

地域の「担い手」として外国人技能実習生を受け入れる人口減少自治体の試み

—紋別市国際交流サロンを事例に—

中 囿 桐 代
 (北海学園大学)
 経済学部教授



< 要 旨 >

厚生労働省によれば2019年1月現在、約146万人の外国人労働者が日本で働いており、前年同期比で18万人、14.2%増加している。外国人技能実習生（以下、技能実習生）は、約31万人が日本で働いており、前年同期比で19.7%増加している。2016年から「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」が施行され、試験を受けて認められた者はより長い期間、4年目5年目の滞在が認められるようになった。

しかしながら、相変わらず労働法や人権を無視するような労働条件で技能実習生を働かせる企業を告発する報道も後を絶たない。このような事が続けば日本は技能実習生から働く先として選ばれなくなってしまいうだろう。

本論では、人口減少に伴い生産年齢人口も減少する中で、技能実習生が地場産業である水産加工業を支える北海道紋別市を取り上げる。紋別市の国際交流サロンを事例にして、技能実習生と市民の「共生社会」の可能性を考える。紋別市はこれまで監理団体や受け入れ企業に任せきりになっていた技能実習生の生活支援を市として取り組みを始めた。紋別市は、国際交流サロンを中心に技能実習生どうし、日本人と技能実習生が交流できる様々なイベントの開催、日本語講座、そして日常生活を支える様々な支援を行っている。そこでは、行政だけでなく町内会といった市民の組織が重要な役割を担っている。

これからも来日する技能実習生の人数は増加するであろうし、日本での滞在期間も延びているわけであるから、企業や監理団体だけに技能実習生の生活環境、労働環境の向上を任せるのは無理であろう。地場産業にとって欠く事の出来ない戦力である技能実習生をもはや使い捨ての安い「労働力」としてのみ受け入れる事はできない。地域の「担い手」として技能実習生を受け入れ、そのための支援を企業や監理団体と住民や行政の協力の下で行う必要があると考える。

目 次

- 1. はじめに
- 2. 北海道の人口減少と技能実習生の受け入れ状況
- 3. 紋別市の人口減少と技能実習生の受け入れ状況
- 4. 紋別市による技能実習生への支援
- 5. 国際交流サロンでの様々な事業
- 6. 自治体による技能実習生の支援の意義

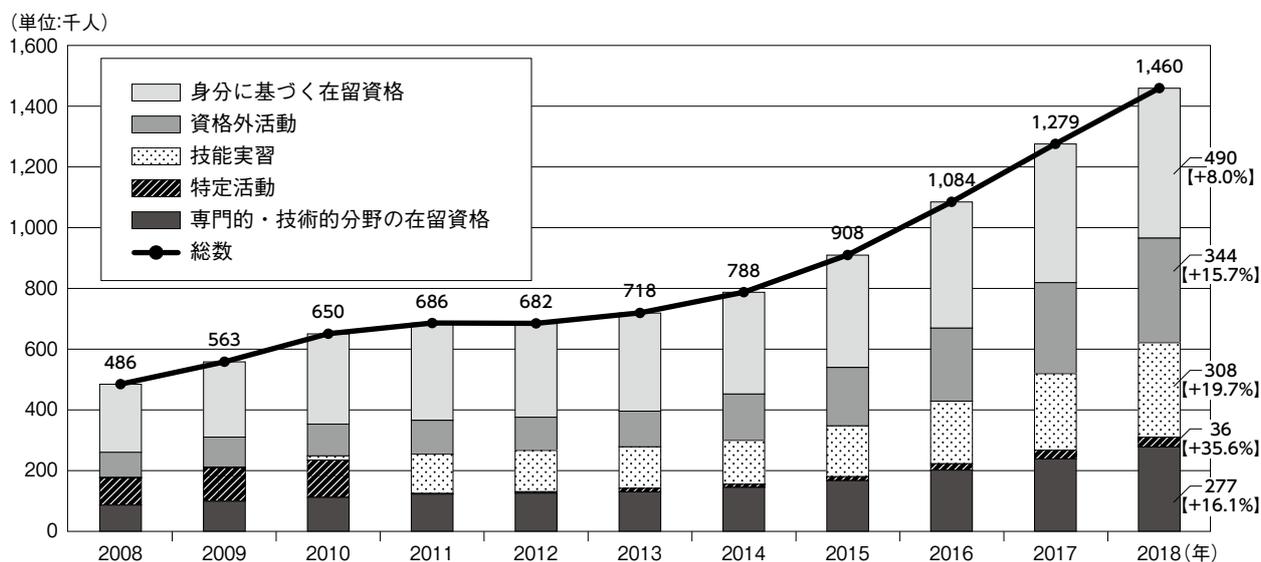
1. はじめに

2019年1月に厚生労働省から発表された『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成30年10月末現在）によれば、約146万人の外国人労働者が日本で働いている（図表1）。前年同期比で18万人、14.2%増加している。外国人技能実習生（以下、技能実習生）は、約31万人が日本で働いており、前年同期比で19.7%増加し

ている。

日本では少子高齢化に伴い深刻な人材不足が続いている。そのため、政府は2018年12月に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」を成立させ、2019年4月1日施行した。これにより通算で5年日本に滞在できる「特定技能」1号と在留期間に上限のない「特定技能」2号という新たな在留資格を設けた。この制度により今後5年間で最大34

図表1 在留資格別外国人労働者数の推移



出典：厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成30年10月末現在）

注1：【 】内は前年同期比を示している。

注2：「専門的・技術的分野の在留資格」とは、就労目的で在留が認められるものであり、経営者、技術者、研究者、外国料理の調理師等が該当する。

注3：「身分に基づく在留資格」とは、我が国において有する身分又は地位に基づくものであり、永住者、日系人等が該当する。

注4：「特定活動」とは、法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動を行うもの。

注5：「資格外活動」とは、本来の在留目的である活動以外に就労活動を行うもの（原則週28時間以内）であり、留学生のアルバイト等が該当する。

万人の外国人労働者を受け入れる事を見込んでいる。

これに先立ち2016年に「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」が施行され、試験を受けて認められた者はより長い期間、4年目、5年目の滞在が認められるようになった。しかしながら、技能実習生の受け入れについては相変わらず様々な課題が指摘されている。受け入れ先の企業による一方的な解雇もあれば、労働条件が厳しく失踪する者も出ている¹。加えて、著しく人権を侵害されているケース、例えば技能実習生の女性が日本人男性と交際し結婚をしたいと企業に申し入れをして解雇されるケース²もある。

このような人権や労働基準法、最低賃金法、男女雇用機会均等法といった労働法を無視するような技能実習生の受け入れは言語道断であるが、技能実習生への支援は十分であるとは言えない。技能実習生は事前に十分な知識もないまま受け入れ企業にやってくるケースも多く、また、技能実習生が地域で住民との交流を持っていないケースもある。そこで、本論では技能実習生を受け入れている地域、特に人口減少が顕著な地域での技能実習生の受け入れと支援について紹介し、その意義と今後の課題について考えたいと思う。取り上げるのは北海道オホーツク総合振興局管内の紋別市である。紋別

市は2018年より国際交流サロンを開設し技能実習生の支援を独自に行っている。技能実習生を受け入れるにあたり監理団体や受け入れ企業独自では解決が難しい課題もあるだろう。そこを地域、自治体が支援に取り組む事によって、技能実習生、あるいは外国人労働者と「共生」を目指す可能性について考えたい。

2. 北海道の人口減少と技能実習生の受け入れ状況

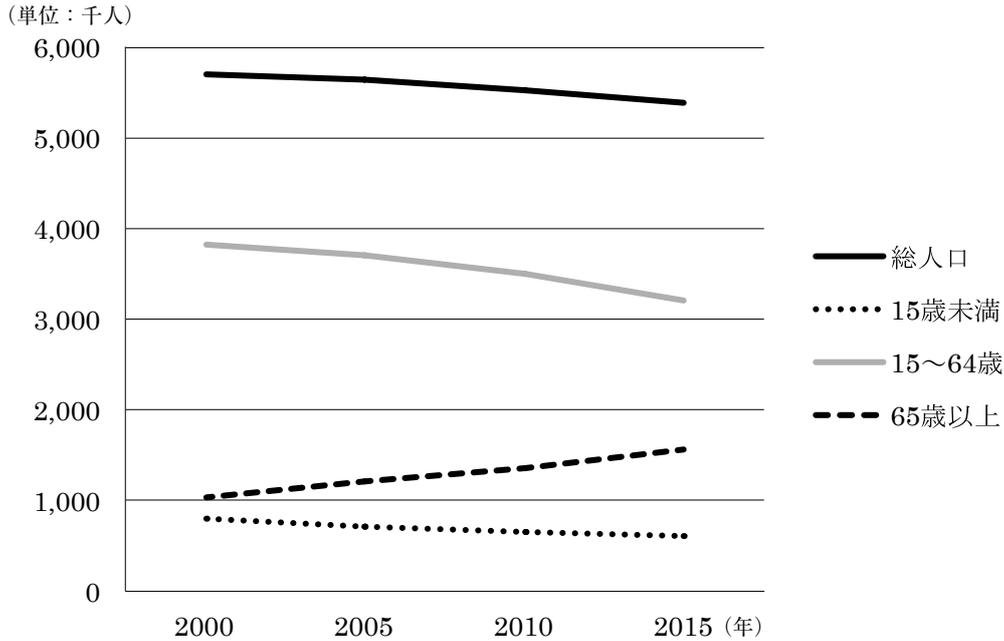
最初に北海道の人口減少について国勢調査を使って確認しておこう。図表2のように北海道の総人口は2000年568万人から2015年には538万人へと約30万人が減少しており、2000年を100%とすれば94.7%に減少している。その中でも生産年齢人口（15～64才）は383万人から319万人へ、同様に83.3%へ大幅に減少している事が分かる。北海道は全国よりも早くから人口減少が続いている。北海道「本道における人口減少問題に対する取組指針」では、「我が国の人口は2008年にピークを迎え、その後、減少局面に入りましたが、本道においては、それよりも10年以上早い1997年をピークに、全国を上回るスピードで人口減少が進んでおり、地域の経済や暮らしなど様々な分野への影響の拡大が懸念されています」³と述べられており、北海道庁は危機感を高めている。

1 NHK『世界がわかる 日本が見える』「改正出入国管理法がスタート 人手不足解消なるか」(2019年5月10日掲載<https://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2019/05/0510.html> 2019年10月22日閲覧)

2 NHK『外国人“依存”日本』「好きになってはダメですか？」(2019年5月27日掲載 <https://www.nhk.or.jp/d-navi/izon/page/190527.html> 2019年10月22日閲覧)

3 北海道「本道における人口減少問題に対する取組指針」2015年3月

図表2 北海道の人口



(出典) 各年の『国勢調査』より筆者作成

生産年齢人口の減少は経済活動や生産活動の縮小に繋がるため、15歳以上人口の労働力率を上げる施策が必要となる。それが現在安倍政権が進めている「女性活躍社会」であり、高齢者をターゲットとする「生涯現役社会」である。ところが北海道のように人口減少が既に進んでいる地域ではこれらの施策では対応しきれず、地域外の労働力に頼らざるを得ない。そこで注目されるのが技能実習生である。技能実習生は現在でも最長5年という実習期間が終われば母国に帰る事が前提とされているので、受け入れのための対応が限定的で済むと考えられている。

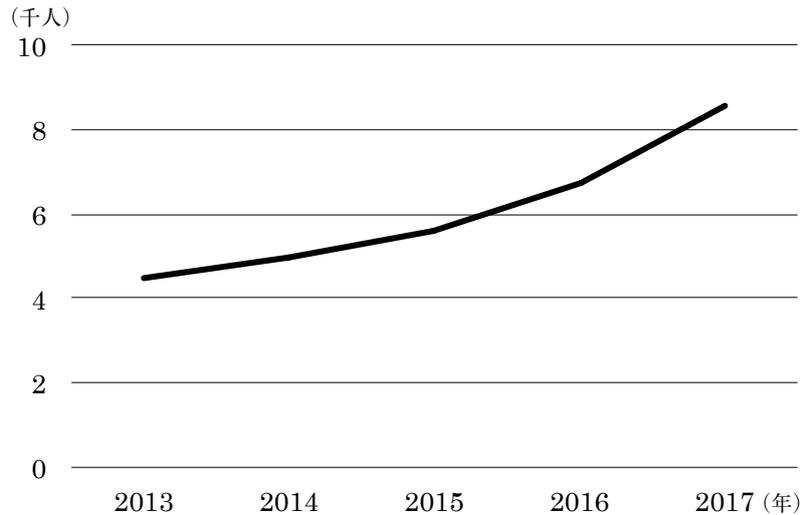
実際、北海道における技能実習生の受け入れ人数は、生産年齢人口の減少に呼応するように増加している。図表3を見てみよう。これは厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況」による北海道の技能実習生の数を

表したものである。北海道でも技能実習生の数は2013年の4,483人から2017年には2倍近くの8,553人へ増加している事が分かる。2017年の北海道の就業人口は258万人であるので、技能実習生はまだ0.3%を占めるに過ぎないが、今後増加する事は間違いない。

次に技能実習生の送り出し国を「外国人雇用状況の届出状況」によって見てみよう。北海道の国籍別技能実習生の割合を見たものが図表4である。短期間の間に中国(2013年90.0%→2017年40.5%)からベトナム(同3.7%→46.0%)へシフトしている事が分かる。これは全国とも共通した傾向である。

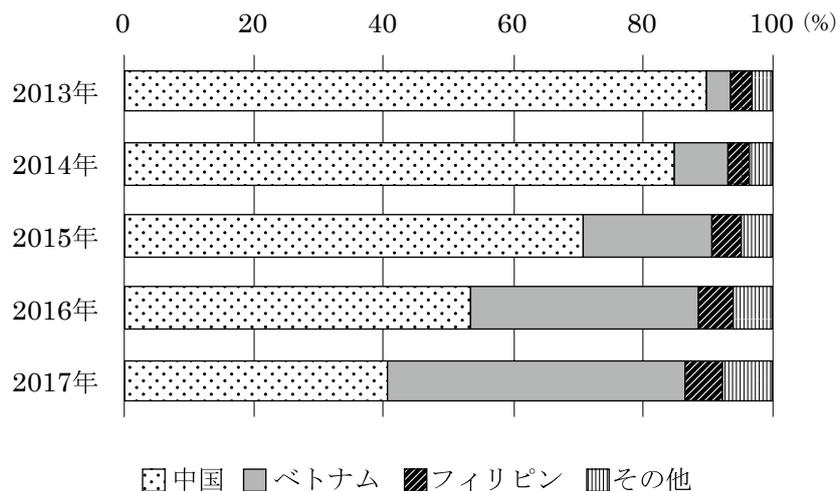
さて、「外国人雇用状況の届出状況」では技能実習生が働いている産業や来日してからの期間等の細かいデータは分からない。そこでここからは北海道経済部労働政策局が公表している「外国人技能実習制度に係る受入状況調査

図表3 北海道の技能実習生の人数



(出典) 厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況」より筆者作成

図表4 北海道の国籍別技能実習生の割合



(出典) 厚生労働省北海道労働局「外国人雇用状況の届出状況」より筆者作成

結果報告書」(以下、「調査結果報告」)によって、より詳しく道内の技能実習生の受け入れの現状を確認する。ただし、この調査も全数調査ではないことに留意が必要である⁴。

図表5を見ると、北海道の技能実習生では1年目の者が最も多い。年によって変動はあるも

のの全体の4~5割を占めている。反対に2年目、3年目の者は少ない。技能実習生が1号(1年目)を終了し全員が2号(2年目)の申請をすれば、同数になるはずである。しかしそうならない。北海道では技能実習生が長期にわたって働く制度とはなっていない事が分か

4 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受入状況調査結果報告書」には、以下の留意点が記されている。「本調査は、関係機関などからの情報をもとに、本道で技能実習生の受入れを行っていると思われる道内外の監理団体などに調査を行ったものであり、本道における全ての実習生受入れについて把握したものではありません」。

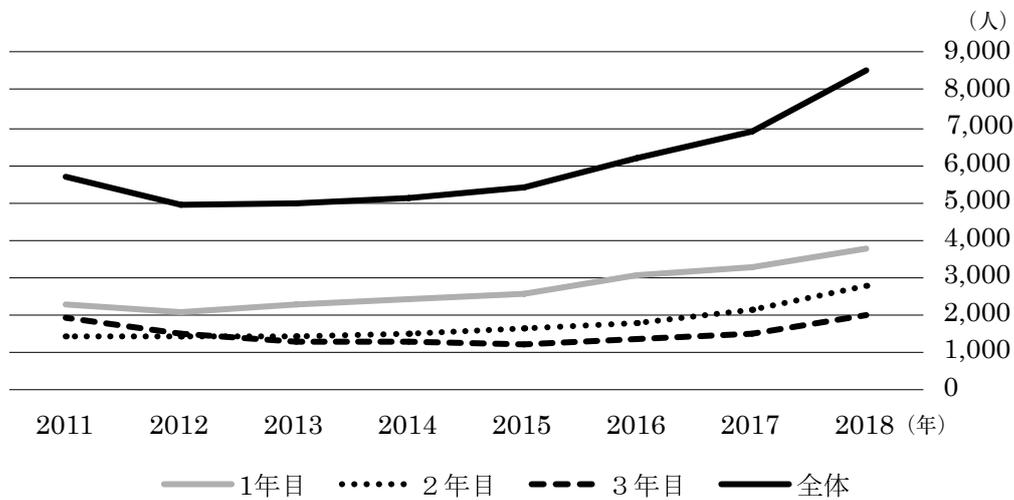
る。これは農業が大きな受け入れ先になっている事と関連があろう。つまり、特に雪の多い北海道では冬に農作業を行うのは難しい。そのため通年、1年以上の技能実習生の受け入れが難しい現場があると言う事だ。

図表6は「調査結果報告」で業種別の技能実習生の受け入れ割合を見たものである。農業と食料品製造業が大きな割合を占めている。2016

年には、『食料品製造業』3,865人のうち、『水産加工製造業』が3,446人(89%)⁵と大部分を占めている。

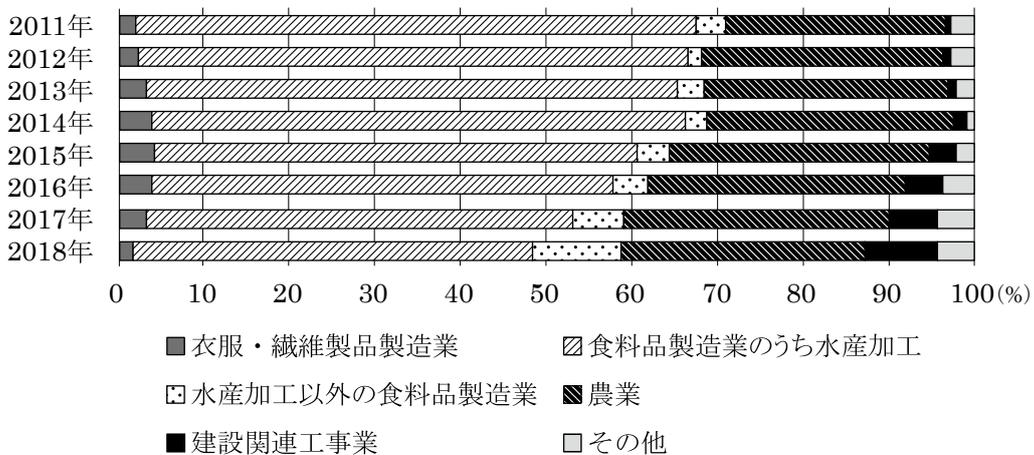
北海道はご存知のように広大な地域である。ここまで見て来たのはあくまでも全道の傾向であり、地域毎に様子はかなり異なる。北海道は図表7のように14の振興局、総合振興局に分かれている。エリア別の技能実習生の受け入れ数

図表5 北海道の技能実習生(1、2、3年目)の受入人数



(出典) 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受入状況調査結果報告書」より筆者作成

図表6 北海道の技能実習生受け入れの業種別割合



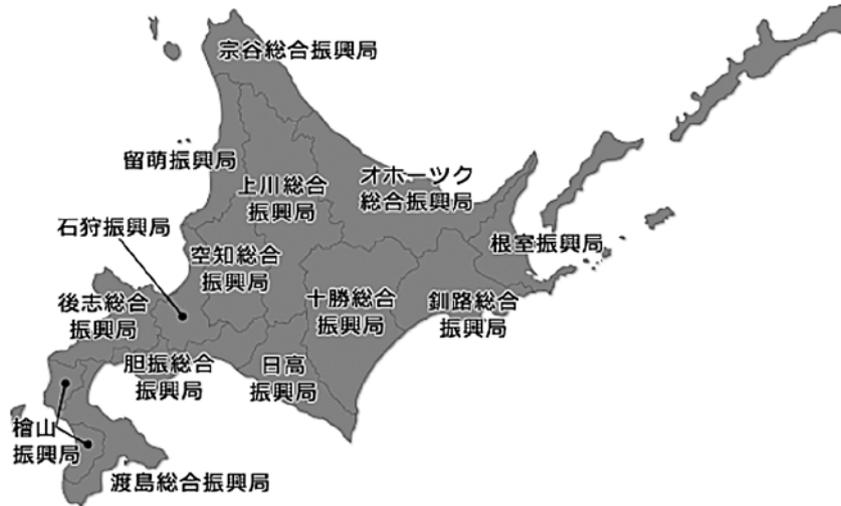
(出典) 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受入状況調査結果報告書」より筆者作成

5 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受入状況調査 平成28年度調査結果報告書」3頁。

(図表8) と併せて見ると、「食料品製造業」は、オホーツク・宗谷・渡島、「農業」は上川・十勝・根室の各エリアで受け入れが多い。北海道では、札幌(石狩)や旭川(上川)といった人口

が多い地域ではなく、人口が減少する地方の地場産業において技能実習生の受け入れが進んでいる事がわかる。

図表7 北海道14総合振興局



(出典) 北海道HP 14総合振興局・振興局の一覧より

図表8 地域別の技能実習生の受入数(振興局管内別)

	(人)	業種別受入数(上位3業種)						前年(参考値)
空知	245	農業	106	衣服	59	食料品	54	247
石狩	690	食料品	329	農業	153	建設関連	125	524
後志	526	食料品	321	農業	180	建設関連	15	398
胆振	379	食料品	155	農業	144	その他	59	355
日高	175	農業	143	漁業	20	食料品	8	205
渡島	873	食料品	690	衣服	87	漁業	56	787
檜山	31	衣服	23	食料品	8	—	—	38
上川	505	農業	388	建設関連	54	食料品	39	435
留萌	204	食料品	157	漁業	33	農業	6	168
宗谷	628	食料品	577	農業	42	建設関連	9	656
オホーツク	1,044	食料品	807	農業	185	建設関連	48	1,159
十勝	471	農業	403	建設関連	35	食料品/衣服	12	293
釧路	583	食料品	363	農業	186	建設関連	28	410
根室	563	食料品	345	農業	212	建設関連/その他	3	537
合計	6,917							6,212

オホーツク総合振興局管内15%、渡島総合振興局管内13%、石狩振興局管内10%、宗谷総合振興局管内9%の順で受け入れが多くなっている。

※衣服＝ 衣服・その他の繊維製造業
食料品＝ 食料品製造業
建設関連＝ 建設関連工事業

(出典) 北海道経済部労働政策局「外国人技能実習制度に係る受入状況調査 平成28年調査結果報告書」より

3. 紋別市の人口減少と技能実習生の受け入れ状況

ここからは北海道オホーツク総合振興局にある紋別市について見てゆく。紋別市は図表9のように北海道のオホーツク海沿岸のほぼ中央に位置し、一帯の土地は内陸へ徐々に高さを増し、西部は南北に連なる北見山地に南部は東西に起伏する千島山系に囲まれている。農耕地は天塩岳にその源を発する渚滑（しょこつ）川流域より南東シブノツナイ川流域に広がり、酪農・畑作が中心となっている。弁天岬から弓状に伸びる海岸線は風波を避ける天然の良港で、オホーツク海屈指の港まちである。気候は冷涼で特に冬期は流水の到来もあって寒冷になる⁶。本稿を読んでおられる方の中にも冬期の観光のシンボル「ガリンコ号」をご存知の方もいるのではないだろうか？ 砕氷船に乗って流水を割りながらオホーツクブルーの海を航行するという紋

別の冬の観光の目玉である。

この豊かなオホーツク海の恵みを背景として、紋別市は水産業の町として発展して来た。2017年の紋別港の生産量は48,537t、生産金額は9,980,538千円である。2014年の冬の「爆弾低気圧」の被害や2016年の台風10号の被害により主力のホタテ養殖に被害が出たため、2017年は生産量、金額とも少ない。2013年には69,838t、11,531,419千円を記録している。漁種でみるとやはりホタテが主力であり、2017年の生産額は5,158,443千円、総水産生産額の52%をしめる。2013年には6,557,877千円、57%を占めていた⁷。

この豊富な水産資源を利用した水産加工業も盛んである。2017年の水産加工業の生産数量は68,055.0t、2,718,030千円である。この中で冷凍ホタテ貝の生産数量は2,677t、644,108千円（全体の23.7%）を占めている。2017年には紋別市内に54の経営体があり（株式会社29、

図表9 北海道オホーツク総合振興局管内市町村



(出典) 北海道HP 14総合振興局・振興局の一覧より

⁶ 紋別市HP「市勢の概要」より。

⁷ 紋別市「もんべつの水産 2018」1～3頁。

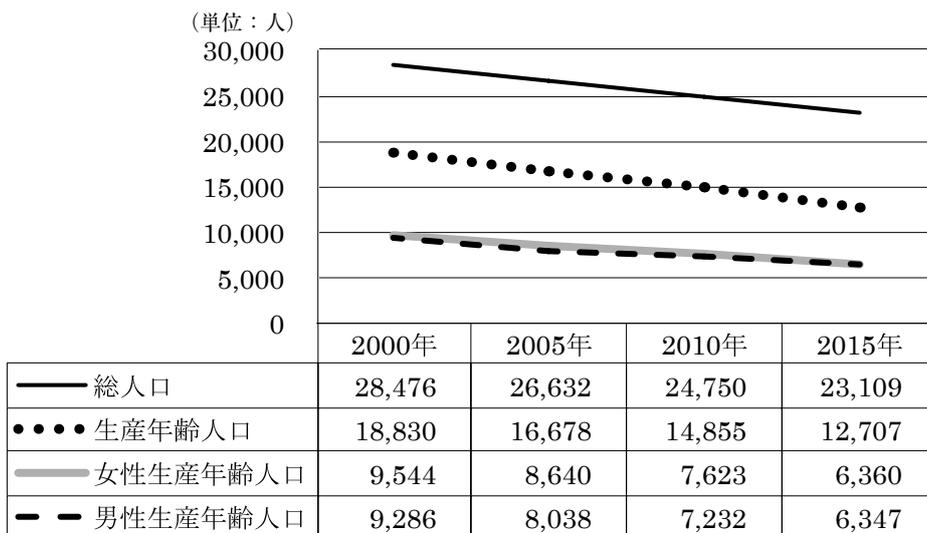
有限会社14、協同組合2、個人経営9)、常用854人(男性330人、女性524人)と臨時601人(男性61人、女性540人)、あわせて1,455人が働いている。2013年には常用920人(男性376人、女性544人)と臨時835人(男性88人、女性747人)、あわせて1,755人が働いていた⁸。水産加工業に従事する人も減少している。

この紋別市でも国勢調査によれば**図表10**のように人口減少は着実に進んでいる。2000年から2015年の間に総人口は約5千人減少し、2000年を100%とすれば15年は81.1%となる。

同時期に生産年齢人口は約6千人減少し、同様に67.5%となる。生産年齢人口は15年間で約2/3まで減少している事になる。

このような人口減少、生産年齢人口の減少、水産加工業の従事者の減少のためにマンパワーとして頼りにされているのが技能実習生である。紋別市では2016年に267人、2017年315人、2018年309人(11月現在)⁹の技能実習生が登録している。この数年でその人数は大きく増加している。**図表11**のように2019年10月現在380名が紋別で働いており、ベトナム国籍(全

図表10 紋別市の人口



(出典) 各年の『国勢調査』より筆者作成

図表11 紋別市で働く技能実習生の人数

国籍	ベトナム		中国		タイ		合計	
	男	女	男	女	男	女	男	女
人数	4	130	34	157	0	55	38	342
合計	134		191		55		380	

(出典) 国際交流サロン資料より筆者作成

⁸ 紋別市「もんべつの水産 2018」12～14頁。

⁹ 紋別市HP「外国人との共生社会の実現に向けた取り組み」(2019年9月13日閲覧)より。

体の35.3%)と中国国籍(50.3%)の技能実習生が多い事、全体の9割が女性である事が確認できる。水産加工業で働く技能実習生は女性が多いことが理由である。

技能実習生380人は、2015年の紋別市の就業人口11,270人を100%とすれば、その3.4%を占める。全国の外国人労働者が就業者に占める割合は2%といわれており、それよりもかなり高い。このように人口が減少し、地場産業で働くマンパワーが減少して行く地方、地域では技能実習生に頼らざるを得ない状況が生まれているのである。

紋別市の主要産業である水産加工業で働く技能実習生の国籍別・区分別人数は図表12の通りである¹⁰。人数は少ないがすでに3号4年目で働いている技能実習生もいる。2017年の水産加工業従事者は1,455人であるので、それを100%とすると技能実習生は20.1%となる。もはや紋別市の水産加工業に技能実習生は欠く事のできない状況が生まれている。

4. 紋別市による技能実習生への支援

・地方では利用できない多文化共生ワンストップセンター事業

2019年4月に新たな在留資格として特定技能を新設し、外国人労働者の受け入れに舵を切った。その受け入れ策の目玉として創設されるのが多文化共生ワンストップセンターであり、全国に約100ヵ所を整備する方針が打ち出された。しかし、整備費の交付金申請を受け付け始めたのが2019年2月中旬であり、4月のスタートに自治体は混乱した。この補助対象は、47都道府県と20の政令指定都市、さらに外国人住民が1万人以上、または5千人以上で全住民に占める割合が2%以上(東京23区は1万人以上で6%以上)の44自治体とした¹¹。これでは人口規模が少ない地方、人口減少が進む地域はこの助成の対象とはならない。紋別市もこの事業に応募したいと考えたが、人口規模が小さいのでこの対象とはなっていない。そのため紋別市独自で外国人、技能実習生の受け入

図表12 紋別市の水産加工業で働く技能実習生の国籍別・区分別人数(2019年9月現在)

国籍別	事業所数	1号			小計	3号		小計	合計
		1年	2年	3年		4年	5年		
中国	9	47	29	29	105	5	0	5	110
ベトナム	5	52	30	26	108	19	0	19	127
タイ	9	14	17	13	44	4	0	4	48
中国・ベトナム(注)	1	3	2	3	8	0	0	0	8
合計	24	116	78	71	265	28	0	28	293

(注) 事業所が中国・ベトナムと回答しており、内訳は不明
(出典) 国際交流サロン資料より筆者作成

¹⁰ 紋別市では、JAが監理団体となって農業に従事する63名(全員ベトナム国籍、1号21名、2号36名、3号6名)や別の監理団体で林業に従事する者2名(2名とも中国国籍、1号)の技能実習生も働いている(2019年9月現在、国際交流サロン聞き取り調査より)。

¹¹ 『朝日新聞デジタル』2019年4月1日「外国人受け入れ拡大、見切り発車 過半数が窓口開設なし」(2019年10月15日閲覧)。

れのための支援策をとっているのである。それが2018年から市の施設の一角に開設された国際交流サロンである。

・国際交流サロンの開設の経緯

紋別市では、少子高齢化に伴い就業人口が減少し、水産加工業者が2001年から技能実習生を受け入れるようになった。この頃は中国人が大部分を占めていた。

現在の国際交流サロンが開設される以前、紋別市のバスセンターの一角を利用して有志による無料の日本語の勉強会が開かれるようになった。この勉強会が国際交流サロンの前身と言ってよいようだ。

2016年、紋別市でベトナムからの技能実習生を受け入れているある監理団体に日本語通訳として一人のベトナム国籍の女性が赴任してきた。彼女は入国後講習のために紋別に来たのである。彼女は未就学児をつれて紋別に来たため、保育所や宿舎などが必要であった。このときに紋別市役所の協力で市内の保育所に子どもを預ける事ができ、また宿舎は紋別市にある私立大学のゲストハウスを利用する事ができ、無事入国後講習を行う事ができた。その際、紋別市長が彼女の担当する入国後講習を見学する機会があった。市長が「何か希望はないか」と尋ねた所、彼女から「紋別にいる間に技能実習生に日本語を教える場所をつくりたい」という話が出た。そこで市長がその希望に応じて日曜日にバスセンターの一部を無償で提供する事となり、ベトナム国籍の技能実習生を対象とした無

料の日本語教室が始まったのである。

市長は以前から、特に気温の低い冬季にホテルやコンビニの前に技能実習生の女性達がWi-Fiを使うために戸外に集まる光景に心を痛めており、地場産業に貢献する技能実習生に対する支援を何か行いたいと思っていたとのことである。

・国際交流サロンに期待される役割

この日本語教室を恒常的なものとし、さらに「外国人との共生社会の実現を目指し、市内の事業所で研修している外国人技能実習生が紋別市民と交流を深め、日本語習得や日本の文化を体験できる交流拠点として」¹² 2018年5月に開設されたのが、紋別市まちなか芸術館（地元に縁のある芸術家の展示を行なっている）に開設された国際交流サロン¹³である。国際交流サロンの開館時間は2019年10月現在、月曜日～土曜日8：45～17：30、日曜日11：15～20：00となっており、通常の行政機関よりも長い時間開館している。これも技能実習生等が、仕事が終わった後に立ち寄れるようにするためである。

国際交流サロンには4つの機能が持たされている。

- ① Wi-Fiの提供：現在では技能実習生が生活する寮でフリー Wi-Fiが設置されている場合が多く、屋外に技能実習生が集まるという姿はなくなったが、国際交流サロン内もフリー Wi-Fiが設備されており、誰でも利用する事ができる。（写真1）

¹² 『広報 もんべつ』2018年7月 2頁。

¹³ 国際交流サロンの活動や行事はFacebook（国際交流サロンで検索可能）をご覧ください。

②交流をはかる：「外国人どうし」、もしくは、「日本人と外国人」が交流をはかれるよう、入り口を入ると椅子とテーブルがある「交流スペース」がある。雑誌等もおいてあり自由に読む事ができる。また日本語能力試験の問題も置かれていて自由に持って帰れる。筆者が見学に行った際には技能実習生の撮影した紋別市内の写真の表彰式（写真2、3）が行われていた。このような行事以外にもお菓子とスマホを片手におしゃべりを楽しむ技能実習生の姿がみられた。

③日本語の学習機会の提供：学習室を無料で借りる事ができ、日曜日には日本語能力試験の受験のための講習も行われている。この講習には、紋別市内だけでなく近隣の自治体の技能実習生も参加している。ただ、仕事の都合があるので、つねに同じ人、同じ事業所の技能実習生が参加できるわけではなく、日によって増減はあるとのことである。フリースペースでは日本語能力試験の問題のプリントも配布している。

（写真1）国際交流サロンのフリースペース（注：写真は全て国際交流サロン提供）



（写真2）2019年外国人技能実習生写真展表彰式



（写真3）2019年外国人技能実習生写真展受賞者



④日本文化や地域に親しむ：国際交流サロンでは技能実習生に対して華道や茶道といった日本文化の体験や紋別市を知ってもらうための体験会を行っている。

以上のように、地域にバラバラに暮らしている技能実習生の気軽に集まれる場所として、さらには技能実習生をはじめとする外国人だけではなく、「日本人どうし」、「日本人と外国人」の交流スペースとしての役割が期待されているのである。

・国際交流サロンの職員の配置

国際交流サロンには日本人3人と通訳が2名配置されている。日本人3人は紋別市役所の正規職員である。通訳は中国語担当とベトナム語担当が配置されている。中国語を担当するのは、紋別市でかつて技能実習生として働いていた女性であり、現在紋別市在住の男性と結婚し、生活している。彼女は日本語能力試験N2¹⁴の資格を持っており、また技能実習生として働いていたこともあるので技能実習生たちとコミュニケーションが取りやすいと期待されている。彼女は会計年度任用職員として雇用されている。ベトナム語担当には業務委託でベトナム国籍の通訳を雇用している。この他に市役所の国際交流係に国際化推進員としてタイ語を担当する通訳もおり、この職員も技能実習生の支援に当たっている。また2019年度に2名の地域おこし協

力隊「新隊員」を採用し、うち1名のドイツ出身の男性が国際交流担当としてサロンの行事をSNSに発信する等の運営を担っている。

・国際交流サロンの運営費

先にのべたように紋別市は人口規模が小さいため多文化共生ワンストップセンター事業に応募する事はできなかった。そのため、地方創生推進交付金を活用し、これを1/2と市の一般財源1/2によって運営費としている(人件費は別)。この他に4つの監理団体から協賛金を集めて、行事等の費用の一部にあてている。

・ボランティアの活躍

上記のように市が職員を配置しても限界があり、後で述べるような多彩な行事を運営することは難しい。そこで頼りになるのが市内のボランティアである。2018年5月に国際交流サロンが開設されるのと同時に国際交流サロン運営委員会が設置された。構成団体は14団体で、町内会や監理団体をはじめ国際交流関係、青年団体、文化団体、ボランティア団体が参加している。この運営委員会があることで、技能実習生の居住している町内会での行事の参加、あるいは華道、茶道といった日本文化の体験、盆踊り大会に参加するための浴衣の着付け等が住民の協力によって行われている。

14 N2は「日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる」レベル。(日本語能力試験HPより)

5. 国際交流サロンでの様々な事業

・日本語講座

国際交流サロンでは、年2回の日本語能力試験に向けて日曜日に無料で講習会を行っている(写真4、5)。1日4講座、それぞれ90分で講習を行う。2019年7月7日の第1回試験にむけた前期の講習は7回行われた。参加者は図表13の

通りである。延べ人数で241人の技能実習生が参加した。受講者が多いのはN4¹⁵である。中にはN2とN3¹⁶の両方を受講する技能実習生もいる。日本語講座の先生は、元小学校の教員等の経歴を持つ紋別市民である。通訳もこの講座には同席し、先生と技能実習生のコミュニケーションを取り持っている。12月1日の第2回試験に向けても、後期13回の講習会が予定さ

(写真4) 国際交流サロン内(日本語講座の様子)



(写真5) 国際交流サロン内フリースペース
(日本語試験の問題用紙が置いてあり、自由に持ち帰り可となっている)



15 N4は「基本的な日本語を理解することができる」レベル。(日本語能力試験HPより)

16 N3は「日常的な場面で使われる日本語をある程度理解することができる」レベル。(日本語能力試験HPより)

れている。4回が終わった時点で154名が参加した（図表14）。後期はN2の参加者が増えている。この日本語講座には、紋別市内だけでなく近隣の自治体で働く技能実習生も通ってくる。

もちろん、生活や仕事をする上で日本語の能力は必要だ。それにとどまらず、技能実習生が

日本に来る前の監理団体との面接で、「日本に行ってからどのくらい日本語の勉強をできるか?」という質問をする事もあるという。特にベトナム国籍の若い女性の中には語学の勉強への意欲も強い人も多く、日本に来てからの日本語教育は重要である。

図表13 日本語講座（前期7回）の国籍別参加者数

(人)

	5月12日			5月19日			6月2日			6月9日		
	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ
初級	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N4	13	15	12	5	0	15	13	10	4	16	11	6
N3	6	19	0	5	3	0	9	9	0	7	4	0
N2	0	2	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0
国籍別合計	19	36	12	12	6	15	22	19	4	23	15	6
合計	67			33			45			44		

	6月16日			6月23日			6月30日			国籍別合計			合計
	中国	ベトナム	タイ										
初級	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N4	5	3	2	3	10	2	4	0	2	59	49	43	151
N3	4	5	0	2	4	0	1	1	0	34	45	0	79
N2	0	1	0	0	1	2	0	0	0	2	7	2	11
国籍別合計	9	9	2	5	15	4	5	1	2	95	101	45	241
合計	20			24			8			241			241

(出典) 国際交流サロン資料より筆者作成

図表14 日本語講座（後期全13回）の国籍別参加者数

(人)

	9月1日			9月8日			9月15日			9月22日			合計			合計
	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	中国	ベトナム	タイ	
初級	3	0	2	5	0	4	9	0	0	10	0	0	27	0	6	33
N4	7	0	6	9	0	8	14	0	7	13	0	0	43	0	21	64
N3	7	2	2	4	2	1	5	3	0	5	1	0	21	8	3	32
N2	3	2	0	3	5	0	5	0	1	3	2	1	14	9	2	25
国籍別合計	20	4	10	21	7	13	33	3	8	31	3	1	105	17	32	154
合計	34			41			44			35			154			

(出典) 国際交流サロン資料より筆者作成

・社会科見学会

技能実習生に紋別市について、あるいは紋別市で生活する際に不可欠な情報（警察や救急への通報¹⁷の仕方やAEDの操作方法）を知ってもらうため、**図表15**の内容で市内の施設見学等を行っている（**写真6**）。2019年7月14日には中国国籍の技能実習生を対象として23人参加、7月21日はベトナム国籍の技能実習生を対象で17人参加、8月25日はタイ国籍の技能実習生が

対象で16人の参加があった。全体で56人が参加した。その様子は写真を見て欲しい。写真コラージュ（**写真7**）は国際交流サロンに掲示されているものである。何所へ行ったかが一目で分かるようになっている。この他にも見学の「写真集」を作成し、国際交流サロンで自由に見ることができるようにしている。これを見る事で参加できなかった技能実習生にも内容が伝わり、翌年の参加喚起にもなる。

図表15 市内見学会

- ・紋別消防署での緊急時の通信手段について・AEDの使用方法
- ・ガリンコ号：紋別市観光産業について知る
- ・オホーツクタワー：流氷研究について知る
- ・とっかり（アイヌ語でアザラシの意味）センター：野生生物の保護活動について知る
- ・ギザ（北海道立流氷科学センター）：流氷研究について知る
- ・スカイタワー：テレビ電波の仕組みについて知る
- ・オホーツク流氷公園：紋別市の花景観について知る
- ・バイオマス発電所：未利用木材を有効活用したエネルギー生産について知る

（写真6）AED仕様方法の講習会



（写真7）社会科見学の様子をまとめたコラージュ



¹⁷ 技能実習生は経費の問題があり日本国内でスマートフォンのキャリアと契約していない場合が多い。SNSで家族、友人と連絡を取る事が多いので、日本での緊急時に110番や119番に通報することができない事もある。

・運動会（外国人技能実習生夏の交流会）

（写真8、9）

技能実習生と市民に参加を呼びかけ、2017年、2018年はバーベキューを行っており、3回目となる2019年5月の交流会は、技能実習生、監理団体、受入機関、市民、ボランティア、町内会、行政団体（警察、海上保安、税務署など）による運動会を開催した。当日の様子を中国語担当の通訳の川原田岩（カワハラダ ヤン）さんは、『広報もんべつ』令和元年7月号に以下のように記している。「5月26日には『外国人技能実習生夏の交流会（運動会）』も開催された。

当日は、生涯学習センターのグラウンドに実習生229名、関係者90名、市民ボランティア33名が集い、国籍も事業所もバラバラにチーム分けされた8チームの選手たちが、熱い火花を散らして競技に臨みました。最高気温37℃という記録的な暑さの中、借り人競争や玉入れ、YOSAKOIソーランなどで参加者は大いに盛り上がり、大変実りある交流会となりました」。2017年の技能実習生の参加は136名、2018年は189名であった。この3年で順調に参加者が増えている。

（写真8）外国人技能実習生夏の交流会（運動会）の様子



（写真9）外国人技能実習生夏の交流会（運動会）の様子



・盆踊り大会（写真10）

2019年8月18日～20日に開催された紋別観光盆踊り大会に技能実習生たちが国際交流サロンチームとして参加し、団体素踊りの部で優勝することができた。参加した技能実習生は中国国籍71人、ベトナム国籍25人、タイ国籍23人、2日間（雨で1日中止）で合計のべ119名であった。浴衣は市民に家庭で使用しなくなったものの寄付を呼びかけ、着付けはボランティアが行った。2018年は参加した技能実習生は中国籍の29名だけであったので、1年間で参加者が大きく伸びている。技能実習生にとっては、浴衣を着る事ができるのが魅力のようである。

後日、2019年10月13日には「盆踊り大会の優勝を祝う会」が国際交流サロンで開催され、お茶会とゲーム大会が開催された。

・町内会活動への参加

国際交流サロンが中心となって行うイベントや学習会の他に、技能実習生の居住する町内

会との交流も行っている。国際交流サロン運営委員会に町内会も加わっているし、町内会も技能実習生がとけ込めるよう活動を行っている。2019年に限ってみても、国際交流サロンで把握しているだけで、町内会の夏祭りに参加（技能実習生14人）、総会に出席する（5人）、町内会の焼き肉パーティーに参加（3つの町内会で39人）、この他にも神社のお祭りに招かれる等の交流が行われている。このような町内会レベルの市民と技能実習生の交流は国際交流サロンでも全て把握しているわけではないので、さらに裾野は広がっていると考えていいだろう。

6. 自治体による技能実習生の支援の意義

これまでみてきたように人口減少が進む北海道では地場産業を支える人材として技能実習生は欠く事のできない重要な役割を果たしている事が分かった。そして、その受け入れは大都市だけでなく人口減少や高齢化がすすむ地方でも行われており、そこで地場産業を支える重要な

（写真10）紋別観光盆踊り大会：浴衣で参加



担い手として、もはや欠く事のできない戦力となっているのである。

そのような技能実習生を一時的な安い「労働力」としてのみ受け入れる事はできない。パワハラやセクハラ、賃金の未払い等労働法に違反する行為、あるいは、劣悪な住環境といった問題があれば、労働組合や弁護士が問題解決に当たるケースは珍しくない。そんなケースが相次げば、今後日本以外で働くことを望む技能実習生が増えるだろう。

もちろんこれらの技能実習生をとりまく課題は受け入れ企業や自治体だけで全てが解決できるわけではない。現地送り出し機関へ払う多額の手数料の問題や家族が帯同できないこと、転職できないこと等制度自体が孕んでいる問題は大きい。しかしながら、技能実習生は現実的に地域で生活し働いているのであるから、受け入れ企業、監理団体、地域や自治体でできる支援もあるはずである。もちろん、その前提として、監理団体、受け入れ企業のコンプライアンスの遵守は大前提であり、今後も技能実習生の権利を守るための取り組みは不可欠である。

自治体の支援の事例として今回は紋別市の国際交流サロンを取り上げた。ここには、もはや技能実習生を短期間低賃金で日本で働く労働者としてのみ受け入れる事では、早晚、技能実習生にふりむいてもらえなくなるという企業、自治体の危機感が現れている。一昔前のようなタコ部屋労働で、外部の人との接触は禁止、外出の自由もないというような働かせ方は今はもうできない。それは人道的見地からもそうであ

るし、加えて技能実習生たちはインターネットを使う事ができ外部との情報交換ができるので、問題があれば早晚顕在化する。私が調査した中でも、技能実習生は母国の日本語学校でSNSのグループをつくり来日してからも給与等の労働条件の情報を交換し、地域のスーパーマーケットやコンビニでの買い物の際も情報交換をしている¹⁸。また、労働条件があまりにも酷いものもあれば、母国の親族がSNSを使って日本の弁護士や労働組合に相談をするケースも出ている。このように技能実習生を隔離し、職場と寮に閉じ込めておく事はもはやできないのである。

そうであるならば、一部の企業にみられる技能実習生に対する「一時的な低賃金労働者」という前提を捨て、「地域産業の担い手」として3年、あるいは5年といった期限付きであったとしても地域の中に迎え入れる努力を企業、監理団体、市民も自治体もしなければならない。

もちろん、これは簡単な事ではない。語学の問題もあるし、文化の問題もある。人口規模の小さい自治体であれば財源の問題もある。しかしながら、地域の担い手として受け入れる努力を怠るなら彼女ら、彼らには技能実習生として日本で働くのではなく、アジアや他の国で働くという選択肢もあるのである。このまま日本の技能実習生=ブラックというイメージが定着してしまうなら、このような危惧も現実のものになってしまう。

もちろん、日本人の好きな「おもてなし」精神を発揮して技能実習生の要望を全てかなえ

18 技能実習生の労働実態や生活課題については、拙稿「人口減少地域における外国人技能実習生の受け入れの課題 ―北海道オホーツク地区を事例として―」(北海学園大学開発研究所『開発論集』第103号 2019年3月)を参照されたい。(「HOKUGA 北海学園大学学術情報リポジトリ」にて公開されている)

よ、というわけではない。紋別市の国際交流サロンでも、暖かい国から来ている技能実習生が多いので「スキーに行きたい!」という要望が寄せられる事が多いが、長時間の移動や怪我の危険を考えこれは諦めている。このような特別な要望ではなく、日常的に自分の住んでいる地域において日常生活が安全に送れる、生活を送るのに支障がない、日本語の勉強ができる、技能実習生どうしが企業の枠を超えて交流できる、地域の市民とも交流ができるといった支援や交流がもっと行われる必要がある。

技能実習生は生まれて初めて日本、あるいは働く地域に来て、まずもって職場での仕事も覚えなければならず、日本の生活習慣にもなじまなければならない。そこでは様々なトラブル、困り事が発生するだろう。その際にどこどこにワンストップセンターがありますよ、と言うだけで人は来るだろうか?外国人や技能実習生が抱える問題には、地域に暮らす人、それは外国人であっても日本人であっても寄添い、相談にのることができるレベルのものも含まれているだろう。そこから相談事業につなげることが本来は必要であり、それが日本の行政が求めて来たシームレスな支援、寄添い型の支援ではなからうか?そのためにも外国人、技能実習生に対する自治体の対応、地域住民の向き合い方が重要になる。

さらに技能実習生への支援は地域住民の支援になる可能性もある。技能実習生の日常的な困り事の1つに移動手段の確保がある。技能実習生を受け入れている企業では、定期的に車でスーパーマーケットやドラックストア等に彼女らを連れて行っているが、彼女らが不便を感じ

ている部分もある。しかしこれは、技能実習生の問題だけではなく、車に乗れない市民、高齢者や車を持っていない市民とも共通の課題である。低料金で利用できるコミュニティバス等が整備されれば、技能実習生だけでなく地域住民の生活の利便性も向上するであろう。

今後、子どもや大人も含めての日本語教育、食事の対応、宗教面での配慮など外国人や技能実習生と暮らすために私たち市民や行政が対応すべき課題は多い。これだけ外国人労働者が増え、日本での滞在期間も延びているわけであるから、企業や監理団体に全ての対応を任せるのは無理であろう。地域の「担い手」として技能実習生を受け入れ、そのための支援を市民と行政も行う必要がある。

紋別市の国際交流サロンも組織が出来上がってやっと1年半が経った所である。しかしここでは、技能実習生の支援には国際交流サロンだけではなく、監理団体や企業、そして町内会やボランティア団体、様々な場面で関わる市民の活動が重要である事を教えてくれる。今後の紋別市の活動に期待するとともに、本稿が小さな自治体でも何とか知恵をしまり、マンパワーを活かして、外国人労働者と市民が共に暮らしやすい地域を築いて行くヒントになればと思う。

本稿の執筆に当たり、紋別市役所総務部国際交流課参事 高橋信好殿をはじめ国際交流サロンのスタッフの皆様、紋別市国際交流サロン運営委員会 加藤洋子殿、紋別国際交流協同組合 木下良司殿にご協力を頂いた。厚くお礼申し上げます。

【参考文献】

- 北海道 2015「北海道人口ビジョン」
- 北海道経済部労働政策局（2011～2016）「外国人技能実習制度に係る受入状況調査結果報告書」
- JITCO 2012～2017『外国人技能実習・研修事業実施状況報告』
- JILPT 2016『企業における外国人技能実習生の受け入れに関する調査』
- 上林千恵子 2015『外国人労働者受け入れと日本社会』東大出版会
- 宮入隆 2018「北海道農業における外国人技能実習生の受入状況の変化と課題」北海学園大学開発研究所『開発論集』第101号
- 中園桐代 2019「人口減少地域における外国人技能実習生の受け入れの課題 —北海道オホーツク地区を事例として—」北海学園大学開発研究所『開発論集』第103号
- 坂幸夫 2016『外国人単純技能労働者の受け入れと実態』東信堂