の際には、帰国後にその人に農業分野での発展性があるかを見ている。既婚者や借金がある人は賃金労働に焦点が行ってしまうため採用しない。タイでも若者の脱農業は一般的で、農業は教育レベルの低い人や貧しい人の職業という位置付け。これを何とかして、儲かる仕事に変えていきたい。2020 年度についてはコロナ禍の影響により遠隔での採用面接を行った。今いる技能実習生にも、指導者の立場で参加してもらった。

指導内容は工夫している。直販しているため、技能実習生には栽培技術だけではなく、市場価格、資材価格、加工品の付加価値、販売方法などを含めて教えている。「買うときは少しでも安く、売る時は少しでも高く」を日々教えている。やりがいを持たせて、楽しく学んでもらうことをモットーとしている。失敗しても、その失敗から学んでもらえばよい。

1. 技能実習制度の概要と現状

全て答を言わず、質問してくるのを待ったりしている。日本人が一番働いて、その姿を見せることも心がけている。さらに、個人の得意不得意に合わせて作業内容も変更している。当初は同じ作業を一律やらせていたが、今は一番得意なのを一人に教えて、そこから中間管理職の様に技能実習生同士で指導者と技能実習生という立場に分かれて指導させている。

帰国後すぐに芽が出る事例は少ない。お金を持ち帰ると家族に全て使用されてしまうから、トラクターを購入して持ち帰ったらというアドバイスをしたことがある。トラクターを貸して現金収入が得られる。また、自分では栽培せずに農場を人に任せ、自分はバンコクへ野菜を売りに行って販売経路や仲買人との人間関係を構築して、マーケティングに専念するビジネスをしている人がいる。

特定技能への移行については、本人の意思に任せている。受入農家側からどうせよとは言っていない。ただ、選択できるように、語学や専門分野の試験などの準備をさせてから帰国させている。

1.5 国内調査で明らかになった技能実習生の現状と課題

国内の調査結果と帰国した技能実習生からの聞き取りなどを基に抽出できた国内における技能実習生の課題は、主に「技能実習の技術」「技能実習生の実習環境」「技能実習制度」に分類できる。技術面の課題については、実習で得た経験が「帰国後の仕事につながらない」ことが挙げられる。また、実習環境面での課題は「失踪者や早期帰国者が多い」こと、制度面の課題は「違反実施者や監理団体が多い」である。表 1.13、表 1.14、表 1.15 にそれぞれの課題について考えられる要因と関係機関の対応についてマトリクスに整理した。

1.5.1 技術面の課題

技能実習の実施に関しては、2017年に施行された技能実習法に基づき、実習実施者は、実習計画を技能実習生ごとに作成し、OTITによる認定を受ける必要がある。実習実施者及び監理団体は、作成された計画に沿った実習管理が義務付けられており、OTITは、実習が計画通りに実施されているかを実地検査等によりモニタリングしている。また、JITCOに関しては、実習計画作成の支援等を行っている。技能実習制度上は、実習計画に基づいて実習が実施されているかが重視されるため、認定された実習が計画通りに実行されていれば、実習内容が必ずしも技能実習生の自国で活用できなかつたり、技能実習生が求める技術習得につながらなかつたりしたとしても、制度内の介入は義務付けられていない。また、実習内容は基本的にOJTでの技術移転となっているため、職種ごとの実習可能範囲内で、付加的な指導するかどうかは、実習実施者の裁量に任せられている。

農業の場合、帰国後に実習で習得した技術の活用について、これまで聞き取りをした帰国後技能実習生からは、土づくり、苗床作り、マルチの使用、低農薬・低化学肥料など基礎技術の学びが役立ったという意見が寄せられた。また、実習中の技能実習生や受入農家の中には、農業用語の日本語研修が、実習に直接役に立つと語る者も少なくない。

1. 技能実習制度の概要と現状

表 1.14 技能実習の技術面の課題と対応のマトリックス

主な課題	要因	主な国内関係機関の対応			
		OTIT	JITCO	監理団体	実習実施機関
帰国後の仕事に繋がらない	実習内容と自国で使える技術の乖離	<ul style="list-style-type: none"> 実習計画の認定 帰国後技能実習生へのフォローアップ調査 グッドプラクティス抽出 	<ul style="list-style-type: none"> 技能検定 3 級事前講習 教材提供 	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体独自工夫（農業：帰国後も生産可能な作物の栽培、肥料や農薬の知識） 	<ul style="list-style-type: none"> 実施機関独自の工夫（例：帰国後のビジネスプランを考えさせるなど）
	実習内容が単純労働で技術習得に繋がらない	<ul style="list-style-type: none"> 実習計画の認定による実習内容精査 	<ul style="list-style-type: none"> 技能検定 3 級事前講習 	<ul style="list-style-type: none"> 試験対策支援 	<ul style="list-style-type: none"> 試験対策支援
	技能実習の意義が理解されていない	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体や実習実施者への実地調査 	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習制度の説明会 	<ul style="list-style-type: none"> 養成講習参加義務 実習機関への目的伝達責任 	<ul style="list-style-type: none"> 養成講習参加義務
	仕送りで帰国後の資金が貯まらない	<ul style="list-style-type: none"> 帰国後技能実習生に対するフォローアップ調査 	<p>該当なし</p>	<ul style="list-style-type: none"> 面談等で技能実習生に説明している監理団体あり 	<ul style="list-style-type: none"> 実習中に帰国後のビジネスプランを作成させる例
	実習での学びを活かす就職先を探すのが困難	<p>該当なし</p>	<p>該当なし</p>	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体独自の工夫（帰国後、自社の現地法人での雇用） 	<p>該当なし</p>

出所 調査団作成

1.5.2 実習環境の課題

技能実習制度の課題として、メディア等で多く取り上げられるのは、失踪者や早期帰国者についてである。この課題に関しては、送り出し側と受け入れ側の双方に課題があるというのが関係者の一般的な理解である。送り出し側に関しては、ブローカーの暗躍による違法な紹介料の徴収が挙げられるが、国内でも不法労働をあっせんするブローカーが暗躍していると言われている。また、受け入れ側では、人権侵害や賃金の未払い、長時間労働などが失踪者や早期帰国者の増加を助長していると言われている。

また、地方自治体は、外国人材との共生が喫緊の課題となりつつあるが、必ずしも打開策を持ち合わせている訳ではない。送出国の海外人材派遣の実情は、買い手市場から売り手市場に移りつつある。国

際的な労働市場では、技術移転を目的とした技能実習は稀有な制度であり、その意義は大きい。監理団体や受け入れ企業が、選ぶ側から選ばれる側になりつつある現状を理解し、技術移転の特性を活かすマインドセットを獲得することで、技能実習制度が批判の対象から模範の対象となる可能性もある。そのためには、受け入れ側が技能実習生を安価な労働力として捉えるのではなく、世界の労働市場の位置づけの中で技能実習制度の意義を根本的に理解する必要がある。なお、JICA「北海道における外国人材の現状・課題等に関する調査」、JICA「九州における外国人材の現状・課題等に関する調査」、JICA「東北における外国人材の現状・課題等に関する調査」および現在実施中の JICA「中部 4 県における外国人材の現状・課題等に関する調査」案件は、地域に根差した多文化共生の支援策の検討を主要目的の一つとしている。それらの調査結果を JICA 国内拠点間で共有することも有用である。

1. 技能実習制度の概要と現状

表 1.15 技能実習の実習環境の課題と対応のマトリックス

主な課題	要因	主な国内関係機関の対応			
		OTIT	JITCO	監理団体	実習実施者
失業者や早期帰国者が多い	日本国内のブローカー暗躍	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体などへの実地調査 	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体と送出国のマッチング セミナー開催 	<ul style="list-style-type: none"> 違反や失踪者は評価の減点対象 違約金や保証金の厳罰 	<ul style="list-style-type: none"> 違反や失踪者は評価の減点対象
	実習実施機関の経済的な負担が大きく賃金設定が低い	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体認可に関する調査 監理団体への報告要求 	<ul style="list-style-type: none"> 無料サービスや会員向けサービス 	<ul style="list-style-type: none"> 農協などは、監理費を安く設定 	<ul style="list-style-type: none"> キャリアアップ登録や安定的な報酬の遵守(建設業)
	問題が起きても実習実施機関を容易に変えられない	<ul style="list-style-type: none"> 雇用先の変更等の相談 一定期間の滞在費の負担 新たな受入先情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> 母国語での電話相談窓口開設 不正行為対応等の講師派遣 	<ul style="list-style-type: none"> 実習実施機関への定期監査 	<ul style="list-style-type: none"> 変更希望技能実習生の受け入れ
	技能実習生に対する人権侵害がある	<ul style="list-style-type: none"> 優良団体優遇 監理団体・実施機関への調査 母国語相談 	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習説明会 母国語相談窓口 不正行為対応等の講師派遣 監理団体・実施機関訪問相談 	<ul style="list-style-type: none"> 実施機関への定期監査 独自ルールの事例あり 	<ul style="list-style-type: none"> 講習受講
	技能実習生の精神的なプレッシャー	<ul style="list-style-type: none"> 母国語での相談員確保を優良監理団体・実施機関の認定加점에設定 	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習生のメンタルヘルスケア相談 	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習生への相談体制確保義務化 心理テスト導入団体あり 	<ul style="list-style-type: none"> 悩み相談や日々の歩み寄り
	不当な長時間労働や残業代未払い	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習生相談 優良団体優遇 実地調査 	<ul style="list-style-type: none"> 監理団体・実施機関訪問相談 技能実習生受入セミナー 	<ul style="list-style-type: none"> 実施機関への定期監査 	<ul style="list-style-type: none"> 担当者の講習参加義務
	技能実習生と実施機関のコミュニケーションの欠如	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習生相談・援助 実施機関への実地調査 母国語相談 	<ul style="list-style-type: none"> 日本語支援 技能実習生とのコミュニケーション実践セミナー 	<ul style="list-style-type: none"> 国内と現地での日本語研修 通訳雇用の事例あり 	<ul style="list-style-type: none"> 社員旅行同行 悩み相談など同一国技能実習生受入 先輩が後輩の教育
	地域社会からの孤立	<ul style="list-style-type: none"> 地域共生を優良監理団体・実施機関の認定加점에設定 	<ul style="list-style-type: none"> メンタルケア訪問相談サービス 	<ul style="list-style-type: none"> 地域共生は団体評価の加点 	<ul style="list-style-type: none"> 地域共生は実施機関の評価加点

出所 調査団作成

1. 技能実習制度の概要と現状

表 1.16 技能実習の制度面の課題と対応のマトリックス

主な課題	具体的な課題	主な国内関係機関の対応			
		OTIT	JITCO	監理団体	実習実施者
違反実施者や監理団体が 多い	煩雑な手続きと膨大な書類作成	<ul style="list-style-type: none"> 申請書の提供 情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> 申請書類書き方セミナー 申請書類点検・提出サービス 	<ul style="list-style-type: none"> 実施機関支援 	<ul style="list-style-type: none"> 講習参加義務
	制度が複雑で理解が難しい	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習に関する調査研究 	<ul style="list-style-type: none"> 技能実習制度説明会 技能実習生受入実務セミナー 個別相談 監理団体・実施機関への相談 	<ul style="list-style-type: none"> 講習参加義務 	<ul style="list-style-type: none"> 講習参加義務
	送出機関の暗躍等コントロールができない	<ul style="list-style-type: none"> 送出国認定の送出機関のみ監理団体は契約が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 送出機関支援 	<ul style="list-style-type: none"> 送出機関選定 	該当なし

出所 調査団作成

1.5.3 制度面の課題

公的機関からの聞き取りによると、実習実施者や監理団体の違反例の多くは提出書類の不備である。技能実習制度の団体監理型で受け入れている実習実施者の多くは、中小企業や農家などの個人事業主や家族経営体であり、事務的な手続きや書類作成に不慣れなことも多い。フィリピンの同地域から技能実習生受け入れを実施している複数の団体は、書類作成などで連携して負担を減らすことなども検討している。

技能実習法内で対応できないものとしては、送出国への対応が挙げられる。特に、悪質な送出機関の暗躍は大きな課題となっている。送出国との二国間協定では、監理団体は、送出国の政府が認定した送出機関とのみ契約締結できるなど、国内での制度的な対応はなされているが、すべての悪質な送出機関を排除できる訳ではない。このような場合は、JICA のスキームを使った優良な送出機関の設立や、送り出しの規定が必ずしも適当でない国に対しては、制度整備の支援等の実施可能性もある。先方政府の要請が取り付けられた場合、送出機関への指導監督を

行う管轄省庁をカウンターパートとし、長期専門家等のアドバイザー派遣による TOT などが考えられる。この際、カウンターパートが研修を実施する対象として、ラオスを除く対象国すべてにある送出機関の連合体などが考えられる。

1. 技能実習制度の概要と現状

コラム 1 ベトナムからの技能実習生が考えていること

A さん（女性、20 代）と B さん（女性、30 代）は、ともにベトナム出身。2018 年に一緒に来日し、聞き取り時は、来日後 2 年 6 か月が経過していた。A さんも B さんも両親は農業を生業としている。A さんの実家ではオレンジなどの果樹栽培を自身の農地で行っている。兄弟姉妹は 5 人で、多くが両親を手伝って農業をしている。B さんの両親は主に米を生産しているが、農地は国から借り、収入の何%かの税金を支払う。兄弟姉妹は 4 人で、多くが両親と農業をしている。

来日前、A さんと B さんはともに故郷にある日本語学校で来日前研修を受講した。そこで 2 人は出会った。学校は全寮制で、9 か月間の集団生活を送った。毎日 8 時間の授業があり、日本語のほかに、挨拶や日本の文化、体操、農業について勉強した。農業は座学のみで実習がなく、実習を行うための農場もなかった。先生はベトナム人だけでなく、日本人もいた。日本語学校は有料だった。来日前に、日本に行ったことがある帰国後技能実習生などから日本についての話を聞く機会はなく、来日前にもっと日本語を勉強しておけばよかったと 2 人は感じている。現在日本にいて、日本語で困ることが多い。

実習受入先で受け入れている技能実習生は、彼女たち 2 人のほかに 4 人いて計 6 人。技能実習生は農場付近の受入農家所有のアパートに住む。作業は、1 日 7 時間の収穫作業が基本。作業は楽で、特に苦にならない。しかし、実習としての意義は低く、実習中の作業が帰国後の役に立つという意識はない。同じ作物をベトナムでも生産しているが、日本ではハウス栽培でパッケージ詰めして売ののに対し、ベトナムでは露地栽培。生産や販売の仕方が全然違うため、日本での作業は役に立たないと考えている。

2 人の来日の主たる目的は出稼ぎであり、帰国後に就農を希望しているわけでもない。そのため日本での農業分野での実習内容に対する希望や期待は特にないとのこと。帰国後には、2 人とも将来は自分のビジネスをしたいと考えている。B さんは服を売ったりする店を開きたいと考えている。日本語学習に比較的热心で、B さんより日本語習得レベルも高い A さんは、B さんと同様、小売店ビジネスを考えているが、現地の日本企業へ就職することも考えている。しかし当面は、A さんはしばらくは日本に残りたいと考えている。2 人とも毎月稼ぐお金をできる限り節約して国に送金し、将来のために貯金している。日本で一番嬉しいことは？の問いに対し、2 人は口をそろえて「給料をもらう時」と答えた。

日本での出稼ぎ期間を延長する手段として、特定技能での日本在留を 2 人とも希望している。特に、日本に数年間残ることを希望する A さんの特定技能と技能実習 3 号への思いは強い。彼女が日本語に熱心なのは、在留資格のための日本語試験とも関連している。彼女は、来日後研修でもっと日本語指導を手厚くして欲しいと述べた。希望する職種については、A さんも B さんも農業ではなく、食品工場などで働きたいと願っている。農業は祝日も休みなく、労働時間も特異（朝早い等）だが、残業が少ないので給与が低く、残業が多い仕事を希望している（残業の少なさは技能実習生の失踪の要因の一つとされている）。しかし B さんは職種には、農業も含めそれほどこだわりはない。日本語が不得意なため、就ける仕事に限られているし、特定技能のための日本語試験に合格する可能性はあまりないと話す。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.6 技能実習生受け入れに資する JICA 案件の取り組み

技能実習制度における人材還流に関して、JICA の様々なスキームを利用した貢献事例を以下に紹介する。

1.6.1 民間連携案件 A (ベトナム)

1.6.1.1 JICA スキームと事業概要

本事業は、JICA の中小企業・持続可能な開発目標 (SDGs) ビジネス支援メニューの中の「案件化調査」スキームを利用した事例である。途上国の課題解決に貢献し得る技術・製品・ノウハウ等を活用したビジネスアイデアや ODA 事業での活用可能性の検討、ビジネスモデルの策定を支援するものであり、中小企業による途上国へのビジネス展開を支援するという目的のもとに行われる。

ここでは、実施団体の案に基づき、現地パートナー企業と連携し、現地農業生産法人を設立することを通じ、ブランドニンニクの優良種子および同ニンニク自体の生産システムを確立させるための調査が実施された。その結果、農業生産性が低く、貧困層が集中するベトナムの某省において、その開発課題への貢献を念頭に、その山岳地帯の自然環境と同省出身の人材を最大限に活用したビジネス案が策定された。

なお、実施団体では、次段階として、本調査で形成されたビジネスモデルの本格的実施に向けて、具体的な事業計画策定を支援する「普及・実証・ビジネス化事業」スキームの活用も検討されている。

1.6.1.2 技能実習生関連の取り組み

ニンニクのバリューチェーンの中心となるこの現地法人にて、日本での技能実習を修了した人材を活用することが検討されている。具体的には、対象地域を中心として、同地域および近隣の出身者をリクルートし、実施団体の拠点地域のニンニク農家で、栽培・収穫後処理技術および営農を学んでもらうことが想定されている。

1.6.1.3 人材還流に貢献できるポイント

ニンニク農家で技能実習した人材を、積極的に現地の農業法人で雇用することで、日本で学んだ技術・知識・経験を最大限に活用することが可能となる。これは、技能実習制度の本来の目的に沿うものであり、帰国後の就職先が確保されていることが売りとなって、ベトナムから安定的に技能実習生をリクルートできるようになるという点で日本側へのメリットもある。さらには、この人材還流を複数繰り返すことによって、現地市場において野菜安全性および品質への志向が高まりを見せ、日本の先進的栽培技術によってその顧客ニーズを満たすとともに、品質管理、組織強化、省コスト化、出荷調整、付加価値化・ブランド化などを通じ、対象地における競争力の高い産地形成にも貢献可能である。

また、日本企業の海外進出における障壁の一つとして、信頼できる現地ビジネス・パートナー探しがあるが、日本の自社での技能実習を通じて、ニンニクの生産技術のみならず、日本語、日本の文化・慣習、そして、当該ビジネスモデル内の関係者までも熟知した現地人材が活用できるという点でも、日本企業側には大きなメリットとなる。

1.6.2 草の根技術協力 B プロジェクト (フィリピン)

1.6.2.1 JICA スキームと事業概要

本事業は、国際協力の意志のある日本の NGO/CSO、地方自治体、大学、民間企業等の団体を実施主体とする JICA の草の根技術協力スキームを利用したものである。当スキームでは、こうした組織に、これまでの活動を通じて蓄積した知見や経験に基づいた国際協力活動を提案してもらい、その事業をその提案団体に業務委託して、JICA との協力関係のもとに共同実施することになっている。特に、ここに紹介する事業では、その中でも、地方自治体または地方自治体が推薦する団体を対象とする「地域活性化特別枠」を活用している。

フィリピンの高原野菜の産地において、連作に起因する土壌劣化による生産性の低下や、農薬の大量散布による残留農薬などの問題が顕在化する中で、プロジェクト実施団体が技術協力を行った。同団体

1. 技能実習制度の概要と現状

は、同産地と気候的・地形的に近い甲信越地方の自治体の農家の協力を得て、炭や木酢、堆肥を用いた環境保全型農法の導入を目指すとともに、野菜の鮮度や品質を維持するための選別や包装などの改善を通じた流通システム開発を図った。

1.6.2.2 技能実習生関連の取り組み

技能実習制度との関係は、プロジェクトの実施を通じて、現地の農業人材の育成の重要性を認識した実施団体が上述の自治体に技能実習生を送り込み始めたことである。事業地の自治体と協力し、選考や派遣前研修を実施しており、今では、年間 50 人もの技能実習生を受け入れるようになっている。

1.6.2.3 人材還流に貢献できるポイント

農業分野での技能実習後、本国で就農できない、もしくは、就農しない帰国後技能実習生が多く見られる中で、この技術協力に関与した技能実習生については、故郷に戻り、日本で体得した技能を生かして就農しようとする者が増えている。これは、技能実習制度を、本来の目的に立ち返り、将来の就農には有益な農業生産から出荷までの一連の流れすべてを学ぶ機会が与えられたこと、また、その技術移転の内容が、このスキームを通して自分の出身地の課題を踏まえられたものにデザインされていることに起因していると考えられる。他方、受け入れ側の長野県南牧村も、深刻化していた農業人材の不足の解消に加え、事業地の自治体との提携を通じて現地との交流を活発に行い、住民全体を巻き込んだ地域活性化という面でも、受入地にポジティブな影響をもたらした。このスキームの実施期間は、原則として3年以内とされているが、技術の定着をにらみ、設定する目標のレベルを少しずつ上げつつ、同じスキームを複数回利用することで、長期にわたる事業が実現できたことも、着実な成果を上げられた一因とみられる。

1.6.3 草の根技術協力 C プロジェクト（ベトナム）

1.6.3.1 JICA スキームと事業概要

同事業は草の根技術協力（地域活性化特別枠）により 2015 年 2 月～2017 年 3 月にかけて実施された。都市近郊での露地野菜類を中心とした食料の供給基地としての役割を果たす農業の特徴を有する実施団体の所在地域特有の農業技術を習得できる機会を創出し、安定生産の基礎となる土壌管理を含めた栽培技術の向上やその普及、および販路の確保により対象地域の農家の所得向上と安定を目指した。

1.6.3.2 技能実習生関連の取り組み

同事業は技能実習生や帰国後技能実習生への直接の支援ではないものの、2014 年 3 月に実施団体が所在する自治体とベトナム政府機関との間で締結された協力関係強化に関する覚書に基づき行われた協力である。同国から技能実習生の受け入れを行うとともに、対象地域での技術指導が行われた。2016 年 2 月から 2018 年 12 月までに累計 365 人のベトナム人が、自治体内の JA グループの実習受け入れ機関の紹介をしている。また、草の根事業の終了後もベトナム政府職員を受け入れ、研修を実施している。

1.6.3.3 人材還流に貢献できるポイント

現在のところ、技能実習生の受け入れとプロジェクトの支援地域が必ずしも連携していないが、農業技能実習生の受け入れに関し、送出機関、技能実習生本人や家族だけでなく、監理団体や受け入れ農家にとっても信頼性が増すと考えられる。

1.6.4 海外投融資 D（ベトナム）

1.6.4.1 JICA スキームと事業概要

同事業は、海外投融資による支援で 2011 年 11 月承諾案件。事業概要は、ベトナムにおいて本邦向け技能実習生や本邦企業への就職を希望する技術者等を対象に、基礎的職業訓練等の産業人材育成に必要な運営会社の校舎建設を支援した。ベトナム産業人材の技術水準及び所得の向上を図り、同国の産業基盤の強化を図るとともに日本とベトナムとの間の経済交流に寄与した。校舎は 2013 年 9 月 12 日に竣工し、運営会社による授業等が実施されている。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.6.4.2 技能実習生関連の取り組み

研修運営会社はリーズナブルな価格で質の高い教育を提供する送出機関として、ベトナム政府・業界団体、および日本政府・監理団体・受け入れ企業から高い評価を得ている。技能実習生と技術者を併せて約 2,000 人が毎年入学し、うち約 1,500 人を日本へ派遣している。この数は、日本へ送出される技能実習生の 5%強に相当する。

1.6.4.3 人材還流に貢献できるポイント

実習を終了したベトナム人は帰国後に、現地に進出する日系企業に照会することで日本の技術・経験を得た産業人材の拡充及び質に貢献している。帰国生の中には企業の管理職や企業家として活躍する人もいる。海外投融資は相手国政府を介さず直接民間企業に投資が可能である。事業内容として、相手国政府の開発政策に沿い、開発効果が高いことという要件が定められている。さらに 1 件あたりの融資額が、数億円から数十億円になるため、インパクトのある支援が可能。同事業では産業分野の人材育成が中心であり、農業分野の人材の受け入れは今のところは限定的である。他方、海外投融資案件のうち農業分野の事例では、1 件あたりに裨益する中小規模農家は数万人単位となる。これらの事例を参考に、農業分野の帰国技能実習生を組み込む案件形成等が期待される。

1.6.5 技術協力「日本人材開発センター事業」

1.6.5.1 JICA スキームと事業概要

「日本人材開発センター」事業は、2000 年頃、当時の市場経済移行国におけるビジネス人材育成と日本との関係強化の拠点として誕生した。各センターは、JICA の技術協力プロジェクトのスキーム内で運営することとされ、中央アジアや東南アジア地域で、順次開設されてきた。現在では、東・中央アジア、東南アジア地域等 9 カ国に 11 センターが設置され、産業中核人材の育成と、現地企業と日本企業間のネットワーク構築などを担っている。また、日本と現地をつなぐハブとして、その土地のニーズに合わせた起業家育成や日本企業との商談会、留学フェアの

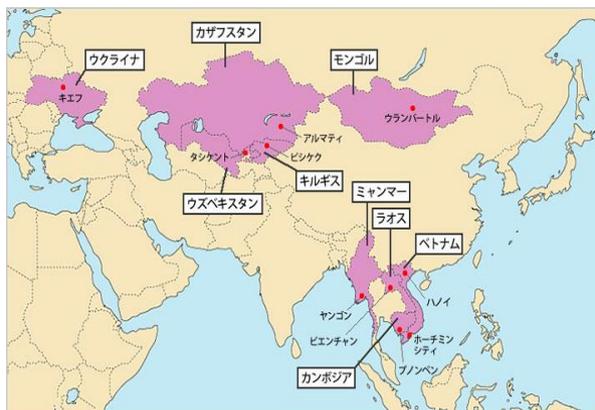


図 1.31 JICA 日本人材開発センターの所在地
ミャンマーでは最近マンダレーにもセンターが開設された
出所 JICA

実施や地方自治体連携等、様々なイベント・活動が行われている。

日本人材開発センターの一つであるモンゴル日本人材開発センターは、2002 年に開所し、現在は第 4 フェーズの後半にある。同センターは、他センターと同様、日本的経営や日本語の講師、専門家を日本国内および現地から派遣し、ビジネスコース、日本語コースおよび文化交流事業を実施してきた。利用者たちからは質の高いサービス提供に定評を得ている。尚、日本語教育については、日本文化交流事業を専門的に担う独立行政法人国際交流基金との協力によって行われている。

1.6.5.2 技能実習生関連の取り組み

他センターに先駆けてモンゴル日本人材開発センターでは、外国人材向け事業に取り組んでおり、これまでの現地での日本語教育の経験を活用し、日本で介護士として働くことを目指す技能実習候補生への日本語教育サービスの提供を行っている。介護の現場においては、日本語能力の必要性は極めて高く、介護分野の技能実習生に対しては、日本語能力検定試験の 4 級 (N4) が最低条件として設定されている。そのため、送出機関は、技能実習生候補が派遣条件をクリアできるよう日本人材開発センターの協力を得て、来日前に現地における 6 か月間の集中講座を実施している。なお、日本人材開発センターは、その運営の持続性確保がプロジェクト目標の一つにな

1. 技能実習制度の概要と現状

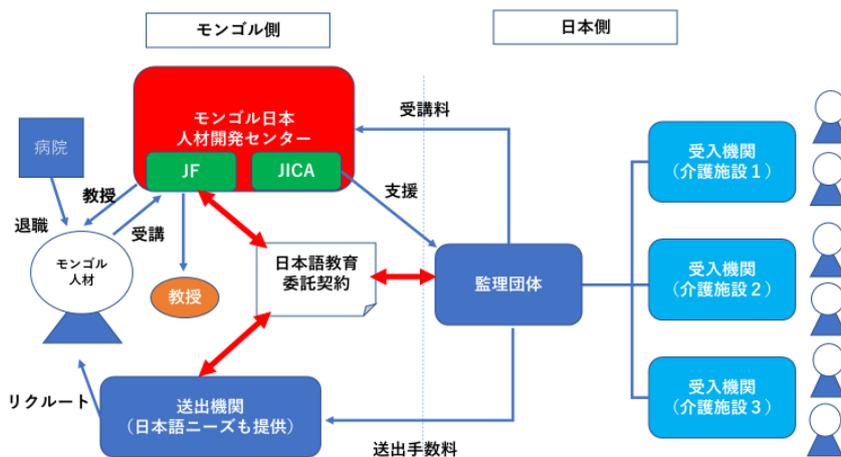


図 1.32 日本人材開発センターにおける技能実習生送出機関の補完型支援(介護分野の事例)

出所 JICA 資料

っていることから、自立採算を目指し、基本的にセンターが提供するすべてのサービスに関し、その対価を得ることが原則となっている。センターのキャパシティー内で、こうした新事業に着手することで、収入源を多様化させ、運営の健全化に貢献できるという側面もあり、その点で WinWin の関係が構築されていると言える。

1.6.5.3 人材還流に貢献できるポイント

本コースを担当する日本人とモンゴル人の日本語教師は、介護の場面で必要とされる言葉を抽出し、そのシチュエーションに適った表現・言葉遣いを教えている。また、日本での生活にできる限り早く馴染めるように「日本事情」の時間も設けられている。こうしたプロの日本語教師による質の高いカリキュラムのおかげで、候補者の日本語能力の基礎は短期間のうちに定着し、即戦力となりうる人材として日本に送り出すことを可能としている。また、日本人材開発センターは、日本と現地を繋ぐ情報のプラットフォームという位置づけもあるため、この日本語コースを通じて、技能実習生のネットワーク構築の拠点としての役割を担うことも想定できる。特に、こうした繋がりを活用し、帰国後の就職支援、帰国後技能実習生、ビジネス交流専門家による派遣前技能実習生への経験共有セッションなどのサービス提供が可能になれば、人材還流の加速に貢献できる。

ただし、いくつかの課題もある。モンゴルの場合、介護資格というものが存在しないことから、殆どの場合、看護師をリクルートすることになる。現時点では、退職して参加しているケースが多いが、持続性の確保には、所属先の病院のメリットやインセンティブを考慮していく必要がある。また、現時点で日本語資格が求められるのは、介護分野のみであり（他分野は、代わりに日本語コースの総受講時間を規程）、本ビジネスモデルは汎用性に乏しいと言える。他方、他

分野の外国人材への日本語教育支援は、既に送出機関による対応体制が整っていることが多く、民業圧迫に繋がりにかねないため、日本人材開発センターとしては、関与を控える方向にある。

その他の貢献策としては、日本人材開発センターのキャパシティー次第ではあるが、農業分野に関しては、センターが有するビジネスコース事業の経験を活かし、農業関連ビジネスの起業を希望する技能実習生のためのビジネスコースの実施、また、高度な日本語教育人材を活用して、送出機関の日本語学校などで教鞭を執る現地人日本語教師対象とした能力強化研修（教授法など）の開催も考えられる。

1.6.6 技術協力 E プロジェクト (インドネシア)

1.6.6.1 JICA スキームと事業概要

同事業は、技術協力プロジェクトであり、インドネシアの対象地域において、園芸作物(野菜・果樹)生産者と近代的流通市場を直接結び付ける生産流通モデル3の開発・実証と園芸作物生産流通に関与する行政機関関係者の行政運営能力向上を支援することにより、対象地域における農家所得向上につながる高品質で安全な園芸作物の生産流通システムの近

1. 技能実習制度の概要と現状

代化を図り、同地域における同システム近代化の進展に寄与するものである。

1.6.6.2 技能実習生関連の取り組み

同事業では、対象地域の野菜農家の生産流通モデルを改善するために、毎年、各県から5つほどの農家グループ、計約30グループを支援対象として選抜し、生産や流通技術に関する研修を実施している。支援対象グループの中に、日本で技能実習を受けた経験のある人材が代表を務めるグループも存在する。またプロジェクト関係者の中に、帰国技能実習生がサプライヤーの社長がおり、スーパーなどの小売店に農産物を卸す際に、仲買業者をほぼ通さず、農家グループから野菜を直接買い付けることで流通コストのカットに貢献している。同事業では、帰国技能実習生をプロジェクトスタッフとして雇用している。また、同事業では今後のインドネシアと日本の人材交流を進めるためにJAから3人の人材がプロジェクトに派遣された。

1.6.6.3 人材還流に貢献できるポイント

プロジェクト対象地域は、大都市に近く園芸作物の生産地としては有利な条件がある。他方で、農地が居住地と競合し、住宅地や商業施設としてつぶされてしまう傾向もみられる。また大都市が多いため賃金雇用先が十分にあり、若者を中心に、親がやってきた農業を継がず、労働者となる傾向も多い。この中で、帰国技能実習生や農業研修で来日経験のある人材が、農業グループのリーダーとなり、地域の新たな農業ビジネスモデルを作り、農業の活性化に貢献している。

1.6.7 民間連携案件 F (インドネシア)

1.6.7.1 JICA スキームと事業概要

同事業は、農園を営む日本企業が実施する中小企業案件化調査で、実施期間は2019年3月～2020年6月、対象地域はインドネシア国内の3州となっている。案件概要は、完全堆肥による土壌改善と科学的分析に基づく高品質野菜の生産の現地適合性を確認し、高品質野菜の流通・販売・ビジネス・投資環境に関する調査を実施し、ビジネス展開計画を策定する。当初は現地法人の設立を試みたものの、採算を

取ることが難しいことがわかった。今後、普及実証を経て安定した事業化につなげていく。

1.6.7.2 技能実習生関連の取り組み

同社の特徴は、完熟堆肥を作り、硝酸塩濃度が低く抗酸化力強い野菜づくりを目指すため、土壌や作物を分析など科学的な根拠に基づく農法を取り入れながら、安全なハーブや野菜を生産している。20年ほど前からインドネシアの大学の農学部と提携し、特定活動ビザのインターンとして最長1年間受け入れている。毎年4人ほど新規にインターン生を受け入れている。インターン生のうち優秀だった2人は再度呼び寄せ正社員として雇用している。技能実習生ではなく、特定活動のインターンにこだわる点は、働くだけでなく、土壌分析などの学術・研究的な要素も組み込みやすかったためである。インターンであるため、農業実習と日本語を教え、単位を認定している。

別会社を設立し登録支援団体の認可を受けたため、今後は特定技能人材も受け入れる予定。同社だけでなく、近隣の農家からも紹介して欲しいと要望が多くある。今後大学とも連携し、卒業生に試験を受けてもらい受け入れていく。大卒だと身元もしっかりしており、教育レベルも高いので、失踪などのリスクが少ない。

1.6.7.3 人材還流に貢献できるポイント

インターン卒業生は帰国後、多方面で活躍している。現地会社の部長になった者や中央省庁で働く者なども多い。日本での経験を積むことで有利な就職先を得ているよう。貯金したお金でココナツ畑を買った例や、天然ゴム林を購入して商社に販売した事例なども聞く。卒業生がグループで農業をしている例、大学の准教授になった事例もある。日本にインターンにきた学生が、大学に寄付している例もある。来日前の実習用にと、種播き機や、大学内にビニールハウスの実験農場を建設した事例もある。

他方で、世界的に若者はゆとり教育世代であり、インターン生の中には仕事がきつく最後まで実習に耐えられない者もいる。家業の畑を継ぐ、家が稲作をやっている人は、目的意識を持ちやすい。日本の農業は、農業機械が投入されているため、自国ではまねできないという生徒もいる。また、貧困農村で

1. 技能実習制度の概要と現状

うまくチャンスを活かさない人がいる。同社がもつ人材ネットワークを活かして、インドネシアで風穴を開けることで、同社の卒業生だけでも、うまく軌道に乗せてあげる機会になればと思い、JICA 案件化調査を活用して、現地法人化の可能性を探っている。



オクラを包装する技能実習生（調査団撮影）

1. 技能実習制度の概要と現状

1.7 農業分野における技能実習生の還流につながる取り組み事例

1.7.1 法人 A

1.7.1.1 取り組みの概要

法人 A は、野菜栽培を中心として、施設園芸、果樹、畜産などの農家を含む事業協同組合である。法人 A の創設者は、1990 年代の技能実習制度開始当初から JA を通して、技能実習生を受け入れてきたが、2008 年に JA から独立して、同法人を立ち上げた。その後、法人 A は、深刻な労働力不足に悩む地元の課題を解決すべく、新規就農を目指す日本人の若者の営農指導に加え、外国人材の受入機関として、カンボジア、ラオス、フィリピンなどからの技能実習生の受入体制の強化に尽力してきた。農業分野においては、廉価な農業労働力として技能実習生を活用している農業生産法人や農家が多い中、法人 A は、技能実習生の能力開発を強く意識した技能実習を行っているのが特徴である。

法人 A は送出国側に、農業生産から技能実習生の派遣業務までを担う現地法人を開設することによって、質の高い技能実習生の確保のみならず、帰国した技能実習生の就職先を確保するという取り組みが実践されている。また、技能実習生の福利厚生への配慮など、こうした手厚い対応により、外国人材の安定的な受入を保っており、これが人材不足にあえぐ地元の善通寺市の農業に貢献している。

1.7.1.2 人材還流上の教訓

日本の地方都市における農業は、若者の流出や少子化のため、外国人材なしでは成り立たない状況にある。東京や大阪など大都市と比較して、賃金が大幅に安価であるため、派遣先としての競争力は極めて低い。かかる状況の下、継続的な人材の確保においては、帰国後技能実習生の評判に依るところが大きい。現場での技能実習が本来の目的から逸れず実施されているというだけでも貴重な存在あり、さらには、帰国後の就職先にも配慮する同組合は、「技能実習生から選ばれる派遣先」となっている。なお、受入側となる同組合内の農家は、同制度の活用によ

り、労働不足が解消されただけにとどまらず、事業拡大などその運営状況を好転させている。その結果、大都市に流出していた子息が故郷に戻って実家の稼業を継ぐというケースが続出しているそうである。このように、最終的に、過疎化する地元の活性化にも一役買っているといえる。

1.7.2 法人 B

1.7.2.1 取り組みの概要

法人 B の代表は、海外協力隊員としてフィリピンで活動した経験を活かし、かつてのボランティア活動の対象地域から、自らが運営する法人 B に、技能実習生を受け入れるという事業を 20 年以上もの間、継続させてきた。その受け入れ人数は、2019 年現在 800 人を超えるものとなっている。当該事業の特徴としては、技能実習生の送り出し地域と自身の自治体とを姉妹都市として公的に繋げたことにある。姉妹都市提携先からのみ技能実習生を受け入れ続けることにより、その確固たる一連のシステムを構築することにもつながった。

1.7.2.2 人材還流上の教訓

姉妹都市交流という公的な関係の下、先方政府も巻き込んだ送出国との緊密な連携関係の構築を可能とした。また、この事業の特徴として、人材募集や選考試験から始まり、派遣前・派遣後研修、そして現場での実習およびその間の生活支援まで、すべての工程が非常にシステムチックに行われている。図



図 1.33 技能実習生の募集から来日までの流れ

出所 法人 B 資料

1. 技能実習制度の概要と現状



花き農家での実習 調査団撮影

1.33 に、募集から受け入れまでの過程を紹介しているが、これは、この長期間にわたる試行錯誤のプロセスの産物であり、各過程の実施根拠も明確であるうえ、役割分担から実施方法まで詳細な取り決め事項が設けられている。例えば、クレペリン検査というコストのかさむ工程をわざわざ導入した理由は、同検査の客観的かつ科学的性質を利用し、縁故採用など不平等な事象を排除するための対応策であるという。また、この検査に続いて実施される日本語学習（「日本語学習」とし、研修と区別）は、実習制度で規定された研修とは別に設定されているものであるが、この過程は、技能実習生候補の実習への意欲および資質を確認し、スクリーニングをかけるためのプロセスの一つという位置づけにある。

また、法人 B では、技能実習生の家族とのコンタクトなども入念に行っているが、こうしたケアが、派遣後のトラブル回避のみならず、参加するフィリピン側の技能実習生候補およびその家族にとっても、来日への不安緩和にも役立ち、この事業の円滑な運



派遣後日本語研修での会話練習 調査団撮影

営を支えている。そして、このような丁寧な対応を可能性にさせているのは、派遣元を狭く絞ったこのモデルならでのことである。

こうした確立したシステムによる安定的な技能実習生の確保は、深刻な人材不足に直面する高知県の農業を支え、今となっては必要不可欠なものとなっている。

1.7.3 法人 C

1.7.3.1 取り組みの概要

2008 年よりフィリピンの高原野菜生産地域から技能実習生を受け入れている。1 年目は 10 人程度であったが、近年では毎年 50 人程度を受け入れている。この地域に着目したのは、標高が高い山岳地域であり、法人 C が技能実習生を受け入れている日本の地域と同様に高原野菜の栽培が可能のためである。この地域では、中国からの技能実習生を受け入れていた農家も徐々にフィリピン人の受け入れにシフトしてきている。

1.7.3.2 人材還流の上での教訓

技能実習生の受け入れに先行して、1.6.2 で述べた JICA 草の根技術協力が実施されていた。この中で、フィリピン国内で技術普及を進めるために人材育成の必要性を認識し、技能実習生として日本で農業技術研修をしてもらうことを目指した。法人 C は農林水産省の補助金を受けて、東南アジアなどからの人材を受け入れ日本国内での農業研修を実施してきた。これらの経験から研修生への研修目的の意識付けが重要であると認識しており、技能実習生に対しても、日本派遣前の技能実習の目的説明と帰国後の就農希望の確認について特に注意している。

技能実習生の受け入れ町村には NPO 法人があり、この NPO 法人が技能実習生受け入れの窓口になっている。さらに技能実習生の受け入れる農家には NPO 活動に参加してもらい、総会等の場を通じて実習の意義を説明する他、技能実習生への指導方法についても教示している。

農閑期を使って、受け入れ農家にフィリピンを訪問してもらい、帰国後技能実習生との交流をするほか、技能実習生の出身地の社会経済状況や営農状況を理解することで、日本国内での研修に活かしても

1. 技能実習制度の概要と現状

らっている。このように、派遣前から始まり、日本国内での適切な研修を継続することにより、帰国後技能実習生からの信用を得られ、研修先としての評判が上がっている。毎年、募集に対しては十分な人材が集まるようになった。帰国後技能実習生については、同窓会を開催し緩やかなネットワークが構築されているが、特定の活動支援を行っているわけではない。ただし今後、特定技能として再び長野に戻ってきてもらいたいという農家の要望もあがっており、帰国生のトレース等も今後検討していく。

1.7.4 法人 D

1.7.4.1 取り組みの概要

法人 D は、従業員数 20 人の主に野菜を生産する農業企業である。従業員のうち、2008 年から毎年インドネシアの農業高校の卒業生を毎年 2 人ずつ、技能実習生として受け入れている。実習中は、研究課題を与え、技能実習生が独自の活動を行っているこの研究課題は、帰国後の営農活動に関するビジネスプラン作成につながり、その実現の後押しをしている。技能実習生は、出身地の農業の状況を調べ、帰国後にどのようなビジネスであれば成功するのかの仮説を作る。仮説の分析から技能実習中に貯蓄した資金をどこに投資すべきかなどを考え、その実現に向けた計画を 3 年間かけて作成する。

法人 D では、技能実習を自国の現状を外からみる良い機会ととらえており、技能実習制度を「自国を相対化する装置」と呼ぶ。帰国後は、相対化が難しいため、技能実習修了生と定期的に連絡を取り合い、事業の進捗状況の報告を受けたり、今後の活動に関する相談に乗ったりする活動を続けている。また、技能実習生の受け入れと同時に、法人 D の従業員を同農業高校に海外協力隊員として派遣している。

1.7.4.2 人材還流の上での教訓

実習中に作成されたビジネスプランは、技能実習生が帰国した後に事業として立ち上げるケースがほとんどである。このビジネスプラン作成のため、法人 D の資金で、技能実習生の出身地や農園の状況を調べ、本人のビジネスプランが実現可能かの検討も行う。このような支援を得ながら技能実習生は、毎月レポートという形で、ビジネスプランを加筆修正

して行く。法人 D の資金で技能実習生にマイクロファイナンスとして奨学の資金を貸し付けることも行っている。このようにして起業した帰国後技能実習生の中には、JICA 基金を獲得して研修を実施したケースもある。

技能実習生を単なる労働力としてではなく、本来あるべき姿の実習を行うことにより、本人のモチベーションも上がり、帰国後のビジョンも明確になる。また、日本人の従業員も刺激を受ける。また、若い農家の担い手も入社してくるなどの効果もある。その中で人材供給源の農業高校に従業員を海外協力隊として派遣することにより、人材育成により更に優秀な人材の安定的な確保につながっている。現在は、独自の送出機関を設立する予定。

1. 技能実習制度の概要と現状

1.8 特定技能

1.8.1 制度概要

少子高齢化を背景に労働人口の減少が顕在化する中、人手不足が特に深刻だと思われる 14 業種について、「一定の専門性・技能を持ち即戦力となる外国人材」の受け入れを認めるため、新たな在留資格である「特定技能」が 2019 年 4 月に創設された。今後 5 年間の受け入れ人数の見込みは約 34 万人である（表 1.17）。

特定技能には、1 号と 2 号の区分があり、要求される技能水準によって、在留期間の上限や家族帯同の可否などが異なる。現在のところ、特定技能 2 号は、建設と造船船舶用工業のみ設定されている。なお、在留期間に関しては、特定技能 1 号が通算 5 年、2 号は制限なし（更新可能）である。

在留資格を取得する方法は、2 パターンある。第 1 に、技能実習 2 号以上の修了者の移行である。技能実習 2 号の修了者は、一定程度の専門性・技能と日

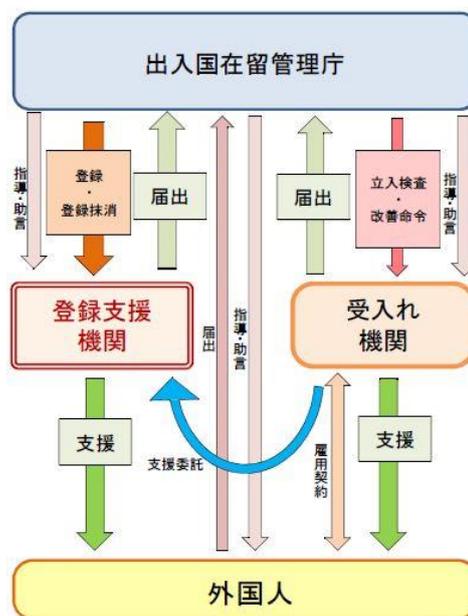


図 1.34 特定技能による外国人材受け入れの仕組み 出所 法務省

本語能力を有するとみなされ、資格が付与される。特定技能 14 業種のうち、12 業種には、概ね技能実習 2 号があるが、宿泊と外食業については、技能実習自体がないため、このパターンでの資格取得は不可能となっている。第 2 に、技能実習 2 号を修了していない人材に関しては、各業種で技能評価試験と国際交流基金が実施する日本語基礎テストあるいは、JLPT の N4 以上に合格する必要がある。なお、特定技能試験に関しては、日本国内と国外で 2019 年 4 月より順次実施されている。国外での試験は、実施国に関して指定は設けられていないが、日本語基礎テストの実施国が、9 カ国⁴¹を優先することから、分野別の試験に関しても足並みをそろえるように、現在のところ 9 カ国以外での実施実績はない。国内試験の受験資格は、「中長期在留者及び過去に中長期在留者として在留していた経験を有する者」であるが、2020 年 4 月より「在留資格を有する者」に変更され、短期滞在者にも受験の門戸が開かれる。

在留期間に関して、特定技能 1 号の場合、通算 5 年となっているため、5 年間通して日本に滞在する必要はなく、繁忙期のみに来日するなど可能となっている。また報酬や福利厚生などに関しても、日

表 1.17 特定技能の受け入れ分野と人数の見込み

管轄省庁	分野	受入人数見込み
厚生労働省	介護	60,000
	ビルクリーニング	37,000
経済産業省	素形材	21,500
	産業機械製造	5,250
	電気・電子情報	4,700
	建設	40,000
国土交通省	造船・船用工業	13,000
	自動車整備	7,000
	航空	2,200
	宿泊	22,000
農林水産省	農業	36,500
	漁業	9,000
	飲食料製造	34,000
	外食業	53,000
合計		345,150

出所 法務省

⁴¹ ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、ミャンマー、カンボジア、タイ、モンゴル、ネパール。

1. 技能実習制度の概要と現状

本人と同等が義務付けられている。また、受け入れの枠組みは、特定技能人材は、原則、受け入れ先と直接雇用契約を結ぶ。ただし、農業と漁業に関しては、派遣形態も認められている。受け入れ側は、雇用する外国人材に対して、社会生活や業務上で必要な 10 項目⁴²の支援を行うことが必須とされており、支援計画の提出が義務付けられている。受け入れ側でこれらの支援が実施できない場合には、登録支援機関⁴³にそのすべて、或いは一部を委託することが認められている。

1.8.2 特定技能在留外国人数の状況

出入国在留管理庁によると⁴⁴、2021 年 3 月末時点での特定技能 1 号在留外国人数は、22,567 人である（表 1.18）。受け入れが進んでいる分野としては、飲食料製造業で、次いで農業と続く。この時点では 22,567 人のうち 19,092 が技能実習生からの移行、3,353 人が試験合格者となっており、現時点では技能実習生からの移行が多いが、現地と国内で特定技能試験の頻度が上がってきているため、今後、試験合格者による在留人数も

表 1.18 特定技能在留資格保持者分野別統計

分野	人数
介護	1,705
ビルクリーニング	281
素形材	1,669
産業機械製造	1,937
電気・電子情報	994
建設	2,116
造船・船用工業	592
自動車整備	247
航空	16
宿泊	83
農業	3,359
漁業	314
飲食料製造	8,104
外食業	1,150
合計	22,567

出所 法務省

表 1.19 特定技能在留資格保持者国別統計

国籍	人数
ベトナム	14,147
インドネシア	1,921
フィリピン	1,731
ミャンマー	959
中国	2,050
カンボジア	569
タイ	572
ネパール	182
その他	436
合計	22,567

出所 法務省「特定技能 1 号在留外国人数」2021 年 3 月発表

さらに増えるの見込まれる。また、特定技能在留外国人を国籍別で見ると、上位国は、技能実習在留外国人とほぼ変わらない。ただし、その割合は、ベトナム人の割合が非常に多くなっていることがわかる（表 1.19）。

1.8.3 技能実習制度との違い

表 1.20 とともに、以下、特定技能と技能実習の主な違いを説明する。

業務形態

特定技能と技能実習制度の大きな違いは、前者は「労働」、後者は「実習」に区分されており、技能実習制度の場合は、実習計画に基づき実習を実施し、従事できる作業も細かく設定されているが、特定技能の場合は、そのような計画はない。特に農業の場合、季節により繁閑の差が大きいため、労働基準法の適用外となっており、特定技能はこれに該当する。しかし、技能実習の場合、農業分野であっても労働基準法が適用される。

表 1.20 特定技能と技能実習制度の主な違い

	特定技能	技能実習
目的	人手不足の解消	国際貢献
在留資格	特定技能	技能実習
受入人数の上限	なし	あり
在留期限	通算（5 年）	通年（3 年）+2 年（一時帰国が必要）
監理団体の関与	なし	あり（団体監理型の場合）
転職	可	否（原則）
技能レベルの確認	同種の技能実習 2 号修了か、技能・日本語テストに合格	なし

出所 調査団作成

⁴² 事前ガイダンス、出入国時の送迎、住居確保。生活に必要な契約支援、生活オリエンテーション、公的手続等への同行、日本語学習機会の提供、相談・苦情への対応、日本人との交流促進支援、転職支援、定期的な面談、行政機関への通報。

⁴³ 2020 年 2 月 21 日現在、出入国在留管理庁に登録されている登録支援機関は、3,849 件。

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00205.html

⁴⁴ 出入国在留管理庁発表「特定技能外国人数」（2021 年 3 月）。

1. 技能実習制度の概要と現状

受け入れ人数の上限と在留期限

技能実習では、企業規模によって技能実習生を受け入れられる人数の上限が指定されているが、特定技能では、上限の選定がない。在留期限については、技能実習は、1 度来日すると原則帰国できない。ただし、技能講習 3 号への移行時に関しては、1 ヶ月以上の帰国が義務付けられている。特定技能は、通算 5 年（特定技能 1 号）となっているため、この期間内であれば、何度来日しても良いことになる。つまり、5 年間帰国せずに在留することもできるし、例えば、毎年繁忙期のみ 6 ヶ月間限定で来日し 10 年間日本と母国を往復することも可能となっている。

監理団体の関与

監理団体の関与について、特定技能では、実習実施者は、監理団体に所属する必要がなく、外国人材との直接雇用契約のみとなっている。ただし、農業と漁業では、受け入れ側が主に個人農家などが想定されることから、その管理能力に限界があるため、人材派遣会社の関与が認められている。その場合、外国人材は、派遣会社と契約を結び、農家などからの業務指示を受けて業務に従事することになる。

転職

特定技能の場合、職業選択の自由の観点から同じ分野内であれば転職が可能となっている。関係者からの聞き取りでは、時給の低い自治体では、企業が受け入れに係る費用を負担しても、時給の高い首都圏などに転職してしまうリスクを危惧して、一定期間の拘束が原則補償されている技能実習を好む傾向にあるそうである。これが理由で、特定技能の人数が伸び悩んでいるとの見方もある。

在留資格取得条件

また、特定技能では、必要とされる技能レベルも設定されている。上述のとおり、技能実習 2 号修了者の移行を認めているため、技能レベルとして、技能実習 2 号以上と考えられる。ただし、技能実習 3 号との技能レベルの違いなどについての明確な説明はない。また、技能実習の経験のない人材は、各分野において技能測定テストと日本語基礎テスト（あるいは、JLPT N4）の合格が必要となっている。

賃金

賃金に関しては、日本人と同等となっており、特定技能と技能実習で最低賃金が保証されている。1 号特定技能外国人は、技能実習 2 号を修了した外国人と同程度の技能水準であることから、少なくとも技能実習 2 号の給与水準を上回ることが想定される⁴⁵。

コロナ禍における特例措置

技能実習中に COVID-19 の影響により雇止めになった技能実習生は特定活動へ在留資格を変更し、他分野での業務が可能となった。その間に特定技能の技能評価試験を受験し、合格すれば特定技能で引き続き業務を行うことができる。

1.8.4 特定技能を活用した新たな取り組み

特定技能 1 号では、農業と漁業分野のみ派遣形態での雇用が認められている。両分野では季節によって作業の繁忙があること、同じ場所であっても収穫や作付けなど、作業のピーク時が異なるという特性があることから、短期派遣を可能にすることによって、農繁期の労働力の確保や複数の産地間での労働力の融通というニーズに応えるのが目的である。受入農家は直接雇用比べ事務手続きなどの負担が少なく、雇用期間を柔軟に調整できることから、農繁期が異なる地域間で連携した受け入れも進んでおり、人材派遣業に参入する事業者も増えている⁴⁶。

また、特定技能は、JA による外国人労働者の雇用を認めるほか、JA が作業の指示をすれば、組合員等から委託された農作業に雇用した外国人を従事させてもよいと整理されている。そのため、上述した農作業請負方式に近い取り組みが、特定技能を通じて行うことができる⁴⁷。

この新たな取り組みについては、冬場の農作業が少なく年間を通しての外国人材の雇用が難しい地域を中心にニーズ大きい、克服すべき実務的な課題も多い。例えば、東北地方のある JA では、産地間リレーに可能性を感じつつも、特定の期間のみ外国人材が滞在する住居を確保することが難しいため、現在は活用を断念している。また、他の JA では、住居

45 外国人材の受け入れ制度に係る Q&A
<http://www.moj.go.jp/content/001289367.pdf>

46 日本農業新聞ウェブサイト <https://www.agrnews.co.jp/p52976.html>, 2021 年 1 月 19 日

47 農中総研 調査と情報 2019.3 (第 71 号)

1. 技能実習制度の概要と現状

の借り上げにより対応を考えたが、住居費として外国人材から同等の金額を徴収する際、不動産賃貸業とみなされる可能性があり、その対応の可否の議論が続いている。その他、産地から産地へ移動する際の移動に係る経費の支払いについて、特に規定はないが、後から受け入れる側が負担することがほとんどのようだ。

労働環境についても留意が必要である。農業は、労働基準法 41 条で労働基準法が定める労働時間、休憩及び休日に関する規定から適用除外となっている。⁴⁸このため、繁忙期を回る産地リレーでは、休日がないなどの業務過多が懸念される。前述の派遣業者などのよう雇用者は、派遣先での業務量等を直接把握できないため、その見極めも難しいが、場合によっては、有給休暇の取得を促すなどの対応も必要になる可能性がある。

なお、産地リレーの際でも、派遣形態の際、派遣法により、人材を指定しての受け入れができないため、毎年同じ人材が派遣される保証はない。

⁴⁸ ただし、有休休暇と深夜残業については、労基法に基づく

1. 技能実習制度の概要と現状

コラム 2 特定技能の課題

2019年4月から人手不足の解消の切り札として、設立された新しい在留資格である特定技能だが、当初の想定に反して、在留資格保持者が伸び悩んでいる。ここでは、聞き取りなどから分かった要因の一部を紹介する。

技能測定試験に関する課題

送出国の環境整備

技能実習生送り出しが最も多いベトナムとの特定技能送り出しに関する合意の遅れが、特定技能が増加しない大きな原因となっている。フィリピンでは、受け入れ先が確定し、在留資格を取得しているにもかかわらず、特定技能の送り出しガイドライン策定に時間を要したため、国内で待機する人材が多くいるようである。

試験実施回数

分野別の試験実施が開始されたが回数が少ないこと、開催地が限定されていることなどの課題がある。特に、記述式やマークシートで試験を実施した分野に関しては、一度に受験できる人数に限りがある。試験未実施の分野も散見されている。ほとんどの分野が CBT 方式を採用するため、この問題はいずれ解消される可能性が高いが、試験実施にかかる費用が高額で、今後、独立採算で実施する道筋はまだ見えていないと語る試験実施団体もある。

日本語 N4 レベルのハードル

特定技能では、技能実習から移行できない人材は、日本語基礎テストや JLPT の N4 が必須とされている。しかし、通常、N4 取得には 6 ヶ月以上かかると考えられており、日本語レベルを問われない技能実習で来日を考える人材もいる。

アルバイトからの移行

国内でテストを受けた留学生等は、年金の未納入や週 28 時間を超えるアルバイトなどの問題発覚により、受け入れ先があっても在留資格の書き換えができない。

技能実習からの移行ではない特定技能人材

2021年3月現在の国内および送り出し国での特定技能測定試験の合格者は、5061名にのぼるが、当該試験実施機関からの聞き取りでは試験合格者の雇用が進まない状況にある。その理由として、特定技能人材の位置づけが技能実習 2 号修了者と同等とみなされていることが挙げられる。つまり、技能レベルは試験で測定できたとしても、技能実習 2 号修了者と違い、自社のやり方を一から教える必要があるにも拘わらず給与レベルは 2 号修了者と同等となるなど、農家にとっての採用リスクが大きいことにある。

新規の特定技能人材雇用の拡大の可能性としては、積雪地帯など通年での農作業の確保難しい地域が挙げられる。特定技能の場合、毎年期間限定での雇用が可能のため、このような地域では、特定技能制度の方が技能実習よりも活用しやすい制度と言える、また、産地リレーの活用なども可能であるため、受け入れ条件さえ整えば、新規の特定技能人材の雇用のハードルは下がると言える。

農家は人材に即戦力を期待する

技能実習から特定技能へ切り替える人材の方が特定技能として来日する人材よりも即戦力として見られる。

技能実習からの移行に関する課題

実習実施者・監理団体からの証拠書類取得が困難

技能実習生は、実習を行った受け入れ先から証拠となる調書を取得する必要があるが、受け入れ先の倒産や調書作成拒否などにより必要書類が作成できないケースが報告されている。

技能実習時の履歴書偽造

技能実習に応募する際は、履歴書に過去に従事する職種と類似性のある業務経験を必要とするが、履歴書の偽造や不備により、特定技能での申請の際との齟齬が原因で在留資格が下りないこともある。監理団体等が技能実習時の履歴書を紛失しており、照合が困難な場合もある。

監理団体が絡まないマッチング

技能実習元で特定技能として就労する場合でない限り、受け入れ先を探す必要があるが、送出機関も企業の情報が少なく、マッチングが難しいケースがある。

様子見

現在、特定技能の黎明期であるため、上記のような課題が多く、特定技能での人材受け入れを希望するものの、様子見をしている企業が多い。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.1 対象地域各国の技能実習制度の比較と重点項目の整理

本調査の対象国は、ベトナム、フィリピン、インドネシア、ミャンマー、カンボジア、ラオスの6カ国であり、現地調査を実施した結果を以下に述べる。ベトナムに関しては、JICAによる既存調査結果があるため、2次資料を中心に作成した。調査対象国では、技能実習生の送り出し人数や海外人材送り出し経験などの熟度の違いが多く、それぞれの特徴が表れる結果となった。他方、送出機関の業界団体がほとんどの国で組織されていたり、送り出しの方法も類型化できてくるなど、送り出し側としても制度が集約化してきた様子もうかがえる。

2.2 ベトナムの現状

2.2.1 ベトナムの概要

ベトナムでは現地調査を実施していないため、本稿は2次資料⁴⁹を用いてまとめる。

ベトナムは、南北1,650 km、東西は最も狭いところで50kmにも満たない細長い本土と、南シナ海に

浮かぶホアンサー・チュオンサー両群島とタイ湾のフックオック島などの島々からなる。総面積は32万9,241平方キロメートル（日本の面積の88%）、人口は2019年時点で9,648万人と推定される。国土の約80%は山岳地帯である（表2.1）。

表 2.1 ベトナム社会主義共和国の概要

首都	ハノイ
面積	32万9241平方キロメートル
人口	約9,648万人 (2019年、ベトナム統計局)
人口増加率（出生率）	1.15%（同上）
宗教	仏教、カトリック、カオダイ教他
民族	キン族（越人）約86%、他に53の少数民族
公用語	ベトナム語
海外労働者数	14万人（2018年）
主な送り出し先	日本、台湾、韓国、マレーシア
日本人材開発センター	ハノイ、ホーチミン2カ所
特筆すべき事項	1980年代より労働者の海外送り出しを積極的に推進しており、2018年実績では14万人の送り出し数となった。かつては台湾や韓国等へ送り出していたが、近年は日本向けの比重が増し、2018年には日本向けが48%となり、台湾を上回って第一の送出先国となった

出所 調査団作成

⁴⁹ 主な調査文献資料として、以下を使用した。

日本工営株式会社、株式会社メロス「ベトナム国農業分野における中小企業等海外展開支援及び今後の農業分野の協力方向性に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」（2020年3月）、アイ・シー・ネット株式会社「農業支援外国人適正受け

入れサポート事業のうち外国人材の技能評価試験の実施事業海外調査報告書（ベトナム）」（2018年8月）

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.2.2 ベトナムの農業概要

表 2.2 ベトナム農業の概要

農業人口の割合	約 38%
主な農産物	米、サトウキビ、キャッサバ、コーヒー、 コショウ、果樹、養豚、養殖
主な農村地域	コメ、果樹は南部メコンデルタ地域と 北部紅河デルタ地域、コーヒー・コショ ウは中部高原
営農体系	小規模農家を中心。近年は財閥系企業 の出資による農業法人も増えている
既存の JICA 農業プ ロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> ・(技協) ベトナム、カンボジア、タイ における戦略作物キャッサバ侵入病害 虫対策に基づく持続的生産システムの 開発と普及プロジェクト ・(技協) 北部地域における安全作物の 信頼性向上プロジェクト ・(個別専門家) ゲアン省農業セクター の FVC 開発アドバイザー ・(個別専門家) 農業農村政策アドバイ ザー (予定) ・(個別専門家) 農業人材開発アドバイ ザー (予定) ・(有償) ゲアン省北部灌漑システム改 善事業 ・(無償) 農業・水産食品の安全確保の ための検査・農産食品品質コンサルテ ィングセンター能力強化計画
特筆すべき事項	他国と比較すると農用地の割合が 36.8%と高い (日本は 11.8%)

出所 調査団作成

ベトナムには代表的な農業地帯として北部の紅河デルタと南部のメコンデルタがあり、これらのデルタでベトナムの平地の 81%を占める。この二つのデルタ以外では、海岸線に沿う海岸平野、中小河川の河口にある小規模デルタ、山間部に点在する小規模な平地、中央高地の緩やかな起伏をもつ台地が農耕地として利用されている。農林水産業は、労働力人口の約 38%を占め、農林水産業の GDP に占める割合は 2018 年時点で 14.5%、2014 年から 2018 年の年平均成長率は 3.7%である。上記の多様な気候・地形条件で、多様な営農形態と農林水産物を生産している。コメ以外には、トウモロコシや野菜などが広範囲に生産され、特に野菜は、経済成長による所得上昇や食生活の変化などを背景に、国内需要が拡大している。また、コーヒー、コショウ、果樹等、重要な輸出産品となっている (表 2.2)。

2.2.3 ベトナムの農業開発方針

ベトナムでは従来から 10 年戦略及び 5 年計画を経済社会の発展の方向性を示す基本文書として作成し、政策の立案・実施を行ってきた。

社会経済開発 10 年戦略 2011~2020 (SEDS : Socio-economic Development Strategy) が示され、2020 年までに工業化を達成するために、2020 年の農業人口を総労働人口の 30-35%程度に抑えるなど、脱農業国を目指した目標となっている。

2016 年 1 月には、上記 10 年戦略を補完する形で、具体的な計画を定めた社会経済開発 5 年計画 2016~2020 (SEDP:Socio-economic Development Plan) が採択された。ここでは、過去 5 年回より高い成長率を達成し 2020 年の農業人口を総労働人口の 40%程度に抑えることなどが指標として挙げられている。

ベトナムでは農業生産者に対する直接的な支援策は極めて少なく、所得補償政策、増産支援政策、担い手確保政策などは実施されていない。同国の農業政策は、自由化を進めることで、農家の生産意欲を引き上げることにあった。生産性の向上によって、農民の所得を上昇させるとともに、増産されたコメなどの農作物の輸出を増やすことによって、外貨を獲得しようとの政府の思惑もある。

2.2.4 ベトナムの農業教育体系

ベトナムの農業教育・就農体系は図 2.1 のとおり。ベトナムでは、国家レベルで統一された農業の資格や技術の基準制度は構築されていない。農業農村開発省 (MARD)、教育訓練省 (MOET)、地方自治体それぞれの傘下に学校を持つ。大学レベル以上の教

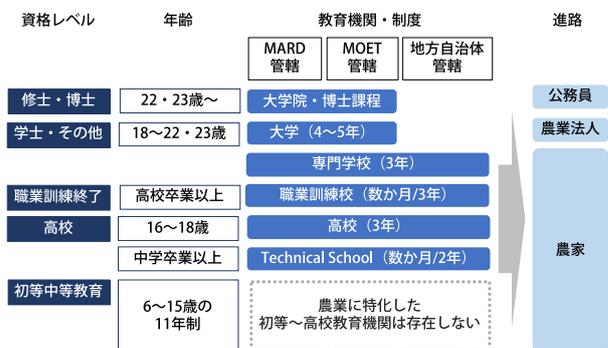


図 2.1 ベトナムの農業教育体系

出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

育を受けた者は、研究や、国・地方自治体の役人となる場合が多い。農業農村開発省下では農学部が4校あり、管理者の大学は2校ある。また、専門学校24校、職業訓練校は8校ある。地方自治体の管轄下では専門学校が20校ある。国家技能基準(NSS)が189種で定められているが、農業での検定が行われた事実は把握していない。年齢的には、職業訓練校や職業短大などの卒業生が考えられるが、MARDからの指示で、2018-2020年に1,500人の国立農業大学卒業生を技能実習で日本に送っている。

2.2.5 ベトナムの技能実習の概要

上記 1.2 章で述べたとおり、日本に在留する外国人技能実習生約 40 万人のうち、約 50%がベトナム人である。特に 2013 年に、2.2 万人だった技能実習生は 2020 年に 22 万人まで増えており、在留ベトナム人の半分以上が技能実習生である。拡大の背景として、中国の経済発展による同国からの技能実習生送り出しの減少や、ベトナム政府の積極的な姿勢、

日本に対する好感度の高さ等が挙げられる⁵⁰。ベトナムの技能実習の概要を表 2.3 にまとめた。

2.2.6 ベトナムの技能実習生送り出しプロセス

日本政府は、2018 年 6 月 6 日付で、法務省、外務省、厚生労働省とベトナムの労働省・傷病兵・社会問題省との間で、技能実習に関する協力覚書 (MoC) の署名を行っている。ベトナムの労働者の海外派遣を扱う企業は、労働・傷病兵・社会省 (MOLISA) 海外労働管理局 (DOLAB) による認定を受けている。このうち、技能実習に関して日本とベトナムの協力覚書に基づいて、ベトナムが認定した日本向けの送り出しを行っている企業を、DOLAB から外国人技能実習機構 (OTIT) に通知している。OTIT が公表している外国人技能実習生送出認定機関のリストには、ベトナムの認定機関として 2021 年 3 月下旬時点で 437 機関が掲載されている。送り出し機関の業界団体ベトナム海外労働者派遣協会 (VAMAS)⁵¹があり、200 社以上が会員企業となっている。VAMAS の主な

表 2.3 ベトナム技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1 号	99,877 人、うち農業 6,266 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 2 号	82,400 人、うち農業 6,224 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 3 号	13,724 人、うち農業 768 人 (2020 年、OTIT)
	総数	196,001 人、うち農業 13,258 人 (2020 年、OTIT)
主要セクター		建設 24.2%、食品加工 21.6%、機械・金属 16.3%
認定監理団体	一般監理事業	1377 団体、うち農業の扱いあり 793 団体 (OTIT 許可監理団体 一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	1096 団体、うち農業の扱いあり 353 団体 (OTIT 許可監理団体 一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
送出機関		437 機関 (2021 年 3 月 25 日更新)
管轄省庁		労働・傷病兵・社会省 (MOLISA) 海外労働管理局 (DOLAB)
海外人材派遣組合		ベトナム海外労働者派遣協会 (VAMAS)
二国間協力覚書		あり (平成 29 年 6 月 6 日締結)
海外人材派遣法令等		あり
募集から送り出しまでの期間		6 カ月～8 カ月
派遣費用		法定費用 4,436 ドル (手数料 3,600 ドル、日本語 250 ドル、諸経費)
特筆すべき事項		政府は、悪質な送出機関やブローカー排除のためのホットラインの開設や技能実習生を含む海外在住ベトナム人材のデータベース構築など対策は講じているものの、日本における犯罪率、失踪率、不法滞在率でトップとなっている

出所 調査団作成

⁵⁰ 日本工営株式会社、株式会社メロス「ベトナム国農業分野における中小企業等海外展開支援及び今後の農業分野の協力方向性に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」(2020 年 3 月)

⁵¹ Vietnam Association of Manpower Supply
http://www.vamas.com.vn/home_t626c0tm.aspx

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

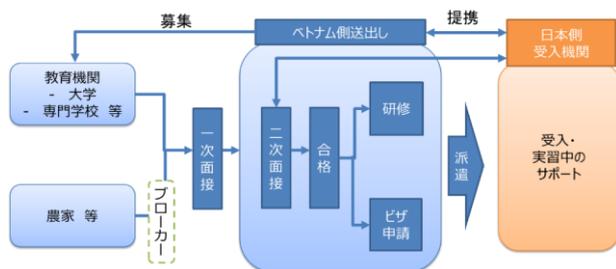


図 2.2 ベトナムの技能実習の送り出しプロセス
出所 調査団作成

活動は定期的に会議を開催し、意見をまとめ、労働省に提出すること。また、送出機関の評価を行なっている。一般的には、受け入れ先が内定してから日本語等の教育がスタートするが、日本語学校を母体とする送出機関は、ある程度の語学能力がついてから受け入れ先の面接に臨む送出機関もある。送出費用は 3,600 ドルという規定がある。ベトナムの送り出しプロセスは図 2.2 のとおり。

2.2.7 ベトナムからの特定技能の現状

ベトナムにおける管轄省庁は、技能実習制度と同じベトナム国・労働・傷病兵・社会問題省であり、その窓口は、海外労働局である。日本政府は、2019 年 7 月 1 日付で、法務省、外務省、厚生労働省及び警察庁とベトナム国労働・傷病兵・社会問題省との間で、在留資格「特定技能」を有する外国人に係る制度の適正な運用のための情報連携の基本的枠組みに関する協力覚書を締結している。特定技能で来日するためには、ベトナム政府から推薦者票の発給を受けることとされている。また各種費用分担等を定めた通知が DOLAB から発布された。2021 年 3 月末現在ベトナム人の特定技能の数は 14,147 人でこのうち農業分野は 1,593 人である⁵²。

2.2.8 2 次調査の結果

2.2.8.1 管轄・関連省庁

ベトナムの技能実習管轄省庁は、労働・傷病兵・社会問題省海外労働局。2020 年 1 月 12 日二階幹事長とフック首相の会談で、ベトナム人の日本での就労拡大に向けた協力を確認した。また、少数民族、貧困家庭、傷病兵家族の海外労働支援、悪質な送出機関やブローカー排除のためのホットラインの開設などを行っており、海外在住ベトナム人材のデータベース構築などを進めていく意向がある。農業・農村開発省傘下で民営化された送出機関があるため、農業省の技能実習制度への認識はある模様。

2.2.8.2 送出機関

政府は、悪質な送出機関やブローカー排除のためのホットラインの開設や技能実習生を含む海外在住ベトナム人材のデータベース構築など対策は講じているものの、日本における犯罪率、失踪率、不法滞在率でトップとなっている。

2.2.8.3 帰国後の帰農状況

JICA 調査⁵³によると帰国後の農水産業への就職率は、3%ほどであり。他の業種に比べても低い。また、日系企業への就職も稀。全業種を通して、帰国後の就職業種の 34%がサービス業に従事していた。技能実習生側も、出稼ぎマインドが強く、帰就農の意識がそもそも薄い。帰国後も比較的給与が良い都市部のサービス業や製造業を目指している。

⁵² 法務省、特定技能 1 号在留外国人数（令和 3 年 3 月末現在）概要版

⁵³ 「ベトナム国農業分野における中小企業等海外展開支援及び今後の農業分野の協力方向性に係る情報収集・確認調査ファイ

ナル・レポート」最終成果品（2020 年 3 月）、日本工営株式会社、株式会社メロス

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.3 フィリピンの現状

2.3.1 フィリピンの概要

フィリピンは 7,000 以上もの島々によって構成される東南アジアの島国である。1990 年代までは政治

表 2.4 フィリピンの概要

首都	マニラ
面積	298,170 平方キロメートル
人口	108,116,615 人 (2019 年、世銀)
人口増加率、出生率	1.37%、15.6/1000 人 (2019 年、フィリピン統計局)
宗教	ASEAN 唯一のキリスト教国。国民の 83% がカトリック、その他のキリスト教が 10% (外務省「フィリピン共和国基礎データ」)
民族	マレー系が主体。ほかに中国系、スペイン系及びこれらとの混血並びに少数民族がいる (外務省「フィリピン共和国基礎データ」)
公用語	フィリピン語、英語
海外労働者数	約 220.0 万人 (2019 年、フィリピン統計局)
主な送り出し先	サウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタール、クウェート、シンガポール、香港
日本人材開発センター	なし
特筆すべき事項	海外就労者の輩出と BPO の受託の双方でフィリピン人材は国際的に活躍中。特殊出生率がほぼ 3.0% と高く、今後 30 年は人口ボーナスの恩恵が期待される

出所 調査団作成

的混乱が主要因で、経済は伸び悩んでいたが、2012 年頃から年間平均 6-7% の成長率を記録し、アセアン諸国の中でも 1、2 を争う経済成長期にある。これを支えているのが、Overseas Filipino Worker (OFW) と呼ばれる、フィリピンからの海外出稼ぎ労働者である。

彼らによる自国への送金額は右肩上がりが増加しており、世界銀行の統計によると、過去 15 年間上昇し続け、2018 年には、338 億 90 万米ドルの過去最高を記録している (表 2.4)。

表 2.5 フィリピン農業の概要

農業人口	24.3% (2018 年フィリピン統計局)
主な農産物	コメ、バナナ、ココナッツ、サトウキビ、メイズ、パイナップル等
主な農村地域	最も農業従事者が多いのは、ムスリム・ミンダナオ自治地域
営農体系	大きく分けると、国内消費用のコメ・メイズなどの主食の生産と、海外市場に向けた換金作物の大型プランテーションが中心。畜産、養鶏、水産
既存の JICA 農業プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> ・(有償)ミンダナオ持続的農地改革・農業開発支援事業 ・(有償)灌漑セクター改修・改善事業 ・(有償)アグリビジネス振興・平和構築・経済成長促進事業 ・(草の根)フィリピン・アブラ州バンゲッド市周辺集落に於ける統合型農業システムによる安定的な生計の形成 ・(案件化調査)ベビーリーフ生産から有機種子採取に至る循環型・高収益産地形成に向けた案件化調査 ・(技プロ)園芸作物におけるフードバリューチェーン改善プロジェクト(2021 年実施予定) ・(個別専門家)農業プログラム開発アドバイザー(2021 年 4 月～) ・(科学技術)難防除病害管理技術の創出によるバナナ、カカオの持続的生産体制 ・(その他)DX による革新的農村金融の普及にかかる情報収集・確認調査、など
特筆すべき事項	全労働人口の 3-4 割を占めるセクターであるが、GDP への貢献は僅か 1 割。他のアセアン諸国と比較しても競争力は劣り、こうした国々からの安価で質の高い作物の流入が、農業発展を阻害要因となっている。

出所 調査団作成

2.3.2 フィリピンの農業概要

フィリピンの全労働人口の 3 割 (関連セクターを含めると 4 割) が農業に従事している主要産業ではあるが、その年間成長率は近年 2% を超えることはなく、GNP への貢献も 1 割と低迷している。さらには、ベトナムやタイなど近隣国からの安価な農産品の流入も、この苦境に拍車をかけている。かかる状況の下、フィリピンの農業従事者の 3 割は貧困状態にあると言われる (表 2.5)。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.3.3 フィリピンの農業開発方針

フィリピン開発計画（2017年～2022年）⁵⁴は、農林水産業セクターが労働力の3分の1を吸収し、貧困層の4分の3が居住する農村部の重要な産業であることを再確認している。同開発計画によると、当該セクターの開発目標は、①第一次産業従事者の経済活動への参画機会が拡大する、②小規模生産者の経済活動へのアクセスが増加する—である。数値目標は、セクターの2017年の実質粗付加価値0.1%を2.5%～3.5%に引き上げることである。

農業省は、そして、開発目標を達成するため、12の戦略事業⁵⁵を打ち出している。①農地の区画整理、②州主体・主導の農業普及、③アグリインダストリー回廊、④インフラストラクチャー投資、⑤収穫後処理・ロジスティクス・マーケティング支援、⑥農業デジタル化、⑦気候変動禍の緩和対策、⑧規模拡大のための動員と能力強化エンパワーメント、⑨グローバル貿易と輸出の振興事業、⑩食の安全と制度、⑪ビジネス環境の改善と透明性のある公共事業調達、⑫戦略的コミュニケーション支援—である。

農業セクターにおける人材育成は欠かせない。人材育成は、農業普及事業の枠組みで、地方自治体、すなわち、州（Province）と町（Municipality）が主体となり、農業普及員が技術指導と技術情報を提供する。例えば、農民圃場学校（Farmer Field Schools）や展示圃場を使い小規模農家や漁家に対して研修を提供する。生産技術ばかりでなく加工、包装、マーケティング、規格・等級などのテーマを扱う。農家の能力強化とともに、それを直接担う農業普及員の育成と能力強化は、農業省傘下の機関として、その機能から農業研修センター（Agricultural Training Institute）が全国に16か所設置され、農業人材育成の機能を果たしている⁵⁶。

農業融資にアクセスできるか否かは、生産者、アグリビジネス企業にとって極めて重要な関心事である。農業融資は、政府系と民間銀行、農業協同組合、マイクロファイナンス機関が担っている中で、

最近、財務省が農業分野への金融施策の強化を2点表明している。ひとつは、コロナ禍での政府系金融機関への公的資金の資本注入。これにより、地方金融機関は政府系金融機関から資金調達を行い農業セクターへの積極的な貸し出しを可能とする。二つめは、コメの関税収入を原資とし農家への資金支援を行う基金の創設である。これにより、農家の機械・設備導入や土地・品種改良を支援する。2018年の経済セクターへの銀行融資総額は42兆3,000億ペソ、内1.3%の5,540億ペソが農業セクターに向けられた。農業セクターに特化したフィリピン土地銀行（Lands Bank of the Philippines）は、農業セクター向け政府系銀行のトップとして1,490億ペソを融資している⁵⁷。

2.3.4 フィリピンの農業教育体系

2012年より採用された教育制度により、高等教育3年目（11年生）に一部の高校で農業課程が設けられた。学部課程では、フィリピン大学、各州の国立大学、私立大学に農学部が設置されている。

農林水産業関連の実務能力国家資格28種のうち、農業関連資格もあり、各自で任務を遂行できるレベル（NCII）もしくはそれらの技術者を統括する業務に従事することができるレベル（NCIII）が、潜在的に技能実習生として訪日が見込める人材プールと

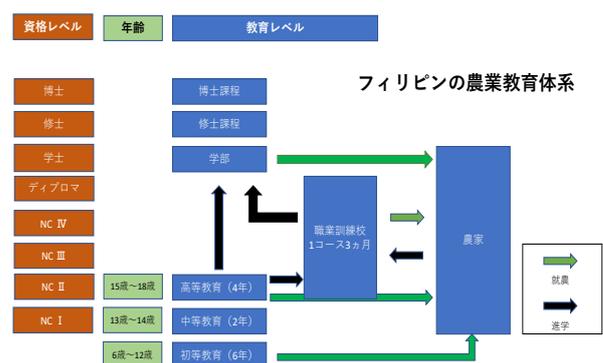


図 2.3 フィリピンの農業教育体系

出所 調査団作成

⁵⁴ Philippines Development Plan-2017-2022 (National Economic and Development Authority, 2017)

⁵⁵ 農業省のウェブサイト The One DA holistic approach: Twelve (12) key strategies | Official Portal of the Department of Agriculture にアクセス (2021年3月11日)。

⁵⁶ 農業研修センター Agricultural Training Institute | Home of the Philippine e-Extension | (da.gov.ph) にアクセス (2021年3月11日)。

⁵⁷ Bank Lending to Agriculture for the year 2018 (Agricultural Credit Policy Council, Department of Agriculture, 2018)

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.6 フィリピンの技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1 号	15,098 人、うち農業 1,541 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 2 号	11,949 人、うち農業 1,544 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 3 号	3,279 人、うち農業 401 人 (2020 年、OTIT)
	総数	30,326 人、うち農業 3,486 人 (2020 年、OTIT)
主要セクター		機械・金属、建設業、溶接、農業、食品製造など
認定監理団体	一般監理事業	523 団体、うち農業の扱いあり 353 団体 (OTIT 許可監理団体一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	270 団体、うち農業の扱いあり 104 団体 (OTIT 許可監理団体一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
送出機関		238 (2021 年 1 月 22 日更新)
管轄省庁		フィリピン海外雇用庁 (POEA)
海外人材派遣組合		APLATIP、JEPPCA
二国間協力覚書		あり (2019 年 3 月 19 日締結)
海外人材派遣法令等		あり
募集から送り出しまでの期間		最短で 6 カ月
派遣費用		原則無料。ただし、研修中の寮費や食費は個人負担。
特筆すべき事項		<ul style="list-style-type: none"> 海外労働者の輩出を国家政策としてきたフィリピンは、海外雇用庁 (POEA)、海外労働事務所 (POLO)、海外労働者福祉庁 (OWWA) など、海外労働者に特化した政府機関を有し、彼らを保護する公的体制の整備状況は近隣諸国とは一線を画す。 ブローカー排除のため、法規上、海外派遣者に対しては、派遣費用を請求できないことになっている (すべて海外の受入企業負担)。

出所 調査団作成

言える。なお、農業専攻の高校卒業生のうち NC II 取得者が出ている (図 2.3)。

2.3.5 フィリピンの技能実習概要

フィリピンの技能実習の概要を表 2.6 にまとめた。

2.3.6 フィリピンの技能実習生送り出しプロセス

フィリピンは覚書締結の中で唯一の出国要請主義国であり、技能実習における送り出しガイドラインを策定している。また、国外で就労するフィリピン人の育成費用は受入企業が負担することになっている。フィリピンでの技能実習の受け入れプロセスは、受入団体の求人票をフィリピン政府側に承認してもらうことから始まる。まず、日本国内のフィリピン大使館および領事館に併設された海外労働事務所 (POLO)、その後、海外雇用庁 (POEA) に送られ

て、待遇や福利厚生面などが主に審査される。これを通過すると、募集に入るが、既に登録された人材プールと、新たに募集してみつける人材との両方がターゲットとなる。後者については、インターネットの募集サイト、政府が各地に有する職業斡旋事務所などを活用するか、送出機関が独自で募集説明会を開催することもある。その後、送出機関側で、ある程度のスクリーニングをかけて、日本の受入団体に情報を共有し、受入団体が面接者を絞り込み、フィリピンに渡航して面接を自ら行う。送出機関によっては、その前に、送出機関独自で面接を実施ところもある。

面接が終了すると、健康診断や適性診断 (クレペリン検査、体力検査など) が入念に行われ、その後、日本語研修を中心とした事前研修プロセスに入る (2~4 カ月)。どの送出機関でも、この過程において最後のスクリーニングを行うことになっており、語学の定着が芳しくなかったり、団体行動に適応できなかったりする者は、候補者としての資格を失う。こ

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

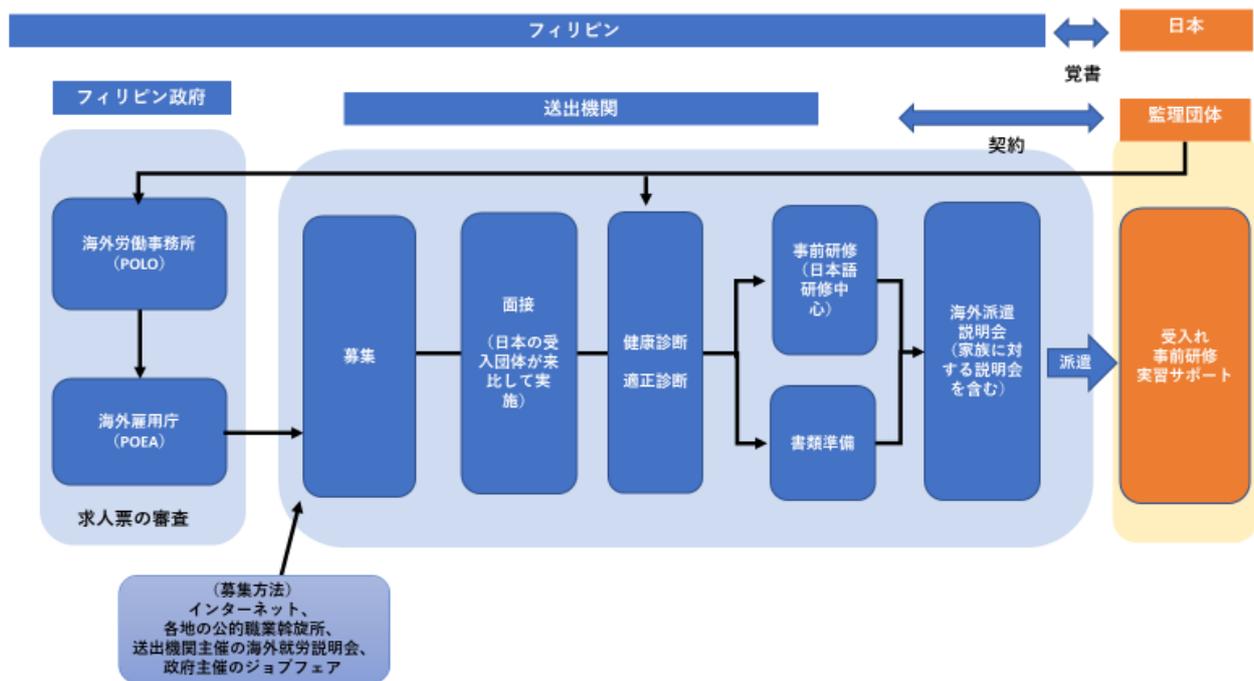


図 2.4 フィリピンの技能実習の送り出しプロセス
出所 調査団作成

のプロセスでは、同時並行で、査証手続きをはじめとした必要書類の準備も行われる。送り出し前の説明会やオリエンテーション以外に、失踪など、来日後のトラブル回避のため、家族対象の説明会を別途開催している送出機関もある。募集から派遣までにかかる時間は、早くても半年だが、他方、送出機関による採用試験通過後、プール人材として登録されてから、派遣先が見つかるまでに長期間待つこともある（図 2.4）。

2.3.7 フィリピンからの特定技能の現状

フィリピン政府は 2019 年 3 月、「特定技能」制度実施のための協力覚書（MOC）に署名。その後、介護、自動車整備、農業といった分野での特定技能評価試験が実施されたものの、両国の制度間での調整が必要になり、これまで受け入れが見送られていた。2019 年 12 月に、ようやく日本でのフィリピン就労者受け入れにかかる申し込みが開始されたところで

ある。フィリピンの場合、既に日本での就労経験を有し、ある程度の語学力を有する者が、再度日本での就労を目指しているケースが多い。2021 年 3 月末現在フィリピン人の特定技能の数は、1,731 人でこのうち農業分野は 339 人である⁵⁸。

日本で現在エンターテイメント分野に従事しているフィリピン人労働者などの間では、日本に滞在したまま、その語学力を利用して、より高い賃金が見込まれる同制度に乗り換えようとする動きもあるようである。また、それぞれの送出機関は、自らが有する OB/OG のネットワークを駆使し、日本経験者に対して、同制度への応募を鋭意勧奨しているところである。なお、送出機関によっては、同制度が求める高レベルの専門性および語学力に対応するため、派遣前研修を拡充させたり、場合によっては、新たに学校を設立したりしたところもある。特定技能によるフィリピン人受け入れのプロセスを図 2.5、図 2.6 に示す。

⁵⁸ 法務省、特定技能在留外国人数の公表、
http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html（2021 年 4 月 1 日アクセス）

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.3.8 聞き取り調査の結果

2.3.8.1 管轄・関連省庁

フィリピンでは、労働雇用省 (DOLE) の管轄下に、海外雇用庁 (POEA) や海外労働者福祉庁 (OWWA) が設置されている。POEA は、フィリピン国内の送出機関の認可、フィリピン人材を受け入れる海外企業の認定、同企業の人材募集の許可、労使間の雇用契約のチェックなど、フィリピン人海外労働者の送り出し過程における法規制の順守を監督することによって、フィリピン人海外労働者の福祉と人権を守るという責任を担う。OWWA は、フィリピン人海外労働者が海外の就労先で死亡・負傷した場合の補償を扱っていた基金を母体としており、今ではこうした機能に加え、海外の就労先で発生したトラブル解決支援、医療および法律に関連した相談サービス、さらには、新しい役割として、帰国した OFW およびその子女の国内定住を目的とした、研修機会やソフトローンを提供する「Re-Integration Program」の実施にも携わっている。なお、この OWWA のサービスを受けるためには、2年間ごとに 25USD の会費を支払う必要があるが、POEA の認可を受けた送出機関から派遣される場合、加盟が義務化されていることから、正規のプロセスを踏んだ外国人材のほぼ全員が加盟していることになる。

フィリピン人材を雇用するにあたって、監理団体と実習実施者が必ずコンタクトすべき機関として、フィリピン海外労働事務所 (POLO) が挙げられる。POLO は、日本では、在京フィリピン大使館と在大阪フィリピン総領事館内に設置されている。OWWA も POLO 同様に、各受入国のフィリピン大使館にその出先事務所を構えている。

フィリピン政府は、数十年にもわたる海外への労働者派遣の経験を通し、就労先での人権侵害、事故など様々なトラブルを経て、自国民の人権と福祉を守るシステムをこのように形成してきた。このシステムは、近隣諸国と比較して群を抜いて発展しており、この堅固な監督システムのおかげで、受入後の問題が少ない人材として、海外の労働市場にて確固たる地位を築いている。なお、技能実習制度については、開始当初は、労働雇用省 (DoLE) 所管下にある技術教育技能開発庁 (TESDA) が担当していたが、



P-C 社併設の日本語学校の授業 調査団撮影

近年になって、担当庁が海外雇用庁 (POEA) に変更になった。

2.3.8.2 送出機関・日本語学校

当地の送出機関には、P-A 社のように、設立から既に数十年を経過するような企業も存在する。特に、日本への送出を専門的に扱う機関については、90年代に隆盛を迎えていたエンターテイメント分野のフィリピン人材の受入が原点になっている企業が多い。こうした企業は、当時頻繁に直面したトラブル対応、また、OFW 派遣に関連するフィリピン政府の政策の変遷など深い知識と経験を持ち、また、政府関連機関との密な連携体制を構築しており、人材の募集から選考、研修の実施、必要書類の準備など一連のプロセスを滞りなく進められる盤石な体制を有している。

P-B 社は、10 年前に設立された比較的新しい送出機関で、日本人経営者の下、これまで日本の技能実習制度に特化した事業を展開してきており、現在、技能実習生の送り出し数ではフィリピンで最大規模を誇っている。対応する分野は多岐に渡るが、最も多いのは製パンや総菜製造などの食品業で、自動車整備がそれに続く。この2分野は、同社が扱う人材の過半数を占める。同社の方針として、派遣する人材の質にこだわり、慎重な

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

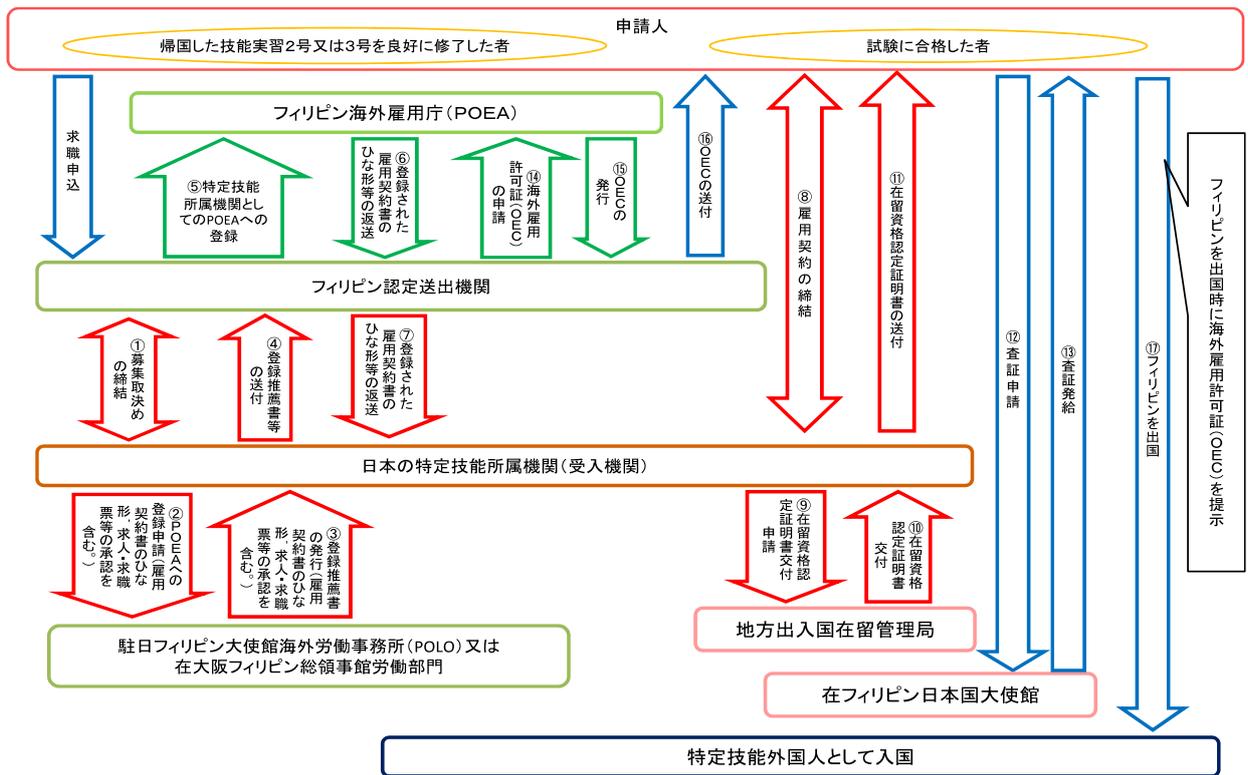


図 2.5 フィリピン人の新たに来日する特定技能受け入れのプロセス 出所 法務省

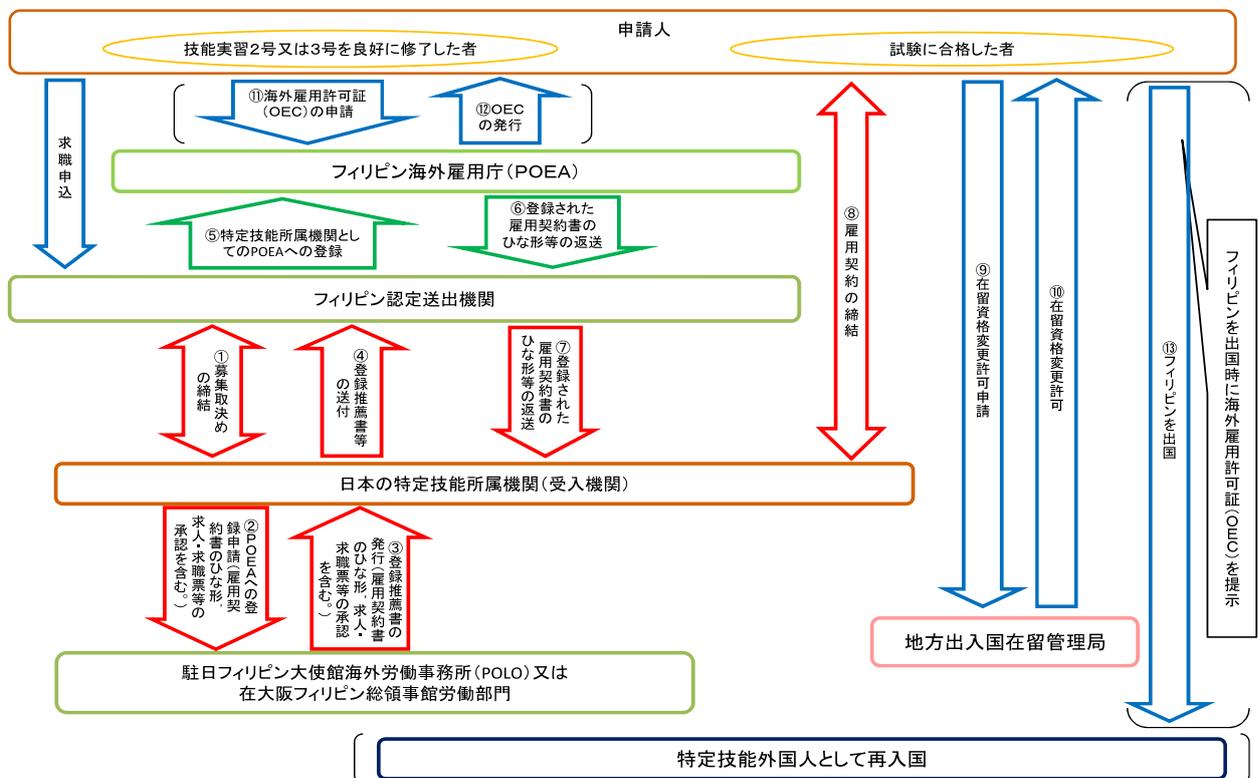


図 2.6 フィリピン人の国内在留者の特定技能受け入れのプロセス 出所 法務省

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



P-B 社で登録受け付けを待つ志願者 調査団撮影

選考を実施するほか、10名を超える日本人の日本語教師が教鞭を執る日本語学校も併設し、派遣前の日本語教育に力を入れている。これが日本の受入企業のみならず、フィリピン人からも高い評価を得ており、集客のカギとなっている。なお、日本における介護人材の需要の高さに着眼し、2018年には看護人材育成のための教育機関も新たに創設した。

P-C 社は、日本だけでなく、他のアジア諸国や欧米諸国などを対象に、年間 300 名程の人材派遣を手掛けている。分野としては、建設業が大半を占め、他にも、食品産業、農業（酪農を含む）を扱っている。日本に対しては、技能実習のみならず、高度人材なども扱っている。現在、特定技能に向けた準備を実施中で、帰国後技能実習生のネットワークを活用し、希望者を募っている。同社の理念として、受入先の信頼醸成を重視し、派遣後のトラブル発生の回避のため、候補者の選考では、専門技術や言語適正のみならず、性格、職能、心身の状態など多角的な視点を踏まえて審査しているうえ、家族とのコンタクトまで行っている。トラブル発生時も、早急かつ丁寧に行うことを心がけており、かかる努力のおかげで、今では営業をしなくても、口コミで世界中から顧客を獲得できるようになっている。

フィリピン政府は、フィリピン人海外労働者送出にかかるブローカー排除のため、規定上、送出機関が技能実習生候補者から手数料などを徴収することを禁じている。日本語研修実施コストなども、すべて日本の受入企業が負担することになっている（語学研修時の寮費や食費などは候補者から徴収）。受入コストはかさむが、技能実習生に負債がないことから、失踪する事例が少ない。この点も含め、アメ

リカ統治時代から続く英語教育による英語力の高さ、明朗で勤勉という性格は高く評価され、受入国からの人気は高い。他方、フィリピン政府の監視が厳格であるため、送り出しにかかる必要書類の作成や、その審査に時間を要することに対する課題が、送出機関や監理団体からしばしば聞かれる。

フィリピンの若者の間では、まだ日本という国への憧憬が強く、それが原動力となって日本を派遣先として選ぶ者が多いとのことだったが、近年は、フィリピン人材は国際的に引く手数多く、韓国、台湾、イスラエル、オーストラリア、ニュージーランド、中国、英国など、様々な国の企業と契約を締結するようになってきている。こうした国々は、概ね日本より高い労賃を提示していることから、今後、日本が現状を維持する限り、日本の人材受入における競争力は低下していくことが想定される。

フィリピンには、フィリピン技能実習制度関連機関協会（Association of Philippine Licenced Agencies for Technical Internship Program, APLATIP）や日本での雇用機会提供団体協会（Japan Employment Provider of theapan Employment Provider of the Philippines and Consultants' Association, JEPCCA）など、送出機関の連合体が複数ある。前者が、日本の技能実習制度に特化した団体にあるのに対し、後者は、高度人材も含めた多様なプログラムに対応しているうえ、その会員の殆どが、オーストラリアとニュージーランドへのフィリピン人海外労働者送出を扱う送出機関の団体にも加盟している。こうした協会の設立目的としては、ダンピングの防止や、POEA や POLO など政府機関に対する交渉力の強化、海外の企業へのマーケティングおよび人材募集セミナーなどのイベントの合同実施などがある。入会にあたっては、ある程度の送出実績があること、過去に規則違反がないことなどの一定の基準を満たす必要があるため、会員であるという事実だけで、信頼のある送出機関であることが世間に示せるという利点を享受できる。

2.3.8.3 帰国後技能実習生

多くの技能実習生を日本に送ってきたベンゲット州からの帰国後技能実習生は、大きく 3 つに分けられる。第一は、日本で得た農業スキルを利用して、地元で帰農した者、第二に、日本での得た手当を資

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

金源として、新たに別の分野でのビジネスを始めた者、第三に、帰国後、再度海外に就労に出かけた者である。

帰農した技能実習生たちは、技能実習を通じて、高度な技術を体得しているが、ベンゲット州では、日本で利用していた農機や資材にアクセスできず、その技術が利用できないという状況にある農家が多い。聞き取りや後述するパイロット事業実施時の彼らの発言やアンケート結果からも、その点が強調された。他方、日本で得た知識を活用し、ビニールハウスやマルチの導入を実現させて、収益を上げている農家も存在する。この差は、日本滞在中に得た手当を貯蓄できたか否かにある。ベンゲット州の農家が抱える問題として、殆どの農家は土地を所有していないため、金融機関で求められる担保が提示できず、融資を受けられないという事実がある。これが事業拡大のボトルネックになっており、小規模農家の農業収入を低くしてしまう主要因となっている。こうした状況に鑑みると、日本での技能実習制度をうまく活用できれば、技術と資金との双方の獲得し、来日前の営農状況からのレベルアップの可能性を秘めている。

さらには、技能実習の効果を高めるためには、日本の実習先で扱っていた作物と地元で栽培可能な作物とのマッチング、また、一連の農作業の過程でどのプロセスをどれだけ経験したかという点も、重要であることが明らかになった。これらは、帰国後の成果発現に大きな影響を与えており、派遣にあたり、技能実習生側の技術ニーズを確認し、いかにそのニーズに適った実習先に派遣するかに配慮する必要がある。また、実習先が能力向上を意識して、技能実習生に学ぶ機会を与えられるかも重要である。帰国後技能実習生側から、実習中に体得した規律および価値観（礼儀、努力、忍耐、時間厳守、早寝早起きなど）も、農業技術の向上とともに、営農状態の改善に貢献しているという声が多く上がった。

聞き取りを通じ、日本での実習を通してある程度の栽培技術は身に着けていることは確認できたものの、他方、営農やマーケティングにかかる知識は限定的であることが判明した。収穫した農作物は、一定の仲買人に値段交渉もほとんどせず託しており、そのため安く買いたたかれている。こうしたことは、知識の乏しさに加え、諸所の制約条件により交渉力



フィリピンの帰国後技能実習生に話を聞く調査チーム 調査団撮影

が低いことにも起因する。高原野菜の産地である山岳地帯の農家においては、アクセスの悪さと輸送手段を持たないことや、前掲の金融アクセスの乏しさのために、仲買人に運搬だけでなく、農業資機材の購入や購入に必要な資金のローンまでを依存してしまう傾向がある。営農に関しては、帳簿を付けたり、コスト計算などを行っている者はほとんどいなかった。

フィリピンという国が台風をはじめとする自然災害に極めて脆弱であることから、彼らの多くが、農家であることをいつも不安に感じているという状況も把握できた。こうした不安が、農業への投資をためらわせ、事業規模拡大の阻害要因になっている。機会さえみつかれば、一般企業に就職したり、再度海外就労をしたりしたいと考えている者も少なからず存在する。

2.3.8.4 農家グループ

帰国後技能実習生に対する聞き取りを行ったベンゲット州では、帰国後技能実習生によって構成される農家グループが8つ存在している。多くのグループが関係機関に登録し、農業局などの政府機関からトレーニングや、資機材の提供など（ハンドトラクター、ハウスやトンネル用のビニールシート、種子など）の支援を受けている。しかしながら、この中で、活発に農業におけるグループ活動の利点を活用しているところは少ない。多くのグループは、定期的なミーティングなどを行わず、農業資材の共同購入や農産物の共同出荷・販売などの活動は行っていない。また、同じ町（Municipality）に在住しているとはいえ、内には複数村が存在し、メンバーの住む

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



フィリピンの山間部で施設園芸を営む帰国後技能実習生 調査団撮影

村や農業を営む拠点は点在しており、場合によっては車で2時間も離れていることもあり、地理的要因が、こうしたグループ員同士が共同で活動する障壁となっている。

この中で、農家グループとして、野菜栽培で一定の成果を上げているのが、ベンゲット州北部ブギアスにある BJATA というグループである。同グループは、忍耐や時間厳守など日本的価値観が農業ビジネスの成功には不可欠という考え方から、構成員は帰国後技能実習生に限定し、現在十数軒の農家が名前を連ねている。JICA 事業を通して高原野菜を日本の企業を介して首都マニラで販売するビジネスに従事し、農業収入を向上させている。特に、この事業においてはレタスなどの野菜の劣化を防ぐための梱包技術の改善、市場ニーズに合わせた計画栽培の実施などにかかる技術指導が行われた。

2.3.8.5 現地市場

ベンゲット州は、その大部分を山岳地帯で占めており、この標高での温度差を利用した農業が盛んで、フィリピンでも屈指の高原野菜の供給地となっている。近年、フィリピンでは、高所得層の出現や健康ブームの高まりなどによって、特に、サラダなどの形で野菜を食する習慣が定着しつつある。フィリピンの低地帯ではタマネギ、ナス、トマトなどが中心として栽培されている一方、レタス、キャベツ、キュウリ、ニンジン、ジャガイモなどサラダの材料となる野菜が多種・多量に採れることから、「Salad Bowl Capital」という異名を持つ。当国内でこうした野菜の生産が可能なエリアは非常に限られており、高所

得層からの需要が多いという状況から、首都マニラなど高値で売れる市場が見出されている。しかしながら、同州からマニラまでは、州都のラトリニダッドから車で5-6時間、高原野菜の主要産地であるブギアスやキブンガンになると、さらに3-4時間がかかる。合計10時間もかけて野菜を運搬する必要があるが、このルートのコールドチェーンは未整備であり、レタスやキュウリなどの水分の多い野菜は、目的地に到着するまでにその多くが傷んでしまうことから、高い収穫後ロスを招いている。

また、ベンゲット州でこうした野菜生産に従事する者の殆どが小規模農家であり、農産物の運搬手段を持たない。そのため、販売価格などは度外視して、知り合いの仲買人にそれを託すことが一般的である。現地での調査によると、農産物が生産者から卸売業者に達するまで、平均8-10人ほどの仲買人が介在することが判明した。マニラのスーパーで高額で売られているベンゲットの高原野菜の価格は、このプロセスに吸収され、農家への利益は低くとどまっているのが現状である。

こうした状況を改善しようと、ベンゲット州政府は、2015年に Benguet Agri-Piony Trading Center (BAPTC) を設立した。既に、1980年代に設立された La Trinidad Vegetable Trading Post (LTVTP) が存在し、こちらでは従来の農産物の取引がなされている一方、BAPTCでは、ベンゲット国立大学や農業省コーディネラ (CAR) 地域事務所による現地の農産物バリューチェーン開発に資するプログラムの下、農家と企業を繋いだ契約栽培を促進するなどして、農家の収入向上を目指している。

なお、ベンゲット州は国家政策としてアグロツーリズム開発地域に指定されている。現在、街道沿いの野菜栽培地帯、アトック市の花卉栽培エリア、ベンゲット国立大学が管理するイチゴ農園などが観光拠点になっている。農産品加工業の開発も鋭意進められており、日本でいう6次産業化が起これつつある。さらなる観光スポット形成のため、観光省と農業省との協力の下、様々な取り組みが実施されており、現地の小規模農家をいかに巻き込んでいくのかに期待が寄せられている。

ベンゲット州では、山岳地帯という地理的環境から、農家同士の物理的距離ができてしまうことから、農業協同組合などの組織が形成されにくいと言われ

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

ている。それでも、帰国後技能実習生の一人は、ベンゲット州に住みつつも、隣州マウンテン州でのレタス栽培に特化した農業協同組合に入っており、そこで一定の収益を上げていた。同帰国研修員は、長野県の実習で得た栽培技術を駆使し、マニラの高級野菜市場向けにレタス生産を行っている。同組合は、マニラの企業 2 社と契約関係にあり、徹底的な品質管理とともに、生産量・出荷日の管理も行い、高い単価でレタスを取引している。これを支えているのは、会員の栽培農場を一か所に集中させたうえでの、ビニールハウス栽培の導入であり、これが市場ニーズに合わせた柔軟な共同出荷を可能にさせている。また、さらなる付加価値向上に向け、会員それぞれが、Phil GAP (Philippine Good Agricultural Practice) の取得を目指している。そして、当組合のこうした取り組みは、帰国後技能実習生グループのロールモデルともなり得る。



イチゴ農園にあるイチゴのモニュメント(フィリピン・ベンゲット州) 調査団撮影

2.4 インドネシアの現状

2.4.1 インドネシアの概要

表 2.7 インドネシアの概要

首都	ジャカルタ
面積	192 万平方キロメートル
人口	2 億 6700 万人 (2019: インドネシア統計局)
人口増加率 (出生率)	2.31 人 (2018: インドネシア統計局)
宗教	イスラム教 (87%)、キリスト教 (約 10%)、ヒンズー教 (2%)、仏教 (1%) (外務省)
民族	大半がマレー系 (ジャワ・スンダ等約 300 種族)
公用語	インドネシア語
海外労働者数	276,553 (2019 年)、113,173 (2020 年) (2021 年海外労働者移住保護庁)
主な送り出し先	2019 年では、マレーシア (79,662 人)、台湾 (79,574)、香港 (70,840)、シンガポール (19,354)、サウジアラビア (7,018)、韓国 (6,193) であった。 2020 年は、香港 (53,206 人)、台湾 (34,415)、マレーシア (14,630)、シンガポール (4,474) であった。
日本人材開発センター	なし
特筆すべき事項	2015 年以前は中東向けの家政婦派遣で 40 万人程度が労働していたが、現在は個人向け派遣を禁止しており、人数も少なくなっている。 新型コロナウイルスの影響で 2020 年度は例年の半分以下の海外労働者送り出しとなった。

出所 調査団作成

インドネシア共和国は赤道直下に位置する島嶼国の共和制国家で、国土面積は約 189 万平方キロメートル、人口は約 2 億 6700 万人である。公用語はインドネシア語で、宗教は国民の 87% がイスラム教、10% がキリスト教、2% がヒンズー教、1% が仏教である。東南アジア諸国連合 (アセアン) の本部はインドネシアの首都・ジャカルタにある (表 2.7)。

2.4.2 インドネシアの農業概要

農業従事率は約 39%。東西 5,110km、南北 1,900km におよぶ大小 1 万 7,000 以上の島々からなる群島国家で、多様な土地条件から、農業は多彩なものとな

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.8 インドネシア農業の概要

農業人口	全人口の約 39%
主な農産物	パーム油、コメ、さとうきび、キャッサバなど (2019 年度インドネシアの農林水産業概況)
主な農村地域	ジャワ島とスマトラ島
営農体系	ジャワ島中心の小規模な農業 (コメ、キャッサバ)、スマトラ島等中心の商品作物 (オイルパーム、天然ゴム等) の栽培に区分
既存の JICA 農業プロジェクト	<ul style="list-style-type: none"> ・ (技協) 食料安全保障のための灌漑開発・管理長期戦略策定プロジェクト ・ (技協) 農業保険実施能力向上プロジェクト ・ (技協) 食料安全保障を目指した気候変動適応策としての農業保険における損害評価手法の構築と社会実装 ・ (技協) 熱帯荒廃草原の植生回復を通じたバイオマスエネルギーとマテリアル生産プロジェクト ・ (技協) 官民協力による農産物流通システム改善プロジェクト ・ (技協) 官民協力による農産物流通システム改善プロジェクトフェーズ 2 (2021 年度開始) ・ (草の根) ジョグジャカルタにおける農業従事者の生活向上のための牛繁殖効率の改善 ・ (草の根) 製材廃棄物 (おが粉) を有効利用する持続可能なキノコ生産振興事業 ・ (中小企業) 完熟堆肥による土壌改善と科学的分析に基づく高品質野菜の生産・販売体制構築に係る案件化調査
特筆すべき事項	近年は経済成長に伴い、養鶏、肉牛を中心に畜産が生産を伸ばしている。小麦の輸入量が増加し、2016 年、2017 年は世界第 1 位の輸入国

出所 調査団作成

っている。主要農作物は、コメ、さとうきび、キャッサバ等で、農業形態は、ジャワ島中心の小規模な農業 (コメ、キャッサバ) と、スマトラ島等中心の商品作物 (オイルパーム、天然ゴム等) の栽培に区分される (表 2.8)。

2.4.3 インドネシアの農業開発方針

インドネシア農業省が掲げる農業省 2020-2024 中期政策の 5 つの柱は、①国家食糧自給の維持、②競争力の強化、③農業資源及び農業施設及びインフラ

の利用可能性の維持、④農業人材の質の向上、⑤効率的、効果的かつサービス本位の官僚機構の実現である⁵⁹。2019 年に新農業大臣が就任し、新たに短期的な 5 つのプログラムが提示されている。それらは、①シングルデータ：土地や生産に関する正確なデータを収集し、それを農業戦争室 (Agricultural War Room) に集約する。②コストラ・タニ (戦略農業指令システム)：市町村レベルの農業普及所にリソースを集中させ、情報・相談・政策実施の拠点とする。③食料入手保障：全国民に対して 3 ヶ月間の戦略食料品の入手を保障する。④ファイナンス：保険の改善および農民銀行の創設、⑤相乗作用：農業開発において他省庁や大学、地方自治体との相乗効果や連携を強化—の 5 つ。

インドネシアの農業については、生産や流通面で様々な課題がある。一農家当たりの土地所有面積は約 0.8ha と小規模な作付面積である。また農業機械化が進んでおらず農業生産性が低い。農業協同組合の組織化が未発達。農業ファイナンスが未成熟。農産物の加工流通や販売ルートの開拓が進んでいない。機械、肥料、種苗等の農業関係資材に対して政府からの多額の補助があるが、バラマキになっている感がある。

農民に対する金融支援では、庶民事業融資 (KUR) が進められている。他銀行から融資を受けていない事、ビジネスプランを提出すること、農民グループに参加していること、普及員の相談など条件があるが、融資を受ける際の担保を必要とせずに、年利 6% と安価に抑えられている。

2.4.4 インドネシアの農業教育体系

インドネシアの教育制度は日本と同様の 6・3・3・4 制であり、義務教育期間も同様である。

農業関係の職業教育としては農業高校が重要な役割を果たしている。職業高校は公立と私立があるが、普通科の高校と比べると、実験室、実習圃場を用いた実践的な教育が行われている。インドネシアには現在、1,956 の農業高校が存在し、推定で約 68 万人が農業高校で学んでいると考えられる。農業高校で

⁵⁹ 本節は JICA 食と農の協働プラットフォーム第 1 回分科会資料「インドネシア農業の最新状況」より抜粋。

https://www.jica.go.jp/activities/issues/agricul/jipfa/ku57pq00002kzkw6-att/myanmar_01_data01.pdf

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

は、若者が仕事を覚え、さらには自ら起業できるようにするための教育が行われている。農業高校の卒業生は日本における技能実習生、あるいは熟練農業労働者として期待されている。

普通高校、農業高校を卒業した者がさらに農業技術を身に付けるためには、ディプロマ (Diploma) と呼ばれるコースが設けられている。ディプロマ 1 は、1 年間のコース、ディプロマ 4 は 4 年間のコースとなっている。入学の際には、農業高校の卒業生が優先されるという。初等教育しか受けていない農業者は、ディプロマのコースを取ることはできず、別に準備され 1 週間から 6 カ月の短期のトレーニングコースに参加することになる。

インドネシアで大学レベルの教育を受けられる機関は、大学 (University)、研究所 (Institute)、アカデミー (Academy)、ポリテクニク (polytechnic) 等と呼ばれ、現在、193 の高等教育機関で約 27 万人の学生が農業関係のコースに在籍している。

インドネシアの職業資格制度は、職種ごとの段階的資格制度として運営されている。インドネシア国家職業資格制度 (Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia : KKNI) 枠組みは、レベル 1 から最高レベル 9 までの 9 段階に分類されている。また、インドネシア資格枠組み (Indonesian Qualification Framework : IQF) も導入され、KKNI のレベルと対応するように設定されており、農業関連の資格も存在する。教育や職業訓練、実務経験を通じて得られた能力を、労働市場で活用し易やすくした。インドネシアの農業教育・就農体系は図 2.7 のとおり。

2.4.5 インドネシアの技能実習概要

インドネシアの技能実習の概要を表 2.9 にとりまとめた。

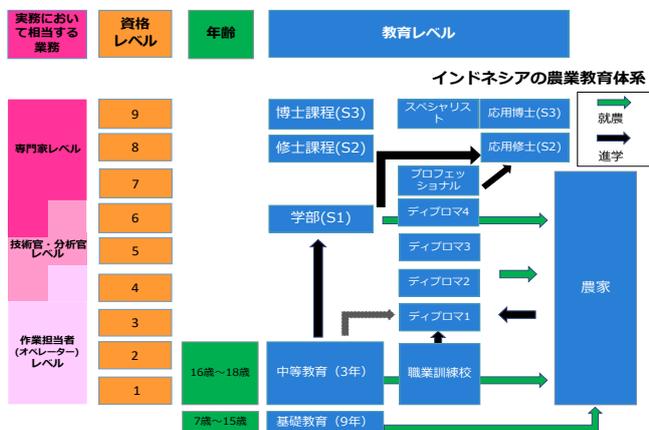


図 2.7 インドネシアの農業教育体系 出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.9 インドネシアの技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1 号	17,967 人うち農業 1,431 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 2 号	12,778 人うち農業 1,435 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 3 号	1,763 人 (176 人) (2020 年、OTIT)
	総数	32,508 人 (3,042) (2020 年、OTIT)
主要セクター		機械・金属 20.6%、建設 20.5%、食品加工 9.9%、農業 9.4%
認定監理団体	一般監理事業	495 団体 (OTIT 認定監理団体検索より把握 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	287 団体 (同上)
送出機関		256 機関 (2021 年 2 月 24 日公表の認定送出機関)
管轄省庁		労働省 職業訓練・生産性向上総局実習開発局
海外人材派遣組合		海外実習事業主催協議会 (Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri、AP2LN) 加盟は任意で、約半数の送出機関が加盟
二国間協力覚書		あり (2019 年 6 月 25 日締結)
海外人材派遣法令等		あり
募集から送り出しまでの期間		送り出しまでに 6 カ月ほど
派遣費用		AP2LN の相場で 40,000,000 ルピア (30 万円ほど)
特筆すべき事項		労働省と農業省は公的送出機関として技能実習生を送り出している。過去には水産省も送り出していた。 農業省へは労働省から送出機関としての認証を行っている。

出所 調査団作成

2.4.6 インドネシアの技能実習生送り出しプロセス

日本政府は、2019 年 6 月 25 日付で、駐インドネシア大使とインドネシア労働大臣との間で「日本国政府とインドネシア共和国政府との間の技能実習制度に関する協力覚書」を署名している。労働省 職業訓練・生産性向上総局実習開発局、農業省、送出機関への聞き取りで把握したインドネシアにおける送り出しのプロセスは大きく 2 つに分かれる。

ア) 農業省による送り出しのプロセス

農業省は 1984 年から国際農業者交流協会 (JAEC) が実施するリーダーシップ研修の選考と送り出しを担っており、現在までに 1,375 人を派遣した。この流れで技能実習生の送り出しにも関与するようになり、労働省から認可を受け、農業省と覚書を交わし

た施設に対して技能実習生を送り出している (図 2.8)。

現在は年間約 50 人を日本に送り出しており、このうち 20 人はリーダーシップ研修生として、残りの 20~30 人が技能実習生として送り出されている。農業省による選定プロセスは 1 年に 1 回である。①地方の県農業普及局で条件を満たす候補者の選抜、②全国 10 カ所にある農業研修センターでの若手企業家研修への実施と、優秀者の選抜 (10 月までに実施)、③日本帰国同窓会 (IKAMAJA) が運営する研修センターで、2 か月ほどの日本語と文化の研修 (11 から 12 月)、④農業省と同窓会による最終選考 (12 月)、⑤チアウィ研修センター⁶⁰での 3 週間の合同事前研修 (翌年 3 月)、⑥日本への派遣 (4 月以降)、となっている。日本に派遣中は、在京インドネシア大使館の農務官が中心となり、本国と情報共有しながらモニタリングを行っている。

⁶⁰ 2021 年 2 月に農業省に確認したところ、今後派遣前研修はレンバン農業研修センターに移管し、帰国後研修も含めて、レン

バン農業研修センターを技能実習生の技術支援の中核としていくということであった。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

この送り出しにおいて特徴的なのは、日本帰国同窓会（IKAMAJA）の存在である。IKAMAJA は主にリーダーシップ研修に参加した帰国生から構成されており、インドネシア全国に支部がある。地方レベルでの人材の選抜、事前研修、帰国後の農業起業支援など、派遣前と派遣後で農業省からの委託を受け、送り出しに関与している。日本語教授法レベルは決して高くないが、農家で研修を受けた自分達の経験を元に、実践的な研修、農業分野に必要とされる実践的な日本語会話を教えており、渡航後のコミュニケーション能力の高さに評判がある。

イ) 民間企業による送り出しのプロセス

インドネシアにおける民間送り出しのプロセスは、①送出機関と監理団体の協定締結、②送出機関による技能実習生候補者の選定、③日本側による面接、④日本語などの事前研修、⑤書類準備、⑥日本への派遣、となっている（図 2.9）。労働省が認定した民間送出機関のみが技能実習生を送り出せる。民間送出機関が加盟する組合 AP2LN（Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri：海外実習事業主権協議会）はあるが、加盟は義務化されていない。現在は約半数にあたる 100 社が加盟している。

2.4.7 インドネシアからの特定技能の現状

インドネシアで特定技能を管轄する省庁は、技能実習の管轄とは異なり、国家海外労働者派遣保護庁

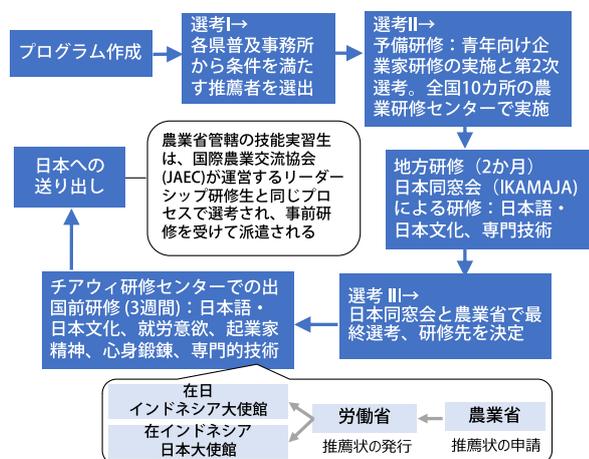


図 2.8 インドネシア農業省からの技能実習送り出しプロセス 出所 調査団作成

である。日本政府は、2019年6月25日付で、駐インドネシア大使とインドネシア労働大臣との間で「日本国政府とインドネシア共和国政府との間の在留資格「特定技能」を有する外国人に係る制度の適正な運用のための基本的枠組みに関する協力覚書」に署名している。

現在、インドネシアでは特定技能制度上で送出団体の関与を認可していない。在留資格「特定技能」に係る在留資格認定証明書を交付されたインドネシア人は、日本へ渡航するための査証申請を行う前に、自らインドネシア政府が管理する海外労働者管理システム（SISKOTKLN）にオンラインで登録し、SISKOTKLN登録完了後に発行されるID番号を取得した上で、在インドネシア日本国大使館・総領事館に対して査証申請を行う必要がある。また、海外からインドネシア人を受け入れようとする特定技能所属機関（雇用主）による求人申込に当たり、インドネシア側は同国政府が管理する労働市場情報システム（IPKOL）へのオンラインによる登録を推奨して

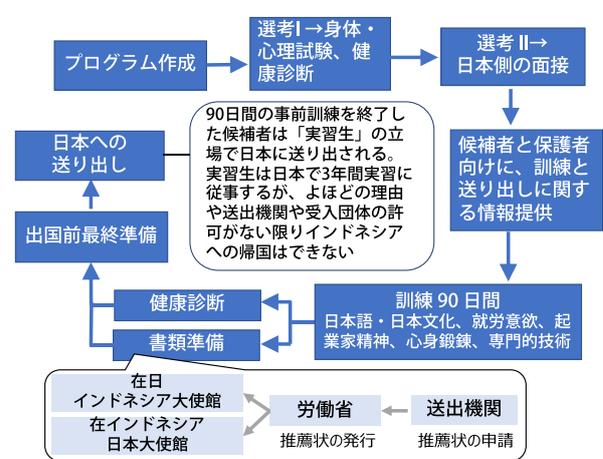


図 2.9 インドネシア民間送出機関からの技能実習送り出しプロセス 出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

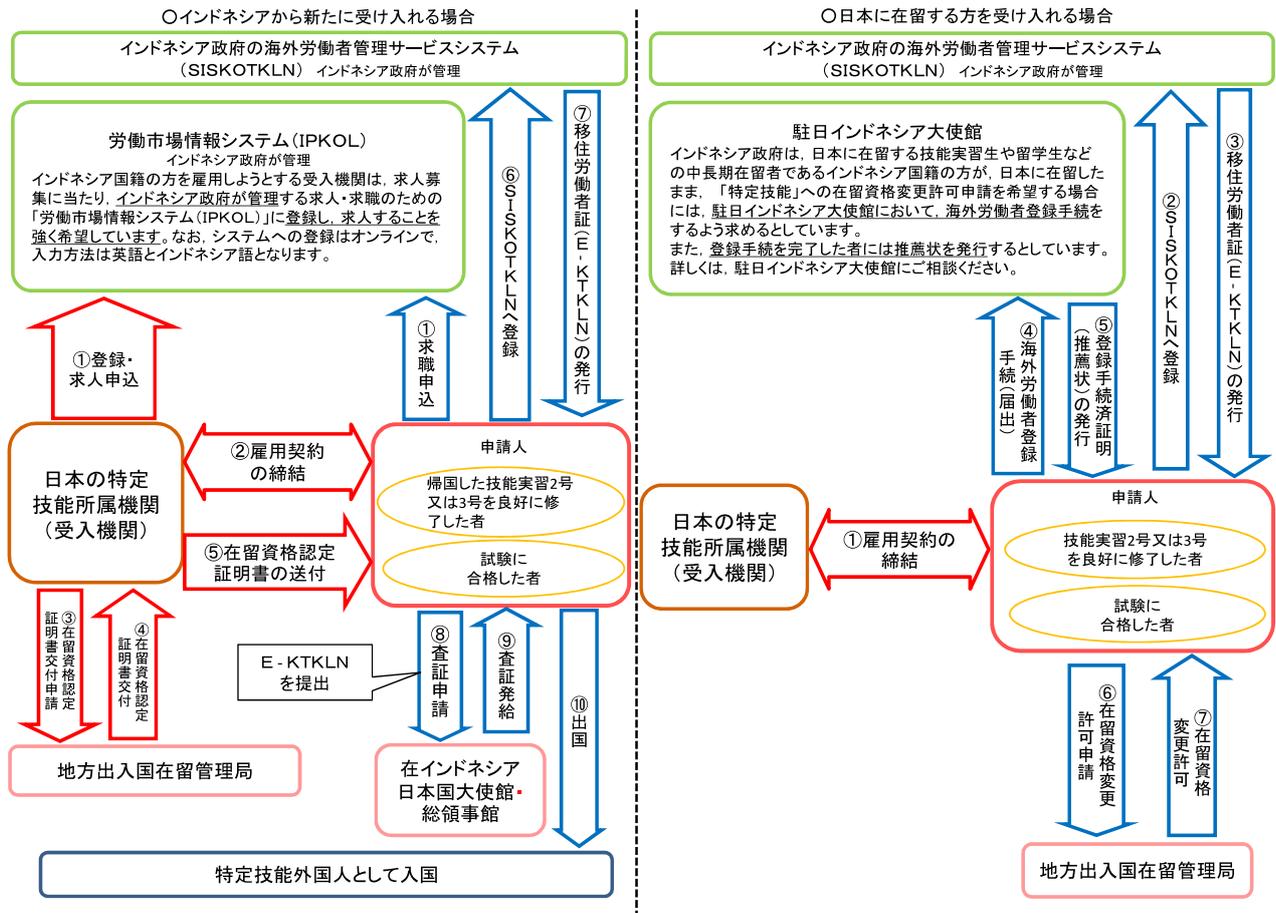


図 2.10 インドネシア人の特定技能受け入れのプロセス 出所 法務省

いる。ただし、元技能実習生が帰国前に技能実習を実施していた実習実施者に再度雇用されるなど雇用予定者が決まっている場合には、IPKOL への求人・求職の登録は不要とされている。インドネシア人本人の SISKOTKLN への登録は必要。

2021 年 3 月末現在インドネシア人の特定技能の数は、1,921 人でこのうち農業分野は 391 人である⁶¹。以下に特定技能によるインドネシア人受け入れのプロセスを図 2.10 に示す。

2.4.8 聞き取り調査の結果

2.4.8.1 管轄・関連省庁

ア) 労働省研修・生産性開発局

労働省では、国家政策の優先事項として人材開発を掲げており、起業家育成にも力を置いている。インドネシアでは、他の対象国とは異なり、技能実習を「雇用」ではなく、本来の目的通り「研修」と捉えられおり、本来の ODA の一環として認識され人材育成の観点での活用を考えている。

労働省の研修・生産性開発局は技能実習制度の窓口であり、民間送出機関や農業省など技能実習生を送る団体に対して認可とライセンスを発行している。送出機関が個人から徴収可能な金額の上限は、法律やガイドラインでは明確には定められていない。

この他、労働省は独自の送出機関機能を持っており、主に製造業で技能実習生を年間約 5,000 人送り出している。この数は、インドネシアが年間に送出す技能実習生の半数にあたる。民間の送出機関は、

⁶¹ 法務省、特定技能 1 号在留外国人数（2021 年 3 月末現在）概要版

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

労働省からの送り出しが叶わなかった人材を送り出すという構図が形成されており、実質的に政府が技能実習制度をコントロールしている。帰国生のうち起業した人材によってつくられた同窓会 **IKAPEKSI** と関係があるが、農業分野での起業家はほとんど含まれていない。

イ) 農業省人材開発局

農業省内で日本へ技能実習生送り出しの担当部局である。部局内には農業研修部、農業教育部、農業普及部の3つの部があり、送り出しを担当しているのは農業研修部である。同局では、長年にわたりリーダーシップ研修の日本派遣を担当しており、技能実習制度もほぼ同様の位置づけとして派遣している。このため、選定や研修も、リーダーシップ研修生と技能実習生を同じ条件で選抜し、同じ事前研修を実施の上日本に送り出している。

帰国する人材に対する起業やビジネス拡大等の期待感が強く、日本帰国同窓会 (**IKAMAJA**) と共に、帰国後のフォローアップや状況確認も行っている。農業省からの送出人材に対しては、公的支援が入っているため、民間の送出国へ支払う金額より個人の負担額は少ない。

技能実習生の送り先は、群馬、新潟、茨城で農業省と監理団体とで個別の **MoU** を結んでいる。埼玉からは特定技能を要望されているが、候補者が少なく苦慮している。

在京インドネシア大使館に農務官を派遣しており派遣中の研修生に対して支援を行っている。

ウ) チアウィ農業研修センター

チアウィ農業研修センターは農業省傘下の研修センターで、専門分野はリーダーシップとマネジメントである。同センターで、農業省経由で日本へ派遣される研修生・技能実習生に対して、**IKAMAJA** の講師と共に3週間の派遣前最終研修を行っている。

今回は2020年3月～4月に実施予定で、3週間で日本語、日本文化、就労意欲、新進鍛錬、企業家育成研修などが行われる。群馬以外の研修生は、派遣前研修が終わるとそのまま空港に向かい日本へ渡航する。

エ) レンバン農業研修センター

レンバン農業研修センターも農業省傘下の研修センターの一つで、専門分野は園芸作物である。農業

省からの送り出しでは、「図 2.8 インドネシア農業省からの技能実習送り出しプロセス」にある、予備研修と選考手順 I を行っている。研修と選考はレンバン農業センターだけでなく、全国に10カ所ある農業研修センターでも同様に行われている。

農業省送り出しの予備研修としては、毎年10月に7日間の若手起業家研修を行っている。同センターでは6州120の県を管轄しており、各県から6～7名の農家が推薦される(約720農家)。申請書には、**IKAMAJA** (日本卒業生の会) と県普及員からの推薦書を取り付ける必要がある。これらの農家から参加者を絞り、30名に対して起業家研修を行う。受講農家のほとんどは、西ジャワ州からの参加者である。

なお、レンバン農業研修センターがカウンターパートとなり台湾からの技術協力プロジェクト「バンドンにおける人材開発によるアグリビジネス強化」(2015-2019)を実施しており、温室やパッキングハウス(予冷库、冷蔵庫)の供与があった。

また、2019年より農業省とレンバン農業研修センターが中心となって、台湾へ技能実習生の54人の派遣を行った。対象者は37歳までの男性に限定され、園芸分野で派遣された。現在、今後の送り出しの継続について、農業省、労働省と外務省で協議中である。

オ) チアウィ県農業普及所

チアウィ県農業普及所は、地方行政組織の1つである。農業省からの送り出しでは、「図 2.8 インドネシア農業省からの技能実習送り出しプロセス」の各県普及事務所への応募を管轄している。チアウィ県農業普及所では、近郊の3県35村を管轄しており、11人の普及員がいる。一人3-4村を担当している。チアウィ県が属するボゴール管内には、このような普及所が本普及所も含めて12カ所ある。

技能実習生候補者選定のプロセスとしては、まず農業省本省から選定の条件などが盛り込まれた情報が届き、それを基に選定を開始する。選定条件は、単収や農地面積など。11人いる普及員が、各自の管轄地区からそれぞれ2名程度を選出する。その中から最終的に同所の推薦者として4名程度に絞り込む。

2.4.8.2 送出機関組合や送出機関

訪問した送出機関組合と民間送出機関3社の概要を以下に示す。インドネシアでは、海外実習事業主

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

催協議会 (AP2LN) という送出機関の組合が存在し、民間送出機関の半数ほどが加盟している。農業を含む各分野で事前研修を独自に行っている送出機関や就職のマッチングを行っているところもある。また、複数の送出機関からはビジネスプラン作成などの支援が提案され、起業促進の必要性が確認された。

ア) 海外実習事業主催協議会 (Asosiasi Penyelenggara Pemagangan Luar Negeri, AP2LN)

同組合は、日本の技能実習生の送り出しに特化しており、インドネシア国内 256 カ所の認定送出機関のうち、約 100 社が加盟している。インドネシアでは、送出機関が特定技能を送れないため、AP2LN は、技能実習生だけを扱っている。AP2LN のデータによると、2019 年は 10,430 人を日本に送り出しており、そのうち 8,000 人は AP2LN からの送り出し、その他 2,000 人が他の民間送出機関から送られている。加盟自体は義務化されておらず、政府の認定機関であればどの企業も参加可能。

組合の活動内容としては、技能実習の送出に関連した意見を、業界としてとりまとめ、よりよい制度になるよう政府への助言をしている。また参加企業同士で協力して業界の底上げを狙っている。加盟企業は、順守すべき行動規範がある。これに逸脱した企業に対しては、改善を依頼している。組合は JITCO と良い関係を保っており、2 年ごとに日本を訪問し、ビジネスマッチングの機会や監理団体の最新情報を収集している。同組合は、特定技能の送り出しへの関与を希望しているが、技能実習生の送り出し認可のライセンスしか発行されないため、特定技能の送り出しはできない。労働省は技能実習だけを管轄しており、海外移住者保護庁が特定技能を扱っている。

技能実習帰国生は日本の制度上、特定技能に移行が可能で 1 つの連続したスキームであるにも関わらず、インドネシア政府では 2 つの異なるスキームとして扱っている点に支障があると認識している。このため組合として労働省や海外移住者保護庁に提言してきたが受け入れられない。

特定技能に関する 2 国間の覚書では、個人で登録し、渡航すると明記されている。帰国技能実習生に、特定技能の雇用先を紹介し、派遣までのコンサルタント料金（注：書類作成などの支援と思われる）を徴収するのは認可されている。日本滞在中の継続的な支援（注：現在、送出機関が行っている日本支所

での技能実習生に対するサービス＝管理費の徴収と思われる）に対するサービス料を徴収するのは認められていない。2019 年は、組合全体で 38 人の帰国技能実習生を特定技能として送ったが、日本政府の目標には及ばない。

イ) 民間送出機関 I-A 社

I-A 社の所在地には、日系企業の工場が多くあり、そこで働くインドネシア人に対する日本語学校として創設された。インドネシアの契約形態は、正社員でほしい 3 年毎の契約が多く、契約打ち切りになった人やその後のキャリア設計の観点から、技能実習という選択肢も考えられるので、送出機関を始めた。この創設経緯から、送り出される人材は、製造業関連が多い。

2017 年は、約 600 名、2018 年は、約 840 名、2019 年は、約 1,100 名を送り出した。毎年だいたい 20% くらいの増加率。ただし同社のある地域は、インドネシア国内でも最低賃金が高いため、日本に行く必要性を感じていない人も多く、今後は増えないとみている。

中部ジャワに別会社の送出機関を作り、建設、漁業、農業は、そこから人材を送り出している。上記の職種希望で I-A 社に来た場合も、この別会社に送っている。農業での送り出しは年間で 30~40 人程度で、全体からすると多くはない。また、最近、東京の農業専門の監理団体と契約をした。受け入れ先は、全国だが、群馬、千葉、神奈川が多い。

送り出しにかかる費用は、約 27 万円。支払いは、すべて実習中に支払うが未回収はほとんどない。イスラムの教えで、人に貸しがあるのは良くないというものがあり、その教えが浸透しているためと思われる。若干の利子を付けているため、早く返せば利子が安く済むようになっているので、だいたい 1 年以内に返済する。

人材募集は、特に行っていない。広告や地方での人集めなどをやると I-A 社と人材の間を取り持とうとするブローカーがはびこるため、個人でできるオンラインのみでの登録としている。

求人があった際に、オンライン登録の中から選抜する。この時点では、求人数の 6~10 倍の人材を選抜。数学、IQ、体力テストを行う。この時点で、契約情報などを人材に伝える。その後、社内で面接し、必要人数の 3 倍くらいまで絞る。これらの人材に対

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

して、受け入れ側が面接をする。企業側の求人時期が異なるため対応に苦慮している。特に、優良団体は、受入人数が増加したため、一気に人を入れず、必要になったら受け入れる所が多い。基本的には、企業面接の1ヵ月前に求人票を送ってもらうことになっているが、急にお願いが来るケースもある。

帰国人材と日系企業のマッチングについて、I-A社の近郊で関係のある日系企業に帰国した人材を紹介している。うまくマッチングができた場合は、給料の1ヵ月分を紹介料としてもらっている。日系企業の技能実習生への期待値は高く、マネージャークラスを求めることもあるが、そのレベルにはない。また、日本では、工場など機械化が進んでいるため、技術で腕が磨けるわけではないので、帰国後技能実習生の売りは、労働安全基準を知っていることやある程度の日本語を話せることである。

ウ)民間送出機関 I-B 社

同社は2015年に創設し、2016年から日本に技能実習生の送り出しを開始している。創業者の出身地である中部ジャワのグラテン県は非常に貧困レベルの高い地域であった。この地域の若者を日本に行かせ、技術を学ぶ場にしたと考えた。同社の社長はAP2LNの経理を担当している。

2019年までに累計1,078人送り出し帰国者は33人いる。農業分野は204人である。行先は、愛知県と茨城県が多い。最近人気の分野では、パン製造、機械加工が多い。パン製造は元々フィリピン人の送り出しが多かったが、トラブル続きで激減した。その結果、インドネシア人に対する募集が多くなってきた。監理団体としては、日本の22社と連携している。口コミや信頼関係の構築によって、ここまで提携先を増やしてきた。

同社ではインドネシアの地方にある日本語学校29社と連携している。送り出しまでのプロセスは以下のとおり。候補者は、中部ジャワの出身者が多い。教育レベルは高校卒業生がほとんどである。

- ①地方にて、3日間かけてテスト（算数、日本語文字、体力、健康診断）を実施する。
- ②履歴書の確認と筆記試験の第2回目の試験があり、算数、日本語文法、適正試験を受ける。
- ③第2回目テストに合格した人達は企業との面接を受ける。面接を受ける機会は3回まで。3回受けても受け入れ先が決まらなると、申請は取り消される。
- ④受け入れ先が決まる

と4か月間研修施設で研修を行った後、日本に送り出される。

候補者は、約17万円支払う必要がある。派遣前研修は、4か月間でこの間に、N4レベルに到達するのが70%、N5レベルだと100%到達する。現在、日本語の先生はインドネシア人が8人。コンサルタントとして日本人3人が定期的に来て、日本語指導の標準化や日本文化を教えてもらっている。

特定技能に民間送出機関が関与できないという決定について、また技能実習と特定技能の管轄省庁が異なる点について、業界団体としては是正するようインドネシア政府に申し入れている。特定技能制度を悪用した詐欺事件が起こっており、これらを止めるためにも、送出機関の関与が望ましいという意見であった。

エ)民間送出機関 I-C 社

同社の創業は2014年、2019年までに累計1,100人を送り出している。今年11月までに279人既に送っている。一番多い職種は水産加工で気仙沼に200人を派遣している。その他建設分野が多い。農業は、現在100人程度が日本におり、今年50人送り出した。千葉がメインで関東近郊にいる。農業については、グループ会社と提携して送っている。

監理団体は、約30カ所と提携している。同社はインドネシア同業者の中で14番目程度の規模。最近技能実習制度の法律はグレーな箇所が少なくなり、送出す側は安心できる。問題があっても早期に解決できるようになった。OTITが悪質な監理団体を排除しているので助かる。選定方法については以下のとお



東ジャワで帰国生が生産する黒糖やハイビスカスティー 調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

り。候補生は、ジャワ州が中心だが、ランブンからも来る。

①主に地方の高校生や専門高校に対して、2人の担当役員を通じて毎年募集をかける。②地方の学校で第1次選考試験をおこなう。ここでは体力テスト、能力テスト、健康診断がある。③個人で選ぶ地方の日本語学校で2か月間日本語を学ぶ。④第2次選考試験として面接があり、日本からくる企業と面談をする。⑤面接に合格すると、会社の研修センターで90日間の事前研修に参加する。ここでは、日本語の方か、日本文化、企業意識、体力、精神、規律、職業訓練などを行う。建設分野では技能の研修も行う。農業では、人数がある程度集まれば東ジャワのバトゥーで1か月ほど研修も行っている。研修施設はボゴール近郊にある。

90日の事前研修教育のために約22万円支払う。この他に、第2次選考前に地方で日本語学校に行く費用がかかる。通常、クレジットカードの分割で支払っている。ただし、この22万円には、純粋に研修に必要な、先生の給料と衣食住の費用であり、同社への利益とはなっていない。利益としては毎月監理団体から支払われる管理費だけである。研修施設には、日本語教師が6人いるが、全員インドネシア人である。

同社では特定技能では今年1人を食品加工で送ったところ。この1人の様子进行评估し、今後増やすか検討したいと考えている。帰国生のネットワークや職業斡旋を公式には行っていない。グループ会社では、帰国後技能実習生に対して、農業技術向上プロジェクトを始めている。東ジャワの Batu において NPO が農業ジビネスを教えてくれ、卒業生グループ



訪問日午後1時に予定の日本企業による面接会場
調査団撮影

で黒糖、ハイビスカス茶、イチゴ、メロンを作っている。この農園は最近できたばかりでまだ市場に出すほど軌道に乗ってはいないが、今後東ジャワでマーケティングする予定。

介護分野は、今後増やしていきたいと考えている。現在はまだ研修中で2020年2月に初めての面接を行う。他分野と違い、日本語のN4を取るために日本語研修期間が9か月と長い。途中で脱落する人も多くなる。これを防ぐために、今は北海道の1社だけだが、受け入れ会社からは研修費用を1人あたり10万円程度徴収している。第1次試験に合格者に対して、研修施設で研修を実施している。生徒の負担が12万円程度で済むため、非常に人気が高い。候補生は介護や看護の専門学校を卒業した人材が中心である。日本から介護の先生も派遣されており、より日本の実務に沿った研修を提供できている。

2.4.8.3 農業研修所や農業教育機関

ア)I-D 研修所

I-Dは日本に本部がある国際NGOで、西ジャワ州スカブミ県にある研修センターでは、38年前からインドネシア人を対象とした農業研修生を受け入れている。高校卒業後9か月間にわたり定員30人で農業技術・リーダーシップ研修を行う。研修所の卒業生数は1980年からで2,000人程である。短期の研修も受託しており、全国の高校や専門学校から受け入れをしている。日本の系列高校からも毎年10日間短期滞在を受け入れている。東ジャワにある研修施設でも10名程度研修生を受け入れている。

日本での研修としては、日本全国にある4カ所の支部で9か月間研修生を受け入れているが、その研修は各国の職員になることを目指した研修である。インドネシアから技能実習生も送り出しており、累計で約100人送った。送り出しについては、ジャカルタにあるI-Dのインドネシア総局がロジ面を担当している。同研修施設では、日本語と農業技術を中心に研修を提供している。日本国内では、全国4カ

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



I-D 研修所施設の一部
調査団撮影

所の支部で 1 カ月の研修を終えたあと、賛助会員である全国の農家で実習を受けることになる。

選定プロセスは、地方の研修卒業生を通じて、推薦してもらう。時には試験を行うこともある。国内研修の場合は、無料で行っている。日本で

行う技能実習は、単純作業が多く、帰国しても農家経営能力は身に付いていないと考える。帰国後の農業就業率は 30%程度。ただし、日本人がもつ勤勉さ、真面目さは、インドネシア人がまだ不足している点で、どの分野でも通用するため、学べる点だと考える。NGO 全体としては、インドネシア以外に、フィリピン、ミャンマー、マレーシア、ベトナム、バングラデシュ、スリランカの国々で、技能実習の協定は結んでいるが、各国ごと送り出し方法や研修方法が違う。

イ)I-E 農業高校

西ジャワ州のスカブミ県にある I-E 農業高校は、1914 年に開校した州立高校。現在の生徒数は 1,133 人。当初 1 学科であったが、現在では 5 学科を開講している。食用作物、森林作物（コーヒー）、獣医、水産と農業加工である。西ジャワ州には約 30 の農業高校があるが、I-E 高校は西ジャワ州の農業高校で最も人気が高く、より多くの生徒を受け入れている。農業高校の卒業生の 15% ぐらいが進学する。後は、農業分野をはじめ就職する。農業分野は色々、肥料会社、農薬会社、普通銀行、スーパー、農家になる人も多い。

2004 年から日本の農業高校との交流が開始されており、現在は MoU も交わしている。2012 年までは毎年相互に訪問していたが、2012 年以降は、西ジャワ州の予算が不足したため、日本からの高校生受け入れのみを行っている。

2008 年から食料作物学科の成績優秀者の中から 1～3 人を選抜し、北陸の農園に技能実習生として送

っている。この送り出しには、学校全体で支援をしている。派遣に係る費用はほとんど不要である。また、同農園から海外協力隊の農業隊員を受け入れており、日本語研修についても 1 年生から行っている。帰国後も同農園からビジネスプランの実現へ向けた相談や支援があり、また I-E 農業高校を中心として帰国生のネットワークを継続しながら営農の支援を継続している。技能実習制度と海外協力隊を活用した農業人材の育成に資する好事例と言える。

ウ)I-F 農業高校

西ジャワ州レンバン県にある 3 年制の州立高校で、在校生は 505 人。希望する卒業生を、送出機関を通じて技能実習生として日本に送り出している。2013 年頃から毎年 2-3 人送っている。送り出しの選定は、学内選抜後、送出機関の面接に進む。面接の結果が出るまでに 2 ヶ月ほど。また、実際に渡航するまでに 1 年ほどかかる。2019 年は 24 人がテストを受け、8 人が面接に進んだ。面接に合格したら、送出機関の研修所で研修を受ける。

帰国後技能実習生の同窓会があり、適宜情報共有などを行っている。日本に行った卒業生の中には、残念ながら失踪した者もいる。

2008 年に JICA からの紹介があり関東の農業高校と交流を行った。その高校からは、学生を 8 名受け入れた。I-F 高校では、生徒を送る準備が整っていなかった

ため、教員を 8 人送った。交流はその 1 年のみで、その後続いていない。

同校では、2006 年から日本語を第 2 外国語として学ぶことができる。2 年生の必修科目となっていて、6 カ月間週 2 時間のクラスがある。教員はインドネシア人。2020 年 2 月現在、海外青年協力隊の受け入れを要請している。



デコポンの温室栽培
調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

ウ)I-G 大学農学部

西ジャワ州スメダン県の I-G 大学農学部には、農業技術と農業ビジネスの 2 つの専攻学科がある。農学部全体で、生徒数は 650 人。卒業生の就職先としては、農業リサーチ会社に就職するのが多い。

関東の農園へのインターン制度は 20 年前から続いている。帰国後は「農業実習」として 4 単位を認定される。同農園でのインターン希望者は、学業とは別に「日本クラブ」に 1 年間参加する。毎年開始時は 20 人程度いて、日本語や日本文化を学ぶ。1 年後学習意欲や成績を判断し、10 人くらいの候補者リストを農園側に送る。農園から面接にきて最終的に送る人数を決定する。今年は 4 人選定しているが、ビザの関係で 2020 年の何月に出発できるか不明。

インターンにかかる費用は基本的に無料。インターン生は、日本で農園からもらう給料の 15% を大学に寄付することになっている。この 15% を使って、渡航前の研修やパスポートの申請費用、温室や練習用の農業機械を購入している。15% の寄付金が何に使われるかは、全て詳細をインターン生に公開している。

特定技能制度を活用して再び同農園に戻ることを希望している帰国生もいる。技能実習制度の帰国生ではないため、新規に日本語テストと農業分野の技術テストを受ける必要がある。

帰国生の一人はプレミアム蘭の苗木ビジネスを開始し、帰国後建設した温室で、組織培養による生産を行っている。オンライン事業も開始し、マレーシアに輸出も行っている。



インターン生の寄付金によって
建設された温室
調査団撮影

2.4.8.4 帰国後技能実習生・農業生産者グループ等

西ジャワ州にある帰国後技能実習生及び農業生産者グループ 6 か所を訪問した。特に、西ジャワ州では JICA 技術協力プロジェクトに関係する農業生産者グループや青年農業従事者リーダー研修帰国生がいるグループでは、日本での経験が直接的な成功要因になっていることが確認された。例えば、日本で学んだ低農薬栽培技術を帰国後に適応しているグループは、有機野菜の栽培も始め、ジャカルタの高級スーパーと直接契約するなどの成果を挙げている。また、その他のグループにおいても、発足時と比較してメンバーの飛躍的な増加や、生産量や出荷量を安定的に供給できるレベルまでに達しているなど、その成果は顕著である。これらのグループのほとんどが、農業省から送出された研修生や技能実習生であり、イカマジャ (IKAMAJA) という帰国研修・技能実習生の同窓会を組織し活発に活動している。これらの同窓会は、インドネシア全土にあり、チアウイの農業研修センターでの最終研修前の事前研修を受け持っている。この事前研修を実施するためには、P4S という研修実施認定を農業省から得ており、農業省との関わりも強い。

2.4.8.5 在日インドネシア大使館

在京インドネシア大使館には、農務官が派遣されており、特に農業省経由で派遣された技能実習生・青年農業従事者リーダー研修で来日中のインドネシア人のモニタリングや連絡窓口として機能している。インドネシア農業省からも毎年派遣先の技能実習生の生活状況や実習状況をモニタリングしており、また研修先開拓の際にも覚書を結ぶための情報収集や日本側での窓口となっている。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

コラム 3 インドネシアにおける送り出しの類型化

インドネシアは、他国にはない様々なスキームを用いた送出を実施している。現地調査を元に、以下に類型化し、還流モデルの促進につながる要素が何かを導くヒントとする。

1. 民間送出機関による技能実習生の送り出し
2. 農業省（公的送出機関）による青年リーダー研修生と技能実習生の送り出し
3. 北陸の農園と I-E 農業高校による技能実習生の送り出し
4. 関東の農園と I-G 大学による特定活動インターンの送り出し

これらの4つの違いを以下の表で比較してみる。

	1. 民間送出機関	2. 農業省	3. 北陸の農園	4. 関東の農園
年間送件数	全民間企業で 1,550 人	50 人 (2021 年以降 1,000 人/年の予定)	1~3 人	4~10 人
スキーム	技能実習生	青年リーダー研修生と技能実習生 (2021 年以降特定技能も送出予定)	技能実習生	特定活動 3 号 (インターン)
送り出し実績年数	会社によって異なるが 3~5 年程度	1984 年から 36 年間	2008 年から 12 年間	20 年間
教育レベル	普通高校・農業高校がメイン	19 歳~27 歳。教育レベルは問わず。農地を有していることが条件	I-E 農業高校卒業生	I-G 大学農学部 4 年生
日本での実習期間	8 カ月~3 年間	11 カ月~3 年間	3 年間	1 年間
派遣前/帰国後のサポート体制	通常研修・Facebook 等のネットワーク	IKAMAJA (全国に組織化された日本の会/農業省)	I-E 農業高校/海外協力隊/北陸の農園	I-G 大学/帰国卒業生/関東の農園
日本研修中のサポート	監理団体による定型サポートのみ。	在日インドネシア大使館	北陸の農園	関東の農園
帰国後の還流の傾向	全データの追跡が困難。出身地でのアグリビジネスの成功例は少ない	農業グループの代表として成功している例、各地の有力者になる事例	ビジネスプランに基づき成功例が多い	就職に有利なため、農業省系列の公務員・農業系企業の就職が多数。営農による成功例あり

この比較から還流モデル促進の要素として参考になる点を挙げる。

- 農業高校や大学農学部など、特定の農業系教育機関から送出される方が、帰国後も同窓会の設立や学校との情報共有などがしやすく農業分野での還流を促進する。複数の地域から参加する場合、IKAMAJA（日本同窓会）のように、長年地域で日本への送り出しに関与する母体があれば、還流の支援を促進してくれる。
- 教育レベルが高い方が、アグリビジネスを創業するために優位性が高いが、大卒以上の場合は、帰国後にリスク分散の観点からは自営よりも公務員や農業系企業への就職の方へ動く傾向がみられる。
- 日本の実習期間は 1 年程度あれば、高卒・大卒にかかわらず還流の成功例はある。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.5 ミャンマーの現状

2.5.1 ミャンマーの概要

ミャンマーはインドシナ半島の西部に位置し、東側はタイとラオス、北東部は中国、北西部はインド、西側はバングラデシュと国境を接している。また、国境線の半分近くを海岸線に囲まれ、アンダマン海、マルタバン湾、ベンガル湾に面している。軍事政権が長く続いたが、2011年に民政移管された。以降、急速に市場開放を進めており、アセアンの中でも高い経済成長を続けている（表 2.10）。

2.5.2 ミャンマーの農業概要

ミャンマーは農業生産国であり、農業が GDP に占める割合はアセアンの中でも高い。主食であるコメの生産量が多く、特に南部のエヤワディ川の河口のデルタ地帯はコメの一大産地である。他方で、中部乾燥地域では緑豆などの豆類や落花生などの油糧作物の生産が盛んである（表 2.11）。

表 2.10 ミャンマーの概要

首都	ネピドー
面積	68 万平方 km (外務省 ミャンマー基礎データ)
人口	約 5,363 万人 ⁶² (ミャンマー統計局 Statistical Yearbook 2019)
出生率	19.7/1000 人 (ミャンマー統計局統計年鑑 2019)
宗教	仏教 89.8%, キリスト教 6.3%, イスラム教 2.3%等 (ミャンマー統計局統計年鑑 2019)
民族	ビルマ族 (約 70%), その他多くの少数民族 (外務省 ミャンマー基礎データ)
公用語	ミャンマー語
海外労働者数	181,744 人
主な送り出し先	タイ 167,039 人、韓国 6,555 人、マレーシア 4,270 人、日本 3,185 人 (ミャンマー統計局統計年鑑)
日本人材開発センター	ミャンマー日本人材開発センター (Myanmar-Japan Center)
特筆すべき事項	日系企業を含め外国資本の投資が拡大している

出所 調査団作成

⁶² 2018 年時点の推定人口

表 2.11 ミャンマー農業の概要

農業人口	人口の 70%、3,540 万人が地方農村部に居住し、農業を基盤として生計を維持する (農林水産省 ミャンマーの農林水産業概況)
主な農産物	コメ、さとうきび、豆 (乾燥)、その他生鮮野菜、とうもろこし (農林水産省 ミャンマーの農林水産業概況)
主な農村地域	全国の都市/農村人口の平均は 3:7 だが、都市人口比率が高いのはヤンゴンの 70%のみで、その他の地域は農村人口比率が高い (64%~86%)。 (ミャンマー統計局 Statistical Yearbook 2019)
営農体系	1990 年代から未墾地や休耕地の利用促進を図り、灌漑等の土地改良を推進して作付面積を拡大した。コメは食料安全保障と輸出の両方で重要 (農林水産省 ミャンマーの農林水産業概況)
既存の JICA 農業プロジェクト	(技協) 口蹄疫対策のための組織能力強化プロジェクト (科学技術) ミャンマーにおけるイネゲノム育種システム強化プロジェクト (技協) イネ保証種子流通促進プロジェクト (技協) バゴー地域西部灌漑農業収益向上プロジェクト (技協) 園芸作物の安全向上によるバリューチェーン構築プロジェクト (予定) (民間連携) 集約型農業に資する優良種子生産と調製・販売事業普及・実証事業 (民間連携) 小規模農家の収入向上のためのセンナ栽培・加工品販売ビジネス(SDGs ビジネス)調査
特筆すべき事項	輸出農産物では豆類 (乾燥) が多い

出所 調査団作成

2.5.3 ミャンマーの農業開発方針

ミャンマーの農業セクター全体の開発計画としては、「農業セクター 20 年長期開発計画 (2011/12~2030/31 年)」と「農業セクター第 2 次短期計画 (2016/17~2020/21 年)」がある⁶³。長期計画には、持続可能な農業開発ミッションとして、「重点作物及び高付加価値農業製品の国内、海外市場への販路拡大」や「地方・農村地域に住む人々の食料安全保障の推進」が掲げられている。第 2 次短期計画ではミャンマー農業畜産灌漑省 (MOALI) の目標として、食の安全性の向上、農畜水産物の適正な品質基準の確保、市場価格情報の伝達能力の向上、衛生植物検疫措置の実施、農業生産工程管理の開発・普及、生

⁶³ ミャンマー連邦共和国園芸作物の安全向上によるバリューチェーン構築プロジェクト詳細計画策定調査報告書 (JICA、2020 年 3 月)

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

産者協同組合の立ち上げ、普及サービスの向上、などが含まれている。

ミャンマー政府は、農業セクターにおける政策間の整合性を図り、短期/中期/長期の農業政策に関して明確な優先順位づけを行うことを目的に、2018年6月、関係ドナーとともに「農業開発戦略及び投資計画(2018/19～2022/23年)」を策定した。同政策は、現在 MOALI で最も重視されている政策文書であるが、その主要3本柱は、①政府機関のガバナンスを向上させ、農業開発に責任をもつ機関の能力を強化する、②生産性と農業所得を向上させる、③市場の結びつきを高めて競争力を強化する、となっている。

同政策の中では、3本の柱のそれぞれにおいて、成果1.5「農業組合の組織化と農家の能力強化」、成果2.3「農村地域の農民や民間セクターの進化するニーズに応じて、農業および食品セクターに人的資本を構築するための効果的な教育と訓練の開発」、成果3.8「農家やアグリビジネス企業向けの様々な金融サービスへのアクセス改善」が掲げられるなど、個々の農家への教育から農家の組織化、農家向けの金融サービスの提供まで幅広い目標が掲げられている。

ミャンマーには農村地域での金融仲介を促進し、農村金融や農村社会経済の発展を支援することを目的とするミャンマー農業開発銀行(MADB)が存在するが、支店が全国的に展開できていない、預金額が非常に限られており、常に資金不足に直面している、などの課題を抱えている⁶⁴。

2.5.4 ミャンマーの農業教育体系

ミャンマーの教育制度では、高校を16歳で卒業するため、大学入学時の年齢が16~17歳と日本の大学入学年齢より若い。そのため、海外で修士をとるなど、バカロレア認定が必要な場合は、大学が準備コース(Honor Course)を用意するなどの対応を取っている。ただしイエジン農業大学のように、学部を5年制にしてもバカロレア認定は受けることができない。この制度は2022年をめどに、日本と同様に18歳で高校卒業するよう変更中である。学生の進路は全国統一試験(マトリギュレーション)の成績の序



図 2.11 ミャンマーの農業教育体系
出所 調査団作成

列にしたがって決まるため、本人の進路希望とは異なる学校に進学することもある。

農業の高等教育はイエジン農業大学でのみ行われており、その他の農業教育機関は、農業大学校、農業灌漑省管轄のファーマースクール、NGOの用意する学校など、限られている。農業大学校(SAI: State Agricultural Institute)は農業灌漑省管轄下にあり、ミャンマー全国に14か所、各州管区に1校ずつ設置されており、3年制で、より実践的な内容の授業を中心に実施している。別案件での聞き取り調査によると、SAI全校で年間6,000人程度の学生が在籍している。SAIの教員たちは技能評価試験について若い人材の能力向上という点から関心が高く、農業の基礎を実践的に勉強したSAIの学生は、技能実習生候補者としてポテンシャルを持つと考えられる(図2.11)。

2.5.5 ミャンマーの技能実習概要

法務省の在留外国人統計によれば、ミャンマー人の技能実習生は120人しかいなかったが、2019年度には13,739人まで増加しており、ミャンマー人の在留資格の中で最も人数の多い分野になった。技能実習生の総数は急増しているが、農業分野の技能実習生は少なく、2020年3月現在で681人と全体の5%以下である(表2.12)。

⁶⁴ ミャンマーにおけるフードバリューチェーン構築のための工程表(2016-2020年度)(農林水産省、2017年3月)

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.12 ミャンマー技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1 号	8,320 人、うち農業 446 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 2 号	4,537 人、うち農業 195 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 3 号	882 人、うち農業 40 人 (2020 年、OTIT)
	総数	13,739 人、うち農業 681 人 (2020 年、OTIT)
主要セクター		食品製造、建設、機械金属、繊維衣服
認定監理団体	一般監理事業	439 団体 (OTIT 許可監理団体一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	298 団体
送出機関		279 機関 (2020 年 9 月 18 日時点：注 2021 年 7 月時点でも未更新)
管轄省庁		労働・入国管理・人口省労働局 (Department of Labour, The Ministry of Labour, Immigration and Population of the Republic of the Union of Myanmar)
海外人材派遣組合		ミャンマー海外人材派遣企業協会 (MOEAF: Myanmar Overseas Employment Agencies Federation)
二国間協力覚書		あり (2018 年 4 月 19 日締結)
募集から送り出しまでの期間		6 カ月～8 カ月程度
派遣費用		上限 2800 ドル (手数料、諸経費を含む)
海外人材派遣法令等		あり
特筆すべき事項		技能実習生の派遣先は愛知県、北海道、福岡県が比較的多い

出所 調査団作成

2.5.6 ミャンマーの技能実習生送り出しプロセス

日本政府は、2018 年 4 月 19 日付で、法務省、外務省、厚生労働省とミャンマー労働・入国管理・人口省との間で「日本国法務省・外務省・厚生労働省とミャンマー労働・入国管理・人口省との間の技能実習に関する協力覚書」に署名している。ミャンマーでは、日本を含むミャンマー国外での雇用は「海外雇用に関する法 (The Law relating to Overseas Employment, 1999)」により、その手続、監督機関、労働者の権利義務等の規定が置かれている。日本への人材の送出について独立した法令があるわけではなく、技能実習制度への対応も含めて、「海外雇用に関する法」に追記する形で数多くの通知が出されている。

技能実習制度では、日本向けの人材派遣仲介料(送出機関が派遣される人材から徴収できる金額)の上限は 2,800 ドルと定められている。この金額は、「海外雇用に関する法」に追記される通知で規定されて

いる。技能実習制度では、送出機関が徴収してよい金額の上限は 2,800 ドルであるが、実態として教育費などで追加の費用を取られていることが多いという。労働者海外派遣業者の組合であるミャンマー海外人材派遣企業協会(MOEAF)からの情報によると、上述の 2,800 ドルの目安となる内訳は、表 2.13 のとおり。⁶⁵なお、実際の内訳の開示義務はないようだ。

送出機関への聞き取りで把握したミャンマーにおける送り出しのプロセスは、①送出機関が、受け入れ側から

表 2.13 ミャンマー政府認可手数料の内訳

費目	金額
監理団体との調整、及び送出機関の日本渡航費	500 ドル
通訳費	400 ドル
面接費	300 ドル
求人票作成費	200 ドル
在留資格申請費	200 ドル
日本語試験 N4 受験費用	500 ドル
通信費	100 ドル
健康診断費	100 ドル
雑費	100 ドル
送出機関手数料	400 ドル
技能実習 3 号への移行費	200 ドル*
特定技能への移行費	1,500 ドル

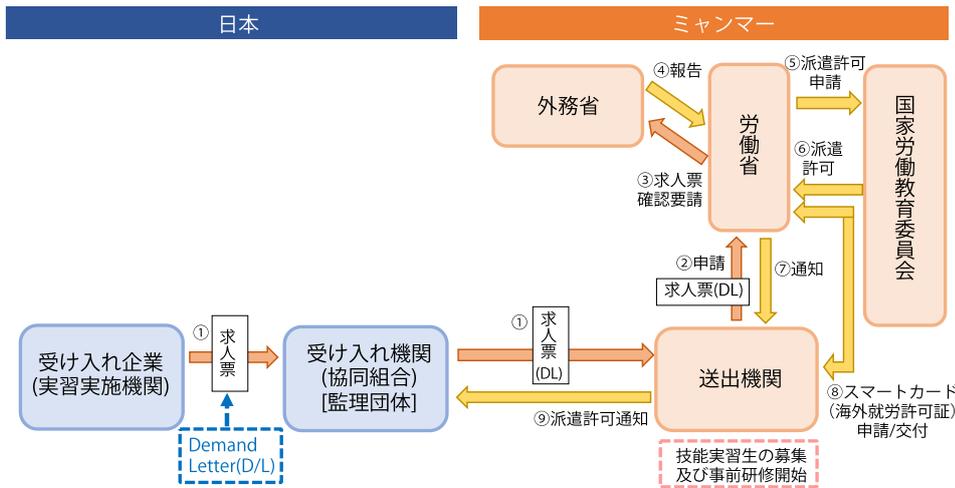
*実習実施機関変更の場合、1,600 ドル

出所 ミャンマー政府 Facebook を元に調査団作成

⁶⁵ ミャンマー海外人材派遣企業協会によると、2020 年 1 月 9 日付けで、ミャンマー政府が発行する Facebook サイト「Safe

Migration」に 2,800 ドルの内訳を記載した。内訳自体は、ミャンマー海外人材派遣企業協会が、労働・移住・人口省から作成。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



※これまでミャンマー人技能実習生を受け入れる監理団体は必ず日本ミャンマー協会の会員になり、技能実習生を採用する際には審査費用を支払って、事前審査を受ける必要があったが、2019年にこの事前審査は廃止された

図 2.12 ミャンマーの技能実習の送り出しプロセス 出所 調査団作成

求人依頼を受取る、②送出機関がデマンドレターを作成し、受け入れ側が署名、③送出機関が、労働・入国管理・人口省労働局に書類を申請、④不備がなければ、逆方向に書類が回り送出機関まで戻る、⑤労働省へ派遣許可証の手続き、⑥スマートカードの発行手続き、⑦ヤンゴン労働局による研修、⑧出国(図 2.12)。

ミャンマーから海外に出国する労働者はスマートカードという海外労働証を取得する必要があり、スマートカードの申請は送出機関しかできない。なお、これまでミャンマー人技能実習生を受け入れる監理団体は必ず日本ミャンマー協会の会員になり、技能実習生を採用する際には審査費用を支払って、事前審査を受ける必要があったが、2019年にこの事前審査は廃止されたとのことである。

2.5.7 ミャンマーからの特定技能の現状

ミャンマーにおける管轄省庁は、技能実習制度と同じ労働・入国管理・人口省労働局である。日本政府は、2019年3月28日付で警察庁、法務省、外務省及び厚生労働省とミャンマー労働・入国管理・人口省労働局との間で、在留資格「特定技能」を有する外国人材に関する制度の適正な実施のための基本的枠組みに関する協力覚書を署名している。

2019年11月5日に34社が特定技能の認定送出機関として、労働・入国管理・人口省によって認定された。認定された送出機関によれば、書類を揃えて申請して承認されたとのことで、政府によって適切な送出機関のスクリーニングがあったというよりは、書類を揃えて提出した送出機関34社の申請が受理されたというところのようである。

その後、2020年3月までに計279社が送出機関として認定されている。法務省の発表によれば、2021年3月末現在、ミャンマーからの特定技能1号在留外国人の総数は959人で、その内訳は、飲食料品製造業分野518人、介護分野103人、農業分野72人、電気・電子情報関連産業分野57人等となっている。

ミャンマーでは、2019年10月27日に宿泊業の特定技能試験が実施された。250人の応募枠は30分ほどで締め切りになった。試験日の公表は試験の2日前と、かなり不親切な状況であった。結局238人が受験し、87名が合格した。日本語学校や送出機関の中に特定技能評価試験の受験申込を支援しているところがあり、受験者数や合格者数を宣伝するために組織的に多数の申込みを行った機関もあるという。合格率が低いのは、そのような組織的な申込みにより実際に勉強した人が試験を受けられなかったというのが複数の関係者の見解であった。ビルクリーニングの試験は、2019年12月7・8日に行われる。2019年10月30日から応募が開始されたが、こちらもすぐに250人の応募枠が埋まった。ミャンマーでは、特定技能試験の受験対策に特化した日本語学校が開校するなど、特定技能に対する期待が高まっている。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.5.8 聞き取り調査の結果

2.5.8.1 管轄・関連省庁

ア)労働・移住・人口省

ミャンマーの技能実習管轄省庁である労働・移住・人口省労働局は、技能実習より特定技能での送り出しを希望している。日本の技能実習に関する評価は、習得する技能のレベルや賃金の低さから韓国などに比べてそれほど高くない。

日本への技能実習生の送り出しは、現在のところミャンマー海外人材派遣企業協会（MOEAF: Myanmar Oversea Employment Agencies Federation）に加盟している送出機関のみが派遣できることになっている。労働・移住・人口省は独自の送出機関を持っているが、この送出機関からは韓国へのみ派遣している。日本も労働・移住・人口省の送出機関から派遣できるようにすると管理が容易になるのではないかとの提言があった。また、技能実習生各人の申請書（Demand Letter）は、海外人材派遣委員会が設置されている副大統領府で確認・承認される必要がある。委員会は各省庁からのメンバーにより組織されている。

技能実習生の業種については、介護人材が多いとの認識がある。農業分野は給料が安く、1年未満しか滞在できない技能実習生も多いため、あまり人気がないとのことであった。また、農業分野は有用な技能を習得できるわけでもなく、技能実習の終了証もないために帰国後の就職が難しいことが課題として指摘された。反対に、日本に派遣して技能が習得できる分野として建設と素形材産業があげられた。

技能実習制度に関しては、受入人数の増加と派遣手続きにかかる期間の短縮が要望としてあげられた。また、日本に滞在中にミャンマーに帰国できるようにすることと、日本からミャンマーの家族に仕送りをするための送金の手段を整えることについても、検討してほしいとのことであった。さらに、技能実習制度との関連で、労働・移住・人口省の職業訓練校を活用して、JICA が溶接、電子機器、自動車整備、建設などの分野で協力するのはどうかとの提案があった。

イ)農業・畜産・灌漑省

海外労働者派遣に関しては、労働・移住・人口省が所掌しており、農業・畜産・灌漑省は事前研修なども含めてほとんど関与しておらず、技能実習制度自体が認知されていない。農業・畜産・灌漑省が扱っている海外への人材派遣は主に省職員の留学や研修であり、一般市民が派遣される技能実習制度については担当していない。例外として、日本の NGO が技能実習制度を活用して若手農家を短期研修で日本に派遣していることは農業・畜産・灌漑省農業局が把握している。農業局は同 NGO がマンダレーとバガンで支援している農家を対象とした学校に職員を配置しているが、日本に派遣される農家の選抜などには関与していない。

2.5.8.2 送出機関

ミャンマーの認定送出機関は 279 社あり、その中の 2 社から聞き取りをした。M-A 社は 2013 年に設立され、現在までに 1,369 人の技能実習生を派遣しており、ミャンマーの送出機関の中では派遣数が非常に多い。職種は食品加工や金属加工、建設、繊維産業などが多く、1年未満は農閑期に仕事がない地域への農業分野の派遣が圧倒的に多い。M-B 社は 2000 年に設立された。ミャンマー政府が海外への人材派遣に関するライセンスを民間企業に対して発行し始めた当時、最初に設立された人材派遣会社のうちのひとつである。主にタイへの労働者派遣を行っており、日本に派遣する人数は少ない。日本へは技能実習生と労働許可の 2 種類の在留資格で派遣している。技能実習生としては、2016 年に滋賀県に農業分野で 2 人、2018 年に建設分野で 2 人、2019 年に建設機械分野で 2 人、金属塗装分野で 2 人を派遣した。

技能実習生候補者の集め方については、M-A 社はすべて口コミである。M-A 社から日本に派遣された技能実習生から評判を聞いて、毎日 30~40 人の応募者が事務所に登録にくる。人材募集の広告を最後に出したのが 3 年前で、それ以降はまったく必要がない。現在、5,000 人以上の応募者のデータベースを持っている。応募者は、まず M-A 社に来てデータベースに登録する。その後、受入側からの人材依頼に対して、条件の合う人材をデータベースからピックアップして、説明会を開催する。その後、希望者に対して、選考会で試験や面談を行う。選考会に合格し

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

たものに対して、本面接を実施する。この際に、日本から受け入れ側が来日して直接面接することもある。合格者は、6ヵ月のトレーニングを受ける。合格者の家族に対する面談も行い、同意も得る。

M-B社は、日本の監理団体から人材の希望があれば、知人が経営している研修センターから候補者を選び、監理団体がヤンゴンで面接できるようにする。研修センターには100人以上の人材がいるが、組合の需要があまりないため、派遣できる人数が限られている。

M-A社は23の監理団体と契約しており、日本支部が実習中のミャンマー人の面倒を日本支部が支援することも多い。そのようなサポートが監理団体からの信頼にもつながっているという。M-B社は、ベトナム人の友人から、その友人がパートナーを務める監理団体を紹介され、その監理団体のみに技能実習生を派遣している。派遣中の技能実習生とは常に連絡をとっているが、実習環境は良好で受入事業者は良く面倒を見てくれているようで、組合からも問題は聞かないとのこと。

日本向けの人材派遣仲介料として送出国が派遣される人材から徴収できる金額の上限は、2,800ドルである。人材送り出しの法律は1999年に制定された労働者海外派遣法だが、これに追記する形で通知が沢山出ており、徴収できる金額の上限に関する規則もそのような形で通知された。M-A社では、実習候補者が2,800ドルの費用を払うために色々なところから借金をするのが日本で失踪する主な原因と考え、独自に保証会社を立ち上げた。技能実習生候補者からは、800ドル程度を頭金として支払ってもらい、残金は13か月かけて実習で受け取る報酬から返済してもらおう形にしている。この制度を導入してから、応募者の登録が増えたという。M-B社でも、送出国に上限2,800ドルの支払いをすることは農村出身者にとってかなり難しいことだと認識している。また、日本に行くためにはN4レベルの日本語が必要になるが、農村部の学歴の低い人達は数か月で日本語を学習することが難しい。以上の理由から、タイには低学歴の単純労働者を、日本には高学歴の技能実習生を派遣するように、対象者を区別しているとのことである。

派遣前の研修については、M-A社はすべて自社で実施している。研修内容は、最初の4か月は日本語

や日本の生活（ゴミ出しなど）、マナーや失踪防止対策などについて。出国の1.5か月前からは、実習に必要な日本語などを中心に研修を行う。受入事業者研修教材を作ってもらうことになっており、それが難しい事業者は、M-A社が作成した各業種の専門用語集を使って教える。農業用語集もある。その他、作業着の着用が義務付けられているような職種は、作業着の着方や安全対策なども教えている。M-B社では、技能実習生候補者が選抜された後、派遣前の研修は、外部の日本語学校に依頼する。研修期間は2～3か月である。

技能実習生の帰国後のフォローについて、M-A社は無償で就職マッチングの機会を提供している。ミャンマーの日系法人が同社のホームページに登録をして、必要な人材とのマッチングを行っている。ただし、農業関連の企業は少なく、マッチングが難しいという。また、農業分野の技能実習生は手に職がなくして仕方なく農業で行くことが多く、帰国後も農業を続けようという人は少ない。企業とのマッチングの他に、帰国後技能実習生の9割がもう一度日本に行くことを希望しているため、自社の帰国後技能実習生のみを対象に特定技能での派遣も始めた。特定技能で希望する職種についてアンケートを実施したところ、複数回答で多かった分野は、農業21%、宿泊業17%、食品製造業13%であった。農業は行きやすいという印象で希望者が集まるのではないかと推測している。M-B社は帰国後の支援をしていないが、日本の農業の知識がミャンマーで役に立たないことや、日本で使われている農機具などがミャンマーでは入手できないことも多いという。M-B社が派遣した農業分野の帰国後技能実習生2人は、農村地域の農家出身で大学卒業資格を持つが、ミャンマーで仕事が見つからず、N3、N2を目指して日本語を勉強している。JICAが帰国後技能実習生の日系企業への就職を支援してくれるとよいのではないかとこの提言があった。

技能実習制度についてM-A社とM-B社が共通して指摘した課題は、ミャンマー政府の技能実習生の

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



日本語学校の授業風景 調査団撮影

送出手続きにかかる時間が長いことであった。ミャンマー政府の手続きに必要な書類やプロセスは、日本側に提出する書類やプロセスと重複する部分も少なくないという。そのため、日本側から人材の要望を受けてから、実際に派遣できるまでに6か月程度かかっている。

2.5.8.3 日本語学校

技能実習生の派遣前研修以外の日本語教育を実施している日本語学校2校に聞き取りをした。M-C校は、ミャンマーから日本に技術・人文知識・国際業務や特定技能の在留資格で送る農業分野を中心とした人材を育成することを目的として、日本語教育を実施している。農業分野の人材は、半数がイエジン農業大学の卒業生で、残りの半数がその他の大学出身者である。現在39名が勉強しているが、農業分野の特定技能評価試験が実施されるなら、State Agricultural Institute (SAI) の卒業生を加えることも検討する。特定技能試験に合格しなければ、技能実習生として派遣する選択肢も考えられる。

特定技能で求められている日本語レベルはN4だが、実務上、最低でもN3が必要と考えており、N3～N2の資格が取得できるようにしたい。農業のバックグラウンドを持っていてN4をすでに取得している人材に対しては、面接を行い、合格者は、無料で農業と日本語の研修を受講できる。N4を持っていない人材に関しては、10万チャット(1万円弱)で2～3か月間、N5レベルの学習から始める。

もうひとつの日本語学校M-Dは、特定技能で日本に人材を送ることを目的とした日本語・職業訓練校

として、2019年7月に開校した。180人いる生徒のうち、90%が特定技能を希望しており、10%は技術・人文知識・国際業務での渡航を希望するエンジニアである。日本語は、N5からN3まで教えており、日本人教師が1人、ミャンマー人教師はN2取得者が18人いる。授業料は、日本語コースで1ヵ月50,000チャット(5,000円弱)。特定技能コースで120,000チャット(12,000円弱)。特定技能コースには日本語料金も含まれている。日本語コースの受講後、特定技能評価試験の受験登録ができた人は、特定技能コースを無料で受講できる。

2019年10月にヤンゴンで宿泊業の特定技能試験が実施された。受験申込の受付開始後まもなく、250人の応募枠が埋まった。238人が受験して87名が合格したが、M-D校からは7人が受験して4人が合格した。今後、介護、外食、農業などの分野で特定技能評価試験が実施されるが、応募枠が250人程度であれば、同校から特定技能で日本に派遣できる人数が伸びないことを心配している。同校では、授業料を安く設定するかわりに、日本での雇用が決まった時に送出費用で利益を出す仕組みになっているため、派遣人数が増えないとビジネスとして成り立たないとのことである。

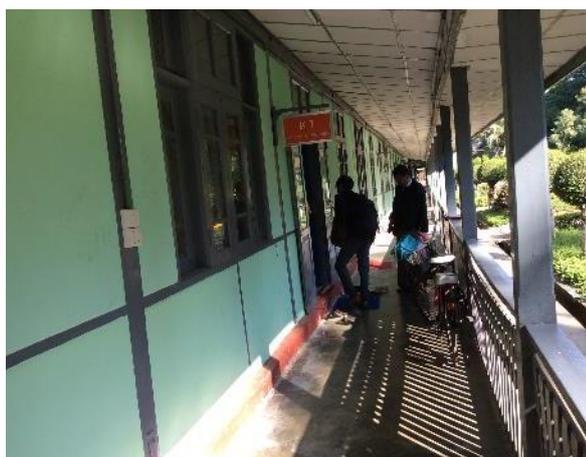
2.5.8.4 農業教育機関

イエジン農業大学の卒業生は、上述のM-C校の取り組みにあるように、特定技能や高度人材などで在留資格が下りる事例がある。他方で、技能実習生は



1925年に建設された歴史ある校舎 調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度



ICT を学ぶ教室が整備された 調査団撮影

高校普通科卒業レベルが多いようだが、農業分野の即戦力となると State Agricultural Institute (SAI) の卒業生も有望だと考えられる。本件調査では、ミャンマー国内の 15 か所ある SAI の中で、最も歴史の古いネピドー周辺の SAI で聞き取りをした。

1954年に設立されたこの SAI は、ネピドーから車で 1 時間程度の場所にあり、毎年 200 人以上の学生を受け入れている。ほとんどの学生がネピドー周辺の出身であり、高校卒業後に SAI に入学する。SAI の就学年数は 3 年間で、9 科目（農学、園芸学、農芸化学、植物学、畜産学、植物保護、バイオ科学、農業普及、農業経営・会計）と、新しい科目として追加された数学、物理、英語、ソーシャルスキル、ICT を学ぶ。卒業生の多くは実家に戻って家族の農業に従事する。その他の進路は大きく分けて、①肥料会社などの民間企業、②農業・畜産・灌漑省の普及員（フィールドで働く職種）、③農業・畜産・灌漑省職員（オフィスで働く職種）の 3 つである。

SAI 関係者は、技能実習制度については知らず、SAI 卒業生が労働者として渡航する主な国はイスラエルと韓国とのことである。また、イエジン農業大学は日本政府の支援を受けているが、SAI には日本の支援はない。日本と関係のあることといえば、農業灌漑省職員の紹介により、日本の種苗会社が SAI でかぼちゃなどの種子をテスト生産している。学生たちを指導しているが、日本に連れていくことはないという。

2.5.8.5 帰国後技能実習生

送出機関などからの聞き取りで、日系や外資系の農業企業の進出が少なく、農業分野の技能実習の経験を活用できる就職先がないこともあり、農業分野の技能実習生の帰国後の就労は、他の職種と比較して難しいことが把握できた。上述の M-C 校の生徒で、特定技能で再度日本に派遣されることを予定している農業分野の帰国後技能実習生 2 人に聞き取りをした。

一人はマンダレー近くの農村の出身で実家は農家である。大学で歴史学を学んだ。技能実習生として 3 年間、愛媛県でにんにくとケールを有機栽培で生産する事業者で実習した。日本での実習では、実家が農家であったことが役に立ったが、日本語がもっと上手だったら有機農業についてさらに理解できただろうと思う。特定技能では、にんにくやケール以外の野菜について勉強したい。帰国後は、ミャンマーで農地を購入して有機農業をしたいと考えている。

もう一人は、マンダレーの南の地域の出身で、大学ではミャンマー語を専攻したが、卒業後に専門分野の仕事はなかった。日本に留学したかったが資金がなく、代わりの選択肢として技能実習を選んだ。佐賀県の施設園芸事業者に派遣され、グリーンハウスでメロン、スイカ、花などの苗の生産に従事した。日本の実習で学んだことが非常に楽しかったため、特定技能でもう一度日本に行くことにした。特定技能から帰国したら通訳者にならなうと、ミャンマーと日本の架け橋になりたいと考えている。



日本語学校での帰国後技能実習生インタビュー
調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.5.8.6 日本人材開発センター

ミャンマーの日本人材開発センターは、ミャンマー企業の経営者を対象として日本のビジネスマネジメントに関する研修を提供している。日本人材開発センターによれば、技能実習制度との接点として、技能レベルが高く日本語ができる帰国後技能実習生を現地の企業に紹介するという可能性は考えられるとのことである。ただし、日本人材開発センターの研修には農業関連企業の受講者がいないため、農業分野の帰国後技能実習生と現地企業とのマッチングは難しい。なお、日本人材開発センターは日本のある自治体と事業やセミナーを通じて関係があり、その自治体には8~10人のミャンマー人の技能実習生が金属加工業などで働いているそうで、彼らが帰国したらミャンマーの企業に紹介できるかもしれないとのことである。

2.6 カンボジアの現状

2.6.1 カンボジアの概要

カンボジアは、インドシナ半島南部に位置し、西側はタイ、北側はラオス、東側はベトナムと国境を接する立憲君主制国家である。1970年にカンボジア王国が倒れてから勃発した内戦を経て、1993年に誕生した。国民の90%以上がクメール語を話し、そのほとんどが仏教徒。2000年代に高い経済成長を記録したが、2009年の世界的な不況のあおりを受け、経済成長率が大幅に落ち込んだが、2010年以降、再び回復し、2011年からは、7%成長を続けている。若年層が多く人口動態的に見て将来有望な国でもある(表 2.14)。

表 2.14 カンボジアの概要

首都	プノンペン
面積	18.1 万平方キロメートル (外務省基礎情報)
人口	16.3 百万人 (外務省基礎情報)
人口増加率 (出生率)	2.2% (世界銀行 2018 年)
宗教	仏教 (一部少数民族はイスラム教) (外務省基礎情報)
民族	90%がクメール人 (外務省基礎情報)
公用語	クメール語 (外務省基礎情報)
海外労働者数	約 1.8 百万人 (合法・不法含む)
主な送り出し先	タイ、日本、シンガポール、香港、サウジアラビア、韓国 人身取引対策国家委員会「2018 年前半の海外移住労働の活動と成果に関する総合報告」
日本人材開発センター	あり
特筆すべき事項	人口は多くないが、若年層が多く、人口動態的にも将来有望な国。

出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.6.2 カンボジアの農業概要

表 2.15 カンボジア農業の概要

農業人口の割合	就労人口の 37.5% (ILO 統計による)
主な農産物	キャッサバ、コメ、トウモロコシ、大豆、天然ゴム
主な農村地域	国土の約 30%が農用地 (農林水産省データ)
営農体系	人口の 76.6%が農村部に住むが、農業就労者数が減少傾向にある (FAO 統計)。農産物の多様化を進めつつ、農業生産性の向上や、安全で持続可能な農業生産の確保、高品質で安全な農産物流通の実現及び収穫後管理を含む加工等による付加価値向上の取組を図り、農民の所得向上を目指しているところ。(農林水産省 カンボジアの農林水産業概況)
既存の JICA 農業プロジェクト	(技協) 種子生産・普及プロジェクト (個別専門家) 灌漑・排水政策アドバイザー (技協) 残留農薬分析能力強化プロジェクト (個別専門家) 農業 VC 改善アドバイザー (民間連携) カシューナッツのバリューチェーン構築と高付加価値化に向けた案件化調査 (民間連携) 減農薬・減化学肥料農法の導入を通じた高付加価値野菜生産・販売にかかる案件化調査
特筆すべき事項	農業就労者人口減少傾向にある。

出所 調査団作成

カンボジアは、人口の 75%以上が農村部に住むが、近年、農業就労者が減少傾向にある。主食であるコメの生産量が多く、稲作は、耕地面積の約 8 割を占める。雨水を利用した一期作を中心として、灌漑施設が機能している地域では二期作が行われている。主要地域は、メコン川及びトンレサップ湖周辺であり、その他の主要作物であるキャッサバは主に北西部で栽培されており、多くが燃料用バイオマス原料としてタイやベトナムに輸出されている (表 2.15)。

2.6.3 カンボジアの農業開発方針

カンボジアの国家政策の基本方針は第 3 次四辺形戦略 (Rectangular Strategy III) として策定されており、この基本方針にも農業開発が明確に掲げられ、農業がカンボジアにとって重要な産業であることが窺える。また、カンボジアでは 5 年毎に国家戦略開発計画 (NSDP2019-2023) を策定しており、産業毎に戦略開発計画が設定されている。農林水産省 (MAFF) の 2019 年から 2023 年までの 5 年間の中期戦略は 2019 年 12 月に採択された農業セクター戦略開発計画 (ASDP2019-2023) に述べられており、そこでは持続可能な方法による天然資源の保全とともに、①カンボジアの農業の近代化、②競争力、包括性、持続可能性を備えた農業経済の発展促進、③農産物の輸出の促進、を通じて経済発展に貢献することを目指すことが述べられている。

ASDP 2019-2023 では、①農業における生産性、多様性、競争力および商業化の向上、②土地、林業、水産資源の持続可能な管理と開発の有効性の最適化、の 2 つが優先政策目標として挙げられており、これらの目標を達成するために、①生産性の向上、作物の多様化、アグリビジネスの拡大、②動物衛生と畜産の商業化促進、③水産資源の持続可能な管理と開発の強化、④林業および野生生物資源の持続可能な管理と開発の強化、⑤組織マネジメント、支援サービスおよび人材育成の有効性向上、の 5 つの戦略が 5 年間の間に実施される。この中で、農業分野の人材育成としては、労働市場や社会経済開発の需要を満たすために農業における人材の強化と拡大を図ることを目的として、技術的な知識やその他の関連する農業専門分野の開発、および新技術や新たな発見に関する更なる研究を行うとされている。

NSDP2019-2023 では、農業分野や農村開発を促進するためにカンボジア政府が注力することとして、①高付加価値作物、家畜、水産養殖の研究開発への投資を増やすことによる生産性、品質、生産物の多様化の改善、②モデルファームの開発促進、③農業普及サービスの強化、④農民の協同組合管理の強化、⑤契約農業生産メカニズムの準備、⑥コスト削減しと農業インプットの質向上、⑦農業保険サービスの設立に関する調査の実施、⑧農業生産を支援する金融サービスの開発、⑨農業におけるデジタルおよびスマートテクノロジーの利用促進、などが挙げられている。また、その中でも人材育成および農業投資

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

に関する MAFF の活動として、「農業生産チェーンへの民間投資に適した環境を促進し、ICT 等の技術を活用して生産技術、市場情報、バリューチェーンデータ、その他の農業情報に容易にアクセスできるようにすること」や、「技術的知識の促進を通じて農村地域の人材育成への投資を増やし、持続可能な開発目標を達成するために、村落の動物医療従事者が地域農業局の管理下で農業促進労働者になるための能力開発を通じて支援体制を準備し続けること」などが挙げられている。

2.6.4 カンボジアの農業教育体系

カンボジアの義務教育は、日本と同様 9 年間で、初等教育が 6 年、初等中等教育が 3 年である。中学校卒業後の進路は、就職の他、一般教育（高等学校）と職業教育に分かれる。労働職業訓練省傘下の職業訓練校は、プノンペンに 8 校、その他全国に 31 校あるが、農業に特化した学校はない。

カンボジアの農業教育は、農林水産省傘下の高等教育機関として、王立農業大学、コンボン・チャム農業学校、プレック・リアップ農業学校がある。上記の農業学校 2 校では、3 年コース（ディプロマ II）の卒業生は、王立農業大学への編入も可能となっている。王立農業大学では、2019 年 7 月から日本語コースが開講され、受講者は 2020 年夏頃に特定技能での来日を目指している。農業学校卒業生や王立農業大学の日本語コース受講生の中には、技術的・年齢

的に技能実習候補者としてのポテンシャルを持つ人材もいる可能性がある。その他、6 大学に農業コースがあるが、これらは、農林水産省傘下ではない（図 2.13）。

2.6.5 カンボジアの技能実習概要

法務省の在留外国人統計によれば、2012 年末の調査時には、カンボジア人の技能実習生は 425 人しかいなかったが、2019 年度には 8,903 人まで増加しており、カンボジア人の在留資格の中で最も人数の多い分野で在留カンボジア人の 56%にあたる。2020 年 3 月現在、カンボジア人技能実習生のうち農業分野は全業種の中で最も多い 1,929 人で、カンボジア人技能実習生総数の 22%を占める。カンボジアには、海外労働者派遣業社の組合が 2 つあり、送出機関は、どちらかに所属することが義務付けられている。

カンボジアの技能実習の概要を表 2.16 にまとめた。

2.6.6 カンボジアの技能実習生送り出しプロセス

日本政府は、2017 年 7 月 11 日付で、法務省、外務省、厚生労働省とカンボジア労働職業訓練省との間で、「日本国法務省・外務省・厚生労働省とカンボジア王国労働職業訓練省との間の技能実習に関する協力覚書」に署名している。カンボジアでは、日本を含むカンボジア国外での雇用は、2011 年 8 月 17 日付で公布された「民間人材派遣会社を通じたカンボジア人労働者の外国派遣の管理に関する政令（カンボジア王国政府第 190 号）」により、カンボジア人労働者の国外派遣を管理している。また、本政令を追記するため通達が公布されている。技能実習制度では、日本向けの人材派遣仲介料（送出機関が派遣される人材から徴収できる金額）の上限額は定められていないが、聞き取り調査で訪問した送出機関の多くが 4,000 ドル以内で日本語教育等を行っているが、カンボジアの海外労働者派遣業社の組合の 1 つであるカンボジア労働者派遣組合（MAC）では、送り出し費用の相場を 5,000～6,000 ドルと決めているとのこと。

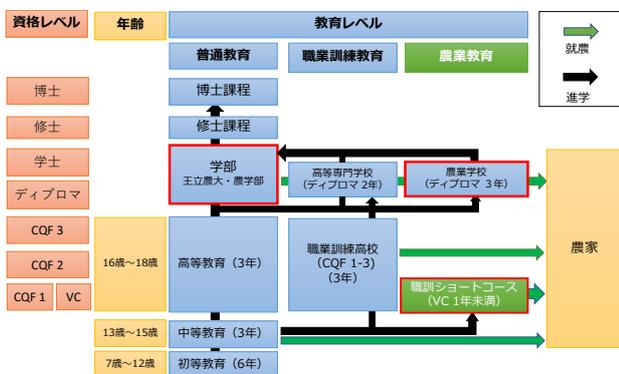


図 2.13 カンボジアの農業教育体系

注：赤枠は、農業に特化した教育がある教育レベル
出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.16 カンボジア技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1号	4,558 人、うち農業 877 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 2号	3,546 人、うち農業 894 人 (2020 年、OTIT)
	技能実習 3号	799 人、うち農業 158 人 (2020 年、OTIT)
	総数	8,903 人、うち農業 1,929 人 (2020 年、OTIT)
主要セクター	建設、農業、繊維・衣服	
認定監理団体	一般監理事業	388 団体 (OTIT 許可監理団体 一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	141 団体
送出機関数	98 (2021 年 3 月 30 日現在)	
管轄省庁名	労働職業訓練省労働総局	
海外人材派遣組合	ACRA, MAC	
二国間協力覚書の有無	あり (2017 年 7 月 11 日締結)	
海外人材派遣法令等	あり	
募集から送り出しまでの期間	送り出しまでに 6 カ月ほど。	
派遣費用	送り出し費用の相場は、3,500~6,000 ドル (手数料、日本語費用、健康診断、ビザ取得料など)。	
特筆すべき事項	カンボジア政府は、帰国した人材を対象とした技能アセスメントの構想を持っている。受け入れ先決定から	

出所 調査団作成

労働職業訓練省雇用人材局から入手した資料によると、カンボジアにおける送り出しのプロセスは、①送出機関と契約関係にある監理団体から求人票が送られてくる、②送出機関に登録されている人材の中から職種等のバックグラウンドが合致する人材に対して、監理団体と一緒に面接を行う、③採用が決まった人材に対して日本語等の教育を実施する (6

ヵ月)、④労働職業訓練省から認定を受け取り、⑤在留資格の申請をする、⑥在カンボジア大使館に就労ビザを申請し、⑦労働職業訓練省による出国ブリーフィングを受ける、⑧出国 (図 2.14)。

送出機関によっては、上記①と②の間に独自の試験 (例: IQ テスト、計算、体力テスト、クレペリン検査、面接など) を行い、受け入れ側の面接に臨め

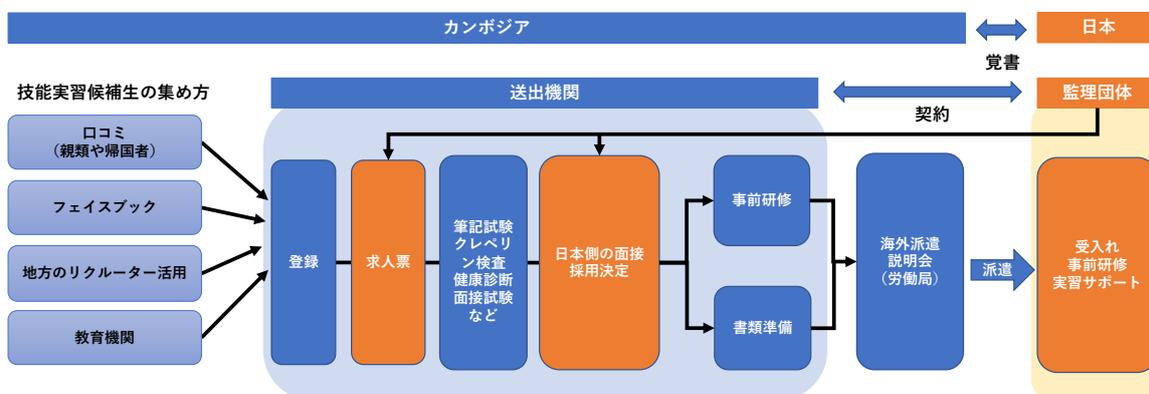


図 2.14 カンボジアの技能実習の送り出しプロセス (出所 調査団作成)

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

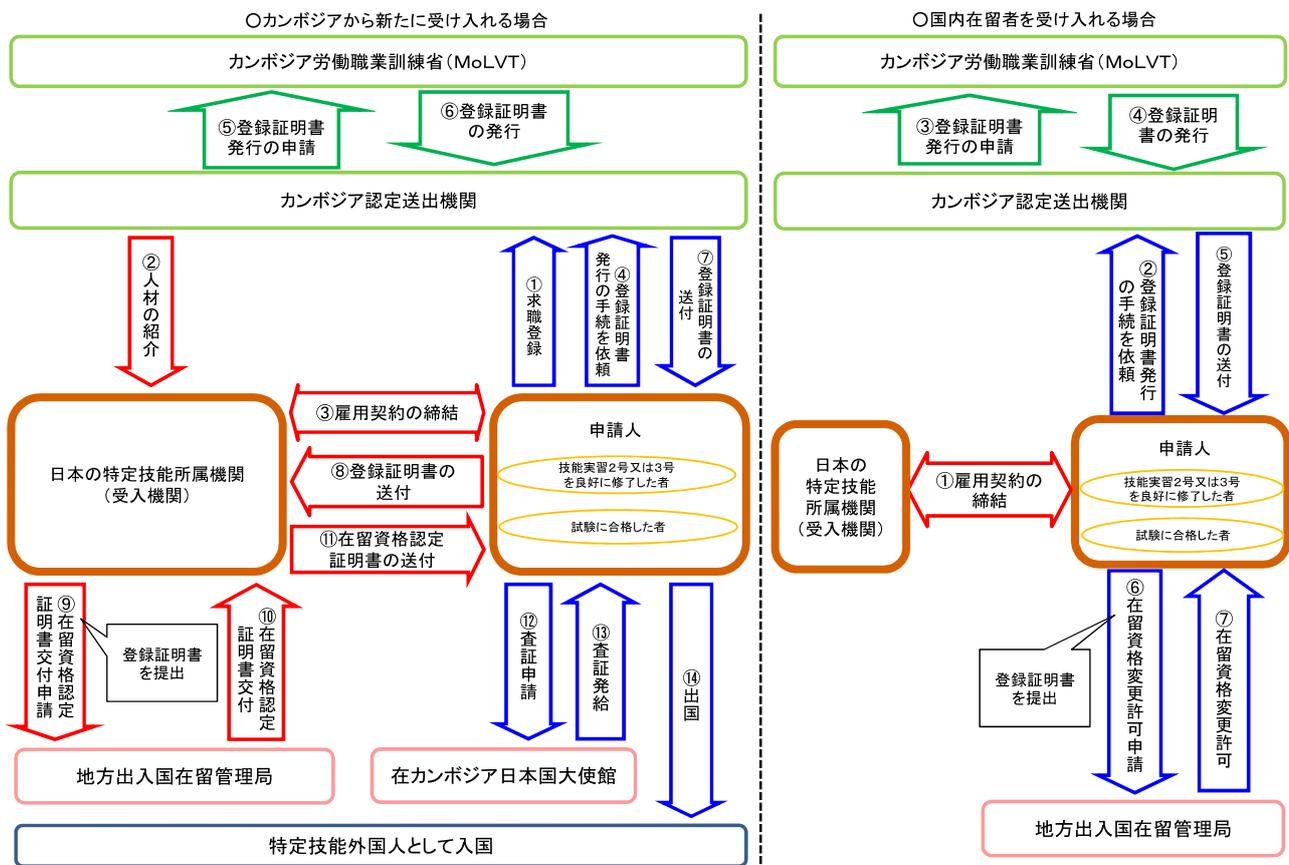


図 2.15 カンボジアからの特定技能受け入れのプロセス 出所 法務省

る人材を選定するところもある。また、③では、日本語や日本文化などの教育の他に、分野に係る専門的な研修を取り入れるところもある。上記の 2011 年の政令には、帰国予定者の把握や帰国後の本人による功労職業訓練省への出頭などの記載が見られるが、徹底されていないのが実情である。これらの把握のためにも、労働職業訓練省は、帰国人材の技能アセスメントを実施する構想を持ち合わせているが、具体的な進捗は確認できていない。

2.6.7 カンボジアからの特定技能の現状

カンボジアにおける管轄省庁は、技能実習制度と同じカンボジア王国労働職業訓練省であり、その窓口は、労働総局第三外国雇用課である。日本政府は、2019年3月25日付で、法務省、外務省、厚生労働省及び警察庁とカンボジア王国労働職業訓練省との間

で、在留資格「特定技能」を有する外国人に係る制度の適正な運用のための情報連携の基本的枠組みに関する協力覚書を締結している。現在、特定技能の認定送出機関として、98社が登録されており、これは、技能実習にかかる認定送出機関よりも多い。

法務省の発表によれば、2021年3月末現在、カンボジアからの特定技能1号在留外国人の総数は569人で、農業分野が404人である。カンボジアでは、2020年1月13日から介護、農業、外食で特定技能試験が開始された。労働職業省の担当官からも技能実習での技術習得レベルに疑問を抱いており、より高度な技能が必要と理解されている特定技能に期待を抱いている発言もあり、特定技能に対する期待は高まっている。特定技能によるカンボジア人受け入れのプロセスを図 2.15 に示す。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.6.8 聞き取り調査の結果

2.6.8.1 管轄・関連省庁

ア)労働職業訓練省労働総局

海外労働は、タイ、香港、マレーシア、日本、韓国などが多い。技能実習は、年間 4,000 人くらいの規模で送っているが、特定技能は聞き取りの時点で 48 人。送出機関数も増加傾向にあり、新しい送出機関のほとんどは日本向けに設立されている。日本へのカンボジア人派遣増加に関しては、労働職業訓練大臣も期待している。労働総局雇用人材部には、日本担当職員がおり、在京カンボジア大使館の労働担当官と適宜連絡を取っている。また、日本に送出す前に日本の文化、マナー、生活、資金管理等の講習を行っている。経済特区に進出している日系企業などから帰国後技能実習生のニーズが多くなっているようであるが、技術レベルが低く、ある程度の日本語能力が雇用メリットとなっているのが現状である。

海外労働から帰国した人材の把握ができていない状況にあり、状況把握も含めて、2020 年から帰国した人材に対しては証書を発行すること検討している。課題として挙げられているのが、技能実習における技術習得レベルが低く、カンボジアに帰国後も活用できるレベルにないこと。また、失踪者も多く、その把握が難しい。

イ)労働職業訓練省 国家雇用機構

国家雇用機構は労働・職業訓練省の傘下の部局であり、日本のハローワークのような職業紹介や雇用に関するデータを収集している。カンボジア全土に 12 カ所のジョブセンターを設けており、各地方の雇用促進も進めている。農村部などでは、アウトリーチプログラムとして、ワゴン車で農村部を回り、ジョブセンターまで来られない人たちの登録をするモバイル・ジョブセンター活動も行っている。また、ジョブフェアを年に 2 回開催しており、前回は、カンボジア企業や経済特区に進出している外資系企業など 150 社が参加した。上記に加え、年に 1 度、大学生と職業専門学校生を対象としたジョブフェアも開催している。

海外労働などから帰国した人材に対して、帰国人材の再雇用は、国家戦略にも入っているため、求職者登録を促している。しかし、これらの人材は、決

まった時期に帰国するとは限らず、情報が少ないため、情報の拡散が難しい。労働職業訓練省としては、帰国人材に対して、職業訓練関連部局と協力してカンボジアで活用できる技術を身につけているかを測るアセスメントの導入を検討している。このようなシステムは、帰国人材のデータベース化に役立つとともに再就職のインセンティブにもある。

ウ)農林水産省農業局

技能実習制度について、農業局は関与しておらず、情報も持ち合わせていない。日本が関係する農業研修に係るスキームとしては、日本の農林水産省によるアセアン諸国に対する研修等を補助するものがある。これは、日本の農林水産省が、アセアン本部（ジャカルタ）に資金を拠出し、各国の農業省の職員、農協団体の職員、優秀な農家などがタイやフィリピンなどのアセアン加盟国で研修を受けるという事業である。ここでの参加者は、その後、ジャカルタで、研修内容の発表と今後のアクションプラン作りをする。また、提案ベースで、アセアン内の先進国から専門家を招いて、研修を実施することも可能である。

2.6.8.2 送出機関・日本語学校

カンボジアの認定送出機関は 98 社あり、そのうち 4 社から聞き取りをした。

ア)C-A 社

2014 年に設立され、2017 年 11 月から農業分野に特化し技能実習生送り出しを開始した。現在までに 150 人ほどの人材を送り出した。契約している監理団体は、香川県と徳島県の 3 監理団体のみである。四国のみへの派遣理由は、監理コストが安く抑えられ、技能実習生の状況の把握も容易な事などが挙げ



C-A 社の研修農場 調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

られた。送出機関としての質の担保は、自身の許容範囲を理解することにあると考えている。また、上記の3 監理団体からの融資によりプノンペン郊外に農業研修センターを持っており、採用が決まった人材は、この研修センターで6 ヶ月間の研修を受ける。人材募集に関して、設立当初は農村部の村長などからの紹介を受けていたが、現在は、ロコミや技能実習生の親戚などが応募してくるため、特に PR は行っていない。登録する人材は、タケオ、コンポン・チャム、バットンバン、スパイリエンなどの出身者が多い。送り出しに係る費用は、3,500 ドル。この金額には、送り出しにかかる手数料、日本語教育費、農業研修費、寮費、健康診断費用、パスポート申請費用などが含まれる。

農業研修センターでは、4.5 ヘクタールの敷地に露地栽培でトマト、キュウリ、トウガラシなどを栽培している。栽培方法の指導は、帰国後技能実習生で特定技能として再度四国に派遣されるカンボジア人4 名が行っている。実務的な研修内容は、点滴、うねたて、くい打ち、ネット張り、ジョウロの使い方など、日本での作業を想定した研修内容となっている。また、トラクターやトラックなどもあり、車の免許も事前研修期間内に取得させる。その他、日本の夏場での作業も想定し、熱中症対策も教えている。日本語の授業では、通常の日本語の文法に加え、四国の方言も取り入れている。

イ)C-B 社

C-B 社は、2014 年にカンボジアで送出機関を立ち上げ、2016 年から送り出しを開始し、現在までに700 人ほどの人材を日本に送っている。母体は、広島にある監理団体で、まず中国で日本への送り出し事業を開始し、その後ベトナムに移り、現在に至る。33 の監理団体と契約をしており、建設、農業、食品加工、介護などの人材を送り出しているが、その中でもニーズが高い建設と農業での人数が多い。また、母体が広島のため、中国地方、九州、四国など、西日本へ送ることが多いようだ。監理団体も千差万別で、接待やキックバックを要求されることもあるが、健全な監理団体の選定が難しい。

人材募集はフェイスブック経由が多く、自社ページは313 万回の閲覧件数がある。また、農村部で帰国した技能実習生にチラシを配ってもらうなどの活動を行っている。これらの結果、1 日5 人ほど、人材

登録に来るようになった。登録者の内訳は、中卒が50%、高卒、大卒がそれぞれ25%、登録者の条件は、19 歳～29 歳まで、中学校卒業以上などと定めているが、実際は、小学校卒業などもある。

日本語学校が併設されており、日本人2 人を含む20 人のスタッフがいる。カンボジア人教員には、JLPT1 級取得者も含まれるが、3 級取得者が指導するケースもある。日本語、専門分野の知識、基礎教育(労働安全衛生、5S、報連相など)、生活指導(日本の文化・マナー、習慣、生活など)を教えている。専門分野の知識は、介護福祉士の日本人教員が在籍するため、介護の基礎を指導するなどできるが、農業に関しては、簡単な用語を教えるなどに留まる。送り出しに係る費用は、3700 ドルで日本語学校での費用や寮費なども含まれる。実習中のフォローは、日本にある支店でカンボジア人1 人を雇用しており、監理団体と連携して技能実習生の支援をしている。また、日本語学校の教員も月に2 回程度スカイプで相談に乗るなどのケアもしている。

ウ)C-C 社

C-C 社は、農業分野の元技能実習生が2012 年に立ち上げた送出機関で現在までに1,121 人の技能実習生を日本に派遣している。年間250 人以上を送り出しており、カンボジアでも有数の送出機関となった。契約している監理団体は10 以上で、農業、建設、縫製、食品加工、水産加工などで派遣しているが、特に多いのが、農業分野となっている。派遣先は、茨城県や四国、九州など通年で農業ができる地域が多い。

人材募集に関しては、ラジオや新聞に公告を出す団体もあるが、同社は、ロコミが多く、特に PR 活動は行っていない。同社では、寮に入って日本語やな



C-C 社に貼られた日本の農業のポスター
調査団撮影

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

どを勉強しながら採用面接を待つ人材と、登録だけして面接に呼ばれるまで待つケースの 2 パターンで受け入れている。後者は、採用が決まってからの教育となる。前者の方が受け入れ側からの評判は良いが、採用までの間、働けないため、家族の生計を考え、後者を選択する人材も多い。

日本語学校が併設されており、日本語教員は 10 人。そのうち 6 人が農業用語も教えている。農業に関する知識は、用具の名前の暗記や技能実習 2 号への移行試験の教材を使っている。専門分野の講習の他、日本の生活ルールなども教えている。送出費用は、日本語学校の費用も含めて、6,000 ドルとなっている。

エ)C-D 社

C-D 社の母体は、中部地方の建設会社で、8 年前にカンボジアの現地法人を立ち上げた。本来業務は、函面おこしなどのオフショア業務であるが、日本の自社関連会社への人材供給を見据えて 2017 年に送出機関を立ち上げた。自社のみならず、他社への送り出しも含めて、年間 70 人ほどの人材を技能実習生として日本に派遣している。建設が多いが、今後は、農業でも送り出したいと考えている。人材の募集方法は、労働省認定のカンボジア国内の人材派遣会社から紹介を受けている。送り出し費用は、寮費や日本語学習費用なども含めて 4,000 ドルである。



C-D 社内に設置された分別用ゴミ箱 (調査団撮影)

2.6.8.3 日本語学校



大学の日本語コース 調査団撮影

ア)C-E 日本語学校

この日本語学校は、カンボジアでは老舗であり、カンボジアの送出機関で日本語を教えている人材や日系企業で働くほとんど人材が同校の卒業生とのこと。2007 年から日本語学校として開校し、12 年間で卒業生は 2,000 人ほどいる。開校当初は、慈善事業として 2 年間フルタイムの日本語教育で授業料を取らず、創設者の財団と寄付金で賄ってきた。2013 年からは、2 年間で 250 ドルを徴収するようになった。日本語学校ではあるものの、日本の文化や精神を伝える教育機関という理念があり、日本の礼儀作法やマナーなどを重視した教育を行っている。受講生が他の送出機関から日本に行くことが多くなったため、同校の理念を持った人材を自身で送出すことを目的に、日本の賛同者の出資により送出機関を 2016 年設立した。現在までに 100 人ほどの派遣実績がある。6 監理団体と契約しており、日本語教育の実績を活かし、主に介護人材の送り出しを行っている。農業人材は少ないがこれから増やす意向があり、バタンバンにある大学と提携している。送り出し開始から日が浅いため、帰国した人材はいないが、カンボジアに進出している日系企業と帰国した人材のマッチングも実施する意向を持つ。

イ)C-F 日本語センター

王立の大学内にある日本語センターで、2019 年 7 月に開校された。同大学に通う 3 年生と 4 年生 40 人が学んでいる。日本語教師は 2 人で、プノンペン大学で日本語を教えている教員を 2 人雇用している。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

同大学では、4 年次にイスラエルへ 1 年間のインターンシッププログラムに参加ができ、活動が単位として認められる制度がある。同様に、同センターで学んだ 4 年生を技能実習ではなく、特定技能で日本に派遣し、その活動が単位として認められることになっている。

2.6.8.4 C-G 社

日本の食品安全検査会社 C-G 社が 2014 年にカンボジアに設立した現地法人で、食品安全検査事業の傍ら、技能実習候補生に対し、食品安全の基礎概念の事前研修も行っている。カンボジアでは食品衛生への意識が低いため、実習中の衛生事故を引き起こしかねない。このため、「なぜ手を洗う必要があるのか」などの基礎的な概念から、食中毒などが発生した際に、受入企業がどのような損害を被ることになるのか、ひいては、技能実習生自身がどのような不利益を被るのかなどの研修を送出機関と連携し、訪日直前の 1 カ月間実施している。これらの事前研修にかかる費用は、送出機関に支払う事前研修とは別に受け入企業が負担しているが、来日後に同様の講習を実施する必要がなく、受け入れ側からの評価は高い。技能実習生の派遣先は、食品加工企業が多いが、ビニールハウスで水耕栽培を行っている農業企業なども含まれる。

2.6.8.5 帰国後技能実習生

中部地方の養鶏場での技能実習を修了したシエムリアップ出身の男性への聞き取りを行った。技能実習に行くきっかけは、男性の兄妹も食品加工等で訪日した経験ことによる。施設園芸の技能実習を希望していたが、養鶏の募集が先にあったため、応募したとのこと。送出機関への支払い金額は 3,200 ドルで実習中に返済する仕組みであった。現在は、3 年間の実習で貯めた資金でトラクターを購入し、農業に勤しむ傍ら、近隣農家の農地を耕運する代行サービスも行っている。

2.6.8.6 カンボジア日本人材開発センター(CJCC)

CJCC は、2004 年 4 月からカンボジア教育青年スポーツ省および王立プノンペン大学をカウンターパート機関として『カンボジア日本人材開発センタープロジェクト』を開始した。2005 年に日本の無償資

金協力により、王立プノンペン大学内に現在の施設が設立された。起業家育成やビジネスの交流拠点としての機能を拡充するプロジェクトを実施している。経営者や起業家などを対象にしたビジネス研修の実施によるカンボジア内での雇用創出や起業促進などがその目的となっており、その一環として、主に卒業する大学生を対象とした就職フェアなども行っている。日本語教育も行っているため、送出機関での日本語教師の不足も把握しようとしている。現在、日本語教員のブラッシュ・アップ講座を 2 カ月に 1 度程度実施しており、送出機関の日本語教員が参加することもある。技能実習生に関するサポート事業などは、日本、カンボジア両国で今後力を入れるべき分野と認識しているが 2019 年 4 月より新フェーズのプロジェクトが開始され新たに取組むべき課題も多く CJCC としてはそちらの取組みを優先させた意向。

また今回の外国人材に関する取組み内容はカンボジアの労働省や送り出し機関との連携も明確でなく、第一に取組み体制や課題の整理を行い、その上で個々の施策の議論をすべきと CJCC より助言を受けた。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.7 ラオスの現状

2.7.1 ラオスの概要

ラオスはアセアン加盟国の中で唯一の内陸国で、中国、ベトナム、カンボジア、タイ、ミャンマーと国境を接している。山岳地帯の多い国土にラオ族を中心とした多数の民族が居住しており、周辺国と比較して人口は非常に少ない。歴史的背景としては、14 世紀に現在のラオスとタイ北部・東北部を含む地域がランサーン王国として統一され、その後、他国からの侵攻や王国の分裂、フランスのインドシナ連邦への編入、独立、内戦などを経て、1975 年に現在のラオス人民民主共和国が成立している（表 2.17）。

表 2.17 ラオスの概要

首都	ビエンチャン
面積	24 万平方キロメートル
人口	約 712 万人（2019 年、ラオス統計局）
人口千人あたりの出生数	22.7（2018 年、ラオス統計局）
宗教	仏教
民族	ラオ族（全人口の約半数以上）を含む計 50 民族（外務省 ラオス人民民主共和国基礎データ）
公用語	ラオス語
海外労働者数	1,035,673 人（うちタイが 941,309 人）
主な送り出し先	タイ（941,309 人）、バングラデシュ（86,447 人）、ベトナム（7,334 人）
日本人材開発センター	日本センター（Laos-Japan Institute）
特筆すべき事項	海外労働者数の大多数がタイへの派遣であり、統計上把握されない非正規（非合法）の労働者も多いと言われる。

出所 調査団作成

表 2.18 ラオス農業の概要

農業人口の割合	72.0%（女性 51.3%、男性 48.7%） （2015 年、人口センサス）
主な農産物	コメ、キャッサバ、さとうきび、その他生鮮野菜、とうもろこし（2019 年、農林水産省 ラオスの農林水産業概況）
主な農村地域	ラオス全体で、都市人口 32.9%、農村人口 67.1%。都市人口が 8 割近くを占める首都ビエンチャン以外の地域は、農村人口が 6~9 割を占める。（2015 年、人口センサス）
営農体系	稲作の自給的生産が中心となっている。稲作は雨季作を基本とし、天水依存。水稲栽培及び山間部での焼き畑による陸稲栽培（2019 年、農林水産省 ラオスの農林水産業概況）
既存の JICA 農業プロジェクト	（技協）クリーン農業開発プロジェクト （技協）サバナケット県における参加型農業振興プロジェクト （個別専門家）農業政策アドバイザー
特筆すべき事項	主食であるコメの自給は達成しているが、野菜や果物、加工食品などは輸入に頼る部分がある。また、農業資機材は輸入品が多く、農業生産コストに影響している。

出所 調査団作成

2.7.2 ラオスの農業概要

農業分野の GDP に占める割合は 20%以下まで下がってきているが、農家人口はいまだに全体の 7 割を占める。作付面積は主食であるコメが圧倒的に多いが、中国やタイなどの外国資本による商品作物の生産も増えている。また、コーヒーやトウモロコシなどの農産物を中国やタイなどに輸出している一方で、タイや中国から野菜や果物などを輸入している（表 2.18）。

2.7.3 ラオスの農業開発方針

ラオスの国家開発計画として、第 8 次国家社会経済開発計画（8th National Socio-Economic Development Plan 2016-2020）があり⁶⁶、政治的安定、平和および秩序の確保、貧困削減、2020 年までに後発発展途上国の地位からの昇格、天然資源の効果的な管理と効率的な利用、国の可能性と比較優位性を用いた発展、地域及び国際社会への統合と参加、を目的としてい

⁶⁶ ラオス計画投資省「8th National Socio-Economic Development Plan 2016-2020」

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.19 ラオス技能実習の概要

技能実習生	技能実習 1 号	187 人、うち農業 N/A
	技能実習 2 号	323 人、うち農業 N/A
	技能実習 3 号	41 人、うち農業 N/A
	総数	551 人、うち農業 N/A
主要セクター	N/A	
認定監理団体	一般監理事業	21 団体、うち農業の扱いあり 17 団体 (OTIT 許可監理団体 一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
	特定監理事業	7 団体、うち農業の扱いあり 4 団体 (OTIT 許可監理団体 一般・特定 2021 年 3 月 30 日現在)
送出機関数	18 機関 (2020 年 6 月時点) 注 2021 年 7 月時点でも未更新	
管轄省庁名	労働・社会福祉省技能開発・雇用促進課	
海外人材派遣組合	なし	
二国間協力覚書の有無	あり (2017 年 12 月 9 日締結)	
海外人材派遣法令等	未確認	
募集から送り出しまでの期間	6 カ月～8 カ月程度	
派遣費用	2,000～3,000 ドル程度 (手数料、諸経費を含む)	
特筆すべき事項	技能実習生数は法務省 国籍・地域別在留資格 (在留目的) 別在留外国人統計表 (2020 年 6 月更新) を参照。ラオスの分野別の技能実習生数は OTIT の実習計画認定数で公表されていない。	

出所 調査団作成

キュラムを持っている唯一の職業訓練校である。職員は 79 人、2019 年～2020 年の学生は 3 学年併せて 640 人 (女性 247 人) で、農学、畜産、林業、農業機械の 4 つのプログラムで学んでいる。当校には試験なしで入学でき、在学中は政府から月 20 万キップを支給される。80% の学生が全国の農村部の農家出身であり、そのような家庭の子弟を支援することが政府の政策である。卒業生の進路は、政府機関に就職する者が 2～3%、民間企業が 30%、農業経営が 40%、大学進学が 20% といったところ。外国へ行く卒業生はいない。タイや中国への 2～3 カ月のインターンはある。

職業訓練校の他に、農業分野を含む様々な短期の職業訓練コースがある。農業分野は他分野と比較して訓練期間が短く、農業分野の職業訓練コース受講者のうち、31% が 1 週間未満、42% が 1～2 週間の訓練期間というデータもある。

2.7.5 ラオスの技能実習概要

本件調査の対象 6 か国の中で、ラオスは技能実習生数が圧倒的に少ない。2020 年 6 月末現在に日本に滞在している技能実習生は 1 号、2 号、3 号を合わせても 551 人あまりしかない。OTIT の統計でも、ラオスは人数が少ないために国別に分野別の技能実習生数が公表されず、農業分野の技能実習生数を把握することが難しい (表 2.19)。

2.7.6 ラオスの技能実習生送り出しプロセス

日本政府は、2017 年 12 月 9 日付で、法務省、外務省及び厚生労働省とラオス人民民主共和国労働社会福祉省との間で、「日本国法務省・外務省・厚生労働省とラオス人民民主共和国労働・社会福祉省との間の技能実習に関する協力覚書」を署名している。

労働社会福祉省と送出機関への聞き取りで把握したラオスにおける送り出しのプロセスは、①送出機関と監理団体の協定締結、②送出機関による技能実習生候補者の選定、③日本側による面接、④日本語

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

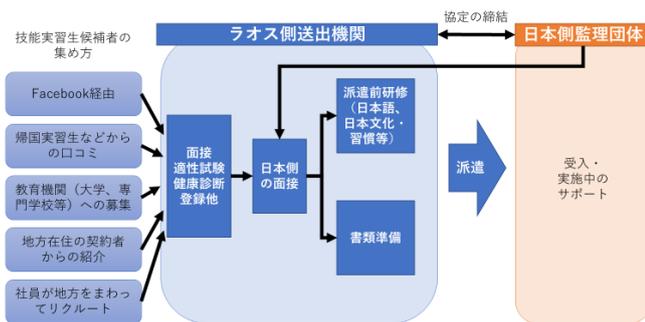


図 2.17 ラオスの技能実習の送り出しプロセス

出所 調査団作成

などの事前研修、⑤書類準備、⑥日本への派遣、となっている（図 2.17）。かつては労働社会福祉省雇用促進局が送出機関としての機能を果たしていたが、日本で多数の失踪者がでたり、支払いについて受入事業者と揉めたりと問題が多かったこともあり、2013 年からは政府に認定された民間の送出機関による送出に変更した。現在 18 の送出機関が認定されている。

送出機関が技能実習生候補者の面接を実施する際には、労働社会福祉省の職員を同席させなければならないという規定があり、面接を受けた人数、合格した人数を労働社会福祉省に報告する義務もある。ただし、社会労働福祉省によれば、17 の認定送出機関（聞き取り当時）のうち、規定を順守しているのは 6～7 機関とのことである。また、技能実習生の派遣前研修には、労働社会福祉省から義務付けられている内容もある。失踪等の問題を防ぐ対策として、技能実習生本人だけでなく家族も参加させて、どのような契約で派遣されるのか、どのような権利と義務があるのかなどについて理解させるための研修を、約 4 時間かけて実施することになっている。

2.7.7 ラオスからの特定技能の現状

日本政府とラオス政府の間では、特定技能に関する協力覚書はまだ署名されていない。2020 年 11 月時点で、ラオス労働社会福祉省から日本政府に協力覚書のドラフトが送られている。法務省の発表によれば、2021 年 3 月末現在、ラオスからの特定技能 1 号在留者は 34 人いる。

送出機関の中には、日本の監理団体から特定技能での送り出しについて打診や依頼を受けているところもある。日本の団体が特定技能で送出す候補者の面接にくる予定があるという送出機関では、100 人の候補者を選んで、面接までに N4 レベルの日本語能力を習得させる計画を立てている。日本語を 9 カ月から 1 年間勉強する必要があるため、面接後に研修をはじめるとは間に合わないという。特定技能に向けて準備中の別の送出機関によれば、研修費用は原則として候補者の自己負担だが、半分程度は負担してもよいという意向の受入先もある。

2.7.8 聞き取り調査の結果

2.7.8.1 労働社会福祉省

ラオスの技能実習管轄省庁は、労働社会福祉省雇用促進局である。かつては、本局が送出機関として技能実習生を派遣していたが、2013 年からは民間送出機関を認定している。政府としては技能実習生の派遣を増やしたい意向だが、日本でのラオスの認知度が低いと、送り出しが増えないことに課題意識を持っている。また、帰国した技能実習生等の再就職支援を進める意向がある。

現在ラオスからの人材派遣先はタイ、韓国、日本である。タイはすべての分野に派遣しているがサービス業が多く、韓国は自動車の組み立て工場などへの派遣が多い。今後、ロシアへの派遣を検討中である。合法的に派遣されている労働者数は 10 万人以上いるが、そのほとんどがタイで、日本は少ない。日本への技能実習生派遣は、2005 年に開始してから総数 1,600 人、現在日本に 500 人以上の技能実習生がいる。

タイへの派遣は、雇用者が給料を支払わない、低賃金、長時間労働、劣悪な労働環境など、問題が多い。タイよりも日本と韓国にもっと多くの人材を送りたい意向を持っている。特定技能での派遣も推進したいとしており、日本に技能実習で 3 年、特定技能で 5 年、計 8 年滞在できるのは良い機会と捉えている。技能実習と特定技能の業種の中では、農業と介護の優先度が高いと考えている。日本にとってラオスは新しい国で認知度が低く、人材の需要が少ないことが残念で、もっと多くの日本の事業者がラオスの人材のことを知ってほしいと期待している。派

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

遣前の技能研修や語学研修ができる環境が整備されているわけではないため、日本から日本語教育の支援なども欲しい。

日本に派遣された技能実習生から給与や生活環境についての苦情はほとんどないが、給与水準の高い日本から帰国したくないと思う技能実習生は多く、失踪したり犯罪に巻き込まれてしまったりする事例がある。失踪防止の対策のひとつとして、労働社会福祉省は、送出機関が派遣前研修で、技能実習生と彼らの家族も含めて、技能実習制度の権利と義務について理解させる研修を実施することを義務付けている。失踪者は 2%未滿に減少し、派遣前研修は一定の効果があると考えている。また、日本に派遣中の技能実習生をフォローするために、在日ラオス大使館に労働社会福祉省のアタッシェを置くことをラオス政府に提案した。

技能実習生の帰国後については、現状ではラオス政府がモニタリングする仕組みはない。送出機関は技能実習生が帰国したら、その数を労働社会福祉省に報告する義務があるが、就職できた帰国後技能実習生の数や、他国に労働者として再派遣された技国実習生の数などの情報を集めることはできていないため、帰国後技能実習生を登録する他国の仕組みを学びたい、日本で技術や思考を身に着けた人材が、それらの技術や思考を帰国後の仕事に活用することは、ラオスにとって便益があると思うので、帰国後技能実習生の再統合プログラムをつくりたいと考えている。労働社会福祉省の次期 5 か年計画（2021-2025）では、外国からの帰国者の再統合プログラムを含める予定にしている。また、将来的に日本や韓国から帰国した人材が働ける工場などを増やせるように投資を促進するための諮問委員会を、教育省、計画投資省、商業省、労働社会福祉省で作っている。

2.7.8.2 送出機関

技能実習制度の認定送出機関は 18 社で、調査対象国の中では非常に少ない。技能実習生に関心のある人材は、帰国後技能実習生などからの口コミ、フェイスブック経由の応募、地方に配置しているリクルーターからの紹介などにより集めている。応募者の中から面接で技能実習生候補者を選び、候補者に対して日本語などの事前研修を実施する。派遣にかかる技能実習生の費用負担は 2000～3000 ドル程度と

いう回答が多かった。日本語研修の実施方法（外注、自社）は送出機関によって異なるが、教師や教材の充実を課題とする送出機関がある。また、技能実習生の派遣先として優良な監理団体を探すことを課題として挙げる送出機関もある。

技能実習生の送出数については、聞き取りをした 4 社の中では年間 80 人ほど派遣している L-A 社が群を抜いて多く、来年は 100 人程度まで増やしたいとの意向だった。その他の送出機関は 1 回に数人、これまでの派遣数が累積で数十人など、送り出しの規模は比較的小さい。設立してからまだ 2～3 年の送出機関や、タイへの労働者派遣事業のほうが多い送出機関もあるが、日本への技能実習生の派遣を増やしたい意向は共通してみられた。派遣先の業種については、ラオスの技能実習生は派遣数が少なく、OTIT の統計情報でも分野別の派遣数は把握できないが、聞き取りであがった業種は農業、部品製造業、縫製業、建設業であった。農業分野は、かつてラオス政府が送出機関を運営していた時期に派遣数が多かったとの話もあり、また、現在でも技能実習への応募者は農家出身が多いために農業は人気のある分野だという送出機関もあった。

技能実習生候補者の集め方については、フェイスブック、口コミ、社員が地方を訪問する、地方政府または地方で契約している人材からの紹介、教育機関との連携などがあげられた。SNS の中でもラオスではフェイスブックの活用率が非常に高く、フェイスブックに募集を掲載することは地方在住者も含めて広く情報を発信する有効な求人手段になっていると思われる。口コミでの情報拡散は、帰国後技能実習生の出身地域からの応募者を集める効果がある。応募者の半数が、日本に行ったことのある人の親戚あるいは近所の人だという送出機関もあった。地方で積極的にリクルートする方法としては、農村部の村を社員が訪問して技能実習の宣伝をしたり、各県に契約した人材を配置して募集情報を流したりという取り組みが聞かれた。また、有力な送出機関は地方政府とのつながりで人材を確保できるとの話もあった。教育機関との連携では、農業分野の技能実習生の派遣事業で、国立大学または農業分野の専門学校出身の希望者の中から候補者を選抜し、選考に残った人材を日本の受入事業者が選ぶ方法をとっている

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

る送出機関がある。直近では、ラオス大学農学部卒業生 6 名を技能実習生として日本に派遣している。

受入事業者の探し方については、知り合いの紹介、監理団体の訪問を受ける、日本に派遣先を探しに行く、などの回答があった。技能実習生を初めて派遣するという送出機関は、日本在住のラオス人の知人から監理団体を紹介され、その監理団体がラオスを 3 回訪問した後に、富山県の縫製業への技能実習生の派遣が決まった。監理団体によっては、17 社（聞き取り当時）すべての送出機関を訪問してまわることもあるという。年間 20～30 社の訪問を受けるという送出機関もあった。反対に、送出機関の代表者や社員が日本に行き、監理団体を訪問することもある。監理団体と話をして条件が折り合わないこともあり、なかなか協定書を結ぶまでに至らず、よい監理団体を見つけることの難しさを指摘する送出機関もあった。

技能実習生の派遣にかかる費用については、送出機関によって金額に幅はあるものの、2,000 ドルから 3,000 ドルを技能実習生候補者から徴収するという回答だった。派遣前研修の費用は候補者自身が負担するのが一般的なようだが、介護分野で派遣前研修の費用の半分を出してもよいという受入事業者があるという送出機関もあった。その受入事業者向けには、応募者の自己負担で 2 カ月の日本語研修を実施して、その中から選抜した候補者に対して会社負担で残りの研修を実施しようと考えている。

派遣前の日本語研修については、自社で研修を実施している送出機関と、外部の日本語学校やラオス日本センター（Laos-Japan Institute）の日本語コースを活用している送出機関がある。日本語教師や資金が不足している送出機関は研修を外注し、体制が整ってきたら研修を内部化する傾向があるようだ。例えば、4 カ月の日本語研修を一人あたり 600 ドル支払って外部の日本語学校に委託している送出機関は、将来的には自社で日本語教師を雇って自前の研修コースを作りたいと考えている。また、かつては外部の日本語学校に委託していたが、現在は日本人の講師を雇用して自社で派遣前研修を実施しており、さらに派遣人数が増えれば将来的には宿泊設備と学校も建設したいと考えている送出機関もある。独自の日本語研修を強みとしている送出機関がある一方で、良い日本語教師と研修教材の確保を課題としてあげ

る送出機関もあり、日本語教育の質にはばらつきがあることが想像される。

日本に派遣中の技能実習生のフォローについては、会社のチームがいつも連絡をとれる状態にしている、コミュニケーションで問題が起きた場合などには受入事業者と話をする体制をとっている送出機関や、技能実習生が地域社会になじめるように、派遣地域の自治会に技能実習生を参加させてもらえるよう受入事業者に働きかけている送出機関などがあった。技能実習生の帰国後のフォローについては、日系企業への就職を斡旋したり、自社で雇用したりする事例がみられた。また、農業分野の技能実習生が帰国してから働ける環境を整備したいと考えている送出機関もある。

2.7.8.3 日本語学校

技能実習生の派遣前研修を実施している主な日本語学校は、L-B 校と L-C 校の 2 校である。L-B 校では、技能実習生 1 人当たり 1 カ月 100 ドル、160 時間の研修を 3 カ月で実施する場合、50 時間の研修が 100 ドル前後になる。L-B 校によれば、かつて多い時期には日本語学校が 10 校程度あったが、ラオス日本センターの日本語コースの受講料が低く設定されているため、民間の日本語学校で教師の給与を確保することが難しく、現在は 2 校しか残っていないとのこと。なお、L-B 校は技能実習の派遣前研修の他に、日系企業向けの研修や個人の受講者向けの日本語教育を実施しているが、L-C 校は技能実習生の派遣前研修に特化している。

ラオス日本センターでは、一般向けの日本語コースを開講しており、延べ学生数は年間 500 人、1 学期 4 カ月半のコースを年間 2 回実施している。対象者は高校生から一般社会人だが、大学生が多い。4 カ月半のコースは平日 108 時間で 45 万キップ（約 5,600 円）、土日は 78 時間で 38 万キップ（約 4,700 円）。その他に、国際交流基金の「まるごと」という教材を 10 万キップ程度（約 1,200 円）で購入してもらう。初めて日本語を学習する人を対象としたクラスに派遣前の技能実習生が参加することがある。自社で日本語研修を実施できない送出機関から派遣されて受講している。ひらがな、カタカナ、挨拶などで 40 時間の学習をする。クラスの定員は 40 人で、平日コースと土日コースがある。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.7.8.4 帰国後技能実習生

帰国した技能実習生を登録したりする仕組みがないため、実態の把握は難しいが、地方の農家出身の帰国後技能実習生は地元の農業に戻ることが多いと考えられる。その他に、起業したり農業関連企業で就業したりする事例が関係者から聞かれた。例えば、上述の送出機関のひとつが派遣した技能実習生の中に、日本で貯蓄した資金を元手に、帰国後に自動車を3台購入して、タクシー事業で成功している人材がいる。農業分野の技能実習生として派遣されたが、農業関連に限らず、能力が高ければ起業してビジネスを営むことも可能だという事例である。また、農業分野の帰国技能実習生を使っていたことがあるという日系の農業生産法人によれば、積極的に日本語を覚えて向上心があるタイプは帰国後に雇っても日本語がかなりできるが、お金を稼ぐために日本行った人はほとんど日本語ができないという。日本語ができて農作業ができる帰国後技能実習生は他スタッフよりは高い給与で雇用することになるが、作業ができるだけでなくリーダーとして活躍できる人材であれば非常に役に立つとのことである。日本語ができることが帰国後技能実習生の強みではあるが、ラオスに進出している日系の農業関連の企業は少ないので、農業分野以外の日系企業や、他の外資系、例えば中国系、韓国系の企業も就職先として考えられるのではないかと意見も聞かれた。ラオスで唯一、ジョブマッチングサービスを提供する民間企業の L-D 社によれば、日本で働いていた、日本人と働いていたという経歴が、企業の採用者から評価される可能性はあるという。

2.7.8.5 農業教育機関

ラオスの農業教育機関として、国立ラオス大学農学部にはディプロマ、学士、修士プログラムがある。また、北部、中部、南部の大学にも農学系の学士プログラムがある。その他、教育スポーツ省傘下の農業技術学校がある他、農林省傘下の農林業カレッジがディプロマプログラムを提供している。本調査ではラオス大学農学部と教育スポーツ省傘下の農業技術学校を訪問し、前者からは技能実習生が送出されているが、後者は技能実習制度について知らないことが確認された。農業省傘下の農林業カレッジから

の送り出しは確認できていないが可能性は考えられる。

L-E 大学農学部には、上述の送出機関のひとつが協力関係を築いている。学生に技能実習制度を紹介したところ 50 人の学生が関心を持ち、その中から 2 人が選抜されて日本に送出された。ラオスと日本では気候風土や農業生産の方法は違うが基本は一緒であるため、農学部関係者としては、日本に 1 年から最長で 5 年滞在できる技能実習制度は、農産物の生産とビジネスの経営について学ぶよい機会だと考えている。なお、農学部経由で派遣されたのは 2 人だが、その他の経路でその他に 2 人が派遣されているので、昨年は合計 4 人が技能実習生として日本に送出された。技能実習制度に関する懸念事項として、ラオスの農業は機械化されていないため日本で農業機械を見ても使い方がわからないことをあげ、日本に派遣される前に農業機械についての研修もあるとよいのではないかと提言があった。

他方で、教育スポーツ省傘下の L-F 農業技術学校には農学、畜産、林業、農業機械の 4 つのプログラムがある。学校関係者は技能実習制度について正確な知識はない様子で、近所に日本に行った人がいるが派遣されるためにお金がかかり、3 年滞在して帰国後に手元に残った金額が約 30 万円だったという話をきいたことがある程度であった。学生の 80% が全国の農村部で農業に従事している家庭の出身であり、卒業後は、政府機関に就職する者が 2~3%、民間企業が 30%、農園などの自分のビジネスが 40%、大学進学が 20% であるという。タイや中国への 2~3 か月のインターンはあるが、それ以外に外国へ行く卒業生はいない。卒業生の就職先を探すことが難しい状況にあるそうで、認定送出機関のいくつかを訪問して、農業分野の学生のニーズがどの程度あるか調査したいと話していた。

2.7.8.6 ラオス日本センター

ラオス日本センターでは、日本語コース以外にビジネス関連の活動を実施している。日本語を使う民間企業の求人情報を案内板に掲示したり、企業の要望でジョブフェアなどを主催したりすることもある。また、企業の経営層を対象にビジネスインキュベーションを実施している他、センター内にインキュベーションスペースをつくりスタートアップ支援をす

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

ることを検討している。ラオス日本センターによる今後の技能実習生に対する具体的な支援については、後述するパイロット事業やその後の協議を経て検討された。その結果、日本の受入企業やラオスの送出機関との連携により、次のような支援の可能性が検討されている。①来日前の送出機関による日本語教育を含めた研修の補完（専門用語や日本語のレベルアップなど）、②今後ラオス日本センターが実施する起業支援プログラムに関連した、帰国後の技能実習生に対する起業やビジネス計画立案に関する支援の実施。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

コラム 4 韓国の雇用許可制について⁶⁸

ここでは、韓国の雇用許可制について説明する。同制度は、韓国国内で労働者の確保が難しい企業が、管轄省庁である雇用労働部から雇用許可書の発給を受け、外国人材を雇用する制度である。近年、国際機関などからの評価も高まっているが、制度化までには試行錯誤があった。

雇用許可の前身は産業研修制度であり、1994 年から 2006 年まで実施された。この制度は、日本の技能実習制度を参考に整備されたと言われているが、送り出し側による法外な送り出し費用の徴収や不法滞在、違法労働など技能実習制度と同様の問題が噴出し、制度改善を目的として、雇用許可制が整備された背景がある。

雇用許可制は、一般雇用許可制と特例雇用許可制に分けられており、後者は、主に韓国にルーツを持つ外国人を対象としており、許可範囲が一般雇用許可制よりも広い。本調査の目的から、ここでは、一般雇用許可制について述べる。韓国政府は、2019 年 7 月時点で、ベトナム、インドネシア、フィリピンなど 16 カ国⁶⁹と覚書を締結し、製造業、農業、漁業、建設業、サービス業の 5 業種で外国人労働者を受け入れている。以下、雇用許可制の主な原則をまとめた。

労働市場補完性 外国人労働力の受入れには、自国民の職が奪われるという懸念が生まれがちである。このため、雇用許可制は、あくまでも労働市場を補完するためと位置づけられており、韓国政府は、毎年、各業種での受入れ割り当て計画 (Quota) を策定し、人数を調整している。受入れ企業も、外国人労働者の求人募集を行う前に韓国国内で一定期間の求人活動が求められている。このプロセスを踏むことで、自国民の就労機会担保に配慮している。

需要優先システム 雇用許可制は、需要優先型が原則で、受入れ側が外国人材の経歴等を事前に確認し、選定できる。一方、外国人材の登録は、ロースター制を採用しており、現地で当該制度用の韓国語能力試験が評価基準となっている。試験は、社会生活上必要な意思疎通能力、業務従事的安全基準、韓国文化等の理解を問う内容で、結果は合否ではなく、200 点中 80 点以上の人材が高得点の順で選抜される。応募資格は、18 歳～39 歳までで、結果は 2 年間有効。

手続きの透明性 技能実習制度において、不正が多いのは、送出機関への斡旋を目的としたブローカーの介在や、監理団体による送出機関へのキックバックの要求等である。このような金銭のやり取りは、違法・合法にかかわらず、技能実習生が支払う送り出し費用の高騰につながるため、借金の返済がままならず、技能実習生の失踪につながるなどの見方が強い。韓国でも同様の問題が顕在化したため、現在は、人材の送り出し・受け入れ双方に関して、当該政府間で行われている。前述の 16 カ国と締結している覚書では、人材の選抜条件、方法、所掌機関など受け入れ側と送り出し側の責務を規定している。また、韓国国内の人材照会や就職あっせんなども政府機関である雇用労働部雇用支援センターが監理している。受け入れ側も評価基準に則り、点数の高い企業から優先して人材の選定ができる仕組みがある。

定住化防止 雇用許可制は、あくまでも労働市場の補完的な役割という位置づけから、外国人材を短期在留者と見なしている。よって、雇用期間は、原則 3 年で 1 年 10 ヶ月の雇用延長が許可されている程度に留まっている。ただし、一定条件を満たした人材に関しては、受け入れ側の要請により 3 カ月間のインターバルの後、再入国でき、通算で 9 年 8 ヶ月まで就労できる。いずれにしても、永住を見据えた制度ではないため、長期間の滞在は想定していない。

均等待遇 韓国では、産業研修制度時に技能実習制度と同様に、最低賃金未満の支払い等の問題が噴出したため、韓国人との同等待遇が法律に明文化された。具体的には、労災や雇用保険、健康保険、国民年金、最低賃金など基本的な権益が保証されている。給与面でも平均で約 236 万ウォン (約 22 万円) 程度⁷⁰となっている。給与額からみると韓国人よりも低い金額であるが、雇用に必要な経費を含めると、韓国人雇用に支払う金額を上回るの見方もある。

国際的な評価 産業研修制度時代の教訓から制度改善が大幅に進み、国際的な評価も高い。当該政府間でのマッチングによる不正抑止は、国連も高く評価しており、2011 年には「公共行政大賞」を授与した。ILO も先進的な制度と捉えている。世界銀行は、データベースによるマッチングは、情報アクセスが容易になったため、外国人材の韓国での就労機会拡大につながったと評価している。

雇用許可制の課題 本制度制は、雇用者側の権益を優先的に考慮しており、労働者には不利益な規則もある。例えば、同一分野内の転職は、制度上は 3 年間で最大 3 回まで認可されているが、雇用所の承諾が必要で、倒産や賃金未払いなど重大な過失がある場合に限定されている。セクシャルハラスメントや暴力、賃金の未払いなども未だに散見される。外国人材の不法滞在者は大幅に減ったが、外国人による犯罪数は増加の傾向が見られることも課題である。

⁶⁸ 雇用許可制に関しては、佐野孝治「韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション」(日本政策金融公庫論集第 36 号 2017 年 8 月)、金明中「韓国でも外国人労働者が増加傾向→外国人労働者増加のきっかけとなった雇用許可制の現状と課題を探る」を参照した。

⁶⁹ フィリピン、タイ、インドネシア、ベトナム、モンゴル、ウズベキスタン、カンボジア、パキスタン、中国、バングラデシュ、キルギス、ネパール、ミャンマー、スリランカ、東ティモール、ラオス。

⁷⁰ 2018 年度の金額。金明中前掲書による。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

2.8 現地調査のまとめ

以下は、対象国の調査結果を関係機関ごとにまとめた結果である。なお、現地調査結果のまとめは、2020年1月16日に開催された JIPFA 日本の地方創生第2回分科会で発表した結果の記載も兼ねる。

2.8.1 管轄・関連省庁の現状

管轄・関連省庁に関しては、主に技能実習を所掌する労働関連の省庁、また、ライン省庁として農業関連の省庁について示す。各国ほぼ例外なく労働関連の省庁が全体的な舵取りを担っており、ライン省庁である農業関連の省庁に関しては、技能実習について関わりがない国が多く、ミャンマーやカンボジアなどでは、技能実習制度すら知らないという状況にある。その一方、インドネシアは、日本の農林水産省の研修事業での研修員送り出しを長年実施してきた兼ね合いで、技能実習生の送り出しを始めた経緯から、技能実習制度に関っている。しかし、技能実習制度について高い知識を持ち合わせてはおらず、青年農業者を日本に長期研修で送る手段の一つという認識である。したがって、程度の差こそあれ、ほぼすべての国で、労働関連の省庁と農業関連の省庁の連携が十分に構築されていない現状が浮き彫りとなった。技能実習制度における還流を考えた場合、技能実習生の訪日前研修の強化や帰国後の技術的支援などは、制度の充実化に深く関わる部分であり、省庁間の連携やライン省庁による制度認識は、今後の課題と言える。

2.8.1.1 現地政府の技能実習に対する見解

調査対象国では、総じて海外人材派遣に積極的である。フィリピンのように人材派遣全般に積極的な国や、ミャンマーのように特定技能に期待を寄せる国、カンボジアやラオスのようにこれから送り出しを増加させたい国、またインドネシアのように海外での経験を自国の人材育成の一部と捉える国など、その理由は、様々であるが、そのような流れに至る一因と考えられるのが、東南アジアが、人材供給源として欧米、中東、東アジアやオーストラリアなどで需要が高まっていることである。先進国での高齢

化などにより国際的な人材市場が、買い手市場から売り手市場へと移りつつある現状は、これらの国も把握している。日本と近隣国の状況を見ると、先方政府機関や送出国などからの聞き取りでは、韓国の人気が高い。また、台湾も近年人材受け入れ人数を増やしており、東アジア各国でも人材獲得競争がし烈になりつつある。現状では、韓国に行けない人材が日本や台湾に行くという構図が顕在化しつつある。韓国の人気が高い主な理由は、報酬の高さに加え、政府間の人材管理によるプロセスの透明性、自国民の優先雇用を担保する労働市場補完性、失踪者抑止策などが明確な点が挙げられ、ILO、国連、世界銀行などからの評価も高い。さらに、アセアン諸国では、加盟国内の職業資格等の相互認証協定 (Mutual Recognition Agreements: MRA) を結んでいる。アセアン加盟国の国家資格制度の翻訳装置として相互認証の共通参照先であるアセアン資格参照枠組 (ASEAN Qualifications Reference Framework: AQR) の構築を進めている。この枠組みが活用されれば、アセアン加盟国内の移動と就業の自由化につながり、国際的な労働市場は更に複雑化する可能性もある。

2.8.1.2 管轄省庁と農業省の連携状況

上述のように、本調査の対象国では、労働関連省庁で技能実習制度の運用管理が完結している国がほとんどである。この傾向が顕著な例が、農業省内で技能実習制度すら知られていないカンボジアやミャンマーなどである。また、インドネシアやベトナムのように農業省が独自に送出国として機能していたり、そのような枠割を担った経験がある国では、技能実習制度に関する知識や経験があるものの、送り出し側の制度設計などに関わることはないのが現状であり、実質的な連携が進んでいる国は少ない。

2.8.1.3 各国の特筆すべき動き

政府の対応は、各国の政策や海外への人材派遣の成熟度などによってことなくことも多いため、以下に各国で聞き取りをした特徴的な動きをまとめた (表 2.20)。

ベトナムは、技能実習生の派遣人数が圧倒的に多く、また、今後も日本への人材派遣拡大の意向を持っている。管轄省庁である労働・傷病兵・社会問題省は、少数民族、貧困家庭、傷病兵家族への支援の

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

一環として、海外労働支援を実施している。また、技能実習送出国のうちベトナムは、失踪率、犯罪率、不法滞在率が最も高い。労働・傷病兵・社会問題省も重大さを認識しており、悪質な送出機関やブローカー排除のためのホットラインの開設や海外在住ベトナム人材のデータベース構築による状況把握の強化などを進めている。

フィリピンは、人口の1割にあたる約1,000万人が海外労働者と言われ、海外送金額は、GDPの10%を占める出稼ぎ大国である。技能実習の管轄省庁は、フィリピン海外雇用庁である。海外在住国民の保護のため、厳格な管理がなされており、技能実習生も例外ではない。その例としては、送り出しにかかる費用を受け入れ側の負担とすることや各国のフィリピン大使館に設置されているフィリピン海外労働事務所が受け入れ先の面接や送り出しのプロセスに関わっていることなどが挙げられる。

インドネシアは、政策として人材育成を優先事項に挙げており、他国と異なり、技能実習を労働ではなく、本来の目的に則り人材育成と捉えている。このため、海外労働者の管轄であるインドネシア労働省労働市場開発総局及び国家海外労働者派遣保護庁とは異なり、技能実習の管轄省庁は、労働省研修・生産性向上総局がとなっている。技能実習制度の運営管理だけでなく、送り出し自体にも政府の関与が大きく、労働省、農業省が公的送出機関として技能実習生を派遣している。

ミャンマーの技能実習管轄省庁は、労働・移住・人口省労働局である。習得した技能のレベルの自国での汎用性に関する課題や韓国に比べて報酬が低いことなどから技能実習より特定技能に対する期待感を持っている。農業・畜産・灌漑省は、技能実習制度について全く関知していない。

カンボジア政府は、今後も海外人材派遣に力を入れて行く意向を持っている。また、技能実習管轄省庁である労働・職業訓練省雇用・労働局内には、日本担当官が配属されており、在京カンボジア大使館の労働担当官と情報共有を行っている。また、日本や韓国などから帰国したカンボジア人を有望な人材プールと捉えており、支援策として、帰国した労働者の技能アセスメントによる技能認定書の授与を計画している。

表 2.20 調査対象国管轄・関連省庁の特徴

ベトナム	悪質な送出機関やブローカー排除のホットラインの開設、海外在住ベトナム人材のデータベース構築など
フィリピン	海外労働者保護が厳格。在京フィリピン大使館にあるフィリピン海外労働者事務所 (POLO) の裁量も大きい
インドネシア	技能実習を「労働」ではなく本来の目的である「人材育成」と捉えており、政府が牽引している傾向がある
ミャンマー	官民ともに特定技能に大きな期待を寄せている
カンボジア	帰国した労働者の技能アセスメントを計画中
ラオス	帰国した技能実習生等の再就職を進める意向がある

出所 調査団作成

ラオスは、対象国の中で最も技能実習生の送り出し人数が少ない。管轄省庁である労働・社会福祉省は、派遣者数を増やしたい意向を持っている。また、送出機関が技能実習生候補者の面接を実施する際には、労働社会福祉省の職員を同席させる規定があり、面接を受けた人数、合格した人数を労働社会福祉省に報告する義務もある。労働・社会福祉省の次期5カ年計画(2021-2025)では、外国からの帰国者の再統合プログラムを含める予定にしている。

2.8.2 送出機関・日本語学校の現状

調査対象国のほとんどで、海外人材派遣業者の組合が存在する。また、フィリピンなど国によっては、技能実習生の送出機関に特化した団体も存在する。送り出しの方法も事前に教育してから受け入れ企業による採用面接に臨む「人材プール型」と採用が決まってから教育を始める「テーラーメイド型」に分類できる(図 2.18)。また、送り出し費用に関しては、国によってばらつきはあるものの、ルール化されていたり、相場が決まっているなど、一定レベルのまとまりが見て取れる。これらの制度や情報、プロセスの集約化が進みつつある状況は、各国での海外人材派遣業界の成熟度の向上とも捉えられる。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

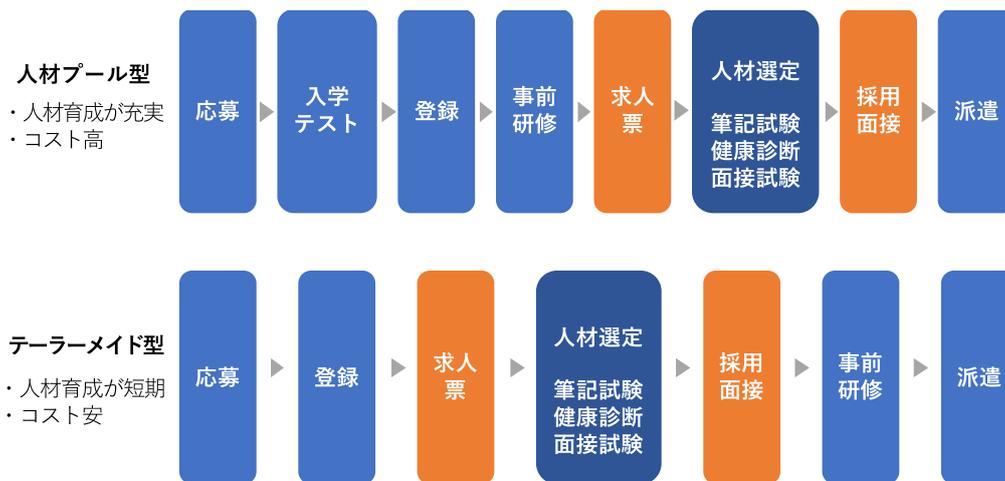


図 2.18 送り出し人材の選定方法の類型化 出所 調査団作成

一方、課題として挙げられるのは、各国で人材の送り出し人数が増加傾向にあるため、教員不足や教育内容の質が挙げられた。また、帰国した人材の把握や帰国後の就職支援など需要がある領域に対して供給が追いついていない現状も明らかになった。

2.8.2.1 海外労働者派遣業界団体の役割

ラオスを除き、対象国すべてにおいて、海外人材派遣業界団体が存在する。こういった団体が複数ある国や団体への加盟が義務付けられている国などもある。表 2.21 に各国の業界団体の役割をまとめた。

ベトナムの海外人材派遣業者業界団体は、政府認可を受けた VAMAS である。独自に送出機関を評価し、優良認定とも行っている。

フィリピンには、海外人材派遣業界団体が JEPCCA と日本の送出機関に特化した APLATIP がある。いずれも厳しい条件をクリアした送出機関のみが入会可能で、送り出しガイドライン改正や追加事項に関して意見交換など POEA との太いパイプを持つ。合同での日本への営業ツアーや経験共有会なども実施している。

インドネシアでは、AP2LN が日本向けの技能実習生送出機関に特化した業界団体である。団体への加盟は義務付けられていないが、労働省が認可した民間企業約 100 社のうち約半分程度が加盟している。インドネシアでは、労働省や農業省が直接人材の送り出しに関与しているため、業界団体との意見の相

違などもみられる。特に、特定技能に関しては、政府の一括管理のもと、送出機関を通さずに進める方針のため、送出機関の役割の明確化を求めるなど議論が続いているようだ。

ミャンマーの海外人材派遣業者の業界団体は、MOEAF であり、送出機関は、加盟が義務付けられている。労働・移住・人口省からの要請により、送り出し費用の上限設定のための試算を行ったとの情報もあり、管轄省庁との強いパイプを持っている。ま

表 2.21 海外人材派遣業者業界団体の特徴

	加盟義務	団体名	役割・活動
ベトナム	未確認	VAMAS	政府の認可団体。送出機関の評価など
フィリピン	なし	APLATIP JEPCCA	POEA との協議やロビー活動など
インドネシア	なし	AP2LN	加盟団体間の情報共有、労働省との協議など
ミャンマー	あり	MOEAF	海外人材派遣法の周知、送り出し費用の上限設定の支援
カンボジア	あり	ACRA MAC	加盟団体間の情報共有、海外人材派遣法の周知、送り出し費用の相場決定など
ラオス	N/A	N/A	

出所 調査団作成

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

た、語学教育を行うなど派遣される人材に対する独自のサービスも行っている。

カンボジアには、海外人材派遣業者の業界団体が ACRA と MAC の 2 団体ある。送出機関は、どちらかへの加盟が義務付けられている。主な活動は、監理団体の情報やカンボジアの法律の変更にかかる説明会の開催などであるが、送り出し費用の上限金額が定められていない同国では、加盟企業間での相場を決めるなどの一元化の動きも見せている。

ラオスには、認定送出機関が 18 社しかないため、海外人材派遣業界団体が存在しない。しかし、送り出しの際の面接に労働・社会福祉省の職員の同席が義務付けられているなど管轄省庁が送出機関と密接な関係にある。

2.8.2.2 人材育成・送出選定のトレンド

対象国の送出機関における人材の選定方法は、日本語との教育を事前に行い求人票が届いた時点で日本側の採用面接に臨む「人材プール型」と採用面接等を先に行い内定者に対して教育を行う「テーラーメイド型」に分かれる。企業側からは、人材プール型で日本語レベルなどが分かる方が良いという意見も聞かれるが、不採用となる可能性のある人材に対しても教育を行う必要が生じ、その分のコストが送り出し費用に反映されるため、技能実習生が負担するコストが上がる可能性がある。また、プールした人材を送出す必要性に迫られるため、受け入れ側の力が強くなり、監理費のキックバックや接待の強要などの不正に繋がると語る送出機関もある。一方、テーラーメイド型の場合、上述のような不正のリスクは低い、受け入れ企業側が人材を採用する際の評価材料が少ないことが課題である。採用が決定した後から日本語等の教育を始めるが学習速度が上がらない人材なども散見されるようだ。聞き取りを行った送出機関では、教育コストが削減されるなど技能実習生の負担が少なくなるなどのメリットを優先するケースが多く、「テーラーメイド型」が主流のようだ。以下に、調査対象国の状況をまとめる。

ベトナムの政府認定送出機関は、437 社である。一般的には、受け入れ先が内定してから日本語等の教育がスタートするが、日本語学校をメインとして、ある程度の語学能力がついてから受け入れ先の面接

に臨む送出機関もある。送出費用は 3,600 ドルという規定がある。

フィリピンの政府認定送出機関は 238 社である。同国の法律により、技能実習候補生から送り出し費用を徴収することが禁止されているため、費用は受け入れ側が負担する。継続的に一定数の技能実習生を送り出しており、日本語学校の生徒数も安定しているため、「人材プール型」が可能である。テーラーメイド型に比べて日本語や技術研修の時間も多く取れるため、送り出しの際の能力も高く、また自己負担額が少ないため失踪のリスクも低いため、受け入れ側の評判も良い。しかし、受け入れ側のコストも他国より多くかかるため、送出機関への要望も厳しい。

インドネシアの政府認定送出機関は 256 社である。人材募集の方法は、地方からリクルートする場合やウェブサイト登録など様々で、採用内定人材に対して日本語教育や技術研修を行うテーラーメイド型が主流である。送り出し費用は、20~30 万円の間である。労働省の送出機関から送出されている件数が全体の 5 割を占めるため、労働省の選定から漏れた人材が登録に来ると語る送出機関が複数あった。また、農業に関しては、少数ではあるが、農業省の送出機関から輩出される技能実習生もいる。技能実習からの帰国後に起業した人材が集まって設立した IKAPEKSI という団体や農業省からの送出された人材を中心に設立した IKAMAJA という同窓会などもあり、渡日するインドネシア人の支援を行っている。

ミャンマーの政府認定送出機関は、279 社ある。テーラーメイド型が主流のようだ。事前研修で日本語だけでなく、専門分野の研修の積極的な実施や帰国後の就職あっせんなどを始めた送出機関もある。送り出しに係る費用は、法律で定められており、2,800 ドルである。

カンボジアの政府認定送出機関は、98 社である。主にテーラーメイド型であるが、人材プール型も散見される。技能実習や特定技能への関心が高く、ここ数年で設立された送出機関のほとんどが日本への人材派遣を目的としているとのこと。専門分野の研修の積極的な実施や研修センターの建設を計画している送出機関など今後の送り出し人数の増加が期待されている。送り出し費用相場は、3,800 ドルから 6,000 ドルと金額はまちまちである。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

ラオスは、送出機関数が 18 社のみで技能実習生数も少ない。安定した人材供給まで行きついていない送出機関も多いため、採用が決まってから人材育成を開始するテーラーメイド型が多い。また、日本語教育レベルも高いため、技能実習生の送り出しに関しては、発展途上と言える。

2.8.2.3 人材送り出しの課題

人材送り出しにかかる課題は、程度に差はあれ、各国で類似性が高い。以下に、主な課題を示す。

送り出しまでの期間が長いことや送り出し時期の遅れなどの課題が挙げられている。特に季節性が重視される農業では、派遣時期の遅れにより農繁期に間に合わないなどの恐れもある。

日本語学校の教員や教材不足、教育の質の向上などを挙げる送り出し機関も多い。慢性的な日本語教員不足のため、日本語検定の N3 レベルの教員が日本語を教えているケース多いようだ。また、介護や建設など、専門的の教育が必要な分野は、日本から講師を呼び寄せるなど技能実習生の負担も大きくなる。

優良な監理団体との効率的なマッチングの方法がないことは多くの送出機関が課題として挙げている。抜本的な解決策がないため、面談で決めるしかないが、場合によっては接待やキックバックを要求されるところ、技能実習生の監理が不十分で、送出機関の支援を当て込んでいる監理団体などもあるようだ。また、担当者によって対応が変わるため属人的な面もある。

帰国後の就職・起業支援や技術面でのフォローアップなどが十分でないことが多い。特に帰国後の就職・企業支援は、送出機関にとっても紹介料を得る良い機会であるし、記憶した技能実習生にとっても信頼できる機関からの紹介は安心材料である。また、管轄省庁としても、帰国した技能実習生の動向が把握できていないケースが多いため、送出機関の帰国後技能実習生の情報が集約されれば、状況の把握が容易になるメリットはある。

2.8.3 農業教育機関の技能実習制度との関連性

技能実習制度で訪日する技能実習生の条件として、18 歳以上であり、日本で受ける実習と同種の業務従事経験を有し、日本で習得した技術・技能を活かせる業務に就く予定がある者がその対象となる。このような条件を満たす人材として高等学校や高等専門学校、場合によっては大学でその分野に特化した教育を受けている者が主に該当する。現実には、聞き取りを行った送出機関や帰国後技能実習生の中には、上記のような経歴を持つ者も少なくない。また、帰国後の還流を考えた場合、そのような人材を技能実習生として送ることで受け入れ側は即戦力として、技能実習生本人は、帰国後に同業種での就職・起業する機会も増える可能性がある。以上の理由により、対象国における農業教育制度について説明する。

2.8.3.1 高等農業教育機関の概要

ベトナムでは、農業農村開発省傘下の農業大学が 6 校、専門学校が 24 校、職業訓練校が 8 校ある。また、省政府傘下にも職業訓練校がある。

フィリピンには、農業高校が存在しないが、農業コースを持つ高校がある。ここでは、国家職業資格のうち農業の NCII（ひとり担当業務遂行できる）に相当するレベルの習得が見込まれている。大学における農業分野の教育は、最高学府のフィリピン大学の農学部と各州に設けられている国立大学、私立大学などで行われている。その他、ケソン国立農業学校があり、短期コースの他、国家職業資格である NCI~NCIII までの教育も行っている。

インドネシアでは農業教育が盛んであり、大学、研究所、アカデミー、職業訓練校がある。また、193 の高等教育機関で約 27 万人が農業関係のコースに在籍している。中等教育として、1956 の農業高校があり、約 68 万人が在籍している。農業の国家資格は存在するが、農薬の使用法や有機栽培など、細分化されており、一般的な農業従事者についての資格はない。

ミャンマーでは、農業に特化した大学は、イェン農業大学のみとなっている。その他、複数の大学に農業学科がある程度。また、農業・畜産・灌漑省

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

傘下には、農業大学校（SAI）、農業・畜産・灌漑省管轄のファーマースクール、NGOの用意する学校など限られている。SAIは、全国に15カ所あり、優秀な学生は、イエジン大学への編入するケースもある。卒業後の進路は、農業資材会社への就職、農業普及員や農業・畜産・灌漑省への入省などである。

カンボジアの農業に関する最高学府は、王立農業大学である。この他、6大学で農業専攻がある。また、2校の専門農業高校がある。労働職業訓練省傘下の職業訓練校では、農業に特化した学校はないものの、農業コースを有するところはある。

国立ラオス大学農学部では、ディプロマ、学士、修士プログラムがある。北部、中部、南部の大学にも農学系の学士プログラムがある。その他、教育スポーツ省傘下の農業技術学校がある他、農林省傘下の農林業カレッジがディプロマプログラムを提供している。

2.8.3.2 日本への人材送り出しと在留資格のレベル

ベトナムでは、農業・農村開発省からの指示で、2018-2020年に1,500名の国立農業大学卒業生を技能実習で日本に送ることになっている。また、職業訓練校や職業短大などの卒業生も、年齢的・学歴的に技能実習での訪日が想定されるレベルと考えられる。

フィリピンの国家職業資格であるNCIIは、管理者の指示の基、一人で業務が遂行できるレベルという基準があり、オランダやニュージーランドでの農業労働者受け入れの際の目安にもなっている。高校の農業コースが卒業時に目指すレベルであり、技能実習生の資質とも合致する。ただし、同国のベンゲット州で行った聞き取りによると、ベンゲット国立大学農学部卒業生が技能実習生として訪日するケースもある。

インドネシアは、農業高校が普及しているため、卒業生が技能実習生として訪日する事例は多い。高等職業訓練校や大学レベルは、技能実習生以上と思われるが、場合によっては、技能実習の対象となる可能性もある

ミャンマーでは、イエジン農業大学の卒業生が特定技能や国家戦略特区の農業分野（特定活動）で在留資格が下りるケースが見られるため、その下部に

あたるSAIの卒業生は、年齢的・学歴的に技能実習レベルと思われる。

カンボジアでは、王立の大学から特定技能で人材を送り出す計画がある。このため、その他の大学の農業学科卒業生や農業高校、職業訓練校の農業コース修了者なども潜在的な人材プールと考えられる。

ラオスでは、大学農学部から複数の技能実習生が派遣されているが、教育スポーツ省傘下の農業技術学校からの派遣は本調査では確認できなかった。農業省傘下の農林業カレッジからの送り出しは確認できていないが可能性は考えられる。

2.8.4 帰国後技能実習生の現状

帰国した技能実習生の状況が、網羅的に把握している対象国はない。特に農業で技能実習を修了した人材は、農村部にいることも想定され、コンタクトが難しい。本調査で聞き取りができた人材は、送出機関や農業グループのメンバーなどに限られる。また、帰就農の状況などの統計はないため、あくまでも、現地の関連省庁や送出機関、帰国後技能実習生からの定性的な聞き取りが基となっている。それらの情報を総合すると、帰国後の就農率は総じて低く、農村部での就職は難しいため、都市部でのサービス業など他業種での就労や起業が一般的なようだ。また、一定数の帰国後技能実習生は、他国へ出稼ぎに出る傾向にあり、その中には、特定技能の要望も含まれる。ただし、数は多くないものの、帰国後に再び農業に従事し、好事例となるような事業を始めた者もいる。

帰就農者が少ない理由としては、そもそも帰国後の農業分野の就職先が少ないことが挙げられるが、日本での実習中単純作業が多く、帰国後に活用できる技術を学べないことや、篤農家の下で、充実した実習を実施したとしても、多くの場合、日本と現地の農業の違いから帰国後に学んだ技術を活用できないこともある。また、帰国後の技術的なフォローやブラッシュ・アップの機会が少ないことも一因として挙げられる。多くの技能実習生は、日本での貯蓄が目的となり、帰国後にその資金や学んだ技術を活用するイメージを抱けないことも課題として挙げられる。また、自分の農地を持たない技能実習生は帰

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

国後の営農活動が困難なため、他業種に就くことも多いようだ。

2.8.4.1 帰農・就労状況

ベトナムでは、JICA 調査によると帰国後の農水産業への就職率は、3%ほどと他の業種に比べても低い。また、日系企業への就職も稀。全業種を通して、帰国後の就職業種の 34%がサービス業。

フィリピンの場合、技能実習修了後、選択肢がなく農業に従事している者も多く、再び海外に出る者も一定数存在する。出稼ぎ大国であるため、渡航先は多く選択肢もある。また、技能実習修了者は、規律等が身につけている人材が多く、他国で就労した際に評価が高いと語る送出機関もある。ベンゲット州の帰国後技能実習生に関しては、8つの帰国後技能実習生グループの構成員に対して行った質問票調査（回答があったのは82名）によると、帰国後に専業、兼業と程度の違いはあるが農業に従事している者が大半を占める。しかし、帰国後に出身村を離れ町部に移住した者や、再び出稼ぎに出た者も多く、1500人ほどいると考えられる帰国後技能実習生に対し、調査は村に留まり、帰国後技能実習生グループに参加する者に対して行われたことに留意する必要がある。また、農業・非農業双方を足すと全体の約3割が大学卒であり、学歴が高い人材が多いが、大学卒業後に企業や政府機関への就職を目指したが叶わず、両親と同じ農業への就職に至ったという声が多く、大卒者の多くにとって、農業は第一希望の就職ではない。また、将来目指す進路に関する質問に対しては、「農家をこのまま続けたい」という回答は5割に満たず、起業を目指す者や日本に再び戻って実習か就労を望む声が3割と多い。

インドネシアでは、農業省自身が帰国生のフォローアップやモニタリングを継続していることもあり、送出された技能実習生の約7~8割は、帰国後に営農しているが、民間送出機関による帰国後技能実習生は財政的な問題、農業収入の低さなどにより、約3割以下しか帰就農していない。農業省からの送り出しの要件として、自身が保有する農地で営農活動を行っていることなどが盛り込まれているため、帰国後に、再び営農活動に戻る条件が整っていることが多い。

ミャンマーで聞き取りをした帰国後技能実習生の女性は、日本で学んだ低農薬農法を帰国後に近隣の農家に教えたところ自信を深め、地域のリーダーになりたいと思うようになったと語った。この女性は、更に技術を学びたいという理由から特定技能で再び訪日を希望していた。こういった事例はあるもの、一般的には、他の職種と比較して、農業分野の技能実習で高い技術を学ぶことは難しく、帰国後のメリットが見いだせないことが多いようだ。

カンボジアでは、農業の組織化もあまり進んでおらず、農業企業体が少ないため、小売業などを始める人が多い。他分野では、日系企業による帰国後技能実習生への期待はあるが、実務レベルが企業の期待値に合致していないという話も聞く。聞き取りを行った帰国後技能実習生の中には、送出機関を始める者や他業種での就業により、資金を貯めて、農業を始めたいと考える者もいる。また、帰就農した帰国後技能実習生は、者実習中に貯めた資金でトラクターを購入し、自分の畑だけでなく、近隣農家の耕運も行うビジネスを始めた。

ラオスは、技能実習生も少なく情報も少ないが、地方の農家出身の帰国後技能実習生は地元の農業に戻ることが多いと考えられる。日本語の能力をいかして農業分野以外で就職をする事例や、日本での貯蓄を元手にビジネスを始める事例もある。

2.8.4.2 日本での技術・習得に関する事例

ベトナムでは、関西の商社がベトナムでメロン栽培を始め、四国のメロン農家にベトナム人技能実習生を受け入れてもらった。この人材がベトナムに帰国後、他のメロン農家にも指導するほどのリーダーに成長し、現在は、1玉6,000円程度のメロンをハノイ市内に卸している。

また、日本で稼いだ資金でベトナム帰国後に中古のトラクターを購入し、耕起1回ごとにお金を受け取るビジネスをしている者がいる（ベトナム中部、南部では今でも牛で耕起が行われている）。彼は日本での研修中は機械は触らなかったが、トラクター操作は簡単なので自分で学んだ。

フィリピンでは、帰国後、日本での体得した技術と貯蓄した手当を利用して、ビニールハウスを設置して、より高度な野菜栽培を開始し、成功した事例が複数ある。また、帰国後も日本の受入農家との交

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

流を続け、そこから技術支援や資機材援助などを受けながら、事業展開を進めている農家も複数確認している。ベンゲット州の帰国後技能実習生に関しては、日本での学びについての質問票調査によると、営農に必要な種子・育苗、土づくり、施肥、病虫害防除、及び等級付け・梱包・マーケティングに関する技術は、全ての項目で7~8割の回答者がある程度の学びを得たと回答した。たくさんの学びを得たとした者は、そのうちの2~3割であり、特に等級付け・梱包・マーケティングと土づくりについての学びが多かったと回答する者が多い。

インドネシアでは、日本同窓会メンバーで低農薬農業を始め、首都の富裕層向けスーパーに卸してい

る例。機械のレンタル業を通して、ジュースなどの加工食品工場を建設した事例。帰国生が JICA プロジェクトの現地スタッフとして雇用された例。日本の農業生産法人による農業高校卒業生の受け入れと帰国生の支援。日本の受け入れ農家との交流がある。日本の農業生産法人による大学農学部の学生のインターン受け入れ（特定活動ビザ）と帰国後の単位認定の事例がある。帰国後、組織培養で蘭や花の苗木を生産し、オンライン販売ビジネスを立ち上げた事例がある。

また、2016年から2018年にかけて来日した技能実習生について、来日前は米農家であったが、帰国後に稲作に加えてコンバインのレンタルサービス事

コラム 5 フィリピン・ベンゲット州の帰国後技能実習生

フィリピン・ベンゲット州の帰国後技能実習生への質問票調査で、現在、従事する農業が抱える問題を記述方式で尋ねてみたところ、6つの課題に集約された。マーケティングの問題がトップで、「仲買人への農産物販売価格」が低いこと、また、交渉力など「マーケティングスキルの欠如」が挙げられていた。この課題に続くのが、農業資機材へのアクセスの問題で、そのうちの6割以上は特に農業機械のアクセスだと回答した。また、ビニールハウスの導入を切望する声も多かった。当地の農家が土地や金融サービスへのアクセスが困難であることは、上記でも触れたが、市場から非常に遠いロケーションを農業の阻害要因に挙げている回答も目立った。他方、栽培技術の技術向上については、僅か5%にとどまった（図 2.19 参照）。

日本のように高品質な種子が流通され簡単に手に入る状況と異なり、現地の地域性に適した優良種子の入手が困難であることも、生産性向上のネックの1つとされている。また、日本での学びについての質問票調査や聞き取りで、等級付け・梱包・マーケティングに関して多く学んだとする回答が多く、日本でのイチゴなどの園芸作物をパック容器に詰める作業や、機械による自動の梱包への知見などを学びとして挙げる者も少なくない。しかし、現在の営農で活かしているかについての問いに対しては、等級付け・梱包・マーケティングは、逆に最も実践・活用率が低い。日本のような包装材料が無いことを原因と述べる者もいるが、これは、日本とフィリピンでは市場ニーズが異なり、また、上記 2.3.7.5 でも述べたように、生産者から消費者の間に中間業者が多く、野菜の選定や梱包はこうした中間業者が担い販売先のニーズに合わせて行っているため、地域の Trading Post や中間業者への販売においては、帰国後技能実習生含む農家は、等級付け、梱包などの日本での学びを活用する機会や必要性が限られていることに起因する。このように帰国後技能実習生の意識、知識・能力の問題だけでなく、外部的条件の違いにより、実習の経験を活かせられていない状況も見られる。

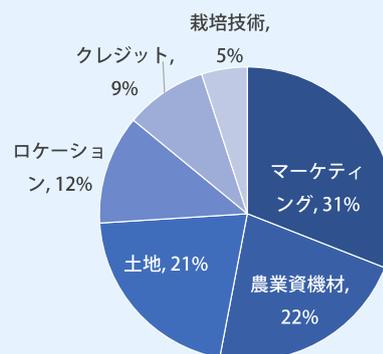


図 2.19 ベンゲット州帰国後技能実習生が抱える農業の課題 出所：調査団実施アンケート

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

業を始めた事例がある。ビジネスがうまく回り、インドネシアの青年パイオニアとして地域の賞を受けたということである。これらのビジネスは、日本で実習中に貯めた資金で開始した。

ミャンマーでは、帰国後に周りの農家に日本での経験を伝える活動をした例。また、有機栽培の重要性を学び、これから有機栽培を始めたいという例など。

カンボジアでは、農機の使用方法を習得した人材が、帰国後にトラクターを購入し、周辺農家の耕作をするビジネスを始めた例。帰国後に農業分野を主にした送出機関を起業した例（複数）。

ラオスでは、帰国後技能実習生を雇用した日系農業生産法人の事例がある。他方で、地方の農家出身者が実家に戻って農業を続けても日本の農業技術はそれほど参考にならないという見方もある。また、帰国後技能実習生が習得した技術をいかして働ける環境を準備しようとしている送出機関もある。

2.8.4.3 帰国後技能実習生の課題

ベトナムでは、出稼ぎマインドが強く、帰就農の意識がそもそも薄い。帰国後も比較的給与が良い都市部のサービス業や製造業を目指している。

フィリピンも同様に、出稼ぎ大国のため、帰国後、自国に残らずまた出稼ぎに行くことも少なくない。日本での数年間の実習によって、技術や知識は向上するようであるが、帰国後、その技術を活用したくても、農機、ビニールハウスなどの調達が難しく（資機材不足・小農融資など）、結局日本の技術を本国で活かせないという問題がある。

インドネシアでは、農産品価格が低いわりに、改良種子や化学肥料の値段が高いため十分な投入材を購入できないことがある。また機械化が遅れており、生産性も低いことがわかった。さらに、効率性をたかめるための農地を拡大する場合にも、借料代が非常に高く、投資も難しいということがわかった。また、ジャカルタ近郊では賃金も上がってきているため、農業以外の選択肢が容易にあるため、農業を続ける意欲も続かない者もいる。

ミャンマーでは、日系や外資系の農業企業の進出が少なく、農業分野の技能実習の経験を活用できる就職先がない。このため、都市部で就業できない者は、帰就農が主な選択肢だが、高収入が得られるわ

けでもないため、特定技能への移行を考える者もいる。

カンボジアでは、農業企業や農協が未発達であり、帰農しても安定収入が見込めず、離農する者が多い。このため、特定技能や他国への出稼ぎを希望する者も多い。

2.8.5 現状から見える課題の抽出

上記の調査結果を基に、主な課題を実習前、実習中、実習後で区切りまとめた。実習前に関しては、日本語や農業に関する研修内容の充実化、また、帰国後の就業をイメージできるような研修が少ないことなどが主な課題として挙げられた。実習中に関しては、実習内容に課題を抱えているため、帰国後に役立つ術が見いだせない現状が浮き彫りとなった。また、実習後は、就業先不足や農家の組織化の土壌が弱いため、技術的なサポートシステムや資金の借り入れの手段に乏しいなど、帰就農への障壁が大きいが主な課題となっている。主な課題を表 2.22 にまとめた。

2. 東南アジア各国の外国人材に関する制度

表 2.22 帰就農の障壁となる主な課題

実習前	日本語教員不足と指導内容の質に課題を抱えている 日本語習得レベルが高くない（N4 レベルは稀） 専門的な事前研修が少なく、日本で学ぶための予備知識がない 実習で何を学ぶべきかのイメージが持てない 帰国後を含めビジョンを描けていない
実習中	実習が単純作業中心で、部分的な学びにとどまる 予備知識がないため、日本の高い農業技術の意味が理解できない 自国の農業との違いから帰国後の活用が難しい 帰国後の計画作成支援・促進を実施している受け入れ農家が少ない
実習後	日本で技術を学んでも、現地の農業との乖離があり帰国後に活用できない 農業分野の就職先が少ない。 帰国後の技術的サポートの機会が少ない 帰国した技能実習生の組織化ができていない 起業などに関する政府の補助金等の情報が少ない 起業のためのビジネスプラン作りができない

出所 調査団作成

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

前章 2.8.5 でまとめた主な課題と集めた情報を基に、農業分野における技能実習の還流の仮説を立て、それを検証するとともに関係者からさらなる情報の深掘りをするために4つのパイロット事業を実施した。本章では、検証された還流モデルとパイロット事業について説明する。



図 3.1 農業分野における理想的な技能実習の還流プロセスと期待される効果
出所 調査団作成

3.1 農業分野における技能実習生の還流モデルの仮説

本調査における関係者への聞き取りやパイロット事業によって明らかになった農業分野における理想的な技能実習の還流の効果を図 3.1 に示す。

日本において、技能実習生に期待されているのは、農家への労働提供だけではなく、効果的な技能実習が行われることで本人たちの満足度や目的意識が高まり、帰国してからの就農に向けて大きく成長することである。その副産物として失踪の抑制にもつな

がる。さらに、やる気のある途上国の青年たちが来ることで少子高齢化や過疎化が進む地域の活性化に寄与することも期待される。帰国後には、自国での就農や就職の際に、日本で身に着けた知識、技能、経験が活かされて収入が向上し、ひいては、地域の活性化に貢献しうる。来日前、来日中、そして帰国後に期待される効果を以下のように整理した。

人材リクルートと事前研修により期待される効果

1. 農業を志すやる気のある候補者が選定される
2. 日本での技能実習の効果を高めるために適切な事前ガイダンスが提供される

日本での技能実習で期待される効果

1. 質の高い人材が安定的に供給される

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

- 2 受け入れ農家において技能実習生の能力が年々向上することで業務の効率・効果が高まり、後任者の指導もしてもらえるようになる
- 3 外国人材と地域住民の多文化共生により犯罪やトラブルが軽減し、地域が活性化される

帰国後に期待される効果

1. 就農者の農業の生産性・収益性が向上する
2. 技能実習による収入が帰国後の就農・起業のための助けとなる
3. 技能実習の学びが、国内・海外での就職に役立つ

しかし、この効果を実現するためには、まず送り出し側に不可欠な条件がある。例えば、適切なリクルート、十分な事前ガイダンスや語学研修が実施されるための体制や制度が挙げられる。日本では、受け入れ体制・環境や制度の充実が挙げられる。帰国後の就農・就職が効果的に行われるためにも、さまざまな条件がある。例えば、技能実習生の出身地域に十分な労働市場や就農環境が整っていることは前提と言える。

本調査で明らかになったことは、調査対象国の中で、フィリピンとインドネシアは技能実習を支援する制度や仕組みが比較的整備されており、帰国後の農業分野での起業や就職を支援する体制もある程度整っている。しかし、他の対象国は、技能実習を出稼ぎの手段としかとられておらず、その中で自国民の保護を目的として悪質な業者の排除や帰国後の社会復帰支援の体制の整備を進めているものの、技能実習生の効果的な送り出しや帰国後の起業・就職を支援する体制や制度が十分整っていない。一方では1.7.1で紹介した法人Aがベトナム、カンボジアで実施した産地形成の事例があるように、監理団体によって技能実習生の活躍の場が提供されることもある。

本パイロット事業では、限られた時間と投入の中でこれらの課題に対して前向きに取り組んでいる送り出し国政府、受け入れ側の自治体、監理団体、農家、そして帰国後農業に従事する元技能実習生を見つけ出し、支援することで効果的な還流が実現できる可能性を探った。表 3.1 に還流のステージと各ステージにそれぞれ対応するパイロット事業の支援活動を示す。

表 3.1 農業分野技能実習生の還流プロセスとそれらに対応するパイロット事業

ステージ	パイロット事業での支援活動
1. 人材リクルートと事前研修	<ul style="list-style-type: none"> ・ ラオス・シェンクワン県での産地形成支援 ・ インドネシアでの派遣前ガイダンス支援 ・ ラオス人材の送り出しと受け入れに係るオンラインセミナー
2. 日本での技能実習	[パイロット事業対象外]
3. 帰国後の就労・活躍	<ul style="list-style-type: none"> ・ インドネシアでのビジネスプラン作成支援 ・ フィリピンでの帰国後技能実習生のグループ化支援

出所 調査団

3.2 パイロット事業

図 3.1 で示した還流プロセスの仮説をもとに、表 3.2 に示す4つのパイロット事業を実施した。

パイロット事業の選定については、本調査前半で明らかになった課題と、調査対象国の関係機関などとの協議の中で実施可能性が見出された活動について、本調査の担当部署である JICA 経済開発部と相談のうえ、選定した。

3.2.1 パイロット事業1：フィリピン・ベンゲット州における帰国後技能実習生のグループ形成支援

3.2.1.1 事業の背景と目的

フィリピンのルソン島北部に位置するベンゲット州は、大部分が標高 1,000~2,000 メートルにあり、冷涼な気候を活かした高原野菜や果実、花きなどを栽培している。野菜の生産量はフィリピンで最も多く、栽培品目は、日本での主要な園芸作物との類似性が高い。山岳地特融の地形のため、平地面積が狭く、農地の規模でも日本の農家との類似性がある。ベンゲット州では、技能実習生に関する活動を実施している主な日本の団体が2つある。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

表 3.2 4つのパイロット事業と還流モデルの仮説について本事業で検証する内容

	パイロット事業	対応する課題	検証内容
1	フィリピン・ベンゲット州における帰国後技能実習生のグループ形成支援	帰国後の技術的サポートの機会が少ない 帰国した技能実習生の組織化ができていない	技能実習生の帰国後のグループ形成を支援し、課題を明らかにするとともに、政府や研究機関による支援へのアクセスを向上させ、技能実習生間の連携や相互学びの機会を提供することで、帰国後の営農の向上を図る
2	インドネシアにおける派遣前後の指導強化支援	実習で何を学ぶべきかのイメージが持てない 起業のためのビジネスプラン作りができない	派遣前の課題認識のための指導、そして帰国後のビジネスプラン作成指導により、技能実習の目的意識の向上と、帰国後の起業を支援する
3	ラオス・シェンクワン県における産地形成支援	日本で技術を学んでも、現地の農業との乖離があり帰国後に活用できない 農業分野の就職先が少ない	日本の監理団体によるラオスでの産地形成を支援することで、産地形成プロセスの方向性を確認し、日本の技術を活かせる就農機会の向上の可能性を図る
4	日本の外国人材に対する効果的な人材育成・還流モデル構築に向けたオンラインセミナー	送り出し側が日本側のニーズについて情報がない 受入側（日本の自治体や受入企業）はラオスのことをほとんど知らない	ラオス人材の日本での就労と人材還流に向けて、ラオス側と日本側および JICA の関係を構築するとともに、外国人材の送り出し・受け入れ、帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方針について意見を共有する

出所 調査団

その一つ、1.7.2 で紹介した法人 B は、JA 組合員を母体とする農業振興協同組合である。同組合では、1997 年から現在に至るまでベンゲット州からのみ合計 1,000 人弱の農業技能実習生を受け入れてきた実績を持つ。1975 年に高知県とベンゲット州で姉妹都市提携が取り交わされており、技能実習制度は、国際交流の枠組みの中に位置付けられている。同組合の組合長が尽力したこともあり、ベンゲット州からの技能実習生受け入れは、同組合と他農業協同組合ほぼ独占状態であった。その後、同組合の紹介で愛媛県と長野県の組合でもベンゲット州からの技能実習生を受け入れている。

もう一つは 1.7.3 で紹介した法人 C であり、その歴史は、1952 年まで遡る。法人 C は、就農を志望する日本の若者を海外に派遣するとともに、開発途上国の農業従事者を日本の農家で受け入れ、日本国内の農業の発展や開発途上国の農業開発を促進する活動を実施している。上記の目的と取り組みの一環として、日本の園芸作物と栽培環境が類似しているベンゲット州において、JICA の草の根技術協力事業による野菜栽培の技術指導を 2007 年から開始した。しかし、現地の試験圃場での研修のみでは、日本の技

術を習得できるレベルまで農家の能力向上が困難という結論に至り、2008 年より JICA 事業と並行して、技能実習生を毎年 50 人程度、長野県で受け入れている。

3.2.1.2 還流モデルの仮説について本事業で検証する内容

還流モデルの仮説の 3 つの柱である①人材リクルートと事前研修、②日本での技能実習、③帰国後の支援—の 3 つの主な要素のうち、フィリピンのケースは、①の人材リクルートの仕組みにおいて、法人 B が州、市町などの行政と協力して、厳格な審査基準を確立することにより、望ましい人材リクルートを実現している一方で、日本での学びを準備する技術研修などは実施されていないため、事前研修には課題が残る。②については、法人 C の技能実習生はベンゲットと気候が似た地域で研修を受けているため、帰国後の応用が効きやすいという面があるものの、帰国後の農業では、なかなかまとまった生産量にならず、組織も未発達のため、学んだ技術が生かせる状況にまで届かない面がある。これらの課題は一朝一夕には解決しないが、帰国後技能実習生に対

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業



マッチング・フォーラム 調査団撮影

して、日本での学びを想起させつつ技術レベルの向上を図るとともに、組織化についてはいくつかの可能性を投げかけることにより、本格的な生産販売体制が構築され、③の帰国後における営農の拡充が実現する可能性があると考えられた。

3.2.1.3 事業内容と期待される成果

フィリピンにおける第1回現地調査は2019年10月、第2回は2019年12月に実施した。

10月中旬に実施した第1回現地調査の目的は、①ベンゲット州でのパイロット事業案の精査のための基礎情報収集、②マニラにおける技能実習生送り出しに関する情報収集であった。また、12月実施の第2回現地調査の目的は、①ベンゲット州でのパイロット事業案の策定のための詳細情報収集、②帰国後技能実習生への聞き取りなど、前回網羅できなかった追加情報収集となっている。

第1回ワークショップ

この第2回現地調査では、ベンゲット州に存在する8つの帰国研修員グループの代表数名ずつを招い



第1回ワークショップ 調査団撮影

表 3.3 第1回ワークショップでの現状診断の結果

カテゴリー	内容	状況
1. 栽培カレンダー	輪作を含む年間栽培計画策定	◎
2. 栽培技術	苗畑から植替え、灌漑、施肥、害虫・病気管理など	○
3. 収穫後処理	選果、パッキング、箱詰めなど	○
4. マーケティング	適切なチャンネルと輸送を用いて流通・販売する	×
5. ロジスティクス	農家クレジット、資機材購入など	×
6. 共同作業	作物の共同出荷、資材の共同購入など	×

出所 調査団

たワークショップを実施し、約50人が出席した。市場志向型の農業とは何かの講義を行った後、グループごとに、農家グループおよび個々の農家が抱える問題の洗い出し、それに対するアクションプラン案の形成などを行った。このプロセスを通じ、8グループそれぞれの特性と、抱える問題を確認することができた。そこから見出されたのは、表3.3に示すように、第一に、マーケティングのスキルに乏しく、それが農業収入の拡大を制限していること、第二に、金融サービスへのアクセス、それにとまなう資機材の調達などに支障をきたしていること、第三に、グループ活動の意義を理解しておらず、その利点を生かすことができずにいることであった(表3.3)。

第2回ワークショップ

第1回のワークショップでの気付きやアンケートの結果を踏まえて検討した結果、2020年2月に実施した第2回ワークショップでは、マーケティングの課題に注目することとなった。まずは、対象農家(帰国後技能実習生)と農産物取扱業者とのマッチング・フォーラムを実験的に行った。マッチング・フォーラムの後は、農業専門家によるグループ別のコンサルテーションを行い、それぞれの営農状況の詳細把握に努めた。また、当該ワークショップの前日には、

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

ベンゲット州北部バクンの対象農家を訪問し、営農現場での状況の確認も行った。

なお、第2回ワークショップでの試みとして、各グループが所属する市町の農業担当にも参加してもらった。彼らをパイロット事業に巻き込むことで、終了後もその後も州政府と連携して、帰国後技能実習生のモニタリングに従事してもらえることを期待した。

遠隔での活動

その後は、2か月に一回程度で、計3回のワークショップを日本人専門家が現地へ渡航し、対面により行い、技術的なインプットをしながら、現状分析やアクションプラン作成等のファシリテーションを行い、次のワークショップまでのフォローアップを州農業事務所と市町村の農業事務所が通常の活動の一環として行う、という実施方法を計画していた。しかし、2019年末からCOVID-19の感染拡大を受けて2020年3月から渡航制限が課され、長期化した。こうした状況をふまえ、パイロット事業は全て遠隔で実施することとなった(表3.4)。

変更されたパイロット事業では、まず、2020年7～8月にEラーニングコースを実施した。研修は、現地での移動制限や農繁期を考慮し、オンラインでの非同期型の形式で実施された。このEラーニングコースは、コロナ禍など対面での研修が難しい時に、オンライン会議や通話機能を用いない、非同期型の自己学習スタイルの研修ツールの有効性を検証する目的を持って実施された。Eラーニングのコンテンツは、予定していた対面での研修内容に合わせて、「儲かる農業とは」「現状分析」「市場調査(農家参加型調査)」「土づくりの基礎」「営農記録」「生産者の組織化」の6つのモジュールを準備した。コースは、2020年7月28日から8月9日までの2週間の期間中に、帰国後技能実習生自身の携帯電話かパソコンからアクセスし受講をする形で実施された。本コースは、携帯電話の電波やWIFIなど通信環境が整っている州中心市街地のラトリニダのグループLATJATAのみを対象とした。

Eラーニングコースの実施結果を踏まえて、次のワークショップでは、対面型とオンライン型、非同

表 3.4 フィリピン・パイロット事業の遠隔で実施した活動

	内容	実施時期
Eラーニングコース	オンラインでの非同期型・自己学習スタイルの形式で実施され、2週間の間、参加者は各自の端末から自由な時間にアクセスし、Eラーニングのコンテンツは市場志向型農業の基礎について受講した。	2020年7月28日～8月9日(2週間)
遠隔ワークショップの事前調査・準備	ラトリニダ、ブギアス、カパンガンの3つの町に現地コンサルタントを派遣し、各町の研修実施予定会場での通信環境の確認、及び3つのグループのメンバーを対象に、遠隔による聞き取りを行い、グループが直面する課題とニーズの把握を行った。	2020年11月16日～19日(各町1日)
遠隔ワークショップ	3つの町の帰国後技能実習生グループを対象に、対面とオンラインのハイブリッド型の遠隔ワークショップを実施。生産性向上と収入向上の2つのモジュールを指導し、参加者各自によるアクションプラン作成の支援を行った。	2021年3月22日～25日(各グループ1日ずつ)
帰国後技能実習生名簿の作成	ベンゲット州全体の帰国後技能実習生名簿の作成を現地コンサルタントを用いて行った。	2020年12月～2021年4月
ベンゲット州農業事務所への聞き取り調査	遠隔により、州農業事務所の活動実施状況、能力及び支援ニーズに関する調査を関係者への聞き取りにより行う。	2021年4月13日
オンラインによる成果報告会	オンラインでの成果報告会を開催し、現地関係者に本調査事業のこれまでの成果及び、州の技能実習生支援と農業振興に関する提言を共有する。	2021年6月30日
結果のとりまとめ、報告書作成	これまでの調査とパイロット事業実施の結果についての情報をとりまとめ、報告書を作成する。またここでは還流モデルとしての今後の改善に向けた提言を行う。	2021年3～4月、7月

出所 調査団

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

期型と同期型を組み合わせたハイブリッド型の研修を州内のラトリニダ以外の山岳地帯でも実施することを検討した。その事前準備として、2020年11月にラトリニダと山岳地域であるブギアス、カパンガンの3つの町に現地コンサルタントを派遣し、各町の研修実施予定会場での通信環境の確認を行うとともに、3つのグループのメンバーに集まってもらい、オンライン会議を利用して遠隔でグループが直面する課題とニーズの把握を行った。

この事前調査の結果に基づき、2020年11月後半から2021年2月中旬にかけてワークショップのコンテンツを開発した。コンテンツは、生産性向上と収入向上の2つのモジュールを準備し、1つ目のモジュールは「土づくり」「緑肥」「種苗管理（接ぎ木含む）」「NPKと施肥」、「病虫害防除」「日本のイチゴ栽培」で構成し、2つ目のモジュールは、「選果、梱包、マーケティング」「日本の集荷・出荷システム」とした。

2021年3月に上記3つの町の帰国後技能実習生グループを対象に、ハイブリッド型の遠隔ワークショップを実施した。3つの町それぞれを現地コンサルタントチームが訪問して実施された。本ワークショップは、対面型として、経験豊富な現地コンサルタントを配置し、ファシリテーションと適宜通訳を行った。同時に、オンライン型として、日本人専門家が日本からオンライン会議を利用して遠隔で参加し、スピーチや質疑応答に対応した。特に山岳地域であるブギアス、カパンガンでの通信状況をふまえ、非同期型としてビデオ教材を現地コンサルタントのパソコンにダウンロードしておき、研修内容のプレゼンは全てこのビデオ教材を上映する形で行った。その上で、同期型として、教材で説明された内容などについての質疑応答や、参加者自身の経験の振り返りや共有をしてもらうためのファシリテーションを日本人専門家と現地コンサルタントが行った。

本パイロット事業では、州農業事務所による帰国後技能実習生の現状把握や、彼らのネットワーキングを含めた各種の支援を促進することを目的に、ベンゲット州全体の帰国後技能実習生名簿を作成した。2020年12月から現地コンサルタントによる情報収集を行い、2021年4月に名簿が完成した。

2021年4月には、遠隔により、カウンターパートであるベンゲット州農業事務所の活動実施状況、能

力及び支援ニーズに関する調査を、関係者への聞き取りにより行った。調査結果を受けて、州農業事務所による技能実習生候補・帰国後技能実習生への支援、及び州の農業振興全般に対して行うべき支援についての提言を行い、併せて、JICAによる州農業事務所への支援に関しての提言を行った。2021年6月に、州知事、州農業事務所、及びその他の現地関係者とオンラインでの成果報告会を開催し、本調査事業のこれまでの成果と合わせて、提言内容を関係者と共有した。

2021年6月には、ベンゲット州での調査とパイロット事業の締めくくりとして、終了時共有セミナーを実施した。フィリピン側と日本側の調査及びパイロット事業に協力した関係機関を招き、ベンゲット州での調査とパイロット事業実施の結果及び提言を共有した。

3.2.1.4 実施方法・作業日程

フィリピンでのパイロット事業の作業方法と日程を表3.4にまとめた。

3.2.1.5 実施結果

ア)市場志向型農業セミナー

2019年12月に実施された市場志向型農業セミナーにはベンゲット州に存在する8つの帰国研修員グループの代表数等約50名が出席した。市場志向型の農業とは何かの講義を行った後、グループごとに、農家グループおよび個々の農家が抱える問題の洗い出し、それに対するアクションプラン案の形成などを行った。農業専門家によるグループ別のコンサルテーションを行い、それぞれの営農状況の詳細把握に努めた。また、ベンゲット州北部バクンの対象農家を訪問し、営農現場での状況の確認も行った。これらの機会を通して、当地の帰国後技能実習生の抱える課題がさらに明らかになった。

実験的に実施された対象農家(帰国後技能実習生)と農産物取扱業者とのマッチング・フォーラムでは、マッチング・フォーラム参加業者と農家グループとのビジネストークは、予想以上の盛り上がりを見せ、熱心な情報交換がなされた。特に、ホテル・レストラン向けの高価格帯の野菜を取り扱うグリーンスター社との協議においては、芽キャベツや赤レタスなど現地市場では見かけない新種の野菜のニーズが提

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

示されたうえ、出荷の日程やその際の出荷量が明確に提示されていること、さらには、野菜のサイズ、形、色などの規格が厳格に指定されていることは、マーケット情報に疎い帰国後技能実習生には目から鱗の体験だったようである。当初は非常に厳しい条件に抵抗を感じたようであるが、業者からの栽培支援が得られることもあって、フォーラム後に寄せられた意見では、「こうした業者とのコンタクトによって、市場の状況を体感できた」、「難しそうではあるが、契約栽培にチャレンジしてみたい」などというポジティブな内容が多く見られた。

一方、ワークショップでの農業専門家によるグループコンサルテーションや現地視察の機会を通して、当地の帰国後技能実習生の抱える課題が明らかになった。最も深刻だったのは、帰国後技能実習生の現在の農業の生産性が極めて低いことであった。さらに深刻なのは、そのことを本人たちが認識できていないこと、その結果として、日本で見た農業技術が高い生産性をもたらすものであるにもかかわらず、そうしたものとして全く認識できていないことだった。こうした実態が判明したため、マーケティングや組織化以前に取り組まねばならない基礎的な生産技術の課題と解決策を示すことが、還流モデルの構築にあたって最も重要であることが分かった。

ワークショップに参加した市町の農業担当については、早速、マッチング・フォーラムなどにおいて、帰国後技能実習生を先導し、リーダー的な役割を担ってくれたうえ、打診したところ、帰国後技能実習生のケアについて快諾が得られた。

イ) E ラーニング・コース

2020年7～8月に実施したEラーニングコースは、受講希望者は23人で、2週間の実施期間中、17人がログインし、1人が全ての受講を修了した。表3.5に受講者のセミナーの修了状況を示す。

後述の原因等から、多くの受講生の受講状況が比較的乏しい結果となったが、上記の全て受講した1人以外にも、5つから6つのモジュールの内容を大体修了した者が5人いて、彼ら6人のうち特に2～3人は、帰国後の自分の営農の状況を書き出し、どこに問題があるかを分析したり、マーケティング、土づくり、記録付けや生産者の組織化の重要性やメリット等を認識し、コース上で積極的なディスカッション

を行うなど、一定の学びの機会を得たと考えられる。しかし、これら一部の参加者を除いては、受講自体がされなかったため、本コース実施の成果は低かったと言える。

受講後に実施したアンケートの結果（参加者12人から回収 - 回収率 52%）を分析すると、全体的に、アンケート回答者のコース自体への興味や受講意欲、およびコースの内容の関連性・妥当性は比較的高かったことがわかるが、インターネット環境の問題（ほとんどの技能実習生は自宅にインターネットがなく、携帯電話でのみ受講できることや、コロナ下で通信速度が遅くなっていたことなど）、コースの内容の難しさ、オンライン受講の操作方法の複雑さ、およびオンラインでの受講に対するモチベーションの低さ等が原因となり、多くの受講生の受講状況が乏しい結果となったと考えられる。一部の受講者は、ネット環境の乏しさ以外にも、高い通信料の負担もネックになり、受講に消極的になったとされる。

受講状況が悪い参加者ほど、コースの内容と端末の使い方やコースの操作方法の理解に苦戦し、オンラインでの受講に対するモチベーションが低い傾向が見られた。また、全部のコースを修了した者を含め、オンラインでのコース／トレーニングの実施よりも、実地でのトレーニングを好む傾向が、回答やコメントからも見られた。単なる、乏しいインターネット環境という外部原因のみでなく、理解力、英語力を含めた教育レベル、ITリテラシー、携帯電話やネット環境のスペックの違い、など受講者間に存在する格差が受講状況の差に影響を与えた可能性を示唆している。

ウ) 遠隔ワークショップ

表 3.5 Eラーニングコース受講状況

	人数	割合 (%)
全て修了	1	4%
モジュール5か6まで修了*	5	22%
モジュール3か4まで修了*	1	4%
モジュール1か2まで修了*	3	13%
どのモジュールも修了していない	6	26%
全く開始していない	7	30%
合計	23	100%

出所 調査団

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

2021年3月下旬に実施された遠隔ワークショップは、ラトリニダでの実施では25人のうち5人が参加し、ブギアスでは25人のうち18人が、カパンガンでは21人のうち15人がそれぞれ参加し、合計で38人が参加した。それぞれのグループのメンバー全体に占める参加者の割合は、ブギアスとカパンガンでは7割を超えたが、ラトリニダでは2割しかいなかった(表3.6)。これは、ちょうど本研修を実施する数日前に、感染の波が再発し、州間の移動規制や隔離措置の厳格化の通達が出て、ラトリニダでは、メンバーがコロナ感染を恐れ、参加を辞退した者が多かったことによる。

ブギアスのBJATAは2.3.8.4節で述べたように、帰国後技能実習生グループの中では群を抜いて活発で、定例ミーティングの継続的な実施や、国際農業者交流協会(JAEC)の草の根技術協力案件の協力により、有機質資材を用いた土づくり技術だけでなく、当該案件の対象グループの中で唯一、計画栽培と適切な梱包によりマニラのスーパーへの出荷を実施できたなど、メンバーの意識の高さや、日本で学んだ規律などを活かしているグループである(当該案件の対象グループのうち帰国後技能実習生のグループはBJATAのみであった)。今回の遠隔ワークショップでも参加が可能とされていた参加予定者数19人のうち18人が参加し、全員が開始時間よりも1時間以上早く会場に到着した。

本研修では、参加者が自身の現状を把握し、野菜生産の収量向上のためのアクションプランを作成することを具体的な目標として設定したが、研修中に、参加者全員が現状を分析し、アクションプランを作成した。「接ぎ木野菜苗について情報収集したり、経験のある人に聞いてみる」「鶏糞による堆肥では

表 3.6 遠隔ワークショップ参加状況

	名簿上のメンバー数	参加予定者数	参加者数	参加率
ラトリニダ	25	26	5	20%
ブギアス	25	19	18	72%
カパンガン	21	21	15	71%
合計	71	66	38	54%

出所 調査団

表 3.7 研修での一番の学び

	ラトリニダ	ブギアス	カパンガン	平均
全て	40%	17%	20%	21%
種苗管理	0%	11%	13%	11%
土づくり	40%	44%	20%	34%
施肥	20%	0%	0%	3%
病虫害防除	0%	6%	0%	3%
選果、梱包、販売	40%	6%	27%	18%
無回答、無効回答	0%	22%	27%	21%

出所 調査団

なく緑肥を行う」「土壌分析によりどの土壌養分が必要かを把握してから適量を施肥する」などの具体的なアクションの記載がある中で、ただ漠然と「改善する」など、抽象的で具体性に欠けるアクションプランも見られた。

研修終了後のアンケートで、研修での一番の学びについて記述式で尋ねると、土づくり・土壌改善に関する項目についての回答が一番多く、全体の34%を占めた(38人中13人)(表3.7)。研修中参加者は、土づくり、特に緑肥について活発に日本人専門家と質疑応答を行った。前掲の2019年12月実施の第2回ワークショップやコンサルテーションを通して、当地の帰国後技能実習生の抱える課題のうち、土づくりの優先度が高いことを把握し、本研修でも土づくりのコンテンツを増やすなど、重点的に指導を行った。上記の結果は、優先的課題である土づくりについて参加者が一定程度習得したことを示す。

特筆すべきは、上述のブギアスのグループBJATAは、土づくりについての学びが一番大きかったと回答する者の割合が一番高いことである。日本の実習中での学びについての質問でも、BJATAメンバーは、土づくりに関しては、たくさんの学びを得たとした者の割合が、3グループ中最も多かった。これは、JAECの協力により堆肥や木酢液などの有機質資材を用いた土づくりをブギアスで実施してきたことと関係があり、土壌改善の重要さへの意識の高さが回答に反映されているものと推測される。

これらの教材はベンゲットのニーズに合わせて作成したことや、取材に協力していただいた日本の農家への映像の許可は、ベンゲットにおけるプロジェクトに限定して承認を取り付けていることから、他の国や地域での使用には適していないが、ベンゲッ

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

トでの今後のプロジェクトでは使用することが可能である。

エ) 帰国後技能実習生名簿

ベンゲット州全体の帰国後技能実習生名簿の作成については、当初は、ベンゲット州すべての農業担当を招き、各自治体に点在する帰国後技能実習生をできるだけ探し出してもらい、ベンゲット州全体の帰国後技能実習生名簿の作成で協力を呼びかけることを想定していたが、コロナ禍による移動規制や事業期間等の関係で、現地コンサルタントを用いて、調査団が主体となり名簿作成を行うこととした。8つのグループの117人の帰国後技能実習生の連絡先、栽培している主要作物、日本での研修先や研修期間などについての情報を収集し、名簿を作成した。

帰国年	人数
不明	8
1998	1
2004	1
2006	2
2007	3
2008	5
2009	8
2010	10
2011	4
2012	5
2013	5
2014	8
2015	8
2016	10
2017	10
2018	6
2019	9
合計	103

出所 調査団

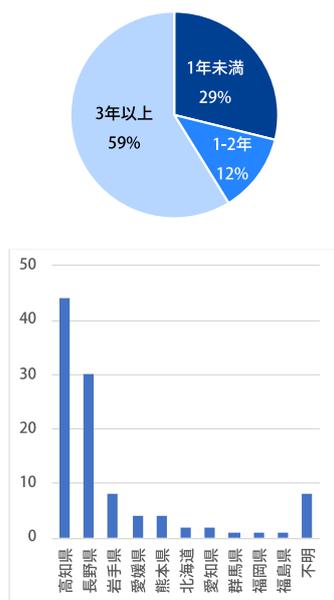


図 3.2 実習生の帰国年(左上)、日本派遣年数(右上)、派遣先地域

出所 調査団

オ) 終了セミナーの開催

パイロットプロジェクト終了に伴い、ベンゲット州において調査に協力してもらった関係者に対して調査及びパイロットプロジェクトの結果を報告するためのセミナーを2021年6月30日にオンラインで開催した。

セミナーにはベンゲット州知事をはじめ、OPAG、ATI-CAR、AMAD、ATBI-IC、CDAなどの農業関係機関、ブギアス、カパンガン、ラトリニダの市長や農業普及員、現地農産物卸売企業、POEA、帰国後技能実習生グループの代表など30人前後、それにJICA関係者、在フィリピン日本大使館、協力を得た日本の監理団体など20人ほど、合計約50人が出席し、開催された。

カ) 期待されていた成果と実績の比較

次ページの表 3.8 に、フィリピンでのパイロット事業で期待されていた成果の達成度をまとめた。

3.2.1.6 仮説の検証と教訓

ワークショップ参加者への聞き取りや研修中のコメントなどから、帰国後技能実習生の多くは、日本での学びや一番印象深かったことを、日本の先進的な機械や設備、及び流通のシステムだったと述べた。日本の高い生産性は、こうした機材設備だけでなく、土づくりなどの生産技術・方法面にも由来しているが、こうした点については、技能実習生の多くはどうしても気づきづらい。事実、アンケート結果で「日本が優れているのは全て機械化のおかげだ」とし、農業機械の運転方法を日本で学ばなかったこととして挙げる者が少なくなかった。今回のパイロット事業では、低い生産性を高めるための技術メニューの中でも、土づくり等に強調を置いて、彼らの気づきを促そうと試みた。研修後アンケートやアクションプランで、土づくりに関する回答・コメントがどの項目でも多く見られる点から、彼らの気づきへの一歩にはなったと言える。このように反応してきたということは、裏返して言えば、彼らの多くは、技能実習生として日本に渡る前はもちろん、滞日中についても、そのような指導を十分に受けていなかったと考えざるをえない。すなわち、来日前の事前研修として、土づくり、種苗管理など、地味で、時に即効性がなく、目につきづらいが、実は極めて重要な

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

生産工程についての技術や手法を指導する有効性は十分にありそうなことが検証されたと言えそうである。

事前研修でこうした技術について指導する際は、ベンゲット州の帰国後技能実習生の大半が農業経験者であり、規模は限られているが自給自足ではなく商業栽培を実践・経験していること、約3割が大卒以上の学歴を持つこと、過去に同様の研修を JAEC 含めた他ドナー、農業普及機関、NGO などから受けていることなどを考慮し、研修内容のレベルを判断する必要がある。時間をかけた研修が可能ならば、事前研修の内容は、例えば土壌改善のプロセスで微生物の糧となる C/N 比の高い資材を投入することの必要性や、それが鶏糞や化成肥料とはどう異なるのか等のメカニズムや理論的なところを一步踏みこんで説明する必要もあると考えられる（途上国の農家

の多くは、有機物を投入しないことで土が固くなることを経験的には知っている）。日本での実習においても、作業内容が理解できないというよりも、その作業の裏にある理論とメカニズムへの理解が乏しいことにより、表面的な学びとなってしまうことが問題といえる。有機物の投入は、遅れている伝統農法と変わらないとして、学びとにならないことさえある。日本での実習中、作業内容については、作業の効率化のために受入農家からも指導されるが、言語の壁もあり、こうしたことを学ぶ機会は限られているため、事前研修において、実習候補生のレベルに留意しつつ、適宜研修内容を深掘りし、目には見えずらい事柄を見える力を備えるよう指導する必要があると考えられる。

グループ化については、実態がそこまで追いついていないことが、調査の結果、明らかになった。当

表 3.8 フィリピンでのパイロット事業で期待されていた成果と実績の比較

期待されていた成果	実績
① 8 つの帰国後技能実習生グループの代表が自らの課題を振り返り、市場志向型農業のコンセプトを理解し、今後の改善に向けたアクションプランを作成する。	コロナ禍の影響で渡航できなくなり、代替の遠隔での活動は 8 つのグループのうち 3 つに限定して実施した。3 つのグループに関しては、グループ単位ではなく、個人個人のメンバーが個人単位のアクションプランを作成した。
② 各グループがアクションプランに基づき、ベンゲット州において受けることができる農業振興の支援サービスを受けながら、活動を展開する。	コロナ禍の影響により活動実施に遅れが発生し、本事業期間内では、3 つのグループへの研修実施に留まり、彼らによる活動の展開は事業期間以降に行われることが期待される。
③ セミナー、そしてモニタリングワークショップにおける相互学び合いを通して帰国後技能実習生間でのナレッジ共有と横のネットワーキングが強化されること。	遠隔ワークショップなどの研修は帰国後技能実習生グループごとに実施され、グループメンバーが一堂に会して、現状や改善策についての協議や、実践している栽培・病虫害防除方法等の共有を行ったことで、グループ内の相互の学び合いは一定程度促進された。しかし、グループ間の横のネットワーキングについては、渡航や州内の移動が制限された関係で、グループの代表者を集めたイベントの実施ができず、グループごとを対象にしたため、帰国後技能実習生の名簿作成以外は限定的であった。
④ これらのプロセスを通して技能実習生の帰国後の帰農・就農に関わる課題や、解決に向けたヒントが抽出され、提言としてまとめられる。	事前の調査とパイロット事業実施を通して、技能実習生の帰国後の帰農・就農に関わる課題を把握し、解決に向けたヒントを抽出し、提言としてまとめた。2021 年 6 月に現地関係者への提言の共有を行った。

出所 調査団

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

然しながら、グループ化が進むためには、メンバー個人の生産力や販売力が一定の水準に達し、個人のみで取り組むことの限界が見え始めて、その先、何かを共同で行うとメリットがありそうだ、とメンバーが認識することが前提になる。しかしながら、帰国後技能実習生の各グループメンバーの生産力や販売力はまだ低く、ブギアスを除いて、そのような水準には至っていないことが分かった。JAECが長年働きかけてきたブギアスだけは、グループ出荷の経験を持っていたが、現時点でも、グループによる安定的な出荷を実現するまでには至っていなかった。以上のような結果として、本調査におけるパイロット事業の支援も、グループ化については、その意義や利点を講義の中で伝えるにとどめ、グループ化以前の基礎的な生産技術等の改善に焦点を絞らざるを得なかった。

本パイロットプロジェクトの成果は、2021年度開始予定の JICA「フィリピン園芸作物におけるフードバリューチェーン改善プロジェクト」に引き継ぎ、同プロジェクトが、野菜の流通・販売面を中心に、フィリピンの帰国後技能実習生を支援していく。

3.2.2 パイロット事業2：インドネシアにおける派遣前後の指導強化支援

3.2.2.1 事業の背景と目的

派遣前の技能実習生に対して、日本向け技能実習生の公的送出機関である農業省人材開発局は、西ジャワ州のチアウィ農業研修センター⁷³で、日本語や日本文化などを教える3週間の派遣前研修を実施してきた。同省は、技能実習生の選抜にあたり、農業に従事していることや農地を持っていること、21～27歳の若手であることなどを条件としている。技能実習生の多くは、農業高校などで理論的な学習はしているものの、現場での実践経験が少ないため、高度な技術で生産する日本の農家に派遣されても、日々の活動が高い生産性にどう結びついているのかが十分には理解されていない。

帰国後の技能実習生に対しては、日本の農家で学んだことを生かして帰国後の営農を改善していくこ

Determining factors - b. Soil preparation



生産性を高める土づくりの教材。鉄筋を1m挿せるほど柔らかくなった土を示す沖縄県の農家（調査団作成スライド）

とが望まれる。日本の農家では、個別の作業を通じて生産技術については学ぶ機会が多いが、ビジネスとしての農家経営を指導してもらうケースはあまりない。また日本での学びが帰国後のどこに生かせるかの認識も十分とは言えない。

3.2.2.2 還流モデルの仮説について本事業で検証する内容

還流モデルの仮説の3つの柱、すなわち①人材リクルートと事前研修、②日本での技能実習、③帰国後の支援—の3つの主要素のうち、インドネシアのケースでは、いずれも十分に機能していないことが分かった。まず①の事前研修は、日本文化や日本での生活に関する内容にとどまり、日本で学ぶことの意義と自分の帰国後のビジネスプランとの紐づけ、日本で学ぶ高い農業技術についての指導が全く行われていなかったため、日本に長期間滞在してもその生産技術の持つ意味がわからないまま帰国しており、帰国後の営農に生かされていない実態が判明した。

このため、派遣前の技能実習生に対しては、日本に出発する直前の派遣前研修の中で、帰国後の自分のロールモデルとなる人物の情報収集をしてもらい、ビジネスプラン案を持つとともに、自分生産性の向上に結びつく諸要因を分析することを通じて、日本の農家に派遣された際、目の前で展開する高度な技術の持つ意味を理解できるように方向付けすることとした。

派遣後の技能実習生に対しては、帰国後5年以内の元技能実習生を対象に、自らの営農についてビジ

⁷³ チアウィ農業研修センターはリーダーシップとマネジメント関連科目を担当している。農業省によると、2021年度の送り出

しから派遣前研修は園芸作物生産を主に担当しているレンバン農業研修センターで実施する予定（2021年4月時点）

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

ネスプランを策定する研修を実施することとした。なお、パイロット事業として行う上で調整業務の制約や、今後検討していく既存技術協力プロジェクトとの連携可能性を考慮し、研修参加者は西ジャワ州を含む地域から選定した。また参加者選定の条件としては、帰国後に営農を開始している帰国後技能実習生とした。個人の損益試算 (P/L) のフォーマットを共通化し、丁寧に添削するため、園芸作物農業の生産者に限定したが、酪農や稲作、果樹栽培との兼業の場合もあった。

3.2.2.3 事業内容と期待される成果

COVID-19 感染拡大前の計画では、大きく 2 つの活動を検討していた。ア) 2020 年派遣予定の技能実習生に対して、2020 年 3 月末～4 月上旬に開催される派遣前研修の中で、対面式で派遣前課題認識ワークショップを実施する、イ) 2020 年 7 月～8 月頃に対面式で帰国技能実習生に対して、損益試算表 (P/L) 作成研修を実施する—の 2 つである。その際には、農業省より派遣された帰国技能実習生だけでなく、民間の送出国機関より派遣された帰国技能実習生も含める予定であった。

しかしながらコロナ禍で渡航が大幅に延期になったため、2020 年 6 月に遠隔で可能な活動に変更し、ア) の派遣前研修で行う課題認識とイ) の帰国後技能実習生を対象とした損益試算表の研修をチャット研修センターの講師向け研修 (ToT) を実施することとした。

2020 年 11 月頃に、渡航不可の時期がさらに長引くとのことで、イ) 帰国後技能実習生を対象とした P/L 作成研修を「対面+遠隔」で実施することに計画変更した。インドネシア農業省からの要望で、会場はチャット研修センターではなく、農業生産技術に強い講師のいるレンバン農業センターで実施することとした。また、事前にレンバン農業センターの講師を選抜し、講師向け研修 (ToT) を遠隔で実施した。

2021 年 5 月時点で、技能実習生の送出しの目途がつかず、派遣前研修の開催予定もなかったため、ウ) 派遣前研修で行うビジネスプラン策定研修の講師向け研修 (ToT) 遠隔で行った。

ア) 派遣前課題認識ワークショップ

期待される成果としては次の 3 点である。

技能実習生は (A) 現在のインドネシアでの低い農業生産性をもたらしている諸要因を認識できるようになるとともに、(B) ファシリテータが示す日本の高い生産性指標を実現している諸要因について知る。

(A) (B) を学ぶことにより、日本の農家で実践したり観察した時に、忙しい日々の中で日本の農家が個々の作業の持つ意味を十分に説明しなくとも、高い生産性をもたらしている要因が何なのかを認識できるようになる

最終的に、技能実習生は、日本からインドネシアに戻った後に、自らの営農を改善できるようになる。

イ) 帰国後技能実習生に対する損益試算表作成研修

ビジネスプランの最も重要な核となるのが損益試算表 (P/L) であり、提案するビジネスの収益性が上がるかどうかを定量的に示している。P/L に記入する数字が曖昧だと、全てのビジネス計画が意味をなさない。

本研修では、ビジネスプランの全体像を示した上で、根幹となる P/L を作成することに力点を置き、今後の現実的なビジネス展開の出発点としてもらう。期待される成果は次の 3 点。

- 帰国後技能実習生が、ビジネスプランの全体像とビジネスプランに含めるべき内容やデータが何かを理解する
- 帰国後技能実習生が、自分が行う農業生産活動において、販売額、費用、利益を計算できるようになり、利益率を上げるための戦略を立てられるようになる
- 最終的に、自分で現実的なビジネスプランの策定ができるようになる

3.2.2.4 実施方法・作業日程

インドネシアでのパイロット事業の作業方法と日程を表 3.9 にまとめた。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

表 3.9 インドネシア・パイロット事業の活動

調査活動	内容	実施時期
1) チアウィ研修センター向け遠隔 TOT「生産性要因分析」と損益試算表 (P/L) 作成		
遠隔ワークショップの事前調査・準備	インドネシア農業省人材資源局と相談し、研修対象者を洗い出す。研修対象者にインターネットの接続状況や使用する機材などを確認するアンケートを実施し、eラーニング教材の配信方法を検討した。	2020年6月
事前の個別学習の実施	研修教材動画を開発し、チアウィ研修センタースタッフに対して事前に配信、視聴してもらった。	2020年7月
遠隔による ToT 研修の実施	ToT の中で、ビデオを再度視聴し、日本人専門家が要点を確認する。その後の質疑応答を踏まえて、理解度や今後の改善点を確認した。	2020年8月
2) レンバン農業研修センターを活用した損益計算書 (P/L) とアクションプラン策定研修		
実施方法の確認、対象者の選定、帰国後営農状況のオンラインアンケートの実施	インドネシア農業省人材資源局と相談し、研修対象者となる帰国後2年以内の元技能実習生30名をリストアップした。参加予定者全員に対して事前アンケートを送付し、現在の営農状況、日本での研修状況を確認し、研修テーマの要望を絞り込んだ	2020年11月
アンケート結果の回収・分析、研修コンテンツの開発	事前アンケートを回収・分析の上、ビジネスプランの策定、収益性向上、ビジネスプラン改善のための研修コンテンツを3本開発した。	2020年11～12月
遠隔 ToT 研修の実施	研修コンテンツを元にレンバン講師向けの ToT 研修を実施する	2021年1月
対面研修の実施	レンバン講師が、対面研修で帰国後技能実習生に指導する。事前に ToT で指導を受けたレンバン研修センター講師が、基本的に研修を取り仕切った。日本人専門家も研修に遠隔で参加し、同スタッフをバックアップするとともに、事前の動画視聴と実際の研修のあり方を観察する中から問題点を引き出して改善策を提案した。	2021年2月
振り返りセッションの実施	研修内容が、帰国技能実習生の還流に貢献するか、農業省 C/P、レンバン講師と共に検証した。	2021年2月
3) レンバン農業研修センター向け遠隔 TOT「技能実習生派遣前研修におけるビジネス計画策定」		
遠隔ワークショップの事前調査・準備	インドネシア農業省人材資源局と相談し、研修対象者・研修概要を説明し、対象者を選定してもらった。研修教材動画・教材資料を開発した	2021年5～6月
遠隔による ToT 研修の実施	研修コンテンツを元にレンバン農業研修センター講師他、全国10の研修センター講師向けに遠隔 ToT 研修を実施した。	2021年6月
パイロット事業最終ラップアップ会議の実施	インドネシア農業省人材資源局とともに、これまでのパイロット事業を振り返り、インドネシア側の今後の人材送り出しに関する計画を共有した。JICA 技協 IJHOP4-2 のプロジェクト活動での協力概要を共有した。	2021年7月

出所 調査団

3.2.2.5 実施結果

1)チアウィ研修センター向け TOT「生産性要因分析」と損益試算表(P/L)作成

ToT 研修:2020年8月19日インドネシア時間 9:00～12:30

メインの対象者はチアウィ研修センターの講師20人であったが、インドネシア側の要望により農業省本省より5人、レンバン研修センター、バトゥ研修センターからも2人ずつ参加した。またオブザー

バーとして JICA 技術協力プロジェクト IJHOP4 の関係者が3人参加した (IJHOP4 については 1.6.6 参照)。

研修は、①事前のビデオ講義の視聴と②当日の Zoom を利用した質疑応答、③当日の現地ファシリテータのサポートによるディスカッション—の内容で進めた。

全体総括として、①90%以上の参加者が事前のビデオを視聴したこと、②オンラインアンケートの結果 93%以上の参加者が研修内容に満足を示していること、③の当日の質疑や議論も活発に行われ、そ

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

の議論のレベルを考慮すると、コースの目的であった「参加者が生産性分析とビジネスプラン作りについて、これから日本に行く技能実習生に対して適切な指導を行うための大事なポイントを学ぶこと」は達成できたと評価する。

2) 損益計算書(P/L)とアクションプラン策定研修

- ① ToT 研修 :2021年1月28日：インドネシア時間 9:00～12:30
- ② 帰国後技能実習生研修(第1回)：2021年2月3日 インドネシア時間 8:30-15:00
- ③ 帰国後技能実習生研修(第2回)：2021年2月5日 インドネシア時間 8:30-15:00

本コースでは、第1ステップとして①ToT研修を、レンバン農業研修センターの講師5人を対象として行った。第2ステップとして、ToTに参加した講師が、帰国後技能実習生に対して対面研修(②と③)を行い、日本人専門家が遠隔で参加、支援した。

ToTでは、レンバン農業研修センターの講師5人を主対象とし、それ以外に農業省、農業省傘下で全国9カ所にある研修センターから2人ずつ、計20人がオンラインで受講した。またオブザーバーとしてJICA本部やIJHOP4プロジェクト関係者の4人が参加し、合計34人が参加した。

ToT研修は、事前に研修教材を参加者に送付した上で、当日はZoomで日本人専門家が直接指導を行い、質疑応答をレンバン研修センターの講師と交わす形で進めた。

帰国後技能実習生向けの研修は、ToTを受講したレンバン研修センターの講師が帰国後技能実習生に



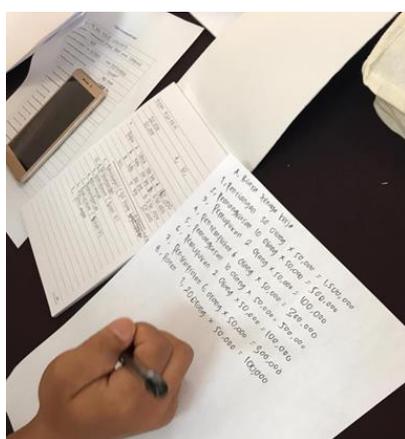
遠隔 TOT での質疑応答 調査団撮影

対して対面で研修した。日本人専門家は遠隔で参加し、レンバンの講師を支援した。対面研修は2回に分けて実施し、各回25人が参加した。参加した帰国後技能実習生の大半は、帰国後5年以内の農家であった。インドネシア側では、この他、5人の講師、5人の研修支援スタッフ、プロジェクト雇用のローカルスタッフが参加し、合計で35人が参加した。

日本人専門家とはZoomで会場をつなぎ、必要に応じてローカルコンサルタントの通訳を介して、発表内容の把握や追加の指導を行った。

研修は以下の3つの構成で進められた。①損益計算書(P/L)の仕組みを理解し、自分の営農状況に基づきP/Lを策定すること。②利益を上げるための仕組みや要素を理解すること。③P/Lを改善するためのアクションプランを策定すること。

全体総括として、①オンラインアンケートの結果94%以上の参加者が研修内容に満足を示していること、②レンバン研修センターの講師からみても、ほとんどの参加者が問題なくP/L計算やアクションプランを策定できたこと、③農業省からは今後帰国後技能実習生に対する同様の研修が必要との評価があったこと、そして④レンバン農業研修センターの講師達は、今後は日本人専門家なしでも同様の研修を継続できると、回答があったことから、コースの目的であった「参加者が損益計算書を理解した上で策定し、生産性向上のためにアクションプランを策定すること」は達成できたと評価する。ただし、日本の高い生産性を支える諸要因の実態については、日本で現場を見たことがない講師が多く、その理解には一定の限界があったことがやりとりの中で明らかになった。今後の支援活動をデザインするには、この点をどう解決するかを検討する必要がある。



P/Lを作成する受講生 調査団撮影

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業



研修でのグループ作業 調査団撮影

3) レンバン農業研修センター向け遠隔 TOT「技能実習生派遣前研修におけるビジネス計画策定」

ToT 研修: 2021年6月24日インドネシア時間 9:00 ~12:00

研修には、派遣前研修の中核となるレンバン農業研修センターの講師4名の他、農業省管轄下にある9の農業研修センターから3人ずつ計31人がオンラインで受講した。またオブザーバーとして JICA 本部や IJHOP4 プロジェクト関係者が4名参加した。合計で38人が参加した。

研修は3つの構成で進められた。①導入部分として、講師に研修内容の全体像を把握してもらうこと。②地域の「スーパースター(身近なモデル農家)⁷⁴」を探し、実習先の日本の農家で学びを結びつけること。③帰国後自分が描くビジネスプランを作成すること。

全体総括として、①94%以上の参加者が研修内容に満足を示していること、②参加者から活発な質疑応答があったこと、そして③農業省からも今後、スーパースター探しを実習候補生に対する派遣前研修前の課題とする用意があるとの発言があったことから、コースの目的は達成できたと評価する。

3.2.2.6 仮説の検証と教訓

インドネシアのパイロット事業は、インドネシア農業省が行う公的送り出しに関する検証であり、民間送出機関を含むすべての農業分野の技能実習を反映するものではない。

現地調査、TOT 研修、その振り返りなどを通しての現地トレーナーとの話し合いや帰国後技能実習生

への研修などを通して、情報を分析した結果、農業技術や営農に関しては、以下のような現状が明らかになった。

- ・派遣前：園芸や畜産など政府が政策的に重視する高付加価値農業の生産性が、先進国と比べてかなり低いにもかかわらず、技能実習生にはその認識がなく、生産性や収益性の決定要因についても理解できていない。

- ・滞日中：生産性・収益性決定要因の知識がないため、日本に来て、日本の農家がなぜ高い生産性・収益性を実現できているかを理解できないまま、長期間、単純労働に従事するのみで、学びがほとんど得られない。

- ・帰国後：生産性・収益性に関して日本での学びがほとんどないまま帰国するため、帰国後も低い生産性・収益性が続く。その理由が理解できず、結果的に、改善策も見出せないため、苦しい営農が続き、一部は離農する学びがほとんど得られない。

また、人材ニーズと送り出し制度については以下の現状が明らかになった。

- ① インドネシア農業省は農業人材育成を前提とした技能実習制度の活用を行っており、候補者の選定では、帰国後に就農するための土地を持っていることが条件となっている
- ② 農業省の農業研修センターを活用して派遣前研修を実施しているが、その内容は、日本での技能実習の効果を高めるものになっていない。農業省はこれを改善し、当方が示した方法を派遣前研修に一部採用することを表明した。さらに実効性の高い研修とするためには、日本人専門家によるコンテンツの提供と指導が必要と考える
- ③ 帰国後についてはこれまで特に指導されていなかったが、パイロット活動を通じて実施し、カウンターパートがその必要性を認識した。
- ④ 一方、一部の技能実習生は滞日中に稼いだお金を営農資金として帰国後に投資してビジネスとして成功させているケースも見られた

⁷⁴ 「スーパースター」とは、親族や友人、地域の隣人などで、農業経営で成功しており、帰国後技能実習生が目指したいと考えるモデル農家を指す。帰国後技能実習生に近い営農環境

の下で、帰国後技能実習生が「やってみよう」という作目で成功をおさめている農家。帰国後技能実習生にとっては、ロールモデルとも言える。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

この検証結果をもとに、インドネシア農業省の公的機関送込に関しては次のプログラムが望ましいと結論づける。

1) 事前研修プログラム

技能実習生が日本で農業技術を見た時、それらが高い生産性にどう結びついているかに気付くための指導方法が必要。身近な理想のモデル農家を「スーパースター」とし、その営農を参考に自身の営農投資計画を作ることを目指す。

2) 事後プログラム

帰国後のビジネスプランの中で損益計算の方法と粗利を増やすための改善策についての指導方法を TOT で指導した後、同窓会を通じて帰国後技能実習生を集めて事後プログラムを実施する。

今後、インドネシア農業省では年間 1,000 人規模を技能実習と特定技能ビザで日本に送出す予定にしている。ただし、日本の滞在経験を研修期間ととらえ帰国後はインドネシアの農業分野に貢献する人材を派遣するという基本スタンスには変更がない。本パイロットの成果は活用が可能である。

本パイロット事業内で作成したビデオ教材や教材類は、2021 年 6 月から開始されたインドネシア国官民協力による農産物流通システム改善プロジェクト（フェーズ 2）の外国人材コンポーネントによって精査され、活動を継続してもらう予定である。同プロジェクトチームへの聞き取りでは、農業省と引き続き協議を重ね 2022 年度に実施する派遣前研修からレンバン農業研修センターに協力をしてく意向であることを確認した。

3.2.3 パイロット事業 3：ラオス・シェンクワン県における産地形成支援

3.2.3.1 事業の背景と目的

香川県のファーマーズ協同組合は、ラオスの技能実習生を組合員の生産現場で受け入れてきた。2019 年 9 月、同組合の組合員有志が、ラオスのシェンクワン県に現地農業生産法人「やさいマックマイラオ（株）」を設立し、帰国した技能実習生をスタッフとして雇用しながら、果樹や野菜の現地生産を始めた。また本事業支援のため、2019 年 10 月下旬、ラオ



香川県での遠隔研修教材の撮影
調査団撮影

ス政府、JICA、ファーマーズ協同組合 3 者は 3 年間の協力覚書を締結した。協力は、ラオスにおける果樹や野菜の産地形成を通じて、日本で技術を学んで帰国した技能実習生に母国でそれを生かす就業機会を与えるもので、技能実習生の還流モデルになりうる試みとして期待されている。同時に、将来の技能実習生を送り出す基盤としてのシェンクワン県にこの取り組みを広げるためには、シェンクワン県農林局の協力が不可欠である。本パイロット事業は、ファーマーズ協同組合の取り組みを側面支援することにより、果樹・野菜の産地形成を通じた技能実習生の還流モデルの確立を目指すとともに、シェンクワン県農林局 (PAFO) とのワークショップや実習を通じて、ファーマーズ協同組合の生産技術・マーケティング手法等を共有する機会を設け、技能実習生の帰国後の受け入れ基盤を強化することを目的とした。

売上約 380 億円という同組合の日本での大きな事業規模からみて、ラオスでの生産も、軌道に乗ればかなりの規模での生産になることが予想される。他方、ラオスは人口規模が非常に小さく、購買力も高くないため、近い将来、まとまった生産量となった場合の市場は、隣国ベトナムのハノイ、ホーチミンやタイのバンコクを想定せざるをえない。このような認識に立ち、それぞれの都市で高級輸入果実市場の関係者に聞き取りを行う定性調査を実施した。定性調査のみでは、市場規模について信頼できる数字を推測することが難しい。そこで、将来の主な市場になるとみられるハノイ、ホーチミン、バンコクで、現地の市場調査会社に委託し、高級輸入果実の市場

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

規模を推定するため、オンラインパネルによる定量調査も実施した。

3.2.3.2 還流モデルの仮説について本事業で検証する内容

理想の還流モデル仮説を構成する①人材リクルートと事前研修、②日本での技能実習、③帰国後の支援—の3つの主要素のうち、ラオスのケースでは、ファーマーズ協同組合による現地事業の展開ぶりが「③帰国後の支援」とその後の円滑な就農・就職を大きく左右することになる。すなわち、同組合が、ラオスで、温帯果樹やサツマイモなどの産地形成に成功すれば、技能実習生の帰国時に、同組合の現地農業法人の事業や同県内での農業に従事できる可能性が高まることになる。そこで本事業では、産地形成の早期達成を期して、同協同組合を側面支援した。まず、産地形成は地域ぐるみで取り組むものであり、同組合の直営事業だけでは難しい。このため、シェンクワン県内での技術普及を期待し、同県農林局に対して、同組合が進めている温帯果樹と日本品種サツマイモに関する情報提供を試みた。市場調査の結果についても、その中で情報共有した。同組合は、COVID-19による渡航制限で事業展開スピードの鈍化を余儀なくされているが、渡航制限以前に現地で植えていた果樹の苗木を遠隔で管理するとともに、現地に適した作目をさらに模索して、亜熱帯である沖縄の在来品種のブドウ、キウイ、スモモ等の可能性を調査するなどの活動を実施した。調査チームは、沖縄での調査アレンジ等についても支援した。

3.2.3.3 事業内容と期待される成果

新型コロナ感染前の計画では、大きく3つの活動により、産地形成型の還流モデルの検証を検討していた。すなわち、1) シェンクワンでの栽培を検討している作物を中心とした市場調査の実施、2) 栽培対象地の選定に必要な気温・土壌検査機器などの調達、3) シェンクワン県農林局 (PAFO) および指導対象農家に対するワークショップの実施—である。このうち、1) 市場調査と2) 機材調達はほぼ予定通り活動を実施した。

しかし、コロナ禍での渡航が大幅に延期になったため、3) の PAFO への現地ワークショップができなくなった。このため、2020年6月に遠隔で可能な活

動に変更し、3) PAFO を対象とした遠隔農業普及員強化コースを実施した。本遠隔ワークショップの内容としては、温帯果樹や日本品種サツマイモの生産に代表されるファーマーズ協同組合のシェンクワン県での取り組みを PAFO に紹介し、事業の進捗を報告するとともに、マーケティング志向の「稼げる農業」のアプローチについて、基礎知識を共有した。併せて、既に実施していた温帯果実や日本品種サツマイモの将来の市場になるハノイ、ホーチミン、バンコクでの市場調査の結果を共有し、高い品質でまとまった量の農産物をシェンクワン県から輸出できる可能性をデータで示した。これらを通じて、PAFO はファーマーズ協同組合の取り組みについて理解を深め、それをシェンクワン県の他地域にも応用しながら、特産品の産地形成を推進していくことが期待された。

2020年11月頃に、渡航不可の時期がさらに長引くとのことで、遠隔ワークショップを再度開催することとなった。初回ワークショップで要望があった4) PAFO を対象とした果樹栽培の実践コースを実施した。これにより、今後、ファーマーズ協同組合が進めていくシェンクワン県での果樹栽培に関する理解が進み、ラオス側としての主体的な果樹栽培への取り組みが始まることが期待された。

シェンクワン県各地で収集した温度データを解析した結果、低温の時期が短く、日本の本州で栽培される温帯果実の栽培に必要な低温要求量を満たさないことが分かった。このため亜熱帯地方の沖縄県に自生する果実の中から適正品種を調査する必要がある。5) 沖縄県での適正品目導入調査を実施した。

また果樹栽培管理については重要な項目が多いため、6) PAFO を対象とした着果管理コースも実施した。

3.2.3.4 実施方法・作業日程

ラオス・シェンクワン県でのパイロット事業の作業方法と日程を次ページの表 3.10 にまとめた。

3.2.3.5 実施結果

1) 市場調査

ラオスは人口規模が小さく、購買力も高くないため、近い将来、まとまった生産量となった場合の市場は、ベトナムのハノイ、ホーチミンやタイのバン

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

コクを想定せざるをえない。そこで、3都市での定性的な調査を行った結果、温帯果実や日本産サツマイモへの需要が高いことが判明したため、市場規模等を推測するためにオンラインパネルによる定量調査を実施した。

A. 定性的な市場調査

A.1 ビエンチャン

ビエンチャン市内でまとまった量の果実類が卸売されているナハエ市場で、調査時点の入荷量と年間の供給月情報から年間の市場規模を推計した。周年単価はハノイの公設市場よりも全般に低く、ハノイの高級果物市場に比べると大幅に低い。取り扱われる商品の多くが中国産の低価格品であることを考えると、ハノイの高級品市場のような単価を獲得するのは厳しいと判断された。

A.2 ハノイ

ベトナムは国民の購買力が高まっており、英市場調査会社ユーロモニター社の予測によると、2030年には全世帯の49%が中間層になる。生鮮食品の中でも嗜好性の強い果実類、特に、輸入品が多くを占める温帯果実の需要は、今後、大きく伸びることが期待される。

ハノイの公設卸売市場のうち最も歴史の古いロンビエン市場の果実専門店の話を経験すると、輸入果実はこの5年ほどの間に取扱量が増えてきた。米国産ブドウ、ニュージーランド産キウイ、韓国産ナシ、カキなど、熱帯のベトナムでは生産が難しい温帯果実が中心。

スーパーマーケットについては、例えばH店の場合、売場面積で見ると、国産を中心とした熱帯果実コーナーとほぼ同じの棚幅で輸入果実を販売していた。価格は、伝統市場より安く売られているものも一部にみられた。

高級輸入果物専門店の小売価格は、例えば米国産ブドウで995-1,995円/kg、ニュージーランド産ゴールドキウイが895円/kgなど、公設市場やスーパーよりかなり高い。例えば、ハノイ市内に38店、ホーチミン市内に12店を展開するI社は、品質を求める顧客のニーズに応えるため、零度から2度で温度管理できるチルド倉庫や自前の冷蔵車等を持つ。向こう2年間に全国の店舗数を200店に増やすことを計画している。高級果実輸入業者J社の場合、2011年の



ベトナムでは輸入温帯果実の消費が伸びている(ハノイのスーパー) 調査団撮影

年商に比べて2019年は10倍に成長した。卸先の総数はハノイ周辺で200社、ホーチミンなどその他の地域に50社。高級品の小売価格帯はキロ当たり3,000円~1万円。年率20%ほどの売上増を見込む。

A.3 ホーチミン

一般に、高級輸入温帯果実は、ハノイと同様、独自の輸入・流通ルートを経由している。主な小売主体は、スーパーと高級輸入温帯果実専門店、高級食料品店。ホーチミンのスーパーでは、かなりの棚幅で輸入温帯果実を取り扱っている。中価格商品がよく売れている。

ホーチミンの輸入高級温帯果実専門店では首位とみられるK社では、売上の8-9割がオンライン注文。ターゲットは人口の2%ほどの富裕層で、日本のJAなどから高品質のものを仕入れている。輸入・卸業者のL社は、ホーチミン、ハノイ、ニャチャン、ダナン、カントーの5カ所に冷蔵倉庫を持ち、輸入果実を全国的に販売している。販売先の7割は大手スーパーやコンビニ、3割は果物専門店やホテル。日本品種サツマイモも有望という。

A.4 バンコク

バンコクは、タイ最大の公設市場タラートタイ内に輸入果実専門の卸売市場があり、200ほどの業者が入っている。低価格帯から中高価格帯まで、多様な商品が取引されている。

高価格帯の輸入果実は、ベトナムのような専門店よりも、高級食品スーパーで売られている。例えば、バンコクの大規模小売企業として2位のMグループの場合、高級食材スーパーNを市内16カ所で展開。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業



タイ・バンコク中心部の高級スーパーに並ぶ輸入温帯果実
調査団撮影

16店舗での輸入果実の年間売上は2億7200万円ー3億4000万円。高級果実輸入〇社は年商35億円。取り扱いが多いのはリンゴ（米国、NZ、仏）、サツマイモ（ベトナム）、サクランボ、イチゴ（韓国）、ミカン（豪）、ブドウ（米国）など。リンゴとベトナム産サツマイモは、いずれも年率10~20%の勢いで伸びてきた。日本産サツマイモは、甘みが強く、ねっとり柔らかで香りも高いので、ラオス産の日本品種サツマイモが適切な価格ならすぐにでも欲しいという。同社からは聞き取りの半年ほど後にも、催促の問い合わせが寄せられた。

B. 定量的な市場調査

ハノイ、ホーチミン、バンコクで、現地の市場調査会社に委託し、高級輸入果実の市場規模や市場動向を推測するため、オンラインパネルによる定量調査実施した。サンプル数はベトナム1,000（ハノイ500、ホーチミン500）、タイは1,000（いずれもバンコク）。

B.1 ベトナムの調査結果

①米欧等からの温帯果実を購入したことがある人は93.1%。購入頻度は「月に1度」が最も高く、続いて「年に数回」が続いた。1回あたりの購入額は、20万~30万ドン（約920~1,380円）と回答した人が最も多かった。②日本品種サツマイモを購入したことがある人は83.2%。購入頻度は、月に1度もしくは年に数回が多かった。1回あたりの購入額は5万~10万ドン（約230~460円）だった。

米欧等からの温帯果実の購入頻度は年間29.5日で、1カ月に数回購入している。米欧等からの温帯果実の1回あたりの購入金額は11.8USドル。ホーチミン

とハノイでは83.2%の人が日本品種サツマイモを購入していた。購入頻度はほぼ隔週。

B.2 タイの調査結果

①米欧等からの温帯果実を購入したことがある人は81.6%で、購入頻度は月に1度が最も多かった。1回あたりの購入額は約1,020~1,700円が最も多かった。月世帯収入が29万円以上ある高所得世帯では、1回購入額が2,380円以上という回答が最も多かった。②日本品種サツマイモを購入したことがある人は81.6%。購入頻度は、月に1度もしくは年に数回という回答が多かった。1回あたりの購入額は平均して約510~1,710円。

81.6%の回答者が米欧等からの温帯果実の購入経験があり、バンコクでも既に一般的な購入產品となっている。米欧等からの温帯果実購入頻度は年間18.5日と試算され、1回あたりの平均支出額は13.2USDと、ハノイやホーチミンより大きかった。

B.3. 市場規模の推計

1) 米、欧、豪、乳、日、韓からの温帯果実

ホーチミン、ハノイ、バンコクでの、世帯収入層ごとに購入する世帯数と世帯当たりの年間支出額を掛け合わせて、3都市における米欧等からの温帯果実の市場規模を予測した結果、ホーチミンでは747万USD（約787億円）、ハノイでは756万USD（約796億円）、バンコクでは440万USD（約464億円）と予想された。

2) 日本品種サツマイモ

前項同様にホーチミン、ハノイ、バンコク3都市における日本産サツマイモの市場規模を予測した結果、ホーチミンでは268万USD（約282億円）、ハノイでは264万USD（約279億円）、バンコクでは363万USD（383億円）と予想された。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

表 3.10 ラオス・パイロット事業の活動

調査活動	内容	実施時期
1) 市場調査の実施		
定性調査の実施	ラオス・ビエンチャン、ベトナムのハノイ、ホーチミン、タイのバンコクで、高級輸入果実市場関係者や公設市場、サツマイモ消費動向に関する定性調査を実施	2019/10～12
定量調査の実施	ハノイ、ホーチミン、バンコクで、現地の市場調査会社に委託し、輸入温帯果実とサツマイモの市場規模や市場動向を推測するため、オンラインパネルによる定量調査を実施	2020/6～8
香川フェアの検討	香川県の農産物産展をバンコクで開催するためバンコクのモールグループ、香川県庁等と調整を進めたが、タイの輸入植物検疫が厳しくなったため、断念した	2020/3～10
定量調査の結果報告	ハノイ、ホーチミンで高級輸入果実の市場関係者に定量調査結果を示しながら、その妥当性について意見を聞き、必要に応じて定量調査結果の解釈を修正した	2021/5
2) 栽培対象地の選定に必要な気温・土壌検査機器などの調達/果樹苗木の調達・輸送		
見積入手・調達・引き渡し (第1回目)	JICA「コンサルタント等契約における物品・機材の調達・管理ガイドライン」に沿って調達を進め、ファーマーズ協同組合に引き渡した	2019/11～12
見積入手・調達・引き渡し (第2回目)	苗木の調達と引き渡しを行った	2021/6～7
見積入手・調達・引き渡し (第3回目)	苗木の調達と引き渡しを行った	2021/7～8
3) PAFO を対象とした農業普及員強化コース		
キックオフ会議の実施	ローカルコンサルタントをシェンクワンに派遣し、キックオフ会議を実施、カウンターパートの状況確認や遠隔活動に向けた調整を行った	2020/7
研修コンテンツの開発	ファーマーズ協同組合と共同でシェンクワン-香川-JICA プログラムを実施している(株)吉岡ファームの吉岡久氏をリソースパーソンとして、実践的なサツマイモ栽培と貯蔵の基礎技術をビデオ教材にまとめた	2020/7
遠隔ワークショップの実施	シェンクワン PAFO スタッフを対象に、遠隔ワークショップを実施。現地コンサルタントをシェンクワン県に派遣し、ファシリテーションしてもらった。日本からも同時参加し、意見を交換した	2020/8
4) PAFO を対象とした遠隔果樹栽培の実践コース		
ワークショップ開催の調整	シェンクワン PAFO の意向を確認し、次回遠隔ワークショップの計画を立てた	2020/10
研修コンテンツの開発	ファーマーズ協同組合と共同で、シェンクワン-香川-JICA プログラムを実施している NPO 法人アクティブチェーン農学の末澤克彦氏をリソースパーソンとして、実践的な果樹栽培の基礎技術をビデオ教材にまとめた	2020/10
遠隔ワークショップの実施	シェンクワン PAFO スタッフを対象に、遠隔ワークショップを実施。現地コンサルタントをシェンクワン県に派遣し、ファシリテーションしてもらった。日本からも同時参加し、意見を交換した。ファーマーズ協同組合にも参加してもらい、現状と今後の活動計画について PAFO への説明の場を設けた	2020/12
5) 沖縄県での温帯果実適正品種導入調査		
第1回目準備調整	ファーマーズ協同組合と日程を調整し、調査地の選定、受け入れ先を調整した	2020/11
第1回目調査実施	ファーマーズ協同組合と合同で、沖縄県で栽培されている低温要求量の低い温帯果樹の調査を実施。またシェンクワンで被害が出ているサツマイモのイモゾウムシ対策のために、沖縄県内のサツマイモ専門家や農家への聞き取りと被害対策状況を確認した	2020/12
第2回目準備調整	ファーマーズ協同組合と日程調整、調査地の選定、受け入れ先の調整を行う。	2021/5
第2回目調査実施	ファーマーズ協同組合と合同で、沖縄県で栽培されている低温要求量の低い温帯果樹(ブドウ、キウイ)の結実状態調査と栽培管理の調査を実施した	2021/6
6) PAFO を対象とした遠隔着果管理・サツマイモ病虫害防除コース		
ワークショップ開催の調整	セミナーの内容、日程調整を行う	2021/4
研修コンテンツの開発	ファーマーズ協同組合と共同でシェンクワン-香川-JICA プログラムを実施している NPO 法人アクティブチェーン農学の末澤克彦氏をリソースパーソンとして、実践的な果樹栽培の基礎技術をビデオ教材にまとめた。香川県内のブドウ、桃、柿の生産農家での聞き取りも合わせて実施した。併せて元沖縄県農業試験場の安田慶次氏をリソースパーソンとしてサツマイモのイモゾウムシ対策をまとめた	2021/6
遠隔ワークショップの実施	シェンクワン PAFO スタッフを対象に、遠隔ワークショップを実施。現地コンサルタントをシェンクワン県に派遣し、ファシリテーションしてもらった。日本からも同時参加し、意見を交換した。ファーマーズ協同組合も参加し、現状と今後の活動計画について PAFO へ説明を行った。	2021/7

出所 調査団

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

B.4. 定量調査結果のフィードバックと確認

定量調査の結果を温帯果実の輸入業者や販売業者がどのように受け止めるか、2021年5月にベトナムホーチミン・ハノイの3社⁷⁵に対して遠隔で意見交換を行った。3社とも結果については妥当という意見が聞かれるとともに、彼らがシェンクワンで日本の技術により生産される果樹やサツマイモに期待を寄せていることを再確認できた。

C. 市場調査まとめ

一連の調査結果から、温帯果実や日本品種サツマイモはホーチミン、ハノイ、バンコクで人気が高いことがわかった。このため、今後、日本の技術によりシェンクワンで栽培される温帯果実やサツマイモ市場の可能性は高いと示唆される。温帯果実やサツマイモが日本からの直輸入でなく、ラオス産であっても、日本産に近い高品質であれば、販売店は消費者に対して品質を売りにすることが可能で、高価格帯での販売が可能である。

2) 栽培対象地の選定に必要な気温・土壌検査機器などの調達/果樹苗木の調達・輸送

栽培適地の選定のために、気温と土壌の測定機器、および気温データを自動で取り込み、記録を取るための機材を投入した(表 3.11)。これらの機材は、ファーマーズ協同組合によって、シェンクワン県の各地に設置され、データを収集に活用された。その結果、シェンクワン県では、気温が低い時期が続かず、日本で栽培される温帯果実に必要とされる低温要求量を満たさないことが分かった。このため、日本から温帯果樹の苗木を持ち込んでも結実しないことがわかった。

2020年3月にキウイ、桃、スモモ、栗など各種苗木1,000本、2021年6月と7月にも果樹や野菜の苗木の調達しシェンクワンに輸送する準備をしていたがコロナ感染拡大に伴い、ラオス側の検疫が閉鎖中である。2021年7月現在、ファーマーズ協同組合で苗木管理を継続し、ラオス側の検疫が再開し輸送可能な時期を待っている。

3) PAFO を対象とした農業普及員強化コース(遠隔)

実施日時: 2020年8月20日ラオス時間 8:30~16:00

表 3.11 ラオス・パイロット事業の供与機材リスト

項目	数量	備考
1 PHメーター	5	コンパクト pHメーター LAQUAtwin <pH-11B>
2 ECメーター	5	コンパクト電気伝導率計 LAQUAtwin <EC-33B>
3 温度測定・記録機	10	小型防水温度ロガーTR-51i
4 データ収集機	1	赤外線通信機能付き TR-57DCi
5 パソコン	1	データの記録読み込みと保管用

出所: 調査団

当日は、ラオス PAFO の職員 9 人とオブザーバー参加として香川からも 2 人が Zoom 研修に参加した。研修テーマは次の 4 つ。①儲かる農業とは②沖縄のゴーヤの事例にした産地形成、③ベトナムとタイの市場調査の結果を踏まえ、対象地域で作る作物についての考察④(株)吉岡ファームの事例によるサツマイモ栽培のポイントと、沖縄の専門家情報に基づいた害虫対策の紹介。

当日の研修の進め方は次のとおり。

- ① Youtube にアップロードされたビデオ講義の視聴
 - ② Zoom を利用したライブでの質疑応答
 - ③ 現地ファシリテータによるディスカッション
- 全体総括として、ネット環境が良好で、予定通りの遠隔研修ができた。参加者の反応も予想以上に高く、活発な質問やディスカッションの展開が可能であったこと、新たな研修への要望も多数あったことなどから、コース目的の「産地形成の基礎的なコンセプトを理解すること」は達成できたと評価する。

4) PAFO を対象とした果樹栽培の実践コース

実施日時: 2020年12月18日ラオス時間 8:30~13:30

当日は、ラオス PAFO シェンクワン事務所から 10 人、香川県ファーマーズ協同組合から専門家 2 人、

⁷⁵ 遠隔インタビューに応じたのはハノイの I 社、ハノイの J 社、ホーチミンの K 社。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業



PAFO 職員と調査チーム 調査団撮影

JICA 関係者 4 人、調査チームから 5 人が Zoom ワークショップに参加した。

2 回目となる今回の研修テーマは①果樹の剪定技術。②果樹の接ぎ木技術の 2 つ。

当日の研修の進め方は、次のとおり。

- ① Youtube にアップロードされたビデオ教材の視聴、
- ② Zoom を利用したライブでの質疑応答、
- ③ 現地ファシリテータによるディスカッション

全体総括として、今回の教材は、ファーマーズ協同組合の果樹専門家監修の元で作成し、ワークショップ自体への参加も得たことで、実践的な教材作成とワークショップの実施が可能となった。またラオス側は PAFO シェンクワン事務所長が終日参加し、産地形成活動計画についても十分理解されたと認識している。

第 2 回目の遠隔研修となり、参加者がリラックスして参加していることがうかがえ、予定通りの遠隔研修ができた。参加者の反応は良好で、活発な質問やディスカッションの展開があったこと、さらなる研修への要望も多数あったことなどから、コース目的の「果樹の剪定と接木に関する基礎的なコンセプトを理解すること」は達成できたと評価する。

5) 適正品目導入のための沖縄県での調査

シェンクワンと気候が似通った沖縄で生育する温帯果樹の可能性を探るとともにサツマイモ害虫の対処法を学ぶため、2020 年 12 月 2 日～4 日で第 1 回調査を実施し、ファーマーズ協同組合関係者 4 人が参加した。訪問先は、表 3.12 のとおり。主な調査項目

表 3.12 第 1 回沖縄調査日程

	訪問・視察先	場所
12/2	ゾウムシに詳しい県害虫専門家 イモ農家でゾウムシの被害実態 リュウキュウガネブ加工品現場	糸満市沖 八重瀬町 恩納村
12/3	リュウキュウガネブ畑 シマサルナシ生育現場 シマサルナシ栽培農家 亜熱帯赤土の土づくり成功事例 沖縄北部産の野菜、果物市場	恩納村 恩納村 今帰仁村 名護市 名護市
12/4	花螺李（ガラリ）生産農家	大宜味村

表 3.13 第 2 回沖縄調査日程

6/27	リュウキュウガネブ加工品現場	恩納村
6/28	リュウキュウガネブ畑 シマサルナシ栽培農家 ブドウ栽培農家（ブラックビート・ シャインマスカット） ファーマーズマーケット視察	恩納村 今帰仁村 今帰仁村 うるま市
6/29	ブドウ栽培農家（巨峰）	今帰仁村

出所 調査団

は、サツマイモのイモゾウムシ被害対策、シマサルナシ

（キウイ）、リュウキュウガネブ（ブドウ）、ガラリ（スモモ）であった。この調査での生産者への聞き取りにより、ラオスへの沖縄品種の導入の可能性が高いことが認められた。

2021 年 6 月 27 日～30 日で第 2 回調査をファーマーズ協同組合関係者 3 人と実施し、沖縄の果樹の結実の様子や栽培状況を確認した。訪問先は、表 3.13 のとおり。主な調査品目はシマサルナシ（キウイ）、リュウキュウガネブ（ブドウ）と、本州産のブドウ（巨峰、ブラックビート、シャインマスカット）であった。今回の調査を通じ、ラオスへのブドウ導入についても可能性を検討することになった。

6) PAFO を対象とした着果管理・サツマイモ病虫害防除コース

実施日時: 2021 年 7 月 16 日ラオス時間 8:30～13:30

当日は、ラオス PAFO シェンクワン事務所から 10 人、ファーマーズ協同組合から専門家 3 人、JICA 関係者 2 人、チームから 5 人が Zoom ワークショップに参加した。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

3 回目となる今回の研修テーマは、市場ニーズに合わせた品質を狙った果樹の摘果技術とした。

当日の研修の進め方は、次のとおり。

- ① Youtube にアップロードされたビデオ教材の視聴、
- ② Zoom を利用したライブでの質疑応答、
- ③ 現地ファシリテータによるディスカッション

今回の教材は、ファーマーズ協同組合の果樹専門家の監修により作成し、香川県のモモ・カキ・ブドウ農家の協力も得て、シェンクワンでも栽培予定の果樹の管理の映像を盛り込んだ。また沖縄県の元農業試験場職員の協力でアリモドキノウムシの具体的な防除策を教材にまとめた。前回のワークショップで参加者から要望の高かった項目を教材化し、PAFO 職員にも十分理解されたと認識している。

3.2.3.6 仮説の検証と教訓

パイロット事業を通じて以下の教訓が得られた。

- 1) 近隣諸国の大都市（ハノイ、ホーチミン、バンコク）においてサツマイモ、温帯果実などの高付加価値作物の市場があり、これにつながること産地形成の可能性が高まることも明らかになった。
- 2) 産地形成の支援については、当初仮説としていた温帯果実が低温要求を満たせないことが明らかになったため、解決策の一つとして亜熱帯である沖縄の原種の遺伝子を交配することを支援した。
- 3) 日本における農業の事例をビデオ映像で紹介しながら農業普及員に対する指導を行うことで産地形成プロジェクトの意義を理解してもらうことができた。
- 4) COVID-19 の影響で現地での指導が中断されたため、フィールド活動は現在待機中。

3.2.4 パイロット事業 4：日本の外国人材に対する効果的な人材育成・還流モデル構築に向けたオンラインセミナー

3.2.4.1 事業の背景と目的

本パイロット事業の対象となるラオスからはまだ日本への技能実習生の送り出し実績が少なく、ラオ

スの労働社会福祉省などの送り出し側が日本のニーズについて情報を把握していない、また日本の自治体等の受入側がラオスのことをほとんど知らない、などの課題がある。

またラオスには JICA が運営する日本人材開発センター（ラオス日本センター）が設立され、ビジネス人材育成と日本との人脈形成の拠点として、ビジネスコースや日本語コースの運営など様々な活動が行われている。日本人材開発センターの中ではモンゴル日本人材開発センターにおいて、介護分野の技能実習候補生に特化した日本語教育サービスの提供を行っている例があるが、技能実習においてラオス日本センターが貢献できることは未だ明らかではない。

そこで、本パイロット事業では以下に掲げる 2 つの目的を達成するため、ラオスと日本をつないだオンラインセミナーを実施する。

- 1) ラオス人材の日本での就労に係る人材還流に向けて、ラオス側（労働社会福祉省、送出機関、ラオス日本センター）、日本側（自治体、受入企業）、JICA の間の関係を構築する。
- 2) ラオス人材の送り出し・受け入れ、帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方策について各機関で意見を共有する。

3.2.4.2 還流モデルの仮説において本事業で検証する内容

ラオス側および日本側の間で技能実習生を含めた外国人材に関する情報交換を行うことで、今後のラオス人材の送り出し・受け入れおよびラオスへの人材還流促進に貢献することから、日本・ラオス双方からの情報発信および共有された課題に基づく対応策を議論するためのオンラインセミナーを実施した。これを通して、将来的なラオスへの人材還流に向けてラオス人材の送り出し・受け入れや帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方策が明らかになったか、またその中で各関係機関の果たす役割と連携の可能性を見出すことができたかを検証した。

3.2.4.3 事業内容と期待される成果

本事業では、ラオス側からは労働社会福祉省、送出機関、ラオス日本センターが、日本側からは地方自治体（茨城県）およびラオス人技能実習生受入企

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

業が参加した。JICA からは経済開発部、ラオス事務所、筑波センターが参加し、オンラインセミナーを通じた情報共有と協議の場を設けた。ステークホルダーごとの参加機関を表 3.14 に示す。

セミナーの第 1 部ではラオスから日本を含む諸外国への人材送りの現状と課題や、日本の外国人材受け入れに関する自治体の施策、受入企業の体験談等の共有を通じ、還流モデルについて協議するための共通の認識を醸成する場を設け、第 2 部は日本とラオスの人材還流モデル構築に向けたパネルディスカッションとして、上記参加機関の代表者がパネリストとなり、ディスカッションを行った。それを通してラオス人材の送り出し・受け入れ、および帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方法について各機関で意見を共有するとともに、その中で各関係機関の果たす役割と今後の連携可能性を探った。

3.2.4.4 実施方法・作業日程

セミナーは 2021 年 6 月 18 日に実施した。事前準備として、2021 年 3~4 月にセミナーの内容を最終化し、5 月に参加者との調整、通訳の手配、当日の運営と段取りの確認等を行った。5 月には、登壇者にオンラインセミナーの主旨と依頼事項を説明する説明会を実施し、登壇者へプレゼンテーション資料作成を依頼した。資料は日本語とラオス語の 2 言語に翻訳した。

オンラインセミナーは、オンライン会議アプリ（Zoom）を使用し、会場の設置は行わず、参加者は各自の端末から参加した。会議アプリの通訳機能を用い、適宜日本語とラオス語の逐次または同時通訳を行った。当日のプログラムを表 3.15 に示す。

3.2.4.5 実施結果

表 3.14 本パイロット事業のステークホルダー

ステークホルダー	参加機関
ラオス政府	労働社会福祉省
送出機関	Sinxai Employment Service
日本人材開発センター	ラオス日本センター
日本側自治体	茨城県外国人材支援センター
受入企業	西野工務店

出所 調査団

オンラインセミナー当日は合計 31 人（運営側関係者 7 人含む）が参加した。

第 1 部のプレゼンテーションでは、ラオス人材の送り出し・受け入れや帰国後のキャリアパスに関し、以下の課題が挙げられた。

- 日本の労働市場のニーズとラオス人材の技能レベルや産業分野に関するミスマッチ
- ラオス人材の日本語能力の問題
- ラオス人側の日本での就労および日本企業側のラオス人材に関する情報不足
- ラオスと日本の産業構造の違い等から、帰国後に日本で学んだことをそのままラオスで生かすことができないこと
- 技能実習生側の課題として、技能実習が出稼ぎと見られがちであることや、それによって意欲や向上心が薄く、実習で何を学ぶべきかのイメージが描けていないという意識の問題

表 3.15 オンラインセミナーのプログラム

第 1 部：日本への外国人材送り出し・受け入れの現状と課題に関するプレゼンテーション

発表者	内容
JICA	開会挨拶・趣旨説明
ラオス労働社会福祉省	ラオスから日本を含む諸外国への送り出しの現状と課題
Sinxai Employment Service	日本への技能実習生の送り出しおよび帰国後のキャリアパスに係る現状と課題
ラオス日本センター	ラオス日本センターの活動内容紹介
西野工務店	ラオス人材受入企業による体験談紹介
茨城県外国人材支援センター	外国人材受入に係る茨城県の取り組み
アイ・シー・ネット株式会社	外国人材に関する課題、優良事例、人材還流モデル紹介

第 2 部：日本とラオスの人材還流に係る課題解決とモデル構築に向けたパネルディスカッション

趣旨説明・パネリスト紹介

第 1 部のプレゼンテーションを受け、以下の課題等の中から各機関が対応可能な取り組みについて提案およびディスカッション

- ラオスから日本への外国人材の送り出しおよび受け入れに係る課題
- ラオス人材の帰国後のキャリアパス上の課題

閉会挨拶（ラオス労働社会福祉省）

出所 調査団

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

第2部のパネルディスカッションでは、プレゼンテーションで挙げられた課題の対応策として、ラオス側登壇者間で、ラオスの政府機関、送出機関と公的支援機関（ラオス日本センター）の間の連携の重要性が協議された。日本側登壇者からも、日本の法律や制度に関する来日前研修の充実と徹底や、日本の経験をラオスで生かすための技術資格制度導入などの意見が出され、活発な協議がなされた。

その上で、ラオス労働社会福祉省は、公的支援機関と協力して送出機関への支援の促進について言及し、同様に、ラオス日本センターからは日本語教育や日本文化・ビジネスマナー関連の研修等の面で、送出機関と協力したい旨について提案があった。それを受けて受入企業より、ラオス日本センターと連携したい意思表示がなされるなど、今後の連携に関する具体的な意見が出された。

3.2.4.6 仮説の検証と教訓

検証項目1 将来的なラオスへの人材還流に向けてラオス人材の送り出し・受け入れや帰国後のキャリアパスに関する課題や今後の対応方策が明らかになったか

参加機関によるプレゼンテーションを通して、上述した5つの課題が主な共通課題として認識されていることが明らかとなった。今後の対応方法についても、例えば技能実習生の来日前研修におけるラオス日本センターによる日本語教育の実施や、送出機関とファーマーズ協同組合の現地法人との協力による帰国後技能実習生の人材活用の将来展開など、具体的な提案がなされた。

検証項目2 明らかとなった課題や今後の対応方策の中で各関係機関の果たす役割および連携の可能性を見出すことができたか

パネルディスカッションでは、

- 送出機関とラオス日本センターの連携による日本語教育の充実
- 送出機関と受入企業との連携による産地形成および技能実習生の帰国後就職支援
- ラオス政府と受入企業の連携による、技能実習生が日本で学んだスキルを帰国後に生かすための共通の技術資格制度導入

など、様々な連携の可能性を見出すことができた。

このように本セミナーを通して、まだ情報共有が十分に行われていないラオス人材に関して、ラオス側・日本側のステークホルダーが集う場を提供したことで、ラオス人材の日本での就労と人材還流に向けた関係構築を促進することができた。

セミナー終了後の2021年7月13日にはラオス日本センターと西野工務店との間で連携に向けた協議が行われ、①ラオス日本センターによる、受入企業のニーズを踏まえた送出機関の日本語研修の補完支援、②ラオス日本センターによる、帰国後の技能実習生に対する起業やビジネス計画立案に関する支援の実施など、具体的な連携内容の検討が始まっている。この協議は今後月に1回のペースで実施される予定となっている。

今後はこの協議を実際の連携実現まで継続的にフォローしていくとともに、他のセミナー参加者やそれ以外の関係機関の間でも連携に向けた協議が行われるよう、適宜支援することが必要である。また、半年に1回のペースで、登壇した関係機関とオンラインでのフォローアップミーティングを行い、セミナーで挙げられた課題解決のための対応策実施や参加者間の連携の進捗を共有すべきである。

3. 技能実習生の還流モデルの仮説とパイロット事業

3.2.5 その他の活動

3.2.5.1 啓発用ドキュメンタリー映像の制作

技能実習制度については、マスメディアによって技能実習生の受入企業とのトラブルや失踪などが誇張されるきらいがあり、実習という名目を利用した安価な労働力の搾取だとする世間の風潮もあるなど、国内においては一般的に負のイメージが強い。他方で、本来の目的である開発途上国の農業人材の育成に真摯に取り組んでいる送り出し企業や受け入れ団体、親身になって技能実習生の面倒を見ている受け入れ農家なども少なからず存在するが、こうしたポジティブな事案はほとんど知られていないのが現状である。

そこで、ドキュメンタリー映像を制作し、こうした技能実習制度における好事例を正しく紹介することにより、日本の関係者に同制度のさらなる改善を促すとともに、一般の日本国民の技能実習制度に関する偏見を払拭することを目指した。英語版も制作

し、送出国に対しても、日本での実習内容を正しく発信することで、日本理解の促進、信頼醸成に繋げる。

制作した映像を日本の技能実習生受け入れ農家、監理団体、地方自治体、研修機関、一般の人々に視聴してもらい、技能実習制度の本来あるべき姿、還流を通した送り出し国の受益状況、還流するための制度の正しい利用の仕方等について、関係者の意識と理解が改善されることが期待される。ドキュメンタリー映像の概要は表 3.16 の通り。

表 3.16 外国人技能実習に関するドキュメンタリー映像の概要

題名	取材場所	概要	時間
わたしと故郷と「絆」たち CASE Nagano, Japan × Benguet, Republic of the Philippines	長野県南牧村 /フィリピン	「お父さん」「お母さん」と慕う実習生と受け入れ農家との一人の人間同士の絆。制度を通じて生まれたつながりが、それぞれの人生とその周囲の人々により良い影響を与えることにつながっている。技能実習生としてフィリピンベンゲット州から長野県南牧村で学んだ実習生たちと南牧村のお父さん、お母さんたちの絆を描いたドキュメンタリー	原版 40:46 短縮版 10:04
わたしと故郷と「絆」たち CASE Fukui, Japan × Tanjungsari, Republic of Indonesia	福井県福井市 /インドネシア	ひとつづくりの観点から、派遣前派遣後の研修や帰国後の事業計画の指導も含めて、インドネシアの実習生との関係を構築している農園たや。技能実習に留まらず、一種の学び舎のように「考える力」を育む機会が実習生の未来にどんな好影響を与えたのかを描いたドキュメンタリー	原版 27:15 短縮版 10:00
わたしと故郷と「絆」たち CASE Kagawa, Japan × Xiang Khouang, Lao P.D.R.	香川県善通寺市 /ラオス	帰国実習生を受け入れ、彼らとの絆を育んできたことが、結果的に受け入れ農家にとって自分たちの必要な野菜や果物のタネや花粉の供給につながり、地域の活性化など Win-Win の関係を生みだす。ラオスで産地形成を始めた香川県の農家とラオスから受け入れている実習生たちの夢は品質の高い果物や野菜を作り、周辺の国へ輸出することで地域を豊かにしていくことである	原版 37:30 短縮版 09:58

出所 調査団

4. 還流プロセスにおける検証結果 と JICA 事業への提言

4.1 技能実習の還流プロセス

本調査が実施されることになった背景に2つの大きな問題がある。第一に、来日した技能実習生の失踪が年々増加していて2018年度には9千人を超えていること、第二に、帰国した技能実習生が実習内容を自国で活かせていないことである。

失踪については監理団体や受入企業による虐待などがマスメディアで大々的に取り上げられているが、原因の1つとして、技能実習が本人そして受け入れ側において出稼ぎと認識されていることである。技能実習では派遣先の変更ができないことや厳しい農作業、最低賃金などに不満を持つ人たちがSNSなどや口コミで聞いた情報につられてより楽で高い賃金を求めて失踪することが多い。一方、技能実習の目的をしっかりと把握し、リクルートから送り出し、日本での技能実習がしっかりと支援されている場合は失踪も少ない。その例としては本調査の対象地の一つであるベンゲット州からの送り出しにおいては、ここ数年一人の失踪者も出していない。

そこで調査チームは技能実習の本来あるべき姿の洗い出しを行った。それは理想に基づいてではなく、既に技能実習を実施している各国におけるグッドプラクティスを中心に実現可能なステップを洗い出し、それを(1)人材リクルートと事前研修、(2)日本での技能実習、(3)帰国後のサポートの3つのカテゴリと更にサブカテゴリ、そして具体的な還流プロセスに整理した。還流プロセスの構成とその内容について表4.1に示す。

これらの還流プロセスが円滑に実施されることで、失踪者が少なくなり、帰国後の還流による農業分野での活躍が期待される。本調査のパイロット事業では、この還流プロセスを検証するとともに、これに基づいて調査対象各国の状況を考察した。

4.2 調査対象国における技能実習生の還流プロセスの現状と課題

本件調査及びパイロット事業の実施により明らかになった農業分野の技能実習生の還流プロセスとその支援ニーズについて考察する。そのために、まずは表4.1で示した還流プロセスのあるべき姿に対して、本件対象6か国で実施した調査において、どの程度これらのプロセスが実施できているかを表4.2、表4.3、表4.4にまとめた。なお、調査の範囲はそれぞれの国全体の包括的なデータに基づくものではなく、パイロット事業に関わった地域での活動や、インタビューなどの聞き取りから調査メンバーが得られた知見をベースとしているため、目安の1つとして捉えていただきたい。

表 4.1 技能実習の還流プロセスのあるべき姿

カテゴリ	サブ	還流プロセス	あるべき姿
1 人材リクルートと事前研修	人材リクルート	1-1 農業分野の技能実習のニーズ	技能実習生の送り出し地域において農産業振興の計画、農産物の産地、農業人材の育成のニーズがある
		1-2 技能実習の送り出しの制度	出稼ぎ労働者とは異なる技能の習得を目的とした送り出しの制度が国・州などで整備されており執行されている
		1-3 技能実習生の費用負担の低さ	技能実習生として応募、選定、事前研修受講、渡航、日本での滞在、帰国の費用が本人の大きな負担になっていない
		1-4 技能実習生のリクルート	日本の農家で必要とされている質の高い人材が適切にリクルートされる
	事前研修	1-5 派遣前ガイダンスの質	事前研修において日本の技能実習の目的意識を高め、帰国後のビジネスプランを含む方向付けが行われている
		1-6 日本語研修の質	日本の技能実習が円滑に行われるため、必要なコミュニケーション能力を身につけさせている
2 日本での技能実習	研修	2-1 日本でのガイダンス	日本で習得することに対する目標を明確に示し、学習に対する前向きな姿勢を作り出している
		2-2 技能実習計画の策定	帰国後に、日本で実習した内容を自国で活かすことを意識して、技能実習生、監理団体、実習実施者が協力して技能実習計画が策定される
		2-3 日本語の学習	技能実習がより効果的に実施できるように農業用語や地域特有の表現などを含む日本語が習得されている
		2-4 農業経営の基礎知識	帰国後の就農・起業に向けて就農計画、営農計画、作付計画作成などができるようになっている
	技能実習	2-5 農業基礎栽培技術の習得	土壌管理、病害虫の対策、作物・品種の選定、安全な野菜作り、種苗管理、農具と農業機械などの基礎知識と技術を習得している
		2-6 農産物の出荷に関わる技術の習得	選果、洗浄、包装、ラベリング、安全な輸送などに関わる基礎知識と技術を習得している
		2-7 農産物の流通・販売の基礎知識の習得	流通・販売についての基礎知識と作物が売れるために日本ではどのような工夫がされているかを学んでいる
		2-8 農協などの組織の在り方についての基礎知識	組織化によってどのようなメリットがあるのか、日本の農協や監理団体などがどのように機能しているかを学んでいる
	生活	2-9 日本型社会人基礎力の習得	主体性、考える力、チーム力、時間や約束を守ること、整理整頓、譲り合いなどの日本型の規律を学んでいる
		2-10 日本の文化と習慣	日本人そして日本の文化や習慣についての理解が深められ、日本に対する好感度が向上する
3 帰国後のサポート	就労支援	3-1 農業分野の就労機会	地元や近くの町で、日本で取得した知識や技能を活かせる仕事がある
		3-2 帰国後のガイダンス	帰国後の進路について必要なガイダンスが受けられる
		3-3 帰国後の起業支援・就職支援	帰国後就農、起業や就職のための技術的な指導が受けられる
	事後研修・営農支援	3-4 農業技術指導、最新情報提供	栽培技術、市場、融資、支援各種制度等について最新情報を得られる
		3-5 設備投資補助や低利農業ローン	就農するときに必要になる設備投資補助や低金利の融資が受けられる
		3-6 組織化支援	同じ地域の他の帰国後技能実習生との連携による資材の共同購入、生産での協力、農産物の共同出荷などができる環境がある
		3-7 市場へのアクセスと流通・販売	市場へのアクセスがよく、フェアな取引をしてくれるバイヤーがいる

出所 調査団

4.2.1 人材リクルートと事前研修

送り出し国側における人材リクルートと事前研修のステージを表4.2では6つの要素に分けて分析し、ODAでの支援ニーズの優先度を「高」、「中」、「低」の三つのレベルで示した。

それぞれの還流プロセスにおける各国の状況について以下にポイントを示す。

4.2.1.1 農業分野の技能実習のニーズ

■技能実習生の送り出し地域において農産業振興の計画、農産物の産地、農業人材の育成のニーズがある

フィリピンのベンゲット州はフィリピンでも重要な高地野菜の産地であるため、中央政府による農業開発に関わる様々なプログラムや支援スキームがある。農業分野の技能実習はそのための人材育成の手段として活用されているため、州農業事務所がその人選やガイダンス、そして帰国後の組織化支援なども行っている。インドネシアでは農業省による送り出しをしている技能実習生に限って、帰国後の帰農を前提として、農地を保有することなどを条件とし

ている。これ以外の国においては、潜在的なニーズはあるにしろ、明確に技能実習に結び付けられていない。

4.2.1.2 技能実習の送り出しの制度

■出稼ぎ労働者とは異なる技能実習の送り出しの制度が国・州などで整備されており、執行されている

これについてもフィリピン・ベンゲット州とインドネシアが、技能実習の制度として組織的に人選し、送り出しているが、他の国々については、労働者の送り出しという扱いとなっている。

4.2.1.3 技能実習生の費用負担の低さ

■技能実習生として応募、選定、事前研修受講、渡航、日本での滞在、帰国の費用が本人の大きな負担になっていない

技能実習生の個人負担を制限するルールはあるが、法定で手数料上限が定められているミャンマー、ベトナムを含めて、ほとんど守られていないのが実態である(第2章の技能実習に関する各国概要表の「派遣費用」を参照のこと)。そのため多くの技能実習生が過剰な借金を抱えて来日し、返済のため失踪の

表 4.2 人材リクルートと事前研修に関する各国の状況とODA支援ニーズ

カテゴリ	サブカテゴリ	還流プロセス	1	2	3-1	3-2	4	5	6	ODA支援ニーズ
			フィリピン ベンゲット州	ラオス シエンクワン県	インドネシア 公的送出国機関	インドネシア 民間送出国機関	ミャンマー 聞き取り調査	カンボジア 聞き取り調査	ベトナム 文献調査	
1 人材リクルートと事前研修	人材リクルート	1-1 農業分野の技能実習のニーズ	◎	△	◎	△	△	△	△	高
		1-2 技能実習の送出国機関	◎	×	◎	◎	△	△	△	高
		1-3 技能実習生の費用負担の低さ	◎	△	◎	△	△	△	△	高
		1-4 技能実習生のリクルート	○	△	◎	△	△	△	-	中
	事前研修	1-5 派遣前ガイダンスの質	○	△	○	△	△	△	△	高
		1-6 日本語研修の質	△	△	△	△	△	△	△	高

記号の意味 ◎比較的できている、○できているところもある、△あまりできていない、×できていない

出所 調査団

原因となっている。フィリピンにおいては、来日前の研修の費用も受け入れ側が負担することを義務付けており、フィリピン国内では POEA（フィリピン海外雇用庁）が、そして来日してからはフィリピン大使館に事務所を置く POLO（フィリピン海外労働事務所）が厳しくモニタリングしており、自国民を手厚く保護している。インドネシアの公的送り出しについては、同じように技能実習生に過度な負担が生じないように政府が管理している。

4.2.1.4 技能実習生のリクルート

■質の高い人材が適切にリクルートされている

上記の送り出しの制度がしっかりしている国や州などにおいてはリクルートがしっかりと管理されているが、これらの事例では監理団体が自ら現地で候補者の選定や試験を実施している。これらの監理団体は受け入れ農家の人たちが自ら現地に行って候補者と直接面接し、彼らの家庭なども訪問して実家での農業の状況を観察するように強く勧めている。これによってより適切な人選が行われるだけでなく、受け入れ農家の人たちが技能実習生の背景や彼らのおかれている環境を知ること、技能実習生との距離が縮まっている。

4.2.1.5 派遣前ガイダンスの質

■事前研修において日本の技能実習生の目的意識を高め、帰国後のビジネスプランを含む方向付けが行われている

派遣前ガイダンスについては、ほとんどが基礎的な日本語研修を実施したり、日本の文化の紹介にとどまっている。本件のインドネシアにおけるパイロット事業では、既存の派遣前ガイダンスに加える形で、日本の農業とインドネシアの農業の一番大きな違いは、生産性であることを認識してもらい、日本での技能実習で何に留意して学ぶべきかを検証した。コロナ禍による外国人の入国制限のため、その結果を確認する段階に至っていないが、このようなガイダンスを導入することで日本での学びが促進されることが期待される。

4.2.1.6 日本語研修の質

■日本の技能実習が円滑に行われるために最低必要なコミュニケーション能力を身につけさせている

一部の例外を除いて、多くの場合送り出し機関が日本語の講師を雇って日本語コミュニケーションの基礎を指導している。しかし、日本語教師の資格や基礎がある人材は少なく、中には帰国した技能実習生がその指導に当たっているケースもある。一方初めて日本語を学ぶ者が国外で外国語として半年程度で習得できる範囲も限られていることもあり、来日してから日常で日本語コミュニケーション能力を伸ばすための機会を与えることも必要と考える。

4.2.1.7 人材リクルートにおける現状と課題

いずれの国についても、技能実習生の多くは出稼ぎ目的で応募している。また多くの監理団体は、選抜時に農地の保有や教育レベルを確認していない。インドネシアのように、送り出し側が行政機関の場合は「実習生」としての方向づけ、選抜時に農地の保有や帰国後の農業分野での志を確認していた。その場合でも、送り出す際に、国を代表してしっかりやってくるように、といった励ましはしているものの、日本で見ると高い生産性の農業がどんな原理に基づいているか、そこから何を学ぶことができるのかといった学びの内容に関する事前準備を実施しているところはなかった。

技能実習生の選定段階において監理団体が受け入れ農家を連れて現地に出向き、現地の状況を視察し、直接面接を実施している場合は、農家側の技能実習生の理解も高まり、技能実習生側のコミットメントも高くなるため、結果的に失踪も少なくなっている。

送り出しの制度は各国それぞれ設定されており、技能実習生から徴収できる金額の制限も設けられているが順守されていない。フィリピンの場合には全く本人に負担がかからないシステムを持っている。これもフィリピンが近年失踪者を出していないことに影響していると考えられる。

4.2.1.8 事前研修における現状と課題

農業生産技術とマーケティングの基礎知識がないため、長期間にわたり日本の農場で働き日々の実習で現場は見ているが、やっていることの意味が理解

できないまま帰国し、帰国後の農業に日本での経験が活かされない。

帰国後技能実習生を対象としたパイロット事業では、日本で脳裏に焼きついた場面は数多いにもかかわらず、その意味や原理が理解できていないため、帰国後の農業には生かされていないことが判明した。それは日本での技能実習の多くは労働・作業が中心で、それらの意味や手順を理解することが主な目的となっていないからである。

4.2.2 日本での技能実習

日本での技能実習における還流プロセス（表 4.1）の 10 項目について日本におけるステークホルダーの対応状況を◎・○・△・×で示し、その ODA 支援ニーズについて表 4.3 で示した。

4.2.2.1 日本でのガイダンス

■日本で習得することに対する目標を明確に示し、学習に対する前向きな姿勢を作り出している

技能実習法第十条の七に規定される入国後講習の科目は、①日本語、②本邦での生活一般に関する知識、③出入国又は労働に関する法令の規定に違反していることを知ったときの対応方法、その他技能実習生の法的保護に必要な情報、④①から③までに掲げるもののほか、本邦での円滑な技能等の修得等に資する知識、である。この講習は監理団体または監理団体が委託した者によって行われるが、研修は主に日本語学習に充てられ、監理団体が日本語学校等に外部委託するケースがほとんどである。

技能実習生の来日後の研修に関して自治体の関与はあまり見られないが、農業試験場に農業知識などの授業を依頼するケースもある。一部 JA では中央会が所有する研修センターを監理団体となっている単協に研修場所として提供しているが、研修自体は行っていない。独自のテキストを開発し、農業用語の学習を取り入れている団体も存在するが、日本で習得できる技能や知識に対して目標を明確に示し、実習に対する前向きな姿勢を作り出すことよりも、日本での生活に馴染むことを主たる目的とした研修であることがほとんどであり、優良事例は限定的である。

4.2.2.2 技能実習計画の策定

■技能実習生、監理団体、実習実施者が協力して帰国後に日本で学んだことを自国で活かすプランを策定する

監理団体の指導のもと、実習実施者が技能実習生の在留資格申請前に作成する技能実習計画は実習期間における必須業務、関連業務および周辺業務の実習計画であり、日本で学んだことを自国で活かすというプランとはなっていない。組織化や機械化について学ぶ機会が提供されているケースもあるが、一般的ではない。JA 系統では、農作業請負方式などで、栽培以外の作業に触れられる機会が増えたが、活用している JA は限定的である。民間の監理団体については、技能実習生の帰国後に役立つ技術の習得を意識して実習計画を立てている団体も存在するが、属人的な対応が多く、団体によって活動に差がみられる。実習実施者については、海外進出を想定している農家や実習制度の活用により販路や経営規模の拡大を図っている農家において積極性が見受けられるが、大半の農家では、付加的な活動はあまり見受けられない。

4.2.2.3 日本語の学習

■技能実習がより効果的に実施できるように農業用語や地域特有の表現などを含む日本語が習得される

自治体としての活動は、国際交流協会などを通して一般的な日本語教室を紹介することが多いが、農業分野の技能実習生は都市部から離れたところに居住していることが多く、休日が不規則であることからそういった教室に参加することは容易ではない。監理団体は来日後研修の後も引き続きオンライン学習の環境を整えたり、現地語の通訳による定期的な日本語教育活動を継続している優良な団体も存在するが、自治体主催の日本語教室の情報を流すものが多い。受入農家は、実習中の指導および技能検定試験対策で勉強を教える程度のところが多いが、業務で使用する病害虫の用語等を自身の農場で指導したり、日本語検定試験に合格した技能実習生に一時手当を支給することで勉強のモチベーション向上を図るケースもある。

表 4.3 日本での技能実習に関する各ステークホルダーの状況とODA支援ニーズ

カテゴリー	サブカテゴリー	還流プロセス	自治体	農政部	自治体	JA中央会	監理団体	JA系統	民間 監理団体	農家	支援団体 その他	ODA 支援ニーズ
2 日本での技能実習	研修	2-1 日本でのガイダンス	-	-	△	○	○	-	○	○	低	
		2-2 技能実習計画の策定	-	△	△	△	△	△	△	△	中	
		2-3 日本語の学習	○	×	-	△	△	△	△	○	中	
		2-4 農業経営の基礎知識	-	×	×	○	△	△	-	-	高	
	技能実習	2-5 農業基礎栽培技術の習得	-	△	-	-	-	○	-	-	高	
		2-6 農産物の出荷ノウハウの習得	-	-	-	△	×	○	-	-	中	
		2-7 農産物流通・販売の基礎知識の習得	-	-	-	△	×	△	-	-	中	
		2-8 農協などの組織の在り方についての基礎知識	-	-	-	△	△	-	-	-	中	
	生活	2-9 日本型社会人基礎力の習得	-	-	-	-	○	◎	-	-	低	
		2-10 日本の文化と習慣	○	-	-	○	○	○	-	-	低	

記号の意味 ◎比較的できている、○できているところもある、△あまりできていない、×できていない

出所 調査団

4.2.2.4 農業経営の基礎知識

■帰国後の就農・起業に向けて就農計画、営農計画、作付計画作成などができるようになる

就農計画、営農計画、作付計画作成は技能実習の必須業務、関連業務、周辺業務に含まれておらず、指導しているケースはほとんどないため、技能実習生は日本滞在中に、帰国後の就農・起業に向けた計画策定に関して学ぶ機会がない。日本の農業現場は作業が細分化されているため、ここの作業に従事することはあっても、経営全体を学ぶ機会がない。経営や営農計画については、指導されているとしても、JA や優良な監理団体や受入農家が属人的に指導しているケースがほとんどである。

インドネシアの農業省を通して技能実習生を受け入れている監理団体では、多くの技能実習生が、滞日中に本国への仕送りを通して自国での事業を拡大する傾向があり、土地の購入、牛への投資、農業機械の購入などを滞日中に遠隔で行い、こうした準備活動を通して、帰国時には既にビジネスの基盤ができていくというケースもみられた。また、1.7.4 で紹

介した法人Dのように、実習時間外に帰国後を想定したビジネスモデルの策定を実施して、投資や貯蓄を含めた就農計画、営農計画、作付計画作成に関する指導を行うことは、帰国後の就農に向けて非常に重要と考えられる。



インドネシア西ジャワ州の野菜流通業者の包装作業現場 調査団撮影

4.2.2.5 農業基礎栽培技術の習得

■**土壌管理、病害虫の対策、作物・品種の選定、安全な野菜作り、種苗管理、農具と農業機械などの基礎知識と技術を習得している**

土壌管理、病害虫の対策等の栽培作業は技能実習の必須業務に含まれているため、仕事の中で部分的な技術は学んでいる。しかしながら、技能実習生の多くは、自国の農業を客観的に観るための生産性・収益性決定要因の知識がないため、日本に来て日本農家のなぜ高い生産性・収益性を実現できているかを理解できないまま、実習が終了することが多い。土壌や水質、気温などが母国と異なるため難しい面もあるが、土壌改良、苗畑管理、移植方法、生育管理、肥培管理、除草、機械化等については、技能実習生が日本で学べる技術として有効だと思われる。同一の技術の自国への移転は無理だが、その原理を理解できれば、条件の異なる自国での応用も可能になる。

栽培技術については作物に応じて学ぶことが多岐にわたるため集合研修は難しく、受入農家で指導をするのが効率的だと思われる。JAで県庁と協働で農業技術研修を行っている例もあり、農業試験場などに協力を求める監理団体は少ないながらも事例がある。

4.2.2.6 農産物の出荷ノウハウの習得

■**選果、洗浄、包装、ラベリング、安全な輸送などに関わる基礎知識と技術を習得している**

作物の構内運搬作業や梱包・出荷作業は技能実習の周辺業務に含まれており、実習時間全体の3分の1までの作業時間に含めることができる。特にJA請負方式の場合は、JAの選果場や加工場等における集荷・調整作業に従事することから、そういった分野に関する技能やノウハウの向上が見込める。また、個別農家では、選果からラベリングまでは実習の周辺作業の一環として行っている。インドネシアで訪問した企業では、日本で実習を経験したリーダーの指揮の下、ラベリングや包装にも気を配り、インドネシア国内の大手スーパーなどにも出荷している。リーダーのみが日本での実習経験を有するが、他の従業員にも技術移転がなされている好事例と言える。

4.2.2.7 農産物の流通・販売の基礎知識の習得

■**流通・販売についての基礎知識と作物が売れるために日本ではどのような工夫がされているかを学ぶ**

流通・販売については請負方式等のJA系の受入先では生産から直売所、生協等における販売までバリューチェーン全体を見せる機会はあるが、技能実習の必須業務、関連業務、周辺業務に含まれておらず、技能実習生が日本滞在中に学ぶ機会はほとんどない。まれに直販を行っている農家で、関連業として実習計画に組み込まれるケースがある。例えば、前述の受入農家Cでは、直販を通じて、生産技術だけでなく、市場価格、資材価格、加工品の付加価値、販売方法などを含めて教えている。この農園での実習経験者の中には、帰国後、販売経路の開拓などを重視し、農園拡大に成功した者もいる。

4.2.2.8 農協などの組織の在り方についての基礎知識

■**組織化をすることによってどのようなメリットがあるのか、日本の農協やその他の組合などがどのように機能しているかを学んでいる**

組織化については技能実習の必須業務、関連業務、周辺業務に含まれておらず、指導しているケースはほとんどないため、技能実習生が日本滞在中に学ぶ機会はほとんどない。営農や農業技術については受入農家が教えることができるが、組織化についての研修を個別の農家を実施することは難しい。JAの農作業請負方式導入の先駆けとなった北海道のJAを含めた一部の農協では、技能実習生に対して農協での実習を通して農家の組織化を含めた農業全体の営みを見せるべきとの発想から、組織化の重要性を伝えている。

4.2.2.9 日本型社会人基礎力の習得

■**主体性、考える力、チーム力、そして更に時間や約束を守ることや整理整頓、譲り合いなどの日本型の規律を学んでいる**

日本型の規律順守・時間厳守の働き方は受入農家での技能実習や生活を通して身に付けることができ、帰国後も役に立っているという声を聞く。しかしながら、監理団体や受入農家がそれをどの程度認識し

ているのかはわからず、体系立った指導にはなっていない。

4.2.2.10 日本の文化と習慣

■日本人と日本の文化や習慣についての理解が深められ、日本に対する好感度が向上する

自治体の国際課や多文化共生担当部署では外国人材へのサービスを提供しているが、技能実習生に限ったものではない。また、農業分野の技能実習生の多くは監理団体や受入農家の管理下にあり、また都市部から離れたところに居住しているため、そういった行政サービスへのアクセスが限定されることが少なくない。監理団体や受入農家は、技能実習3号を受け入れることが可能となる優良な実習実施者および監理団体の要件として「地域社会との共生」という項目があり、地域社会との交流を行う機会および日本文化を学ぶ機会の提供がポイントとして加算されるというインセンティブがある。そのため、多くの監理団体や受入農家で技能実習生を地域の祭りや成人式、餅つきなどの行事に参加させたり、日本庭園や茶道などの日本文化体験や地域の道路清掃などの機会を提供している。そういった活動を通して、地域住民に対して技能実習生の存在を認識してもらうことには貢献できているものの、単発的なイベント参加がほとんどのため、継続的な関わりの意識があまりなく、地域コミュニティの一員として溶け込んでいけるとは言い難い。

4.2.2.11 日本での研修における現状と課題

技能実習生は出稼ぎ目的で来ている者や農業志望でなかった者も多く、そのような技能実習生は帰国後の明確なビジョンを持っていない。また、そういった意識付けを行うための研修もごく一部の優良事例を除いて行われていない。

受入農家も単純労働者として技能実習生を受け入れていることが多く、技能実習生の帰国後を見据えて日本で学んだことを自国で活かす実習プランの策定などを支援している農家は少ない。

技能実習生の日本語レベルには個人差があり、技術の習得や帰国後の起業など明確な目標を持っている者は日本語の習得も早いですが、そうでない者は全く日本語を話せないことも多い。また、農業分野の技

能実習生は都市部で提供されている日本語教室に参加することが容易ではない。

また、優良な監理団体や受入農家が属人的に指導を行っているケースを除いて就農計画、営農計画、作付計画作成や農業経営全体を学ぶ機会がない。

4.2.2.12 技能実習における現状と課題

栽培技術については体系的には学んでいないため、帰国後の応用につながっていない。技能実習生の多くは知識不足から日本の農家の高い生産性・収益性の理由を理解しないまま、単純労働に従事するのみで、学びを得られていない。また、自国との作物の種類、気候風土、農業技術等の違いから日本で学んだことを直接自国で生かすことが難しい。

農産物の梱包・出荷作業は技能実習の周辺業務に含まれており、JA請負方式のほか、個別農家でも選果からラベリングまでを実習の一環として行っているところもあるが、そういったケースは限られている。

流通・販売については技能実習の必須業務、関連業務、周辺業務に含まれておらず、指導しているケースはほとんどない。JA請負方式においてもそれらの業務を見る機会はあるが、実習に組み込まれているわけではない。

組織化については技能実習の必須業務、関連業務、周辺業務に含まれておらず、指導しているケースはほとんどない。北海道のJAなど一部の農協では組織化の重要性を伝えているが、組織化についての研修を個別の農家を実施することは難しい。

4.2.2.13 生活における現状と課題

日本で身に付けた規律遵守の働き方は帰国後も役に立つという声を聞くが、監理団体や受入農家による体系立った指導は行われていない。ただし、送出国機関が行う入国前講習の中で、5Sやごみの分別などを事前に教えることは、一般的に実施されている。

一部の監理団体や受入農家は、優良な実習実施者および監理団体の要件を得るために技能実習生に対して日本文化体験や地域の道路清掃などの機会を提供している。そういった活動を通して、地域住民が技能実習生の存在を認識することには貢献しているものの、継続性がなく、コミュニティの一員として溶け込んでいけるとは言い難い。

表 4.4 帰国後の就労に関する各国の状況とODA支援ニーズ

カテゴリー	サブカテゴリー	還流プロセス	1	2	3-1	3-2	4	5	6	ODA支援ニーズ
			フィリピン ベンゲット州	ラオス シエンクワン県	インドネシア 公的送出国機関	インドネシア 民間送出国機関	ミャンマー 聞き取り調査	カンボジア 聞き取り調査	ベトナム 文献調査	
3 帰国後のサポート	就労支援	3-1 農業分野の帰農・就労機会	○	△	△	△	△	△	-	低
		3-2 送出国機関による帰国後のガイダンス	○	×	△	×	△	△	-	低
		3-3 帰国後の起業支援・就職支援	○	△	△	△	△	△	-	高
	事後研修・営農支援	3-4 農業技術指導や最新情報の提供	○	△	△	△	△	△	-	高
		3-5 設備投資補助や低金利農業ローン	△	△	△	△	△	△	-	高
		3-6 組織化支援	○	×	○	×	×	×	-	中
		3-7 市場へのアクセスと流通・販売	△	△	○	△	△	△	-	高

記号の意味 ○比較的できている、○できているところもある、△あまりできていない、×できていない

出所 調査団

4.2.2.14 ODAの支援ニーズ

ODAの支援ニーズは、派遣前に実施するガイダンスと連動した技能実習生の日本滞在中の目標設定および実習に対する目的意識を醸成するための研修や、自国と日本の農業の違いを理解し、日本の農業の高い生産性・収益性が日本の農業現場でどのように実現されているかを理解できるようになるための滞日中の定期的なフォローアップ研修の実施、および海外協力隊OB・OGや新設されたJICAの国際協力推進員（外国人材・共生）を活用した技能実習生と地域コミュニティとの交流促進を通じた多文化共生支援などが挙げられる。詳細については4.3節で述べる。

4.2.3 帰国後のサポート

帰国後のサポートにおける調査対象各国の状況とODAによる支援ニーズを表4.4に示す。

ここは就労支援と事後研修・営農支援の二つのサブカテゴリーで構成される。それぞれの還流プロセスにおける各国の対応状況を以下説明する。

4.2.3.1 農業分野の就労機会

■帰国の就農、あるいは日本で習得した知識や技能を活かせる仕事がある

フィリピン（ベンゲット州）では、多くの帰国後技能実習生は実家の近くに新たに土地を借りて日本で蓄えた資金を元手に親からは独立して農業を始めている。いきなり農業での独立が難しい人のために大学の試験農園において3年間限定で500㎡～1,000㎡の土地を提供して企業支援、営農指導などを行っている。他の国においてはこのような支援はほとんどなく、実家が農家の場合に限り帰農することはあるが、新たにビジネスとして農業を始めるには、資金、技術、経営能力の課題が残る。

4.2.3.2 帰国後のガイダンス

■帰国後の進路について必要なガイダンスが受けられる

技能実習生の帰国後については、ほとんどの国ではフォローアップされておらず、帰国後技能実習生の所在や連絡先を調べるのはとても困難であった。送出機関は帰国後人材に対するフォローアップや支援が、その許可条件に含まれていないからである。また、帰国後技能実習生自身も帰国後の就職状況や連絡先を報告する義務がないこともある。ベンゲット州においては、州農業事務所の指導により、送り出し機関が帰国後ガイダンスをして州事務所にすべて完了したことを報告することになっている。

また、インドネシアのパイロット事業では帰国後技能実習生に対して日本での学びの振り返りと、それをどう今後の自国での農業ビジネスにつなげるかのアクションプラン作成のワークショップを実施した。結果として、このような指導をすることでより効果的な還流が行われる可能性があることが参加者の反応により確認できた。

4.2.3.3 帰国後の起業支援・就職支援

■帰国後就農、起業や就職のための指導が受けられる

ベンゲット州では同州の大学のプロジェクトによって帰国後に新たに農業を起業するための支援を行っている。ここでは期限付きで土地の提供、農業技術、そして営農支援などがセットで提供されている。しかし人気があるため順番待ちがあり必ずしも誰でもこの恩恵を受けられるわけではない。フィリピン以外ではこのような支援を提供しているところはないが、上述の法人 D が日本での技能実習中に営農指導やビジネスプラン作りを支援しており、帰国後の独立・起業をサポートしている。

4.2.3.4 農業技術指導や最新情報の提供

■栽培技術、市場、融資、農業を支援する各種制度などについて最新情報が得られる

上記に続き、ベンゲット州では土地の提供とセットで農業技術指導が提供されている。これ以外では農業省が組織化（グループ化）することを条件に州

農業指導員、農業研修所、大学などがグループ研修プログラムを提供している。

4.2.3.5 設備投資補助や低金利農業ローン

■就農するときに必要な設備投資補助や低金利の融資が受けられる

小農用の低金利ローンは現地政府によれば提供しているというが、実際は手続きや条件が厳しく実情としては利用している人たちは少ない。また、農業補助金は、特定のプロジェクトに付随する補助金は存在するが、帰国後技能実習生が自分の営農に自由に使えるような形のものはない。その結果、多くの帰国後技能実習生は仲買人から詳しい条件の説明も受けずに借金して種や資材の買い付けをして、収穫の時に農産物の販売から天引きされている。利子手数料はかなり取られているようであるが、これまでの取引での信頼関係があることや手っ取り早く資金を提供することから多くの農家が利用している。技能実習生の多くは日本での手当を貯金してそれを元手に農業の資金としている。これを組織的にサポートしているのが 1.4.3.5 で紹介した監理団体 E である。3 年間の実習修了時にまとまったお金を支給できるように監理団体の側で月々積み立てをしている。受け入れ農家の中には、全ての手当てを家族に仕送りせずに帰国後の起業のために積み立てることを指導しているところもある。このように計画的に日本で稼いだ貯金自体が農業資金となる。

4.2.3.6 組織化支援

■現地に同窓会がある。また同じ地域の他の帰国後技能実習生との連携による資材の共同購入、生産での協力、農産物の共同出荷などができる環境があること

帰国後技能実習生の組織化（グループ化）を行ってその後営農指導などを行っているのはベンゲット州とインドネシアの政府系送出機関のみである。長年ベンゲット州を含むフィリピン全国で安全な土づくりなどの草の根事業を展開している JAEC はブギアスの帰国後技能実習生グループに対して共同出荷の指導を行っており、今後はさらに草の根人間の安全保障無償資金協力により、ベンゲット州の州内数か所に集荷場を設置する予定である。

4.2.3.7 市場へのアクセスと流通・販売

■市場へのアクセスがよく、フェアな取引をしてくれるバイヤーがいる

フィリピン・ベンゲット州は同国最大の高原野菜産地だが、都市部周辺で営農している帰国後技能実習生は一部にとどまっていた。その多くは地方や山岳地帯などのアクセスの悪いところで農業を営んでおり、流通・販売が課題となっていた。フィリピンでは現在農業省と JICA の間で園芸作物のフードバリューチェーン (FVC) 強化のための技術協力プロジェクトの準備が進められており、これに結び付けることで流通・輸送の課題を支援することが期待される。

インドネシアでは、大消費地ジャカルタに 2、3 時間でアクセスできるボゴール周辺やバンドン周辺の幹線道路に比較的近い場所で営農する帰国後技能実習生は市場アクセスに恵まれており、中には、ジャカルタの大手スーパーと直接販売契約を締結している帰国後技能実習生もあった。しかし、幹線道路から奥に入った場所ではアクセスに時間がかかる山がちなエリアもあった。

一方、ラオス・シェンクワン県でのパイロット事業では、隣国ベトナムのハノイ、ホーチミンやタイのバンコクなどにおける高付加価値野菜や果樹の市場調査が実施され、日本のサツマイモや柿、栗などの高級農産物のニーズが明らかになった。このような高付加価値農産物を日本の監理団体が帰国後技能実習生を活用して栽培・管理・販売することで、多くの途上国の農村地域の課題となっている市場へのアクセスと流通・販売を解決することが期待されている。

4.2.3.8 就労支援における現状と課題

フィリピンでは送り出しは POEA (海外労働管理局)、そして帰国後の就労支援は DOLE (労働省) の管轄となり、日本のハローワークのようなサービスを提供している。しかし分野、地域によっては就労機会が多くなく、技能実習終了後に再度出稼ぎで他の国に行く人たちが多い。インドネシアは農業分野の技能実習生については農業省が送り出しをして、派遣前後のガイダンスをしている。他の国においてはほとんどそのようなサービスや仕組みがない。イ

ンドネシア農業省は、本プロジェクトのパイロットプロジェクトで実施した帰国後技能実習生を支援するワークショップ (3.2.2.5 参照) の成果を受けて、自前で帰国後支援の営農を実施する可能性を検討し始めた。

フィリピン・ベンゲット州においてはイチゴ栽培や、高地野菜栽培を政策として実施しているため、その一環として試験菜園での就農の機会が与えられている。一方、ラオスでは、ファーマーズ協同組合のような日本の監理団体が現地で産地形成をすることにより帰国後技能実習生の雇用を生み出している。

4.2.3.9 事後研修・営農支援における現状と課題

帰国後技能実習生に対して支援が行われているケースもあるが、日本での経験を前提とした高い生産性を生み出す農業生産技術や高い利益を実現するマーケティング手法の観点から研修している例はほとんどない。

一方、インドネシア農業省は、本プロジェクトのパイロット事業で帰国後 1~5 年程度の帰国後技能実習生を集めて損益計算の研修をした結果、好評だったことを受けて、今後、自前で同種の支援を実施することを検討している。フィリピンでは、州農業事務所が、帰国後技能実習生に対し、地域の農業発展の担い手となることを期待しつつ、同窓会として組織化 (グループ化) しようとして取り組んでいるケースが見られた。

帰国後技能実習生は営農改善に対する意欲があり、適切な生産技術指導やマーケティング手法を研修すれば、帰国後技能実習生が現在の農業に日本の経験を生かせる可能性があることが、パイロット事業に参加した帰国後技能実習生の反応からうかがえた。

4.2.3.10 ODA の支援ニーズ

ODA の支援ニーズは、各国とも農業分野での就労の機会が非常に限られている⁷⁶ことから、帰国後の農業分野における起業支援や現地に進出している日系企業への帰国後技能実習生の情報提供などが考えられる。一方、農業技術については帰国後に日本で学びを応用できるようにするには、ガイダンスが必要となる。設備投資・農業ローン、共同販売・資材購入などのための組織化（グループ化）、そして市場へのアクセス支援などについては、既存の農業プロジェクトなどとの連携によってサポートされる（裨益対象として帰国後技能実習生を含める）ことが望ましい。

4.3 技能実習生還流プロセスに関する提言

ここまでは還流プロセスの項目について現状を説明してきたが、それぞれのサブカテゴリごとに、技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言、そして今後の JICA 事業に対する提言をまとめる。

4.3.1 人材リクルート

4.3.1.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

送り出し側は一定のルールの下で技能実習生を送り出される制度作り、そしてそれらが順守されるような仕組みづくりが必要となる。

受け入れは、途上国側のニーズを把握し、実習計画に結び付けるための枠組みが必要である。

民業を圧迫せず、地域農業開発などにつなげて政府や公的機関、教育機関による送り出しを行う必要がある。

技能実習生が帰国後日本で学んだ栽培技術を生かすためには、農業分野の技能実習生を必要としている県や地域の特性（気候・作物など）に合わせて、

募集する国や地域を絞り込むこと（産地間のマッチング）が望ましい。例えば日本の高冷地（東北地方、北陸など）においては、同じようにネパールの山岳地、中央アジアの高冷地からの技能実習生を受け入れるなど。

4.3.1.2 今後の JICA 事業に対する提言

技能実習生に対する過度な負担をなくし、選定プロセスを改善するために、個別専門家（アドバイザー）の派遣などによって、制度の構築・改善とそうした制度が守られるための運用改善のための支援が考えられる。

政府の農業開発事業などがある地域においては、事業の一環として技能実習を活用して計画的な人選・訓練・送り出しを行い、帰国後の就農支援を行うことも考えられる。

4.3.2 事前研修

4.3.2.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

事前研修において農業生産技術とマーケティングの基礎を教え、その履修を来日の条件とする。特に日本で見るとは想定し、その意味や原理を先取りして教え、日本の農家への想定質問も考えておくよう指導することが必要である。併せて、帰国した後の自らの営農を具体的にイメージ・計画していくため、身近なモデル農家（後述の「スーパースター」）をあらかじめ地元で探して営農情報を聞き取る方法を研修することが有効である。

4.3.2.2 今後の JICA 事業に対する提言

農業生産技術とマーケティングの研修モジュールを開発し、送り出し前の事前研修において技能実習生が日本で見ると高い生産性・収益性の仕組みが理解できるように支援する。これは、日本の実情を知らない現地政府機関のみでは難しく、JICA 事業として実施する意義が高い。併せて、身近なモデル農家へ

⁷⁶ 国民全体の胃袋サイズは大きくは変わらないため、農業 GDP 総額はマクロ的にほぼ決まっており、農業で生活が成り立つ人数も、その制約を受ける。むろんフィリピン・ベンゲット州のような有力産地とそうでない場所では、地域の農業生産額・雇用吸収力には大きな違いがあるが、マクロの議論としては、農

業を生業としていた時代から、市場経済下でビジネスとして農業を行う時代に急速に移行しつつある中では、かつての農業従事者全員が農業で生計を成り立たせることは難しく、生き残るのはその一部とならざるをえない。

の聞き取りツールを開発して、その使い方を指導し、日本に行く前に地元のモデル農家情報を収集させるようにする。これらは、JICA 短期専門家派遣、あるいは適当な技術協力プロジェクトが走っていれば、その活動の一部として実施できる。あるいは、次項以降で述べるような滞日中の技能実習生支援と一貫通貫で取り扱うことができる新しいスキームを起こすことも検討に値する。

4.3.3 日本での研修

4.3.3.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

派遣前に送り出し側でのガイダンスにおいて、帰国後の営農計画を想定して滞日中に身に付けるべき農業知識・スキルや事業開始資金の貯蓄等の目標設定に関する研修を行う。また、来日直後の監理団体による入国後講習の中で目標設定と意識付けに関するガイダンスを行い、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にすることで目的意識を醸成する。

優良事例の紹介による啓発活動を行い、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にした上で、技能実習生、監理団体、受入農家の協働により目標達成のための研修プランを策定する。

技能実習生からの日本語教育に関するニーズは高いため、eラーニング教材等の提供により、技能実習生が自主的に学ぶ機会を与えることでさらに語学力を伸ばすことができるようにする。

帰国前の技能実習生に対して就農・営農計画、作付計画作成に関する研修を実施する。研修はフォーマットを準備した上でアクションプラン作成を行うなど、短期間で実施可能なものとする。

4.3.3.2 今後の JICA 事業に対する提言

JICA 国内拠点を活用して監理団体の入国後講習の一部として JICA 農業専門家または JA 職員や本報告書で優良事例として紹介しているような受入農家等を外部講師としてガイダンスを行い、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にすることで目的意識を醸成する。また、教材開発や監理団体または監理団体が委託する研修講師に対して TOT を実施することで、監理団体による研修ガイダンスの質を向上させる。

JICA 国内拠点等における来日後のガイダンスにおいて、上述の法人 D やファーマーズ協同組合のような優良事例を紹介し、技能実習生が日本滞在中に達成する目標を明確にした上で、実習生、監理団体、受入農家の協働による目標達成のための研修プラン策定を支援する。

日本語を学ぶための eラーニング教材開発を行い、ポータルサイトなどを通して技能実習生に提供する。可能であれば農業用語を含めた教材を開発する。

JICA 国内拠点等を活用して帰国前の技能実習生に対して帰国後の就農・営農計画、作付計画作成に関するアクションプラン作成等の短期ワークショップを開催する。

4.3.4 技能実習

4.3.4.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

派遣前ガイダンスのフォローアップとして、滞日中研修を実施する。派遣前研修で学んだ生産性・収益性決定要因と、それらが日本の現場で具体的にどんな形で実践されているかを結びつけられるようになることを目的とする。

JA 請負方式のように JA の集出荷場などでの作業を周辺業務に取り入れることで学びの機会を提供する。

特に 2 年目、3 年目の技能実習において、栽培技術だけでなく帰国後の営農に役立つ流通・販売といったバリューチェーンの川下の部分についても日本の優れた手法を学べるようにする。

日本での技能実習中に、日本の農協などの仕組みを学ぶことを通して組織化のメリットを学習するための機会を提供する。

4.3.4.2 今後の JICA 事業に対する提言

派遣前ガイダンスの内容を踏まえて継続的なフォローを行うため、JICA 国内拠点等を活用した研修を提供する。研修の実施にあたっては、技能実習生の受入地域の自治体や JA、受入農家等との連携により、JICA 国内専門家や海外協力隊 OB・OG といった JICA のもつリソースを要望に応じて活用する。

研修の内容としては、派遣前ガイダンスの内容をふまえ、3 年滞在の技能実習生には 3 回、1 年滞在の

技能実習生には1回、農業専門家が滞日中の技能実習生を指導する。全国のJICA国内拠点単位で、新設の「国際協力推進員（外国人材・共生）」を活用するなどして、域内の対象者との連携を図る。

JA等との連携により、JICA国内拠点等を活用してJA系統ではない個人農家等で受け入れている技能実習生に対しても集出荷等に関する研修の機会を提供する

JICA国内専門家を活用し、技能実習生や受入農家を対象とした農産物流・販売、農家の組織化等に関する研修を提供する。

農作業請負方式を導入して農家の組織化に関する研修を行っているJAとの連携のもと、JICA国内拠点等を活用して農家の組織化に関する研修機会を提供する。

4.3.5 生活

4.3.5.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

規律や5S的な整理・整頓などは、受入農家や監理団体が「当たり前」と思ってやっていることが多いが、技能実習生にとっては当たり前ではなく、大きな学びとなっていることを認識してもらう必要がある。そのため、これらを意図的に指導し、技能実習生が学ぶことができるようになるための教材作成が必要である。

普段受入農家の職場以外の人々との接点が少ない技能実習生が孤立しないよう、技能実習生と地域の日本人や他の技能実習生等をつなぐコミュニティづくりやネットワーク形成を行う必要がある。

また監理団体や受け入れ農家の協力のもと、帰国後の就農や起業のための資金の積み立てを行う仕組みを作ることが望ましい。上述の監理団体Eでは3年間の期間を無事全うした技能実習生に対して報酬金のような形で渡す積み立てを行っていて、これが3年間の定着を後押ししている。

4.3.5.2 今後のJICA事業に対する提言

監理団体や受入農家に対して、日本の規律や整理整頓が帰国後に役立つ知識と技術であることを認識してもらうための啓発活動をJICAが実施する。過去の海外における5S指導の経験や教材などを活用

して、JICA国内専門家が整理整頓などの暗黙知を形式知に変える研修などを受入農家や監理団体向けに実施するなどが考えられる。

新設されたJICAの国際協力推進員（外国人材・共生）や海外協力隊OB・OGを活用した技能実習生と地域コミュニティとの交流イベントの開催や、お互いの文化を学ぶイベントを開催し、技能実習生と地域の日本人との交流を促進する。

またJICA国内機関が実施している国際協力出前講座を活用し、要望に応じて技能実習生の出身国の文化や農業事情に関する講義を監理団体や受入農家に対して提供する。

4.3.6 就労支援

4.3.6.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

就労支援は各国の労働省が管轄しているが、特に農業分野の就労や起業については、現地の職業紹介所では対応が難しい。農業省の地方事務所や農業プロジェクトなどにおいてカバーする必要がある。政府の農業開発事業などがある地域においては、事業の一環として技能実習を活用して計画的な人選・訓練・送り出しを行い、帰国後の就農支援を行うことが考えられる。

4.3.6.2 今後のJICA事業に対する提言

日本センターを活用した現地日系企業と技能実習生のマッチング支援、フィリピンの試験農園のような形での農業起業支援などが考えられる。後者は、JICAの技術協力プロジェクト等がインキュベーション農場を作り、希望者を対象に、技術支援と畑の貸し出しを行うもので、農業以外の産業のスタートアップ支援でよく用いられる手法である。カウンターパートとしては、貸し出せる圃場と技術指導機能を持っている大学や農業試験場などが考えられるが、生産技術のみならず、ビジネス展開も重要な支援項目になるため、そうした機能を併せ持つことが望ましい。

4.3.7 事後研修・営農支援

4.3.7.1 技能実習制度やそれを取り巻く環境改善に関する提言

それぞれの国、そして地域の農業開発計画、起業支援、小農支援、生産者組織化支援、流通システムづくりなどのプログラムとの連携が必要。

農業振興を担う現地政府としては、前項のような研修やその他の支援を通じて育成した帰国後技能実習生を、地域の農業振興の中核人材として位置づけ、地域の農業発展の担い手として積極的に活用することを提言する。

4.3.7.2 今後の JICA 事業に対する提言

JICA 事業として、事前研修、滞日中研修、日本の現場で学んだ生産技術とマーケティングノウハウを集大成する農業経営についての事後研修を実施する。損益計算を柱とし、収益性を高めるには何をどう実践すればいいかを、日本での経験をふまえて検討する研修とする。実施時期は帰国後 1～2 年程度経た時期である程度自分でトライした後に行うことが望ましい。

実施方法は、これから開始する農業プロジェクトがある場合は、それらに組み込むことが考えられるが、プロジェクトがない場合は個別専門家派遣で複数国を対象に事後研修を実施することも考えられる。事後研修制度がない国では、事後研修の実施を相手国政府の制度の一部に組み込む等を支援する。

5. 調査結果のまとめ

5.1 これまでの調査結果から見え

てきた還流モデルの課題

対象 6 か国の調査、国内調査、そして 4 つのパイロット事業の結果から明らかになったことを以下にまとめる。

5.1.1 還流が実現していない要因

農業分野の技能実習において、還流が円滑になされていないことに対して、想定される主な要因と考えられる対策を表 5.1 に示す。

表 5.1 還流が円滑になされていない要因と対策

想定される主な要因	考えられる対策
農業人材の市場がない そもそも帰国してから就農できる環境（農地、小規模融資、市場へのアクセスなど）がないところから農業分野の技能実習生を受け入れが行われていることが多い。	<ul style="list-style-type: none">市場を明らかにして、アクセスを確保する。
現実と合致していない 「技能実習から帰国後就農する」という当初の還流の仮説が途上国側、そして受け入れ側の現実に合致していない。特に「特定技能」が新たに導入され、技能実習制度と同じ枠組みで扱われていること自体が問題といえる。	<ul style="list-style-type: none">還流をもっと長期的な視点で捉え、農業以外の就職において日本での学びが活かされることも範囲に捉える。
人材育成のデザインがない 技能実習は「技能等の適正な修得、習熟又は熟達のために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行わなければならないこと」と法で定められているが、人材育成のシナリオや効果的な技能習得のための方略がデザインされていない。	<ul style="list-style-type: none">人材育成の視点に基づく技能実習のデザイン
送り出し制度とその運用 失踪などの原因となっているのが、仲介人、送り出し企業などによる法外な手数料が技能実習生に課されており、技能実習生が多額の借金を抱えて来日していることである。	<ul style="list-style-type: none">送り出し各国における制度化とその運用支援

5. 調査結果のまとめ

5.1.2 技能実習に関する視点の回帰

従来の技能実習は、労働力調達、実施管理、入国管理法の視点から、計画・運営・評価されていたために本来意図されていた国際貢献につながっていなかった。本来の意図を実現するためには、ODA 事業の基本に基づき、途上国の地域開発の視点、そして人材育成の視点に立ち戻って技能実習を見直す必要がある（図 5.1 参照）。

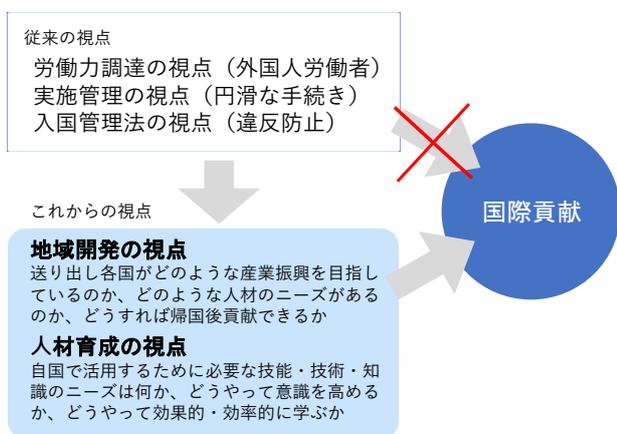


図 5.1 視点の回帰 出所 調査団

5.1.3 長期的な視点での結果をみる

技能実習に参加する人たちは、基本的に日本での技能実習によって得られる報酬によって生活が少しでも経済的に良くなることを期待している。送り出し側のガイダンス体制が整っている一部の人は、更に帰国後の仕事に活かせる技術が修得でき、帰国後の事業や資金を蓄えることを目標としている。そのため、必ずしも 1 年～3 年程度では十分な資金が得られないため、帰国後、他の仕事についたり、他の国に再度出稼ぎに出たりすることが多い。しかしそれを計画的にやっているケースもある。

例えば、フィリピン・ベンゲット州のケースでは、北海道で酪農の実習に参加した夫婦は、帰国後、自宅を改装して、夫は引き続きニュージーランドの酪農家に出稼ぎに出た。これは、日本とニュージーランドの酪農を学び、なおかつ資金を十分にためてか

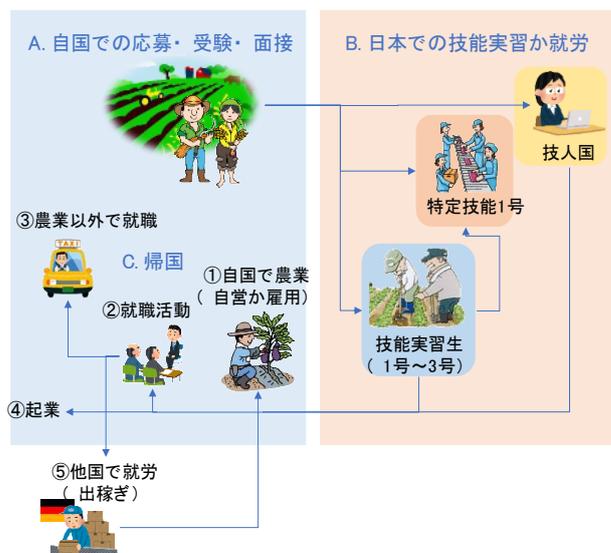


図 5.2 技能実習生の還流フローと出口（現状） 出所 調査団

ら自分の村で初めての酪農を始めることを目標としているからであった。

このようなことも考えられるため、日本から戻ってすぐ還流が完結するという考え方は、必ずしも現実的ではない。もっと長いスパンでその結果を見るべきである。

図 5.2 のフローは、外国人材の還流の現状を示している。A.自国で応募、受験、面接して採用された人材は、B.日本での技能実習、あるいは特定技能、あるいは技人国のような高度人材として就職する。技能実習生は技能実習 1 号（1 年間）が終了したら、技能検定試験を受けて 2 号、さらに 3 号と最長 5 年間日本で技能実習を受けることができる。2 号からは試験を受けて特定技能にシフトするケースも増えてきている。

次に C. 帰国した場合、①自国で農業（自営か雇用）、②就職活動して農業関係の仕事に就く、あるいは③農業以外の仕事に就くことや、④自分でビジネスを立ち上げることが考えられる。さらに⑤引き続き他の国に出稼ぎで出ていくケースも多い。フィリピンのベンゲット州では、帰国後技能実習生は市農業事務所の普及員になっていたり、農産物の仲買人として流通業者に就職したり、日本ファン向けの喫茶店を始めた人もいた。こうした中で、①以外は「還流が失敗した」と言えるのだろうか。

5. 調査結果のまとめ

表 5.2 農業経営で収益を上げるために必要な 6 つの要素とその現状

	内容	調査開始時の仮説	パイロット事業で明らかになった現状
1. 営農計画	生産性や損益計算に基づく、作物の選定、年間栽培計画策定など	十分にできている	作物の選定や栽培計画など課題が多い。
2. 栽培技術	種子選定、土づくり、苗畑管理、本畑準備、移植、灌漑、施肥、病虫害防除など	日本での技能実習で十分に学んでいる	部分的な経験だけで、原理を理解しておらず、応用可能な知識になっていない
3. 収穫後処理	洗浄、選果、包装など、出荷に関する処理	日本での技能実習で十分に学んでいる	同上
4. マーケティング	市場情報入手、適時販売、定時定量出荷、品質向上、低コスト運搬など	技能実習ではカバーされていない	必要性の認識と理解・技能が欠如
5. 経営・投資	営農記録、損益計算、農業金融、資機材購入など	技能実習ではカバーされていない	必要性の認識と理解・技能が欠如
6. 組織化 (グループ化)	共同出荷、資材共同購入など	技能実習ではカバーされていない	グループ化のメリット・意義が理解されていない

出所 調査団

長期的な視点で見ると本人たちにとっては生活が向上することが目標であり、就農はその手段、選択肢の一つにすぎない。農業技術の習得自体も 1 年～3 年程度では十分ではなく、ある程度経験を積む必要がある。技能実習後、特定技能でさらに日本に滞在し、多くの資金を集めて帰国し、本格的に農業を始めることも考えられる。このような理由から技能実習の還流についてはもっと長期的な視点から結果をみるべきであろう。

5.1.4 農業を立ち上げるために十分な技能が習得されていない

農業は単なる技能だけではなく、事業経営を伴う包括的な能力が求められる。そのため技能実習だけでは完結できるようにならない。本件ではパイロット事業における検証の結果、帰国後技能実習生が農業で収益を上げるためには 6 つの要素が不可欠であることを洗い出し、これらの現状を明らかにした(表 5.2)。

調査開始時には日本での技能実習で習得されていると考えられていた 2.栽培技術と 3.収穫後処理が必ずしも十分に習得されていないことや、自国に適用できていないことが明らかになった。また、栽培技

術以外の作物の選定などの栽培計画づくり、マーケティング、資金調達、共同出荷などに対して、研修は提供されておらず、一部の例外を除いては十分な学びに至っていない。組織化（グループ化）については、フィリピンの場合、ベンゲット州政府の支援により帰国後技能実習生の組織化が進められており、既に 6 つのグループが形成されているが、共同出荷や資材の共同購入などを実施しているのは JICA の草の根技術協力事業の支援を受けたブギアスのグループのみで、残りについては、同窓会のような緩い関係にとどまっていた。一方で、インドネシアのケースでは 1.7.4 で紹介した法人 D、ラオスとベトナムでは 1.7.1 の法人 A など一部の受け入れ企業や監理団体が積極的な人材育成に取り組んでおり、栽培技術以外の要素についても一部を指導していた。帰国後の営農を目標とするのであれば、まずは栽培技術、収穫後処理の基本を抑えること、それ以外の要素についても 2 年目以降の実習期間に指導することが望ましい。

5.1.5 技能実習における学びの支援

帰国してから自国の農業での成功や、地域の農業振興に貢献するといった還流を実現するには、本来の技能実習で意図されていたしっかりとした学びの

5. 調査結果のまとめ

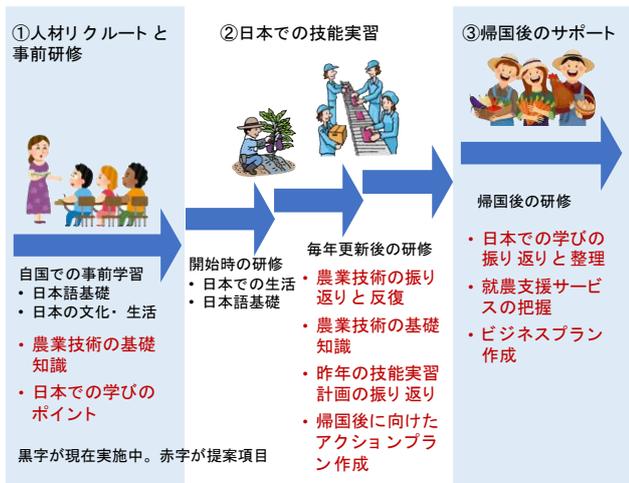


図 5.3 技能実習における学びの支援 出所 調査団

環境を整える必要がある。そのために JICA のスキームでできることとして派遣前、派遣中、帰国後の一貫した研修の実施を提案する (図 5.3)。

この図において、黒字の部分が現在技能実習において義務づけられている内容である。それは自国における事前学習で、日本語の基礎と日本文化・生活に関わるガイダンス。そして来日後は 1 か月間の研修で、主に日本での生活と日本語研修を受けるが、農業に関する座学は含まれていない。本調査チームは、赤字で書かれた部分にあるように、事前学習の

中に農業技術の基礎知識と日本での学びのポイントの指導を追加し、来日後 2 年次以降、毎年農業技術の振り返りと反復、農業技術の基礎知識、前年度の技能実習計画の振り返り、帰国に向けたアクションプラン作成・見直しの追加を提案する。帰国のサポートとしては、日本での学びの振り返りと整理、就職に関する情報提供、ビジネスプラン作成などの指導を追加することを提案する。これらの学びの支援により、日本での技能実習がより意味のあるものとなり、技能と農業全般の理解を深めることで帰国後の就農がより実り多いものとなることが期待される。これを人材育成の目標として設定し、6 つの要素、そして日本語と日本での生活に関する学びを段階的に伸ばしていくことをイメージしたのが、図 5.4 である。

5.2 ODA による支援の具体的提案

農業分野の技能実習生は、最大 5 年間の長きにわたり日本に滞在し、高い生産性・収益性を実現する生産技術や販売ノウハウを日々、目の当たりにしている。にもかかわらず、毎日見ている農業実践の意

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目
毎年末時点での達成を目指す習得レベルの目標例	日本での生活や日常の基礎的なコミュニケーションができ、農業技術の基礎作業をこなせるようになる	日本での生活やコミュニケーションが円滑にでき、後輩を指導できる。指示がなくても一通りの農家の日常業務ができるようになる	農業 (要素2と3) の作業とその意味を理解し、後輩に指導できるようになる。4,5については日本の仕組みを理解する	営農について議論できる程度の語学力が身につく。栽培の問題について自分で原因や解決方法を見つけ出せる	農業用語を使いこなし、現場の仕事任せられ、管理することができる
1. 営農計画					
2. 栽培技術					
3. 収穫後処理					
4. マーケティング					
5. 経営・投資					
6. 組織化					
7. 日本語					
8. 日本での生活					

図 5.4 段階的能力強化のシナリオ 出所 調査団

5. 調査結果のまとめ

味、原理をほとんど理解しないまま単純労働に従事するのみのため、残念ながら、どれほど長く日本に滞在してもなかなか技能が身につかないのが実情である。

技能実習について、技能実習生も日本の受け入れ農家側も「出稼ぎ」目的のみとらえている人が多い。しかしながら、出稼ぎと技能実習が排反の関係にあるわけでは決してない。制度本来の技能実習が、出稼ぎと同時にできるようになれば、稼ぎながら技能も高め、帰国後の営農改善と収益向上を図ることができる。JICA はそれを支援することにより、農業分野の外国人材還流の広がりを作り出すことができる。従来の JICA の協力は技術支援が中心のため、プロジェクトの資金不足により、せつかくの技術が農家に活用されないこともしばしばあった。技能実習生の場合は、人によっては貯金が 3 年間で 300 万円にも 400 万円にもなり、現にそれを帰国後の営農資金として投資・活用している技能実習生もいることが今回の調査を通じて分かった。つまり、JICA が技



能実習生の技術支援に正面から取り組めば、彼らは滞日中に貯めた資金を営農に投じて、実際の農業ビジネスを成功させられる可能性が高まるわけである。技能実習生は、農業開発の二本柱である「技術」と「資金」の両方を日本で獲得し、まさに

「鬼に金棒」の構えで、自国の農業発展に貢献する人材となる。

これを具体化するには、(1) 日本派遣前に、生産性・収益性決定要因に関する予備知識を与え、(2) 滞日中は、その予備知識と現場との結び付け方を指導し、(3) 帰国後は、自国での農業への応用方法について方向付けする必要がある。加えて、滞日中に貯金を促す仕組みを作り、帰国後の事業資金とする。

さらに、技能実習生が帰国後の自らの営農を具体的にイメージできるよう支援することも重要である。上述の法人 D の取り組みのように、技能実習生が自国の身近なモデル農家を見出すことを促す。これを「スーパースター」と呼び、スーパースターへの日

本からの遠隔インタビューを通じて、その営農を調べながら、技能実習生が将来の営農イメージを計画に落とし込めるところまで指導する。こうした作業は、派遣前の、まだ自国出身地域に技能実習生がいるうちに、準備作業として自国で実施することが望ましい。あるいは、帰国後研修を通じて、それぞれの国の技能実習生 OB・OG の中からモデル事例を選び、彼らが日本での実習中に何を心がけていたか、自国に戻り、どのように日本で習得したことを生かして営農しているかを、本人から講義または映像教材で紹介するような方法も有効と考えられる。これにより、日本経験の自国への応用の具体例を知ることができる。

このような取り組みにより、現在は出稼ぎのみに終始している制度を、「稼ぎつつ同時に技能を高める」文字通りの技能実習制度に回帰させることができる。

現状、理想、提案、提案理由、詳細な提案内容、期待される成果、実施主体、実施方法、費用負担について、表 5.3 にまとめた。

5. 調査結果のまとめ

表 5.3 農業分野技能実習生に対する ODA 支援策(案)

	派遣前	滞日中	帰国後
現状	園芸や畜産など、政府が政策的に重視する高付加価値農業の生産性が、先進国と比べてかなり低いにもかかわらず、技能実習生にはその認識がなく、生産性や収益性の決定要因も理解できていない	生産性・収益性決定要因の知識がないため、日本に来て、日本の農家がなぜ高い生産性・収益性を実現できているかを理解できないまま、単純労働に従事するのみで、学びがほとんど得られない	生産性・収益性に関して日本での学びがほとんどないまま帰国するため、帰国後も低い生産性・収益性が続く。その理由が理解できず、改善策も見出せないため、苦しい営農が続き、一部は離農する
理想	派遣前研修を通じて(1)生産性・収益性を決める諸要因、(2)日本で生産性・収益性が高い理由、(3)自国の生産性・収益性が低い理由の3つが理解される	派遣前研修で学んだことをふまえ、日本の農家による高い生産性の原理を理解し、それを実現する現場のノウハウを習得する	日本で学んだことを生かし、かつ日本で貯めた資金を活用して、自国での生産性・収益性を大幅に向上させ、自国の農業発展にも貢献する
提案	派遣前研修を実施する。特に(2)は日本人専門家のインプットが必須なので、JICA 事業として、相手国と協力して実施する。(1)(2)(3)の理解をふまえ、日本の農家への質問項目も研修する。加えて、自国の身近なモデル農家を調べて帰国後営農イメージを持つことを促す	派遣前研修のフォローアップとして、滞日中研修を実施する。派遣前研修で学んだ生産性・収益性決定要因と、それらが日本の現場で具体的にどんな形で実践されているかを結びつけられるようになることを目的とする。3年滞在者には3回、1年滞在者には1回、実施する。投入が可能ならば、年1回ではなく、年2回、3回と支援回数を増やす	帰国後研修を実施する。滞日中研修を受講し、かつ帰国後、1、2年自ら実践した人を対象に、日本で学んだことを自国環境でどう活かせばよいか、その応用方法をディスカッションするとともに、ビジネスとしての営農を高める損益計算について指導する。
提案理由	技能実習生は農業経験が豊富ではないため、事前研修を受けても教室的理解にとどまることが、生産性・収益性決定要因に関する予備知識があるのとないのでは、日本に行つてからの学びが決定的に違ってくる	事前研修で得た知識のみにより、日本の農業実践の持つ意味を自力で理解するのは困難なため、滞日中に支援研修を実施する。これにより、生産性・収益性決定要因と日本で見ていることが結びつき、日本での現場経験が「学び」になる	事前研修と滞日中研修により、高い生産性・収益性を実現している日本の農業実践の原理は理解されるが、これを自国の自然環境、経済社会環境の中でどう生かせばよいか分からないと、理想を見ただけで終わってしまう
提案詳細	<p>派遣前研修</p> <p>(1)生産性・収益性決定要因 種苗、土壌、施肥、防除、灌水、選果、包装、販売、繁殖、給餌、防疫(耕種と畜産に分ける)</p> <p>(2)日本と自国の実践比較 生産性・収益性決定要因のうち代表的なものについて、日本の農家の実践を日本人専門家が紹介する。現地側情報は、現地側講師と参加者が提供して議論する</p> <p>(3)日本の農家への質問 日本に行った後、農家に尋ねたい質問を準備する</p> <p>(4)自国モデル営農の調査 身近なモデル農家を見つけ、その営農情報を調べて、帰国後の自身の営農イメージを形成する</p>	<p>滞日中研修(3年滞在向け)</p> <p>(1)半年後研修 派遣前研修で学んだ生産性・収益性決定要因と日本の農家との比較および自国農業との違いについて、受講生が記入したうえで、発表、議論する</p> <p>(2)1年半後研修 半年後研修と同じ問いへの回答を書き、半年後研修時の記述と比較するとともに、参加者で議論する</p> <p>(3)2年半後研修 半年後研修と同じ問いへの回答を書き、半年後研修時、1年半後研修時の記述と比較するとともに、参加者で議論する</p> <p>*1年滞在向けは上記(1)のみ実施。 **投入が可能ならば、年1回ではなく、年2、3回に支援を増やせばなおよい</p>	<p>帰国後研修</p> <p>(1)日本経験の応用方法 低い生産性・収益性の要因再確認、日本で学んだ高い生産性・収益性の原理は自国環境でどうすべきか(日本で見たものをどう変えるか)、アクションプランの作成</p> <p>(2)損益計算を含むビジネスプラン 損益計算の書式に現在の営農を落とし込む演習、(1)による生産性・収益性向上を前提とした収益目標の設定などを含むビジネスプランの作成</p> <p>(3)同窓生ネットワーク 研修に参加した帰国後技能実習生に SNS によるネットワークとその後の情報交換を促す</p>
実施主体 実施方法	相手国要請に基づく JICA 事業として実施。研修期間は3~5日。演習を含めさらに数日加えるとより効果的。以下の可能性がある。 - 短期専門家派遣(前項「派遣前研修」の時期に1カ月ほど短期専門家を派遣し、「派遣前研修」およびその前後に「帰国後研修」を組み合わせ、まとめて実施する) - 技術協力プロジェクトの活動の一部(既存または新規の農業関連技プロの1コンポーネントとして実施する) - 全く新しい専用スキームの設定(「派遣前」「滞日中」「帰国後」の内容を一貫通貫で実施する新しいスキーム「農業分野技能実習生支援事業(仮称)」を作る。一貫通貫の方が、全体が管理されることで最終的な成果達成を見通せるので望ましい)	左記「派遣前研修」のフォローと位置付け、JICA 事業として実施する。 - 大前提として、技能実習生が希望する作目の農家で実習できるよう配慮する - 派遣前研修の内容をふまえ、農業専門家が滞日中の技能実習生を指導する - 農家での作業の妨げにならないよう繁忙期を避け、1回の研修は日帰りか1泊の滞在とする。これを補うため、eラーニング教材の併用も検討 - 全国の JICA 国内機関単位で、管内の対象者を集めて実施。国内専門家や国際協力推進員(外国人材・共生)を活用 - 農家による「技能実習生成長記録書式」の準備等、農家や監理団体を巻き込む方法を検討する	派遣前の項と同じ。派遣前研修の時期に合わせる形で帰国後研修も実施すれば効率的 - 研修期間は2、3日の集合研修を想定するが、帰国後1年程度の時点と3年程度の時点で実施すれば、さらに効果的。上記(1)(2)は帰国後1年程度の時点で想定している。3年程度の時点で実施する場合は、自分で始めた営農の改善可能性が主なテーマとなる。
費用負担	日本からの投入については JICA が負担。研修ロジスティクスや先方側スタッフの費用等は相手国政府が負担	技能実習生交通費・宿泊費、農業専門家投入費、eラーニング開発費等の研修実費は JICA が負担。農家、監理団体の担当部分はそれぞれが投入	派遣前の項と同じ

5. 調査結果のまとめ

5.3 その他の提案

5.3.1 JICA 中小企業・SDGs ビジネス支援
や海外投融資の活用

フィリピンのベンゲット州、マウンテン州、南イロコス州などは山岳地帯のため気温の低い地域での栽培が適した農産物の生産が盛んであり、ルソン島においては特にベンゲット州は重要な野菜栽培の産地となっている。しかし、一般的に農業は賃金も安いために地域の多くの人たちは海外への出稼ぎのために村を離れる人が多いと聞いている。これらの人材の流出を食い止めるためには、現在の生産よりさらに生産効率を上げることや、付加価値を加えることで農家の収入を向上させ、地域の農産物を活性化することが必要である。ベンゲット州の高地特有の気候からここでの農産物の多くは日本と同じようなものが多く、これらの栽培においては日本の農業のノウハウが生かすことができる。JICA のスキームでルソン島での市場調査などを実施し付加価値を付けた農産物のアンゲレス市やマニラ市への出荷・販売の可能性が見込まれるようであれば、中小企業・SDGs ビジネス支援スキームを用いて民間企業による農業ビジネスを展開させることが考えられ、これにより技能実習のニーズも高まる。

海外投融資については、ベトナムの送出機関の研修施設建設での実績がある。担当課からは、海外投融資による技術協力プロジェクトとの補完性や面的拡大としての活用可能性についての要望もある。

5.3.2 特定技能の活用

2021年3月現在、特定技能の農業分野で就労している人材は、3,359人である。そのほとんどが、技能実習生から特定技能への移行である。

技能測定試験に関しては、2019年10月と11月に実施されたフィリピンを皮切りに順次、6カ国で実施されている。送出国側の送出し要件が概ねそろいつつある。COVID-19の状況が終息に向かえば、試験実施国の拡大なども検討できる状況になる。ただし、農家からの希望は、依然として自社で受け入れている技能実習生の特定技能への移行であり、新規での

特定技能人材の受け入れには、優先したマッチング事業などが必要な状況となっている。また、国内での試験に関しては、2020年3月に開始されている。COVID-19の影響で帰国艱難な他同種技能実習修了者や留学生などが特例措置の特定活動在留資格を活用し、国内での試験を経由し農業特定技能人材として就業を目指す動きがある。

今後の動向に関しては、受け入れ農家の意向が強いため、引き続き技能実習から特定技能への移行者が大半を占めることが予想される一方、寒冷地など通年の農作業がない地域で技能実習生の受け入れ期間が1年未満の農家などは、滞在期間が通算5年で毎年一定の時期に一定期間だけ来日できる特定技能人材を好む可能性はある。

その他、農業で技能実習を修了した後、食品加工などの特定技能に進むことにより、フードバリューチェーンの川上から川下までを網羅できる人材が誕生する可能性がある。国内で推奨されている6次産業化の流れとも合致するため、日本式の農業発展モデルを現地に根付かせる人材を育成できる可能性がある。

5.3.3 送出国の農業大学や農業高校との協力

信頼できる人材の安定的な供給を検討する際、現地教育機関からの直接のリクルートは有力な方法となりえる。上述の法人Dでは、従業員1人が日本語教育経験を活かし、海外協力隊員としてインドネシアの農業学校へ派遣した。その後、JICAの海外協力隊民間連携スキームを活用し、後任を同高校に派遣予定である。また、同農業学校からは校内で選抜された人材を毎年2名程度法人Dで技能実習生として受入れる関係性も構築している。

これらの活動を拡充するため、法人Dと現地の農業高校は、双方の協力より現地で送出機関の立ち上げも検討している。独自の送出機関を活用することにより、学生の負担を軽減でき、また、受け入れ企業から支払われる月額管理費などを同校と日本の農業高校との交流の経費に充てるなどの計画を立てている。

現地の農業教育機関と国内の自治体とが協力覚書を結ぶなどに事例は増加傾向にある。また、インド

5. 調査結果のまとめ

ネシアの農業高校との交流などの事例がある他県の農業高校もそれを活用し、自治体と農業教育機関との連携事業の具体案として、このモデルを参考に、海外協力隊の派遣、学校連携、技能実習制度を組み合わせ還流に寄与する活動として支援することも検討できる。

JICA は、JA 全中と 2019 年 5 月 7 日に「連携協力の推進に関する基本協定」を締結している。JA 全中は、ベトナム国立農業大学において、農業技術等に関する特別講義を実施した実績がある。この実績と JICA と JA 全中の協定を活用し、送り出し国の教育訓練機関（農業大学）に対して JA グループから長期専門家を派遣し、指導力向上に努め、輩出された人材を技能実習や特定技能人材として JA 系統の農家で受け入れる仕組みも検討できる。技能実習請負制度を活用し、選果場や加工場での作業も組み合わせ実習を行うこと、特定技能人材を季節ごとに別地域の複数農家に派遣し多様な農作物生産を経験させるなどにより、6 次産業的な視点を養うことも可能となる。このような柔軟性を持った制度の活用は、個人経営や地域の事業協同組合レベルでは難しく、JA

のような全国規模の団体との協力により可能となる。また、来日後の効果的な業務従事や帰国後の技術活用効果を高めるため、長期専門家の派遣と並行して技術協力プロジェクトを実施することで、より包括的な現地での人材育成を行うことが期待できる。

5.3.4 ジョブマッチング

農業分野での還流の成功事例が少ない理由は、帰国後の就職の選択肢が狭いことである。特に、欧米のような大規模農業生産法人がほとんど存在しない東南アジア諸国では、自営の農家への帰農が一般的な選択肢となる。また、農協などの組織化（グループ化）も進んでいないため、零細農家を集約するポストも少ない。また、特に地方における農業分野については求人情報が少ないため、日本での技能実習の経験を活かす就労先を探すのが困難である。

そこで、帰国した技能実習生の求職情報を SNS やウェブサイトで公開することや、ジョブマッチングイベントなどを通して農業関連企業などにつなぐことによって技能実習生の帰国後の就労機会の拡大を支援することが考えられる。特に、実習実施者や監理団体は、技能実習生の帰国後の就労支援等を実施することにより、優良団体としての認定⁷⁷に有利となるため、インセンティブは高い。既に、1.4.2.1 で紹介した A 社は、このようなマッチングサイトの運営をフィリピンとベトナムで開始しており、入国管理庁の認可も受けている。同社は、順次他国への展開も考えている。このような企業のノウハウを集約し、先方政府と協力することで、包括的なジョブマッチングへの道も開ける。

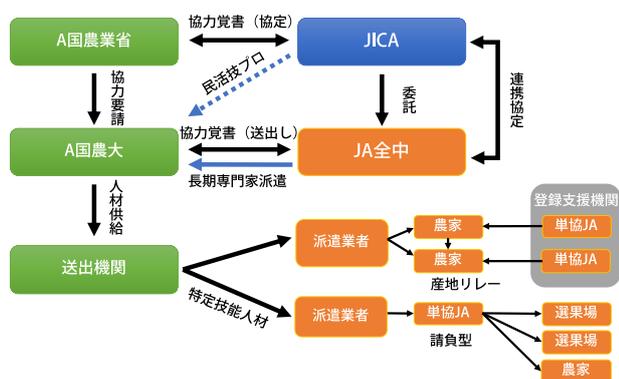


図 5.5 JICA と JA 全中の農業大学への支援による特定技能制度の活用例
出所 調査団

⁷⁷2017 年 11 月施行の新しい技能実習制度において、優良な実習実施者（受け入れ企業）および監理団体の基準が設けられ、それぞれが、技能習得の向上、実習中の福利厚生面への配慮、帰国後のフォローアップなどを実践することによって、一定の得点を獲得すると、優良認定が与えられるというルールが設けられた。これによって、優良実習実施者は、受け入れ人数枠を 2 倍拡大できたり、実習期間が 3 年（第 2 号技能実習）から 5 年

（第 3 号技能実習）に延長可能になったりする特典が得られることとなった。また、監理団体についても同様に、第 1 号・第 2 号技能実習のみに対応できる「特定監理団体」から、第 3 号までを担える「一般監理団体」への格上げが厚生労働省および法務省から許可される。（厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000183027.html>）

5. 調査結果のまとめ

5.3.5 東南アジアの国と JA の技能実習の還流モデル化

1.4.6.1 で紹介した JA 単協 A は監理団体であり、毎年 100 名ほど東南アジアの某国から技能実習生 1 号を受入れている。研修先は全員キャベツ農家である。受入地域は降雪地帯であるため冬場の実習はできずに、毎年 4 月に受入れを開始し、10 月末には帰国させる 7 ヶ月の研修サイクルを毎年回している。

某国では、日本企業 P が進出し、現地で乾燥キャベツ工場を操業する合弁会社を営んでいる。また、同国の他地域において冷凍ハウレンソウ工場も操業中である。同社では、自社圃場でキャベツ生産を行う他、周辺農家にも研修をしているが、原材料のキャベツの生産供給が追い付かずに、事業拡大への足枷となっている。つまり、日本品質のキャベツ生産を行う農業者の研修・育成ニーズが高いといえる。この地域の周辺農家から JA 単協 A へ技能研修生として送り、7 か月間研修を受け、帰国後は P 社のキャベツ工場に供給するキャベツ農家となる還流モデルを提案する。

監理団体の JA 単協 A は、これまでどおり 7 か月間のキャベツ農家での研修を実施する。想定されるメリットとしては、帰国後に P 社の契約農家になることが決まっていれば、研修生候補集めが容易になる。帰国後の自分の技術の糧になることから、技能実習生は日本滞在中に真剣に研修を行う。JA 単協 A として、同国の農業者育成に貢献できる。

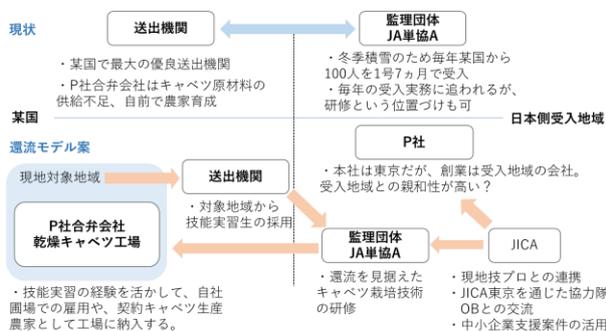


図 5.6 JA 単協 A と某国の還流モデル化 出所 調査団

その他の関係者として送出機関があるが、JA 単協 A がこれまで使用してきた送出機関を活用する。同社での採用方法は口コミによる申し込みがほとんどであるが、今後、対象地域周辺農家から研修人材を集め、監理団体の JA 単協 A に送る。リスク分散も兼ねて、全員対象地域の出身でかためる必要はない。

JICA の関わり方は以下の可能性がある。

- ・ P 社の進出地域が JICA の技術協力プロジェクトの対象地域に含まれるため連携の可能性はある。
- ・ 国内では、JICA 東京と JA 単協 A がコロナ禍で帰国中の隊員を送り、キャベツ栽培の補助や外国人材との交流活動を行った経験があり、同様の活動の可能性はある。
- ・ P 社に対しては、JICA 中小企業・SDGs ビジネス支援事業—案件化調査等を活用して、キャベツ加工製品による農村地域振興を進めることも考えられる。

5.3.6 各国の技能実習及び特定技能の管轄省庁に対する技術協力

外国人材の受入れに関して、当該人材の失踪、不法滞在、違法就労等がメディアなどで取り沙汰されることが多い。原因としては、国内の受入れ企業による外国人材に対する就労時の暴力や残業代の未払いなどの不当な扱いと共に、送出機関や募集を請け負うブローカーなどが送出す人材から多額の費用を徴収していることも挙げられる。特に、技能実習制度での在留者数が多いベトナム人については、多額の借金を背負って来日するケースがクローズアップされることも多く、ベトナム政府も当該国の管轄省庁である労働・傷病兵・社会問題省に対して、人材送り出しに関する適正な監督がなされていない旨を指摘している⁷⁸。日本政府も入国前に借金を抱えて来日するケースに対する懸念を強めており、2021 年 1 月に公表された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和 2 年度改訂）の進捗状況（施策番号 38）」⁷⁹によると、技術協力という位置づけで、

⁷⁸ <https://www.asahi.com/articles/ASP413K3VP3VUHBI039.html>

⁷⁹ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai9/siryou2-2.pdf>

5. 調査結果のまとめ

ベトナム労働・傷病兵・社会問題省に対して専門家を派遣する方向で対策を講じている。

上述のような多額の費用徴収は、ベトナムに限ったことではなく、他の送出国でも課題として挙げられる。このような状況の背景として、フィリピンを除くほとんどの送出国で、技能実習や特定技能などで日本との二国間協力覚書が送出し要件の規定となっており、各国独自の在留資格別送出し要件が規定されていないことなども考えられる。よって、送り出し手数料の法定限度額や取得資格などを含む送出し要件を規定したガイドラインの策定などを送り出し国に対し、技術協力で支援できれば、入国前の課題が一定程度抑止できる可能性もある。

5.3.7 国際協力推進員（外国人材・共生）による外国人材への活動支援

JICA は 2020 年に日本国内における地域の外国人材支援や多文化共生にかかる課題に特化した取り組みをする国際協力推進員（外国人材・共生）を新設した。その業務内容として、①外国人材受入地域住民・企業における多文化共生の推進支援、②外国人材と受入企業・団体・農家等へのマッチング、外国人材育成・帰国後フォロー支援、③これらに資するパイロット事業の実施、などの 10 項目があるが⁸⁰、JICA 中部センターが実施した「中部 4 県における外国人材の現状・課題等に関する調査」では、この新設された国際協力推進員による活動の一環として、パイロット事業「農業分野の還流支援研修を通じた「技能実習生・特定技能外国人の見える化」」を静岡県にて実施した。

本事業では、静岡県内の自治体、国際交流協会、監理団体、受入農家などへの聞き取り結果に基づき、国際協力推進員による支援のもと、以下のような目的をもつ技能実習生の多文化共生促進を兼ねた農業ビジネス研修が地元団体によって実施された。

- 技能実習生や特定技能外国人に対して SHEP アプローチなどの農業ビジネスに関する研修を行うことにより、帰国後の人材還流に資する支援を行う



静岡で開催されたワークショップ 調査団撮影

- 技能実習生や特定技能外国人が集まる場を提供することにより、今まで実態が見えず、アクセスが困難であった技能実習生等の実態を「見える化」する
- 海外協力隊 OV と連携して異文化コミュニケーションを促進することにより、地域の多文化共生を推進する

本事業では JICA の農業分野の専門家経験があり、海外研修員受け入れも行っている地元団体の代表者が講師と研修場所の提供を行い、県内の海外協力隊 OV がファシリテーターを務めた。また、地元の国際交流協会や監理団体等の関係者が参加することにより、地域の多文化共生を促進するとともに、技能実習生の帰国後の就農に向けた目標設定に関する意識付けを行うことができた。

このように地元団体によって実施される地域の外国人材への支援活動において、海外協力隊 OV との連携や研修コンテンツの提供、専門家派遣、関係団体とのネットワークなどの JICA の持つリソースを提供することは、国際協力推進員（外国人材・共生）の活動として、全国の JICA 国内拠点に広く適用可能なものである。

また、本調査や JICA 国内拠点による外国人材の現状と課題に関する調査結果等から得られた知見を活用して、国際協力推進員（外国人材・共生）に対する以下のような研修を実施することを提案する。

⁸⁰ JICA ウェブサイトより
<https://www.jica.go.jp/about/structure/suishin/index.html>

5. 調査結果のまとめ

- 外国人材に関する知識、制度、および来日前・来日中・来日後の全てのステージにおける課題に関する理解促進
- 多文化共生の実践に関する TOT
- 国際協力推進員が実施する活動のアクションプラン策定に関する参加型研修



静岡で開催されたワークショップ 調査団撮影