

# 多文化共生の実現に向けての北海道の現状と課題

## ——ハイエックの取り組みから

小田島 道 朗

はじめに

公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター、略称ハイエックの小田島と申します。当団体では、北海道に暮らす外国人、その支援を担っている団体、自治体などに向けて、日々様々な事業を行っています。私自身は多文化共生チームという課に属し、同課の課長と、同課所管の北海道外国人相談センターのセンター長を務めています。本日は、ハイエックの取り組みの一部をご紹介します。しながら、多文化共生社会を実現していくにあたっての北海道の現状や課題についてお話ししていきたいと思っています。

### 1. ハイエックの概要

#### (1) 沿革

ハイエックという略称は、正式な団体名である北海道国際交流・協力総合センターの英語表記(Hokkaido International Exchange and Cooperation Center: HIECC)に基づいています。

ハイエックの歴史を振り返ると、その始まりは一九七一年(昭和四六)年四月に設立された「北方圏調査会」に遡ります。『第三期北海道開発計画』(一九七〇年七月一〇日閣議決定)に「北方圏構想」の文言が初めて記されたことを受け、その中心的な推進主体として設立されました。同構想は、北海道の長く厳しい冬の生活・文化を豊かにしていくために、北方圏諸国からの文化を取り入れていくという趣旨です。当時の堂垣内知事による肝入りの施策であつたとも聞いています。一九七二(昭和四七)

年)には社団法人の法人格取得の許可を受けています。

一九七八(昭和五三)年には「社団法人北方圏センター」に発展的に改組・改名されました。これに伴い、北方圏交流を主軸にしたシンクタンク機能、データバンク機能、エクステンジ機能を合わせ持った、全国的にもユニークな団体として活動していくことになりました。この時期の特徴的な取り組みとして、道庁との連携による道内各地でのカーリングの普及活動もありました。

一九九六(平成八)年四月からは、国際協力機構(JICA)の北海道国際センター(札幌と帯広の二カ所)の管理・運営と研修コースの実施を受託しています。北海道のセンターは第三セクター方式による管理・運営の全国初の例です。

一九九八年三月には、各都道府県・各指定都市に一団体ずつ指定される「地域国際化協会」の認定を当時の自治大臣より受けました。

その後、行財政改革などの流れのなかで、いくつかの団体（青年婦人国際協力センター、財団法人北方圏交流基金、財団法人北海道海外協会、社団法人北太平洋地域研究センター）との統合や事業承継を経て、二〇一一年八月に公益社団法人に移行するとともに、団体名を「北海道国際交流・協力総合センター」に改称し、今日に至っています。二〇一九年八月からは、道庁からの委託事業として、道庁別館にある当団体の事務所内に「北海道外国人相談センター」を設立し、道内在住の外国人などからの相談に対応しています。これについては後段で詳しくご紹介します。

## (2) 組織

当団体は公益社団法人の法人格を持っていますので、関係法令に基づき、理事会と総会で団体としての意思決定を行います。現在、理事二〇人、監事二人で運営しています。

団体の代表者である会長（代表理事）は、かつては道知事や北海道電力社長が務めていた時期もありましたが、現在は副知事経験者が務めています。副会長が三人で、うち一人は専務理事（業務執行理事）を兼務しています。

事務局は、事務局長の統括のもと、情報企画部長のほか、管理チーム、多文化共生チーム、交流・協力チームの三課が置かれています。先ほどもご紹介したとおり、私自身は多文化共生チームに属

し、ここで北海道外国人相談センターを所管しています。常勤職員は現在一二人です。職員数は小規模ですが、労働組合も結成しています。

## (3) 事業の概要

当団体の活動には、①「国際相互理解の推進」、②「国際交流の推進」、③「国際協力の推進」という三つの大きな柱があり、その下でそれぞれの事業を行っています。

多文化共生の推進に関する事業は「国際相互理解の推進」の中に位置づけられており、外国人相談センターの運営も含め、様々な事業を実施しています。これについても後段で詳しくご紹介します。

このほか特徴的な事業として、高校生の海外派遣や外国人留学生の受け入れの促進、南米に移住した北海道出身者への支援などに取り組むとともに、開発途上国向けのJICA研修事業にも参画しています。

## 2. 道内在住の外国人の状況・特徴

日本国内に暮らす在留外国人の数は、出入国在留管理庁作成の統計によると、二〇二二年末時点で三〇七万五二一三人です。これは在留資格を取得している中長期在留外国人の数であり、このほかに在留資格を取得できないまま滞在している非

正規登録外国人は約七万人（二〇二三年一月時点）いるとされているので、日本国内には約三十四万人の外国人が生活していると言えます。このうち最も多いのは永住者で、八六万人に上ります。

同じ二〇二二年末時点の道内の在留外国人の数は四万五四九一人です。この数は非正規登録外国人を含めていないので、道内在住の外国人の数はさらに多いものと見られます。一〇年前の二〇一二年では約二万二〇〇〇人でしたので、コロナ禍によって減少した時期はありつつも、一〇年で倍増したことになります。

また、同時期の全道人口は五一三万九百九十三人（住民基本台帳人口）でしたので、全道人口に占める外国人人口の割合は、〇・八八%になります。なお、参考値ですが、道内の外国人人口は二〇二三年八月末時点の住民基本台帳人口で五万人を超えていました。道内では現在、外国人人口が急増する一方、日本人人口が急減している状況にあるので、道内の外国人人口は間もなく一%を超える見通しであり、さらに、そう遠くない将来において二%も超えるのではないかと見ています。

総務省の資料に基づき、二〇一四年と二〇一九年を比較した在留外国人数の都道府県別の増加率を算出すると、最も高いのが沖縄県の八九%（九九・一人）、次いで北海道が八一%（一万八九五一人）という数値になりました。増加数では大都市部の東京都や大阪府が高いのですが、増加率では住民人口の分母が小さい沖縄県や北海道、東北

や九州の県が上位になります。

国籍別では、現在は「ベトナム」が一万五九二人で最も多く、以下、「中国」九〇五〇人、「韓国」四一四九人、「インドネシア」二八九九人、「フィリピン」二四九六人、「ネパール」一五三七人などと続きます。このうち、近年急増しているのが「インドネシア」で、五年ほどで五〇〇人未満から六倍近くまで増えています。

在留資格別では、北海道で最も多いのは「技能実習」で、六区分（一号イ・ロ、二号イ・ロ、三号イ・ロ）の総計で一万一〇三五人に上ります。また、二〇一九年四月から導入された「特定技能」

のうち、「特定技能一号」もすでに五三一〇人に達しています。次いで「留学」が四八六八人、「技術・人文知識・国際業務」が三八〇六人などとなっています。後者の資格を取得するのは、例えば、技能実習生と企業の間に入る通訳者や、監理団体に雇われる通訳者などで、技能実習生の増加に伴い、こうした通訳者などの数も増えています。

このほか、道内のこの一〇年の特徴として、外国人永住者が増加していることも指摘できます。二〇一〇年では四〇〇〇人以下だったのが、二〇二二年では六〇〇〇人を超えました。永住者の資格を得るためには、特定の在留資格を取得・更新して日本国内で一〇年間生活したという実績を有し、素行が良い（納税の確実な遂行、法令違反なし、など）と、法務大臣から認められなければなりません。

市町村別に外国人人口比率を見ると、かなり以前より水産加工場などを実習先とする技能実習生が多い宗谷・オホーツク管内の市町村や、「技能」資格で滞在するインド国籍者が多く生活している日高の馬産地などが高い地域です。また、後志のニセコエリアには、ワーキングホリデーで来ている外国人が多く、地元の役場関係者に聞くと、役場には転入届を提出しに来た外国人たちの行列が出来る時もあるそうです。占冠村は、トマムスキーリゾートやクラブメッドのリゾート施設があることから、村の外国人人口比率が三〇％を超え、全国で最も高い自治体になっています。

関係して、持続可能な地域社会総合研究所の調査によると、道内市町村のうち、二〇五〇年に人口が一〇％以上増えると推計されているのは、倶知安町と占冠村だけです。いずれも大規模なリゾート施設があり、すでに大勢の外国人を受け入れているところです。このほか一〇％未満ながら増加するとされているのが五市町村（千歳市、ニセコ町、留寿都村、東川町、上士幌町）ありますが、札幌市も含め、その他の大多数の市町村は減少するとされています。

### 3. 「多文化共生」の定義と実現への視点

#### (1) 「文化」と「多文化共生」の定義

日本国内への外国人の受け入れは現在、「多文

化共生の推進」の名の下に取り組みられています。

地域に外国人を受け入れるに当たっては、文化の違いをどう乗り越えるか、ということが殊更に大きな課題の一つとして挙げられます。文化とは、「複数名により構成される社会の中で共有される考え方や行動など価値基準の体系」、「ある集団が持つ固有の様式」などと定義されます。固有の文化を持ちうる社会や集団には様々なレベルがあり、大陸や国から、一国内の地域や自治体、家族や企業、友人関係までも含まれます。集団によつて文化は異なり、同じ国の人同士でも文化に違いはあります。日本人同士と同じように、外国人と日本人との間に文化の違いは当然に存在するので、これを理由に外国人との間に壁をつくる理由にはならないということをまず確認しておきたいと思います。

あわせて、外国人との共生を進める上で、注意すべき文化に関する思想が二つあります。

一つは自文化中心主義（Ethnocentrism）です。自分が育ってきたエスニック集団、民族、人種の文化を基準として、他の文化を否定的に判断したり、低く評価したりする態度や姿勢を意味します。誰もが潜在的に持ちやすい思想ですが、これが強まると、例えば日本に暮らす外国人に対し日本の文化・慣習に従うことを強いるような態度が顕在化してしまい、共生の実現にとつての障壁になります。

もう一つは文化相対主義（Cultural Relativism）

です。全ての文化は対等であり、外から見た価値観によって優劣をつくられるものではないという思想です。一見すると正しい考え方のように見えますが、人権を害する文化や慣習をも容認してしまうため、道徳的な部分での問題性が指摘されています。

外国人と共生する社会をつくっていくにあたつては、これら文化に関する思想の存在を理解し、それらがどのような影響をもたらすかを踏まえながら、あるべき施策を構想・実践していく必要があります。

以上のような前提に立ち、あらためて日本における「多文化共生」の定義を確認してみると、例えば総務省『多文化共生に関する報告書』（二〇〇六年三月）によると、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員としてともに生きていくこと」と記されています。

## (2) 多文化共生の推進に求められる視点

すでに日本ではこの数十年の間に、その時々々の社会情勢を背景に、たくさんの国々から外国人を受け入れてきています。例えば、一九八〇年代にはフィリピンを中心にアジア各国から女性出稼ぎ労働者が来日し、「ジャパゆきさん」現象などと呼ばれましたし、一九九〇年前後のバブル経済の時期は、ブラジルなどから日系二世・三世を労働

者として迎え入れるために、「定住者」という在留資格がつけられました。一九九〇年代以降は技能実習生が増加し続ける一方で、二〇一九年から人口減少に伴う労働力不足への対応策として在留資格に「特定技能」が創設され、外国人非熟練労働者の受け入れをさらに積極化しています。北海道も含め、国内各地において、多文化共生社会の実現をめざす取り組みがますます求められています。

多文化共生を今後進めていくにあたっての基本的な視点は、以下の三点にまとめられると思います。

第一の視点は、「あつてはならない違いをなくすこと」です。その施策としては、全ての外国人が、必要ときに行政にアクセスすることができないとか、災害発生時の避難場所がわからないといった情報弱者にならないように、多言語による情報提供を実践することや、本人の希望に応じて日本語の習得や子どもの就学の支援、あるいは就労のための支援を受けられる仕組みを整備することなどが挙げられます。

第二は、「なくてはならない違いを守ること」です。具体的には、外国人のそれぞれのアイデンティティやオリジナリティを尊重し、母語・母文化やエスニックコミュニティの継承を支援することです。

第三は、「違いを大切に作る社会をつくること」です。同化の強制を避けるためには、社会全体に

対して継続的に異文化理解や多文化共生に関する啓発活動を行い、異文化に対する理解の促進を図る取り組みが必要です。

## (3) 施策の前提となる外国人の「五つの多様化」の進展

日本に暮らす外国人が増え、さらに時間が経過していくと、以下の五つの側面で外国人の多様化が進みます。

第一は国籍の多様化です。国籍が多様化すれば、言語はもちろん、文化、習慣、法制度など、あらゆる面で多様な対応が求められるようになります。例えば、先ほどインドネシア国籍者が近年急増していることを紹介しましたが、これに伴ってイスラム教の習慣への対応として、礼拝の時間・場所の確保や食事に関するハラール対応などが地域で求められるようになっていきます。

第二は在留資格の多様化です。制度上、在留資格ごとに、日本国内で可能な活動、就労の可否、享受しうる権利などが異なります。

第三は年代・世代の多様化です。先ほどもご紹介したとおり、日本では特に一九八〇年代以降、その時々々の社会情勢を背景としながら、多くの外国人を受け入れてきており、それから数十年を経過した二〇二〇年代の現在にあつては、三世代前から日本に暮らし続ける世帯もあれば、今日来ただばかりの世帯もあります。老齢年金の受給に関す



る相談から、初歩的な日本語会話のレクチャーまで、日本での滞在期間の長さや年代に応じたそれぞれの支援が幅広く必要になります。

第四は居住地域の多様化です。外国人の居住地は、かつては製造業が盛んな一部の地域への「集住型」がメインでしたが、それが現在は全国の小規模工場や内需型産業で就労する外国人の増加に伴い、全国各地への「散住型」に移行してきています。北海道の場合、もとより労働力不足の深刻な小規模自治体に入って技能実習を行うケースが多く、典型的な散住型の地域であると言えます。

第五は経済状況の多様化です。同じ国籍・在留資格でも、裕福な世帯もあれば、困窮する世帯もあります。生活困窮者としての外国人への支援のあり方も大きな課題です。

#### 4. 多文化共生を進めなければならない今日的な背景

日本国内では現在、各自治体などが喫緊の課題として多文化共生社会の実現に向けた取り組みを進めなければならない現状にあります。

その背景・理由として大きいのは、まず何より、他国に比しても急速に進む日本の人口減少があります。OECDが二〇一四年に作成・公表した加盟国の人口増加率を見ると、日本は二〇一〇～二〇年の一〇年間で人口が五％減り、さらに二〇二〇～二〇五〇年の三〇年間で二一％減ると推計されて

います。これに伴い、労働者人口も必然的に減っていくので、どう補うかが課題になります。そうであれば、諸外国から労働者に来てもらうという発想になり、これまでは実際に多くの外国人たちに来て働いてもらっていますが、今後も同じように来てもらえる保障はありません。その部分で日本が抱える今後の不安要素としては以下の二つがあります。

一つは、アジア全体での高齢化の進行です。高齢化は日本だけの特殊事情ではなく、他のアジア諸国でも同様の状況が始まっています。在留外国人の中で現在最も多いベトナムは二〇五〇年には四〇％を超え、現在増えつつあるインドネシアも増加傾向です。高齢化が進めば人口減少となり、労働力も減少するので、どの国も外国に労働者を出す余裕はなくなります。

もう一つは、外国人労働者にとつて、日本がかつてほどの魅力を持たなくなっていることです。

日本はかつてはアジア唯一の経済大国として賃金水準の高さが魅力になっていましたが、今や中国も韓国も経済成長を遂げ、アジア全体で賃金水準が上がっているため、自国から働きに出る必要性が縮小しています。実際、ベトナム人に日本での技能実習や特定技能の募集をかけても、あまり応募がないという話も聞きます。

一方、韓国ではすでに十数年前から多文化国家へと舵を切り、「在韓外国人処遇基本法」（二〇〇七年）、「多文化家族支援法」（二〇〇九年）を制

定し、韓国語教師を家庭に派遣する制度も整備しています。中国でも移民を受け入れるための法整備の検討を始めているそうです。日本は外国人の受け入れにおいて他国に大きく後れをとっており、国境を開けば外国人が来るというのはすでに現実的ではありません。日本が外国人から今後選ばれていくためには、受け入れ後の生活・労働環境の質的な向上を図りとともに、家族を伴って安心して生活が送れる環境を整備することが急がれています。

#### 5. 在住外国人の困り事と日本政府の掲げる対応策

在住外国人たちが日常生活で何に困っているのかを調べるため、石川県が数年前にアンケート調査を実施し、その結果を五つの在留資格別（永住者、定住者、研修等、留学、配偶者）に公表しています。

それによると、全体として「言葉が通じないこと」が三二・三％と最も多く、以下、「文化や習慣の違い」二〇・二％、「母国語で書かれた情報が少ない」一九・五％、「病気やケガをしたとき」一八・四％、「地震のとき」一五・八％、「差別や偏見」一四・三％、「育児や子どもの教育のこと」一三・八％と続いています。

在留資格別の特徴については、最多の「言葉が通じないこと」は、研修等（技能実習）で四四・三％

と特に高く出ています。技能実習生の多くは日本語に十分習熟しないまま渡航してきますので、来日後の苦勞が多いものと推察されます。留学や配偶者にも同様の傾向がうかがえます。

また、「地震のとき」に困るというのは、普段から意識が醸成されるものではない以上、来日後に地震等の災害を経験した外国人が訴えているものと考えます。

このほか、「育児や子どもの教育のこと」は、全体としては一三・八％と決して多くありませんが、配偶者に限ると、三〇・八％と一際高く出ています。出身国の教育制度が日本のそれと大きく異なると、まずは制度から理解しなければなりませんし、学校から出される家庭向け通信等の書類は、まだほとんどの学校で多言語対応には追いついていないので、日本語が読めない苦勞があると思います。

この分野における日本政府が用意している対応策がどのようなものか、以下の二つの資料からご紹介します。

一つは、法務省が二〇一八年の段階で作成・公表した、新たな在留資格「特定技能」を導入し、三五万人の外国人を受け入れていくための施策集として、『外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策』です。これが毎年度改訂を重ねてきており、現時点で最新の二〇二三（令和五）年度改訂版を見ると、「円滑なコミュニケーションと社会参加のための日本語教育等の取組」、「外国人に

対する情報発信・外国人向けの相談体制の強化」、「ライフステージ・ライフサイクルに応じた支援」、「外国人材の円滑かつ適正な受入れ」、「共生社会の基盤整備に向けた取組」の五つの柱のもと、関係各省横断で計二二七の施策が掲げられています。もう一つは、総務省による『地域における多文化共生推進プラン』です。同プランは初版が二〇〇六年に作成され、二〇二〇年に改訂されました。改訂版によると、都道府県・市町村が各地域で多文化共生社会の推進体制の整備を進め、「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「意識啓発と社会参画支援」、「地域活性化の推進やグローバル化への対応」を四本柱として施策に取り組んでいくよう求めています。

## 6. 道庁の取り組みの現状

国が様々な施策を提示して、自治体に対し多文化共生への取り組みを後押しするなか、道庁はどのような状況にあるか、現状をご紹介します。

道庁のこの分野の施策については、例えば『北海道グローバル戦略』（二〇二三年九月改訂版）という文書を見ると、「北海道の展開方向」として、「多文化共生の推進、人材の育成、海外との交流拡大など、北海道が世界とより身近になるよう環境づくりに取り組む」との方向性を打ち出しつつも、多文化共生社会の形成に関する施策としては、当団体が受託している北海道外国人相談センター

の設置と、日本語教育の体制整備を掲げるとともにまっています。まだ具体的な施策のイメージが固まっていないように見えます。

道庁（総合政策部国際局国際課）に多文化共生係（担当課長一人、係長一人、職員二人）が設置されたのが四年前、北海道外国人相談センターの設置と同時ですので、施策の具体化はまだこれからと見えています。

一方、すでに一七九市町村でそれぞれ、外国人が多様な入り方をしてしまっているという現実には、道庁が自らの役割や施策を考えることを難しくしている可能性があります。先ほどもご紹介したとおり、外国人住民の割合が非常に高いところもあれば、ほとんど外国人がいないところもあります。同じ道内であっても、それぞれの市町村・地域において必要とされる施策は統一的にはならないので、道庁としても自らが果たすべき役割を見定めるのに時間を要しているのかもしれませんが。

なお、道庁の今年度（二〇二三年度）スタートの事業として、日本語教育の体制整備の取り組みの一環で、外国人に日本語を教える側の人たちを育成する事業が始まり、当団体が受託しています。スクール形式に終始するものではなく、交流の要素も備えた事業の立て付けになっています。初年度は雄武町、栗山町、増毛町で実施予定です。

## 7. ハイエックの多文化共生の取り組み

ハイエックによる多文化共生に関する事業としては現在、北海道外国人相談センター運営事業、日本語教育等による多文化共生推進事業、北海道災害時外国人支援事業、多文化共生アワード（表彰事業）、多文化共生啓発事業、多文化共生ワークショップ、北海道多文化共生多言語サポーター登録事業、多文化共生キーパーソンネットワーク事業、多文化共生ネットワーク連携推進協議会の運営があります。

以下、この中から、北海道外国人相談センター運営事業と北海道災害時外国人支援事業、多文化共生ネットワーク連携推進協議会の三つについてご紹介します。

### (1) 北海道外国人相談センター運営事業

#### ア 相談センターの概要

北海道外国人相談センターは二〇一九年八月二十九日に開所になりました。道庁の事業ですが、ハイエックが管理・運営を受託しており、道庁別館のハイエックの事務所内に設置されています。

センターの職員は現在、全体で二六人です。このうち常勤職員はセンター長、副センター長、主任相談員、相談員一人の計四人、シフト制で勤める多言語対応相談員が二人います。相談員が対応可能な言語は、道内在留外国人の国籍数で上位

の五言語、すなわち、英語、中国語、韓国語、ベトナム語、タガログ語です。加えて、現下のインドネシア国籍者の急増に対応して、インドネシア語の相談員にも今月（二〇二三年一〇月）からシフトに入ってもらっています。このほか、電話通訳なども活用し、二言語以上に対応しています。開所時間は平日の午前（九時～一二時）と午後（一三時～一七時）。曜日・午前午後でシフトで入る多言語対応相談員が異なり、対応可能な言語が日々変わります。

連絡の手段については、広大な北海道全体の相談センターなので、直接来所できない相談者のために、電話と電子メールはもちろん、多数のSNSも利用可能です。特に技能実習生などの場合、料金が高額であるため、日本の携帯電話会社と契約せず、携帯電話の機器自体は所持していても、電話番号は持っていないという方が少なくありませんので、無料Wi-Fiの使える場所からSNSを通じて連絡が来ることがよくあります。加えて、国籍や年齢層によって利用するSNSが違っているため、センターとしては可能な限り多くのSNSツールに対応できるようにしています。

#### イ 相談センターの活動

相談センターの現在の主な事業として、先ほどご紹介した通常の相談対応のほかに、移動相談会や休日相談会の開催、多言語情報発信の実施があります。

移動相談会は、月に一～二回、道の振興局単位に二～三の地域に赴いて実施している出張相談会です。相談センターの活動範囲は道内全域ですが、面積が広大ですので、なかなか全域を網羅することは難しい状況にあるなかで、遠隔地に暮らす外国人を対象に、対面での相談の機会を提供するためにを行っています。その実施の際には、札幌出入国在留管理局の職員や行政書士にも同行してもらい、専門的な相談内容にも即座に対応できるようにしています。また、地域からの要望があれば、年金や税金、在留資格など、外国人からの関心が高い日本の各種制度に関するセミナーを開催することもあります。

休日相談会は、月に一回、日曜日にセンターを開所し、来訪する相談者やSNS等を通じての相談に対応するものです。就労者や技能実習生などは平日は来所することが難しいためです。ここにも札幌出入国在留管理局の職員に来てもらう場合もあり、専門的な相談にも対応するようにしています。

多言語情報発信は、センターのウェブサイトやSNSを通じて、国や北海道が発信する行政情報（制度の変更時など）や生活・防災に関する様々な情報を、多言語で発信する取り組みです。

このほか、ロシアによるウクライナ侵攻が始まって以降の現下の取り組みとして、「北海道ウクライナ関連ワンストップサポート窓口」を開設しています。北海道では二〇二二年四月よりウク



ライナからの避難民（二〇二三年九月二一日現在二〇人）を受け入れており、相談センター内に同窓口を設置し、生活に関する相談などに対応しています。窓口には週一回ながらウクライナ語に対応可能な相談員を三人配置するほか、各種手続きの通訳サポートも実施しています。

## ウ 相談センターでの対応事例

これまでに相談センターで対応した事例を一つご紹介します。この事例は、ザンビアとカナダの二重国籍を持つ方（以下、Aさん）からの相談でした。

Aさんは当初は「留学」で来日し、三年以上、留学生として札幌市内に住んでいましたが、その後、フルタイムの教授の職に就きました。就職後、在留資格が「教授」に変更になり、初めて厚生年金に加入したところ、札幌市および日本年金機構から、留学生であった期間の年金の未納分についての通知が届いたため、その納入をする必要があるか教えてほしいというのが最初の相談でした。

原則として留学生は収入が無ければ国民年金の免除対象になりますが、免除を受けるには免除申請をする必要があります。確認したところ、Aさんは免除申請をしていなかったため、未納の扱いになり、市・年金機構から通知が来る事態になっていました。これに対し、国民年金は過去二年まで遡り、免除申請をすることが可能であると伝えたところ、手続きはご自身でできるとのことでした。

たので、本件の対応を終えました。

その後、Aさんがセンターに来所し、再度の相談がありました。前回の相談を経て、国民年金の未納分を全て納めたはずなのに、未納に関する通知が納入後にまた届いたので、なぜこのような事態が起きるのか調べてほしいという相談内容でした。

来所時、Aさんは関係書類を全て持ってきたので、これに基づき当センターから関係機関に確認したところ、Aさんの基礎年金番号が二つ存在することがわかりました。氏名のカタカナ表記で、ファーストネームとミドルネームの間にスペースがある登録と、スペースがない登録があり、それぞれが異なる人物として登録されていたため、二重請求が発生していたのです。日本人ではあり得ない、外国人ならではの問題です。登録を一つにするために、管轄の年金事務所に行つて手続きをするよう本人に案内をし、本件への対応を終えました。

## エ 二〇二二年度の相談受付状況

相談センターの二〇二二年度の相談受付状況についてご紹介すると、相談者の延べ人数は二〇〇九人でした。

相談者の国籍別では、ベトナムが一六〇人、中国が一五二人、フィリピンが一二人などと多く、これらに加えて、外国人を受け入れている企業の関係者など、日本人からの相談も二八一件ありました。

した。道内市町村の関係者からも相談や支援の連絡が来ることもあります。

主な相談内容としては、在留資格の更新や変更など入管手続きに関する案件が四九九件と最も多く、以下、医療に関する案件が二七件、通訳・翻訳に関する案件が二一四件、社会保険・年金に関する案件が一六七件、税金に関する案件が一五〇件などとなっています。最近では、国際運転免許を日本の運転免許に切り替えたいという相談や、遺言書に関する相談なども増えてきています。

## (2) 北海道災害時外国人支援事業

### ア 外国人被災者への支援の難しさ

日本に暮らす外国人のなかには、出身国によっては、自然災害にほとんど遭遇した経験がなく、日本に来てから初めて地震等を経験するという人もいます。そのような外国人たちは自然災害に慣れであり、発生時に適切な避難行動をとれず、さらに日本語がわからなければ、災害情報にもたどり着けないため、災害弱者にならないよう特に配慮が必要です。

実際、災害発生時は外国人だからこそ困るということが多いです。発災時に状況を理解できない、日本語による災害情報が理解できない、安全な場所がわからない、避難場所を利用して良いか判断がつかない、帰国したいがパスポートを紛失してしまった、在留資格の更新手続きができない



い、地震に遭ってケガをしたが高額な医療費を払えない、といったことです。困り事は多岐にわたり、中には専門性を求められるもの、簡単に解決できないものも多数含まれます。

また、日本人は幼少期から学校等で災害発生時の避難訓練を受けてきていますが、外国人の中にはそうした訓練を一切受けてきていない人たちも大勢います。また、ストック情報といって、日本人は平時から、自分が利用するべき避難所がどこにあるか、近隣ではどの地区が特に危険か、といったことをある程度把握していますが、外国人はこうしたストック情報をほとんど持っていない。ストック情報が無ければ、発災時に与えられるフロー情報、すなわち、危険情報や対応情報などを受け取っても、避難等の行動を起こすことはできません。災害時における外国人支援は、ストック情報がないという前提で、どのような情報がまず必要かを見極めながら進めていくことが求められます。

災害時の日本語は普段使われないものが多く、日本人にとっても難しい場合がありますが、日本語を音で理解し、漢字表記までは理解していないという外国人にとっては紛らわしい言葉もあります。例えば、「普通」と「不通」は、よみがなはともに「ふつう」ですが、地震や台風のように鉄道が不通になったとき、漢字表記の違いを理解していない外国人に「鉄道は不通になっています」と説明しても、「鉄道は普通」で、いつもどおり

動いているのだと反対の意味に取ってしまう危険性があります。このほか、「吸水」と「給水」、「予診」と「余震」、「休園」と「救援」といった言葉も注意が必要です。

### イ 災害時多言語支援センターの設置の推奨

従来の地域防災計画では、災害発生時に都道府県・市町村が設置する災害対策本部で、日本人も外国人も区別なく対応することになっていますが、多言語対応が勘案されていないため、ニーズ把握の面や情報提供などの部分で外国人に対する対応が不十分であると言わざるを得ません。

こうした問題意識に基づき、総務省が推奨しているのが、地域防災計画上、災害対策本部の設置とともに「災害時多言語支援センター」を開設することとし、ここが外国人被災者と災害対策本部の間に立つて、多言語による災害情報等の提供やニーズ把握を行うことです。

あわせて、災害発生時においては、外国人にとって必要な情報と不要な情報、急ぐ情報と特に急がない情報を選別・整理することが必要ですので、この部分の役割を担う「災害時外国人支援情報コーディネーター」を災害時多言語支援センターに配置することも総務省では推奨しており、その養成研修会の開催も始めています。

### ウ 北海道災害時外国人支援事業

ハイエックは二〇二二年七月一日、道庁との間

に「災害時の外国人支援に関する協定」を締結しました。

同協定に基づき、ハイエックは災害発生時、北海道庁が設置する北海道災害対策本部と連携する災害時外国人支援センターを設置し、そこで以下の五つの活動に従事することが想定されています。すなわち、①災害情報等の多言語発信、②北海道在住外国人からの相談及び問合せへの多言語対応、③避難所巡回による外国人の避難状況等の把握と市町村等への情報提供、④「北海道多文化共生多言語サポーター」等への活動要請、⑤前各号に定めるもののほか、外国人の支援のために必要となる事項、の五項目です。

なお、これらの活動の実施にあたっては、先ほどご説明したとおり、ハイエック自体は職員数一二人の小規模団体ですので、道内全域をカバーするために、道内の主要国際交流団体、多言語サポーター、外国人コミュニティのキーパーソン、在道外国公館などの関係機関との連携が想定されています。

本事業としてはこのほか、在住外国人を対象とした「防災教室」や、自治体職員を対象とした「災害時における外国人対応力向上研修会」なども開催しています。

### (3) 多文化共生ネットワーク連携推進協議会

多文化共生推進事業を全道的に進めていく取り

組みとして、「多文化共生ネットワーク連携推進協議会」という枠組みがあります。道庁が事業費を支出し、協議会の事務局をハイエックが務め、道内国際交流団体、多文化共生推進団体のほか、自治体なども参画しています。道内市町村のうち、国際交流団体のある市町村は二〇％に届かないと聞いていますので、そうした市町村とは行政とやりとりするほかに状況です。

協議会が取り組む多文化共生推進事業は、災害時における外国人支援、地域における相互理解、多文化共生の啓発を三本柱として進められています。

## 8. 北海道における多文化共生の今後の課題

二〇二二年一月より、国レベルで外国人技能実習制度の見直しに向けた議論が続けられており、二〇二三年五月に出された中間報告などを見ると、実習生の転籍の緩和などが進められる見通しです。そうなると、制度の見直し後においては、外国人が国内を移動しながら働くという状況が生じるようになります。他府県に比べて賃金水準が低いなどの現状にある北海道にとっては、いかに外国人に北海道に来てもらうか、長く暮らし続けてもらうかがあらためて課題になってきます。

将来的に北海道に多くの外国人に来てもらい、長く暮らし続けてもらうために、受け入れられる北海道の側としてはどのようなことをしていくべきで

でしょうか。

第一に、居住環境の面では、地域や住民とのつながりをしっかりとつくってもらい、賃金の高さだけでは覆せないような魅力や居心地の良さを備えた地域、あるいは、地元住民との交流や社会的サポートが充実し、帯同家族も含めて安心して暮らしていける地域をつくっていくことが重要です。そのためには、まずは道内各地において、生活上の困り事に関する相談窓口や日本語学習の場、多言語対応の医療サービスの提供体制などを整備していくことが求められます。

第二に、職場環境に関して、やりがいのある仕事の提供、自分が必要な人材であると実感できる環境づくりが重要です。外国人が働く職場ごとの対応として、キャリアパスの保障、評価基準の公平性の確保のほか、メンター（相談相手）の配置や、宗教や文化の違いへの配慮をすることも求められます。

多文化共生とは結局のところ、単なる在住外国人支援ではなく、様々な文化の違いや背景を乗り越えて、誰もが暮らしやすく働きやすい環境をつくることであり、日本人と外国人という二分法にとらわれているうちは実現できるものではありません。多文化共生の課題は、災害時対応や医療提供など全国的に共通する課題もありますが、すでに外国人が地域によって異なる様々な入り方をしている状況にあつては、地域ごとに固有の課題もあるので、それぞれの地域でニーズを正

確に把握することが重要です。

北海道における多文化共生社会の実現は、北海道全域をカバーする取り組みとともに、市町村レベルでの取り組みも不可欠です。行政や各種民間団体、住民の取り組みの今後の進展に期待します。

へおだじま

みちあき・公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター多文化共生チーム課長／北海道外国人相談センター長

本稿は、二〇二三年一〇月一六日に開催した、外国人共生研究会・第五回学習会の内容をまとめたものです。

文責・編集部