

オンライン ISSN 2436-0090

冊子版 ISSN 0385-0439

アジア研究所紀要

第五十号

灌漑システムにおける灌漑実施機関と水利組合の

共同システム管理の成功要因

－東播用水土地改良区の事例から－ 角田 宇子

日韓における外国人労働者受け入れ対策の比較分析 金 明中

アジア圏における観光業と経済成長 高橋 知也

2023 年

亜細亜大学アジア研究所

アジア研究所紀要

は し が き

ウクライナ戦争に端を発する物価上昇や中国経済の低迷に世界経済が翻弄されている中、今回の紀要第50号には3本の論稿を掲載することができた。

ASEAN関連の論稿は2本あり、「中国の対ASEAN貿易の新局面」および「日本企業のベトナムでの事業展開への期待と現実」を掲載した。

今回掲載する論稿では、日本を取り扱ったものが多いのが特徴である。一つは、日本の灌漑システムの成功例を紹介するものである。灌漑システムが必ずしも十分に機能しない開発途上国に対して示唆するところは大きいと思われる。もう一つは、外国人労働者受け入れの成功事例とされる韓国の雇用許可制を扱ったものである。劣悪な条件などが問題となっている日本の技能実習制度の改善に向けた示唆に富むものと思われる。また、観光業発展に関する論稿も掲載される。アジア諸国ではコロナ後の成長動力として観光業に対する期待が大きい。観光資源枯渇が問題となっている。こうした問題への解決策を示したのが今回掲載の論稿である。

各論文の要旨は以下のとおりである。

角田宇子 「灌漑システムにおける灌漑実施機関と水利組合の共同システム管理の成功要因－東播用土地改良区の事例から－」

開発途上国で円滑な灌漑運営がされていない灌漑移管管理と灌漑実施機関と水利組合による共同システム管理が、日本では円滑に機能し世界的にも成功事例とされる。

本論文は、兵庫県の東播用水改良区での現地聞き取り調査に基づき、同地区で水利システム連携が円滑に行われ、共同システム管理の運営が成功している要因を考察した。成功要因として挙げられているのは、長年にわたる重層的な水資源管理の実績、末端農家の参加意識、「河川とため池をつなぐ」という言葉に表される事務局のきめ細かい配水サービスなどが挙げられる。成功要因の検討に当たっては、海外の失敗事例との対比を行っており、開発途上国への示唆するところが大きい。

金明中 「日韓における外国人労働者受け入れ対策の比較分析」

日韓政府は出生率低下による将来の労働力不足問題に対応するために外国人労働者の受け入れに積極的な姿勢を見せている。日本政府は最近外国人単純労働を正式に受け入れるなど対応を急いでいるが、劣悪な労働条件などの問題点もあって受入数は伸び悩んでいる。

一方、韓国政府は2004年8月に非専門外国人労働者を

効率的に活用するために「雇用許可制」を導入した。中小企業向けの制度であり、労働市場補完、ブローカー排除、差別禁止などの原則により運営されている。中小企業の人手不足がかなり改善されたほか、外国人労働者の評判も良い。韓国の労働許可制は日本の外国人労働力をめぐる問題を解決するにあたり参考となると思われる。

高橋知也 「アジア圏における観光業と経済成長」

アジア圏の多くの国々は、観光業を経済成長の重要な牽引役と位置づけられており、特に、発展途上国では、観光産業が新たな雇用の創出や地域経済の活性化につながっている。しかし、観光業は環境にも影響を与えており、多くの観光客が訪れることで、環境汚染や資源枯渇などの問題が発生している。また、過度の開発や過剰な観光客数によって地域の自然環境が破壊されることもある。これらの問題を回避するために、適切な規制や環境保護策が必要になる場合が考えられる。

本稿は枯渇型の観光資源のもとにおいても新たな観光業の開発、つまり中間財としての観光業の増大が既存の観光資源が枯渇していく中においても経済成長が実現することを示している。

掲載された論稿はいずれも興味深く、筆者各位に対して謝意を表する次第である。また、論稿のレフリー各位に対してもその労苦に感謝する。

本紀要が亜細亜大学学内のアジア研究者の成果発表の場として十全に機能し、多様で質の高い研究成果を広く普及させるべく今後とも励んで参りたい。

2024年1月

アジア研究所長
奥田 聡

目 次

灌漑システムにおける灌漑実施機関と水利組合の共同システム管理の成功要因 －東播用水土地改良区の事例から－	角田 宇子	1
日韓における外国人労働者受け入れ対策の比較分析	金 明中	21
アジア圏における観光業と経済成長	高橋 知也	44
アジア研究所 彙報		51
『アジア研究所紀要』投稿規程		56

灌漑システムにおける灌漑実施機関と水利組合の 共同システム管理の成功要因 —東播用水土地改良区の事例から—

角田 宇子

Success Factors of Joint System Management by Irrigation Agency and Water Users Association at Irrigation System: Case of Toban-Yosui Land Improvement District in Japan

Ieko KAKUTA

はしがき

開発途上国の灌漑システム運営においては、1990年代から受益農家による参加型灌漑管理（Participatory Irrigation Management: PIM）と灌漑管理移管（Irrigation Management Transfer: IMT）が推進されている（石井・佐藤 2003、佐藤・佐藤 2006、Kulkarni and Tyagi 2012、田野井他 2016）。IMT ではダムと幹線水路の管理を政府（または民間）の灌漑実施機関が管理し、二次水路以下の管理を農家からなる水利組合（Water Users Association: WUA）に移管して、灌漑実施機関と WUA による共同システム管理（Joint System Management: JSM）を行う形が一般的である（Kulkarni and Tyagi 2012、田野井他 2016、Hacho and Tsutsui 1998、佐藤他 2007）。しかし、開発途上国の IMT と JSM は十分機能しておらず、円滑な灌漑運営がなされていない問題が指摘されている（Hacho and Tsutsui 1998、Mukherji 他 2009、角田 2011、2023、Kakuta 2019）。

一方、日本の灌漑運営では、灌漑実施機関と WUA に相当する土地改良区との JSM が円滑に機能する結果、末端部まで公平な水配分がなされており、世界的にも PIM と IMT、JSM の成功事例と言われている（Mukherji 他 2009、Kono 他 2012、岩田・岡本 2000、田野井他 2016、Kakuta 2020、2021、角田 2023）。

本論文では兵庫県の東播用水土地改良区において実施した聞き取り調査に基づき、東播用水地区において東播用水土地改良区と下部組織である傘下の土地改良区・水利組合（以下、土地改良区等という）及び上部組織である近畿農政局加古川水系広域農業水利施設総合管理所（以下、加古川総管という）との水利システム連携が円滑に行われ、JSM が成功している要因を考察する。

本稿ではまず研究方法を説明し、次に開発途上国にお

ける IMT と JSM の問題点を述べる。次に東播用水土地改良区における IMT と JSM の実施方法を調査結果に基づき説明する。最後に東播用水土地改良区における JSM の成功要因を考察する。

第1節 研究方法

1. オストロムの共有資源管理理論とフリーマンの灌漑用水割当制度の理論

筆者は灌漑用水とその用水を受益者に供給する灌漑システムが共有資源である、という見方を前提として、灌漑システムの運営状況を評価するためにオストロムの共有資源管理の理論（Ostrom 1990）とフリーマンの灌漑用水割当制度の理論（Freeman 1989、1992）を適用している。オストロムは永続する共有資源管理組織には①組織の明確な範囲、②便益と負担の連動、③運営規則修正への参加、④監視、⑤段階的な制裁、⑥紛争解決能力、⑦組織化の権利の保証、⑧組織の多層化の8つの共通の条件があるとしている（Ostrom 1990）。

フリーマンの理論はオストロムの共有資源管理理論の灌漑システム版と言ってよいものであり、効果的な灌漑システムの WUA が持つべき6つの条件として、①リーダーが地元住民から選出されている、②リーダーと職員が地元のメンバーに責任を負う、③用水の配分が受益者の果たす義務に応じて与えられる（割当制度）、④用水配分において上流下流の格差が是正されている（割当制度）、⑤メンバーの水資源管理能力が高い、⑥メンバーが地元の組織を支持する傾向が高いことを挙げている¹。

¹ Freeman (1989) p.25 を Lepper (2008) p.50 及び Freeman (2009) に基づき筆者一部改訂。

2. 本稿で取り上げる WUA の評価指標：水資源管理能力

これらの条件はいずれも灌漑システムの WUA が円滑に機能するためには不可欠の条件であるが、本稿ではその中でもフリーマンの条件⑤水資源管理能力に特に焦点を当てて論じる。フリーマンによれば水資源管理能力とは WUA が適時に適量の用水をメンバーに供給できることである。これは WUA が灌漑システムの水源から末端まで管理ができることを意味する (Freeman 2009)。あるいはダム・幹線水路を管理する灌漑実施機関と WUA との JSM が十分機能している必要がある。しかし開発途上国の灌漑システムでは後述するように、不適切な JSM によって WUA の水資源管理能力が損なわれているケースがみられる。その結果、WUA が十分機能できず、灌漑システムが円滑に運営されないという問題が生じる原因の一つになっている。一方、東播用水土地改良区では後述のように、この JSM が効果的になされていることが、東播用水土地改良区と傘下の土地改良区等の水資源管理能力を高め、結果として東播用水地区という灌漑システム全体の運営が成功裏になされている要因の一つとなっていると考えられる。

3. 調査の方法

本稿で用いるデータは、特に出典を明記していない限り、筆者が 2023 年 2 月 13 日から 17 日までの 5 日間、東播用水土地改良区とその上部組織である加古川総管、傘下の土地改良区等である国岡土地改良区、兵庫県加古土地改良区 (以下、加古土地改良区という)、神戸市岩岡土地改良区ポンプ池水利委員会 (以下、ポンプ池水利委員会という) で行った現地調査結果に基づく。またデータは特に記載していない場合は現地調査を実施した 2023 年 2 月時点のデータである。現地調査は人類学的手法による簡易農村調査法 (Rapid Rural Appraisal: RRA)、特にセミストラクチャード・インタビューにより実施した。調査項目では東播用水土地改良区と加古川総管及び傘下の土地改良区等の三者の JSM である広域水利システム連携 (福田 2023) が円滑に機能している要因を考察するため、フリーマンの条件⑤水資源管理能力に関連すると考えられる事柄について重点的に聴き取りした。調査対象者は上記機関の役職員 10 名である。

第 2 節 開発途上国の IMT と JSM の問題点

1. 事例

開発途上国の灌漑システムでは不適切な JSM によって WUA の水資源管理能力が損なわれているケースがみられる。本稿では開発途上国の灌漑システムの IMT と JSM の問題点の事例として、フィリピン・ボホール州 A 灌漑システムの B 水利組合と、ガーナ・ボン灌漑システムの WUA C1 を紹介する。

1) フィリピン・ボホール州 A 灌漑システムの B 水利組合

フィリピン・ボホール州 A 灌漑システムは灌漑面積 530 ヘクタールで、幹線水路のみコンクリート、二次水路以下は土水路である。B 水利組合は 4 つの WUA の最上流にあり、灌漑面積 149.5 ヘクタール、受益者 242 名 (2001 年) である。灌漑農地は主に水田として利用され、米を生産している (角田 2011)。

A 灌漑システムでは JSM 契約を締結しており、国家灌漑庁 (National Irrigation Administration: NIA) ボホール州事務所がダムと幹線水路、4WUA が二次水路以下を管理することになっていた。WUA は JSM 契約のもと、水利費の徴収、二次水路以下の清掃、水管理を NIA から委託されていた。1993 年から灌漑が開始されたが、1999 年 2 月の時点では 4 つの WUA は機能不全に陥っていた。幹線水路から二次水路への水門の開閉は NIA の水管理人 (Gate Keeper) が担当していた。B 水利組合では用水が不足する場合には WUA 長または理事 (Board of Director: BOD) から NIA の組織開発員 (Institutional Development Officer: IDO) を通じて要求する必要があった。しかし IDO が不在の場合には水管理人から用水をもらえないことがあるなど、B 水利組合の必要な時に必要な量 (適時適量) の用水を確保できる体制になっていなかった (角田 2011)。A 灌漑システムでは NIA ボホール州事務所が傘下の B 水利組合のニーズに合った適時適量の送水を実施していなかったため、JSM によって B 水利組合の水資源管理能力が損なわれる状態になっていたといえる。

2) ガーナ・ボン灌漑システムの WUA C1

ガーナ・ボン灌漑システム (Kpong Irrigation Scheme: KIS) は灌漑面積約 3000 ヘクタールであり、その内訳は水田約 1800 ヘクタール、バナナ園約 1200 ヘクタールとなっている。灌漑地区はポンダムを水源とする重力式灌漑システムであり、幹線水路以下土水路となっている。WUA C1 は 12 の WUA の最上流であり、灌漑面積 107 ヘクタール、受益者 88 名 (2016 年) である (Kakuta 2019)。

KIS では JSM によって政府の灌漑実施機関 (KIS 事務所) が幹線水路、幹線排水路、幹線道路を管理し、WUA が二次水路以下の水路、排水路、道路を管理することになっていた。WUA C1 では二次水路以下の施設は WUA C1 によってほぼ適切に管理されていた。しかし、KIS 事務所では構造調整政策による政府の予算削減の影響を受け、運営費の不足により、2015 年、2016 年に幹線水路の清掃を実施することができなかった。このため幹線水路に泥が堆積し、草が生える状態になったため、下流部で水不足が発生した。また幹線排水路は KIS 事務所が予算不足で重機の手配ができなかったため、2017 年時点で 8 年間清掃されていないと言われていた。これにより下流

部で溢水が発生した。また2017年6月には排水路から収穫直前の水田に排水が流れ込み、稲が収穫できなくなった。

また幹線水路の水門の操作はKIS事務所の職員が行うことになっていた。しかしKIS事務所の予算削減により、水管理要員が2014年の10人から2017年には1人に減らされた。このため職員はポン灌漑システム全体の幹線水路と水門を見て回るのに2日かかるようになった。このため農家の水門開閉の要望や溢水の問題にすぐに対応できなくなり、農家の苦情が増大した。また農家が勝手に水門を開けたり、水門のカギを壊すことも生じた。また水利費の支払いを拒否する農家が生じ、徴収率は前年の86%から40%（2016年時点）へと下落した。

ポン灌漑システムにおいてはKIS事務所の予算、人員不足により灌漑実施機関としての本来の役割を果たすことができず、適時適量の用水を傘下のWUA C1に配分することができなかった。このため結果としてWUA C1ではメンバーに対して適時適量の水配分を行うことができなかった。WUA C1では、JSMによってWUAの水資源管理能力が損なわれる状況になっていた（Kakuta 2019）。

2. 先行研究から見る開発途上国のIMTとJSMの問題点

Mukherji 他（2009）はアジアの108の灌漑システムにおけるIMTの成果の評価調査を実施した結果を踏まえ、開発途上国の灌漑実施機関はWUAのニーズに合ったサービスが行えず、IMTはそもそも成功しないとしている。成功しているケースの成功要因はその灌漑システムの固有の事情によるもので、成功要因は普遍化できないという。彼によれば、IMTでは政府がダム・幹線水路を管理することになっているが、そもそも政府の能力（予算、人員）が不足しているのに、WUAのニーズに合ったサービスを行うことはできない、としている。

Mukherji 他（2009）によると、IMTが成功しなかった理由は政府職員が自分の権限を奪われることに抵抗していたため、IMTの手続きをスムーズに進めなかったこと、IMT政策の不明瞭さ、不適切な技術と高価なコストである。

またタイでは王室灌漑局（Royal Irrigation Department: RID）が河川からの取水、幹線水路、支線水路からの配水を管理し、水利用者組織（Water Users' Organization: WUO）が末端用水路レベルの運用、維持管理を行う。灌漑施設の建設については頭首工、幹線用水路、支線用水路はRIDが実施する（田野井他2016、39ページ）。RIDはトップダウンアプローチで灌漑施設の近代化を進めてきたため、農家は建設の過程に参加しておらず、自分たちの施設だという意識（オーナーシップ）を持っていなかった。農家は「水は国王から与えられている」と考え、

RIDが農地に水を配水すべきだと考えていた。このため建設後農家に灌漑施設を移管しても農家が維持管理に参加しない問題が指摘されている。（Shioda and Onimaru 2007, p.18）。

また水谷（2002）によれば、モンスーン・アジアの近代的な大規模灌漑システムではそもそも水配分の意思決定者は国家およびテクノクラート（専門技術者集団）であり、灌漑用水の給水方法は国家が決めたルールによる供給主導型の給水であるという。水利権、施設所有権は国家に帰属し、水配分の責任と権限も国家が有する。このため、国家管理型の灌漑システムでは農民の関与を想定していないという。供給主導型の給水とは、予め算定した季節ごとの需要水量をダムから堰、幹線水路、支線水路、三次水路へ順次送水する方式である。しかしこの給水方法では、実際には需要に見合う配水を行うことができず、適時適量の送水を実現することが難しいという（水谷 2002）。

これらの事例及び先行研究から、JSMが機能しない要因として以下の点が挙げられよう。

- ア) 灌漑実施機関の予算、人員、技術力の不足。
- イ) 灌漑システムがまず政府によって建設され、その後農家水利組織（WUA）が結成され、灌漑システムの維持管理に「参加させられている」という歴史的経緯。
- ウ) 灌漑実施機関とWUAの不平等な関係（灌漑実施機関によるトップダウンアプローチ）。
- エ) 灌漑実施機関とWUAのコミュニケーション不足。
- オ) WUAのニーズを把握した上でのWUAのニーズに合った適時適量の送水の欠如。
- カ) 灌漑運営を成功させるための灌漑実施機関とWUAの適切な役割分担と協力体制の欠如（政府職員や農民の灌漑管理の権限・責任の移譲への抵抗や拒絶）。

第3節 日本の土地改良区におけるJSM

一方、円滑に機能しているとされる日本の土地改良区でのJSMはどのような特徴を持っているのだろうか。

日本の土地改良区でJSMが適切に機能している背景には法律、財政、計画・設計基準等の諸制度の存在があると考えられる（斎藤他2017）。

そもそも開発途上国の灌漑システムと比べて、日本のJSMは長い歴史を持っているといえる。

日本のJSMの原型は17～19世紀の江戸時代にほぼ確立され、明治の耕地整理事業等の各種事業を経て、1949年に制定された土地改良法の施行後、土地改良区における参加型灌漑管理事業とJSMが実施されてきた。日本のPIMとJSMを支えている法律、制度としては、土地改良法の他、農業用水の水利権を保証する河川法、渇水時

の水融通の仕組み等がある（田野井他 2016）。土地改良法の中では土地改良事業について①原則として農用地の耕作者を事業参加資格者としていること、②事業参加資格者の発意・同意に基づいて実施すること、③受益地となる一定の地域内の事業参加資格者の3分の2以上の同意により強制的に事業実施、費用負担ができることが基本的な原則として定められている（農業土木学会 1992）。つまり、土地改良法が裏付けとなって、灌漑システムの受益者と受益地が確定され、土地台帳も整備されている（齋藤他 2017）。さらにこの法においては、事業実施主体（土地改良区、国、都道府県、農協、市町村等）ごとの事業実施手続き、費用負担、国からの補助に関する規定の他、土地改良事業団体の組織・運営等について規定している（農業土木学会 1992）。財政面においては国営、県営および団体営が重層的に行われている（齋藤他 2017）。

ここでは日本のJSMを機能させている制度の中で、特に各関係機関の灌漑管理における明確かつ重層的な役割分担について見ていく。

日本では江戸時代から農業用水の管理は、支線水路以下は村による自主管理、幹線は幕藩による監督・支援という役割分担と費用分担の関係が存在していた（佐藤 2018）。この中で限られた水を最大限有効かつ安定的に使うため、水利調整、政府と農民の役割分担、渇水時における水配分といった水利技術が発達してきた（佐藤 2014）。

この結果日本では国、都道府県、市町村、土地改良区等の主体が重層的に役割を分担し、連携して灌漑システムを管理している。すなわちダム、頭首工、機場、幹線水路等は土地改良区や地方公共団体が、支線水路は水利組合や集落が、末端水路は農家がそれぞれ管理を行っている（田野井他 2016）。

これらの水利組織の内部もさらに重層的な構造を持っていて、土地改良区の下に各水路レベルで組織が存在し、末端の1次水路、2次水路、3次水路、4次水路の各レベルに水利組織があり、末端にムラがあって水利組織として灌漑システムを管理している（岩田・岡本 2000）。現在では例えば加古土地改良区ではムラは自治会・地区に対応し、自治会が土地改良区の下部組織として土地改良区の活動を下支えしている（Kakuta 2020, 2021）。

また水管理と施設の維持管理について見ると、どちらも重層的な管理体制の下で行われるが、やや役割分担の違いがみられる。水管理については頭首工や幹線用水路等の基幹的水利施設の管理を土地改良区が担い、支線用水路以下を各水路の受益農家で構成される水利組織や集落（ムラ）が担当するといった重層的な管理体制が敷かれてきた。一方、施設の維持管理については、役割分担は水管理とは同じではなく、幹線水路などの水管理は土地改良区職員が行うが、施設の管理のうち、水路の浚渫や

刈り払いや受益農家の組合等に委託される場合が多い。しかし、重層的な管理体制の下で行われる点は同じである（松村・広田 2004）。例えば、胆沢平野土地改良区においては維持管理は土地改良区、その下の施設管理人、道水路保護組合、関係受益者（3次水路レベル、末端50ヘクタール）という重層的な維持管理体制が構築されている。集落レベルには特別な組織はない（松村・広田 2004）。

Mukherji 他（2009）はIMTの例外的な成功事例の一つとして日本の豊川用水土地改良区を挙げている。彼らによれば成功理由は「農家がすべての意思決定段階に参加していること、独特な機能的役割分担モデルがあり、各組織がそれぞれのレベルで水管理を重複することなく分担していることである。すなわち、成功要因は農家の幅広い参加と各組織の役割・責任分担が明確になされていること」を挙げている。しかしこれは他の灌漑システムに普遍的に普及できるものではなく、日本独自のシステムとみなしている（Mukherji 他 2009, pp.42-43）。

豊川用水土地改良区の成功要因としてKono 他（2012）は農家があらゆるレベルで意思決定に参加できること、灌漑実施機関とWUAの間に空間的役割分担（Spatial Role Sharing）と機能的役割分担（Functional Role Sharing）（佐藤他 2007）がなされ、関係機関が自分の役割を各レベルで適切に果たしていることを挙げている。豊川用水地区では重層的に農家水利組織が形成され、水源を管理する水資源機構の下に豊川用水土地改良区、その下に地元の水利用組合、その下に管理区、その下に管理グループがある。そこでは農家と水資源機構は水路の各段階での水管理の役割を分担していると同時に、水管理、決定、管理、監視、フィードバックという水管理のプロセスにおいてそれぞれ役割を分担している。農家は各レベルに代表を送ることで全てのレベルの意思決定に参加できる仕組みが公式に作られている。豊川用水地区では定期的な（年1回）農家（水利組合）と豊川用水土地改良区の会議が設けられ、会議に出された水利組合側の水需要・要望を取りまとめて豊川用水土地改良区と水資源機構が全体の用水量を決定し、用水を配分している。豊川用水土地改良区では構成員として下部組織から代表者が総代、理事として参加している。年に1回の水利調整会議に豊川用水土地改良区と末端の水利用組合の代表者が出席し、水配分について協議を行う。豊川用水土地改良区では農家の要望を取りまとめて水資源機構と協議し、年間の配水計画を策定する。すなわち、水資源機構がトップダウンで配水計画を作るのではない。また年間計画と実態の乖離は10日ごとに農家の実際のニーズに合うように見直しされている。従来は豊川用水地区では傘下の水利組合からの要望に応じて豊川用水土地改良区がその都度配水していたため、必要以上の配水をし、水不足を経験していたが、各水利用者からの要望を取りまとめ調整

することで節水ができるようになったとしている。豊川用水土地改良区の会議には農家代表が出席しているので、調整は農家の合意のもとでなされており、農家が納得できる仕組みになっている。水資源機構の職員は配水を会議で決められたルールに沿って行っているため、公平な水配分と高い灌漑効率が実現されているという。またそれぞれのレベルで各組織が必要な水管理・維持管理を行って役割分担を果たしているため、灌漑システムが円滑に運営され、JSM が成功している (Kono 他 2012)。

Kono 他 (2012) によれば、豊川用水地区の JSM の成功要因は①農家があらゆるレベルで意思決定に参加できる、②全ての農家が自分の意志を表明できる組織構造になっている、③機能的役割分担と空間的役割分担システムによって関係機関が自分の役割を水路の各レベルで適切に果たしていることとしている (Kono 他 2012)。

これらの先行研究から日本の土地改良区において例外的に IMT と JSM が機能する要因の一つに関係機関の重層的役割分担の存在が挙げられると考えられる。本稿でも東播用水地区における JSM の成功要因として関係機関の重層的役割分担があることをまず前提とする。その上で、中間組織に位置する東播用水土地改良区が JSM を成功させるためにどのような役割を果たしているのか、という点に焦点を当てて論じていきたい。

第 4 節 東播用水土地改良区における調査結果

1. 東播用水土地改良区の概要

1) 東播用水地区の概要と歴史

ここではまず東播用水土地改良区とその関係機関の概要について説明する。

東播用水土地改良区は兵庫県にあり、受益市町は神戸市、明石市、加古川市、三木市、稲美町にわたる。当初 1992 年 (平成 4 年) 東播用水土地改良事業完成時の灌漑面積は 7650 ヘクタールであったが、農地転用等により 2022 年の灌漑面積は 7080.6 ヘクタール、組合員数は 12,115 人である (水土里ネット東播用水 2022)。

この地域は瀬戸内海式気候のため年間降雨量が約 1300 ミリと少なく、農民は 7000 個以上のため池を建設し、水源としてきたが、恒常的な水不足に悩まされてきた (水土里ネット東播用水 2022)。受益地南部のいなみ野台地においては兵庫県で最古と言われる天満大池が 675 年に築造された。その後いなみ野台地は近世の新田開発の時期に河川の利用とため池の建設が進んだ。この際、後発の新田は河川水利に参入するために非灌漑期の水利権を獲得し、得た河川水をため池を築造し、貯水する方式を編み出した。「非灌漑期の水の利用」と「河川とため池をつなぐ」という智慧が確立した (南埜 2020)。

明治初期までは水不足から綿花が栽培されていたが、安い輸入綿花に押され、農家の生計が苦しくなったた

め、水稻の栽培が目指された。しかし、水源が不足していたため、新たな排水事業が構想された。1888 年 (明治 21 年) 淡河川排水事業が着工し、1891 年 (明治 24 年) 完成した。1911 年 (明治 44 年) 山田川排水事業が着工し、1919 年 (大正 8 年) に完成した。この淡河川・山田川排水事業 (以下、淡山排水という) は完成まで 150 年を要している (兵庫県東播磨県民局他 2020)。この排水事業では非灌漑期の水を溜めるため、50 か所を越えるため池が新たに作られた (南埜 2020)。この排水事業により稲作が可能となり、生産性が向上した (近畿農政局東播用水二期農業水利事業所 2017)。

しかし、依然として用水不足は解消されず、戦後食料増産が国の緊急課題となり、水田開発のため新たな用水が必要となった。このため 1970 年 (昭和 45 年) から水源対策として加古川の上流の篠山川に川代ダム (有効貯水量 1,300 千 m^3) を建設し、そこから東条川に建設した大川瀬ダム (有効貯水量 8,150 千 m^3)、山田川に建設した吞吐ダム (有効貯水量 17,800 千 m^3) を川代導水路 (延長 13.4km) 及び大川瀬導水路 (延長 22.7km) でつなぎ、いなみ野台地に通年の給水を実現する国営東播用水土地改良事業が実施され、1993 年 (平成 5 年) 完工した (図 1 参照)。これによりようやく安定的な農業用水の供給が実現した (南埜 2020、近畿農政局東播用水二期農業水利事業所 2017、兵庫県東播磨県民局他 2020 年、水土里ネット東播用水 2022)。東播用水事業では末端受益地であるため池に送水するための幹線水路、支線水路を新設及び改修し、これらの水路を通じて東播用水土地改良区



図 1 国営東播用水地区概要図

出所：近畿農政局東播用水二期農業水利事業所 (2017), 『国営かんがい排水事業：東播用水二期地区事業概要』農林水産省, 8 ページ。

が498か所の既存のため池や河川に給水している（水土里ネット東播用水 2022、2023）。この事業によって新たなため池は築造されなかったが、既存のため池の貯水量が水利調整において重要な役割を果たしている。東播用水事業はため池への補給水としての位置づけであり、「河川とため池をつなぐ」という地域の智慧のもと成立しているといえる（南埜 2020）。

その後2013年（平成25年）から施設の老朽化や酒造好適米「山田錦」の増産等による用水不足への対応として国営東播用水二期土地改良事業が着工し、2022年（令和4年）に完工した（近畿農政局東播用水二期農業水利事業所 2017、水土里ネット東播用水 2023）。

2) 東播用水地区の管理区分

東播用水地区ではダムなどの水源から農地に水が届くまでの管理は3つに区分され、JSMが実施されている。ダム（川代ダム、大川瀬ダム、吞吐ダム）と導水路（川代導水路、大川瀬導水路）、中央幹線水路（7号分水工まで）の管理は加古川総管が行っている。これ以降の水利施設から地元のため池（補給水源）等までを東播用水土地改良区が管理している。さらにため池や井堰から農地までの間の管理は地元の土地改良区等が行うことになっている（水土里ネット東播用水 2023）。

3) 加古川総管が管理する3つの国営事業

加古川水系の3つの国営事業（東播用水地区、東条川地区（主水源：鴨川ダム）、加古川西部地区（主水源：糍屋ダム））ではそれぞれのダムを一元的に管理する事業として1990年（平成2年）から加古川水系広域農業水利施設総合管理事業が実施され、加古川総管が直轄管理を行っている。この3地区の用水は兵庫県企業庁（以下、企業庁という）が管理する上水道・工業用水と各土地改良区が管理する農業用水として使われている（水土里ネット東播用水 2022）。

4) 東播用水土地改良区の組織

東播用水土地改良区の組織について見ると、上記の通り、灌漑面積は7080.6ヘクタール、組合員数は12,115人である。議決機関として総代会、執行機関として理事会・監事会が置かれている。それぞれの定数は総代が80名（6選挙区・任期4年）、理事が27名（員内理事（組合員である理事）が21名（任期4年）、監事5名（員内監事が4名（任期4年））である。また理事会の下に路線別水利委員会が置かれている（水土里ネット東播用水 2022）。なお、東播用水土地改良区の員内理事は6つの被選任区から21名が選任されている。被選任区は元々ほ場整備土地改良区をベースに決められていたが、ほ場整備土地改良区はほ場整備事業が完了すると解散されたため、現職の理事から自治協議会（自治会長連合）に理事候補者の選出を依頼している。

5) 東播用水土地改良区事務局の業務と組織

一方、日常の配水管理業務（幹線・支線水路の水利調整、ため池等へ送水するポンプの運転、バルブ、ゲートの操作等）及び維持管理業務は東播用水土地改良区事務局の業務担当職員がすべて実施している。また賦課金の請求・徴収業務や農地転用、組合員の資格交替等土地台帳に関する事務手続きは事務局の総務担当職員が行っている（水土里ネット東播用水 2023、東播用水土地改良区 2022a）。事務局の人員は2022年時点で理事長以下23名で内職員13名、嘱託1名、臨時雇用2名、現場で配水

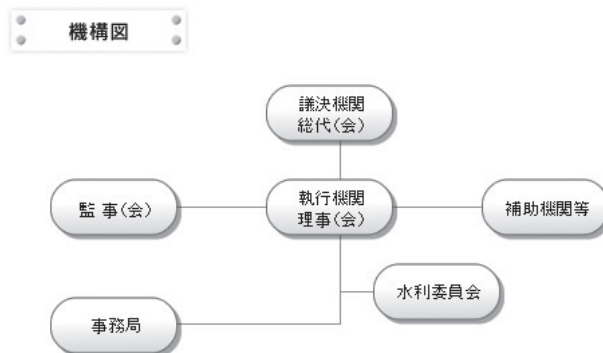


図2 東播用水土地改良区の機構図（2022年4月1日時点）
出所：水土里ネット東播用水「土地改良区の概要：機構図」2022年4月1日、www.toban-yosui.jp/outline/kiko.html、（2023年9月15日閲覧）。

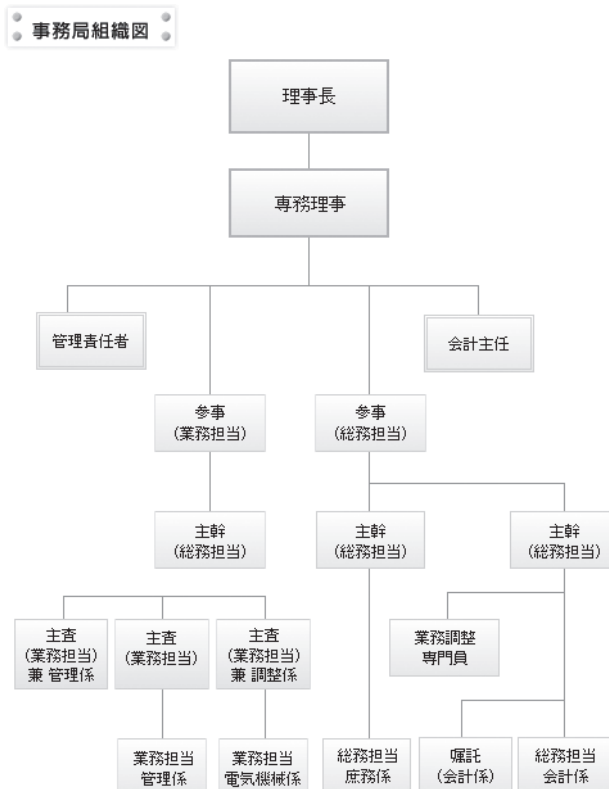


図3 事務局組織図（2022年4月1日時点）
出所：水土里ネット東播用水「土地改良区の概要：機構図」2022年4月1日、www.toban-yosui.jp/outline/kiko.html、（2023年9月15日閲覧）。

管理業務を担当する業務委託7名となっている(図2 東播用水土地改良区の機構図、図3 事務局組織図参照)(水土里ネット東播用水 2022)。他の土地改良区では職員が20名ほど雇用されているため、東播用水土地改良区では職員全体の数が13名と少ないが、高い賦課金徴収率を上げている。東播用水土地改良区の運営に関わる業務を実質上行っているのは事務局である。

6) 東播用水土地改良区の賦課金

東播用水土地改良区の賦課金は経常賦課金と維持管理費に分かれる。経常賦課金は10アールあたり1500円と面積割となっている。一方維持管理費は一部水量割となっており、過去5年間の10アール当たりの実績送水量を平均し、それによりA、B、C、D、Eのいずれかに区分している。維持管理費の単価は10アール当たり、それぞれ600円、900円、1000円、1200円、1300円となっていてEが最も高い。またF区分の井堰掛・畑・濃縮地区は600円、G区分の志染川・美の川の井堰掛は300円と設定されており、地目(水田か、畑か)と使用した用水量に応じて維持管理費の金額を区分している。賦課金の納入方法は、東播用水土地改良区の窓口で納入、賦課金通知書により郵便局で納入、農業協同組合での貯金口座から口座振替のいずれかとなっている。なお、土地改良区や水利組合等の団体単位で期限内に納入した場合は徴収額の2%が徴収手数料として団体に交付されることになっている(水土里ネット東播用水 2022)。

7) 東播用水土地改良区の運営状況

東播用水土地改良区の2022年度の賦課金(水利費)徴収率は98.9%の高さであった(東播用水土地改良区 2023)。全国の土地改良区の中でも高い賦課金の徴収率となっている。また灌漑地区内では北部から南部まで公平な水配分がなされている。灌漑施設の維持管理も東播用水土地改良区によって常時適切になされている。また外部機関との関係を見ると、JSMを行っている加古川総管、傘下の土地改良区等とも良好な関係を保っている他、兵庫県、関係市町(神戸市、明石市、加古川市、三木市、稲美町)、全国土地改良事業団体連合会(以下、全土連という)、兵庫県土地改良事業団体連合会(以下、県土連という)などの関係機関(水土里ネット東播用水 2023)との関係も良好である。これらから東播用水土地改良区では灌漑システム運営が円滑になされているといえる。東播用水土地改良区の運営状況を学ぶため、土地改良区や国際協力機構(JICA)の海外研修員等、国内外からの見学者も多い。

2. 東播用水土地改良区の水資源管理能力

以下では本稿の目的である、東播用水地区におけるJSMの成功要因を明らかにするために、まず東播用水土地改良区がどのように用水を受け取り、どのように傘下の土地改良区や水利組合に用水を配分しているのか、い

かにして高い水資源管理能力を保持しているのか、東播用水土地改良区の水配分方法を中心に見ていく。

その際、第2節2.において開発途上国においてJSMが機能しない要因の項目として、予算、人員、技術力、歴史的経緯、灌漑実施機関とWUAとの関係、灌漑実施機関とWUAのコミュニケーション、灌漑用水の適時適量の送水、関係機関の役割分担と協力体制を挙げたが、この項目に沿って東播用水土地改良区の状況についてもみていくこととする。

はじめに結論を述べておくと、開発途上国のJSMと異なり、灌漑実施機関として東播用水改良区が役割を適切に果たし、東播用水地区においてJSMが機能する要因として以下の点が考えられる。

ア) 灌漑実施機関が活動するための前提条件である予算、人員(技術力を含む)が備わっている。

イ) 歴史的経緯から対象地域の受益農家によるため池灌漑システムが先に建設され、その後農家の要望により東播用水が既存のため池の取水口まで補給水を届ける水利施設として建設された。このため東播用水土地改良区では他の土地改良区と異なり、ため池の入り口まで送水する必要があった。また土地改良区が設置された後も、用水が届くまで時間を要したため、用水が届かない組合員が賦課金を支払ってくれなかった。このため、東播用水土地改良区では末端まで用水を届けることに注力し、賦課金の徴収率を向上させるため事務局の方から農家に働きかける必要があった。そこには「組合員から賦課金を払ってもらうためには、相手が必要とする水を必要な時にため池まできちんと届けなければいけない」という考え方があったといえる。

ウ) 送水するため池・井堰は498か所あり、各施設ごとに様々な個性がある。このためそれらの個性を熟知した上で適時適量の水配分をするためには、灌漑実施機関である東播用水土地改良区はWUAから最新の情報を常時入手しておく必要がある。そのためには両者の間で緊密で良好なコミュニケーションが必要である。またWUAの側が言いたいことが言えるよう、灌漑実施機関と対等な関係を保っている必要がある。このため東播用水土地改良区の事務局はお役所的な態度ではなく、民間のサービス業者が顧客から支払いを得るためにサービスの質を向上させようと努めるように、灌漑用水のユーザーである組合員に対して丁寧接している。

エ) この結果、東播用水土地改良区では498か所の各ため池・井堰のニーズを把握した上で、それらのニーズに合った適時適量の送水が実現されている。

オ) 上部組織であるダム・幹線水路を管理する加古川総管では年間の取水量の上限は定めているが、いつ

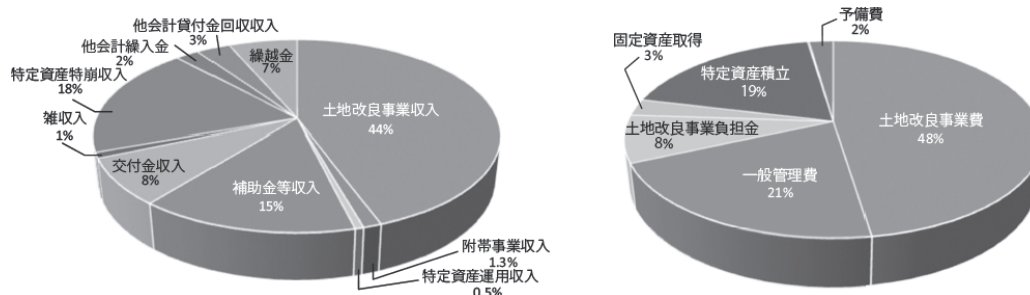


図4 東播用水土地改良区の令和4年度(2022年度)一般会計予算概要

出所：水土里ネット東播用水「土地改良区の一般事項：事業計画と予算」2022年4月1日、www.toban-yosui.jp/ippan/index.html、(2023年9月15日閲覧)。

どれだけの水を下流に流すかは東播用水土地改良区からの要請に基づいた量を流している。これにより東播用水土地改良区はダムから適時適量の送水を得られる体制ができているため、傘下のため池に適時適量の送水が可能となっている。つまり、加古川総管と灌漑実施機関である東播用水土地改良区の間で適切な役割分担と協力体制がある。また傘下の土地改良区等は東播用水土地改良区の適時適量の送水実績を信頼し、東播用水土地改良区に水管理の専門家として水利施設の運営を任せている。すなわち、東播用水地区では、加古川総管、東播用水土地改良区、傘下の土地改良区等がそれぞれのパートにおける役割を分担し、それぞれの役割を適切に果たしている。その結果、地区全体での公平な水配分と高い賦課金徴収率が示すように、灌漑地区全体で円滑な灌漑運営を実現することが可能となっている。

以下ではまずはじめに灌漑実施機関が活動するための前提条件となる、予算、人員(技術力を含む)について見てみる。その次に灌漑実施機関とWUAの関係を構築させた歴史的経緯、灌漑用水の適時適量の水配分方法、それを実現させている灌漑実施機関とWUAのコミュニケーションと関係、灌漑実施機関とWUAの役割分担と協力体制について述べていく。

1) 予算

第2節1.2)で述べたとおり、ガーナのポン灌漑システムの場合、政府機関であるKIS事務所が構造調整政策による政府予算削減の影響を受け、幹線水路・幹線排水路の維持管理が不十分となり、また幹線水路から支線水路へ配水するゲートを操作する水管理要員が不足したため、WUAに対し適時適量の用水配分ができない状況にあった。

一方、東播用水土地改良区では2023年度(令和5年度)の場合、収入のうち土地改良事業収入が約半分を占めるほか、補助金等収入が16%、交付金収入が3%等となっていて、収入総額は3億6225万5000円となっている(水土里ネット東播用水2023)。(図4に2022年度(令和4年度)の一般会計予算の収入と支出を参考に示す。)

この金額は必ずしも十分ではなく、物価が上がっているため、今後は今の賦課金だけでは土地改良区で施設管理を全て行うことは難しくなるという。また現場での水管理業務のために委託管理員7名を雇用している。管理員は70~80代で1人で軽トラックの運転をするのは大変であり、本来2人1組で作業を行いたいが、人材、予算不足によりやむを得ず単独で作業を行っているのが実態である。しかしガーナの事例にあるような、施設の維持管理、水管理に支障が出るほどの状況ではなく、必要な業務は果たしているといえる。

2) 人員

東播用水土地改良区の水管理業務を担当する管理職員は5名である。職員のレベルは高く、土木、機械、電気の知識があり、技術力を持っている。このため説明に説得力があるという。

東播用水土地改良区の職員13名のうち、専務理事A氏は元農林水産省の職員、業務担当参事B氏は元兵庫県の職員だった。A氏は農林水産省近畿農政局の国営東播用水農業水利事業で水利施設の設計・施工に携わっていた。東播用水の運営開始に伴い、1989年(平成元年)農林水産省を退職し、東播用水土地改良区の事務局職員に転職し、業務担当主幹に就任した。プロジェクトの施設と管理について良く知る人物を水管理の責任者として迎えることができたメリットは大きいといえよう。A氏は稲美町加古の出身で自身は農家ではないが、兄が加古土地改良区の総代であった。

A氏、B氏以外の職員はほとんど東播用水土地改良区の受益農家でもある。職員の中には傘下の土地改良区の役員を兼ねる者もいる。例えば総務担当参事のC氏は東播用水土地改良区の岩岡支線水路にある岩岡ポンプ池(6号池)水利委員会(受益地44.4ha、組合員95名)の水利副委員長兼会計である。C氏は0.8ヘクタールの水田を耕作する農家で、平日は東播用水土地改良区事務局で勤務し、土日は農作業と水利委員会や自治会、地域の行事の役職で多忙を極めている。C氏の父は淡山疏水時代からポンプ池水利委員長を務めており、疏水の子供の時から見てきたため、疏水の運営にどういうことをする

か、わかっているという。また管理責任者・業務担当主幹のD氏は森安支線水路掛の岡土地改良区の組合員である。

職員が東播用水の受益農家でもあることで、現地の農家の利水の状況を詳しく知っている。また農家の立場も分かり、東播用水土地改良区と傘下の土地改良区等との良好な関係が構築できるという。職員が農家の立場・ニーズを自分のこととして理解し、把握できることは東播用水土地改良区の強みの一つであろう。

フリーマンの効果的な灌漑システムのWUAが持つべき6条件のうち、2つ目の条件では「リーダーと職員が地元のメンバーに責任を負う」としているが、東播用水土地改良区でも事務局が東播用水地区の組合員の方を向いて業務を行い、尽力しているといえよう。

3) 歴史的経緯

東播用水土地改良区が発足してから約30年が経ち、この20年間は安定した運営を行っており、組合員からの苦情はごく少なく、東播用水土地改良区と傘下の土地改良区等は信頼関係を構築している。しかし、この信頼関係を構築するまでにはそれなりの歴史的経緯があった。

上記の通り、いなみ野台地では明治・大正期に淡山疏水事業が行われ、ため池への補給灌漑が行われるようになった。しかし、用水の総量が不足していたため、傘下のため池では田越給水、反復利用、河川や井戸からの揚水によって水量の確保に務め(水土里ネット東播用水2022)、節水しながら営農を行っていた。岩岡地区のように水不足から水稻が作付できず、畑作が主流だった地域もある。

その後1970年(昭和45年)から国営東播用水土地改良事業が始まり、ほ場整備が進むと耕地が拡大し、用水不足が生じたため、東播用水への依存度が増していった。1972年東播用水土地改良区が発足し、いなみ野台地の受益地域は東播用水土地改良区と兵庫県淡河川山田川土地改良区(以下、淡山土地改良区という)による二元管理がなされてきた(南埜2020)。東播用水土地改良区では1988年(昭和63年)から1996年(平成8年)まで用水を提供していたが、水利調整は淡山土地改良区の中で行っており、水不足があったという。

淡山土地改良区の水利用費は「要水反別」と言って水量割になっており(東播用水土地改良区2018年)、用水は水利組合に加盟し、用水を受ける水田面積に応じて決められ、実際の灌漑面積とは別に地域が必要とする水量を割り当てる方法が採用された(兵庫県東播磨県民局他2020年)。例えば岡土地改良区では淡山土地改良区に100%加入しており、水利用費が10アール当たり300円(1972年(昭和47年)以降)と高かった。加古土地改良区は50%の加入率だった。加入率によって水を供給するため、末端部での水需要に関係なく、決まった分だけ送

水するだけであった。

岩岡地区は江戸元禄時代に開発された新田で、水不足から稲作ができず、畑作でタバコや綿花を栽培していた。岩岡地区では1919年(大正8年)山田川疏水事業の完了を契機として耕地整理組合が結成された。山田川疏水では上流優位であり、岩岡支線水路のため池1号から17号では、ある水をそのまま流す形だった。このため、ため池の水を見て植えるものを決めていたことから、米が作れず、野菜が多かった。その影響で現在でも野菜(ハウス栽培)農家が多い。水量が足りないため、夜間は取水禁止でポンプを止めた。足りない分は河川からポンプアップしていた。末端部まで水が来ず、脱退したため池もあった。水のない時は稲の一株ごとに水をかけたという。水田に水を張ってその水をさらにポンプアップしてキャベツなど畑に水をやったという。山田川疏水では盆までため池に水があればよいとされていた。盆過ぎにため池の水量が分かるので、入札を行った。落札できなかった農家は水稻を途中で諦め、ウシの餌にしたという。1965年(昭和40年)頃、深井戸を掘り、ようやく入札しなくてよくなったという。

淡山疏水は1996年(平成8年)に東播用水土地改良区が一元管理することになり、2016年(平成28年)には淡山土地改良区と東播用水土地改良区が合併した(東播用水土地改良区2018年)。

淡山疏水から東播用水に移行したことにより、計画上はいなみ野台地を含め498か所のため池等に年間を通じて十分な水が補給できることになった。1962年(昭和37年)加古川東部総合開発事業期成同盟会(後の東播用水総合開発事業期成同盟会)を発足させ、水資源の開発を促進することになった(兵庫県東播磨県民局他2020)。1970年(昭和45年)には国営東播用水土地改良事業が着工し、1972年に東播用水土地改良区が発足したものの、実際に灌漑用水が供給されるまでには時間を要した。受益地域のは場整備は1965年(昭和40年)から始まり、1972年(昭和47年)には本格化した。このため受益地域では水需要が高まり、用水不足が発生した。一方、東播用水土地改良区は1981年(昭和56年)独立採算性を取ることになり、賦課金で運営することになったが、灌漑水利施設の工事が遅れ、(完工したのは1993年(平成5年)であった)、用水が届かないため、賦課金が集まらず、事務所の維持管理費が不足する状況であった。参事のC氏が1983年(昭和58年)入所した当時、賦課金の未収金が山ほどあったという。C氏は会計担当理事と共に組合員を回ったが、賦課金は集まらなかった。1988年(昭和63年)からようやく水が届くようになり、払ってくれるようになったという。ただ払ってくれるところでも、「判子を付いてしまった。仕方ない」と詐欺師呼ばわりされたこともあるという。

そもそも1962年（昭和37年）東播用水土地改良事業のために加古川東部総合開発事業期成同盟会が結成された時、農家に対し費用負担の説明が十分ではなく、1981年（昭和56年）に東播用水土地改良区を独立採算制にするためには農家の費用負担が必要になることが十分伝わっていなかったという。このため農家から賦課金を集金できなかった。1989年（平成元年）に農家負担が減ることが確定し、ようやく落ち着いた。また北部地域に用水が届くようになり、賦課金を払ってくれるようになった。長い間水がまだ届かないのに賦課金を集めなければならなかったという経緯があるため、東播用水土地改良区の職員には「賦課金をいただくために、水を送らせてもらっている」という低姿勢な対応が定着したと考えられる。

フリーマンの効果的な灌漑システムのWUAが持つべき6条件では3つ目の条件として、「用水の配分が受益者の果たす義務に応じて与えられる」という割当制度の存在が挙げられている。東播用水土地改良区の農家も用水が届くようになって、ようやく賦課金支払いという義務を果たすようになったといえる。

新たな水源開発を渴望していた南部と異なり、北部では自前のため池があり、「水は余っている」という考え方があったため、東播用水土地改良事業を待っていたわけではなかった。しかしほ場整備をすれば減水深が変わり、用水量が増えることを十分理解していなかった。そこで北部の農家に対してはほ場整備をしたら水がもっと必要になり、昔のため池では水が足りなくなるので、ほ場整備をしたければ、東播用水に入るようにと説得した。当初は北部では水を送っているのに「なぜ金を払うのか？」と聞いてきた。水は「いらんのかな〜」と言っていたが、実際に営農を始めたら「水ください」と言われるようになったという。職員は北部の池の水位が減ると「そろそろ入れたらどうか」と声をかけ、ため池の水位を保つようしているという。

1991年（平成3年）最終計画変更があったため、事務局で3班のチームを作り、1日2回午前と午後回って約13,000人の同意書を取りに行った。年末年始に自治会や水利委員の元へ行った。県営事業、国営事業、国営Ⅱ期事業を入れると200～300回説明を行い、自治会へは約300か所回ったという。お酒を持っていき、置いてくることもあったという。これは大変な作業であったが、ここまで付き合ったから今の良好な関係があるのだという。

東播用水土地改良区事務局と農家の関係に影響を与えたもう一つの出来事は1994年（平成6年）の干ばつであった。しかしこの時は計画灌漑面積約7000ヘクタールのうち、とくに北部ではほ場整備工事が完了しておらず、パイプラインが届いていなかったため、実際には約3000ヘクタールしか灌漑していなかった。このため、給水で

きた地域では稲が枯れることはなかった。この年は賦課金のうち、経常賦課金は徴収せず、維持管理費だけ徴収した。

1994年（平成6年）の干ばつの時には送水は19時に停止した。職員がため池の操作に行くと、土地改良区の役員が弁当を持ってきて、食べていけ、と言う。ため池に1センチでも入れてあげるため、弁当を食べている間水を流し続けた。事務局では送水を止めた後は夜間河川に放流した。農家は夜小さいポンプで川からポンプアップして取水し、あちこちで用水を分け合った。その結果受益地域で稲が枯れたところはなかった。東播用水のおかげ、と感謝されたという。平成6年の干ばつを乗り切ったことで信頼関係が向上したという。

4) 東播用水土地改良区の水配分方法

① 東播用水土地改良区の水配分方法の特徴

東播用水土地改良区の水配分方法は一般的なダムを管理している土地改良区とは異なる方式である。

ア) 一般的なダムの操作管理を行う組織

一般的にはダムの操作管理を行う組織は、土地改良区、県または市町村（実質は土地改良区に委託）、水資源機構、国に大別される。水資源機構が管理するのは多目的ダムであり、農業用水、工業用水、上水を供給する。幹線水路は土地改良区が管理し、末端の水路は県・団体営で土地改良区や水利組合が管理する。国が直轄管理するダムは全国で4つあり、2つの県にまたがる吉野川分水（奈良県と和歌山県）、犬山頭首工（岐阜県と愛知県）、羽鳥ダム（用水が福島県、上水が新潟県）と加古川水系である。加古川水系は兵庫県1県の中にあるが、3つの国営事業があり、それぞれのダムを一元的に管理するため、国が直轄管理している。東播用水地区の吞吐ダムも当初は東播用水土地改良区管理の予定だったが、調整の結果、他の2つの加古川水系とまとめて国の直轄管理となった。

イ) 一般的な土地改良区の水配分方法

ダムを管理している土地改良区の一般的な管理方法は、ダムを山奥に作り、ダムから一旦用水を河川に放流して下流の分水工から各土地改良区がチェックスタンドで取水する方式である。例えば明治用水土地改良区では水源の山とダムを持ち、ダムと幹線水路の管理のみを行う。土地改良区は幹線水路まで用水を供給することが役割である。幹線水路からの取水は地元の各土地改良区・水利組合がチェックスタンド方式でそれぞれ取水しており、支線水路以下は地元の土地改良区・水利組合が管理を行う。

ウ) 東播用水土地改良区の水配分方法

一方、東播用水土地改良区は498か所のため池・井堰の取水口まで幹線水路、支線水路を使って水を届ける配水方法を行っている。ため池等から以下の水管理は各土

地改良区・水利組合が行っている。ため池・井堰まで用水を配るのは東播用水土地改良区くらいであるという。他の土地改良区ではダムから河川へ多くの用水を流し、川で用水のロスが出る。東播用水土地改良区ではロスが出ないよう、最初から少なく絞ってダムから取水して、それを各ため池等に配るといった細かい配水を行っている。東播用水地区では各土地改良区等の水源となるため池・井堰は498か所であるが、子池も含めると約1200個のため池がある。

東播用水土地改良区で独自の配水方法を行っているのは歴史的経緯によるところが大きい。すなわち上記の通り、この地域では既に近世から多数のため池が存在していたが、水源であるため池の用水不足が問題となっていた。このため南部では淡山疏水事業が実施され各ため池に河川の水を補給する灌漑方法が採用された。東播用水事業は淡山疏水でも足りない用水を既存のため池等に補給するために建設された灌漑システムである。このため水源のダムの水を各ため池・井堰の取水口まで届ける必要があったのである。

エ) ため池等の個性に応じた水配分

しかし用水を届ける先のため池と河川（美囊川、志染川等）に放流した用水を取水する井堰掛を合わせると498か所の送水先がある（東播用水土地改良区 2022a）。それぞれのため池や井堰掛は1ヘクタール未満から最大で南部の加古土地改良区の約300ヘクタールを灌漑する加古大池まで灌漑面積が異なるだけでなく（北部は小さいため池が多い）、ため池の構造も異なっている。小さいため池は代掻きの時期にはすぐ用水が枯渇するため、補給のタイミングが重要である。大きなため池は代掻き時に用水が十分にあるようにするために、満水にするために2月頃から送水を始めなければいけない。またため池を管理する各土地改良区・水利組合（北部では自治会の農会が多い）では作物の種類（水稻か、ハウス野菜かなど）、作付け時期が異なっており、変動もある（水稻でも品種によって作付け期間が異なる。近年では北部でより用水を必要とする山田錦の作付面積が拡大している）。また農地転用等により、耕作面積も変動する。このため498か所のため池・井堰掛がそれぞれ個性を持っており、その個性を熟知した上で、各土地改良区・水利組合が必要とする用水量を必要な時期に合わせて送水する必要がある。（このことを専務理事のA氏は「ため池には顔がある。顔をよく観察すれば配水できる」と評している。）しかもこの状況は毎年変動するので、各ため池のニーズに応える配水をするためには、最新の情報を常に入手しておかないといけない。

水源のダムの容量には上限がある。概して農家（土地改良区等）の側は多めに要請してくるので、その通りに流していたら、用水が不足してしまう。東播用水土地改

良区事務局では日々土地改良区等から出てくる要請を集約して、全体必要量を見て、節水しながら水を配っている。不満が出ないレベルで出来るだけ絞って、「細く長く」流している。職人芸である。東播用水地区全体で個々のため池に水不足を生じさせることなく、公平に水を配分するためには、ダム容量の上限の中で各ため池の状況に応じた配水を効率的に行うという極めて精緻なきめ細やかな配水方法が求められる。

各ため池の「顔を見て」ため池の取水口まで配水しなければならぬという難しい送水条件と、長い間水がまだ来ないのに賦課金を払ってもらわないといけないという状況があったからこそ、東播用水土地改良区と傘下の土地改良区等との間で緊密なコミュニケーションと対等でフラクナ関係が構築されたと考えられる。東播用水土地改良区が努力して各ため池までのきめ細やかな配水を実現したことにより、傘下の土地改良区等からは、東播用水土地改良区に任せているからうまく行っている、と篤い信頼を得ることになった。

オ) 加古川西部土地改良区の水配分方法

一方、同じ加古川水系の加古川西部地区の加古川西部土地改良区は面積は約3500ヘクタールと東播用水地区の約半分であり、東播用水とほぼ同時期の約30年前に運用を開始したが、当初は分水工まで配水するチェックスタンド方式で送水していた。ため池は約350か所あるが、296か所を土地改良区が管理し、残りは農家の水利組織が管理していた。しかし組合員からクレームが来て10年ほど前から東播用水土地改良区と同様のため池の取水口まで配水する方法に変更したという。

カ) 東播用水土地改良区と加古川総管の関係

東播用水土地改良区のため池まで配るきめ細やかな水管理の実現は、上部組織であるダムと幹線水路を管理する加古川総管とも良好な信頼関係を構築することを可能としていると考えられる。加古川総管では末端のため池の農家の営農状況までは分からず、東播用水土地改良区がどのため池がいつどれだけ用水を必要としているか、知っているのも、各ため池への配水は東播用水土地改良区に任せている。このため、加古川総管では年間の取水量の上限は定めているが、いつでもどれだけの水を下流に流すかは東播用水土地改良区からの要請に基づいた量を流している。この結果、東播用水土地改良区ではダム、中央幹線水路は自らが管理していないものの、JSMが適切に機能しているため、欲しい時に欲しい分だけ用水を得て、傘下の土地改良区等に対して適時適量の送水が可能となり、高い水資源管理能力を持つことができているのである。

② 東播用水土地改良区具体的な灌漑用水の供給方法

ここからは東播用水土地改良区が日常的にどのように

灌漑用水を傘下のため池等に供給しているのか、具体的に述べていく。用水供給作業には職人芸のような緻密さがある。

ア) 東播用水土地改良区の維持管理体制

東播用水地区は大きく北部と南部に分かれている。送水箇所（ため池等）は北部で308か所、南部で190か所、全体で498か所となっている（東播用水土地改良区 2022a）。東播用水土地改良区は用水路23路線（管水路、開水路）約372km、揚水機場26か所、頭首工2か所、遠方監視制御施設36局を管理して、これら水利施設を操作して498か所のため池や河川に注水している（水土里ネット東播用水 2023）。

日常の配水管理業務（水利調整、ため池等へ送水するポンプの運転、バルブ、ゲートの操作等）及び維持管理業務は東播用水土地改良区の事務局の業務担当職員がすべて実施している（水土里ネット東播用水 2023、東播用水土地改良区 2022a）。

ため池・井堰に用水を配分する業務担当者は12名（管理職員5人、委託管理員7人）である。維持管理体制として、管理責任者を筆頭に、その下は北部用水管理班と南部用水管理班に分かれる。北部用水管理班では、業務担当主査、業務担当電気機械係、委託管理員3名、南部用水管理班では業務担当主査兼調整係、業務担当主査兼管理係、委託管理員4名の構成になっている（図5）（東播用水土地改良区 2022b）。委託管理員は現場で施設の操作（バルブの開け閉め等）と水路の流量等の監視・清掃等を行う。

管理部門については傘下の土地改良区等と対応する職員数は北部2名、南部2名と限られた人員となっているが、委託管理員の協力を得ながら業務を問題なく果た

している。職員が東播用水土地改良区の受益地全体の水管理状況を把握できるよう、業務に慣れた人は北部と南部の担当をローテーションさせる。北部の操作の方が難しいので、慣れない人は南部のみの担当とするという。施設が複雑で、ため池に水を溜めるまでが職員の責務である。送水先は498か所であるが、管理職員5人で1人約100か所のため池を見ており、問題ではないという。

イ) 各ため池等への具体的な送水方法

東播用水土地改良区では理事会の下に22の路線別水利委員会が置かれ、327名の水利委員（任期4年）が任命されている。水利委員は各路線に関係する土地改良区等から選出されるが、加古土地改良区のように土地改良区の理事長など代表者が務めていることが多い。用水の送水開始や停止の依頼は水利委員が遅くとも前日までに路線担当職員に電話もしくはFAXで行うことになっている（水土里ネット東播用水 2022）。職員は平日朝8時から電話を受け付け、依頼を取りまとめて遠隔操作できる水利施設（揚水機場4か所、分水バルブ3か所、取水ゲート2か所等）は事務所から水利施設の遠隔操作を行う（水土里ネット東播用水 2023）。また残りのため池等水利施設は現場でバルブの開け閉めや流量確認の操作を行うので、依頼を取りまとめて9時に委託管理員に指示を行う。依頼を受けてから実際に水が届くまでは半日以上かかる。一日の依頼の数は498か所の送水先のうち50~100か所くらいであるという。依頼は送水開始か停止が主であり、増やしてくれ、という要請は稀である。平日の夜間及び休日（土日祝日）は水量や送水先の変更は原則できないとしている。

例えば南部の国岡土地改良区では5月から代掻きをするので、その前のため池を満水にする。東播用水土地改

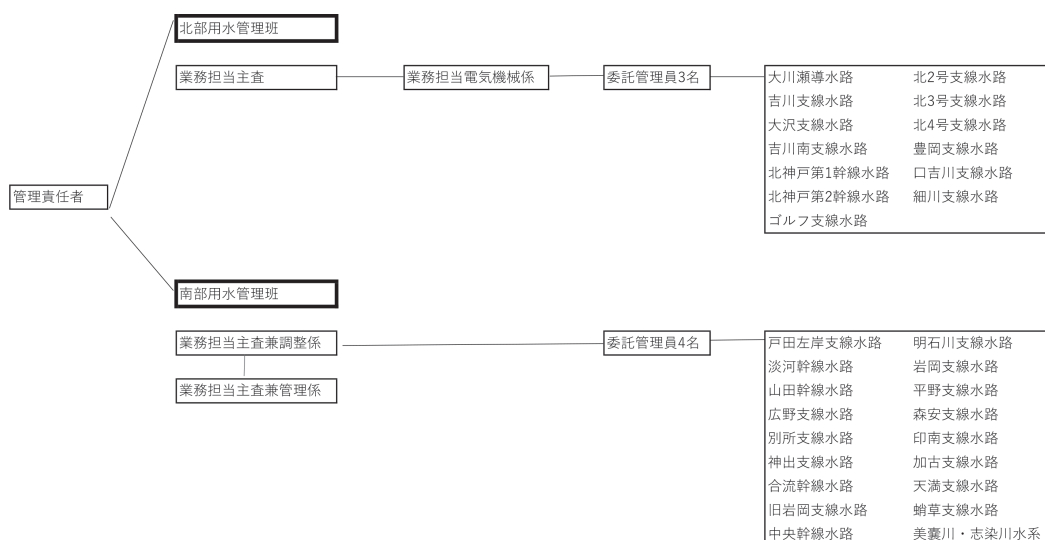


図5 東播用水土地改良区維持管理体制組織図

出所：東播用水土地改良区（2022b）, 『維持管理体制組織図』東播用水土地改良区、及び水土里ネット東播用水「維持管理概要」2022年4月1日、www.toban-yosui.jp/maintenance/renraku.html, (2023年9月20日閲覧)に基づき筆者作成。

良区への電話は「水入れてくれ」の年1回だけだという。ため池を満水にするのに40～50日かかる。あとは職員がため池を見て「もういいのでは?」と言って止めてくれるという。

加古土地改良区では加古大池を満水するのに大体3か月かかる。2023年は2月19日加古川市八幡町野村の宗佐厄神祭が終わったら送水を開始したいと依頼したが、東播用水土地改良区による加古支線水路の清掃が終わっていなかったため、2月20日からの送水となった。例年水を入れて5月1日前後に東播用水土地改良区の担当職員（業務担当主査）から「そろそろ止めましょか」と連絡が来る。業務担当主査は4、5日に1回は見に来ているという。いったん止めて6月中旬にため池の水が減ればまた入れてもらうという。灌漑期は定期的に水を流している。水を依頼して「2日後でいいか?」と言われることもあるが、支障はない。10月前後に送水を止める。理事長のE氏は「東播用水土地改良区に水を頼んで遅れることはあっても、来なかったことはない。例外は平成6年の渇水の時だけ。」と述べている。

灌漑期は概ね5月中旬から9月中旬の間である。南部ではコシヒカリは連休明けから6月上旬に代掻きを行う。ヒノヒカリは6月20日以降遅く植えることを推奨している。北部は山田錦を栽培しているため、6月上旬から6月中旬に代掻きを行っている。送水期間は8か月である。9月には送水を終えたいが、ヒノヒカリの作付けが増えているため、コメの作期が長くなり、10月中頃まで流すことが増えてきた。

岩岡地区では冬場ハウス野菜の水がいる。3分の2のため池は小さいため、3月から水をくれと言われるという。早期の米は4月連休前に代掻きを行うので、3月中にため池に水を溜める。

北部と南部では施設の構造が異なるので分けて分水している。北部では水路がため池までパイプラインになっているので、水が瞬時に流れる。このため、北部の方が操作が難しい。北神戸幹線水路が一番難しく、ポンプが2段あり、技術の習得に1年はかかるという。傘下のため池が約100か所あるため、判断してそれぞれに配る量を定める。どのくらいの量になったら流すか、マニュアルも作った。北部はため池が小さく、土日でも代掻きするので、土日でも使えるよう、少しずつ流す。土日は送水を止めて月曜日に送り、満水になれば送水を止める。現場を見て水を送っているという。

南部は開水路で水がゆっくり流れるので、大雨の対策さえすれば、操作はより容易である。基本的に送水開始の依頼は傘下の土地改良区等から出すべきものだが、池の減る量を見て「そろそろ送らんと駄目じゃないのか?」と職員の方から声をかけることもある。東播用水土地改良区の職員の側は一定量流す方が管理が容易であるとい

う。水路がカラになるとゴミが落ちる。水が流れている方が水路をきれいに保てるため、細く長く送るようにしている。止めてくれと言われて、送水を止めたら、減っている所へ送る。水が余っている時は水を溜められる加古大池に回すという。稲の穂が垂れてきたら週に1回流せばよい。

また土地改良区等では下の子池から使い、上の池を使わない。これが続くとため池の樋が開かなくなってしまう、ため池が使えなくなる。渇水時にはため池からポンプで取水しなければならなくなるケースもある。このため周りの水系を見て補給池があるので使うように言う。土地改良区等の側は余裕に取っておきたいが、先に使ってくれと頼むという。

東播用水地区の中でも水利施設の構造上、「水の弱いところ」がある。こうしたため池には注意している。例えば南部の神戸市西区の岩岡支線水路の13号池では分水工の幅が狭く、受益地がほ場整備事業で増えた。また土質が砂利で水が漏水する。このため水不足が生じやすい。また岩岡支線水路の7号池ではもともと川掛だったが、土地改良事業でため池掛となったため、水が足りない。岩岡支線水路では代掻きが5月なので、ため池が一杯になるよう、4月から送り始める。電話がかかってきて段階的に増やしてと言われる。職員の側から言って送水を足してあげることもある。代掻きで池の水位が急激に下がるので、水を入れ続けるという。岩岡支線水路からは頻繁に送水の増量の依頼がある。岩岡支線水路では委託管理員は1人1日2回見て回り、スクリーンのごみを取っている。1日1回はため池を見ているという。

神出支線水路の堅田3号池は周りから排水が入るため、東播用水土地改良区に要求しなくても通常は水が入ってくる。しかし2022年は雨量が少なかったため、ため池の水が減ってしまった。職員が路線の巡回をしていた時に堅田3号池を見るとため池の底が見え、水が死水になっていることに気が付いた。水利委員は水があると思いついていたが、ため池の圧力が減って泥が入ってきて初めて気づき、「底が見える」と電話してきたという。

また南部の広谷池は水が減ると回復するのに時間がかかるため、職員が巡回し、「もうそろそろ入れたらどうか」と電話をかけたという。

南部の別所支線水路の三枚池、宮谷池は元々川からポンプアップして取水し、ため池は補助だった。東播用水土地改良事業に加盟したが、支線水路からの分水径を太くしてもため池が小さいため水を溜めることができない。このため毎年年に2回くらい灌漑期の途中に東播用水土地改良区の事務所に「水が来ない。入れてくれ。ため池を見てくれ。」と電話があり職員が見に行くこともあったという。

適切な用水供給のためにはどのため池にいつからいつ

まで流すか、という情報を収集し、蓄積することが必要である。管理職員は南部は概ね2～3日に1回は見に行く。北部はため池が山の上にあるため見に行けないので、代わりに委託管理員が見ている。池の水が減っている、等の報告が来る。また水利委員から連絡が来ない時は見に行っている。

管理職員は各ため池にはいつどれだけの水が必要か、頭に入れており、担当間で情報を共有している。498か所の送水箇所状況が異なるので、統一されたやり方はない。過去30年間のデータと勘と経験で配水量と時期を判断している。管理職員は毎日ため池ごとに送った水量を〇〇tと記録を付けている。データは担当が自分で入力し、翌年の配水作業で活用している。データを見れば過去のやり方が分かるので担当が変わっても大丈夫であるという。

ただし、専務理事A氏とその同世代の時は南部、北部とも全体を把握していたが、現在では業務分担によって、他の地区の状況は分かりにくくなっており、全体を分かっている職員が少なくなってきたという。若い担当者は自分の担当地域（北部、南部）しか知らない。水を送らないところは分からないので、できる職員は北部と南部の担当をローテーションするようにしている。

5) 東播用水土地改良区と傘下の土地改良区等とのコミュニケーション・関係

この各ため池の状況に応じたきめ細やかな適時適量の配水を実現するためには、ため池を管理するWUA（土地改良区等）から情報を入手することが不可欠である。そのためにはWUAとの緊密で良好なコミュニケーションが欠かせない。

またWUAから最新の情報を提供してもらうためには、灌漑実施機関と対等な関係を持ち、WUAが敷居の高さを感じずに、言いたいことをどんどん言える状況を作っておくことが不可欠である。このため東播用水土地改良区の職員は土地改良区等の役員や水利委員に丁寧に低姿勢で接し、よく話を聞き、共通の話題を見つけて仲良くなる努力を続けている。東播用水土地改良区の側の姿勢と努力が農家が言いたいことを言える関係を構築していると考えられる。

こうした「上から目線」でない、対等な関係は必ずしも他の土地改良区にも当てはまるものではない。河川に水を一旦落とす配水方法を取っている土地改良区では、ダムと幹線水路の管理のみで業務が完結するため、末端の水利組織の状況について詳しく知る必要がなく、役所的な対応になっている所もあるという。

東播用水土地改良区の事務局が傘下の土地改良区等とどのようなコミュニケーションを取り、どのようにして対等な関係を構築してきたのか、具体的に述べていく。

① ため池に関する情報の収集

専務理事のA氏によると、水管理を良くしようと思うと、ため池の状況をよく知っているとうまく行く。A氏は用水の供給も役員とのコミュニケーションも全力投球で行う、という。それによって灌漑運営の効率が良くなるという。A氏は業務担当主幹当時、東播用水土地改良区の傘下の498か所の送水箇所の用水量・性質・ため池のバルブの位置・操作方法・ため池の状態など施設に関する情報、施設を運営している土地改良区等の組織状況や営農状況等の情報がほぼ頭の中に入っていたという。これらの情報を収集・更新するため、A氏は日々の対話と現場への訪問を通じて情報を入手しようと努め、常に機会を見つけて傘下の土地改良区の役員とコミュニケーションを取るように努めているという。その際は同窓の話題など共通の話題を探し、距離を縮めていくという。傘下の土地改良区等に関するこうした情報を持つことにより、各土地改良区等のニーズを把握でき、各土地改良区等がいつ、どのくらい用水を必要とするか具体的に把握することができ、498か所のため池・井堰等に対し適時適量の配水が可能となるという。

農家が忘れていても、東播用水の側からそろそろ流しますか？止めますか？と声をかけることができるのはこうした情報の蓄積があるためである。こうした業務姿勢はA氏から部下の職員にも浸透し、それぞれの職員は自分の担当地区（南部と北部）のため池の状況は詳しく把握しているという。対話の機会は日常の送水・停止の依頼電話・FAXに限らない。（電話の方が詳細情報が分かるのでより良いという。）東播用水土地改良区の理事会、総代会、路線別水利委員会の後や東播用水土地改良区の職員が土地改良区等の会合に呼ばれて説明をする際に逆に地域の事情をヒヤリングすることもある。また県土連の集会や、研修会などの交流機会など様々な機会を活用して情報を集めることに努めている。

② 路線別水利委員会の位置づけ

上記の通り、Kono他（2012）は豊川用水土地改良区の水利調整について、年に1回の水利調整会議に豊川用水土地改良区と末端の水利組合の代表者が出席し、水配分について協議を行う。豊川用水土地改良区では農家の要望を取りまとめて水資源機構と協議し、年間の配水計画を策定する、としている（Kono他2012）。東播用水土地改良区の場合は、日常的な事務局と傘下の土地改良区等との緊密なコミュニケーションがあるため、路線別水利委員会で水利調整を行うのではない点が異なっている。

路線別水利委員会は毎年1回6月に22の路線別に開催され、各土地改良区、水利組合から代表者が出席している。しかし、この時は各土地改良区間の水利調整を行うのではなく、当該年度の全体配水計画を事務局から説明

するだけである。この会議で用水量を決めるというのは建前であって、会議は既に決まっている配水計画を確認する・承認する場でしかない。この会議の場で突然送水を要請する農家（土地改良区等）はいないという。個別の水利調整は事務局と各理事長、水利委員の間で既に日常的に緊密にやり取りする中で十分されているためである。（会議終了後個人的に質問や相談に来るケースはある。）

③ 現場での問題解決

A氏は農家との間でもめ事が生じたときは、部下に現場に行って話してこい、と指示しているという。現場のため池や水利施設を見ながら農家と話すことでお互いにそれぞれの事情が良くわかり、理解が深まることでもめ事も収まるという。

A氏によると、東播用水地区の運営の初期の頃、一階の大部屋で仕事をしていたので、5人の管理職員の電話内容が分かった。ワーと言われて揉めているなどわかった時がある。そういう時はこうなんじゃないの？と考えさせ、戦略を練って現場へ行って直接話してこい、と送り出した。よほど揉めたとき以外は職員一人で行かせたという。

また、かつて苦情を言いに来た人に対して話を切り上げようとする職員がいた。それに対して、言い分を聞いてあげ、現場に行きましょう、と言うよう指導したという。

現場で一緒に話していると仲良くなれる。職員にはため口が聞けるようになれ、と言っているという。担当者が変更になったら水利委員に覚えてもらうよう、現場へ行け、池へ行け、と言っているという。

④ 丁寧な対応

東播用水土地改良区に入った時から職員は70代くらいの人と対応する。若い職員が役場の部長等と話をする必要があるので、低姿勢で丁寧に対応することを説いているという。A氏によれば、農家と良好な関係を築くことにより用水の供給も効果的に行うことができるようになる。このため人間関係が苦手な人は職員には向かないという。

⑤ サービス業の精神

参事のC氏も事務局に入った時からサービス業だと思ってやって来たという。東播用水土地改良区は組合員から賦課金をいただくというスタンスで、低姿勢で行き、丁寧に対応するという。賦課金をもらうために、水を送らせてもらっている、と言う意識で業務を行っているという。これは賦課金が東播用水土地改良区事務局の運営費となり、良いサービスをしないと農家から賦課金を徴収できないため、と認識しているからである。

また、建前は土地改良区等が用水の送水開始、増量、減量、送水停止を連絡し、それを受けて東播用水土地改

良区が送水管理をすることになっているが、実際には忘れている場合や水利委員が兼業で平日忙しくて対応できない場合があるので、東播用水土地改良区の職員から、そろそろ流しますか？そろそろ止めますか？と声を掛けたりすることもあるという。

水利委員が交代した時は勝手がわからないので何をどうして良いか戸惑うことがある。そのため、水利委員は最初にいろいろ聞いてくる。この時丁寧に対応することを心掛けている。手間を惜しんではダメ、顔の見える関係作りを惜しんではダメだという。他の場合は説明は要らなくなったという。

また、ため池等の水利施設以下の水管理は各土地改良区等が行うことになっているが、農家によってはパイプラインの充水方法や空気弁や加圧ポンプの分解方法を聞いてくるケースがあるので、教えてあげるといふ。

傘下の土地改良区等と良好な関係を築いていくことで、水を我慢してほしい時や、パイプラインが漏水して送水が遅れたときなど事務局が困っている時、協力してくれるという。

⑥ 最初の10年間の事務局と土地改良区等の関係

東播用水地区の運営が始まって、最初の10年間は土地改良区等（農家）が過剰に水を要請してきたり、事務所まで配水量が少ないとクレームに来たりしたこともあった。その場合は職員が現場まで行って現場を一緒に見ながらこれで充分であると説明して、わかってもらうこともあった。

ため池のバルブの操作は職員が行うことになっているが、東播用水の送水が始まってから10年くらいはため池のバルブを土日に勝手に開ける農家があった。また焦った水利委員が勝手に幹線水路のバルブを操作してしまい、パイプやバルブの破損が生じたこともあった。バルブを回せばもっと水が出ると勘違いしていたという。このため役員を集めてため池の現場で流量計を見せ、こっちに送っているのはこれだけ、と説明した。その結果2回続けてバルブを開けるところはなかった。最初の頃は「水を送らない」「金を払わない」という喧嘩もあった。このため現場へ行って説明した。その後は仲良くなったという。

⑦ 現在の事務局と土地改良区等の関係

東播用水土地改良区では水管理を約30年間行っており、最初の10年間はいろいろ言うてくる人もいたが、この20年間は東播用水土地改良区の水管理のやり方を理解してくれるようになり、問題はないという。農家の側も30年間の経験で必要な時に必要な量の水が来ることを承知しているので、今は事務局の配水を信頼して任せている。

お互いのことが良く分かるようになって、農家の側が東播用水土地改良区を信頼してくれているため、水利委

員による勝手な（違法な）バルブ操作はなくなった。また事務局の側も水利委員の事情（兼業で忙しいなど）を理解しているので、忘れていそうなところ、水がもうすぐなくなりそうなのに、言ってこないところにはこちら側から事前に声をかけることもある。

組合員もだんだん慣れてきて言わなくなったという。一部の例外的な、施設の構造上水不足が生じやすいため池・井堰掛を除いて、ほとんど苦情はない。また路線別水利委員会でクレームが出たことはないという。会議が終わってから「実は…」と言われたことはあるという。日々の担当職員と土地改良区等の理事長とのやり取りがあるため、他の土地改良区よりはクレームは少ないのではないかという。

一方、農家の側も東播用水土地改良区に対しては対等の立場で接している。農家の側が言いたいことを言えない、と言うことはない。何か問題があれば農家は職員に対してどんどん言うてくるという。例えば加古土地改良区の理事長E氏は「東播用水土地改良区の理事長、専務理事を知っているので何かあれば相談している。東播用水土地改良区との間で困ったことはない。壁がないお付き合いをしている。」と評している。東播用水土地改良区が30年間適時適量の水管理の実績を積み上げることによって事務局と傘下の土地改良区等の間で信頼関係が構築されたといえる。

⑧ 近年の土地改良区等の水管理の粗さ

一方、上記の通り、農地転用によって東播用水地区の灌漑面積は年々減少しているため、用水は余るはずであるが、近年では兼業農家や離農が増え、営農組合が水管理をするケースが増えてきており、傘下の土地改良区等の水管理の粗さが問題になっている。その結果、各ため池における水の使用量の増加が課題になってきている。水不足が生じるケースは水の使い過ぎが原因であるという。

10年位前から営農組合による水管理が増えてきた。地元の営農組合は地域の農家の監視があるので問題ないが、2、3年前から農協系のアグリファームで水管理が粗く、社員がパイプラインのバルブを開けっぱなしにするケースが出ている。水量を管理せず、バルブの開閉しかせず、1週間に1回くらいしか見ないという。このため地元の土地改良区の水利委員が代わりにバルブを閉めてクレームが出るケースがあるという。

兼業農家がパイプラインのバルブを閉め忘れるケースが生じている。朝開けて夜閉めるのを忘れたため、夜間も水が出しっぱなしになり、水田が水浸しになるケースもある。

事務局では組合員に対し「掛け流し」をせず、パイプラインのバルブの開閉を忘れないよう、節水と呼び掛けている状況である。しかし徐々にバルブの開閉が緩んで

くる。なんでこんなに、と言うと少なくなるが、しかしまた緩んでくるという。

加古土地改良区ではパイプラインの給水栓の開閉が緩んでいたもので、2022年に湧水が生じたとき、加古大池の水が大幅に減少し、理事長達は危機感を抱いたという。

⑨ 依存型の役員の増加

さらに、土地改良区等の水利委員の側にも事務局任せの依存型の役員が増えてきているという。

送水や停止の連絡を忘れてしまう水利委員がいる。その場合は金曜日に現場を見て土日の休みの前に、職員の方から、どうしますか？と聞くという。上記の通り、水利委員には土地改良区の理事長などが就くことが多いが、任意の水利組合の場合は水利委員が自治会の担当者などいろいろなパターンがある。自治会の農会の役職で水利委員に就いたが水田がない、と言う人もいる。小規模の水利組合には働きかけを多くしており、手間暇がかかるという。北部は自治会や農会の役職者、南部は水利組合や土地改良区が多い。

送水の開始は頼んでくるが、途中の中干しの後連絡を職員にするのを忘れてしまうケースも年に10件くらいあるという。代掻きは大量に水が必要なので、小さなため池は気が付いたらカラになっていることもあるという。水利委員がサラリーマンのため、平日ため池を見に行けず、土日に見に行ってもカラになっていることに気づくこともあるという。南部は専業農家の水利委員が多いが、北部の水利委員は兼業農家のサラリーマンが多い。「自分は働いている。水入れしてもらえない。」と言い、今すぐ入れてくれ、と言われることもあった。すぐ送水することは無理で、早くても当日の夕方になると説明すると怒る水利委員もいた。

また水利委員の任期は4年間となっているが、1年交代の役員がいたケースでは「自分は分からないので好きに流してください」と言われたことがあったという。今後代替わりすると水管理が分からない理事長が出てくる可能性もある。仕事について前任者からの引継がされておらず、「東播用水土地改良区に聞いて」と言うところもある。「池の水が15センチ減ったから入れて」と言うケースもあった。水利委員が対応できず、副水利委員の人が電話してくることも年に数件ある。今後の東播用水土地改良区の運営の課題であろう。

6) 東播用水地区における加古川総管、東播用水土地改良区、傘下の土地改良区等の役割分担

東播用水地区では加古川総管がダムを管理している。加古川総管は年間の取水量の上限は定めているが、いつでもだけの水を下流に流すかは東播用水土地改良区と上水道を管理する企業庁からの要請に基づいた量を流している。湧水期にはシミュレーションを行い、技術的観点から選択肢を示すものの、いつどのくらいになったら水

を止めるかを判断するのは東播用土地改良区と企業庁である。年間の総取水量が16,400千m³、毎秒1t流すという規則があるが、その範囲内であれば送水を断ることはないという。

加古川総管はダムに水を溜めることに注力し、東播用土地改良区の要望に沿って導水路に水を流すという。東播用土地改良区でも吞吐ダム、川代ダム、大川瀬ダムの流量データを分かっている。30年間の運営のデータがあるので、加古川総管には毎年3つの土地改良区から同じ計画が出てくると言い、土地改良区による灌漑地区の運営を信頼している。

国が配水量を決めず、ユーザーの要望に応じた配水を行っている点は開発途上国とは大きく異なる。その理由として「東播用土地改良区が末端の農家のニーズ（いづれだけの水が必要か）を最もよくわかっているから、東播にこれだけ流してください、と言われれば、その通りに流す」ということである。

また上記の通り、傘下の土地改良区等も東播用土地改良区の配水を信頼しており、任せている。加古川総管、東播用土地改良区、傘下の土地改良区等はそれぞれの役割を果たし、ワンチームになって灌漑システムの水源（ダム）から末端の農地までの配水を適時適量に行っているといえる。

第5節 考察

1. 東播用水地区のJSMの成功要因

1) 成功要因

本稿では東播用水地区でどのようにJSMが成功しているのか、特に東播用土地改良区がJSMを行いながらなぜ高い水資源管理能力を持つことができるのか、見てきた。

第4節2. で述べた通り、東播用土地改良区においてJSMが機能する要因として以下の点が挙げられる。

ア) 灌漑実施機関が活動するための前提条件である予算、人員（技術力を含む）が備わっている。

イ) 歴史的経緯から対象地域の受益農家によるため池灌漑システムが先に建設され、その後農家の要望により東播用水が既存のため池の取水口まで補給水を届ける水利施設として建設された。このため東播用土地改良区では他の土地改良区と異なり、ため池の入り口まで送水する必要があった。また土地改良区が設置された後も、用水が届くまで時間を要したため、用水が届かない組合員が賦課金を支払ってくれなかった。このため、東播用土地改良区では末端まで用水を届けることに注力し、賦課金の徴収率を向上させるため事務局の方から農家に働きかける必要があった。そこには「組合員から賦課金を払ってもらうためには、相手が必要とする水を必要な時

にため池まできちんと届けなければいけない」という考え方があったといえる。

ウ) 送水するため池・井堰は498か所あり、各施設ごとに様々な個性がある。このためそれらの個性を熟知した上で適時適量の水配分をするためには、灌漑実施機関である東播用土地改良区はWUAから最新の情報を常時入手しておく必要がある。そのためには両者の間で緊密で良好なコミュニケーションが必要である。またWUAの側が言いたいことが言えるよう、灌漑実施機関と対等な関係を保っている必要がある。このため東播用土地改良区の事務局はお役所的な態度ではなく、民間のサービス業者が顧客から支払いを得るためにサービスの質を向上させようと努めるように、灌漑用水のユーザーである組合員に対して丁寧な接している。

エ) この結果、東播用土地改良区では498か所の各ため池・井堰のニーズを把握した上で、それらのニーズに合った適時適量の送水が実現されている。

オ) 上部組織であるダム・幹線水路を管理する加古川総管では年間の取水量の上限は定めているが、いづれだけの水を下流に流すかは東播用土地改良区からの要請に基づいた量を流している。これにより東播用土地改良区はダムから適時適量の送水を得られる体制ができていたため、傘下のため池に適時適量の送水が可能となっている。つまり、加古川総管と灌漑実施機関である東播用土地改良区の間で適切な役割分担と協力体制がある。また傘下の土地改良区等は東播用土地改良区の適時適量の送水実績を信頼し、東播用土地改良区に水管理の専門家として水利施設の運営を任せている。すなわち、東播用水地区では、加古川総管、東播用土地改良区、傘下の土地改良区等がそれぞれのパートにおける役割を分担し、それぞれの役割を適切に果たしている。その結果、地区全体での公平な水配分と高い賦課金徴収率が示すように、灌漑地区全体で円滑な灌漑運営を実現することが可能となっている。

東播用土地改良区では、ため池の入り口まで送水しなければいけないという他の土地改良区とは異なる特殊な灌漑施設の制約に加え、水が届かないのに賦課金を集めなければならないという事務局発足当時の厳しい徴収条件、平成6年（1994年）の大干ばつという危機を事務局と農家が協力して共に乗り切ったという体験が、精密で細やかな送水とサービス業のような低姿勢で丁寧な対応を作り出し、事務局と傘下の土地改良区等との常時緊密で良好なコミュニケーションと対等な関係を実現させたといえるだろう。

さらに水源であるダムを管理する加古川総管が東播用土地改良区に対し全幅の信頼を寄せて事務局の要請に

基づいて適時適量の送水をしてくれることにより、東播用水地区では極めて複雑な水管理をしながら JSM が成功し、高い水資源管理能力を保持して水不足を生じさせることなく、公平な水配分を実現していると言えるだろう。

東播用水地区では、農林水産省がダムを管理し、中間施設である東播用水土地改良区がダムで貯留した用水等を受益地域のため池等に補給し、末端の土地改良区等がため池等の末端水源施設を管理するという三者連携によって広域水利システム連携体制が成立している（福田 2023）。ここでは加古川総管、東播用水土地改良区、傘下の土地改良区等の三者による重層的役割分担がなされている。三者は立場が違うが灌漑システムの運営が成功することにより、農家の営農が成功するという同じ目的を追求している。地域利水を向上させ、農家の農業生産を向上させるため、三者がワンチームとなって協力し、それぞれの役割分担を果たすことで JSM が成功していると考えられる。

2) 水管理の専門家としての東播用水土地改良区事務局

Mukherji 他（2009）は IMT はそもそも成功しない。灌漑実施機関である政府の能力（予算、人員）が不足しているのに WUA のニーズに合ったサービスはできない、としている。その代りに彼らが提唱しているのは民間企業によるダム・幹線水路の管理（Public private partnership: PPP）である。確かに民間企業は政府機関と異なって、顧客である WUA のニーズを知り、ニーズに沿った灌漑サービスを効率的に提供できるであろう。しかし、民間企業は採算が取れない灌漑事業には参入しないだろう。例えば事例で挙げたガーナのポン灌漑システムでも世界銀行のアドバイスにより、政府の KIS 事務所に代わり、民間セクターによる幹線水路管理を推進しようとしたが、2017 年の水利費の徴収率が低い段階では手をあげる民間企業は現れなかった。また民間企業は自社の利益を優先して、顧客である末端の農家へのサービスが劣化する可能性もあるだろう。例えば用水が到達しにくい末端部は灌漑システムの受益地から外されてしまう可能性もあるだろう。

東播用水土地改良区の場合は民間企業と異なり、採算性を優先して事業を行っているわけではないことが大きく異なっていると言えよう。上記の通り、水の送水が難しい、ため池も含めて受益地域全体に公平に水を送ることに注力しているといえる。

一方で東播用水土地改良区は土地改良区であるため、組合員である農家が水利施設運営への意思決定に参加できる仕組みは総代会、理事会として持っている。しかし日常の具体的な用水の配分は水管理の専門家である事務局職員が傘下の土地改良区等の水利委員のニーズを聴取

し、その時の用水の必要量に応じて決定し、実行している。事務局が行っている業務は農家が水を必要としている時に必要な量の水を送るといふ、あたかも民間のサービス業のように顧客のニーズを正確に捉えて必要としているサービスを提供しているといえる。東播用水地区において JSM が成功しているのは、東播用水土地改良区の事務局が精緻で細やかな水配分の技術を極め、農家に対して高い品質のサービスを安定的に提供できるようになり、その結果、水管理の専門家である東播用水土地改良区をユーザーである農家が信頼し、水管理の実務を任せていることが成功の要因であると言えるのではないだろうか。

東播用水土地改良区事務局と農家（土地改良区等）の間には事務局の長年の安定した適切な運営に対して農家の側が評価し、東播用水土地改良区に対して信頼感を持つという関係が構築されている。このため事務局にいつでもどれだけの水を送るかという送水を任せている。事務局の側は農家の期待に応えるよう、農家と常に緊密な連絡を取り、農家が必要とする時期と量を正しく把握し、農家のニーズに応じた適時適量の送水をしている。これによって灌漑システム全体の水管理が安定しているといえる。

陳・水谷（2002）は、日本の大規模近代的灌漑施設においては、施設の維持管理に専門技術が要請されるため、水管理は農民の手を離れ、専門技術者により管理運営されていると指摘している。水管理の責任と権限は水利用者である農民の手にあるが、近代的施設の農民による直接的管理はほとんど困難である。このため農民は自らは管理を行わず、公的機関や専門家集団に水管理を信託するという「信託的水管理」を行っているという。すなわち、国営事業で建設した灌漑施設においては大規模土地改良区等の水管理は公的支援を要件としたうえで信託的管理が行われており、自治的水管理形態から自治と信託的管理が併存する水管理形態に変化してきたとしている（陳・水谷 2002）。東播用水土地改良区事務局と農家との関係においてもこの信託的管理がなされており、その結果安定的な水管理がなされている、と言えるのではないだろうか。

このことは東播用水土地改良区と上部組織である加古川総管との関係においても言えることである。加古川総管は東播用水土地改良区事務局が緻密で効率的な水配分を傘下のため池に行っているという実績を信頼し、いつでもどれだけの水を下流に流すかは東播用水土地改良区からの要請に基づいた量を流している。東播用水土地改良区が傘下の農家の営農状況まで詳しく把握し、農家に適時適量の送水ができていているという実績を評価しているといえよう。

2. 東播用水地区における今後の灌漑運営の課題

一方、東播用水地区ではこれまでの東播用水土地改良区事務局の質の高いサービスゆえに課題も生じている。すなわち、農家の側では事務局の高いサービスの品質を信頼し、専門家である事務局に「お任せする」という依存性が高まっているといえる。今後も兼業農家や離農の増加、営農組合への水管理の委託は増えていくことが予想されるため、傘下の土地改良区等の水管理がより粗くなることが予想される。また依存型の役員が増えると東播用水土地改良区とのコミュニケーションの量や質の低下も懸念される。

今までは東播用水土地改良区はため池の入り口まで用水を届けさえすれば、後は地元の土地改良区等が効率的に用水を使ってきていた。しかし現在土地改良区は農村の混住化、兼業化、高齢化によって、維持管理作業の担い手の不足（溝さらいに夫役として出てくる組合員の減少）や土地改良区の役員の成り手不足が問題となっている（Kakuta 2020, 2021）。今までPIMの成功事例として評されてきた土地改良区の運営自体が危うくなっているところがある。

今後は東播用水地区の高い灌漑運営の水準を保つためには、東播用水土地改良区事務局が各ため池以下の末端の水管理にまで助言、関与していくことが求められ、事務局の業務がさらに増えていく可能性もあるのではないだろうか（石井・岡本 2002）。東播用水土地改良区の今までの各ため池に効率的に用水を使ってもらい、全体で用水を節水しながら全体に行き渡らせるという「細く長く」流す方法をいかにして維持していくのか、今後の課題になると考えられる。

3. 東播用水土地改良区事務局が質の高いサービスを提供する理由

では利益を追求する民間企業ではない東播用水土地改良区はなぜここまで質の高いサービスをユーザーである農家に提供するのだろうか。東播用水がため池の取水口まで水を配るのは、公平な水配分のためであるという。東播用水土地改良区の職員がここまで傘下の土地改良区等の個々のニーズに応じたきめ細かな送水を行うのは、東播用水土地改良区が送った水をうまく使ってもらいたい、という思いがあるためである。それは灌漑システムの運営を成功させたい、という思いからであろう。さらにその背景には東播用水土地改良区が日本で有数の優良土地改良区として高い評価を得ており、ため池まで配るきめ細やかな水管理をしているのは東播用水土地改良区くらいであるという自信と誇りがあるため、と考えられる。東播用水土地改良区の運営の質の高さを保っていききたい、という思いが職員には共有されているため、少ない人員ながら緻密で複雑な業務を行っていると考えられる。

他地区とは異なりため池まで送水するという、難度の高い送水を実行して農家のニーズに合った配水を実現することで農家からの信頼を積み上げ、また農家との対話を何度も重ねてきた結果、当初は低かった賦課金徴収率を全国でもトップクラスにまで高めることができたという、自分たちのやって来た30年間の実績に対する自信と誇りがあるといえる。

東播用水地区のJSMの成功の要因は東播用水土地改良区、加古川総管、傘下の土地改良区・水利組合等の関係機関三者が自分の役割を適切に果たしていることと、東播用水土地改良区事務局の職員が灌漑システム運営における高度な専門技術と高い志気を有していることであるといえよう。

(了)

参考文献

- 1) 陳菁・水谷正一(2002),「日本・利根川水系に見る大規模灌漑システム」藤田和子編著『モンスーン・アジアの水と社会環境』世界思想社, pp.149-179。
- 2) 福田信幸(2023),『東播用水広域水利システム連携成功要因を探る!』東播用水土地改良区。
- 3) 兵庫県東播磨県民局・いなみ野ため池ミュージアム運営協議会・記録誌編集委員会・兵庫県北播磨県民局加古川流域土地改良区事務所(2020),『いなみ野台地を潤す水の路「淡河川山田川疏水」』兵庫県東播磨県民局・いなみ野ため池ミュージアム運営協議会・記録誌編集委員会・兵庫県北播磨県民局加古川流域土地改良区事務所。
- 4) 石井敦・岡本雅美(2002),「土地改良区」『農村計画学会誌』21(2), pp.193-194。
- 5) 石井敦・佐藤政良(2003),「PIM」『農村計画学会誌』22(3), pp.239-240。
- 6) 岩田敏靖・岡本雅美(2000),「日本の重層的農民水利組織の構造と機能」『農村計画論文集』2, pp.181~186。
- 7) 角田宇子(2011),「参加型灌漑管理(PIM)の成果—フィリピン・ボホール州の2つの灌漑システムの事例から—」『亜細亜大学国際関係紀要』20(1・2), pp.289-335。
- 8) 角田宇子(2023),「兵庫県加古土地改良区からみる参加型灌漑管理の成功要因」『水土の知』91(8), pp.7-12。
- 9) 近畿農政局東播用水二期農業水利事業所(2017),『国営かんがい排水事業:東播用水二期地区事業概要』農林水産省。
- 10) 松村明昇・広田純一(2004),「大規模土地改良区における農業水利施設の重層的維持管理の実態と課題」『農村計画論文集』6, pp.37-42。
- 11) 水土里ネット東播用水(2022),「土地改良区の維持管理」<http://www.toban-yosui.jp/maintenance/index>。

- html.
- 12) 水土里ネット東播用水 (2023), 『東播用水だより』 57, 水土里ネット東播用水。
 - 13) 水谷正一 (2002), 「大規模灌漑システムの分権的管理」藤田和子編著『モンスーン・アジアの水と社会環境』世界思想社, pp.233-257。
 - 14) 南埜猛 (2020), 「世界かんがい施設遺産登録と地域振興の取り組み—淡山疏水」『ARDEC』62, http://www.jiid.or.jp/ardec62/ard62_key_note6.html
 - 15) 農業土木学会 (1992), 『改訂4版農業土木標準用語事典』農業土木学会。
 - 16) 齋藤晴美・南部明弘・渡邊史郎・林亨 (2017), 「東南アジア諸国における農家参加型水管理の現状と技術協力の方向」『水土の知』85 (2), pp.19-24。
 - 17) 佐藤政良 (2018), 「明治150年の土地改良と水管理」『水土の知』86 (9), pp.1~2。
 - 18) 佐藤政良 (2014), 「水利技術における日本の強み」『日本ICID協会会報』30, pp.1~2。
 - 19) 佐藤勝正・佐藤政良 (2006), 「ガーナ国における効果的農民参加型灌漑管理のための組織体制」『農業土木学会論文集』74 (5), pp.85~93。
 - 20) 佐藤政良・河野賢・タッサニー・ウンウィチット・石井敦 (2007), 「農民参加型水管理の原理と実現方策」『水土の知』75 (7), pp.53-58。
 - 21) 田野井雅彦・橋本晃・瀧川拓哉・花田潤也・渡辺守 (2016), 『アジアモンスーン地域における農家参加型水管理 (PIM) の現状と評価』日本水土総合研究所。
 - 22) 東播用水土地改良区 (2018), 『練部屋分水所』東播用水土地改良区。
 - 23) 東播用水土地改良区 (2022a), 『東播用水土地改良区50年』東播用水土地改良区。
 - 24) 東播用水土地改良区 (2022b), 『維持管理体制組織図』東播用水土地改良区。
 - 25) 東播用水土地改良区 (2023), 『年度別未収賦課金集計表 (H30~R4) 総括』東播用水土地改良区。
 - 26) Freeman, D. (1989), *Local Organizations for Social Development: Concepts and Cases of Irrigation Organization*, Westview Press.
 - 27) Freeman, D. (1992), *Creating a Supportive Policy Environment for Irrigation System Turnover and Joint Management*, Irrigation Management Project HMG/USAID/Nepal Technical Assistance Team.
 - 28) Freeman, D. (2009), Personal conversation by e-mail on August 27, 2009.
 - 29) Hatcho, N. and Tsutsui, H (1998), “World Irrigation (IX): Irrigation Management Transfer and Participatory Irrigation Management”, in *Rural and Environmental Engineering* 35, pp.5-14.
 - 30) Kakuta, I. (2019), “Irrigation Management Problems Derived from Organizational Evaluation of a Water Users Association at the Kpong Irrigation Scheme in Ghana” 『亜細亜大学アジア研究所紀要』45, pp.169-217.
 - 31) Kakuta, I. (2020), “Success Factors of Participatory Irrigation Management in Japan: Case of the Kako Land Improvement District in Toban-Yosui Land Improvement District (1)” 『亜細亜大学アジア研究所紀要』46, pp.1-52.
 - 32) Kakuta, I. (2021), “Success Factors of Participatory Irrigation Management in Japan: Case of the Kako Land Improvement District in Toban-Yosui Land Improvement District (2)” 『亜細亜大学アジア研究所紀要』47, pp.45-110.
 - 33) Kono, S., Ounvichit, T., Ishii, A. and Satoh, M. (2012), “Participatory system for water management in the Toyogawa Irrigation Project, Japan”, in *Paddy and Water Environment* 10, pp.75-81.
 - 34) Kulkarni, S.A. and Tyagi A.C. (2012), “Participatory Irrigation Management: Understanding the Role of Cooperative Culture” in International Commission on Irrigation and Drainage (ICID). Presented in international annual UN-Water Zaragoza conference 2012/2013, pp.1-8.
 - 35) Lepper, T. (2008), *Reregulating the Flows of the Arkansas River: Comparing Forms of Common Pool Resources Organizations*, Dissertation, Colorado State University.
 - 36) Mukherji, A., Fuleki, B., Shah, T., Suhardiman, D., Giordano, M. and Weligamage, P. (2009), *Irrigation reforms in Asia: A review of 108 cases of irrigation management transfer*, Final report submitted to the Asian Development Bank by IWMI.
 - 37) Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
 - 38) Shioda, K. and Onimaru, T. (2007), “Successful factors and activation theory/concept of water users’ organizations – based on the MWMS project in Thailand”, in *Paddy and Water Environment* 5, pp.15-27.

日韓における外国人労働者受け入れ対策の比較分析

金 明中

Comparative Analysis of Measures of Employment policy for Foreign Workers in Japan and South Korea

Myoung-Jung KIM

はじめに

日本で働く外国人労働者の数が毎年増加している。日本で就労している外国人労働者の数は、2022年10月末現在182万2725人で、届出が義務化された平成19年以降、過去最高を更新した。

日本政府は深刻な人手不足に対応するために、2019年4月に、改正出入国管理・難民認定法を施行し、特定技能1号と特定技能機能2号という新しい在留資格を新設した。

改正法の特徴は、今までは許容しなかった単純労働分野でも外国人労働者を正式に受け入れることが可能となったことである。日本政府は、特定技能により2019年4月から5年間で最大345,150人を受け入れる方針であったものの、新型コロナウイルスの影響もあり、特定技能の在留資格で日本に滞在する外国人の人数は、2023年6月末現在17万3089人（2号は12人）に留まっている。

一方、韓国政府は2004年8月に非専門外国人労働者を効率的に活用するために「雇用許可制」を導入した。雇用許可制は、慢性的な労働力不足に苦しんでいる中小企業が政府から外国人雇用の許可を受け、合法的に外国人労働者を労働者として雇用する制度である。

韓国と同様に、急速な少子高齢化により将来労働力不足の問題を抱えている日本において、韓国の雇用許可制は、単純技能労働者に対する受け入れ対策として参考になるかもしれない。しかしながら雇用許可制が実施された以降にも外国人労働者と関連した問題はすべて解決されていない。

日韓共に外国人労働者がより安心して活躍できる社会を作るためには、(1)外国人労働者が働く労働条件を改善する、(2)外国人労働者に対する差別の問題を解決する、(3)悪質ブローカーを排除するための対策をより徹底的に行う、(4)企業の負担を最小化する支援を行うなどの対策が必要である。

本稿では日本と韓国における外国人労働者受け入れ対策の現状と課題を分析してから、日本の課題を解決する一つの方法として韓国の雇用許可制を考察する。

第1節 日本における外国人や外国人労働者の現状

1. 日本における外国人や外国人労働者の現状

2016年に初めて100万人を突破した日本における外国人労働者数は、2022年10月末現在182万2725人で、届出が義務化された2007年以降、過去最高を更新した（前年比95,504人増加、増加率は5.5%）。また、外国人を雇用する事業所数も298,790所で、前年比13,710所増加した。務化されて以降、最大を記録した。その結果、外国人労働者の就業者全体に占める割合は2.7%まで上昇することになった（図1）。

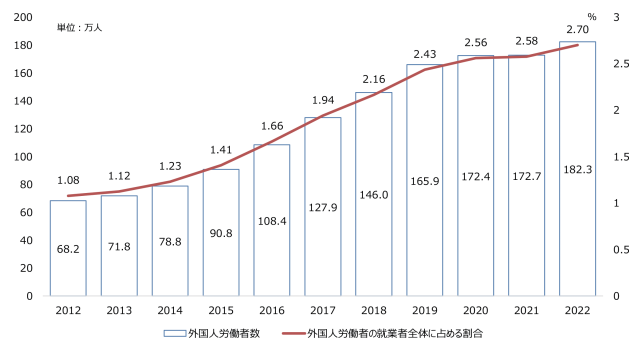


図1 外国人労働者数・外国人労働者の就業者全体に占める割合の推移

（出所）総務省「労働力調査」（各年10月、原数値）：（最終アクセス日は2023年10月22日）、厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】（令和4年10月末現在）：（最終アクセス日は2023年10月22日）により筆者作成。

外国人労働者を在留資格別に見ると、定住者（主に日系人）、永住者、日本人の配偶者等の「身分に基づき在留する者」が約59.5万人（外国人労働者全体の32.7%）で最も多く、次いで、「専門職・技術的分野の在留資格」が約48.0万人（同26.3%）、開発途上国からの「技能実習制度（以下、技能実習）」が34.3万人（同18.8%）、留学生のアルバイト等の「資格外活動」が33.0万人（同18.2%）の順となっている。産業別にはその他（59.5万人）を除いて、製造業が48.5万人（外国人労働者全体の26.6%）、サービス業（他に分類されないもの）が29.6万人（同16.2%）、卸・小売業が23.8万人（同13.1%）で上位3位を占めた。

日本における外国人労働者の特徴は、長期間にわたる就労を目的としている専門職より、資格外活動や技能実習のような短期間の在留資格で働く割合が高いことである。しかしながら、2020年以降は水際対策が強化され、技能実習生や留学生の受け入れは減少した。実際のデータを見てみると、外国人労働者に占める資格外活動や技能実習の割合は2019年の45.6%から2022年には37.0%に大きく低下していることが明らかとなっている(図2)。

国籍別の外国人労働者数では、ベトナムが462,384人(外国人労働者全体の25.4%)で最も多く、次いで、中国が385,848人(同21.2%)、フィリピンが206,050人(同11.3%)、ブラジルが135,167人(同7.4%)の順となっている。対前年と比べて、インドネシアは47.5%、ミャンマーは37.7%、ネパールは20.3%増加したことに対して、中国は2.8%、韓国は0.4%、ペルーは0.4%減少した。

2. 外国人労働者受け入れ拡大の背景

日本政府が、外国人労働者の受け入れを拡大した理由

としては、少子高齢化にともなう人手不足の問題が挙げられる。2021年10月1日現在(確定値)の日本の総人口は1億2,550万人で、2008年10月の1億2,806万人から256万人も少なくなった¹。国立社会保障・人口問題研究所は2017年に「日本の将来推計人口(平成29年推計)」²を発表し、2065年には日本の総人口が8,808万人まで減少すると予想した。しかしながら2022年の出生率は1.26まで低下する等、2017年の将来人口推計に使われた合計特殊出生率(出生率「中位」の2022年の出生率は1.42)を下回っている(図3)。つまり、今後日本の総人口は2017年の推計より減少する可能性が高い。

一方、労働力人口は、女性や高齢者の労働市場への参加が増えたことにより、2013年以降はむしろ増加している。しかしながら、15~64歳の生産年齢人口の減少は著しく、日本における2020年10月1日現在の15~64歳人口は、7,508万8,000人と2019年10月1日に比べ45.4万人も減少した。15~64歳人口が全人口に占める割合は

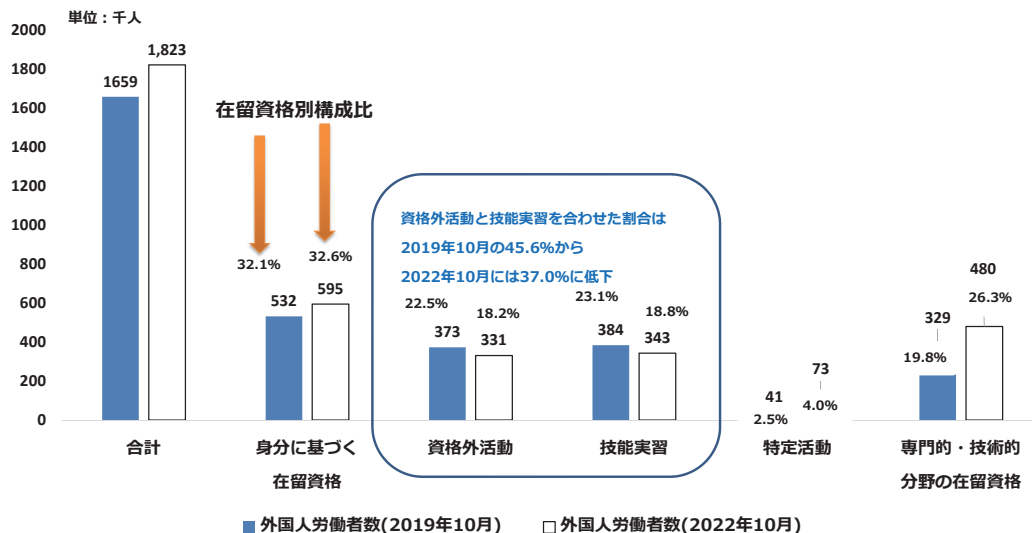


図2 在留資格別外国人労働者数と構成比
(出所) 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(令和4年10月末現在)より筆者作成。

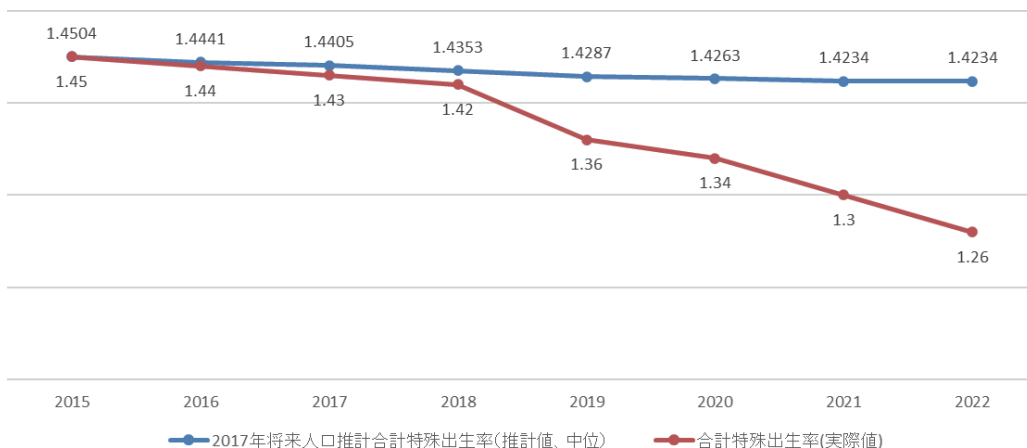


図3 日本における合計特殊出生率の推移
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2017)「日本の将来推計人口(平成29年推計):出生中位(死亡中位)推計(仮定値表11-1 合計特殊出生率の推移)」(最終アクセス日:2022年10月1日)等より筆者作成。

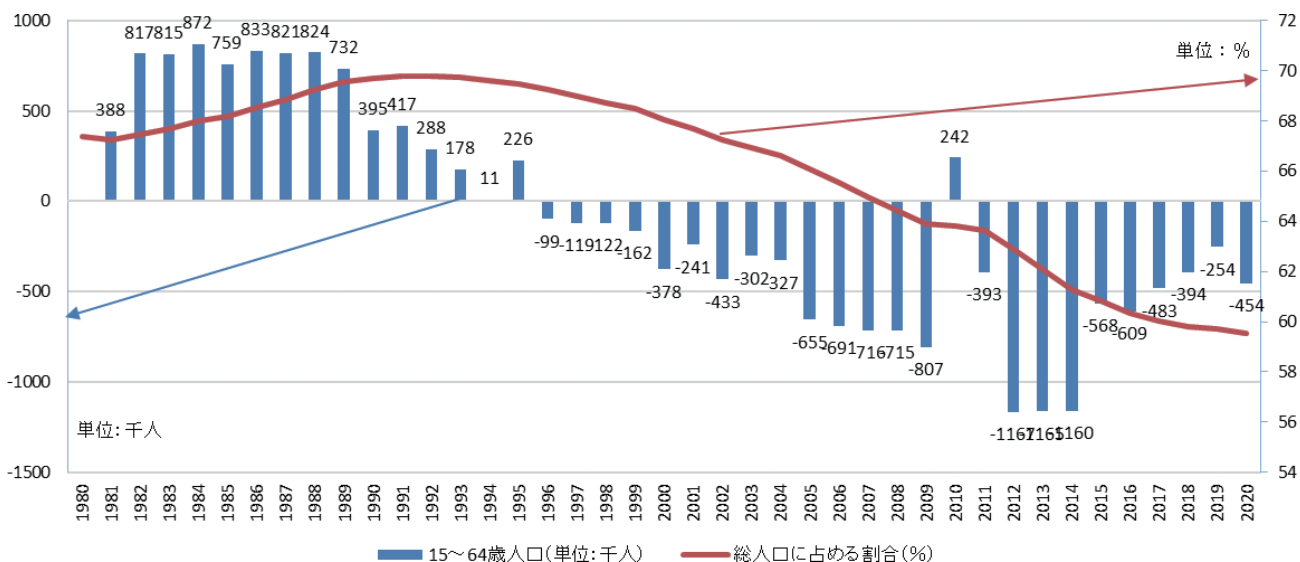


図4 生産年齢人口の推移

注1) 2010年における15~64歳の人口が増えた原因として、国勢調査による人口のうち、年齢不詳の人口を各歳別にあん分したことが挙げられる。

注2) 15~64歳人口と総人口に占める割合は10月1日基準、2020年は8月1日基準（確定値）。

（出所） e-stat「人口推計：長期時系列データ」から筆者作成。

59.5%と、ピーク時の1993年（69.8%）以降、一貫して低下しており、その傾向は、今後も続く見通しだ（図4）。このように少子高齢化が進行し、生産年齢人口が減少しているなかで、企業は労働力を確保するために、既存の男性正規職労働者を中心とする採用戦略から、女性、高齢者、外国人などより多様な人材に目を向ける必要性が生じた。

3. 外国人労働者受け入れのための法改正

日本政府は深刻な人手不足に対応するために、2019年4月に、改正出入国管理・難民認定法を施行し、特定技能1号と特定技能2号という新しい在留資格を新設した。改正法の特徴は、今までは許容しなかった単純労働分野でも外国人労働者を正式に受け入れることが可能となったことである。特定技能1号と2号は、①求められる技能水準、②対象業種、③日本に滞在できる期間が異なる。その詳細は次のとおりである。

①求められる技能水準

特定技能1号が、相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人労働者に発給される在留資格であることに比べて、特定技能2号は、熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けに発給する在留資格である。原則として特定技能1号の修了者が試験に合格すると特定技能2号の資格取得が可能になる。

②対象業種

特定技能1号の対象業種は、介護、ビルクリーニング業、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野（2022年に製造業の3分野を統合）、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業であることに比べて、特定技能2

号の対象業種は、建設業と造船・船用工業（溶接区分のみ）の2業種のみであった。しかし、2023年6月9日に閣議決定により、建設業と造船・船用工業（溶接区分のみ）以外に、ビルクリーニング、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業の9分野と、造船・船用工業のうち溶接区分以外の業務区分全てが新たに特定技能2号の対象と追加された。この結果、特定技能1号の12の特定産業分野のうち、介護分野以外の全ての特定産業分野において、特定技能2号の受け入れが可能となった¹。

③日本に滞在できる期間

特定技能1号が通算5年までしか日本に滞在できない在留資格なのに対して、特定技能2号は日本滞在の期間に制限がない。

特定技能1号と2号の在留資格を取得した外国人労働者の受け入れが可能な業種は、人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき業種に制限されているものの、受け入れ可能な業種は入管法ではなく、法務省令で定められるので、今後、深刻な人手不足が発生したことが認められれば、省令改正により他の業種にも広がっていく可能性がある。

表1は、1993年に導入された技能実習と2019年4月から導入された特定技能の違いについて説明している。

¹ 本取扱は、2023年8月31日、出入国管理及び難民認定法別表第一の二の表の特定技能の項の下欄に規定する産業上の分野を定める省令等が改正・施行されたことにより、同日から開始されている。

表1 技能実習と特定技能1号の制度比較(概要)

	技能実習(団体管理型)	特定技能(1号)
制度の目的	現場での実習を通じて日本の様々な技術を習得した後で帰国し、その技術を母国に広めるという国際貢献を目的とする	人材の確保が困難な一部の産業分野等における人手不足に対応するため、一定の専門性・技能を有する外国人材を即戦力としての労働者として受け入れる
関係法令	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/出入国管理及び難民認定法	出入国管理及び難民認定法
二国間取決めを結んでいる国(2023年10月現在)	インド、インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ペルー、ミャンマー、モンゴル、ラオスの14カ国	インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、インド、マレーシア、ラオス、キルギスの16カ国
在留資格	技能実習	特定技能
在留期間	技能実習1号:1年以内、技能実習2号:2年以内、技能実習3号:2年以内(合計で最長5年)	1年、6か月又は4か月ごとの更新、通算で上限5年まで
外国人の技能水準	なし	相当程度の知識又は経験が必要
入国時の試験	なし(介護職種のみ入国時N4レベルの日本語能力要件あり)	技能水準、生活や業務に必要な日本語能力を試験等で確認(技能実習2号を良好に修了した者は試験等免除)
家族の帯同	基本的に認めない	基本的に認めない
送出機関	外国政府の推薦又は認定を受けた機関	なし
監理団体	あり(非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行う。主務大臣による許可制)なし	
支援機関	なし	あり(個人又は団体が受入れ機関からの委託を受けて特定技能外国人に住居の確保その他の支援を行う。出入国在留管理庁による登録制)
外国人と受入れ機関のマッチング	通常監理団体と送出機関を通して行われる	受入れ機関が直接海外で採用活動を行い又は国内外のあっせん機関等を通じて採用することが可能
受入れ機関の人数枠	常勤職員の総数に応じた人数枠あり	人数枠なし(介護分野、建設分野を除く)
働ける業種	農業関係(2職種6作業)、漁業関係(2職種10作業)、建設関係(22職種33作業)、食品製造関係(11職種18作業)、繊維・衣服関係(13職種22作業)、機械・金属関係(16職種31作業)、その他(20職種37作業)、社内検定型の職種・作業(2職種4作業)合計88職種161作業(2023年7月1日現在)	介護、ビルクリーニング業、素形材・産業機械・電気電子情報関連製造業分野(2022年に製造業の3分野を統合)、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業、農業、漁業、飲食品製造業、外食業の12分野
活動内容	技能実習計画に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動(1号) 技能実習計画に基づいて技能等を要する業務に従事する活動(2号、3号)(非専門的・技術的分野)	相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動(専門的・技術的分野)
転籍・転職	原則不可。ただし、実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2号から3号への移行時は転籍可能	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能

(出所) 出入国在留管理庁(2023)「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」等より筆者作成。

両制度の最も大きな違いとしては在留資格の目的が挙げられる。厚生労働省は、技能実習の目的を「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」だと定義している。この定義によると、技能実習の目的は労働ではなく国際貢献であることが分かる。

しかしながら、公益財団法人国際研究協力機構(JITCO)の「平成29年度技能実習実施機関従業員規模別構成比(団体管理型)」によると、外国人技能実習生を受け入れている企業の従業員数は、10人未満が50.0%で最も多く、次いで10~19人が15.0%、20~49人が14.1%、50

~59人が9.5%の順であり、100人以上の企業は11.5%(100~299人は7.5%、300人以上4.0%)に過ぎない。この結果をみると、技能実習は国際貢献よりは中小零細企業における人手不足を解消するために利用されていることがうかがえる。一方、特定技能の目的は人手不足を解消するための労働力の獲得が主になる。技能実習生とは異なり、即戦力として現場で活躍することが期待されている。

在留資格は技能実習(団体管理型)制度が技能実習1号・2号・3号になっていることに比べて、特定技能は、特定技能1号・2号となる。在留期間は、技能実習では、技能実習1号は1年以内、技能実習2号は2年以内、技能実習3号は2年以内と定められている(合計で最長5

年)。一方、特定技能1号では通算5年間とされている。特定技能2号の場合は、特に在留期間の制限が設けられていない。

技能実習と特定技能共に送出国との間で二国間取決め(協力覚書)を作成することになっており、2021年12月現在、技能実習は14カ国(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)、特定技能は16カ国(インドネシア、ウズベキスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、インド、マレーシア、ラオス、キルギス)と二国間取決め³を結んでいる。

4. 外国人労働者活躍のための環境整備

今後、特定技能が拡大・定着していくと、日本にはより多くの外国人労働者が働くことになるとされる。しかしながら、外国人労働者がより安心して活躍できる社会を作るためには改善すべき点も多い。

第1に外国人労働者が働く労働条件を改善する必要がある。特定技能という在留資格で働く分野は、相対的に労働条件が厳しい業種や仕事が多い。政府は、少子高齢化により若い人口が減少する中で、このような業種や仕事には日本の若者が集まらないので、外国人労働者を受け入れ、人手不足の問題を解決しようとしている。最初は日本という国に憧れ、日本に来てくれるかもしれないが、労働条件が他の業種あるいは他の国に比べてよくないことが耳に入ると、政府の計画どおりに外国人労働者を確保することが難しくなる可能性も高い。

第2に外国人労働者に対する差別の問題を解決する必要がある。残念ながら、日本には外国人労働者に対する差別やいじめ、パワハラ問題が今でも根付いている。旅券の取り上げや恋愛・結婚・妊娠禁止といった人権侵害も起きている。その結果、うつ病やPTSD(心的外傷後ストレス障害)の症状になるケースもあり、最悪の場合には自殺に至ることもある。特に、アジア系の労働者に対する差別が多く、外国人の間では出身国によって日本人の「まなざし」が変わるといって話まで広がっている。

第3に悪質ブローカーを排除するための対策をより徹底的に行うことが大事である。以前から実施されてきた技能実習の場合、悪質ブローカーによる搾取が大きな問題になっていた。実習生は入国前の費用調達のため多額の借金を背負っている。日本に来るために渡航する前に、母国の送り出し機関(ブローカー)に多額の費用を支払っているからである。実習生の多くは借金を返済するために、長時間労働や賃金の未払い、そしてパワハラ等があっても我慢するケースが多い。さらに、国内でも技能実習生の受け入れを仲介する監理団体が、不当に高

額な費用を徴収するケースもあると報告されている。新しく導入した制度でも相変わらずブローカーと関わる問題は残されていると思われる。政府は、今後、送り出し国や国内の悪質なブローカーの活動を規制する対策を徹底的に行う必要がある。

第4に制度をよりシンプルにし、企業の負担を最小化する支援を行うべきである。企業が外国人労働者のために日本語教育を企業負担で実施、常勤で通訳スタッフを配置、安価な寮費で住まいを提供するなど経済的なサポートを実施している例がある。このようなサポートについて、企業のみならず負担させるのではなく、公的支援の導入も考えていくべきであろう。

第5に技能実習生は、働く企業を変える「転籍」が原則認められていない。雇い主がひどいので、監理団体(実習生がトラブルに巻き込まれたとき、実習生と企業の上に立って支援・指導をする役割をする非営利団体)に新しい会社を探してほしいと相談しても何も解決してくれない。だから我慢できなくて避難(失踪)を選択する技能実習生が多い。

日本政府は、特定技能により2019年4月から5年間で最大345,150人を受け入れる方針であったものの、新型コロナウイルスの影響もあり、特定技能の資格で日本に在留する外国人は2023年6月末現在17万3089人(2号は12人)に留まっており、このままでは日本政府が計画している受入れ目標を達成することは厳しい状況である⁴。新制度により外国人労働者を雇用する企業の経済的負担を減らすと共に、手続きをより簡単にするために制度を再点検する必要がある。

第2節 韓国における外国人労働者の受け入れ対策

1. 韓国における外国人労働者の現状

韓国では最近、少子高齢化による生産年齢人口の減少に対する対策の一つとして外国人労働者を受け入れようとする動きが広がっている。韓国における在留外国人数は2022年末時点で224.6万人まで増加した。一方、2018年に88.4万人まで増加していた外国人就業者数はその後は減少傾向にあり、2022年には84.3万人まで減少した。

韓国における外国人労働者の受け入れ政策は大きく「優秀専門外国人労働者の誘致戦略」と「非専門外国人労働者の効率的活用」に区分することができる。優秀専門外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」等が挙げられる。また、非専門外国人労働者の効率的活用と関連した代表的な政策としては、2004年8月に施行された雇用許可制がある。雇用許可制とは、国内で労働者を雇用できない韓国企業が政府(雇用労働部)から雇用許可書の発給を得て、合法的に外国人労働者を雇用する制度である。

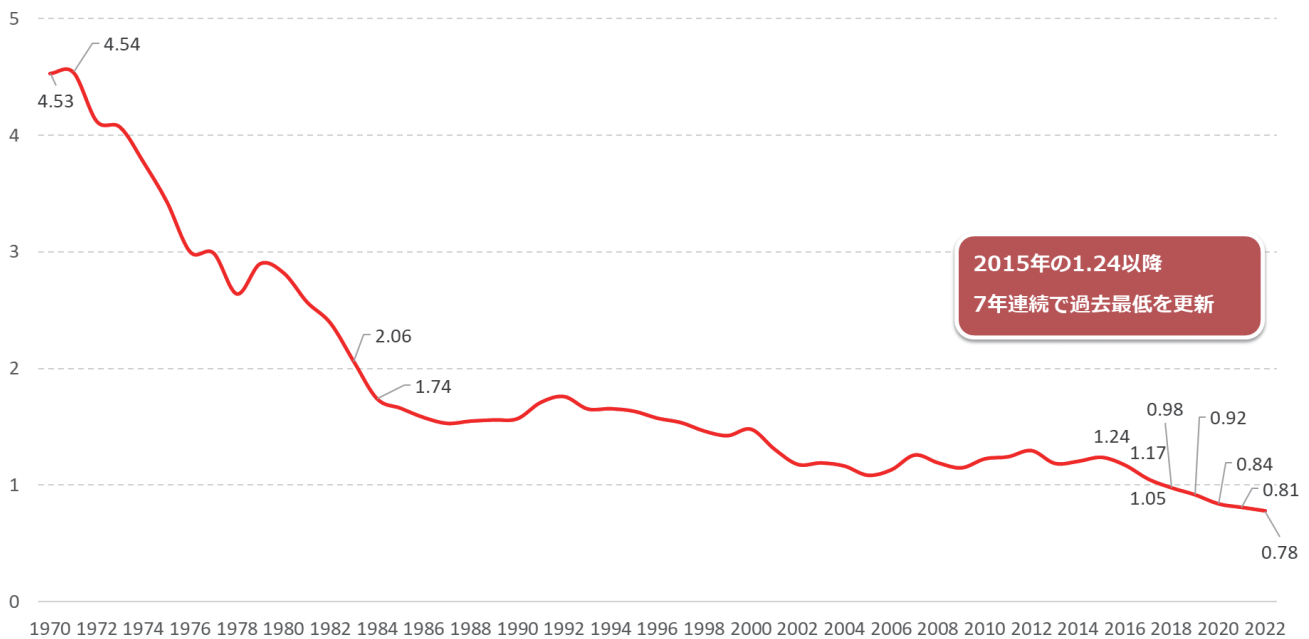


図5 韓国における合計特殊出生率の推移

(出所) 統計庁「人口動向調査」、統計庁「2022年人口動向調査出生・死亡統計(暫定)」より筆者作成、最終利用日 2023年5月28日

2. 外国人労働者増加の背景

韓国で在留外国人及び外国人労働者が急激に増加し始めたのは、2004年8月に、「外国人勤労者の雇用などに関する法律」を施行し、「外国人産業技術研修生制度」を「雇用許可制」に転換・実施してからだと言える。雇用許可制を導入する前に、韓国では雇用許可制を導入すべきなのか、労働許可制²を導入すべきなのかに対して議論があった。雇用許可制と労働許可制の大きな違いは制度の主体を誰にするかにあるだろう。つまり、雇用許可制は使用者に外国人労働者を使用する権利を与えることを中心にしていることに比べて、労働許可制は外国人労働者が労働する権利を重視している。また、雇用許可制は事業場の移動を原則的に制限していることに比べて、労働許可制は事業場の移動を保障し、同一労働同一賃金の実施を重視している。韓国では2002年に民主労働党と民主労総により労働許可制の導入が主張されたものの、十分な議論が行われていないことや政治的状況により実施までは至らなかった。その結果雇用許可制が導入され、現在まで施行されている。

では、なぜ韓国政府は雇用許可制を導入するなど、外国人労働者の受け入れに積極的な政策を実施することになったのだろうか。その最も大きな理由としては、①出

生率低下による将来の労働力人口の減少と成長率低下に対する懸念が増加したこと、②日本をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」の問題点が深刻化したことが挙げられる。

韓国の合計特殊出生率(一人の女性が一生に産む子供の平均数、以下、出生率)は1950年代後半を頂点として急速に低下し、1983年以降は、人口の置き換え水準である2.1を下回った。さらに、韓国の2022年の出生率は0.78と、2021年の0.81を下回り、2015年の1.24を記録して以降、7年連続で過去最低を更新した(図5)。日本の1.26(2022年)やOECD平均1.59(2020年)を大きく下回る数値だ。

一方、2022年における韓国の高齢化率は17.5%で、同時点の日本の29.1%に比べてまだ低い水準であるものの、高齢化率の上昇のスピードが速く、2060年には高齢化率が43.9%まで上昇することが予想されている。2023年に発表された日本の将来人口推計による2060年の日本の高齢化率37.9(出生中位、死亡中位推計)%を上回る数値である。出生率が低下し、高齢化率が高まると労働力人口の減少は避けられない。従って、将来の労働力人口の減少とそれによる成長率の低下を懸念した韓国政府は、既存の消極的な外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換することになったのである。

外国人労働者受け入れ政策を積極策に転換したもう一つの理由としては、日本の「技能実習生」をモデルとした「外国人産業技術研修生制度」が、「現代版奴隷制度」と呼ばれるほど様々な問題点を漏れさせた点が挙げられる。ブローカーによる送り出し過程の不正により、不法滞在者が多数発生(2002年の場合、外国人労働者の8割

² 労働許可制は、事業場の移動を保障し、同一労働同一賃金の実施を重視しており、ドイツやシンガポールなどが導入している。一方、雇用許可制は、国内で労働者を雇用できない企業が韓国政府から雇用許可書の発給を得て、合法的に外国人労働者を雇用する制度であり、韓国が導入している。

が不法就労者)し、賃金未払いを含めた人権侵害の問題が続出した。

3. 外国人労働者受け入れ政策

韓国における外国人労働者の受入れ戦略は大きく「非専門外国人労働者の効率的活用政策」と「優秀専門人材の誘致戦略」に区分することができる。非専門人材の効率的活用政策としては「雇用許可制」が、優秀外国人労働者の誘致戦略としては、「電子ビザの発給」、「点数移民制の施行」、「留学生の誘致及び管理強化」、「投資移民の活性化」等が挙げられる。本章では、まず、韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷過程を述べてから、「非専門外国人労働者の効率的活用政策」である雇用許可制とそれ以外の「優秀専門人材の誘致戦略」について論ずる。

(1) 韓国における外国人労働者受け入れ政策の変遷過程

韓国政府は1993年に外国人産業技術研修制度を導入することで単純労働の外国人労働者を合法的に受け入れ始めた。外国人産業技術研修制度を導入する前には、単純技能の外国人労働者の受け入れは原則的に禁止されていたものの、実際には違法な雇用が発生しており、その規模すら把握できない状況であった。韓国政府は開発途上国との経済協力を図り、1980年後半から急速に増加した人件費負担や3K業種への就職忌避現象などによる労働力不足の問題を解決するために、外国人産業技術研修制の導入を決めた³。この制度は、産業研修生として入国した外国人が事業場で一定期間、研修を受けてから帰国する仕組みであった。しかしながら、労働力不足が深刻な事業場では、彼らが研修生の資格であるにもかかわらず、研修はおざなりにして、すぐに労働に従事させるなどの問題が発生した。また、外国人研修生が指定された事業場から離脱して不法滞在者になるケースも頻発した。さらに、外国人研修生の資格で働く場合の賃金や労働権、労働者の地位や保険、悪質な送出国やブローカーの存在などが新しい問題として浮上した。

韓国政府は、外国人産業技術研修制と外国人労働者管理の問題点を解決するために、2000年から既存の外国人産業技術研修制を修正して「研修就業制」を実施した。研修就業制は、外国人労働者が国内の事業場で技能を習得する産業研修生という身分で研修を受けてから、研修就業者という資格で制限的に労働者の地位を認め、決まった期間の間に合法的に就業を可能にした制度である。2000年から産業研修生は2年の研修を受けると1年間就業することが可能になった。また、2002年以降は1年の研修後、2年間就業ができるように就業期間を拡大

した。そして、2002年には単純サービス分野の労働力不足を解消するために、韓国国籍ではない外国の同胞、特に中国同胞と旧ソ連地域の同胞が一部のサービス業種で働くことを許可する「就業管理制」が導入された。さらに、2003年には「外国人労働者の雇用などに関する法律」が制定・公布され、2004年からは単純技能の外国人労働者の導入を合法的に許可する雇用許可制が施行されることになった。その結果、既存の外国国籍の同胞を対象にした就業管理制は雇用許可制の特例制度として雇用許可制に統合されることになった。

他方、海外専門人材の導入の場合、関連政策は科学技術政策の一環として始まった。韓国政府は1968年から、遅れていた韓国の科学技術の水準を向上させるため、「在外韓国人科学技術者誘致事業」を実施した。この事業は1990年代まで持続される。韓国政府は、1990年代以降、韓国の産業構造が急速に高度化すると、国家競争力において科学技術及び専門知識などの重要性を認識し、海外の優秀な外国人人材の誘致にも力を入れることになった。1993年には新経済5ヵ年計画により、科学技術分野でBrain Pool制度が設けられ、その結果、「海外高級科学頭脳招聘活用事業」が実施され、既存の関連事業もこの事業に吸収されることになった。その後、科学技術人材の誘致支援は人文社会系列の優秀人材分野にも拡大されて1999年からはBK21事業、2004年からはStudy Koreaプロジェクト、2008年からはWCU、そして1年後にはWCI事業が実施された。そして、BK21事業とWCU事業の後続事業として、2013年からはBK21プラス事業が、2015年からはKRF事業が実施されている。

(2) 非専門外国人労働者の効率的活用政策：雇用許可制

1) 雇用許可制の基本概念

雇用許可制が導入される前に、企業は外国人産業研修生制度を利用し、制限的に外国人産業研修生を受け入れることにより、人材不足を少しは解消することができたものの、送り出し過程を民間機関やブローカーが担当していたので不正が多発し、不法残留者が増加する問題が発生した。そこで、2003年6月の臨時国会で外国人労働者の雇用などに関する法律が成立し、2004年8月17日から雇用許可制が施行されることにより、より幅広く、そして合法的に外国人労働者を雇用することが可能になった。

雇用許可制は、慢性的な労働力不足に苦しんでいる中小企業が政府から外国人雇用の許可を受け、合法的に外国人労働者を労働者として雇用する制度である。外国人労働者を合法的・透明的に管理し、労働力不足の問題を解決することが目的であるものの、すべての企業が利用できる制度ではなく、外国人労働者をいつまでも雇用できる制度でもない。

³ 金 ジュヨン・その他(2015)「外国人人材導入の現況と課題」産業研究院から引用。

表2 雇用許可制による2023年度新規外国人労働者割当計画

単位：人

区分	人員	製造業	建設業	サービス業	農畜産業	漁業
一般 (E-9)	89,970 [79,970 + a (10,000)]	58,870 + a	2,900 + a	960 + a	10,900 + a	6,250 + a
再入国就業者	20,030	16,130	10	40	3,100	750
合計	110,000 [100,000 + a (10,000)]	75,000 + a	3,000 + a	1,000 + a	14,000 + a	7,000 + a

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

表3 外国人労働者に対する雇用許可制が適用される業種

	一般雇用許可制	特例雇用許可制
鉱業		許容除外項目ではない場合すべて許容
製造業	常時 300 人未満の労働者を使用する事業場あるいは資本金 80 億円以下の事業場 (この基準を満たしていない企業でも地方中小企業で発給した「中小企業確認書」を提出すると適用対象になりえる)	
建設業	すべての建設工事 (発電所、製鉄所、石油化学と関連した建設現場の建設会社の中で建設免許が産業環境設備である場合には適用除外)	
サービス業	<ul style="list-style-type: none"> 建設廃棄物処理業 再生用材料収集及び販売業 冷蔵・冷凍倉庫業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 音楽及びその他のオーディオ出版業 次の業種の標準職業分類上荷役及び積載を担当する単純労働者 	・ H2 許容除外業種以外の業種
	<ul style="list-style-type: none"> 再生用材料収集及び販売業 冷蔵・冷凍倉庫業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 音楽及びその他のオーディオ出版業 	<ul style="list-style-type: none"> 再生用材料収集及び販売業 冷蔵・冷凍倉庫業 書籍、雑誌及びその他の印刷物出版業 音楽及びその他のオーディオ出版業
漁業	沿岸漁業	沿岸漁業
	養殖漁業	養殖漁業
	天日塩及び岩塩性産業	天日塩及び岩塩性産業
農畜産業	作物栽培業	作物栽培業
	畜産業	畜産業
	作物栽培及び畜産関連サービス業	作物栽培及び畜産関連サービス業

注) H2 許容除外業種石炭、原油及び天然ガス鉱業、情報サービス業、電気、ガス、蒸気及び空気調節供給業、金融業、保険及び年金業、水道業、金融及び保険関連サービス業、環境浄化及び復元業、不動産業、自動車及び部品販売業、研究開発業、陸上運送及びパイプライン運送業、専門サービス業、建築技術、エンジニアリング及びその他の科学技術サービス業、水上運送業、事業施設管理及び造園サービス業、航空運送業、倉庫及び運送関連サービス業、雇用斡旋及び人材供給業（但し、「家事労働者の雇用改善等に関する法律」に基づく家事サービス提供機関は除く）、出版業、公共行政、国防および社会保障行政、郵便及び通信業、教育サービス業、コンピュータプログラミング、システム統合及び管理業、国際及び外国機関

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

雇用許可制は、純粋外国人労働者の雇用を許可する一般雇用許可制 (E-9) と韓国系外国人 (在外同胞) を対象とした特例雇用許可制 (訪問就業制: H-2) に区分される。一般雇用許可制の対象国は、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、ラオスの 16 カ国であり、韓国政府は 16 カ国政府との間で MOU⁴ を締結し、毎年、決定される外国人労働者の受け入れ人数枠に合わせて外国人労働者を受け入れている。表2は、雇用許可制による2023年度新規外国人労働者割当計画を示している。

外国人労働者に対する雇用許可制が適用される業種は、鉱業、製造業（常用労働者 300 人未満あるいは資本金 80 億ウォン以下の事業場）、建設業、サービス業（廃棄物処理、冷凍倉庫等）、漁業、農畜産業の 6 業種である（2021 年に鉱業、果実類卸売業等を追加、表3）。また、業種別に雇用許容人員を定めている（表4）。

韓国政府は国務総理室に「外国人材政策委員会」を設置し、毎年の国内の労働力需給動向に応じて外国人労働者の導入規模及び許容業種等を決め、送出国を選定している。「外国人材政策委員会」は、企画財政部、外交通商部、法務部、行政安全部、知識經濟部、雇用労働部の次官、中小企業庁の庁長（長官）及び大統領が定める関連中央行政機関の次官（文化体育観光部、農林水産食品部、保健福祉部、国土海洋部）等を委員とした委員長（国務総理室長）を含めた 21 人で構成されている。また、雇用労働部は「外国人材政策委員会」に上程される議案を事

⁴ 了解覚書 (Memorandum of Understanding) : 行政機関等の組織間の合意事項を記した文書であるものの、法的拘束力はない。

表4 業種別雇用許容人員

鉱業及び製造業

韓国人	被保険者数
1人以上 10人以下	内国人被保険者数+10人以下
11人以上 50人以下	30人（内国人被保険者数の2倍を超過することはできない）
51人以上 100人以下	35人
101人以上 150人以下	40人
151人以上 200人以下	50人
201人以上 300人以下	60人
301人以上	80人

注1) 韓国人の雇用機会保護のため韓国人（3カ月平均）が1人以上雇用されていること。

注2) プリ産業は、雇用許容人員の20%まで追加雇用が許可され、新規雇用許可書の発給限度より1人を追加雇用することができる。プリは日本語では根本という意味で、プリ産業は完成品を作る産業ではなく、完成品を作るために欠かせない溶接、鋳造、金型、熱処理、表面処理等の産業を称する。

建設業

年平均工事金額	係数
15億ウォン未満	10人（係数未適用）
15億ウォン以上	工事金額×0.8

サービス業

韓国人被保険者数	雇用許容人員	
	一般	宅配
5人以下	4人	12人
6人以上 10人以下	6人	18人
11人以上 15人以下	10人	30人
16人以上 20人以下	14人	42人
21人以上 100人以下	20人	60人
101人以上	25人	75人

注1) 個人看病人、世帯内の雇用活動は1世帯当たり1人に限る。

注2) サービス業のうち飲食店業の場合は、内国人被保険者6~10人の場合、特例外国人労働者を8人まで雇用可能。

注3) 宅配分野の許容業種は物流ターミナル運営業、陸上貨物取扱業に該当する。

天日塩及び岩塩性産業

塩田面千	雇用許容人員
37,000㎡以下	4人
37,000㎡超過	8人

農畜産業

業種	営農規模別（単位：m ² ）					
	4,000~ 6,499	6,500~11,499	11,500~ 16,499	16,500~ 21,499	21,500以上	
作物栽培業 (011)	施設園芸・特殊作物	4,000~ 6,499	6,500~11,499	11,500~ 16,499	16,500~ 21,499	21,500以上
	キノコ栽培施設	1,000~ 1,699	1,700~ 3,099	3,100~ 4,499	4,500~ 5,899	5,900以上
	果樹	20,000~39,999	40,000~79,999	80,000~119,999	120,000~159,999	160,000以上
	朝鮮人参、一般野菜	16,000~29,999	30,000~49,999	50,000~ 69,999	70,000~ 89,999	90,000以上
	豆もやし・種苗栽培	200~ 349	350~ 649	650~ 949	950~ 1,249	1,250以上
	その他の園芸・特殊作物	12,000~19,499	19,500~34,499	34,500~ 49,499	49,500~64,499	64,500以上
畜産業 (012)	乳牛	1,400~ 2,399	2,400~ 4,399	4,400~ 6,399	6,400~ 8,399	8,400以上
	韓牛・肉牛	3,000~ 4,999	5,000~ 8,999	9,000~ 12,999	13,000~16,999	17,000以上
	豚	1,000~ 1,999	2,000~ 3,999	4,000~ 5,999	6,000~ 7,999	8,000以上
	馬・アメリカアカシカ	250~ 499	500~ 999	1,000~ 1,499	1,500~ 1,999	2,000以上
	養鶏	2,000~ 3,499	3,500~ 6,499	6,500~ 9,499	9,500~12,499	12,500以上
	養蜂	100~ 199群	200~ 299群	300~ 399群	400~ 499群	500~599群以上
	その他の畜産	700~ 1,699	1,700~ 3,699	3,700~ 5,699	5,700~ 7,699	7,700以上
差物栽培及び畜産関連サービス業 (014)	内国人被保険者 1~10人	—	内国人被保険者 11~50人	内国人被保険者 51~100人	内国人被保険者 100人以上	
雇用許容人員	15人	20人	25人	30人	40人	

注1) 営農規模は、国立農産物品質管理院長が発給した農漁業経営体登録（変更登録）確認書で確認

畜産産業

免許（許可、申告）種類	養殖漁業の種類	雇用許人員	3人以内	10人	15人
養殖産業発展法第10条第1項1号（海藻類養殖漁業）	垂下式養殖	面積	199,999 m ² 以下	200,000～299,999 m ²	300,000 m ² 以上
	地撒き式養殖	面積	99,999 m ² 以下	100,000～199,999 m ²	200,000 m ² 以上
養殖産業発展法第10条第1項2号～5号（貝類養殖業、魚類等養殖業、複合養殖業、協同養殖業）	垂下式養殖、複合式養殖	面積	19,999 m ² 以下	20,000～ 39,999 m ²	40,000 m ² 以上
	地撒き式養殖	面積	99,999 m ² 以下	100,000～199,999 m ²	200,000 m ² 以上
	縄やそだ建による養殖、区画養殖	面積	9,999 m ² 以下	10,000～ 14,999 m ²	15,000 m ² 以上
養殖産業発展法第41条第1項第1号（陸上海水養殖漁業）	水田養殖	面積	6,600 m ² 以下	6,601～ 8,250 m ²	8,251 m ² 以上
	区画養殖	面積	9,999 m ² 以下	10,000～ 14,999 m ²	15,000 m ² 以上
水産種苗育成法第21条（水産種苗生産業）	陸上種苗生産業	面積	990 m ² 以下	991～ 1,652 m ²	1,653 m ² 以上
	海上種苗生産業	面積	59,999 m ² 以下	60,000～ 99,999 m ²	100,000 m ² 以上
養殖産業発展法第10条第1項7号及び第43号第1項2号	陸上養殖業	面積	6,600 m ² 以下	6,601～ 8,250 m ²	8,251 m ² 以上

沿岸漁業

沿岸漁業の種類	雇用許容人員 (船員法が適用される漁船は除外)
小型船網漁業、沿岸釣り漁業、沿岸刺し網漁業、沿岸アンコウ網漁業、沿岸棒受網漁業、沿岸クマノミあぐり網漁業、沿岸ウナギ筒漁業、沿岸タコ壺漁業、沿岸筒漁業、沿岸桁網漁業、カタクチイワシ漁業	1隻当たり7人以内で、全船員の70%を超過することはできない。
沿岸船引網漁業、定置網漁業	
沿岸刺し網漁業、沿岸改良アンコウ網漁業、沿岸 巻き網漁業、沿岸筒漁業、沿岸複合漁業、沿岸引き網漁業、沿岸鳥網漁業、潜水器漁業、区画漁業	

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

前に議論する「外国人材雇用委員会」(雇用労働部の次官が委員長)を設けて運営している。外国人労働者の受け入れ、送出国との連絡、労働契約の締結等実務と関連した業務は韓国産業人力公団が担当する。中小企業協同組合中央委員会、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業共同組合中央会等は民間代行機関として指定され、便宜提供業務、就業教育、事後管理を含めた使用者代行業務をしている。就業教育は過去には韓国産業人力公団と国際労働協力院が担当してきたものの、2007年7月からは一般外国人労働者の教育は国際労働協力院(ベトナム、モンゴル、タイ、中国)、中小企業協同組合中央会(その他の国家)、大韓建設協会、農業協同組合中央会、水産業協同組合中央会等の民間代行機関に移管された。

2) 雇用許可制の基本原則

雇用許可制は基本的に次のような基本原則に基づいて運営されている。

①単純労務分野限定の原則

雇用許可制では、雇用できる外国人労働者を非専門就業(E-9)と訪問就業(H-2)に限定し、就業できる業種を鉱業・製造業、建設業、サービス業、農畜産業、養殖漁業、沿岸漁業のうち、単純労務分野に制限している。

②労働市場補完の原則

雇用許可制は、内国人の雇用を保護するために労働市場補完性の原則を適用している。この原則は外国人労働者の雇用が韓国の労働市場に否定的な影響を与えてはな

らないという趣旨に基づき、足りない労働力は高齢者、女性等国内の人材を優先的に活用し、補完的に外国人労働者を活用するようにしている。この原則はドイツの外国人雇用許可制と類似である。つまり、ドイツの場合も国内労働市場でドイツ人労働者の雇用ができない場合のみ外国人の雇用を許容している。

③需要主導的制度(demand driven system)の原則

雇用許可制は、需要主導的制度(demand driven system)を原則としており、企業が自由に外国人労働者を選択することを保障している。企業は雇用が許可された範囲(人数)内で外国人労働者の雇用を申し込むことが可能であり、事前に求職者(外国人労働者)の経歴、写真などの人的事項を確認することができる。企業は企業が提示した労働条件を受け入れた外国人労働者から選別し、雇用契約を締結する。韓国政府は、人材を利用するのは企業や事業主であることを考慮し、事業主が必要な外国人労働者を雇用できるように需要主導的制度の原則を推進している。

④選定や導入手続きの透明性の原則

外国人労働者の選定や導入手続きを透明にし、外国人労働者の送出国で発生する不正行為や副作用を最大限抑制しようとしている。そのために外国人労働者の導入過程で民間機関の介入を排除しており、送出国と了解覚書(MOU)を締結して外国人労働者の選抜条件、方法、機関、相互間の権利義務事項などを規定している。韓国

国内でも外国人労働者の紹介や就業斡旋などは、雇用労働部（以前は労働部）の雇用支援センターが担当するなど、公的機関が外国人労働者の受け入れ関連業務を担当することにより、プロセスの透明化と不正の減少を図っている。

⑤定住化防止の原則

外国人労働者を短期にローテーションさせることにより定住化を防止している。外国人労働者の就職許容期間（雇用期間）は3年に制限しており、使用者が継続雇用を希望する場合に限って1年10ヶ月までの雇用延長を許可している。

⑥差別禁止及び均等処遇の原則

合法的に就業した外国人労働者に対する不当な差別を禁止すると同時に、国内の労働関連法を同等に適用し、外国人労働者の権益を保護することを原則にしている。つまり、外国人労働者も内国人と同様に、労働関連法が適用され、労災保険、雇用保険、国民年金、健康保険、最低賃金、労働三権が利用できるなど基本的な権益が保障されている。

3) 雇用許可制の手続き

雇用許可制により外国人労働者を雇用することを希望する使用者は、まず管轄雇用センターに求人申請をする必要がある。つまり、雇用許可制は、内国人の雇用機会を保護するために、外国人労働者の雇用を希望する使用者に一定期間、内国人の求人努力を義務化（農畜産業、漁業：7日、製造業、建設業、サービス業：14日⁵⁾）しており、このような努力（労働市場テスト）をしたにもかかわらず、雇用ができなかった事業場に限定して、単純技能外国人労働者の雇用を許可している。雇用許可制を利用するために事業場は次の条件を満たす必要がある。

※雇用許可制による外国人労働者雇用可能事業場の資格要件

- ・外国人労働者の許容業種及び雇用可能な事業（事業場）であること。
- ・一定期間（7日～14日）の間、内国人労働者を雇用するために求人活動（労働市場テスト）を行っていたにもかかわらず、内国人労働者（全員あるいは一部）が雇用できなかった事業場であること。
- ・内国人に対する求人申請をした前日の2ヶ月前から雇用許可書の発給日まで雇用調整により内国人労働者を離職させないこと。
- ・求人申請をした日の5ヶ月前から雇用許可書の発給日まで賃金の未払いがないこと。

⁵⁾ 例外的に新聞・放送・生活情報誌等を通じた求人活動をした場合は7日（製造業、建設業、サービス業）と3日（農畜産業、漁業）に短縮

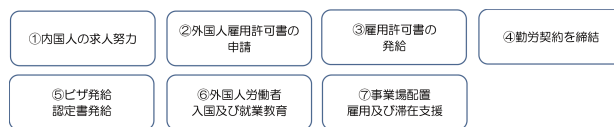


図6 一般外国人に対する求人手続き

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>



図7 一般外国人の就業手続き

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

- ・申請日現在、雇用保険及び労災保険に加入していること。

また、一般外国人に対する求人手続きと一般外国人の就業手続きは図6と図7の通りである。

一方、特例外国人の使用を申し込む使用者は、まず雇用労働部の雇用センター（Work-Net）に求人申請をする必要がある。一般事業者の場合は、オンライン申請が可能であり、家政婦や看護人等の使用を希望する個人は、訪問及びファクス手続きによる申請のみ可能である。申請期限は、内国人の求人努力（7日～14日、労働市場テスト）をしてから3ヶ月以内であり、特例として雇用できる外国人の数は内国人の求人を申請した際の不足人員のうち、特例雇用可能確認書の発給申請日まで採用できなかった人員に制限している。申請時には、特例雇用可能確認書発給申請書、事業者登録証（家庭の場合には住民登録謄本）及びその他の書類（業種別）の提出が必要である（表3）。

個人における看護人の雇用は、認知症などにより、身動きが不便な患者がいる場合や80歳以上の高齢者がいる場合に制限している。また、病院に入院中の者の看護のために韓国系外国人を雇用することも可能である。

家政婦の雇用は、一人以上の子どもがいる共稼ぎ夫婦であることを証明できた世帯や6ヶ月以上の身動きが不便な重症患者がいる場合にのみ許容される⁶⁾。但し、3ヶ月未満の短期滞留者、研修就業（E-8）、非専門就業（E-

表 5 業種別必要書類

業種	業種別／事例別雇用許可申請時の準備書類	備考
製造業	事業者登録証のコピー	
	(当該企業) 中小企業猶予確認書	中小企業猶予企業だけ提出
	(当該企業) 本社と支社における勤務中の外国人人材現況表	本社と支社の事業所が雇用保険に一括して加入している場合のみ提出
	(当該企業) 工場登録証のコピー (但し、工場登録証がない場合は工場の賃貸契約書のコピーでも可能)	
	(当該企業) 決算書、原価契約書、買入れ及び売り出し申告書類等	製造業であることを判断する追加書類の提出で申請可能
	(当該企業) 国税 (地方税) 納税証明書	地方の優待企業の確認時に提出
建設業	事業者登録証のコピー	
	建設業登録証あるいは建設業免許証 (手帳) のコピー	
	工事金額が明示された契約書のコピー	
	建設現場における勤務中の外国人現況表	
農畜産業	事業者登録証のコピー (個人の場合は除外)	
	営農規模証明書のコピー	
ホテル業	事業者登録証のコピー	
	観光事業者登録証のコピー	観光振興業の施行規則書式 5
サービス業	事業者登録証のコピー	
	営業申告 (許可) 証のコピー	飲食業、下水・廃水及び分尿処理業、廃棄物の収集運搬、処理及び原料再生業、宿泊業等
	旅客自動車運送事業免許証	陸上旅客運送
	住民登録簿本あるいは家族関係証明書	家政婦、個人看護人
	長期療養認定書	個人看護人
	在職証明書	家政婦
	健康診断書あるいは入院確認書や障害者手帳等家政婦	家政婦
	社会福祉設立許可証及び社会福祉施設申告証	社会福祉サービス
	自動車管理事業登録証	自動車、モーターサイクル
	衛星状態申告証、請負契約書	建築物の一般清掃業、事業施設及び産業用品清掃業
再生用材料収集販売業	事業者登録証のコピー	
冷凍・冷蔵倉庫業	事業者登録証のコピー	
	水産物加工業 (冷凍・冷蔵業) 登録証	
漁業	事業者登録証のコピー	
	漁業免許証 (水産業法第 8 条)、漁業許可証 (水産業法第 43 条)	
	船舶検査証のコピー	沿海漁業のみ提出
	漁業申告必証	養殖業のみ提出
	漁業の種類を特定しない場合、管理船使用指定券、許可証 (定置網漁の許可証)、漁業券原簿等 定置網漁の実施事実関連証憑資料 (沿海漁業)	

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

9)、訪問就業 (H-2) の滞留資格を持つ外国人の雇用は許可していない。

使用者と特例外国人労働者は標準勤労契約書を使用して、勤労契約を締結する必要がある、勤労契約の内容には勤労契約期間、就業場所、業務内容、始業及び終業時間、休日、休憩時間、賃金、賃金の支給時期等を記載するようにしている。図 8 と図 9 は、特別外国人に対する

⁶ 韓国では日本のように介護に担い手として外国人労働者を受け入れる仕組みがまだ制度として整備されていない。

求人手続きと就業手続きを示しており、一般外国人に対する手続き (図 6 と図 7) に比べるとかなりシンプルであることが分かる。

4) 点数制の実施

韓国政府は、農畜産業など一部の使用者が雇用許可書の発給を受けるために、雇用センターの前で長時間待機するという申請者の不便を解消するために、従来の先着順方式を点数制に変更し、2013 年度の新規人材の配置からすべての業種に対して点数制を実施している。

雇用センターでは事業場に対して雇用許可書の発給要件及び欠格事由を検討し、発給要件を満たし、欠格事由



図8 特例外国人の求人手続き
(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

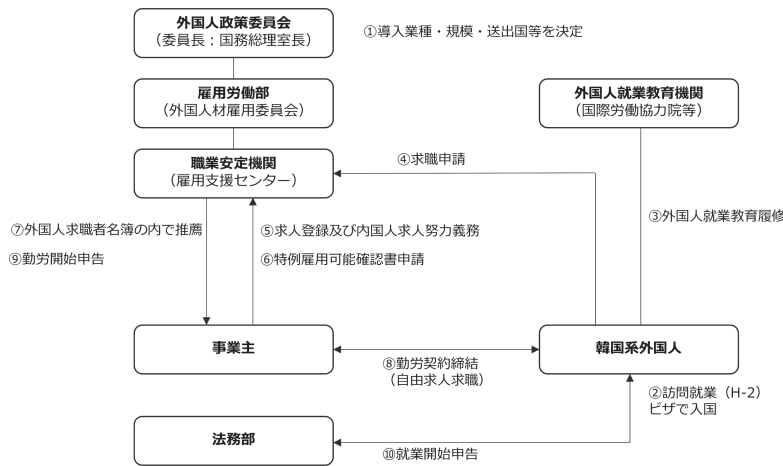


図9 特例外国人の就業手続き
(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

がない事業場に対しては電算プログラムにより点数を算定し、点数が高い事業場から雇用許可書を発給している（雇用センターに訪問する日時を通知）。点数制評価指標は基本項目、加点項目、減点項目に区分される。以下は2021年度における点数制評価指標の内容である。

※ 2023年度点数制評価指標

①基本項目

- ・外国人雇用の許容人員に対する実際の外国人雇用人員の比率
 - 最高30点～最低22.4点
 - 比率が低いほど高い点数を付与
- ・外国人雇用人員に占める再雇用満了者の割合
 - 最高30点～最低22.4点
 - 比率が高いほど高い点数を付与
- ・新規雇用申請人員（最高20点～最低15点）
 - 製造業：最高20点～最低19点（偏差0.2点）
 - 製造業以外：最高20点～最低15点（偏差1点）
 - 申請人員が少ないほど高い点数を付与
- ・内国人の求人努力により採用した人員（最高20点～最低14点）
 - 製造業：最高20点～最低14点（偏差2点）
 - 製造業以外：最高20点～最低18点（偏差0.5点）
 - 内国人の求人努力期間中に、雇用センターで斡旋した内国人を多く雇用した事業場ほど高い点数を付与

②加点項目

- ・農畜産業、漁業分野標準勤労契約書作成ガイドライ

ン適用事業場（最高2.5点～最低0点）、次の基準をすべて適用した勤労契約書1件当たり0.5点加点（最大2.5点）

- 労働時間：月234時間未満
- 休憩：1日60分（1時間）以上
- 休日：週1回
- 住居タイプ別寝食費控除上限の順守
- ・優秀寮設置及び運営事業場（実施日から最大2年間：5点）
- ・使用主教育履修事業場（2点）
- ・帰国費用保険や傷害保険に全員が加入し、保険料を完納した事業場（1.5点）
- ・産業安全保健法上「危険性評価認定」または「安全保健経営システム（kosha 18001）認証」を受けた事業場に各1.5点付与
- ・造船業事業場に対する加点付与（10点）
造船業特別雇用支援業種指定告示の支援対象事業場
 - 造船業特別雇用支援業、指定業種に含まれた事業から請負を受けて製造、修理などを行う事業で、売上高の2分の1以上が指定業種に関連する事業場であること

③減点項目

- ・安全保健上の措置義務違反で死亡災害が発生した事業場（各-10点）
- ・労働関係法を違反した事業場（-10点～-5点）
- ・療養の施設基準を未達した事業場（1件当たり-1点、最大-10点）
- ・療養の情報を提供しない事業場（-3点）、虚偽の情

報を提供した事業場（－3点）

- ・ 出国満期保険料の滞納事業場（－1点～－5点）
- ・ 労災を隠蔽したことが摘発された事業場（各－5点）
- ・ 家畜の伝染病予防法を違反した事業場（－1点～－5点）

5) 外国人労働者の雇用管理

①外国人労働者の雇用変動等の申告

使用者は、外国人労働者の勤務中の離脱、負傷、死亡、勤労契約の更新等、外国人労働者の雇用と関連した変動事項が発生した場合は、その理由を把握した日から15日以内に雇用センターと法務部の出入国管理事務所に申告をする義務がある。違反した場合には100万ウォン未満の罰金を負担しなければならない。

※雇用変動事由（外国人労働者の雇用などに関する法律第17条及び施行令第23条）

- － 外国人労働者との勤労契約を解約した場合
- － 外国人労働者が死亡した場合
- － 外国人労働者が負傷などにより当該事業で勤務を続けるのができない場合
- － 外国人労働者が使用者の承認を得るなど正当な手続きをせずに5日以上欠勤した場合と外国人労働者の所在が把握できない場合
- － 外国人労働者が伝染病予防法第2条第1項第1号から第4号の規定による伝染病（コレラ、型肝炎、結核、AIDSなど）の患者になった場合と麻薬中毒などで公衆衛生上の問題を及ぼす懸念がある場合
- － 外国人労働者の雇用許可期間が満了した場合
- － 外国人労働者が滞在期間満了などで出国（一時的な出国を除く）した場合
- － 使用者又は勤務先の名称が変更された場合
- － 使用者の変更手続きをせずに勤務場所を変更した場合など

②外国人労働者の事業場変更

外国人労働者は最初に働き始めた一つの事業所で勤務を続けるのが原則である。但し、事業場の休業や廃業、そして賃金未払いなどにより、正常的な労働関係の持続が困難であると認められる場合に限り、外国人労働者の基本的な人権保障のために例外的に事業場の移動を最大4回まで許容している。

※事業場の移動（変更）の事由

- － 使用者が正当な理由で勤労契約を解約したり、勤労契約の更新を拒絶した場合
- － 休・廃業など外国人労働者の責任ではない理由で、その事業場で勤務が続けられなくなった場合
- － 暴行など人権侵害、賃金未払いや勤労条件の低下

などで外国人雇用許可の取消または雇用制限措置が行われた場合

- － 傷害などにより該当事業場で働きつづけることは難しく、他の事業場で働くことが可能な場合
- － 外国人労働者の事業又は事業場の変更を妨害した者は1年以下の懲役や禁錮または1千万ウォン以下の罰金が賦課される

③外国人労働者の雇用許可の取り消し及び制限

使用者が入国前に労働者と契約した賃金その他の労働条件に違反する場合には雇用許可が取り消される場合がある。また、雇用許可書が発給されていない外国人労働者を雇用した場合には3年間、外国人労働者の雇用が制限される。

※外国人雇用許可が取り消されるケース

- 使用者が入国前に契約した賃金とその他の労働条件を違反した場合
- 使用者の賃金未払いやその他の労働関係法の違反などで労働契約の維持が困難であると認められる場合
- 偽りやその他の不正な方法で雇用許可を受けた場合

※外国人労働者に対する雇用が制限されるケース

- 雇用許可書が発給されずに外国人労働者を雇った者
- 外国人労働者の雇用許可が取り消された者
- 帰国の際に必要な金品の清算をしなかったり、外国人労働者の事業場変更を妨害するなど、外国人雇用法を違反したり、出入国管理法を違反した者
- 雇用許可書が発行された日から6ヶ月以内に内国人労働者を雇用調整により転職させた者
- 外国人労働者に対して勤労契約に明示された事業、または事業場以外で労働を提供するようにした者

④不法滞在者の雇用禁止

使用者が不法滞在者を雇用した場合、健康保険の未適用による人権侵害問題、安全事故の問題、不法滞在者の取締りの過程で発生し得る事故など様々な問題が発生する恐れがあるので、不法滞在者の雇用を禁止している。使用者が不法滞在者を雇用して摘発された場合、使用者は「出入国管理法」により罰金賦課及び刑事処罰（3年以下の懲役あるいは2千万ウォン以下の罰金）の対象になると共に、合法的な外国人労働者の雇用が制限される。

⑤外国人労働者の専用保険や公的社会保険

外国人労働者を使用する使用者は外国人労働者のため

に出国満期保険や保障保険に加入する必要がある（表6）。また、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入しなければならない。

4大公的社会保険に対しては、健康保険及び労災保険は義務加入が、雇用保険は任意加入が適用される（労働者が加入を希望する場合、雇用センターに「外国人雇用保険加入申請書」を提出、常時30人以上の労働者を使用する事業あるいは事業場は2021年1月1日より強制加入、常時10人以上30人未満の労働者を使用する事業あるいは事業場は2022年1月1日より強制加入、常時10人未満の労働者を使用する事業あるいは事業場は2023年1月1日より強制加入）。また、国民年金は相互主義原則に基づいて表7のように適用される。

⑥外国人労働者の入国及び就業規則

外国人労働者が雇用許可制を通じて韓国で働くためには、韓国語能力試験を受ける必要がある。韓国産業人力公団は、外国人労働者の選抜過程における公正性及透明

性を維持し、国内の早期定着のために、2005年8月から外国人雇用許可制韓国語能力試験（Employment Permit System-Test of Proficiency in Korean, EPS-TOPIK）を実施している。応募者は、満18歳以上～満39歳以下であること、禁錮以上の犯罪経歴がないこと、過去に韓国から強制退去及び出国された経歴がないこと、出入国に制限（欠格事由）がないことという条件を満たす必要がある。韓国語能力試験の評価基準は、韓国生活に必要な基本的な意思疎通能力、産業安全に関する基本知識及び韓国文化に対する理解を求めるように設定されており、総得点80点以上の者（200点満点）から高得点者の順で選抜している。合格の有効期限は合格者の発表から2年間である。

非専門就業（E-9）のビザを受けた外国人労働者は、送出国の関係者と共に国内に入国し、入国場（仁川国際空港）で韓国産業人力公団の関係者に引き継がれて確認の手続きをする。その後、各国家別・業種別の就業教育機

表6 外国人労働者の専用保険

保険種類	加入者	趣旨及び加入対象	加入方法	保険料	注意事項
出国満期保険	事業主	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者の出国などによる退職金を支給するため、常時労働者1人以上の事業場（常時労働者4人以下の事業所は2011年8月1日から適用）で外国人労働者を雇用する使用者は勤労契約の効力発生日から15日以内に義務的に加入しなければならない 常時労働者4人以下の事業場は、勤労契約の効力発生日が2011年8月1日以降の新規入国者や事業場変更者が出国満期保険の加入対象 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者の就職教育機関または三星火災海上保険株式会社を通じて加入 	<ul style="list-style-type: none"> 当該外国人労働者の1ヶ月の通常賃金の8.3%（4人以下の事業所は2011年8月1日から2012年12月31日まで4.15%、2013年1月1日以降は8.3%）を毎月外国人労働者専用保険の事業者（三星火災保険株式会社）に納付 	<ul style="list-style-type: none"> 「勤労者退職給与保障法」上の退職金に及ばなかった場合には差額を支給しなければならない 未加入の場合500万ウォン以下の罰金
賃金滞納保証保険	事業主	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者に対する賃金未払いに備えて使用者が勤労契約の効力発生日から15日以内に義務的に加入しなければならない保険で、賃金債権保障法が適用されない場合と常時300人未満の労働者を使用する事業場の使用者が加入対象である 	<ul style="list-style-type: none"> 使用者は外国人労働者就業教育機関あるいはソウル保証保険株式会社の全国支店を通じて加入可能 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者一人当たり年15,000ウォン 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に500万ウォン以下の罰金
帰国費用保険	外国人労働者	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者が帰国経費を確保するために勤労契約の効力発生日から3ヶ月以内に加入しなければならない保険で一般の外国人労働者だけではなく、外国国籍の同胞も義務的に加入しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者は、就職教育機関で保険約定期間内に指定口座に支払わなければならない 再入国した外国人労働者は再び約定期間を締結しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 40万ウォン（中国、フィリピン、インドネシア、タイ、ベトナム） 50万ウォン（モンゴル及びその他の国） 60万ウォン（スリランカ） 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に500万ウォン以下の罰金
傷害保険	外国人労働者	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者が業務上の災害以外の傷害または疾病などに備えて、勤労契約の効力発生日から15日以内に加入する保険で、一般の外国人労働者だけではなく、外国国籍の同胞も、義務的に加入しなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人労働者は、就職教育機関で保険の約定期間内に指定口座に現金として支払わなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 性別、年齢によって差があり、25歳男性の場合約19,400ウォン／3年 	<ul style="list-style-type: none"> 未加入した場合に500万ウォン以下の罰金

（出所） 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

表7 国別国民年金の適用状況

事業場・地域対象 (3カ国)	事業場対象・地域除外 (6カ国)	適用除外 (7カ国)
中国、フィリピン、ウズベキスタン	キルギス、モンゴル、スリランカ、インドネシア、タイ、ラオス	ベトナム、カンボジア、パキスタン、バングラデシュ、ネパール、ミャンマー、東ティモール

(出所) 韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」<https://www.eps.go.kr>

関の引率者と共に、就業教育機関に移動し2泊3日（16時間）間の就業教育を受けることになる。使用者は、外国人労働者が入国後15日以内に外国人就業教育機関で国内活動に必要な就業教育を受けさせる必要がある（外国人雇用法第11条）、就業教育期間は勤労基準法上の労働時間として見なされる。

就業教育は、製造業・サービス業の場合は二つのグループに分けて、ベトナム、モンゴル、タイは国際労働協力院が、それ以外の国は中小企業中央会が担当している。一方、農畜産業は農協中央会が、漁業は水協中央会が、そして建設業は大韓建設協会が担当することになっている。

就業教育にかかる費用は一般外国人労働者の場合は使用者が負担⁷（製造業・サービス業 234,000ウォン、農畜産業 260,000ウォン、漁業 258,000ウォン、建設業 280,000ウォン）し、韓国系外国人の場合は労働者本人が負担（合宿 148,000ウォン、非合宿 102,000ウォン）する。就業教育の目的は外国人労働者の早期定着であり、その内容は韓国語、韓国文化の理解、関係法令、産業安全保健、基礎機能等で構成されている。

就業教育期間中に使用者は退職金対策の出国満期保険や賃金未払い対策の保証保険に加入する必要がある、外国人労働者は帰国費用保険や傷害保険に加入することが義務化されている。

6) 外国人労働者 (E-9) の労働状況や処遇水準

中小企業中央会が2022年12月に発表した報告書⁸によると、外国人労働者の1週間の平均労働時間は45.3時間で、内国人労働者の44.2時間より1.1時間長いことが確認された。一方、内国人労働者の生産性を100%とした場合、外国人労働者の生産性は3ヶ月未満の場合53.8%で低かったものの、勤続年数が長くなればなるほど生産性が向上し、3年以上では93.0%まで上昇した。

外国人労働者の1ヶ月平均基本給は265.7万ウォンで、内国人労働者の93.9%水準であり、宿泊施設や食事の提供を含めると内国人労働者とはほぼ差がないことが明らかになった。

⁷ 一般外国人労働者の就業教育費用は、雇用保険の能力開発事業から一部金額の支援が受けられる。

⁸ 中小企業中央会（2022）「2022年外国人材雇用関連総合難点実態調査結果報告書」

(3) 優秀専門外国人労働者の誘致戦略

1) 優秀人材複数国籍制度

単一国籍主義をとっていた韓国は2010年5月4日、「国際的な潮流と国益に合致する（科学・経済・体育などの分野で優秀な能力を保有する者で、韓国の国益に貢献する優秀外国人材を受け入れる）方向に複数国籍を制限的に許容する一方、複数国籍の許容による兵役回避などの副作用と社会的な違和感を最小化する方向で関連規定を補完するため国籍法を改正（2011年1月1日施行）し、限定的な複数国籍制度を導入した。

改正国籍法を施行する前の韓国の国籍法では厳格な単一国籍主義を原則にした。つまり、国民が自ら外国籍を取得すると韓国国籍は自動的に失われ、外国人が韓国国籍を取得するためには必ず外国籍を放棄しなければならなかった。特に1997年の第4次改正時に導入された国籍選択制度は、先天的複数国籍者に対しても、法律が定めた期限内に外国籍を放棄しないと韓国国籍が維持できないようにすることで、複数国籍の不許可政策を強化した。

このような複数国籍の不許可政策は、韓国が必要とする優秀外国人材や韓国国籍の回復を希望する在外同胞や韓国から国際養子縁組で海外に渡った者、そして、結婚移民者が韓国国籍を取得するのにおいて大きなバリアになり、2000～2009年の間に複数国籍者の95%が韓国国籍を放棄したり、国籍を選択する手続きをしなかったことが原因で韓国国籍が自動的に喪失されることになった。出生率が低下し続ける中、絶対多数の複数国籍者が韓国国籍を放棄するという事実は韓国政府に制度改正の必要性を認識させた。そこで、韓国政府は国籍法を改正し、2011年1月から制限的に複数国籍を認める制度を実施した。改正の主な内容は次の通りである。

a. 優秀外国人材の韓国国籍取得条件の緩和

従来には韓国に何の縁もない外国人が韓国に帰化するためには、5年間国内に住所を置いて居住する必要があるが、改正法では、科学・経済・文化・体育など特定分野で非常に優れた能力を保有しており、韓国の国益に貢献すると認められる優秀外国人材に対しては、国内居住期間に関係なく特別帰化許可の手続きをした後韓国国籍を取得できるようにした。

b. 韓国国籍を取得した外国人の外国籍放棄方式の変更

従来法律では、外国人が韓国国籍を取得した場合、6ヶ月以内に韓国以外の国籍を完全に「放棄」した後、こ

れが証明できる証明書を提出する必要がある、この手続きを行わなかった場合、韓国国籍が失われた。改正法では、外国人が韓国国籍を取得する場合、原国籍を放棄せずに外国籍を不行使するという誓約をするだけで複数国籍が維持できるようにした。対象者は、①婚姻関係を維持している結婚移民者、②韓国に特別な功績があったり、優秀外国人材として特別帰化した者、③国籍回復許可を受けた者で、特別な功績があったり、優秀外国人材として認められた者、④成年になる前に海外に養子縁組され、外国国籍を取得した後、韓国国籍を回復した者、⑤外国に長期間居住してから、65歳以降に永住帰国して韓国国籍を回復した者、⑥本人の意思にもかかわらず、外国の法律または制度により外国籍を放棄する義務の履行が困難な者で、大統領令で定めた者などである。

c. 用語変更及び「複数国籍者」に対する国内の法的地位を明文化

従前の規定は、二つ以上の国籍を持つ者をすべて「二重国籍者」と規定し、三つ以上の国籍を持つ者を含むことができなかった。また、「二重」という用語が韓国社会では過度に否定的なイメージを内包しており、複数国籍者の法的地位を明確に規定していなかった。このような理由から、改正法では「二重国籍者」を「複数国籍者」に用語を変更し、また、「複数国籍者」に国内法を適用するにあたり、大韓民国国民としてのみ扱うことを明確にした。

この結果、複数国籍者が韓国に出入国する場合には、外国のパスポートではない韓国のパスポートを使用する必要があり、国内に生活拠点を置いて暮らすためには、従来とは異なり、外国人登録をすることができず、一般国民と同様に住民登録をして韓国国民として生活しなければならなくなった。

d. 先天的複数国籍者の国籍選択方式の変更

従来は、複数国籍者が韓国国籍を選択するためには、国籍選択期間内に必ず外国籍を放棄しなければならなかったが、実際は22歳前に外国籍放棄手続きを終え、その証拠を揃えて韓国国籍を選択する人が極めて少なく、韓国国籍選択を容易な方法で変更する必要性があった。そこで改正法は、満20歳になる前に複数国籍者となった場合は満22歳まで、満20歳以降に複数国籍者となった場合は2年以内に韓国国籍を選択しようとする場合には「外国籍を放棄」する代わりに「外国籍を行使しないという誓約」をする方式で韓国国籍を選択できるように改善した。

ただし、出生当時、母が子供に外国籍を取得させる目的で外国に滞在中であった事実が認められた者（いわゆる「遠征出産者」）は、外国籍の「不行使誓約」方式を許容しないことにより、複数国籍の認定対象者から除外した。

e. 「複数国籍者」の韓国国籍離脱（放棄）方式の改善

従来は、国内に生活基盤があって国内に暮らしながらも、国内で韓国国籍の離脱（放棄）を申請することが可能であったため、国籍を離脱（放棄）した後、外国人として継続して生活した者が、必要な時期に再び韓国国籍を回復する事例も少なくなかった。改正法では、外国に住所がある場合のみ在外公館を通じて国籍離脱（放棄）の申請ができるようにし、国内に生活基盤を置いている者に対しては韓国国籍の離脱（放棄）を制限した。

f. 「複数国籍者」に対する国籍選択命令制度の導入

従来は、「複数国籍者」が一定期間内に国籍選択義務を履行しないと、韓国国籍が自動的に失われた。改正法では、国籍選択期間内に国籍を選択しなかった場合、韓国国籍が自動的に失われる従来の規定を削除し、法務大臣が国籍選択命令をした後、その選択期間（1年）内に韓国国籍を選択しなかった場合、韓国国籍が失われるように改正した。また、外国籍の「不行使誓約」により複数の国籍が認められた人の場合でも、繰り返し外国のパスポートを使用して出入国したり、外国人登録をする等、誓約の趣旨に著しく反する行為をした場合には、国籍選択命令を通じて複数の国籍を整理し、一つの国籍のみを選択するようにする規定を新設した。この場合、同命令を受けてから6ヶ月以内に一つの国籍を選択しないと韓国の国籍が失われる。

g. 国籍喪失決定制度の導入

改正法では、複数国籍者が韓国の国益に反する行為をしたり、社会秩序の維持に著しく支障をもたらす行為などを行うことにより、韓国国籍を保有することが適切ではないと判断された場合、法務大臣が韓国国籍の喪失を決定できるようにする「国籍喪失決定制度」を導入した。

このような改正にも関わらず優秀人材特別帰化または国籍回復手続きにより韓国の国籍を取得した外国人の数は少なかった。そこで、韓国政府は2020年に6月26日から優秀人材特別帰化（国籍回復を含む）制度の適用対象を大幅に拡大した。

改正国籍法の施行結果、2011年に15,235人であった複数国籍者は2018年には107,388人まで増加した。しかし、優秀人材特別帰化または国籍回復手続きにより韓国の国籍を取得した外国人の数は少なかった（最も多いのは出生による先天的複数国籍者で、次は婚姻帰化者）。その理由は、許可対象が非常に限られており、要件も非常に厳しかったためである。そこで、韓国政府は、①優秀人材特別帰化制度の適用対象を拡大、②曖昧な部分の明確化、③要件の緩和等を中心に国籍法を改正し、2020年に6月26日から施行している。改正国籍法の改正により申請対象は a. 著名人、b. 学術分野の研究実績優秀者、c. 文化・芸術分野の優秀能力者、d. スポーツ分野の優秀能力者、e. 国内外企業勤務者、外国人投資企業勤務者、

f. 新産業分野、先端技術分野勤務者、g. 新産業分野、先端技術、科学など分野の源泉技術保有者、h. 国内外の知的財産権保有者、i. 専門分野の特別な知識・技術保有者、j. 国際機関等勤務経験者まで拡大された。各対象別の基本要件は次の通りである。

a. 著名人：

- 元国家元首、政府首脳、または閣僚級以上、元国際機関代表など、ノーベル賞、ピューリッツァー賞、ゲーテ賞（ドイツの文化賞）、ゴンクール賞（フランスで最も権威のある文学賞のひとつ）、マンブッカー賞、フィールズ賞、チューリング賞、オリンピック銅メダル以上受賞者など

b. 学術分野の研究実績優秀者：

- 国内外の4年制大学の准教授以上で1年以上在職した経験がある人、または在職中の人で、最近5年以内にSCI、SSCI、A&HCIなどに登録されている学術誌に1本以上の論文が掲載された人、KCIに登録された学術誌などに2本以上の論文が掲載された人、権威あるジャーナル、学術誌、学術大会などで2回以上論文などを発表したり、論文が掲載された人のうちいずれか一つの条件を満たしている人
- 内外の4年制大学で教員として3年以上在職した経験がある人、または在職中の人で、最近5年以内にSCI、SSCI、A&HCIなどに登録されている学術誌に3本以上の論文が掲載された人、KCIに登録されている学術誌などに5本以上の論文が掲載された人、権威あるジャーナル、学術誌、学術大会などで5回以上論文等を発表したり、論文が掲載された人のうちいずれか一つの条件を満たしている人
- 最近3年以内に世界300大学に選定された大学で2年以上講義をした経験がある人で、最近5年以内にSCI、SSCI、A&HCIなどに登録されている学術誌に3本以上の論文が掲載された人、KCIに登録された学術誌などに5本以上の論文が掲載された人、権威あるジャーナル、学術誌、学術大会などで5回以上論文等を発表したり掲載された人のうちいずれか一つの条件を満たしている
- 国内の人文、政治、社会、経済、科学などの学術分野で、国家研究機関、公共機関が指定した研究機関、大学付設産学協力団及び研究所（科学分野に限る）、企業付設研究所（科学分野に限る）で研究員として3年以上在職した経験がある人、あるいは在職中の人で、最近5年以内にSCI、SSCI、A&HCIなどに登録されている学術誌に3本以上の論文が掲載された人、KCIに登録された学術誌などに5本以上の論文が掲載された人、権威あるジャーナル、学術誌、学術大会などで5回以上論文などを発表したり掲載された人のうちいずれか一つの条件を満たしている

人

c. 文化・芸術分野の優秀能力者：次の例のうち、2つ以上の条件を満たしている人

- 自分の属する分野で優れた能力が認められ、国内外の公信力のある団体または機関から受賞した経験がある人
- 自分の属する分野で認知度の高い著名人の審査を経て、優れた業績をあげた人だけが加入できる協会の会員として加入している人
- 専門出版物または主要マスコミに自分の優れた才能に関する記事が掲載されたことがある人、または専門出版物に自分の学術論文が掲載されたことがある人
- 自分の属する分野の公信力のある展示会、博覧会、コンテスト、映画祭などで、本人が他人の作品を審査したり、審査員として参加した経験がある人
- 国際的に権威ある芸術展示会、博覧会、公演、映画祭、音楽祭などで作品を展示、公演または受賞した経験がある人、または国際的に権威ある出版社、レコード会社等と契約を締結した人

d. スポーツ分野の優秀能力者：

- 自分の属する分野で優れた能力が認められ、国内外の公信力のある団体または機関から受賞した経験がある人
- 自分の属する分野で認知度の高い著名人の審査を経て、優れた業績をあげた人だけが加入できる協会の会員として加入している人
- 専門出版物または主要な大衆媒体に自分の優れた才能に関する記事が掲載されたり、専門出版物に自分のスポーツに関する記事が掲載されたことがある人
- 自分の属する分野の公信力のある国際体育行事、大会などで審判または審査員として参加した経験がある人
- 国際的に権威がある体育行事、大会等〔例：オリンピック、ワールドカップサッカー（U大会を含む）、世界（ジュニア）選手権大会、ワールドカップ大陸別・大陸間（ジュニア）国際大会、パラリンピックに出場した経験のある選手又は指導者
- 最近3年以内に国際的に権威がある体育大会で個人戦3位以内、団体戦8強以内に入賞した選手またはゴルフ大会（PGA、LPGA）などで20位以内の成績を記録した人

e. 国内外企業勤務者、外国人投資企業勤務者：

- FORTUNE、ECONOMISTなど世界有数の経済専門誌が最近3年以内に選定した世界300大企業で3年以上勤務した経験がある人
- 常時労働者数100人以上及び資本金80億ウォンを超過する国内にある企業で3年以上社内取締役以上の

職に就いている人

- 3年間の対外輸出実績が年平均アメリカドル500万ドル以上の個人事業者または法人の代表（事業所は「中小企業基本法」の適用を受けている中小企業であり、実質的な経営者であること）
 - 外国人投資促進法上、アメリカドル50万ドル以上投資した外国人投資企業（個人または法人）の代表取締役以上の役職で韓国に3年以上居住し、納税実績3億ウォン以上、国民30人以上を雇用している人
- f. 新産業分野、先端技術分野勤務者：
- 新産業分野または先端技術分野で2年以上の経験がある人で、国内企業または研究機関に雇用されている人（雇用予定者を含む）
- g. 新産業分野、先端技術、科学など分野の源泉技術保有者：
- 新産業分野、先端技術、科学などの分野で商業化されていないものの、世界レベルの源泉技術を保有している人
- h. 国内外の知的財産権保有者：
- 国内外の知的財産権（特許権、実用新案権、意匠権）を保有し、特許権などによる総収入が1億ウォン以上である人（特許権の譲渡による収入も含む）
- i. 専門分野の特別な知識・技術保有者：
- 医師、弁護士、会計士、技術士などの専門資格を有する人で、国内で3年以上在留し、当該分野で勤務している、または勤務予定が確定している人
- j. 国際機関等勤務経験者：
- UN、WHO、OECD、IAEA、UNESCOなどの国際機関で10年以上勤務した経歴がある人、またはそれに準ずるレベルの資格を有する人で、活動経歴が韓国の国益に貢献した、または貢献すると予想される人

2) 観光・休養施設投資移民制度

韓国政府は、2010年2月から外国人の間接投資を拡大するため、休養目的の滞在施設に投資した外国人に居住（F-2）資格を付与する「観光・休養施設投資移民制度」を導入した。制度導入後、2022年12月末現在、投資実績は1兆3,009億ウォンで、韓国政府は地域観光休養施設関連の建設景気の浮揚とそれに伴う内国人の雇用創出など、韓国経済の活性化に貢献していると判断している。

また、国内に一定資本を投資した外国人に経済活動が自由な居住（F-2）資格を付与した後、5年間投資を維持した場合、永住（F-5）資格への変更を許可する「公益事業投資移民制度」を2013年5月27日に導入した。

投資の種類及び方式は、韓国産業銀行が運用する元金保証・無利子型の公益ファンドと法務部長官が指定・告示した地域開発事業者による損益発生型に区分され、投

資基準金額は一般投資移民が15億ウォン以上、高額投資移民は30億ウォン以上になっている。

グローバル人材ビザセンターの開設、投資金送金専担銀行の指定、公共事業投資移民誘致機関の指定、海外説明会の開催など投資誘致を拡大する努力により、2022年12月末現在、公共事業の投資誘致実績は6,479億ウォンに達している。

3) 電子ビザ制度を導入

韓国政府は、優秀人材を誘致する目的で2013年3月から電子ビザ制度を導入した。電子ビザが申請できる在留資格は次の通りである。

- ① 教授（E-1）、研究（E-3）、技術指導（E-4）、専門職業従事者（E-5）、先端科学技術分野雇用推薦書あるいは素材・部品・装備分野のKOTRAの雇用推薦書もらった専門人材（E-7）
- ② ①に該当する外国人の同伴家族（F-3）
- ③ 認定大学の修士・博士課程の留学生（D-2）
- ④ 電子ビザ代理申請者として指定された優秀外国人患者の誘致機関が招待した外国人患者と同伴家族（C-3-3、G-1-10）
- ⑤ 科学技術分野政府出損機関あるいは認定大学が招待した外国人科学者（C-4）
- ⑥ 国内企業が招いた商用が目的で頻繁に出入国する人（C-3-4）

4) 外国人熟練技能人材点数制ビザ

鋳造・金型・溶接などの根幹産業と中小製造業など深刻な人手不足を抱えている分野に熟練技能人材を確保するため、2017年8月1日から「外国人熟練技能人材点数制ビザ（E-7-4）」を導入し、試行事業の結果を反映して2018年から本格的に実施している。

「外国人熟練技能人材点数制ビザ」とは、国内で非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2）の資格で当該分野で5年以上正常に勤務した外国人が、熟練度・年齢・経歴・韓国語能力などの項目で一定の点数要件を満たした場合、長期滞在可能な特定活動（E-7-4）資格に変更できる制度である。

5) 優秀人材点数（ポイント）制居住ビザ

優秀人材点数（ポイント）制居住ビザ（F2-7）は、年齢、学歴、所得、韓国語能力などをポイントに換算し、一定点数を満たした外国人に発給されるビザである。このビザの特徴は滞在期間が5年で、転職が自由にできることである。申請対象は、上場法人従事者、有望産業分野従事者、留学人材、専門職従事者、潜在的優秀人材である。

6) BRAIN POOL（BP）プログラム

韓国政府は海外の優秀な科学者を国内の研究開発の現場に誘致し、国内の研究開発レベルを強化し、国際協力ネットワークを構築する目的でBRAIN POOL（BP）プ

プログラムを実施した。その誘致対象と支援規模は次の通りである。

- 誘致対象：科学技術全分野の海外に居住中の博士または博士学位は有しないが海外の企業等で5年以上の研究開発経歴を有しているもの（国籍は問わない）
- 支援規模：短期の場合6～12カ月、長期は3年となる。年俸は元の所属先での年俸を保障しつつ、月額500万円～2,500万ウォンの間で変動する。また、研究材料費として別途毎年100万ウォンが支給されるほか、航空チケット代、保険料、子女の学費、滞在費など経費も支給され、長期の場合は最大年間1,200万ウォンまで払われる。2023年には122人程度を新たに誘致すると発表した。

7) BRAIN POOL PLUS (BP+) プログラム

韓国政府はBRAIN POOLよりハイレベルの人材を誘致するためにBRAIN POOL PLUS (BP+) プログラムを導入した。その誘致対象と支援規模は次の通りである。

- 誘致対象：BRAIN POOLプログラムと同じ
- 支援規模：滞在期間は最大10年であり、正規職として国内の研究機関で勤務する。人件費や研究活動費の直接経費は年間最大6億ウォンまで支給される。その他間接経費も年俸の5%に相当する金額で支給される。2023年には新たに5人程度を誘致すると発表した。

8) 教育国際化力量認定制 (IEQAS)

韓国教育部は2005年に「Study Korea Project」を通じて留学生誘致のための政策を本格的に推進した。プロジェクトを実施した結果、韓国国内に流入する留学生の数は増加したが、質的インフラを構築するための努力と管理において限界が現れた。そこで、韓国政府はこのような問題点を解決し、国際化能力の高い大学を「認証」することで、優秀な外国人留学生の誘致拡大及び国内学生の国際化能力を高めることを目的に教育国際化力量認定制 (International Education Quality Assurance System (IEQAS)) を2013年から本格的に導入した (2023年3月現在学位課程→大学98校、専門大学7校、大学院大学15校が認定。語学研究課程→大学72校、専門大学2校、大学院大学1校が認定)。

認定された教育機関には、留学生に対するビザ発行の手続きの簡素化や外国人留学生の定員制限廃止 (大学院大学に限る) などのようなインセンティブが提供される。

9) 優秀人材ファーストトラック制度を導入

韓国政府は、2023年1月から科学・技術分野の優秀人材を積極的に発掘し、未来の中心となる人的資源を確保するために「科学・技術分野優秀人材の永住帰化ファーストトラック制度 (Fast-track program with Assistance system for global talents in Sci & Tec)」を導入した。

対象は、韓国に入国した外国人留学生のうち、韓国科学技術院 (KAIST) をはじめ、大邱慶北科学技術院 (DGIST)、光州科学技術院 (GIST)、蔚山科学技術院 (UNIST)、科学技術聯合大学院大学 (UST) など、理工系に特化した大学および研究機関で修士・博士を取得した外国人である。

留学生ビザ保持者が永住権または国籍を取得するまでにかかる期間が従来の6年から3年に短縮され、手続きの段階も5段階から3段階に縮小された。

留学生 (D-2) は、これまでは学位取得と韓国国内での就職を同時に行った場合、専門職ビザ (E-1、3、7) に変更してから3年が過ぎないと居住ビザ (F-2) を取得することはできなかったが、同制度の導入により、就職しなくても学位さえ取得すればすぐF-2ビザが取得できるようになった。但し、研究を続けなければいけないという条件がある。

10) Study Korea 300K Project (2023-2027)

韓国教育部は2023年8月16日、留学生誘致政策「Study Korea 300K Project」を公表した。この政策は2012年の「Study Korea 2020」以来11年ぶりに打ち出された留学生誘致政策であり、2027年までに年間の外国人留学生数30万人の達成を目指している。2022年4月1日時点の韓国国内の留学生数は約16.7万人であり、今後5年間でおよそ13万人の上積みが必要である。2012年から2022年の10年間で留学生の増加が約8万人に留まっていることを考えると、目標達成のためにはより抜本的な制度改革が必要と考えられる。

第3節 韓国における外国人受け入れ政策の課題と日本に与えるインプリケーション

中小企業等の慢性的な労働力不足問題を解決するために、2004年8月17日から施行された雇用許可制は、どのような効果があっただろうか。まず、毎年数万人の外国人労働者が慢性的な労働力不足を経験している製造業を中心とする中小企業で働くことにより中小企業の労働力不足が少しは解消できたことは確かであり、これに対しては多くの先行研究が一致している。

図10を見ると、中小企業の労働力不足率は2003年の6.23%から2014年には1.58%まで大きく改善されていることが分かる (最近は少し上昇傾向)⁹。但し、李ギュヨン (2014) によると、外国人労働者の71.5%が訓練を必要としない単純作業に従事していた。

一方、外国人労働者を雇用している事業場の71.2%は外国人熟練技術者が必要であると答えている。従って、今後、外国人熟練技術者に対する企業の需要が拡大することを予想すると、雇用許可制のみならず、優秀専門外

⁹ 労働力不足率 = 不足人員 / (現在人員 + 不足人員)

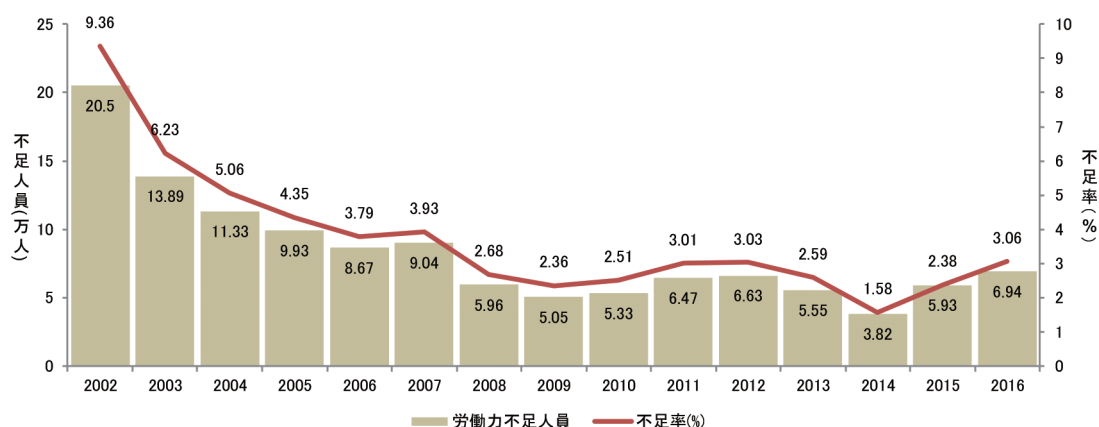


図10 労働力不足人員と不足率の推移

(出所) 中小企業庁「中小企業実態調査」各年

国人労働者の誘致戦略による優秀な外国人労働力の確保にもより力を入れる必要があると考えられる。

外国人労働者の拡大は労働力不足を解消するのみならず、国に対するイメージを改善する役割もするだろう。幸いに、雇用許可制により雇用された外国人労働者の63.4%が韓国に対する印象が「良くなった」と答えており、「悪くなった」の13.9%を大きく上回っていた。韓流の影響があった可能性もあるものの、将来における16か国との交流等を考慮すると望ましいことであるだろう。

雇用許可制に対する海外での評価も悪くはない。例えば、ILOは2010年に雇用許可制を「アジアの先進的な移住管理システム」と高く評価し、2011年6月に国連は、腐敗防止及び別掲に対する革新性を認め、「公共行政大賞」を授与した。さらに2017年4月に世界銀行は、「雇用許可制は、情報アクセス性を容易に、アジア太平洋地域の外国人労働者の韓国での就業機会を大幅に増やした」と高く評価した。

しかしながら、雇用許可制に良いところだけがあるとは言えない。労働界では雇用許可制を「反人権的奴隷契約」として批判している。労働界が最大の問題点として指摘しているのが「事業場変更の制限」である。韓国系外国人に対する特例雇用許可制（訪問就業制）は職場の移動に制限がないものの、非専門就業ビザを受けて韓国に入ってきた一般雇用許可制による外国人労働者は職場の移動が3年以内に最大3回（延長した場合4年10ヶ月間に最大5回）に制限されている。さらに、職場の移動は使用者の承認がある時と事業場の倒産や賃金未払いがある時など、極めて例外的な場合に制限されている。労働界はこのような移動制限は外国人労働者の強制労働に繋がる恐れが高いと主張し、移動制限の廃止を要求している。

また、外国人労働者の人権が侵害されるケースもいまだに残存している。慶尚南道の移住民センターは2018年7月に外国人労働者を対象とした人権侵害の事例を公表

した。公表された資料によると、2017年から慶尚南道のある農家で働いていたカンボジア出身の女性労働者は農家の雇い主に体の特定の部分を触られたなど10回を越える性的暴行を受けたそう¹⁰。

給料が払われないケースも少なくない。慶尚北道の高霊郡で金属加工工場の経営者が2018年10月に外国人労働者10人に対して約6,000万ウォンの賃金を払わなかった容疑で拘束された。捜査の結果、立場が弱い外国人不法滞在者のみを雇い、意図的に賃金を未払いしたことが明らかになった。韓国の労働日報によると、2016年における外国人労働者に対する給料未払い額は678億ウォンで2012年の240億ウォンに比べて3倍も増加している¹¹。さらに、支払われなかった給料の支払を要求したり、職場の移動を要求した外国人労働者が暴行を受けるケースも少なくない。

一方、供給側による問題もある。外国人労働者に占める不法滞在者の割合は大きく減っているものの、まだ約40万の不法滞在者が存在している。外国人労働者の増加とともに外国人による犯罪件数も増加している。警察庁の発表資料を参考にすると、2003年に6,144件であった外国人犯罪件数は2021年には34,511件に5倍以上も増加した。さらに、雇用情勢がなかなか改善されない中で、「外国人労働者に仕事を奪われる」、「外国人労働者が増加すると単純労働の賃金が下がる」など今後の雇用や賃金削減を懸念する声も出ている。このような問題を解決するためには、職場において外国人と内国人が互いに良い影響を及ぼし合うような仕組みを確立し、両者の補完性を高めていく必要がある。

今後、外国人労働者をより韓国社会に定着させるため

¹⁰ 京郷新聞（2018）「外国人労働者人権侵害事例公開」2018年8月1日

¹¹ 労働日報（2017）「昨年、外国人労働者の給料未払い687億ウォン…4年間で3倍も増加」2017年10月3日

には、人権侵害や賃金未払い等により外国人労働者が被害を受けないように、事業場に対する監視体制を強化する必要がある。雇用許可制の一つの原則である需要主導的制度（demand driven system）が使用者の権力を強化させる手段として利用されてはならない。外国人労働者に最低賃金や決まった賃金がきちんと払われるように使用者に対する教育や啓蒙活動も徹底すべきである。合法的で良心的に外国人労働者を雇用している使用者に対してはインセンティブを提供する反面、悪徳使用者に対しては処罰を強化すべきである。

また、非熟練労働者に偏っている外国人労働者の受け入れ政策を見直さなければならない。外国人労働者に占める専門人材の割合を見ると、韓国は2022年時点で6.0%で、同時点の日本の26.3%を大きく下回っている（図11）。今後、経済成長や国家競争力を高めるためにも外国人専門人材は欠かせない。日本や他の先進国の事例を参考にして外国人専門人材の受け入れに力をいれる必要があるだろう。

では、日本が韓国の雇用許可制から参考にできる点は何だろうか。一つ目は、技能実習制度に比べて外国人労働者が働く労働条件が改善された点である。上述したように韓国における外国人労働者の1ヶ月平均基本給は内国人労働者の93.9%水準であり、宿泊施設や食事の提供を含めると内国人労働者とはほぼ差がないことが明らかになった。二つ目は悪質ブローカーが減少したことだ。韓国政府は外国人労働者の導入過程で民間機関の介入を排除し、韓国国内でも外国人労働者の紹介や就業斡旋などは、雇用労働部（以前は労働部）の雇用支援センターが担当するなど、公的機関が外国人労働者の受け入れ関連業務を担当することにし、プロセスの透明化と不正の減少につながった。三つ目は中小企業における労働力不足の問題が少しは解消されたことだ。

福島大学の佐野孝治教授は、韓国の雇用許可制を日本が参考とすべき理由として、(1)年々高齢化が進み、外国人労働者の割合が低いなど日本と韓国社会は類似点が多

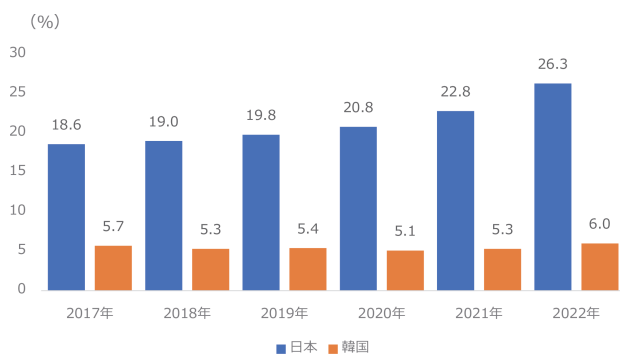


図11 日本と韓国における外国人労働者に占める専門人材の割合
 (出所) 厚生労働省(2023)「外国人雇用状況」の届出状況まとめ」などより筆者作成

いこと、(2)単純機能労働者を受け入れる際に、ドイツのように事業場移動が可能な「労働許可制」を導入することに比べて、「雇用許可制」はハードルが低く、「技能実習制度」からの転換が比較的容易であることを挙げている¹²。

2022年12月に、日本政府は有識者会議を立ち上げ、技能実習制度及び特定技能制度の在り方について議論を開始した。会議では「技能実習生制度を新しい制度に移行し、最初の在留期間を現在の5年から3年にする（特定技能の移行で延長可能）、制度の目的を人材確保と人材育成にする、すべての職種で特定技能に移行できるようにする、より高度な技能試験に合格し、日本語能力が下から2番目の「N4」相当になれば、同じ業務で「特定技能1号」の資格に移れる、監理団体の要件を厳格化する、外国人労働者が来日前に借金を背負わないように、受け入れ企業が来日前の手数料を負担する仕組みの導入を検討する、「やむを得ない事情がある場合」の転籍については、その範囲を拡大・明確化し、手続を柔軟化する、その上で、転籍が認められる範囲やそのための手続について、関係者に対する周知を徹底する」ことなどを提案した¹³。

今後、日本政府は現在検討している「新制度」とともに、韓国が導入した雇用許可制や他の国の労働許可制など、外国人労働者受け入れ対策の成功と失敗の事例を参考とし、より日本に適切な単純技能労働者受け入れ対策の導入を考慮する必要がある。

参考文献

韓国雇用労働部「雇用許可制ホームページ」(한국고용노동부「고용허가제 홈페이지」) <https://www.eps.go.kr>
 金明中(2019)「日本における外国人労働者受け入れの現状と今後の課題」ニッセイ基礎研究所。
 金明中(2019)「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」『ニッセイ基礎研究所所報』Vo.63。
 金 ジュヨン・その他(2015)「外国人人材導入の現状と課題」産業研究院(김주영·기타「외국인인재도입의 현황과 과제」산업연구원)。
 警察庁「犯罪情報管理システム」(경찰청「범죄정보관리 시스템」)。
 京郷新聞「外国人労働者人権侵害事例公開」2018年8月

¹² 佐野孝治(2017)「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

¹³ 出入国在留管理庁(2023)「最終報告書の取りまとめに向けた論点とたたき台(提言部分)に関する委員意見一覧」

1日 (경향신문 「외국인노동자인권침해사례공개」)
国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 「日本の将来推計
人口 (平成 29 年推計) : 出生中位 (死亡中位) 推計」
厚生労働省 「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本
文】 (令和 4 年 10 月末現在)」
佐野孝治 (2017) 「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
中小企業庁 「中小企業実態調査」 各年 (중소기업청 「중소
기업실태조사」 各년)
統計庁 「人口動向調査」 (통계청 「인구동향조사」)
統計庁 「2022 年人口動向調査出生・死亡統計 (暫定)」
(통계청 「2022 年인구동향조사 출생・사망통계 (잠정)」)
総務省統計局 「人口推計 (2021 年 (令和 3 年) 10 月 1 日
現在) 結果の要約」
総務省統計局 「労働力調査」 (各年 10 月、原数值)
出入国在留管理庁 (2023) 「特定技能在留外国人数 (令和
5 年 6 月末現在)」
出入国在留管理庁 (2023) 「新たな外国人材の受入れ及び
共生社会実現に向けた取組」
出入国在留管理庁 (2023) 「最終報告書の取りまとめに向
けた論点とたたき台 (提言部分) に関する委員意見一
覧」
法務省入国管理局 (2019) 「新たな外国人材の受入れにつ
いて」 平成 31 年 3 月
法務省 出入国在留管理庁 (2023) 「技能実習制度・特定
技能制度の見直し」
e-stat 「人口推計：長期時系列データ」
労働日報 「昨年、外国人労働者の給料未払い 687 億ウォ
ン… 4 年間で 3 倍も増加」 2017 年 10 月 3 日 (노동일보
「작년, 외국인노동자의 급여미지불 687 억원… 4 년간
3 배 증가」)

アジア圏における観光業と経済成長

高橋 知也

Tourism and Economic Growth in Asia

Tomoya TAKAHASHI

1. はじめに

2020年に始まった新型コロナウイルスの影響は日本を始め、世界中の国々の観光業に大きな打撃を与えた。2023年より新型コロナウイルスに伴う規制が徐々に解除され、我が国への外国人旅行者の推移を見ると、2023年1月約150万人、2月約147万5千人、3月約182万人、4月約195万人となっており、2019年に記録した年間の訪日外国人旅行者3188万人はまだ遠く及ばないものの、確実に改善されている。¹ところで、観光業という言葉の定義は曖昧な部分があり、Statista²によると、

It is difficult to define the tourism industry, as unlike with other industries, there is not one clear product. It incorporates many industries, including accommodation, transport, attractions, travel companies, and more. In its broadest sense, tourism is defined as when people travel and stay in places outside of their usual environment for less than one consecutive year for leisure, business, health, or other reasons.

出典：<https://www.statista.com/topics/962/global-tourism/#editorsPicks>

となっているが、本稿の第2節において参照したOuattara他(2018)は、観光業を単なる単一のサービス業として捉えている。我が国においては2021年の『国土交通白書』において、「観光業は、旅行業、交通産業、宿泊業、飲食産業、アミューズメント産業、土産品産業、旅行関連産業等幅広い分野を包含した産業」と定義しており、本稿もこの定義に基づく分析を念頭に置いたものとなっている。

東南アジア圏において、主要国の観光業の実態を示したのが表1である。タイは2019年において訪タイ外国人旅行者は3980万人で、アジア圏内においては中国に次いで第2位となっている。観光収入はタイのGDPの19.7%に当たり、タイにとって重要な産業であり、観光収入で見るとアジア圏において第1位となっている。³観光大国と言うべきタイであるが、このような発展はタイ政府による観光政策の結果である。その始まりは1960年にタイ国政府観光局(Tourism Organization of Thailand)が設立され、首相指導のもとで、観光業を主要産業として経済成長を図ることを目的とされた。1979年にはタイ国政府観光局はタイ国政府観光庁(Tourism Authority of Thailand)に改称され、観光開発のための具体的な施策が検討されることとなった。2010年代以降、タイ政府は国家経済社会開発計画及び国家観光開発計画を推進し、観光業の発展のために様々な試みが行われた。本稿と関連するものとして、2017年から2021年に計画された第2次国家観光開発計画においてバランスのとれた開発と持続可能性が強調されていることである。バランスのとれた開発の意味するところは観光地域間の発展のバランスをとるという意味合いと季節や期間内のバランスをとることを意味している。持続可能性としては環境の維持と観光資源の枯渇への保護である。⁴これは後述するが、タイ国内において特定地域及び特定期間に観光客が集中し、その結果として我が国でも最近話題となっているオーバーツーリズムの問題とそれに伴う環境破壊という問題が起きていることを示唆している。

¹ 令和5年版『観光白書』国土交通省

² ホームページ(<https://jp.statista.com/>)によると、戦略的な市場分析や統計、さらにエディトリアルチームによる調査結果を提供する世界有数のビジネスデータプラットフォームとなっており、170の業界や150ヶ国の8万以上のテーマに関するグローバルな市場調査データおよび消費者動向データを提供している企業でGoogle等にデータを提供している。

³ 2019年における我が国の観光客数は既に述べたように3188万人であり、訪日外国人旅行者による消費額は2019年においては約4810億円(観光庁「訪日外国人消費動向調査」より)であり、いわゆるインバウンド効果が強調された時代であった。

⁴ 上記の内容は『ASEANにおける観光政策』CLEAR REPORT NO.508 url: <https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/508.pdf> に依拠している。

表1 2019年の東南アジアの主要国の観光業

	海外の観光客数(万人)	観光業がGDPに占める割合(%表示)	観光関連の就業者数(万人)
タイ	3,980	19.7	805
シンガポール	1,510	11.1	52
マレーシア	2,610	11.5	221
ベトナム	1,800	8.8	495
インドネシア	1,550	5.7	1,256

出典：『ASEANにおける観光政策』
CLEAR REPORT NO.508 url: <https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/508.pdf>

更に20年国家戦略(2018-2037)において、持続可能性や環境への配慮と同時に観光アトラクションやサービスの開発を促進することが提言されている。『ASEANにおける観光政策』によると、タイ政府は文化、フード⁵、河川⁶を観光資源として活用することを強調している。このように多様な観光資源から構成されるのが観光業であることがタイのケースでも明らかとなっている。

タイ政府による観光業発展の政策は同時に環境破壊という問題を引き起こしている。2016年にCNNやBBCなどの海外メディアにおいて報道されたこととして、タイ南部のタチャイ島⁷が、無期限で観光客の立ち入り禁止となったことが報道されている。⁸2018年ロイター通信によると、フィリピンの人気観光地ボラカイ島が、清掃のため6カ月間閉鎖されることを報じている。このようにアジア圏の有名観光地に共通する問題としてオーバーツーリズムの問題とそれに伴う環境破壊による、リゾート地に代表される観光資源が枯渇している現状がある。本稿はアジア圏における共通の問題である観光資源の枯渇が進む中で観光業を中心とする経済成長を実現するためには何が重要なのかを理論的に分析することにある。

経済成長理論と観光業をリンクさせた研究はいくつか存在する。Lozano他(2008)は観光業という産業を前提として、ラムゼーモデルにおいて家計の効用関数に環境

⁵ フードとは日本人がよく知るトムヤムクン(スープ)、ソムタム(サラダ)、パッタイ(炒め物)、カオマンガイなどが有名であるが、タイ料理の地方料理への認知度を高めることを意図している。

⁶ バンコクにおいてはチャオプラヤー川沿いには有名な寺院やショッピングモールやレストラン等があり、有力な観光資源となっており、アムパワーの水上マーケットは日本人に人気のスポットになっている。

⁷ CNNによると、ダイビングスポットとしても人気であったが、ゴミや食べ残しの放置に加え、ツアーボートから海に流れ込むガソリン、サンゴ礁の破壊といった問題が起きたために閉鎖となった。(出典：<https://www.cnn.co.jp/world/35082804.html>)

⁸ 現在は解除されている。

要因を入れて考え、動学的最適化問題を検討している。Marsiglio(2015)は観光客の行動が経済成長及び環境資産への影響について、動学的最適化問題を用いて考えており、観光業が環境要因の改善と更に経済成長の引き金となることを示している。そこで示された考えのひとつは本稿へ繋がるものとして、旅行者はその旅行先の選択において様々な要因を考慮に入れ、決定していることをモデル分析の中に入れていく。これは本稿の第3節で展開されるローマーモデルの導入と共通するところがある。Schubert and Brida(2009)は小国開放経済を考え、自国民は自国の観光サービスを需要せず、外国の旅行者のみが需要しており、その収入をもとに海外より輸入財を購入し、その消費をもとに動学的最適化問題を考えている。開放経済版の観光業モデルとなっており、外国の所得の変化が観光業需要に影響を与え、さらに家計の輸入財需要に影響をもたらしていることを示している。ただし、環境要因は考えられていないが、観光業をベースにしたラムゼーモデルの応用となっている。Hazari and Sgro(2004)もラムゼーモデルを応用したモデルとなっており、開放経済を前提として、観光業による収入が自国消費を拡大させることを前提とした内容となっている。

環境汚染問題は貿易の分野において90年代から2000年代の初期に多くの研究がなされた。その先駆的な研究をまとめものがCopeland and Taylor(2003)であり、その研究分野としては自由貿易が環境に与える影響、現実問題においても重要な越境汚染の問題が国際貿易に与える影響、また環境規制が国際貿易に与える影響等様々な研究がなされた。このような研究は観光業の経済分析と環境問題にも影響を与えている。その例としてはChao他(2012)があり、彼らは2財3要素モデルで、準線型タイプの効用関数を用いて国際貿易の古典的なJones型モデルを応用して、最適汚染税や厚生分析を行っている。また、Beladi他(2009)は観光業が存在する経済で、古典的な双対性の分析手法で、2財モデル及びコブダグラ型の効用関数を前提として、最適汚染税の導出を分析している。国際貿易分野の環境問題への適用は観光業と環境問題の関係を考える上で極めて重要な関係性があることがわかる。

経済成長モデルに観光業をリンクさせ、環境問題を考察している論文の中でOuattara他(2018)が本稿の分析の基礎となっている。彼らは観光業という最終財(サービス)を生産する労働、資本を基礎としたコブダグラス型の生産関数を考え、その生産関数に枯渇資源としての性質を持つ観光資源⁹を考えている。この観光資源は時間とともに枯渇していく性質があり、このような経済の

⁹ ビーチ・リゾート地がその例である。タイにおいては有名などころとしてはプーケットやパタヤであるが、

もとでのラムゼーモデルを考えている¹⁰。枯渇資源タイプの観光資源を放置するならば、やがて、経済成長はゼロとなり、Ouattara 他 (2018) は枯渇資源としての観光資源に対してメンテナンスのための投資を行うことで、通常のラムゼーモデルと同様の結論を得ている。Ouattara 他 (2018) に対して、本稿の主たる貢献は Romer 型の中間財のバラエティを考慮に入れた生産関数を考えている点である。この中間財が観光業であり、バラエティは多様な観光業を意味している。ただし、通常は中間財を最終消費されるものではなく、最終財の生産に用いられるという性質がある。しかし、本稿は既に述べたように観光業とは幅広い分野を包含した産業であり、その総体がマクロとしての生産関数に現れている。本稿は Aghion and Howitt (2008) の単純化した Romer モデルを拡張した内容となっている。

本稿の分析は以下の通りとなる。第2節では Ouattara 他 (2018) の分析を単純化して、枯渇資源のメンテナンスの重要性を示している。第3節は Romer モデルを拡張した成長モデルを分析し、枯渇型資源のもとにおいても新たな観光資源の開発、つまり中間財としての観光業の増大が既存の観光資源が枯渇していく中においても経済成長が実現することを示している。

2. 観光業と環境問題の基本モデル

本節においては Ouattara 他 (2018) のモデルを若干単純化しながら、その分析にどのような問題があるのかを検討する。ある国の産業は観光業のみから形成され、 t 時点における生産関数はコブダグラス型であり、 $Y(t) = A Q(t)^\alpha L(t)^\beta K(t)^\gamma$ で与えられている。ただし、 $\alpha, \beta, \gamma > 0$ であり、 $\alpha + \beta + \gamma = 1$ を満たしている。¹¹ A は技術進歩を表している。¹² $Q(t)$ は t 時点におけるストックベースの観光資源を表している。労働人口の増加率は外生的に n で

サムイ島のように“手つかずの自然”をうたい文句にしているリゾート地は観光客の増大に伴い、この自然が破壊され、観光地としての魅力が失われることになる。

¹⁰ 枯渇資源の経済問題は多くの研究がなされている。和書では時政 (1993) などが参考になり、動学的最適化問題を考えている。Ouattara 他 (2018) の研究は過去のこのような研究を基礎としている。

¹¹ コブダグラス型であるので、一般的な成長理論と同様に両辺を L で割ると、労働1単位当たりの生産額は y であり、労働1単位当たりの観光資源を q とし、資本労働比率を k とすると、 $y(t) = A q(t)^\alpha k(t)^\gamma$ となり、 $y(t) = f(q(t), k(t))$ とする。

¹² Ouattara 他 (2018) においては規模を表す指標と考えている。

与えられている。 $K(t)$ は t 時点における資本ストックを表している。資本ストックについては通常の新古典派の成長理論と同様に資本ストックの変化は投資より資本減耗¹³を除いたもので与えられる。 t 時点における財市場の均衡条件は通常の政府部門が存在しない $Y(t) = C(t) + I(t)$ となる。残存する観光資源の変化率は

$$\dot{Q}(t) = -\varepsilon Q(t) \quad (1)$$

となる。これは観光資源が枯渇資源と同様に枯渇して、失われる状況を表している。

以上の関係式より、ラムゼーモデルを考える。 $Y(t) = A Q(t)^\alpha L(t)^\beta K(t)^\gamma$ を両辺を $L(t)$ で割ることで、既に説明したように $y(t) = f(q(t), k(t))$ となり、資本労働比率 $k(t)$ の微分方程式は通常の教科書的なものとなり、

$$\dot{k}(t) = f(q(t), k(t)) - c(t) - \delta k(t) \quad (2)$$

となる。 $c(t)$ は t 時点における労働1単位当たりの消費額を表し、労働人口は一定 ($n=0$) と考える。¹⁴ 観光資源の変化率は (1) より

$$\dot{q}(t) = -\varepsilon q(t) \quad (3)$$

となる。ただし、 $q(t) \equiv \frac{Q(t)}{L(t)}$ である。以上より、計画当局が考える代表的家計の動学的最適化問題は以下のよう
に与えられる。代表的家計の無限期間にわたる効用の割引現在価値¹⁵は

$$\int_0^{\infty} u(c(t)) e^{-\rho t} dt \quad (4)$$

となり、0 時点における $k(t), q(t)$ は $k(0), q(0) > 0$ が与えられている。(2)、(3) の制約条件のもとで、(4) を最大化する動学的最適化問題を考えるために経常値ハミルトニアン関数は以下のように与えられる。

$$H = u(c(t)) + \lambda(t)[f(q(t), k(t)) - \delta(t)k(t)] - \mu(t)\varepsilon q(t) \quad (5)$$

(5) より最適化問題を解くと以下の通りとなる。

$$\frac{\partial H}{\partial c(t)} = u'(c(t)) - \lambda(t) = 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial H}{\partial k(t)} = \lambda(t)(f'(q(t), k(t)) - \delta(t)) + \dot{\lambda}(t) = 0 \quad (7)$$

¹³ 資本減耗率は δ である。

¹⁴ Ouattara 他 (2018) では t 時点における労働の規模を $L(t) = e^{nt}$ と考えているが、本稿は労働人口を一定としている。

¹⁵ Ouattara 他 (2018) においては、 t 時点における労働の規模を $L(t) = e^{nt}$ と考え、家計の効用の割引現在価値は $\int_0^{\infty} u(c(t)) e^{-(\rho-n)t} dt$ となっている。

$$\frac{\partial H}{\partial q(t)} = -\mu(t)\varepsilon = 0 \quad (8)$$

(2), (6), (7) より

$$\lambda(t) = u'(c(t)) \quad (9)$$

$$\dot{\lambda}(t) = \lambda(t)(f'(q(t), k(t)) - \delta(t)) \quad (10)$$

(9) を t について微分すると、 $\dot{\lambda}(t) = u''(c(t))\dot{c}(t)$ となり、(9) を用いて

$$\frac{\dot{\lambda}(t)}{\lambda(t)} = \frac{u''(c(t))c(t)}{u'(c(t))} \frac{\dot{c}(t)}{c(t)} \quad (11)$$

となる。(10)、(11) より以下の式が導出される。

$$\left[\frac{u''(c(t))c(t)}{u'(c(t))} \right] \frac{\dot{c}(t)}{c(t)} = f'(q(t), k(t)) - \delta(t) \quad (12)$$

(12) はオイラー方程式となる。横断条件は

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \lambda(t)e^{-\rho t}k(t) = 0$$

となる。通常のラムゼーモデルでは (2) および (12) より位相図を示し、均衡の最適な消費水準、資本労働比率の存在と、サドルパスで安定的な均衡解が存在することを示し、さらに効用関数を特定化し、均衡解を求めることを行う。しかし、このモデルでは (3) に示されているように労働 1 単位当たりの観光資源は枯渇資源であり、やがてゼロとなる。労働 1 単位当たりの生産関数 $y(t) = f(q(t), k(t))$ もゼロとなり、経済は成長しないことになる。

このような問題を修正するために Ouattara (2018) は観光資源の枯渇に対してメンテナンスの投資を行うことを考え、(1) を次のように修正している。¹⁶

$$\dot{Q}(t) = M(t) - \varepsilon Q(t) \quad (13)$$

(13) を (3) と同様に考えると、

$$\dot{q}(t) = m(t) - \varepsilon q(t)$$

となる。ただし、 $m(t) \equiv \frac{M(t)}{L(t)}$ となり、観光資源が枯渇しないための条件は

$$m(t) > \varepsilon q(t)$$

となる。この条件が満たされるもとでは通常のラムゼーモデルと同様に、(2) および (12) より位相図を示し、

¹⁶ ρ は代表的家計の主観的割引率を表している。Ouattara 他 (2018) においてはメンテナンスが直接的に観光資源の枯渇を改善するわけではなく、 $\delta M(t)$ としており、 $1 > \delta > 0, \delta > \varepsilon$ としている。

均衡の最適な消費水準、資本労働比率の存在と、サドルパスで安定的な均衡解が存在することになる。

この国の経済は閉鎖経済であり、政府部門が存在しない状況を考えると、Ouattara 他 (2018) によると、財市場の均衡条件は

$$Y(t) = C(t) + I(t) + M(t)$$

となる。この均衡条件は通常のマクロ経済モデルであるならば、問題ないが、この経済は唯一の財・サービスの生産は観光業であり、自国の観光業を自国民が消費するのは問題ないが、観光業が観光業の投資を行い、さらに観光業が観光資源のメンテナンスを行うというのはモデル分析としては問題があると考えられる。¹⁷

3. ローマーモデルを導入した観光業の成長モデル

第 2 節においてラムゼーモデルに枯渇資源としての観光資源を導入することで、新規の観光資源が存在しない場合、経済は成長せず、観光資源へのメンテナンスが経済成長を促すことを示した。しかしながら、第 2 節のモデルは観光業の成長モデルとして重要な欠陥を持つ。観光業とは何かと問われたとき、第 2 節のモデルはある特定の観光業という産業がひとつあり、それを集計化したものとなっている。¹⁸ しかし、現実の観光業は旅行業、交通産業、宿泊業、飲食産業、アミューズメント産業、土産品産業、旅行関連産業等幅広い分野を包含した産業であり、第 2 節の単純化した観光業モデルは非現実的となる。そこで本節では観光業は幅広い分野を包含した産業として位置づけるために、これらの産業を中間財産業として位置づけ、その総体としての観光業の生産額を Y とし、以下のような生産関数を考える。¹⁹ 以下の分析は Romer (1990) を単純化したもので、Aghion and Howitt (2008) をもとに修正している。

¹⁷ 通常のマクロ経済モデルの分析では財は同質的であり、消費財であり同時に投資財になりうる“万能財”を前提としている。万能財という用語は斎藤誠『父が息子に語るマクロ経済学』勁草書房 2014 年の第 5 講において説明されている。このような万能財と異なり、観光というサービスは消費財になりうるが、観光業におけるメンテナンスの例としては老朽化した構造物に通常は投資関連の財を投入することが考えられる。従って、第 2 節のモデルは旧来のマクロモデルの手法を単に延長したものであり、観光業という視点では問題があると考えている。

¹⁸ この仮定はマクロ経済学モデルの仮定から考えているものである。

¹⁹ 以下の分析では t 時点は省略する。

$$Y(t) = Q(t)^\alpha L(t)^\beta \int_0^n x(t)^{1-\beta} di \quad (14)$$

この生産関数はローマー型の生産関数であり、第2節の生産関数と異なり、技術進歩がなく、経済成長が中間財としての観光業の増大に依拠したものとなっている。観光業という幅広い分野を包含した産業として、 $x(t)$ を考え、中間財としての性質を持つものである。第2節においては観光資源の枯渇に対してメンテナンスの投資を行うことを考え、(13)を適用することにより、経済成長が実現されていることを示したが、本節は(1)をベースに考え、観光資源が枯渇しているが、それを補う形で中間財としての観光業が発展することで、観光業が新しい形で発展している状況を考えている。 $L(t)$ は最終生産物としての観光業 $Y(t)$ に投入される労働者から構成されており、第2節と同様に経済全体に存在する労働力は変化しないので、以下 $L(t) = L_Y$ とする。本節の新しい視点としては観光資源の開発に関わる労働者を L_R とし、最終財の観光業に従事する労働者を L_Y とし、経済全体の労働の賦存量を L とすると、労働市場全体は $L_Y + L_R = L$ を満たしている。最終生産物としての観光業 (Y) を基準財として財価格は1であり、完全競争企業として行動することを仮定する。中間財としての観光業は最終財である (Y) の派生需要となるので、一階条件を考え、中間財価格を p とすると、(14)より以下のような関係となる。

$$\frac{\partial Y(t)}{\partial x} = (1-\beta)L_Y^\beta Q(t)^\alpha x^{-\beta} = p \quad (15)$$

中間財として観光業の利潤は単純化の仮定として生産要素として自らの観光業としての中間財を用いていると考え、1単位投入することで1単位生産される状況を考える。中間財の生産投入される財の価格は基準財と考え、1としてそれを投入することで付加価値が生まれる状況を考える。²⁰

$$\pi = px - x \quad (16)$$

となり、(16)に(14)を代入し、一階条件を求めると、

$$\frac{\partial \pi}{\partial x} = (1-\beta)^2 L_Y^\beta Q(t)^\alpha x^{-\beta} - 1 = 0$$

となり、中間財としての観光業の需要は以下の関係を満たしている。

$$x = (1-\beta)^{\frac{2}{\beta}} L_Y Q(t)^{\frac{\alpha}{\beta}} \quad (17)$$

(17)を(16)に代入することで、中間財産業として観光

業の均衡利潤が求まり、

$$\pi = \frac{\beta}{1-\beta} (1-\beta)^{\frac{2}{\beta}} L_Y Q(t)^{\frac{\alpha}{\beta}} \quad (18)$$

となる。中間財である観光業は0から n までの連続的であるが、単純化の仮定として $n(t)$ 企業の中間財企業が存在すると考える。その企業数は観光資源の開発に関わる労働者 L_R に依存しており、その変化率は

$$\dot{n}(t)/n(t) = \eta L_R \quad (0 < \eta < 1) \quad (19)$$

と仮定する。観光資源の開発部門の収益は参入が自由で、従って長期の均衡状態では収益が0となる。観光業の個別企業の毎期の利潤 π は無限期間続き、単純化の仮定として毎期の利潤は同一であると考え、毎期の利潤の合計の割引現在価値は π/r となり、それに観光産業の企業数の変化 $\dot{n}(t)$ を掛け合わせると観光業に每期新規参入する企業群の収入となり、それよりコストを除いたものが観光業の開発の収益と考えられる。具体的には(19)を用いて

$$\frac{\pi}{r} n(t) \eta L_R - w(t) L_R \quad (20)$$

となる。 $\dot{n}(t) = n(t) \eta L_R$ なので、 dt の単位期間に誕生した新たな観光業が無限期間存在するので、無限期間に獲得する利潤の割引現在価値 π/r ²¹を掛け合わせることで、観光業部門の開発の収入となる。 $w(t)$ は観光産業の開発部門の賃金を表している。観光資源の開発部門の収益は参入が自由のため、既に説明したように長期の均衡状態では収益が0となるため、(20)より観光資源の収益について裁定が働き、以下のような関係が成立する。

$$r = \frac{\pi n(t) \eta}{w(t)} \quad (21)$$

(21)の解釈は次のように考えることが出来る。観光産業全体の利潤の一定割合を開発部門の賃金で割ることで賃金1単位当たりの開発の収益が利率の等しいという裁定条件を考えることが出来る。

均衡状態においては中間財としての観光業の生産量は同一となるので、 x とすると、(14)の生産関数は

$$Y(t) = Q(t)^\alpha L_Y^\beta n(t) x^{1-\beta} \quad (22)$$

となる。これより最終財として生産される観光業部門に従事する労働者の賃金水準は(22)を用いて、一階条件を求めることで、

$$\frac{\partial Y(t)}{\partial L_Y} = \beta Q(t)^\alpha L_Y^{\beta-1} n(t) x^{1-\beta} = w(t) \quad (23)$$

となる。(23)に(17)を代入すると、

²⁰ 軽三輪自動車を1単位投入することで、付加価値を付けて、簡易的な輸送手段である“tuk-tuk”と言うタクシーと代替的なタイの観光客が利用する安価な輸送手段となるようなケースが考えられる。

²¹ 連続時間で考えると、 $\int_0^\infty \pi(t) e^{-rt} dt = \frac{\pi}{r}$ となる。均衡状態では観光業の利潤は同一となる。

$$w(t) = \beta (1-\beta)^{\frac{2}{\beta}} Q(t)^{\frac{\alpha}{\beta}} L_Y^{\beta-1} n(t) \quad (24)$$

となる。(21) に (18)、(24) を代入し、整理すると、

$$r = \frac{1}{1-\beta} \eta L_Y \quad (25)$$

となる。ここで、(22) に自然対数を取り、全微分すると、

$$g \equiv \frac{\dot{Y}(t)}{Y(t)} = \frac{\dot{n}(t)}{n(t)} + \alpha \frac{\dot{Q}(t)}{Q(t)} \quad (26)$$

となる。労働人口は一定であり、中間財である観光産業の生産量も一定であることを仮定している。(26) に (1)、(19) を代入し、 $L_Y + L_R = L$ を考慮に入れると、

$$g = \eta(L - L_Y) - \alpha \varepsilon \quad (27)$$

となる。(27) に (25) を代入して、整理すると、

$$r = \frac{\eta L - g - \alpha \varepsilon}{1 - \beta} \quad (28)$$

となる。

ここで、第2節で検討した代表的家計の無限期間にわたる動学的最適化問題を考える。効用関数を特定化し、

$$u(c(t)) = \frac{c(t)^{1-\theta}}{1-\theta} \quad (1 > \theta > 0) \quad \text{とする。}^{22}$$

したがって、効用の割引現在価値は

$$\int_0^{\infty} \frac{c(t)^{1-\theta}}{1-\theta} e^{-\rho t} dt \quad (29)$$

となる。第2節においては計画当局が考える代表的家計の動学的最適化問題であったが、ここではしばしば分権化された経済²³と呼ばれる状況を考え、家計の予算制約式は

$$\dot{a}(t) = w(t) + r(t)a(t) - c(t) \quad (30)$$

となり、 $a(t)$ は金融資産を表している。(30) が示していることは代表的な家計の所得は労働供給からの賃金と保有金融資産からの利子所得から構成され、それからその期の消費を除いたものが貯蓄となるので、金融資産の変化となる。(30) 及び金融資産の初期制約条件、横断条件を考え、(29) を最大化する動学的最適化問題を考えるために経常値ハミルトニアン関数を考え、最適化問題を解

²² この効用関数の性質として、相対的危険回避度が一定の効用関数であり、この効用関数による相対的危険回避係数 $(-cu''(c)/u'(c))$ は θ で一定であり、 c とも独立であることがよく知られた効用関数で、経済成長モデルではよく用いられており、Ouattara 他 (2018) においても用いられている。

²³ 分権化された経済とは家計が通常のミクロ経済学と同様に自己の効用を最大化することのみを考えている状態である。

く。²⁴ この問題を解くことで、オイラー方程式が導き出され、

$$\frac{\dot{c}(t)}{c(t)} = \frac{1}{\theta} (r(t) - \rho) \quad (31)$$

となり、 $\frac{\dot{c}(t)}{c(t)} = g$ とすることで、(31) に (28) を代入し整理すると、

$$g = \frac{\eta L - \alpha \varepsilon - (1-\beta)\rho}{\theta(1-\beta) + 1}$$

となる。上式において (19) が示すように η は観光業開発に投入される労働力に対する成功確率あるいは生産性を示しており、これに経済全体の労働規模 L を掛け合わせたものが経済成長を牽引していることになる。 $\eta L > \alpha \varepsilon + (1-\beta)\rho$ ²⁵ を満たしているため経済成長を実現している。更に注目すべきは第2節においては (1) のような観光資源が枯渇していく状況においては経済成長率がゼロなることを示し、Ouattara 他 (2018) が示すように観光資源のメンテナンスが正の経済成長をもたらすことが示された。しかし、本節において既存の観光資源の枯渇状況はあっても、新たな観光業の誕生が経済成長を促していくことが示され、以下のような命題を考えることが出来る。

命題 観光資源の枯渇が進む中で、新たな観光業の誕生は経済成長を促進する。

4. 結論

経済成長モデルに観光業をリンクさせ、環境問題を考察している Ouattara 他 (2018) が本稿の分析の基礎となっている。彼らは観光業という最終財 (サービス) を考え、その生産関数に枯渇資源としての性質を持つ観光資源を考えている。この観光資源は時間とともに枯渇していく性質があり、このような経済のもとでのラムゼーモデルを考え、観光資源の枯渇を放置するならば、やがて経済成長はゼロとなる。そこで Ouattara 他 (2018) は

²⁴ この問題はマクロ経済学の教科書に載っている最適化問題のため、詳細は省略する。Acemoglu (2009), Barro and Sala-I-Martin (2003), 中田 (2011) を参照されたい。本稿とは直接関係ないが、分権化された経済の動学的一般均衡モデルの結果と第2節で分析されている集権化された経済のもとでの動学的一般均衡モデルの結果は全く同じであることはよく知られた事実である。この点についても Barro and Sala-I-Martin (2003), 中田 (2011) を参照されたい。

²⁵ $1 > \alpha \varepsilon + (1-\beta)\rho > 0$ を満たしており、 L はマクロ全体の労働の賦存量を示しているため、 $\eta L > \alpha \varepsilon + (1-\beta)\rho$ が成立する。

枯渇資源としての観光資源に対してメンテナンスのための投資を行うことで、通常のラムゼーモデルと同様の結論を得ている。Ouattara 他 (2018) の分析に対して、本稿の主たる貢献は Romer 型の観光業という中間財のバリエティを考慮に入れた生産関数を考え、観光業という幅広い分野を包含した産業の総体としてのマクロの生産関数と考えている。本稿は Aghion and Howitt (2008) の単純化した Romer モデルを拡張した内容となっており、枯渇型の観光資源のもとにおいても新たな観光業の開発、つまり中間財としての観光業の増大が既存の観光資源が枯渇していく中においても経済成長が実現することを示している。これは Ouattara 他 (2018) の分析が観光資源に対するメンテナンスを考えることで、正の経済成長を考えているのに対して、既存の観光資源が枯渇しても新たな観光業の誕生が経済成長を促している点が異なった視点となっている。この結論の現実妥当性をタイのケースで考えると、タイのバンコクの近接地にパタヤが存在するが、ここはかつて、ビーチ・リゾート地として有名であったが、現在はビーチ・リゾート地と言うよりも様々な歓楽街が観光客を引きつけており、ビーチに関しては「海が汚く、泳ぐに値しない。」というコメントが旅行サイトにある²⁶。また、新たな観光業の誕生の例は枚挙にいとまがない。特にバンコクの寺院は重要な観光業としての一翼を担っている。最近の話題としては神秘的な天井画で有名な「ワット・パークナム²⁷」は我が国観光客においてインスタ映えする写真スポットとして有名である。このような新たな観光施設つまり観光業の誕生は総体としての国家全体の観光業を発展につながり、経済成長を促していることは確かである。

参考文献

Acemoglu, D. (2009). *Introduction to modern economic growth*. New Jersey: Princeton University Press.
 Aghion, P. and Howitt, P.W. (2008), *The Economics of Growth*, Cambridge, MA: The MIT Press.
 Barro, R., and Sala-I-Martin, X. (2004). *Economic growth* (2nd ed.). Cambridge, MA: The MIT Press.
 Beladi, H., C-C. Chao, B.R. Hazari and J-P. Laffargue,

(2009), "Tourism and the Environment," *Resource and Energy Economics*, Vol. 31, 1, pp.39-49.
 Chao, C., Laffargue, J., Sgro, P., (2012), "Environmental control, wage inequality and national welfare in a tourism economy," *International Review of Economics & Finance*, Vol. 22, 1, pp. 201-207
 Copeland, B. and Taylor, M.S., (2003), *Trade and the Environment: Theory and Evidence*. Princeton U.P.
 Gómez, C., Lozano, J., & Rey-Maqueira, J. (2008). Environmental policy and long-term welfare in a tourism economy. *Spanish Economics Review*, Vol., 10, pp.41-62.
 Hazari, B., Sgro, P., (2004), *Tourism, Trade and National Welfare*, Emerald Group Publishing Limited.
 Lozano, J., Gomez, C., and Rey-Maqueira, J. (2008). The TALC hypothesis and economic growth theory. *Tourism Economics*, Vol. 14, pp.727-749.
 Marsiglio, S. (2015), "Economic Growth and Environment: Tourism as a Trigger for Green Growth," *Tourism Economics*, Vol 21, 1. pp. 183-204.
 中田真佐男 (2011)、『基礎から学ぶ動学マクロ経済学に必要な数学』日本評論社。
 Ouattara, B., Pérez-Barahona, A., Strobl, E. (2018), "Dynamic implications of tourism and environmental quality," *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 21, 2, pp.241-264.
 Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, Vol. 98, 5, pp.71-102.
 Schubert, S. F., and Brida, J. G. (2009). Macroeconomic Effects of Changes in Tourism Demand: A Simple Dynamic Model. *Tourism Economics*, Vol., 15, 3, pp. 591-613.
 時政勲, (1993)『枯渇性資源の経済分析(経済の情報と数理)』牧野書店。

²⁶ 出典：https://www.tripadvisor.jp/ShowUserReviews-g293919-d462834-r454993435-Pattaya_Beach-Pattaya_Chonburi_Province.html

²⁷ 日本の宗教法人真如苑が資金提供し、寺院の大幅な改築がなされていることはあまり知られていない事実である。

出典：<https://www.shinnyo-en.or.jp/sp/news/2013/04/20130425.html>

アジア研究所 彙報

<令和4年度 活動報告>

◇第42回公開講座

1. テーマ 「習近平『新時代』で中国、世界はどうなるのか」
2. 期 日 令和4年5月28日～6月18日（毎週土曜日）午後2時～3時30分
3. 形 態 Zoom ウェビナーによるオンライン講座
4. 講師及びテーマ

第1週 5月28日 遊川 和郎（アジア研究所 教授）

「習近平『新時代』とは何なのか」

第2週 6月4日 大橋 英夫（専修大学 教授）

「バイデン政権下の米中経済関係」

第3週 6月11日 染野 憲治（早稲田大学現代中国研究所 招聘研究員）

「脱炭素政策の成否と国際社会」

第4週 6月18日 福本 智之（大阪経済大学 教授）

「共同富裕とイノベーション経済は両立可能か」

※所属・肩書きは講演当時のまま掲載

◇セミナー「アジア・ウォッチャー」

講師及びテーマは次のとおり。

○令和4年8月6日（土）午後2時～午後3時30分（Zoomによるオンライン開催）

奥田 聡（アジア研究所 教授）

「尹錫悦政権の多難な船出－少数与党のくびきと二つのジレンマ－」

○令和4年10月1日（土）午後2時～午後3時30分（Zoomによるオンライン開催）

鈴木有理佳（アジア経済研究所開発研究センター 企業・産業研究グループ長）

「マルコス政権の始動」

○令和5年3月18日（土）午後2時～午後3時30分（Zoomによるオンライン開催）

北嶋 誠士（アジア研究所 講師）

「ベトナム経済の現状と動向」

※所属・肩書きは講演当時のまま掲載

◇アジア研究奨励賞

○李 立栄 都市創造学部 准教授

特別賞：中国のシャドーバンキング－形成の歴史と今後の課題－

○金 明中 都市創造学部特任 准教授

特別賞：韓国における社会政策のあり方－雇用・社会保障の現状とこれからの課題－

◇第7回アジア研究サロン

○令和5年1月23日（月）17時30分～18時30分

会 場：1号館14階 第6会議室

研究報告：李 立栄 都市創造学部 准教授

「中国のシャドーバンキング－形成の歴史と今後の課題－」

金 明中 都市創造学部 特任准教授

「韓国における社会政策のあり方」

◇令和2年度研究プロジェクトの編成（研究期間：令和2年度から令和4年度）

令和2年度は新型コロナウイルス感染症の影響により、研究の機会を持つことができなかったため、全プロジェクト

研究会の研究期間を1年延長した。

1. 「習近平政権の着地点Ⅲ」(11名)

(代表) 遊川 和郎 アジア研究所 教授
大嶋 英一 特別研究員 大西 康雄 特別研究員
大橋 英夫 特別研究員 澤田ゆかり 特別研究員
塩澤 英一 特別研究員 鈴木 暁彦 特別研究員
曾根 康雄 特別研究員 中居 良文 特別研究員
今村 弘子 特別研究員 森 路未央 特別研究員

2. 「アジアの高度外国人材等の受け入れと日本の取組み」(3名)

(代表) 九門 大士 アジア研究所 教授
小山 健太 特別研究員 中村 拓海 特別研究員

3. 「アジア太平洋における貿易投資政策と安全保障政策の新たな相克」(7名)

※令和3年度で研究期間終了

(代表) 久野 新 国際関係学部 教授
向 和歌奈 兼任研究員 国松 麻季 特別研究員
大澤 淳 特別研究員 梅澤 修 特別研究員
小田 正規 特別研究員 篠田 邦彦 特別研究員

◇令和4年度研究プロジェクトの編成(研究期間:令和4年度から令和5年度)

1. 「韓国・新政権の中間評価」(7名)

(代表) 奥田 聡 アジア研究所 教授
福田 恵介 特別研究員 石田 賢 特別研究員
前川 恵司 特別研究員 上澤 宏之 特別研究員
田中 俊光 特別研究員 荒木 完途 特別研究員*

※令和4年10月から加入

2. 「インド太平洋時代のASEAN」(10名)

(代表) 大泉啓一郎 アジア研究所 教授
石川 幸一 特別研究員 春日 尚雄 特別研究員
助川 成也 特別研究員 鈴木 亨尚 特別研究員
宮島 良明 特別研究員 赤羽 裕 常任研究員
藤村 学 特別研究員 布田 功治 兼任研究員
北嶋 誠士 兼任研究員

3. 「インド太平洋における貿易投資政策と経済安全保障の行方」(7名)

(代表) 久野 新 国際関係学部 教授
菅原 淳一 特別研究員 大澤 淳 特別研究員
梅島 修 特別研究員 篠田 邦彦 特別研究員
国松 麻季 特別研究員 三浦 秀之 特別研究員

4. 「アジア地域におけるベンチャー企業の成長性と将来性

－ポストコロナ禍のアジア経済ダイナミズム」(3名)

(代表) 范 云涛 都市創造学部 教授
高石 光一 兼任研究員 佐脇 英志 特別研究員

◇令和4年度海外実地調査

新型コロナウイルス感染症のため、海外実地調査は実施できなかった。

◇令和4年度プロジェクト研究会

1. 「中国情勢研究プロジェクト～習近平政権の着地点Ⅲ」遊川代表研究プロジェクト

5月17日：「習近平が目指す国際秩序」

発表者：大嶋 英一（特別研究員）

7月11日：「習近平思想とは何か。その特徴と限界」

発表者：塩澤 英一（特別研究員）

10月12日：「米国に揺さぶられる日中関係－習近平政権3期に向けた論点の整理」

発表者：鈴木 暁彦（特別研究員）

2. 「韓国新政権の中間評価」奥田代表研究プロジェクト

12月6日：「韓国・尹錫悦政権のいばらの道－少数与党のくびきと二つのジレンマ－」

発表者：奥田 聡（研究代表者）

1月17日：「韓国・尹錫悦政権の外交政策」

発表者：福田 恵介（特別研究員）

3月10日：「尹錫悦政権下の南北経済関係」

発表者：上澤 宏之（特別研究員）

3. 「インド太平洋時代のASEAN」大泉代表研究プロジェクト

5月21日：「インド太平洋時代のASEANを考える視点」

発表者：大泉啓一郎（研究代表者）

7月16日：「インド太平洋時代の中国の外交戦略」

発表者：大西 康雄（国立研究開発法人 科学技術振興機構特別フォロー）

11月5日：「タイ・カンボジア・ラオスの国境経済（現地調査報告）」

発表者：藤村 学（特別研究員）、春日 尚雄（兼任研究員）

12月10日：「APECとASEAN」

発表者：助川 成也（特別研究員）

2月25日：「ASEAN統合の現状と課題」

発表者：石川 幸一（特別研究員）

4. 「アジア地域におけるベンチャー企業の成長性と将来性

－ポストコロナ禍のアジア経済ダイナミズム」范代表研究プロジェクト

12月2日：「東南アジアの日本人起業家の研究」

発表者：佐脇 英志（特別研究員）

「中国の大学生ベンチャー起業の現状と課題に関する研究」

発表者：王 智新（特別研究員）

◇研究プロジェクト 成果報告書（No.110号～111号）

○『アジア研究シリーズ No.110』

・研究プロジェクト：中国・習近平政権の着地点Ⅲ

・タイトル：『中国 異例の長期政権はどこに向かうのか』

習近平新時代十年の成果と課題	遊川 和郎
習近平政権の着地点Ⅲ 全体主義イデオロギーとしての習近平思想	塩澤 英一
習近平が目指す国際秩序	大嶋 英一
習近平政権の経済発展戦略－双循環戦略と今後の展望－	大西 康雄
中国の国内債務問題と国際金融	曾根 康雄

コロナ下におけるプラットフォーム経済の労働環境

ーギグ・ワーカーのリスクと権益保護の視点からー	澤田 ゆかり
国内供給不安定下における食糧輸入戦略に関する考察	森 路未央
日中経済関係におけるサプライチェーンの位置づけ	大橋 英夫
米国に揺さぶられる日中関係ー習近平政権 3 期目に向けた論点ー	鈴木 暁彦
中国の経済安全保障の考え方とその実践編としての北朝鮮への対応	今村 弘子
ブレジネフ期中ソ関係の初期設定	中居 良文

○『アジア研究シリーズ No.111』

- ・研究プロジェクト：アジアの高度外国人材等の受け入れと日本の取り組み
- ・タイトル：『アジアの高度外国人材等の受け入れと日本の取り組み』

中堅・中小企業での外国人材の活躍に向けてー中国地方の企業事例ー	九門 大士
日本企業と外国人留学生のマッチングに関する考察	中村 拓海
高度外国人材の入社後のキャリア支援：環境への働きかけに関する理論的考察	小山 健太

◇アジア研究所 所報 (第 186 号～189 号)

○第 186 号 (令和 4 年 4 月 25 日)

住宅問題が問う香港政府の覚悟	曾根 康雄
タイ EV 化政策を追い風に、躍進する中国系自動車メーカー	川田 敦相
ロシアのウクライナ侵攻と中国、台湾	遊川 和郎
「協治」が統治不全回避の要諦ー尹錫悦のビジョンのなさが「吉」となる可能性もー	奥田 聡
RCEP 発効と日本 持続的成長に活かすために	大泉啓一郎
『アジアの窓』コロナ禍の外国人留学生	九門 大士

○第 187 号 (令和 4 年 7 月 25 日)

ベトナムの FTA 約束事項の履行遅延問題ーCPTPP を中心にー	北嶋 誠士
米中関係の地肌を考える	渡辺 陽介
【日韓関係の深層】「突破力」の尹錫悦大統領の実力と夫人リスク	前川 恵司
中堅・中小企業での外国人材の活躍ーダイバーシティ経営の事例ー	九門 大士
マルコス新政権をデジタル世代から考える フィリピンの魅力と課題	大泉啓一郎
『アジアの窓』新しい日本 ASEAN の関係構築に向けて	大泉啓一郎

○第 188 号 (令和 4 年 10 月 25 日)

特集「習近平『新時代』で中国、世界はどうなるのか」	遊川 和郎
バイデン政権下の米中経済関係	大橋 英夫
脱炭素政策の成否と国際社会	染野 憲治
共同富裕とイノベーション経済は両立可能か	福本 智之
現実化する未富先老と、選択肢の少ない共同富裕	大泉啓一郎
『アジアの窓』日韓 FTA と RCEP 垣間見える本音と希望	奥田 聡

○第 189 号 (令和 4 年 12 月 25 日)

ベトナム人の勤勉さに対する評価を分けるもの	北嶋 誠士
中国「ゼロコロナ」下での IT と「秩序ある低成長」への転換	新川 陸一
デジタル化が進む韓国での特殊詐欺	奥田 聡
中国地方の中堅企業での外国人材の活躍ー人材不足とエンジニアの活躍事例ー	九門 大士
変化する東アジア域内貿易 日本主導から中国主導へ	大泉啓一郎
『アジアの窓』習主席の 23 人	遊川 和郎

◇アジア研究所 紀要（第 49 号）令和 5 年 3 月 15 日発行

中国の対 ASEAN 貿易の新局面～ 2015 年以降の変化を中心に～	大泉啓一郎・宮島 良明
日本企業のベトナムでの事業展開への期待と現実	北嶋 誠士
韓国における女性の労働市場参加の現状と若者世代の男女間の対立	金 明中
経済制裁と北朝鮮-「自力更生」の構造と展望-	上澤 宏之
アフリカにおける権威主義体制と選挙暴力-ガンビアを中心として-	鈴木 亨尚

『アジア研究所紀要』 投稿規程

(投稿資格)

第1条 本紀要への投稿者は、次の者とする。

- (1) 亜細亜大学専任教員
 - (2) 亜細亜大学名誉教授、特別任用教員及びアジア研究所客員教員
 - (3) アジア研究所特別研究員
- 2 共著論文を投稿する場合には、亜細亜大学専任教員が第一著者であること。

(掲載要件)

第2条 本紀要に掲載する論文は、アジア及び発展途上国に関する研究論文であることを要す。

- 2 投稿された論文については編集委員会が指名する匿名審査員による審査を行う。
- 3 投稿論文の採否は、上記審査結果を踏まえて編集委員会で決定する。

(原稿形式)

第3条 原稿は、A4判横書き二段組みとする。

- 1 原稿は、A4判横書き、Microsoft Wordで作成し、論文種別の分量は以下のとおりとする。
論文 邦字 12,000字以上 20,000字以内、英文ダブルスペース 25行 15枚程度
書評、研究ノート、研究動向 邦字 6000字程度、英文ダブルスペース 25行 5枚程度
- 2 図表は、前項に示す分量に含まれる。図表の大きさに応じて適宜字数を減じるものとする。図表はMicrosoft Excelで作成してもよい。
- 3 原稿は、電子ファイルで提出する。なお、要旨(300字程度、Microsoft Word)を別ファイルにて提出する。
- 4 文体は「である」調、表現など「読みやすい」ものにする。
- 5 執筆者名をタイトル右下に付す。
- 6 英文タイトルを付け、執筆者名の英文表記は「Taro ASIA」の例に倣うものとし、タイトルの右下に付す。
- 7 第1節の前に必ず1ページ程度の「はしがき」を付け、各章の問題意識、目的、主な論点などを述べる。「おわりに」や「結び」は設けなくてよい。
- 8 参考文献は注に含めず独立させ、各章末に載せる。
- 9 注は、脚注とする。
- 10 各章の構成は原則として節、項までとし、それ以下の見出しは付けない。
はしがき
第1節
1.
1)
①
参考文献
- 11 西暦を原則とする。ただし、必要に応じ、元号を括弧付きで記してもよい。
2011年(平成23年)
- 12 略語を用いる場合には、最初に正式名を付記する。
世界貿易機関(World Trade Organization: WTO)
- 13 文献表記は、以下のように統一する。
木村福成(2000)、『国際経済学入門』日本評論社。
馬田啓一(2005)、「重層的通商政策の意義と問題点」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本の新通商戦略-WTOとFTAへの対応』文眞堂。
浦田秀次郎(2009)、「APEC 20年の課題と日本の役割」『国際問題』No.585、日本国際問題研究所。
Gray, L(1999)、*False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Granta Publications, London.〔石塚雅彦

訳、(1999)『グローバリズムという妄想』日本経済新聞社。]

Ando, M. and Kimura, F. (2005), "The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia," in T. Ito and A.K. Rose, eds., *International Trade in East Asia*, Chicago: The University of Chicago Press.

14 引用または参照した文献を注に表す場合は、以下のとおりとする。

浦田 (2009) 2 ページ

Ando and Kimura (2005) pp.177-178

15 図表には番号と見出しを付し、図にあっては図の下に、表にあっては表の上に見出しを置く。

第1図 各地域の貿易依存度の推移

第1表 世界の実質 GDP 成長率の推移

16 表の下の(資料)と(出所)の表記を区別する。前者は図表を自ら作成し、後者は他の文献の図表を引用した場合とする。

(資料) 世界銀行「WDI」から作成。

(資料) 執筆者作成

(出所)「通商白書 2011」p.182.

17 校正は2校までとする。

(著作権)

第4条 本紀要に掲載された論文等の著作権は、著作者本人に帰属する。

2 第1項に関わらず、アジア研究所は本紀要に掲載された論文等を電子化し、それを公表する権利を有し、著作者はこれを許諾するものとする。

(その他の場合)

第5条 その他の場合は、必要に応じてアジア研究所紀要編集委員会が指示する。

附則

この規定は、平成26年4月1日から施行する。

この規定は、平成30年4月1日から施行する。

この規程は、令和4年4月1日から施行する。

執筆者紹介 (掲載順)

角田 宇子 (国際関係学部教授)	1
金 明中 (都市創造学部特任准教授)	21
高橋 知也 (経済学部教授)	44

紀要編集委員 (順不同)

奥田 聡 (アジア研究所長)
大泉啓一郎 (アジア研究所教授)

アジア研究所紀要（第49号）

目 次

中国の対 ASEAN 貿易の新局面

～ 2015 年以降の変化を中心に～ 大泉啓一郎・宮島 良明

日本企業のベトナムでの事業展開への期待と現実 北嶋 誠士

韓国における女性の労働市場参加の現状と若者世代の男女間の対立

..... 金 明中

経済制裁と北朝鮮

—「自力更生」の構造と展望— 上澤 宏之

アフリカにおける権威主義体制と選挙暴力

—ガンビアを中心として— 鈴木 亨尚

アジア研究所紀要 第50号

2024年 3月 1日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

東京都武蔵野市境5丁目8番

電話 0422(36)3415

e-meil : ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 (株)静 和 堂

東京都渋谷区代々木3-39-4

電話 03(3370)7184

Journal
of
The Institute for Asian Studies

No. 50

2023

CONTENTS

Success Factors of Joint System Management by Irrigation Agency and Water
Users Association at Irrigation System: Case of Toban-Yosui Land Improve-
ment District in Japan Ieko KAKUTA
Comparative Analysis of Measures of Employment policy for Foreign Workers
in Japan and South Korea Myoung-Jung KIM
Tourism and Economic Growth in Asia Tomoya TAKAHASHI

The Institute for Asian Studies
ASIA UNIVERSITY
TOKYO JAPAN