

韓国の外国人季節労働者制度の一考察

— 江原道を中心に —

高安 雄一

要旨

本稿では、周年労働が必要ない農業分野に対応するために創設された外国人季節労働者制度について考察を行った。江原道は外国人季節労働者制度を広域自治体のなかで最も積極的に利用している。そして基礎自治体についてみると、全国で56の基礎自治体において外国人季節労働者制度を積極的に利用しており、そのうち江原道が11を占めている。江原道において積極的に外国人季節労働者制度を使用している基礎自治体では、全国と同様、農業従事者の高齢化、また農業従事者の人数減少に直面している。また、季節外国人労働者が従事している主な農作物は、各基礎自治体で生産している農家の割合が高い農産物、あるいは生産額が多い農産物である傾向がみられる。しかし、各基礎自治体で生産している農家の割合が高くない農産物、あるいは生産額が多くない農産物であっても、関連する作業に季節外国人労働者が従事していることは珍しいことではない。季節外国人労働者の主な送出国は全国同様、特定の国に集中しており、フィリピンが多い。また、季節外国人労働者を受入れている理由は農業部門の人手不足である。

1. はじめに

韓国では2004年に雇用許可制が導入され、単純労働に従事する外国人（以下、「外国人労働者」とする）の受入れが始まった。雇用許可制で導入される外国人は、一般外国人労働者と特例外国人労働者に分かれているが、特例外国人労働者は海外の国籍を持つ韓国の同胞が対象であるので、先祖が韓国国籍を持っていた外国人以外は、一般外国人労働者となる。一般外国人労働者は、MOUを締結したアジアを中心とした16か国⁽¹⁾から受け入れており、一部の例外を除き、農業⁽²⁾、漁業、製造業、建設業に従事している。

雇用許可制は2004年に3,167人（一般外国人労働者、以下同じ）が導入され、以降、導入者は順調に数を伸ばし、コロナ禍が始まる以前の2010年代後半は毎年5万人台が受け入れられてきた。農業はというと、2004年の43人から始まり、2010年代後半には毎年平均で6千人程度が導入されており、農業部門の労働力不足の解消に役立っている。しかしながら、農業には、畜産な

(1) ベトナム、フィリピン、タイ、モンゴル、インドネシア、スリランカ、中国、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、キルギスタン、バングラデシュ、東チモール、ラオスの16か国である。

(2) 雇用許可制では「農畜産業」という分類がなされているが、本稿では産業分類で使用されている「農業」と表記する。

ど周年労働が必要な分野がある一方、季節的に労働需要が偏っており、周年労働が必要ない分野もある。雇用許可制は、周年労働を前提としている制度であり、一部の労働需要が不足する季節だけ外国人を雇用して、それ以外の季節は休んでもらうことができない。

そこで導入された制度が、農業特有の季節的な労働需要に対応した外国人を受入れるための外国人季節労働者制度である。本制度は、2015年から2016年の2年に渡り、まずは試験的に制度の実施がなされた。最初の実施は、雇用許可制より11年遅れた2015年10月に忠清北道槐山（ケサン）郡で行われ、中国人19名が9戸の塩漬け白菜を生産する農家に割当てられた。その後、2017年から正式に制度が開始され、この年は1,547名が23の基礎自治体に割当てられた⁽³⁾。2022年は上半期に11,017名が87の基礎自治体に、下半期は5,452名が78の基礎自治体に割当てられるなど、当初より配分が大きく増えている⁽⁴⁾。2022年における雇用許可制による農業への割当は再入国も含めて8,000名であるので、外国人季節労働者制度による外国人労働者の割当はそれより多くなっている⁽⁵⁾。

本稿の目的は、周年労働が必要ない農業分野に対応するために創設された外国人季節労働者制度が、本格的な導入から5年経過してどのように運用されているか明らかにすることである。本稿の構成は以下のとおりである。第2節では外国人季節労働者制度を積極的に利用している地方自治体につき検討する。第3節では全国のうち江原道の基礎自治体に焦点を絞り、外国人季節労働者制度をどのように活用しているか明らかにする。そして最後にまとめとして結論を示す。

2. 外国人季節労働者制度を積極的に利用している地方自治体

外国人季節労働者制度により導入される外国人労働者（以下、「季節外国人労働者」とする）の割当は基礎自治体別に決定する。ここが全国で導入枠が決まる雇用許可制とは異なる点である。季節外国人労働者は、基礎自治体内の農家による季節外国人労働者の割当申請を審査したうえで、その数を積み上げて出入国機関に申請を行う。そしてこれが審査され、事前審査をした後、法務部、行政安全部、農林畜産食品部、海洋水産部、雇用労働部からなる割当審査委員会が、基礎自治体別の人数割当を決定する。つまり外国人季節労働者制度では、農家が必要とする季節外国人労働者の積み上げがスタートとなり割当が決定していく。

これは周年労働を前提としている雇用許可制とは大きな違いである。雇用許可制では毎年業種ごとに受入枠が決定されるが、受入枠はまず労働力不足率、全労働者数、外国人比率の3つの数値から、外国人の需要規模を求める。そして需要規模に、外国人労働者の出国予定数および不法滞在者の推定出国数を加えたものが新規導入必要数となる。さらに、今後の景気情勢や現状の

(3) この節の記述は法務部（2022c）によるが、2017年の外国人配分率などは韓国移民学会（2018）による。

(4) 農業のみ。漁業は除く。上半期の数値は法務部（2022a）、下半期の数値は法務部（2022b）による。

(5) もちろん、外国人季節労働者制度で導入される外国人は数か月という短期間しか季節外国人労働者として滞在しないが、雇用許可制で導入される外国人労働者は延長されれば4年10か月滞在するので、ある時点において滞在する外国人労働者としては、雇用許可制により導入された者の数が多くなる。

失業率を勘案して新規導入数に調整を加える⁽⁶⁾。結果、算出された数値が受入枠となる。このように、雇用許可制は、農家から外国人労働者の必要数を申請してもらい、それを積み上げた数字をもとに導入数を決めるのではなく、国がマクロでみた業種別の外国人必要数を求めることで決める。

なお、外国人季節労働者制度により導入される外国人労働者は大きく2種類であり、①MOU (Memorandum of Understanding：了解覚書) を締結した外国の地方自治体の住民(以下、「MOU締結国からの入国者」とする)、②結婚移民者の本国に居住する4親等以内の者である。MOU締結国からの入国者を受け入れるには、受入先である韓国の基礎自治体と受入元である外国の地方自治体がMOUを締結していなければならない⁽⁷⁾。これは雇用許可制と大きく違う点である。雇用許可制では受入先である韓国と外国が国単位でMOUを締結し、MOUを締結した国から外国人労働者を導入する。導入される外国人労働者が、基礎自治体単位で選定されるか国単位で選定されるか、また、MOUを締結した基礎自治体のみが外国人労働者を導入できるのか、全国すべての基礎自治体が導入できるのかが両制度の大きな違いである。

外国人季節労働者制度による季節外国人労働者の受入れは、まずは基礎自治体に季節外国人労働者が割当てられなければならない。割当は農家からの申請がすべての始まりとなる。そして積み上げられた申請がベースとなり最終的な割当が決定する。よって、まずは基礎自治体の農家が外国人季節労働者制度を利用する意思がないと割当が始まらない。また、基礎自治体が外国の基礎自治体の地方自治体とMOUを締結しなければ、MOU締結国からの入国者は受け入れられない。つまり、韓国の基礎自治体と外国の地方自治体とのMOU締結がなければ、MOU締結国からの入国者の割合が始まらない。

すなわち、基礎自治体の農家や行政機関としての基礎自治体が積極的に外国人季節労働者制度を利用する意思がないかぎり、季節外国人労働者は割当てられない。したがって、基礎自治体に対する季節外国人労働者の割当の数やこれに関連する数値は、行政組織のみならず農家も含めた基礎自治体が外国人季節労働者制度を積極的に利用しているか否かを測る指標となり得る。

そこで本節では、外国人季節労働者制度を積極的に利用している基礎自治体を検討するために、どの基礎自治体で季節外国人労働者が多く割当てられているのかみることとする。最初に全体像を明らかにするため、広域自治体ごとに基礎自治体の数値を積み上げて、その比較をする。

法務部(2002a)および法務部(2002b)で公表された、2022年上半期および2002年下半期に基礎自治体に割当てられた季節外国人労働者を積み上げた数値は表1のとおりである。年間の割当数が最も多い広域自治体は江原道の3,929人である。そして次に多いのが慶尚北道の2,577人であり、全羅南道の2,287人、忠清南道の1,963人、全羅北道の1,913人、忠清北道の1,766人と続く。

(6) 高安(2012)203ページによる。

(7) 外国は基礎自治体に限られるわけではなく、広域自治体ともMOUの締結が可能である。そこで、外国については基礎自治体と広域自治体の両方を包含する概念としての「地方自治体」という用語を使用している。

2022年上半期および2002年下半期に季節外国人労働者を割当てられた基礎自治体の雇用主を広域自治体ごとに積み上げた数値も表1で示されている。年間でもて雇用主の最も多い広域自治体は江原道の1,304名である。そして、次に多いのが全羅南道の737人であり、慶尚北道の717人、忠清南道の674人、忠清北道の583人、全羅北道の567人と続く。以上から、割当てられた季節外国人労働者も、季節外国人労働者を割当てられた雇用主も、ともに江原道が最も多いことがわかる。

ただし季節外国人労働者も、季節外国人労働者を割当てられた雇用主も、数が多いというだけでは、外国人季節労働者制度を積極的に利用しているとはいえない。なぜなら、農業従事者が多ければ季節外国人労働者の数が多くなり、農家が多ければ季節外国人労働者を割当てられた雇用主が多くなると考えられるからである⁽⁸⁾。

そこで総じてみて、どの広域自治体が積極的に外国人季節労働者制度を利用しているかにつき手がかりを得るために、①季節外国人労働者、②季節外国人労働者を割当てられた雇用主、③農業従事者、④農家について、それぞれ各広域自治体の数値が全国の数値のどの程度を占めるか、すなわち割合を算出する（以下では①～④に関する割合を、それぞれ、「季節外国人労働者の割合」、「季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合」、「農業従事者の割合」、「農家の割合」とする）。農業従事者の割合が高くないにもかかわらず、季節外国人労働者の割合が高い、あるいは、農家の割合が高くないにもかかわらず、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合が高ければ、その広域自治体は総じてみて積極的に季節外国人労働者制度を利用していると考えることができる。そこで、本稿では、①季節外国人労働者の割合が農業従事者の割合を上回った場合、あるいは、②季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合が農家の割合を上回った場合は「積極的に季節外国人労働者制度を利用している」と判断する。

表2において、季節外国人労働者の割合、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合、農業従事者の割合、農家の割合を示した。まず、季節外国人労働者、季節外国人労働者を割当てられた雇用主が、ともに最も多かった江原道のみてみよう。江原道は、農業従事者の割合は6.6%でそれほど高くないにもかかわらず、外国人季節労働者の割合は23.1%と高い。よって江原道は総じてみて積極的に季節外国人労働者制度を利用している。また江原道の農家の割合は6.5%でそれほど高くないが、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合は24.1%と高い。そしてここからも、江原道は総じてみて積極的に外国人季節労働者制度を利用している。

一方、季節外国人労働者の割当が2番目に多かった慶尚北道についてみてみよう。慶尚北道は、農家人口の割合は15.9%で広域自治体のなかでは一番割合が高い。そして季節外国人労働者の割合は15.2%である。よって慶尚北道は総じてみて、農業従事者の割合が季節外国人労働者の

(8) なお本稿では、農業従事者を農家における16歳以上の世帯員のうち、農業にまったく従事していない者を除いた者と定義した。「農業総調査」では、16歳以上の農家の世帯員に農業従事期間を回答してもらっている。「この1年間で農業に従事した期間はどれですか」という問いがあり、「①従事していない」、「②1カ月未満」、「②1～3カ月未満」、「③3～6カ月未満」、「④6カ月以上」という選択肢がある。本稿における農業従事者は、①を回答した者を除き、1カ月未満であっても農業に従事していた者と定義した。

(表1) 2022年の広域自治体別季節外国人労働者の割当

(人)

広域自治体	上半期		下半期		年間	
	労働者	雇用主	労働者	雇用主	労働者	雇用主
京畿道	523	158	525	147	1,048	305
江原道	3,574	1,187	355	117	3,929	1,304
忠清北道	1,464	447	302	136	1,766	583
忠清南道	1,003	368	960	305	1,963	673
全羅北道	1,601	451	312	116	1,913	567
全羅南道	1,230	433	1,057	304	2,287	737
慶尚北道	1,614	421	963	296	2,577	717
慶尚南道	397	106	760	283	1,157	389
済州特別自治州	137	45	203	83	340	128
世宗特別自治市	7	3	15	12	22	15

(注) 農業に限った数値。

(出所) 法務部 (2022a)、法務部 (2022b) により作成。

(表2) 広域自治体の季節外国人労働者、季節外国人労働者を割当てられた雇用主、農業従事者、農家の数値が全国の数値に占める割合

(%)

広域自治体	季節外国人労働者の割合	季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合	農業従事者の割合	農家の割合
京畿道	6.2	5.6	12.4	11.7
江原道	23.1	24.1	6.6	6.5
忠清北道	10.4	10.8	6.5	6.4
忠清南道	11.5	12.4	11.8	11.8
全羅北道	11.3	10.5	8.8	9.0
全羅南道	13.5	13.6	12.7	13.2
慶尚北道	15.2	13.2	15.9	16.0
慶尚南道	6.8	7.2	11.5	11.7
済州特別自治州	2.0	2.4	3.0	2.9
世宗特別自治市	0.1	0.3	0.7	0.7

(注) 季節外国人労働者の割合、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合は2022年の数値、農家人口の割合、農家の割合は2020年の数値である。

(出所) 法務部 (2022a)、法務部 (2022b)、統計庁「農業総調査」(2020年調査) により作成。

割合を上回っており、外国人季節労働者制度を積極的に利用しているとはいえない。また慶尚北道の農家の割合は16.0%であり、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の割合は13.2%である。つまり、前者の割合が高く、この比較からも慶尚北道は外国人季節労働者制度を積極的に利用しているとはいえない。

季節外国人労働者の割当に絞ってみれば、季節外国人労働者の割合が農業従事者の割合を上回っている広域自治体は、江原道、忠清北道、全羅北道、全羅南道の4つであり、これらは総じてみて積極的に外国人季節労働者制度を利用している。そして江原道は季節外国人労働者の割当の割合が農業従事者の割合を16.5%ポイント上回っており、4つの広域自治体のうち最大である。つまり、江原道は外国人季節労働者制度を広域自治体のなかでも積極的に利用している。

ここまでは広域自治体について考察してきたが、外国人季節労働者制度の主体は、季節外国人労働者の割当を申請し実際に割当を受ける基礎自治体である。そこで以下では基礎自治体について、どの基礎自治体が外国人労働者制度を積極的に利用しているか検討してみよう。法務部(2022a)、法務部(2022b)によれば、農業部門において季節外国人労働者の割当を1人以上受けている基礎自治体は上半期で84、下半期で74である。無論、上半期と下半期の両期とも割当を受けている基礎自治体があるので、上半期と下半期を足した数が割当を受けている基礎自治体数とはならない。よって重複を除いたうえで、上半期あるいは下半期に1人以上割当を受けている基礎自治体を数えると107である。

2022年に上半期あるいは下半期に1人以上割当を受けている基礎自治体について、割当てられた季節外国人労働者の平均、最大値、最小値は、それぞれ151人、680人、8人、季節外国人労働者を割当てられた雇用主の平均、最大値、最小値は、それぞれ48人、234人、1人である。ここで、割当てられた季節外国人労働者に焦点を絞り、この数が200人以上の基礎自治体についてみてみよう。2022年に割当てられた季節外国人労働者が200人以上の基礎自治体は表3のとおりであり、28の基礎自治体がこれに該当する。なかでも最も割当てられた季節外国人労働者が多かったのが江原道楊口(ヤング)郡であり、年間で680人が割当てられている。

2022年における季節外国人労働者の割当が200人以上である基礎自治体について積極的に外国人季節労働者制度を利用しているか判断するために、季節外国人労働者の割合と農業従事者の割合を比較する(表4)。まず最も割当てられた季節外国人労働者が多かった江原道楊口(ヤング)郡についてみると、農業従事者の割合が0.22%であるなか、季節外人労働者の割合は4.20%である。つまり、後者が前者を上回り、その差は3.98%ポイントとなっている。また江原道楊口(ヤング)郡の次に割当てられた季節外国人労働者が多かった全羅北道高敞(コチャン)郡、さらに次に多かった慶尚北道英陽(ヨンヤン)郡についてもみると、季節外国人労働者の割合が農業従事者の割合を、それぞれ、3.24%ポイント、3.47%ポイント上回っていた。

そして季節外国人労働者の割当が200人以上である基礎自治体については、済州特別自治道済州(チェジュ)市を除くすべてにおいて、季節外国人労働者の割合が農家人口の割合を上回っている。よって、済州特別自治道済州(チェジュ)市を除く季節外国人労働者の割当が200人以上である基礎自治体は、すべて外国人季節労働者制度を積極的に利用している。では季節外国人労働者の割当が200人未満である基礎自治体はどうだろうか。季節外国人労働者の割当が200人未満100人以上の基礎自治体の数は30である。このうち23の基礎自治体では、季節外国人労働者の割合が農業従事者の割合を上回っている。これら基礎自治体については名称だけ表5に示すが、これら基礎自治体は外国人季節労働者制度を積極的に利用している。

(表3) 2022年の季節外国人労働者の割当が200人以上であった基礎自治体

(人)

広域自治体	基礎自治体	労働者	雇用主
江原道	楊口(ヤング)郡	680	182
全羅北道	高敞(コチャン)郡	645	119
慶尚北道	英陽(ヨンヤン)郡	601	138
江原道	洪川(ホンチョン)郡	598	234
忠清北道	陰城(ウムソン)郡	510	141
江原道	横城(フエンソン)郡	509	153
慶尚北道	尙州(サンジュ)市	435	99
江原道	平昌(ピョンチャン)郡	424	98
慶尚北道	奉化(ボンファ)郡	406	83
江原道	麟蹄(インジェ)郡	395	125
忠清南道	扶餘(ブヨ)郡	365	142
忠清南道	論山(ノンサン)市	325	130
江原道	鐵原(チョルウォン)郡	313	169
全羅北道	茂朱(ムジュ)郡	282	91
慶尚南道	居昌(コチャン)郡	266	72
江原道	旌善(チョンソン)郡	251	59
全羅南道	潭陽(タムヤン)郡	249	124
慶尚南道	昌寧(チャンニョン)郡	246	76
忠清南道	公州(コンジュ)市	246	80
忠清南道	錦山(クムサン)郡	245	103
江原道	春川(チュンチョン)市	243	103
忠清北道	鎭川(チンチョン)郡	239	77
忠清北道	槐山(ケサン)郡	225	63
忠清北道	丹陽(タンヤン)郡	224	63
全羅北道	益山(イクサン)市	210	82
忠清南道	唐津(タンジン)市	209	53
慶尚北道	青松(チョンソン)郡	208	50
済州特別自治道	済州(チェジュ)市	204	73

(注) 農業に限った数値。

(出所) 法務部(2022a)、法務部(2022b)により作成。

さらに季節外国人労働者の割当をうけているが100人未満の基礎自治体の数は49であるが、このうち季節外国人労働者の割当が農業従事者の割合を上回っているのは、4つの基礎自治体のみである(表5)。つまり、季節外国人労働者の割当を受けている107の基礎自治体のうち、56の基礎自治体においては季節外国人労働者の割合が農業従事者の割合を上回っており、これらが、本稿が示した判断基準によれば、外国人季節労働者制度を積極的に利用している基礎自治体である。一方、51の基礎自治体では、季節外国人労働者の割合が農家人口の割合を下回っており、外国人季節労働者制度を積極的に利用している基礎自治体とはいえない。

(表4) 季節外国人労働者の割当が200人以上の基礎自治体における農家人口の割合(2020年)および季節外国人労働者の割当(2022年)の割合について

(%)

広域自治体	基礎自治体	農家人口の割合(A)	季節外国人労働者の割合(B)	(B)-(A)
江原道	楊口(ヤング)郡	0.22	4.20	3.98
全羅北道	高敞(コチャン)郡	0.75	3.99	3.24
慶尚北道	英陽(ヨンヤン)郡	0.25	3.72	3.47
江原道	洪川(ホンチョン)郡	0.67	3.70	3.03
忠清北道	陰城(ウムソン)郡	0.63	3.15	2.52
江原道	横城(フェンソン)郡	0.49	3.15	2.66
慶尚北道	尙州(サンジュ)市	1.20	2.69	1.49
江原道	平昌(ピョンチャン)郡	0.37	2.62	2.25
慶尚北道	奉化(ポンファ)郡	0.50	2.51	2.01
江原道	麟蹄(インジェ)郡	0.27	2.44	2.17
忠清南道	扶餘(プヨ)郡	0.90	2.26	1.36
忠清南道	論山(ノンサン)市	0.94	2.01	1.07
江原道	鐵原(チョルウォン)郡	0.38	1.94	1.56
全羅北道	茂朱(ムジュ)郡	0.41	1.74	1.33
慶尚南道	居昌(コチャン)郡	0.60	1.64	1.04
江原道	旌善(チョンソン)郡	0.26	1.55	1.29
全羅南道	潭陽(タムヤン)郡	0.49	1.54	1.05
慶尚南道	昌寧(チャンニヨン)郡	0.62	1.52	0.90
忠清南道	公州(コンジュ)市	0.89	1.52	0.63
忠清南道	錦山(クムサン)郡	0.62	1.51	0.89
江原道	春川(チュンチョン)市	0.66	1.50	0.84
忠清北道	鎮川(チンチョン)郡	0.34	1.48	1.14
忠清北道	槐山(ケサン)郡	0.50	1.39	0.89
忠清北道	丹陽(タンヤン)郡	0.30	1.38	1.08
全羅北道	益山(イクサン)市	1.02	1.30	0.28
忠清南道	唐津(タンジン)市	1.01	1.29	0.28
慶尚北道	青松(チョンソン)郡	0.48	1.29	0.81
済州特別自治道	済州(チェジュ)市	1.76	1.26	-0.50

(出所) 法務省(2022a)、法務省(2022b) および統計庁「農業総調査」(2020年調査)により作成。

3. 江原道における外国人季節労働者制度の活用状況

江原道は外国人季節労働者制度を制度発足の初期段階より最も多く割当てられてきた。試験的に制度の実施が開始された2015年は、忠清北道のみ19人の割当を受けた。2015年は江原道の割当はゼロであったが、試験的な制度実施の2年目である2016年にはすでに62人が割当てられ広域自治体で2番目に多くなっていた。そして正式に制度が開始された2017年には520人が割当

(表5) 季節外国人労働者の割当が200人未満の基礎自治体で季節外国人労働者制度を積極的に利用している基礎自治体

<p>【季節外国人労働者の割当が200人未満100人以上の基礎自治体】</p> <p>坡州（パジュ）市、利川（イチョン）市、漣川（ヨンチョン）郡<以上、京畿道>、華川郡（ファチョン）郡、寧越（ヨンウォル）郡<以上、江原道>、沃川（オクチョン）郡、報恩（ポウン）郡<以上、忠清北道>、泰安（テアン）郡、青陽（チョンヤン）郡<以上、忠清南道>、金堤（キムジェ）市、鎮安（チンアン）郡<以上、全羅北道>、咸平（ハムピョン郡）、寶城（ボソン）郡、高興（コフン）郡、珍島（チンド）郡、和順（ファスン）郡、務安（ムアン）郡<以上、全羅南道>、榮州（ヨンジュ）市、義城（イソン）郡、星州（ソンジュ）郡、盈徳（ヨンドク）郡、<以上、慶尚北道>、山清（サンチョン）郡、咸陽（ハムヤン）郡<以上、慶尚南道></p> <p>【季節外国人労働者の割当をうけているが100人未満の基礎自治体】</p> <p>安山（アンサン）市<京畿道>、太白（テペク）市<江原道>、高靈（コリョン）郡<慶尚北道>、宜寧（イリョン）郡<慶尚南道></p>

(出所) 法務省 (2022a)、法務省 (2022b) および統計庁「農業総調査」(2020年調査) により作成。

てられ忠清北道を抜き広域自治体で最大の割当となり、その後2018年に1,643人、2019年には3,951人と割当が増えていった⁽⁹⁾。そして2022年にも広域自治体で最大の3,929人が年間で割当てられている。

また江原道では、季節外国人労働者の割当が200人以上の基礎自治体が全国で28であるなか8を占めている。そして、外国人季節労働者制度を積極的に利用している54の基礎自治体のうち11を江原道が占めている。これら事実を勘案し、本節では江原道に焦点を絞って検討を行う。

まずは江原道において季節外国人労働者制度を積極的に利用している11の基礎自治体（以下、「江原道11基礎自治体」とする）について、基礎的なデータを確認する。そして、各地方自治体の市庁あるいは郡庁に属する機関である農業技術センターに季節外国人労働者に関する調査を行った結果を示す。ちなみに、江原道11基礎自治体は、2022年における季節外国人労働者の割当が多い順に、楊口（ヤング）郡、洪川（ホンチョン）郡、横城（フェンソン）郡、平昌（ピョンチャン）郡、麟蹄（インジェ）郡、鐵原（チョルウォン）郡、旌善（チョンソン）郡、春川（チュンチョン）市、華川（ファチョン）郡、寧越（ヨンウォル）郡、太白（テペク）市である。

基礎的なデータの最初は経営主の平均年齢、農業従事者の平均年齢、農家の平均農業従事者数である（表6）⁽¹⁰⁾。経営主の平均年齢は、すべての江原道11基礎自治体で60歳代であり、全国平均と同じである。もう少し詳細にみると、楊口（ヤング）郡、平昌（ピョンチャン）郡、麟蹄（インジェ）郡、鐵原（チョルウォン）郡、旌善（チョンソン）郡、太白（テペク）市については、全国平均より1歳を超えて経営主の平均年齢が若い。

農業従事者の平均年齢は、経営主の平均年齢と同じく、すべての江原道11基礎自治体で60

(9) 農林畜産食品部 (2019) による。

(10) 経営主の平均年齢、農業従事者の平均年齢、農家の平均農業従事者数のいずれも、統計庁「農業総調査」(2020年調査) のマイクロデータの特別集計により算出した。

(表6) 江原道の基礎自治体における経営主の平均年齢など

	経営主の平均年齢 (歳)	農業従事者の平均年齢 (歳)	農家の平均農業従事者数 (人)
楊口 (ヤング) 郡	64.5	62.3	1.79
洪川 (ホンチョン) 郡	65.5	63.4	1.81
横城 (フェンソン) 郡	66.1	63.6	1.84
平昌 (ピョンチャン) 郡	64.1	62.3	1.74
麟蹄 (インジェ) 郡	64.9	62.6	1.77
鐵原 (チョルウォン) 郡	64.3	61.7	1.84
旌善 (チョンソン) 郡	64.8	63.2	1.75
春川 (チュンチョン) 市	65.5	63.4	1.80
華川 (ファチョン) 郡	65.3	63.4	1.78
寧越 (ヨンウォル) 郡	66.2	64.2	1.76
太白 (テペク) 市	63.8	62.9	1.72
全国	66.3	63.9	1.78

(注) 季節外国人労働者制制度を積極的に使用している基礎自治体に限る。参考までに全国の数値も掲載した。

(出所) 統計庁「農業総調査」(2020年調査)のマイクロデータの特別集計により作成。

歳代であり、これも全国平均と同じである。もう少し詳細にみると、楊口(ヤング)郡、平昌(ピョンチャン)郡、麟蹄(インジェ)郡、鐵原(チョルウォン)郡については、全国平均より1歳を超えて農業従事者の平均年齢が若い。

農家の平均農業従事者数は、全国が1.78であるなか、最大の横城(フェンソン)郡と鐵原(チョルウォン)郡が1.84、最小の太白(テペク)市が1.72であり、すべての江原道11基礎自治体において全国平均との大きな差がなかった。以上、経営主の平均年齢、農業従事者の平均年齢、農家の平均農業従事者数についてみたが、江原道11基礎自治体と全国との間に大きく差がある項目はなく、全国と同様、農業従事者の高齢化、また農業従事者減少に直面していることがわかる。

基礎的なデータの2番目は主に生産している農産物である。こちらは、経営主の平均年齢、農業従事者の平均年齢、農家の平均農業従事者数と異なり、全国平均と大きく差が出ている(表7)。まず、鐵原(チョルウォン)郡は米を主に生産している農家の割合が67.0%であり、全国平均よりはるかに高い。まさに米農家中心の構造となっている。また、食糧作物を主に生産している農家の割合が高いことが江原道11基礎自治体の特徴であるが、米農家の割合が高い鐵原(チョルウォン)郡を除いた10の基礎自治体で全国平均より高くなっている。なかでも旌善(チョンソン)郡は割合が50%を超え、平昌(ピョンチャン)郡と寧越(ヨンウォル)郡についても40%を超えている。ここから、江原道11基礎自治体は、総じてみて食糧作物を主に生産している農家が多いことがわかる。

露地野菜についても全国平均より割合が高い基礎自治体が多い。55.8%にも達する太白(テペク)市をはじめとして、平昌(ピョンチャン)郡も42.7%であり、そのほかにも割合が20%を超えている基礎自治体が5つある。施設野菜については、楊口(ヤング)郡が全国平均と比較して割

(表7) 江原道の基礎自治体において農家が主に生産している農産物

(%)

	米	食糧作物	野菜		果物		畜産	その他
			露地	施設	露地	施設		
楊口 (ヤング) 郡	26.3	15.6	12.6	19.2	6.4	0.2	4.3	15.6
洪川 (ホンチョン) 郡	17.2	35.5	21.8	1.8	3.5	0.1	5.8	14.3
横城 (フェンソン) 郡	22.2	30.1	15.9	4.4	2.6	0.5	13.9	10.4
平昌 (ピョンチャン) 郡	2.4	40.9	42.7	1.8	2.1	0.1	2.2	7.8
麟蹄 (インジェ) 郡	12.6	34.5	28.0	1.6	4.4	0.1	4.1	14.8
鐵原 (チョルウォン) 郡	67.0	7.9	3.9	6.0	1.7	0.1	6.0	7.5
旌善 (チョンソン) 郡	3.2	52.3	25.2	0.7	8.0	0.1	2.6	8.0
春川 (チュンチョン) 市	15.2	34.5	11.3	6.6	7.3	0.1	4.0	21.0
華川 (ファチョン) 郡	9.5	32.4	22.2	5.3	3.9	0.3	6.5	19.9
寧越 (ヨンウォル) 郡	4.3	44.3	23.6	2.9	7.7	0.1	3.8	13.4
太白 (テペク) 市	0.9	21.4	55.8	2.8	5.4	0.3	4.3	9.1
全国	39.6	13.5	13.2	3.1	15.4	0.9	4.2	10.1

(注1) 季節外国人労働者制度を積極的に使用している基礎自治体に限る。参考までに全国の数値も掲載した。

(注2) 「農業総調査」(2020年調査)では、調査票において、「1年間で販売金額がもっとも多かった経営形態」について、①米(露地)、②米(施設)、③食糧作物(露地)、④食糧作物(施設)、⑤野菜・山菜(露地)、⑥野菜・山菜(施設)、⑦特用作物・きのこ(露地)、⑧特用作物・きのこ(施設)、⑨果物(露地)、⑩果物(施設)、⑪薬用作物(露地)、⑫薬用作物(施設)、⑬花卉・鑑賞作物(露地)、⑭花卉・鑑賞作物(施設)、⑮その他作物(露地)、⑯その他作物(施設)、⑰畜産の選択肢から選択してもらっている。本稿では、①②を「米」、③④を「食糧作物」、⑤を「野菜(露地)」、⑥を「野菜(施設)」、⑨を「果物(露地)」、⑩を「果物(施設)」、⑰を「畜産」、そしてそれ以外を「その他」に分類して集計した。

(出所) 統計庁「農業総調査」(2020年調査)のマイクロデータの特別集計により作成。

合が高い。果物は、露地も施設もすべての自治体において割合が全国平均より低く、果物を主要農産物としている農家は相対的に多くないことがわかる。畜産については、横城(フェンソン)郡が13.9%であり、全国平均より割合が高い。以上の結果に鑑みると、主に生産している農産物について、江原道11基礎自治体は、総じてみて食糧作物や露地野菜を主に生産する農家の割合が高く、一部基礎自治体で、米、施設野菜、畜産を主に生産する農家の割合が高いことがわかった。

基礎的なデータを確認したところで、次に、江原道11基礎自治体の農業技術センターに対し行った季節外国人労働者に関する調査の結果を示す。同調査は、2022年8月4～5日および2022年11月10日に電話により行った⁽¹¹⁾。調査では、①季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物、②季節外国人労働者の主な送出国、③季節外国人労働者を受入れている理由について尋ねた。以下では回答の得られた9つの基礎自治体について結果を示す。

第一に季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物である。回答は表8のとおりである。まず米と回答した基礎自治体が、洪川(ホンチョン)郡、横城(フェンソン)郡、鐵原(チョ

(11) 電話によるアンケート調査は、盆唐ソウル大学病院小児青少年科研究員(2022年9月まで中央大学大学院統計学科修士課程に在籍)の金白昇(キム・ベクスン)氏の協力のもと行った。

(表 8) 季節外国人労働者に関する調査の結果

	季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物	季節外国人労働者の主な送出国	季節外国人労働者を受入れている理由
楊口 (ヤング) 郡	スイカ、干葉	フィリピン	農業分野の人手不足
洪川 (ホンチョン) 郡	米、トウモロコシ、梨、ブドウ	フィリピン	農業分野の人手不足
横城 (フェンソン) 郡	米、雑穀、ツルニンジン	フィリピン	農業分野の人手不足
平昌 (ピョンチャン) 郡	白菜、じゃがいも、メロン	フィリピン	農業分野の人手不足
麟蹄 (インジェ) 郡	各種野菜、じゃがいも、大豆	ネパール	農業分野の人手不足
鐵原 (チョルウォン) 郡	米、リンゴ、トマト	ベトナム	農業分野の人手不足
春川 (チュンチョン) 市	桃、トマト	フィリピン	農業分野の人手不足
寧越 (ヨンウォル) 郡	リンゴ、ブドウ、じゃがいも、雑穀、唐辛子	フィリピン、ベトナム	農業分野の人手不足
太白 (テペク) 市	白菜など	フィリピン	農業分野の人手不足

(出所) 季節外国人労働者に関する調査の結果による。

ルウォン) 郡の3つであった。鐵原 (チョルウォン) 郡は、米を主に生産している農家の割合が高いが、洪川 (ホンチョン) 郡や横城 (フェンソン) 郡のような米を主に生産している農家の割合が全国平均より低い基礎自治体においても、季節外国人労働者が作業に従事しているようである。

ジャガイモと回答した自治体は、平昌 (ピョンチャン) 郡、麟蹄 (インジェ) 郡、寧越 (ヨンウォル) 郡の3つであった。また、ジャガイモのほか、季節外国人労働者が、トウモロコシ、大豆、雑穀など食糧作物の作業に従事していると回答した基礎自治体も、それぞれ1つずつあった。江原道は、総じてみて食糧作物を主に生産している農家の割合が高い基礎自治体が多く、季節外国人労働者の需要が高いことが想定されるが、実際に食糧作物の作業に季節外国人労働者が従事している基礎自治体は少なくないという結果となった。

白菜と回答した基礎自治体は、平昌 (ピョンチャン) 郡と太白 (テペク) 市の2つであったが、この2つの基礎自治体は、露地野菜を主に生産している農家の割合が高く、それら農家が季節外国人労働者を使用していることがうかがえる。そして野菜では、トマトと回答した基礎自治体が、鐵原 (チョルウォン) 郡と春川 (チュンチョン) 市の2つであった。トマトは施設栽培であると考えられるが、鐵原 (チョルウォン) 郡、春川 (チュンチョン) 市ともに、施設野菜を主に生産している農家の割合が全国平均より高い。楊口 (ヤング) 郡はすいかと回答している。楊口 (ヤング) 郡でのすいかは施設栽培が主であるが、同郡も施設野菜を主に生産している農家の割合が全国平均より高い。江原道は、野菜、特に露地野菜を主に生産している農家の割合が高い基礎自治体が少なく、季節外国人労働者の需要が小さくないことが想定されるが、実際に野菜の作業に季節外国人労働者が従事している基礎自治体は少なくないという結果となった。

なお江原道は、果物を主要農産物としている農家の割合が低い基礎自治体が多く、果物の作業に関しては季節外国人労働者の需要は少ないとも考えられるが、調査において果物の作業に季節

外国人労働者を使用していると回答したところが複数あった。例えば、洪川（ホンチョン）郡と寧越（ヨンウォル）郡はブドウ、平昌（ピョンチャン）郡はメロン、鐵原（チョルウォン）郡と寧越（ヨンウォル）郡はリンゴ、春川（チュンチョン）市は桃と回答している。これらすべての基礎自治体は、果物を主要農産物としている農家の割合が、露地、施設ともに全国平均より低い。米と回答した基礎自治体の解説でも言及したが、これは、主に生産している農家の割合が低くても、その農産物に関する作業に季節外国人労働者が従事していることは十分ありうることを意味する。

ここで、季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物と生産額との関係についても楊口（ヤング）郡に焦点を絞り検討してみたい。楊口（ヤング）郡の農業技術センターはそのホームページにおいて、作物ごとの生産額を示している¹²。この数値によると、最も生産額が大きい作物は干葉、すなわち、ダイコンの茎や葉を干したものであり135億ウォンであった。そして、リンゴの123億ウォン、スイカの96億ウォン、パプリカの30億ドルが続く。楊口（ヤング）郡は、季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物として、スイカと干葉を挙げており、やはり生産額が大きい農作物の作業に季節外国人労働者を利用している。

以上の結果をまとめると、季節外国人労働者が従事している主な農作物は、各基礎自治体で生産している農家の割合が高い農産物、あるいは生産額が多い農産物である傾向がみられる¹³。しかし、各基礎自治体で生産している農家の割合が高くない農産物、あるいは生産額が多くない農産物であっても、関連する作業に季節外国人労働者が従事していることは珍しいことではないことが、季節外国人労働者が作業に従事している主な農作物に関する調査からわかった¹⁴。

第二に季節外国人労働者の主な送出国である（表8）。回答が得られた9の基礎自治体のうち、7つの基礎自治体がフィリピンを挙げた。そして、ベトナムは2つの基礎自治体、ネパールは1つの基礎自治体が主な送出国とした。国務調整室・国務総理秘書室（2022）は、基礎自治体が外国の地方自治体とMOUを締結する際、一部国家の地方自治体に集中していることを指摘している。少しデータは古いだが、農林畜産食品部（2019）によれば、2018年において、22の基礎自治体のうち、12の基礎自治体がフィリピンと、4つの基礎自治体がベトナムとMOUを締結している。つまり、外国の地方自治体とのMOU締結は、韓国の基礎自治体にとって大変労力を必要とする作業である。よって、すでに相手側に韓国の基礎自治体とMOUを締結した実績のある地方自治体を選ぶことで、少しでも労力を減らそうとするため、MOU締結については、一部国家の地方自治体に集中していると考えられる。いずれにせよ、江原道の基礎自治体においては、フィリピンが季節外国人労働者の主な送出国であることが多いことがわかった。

(12) https://www.yanggu.go.kr/user_sub.php?gid=farm&mu_idx=34（最終アクセス日：2022年11月16日）。

(13) もちろん、いくら農家の割合が高い、あるいは生産額が多くても周年労働が必要とされる畜産などの農産物には季節外国人労働者は使用されない。よって、季節的に労働需要が偏っている農産物を生産していることが前提となる。

(14) 「農産物」は野菜や果物といった複数の農作物を統合した概念、「農作物」はりんご、白菜など各品目を示す概念として使い分けた。

第三に季節外国人労働者を受入れている理由である（表8）。これは、すべての基礎自治体で農業分野の人手不足を挙げた。先に示したように、江原道11基礎自治体では、農業従事者の平均年齢が60歳代であり、全国と同様、高齢化が進んでいる。そして、農家の平均農業従事者数は農家当たりで2人に満たず、一人あるいは夫婦で農作業を行っているところが多い。そうになると、季節的に作業が集中する農作物の場合、繁忙期に自前の労働力だけでは人手が足りなくなり、外部の労働力の需要が生まれる。当該基礎自治体あるいは周辺の基礎自治体に余剰な労働力が存在する基礎自治体であれば、農繁期において余剰な労働力を雇用すれば足りるが、過疎地域を中心にそうではない基礎自治体ではそれは難しい。外国人季節労働者制度がそのような基礎自治体に対して、農繁期に短期間外国人を雇用することを認めた制度であるので、この回答は妥当な結果であるといえる。

まとめ

外国人季節労働者制度が本格的に導入されて5年となる2022年においては、割当てられた季節外国人労働者も、季節外国人労働者を割当てられた雇用主も、ともに江原道が最も多い。本稿では、農業従事者の割合より季節外国人労働者の割合が高い場合、「積極的に季節外国人労働者制度を利用している」と判断した。この基準から積極的に季節外国人労働者制度を利用している広域自治体は、江原道、忠清北道、全羅北道、全羅南道の4つであった。そして江原道は季節外国人労働者の割当の割合が農業従事者の割合を16.5%ポイント上回っており、4つの広域自治体のうち最大である。つまり、江原道は外国人季節労働者制度を広域自治体のなかで最も積極的に利用している。基礎自治体についてみると、季節外国人労働者の割当を受けている107の基礎自治体のうち、56の基礎自治体においては外国人季節労働者制度を積極的に利用していることがわかった。そしてそのうち江原道が11を占めている。

江原道において季節外国人労働者制度を積極的に利用している11の基礎自治体について、基礎的なデータを分析したとともに、各基礎自治体の農業技術センターに対し行った季節外国人労働者に関する調査の結果を示すと以下のとおりであった。経営主の平均年齢、農業従事者の平均年齢、農家の平均農業従事者数について分析した結果、江原道11基礎自治体と全国との間に大きく差がある項目はなく、全国と同様、農業従事者の高齢化、また農業従事者の人数減少に直面している。また、季節外国人労働者が従事している主な農作物は、各基礎自治体で生産している農家の割合が高い農産物、あるいは生産額が多い農産物である傾向がみられる。しかし、各基礎自治体で生産している農家の割合が高くない農産物、あるいは生産額が多くない農産物であっても、関連する作業に季節外国人労働者が従事していることは珍しいことではない。季節外国人労働者の主な送出国はフィリピンが多かったが、これは全国でもそのような傾向にある。季節外国人労働者を受入れている理由は農業部門の人手不足である。

江原道は特に外国人季節労働者制度を利用している広域自治体であり、それに含まれる基礎自治体のなかにも外国人季節労働者制度を積極的に利用しているところが多い。江原道でなぜ外国人季節労働者制度の利用が積極的であるのかについては、周年労働を必要としない農作物が相対

的に多く生産されている可能性、また、当該あるいは周辺の基礎自治体に余剰な労働力が存在せず外国人に頼らざるをえない状況である可能性など、様々なものが考えられる。本稿では、江原道でなぜ外国人季節労働者制度の利用が積極的であるのか分析を加えなかったが、これについては残された課題としたい。

参考文献

<日本語文献>

高安雄一 (2012) 『隣の国の真実－韓国・北朝鮮篇』 日経BP社.

<韓国語文献>

国務調整室・国務総理秘書室 [국무조정실・국무총리비서실] (2022) 「농가의 일손 부족 문제 해결을 위해 계절근로자 관리체계 전면 개선 [農家の人手不足問題解決のための季節労働者管理体系全面改善]」 (報道資料：2022年9月8日) .

農林畜産食品部 [농림축산식품부] (2019) 「지자체의 『계절근로 업무협약 (MOU)』 체결, 농식품부・법무부가 지원합니다. [地方自治体『季節労働業務協約 (MOU)』締結、農林畜産食品部・法務部が支援します]」 (報道資料：2019年12月16日) .

法務部 [법무부] (2022a) 「법무부, 2022년 상반기 외국인 계절근로자 도입 규모 11,550명으로 확정! 농・어촌 인력난 해소에 크게 기여할 것으로 기대! [法務部, 2022年上半期外国人季節労働者導入規模11,550名に確定! 農・漁村人材難解消に大きく寄与する期待!]」 (報道資料：2022年2月25日) .

法務部 [법무부] (2022b) 「22년 하반기 외국인 계절근로자 전국 84개 지자체, 7,388명 배정 확정 [22年下半年外国人季節労働者全国84自治体、7,388名割当確定]」 (報道資料：2022年7月6日) .

法務部 [법무부] (2022c) 「2022년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 [2022年度 外国人季節労働者 프로그램基本計画]」 .

韓国移民学会 [한국이민학회] (2018) 「외국인 단기 계절근로자 제도 실태분석 및 종합개선 방안 연구 [外国人短期季節労働者制度実態分析および総合改善方案研究]」 .

韓国語文献はカナダラ順である。

本稿は、科学研究費補助金 基盤研究 (C) 「韓国における農業部門の外国人受入れ政策に関する研究：外国人季節労働者制度を中心に」 (研究代表：高安雄一) による研究成果の一部である。