

# EU の農村における移民労働者と社会的包摂のための コミュニティ主導型地域開発（CLLD）

豊 嘉 哲

## 要 約

EU（European Union）の農村は移民への依存度を高めている。しかし、彼らの環境はしばしば脆弱である。こうした事態の改善を目的として、EU は例えば「季節労働者指令」を 2014 年に制定したにもかかわらず、農村における移民労働者の社会的排除が一掃されたとは言えない。本稿の目的は、その防止に貢献するものとして、EU のコミュニティ主導型地域開発（Community-Led Local Development：CLLD）が内包する可能性を示すことである。

第 1 節では、まず EU 農業部門の労働環境が望ましいものではないためそこでの正規雇用が減少しているのとは対照的に、同部門の一時雇用が増加していることを示す。次にそれを移民が担うこと及び彼らは農産物生産以外の面でも農村に不可欠となっていることを、ギリシアに関する先行研究を通じて描く。第 2 節では、EU が移民を選別していること、そして、それにより農業部門に必要な移民労働力の確保の可能性が低下することを指摘する。さらにその不足を埋めることを一つの目的とした「季節労働者指令」の内容を提示し、これは前述の社会的排除の是正をも目的としているが、彼らに EU の労働者と同等の待遇を保障する訳ではないため、後者を達成するには不十分であると論じる。第 3 節では、移民労働者が社会的排除の状態から脱するための方策としての CLLD を検討し、それが有効であると結論づける。

## はじめに

EU（European Union）の共通農業政策（Common Agricultural Policy：CAP）は、農業以外の政策分野と関わらずに政策手段を行使することはできない。CAP が他分野に意図せざる影響を与えてしまう場合もあれば、他分野への、またはそれからの波及効果を意図して CAP の政策手段が生み出される場合もある。例えば、ローマ条約第 39 条において農村の公正な生活水準の確保が CAP の目的の一つとして明示され、実際に CAP の補助金が農業従事者の所得を支えたことを踏まえれば、農業部門を対象とした社会保障機能が CAP に備わっていたこ

とを否定できない。それどころか、余剰農産物を生活困窮者に配り彼らの食生活を支援するという、まさしく社会保障のプログラム（MDP）<sup>1)</sup> がCAPの枠組みの中で実施されていたことがある。

近年のCAPは移民の社会的包摂のための政策と無関係ではいられなくなっている。EUの農村が移民への依存度を高める一方で、彼らは脆弱な環境に置かれることが多いからである。こうした事態の改善を一つの目的として例えば「季節労働者としての就業を目的とした第三人の入国と滞在に関する指令」<sup>2)</sup>（以下、季節労働者指令と略す）が2014年に制定されたが、農村における移民労働者の社会的排除が一掃されたとは言えない。本稿の目的は、その防止に貢献するものとしてEUの二つのプログラム、農村経済開発の諸活動の連結（Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale: LEADER）及びコミュニティ主導型地域開発（Community-Led Local Development: CLLD）の可能性を示すことである。

第1節では、まずEU農業部門の労働環境が望ましいものではないため、そこでの正規雇用が減少しているのとは対照的に、同部門の一時雇用が増加していることを示す。次にそれを担うのが移民であること及び彼らは農産物生産以外の面でも農村に不可欠な存在となっていることを、ギリシアに関する先行研究を通じて描く。第2節では、EU及び加盟国が移民の選別を実施していること、そして、それにより農業部門が必要な移民労働力を確保できなくなる可能性が高まることを指摘する。さらにその不足を埋めることを一つの目的とした「季節労働者指令」の内容を提示し、これは前述の移民労働者の社会的排除の是正をも目的としているが、彼らにEUの労働者と同等の待遇を保障する訳ではなく、後者の目的を達成するには不十分であると論じる。第3節では、移民労働者が社会的排除の状態から脱するための方策としてのLEADER/CLLDを検討し、それが有効であると結論づける。

---

1) MDPとは、EUの困窮者向け食糧支援プログラム（Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons）を指す。これは2014年から困窮者向け欧州援助基金（Fund for European Aid to the Most Deprived: FEAD）へと姿を変え、それと同時にCAPの枠外の基金となった。MDP及びFEADについて島村（2017）を参照。

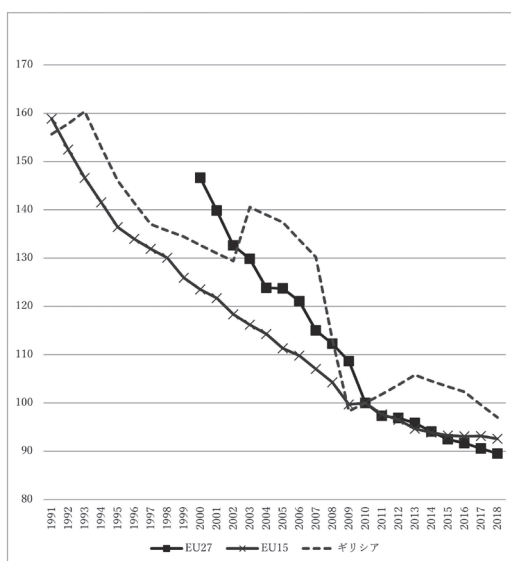
2) Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers (OJ L 94, 28.3.2014, p. 375–390). なお第三人（third-country nationals）とはEU機能条約第20条1項の意味でのEU市民ではない者を指す。

## 第 1 節 EU 農業部門の雇用と移民

### 1.1 EU 農業部門の雇用

EU の農業部門に投下される労働量を確認すると、図 1 が示すように、それは時間経過とともに減少してきた。この傾向を近年の農業部門の正規雇用について見ると（図 2 を参照）、人数と労働時間のどちらで測定した場合でも、やはりそれは減少している。その一方で、農林水産業で一時雇用された人数を調べると（図 3 を参照）、それは増加傾向にある。したがって、正規雇用される労働者数は一時雇用のそれよりもまだかなり多いものの、EU の農業部門における一時雇用の存在感は増してきていると言える。なお、EU28 はクロアチアが EU に加盟した時点（2013 年 7 月 1 日）での 28 加盟国を、EU27 はそれからクロアチアを除いた 27 加盟国を、EU15 は 2004 年の EU 拡大の前の 15 加盟国を指す。

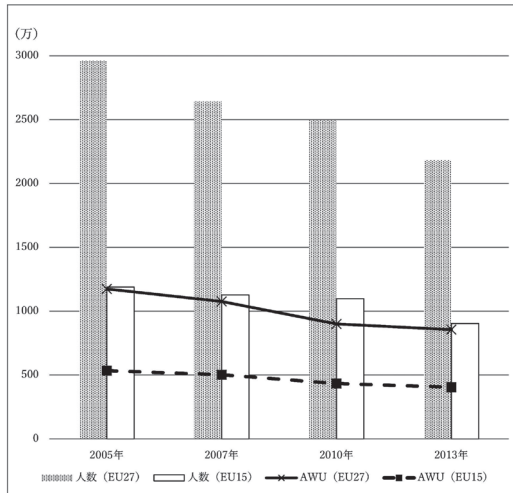
図 1 農業部門の労働量の変化



出典：Eurostat より筆者作成。

注：2010 年を 100 とする。

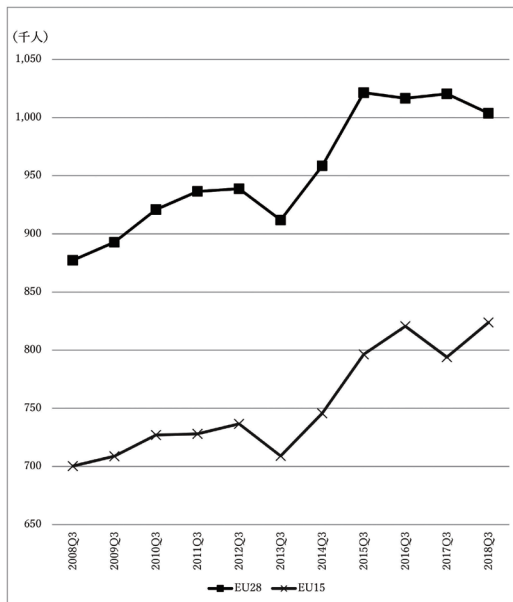
図2 農業部門に投入された正規雇用の労働力



出典：Eurostat より筆者作成。

注：AWU（Annual Work Unit）とは、農場で労働者一人がフルタイムで雇用された場合の年間労働量を指す。フルタイムが何時間であるかは各国の法令に従うが、その規定がない加盟国の場合、1AWUは1800時間（225日の8時間労働）と見なされる。

図3 農林水産業で一時雇用された人数



出典：Eurostat より筆者作成。

注：各年の第三四半期の数値だけを示している。

欧州委員会は季節労働者指令（本稿 2.2 を参照）を制定するにあたり、農業部門には季節労働（すなわち農繁期の一時雇用）が不可欠だが EU 市民はそのような形態の就業をますます避けるようになってきていること、そしてこれを移民が担っていることを指摘した<sup>3)</sup>。この事実は広く知られており、2000 年の時点ですでに欧州社会経済委員会が次のように論じている<sup>4)</sup>。EU の農業部門は生産の特化を進めてきたため、主として収穫時に雇用を追加する必要に迫られるのだが、農場主は移民を季節労働者として雇うという形でこの必要に対応してきた。移民が雇われる理由は、まず農村人口が減少しているからである。また、農村に地元出身の住民が失業状態で存在している場合でも、彼らが技術ややる気などの点で農場の要求を満たすとは限らないこと、彼らよりも移民の方が一時雇用を受け入れる場合が多いこと、そして移民を雇えば農場主が社会保障負担を軽減できることという理由により、農場主は移民を選ぶ傾向にある。さらに EU 外からの移民ならではの事情だが、EU 基準で考えて低い賃金しか移民労働者に支払われなかったとしても、それは彼らの出身国で十分な購買力を持ち、まして彼らが出身国で本業を持っている場合には低賃金をためらわずに受け入れることが多いために、移民が季節労働者として農場で雇われる傾向が強くなる。EU 出身の失業者の立場から見ると、農業部門の賃金は低すぎるが、これは現在の低所得だけでなく、将来得であろう社会保障給付も低水準になることも意味するため、彼らは農業部門での就業にあまり関心を示さない。

## 1.2 農業生産、農村生活、そして移民 — ギリシアの事例 —

EU 農業部門では一時雇用の必要性が高まり、それが移民によって担われる傾向にあると前項で論じた。以下では、ギリシアに焦点を当てた先行研究を利用して、農産物生産及び農村において移民が果たした役割を確認する。ギリシアを取り上げることについて Kasimis（2005）は、ギリシアは大規模に移民を受け入れていると同時に南欧の農業部門で重要な位置を占めているため移民と農業の関係を検討する上で格好の対象である、と述べている<sup>5)</sup>。

---

3) European Commission（2010）, pp.2-3.

4) European Economic and Social Committee（2000）, pp.93-94.

5) ギリシア以外の国について Kasimis（2005）は次のように述べている。2000 年において農業部門で雇用される季節労働者の 60% が移民であるイタリアでは、豚、牛、ワイン、果実及び野菜の生産者が移民を雇用していた。移民の 13% が農業部門で働いているのに対して、イタリア人のその割合は 5% に過ぎなかった。農業部門の移民労働者の出身国を見るとポーランド、チェコ及びルーマニアで全体の三分の二を占め、残りはインドとアフリカ諸国で構成されていた。次にイチゴ、柑橘類、豚及び温室栽培の生産者が移民を雇用するスペインでは、2001 年に正規化を申請した移民の 13% が農業に従事していた。2001 年のセンサスによれば全移民の 17% が人口 1 万人未満の地域で暮らしていた。スペイン農業部門の移民の大半はアフリカ出身であるが、徐々にルーマニアとブルガリアからの移民も増加している。さらにウクライナ、ルーマニア、モルドバ及びロシアからの移民の農業部門で受け入れを増やしているポルトガルでは、豚、オリーブ、果物及び野菜の生産に移民に従事し、2004 年に承認された労働許可の 20% は農業関連だった。

Kasimis, et al. (2003, pp.169-170) はギリシアの移民の歴史を次のように描いている。1950年代と 60 年代、ギリシアは移民送出国であり、100 万人以上のギリシア人が西欧諸国、米国、カナダ、オーストラリアなどに移った。彼らの大半はギリシアでは農場で働き、移民先では工業部門の労働者となった。1973 年の石油危機は移民の転機であった。これをきっかけに西欧諸国は移民を制限するようになったため、その後の 10 年間で西欧への移民は減るだけでなく、すでにそこに移っていたギリシア人の約半数が帰国した。同時に生じた現象は、ポーランドや貧しいアジア・アフリカ諸国からの移民がギリシアに到着し農業、建設業、サービス業で働き始めたことである。しかし彼らがギリシアの社会と経済に与えた影響は大きくはなかった。事態を激変させたのは 1989 年の中東欧諸国の政変である。隣り合うアルバニアとブルガリア、そしてルーマニアから移民が十万人単位でギリシアに押し寄せ、他国からの移民も合わせて約 80 万人をギリシアは受け入れた。2000 年の人口調査によれば、これはギリシア人口（約 1100 万人）の 7% 以上に相当し、ギリシアの現役世代人口と比較すれば移民の割合は 15% 以上であった。1997 年にギリシアで初めて正規化の手続きが実施され、約 37 万人が居住許可を得た。その 65% 以上はアルバニア出身で、彼らの農村居住比率はギリシア人のそれよりも高く、彼らは農業、建設業、観光業、家事など、インフォーマルな形態になりやすい部門で雇われることが多かった。

ギリシアの農村における労働力不足は移民によって埋められたが、その影響は多面的だった。これを示すために Kasimis, et al. (2003) は、コニツァ (Konitsa)、ヴェロ (Velo)、キサモス (Kissamos) という三つの地域を選び、調査を実施した。コニツァは、アルバニアとの国境近くに存在する限界的山岳地域に属し、小規模農業と粗放的な家畜の飼育がその特徴となっている。海沿いのヴェロでは集約的な農業が盛んであると同時に、別荘地としても発展している。キサモスはクレタ島に立地し、農業と小規模な観光に特徴付けられる。

農業部門における労働力の不足は、農業が盛んなヴェロにおいても、農業に適した条件を備えているとは言えないコニツァにおいても明白だった。その背景に存在するのは、ギリシアを含む南欧諸国における若者の農業労働への嫌悪<sup>6)</sup>である。特に女性にその傾向が強く、彼女らは家族の農場で働くことを避けるだけでなく、農村から出ていくことも多かった。女性の農村からの流出は、その時点での農村の労働力不足を招くだけでなく、将来の農村人口の減少の可能性を高めるために、特に山岳地域と条件不利地域で深刻に受け止められた。それにもかかわらず、ギリシア農業の危機がまだ到来していないのは、主としてアルバニアからの移民が

6) 若者が農業部門の労働を嫌悪するようになった理由として、Kasimis, et al. (2003, p.174) は教育を挙げている。

ギリシアの農村で働いたから、場合によってはそこで結婚し家族を形成したからである。農場における移民の就業が普及したために、移民を雇用しない農場は劣っていると見なされるまでになったという事実は、ギリシア農業の移民への依存の高まりの証左である<sup>7)</sup>。

農場の企業的経営を実践する農場主にも移民の流入は影響を与えた。例えばヴェロにおいて、彼らはブドウの一種であるサルタナを補助金なしで生産し、高い収益を上げている。この果実は大きな需要すなわち高価格を期待できる輸出作物で、その生産に移民が活用された。移民が存在するおかげで収穫期の大きな季節労働力<sup>8)</sup> 需要が満たされるため、放棄された農地や未耕作の農地にまでサルタナの栽培が拡大し、作物を柑橘類からサルタナに転換する農地まで現れた。キサモスにおいては、温室での大規模な野菜生産に移民は貢献した。温室での農作業には一年を通して大量の人手が必要で、その内容は厳しく、健康に悪い場合もある。一方でギリシアに流入した移民にはこの仕事を引き受ける準備があり、他方で温室を利用する農場主には彼らを無期限で正規雇用する意欲があった。なぜなら季節労働者として雇用するよりも結局は賃金コストが小さくなるからである。その結果、温室を利用した企業型野菜生産農場が拡大していった<sup>9)</sup>。

したがって農業生産の条件が良好とは言えない地域でも、高い生産性と収益を追求する農場においても、移民は不可欠な存在になったと言える。

移民は農産物生産だけではなく、農村生活の質にも貢献した<sup>10)</sup>。コニツァにおいて顕著に観察されるが、彼らは建築、農村景観の維持、そして家庭内のニーズの充足といった点でギリシアの農村を支えている。コニツァでは住人の三分の一以上が65歳以上の年金生活者で、その生活は社会保障給付、都市に居住する子どもの支援、家畜の飼育及び自給自足農業の上に成り立っている。過疎化した農村に多くの移民が居住するようになったことにより、家の修繕、野菜や家畜の世話、冬の薪の準備などが再び可能となった。ギリシアの限界的地域では社会保障制度が満足のいく水準では機能しないため、コミュニティとしての農村での社会生活を維持する、または復活させる上で、移民は不可欠となっている。なおこの点での移民への依存度は、ヴェロとキサモスよりも、高齢化と少子化が進んでいるコニツァにおいて、より高くなっている。

---

7) Kasimis, et al. (2003), pp.173-175.

8) 季節労働に従事する労働者は、収穫期以外には本国で生活する場合もあれば、都市か農村かを問わずホスト国の中を転々と移動しさまざまな職に就く場合もある（Kasimis, et al., 2003, p.179）。

9) Kasimis, et al. (2003), p.177.

10) Kasimis, et al. (2003), pp.179-180.



Kasimis, et al. (2010, pp.271-272) は、Kasimis, et al. (2003) と同様に移民の貢献をケーススタディによって明らかにした上で、ギリシアで就業する移民の分類を行っている。第一に、正規雇用またはそれに近い形で雇用される移民である。この移民が家族でギリシアに居住している場合、ジェンダーに基づく分担が観察される。すなわち夫は農業部門の労働者として正規雇用され妻は家事労働者として雇用されるか食品加工業に従事する。第二に、長期間農村に居住した移民であれば、農場主になることもある。第三に、農場以外でも雇用される移民である。建設業や工業であまり技能を要しない職に従事したり、季節労働者として農村経済を支えたりするが、彼らの役割はますます多岐にわたるようになってきている。第四に、滞在許可を持たない男性移民も存在し、彼らは社会的排除に直面している。

ここまで主に 2003 年の文献に頼ってきたが、Kasimis (2008, pp.519-523) を見ると、これもやはり移民が農業と農村生活に貢献していること認める一方で、2003 年の CAP 改革の影響により移民の雇用が減少していくとも指摘する。というのは、この改革によって CAP 補助金と生産の切断（いわゆるデカップル）が決定されたからである。デカップルの結果、補助金なしで生産される農産物（例えばサルタナ）には当てはまらないが、補助金ありきで生産される品目の生産者にとっては、移民労働者をより多く雇用してより多く生産することが必ずしも所得増加に結びつくわけではなくなった。

またギリシアが 2009 年危機に直面すると同時に、シリア危機などの影響により移民が欧州への入り口としてのギリシアに押し寄せた<sup>11)</sup> 時期を対象として執筆された Kasimis (2012) によれば、当時ギリシアで職を見つけることはギリシア人か移民かを問わず困難だった。そのため出身国に帰る移民も現れ、特に隣国アルバニアから来て季節労働に従事していた人にその傾向が強かった。

ギリシアの事例が示すように、CAP 改革やシリア危機の影響があるために、農村から移民が離れていくという現象も生じた。しかしながら自国民に替わって移民が農産物生産と農村居住者の生活を支えるという現象は、今もいくつもの EU の農村で見られる光景である。

11) 2010 年、入国または滞在の許可を持たないという理由によりギリシアで逮捕された人の数は 13 万人を超えた（2006 年には 10 万人弱）。法的許可を欠いたギリシアへの入国はアルバニアからの陸路並びにトルコからの陸路及び海路を通じて実行されるが、2010 年の逮捕者数はトルコからの陸路が最多で、その構成比は 35% であった。この数値は 2011 年第 1 四半期には 39% に増加した（Kasimis 2012）。



## 第 2 節 どのように農業部門で移民を受け入れるか

### 2.1 技能による移民の選別と農業部門

高度な技能を持つ移民を積極的にリクルートする政策<sup>12)</sup>とともに、「好ましくない」と考えられる移民を水際で阻止、あるいは国内から排除する<sup>13)</sup>ための厳格な政策も備えた移民政策を、選別的移民政策と呼ぶ<sup>14)</sup>。欧州委員会がこれを 2005 年時点で支持していたことは、次の文言から明らかである。

「労働市場において高度技能労働者は不足しているため、加盟国の大多数はこうした労働者を必要としている。さらに、近年の研究が強調する事例だが、地中海沿いの北アフリカ及び中東の国からの移民第一世代のうち、大学の学位を持つ者の 54% はカナダか米国に居住する一方で、彼らのうち中等教育以下の学位しか持たない者の 87% は欧州に住んでいる。これに対応する際、高学歴の移民による欧州の選択を促すような魅力あふれる条件と並んで、こうした移民を短期間で選別し受け入れを承認する共通の手続きを、考案することは可能であろう」（Commission of the European Communities, 2005, p.7）。

EU の選別的移民政策の一例として EU ブルーカード<sup>15)</sup>を挙げよう。EU は域内の若年人口の減少と米国の積極的な高度技能移民の受入政策に対抗するため、通称ブルーカード指令を 2009 年に採択した。EU ブルーカードとは、高度技能を持つ非 EU 市民に与えられる滞在許可証で、英国、デンマーク及びアイルランドを除く EU 加盟国によって発行される。誰が高度技能移民に該当するかといえば、それは大学卒業資格もしくは同等の専門的経験を最低 5 年有

12) Kahanec (2014, p.51) は高度技能労働者を優遇する選別的移民政策にはコストがかかる傾向があると指摘している。まずこの政策には、労働者の技能と労働需要側の技能のニーズを確認し、それらをすり合わせるなど定期的な調整が必要になるため、金銭的及び非金銭的なコストがかかる。第二に、選別時に確認される労働者の特徴は、彼らの就業可能性のすべてを反映しているわけではない。第三に、労働力不足は発生したり消滅したりするが、それに即座に反応して労働者の選別を実施することはできない。最後に、移民労働者がその技能に見合わない職に就くことを防止できない。

13) 移民を帰還させるという論点については、例えば Slominski and Trauner (2018) を参照。

14) 本文で示した選別的移民政策の構成要素は小井土 (2017, p.6) から借りたが、同論文 (pp. 9-13) で指摘されている通り、技能を基準として移民を「好ましい／好ましくない（必要／不必要、望まれる／望まれない）」の両極端に分類することは、その中間の存在（多くの移民はここに分類される）を無視することになる。また選別のメカニズムは一国の中ですべて完結するほど単純ではない。同論文を含む小井土（編）(2017) はこの政策を「単純に人的資本を単一の基準とした二項的な図式によるものではなく、多元的基準が連結して時間的に多段階をとり、空間的・社会的には重層して配置された境界構造をなす複合的政策メカニズム」（p.13）と掘り下げて規定している。

15) <https://www.apply.eu/>

し、かつ就労先加盟国の平均収入の1.5倍以上の収入を保証されている者を指す<sup>16)</sup>。これについて例えばドイツ大使館は次のように記している。「この新たな措置 [EU ブルーカード] の恩恵を受けるのは、特に、大学を卒業し、ドイツでの就労を目指す人たちです。これらの人たちは、税込み年収 44,800 ユーロ以上を保証する具体的な就職の可能性を証明できれば、就労許可を受けやすくなります。数学、情報処理、自然科学、工学分野の高度資格所有者並びに医師については、この最低年収額が 35,000 ユーロ弱となります」<sup>17)</sup>。

では農業部門への移民と技能はどのように関係するのだろうか。Brexit (英国の EU 離脱)<sup>18)</sup> の英国農業への影響を検討した文書 (House of Lords European Union Committee, 2017) によれば「英国の農産物食品部門は正規労働者と季節労働者の双方について、大規模に他の EU 加盟国に依存している。この部門の労働者は多岐にわたり、高度技能を身につけた専門家 (例えば獣医) から、高度と見なされないかもしれないが、実際には部門特有の作業に利用される高度技能を保有する労働者 (食肉処理場の労働者、果物や野菜を摘む労働者など) に及ぶ。この種の労働資源を活用できなくなれば、農業も食品加工業も深刻な困難に直面することになるだろう。これは、英国の EU 離脱に際して政府が緊急に対処しなくてはならない差し迫った課題である」(p.5)。

Brexit の前であれば EU 加盟国の国籍の保有者は自由に英国で働くことができる。上記文書は、Brexit の結果として英国農業部門で就業する EU 内移民<sup>19)</sup> が減少することを懸念し、農産物や食品の生産費用及び消費者価格の上昇が生じることになると指摘している。この懸念は Brexit の後に、英国が誰に就労許可を与えるか<sup>20)</sup> という点に関係する。選別的移民政策の下では高度技能を身につけた人物にそれが与えられるが、これによって農業や食品加工業の労働力不足の懸念が一層深刻になる。なぜなら、例えば獣医はその技能を証明する学位を持ってい

16) EU ブルーカードの対象となる高度技能移民の定義は堀井 (2017, p.101) による。この定義に対して同文献は、EU がブルーカードの申請者に対して技能や学歴に加えて一定水準以上の収入も要求していることから、経済面では EU に貢献し、社会保障面では負担を生じさせない人物が望まれていると推察している。

17) <https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/kultur/blue-card/935688>

18) 本稿執筆時点で英国の EU 離脱の詳細は交渉中である。

19) House of Lords European Union Committee (2017, p.68) によれば、英国の園芸部門だけで 8 万人の季節労働者を雇い、その 98% が EU 内移民である。このほかに乳製品、卵、豚肉及び鶏肉の生産が主として中東欧からの移民労働者に支えられている。

20) 英国では 2008 年から能力別外国人労働者受入制度 (ポイント制度) が導入された。これは技術や技能などの客観的指標による移民受入制度と理解されているが、2010 年に誕生したキャメロン政権が移民の実質的受入人数の大幅削減を公約として掲げていたため、誰を受け入れるかではなく誰を受け入れたくないかを決める制度として機能した。2016 年時点でポイント制度は、この公約を実現し正当化するために、選別的に移住者を排除する敵対的選別化プログラムに変質してしまっている (柄谷、2017, pp.119-124)。

るのに対して、牛の屠殺や果物の摘み取りの技能の高さを示す学位は存在しないからである。獣医のメスさばきにも食肉業者の包丁さばきにも一定の熟練が不可欠だが、就労許可の審査に際して両者が同等に扱われることはない。移民の就労許可が学位や資格に左右される場合、農業や食品加工業はそれに必要な技能を身につけた（または就労後にそれを身につけさせることになる）移民労働者を確保することは困難になってしまう。この状況の改善を期待して、英国の食肉や食肉製品の促進を行う業界団体（Agriculture and Horticulture Development Board）の輸出部門の責任者は次のように述べた。すなわち、食肉処理の仕事は低い技能で事足りるかもしれないが過酷で不快なことも多いという理由により、この職種で離職者が出てしまうと地元労働者の中からその後任を見つけることは極めて難しい、それゆえ就労許可に関する高度技能を保有しているか否かの区別は、後任を見つけやすいか否かに変更した方がよい、と述べた。こうした議論を踏まえて、House of Lords European Union Committee (2017, pp.69-71) は、Brexit 後にも EU の労働者を英国農業部門が受け入れ活用する場合、高度技能労働者か否かという分類よりもむしろ農業部門の必要に基づいて彼らを選ぶ方がよいとの見解を示すに至った。

この英国での議論が物語るように、移民を選別的に受け入れる場合、技能が基準として据えられることが多いが、農業部門にとってこれは必要な労働力を確保する可能性が下がるということの意味する。英国に限らず、移民を技能で制限する国は、この現実直面する。この種の労働力不足は EU 域内の労働者の自由移動によって部分的には埋められるだろう。しかし、労働者の賃金を上げてしまっては収益を確保できない作物の生産部門や、域内移民の送出国（主として EU 内の低賃金国）は、低賃金を甘受する域外移民に頼らざるをえない。

## 2.2 季節労働者指令

EU 加盟国の一部では二つの現象、すなわち農業部門の移民への依存の高まり及び移民の選別が同時に生じている。これらの併存が矛盾とならないよう、EU が主として農業を対象に制定した法律が、2014 年の季節労働者指令<sup>21)</sup>である。

季節労働者指令の制定の第一歩は、2010 年 7 月 13 日の欧州委員会による同指令の提案書

---

21) 季節労働者指令における季節労働者の定義はその第 3 条に示される。すなわち季節労働者は主たる居住地を第三国に置き、かつ EU 加盟国内に合法的かつ一時的に居住する者で、この人物と当該加盟国を所在地とする雇用者との間で直接結ばれた一つもしくは複数の有期労働契約に基づいて、季節の移り変わりに従う活動を実施する者を意味する。季節の移り変わりに従う活動とは、一年の特定の時期に生じる活動で、その時期には通常の業務で必要とされる水準を遙かに上回る水準の労働を必要とする一連の季節的事象に由来する、毎年繰り返される活動を指す。この種の活動の典型例として、同指令前文 13 は農業と園芸に加えて観光業を挙げている。

(European Commission, 2010) の公表である。この中で欧州委員会は、移民の季節労働者としての流入の効果的な管理に資することがこの提案の目的であると述べた後、これを通じて公正かつ透明な入国と居住のルールを示すと同時に、一時的滞在が永住になることを阻止するインセンティブと予防措置を規定するとしている。また、EU の農業が季節労働者を必要としているにも関わらず、EU 市民はますます季節労働に魅力を感じなくなっていること、さらに、季節労働に従事する移民の一部は、合法的に滞在している場合でも搾取された上に健康や安全の基準を満たさない環境で働かされて、保護を必要としていることが、この指令の成立を促した。

季節労働者としての移民が権利侵害や搾取の被害者になりやすい理由およびそうになっている状況を、Rijken (2014, pp.2-3) が5項目に分けて説明している。第一に短期間しか滞在しないという理由により、季節労働者はホスト国で社会的ネットワークを築くことも、その国のルールを知ることも難しい。また彼らが労働組合に入ることも、組合が彼らに加入を促すこともまた難しい。第二に彼らが提供される住居は合法とはいえ極めて粗末な場合が多く、テント、コンテナ、耐久性のない小屋等の事例が報告されている。それらはホスト国の住居の基準を満たしていないこともあるが、現実には公的機関がその監視に高い優先順位を付けることはないために放置される。第三に、特に農業部門の季節労働者に当てはまるが、彼らの住居は雇用者（農場主）の敷地内に置かれる。その所在地は農村であるから彼らがホスト国の社会生活（労働者保護団体との接触も含む）をなかなか経験できない。また彼らを受け入れた地域の役所は彼らが町の中心に居住すれば騒動が起きるのではないかと恐れ、彼らの農村での居住を好む。第四に彼らはしばしば派遣業者を通じて季節労働の職を得る。派遣業者による職、保険、住居等の手配は彼らに便利な一方で、給与やそこからの天引きについての詳細を彼らが知ることは難しくなる。業者であれ雇用者であれ、何から何まで面倒を見てくれる人物の存在は季節労働者の助けになるように思われるが、何らかの理由により離職を決めた場合に彼らは保険も住居も同時に手放すことになる（すなわち離職を決断しにくい）というリスクも抱え込む。第五に季節労働者が実際に権利を侵害され、雇用者に対抗する場合、その手続きには準備も含めてかなりの時間がかかり、それが始まるのは彼らの労働許可が失効した後ということも起こりえる。

移民の合法的な短期滞在の規定を含む初の指令<sup>22)</sup>である季節労働者指令の要点を、EU 理事会プレスリリース<sup>23)</sup>により確認する。第三人すなわち EU 加盟国の国籍を保有しない者は、EU への季節労働者としての入国を許可されるためにいくつかの条件を満たさなくてはならない。とりわけ重要なのは賃金や労働時間等の必須事項が示された労働契約であり、これがなく

22) Töttös (2014), p.45.

23) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/141044.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/141044.pdf)

EU の農村における移民労働者と社会的包摂のためのコミュニティ主導型地域開発（CLLD）

ては入国申請が認められない。また第三人が滞在する加盟国の健康と安全の一般的基準が満たされた場所に居住することや、住居費が高額すぎず、賃金から天引きされないことも申請時に証明されなくてはならない（詳しくは同指令第 6 条および第 20 条を参照）。

加盟国は第三人が季節労働者として滞在できる最長期間を 5 ヶ月から 9 ヶ月の範囲で決めなくてはならない（第 14 条）。いずれかの加盟国においてすでに季節労働者として働いている第三人は、滞在の最長期間を超過しない範囲で、契約の延長または雇用者の変更を行うことができる（第 15 条）。また循環的移民、すなわち季節労働を担うために EU に戻ってくる第三人の加盟国への再入国の手続きを簡便にする（第 16 条）。

就業と労働の条件（就業可能な最低年齢、賃金、労働時間、休暇、衛生安全基準など）について、季節労働者はホスト国の国民と平等の待遇を受ける権利を与えられる（第 23 条 1）。しかしながら、社会保障分野では部分的にしか平等待遇は保障されない。季節労働者は一時的にしか滞在しないという理由により、平等待遇の保障が加盟国に義務づけられておらず、例えば家族や失業に関する手当、教育や職業訓練の実施、税制上の優遇などについて、季節労働者への制限が認められる社会保障分野もある（第 23 条 2）。

加盟国は、権利侵害を未然に防ぐための対策、侵害を罰するための対策および季節労働者が雇用者への苦情を自らもしくは第三者を通じて申し立てるための効果的な制度を整えなくてはならない（第 24 条および第 25 条）。

このように規定される季節労働者指令は、移民労働者の労働と居住の環境を保障する規定など、肯定的に評価すべき要素も含んでいる。しかし、AEDH (2014) の批判、すなわち、EU が基本権憲章第 20 条で「誰もが法律上平等である」と述べているにもかかわらず、EU 市民と移民労働者の全面的な平等待遇を加盟国に義務づけているわけではない（第 23 条 2）という批判<sup>24)</sup>は妥当である。EU 側に都合の良い条件で働く移民だけがこの指令の対象となるとみなされても仕方あるまい。

## 第 3 節 LEADER/CLLD を通じた移民の包摂の可能性

### 3.1 LEADER/CLLD とは何か

EU 出身者、特に若者が農業部門での就労を選択しない要因を本稿 1.1 で指摘したが、その要因がすぐに消滅することはないだろう。とすれば農業部門と農村が移民に頼るという状況は

---

24) 同指令への批判については Medland (2017)、Zoetewey-Turhan (2017)、拙稿 (2018) も参照。



今後も継続することになる。しかしながら移民労働者が搾取の対象となることを考えれば、彼らの包摂の手段を整えておくことは彼らにとってもホスト国・コミュニティにとっても有益であろう。本節は LEADER/CLLD がその手段として機能することを論じる。

まず予備的な説明をしておく。1997 年、欧州委員会は将来生じるであろう中東欧諸国の EU 加盟（いわゆる東方拡大）に対応するための文書『アジェンダ 2000』を公表し、CAP はそれに基づき改革された。その際に拡充されたのが農村開発政策<sup>25)</sup>である。この政策の推進には次のような背景があった。CAP は農業所得の維持に一定の貢献を果たしてきたが、農業就労人口も農業部門の GDP シェアも全般的に減少してきた。1993 年の市場統合は農村資源のさらなる都市への流出の可能性を高めたため、農村の所得と雇用を創出する政策が求められた。まして東方拡大が実現すれば EU は既存加盟国の農村よりも貧しい農村を抱える。それゆえ農村開発政策は第二の柱として重要政策に位置付けられ、そのための欧州農業農村開発基金（European Agricultural Fund for Rural Development : EAFRD）が創設されることになった。なお CAP 第一の柱は市場・価格政策（直接支払い<sup>26)</sup>を含む）である。

実はこれ以前にも、農村の発展を促す措置は存在した。それが山内（2018、第 3 節）で詳述されている LEADER（1992 年創設）である。その目的は農村経済の開発を実現するための諸活動を結びつけることである。第一期（LEADER I、92～94 年）、第二期（LEADER II、94～99 年）そして第三期（LEADER+、2000～06 年）を経て、LEADER は 2007～13 年の多年度財政枠組み（Multiannual Financial Framework : MFF）<sup>27)</sup>において農村開発政策の機軸（Axis）の一つを構成し、2014 年に始まる MFF でもそのアプローチは重用されている。LEADER が誕生して以来一貫してその骨子となっているのが、各農村コミュニティで形成された現地活動グループ（Local Action Group : LAG）によるボトムアップ型の活動である。LEADER の対象となるコミュニティの居住者や自治体職員などの地元関係者及び団体が LAG を構成し、地元の事情に通じた彼らが地域開発のための事業を運営するという意味でのボトムアップである。予算規模の小さなコミュニティ・イニシアティブ<sup>28)</sup>の一つとして始まっ

25) 農村開発政策の拡充の経緯は山内（2018）に詳しい。

26) CAP では、農業所得を支えるため農産物価格の低落を防ぐ政策（価格政策）が主たる手段として伝統的に採用されてきた。しかし近年は、農産物価格の低下を容認する一方で、条件付きで補助金を農業従事者に直接支払うという形式の手段が中心的な役割を果たしている。拙稿（2016、第 4 章）を参照。

27) EU では一定期間（通常は 7 年間）を一つのまとまりとして長期予算（すなわち MFF）を組んだ後、各年の予算を作成する。本稿では、すでに原案の作成が始まっている 2021～27 年 MFF について言及しない。

28) コミュニティ・イニシアティブとは、欧州委員会が加盟国政府を介さずに、意思決定及び地方自治体への資金供与を実施できる政策手段である。これについては臼井（1998、pp.77-88）に詳しい。



た LEADER は、農村開発政策の機軸の一つに数えられるまでに成長した。この事実、農村開発政策という EU 共通の枠組みの中で、ボトムアップ型の手法を用いて加盟国及びコミュニティの独自性を活かすというアプローチの適用範囲が拡大してきていることを示している（拙著、2016、pp.52-53）。

欧州委員会は、LEADER で採用された手法が効果を上げたために、農村だけではなく都市や沿岸地域でもそれが注目を集めていると評価した。それゆえ、農村に限定されない、各地のコミュニティが主導して地域開発を実践するための支援策、すなわち CLLD が 2014～20 年 MFF において創設された<sup>29)</sup>。農村開発のための LEADER は CLLD の一つとなり、LEADER/CLLD と表記されることが増えた<sup>30)</sup>。

LEADER の実施費用<sup>31)</sup>を負担する EU の基金は EAFRD だったが、2007～13 年 MFF から欧州漁業基金の利用も認められた。さらに 2014～20 年 MFF の下では、CLLD は EAFRD と欧州海洋漁業基金<sup>32)</sup>（その前身は欧州漁業基金）に加えて欧州地域開発基金<sup>33)</sup>と欧州社会基金<sup>34)</sup>も利用できることとなり、それどころか複数の基金から同時に支援を受ける活動（マルチ・ファンド CLLD）も承認された<sup>35)</sup>。それゆえ、ある一つの基金の目的には収まりきらない目的を持った地域開発プロジェクトにも、EU の支援が届きやすくなった。要するに CLLD とは、上記 4 基金の目的に合致する、地元コミュニティ主導のボトムアップ型地域開発を意味する。

---

29) CLLD に関する研究成果を多数収録した雑誌として、*European Structural and Investment Funds Journal* がある。これに掲載された Peters(2013) は 2014～20 年の CLLD の概要を分かりやすくまとめている。

30) LEADER の手法を用いるが EAFRD 以外の基金を利用する場合には、単に CLLD と表記される。

31) LEADER 及び CLLD の実施費用について、加盟国も一定割合を負担しなくてはならない。これを共同資金負担（co-financing）という。

32) 欧州海洋漁業基金（European Maritime and Fisheries Fund）は、1. 持続可能な漁業に移行する漁業関係者を助け、2. 多様化を進める沿岸地域のコミュニティを支援し、3. 欧州の沿岸部で新たな職を創出し生活の質を改善するプロジェクトに資金を提供し、4. 養殖漁業の持続可能な発展を支援し、5. 資金援助への申請者がそれを行いやすくするものである（[https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en)）。

33) 欧州地域開発基金（European Regional Development Fund）は、EU 内地域間の格差の是正を目的とし、次の 4 分野での投資、すなわち 1. イノベーションと研究、2. デジタル化、3. 中小企業支援、4. 低炭素経済の分野での投資を最優先目標として掲げている（[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/)）。

34) 欧州社会基金（European Social Fund）は、雇用と社会的包摂を後押しするための、すなわち 1. 人びとができる限り良い職に就き、2. 不利な地位に置かれた人びとが社会に統合され、3. すべての人により公正な機会を確実に提供するための、EU の主要手段である（<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=325>）。

35) [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en)

### 3.2 LEADER/CLLD を通じた農村での移民の包摂

LEADER/CLLD の枠組みでどのような活動が実施されたかを調べるには、欧州農村開発ネットワーク（European Network for Rural Development: ENRD）のサイト<sup>36)</sup>が便利である。ここでは、次に紹介するスウェーデンのプロジェクトの他、EU 各地で実施された、移民（難民を含む）の社会的包摂のための CLLD プロジェクトを確認できる。

ENRD に掲載された“Ny på landet - Rural Newcomers”というプロジェクト<sup>37)</sup>の内容を紹介しよう。社会的包摂と地域開発を目的として 2018～20 年にスウェーデンで実施され、総予算は約 16 万ユーロ（EAFRD が約 8 万ユーロ、残りをスウェーデンの政府や自治体が負担）であるというのが、この LEADER/CLLD プロジェクトの概要である。これは 2018 年にまったく新しく始められたものではなく、同名で同種のプロジェクトが 2011 年から存在していた。2018～20 年のプロジェクトは、16 歳から 25 歳までの移民が自然学習やアウトドア活動を通じてスウェーデン社会に溶け込むことを支援することのほか、彼らがスウェーデンの農村への理解を深め、そこへの関心とアクセスを高めること及び自然とアウトドア活動の知識を向上させることという具体的目的を持っている。またプロジェクトの運営が移民をリーダーとする若者のグループによってなされたことがこれの特徴の一つである。これを実施した効果として、1. 参加者がスウェーデンの農村地域を肯定的に見るようになり、彼らの農村定住が支援される、2. 参加者は農村に関わる多様な人びとのネットワークにつながるができる、3. これへの参加は履歴書に強みとして書くことができるため、参加者の労働市場での地位は向上する、4. 過去のプロジェクト参加者がリーダーとしての役割を果たす、5. ジェンダーを問わずプロジェクト運営のリーダーとなることにより、ジェンダー格差が縮小される、などが指摘されている。

この事例が示すように、移民の社会的包摂の支援策を EU は LEADER/CLLD という形で準備している。ここで例示した手法が万能だとは言えないだろう。しかし、LEADER/CLLD は、現地の現況だけではなくその歴史にも知識を有し、移民と生活圏を共有する人びとが主導するプロジェクトであるという特徴を活かして、移民が居住するコミュニティに溶け込むことを助け、彼らの労働・生活環境の向上に貢献する可能性を秘めている。本稿 2.2 に示した、移民としての季節労働者が被る社会的排除への対抗策としても、LEADER/CLLD は機能すると期待される。

36) [https://enrd.ec.europa.eu/home-page\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/home-page_en)

37) [https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/ny-pa-landet-new-countryside\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice/ny-pa-landet-new-countryside_en)

## 参考文献

インターネットを通じてアクセスした文献（脚注に示したものも含む）の最終アクセス日はすべて 2019 年 9 月 29 日である。

1. Association Européenne pour la défense des Droits de l' Homme (AEDH) (2014) "Emploi des travailleurs saisonniers de pays tiers : une directive pour rien" (<https://www.ldh-france.org/Emploi-des-travailleurs/>) .
2. Carrera, S., Guild, E. and K. Eisele (2014) *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies*, Centre for European Policy Studies.
3. Commission of the European Communities (2005) "Communication from the Commission on a Policy Plan on Legal Migration", COM (2005) 669 final.
4. European Commission (2010) "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third-country Nationals for the Purposes of Seasonal Employment", COM (2010) 379 final.
5. European Economic and Social Committee (2000) "Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Elaboration of an Initiative Aimed at Establishing a Regulatory Framework for the Employment of Migrant Agricultural Workers from Non-EU States'", OJ C 204, 18.7.2000, p. 92-96.
6. House of Lords European Union Committee (2017) *Brexit : Agriculture* (20th Report of Session 2016-17, HL Paper 169 2016-17) .
7. Kahanec, M. (2014) "Labour Market Needs and Migration Policy Options : Towards More Dynamic Markets", in Carrera, Guild and Eisele (2014), pp.48-53.
8. Kasimis, C. (2005) "Migrants in the Rural Economies of Greece and Southern Europe" (<https://www.migrationpolicy.org/article/migrants-rural-economies-greece-and-southern-europe>) .
9. --- (2008) "Survival and Expansion : Migrants in Greek Regions", *Population, Space and Place*, vol. 14, pp.511-524.
10. --- (2012) "Greece : Illegal Immigration in the Midst of Crisis" (<https://www.migrationpolicy.org/article/greece-illegal-immigration-midst-crisis>) .
11. Kasimis, C., Papadopoulos, A. G. and C. Pappas (2010) "Gaining from Rural Migrants : Migrant Employment Strategies and Socioeconomic Implications for Rural Labour Markets", *Sociologia Ruralis*, vol. 50, no. 3, pp.258-276.
12. Kasimis, C., Papadopoulos, A. G., and E. Zacopoulou (2003) "Migrants in Rural Greece", *Sociologia Ruralis*, vol. 43, no. 2, pp.167-184.
13. Medland L. (2017) "Misconceiving 'Seasons' in Global Food Systems : The Case of the EU Seasonal Workers Directive", *European Law Journal*, vol. 23, issue 3-4, pp.157-171.
14. Peters, R. (2013) "Investing in Europe's Future at Grassroots Level : The Role of EU Funded Community Led Local Development (CLLD)", *European Structural and Investment Funds Journal*, Vol.1, Issue 1, pp.27-30.
15. Rijken, C. (2014) "Preventing Exploitation through the Seasonal Workers Directive", UACES 44th Annual Conference, 1-3 September 2014 (<http://uaces.org/documents/papers/1401/rijken.pdf>).

16. Slominski, P. and F. Trauner (2018) “How Do Member States Return Unwanted Migrants? The Strategic (non-) use of ‘Europe’ during the Migration Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56 (1) , pp. 101–118.
17. Tóttös, Á. (2014) “The Past, the Present and the Future of the Seasonal Workers Directive”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2014/I, pp.45-60.
18. Zoetewij-Turhan, M. H. (2017) “The Seasonal Workers Directive : ‘ . . . but some are more equal than others ’ ”, *European Labour Law Journal*, vol. 8, no. 1, pp.28–44.
19. 臼井陽一郎 (1998) 「ヨーロッパ統合の新展開」、田村・臼井 (1998) 所収、pp.47-153。
20. 柄谷利恵子 (2017) 「ポイント・システム導入と民営化の進展」、小井土 (編) (2017) 所収、pp.119-140。
21. 小井土彰宏 (編) (2017) 『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会。
22. 小井土彰宏 (2017) 「選別的移民政策の時代」、小井土 (編) (2017) 所収、pp.1-17。
23. 嶋田巧、高屋定美、棚池康信 (編著) (2018) 『危機の中の EU 経済統合』文眞堂。
24. 島村智子 (2017) 「欧州困窮者援助基金 (FEAD) に関する規則—貧困克服を目指す EU の加盟国支援—」『外国の立法』、3 月号。
25. 田村正勝、臼井陽一郎 (1998) 『世界システムの「ゆらぎ」の構造』早稲田大学出版部。
26. 堀井里子 (2017) 「『国境のないヨーロッパ』という幻想」、小井土 (編) (2017) 所収、pp.96-118。
27. 山内良一 (2018) 「近年の EU における農村振興政策と財政支援制度」『熊本学園大学経済論集』第 24 巻、第 1-4 号、pp.47-86。
28. 豊嘉哲 (2016) 『欧州統合と共通農業政策』芦書房。
29. 豊嘉哲 (2018) 「季節労働者指令の採択の意味—欧州統合は農業部門の労働環境を改善したのか—」、嶋田・高屋・棚池 (編著) (2018) 所収、pp.146-160。

## Summary

# Migrant Workers in a Rural Area of the European Union and Community-Led Local Development (CLLD) for Social Inclusion.

In growing dependence of a rural area in the European Union on migrant workers, whose situation is often vulnerable, the EU has tried to ameliorate their environment, for example, laying down Seasonal Workers Directive in 2014. Nevertheless, a large number of them are still placed in a state of social exclusion, even if they legally stay and work in Europe. This article suggests how CLLD (Community-Led Local Development), one of the EU programmes for local development, can help them attain social inclusion.

Section1 explains that immigrants have played a variety of roles to contribute to the rural economy, especially by supplying temporary farm workforce in the aging countryside. Section2 describes how they experience violations of their social rights despite the contribution explained in the previous section. Section3 highlights CLLD as an effective means to alleviate the social exclusion of rural immigrants.