

特集 I : 第26回厚生政策セミナー

【報告 1】

カナダ農業と外国人労働者
—国境を越える労働市場の事例—

佐藤 忍*

・司会： それでは報告に移らせていただきます。最初の報告は、「カナダ農業と外国人労働者：国境を越える労働市場の事例」と題しまして、香川大学教授佐藤忍先生よりご発表いただきます。佐藤先生にはオンラインでご参加いただいております。

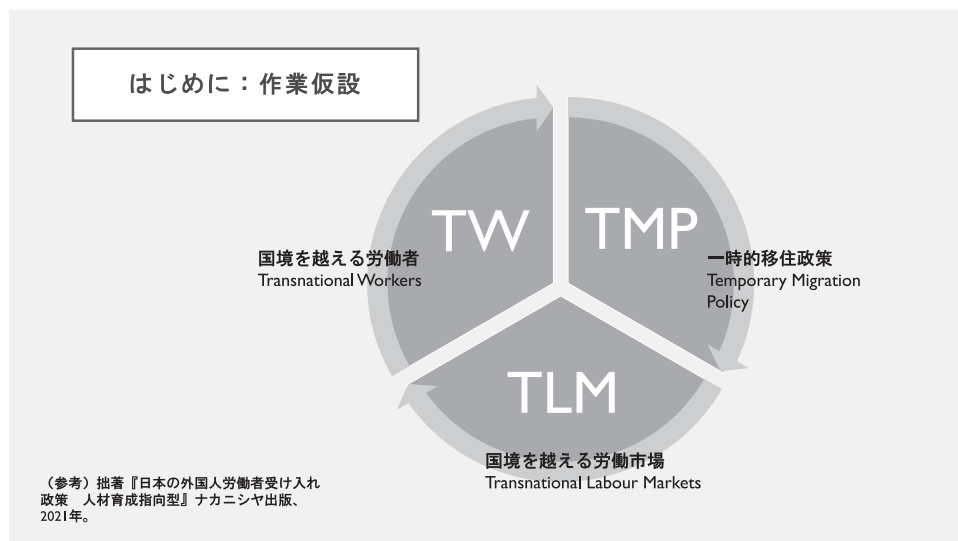
佐藤先生のご略歴をご紹介します。佐藤先生は経済学をご専門とされており、主要著書である「国際労働力移動研究序説：ガストアルバイター時代の動態」(信山社)にて第1回社会政策学会奨励賞を受賞されているほか、「グローバル化で変わる国際労働市場：ドイツ、日本、フィリピン」(明石書店)、「日本の外国人労働者受け入れ政策：人材育成指向型」(ナカニシヤ出版)など多数の業績をお持ちです。また、東北大学大学院にて経済学を研究され、博士経済学を取得されております。

それでは佐藤先生、画面共有をお願いいたします。

・佐藤氏： ご紹介いただきました佐藤です。「カナダ農業と外国人労働者：国境を越える労働市場の事例」ということで、20分の中で話をさせていただきます。前半で国境を越える労働市場という概念について、そして後半でカナダの農業を事例としてお話いたします。

図をご覧ください。国境を越える労働者 (TW)、そして彼らを期間限定で受け入れる一時的な移住政策 (TMP)、この両者が相互に作用し合うことによって、国境を越える労働市場 (TLM) が、国境を越える労働力取引の場として形成されているのではないかとというのが作業仮説です。この TW, TMP, TLM を三位一体で取らえることが非常に大事です。そしてこの理論的で実証的な解明が、私達の前に課題として残されているということです。

* 香川大学



この国境を越える労働市場というのは、非常に新しい概念です。問題を考察する新しいレンズです。これまでは、同じような現象を国境に囲まれたナショナルな労働市場の枠組みの中で、考察することが一般的でした。国境を越える労働市場というのは、実態としては、ブラックボックスの中にあっただと言ってしまうと思います。

私たちはこれまで労働問題への対処にあたって、国民国家の国家権力を活用してまいりました。工場法にはじまる労働者保護立法、公教育職業教育による品質保証、さらには賃金生活者のニーズ、ライフスタイルに対して理解を深めてまいりました。当事者による話し合いや対立といったプロセスも、労働者を理解する、共通理解を深める上で役に立ちました。その結果、網の目のルールの中で、労働が行われているわけです。労働力のタイプによって、種類の異なる労働市場が形成され、その複合体として、ナショナルな労働市場が出来上がっています。私達はそれを雇用システムと呼んでいます。100年200年の経験を積み重ねて、こうしたノウハウと、枠組みがナショナルに出来上がっています。それらのノウハウや枠組みによって私たちはいろんな労働問題、現実には何とか対処ができているというわけです。

これに対して、一時的受け入れ政策に基づいて外国人労働者が働いておるわけですが、彼らが働くということは、国境を越える労働力の取引が行われているということです。そこに発生する労働問題への対処は、今申し上げたような100年200年かけて私たちが築き上げたナショナルな枠組みだけではなく、それに加えて新たな労働市場、国境を越えた労働市場に独自の固有の仕組みやノウハウという経験を通して、年月をかけ、模索しなければならない。私たちは今その入り口にいるのだと考えております。国境を越える労働市場というレンズを用いて考察することが、この問題を的確に把握することを助けてくれると思います。

ナショナルな枠組みで、私達は考察することに慣れてはいるけれども、そういう思考習慣

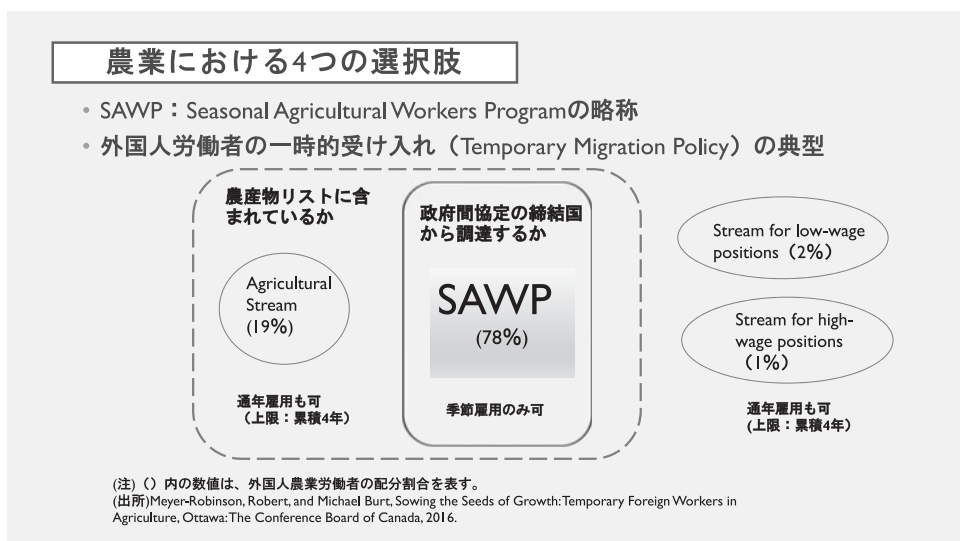
の中で、国境を越える労働者を、気の毒な犠牲者として捉えてしまう傾向があります。それは日本に限らず世界的にも観察されているようです。メッザードラというイタリアの移民研究者は、大変面白い研究をやっている人ですが、国境を越えた労働者こそが、実はこのグローバル化の時代の主人公なのだと、その彼らを中心にすえる考察が私達に今求められるのだと述べています。今我々がこのセミナーでテーマにしている、国境を越える労働市場（TLM）というレンズは、そうした考察を可能にする、そうした考察に資すると考えることができます。

以上が、この国境を越える労働市場という概念についての、抽象的ではございますが、私からの前口上です。

これに続いて、本題でありますカナダの国境を越える労働市場（TLM）について話を移させていただきます。まずは、農業労働力の規模です。先ほど是川先生からも話がありましたけれども、カナダは何よりも永住移民の受け入れ国です。模範的な受け入れ国です。他方で、労働者の一時的受け入れにおいても大変注目に値します。その代表が農業です。まずその規模を確認いたします。パーマナント、すなわち、常雇いの労働者の10万のうちの1万が外国人です。シーズナルな、すなわち季節労働者のおおよそ10万のうちの3万5,000、すなわち3割が外国人です。この季節労働者の中の3割を占めるSAWP（Seasonal Agricultural Workers Program）がこれからのメインの話です。

ちなみに日本の技能実習生は、パーマナントかシーズナルかといえばパーマナントです。常雇いの労働者が日本の技能実習生です。彼らは、日本の農業労働力の中の20万人の中の4万人、約2割を占めているという状況です。

カナダの農業で、外国人を雇用するには四つのルートがございます。最大がSAWPです。他に三つございまして、通年雇用も可能となっておりますが、それにもかかわらず、季節雇用のみのSAWPが8割近くを占めているという状況です。



SAWPで雇用を利用するためにはいくつか条件がありまして、一つは、カナダがその関係国と結んだ政府間協定に従って、具体的にはカリブ海諸国からの労働者だけを利用することができます。もう一つは、カナダの農水産省が出している農産物リストの中に含まれている農産物の生産にのみ、SAWPを利用することができます。そういう意味では制約が課せられているということになります。

いま申しましたように、SAWPは政府間協定に基づいています。そして、ジャマイカとの1967年の協定が最初ですのもう半世紀以上の歴史がございます。

この特徴は3点ございます。1点目は、労働者の保護を徹底しているということです。農業労働者は一般的に、労働基準法適用除外です。日本もそうですが、SAWPについては、雇用協定が労働基準法を代行するという形で、労働者を保護することをはっきりと打ち出しています。2点目は、送り出し国の政府エージェントがあらゆる労働問題に関与できるような仕組みになっています。労使間のトラブルから住宅問題、それから解雇、途中帰国に至るまで、あらゆる問題に関与できます。3点目は、農繁期の季節限定の雇用だということです。年末には帰国が義務付けられています。短いサイクルでのローテーションです。言い換えると、just in timeです。必要なときに必要な量、必要なタイミングで調達する、その仕組みとして活用されているということになります。

SAWPで生産に従事できる農産物リストがここにあります。例えばここにはトウモロコシとか穀物といった代表的な農産物は含まれていません。

農産物リスト (NATIONAL COMMODITIES LIST)

National commodity list

- apian products
- fruits, vegetables (including canning/processing of these products if grown on the farm)
- mushrooms
- flowers
- nursery-grown trees including Christmas trees, greenhouses/nurseries
- pedigreed canola seed
- sod
- tobacco
- bovine
- dairy
- duck
- horse
- mink
- poultry
- sheep
- swine

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural.html>

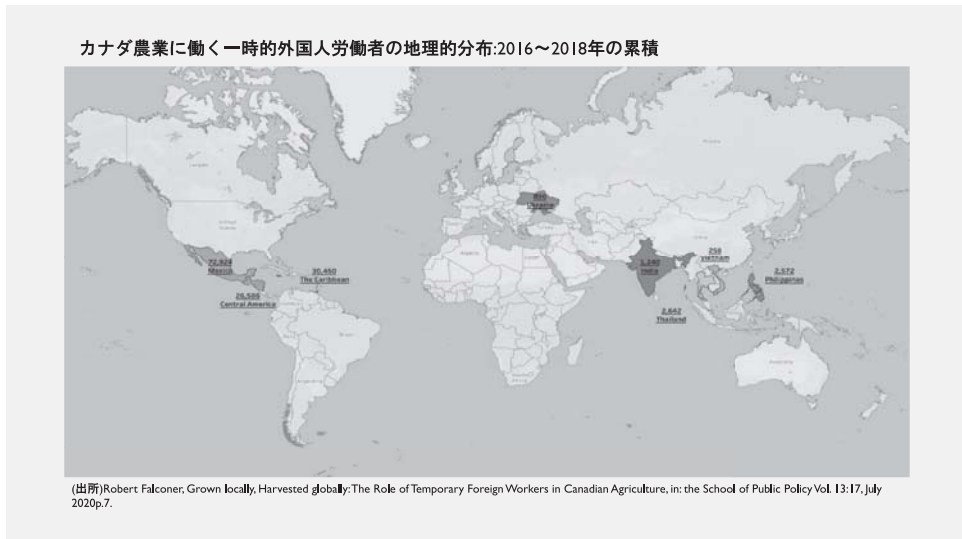
- 養蜂
- フルーツ、野菜
- キノコ
- 花卉
- 苗木
- 純正カノーラ種
- 芝
- タバコ
- 牛
- 酪農
- アヒル
- 馬
- ミンク
- 家禽
- 羊
- 豚

(出所) Canadian Agriculture&Agri-Food Labour Task Force, Research Paper Examining The Temporary Foreign Worker Program's National Commodity List and Other Related Issues Restricting Growth For Agriculture&Agri-Food, December 2017, p.4.

Just in timeの効率的な労働力の調達は、カリブ海諸国との毎年の労働者の往復に加えて、それ以外のイレギュラーな事態にも柔軟に対応することで、可能になっています。そのイレギュラーな対応というのは、配置換えを認め、交換を認め、再配置等々の形の柔軟な対応も可能になっています。

定期的にやってくる毎年の往復を新規（Direct Arrival）と表現していますが、これはリピートも可能で、40年以上も同じ雇い主の元で働いているベテランも多くいると言われています。ただし、リピートのためには、能力評価で可と判断される必要がございます。この能力評価は雇い主が行い、封筒に厳密な封をして送り出し国に返すというもので、毎年行われています。

下図はカナダの農業で働く外国人労働者の出身を世界地図上に示したものです。SAWPはカリブ海諸国です。それ以外のウクライナとアジア諸国は、その他の三つのルートに該当するところとなっております。

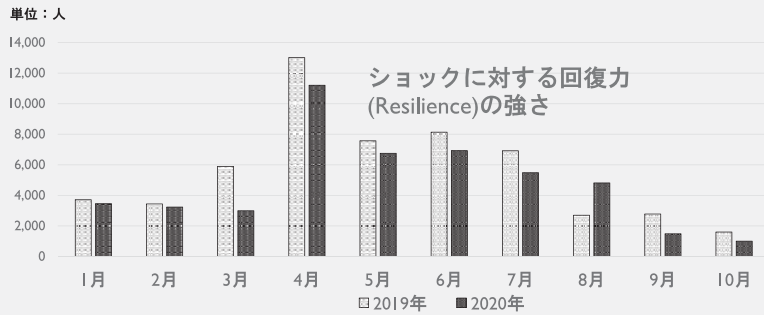


とりわけ興味のあるのが、2020年からの新型コロナの影響です。新型コロナは人の流れを寸断しました。国境を越える労働市場にとっては大きな試練でした。

カナダも農業労働者についてエッセンシャルワーカーに指定し、渡航制限を緩和しましたが、総人口の20倍にあたる感染者が農業労働者に認められるということで、危険な職場でございました。事実、メキシコ人の季節労働者の死亡が発生したことを受けて、両国政府で感染対策の徹底のほか所得保障、生活支援等の強化をもって対応をしたところです。

コロナが猛威を振るった2020年の農業労働者の推移を、1月から10月まで示したのがこの図です。この時期日本もそうですが、新規入国をストップせざるを得なかったというのが一般的な状況でした。ところが、カナダはむしろこのショックに対して、若干前年度に比べると減ってはおりますけれども、ストップすることなく柔軟に対処しえたように見えます。国境を越える労働市場から言えば、新型コロナの猛威の中でも強いレジリエンスを発揮したと言えるだろうと思います。

コロナ禍における農業労働者の新規入国者数



(出所) IRCC, CIMM-Seasonal Agricultural Workers in Canada: Pathways to Permanent Residency, Nov. 25, 2020
(注) 2020年11月1日現在。

先ほどの農産物リストの品目別に、どれぐらいの数が働いているのかを示しますと、タバコの比重が元々は高かったけれどもそれが減少し、代わって果物、野菜といった園芸が増加をしていることがわかります。SAWPを利用する農場数は、タバコが減少するのに対して、それ以外は増加しています。1農場あたりの人数は、缶詰が例外的に多いですが、10人程度という傾向が読み取れます。それから、SAWPを受け入れている農場は全体の中でおよそ1割程度です。ここでもやはりタバコは例外で、6割ぐらいの農場で優先的に受け入れていたことがわかります。

そして、次の表は、雇用協定によって、借金返済や諸経費を差し引いて労働者の手取りがどれぐらいになるかというスケジュールです。政府エージェントによる介入の成果だろうと思います。とりわけ最初の4週間は手取りで控除額が大きいですが、その後は減っていくという計画が明確になっているというのも、SAWPの特徴です。

メキシコ人労働者の手取り賃金（2002年）

時間賃金	2週間分の賃金 (40時間/週)	法的控除	旅費・ビザ手数料
7.25ドル（控除前）	580ドル（控除前）	公的年金：20.93ドル 雇用保険：12.76ドル	150ドル（最初の4週間） (37.50ドル/週) 5週目以降は控除前賃金の4%（上限450ドル）
医療保険	最初の4週間におけるすべての控除後の2週間分の賃金	最初の4週間経過後におけるすべての控除後の2週間分の賃金	旅費・ビザ手数料 完済後における控除後の2週間分の賃金
0.46ドル/日 4.60ドル/2週	466.71ドル 時間賃金：6.26ドル	518.51ドル 時間賃金：6.90ドル	541.71ドル 時間賃金：7.19ドル

(出典) Veena Verma, LL.B., Cavalluzzo Hayes Shilton, McIntyre&Cornish, The Mexican and Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program: Regulatory and Policy Framework, Farm Industry Level Employment Practices, and the Future of the Program under unionization, December 2003, p92.

最後の結びとさせていただきます。

カナダの農業にとって SAWP、そして国境を越える労働市場というのは、文字通りの生命線でございます。とりわけ送り出し国政府エージェントが、連結の環として、公平性と効率性のバランスに配慮しながら、国境を越える労働市場を巧みに運営することに大いに役に立っているということです。

私からの駆け足な話は、以上でございます。ありがとうございました。

- 司会： 佐藤先生、ありがとうございました。