

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策 太平洋諸島からの外国人労働者受け入れ制度の考察

著者	小野塚 和人
雑誌名	グローバル・コミュニケーション研究
号	12
ページ	135-154
発行年	2023-03
URL	http://id.nii.ac.jp/1092/00001946/

コロナ禍のオーストラリアにおける
園芸農業部門での労働力不足への対処策
—太平洋諸島からの外国人労働者
受け入れ制度の考察—

小野塚 和 人*

Coping with the Labour Shortage in the
Horticultural Industry in Rural Australia During
the Covid-19 Pandemic:
A Sociological Analysis on the System of Attracting
Migrant Workers from the Pacific Islands

ONOZUKA Kazuhito

Abstract:

How did the Australian agricultural industry, and the horticultural sector in particular, cope with the workforce shortage during the Covid-19 pandemic? This article focuses on the Pacific Labour Scheme (PLS; currently reforming into the Pacific Australia Labour Mobility [PALM] scheme) and aims to investigate the following three issues: First, this paper argues that the PLS has been influenced by the recent Australian immigration policy that places growing reliance on accepting temporary migrant workers, and that the PLS and the Working Holiday Makers scheme have played significant roles in securing a casual labour force in the Australian agricultural sectors. Second, this analysis clarifies the strengths and problems of the PLS. PLS functions as a form of foreign developmental aid to the Pacific islands by providing the islanders with secured and 'skilled' employment opportunities. From the viewpoint of the Pacific workers, however, the PLS limits the workers' rights to change the workplace, and this has caused various forms of exploitative and inappropriate treatment by some of the employers, though the Australian government states that it has prepared 'protection regimes'. Third, this article examines the PALM scheme's 'improved' version of the workers' protection system

* 神田外語大学 外国語学部国際コミュニケーション学科 准教授

and analyses representative opinions that defend this scheme against the controversy for this programme.

キーワード：オーストラリア、外国人労働者、園芸農業、太平洋諸島、移民政策

1. 問題の所在

新型コロナウイルスの感染拡大に際して、オーストラリア（豪州）の農村部でいかなる問題が生じ、どのような解決策が試みられたのか。コロナウイルスによる危機は、それまで潜在化されていた社会問題を可視化させることになった（日本経済新聞 2022年2月24日）。豪州において、外国人労働者や国内の人材を農村部に呼び寄せ、人手不足を解消させる問題は、コロナウイルスの感染拡大において顕在化した問題の典型例である。なぜなら、農村部における労働力不足の問題は2010年代（あるいはそれ以前）から指摘されてきたからである。本稿では、農業部門における非熟練・半熟練分野での人手不足を、海外からの労働者の招へいによって補填する場合に、どのような制度が用いられてきていて、いかなる特長と問題点が存在しているのかを考察する。

豪州政府は感染拡大に際して、2020年3月20日から非居住者の入国を禁止し、帰国者にも隔離を強制するなどの、いわゆるゼロコロナ政策を実施した。その中で、危機として浮上したのが農業での人手不足である。とりわけ農業の中でも園芸農業部門（horticulture）における収穫期の労働力が不足する可能性が高まった。特に、園芸農業部門の収穫期には、非熟練労働力が大量に必要になる。収穫期では、園芸農業部門において半熟練労働力が23%、非熟練労働力が40%（計63%）を占める（EY 2020; ABARES 2021）¹⁾。

1) 園芸農業部門には、野菜（生産に占める割合は33%）、果物（同38%）、ナッツ類（同8%）などの栽培が含まれる。豪州での園芸農業部門の生産総額は、2018年度において144億豪ドル（2019年度は150億豪ドル）であり、農業部門全体（690億豪ドル）の約20%を占める（EY 2020; ABARES 2021）。

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

園芸農業部門は、コロナ前の2019年度において、1ヶ月平均で見ると全体で148,594人の労働者が従事しており、その内訳として、太平洋出身の労働者が9,400人、ワーキングホリデー（WH）ビザ保有者が39,022人、豪州市民が71,942人、家族経営の労働者が28,230人と試算されている（Sharman and Howes 2022; ABARES 2021）²⁾。そして、コロナウイルスの感染拡大によって、2020年度では、1ヶ月平均で同部門での労働者の総数は136,694人となり、太平洋出身の労働者が8,541人、WHビザ保有者が28,684人、豪州市民が71,489人、家族経営の労働者が27,980人となっている。ここで、WHビザ保持者が10,338人減少し、同じく太平洋諸島からの労働者が859人、豪州国内の労働者が453人、家族経営の労働者は250人減少しており、特に、一時ビザ保有者である太平洋諸島出身の労働者とWHビザ保有者が大きく減少したことがわかる。

コロナ禍での人手不足を補填するにあたって、豪州国内からの人材確保に加えて、太平洋諸島から外国人労働者を招へいするという形で解決策が模索されてきた。その理由として、第一に、農業部門の労働力として、学生ビザやWHビザの保有者を登用する方策があるが、渡航制限により、これらのビザの保持者が国内で大きく減少したためである。特に、コロナ前の収穫期において、非正規雇用での労働力を提供していたのは、WH渡航者であった。第二に、太平洋諸島では感染が蔓延しておらず、招へいしても豪州でウイルスを拡散されるリスクが少なかったからである。第三に、太平洋諸島からの労働力の受け入れには、本稿で考察する制度がコロナ禍以前から運用されていて、すでに前例が存在していたことが挙げられる。

太平洋諸島の労働力を一時移民（temporary migrant workers）として招へいし、農業部門で登用する制度として用いられてきたのは、PLS（Pacific Labour Scheme; 現在はPALM [Pacific Australia Labour Mobility] Schemeとして改組中）である³⁾。太平洋諸島の人々が期限を定めて来豪して労働に従事する制度であるPLSの目的は、対外援助にある。すなわち、賃金を送金することに

2) なお、ワーキングホリデー労働者（Working Holiday Makers）は、WHMsと略記されることが多いが、本稿ではワーキングホリデーをWHとして記すこととする。

よって、出身地の家族や親類の生活を向上させ、ひいては出身国の発展に貢献することが想定されている。この対外援助という名目は、労働者に永住権を与えずに、帰国を前提とする制度設計と関連している。豪州で養成した人材が流出してしまえば、出身国にとってマイナスになる、とする発想が背景にある。

PLSでは、太平洋諸島9カ国(フィジー、キリバス、ナウル、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、トンガ、ツバル、バヌアツ[アルファベット順])と東ティモールの人々を対象として、2つのプログラムが運用されている。第一は、季節労働プログラム(SWP: Seasonal Worker Program)である。SWPは農村部・地方部の農業や養殖業、宿泊業において、9ヶ月間の就労が可能になる。第二は、太平洋労働プログラム(PLS: Pacific Labour Scheme)である。PLSは現在4年間有効であり、この期間は何度も出入国できる。農業や養殖業、宿泊業に加えて、食肉加工業、高齢者介護、障がい者介護といった分野での就労も対象となっている。いずれも労働分野は、非熟練・半熟練の部門と明記されており、家族の帯同はできない。

本稿の構成は以下の通りである。本稿では、第一に、PLSが創始される契機となった、豪州政府による一時移民の登用の拡大に関する政策的動向を考察する⁴⁾。特に、PLSは1996年以降に見られる外国人労働力の確保に関する移民政策の転換を反映していることを示す。第二に、PLSの制度上の特長を解明する。そして、雇用主や農業部門の運営にもたらす利点を考

3) 玉井(2021a, 2021b, 2021c)は、農業経営者や行政の視点から、コロナ禍における豪州の農業部門の運営に関して、どのような対応がなされてきているか、農業の生産や輸出がどのような動向にあるかを主題として考察が展開されているが、労働者側の視点は分析に含まれていない。また、豪州国民や永住権保持者を農業部門の労働力として採用する上での支援策に関しては、藤岡(2022)による報告がなされている。従って本稿では、外国人労働者の確保による人手不足の解消方策に焦点を当てる。本稿は、労働者の視点を含めつつ、移民政策論や地域社会学、地域開発論として、これらの議論の発展に貢献することを意図するものである。

4) 以下、本稿での PLS とは、短期の季節労働プログラム(SWP)と長期の太平洋労働プログラム(PLS)の双方を指す。

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

察する。第三に、PLSの問題点を労働者の視点から分析する。特に、太平洋諸島出身の労働者がどのような状況に置かれているのかに注目する。その上で、改組中の制度である PALM Scheme において、問題点の改善に向けて、いかなる方策がとられているのかを論じる。また、この制度と労働者への保護方策に関する批判に対して、どのような反論がなされているのかを考察する。

2. 永住移民の受け入れから一時移民の登用へ

2.1. 1996年以降の一時移民の受け入れ拡大と、外国人労働者の有する権利の縮減

豪州の外国人労働者の受け入れは、1996年まで一貫して永住移民を招へいしてきたのであり、永住権の取得を前提としている点に最大の特徴があった (Coates et al. 2022:6; Marcus et al. 2009; Mares 2016)。これは公的に多文化主義を採用する宣言がなされた 1973年から 1996年に至るまでの期間も同様であった。労働者はいったん豪州社会に受け入れられれば、出身国やエスニシティに関係なく、平等かつ対等な市民として、(場合によっては)労働組合の一員として、永住権を有する社会のフルメンバーとして処遇されていた。これによって、社会的な統合を実現し、社会秩序を維持することが意図され、国外出身の労働者であっても、労働市場で搾取的な処遇を受けたり、周縁化された存在となることが防がれていた⁵⁾。だからこそ、豪州政府は第二次世界大戦後、ゲストワーカー制度を採用してこなかったのである (Wright and Clibborn 2020:35-6; Markus et al. 2009)。

本稿での考察対象とする PLS や PALM Scheme といった一時移民の受け入

5) 豪州社会では、外国人労働者を最終的には国民として統合し、国力を強化させる方針をとっていた。1996年までの間、一時的な技術移民の受け入れに関して、商用目的や一時居住のためのビザは存在したが、それらは短期間の滞在に関して、限定的かつ例外的に使用されるものであった。一時移民の受け入れに関して、転機となったのは、1996年にハワード政権が 457 ビザを導入したことであった (Coates et al. 2022:5-6)。

れ制度は、豪州では比較的新しく導入された。しかし、一時移民として受け入れた外国人労働者の権利や主体性を削ぐように政策が変更されてきていて、雇用主による不適切な扱いなどに対して外国人労働者の立場が弱くなっている(Wright and Clibborn 2020:35-36; Clibborn and Wright 2018)。結果として、一時移民としての外国人労働者は脆弱な地位に置かれ、賃金がピンハネされるなどの事態を経験するに至っている。このことは20世紀のほとんどの期間、豪州では永住権を有する対等な存在としての労働力の受け入れを前提としてきたことを考えれば、大きな違いをなしているといえる。

2.2. WH 制度の実質的な機能の変容

1996年以降の豪州における一時移民の受け入れ拡大のなかで、WH制度が掲げる国際文化交流という本来の機能が実質的に変化し、単純労働力の確保の手段としての意味合いを強めることになった。農業部門での労働は、豪州国内の水準では賃金が相対的に低く、遠隔地での勤務となる。また、過酷な気候の中で、肉体労働に従事することとなる。こうした理由から、農業部門は、豪州市民から敬遠されやすい分野となっている。このなかで、WH制度が農業での労働力を補填する役割を担っている(藤岡 2017; Howe et al. 2019)。

農業部門の労働者は、全体で148,594人(2018年)である。コロナ前は毎年、園芸農業部門を含めた農業セクターで4万人ものWH労働者が雇用されており、WH労働者は農業部門の労働力の20-60%を供給していた(Foley 2020)。WH労働者が2年目へのビザ更新を申請した件数は、2018年だけで32,062件となっており、この数字のうち、相当の割合が農業部門への従事を通じてビザの更新を申請したとされる(Wright and Clibborn 2020:45)⁶⁾。さらに、ビザ更新のためだけでなく、通常のアルバイトとして農業に従事するWH労働者も存在する。このことから、WH労働者は豪州の農業部門における労働力として一定の影響を与えていることがわかる⁷⁾。

3. PLS の特長・利点と問題点

3.1. PLS の特長・利点

3.1.1. 対外援助としての役割

豪州政府側の発表では、PLS の第一の目的は、対外援助とされている。PLS は太平洋諸島の人々に対して、複数のメリットをもたらしていると記されている (PALM Scheme 2022a)。まず、送金によって、労働者が住宅を新築できたこと、子どもたちを教育機関に通学させることができたことなどが挙げられている。太平洋諸島出身の労働者は、最初の 6 ヶ月間の雇用で 9,000 豪ドルを送金しているとする試算もある (ABC 2022)。送金の形態は多様であり、直接手渡したり、物品を贈る場合もあるため、正確な金額は明らかではない。しかし、豪州に到着してから間もない段階で、一定の金額を送金できているという試算は、太平洋諸島の労働者にとって、このプログラムは一定の利益をもたらしていることを示している。

太平洋諸島の経済・社会構造は、かねてから MIRAB 経済論として問題提起がなされている。すなわち、太平洋諸島の経済・社会構造は、MI (Migration: 出移民)、R (Remittance: 出移民からの送金)、A (Aid: 国外からの公的援助)、B (Bureaucracy: 肥大化した公的部門)、によって成立していると

- 6) WH ビザは当初、単年度のみ有効であった。豪州政府は、WH 労働者の滞在年数を延長する方策を 2004 年から導入し、ビザ更新の条件として、指定地域にて、農業部門など特定分野での 88 日間以上の労働を課している。2019 年からは 3 年目への延長も可能となり、この場合は 2 年目の滞在期間中に、同じく指定分野にて 6 か月の労働が必要になる。また、単一の雇用主のもので労働できる最長の期間が 12 ヶ月にまで延長された (改正前は 6 ヶ月、当初は 3 ヶ月)。さらに、一部の国を対象として、ビザ申請における年齢の上限が 35 歳にまで引き上げられた (改正前は 30 歳、当初は 25 歳が上限)。
- 7) コロナ禍の初期段階において、WH 労働者は豪州国内に約 14 万人存在していた。2020 年 8 月の時点で、豪州に滞在している WH 労働者は 71,833 人であり、前年 2019 年 8 月の 127,780 人と比較して、約 5 万人減少している (Topsfield 2020)。コロナ禍によって多くの人々が帰国し、新たな労働力が供給されない状況が生まれた。

するものである。移民していった国民が、送金によって出身地の住民の生活を物質的に豊かにさせている側面はある。しかし、最大の問題点は、送金がなされ続けることによって、出身地の住民の生活がそれなりに成立してしまうため、現地社会の自発的な発展（産業育成など）が阻害されてしまい、「貧困」とされる状態が改善されない点にある。

人口が少なく、後背地も狭く、商圏も限定され、所得水準の高い国々からも地理的に隔絶する中で、オセアニアの島嶼国での産業の育成には、大きな困難が伴う。航空機や船舶での移動にしても、多大な時間と費用がかかる。また、「先進国」と同水準の通信網を整備することは、決して容易ではない。このような地理的な現実を鑑みれば、国外に移民していった人々が送金をして、現地社会の物質的な生活を支えるというのは、現実的に実行可能な限られた選択肢のひとつなのかもしれない。

この制度に参加する太平洋諸国における一般の人々の年収は1万豪ドル前後である。これに対して、PLSを用いて豪州で就労すれば、最低でも時給21.38豪ドルは稼ぐことができる。一定の期間、豪州での労働に従事するだけで、出身国で労働するよりも、はるかに多額の賃金を得ることができる。コロナ禍で「先進国」への渡航機会が制限される状況下において、PLSへの参加は太平洋諸島の住民にとって、魅力的な選択肢のひとつとして存在してきたと考えられる。

この他にも、第二に、PLSの目的としての対外援助と関連して、労働者の技能の発展が意図されている。特に、現場での職能訓練に対して、助成金が支給される制度が用意されている。この職能訓練には、初歩的な技能の習得も対象に含まれていて、労働現場での必要最低限の英語能力や身の衛生管理の方法、傷病に際しての応急措置の習得から始まり、フォークリフトや自動車免許、専門職能資格(Certificate I-III)の取得、が含まれる。習得させる技能の内容に応じて、雇用主は労働者1人あたり、単年度で最大で150豪ドル、あるいは、600豪ドルまでの助成を受けられる。豪州で得た技能は、出身国に帰国した際に有効に活用できるとされている(PALM Scheme 2022b)⁸⁾。

3.1.2. 雇用主は、労働力を安定的に確保でき、労働者は、「安定した職と居場所」を得られる

PLS の制度上、雇用主のスポンサーシップによって、労働者は滞在・就労が可能となる。このことは、雇用主である農業経営者からすれば、低賃金労働力を必要な期間だけ確実に確保でき、退職されるリスクを大きく縮減できることを意味する⁹⁾。特に短期のプログラムである SWP では、最長 9 ヶ月の滞在期間の後に、労働者に帰国義務があるため、雇用主からすれば、農閑期に余剰労働力を抱え込まなくて良い。

労働者は「法的な保護」を受けた上で就労することになっている。雇用主の側からしても、このプログラムへの参加に際して、さまざまな法的な制約を受けることになっている。申請時には、i) 労働者が宿泊する物件の詳細の提示、ii) 雇用主の過去 5 年間の財務状況に関する情報の提供、iii) 労働者への支援方策に関する計画の提出、iv) 労働者が現地社会と関与・交流する方法に関して、現地社会の推薦人の連絡先を示しつつ説明が必要、となっている。雇用が開始された後は、v) 雇用主が法的な給料水準を遵守しながら、最低限の労働時間（週 30 時間）を提供できること、vi) 宿泊物件を確保し、心理的なケア（pastoral support）を労働者に実施できること、が必須となる（Sherrell and Coates 2021）。このことは、法律上は一定程度の水準の賃金と福利厚生を提供が、雇用主に義務づけられていることを意味する。さらに、雇用に関する法律に抵触した際には、雇用主はこの PLS において労働者をスポンサーする資格を失う場合がある。

雇用主がスポンサーとなり、滞在・就労が実現していることは、労働者

-
- 8) ただし、雇用主が記入する助成金への申請書を検討すると、労働者の得られる技能は、雇用主にとっての利益の拡大に寄与するかという項目が重視されることがわかる。労働者自身が専門的な職能を身につけ、キャリアアップにつながるかという点は、議論の中心に据えられていない（PALM Scheme 2022c）。
 - 9) あるアボカド農家の意見として、豪州市民を雇用した場合、素行に問題があったり、3-4 日で退職してしまうケースが多いとのことである。また、パンデミックで外食産業の運営規模が大幅に縮小したことによって、アボカドの価格が下落し、労賃を低く設定しないと採算が取れなくなり、結果として、安価な労働力への需要が高まった、とされる（ABC 2021）。

の側からすれば、ビザが有効な期間は解雇の心配が少なく、「安定した職と居場所」を確保できることを意味する。豪州政府側からの制度的な支援も受けられることになっており、フェアワークオンブズマン(FWO)による監視・監査、電話によるヘルプラインを通じた支援、現地社会の関係者による援助、などが含まれている。

さらに肯定的な見方をすれば、とりわけPLSの長期プログラムは、WHとは異なり、労働者が勤務先を変更する必要もなく、雇用主の側もその労働者を継続して雇用できる。そのため、雇用主と労働者の関係が良好で、お互いのニーズが合致した場合には、双方にとって利益となる状況が生まれることになる。雇用主や豪州政府、推進派の人々に言わせると、この制度は、雇用主と労働者双方にとってメリットが大きいとされ、雇用主と労働者の間で素晴らしい関係が築かれている事例は複数存在するとしている(ABC 2022)。

3.2. PLSの問題点：労働者の視点から

3.2.1. 雇用主を変更できない

PLSでの労働者は、名目上は豪州国内の労働者と同等の権利を有しているとされる¹⁰⁾。しかし、PLSの労働者は勤務先を変更できない。ジョアンナ・ハウによると、「PLSには制度設計において欠陥」があり、「労働者が単一の雇用主に縛られる」ことが「破壊的なまでの『権力のインバランス』を生み出す」としている。特に「雇用主と問題が発生した際に、次の職場に移ることができない」ことは、労働者に「法的な保護」がなされているとされながらも、実際には深刻な問題を生んでいるとする。通常の技能移民は自らの労働条件に関して交渉ができたたり、雇用先を変更する権利を有している。しかし、PLSの労働者は、実質的に転職は極めて困難であり、他のビザや永住権への申請も制限され、労働組合へのアクセスにも支障が生

10) 断りのない限り、本節(3.2)の記述は、ABC(2022, 2015)、Rose(2021)、Sherrell and Coates(2021)、Wright and Clibborn(2020, 2017)を参考にしている。

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

じている¹¹⁾。

労働者が相談できる政府の担当窓口は設置されているものの、ほとんどの労働者は不満を表明しないことを選ぶという。その理由として、ハウは「太平洋出身の労働者はFWOなどに相談することはしない。なぜなら、相談がなされた場合には、FWOが雇用主に連絡を取り、通報の事実を知った雇用主がその労働者とのスポンサーシップを解消する、と労働者が考えている」からであるとする。労働者が雇用主に直接不満を申し出た場合であっても、スポンサーシップの協定が中断され、ビザが取り消され、豪州での就労を継続できなくなるのではないか、という恐怖心を持っているとしている。

この状況下で、英語力に課題を有していたり、労働現場での諸権利に詳しくない外国人労働者が、現場で不適切な扱いを受けても声を上げられない、という状態に追いやられる。そして、こうした労働者が採用できる選択肢は、期限満了まで我慢すること、あるいは、逃亡する(abscond)ことに限られてしまう。「法的な保護」があっても、PLSの労働者が制度的な支援を実質的に得ることには困難が生じており、労働者が搾取的な処遇を受ける事例はなくなっていない。

ハウによると、問題なのは、豪州の農業部門に「セカンドクラス(下層労働者)」が生まれてしまい、自らの状況に関して声を上げられない人々が生み出されている点にあるとする。そして、農業経営者が、外国人労働者を自らの利益になるように悪用する点に問題があるとしている。

11) 太平洋諸島出身の労働者の処遇をめぐる豪州政府による調査委員会において、PLSでの労働者は、雇用主の変更が可能ではあるのだが、豪州政府による承認(departmental endorsement)が必要であるとの回答がなされた。さらに、調査委員会では、雇用主は労働者を不適切に扱わないように監視されている、との担当部局からの回答があった(ABC 2022)。しかし、労働現場が遠隔地にあり、郵便局へのアクセスも限られるような状況下で、労働者が勤務先の変更の申請を行い、審査結果を待つことは現実的であるとはいえないのではないか。その間に、労働者本人の健康状態や雇用主との関係が悪化することはあり得る。

3.2.2. 給料が適切に支払われない

雇用主側が優越的な立場にいて、労働者が権利を制限されていることが、給料が適切に支払われないなどの搾取的な処遇を受けるといった問題へとつながっていく。農場での労働に関しては、最低でも時給 21.38 豪ドルを得られることになっている。しかし、航空運賃の費用、さらに、国内移動費や宿泊費などと称して、雇用主から賃金を天引き・ピンハネされることが広範に見られている。給料明細書や労働局に提出される書類の文面では、合法的であるかのような体裁が取り繕われているが、実際に労働者が手にできる金額は、最低賃金を大幅に下回る金額となっている事案が見られる。

給料の天引きがあまりにも多額となり、労働者の手元にほとんど残らないケースがある¹²⁾。豪州上院の調査委員会で実際に証言をしたセルジオという労働者は、2019 年に来豪し、当初はビクトリア州において、ぶどうの収穫に従事していた。セルジオによると、ビクトリア州で働いていた 12 ヶ月の間、経済的な困難から、朝食・昼食・夕食に即席麺しか食べないという時期が長期間継続したとしている。セルジオの労働期間中には、1 週間に 100 ドルしか支払われず、その 100 ドルからさらに 30 ドルを差し引かれた 70 ドルが渡されたとしている。そこから送金をしようとするれば、手元にほとんど現金は残らない。給料天引きがどのような理由でなされているのか、雇用主からの説明はなかった。

2017 年に実施された一時移民に関する国家的な全国調査は、賃金のピンハネが外国人労働者の間で広範に経験されていることを明らかにした。調査に参加した 4,322 人のうち、支払われた賃金が時給 15 ドル未満と回答した人が 46% であり、同じく時給 12 ドル未満との回答者が 30% を占めた。賃金ピンハネは様々な産業で行われていて、最も深刻な状況は農業で見られた。特に、園芸農業部門では、果物や野菜の収穫に携わる外国人労働者

12) この他にも、雇用主の私物を借用するだけで数十ドルの使用料を請求された事例、現場への移動費と称して毎週 160 ～ 300 ドルを天引きされたケース、飲酒が発覚して 500 ドルの罰金を私的に強制徴収させられた事案、などが紹介されている (ABC 2022)。

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

のうち、支払われた賃金が時給 10 ドル未満であったと回答した人が 31% を占め、同じく、時給 5 ドル未満とする回答が 15% であった (Berg and Farbenblum 2017:31)。

2019 年に、ニューサウスウェールズ州の労働組合とビクトリア州の移民労働者センターが同様の調査を実施したところ、類似の結果が得られた。1,300 人の移民労働者が調査され、ある時点で賃金が適切に支払われていなかったと回答した人が 78% にのぼった。そして、出来高払い (piece rates) で給料を受け取っている人のうち 34% が、給与の支給方法に関して、いかなる協定・取り決めにも署名することはなかったとしている。出来高払いの給料が最も低かったケース (この場合は、ぶどうとズッキーニの農場) では、日給で 9 ドルしか受け取っていないという回答がなされていた (Migrant Workers Centre and Unions NSW 2022; Rose 2021)。

この背景には、2022 年 4 月 28 日に至るまで、出来高払い制において、最低賃金に相当する額の給付が保証されていなかったことが挙げられる。出来高払いでの賃金支払い額は、生産性の高い労働者に対しては、1 時間あたり最低賃金よりも 15% 以上 (すなわち、時給換算でプラス 3 ドル以上) は多く支払われるようにする必要がある (FWO 2021)。この出来高払い制は、労働者と雇用主が相互に合意した上でその額が決定されていれば、労働者にとってのインセンティブとなり、雇用主も生産性の向上が期待できる。しかし、実際は出来高払いの賃金があまりにも低額となる事態がみられていた (Rose 2021)。

3.2.3. 劣悪な住環境

雇用主は、労働者の居住物件を用意する義務が課されているものの、その住環境が適切な水準に維持されていないケースも複数見られている。ウィリーという労働者は、出身国の家族に送金した後は、現金が全く手元に残らなかったとする。50 ドルで 1 週間の食費を賄わなければならないこともあった。ウィリーはホステルに滞在しているが、何人もの労働者と部屋をシェアしなければならないとしている。そのホステルに 50 人以上が居住する中で、6 つのトイレと 6 つのシャワーを男女で共有しているとす

る。台所では、ストーブに火がつかないなどの問題があるとしている。さらに、トコジラミ (bed bugs) が発生していて、トコジラミのせいで深夜0時から3時の時間帯に起こされてしまい、トコジラミを駆除しなければならない、とウィリーは証言している。また、先述のセルジオは、1つの部屋を7人の労働者とシェアしているとする。台所で調理をする場合にも、シャワーを浴びる際にも、かなりの時間を待たされるとしている。

4. PALM Scheme における労働者への保護方策が有する問題点と、現状の制度を擁護する意見の存在

4.1. 新しい保護方策が抱える問題点

PLS の運用時に、これまで論じてきた労働者に対する搾取的な処遇が問題となったことが、PALM Scheme への制度改善の一因となった。新しい PALM Scheme のもとでは、連邦政府が行政手続きを削減するとともに、労働者の権利保護を向上させたとしている。しかし、こうした変化が搾取的な処遇を生むような制度上の欠陥に対処できているのか、疑問の声も上がっている (Sherrell and Coates 2021)。

Stead (2021) は、この新制度における改善点の内容は不明確であり、具体的な行動指針等を示す必要があるとする。第一に、Payne and Seselja (2021) などに見られる PALM Scheme の説明には、「労働者に対する保護の強化 (enhanced worker protections)」であるとか、「コンプライアンスの遵守と安心感を確証するプログラム (compliance and assurance program)」の実施などと記述があるが、詳細は明らかにされていない。

第二に、「労働力の移動可能性 (labour mobility)」や「柔軟性 (flexibility)」とあるが、これは労働者の意思で雇用主を変更できるという意味ではない (Stead 2021)。すなわち、PALM Scheme での「労働力の移動可能性」というのは、労働者の側が選択できるものではなく、「労働力に対する雇用主側の需要 (in response to workforce demand)」に応じて経営者が採用できる方策となる。具体的には、毎週30時間の最低労働時間を充足するだけの労働内容を提供できないときに、雇用主の側が、労働者を他の農業経営者のもと

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

に配置換えできるというものである。

また、Stead (2021) の指摘をもとに、PALM Scheme の制度の説明をさらに検討すると、「24 時間ヘルプライン (24/7 helpline)」とあるが、この番号に電話して、具体的に何をしてくれるのか、不明確であることがわかる。通報をしても雇用主との関係が保護されるのか、安全のうちに別の労働現場に異動できるのか、といった懸念に関しても説明がない。対応策の内容はこれから明確になるのかもしれない。しかし、労働者の視点に立脚した運用がどの程度なされるのかは不明である。また、労働現場は地理的に隔絶していることが多く、行政や FWO による介入がどの程度、現実的になされるのかも明確ではない。

さらに、労働現場や日常生活での問題を「文化の違い」に還元するような記述も目立つ。しかし、とりわけ労働現場の問題は「文化の違い」に起因するとは限らないはずである。この PALM Scheme での労働者の保護方策として、「労働者の福祉の確保と文化的な配慮 (welfare and cultural expertise)」、「現地社会との関わり合いの中で生活・労働する (community connections)」、「労働者の福祉・福利の確保を最優先とする (maintaining the paramount importance of worker wellbeing)」といった一般化された言い回しが記載されている。しかし、具体的な運用に関して、詳細は明らかになっていない。

4.2. 現状の制度を擁護する意見

4.2.1. 労働者との「文化の違い」が問題を生んでいる

PLS を擁護する代表的な意見は、以下の 2 点である。まず、太平洋諸島出身の労働者が搾取的な処遇を受け、人権侵害が生じているケースが見られることに関して、農業従事者の代表機関 (National Farmers Federation) の幹部は、これらの人権侵害ともいべき事案は「例外的な逸話」に過ぎないとする (ABC 2022)。この人物が言うには、PLS はすでに制度設計において「チェックとバランスの機能」が組み込まれていて、「政府による厳格な審査 (vetting processes)」が介在しているとする。従って、「まともな雇用主なら不法な賃金ピンハネをするわけがなく、仮に給料天引きが問題となった

としても、簡単に解決が可能」であるとする。また、この人物は、「(労働者の側が解決に向けて)話し合いをすれば良いのに、太平洋出身の労働者はなぜしないのか」とし、労働現場での諸問題は「文化の違い」が生んでいると指摘する。そして、「私はこれを必ずしも権力のインバランスとは呼ばない。(中略)太平洋出身の労働者たちは、労働者としての自信を持って、雇用主と対話するべきではないか」としている(ABC 2022)。

4.2.2. 現状の制度設計は適切であり、メディアの偏向的な報道が問題である

次に、オーストラリア国立大学クロフォードスクールの教授であるステイブ・ハウズは、同大学のウェブサイトにおいて、この制度を擁護する意見を継続的に発信している。第一に、ハウズによると、労働者本人に加えて、太平洋の出身国にとっても、このプログラムがもたらす経済的な恩恵は極めて大きく、対外援助としての重要な役割を果たしているとする。そして、メディアでは否定的な内容の報道がなされているが、当事者である労働者たちは、この制度を肯定的に評価していることは忘れるべきではないとしている(Howes 2020)。

第二に、この制度には、すでに労働者を虐待・ハラスメントなど不適切な処遇から保護するための安全機構(セーフガード)が存在している、とハウズは主張している。WHビザ保有者が農場で労働するケースと比較した場合に、PLSでの労働者には搾取的な処遇は発生していないとしている(Howes 2018; Jackson 2022)。PLSは相当の制限を受けたプログラムとなっているが、WH制度は、依然として監視の枠組みなど各種の法的な制限が十分に整備されていないと指摘している(Howes 2020, 2018)。そして、このPLSにおける法的な規制をさらに追加で強化するようであれば、PLSは外国人労働力を確保する手段として使用されなくなる可能性があるため、現状の制度設計が適切であるとしている。

5. 結論

本論文では、以下の論点を明らかにしてきた。第一に、豪州政府の移民

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

政策は、かつては永住移民の受け入れを特長としていたものの、1996年以降、一時移民の登用を拡充していることを示した。そして、コロナ禍のもとで、渡航制限の影響によってWH労働者といった外国人労働力が減少したことが、豪州の農業部門において人手不足が発生した原因の一つとなったことを示した。その人手不足への対応策として、国内での人材確保に加えて、太平洋諸島からの労働力を一時移民として受け入れることによって解決を図ろうとしたことを示した。

第二に、太平洋諸国からの労働力を受け入れる制度である、PLSの特長を考察した。PLSには、対外援助としての役割があり、出身地への送金と労働者の職能の向上によって、出身国の発展に寄与するとされている。そして、PLSにおいて、安定的な雇用関係を労使双方の側で構築できる場合もあることを示した。

第三に、PLSの問題点を主に労働者の視点から考察した。太平洋出身の労働者が雇用主を変更できないことが「権力のインバランス」を生み、賃金のピンハネ、さらには、劣悪な状況での生活や労働を強いられる、といった事案を招いていることを示した。PLSがPALM Schemeへと改組されることで、労働者の処遇に関して改善がなされているように見えながらも、実質的な改良の度合いは不明確であることを論じた。最後に、この制度と労働者への保護方を擁護する意見を考察したが、依然として「権力のインバランス」は改善されておらず、雇用主の変更は困難であり、労働者への一連の支援内容も曖昧なままであるといえる。

本稿での論考には含めなかったが、農村部の人手不足を解消するためのもう一つの方策として、「農業ビザ (ag visa)」の構想が進行中である。このビザは二国間の移民協定に基づいて労働者を招へいする制度であり、永住権の取得を視野に入れているとされる。本稿の執筆時点では、確定的な情報が限定されているため、この農業ビザは、別稿にて扱うこととする。

参考文献

ABARES (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences). 2021. *Labour Use in Australian Agriculture: Analysis of Survey Results*. Canberra: ABARES.

- ABC. 2022. "Background Briefing: The Boss You can't Escape from". *ABC Radio National: Background Briefing*. ABC Broadcasting, 2022年2月20日.
- ABC. 2015. *Four Corners: Slaving Away*. ABC Broadcasting, 2015年5月4日.
- ABC. 2021. "Why don't More Australians Take Up Seasonal Jobs on Farms?". *Landline*. ABC News, 2021年9月28日.
- Berg, Laurie. and Farbenblum, Bassina. 2017. *Wage Theft Australia: Findings of the National Temporary Migrant Work Survey (November 2017)*. Sydney: UNSW Migrant Justice Institute.
- Clibborn, Stephen. and Wright, Chris. 2018. "Employer Theft of Temporary Migrant Workers Wages in Australia: Why Has the State Failed to Act?". *Economics and Labour Relations Review*. 29 (2) pp.207-227.
- Coates, Brendan., Sherrell, Henry., and Mackey, Will. 2022. *Fixing Temporary Skilled Migration: A Better Deal for Australia*. Melbourne: Grattan Institute.
- EY (Ernst & Young). 2020. *Seasonal Horticulture Labour Demand and Workforce Study: Public Report September 2020*. Sydney: EY. URL: https://ausveg.com.au/app/uploads/2020/10/20200928_Hort-Innovation_Workforce-study_Final-Report_Public-Extract_vF2.pdf (2022年9月2日閲覧。なお、本論文でのウェブサイト閲覧日は、すべて同日付である。)
- FWO (Fair Work Ombudsman). 2021. "Summary of Decision (3 November 2021): Application to Vary the Horticulture Award 2021" Canberra: FWO. URL: <https://www.fwc.gov.au/documents/documents/awardmod/variations/2020/am2020104-2021fwcfb5554summary-fwc-031121.pdf>
- Foley, Mike. 2020. "Unemployed Australians won't Fill Gaps in Agriculture Workforce: Farmers". *Sydney Morning Herald*. 2020年8月3日.
- 藤岡伸明. 2022. 「オーストラリアの『人手不足産業』における新型コロナウイルス感染症の影響」オーストラリア学会(関西学院大学). 2022年6月19日.
- . 2017. 『若年ノンエリート層と雇用・労働システムの国際化—オーストラリアのワーキングホリデー制度を利用する日本の若者のエスノグラフィ—』福村出版.
- Howe, Joanna., Clibborn, Stephen., Reilly, Alexander., van den Broek, Diane., and Wright, Chris. 2019. *Towards a Durable Future: Tackling Labour Challenges in the Australian Horticulture Industry*. Adelaide: The University of Adelaide.
- Howes, Stephen. 2020. "Pacific Labour Mobility in the Media Spotlight". *ANU Devpolicy Blog*. Canberra: ANU CSPP (Australian National University, Crawford School of Public Policy). 2020年6月19日. URL: <https://devpolicy.org/pacific-labour-mobility-in-the-media-spotlight/>
- . 2018. "Satisfied Seasonal Workers". *ANU Devpolicy Blog*. Canberra: ANU CSPP. 2018年4月3日. URL: <https://devpolicy.org/satisfied-seasonal-workers-20180403/>
- Jackson, Lagipoiva. 2022. "Vanuatu Government Launches Inquiry into Labour Schemes after Testimony from Workers in Australia". *The Guardian* 2022年2月23日.

コロナ禍のオーストラリアにおける園芸農業部門での労働力不足への対処策

- Marcus, Andrew., Jupp, James., and McDonald, Peter. 2009. *Australia's Immigration Revolution*. Sydney: Allen & Unwin.
- Mares, Peter. 2016. *Not Quite Australian: How Temporary Migration is Changing the Nation*. Melbourne: Text Publishing.
- Migrant Workers Centre. and Unions NSW. 2022. "Working for \$9 a Day: Wage Theft & Human Rights Abuses on Australian Farms". Melbourne and Sydney: Migrant Workers Centre and Unions NSW. URL: https://www.migrantworkers.org.au/9_a_day
- 日本経済新聞. 2022. 「人間力を社会で磨く 大学改革シンポジウム 『ポストコロナの学び舍づくり』 学生の心のケア必須」2022年2月24日.
- PALM Scheme. 2022a. *Delivering Benefits for Australian Employers and Pacific Partners: Factsheet*. Canberra: DFAT (Department of Foreign Affairs and Trade).
- . 2022b. "Skills Development". Canberra: DFAT. URL: <https://www.palmscheme.gov.au/skills-development>
- . 2022c. "Employer Application Form". Canberra: DFAT. URL: <https://www.palmscheme.gov.au/resources/employer-application-form-reference-only>
- Payne, Marise. and Seselja, Zed. 2021. "Streamlining and Strengthening Pacific Labour for a New Era". Canberra: Minister for Foreign Affairs Office. URL: <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/streamlining-and-strengthening-pacific-labour-new-era>
- Rose, Michael. 2021. "Closing the Loophole: A Minimum Wage for Australia's Farm Workers is Long Overdue". Canberra: ANU CSPP. URL: <https://devpolicy.crawford.anu.edu.au/departments-news/19579/closing-loophole-minimum-wage-australias-farm-workers-long-overdue>
- Sharman, Evie. and Howes, Stephen. 2022. "The Horticulture 'Labour Crisis' Needs a Calm, PALM Response". *ANU Devpolicy Blog*. Canberra: ANU CSPP. 2022年1月27日. URL: <https://devpolicy.org/horticulture-labour-crisis-needs-a-calm-palm-response-20220127>
- Sherrill, Henry. and Coates, Brendan. 2021. "Australia's New Agricultural Visa could Supercharge Exploitation". *The Conversation*. URL: <https://theconversation.com/australias-new-agricultural-visa-could-supercharge-exploitation-172304>
- Stead, Victoria. 2021. "New Pacific Australia Labour Mobility Scheme Offers More Flexibility ... for Employers". *ADI Website*. Melbourne: Deakin University. URL: <https://adi.deakin.edu.au/news/new-pacific-australia-labour-mobility-scheme-offers-more-flexibility-fornbspemployers>
- 玉井哲也. 2021a. 「コロナ禍の下でのオーストラリア農業」『日本農業年報』(66) pp. 59-67.
- . 2021b. 「オーストラリア農業と太平洋島嶼国」『国際農林業協力』44(2) pp. 33-38.
- . 2021c. 「世界の農業・農政—オーストラリア農業へのコロナ禍の影響と対応—」『農林水産政策研究所レビュー』(104) pp. 6-7.
- Topsfield, Jewel. 2020. "Destroying Spinach and Sacrificing Cabbages: The Worker Drought Wasting

Australia's Produce". *Sydney Morning Herald*. 2020年9月29日. URL: <https://www.smh.com.au/national/destroying-spinach-and-sacrificing-cabbages-the-worker-drought-wasting-australia-s-produce-20200929-p560es.html>

Wright, Chris. and Clibborn, Stephen. 2020. "A Guest-worker State? The Declining Power and Agency of Migrant Labour in Australia". *The Economic and Labour Relations Review*. 31 (1) pp. 34-58.

—. 2017. "Back Door, Side Door, or Front Door: An Emerging De-facto Low-skilled Immigration Policy in Australia". *Comparative Labor Law and Policy Journal* 39 (1) pp. 165-188.