

**北海道における外国人材の現状・  
課題等に関する調査報告書**

**令和2年3月  
(2020年)**

**独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)  
アイ・シー・ネット株式会社**

# 目次

1. 調査の背景と目的	1
2. 北海道の概況	1
2.1 北海道における外国人材の状況	1
2.2 北海道の外国人材に係る政策	3
3. 業務計画	6
4. 北海道調査	9
4.1 介護分野	9
4.1.1 外国人介護人材の概要	9
4.1.2 北海道の外国人介護人材活用の現状	10
4.1.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析	12
4.1.4 外国人材の受入に関する課題	17
4.2 ICT 分野	19
4.2.1 外国人 ICT 人材の概要	19
4.2.2 北海道の外国人 ICT 人材活用の現状	20
4.2.3 調査概要と結果	22
4.2.4 外国人材の受入に関する課題	26
4.3 農業分野	28
4.3.1 北海道の農業分野における外国人材の概況	28
4.3.2 北海道の農業分野における外国人材受入調査の結果	30
4.3.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析	33
4.3.4 外国人材の受入に関する課題	35
4.4 漁業・水産加工業分野	37
4.4.1 漁業・水産加工業における外国人材の概要	37
4.4.2 北海道の漁業・水産加工業分野における外国人材活用の現状	39
4.4.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析	42
4.4.4 外国人材の受入に関する課題	46
4.5 道内自治体による外国人材受入と多文化共生に係る取組	49
4.5.1 調査対象自治体の概況	49
4.5.2 外国人材受入の現状と課題	50
4.5.3 多文化共生に係る取組の現状と課題	55
4.5.4 外国人材受入と多文化共生に係る課題のまとめ	61
5. 他県の外国人材受入と多文化共生に係る取組の事例調査	63
5.1 調査対象自治体の外国籍住民の概要	63
5.2 外国人材受入に係る取組の事例	64
5.3 多文化共生に係る取組の事例	68

6.	送出国調査（バングラデシュ）	78
6.1	送出国（バングラデシュ）における海外労働者の概況	78
6.1.1	送出国（バングラデシュ）における海外労働者の現状	78
6.1.2	送出国（バングラデシュ）の海外労働者を巡る関連法令・政府の方針	79
6.1.3	送出国（バングラデシュ）の情報通信産業（ICT）における人材	79
6.2	送出国調査結果などを踏まえた海外労働者の現状と課題分析	81
6.2.1	送出国調査の概要	81
6.2.2	送出国における海外労働者の現状と課題分析	82
6.3	送出国における海外労働者に係る課題のまとめ	88
7.	課題解決に向けた対応策と JICA に期待される役割	90
7.1	調査の結果得られた課題への対応策	90
7.1.1	介護分野	90
7.1.2	ICT 分野	92
7.1.3	農業分野	94
7.1.4	漁業・水産加工業分野	96
7.1.5	外国人材受入と多文化共生	98
7.1.6	送出国（バングラデシュ調査の結果に基づく）	101
7.2	具体的な対応策と JICA に期待される役割	104
7.2.1	介護分野	104
7.2.2	ICT 分野	109
7.2.3	農業分野	112
7.2.4	漁業・水産加工業分野	115
7.2.5	外国人材受入と多文化共生	115
7.2.6	送出国（バングラデシュ調査の結果に基づく）	121

## 参考資料

参考 1	調査対象機関一覧	1
	1-1 北海道内調査対象機関	1
	1-2 他県での外国人材受入れ・多文化共生の先進例の調査対象機関	5
参考 2	北海道内自治体による外国人材受入れと多文化共生に係る取組の調査結果	8
参考 3	地域別、職種別の外国人労働者数等収集した統計資料	16
参考 4	外国人材の受入支援・多文化共生推進の取組支援事業とその概要	23
参考 5	技能実習生制度、特定技能、高度人材の違い	34
参考 6	北海道内企業の調査結果	39
参考 7	労働者送り出し制度概要（送出国別）	44

# 1. 調査の背景と目的

地方の中小企業を中心に人材不足は深刻な状況にあり、外国人材の受入は避けて通れない課題となっている。しかし、例えば技能実習制度においては、出稼ぎ目的の外国人材と安価な労働力を確保したい日本企業の思惑によって、本来の目的である国際協力・貢献という趣旨から逸脱するなど、日本における外国人材の受入は制度面、送出国、受入企業など様々な側面から課題が指摘されている。

一方、北海道では全国を上回るスピードで人口減少が進行し、様々な業種で人手不足が深刻化している。持続的発展に向けて一定の専門性や技能を有する外国人材を受け入れていくことは今後ますます重要になるが、道内の外国人材の現状や課題は十分に把握されていない。

本調査では、北海道の外国人材に関する現状と将来発生しうる課題について、正確に把握することを目的とする。また、JICA は海外と国内に広く拠点を有し、国内外に人的・組織的ネットワークを持つ数少ない公的機関であることから、その優位性を活かした外国人材の課題解決と活用のための支援・貢献メニューを提示する。

## 2. 北海道の概況

### 2.1 北海道における外国人材の状況

総務省の国勢調査によると、北海道では、1990年代半ばに395万人だった生産年齢人口が、2017年には310万人まで減少し、労働力の外国人材への依存が加速している。北海道労働局の外国人雇用届出状況<sup>1</sup>によると、外国人労働者数は24,387人で、前年比3,361人（16.0%）増加した。

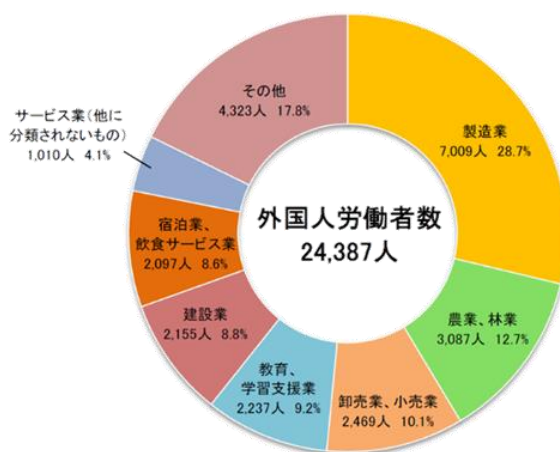
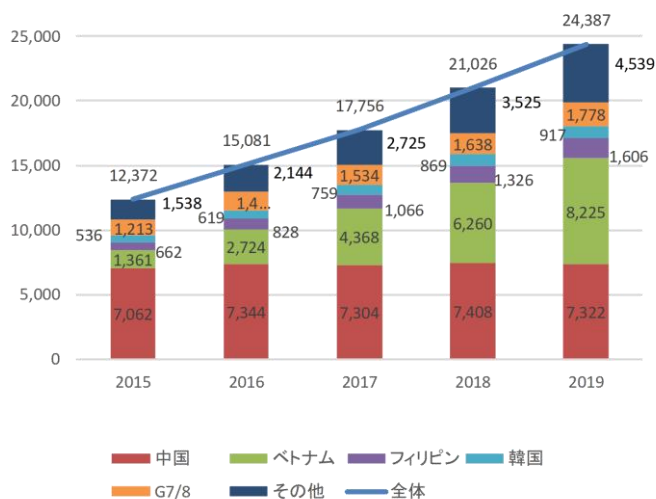


図 2.1.1 : 道内の外国人労働者数（国籍別）

図 2.1.2 : 道内の産業別外国人労働者

<sup>1</sup> 北海道労働局（2020年2月3日発表）「2019年10月末現在の外国人雇用状況の届出状況」

国別では、ベトナム 8,225 人 (33.7%) と中国 7,322 人 (30.0%) の 2 カ国で 63.7% を占める。前年比でベトナム人は 1,965 人 (31.4%) と大幅に増加し、2019 年 10 月末時点で中国を超え、ベトナムが最大の供給国となった。産業別にみると製造業が 7,009 人 (28.7%)、農業・林業が 3,087 人 (12.7%)、卸売業・小売業が 2,469 人 (10.1%) と、農業・林業に従事している外国人労働者数が製造業に次ぐ規模となり、5 年前の 2014 年の 1,213 人と比べ 2.5 倍に増加した。

製造業には、食品加工製造業 6,113 人 (87.2%) が含まれており、これが製造業全体の大半を占め、さらにその中でも水産加工が 75% と一番大きい。道内の農業・林業の外国人労働者数は、2019 年 10 月時点で 2 番目に大きく、道内経済を支える重要な農業分野で外国人材のニーズは非常に高い。

一方、介護や情報通信 (ICT) の分野は、近年、労働力不足が深刻になってきている。北海道は全国を上回るスピードで人口減少や高齢化が進行し、北海道の 2025 年の介護人材不足数は 2 万人にのぼると推定され、全国ワースト 6 位である。介護分野の外国人材は、2014 年と比較すると 5 倍増加している。情報通信分野においても、全国規模で人材の不足は深刻であり、また多くの技術者が高い賃金収入が得られる大都市へ流れている現状を考えると、地方における急速な労働力不足を背景とした外国人材受入のニーズは非常に高い。この 2 分野に関して、今後はさらに外国人受入のニーズは高くなる見通しであり、受入のための取組が急務とされている。

表 2.1.1：本調査対象分野の外国人労働者数の推移<sup>2</sup> (2014 年～2019 年) (人、%)

分野	2014	2015	2016	2017	2018	2019	5 年前比 2014	昨年比 2018
全体	11,199 (100%)	12,372 (100%)	15,081 (100%)	17,756 (100%)	21,026 (100%)	24,387 (100%)	218%	116%
漁業・水産加工 <sup>3</sup>	3,045 (27.2%)	3,228 (26.1%)	3,562 (23.6%)	3,889 (21.9%)	4,185 (19.9%)	5,008 (20.5%)	164%	120%
うち漁業	113	170	246	326	404	423	374%	105%
うち水産加工 (食料品製造業) (水産加工の割合 <sup>4</sup> )	2,932 (3,112) (94.2%)	3,058 (3,306) (92.5%)	3,316 (3,717) (89.2%)	3,563 (4,334) (82.2%)	3,781 (5,041) (75.0%)	4,585 (6,113) (75.0%)	156% (196%) (121%)	121%
農業 <sup>5</sup>	1,213 (10.8%)	1,367 (11.0%)	1,673 (11.1%)	2,203 (12.4%)	2,640 (12.6%)	3,087 (12.7%)	254%	117%
情報通信	283 (2.5%)	335 (2.7%)	359 (2.4%)	379 (2.1%)	441 (2.1%)	491 (2.0%)	173%	111%
介護	55 (0.5%)	64 (0.5%)	77 (0.5%)	105 (0.6%)	149 (0.7%)	275 (1.1%)	500%	185%

出所：「外国人雇用状況の届出状況」(2014 年～2019 年) から調査団が算出した。

<sup>2</sup> 北海道労働局から毎年 10 月に出されている「外国人雇用状況の届出状況」レポートからの統計情報をベースに、道内の外国人材受入動向を把握するうえで重要とした 4 つの分野の外国人材雇用者数の推移を示した。業界団体が出している統計データとは異なる場合もあるが、ここでは、主要 4 分野の全体に占める割合について、その動向を把握するための参考情報として提示している。

<sup>3</sup> 北海道労働局の統計情報と漁業・水産加工の統計情報には、収集方法が異なることや、統計情報の精度に違いあることから数字が異なる。ここでは、労働局からの情報をベースに漁業・水産加工分野の外国人労働者の全体に対する割合を算出し、年推移から漁業・水産加工分野の外国人労働者数の動向を把握することに定める。より正確な数字は、「4.4 漁業・水産加工分野」にある表を参照。

<sup>4</sup> 北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」を参考に、調査団員が、2014 年から 2018 年の食品製造業の中の水産加工の割合を算出した。2019 年に関しては、水産加工の割合の情報がないことから、2018 年の情報を使用した。

<sup>5</sup> 正確には林業も含めた統計データだが、農業の割合が 99.7% を超えていることから、農業・林業の統計データは、本調査報告書では農業の統計データとした。

在留資格別でみると、最も多いのは「技能実習」で 12,946 人と全体の 53.1%を占めている。次いで「高度外国人材」と呼ばれる「専門的・技術的分野の在留資格」が 4,637 人（同 19.0%）、留学生などの「資格外活動」が 3,355 人（同 13.8%）となっている。全国平均と比較すると、技能実習生比率の著しい高さ（全国割合は 23.1%）が特徴となっている。これは、北海道の基幹産業が水産加工業や農業であることと深く関係している。現状では小規模な水産加工業や農業は高度人材に依存するような産業構造となっておらず、もっぱら熟練度を問われない技能実習生に依存する産業構造となっている。

## 2.2 北海道の外国人材に係る政策

北海道庁は 2019 年に公表した「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」の中で、北海道の目指す姿として「外国人に選ばれ、働き暮らしやすい北海道」を掲げている。外国人が安心して働き、暮らすことができる環境づくりを進め、その魅力を国内外に情報発信していくことで、多くの外国人材が北海道に就労することを目指している。

2018 年 3 月には北海道の人材確保に向けて道庁の各部局が連携した「北海道人材確保対策推進本部」が発足し、その分科会として 2019 年 3 月に 30 部局が参加する「外国人材分科会」が設置された。北海道庁では上記の「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」の中で、道内における外国人材の受入拡大・共生に向けた課題を、以下(表 2.2.1)のようにまとめている。

表 2.2.1：北海道における外国人材の受入拡大・共生に向けた課題

(1) 外国人における課題	日本に関心がある外国人材に北海道を知ってもらう
	来道後の日本語能力の向上
	日本の文化、地域の慣行に対する理解促進
(2) 道内企業等における課題	コミュニケーション能力の向上、日本語教育の必要性
	外国人材の採用ノウハウ
	労働条件、就業環境の適正化
	住宅確保や生活支援への対応
(3) 地域(住民)における課題	外国人の増加に対する不安感の解消
	コミュニケーションの充実
	経験、知識、習慣など共通理解促進

出所：北海道庁「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」（2019 年）

これらの課題を受け、北海道としては、国が決定した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」に掲げられている施策とも連動しつつ、以下の表 2.2.2 に示す基本方向と施策に基づいた取組を進めている。

表 2.2.2 : 北海道の取組の基本方向と主な施策

基本方向	主な施策
(1) 外国人と共に暮らすことの重要性を理解できる環境をつくる	①啓発活動の推進
	②日本人と外国人との共同行事の開催
	③キーパーソンの人材育成
(2) 外国人が安全に安心して暮らせる環境をつくる	①情報提供・相談体制の充実
	②災害時の情報提供・支援
	③外国人患者の受入環境整備や子育て支援サービスの多言語化
	④住宅確保のための環境整備・支援
	⑤外国人児童生徒の教育等の充実
	⑥地域における外国人ネットワーク化
(3) 外国人が日本の文化や地域の慣習・慣行等を理解できる環境をつくる	①外国人の日本語学習の支援、多言語化環境の推進
	②行政・生活情報の提供等
(4) 業界や企業等における受入環境づくりを支援する	①行政、業界団体等の連携体制の構築
	②新たな在留資格に関する説明会の開催
	③外国人材の就業支援
	④適正な雇用管理・就業環境の周知・啓発
	⑤関係団体や企業等の取組への支援
(5) 北海道で働き暮らす魅力を外国人材にPRし、呼び込む	①海外の関係機関等とのネットワーク構築
	②道内の就業環境や生活環境の情報発信

出所：北海道庁「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」（2019年）

北海道庁では、上記の基本方向と施策に基づいて各部局による活動を進めながら、協働で活動すべきものは連携して外国人材分科会で取りまとめている。

これらの施策は各部局が実施していた活動の一つの方針としてまとめたものであり、現在のところ、活動や予算措置は各部局で個別に行われている。

外国人材分科会を含めた北海道人材確保対策推進本部の組織図と構成員は図 2.2.1 に示すとおりである。同対策推進本部は本部員会議によって運営されており、北海道知事が本部長、副知事が副本部長に就任している。また、本部員会議の事務を円滑に進めるため、幹事会が開催されており、幹事長は経済部労働政策局長が務めている。本部員会議や幹事会の事務局は、経済部労働政策局雇用労政課に置かれている。分科会開催の権限は幹事長にあることから、外国人材分科会の分科会長は幹事長である経済部労働政策局長が務めている。

道内自治体の外国人材受入や多文化共生に係る施策や取組については、「4.5 道内自治体による外国人材受入と多文化共生に係る取組」の中で、調査で訪れた自治体の施策や取組をまとめている。

北海道人材確保対策推進本部



図 2.2.1：北海道人材確保対策推進本部組織図



### 3. 業務計画（調査計画、調査実施に当たっての考え方）

本調査は、「北海道内における在住外国人現状・課題調査」「他県における多文化共生調査」「送出国調査」「学識経験者などへの聞き取り」「支援メニューの検討」の5つの活動を通して実施する。本調査の業務の流れを以下の図 3.1 に示す。また、それぞれの活動の概略を以下に述べる。

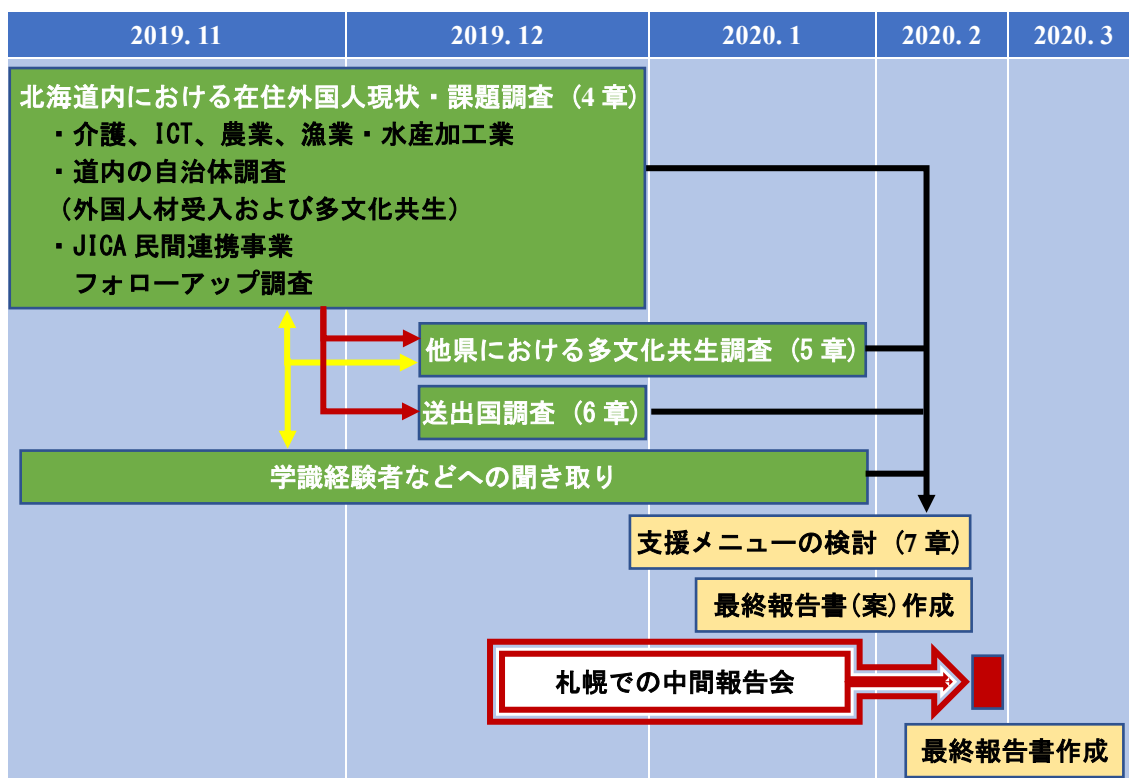


図 3.1：業務の流れ

#### 北海道内における在住外国人現状・課題調査（4章）

実施時期：2019年10月末から12月中旬

調査対象：1) 介護、2) ICT、3) 農業、4) 漁業・水産加工業の4つの対象分野、道内の自治体調査（外国人材受入および多文化共生）、JICA 民間連携事業フォローアップ調査

選定理由：調査対象となる4分野の選定理由は以下のとおりである。介護とICTは北海道においても今後の外国人材ニーズがさらに高くなると想定される分野であり、農業と漁業・水産加工業はすでに外国人材への依存度が高く、将来的なニーズも大きい。

【介護】北海道では全国を上回るスピードで人口減少や高齢化が進行しており、2025年の介護人材不足数は2万人にのぼると推定される（全国ワースト6位）。

【ICT】北海道では経済規模が拡大傾向にあるものの、人手不足が道内IT企業の減収の大きな要因となっている。

【農業】高齢化が進み農業経営の維持に外国人材が必要となっているが、農作業の季節性から技能実習生の1年以上の長期受入が困難といった課題がある。

【漁業・水産加工業】厳しい労働環境を伴う漁業分野では日本人労働力の確保が特に困難であり、水産加工業のような小規模零細企業は深刻な労働力不足に直面している。

調査目的：北海道内の外国人材に関する現状と課題、支援等のニーズ、将来発生しうる課題を把握する。JICA 民間連携事業を実施した道内企業の現状と課題を把握する。

調査内容：1) 既存統計データの整理、2) 札幌市内での事前インタビュー調査、3) 聞き取り調査対象機関の絞り込み、4) 電話による質問紙調査、5) 聞き取り調査

### 他県における多文化共生調査（5章）

実施時期：2020年1月

調査対象地：茨城県、栃木県（鹿沼市）、群馬県（大泉町）、神奈川県、岐阜県（可児市）、福岡県（福岡市）、大分県（大分市、別府市）

調査目的：北海道内の多文化共生に関する課題の解決に向け、他県の先進例・成功例を調査する。それをもとに、地方自治体や市民団体、受入企業との連携を視野に入れた支援・貢献メニューを検討し策定につなげる。

調査内容：1) 既存資料による事例のロング・リスト作成、2) 北海道内の多文化共生に係る取組と課題の把握、3) 各地域の JICA センターとの調整、4) 調査対象地域と調査項目の見直し、5) 個別訪問による聞き取り調査の実施

### 送出国調査（6章）

実施時期：2019年12月下旬

調査対象国：バングラデシュ

調査目的：北海道内の外国人材に係る課題の解決や今後の人材確保に向けて、特に来日前に送出国レベルで実施されている取組や課題を明確にし、支援・貢献メニューの策定につなげる。

調査内容：「北海道内における外国人現状・課題調査」によって確認された外国人材に係る課題や外国人材のニーズをふまえて調査項目や調査内容、訪問機関を決定し、現地調査を行う。

### 学識経験者への聞き取り

実施時期：調査期間中適宜

調査目的：道内の現状・課題の把握や支援・貢献メニューの策定など、調査の段階に応じて関連情報を聞き取り、コメントを得る。

調査内容：外国人材に関する著書や論文のある研究者をリストアップし、北海道の課題や他県での事例、本調査で提案する支援・貢献メニューへのコメント等について面談・電話・メールで聞き取りを行う。

## 支援メニューの検討 (7章)

JICAによる支援・貢献メニューの検討を行う。検討にあたっては以下の切り口から支援・貢献メニューを整理する。

- 北海道における外国人材に係る課題とその解決に向けた取組を対応させる。
- JICAの支援や貢献を考える視点としては、JICAの強みを活かし、上記の取組を改善・補完し新たな活動を始動させる方向で考える。

## 4. 北海道調査

### 4.1 介護分野

#### 4.1.1 外国人介護人材の概要

現在、外国人が介護福祉士として活動できる在留資格は、技能実習、特定技能、特定活動（EPA<sup>6</sup>の介護福祉士候補生）と介護の4つである（4つの在留資格の概要は表 4.1.1 のとおり）。その他、留学生<sup>7</sup>、あるいは日本人の配偶者や永住者といった、身分ビザの外国人が介護職についている場合もあるが、そのような外国人介護人材は在留資格の統計には現れない<sup>8</sup>。

これらの資格間での移行は可能であり、技能実習を3年修了すれば、特定技能1号移行に必要な試験が免除され、特定技能への移行が可能となる。また、介護福祉士の国家試験に合格すれば、在留資格を技能実習や特定技能から介護に変更することも可能である。

2016年度までは、介護福祉士養成施設（福祉専門学校）の留学生は、2年以上修学すれば在留資格を留学から介護に変更することができた。しかし2017年度以降、養成施設卒業後も国家試験合格が必要となった<sup>9</sup>。介護福祉士試験に合格していなくても、介護福祉士養成施設卒業後、介護福祉士として登録し就業することはできる。しかし、介護福祉士の国家試験に合格しなければ介護の在留資格に変更することはできない。または卒業後、介護福祉士として登録して5年間就業すれば、国家試験に合格していなくても介護福祉士の資格を取ることができる。ただし、介護福祉士登録は卒業直後の4月1日に間に合わないため、現在、介護福祉士登録証を受領するまでの間は、特定活動の在留資格により介護等の業務に従事することが認められている<sup>10</sup>。

介護保健施設は、(1) 介護老人福祉施設（要介護高齢者の生活施設、特別養護老人ホームなど）、(2) 介護老人保健施設（要介護高齢者にリハビリ等を提供し在宅支援・在宅復帰を目指す施設）、(3) 介護療養型医療施設（療養病床）、の3種に分けられる。これらのうち、全国的にも特別養護老人ホーム（特養）が多く、割合としては特養が65%、介護老人保健施設（老健）が28%、療養病床が8%ほどである<sup>11</sup>。外国人介護人材は、このうちの

---

<sup>6</sup> 経済連携協定（Economic Partnership Agreement）。日本とフィリピン、インドネシア、ベトナムの協定に基づいて看護師・介護士候補生を受け入れている。インドネシアからは2008年、フィリピンは2009年、ベトナムは2014年受入開始。公益社団法人国際厚生事業団（JICWELS）が受入業務・支援を行っている。

<sup>7</sup> 週28時間の規定以内であれば、介護福祉士養成施設の学生に限らず、留学生は誰でも介護福祉施設でアルバイトが可能で、アルバイトを雇い入れて人手不足に対応している社会福祉施設もある。

<sup>8</sup> 介護福祉士は名称独占の国家資格なので、資格がなくても介護の仕事をすることは可能。

<sup>9</sup> 法務省「平成28年入管法改正について」[http://www.immi-moj.go.jp/hourci/h28\\_kaisei.html](http://www.immi-moj.go.jp/hourci/h28_kaisei.html)（最終アクセス2020年1月18日）

<sup>10</sup> 法務省「介護福祉士養成施設を卒業して介護等の業務に従事する留学生の取扱いについて」[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00119.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00119.html)（最終アクセス2020年1月18日）これは5年間の経過措置として定められたもので、社会福祉施設関係者はこの措置の延長を求めている。

<sup>11</sup> 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019年）10頁の調査対象機関数から計算した割合。

介護老人福祉施設で多く雇用されている<sup>12</sup>。また、特養などの介護老人福祉施設は、94%が社会福祉法人の運営で、老健は74%が医療法人の運営となっている<sup>13</sup>。

表 4.1.1：介護関連在留資格一覧<sup>14</sup>

在留資格	開始年	在留期間	資格要件	受入条件
技能実習	2017年制度改正、受入は2018年開始	最長5年	入国時は日本語能力N4 <sup>15</sup> 程度が要件。2年目はN3程度が要件。	・事業所の要件(設立後3年以上など) ・実習指導者の要件(介護福祉士等) ・受入人数枠(事業所の人数で設定) ・身体上の介助やその関連業務を行う
特定技能	2019年導入 <sup>16</sup>	通算最長5年	技能検定試験と日本語能力N4、または技能実習3年・5年修了。EPAで4年就労した者は一定の要件で技能・日本語試験免除。	・事業所単位で日本人等の常勤介護職員の総数を超えない。 ・身体介護と支援業務実施。訪問介護等の訪問系サービスにおける業務は対象としない。
特定活動 (EPA:経済連携協定) <sup>17</sup>	2008年開始	4年目に国家試験受験。介護福祉士資格をとれば永続的就労可能	インドネシア・フィリピンはN5、ベトナムはN3が要件。大多数は就労開始時点でN3レベル。一定の看護・介護の教育を受けた者	介護福祉士の資格取得後、条件を満たせば訪問会サービスも可能。
介護	2017年制度改正、運用開始	5年、3年、1年または3月で更新。永続的な就労可能。家族帯同可	介護福祉士国家試験合格	日本人職員と同等で制限なし。

#### 4.1.2 北海道の外国人介護人材活用の現状

北海道では、全国を上回るスピードで人口減少や高齢化が進んでおり、2025年の介護人材不足数は2万人にのぼると推定され、全国のワースト6位となっている<sup>18</sup>。

次頁の図4.1.1に示されるように、全国的に見ても北海道は「今後急速な高齢化が予測されながら施設整備が進んでいない地域」の一つであり、高齢化への対応が遅れており、需要に追い付いていないことが分かる。

<sup>12</sup> 調査対象の真宗協会は病院、障害者施設、介護老人福祉施設など8施設を持つ社会福祉法人だが、専門学校卒業生・在校生(アルバイト)を雇用、人手が不足している高齢者施設に重点的に配置している。

<sup>13</sup> 公益社団法人全国老人保健施設協会ホームページ「介護保険と老健施設」

[http://www.roken.or.jp/about\\_roken/kaigo](http://www.roken.or.jp/about_roken/kaigo) (最終アクセス2020年1月24日)

<sup>14</sup> 法令や省庁資料、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2019年)「外国人外語職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック」をもとに調査団が作成。

<sup>15</sup> 日本語能力試験は、日本語を母語としない人の日本語能力を測定・認定する試験で、N1からN5までの5段階のレベルがあり、N1が最も難しいレベル。専門学校や大学入学にはN2レベルが求められる。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」、N4は「基本的な日本語を理解することができる」、N5が「基本的な日本語をある程度理解することができる」となっている。日本語能力試験HP「N1~N5:認定の目安」<https://www.jlpt.jp/about/levelsummary.html> (最終アクセス:2020年2月25日)

<sup>16</sup> 技能実習からの移行が可能なのは2021年以降。

<sup>17</sup> 公益社団法人国際厚生事業団「2020年度受入版EPAに基づく介護福祉士候補者受入れの手引き」

<sup>18</sup> 厚生労働省社会・援護局の報道発表「第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数について」の別紙5「第7期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要(都道府県別)」

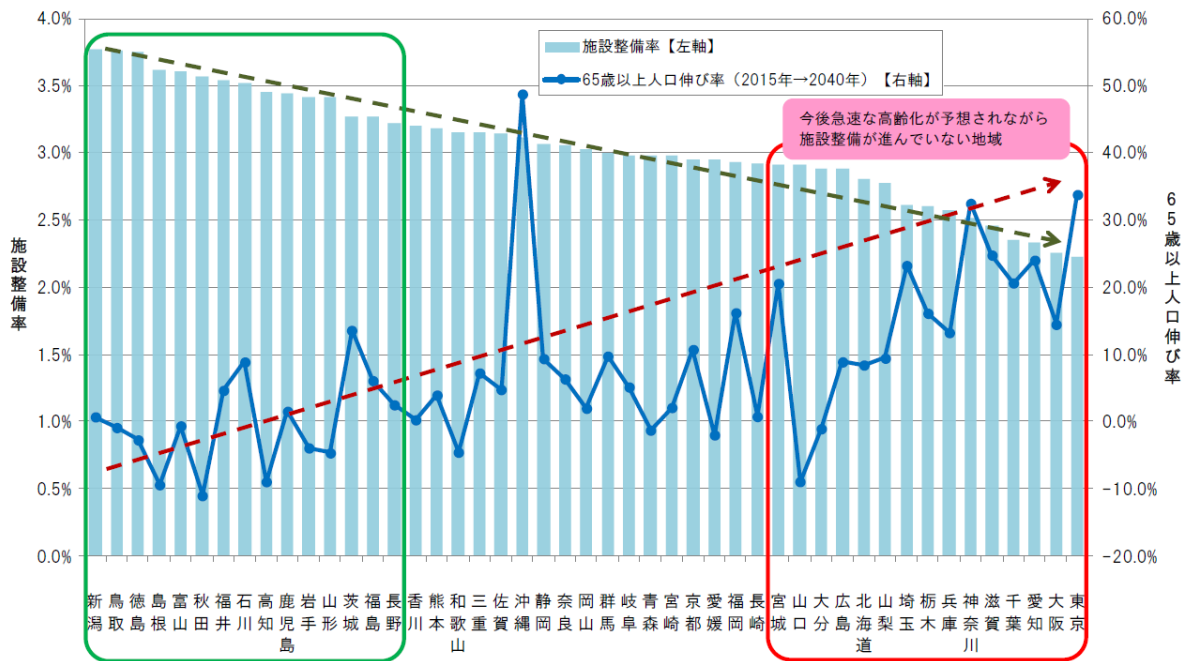


図 4.1.1：都道府県別の高齢者向け施設の整備状況<sup>19</sup>

北海道で社会福祉法人が集中しているのは札幌市、函館市、旭川市だが<sup>20</sup>、道内でも都市以外の地域ほど介護人材の人手不足が深刻で、年ごとに日本人介護人材の採用が難しくなっている。函館市の調査では、調査対象全事業所の 59.4%が人材不足（大いに不足、不足、やや不足）であり、サービス類型別では訪問系・居住系・施設系サービスは 70%以上が人手不足だと回答している<sup>21</sup>。人手不足解消のため、札幌市以外の地域でも外国人材を採用し始めている。北海道医療新聞社が介護施設を対象に実施したアンケート調査では、外国人材受入を決定している介護施設が 12%、検討しているが様子をみたいと考えているところが 30%、興味はあるが具体的には検討していないところが 39%であった。人手不足が深刻化するなか、大半の事業所が外国人材活用に関心を持っていることがわかる<sup>22</sup>。

上記 4 つの在留資格のうち、特定技能はまだ制度が始まったばかりであるため、現在受入があるのは、介護技能実習、特定活動（EPA 介護福祉士候補生）、介護の 3 つの在留資格となる。2019 年 10 月時点で、北海道の介護技能実習生（2018 年 11 月から受入開始）は 65 人<sup>23</sup>である。技能実習生の受入には道内外の監理団体が関与している。北海道内にある監理団体（協同組合）は 14 団体<sup>24</sup>で、うち 9 団体は札幌市にある。その他、少数の企業単独型の

<sup>19</sup> 厚生労働省「平成 27 年介護サービス施設・事業所調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」（平成 28 年度 老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業「特別養護老人ホームの開設状況に関する調査研究」みずほ情報総研株式会社、2017 年 3 月）

<sup>20</sup> 北海道庁「社会福祉法人・施設等の一覧」<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/sus/kyoutsuu/ichiran/ichiran.htm>（最終アクセス 2020 年 1 月 24 日）

<sup>21</sup> 函館市保健福祉部介護保険課「介護人材の確保・定着に関する実態調査報告書」（2018 年）

<sup>22</sup> 北海道医療新聞社「介護新聞」（2019 年 5 月 9 日）。調査対象は道内の主な施設・居住系サービス 437 件、うち回答があったのは 148 件。

<sup>23</sup> 外国人技能実習機構での聞き取り（2019 年 11 月 1 日）。

<sup>24</sup> 外国人技能実習機構「監理団体の検索」[https://www.otit.go.jp/search\\_kanri/](https://www.otit.go.jp/search_kanri/)（最終アクセス 2020 年 1 月 24 日）

監理団体がある。監理団体に対しても 2019 年後半から介護技能実習生に関する問い合わせが増加しており、今後の介護分野の技能実習生の増加が予想される。道内の介護施設で働く EPA 介護福祉士候補生は 10 人<sup>25</sup>で、道内 3 施設に勤務している。2 カ所が医療法人の介護老人保健施設で、1 カ所が社会福祉法人の特別養護老人ホームである。介護ビザで北海道に滞在する外国人数は 2018 年 12 月 2 日時点で 11 人と多くはないが、東京都・千葉県 30 人、大阪府 27 人、埼玉県 19 人に次いで全国 5 番目となっている。北海道の介護ビザによる在留者 11 人のうち 5 人はベトナム人である<sup>26</sup>。

#### 4.1.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析

##### (1) 調査概要

北海道の受入現場での現状と課題を理解するため、2019 年 11 月と 12 月、道内の監理団体 5 団体、外国人材受入法人 4 法人、介護学科があり留学生を受け入れている専門学校 2 校、業界団体 1 団体、行政機関 1 機関を訪問し、聞き取り調査を実施した。

訪問先は、文献調査と事前調査をもとに、外国人介護人材の受入に携わる代表的な関連団体・企業を抽出して連絡を取り決定した。外国人材を受け入れている法人・事業所は、異なる在留資格の人材の受入法人がカバーできるよう留意し、専門学校卒業生を受け入れている 2 法人、EPA 介護福祉士候補生を受け入れており、かつ技能実習生受入予定の 1 法人、技能実習生受入予定の 1 法人を訪問した。訪問先の名称は下表のとおり。

表 4.1.2 : 聞き取り調査対象企業の一覧とスケジュール

種別	団体名	聞き取り日
監理団体	札幌介護事業協同組合	11 月 18 日
	さくらネットワーク・システム協同組合	11 月 18 日
	国際研修事業協同組合	11 月 19 日
	キャリアバンク職業訓練協会	11 月 19 日
	介護.net 事業協同組合	12 月 20 日
受入法人	社会福祉法人真宗協会	11 月 20 日
	社会福祉法人北叡会	11 月 21 日
	医療法人アンリー・デュナン会	11 月 21 日
	社会福祉法人旭川福祉事業会特別養護老人ホーム東川羽衣園	11 月 22 日
専門学校	学校法人帯広コア専門学校	11 月 20 日
	学校法人北工学園旭川福祉専門学校	11 月 22 日
業界団体	一般社団法人北海道介護福祉士会	11 月 18 日
行政機関	北海道庁保健福祉部福祉局地域福祉課	11 月 18 日
	東川町外国人介護福祉人材育成支援協議会	11 月 22 日

質問票に基づいて 1 時間から 1 時間半程度の聞き取り調査を実施した。

<sup>25</sup> 北海道庁（2019 年 1 月 18 日現在）

<sup>26</sup> 法務省在留外国人統計（2018 年 12 月 2 日現在）

## (2) 調査結果

### 【人材確保の取組と外国人材の活用】

介護技能実習生は日本語要件が他の技能実習生より高く、「良い人材」の確保はすでに全国的な競争になっている。そのため監理団体は、看護大学と連携する、日本式介護学校を現地に設立する、送出機関がクリニックと提携するなどの工夫をして人材確保を図っている<sup>27</sup>。良い人材を探すにあたっては、監理団体も受入法人も日系の団体や介護関連の業務経験・滞日経験を重視し、日本での生活や介護に慣れている人材を探している<sup>28</sup>。しかし、ベトナムなどは良い人材が出尽くしてしまっているという話もある。

さらに、受入側と外国人材の間にそれぞれのニーズのミスマッチという問題もあり得る。受入法人が外国人材に長く働いてほしいと考えている場合でも、外国人材全員が介護士として日本で長く働きたいと考えているわけではない。その意味でも、受入側にとっての良い人材の確保は容易ではない。

長期的に良い人材を確保する方法として、技能実習で来日した人材を養成して特定技能に移行する、介護福祉士の国家資格を取得するように支援する、EPAで来日した人材や留学生として介護科を卒業した人材を雇用し、技能実習生などの介護人材の指導役をしてもらうといったことを検討している受入法人もある。また、将来的には海外進出を視野に入れ、雇用した外国人材の現地での雇用を考えている法人もある。将来自分で介護施設を経営したいという留学生や技能実習生もおり、受入法人や監理団体もキャリアアップの支援には積極的であるように見受けられる。

ただし、一般には異なる資格が十分には理解されておらず、積極的に異なる資格の活用やキャリアアップを検討している法人は多くはない。むしろ、介護人材の在留資格についての理解不足が多く、事業所が受入に踏み出せない理由になっている。

### 【監理団体・事業所の支援】

監理団体によっては、制度で定められている来日後研修実施<sup>29</sup>の他、職員や通訳が技能実習生の相談に対応する、来日前に日本の講師が介護福祉に関する講義をするなどの支援をしているところもある。技能実習生に対する制度に定められていない支援は団体によって異なり、外国人従業員が電話相談を受け付ける団体もある。

受入法人・事業所側の支援も事業所により異なるが、いずれも技術面<sup>30</sup>や生活面<sup>31</sup>での支援を提供している。EPA介護福祉士候補生、留学生や専門学校卒業生を受け入れるにあたっては、住居の確保、各種届出、生活用品の購入など、外国人材が安心して生活になじめるように各法人・事業所が丁寧に対応している。外国人材にとっては必要な支援であるが、各受

<sup>27</sup>ある監理団体は中国奥地の省にある公立看護学校と提携、同校の卒業生を介護分野の技能実習生として国内の介護施設で受け入れる事業を始めている。技能実習生が帰国後地域の高齢化対策を担う存在になることが期待されている。

<sup>28</sup>ある監理団体は、EPAで来日経験のあるインドネシア人を特定技能で受け入れることを予定している。

<sup>29</sup>監理団体は入国後研修として日本語（N3で入国すると80時間以上）と介護（42時間以上）の教育の提供が定められている（法務省・厚生労働省編「特定の職種及び作業に係る技能実習制度運用要領―介護職種の基準について―」2019年3月29日改正）。

<sup>30</sup>学習時間の確保、技術指導の他、同じ国の人材を複数雇用する、一人で夜勤に入れない、なども配慮。

<sup>31</sup>住居の手配、各種手続き、コミュニケーション円滑化のための工夫、メンタルヘルスや文化・慣習、宗教への配慮、休日のレクリエーションや自治会を通じた地域社会の行事参加など。



入法人・事業所にとっては日本人の雇用と比べて負担になっている。

**【養成施設の現状と支援状況】**

全道 11 の専門学校に介護科がある。全体の定数は 600 人だが実際に入学している学生数は 200 人もいない<sup>32</sup>。どの学校の介護科も日本人学生数が激減しているため、日本人学生より留学生のほうが多くなることもある。介護学科の学生が少ないため求人倍率は非常に高い。一人当たり 300 件から 400 件ぐらいの求人が集まることもある。

帯広市内にある専門学校は、人材紹介会社に紹介された留学生を受け入れている。この人材会社はアジア諸国からの看護・介護人材の紹介と受入支援を専門としており、将来介護福祉士として就業することを希望する留学生の紹介もしている。この会社の紹介を受けて、受入施設と学校が合意して、受入施設が奨学金と寮を用意し、人材紹介会社にも紹介料を支払っている。専門学校側は奨学金を出す事業所があれば引き受けるという姿勢であった。

**【東川町外国人介護福祉人材育成支援協議会の取組】**

東川町は、自治体・養成施設（学校法人北工学園旭川福祉専門学校）・受入事業所が協力して外国人介護人材を養成し、道内で就業してもらう仕組みを立ち上げ、2019 年春から学生の受入を開始した。自治体が組織する協議会が留学生に奨学金を出し、養成施設が介護人材の育成を行い、卒業後は加盟する社会福祉施設で就業してもらうという仕組みである。東川町の副町長、養成施設の副校長、受入施設の施設長などが役員を務めている。

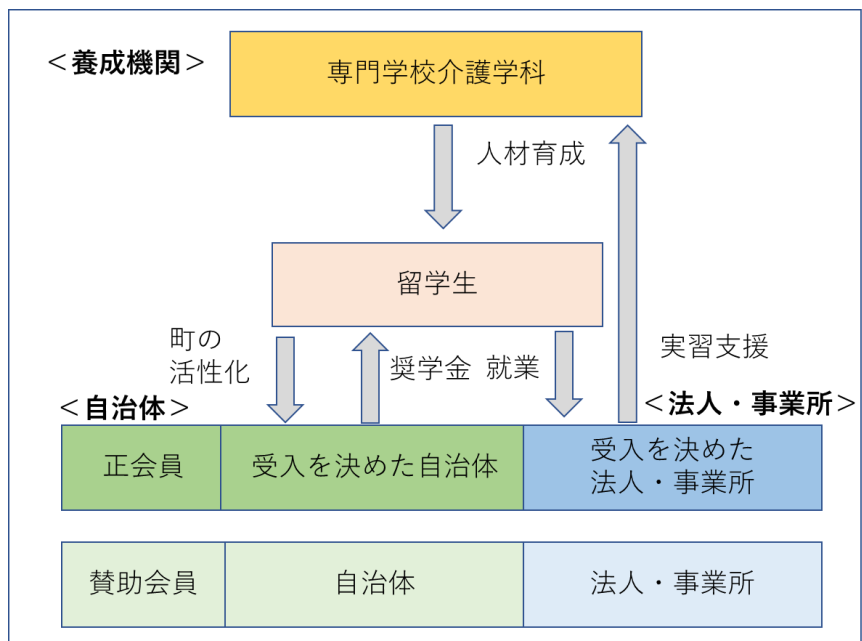


図 4.1.2 : 東川町外国人介護福祉人材育成支援協議会の仕組み<sup>33</sup>

協議会メンバーは道内の自治体で、現在協議会に入っている自治体は 22 団体である。自治体とその自治体内の社会福祉施設（1～3 施設）が共同して事業に参加することが参加

<sup>32</sup> 北海道保健福祉部福祉科地域福祉課福祉人材グループによる情報では 100 人弱。

<sup>33</sup> 聞き取り結果を基に調査団作成。

条件となっている。正会員は外国人材の受入を決めた自治体で、年 30 万円の負担金と留学生一人当たり年 250 万円の奨学金を 2 年間負担する。外国人材は専門学校卒業後、正会員である社会福祉施設にて就労する。その他の会員は賛助会員として年 5,000 円を負担し、協議会内で情報提供を受ける。当初は上川総合振興局管内の 4 町で協議会を開始したが、介護福祉士の不足は道内において重要な関心事項であり、他の管内の自治体からも希望が出ており、現在正会員に上川管内以外の町村も含まれている。自治体からは多くの希望が寄せられている一方、専門学校への入学要件として一定程度の日本語要件を満たす必要があり、留学生の確保における課題の一つになっている。

学生のリクルートは、養成施設である学校法人旭川福祉専門学校と東川町が一体となって行っている。東川町の海外事務所<sup>34</sup>による招致が中心となっている。奨学金制度が充実しているほか、自然環境が良い、学業に集中できる、空港がある旭川市に近いことをアピールしている。

留学生は、在学中に自治体と就労のためのマッチングを行う。入学後に加盟自治体を訪問し、会員自治体の社会福祉施設側と学生側の希望でマッチングする。マッチングの際、受入先の支援体制や給与待遇も確認して双方の理解を深めるなど、時間をかけて信頼関係を作ることに留意している。受入が決まった施設には、介護学科の実習やアルバイト先になってもらうこともある。その間に互いの人となりや仕事の内容が理解できるので、双方とも不安なく就職・受入へと進むことができる<sup>35</sup>。

養成機関である旭川福祉専門学校の介護科の学生は、2019 年 4 月現在で日本人と留学生を合わせ 2 年生 33 人、1 年生 49 人である。そのうち 2 年生は 5 人が留学生で、5 人中 3 人が協議会の支援により東川町の特別養護老人ホームに就職が決まっている。1 年生は 26 人が留学生で、そのうち 25 人が協議会の留学生である。残り 1 人は道内他地域の社会福祉施設が奨学金を支給している。

専門学校も受入施設もこの協議会の仕組みを高く評価している。町ぐるみで人材を集め支援することで、日本人の学生数が減少する一方の介護学科は学生を確保して人材育成に注力できる。人材不足に悩む受入施設も、外国人材が留学生のうちからアルバイトとして雇用するなどして、長期的に実践的な人材育成をすることができる。学生の中に寒冷的な気候に慣れ、地域に人間関係を作ってもらえることが、長期の定着につながることも期待されている。また、人材を安定供給することで学校・施設ともにより安定した運営が可能になる。自治体にとっては、外国人材に定着してもらうことで地域の活性化が期待できる。良い流れを作ることが期待できる仕組みであるが、始まったばかりの取組であるため、何か課題が出てくればその都度対応している。

#### 【行政の対応と公的支援】

北海道庁が、外国人介護人材の受入を検討している社会福祉法人や介護サービス施設・事業を対象に、外国人介護人材受入研修を開催している。名称は「研修」だが、異なる資

<sup>34</sup> 台湾、タイ、中国、韓国、ベトナムの 5 カ所。

<sup>35</sup> 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの調査（2019 年 6 月）でも、アルバイトとして介護施設で働いている留学生の大半が介護職に就くことを希望しており、留学生のアルバイトは外国人材受入のルートとして重要と結論づけられている。

格やその仕組が十分理解されていないことが多いので、介護関連の資格や制度、必要な費用などについて説明をする機会となっている。2019年は6カ所で7回開催された<sup>36</sup>。

また、同課が外国人介護人材受入支援事業のプロポーザルを公募している。調査時点ではプロポーザル提出を締め切ったところで詳細は決まっていなかったが、介護技能実習生のコミュニケーション、あるいは介護技術に関する研修事業になると想定されていた。

公益社団法人日本介護福祉士会の傘下にある北海道介護福祉士会も、講習を実施している。日本介護福祉士会が厚労省の助成金を受けた技能実習指導者講習で、2017年から毎年道内の複数都市で開催している。講習内容は介護技能実習の制度と指導法で、技能実習だけでなく、介護に関わる在留資格や労働基準法についての説明も含まれている。

聞き取り調査を行った江別市の社会福祉法人北叡会は、内閣官房の健康・医療戦略推進本部が後押しする「アジア健康構想」に関与している。同本部内に「アジア健康構想推進会議」が2016年に発足した。また、ヘルスケア関係の団体や民間事業者などの集まりとして「国際・アジア健康構想協議会」が2017年2月に発足している<sup>37</sup>。同構想では、「日本で介護を学ぶアジアの人材を増やすとともに、日本の介護事業者のアジアへの展開や相手国自らが介護事業を興すことを支援することにより、日本で学んだ人材が自国等に戻った際の職場を創出し、アジア全体での人材育成と産業振興の好循環の形成を目指す<sup>38</sup>」としている。

これらに加え、外国人介護人材の獲得に活用できそうな公的支援として、「地域医療介護総合確保基金（介護従事者の確保に関する事業に対する支援）」<sup>39</sup>がある。地域医療介護総合確保基金は、基金の3分の2を国、3分の1を都道府県が負担し、市町村計画をまとめた都道府県計画に基づき実施される<sup>40</sup>。この計画の中で「介護従事者の確保に関する目標」も掲げられ、北海道庁の2018年度計画には「外国人介護人材受入研修事業」（道内で計4回開催）も含まれていた<sup>41</sup>。また、介護福祉士を目指す留学生を対象とした相談窓口<sup>42</sup>もある。

---

<sup>36</sup> 研修のちらし <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/hf/feg/jinzai/gaikokujin/ukeire2019.pdf>  
(最終アクセス 2020年1月23日)

<sup>37</sup> 健康・医療戦略推進本部決定「アジア健康構想に向けた基本方針」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/ketteisiryoudai22/siryoudai22\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/ketteisiryoudai22/siryoudai22_1.pdf)  
(最終アクセス 2020年1月23日)

<sup>38</sup> 内閣官房健康・医療戦略室「「アジア健康構想」について」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/kokusaitenkai/eiyo\\_bukai\\_dai2/siryoudai22\\_03.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryousuisin/kokusaitenkai/eiyo_bukai_dai2/siryoudai22_03.pdf) (最終アクセス 2020年1月23日)。ハノイにデイサービスセンター施設を設立するというアイデアもある。

<sup>39</sup> 厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室 事務連絡 2019年6月26日

<sup>40</sup> 厚生労働省「地域医療介護総合確保基金」<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000337652.pdf> (最終アクセス 2020年1月24日)

<sup>41</sup> 北海道「医療介護総合確保促進法に基づく「平成30年度北海道計画」」32頁、157頁

<sup>42</sup> 「介護福祉士を目指す留学生のための相談窓口」（日本語、英語、中国語、ベトナム語）  
<https://www.kaigo-ryugaku-support.net/> (最終アクセス 2020年1月24日)

#### 4.1.4 外国人材の受入に関する課題

##### (1) 事業所側の外国人介護人材在活用に關する理解が不足している

多くの社会福祉法人など受入事業所にとって、複数の介護人材の在留資格は複雑で、それを理解して活用することは容易ではない。特に外国人介護人材を受け入れた経験のない事業所は、制度についての理解が低く、受入に関する判断が難しい。また、実際に受け入れた事業所がどのように対応しているかなど、実情の理解も不足しているため、日本語によるコミュニケーション不足や介護記録作成の能力不足で業務に支障をきたすのではないかと、利用者から受け入れられないのではないかと、文化や宗教の違いからくる価値観の相違から問題が起るのではないかと、といった不安が外国人材受入を妨げている。

##### (2) 能力の高い外国人介護人材の確保が難しい

外国人介護人材は受入のための要件が高いため、監理団体にとって良い人材を安定して長期的に紹介できる態勢を整えることが課題となっており、そのために看護大学と提携したり教育機関を設立したりするなど努力している。さらに、送出国の看護師資格などが日本側の要件のどのレベルにあたるかが明確になっていないため、入国審査で申請が通るかどうかなどが明示的に示されておらず、申請する側は申請を出してみなければ結果がわからないという状況も、人材確保を難しくしている。

留学生を支援して人材確保を図っている社会福祉施設・法人もあるが、今後福祉専門学校の介護科を修了した学生でも、介護の在留資格を得るためには介護福祉士試験に合格することが要求されるようになる。条件の厳格化により、人材確保がさらに難しくなる可能性がある。

##### (3) 技術的指導と日本語学習への支援がなく、受入事業所の負担になっている

技能実習も EPA も日本語学習や技術習得が必要とされているが、来日後の研修などを除き支援が十分ではない。受入事業所が勤務時間中に学習時間を設ける、指導に人員を割くなどして対応しているが、事業所にとっては時間的・経済的負担が大きい。EPA の場合、標準的な学習プログラムとして、1年目・2年目は1日1時間程度、3年目は1時間半から2時間を勤務時間以外の学習に充てることが提案されている<sup>43</sup>。聞き取り対象のある施設では、1年目の EPA 人材には毎日2時間の学習時間を確保している<sup>44</sup>。そのため、外国人材の受入は財政的にも人員の面でも受入施設側に余裕がないと難しい<sup>45</sup>。介護分野での外国人材活用の促進には、受入施設に対する公的な日本語学習や指導技術などの支援が必要である。学習支援は全国的な課題ではあるが、地方都市の町はずれにある施設に勤務している外国人材は、ボランティアの日本語サークルといった日本語学習や研修に参加する機会がさらに限られると考えられる。広大な土地に施設が散在する北海道では、その必要性がより高い。

<sup>43</sup>国際厚生事業団「2020年度受入れ版 EPA に基づく介護福祉士受入れの手引き」46-47頁

<sup>44</sup> それでも介護福祉士の試験合格は容易ではなく、直近数年の合格率は、2016年の50.9%が最高で45-50%程度である。日本人・EPA含む全体では合格率は60-70%ほど。

<sup>45</sup> EPA 介護福祉士候補生の受入経験のある法人の半数以上が従業員数300人以上だった。法人全体の従業員数が多いほうが外国人材の生活面の支援が充実している傾向が見られる（三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2019年）15頁）のも同様の理由と考えられる。

#### (4) 外国人材が帰国後日本での経験を活かすことできないため、送出国側にとってのメリットが少ない

介護技能実習生や介護福祉士試験に合格できずに帰国した EPA 介護福祉士候補生などは、帰国後の就職が課題となる。中国はすでに高齢化が進んでいるが、他の東南アジア諸国は母国の人口が若いとため、介護の概念もなく、日本で学んだ技術を活かせる場が非常に限定的である。

一方、日本政府も関与する「アジア健康構想」で、アジア諸国に日本の介護サービスやケア技術、ノウハウを移転しようという動きがあり、また JICA の支援で長野市の企業がベトナムでの介護学校と介護センターの設立に関し「中小企業・SDGs ビジネス支援事業」を実施中であるなど、介護事業の海外進出にも関心が向けられている。ある監理団体は、ミャンマーで 2017 年から 2018 年まで一般社団法人 Medical Excellence Japan が統括する経済産業省の「医療技術・サービス拠点化促進実証調査事業」を実施している。また、いまだ介護に関する法的制度はないものの、カンボジア政府は高齢者福祉施設に関心を持ち、モデル施設を作りたがっている。こうした介護ノウハウの技術移転に JICA が協力できるのではないかと期待がある。このようにすでに介護事業の海外展開の動きがあり、アジア諸国に進出している介護事業者は 50 社以上にのぼるが、現地政府との連携がうまくいっていないケースが多い<sup>46</sup>など課題があり、帰国した外国人材の受け皿となるに至っていない。

#### (5) 気候や郊外の生活の不便さから北海道に来ることに魅力を感じない

北海道の寒冷な気候を理由に北海道を選ばない外国人材もいる。また、寒さのため光熱費や医療費がかかることもマイナス要因になる。内モンゴル・中国内陸部など冬が厳しい地方の出身者は適応しやすいという考えもあるが、今のところ、外国人介護人材は多くが東南アジア出身者で占められている。

また、首都圏に比べ北海道では外国人材を受け入れようという動きは遅く、外国人が生活する環境も整備されていない。施設が郊外にある場合など、交通の便や買い物の便の悪さがネックになる。雪のため、冬季は自転車通勤ができない。介護福祉士には夜勤もあるが、夜勤の時は公共の交通機関が利用できない。そのような場合、日本人職員が自家用車で送り迎えをしてしのいでいるケースもある。

都会の方が賃金や生活環境がよいということも、外国人材は皆 SNS などを通じて知っている。EPA で東北や北海道に来る人数は少なく、来たとしても国家資格取得後、本州に行ってしまうことが多い。東南アジア出身者が低料金で母国と往復できる格安航空会社 (LCC) が北海道にはないことも影響しそうである。今後、外国人材の受入体制がしっかりしている都市部や関東などと北海道との間で、地域の受入支援体制や交流機会など社会的インフラの格差が大きくなるのではないかと危惧する声もあり、北海道の魅力を打ち出す努力が必要とされている。

---

<sup>46</sup> みんなの介護「ニッポンの介護学」<https://www.minnanokaigo.com/news/kaigogaku/no174/>  
(最終アクセス 2020 年 1 月 23 日)

## 4.2 ICT分野

### 4.2.1 外国人 ICT 人材の概要

外国人 ICT（情報通信技術）人材は、活動できる在留資格として、高度専門職・研究、技術・人文知識・国際業務（技人国）、身分に基づく在留資格（永住者、日本人の配偶者）などが考えられるが、技術・人文知識・国際業務としての在留資格と身分に基づく在留資格を持った外国人材がほとんどである<sup>47</sup>。身分に基づく在留資格は、他の在留資格と異なり、日本永住が前提であり、技術・人文知識・国際業務の在留資格も、5年・3年・1年・3カ月であるが、更新することができて家族帯同も問題ない。このように、外国人 ICT 人材は、長期の日本滞在もしくは定着などが可能である。

他方、国内の ICT 人材の不足は深刻であり、経済産業省、厚生労働省、文部科学省の3省連携で人材需給の試算を行った結果、ICT 技術者の不足は日本全体で、2020年には30万人、2030年には45万人になると予測されている<sup>48</sup>。

表 4.2.1 : ICT 人材の需給ギャップ

2018年	2020年	2025年	2030年
22万人	30万人	36万人	45万人

出典：「IT 人材需給に関する調査」経済産業省情報技術利用促進課（2019年4月）  
[https://www.meti.go.jp/policy/it\\_policy/jinzai/gaiyou.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/it_policy/jinzai/gaiyou.pdf)

他の分野と違い、日本人と外国人の区別はなく、技術者の技術力と経験値にあわせて対価を得ることができることから、より高い対価を得られる東京や大阪などの大都市に集中しがちである。加えて、優秀な技術者はより高い対価を得られることから、優秀な人材ほど大都市にある、より大きな企業に流れてしまう傾向がある。結果的に、ICT 技術者は、量的にも質的にも大都市と地方都市では格差が出てしまう。すべての分野においてこのような傾向はあるが、ICT 技術者は、経済的なメリットがより高い大都市を選べることから、大都市と地方都市の格差は今後より一層激しくなると予測される。

このような状況の中、ICT 人材確保のため、社会の主な労働力となりえる22～59歳の男女の労働者だけでなく、主婦や60歳以上の人材の活用も必要とされている。しかし、ICT 人材として求められる能力と体力を考慮すると、ICT 人材の需給ギャップを埋めるには限界がある。このことから、ICT 分野において外国人材の活用は急務である。地方都市になればなるほど、ICT 人材の不足はより深刻である。外国人 ICT 人材の活用が進まなければ、今後、地方都市を含む地方都市周辺の経済活動などにも大きな影響を及ぼすと予測される。

<sup>47</sup> 北海道労働局にて、毎年更新されている外国人雇用状況の届出状況（2019年10月）によると、情報通信業人材の在留資格として活動できる、高度専門職・研究、技術・人文知識・国際業務、身分に基づく在留資格（永住者、日本人の配偶者等）のそれぞれの割合は、4.5%、68.3%、24.6%となり、技術・人文知識・国際業務の在留外国人と身分に基づく在留資格の外国人を合わせ ICT 人材で 92.8%にも及ぶ（ただし、留学などの在留資格で、1週間28時間以内の就労が許可されている資格外活動は省いている）。

<sup>48</sup> IT 人材について、需要の伸びを年平均 2.7%程度、労働生産性が年 0.7%上昇することを前提とし、その需給ギャップを試算している。2010年以降の日本の情報通信業の労働生産性上昇率（日本生産性本部「労働生産性の国際比較 2017年版」を基にみずほ情報総研が作成）は 0.7%であり、これを使用している。なお、米国 2.2%、ドイツ 4.2%、フランス 2.3%と、日本は他国と比較して低い。

## 4.2.2 北海道の外国人 ICT 人材活用の現状

北海道内の ICT 産業の売上高は年々上がっており、2018 年度の売上高は 4,586 億円と、製造業種の食料品製造業、石油製品・石炭製品製造業に次ぐ規模（比較した際の相対的順位は 3 番目）である。従業員数については、2015 年度から 2018 年度にかけて、製造業種の中で一番従業員数の多い食料品製造業種の数より低いものの、製造業種の中で二番目に多い金属製品製造業の 2 倍近くの規模である。加えて、年々、売上高、従業員数ともに増加しており、その増加率は製造業種と比較して高い。

表 4.2.1：過去 4 年間（2015～2018 年度）の ICT 業種の売上高・従業員数の推移と製造業種との比較

	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
ICT 業種総売上高（製造業種と比較した際の相対的順位、占める割合）	4,213 億円 (4 番目、6.3%)	4,306 億円 (5 番目、6.6%)	4,391 億円 (4 番目、7.2%)	4,586 億円 (3 番目、7.5%)
ICT 従業員数（製造業種と比較した際の相対的順位、占める割合）	20,521 人 (2 番目、12.5%)	20,808 人 (3 番目、12.2%)	21,156 人 (2 番目、12.6%)	21,690 人 (2 番目、12.9%)

出典：北海道 IT 推進協会「北海道 IT レポート 2016～2019 年」統計データ

加えて、一般社団法人北海道 IT 推進協会が毎年公開している「北海道 IT レポート（2016 年～2019 年）」によると、アンケートに回答した道内 IT 企業の 30% 近くが、「人手不足」を主な減収要因としてあげている<sup>49</sup>。このように、ICT 業種は、北海道でその経済規模を拡大している一方で、常に人手不足が主な減収要因としてあげられている。北海道の IT 企業にとって、人手不足の解消は、売上拡大と収益力向上のために取り組むべき、最優先の経営課題である。

ICT 人材の不足は、北海道だけの課題ではなく全国で課題となっている。この人材不足を解消するためには、外国人材の活用は避けて通れない。「北海道 IT レポート 2019 年」の調査アンケートでは「約 6 割の北海道の IT 企業は、未だ外国人材の採用を検討していない」といった結果となっている。

さらに、海外企業との連携状況について、2016 年から 2019 年の過去の「北海道 IT レポート」によると、道内に本社を持つ IT 企業<sup>50</sup>の 8 割近くは「海外連携をしてない」、もしくは「海外進出を考えていない」と毎年回答している。4 年間の推移を見る限り少しずつ海外連携に関心がない企業が少なくなっているように見えるが、その減少率は非常に緩やかであり、道内に本社をもつ多くの IT 企業は、海外企業との連携に積極的でないことがうかがえる。

<sup>49</sup> 「北海道 IT レポート」の調査アンケートに回答した北海道内 IT 企業の、2015 年度 30.2%、2016 年度 32.1%、2017 年度 33.3%、2018 年度 20.5%が「人手不足」を減収要因として回答した。

<sup>50</sup> 過去 4 年間の「北海道 IT レポート」にて回答した北海道の IT 企業のうち、平均して 78%の IT 企業が、道内に本社を抱えており、北海道内での人材採用に係る権限を持っている。一方で、その他 22%の IT 企業は、本社が道外にあることから、道内での人材採用の権限は最小限であり、外国人材を採用するかどうかは本社側の裁量によるケースが多い。

表 4.2.2：道内本社の IT 企業による海外企業との連携状況の推移（2016～2019 年度）

	2016 年度	2017 年度	2018 年度	2019 年度
連携無し・考えていない	85.6%	82.1%	80.5%	78.2%
連携中	10.0%	11.4%	11.6%	9.6%
連携を予定している	4.4%	6.4%	7.9%	12.2%

出典：北海道 IT 推進協会「北海道 IT レポート 2016～2019 年」の統計データ

北海道の IT 企業は、①本社を東京・大阪・名古屋などの大都市に構えている大手 IT 企業のニアショア拠点、②それら拠点を介して受託開発、もしくは拠点に常駐する開発要員を派遣する中小規模の IT 企業、③地元の銀行・証券等の地元大手企業の情報システム部門が分社化・移転して設立したユーザー系 IT 企業、④小規模ながら独自のシステム・ソフト開発をする IT 企業などに分別される。札幌市は地方都市として一定の規模があり、全国規模の IT 企業が北海道ニアショア拠点を持つケースが多い（道内 IT 企業の 22%と推定される）。

他方、②の業態を持った IT 企業が、道内企業の約 7 割近くを占め、ほとんどが札幌市内に集中している。さらに、数は多くないが独自のシステム開発部門を持ち自社製品の開発を進めている中小規模の IT 企業も存在しており、一部の IT 企業は北海道大学など教育・研究機関とともに自社製品を開発する IT 企業もある。

北海道内の ICT 事情と外国人材の受入動向を十分に把握したうえで、

- ✓ 外国人材の活用のため、道内 IT 企業が売上拡大と収益力向上のために取り組むべき最優先の経営課題であるという共通認識を持つ
- ✓ 外国人材の主な受入先は、道内 IT 企業の約 7 割を占める受託業務や開発要員の派遣業務を担う中小企業になる
- ✓ 高度な技術と知見が必要とされる、北海道ならではの独自のシステム開発に優秀な外国人材を取り入れる

などが急務であり、そのためにも、北海道内の外国人 ICT 人材受入の現状や受入にあたっての課題と取組などを把握する必要がある。なお、北海道の IT 企業は、札幌市に集中している<sup>51</sup>こともあり、道内で就労している外国人材の 95%<sup>52</sup>が、札幌市内で就労している。北海道の外国人材の受入状況を把握するにあたり、札幌市内を対象に調査することで道内の外国人材活用の全容を把握することができる。

<sup>51</sup> 北海道内最大の ICT 業界団体である一般社団法人北海道 IT 推進協会の登録企業（2019 年 12 月時点）のうち、所在地が札幌市内である企業は全体の 9 割を超えている。

<sup>52</sup> 北海道労働局から毎年公表されている 2019 年の外国人雇用の届出状況（2019 年 10 月現在）によると、外国人 ICT 人材の届出数が 491 人、うち 467 人が札幌市内の公共職業安定所で登録されている。



### 4.2.3 調査概要と結果

#### (1) 調査概要

前述した北海道の IT 企業のカテゴリ、①ニアショア拠点、②道内 IT 受託企業、③ユーザー系 IT 企業、④研究開発型の専門性の高い道内 IT 企業を、それぞれの推定企業数の割合に応じて聞き取り企業を選定した。これらのカテゴリを、縦軸に企業規模、横軸に外国人 ICT 人材に求められる技術力と語学力のレベル度（一般的に、高度で特殊性の強い技術力を主に求める場合は、日本語能力はそれほど重要でなく、専門性の高い ICT 技術力が望まれる。一方で、専門性よりも、設計や仕様書の理解などがより求められる場合は日本語能力の方が求められる）で示したうえで、これに聞き取り調査対象企業を、それぞれのカテゴリにあてはめた。調査対象として選定した企業とカテゴリの関係図を以下に示す<sup>53</sup>。

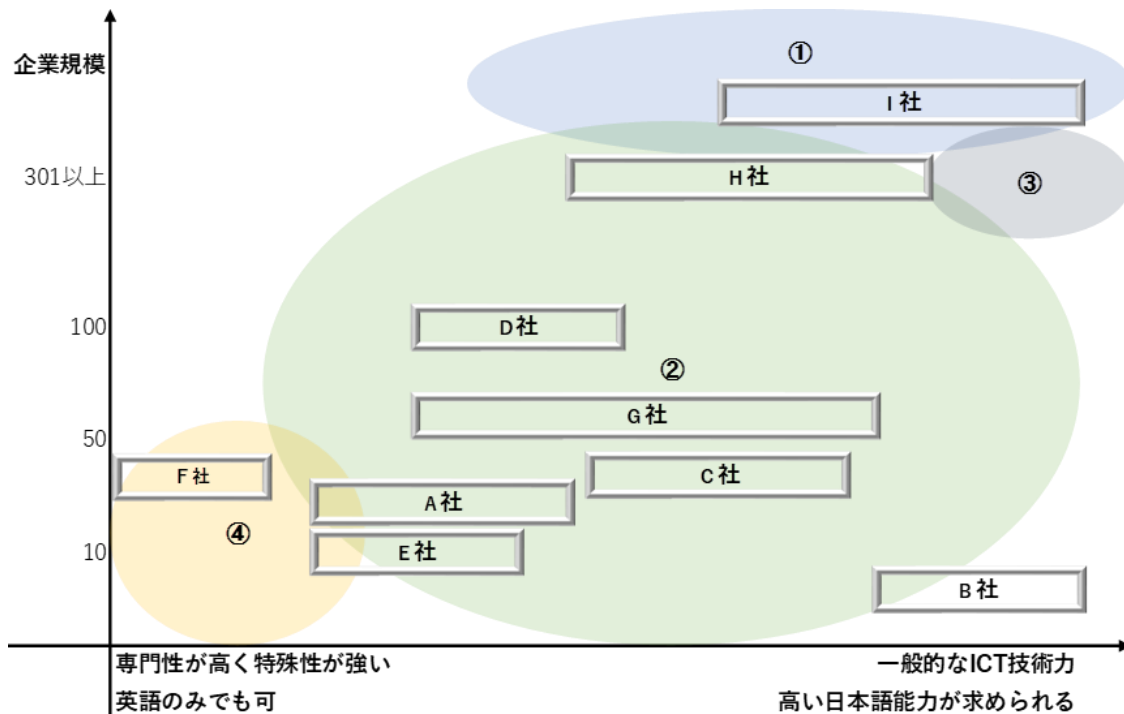


図 4.2.1：北海道 IT 企業の特徴を捉えたカテゴリと聞き取り調査対象企業の関係図

2019 年 11 月に、札幌市内の IT 企業（9 企業）、行政機関として札幌市経済観光局国際経済戦略室を訪問した。訪問した IT 企業は、いずれも現在外国人材を採用している、もしくは採用した経緯がある企業である。札幌市経済観光局国際経済戦略室は、札幌市の中長期の IT 産業育成政策を推進している部署である。表 4.2.3 に、聞き取り調査対象企業の一覧とスケジュールを示す。

<sup>53</sup> ただし、③のユーザー系 IT 企業は、調査対象として聞き取り調査を試みたが、断られたため調査対象から外した。しかし、ユーザー系 IT 企業は、外国人材に対して日本人と同等レベルの日本語能力を求める傾向にあり、独自に外国人材を受け入れるケースはまれである。聞き取り調査を試みたユーザー系 IT 企業は、現在、外国人材を受け入れていない。

表 4.2.3 : 聞き取り調査対象企業の一覧とスケジュール

種別	団体名	聞き取り日
IT 企業	A 社	2019 年 11 月 25 日
	B 社	2019 年 11 月 26 日
	C 社	2019 年 11 月 26 日
	D 社	2019 年 11 月 27 日
	E 社	2019 年 11 月 28 日
	F 社	2019 年 11 月 28 日
	G 社	2019 年 11 月 28 日
	H 社	2019 年 11 月 29 日
	I 社	2019 年 11 月 29 日
行政機関	札幌市 経済観光局 国際経済戦略室 (IT・クリエイティブ産業担当課)	2019 年 11 月 29 日

調査は質問票を使い、1 時間～1 時間半程度の聞き取り調査を実施した。

## (2) 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析

### 外国人 ICT 人材活用の現状

#### 【外国人材に期待している技術、業種など】

一般的な道内 IT 企業は、日本語能力認定 N1 レベルの外国人材を求めていることが多い。公共向けや銀行・証券向けのシステムは、仕様が日本独特のものが多く、仕様書の行間を読むなどの対応が必要になってくることから、外国人材にとってはハードルが高い。他方、研究・開発型の IT 企業での業務や、IT 企業独自の仕様によるパッケージソフト開発、組み込みシステム開発、技術仕様が世界標準であり英語での理解が必要な技術によるシステム開発などの業務は、日本語能力よりも課題解決型の思考やより専門的な技術力の方が重要であることから、むしろ外国人材の方が適している。その他、海外の優秀な一流大学を卒業し、地頭が良いことも外国人材に求められており、技術の習得が早いことが期待されている。

#### 【待遇・福利厚生、その他社内コミュニケーション】

通常、日本人と外国人材の待遇に差はないのが一般的である。求められる専門性、技術力、顧客やチーム内でのコミュニケーション能力、経験値やプロジェクト管理能力などが、待遇に関係してくるが、これは日本人に対しても同じである。聞き取りしたある IT 企業では、「5 年も経つと、日本人よりも給与が高いケースがでてくる」とのことであった。福利厚生においても、日本人と外国人で差はない。

一般的な日本企業の場合、公私ともに従業員間の協調性が求められる傾向にあるのに対し、外国人がそれに慣れていないこともある。逆に、外国人であることを意識し過ぎてしまい、外国人に対して遠慮がちになることもあり、コミュニケーションなどが取りづらくなるなどの弊害もでてくることもある。外国人材には互いに自然に接することが重要であるといった意見もあった。

【外国人材活用のメリット・デメリット】

一般的なメリット	一般的なデメリット	北海道特有の事情
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 外国人材を受け入れること、他社員への刺激となった。非常に真面目であり、前向きで、何でも学びたいという姿勢に共感できる。</li> <li>✓ 商工会議所と JETRO が主催したマレーシア人材と道内企業の交流事業で、優秀なマレーシア人材の獲得だけでなく、マレーシアでの事業参入機会を得た。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 外国人材受入に際して、外国人材の生活面での世話や日本の商習慣のアドバイスなど、システム開発業務以外の支援が必要になったり、なかなか通じない日本語での会話などで業務に支障がでたりなど、開発現場で実際に対応する日本人技術者への負担が増える。</li> <li>✓ 外国人材のために在留資格取得のための手続き支援や、生活拠点を用意する必要がある。</li> <li>✓ インフルエンザ予防接種などの医療に関するサポートを外国人材に施したいが、対応できる病院の手配や医療通訳などの対応が必要となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 自然が豊かであること。都市部と違って交通渋滞や通勤時のストレスがない。</li> <li>✓ 札幌市は都市として生活に必要なものがすべてそろっており、都市としての機能が充実している。他方、札幌郊外には豊かな自然があり、生活するには非常に良い場所である。</li> <li>✓ 冬の寒さは厳しく、東京へ転職した外国人材も過去にいた。</li> <li>✓ 札幌市を含む道内で、イスラム圏出身の外国人材にとっての環境が整備されていない。</li> <li>✓ 市内スーパーマーケットにはイスラム圏出身者向けの食材がない。社内で祈りをする場所（敬虔な信者は 1 日 5 回することもある）、礼拝所が近くにない。</li> </ul>

外国人材確保・活用のための取組

【人材の確保面】

JICA 技術協力プロジェクトであるバングラデシュの B-JET (Bangladesh-Japan ICT Engineers' Training Program) は、1 年 3 期で ICT 人材育成を行っている。IT 企業である C 社は、2019 年、B-JET 修了者を 10 人、6 つの市内の IT 企業へ紹介している。

研究・開発型 ICT ベンチャー企業である F 社は、外国人材を積極的に受け入れ、外国の優秀な頭脳を企業の活性化に活かそうとしている。B-JET 経由では 4 人の優秀なバングラデシュ人材を受け入れている。

G 社は北海道初の日露合弁ソフトウェア開発企業（資本提携率は日本 7 割、ロシア 3 割）であり、外国人材の方が多い。海外企業との合弁会社を通じた外国人材確保の手段もありうる。

H 社はマレーシア人材 2 人を 2019 年採用した。道内の留学生であった 1 人のマレーシア人は、日本人の新卒者と同様な形で同社に応募してきた。日本人と変わらない条件下で、大学の成績、日本語能力、IT 技術者としての基本能力を考慮して採用された。もう 1 人のマレーシア人は、マレーシアの大学に在学していた際に札幌商工会議所と JETRO が企画した、道内企業が大学からインターンとして受け入れる事業で 2 カ月ほど同社に勤務した経緯があった。その際、同社のマレーシアにおける新規事業の企画を提案したところ、同社の経営企画部に評価されて雇用されることになり、実際に事業として立ち上げることとなった。留学生が道内の大学を卒業し、在留資格を持って外国人材となる場合や、外国市場への新規事

業立ち上げの立役者・調整役として外国人材を確保する場合なども考えられる。

### 【人材の活用面】

高度人材の場合、原則として雇用契約期間の規定がなく、また、いつでも辞めることができる。E社では、採用する際に、最低3年間の雇用契約期間を条件として提示することを考えており、現在、就業規則を見直している。E社によると、受入企業がどれだけ親身になって外国人材の受入やサポートをするかで、外国人材の定着率も変わるとのことであった。一方で、G社は3年程度のサイクルで外国人材が入れ替わっていることをふまえ、そのような外国人材の入れ替えサイクルでも初期投資を十分に回収できるように会社の事業・運営体制を整備してきている。

システム仕様の理解不足により、仕様とは異なるシステムができあがるケースがある。E社では、仕様やその他重要なことは口頭のみでのコミュニケーションをせず、必ず文面で確認を取るように心がけている。そうすることで仕様の誤解によるエラーも少なくなった。

G社では、日本語勉強会を社内で立ち上げ、週1回（毎週土曜日）開催している。勉強会では、日本人とのコミュニケーションを題材にし、実際の日本人とのやり取りをロールプレイング形式で再現し、より実践的な日本語学習を試みている。

常駐先のクライアントとうまくコミュニケーションをとれないケースがある。日本人とのコミュニケーションに難がある外国人材については、日本語が十分に話せる他の外国人材とチームで派遣をするようにしている。そうすることで、ある外国人材が転職で辞めて、新しい外国人材を代替要員として入れ替えた際にも、同じチームの他のメンバーが新しい外国人材をサポートしたりするなどの対応が可能となる。外国人材をチーム派遣し、日本人が外国人に対してではなく、外国人同士でサポートし合うような方法も外国人材活用の好事例といえる。

F社では、外国人材に日本語が話せることを求めておらず、むしろ英語で書かれている様々な文献を理解し分析できる能力を求めている。日本人側が英語を理解し、社内では英語で話すことを推奨している。その他、常に最新のAI（人工知能）研究をし続けられる環境作りと、より高度な最先端の研究開発をしたいという人材が集まるような研究開発型の会社を目指している。

### 行政の取組

札幌市は、「札幌市まちづくり戦略ビジョン（2019～2022年）」を策定した。そのうちの2019年分のアクションプランの中に、「政策目標5：国内外の活力を取りこむ街、施策2：創造性を生かしたイノベーションの誘発」がある。その内容は、市内ICT産業の慢性的な労働力不足に対し、ICT人材の市外転出抑制や首都圏からの人材の還流を目的とした人材確保支援のため、U/I/Jターン<sup>54</sup>フェア、道内学生向けの就職フェアなどを実施し、海外からの高度ICT人材獲得に向けた調査などを実施するとしている。

---

<sup>54</sup> 「Uターン」は地方から都市へ移住したあと、再び地方へ移住すること、「Iターン」は地方から都市へ、または都市から地方へ移住すること、「Jターン」は地方から大規模な都市へ移住したあと、地方近くの中規模な都市へ移住することで、この3つの人口還流現象の総称をU/I/Jターンとよぶ。

### (3) まとめ

北海道の一般的な IT 企業の多くは、人材不足であることを認識しつつも、外国人材受入の必要性を感じるまでには至っていない。外国人材には、日本語レベルが N1 で、日本人と日本語でビジネスができることを条件としている。“仕様書の行間を読む”レベルに達しておく必要があるなど、日本語に関する外国人材への要求レベルは非常に高い。他方、そのような日本語習得者はそれほど多くなく、そのような人材のみを要求している限りは、道内での外国人材受入の裾野は広がっていかない。多くの外国人材は、住居、各種行政手続き、生活を営むために必要となる銀行口座、クレジットカード、携帯電話などの手続きのサポートを望んでいる。

調査結果の中で、企業トップのリーダーシップが非常に重要であることが確認できた。外国人材を積極的に受け入れている企業は、そのトップが問題意識を持ち、積極的に外国人材の確保に努めている。企業としては、A 社、F 社、G 社、E 社が、企業のトップもしくはそれに相当するキーパーソンのリーダーシップにより、外国人材の受入が積極的に行われている。企業トップの働きかけ次第で、外国人材の受入をメリットとして感じるのか、感じないのかが決まってくる。

次に、外国人材を確保するための人材獲得源を複数持つことも重要である。聞き取り調査対象の IT 企業は、B-JET 事業を通じてバングラデシュ人材を確保した。これは、人材紹介を行う C 社が札幌市内 IT 企業との横のつながりがあったからこそ、紹介を受けた IT 企業は外国人材の重要さを理解でき、外国人材の受入に至った。

その他、IT 企業のキーパーソンが独自の外国人材調達ルートを持っている、留学生が日本の企業に就職して受け入れられるパターン、札幌商工会議所と JETRO が企画した事業を通じて受け入れられるパターン、海外企業との合弁企業を通じて外国人材を確保するパターンなど、外国人材受入の多様なチャンネルは多く存在しており、こういった人材受入のためのチャンネルをうまく使いこなすことも重要なポイントである。

最後に、専門性の高い技術に特化した人材で、道内で一般的に確保できる日本人よりも優れた頭脳を海外から得るという考え方のもと、日本語を必要としない研究・開発型の業務に特化することも、外国人材の受入を促進し、道内の ICT 人材不足を緩和するための施策といえる。一方で、ICT 業界ではよくあるが、経験を積み、他社でも通用するレベルになったタイミングでより条件のよい他社に転職してしまうケースが多く見受けられる。外国人材にとっては北海道も大都市も区別はなく、より条件のよい方に興味をひかれてしまうのは仕方ない側面もある。外国人材を育成しても、結局は育成された外国人材が他地域の他社へ流出してしまうと、道内企業にはメリットがなくなる。雇い入れ、育成した優秀な外国人材を、いかに企業にとどめるかについても留意する必要がある。

#### 4.2.4 外国人材の受入に関する課題

##### (1) 外国人 ICT 人材の受入のターゲット層の選定と受入計画策定

外国人材受入可能な北海道の IT 企業のターゲット層を図 4.2.2 に示す。

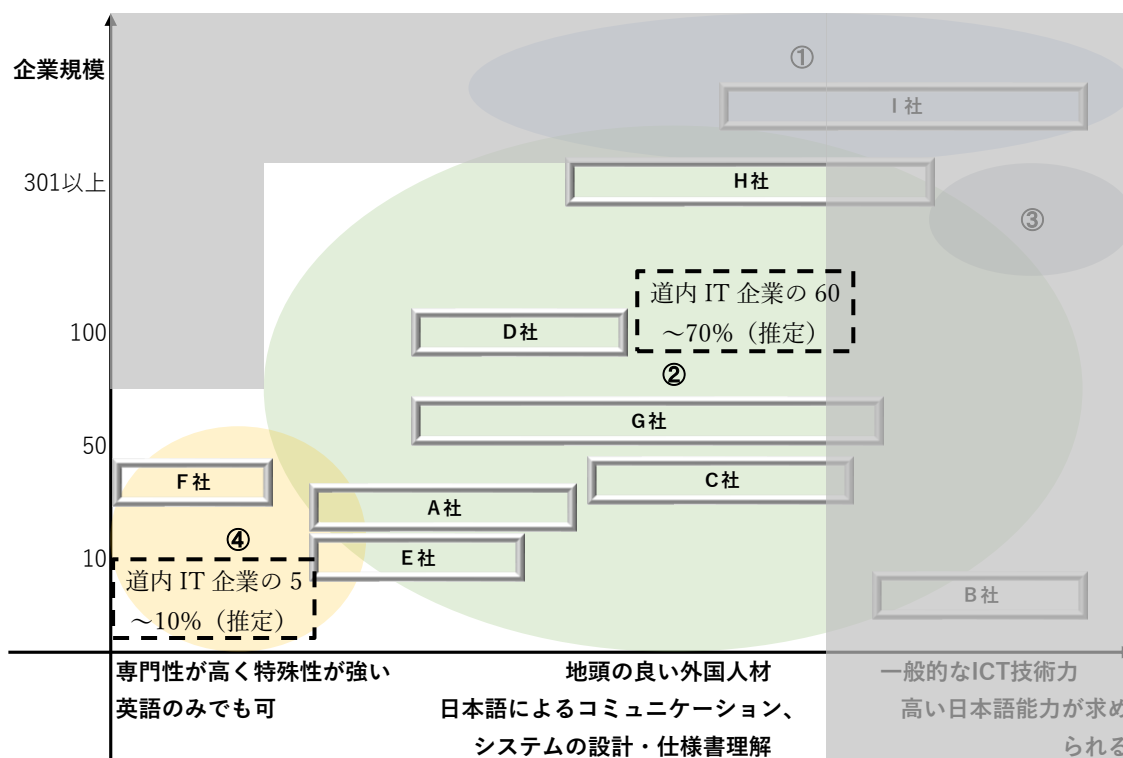


図 4.2.2 : 外国人材の受入可能性がある企業ターゲット層

既述したように、②のカテゴリに相当する道内 IT 企業は 60~70%にあたる。この中でも、極めて高い日本語能力を求める道内 IT 企業もあるが、システム開発の実施体制を工夫することで対象になりうる。その他、④のカテゴリは 5~10%あるとされるが、これらの道内 IT 企業は、日本語能力よりも専門的な技術力をより求めることから、外国人材受入の可能性は高いと見込まれる。このように、道内 IT 企業の中でも外国人材の受入が可能なターゲット層を特定し、外国人材受入のための支援策を講じる必要がある。

## (2) 外国人材受入に関する企業トップの意識改革

調査対象の IT 企業は、いずれも企業トップが外国人材受入に積極的な企業であった。北海道 IT 推進協会の「北海道 IT レポート 2019 年」によると、外国人材受入を考えていない企業が 6 割以上あり、多くの道内 IT 企業のトップは、それほど外国人材受入に関して積極的ではない。そういった IT 企業トップの意識を変えるのは非常に難しい一方で、企業トップのリーダーシップは外国人材受入を促進するために欠かせない。

## (3) 道内 IT 企業同士のつながりを強化し、外国人 ICT 人材確保のためのチャンネルを増やす

調査した IT 企業だけでも、外国人材確保のチャンネルが多く存在していることが確認できた。こういったチャンネルは、道内 IT 企業間で北海道の ICT に関わる課題について意見交換したり、互いの好事例や共通の課題に対処してきたことを共有したりするなどして増やすことが可能である。そのためには、道内 IT 企業同士のつながりを強化し、企業間のコミュニケーションを図る必要がある。

#### (4) 研究・開発型の専門性の高い ICT 技術を生み出す

北海道大学などの教育研究機関とも連携し、研究・開発型の専門性の高い ICT 技術を生み出すことで優秀な外国人材の確保も可能である。北海道大学発のベンチャー企業が、AI 技術を核に海外の優秀な ICT 技術者を確保している事例がある。これは、海外の優秀な ICT 技術者が興味を持つような核となる専門性の高い技術があったからこそであり、この裾野を広げるために研究開発型で専門性の高い ICT 技術がより多く必要とされる。AI を核としたモデルを推奨することも一つの方法ではあるが、他の専門性の高い ICT 技術、例えば、IoT、5G、ドローン、ロボット等の技術を活用した、北海道ならではの技術モデルを生み出す試みも必要である。

#### (5) 外国人材の定着を目指した、住居、食事、教育、文化・宗教に関するサポートの充実

調査対象の IT 企業の多くが、外国人材の住居問題をあげていた。その他、在留資格や携帯電話、銀行口座など手続きについての問題もあげていたが、いずれも解決している。外国人材が、高度人材としての在留資格で就労し日本に定着していくためには、日々の生活や、子どもができた後の住居、食事、教育、文化・宗教に関する課題解決がより重要になってくる。自治体とも連携しながら、多文化共生の視点をもってそれらの課題をともに解決していくことが望まれる。

### 4.3 農業分野

#### 4.3.1 北海道の農業分野における外国人材の概況

北海道は全国の 1/4 の耕地面積を活かし、稲作、畑作、酪農などの土地利用型農業を中心とした農業を展開し、1 農業経営体当たりの経営耕地面積は 28.9ha と都府県の 13.1 倍、主業農家の割合は 72.9% と都府県の 3.6 倍であり大規模で専門的な経営を展開してきた<sup>55</sup>。

北海道の農業生産量は、1995 年の世界貿易機関（WTO）設立後も 1 兆円付近で推移しており衰退していないが、中身は大きく変わっている。(1) 減反政策による稲作の減少、(2) 米価下落、畑作物価格下落による土地利用型農業の減少、(3) 労働集約型農業（野菜・畜産等）の増加、が進んでおり、特に労働力が確保しやすい地域で労働集約型農業が増加してきた。農家数は WTO 体制になってから半分となり、大規模化が進んでいる。これは農地が資産と見なされ、流動化していない本州と対照的である。現在ではすでに北海道の農家の平均耕地面積はヨーロッパの平均面積を超えている。よって北海道農業には小規模零細というイメージは当てはまらない。六次産業化が進まないのは、規模が小さいからではなく労働力が不足しているからと考えられる。

現在生き残っている農家は、経営能力・マーケティング力が非常に高いため、労働力が確保できれば大きく転換することも可能である。北海道の人口減少は他地域に比べて 10 年早く始まっており、道内人口は 1997 年をピークとして急激に減少している。北海道は全国の縮図でもあり、労働者は札幌に集中している半面、地方では人口減により限界地域が数多く

---

<sup>55</sup> 北海道庁での聞き取り。

存在している。そのため、外国人材の導入は避けては通れない<sup>56</sup>。

北海道の外国人農業人材は、技能実習生として在留している者がほとんどであると思われる。北海道が2019年に実施した調査によると、2018年に受け入れた技能実習生は農業分野全体で2,765人となっている。農協（JA）が監理団体となって受け入れた技能実習生が17農協568人、事業協同組合が監理団体となって受け入れた技能実習生が2,197人<sup>57</sup>となっている。

表 4.3.1：北海道の外国人農業人材の内訳

	農協（17農協）	事業協同組合等	合計
技能実習生数	568人	2,197人	2,765人
構成比	20.5%	79.5%	100.0%

農業分野の監理団体は農協と民間で1：4の比率となっている。急激に農協のシェアが減少しているのは、農協における受入ニーズが減少しているのではなく、農協にとって監理業務が荷重になって来ているためだと考えられる。

振興局の地域別の技能実習生受入人数は、十勝地域での受入が最も多く、以下、上川、オホーツク、根室、釧路と続いている。

表 4.3.2：地域別の技術実習生数とその構成比

地域名	空知	石狩	後志	胆振	日高	渡島	檜山	
実習生数（人）	116	172	225	194	147	38	22	
構成比（%）	4.2	6.2	8.1	7.0	5.3	1.4	0.8	
地域名	上川	留萌	宗谷	オホーツク	十勝	釧路	根室	合計
実習生数（人）	450	3	54	342	478	256	269	2,766
構成比（%）	16.3	0.1	2.0	12.4	17.3	9.3	9.7	100

職種別の技能実習生の受入割合は、「耕種農業」が43%、「畜産農業」が57%となっている。

表 4.3.3：作業（部門）別の技術実習生数とその構成比

部門	耕種農業	畜産農業	合計
実習生数（人）	1,198	1,567	2,765
構成比（%）	43.3	56.7	100.0

<sup>56</sup> 北海学園大学宮入隆教授へのインタビュー。

<sup>57</sup> 北海道庁での聞き取り。



#### 4.3.2 北海道の農業分野における外国人材受入調査の結果

##### 【酪農】

北海道で技能実習生の受入が多い十勝地域は、畑作と酪農が盛んであるが、畑作は業務が春と秋に偏るため（キノコ栽培は例外）、技能実習生を受け入れるのは年間を通して労働力を必要としている酪農の方が多い。その結果、技能実習生を受け入れている団体数のうち7割が酪農経営となっている。ただし、1軒当たりの受入人数は少なく、家族経営の酪農家では1人、企業でも2人程度の受入となっている。酪農家では子どもを含む家族との関わりも多く、技能実習生の人柄が重視されることが多い。その結果、女性の受入が多く、子どもが好きな人を希望されることが多い。酪農家によっては搾乳作業などを技能実習生に任せるところもあり、実質的な戦力となっていると考えられる。

##### 【施設園芸・野菜】

旭川市での調査によると、現在後継者がいない農業者は130戸である。旭川市では今後、農業経営者数は半分になり、農家当たりの農地面積が倍になるというシナリオで将来の農業像を描いている。野菜の場合、機械化を進めても人手では一定程度必要とされるので、外国人材に対する需要は大きいと考えられる。

農業分野で技能実習生を受け入れる場合、冬季の業務を確保することが重要で、受入機関によっては道南でハウス栽培をしている農家のみに技能実習生を派遣しているところもある<sup>58</sup>。

技能実習生の受入を進めているある農協（JA）では、技能実習生の8割が施設園芸と露地野菜の農家で実習をしている。ほとんどが単年での受入で期間は9カ月程度となっている。技能指導や習熟の点から、できうる限り1号から引き続き2号<sup>59</sup>への移行を進めたいが、冬季の業務量が少ないことにより、年間を通した受入体制が築けず課題となっている。

しかし、最近では毎年同じ業務を教えるのは手間だという理由から、2号の技能実習生の受入が必要という意識も出てきている。現在2号の技能実習生は全体60人のうち16人となっている。収穫作業、機械点検作業などもあるので、意欲が高い20代後半から30代半ばの男性実習生の人気が高い。なるべく農業分野での経験のある人を選んでおり、基本的には1農家に1人ずつの配属となっている。

##### 【その他】

農業関係の技能実習生の受入が多い上川地域は、稲作が中心の地域であるが、稲作は2号移行対象職種・作業となっていない。冬季の業務量不足が技能実習生の受入の障害になると考えている。旭川市の野菜栽培は薬物中心のため、選果のような冬場の作業もあまり確保できていない。そのような問題を解決するための一つの方法と考えられる請負方式の概要を以下に紹介する。

<sup>58</sup> 公益社団法人国際人材革新機構（Iforce）から聞き取り。

<sup>59</sup> 技能実習は、入国後1年目の技能等を修得する活動（第1号）、2・3年目の技能などに習熟するための活動（第2号）に分けられ、1号から2号へ移行する際には、技能実習生本人が技能評価試験（学科と実技）に合格することが必要とされる。

## 農作業請負方式技能実習制度

JA 北海道中央会 JA 総合支援部が作成した資料<sup>60</sup>によると、畑作農業については家族経営が主体となっており、春耕期と収穫時に労働力が特に不足することから、外部の労働者を確保することが必要となっているが、今後北海道の1戸当たりの平均耕地面積は2009年と比較して15年後には約1.5倍に増加すると見込まれており、労働力の確保はますます必要となると考えられる。

現在雇用している労働者は知人もしくは親戚であることがほとんどであって、外部からの労働者を確保するケースはほとんど見られなかった。しかしながら、今後は労働者の確保は難しくなるとの回答が多く寄せられている。

一方、外国人技能実習制度の耕種においては、①耕種地帯では通年作業ができない、②選果場での実習ができない、③複数の場所での実習や実習実施者の変更ができない、と定められており、1号終了後に帰国するケースが大半であった。

このようなことから、農業協同組合が実習実施者になることで、通年での受入を可能とする（選果場業務も可能な）農作業請負方式技能実習制度がJAこしみずにより考案された。

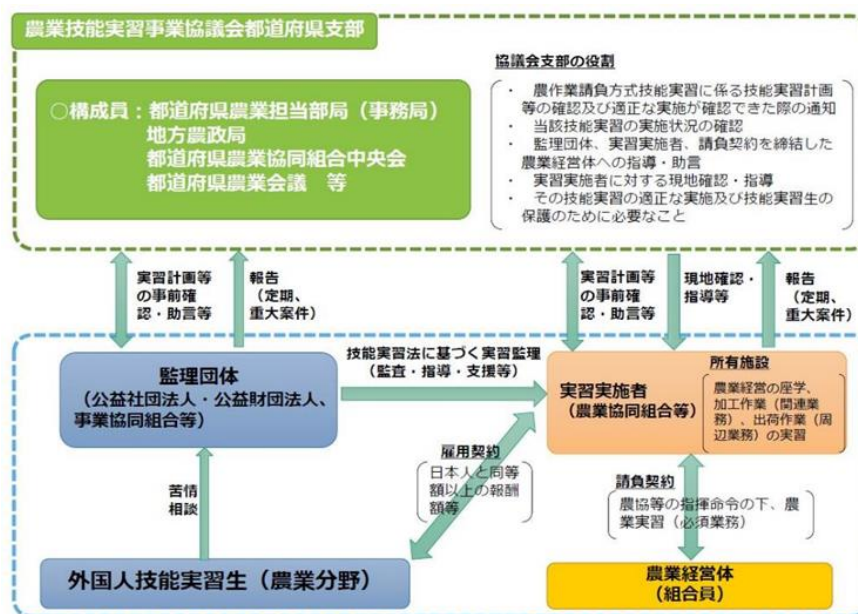
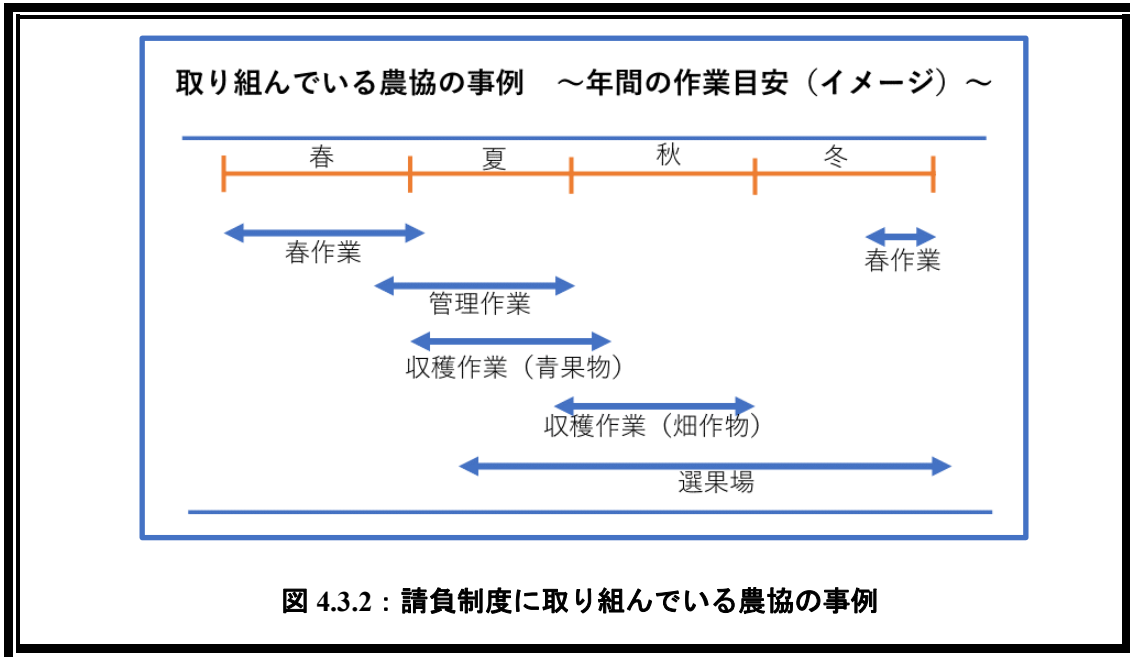


図 4.3.1：農作業請負方式の概念図

出所：農林水産省ホームページ

請負制度は農協への負荷が多いが組合員にはありがたがられている。取り組んでいる農協の事例を下に示す。

<sup>60</sup> 「農作業請負方式技能実習制度に係る実施状況について」2019年10月25日



**【採用に当たっての配慮】**

一般に、技能実習生の送出機関の対応は、非常に丁寧であると多くの受入団体が答えている。事前研修（日本語、日本事情等）も3カ月以上行っている事例が多い。採用面接は現地訪問か、インターネット電話（スカイプ）で行っている。最近では受入団体・農家の希望で現地での面接が増えている。

受入団体によっては、特定の送出機関からのみの受入を続けているところもある。安定して技能実習生を受け入れている地域では、送出側との強固な信頼関係が確立しているところが多いと考えられる。

**【外国人材と地域の交流】**

どこの地域でも、外国人材の受入については、町内会などの自治体のなかでの最小のユニットからのサポートが重要であることが指摘されている。受入団体から町内会に話を通して、困ることがあったらサポートしてもらおうよう依頼している例が報告されている。そのような場所ではトラブルの発生は報告されていない。

受入団体として、季節の催し物に連れ出したり、週末買い物に同行したりしている例、受入農家や受入農家に入っているパートタイム職員にも生活面で面倒を見てもらっている例も報告されている。監理団体が技能実習修了者を2人雇用し、世話役的な役割を負わせていることにより、技能実習生の精神面でのサポートをしている例も報告されている。

### 4.3.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析

【北海道の特殊性から生ずる問題】

#### ● 冬季の作業の確保

北海道では冬季の農作業の確保が難しいことから、農業の中でも冬場の作業が確保できる酪農分野の受入が多いが、耕種分野では、近年、農作業請負方式の技能実習に取り組む農協が増加しており、2017年の3農協から2020年には6農協に取り組む予定となっている。

農作業請負方式を行う場合、事前に農業技能実習事業協議会北海道支部（事務局：北海道農政部）と協議することとされている。

農作業請負方式は一部の農協で実施され、一定の成果を出した評価もされているところであるが、冬場の業務量により受入の上限が決められることから、北海道における実習の総数を増やすということについての効果は限定的であると考えられる。さらに、JAの業務負担が大きくなることから、受益農家との作業分担を見直すことも検討する必要があると考えられる。

特定技能制度では、農業においては直接雇用だけでなく、派遣が認められている。これは農業の季節性に配慮したものである。

#### ● 北海道の広さからくる孤立、業務の厳しさ

酪農では、町から離れた遠隔の地に一人で派遣されることもあり孤立しやすい。Wi-Fi環境がないこと（携帯電話通信会社を契約する技能実習生はほとんどいない）、業務が非常に厳しいこと、地理的に隔絶していることから、問題があっても発見できない。受入団体がこれまで（外国人材に限らず）労務管理を行っておらず、労務面でのノウハウや労働基準を理解していないことも原因であり、指導や情報共有が必要である。市民とのかかわりを持たせることが重要であるとの指摘があるが、酪農など非常に多忙な分野の技能実習生は、それだけの時間と余力が確保できない可能性が高い。また、イベントの開催場所が遠いために参加できないことも多い。一方で、北海道の農業分野では安全な環境で働けることを評価する考えもあるので、そのようなことも念頭におきつつ北海道で働くことの良さをアピールするのも一案である。

#### ● 北海道農業の変遷の中から生じている問題

冒頭で述べたように、北海道農業は土地利用型農業の減少、労働集約型農業（野菜・畜産等）の増加といった変遷を経てきた。特に労働力が確保しやすい地域で労働集約型農業が増加してきたが、炭鉱の閉山や鉄道の縮小などにより、労働力を確保することが難しくなった地域もあり、人口減少による限界地域の増加も続いている。このような中で、市町村ごとに農業をはじめとする将来の地域の産業を維持し発展させるためには、独自の中長期にわたるシナリオを作る必要が出てきており、外国人材のあり方についても、そのシナリオの中で十分に検討する必要がある。現在、技能実習生の受入については、受入機関が独自の計画に基づいて実施しており、地域全体の問題として自治体を巻き込んだ将来のシナリオを描いているところは少ないと考えられる。

北海道農業は機械化が進んでいるものの、技能実習生はトラクターなどの機械の操作はほとんど任されていない。それは、機械による農作業を行うための技術的要請度が、建設系の重機の操作に要求される技術レベルとは比較にならないほど高いということが原因となっていると考えられる。このようなことから、今後、機械化が進んだ北海道農業において、第一線の戦力として使えるような外国人材を育成する必要がある可能性がある。特定技能制度で長期的な雇用ができるようになれば、熟練した人材を育成することは可能であろうが、今後の制度の整備次第であると考えられる。

#### 【現行制度やその実施状況から生じている問題】

##### ● 現行制度の硬直性から生じている問題

現行制度では必須業務・周辺業務・関連業務の分類があり、周辺業務の上限が1/3とされている。出荷・品質管理は周辺業務とされているが、北海道の農業の場合、農協全体でブランド化し出荷・品質管理を行っており、農業経営という観点からみると選果なども重要な業務であり必須業務ではないかという意見がある。実際、生産法人などでは、技能実習生も従業員と同じように全般的な業務に関わっている。

##### ● 関係機関の間での調整ができていないことから生ずる問題

監理団体と市町村が情報共有をする仕組みがないことが問題となっている。このことから、行政サービスの重複、あるいは欠如が生じていると考えられる。限られた予算、人的資源を有効に使う合理的なサポートを提供するためには、関係者間の情報共有が重要である。また、監理団体同士はライバル同士でもあるため、交流は少ないとされている。監理団体としての経験を共有することは有用であると思われることから、行政側がこの面での指導力を発揮することが求められる。

一方、行政機関の中でも、外国人材に関する情報を共有する仕組みができていないことが指摘されている。例えば、市民協働を推進する部局は、監理団体から報告を受ける義務・権利・ツールがないため、行政の関連部局との連携により情報を得ている。どれだけの外国人材が市内にいるのかを把握するのは容易ではなく、外国人の人口統計はあるが、転出入届けに基づくものであり、これらの手続きをしない人材は把握できない。ハローワーク登録数も把握できるが、あくまで登録者に限られる。自治体によっては、所掌事務の範囲を厳密に考えすぎて、外国人材に対するサポート、取組に消極的になっているように見えるケースがある。

##### ● 小規模自治体の問題

今回の調査対象とはしなかったが、外国人材を担当する職員を配置できないような小規模な市町村が、外国人材受入の環境整備をするための北海道庁、(総合)振興局あるいはすでに外国人受入の環境整備が進んでいる近隣の自治体等からのサポートは必要である。この面では、今後、北海道庁や振興局が果たすべき役割は大きい。その際、市町村が振興局に相談する際の窓口を一元管理する仕組みと、小規模な市町村への濃密なサポートを提供する仕組みが望まれる。

## ● 政策面の不明瞭さから生ずる問題

政府の見解が、外国人材は単純労働者や移民ではないとしているため、市町村も覚悟を決めて長期受入のための準備ができないことが指摘できる。このような環境下では外国人材の活用に関する将来のシナリオを書くことも難しい。また人権の観点からは、今後は家族帯同が当たり前となると思われるが、そのような中で多言語対応をどのようにするかなどについては政府による明確な方向付けが必要である。

### 4.3.4 外国人材の受入に関する課題

#### (1) 自治体ごとに外国人材の在り方を含めた地域農業の中長期にわたる振興計画を作る必要性

北海道では農業が主要産業となっている市町村が多く、そのような自治体では、農協（JA）などとも協力して、将来の農業の発展像を描いていると思われる。その際に、主要な労働力としての外国人材をどのように育成して、持続的に使っていくかというシナリオについても検討することが重要である。特に、北海道農業の中でも収益性が高いと考えられている労働集約型農業の野菜畑作や酪農の維持・発展のためには、この分野における高度人材を含めた外国人材の確保が重要であることから、市町村が中心となって多文化共生も視野に入れたシナリオを作成することが望ましい。

#### (2) 北海道の事情に合わせた適切な外国人材の受入スキームの選択と柔軟な運用

技能実習では、できることが限られ柔軟性が不足すること、また、必須業務・周辺業務・関連業務の分類の存在が、さらに柔軟性を低めていることが問題として指摘されている。運用を柔軟に行うなどにより、受入側が利用しやすい体制を作ることが重要である。

特定技能制度では、受入側の柔軟性は改善されるかもしれないが、送出国を通さずに農家・登録支援機関が特定技能労働者を導入するということが、非常に困難であると考えられている。

この点については、日本側は送出国の関与が非合法であるとはしていないにも関わらず、送出国側で政府が送出国の関与を禁止したり（インドネシア）、送出国が関与について消極的になったりしている例が多くみられる。その面も含めて、日本の政府機関（在外公館、関係省庁）からの正しい情報発信が必要である。

北海道の農業で技能実習生を受け入れる際の大きな問題が、北海道の農業での通年作業の確保が困難であることが挙げられている。そのための一つの対策として、畑作地域ではJAによる請負方式が提案され実施されているが、まだその実例は多くない。JA側の負担軽減、JA内における組合員間の利害関係など、必要な調整をしながら進める必要がある。そのほか、施設園芸など通年の作業が見込める業態を増やすことも解決策の一つとなる。

特定技能制度は通算5年の滞在が認められており、断続的な滞在も可能なので、半年おきに日本と本国を行き来すれば、10年間北海道で働いてもらえる（あるいは繁忙期4カ月のみの在留とすれば、15年もありうる）。受入農家にとっても何度も手続きをする必要がなく、また同じ人材に長く働いてもらえることはメリットである。

特定技能は、技能実習と高度人材の間の制度という位置づけになると考えられる。技能実習制度で技術を習得して慣れた人材と優良と認められた受入団体・監理団体のみが、特定技能制度に進むという方法が現実的である。特に受入団体には外国人材の雇用経験を積んでもらうことが重要であり、外国人材に対しても、このような制度の趣旨について十分な説明をすることが必要である。

調査の過程で、農業分野における高度人材の需要がある程度存在することが確認できた。特に、技能実習などを済ませた人材を高度人材として採用して、技能実習生の管理をさせている例が見受けられた。また、北海道農業のハイテク化が進む中で、農業機械を使いこなせるような外国人材は少数であると考えられるが、今後の北海道農業の維持・発展を図るためにはそのような人材の確保も重要になる。

### **(3) 周辺地域に存立する農業・畜産分野の外国人材の確保難の対策**

技能実習生の場合は単身、日本で生活することになることから、そのために必要なサポートの充実は必要である。しかし、その際、寒地で過疎地域が多い北海道の特殊性は十分に考慮する重要である。

特定技能、高度人材の場合には、家族の呼び寄せも含めた支援体制を整備することが必要である。外国人材に働き盛りである20～30歳代の時期を北海道に費やしてもらうのであれば、腰を据えて地域社会全体での受入体制の整備を検討する必要がある。

農業の場合には、通常、個人経営をしている農業者とともに生活することが多く、また、市街部から離れた過疎地域に長期間にわたり生活することになることから、住居、食事、教育、文化・宗教に関する支援策が必要である。

### **(4) 北海道における農業が技能実習生から選ばれるための労働環境の整備**

日本社会の特徴は外国人の受入に慣れていないことである。そのような中で外国人材を受け入れるためには、特に農村の意識改革が必要である。外国人材を積極的に地域のイベントなどに参加させ、地域の人びとの関心と協力を引き出すことは、日本人の意識を変えるためにも重要である。このような交流は主としてボランティアによるものがほとんどであるが、行政が積極的に関与することも重要であり、北海道が外国人材に選ばれるためには、日本の側の意識改革も必要である。

北海道における技能実習生は、ベトナムなど温暖な東南アジア出身者が多く、北海道の気候、環境に慣れるのに苦労する者が多い。農業の形態においても作付けする作物や作付け方式など、出身国の農業と共通点が少なく、帰国後に日本で学んだことを生かせないことが多い。そのため、モンゴルや中央アジアなどの「北方圏<sup>61</sup>」に属し、北海道との共通性がある地域からの技能実習生の受入についても検討する必要がある。

---

<sup>61</sup> 地球の北半球、北緯40度付近から北極にいたる地域で、特に冬の寒さが厳しいエリアが北方圏と呼ばれる。

## 4.4 漁業・水産加工業分野

### 4.4.1 漁業・水産加工業における外国人材の概要

日本の漁業就業者の減少は著しい。農林水産省「漁業センサス」によれば1993年の32万4,886人から2018年には15万1,701人にまで減少した。四半世紀で半減となるマイナス53.3%となった。近年は毎年4%前後の減少を続け、今後はいつ10万人水準を割り込むかが焦点となってくる。

日本漁業が後継者を確保できない背景には、全国的な少子化を基本にしながらも、漁家や漁村に生まれ育った若者が、より良い雇用環境や居住環境を求めて都市部に流出している現実がある。漁家や中小漁業者が生活や生産の基盤とする漁港背後集落の衰退は著しく、水産庁の2016年調査では、4,139ある漁港背後集落のうち67.5%が過疎地域とされた<sup>62</sup>。その高齢化率は、全国平均の27.3%に対し10ポイントも高い37.2%に達し、集落そのものも減少傾向にある。歴史的に漁港背後集落は、水産加工業が集積する傾向にあることから、その疲弊は漁業だけでなく水産加工業にも影響をおよぼす。また、養殖業が盛んな地域では、産地で行われるフィレー加工やカキ打ちの作業などに従事する雇用労働力の不足として問題が表出している。漁業と水産加工業は一体となって労働力不足が深刻化しているとみることができる。

こうしたなか、今日では漁業・水産加工業分野においても外国人材の受入が進んでいる。現在、外国人材が国内の漁港を拠点とした漁業や、その漁港周辺に集積する水産加工業で就労するために必要となる在留資格は、専ら技能実習と特定技能の2つとなっている。その他、留学生在が週28時間以内の範囲で就労する形態や、日本人の配偶者や永住者といった身分ビザで就労することも可能となっているが、後者が一部地域で水産加工業に就労<sup>63</sup>する以外は、ほとんど皆無となっている。漁業には海上労働という特殊性があり、また水産加工業には周縁地域に存立することが多いという産業的特質があるためとみられる。

漁業における技能実習制度は、1993年に宮崎県と高知県のカツオ一本釣り漁業で初めて導入され、2017年11月以降、最長5年間、技能実習生が働きながら技能・生産技術を学ぶことで、開発途上国・地域の発展に貢献しようとするものとなっている。バブル経済崩壊後の魚価安や輸入水産物の増加など経営環境が悪化するなか、沖合漁業経営体の若年労働力の確保策として有効に機能し続けてきた。技能実習生については労働時間や賃金などの面で日本の法令が適用され、日本人と同様の雇用関係で就業する。

漁業で技能実習2号移行対象の職種・作業となるのは、漁船漁業職種が「かつお一本釣り漁業」「延縄漁業」「いか釣り漁業」「まき網漁業」「ひき網漁業」「刺し網漁業」「定置網漁業」「かに・えびかご漁業」であり、養殖業職種が「ほたてがい・まがき養殖作業」となっている。定置網漁業や養殖業を除けば、沿岸漁業での外国人材の導入は制度上考慮されているとはいえ、専ら沖合漁業を対象とした制度となっている。かつてはフィリピンや中国からの技能実習生もみられたが、養殖業や定置網漁業を除き現在の漁船漁業では原則インドネシアからの労働者となっている。インドネシアには、水産高校が全土に設置されており、洋上

<sup>62</sup> 水産庁『平成29年版 水産白書』農林統計協会、2017年、136頁。

<sup>63</sup> 静岡県や千葉県では、日本人の配偶者や日系人が水産加工業に就業している。



実習を含めた水産教育を受けた優秀な人材が数多く輩出されているためである。

技能実習生への依存実態を作業名別（漁業種類別）でみた場合、制度導入から総数で最大のかつお一本釣り漁業で頭打ち感が出ているものの、ここ数年でひき網漁業やまき網漁業において技能実習生への依存が拡大していることがわかる（図 4.4.1 参照）。

この結果、養殖を除く漁業分野での技能実習生の雇用は、年 200 人のペースで拡大しており、2013 年の 1042 人から 2018 年の 1,738 人までの増加率は 1.67 倍となった。定置網漁業を除くと、2013 年の 1,000 人から 2018 年の 1,600 人へと 1.60 倍の増加となった。

他方、養殖はというと、カキ類養殖で技能実習制度への依存を深めている。水産庁の資料では、2018 年現在では、1,471 人の技能実習生が就労している（表 4.4.1 参照）。これは、380 人となっているホタテガイ養殖の 3.9 倍の受入人数となる。

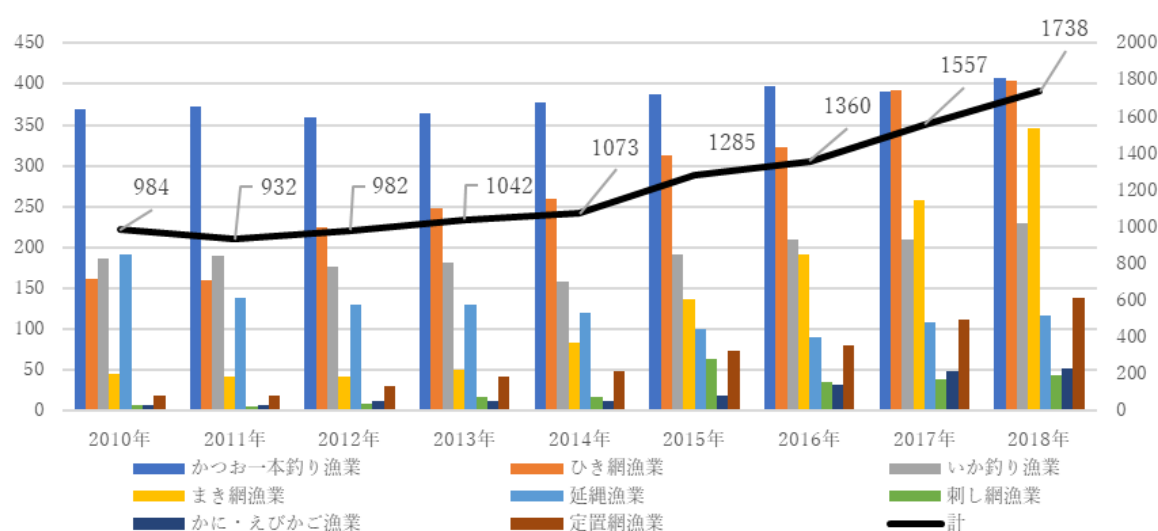


図 4.4.1：漁業種類別技能実習生在留状況（各年度 3 月 1 日現在、単位：人）

注）各漁業団体・大日本水産会・水産庁資料より作成。

表 4.4.1：養殖業における技能実習生数の推移（単位：人）

		2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
作業別	カキ類養殖	150	388	677	898	1020	1109	1177	1471
内訳	ホタテガイ養殖	9	13	11	18	53	88	222	380
計		159	401	688	916	1073	1197	1399	1851

注）水産庁資料。2017 年までは 2 号移行試験合格者数、2018 年は協議会証明書交付件数からの推計。

技能実習制度では、水産加工業に関する実習も可能となっている。また、技能実習 2 号移行対象の職種・作業としては「水産練り製品製造」（かまぼこ製品製造作業）、「缶詰巻締」、「加熱性水産加工食品製造業」（節類製造、加熱乾製品製造、調味加工品製造、くん製品製造）、「非加熱性水産加工食品」（塩蔵品製造、乾製品製造、発酵食品製造）があげられている。

これら職種・作業への導入実績をみると、水産練り製品製造、缶詰巻締製造、加熱性水産加工食品製造、非熱性水産加工食品製造の4職種・作業の合計では、2013年度の15,607人が2016年度には18,459人へと急増しており、リーマン・ショックや東日本大震災の影響が一巡して以降、毎年1,000人程度の増加が続いていることがわかる（図4.4.2<sup>64</sup>参照）。

経済産業省「工業統計調査」（従業者4人以上の事業所に関する統計表）によると、水産食料品製造業は直近の10年間をみても安定して3兆円を超える製造品出荷額を誇り、比較的大きな産業として存在感をみせている。他方、「国勢調査」からは水産食料品製造業従事者数が減少し、かつ高齢化が進んでいることがはっきりする。2000年調査時には22万1,537人であった従事者総数が、2015年に16万5,390人となった。高齢化率は2000年の8.3%から、2015年には14.7%となっている。技能実習生への依存拡大は、こうした日本人労働力の動向変化がある。

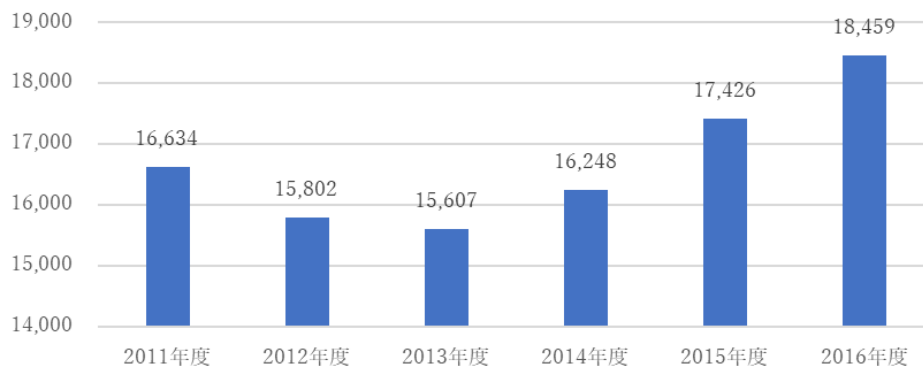


図 4.4.2 : 水産加工食品製造（4種合計）に従事する技能実習生の推移

注) 各年度のJITCO資料や水産庁資料より作成。ただし、数字は当該年度を含む過去3年間の2号移行申請者数の合計。

#### 4.4.2 北海道の漁業・水産加工業分野における外国人材活用の現状

##### (1) 北海道における人口問題と漁業・水産加工業の位置付け

北海道の漁業生産は、2018年実績において数量107万7,000トン、金額2,735億円を誇り、数量ベースで全国の23.0%の生産を行う最大の産地となっている。それにともなって、漁獲された魚を原料とする水産加工業の発達も顕著で、農業とならび、養殖業を含む漁業と水産加工業からなる水産業は、重要な地場産業を形成している。

水産加工業の生産は、主要魚種であるサケやサンマ、ホタテガイ、スケトウダラ、ホッケ、そしてコンブなどの全国シェアの高い品目を原料として、出荷額は6,678億円（全国の21.6%）に達しており、全国一位を長年にわたり維持してきている（北海道庁「北海道データブック2017」）。

<sup>64</sup> 各年度のJITCO資料や水産庁資料による。ただし、数字は、当該年度を含む過去3年間の2号移行申請者数の合計となっている。

一方、北海道においても少子高齢化の進展はとどまるところを知らず<sup>65</sup>、基幹産業の水産業も労働力人口の減少という看過し得ない課題に直面するようになってきている。こうした動向をうけ、今日の北海道では外国人材、特に技能実習生への依存を深めている。これは、北海道の基幹産業が水産加工業や農業であることと深く関係している。現状では小規模な水産加工業や農業は高度人材に依存するような産業構造となっておらず、専ら熟練度を問われない技能実習生に依存する産業構造となっている。先の北海道労働局資料でも、雇用される事業所の規模が「30人未満」の小規模零細資本が62.0%を占めている。

実際に、北海道庁が2019年5月にまとめた「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」（2018年調査結果報告書）によると、2018年における道内での技能実習生の受入総数10,032人のうち「食料品製造業」に従事する者は5,357人で53.4%を占め半数以上となっており、さらにこの食料品製造業のうち「水産加工製造業」に従事する者が実に4,016人となっている。北海道の技能実習生の4割が水産加工業に従事している。

もう一つの基幹産業である農業に従事する者も多く、2,765人と27.6%を占めているが、水産加工業のボリューム感にはおよばない。次いで「建設関連工事業」の999人、10.0%がきて、漁業が238人、2.4%と4番手につける。

なお、全国一位の漁獲量・生産金額を誇る北海道で、漁業への技能実習生の受入が少ない理由は、後で詳述するように沖合漁業での実績がほとんどないことが影響している。

## (2) 漁業・水産加工業分野における外国人材の受入とその特徴

2万人を超えるまでになった北海道における外国人材であるが、2014年からの5年間の推移をみると、わずか5年で1万人増となっていることと、その増加を技能実習生の受入拡大が下支えしているという現実が明らかになる（表4.4.3参照）。

表 4.4.3：北海道内の在留資格別外国人材の数の推移（単位：人）

	合計	技能実習	専門的・技術的分野の在留資格	資格外活動	身分に基づく在留資格	特定活動
2014年	11,199	4,976	1,931	2,295	1,872	125
2015年	12,372	5,583	2,148	2,360	2,115	166
2016年	15,081	6,749	2,680	3,063	2,370	219
2017年	17,756	8,553	3,273	3,231	2,432	267
2018年	21,026	10,357	3,843	3,749	2,664	413

注）各年の北海道経済部労働局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」より作成。

こうした拡大傾向を技能実習生の業種別の受入数の推移からみると、食料品製造業の受入数の大きさと水産加工業の占める割合の大きさが継続していることが確認できる。2012

<sup>65</sup> 北海道庁「2025年北海道のすがた」

(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ssa/academy/12academy/2025year/mokuji.htm>) によると、全国平均よりも低い合計特殊出生率（1999年には1.20まで落ち込み同年の全国平均1.34を大きく下回った）で、推移していることから道内人口減少は駆け足で進んでおり、ピークだった2000年の570万人水準から、2019年1月現在は530万4,413人（住民基本台帳）となった。2025年にはさらに510万人水準にまで落ち込むとの予測もある。東北地方や四国地方とならんで全国の“先頭、を走るかたちで地域が縮小することになる。

年の時点ですでに食料品製造業には 3,261 人の技能実習生が道内で働いており、その実に 94.7%にもおよぶ 3,089 人が水産加工品製造業で働いていた（表 4.4.4 参照）。全業種に占める水産加工品製造業の割合も 2012 年段階では 61.9%もあった。

表 4.4.4：北海道における技能実習生の業種別受入数（単位：人）

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
食料品製造業	3,261	3,332	3,245	3,608	3,865	4,848	5,357
うち水産加工品製造業	3,089	3,210	3,056	3,339	3,446	3,987	4,016
水産加工品製造業比率(%)	94.7	96.3	94.2	92.5	89.2	82.2	75.0
農業	1,410	1,479	1,654	1,868	2,155	2,441	2,765
建設関連工事業	49	80	176	261	375	711	999
漁業	13	19	31	57	111	160	238
衣服・その他の繊維製品製造業	160	200	231	241	218	135	191
金属製品製造業	8	10	0	10	28	17	117
一般機械器具製造業	49	0	42	32	2	7	44
その他製造業	6	0	0	23	7	10	25
その他	32	22	34	112	156	173	296
合計	4,988	5,142	5,413	6,212	6,917	8,502	10,032
水産加工品製造業比率(%)	61.9	62.4	56.5	53.8	49.8	46.9	40.0

注) 各年の北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」より作成。

北海道の行政区画である振興局（旧支庁）の地域別<sup>66</sup>で技能実習生の受入実態を見ると、石狩、渡島、オホーツクの技能実習生の受入数の多さがわかる。これに上川や釧路が続く。都市部もしくは都市近の振興局管内であることが多いものの、オホーツクなど必ずしも都市部でも都市近郊でもない地域にも多くの技能実習生が働いていることがわかる（表 4.4.5 参照）。

その理由は、2018 年現在の 10,032 人の技能実習生が働いている業種からうかがえる。すなわち、こうした地域には食料品製造業に就く技能実習生が多く、漁業と水産加工業が重要な地域産業となっている地域に技能実習生が集住していることがみてとれる。

周縁地域であるオホーツク地域が、札幌市近郊の石狩市に次いで技能実習生が多い地域になっているのは、ホタテ漁業が盛況で、ホタテを原料とした水産加工業が極めて大きな産業としてオホーツク海沿岸地域の経済を支えているからといえる。イカを原料とした水産加工業が集積している函館市や、ホタテ養殖業が盛んな噴火湾沿岸地域を内包する渡島地域もこうした理由が当てはまる。

一方、漁業に就く技能実習生は、全道でも 238 人と水産加工業と比べると少なく、特徴を

<sup>66</sup> 総合振興局としては、空知、後志、胆振、渡島、上川、宗谷、オホーツク、十勝、釧路がある。そして残りの石狩、日高、檜山、留萌、根室が振興局となっている。

見出すことは難しいが、渡島管内が 136 人と全体の 68.5%を占めるに至っている（2018 年現在）。その背景には、イカ釣り漁業とカニかご漁業、さらにはホタテ養殖業への技能実習生の導入が進んでいることが指摘できる。例えば、えさん漁業協同組合やひやま漁業協同組合、松前さくら漁業協同組合にはイカ釣り漁業に従事する技能実習生の姿が多く確認できる。松前さくら漁協にはベニズワイガニ漁業（カニかご漁業）に従事する技能実習生もいる。また留萌地域が 43 人と全体の 18.1%で二番手につけていることと、同地域がホタテ稚貝生産の活発な地域であることは関係している。さらに、留萌管内の増毛漁業協同組合や北るもい漁業協同組合にはカニかご・エビかご漁業に従事する技能実習生も数人いる。日高地域の 24 人（10.1%）については、えりも漁業協同組合や日高中央漁業協同組合で働く技能実習生（刺し網漁業に従事）であるとみてよい。

以上から明らかになるのは、水産加工品製造業については、内陸の農業地域を除けば、おおむね全道でまんべんなく受け入れられており、一方の漁業の場合は一部地域で限られた漁業種類にのみ受入が進んでいる。

表 4.4.5：振興局別の技能実習生受入数（単位：人）

	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2018 年の内訳		
						食料品製造業	漁業	農業
空知	223	247	245	253	363	82	—	116
石狩	312	524	690	1,168	1,734	921	—	172
後志	458	398	526	588	697	430	—	225
胆振	281	355	379	486	680	318	—	193
日高	183	205	175	225	212	34	24	147
渡島	752	787	873	994	1,274	980	136	—
檜山	32	38	31	38	53	0	7	22
上川	415	435	505	641	784	123	—	450
留萌	110	168	204	226	284	189	43	—
宗谷	629	656	628	649	668	601	—	54
オホーツク	1,092	1,159	1,044	1,403	1,416	1,017	—	342
十勝	271	293	471	482	599	39	—	478
釧路	237	410	583	680	756	411	—	256
根室	418	537	563	669	512	212	—	269
合計	5,413	6,212	6,917	8,502	10,032	5,357	238	2,765

注）各年の北海道経済部労働政策局人材育成課「外国人技能実習制度に係る受入状況調査」より作成。「—」は資料で明らかにならないことを意味する。

#### 4.4.3 調査結果などを踏まえた外国人材活用の現状分析

2019 年 11 月から 12 月にかけて、北海道内の漁業・水産加工業に関連する団体・企業を訪問した。表 4.4.6 に聞き取り調査対象企業の一覧とスケジュールを示す。

表 4.4.6 : 聞き取り調査対象企業の一覧とスケジュール

種別	団体名	聞き取り日
漁業・水産加工業	猿払村漁業協同組合	2019年11月19日
	アグリリクルート株式会社	2019年11月20日
	森漁業協同組合	2019年11月25日
	小樽市漁業協同組合	2019年11月28日
	山一食品株式会社	2019年12月05日
	三浦水産株式会社	2019年12月05日
	釧路機船漁業協同組合	2019年12月11日
	小樽市漁業協同組合	2019年12月12日
	北海道まき網漁業協会	2019年12月12日

調査は質問票を使い、1時間から1時間半程度の聞き取り調査を実施した。

#### (1) 漁業における外国人材の現状

北海道の漁業における外国人材の活用は拡大途上にある。全国の漁業分野（漁船漁業と養殖業の合計）における2018年の技能実習生の受入数が2,589人に達しているにもかかわらず、北海道では238人とどまっており、漁業生産規模で数量・金額とも全国の2割以上を占める地域としては限定的となっている。

この理由は大きく分けて3点あげられる。第一は北海道ではカキ類養殖がそれほど盛んでないこと、第二は北海道では沖合漁業での技能実習生の導入が限定的であること、第三は北海道の沖合漁業では水揚げ港を拠点としない「旅船」による生産が大きな比重を占めていること、があげられる。水揚げ港（北海道）を拠点としない漁船があるのは、沖合漁業では回遊性資源を漁獲することが多いため、魚を追って道外の漁船が北海道沖で漁獲し、北海道の港で水揚げするケースが珍しくないことに起因している。

第一の点について詳細を確認すると、北海道ではホタテガイ養殖が噴火湾や石狩湾で行われているものの、労働集約的なむき身作業を必要とするカキ類養殖が厚岸湾などに限定されていることで、養殖業分野での外国人材の受入がまだ本格化していないということがある。さらにこの厚岸湾（厚岸漁業協同組合）では、通年出荷可能なカキをブランド化するなど、主力商品（「弁天かき」など）としてカキを位置づけ生産しているが、技能実習生は2019年末現在、一人も働いていない。

ただし、貝類養殖業としてホタテ養殖は、噴火湾や石狩湾、留萌地方で活発に展開されており、こちらには技能実習生の受入が行われている。噴火湾方面でのホタテ養殖（垂下式）の特徴としては、海上労働でも技能実習生を積極的に活用することを目指し、他の漁業種類と同様に男性の技能実習生を雇用することが多いという点であり、一方、石狩湾方面や留萌地方ではこの逆で、女性の雇用が一定割合に達している点が特徴となっている。

石狩湾や留萌地方のホタテ養殖では、オホーツク海でのホタテ増殖（地まき式）に必要な稚貝の生産を担っており、その稚貝を大量の四角錘型（稚貝籠）や円柱型（丸籠）で育成している。経営体にとって重要な作業は、この膨大な数のカゴの管理（定期的な水揚げやほつれなどの補修）であり、この業務に多くの労働力が必要となる。必ずしも腕力は必要では

なく、網目の補修など細かな手作業が多くなる。女性を積極的に雇用しているのはこうした理由がある。

第二の点については、現在の漁業分野における外国人材の導入が沖合・遠洋漁業を中心として進んでいるのに対して、北海道の場合、沿岸漁業層が一定の勢力を保持してイカやマグロなどを漁獲しており、こうした経営体は単身操業や親子操業など外部労働力に依存しない経営を展開しているため、外国人材の導入が進んでいない実態がある。

さらに、北海道の沖合漁業で重要な地位を占める沖合底びき網漁業が、外国人材に依存せず経営を維持していることも理由として大きい。北海道内では「機船漁業」の名称で知られる沖合底びき網漁業は、ホッケやスケトウダラ、マダラ、オオナゴ、カレイなどを大量に漁獲する能力があり、北海道漁業の主力に位置づけられる<sup>67</sup>。この漁業では160トンが標準船となり、1隻当たり15～18人の乗組員を必要とする。北海道全体では36隻が展開しており、単純計算で600人ほどの乗組員を必要とする漁業となっている。しかし、2019年末で乗組員は全員日本人であり、外国人材に依存せずに操業を続けている。日帰りが可能な海域での操業が中心で、かつ稚内市や釧路市といった主要根拠地においては、乗組員の賃金が地元の相場をかなり上回る点<sup>68</sup>が評価されているためである。事実、道内の沖合底びき網漁業の2大根拠地となっている稚内市と釧路市の乗組員年齢構成をみると、20代、30代の乗組員が半数程度を占めておりほとんど高齢化が進んでいない<sup>69</sup>。

第三の点については、外国人材への依存が深まっているイカ釣り漁業や大中型まき網漁業といった北海道でも重要な沖合漁業では、道外船籍の「旅船」による水揚げが多く、水揚げ港や漁場として北海道は重要であるが、外国人材の定住地とはなりにくい構造がある。

例えば、釧路漁港で大量のマイワシを水揚げして地域に不可欠な水産加工原料<sup>70</sup>を安定供給することに貢献している大中型まき網漁業<sup>71</sup>は、九州や東北に根拠がある船が多く、マイワシが漁獲される6月から10月までの期間に限定して道東沖で操業している。そのため乗組員の2～3割を技能実習生に置き換えている船がほとんどであるが、北海道における依存度には反映されていない現状がある。

なお、以上の3点以外にも、北海道漁業で外国人材の導入を停滞させる要因として資源動向がある。例えば、道南地方ではイカ釣り漁業を営む経営体が多いものの、イカの不漁を背景として技能実習生の導入・拡大を躊躇(ちゅうちょ)する経営体が少なくない。事実、2020年1月現在、イカで地域おこしを展開している函館市漁業協同組合の所属船には技能実習生が1人しかいない。

<sup>67</sup> 1隻当たりの1日の平均漁獲量は20トンになる。この時の漁獲金額は300万円程度になる。

<sup>68</sup> 乗組員の賃金は漁模様に大きく左右されるが、近年の漁獲実績では一般甲板員でも600万円以上を得ることができている。

<sup>69</sup> 稚内機船漁業協同組合と釧路機船漁業協同組合の資料による。

<sup>70</sup> 大中型まき網漁船は、2018年漁期において釧路漁港に66,087トンのマイワシを水揚げした。このうち食用に仕向けられたのは6,493トン(9.8%)で、残りの59,594トン(90.2%)は魚油を含むミールへの仕向けであった(北海道まき網漁業協会資料)。

<sup>71</sup> 「平成29年漁業別取扱数量構成割合」『釧路市の水産業』(2017年)からは、大中型まき網漁業が77,994トンの水揚げを行い、釧路市における漁業別取扱数量の55.8%を占めていることがわかる。釧路漁港は、2018年の水揚げ数量が139,678トンとなり、全国主要港水揚げ数量で鮭子(280,790トン)に次ぐ2位となっている。



## (2) 水産加工業における外国人材の現状

既述のように、北海道においては水産加工業に就労する技能実習生が極めて多い。2018年の人数は4,016人で、北海道の技能実習生の40.0%を占める。振興局別でみた受入数も、オホーツク1,017人、渡島980人、石狩921人などとなっており、1振興局で漁業などの他分野の受入数を上回る。この3振興局以外でも、宗谷601人、後志430人、釧路411人などが続き、それ以外の振興局でも200人前後の技能実習生が水産加工業で働いている。

こうした技能実習生は、比較的単純な反復作業に就くことが多く、例えば釧路管内のサンマ加工場では発泡スチロール箱への選別作業（傷物を排除して規定の数を頭の向きをそろえて入れ込むなど）が主な仕事となっている。ホタテ加工場では、冷凍品（玉冷）への加工の際には脱殻作業を、乾燥品への加工の際には内臓除去（うろ取り）作業を主に担っている。小規模な水産加工場で就労した場合は、すべての行程に関する仕事をするのが求められ、例えば函館市のカズノコ加工場では、輸入原魚であるニシンの腹部を割いて魚卵を取り出して調味加工を施し、そして完成品の真空包装や梱包作業までの全部を担当している。企業規模や就労地域による違いが大きいといえる。

そのため以下では、猿払村と紋別市にあるホタテ加工場で働いている技能実習生の事例に注目する。理由は、水産加工業で道内最大の受入地域であるオホーツク管内と、2番目に多い渡島管内は、ともに北海道ホタテの主産地となっており、結果的に道内の水産加工業で働くかなりの技能実習生がホタテ加工場で働いていると判断できるからである。

猿払村や紋別市にあるホタテ加工場は、オホーツク海で獲れたホタテ（稚貝をまいて育てた増殖品）を原料としており、海が荒れ流氷がやってくる12月から3月中旬までを除いた期間に稼働する<sup>72</sup>。加工作業は、原貝洗浄、スチーム処理、脱殻、内臓除去（うろ取り）、サイズ選別、ボイル処理、乾燥、等級分け、保管・出荷と続くが、技能実習生が主に担当するのが内臓除去となる。ベルトコンベアで流れてくる脱殻後のホタテ貝柱から貝柱本体に傷をつけぬように手作業で内臓を除去する。原料がなくなる冬場には、乾燥貝柱から異物を除去する作業などにも従事するが、原料が供給される間はこの作業が基本となる。

こうした作業に従事する技能実習生は女性が主体<sup>73</sup>で、国籍も猿払村では特定技能に移行した中国人が数人いる他は、ベトナムからの技能実習生となっている。紋別市ではベトナムの他、中国、タイからの技能実習生も一定数雇用されている。沖合漁業が男性のインドネシア人で固定化されているのとは様相が異なる。

水産加工場で働く技能実習生の賃金は最低賃金であることがほとんどで、経営に余力があるごく一部ホタテ加工場が毎年10円の賃上げを実施しているにとどまる。技能実習生の雇用には、入国時の費用や毎月の監理団体への管理費支払いなどが必要であり、その額は初年度で70万円程度になる。2年目以降は入国時の費用がかからなくなるので50万円程度となるが、雇用中は継続して必要となることから経営体にとっては最低賃金で労働者を確保しているという意識はない<sup>74</sup>。日本人女性パート従業員が確保できればこちらの方が「安価な労働力」として魅力的となっている。しかし、高齢化が進む北海道では、日本人女性パー

<sup>72</sup> これ以外の時期も冷凍品を原料として稼働するが品質に課題があり、本格稼働とはいえない。

<sup>73</sup> 紋別市では一部に男性技能実習生が雇用されているが、その数は数%程度である。

<sup>74</sup> 管理費等を含めて技能実習生の経営体からみた時給を計算すると1100円程度になる。



ト従業員となる層が縮小した状態で、他の分野に比して労働環境が良好ではない水産加工業<sup>75</sup>はさらに日本人確保が難しい状況である<sup>76</sup>。

労働環境については、小規模零細経営で自己資本比率が低く、新規投資余力の限られる水産加工業<sup>77</sup>では改善が容易ではない。ここに水産加工業における外国人材の安定的な受入に関する課題が表出する。地域的にも最低賃金の低い（まさに北海道のような）周縁地域に存立することが多いことも、人材確保の難しさをより際立たせる。

こうした状況があることから、猿払村のあるホタテ加工場では、技能実習生の住環境の整備に乗り出した。加工場近くの土地を確保し、大きな投資をしてオール電化での冷暖房、Wi-Fi 環境、個室にテレビ・冷蔵庫のそれぞれを完備した宿舎を整備した。内部はアパートというよりさながらマンションを連想させるもので、それでいて家賃は月額 3,000 円としている。こうした住環境整備による外国人材の確保を目指す取組は紋別市でもみられ、やはり相当な建築費をかけてカラオケルームまで備えた宿舎を整備した加工場もでてきている。

ただ、こうした投資で技能実習生の満足度を向上させる取組ができていのはごく一部であって、多くで対策が採られないままになっている<sup>78</sup>。例えばイカの資源不足にともなった原料価格の高騰に苦しむ函館市の水産加工場では、外国人技能実習機構の監査をクリアするのに精いっぱい、技能実習生の福利厚生面にまで投資することができない工場が少なくない。水産加工業は、主要な原料が各地で異なるのと同じく、経営状況も大きな格差を抱えている。

#### 4.4.4 外国人材の受入に関する課題

##### (1) 漁業に従事する外国人技能実習生の保護と安全確保策の構築

北海道漁業・養殖業においては、その規模に比べて外国人材への依存を深めているとはいえない状況にある。そのため、現状での課題を把握するとともに、今後、受入が拡大していくなかでいかなる課題が表出するのかを考察することが重要となる。

まず、労働者保護の観点からみた場合、労働組合費の問題が指摘できる。海上労働がともなう漁業の場合、その労働者は全日本海員組合などの労働組合に加入することがなかば「義務化」されている。これは技能実習生も例外ではなく、現状ではすべての技能実習生が月額 3,000 円の組合費を天引き・徴収されて全日本海員組合の特別組合員となっている。しかし現状では、技能実習生はこの 3,000 円の組合費に見合ったサービスを受けることができず、不満が蓄積している。

これをうけて農林水産省は、「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

<sup>75</sup> 冬場も水場での作業が続き、臭いなども避けられない。

<sup>76</sup> 函館市内の小規模水産加工場では、時給 1,500 円でも日本人パート従業員の応募者がいなかったと嘆く経営者もいる。

<sup>77</sup> 水産庁資料（2019 年 5 月 30 日付「水産加工振興検討会」資料）によると、水産加工業は「従業員数 20 人未満の加工業者が 7 割以上を占める」とし、「原料費が製品出荷額の約 7 割を占める低い経常利益率(0.7%)の下で脆弱な経営を余儀なくされている」とする。

<sup>78</sup> 家賃数万円程度の一軒家を経営体が借り受け、面積基準に合致する人数を住ませるとするのが一般的となっている。ただし、僻地の場合、条件にあう物件を探すのは容易ではない。

する法律」に基づいて、全日本海員組合が関与する形での労働者保護の体制を微調整する方向で検討しており、技能実習の適正な実施と技能実習生の保護に資するために組織された「漁業技能実習事業協会」に審査会を設け、全日本海員組合以外の労働組合の参入を認める方向で調整している。現段階では、審査を希望する労働組合があらわれるかわからないが、この問題に対して政策側の問題意識は小さくない。

こうした制度上の課題以外では、海上労働がともなう漁業の危険性が指摘できる。漁業分野では、漁船の事故が、登録動力漁船数が減少を続けるなかでも年間 600 件程度発生しており、転覆・沈没等の事故で死者・行方不明者が 60 人以上となる年もある。海難によらない事例も含めると、毎年 100 人以上の死者・行方不明者がでている。結果的に、労働災害の発生率も漁船は高く、2017 年度では千人当たり 11.6 人で一般船舶の 1.9 倍、陸上全産業の 5.3 倍となっている<sup>79</sup>。

現状、北海道漁業で働く外国人材は、イカ釣り漁業や刺し網漁業といった漁船漁業に就業している者もいるが、多くが「ほたてがい・まがき養殖」で働いている。一般に危険性の低い職種であり危険性が問題視されることは少ないが、今後はサンマ棒受け網漁業といった北海道に関わりの深い漁業に技能実習生が導入されるとの見方もある。量的拡大にともなう事故が増加することも懸念される。労働者保護の観点から、適切で確実な安全対策の展開が必要になってくる。

漁船漁業で働く外国人材は、漁船という危険性が高いだけでなく、騒音や振動の激しい狭小な閉鎖空間での不規則かつ長時間にわたる労働に就く。安定的な人材確保には、船内居住環境の整備も同時に進めていくことが求められていくと思われる。安全対策や船内環境の問題は外国人材の生命に直結する点において放置しておくことはできず、技能実習生を対象とした労働安全衛生講習や救急救命講習の実施、さらには船内環境の再点検（例えば産業医への意見聴取）などの必要性を喚起していくことは重要な課題になっていくと思われる。

## (2) 周縁地域に存立する水産加工業の外国人材確保難と不利な条件の緩和

北海道の水産加工業における課題としては、周縁地域とされている北海道の最低賃金が全国的にも低いという現実に起因したものがあある。水産加工業で働く外国人材は、基本的には最低賃金に労働時間をかけた額（時間外労働、法定休日労働はそれぞれ最低賃金の 25%、35%割増）が額面給与となるが、北海道の場合、基準となる最低賃金が相対的に低い。母国の家族への仕送額が 7~9 万円であることが一般的な技能実習生にとっては、1,000 円でも 2,000 円でも多く稼ぎたい気持ちになる。北海道での就労は、SNS の普及によって全国の同じような労働条件で働いている技能実習生の賃金が「筒抜け」になっている現代社会において、賃金以外のメリットがなければ不安定化するリスクにさらされている。

北海道で働く技能実習生はこうした賃金水準を甘受しなければならないと同時に、母国とは全く異なる自然環境（低温・降雪など）での生活を余儀なくされる。水産加工業という決して労働環境が良好とはいえない職場で働くのであるから、なおさら十分な健康管理が必要となる。

---

<sup>79</sup>国土交通省「2017 年度船員災害疾病発生状況報告集計書」による。

これとの関係でいえば、北海道は大部分が都市部から離れた周縁地域となっており、交通の便が悪い。自家用車を持たず、バスや鉄道などの公共交通手段も運行頻度が少ない。その結果、自転車が技能実習生の数少ない貴重な移動手段となるなかで、冬季を中心に日常生活に必要な食料や雑貨を確保することにも苦労が生じている。近年では、各地の技能実習生は通信販売（ネットショッピングなど）で食料など生活必需品を購入するようになっているが、この際もクレジットカードが持ちにくい技能実習生は代金決済に苦労している。水産加工業では、周縁地域に生産拠点が集積しやすいという産業特性から、外国人材の日々の暮らしを支える支援が必要となっている。

### **(3) 選ばれる水産加工業となるための雇用環境の整備**

水産加工業者側（雇用者側）からみた場合の課題についても、上述した北海道の最低賃金の低さに起因するものがある。近年、技能実習生が最低賃金の高い都市部での就労を希望する傾向がでてきており、受入時に十分な選考ができない事例も散見されるようになっていく。本人が不本意なまま就労者として雇用した場合、失踪などにつながる恐れがあり、失踪に対する雇用者責任が厳しく問われるようになっていく今日、選考が十分に行えないことによるリスクは高まっている。

食品産業に特定技能制度が普及するようになると、ますますこの点は強調されることになる。特定技能制度では、産業分野内での転職が可能となっており、都市部や水産加工ではない（労働環境の良好な）他の食品産業に人材が流出する懸念も根強い。安定的な労働力の確保が日本人だけでなく、外国人についても容易ではなくなりつつある。

すなわち、持続性のある外国人材の安定確保策の展開は、雇用規模の大きな北海道水産業にとっては目をそらすことのできない重要な課題として認識すべきものとなっている。雇用者側は、住環境の改善といったハード面での取組とともに、通訳の配置といったソフト面での対策も進め、種々の不都合な条件を緩和するための総合的な雇用環境の改善で選ばれる水産加工業に転換していくことが求められている。

### **(4) 今後予想される漁業・水産加工業における外国人材確保難への総合的支援策**

最後に、漁業・水産加工業特有の問題に触れる。漁業は天然資源に対する依存度が大きく、また、水産加工業も原魚を確保してはじめて生産が可能となる産業であり、その確保いかんは不可抗力の部分が多い。現状では豊漁・不漁の予測は難しく、数年先どころか来年の資源動向すら把握するのは難しい。

そうしたなかで、3年程度の雇用となる技能実習制度では、労働力確保計画を策定するのは容易ではない。養殖業でも1年のなかで作業量の変動することによる「もてあまし感」が顕在化すると指摘したが、水産加工業でも原料の確保が難しい時期があることから、限定された期間とはいえ、同様の労働力の「もてあまし感」が表出する。作業がなくとも、雇用者側は最低限の仕事を確認して賃金を払う必要があり、労働者も一定以上の賃金が支払われることを前提に来日している。雇用者側の精神的な部分を含めた負担感は小さくない。

経営の不安定化や過度な負担は労働者である技能実習生にとってもよいことではない。北海道水産業の持続性と外国人材の安定的な確保を実現するためには、外国人材の就労・居住（日々の暮らし）に関する満足感の向上につながる施策とともに、経営体そのものへの目

配りも必要になってきている。

外国人材への依存が不可欠という現状を踏まえた目配りとは、経営の外部環境が不安定化した際の経営診断などのサポートであり、また、外国人材の受入に関する経営上の負担を軽減するための取組となる。豊富な関連情報や専門家へのアクセスを容易にするような取組が待たれている。

こうした状況下において、既述のとおり、漁業・水産加工業にも産業分野内での職場変更が可能な特定技能制度が導入されている。しかしながら、漁業は海上労働をともなうという労働面での厳しさがあり、最低賃金での雇用となる養殖業を中心に特定技能制度が労働力確保策として機能するのかわについては不透明である。また、水産加工業も、特定技能制度の活用が拡大した場合、食品産業というくくりのなかに位置付けられるため、他の食品産業に見劣りする労働環境（周縁部にあり、かつ水場での仕事）に起因して人材が流出しかねないという危機感にある。

まさに現在、外国人材の確保難や特定技能制度の拡大を見込んだ雇用者側への支援が求められている。そして漁業・水産加工業を重要な地場産業とする北海道では、こうした雇用者側の危機感を立地自治体と共有することがより重要になってくる。

#### 4.5 道内自治体による外国人材受入と多文化共生に係る取組

##### 4.5.1 調査対象自治体の概況

調査対象自治体は、地域のバランスを考慮し、外国籍住民が多い、外国籍住民の比率が高い、先進・成功事例を持つ、北海道庁の「外国人材地域サポート促進事業」を活用しているなどの視点に加え、これまで JICA 事業を積極的に活用してきた自治体を選定した。

調査で訪れた自治体の外国籍住民数と全人口に占める外国籍住民の割合を、以下の表にまとめる。調査対象自治体のうち、札幌市、倶知安町、東川町以外の市町では、外国籍住民に占める技能実習生の割合が大きく、地場産業を維持するうえで技能実習生への依存度が高いことがうかがえる。倶知安町に関しては、冬場のスキーリゾートで短期間就労する外国人が増える時期の人口数であることから外国籍住民の割合が高くなっており、夏場の割合は半分程度になる。東川町は外国籍住民の8割以上が留学生であるという特徴を持つ。

表 4.5.1：調査対象自治体の人口と外国籍住民の占める割合

	外国籍住民数	割合		外国籍住民数	割合
全道	36,061	0.7%			
札幌市	13,488	0.7%	北見市	454	0.4%
函館市	1,055	0.4%	紋別市	330	1.5%
小樽市	631	0.5%	滝川市	113	0.3%
旭川市	1,074	0.3%	恵庭市	418	0.6%
釧路市	859	0.5%	倶知安町	1,977	11.9%
帯広市	758	0.5%	東川町	380	4.5%

出所：総務省 「2019年住民基本台帳人口・世帯数」、「平成30年人口動態」（2019年1月1日の住民基本台帳人口に基づく）

以下に、①外国人材受入と②多文化共生に関して、自治体や関係機関への聞き取り調査の結果をまとめる。留意点としては、①と②を担当する自治体の部署が異なり、時間的制約や先方の都合から、ある自治体では①や②を担当する複数の部署への聞き取り、他の自治体では①か②かどちらかの部署のみへの聞き取りとなったため、自治体により入手した情報の種類と量に差がある。聞き取りで得られなかった情報に関しては、自治体のホームページなどで可能な限り確認し、聞き取り調査の結果を補足した。

文中には「外国人材」と「外国籍住民」という言葉が登場する。前者は外国人労働者を、後者は日本在住外国人を意味し、後者の方が範囲は広い。

#### 4.5.2 外国人材受入の現状と課題

##### (1) 外国人材の受入状況、今後の外国人材のニーズと受入側の問題

表 4.5.2 に、今回の調査で聞き取りを行った各自治体から提供された自治体内の外国人材の受入状況、今後の外国人材のニーズ、自治体に寄せられた（受入）企業などからの相談内容や問題意識をまとめる。現在、外国人材の受入状況やニーズを確認中の自治体もあり、自治体による状況把握も一様ではない。監理団体や受入事業所から自治体に対し外国人材についての報告義務がないこともあり、自治体にとって外国人材の現状把握は簡単ではない。

また、自治体の庁内でも、農業関連の外国人材の情報は農政関連の部署、他の分野の情報は産業関連の部署に集まることになり、外国人材の実情の全体像を把握するためには部署間の情報交換が必要になる。技能実習制度に関して、自治体の役割は、「(前項の) 国の施策と相まって、地域の実情に応じ、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図るために必要な施策を推進するように努めなければならない」<sup>80</sup>ということであるが、その実情の把握が難しい。

表 4.5.2 : 外国人材の受入状況と今後のニーズ／受入後の事業所の不安や問題

自治体	現在の受入状況	今後の人材ニーズ	受入側の問題
札幌市	2018年、約1,500の事業所で8,700人弱の外国人材がいる。 IT、介護・保育、ホテル業界などは、外国人材の受入に取り組み始めている。	介護・建設・IT関連事業所に対する現状とニーズの調査を実施予定。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 日本語ができないと採用は難しい（英語のみで対応可は数社程度）。</li> <li>- インターンを受け入れる企業さえ少ない。</li> <li>- 高度外国人材雇用に関心がある企業は少ない。</li> </ul>
函館市	主にベトナム人330人（技能実習生）、中国人260人（技能実習生や留学生など）。技能実習生は水産加工（主に30～50人規模の事業所）、漁業（漁船に乗るインドネシアの実習生）、建設、清掃などで働き、介護とホテル（技・人・国資格）は技能実習生以外の資格。	事業所と監理団体からニーズを確認中。現在受け入れている分野に加え、ベトナム語通訳（実習生対応）、大手メーカーでの自動車整備、観光地でのビルクリーニングなど。 函館の人手不足は深刻であり、長期雇用の外国人材受入にも積極的。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 良い監理団体の選び方が分からない。</li> <li>- 日本語が必須で、受入には消極的（介護）。</li> <li>- 作業の季節性（農業）。</li> <li>- 情報不足で受入時の必要事項が不明。</li> <li>- 住居の確保が困難。</li> <li>- 技能実習生は決して安くはない。</li> <li>- イスラム圏の人材対応。</li> </ul>

<sup>80</sup>「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」の第四条2より抜粋。

小樽市	水産加工でベトナム・中国の技能実習生を受け入れ。ホタテ養殖と農業も外国人材が若干名、卸し・小売業ではタイ、韓国、台湾、中国の専門的・技術的分野と留学生が、私立高校で専門的・技術的分野の欧米人が就労。	市の産業構造が変わらなければ、製造業、卸小売業でのニーズが続く。介護分野も関心を示し、台湾の大学から留学生を受け入れている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 意思疎通の問題(介護)</li> <li>- 技能実習と特定技能の制度がわからない。</li> <li>- 受入手続きが煩雑で事務作業が負担。</li> <li>- 財政負担も大きい。</li> </ul>
旭川市	製造業(コンクリート 20~30 人、食品)、建設業1社(ベトナム8人・モンゴル4人)、造園業1社(ベトナム41人)、自動車整備でベトナム人が、介護分野はミャンマー人が、JA 東旭川に中国4人が入っている。	企業のニーズ把握のため調査を実施予定。 建設(特に冬季除雪作業)・介護はニーズ大。 後継者不足で、農業(野菜)もニーズ発現の可能性あり。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 野菜は葉物中心のため、冬季の選果は少なく業務量不足で、農業スタイルの違いから請負方式はなじまない。</li> </ul>
釧路市	技能実習生 559 人、技人国(技術・人文知識・国際業務)55 人。分野は水産加工や農業・酪農。他に医療(研修生)や介護、IT(高度人材)など。		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 意思疎通の問題。</li> <li>- 人材採用のノウハウ不足。</li> <li>- 労働環境の問題。</li> <li>- 住宅確保の経費。</li> </ul>
帯広市	市内で技能実習生は 156 人(介護、農業、建築・製造の下請け企業)。 十勝管内で外国人材は 1,200 人程度(中国、インドネシア、ベトナム等)、半分以上が農業、続いて建設が多い。	海外進出を狙う企業は多く、外国人材ニーズもある。 特に、農業、建設業(元受け)は人手不足が深刻。小売業、サービス業は今後ニーズが出てくる見込み。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 受入ルートが複数あり、わかりにくい。</li> <li>- 入管手続きの煩雑さ。</li> <li>- 日本語の問題。</li> </ul>
北見市	水産加工(ホタテ)の中国・ベトナム実習生、農業はJAきたみらいのベトナム実習生、介護のインドネシアとミャンマー(予定)の技能実習生、板金にも外国人材がいる。	現在受け入れている分野に加え、人手不足が深刻な漁業(漁船とホタテ養殖)でニーズが大きい。	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 意思疎通と住居、地域での共生に関する問題。</li> <li>- 技能実習と特定技能の仕組や関連手続きが分からない。</li> </ul>
紋別市	約 400 人の技能実習生があり、水産加工分野 260~300 人、残りは農業(ベトナムが 200 人程度、中国、タイ)。介護のインドネシア人実習生が 6 人入る予定。特定技能も 7 人。	水産加工、農業。他分野の企業・業界団体を対象にニーズ把握の調査を実施中。バス会社からは整備士の要望あり。	企業側は、意思疎通ができないからと受入には消極的(特に、建設では、「作業に危険が伴うため、言葉が分からないと難しい」とのこと)。
滝川市	市が把握しているのは、建設 6 社、製造業(食品、コンクリート)4 社。これまで中国が多く、現在はベトナムの技能実習生が増えている。	建設、製造、介護もニーズが増える。	農業はニーズが顕在化しておらず、通年での受入も困難。
恵庭市	2019 年 5 月末で、技能実習生 155 人、技人国 33 人が滞在。食品製造、農業、建設の分野で外国人材を受け入れている。	企業対象の受入意識調査(農業以外)によれば「外国人材を受け入れていきたい」と答えた企業は、建設 28%、介護 27%、食品製造 21%。	農業はニーズがあるものの、通年での仕事の保証が難しく、受入は頭打ち。
倶知安町	冬の観光業に従事する外国人材が多く、それ以外には土木建築関連企業でアジア系高度人材を雇用。技能実習生はいない。	介護では老人介護施設から受入の相談あり。 宿泊業を含む観光産業でのニーズは続く見通し。	
東川町	常時約 400 人の外国人があり、うち 300~350 人が留学生、50~60 人が農業の実習生、約 50 人が定住者、20 人強が JET プログラム <sup>81</sup> の英語教師。		最初は外国人の受入に抵抗があった。言語の不安が大きかったが、心配することはなかった。今は帰国後も交流が続いている。

部分：自治体以外の商工会議所や大学関係者からの意見

<sup>81</sup> 一般財団法人自治体国際化協会が実施する語学指導等を行う外国青年招致事業(The Japan Exchange and Teaching Programme)の略で、外国青年を招致して自治体等で任用し、外国語教育の充実と地域の国際交流の推進を図る事業。

事業所等から自治体に寄せられる相談（受入に当たって、あるいは受入後の問題）も、技能実習や特定技能の制度理解に関わるもの、監理団体選びなど受入プロセスに関わるものから、受け入れた外国人材の日本語や生活面での問題など様々である。その対応のためには（行政としてどこまで対応するかという問題もあるが）、さらに多くの部署が関わり、例えば日本語教育であれば多文化共生関連の部署、災害時の対応であれば防災関連の部署など、様々な部署間の連携が必要になる。訪問調査では、庁内の部署間の情報交換や連携の体制作りが十分ではないという印象を受けた自治体も多かった。

## (2) 外国人材の受入に係る施策や取組

表 4.5.3 に、調査の聞き取り対象の自治体について、外国人材受入に係る施策や取組をまとめる。多くの自治体に、「人手不足の深刻化から今後も外国人材は増えていく」という認識はあるものの、外国人材受入に積極的な自治体もあれば、まだ、北海道庁や他の自治体の様子見をしている自治体もある。外国人材受入という、歴史的にも前例がなく、文化や言語の面でもなじみのない新しい事態に直面し、「正直、何を行えばいいのかわからない」という戸惑いを持つ自治体も多い。

市や町の施策の中に、「外国人材の受入促進」を明記しているのは、札幌市、函館市、紋別市、滝川市で、特に紋別市は「市内の経済活動を担う一員として外国人の存在が不可欠」とし、「外国人就労の拡大」を施策として明記している。そして、施策「外国人が安心して暮らせる社会の確立」で受入後の技能実習生らへの総合的な支援も打ち出している。

背景にあるのは、「紋別に来て、日本や紋別の文化や人を知り、地域の一員となってもらおう」、そして、「(技能実習の後) 特定技能や別の資格で、長期間、紋別に滞在し、まちの発展に持続的に貢献してもらおう」、つまり、「外国人＝出稼ぎ、支援される人」から、「外国人＝地域に貢献する人」へ育てていこうとする発想の転換である。

市独自の外国人材獲得戦略を持つ滝川市も、道内だけではなく、日本の他の自治体にとっても、日本の地方と途上国の地方が連携して協力関係を構築していく好例となると思われる。滝川市の強み（農業）を活かし、JICA や一般財団法人自治体国際化協会（クレア）の事業を通じ、モンゴルの地方自治体との人的・技術的交流を深め、今後、人材不足が予想される建設や介護の分野でモンゴル人を受け入れていく構想を持っている。

その背景には、「日本側の労働力不足を出稼ぎ外国人で埋めるという短期的な発想ではなく、モンゴルの人材を育成するという長期的な視点で、そして、その技術向上の一環として日本で働いてもらう」という、これまでの技術協力に裏打ちされた考え方がある。滝川市の戦略は、ベトナム偏重気味の北海道（や他県）にとっても、「昔中国、今ベトナム」の次のターゲット国を考えている点、そして、そのターゲット国といかに関係を構築していくかを例示している点で、他の自治体にとり良いヒントになる。

後志総合振興局の取組もユニークである。複数の自治体にまたがる国際的リゾートエリアという特性や強みを活かし、振興局が先頭に立ち、道内外の日本人・外国人の U/J/I ターンと、その受け皿となる地域の企業とのマッチングや起業を促進する、北海道の魅力を最大限に使った戦略である。これまで欧米系の人材を多く受け入れてきた同エリアでは、英語で生活できる環境が（他地域と比べ）整っていることも、外国人にとっては魅力的である。

現在、外国人材受入の施策を考える前段階として、企業の外国人材の受入状況や今後の受入ニーズの確認を行っている自治体もある（札幌市、小樽市、旭川市、恵庭市）。

紋別市や滝川市の戦略が持つ長期的で、ウィンウィンの視点と、後志総合振興局、滝川市の取組に見られるように、北海道やその地域の強みを組合せ、北海道独自の外国人材受入戦略を考えていく必要がある。

表 4.5.3：調査対象自治体等の外国人材受入に係る施策や取組

自治体	施策や取組
北海道	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「外国人材雇用促進事業」を通じ、企業へのアプローチ(外国人材採用事例集作成、採用事例普及セミナー開催)と留学生等向けの道内での就職マッチング(企業見学ツアー、外国人材と企業の交流会)を実施。</li> <li>- 道の強みを活かした農林水産、食関連産業、観光産業など分野で、道内で新たに起業を始める外国人材に対し、スタートアップビザ制度を適用(1年間「特定活動」資格で滞在を延長可)。</li> <li>- ベトナムとの経済人材交流事業を通じ、道内企業と現地人材関係機関との交流会・セミナーを実施。</li> <li>- 2019年3月、「外国人材の受入拡大・共生に向けた対応方向」を策定し、「外国人に選ばれ、働き暮らしやすい北海道」を目指して外国人材の受入・共生に向けた環境づくりを推進(詳細は2.2「北海道の外国人材に係る政策」参照)。</li> </ul>
後志総合振興局	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2015年より、しりべし「まち・ひと・しごと」マッチングプラン推進事業を実施。夏季の農業労働者の確保を目的とし、冬季に増える就業人口の長期雇用への移行を推進(対象は冬季管内に就労する日本人、外国人)。</li> <li>- 2018年より、「Shiribeshi グローバルワークプレイス推進事業」を実施。しりべし「まち・ひと・しごと」マッチングプラン推進事業の経験を活かし、より積極的に道外の機関・イベントと連携し、人材を呼び込む。</li> </ul>
札幌市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「外国企業・高度外国人材を呼び込むための地域戦略」を策定。</li> <li>- 「札幌市まちづくり戦略ビジョンアクションプラン 2019」の中で、高度なIT外国人材の受入促進を明記。</li> <li>- 市内企業を対象に高度な外国人エンジニアの活用支援を検討。</li> </ul> <p>【課題】行政による企業支援の妥当性や根拠。受入に消極的な市民感情もある。</p>
北海道労働局	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ハローワークプラザ札幌内の「外国人雇用サービスコーナー」で職業相談・職業紹介などを実施(英語・中国語・韓国語)。</li> </ul>
函館市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 第2期活性化総合戦略の骨子(案)に、人材獲得の手段として「外国人材の活用」を明記。</li> <li>- 「外国人材採用セミナー・個別相談会」(全事業所向け、介護事業所向け)を開催。</li> </ul>
北海道中小企業家同友会函館支部	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 北海道中小企業家同友会函館支部と北海道教育大学函館校の学生が、課題解決地域プロジェクトとして、主に道内や東北の留学生などを対象に合同企業説明会を実施する計画がある。</li> <li>- 同支部は、国の「第三国定住難民支援事業」を活用し、難民を受け入れ、定着した難民を高度人材に育成し、市内の企業が海外に出ていく際の足掛けとすることを考えている。</li> </ul>
小樽市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 毎年、サンプル企業を対象に外国人材受入関連を含む労働実態調査を実施。</li> <li>- 外国人受入に関するセミナーを開催。</li> </ul> <p>【課題】市町村レベルの外国人(就労者)に関する情報が公開されておらず、実像がつかめない。</p>
旭川市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 労働基本調査の一部として、市内の1,000社以上を対象に、外国人材の受入状況、受入希望、受入形態について情報を収集。</li> <li>- 企業を対象に外国人材受入に関するセミナーを実施(含む個別相談会、留学生との意見交換)。</li> </ul> <p>【課題】受入事業所側の外国人材に関する知識が不十分。他の自治体の取組などの情報が不十分。</p>
釧路市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「外国人採用基本セミナー・相談会」を開催(道事業)。</li> </ul> <p>【課題】外国人材の雇用状態を把握できない(企業や監理団体との情報共有の仕組みがない)。(振興局内など)関連機関との連携体制が不十分。</p>



帯広市	- 「外国人採用基本セミナー・相談会」を開催(道庁事業)。
北見市	- 「外国人採用基本セミナー・相談会」を開催(道庁事業)。
紋別市	- 「第2期紋別市総合戦略(骨子案)」の施策として「外国人就労の拡大」をあげ、「外国人雇用者数」を指標として設定し、企業への支援のみならず、受入後の外国人材への支援(交流サロン設置、専門級試験の勉強会実施、技能実習生へのバス運賃補助など)を包括的に実施。 - 市が受入事業所や監理団体を訪問し、受入状況や問題を確認。 【課題】在留資格が複雑で不明瞭。産業の好循環維持には外国人材が不可欠だが、市民の理解を深める必要がある。他の自治体の取組などの情報が不十分。
滝川市	- 「滝川市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に「地域産業の育成・支援」の施策として、「外国人材活用の推進」を明記。 - 地域の強みと人材ニーズ、国際交流・国際協力の経験に基づき、市独自の長期的で互恵的な外国人材の育成・確保の戦略に基づき、モンゴルの自治体と関係強化を促進。 【課題】外国人材受入時の適切な在留資格がない。送出国での日本語教育サポート体制が必要。
恵庭市	- 市内企業に対し、「人材確保に関するアンケート」と「人材確保に関するヒアリング」を行い、外国人材などの雇用状況やニーズ、要望を分析し、外国人活用を含む「人材確保計画」を策定。
東川町	- 公立初となる町立日本語学校の設立し、町内に多くの留学生を招致することで、若年層人口や消費の拡大、留学生の受入のノウハウを活かしたインバウンドの拡大などにつなげている。 - 外国人留学生を対象にした企業説明会を開催し、優秀な外国人材の供給基地として、道内のみならず、首都圏でも認知されている。

### (3) 留学生に対する支援や留学生の活用

2018年に道内の教育機関に在籍する留学生数は3,923人(2017年3,454人)、全国の留学生数に占める割合は1.9%で全国14位。最も多く留学生を受け入れているのは北海道大学の2,101人(全国11位)となっている<sup>82</sup>。

同年、日本の教育機関に在籍する留学生が、道内企業に就職するために在留資格変更許可を得たのは259人で、前年度282人より減少。全許可数に占める北海道の割合は1.0%で、全国14位であった<sup>83</sup>(「参考2：道内自治体による外国人材受入と多文化共生に係る取組の調査結果(参考2)」の表-参考2.1を参照)。

調査対象となった自治体や機関でも、「参考2」の表-参考2.2に示すとおり、企業説明会やインターンシップなどの留学生に対する就職支援(道庁、後志総合振興局、札幌市、北海道大学)や起業支援(道庁)、奨学金の付与(北見市、公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター：HIECC)、地域住民との交流(帯広市、HIECC)など様々な支援を行っている。

これらの支援を総合的に実施し、手厚い留学生支援を通じて、留学生を地域経済の循環において不可欠なアクターと位置づけ、まちづくりを行っているのが東川町である。東川町は日本語教育10年の経験の積み上げから、帰国後の日本語留学生と連携した海外における東川町のブランド化推進も狙っている。これを可能とするのが、「留学生を含む外部から来た人間に、東川町地域に愛着を持ってもらう。住む人、住まなくても応援してくれる人をたくさん作る。そのために地域の魅力を創造する」という町の思いがある。

<sup>82</sup> 日本学生支援機構「平成30年度 外国人留学生在籍状況調査結果」

<sup>83</sup> 法務省「平成30年における留学生の日本企業等への就職状況について」

このように、「選ばれる北海道」になるためには、「北海道が好き」という留学生を含む外国人をたくさん作ることも重要である。その意味で、後志総合振興局や一般財団法人北海道国際交流センター（HIF）が実施している道外や海外からの大学生、留学生を対象にしたプログラムは注目される。後志総合振興局は、道内外の大学生を対象に、英語の実践とインターンシップを組み合わせた国内留学のプログラムを実施している。HIFは海外で日本語を学ぶ大学生を北海道に招へいし、ホームステイをしながら文化交流など様々な活動を通じて、日本語を学ぶというプログラムを実施している。HIFのプログラムでは、参加後、「日本で働きたい」という学生も多く、実際にJETプログラム（脚注 79 参照）に参加する者や東京で就職した者もいる。

北海道を好きになってもらうためには、留学生に対する支援や留学生と地域住民との交流も必要であるが、留学生に地域に貢献してもらい、地域住民から受け入れられ、「地域の一員感」を持ってもらう、「ありがとう」と言われ承認欲求を満たされる仕組づくりも必要である。北海道愛を育て、留学生の「北海道で就職する、起業する」という意思を強化する。北海道で就職できなくとも、これらの北海道愛を持った留学生は、帰国後、北海道の魅力を周りに伝え、間接的な北海道ファンも増えることが期待される。

留学生対象の調査の結果<sup>84</sup>や聞き取りからも、大学や地域での生活や交流を通じて、「北海道や地元に残り就職したい」と望む留学生も少なくない。しかしながら、「北大フロンティアプログラム」<sup>85</sup>で手塩にかけた（日本語が話せる）留学生の就職先は、100%東京の大手企業という現実もある<sup>86</sup>。留学生側も大企業志向があり、北海道の企業についてはあまり知らないのが現状である。

企業側も採用時の要件として「日本語」や「即戦力」を求め、また、留学生のキャリアパス重視を企業がなかなか理解できないなど双方の間に溝がある。この溝を埋めるためには、他県の例を見ても、留学生と企業の双方に対するきめ細かな支援や対応が必要であり、行政だけでは対応が難しく、産官学が一体になった支援が必要である。

### 4.5.3 多文化共生に係る取組の現状と課題

#### (1) 多文化共生に係る施策

「外国人に選ばれる北海道」を目指すためには、外国人材を受け入れた後の支援も重要である。特に「厳しい冬、給与水準が低い」という他の都府県と比べ、ハンデを背負う北海道は、選んでももらうためには他県以上の努力が必要になってくる。

歴史的に中国や韓国・朝鮮籍住民を多く受け入れてきた関東や関西、九州の都市圏や、日系人の受け入れが多い関東や中部地方では、共生の仕組づくりや外国籍住民に対する支援でも多くの経験値を積み上げており、支援も充実している。北海道では、ここ 10 年で急激

<sup>84</sup>株式会社 KITABA 「外国人留学生誘致検討調査業務 事業報告書」

<sup>85</sup>北海道大学工学部修士（工学院）の留学生の中から毎年 10 人を選抜し、奨学金給付、日本語学習支援、インターンシップ、就職支援教育等、工学系の大学院生の就職を支援するプログラム。

<sup>86</sup>上記報告書に「留学生だけではなく、北大の特に工学部・理学部の日本人学生の多くが道外企業に就職しており、留学生就職の課題というよりも、札幌や北海道の経済、社会の課題である」という指摘がある。

に外国籍住民の数が増え<sup>87</sup>、同時に定住外国籍住民の多国籍化も進んでいる。行政も経験値が少なく、このような急激な変化になかなか対応できず、かつ、住民レベルでは外国人が増えることに関し、漠然とした不安があると思われる。また、多国籍化に伴い、様々な文化的・社会的・宗教的背景を持つ外国籍住民が混在し、イスラム圏など特別な配慮を要する外国籍住民も増加している。

このような状況の中で、地に足をつけた施策を考えているのが恵庭市である。同市では、まだ、外国人に関する問題は顕在化していないが、「おそらく、日本人、外国人双方にとり、日常の困りごとは発生している。その問題が顕在化・深刻化する前に、手を打つ」ために、市が動き出している。北海道の「外国人材地域サポート促進事業」を活用し、現状把握と情報共有を行う目的で、町内会代表、ボランティア関係者、受入企業と農家、教育関係者、商工会議所、行政からなる「多文化共生まちづくり連絡協議会」<sup>88</sup>を設立した。

そこで外国人材への対応を受入企業だけに任せるのではなく、関係者全員で役割を分担し、地域として外国籍住民の受入や共生を考える土台作りを行っている。恵庭市では、外国籍住民のデータ集めにも工夫しており、担当課が住民基本台帳をもとに、月ごとの在留資格のデータを取っている。このようなちょっとした手間をかけることで、市内の外国人材の状況が随時把握でき、町内会など関係者への働きかけの際にも、客観的なデータに基づく説明ができる。

外国籍住民の割合が高い倶知安町では、外国籍住民と日本人住民に対し「多文化共生のまちづくりアンケート調査」を実施し、外国籍住民の意見を町の施策に反映しようとしている。効果的な多文化共生の施策作りには、対象となる外国籍住民の抱える問題やニーズをある程度定量的に把握する必要があり、今後はこの仕組みづくりも必要になってくる。

表 4.5.4 に、各自治体の多文化共生に係る施策や取組をまとめた（北海道庁の取組に関しては「2.2 北海道の外国人材に係る政策」を参照）。自治体の施策に「多文化共生」という文言は使われていなくても、どの自治体も多文化共生に資する活動を実施している。次項では自治体や交流協会などが実施している多文化共生に係る具体的な活動をまとめる。

**表 4.5.4 : 調査対象自治体の多文化共生に係る施策や取組**

札幌市	「札幌市まちづくり戦略ビジョンアクションプラン 2019」の政策目標「国内外の活力を取り込む街」の一環として「多文化共生推進事業」を実施。
函館市	「第2期活性化総合戦略の骨子(案)」に、外国籍住民の防災対策(避難訓練参加)を明記。
小樽市	「第7次小樽市総合計画(2019年10月)」に、外国籍住民に対する「日本語学習支援」や「防災対策」、「災害時の情報伝達」の強化を明記。
釧路市	「釧路市まちづくり基本構想 2018 年度～2027 年度」で、施策として「多様な価値観と多文化共生への理解の促進」を明記。
帯広市	第6期総合計画の「施策 7-2-2 国内・国際交流の推進」で、外国籍住民に対する取組を定めている。実際の活動は森の交流館を中心に行っている。

<sup>87</sup>2000年から2009年の9年間で外国籍住民数は6,000人強増え、2009年から2018年の9年では15,000人増えた。

<sup>88</sup>同じく「外国人材地域サポート促進事業」を活用している紋別市や根室市、遠別町でも協議会を設立している。

紋別市	「第 2 期紋別市総合戦略(骨子案)」の中に、施策として「外国人が安心して暮らせる社会の確立」を明記し、様々な共生の取組を実施。多文化共生の活動の中心となる国際サロンを設置。
恵庭市	2006 年に「恵庭市国際化の指針」を策定、2017 年に同指針を改定し、2018 年に「恵庭市国際化推進アクションプラン」を策定し、多文化共生や交流の取組を打ち出している。同プランの実施に当たり、北海道庁の「外国人材地域サポート促進事業(モデル地域支援)」を活用し、①多文化共生まちづくり連絡協議会の設立、②日本語習得支援ボランティアの育成準備を開始。
倶知安町	2019 年に外国籍住民と日本人住民に対し「多文化共生のまちづくりアンケート調査」を実施し、結果から共生に係る課題やニーズを洗い出し、今後の施策を決定する。
東川町	10 年間にわたる日本語教育事業を通じ、構築した国際的な人の交流やネットワークを強みとし、多文化共生という町の特性を踏まえた視点によるまちづくりが行われている。それをさらに推進するために、「プライムタウンづくり計画 21-Ⅲ 2019~2023」では、「基本目標1 人と文化を育むまちづくり ~人づくり~」で、交流や多文化共生に関する多く施策を掲げている。

## (2) 自治体などが実施している外国籍住民への支援

政令指定都市であり道内の外国籍住民の 4 割が集住する札幌市が、最も包括的な支援を提供している。他の市では外国籍市民数が 1,000 人以下であり、有期限滞在の技能実習生が多いこともあり、どこまで支援を充実させるのか迷うところでもある。そして、外国籍定住者と技能実習生どちらを主たるターゲットにするかで、取り組み方も異なってくる。また、医療や災害時支援は、北海道の場合は外国人観光客への対応も必要になり、各自治体の特性（観光客の多少、在留外国人の資格構成など）を考慮し、体制を作り上げていく必要がある。倶知安町では、もとはインバウンド対策として医療通訳の整備を行っていたが、現在では、医療通訳は、外国人観光客のみならず、外国籍町民にも利用されている。インバウンド対策が定住者にも役に立つという図式は、北海道の多くの自治体にも当てはまる。

多文化共生については、支援内容が生活全般から防災・災害時対応、地域での交流など広範囲にわたる。地方の自治体では、多文化共生の担当者が姉妹都市との交流など他業務も担当している場合がほとんどで、人手が十分とは言えず、共生に関する様々な活動を展開する際には、交流協会や市民団体、ボランティアとの連携が不可欠になってくる。しかしながら、受け皿となる市民団体の数が少ない<sup>89</sup>。市民側にも「外国人を積極的に受け入れる」ことに関して戸惑いがあり、こうした市民感情をふまえて受け皿の体制を整えていく必要がある。

### 1) 日本語教育

「参考 2」の表-参考 2.3 に、調査対象の市や町の日本語教室開設状況をまとめる。ほとんどの市町では、交流協会（に類する組織）やボランティアグループが日本語教室を運営しており、日本語教育有資格者や養成を受けたボランティアが講師を務めている。技能実習生が参加しやすいように、夜間や休日の教室を開いている組織もある。課題としては、日本語教員有資格者が少ない、ボランティアのなり手が少ないなど、担い手の問題、実習生に教室に来てもらいたいが、受入先が外に出したがるならないといった事業所の理解不足の問題がある。

<sup>89</sup> 北海道の NPO で、多文化共生分野の活動が含まれる「国際協力」を活動に加えている NPO の割合は、札幌市で 12.4%、道内の他の地域で 9.6%となり、全国平均の 18%よりかなり低い。

他の都府県の場合、県や県交流協会のホームページ上に、地域の日本語教室を開いている組織や教室のデータが掲載されている場合が多い<sup>90</sup>。北海道の場合、広大な面積に多くの自治体があり、現在、日本語教室を立ち上げようとしている自治体もあるため、情報の収集・更新やネットワーク化が、他県と比べて難しいという側面もある。道庁ホームページでは日本語教室一覧が公開されていないため、他県との比較は難しいが、例えば、教室一覧がある札幌市には10教室あり、外国籍住民数がほぼ同じである仙台市（12教室）、岡山市（13教室）、北九州市（19教室）と比べて、教室数は少なめである。

2020年度より、北海道庁が日本語教室のない7地域で日本語教育人材養成講座を実施する予定である。また、恵庭市や根室市、遠別町は文化庁の「日本語教室空白地域解消推進事業」を活用して教室を立ち上げる予定であり、今後、道内に日本語教室が着々と整備されていくと思われる。

他県の例を見ても、日本語教室は日本語を学ぶ場としてだけでなく、交流、悩み相談と支援、行政からの情報の周知、外国籍住民からの意見の吸い上げ、情報伝達のネットワーク形成の場として活用されている。このような日本語教室が持つ多面的な機能に注目し、防災など他の外国籍住民支援策と関連付け、日本語教室を運営していくことが効果的な支援につながると思われる。

## 2) 日本語指導が必要な児童生徒への支援

2018年度の道内の日本語指導が必要な外国籍児童生徒数は125人（69校）、日本籍児童生徒数は69人（42校）<sup>91</sup>で、うち半数が札幌市内の教育機関に在籍している。札幌市以外に在住する日本語指導が必要な児童生徒数は101人で、32の市町村の54の教育機関に在籍している<sup>92</sup>。

傾向としては、日本の他地域に比べても、指導が必要な子どもの国籍や使用する言語が多様化していることがあげられ<sup>93</sup>、受け入れる学校も日本語指導だけではなく、文化・言語の違いへの対応にも苦慮している。また、指導を必要とする子どもが広く道内に散住し、市町村内でも在籍する学校も学年も別々であることが、対応を難しくしている。さらには、支援が必要な子どもの転入・転出も急であり、受入数が安定せず、予測できないことから、市町村の教育委員会でも継続的な受入体制づくりに苦慮している。

このため、指導が必要な児童生徒への対応も学校が個々にあたっており、ボランティア等の支援要員の派遣など市町村の対応も一様ではない（「参考2」の表-参考2.4を参照）。母語の多言語化から、母語を話す支援要員の確保も難しく、日本語ボランティアの配置時間も限られており、子どもの初期指導も十分に行えない状況である。

北海道教育委員会では、2017年度より文部科学省の補助を活用し、「帰国・外国人児童生徒等教育の推進支援事業」を実施している。具体的には、日本語指導担当教員の資質の向上

<sup>90</sup> 文化庁ホームページ ([https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo\\_nihongo/kyoiku/nihongokyoiku\\_tanto/](https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/nihongokyoiku_tanto/))に都道府県の日本語教室一覧のリンクがあるが、一覧がないのは北海道と九州の4県のみ。

<sup>91</sup> 文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査(平成30年度)」(2年毎に実施)

<sup>92</sup> 北海道教育庁から入手した資料(札幌市を除く)。

<sup>93</sup> 全国的には上位5言語(ポルトガル語、中国語、フィリピン語、スペイン語、ベトナム語)が約8割を占めるが、北海道は上位5言語(英語、中国語、ウルドゥー語、ダリー語、フィリピン語)が約50%、残りは49言語で西アジアの言語が多いのも特徴。

のための研修実施や、日本語教育の有識者（支援員）を派遣し、市町村レベルでの日本語指導が必要な児童生徒の受入体制の構築を支援している。支援員が各学校を訪問する際に同伴する日本語指導協力者として、子どもの母国を知る海外協力隊経験者も活躍している。同事業の実施にあたり、JICA を含む関係機関からなる運営協議会を設立し、支援体制を整えている。

### 3) 住居

北海道庁は、外国人の民間賃貸住宅などへの入居を積極的に仲介・支援する団体や不動産店を「北海道外国人居住サポーター」として登録し公開している（2019年12月現在、全道で79店舗）。また、高齢者・障がい者・外国人・子育て世帯の民間賃貸住宅への入居の支援を行う北海道と札幌市、不動産事業者、NPO など民間団体が連携し「北海道あんしん賃貸支援事業」も行っている（外国人対象の賃貸住宅数は札幌市内のみで87件）。

技能実習生など事業所で働く外国人材に関しては、基本的に受入先が住居を用意するため、現時点では、調査対象市町では住居に関する支援は行っていない。しかし、今後、外国人材が増えた場合は、市営住宅を貸すなどの可能性の検討が必要と考える自治体もある。

### 4) 医療（特に医療現場での支援）

北海道庁ホームページに、各市町村の外国語対応可能機関一覧を5言語で公開している。同一覧によれば、道内44の市町村で238の医療機関が英語などの言語で対応可能と紹介されている。例えば、札幌市では128機関が記載されており、うち大部分の機関が英語で対応でき、中国語、韓国語、ロシア語で対応可能な機関もある。

医療現場での通訳については、「参考2」の表-参考2.5に示すとおり、各市町で、主体や手段などが異なる。交流センターやNPOが通訳を派遣しているケース（札幌市、函館市HIF）、自治体が補助を出し、病院に通訳者を配置（倶知安町）、付き添いなどの際の通訳者情報の提供（釧路市）、市や協会のスタッフの派遣（旭川市、滝川市、紋別市）、タブレット型通訳サービスの導入などである。

### 5) 防災と災害時の対応

災害時に外国人を支援する拠点として、国が設置を推奨する「災害多言語支援センター」については、47都道府県と20政令市の8割に近い52の自治体が、地域防災計画に明記するなど開設の体制を整えている<sup>94</sup>。

北海道でも、札幌市が公益財団法人札幌国際プラザと同センターの設置に関する協定を結んでいる。胆振東部地震時にセンターが立ち上げられ、日本語、英語、中国語、韓国語での情報発信や相談業務に加えて、市内の避難所を巡回し、外国人（住民と観光客）の支援にあたった。

この時の対応から課題の一つとして挙げられたのが、行政やセンターからの情報発信だけではなく、被災外国人の所在や現状、ニーズを把握し、対策に結び付ける双方向の情報伝

---

<sup>94</sup>東京新聞（2020年1月10日）<https://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/list/202001/CK2020011002000127.html>

達の仕組づくりの必要性であった。また、情報の発信に関しても、外国人コミュニティのネットワークの活用が示唆された<sup>95</sup>。

このように、災害時対応には、行政からの情報を流すだけでなく、逆に、外国籍の被災者からの情報を行政が得るために、行政と外国籍住民の間の結節点が必要になる。外国籍住民であれば、町内会や外国人コミュニティ<sup>96</sup>のリーダーやコミュニティと関わりのあるキーパーソンがその役割を果たすことが考えられる（技能実習生の場合は受入事業所、留学生は教育機関が接点になりえる）。

つまり、草の根レベルでは、外国籍住民が住んでいる町内、あるいは、普段頻繁に情報交換している外国人コミュニティを通じて、外国籍住民への支援や双方向の情報伝達を考えるとということである。このため、行政から町内会への働きかけ、行政や交流協会などから外国人コミュニティへの働きかけと関係構築が重要になる。

「参考2」の表-参考2.6に、調査対象自治体の外国籍市民に対する災害時対応の現状をまとめた。すべての自治体で市のホームページ上の災害情報を多言語に自動翻訳でき、加えて、胆振東部地震時には SNS などを活用し、多言語で情報を発信した自治体もある。しかしながら、外国籍住民の状況確認など双方向の情報伝達を意識した仕組づくりは、今後の課題となっている。

## 6) 地域住民との交流

災害時対応で述べた町内会や外国人コミュニティへの働きかけには、様々なレベルや形で行われている交流事業を活用することができる。「参考2」の表-参考2.7に示すように、例えば、恵庭市の場合は、市の職員が外国籍住民の多く住む町の町会長には働きかけ、町内のイベントへの外国人の参加を呼びかけ、イベントで外国籍町民を紹介した。町内の住民は、それまでは、「XXXX人」として認識していたが、イベント以降は、「OOOさん」という個人として認識するようになり、日本の住民と外国籍住民とのつながりができた。

紋別市では、外国籍住民を巻き込んだイベント実施を促進するために、外国籍住民が町内のイベントに参加する場合は、その参加経費を市が負担している。また、事業所と連携し、受入外国人材の町内会費は、事業所が各町内に支払う。釧路市や函館市では、町内会が外国籍住民をイベントに積極的に巻き込む例も報告されている。

市から働きかけるにせよ、町内会が独自に行うにせよ、イベントがきっかけとなり、外国籍住民と周りの住民に接点ができ、次は町の防災訓練への参加を呼びかけ、外国籍住民にも防災時の役割を担ってもらうなど、共生の様々な可能性が広がる。

各地の交流協会では、交流イベントの企画や実施を通じて、あるいは、相談業務や日本語教室などを通じて、外国人コミュニティとの接点がある。特に、外国籍相談員や日本語ボランティアは外国人コミュニティの情報を多く持っている。このような、既存のつながりをもとにすれば、行政から外国人コミュニティへのアプローチもスムーズに行える。

---

<sup>95</sup> [www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/hokkaido\\_2.pdf](http://www.clair.or.jp/j/multiculture/docs/hokkaido_2.pdf)

<sup>96</sup> ここでいう外国人コミュニティとは、XX 国人協会など公的な組織ではなく、日常的に母国語や共通言語で普段から情報をやり取りしているネットワークや、教会やイスラム寺院、各国料理店など外国籍住民が多く集まる場所など。キーパーソンはこれらコミュニティと接点のある人で、宗教関係者、料理店主、あるいは日本語ボランティアや外国人窓口の相談員などが想定されている。

ただし、外国人コミュニティとつながりを持ち、何の目的で何を一緒に行っていくのかを、外国籍住民のニーズをふまえつつ、まず、明確にする必要がある。外国人コミュニティとの協働のきっかけとしては、日本人にとっても外国人にとっても、関心が高い防災や災害時の対応が考えられる。

## 7) 外国人を対象とした相談窓口

「参考2」の表-参考2.8に、外国籍住民の相談窓口の開設状況や相談内容をまとめる。2019年に、北海道庁が公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター（HIECC）に委託し、外国籍住民に対する一元的な窓口として、「北海道外国人相談センター」を開設した。札幌市、函館市、旭川市、釧路市、紋別市、東川町も外国人相談窓口を設置している。HIECC、函館市（HIF）では、対面相談に加え、多言語TV電話通訳サービスを導入しており、11～15言語で対応している。また、HIFがWeChat（中国語のインスタントメッセージングアプリ）を活用した相談を始めたところ、気軽に相談できるため、相談件数が急増した。

### 4.5.4 外国人材受入と多文化共生に係る課題のまとめ

#### (1) 具体的な施策を決めるために必要な情報が不足している

現時点では、各自治体とも効果的な外国人材の受入施策、外国籍住民に対する多文化共生施策を講じるために、自治体内の外国人材や外国籍住民の現状と支援ニーズの把握に苦慮している。加えて、役所内の多くの部署に関連情報が分散しており、有効な施策を講じるために必要な情報伝達や集約の仕組づくりが十分に行われていない。外国人受入先進地域と比べると、行政、企業の双方とも外国人材受入に関するノウハウや経験値も低い。

このため、先進地域の事例の情報を集めて分析し、各自治体に合った形で適用することも必要であるが、他の自治体の取組に関する情報も限られている。特に、労働や教育の現場で、効果的な取組を行うためには、外国人材やその家族の社会的・文化的・宗教的背景を考慮する必要があるが、その情報も十分でない。

#### (2) 「厳しい冬、低い給与水準」のハンデを跳ね返すための工夫が足りない

北海道のハンデをふまえ、それでも外国人材に選ばれるための工夫をオール北海道で考える時期に来ている。そのためには、自治体、市民ともに「外国人材を積極的に受け入れ、長く滞在してもらおう」覚悟をする必要がある。

また、受け入れる覚悟をしたとしても、今後は外国人材の獲得競争が激化するため（特にベトナムについては、他県もベトナムと様々な形で交流を深めている）、ハンデのある北海道にとって、今後、質の高い技能実習生や特定技能労働者の獲得のハードルはますます高くなる。

そのため、自然環境や産業構造、人口規模、これまでの北海道との関係、さらには、英語能力など様々な面から検討し、新たな送出国候補を開拓していく必要がある。さらには、留学生の道内での就職や起業への支援が不十分であり、貴重な高度人材の有力候補である留学生の道内定着率が低いことも課題である。



**(3) 日本語教育、日本語指導が必要な児童の支援、防災対策支援など、外国人材受入の基盤となる多文化共生施策の経験値が不足している（特に地方の自治体）**

外国人材の受入後、その定着を促進するためには、多文化共生社会の推進が不可欠である。北海道では、函館市など一部の地域を除き、外国籍住民との共生の歴史も浅く、支援の経験値の蓄積がない。このため、北海道より少し進んでいる九州地方や、かなり進んでいる中部地方などと、多文化共生の進度別に先進地域の取組の背景やプロセスを分析し、効率の良い多文化共生の進め方を検討することも重要である。

また、多文化共生の施策を実施する際に、パートナーとなる市民団体やボランティアの育成も急務である。そのためには、多文化共生に向けた市民意識の改革も不可欠であり、行政による町内会など地域社会の基礎単位レベルで市民の意識を変える取組が必要である。

**(4) 外国籍住民が「地域活性化や経済の担い手」として位置づけられていない**

外国人材の位置づけを人手不足でやむを得ず受け入れている「出稼ぎ労働者」や「安価な労働力」から「地域経済の担い手」へ、外国籍住民に対する見方を「何をやっているかわからない外国人」から「地域を盛り上げてくれる若者」へと転換する必要がある。

このためには、受入側の住民の意識改革だけでなく、外国籍住民が地域に貢献できることを地域住民が実際に見て認識する必要がある。そのための仕掛け作りは、他県の例を見ても行政や交流協会などの役割ではないかと思われる。

## 5. 他県の外国人材受入と多文化共生に係る取組の事例調査

### 5.1 調査対象自治体の外国籍住民の概要

調査にあたっては、各自治体のホームページや論文、新聞記事などの情報から、外国人材受入と多文化共生に係る施策で、先進的な取組を行っている自治体や好例を持つ自治体や組織を選定した。

表 5.1.1 に調査対象自治体の外国人住民の概要をまとめる。対象自治体の外国人住民の割合は北海道の割合よりも高いものの、このままのペースで道内の外国人人口が増えれば<sup>97</sup>、近い将来、外国人住民数や割合で、北海道は下表にあるいくつかの自治体を抜くことになる。

古くから韓国籍・朝鮮籍や中国籍の住民が多く住む神奈川県や福岡県、1990年に日本の出入国管理法が改正された後に多くの日系人を受け入れた群馬県や岐阜県など、外国人住民との共生の歴史も様々である。このため、本項で紹介する各自治体の事例を、背景や地理的条件の異なる北海道にそのまま適用するわけにはいかない。

道内外国人人口のさらなる増加に備えて、取組の指針を決めるうえでの参考例として、北海道の状況に合わせ、各事例の背景にある考え方や応用できる部分を、「7. 国内外での支援・貢献メニューの検討と提案」の中で活用するという視点で、他県の自治体の事例をまとめる。

表 5.1.1 : 調査対象自治体の外国人住民人口

	人口	外国人住民	割合	多い国籍
北海道	5,304,413	36,061	0.7%	中国、ベトナム、韓国、フィリピン
札幌市	1,955,457	13,488	0.7%	中国、韓国、ベトナム
茨城県	2,936,184	65,001	2.2%	中国、フィリピン、ベトナム
栃木県	1,976,121	40,658	2.1%	中国、ベトナム、フィリピン、ブラジル
栃木県鹿沼市	97,759	1,151	1.2%	ベトナム、中国、フィリピン
群馬県	1,981,202	56,597	2.9%	ブラジル、ベトナム、フィリピン
群馬県大泉町	41,785	7,623	18.2%	ブラジル、ペルー、ネパール
神奈川県	9,189,521	212,567	2.3%	中国、韓国、フィリピン、ベトナム
岐阜県	2,044,114	53,516	2.6%	フィリピン、中国、ブラジル、ベトナム
岐阜県可児市	102,175	7,360	7.2%	フィリピン、ブラジル
福岡県	5,131,305	76,127	1.5%	中国、韓国、ベトナム、ネパール
福岡県福岡市	1,540,923	37,130	2.4%	中国、韓国、ベトナム、ネパール
大分県	1,160,218	12,770	1.1%	中国、ベトナム、韓国、フィリピン
大分県大分市	479,097	3,144	0.7%	中国、韓国、ベトナム、フィリピン
大分県別府市	117,932	4,308	3.7%	中国、韓国、ベトナム

出所：総務省 平成 31 年住民基本台帳人口・世帯数、平成 30 年人口動態（都道府県別）

<sup>97</sup> 北海道の外国人住民数の増減率は 13.7%増で全国平均の 2 倍となっている。

## 5.2 外国人材受入に係る取組の事例

### (1) 茨城県外国人材支援センター

外国人材、特に特定技能の確保と県内定着を支援するために、2019年4月に「茨城県外国人材支援センター」が創設された。同センターの特徴は以下の3点である。

- 先進性：企業向けの「受入体制整備への支援」、「マッチング支援」、「定着支援」という一貫した支援を想定しており、県内企業のニーズを確認しつつ、外国人材の獲得に向けてセンターを運営していく。
- 特定技能受入に関する支援が主目的：特定技能の受入に向けて特に中小企業にとってはハードルが高い部分を県が適切に支援する。
- 選ばれる茨城県づくり：外国人材に茨城県を選んでもらうために有効な支援やその最も効率的な手段について、様々な事業の実施を通じ検証し進めていく。

県が業務を委託し、様々な専門分野と特定国に関する知見を有する4人のアドバイザーを配置し、以下の業務を行っている（センター長は県産業戦略部職員）。

- ① 県内に就労を希望する外国人材と県内企業の就職マッチング支援（重点3カ国：ベトナム、インドネシア、ミャンマー）
- ② 専門アドバイザー／行政書士等専門家による外国人材に関する相談対応
- ③ 企業向け各種セミナーの実施
- ④ 「集中支援企業」（ロールモデル企業）の育成
- ⑤ 県内で就労した外国人材の帰国後の就職支援
- ⑥ 企業向けの外国人材受入環境コンサルティング支援

今年度はセンター立上げということで、②、③の活動に加え、①の3カ国での環境調査を行い、カウンターパート送出機関を選定し、④の集中支援企業を募集し支援を開始する（8社採択）。④については、センターのアドバイザーによる伴走型サポート（採用計画の立案・プロセス、社内規則・制度設計、求人票作成・現地での採用面接、資料等の翻訳などに係る各種支援）を集中的に行い、他の企業へのロールモデルとする。受入人材の生活面でのサポートは、県国際交流協会と連携し実施する。

JICAも、県内企業の求人票を日本人材開発センター（通称：日本センター）<sup>98</sup>に置いてもらうなどの同センターと連携した具体的な取組を検討している。

### 【北海道への応用の視点】「やるならとことん支援する」

特定技能、高度外国人材の受け入れ経験が浅い都市圏で、商工会議所や業界団体と連携し、行政の伴走型支援でロールモデル企業を作り、他企業の手本とする。同時に、その経緯を「高度人材受入実践マニュアル」にまとめ、かつ、受入企業から他の企業へ受入体験を積極的に語ってもらい、「企業から企業への啓発活動」を行う。

<sup>98</sup> JICAが東・中央アジア、東南アジア地域の9カ国（10センター）に設置している、ビジネス人材育成と現地経営人材、日本企業間のネットワーク構築を支援するセンター。

## (2) 他県の人材獲得に向けたベトナムとの関係強化とベトナム後に向けた動き

今回訪問した7県のうち茨城県、群馬県、神奈川県では、ベトナム政府や地方(省)と、県内へのベトナム人材の受入促進の目的で覚書などを交わしている。他にも、最近では千葉県や長野県、長崎県、鹿児島県などが同様の文書をベトナムと交わしている。茨城県では、上述のとおり、ベトナム以外ですでにミャンマーとインドネシアをターゲットとし、人材獲得のために動き出している。群馬県への聞き取りでも、「ベトナムは競争過多になっており、いつまでもベトナムに執着していると厳しいと感じる。バングラデシュやミャンマー、インドネシアやJICA日本センターがある国に目を向けていく必要がある」との認識が示された。

## (3) 大分の総合的な留学生支援

人口10万人当たりの留学生数で全国2位の大分県は、留学生を県の「宝」と位置づけている。県では、特定非営利活動法人「大学コンソーシアムおおいた」を通じて留学生の地域交流・貢献と、「おおいた留学生ビジネスセンター」通じた就職・起業を支援している。

### 1) 大学コンソーシアムおおいた (NPO 法人)

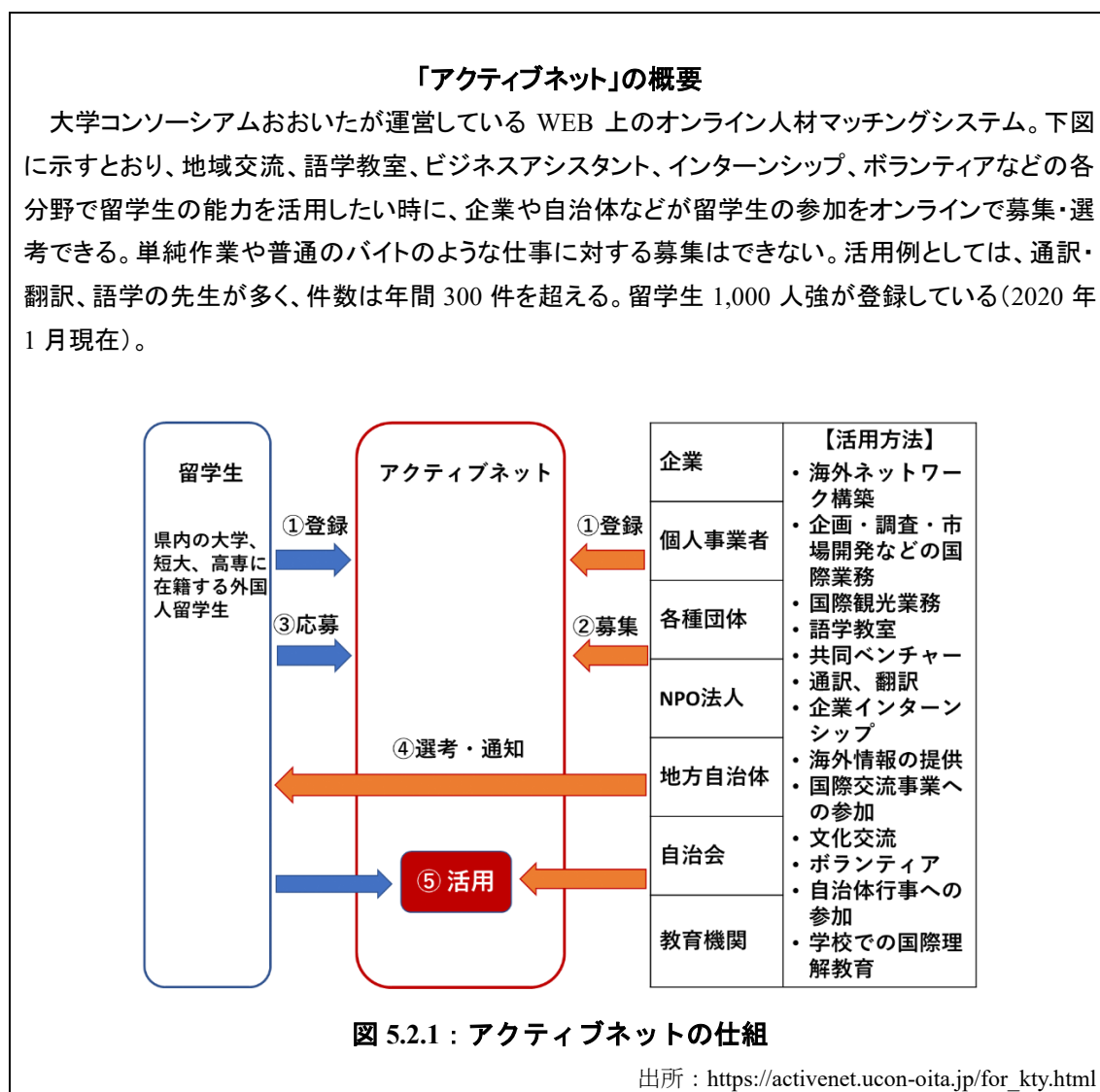
設立の背景と経緯：立命館アジア太平洋大学 (APU) の設立後、県内の留学生が急激に増えた。その数と多国籍性 (90 カ国以上) を地域で活用するという視点を含めた総合的な留学生施策を推進するために、県がイニシアティブを取り、県内の大学、行政、民間が連携して、留学生関連施策協議会を設立した。同協議会で、各大学が個別に実施していた留学生サポートを連携して効率的に行うことが決定され、2004年に実施団体として同法人が設立された。

特徴：大学コンソーシアムは各地にあるが、産官学連携で留学生支援に特化している点、NPO 法人格を持つ点が特徴である。留学生が地域に溶け込むための生活支援から、留学生が地域で活躍するような取組、就職・起業までの「入口から出口まで」のトータルな支援を実施している。長年の支援経験から、「就職支援など出口の支援だけでは不十分。在学中の地域活動や地域交流を通じ、留学生は大分を好きになり、自分が活躍できた実感を得る。その実感があれば、就職して残る、あるいは、大分を好きなまま帰国する。それをとても重要視しており、就職支援と地域活動支援の両輪を大切にしている」という結論に至ったという。

事業：①生活支援 (住宅保証、生活資金貸付、リユース物品紹介)、②留学生人材情報バンク運営を通じた地域活動支援、③地域交流事業 (外国語教室実施や国際理解教室への派遣など)、④就職支援事業 (後述する留学生ビジネスセンターの運営など)、⑤留学生が参加・支援する国際的人材育成事業。目玉事業は、以下に説明する②の留学生人材情報バンク「アクティブネット」である。

運営費：年会費で約1,000万円のほか、後述する「おおいた留学生ビジネスセンター」の運営にかかる県など複数の委託費で賄っている。会費は、大学の場合、全学生数×100円+留学生×2,000円で算定。コンソーシアムのスタッフは3人、委託事業費で3人の計6人。

今後の事業展望：大分市と別府市には多くの留学生がいるが、他の市町村には留学生が少ないので出会うチャンスも支援もどうしてもまだ少ない。例えば、他市町村に地域おこし協力隊としての起用を勧めてみたり、大分県をよく知る留学生を、技能実習生と会社や地域をつなぐブリッジ人材で雇用したり、もっと小さい市町村でも留学生の能力を活用していけるのではないかと考えている。実際、技能実習生を受け入れているので留学生を採用したいという企業もある。超過疎地で地域おこしをするために留学生を入れるなど、新しい風を入れるような取組を実施する。



## 2) おおいた留学生ビジネスセンター (通称スパークル)

設立の背景と経緯：以前は、インターンシップ、企業交流会や見学会などの留学生の就職支援事業は、前述の大学コンソーシアムおおいたが実施していた。県庁が、留学生の県内定着率の向上を目指し、2016 年に留学生の就職と起業のワンストップセンターとしてスパークルを設置した。同センターの運営は大学コンソーシアムおおいたに委託されている。

事業：上記の留学生支就職援事業に加え、起業支援として、①インキュベーション・マネージャー（IM）等による個別起業支援、②定期相談会（行政書士等によるビザ関係、会社設立登記関係等についての相談会）、③ビジネス、起業等にかかる各種セミナー等の実施、④先輩起業家との交流会等を実施している。センター内に賃貸の起業支援スペースがあり、IMが常駐している。大分を離れUターンする元留学生に対しても起業・就職を支援している。

センターの戦略：体力のある会社であれば、民間の人材紹介会社を通じ、良い外国人材を採用できる。スパークルの主なターゲットは、リクルート体制や広報力の弱い中小企業で、優秀な外国人材を必要とする会社、あるいは、大分県に就職したいが企業情報を持たない大学の留学生など、サポートが必要な層となっている。起業の場合は、アイデアの段階から事業計画書・法的書類作りまでのサポートや起業ビザの手続きなど、留学生にとっては難しい部分を支援し、すでに起業した先輩や県内外の起業家との意見交換会の場をつくるなどに取り組んでいる。また、留学生のアクセラレータープログラム<sup>99</sup>など、民間企業と連携して起業プランのメンターを務めたり、他の支援機関や金融機関等とのハブ役も担ったり、起業のバックアップを行う。

県内の人材ニーズ：外国人留学生対象合同企業説明会において、参加企業が増加するなど、留学生に対する人材ニーズは確実に高まっている。大分県としては、今後も合同企業説明会やインターンシップを充実させ、起業と留学生のマッチングを図るとともに、在留資格や採用手続きに関する企業向け説明会を開催するなどし、留学生の県内就職の促進を行う。

留学生の起業状況：センターのインキュベーション施設入居者で、経営・管理ビザを取得したのは2018年が1件、2019年が2件、加えて現役留学生で創業している立命館アジア太平洋大学（APU）大学院生が1人。現在の入居者は上記4人を含め5人。この中には、在留資格「経営管理」取得に関する要件緩和<sup>100</sup>適用第1号案件や、動画制作で「ニッポンものづくりフィルムアワード」を受賞した企業などが含まれる。また、在学生や卒業生から寄せられる起業相談にも対応している。さらに、日本政策金融公庫大分支店と協定を結んだり、地元金融機関に働きかけを行ったりすることにより、留学生も日本人起業家と同じ通常の審査で融資を受けられる環境が整いつつある。APUの学長も独自に創業塾を作り、留学生の起業を支援しており、今後はさらにAPU出身者はじめ外国人起業家が増えることに期待している。

大分県には、県内の起業家を支援する「おおいたスタートアップセンター」があり、民間の創業支援施設とも連携しているため、留学生ビジネスセンターのインキュベーション支援を受けられる期間は3年間と限られているが、留学生ビジネスセンターを卒業した留学生企業に対し、引き続き起業支援するという場合もある。

---

<sup>99</sup> 事業計画をブラッシュアップしたスタートアップ企業のビジネス拡大に焦点を当てた資金投資やノウハウなどのサポートを目的とする、数週間～数カ月の短期的支援を通じ、ビジネスを急速に成長させる支援プログラム。

<sup>100</sup> 経営管理の在留資格を取得するには500万円の資金が必要であるが、同センターなど公的創業支援施設への入居や専門家からのサポートを受けることを要件にして、本人負担は300万円まで緩和された。

### 3) 帰国後の留学生の活躍

大分県では、県の知名度向上や各国との交流を促進するために、2011年より県内の大学を卒業した留学生（卒業見込みの者を含む）や、大分県で受け入れた国際交流員、外国語指導助手等の中で、特に意欲の高い人材を「めじろん<sup>101</sup>海外サポーター」に任命している。2019年3月時点で、12カ国・地域に73人の同サポーターがおり、各国での大分フェアの開催や大分県企業の海外展開の際に様々な面で協力している。例えば、ベトナムにおいて人材開発事業を展開している企業の経営者であるAPU卒業生のベトナム人サポーターは、県と連携し、ベトナムにおいて大分県内の介護施設で働く意欲のある介護人材を育成する取組を開始した。深刻化する介護人材不足に対応するための取組の一つとして、外国人介護人材の円滑な受入・定着を図ることが狙いである。

また、海外在住の帰国留学生のネットワークと県内企業とのビジネスマッチングを推進するため、情報交換用にフェイスブックページ「Oita International Business Network」も開設している。

#### 【北海道への応用の視点】「留学生をサポートしているといいながらも、実は地域づくり」

「5.外国籍住民の地域貢献」の別府市の例でも述べるが、大分県の事例は、外国籍住民を活用した地域活性化の好例であり、それが地域社会の多文化共生社会への移行に大きく貢献している。このアイデアは北海道でも応用可能であると思われる。その延長として、留学生の就職支援があるが、こちらは受け手側の企業の体力や意識の問題もあり、すぐには成果が見えない。それならばということで始まったのが留学生の起業支援であり（時間も手間もかかるが）、留学生の起業マインドの高さ、今後の外国籍人口やインバウンドの増加による対外国人ビジネス機会の拡大を考えれば、日本と母国を知る留学生の起業への支援は、長期的に見れば地域経済の活性化につながると思われる。北海道にはスタートアップビザ制度があり、留学生や元留学生の道内起業を応援する下地もある。

### 5.3 多文化共生に係る取組の事例

#### (1) 日本語教室（栃木県鹿沼市の例）

鹿沼市の外国籍住民数は1,151人（市の人口の1.2%）と多くないが、市内には日本語教室を開催する団体が3つある。その1つが市の鹿沼市国際交流協会（KIFA）で、3教室（午前の託児所付き、午後、夜間）とマンツーマンの日本語指導を実施している。日本語を教えるのはKIFAに登録した日本語ボランティア（約30人）で、KIFAが年に1回実施している全10回の「日本語教室ボランティア養成講座」（参加費4,000円）の受講者や、他の機関で同様の研修を受講した者が登録している。登録者に対しては「レベルアップ講座」を年に1～2回実施している。KIFAでは新規参加者の囲い込みや登録者の脱退防止に様々な工夫をしており、ボランティアの獲得・保持に努めている。

鹿沼市では、日本語教室を外国籍住民の大切な「居場所」と位置づけ、文化などを体験す

<sup>101</sup> 大分県応援団“鳥”を務める大分県のマスコットキャラクターで、県鳥であるメジロがモチーフとなっている。

る、外国籍住民からの意見や相談を聞く、防災など様々な情報を具体的に伝達・確認する場として活用している（「日本語教室」から、日本のこと色々学べる「日本の教室」へ）。災害時の外国籍住民への情報共有にも日本語教室のネットワークを活用し、教室参加者から他の外国籍住民へ情報を拡散している。

### 【北海道への応用の視点】「日本語教室をとことん活用する」

鹿沼市同様に小さな自治体では、多文化共生に係る様々な活動を個別に実施するのは難しい。このため、北海道でも地域の日本語教室を活用し、外国籍住民の支援ニーズの把握、外国人の防災意識の向上や災害時のネットワーク作りなどを行うのも一案と思われる。鹿沼市の日本語ボランティアは、次項で述べる教育現場での日本語学習が必要な児童生徒への指導も行っている。

#### (2) 日本語指導が必要な児童生徒の支援

次ページの表 5.3.1 には、今回訪問した 4 自治体の教育委員会の取組をまとめている。支援の制度化は、ボランティアへの依存度が高い大分市、拠点校設置など制度化に着手している鹿沼市、制度化がほぼ完成し不就学児や就学前児対策も開始している可見市<sup>102</sup>、効率的な支援制度を構築し教員養成・研修も強化している福岡市の順で進んでいる。

福岡市では、拠点校制度ができる以前から、学校レベルで（校長の裁量で）国際クラスを作り、取り出しによる指導<sup>103</sup>を行っていた。その頃、外国籍児童を受け持つ教員の研究会も発足し、教員が知恵を出し合い、試行錯誤を経て、現場から教育委員会に働きかける形で、どのような児童にも 100%対応できる効率的で柔軟な以下の支援制度を作り上げた。

日本語サポートセンター：コーディネーター（日本語指導経験が豊かな元教員）が 1 人配置されており、入学・転入・編入時の保護者面談や児童生徒の日本語能力の把握を行う。

拠点校：市を 4 エリアに分け、各エリアに小学校 1 校、中学校 1 校。日本語指導担当教員が 12 人配置され、指導教員「未配置校」の児童生徒の初期指導にもあたる（通級指導・巡回指導）。

日本語指導担当教員「配置校」：指導担当教員 14 人が配置されており、自校の児童生徒の初期指導と教科指導に加え、「未配置校」の児童生徒の通級による教科指導を行う。

日本語指導担当教員「未配置校」：日本語指導担当教員はいないが、拠点校の日本語指導担当教員の巡回や日本語指導員（ボランティア）による取り出し指導を実施している。児童が配置校や拠点校に通級する場合もある。

---

<sup>102</sup> 不就学ゼロを目指す可見市では、市の国際交流協会と連携し、不登校・不就学対策教室、就学前児童に対する学校生活準備教室、ブラジル学校に通う児童のための日本語教室、母語教室など、外国籍児童生徒に対する様々な支援を行っている。

<sup>103</sup> 日本語指導が必要な児童生徒に対しては、各地域の実情や児童生徒の状況に応じて、当該児童生徒の在籍学級以外の教室で指導を行う「取り出し指導」や、在籍学級での授業中に日本語指導担当教員や支援員などが教室に入って当該児童生徒を支援する「入り込み指導」のほか、当該児童生徒が在籍する学校以外の学校に通級し、日本語指導が行われる場合もある。



このように、日本語指導が必要な児童がどの学校にいても、子どもの状況により、様々な支援形態を組み合わせ、漏れなく指導ができる体制になっている。

教員に対する研修も制度化されており、日本語指導担当教員に対する研修は教育センターで年 4 回実施され、他に情報記共有の場である連絡会も年 2 回開催される。日本語指導が必要な児童生徒の学級担任に対する研修も年 1 回実施され、受入時の学級づくりや日本語指導(教)員との連携の方法などを学ぶ。

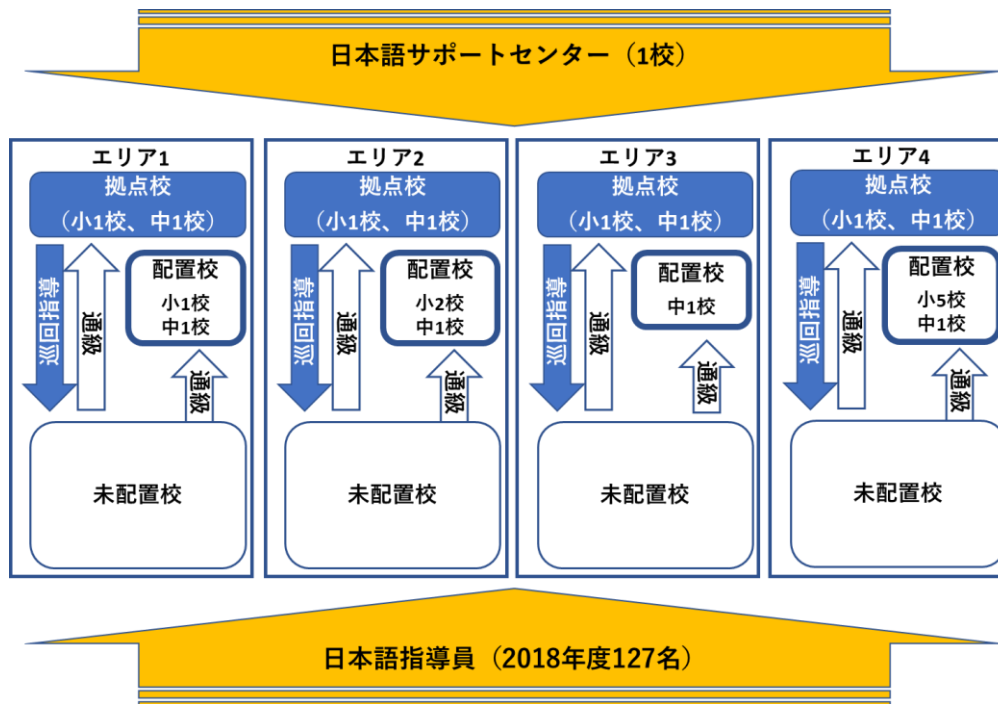


図 5.3.1 : 福岡市の日本語指導体制

表 5.3.1 : 訪問自治体の日本語指導が必要な児童生徒の指導体制

	大分市	鹿沼市(栃木県)	可見市(岐阜県)	福岡市
児童生徒数(学校数)	19人(16校) 余り増減はなし	児童 14人(4校) 生徒 2人(2校) 余り増減なし/17国	外国籍児童生徒 378人 日本国籍児童生徒 28人 毎年増加傾向	児童 218人(68校) 生徒 61人(26校) 余り増減なし/33国
制度	拠点校なし	拠点校小学校 2校に 日本語教室(県加配 教員 1人ずつ配置)	ばら教室 KANI: 初期適応指 導 1校 小学校 4校に国際教室 9 中学校 2校に国際教室 4	日本語サポートセンター1校 拠点校 小学校 4校、中学校 4 校 日本語指導担当教員配置校 13校
取り出しによる指導	日本語ボランティアを週 2 時間 2 回、学校に派遣し生活必要言語の修得まで支援	- 拠点校では日本語教室で週 8~10 時間 - 拠点校以外では日本語ボランティアが指導(時間の上限はないが、ボランティアの数で決まる) - 必要に応じ、母語支援員を入れる	- 3 カ月間は教室 KANI で学校生活適応準備 - その後在籍校に戻り、3 段階の初期指導 - 国際教室では県費の日本語指導教員が指導 - 国際教室未設置校では、特別支援の一環としてサポーターが支援、通訳が巡回で支援	- 平均 100 時間程度 - 日本語指導担当教員と日本語指導員(ボランティア)が、100 段階以上のプリント教材を使い、初期指導から段階的に教科指導への移行支援 - 学校側の要請で 96 時間/児童まで指導員の配置可

日本語指導担当者の資格、研修、支援など	日本語ボランティア(5人程度)は、NPOか日本語学校に所属する有資格者	- 日本語教室担当教員は特別な養成研修を受けていない(課題) - 日本語ボランティア(約10人)は市の養成講座受講者	- 市の国際交流協会での日本語指導者研修を実施 - 全小中学校に国際教室担当者を任命し担当者会を年4回開催 - 外国人児童生徒の教育指導に関する資料室あり	- 日本語指導担当教員27人は2017年より日本語指導の専門教員として採用開始 - 日本語指導員127人は、日本語講師養成研修受講、大学の日本語専攻などが採用要件
学校への支援	通訳用ポケットの貸し出し		集住地域の学校に市費・県費の通訳常駐(17人)	
保護者に対する支援	年間5回通訳派遣可(転入時、家庭訪問、保護者面談、進路相談)	必要であれば、交流協会から通訳を派遣および紹介	集住地域の学校には通訳が常駐、散在地域では、上記通訳が巡回	- 多くの保護者が英語可通訳が必要な場合は派遣、翻訳ソフトを入れたパソコン貸出し、テレビ電話による通訳の活用
課題	- ボランティアの訪問回数の増加 - ボランティア要件を満たす人材の確保が難しい	日本語指導が必要な全児童を拠点校に集めるか、現体制で続けるか	- 子どもの多様性への対応 - 文部科学省の加配教員数目安を満たしておらず、国際教室生徒数の制限要因になっている - 散住地域での支援	

### 【北海道への応用の視点】「子どものために」を合言葉にした連携が重要

事例に挙げた自治体やその他の自治体でも、現場の教師やボランティア、親、地域社会などが、まず支援に動きだし、「子どものために」を合言葉に教師・ボランティア・市教委間の緊密な情報交換と試行錯誤の積上で、支援制度を作上げている。道内にも現場で日々奮闘する教師やボランティアがおり、その声を反映しながら支援体制を構築していくことが理想的である。支援体制整備の下地作りとして、まずは道内、自治体内での、定期的な関係者間(特に教師)の情報交換、経験共有の促進や使用教材などの蓄積から始める。

### (3) 外国人向け医療サービス

#### 1) 医療通訳派遣システム事業：神奈川県取組

開始の経緯：1998年に始まった第1期「外国籍県民かながわ会議」(後述)が、知事に対し医療通訳の整備の必要性を提言したことがきっかけとなり、2003年より5年連続で、NPO「MICかながわ」に「かながわボランティア活動推進基金21」から1,000万円が助成され、同NPOが県庁と協働してシステムを構築していった。

協定医療機関：県内に69機関。県内の2次医療圏内に1機関、または、外国人集住地域の機関、総合病院や県立・市立の病院などを協定機関として選んでいたが、当初の想定より拡大した。

資金負担：県内33市町村中32自治体が同システムに加入し、自治体推進協議会を結成した。各自治体が、前年度の通訳使用実績に基づき算定した負担金(基本料金+実績に応じた額)を支払う。協定医療機関も負担金を支払う。これらの負担金は、MICかながわによる医療通訳者の研修経費や通訳調整業務に必要な間接経費に使われる。協定医療機関は、別途通訳費用をMICかながわに支払い(3時間で3,300円)、MICかながわを介して通訳者に支払っている。通訳費用は、①「医療機関全額負担」、②「医療機関と患者双方負担(患者負担

の上限は1,000円)」の方式があり、病院がどちらにするかを決めている。現在、①が40機関、②が29機関となっている。

医療通訳の派遣：3日～1週間前に病院からMICかながわに電話で予約する。MICかながわと通訳間の調整が必要なため、急患への対応は難しい（最短でも午前中に依頼を受け午後派遣）。観光客も対象外となっている。

医療通訳者：ボランティアであり、13言語の通訳がいる。2017年は5,879件、2018年は7,144件の通訳派遣実績がある。通訳の質を担保するために、養成研修を4日間した後にロールプレイングで通訳としての対応能力を試験し、合格した人を通訳者として登録している。

課題：MICかながわを使ったシステムだけでは、今後、対応できなくなると予想しており、タブレット端末などの併用の検討を早急に進めていく必要がある。しかし、端末やコールセンターは費用が高く、また、医療機関側の使い勝手が悪いため、テストで医療機関に使ってもらっても、結局、「MICのシステムの方がよい」となる可能性がある。

## 2) 福岡アジア医療サポートセンター

県内には昔から在留外国人が多く、外国人に対する医療提供体制の充実が課題となっていた。2011年よりNPOに事業委託し、医療通訳ボランティア派遣事業を開始し、2014年より民間に委託している。2019年度にセンターでは以下の3点のサービスを提供している。

### ① 医療通訳ボランティア派遣サービス

登録医療機関 2020年1月現在、全県で230機関（登録要件はセンターの免責事項を含む利用規程への同意）から、原則3日前に依頼を受け、センターが通訳ボランティア（対応言語：英語、中国語、韓国語、タイ語、ベトナム語）を1回当たり最大3時間派遣している。ボランティアには1回3,000円が支給される。妊婦検診など定期的な受診に使われる場合が多い。直近3カ年の利用件数は2017年度120件、2018年度91件、2019年度170件（2020年1月末現在）となっている。

### ② 電話通訳（医療に関する外国語対応コールセンター）

医療機関、受診者どちらでも依頼でき、17言語で24時間365日対応している（通話料は依頼者負担）。直近3カ年の利用件数は2017年度281件、2018年度584件、2019年度554件（2020年1月末現在）となっている。

### ③ 医療に関する案内（医療に関する外国語対応コールセンター）

外国人からの問合せに対して、「どこの病院に行ったらいいか」など医療機関の案内や日本の医療制度などについての案内サービス（通話料は依頼者負担）。福岡県内の医療機関の案内は、公益財団法人福岡県メディカルセンターが実施する医療機関案内サービスを活用し、外国人、メディカルセンターとの3点間通話により案内している。17言語で24時間365日対応している。直近3カ年の利用件数は2017年度75件、2018年度194件、2019年度280件（2020年1月末現在）となっている。

**課題:** タブレット端末を活用したテレビ電話通訳サービスの活用など、他の選択肢とのメリット、デメリットとの比較検討を行う余地がある。

両県とも、最初は通訳ボランティアを軸にした制度であったが、タブレット端末や電話通訳の併用へ移行を検討している。

#### (4) 防災・災害時対策（岐阜県と栃木県）

両県とも、災害時は県からの要請を受け、国際交流センター・協会内に災害時多言語支援センターを設置し、センターが必要に応じて市町村の外国人支援をサポートする。

##### 1) 岐阜県の取組

###### ① 外国人防災対策カルテ

県内市町村の外国人防災に関する取組の（自己）チェックシート。自治体内の外国人情報（リーダーやキーパーソンの情報含む）、災害時の被災外国人把握・支援の体制の整備状況と訓練時の同体制の検証、防災ガイドブックの多言語化の有無と周知方法などを、毎年、各自治体が記載し県に提出。県では、重点項目の6つの取組の「各市町村星取表」を作成し、自治体にフィードバックし公開している。自治体の多文化共生と防災の担当課の協働を促す目的もある。

###### ② 地域の外国人防災リーダーの育成・確保

2018年から3カ年計画で実施。対象は「やさしい日本語」がわかる外国人と外国語が話せる日本人。基礎編（災害時、自分や自分の周りの人の生活、命を守る方法）と実践編（基礎編の内容を他の外国人に伝える方法、災害時、他の外国人を支援する方法）に加え、2019年からはスキルアップ編2日（シミュレーションとプレゼンテーション）から構成されている。参加者は公募と各市町村からの推薦者（外国人コミュニティリーダーなど）。

県国際交流センターでは、「災害時語学ボランティア」（災害時に翻訳など言語面での支援）の登録も行っている。

###### ③ 災害情報の多言語自動発信システム

災害時に市町村等が発信した避難勧告・避難指示、避難判断水位・氾濫危険水位・土砂災害警戒の情報を、多言語（6言語）で自動発信する仕組みを構築している。（公財）岐阜県国際交流センターの多言語フェイスブックに自動掲載されるとともに、関係する市町村にはあらかじめ登録されたメールアドレスへ自動配信される。市町村は多言語に翻訳されたテキストを活用し、情報発信することが可能となっている。

#### 【北海道への応用の視点】

カルテは市町村に対する外国人防災対策に関する啓発ツールとしても使える。カルテの内容を北海道の現状に基づき決め、北海道でも同様のカルテを作るのも一案である。星取表の公開というアイデアも有益と思われる。

## 2) 栃木県の取組：県国際交流協会が実施

### ① 災害時外国人サポーター養成講座とサポーターバンクの運営

主に日本人支援者を対象としている。言語の面など外国人の不安を理解し、災害時に「外国人の立場に立った支援」を学ぶ。同講座の受講者は、上述の「災害時外国人サポーターバンク」に登録する（55人が18言語ややさしい日本語で登録）。県内を巡回する形で年1回実施している。

### ② 「みんなの防災教室」

主に外国籍住民が対象で、日本の災害の種類や防災、避難所に関して学ぶ。同教室では、災害発生時に具体的に何をすればいいのか、外国籍住民が話し合っただけで考える機会を提供している。

### ③ 災害時外国人キーパーソンネットワーク構築

日本語を理解する外国籍住民で、災害時に協会が発信する情報を外国籍住民に拡散し、外国籍住民の被災状況や支援ニーズを協会に連絡する双方向の情報共有の要の役割を担う。人選にあたっては、地域の交流協会や市役所から、その地域で活躍しているリーダー的な存在の外国人を推薦してもらい、キーパーソンになってもらっている（県内11の自治体の16カ国の38人が登録）。2015年に開始され、当初3年間は、すべてのキーパーソンを集め、防災教育や災害時の翻訳の練習、災害時に出てくる問題など具体的な対策を話し合う機会を作った。2019年の台風19号災害時には、キーパーソンからの迅速な情報拡散と協会への情報伝達が行われ、支援ニーズが即座にわかり、外国籍住民からの評価も高かった。

## 【北海道への応用の視点】

岐阜、栃木県や他の自治体でも同様の取組が行われている「災害時外国人リーダー（キーパーソン）」を養成し、外国籍住民に対する防災意識の向上のための啓発員、災害時の行政と外国籍住民との双方向の情報伝達のハブ機能の役割を果たしてもらおう。札幌市や旭川市、函館市でモデルケースを作る。

## (5) 外国籍住民の地域貢献

5.1で述べた大学コンソーシアムおおいの活動に加え、別府市では、2014年に外国人留学生地域活動助成を開始した。市内にはAPUをはじめ、留学生を積極的に受け入れている教育機関が3校あり、市内の外国籍住民4,400人の約8割が留学生である。

開始の経緯：小さな町に急に外国人が増え、市民に様々な不安、外国人との間の誤解や摩擦が生まれる懸念があった。外国人、行政、市民をつなぎ、交流する機会の創設のために、「留学生の地域活動」を支援する本事業を開始した。それまで留学生への奨学金に充てた予算（当初年間250万円程度、2019年度は180万円）を、本事業の実施に充てた。

支援内容：留学生が50%以上の団体やサークルに対し、市内で国際交流や地域貢献を目的とした事業を実施する場合、経費の75%最大20万円まで支援。2014～2018年の間、51件に対し737万円を助成した。なかでもイスラム寺院と仏教僧の協働によるイスラム文化祭

りは、年末の恒例イベントになっている。他に各国文化祭、ミュージカル、インバウンド対応の駅前商店街飲食店メニューの翻訳など様々なアイデアの事業がある。相談件数は毎年20件程度（半分のグループが、グループ内での意思統一ができなかったなどの理由で活動実施に至っていない）。

メリット：留学生にとっては、予算を決め計画的に事業を実施することを学べ、地域住民と交流ができ、日本の行政の公的助成制度を実践的に理解できる。助成金の活用方法を理解したグループは交流企画を継続して実施している。市にとっては、留学生や学生グループ、外国人コミュニティのリーダーとの関係構築が一番大きい。市の他部署や自治会から留学生の紹介や派遣を頼まれた時、信頼できる人を紹介できる、外国人コミュニティのリーダー（例：イスラム寺院の指導的立場の人）から他の外国人に情報を伝えてもらえるなど。また、APU 創立時にあった市民の外国人に対する懸念が「本当に」なくなった。自治会から、敬老会や餅つきに、留学生に来てほしいという要望が多くあり、交流機会がさらに増加した。

課題：最終的な決算・領収金額に応じて精算するので、申請者も市担当者も事務作業量が多い。学校での単位取得が厳しいので、学生が課外活動をする余裕がなくなっている。

### 【北海道への応用の視点】

別府市の担当者は、本事業に関しては、申請側も審査側も「手間がかかる」と言っていたが、やりがいを感じている印象を受けた。「市があればこれやるのではなく、できるだけ攪拌（かくはん）し、様々な人同士がつながって、そこからあれやりたいこれやりたいという雰囲気になる方がいい」とも語っていた。道内でも、各自治体の担当者を「元気」にするために、外国人の地域活動に対する小規模な支援から始めてみる。

#### (6) その他

##### 1) 「やさしい日本語」の普及（栃木県の例）

栃木県では、2011年より全県をあげて「やさしい日本語」の普及を行っている。背景には、外国籍住民の多言語化が進み、すべての言語での対応が難しくなってきたことがある。県内の一部の市町が職員に対し「やさしい日本語」対応研修を実施し、県国際交流協会が「やさしい日本語」セミナーや普及員の登録を行っている。「やさしい日本語」の使用は、通訳者の通訳精度の向上にもつながり、（日本人）高齢者にとっても理解しやすい。

鹿沼市国際協力協会の職員によれば、「少し日本語ができて、自信がなくて、市役所には行けないという外国籍市民も多い。やさしい日本語で会話することで、日本人と意思の疎通が少しでもできたと、外国籍市民の自信になる」という。このような経験が外国籍住民の日本語学習継続のインセンティブにもなる。

### 【北海道への応用の視点】

北海道でも外国籍住民の多言語化が急速に進み、外国籍住民に対する日本語学習支援と並行して、市町村の、特に外国籍住民との接触が多い部署や組織での「やさしい日本語」の普及が求められる。外国人も日本語を勉強し、日本人も「やさしい日本語」を学び、互いに歩み寄ることで、共生社会の土台となるコミュニケーションが成り立つようになる。

## 2) 外国籍住民のニーズの施策や事業への反映

神奈川県と岐阜県では、県が外国籍住民の意見を聞き、施策に反映するために会議を設置している（表 5.3.2 参照）。市のレベルでは、可児市や鹿沼市が多文化共生に係る計画改定時に、前計画の評価と改定計画へ外国籍住民の意見やニーズを反映するために、外国籍住民意識調査を定期的に行っている。

かながわ国際交流財団(KIF)では、「外国人コミュニティとの意見交換会」を年 1 回実施している。2011 年の開始当初は、KIF のウェブサイトに関する意見を聞いたり、事業に対する助言をもらったりして、事業を改善することが目的であったが、最近では、教育などのテーマに関し、外国人コミュニティリーダーへの啓発と双方向の意見交換に移行している。

**表 5.3.2 : 外国籍住民の会議**

外国籍県民かながわ会議(1998 年設置)	岐阜県外国人県民会議(2007 年設置)
外国籍県民の県政参加を推進し、自らに関する諸問題を検討する場を確保するとともに、ともに生きる地域社会づくりへの参画を進める。	外国人県民の意見を県の施策に反映させるとともに、多文化共生推進の意識啓発を行う。
一般公募で、県の外国籍県民の構成比率と地域バランスを考慮し、20 人の委員を選定。任期は 2 年半	公募と市町村推薦で、委員数は 40 人以内。任期は 3 年以内で、今期は 25 人の委員を選定。
年 8 回程度開催。教育など分野別の部会もあり、協議を通じて、外国籍県民に係る施策に関し、知事への提言を行う。県では提言に対し施策化措置状況を調査し、公表している。	年 1 回開催。健康保険や防災など個別のテーマに関し意見を聞いている。随時対応を検討し、施策へ反映させるほか、多文化共生推進基本方針にも反映する。

### 【北海道への応用の視点】

今後、道内でも各自治体が多文化共生推進策の策定を行うことになると思われる。効果的な施策の選定や実施には、外国籍住民のニーズの把握が重要であり、市町村の外国籍住民の数や資格により、効率のよいニーズの把握方法を決めていく必要がある。例えば、定住外国人の多い札幌市では、本項で例として挙げた外国人会議を開催することや、小規模な自治体では前述の日本語教室を活用してニーズを把握することなど。

## 3) 市民団体の育成

かながわ国際交流財団(KIF)では、1993 年より、「かながわ民際協力基金」を活用して、県内の市民団体が行う非営利で先進的な活動に助成を行っている（20 万円～200 万円/件）。助成対象は、①海外協力事業、②国内協力事業、③担い手育成事業、④団体活動充実事業、⑤緊急支援事業、⑥多文化共生の地域社会づくり応援事業の 6 分野の事業である。

ユニークなのは、事業を担う人や団体を育成する活動への助成枠である③と④で、③は課題を広く知らせ、行動する人を増やすための活動への助成、④は広報やスタッフの研修、業実施の事前調査・事後評価など、事業の質の向上や団体の運営基盤を整える活動への助成である。

2013 年に追加された⑥は、外国人住民自身による活動や取組も含め、地域における多文化共生に関する取組を支援しやすい助成枠で、小規模な事業への助成である。外国人住民自

身が中心となって団体を作り、地域の人たちと連携し実施する活動も助成の対象になる（全額助成で上限 20 万円/件）。基本的に助成だけで支援が終わるのではなく、その後も助成対象の団体が実施するイベントに出席し、メンバーとのつながりを作ったり、会計・精算時に助言をしたり、申請時にも「このような事業を実施すると、より活動が日本人のホスト社会に対してもアピールできる」といった内容の助言も行う。⑥の助成により、KIF は外国人コミュニティ等とのつながりを得られ、外国人コミュニティは公的な団体からの助成を受けたということで信用が付与され、その後の活動の広がりにもつながっていく。

KIF では、同基金の助成対象分野を見直しており、①の国際協力分野では、助成した後のフォローアップが難しく、一方で国内における地域課題が多くなってきたことから、今後は①をなくし、⑤の緊急支援の枠は休止し、国内の活動へシフトしていく予定である。

### 【北海道への応用の視点】

神奈川県は、医療通訳の項でも述べたとおり、県、KIF とも、他県では不可能な規模の金銭的助成を行っている。しかし、重要なのは金額ではなく、その団体と協働で活動を実施し団体を育てるという過程である。そして、育成後はその団体をパートナーとし、県や市町村、交流協会の施策や活動の実施に大きな役割を持たせるといふ、つながりの継続である。神奈川県の例は、市民団体の育成には長期的な戦略を持つことが重要であることを示唆している。



## 6. 送出国調査（バングラデシュ）

### 6.1 送出国（バングラデシュ）における海外労働者の概況

#### 6.1.1 送出国（バングラデシュ）における海外労働者の現状

バングラデシュの労働人口は5,000万人を超え、加えて毎年200万人の若年労働人口が供給されることから、様々な職種の労働力を世界各国に送り出す国となっている。バングラデシュ海外居住者福利厚生・海外雇用省（Ministry of Expatriates' Welfare & Overseas Employment: MOEWOE）の傘下にある労働力雇用訓練局（Bureau of Manpower, Employment and Training: BMET）の統計によると<sup>104</sup>、2018年の海外労働者（Overseas Employment）の送出国実績は73万人、2019年は70万人を記録した。2018年の受入国は、サウジアラビアが最も多く約25万人、マレーシア約17万人、カタール、オマーン、シンガポールと続く<sup>105</sup>。これらの国は、主に建設業で短期雇用の半熟練または非熟練労働者を多く雇用している<sup>106</sup>。一方で、中国、香港、韓国は小規模ながらハウスキーピング(家事)業務と製造業の熟練労働者を受け入れている<sup>107</sup>。日本への送出国実績は、2018年は163人のみで、ほぼすべてを技能実習生が占めている。

バングラデシュ人海外労働者の構成は、48%が非熟練、15%が半熟練、33%が熟練、2%が高度人材であることから、バングラデシュ政府は技術訓練により非熟練労働者の割合を下げることに取り組んでいる。また、海外労働による雇用機会の創出といった社会的利益に加え、海外労働者による送金(年間約164億米ドル、2018年-2019年<sup>108</sup>)は経済成長に大きく貢献している。2016年のデータでは送金額はバングラデシュに流入する経常収益の約6割を占め<sup>109</sup>、かつGDPの5%に相当する<sup>110</sup>。若年層の失業・社会不安対策や技術移転への期待などの社会経済的利益面<sup>111</sup>からも、MOEWOEは海外労働を積極的に促進している。

---

<sup>104</sup> BMET. (2018) Overseas employment in 2018. (入手先：  
<http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/statisticalDataAction#>) 2019年12月17日アクセス

<sup>105</sup> BMET への聞き取り調査によると海外労働者の9割はサウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェート、カタール、バーレーン、マレーシア、韓国、シンガポールの9カ国に集中している。

<sup>106</sup> IOM Bangladesh. (2019). Bangladesh Annual Migration Report 2017. 27頁

<sup>107</sup> 同上

<sup>108</sup> BMET. (2019). Wage Earners Remittance Inflows: Country wise (Monthly Comparative Statement) in 2018-2019. Bangladesh Bank. (入手先：<http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/statisticalDataAction#>) 2020年3月1日アクセス

<sup>109</sup> OECD. (2016). Big picture of total resource receipts by year in Bangladesh. Resource flows beyond ODA in DAC statistics. (入手先：<http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm#dataviz>) 2019年12月17日アクセス.

<sup>110</sup> Worldbank. Personal remittances, received (% of GDP) – Bangladesh. (入手先：  
<https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=BD&view=chart>) 2020年3月1日アクセス

<sup>111</sup> BMET. OVERSEAS EMPLOYMENT FROM BANGLADESH. (入手先：  
<http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/resources/Static%20PDF%20and%20DOC/publication/Brief%20on%20Overseas%20Employment.pdf>) 2020年3月1日アクセス

## 6.1.2 送出国（バングラデシュ）の海外労働者を巡る関連法令・政府の方針

### (1) 法令

海外労働に関する基本法令は、海外雇用・移民法（Overseas Employment and Migration Act 2013 : OEMA）である。全9章・49カ条からなり<sup>112</sup>、送出国の役割や責任、労働者の権利と保護が明記されている。同法は、規則に違反した送出国への罰則、被害に遭った労働者への法的サポートなどが包括的に含まれている<sup>113</sup>。また、2002年に制定された3つの規則<sup>114</sup>（① 移民規則、② 職業紹介サービス規則、③ 労働者福利厚生基金規則）が適用され、海外労働者の保護と法令・規則遵守の促進を図っている。

BMETによると、この基本法は2020年に改正予定で2019年末時点では第2案を確認中であった。改正案では、現行の法令に十分な記載がない送出国に関する事項と縫製工場を中心に著しく増加する女性労働者に関連したジェンダーの項目が追加される見込みである。同法の改正に伴い、以下の海外居住者に関する福祉・海外雇用方針（Expatriates' Welfare and Overseas Employment Policy 2016）も改定される予定である。

### (2) 政策

基本方針は、海外雇用方針（Overseas Employment Policy 2006）を改定した海外居住者に関する福祉・海外雇用方針（Expatriates' Welfare and Overseas Employment Policy 2016 : EWOEP 2016）に示されている。安全な海外労働の促進と労働者の保護、そして労働者の家族に対する福祉の充実や労働者の能力強化が強調されている。

### (3) 国家開発計画

第7次5カ年計画（2016～2020年）の中でも、単純労働者の送出国から、より大きな送金額が見込める熟練技術者の送出国に移行する方向性が明確に打ち出されているとともに、労働者の国内外での職業能力・労働市場価値を含んだ就業能力の向上なども示されている。

## 6.1.3 送出国（バングラデシュ）の情報通信産業（ICT）における人材

バングラデシュは、120社以上もの企業がICT関連産業の輸出に携わっており、その規模は計35カ国で10億ドルに上り、2021年には50億ドルに達すると期待されている<sup>115</sup>。ハシナ首相は2009年に公式に「デジタル・バングラデシュ・ビジョン」を推進し、ICT人材の

---

<sup>112</sup> Laws of Bangladesh, Legislative and Parliamentary Affairs Division, Bangladesh. (2014). Overseas Employment and Migration Act 2013 (in English). (入手先 : [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=95796](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=95796)) 2019年11月23日アクセス。

<sup>113</sup> Md Nurul Islam. (n.a.). Overseas Employment from Bangladesh. BMET.

<sup>114</sup> 和文は仮訳。英文は①Emigration Rules 2002、②Recruiting Agents Conduct and License Rules 2002、③Wage Earners Welfare Fund : WEFW) Rules 2002.

<sup>115</sup> World Economic Forum (2019.10) *By 2030, Bangladesh will be the 24th largest economy. Here's how ICT is driving that growth.* (入手先 : <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/bangladesh-ict-development-economic-growth/>) 2019年11月23日アクセス

Nahida Priety (2015.8) Report on ICT Policy in Bangladesh. (入手先 :

[https://www.academia.edu/15235366/ICT\\_Policy\\_of\\_BD](https://www.academia.edu/15235366/ICT_Policy_of_BD)) 2019年11月23日アクセス

育成、国民のデジタルアクセスの向上、政府のデジタル化、ICT産業の推進等を掲げてきた。経済成長率8%という順調な経済成長の背景には、「デジタル・バングラデシュ・ビジョン」のもと、ICT技術の有効活用が全セクターで浸透したことが大きいとされる。バングラデシュ政府は、さらなる発展に向けて、ソフトウェアとITサービス産業を「高優先度」の輸出セクターとして位置付けている<sup>116</sup>。

また、バングラデシュでは年間50万人もの大卒者を輩出しており、そのうちICT分野で働く大卒者は25万人に上り、グローバル企業が採用を行うなど、質・量ともに豊富な人材を有している。

JICAは、2012年から2015年まで「情報処理技術者資格試験（ITEE）マネジメント能力向上プロジェクト」を、2017年から「日本市場をターゲットとしたICT人材育成プロジェクト（B-JET）」を実施しており（協力期間：2017年8月～2021年7月）、政府機関の能力強化を通じたICT人材の育成に携わっている。

#### コラムⅠ：情報処理技術者資格試験(ITEE)マネジメント能力向上プロジェクト

JICAがバングラデシュ・コンピューター・評議会(Bangladesh Computer Council:BCC)をカウンターパートとして2012年10月から2015年12月まで実施していた技術協力プロジェクト。バングラデシュでは、日本のITSS(ITスキル標準)のような基準が確立されておらず、IT技術者に対する体系化された国家試験制度が整っていない状況があった。そのため、個人や企業のITスキルレベルの評価が曖昧で、IT技術者の立場からもキャリアパスの設計が困難であった。JICAは、ITEE実施機関であるBCCの運営能力強化、試験の認知度向上や産官学の連携体制構築によるITEE実施環境の整備と試験制度の整備を行うことにより、ITEE制度の確立と持続的な運営体制の構築を図り、もってバングラデシュにおけるITEEを合格した質の高いICT技術者の増加に取り組んだ。

参照:国際協力機構(2013年)ヒューマンストーリー「原石を宝石に-世界に通用するIT人材を育成-」

<https://www.jica.go.jp/bangladesh/office/others/human/06.html>

#### コラムⅡ：日本市場をターゲットとしたICT人材育成プロジェクト(B-JET)

B-JETは、技術協力プロジェクトの一環として2017年11月より開始され、バングラデシュICT人材向けの日本就職をターゲットとしたトレーニングプログラム。日本にあるIT企業もしくは日本企業と関連のあるIT企業で働くITエンジニア育成のための日本語教育、ITスキル、ビジネスマナーのトレーニングを行っている。本パイロット事業の修了生の日本での就職率は高く、北海道から九州まで合計133人がすでに日本企業に勤務し、ITエンジニアとして活躍している(2019年12月末時点)。プロジェクトの性質上、職業紹介・内定が先行しないため、3カ月のトレーニング期間で能力を高めた後、内定を目指す意欲は非常に高く、学習効果を高めている。



日本語授業の様子

<sup>116</sup> BASIS. (2018). Digital Bangladesh Your IT Destination. (入手先：<https://basis.org.bd/publication/677661b5c1f337f06698fcadc218ddf1.pdf>) 2019年11月23日アクセス

また、B-JET は、「宮崎・バングラデシュモデル」と呼ばれるように地方自治体(宮崎市)と連携した体制となっている。3 カ月間のトレーニングを受けた B-JET 修了生が宮崎市内の人材紹介会社を通じて、日本語教育に強い宮崎大学に留学、その後宮崎市内の IT 企業でインターンシップを経験する。深刻な人材不足を抱えていた宮崎市は、対応策として企業に対するインターン経費の補助や、外国人材が宮崎市内の IT 企業就職に就職する際の採用経費の補助や家賃補助など側面的に支援している。

参照:「B-JET: 日本市場向けバングラデシュ IT エンジニア育成プログラム」  
<https://www.jica.go.jp/bangladesh/bangland/b-jet.html>

## 6.2 送出国調査結果などを踏まえた海外労働者の現状と課題分析

### 6.2.1 送出国調査の概要

#### (1) 送出国調査の背景・目的

北海道において、高度人材にあたる専門的・技術的分野は約 3,800 人と全体構成比の 18% を占め、これは全国比 19% とほぼ同等の構成になっている<sup>117</sup>。高度外国人材が占める産業別の割合では、「教育・学習支援」が 2 割、「卸売業、小売業」と「宿泊業、飲食サービス業」で 3 割、「情報通信業」は 5% となり、情報通信業における外国人労働者の総数は小さいが、高度外国人材が占める割合は約半数と他産業と比較して高い<sup>118</sup>。

加えて、北海道における情報通信業は、北海道の産業活性化を担う重要な産業に成長している一方で<sup>119</sup>、慢性的な人材不足を抱え、受注量の減少による減収要因とも関連している<sup>120</sup>。

このような状況下、北海道経済産業局は道内企業が抱える課題を「少子高齢化による人材不足」「人口減に伴う国内市場の縮小」「道内へのインバウンド増に対応できる人材の確保」とし、海外の言語・習慣・ネットワークに長け、専門的な知識や技術を持ち、海外市場のみならず、新規事業の創出を可能とする高度人材の登用がこれらの課題解決につながるとしている<sup>121</sup>。

このような背景のもと、道内の外国人材に係る課題の解決や今後の人材確保に向けて、特に来日前に送出国レベルで実施されている取組や課題を明確にし、支援・貢献メニューの策定につなげるため送出国調査を実施した。

送出国調査は、JICA がバングラデシュで実施している技術協力プロジェクト (B-JET) を契機に、北海道でも同国の ICT 人材への期待が高まりつつあることから、バングラデシュを対象に ICT 人材を中心として行われた。

<sup>117</sup> 経済産業省北海道経済産業局「高度外国人材の活躍推進について(2019 年 6 月)」(入手先: [https://www.hkd.meti.go.jp/hokia/20190624/kouido\\_jinzai.pdf](https://www.hkd.meti.go.jp/hokia/20190624/kouido_jinzai.pdf)) 2019 年 11 月 23 日アクセス

<sup>118</sup> 宿泊業、飲食サービス業では 3 割強、卸売業、小売業では 2 割にとどまる。

<sup>119</sup> 北海道庁「北海道経済の現状」(2018 年)(入手先:

[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kks/syokosingi/3001\\_shiryo6-2.pdf](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kz/kks/syokosingi/3001_shiryo6-2.pdf)) 2019 年 11 月 23 日アクセス

<sup>120</sup> 一般社団法人北海道 IT 推進協会「IT レポート 2018」(入手先: <https://www.hicta.or.jp/wp-content/uploads/2019/01/088fab9d98e3dfe4c8262729bfd14c6e-1.pdf>) 2019 年 11 月 23 日アクセス

<sup>121</sup> 経済産業省北海道経済産業局「高度外国人材の活躍推進について(2019 年 6 月)」

## (2) 現地調査日程

表 6.2.1 : 現地調査日程と議事録の整理番号

日程	訪問先
2019年12月21日	移動日(羽田-バンコク-ダッカ)
2019年12月22日	JICA バングラデシュ事務所 エンジニアを対象とした職業紹介サービス(A社)
2019年12月23日	日本市場をターゲットとした ICT 人材育成プロジェクト (Bangladesh-Japan ICT Engineers' Training Program : B-JET) 送出機関 労働力雇用訓練局 (Bureau of Manpower Employment and Training : BMET) ICT エンジニア向け日本語研修(C社)
2019年12月24日	バングラデシュ・コンピューター評議会 (Bangladesh Computer Council : BCC) バングラデシュ・ソフトウェア情報サービス協会 (Bangladesh Association of Software and Information Services : BASIS)
2019年12月25日	書類整理
2019年12月26日	ダッカ大学コンピューター・サイエンス・エンジニア学部 (Computer Science Engineering Department : CSE) ダッカ大学現代言語研究所(日本語専攻) バングラデシュ海外雇用・サービス公社(送出機関) (Bangladesh Overseas Employment & Services Limited : BOESL)
2019年12月27日	移動(ダッカ-バンコク-羽田)

### 6.2.2 送出国における海外労働者の現状と課題分析

#### (1) 送出国における海外労働者の現状分析

##### 1) 送出国のフローと費用

今回ヒアリングを行った政府傘下の送出機関<sup>122</sup>である BOESL と BMET が公開している送出フローを表 6.2.2 に示す。

一度に募集する人数が数名程度となる高度人材は直接採用や派遣会社を通じた採用が多いため、認定送出機関を通じた実績は少ない。また、両社ともに日本への派遣実績は技能実習生のみである<sup>123</sup>。

送出国にかかる手数料を BOESL はウェブサイト上で公開しており<sup>124</sup>、労働者の分野や種類により異なるが、150～850 米ドルを標準的な範囲として設定している。労働者は、手数料とは別に海外労働に必要な諸経費（労働者福利厚生基金、労働者の情報・生体認証が含まれたスマートカード作成費、情報データベースへの入力料、査証申請料、航空賃）を支払った後に出国する。現在のバングラデシュの法令では、受入企業が候補者の応募・渡航にかかる諸費用を負担する義務はないが、企業側が全費用を負担する場合、応募者は無料で送り出される。

<sup>122</sup> MOEWOE は BMET を通じて、営業ライセンスの承認と停止を管理しており、1,000 社以上の送出機関が存在している送出機関の一覧は、BMET のウェブサイト上で公開している。参照先：List of Valid Recruiting Agents (<http://www.old.bmet.gov.bd/BMET/agentlistpreview.action?type=valid>)

<sup>123</sup> 技能実習生の送出国に関しては、2017 年に MOEWOE が日本の送出機関 D 社と覚書を交わしていることから、BMET 及び BOESL では本人負担はなく送り出される。

<sup>124</sup> BOESL. (2018). Annual Report 2017-2018. pp.31-pp.32.

表 6.2.2 : 認定送出機関 2 社における海外労働者の送出手順<sup>125</sup> (一例)

1	受入企業から求人票の提出(募集ポストの種類、応募資格・要件、雇用条件・待遇(有給休暇等)、月額給与、年棒、住居・食事、交通費等の有無を明記)
2	企業から送出機関に対する送出手続きの委任状
3	企業から送出機関に対する在留許可取得のために必要な書類の送付
4	必要事項を記載した英文労働契約書(Standard form of Employment Contract)の送付
5	送出機関との同意書締結
6	募集ポストの公示(新聞広告、インターネット、求人データベース等)
7	送出機関による経歴書に基づく第 1 次審査
8	企業による最終審査・インタビュー、最終候補者の決定
9	受入国が指定する国内医療機関での最終候補者の健康診断
10	送出手数料の支払:最終候補者が決定した時点で、企業は送出機関に手数料を支払
11	海外労働に必要な諸経費の支払
12	出発前研修(語学研修、実技研修など派遣先の国により異なる)
13	オリエンテーション(派遣国の法令、マナー、文化・慣習に関するもの)
14	在留資格の取得後、派遣

※BOESL, BMET の資料と聞き取り。

また、バングラデシュ政府は特定の 14 カ国に送り出される単純労働者に限り、手数料の上限を設けるなど、労働者の負担軽減に取り組んでいる。しかしながら、高額な手数料を課す仲介業者は後を絶たず、特に男性より女性が高い費用を請求される傾向にあるとされる<sup>126</sup>。

政府間で送出を行う韓国やヨルダンの縫製業労働者に関しては、民間企業である送出機関と比べ、少ない負担で渡航できるうえ、収入が出国前の負担を上回るとともに手続きの透明性も高いことから労働者の満足度が高く、送出における好例と認識されている。

## 2) バングラデシュにおける ICT 産業

前述したとおり、バングラデシュ政府は ICT 産業を社会・経済両面の発展に必要な手段として明確に位置づけている。その背景には、10 年間にわたり 6%程度の安定した経済成長を維持する一方で、国家の経済成長が輸出の約 8 割を占める縫製業と海外労働者による送金に支えられている点があり、産業の多角化と競争力の向上が急務となっている。

国家開発計画である第 7 次 5 カ年計画 (2016~2020 年) を推進するための ICT 分野の基本方針である 2015 年の情報通信産業方針 (ICT Policy 2015) では、ICT を多様なセクターで活用するために、国内外の産業界のニーズに合った ICT 人材の育成と技術者の雇用促進支援に取り組むことが示されている<sup>127</sup>。また ICT を輸出産業として確立していくため、ICT 分

<sup>125</sup> BOESL.(2019). Recruitment Procedures. (入手先 : <https://boesl.portal.gov.bd/sict/page/cd72a8a0-a1d1-4754-9f76-5ebbd6aa8e64/> ) 2019 年 12 月 17 日アクセス

BMET.(2018) On the Highway of Skills Training and Safe Migration BMET Annual Report 2018.

<sup>126</sup> IOM Bangladesh. (2019). Bangladesh Annual Migration Report 2017. pp.12-pp.13

<sup>127</sup> JICA.(2017). 日本市場をターゲットとした ICT 人材育成プロジェクト 事前評価表. (入手先 : [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php?ankenNo=1600344&schemes=&evalType=&start\\_from=&start\\_to=&list=search](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php?ankenNo=1600344&schemes=&evalType=&start_from=&start_to=&list=search)) 2019 年 12 月 17 日アクセス

野への投資促進、外資企業の誘致・免税などの優遇、アウトソーシング企業に必要なインフラが整備されたソフトウェア・テクノロジー・パーク（ハイテクパーク）を国内 11 カ所に整備しており、うちダッカ市内のソフトウェア・テクノロジー・パークを含む 4 カ所は設立済み、7 カ所は現在も整備中である<sup>128</sup>。ハイテクパークの設立は、2010 年に郵政・電気通信・情報技術省の ICT 局内に設立されたバングラデシュ・ハイテク・パーク庁（Bangladesh Hi-Tech Park Authority : BHTPA）が主管している。

### 3) ICT 人材の輩出状況（人数、雇用先、大学での教育内容）

バングラデシュでは、25 万人以上の ICT 人材が 1,100 社以上の ICT 企業で働いており、うち 400 社は海外顧客にサービスを提供している<sup>129</sup>。毎年 1 万人以上の情報科学分野の学士が輩出されており、国内のトップ校であるバングラデシュ工科大学 (BUET)、ダッカ大学、シャジャラル工科大学の 3 校からは年間 300 人のエンジニアが卒業している。バングラデシュ・ソフトウェア情報サービス協会（BASIS）によれば、これまでに 2 万人以上のバングラデシュ ICT 人材が、マイクロソフト社、インテル社、IBM 社などの有数なグローバル企業で業績を上げている他、国内外の ICT 人材への需要に対応するため、上記グローバル企業が実施する認定資格や情報処理技術者 (ITEE) の保有者も過去最高を記録している<sup>130</sup>。

しかしながら、卒業生の約 8 割が欧米地域に就職するともされる BUET を除き、上記のようなグローバル企業に就職できるのは極めて有能な一部の人材に限られているのが現状である<sup>131</sup>。ダッカ大学のコンピューター・サイエンス・エンジニアリング (CSE) 学部の卒業生の場合、フェイスブック社やグーグル社への就職も一部あるが、多くは国内の IT 企業や銀行に就職しているとのことであった。ICT 人材の給与は新卒でも月給 5 万円から 8 万円程度とされており、新卒のオフィスワーカーが月給 2 万円程度であることとからも、国内の他産業と比較すると高い傾向にある。

大学内に就職支援室はなく、オンキャンパス・リクルーティングは一部の大学でのみ行われているが主流ではない。大学の先輩や知人からの紹介と人材募集に各自申し込むことが主な就職活動の方法である。また、ダッカ大学 CSE 学部における教育内容は、数学、統計、化学を含め基本的な項目を網羅するカリキュラムとなっており、約 3 分の 1 の学生が進学する修士課程で研究領域を絞り込む。プログラミング言語も C、Java、Python、PHP をはじめ主要なものはすべて習得している。

---

<sup>128</sup> バングラデシュ・ハイテク・パーク庁(BHTPA). (2019). Hi-Tech Park - Prospective Gateway of Investment & Employment. (入手先:

[http://bhtpa.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bhtpa.portal.gov.bd/page/3a285300\\_1a27\\_4933\\_82c4\\_de868a390ad7/Park%20Info%20%28English%29.pdf](http://bhtpa.portal.gov.bd/sites/default/files/files/bhtpa.portal.gov.bd/page/3a285300_1a27_4933_82c4_de868a390ad7/Park%20Info%20%28English%29.pdf)) 2020 年 3 月 4 日アクセス

<sup>129</sup> バングラデシュ・ソフトウェア情報サービス協会 (BASIS) . DigICTal Bangladesh Your ICT Destination. Japan ICT Week 2018.

<sup>130</sup> BCC への聞き取り調査に基づく。

<sup>131</sup> A 社への聞き取り調査に基づく。

表 6.2.3 : 聞き取り調査から得られた海外人材労働者（バングラデシュ）の給与情報

高	国内でのプロジェクトマネージャーレベル	200,000BDT (264,000 円)
	銀行支店長クラス	100,000BDT (132,000 円)
	ダッカ市内に研究拠点を置く SAMSUNG 社の研究員(ダッカ大学 CSE 学部卒業生)	1,000USD (110,000 円)
	銀行員初任給(ダッカ大学 CSE 学部卒業生)	800USD (88,000 円)
	国内 ICT 企業/ダッカ市内の外資系 ICT 企業の初任給(ダッカ大学 CSE 学部卒業生)	800USD (88,000 円)
	入社 3~4 年目プログラマー	50,000~60,000BDT (66,000 円~79,200 円)
	ICT 技術者の平均的な給与	45,000BDT (59,400 円)
低	一般的な大卒一般的なオフィスワーカー(新卒)	15,000BDT (19,800 円)
	縫製工場初級グレード 1 の最低賃金	8,000BDT (10,560 円)

※1BDT=1.32 円、1USD=110 円で換算。聞き取り先での経験に基づく。

#### 4) 日本や北海道で働くことへの関心

送出機関や BCC、大学へのインタビューでは、日本で働くことへの関心は高いとの意見が多く聞かれた。第一に給与への期待であり、バングラデシュ国内における ICT 人材の給与額は一般職よりも高いものの、日本企業の新卒の一般的な初任給は単純にその約 3 倍以上となるため魅力的に捉えられている。

待遇に加えて、日本企業でエンジニアとして得られる技術への関心も高い。IT 企業ではプロジェクトベースの契約社員として採用される場合が多いため、期限付きではない正社員として長期で安定して勤務できることを魅力と考える層もいる。

他方で、ダッカ大学 CSE 学部への聞き取りでは、日本の人材派遣会社による採用を経て、8 人が日本の IT 企業に勤務している。実際には 18 人が内定したものの、10 人は日本語の習得が難しく辞退した経緯があり、多くの日本企業で業務上必須となる日本語能力が日本で働くことを一つの選択肢として考えるうえでのネックとなっている。

特に、大学 4 年生の卒業・就職の段階で新たな言語を習得しなければならない負担や、就職先の確約もないなかで語学勉強に費やさねばならない機会費用を加味すると、日本での就職が遠のいている。学生が就職先を選ぶ際に重視しているポイントは、給与体系（給与額、キャリアパス）と労働環境（雇用条件、業務内容、期待される役割）で、給与から生活費を差し引いた時、貯蓄に回せる金額が国内で働くよりも大きければ海外での就労が選択肢として現実味を帯びる。

そのため、聞き取り先からは勤務地が北海道となること自体への懸念や他地域と比べて選ばれにくい傾向は挙げられなかった。特に若い世代はインターネットを通じて情報に触れているため、北海道の生活環境面での不安は少ないとの意見もあった。

以上をふまえ、早い学年次から日本で働く魅力に触れ、日本語習得にかかる時間が確保できれば、選択肢として浸透するとの意見が聞かれた。



(2) 送出国における海外労働者の課題分析

1) バングラデシュの海外労働者を巡る課題と対応

聞き取り調査では、MOEWOE 傘下かつ認定送出機関である BMET、BOESL は、受入国での労働者本人の不慮の事故やけが、疾病などは確認しているものの数件程度にとどまり、深刻な問題は生じていないと発言している。

日本で研修している技能実習生からは、特に建設業など現場仕事に従事する人から、1 日 2 時間以上に及ぶ通勤時間が残業とみなされないことへの不満が度々届くが、雇用契約書で明記された事項のため、違反にはならず対処はしていない。

労働者の福祉面の対応としては、BMET が管轄する労働者福利厚生委員会（Wage Earners Welfare Board : WEWB）があり、海外労働者の保険加入、事故・死亡時の補償や、バングラデシュ国内に残る子弟への奨学金支援を行い、労働者とその家族への福祉に配慮している他、全国 42 カ所に設置された BMET の出先機関（Services from District Employment and Manpower Office : DEMO）を通じて、求職者・労働者のデータベース登録による追跡や安全な移住労働のキャンペーンの実施など、労働者の少ない負担で求職活動がしやすく安全な労働機会にアクセスできるよう取り組んでいる。

日本語学校への留学を主目的とした現地日本語学校によると、2019 年末時点で留学目的<sup>132</sup>のバングラデシュ人の在留資格は非常に許可されにくい状況にある。そのため、バングラデシュの現地企業が運営する日本語学校の多くが、留学から技能実習制度と新たな在留資格である特定技能の送出にシフトしてきており、日本への就労ビザ取得支援を掲げた学校が急増してきているが、教育内容の質や、費用の透明性・安全性には課題が多い。

現地調査と文献調査から得られたバングラデシュ人海外労働者を巡る課題と、既存の取組を表 6.2.4 に整理する。

表 6.2.4 : 各段階での海外労働者を巡る課題と既存の取組

発生場所	課題	既存の取組
送出国 求職中	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方出身の単純労働者の需要が多く、熟練技能者として高い価値で送り出すことができない。</li> <li>・ 産業ニーズに合った人材の不足。</li> <li>・ 高度人材での送出が少ない。</li> <li>・ 就業目的で送り出すことを前提とした日本語学校の乱立。</li> <li>・ 日本語学校が提供する教育の質の低さ、学費の不透明さ。</li> <li>・ 不誠実なビジネスを行う事業者・日本語学校の存在。</li> <li>・ 非倫理的な事由による悪質なリクルーターによる高額な送出費用。</li> <li>・ 職業斡旋を名目とした人身取引の被害。</li> <li>・ 仲介料の規定がなく、多くはインフォーマルに行われている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全国のトレーニングセンターで技術訓練を提供。</li> <li>・ 外資企業と連携した職業教育訓練の提供。</li> <li>・ 日本語、韓国語、中国語など受入国の言語研修を提供。</li> <li>・ 法外な手数料を課す送出企業の追放、ライセンスの停止</li> <li>・ MOEWOE は送出機関の自主的な連合体と共同して、送出にかかる適正価格を検討。政府間の派遣の場合には、適正価格かをチェックする。</li> <li>・ 女性労働者が送出にかかる費用を負担しないための政府間の覚書協定（サウジアラビア）。</li> <li>・ 海外労働者情報のデータベース化（生体認証を含む情報が含まれた Smart Card の導入）。</li> <li>・ 人身取引対策法の改正。</li> <li>・ 安全で適正な海外労働のキャンペーン・啓発活動</li> <li>・ 国際労働機関（ILO）との共同プロジェクト“Promoting Decent Work through Improved Migration Policy and ICTs Application in Bangladesh”（2013-2015）の実施。</li> </ul>

<sup>132</sup> 日本語学校への留学を目指すバングラデシュ人の多くは、日本語学校卒業後に日本の専門学校に入学、専門士となって「技術・人文・国際業務」の在留資格に変更することを期待している。

送出国採用後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 受入国での言語、慣習、宗教、文化面の違いへの不安。</li> <li>・ 女性労働者の場合に送金用口座を開設しにくい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 査証申請等の渡航手続きに関するオリエンテーション。</li> <li>・ 受入国の文化・慣習、労働法、労働環境、生活の手引きに関するブリーフィング。</li> <li>・ 海外居住者福祉銀行 (Expatriates Welfare Bank: Probashi Kallyan Bank) の設立。海外労働希望者と帰国者に低利子でローンを貸し付けできるようにし、労働者が渡航前に発生する金銭的な負担を軽減。</li> <li>・ 3つの国際空港に「福祉デスク(Welfare Desk)」を設置し、海外に向かう労働者、特に女性を支援。</li> <li>・ DEMO の能力強化と帰還者支援を目的とした“Prottasha: Sustainable Reintegration and improved Migration Governance<sup>133)</sup>”を、国際移住機関(IMO)とNGOのBRACが実施。</li> </ul>
受入国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 労働災害、労働環境の悪さ。</li> <li>・ 事前に知らされていない労働の強制。</li> <li>・ 雇用者による給与の未払い、遅延、契約違反時の帰国費用を補償しない等。</li> <li>・ 受入国の複雑な法制度によっては、死亡事故時の補償手続きに数年を要する。</li> <li>・ 急増する女性労働者に関する課題(性別による暴力やハラスメント)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 出先機関(アタッチ)の増設。</li> <li>・ 出先機関が窓口となり、海外労働者の労働環境、法令順守等の福祉面をモニタリング。</li> <li>・ 法的支援。</li> </ul>
帰国後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 諸外国での技術、知見を身に着けた帰国労働者の受入環境・機関が未発達。</li> <li>・ 企業側と帰国労働者とをマッチングする機会がない。</li> <li>・ 特に女性労働者の起業や自営業の確立を促す機会が少ない。</li> <li>・ 政府の帰国労働者に対する投資支援は限定的で、一般の労働者は利用できていない。</li> </ul>	

## 2) バングラデシュ ICT 人材が抱える課題

現地調査から得られたバングラデシュ ICT 人材に関する課題は次のとおり。日本や北海道で ICT 人材を活用していくにあたり、以下の課題をふまえ、送出国側での取組を検討する。

### 企業にとって即戦力となる人材の不足

ICT 人材の輩出人数規模は大きく、大卒者にディプロマレベルの卒業生を含めればさらにその母数は大きくなる。しかし、CSE 学部の卒業生であっても企業が個別に求める実践的な技術はまだ持ち合わせておらず、必ずしも即戦力ではない。

その理由として、産業界の先端技術や研究が進む最新分野の情報を反映したカリキュラムになっていない、学部レベルではその取り扱いが限られている、国内トップ大学であって

<sup>133</sup> BRAC ウェブサイト. Prottasha. (入手先: <http://www.brac.net/program/migration/prottasha/>) 2020年2月1日アクセス

も産学連携や企業との共同研究がない、国内の ICT 産業も育ちつつあるが依然として外資系 IT 企業のオフショアに依存しているため、企業ニーズにあった実践的技術が学業と結び付きにくいことなどが挙げられる。

#### 国内 ICT 産業の未発達と海外への人材流出

バングラデシュ政府が送金による経済効果から送出を促進する一方、自国の ICT 産業の発展に取り組むバングラデシュ・ソフトウェア情報サービス協会（Bangladesh Association of Software and Information Services : BASIS<sup>134</sup>は、優れた ICT 人材が海外・外資企業の利益となるだけではなく、同国内にも相互利益が生まれる形を実現したいと考えている。日本を含め、バングラデシュ ICT 人材の獲得競争が進むなかで、直接採用と並行したバングラデシュへの進出や同国企業とのパートナーシップなどバングラデシュの経済・技術発展にも寄与する方策が必要となっている。

#### 政府が提供するトレーニングセンターの技術力不足

郵便通信省の付属組織であるバングラデシュ・コンピューター・評議会（BCC）は、CSE 以外の学部卒者が ICT セクターで働くための訓練、CSE 学部の新卒者向け追加訓練、中間管理職レベル、経営者クラス向けの訓練と各レベルに対する技術訓練を提供している。

しかし、IoT やビッグデータ、AI などの高度技術に特化した研修機関はまだ実現していない。また、労働力雇用訓練局（BMET）が運営するテクニカル・トレーニング・センター（TTC）でも、短期から 2 年間の職業訓練まで様々なコースを提供しており、その中には「コンピューター操作（Computer Operation）」のコースがあるが、大学レベルの技術は扱わず高度人材向けのカリキュラムとはなっていない。このような状況からも、ICT 人材という括りのなかでも技術レベルは均一ではない。

### **6.3 送出国における海外労働者に係る課題のまとめ**

送出国調査から把握された課題を以下のようにまとめた。

#### **(1) 日本や北海道で働くことに関する情報と機会がなく、選択肢として認知されていない**

日本で働くことへの関心は潜在的には高いとされる一方、具体的な就労情報や採用のチャンスに出会うことがほとんどない。そのため、関心があるという状態にとどまり、日本での就職を現実的な選択肢の一つとは捉えられていない。日本に対して、先進国としての印象や文化面での関心はあっても、就職先として母国や他国ではない日本を選ぶ価値やメリットが具体性に欠けるため、中長期的視点でのキャリアパスも描きにくく選ばれにくい。このようななかで、日本のなかでも北海道を選んでもらうきっかけ・動機付けとなる情報が提供されていない。

---

<sup>134</sup> BASIS は、バングラデシュの ICT 産業の 1,100 社以上をメンバーに擁する業界団体で、IT 産業の振興のための諸会議開催、国内・海外市場開発、政府機関へのロビー活動などを活発に行っている。

また、日本で実際に働いている親戚や知人の口コミによる影響は大きく、日本での生活や日本企業の良い情報は能動的に収集できるが、現実的な部分は来日後に痛感するケースが多い。モチベーションの低下や安易な転職の繰り返し（ジョブホッピング）を避けるためにも、留意すべき課題である。

## **(2) 企業で求められる日本語能力が高く、言語習得にかかる機会費用との検討で選ばれにくい**

外国人材（特に漢字になじみある東アジア地域以外の国々）にとって、日本企業が求める日本語レベルの高さは、日本への就職を後ろ向きに捉えざるを得ない最大の要因となっている。日本で働く機会が確約されないなか、日本語を学ぶことは機会費用の面でやさしくはない。求人募集時の日本語要件を満たすことができない層は多く、日本への就業機会を狭めている。非熟練労働者に対しては語学力を求めない受入国もあり、他国との人材獲得の中で日本は選ばれにくい。また、高度人材の場合、実際の業務で必要とする日本語能力はN1・N2となり、勤務開始後もしばらくの期間はコミュニケーションの課題が生じやすい。同じ商品や技術であっても国によって価値や捉え方が異なる場合も多く、不慣れた日本社会のコンテキストのなかで、能力を発揮しづらい場面があるため、意思疎通をサポートできる人材が必要とされる。

## **(3) 高額な手数料を課す仲介役や民間の送出国機関が暗躍し、安全な海外労働が約束されていない**

海外労働者の出国前の経済的負担は、送金額の低下と家族の福祉にも負の影響をもたらすため問題となっている。政府は様々な取組により、労働者の権利保護や安全な海外労働の推進を行っているが、依然、海外労働者を巡っては仲介業者による高額な手数料の請求や正当な仕事の紹介を装った詐欺、人身取引の被害も生じている。不透明な採用プロセスや、労働者の識字率の低さや貧困、失業などの脆弱性が利用されている。このようなことを避けるためにも、最新で適切な情報源に誰もが公平にたどり着くことが望ましいが、日本政府の入国管理局や在送出国日本大使館のウェブサイトは送出国の一般の人々にとって馴染みが薄く、個人が在留資格の情報にリーチするのは容易ではないことも課題となっている。

## **(4) 人材流出をもたらすことにより送出国側の経済・社会発展が阻害されている**

優秀な人材の確保は日本にとっては利益となるが、送出国にとっては頭脳流出であり、経済発展を阻害する要因ともなっている。一方の国だけが利益を享受するのではなく、受入国・送出国が対等な立場で、両国の経済社会発展に寄与する「産業人材の交流」にシフトすることを送出国は求めている。技能実習生については、日本の経験を活かして活躍することが期待されながらも、その具体策が限られているという課題がある。

## 7. 課題解決に向けた対応策と JICA に期待される役割

「第4章 北海道調査」と「第6章 送出国調査」で挙げた課題の解決に向けた対応策を、一部「第5章 他県の事例調査」もふまえてこの章の7.1にまとめる。7.1に挙げる対応策の中には、JICAの協力が可能なものとそれ以外のものが含まれるが、JICAの協力や貢献が可能と思われる対応策については、自治体や市民団体などと連携した取組の提言とあわせて7.2でその詳細を述べる。

### 7.1 調査の結果得られた課題への対応策

#### 7.1.1 介護分野

##### 課題1：能力の高い外国人介護人材の確保が難しい

能力が高い外国人介護人材を安定的に確保するためには、一部の監理団体や法人などは現地の養成機関と提携する、あるいは現地に養成機関を設立するなど、養成した人材を確保するという対応をしているが、これらの個別の努力を公的機関が支援あるいは組織化して拡大することが考えられる。また、現在アジアを中心としている送出国は、日系社会が存在する中南米地域などにも拡大するべきと思われる（「1.1 送出国の現地介護大学などの教育機関との提携」）。

また、医療・看護系の養成カリキュラムや制度が送出国によって異なることから、外国人材の受入検討時に能力を評価することが難しい。各送出国のどのような技術資格が、どの在留資格の受入要件を満たすか、また、受入法人が外国人材に求める能力に合致しているかを短時間で明確に判断できるよう、送出国との間で情報交換・協議ができると有用である（「1.2 現地人材の能力と受入要件のマッチング」）。そのような情報交換・協議が国レベルで可能か、道レベルで可能かは確認が必要である。

さらに、優秀な人材確保のためには、留学生受入を推進し日本国内で養成することも有効である。行政側からは奨学金制度や介護施設紹介などを通じた支援や、外国人材の養成や留学生募集に関する支援などが考えられる（「1.3 留学生の受入促進」）。

##### 課題2：外国人介護人材在活用にに関する事業所側の理解が不足している

多くの福祉施設運営法人が外国人材受入策の導入に関心を持ちながらも、人材のマネジメント（労務管理、能力開発等）、経費などの負担、利用者の外国人材に対する反応についての不安などから、外国人材活用に踏み切れずにいる。法人や関係者に対し、制度や実態、外国人材の母国の社会・文化について理解してもらう機会を設けることが、外国人介護人材の活用を促進するための第一歩になる（「2.1 介護施設運営法人の制度の理解を促進する」）。

すでに北海道庁が法人による制度の理解促進を内容とする研修事業を実施している。このような事業の継続・拡大に加え、外国人材を受け入れている施設や外国人材自身の体験などの具体的な情報から理解を深めるようにすることが、法人の不安払拭（ふっしょく）に有効である。道内にはすでに外国人材を受け入れた経験のある施設があるので、そのような施設の協力を得て経験とともに課題や対応策も広く共有する周知活動を実施する。

また、受入施設側の体制整備支援の一環として、現行の実習指導者研修を実施・拡大すること、地域内の事業所の情報交換のためのネットワーク作りを促進することなどの施策が考えられる。現状や課題の共有、解決策の検討、行政等との連絡・意見交換を促進することも制度のよりよい理解につながると思われる。さらに、受入促進に関する「地域医療介護総合確保基金」<sup>135</sup>を活用し、民間企業による研修や情報交換を側面支援することも可能と思われる。（「2.2 受入体制を向上する」、「2.3 外国人材受入に関する事業促進」）。

### 課題3：技術的指導と日本語学習への支援がなく、受入事業所の負担になっている

外国人介護人材は、福祉施設利用者との会話に必要な日本語と、介護関連の専門的な日本語の両方を習得する必要がある。日常会話に必要な日本語習得には、勤務施設外の日本語サークルや日本語教室などを利用することができるが、介護業務に必要な日本語習得にも、外国人材の技術力向上のためにも、介護福祉士会や地域の連絡協議会などを通じた、研修会や指導者研修会の実施により効果が期待できる。また、オンラインによる日本語会話や介護日本語の教材などが開発されているのでそれらを活用することもできるが、日本語によるコミュニケーション力を向上するためには、学習した日本語を実際に使ってみるなどの実践が必要である（「3.1 外国人介護人材の日本語学習支援」）。

介護を学ぶ留学生に対しても、日本語能力・技術力の向上支援があれば、外国人材就業後の社会福祉施設の負担を軽減することができる（「3.2 外国人介護人材の技術力向上の支援」）。

外国人材採用後の負担が軽減されれば、時間的・経済的負担の懸念から外国人材受入に踏み切れない中小規模の法人・施設も、受入を検討するようになると思われる。また、東川町の例に見られるように、留学生の支援は「長くいてもらう人材」の養成にも有効である（「3.3 介護福祉士を目指す留学生の学習支援」）。留学生として長期滞在するなかで、気候や環境に慣れ地域内で人間関係を築くことで、その土地を好きになり、不安なく就業を開始することができる。雇用側が持つ外国人材が生活環境に順応できるかという不安も軽減できる。

外国人介護人材の日本での技術・日本語指導に関しては、JICA は開発途上国での教材開発や、日本語教育の経験と知見を研修実施機関・団体に提供することができる。研修会の開催や指導員の養成に関し、会場や宿泊施設といったロジ面での支援も考えられる。

### 課題4：外国人材が帰国後に日本での経験を活かすことできないため、送出国側にとってのメリットが少ない

北海道の介護業界でも、すでに日本式介護事業の海外展開を開始、あるいは計画している企業・団体がある（「4.1 日本式の介護事業の海外展開支援」）。日本で就業後、帰国して介護事業を起こすことを考えている外国人材がいることから、監理団体あるいは法人の進出を支援し外国人介護人材の雇用ニーズを創出することで、日本での就業の価値と魅力を高めることができる（「4.2 現地介護事業への人材還流」）。しかし、個々の企業・団体には、相手国との交渉などが容易でないという課題もあるので、JICA などの公的機関による海外展

<sup>135</sup> 消費税増収分を活用して創設された財政支援制度。国が3分の2、都道府県が3分の1を負担して各都道府県に基金を設置する。各都道府県は計画を作成し、当該計画に基づき事業を実施する。対象事業の一つに「介護従事者の確保に関する事業」がある。厚生労働省「地域医療介護総合確保基金」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12300000/000337652.pdf>（最終アクセス2020年3月9日）

開の後押しが有効と考えられる。

個々の外国人材に対しては、送出国側の雇用先とのマッチングを支援し、来日した外国人材が日本での就業後安心して帰国し、身につけた技術を活かせるような仕組みを作ることも考えられる（「4.3 現地政府への技術協力による介護施策・制度の構築」）。

#### **課題 5：気候や地方部での生活の不便さから、北海道に来ることに魅力を感じない**

北海道の気候や生活に関するマイナスイメージを払拭するため、住居や生活用具など就業開始時の生活基盤の確立を促進する仕組みがあると、受入経験のない法人・施設でも外国人材を採用しやすくなる（「5.1 住居や生活用具など就業開始時の生活基盤の確立支援」）。大分県の留学生コンソーシアムが実施している生活支援の一つに生活資金貸付があるが、同様の仕組みは外国人材の来日直後の生活基盤を整えるうえで、施設にも当事者にも助けになる。

また、北海道という広い土地のさらに地方部にあるような施設では、特に冬季や夜勤時の通勤に使える公共交通機関が確保できるような配慮が望ましい（「5.2 交通手段の改善」）。カーシェアリングは外国人材のみでなく、地元の高齢者などにも利用可能な仕組みにすることで地域の生活環境全体の改善につながる。また、日本での就業を考えている人材に対して、北海道の魅力を発信することも有効と考える（「5.3 北海道の魅力の発信」）。

### **7.1.2 ICT 分野**

#### **課題 1：外国人材受入のターゲット層の選定と受入計画の策定**

道内 IT 企業の、外国人材受入ニーズは、企業規模、提供しているサービスの内容、事業形態によって異なる。外国人材受入のニーズが比較的高いのは、事業規模が 300 人以下の、道内において日本人 ICT 人材の確保が困難な企業である。一方で、ニアショア拠点となっている道内の多くの IT 企業は、東京や大阪などの本社に依存しており、独自の判断で外国人材を受け入れることは難しい。他方、道内 IT 企業が提供しているサービスによって、外国人材に求める日本語能力やスキルなどが異なる。従って、外国人材の受入を効果的かつ効率的に進めていくためには、どういった企業が、今後どの程度外国人材を必要とするのかの中長期的な受入のニーズ把握が必要である（「1.1 外国人 ICT 人材受入関心企業リストの策定」）。

外国人材受入のニーズが高い IT 企業を特定したうえで、提供しているサービスの種類によって求められる外国人材を特定する。その後、外国人材受入に関心がある企業の協力を得ながら業界団体を中心に中長期的な受入計画を策定し、これにもとづいて道内 IT 企業に対して外国人材受入を促すなどの対応策が有効である（「1.2 道内外国人 ICT 人材受入計画の策定」）。

#### **課題 2：外国人材受入に関する IT 企業トップの意識改革**

道内 IT 企業調査の結果、好事例を持つ企業の多くで、企業のトップが外国人材受入に非常に高い関心を有し、企業トップもしくはそれに相当するキーパーソンのリーダーシップにより、受入が積極的に行われていることが確認できた。IT 企業トップ・責任者自身が、外

国人材送出国を訪問することで、受入の可能性とその重要性を肌で感じたことが重要な契機となった（「2.1 IT 企業トップ・責任者による送出国への視察」）。

対応策としては、札幌市もしくは業界団体が道内 IT 企業トップ・責任者同士の定例会を主催し、外国人材受入の好事例を共有する（「2.2 IT 企業トップ・責任者同士の定例会の企画と実施」）、外国人材受入に関する助成金制度の整備など、道内 IT 企業の人材確保に向けた支援策を導入するなどにより、IT 企業トップの意識改革を図る（「2.3 外国人材受入に関する助成金の設立・運営」）。これによって受入に関する IT 企業トップのリーダーシップが促され、道内の外国人材受入が活性化していくと期待される。

### **課題 3：道内 IT 企業同士のつながりを強化し、外国人材確保のためのチャンネルを増やす**

道内 IT 企業の中に、外国人材受入の独自チャンネルを持ち、外国人材を積極的に受け入れているケースがある。例えば、①外国企業との合弁会社から外国人材を受け入れているケース、②企業トップ、もしくは社員の個人的な外国人材とのつながりを通して外国人材を受け入れているケース、③道内の商工会議所などが企画したインターン制度により留学生を受け入れ、そこから外国人材受入のチャンネルができたケース、④JICA 事業である B-JET のような外国人材育成事業とのつながりを通じて外国人材を受け入れたケース、などがある。外国人材受入のチャンネルとノウハウは、個々の道内 IT 企業にとって企業秘密の部分であるが、一方で、ICT 技術者の確保が非常に難しい現状をみれば、外国人材受入のチャンネル開拓とノウハウの蓄積と共有は道内 IT 産業全体の課題でもある。

従って、「3.1 道内 IT 企業間の交流会・定期的な意見交換会」や、「3.2 外国人材確保・活用事例の整備と広報活動」の促進によって、外国人材受入後の支援も含めて、道内 IT 企業が協働していくことが道内の IT 産業活性化のためには欠かせない。

また、将来、道内の IT 企業への就職を考えている「3.3 留学生同士の交流促進事業」なども、外国人材確保を促進することにつながることから、道内の留学生同士のつながりも強化されることが望ましい。

### **課題 4：研究・開発型の専門性の高い ICT 技術を生み出す**

AI 事業を推進するために、外国人材を活用している道内企業を調査した。一般にシステム開発においては日本語の仕様書や設計書を理解する必要があり、外国人材にも中級レベル以上の日本語能力が求められるが、AI を活用したシステム開発には、日本語能力よりも、問題解決能力や AI 関連の技術やスキルが求められ、一般的なシステム開発で外国人材に求められる知識やスキルとは異なる。一部の企業では、社内コミュニケーション言語を英語にするといった事例もある。AI 技術のように研究・開発型の専門性が高い技術を有する外国人材であれば、日本語能力が十分でなくとも道内企業で活躍できる可能性があるため、そのような優秀な外国人材の活用に道内企業がシフトしていくことも一つの方法である。その際には、道内企業には IoT、5G、ドローン、ロボットなど、先進技術の活用などを促すための研究・開発を道内発で推進していくことが求められる。

具体的な対応策としては、「4.1 道内産業への AI 技術適用のための研究会立上げ・運営」、「4.2 道内産業への ICT 技術適用可能性検討会・セミナー企画・実施・運営」、「4.3 海外（特に送出国）における ICT 技術適用可能性検討会の設置」などが考えられる。



## 課題 5：外国人材の定着を目指した、住居、食事、教育、文化・宗教に関するサポートの充実

「7.1.5 外国人材受入と多文化共生」にまとめて記述した。

### 7.1.3 農業分野

#### 課題 1：自治体ごとに外国人材の在り方を含めた地域農業の中長期にわたる振興計画を作る必要性

4.3.4 で述べたように、市町村が中心となって、高度人材を含む外国人材の活用を加えた地域農業の中長期にわたる振興計画を作ることが望ましい。また、多文化共生を外国人材との共存のための必要条件と捉えることが不可欠である。

外国人材を含めた地域農業の振興計画作りの際には、「1.1 専門家と市町村による地域の農業の現状分析、それに基づく地域農業についての合意形成」を図ることが第一歩になる。多くの市町村、あるいは農業協同組合ではすでに「〇〇市の農業の現状と将来」といったものを作成している。

また、北海道庁や（総合）振興局でも、それぞれの地域における農業振興策をまとめていることから、それらの資料も活用することができる。さらに、自治体で作成している統計資料も利用することができる。このような基礎資料を基にして、農協、農業者グループ、農家、その他農業関連団体による自己分析、将来像の共有を図る必要があるが、このような意見交換の場を自治体が提供することが期待される。

次に、「1.2 外国人材の雇用に関する情報共有」が重要であるが、市町村がそのための情報の収集や提供（勉強会などの開催）を行い、農協、農業者グループ、農家、その他農業関連団体にはそのような勉強会に積極的に参加することが期待される。

このような段階を経て、市町村が「1.3 外国人材を含めた地域農業の振興計画を作成」することになるが、その際には農業関係者のみならず、地域共生の観点から農業者以外の住民も参加する公聴会を開催することが有効と思われる。

#### 課題 2：北海道の事情に合わせた適切な外国人材の受入スキームの選択と柔軟な運用

外国人材の受入に当たって適切にスキームを選択し柔軟に運用するためには、まず、「2.1 受入側と送出国側での制度の正しい理解と柔軟な運用」が重要である。受入機関と外国人材双方のニーズに合った適切なスキームが選択されるために、双方がスキームに対する正しい情報を入手し、正しく理解することが重要である。

そのための情報提供やコンサルティングは自治体が行うことが期待され、受入機関となる農協などは、適切なスキーム選択のための情報収集を行う。一方、スキームが現実の農作業の実情に照らして使いにくいなどの情報は、受入機関から市町村へ報告され、報告を受けた市町村は、さらに上位の自治体に報告するなどして、最終的には国レベルでの問題解決が図られることが望ましい。

さらに、「2.2 北海道の実情に合わせた受入方式の導入」について検討する必要がある。北海道で通年業務を確保するための請負方式は、農協などの受入機関が現地の実情に応じて

考案する必要がある。北海道では「農作業請負方式」が何カ所かの農協で導入され一定の成果を上げているようであるが、その効果には限界がある。また、自治体がそのような受入方式を容易にするためのサポートができないか検討を要する。

北海道の農業において長期的な観点からみて重要と考えられるのが「2.3 高度人材の受入の促進」である。促進のためには、自治体による高度人材受入のための国内外の高等教育機関などへの働きかけ、高度人材の受入のためのモデルの策定が望ましい。また、受け入れる地域社会においては、課題1で述べた、高度人材を活用した地域農業の振興計画の中で、高度人材に対する職場の提供、労働環境の整備に取り組む必要がある。

### **課題3：周辺地域に存立する農業・畜産分野の外国人材の確保難に対する対策**

農業・畜産分野では、北海道でも周辺地域で生活することになる例が多くみられるが、そのような地域で外国人材を確保するうえで重要なことは「3.1 外国人材の日常生活における移動手段確保」である。外国人材は個人の移動手段を所有していないことから、公共交通機関の路線確保と、運賃等への補助が日常生活における移動手段の確保上重要であり、地域社会、あるいは受入機関が移動手段を提供できないかあわせて検討すべきである。

さらに、周辺地域では地域住民とのコミュニケーションをサポートする通訳の確保が困難であることから、「3.2 通訳の導入」についても検討する必要がある。通訳の人件費をどうするかが問題となるが、北海道庁あるいは市町村からの補助金について検討する必要がある。また、地域によっては、通訳ボランティアの選出、あるいは育成を検討する必要もある。

「3.3 地域住民との交流会の開催」は、外国人材を受け入れるという市町村の意志を示すためにも、また、実際に外国人材の地域による受入を促進するためにも有効である。そのため、市町村が地域住民との調整を行い、講習会や交流会を開催することが期待される。地域社会からはこのような交流会への積極的な参加が求められる。

### **課題4：北海道における農業が技能実習生から選ばれるための労働環境の整備**

北海道の農業が技能実習生から選ばれるためには、「4.1 外国人材が安心して働ける・暮らせる環境整備」をすることが重要である。そのためには、自治体を中心となって、情報提供・相談体制の整備や外国人ネットワーク構築などへの支援を行うことが有効と考えられる。市民団体などによる外国文化の理解促進活動や支援ボランティアの確保・登録などが可能と思われるが、市町村と地域社会が外国人材を居住者として受け入れるという姿勢を見せることが重要である。

さらに「4.2 送出国への広報活動の強化」も重要である。北海道庁あるいは市町村で、北海道の魅力について広報媒体を作成し、それをを用いた広報活動を推奨する。各自治体で作成する場合は、地域の何が外国人労働者の魅力になるか、課題1で述べた「外国人材の在り方を含めた地域農業の中長期にわたる振興計画」の中で、考察を深めることが重要である。さらに、雇用者が外国人材に提供している労働条件などに関するチェック体制を、地域社会の中で構築することが重要である。

将来的なことを考えると、中央アジアやモンゴルなど北方圏に属し、「4.3 北海道と共通性を持つ国からの人材の導入」を図ることが重要である。特に農業では、帰国後に北海道で学んだことが活かせる国からの人材導入が双方の利益につながると考えられる。新規送出国

との関係構築、情報交換、調整については JICA が自治体と協力して当たり、地域社会は新規送出国からの受入体制を構築することが求められる。

#### 7.1.4 漁業・水産加工業分野

##### 課題 1：漁業・水産加工業における外国人材への依存ならびに確保難に関する自治体間での問題意識の共有

量的に北海道で外国人材を最も必要とし、実際に最大限活用していたのが水産加工業であった。そして漁業も受入数は限定的とはいえ、北海道漁業の潜在的なポテンシャルを考えた場合、今後の拡大が予想される。こうした状況をふまえて、外国人材の受入と地域への定着を円滑に進めるために、効果的な施策の立案が必要となっている。

外国人材を地域の貴重な労働力として、そして重要な構成員として受け入れようとした場合、「導入拡大のその後」を受入団体にのみ任せるのではなく、市町村が積極的に関与していくことが重要となる。それは、市町村内の各部門が横断的に外国人材の受入状況を確認し、彼ら・彼女らや、受入団体のニーズを把握していく作業である。

その際必要となる具体的な取組内容としては、市町村への情報提供を目的とした「1.1 専門家による地域の漁業・水産業の現状分析」であり、また市町村を対象とした「1.2 専門家による漁業・水産加工業に関するレクチャー」である。市町村としても「1.3 送出国と自治体との情報共有」を図る必要がある。専門家を介することの重要性は、漁業・水産加工分野の試験・研究機能は都道府県レベル以上が担うかたちとなっており、市町村レベルでは外国人材を必要とする産業的な要因や経済的な背景などを含め、漁業・水産加工業に対する十分な現状把握が難しい現実があるためである。送出国とのコミュニケーションも、こうした現状分析のうえで取り組むべきものとなる。この 1.3 への対応策は、JICA のノウハウが生きるものであり、具体的な対応策は 7.2.4 で記す。

##### 課題 2：漁業に従事する外国人技能実習生の安全確保策の構築

際立って高い労災発生率が証明するように、漁業分野では安全確保策の構築が不可欠となっている。外国人材の受入が進むなかで、安全性の議論を放置することは国際的に許されるものではなく、可及的速やかに有効な取組を構築するための議論が開始されることが望まれる。実際に北海道を含めた全国各地で、漁労活動中の事故により技能実習生が負傷、または亡くなる事案が発生している。

ただ、海上労働という特殊性があるなかで、具体的な支援方策を模索することは容易ではなく、地道な取組を積み重ねていくほかない。具体的な取組としては、労働者である外国人材の保護を目的とした「2.1 独自労働組合の結成」への支援などがあげられる。実際、2019 年末から、水産庁では漁業技能実習事業協議会のなかに「労働組合の基準適合確認に係る審査委員会」を設置する作業を進めており、2020 年度以降に審査体制が整うことが予想される。技能実習生に過度な負担をかけない、適正な組合費の徴収をもって運営される労働組合の誕生が期待されており、これを後押しする取組は、北海道だけではなく、全国の漁業分野で働く技能実習生にとって待ち望まれている。この場合、労働法の専門家を意欲ある労働者

組織に派遣するなどの支援策が考えられる。

取り組みやすい対応策としては、「2.2 専門家による技能実習生を対象とした安全講習の開催」がある。労働安全衛生や救急救命に関する講習を実施することで、いざという時の心構えや対処方法を教授することは、リスクの高い海上労働に従事する外国人材を導入する側の責務といえる。労働安全衛生環境の整備にあたっては「2.3 海上保安庁や消防との連携確認」を行い、そうした機関の協力を得ることも重要である。

### **課題3：周縁地域に存立する水産加工業の外国人材確保にかかわる困難性の緩和**

水産加工業分野では、周縁地域に工場が集積しやすいという特質から、外国人材の日々の暮らしを支える支援が必要となっている。資力のある加工場では、外国人材の日々の暮らし（買い物など）をサポートするため、マイクロバスを用意して休日に近郊の都市部まで送迎するなどのサービスを展開しているが、これができない地域も少なくない。外国人材に「移動の自由」を保障するためにも、「3.1 外国人材の日常生活における移手段の確保」は、降雪地域の北海道では小さくない課題として認識すべきである。

また日々の暮らしの質を向上させるため、各地域への通訳の配置は効果的といえる。しかし現実には、ベトナム語やタイ語の通訳候補者は少なく、確保しようとしても高額な報酬を支払わなければならない。こうした課題への支援（「3.2 通訳の導入」）は JICA が一翼を担うことが可能であろうし、即効性の点でも意味があるものになると思われる。また、地域住民との交流を促進するため「3.3 地域住民との交流会の開催」も日々の暮らしを支えるうえで有効である。その際、JICA より共生社会構築に関するコーディネーター派遣などの協力が得られれば、より効果的な活動を行うことが可能となる。

### **課題4：選ばれる水産加工業となるための労働環境の整備**

選ばれる水産加工業となるためには、課題3で示した対応策の他に、「4.1 外国人材が安心して働ける・暮らせる環境整備」が課題となる。水産加工業は、水場での仕事となることが珍しくなく、臭いなどの問題もあり、トータルでの環境整備が求められている。

こうした課題を解決するためには、「4.2 競争を促す業界（雇用者）に関するデータ作成・公表」が効果的といえる（求人企業のリスト化）。求人企業の雇用条件や宿舍の様子などを一覧化することで、人材確保の際に公平で透明な競争環境を整備することに役立つ。これは企業間（雇用者間）の競争を促し、よりよい労働環境の整備につながると期待できる。北海道は賃金水準や気候など、外国人材を安定的に確保しようとした際にハードルとなる要因が少なくない地域であるので、よい意味で競争を促し、安定的な外国人材の確保につなげることは重要な課題である。また、選ばれる水産加工業となるためには、こうした国内での取組と並行して「4.3 送出国への広報活動」を行うことも重要である。

### **課題5：漁業・水産加工業における特定技能制度導入の本格化に向けた雇用者に対する支援策の構築**

水産加工業には、すでに特定技能制度が導入されている。漁業には、2020年4月以降に導入される。海上労働の漁船漁業は過酷な労働環境が課題となり、また最低賃金での雇用となる養殖業は安定的な労働力が確保できるのかという課題に直面する。水産加工業も食品

産業という分類のなかに位置づけられるため、他の食品産業への人材流出が心配される。

こうした課題に対応するためには、「5.1 食品産業における水産加工業の地位向上」が必要であるが、一朝一夕に実現できることではない。現実的には「5.2 全食品産業における外国人材の確保動向に関する情報収集」や、原料を供給する「5.3 漁業者と水産加工業者との連携」によって危機感と課題を共有し、外国人材の確保難や特定技能制度の拡大を見込んだ対策の着実な構築を図っていくことが求められる。漁業・水産加工業、そして自治体が一体となって外国人材の就労に関する満足感の向上につながる施策の展開はその一助となる。

紋別市では市長が前面に出て、新年会や納涼会を催しており、地域文化を共に育んでいこうとする姿勢がみられる。中心部に設置された紋別市国際交流サロンでは、茶道や着付け教室など、日本文化に触れられる取組や、ピアノ教室などの教養講座も開催されている。外国人材の余暇が充実したものになるための取組は、共生社会の実現に不可欠である。こうした特定技能制度の拡充にも対応できるソフト面での対策が、全道で広く行われることが望まれる。

### 7.1.5 外国人材受入と多文化共生

#### 課題1：具体的な施策を決めるための必要な情報が不足している

外国人材受入や多文化共生に係る効果的な施策を立案するためには、市町村内の分野横断的に、外国人材の受入状況と今後の受入ニーズを把握する必要がある。具体的な活動としては、すでに道内の複数の市町村が実施している企業や事業所へのアンケート調査や聞き取りなどがあげられる。

同時に、自治体内の様々な部署に分散している外国人材受入や多文化共生に関する情報を、集約・交換する仕組づくりも必要である。他県では、外国人材受入や多文化共生に特化し、取りまとめを行う部署の新設（岐阜県の外国人活躍・共生社会推進課や、栃木県の国際戦略推進本部の設置と国際戦略推進担当への情報の集約）や、実施担当部署・関連組織を明記した計画の策定（岐阜県可児市の多文化共生推進計画、栃木県鹿沼市の多文化共生プラン）、役所内の関連部署の横断的な情報交換の機会創設（大分県の外国人材受入・共生のための対応先協議会と庁内連絡会議の設置や、鹿沼市の多文化共生担当部署による関連部署へのアンケートとヒアリング実施）などを実施している。

さらに、「1.1 他の自治体や関連機関の具体的な取組、特に、先進的な取組や好例を知る」ことも、効果的で具体的な施策立案の助けになる。また、受入事業所や教育現場での取組を考えるうえでは、「1.2 外国人材や外国籍住民の社会的・文化的・宗教的背景と、送出国の人材送出に係る制度を把握する」ことも必要になる。例えば、職場や学校でイスラム教徒への正しい配慮の仕方を知ること、あるいは、自治体が送出国での外国人材の送出の仕組を把握することで、役所内各レベルでの適切な取組が実施可能になる。

#### 課題2：「厳しい冬、低い給与水準」のハンデを跳ね返すための工夫が足りない

自然条件や給与面のハンデを跳ね返し、「外国人材に選ばれる北海道」になるためには、農業分野や漁業・水産加工業分野の項で述べた労働環境の整備、全分野に共通する生活面で

の支援など、市町村、企業、地域社会が連携して行う包括的な対応策を講じることが期待される。道内にも好例があり、第4章で述べた紋別市の受入事業所や地域社会を巻き込んだ技能実習生に対する生活面、資格取得のための総合的な支援、第5章で取り上げた茨城県の例も、企業と外国人材の双方を対象にした包括的な支援と言える。

外国人材に対する支援を考える際に重要なことは、受入側が想像している支援ニーズではなく、外国人材が何を求めているか、つまり、外国人材が実感している課題に基づく支援ニーズを知ることである。彼らの声を聞くためには、他県の例で述べたとおり、様々な機会や経路があり、各市町村が、現状に合った方法で、「2.1 外国人材の支援ニーズを把握し、施策や活動に反映する」ことから始めることが重要である。例えば、道内各地で行われている相談業務や日本語教室などを外国人材が参加しやすい曜日・時間に開催する、交流イベントについても外国人材がどのような交流を望んでいるのか意見を聞くなど、日本人の目的や都合ではなく、外国人材の都合や要望に基づき実施することが「北海道好きの外国人材」を作る第一歩である。

送出国調査の結果からは、バングラデシュのように日本や北海道の仕事と生活に関する情報が現地には十分でない国があることがわかった。人材獲得競争を勝ち抜くためには、送出国に向けて、北海道に関する「良い情報」を積極的に発信することも重要である。具体的な策としては、大分県のように「2.2 帰国留学生のネットワークを構築し活用する」、あるいは、「2.3 北海道に在住している技能実習生や留学生から本国に向けて情報発信をする仕組みを作る」ことが考えられ、同国人を積極的に活用し送出国で北海道の知名度を上げる必要がある。

継続的で安定的な外国人材の受入を目指すのであれば、ハンデのある北海道にとっては、他県も強い関心を有し、かつ、すでに多くの技能実習生を日本全国に送出しているベトナムのみに頼るのではなく、送出国の多様化を図ることが重要である。

特定技能や高度人材の獲得も視野に入れ、人口は少ないが気候条件が似ているモンゴル、技能実習生の本格的な派遣が始まっている中央アジアのウズベキスタンやキルギス、世界4位の人口を有し漁業や水産加工業が盛んなインドネシア、ICTの高度人材の送出国としてのバングラデシュなど、各送出国の経済社会状況や人材送出の仕組みなどを比較検討し、「2.4 各自治体の人材のニーズに合致する、新規送出国を開拓する」ことも急務である。高度人材に関しては留学生の活用という選択肢もあり、課題4の対応策で述べる。

### **課題3：日本語教育、日本語指導が必要な児童の支援、防災対策支援など、外国人材受入の基盤となる多文化共生に係る経験値が不足している（特に地方の市町村）**

多文化共生社会を推進するためには、外国籍住民を受け入れる地域社会の参加が重要になる。このため、「3.1 外国籍住民に一番近い町内会の巻き込みを強化する」。技能実習生などの外国籍住民が多く住む地域では、恵庭市で行われているような、町内会の（既存の）イベントに外国籍住民を巻き込むことから始める必要がある。町内会活動があまり活発でない地域では、紋別市のように、外国籍住民の交流会や防災活動などのイベントへの参加費などを助成し、外国籍住民の受入を契機とした町内会の再活性化を図ることも考えられる。

外国籍住民に対する支援を行う際に、「3.2 自治体のパートナーとなるNPOなど市民団体やボランティアの育成」については、神奈川県で述べたとおり、自治体が長期的な展望を持つことが重要である。金銭的な支援とともに、市民団体やボランティアに対する研修を実

施する、自治体の事業を委託するなどして、市民団体が経験と信用を得る手助けをする、あるいは、ボランティアが活動に「やりがい」を感じられるような仕組づくりをすることが重要である。鹿沼市の例では、外国籍児童の日本語指導ボランティア（無報酬）に対し、学校や子どもたちから様々な形で感謝の念を伝える、些細な問題でも市—国際交流協会—教育委員会が連携し、即座に対応することでボランティアとの信頼関係を築くなど、金銭的なインセンティブではなく、細やかな配慮をすることで、ボランティア人員の維持と拡充につながっている。

定住を考える外国籍住民にとり日本で生活するうえで重要な「3.3 日本語教育と防災対策、日本語指導が必要な児童の支援を充実する」ためには、全国に多く存在する好例を研究し（第5章で例を挙げている）、道内の各市町村に合った支援の内容や体制を考えることが最も効率のよい支援策の実施につながる。繰り返しになるが、これらの活動を実施する際には、市民団体やボランティアとの連携や協働が不可欠であり、市町村や関係組織による市民団体やボランティアへのさらなる支援の強化が期待される。

#### 課題4：外国籍住民が「地域活性化や経済の担い手」として位置づけられていない

大分県の例で述べたように、行政による外国人への支援が、実は地域の活性化につながる。対応策としては、留学生を受け入れている教育機関がある市町村の場合は、「4.1 教育機関と連携して留学生の地域貢献を促進する」、あるいは、「4.2 外国籍住民と日本人の協働を促進する」仕組を作ることが考えられる。具体的には、大分県別府市や神奈川県のように外国籍住民を含むグループへの助成ができればよいが、金銭的な助成が難しい場合は、行政と外国籍住民グループが連携した交流イベントの実施や防災活動の展開などが考えられる。外国籍住民グループへの支援・連携を通じて、行政や支援組織自身が、外国人コミュニティとのつながりを強化できるというメリットもある。

外国籍住民の防災意識の向上や災害時の支援を考える際には、栃木県や岐阜県の事例で挙げた、「4.3 行政と外国人コミュニティとの連結点となる人材を育成する」ことが望ましい。具体的には、外国籍住民の中に以下の役割を担う人材を育成し、行政のパートナーとすることである。

- ・ 同じ言語や文化を持つ他の外国籍住民に災害や避難に関する知識を伝える（防災）
- ・ 災害時には、他の外国籍住民へ行政からの情報を正確に伝え、行政に外国籍住民の被災状況や支援ニーズ、避難所で必要な文化や宗教に関連した配慮事項を伝える

このような人材を育成することにより、外国籍住民の自助と互助の努力を促進することにつながり、さらには、地域住民との互助にもつながり、そこで対応できないことを行政が助けるという災害支援の仕組を作ることが可能になる。

札幌市や旭川市、函館市などでは、4.1の「留学生の地域貢献」の延長として、大分県の事例にあるように、「4.4 留学生の地域への定着を促進する」支援を考える必要がある。ただし、外国人材受入に対して消極的な企業が多い現状では、企業側への働きかけも重要になる。説明会やインターンシップに加え、茨城県の事例で述べたように、行政が伴走型支援を実施し、「留学生受入モデル企業」を作るなど、さらに一歩踏みこんだ支援を検討することも一案である。また、道内に在籍する留学生や、一度道外に就職した元道内留学生が、北海道スタートアップビザ制度を活用し起業する際の支援、例えば、大分県の例にもならない、出資金

等 500 万円の要件緩和、インキュベーション施設の利用に対する補助、インキュベーションマネージャーによる伴走、日本政策金融公庫への働きかけなどの支援も検討に値する。

### 7.1.6 送出国（バングラデシュ調査の結果に基づく）

#### 課題 1：バングラデシュのように北海道への人材送出不が進んでいない国においては、日本・北海道で働くことの情報と機会がなく、選択肢として認知されていない

学生を対象とした日本企業の採用説明会やオンキャンパス・リクルーティング、既卒者向け転職情報イベントを開催し、日本での就職の可能性が身近に存在し、選択肢となり得ることを認知してもらう必要がある（「1.1 日本・北海道の認知度を高める」）。そのためには、現地の大学と連携し、当該分野の学生が集うワークショップの場や学会・業界団体による涉外イベントや視察の際に日本への就職機会を PR する、また、日本語習得を早くから始めてもらうために、大学進学希望者や大学生に早い段階で情報提供することが有効である。

このような機会を通じて、北海道の PR を積極的に行うことによって、就業先としての「北海道」を認知してもらうきっかけを作ると効果的である。その際には、就労に関わる情報発信に限らず、多くの外国人を引きつけている日本文化の魅力や北海道の雄大な自然、歴史・伝統文化、食文化なども併せて広報し、日本や北海道に対して興味を持つ層を増やすことも重要である。

送出国側は、海外労働に関する正確な最新情報を求めている（「1.2 就労機会に関する適切な情報を提供」）。日本で就業するにあたり、どのような在留資格に該当するのか、費用負担や手続きはどうか、など正確な情報を提供することで、不安要素が減って具体的なイメージが湧き、日本での就職を後押しする一助になる。適切な最新情報を、現地の信用ある公的機関から現地語で広く案内することで、送出国の人びとは日本への就労機会の安全性・確実性を理解することができる。加えて、（高度人材を含め）採用までのプロセスを透明化するとともに、日本での就労に必要な手続きに関する想定スケジュールを明確に提示する必要もある。

さらに、業務内容や待遇、道内企業が求めている人材の資質を明確にし、外国人材が日本企業で働くことで身に付けられる技術や経験などのメリットを示すことも重要である（「1.3 就業機会を具体的に提示する」）。同時に、給与レンジや生活コスト、日本での働き方など、来日後に直面する現実の情報も提供する。採用先とのミスマッチを防ぎ、適材適所で活躍するためには技術者としての下積み期間があることや、採用直後から社の主力事業に携われるとは限らないこと、来日後しばらくは言語力の問題から生産性を発揮できず能力に見合った対価を得られにくいなどの点を、来日前に理解してもらう必要がある。実際に日本で働いている外国人材や帰国した人材による経験・情報提供や、SNS を通じた外国人材間のネットワーキングを活用する方法などが考えられる。

#### 課題 2：企業で求められる日本語能力が高く、言語習得にかかる機会費用との検討で選ばれにくい

「2.1 求人募集段階で求める日本語能力を緩和する」ことで、日本側にとっては能力や資



質の部分でマッチ度の高い人材を得ることができ、送出国側はより多くの人材に就労機会を拡げることができる。内定後は明確なゴールに向かって日本語習得に励む場合が多く、採用段階での到達目標を設定することで、日本語学習効率も高まることが期待できる。

日本で求められる技術を専攻してきた人材と、現地の大学で日本語を専攻した人材は同じではなく、前者に後者と同等の日本語レベルを求めることは現実的ではない。外国人材それぞれに期待する役割を明確にし、日本語能力の部分进行他の方法で補うなど、外国人材が能力を發揮できる採用計画・受入体制づくりが必要になる。

大学卒業後の進路を考える時期に日本語学習を始めることは、外国人材にとって時間・費用・心理的に負担であることから、例えば大学2～3年次の学生に対して、「2.2 大学と提携し日本での就業を視野に入れた日本語教育を提供する」。座学だけでなく、インターネットを通じた日本人との語学交流や日本で働いている外国人材との交流の機会を取り入れることで、実用的な日本語力を高めるとともに、外国人材にとってはモチベーションの向上につながり、受入国となる日本社会にとっても異文化理解促進にもなる。また、来日前から日本にいる知人ができることで日本での生活を身近に感じられるため、安心感を与えることにもなる。

日本の受入側で必要な対策としては、「2.3 外国人材と日本人の同僚やクライアントとの意思疎通を助ける「コミュニケーター」を活用する」ことがあげられる。英語を学ぶ日本人学生やボランティアなどは両者の意思疎通を助け、会社やクライアントの意向をかみ砕いて説明してくれる人が社内に一人いるだけで、外国人材が来日前に抱える不安を軽減できる。「宮崎・バン格拉デシュモデル」のように、外国人材を活用しようとする企業に対して公的な支援の仕組があると、「コミュニケーター」をはじめとした企業内の通訳やメンターの登用など、外国人材をサポートする仕組が整いやすくなる。

### 課題3：高額な手数料を課す仲介役や民間の送出機関が暗躍し、安全な海外労働が約束されていない

主に技能実習生に関しては、「3.1 受入企業が労働者の費用を負担する」仕組が送出国側の法制度として整い、それが主流となることで反道徳的な送出機関や仲介業者は暗躍しづらくなる。

外国人材の活用を強く望む日本企業は多いことから、受入企業側に不適切な送出機関の特徴や情報を提供し、注意喚起することが安全な外国人材受入を進めていくうえで有効である。例えば、リクルート方法の透明性が低い送出機関や、身元が不明瞭な人材紹介を行っている企業などには注意喚起を行う。これに加えて、外国人材の活用時の人権を尊重した対応（パスポートは取り上げない、賃金を定期的にかつ期日どおりに支払う、転職の自由、職場環境が安全で適切なものであるなど）、労務管理、緊急時の対応等の啓発活動を企業に対して実施し、外国人材にとって安全な就労機会の提供につなげる。

さらに一歩進めて、「3.2 民間の送出機関を通さず、政府同士が受入を行う」制度づくりを検討したらどうかと考える。韓国が専門的な技術を持たない外国人労働者の受入として2004年から導入している雇用許可制（Employment Permit System：EPS）が一例となるように、民間の送出機関を通さず政府間の覚書に基づいて行うことでプロセスの透明化が図られ、より少ない負担で海外労働を選択することができるようになる。他国の事例から日本へ

の示唆となる情報を収集し、適切な制度の構築につなげることが望ましい。

併せて、送出国において、「3.3 労働者の権利や安全な海外労働を促すための啓発活動」を行うことも必要である。所管している海外労働・雇用に関する省庁や、社会保障・福祉関連省庁などの相手国政府機関、また先行して取り組んでいる国際機関や市民団体と共同し、キャンペーンやイベントを開催することで、不法・不当な海外労働や人身取引などの予防につなげられる。

送出国では、貧困や生計手段の喪失が人身取引の要因になっているのでその根本的な課題に取り組む必要がある（「3.4 人身取引被害の脆弱性を減らす取組」）。正当な仕事と紹介されたものの実態が異なっていたり、債務労働を強いられたりといった人身取引被害には、出稼ぎなどを生計手段として選ばざるを得ない状況が誘因として働いている。人身取引の被害は海外労働に限らず国内でも発生しているが、送出国の社会経済的要因に十分に配慮して根本原因の改善に取り組む必要がある。また、検挙率の向上や悪質ブローカー等に対する訴追の強化とともに、水際対策として送出国側の国境監視や出国管理の能力を強化することで、人身取引を減らすことが期待できる。さらに、倫理的な送出国・人材紹介（エシカル・リクルーティング）を徹底している企業と見なす指標を明確にし、達成状況を見える化する事で人身取引加害者の暗躍の排除につなげることができる。

#### **課題4：人材流出をもたらすことにより送出国側の経済・社会発展が阻害されている**

送出国の大学・研究機関との産学連携や、現地企業との共同研究、学際的なイベントを通じた若手人材の育成など「4.1 送出国側の人材育成」への協力を勧める。

その手段の一つとして、「4.2 現地教育機関の能力強化」がある。具体的には、送出国の持続的な産業人材の育成に寄与できるように、現地の教育機関（人材育成機関、専門学校、職業訓練学校、技術高等専門学校、短期大学、大学、大学院など）に対して、市場ニーズにあったカリキュラムの開発や指導員の技術力の向上を行う。産業人材を育成するための仕組みを定着させながら、数ある選択肢の一つとして日本への就労機会を提案することで、送出国の経済発展に必要な産業人材の育成ができ、日本にとっても競争力のある人材の獲得が可能になり、両国にとり利益となる。

4章で述べた滝川市の例では、自治体国際化協会の事業を活用し、モンゴルの地方の実業高校の建設土木コースの教員を、研修員として滝川市の建設関連企業で受け入れ技術移転を行った。同教員が帰国後に、日本で学んだ知識に基づき建設コースのプログラムを改編し、今後は、同プログラムを修了した学生を滝川市で外国人材として受け入れる予定である。これは、現地教育機関の能力を強化しつつ、同時に日本への優秀な人材の送出国につながる好例といえる。さらに、滝川市では、還流を意識したモデル構築も視野に入れ、来日したモンゴル人材への技術移転を通じ、帰国後は、優秀な技術者や指導者の予備軍となるように育成することも目指している。

送出国の人材を日本に受け入れるだけでなく、送出国への事業展開やオフショアを通じた人材活用など広い視野で送出国との関わり方を見出すことも双方の利益となる（「4.3 送出国への事業展開やオフショアの活用」）。そのためには、送出国の経済政策情報を収集するとともに、業界団体との交流・連携による日本企業向け送出国視察の実施、送出国に進出している先行企業との情報交換など、送出国側の産業活性化に寄与する取組も有効である。

さらに、技能実習生が帰国後に母国で活躍できる機会が限られているという現状があり、日本で習得した技術により活躍できるように小規模資本の提供や、受入企業等による帰国後の技術面でのフォローアップが必要である（「4.4 帰国技能実習生が母国で活躍できる機会の創出」）。また、日本で技能を身に着けることを選んだ外国人材との交流は帰国後も双方にとって財産であるので、日本滞在中に技能実習生と地域社会との関わりを増やし、地域住民との交流（地域住民と外国人材のバディ制度<sup>136</sup>など）を持ったうえで、帰国後は実習生の出身地域と日本の自治体間との人的交流に発展させることも有効である。

## 7.2 具体的な対応策と JICA に期待される役割

### 7.2.1 介護分野

課題 1：能力の高い外国人介護人材の確保が難しい

対応策 1.1：送出国の現地看護大学などの教育機関との提携と送出国の多様化

現状では法人・団体が個別に養成機関と提携して人材確保に努めている。既存の民間の事業活動の妨げにならぬよう留意しつつ、むしろ促進するように、送出国側の政府や養成機関との間で政府間、あるいは自治体間レベルの覚書を結んで日本との協力関係を公式なものとし、より多くの団体・企業が二国間の連携枠組みを活用できる体制にできると思われる。その際、JICA が現地教育機関や保健関係省庁とのネットワークを活用して、双方の橋渡しをすることができる。JICA の開発協力の経験を活かして、送出国政府や養成機関に対し、介護・医療専門家を派遣することにより、人材養成に貢献することができる。派遣される専門家は直接人材を指導することもできるが、カリキュラム開発、教材開発、指導者養成に携わることによって、民間機関との競合を避けながら送出国側の人材育成に貢献できる。介護・医療関連科目に加え、日本語教師の派遣も検討できる。

中南米に関しては、日本からの移住者およびその子孫による日系社会が移住先国に存在する。また、ブラジルをはじめとして医療水準の向上に伴い高齢化しつつある国が多い。それら日系社会と日本の民間企業とのマッチングにより日系研修の実施、JICA 民間連携事業を推進、日本企業による中南米地域でのビジネス展開を側面支援する目的で、JICA は「日系社会との民間連携調査団」を毎年派遣しており、これらの事業を送出国開拓に向けて活用すべきである。道内の大学の中には日系研修として日系人の理学療法士を受け入れ、医療分野において、すでに日系社会との関係が構築されているところもある。そのような既存の受入実績と構築された日系社会との関係を一層深化、拡大する試みが必要と考える。

---

<sup>136</sup> 地域住民が技能実習生一人一人のバディ（相棒）となり、外国人材が感じる疑問や困難を日常的な交流を通じて助ける仕組。国内外の大学等では留学生支援の一環として学生同士のバディ制度を取り入れている場合がある。移民、難民が急増したベルギー・メヘレン市が取り入れ、効果を上げたことでも知られており、日本では愛知県の受入団体が導入している。参照先：毎日新聞、「外国人技能実習生の孤立防げ相棒は地域住民 最多の愛知で新制度導入（2019年7月2日）」（入手先：

<https://mainichi.jp/articles/20190702/dde/001/040/030000c>）2020年3月9日アクセス

### **対応策 1.2：現地人材の資格・能力と日本の介護人材としての資格要件のマッチング支援**

日本での介護人材に必要な資格要件を外国人介護人材が有するかどうかを判断する指標となる、送出国での教育レベルや業務経験について、関係者（例：JICA 在外事務所、送出国保健省、道内の外国人介護人材受入施設、道出入国在留管理局）で、各国別の目安について協議する。あくまで目安であって資格要件ではないが、JICA の送出国でのネットワークと信頼関係を活用しながら、共通理解を得ることで適切な人材をより迅速に確保することが期待できる。

### **対応策 1.3：留学生の受入を促進する**

東川町の例にあるように、行政が奨学金制度を設け、管内の養成機関や施設と協力する手法は有効と思われる。JICA は各国の JICA 在外事務所、日本人材開発センター（通称：日本センター）や大学、教育関連省庁、保健関連省庁、病院のネットワークを活用して、留学生募集を支援することができる。具体的には、道内の専門学校から希望があれば、専門学校の介護学科リストや留学と留学後のキャリアパスに関するプロモーション資料を、送出国の関連機関に送付する、日本センターに置くなどの協力ができるだろう。また、日本式の介護に関心を寄せる国における、介護分野での技術協力プロジェクトの実施も検討できる。

高齢化社会を迎えつつある中南米の国々では、日本への留学、日本の介護施設での就労を通じて介護の経験を積み、母国に戻りその経験を活かすキャリアパスを描きやすい。よって、今後中南米からの日系人を含む留学生の拡大を真剣に検討すべきである。

対応策 1.1 で述べたように「日系社会との民間連携調査団」による現地の日系社会との連携を通じ、道内の専門学校や PR や中南米の国々からの留学生を積極的に受け入れていく。同時に、「対応策 4.1：日本式の介護事業の海外展開支援」を通じて、これら留学生・介護人材の帰国後の受入先を確保する。

## **課題 2：事業所側の外国人介護人材在活用に理解が不足している**

### **対応策 2.1：介護施設運営法人を対象に、外国人介護人材に係る制度の理解を促進する機会を提供する**

行政、民間企業、社会福祉法人・団体などが主催する研修会や情報交換会で受入制度に関する情報を提供する際に、JICA の現地経験者や在外事務所から、最新の社会経済の状況・文化・慣習に関する情報を提供する。研修会などに講師を派遣したり、ビデオ会議でつないで講義と質疑を行ったりするなど、いくつかの方法が可能であると思われる。送出国に在外事務所を持つ利点を活かし、看護教育や保健事業の様子などのビデオを制作して提供することでも、法人側の理解促進に資することができる。

JICA からは情報提供に加え、情報交換のために会場の提供といった協力もできる。

### **対応策 2.2：受入体制の向上**

### **対応策 2.3：外国人材受入に関する事業促進**

受入体制を向上するためには、受入側の勤務体系とともに外国人材指導の体制（生活面については課題 5 参照）を確立することが重要であり、技能実習の実習指導者講習が現在実施されている。そのような講習の継続・拡大とともに、受入法人の協議会などの団体を民間で

組織して相互の情報交換をすることができる。こういった指導者講習においても団体内の情報交換においても、上記のような JICA が提供できる送出国の情報が有益である。対応 2.1 で提供する情報は、外国人材受入に関心がある施設・法人向けの社会経済の状況・文化・慣習などある程度一般的なものでよいが、対応策 2.2 で提供する情報は、受入を決めた施設・法人対象に、受入・支援体制の検討を助ける、医療・看護・介護に関する専門的かつ具体的な最新情報が必要となる。

### **課題 3：技術的指導と日本語学習への支援がなく、受入事業所の負担になっている**

#### **対応策 3-1：外国人介護人材の日本語学習支援**

#### **対応策 3-2：外国人介護人材の技術力向上の支援**

日本語学習と技術指導のどちらも、行政は受入施設の指導者研修会や助成による学習促進支援を行い、民間企業は行政の助成を受けて指導者研修会や外国人材向けの日本語や介護技術の研修をより広く実施する必要がある。

外国人介護人材の日本語教育は、日常生活や福祉施設利用者との意思疎通に必要な日常会話と、介護技術に関する専門的な日本語にレベルの違いがある。よって、日常会話の日本語は他の職種の外国人材と共通の日本語学習が可能だが、専門的な日本語については、介護人材を対象とした研修会を実施することが望ましい。

送出国側では、送出国の公的保健関係機関・養成機関に JICA から介護あるいは医療・看護分野の短期・長期の専門家あるいは海外協力隊員を派遣して、カリキュラム開発・教材開発・指導者養成にあたることができる。その際、これまでの JICA の保健関連省庁との協力の経験を活かして、送出国側機関の能力や目的に寄り添った支援ができる。

日本国内でも、送出国で医療・保健・看護分野の業務経験を持つ JICA 海外協力隊経験者の協力を得て、指導者研修会、外国人材対象研修会を実施することも考えられる。このようなより広範な JICA 関係者を巻き込んだ支援拡大の可能性について、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）および青年海外協力隊北海道 OB 会と協議、検討する。

#### **対応策 3.3：介護福祉士を目指す留学生の学習支援**

上記 3.1、3.2 と同様に、海外協力隊経験者などの JICA ボランティア事業関係者は、国内での日本語教育支援のリソースとして大きな強みを有している。送出国での医療・保健分野の実務経験を持つ海外協力隊経験者のように、技術的な専門性に加え現地の言語ができ、現地の事情にも深い理解を持つ人材は希少である。公益社団法人青年海外協力協会および青年海外協力隊 北海道 OB 会等の組織を通じ、医療・保健分野の海外協力隊経験者（あるいは他分野専門で当該言語の語学力を持つ海外協力隊経験者）に対し、日本語教材作成あるいは看護教材の翻訳への支援提供を依頼することが考えられる。また、地域の法人による外国人介護人材対象の学習サークルなどに、海外協力隊日本語教師経験者の派遣を依頼することも考えられる。

#### 課題 4：外国人材が帰国後日本で経験を活かすことできないため、送出国側にとってのメリットが少ない

##### 対応策 4.1：日本式の介護事業の海外展開支援

法人や企業の介護事業海外展開にあたっては、現地需要の確認、現地法制度の理解、人材資源の確保など、多くの準備が必要になるが、そのために JICA など公的機関の支援事業などを活用しようとする動きが出てきている。JICA の「中小企業・SDGs ビジネス支援事業」や海外投融資により、海外展開を検討している法人・企業の後押しが可能と思われる。このような支援事業は介護業界にはそれほど知られていないことから、自治体や JICA 在外事務所と協力して周知するとともに、実際に海外で日本式介護事業展開が始まれば、外国人介護人材が日本で介護を学ぶ価値を高めることができ、外国人材の確保を一層効率的に行えることと期待できる。自治体レベルで交流事業を行うことによって、企業間のマッチングや日本・現地双方の視察を促進することも期待できる。

対応策 1.1 で触れた中南米地域の日系社会では、日系人や日系団体が経営する医療法人があり、高齢者介護事業も併せて行っているところがある。JICA はすでにそのような介護施設に日系ボランティアを派遣して現地での介護人材育成を図ろうとしている。そのようにすでに高齢化が進行していて、近い将来介護人材不足に直面するであろう中南米日系社会は、日本式の介護事業を展開するうえでは言葉や文化の点からも比較的参入しやすいと考えられる。また、中南米地域の日系人や日系社会に溶け込んでいる非日系人の中には、日本に対する親近感、信頼感を有している人材も多く、送出国の候補として認識し、道内での介護人材教育と実地での育成、さらには現地での事業展開に向けた幹部候補として育成することも可能と考える。JICA は日系社会支援を近年これまで以上に重視していることから、日系研修、ボランティア事業（日系社会海外協力隊）、草の根技術協力、民間連携事業、海外投融資などあらゆるスキームでの協力が可能である。

##### 対応策 4.2：現地介護事業への人材還流

対応策 4.1 で示したように、法人・企業の海外展開先の学校や施設が、日本で経験を積んだ外国人材の帰国後の主要な受け皿になる可能性がある。ただし、これは企業・団体レベルの流れであり、より多くの外国人材に開かれた還流の構築を、JICA の草の根技術協力のスキームの活用で促進することもできると思われる。

例えば、相手国の将来の高齢化に備える介護体制の構築という課題の解決と、介護人材確保による道内自治体の地域活性化を図ることを目標とする事業を、草の根技術協力の地域活性化特別枠で後押しをすることも可能である。実施団体は、自治体および大学や専門学校などの教育・養成機関、受入施設・法人、人材紹介企業などで、活動内容の例としては、(1) 日本の福祉行政の知見の技術移転（相手国での短期・長期の研修および日本での短期・長期の研修）、(2) 相手国養成機関への技術支援（指導者養成と介護人材養成）、(3) 養成された介護人材と自治体内の施設・団体とのマッチング、(4) 日本で受け入れた介護人材に対するキャリアカウンセリング、などが考えられる。これらの活動においては、道内自治体、大学、企業、法人のいずれもが貢献できる。(5) 帰国後の受け皿の確保には、(1) で支援した相手国福祉行政担当部署を通じて相手国内の養成機関、社会福祉施設とマッチングをする、といったことが考えられる。

(1) では、道内自治体の福祉行政担当部署や管轄内の教育機関が相手国の関連行政機関に職員・専門家を派遣し、現地で福祉行政の制度・組織構築の指導をする。また、相手国政府職員を招へいし、大学など教育機関による座学と行政機関の視察や短期研修を実施する。

(2) は大学、福祉専門学校、社会福祉施設などが参加し、相手国の養成機関に人材を派遣し、指導者養成を主として支援する。相手国養成機関の指導者を招へいして短期・長期の研修を日本国内で実施する方法もある。(3) では自治体あるいは企業・団体を通じて、外国人材と日本の受入施設・法人の間のマッチングをする。(4) はキャリアカウンセリングの経験のある大学、専門学校や民間企業が、外国人材に日本及び母国での就業の選択肢を提示する。

(5) では、(1) で支援した相手国行政機関が中心になって、海外展開している日本企業・団体と協力して帰国人材のマッチング活動を実施する。

(1) から (5) の全体で行政側の制度構築、人材養成、人材の日本での就業、帰国後の就業というサイクルを回すことができる。あるいは、これらの活動の一部を実施し、それ以外の部分は個別に進出している企業など、他のアクターと協力することも考えられる。どこまでの関係者を巻き込み、どこまでの活動を実施するかなど、個別具体的な状況によるものであり、事業形成段階からコンサルテーションはじめ、JICA の協力が不可欠と思われる。

#### **対応策 4.3 : 現地政府への技術協力による介護施策・制度の構築**

途上国の多くではまだ介護の概念が十分に理解されていない。JICA の国際協力の一環として、送出国政府が要望する場合に、将来の介護政策の策定を後押しし、将来必要となる介護事業の法的・制度的基盤を固める協力が考えられる。具体的には送出国の看護大学や保健省等に専門家を派遣し、また、関係機関の行政官に対する本邦研修を実施して将来の高齢化に備える施策を支援することも一案である。その際には北海道の大学や事業者、自治体などに協力を仰ぐ。施設設置に関心を持っている途上国（カンボジア等）もあるので、無償資金協力や有償資金協力、技術協力を通じて政策・制度構築支援および養成施設・社会福祉施設の建設・運営を支援することも考えられる。

#### **課題 5 : 気候や地方部での生活の不便さから、北海道に来ることに魅力を感じない**

##### **対応策 5.3 : 北海道の魅力の PR**

道内・海外の自治体間の交流事業では、現地は海外協力隊員、道内は海外協力隊経験者や他の参加希望者の参加を募ってみるのも一案である。

送出国の潜在的な人材に対し、JICA 在外事務所の協力を得て、現地の JETRO や商工会議所と共催で、北海道の特徴や魅力、北海道の企業紹介や北海道での就業を PR する活動が考えられる。

## 7.2.2 ICT 分野

### 課題1：外国人 ICT 人材の受入のターゲット層の選定と受入計画策定

#### 対応策 1.1：外国人 ICT 人材受入関心企業リストの策定

ICT 業界団体や外国人材受入に関心のある IT 企業などの協力を得ながら、経済産業省や厚生労働省が提供している ICT 関連の統計データを収集・分析し、道内の IT 企業のホームページなどを情報源に、道内の IT 企業数、規模、事業形態などを JICA が整理のうえ、道内の関係者に提供する。その際、送出国側が提供可能な外国人材の技術レベルや日本語能力の把握と分析も必要となる。JICA は、バングラデシュにおいて、海外向け ICT 人材育成の B-JET 事業を実施しており、同事業を通じて得た知見・経験などを、セミナーや交流会などを通じて、外国人材受入に関心を持つ企業向けに、情報提供する。送出国側の現状や提供可能な ICT 技術スキル、日本語能力、その他送出国の社会文化から派生するビジネスマナーなどを企業側に提供することは、実際に関心のある道内の IT 企業リストの作成に有効である。

#### 対応策 1.2：道内外国人 ICT 人材受入計画の策定

道内の IT 企業を、本報告書で示した外国人材受入にあたってのカテゴリ分け、つまり、①ニアショア拠点、②道内受託 IT 企業、③ユーザー系 IT 企業、④研究開発型の専門性の高い道内 IT 企業、を参考に、リストにある IT 企業のカテゴリを行う。②や④に分類される IT 企業を重点的に、道内外国人 ICT 人材受入計画の対象者として位置づける。そのうえで、②の企業が技術よりも日本語能力がより求められるケースが多いことから、その ICT 人材を念頭に、外国人材受入計画を北海道や札幌市などの自治体と共に策定することを提案する。一方で、④に分類される企業においては、日本語能力よりも優秀な大学を卒業した地頭が良く知識や技術力の高い ICT 人材が必要とされているので、それを念頭に外国人材受入計画を策定する必要がある。JICA は、北海道や札幌市などの関連部署や業界団体とともに、対応策 1-1 で収集した情報などを題材に勉強会を開き、B-JET 関係者を招待したり、バングラデシュ以外の他の送出国の ICT の現状や ICT 技術者のレベルなど情報を提供するなどの協力も可能である。

### 課題2：外国人材受入に関する IT 企業トップの意識改革

#### 対応策 2.1：IT 企業トップ・責任者による送出国への視察

調査先の企業から、「複数の道内 IT 企業の社員がバングラデシュを訪問し、B-JET、バングラデシュの大学などを視察したが、視察後、直ぐに外国人材受入に関心を示した」といったエピソードが紹介された。他の調査先の企業からも、「企業トップ自らが送出国へ行き、バングラデシュに現地法人の設置を決めた」などの話もあった。このように、実際に送出国を訪問することが、企業トップの外国人材受入に対する関心を促すことにつながる。

自治体は道内 IT 企業の視察に対する支援、業界団体は送出国への視察団の募集や視察企業の選定などの支援と調整などの役割を担うことが考えられる。一方、JICA は送出国の多くに在外事務所を有しており、また、送出国における関連省庁や企業とのネットワークを豊富に持つことから、送出国の ICT 事情や、海外での就労に関心のある ICT 技術者の情報などを事前に収集・整理し、業界団体を通じて、道内 IT 企業へ事前情報を提供することがで



きる。加えて、道内 IT 企業の視察団受入支援や道内 IT 企業視察団の帰国後のフォローなどが可能と考える。

### **対応策 2.2 : IT 企業トップ・責任者同士の交流会の企画と実施**

一般社団法人北海道 IT 推進協会が発行している「北海道 IT レポート (2019 年)」のアンケート結果では、道内に本社をもつ IT 企業の約 8 割が外国人材の活用に積極的ではない、もしくは関心がないとされた。一方で、調査先の IT 企業の多くは、外国人材受入に積極的であり、2020 年度の採用計画に外国人材を念頭に入れている IT 企業もあった。

道内に本社を持つ IT 企業で、外国人材活用に積極的でない理由として、①外国人材受入には、多くの手続きが必要で手間や負担が増えることが懸念される、②外国人材受入後の支援が本業に支障をきたす恐れがある、などが考えられる。こういった懸念などを払拭するためには、自治体や業界団体が、IT 企業トップ・責任者による交流会を主催し、外国人材受入の好事例の紹介や、企業トップ同士の定例会、外国人材受入に関する個別面談を企画するなどの対応が有効と考えられる。

### **対応策 2.3 : 外国人材受入に関する助成金の設立・運営**

ICT 業界の人材不足は、道内 IT 企業の業績に大きく影響しており、今後、道内 IT 企業の外国人材受入は、道内経済を支えるための重要な要素になると考えられる。

日本政府、北海道や札幌市が、外国人材受入に関する助成金制度を設立し、業界団体などが助成金の運営などを担い、道内 IT 企業に対して在留資格や査証申請にかかる経費、日本へ渡航するための経費、外国人材の道内での居住にかかる費用などの外国人材の受入経費の一部を補填 (ほてん) するなどの施策などが考えられる。

また、助成金以外に、民間企業とともに外国 ICT 人材育成に向けた第 3 セクターの設立、当該第 3 センターを通じた B-JET のような途上国での ICT 人材育成事業への投資を JICA とともに実施 (海外投融資スキームを想定) し、スポンサーとなることで安定的な高度人材確保につなげることが可能となる。

## **課題 3 : 道内 IT 企業同士のつながりを強化し、外国人材確保のためのチャンネルを増やす**

### **対応策 3.1 : 道内 IT 企業間の交流会・定期的な意見交換会**

対応策 2.2 で提案した交流会や定例会などによる対応策が考えられる。

### **対応策 3.2 : 外国人 ICT 人材確保・活用事例の整備と広報 (SNS、マスメディアも活用)**

外国人材確保と活用の事例を、道内 IT 企業に対して情報発信することが有効と考えられる。業界団体が、情報発信に必要とされる活用事例の収集と広報資料の作成を担い、JICA は、本報告書の公表や外国人材の確保と活用の事例集作成を支援するほか、在外事務所を通じた送出国側への道内の外国人材の受入状況や道内の ICT 全般の情報、どのような ICT 技術が研究・開発されているかの情報発信が考えられる。

### **対応策3.3：外国人ICT人材・留学生などの交流促進事業**

北海道労働局の発表によると、ICT分野の道内で雇用されている外国人材全491人（2019年10月時点）のうち、資格外活動は146人と約3割にのぼる。卒業後、道内のIT企業に就職する留学生の数は不明だが、留学生の道内IT企業への就職をより一層促進することが有効と考えられる。

そのためには、大学や業界団体、外国人材の受入を積極的に実施している道内IT企業と自治体が、ICT分野の留学生の交流促進事業を主催・運営する対応策が有効と思われる。留学生は、すでに道内での生活を経験しており、受入後の企業による支援が最小限で済むことから、本業に支障をきたす恐れがないといったメリットがある。

JICAは、多文化共生社会構築に関する意見交換会を実施し、ICT分野の留学生の交流促進会には海外協力隊経験者に参加してもらうなどの協力が可能と考えられる。

## **課題4：研究・開発型の専門性の高いICT技術を生み出す**

### **対応策4.1：道内産業へのAI技術適用のための研究会立上・運営**

調査対象の道内IT企業が、北海道大学と協働で、AI技術適用のための研究会を立ち上げており、ここを起点として他の道内IT企業の巻き込みを図ることで、AI技術を核とした道内のICT産業の活性化と、それに伴う外国人材の受入拡大が期待できる。自治体は、AI技術適用のための研究会への参加や、助成金の提供、その他自治体を持つICT戦略に、AI技術をより多くの道内IT企業に適用させていくための支援策を取り入れるなどの対応が考えられる。業界団体は、同研究会の運営や、AI技術の道内IT企業への普及や適用のためのガイドライン作成などの対応が考えられる。研究会には、AI技術の知識や経験を持つ外国人材も招待することで、外国人材の送出国に対するAI技術・サービスの適用可能性なども議論することができる。

JICAは、研究会に参加する外国人材に対する支援として、日本語での会話が難しい場合の通訳補助や、送出国に対するAI技術・サービスの適用可能性に関するアイデアの提供やアドバイスなどの対応が考えられる。

### **対応策4.2：道内産業へのICT技術適用可能性検討会・セミナー企画・実施・運営**

AI技術以外の先進的な技術について、例えば、IoT、5G、ドローン、ロボットの活用などを促すための研究・開発を、道内の大学と共同で促進することである。これらの先進的な技術の適用可能性検討会・セミナー企画を、これらの技術を有する外国人材を巻き込み北海道発の技術の確立を目指し、自治体が助成金の提供、加えて、自治体を持つICT戦略に、先進的な技術をより多くの道内IT企業に適用させていくための支援策を取り入れるなどの対応があるだろう。業界団体は、道内のIT企業や大学と共同で、道内産業へのICT技術適用可能性検討会・セミナー企画・実施・運営などの対応が考えられる。

JICAは、検討会の共催のほか、参加する外国人材に対する支援として、日本語での会話が難しい場合の通訳補助や、送出国に対する先進的なICT技術の適用可能性に関するアイデアの提供やアドバイスなどの対応が考えられる。また、検討会を通じて先駆的な技術の途上国での応用、展開に向けた草の根技術協力や民間連携事業など、JICAのスキームを動員して協力を提案するべきであると思われる。

#### **対応策 4.3 : 海外（特に送出国）における ICT 技術適用可能性検討会の設置**

対応策 4.1 や 4.2 において、JICA が提供する支援として外国人 ICT 人材の送出国における ICT 技術提供の可能性について言及したが、対応策 4.3 は JICA が途上国を対象としてすでに実施してきた、プロジェクト研究や技術協力における知見や経験をベースに、送出国における ICT 技術適用可能性検討会を主催し、道内の IT 企業に対し、送出国における ICT 技術の適用可能性や海外展開の可能性などについて検討するための場を提供する支援が考えられる。例えば、「開発途上国における情報通信技術の適用のあり方に関する調査」(2015 年)では、国際開発援助機関が実施中の ICT を利活用した事業実施事例を多く収集・分析し、中長期的な ICT 利活用戦略を策定するための基礎的情報が整理されている。この内容を提供し、道内の IT 企業とともに、送出国における ICT 技術適用可能性について検討するなどの支援が可能である。その他、JICA は、送出国として期待される途上国において、ICT に関する技術支援<sup>137</sup>を実施してきており、これらの知見や経験などを共有することで、道内の IT 企業による外国人材に対する関心を高め、将来的には、道内の IT 企業による海外展開などの検討が可能となる。加えて、対応案 2.3 で述べた、道内 IT 企業及び自治体がバングラデシュでの B-JET 事業の民間移行後への参入、および他国での同様の IT 人材育成事業に参画するような判断に至る場合、財務持続性を高める上で JICA の海外投融資を通じた協力などが効果的であることから、外国人材発掘と育成のための有望な事業に対する JICA の海外投融資の可能性も踏まえた検討がなされるとよい。

#### **課題 5 : 外国人材の定着を目指した、住居、食事、教育、文化・宗教に関するサポートの充実**

**対応策 5.2 : 医療、教育、食、文化、観光に関する通訳の導入（発掘・育成）**

**対応策 5.3 : 地域住民との交流会の開催（食、教育、子育て、社会文化など）**

「7.2.5 外国人材受入と多文化共生」に記述。

### **7.2.3 農業分野**

#### **課題 1 : 市町村ごとに外国人材の在り方を含めた地域農業の中長期にわたる振興計画を作る必要性**

**対応策 1.1 : 専門家と市町村による地域の農業の現状分析、地域農業の将来像についての合意形成**

外国人材を含めた地域農業の振興計画作りは、自治体が提供する情報を基に、農協、農業者グループ、農家、その他農業関連団体による自己分析による将来像の共有、自治体によるとりまとめというという手順を踏むものと考えられるが、その過程において、JICA は地域農業の現状分析をサポートする専門家の斡旋（あっせん）や派遣、また、合意形成のための

---

<sup>137</sup> 「トゥンバ高等技術専門学校（TCT）強化支援プロジェクト：2007 年 7 月～2012 年 6 月」では、TCT が産業・社会のニーズに適合した実践的な高等技術者育成課程の教育・訓練を行う機関となるための技術協力プロジェクトを実施した。「ICT イノベーションエコシステム強化プロジェクト：2017 年 10 月～2020 年 9 月」では、民間企業活動を中心とした ICT セクター及び他セクターにおける創造的な ICT 活用の促進などを支援している。

話し合いに、地域出身または在住の海外協力隊経験者の議論への参加を、青年海外協力隊 OB 会などを通じて支援する。

### **対応策 1.2 : 外国人材の雇用に関する情報共有**

市町村が情報の収集や提供（勉強会等の開催）を行い、農協、農業者グループ、農家、その他農業関連団体は勉強会などに積極的に参加することが求められるが、JICA は自治体関係者への外国人材の雇用に関する情報提供、勉強会の開催支援、また、JICA の持つ海外ネットワークを活用して収集した外国人材送出国の社会・文化・慣習に関する一般的な情報提供について協力する。

### **対応策 1.3 : 外国人材を含めた地域農業の振興計画作り**

地域農業の振興計画の策定は、地域共生の観点から、農業者以外の住民も参加する公聴会なども開催しながら、各市町村が行うことになるが、JICA は北海道庁などとも協力して地域農業振興計画の中から優良事例を収集して関係者との共有や市町村関係者への情報提供を行う。また、地域農業の振興計画策定のための勉強会の開催支援、外国人材送出国の社会・文化・慣習に関する一般的な情報提供について協力する。

## **課題 2 : 北海道の事情に合わせた適切な外国人材の受入スキームの選択と柔軟な運用**

### **対応策 2.1 : 受入側と送出国側での制度の正しい理解と柔軟な運用**

#### **対応策 2.2 : 北海道の実情に合わせた受入方式の導入**

制度の柔軟な運用を促進し、更に制度改善に繋げるには、行政内部での縦のコミュニケーションが円滑に図られるような仕組みを整えることが必要である。それには、市町村と受入機関となる農協などとの間でのコミュニケーションを円滑に行うことにより、現存する制度の理解状況、制度の運用状況などの情報が北海道庁、国レベルまで伝達されることが重要となるだろう。JICA は、北海道の事情に合わせた適切な外国人材の受入スキームの選択と柔軟な運用について、あるいは北海道の実情に合わせた受入方式についての優良事例を収集し、それを自治体関係者へ提供する、また、そのための勉強会の開催を支援する。

#### **対応策 2.3 : 高度人材の受入の促進**

高度人材の受入促進には、道レベル、あるいは（総合）振興局レベルで、農業分野における高度人材の導入の指針となるような高度人材の活用モデルを策定することが望まれる。それには、地域社会においては、上述のモデルを参考にしながら、地域農業振興計画において高度人材の活用領域および業務の範囲を反映し、自治体は、具体的な高度人材導入計画の作成、国内外の高等教育機関などを対象とした説明会の開催等、情報提供のための働きかけをすることも一案である。自治体にはさらに地域社会と共同して、高度人材の確保につながる労働環境の整備に努めることが望まれる。

JICA は高度人材の受入のために、その海外のネットワークを生かして、海外における PR 活動を支援する。また、高度人材導入の優良事例の収集と自治体関係者への提供や、それに応じた勉強会を開催する。

### **課題3：周辺地域に存立する農業・畜産分野の外国人材の確保難に対する対策**

#### **対応策3.1：外国人材の日常生活における移動手段確保**

市町村によるサポートとしては、公共交通機関の路線確保と、運賃等への補助が考えられ、また、地域社会あるいは受入機関が移動手段を提供する仕組みを作り出すことが望まれる。JICA は外国人材の日常生活における移動手段確保に向けた専門家も交えた検討会の開催を支援できると思われる。

#### **対応策3.2：通訳の導入**

通訳を雇うための補助金については、北海道庁あるいは市町村が検討する。また、市町村による通訳ボランティアの選出、あるいは育成の検討も必要となる。JICA として、専門領域別に在外事務所の協力も得ながら、日本語専門用語の対訳表の作成をサポートするなどの協力も有効と思われる。

#### **対応策3.3：地域住民との交流会の開催**

外国人材を受け入れているという市町村の意志を示すためにも、また、実際に外国人材の地域による受入を促進するためにも、市町村が地域住民との調整を行い講習会、交流会を主催することが期待される。JICA は自治体関係者への情報提供、講習会や情報交換会の企画・運営を支援する。

### **課題4：北海道における農業が技能実習生から選ばれるための労働環境の整備**

#### **対応策4.1：外国人材が安心して働ける・暮らせる環境整備**

共生社会実現のためには、市町村と地域社会が外国人材を居住者として受け入れるという姿勢を見せることが重要である。JICA はそのネットワークを活用して、共生社会実現に関する専門家の紹介などを検討する。

#### **対応策4.2：送出国への広報活動の強化**

北海道庁あるいは市町村は、北海道の魅力を発信・拡散するための広報媒体を作成するが、JICA はそのような広報媒体の作成、送出国における情報発信に当たっての留意点等の提供や、その海外におけるネットワークを生かした広報活動への協力が可能である。

#### **対応策4.3：北海道と共通性を持つ国からの人材の導入**

中央アジア諸国などの新規送出国との関係構築、情報交換、調整については自治体が JICA と協力して当たるが、JICA は雇用主あるいは自治体と新規送出国との情報交換に関する協力が可能である。また、JICA 日本センターと協力して、日本でのビジネスを学んでいる企業経営者や学生等に対して日本での就労に関する情報提供、ワークショップを開催することが可能である。

## 7.2.4 漁業・水産加工業分野

**課題 1：漁業・水産加工業における外国人材への依存と確保難に関する自治体間での問題意識の共有**

### **対応策 1.3：送出国と自治体との情報共有**

漁業・水産加工業が盛んな地域は、一部を除いて周縁地域であることが一般的で、市町村のマンパワーも余力は乏しい。海外に目を向けることにも不慣れであるといえる。こうした部分を補完し、技能実習生の母国である開発途上国と日本国内の周縁地域に存立する市町村（漁業・水産加工業の集積地）との媒介となれるのは JICA である。日本全国に拠点を持ち、それぞれが海外とのネットワークや専門家を擁している JICA は、自治体からみれば貴重な存在である。

①自治体向けの講習会の開催、②送出国からの研修員の受入、③自治体職員を対象とした送出国での実地研修、などの取組が期待される。また、④送出国の労働問題や教育問題等の最新情報をホームページ上で公開することなどの支援は、自治体職員の不安を取り除くことにもつながる。

**課題 3：周縁地域に存立する水産加工業の外国人材確保難に関する不利性の緩和**

### **対応策 3.2：通訳の導入**

水産加工業の自己資本比率の低さは際立っており、原魚不足や景況感などの外部環境の変化に脆弱である。そのため、技能実習生の暮らしに配慮し、生活環境を改善する取組は一部を除いて十分とはいえない。アパートを新築するなどして住環境の整備に努めている優良な企業であっても、専属の管理者を配置できていない。まして通訳の確保となると、各企業はもちろん、各受入団体にとっても大きな金銭的負担となり、紋別市などの優良地域以外では実現できていない。

この点、JICA は海外プロジェクト経験者や帰国専門家・海外協力隊経験者などの人材のネットワークが豊富であり、この人材を、リスト化して受入団体や市町村に提示することは可能と思われる。そのうえで、当該人材を市町村が周縁地域に巡回派遣するなどの展開も考えられる。

## 7.2.5 外国人材受入と多文化共生

多文化共生に関しては、一部自治体や市民団体等が長年実践してきており、以下に述べる対応案に関しては、あくまでも、すで実践している団体等の活動を支援するということを前提にしている。

**課題 1：具体的な施策を決めるために必要な情報が不足している**

### **対応策 1.1：他の自治体の取組や好例を知る機会を作る**

各自治体や国際交流協会（これ以降、地域の国際交流協会やそれ類する組織を「交流協会」と記す）など関連組織が、外国人材の受入・多文化共生に係る取組や活動をホームページ上で紹介する（すで実施している自治体や組織も多い）。JICA の役割としては、全国に点在

する国際協力推進員<sup>138</sup>レベルで、担当する自治体や関連団体の取組と活動、海外協力隊経験者の地域での多文化共生への貢献例などの情報に加え、自治体等の関係者との人脈を蓄積し、各 JICA センターで取りまとめる。その情報を JICA センター間で共有し、先進的な取組や好例については自治体等にも広く発信する（仮称「JICA 多文化共生ネット」、これ以降、「JICA ネット」と記す）。

JICA ネットで提供された事例に関し、さらに詳しく他の自治体の取組や好例を学びたいという要望があれば、自治体等が勉強会を企画し、そこに JICA センターが、当該事例を持つ自治体の担当者や当該事例を取り上げた JICA ネットの担当者を講師として紹介する。また、道内に同じ事例に興味を持つ複数の市町村がある場合は、JICA センターが当該事例を持つ自治体へのスタディツアーを企画し、ツアーを道内自治体に提案する。

### **対応策 1.2：外国人材・住民の社会的・文化的・宗教的な背景や送出国の制度を知る**

JICA の強みを活かして以下の①～③の貢献策が考えられる。

#### ① 「ぼくの国、わたしの国（仮称）」カードの作成と JICA ネットでの公開

「ぼくの国、わたしの国」カードとは、外国籍住民の母国の特徴的な情報（自然環境、文化、歴史、生活）とその情報に基づく日本での受入や生活上の留意点を、国別に写真など視覚情報を多く用い、コンパクトにまとめたものである（A4 片面 1 枚）。小学生高学年が理解できる内容にして、裏面には同じ内容を、外国籍住民が理解できるように「やさしい日本語」に変換したものを載せる。JICA の NGO 等活動支援事業「NGO 等提案型プログラム」を使い、公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）等と連携し作成することを検討する。

#### ② JICA 職員（元職員を含む）、帰国専門家、海外協力隊経験者の協力可能者リストの作成

都道府県別に、派遣国・分野（テーマ）別のリソースパーソン（JICA 職員（元職員を含む）、帰国した専門家、海外協力隊経験者で、セミナーなどの話し手となることに同意した者）のリストを作成し、自治体や交流協会等に提供する。

#### ③ 高度人材や特定技能の送出国の法整備や送出体制に関する情報発信

特定技能に関しては、現在、各送出国で法整備や制度構築が行われている状況であり、JICA 在外事務所が情報収集し、自治体や企業向けに、送出の仕組みを「わかりやすい情報」に加工して発信する。高度人材に関しては、JETRO との役割分担を行い、JETRO 情報を補完する形で情報を提供する。

自治体や関連団体の役割としては、①のカードの学校や日本語教室への紹介と活用促進、①の内容に関して勉強会やセミナーを開く際に、②のリストを活用することなどが考えられる。

---

<sup>138</sup> 「地域の JICA 窓口」として、地域国際化協会など地方自治体が実施する国際協力事業の活動拠点に、JICA が配置している人員。

## 課題2：「厳しい冬、低い給与水準」のハンデを跳ね返すための工夫が足りない

### 対応策2.1：外国人材の支援ニーズを把握し、施策や活動に反映する

定住外国人が多い札幌市では外国人会議を設置する、他の都市では外国籍住民に対するアンケート調査を実施する、小規模な市町村ではイベントや日本語教室を活用して外国人材の支援ニーズを把握するなど、地域の交流協会と共同で、市町村の現状に合った方法を決めたいうえで支援ニーズを把握することも一案である。JICA の役割としては、「JICA ネット」で、「道外自治体では、どのように外国籍住民の意見を聞き、施策へ反映しているか」を事例として紹介する、各国の文化的・社会的・宗教的・政治的背景からわかる支援ニーズを自治体に伝える（イスラム教徒女性に対する配慮など）ことが考えられる。

### 対応策2.2：帰国留学生等のネットワークを構築し活用する

北海道庁と JICA が共同で、本国での帰国留学生のネットワーク構築を支援する。道庁は海外道人会などと連携し、JICA は北海道に滞在する研修員と留学生を結び付け、帰国後も各国で「北海道仲間」として集まる機会を設ける。また、本国で日本と結びつきが強いと思われる職（輸入業、人材派遣業など）に就いた元留学生については、JICA 在外事務所で勤務先や連絡先の情報を蓄積し、JICA や道庁に提供する。自治体と業界団体・企業は、人材獲得や海外での事業展開に向けて、帰国留学生ネットワークなどの活用方法を検討する。

### 対応策2.3：北海道在住留学生や技能実習生から本国に向けて情報発信する仕組みを作る

自治体が、北海道在住の技能実習生、特定技能労働者、留学生を「北海道レポーター」に任命し、本国に向けて情報発信してもらう。これら外国人と JICA センター、JICA 在外事務所が協力し、母国でアピールすべき北海道の魅力と活用すべきメディア・アプリを国別に特定し、自治体の広報戦略策定に協力する。

### 対応策2.4 各自治体の人材ニーズに合致する新規送出国を開拓する

送出国の人材育成と人材獲得に向け、JICA が主導し、以下の流れで、道内自治体と送出国の（地方）自治体とのマッチング事業を行う。

- ① 新たな外国人材の送出国を開拓しようとする道内自治体や業界団体を募集する。応募自治体は、JICA と連携し対象分野（農業、水産加工業、自動車整備、IT など）を特定し人材ニーズを明らかにする。JICA が、応募自治体が特定した分野を開発に活かせる「送出国（地方）自治体候補」を探しマッチングする。マッチングが成立した道内自治体のうち、自治体と JICA 双方で検討し、②以降の活動を実施する自治体をモデル自治体とする。

なお、中南米に関しては日本からの移住者やその子孫による日系社会が移住先国に存在する。それら日系社会と日本の民間企業とのマッチングにより JICA 民間連携事業を推進、また、日本企業による中南米地域でのビジネス展開を側面支援する目的で、JICA は「日系社会との民間連携調査団」を毎年派遣しており、送出国開拓に向けて活用する。

- ② 特定された分野を対象（例：野菜栽培や水産バリューチェーン）に、JICA の国別研修や日系研修を通じて、送出国自治体の関係者を当該道内市町村が受け入れる。市町村は、



研修員と互いの自治体に関する情報交換や、市民団体や地域社会を巻き込んだ交流事業を行い、自治体間の信頼関係を構築する。

- ③ 当該市町村が JICA の専門家派遣や草の根技術協力を、さらには可能であれば、同市町村内の関連業界団体・企業が JICA の民間連携事業を活用し、送出国自治体の業界団体や教育機関、医療機関との連携・提携関係を構築する。これら送出国の連携・提携組織は、パートナー機関、あるいは送出機関<sup>139</sup>となり、同機関から技能実習生や特定技能人材を道内自治体が受け入れて人材育成を行う。
- ④ 自治体間のマッチング時点で、送出国自治体の開発ニーズに合った分野を選んでいるため、帰国後の技能実習生や特定技能労働者をいかに地域開発に活用するかを考慮し、JICA と送出国の連携・提携組織が、ともに技術プロジェクトを実施する（例：農産物の産地形成や水産物のバリューチェーン構築など）。
- ⑤ JICA は、当該市町村のパートナーとなる送出国自治体に対し、海外協力隊員（日本語教師）を派遣すること、または国際交流基金と連携し日本語教師を送ることなどによって、技能実習生や特定技能労働者、さらには高度人材の候補者の日本語や日本文化の学習を現地で支援する。
- ⑥ JICA はベトナムでの海外投融資による人材育成事業の好事例であるエスハイ社について、道内自治体や業界団体へ広く周知し、道内企業や自治体との合弁企業による類似の人材育成事業を、海外投融資（出融資）を通じて協力し、事業のフィージビリティと財務持続性を高めることに寄与する必要がある。

### 課題 3：日本語教育、日本語指導が必要な児童の支援や防災対策支援など、外国人材受入の基盤となる多文化共生に係る経験値が不足している（特に地方の市町村）

#### 対応策 3.1：外国籍住民に一番近い町内会の巻き込みを強化する

市町村は交流協会等と連携し、外国籍住民の受入に関する町内会長や民生委員に対する啓発活動を実施する。

特に、外国籍住民の多い町内の会長や民生委員などに対しては、「外国人材受入の必要性和多文化共生に関する研修」を行う。同研修のカリキュラムと教材作り、研修活動は、JICA の NGO 等活動支援事業「NGO 等提案型プログラム<sup>140</sup>」を活用し、JICA、各市町村、公益社団法人北海道国際交流・協力総合センター（HIECC）、北海道町内会連合会などが連携して実施することを検討する。市町村職員が同研修の内容を把握するための、市町村職員に対

---

<sup>139</sup> 技能実習生の送出機関に関しては、ウズベキスタン、ネパール、パキスタンでは、送出機関の認定手続き期日が決められていないので、パートナー機関が送出機関となる可能性があるが、他の国では、パートナー機関から送出機関を経て来日する。特定技能の送出国側の体制は様々で未定の事項も多い。

<sup>140</sup> NGO・NPO、公益法人、教育機関、自治体等の団体（NGO 等）が、各地域・分野の状況に応じた、NGO 等の組織運営・事業展開に係る能力強化のための研修等の企画・運営の提案を受け、JICA 国内各拠点との協働を通じ、互いの強みを活かしながら、NGO 等の能力強化を支援する JICA のプログラム。

する講師養成研修を JICA センターや連携組織が実施し、実際の町内会に対する研修の講師は市町村職員が務める。

### **対応策 3.2：自治体のパートナーとなる NPO など市民団体やボランティアを育成する**

以下の 3 つの活動を組み合わせ、市民団体やボランティアの育成を促進する。

- ① 自治体、関連組織、JICA が連携して、「北海道における外国人材受入と多文化共生活動への市民参画の重要性」を普及・啓発する取組を行う。
- ② JICA の NGO 等活動支援事業「JICA 企画型プログラム」を用い、各地域の市町村や交流協会、HIECC、道内の NPO 支援組織、青年海外協力隊 北海道 OB 会などと連携し、多文化共生に特化した市民団体の育成研修を開催する。特に、帰国した海外協力隊員や専門家、職員 OB・OG など、JICA の持つ多文化共生関連の人的資源に対して研修への参加を奨励する。市町村は、NPO など市民団体を多文化共生推進のパートナーと位置づけ、市民団体育成目的の小額補助金制度の設立、団体の活動に対する小額助成、多文化共生に係る事業の委託や連携を行うと効果的である。
- ③ JICA が、HIECC 等と連携し、「多文化共生市民リーダー養成研修」を実施する。「多文化市民リーダー」とは、日本や北海道の多文化共生の現状や政策をふまえつつ、外国籍住民の母国の状況に基づき、どのような配慮や支援が必要かを行政や市民団体などに助言・提言する役割を持つ、地域別・国別のリソースパーソンである。各国に滞在経験がある帰国した海外協力隊員・JICA 専門家や職員 OB・OG がリーダー候補である。研修の内容については、HIECC が実施している「多文化共生コーディネーター研修会」との重複を避けて調整する。養成研修を受けた多文化共生市民リーダーは、JICA センターから認証を受け、JICA ネット上に氏名等が公表される。自治体や地域の交流協会は、多文化共生市民リーダーを多文化共生に係る施策に関する助言者に選び、多文化共生に係るセミナー・講座・研修時に、話し手やリソースパーソンとして活用する。

### **対応策 3.3：外国籍住民にとり重要な日本語教育と防災対策、子どもの日本語指導を充実する**

自治体は、基礎的な日本語能力を有する外国人が理解できる「やさしい日本語」の普及や日本語教育を行う人材の育成、災害時における外国人への多言語支援などに取り組む。

JICA は、対応策 1.1 と対策 3.2②と同じ活動を想定している。加えて、市民団体への新たな支援の在り方として、少額化した JICA の草の根技術協力事業の国内への適用を検討する。

また、自治体や交流協会、市民団体が、学校や日本語教室における「ぼくの国、わたしの国」カード（対応策 1.2①）の活用を促進すること、JICA の教師海外研修に外国籍の子どもを担当する教員枠を設定し、自治体が該当教員の同研修参加を促進すること、JICA が教育委員会や子どもの日本語指導を支援する団体に対し母国の教科書を提供することなどが考えられる。

#### 課題4：外国籍住民が「地域活性化や経済の担い手」として位置づけられていない

##### 対応策4.1：教育機関と連携して留学生の地域貢献を促進する

留学生が多く住む市町村が主導し、教育機関や交流協会と連携し、留学生の強みを活かした地域貢献への支援を検討する。支援の内容は、第5章で述べた別府市の留学生の活動に対する小額助成や、大分県が行っている留学生の能力の活用を望む市町村、学校、民間企業などと留学生とのマッチングの仕組みを作るなどである。JICAの役割としては、JICA ネットを通じて集めた市町村の事例を「留学生地域貢献事例集」にまとめ、同ネット上に公開することや、センターがある札幌市、帯広市では、開発教育支援事業<sup>141</sup>への留学生の活用、地元企業と留学生のマッチングなどが考えられる。

##### 対応策4.2：外国籍住民と日本人の協働を促進する

対応策3.2②を、外国籍住民やその団体にも適用する。重要な点は、i) 外国籍住民に、自分たちで「どのように地域へ貢献できるか」を考えてもらうことと、ii) その考えの実現に向けて地域住民（含む行政）と協働で取り組むということである。自治体等の支援や助成を受ける際には、申請書類の作成などで日本人の支援や参加も必要になる。日本人の団体と比べ、外国籍住民の団体の育成には手間がかかることを念頭に置き、神奈川県や別府市の例で述べたように、行政や交流協会が、申請から実施を通じて団体に対する一貫した支援、日本人のパートナー探し、支援終了後も関係の維持などを行う必要がある。本活動は、支援対象である外国籍住民を、地域の活性化を担う人材へと育成することを目的とするものであり、手間がかかるため、短期的には日本側の負担になるが、長期的には助けになる。

##### 対応策4.3：災害時に行政と外国人コミュニティとの接点となる人材を育成する

- ① JICAのNGO等活動支援事業「NGO等提案型プログラム」を活用し、JICA、各自治体、HIECCなどが連携し、栃木県や岐阜県などの事例を参考に、HIECCの「北海道災害支援多言語サポーター」との役割分担と連携を考慮に入れつつ、「災害時外国籍住民キーパーソン養成研修」のカリキュラムを開発、「やさしい日本語」で教材を作成し、それに基づき研修・フォローアップを実施する。市町村は、同研修やフォローアップを受けた外国籍住民を災害時外国籍住民キーパーソンとして認証し、市町村の防災計画に外国籍住民キーパーソンの役割を記載する。
- ② ①の研修のフォローアップの一環として、市町村レベルで「多文化防災訓練」を実施し、災害時の外国籍住民との情報伝達経路や外国籍住民キーパーソンの役割を確認する。

##### 対応策4.4：留学生の地域への定着を促進する

留学生の道内就職の促進に関しては、北海道の産業構造にも関わり、受け入れる企業側の意識変革も必要なため、産官学連携のプラットフォームを作り、留学生（外国人高度人材）の活用に関する共通認識・共通目標を設定することが必要である。

---

<sup>141</sup> JICAの国際理解教育／開発教育の支援プログラムで、学校の授業や、教員やPTA、自治体の研修への講師派遣、国際理解教育セミナー・開発教育指導者養成研修などを行っている。

これに先立ち、市町村は、商工会議所や業界団体と連携し、企業に対する高度人材ニーズ調査と（外国人）高度人材活用に関する啓発活動を実施する。JICA は、民間連携事業受託企業に在籍する高度外国人材の協力を得て、国内事業展開と海外展開の好例集を作り公開する。また、好事例となる事業の面的展開と財務持続性を高めるように、海外投融資（出融資）による協力も積極的に行う必要がある。

#### 7.2.6 送出国（バングラデシュ調査の結果に基づく）

**課題 1：**バングラデシュのように北海道への人材送出国が進んでいない国においては、日本・北海道で働くことの「情報」と「機会」がなく、選択肢として認知されていない

##### **対応策 1.1：**日本・北海道の認知度を高める

JICA がバングラデシュで実施している技術協力プロジェクト「日本市場をターゲットとした ICT 人材育成プロジェクト（B-JET）」が輩出した 100 人以上の高度人材は日本全国で活躍している。実際に日本で働く彼らからの「生の情報」は、送出国にいる家族や知人を介して、より多くの人に伝わり、日本で働くことへの関心を高めている。このため、JICA が、B-JET 修了生と共同で、日本や北海道の効果的な PR 策を検討し、バングラデシュ人材に興味を示す道内自治体や業界団体・企業を支援して、現地で PR イベント、就職支援セミナーなどを開催する。

バングラデシュに限らず世界各国の政府機関をカウンターパートとして、数々の ODA 事業を実施してきた JICA の経験から、在外事務所を通じて日本企業と送出国の大学など教育機関や業界団体とをつなぐことができ、日本の民間企業単独では開催が難しい現地での北海道紹介などのイベント開催を支援することも可能である。

##### **対応策 1.3：**就業機会を具体的に提示する

日本での就労を考えている者に、実際に日本企業で働いている B-JET 修了生の経験を提供することで、日本での就職後に待ち受ける現実が、より具体的で正確に把握され、採用時のミスマッチを防ぐことができる。JICA の役割としては、B-JET 修了生を活用し、現地で「日本就職体験セミナー」を開く、インターネットを通じて B-JET 修了生の「日本就職体験紹介」動画を流すなどが考えられる。

**課題 2：**企業で求められる日本語能力が高く、言語習得にかかる機会費用との検討で選ばれにくい

##### **対応策 2.1：**求人募集段階で求める日本語能力を緩和する

募集要件は企業の判断となるが、B-JET では日本語研修に加えて、日本で働く際の考え方や日本の商習慣に沿ったビジネスマナーを研修の一環として実施し、研修生の付加価値を高めた。課題 4 とも関連するが、このような日本での就職可能性を高める研修プログラムの開発や提供の面でも JICA は貢献できる。

### **対応策2-2：大学と連携し、就職活動までに時間のある学年次に日本語教育を開始する**

現地での日本語教育に関して、JICAは海外協力隊（日本語教師）の派遣などを検討する。また、現地日本大使館と協力し、日本の文化・社会への理解促進を促す活動が可能である。

### **対応策2.3：外国人材と日本人の同僚やクライアントとの意思疎通を助ける「コミュニケーター」を活用する**

全都道府県にいる海外協力隊経験者は、海外との関わりに興味を持つ人材が多く、かつては自身が「外国人」として海外で暮らした経験から、日本にいる外国人とつながりたい、また必要とされる時には少しでも支えになりたいと考えていることが多い。JICAは、外国人材支援に関心のある協力隊経験者を「コミュニケーター」として登録し、企業に紹介することを検討する。

課題1と2は、日本・北海道を外国人材に選んでもらうために企業や業界団体が具体的に採り得る方策が中心となるが、課題3と4は送出国が抱える課題の解決に取り組むもので、JICAが大いに貢献できる分野である。

### **課題3：高額な手数料を課す仲介役や民間の送出国機関が暗躍し、安全な海外労働が約束されていない**

#### **対応策3.1：受入企業が労働者の送出国にかかる費用を負担する**

#### **対応策3.2：民間の送出国機関を通さず、政府同士が受入を行う**

対応策3.1、3.2については、将来的な方向性についての現地政府機関への意見徴収、現地政府機関からの要請に基づく技術協力を通じた制度構築支援、移民・海外労働政策の分析などの研究活動が考えられる。また、これらを通じて得た情報に基づき、受入側となる日本企業や日本の業界団体を対象とした説明会を開催し、安全な海外労働の理解を促すことに貢献できる。

#### **対応策3.3：安全な海外労働に寄与するための啓発活動**

JICAは、これまで、開発途上国において多様な分野で啓発活動を実施してきた経験の蓄積がある。あらゆる手法を組み合わせ、送出国の社会文化に配慮した啓発活動・啓発教育を提供できる。

海外労働を取り巻く課題が複数の国と地域にまたがって発生していることから、送出国と日本の二国間だけで解決できるものではない。JICAは、他国際機関・ドナーなどと補完し合うパートナーシップを築いており、海外労働の課題についても、共同して課題解決に取り組むことが可能である。

#### **対応策3.4：人身取引被害を減らす取組**

JICAは技術協力プロジェクト、草の根技術協力事業、市民参加協力事業などをはじめすべてのODA事業のスキームを動員して、開発途上国の貧困削減、格差是正、雇用の創出、教育レベルの向上、災害復興支援といった課題に多面的に取り組むことで、人身取引の軽減に貢献できる。

また、JICA はメコン川流域地域のタイ、ミャンマー、ベトナムにおいて人身取引対策の技術協力プロジェクト<sup>142</sup>を長年実施してきたことから、包括的な人身取引対策を念頭に置いた安全な海外労働の実現に貢献できる。

#### **課題 4：人材流出をもたらすことにより送出国側の経済・社会発展が阻害されている**

##### **対応策 4.1：送出国側の人材育成**

JICA は現地政府機関等との対話を通じて、送出状況を踏まえた経済・社会発展に寄与する人材育成のための協力を提案できる。具体的には、政府機関の能力強化を目的とした技術協力、優れた人材に対する日本留学の機会を提供する ODA 事業、送出国の課題解決に役立つ製品・技術を有する日本企業の海外展開支援を通じた現地の人材育成などがあり、これらを組み合わせることで、送出国の人材育成については質の高い成長につなげることができる。

##### **対応策 4.2：現地教育機関の能力強化**

送出国の教育機関の能力強化を図る技術協力として、教員育成、市場ニーズに合った教育・技術訓練内容の改定、就業支援機能の向上、就職可能性を高めるための技術資格・認定試験の仕組づくりなど、様々なアプローチから貢献できる。

##### **対応策 4.3：送出国への事業展開やオフショアの活用**

民間連携事業、海外投融資などを通じて日本企業が送出国への海外展開を考える際、JICA は送出国の開発計画・産業開発の方針に基づき、送出国側の発展に資する協力のあり方を助言する。送出国が描く発展計画に相乗効果を生む形で、日本企業と政府機関、現地業界団体とをつなぎ、JICA が有するネットワークを活かして有意義な交流が生まれるよう支援する。

##### **対応策 4.4：帰国技能実習生が母国で活躍できる機会の創出**

帰国した技能実習生が日本で得た経験を母国の発展に還元する仕組づくりを目的とした、技術協力を実施する。JICA は東南アジア地域において、特に農業分野の技能実習生の還流モデル構築に取り組んでおり、この経験や実績をふまえて他分野・他地域での仕組づくりを行う。あるいは、滝川市が目指しているような、送出前の現地での教育から、日本での技能実習や特定技能の制度を用いた技術強化、そして、帰国後の外国人材のあるべき姿までを関連付けた還流モデルを、JICA は、「7.2.5 外国人材受入と多文化共生」の対応策 2.4 で述べた様々なスキームを組み合わせ作り上げることも検討する必要がある。

また、帰国技能実習生が、日本で習得した技術を活かして自営業の展開や起業を志す際の技術的助言や、知識の裏付けを目指して進学する場合などで JICA の支援が期待される。

---

<sup>142</sup> タイでは、「人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト」(2009年から2014年)に続き、「メコン地域人身取引被害者支援能力向上プロジェクト」(2015年から2019年)を実施した。ミャンマーでは、「人身取引被害者自立支援のための能力向上プロジェクト」(2012年から2016年)に続き「人身取引被害者支援能力向上・協力促進プロジェクト」(2018年から2021年)を実施中。ベトナムでは、「人身取引対策ホットラインにかかる体制整備プロジェクト」(2012年から2016年)に続き「被害者支援及びカウンセリングのための人身取引対策ホットライン運営強化プロジェクト」(2018年から2021年)を実施中である。プロジェクトの詳細については、JICA ウェブサイト「課題別取組：ジェンダーと開発」を参照。