

# 外国人住民の増加と自治体の課題

◆ 基調講演 宮入 隆 氏 (北海学園大学経済学部教授)

◆ パネルディスカッション

高橋信好 氏 (紋別市国際交流課 参事)

西 千津 氏 (カトリック札幌司教区・難民移住移動者委員会  
専従スタッフ)

三浦康幸 氏 (占冠村企画商工課 課長)

宮入 隆 氏 (北海学園大学経済学部教授)

司会 佐藤克廣 氏 (北海学園大学法学部教授/当研究所理事長)

## 基調講演

### 道内における外国人労働者の現状と受け入れ課題

宮 入 隆

#### はじめに

北海学園大学の宮入と申します。本日は、「道内における外国人労働者の現状と受入課題」のタイトルでお話をさせていただきます。

ここでいう「課題」を背負う主体は地域です。地域が外国人をどのように受け入れていくべきなのか、地域の住民、自治体、企業、それぞれに課題があります。本日はこれについて、私が実態調査に取り組んできた道内の農業分野を中心に、これまでの外国人の受け入れ方や働き方も例に出しながら、実態や課題をお話ししていきたいと思えます。

#### 1. 外国人労働者を増やさなければならない背景

今や人口減少と人手不足は地域経済の最大の課題となっており、地域としてこれをどう解決していくのかが問われています。

北海道は人口減少の「先進地」です。北海道の人口のピークは一九九七年の約五七〇万人で、全

国に先んじて一〇年前にピークを迎えました。二〇一九年現在は約五三〇万人ですから、わずか二二年で約四〇万人も減っています。さらに今後も生産年齢人口が先細っていくと予測されています。また、これまでは、道内では札幌一極集中という状況が現れ、全国の東京一極集中の縮図と言われてきましたが、これからは札幌に吸い上げられる道内各地の人口が減っていくことが予測されます。

パースル研究所・中央大学の『労働市場の未来推計2030』では、二〇三〇年に、日本全国で六四四万人、北海道に限っても一五万人の労働力不足が生じると推計されています。このような値の妥当性には否定的な立場もあるでしょうが、すでに四〇万人もの人口減少を経た北海道では一定の現実味をもって受けとめられると思います。

労働力不足問題への対策として『労働市場の未来推計2030』が挙げている方策は、一つは「生産性を上げること」で、これによって不足分の半分程度はカバーできるとしています。しかし、あわせて、「働く女性を増やすこと」、「働くシニアを増やすこと」、「働く外国人を増やすこと」も挙げられています。加えて農業分野では、農福連携によ

り、障害者が社会参加の名の下に働くことも期待されています。つまり、生産性を上げて、国内の多様な人材を掘り起こしても、労働力は絶対に足りなくなるので、そこに外国人を当てはめていくしかないということです。

ICT・AIなどを活用するスマート農業の推進なども重要ですが、世界でも最も厳しい目を持つとされる日本の消費者を相手にする以上、収穫作業などで手作業でなければならない品目も多く、全てを機械化・スマート化することは不可能です。これは全ての産業に共通であり、そうした



なかで担い手となる人材を見つけ出していくことは大きな課題です。外国人労働者もそこに含まれています。

## 2. 北海道の外国人雇用の特徴

### (1) 外国人雇用者の約半分が技能実習生

道内の外国人雇用の状況を見ると、二〇一〇一三年では九〇〇〇〇人台だったのが、二〇一四年に一人を超えて以降急激に増加し始め、二〇一八年には二万人を超えました。二〇一五年から特に伸び率が著しいのは、震災復興、東京オリンピック・パラリンピックなどの影響が背景にあるほか、建設業や農業といった各業界からの要望もあり、安倍政権の成長戦略の一環として、技能実習制度自体がより受け入れやすい方向へ緩和されているからです。

現行の外国人技能実習制度は、前身の外国人研修制度を再編し、「技能実習」を在留資格に位置づけることによって一九九三年に導入されました。制度の目的は「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」とされています。

この制度の導入後、農業や水産加工業など様々な産業分野で多くの技能実習生が受け入れられて

きましたが、国の方針において技能実習生は労働者と見なされず、そこに様々な制度的矛盾を生じさせる根本的な原因があります。日本は単純労働力として外国人労働者を受け入れないという方針を現在も貫いており、二〇一九年四月導入の新たな在留資格「特定技能」もその例外ではありません。

北海道の場合、この間一貫して、外国人雇用者数全体の約半分、四割程度なので、約半分以上を占めること自体が北海道の特徴です。単純労働力としての外国人需要が高いのは、全国的にも大都市圏以外の地域で見られる特徴であり、北海道でより先鋭的に現れていると言えます。

このほか、近年は道内外を問わず、留学生等の資格外活動として、コンビニやカフェなどの低賃金・非熟練労働の分野でアルバイトをする外国人の姿をよく見かけるようになりました。これが全国平均でも二割以上を占め、専門的・技術的分野の在留資格での雇用者数を上回っています。

### (2) 技能実習生の出身国

道内の外国人技能実習生の国籍別シェアを見ると、二〇一五年を境に「中国」から「ベトナム」への切り替えが急速に進んでいます。全国的にも同様の傾向が見られます。

北海道の場合、二〇一五年の段階では約七割が「中国」からの受け入れだったのが、その後減少

に転じ、代わりに「ベトナム」が増加して、二〇一八年には五割を超えました。「技能実習」の在留資格は一度取得して帰国すると、その後は再度の取得ができません。制度上、中国からの受け入れが進まなくなれば、他の国で募集をかけることなく、現在はベトナムが送り出しの中心になっているということです。

ただ、ベトナムの人口規模を考えると、ここも早晚、実習生の送り出しが停滞することが目に見えています。そのため、「ベトナム」後も視野に、募集をかける国は東南アジアの国々（フィリピン、ミャンマー、タイなど）を中心にすでに多様化しています。

### (3) 技能実習生の産業別受け入れ状況

道内の技能実習生の受け入れ数は、二〇一一年の約五千人から二〇一八年には約一万人へと倍増しています。

受け入れ数は倍増しましたが、産業分野別のシェアは大きくは変わっていません。この間一貫して、水産加工工業を中心とする食料品製造業が最も高い状態であり続けています。二〇一一年の約六六％から二〇一八年の約五三％へと低下はしていますが、食料品製造業が最も高いシェアを占めていることは変わっていません。次いで約三割を占める農業のシェアが高いのですが、この五年だけでも約一〇〇〇人増加しています。つまり、食料品製

造業と農業という、北海道の誇るべき二つの基幹産業は、働いている人の相当数はすでに外国人であり、もし外国人がいなければ、どちらの産業も大きな打撃を受けてしまう状況に至っています。

建設関連工事のシェアは、北海道は本州に比べて少なめで、二〇一一年の時点ではわずか〇・三％だったのですが、二〇一八年には一〇％まで急増しています。今後は、衣服・繊維製品製造業、漁業、金属製品製造業など、あらゆる分野で受け入れ数の増加が予想されます。

### (4) 監理団体の状況

技能実習生は、多くの場合、まず母国の送り出し機関から日本の監理団体へと預けられ、その上で、監理団体から実習実施機関となる企業などにそれぞれ派遣されます。

道庁の調査結果（二〇一七年）によると、道内の監理団体の数は一一四で、その内訳は、事業組合が八〇団体と最も多く、次いで農協が一八、公益社団・財団法人等が一〇団体、商工会・商工会議所が三団体、企業単独型が三団体となっています。

道内の監理団体は近年、事業組合の比重が高くなってきています。農業分野の場合、一時は二〇以上の農協（道内一〇八）が監理団体になっていましたが、農協自らが実習実施機関を担う「農協方式」（農作業請負方式技能実習）なども増えて

いることから、近年は減少傾向にあります。

農協が監理団体を担うということは、農協が地域で実習生を受け入れる主体としての役割を果たし、これによって実際に事件・事故の発生が抑えられてきました。しかし、これが現在は減り、事業組合の増加のほか、道外の監理団体から受け入れも増えていきます。外国人が入ってくるルートが多様化し、そのことによってリスクも高まりつつあると言えます。

### (5) 地域別に見た受け入れ状況

道内の外国人技能実習生の受け入れの状況について、近年大きく様変わりしているのが地域別の受け入れ数のシェアです。

先ほどもご説明したとおり、道内における技能実習生の受け入れは水産加工工業や農業で特に進み、そのため地域としては、水産加工工業の工場などが多数立地する沿岸部や、過疎化の著しい農村部の自治体での受け入れが多くを占めてきました。二〇一五年では、オホーツク管内が一八・七％で最多、次いで渡島管内一二・七％、宗谷管内一〇・六％などとなっていました。

しかし、この数年で道央圏が急速にシェアを伸ばし、二〇一八年に至って石狩管内が一七・三％でトップに立ちました。

石狩管内で近年増えている技能実習生の実習先を見ると、従来からの水産加工工業などももちろん

ありますが、本州で増加しているといわれるコンビニ二等で販売される中食向け弁当・総菜などの製造業での受け入れが多くなっていることが示唆されます。このような食料品製造業は元々、日本人労働者が最低賃金に近い賃金で働いてきた分野です。中食に対する消費者のニーズがますます高まって、製造者側では人手が必要になってくるにもかかわらず、賃金水準の低さから日本人労働者が集まりづらくなっているため、外国人技能実習生に代替されていると言えます。

### 3. 新たな在留資格「特定技能」

#### (1) 新たな資格の概要と目的

北海道に限らず全国的にも外国人技能実習生は増えているのですが、国は、労働力不足を補うため、即戦力となる外国人に、技能実習生としてではなく、労働者として来てもらおうと、十分な議論を経ないまま、二〇一八年一月に性急に入管法を改正しました。これがすでに二〇一九年四月から施行されています。

この法改正により、法務省の入国管理局が外局の「出入国管理庁」に格上げされたほか、今次改正の目玉として、在留資格に「特定技能」が新設され、将来的に「特定産業分野」一四業種での受け入れが想定されています。これにより、最大で三五万人近くの外国人労働力の受け入れが企図さ

れているようです。

この在留資格はさらに「特定技能一号」と「特定技能二号」に分かれています。一号は一定の技能を有するものとされ、在留期間は上限五年で、一年ごとに更新する必要があり、家族の帯同は認められません。二号は熟練技能を有するものとき、一号の資格者が試験に合格すれば取得できま

す。二号は在留期間に上限のない事実上の永住であり、家族帯同も認められます。

この新たな在留資格の創設について、一部の報道などでは「外国人単純労働に門戸」などと書かれています。しかし、実態はさておき、制度上の位置付けとしては、あくまでも一定の専門性や熟練した技能を有した即戦力となる外国人材の受け入れがその目的とされているので、「外国人単純労働に門戸」とは簡単には言えないものです。ただ、受け入れの認められた一四業種を見ると、仕事内容が厳しい割には賃金・労働条件が良くない業種ばかりに見えます。

これまで単純労働力需要に対応する在留資格として活用されてきたのは、技能実習生、または、留学生の資格外活動でのアルバイトです。前者は技能習得という建て前に基づく制約があり、後者は週当たり労働時間が二八時間までという制限つきです。これらの資格に基づく制約を取り除き、より働かせやすいかたちにしていく意図も新たな在留資格導入の背景にあるといえるでしょう。

#### (2) 国内・道内の特定技能の運用の現状

出入国管理庁作成の資料によると、特定技能一号の在留外国人の全国・全産業の総数は、制度施行から半年の二〇一九年九月末現在で二一九人です。

国が初年度（二〇一九年度）に想定していた特定技能一号に基づく受け入れ人数は、全国・全産業の総計で最大三万六五〇〇人ですが、まだ半残している段階とはいえ、わずか二一九人です。農業だけでは最大七三〇〇人の想定でしたが、これも三一人というのが現実です。一方で、受け入れ農家に代わって住居確保や日本語習得などを支援する「登録支援機関」は着実に増加しています。

北海道の受け入れ人数は一八人で、産業別の内訳は農業一〇人、飲食料製造業八人と、技能実習生と同じような傾向が見られます。

道内の農業関係者の聞き取り調査から、特定技能での受け入れが想定どおりに増えない、いわば「様子見」の状態にあることが分かりました。その理由としては、以下の事情が見て取れました。

第一に、制度改正があまりにも性急に進められたため、当初、制度の詳細がわかりづらいとか、試験内容がなかなか明らかにならず、対策がとりにくいといった不安感を生じさせたということ

です。

第二に、賃金の格差への懸念があることで、労働者として扱われて転職も自由になると、北海

道は地域別最低賃金が首都圏などと比べて依然一〇〇円以上低いため、あえて北海道ではなく、首都圏などに行ってしまうのではないかと心配されています。

第三に、外国人側のニーズの問題もあります。北海道に来る外国人の中には、技能実習で短期で来る方が都合が良いという方が相当います。

第四に、技能実習と違い、特定技能は基本的に直接雇用になるので、これに伴い、送り出し機関のマージンが発生しなくなることです。

第五に、農業分野の特徴ですが、技能実習でも特定技能でもなく、技術ビザの活用が進んでいることです。技術ビザは本来的には機械工学等の技術者やエンジニアなどが取得するものですが、意外なことに農業でもこれが広がっています。以前から人が集まりづらい産業では、多様な在留資格の活用が進んでいる現状があります。

#### 4. 農業分野の労働力不足と外国人の受け入れ

##### (1) なぜ農業は労働力不足が深刻なのか

農業は労働力不足が特に厳しい産業分野の一つです。例えば二〇一七年の有効求人倍率で見ると、全産業では一・五四倍となるなかで、畜産（養畜作業員）は二・八倍にも上り、耕種（農耕作業員）も一・七一倍という状況でした。

なぜ農業はこのような労働力不足の状態になってしまったのか。

第一に、産業構造自体がドラスティックに変わってしまったことが挙げられます。その背景には、人口減少下での農業者の減少・高齢化、激烈な競争による農家の減少、家族経営の範疇を超えた規模の拡大などがあります。北海道の場合、一時は八万戸あった農家が現在は四万戸を切って半分以上になつていきます。それでも農業が今日も基幹的産業として維持されているのは、個別経営の規模拡大や法人化、園芸作の増加に代表される、より労働集約的な農業への転換などが進展してきたためです。これらはさらに多くの雇用労働力を必要としますが、国内の地方圏では人口減少が急速に進み、人材を供給しづらくなつていきます。加えて、農業の場合、実態はどうあれ、いわゆる3K職場のイメージも根強く、働く環境の問題も労働者が集まりづらい要因の一つになっていると思います。

第二に、労働力を集めるために、労働者の給料の額を上げようと思つても、農産物の販売額が安く抑えられているため、思うように収益を上げられないという問題もあります。農産物は生活の必需品とされ、価格があまりにも高すぎると購入できる人が限られてしまうので、誰もが購入できるようにある一定の価格水準の下に置かれているからです。

第三に、過疎化によって、病院、学校、交通、

スーパーマーケットといった地域の生活インフラが急速に縮小していることの影響もあります。都市部の大学生の中にも、地元に戻って働きたいと考えている人はいるのですが、そういう学生でさえもそれを断念せざるを得ないほどの生活環境の脆弱化があります。

##### (2) 農業分野における外国人技能実習制度の推移

日本では、一九八二年から、外国人研修制度のスタートとともに、研修生の受け入れが始まりました。北海道農業でも九〇年代から研修生の受け入れが開始されています。

その後、関係制度の改正が進んで、一九九三年から外国人技能実習制度が始まり、農業分野は二〇〇〇年から技能実習生の受け入れが解禁されました。

技能実習制度が現行の内容に整備されたのは実は二〇一〇年からです。このときに「技能実習」の在留資格化、「労働基準法」適用の厳格化などが行われています。これを契機に農業では研修生の受け入れができなくなり、技能実習生への代替が一気に進みました。

二〇一七年には、技能実習生に関わる様々な問題の発生を踏まえ、新たに「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」（平成二八年法律第八九号）、いわゆる「技能実習

法」が制定されています。

あわせて、この間、「国家戦略特区」の中で「農業支援外国人受入事業」が二〇一七年より実施され、特区指定を受けたいくつかの地域で、農業労働者として外国人をどう受け入れるべきかを検証する事業が走り始めていました。しかし、その十分な検証もないまま、翌年には入管法が性急に改正され、「特定技能」が在留資格化されてしまい、「即戦力」として外国人を積極的に受け入れる方向に舵を切りました。

### (3) 農業分野のみの「特定技能」に関わるルール

特定技能の資格に関して、農業の場合、他の業種とは異なる事情や特殊なルールがいくつかあります。

第一に、技能実習から特定技能への在留資格の移行が困難な場合が存在することです。基本的に「技能実習一号」の修了者は試験なしで「特定技能一号」に移行できることになっています。農業では累計七万人近くの該当者がいるといわれています。しかし、特に道内の場合、冬場は積雪のために農作業がほとんどできないため、一年以内の短期間で帰国する「技能実習一号」の修了者が多く、そのままでは移行できません。そうであれば、農業技能測定試験と日本語能力判定テストを受けて合格する必要がありますが、「技能実習一号」資格だけで帰国する外国人の多くは、そもそも日

本語の習得への意欲が低く、日本語能力判定テストに合格するのは容易ではありません。

第二に、特定技能資格の外国人は雇用主が直接雇用することが原則ですが、農業に限っては、現場に精通した人材派遣業者による労働者派遣が認められています。

第三に、労働者として外国人を受け入れる特定技能では、「一旦帰国」が認められており、これが農業分野では非常に有利に働きます。農業は年間を通して仕事があるわけではないため、収穫期など繁忙期のみ集中的に労働力が必要になります。特定技能一号の資格での在留期間は「最大」ではなく、「最長」で五年とされており、例えば一年当たりの在留期間を四カ月とすれば、最大一五年の在留も可能になります。

## 5. 北海道農業の経験から学びたいこと

### (1) 労働力調達の変遷

北海道農業では、戦後復興期（一九四〇年代半ば～五〇年代半ば）、高度経済成長期（一九五〇年代半ば～八〇年代）、グローバル期（一九九〇年代以降）と、それぞれの時代に特有な社会背景の中で労働力を調達してきました。

戦後復興期は、農地改革と自作農の創設などを背景に、終戦直後、道内でも農村への人口流入が起きる一方、「食料増産」が重要な政策課題とされ、

コメ中心の生産体制がつくられました。この時期の農業は家族経営が主体であり、機械化される前でしたので、労働力は集落内における手間替えや結いなどの共同作業と畜力が中心になりました。

高度経済成長期になると、農業の近代化が本格化し、農作業の機械化、化学農薬の普及などにより省力化も進んだ半面、戦後復興期までは見られた集落内の農家同士の共同作業が減少し、個別的な経営展開へと移行していく動きが始まりました。この時期にはまた、すでに日本人の米の消費量が下がり始めたことで米の減反が始まり、野菜等の労働集約的な作物の生産振興がなされました。これらにより、農業分野での雇用労働力の需要が増大しましたが、産炭地、中核的な鉄道駅の所在地、自衛隊の駐屯地などでは、主婦層が臨時雇、いわゆる「出面さん」として働きに出て、その需要を支えました。今日も道内有数の野菜産地として存立するところは、これら労働力を確保し易かった地域であるという共通点があります。

しかし、道内ではその後、一九八〇年代にかけて、炭鉱の閉山や鉄道の縮小・廃止、他産業への労働力の流入などにより地域内就業者の減少が急速に進んだため、地域内人材の再生産が行われな

いまま人口減少が続く事態を引き起こしています。一九九〇年代に入り、一九九五年にWTO（世界貿易機関）が設立されると、これ以降、日本国内でもグローバル化という言葉が盛んに使われるようになりました。先ほどもご紹介した

とおり、この時期（一九九七年）に北海道は全国に比べて一〇年早く人口のピークを迎えてしまい、農業の規模拡大と集約化の同時進行ともあいまって、域内の生産年齢人口の減少が深刻化しました。このため、域内では困難となった労働力調達を外部に依存する傾向（広域調達）が生じ、今日の外国人材からの労働力調達はその延長線上にあります。

以上のように振り返ると、北海道農業ではこれまで、場当たりに雇用人材を確保し、あまり雇用する労働者のことを考えないままきてしまったことがうかがわれます。こうした歴史的な経緯を踏まえておかないと、これから本格化する外国人材の受け入れにおいても同様の問題をくり返す可能性があります。

## (2) 優良な技能実習生の受け入れ事例

すでに外国人技能実習生を受け入れている道内の農家の取り組みの中から、優良な事例を以下にご紹介します。

### ア 野菜産地の事例

一つ目の事例は、大規模露地野菜の産地で、この地域では農協が監理団体となって中国人を受け入れてきました。技能実習一号による短期（七カ月）での受け入れです。時給八三五円、すなわち、北海道の地区別最低賃金が適用されています。残

業時間等もしっかりと支払われ、収入は月一七万〜一八万円ほどです。実習生は来日すると、最初に監理団体の農協で事前講習を受け、日本の労働基本権やルールなどについて学びます。

滞在期間の宿泊費は月二万円弱ほど支払ってもらっているそうです。宿舎は古いのですが、農協の元職員住宅を改装したもので、内部はリフォームされ、部屋にはWifi完備です。ほかに廃校になった学校の職員住宅が自治体から無償貸与されており、こちらに住んでいる実習生もいます。

受入農家の負担は、渡航費用、監理団体への納入金も含め、実習生一人当たり年間一五〇万円ほどかかるそうです。日本人を雇うよりも、農家の負担は高くなっています。

農協では、通訳や実習生の生活支援を担う中国人を専門人材として、正規雇用しています。このように実習生が増えた地域では、実習生を支援する専門職の外国人も増えていきます。専門職は長期の在留資格で入ってきます。

### イ 酪農地域の事例

二つ目の事例は、酪農地域の事例で、この地域ではフィリピン人の女性を一貫して受け入れていきます。ここでも農協が監理団体となっています。平均して酪農家一戸あたり二人受け入れており、一人の実習生の受け入れには年間三〇〇万円ほどがかかるので、個別経営では年間六〇〇万円かか

る計算になります。

実習生は主に家族経営の女性が担ってきた搾乳作業を担当します。屋外での機械作業には携わらないので、機械による事故はないとのことですが、それでも搾乳作業でも、牛に蹴られてしまう事故など軽微なケガはあるようです。すでに三年在留している実習生の中には、乳質検査の結果を記入するなど、受入農家から完全に信頼されている人もいます。

搾乳作業は早朝（五時半〜九時）と夕方（一六時〜二〇時）に行われるため、そもそも時間外労働が発生し、その分が給料に上乘せられます。日中（九時〜一六時）は休憩時間になりますが、技能実習一号の人たちは農協に集まって、二号への移行試験に合格するため、日本語の勉強などを行っています。地域では通訳人材を確保することが容易ではないのですが、この場合、地元の高校で教頭も務めた方が農協で準職員として雇用され、教員時代の経験も活かして、英語による日本語学習の指導だけでなく、生活指導もしてくれているそうです。

宿舎は、酪農家が暮らす母屋に付属している離れをリフォームして個室を設けています。もちろんWifiも完備されています。

### ウ 農業生産法人の事例

三つ目の事例は、主にスイカなどを生産している農業生産法人です。ここでは現在、中国から一

○人の技能実習生を受け入れていきます。

法人化した元々の理由は、労働者の福利厚生を充実させて、日本人の若者を集めるためでした。

一般企業並みに、ボーナスは年二回支給され、積み立てで退職金も出ます。しかし、日本人の若者が集まらなくなり、その代わりに現在は中国から技能実習生を受け入れています。冬場の農閑期にも仕事をつくり、通年で働けるようにして、三号の資格をとって四年目に入った実習生もいます。時給は一〇〇〇円を超えています。

実習生の暮らす社宅の使用料は家賃・光熱費込みで月二万円です。日本人が使用する場合は一人使用で月三万円ですが、実習生の場合は二人使用で月二万円です。個室も居間もあり、食用の米は滞在期間中は無償提供です。夏場の農繁期が過ぎれば、日本人従業員と同様に社員旅行に行き、日本語習得の支援も行っています。

なぜここまでするかと言えば、日本人雇用者が集まらなくなったことへの反省があるからです。また同じことをくり返し、外国人も来てくれなくなったら、自らの農業経営も成り立たなくなるといった危機意識があるので、人を大事にした受け入れの実践につながっています。こうした優良な受け入れの事例を広く社会に伝えることも重要です。

### (3) 受け入れ地域に求められる取り組み

外国人の実習生や労働者を受け入れるために地

域が求められる具体的な取り組みとして、先ほどご紹介した道内の優良事例を踏まえて、以下に三点を挙げたいと思います。

第一は、監理団体などで、通訳などを行う外国人スタッフが地域で生活する上で避けられないのが病院とのコミュニケーションです。病気になるなどしたら、病院に行つて医師等に自分の病状を正確に伝える必要がありますが、病院側が通訳者を常駐させていなければ、日本語の習得が十分ではない外国人は診察も受けられません。そのような場合、監理団体などが通訳のできる外国人スタッフが雇用していれば、通院時に付き添い、本人の言うことを医師に通訳することも可能です。

第二は、事前講習だけでなく、日本語の習得に向けた勉強会や試験対策を実施することです。語学力の障壁を取り除くことは、外国人と受け入れ側の間の相互理解を促し、衝突を少なくする効果が期待できます。勉強会と合わせて、蕎麦打ちや豆腐づくりといった文化交流を実施している事例もあり、こうしたこともその効果を補強すると思えます。

第三は、地域のイベント等に外国人を積極的に参加させることです。地域では高齢化が進んでおり、祭りなどに浴衣を着た若い外国人が行くだけでも、地元の高齢者たちには喜ばれ、あわせて外国人の実習生や労働者の存在が地域に周知されます。また、外国人と地元住民が気軽に相談・交流

のできる場を地域につくることで、住民間の「風通し」が良くなり、不正や人権侵害が起りにくくなる効果も期待できます。

## 6. 代わりに代えて外国人住民との共生に向けて

二〇一九年一月下旬、東川町にある民間企業(愛知県の青果関連会社)で、ベトナム人技能実習生二人が不当に解雇されるという事件が発生しました。この事件は最終的に、札幌地域労組などの支援により、五月に和解で解決しています。

事件の背景の一つは、現行制度の下では、外国人技能実習生を利用した偽装請負の問題は簡単に起りうるということです。制度自体の不正な利用もありますが、もつと深い問題として、そもそも雇用調整のための解雇だったということです。「技能実習法」第三条第二項には「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」と明記されていますが、その一方で、日本政府は外国人を移民としてではなく、「即戦力」で受け入れると言っています。このような受け入れ方をすること自体、外国人労働者を人としてではなくモノとしてしか見ていない政府の思考が透けてきます。この点は私たち日本国民も含めてしっかりと考えていく必要があります。

いずれにしても、特に農業のような、労働力不足問題は簡単に解決できない分野を中心に、すぐ



に受け入れが可能な外国人材の活用が進みつつあります。それは今後さらに厳しさを増し、ICTやAI等による新たな技術の導入と合わせて考え、いく必要はなくなりません。

その際に考えなければならないのは、日本人か外国人かを問わず、労働環境の改善はもちろん、生活環境の改善・支援という方向へシフトする必要があるということです。すでに人口減少が進んでいる地域では、労働環境以前に生活環境が脆弱化しているため、日本人が暮らしにくくなっています。それは外国人にも同様のことが言えます。

そもそも過疎化した地域では、そこに外国人が来てくれたとしても、長く住み続けるには困難なことも多いと思います。

労働者として外国人を地域で受け入れるということは、地域の生活者として受け入れることを意味します。二〇〇三〇代の働き盛りの大事な時期を、できるだけ長い期間にわたって北海道で過ごしてもらおうと思うならば、受け入れる地域の側は、単に外国人材の活用的手段として特定技能の制度を捉えて、賃金・労働条件、労働契約、職場環境をどうするかを考えるだけでは不十分であり、より快適に、安心して生活できる環境を外国人のために広く整えることが重要です。

そのためには、直接に関わりを持つ企業や農家、監理団体だけでなく、住民や自治体、町内会も含め、地域一体となった取り組みが求められます。地域に暮らす外国人が困っているときに、最初に

対応するのは町内会のお年寄りかもしれません。外国人住民の受け入れには、地元の住民が外国人と暮らしていくことに一定の覚悟を持つことも求められます。そして、こうした地元住民の覚悟の

## パネルディスカッション

### はじめに

**佐藤** 宮入さんの基調講演を受けて、後段のパネルディスカッションに入っていきたいと思えます。

まずはパネリストのお三方から、それぞれの自己紹介も含めて、現在のお立場についてご紹介をお願いします。

**高橋** 紋別市国際交流課の高橋です。当市では「国際交流サロン」という施設を二〇一八年五月二〇日から設置し、その担当を務めています。サロンという名称は市の施設には似つかわしくないかもしれませんが、外国人の方々が気軽に訪れられるように、あえてそのような名称を付けています。

現在の外国人支援事業やサロンの設置は、市長の何気ない一言から始まったものです。以前、市長と私があるホテルのレストランで打合せをしていたとき、真冬で寒さが厳しいときでしたが、ホテルの外でインターネットを利用しようとスマホなどを操作している外国人たちの姿を見た市長が、

醸成も含め、地域の受け入れ体制を整えていくにあたっては、自治体が果たす役割は大きく、自治体での積極的な取り組みが期待されます。

「あんなことをさせておきな。自分の子どもがあのような状態だったらどうする」と私に宿題を与えたことがきっかけになっています。

**西** カトリック札幌司教区・難民移住移動者委員会のスタッフを務めております西と申します。現職に就く前は全く別の仕事をしていましたが、その傍らで長くボランティアとして外国人の支援を行ってきました。仕事として長く携わってきたのは、産炭地域の地域開発に関わることでした。

ボランティアで外国人支援を続けてきたなかで、ボランティアの限界も感じました。個人情報問題と、ボランティアとして行政に関わる時に必ずストンプをかけられることです。この限界を乗り越えて、より深く外国人に関わっていくために何ができるかを考えていたときに、カトリック教会の現教皇フランシスコ（二〇一三年〜在任中）が難民と移住者に目を向けられたというところから、これ以降、カトリック教会は特に難民・移住者のために動くことになりました。私自身もカトリックの信者であり、カトリック教会・札幌司教区が設置している難民移住移動者委員会の専



従スタッフとして数年前から雇われています。

**三浦** 占冠村役場で企画商工課長を務めております三浦と申します。占冠村にはトマムリゾートという、国内のみならず海外からも観光客が多数訪れる大規模なリゾート施設があります。これにより、二〇一八年度の実績では、村の観光入込客数は総計約一七〇万人、うちトマム地区だけで約一二〇万人、外国人の宿泊者数は三十数万人と、外国人滞留者数が非常に多い地域となっております。本日は当村で暮らす外国人の状況や、関係する村の施策についてご説明をさせていただきます。

**佐藤** 以上のお三方のパネリストに加え、先ほど基調講演でお話しいただいた宮入さんにも加わっていただき、ディスカッションを進めていきたいと思えます。

### 紋別市における外国人の受け入れ状況

**佐藤** まず、先ほどの自己紹介でも多少触れられておりましたが、普段目になっている地域の外国人住民・労働者の実態などについて、それぞれもう少し詳しくご紹介いただきたいと思います。

**高橋** 人口減少問題に端を発し、近年、労働力不足への懸念が広く言われるようになってきたなかで、既存の外国人技能実習生の受け入れをさらに進めるとともに、二〇一九年四月からは特定技能の資格が新設されました。当市にも九月に、特定技能一号の資格で在留する外国人がベトナムから七人来て、水産加工場で働いています。

二〇一〇年と二〇一五年の国勢調査の結果を比べると、紋別市では製造業で大きな生産年齢人口の減少が見られ、その数は五年間で約四〇〇人に上っています。その代わり、同じ時期に外国人技能実習生が四〇〇人ほど受け入れられています。近隣のある自治体では、年間何万トもの収穫をしなければならぬホタテ漁で、漁船の乗組員が足りず、危機的な状況を迎えていると聞きます。現在は様々な産業分野で人材不足が顕著に発生しており、地域の産業活動を維持するためには、もは

や外国人材は不可欠になっていると言えます。こうしたなかで当市でも総力を挙げて外国人材の受け入れに取り組んでいます。

当市では現在、中国、ベトナム、タイから技能実習生が来ていますが、基調講演でもお話があったように、かつては中国が大多数を占めていたのが、近年はベトナムが増えてきています。中国が一二〇人ほど、ベトナムが一九〇人ほど、タイが五〇人ほどです。

特定技能の労働者については、市内の事業所などに市として話をうかがっているところですが、聞くところでは、例えば、技能実習生と特定技能の労働者の賃金や仕事の内容をどのように分けていくかが課題になっているようです。特定技能の労働者には日本人の労働者と同様以上の賃金を支払うこととなりますが、技能実習生と仕事の内容が変わらないようであれば、あえて特定技能の労働者に来ってもらう必要性は乏しくなるので、多くの事業所は現状を見守っているようです。

### 占冠村における外国人の受け入れの現状

**三浦** 村内の外国人宿泊客数は、先ほどもご紹介のとおり、二〇一八年度で三十数万人に上っています。七月にグリーンシーズンのピーク（約一万五〇〇〇人）があり、一二〜二月にウインターシーズンのピーク（約一万八〇〇〇人／月）があります。



高橋 信好 氏

年度ごとの外国人住民基本台帳登録者数の推移を見ると、二〇一五年度と二〇一六年度では、観光入込客数と同様に、グリーンシーズンとウィンターシーズンに二回の山がありました。一方、二〇一七年度はウィンターシーズンだけが二倍以上に増えています。これは、二〇一七年一二月に新たな運営主体がリゾート内に開業したことに伴い、新たな従業員が転入してきたからです。二〇一八年度からは再び二つのピークが現れるパターンに戻っています。

村内の在留外国人の在留資格（三三五人、二〇一九年九月末現在）を調べたところ、「特定活動」が一三三人と最も多く、次いで「技術・人文知識・国際業務」七〇人、「企業内転勤」五〇人、「技能」



西 千津 氏

四七人などとなっています。

実際の職種として推測されるのは、以下のとおりです。「企業内転勤」はリゾート関連企業内の転勤と考えられ、五〇人程度です。「技能」は、来訪国数の多さ（四一カ国、二〇一九年三月末現在）から調理師が多いと推測しています。「技術・人文知識・国際業務」は、通訳やマーケティングのプロなどが考えられます。最多の「特定活動」は、概ねワーキングホリデーの方々によるアルバイトと推測されます。

来訪国の数は二〇一九年九月末現在、計二四カ国で、最多は台湾、次いで中国、韓国などとなっています。

また、トマムリゾートの近くに村立トマム診療

所があります。ここでは週二回、診療が行われており、患者数は二〇一七年度が六三七人、二〇一八年度は五八八人で、外国人の占める割合はそれぞれ一％、一六％でした。最も多かった月は、二〇一八年一月の三三人でした。

### 「難民」、「移住者」、「移動者」の定義

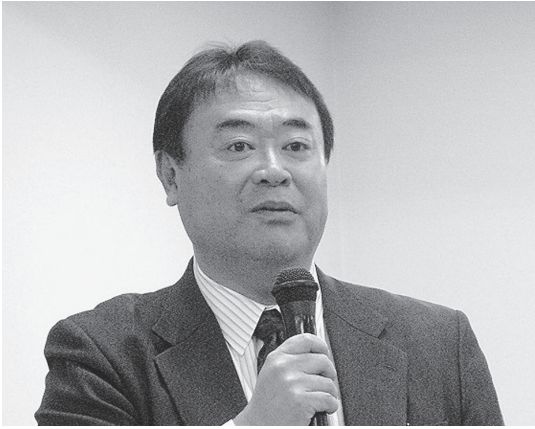
西 難民移住移動者委員会は、その名のとおり、「難民」と「移住者」と「移動者」の支援を使命としています。

「難民」という言葉を聞くと、パレスティナやシリアといった、海外の難民の姿を思い浮かべると思います。日本ではなかなか受け入れられていませんが、私自身が担当しているのは、海外の難民ではなく、日本にいる難民の方々や難民申請をしているの方々です。古くは、インドシナ難民の方々など、彼らが日本に来た頃から、カトリック教会は活動を始めています。

日本では難民認定率が著しく低いという状況下、入管の収容所などで大きな問題になっていることの一つは、長期収容に抗議して食事を拒むなどのハンガーストライキです。茨城県牛久市にある入管施設の前などでは、毎年、「世界難民の日」（六月二〇日）にデモが行われ、「難民の収容はやめろ」とか、「人権守れ」といったアピールが行われています。このデモには、「パパ返して」というプラカードを持った小さな子どもたちも参加し

ています。これは入管によって収容されている難民が、家族全体ではなく、父親だけを収容するパターンが多いからです。

次に「移住者」は、文字通り、外国から日本に移住してきた人たちです。近年は外国人技能実習生などが増加していますが、この制度がつくられるかなり以前から、日本に外国人はたくさん住んでいました。例えば、一九八〇年代から九〇年代にかけては、「ジャパゆきさん」と呼ばれるフィリピン人女性が、すすきののような繁華街で働いたり、農村花嫁として迎えられたりしていました。道内のフィリピン人の数は現在ではベトナムに次ぐ多さであり、様々な分野で活躍しています。北海道では少ないのですが、「移住者」としてはこの



三浦康幸氏

ほか、日系ブラジル人が本州などに外国人労働者として入ってきています。労働力として入ってきた外国人が定住し、移住者として定着するパターンが見られます。

最後に、なかなか聞き慣れないのが「移動者」です。具体的には、外国の大型船に乗ってきて日本国内の港に寄った船員などのことです。彼らは数日間を日本で過ごし、また本国に帰ります。日本に住んでいるわけではなく、移動してきて数日過ごすだけなので、「移動者」と呼ばれます。

### カトリック教会の外国人支援の背景

西 日本人に占めるカトリック信者の割合は〇・

四%ほどで、一〇〇人に一人いるかどうかという状態です。ベトナムは七〜八%で、世界的には決して高い水準ではありませんが、それでも日本のカトリック教会にはたくさんさんのベトナム人が集まっています。

札幌市内の北一条教会では、毎週日曜日に英語ミサが行われています。毎回一〇〇〜一二〇人が訪れ、クリスマスやイースター祭には二〇〇人以上が来ます。うち三分の一が留学生や移住者、三分の二が観光客です。

私たち教会関係者がベトナム人技能実習生の存在に気づき始めたのは二〇一五年頃です。根室の教会ではこの頃、ベトナム人が増えてきたため、ベトナム語のミサをしようと、ベトナム人の神父を呼びました。二〇一八年のクリスマスには、日本人の信者をはるかに超える数のベトナム人実習生が集まってきました。同様の状況は、函館、旭川、札幌、北広島などでも見られます。札幌の手稲教会には、石狩市と小樽市の中間にあるところなので、水産加工業の実習生などが毎週二〇人ほどがミサに来ています。ベトナム人神父によるベトナム語のミサの開催をフェイスブックなどで呼びかけると、五〇〜六〇人が集まってきました。

道外の浜松や福岡では数百人のベトナム人が集まります。つまり、日本のカトリック教会は現在、こうした状況に迫られて、外国人の問題に向き合っていかなければならなくなっています。



宮入隆氏

## 紋別市の外国人支援の取り組み

佐藤 次に、自治体としての外国人支援の取り組みについて、高橋さん、三浦さんからそれぞれご紹介ください。

高橋 紋別市には現在、中国、ベトナム、タイから技能実習生が来ています。国際交流サロンのオープニングイベントの際にアンケートを取ったところ、中国とベトナムの方々には「サロン」の意味が通じたのですが、タイの方々には美容室の意味で受け取られました。地域で生活者である外国人を受け入れるときには、まず言葉の壁を乗り越えて、円滑にコミュニケーションを取れるようになることが、ニーズや願望を把握する上で最も大事だと日々実感しています。

当市としてはこれまで、外国人と市民との間の距離を縮めるための施策として、日本文化（茶道、華道、料理など）の体験教室、市民との交流を目的とした合同運動会の開催、盆踊り大会への参加のほか、地元の産業を見てもらう社会科見学会などを実施しています。日本語習得の支援として、日本語能力検定試験に向けた支援や、紋別に来たばかりでほとんど日本語がわからない外国人を対象とした初級講座も毎週日曜日に実施しています。あわせて、技能実習生が町内会等の地域コミュニティ事業に参加した場合、市が町内会に経費を支払っています。技能実習生に対象は限られていますが、バスの交通費の補助もしています。

外国人の方々を当市に受け入れて、共生社会を実現するためには、受け入れる側も受け入れられる側も人間としてお互いを尊重し合うことに尽きると考えます。しかし、それは市役所が単独でできることではなく、消防、警察、海上保安部といった行政機関の横断的な連携はもちろん、さらに民間事業者なども含め、官民一体になって取り組んでいかないと実現しません。国際交流サロンが開設されたのも、こうした理念を実現させるために他なりません。

これらの取り組みを通じて、紋別市が外国人技能実習生や特定技能の労働者にとつて住みよいまちであると実感してもらうことには一定の目的もあります。ベトナムやタイの方々の場合、フェイスブックにおける「友達」（直接的なリンク者）の数は数千人という規模です。そのため、彼らが在留している地域の情報は、SNSを通じてすぐに数千人規模の人たちに伝わりやすくなります。外国人の受け入れ先で経験したことは、数千人規模の人たちに見られ、それがまちの評価につながるということに、受け入れ側は留意しておく必要があります。

外国人との共生を進めていくなかで、急激に外国人との距離が縮まったことで、彼らが考えていること、望んでいることの一部が見えてきています。実習生の中には、「これからも紋別で働きたい」と言ってくれる人も出てきています。そうした人たちが、技能実習の期間が終わった後、特定技能

の資格に移行して再び紋別市に来てもらうためにはどうしたらいいか、また、紋別でずっと働きたいと思ってくれる外国人をどう増やしていくかということも今後は考えていかなければなりません。

## 占冠村の外国人支援の取り組み

三浦 当村のインバウンド対応の取り組みの中から、現在実施しているもの、実施済みのものを以下にご紹介します。

第一は、リゾートとの定期協議の実施です。外国人観光客も外国人就業者もほぼリゾート内で完結している状況にあるので、自治体とリゾートで四半期に一回程度定期協議を行い、リゾート運営にかかる情報交換や課題解決に関する協議を行っています。

第二は、住民登録等の窓口の設置です。オンシーズンの前後には多くの外国人従業員の住民登録申請がなされることから、村役場トマム支所の窓口において迅速な手続が可能となるよう努めています。リゾート側でも、車のない従業員のために役場への送迎バスの運行を行うなど柔軟な対応をとっていたいております。

第三は、JRトマム駅の改善です。リゾートの玄関口としてふさわしい駅となるよう、JR北海道や国土交通省への要望等を行っています。駅舎改善についての協議等がなされてきた結果、二〇一八年、JR北海道により、トマム駅に各種の外

国語サインと、外国語対応の待合所が整備されました。

第四は、リゾート職員の定住促進です。リゾート職員の定住促進を図るため、トマム地区子育て世帯移住促進事業等を進めています（住宅は今のところ外国人非該当）。具体的には、定住子ども応援民間賃貸住宅を建設し、入居者に家賃助成を行っているほか、北海道大学と連携し、リゾート職員や地域住民で地域の将来を考えるワークショップ等を開催しています。

このほか、二〇一八年度より、駐在所の設置を北海道知事、北海道警察などに要請する活動を実施しています。



佐藤克廣氏（司会）

## 実践から見た自治体の課題

佐藤 続いて、高橋さんと三浦さんから、それぞれの自治体で、これまでの外国人対応の実践の中で見えてきた課題などを紹介ください。

高橋 現在の課題として、最も大事ながら最も難しいと感じているのは、外国人が地域コミュニティに参加しようとするときに、地域の住民たちに受け入れてもらうために、行政として受け入れる土壌をどうつくっていくか、ということです。

サロンで受けた相談事例を一つご紹介します。

現行の技能実習制度では家族の帯同が認められていませんが、当市では二〇一八年、中国から来た元技能実習生の女性が、日本人の男性と結婚するということがありました。この女性は本国に当時一五歳の娘がいて、再婚後に紋別市に呼び寄せることになりました。実際に来たのは八月末です。

中学校の卒業式は本国で七月に済んでおり、紋別に来たときには、二〇一九年春から日本の高校に進学する意志を持っていました。しかし、市教委からは日本語でのコミュニケーションがとれない生徒の高校受験に難色を示されました。そのため、彼女は約半年間、国際交流サロンに通って日本語を初歩から勉強し、そのうちに市教委もこの問題を解決するために、「ふれあい教室」（適応指導教室）で日本語の習得度を見て、あらためて高校受験の可否を判断することとしました。結局、二〇

一九年春から中学三年の学級に編入し、二〇二〇

年春に高校を受験する予定になっています。紋別に来て一年経ち、現在は日本語も普通に話せるようになっていています。

この事例は氷山の一角だと思います。今後、外国人技能実習生などが増えていくと、監理団体などが雇用する専門職の外国人なども増え、その家族も地域で受け入れる状況が広がります。こうした解決が容易ではない案件は、今後ますます発生しやすくなっていくと思われまます。

国は自治体に対し、外国人住民を対象とした一元的な相談窓口の開設を促しています。個々の外国人と関わらないことには本場の課題は見えてきませんし、行政の縦割り体質が続けば、外国人が抱える多様な複雑な問題を解決に導くことはできません。官民一体の総合的に対応可能な体制づくりが地域には求められています。紋別市としてはこれからも、外国人の実態やニーズを的確に把握し、受け入れる側も、受け入れられる側も、当局で安心して生活していけるよう、一歩踏み込んだ切れ目ない施策を展開していかなければならないと考えています。

三浦 現場の悩みで最もよく聞かれるのは言葉が通じないことですが、病院などでは海外のキャッシュレス化の進展により、診療費の支払いに際し現金を持たないで来られる方や、ドルでの支払いを希望される方がいらつしやるなどの課題が出てきています。

行政的な課題としては、まず、子どもの学校へ

の受け入れ体制の整備が挙げられます。親の転勤などの都合で外国から来た子どもが、日本語を全く話したことがない状態で地元の学校に行くという場合は、特に受け入れ側の学校でどのように対応すべきかが難しい課題となります。占冠村では、当初、地域おこし協力隊員の協力を得て、子どもに隊員が寄り添い、学習と地域生活への順応を支援するなどの取り組みを行いました。

また、オンシーズンになると、一気に一五〇～二〇〇人が住民登録に来るため、短期間に多大な住民登録等の事務作業が発生します。

戸籍実務の関係では、法務省に問い合わせても過去に前例がなく、処理が難しい案件が発生することもあります。例えば、A国から来た人とB国から来た方が日本で婚姻届を提出し、それぞれ帰国した後には離婚したいとなっても、そもそも各々の本国には婚姻届を出していないため、離婚もできないのではないかと、どのように対応するのが適当か、というような問題も発生しているようです。

### ボランティアでの支援に限界を感じた案件

佐藤 西さんは、以前はボランティアとして、現在はカトリック教会の事業の中で外国人支援に関わっておられます。これまでに経験された事例から見えた課題などを紹介ください。

西 私これまでに関わった支援の事例の中から、自治体にも関わりがあった事例をいくつかお

話しさせていただきます。

一件目は、フィリピン女性が本国から連れてきた二人の子どもの小学校への編入・入学に関する事例です。私がまだボランティアで支援活動をしていた二〇〇九年に受けた事例です。

札幌に来た当時、上の女の子は小学六年生で、日本の小学校に転入させようとしたときに、母親も日本語が全くわからないためにどうしていいかわからず、支援を要請してきました。札幌には「札幌子ども日本語クラブ」があり、市教委の所管事業として日本語習得の支援システムが出来上がっていたので、本件はその支援を受けて解決しました。

しかし、最後まで関わりきれず、残念に思っているのが、下の男の子の件です。この子が小学校に入学するにあたり、通園していた保育園で「一度検査をした方が良い」と言われ、母親はその意味を理解できず、私たちに支援を要請してきました。確認したところ、軽度の発達障害の可能性があるので、その検査を受けた方が良いとのことでした。しかし、発達障害という言葉を訳しても母親は理解できず、また、担当者がその子を発達支援学校に連れて行ったので、母親が「うちの子どもこんな状態じゃない」と泣き叫んでしまう局面もありました。このケースの支援体制には、小学校の校長先生、特別支援学級の教員、児童館の関係者、デイサービスの運営団体の関係者、市の生活保護のケースワーカー、私たちボランティア支援

者などが関わっていましたが、ある段階から、個人情報の問題があるという理由で、私たちボランティアは関われなくなっていました。

### 医療に関わる支援の経験から見えた課題

西 二件目は、二〇一八年三月に、香港在住のフィリピン女性が、観光で札幌を訪れた際、六カ月の早産で未熟児を出産したという事例です。出産して札幌市内の病院に運ばれましたが、八〇〇gの未熟児でしたので、すぐに帰国させることはできず、三カ月ほど札幌の入院先の病院で生活することになりました。この出産した女性の母親も札幌に来ることになりましたが、住む場所も生活資金もなかったため、支援が必要になりました。この母親はまずフィリピン大使館に連絡をとったため、大使館から北海道フィリピン協会を通じて当委員会につながり、結果として、母親は病院の近くにある修道院に泊まり、食事の提供も受けられることになりました。

その上で、入院先の病院から言われたのが、医療費の負担はどうなるのか、ということでした。出産した女性は観光客で健康保険証を持っていないので、一〇割負担で一カ月あたり三〇〇万円、計九〇〇万円かかると言われました。そこで、私も関わっている「移住者と連帯する全国ネットワーク」(移住連)の医療スタッフに連絡をとったところ、「母子保健法」第二〇条に定める「未熟児

に対する養育医療の給付」について教えてもらいました。

本件では結局、札幌市だけでは判断がつかず、国会議員にも協力をいただきながら厚生労働省にも相談し、回答を得ました。この事例は、観光客は訪問地にお金を落としていくだけの存在ではないことをよく表していると思います。

三件目は、技能実習生の関わる案件です。技能実習生は住民登録した住民です。私が現在抱えている最も大きな課題です。二〇一九年春にベトナムから技能実習生として来たばかりの一九歳の男性が、九月に頭が痛いといわれ込み、札幌市内の病院に運ばれました。検査をしたところ、生まれつき脳の血管に奇形があり、それが原因で脳内出血を起こしており、大きな手術も行いました。現在も意識がなく、これからも意識が戻る見込みはないそうです。

現在、彼の在留資格や今後のことなど、たくさん問題がのしかかっています。彼を本国に送り返すとしたときにどのような体制が可能なのか、送り返した後には本国の医療機関で現状を維持できるかなど、様々な課題もあります。昨日、札幌市では「さっぽろ外国人相談窓口」がオープンしたので、早速相談してきました。

外国人実習生は若い人ばかりがたくさん来ていますので、私たちとしてはこれから、日本の若い人との交流を積極的に進めていこうと、すでに様々な機会を捉えてミーティングを開いたり、パーベ

キューを催したりしています。あるベトナム人留学生のカップルは、小樽の花火大会で知り合い、日本で結婚し、すでに子ども生まれています。彼らがこのまま日本で生活していくとすれば、決して一時的に在留する労働者ではなく、地域住民になります。

### 地域住民が持つべき外国人に対する意識

佐藤 パネリストのお三方から、それぞれの立場で経験されている外国人の現状と課題についてお話しいただきました。私たち一般市民にはなかなか知り得ない情報が数多く出されたかと思えます。

お三方のお話を踏まえて、宮入さんからコメントをいただければと思います。

宮入 紋別市と占冠村の現状をうかがって、やはりそれぞれの地域で外国人の生活に関わる課題があり、大変勉強になりました。あわせて、特に高橋さんや西さんのお話では、外国人は労働力ではなく人であり、日本人と変わらない一般の生活者、地域住民なのだから、どのように外国人の生活を地域で支えていくかという視点が重要であることが明確に語られていたと思います。

外国人の生活をどう支えるかを考えるにあたっては、彼らに言葉をおぼえてもらうことももちろん大事ですが、受け入れる地域の側でも、住民が受け入れの覚悟を持って意識を変えていく必要も

あります。

外国人労働に関する日本の現下の施策は、移民政策ではないと言いつつも、様々な在留資格が増え、在留期間が長期化していく方向にあることは確かです。長期にわたって地域で生活することになる外国人たちを受け入れていく地域の住民たちの意識を変えるために何をしていくべきか、それはやはり自治体の重要な課題になると思います。

### 道内の現状と今後考えていくべき施策

佐藤 ここで会場からご質問などを受けたと思いますが、いかがでしょうか。

会場参加者 本日のお話をうかがって、日本にきている外国人は概ね、経営者層、労働者層、難民の三つに分けられると理解しました。道内のリゾート地の中には、すでに経営者層の外国人が多数移り住んで、地域の様相を大きく変えてしまい、日本人が住むことも行くことも難しくなってしまうところもあると聞きます。それでも、地元自治体では、水道の整備や大量のゴミへの対応など、生活インフラを整備しなければなりません。

地域に根付いた外国人に話を聞くと、文化やライフスタイルの問題はとても大事で、このことに関心を持って対応していかないと、地域の継続的発展は望めないだろうとのことでした。占冠村ではこの点はどのような状況にありますか。

三浦 経営者層などが地域で一定期間住むこと



になれば、地元の自治体としては生活インフラを整備する必要があります。中でも、ご指摘の水道やゴミの関係は莫大な予算を必要とするものであり、長期的に見て非常に深刻な課題となり得るものと認識しています。そのような多様な課題に対応していくためには、当然財源が必要であり、その意味でも、宿泊税の導入など新たな財源確保の方策について考えていく必要があると思います。

文化の関係で言えば、当村の場合、今のところは基本的にリゾート施設内で完結している状況にあるので、小規模な交流事業以外に特筆すべき取り組みはありません。しかし、外国企業の経営者や社員の一部は、全世界を回りながら各地で比較的短期間の定住を繰り返しているものと考えられます。したがって、二、四年程度の短期定住の循環を確保する仕組みづくり、例えば民間と行政がタイアップした外国人をターゲットとした民間賃貸住宅の建設など、滞留人口を増やすための施策が必要になると思っています。これからの人口減少社会に向けて、このような外国人を含む対流人口の確保施策が成功すれば、今後の地域のあり方について一石を投じるものになるかもしれません。

## 道庁の外国人支援の取り組みと期待

**佐藤** お三方のお話をうかがって私自身が感じたのは、外国人支援における都道府県の役割に関することです。本日のお話でもご紹介されたとお

り、現状では基礎自治体である市町村が、それぞれの取り組みに濃淡はあるにせよ、この分野では非常に頑張っています。これに対して、道庁にはどのような動きがあるのか、あるいは、市町村や市民団体の立場から道庁に期待することなどはあるのでしょうか。西さんは道庁の動きについては何かご存知でしょうか。

**西** 先ほど札幌市の外国人相談窓口が昨日オープンしたとご紹介しましたが、道庁設置の相談窓口は二〇一九年八月下旬から道庁別館内に開設されています。あわせて、道内数カ所で外国人の相談日を設けて対応しています。ただ、これらはいずれも平日の昼間のみ対応であり、そこに合わせて相談に行ける外国人がどの程度いるのかという疑問があります。

現在、私どもが道庁にお願いしているのは、道内を回る際に医療相談会を合わせて実施することです。働いている外国人は健康診断をもちろん受けていますが、多くの外国人がなかなか病院には行けないようですので、道庁にはちよつとした相談会を開いていただけないかと期待しています。

**佐藤** 三浦さん、市町村の立場から道庁に期待することなどはありますか。

**三浦** 道庁への期待という観点で申し上げますと、道庁で現在検討されている、いわゆる「観光振興税」に注目しています。観光振興税は観光宿泊者を課税対象とするものとうかがっています。

観光地を抱える基礎自治体の課題は千差万別であり、現場でなければわからないような特有の課題を有しています。それゆえ、広域自治体が実施すべき広域的・画一的な政策展開とは別に、地元の自治体がその地域固有の課題に対応する施策を自らの頭で考え、実行できる財源を確保することが必要です。

外国人宿泊者数が多い当村のような地域では、言語インフラ・ソフトのみならず、地域交通やごみの問題など比較的多額の予算を必要とする課題を抱えています。これらの課題に対応するため、観光振興税の税配分を道税分のみとせず、地元各市町村へも配分することとしたり、地元の宿泊税との総額調整を行っていたりなど、地元の市町村自らが地域における外国人等の生活支援などを行っていく際の財源を確保できるよう検討いただきたいと思います。これにより、現場の基礎自治体が地元の声を聞きながら、現場の実態に応える施策を自ら構想・実践することが期待できます。

**佐藤** 高橋さんはこの点はいかがですか。

**高橋** 三浦さんもおっしゃったように、市町村で何か事業を行うには財源が必要です。当市の外国人支援の関係では、ベトナム、タイ、中国などの通訳者がいますが、給料などの財源を見つけてこないと雇用できないので、苦慮しています。道庁ではなく、むしろ国に対しての話になりますが、二〇一九年度から、ようやく国（法務省）

が「外国人材受入環境整備交付金」という交付金を設定し、私自身もこれに期待していました。しかし、基準日における人口に占める外国人割合が二%以上であることが要件とされたことにより、一・七%の当市は対象外となりました。このような要件の設定のしかたには疑問があり、例えば国勢調査の結果をもとに外国人人口の増加率などから判断してほしいと思っています。

## 自治体の今後の取り組みに期待

**佐藤** 時間が来ましたので、最後に一言ずつご発言をお願いします。

**三浦** 西さんから外国人は住民であるとのこと発言がありました。地方自治の観点から申し上げます、憲法第九一条にある「地方自治の本旨」とは、団体自治と住民自治の二つの意味があると解されています。住民自治は、自治体内の政治はそこに住む住民意見を反映して行うべきこと、団体自治は、自治体が独立した政治主体として、自治体内の住民の人權を自治体自らが保護することです。そして、その自治体に住む外国人は紛れもなく当該自治体の住民です。地方自治の本旨、その根っこさえしっかり認識していれば、その自治体における外国人に対する処遇やホスピタリティなど、各種施策のあり方も自ずと見えてくるのではないかと思います。

**西** 外国人支援の分野で私が自治体に特にお願い

したいのは、職員の教育です。自治体職員は役所・役場の窓口などで直接に外国人の住民と顔を合わせ、相談対応や支援を行うこととなります。自治体としての外国人対策を考えるのはもちろん大切ですが、それと並んで、自治体職員一人ひとりが人權意識を持って外国人に接していけるようになることも大切です。まずは多くの自治体がそこから一歩を踏み出すことを期待しています。

指紋押捺運動から始まる外国人支援団体のスローガンは、「外国人が暮らしやすい社会は、日本人にも暮らしやすい」としており、一貫しています。外国人支援を進めていくためには、まずは少しでも日本人のたちに外国人の実態を知ってもらうことが必要です。上から手を差し伸べる支援ではなく、一緒に立ち上がるための支援を心掛けていますので、自治体の課題についても、自治体の関係者の皆さんと一緒に解決策を考えていければと思っています。

**高橋** この間一貫して言ってきたことですが、外国人技能実習生は技能実習制度に基づいて日本に実習に来ている一時的な在留者ですので、その人数を地方版総合戦略の人口目標などに含めていくことは間違いの元になります。これに対し特定技能の資格で来る外国人労働者は、自らの職種をある程度選ぶことができ、それは定住する市町村を選ぶことにもつながるので、こちらは人口目標に含めてもよいと思います。各自治体の関係者には、技能実習生と特定技能の資格者の間の線

引きをはっきりと意識した対応を望みます。

紋別市長は「希望と感動のまちづくり」を掲げ、紋別市民であれ、外国人であれ、「誰もが安全で安心して暮らすことができるまちづくり」を推進しています。これが実現できなければ、当市は人口減少の進む先に消滅自治体になるかもしれないので、経済・産業活動に支障が出ないように、これからも共生社会の実現に向けて努力していきたいと思っています。

**宮入** くり返しになりますが、自治体の役割としては、外国人の受け入れに対する地域住民の理解や意識の醸成が最も大切だと考えています。ただ、自治体にはその際、安易に一部のボランティア精神に任せないことに留意してほしいと思っています。現状を見ると、生活に困っている外国人への対応は、西さんのような民間の取り組みに頼っている部分が多々あると思っています。安心して暮らせる環境が整っていないと、外国人も来てくれなくなります。そのような危機意識を地域で共有しつつ、住民や自治体それぞれの役割を明確化していくことから始めてほしいと思います。

**佐藤** 最後に、私の感想を述べて、若干のまとめをしたいと思います。

本日は、外国人をテーマにしましたが、外国人住民といいながら、結局は自治体の住民としては日本人と変わりません。逆に、現在は日本国籍を持つについても貧困の問題を抱えている人たちが増えています。貧困は国籍を問わずに発生し、これ

に苦しむ住民を支援するという意味では日本人と外国人の区別はなく、国や自治体が役割を果たすべき共通の課題です。私自身も普段の生活の中では何気なく日本人と外国人を分けて考えていたかもしれないと反省しつつ、トータルを考えていかなければならないと気づかせていただきました。

また、今般の外国人住民・労働者の増加の背景には、やはり場当たりのな国の政策によるところが大きいと思います。そして、そのしわ寄せは結局、現に外国人たちが住民として生活している市町村に来てしまいます。その外国人たちについても人権を持った人として扱うことが自治体の課題になります。いざそれを全うしようとすると、国の政策の不整合さが作用して、各自治体での取り組みに支障を来しています。

私は、かつて「外国人」としてアメリカ合衆国に滞在したことがあります。そのときに最も感心し、感激したのは、子どもたちの教育でした。本日も少し話ができましたが、今後は、働く外国人だけでなく、その人たちが伴ってくる家族についても目を配っていかねばならないと思います。伴侶を伴ってきたとして、その方が地域で孤立することをいかに防ぐか、また、子どもを伴ってきたらその教育をどうするのか手立てを講じておかなければ、日本に対する印象は相当に悪くなると思います。日本の従来基準では、企業戦士を陰で支える伴侶や子どものことも企業は視野に入れていましたが、現在ではそれが切り捨てられている

ように見えます。その同じことを外国人労働者に押しつけてしまうなら、それこそ「選ばれない大地」になってしまいます。この問題は、自治体とくに市町村だけで解決するものではありません。道や国とも連動した取り組みが望まれるところです。

かつての自治体政策では若者を定住させるために地方に働く場をつくることが目標になっていましたが、最近の総務省の統計などを見ると、都市部よりも地方の方が人手不足であることが見て取れます。つまり、都市部よりも地方の方が、働く場はあるけれども、働く人がいないということです。その統計を見て、地方に若者が定着しないのは、働く場がなかったからではないののではないかと思います。この要因を十分に考えず、日本人の若者が来ない代わりに外国人に来てもらうというかたちになってしまったら、宮入さんの講演でも述べられたとおり、それも多分上手く行かないと思います。逆に、外国人が働く環境や生活する環境が改善されていけば、地元に戻って働く日本人の若者も増えていくかもしれません。外国人の皆さんも自治体の住民です。日本人か外国人かを区別せず、地域に暮らす誰もが安心して暮らせるまちづくりを進めていくことが自治体には求められます。

これにて本日のパネルディスカッションを終わらせていただきたいと思います。長時間ご清聴くださり、誠にありがとうございます。

本稿は、二〇一九年一月二九日に開催した、「2019自治講座 外国人住民の増加と自治体の課題」の内容をまとめたものです。

文責・編集部