

# マルシェノルド

開発こうほう／地域経済レポート特集号

Hokkaido Development Association 21世紀、もっと輝く北海道へ

NO  
680

March.2020  
3月号



Policy for Integration with Foreign Residents

**テーマ** 外国人との共生社会を考える

●地域経済レポート特集号／REGIONAL ECONOMIC REPORT

# マルシェノルド

第44号



## 外国人との共生社会を考える

少子高齢化が進む一方で、経済のグローバル化が進展し、人・もの・お金の国際移動が活発化しています。人口減少によって労働力の担い手が不足していく中で、地域社会の活力を維持していくためには、外国人材を生かしていくことが重要になってきます。2019年4月には入管法が改正され、外国人労働者の受け入れが拡大されましたが、日本で生活する外国人は、言語や教育体制、就労環境など、課題は少なくありません。将来に向けて、地域政策としても外国人との共生のあり方を考えていく必要があります。

そこで、今回は外国人との共生社会づくりに向けて、その課題や政策として取り組むべき方向を探っていきます。

## Contents

### 巻頭エッセイ

やさしい日本語	1
マルシェノルド編集主幹 小磯修二	

### インタビュー

外国人との共生に向けた課題と方向	2
～欧州の経験から～	
北海道大学公共政策大学院院長 遠藤乾氏	

### 寄稿

道内における外国人労働者の現状と課題について	9
株式会社北海道二十一世紀総合研究所 主任研究員 菅原 淳	

### 地域事例1

町立日本語学校による共生まちづくりへの挑戦	16
～外国人とともに地域の活性化を目指す東川町～	

### 地域事例2

多文化共生社会づくりに向けた地道な実践	22
～浜松市の経験から学ぶ～	

### お知らせ

深川・留萌自動車道2020年3月28日全線開通	29
民族共生象徴空間 ウポポイ	30
お知らせ	31

表紙の切り絵作家

三苦 麻由子 *Mayuko Mitoma*

東京都出身。武蔵野美術短大卒業後、広告代理店勤務などを経てフリーに。1994年札幌へ。みとまゆこのペンネームで、水彩、ペン、墨絵、切り絵など、さまざまなタッチでジャンルにこだわらず活躍中。本誌の表紙は、本号テーマ・イメージによるオリジナル作品。

# やさしい日本語

マルシェノルド編集主幹 小磯 修二

戦後ほとんどの先進国は、労働力の不足を補うために移民を受け入れてきた。少子高齢化の問題を抱えるわが国も、2019年4月に入管法を改正し外国人労働者を受け入れる方向に舵<sup>かじ</sup>を切ったが、あえて移民という言葉は使っていない。そこからは、生活者として外国人を受け入れることによる社会的負担増への懸念が伝わってくる。しかし、政策の持続性と対応しなければならない施策の広さを考えれば、移民政策として直視していく姿勢と議論が欠かせないだろう。

取材で訪れた浜松市では、すでに30年前に市が多文化共生センターを置き、ブラジル人など南米系住民に向けたきめのこまかい施策が長年にわたって進められてきている。東川町では、町が日本語学校を設立し、日本語を共通の言葉とした独自の外国人との共生施策を進めている。どちらの取材からも外国人を住民として受け入れ、その能力をまちづくりに活かしていこうという前向きな姿勢が感じられた。

2001年に当時の浜松市長が提唱して始まった「外国人集住都市会議」は、出入国管理の枠組みだけで対応しようとする国の受け身の姿勢に対して、地方自治体が連携して立ち上がったものだ。全国の自治体間で情報交換しながら、外国人登録制度、教育、保険、災害などの分野で国に対して政策提言を行ってきている。わが国で外国人との共生に向けた政策議論を主導してきたのは、地方であるといえよう。

浜松市のホームページの多言語生活情報サイトに、英語、ポルトガル語などの外国語と一緒に「やさしい日本語」というページがある。緊急時への対応やゴミの出し方まで生活情報を分かりやすい日本語で説明しており、ワンクリックでふりがなもつけられる。日本にやってくる外国人は、観光客や短期滞在を除けば日本語に関心を持ち、事前に学んできた人たちがほとんどだ。しかし漢字、ひらがな、カタカナが混じる日本語の習熟は至難の技である。分かりやすい日本語をきちんと用意しておくことで、相互理解を深めていくことができる。日本の地域社会で共通の言語になりうるのは英語ではなく、やさしい日本語なのである。さらにその意識が共有されることで、新たな多文化の共生社会づくりにつながっていくように思われる。

一橋大学の庵功雄教授は『やさしい日本語』（岩波新書、2016年）で、やさしい日本語を使うために日本人にとって重要なことは、「自分が無意識に使っている日本語を、相手に合わせて、調整しなければならないのだという自覚（意識）を持つこと」だと述べている。異文化の相手に対して積極的にコミュニケーションしていく力を養うことは、グローバル時代においては欠かせない。それは外国語習得だけではなく、自国語をやさしく伝えていく能力を磨いていくことで養われる。移民政策にしっかり向き合うことの意義は、日本への理解を深めることではないだろうか。

インタビュー

# 外国人との共生に向けた課題と方向 〜欧州の経験から〜

人口減少に伴って、労働力不足が急速に表面化しています。日本政府は2019年4月に入管法を改正し、外国人労働者を積極的に受け入れる方向を打ち出しました。しかし、外国人が暮らしやすい生活環境が地域の中で整っているとは言い難い現状があります。

欧州の主要国は、第二次世界大戦後の復興期に、労働力不足を補うため、多くの移民を受け入れてきました。欧州の地域統合が進む中でも、各国が独自の移民政策を行っており、いろいろな経験を積んできました。

そこで、今回は欧州の事情に詳しい北海道大学公共政策大学院の遠藤乾院長に、欧州における多文化共生の歴史と現状から、わが国における外国人との共生に向けた課題と方向について、お話をうかがいました。

(インタビュー日：2019年12月16日)

## 欧州の移民政策を振り返る

—EU（欧州連合）離脱を巡るイギリスの動きの背景には移民問題があるといわれています。欧州が経済統合を目指していくために、労働の自由な移動は欠かせませんが、一方で移民・難民の急増は深刻な社会問題を生み出しています。EU委員会は、これまでこの問題にどのように向き合ってきたのでしょうか。

北海道大学  
公共政策大学院  
院長  
Ken Endo

遠藤 乾氏



**遠藤** EUの移民政策では、共通の認識としてタンペレ・アジェンダが掲げられています。これは、第三国の国民の法的地位は、加盟国民の地位に近づけられるべきであって、一定の期間、ある加盟国に合法的に居住し、長期居住許可を保持している者は、EU市民が享受しているものと可能な限り近い権利をその加盟国において与えられるべきであるという考え方です。そこから、居住や教育を受ける権利、雇用者や自営業者として働く権利、さらに居住している国の国民との差別の禁止などが導かれてきました。

また、EU加盟国の国民は、EU域内の移動は自由が保障されています。ヨーロッパの国家間では、国境検査なしで国境を越えることを許可するシェンゲン協定があり、移動の自由を尊重する体制をつくってきました。それがEU域内のモビリティ（動きやすさ、移動性）に力を貸してきた背景があります。

移動しやすい環境があればあるほど、どんな国の人でも同じような扱いをしなければならなくなります。

その一方で、シティズンシップ（市民権、公民権）の付与は、それぞれの加盟国がつかさどっています。

EU委員会や欧州司法裁判所は、EU域内の人たちが、ナショナリティを理由に不利な扱いを受けないように、社会保障や教育、賃金などについて平等化する対応を行ってきました。EU域内の加盟国民に対する扱いを、欧州内で均してきたわけです。

EU域外からやってきた外国人への対応は加盟国がそれぞれに対応しているので、EU委員会には強い権限はありません。

域内は自由移動ですが、域外からの流入については加盟国が管理し、入国して一定期間を経過すると、基本的には同じ扱いをしなければいけないというようなフレームで対応してきました。

——原則は、一定の期間を経るとEU加盟国の国民と同等の扱いを受けられるという考え方ですね。

**遠藤** 2013年に欧州を代表する社会学者、クリスチャン・ヨプケの『軽いシティズンシップ—市民、外国人、リベラリズムのゆくえ』を翻訳しました。この本では、権利だけでなく、総体としての市民的地位や帰化、言語教育や法律など、戦後のヨーロッパ移民とシティズンシップのあり方の変遷を整理しています。

戦後の高度成長の中では、とりわけ西ドイツやフランスがたくさんの移民を受け入れました。不況時には移民を排斥するような流れもありましたが、今では二世、三世が育ってきています。そんな中で、外国人と共生しながらうまく社会が回っていくのかを考えてきた歴史があり、その先行事例や変遷をたどっています。シティズンシップのあり方は収れんしていくと、同じような傾向を示していくという結論です。

それが“軽いシティズンシップ”です。入国しやすいとか、帰化しやすいとか、そんな意味合いで、あまり中身を伴わない形式的なものになってきたという、経緯があります。

——EU市民という言葉がありますが、移民を受け入れる側の国民の意識は時代の推移とともに変化してきているのでしょうか。

**遠藤** その心理的な反応は、精神科医のエリザベス・キューブラー・ロスが唱えた「死の受容プロセス」に当てはめることができます。まず否定があり、次に怒り、取引、諦め、そして受容に至ります。

政策としての対応は、最初は一時的な滞在を想定して、母国に帰ることを前提に組み立てられます。ところが、これまでのヨーロッパの経験からもわかるように、入国すると必ず定住する人が出てきます。また、とりわけ移民たちは

みんなで肩を寄せ合うので、どこかの地区に集住する傾向があります。

スイスの作家、マックス・フリッシュが「労働者と呼んだのに、来たのは人間であった」という有名な言葉を残していますが、人間ですから生活を営み始めると、家族を呼び寄せるし、子どももできます。そうすると強制送還は難しくなってきます。民主国であれば、目の前にいると不平等な扱いを放置することは、なかなかできません。

自国民の反発は出てきますが、言葉を話せないと困るので学校に行かなければならないし、けがをすると大変なので保険がないといけないという話になっていきます。住居がなければ、社会的にも不安定な環境が生まれます。

そうしたことからシティズンシップが整理されてきたわけです。その過程の中で、出生地主義や血統主義など、シティズンシップの考え方の違いが徐々に取れんして、ヨーロッパ全体で共通化していくようになってきたのです。

#### 移民を受け入れた欧州各国の現状から

——多様な人種、宗教、文化が混在するEU内で、自由に労働ができるというルールが出来たら、大きな影響が出ることは十分予想されたいと思われま。その点は、各国でしっかり議論されてきたのではないかと思います。

**遠藤** その点は、議論が十分だったように思えません。

ブレグジット\*で、2016年の国民投票直前にイギリスを訪問しましたが、ボストンでの話がとても印象に残っています。そこはイングランド中東部の港町で、ここからアメリカのボストンに旅立った人がたくさんいた、古いまちです。このまちには、ポーランドやリトアニアなどのEU域内からきた移民労働者がたくさん住んでいます。

ここでイギリス独立党の地方議員に取材をしました。会うなり抱きしめられて「お前たちは南アフリカに勝ただろう。DVDを3回も見たぞ」と言われました。最初は何のことを言っているのかわからなかったのですが、前回のラグビーワールドカップのことでした。そして、その後「日本は理想の国だ。移民がない」と言うのです。理想も実態も違うので、複雑な気持ちになりました。

彼話を聞いていると、確かにそんなに生易しいものではないことがわかりました。彼はパブの経営者ですが、小学生の子どもを店に呼んで、ひとクラスに何人の子もがいて、そのうち外国人が何人だと説明させるのです。ちょっとやりすぎだと思いましたが、クラスの半分以上が英語を話せない移民労働者の子もたちだと言うのです。そんな状況であれば、学級崩壊しても仕方がないと思いました。自分たちのイギリスを取り戻したいと主張する気持ちもよくわかります。

ただ、彼は移民のせいにしていましたが、よく考えてみると、これは公共政策の失敗です。当時のイギリスは、キャメロン首相やオズボーン財務大臣らの保守党政権のもとで、ものすごい緊縮財政を打ち出していました。それは地方政府の立場から考えると、急増する外国人に対応するための政策資源が奪われることを意味します。お金から人員など、何から何まで資源を引き上げてしまったので、外国人が集中した地域の課題にまったく対応できない状況になってしまいました。住宅、教育、そして医療と、必要な対策が何もできないわけですから、地元の人たちが怒るのも当然です。

2015年のイギリスにおける外国人の純増は約33万人で、この数字が国民投票の前にずいぶん取り上げられました。イギリス政府は移民の受け入れを10万人にする目標を立てていたのに、現実には約3倍で、全くコントロールできていなかったからです。

#### ※ ブレグジット

2016年に起こったイギリスのEU離脱問題のこと。英語でイギリスを意味するBritainと、離脱を意味するexitを組み合わせた言葉。EU在留の是非について、2016年6月に国民投票が行われ、離脱がわずかに投票率を上回った。2020年1月31日午後11時（日本時間2月1日午前8時）、イギリスはEUから離脱した。

——移民を多く受け入れてきたドイツやフランスはどんな状況だったのでしょうか。

**遠藤** ドイツは2015年に100万人ほどの移民・難民が押し寄せて、大混乱になったことがありました。ただ、報道では問題やトラブルばかりが報じられていますが、そればかりではありません。

西ドイツでは1970年代にトルコ系移民がたくさん押し寄せて、定住していった歴史があります。入国して暮らし始めると、定住してしまうという基本的な事実があります。そこに住んでいて目の前にいるようになると、民主国であれば外国人であっても平等に扱わなければならなくなります。問題はありますが、ドイツは徐々にトルコ系の住民を包摂していった歴史があり、二世、三世にはサッカーの代表選手もいます。

ドイツはゆっくりと多民族国家、多文化国家に変貌していったので、2015年のときも国民の10%が難民支援ボランティアに参加したといわれています。それだけ多民族国家、多文化国家が根付いてきているといえます。

事件や事故、テロ、トラブルなどのマイナス面ばかりが報道されていますが、そればかりではないことは、知っておいていただきたいと思っています。

フランスはドゴール空港からパリ市街に行く途中の郊外に、移民の集住する地区があります。多くは移民三世などのフランス人ですが、イスラムなどの外国人系の名前だったり、移民が多い地区の住所だったりすると、それだけで差別される状況が残っています。

### 最低限必要な住宅、教育、医療への対応

——日本では移民という言葉を使っていませんが、2019年4月の入管法改正で、わが国も積極的に外国人労働者を受け入れるようになりま

した。厚生労働省によると2018年10月末の外国人労働者数は、約146万人です。前年同期比で約18万人の増加で、その増加率は14.2%と急増しています。

**遠藤** その数字には、資格外活動ということで留学生も含まれていますが、アメリカやイギリスは学生ビザが非常に厳格で、留学中はほとんど労働ができないようになっていきます。しかし、日本にやってくる留学生は週に28時間までアルバイトができ、夏休みなどの長期の休み期間は、40時間まで働くことができます。わが国では留学生も労働者の一部になっている実態があります。

OECD（経済協力開発機構）のデータでは、日本の年間の外国人受け入れ数はドイツ、アメリカ、イギリスに次いで第4位（2016年）と世界のトップクラスです。1年間に20万人近い外国人が日本にやってきているわけですから、大変な数です。この現状は、先ほどのイギリスと比べてみてもかなりの数だと思います。

大きな問題は政府の対応です。日本では今でも移民という言葉を使っていません。いまだに移民を受け入れるべきか、否かなどという論争をしています。でも、実態は移民がいるわけです。

——ヨーロッパの経験を振り返ると、これから日本が外国人労働者を受け入れていくためには、どんな地域社会づくりを目指していくのかをしっかりと考えておかなければいけないと思います。

**遠藤** ただ、残念ながらヨーロッパの中でも、その解になるような地域は見当たりません。移民受け入れの対応は、イギリスとフランスが対照的です。イギリスは基本的に放置して、「多文化主義だから、それぞれ勝手にやってください」という、国はあまり関与しない対応でした。

一方で、フランスは移民を集団として特別視してはいけないという考え方です。個人主義を尊重し、それをインテグレーション（統合）と呼んで、フランス人になることを前提にしています。それはフランス語を話すということと限りなく同義です。だから、移民についての統計もありません。その結果、郊外に外国人が集住して、その地域は荒れ果ててしまうのです。そこにはイスラム系の二世、三世がいますが、移民ではなくフランスの市民なので、移民の集団としては扱えないわけです。でも、実態は無理があって、イギリス流とは違う意味での放置につながっています。

そのようにイギリスもフランスもいずれもうまくいっていません。暴動やテロの背景にはそんなことがあります。

そこから学ぶべきことは、お互いにその壁を突き崩すような包摂の仕方を考えることです。日本人にならなくてもいいのですが、日本社会に溶け込めるような仕組みや体制が重要です。

そのためにはしっかりした語学教育が必要で、職があることも包摂の一つのツールになります。

1990年代以降、日本にも南米、主にブラジルから外国人労働者が流入していますが、その子どもたちの中に義務教育を受けていない人もいます。今後、この問題も表面化してくるようには思います。

——一方で、中南米系の人たちの中からは、高度なスキルを持った人材も出てきています。人材資源を育てていくための環境整備も大切でしょう。

**遠藤** しっかり教育を受けて、職に就いた人たちは、職場という存在によって社会的に包摂されているといえます。子どもがいる場合は、その子どもが地域社会に溶け込めるかなど、いろいろな課題がありますが、今後、日本政府が外国人労働者にどのようにどんなりソース（資源）をつけようとしているのかがポイントでしょう。



ヨーロッパの経験を踏まえると、最低限必要な対応は住宅、教育、医療の三つです。

外国人労働者を受け入れる限り、集住してしまう傾向があるため、その地域にそれらの資源を投入できる体制をつくらなければいけません。

### 外国人を包摂するための基金を

——具体的にはどのような体制が必要でしょうか。

**遠藤** お話したようにEUでは域内の労働者の移動は自由ですが、移民は集住する傾向があります。EUは外国人が集中したところでも移動をそのまま可能にしていました。一方で、受け入れ国は廉価な労働力を得られ、送り出し国は送金を通じて経済的に潤います。

その経過を振り返って、EUと受け入れ国と送り出し国の三者が集まって、移民基金のようなものを設立して、外国人労働者が集中したところに政策を打てる原資を持つべきだったと考えました。

そこで、日本の場合も経済的に潤う主体の国と地方、あるいは業界などが共同でお金を出し合って基金を設立し、外国人労働者が比較的短期間に集中した地区に資金を投入できる体制を整えるべきだと思います。例えば、5年などの短期間に、人口の3～5%など一定以上の割合で外国人労働者が集中した地域を対象にするなどの指標を設けて、最低限対応しなければいけない住宅と学校・教育、医療の三つについて、対応する仕組みをつくってはどうかと思います。

EUでもそのようなシステムを事前に設けていれば、加盟国民の不満はあれほど高まらなかったのではないのでしょうか。あれは文化的な摩擦以上に、公共政策上の不備です。EUが移動の自由を許しているのであれば、なぜそうしたことを考えなかったのかと改めて思いました。

——今後は、欧州ではなし得なかった教訓を踏まえて、日本での政策議論を進めていくことが大切ですね。そこでは、外国人労働者を送り出す国と、受け入れる日本との幅広いパートナーシップづくりも重要だと感じます。

**遠藤** ヨーロッパの歴史から、彼らの失敗の経験を学んで、そこから日本でどんな政策を打っていくべきかを考えていくことが大切です。

今の日本政府は、地方に丸投げで、これが大きな問題です。地方に負荷をかけているだけです。日本政府が外国人労働者を受け入れることを打ち出したわけですから、政府の責任できちんと外国人を社会に包摂していくための仕組みを考えなければいけません。

——ヨーロッパの中で、多文化主義を実践するために、積極的に取り組んでいる事例はありませんか。

**遠藤** ドイツでは、外国人の意向が反映できるよう外国人代表者会議を設けているところがあります。

日本でもそれらを参考に神奈川県川崎市が、外国人市民代表者会議を設置しています。外国人市民とともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付けて、公募で選考された外国人が、外国人市民の代表者として活動しています。教育や情報、住宅、福祉、国際交流、市政参加、防災など、これまでいろいろな提言が出されていて、施策に反映できるように行政も努力しています。そのような試みは非常に重要です。

政策を遂行するにはお金が必要ですが、予算を付けてもお金を賢く使わないと意味がありません。単に住宅や教育、医療にお金をばらまくのではなく、地方自治体が事務局になって、外国人の皆さんの意見を集約できる場が必要だと思います。日本に住んでいる外国人が関心事や心配事を気軽に話せて、それを政策に反映でき

る仕組みが自治体の中に根付いていくといいと思います。

資金だけでなく、日本に住む外国人を包摂できるソフトなメカニズムを組み入れていくことが重要です。

地元の商店会や雇用主などのレベルでもいいのですが、行政の人たちも一緒に話ができる場が1年に1回あるだけでも違うと思います。

——今後、日本はどのような方向で外国人労働者を受け入れていけばいいのでしょうか。

**遠藤** 日本政府は移民という言葉を使っていますが、実質上は移民で、それを受け入れると決めたのは日本政府ですから、まずはしっかり政府がその責任を果たすことが第一です。その責任の取り方の一つが、帰国を想定するのではないことや、移民でないという否定形であってはいけないという、考え方の転換です。

ヨーロッパから学べば、全員とは限りませんが、一定数は定住するわけです。それを社会でどのように包摂していくかという対策は、まず国として一生懸命考えてほしいと思います。これは、公共政策の大きなテーマです。

そのためには、先ほど申し上げたような移民基金のようなものをつくって、移民が集中したところには予算や人材を投入する仕組みをつくることです。

そこでは住宅と教育、そして医療が最低限必要な要素です。さらに踏み込むならば、単にそうしたものに資金を出すだけでなく、外国人が気持ちよく生活できるための意見を発表する場を設けて、そういう仕組みを全国に普及させていくような取り組みが必要だと思います。

——外国人の声をくみ取って政策につなげていく仕組みは大事でしょう。

貴重なヨーロッパの経験をお聞きしてきましたが、課題も多くあるようです。残された命題

に対して、いかに日本らしい外国人受け入れ政策を構築していくかが、問われていると感じました。小手先の対処方策ではなく、体系的な公共政策としてしっかり議論を深めていくことが大切ですね。今日はありがとうございました。

**聞き手** 小磯 修二：マルシェノルド編集主幹。釧路公立大学長、北海道大学公共政策大学院特任教授を経て、2017年から（一社）地域研究工房代表理事。

#### PROFILE

#### 遠藤 乾 (えんどう けん)

1966年、東京都生まれ。北海道大学法学部卒業、カトリック・ルーヴァン大学修士号（ヨーロッパ研究）、オックスフォード大学博士号（政治学）。欧州共同体委員会「未来工房」専門調査員、欧州大学院大学政治社会学部教授、パリ政治学院客員教授などを経て、北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授。専門は国際政治、ヨーロッパ政治。2019年4月から北海道大学公共政策大学院院長。著書に『統合の終焉 EUの実像と理論』（岩波書店）、『欧州複合危機 苦悶するEU、揺れる世界』（中公新書）など。

# 道内における外国人労働者の 現状と課題について

## 【はじめに】

北海道が人口減少に転じて20年以上が経過し、道内で仕事をしている外国人と接する機会も増えてきています。本稿では、道内における外国人労働者の現状と課題を整理するとともに、今後の外国人との共生社会のあり方について考えを述べます。

## 【外国人労働者の現状】

### (1) 外国人労働者数

#### ①概況

2015年国勢調査（5年に一度実施）において、日本の総人口は1920年の調査開始以来、初めて減少に転じました。一方、北海道の人口は、2000年の国勢調査で減少に転じています。住民基本台帳に基づく集計では、北海道の人口のピークは1997年であったとされており、実に20年以上にわたり人口減少が続いていることとなります。また、この人口減少は少子高齢化とともに進んでいます。1995年と2015年を比較すると、北海道の人口総数は約5.5%減少しているのに対し、生産年齢人口数（15～64歳）は実に約19.1%も減少しています。

人口減少が進むなか、北海道における外国人労働者も増加傾向にあります。2019年10月末時点

株式会社北海道二十一世紀総合研究所  
主任研究員

菅原 淳

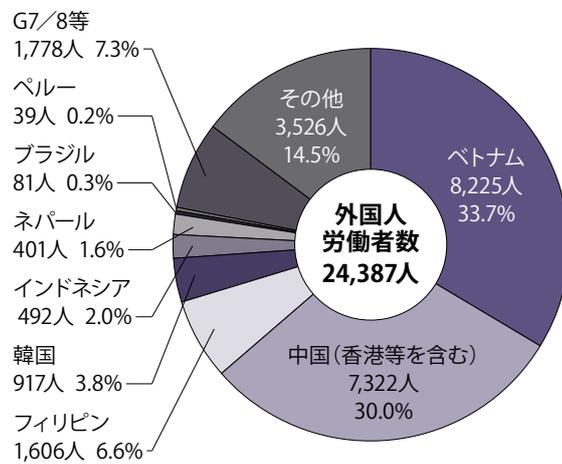
●Text : Jun Sugawara

の厚生労働省北海道労働局発表のデータによると、道内の外国人労働者数は24,387人となっています。道内における外国人労働者総数が初めて10,000人を突破したのが2014年（11,199人）ですから、いかに外国人労働者が急速に増加しているのかがわかります。なお、この労働者数には、資格外活動としてアルバイト等で就労している留学生や、労働者とは定義されていないが事実上他の就労者と同じ状況で実習に取り組んでいる外国人技能実習生も含まれています。

## ②国別

同じデータを国別で見ると、ベトナム8,225人、中国（香港等を含む）7,322人、フィリピン1,606人の順となっており、ベトナムが中国（香港等を含む）を抜いて初めて首位となりました。2014年10月時点では、中国（香港等を含む）7,115人、ベトナム607人、フィリピン522人の順でしたが、その後の各国の推移をみると、ベトナムが毎年急増、中国（香港等を含む）は毎年微増減しながら頭打ちの状態、フィリピンは毎年微増となっています。

国籍別外国人労働者数（2019年10月末現在）



（資料）厚生労働省北海道労働局  
「外国人雇用常用の届出状況（令和元年10月末現在）」

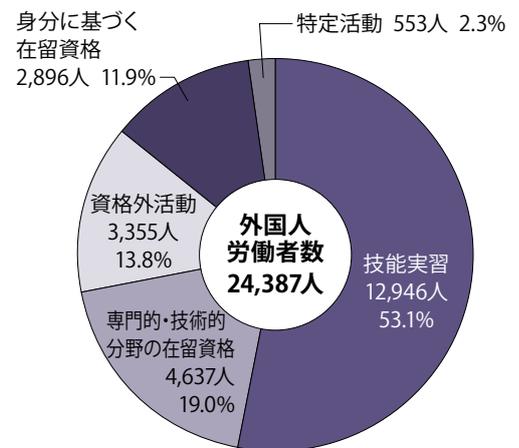
## ③在留資格別

日本に居住する外国籍の住民は、29種類ある在

留資格のいずれかを取得しています。このうち、5種類（文化活動、短期滞在、留学、研修、家族滞在）の在留資格については、原則就労が認められていませんが、資格外活動許可を受けた場合は一定の範囲で就労が認められており、事実上、大半の在留資格において就労が可能となっています。

先の北海道労働局発表のデータを在留資格別にみると、約53.1%の12,946人が「技能実習」に基づいて就労しており、以下「専門的・技術的分野の在留資格」（4,637人、19.0%）、「資格外活動」（3,355人、13.8%）が次いでいます。

在留資格別外国人労働者数（2019年10月末現在）



（資料）厚生労働省北海道労働局  
「外国人雇用常用の届出状況（令和元年10月末現在）」

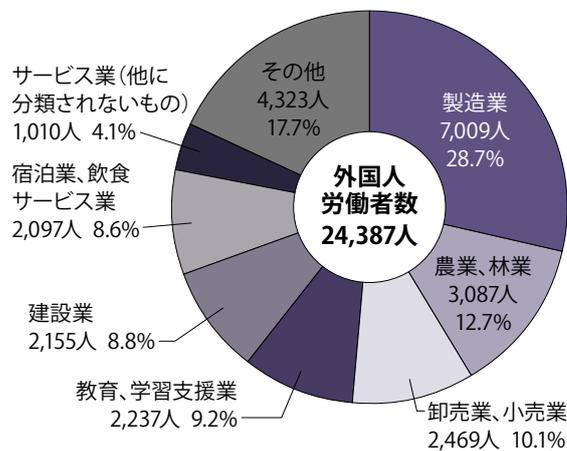
## ④産業別、事業所規模別外国人労働者数

産業別にみると、「製造業」が全体の28.7%（7,009人）を占めています。この大半は食品製造業です。これに「農業、林業」（3,087人、12.7%）「卸売業、小売業」（2,469人、10.1%）、「教育、学習支援業」（2,237人、9.2%）、「建設業」（2,155人、8.8%）、「宿泊業、飲食サービス業」（2,097人、8.6%）が次いでいます。昨今、食品加工事業者、ドラッグストア・土産店・コンビニエンスストア、農家・酪農家、語学教師、ホテル等で外国人就労者を見かける機会が増えてきており、実感にも添っていることと思います。また、建設業（大半は外国人技能実習生）の増加も著しく、宿泊業、

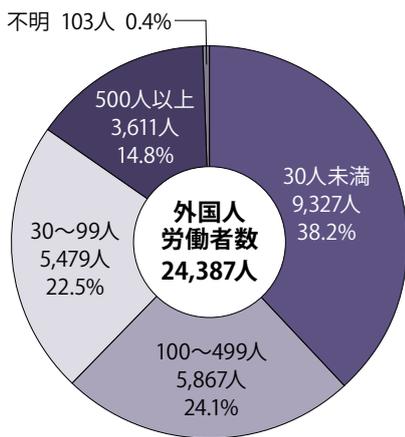
飲食サービス業を抜きました。

事業所規模別で見ると、「30人未満」(9,327人、38.2%)が最も多く、以下「100～499人」(5,867人、24.1%)、「30～99人」(5,479人、22.5%)が次いでおり、中小規模の事業者で就労しているケースが多いことが読み取れます。

産業別外国人労働者数 (2019年10月末現在)



事業所規模別外国人労働者数 (2019年10月末現在)



(資料) 厚生労働省北海道労働局  
「外国人雇用常用の届出状況 (令和元年10月末現在)」

います。これに対し、日本の大学を卒業した留学生をはじめとして、技術・人文知識・国際業務の在留資格を取得した外国人が正社員・契約社員として活躍しています。外国人労働者が多いことで知られるニセコ地域<sup>\*1</sup>でも研修や技術・人文知識・国際業務の在留資格で就労しているケースが多くなっています。ただし、技術・人文知識・国際業務の在留資格は、単純労働へは従事させない、学校での専攻と関連性があるといった制限も設けられています。学校での専攻との関連性について、例えば母国または日本で専門教育を受けた経験がなく、来日後、日本語学校で勉強した経験のみで日本での就職を希望しても在留資格を得ることは原則できません<sup>\*2</sup>。企業側からみても、外国人留学生を無条件に雇用できるわけではないことに注意する必要があります。

活躍している人材はアジア地域の出身者が中心ですが、能力・活気に優れ新しいアイデアで会社を牽引<sup>けんいん</sup>していく人材へと成長し、会社の活性化に貢献したり、勤務する企業が出身国に進出する際、現地法人の責任者に就任したりするようなケースも報告されています。

## ②留学生

留学生は原則就労が認められていませんが、上記のとおり「資格外活動」が認められた場合に限り、アルバイトをすることができます。ただし、就労時間は1週間に28時間以内と定められており(夏休み・冬休み期間は1週間40時間まで)、この制限を超えると在留資格の更新ができないなどの罰則が適用されることがあるので注意する必要があります。

## ③技能実習生

外国人技能実習生は、日本での実習を通じて技術を習得し、これを母国に持ち帰り国の発展に寄与することを目的として作られた外国人技能実習制度に基づいて実習に取り組んでいます。外国人技能実習制度は、実習期間1年以内の1号、同3

### ※1 ニセコ地域

本稿では倶知安町とニセコ町を指す。2001年頃から外資系宿泊施設等の進出が進み、飲食店やスキー・スノーボード用品レンタル等、関連産業の集積もみられる。近年の外国人居住者は豪州人に加え中国人や英国人など多国籍化が進み、夏場も定住する人が増加している。インターナショナルスクールの開校、英語に堪能な医療機関の開業など、外国人との共生社会の先進的な地域のひとつとなっている。

### ※2

母国での就業経験が認められ、日本語学校卒業後に日本で就労可能な在留資格を得たケースが報告されているが、これは例外的なケースと考えられる。

## (2) 外国人労働者の就労状況

### ①技術・人文知識・国際業務

訪日外国人旅行者の増加や、道産品の輸出、外資系宿泊施設の進出等に伴い、旅行業、食品加工業、宿泊業、小売業(土産品店、ドラッグストア等)において、外国人就労者のニーズが高まって

年以内の2号、5年以内の3号に分類され、2号と3号については、職種・作業に制限が設けられています。2号移行職種・作業について、2015年4月時点では75職種130作業でしたが、2019年11月現在では81職種145作業まで拡張しています。

北海道の技能実習生の特徴は、以下の二点が挙げられます。最初に、上記でも触れたように中小事業者で従事するケースが多いことです。本州の製造業が盛んな地域では、大企業が大人数の外国人技能実習生を擁するケースは珍しくありませんが、北海道で数十人単位の実習生を擁する事業者は相対的に規模が大きい食品製造業者や一部の農家等に限られます。酪農家のような事業者においては、実習生が一人というケースもみられます。なお、酪農家で勤務する外国人技能実習生は、朝と夕方の搾乳の時間帯に合わせて勤務時間を二分割し、日中や夜間は仕事を離れ自由に過ごしているそうです。

二点目は、積雪地域であるということです。外国人技能実習制度は、原則通年で業務がある業種に制限されており、季節に応じて異なる業務に従事することは原則認められていません。このため、例えば冬は農閑期として業務が発生しない農家において、2年以上の技能実習のプログラムを適用することは難しく、実習期間が1年以内の1号で実習を終えるケースが多くなっています。

## 【外国人労働者の課題】

### (1) 言葉やコミュニケーションの問題

外国人労働者を雇用するにあたり、最初に課題となるのは言葉と考えられます。日本語には漢字・ひらがな・カタカナがあるのに加え、いわゆる和製英語もあります。加えて、地方によって方言等もあります。

留学生については、日本で教育を受けていることもあり、この問題のハードルは比較的低いと想定されますが、外国人技能実習生については就労前に日本語教育を受けてはいるものの、充分習得

できないまま就労しているケースもみられます。かつての外国人技能実習生は中国人とフィリピン人が中心で、日本語でのコミュニケーションが難しい場合、中国人の場合は漢字で、フィリピン人の場合は英語（フィリピンの学校教育は英語）でコミュニケーションを取ることが可能でした。しかし、昨今急速に増加しているベトナム人については、こうした共通ツールがなく、コミュニケーションが困難であるとされています。最近では、外国人技能実習生の監理団体等でベトナム人職員が雇用され、実習先の事業者と実習生の間に入るケースも増えてきています。この他、各地域で日本人の支援グループが日本語教育や生活サポートを行っているケースなどがみられますが、多くはボランティアベースでスタッフが疲弊しており、行政の支援を求める声も聞かれます。

### (2) 早期退職、失踪等

昨今、学校を卒業し就職した日本人の早期退職が問題となっていますが、外国人においても同様の傾向がみられ、入社した4月のうちに退職するケースも報告されています。この背景には、例えば、配属先が希望に添わなかった、業務内容が希望に合わなかった、待遇が予想と違っていたといったこと等が考えられます。また、内定から就職までの期間が短すぎた例もみられます。日本では就職活動は時期がほぼ決まっており、日本人と同じスケジュールで就職活動に取り組む留学生もいますが、なかには卒業が確定的となってから就職活動を開始するケースもみられます。こうした留学生向けに、道内においても1月を過ぎてから3月卒業見込みの留学生向けの就職説明会・面接会が開催されたこともあります。実際にこの就職説明会・面接会に参加したことのある事業者から、「限られた時間の中で意思疎通が足りず、内定を出して就職してもらったが、早々に退職してしまった」という話を聞いたことがあります。もちろん、これは一部の例であり、内定から採用までの期間が短くても活躍している方もたくさんいる

と思いますが、日本に居住し、学び、アルバイト等を通じて働いた経験もある留学生ですら、こういった問題が起きていることには留意すべきと考えます。

また、外国人技能実習生においても、退職・失踪といった問題が起きています。この背景としては、雇用者側に帰せられること、実習生側に帰せられること、相互理解が不十分だったことで生じた誤解等、さまざまなことがあると想定されますが、いずれにせよ、志半ばで実習生が去ることは残念なことです。実習生は、外国人技能実習制度に基づき労働者として定義されていませんが、事業所に所属しているという理由で、日本人従業員と同様に所得税、住民税（2年目以降）、社会保険（個人事業者に雇用されている場合は国民健康保険）、厚生・国民年金（一部帰国時に返還）、雇用保険の保険料等を支払っています。雇用者としては、日本人か実習生かを問わず、同じ従業員として労使関係に対応していくことが重要です。雇用契約書のような就労内容を明示することも、特に外国人就労者にとっては重要との指摘もあります。

### (3) 日常生活上の課題

外国人が北海道で生活するにあたり、言葉の問題に加え、広域分散地域という北海道の地理的特性に伴う課題もあります。以下では、買物、医療、災害について述べます。

買物について、都市部では大きな問題はないかもしれませんが、地方に居住する外国人技能実習生は交通手段がなく、雇用者が買物に同行するなどしています。最近ではネット通販で宅配してもらうなど、工夫している様子もみられます。

医療について、病気や怪我はいつ自分の身に降りかかるかわからず、病院に行っても問診、医師・看護師・事務職員との意思疎通、治療費支払い、処方箋の理解等、さまざまな課題があります。日本語が比較的流暢な外国人であっても、症状の説明、医師との面談などでは苦勞しているようです。また、「処方箋の日本語の説明を理解できず、

どのような成分が含まれているかわからないので飲まずに廃棄する」、「付添として友人や同僚が帯同し自身の病状を知られてしまうのを敬遠し病院に行かない」といったケースも耳にします。病院側としても、外国人患者の対応に加え、一人当たりの診察時間が長くなり、経営に影響を与えているといった声も聞かれます。近年では訪日外国人旅行者が旅行中に病気になって病院に駆け込むケースも増えてきており、国も問診マニュアル等を作成して病院側の受診体制整備を呼びかけていますが、外国人が安心して受診できるようになるためには、さらなる体制の整備強化が必要であると考えます。

災害時の対応について、日本は直近30年程度を考えると、阪神・淡路大震災、東日本大震災等、大規模な災害を経験してきました。日本人にとっても大変な出来事ですので、外国人にとってはさらに苦勞が多いと思います。テレビの地震情報のテロップが、英語でも表示されるようになったのは東日本大震災からといわれています。北海道においても、2018年に大規模停電を経験しました。この災害により、「SNSでいくら情報を流しても携帯電話のバッテリーが切れれば機能しない」、「冬場に同じ災害が発生していれば、さらに被害は広がっていた」といった認識が広がりました。北海道は明治以降、冬場の大規模災害を経験していませんが、これは偶然にすぎません。災害時の避難誘導、避難生活等について、外国人へのケアも今後重要性を増すものと考えます。

### (4) 外国人技能実習生の持続可能性

外国人技能実習生は、かつて中国人やフィリピン人が中心となっていましたが、現在はベトナム人に移行しています<sup>※3</sup>。ベトナム人は親日的で勤勉であるとされ、現状は概ね歓迎されていると思います。しかし、今後もベトナム人の技能実習生が継続して来道するかという疑問もあります。

先日、中国の人口が14億人に達したとする報道がありましたが、中国人の技能実習生は既に頭打

※3

令和元年10月時点で、技能実習の在留資格を有する外国人労働者総数12,946人のうち約55%（7,178人）がベトナム人となっている。

ちとなっています。この背景としては、中国の経済発展、人材が一巡したこと、日本以外でも技能実習制度に類似する制度の下で就労者の受け入れをしている国があること等が考えられます。ベトナムでも同様の事態が発生する可能性があります。また、ベトナムは戦争の影響で高齢者が少なく若い国と呼ばれてきましたが、近年は少子高齢化が急速に進行しています。総人口に占める生産年齢人口の割合は2017年をピークに減少に転じ、合計特殊出生率<sup>※4</sup>も1960～75年の6人超から現在は2人を切る水準まで低下しています。今後の出生率の推移にもよりますが、ベトナムの総人口の増加は緩やかなものになっていくと予想されます。

仮にベトナムから北海道へ送出される外国人労働者が滞った場合、私たちはどのように対応すればよいのでしょうか。在留資格の特定技能（後述）への移行等を通じて現状の実習生の滞在期間を増やしていくことや、別の国からの外国人労働者の受け入れを増やすといったことがまず考えられます。しかし、これまで受け入れたことのない国から人材を受け入れれば、新たに日本語教育の問題、生活サポートの問題といったことに対応する必要がありますし、また、順次、受入対象国を変えていくことにも<sup>おの</sup>自ずから限界があると思います。人手不足問題の解決を人手（＝外国人労働者）に求めるだけでなく、例えば機械化のような、労働節約的な設備投資を検討していく、民間の自助努力のみで対応困難であれば行政への支援を求めていくといった視点も重要になってくると思います。

## (5) 交流機会

資格外活動で就労している留学生や、「技術・人文知識・国際業務」で就労している外国人労働者の多くは、日本人の同僚と比較的円滑な関係を築いているようです。日本人学生に話を聞いても、学校やアルバイト先で留学生と一緒にいる機会も多く、外国人に対する抵抗感のようなものは感じられません。

一方、外国人技能実習生については、人間関係

が勤務先の上司や同僚に限定され、<sup>ひろ</sup>げられないといった声も聞かれます。先の酪農家の例のように、広域で少数の技能実習生が分散しているような地域では、集まるのもままならないようです。こうした状況においても、日本語教育の先生やサポートスタッフ、日本人学生との間で交流の場が設けられたり、地元のグループと出身国の料理を作ったり、歌や踊りを披露したり、両国の伝統的な遊びを紹介しあったりといった交流の場が設けられているケースもあります。

道内の外国人就労者が増加傾向にあるなかで、地域経済社会を担う存在という点では国籍は無関係であり、交流機会を創出することで相互理解を得られるようになっていくことが期待されます。

## 【新たな在留資格】

2019年4月、新たに「特定技能」と呼ばれる在留資格が新設されました。これは特定産業14分野（介護、ビルクリーニング、素形材産業<sup>※5</sup>、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業）について、1号（特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向け。上限5年）と2号（特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向け。1号修了者で、3年、1年または6カ月ごとの更新。更新上限なし。ただし、分野は建設、造船・船用工業の二分野に限定）に分けられ、2号については長期滞在や、（要件を満たせば）家族の帯同も可能となります。特定技能の1号対象者は、第2号技能実習修了者または技能評価試験合格者（日本語試験等）とされています。

外国人技能実習制度との違いは、対象分野が人手不足の顕著な分野に定められていること、送り出し方法が二国間協力に基づき最もシンプルなもので外国人労働者と受入企業のみで送り出しが可能となること等が挙げられます。また、任意で登

### ※4 合計特殊出生率

一人の女性が出産可能とされる15歳から49歳までに産む子供の数の平均。

### ※5 素形材産業

鋳物製造工や金属プレス工など製造業の根幹を担っている産業分野。

録支援機関のサポートを受けることも可能であり、特定技能は技能実習制度と比較して手続も簡便になっているとされています。外国人技能実習生から特定技能への在留資格の変更も可能です。加えて、特定技能外国人を雇用する際の支援体制の整備（例：①事前ガイダンス、②出入国する際の送迎、③住居確保・生活に必要な契約支援、④生活オリエンテーション、⑤公的手続等への動向、⑥日本語学習の機会の提供、⑦相談・苦情への対応、⑧日本人との交流促進、⑨転職支援（人員整理等の場合）、⑩定期的な面談・行政機関への通報）も進められており、受入地域や受入事業者の現状の受入体制の状況等を踏まえながら、適宜活用していくことが重要です。

特定技能は、まだ新設後1年を経過しておらず、2019年10月時点の1号在留外国人数は全国で597人となっています。今後は増えていくことが予想されますが、今のところ様子を見ている事業者も少なくないと考えられます。

新たな在留資格として特定技能を紹介しました。この他、過去数年だけを見ても外国人技能実習制度の2号（3年以内）対象分野の拡大や3号（5年以内）の創設、特定活動の範囲拡大等、在留資格は頻繁に更新され、実際の運用も含め日々状況が変化しているといっても過言ではありません。在留資格申請にあたっては、最新の情報を確認し、不明な点があれば、厚生労働省や法務省の相談窓口、行政書士等の専門家に相談することをお勧めします。

## 【外国人との共生社会のあり方】

以上、外国人労働者の現状と課題について整理しましたが、好むと好まざるを問わず、今後も当面は外国人の居住者が増えていくことが予想されます。

大卒者のような比較的高学歴の方については、例えば、従来の日本にはない斬新な発想や出身国の国民のニーズを踏まえた新商品開発やビジネス

展開等、貿易・投資・進出・観光等を通じ、出身国と日本を繋ぐ懸け橋としての役割が期待されます。

外国人技能実習生、特定技能者について、最終的に北海道に長期滞在する方が増えてきて、本人のみならず配偶者や子息等、家族の教育に係る支援ニーズ等も出てくると予想されます。また、長期滞在には至らずとも、母国に帰ってから、今度は技能実習生を北海道に送り出す側の人材として活躍するような、人材の循環構造が機能するようになることが期待されます。他、全員とまではいなくても、意欲のある方や学びたいことがある方については雇用者側としても積極的に支援していくことが労使間の信頼関係の強化にも貢献していくと思います。

外国人との共生は、実際のところ一朝一夕に成されるものではなく、時間をかけて構築していくことになると思います。今後も現状では想定していない問題が発生してくるかもしれませんが、国籍を問わず仕事においても日常生活においても、安心して過ごせるような共生社会の構築を進めていくことが重要であると考えます。

※本稿は筆者個人の見解であり、所属する組織の見解ではありません。

### PROFILE

#### 菅原 淳 (すがわら じゅん)

北海道生まれ。小樽商科大学大学院商学研究科修士課程を修了後、財団法人国際東アジア研究センター（現公益財団法人アジア成長研究所）に奉職。2003年より株式会社北海道二十一世紀総合研究所入社。輸出、投資、観光等、北海道の国際関係に係る業務を担当。

# 町立日本語学校による 共生まちづくりへの挑戦

～外国人とともに地域の活性化を目指す東川町～



日本語や日本文化を学ぶ留学生と町民が共生することで、まちの活性化につながっているのが、旭川市に隣接する東川町です。

「写真の町」として知られる東川町は、2015年10月に「東川町立東川日本語学校」を開校し、主に東アジア圏から日本語と日本文化を学ぶ留学生を受け入れました。

全国で唯一、公立の日本語学校を立ち上げた東川町を訪問しました。

## 写真を通じた国際交流の始まり

東川町は旭川空港から車で約10分、旭川市の中心部からも約20分と、交通アクセスや都市機能の利便性に恵まれた位置にあります。大雪山連峰の旭岳の麓にあり、その恵みの地下水を生活水に利用しているため、北海道では唯一、上水道のない町としても知られています。

大雪山を背景にした美しい自然景観は、写真の被写

体として大きな魅力があり、自然、人、文化の出会いと、それらを通じて感動を生み出す源泉力になります。そこで、これらの資源を生かしたコミュニケーションが育まれていくことを目指して、東川町は1985年に「写真の町」宣言をしました。この宣言には、「世界の人々に開かれた町、心のこもった“写真映りのよい”町の創造をめざします」とあり、これをきっかけに写真を通じた国際交流が始まりました。

東川町では宣言とともに、写真の町に関する条例を制定し、写真を通じたまちづくりを政策の核に位置付けました。この条例には、写真文化と国際交流を通じて、世界に開かれた自然と文化が調和した、潤いと活気に満ちたまちづくりを目指していくことがうたわれており、この精神は今も引き継がれています。

「写真の町」宣言をした1985年から、毎年夏には「東川町国際写真フェスティバル（愛称：東川町フォトフェスタ）」が開催されています。このフェスティバルでは、国内外の写真家の作品を対象に、これからの時代をつくる優れた作品に東川町が賞を贈っています。この取り組みの中から、海外在住写真家の作品を

ノミネートする人たちとのつながりが生まれ、ネットワークが築かれていくようになりました。

この経験とネットワークの蓄積は、日本語学校の開校にも大きな力を発揮します。

### 短期留学生を受け入れる事業を開始

東川町立東川日本語学校設立の一つのきっかけは、地元にある専門学校北工学園の学生数の減少でした。町内には1975年に同学園が運営する旭川福祉専門学校が開校しています。その後、同学園が運営する情報処理の専門学校も開校しましたが、徐々に学生が減少し、空き教室や寮の空き部屋が地域の課題になっていきました。

新たに学生を集めるにしても、日本は人口減少が予測されており、単に地域間で人口を奪い合うことになってしまいます。そこで目を向けたのが海外でした。

東川町では、日本語学校を設立する前の2009年から「東川町短期日本語・日本文化研修事業」がスタートしています。

これは、1990年代に北工学園で学んだ韓国人の元留学生が2007年に東川町を訪れ、「自分が日本語を学んだ東川町で日本語学習の機会を設けてくれないか」と打診したことから始まりました。元留学生にとって東川町での体験は貴重な思い出になっていて、少子化などで活気がなくなっている東川町の将来を憂慮していたようです。

この要請を受けて、東川町は翌年に元留学生が住むスウォン水原市で現地調査を行い、2009年に旭川福祉専門学校の協力のもと、同校の空き教室や寮を利用して韓国から約40人の留学生を1カ月間受け入れました。

これが話題となって2010年には台湾、2011年には中国からの留学生を受け入れました。これは現在も継続しており、期間も1カ月から3カ月までの短期留

学を対象にしています。

また、この研修事業では、午前中はレベルごとに日本語を学び、午後は地域住民が講師となって茶道や日本舞踊などの日本の伝統文化体験、木工クラフトや旭岳散策やスキーなど、東川町の資源を生かしたプログラムが組み入れられました。

この研修事業でやってきた短期留学生は2014年までで千人を超えました。国籍もタイやベトナム、インドネシア、ウズベキスタンなど、東南アジアや中央アジアにも広がっていきました。

### 東川町立東川日本語学校の開校

この経験を生かして、東川町では6カ月と1年の2コースで留学生を受け入れる東川町立東川日本語学校を2015年10月に開校しました。学び舎は東川小学校の旧校舎を改修し、当時の面影がそのまま残る教室で留学生が学んでいます。

同校の授業は、短期で受け入れてきた留学生同様に、午前中はレベル別に日本語を学ぶようになっています。午後はできるだけ早く日本語を習得できるように、自習や日本語能力試験対策の授業に充てています。



旧東川小学校を改修した「せんとびゅあ1」に東川町立東川日本語学校がある。この施設にはギャラリーやコミュニティカフェが併設されており、留学生と町民が交流する場にもなっている



日本語学校の教室は、旧東川小学校時代の面影を残したまま利用されている

また、日本文化や北海道の自然を学ぶ、日本の伝統文化体験や東川町ならではの体験プログラムのほか、旭山動物園などの施設見学、道内観光都市などへの研修旅行も不定期で実施しています。

学生の募集は、台湾、タイ、中国、韓国、ベトナムにある「東川町留学生支援事務所」が担当しています。これらの事務所は、写真を通じて培ってきたネットワークを生かして、現地で信頼できる人や企業などに町が委託し、東川日本語学校の広報活動から学生の募集と選定、送り出しまでを担っています。

東川日本語学校は開校から4年を経過しましたが、これまで6カ月コースに212人、1年コースに118人が入学しています。国籍は韓国、台湾、中国、タイ、ベトナム、モンゴル、インドネシアなど、アジア圏からの留学生が中心です。



短期でやってくる留学生が住む寮の一部屋。ここは4人部屋でキッチンもある

学費は6カ月コースで43万円、1年コースで86万円ですが、学納金や寮費、生活支援費として利用できる奨学金があります。

住まいは町内にある2カ所の寮を利用でき、いずれも月40,000円が奨学金で賄えるため、自己負担額は1カ月当たり29,000～45,000円です。生活支援費として支給される奨学金は1カ月当たり8,000円分で、これを東川町商工業振興会が発行している「ひがしかわユニバーサルカード」で提供しています。このカードは町内の加盟店で利用できるポイントカードで、留学生による町内での消費を促しています。

東川町が日本語学校を立ち上げた背景の一つには、学生が少なくなって活力ある若者のエネルギーが減少することや、学生による町内における消費の減少への懸念がありました。学生がもたらす活気は、数字では表せませんが、住民にいろいろな刺激を与えてくれます。そして学生たちの消費は、地域経済を維持する上でも重要な要素になります。

学生の存在を有益に地域に循環させていく仕組みを奨学金として組み入れることで、経済波及効果を生み出していこうという仕掛けをしているのです。

### 地域住民との共生を図るために

東川町短期日本語・日本文化研修事業で実績を積み上げてきたことで、町内で地域住民と留学生がトラブルになることはほとんどありません。同事業のスタート当時は、外国人がいることに違和感を覚える住民や、何か危害を加えられるのではないかという不安の声も聞かれたそうです。

そこで、当初から留学生たちに最初に指導したことは礼儀作法です。誰かに会ったら挨拶をすることをしっかりと伝えていきました。さらに、地域住民がかかわる授業をたくさん盛り込んで、住民との接点をできるだけ多く設けました。そうすると完璧な日本語を話せなくてもコミュニケーションが生まれていきます。留学生たちは日本語を学びたいという意欲をもって滞

在していますから、積極的に住民と会話をします。こうしたコミュニケーションの積み重ねによって住民も留学生への理解を深めていくことになり、自然と住民との交流が深まるようになっていきました。

また、学校での共通言語は日本語という統一した認識があるため、職員が外国語を話せなくても全く問題はありません。

東川町には、韓国、ウズベキスタン、インドネシア、ベトナム、中国、タイなど10カ国11人の国際交流員をはじめ、JETプログラム（語学指導や国際交流を行う外国青年招致事業）による職員が20人近くいます。国際交流員は留学生のサポートにも対応し、留学生が困ったとき、例えば病気になったときは、一緒に病院に付き添って、難しい会話のやりとりでは通訳を担うなど、留学生に安心感を与えています。

交流促進課の中には多文化共生室が設けられていますが、中国人とベトナム人を直接雇用するなど、外国人職員の採用も始まっています。

「隣に大阪出身の人がいたり、青森や九州からきた

人がいるような感覚で、中国やベトナムなど海外からやってくる人たちと接していくことが理想です。日本人と外国人という境界を超えたレベルで共生していくことが目標です」と交流促進課の藤井貴慎<sup>たかのり</sup>課長は言います。

### 新たなニーズに対応して

日本語や日本文化を世界に広め、日本語教育を通じて国際貢献を行うこと、東川町を世界に向けてPRし、世界に開かれたまちづくりを推進すること、交流人口を増やし、地域と地域経済の活性化を図ること。これらを目的に設立された東川町立東川日本語学校ですが、近年の労働力不足を背景に、新たなニーズが生まれ、東川町を核にした次の展開が始まっています。

それが外国人の介護福祉人材の育成です。介護業界では以前から人手不足が指摘されていますが、高齢者が多く、若者が首都圏や札幌圏に流出する傾向がある地方で、この問題はより深刻です。



「せんとびゅあⅠ」の西側に新たに建設された「せんとびゅあⅡ」。図書館機能のほか写真コレクションや家具デザインアーカイブスなど、東川町の文化を知る拠点といえる

そこで、2018年12月に東川町が中心になって、外国人介護福祉人材育成支援協議会が設立されました。この協議会は、東川町にある旭川福祉専門学校と東川日本語学校、東アジア地域交流促進協議会、海外事務所などで構成され、東川町、幌加内町、鷹栖町と8つの福祉事業所が正会員として、11市町と12事業所が賛助会員として参加しています。

東川町が事務局を務めるこの協議会では、日本語学校などで日本語を学んだ留学生に、旭川福祉専門学校で介護福祉士の資格取得を目指して学んでもらい、卒業後は会員の介護事業所に就職してもらおうという狙いがあります。

生徒の学費及び生活費は年間で250万円ほど必要となりますが、これを加盟する自治体が奨学金として給付します。協議会では、志願する留学生と就職先の福祉施設のマッチングを担い、自治体は卒業後にそれぞれのまちで介護職員として働いてくれる留学生を就学中の2年間支援するという仕組みです。

旭川福祉専門学校は、東川日本語学校開学前の2013年に日本語学科を開設し、1年6カ月と2年の長期で日本語を学ぶコースを設けています。東川町と同校は、これまでの経緯から前向きな協力関係にあり、この連携が新たなニーズに対応する体制を整えたといえるでしょう。

また、東川日本語学校にやってくる留学生は、母国の大学を卒業し、例えばデザインや経済、人文系など、いろいろなスキルを持っている人が多く、優秀な人材が集まっています。そこで、これに注目した海外に 진출している大手企業から問い合わせがあり、企業交流会や卒業後の就職を意識した授業が行われるようになっていきます。

東川日本語学校は留学期間が比較的に短いため、これまでは母国で休学や休職をして入学する人や、帰国後の就職をにらんで留学する人が多かったそうです。し

かし、近年は日本の大学や専門学校への進学、日本国内の企業への就職を希望する学生も増えてきており、交流促進課の中に設けられた多文化共生室では就職支援も行うようになってきました。

東川日本語学校は、日本語や日本文化を学んでもらうこと、日本や東川町のファンづくりといった、これまでの役割を超えて、多くの地域の課題解決にも寄与していく存在となってきています。

### 自立を選択した危機感が今につながる

東川町の人口は1995年の国勢調査で7,211人となりましたが、その後は増加に転じ、2015年の調査では8,111人となっています。また、住民基本台帳によると2019年1月1日現在で8,382人となっており、このうち380人が外国人です。

これまで東川町では「写真の町」として、東川町フォトフェスタのほか、1994年から始まった全国高等学校写真選手権大会「写真甲子園」、2015年からは世界の高校生を招へいして「高校生国際交流写真フェスティバル」を開催してきました。これに加えて「ひがしかわ株主制度」と銘打ったふるさと納税などを通じて、国内外にたくさんの東川町ファンが生まれています。こうしたファンの中から、東川町への移住・定住者が出てくるようになり、道内では数少ない人口が増加している町となっています。

ひがしかわ株主制度や公立初の日本語学校開校など、ユニークな取り組みを次々に打ち出してきた根幹には、平成の市町村合併問題があります。国は1999～2005年にかけて、基礎自治体の財政基盤を確立するため、合併した市町村に手厚い財政措置を行うなど、市町村合併を強引に進めました。東川町では2003年に町長選挙があり、東川町単独で生き残ることを主張した松岡市郎町長が、国の動向次第では合併もあり得る



「写真の町として、国際交流を通じて世界に開かれたまちづくりをしてきた先人の歴史があったからこそ、今につながっている」という松岡町長

とした現職町長を大差で破り、当選を果たしました。

この結果は、町職員や町民がこのままではいけないと、自立に向けたさまざまな取り組みに挑んでいく大きな契機になりました。これまで積み重ねてきた「写真の町」としての活動経験を生かし

ながら、新たな発想や視点で果敢に挑戦していく気運が生まれていったのです。

「当時は人口1万人以下の市町村は権限を取り上げられるのではないかという危機感があり、人口だけは何とか確保していこうという思いは職員と共有していたと思います。そこで、財政や収入源をどのように確保していくかという意識は常に持っていたように思います」と松岡町長はこれまでの振り返ります。

「日本の人口が減るということは、消費も減っていくわけで、経済を維持しようとする付加価値を高めるか、海外との連携でそこを補っていくしかないと思います。新興国が発展していけば、日本のものが輸出されるようになり、日本の消費を手伝ってくれることになります。日本だけがよくなるのではなく、相手国もよくなるように、一緒に伸びていくという視点をもって取り組んでいくことが重要だと思います」と、外国人と共生するまちづくりに向き合ってきた思いを語ります。

日本における外国人材の受け入れについては、人手不足による労働力確保が契機となって議論が進んでい

ますが、地域にとっては将来のまちの活性化につながる取り組みにしていく必要があります。日本語を共通言語とすることで、幅広い地域住民を巻き込みながら外国人との共生を目指している東川町の取り組みは、その先駆モデルといえるでしょう。

東川町の2020年の大きなテーマは、東京オリンピック・パラリンピックの有効活用です。札幌でマラソンと競歩の競技が行われることになり、「世界から200を超える国と地域の人々が日本にやってきて、札幌にも注目が集まります。そこで東川町に関心を持ってもらえるようにどう仕掛けていくのか。このチャンスを生かさなければいけないと思っています」と松岡町長。

国際交流を通じた地域の活性化に向けた東川町の挑戦は、これからも続いていきます。

〜浜松市の経験から学ぶ〜

# 多文化共生社会づくりに向けた地道な実践



浜松城公園に隣接する浜松市役所。浜松市は2007年に16番目の政令指定都市となった

外国人労働者の受け入れや対応にこれから向き合うという地域が多い中、道外に目を向けると、すでにその経験を積み重ねてきた自治体があります。その中でも、先駆的に多文化共生の地域社会づくりに取り組んできたのが、1990年代に南米系の外国人が流入した静岡県浜松市です。地域のものづくり産業を支えるためにやってきた外国人を市民として受け入れ、さらに全国に外国人集住都市会議の設立を呼びかけるなど、浜松市の幅広い地道な実践は、これから外国人を受け入れていこうという地域にとって、多くの示唆を与えてくれます。

浜松市における外国人への対応や多文化共生社会づくりの歩みを振り返ります。

## 法改正による日系人の急増

浜松市は静岡県西部に位置し、東に1級河川の天竜川、西にウナギの養殖で知られる浜名湖、北に南ア



ルプスの山並み、南に太平洋を望む、豊かな自然に囲まれた都市です。

浜松市は、徳川家康が29～45歳までを過ごしたまちでもあります。家康が駿府城に移った後の浜松城は、徳川家とゆかりの深い譜代大名が城主となり、幕府の要職についた人物が多いことから出世城と呼ばれています。

産業も世界で活躍しているものづくり企業が多数あります。ヤマハ(株)や(株)河合楽器製作所、ローランド(株)といった楽器産業、本田技研工業(株)やスズキ(株)といったオートバイや自動車などの輸送機器産業、さらに光技術や電子技術などの先端技術産業でも頭角を現している企業があり、東海地方でも有数の工業都市です。

浜松市は2005年に周辺の11市町村と合併し、岐阜県高山市に次いで全国2番目に広い1,558km<sup>2</sup>の市域面積を有するようになりました。これは道内で最も面積が広い北見市の1,427km<sup>2</sup>を上回る広さです。人口は802,728人、このうち在留外国人は24,433人で人口の約3%を占めています。中でもブラジル人が9,363人と最も多く(いずれも2019年4月1日現在)、地域の産業を支える存在になっています。

浜松市に外国人が流入するきっかけは、1990年の出入国管理及び難民認定法の改正施行です。この改正で、日系三世などを対象に、活動制限のない「定住者」という在留資格が設けられました。これ以降、自動車産業が盛んな地域で就労を目的とした南米、特にブラジルの日系人が増えていったのです。

その数はリーマンショックが起きた2008年まで増加を続け、ピーク時の在留外国人数は3万人を超えていました。

## 民と官による国際化への対応

こうした経緯から、浜松市では早い段階から国際化



市役所に併設されている中区役所の案内表示。英語とポルトガル語が併記されている

に向けた取り組みが始まりました。

また、浜松市では、国際交流事業を本格的に進めるため、1982年に浜松国際交流協会が設立されました。この協会は、公共と民間の協力のもとに浜松商工会議所の中に任意団体として組織されました。同協会では1983年から外国人向けの日本語講座を開設し、多言語による生活情報発信などを担ってきました。

1991年には財団法人浜松国際交流協会に改組し、この年には急増する日系ブラジル人に対応して、外国人の相談窓口を開設しました。さらに2010年には公益財団法人浜松国際交流協会となり、今も浜松市における国際化、多文化共生社会づくりのパートナーとして重要な役割を果たしています。

一方、浜松市は1991年に企画部内に国際交流室を新設し、翌年にJETプログラム(外国青年招致事業)による国際交流員(英語通訳者)を初めて配置しました。この年から浜松市に住んでいる外国人の実態調査も始まりました。この調査は3、4年に一度の間隔で実施されており、2018年度には8回目の調査を行っ

ています。調査結果からは、浜松市に在留する外国人の暮らしや意識などを読み取ることができ、課題を浮き彫りにすることで市の施策に反映させています。

1999年に国際交流室は国際室に改称され、2003年には国際課となりました。この間、ポルトガル語の通訳者の配置、静岡県内で初めての外国語版の広報誌（当初はポルトガル語のみ、2004年からは英語版が追加）の発行、外国人を対象にしたカウンセリングなど、急増する外国人に対してさまざまな支援事業を行ってきました。

### 世界都市化ビジョンで“共生”を位置付ける

こうした事業を進めるとともに、浜松市では2001年9月に「浜松市世界都市化ビジョン」を策定しています。このビジョンでは、それまでの在留外国人の施策を一歩進めて、日本人も外国人も同じ浜松市民であるという考え方を打ち出しました。また、その認識を共有し、互いの文化や価値観に対する理解を深める中で、安全で快適な地域社会を築くためのルールや仕組みを協力してつくっていくこと、権利の尊重と義務の遂行を基本にした、共生社会を実現していく方向を示しました。

このビジョンのもと、浜松市は「外国人市民会議」や「地域共生会議」をスタートさせます。

外国人市民会議は、外国人市民が市政に参加する場です。外国人市民にかかわるさまざまな問題を自らが協議し、具体的な解決策を提言してもらうというものです。この会議は、2008年に条例に基づく「浜松市外国人市民共生審議会」に発展的に解消され、現在も継続しています。

地域共生会議は、外国人が多く住む団地や地域で、自治会などとの地域団体と外国人市民のコミュニケーションを深めるために始まりました。この会議も「地

域共生自治会会議」と改称され、現在も引き続き実施しています。

市政や自治会と外国人市民との接点を創出するとともに、外国人市民に向けた情報発信も拡充していきます。

2004年に公式の多言語生活情報サイト「カナル・ハママツ」のホームページが開設されます。当初は英語とポルトガル語でしたが、2010年にはわかりやすい言葉で、漢字のよみがなも1クリックで表記される「やさしい日本語」版を、2013年にはタガログ語とスペイン語、中国語、2019年にはベトナム語が追加され、7カ国語で生活情報を得ることができるようになりました。

このサイトは年間20万ほどのアクセスがあり、外国語対応のホームページを検討している自治体にとって参考になります。中でも「やさしい日本語」は、簡易な表現で1文の構造を単純にするなどの工夫で、生活情報をわかりやすく発信しています。

### 外国人集住都市会議の設立と国の政策の変化

2001年の世界都市化ビジョンとともに、同年の大きな取り組みとして挙げられるのが「外国人集住都市会議」の設立です。これは、浜松市の呼びかけでニューカマー<sup>\*1</sup>と呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多く居住する都市が集まって構成されました。外国人市民にかかわる施策や活動などの情報交換を行い、地域における課題解決に取り組んでいくことを目的に設立され、国や都道府県、関係機関への政策提言などを行っています。

この年の10月には浜松市で「外国人集住都市公開首長会議」が開催され、「浜松宣言及び提言」を取りまとめ、政府の関係機関に対し教育、社会保障、外国人登録手続きについて、外国人定住者の存在を前提とし

#### ※1 ニューカマー

1970年代ごろから日本に入国し、1990年の出入国管理及び難民認定法改正を契機に増えた日系人や外国人労働者のこと。これに対し、第二次世界大戦以前から日本に住んでいた朝鮮半島出身の人とその子孫、中国・台湾からの華僑とその子孫など「特別永住者」の人たちをオールドカマーと呼ぶ。

参考 浜松市における多文化共生社会づくり、外国人市民に向けた主な事業の歩み

年	月	内容
1982	12	公共と民間の連携で浜松商工会議所内に浜松国際交流協会が設立
1990	6	<b>在留資格を再編した改正出入国管理及び難民認定法が施行</b>
1991	6	浜松市企画部内に国際交流室が新設
	10	浜松国際交流協会を財団法人に改組
1992	4	浜松市国際交流センターを浜松駅前のビル内に開設
	7	国際交流室にJETプログラムによる国際交流員を配置
	7	外国人市民の意識実態調査開始（1993年に報告書刊行。以後3、4年に一回実施）
1994	11	「世界に開かれたまち」自治大臣（現総務大臣）表彰を受賞
1995	6	文化庁地域日本語教育事業モデル地域の指定を受け、実施計画を策定
1997	4	国際交流室にポルトガル語の通訳者を配置
1998	9	静岡県内で初めてポルトガル語の広報誌を発行
1999	4	国際交流室を国際室に改称
2000	6	9カ国10人のメンバーで外国人市民会議発足。2001年3月に初めての提言書を浜松市に提出
2001	5	外国人市民が多く住む13都市などで外国人集住都市会議を設立。第1回会議を浜松市で開催
	9	浜松市世界都市化ビジョンを策定
	10	浜松国際シンポジウムを開催し、その一環として外国人集住都市公開首長会議を開催
	—	外国人市民を対象にしたカウンセリング事業がスタート
	—	自治会などの地域団体と外国人市民のコミュニケーションを深めるための地域共生会議（現在は地域共生自治会会議）がスタート
2003	1	都市・自治体連合（UCLG）の前身である国際地方自治体連合（IULA）に加盟（同連合は国際的な地方自治体の連合組織）
	4	国際室を国際課へ改称
2003	10	全国最多のブラジル人居住のまちの特性を生かし「フェスタ・サンバ」の開催がスタート。当初はフェスティバル方式だったが2011年からはコンテスト方式に変更
2004	4	英語とポルトガル語による外国人向けの公式生活情報発信サイト「カナル・ハママツ」ホームページ開設
	7	英語版の広報誌の発行を開始
2005	1	総務大臣表彰「地域づくり国際化部門」を受賞
	—	外国人学校の運営を支援する外国人学校運営費補助金（現在は外国人学校教育事業費補助金）の交付開始
2006	3	<b>総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定</b>
2006	8	転入する外国人市民を対象に就学や税金、ゴミの出し方、自治会活動などに関する外国語版の冊子やチラシをまとめた「ウェルカムバック」の配布を開始
2008	7	浜松市国際交流センターを浜松市多文化共生センターへ改称
	8	外国人市民会議を条例に基づく外国人市民共生審議会に発展的に解消。第1回会議開催
2009	4	法務省入国管理局との連携で入国・在留手続き相談コーナーを多文化共生センター内に設置。全国で新宿区とさいたま市の3カ所のみ
	—	外国人児童・生徒の教科書購入費補助金交付開始。上限1万円で購入費の1/3を補助
	—	外国人学校日本語教師派遣事業を開始
2010	1	浜松市外国人学習支援センターを市内西区に開設
	7	メンタルヘルス相談を多文化共生センター内で開始
	10	都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）コンGRES2010浜松を開催
	12	財団法人浜松国際交流協会が公益財団法人へ移行
2011	—	カナル・ハママツホームページに「やさしい日本語」追加
2011	5	外国人の子どもの不就学ゼロ作戦事業開始
2012	8	多文化共生都市・浜松の実現を目指して商工会議所や自治会連合会、在浜松ブラジル総領事館など12の機関・団体が参画する浜松市多文化共生推進協議会が発足。初会合開催
	10	日韓欧多文化共生都市サミット2012浜松を開催
2013	2	浜松市多文化共生センター・浜松国際交流協会をギャラリーやホール、会議室などがある複合施設内に移転
	3	浜松市多文化共生都市ビジョンを策定
	10	カナル・ハママツホームページにタガログ語、スペイン語、中国語（簡体字）を追加
2014	3	浜松市国際戦略プランを策定
	6	都市・自治体連合アジア太平洋支部（UCLG ASPAC）執行理事会2014浜松を開催
2015	3	（公財）浜松国際交流協会と浜松市が「浜松市災害時多言語支援センターの設置及び運営に関する協定」を締結
2015	12	外国人集住都市会議はままつ2015を開催
	—	定住外国人の子どもの就学促進事業を開始
2016	—	外国にルーツを持つ青少年のキャリア支援事業を開始
2017	10	世界30カ国、130以上の都市が参加し、多文化共生推進を目指すインターカルチュラル・シティ（ICC）ネットワークにアジアの都市として初めて参加。インターカルチュラル・シティと多様性を生かしたまちづくり2017浜松を開催
2018	3	第2次浜松市多文化共生都市ビジョンを策定
	6	市役所窓口などでタブレット端末を使った多言語通訳サービスを試験導入。2019年度から本格的に導入
	11	多文化共生社会づくりに尽力し、優れた先駆的・継続的な活動をしている団体や個人に贈る第1回はままつ多文化共生活動表彰授賞式。11件の応募から6件を表彰
2019	2	第2次浜松市国際戦略プラン策定
	7	多文化共生総合相談ワンストップセンター開設に伴う記念セレモニーを開催（相談窓口の拡充）
	7	カナル・ハママツホームページにベトナム語を追加

※浜松市提供資料をもとに作成

た政策を形成することを求めました。

この会議は今も継続していますが、2012年に外国人登録制度<sup>\*2</sup>が廃止され、在留外国人が日本人と同じ住民基本台帳で管理されるようになるなど、国の政策に一定の変化をもたらしています。

一方、2006年に総務省は「地域における多文化共生推進プラン」を策定しています。ここで初めて国が、「多文化共生」という考え方を打ち出しました。地域における国際化は、それまで国際交流と国際協力がうたわれてきましたが、第三の柱として「多文化共生」が掲げられ、自治体の中で認識されるようになっていきました。

早くから外国人との共生社会づくりを目指してきた浜松市の取り組みの一端が、国の政策に影響を与えたといえるのではないのでしょうか。

### 外国人市民の多国籍化が進む

浜松市で増加を続けてきた外国人市民も2008年のリーマンショックを機に減少に転じ、2014～16年はいずれも21,000人を切るようになりました。

2013年3月、浜松市では施策の指針となる「浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定し、「協働」「創造」「安心」の三つの柱を掲げました。このビジョンは2017年度で計画期間を終えたことから、2018年3月には「第2次浜松市多文化共生都市ビジョン」を策定し、「相互の理解と尊重のもと、創造と成長を続ける、ともに築く多文化共生都市」を将来像として掲げました。翌年には「第2次浜松市国際戦略プラン」がつくられ、産業・観光、音楽、多文化共生の三つを重点分野として掲げました。また、国際的なネットワークを通じた海外の都市との関係強化など、多文化共生を目指す国内の都市から世界の都市へと、その連携は広がっています。

浜松市の外国人市民数は、2017年からまた増加に転じていますが、それでもピークの8割程度です。2019年に入管法が改正され、新たに「特定技能」の在留資格が得られるようになりました。浜松市の外国人市民もブラジル人などの南米系に加えて、フィリピンやベトナムなどアジア圏の国籍を持つ人たちが増え、多国籍化するようになっていきます。

そこで、近年はタブレット端末による多言語通訳などを導入して対応しています。また、国籍や母国語を問わず、より多くの人に伝達ができる「やさしい日本語」を市役所内でより積極的に活用していこうと、2018年度に職員向けの研修を実施し、やさしい日本語活用の手引書を作成。これを外国人市民の窓口業務で活用しています。

浜松市の外国語対応職員は、今では国際課のほか市民税課、収納対策課、スポーツ振興課、住宅課、区役所、保健所、児童相談所、教育委員会などの窓口配置されています。これまでの長い経験をもとに、ICTと人材を融合させて多国籍化にも対応しているのです。

### 多文化共生社会づくりは官民の協働で

現在、浜松市では二つの拠点を中心にさまざまな多文化共生推進事業が行われています。

一つは、1992年に「浜松市国際交流センター」として開設し、2008年に改称した「浜松市多文化共生センター」です。ここでは入国管理局と連携した入国・在留手続き相談のほか、外国人のいろいろな相談に応じています。例えば、ワンストップ相談は7カ国語で対応が可能で、いろいろな相談が1カ所でできる窓口です。外国人市民のためのメンタルヘルス相談や無料法律・行政書士相談など、困ったときに駆け込むことができ、外国人市民に安心を提供しています。

近年は、災害を想定した情報提供や通訳人材の育成、

※2 外国人登録制度

市町村と特別区で作成されていた外国人住民に関する記録。2012年に制度が廃止され、現在は在留カードとなり、外国人も住民基本台帳で管理されるようになった。



ギャラリーやホール、会議室などが入っている複合ビルの中にある多文化共生センター

ネットワーク強化なども重要なテーマです。センターには多言語でまとめられた「地震防災ガイドブック」も置かれていて、きめ細かな対応がなされています。

もう一つは2010年に開設した「浜松市外国人学習支援センター」です。このセンターの事業の柱は、外国人のための日本語教室、日本語ボランティア養成講座、異文化を学ぶ多文化体験、支援者のためのポルトガル語教室です。

日本語教室は、日本人の配偶者等、永住者、永住者の配偶者、定住者の在留資格を持つ外国人を対象に無料で開催されています。1990年の法改正の在留資格でやってきた外国人市民は単純労働者も多く、工場のライン作業であれば日本語能力がなくても困らないため、今も日本語を理解しない人がいます。そこで、生活に必要な日本語を身につけてもらおうと開設されたものです。

このセンターは、市町村合併した雄踏町の旧庁舎を利用して開設されました。開設後はイベント開催などを通じて地域住民との交流が進み、日本人と外国人の市民が触れ合う施設となっています。

二つのセンターはいずれも浜松国際交流協会が運営を担っており、浜松市における多文化共生社会づくりの重要なパートナーとして活躍しています。

このほか浜松市内では、NPOなどの支援団体が主催する日本語教室がたくさん開催されています。情報発信を含めて、それらの核に浜松国際交流協会があり、官と民が協働で外国人市民に向き合っているのです。



チラシやパンフレット、リーフレットなどは多言語で準備されている



多文化共生センターの入国・在留手続き相談コーナー

### 外国人市民の児童や生徒への教育支援

大人向けの日本語教室は外国人学習支援センターが担う一方で、子どもたちへの教育支援も重要なテーマです。母国語による生活情報提供に加えて、教育施策も徐々に充実していくようになっています。

外国人学校は日本の枠組みでは私塾として扱われて

しまします。しかし、浜松市では外国人学校も国内の義務教育学校と変わりはないという認識のもと、2005年から、市内にある外国人学校に教育事業補助金を交付しています。

2009年からは、外国人学校の教科書購入補助金交付も始まりました。市内の外国人学校に通う児童や生徒で教科書を購入する就学年齢の児童・生徒の保護者に、子ども一人当たり1万円を上限に教科書購入費の3分の1を補助しています。

2011年からは、外国人の子どもの不就学ゼロ作戦を実施しています。外国人市民の中には、生活環境が不安定で子どもの就学を見送る親もいます。この作戦では、就学状況を把握し、不就学の家庭面談を行い、就学を促すための支援をしています。また、就学前の子どもたちを対象に、公立学校や外国人学校などの教育機関の就学につなげるための情報提供や就学相談などの支援も行っています。

### 外国人も日本人と同じ生活者

浜松市における多文化共生社会づくりは、30年の蓄積があります。外国人を日本人と同じ生活者として捉え、どのような施策が必要なのかを見極めて取り組んできた歴史でもあります。そこからは、支援という視点から、外国人市民とともに地域で生きるパートナーとして、またこれからの地域づくりを担う人材として認識していった流れが見てとれます。

多文化が共生する社会では、外国にルーツを持つ人たちの独自の視点を生かした新しい取り組みや発想が生まれ、それが地域の活性化につながっていく可能性があります。

浜松市に住んでいるブラジル人の中には、すでに社会人に成長した二世世代がいて、日本の大学を卒業し、大手企業や通関士などで活躍している人もいます。そ

こで、こうした人たちのサクセスストーリーを発信したり、就学や進学に関する情報提供など、外国人市民のキャリア支援も施策の一つになっています。

2018年からは、先駆的・継続的に取り組んできた団体や個人に贈る多文化共生活動表彰もスタートしました。ポルトガル語の免許取得講習の実施や日系ブラジル人教官がいる自動車学校、ブラジルの食品を取り扱うスーパーマーケットの経営者など、受賞者の顔ぶれからは、外国人市民の暮らしやすさを地道に提供してきた草の根活動の積み重ねが感じられます。

国際課の佐藤宏明課長は、これから外国人に向き合うためには「労働者としてではなく生活者として向き合うことが大切です。言語と子どもの教育の問題も欠かせない要素。外国人の皆さんにはできる限りの支援をしなければなりません、一方で外国人の皆さんが活躍できる場の環境づくりも視野に入れて取り組んでいくべきだと思います」と言います。

8回を数えた2018年度に実施された外国人市民の意識や実態を探る調査では、以前から指摘されていた外国人市民の定住化が改めて確認されたことと同時に、日本人市民が日々の暮らしの中で多文化共生を感じるところにまでは至っていないことが示されました。外国人が集住する地域に住んでいなかったり、職場に外国人がいない場合は外国人との接触機会が少なく、外国人市民への関心が低いのです。

これからの多文化共生社会づくりに向けては、外国人への対応だけでなく、日本人に対しても地域における意義や将来に向けたビジョンを示していくことが求められているといえるでしょう。

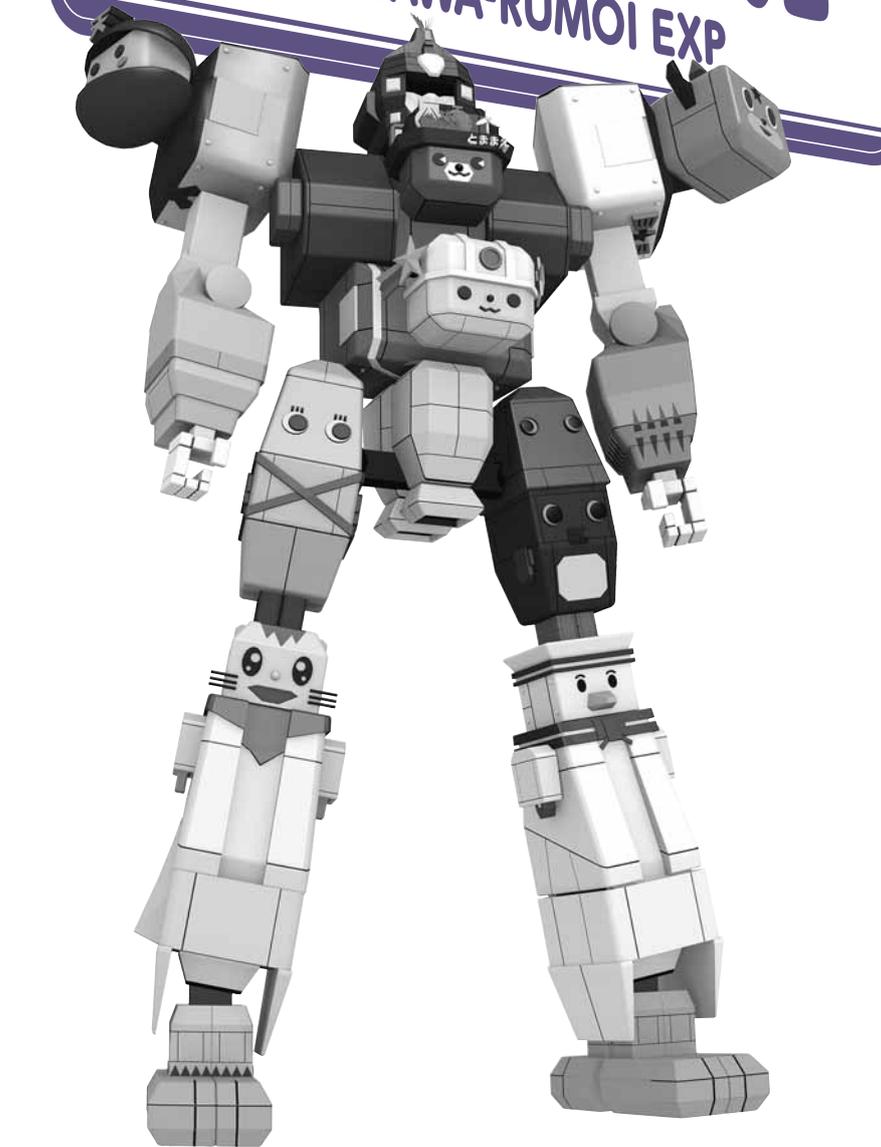
# 留萌が、近



**3.28**  
SAT 15:00  
全線開通!!

**通行  
無料**

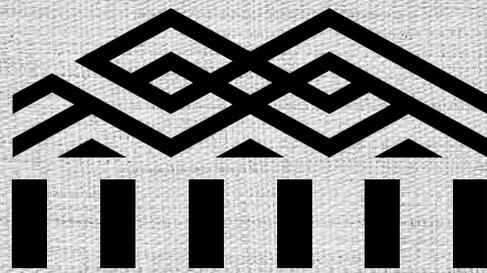
深川・留萌自動車道  
2020年3月28日午後3時  
**全線開通!!**  
るもい地域8市町村が身近になる。



<http://www.rumoi.pref.hokkaido.lg.jp/>

□深川・留萌自動車道全線開通地域活性化協議会(事務局:北海道留萌振興局)  
□留萌南部地域広域観光連携協議会(留萌市、増毛町、小平町、苫前町、羽幌町、初山別村、遠別町、天塩町)

アイヌが歩む。  
アイヌと歩む。



# ウポポイ

NATIONAL AINU MUSEUM and PARK  
民族共生象徴空間



## 北海道白老町に「民族共生象徴空間」誕生。

先住民族アイヌの過去と現在を紹介し未来へとつなぐ、アイヌを主題とした日本初の国立博物館「国立アイヌ民族博物館」。アイヌ文化を五感で体験できるフィールドミュージアム「国立民族共生公園」。

ここは、自然豊かな湖畔に広がる、今までにないスケールのナショナルセンターです。

〔民族共生象徴空間には、国立アイヌ民族博物館、国立民族共生公園のほか、慰霊施設が整備されます。〕

# 2020<sub>4.24</sub> OPEN



HOKKAIDO SHIROAI  
北海道 白老町

## お知らせ

### ウポポイ（民族共生象徴空間）前売り入場券販売中 販売の概要

4月24日（金）の開業に向け、Webサイトと全国主要コンビニエンスストアでウポポイ前売り入場券を販売しています。

入場の際は、前売り入場券の購入時に付与されるQRコードをスマートフォン等でお持ちいただくことで、ゲートからスムーズに入場できます。

販売券種 大人（一般）1,200円 高校生（一般）600円  
（開業後販売予定） 年間パスポート 大人2,000円  
高校生1,000円

※中学生以下無料

### 購入方法

- ・Webサイトから  
Webket <https://webket.jp/pc/ticket/index?fc=00404&ac=0000>
  - ・コンビニ店頭マルチメディア端末を通じたJTBチケット販売から  
セブン-イレブン・ファミリーマート・ローソン・ミニストップ
- ※詳しくはウポポイ（民族共生象徴空間）公式サイトをご覧ください。<https://ainu-upopoy.jp/>

### 国営滝野すずらん丘陵公園

3月1日（日）、8日（日）、15日（日）、22日（日）

スノーシューで冬の西エリアへ行こう！

3月限定！冬期一般開放していない「滝野の森ゾーン」をご案内します。冬のあいだ人が足を踏み入れている西エリアでは生き物の気配がより強く感じられます。自然豊かな西エリアをスノーシューで散策しましょう！

- 参加費 100円（駐車料金は別途）
- 定員 15名／日
- 場所 滝野の森ゾーン西エリア
- 時間 10:00～12:00
- 対象 小学生以上

※申し込み：滝野管理センター（011-594-2222）、空きがあれば当日も参加受付あり。

3月1日（日）、15日（日）、29日（日）

冒険遊び場きのたんの森【西エリア版】

滝野式プレーパークが登場します。3月は冬季一般開放していない滝野の森ゾーン西エリアでの開催です。冬のあいだ人が入らない西エリアには、まっさらな雪が残されています。雪解けがはじまる3月に最後の雪あそびを

楽しみましょう！

- 参加費 無料（駐車料金は別途）
- 場所 滝野の森ゾーン西エリア
- 時間 12:00～14:30

※詳細は当公園ホームページ（URL：<http://www.takinopark.com/>）をご覧くださいか、滝野公園案内所（011-592-3333）までお問い合わせください。



## 研究所だより

4カ月後に迫った東京オリンピックでは、やはり日本選手の活躍を期待してしまいがちですが、「大会の価値は、メダルの数だけではない」とも言われています。それは、パラリンピックと一体となり、共生社会の実現を目指していくことです。既に、統一の公式ウェアが発表されていますし、大会終了後には合同パレードも企画されているようです。障害のある選手が、メダルに向かって挑戦する姿は、感動を呼びます。また、パラスポーツではなくとも、毎日の仕事にひたむきに取り組んでいる障害者の方々も増えてきています。岩見沢の事業所では、様々な障害を抱える方々が、精密ベアリングや福祉機器の製造等に携わっています。障害を補助するための道具や機械、工程の工夫等によって、障害者であっても十分に働くことができるのです。こうした取組が、障害者だけでなく、女性や高齢者など誰もが働きやすい労働環境を実現することを通じ、多様な人々が活躍できる共生社会に結びついていくことに期待したいと思います。（黒崎）



## ● マルシェノルド バックナンバー

- 第1号 「地域経済の自立に向けて」(99年9月25日発行)
- 第2号 「北海道ツーリズムを考える」(00年1月25日発行)
- 第3号 「都市と商業」(00年6月25日発行)
- 第4号 「循環型社会を目指して」(00年10月25日発行)
- 第5号 「地域とアート」(01年2月25日発行)
- 第6号 「地域とIT」(01年6月25日発行)
- 第7号 「北海道の食産業を考える」(01年10月25日発行)
- 第8号 「NPOのあり方を考える」(02年2月25日発行)
- 第9号 「北のものづくり」(02年8月25日発行)
- 第10号 「地域経済の自立的発展と観光産業」(03年2月25日発行)
- 第11号 「地域景観とまちづくり」(03年8月25日発行)
- 第12号 「地域と大学」(04年2月25日発行)
- 第13号 「北海道らしいエコツーリズムを考える」(04年8月25日発行)
- 第14号 「地域ブランドの時代」(05年2月23日発行)
- 第15号 「地域と医療」(05年8月25日発行)
- 第16号 「北海道発 産消協働」(06年2月24日発行)
- 第17号 「地域とスポーツ」(06年8月25日発行)
- 第18号 「地方都市の再生」(07年2月23日発行)
- 第19号 「地域と農業」(07年8月25日発行)
- 第20号 「地域と図書館」(08年2月25日発行)
- 第21号 「脱温暖化と地域」(08年8月25日発行)
- 第22号 「社会的企業と地域の活性化」(09年3月24日発行)
- 第23号 「食の安全と北海道」(09年8月25日発行)
- 第24号 「森林と地域再生」(10年2月23日発行)
- 第25号 「地域と福祉」(10年8月25日発行)
- 第26号 「企業のかと地域の活性化」(11年2月24日発行)
- 第27号 「地域航空を考える」(11年8月25日発行)
- 第28号 「震災復興と地域」(12年2月24日発行)
- 第29号 「地域と金融」(12年8月27日発行)
- 第30号 「地域と再生可能エネルギー」(13年2月25日発行)
- 第31号 「沖縄と北海道」(13年8月26日発行)
- 第32号 「東北と北海道」(14年2月25日発行)
- 第33号 「地域とバックアップ機能」(14年8月25日発行)
- 第34号 「地域と公共交通」(15年2月24日発行)
- 第35号 「インバウンドと地域戦略」(15年8月25日発行)
- 第36号 「進化する『道の駅』」(16年2月25日発行)
- 第37号 「地域の建設業を考える」(16年8月25日発行)
- 第38号 「地方創生」(17年2月27日発行)
- 第39号 「長寿社会と地域」(17年8月25日発行)
- 第40号 「地域間連携」(18年2月26日発行)
- 第41号 「シェアリングエコノミーと地域の活性化」(18年8月27日発行)
- 第42号 「進化する図書館」(19年2月25日発行)
- 第43号 「国際協力と地域経済の活性化」(19年8月26日発行)

● 「マルシェ: marché」とはフランス語で市場のこと  
で、同音の「マルシェ: marcher」には歩む、行進  
する、進歩するという意味もあります。北海道（ノ  
ルド: nord=北）が、多くの人々が集い、交流し、活  
気あふれる地域へ発展するようにとの願いを込めて、  
「開発こうほう」の地域経済レポート特集号として  
「マルシェノルド」（年2回、9・3月号を予定）をお  
送りします。地域を考えるきっかけとなるように、毎  
号、地域経済特有のテーマを取り上げてまいります。

March.2020  
No.680

## 編集後記

かなり前ですが、一時期豪州で外国人として生  
活したことがあります。仕事や買い物での支障はあ  
まりなかったのですが、医療、保険手続きなどでは  
苦勞しました。特に役場での事務処理では、どのよ  
うに書けばいいのか大変難儀し、やはり生活者とし  
て定住するのは難しいなと感じたものです。当時の  
豪州はベトナム難民を除けば、移民をまだ認めてい  
ませんでした。自国語をわかりやすく伝える「や  
さしさ」が、移民政策には欠かせないと思います。  
(S.K)

ひと昔前の日本人は、外国語が苦手という意識か  
ら、外国人との接点を避けてきた人が多いと思いま  
す。かくいう私もその一人。でも、日本人も外国人  
も同じ人間、求めることや悩みに大きな違いはあり  
ません。地域政策も住みやすさの追求や次の世代を  
担う人材育成など、方向は同じです。外国人と触れ  
合うことで、きっとその理解も深まっていくので  
しょうね。(M.S)

● 開発こうほう／地域経済レポート特集号 | KAIHATSUKOHO  
Regional Economic Report

# マルシェノルド

● ご意見・ご感想をお寄せください。

(一財)北海道開発協会広報研修出版部

〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目セントラル札幌北ビル  
TEL: 011(709)5212 E-mail: pr@hkk.or.jp

● (一財)北海道開発協会では、賛助会員を募集しています。  
詳しくは、ホームページをご覧ください。

開発こうほう 第680号 令和2年2月25日

発行 (一財)北海道開発協会

編集協力 小磯修二

印刷所 (株)須田製版 不許複製

<https://www.hkk.or.jp/>

50th **おかげさまで**  
**創立50周年**

Hokkaido Road Maintenance

営業内容

- 土木工事全般
- 道路維持管理業務
- 排水構造物清掃
- 産廃物収集運搬及び中間処理
- TVカメラ調査・管更生
- 除排雪業務



HRM HOLDINGS GROUP

**北海道ロードメンテナンス株式会社**

代表取締役会長 大野 末治

代表取締役社長 高橋 渡

本社

〒060-0031 札幌市中央区北1条東12丁目22番地  
電話 (011) 241-1692  
FAX (011) 241-7774

北広島支店

北広島市中央4丁目6番地4

真駒内事業所

札幌市南区真駒内52番地

電話 (011) 592-6512

発寒事業所

札幌市西区発寒15条12丁目1-25

電話 (011) 665-3259

北見事業所

北見市東相内町110番地17

電話 (0157) 36-9811

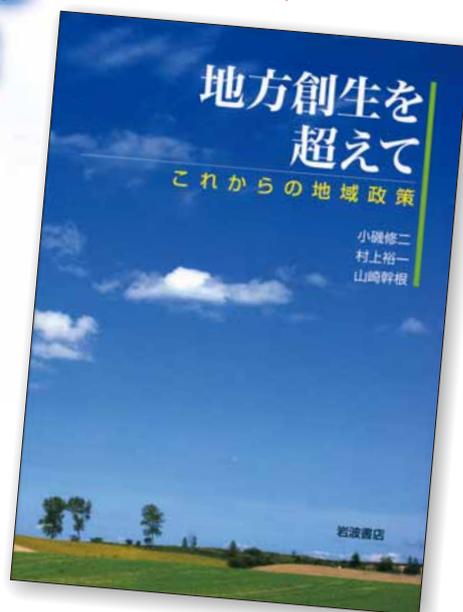
# 地方創生を 超えて

これからの  
地域政策

いま本当に  
求められる  
地域政策とは

**小磯修二・村上裕一・山崎幹根**

二〇一四年、日本創成会議のレポートが全国に大きな衝撃を与えた。出生率の低い東京圏への若い女性の流入が深刻な人口減少をもたらし、多くの自治体が消滅する可能性がある——。これを受けて安倍政権が打ち出した「地方創生」政策に、地方自治体はどう対応していったのか。丹念な調査を通じて自治体現場の声を掬い上げ、これからの地域政策を構想する。 A5判・本体1900円(税別)



**岩波書店**

〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋2-5-5  
<http://www.iwanami.co.jp/>



- THEME -

## 【脈】

違いはあっても  
人には同じように血脈が流れている。  
他者との交流を持ち、  
新たなエネルギーを創り出す。  
枝葉に分かれた大木のように。



ウポポイPRキャラクター  
トウレットポん

 一般財団法人 北海道開発協会

〒001-0011 札幌市北区北11条西2丁目セントラル札幌北ビル  
TEL (代表) 011-709-5211

  
**ウポポイ**  
NATIONAL AINU MUSEUM and PARK  
民族共生象徴空間