

沖縄における外国人材と多文化共生 の現状・課題等に関する調査報告書

2021年4月

独立行政法人
国際協力機構(JICA)

沖縄七
21-001

目次

I. 本件調査について	3
1. 背景と目的.....	3
2. 手法.....	4
II. 日本政府の取り組みと関連制度・基礎情報	5
1. 日本における外国人労働者受け入れの経緯.....	5
2. 日本政府の取り組み.....	6
3. 各省庁の取り組み概要.....	7
3-1. 法務省（出入国在留管理庁）.....	7
3-2. 厚生労働省.....	8
3-3. 総務省.....	9
3-4. 経済産業省（日本貿易振興機構(JETRO)）.....	9
3-5. 文部科学省.....	10
4. 在留資格の概要説明.....	12
5. 特定技能と技能実習制度.....	14
III. 沖縄における外国人材と多文化共生の現状と課題	21
1. 県の方針と経済社会情勢.....	21
1-1. 沖縄 21 世紀ビジョンと新沖縄発展戦略.....	21
1-2. 経済社会情勢.....	23
1-3. 失業問題.....	25
1-4. 産業構造.....	26
2. 外国人材の概況（統計分析）.....	27
2-1. 在留外国人.....	27
2-2. 外国人労働者.....	29
2-3. 技能実習と特定技能.....	32
2-4. 留学生.....	33
3. 各産業における外国人材の状況.....	37
3-1. 観光（宿泊・飲食サービス業）.....	37
3-2. 建設.....	45
3-3. 農業.....	49
3-4. 介護.....	55
4. 沖縄における多文化共生の現状と課題.....	62
4-1. 沖縄県による取組.....	62

4-2. 沖縄県国際交流・人材育成財団による取組.....	64
4-3. 自治体による取組.....	66
4-4. 市民団体等の取組.....	74
4-5. 課題.....	76
5 沖縄の現状まとめ.....	77
IV. JICA として優先的に取り組むべき課題.....	79
1. JICA の取組方針.....	79
2. JICA の既存スキーム紹介.....	80
2-1. 技術協力事業.....	80
2-2. 民間連携事業.....	81
2-3. JICA 海外協力隊派遣事業.....	82
2-4. 草の根技術協力事業.....	82
2-5. NGO 等提案プログラム.....	83
2-6. 世界の人々のための JICA 基金.....	83
2-7. 外国人材・多文化共生をターゲットとした事業.....	84
3. JICA が優先して取り組むべき課題.....	85
3-1. 日本語を含む沖縄文化講座.....	86
3-2. 各種イベント開催.....	87
3-3. 情報収集・発信.....	88
3-4. 既存スキームの応用提案.....	89
4. JICA 沖縄が目指すもの.....	90

I. 本件調査について

1. 背景と目的

2020 年は新型コロナウイルス感染症により、日本と世界のつながりを改めて考える機会となった。外国人労働者を確保できず経済活動の維持に支障をきたしている事態は先行する他地域の調査¹で既に明らかとなっており、また、新型コロナウイルス感染症の影響で生活が困窮した人々の中に外国人留学生が多く含まれていたことも記憶に新しい。振り返れば 2019 年末時点、すなわち新型コロナウイルス感染症の影響が日本に及ぶ直前時点で、日本に暮らす外国人は約 293 万人²、その中の外国人労働者は約 166 万人（2019 年 10 月末時点）³で、沖縄県の総人口（約 146 万人）⁴を上回り、いずれも過去最高を記録していた。

日本で働く外国人労働者が労働人口に占める割合は、諸外国に比べれば未だ低いものの、約 2.5%（2020 年 10 月末時点）⁵となり、2010 年の 1%からは大幅に増加している⁶。そしてその背景には、急速に進む少子高齢化と経済・産業構造の転換の遅れが指摘されている⁷。今後、先進諸国で高齢化が進むにつれ、日本同様に働き手を国外に求める流れは加速し、国際的な人材獲得競争が激化する⁸と予想されている。

こうした中、日本政府は在留資格「特定技能」の創設をもって外国人労働者を受け入れる方針へと大きく舵を切り、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の策定を通じ、政府一丸となって外国人労働者の受入環境整備に取り組むこととしている。就労し生活する場として選ばれる日本となれるのか。経済産業構造や生活様式が劇的に変わらない限り、この課題には日本の存続がかかっている。他方で、外国人技能実習制度（以下、技能実習制度）を筆頭に外国人労働者を取り巻く環境は必ずしも健全なものとは言えない。

¹ 北海道： <https://www.jica.go.jp/sapporo/enterprise/survey/index.html>

九州： <https://www.jica.go.jp/kyushu/enterprise/survey/index.html>

² 出入国在留管理庁 在留外国人統計 2019 年 12 月末時点

³ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和元(2019)年 10 月末現在）

⁴ 沖縄県 HP「推計人口データ」2019 年 12 月 <https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/estimates/2019/pop201912.pdf>

⁵ 総務省統計局「労働力調査結果」（2020 年 10 月分）および厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2（2020）年 10 月末現在）」より算出

⁶ 労働政策研究・研修機構（JILPT）「データブック国際労働比較 2018」p.84

⁷ 山内一宏「外国人労働者の我が国経済への影響」（経済プリズム第 176 号、2019 年 5 月）p.16

⁸ 官邸 HP 成長戦略ポータルサイト「外国人材の活躍促進」
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/foreign_talent/

外国人労働者の半数以上が途上国出身者であることを踏まえると、過去半世紀以上にわたり「開発途上地域等の経済及び社会の開発若しくは復興又は経済の安定に寄与」⁹すべく事業を展開してきた JICA の知見は大いに活用されるべきである。今般、JICA は、海外のみならず国内にも拠点を構える強みを生かし、各地域の実情に寄り添った貢献策を模索すべく、外国人労働者を取り巻く環境に関する地域別調査に着手した。本調査はその一つとして位置づけられ、全国的な潮流を踏まえつつも、沖縄県の特性に十分留意しながら現状を把握し、沖縄県の地域性を活かした JICA 貢献策を具体化することを目的とする。

本報告書においては、第 I 章にて調査の位置づけや目的を共有し、第 II 章にて国レベルの方針・取組および基礎情報の整理を試み、第 III 章にて沖縄の現状分析・課題抽出を行った上で、第 IV 章にて JICA 沖縄として優先的に取り組むべき課題・事業を取りまとめる。

2. 手法

調査は主に調査員（外国人材・共生担当国際協力推進員）による既存文献調査と聞き取り調査を通じて行った。日程概要は以下の通り。なお、沖縄県における外国人労働者数は近年急増している¹⁰ものの、絶対数としてはまだ必ずしも多くないことに鑑み、また、それぞれ特色を持つ分野の状況をより実情に近い形で把握することに重点を置くため、定量的なアンケート調査は行っていない。

表 1：調査日程

2020年9月	方向性の確認、既存文献調査、統計データ収集、調査先検討
10-12月	調査・インタビュー
2021年1月	ラフドラフト作成、方向性の再確認
2-3月	追加調査・インタビュー、報告書作成
4月	ドラフト完成、コメント収集、最終版確定、報告会開催

なお、他県においては、時に主要な外国人労働者となっている日系人（沖縄県では一般的に「県系人」と呼ばれる）については、沖縄県における位置づけが他県とは大きく異なる点、具体的には来沖経緯がいわゆる出稼ぎ目的の労働者としてではなく、親族ネットワークを通じた親類縁者として定住を一部視野にいれていたこと¹¹を踏まえ、本調査の対象から除外した。県系人については、今後、別途これに焦点をあてた調査を、必要に応じ行う整理とした。

⁹ 独立行政法人国際協力機構法（平成 14 年法律第 136 号）

¹⁰ 沖縄県労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2（2020）年 10 月末現在）

¹¹ 鈴木規之「ホスト社会沖縄における南米系日系人の文化資本に基づくネットワークと継承—2015 年インタビュー調査での語りを中心に—」（移民研究 第 14 号 2018 pp.73-94）p.80

II. 日本政府の取り組みと関連制度・基礎情報

1. 日本における外国人労働者受け入れの経緯

「日本では長い間、専門的・技術的な外国人材は積極的に受け入れる一方、それ以外は国民のコンセンサスを得た上で考えていくという方針を続けてきた。」¹² 日本における外国人労働者受け入れの経緯については、既に数多くの先行研究・調査¹³が行われており詳細は割愛するが、背景情報として以下3点を押さえておく必要がある。第一に、「特定技能」という新たな在留資格の創設が持つ意味である。冒頭引用の通り、日本では長らく単純労働に従事する労働者、いわゆるブルーカラーの外国人労働者については、これを受け入れないという方針を堅持してきた。2018年12月の入管法改正において「特定技能」が創設されたことは、外国人労働者が「ようやく「労働者」としてフロントドアから受け入れられるようになった」¹⁴という意味において歴史的な政策転換とされる。

第二に、「日本国内での就労は容認しないが、それを実質的には妨げない」¹⁵制度が存在してきたことが、現在の外国人労働者問題の根底にある。改善されつつあるものの、現行の技能実習制度が「国際協力・貢献」という名目のもと、安価な外国人労働者の供給源となっていることを指摘する論文や報道は枚挙にいとまがなく、国際機関等からも繰り返し批判されている¹⁶。また、本来の在留資格の目的外の活動である「資格外活動」、具体的には留学生によるアルバイトが技能実習と並んで外国人労働者数の2割以上を占めている状況も見過されるべきではないだろう。

第三に、日本政府は、現状では単純労働に従事する外国人労働者を一定期間後に帰国する者と捉えていることである。特定技能は、特定技能1号の期間（最長5年）は家族帯同が認められない。また、特定技能1号ならびに技能実習の

¹² 佐々木聖子出入国管理庁長官、2020年12月25日付日経新聞18面

¹³ 例えば、田中史郎「外国人労働者問題を考える視座—移民政策の変遷と外国人労働者—」（『人文社会科学論叢』No.28, March 2019, pp.125-139）は戦前から特定技能創設までの歴史的経緯を概観しており、外村大「安定成長期日本の外国人労働者—グローバル化下の移動の胎動—」（『アジア太平洋討究』No.20, February 2013, pp.277-291）は特に1970-80年代の日本における外国人労働者問題について詳しく、明石純一「「入管行政」から「移民政策」への転換—現代日本における外国人労働者政策の分析」（『日本比較政治学会年報』No.11, 2009-11, pp.217-245）は日本の外国人労働者政策と実態の乖離を指摘しつつ、政策転換の経緯を俯瞰している。

¹⁴ 斎藤善久神戸大学准教授、2020年10月20日付日経新聞25面

¹⁵ 明石純一、前掲論文、p.237

¹⁶ 例えば、米務省「人身売買年次報告書2020」、国連人権理事会「日本の第三回UPR（普遍的・定期的審査）報告書」（January 4, 2018, A/HRC/37/15）、国連人種差別撤廃委員会「日本の第10/11回合同定期報告書の総括所見」（August 30, 2018, CERD/C/JPN/CO/10-11）

在留資格で滞在した期間は永住権取得に必要な期間として算入されない¹⁷。こうした制度設計からも推し量ることができるように、日本政府は基本的に単純労働に従事する外国人労働者を定住する者とは捉えていない。2018年の入管法改正の国会答弁で繰り返し、特別技能を通じた受入は移民政策を意味しない、と説明されたことにもそれが表れている。

こうした歴史的背景を踏まえることが、なぜここ数年で急に外国人材に関する議論が活発となったのか、問題の背景に何があるのか、今後どう展開することが予測されるのか、を精査する上で有益と考えるため、主な3点に絞って紹介した。日本における外国人労働者政策が、少なくとも歴史的転換点を迎えていること、これまでの制度の歪みを是正する好機にあることを意識して調査結果を見ていきたい。

2. 日本政府の取り組み

政府は、2020年7月に外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議¹⁸にて「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂、以下「総合的対応策」）を決定し、外国人材の受入れに必要な「環境整備に国として本腰を入れて取り組む」¹⁹姿勢を示し、この中にはJICAの役割も明記されている。「総合的対応策」は、「外国人材を適正に受け入れ、共生社会の実現を図ることにより、日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現に寄与するという目的を達成するため、外国人材の受入れ・共生に関して、目指すべき方向性を示すもの」²⁰と位置付けられており、以下4つの施策を柱として関係省庁が取り組む具体的な施策を取りまとめたものである。

- (1) 外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等
- (2) 外国人材の円滑かつ適正な受入れの促進に向けた取組
- (3) 生活者としての外国人に対する支援
- (4) 新たな在留管理体制の構築

この「総合的対応策」の「総合調整機能」²¹を担うのが、2019年4月に創設された出入国在留管理庁であり、前身である入国管理局がこれまで担ってきた出入国管理、在留審査、違反審査、難民認定等の行政事務に加え、「外国人の在留支

¹⁷ 出入国在留管理庁「永住許可に関するガイドライン（令和元年5月31日改定）」

¹⁸ 官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/>

¹⁹ 佐々木聖子出入国管理庁長官、2020年12月25日付日経新聞18面

²⁰ 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）本文 p.1
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiosaku_r02kaitei_honbun.pdf

²¹ 佐々木聖子出入国管理庁長官、2020年12月25日付日経新聞18面

援と外国人の受入れ環境の整備を新たに行政機能として追加した」²²ことが特筆に値する。「統合的対応策」の策定とその司令塔である出入国在留管理庁の設立を通じ、日本政府は、「在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを楽しみ安心して生活することができる環境を全力で整備していく」²³こととしている。

3. 各省庁の取り組み概要

前述の通り、総合的調整役を担う出入国在留管理庁を管轄する法務省を筆頭に、多数の省庁が外国人材の活用促進や受け入れ環境整備に係る施策、制度、助成などを展開している。以下に主要な省庁による代表的な取り組みや関連情報が記載されたウェブサイトを紹介する。報告書作成時点で最新の情報となるよう心掛けたが、外国人材に関する情報は頻繁に更新されており、参照する際には常に最新情報の確認が必要である。

3-1. 法務省（出入国在留管理庁）

- 外国人受入環境整備交付金²⁴
自治体における行政・生活全般の情報提供・相談を多言語で行う一元的窓口の「多文化共生総合相談ワンストップセンター」設置を支援する。
- 外国人生活支援ポータル²⁵
「生活・就労ガイドブック」、「在留支援のためのやさしい日本語ガイドブック」や新型コロナ関連情報を多言語で公開。
- 外国人在留支援センター（FRESC、東京都新宿区）²⁶
在留支援関連諸機関²⁷が集まり、外国人からの相談対応、外国人を雇用したい企業の支援、外国人支援に取り組む地方公共団体の支援などを行う。
- 特定技能総合支援サイト²⁸
特定技能制度の活用促進のため、特定技能での就労を希望する外国人材ならびに特定技能外国人材を雇用した企業を対象に、マッチングイベントやコールセンターを通じた就労支援を行っている。制度関連情報や受け入れ企業の取組事例なども紹介されている。

²² 佐々木聖子出入国管理庁長官、2020年12月25日付日経新聞18面

²³ 外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和2年度改訂）本文 p.2

²⁴ 出入国在留管理庁 HP http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri02_00039.html

²⁵ 出入国在留管理庁 HP <http://www.moj.go.jp/isa/support/portal/index.html>

²⁶ 出入国在留管理庁 HP <http://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/fresc01.html>

²⁷ 出入国在留管理庁在留支援課、東京出入国管理局、東京法務局人権擁護部、日本司法支援センター（法テラス）、東京労働局外国人特別相談・支援室、東京外国人雇用センター、外務省ビザ・インフォメーション、JETRO

²⁸ 出入国在留管理庁「特定技能総合支援サイト」<https://www.ssw.go.jp/>

➤ メール配信サービス²⁹

2021年3月開始。出入国、在留情報、在留支援、地域別情報（防災情報含む）、入管政策などが登録されたメールアドレス宛に日本語、やさしい日本語、英語のいずれかが登録時に選択した言語で配信される。

3-2. 厚生労働省

➤ 外国人雇用管理アドバイザー³⁰

外国人労働者の雇用管理や職業生活上の問題等について無料で相談・支援を受けることができる。（沖縄では、沖縄県労働局職業安定部職業対策課内に設置されている。）

➤ 外国人雇用サービスセンター³¹

東京、名古屋、大阪外国人雇用サービスセンターと福岡学生職業センター（福岡新卒応援ハローワーク）を拠点に、高度外国人材（日本での就労を希望する外国人留学生、専門的・技術的分野の外国人労働者）に対する就職支援等を行う。特に外国人留学生に対しては、就職に向けた各種情報を提供するとともに、入学後の早い段階からの就職支援（就職ガイダンス）、インターンシッププログラムの提供、就職面接会等を実施している。

➤ ハローワーク多言語コンタクトセンター³²

都道府県労働局、公共職業安定所および総合労働相談コーナーにおける外国人労働者からの就労に関する相談に対し、多言語通訳・翻訳業務が可能なコンタクトセンターを通じ対応する。対応言語は13（インドネシア語、英語、韓国語、カンボジア語、スペイン語、タイ語、タガログ語、中国語、ネパール語、ポルトガル語、ベトナム語、ミャンマー語、モンゴル語（50音順））。

➤ 外国人の雇用に関する情報の公開（WEB上）³³

「外国人雇用対策」として公開。外国人雇用のルールに関するパンフレットや外国人雇用管理指針を公開。通訳を設置しているハローワーク一覧など求職中の外国人向け、インターンシップ関連情報などの留学生向け、外国人雇用状況の届出を含む事業者向け情報がまとめられている。

➤ 外国人技能実習制度に関する情報の公開（WEB上）³⁴

法令や二国間取り決めを含む関連情報が取りまとめられており、関連機関へのリンクもある。

²⁹ 出入国在留管理庁 HP <http://www.moj.go.jp/isa/about/pr/mail-service.html>

³⁰ 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/www2/topics/seido/anteikyoku/koyoukanri/index.htm>

³¹ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_12638.html

³² ランゲージワン（受託企業）プレスリリース <https://kyodonewsprwire.jp/release/202001246042>

³³ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/index.html

³⁴ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html

- 訪日外国人に対する適切な医療等の確保に向けた総合対策³⁵
2018年6月策定。令和2年度の事業概要は次の通り³⁶。
 - (ア) 医療機関における外国人患者受入れ環境整備事業
 - (イ) 外国人患者に対する医療提供体制整備等の推進
- 外国人患者を受け入れる医療機関の情報を取りまとめたリスト
厚生労働省³⁷に加え、日本政府観光局(JNTO)のHP³⁸上でも公開されている。

3-3. 総務省

- 多文化共生に関連する政策³⁹
 - (ア) 地域における多文化共生推進プラン
 - (イ) 多文化共生事例集の公表（平成29年3月）
 - (ウ) 災害時外国人支援情報コーディネーター
 - (エ) 多文化共生アドバイザー制度
 - (オ) 多文化共生に関する研究会・意見交換会等
- 外国人住民に係る住民基本台帳制度⁴⁰
総務省コールセンター（多言語通訳サービス）が設置されている。対応言語は11（インドネシア語、英語、韓国語、スペイン語、タイ語、タガログ語、中国語、ポルトガル語、ベトナム語、日本語、ネパール語（50音順））。

3-4. 経済産業省（日本貿易振興機構(JETRO)）

- 高度外国人材活躍推進ポータル⁴¹
JETROの本来業務である、中小企業の海外展開支援の一環で海外営業等を担当する外国人材の採用支援として2019年度より「高度外国人材活躍推進プラットフォーム事業」を開始。①ポータル運営、②高度外国人材コーディネーターによる伴走型支援の2つが大きな柱。

ポータルは、関連省庁のURL等基本的な情報の集約・発信、イベントカレンダー（採用イベントなど）、外国人材の採用を希望する企業からの情報発信ページなどが特徴。マッチングは出来ないため、情報発信のみ。ポータル掲載を通じた採用実績あり。

³⁵ 官邸 HP https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryou/kokusaitenkai/pdf/h300614gaikoku_gaiyou.pdf 概要版

³⁶ 出入国在留管理庁 HP <http://www.moj.go.jp/isa/content/930004525.pdf>

³⁷ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_05774.html

³⁸ 日本政府観光局 HP https://www.jnto.go.jp/emergency/jpn/mi_guide.html

³⁹ 総務省 HP https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/chiho/02gyosei05_03000060.html

⁴⁰ 総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/zairyu/

⁴¹ JETRO HP <https://www.jetro.go.jp/hrportal/>

伴走型支援は毎年度 200 社を目途に支援を実施。①採用戦略（採用対象とする人物像の具体化）、②採用活動、③受け入れ準備（在留資格関連手続き等）、④定着支援、を一貫して支援する。どの段階からの支援でも対象となる。行政書士、社労士、採用のプロ等と専門家契約をしており、伴走型支援対象企業は面談支援を受けることが可能。

3-5. 文部科学省

➤ 帰国・外国人児童生徒教育情報⁴²

外国人児童生徒等教育アドバイザー派遣に関する情報や外国人児童生徒受入れの手引き、外国人児童生徒教育研修マニュアル、外国人児童生徒のための就学ガイドブック等を公開している。

➤ 地域における日本語教育の充実（文化庁 HP）⁴³を目的として、以下の事業を実施している。

（ア）「生活者としての外国人」のための日本語教育事業

（イ）「生活者としての外国人」のための日本語教室空白地域解消推進事業

（ウ）都道府県・市区町村等日本語教育担当者研修

（エ）地域日本語教育の総合的な体制づくり推進事業

➤ 外国人技能実習機構（OTIT）⁴⁴

外国人技能実習機構は、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図り、もって人材育成を通じた開発途上地域等への技能等の移転による国際協力を推進することを目的とし、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（平成 28 年法律第 89 号、以下、技能実習法）に基づいて平成 29（2017）年 1 月 25 日に設立された。技能実習計画の認定や実習実施者・監理団体への報告要求、実地検査を主要な任務とする。HP 上では監理団体や送り出し機関の一覧や監理団体ならびに実習実施者に対する行政処分の内容が公開されている。また、技能実習生に対し、母国語相談や実習先変更支援を行っている。

➤ 公益財団法人 国際人材協力機構（JITCO）⁴⁵

国際人材協力機構は、1991 年に財団法人「国際研修協力機構」として設立され、2012 年 4 月に内閣府所管の公益財団法人に移行、技能実習生および特定技能外国人等の外国人材の受入れの促進を図り、国際経済社会の発展

⁴² 文部科学省 HP https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003.htm

⁴³ 文化庁 HP https://www.bunka.go.jp/seisaku/kokugo_nihongo/kyoiku/index.html

⁴⁴ OTIT HP <https://www.otit.go.jp/>

⁴⁵ JITCO HP <https://www.jitco.or.jp/ja/jitco/index.html>

に寄与することを事業目的とする。技能実習制度の総合支援機関として、技能実習制度全般にわたり、監理団体・実習実施者・送出機関等の制度関係者に対し、セミナーの開催、個別の相談対応、教材等の開発・提供などの各種支援サービス（有料）を行うほか、監理団体の監理責任者や実習実施者の技能実習責任者等に対する養成講習を実施している。

- 一般財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）⁴⁶
自治体国際化協会（クレア）は、全国の地方自治体の共同組織として、1988年に設立され、JETプログラムの推進や自治体の多文化共生まちづくり、経済交流、国際協力、海外活動、自治体間交流を支援している。多文化共生については、「多文化共生ポータルサイト」⁴⁷を運営しており、全国の取り組み事例や統計データを検索できるほか、多文化共生に関する事業で利用できる補助金・助成金・表彰制度等や多文化共生に関するツール、情報収集に役立つサイトの紹介などが取りまとめられている。

なお、本調査と関連する産業に特化した情報の掲載先以下の通り。

【建設】国土交通省

- 建設産業・不動産における外国人材の活用⁴⁸

【介護】厚生労働省

- EPA：「インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて」⁴⁹
- 技能実習：「外国人技能実習制度への介護職種の追加について」⁵⁰
- 特定技能：「介護分野における特定技能外国人の受け入れについて」⁵¹
- 介護：介護福祉士資格を取得した留学生に対する在留資格「介護」の創設について⁵²
- 介護福祉士を目指す留学生のための相談窓口⁵³（公益財団法人日本介護福祉士養成施設協会）

【農業】農林水産省

- 農業分野における外国人の受入れについて⁵⁴

⁴⁶ CLAIR HP <http://www.clair.or.jp/>

⁴⁷ CLAIR 多文化共生ポータルサイト <http://www.clair.or.jp/tabunka/portal/index.php>

⁴⁸ 国土交通省 HP https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk2_000117.html

⁴⁹ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html

⁵⁰ 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147660.html>

⁵¹ 厚生労働省 HP https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702.html

⁵² 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000150881.html>

⁵³ 公益財団法人日本介護福祉士養成施設協会 HP <https://www.kaigo-ryugaku-support.net/>

⁵⁴ 農林水産省 HP <https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/>

4. 在留資格の概要説明

日本における在留資格は、「出入国管理及び難民認定法」（昭和 26 年政令第 319 号）に基づき、令和 2(2020)年 9 月時点で 29 種類となっており、主に以下の二つに大きく分けられる。なお、以下②に関しては、本調査報告書に関連する主な在留資格のみ取り上げる。

表 2：①身分または地位に基づく在留資格（就労制限なし）

在留資格等	内容	例
永住者	法務大臣が永住を認める者	法務大臣から永住の許可を受けた者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者若しくは特別養子または日本人の子として出生した者	日本人の配偶者・子・特別養子
永住者の配偶者等	永住者等の配偶者または永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者	永住者・特別永住者の配偶者及び本邦で出生し引き続き在留している子
定住者	特別な理由を考慮し、5 年を超えない範囲で一定の在留期間を指定して居住を認める者	第三国定住難民、日系 3 世、中国残留邦人等

（出典：出入国在留管理庁「在留資格一覧」⁵⁵より筆者作成）

表 3：②活動に基づく在留資格（職種、就労時間などに制限あり）

在留資格等	内容	例
専門的・技術的分野の在留資格 （該当する右記在留資格のうち、下線の者が「高度人材」とみなされる ⁵⁶ ）	「教授」	大学教授等
	「 <u>高度専門職</u> 」	ポイント制による高度人材
	「 <u>経営・管理</u> 」	企業等の経営者・管理者
	「 <u>法律・会計業務</u> 」	弁護士、公認会計士等
	「医療」	医師、歯科医師、看護師
	「研究」	政府関係機関や私企業等の研究者
	「教育」	中・高等学校等の語学教師
	「 <u>技術・人文知識・国際業務</u> 」	技術：機械工学等の技術者、システムエンジニア等
	「 <u>技人国（ぎじんこく）</u> 」とも称され専門的・技術的分野の在留資格の約 8 割 ⁵⁷ を占める。	人文知識：マーケティング業務従事者等 国際業務：通訳、デザイナー、私企業の語学教師等
	「企業内転勤」	外国の事業所からの転勤者
「介護」	介護福祉士	
「技能」	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等	
特定活動	法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動	経済連携協定(EPA)に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者等

⁵⁵ 出入国在留管理庁 HP <http://www.moj.go.jp/isa/applications/guide/qaq5.html>（令和 2 年 9 月現在）

⁵⁶ 前出 JETRO 高度外国人活躍推進ポータル (<https://www.jetro.go.jp/hrportal/forcompanies/about.html>) より

⁵⁷ 厚生労働省「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ」（令和 2 年（2020 年）10 月末現在）

特定技能	特定産業分野 ⁵⁸ （人材確保が困難で外国人により不足する人材の確保を図るべき分野として法務省令で定める）に属する活動	特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人
技能実習	技能実習法上の認定を受けた技能実習計画に基づき、講習を受け、技能等に係る業務に従事する活動	技能実習生
資格外活動	本来の在留資格（例：「留学」「家族滞在」など）に加え、 資格外活動許可 を得た者	留学生のアルバイト（週 28 時間以内）

なお、②の活動に基づく在留資格の中で、本報告書に特に関係する在留資格の技術的・語学的要件の相関関係に関し、日経ビジネスの図がわかりやすいので以下に引用する（情報が 2019 年 8 月時点であることに留意する）。また、国旗で表されているのは該当する在留資格を有する外国人の多い国であり、それ以外の国出身者がいない、あるいは、それ以外の国からの受入れが不可という意味ではない。

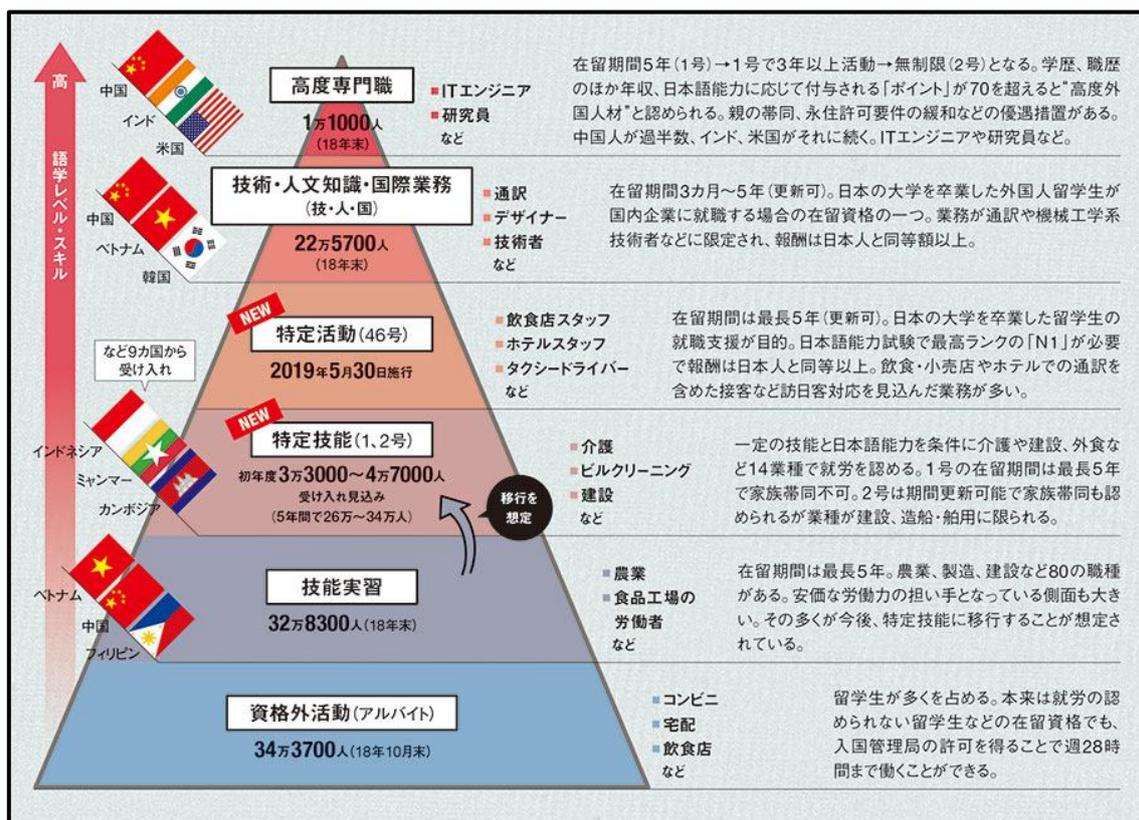


図 1：在留資格の技術的・語学的要件の相関関係
 (出典：「特集「ブラック国家」ニッポン」(『日経ビジネス』2019年8月16日))⁵⁹

⁵⁸ 介護、ビルクリーニング、素材材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食物品製造業、外食業（平成 30 年 12 月 25 日閣議決定）。出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(http://www.moj.go.jp/isa/content/930004251.pdf, p.4)

⁵⁹ 日経ビジネス記事 <https://business.nikkei.com/atcl/NBD/19/special/00191/?P=5&mnds>

5. 特定技能と技能実習制度

上記 4. とも多少重複するが、外国人労働者に関する議論で特に注目度が高い特定技能と技能実習制度に関し、基本情報を以下表 4 にまとめる。

表 4：特定技能 1 号と技能実習制度（団体監理型）の概要⁶⁰

	特定技能 1 号	技能実習（団体監理型）
関連法令	出入国管理及び難民認定法	・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 ・出入国管理及び難民認定法
在留資格	「特定技能」	「技能実習」
在留期間	通算 5 年	技能実習 1 号：1 年以内 技能実習 2 号：2 年以内 技能実習 3 号：2 年以内 （合計で最長 5 年）
入国時の試験	技能水準、日本語能力水準を試験等で確認（技能実習 2 号を良好に修了した者は試験等免除）	なし（介護職種のみ入国時 N 4 レベルの日本語能力要件あり）
送出国	なし	外国政府の推薦又は認定を受けた機関
採用方法	・受入れ機関が直接海外で採用活動を行う ・国内外の斡旋機関等を通じて採用する	通常監理団体と送出国機関を通して行われる
人数枠	人数枠なし（介護分野、建設分野を除く）	常勤職員の総数に応じた人数枠あり
活動内容	特定産業分野（人材確保が困難で外国人により不足する人材の確保を図るべき分野として法務省令で定める）に属する活動（専門的・技術的分野）	技能実習法上の認定を受けた技能実習計画に基づき、講習を受け、技能等に係る業務に従事する活動（非専門的・技術的分野）
転職・転籍	同一の業務区分内又は試験によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において転職可能	原則不可。実習実施者の倒産等やむを得ない場合や、2 号から 3 号への移行時は転籍可能
対象職種	介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業	農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属、その他（塗装、溶接、陶磁器、自動車整備、介護、ビルクリーニング、宿泊など）

⁶⁰ 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」p.10 を参照し筆者作成。

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00127.html

5-1. 特定技能

2018年12月8日に成立した「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」により、在留資格「特定技能1号・2号」が創設され、2019年4月1日からその運用が開始された。前述(II-1.)したとおり、これは日本の外国人労働者受け入れ政策において、「過去50年以上にわたって公式には外国人単純労働者を受け入れない方針を堅持していた雇用政策の大転換」⁶¹であるという意味において画期的なものである。すなわち、「史上初めて、人手不足を理由に低熟練労働者を正面から受入れることが可能となった」⁶²のである。

特定技能制度は、中小・小規模事業者をはじめとした深刻化する人手不足に対応するため、生産性向上や国内人材の確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れるために設けられた制度⁶³とされる。具体的には、技能実習制度が主に製造業分野を対象としているのに対し、特定技能はサービス業分野（例：宿泊業、外食業）の単純労働職種を主として設計されている、と分析されている⁶⁴。

政府は、日本での就労を希望する外国人やその家族から保証金を徴収するなどの悪質な仲介事業者を排除するため、日本国政府と特定技能外国人の送出国政府との情報共有の枠組みの構築等を内容とする二国間取決めの締結に取り組んでいる。2020年8月末現在で、12か国（フィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュ、ウズベキスタン、パキスタン及びタイ）との間で締結済。

出入国在留管理庁によると⁶⁵、2020年12月末時点で、特定技能1号在留外国人総数は15,663人。居住地別では千葉県（1,260人、全体の約8%）、愛知県（1,250人、同約8%）、東京都（1,016人、同約6%）の順に多く（図2）、産業別では飲食料品製造業（5,764人、全体の約37%）、農業（2,387人、同約15%）、建設業（1,319人、同約8%）の順となっている（図3）。国籍別ではベトナム（9,412人、全体の約60%）、中国（1,575人、同約10%）、インドネシア（1,514人、約10%）、となっている（図4）。

⁶¹ 上林千恵子「特定技能制度の性格とその社会的影響—外国人労働者受け入れ制度の比較を手がかりとして」（『日本労働研究雑誌』2020年特別号(No. 715)2020年1月24日、pp.20-28）p.20

⁶² 上林千恵子、前掲論文、p.20

⁶³ 出入国在留管理庁「2020版出入国管理」第2章 p.72

⁶⁴ 上林千恵子、前掲論文、pp.23-24

⁶⁵ 出入国在留管理庁 HP http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html

5-2. 外国人技能実習制度⁶⁶

外国人技能実習制度（以下、技能実習制度）は、1960年代から日本の海外進出企業が現地法人の社員教育として行っていた外国人研修制度を起源とする⁶⁷。当時の日本は高度経済成長期にあり、近隣のアジア諸国との経済格差が広がる中、こうした研修は当該国への社会貢献活動としての側面も有していた。時代背景として、戦前・戦中の歴史の記憶が色濃く残る中、労働力の搾取とみなされないよう配慮する必要があったことも影響していたと考えられている⁶⁸。他方で、この外国人研修制度は、実際には深刻な人手不足に悩む中小企業の労働力確保のためにも利用されており、研修名目で入国し、単純労働に従事した事例がこの頃から存在していたことが指摘されている⁶⁹。前者の主に大企業の現地法人の社員研修が今でいう「企業単独型」、後者の中小企業の自助努力を通じた受け入れが「団体監理型」の原型となったとされる⁷⁰。現在の技能実習生受入に見られる中小企業の労働力確保として性格を、上林（2009）は、「外国人研修・技能実習制度による外国人労働者の受入れの大きな性格づけは、この制度が地場産業である中小企業の自主努力で始まったことである（p.45）」と分析している。

その後、1982年施行の入管法改正にて外国人研修生の在留資格が創設された（当時は「留学生」の一形態）。これは上記のような研修名目の入国の実態を把握するためであったとされる⁷¹。これが1990年施行の入管法改正により在留資格「研修」として独立し、同年、団体監理型の「研修」が認められた。そしてこうした「研修」修了者を引き続き「特定活動」の在留資格で技能実習生として1年間受入れる制度として1993年に「技能実習制度」が創設され、1995年には技能実習の期間が2年間に延長された（在留資格は「研修」1年＋「特定活動」2年）。

1993年の創設当時より「技能実習制度」の目的は、「我が国で培われた技能、技術又は知識の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展

⁶⁶ 外国人技能実習制度の変遷については、上林千恵子「一時的外国人労働者受入れ制度の定着過程：外国人技能実習制度を中心に」（『社会志林』56巻1号 p.39-63、2009年7月）、上林千恵子「外国人技能実習制度の第2の転換点—2016年の技能実習法を中心に」（『連合総研レポート』No. 337、2018年5月号、pp.10-14）、大重史郎「外国人技能実習制度の現状と法的課題：人権を尊重する多文化社会構築に向けた一考察」（『中央学院大学法学論叢』29巻2号、2016年3月、pp.281-299）田村穂「技能実習制度の変遷—これまでの課題とこれからの課題—」（2020年、神戸大学大学院経済学研究科ワーキングペーパー）などを参照した。

⁶⁷ JITCO HP「外国人技能実習制度の概要」<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>

⁶⁸ 外村大、前掲論文、p.281

⁶⁹ 外村大、前掲論文、p.279

⁷⁰ 上林千恵子（2009）p.44-47にその経緯が詳細に説明されている。なお、技能実習制度の受け入れ方式は2つに大別され、①企業単独型：日本の企業等（実習実施者）が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する方式、②団体監理型：事業協同組合や商工会等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する方式がある（JITCO HPより）。

⁷¹ 外村大、前掲論文、p.282

を担う「人づくり」に寄与すること」であり、これは「1993年に技能実習制度が創設されて以来終始一貫している考え方」とされる⁷²。また、制度創設に先立ち、1991年9月、「外国人研修生・技能実習生の受入れの拡大と円滑化を図り、我が国の技能、技術又は知識を開発途上国等に移転し、人材育成と経済社会の発展に寄与することを目的」⁷³に、公益財団法人国際協力人材機構（JITCO）が法務省、外務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省の5省共管で設立された。

「技能実習制度」創設後の課題として、入国1年目に付与される在留資格「研修」は就労を目的としていないことから、労基法の適用外とされ、実際には労働に従事しているにも関わらず、最低賃金以下の研修手当しか支払われない等の事例が多発した。これを受け、2010年施行の入管法改正により在留資格「技能実習」が新設され、1年目より技能実習生として労基法の対象となることとなった。最初の1年間の在留資格は「技能実習1号（イ：企業管理型／ロ：団体監理型）」、その後2年間は「技能実習2号（同）」とされ、これはやがて2017年施行の「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（以下、技能実習法）」でさらに2年間延長され、「技能実習3号（同）」として、計5年間の在留が認められることとなる。

技能実習法は、主に以下2点において画期的な制度改善とされる。まず、送り出し国との二国間の「協力覚書」締結である。これにより、送り出し国政府による認定を受けた機関からしか技能実習生を受け入れることはできなくなった⁷⁴。2021年2月現在で、14か国（ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴル、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー、ブータン、ウズベキスタン、パキスタン、タイ、インドネシア）と締結済である。それでもなお、例えばベトナムでは、手数料の上限に違反している送り出し機関が多数あるとの指摘もある⁷⁵。

次に、実習先企業や監理団体の実態を強制的に調査することが可能な外国人技能実習機構（OTIT）の創設である。JITCOは「その業務は政府の出資と実習生雇用企業から徴収する会費によって運営」されており、「サービスを需要する側の企業に対して取り締まる法的権限を持たない」ことが問題とされていた⁷⁶。OTITによる実地調査等を通じ、技能実習法を含む関連法令に違反していること

⁷² JITCO HP「外国人技能実習制度の概要」<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>

⁷³ JITCO HP: <https://www.jitco.or.jp/ja/member/index.html>

⁷⁴ 田村穂、前掲ワーキングペーパー

⁷⁵ 斎藤善久「日本で働くベトナム人労働者—問題現状とその背景—」『連合総研レポート』No. 337、2018年5月号、pp.15-19

⁷⁶ 上林千恵子、前掲論文、p.11

が明らかとなった場合には、直接、主務大臣（法務大臣、厚生労働大臣）から改善命令、許可取り消し、業務停止などの措置を採ることが可能となっている⁷⁷。

厚生労働省によると⁷⁸、2020年10月末時点の技能実習生は約40万人で、居住地別では愛知県（44,268人、全体の約11%）、大阪府（23,034人、同約6%）、東京都（22,897人、同約6%）の順となっており（図5）、産業別では製造業（218,069人、全体の約54%）、建設業（76,567人、同約19%）、卸・小売業（31,257人、同約8%）となっており（図6）、国籍別ではベトナム（218,600人、全体の約54%、次いで中国（76,922人、同約19%）、インドネシア（33,239人、同約8%）となっている（図7）。

なお、外国人労働者を在留資格別にみると、身分に基づく在留資格が全体に占める割合は31.7%、技能実習が同23.3%、資格外活動が21.5%、技術的・専門的分野が20.8%となっている⁷⁹。本来の就労を目的とする在留資格での就労者が割合としては最も少ない2割に留まり、本来の目的は就労ではない技能実習や資格外活動が5割に達する勢いであることは、日本の外国人労働者政策が実態と大きく乖離している証左といえる⁸⁰。

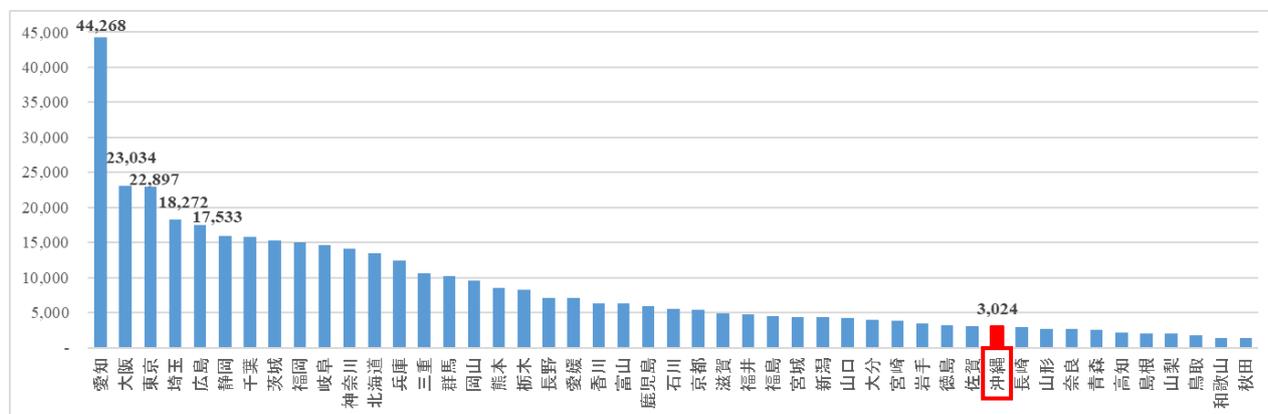


図5：都道府県別 技能実習在留外国人数（2020年10月末現在）

⁷⁷ 田村穂、前掲ワーキングペーパー

⁷⁸ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2(2020)年10月末現在）」

⁷⁹ 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2(2020)年10月末現在）」

⁸⁰ 田中史郎、前掲論文、p.131

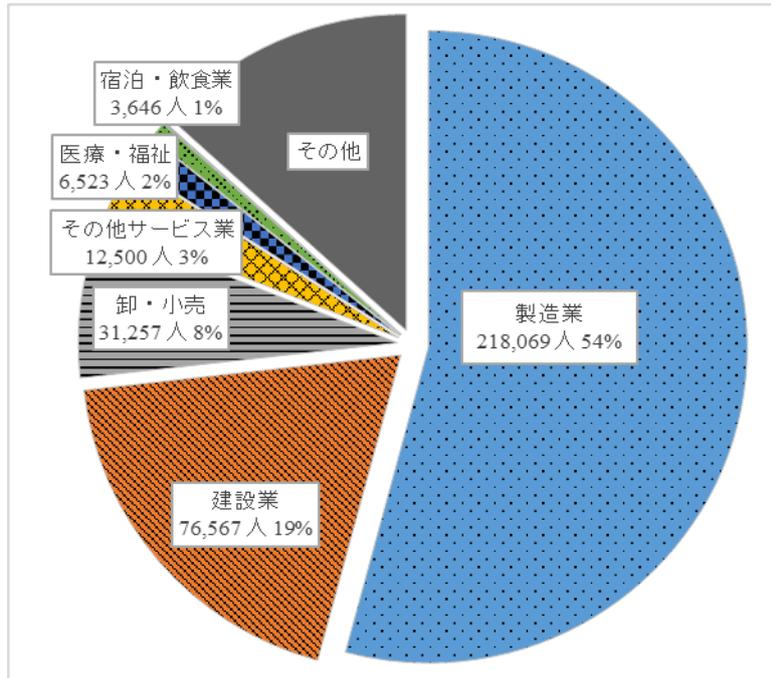


図 6：産業分野別 技能実習在留外国人数（2020年10月末現在）

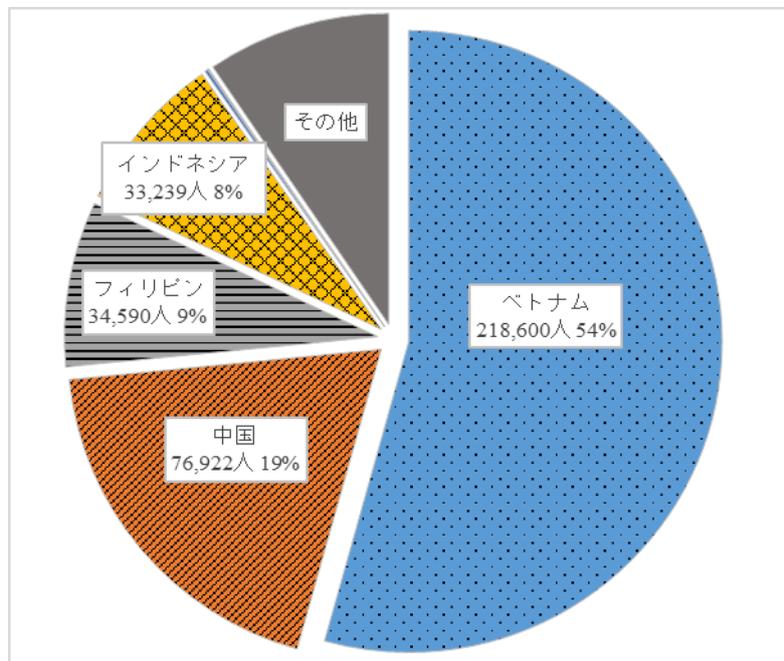


図 7：国籍別 技能実習在留外国人数（2020年10月末現在）

III. 沖縄における外国人材と多文化共生の現状と課題

1. 県の方針と経済社会情勢

1-1. 沖縄 21 世紀ビジョンと新沖縄発展戦略

2022 年、沖縄は本土復帰から 50 年を迎える。日本政府は、1972 年 5 月の沖縄の本土復帰以降、沖縄が抱える特殊事情に鑑み、国の責務として沖縄振興に取り組んできており⁸¹、10 年おきに沖縄振興（開発）計画⁸²が策定されてきた。現行の「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」（2012-2021 年度）は、2012 年 3 月に改正された沖縄振興特別措置法に基づいており、現在は次の振興計画に向けた検討が行われている。

沖縄県は、本土復帰 40 年を目前に控えた 2010 年 3 月、「県民全体で共有する沖縄の 2030 年を目途とする将来像」⁸³として、「沖縄 21 世紀ビジョン」を策定した。同ビジョンは「沖縄の目指すべき将来像の実現と固有課題の克服に向けた基本方向や基本施策を明らかにした基本構想」⁸⁴であり、「これからの県政運営の基本的な指針」⁸⁵として位置づけられている。この実現のため策定された「21 世紀ビジョン基本計画」⁸⁶は、前出の通り現行の沖縄振興計画（2012-2021 年度）としての性格も併せ持ち、本土復帰 40 周年となる 2012 年 5 月 15 日に策定され、2017 年 5 月に改定されている。

沖縄県の現行の県政運営方針である「21 世紀ビジョン」および現行の沖縄振興計画である「21 世紀ビジョン基本計画」（改定版含む）において、外国人材の活用はどのような位置づけとなっているのだろうか。「21 世紀ビジョン」では、5 つ挙げられている将来像（図 8）の「III 希望と活力にあふれる豊かな島」にある「(10) 雇用対策と多様な人材の確保」において、「若者、高齢者、女性等の就業促進を図るとともに将来的に不足する労働力については積極的に県外労働力（外国人含む）の確保・育成を推進する」「国内外から「頭脳人材」（中略）を受

⁸¹ 官邸 HP https://www.kantei.go.jp/jp/headline/okinawa_shinko/hitsuyousei.html

⁸² 1972 年度～2011 年度までは沖縄振興開発特別措置法（1971 年 12 月に可決・成立）に基づき、第一次（1972-1981 年度）、第二次（1982-1991 年度）第三次（1992-2001 年度）沖縄振興開発計画が、次いで沖縄振興特別措置法（2002 年 3 月に可決・成立）に基づき、沖縄振興計画（2002-2011 年度）が策定された。現行の計画については本文の通り。

⁸³ 沖縄県「沖縄 21 世紀ビジョン」（2010 年 3 月）策定 p.2

⁸⁴ 沖縄県 HP 「(よくある質問) 沖縄振興策について」（問 4：沖縄 21 世紀ビジョンとは何ですか）

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/kikaku/yokuaru-okinawashinkousaku.html>

⁸⁵ 同上

⁸⁶ なお、「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」の下には計画年度を 5 年とした「沖縄 21 世紀ビジョン実施計画」が策定されており、基本計画で示された基本施策の具体的な取り組みなどが記されている。

け入れるための環境整備を図る」⁸⁷とされている。外国人材への言及は辛うじて括弧書きで見受けられるのみである。また、したがって、2012年に策定された「21世紀ビジョン基本計画」に特段の言及はない。

沖縄21世紀ビジョンで目指す5つの将来像と基本計画に掲げる36の基本施策

<div style="background-color: #ADD8E6; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 将来像 I </div> <p style="margin: 0;">沖縄らしい自然と歴史、伝統、文化を大切にする島</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 自然環境の保全・再生・適正利用 (2) 持続可能な循環型社会の構築 (3) 低炭素島しょ社会の実現 (4) 伝統文化の保全・継承及び新たな文化の創造 (5) 文化産業の戦略的な創出・育成 (6) 価値創造のまちづくり (7) 人間優先のまちづくり 	<div style="background-color: #90EE90; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 将来像 II </div> <p style="margin: 0;">心豊かで、安全・安心に暮らせる島</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 健康・長寿おきなわの推進 (2) 子育てセーフティネットの充実 (3) 健康福祉セーフティネットの充実 (4) 社会リスクセーフティネットの確立 (5) 米軍基地から派生する諸問題及び戦後処理問題の解決 (6) 地域特性に応じた生活基盤の充実・強化 (7) 共助・共創型地域づくりの推進
<div style="background-color: #FFDAB9; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 将来像 III </div> <p style="margin: 0;">希望と活力にあふれる豊かな島</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 自立型経済の構築に向けた基盤の整備 (2) 世界水準の観光リゾート地の形成 (3) 情報通信関連産業の高度化・多様化 (4) アジアと日本の架け橋となる国際物流拠点の形成 (5) 科学技術の振興と知的・産業クラスターの形成 (6) 沖縄の魅力や優位性を生かした新たな産業の創出 (7) 亜熱帯性気候等を生かした農林水産業の振興 (8) 地域を支える中小企業等の振興 (9) ものづくり産業の振興と地域ブランドの形成 (10) 雇用対策と多様な人材の確保 (11) 離島における定住条件の整備 (12) 離島の特色を生かした産業振興と新たな展開 (13) 駐留軍用地跡地の有効利用の推進 (14) 政策金融の活用 	<div style="background-color: #FFB6C1; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 将来像 IV </div> <p style="margin: 0;">世界に開かれた交流と共生の島</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 世界との交流ネットワークの形成 (2) 国際協力・貢献活動の推進
<div style="background-color: #90EE90; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 将来像 V </div> <p style="margin: 0;">多様な能力を発揮し、未来を拓く島</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 沖縄らしい個性を持った人づくりの推進 (2) 公平な教育機会の享受に向けた環境整備 (3) 自ら学ぶ意欲を育む教育の充実 (4) 国際性と多様な能力を涵養する教育システムの構築 (5) 産業振興を担う人材の育成 (6) 地域社会を支える人材の育成 	

克服すべき沖縄の固有課題

<div style="background-color: #ADD8E6; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 1 </div> <p style="margin: 0;">基地問題の解決と駐留軍用地跡地利用</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">米軍基地の整理縮小を図り、基地に起因する様々な問題を解決し、国の責任の下で駐留軍用地跡地利用が適切に進められなければなりません。</p>	<div style="background-color: #ADD8E6; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 2 </div> <p style="margin: 0;">離島の条件不利性克服と国益貢献</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">離島の多くは生活・産業活動の条件が厳しい環境にあるため、これら条件不利性を克服するとともに、日本の領海等の保全など国益の維持・確保にも貢献する必要があります。</p>
<div style="background-color: #ADD8E6; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 3 </div> <p style="margin: 0;">海洋島しょ圏 沖縄を結ぶ交通ネットワークの構築</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">県内外を結ぶ交通手段が空路・海路に限られているため、交通及び物流コストが割高となり、各種産業の発展を妨げる一因となっていることから、これら不利性を解消し、日本とアジアの交流拠点となる交通ネットワークを構築する必要があります。</p>	<div style="background-color: #ADD8E6; padding: 5px; font-weight: bold; font-size: 1.2em; margin-bottom: 5px;"> 4 </div> <p style="margin: 0;">地方自治拡大への対応</p> <p style="font-size: 0.8em; margin: 0;">地方自治拡大の動きを捉え、自らの責任と創意工夫で地域特性に応じた地域づくりが可能となる仕組みを構築する必要があります。</p>

図8：沖縄21世紀ビジョンで目指す5つの将来像
(出典：沖縄21世紀ビジョン取組と成果パンフレットより抜粋)

⁸⁷ 沖縄県「沖縄21世紀ビジョン」(2010年3月) p.27

他方で、2017年に策定された同計画の改定計画においては、「産業の振興を牽引する高度な経験・知識・技術等を必要とする分野の人材の確保については、県外人材に加え、外国人の活用も含めて(p.90)」対策に取り組むとされており、いわゆる高度外国人材についてはその受け入れを促進するとしている。

さらに、2020年3月に策定された「沖縄21世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）等総点検報告書（以下、総点検報告書）」では、「農林水産業、観光リゾート産業、製造業、情報通信関連産業、建設業などニーズの高い分野において、特区制度の活用等により、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていくための環境整備に取り組むことが必要(p.313)」としている。ただし、同時に「人口減少に伴う労働力不足を単純に外国人の受入れで補うことは、県民の就業機会の確保や企業の生産性向上を促進する観点から適切とはいえず、労働環境の改善や生産性向上などの施策に「最大限取り組んでもなお労働力が不足する業種については、外国人労働者の活用を検討する必要がある(p.312)」として引き続き県民の雇用を優先し、健全な労働市場の形成が必要との見方も示している。

次期振興計画へのインプットと位置付けられる「新沖縄発展戦略：新たな振興計画に向けた提言」（2020年3月）においては、その第3章「新たな沖縄振興計画に必要な重要事項（申し送り事項）」の中の「人手不足への対応（労働力の確保）」において、「県内の人手不足が深刻な産業分野において、外国人材の受け入れ拡大に向けた取組を推進する必要がある(p.130)」と明記されており、さらに、「外国人労働力調整センター」⁸⁸の設置が提案されている。

1-2. 経済社会情勢

こうした外国人材の位置づけの変化の背景には、各計画等の策定当時の経済情勢や想定されていた経済社会情勢がある。すなわち、「沖縄21世紀ビジョン」が策定された2010年時点において、沖縄県の人口は全国一高い出生率に支えられ当面増加傾向にあると見込まれており、人口が減少に転じるのは2025年目途とされていた（図9）。また、2010年の完全失業率は全国平均5.1%に対し、沖縄県は7.6%となっており（図10）、若者、女性、高齢者をはじめとする県民の就業率向上が優先課題とされ、この基本方針は総点検報告書の記載にあるように、現在も堅持されている事が、聞き取り調査でも確認された。

⁸⁸ 具体的には、「東南アジア等への地理的な近接性や温暖な気候を生かし、アジアの人材を沖縄で受け入れ、言語、技術研修を行う機能を持った国の「外国人労働力調整センター」を沖縄に設置し、日本全国の人手不足に貢献することが望まれる(p.130)」とされており、JICAとの連携(p.131)にも言及がある。

現在、全国的に少子・高齢化とこれに起因する人手不足が外国人材のプル要因となっている中、沖縄県においては、そうした状態が発現する直前か、ようやく発現しつつある状態にあると言えよう。参考まで、沖縄県が「超高齢化社会」⁸⁹⁾に突入したのは2017年のことで、「全国から10年遅れる形」⁹⁰⁾であったという。

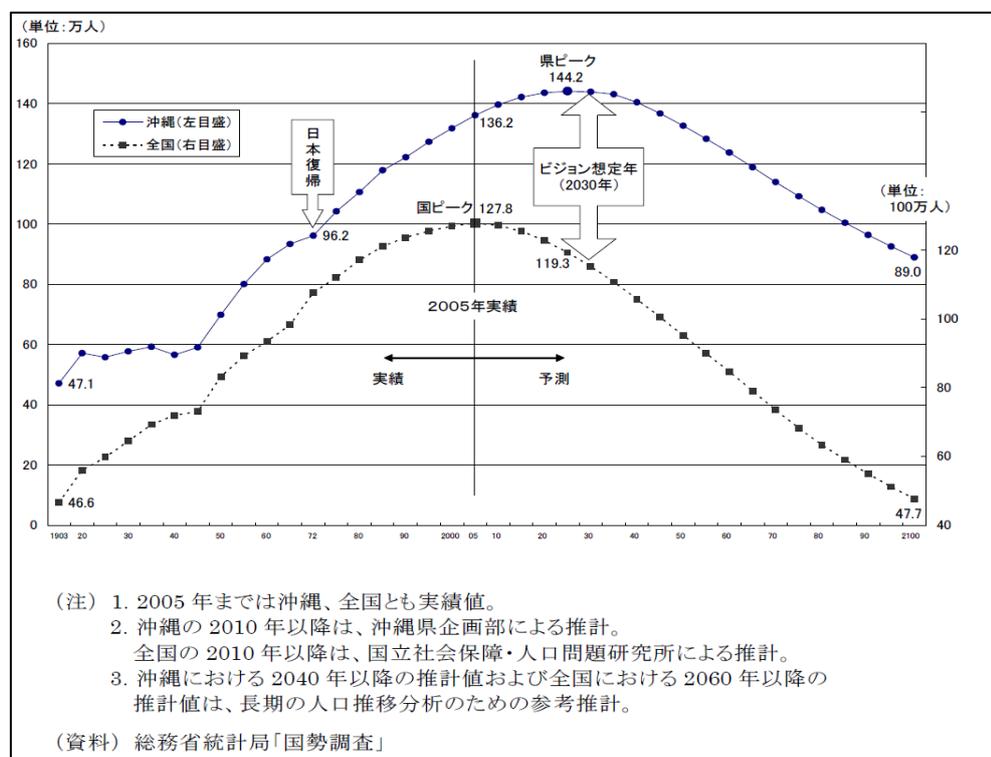


図9：沖縄の総人口将来予測（出典：沖縄県「沖縄21世紀ビジョン」p.105）

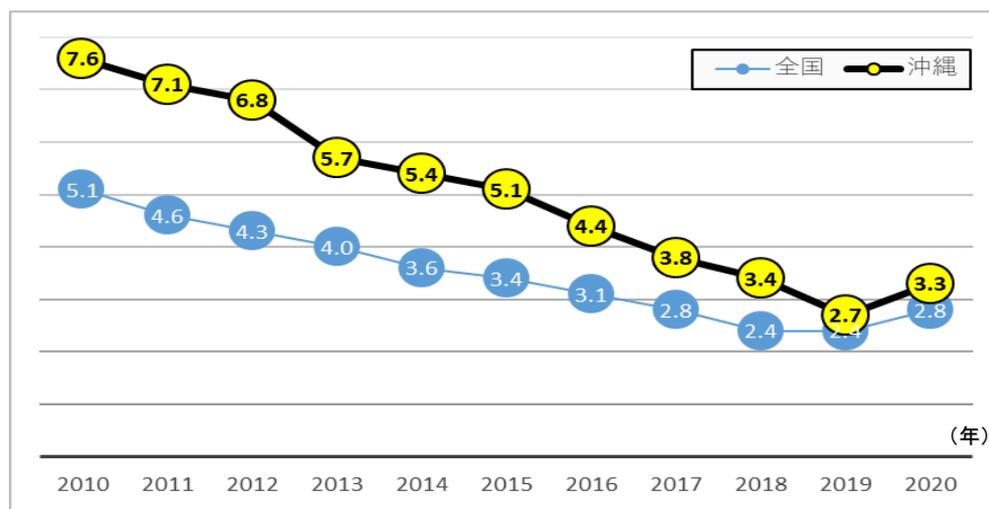


図10：完全失業率(%)の推移比較、全国と沖縄
 (出典：総務省「労働力調査」、沖縄県企画部「労働力調査」)

⁸⁹⁾ 「超高齢化社会」とは、高齢化率（人口に占める高齢者（65歳以上）の割合）が21%を超えている社会を言う。

⁹⁰⁾ 沖縄県「沖縄21世紀ビジョン基本計画（沖縄振興計画）等総点検報告書」 p.299

1-3. 失業問題⁹¹

2011年以降の長期に亘る県内景気の拡大等により、沖縄県の失業率は大幅に改善され、人手不足が深刻化するようになった。実際、有効求人倍率は2012年頃から上昇し始め、2017年には1.11倍となり「復帰後初めて1.0倍を超え」⁹²、その後も最高値を更新し続け、特に2019年頃は観光産業を中心に、幅広い産業において非常に厳しい人手不足となった⁹³。

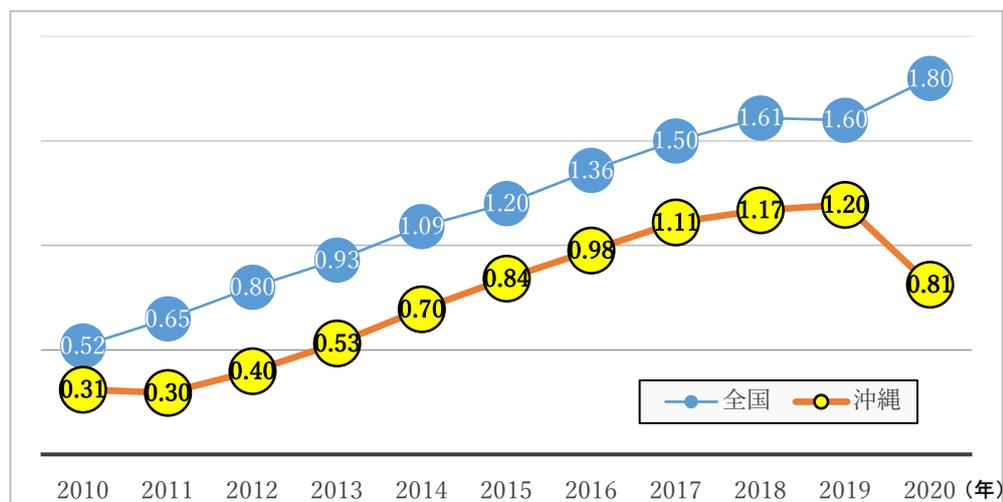


図 11：有効求人倍率（実数、年平均）
（出典：eStat「一般職業紹介状況」⁹⁴2020年12月）

人手不足が深刻化する中、失業率は減少したものの、依然として全国平均よりは高い状態で推移した（図 10 参照）。その要因として「構造的な失業」が指摘されており、中でも「雇用のミスマッチ」として「職業間のミスマッチ」が挙げられている。例えば、「事務的職業」を求職者が求めているのに対し、雇用者側は「専門的・技術的職業」を求めている状態である。加えて、失業率および有効求人倍率からも見てとれるように、2020年の新型コロナウイルス感染症による沖縄経済への影響は甚大で、回復の兆しは未だに見えていない。

また、自発的失業も課題の一つと指摘する声もある。ユイマール（労働などで相互に助け合う伝統的な習慣）の伝統がある沖縄では、家族や地域のつながりが今なお健在で、本人の意思に反してまで就職する必要はないとの考え方が支持さ

⁹¹ NIAC、沖縄振興開発金融公庫、沖縄県労働局などへの聞き取り調査結果を取りまとめた。なお、沖縄県の失業問題に関する統計分析は、NIAC 経済レポート No.2「沖縄県の労働市場に関する調査分析」（2019年5月8日）に詳しい。

⁹² NIAC 経済レポート No.2「沖縄県の労働市場に関する調査分析」（2019年5月8日）p.59

⁹³ 聞き取り調査より。「数年前の人手不足は本当にひどかった」と言及する関係者が産業問わず多くみられた。

⁹⁴ 全国の年平均値は長期時系列表 3「有効求人倍率」、沖縄の年平均値は長期時系列表 11「都道府県（受理地）別労働市場関係指標」にある第 11 表-6「有効求人倍率（実数）」の月次データから年平均を算出した。

れる傾向にある。結果として自発的失業⁹⁵や若者の離職率が高くなっているとされるが、こうした現象は失業率等の統計からは見えにくく、全体像が把握しづらいことも問題をより深刻化させている可能性がある。

こうした県民の失業を取り巻く状況を踏まえ、県としては長らく県民の雇用、特に「21世紀ビジョン」にある通り、女性、高齢者、障害者をはじめとする多様な人材の雇用を優先課題として取り組んできている。他方で、コロナ渦においてなお、微増（前年同期比 473 人、4.6%増、全国の増加率は 4.0%）⁹⁶とはいえ着実に外国人労働者が増加している現状には、「求人を出しても日本人は来ない」という現場の切実な現実が表れているように見受けられる。関係者への聞き取り調査においても、外国人材の活用に踏み切ったきっかけは、人材募集への応募がなく日本人が全く採れないから、とする事業者が大多数であった。

1-4. 産業構造

人口動態、失業問題に加え、沖縄県の外国人材の活用状況を把握する上で重要な経済社会情勢として、沖縄県の特徴的な産業構造が挙げられる。具体的には第三次産業に著しく傾倒した産業構造となっており、第二次産業、特に製造業、中でも重化学工業が発展していない点が挙げられる（図 12）。沖縄県の産業構造の歴史的経緯を県は以下のように説明している。

「戦後 27 年間に及ぶ米軍統治下における経済政策によって、沖縄県の経済は、基地依存型輸入経済といういびつな産業構造を余儀なくされ、復帰後も様々な社会経済情勢の変化の中、製造業の誘致・集積に有効な手立てが見つからず、製造業の振興は立ち遅れることとなった。一方、総人口や観光客数の増加により、商業・サービス業や観光関連産業は大きく伸長し、（中略）全国と比べても第 3 次産業に大きく依存する産業構造となった。」（総点検報告書 p.320）

また、「第三次中心の産業構造が有する特徴として、景気変動の影響を受けやすいこと、製造業と比べて労働生産性や賃金水準が低い傾向にあること、非正規雇用率が高く雇用のミスマッチが生じていることなどの構造的な問題を内包している」（総点検報告書 p.320）とされる。なお、就業者数も同様の傾向を示しており、製造業が占める割合が少ないことは、沖縄における外国人材の動向にも少なからず影響があったと考えられる（詳細は後述）。

⁹⁵ 2018 年度末時点で、新規高卒無業者率は沖縄 15%（全国平均 5%）、新規大卒無業者率は沖縄 18%（全国平均 7%）といずれも全国一高い水準となっている（沖縄県「100 の指標からみた沖縄県のすがた（令和元(2019)年 12 月)」）。

⁹⁶ 沖縄労働局「沖縄労働局における「外国人雇用状況」の届出状況まとめ」（令和 2（2020）年 10 月末現在）

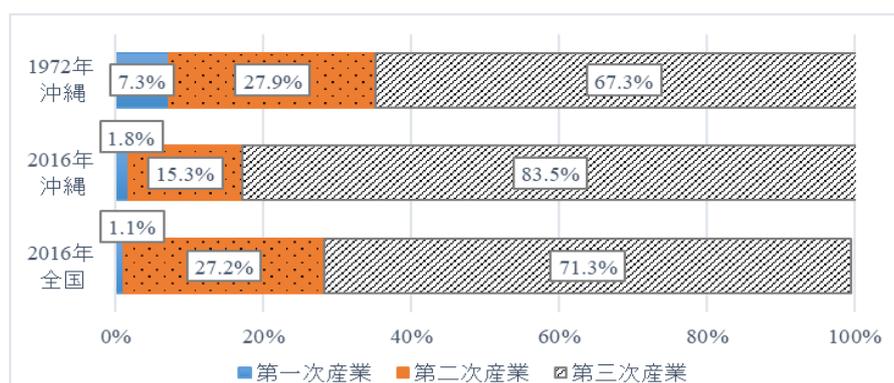


図 12：沖縄県の産業構造比

(出典：「総点検報告書」p.320、「100の指標から見た沖縄県の姿」より筆者作成)

2. 外国人材の概況（統計分析）

2-1. 在留外国人

日本における在留外国人数は、1990年の出入国管理及び難民認定法改正による在留資格「定住者」の創設⁹⁷もあり、同年以降、大幅に増加した。特に近年の増加率は極めて高くなっているが、中でも沖縄の増加率⁹⁸は、2014年と2019年の比較で、89%増と全国一高くなっている（全国平均は43%）。中でもうるま市と那覇市の増加率はそれぞれ102%、98%（同時期比較）となっており、全国の市区町村の増加率上位20位に含まれている（うるま市13位、那覇市15位）。他方で、総人口あたりに占める割合は2019年時点で1.4%となっており、全国平均の2.3%を下回っている。

2020年6月末時点での沖縄県における在留外国人は、出入国在留管理庁「在留外国人統計」によると20,591人で、1,000人以上の在留外国人が居住する市町村は、多い順に那覇市（5,652人、全在留外国人の約27%）、沖縄市（1,932人、同約9%）、宜野湾市（1,696人、同約8%）、うるま市（1,404人、同約7%）、浦添市（1,221人、同約6%）となっている。国籍別ではベトナム（3,111人、全在留外国人の約15%）、中国（2,786人、同約13%）、ネパール（2,401人、同約12%）となっている。沖縄の在留外国人の国籍別の特徴としては、全体の比率と比べると、相対的に中国、韓国、ブラジルの割合が小さく、ネパール、米国、台湾の割合が大きいことが挙げられる（図13、図14）。

⁹⁷ 「日本人として出生した者の実子」および「定住者の実子」に対し一律に付与されることとなり、実質的には日系三世以降の世代に向けた内容。結果として1990年以降、南米からの日系人の入国・在留が急増した（松尾、2005）

⁹⁸ 増加率に関する数値は総務省「地域における多文化共生推進プラン」の改定について（令和3年1月14日）より

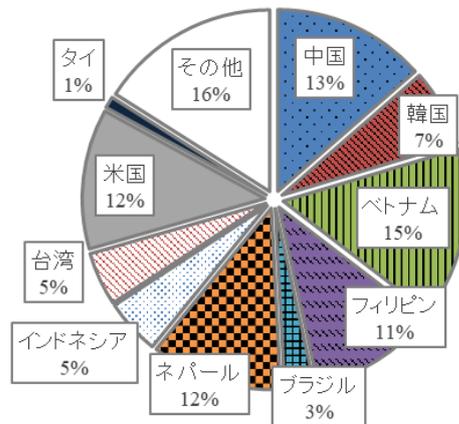
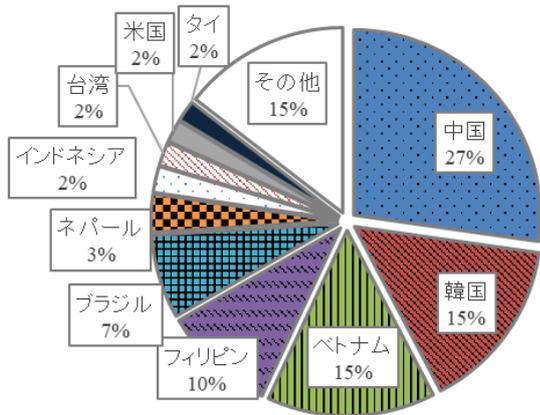


図13: 国籍別在留外国人(全国、2020年6月末)

図14: 国籍別在留外国人(沖縄、2020年6月末)

(出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」(2020年6月末時点))

こうした沖縄県内の在留外国人のうち、就労している者の割合は、2012年の25%から2019年の49%へとほぼ倍増している(図15)⁹⁹。特に近年の急増については、まずインバウンド観光対応の語学人材(専門的・技術的分野の在留資格で「通訳」「語学教師」「ホテルのフロント係」等として勤務)が増加し、次いで人手不足の産業に技能実習生が増え、前後してコンビニの外国人留学生バイトが急増したとの指摘もある。

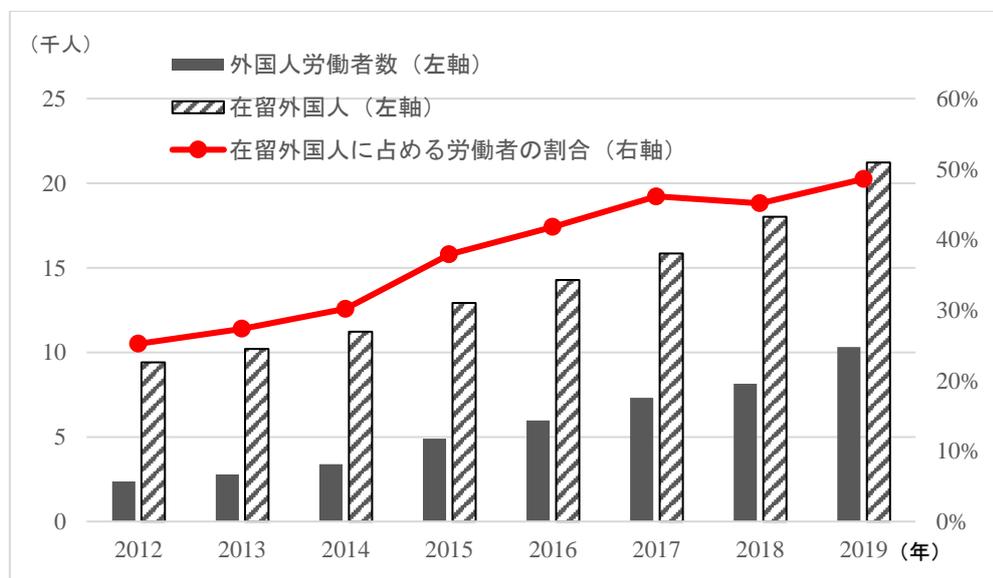


図15: 外国人労働者数、在留外国人数、在留外国人に占める労働者の割合
(出典：NIAC 経済レポート No.2「沖縄県の労働市場に関する調査分析」
(2019年5月8日) p.70 参照して筆者作成)

⁹⁹ 在留外国人については各年末時点の数値(出入国在留管理庁「在留外国人統計」、外国人労働者については該当年の10月1日時点(沖縄労働局「沖縄労働局における「外国人雇用状況」の届出状況まとめ」)。

2-2. 外国人労働者

全国的に在留外国人が増加する中で、沖縄県においても、県内の人手不足を補うように外国人労働者が増加している。沖縄労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2（2020）年10月）によると、2020年10月末時点の外国人労働者は10,787人で、前年同期比4.6%増で統計を取りまとめ始めて以来、過去最高となった。外国人労働者総数の推移をみると、この10年間で総数は5倍以上になり、主に技能実習、資格外活動の増加に牽引されている。

在留資格別にみると、総数順に、技能実習（3,024人、対前年比29.1%増）専門的・技術的分野の在留資格（2,834人、同5.7%増）、資格外活動（2,308人、同19.1%減）、となっている（図16）。技能実習生の半数近くが建設業に従事しており、資格外活動の約9割が留学生によるアルバイトである。新型コロナウイルス感染症の影響で新規入国が困難となったこと、報道等にもあったようにバイト先を解雇されたこと等により減少に転じたものと考えられる。専門的・技術的分野はその約7割が技術・人文知識・国際業務であり、インバウンド観光対応の語学人材が多く含まれていると考えられる。

また、令和2（2020）年10月末現在の統計で特筆すべき点として、外国人労働者の雇用事業所数の増加率が前年比22.2%増（1,941→2,371か所）で全国一となったことが挙げられる。比較的規模の小さい事業所に少人数ずつ雇用されている状況が広がっていることが推察される。

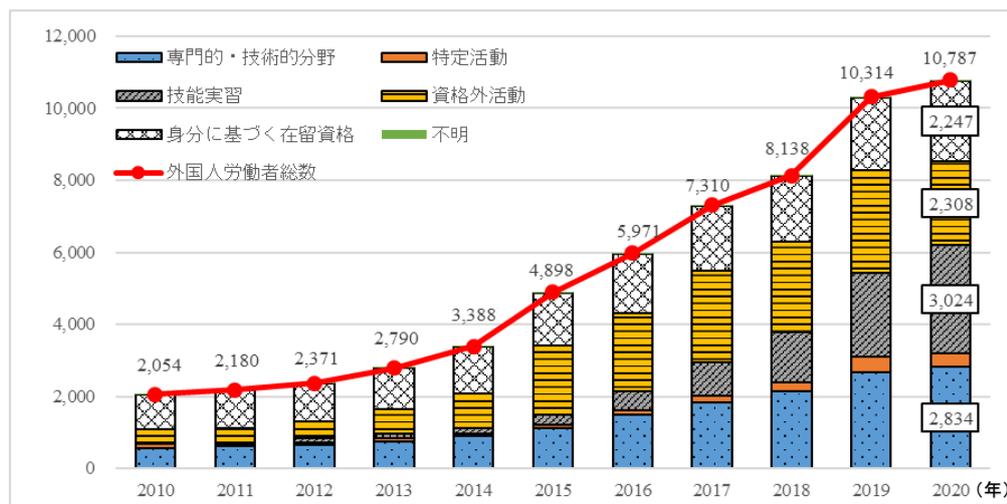


図16：在留資格別外国人労働者の推移
（出典：沖縄労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）¹⁰⁰）

¹⁰⁰ 該当年の10月1日時点の数。なお、2010年及び2011年の数値については厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況について（報道発表）」の該当年のデータから沖縄のものを転記した。厚生労働省HP

さらに詳しく、外国人労働者の属性別に統計を他県と比べることで産業構造とも関係する沖縄県の特徴を明らかにしたい。まず、再度、在留資格別の内訳を先行調査が実施済の北海道ならびに九州と比較する（図 17）。沖縄県の明らかな特徴として、①専門的・技術的分野の比率が高く、②技能実習生の比率が低い、ことが見て取れる。これは、先に産業構造でみたとおり、第三次産業、特に観光産業が主要産業となっており、これに従事する語学人材等の需要が高いこと、ならびに第二次産業、特に製造業が集積していないことから工場等の技能実習生が比較的少ないこと、が要因として考えられる。

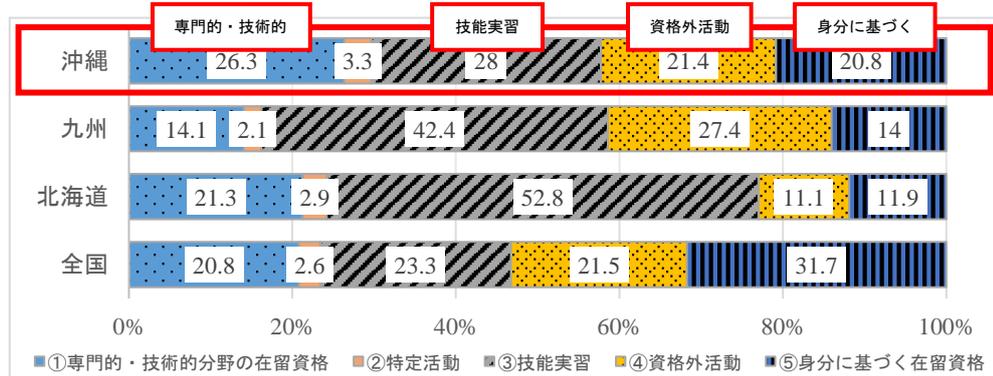


図 17：在留資格別外国労働者比率

（出典：各県労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2 年 10 月末現在））

次に国籍別に外国人労働者の内訳を概観する。ベトナム人が 23.9%で最多となっており、次いでネパール人が 18.8%、フィリピンが 11.6%の順となっている。なお、国籍と在留資格の相関が比較的高く、ベトナム人の 73.9%が技能実習生であり、ネパール人の 73.5%が資格外活動（留学生のアルバイト、多くが日本語学校や専門学校生）、フィリピン人の 52.5%が身分に基づく在留資格である。

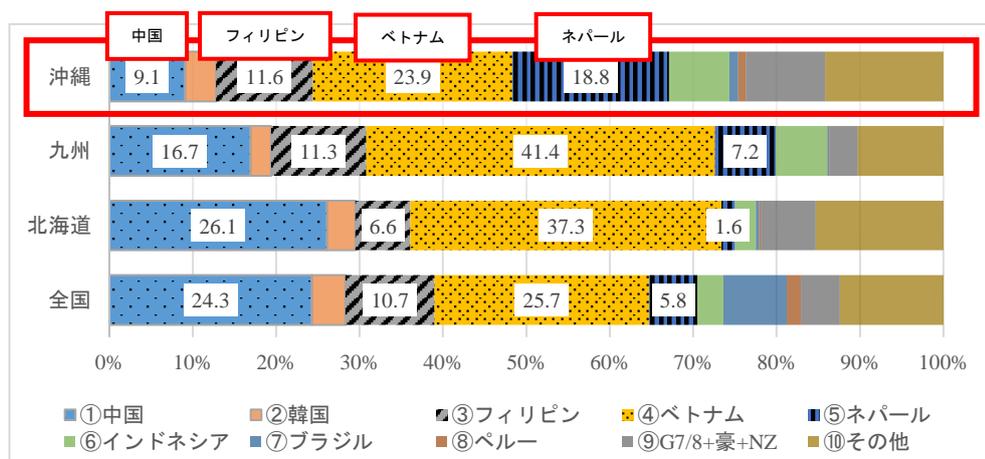


図 18：国籍別外国人労働者比率

（出典：各県労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2 年 10 月末現在））

また、国籍別外国人労働者数の推移を見てみると図 19 の通りとなり、近年のベトナム人の急増や新型コロナウイルス感染症による影響であろう留学生の減少（ネパール人）が目を引く。

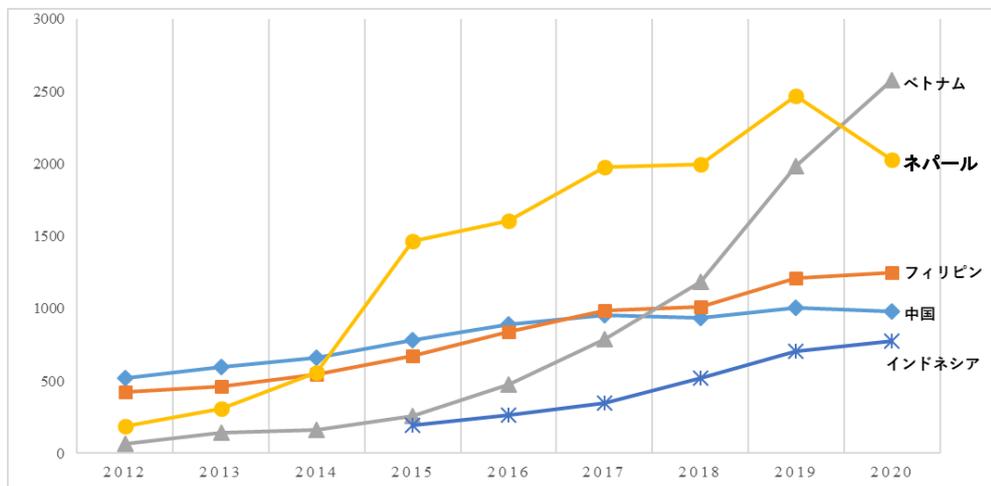


図 19：沖縄県の在留外国人労働者数国籍別推移（人）

（出典：沖縄労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2 年 10 月末現在））

最後に産業別にみても（図 20）、「宿泊業、飲食サービス業」が 16.7%を占め、外国人労働者の最大の雇用先となっている。次いで「建設業」16.0%、「卸売業・小売業」13.7%、「サービス業（他に分類されないもの）」10.1%、となっている。観光産業での雇用が最多で、これに建設業が続くという沖縄県の産業構造をよく反映した形となっている。なお、過去においては、①宿泊・飲食、②卸・小売、③建設が外国人労働者の雇用先として不動の順位であった（図 21）。2020 に入って建設業が初めて卸・小売を上回ったことは、新型コロナウイルス感染症による影響がその一要因として考えられる¹⁰¹。

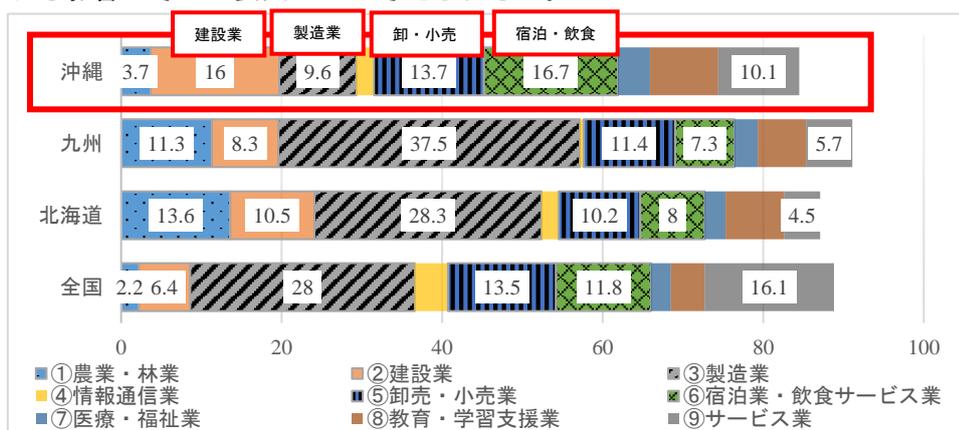


図 20：産業別外国人労働者比率（%）

（出典：各県労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和 2 年 10 月末現在））

¹⁰¹ 聞き取り調査では、新型コロナウイルス感染症の影響が建設業に与える影響は限定的との見方が多かった。他方で、状況が長引き、観光業の停滞が長期化すれば影響が出てくるとの指摘もあった。

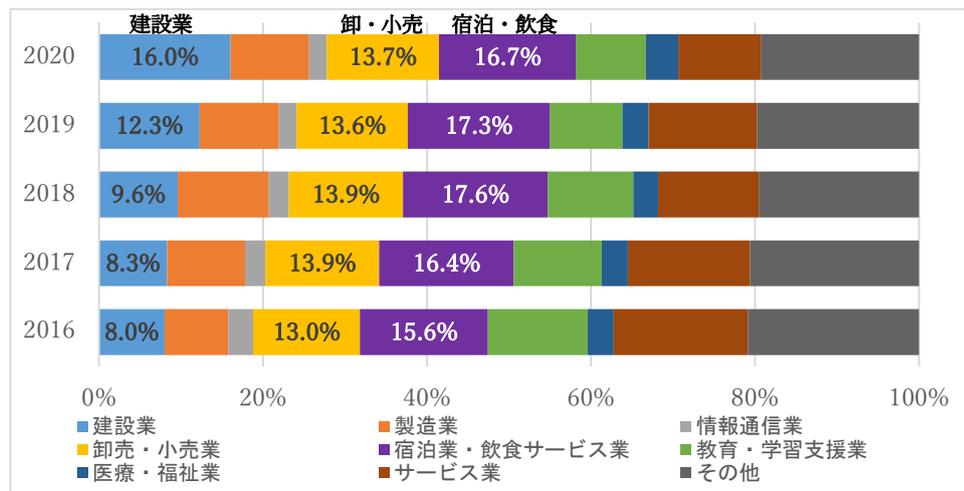


図 21：沖縄における産業別外国人労働者比率の推移
 (出典：沖縄労働局「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和2年10月末現在))

2-3. 技能実習と特定技能

次に、外国人材の活用をめぐり、特に議論が多い技能実習と特定技能に関し、さらに詳しくみてみる。沖縄労働局によると、技能実習に関し、国籍別にはベトナム人が最多で全体の約63%、次いでインドネシア人が約17%、フィリピン人が約5%となっている。実習先の産業は建設業が最多で全体の約46%、次いで飲食料品製造業15%、卸・小売り14%となっており、建設業の比率が極めて高い。出入国在留管理庁によると、居住地別¹⁰²では、糸満市が最多で13%、次いで那覇市11%、うるま市および沖縄市10%となっている。糸満市が最多となっている理由として、農業と西崎工業団地の飲食料品工場が実習先として多いことが指摘されている。

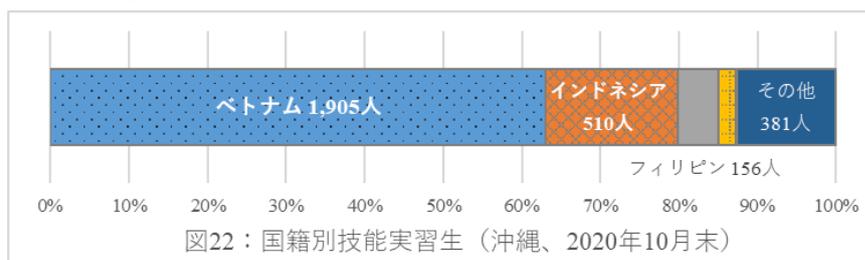


図22：国籍別技能実習生（沖縄、2020年10月末）

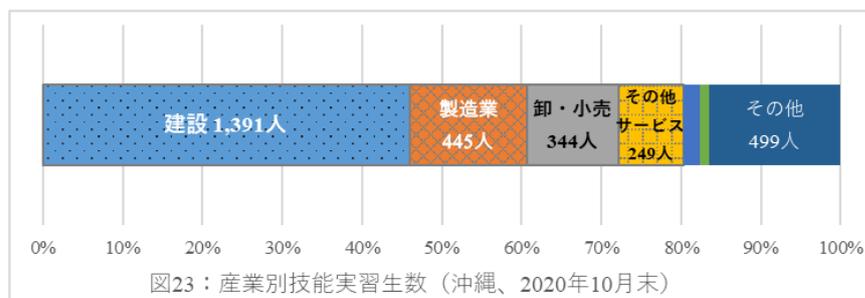
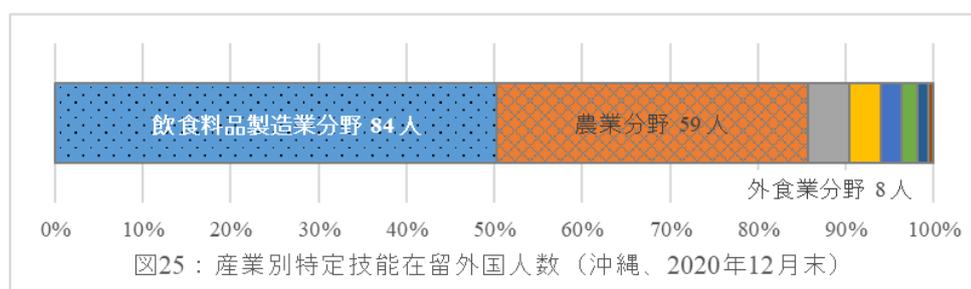
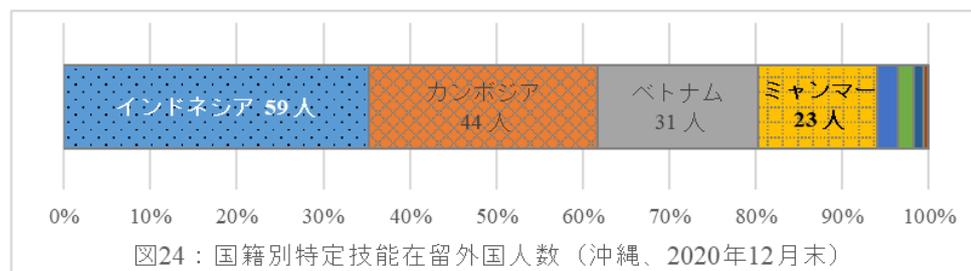


図23：産業別技能実習生数（沖縄、2020年10月末）

¹⁰² 出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020年6月末）第7表の2 市区町村別 在留資格別 在留外国人

特定技能については、2020年12月末時点¹⁰³で沖縄県に167名が就労しており、インドネシア人59人、カンボジア人44人、ベトナム人31人、ミャンマー23人などとなっており（図24）、産業としては飲食料品製造業84人、農業59人、外食業8人などとなっている（図25）。居住地別では那覇市50人、糸満市46人、宜野湾市17人となっている。また、その90%が技能実習からの移行である。



2-4. 留学生

出入国管理庁の在留外国人統計（2020年6月末現在）によると、沖縄に「留学」の在留資格で滞在している留学生は2,767人となっており、このうち、大学（4年生総合大学、大学院含む）に籍を置く留学生は、各大学のHP等より収集した統計データに基づき、以下の通り。

表5：沖縄の主要大学における留学生数

大学名（所在地）	留学生数
沖縄科学技術大学院大学（恩納村）	198人（2021年1月現在） ¹⁰⁴
琉球大学（西原町）	265人（2020年5月現在） ¹⁰⁵
名桜大学（名護市）	47人（2020年5月現在） ¹⁰⁶
沖縄大学（那覇市）	21人（2020年5月現在） ¹⁰⁷
沖縄国際大学（宜野湾市）	56人（2020年5月現在） ¹⁰⁸
合計：	587人

¹⁰³ 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」より。値はすべて速報値であり確定値ではない。国籍別の統計は【第6表】、産業別の統計は【第5表】、ルート別の統計は【第8表】より。

http://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html

¹⁰⁴ OIST HP: <https://www.oist.jp/ja/facts-figures>

¹⁰⁵ 琉球大学「琉球大学概要データ版2020」p.19 <https://www.u-ryukyuu.ac.jp/wp-content/uploads/2020/09/20200908.pdf>

¹⁰⁶ 名桜大学 HP: <https://www.meio-u.ac.jp/international/abroad/study/>

¹⁰⁷ 沖縄大学 HP: https://www.okinawa-u.ac.jp/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/international_student.pdf

¹⁰⁸ 沖縄国際大学 HP: <https://dl.multidevice-disc.com/dl/27234-5a8e20874f50ee6b80c72591365fbb5e>

これを踏まえると、ざっと約 2,000 人前後が専門学校・日本語教育機関に在籍する留学生となる。なお、令和 3 (2021)年 2 月 15 日付の法務省告示で定められている日本語教育機関¹⁰⁹のうち、沖縄県に所在するものは以下表 6 の通り。その 2/3 が那覇市に集中しており、これは在留資格「留学」の居住地分布にも反映されている (図 26)。

表 6：沖縄の日本語教育機関一覧

教育機関名	所在地
異文化間コミュニケーションセンター附属日本語学校	宜野湾市
沖縄アカデミー専門学校	豊見城市
沖縄JCS学院	那覇市
学校法人南星学園サイ・テク・カレッジ那覇日本語科	那覇市
学校法人フジ学園専門学校ITカレッジ沖縄	那覇市
国際言語文化センター附属日本語学校	那覇市
SAELU学院	那覇市
JSL日本アカデミー	浦添市
尚学院国際ビジネスアカデミー	那覇市
ステップワールド日本語学院	那覇市
東洋言語文化学院	うるま市
日亜外語学院	那覇市
日琉国際言語学院	糸満市
日本文化経済学院	那覇市
ライフジュニア日本語学校	那覇市

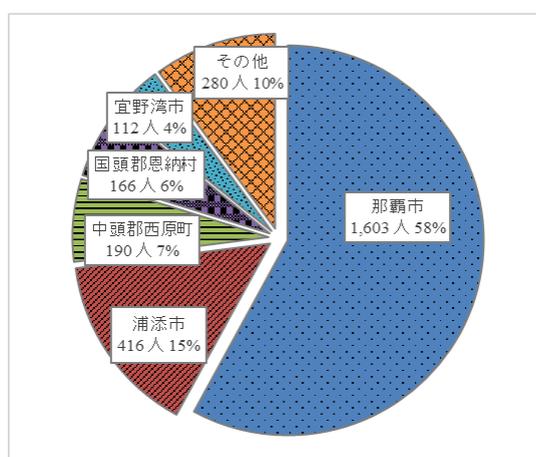


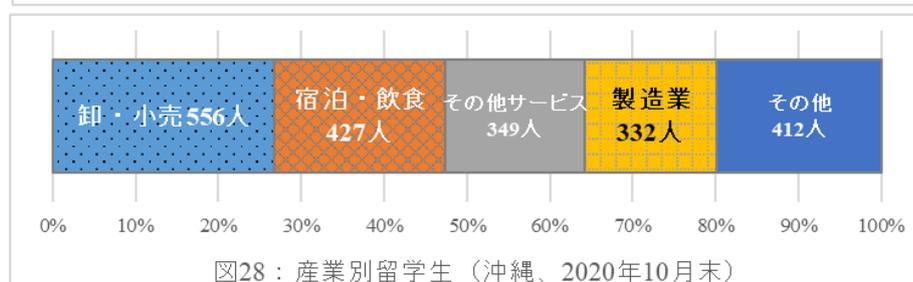
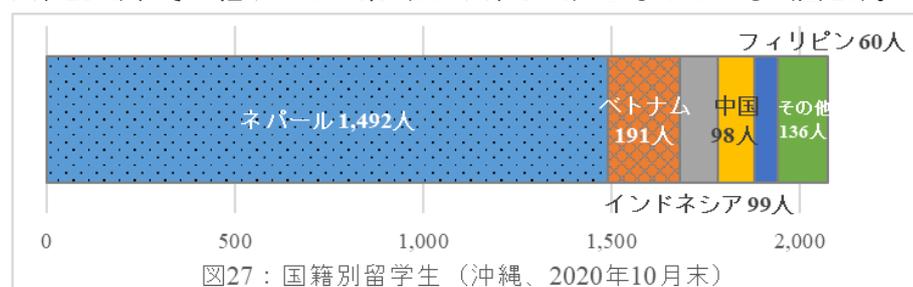
図 26：在留資格「留学」居住先市町村 (2020年6月末現在)
(出典：出入国在留管理庁 在留外国人統計 (2020年6月末現在))

在留資格「留学」は、以前は大学等の高等教育機関で学ぶ留学生のための在留資格で、日本語教育機関を含む各種学校等で学ぶ留学生には別途「就学」という在

¹⁰⁹ これらの教育機関の入学許可がなければ「留学」の在留資格を得ることはできない。表にある沖縄の日本語教区機関一覧は、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の留学の在留資格に係る基準の規定に基づき日本語教育機関等を定める件 (平成二年法務省告示第百四十五号) 最近改正令和三年二月十五日法務省告示第二十九号」p.35 より。 <http://www.moj.go.jp/isa/content/930006074.pdf>

留資格が付与されていたが、これが平成 22 (2010)年 7 月以降一本化された。背景に、平成 20 (2008)年 7 月 20 日公表された「留学生 30 万人計画」があり、同計画で 2020 年を目途に 30 万人の留学生受け入れが目標として掲げられたことが挙げられる。結果として「留学」生に含まれる外国人は、日本での就労を目指す高度人材から就労目的の出稼ぎ留学生まで多様な学生を網羅することとなった。数値目標は平成 29 (2017)年末時点で達成されている¹¹⁰が、本来の目的である日本企業の国際競争力強化につながる高度人材の確保という観点からは、留学生の国内就職率が 32.4% (2017 年度)¹¹¹に留まっていたことからみても、達成されたとは言えない状況であった。これを受け、「日本再興戦略改訂 2016」(平成 28 年 6 月 2 日)において、外国人留学生の日本国内での就職率を 3 割から 5 割へ向上させることが閣議決定されたが、平成 30 (2018)年度中に卒業した留学生の国内就職率は 35%¹¹²と依然として低い水準にある。

こうした多様な「留学」生のうち、沖縄労働局の統計において資格外活動として就労している者は 2,076 人 (2020 年 10 月末現在)で、統計時点が異なるものの、約 75%の留学生が就労していると推察される。留学生全体の国籍別統計はないものの、資格外活動として就労している留学生の国籍別内訳は沖縄労働局から公表されている。これによると、ネパール人 (1,492 人、72%)、ベトナム人 (191 人、9%)、インドネシア人 (99 人、5%) と、ネパール人が圧倒的に多い (図 27)。また、就労先としては、卸・小売業 (556 人、27%)、宿泊・飲食サービス業 (427 人、21%)、その他サービス業 (349 人、17%) となっている (図 28)。



¹¹⁰ 法務省「在留外国人統計」(2019 年末現在)によると、留学の在留資格所持者は 311,505 人。

¹¹¹ 独立行政法人日本学生支援機構「2017 (平成 29) 年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」p.1 https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/09/date2017sg.pdf

¹¹² 独立行政法人日本学生支援機構「2018 (平成 30) 年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」p.1 https://www.studyinjapan.go.jp/ja/_mt/2020/09/date2018sg.pdf

資格外活動で活躍する留学生が、貴重な地域経済の担い手である側面は否定されないが、その本業はあくまで学問であり、大切な人材の卵である。今後、日本企業の競争力強化や人手不足対策として外国人材の活用が促進されていく中で、改めて主要な入り口としての日本語教育機関を認識し、特にこうした機関がこれまでに蓄積してきた外国人受入のノウハウを積極的に活用すべきと考える。

なお、留学生について調査する中で、難民を人材と捉えるという考え方に出会った。これを実践しているのが「(特活) 難民支援協会(JAR)」であり、2016年に沖縄平和賞¹¹³を受賞している。JARによると、難民を人材としてとらえて就学や留学させるという流れは、2017年の国連総会で採択されたニューヨーク宣言¹¹⁴をきっかけとして主流化し、2018年には「難民のためのグローバル・コンパクト(Global Compact for Refugees)」が策定され、日本も賛同している。難民は冷戦後の一時期を除き増加する一方で、2015年のシリア危機もあり、2019年末時点で約3,000万人、うち約4割が18歳以下¹¹⁵である。彼らは機会と教育があれば活躍できる人材であるが、難民というイメージが悪く受入に消極的な国が多い。他方で、これを人材と捉え直すと、少子・高齢化や人手不足に悩む国とウィンウィンになる。実際に難民に会って、身近に感じる、共感することが大切であり、これを通じて難民のイメージを変えていくことがJARの目標の一つであるという。

沖縄平和賞をきっかけとして、JARを通じて複数名のシリア難民が沖縄の日本語学校で学ぶ機会を得た。JARによると、沖縄で関係した人々は、平和とのつながりに対する意識が強く、特に地上戦を経験した過去により、現在の紛争で廃墟となったシリアへの共感が強いように感じられたとしていた。また、世界に存在する沖縄県系人のネットワークや歴史的な経緯（琉球王朝としてアジア諸国とつながっていた過去）もあり、沖縄は他県に比べ外から来る人への寛容さがあることに加え、人との距離が近く友達が作りやすいと感じられ、これらは沖縄の持つ大きな強みであると感じたという。こうした沖縄のソフトパワーは外国人材活用や多文化共生社会の実現に向け、強力な推進力となる可能性を秘めているものと考えられ、沖縄らしい取り組みを実現する上で積極的に考慮すべき要素であると考えられる。

¹¹³ 「沖縄平和賞」は、沖縄の持つ特性を生かして、沖縄の視点から新たな国際平和の創造を目指し、沖縄と地理的・歴史的に関わりの深いアジア太平洋地域の平和の構築・維持に貢献した個人・団体を顕彰するもの。(沖縄県 HP : <https://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/heiwadanjo/heiwa/11116.html>)

¹¹⁴ New York Declaration for Refugees and Migrants (A/RES/71/1, 3 October 2016) https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

¹¹⁵ UNHCR, “Global Trends, Forced Displacement 2019” https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2019

3. 各産業における外国人材の状況

沖縄県における外国人材の活用状況を調査するにあたり、統計上の数値と聞き取り結果を踏まえ、以下の産業をより詳細な調査対象とすることとした(表7)。まず、雇用されている外国人労働者数が最多であり、沖縄の基幹産業でもある観光業(宿泊・飲食サービス業)。次に技能実習生の最大雇用先であり、観光同様に沖縄の基幹産業である建設業。次に、調査初期段階の聞き取り調査において、沖縄において外国人材を積極的に活用している産業として複数の関係者から挙げられた「農業」と「介護」である。

表7：産業別の特徴と選定理由

産業	外国人労働者数		最多の在留資格		特記事項
	人数	構成比	人数	構成比*	
観光 (宿泊・飲食)	1,800	16.7%	専門的・技術的		
			803	45%	
建設	1,731	16.0%	技能実習		
			1,391	80%	
農業	402	3.7%			国家戦略特区 県による補助事業
社会保険・社会 福祉・介護事業	327	3.0%			複数の在留資格 国による補助事業

*該当産業における全外国人労働者数に対する各在留資格の比率。

(出所：沖縄労働局「外国人雇用状況」届出状況まとめ(令和2年10月末現在))

3-1. 観光(宿泊・飲食サービス業)

【観光業における外国人材の概況】

- 宿泊・飲食サービス業に従事する外国人労働者数は1,800人(全外国人労働者の16.7%)、外国人労働者の雇用先として最大。

表8：在留資格・国籍別外国人材数(観光業)

在留資格(人数、全体に占める割合%)			国籍(人数、全体に占める割合%)		
専門的・技術的	803人	45%	ネパール	568人	32%
資格外活動	492人	27%	ベトナム	223人	12%
身分に基づく	332人	18%	中国	185人	10%

- インバウンド対応の語学人材(在留資格「専門的・技術的」「身分」と、ビルクリーニング(清掃・ベッドメイク、在留資格「技能実習」「資格外活動」)に大きく二分される。
- 絶対的人手不足であり、外国人材の活用が必須と認識されている。
- 課題は「高度人材」については、採用後の支援・研修ニーズ等があり、「技能実習」については、他産業同様、日本語能力・学習機会の提供にある。また、優良事例(県内外問わない)を知りたいとの希望が多く聞かれた。

表 9：観光業関連ヒアリング先

組織・機関	名称	調査日
自治体	沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課	2021年2月15日
業界団体	(一財) 沖縄コンベンションビューロー	2021年3月8日
	(一社) 沖縄県ホテル協会	2021年2月17日
	沖縄県ホテル旅館生活衛生同業組合	2021年3月3日
登録支援機関 (特定技能)	株式会社ジャンボツアーズ (オキナビGLOBAL)	2020年11月26日
	(株) 沖縄リレーションシップ	2020年12月9日
	りゅうせきフロントライン	2020年3月5日
企業	(株) 沖縄ダイケン (技能実習生へのインタビュー)	2021年2月16日 2021年3月3日
	(株) かりゆし	2021年2月17日

沖縄県は、美しい自然景観、独自の歴史・文化など魅力的な観光資源に恵まれた国内有数の観光リゾート地である。観光業は県の基幹産業であり、入域観光客数は2019年には1,016万人となり暦年で初めて1,000万人を突破した¹¹⁶。これを牽引するのが急増している外国人観光客であり、こうしたインバウンド観光対応の多言語人材に対する需要が高くなる要因の一つとなっている。他方で、2021年1月26日に県が公表した2020年暦年の「沖縄県入域観光客統計概況」¹¹⁷によると、2020年の入域観光客数は前年比63.2%減の373.6万人となり、新型コロナウイルス感染症の影響が極めて深刻であることが明らかとなった。このうち、国内客は同51.9%減、外国客は同91.2%減であり、1月下旬以降のクルーズ船寄港キャンセルや3月下旬以降の国際線全便運休の影響が大きいとされている¹¹⁸。国内客については、新型コロナウイルス感染症の感染状況やGo To トラベル事業の実施状況などに大きく影響され、また、外国客については、春頃まで観光目的の日本への入国制限措置が講じられる見込であることから、少なくとも年当初は厳しい状況が予想されている¹¹⁹。

他方で沖縄の観光業はこれまでも、古くは海洋博覧会後の不況(1976)、あるいは米国同時多発テロ(2001)、重症急性呼吸器症候群(SARS, 2002)や中東呼吸器症候群(MERS, 2012)などの不況から力強い回復を遂げてきており、新型コロナウイルス感染症の影響が落ち着いた暁には、再びの好況と深刻な人手不足が予想されている。積極的に外国人材を受け入れている事業所もあるが、受入環境整備の

¹¹⁶ 沖縄県「おきなわのすがた(県勢概要)」p.8。なお、暦年で1,000万人というのはハワイとほぼ同じ水準。ハワイの2019年の観光客数は約1,043万人(ハワイ州観光局 HTA <https://www.hawaiiitourismauthority.org/news/news-releases/2020/hawai-i-visitor-statistics-released-for-2019/>)

¹¹⁷ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/kankoseisaku/kikaku/statistics/tourists/r2-reki-tourists.html>

¹¹⁸ 琉球新報「沖縄の観光客、2020年は63%減の373万人 日本復帰後で最大の減少 コロナのダメージ深刻」(2021年1月27日) <https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1262492.html>

¹¹⁹ 沖縄県文化観光スポーツ部観光政策課(令和3年1月発表)「令和2年(暦年)沖縄県入域観光客統計概況」より。

負担に加えて新型コロナウイルス感染症の影響もあり、先を見据えて外国人材の採用に積極的に乗り出そうというところは多くないのが現状であり、この傾向は特に中小規模の宿泊施設に多いという。

沖縄労働局によると、令和2(2020)年10月末現在で、宿泊・飲食サービス業に従事する外国人労働者数は1,800人となっており、全外国人労働者の16.7%を占め、外国人労働者の雇用先として最大の産業となっている。その内訳としては、専門的・技術的分野の在留資格が803人で45%を占め、次いで資格外活動(492人、27%)、身分に基づく在留資格(332人、18%)となっている。なお、専門的・技術的分野の在留資格803人のうち、技術・人文知識・国際業務が628人とその78%を占めており、資格外活動492人のうち、留学が427人とその87%を占めている(図29)。国籍別にみるとネパール人が568人、32%と一番多く、次いでベトナム人223人、12%、中国人185人、10%となっている(図30)。

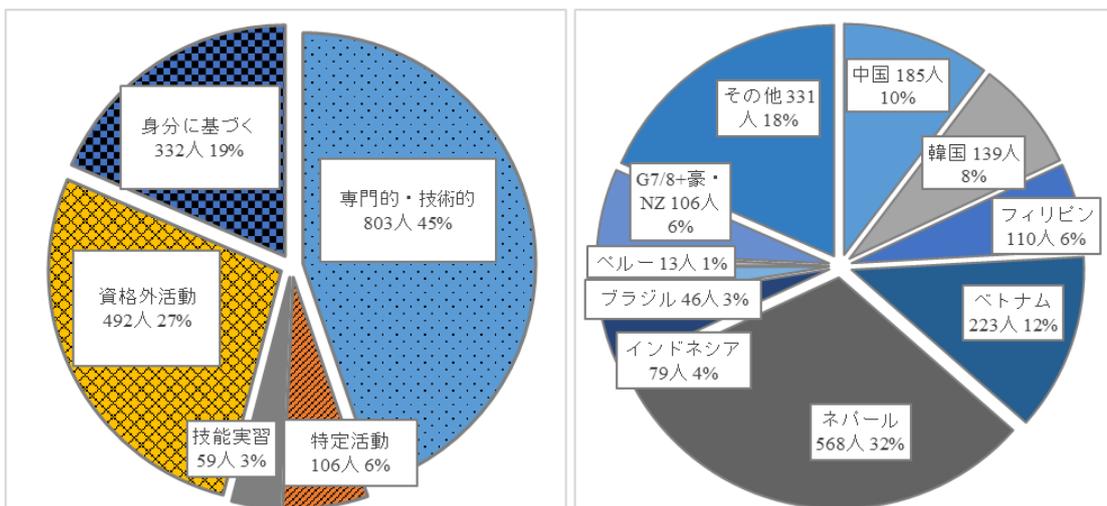


図29：観光業（宿泊・飲食）在留資格別外国人労働者数（令和2年10月末現在）

図30：観光業（宿泊・飲食）国籍別外国人労働者数（令和2年10月末現在）

(出典：沖縄労働局「沖縄労働局における「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）」)

3-1-1. インバウンド対応語学人材

沖縄を訪れる外国人観光客は年々増加しており(図31)、これに対応すべく英語、中国語、韓国語などに堪能な語学人材の需要が急増した。沖縄県及び(一財)沖縄観光コンベンションビューロー(OCVB)は、過去数年にわたり外国人観光客の受入体制強化を目指し「外国人雇用・定着セミナー」を開催しているが、その中でも外国人材雇用の理由として語学人材の必要性が最も多く挙げられている¹²⁰。

¹²⁰ 開催を受託した沖縄コンベンションビューロー(OCVB)からの聞き取り。2020年2月7日に開催されたセミナーのアンケート結果に基づく。参考まで、沖縄県は2020年4月より、無料IP電話を使用した多言語コンタクトセンターの運用を開始しており、英語、中国語、韓国語、タイ語で観光案内や通訳サービスの提供を行っている(9-21時、メー

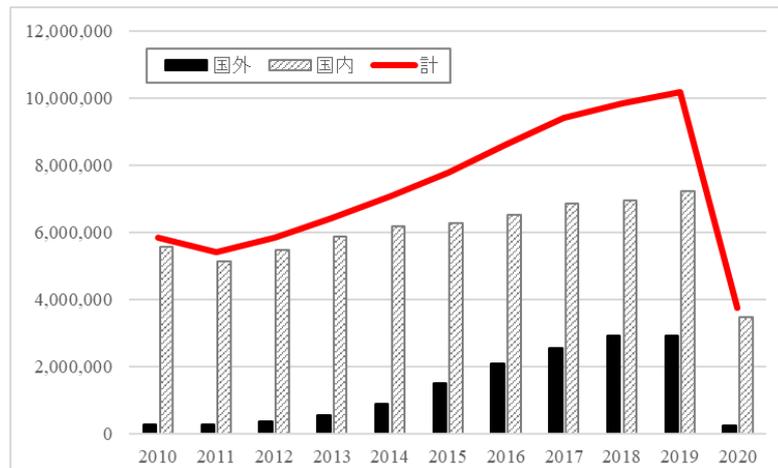


図 31：沖縄の入域観光客数の推移（暦年、国内・国外、人数）
 （出典：沖縄県「令和元年版観光要覧」及び令和2年暦年統計概況）

多くの外国人材（聞き取り調査時点で42名）を正社員として抱える（株）かりゆしでも、採用理由を利用客の3割を占めるインバウンド対応としている。なお、同社は県内でも比較的外国人材が多く活躍している職場であり、雇用形態が契約ではなく正社員である点も含め、先進事例と評されている。外国人材枠を設けて特別採用を行っているわけではなく、国籍に関係なく面接を行い、結果として語学面でも秀でた人材が採用されている（日本語能力はN2以上を基準としている）。在留資格はほとんどが「技・人・国」か身分に基づくものであり、国籍は県内にも多いネパール、ベトナム、中国、台湾に加え、イラン、ペルー、エストニアなど多岐にわたる。受入環境整備の一環として自社寮の整備に加え、語学手当、食堂での配慮、沖縄観光、ビザ勉強会などを行っている。また、同社は「おきなわSDGsパートナー」¹²¹として登録されており、その取組の中で「外国人インターンシップ生を積極的に受け入れ、日本での職業体験を通して文化の相互理解を深め、グローバルに活躍できる観光人材の育成」¹²²を目指すとしている。

時間的制約によりインタビューは実現しなかったが、KPGグループも先進的な取組を行っているとして報道されており、複数の聞き取り先からも指摘があった。同グループHP¹²³によると、「15カ国45名以上の外国籍の社員が共に働き、年間を通して台湾・韓国・米国からのインターンシップの学生の受入を行っている」という。また、同グループも「おきなわSDGsパートナー」として登録され

ル対応もあり)。https://okinawa-mcc.jp/

¹²¹ 沖縄県は、2019年（令和元年）11月に策定した「沖縄県SDGs推進方針」に基づき、SDGsの普及啓発に取り組むとともに、県民に向けたSDGsの普及活動を行う企業・団体を「おきなわSDGsパートナー」として登録している。詳細は沖縄県HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/chosei/sdgs/kobo.html>

¹²² 沖縄県HP 「各パートナーのSDGsへの取組」令和元年版, p.24

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/chosei/sdgs/documents/torikumi.pdf>

¹²³ https://www.kafuu-okinawa.jp/kpg_recruit/（2021年3月19日に確認）

ており、その取組の中で「国内外からのインターシップ生の受け入れや、海外人材の雇用を積極的に行っています。性別や人種、年齢、学歴を問わず多様性を受け入れ、斬新なアイデアの喚起、有能な人材の発掘など、広く人材雇用の機会を設けております。」¹²⁴としている。

観光業は外国人材と相性が良い産業であり、新型コロナウイルス感染症直前までは極めて深刻な人手不足でもあったことから、多様な外国人材の積極的な活用が進められている印象を受けた。他方で、これはごく一部に過ぎないとした上で、やがて必ず訪れるとされる人手不足に備え、「外国人材を採用したことがない経営者の視点を変える」必要性があるとの指摘¹²⁵もある。

3-1-2. ビルクリーニング業（ベッドメイク含む）

観光業における外国人材の活用は、留学生アルバイトをベッドメイクで雇い始めたころに遡るといふ¹²⁶。沖縄の観光業はその経済成長を牽引するほどの成長率を誇り、入域観光客も前出の通り右肩上がりが増えてきた。留学生アルバイトの活用については、オーバーワークの摘発が相次ぎ、入管審査に影響が出たほどとなったこともあり、2016年4月から技能実習にビルクリーニングが、2017年5月にはその中にベッドメイクが追加されたことにより、同職種での技能実習生受入が急増したとされる。

実際に（株）沖縄ダイケンでは、ベッドメイクが技能実習制度の作業として追加された直後より受入を行っているとのことであった。同社は現在約50名の技能実習生をベトナムから受入れており、社内成人式（晴れ着、移動、昼食などを会社負担）の開催（ベトナム語通訳有、監理団体の通訳者が対応）や会社全体の懇親会を年2回程度実施しているほか、今後は日本語学習の動機づけとして語学手当の導入を検討中である。成人式では成人代表として実習生が日本語でスピーチを行うなど実習生の能力強化に力を入れている様子を伺うことができ、代表取締役社長以下、幹部と社員および実習生の距離が近くアットホームな職場環境であることが見て取れた。同社も「おきなわSDGsパートナー」に登録されており、その取組の中で「経済の発展に伴う人手不足に対応するために、外国人技能実習制度を導入。雇用対策だけでなく、日本、沖縄の文化や生活にも親しんでもらい、ビルクリーニングの技能・技術を習得し、自国に戻って活躍できる

¹²⁴ 沖縄県 HP 「各パートナーのSDGsへの取組」令和元年版, p.27

<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/chosei/sdgs/documents/torikumi.pdf>

¹²⁵ 沖縄県ホテル旅館生活衛生同業組合、OCVBからの聞き取り。

¹²⁶ 沖縄県ホテル旅館生活衛生同業組合、（株）沖縄ダイケンからの聞き取り。

「人づくり」¹²⁷に取り組んでいるとして技能実習制度の活用に言及している。



写真1：2021年（株）沖縄ダイケン社内成人式の様子
(9名のベトナム人技能実習生が参加、写真提供：（株）沖縄ダイケン)

また、（一社）ホテル協会は、新型コロナウイルス感染症後の人手不足を見据え、協会会員サービスの一環として技能実習生の紹介制度を創設することに取り組んでいる。ミャンマーを送り出し国として具体的な調整が行われてきたが、日本側は新型コロナウイルス感染症の影響が長引き、ミャンマー側は政変となり、今後どの程度の規模で、何時頃から受入れが実現するかは不明となっている。

観光業における技能実習生についても、他産業と同様に日本語能力を課題として挙げる関係者が多い。特にベッドメイクは作業を覚えてしまえば日本語を必要とする場面は必ずしも多くなく、語学力を伸ばすことは難しい。また、最長5年という期限付きであることも深刻かつ長期的な人手不足が予見される観光業においては敬遠される傾向にあり、技能実習生を特定技能に移行する前段階として捉えている企業もある。沖縄の観光業であれば、他の産業に比較して賃金面でも他県と戦える水準にあるとの指摘もあり、対応可能な仕事の幅にも鑑み、技能実習よりも特定技能への関心が高いことが観光業の特徴として挙げられる。

3-1-3. 特定技能

2020年12月時点で、沖縄の特定技能は、宿泊業3名、外食業8名、いずれも技能実習からの移行ではなく、試験ルート（特定技能の試験を受験）である。宿泊業関係者の多くは、従事できる業務が限定的な「技・人・国」（例えば言語力を生かしてフロント業務に従事するとして在留資格を取得した場合、それ以外の業務に従事することはできない）ではなく、特定技能に注目しているという。

¹²⁷ 沖縄県 HP 「各パートナーの SDGs への取組」 令和元年版, p.18
<https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/chosei/sdgs/documents/torikumi.pdf>

旅行会社を母体とし、特定技能に特化した人材紹介業に乗り出した企業もある。オキナビ GLOBAL は、(株) ジャンボツアーズが展開する事業の一つで、特定技能の創設を受け、就労という本来目的に沿った好ましい形で外国人材と企業をつなぐ事業に着手した。外国人材に関わるようになったきっかけは、ジャンボツアーズが長年支援してきたカンボジアでの経験に基づいている。過去にカンボジアのシュムリアップに小・中・高校を寄贈したが、高校卒業後、日本で働くことを希望する学生が増えつつある。シュムリアップは、アンコールワット擁するカンボジアきっての観光地でホテルも多く、沖縄で学んだ技術を活かせる環境にあると考えたことが、出発点となっている。現在は新型コロナウイルス感染症の影響で観光業の求人が皆無に近いため、コロナ禍でも求人が堅調に増えており、また、永住も含め日本での長期滞在も視野に入る介護の分野で、「特定技能評価試験合格クラス」を展開し、国内の外国人材の就労支援を行っている。職業紹介というよりは、国際交流・貢献と位置付けており、沖縄の魅力発信の機会であるとも捉えている。沖縄での経験を踏まえ、将来的には沖縄への観光客として戻ってくることも期待されるため、本業への貢献も十分にあると考えている。

特定技能は転職が可能という制度設計も踏まえ、沖縄独自の受入体制、特にソフットの充実（家賃補助、保証人なしの住居など）が重要との指摘が多い。この点に関し、県は「新たな沖縄振興のための制度提言（中間報告）」¹²⁸の中で、特定技能1号を家族帯同可とする提言を行っている。同提言は最終的に令和3年4月に国へ提言される予定であり、宿泊業に加え、介護の分野でも同様の提言がなされている（注：いずれも中間報告の時点の情報であり、最終的に国に提言された内容ではない）。仮に家族帯同が認められれば、より長期的に安定した労働力確保が可能となる上、家族ビザの発給により配偶者が週28時間まで資格外活動として就労可能となり、新たな労働力確保にも貢献する。こうした制度改善に加え、日本語教育の充実など、県外との差別化を図ることが「選ばれる沖縄」となるために必要とされている。

3-1-4. インターンシップ（在留資格「特定活動」）

観光業関係者への聞き取り調査において、頻繁に言及があった受入制度にインターンシップがある。具体的には海外の特定の国や地域の大学と提携を結び、一定期間、大学生を受け入れる制度である。(株) かりゆしは台湾の大学と提携し、インターンシップを受入れており、これを經由した正社員採用も実現している。(株) 沖縄リレーションシップ（人材派遣会社）もインターンシップに力を入れ

¹²⁸ 沖縄県 HP: <https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/seidoteigyentukan.html>

ており、キルギスの大学からインターンシップ生約 140 名を県内ホテルに紹介予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で 1 期生（30 名）のみ実現（6 か月のインターンシップ後、2020 年 5 月帰国）し、以降は事業全体が止まっているとのことであった。なお、キルギス人は日本語、英語、ロシア語に堪能で、見た目も日本人に近いことから観光業の現場では大変重宝されるという。前出の KPG グループでも積極的にインターンシップを受け入れているとしており、恩納村役場でのヒアリング時にも、ホテルに勤務するインターンシップ生が一定数いるとの認識であった。

3-1-5. 課題

① 技能実習生は日本語能力

技能実習生の最大の課題は日本語能力であるという指摘が相次いだ。必ずしも観光業に限ったことではないが、業務に慣れて以降は日本語を話す必要性が必ずしも高くないことが主な理由として挙げられた。しかしながら、言葉ができないため自国の者だけで集まり、打ち解けられない、沖縄の生活を楽しめないのでは、お互いに歩み寄ることも難しい。言葉がわかれば支援も人脈も広がる。

② 高度人材は採用後のケア

外国人材の活用が一步進んでいる印象の観光業特有の課題として、採用後の外国人材に対する支援や能力強化の機会が指摘された。「技・人・国」を含む専門的・技術的な在留資格では、基本的に採用企業が生活面での支援を期待される。住居、携帯電話、銀行口座開設などの契約関係に始まり、役所への届出等対応が必要となる場面は多い。また、採用後はキャリアの考え方や評価制度に関する相互理解が必要となり、商習慣を含めた文化の違いが障害となり、定着率に影響することも多いという。

③ 優良事例を知りたい

観光業の聞き取り調査で最も要望が多かったことは、県内外を問わず優良事例を知りたい、また、優良事例を発信することで外国人材の採用を検討中の事業所への情報提供としたい、であった。前出の通り、県と OCVB により関連セミナーが開催されてきていることから、在留資格や制度の説明といった基礎情報ではなく、より具体的な事例、またこうした事例の担当者と直に質疑応答を行う場、が求められているとされる。

3-2. 建設

【建設業における外国人材の概況】

- 建設業に従事する外国人労働者数は 1,731 人（全外国人労働者の 16%）、外国人労働者の雇用先としては観光業と僅差で 2 位。うち技能実習生が 80%を占める。

表 10：在留資格・国籍別外国人材数（建設業）

在留資格（人数、全体に占める割合%）			国籍（人数、全体に占める割合%）		
技能実習	1,391 人	80%	ベトナム	1,080 人	62%
身分に基づく	154 人	9%	フィリピン	272 人	16%
専門的・技術的	149 人	9%	インドネシア	152 人	9%

- 建設業は技能実習生の最大の受入先である（全技能実習生の 46%）。
- 現場の技能工（鉄筋工、型枠工、とび職）の人手不足が特に深刻。特に夏場暑い沖縄では敬遠される仕事であり、日本人の応募はほとんどない。
- 課題は、①交流イベントを含む余暇の充実と、②産業に特化した「中立」かつ「最新」な情報の入手方法。

表 11：建設業関連ヒアリング先

組織・機関	名称	調査日
自治体	沖縄県土木建築部土木総務課	2020 年 11 月 25 日
監理団体（技能実習）	アイムジャパン沖縄支局 ¹²⁹	2020 年 10 月 14 日
業界団体	沖縄県建設業協会	2020 年 12 月 10 日
企業	（株）優塗装工業	2020 年 10 月 20 日
	（株）屋部土建	2020 年 12 月 16 日
	（株）キョウリツ	2021 年 3 月 18 日
	（株）技建	2021 年 3 月 18 日
有識者	矢吹哲哉 琉球大学名誉教授 富山潤 琉球大学工学部教授 須田雄哉 琉球大学工学部助教	2021 年 3 月 18 日
	フィリピン、アフガニスタンからの JICA 長期研修生	2021 年 3 月 16 日

沖縄の建設業は、本土復帰後急速に整備された社会資本の公共投資や住宅建設投資等により急成長を遂げた沖縄の基幹産業であり、中でもその地域雇用の担い手としての役割は極めて大きくなっている。建設業が県内総生産に占める割合は 12.4%（2017 年度）と、全国平均の 5.7%を大幅に上回っている。他方で、担い手である技術者の高齢化や若年入職者の減少により、災害時の応急対応や将来にわたる社会資本の品質確保と適切な機能維持が危惧されている¹³⁰。

¹²⁹ アイムジャパン沖縄支局については、沖縄における技能実習生の実習先として建設業が多いこともあり、面談時の協議内容に建設業のものが多く含まれたこと、また、多くの企業から契約する監理団体として名前が挙がったことなどを踏まえ、便宜上建設業に記載したが、建設業以外にも多様な分野・職種に対応している。

¹³⁰ 沖縄県「おきなわのすがた（県勢概要）令和 2 年 5 月」p.8

特に近年は観光需要の急増（東京オリンピック・パラリンピック開催に向けたホテル等建設ラッシュ）により、現場の技能工に加え、現場監督者（有資格者）も不足するなど人手不足が極めて深刻となっていた。県としては¹³¹まずは県民の雇用やそれに向けた育成、イメージ改善などに取り組む方針である。しかし現場の人材不足は深刻で、特に需要の高い型枠工や鉄筋工の技能実習生が急増しており、現実的には外国人に頼らざるを得ないと認識されている。総点検報告書においても「建設産業分野では、県内人材の育成だけでは間に合わず、労働力は不足している。そのため外国人労働力の導入の検討する必要がある。(p.816)」と明記されている。

沖縄労働局によると、令和2年10月末現在で、建設業に従事する外国人労働者数は1,731人となっており、全外国人労働者の16%を占め、雇用先産業としては観光（宿泊・飲食）に次いで2番目に多くなっている。その内1,391人（80%）が技能実習生となっており（図32）、建設業に従事する外国人労働者の過半数を占め、同時に建設業は技能実習生の最大の雇用先（全技能実習生の46%）となっている。なお、2019年11月には、新たに「コンクリート製品製造業」が技能実習の職種として追加されており、今後も引き続き建設分野での受け入れが増加するものと見込まれている。

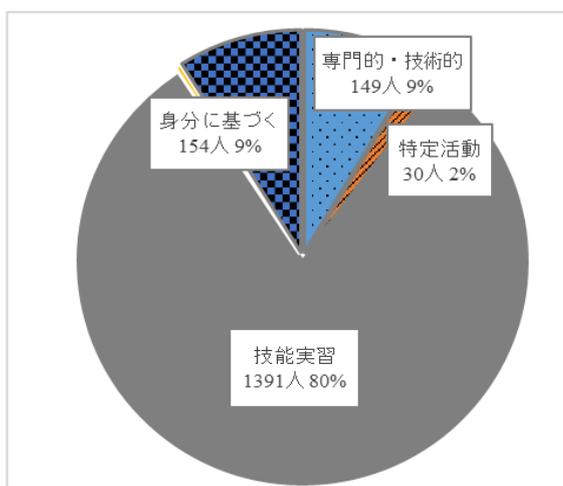


図32：建設業 在留資格別外国人労働者数
（令和2年10月末現在）

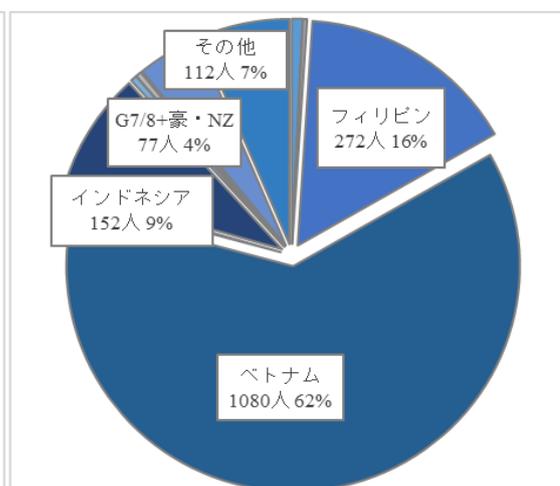


図33：建設業 国籍別外国人労働者数
（令和2年10月末現在）

（出典：沖縄労働局「沖縄労働局における「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（令和2年10月末現在）」）

3-2-1. 沖縄建設産業グローバル化推進事業

県は平成25(2013)年度より、県内建設企業の受注機会拡大による建設産業の振

¹³¹ 沖縄県土木建築部土木総務課からの聞き取り

興を図るべく「沖縄建設産業グローバル化推進事業」に取り組んでおり、平成 25 (2013) 年度～28 年 (2016) 度を第 1 期、29 (2017) 年度から令和 3 (2021) 年度を第 2 期として、島嶼性、亜熱帯性などの地域特性に対応した沖縄の建設技術等を活用して海外市場への参入意欲がある企業への支援を行っている。なお、同事業においては、JICA 沖縄も沖縄建設産業グローバル化推進委員会に委員として関与している。本事業に取り組んだ企業の中には、ベトナム人技能実習生を 10 名以上受け入れ、ベトナム進出を検討している企業も存在した（新型コロナウイルス感染症の影響がでる前）。

今後の「沖縄建設産業グローバル化推進事業」の方向性を検討すべく、県が 2020 年後半に実施した「県内建設関連企業の海外展開等に関するアンケート調査」によると、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、対象市場として海外を視野に入れている企業はごく少数に留まった。回答した企業の多くが従業員数 20 人以下という小規模企業者に該当することと関係している可能性も否定されない。海外事業に取り組むにあたっての課題としては、「海外の契約・法令・商習慣への対応」や「海外でのコミュニケーションへの対応」が多く挙げられており、こうした海外対応業務に必要な人材がいないと大多数の企業が回答している。少数ながらも一定数が「沖縄の島嶼性・亜熱帯性等に対応した建設関連技術・資材を保有している」と回答しているものの、自社の技術が海外で活用可能かわからないとする企業が全体の半数を占め、海外事業立ち上げの初期段階への支援（現地渡航支援、情報提供など）を求める声が多かった。また、ごく少数ながらも、技能実習生の受入が海外展開につながる可能性を指摘する意見もあった。

3-2-2. 沖縄の技術的優位性と気候的親和性

建設業に関連する聞き取り調査を進める中で、沖縄が有する技術的優位性を指摘する声が多く聞かれた。沖縄では台風やシロアリ・塩害対策としてコンクリートの建物が多いため、①生コンクリートの品質および②施工技術の双方が技術的に進化し、公共工事等が提供する現場経験もあって鉄筋工・型枠工の技術力が高いと定評がある。沖縄では、その気候風土に合った独自の建設技術が発達しており、また、引き続き公共投資が一定規模で続くことが見込めるため、建設関連の人材を育成するのに適しているとの指摘が多い。他方で、技術的には難しい点も多く、必ずしもこうした技術が、気候条件が近いからといって途上国にすぐに適応可能なわけではないとの見方¹³²もある。

¹³² 生コンについては配合が企業秘密であること、施工技術については豊富な経験に裏付けられた技術が必要であること、を踏まえると外国人材がこれを習得するのは難しいのではないかと。鉄筋の組み方、であればあるいは可能かもしれないが、それだけで沖縄の技術として定評があるひび割れにくい構造物ができるかというところではない。（沖縄県

こうした沖縄の技術的優位性に関し、途上国側からの視点を踏まえるべく、琉球大学工学部の教授や同大学で学ぶ JICA 長期研修員 2 名より聞き取り調査を行った。具体的な技術の特定には至らなかったが、総論として、日本で唯一亜熱帯性気候にある沖縄では、コンクリートの耐久性や鋼材の腐食対策が本土に比べ突出して優れていることで一致した。亜熱帯性気候下では、その気候が故にコンクリートが割れやすく、鋼材がさびやすい。沖縄ではその対策（コンクリートの耐久性向上や鋼材の腐食対策）の知見が蓄積されており、同じ亜熱帯性気候に位置する東南アジアでの適応可能性は高いと考えられる。他方で、現実的に技術移転を考えるにあたっては、対象国における関連情報が必要となるため、本調査においては、沖縄の建設技術の優位性を認識し、今後の課題として追加の調査を行う整理とする（詳細は第 V 章）。また、こうした沖縄の技術の移転には、現行の行政官に対する研修に加え、現地の民間企業において技術指導を行う立場にある人材を招聘し、研修を実施することも肝要との指摘があった。

3-2-3. 建設業分野における外国人材の活用に関する課題

① 地域交流イベント、同国人との集まり、文化交流イベント

実際に技能実習生を受け入れている企業を訪問し、技能実習生本人らからも聞き取り調査を行ったが、特段大きな問題提起はなかった。いずれの企業も自社の社員家族への対応相当の扱いで実習生を受け入れており、環境整備が万全とは言えなくとも、最大限の努力を行っている様子が見受けられた。実習生からは、気候が良く人が優しい、と沖縄での生活に満足している様子もうかがわれた。その中で、指摘があった事項は、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、地域交流イベントや同国人の集まりが中止となり余暇がなくなったことであった。状況が落ち着いてからにはなるが、JICA 沖縄として貢献できる可能性が高い課題であるものとする。

② 産業に特化した外国人材関連情報

また、関係者からは、産業に特化した外国人材活用関連情報を、JICA を含む中立性ならびに公共性が高い団体から入手したいとの希望が表明された。建設業については、「外国人建設就労者受入事業」¹³³など、特定技能の創設に先立ち、外国人労働者の受け入れ制度が特例的に整備されるなど、特にここ数年で外国人労働者に関する制度が頻繁に変更・追加されている。資料等は HP 上に豊富

建設業協会からの聞き取り)

¹³³ 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会の関連施設整備等による当面の一時的な建設需要の増大への緊急かつ時限的措置（2020 年度で終了）として、即戦力となり得る外国人材（技能実習修了者）の活用を促進する制度。（国土交通省 HP <https://www.mlit.go.jp/common/001203074.pdf>）

にあるが読むだけでは必ずしも理解が追いつかないため、監理団体等ではなく、中立性・公共性を有する機関からの情報提供が望ましいとの認識が表明された。

③ 技能実習生は日本語能力

観光業と重複するため詳細は割愛するが、技能実習生は日本語能力に関する課題が多く指摘された。日本語を学ぶインセンティブが少ない（できなくても仕事に困らない）ことも要因の一つとして挙げられた。

3-3. 農業

【農業における外国人材の概況】

- 農業に従事する外国人労働者数は 402 人（全外国人労働者の 3.7%）となっている。聞き取り調査によると、約 300 名前後が技能実習生で、約 90 名前後が国家戦略特区「農業支援外国人受入事業」で来日している外国人労働者（在留資格は特定活動）。
- 人手不足は深刻であり、日本人の採用も難しい現実はあるが、県民の雇用促進策が外国人材の受入と並行して行われている。
- 以下 3 つの特徴がある：
 - ① 国家戦略特区を通じた「農業支援外国人受入事業」
 - ② JA おきなわが農業分野の最大の監理団体
 - ③ 沖縄県独自の取組として「海外農業研修生受入支援事業」を通じた技能実習生受入費用の一部補助
- 課題は、①行政との接点が少ない制度設計、②外国人リーダーの育成、③他県との賃金格差。

表 12：農業関連ヒアリング先

組織・機関	名称	調査日
自治体	沖縄県企画部企画調整課	2020年10月15日 2020年10月29日
	沖縄県農林水産部営農支援課	2020年10月29日 2020年11月20日
	糸満市農政課	2021年1月19日
	うるま市農政課	2021年2月15日
監理団体（技能実習） 特定機関（特区） 支援機関（特定技能）	JA おきなわ／JA 沖縄中央会 農業労働人材支援センター	2020年11月20日

沖縄県の農業は、亜熱帯地域という特性を活かし、畜産、さとうきび、野菜、花卉、果樹等の生産が多様に展開されている。特に、マンゴー、ゴーヤー、きく等

については、拠点産地化によるおきなわブランドの確立¹³⁴に注力するなど、主要製品としてその生産増に取り組んでいる。農業が県内総生産に占める割合は1.2%（2017年度）であり、全国平均の1.0%を少し上回っている。他方で、担い手の減少や高齢化の進行、耕作放棄地の顕在化など多くの課題を抱えており、特に就農人口の高齢化は深刻である。農業人口が大幅に増加することは見込めない中、沖縄の食を支え、少なくとも今の規模を維持するためには、一定程度外国人材に頼る必要があると認識されている。県民の失業対策も引き続き重要な点に鑑み、県民の転職促進も行いつつ、並行して外国人材についても取り組む、という位置づけとなっている¹³⁵。

沖縄労働局によると、令和2年10月末現在で、農業分野に従事する外国人労働者数は402人となっている。約300名前後が技能実習生で、約80名前後が国家戦略特区「農業支援外国人受入事業」（下記3-3-1.参照）で来日している外国人労働者（在留資格は特定活動）である。沖縄県における農業分野の外国人材活用は、以下3つの特徴を持つ。第一に、国家戦略特区を通じた「農業支援外国人受入事業」を実施していること。第二に、JAおきなわが農業分野の最大の監理団体となっていること、第三に、沖縄県独自の取組として「海外農業研修生受入支援事業」を通じて技能実習生の受入費用の一部を補助していることである。

3-3-1. 農業支援外国人受入事業

農業支援外国人受入事業¹³⁶とは、国家戦略特別区域において、経営規模の拡大などによる「強い農業」を実現するため、日本政府や労働管理局などの関係機関が参画する適正な管理体制の下、即戦力となる外国人材を特定機関（受入企業）が雇用し、農業経営体へ労働派遣する事業である。沖縄県では、2018年6月14日に国の認定を受けて本事業が開始され、2019年3月から受入れが始まっている。

国家戦略特別区域¹³⁷とは、規制改革の推進により、産業の国際競争力強化及び国際的な経済活動の拠点形成を促進することで、地域経済の活性化を図ることを目的として認定される。沖縄県は、平成26年5月1日付けで、県内全域が「国際観光イノベーション特区」として国家戦略特区に指定された（観光分野に限らず、すべての規制改革メニューの活用が可能）。沖縄県を含め、全国10区域が

¹³⁴ 沖縄県 HP: <https://www.pref.okinawa.jp/site/norin/norin-hoku-nokai/documents/okinawabland.html>

¹³⁵ 沖縄県「おきなわのすがた（県勢概要）」p.6 および沖縄県農林水産部営農支援課からの聞き取り

¹³⁶ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/norin/eino/ninaite/tokku/nougyoushiengaikokujin2.html> および沖縄県農林水産部営農支援課、JA 沖縄中央会からの聞き取り

¹³⁷ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/staff/kokkasenryakutokku.html> および沖縄県企画部企画調整課からの聞き取り

特区指定を受けているが、その中で規制改革メニューにある「農業支援外国人材」を活用する認定を受けていたのは沖縄県のほかに愛知県、京都府、新潟市（特定機関第一号認定順）。なお、特定技能制度創設に伴い、農業が特定産業分野に位置付けられたことを受け、段階的に新制度（特定技能制度）へ移行することが決定している。具体的には、2020年3月までに入国した者については今後3年間特区対応（在留資格「特定活動」）となり、希望すればさらにその後5年間特定技能として日本滞在が可能となる。

表 13：沖縄県国家戦略特区における農業支援外国人受入事業の特定機関（受入企業）一覧

名称	主たる営業所の所在地	営業実施区域	受入予定人数 国籍	特定機関としての確認日
株式会社アルプス技研	神奈川県横浜市西区みなとみらい二丁目3番5号	沖縄県全域	5名 ベトナム	2018年 12月18日
株式会社エイブリッジ	沖縄県那覇市おもろまち四丁目6番6前原ビル201号	沖縄県全域	9名 ベトナム カンボジア	2019年 1月30日
沖縄県農業協同組合中央会	沖縄県那覇市壺川二丁目9番地1	沖縄県全域	100名 ベトナム	2019年 1月30日

沖縄県農業協同組合中央会（以下、JA 沖縄中央会）によると、これまでの受け入れ実績は、ベトナム人 77 名（うち女性 30 名）、派遣先農業経営体は 29 戸（表 14）。花卉農家への派遣が多いが、花卉の場合、通年の雇用は難しいことから、花卉→さとうきび、など常に作業があるような工夫がなされている。特定技能制度の創設により、今後の新規受入れ予定はない。特定技能については、JA 沖縄中央会として登録支援機関の許可取得済（2019年12月）であり、ベトナムに加え、インドネシアからの受入れが検討されている。

表 14：国家戦略特区農業支援外国人受入事業派遣先一覧

市町村	派遣先数（農業経営体）	派遣雇用数（人）
糸満市	10	16
豊見城市	1	1
八重瀬町	1	1
南城市	5	10
うるま市	2	7
東村	3	22
国頭村、大宜味村	2	9
南大東村、北大東村	2	5
石垣市	2	5
竹富町	1	1
合計	29	77

特区の人材は、日本で技能実習 2 号を経験済（注：技能実習生として日本に 3 年滞在済）の者となっており、ゼロから技能実習生を受け入れるよりはるかに即戦力に近いと、技能実習から特区へと切り替える農家が多かったという。他方で、これが特定技能になると転職が可能となり、給料の良い県外への流出が懸念されることから、今後につき悩んでいる農家も多いとのこと¹³⁸。

表 15：技能実習制度と農業支援外国人受入事業の比較¹³⁹

	外国人技能実習制度	農業支援外国人受入事業						
目的	・技術移転による国際協力 ・労働力の需給調整の手段としてはならない	・農業の成長産業化に必要な労働力の確保等による競争力強化						
受入主体（雇用主）	・原則として1つの農業経営体が受け入れ ※農協や農産物の共同出荷・販売等を行う団体等が受け入れる場合は、組合員・会員等である複数の農業経営体から作業を請け負うことが可能	・特定機関（派遣元）が受け入れ、複数の農業経営体への派遣も可能						
従事可能な作業	・農作業 ・実習時間全体の2分の1以下の範囲で、農畜産物を使用した・製造・加工の作業の実習も可能	・農作業 ・派遣期間の過半とならない範囲で、農畜産物等を使用した製造・加工、運搬、陳列、販売の作業も可能						
職種・作業の制限	・実習1年目は特段の制限なし ・2年日以降は、実習可能な職種・作業は、2職種6作業に限定 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>職種名</th> <th>作業名</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>耕種農業</td> <td>「施設園芸」「畑作・野菜」「果樹」</td> </tr> <tr> <td>畜産農業</td> <td>「養豚」「養鶏（採卵鶏）」「酪農」</td> </tr> </tbody> </table>	職種名	作業名	耕種農業	「施設園芸」「畑作・野菜」「果樹」	畜産農業	「養豚」「養鶏（採卵鶏）」「酪農」	・特段の制限なし
職種名	作業名							
耕種農業	「施設園芸」「畑作・野菜」「果樹」							
畜産農業	「養豚」「養鶏（採卵鶏）」「酪農」							
在留可能期間	・最長5年（実習中は原則帰国不可）	・通算最長3年（期間内での帰国・再入国可）						

3-3-2. JA おきなわ

JA おきなわが監理団体となり、2017 年に受け入れを開始し（第一期生が 2017 年 8 月入国）、累計で 93 名受入済（2020 年 7 月 31 日現在、表 16）。全員ベトナム人のうち 2 名が女性。ベトナムを選んだ理由としては、既に同様の取り組みを行っていた JA 鹿本の例を参考としたこと、一か国に絞ることで管理コスト（通訳手配など）が低く抑えられること、などが挙げられた。人選については、送出機関がリスト化した人材を JA と関心のある農家で現地面接を行っている。最近の傾向としてはベトナムの農村地域、特に中部からの実習生が多い。また、送出機関は 2 機関と契約しており、うち 1 機関は特区経由の受入時にも利用している。技能実習生が従事している作業の大半は花卉で、マンゴーや北部の養豚（4 農場、6 名）も数名が配置されている。

¹³⁸ 沖縄県農林水産部営農支援課への聞き取り

¹³⁹ 農林水産省「外国人農業支援人材の受け入れが始まります！」<https://www.maff.go.jp/j/keiei/foreigner/attach/pdf/index-10.pdf>

JA おきなわ及び JA 沖縄中央会としては、人を育てたい、農業を教えたい、という農家には技能実習を、労働力が欲しいという農家には特定技能を勧めることで意識的に両者を使い分け、また、技能実習制度の本来の目的が理解され実現されるよう配慮している。実際に技能実習生を受け入れている農家は人材育成に熱心なところが多いという。

表 16：JA おきなわ経由の外国人技能実習生実習先一覧

市町村	実習先数（農業経営体）	実習生数（人）
糸満市	28	47
豊見城市	5	7
八重瀬町	1	5
南城市	4	9
読谷村	2	4
名護市	3	5
国頭村	1	3
南大東村	1	1
石垣市	3	8
久米島町	3	4
合計	51	93

3-3-3. 海外農業研修生受入支援事業

海外農業研修生受入支援事業は、一括交付金を活用した沖縄県独自の取組であり、「沖縄県とアジア諸国との架け橋となる人材育成及び国際協力を図るとともに、国際交流による農業・農村地域の活性化を図るため」¹⁴⁰、技能実習生を受入れる農家に対し県が補助金を交付する事業である。

県は平成 25 年(2013)度より本事業に着手した。当時は公益財団法人オイスカ（以下、OISCA）を監理団体としてインドネシアおよびフィリピンから技能実習生を受入れ、OISCA に委託する形で、受入農家の初年度の費用（渡航費、管理費）を補助した（県から OISCA に補助分を支払う）。当時、県として把握していた沖縄に事務所がある農業系の監理団体は OISCA のみだったため、OISCA 委託とした。これは平成 29 年度まで 5 年間実施された。

平成 30 年(2018)度からの 5 か年（令和 3 年(2022)度まで）については、市町村経

¹⁴⁰ 今帰仁村海外農業研修生受入支援事業補助金交付要綱

https://www1.g-reiki.net/nakijin/reiki_honbun/q915RG00000875.html

由で農家に直接補助する形態に変更された。関係する監理団体は10団体程度で、JA おきなわの受入数が最大となっている。JA おきなわ経由はベトナム人、OISCA はインドネシア人、フィリピン人、その他の団体経由で中国人やカンボジア人が実習生として来沖している。なお、令和2年度についてはコロナの影響で入国不可となったため、新規受入先のみとしていた補助を、継続受入先農家に切り替え、実習生一人当たり10万円の助成となった。令和4年度からの助成方法は現在検討中となっている。要改善事項としては、農家にとって提出書類作成の負担が大きいこと、1農家当たりの受け入れ数が少なく、よって助成対象となる農家の数が多くなるため、自治体にかかる負担が大きいこと、などが指摘されている。

本事業を通じて県として把握している情報として、約300名程度（うちJA おきなわ経由97名）の技能実習生がおり、その半数程度がきく（電照菊）農家、それ以外は野菜（ゴーヤ、インゲン、オクラ、キャベツ）や一部畜産（北部）が実習先となっていることが挙げられた。ちなみに、野菜は糸満に多く、よって技能実習生数が最多の市町村が糸満となっている理由の一つは農業が盛んなことにあると考えられる。

3-3-4. 農業分野における外国人材の活用に関する課題

① 行政との接点が少ない制度（技能実習・特定技能）

関連する行政機関が制度上組み込まれている国家戦略特区経由の外国人材受け入れとは対照的に、技能実習制度や特定技能はそうした制度設計とはなっていない。現状では補助事業を通じて技能実習生の情報収集が可能となっているが、例えば、必要書類を揃えられず補助を見送る農家も存在し¹⁴¹、こうした農家における実習状況を把握することは現実的には極めて難しい。それでもJAが最大の監理団体・特定機関となっていることで、過半数の状況が把握できる環境があることは利点の一つとなっている。

② 外国人リーダーの育成

県内の失業問題との関係は常に意識されているものの、農業分野における高齢化、人手不足は花卉を中心に極めて深刻であり、今後も外国人材に頼る状況が続く見込みとされる。日本人が外国人労働者の管理に当たるのは、言語や文化の壁もあり難しいことが多いため、計画的に外国人リーダーを育成し、互いに働きやすい環境を整備することが、人材確保、定着にとっても重要との指摘があった。

¹⁴¹ 糸満市での聞き取り

③ 他県との賃金格差

ほとんどの技能実習生が実習先を選ぶ基準として、実習内容ではなく賃金を最重要視している現実がある。既にその兆候はあるが今後さらに人材獲得競争が激化していくと、賃金の低い沖縄を含む地方は明らかに不利となる。沖縄でも技能実習生の失踪は発生しており、主に他県の高い賃金と来日前の借金（通常 100 万円程度と言われる）が動機となっていると推察されている。

3-4. 介護

【介護事業における外国人材の概況】

- 社会保険・社会福祉・介護事業に従事する外国人労働者数は 327 人。
- EPA 経由、在留資格「介護」、技能実習、特定技能、の 4 種類の在留資格があり、それぞれに特徴や注意事項が多く、極めて複雑で制度改変も頻繁に行われている。
- 人手不足は深刻で、外国人材の確保が必要との認識は一定程度共有されているが、県民の雇用を促進すべく転職推進や処遇改善、介護職の魅力アピールなどが行われている。
- 課題は、①帰国後に介護の知識が生かせない、②外国人リーダーの育成、③受け入れ環境整備（教育を含む社会サービス）。

表 17：介護分野のヒアリング先一覧

組織・機関	名称	調査日
自治体	沖縄県子ども生活福祉部高齢者福祉介護課	2020 年 10 月 29 日
	浦添市福祉健康部いきいき高齢支援課	2020 年 11 月 24 日
業界団体	沖縄県社会福祉協議会福祉人材研修センター	2020 年 12 月 7 日
	沖縄県外国人介護事業協同組合	2020 年 11 月 18 日
法人	社会医療法人 仁愛会 介護老人保健施設アルカディア	2020 年 11 月 17 日
	社会福祉法人 憲章会 特別養護老人ホーム 東雲の丘	2020 年 12 月 11 日

沖縄県も、全国より約 10 年遅れてではあるが、2017 年に超高齢社会（総人口に占める総人口に占める 65 歳以上の割合（高齢化率）が 21%以上）となり、全国一の出生率を誇る若い県ではありながら、高齢化率は確実に上昇している。これを踏まえ、県としては、2025 年を目途に、重度な要介護状態となっても、住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、医療・介護・（介護）予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築に取り組んでいる¹⁴²。他方で、全国的な傾向と同様に、沖縄でも介護

¹⁴² 沖縄県高齢者保健福祉計画（第 7 期）p. 2, 7
<https://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/korei/zaitaku/2018koureishahokenhukushikeikaku.html>

分野の人手不足は深刻で、2025 年度末には約 4,500 人の介護職員が不足すると見込まれている¹⁴³。他県においては外国人材に完全にシフトしているところもあるが、沖縄県としては県内の失業率にも鑑み、日本人雇用も諦めていない。転職支援パンフレット¹⁴⁴を作製し、新型コロナウイルス感染症の影響で離職した人々の転職を促すなど、県内の多様な人材（女性、高齢者、障害者）の雇用に取り組んでいる。事業所側の意向としても、まだ大半が県民の雇用で対応しようと考えており、体力のある企業や事業所単位で独自のルートを使って外国人材確保に取り組んでいるのが現状とされる。

沖縄労働局によると、令和 2 年 10 月末現在で、社会保険・社会福祉・介護事業に従事する外国人労働者数は 327 人となっている。介護は国を挙げて外国人材の確保に取り組んできた分野でもあり、多様なルートが模索された結果、それに呼応する形で複数の在留資格が並立している（図 34）。よって、聞き取り調査先を検討するにあたっては、異なる在留資格の外国人介護人材を受け入れている団体となるよう配慮した。以下、在留資格ごとに状況の整理を試みる。

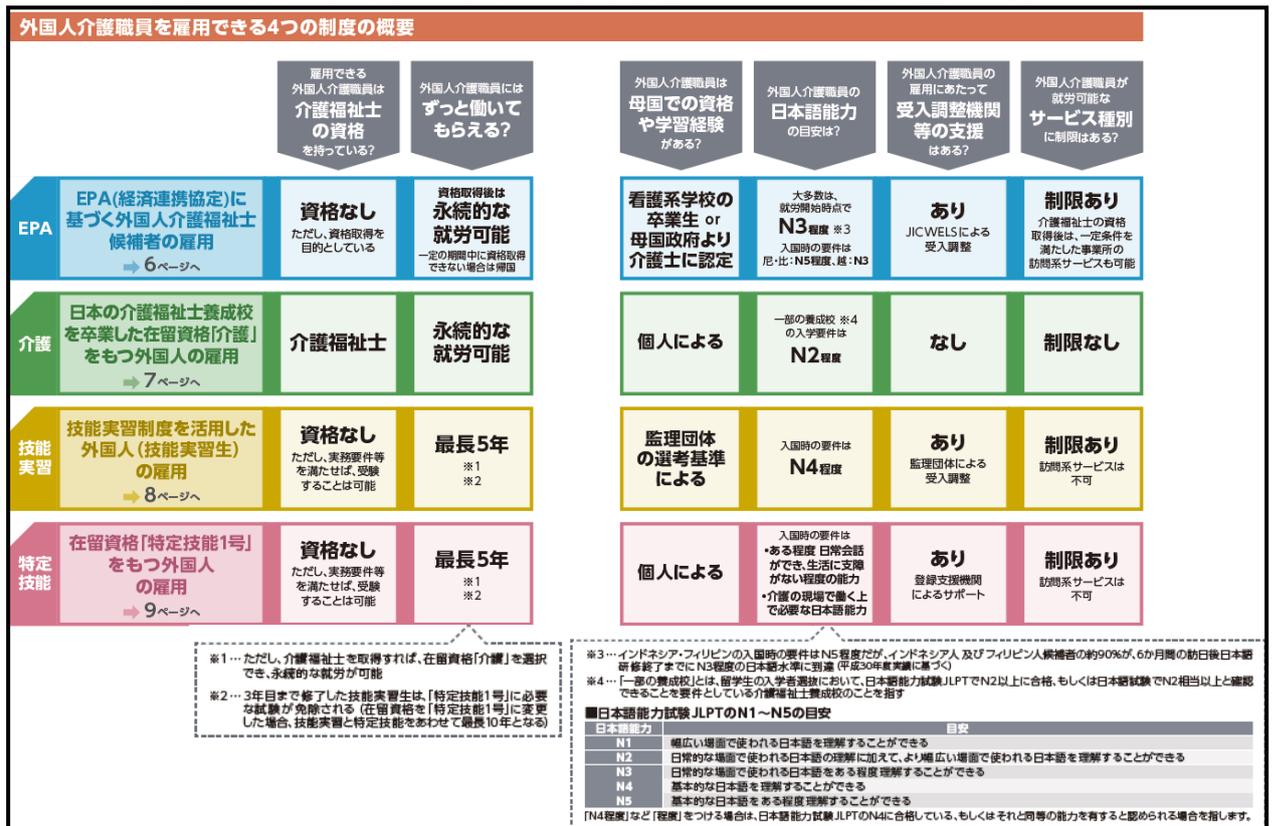


図 34：介護分野で就労可能な在留資格概要¹⁴⁵

¹⁴³ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kodomo/korei/zinnzaikakuho.html>

¹⁴⁴ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/kodomo/korei/pannhu.html>

¹⁴⁵ 三菱東京 UFJ リサーチ&コンサルティング「外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック」(平成 31 年 3 月発行)

EPA 経由の介護福祉士候補受入れは、送出国で看護系の学校を出ているなど、一定水準の知識・技術があり、日本語レベルも N3 相当とされることから、即戦力としての期待が高い。対象国はインドネシア、フィリピン、ベトナムの 3 国で、在留資格は介護福祉士国家資格試験合格後も含めて「特定活動」となる。在留資格「介護」は日本の養成施設を卒業し、介護福祉士国家資格に合格した者¹⁴⁶に付与されるもの<養成施設ルート>で、国内の養成施設を卒業し、引き続き介護関連業務に従事する外国人留学生を想定している。これに加え、技能実習等の実務経験および実務者研修の受講を経て受験資格を与え、合格者に対し付与する<実務経験ルート>も検討されている。技能実習と特定技能は説明済のため割愛するが、技能実習制度における介護では、他の職種と異なり、より厳しい日本語の要件（来日時 N4、来日 2 年後に N3）が設けられている。

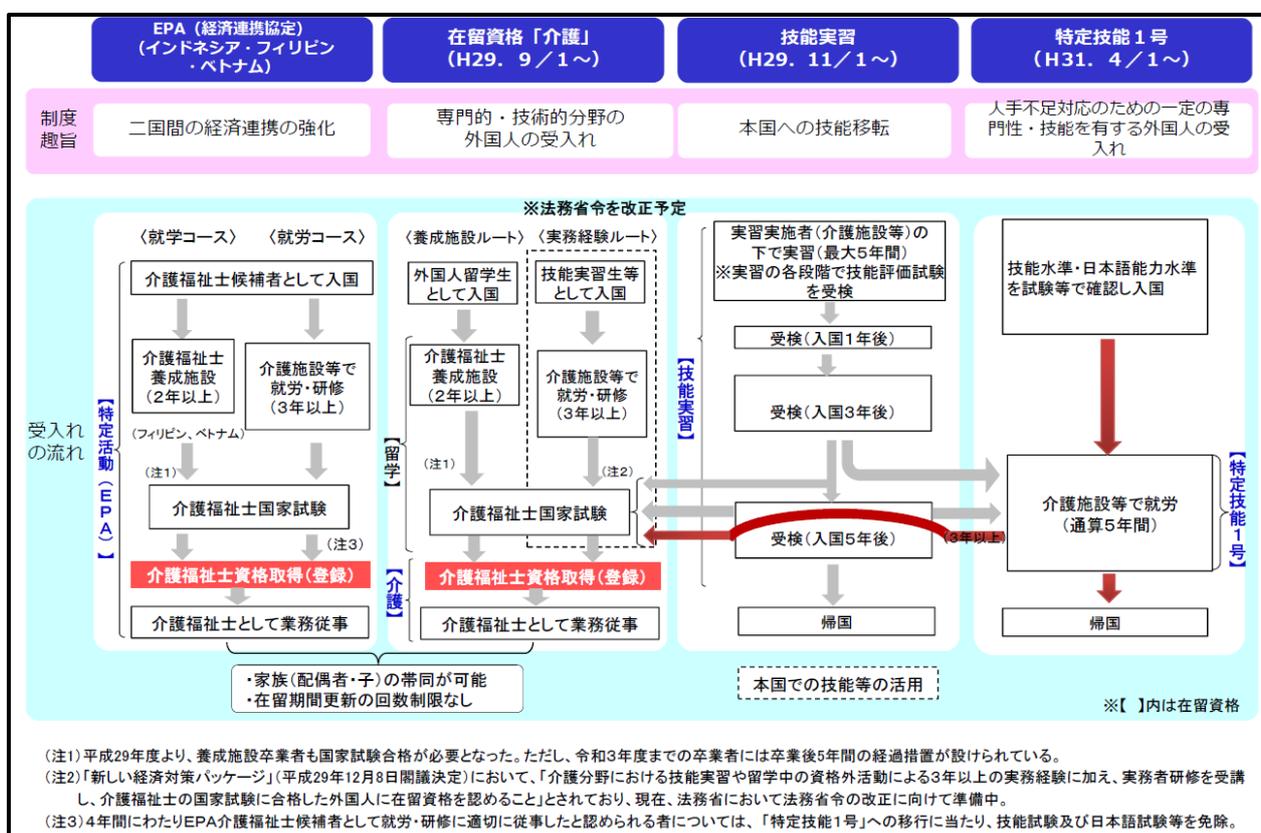


図 35：外国人介護人材受け入れの仕組み（厚労省資料より）

3-4-1. EPA

EPA (Economic Partnership Agreement、経済連携協定)を通じた受入れについては、

¹⁴⁶ これまで養成施設を卒業すれば介護福祉士資格が付与されていたが、介護福祉士の質の確保の観点からも国家試験の義務化が決定された。この移行措置として、2026 年度までの卒業生は、5 年間就労すれば、国家試験なしで介護福祉士として登録することが認められる。

受入れを認可される施設に厳しい基準があり、県内では2施設（南城市の東雲の丘、浦添市のアルカディア）のみがこれを満たしている。これまでの受け入れ実績は計43名、国籍はインドネシアおよびフィリピン。4年ほど滞在した後、介護福祉士の国家試験に合格した者が11名いる。介護福祉士になれば家族帯同、永住も可能となる。県としては国の制度を活用し、日本語学習や資格取得に関する支援を行っている。他方で、その本来の目的が人手不足解消ではなく二国間関係の強化であることに加え、国家試験合格後の県外への流出、資格取得のための体制整備（研修や学習時間の確保）を含む受入環境整備、雇用契約締結前のマッチング（候補者側が施設を選ぶ）など、施設側の負担感が大きい制度でもあることが指摘されている。

EPA 経由の外国人介護人材の最大の受入先である「東雲の丘」では、制度開始当初（2010年度）より受け入れを開始しており、現在は9人（インドネシア5名、フィリピン4名、全て女性）が在籍している。その後、介護に関連する他の在留資格が創設されることとなったが、EPA をきっかけとして外国人介護人材の受入れ経験が10年間にわたり蓄積されていたことで、より積極的に多様な受入れ方法を検討することが可能となり、結果として複数の人材確保ルートが確立され、リスク管理の観点からも極めて有益であったという。他方で、EPA で来沖し、介護福祉士試験に合格した者は、全員が給与水準が高い本土へ流出した。この点に関しては、制度の趣旨に「二国間の経済連携の強化」という国際貢献があり、かつ、入国の目的は介護福祉士の国家資格取得（その後日本での就労）であることに鑑みると、試験に合格した時点で自分たちの目的は達成したものと捉えられており、「日本という観点からみれば損はしていない」と受け止められていたことが印象的であった。

一方、「アルカディア」では累計8名のフィリピン人をEPA 経由で受け入れてきており、現在は3名が滞在中。フィリピン人は英語が堪能で、英語ができる利用者からの評判も良い。しかしながら、EPA は試験勉強時間の確保を含め受け入れ側の持ち出しが多く、人手不足の現場とのギャップが大きい制度と感ずるため、今後の新規受入は行わないとしている。

3-4-2. 技能実習・特定技能

技能実習制度の対象職種に介護が追加されたのは2017年のことである。介護分野の技能実習生が沖縄に最初に来たのは2018年12月であり、現在66名¹⁴⁷が実

¹⁴⁷ 沖縄県子ども生活福祉部高齢者福祉介護課への聞き取り

習中である。県は国の「外国人介護人材受入支援事業」を活用し、集団研修実施支援などに取り組んでいる。上述の「東雲の丘」および「アルカディア」は、EPAと並行して技能実習生も受け入れている。いずれにおいても、非常に積極的に受け入れ環境整備や人材育成、日本語教育に取り組んでいる様子であった。

「東雲の丘」では、EPAで蓄積された経験を踏まえ、約4年かけて監理団体や送出機関を選んだという。すぐに受け入れを勧めるようなところは論外で、自分たちの希望や方針などをすり合わせ、納得がいく信頼できる相手を選ぶことが極めて重要と強調されていた。結果として来日時の日本語能力要件が順守され、N3合格済で来日するため、言葉の問題はなく生活指導上の課題もないとのこと。

「アルカディア」では、現在1期目（2020年2月に沖縄到着）、ベトナム人4名が実習中である。ベトナム人は英語を解さず、来日時の日本語能力も低かったため、フィリピン人と比較して最初のコミュニケーションに苦労したものの、勤務態度は極めて真面目でとても感心しているという。4名中2名は来日時に借金をしてきており、その意味でも働くことに熱心だが、同時に、そういった形で3年拘束するような現行制度には疑問も感じているとのことである。今年度内にはミャンマー人3名の受入を予定しているが新型コロナウイルス感染症の影響で入国できるか見通しがたっていない。ベトナム人については、監理団体を通してはいるが、自分たちでベトナムへ赴き直接面接を行った。ミャンマー人については浦添市のサポートの元、市内介護事業所が「浦添市介護人材サポート事業連絡協議会」を設立し、その協議会と監理団体を通してオンライン面接を実施。浦添市は介護施設における外国人介護人材受け入れ支援のため、渡航費については県の介護関連基金から、来日後の日本語教育についても県の予算から補助を確保。また受け入れ支援事業費として市の補助金を予算化し、円滑な技能実習生受け入れ推進に努めている。この時の面接に合格した対象者は、当初2020年5月来日予定であったが、新型コロナウイルス感染症の影響で延期されており、日本語研修を受講しながら待機している。

特定技能に関し、2020年12月末時点で4名が那覇に居住しているとの統計がある。沖縄県は人手不足が深刻な介護分野に関し「新たな沖縄振興のための制度提言（中間報告）」¹⁴⁸にて、特定技能1号外国人に家族帯同を可とする要件緩和を提言し、「在留資格要件の緩和によりインセンティブを創設し、介護人材の確保・定着を図る」としている。背景として「東雲の丘」でも指摘があった通り、介護福祉士試験合格者が給与水準の高い本土に流出していることが挙げられている。

¹⁴⁸ 沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/chosei/seidoteigentyukan.html>

3-4-3. 在留資格「介護」

EPA、技能実習に並び、介護分野においては、その名を冠した在留資格「介護」が存在する。これは、2017年9月1日施行の入管法改正において、日本の介護福祉養成施設を卒業後、介護福祉士国家資格を取得した留学生に対し、介護福祉士として関連業務に従事するための在留資格として新たに創設された¹⁴⁹ものである。これを受け、県内の介護人材不足解消のため、いわゆる「留学生ルート」を事業化したのが沖縄県外国人介護事業協同組合¹⁵⁰である。2020年11月の聞き取り時点で組合員は10事業所となっており、加盟には組合員審査委員会の承認が必要とされる。沖縄と気候が近く、英語ができるという理由でフィリピンから留学生を募っており、人選は現地で直接面接して行う。希望者は多く、第3期生の選考時には書類で80名応募、面接して20名を最終合格者としたという（うち4名が新型コロナウイルス感染症による渡航延期中に辞退）。第1期生が2018年10月に4名入学しており、2021年4月から事業所での正社員勤務を開始する。第2期生15名が2019年4月に入学、前出の第3期生16名は2020年4月入学予定が新型コロナウイルス感染症の影響でずれ込み、同年11月入国予定となっていた。制度概要次の通り。

- ① 1年目：日本語学校（1年）に入学（在留資格「留学」、学費に対する一部助成あり（「沖縄県外国人留学生奨学金支給支援事業（地域医療介護総合確保基金事業）」¹⁵¹）、受入予定事業所が保証人）。
- ② 2-3年目：介護福祉士養成施設（2年）に入学（学費は介護福祉士修学資金等貸付制度¹⁵²を利用、受入予定事業所が保証人となる）。
- ③ 4-8年目（5年間）：事業所勤務（県内どこでも可、この時点で在留資格「介護」に切り替え）。5年間就労後は2年間の介護福祉士修学資金返済免除。
- ④ 上記計8年経過後は、自由に進路を選択可能。

また、日本語学校からの要請もあり、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた特別措置として、既に日本にいる留学生も本制度の対象とする試みを行っている。新型コロナウイルス感染症の影響で入国が難しい一方で、同様に新型コロナウイルス感染症により日本語学校卒業後の進路が決まらない学生がいるとの相談が寄せられたためである。具体的には、日本語学校2年目の学生を対象とし

¹⁴⁹ 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000150881.html>

¹⁵⁰ 琉球新報「介護人手不足解消へ 沖縄県内組合設立 フィリピンから留学、就労検討」（2017年12月28日）
<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-638730.html>

¹⁵¹ 介護福祉士の資格取得を目指す外国人留学生に対して奨学金を支給した介護事業者に対し、その奨学金の一部を助成する事業。沖縄県 HP <https://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/fukushi/gaikokuzinkaigo/documents.html>

¹⁵² 介護福祉士就学資金等貸付制度の運営を担う県社会福祉協議会によると、2020度より法人保証が認められたことから、受入予定事業所が保証人となり外国人の学生が貸し付け対象となる例が増えてきているとのこと。感覚としては全体の約半分が外国人対象だという。

て面接（事業組合と受入希望事業所）および日本語試験を行い、2か月間受入希望事業所にてアルバイトとして受入れた。結果、2名が養成施設に入学し、本制度の対象となる予定。受入事業所にとっては日本語学校の経費が不要で、既に一定水準の日本語能力がある、というメリットがあり、学生にとっても将来的に長期滞在が可能な在留資格の取得と安定した給与というメリットがある。事業所のデメリットとしてはもともと介護を希望していた学生ではないという点があるが、これについては面接やアルバイト中に見極めることとしている。

受入人数のボトルネックとなっているのが養成施設の希望受入人数とされる。養成施設側には外国人留学生が初めて、日本語力が不安、国家試験の合格率が下がる、等の不安材料があったためだ。しかしながらこれまで問題なく経過しており、日本人の入学希望者は少ない¹⁵³ため、今後も外国人受入は増やしたいとの意向が強いという。また、最近では養成施設自らが日本語学科を併設する動きも出てきている¹⁵⁴。なお、前出の「東雲の丘」においても留学生の受け入れを行っており、2019年4月よりベトナムから3名を受け入れている。同様に1年の日本語学校、2年の養成施設での就学を経て、卒業後に5年間勤務予定となっている。

在留資格「介護」については、上記のいわゆる「養成施設ルート」に加え、技能実習等の「実務ルート」を通じた付与も検討されており、介護施設等で3年以上就労・実習を行い、実務者研修を受講し、国家資格に合格した外国人に対し付与される方向で、法務省令が準備中である。

3-4-4. 介護分野における外国人材の活用に関する課題

① 帰国後に介護の知識が生かせない

実習を通じて習得した各種器具含む専門知識を生かした仕事に帰国後も就いて欲しいと考えているが、今のベトナムには「介護」という概念すら存在しない。技能実習生らが学んだ技術を生かして活躍できる場所づくりが必要である。

② 外国人リーダーの育成が必要

優秀で熱心な人材が多いことを踏まえ、技能の習得のみならず、経営や組織管理など外国人介護職員のリーダーになれるような人材育成が必要ではないか。今後ますます外国人材に依拠することが予見される介護分野において、外国人も日本人も監督するリーダーが外国人から輩出されることが望ましい。

¹⁵³ 沖縄タイムス「沖縄の介護学科定員割れ続く」(2017.5.22) <https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/98510>

¹⁵⁴ OTV「沖縄アカデミー日本語学科設立」(2021.01.08) <https://www.otv.co.jp/newstxt/index.cgi?code=00001704>

③ 受け入れ環境整備

優秀な外国人材に選ばれるためには、外国人が暮らしやすい社会の構築が必須であり、最も重要なのは質の高い教育の提供である。具体的には、日本の義務教育を問題なく受けられる環境整備を通じた教育機会とアクセスの確保である。今後、在留資格「介護」を取得する者が増えれば、家族の呼び寄せが可能となるため、より差し迫った課題となることが予見されている。

4 沖縄における多文化共生の現状と課題

4-1. 沖縄県による取組

沖縄県の県政運営方針である「21世紀ビジョン」において、多文化共生型社会の構築は、5つ挙げられている将来像（図8、p.22）の「IV 世界に開かれた交流と共生の島」に位置づけられる。具体的な施策の方向性は、現行の沖縄振興計画である「21世紀ビジョン基本計画」（改訂計画）において、「世界に開かれた交流と共生の島「沖縄」を実現するため、国際感覚に富む人材の育成や県民の異文化理解の醸成など国籍や民族に関係なく誰もが安心して暮らせる環境づくりを推進(p.105)」し、「関係機関と連携し、在沖外国人の地域社会参画への支援や、沖縄での生活に関する各種相談業務等の実施、県民による異文化理解や国際理解の醸成活動等を推進するほか、沖縄を訪れる外国人にとっても安全・安心・快適な観光地づくりを推進するなど、県民と外国人が共生する多文化共生型社会を構築(p.105)」するとしている。

こうした施策の成果に関し、総点検報告書では、「多文化共生社会の構築については、県民の異文化理解や国際活動等に対する理解の促進を図るため、国籍や民族に関係なく誰もが安心して暮らせる多文化共生型社会の構築に関するシンポジウムの開催やモデル事業などを実施した(p.629)」とした上で、引き続き「県民の異文化・国際理解の向上など、海外からの移住者・滞在者増加に対応した環境づくりに取り組む必要がある(p.630)」としている。

「21世紀ビジョン」の実施計画の一つとして位置づけられ、一つ前の振興計画（平成14(2002)年～平成23(2011)年）および総務省の「地域における多文化共生推進プラン」（平成18(2010)年3月策定）に基づき、県は「おきなわ多文化共生推進指針」を策定している。同指針では、沖縄県の多文化共生の推進における基本理念を「国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め合い、それぞれがともに地域社会を支える主体として、その能力を十分に発揮しながら、イ

チャリパチョーデーの心¹⁵⁵で、外国人も県民も安心して暮らせる世界に開かれた地域を目指す(p.18)」と定めている。

上述したように沖縄県においても在留外国人が急増し、その国籍や在留資格も多様化する中で、沖縄県としては同指針に基づき、様々な行政ニーズを把握すべく3年毎に多文化共生推進調査（アンケート調査）を実施し、その結果を踏まえたモデル事業を実施している。直近では、前回調査（平成29(2017)年度実施）にて、「言葉が通じないこと」が日常生活の悩み第1位であった他、行政への要望として「公共施設における外国語表記」や「日本語学習支援」、「母語による相談窓口の設置」が多く挙げられ、また、回答した半数以上が何らかの形で「地域社会との交流」を希望していることなどが指摘された¹⁵⁶結果、令和元年度に以下のモデル事業が実施された¹⁵⁷。なお、こうした調査結果は関係団体や地方自治体と広く共有され、多文化共生社会の構築に向けた取組に役立てられている。

表 18：令和元年度モデル事業一覧

①多文化共生シンポジウム～知ろう、話そう、私たちにできること～
日時：2020年1月13日（月）13:00-16:00
場所：沖縄県立図書館3階大ホール
対象：多文化共生に関心のある市民（日本人）、沖縄在住の外国人
参加者数：63名
概要：ダイバーシティ研究所代表理事田村太郎氏による公演、パネリスト（若狭公民館館長（宮城潤氏）、インターナショナル石垣（伊良皆シティ氏）、沖縄ネパール協会（オジャ・ラックスマン氏））によるパネルディスカッション
②やさしいことば（にほんご）ワークショップ～みんなで台風に備えよう～
日時：2020年2月9日（日）14:00-17:00
場所：宜野湾市長田区公民館
対象：多文化共生に関心のある市民（日本人）、沖縄在住の外国人
参加者数：51名
概要：外国人住民等が災害時に適切な対応ができるように、台風被害について知り、日本人住民とのグループワークを通して防災意識の向上等を図る。稲垣暁氏による防災かるた作りや沖縄気象台による講話、宜野湾市市民協働課による防災クッキング等を実施（宜野湾市との協働実施）。
③やさしいことば（にほんご）ワークショップ ～きょうからはじめる！やさしいことばでコミュニケーション～
日時：2020年2月15日（土）14:00-16:00
場所：沖縄国際人材支援センター（イレスコ）
対象：やさしい日本語に関心のある方（日本人、外国人）
参加者数：18名

¹⁵⁵ 「イチャリパチョーデー」とは、「出会えば人は皆兄弟」という意味の沖縄の格言（親和性、寛容性の精神）。（「沖縄多文化共生指針」p.18）

¹⁵⁶ 沖縄県 HP: <https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/bunka-sports/koryu/tabunka/documents/icharibaokinawa.pdf>

¹⁵⁷ 沖縄県文化観光スポーツ部交流推進課「沖縄県の国際交流（交流推進課業務概要）」（令和2(2020)年3月）
<https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/koryu/gaiyou/2019gaiyou/2019gaiyou.html>

概要：やさしいことば（にほんご）の基本を楽しく学ぶ
④沖縄県・市町村国際交流連絡会議～多文化共生へのはじめの一步～
日時：2020年2月21日（金）14:00-16:30
場所：沖縄県総合福祉センター
対象：市町村国際交流担当者、国際交流団体
参加者数：25名
概要：多文化共生マネージャー全国協議会幹事志渡澤祥宏氏を招き、「外国人住民とともに考える沖縄の未来」と題したシンポジウムを開催。各市町村の多文化共生への取組みにつき、宜野湾市（里村氏）、浦添市（棚原氏）、沖縄市（屋比久氏）をパネリストとして、取組の現状や意見交換を実施。
⑤やさしいことば（にほんご）ワークショップ多文化 Cafe やさしいことばって？
日時：2020年2月22日（土）14:00-16:30
場所：石垣市結い心センター
対象：多文化共生、やさしい日本語に関心のある方（日本人、外国人）
参加者数：13名
概要：やさしいことば（にほんご）の基本を楽しく学ぶ

令和3(2021)年度は、急増かつ多様化する在留外国人の現状と課題を、最新の多文化共生推進調査（令和2(2020)年度実施）を踏まえて分析し、同指針を改定する見込みである。なお、速報版の調査結果¹⁵⁸においては、日常生活の悩み第1位は「経済的に困っている」が「言葉が通じない」を僅差で上回り、在留外国人の多くが新型コロナウイルス感染症の影響を強く受けたことが示唆されている。また、行政への要望としては、「母語による相談窓口の設置」「公共施設等における外国語の標記」「日本語学習への支援」が引き続き上位を占めている。その他、生活する上で直面している課題が医療、教育、防災などの観点から取りまとめられており、今後、沖縄県における多文化共生型社会の構築に向けた取組を検討する上で有益な基礎資料である。なお、調査を実施した（特活）沖縄NGOセンター(ONC)によると、今回の調査では、事前に研修を実施した上で関心のある市民によるヒアリング調査も併用しており（市民調査）、非常にきめ細やかに当事者の声を拾う努力が行われたことに加え、調査を実施した市民に対する多文化共生に関する意識向上の成果も確認できたとのことであった。同手法については、今後、関連調査を実施する際の参考となるものとする。

4-2. 沖縄県国際交流・人材育成財団による取組

（公財）沖縄県国際交流・人材育成財団(OIHF)は、他県における県レベルの国際交流協会に相当し、「主に人材育成事業（奨学金の貸与・給与、学生寮の運営管

¹⁵⁸ 沖縄県市町村国際交流連絡会議（2021年3月17日）での調査受託者（（特活）沖縄NGOセンター(ONC)）による報告に基づく。正式な調査報告書は2021年4月以降、県HP上に公開予定。

理等)と国際交流・協力事業(海外留学生・研修生等受入、国際ボランティア活動等)を行い沖縄県の人材育成の充実及び国際交流・協力の充実¹⁵⁹⁾に取り組んでいる。その中でも多文化共生に係る事業は多岐にわたり、在住外国人に対する生活・法律相談や日本語教室の実施、医療通訳派遣などその生活に寄り添った多様な支援メニューが整備されていることに加え、関連するセミナー・研修等は関連団体や関心のある個人・団体にとり、貴重な情報収集、能力強化の機会となっている。令和2(2020)年度事業計画書¹⁶⁰⁾および OIHF ホームページによると、令和2(2020)年度の活動実績は以下の通り。

表 19 : OIHF による多文化共生関連活動実績 (令和2(2020)年度)

法律・生活相談	法律・生活相談(随時)
	With コロナ時代「新たな多文化共生の地域づくりセミナー」(2020/11/18)
	リーガル・ライフサポーター養成講座(2020/12/07)
医療通訳支援	医療通訳者養成講座(2020/7 英、2020/8 中、2020/9 韓・西)
	医療通訳者ステップアップ講座(2020/09/25 オンライン)
	医療通訳者の紹介(随時)
日本語教室	ビジネス日本語(N1-N2相当)
	日常生活に必要な日本語基礎(N3-N4相当)
	日本語サポーター個別クラス
災害時外国人支援	災害時外国人支援サポーター養成講座 (2020/06 オンライン、2020/10 石垣、2020/12 宮古)
	災害時外国人支援サポータースキルアップセミナー(2020/08/29)
	新型コロナウイルス禍と災害時外国人セミナー(2020/09/17)
	避難所運営訓練/避難所運営体験会(2020/11/07)
	災害危機管理ウェビナー(2021/01/13)
国際理解協力	English and Cross-culture Seminar(全5回、2020/05-2021/01)
	国際理解・国際協力のための全国中学生作文コンテスト(2020/09/07)
	国際理解・国際協力のための高校生の主張コンクール(2020/09/12)
	第38回外国人による日本語弁論大会(2021/02/06)

2019年4月より開始された外国人のための生活・法律相談については、生活相談は無料で、法律相談については「同一人の同一案件の相談について1回(1時間以内)に限り無料」¹⁶¹⁾となっている。相談窓口設置後、寄せられた相談内容に高度な法制度の知識が必要とされる深刻なものが含まれることを踏まえ、OIHFは、2019年7月に沖縄弁護士会と「外国人のための法律・生活相談事業」に関する覚書を締結¹⁶²⁾しており、相談者は行政書士等ではなく弁護士から専門的な助言を得ることが可能な体制を整えている。聞き取り調査では、これまで技能実習生からの相談は1件のみで、かつ大変深刻な内容であったことから、技能実習生らは相談できる環境下にはないのではないかと懸念が表明された。

¹⁵⁹⁾ OIHF HP「沖縄県国際交流・人材育成財団について」http://www.oihf.or.jp/about_us/aboutus.html

¹⁶⁰⁾ OIHF HP: http://www.oihf.or.jp/about_us/doc/jigyoukeikaku.pdf

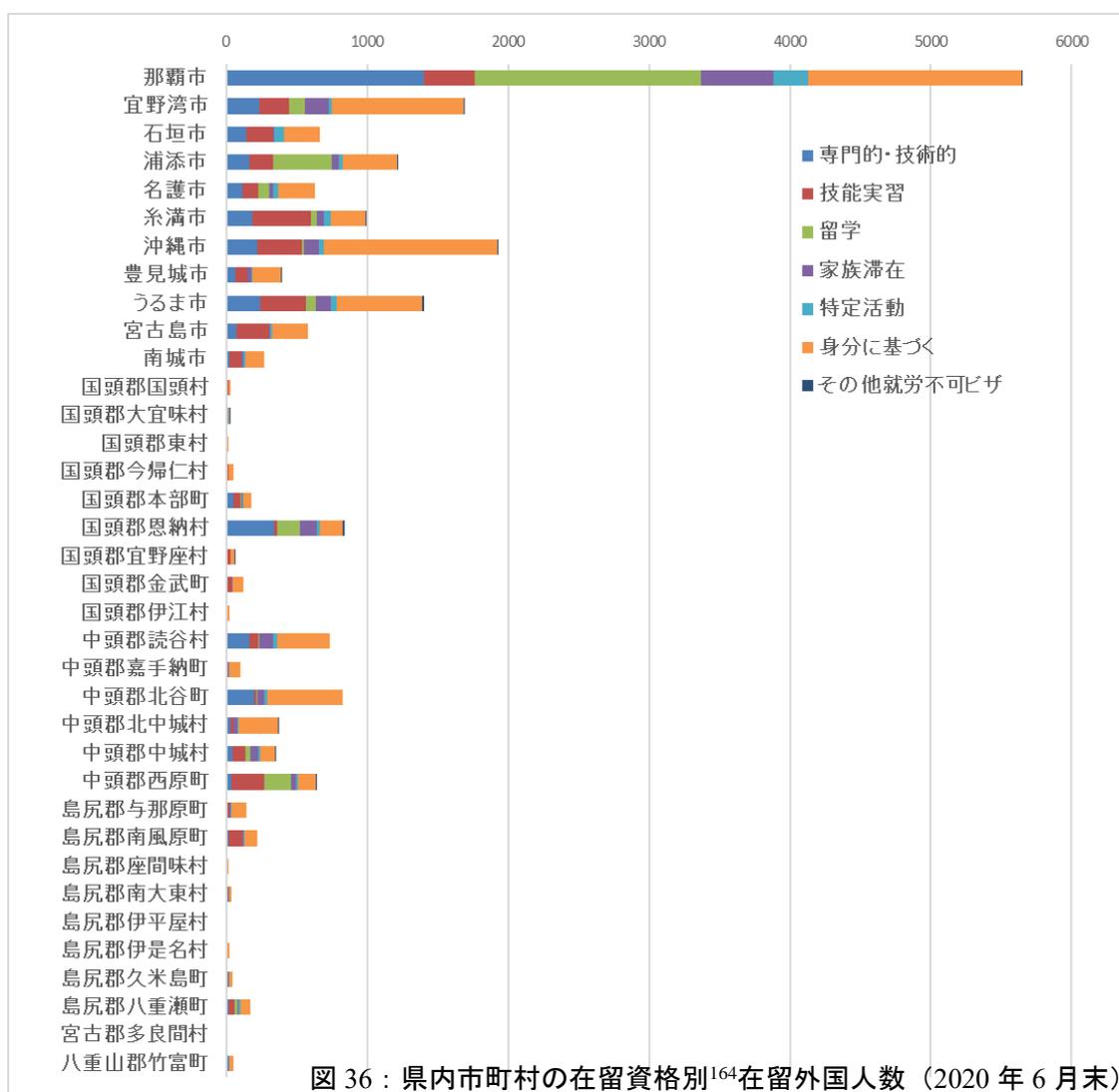
¹⁶¹⁾ OIHF HP: <https://kokusai.oihf.or.jp/project/soudan/>

¹⁶²⁾ OIHF HP: <https://kokusai.oihf.or.jp/report/1563927278/>

また、OIHF は、2019 年 11 月 15 日付で法務省出入国在留管理局那覇支局と「大規模災害時における外国人支援のための連携協定」を締結¹⁶³し、災害時における外国人支援をより効率的かつ効果的に行うための体制整備にも取り組んでいる。

4-3. 自治体による取組

県内の各自治体による多文化共生に関連する取り組みについては、時間的制約も踏まえ、基本的に在留外国人が多く、県より先進的な取組を行っている自治体として紹介のあった自治体を中心にヒアリングを行った。各自治体の在留資格別在留外国人総数は図 36 の通り（いずれも出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020 年 6 月末現在）より）。



¹⁶³ OIHF HP: <https://kokusai.oihf.or.jp/report/1574057800/>

¹⁶⁴ 専門的・技術的分野の在留資格には、厚生労働省による「外国人雇用状況」の届出まとめにならない、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「高度専門職 1 号・2 号」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、

【那覇市】

出入国在留管理庁の「在留外国人統計」（2020年6月末）によると¹⁶⁵、那覇市に居住する在留外国人は5,652人で、沖縄県の在留外国人の約3割を占める。国籍別では、①ネパール（1,600人、全体の約28%）、②中国（1,056人、同約19%）、③ベトナム（769人、同約14%）の順となっており、在留資格別では①留学（1,603人、全体の約28%）、②身分に基づく在留資格（1,518人、同約27%）、③専門的・技術的分野の在留資格（1,402人、同約25%）となっている。

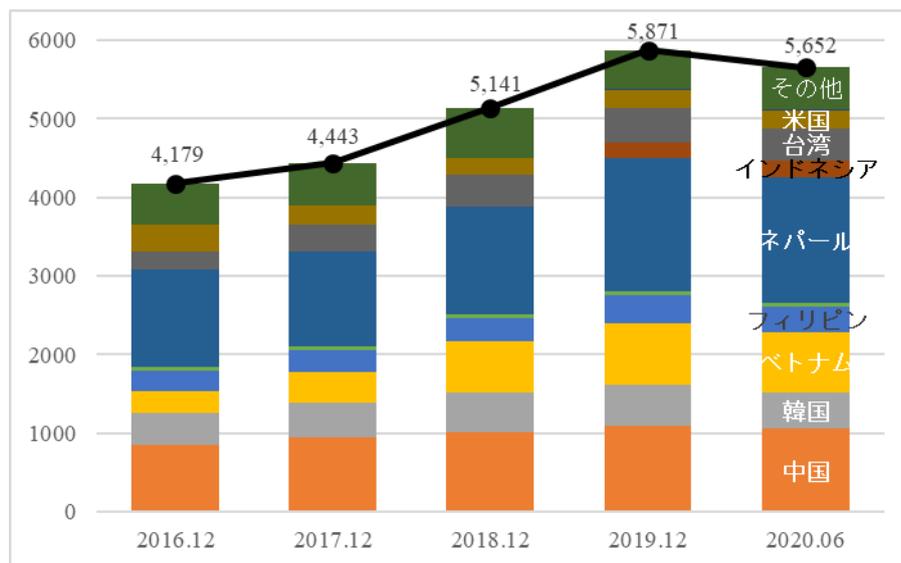


図 37：那覇市の在留外国人数の推移（総数及び国籍別）
（出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020年6月末））

那覇市は、沖縄県内で唯一、法務省の外国人受入環境整備交付金を活用し、一元的相談窓口を設置している自治体である（2020年3月末時点）。経緯としては、①在留外国人人口が5年で2倍に増えたこと、②総合的対応策が閣議決定され、法務省交付金が設置されたこと、③開設に先立ち実施した庁内アンケートで常駐の通訳の必要性が確認されたこと、があったという。2020年度は、整備（10/10補助、約200万円）および運営（5/10補助、約350万円）を受けている。

那覇市によると、令和2(2020)年5月13日の開設～同年12月末日までの相談実績は200件となっており、主な相談内容は入管関係（新型コロナウイルス感染症の影響で帰国できない）、住宅補助、雇用（新型コロナウイルス感染症の影響

「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「興行」、「介護」、「技能」、「特定技能」が含まれる。留学生と家族滞在は就労する際は「資格外活動」として計上される。特定活動は主にインターンシップやワーキングホリデーであるが、2020年については、新型コロナウイルス感染症の影響で帰国できない在留外国人（主に実習期間を了した技能実習生や帰国が必要な留学生）が一定数含まれる。

¹⁶⁵ 那覇市よりは、同市が把握している在留外国人関係の最新統計（国籍別の推移など）をご提供頂いたが、他市町村との比較を可能とする観点より、使用する統計データは出入国在留管理庁の「在留外国人統計」で統一した。

で解雇)、医療・年金など。制度設計の影響もあると考えるが、技能実習生からの直接の相談はほとんどない。相談者の国籍はネパール、欧米諸国、中国が多くなっており、相談対応言語は9割が日本語と英語であった。

実際に運営してみた実感として、「一元的」は現実的には難しいとの指摘があった。相談内容に応じて調べることが多く、特に在留資格別の規定が多いため、相談・説明時間は長くなる傾向にある。なお、国際結婚・離婚・親権に関する相談については、沖縄県男女共同参画センター「ている」につなぎ国際弁護士が対応する体制をとっている。現状での課題として、多言語に対応している病院を探すことが難しい点が挙げられた。リストは存在するが、現状と異なる場合も多く、都度電話で確認する必要があるため手間がかかるとのこと。

【宜野湾市】

出入国在留管理庁の「在留外国人統計」(2020年6月末)によると、宜野湾市に居住する在留外国人は1,696人で、沖縄県で3番目に多い。国籍別では、①フィリピン(398人、全体の約23%)、②同数で米国および中国(265人、同約16%)、となっており、在留資格別では①身分に基づく在留資格(941人、全体の約55%)、②専門的・技術的分野の在留資格(233人、同約14%) ③技能実習(213人、同約13%)、となっている。

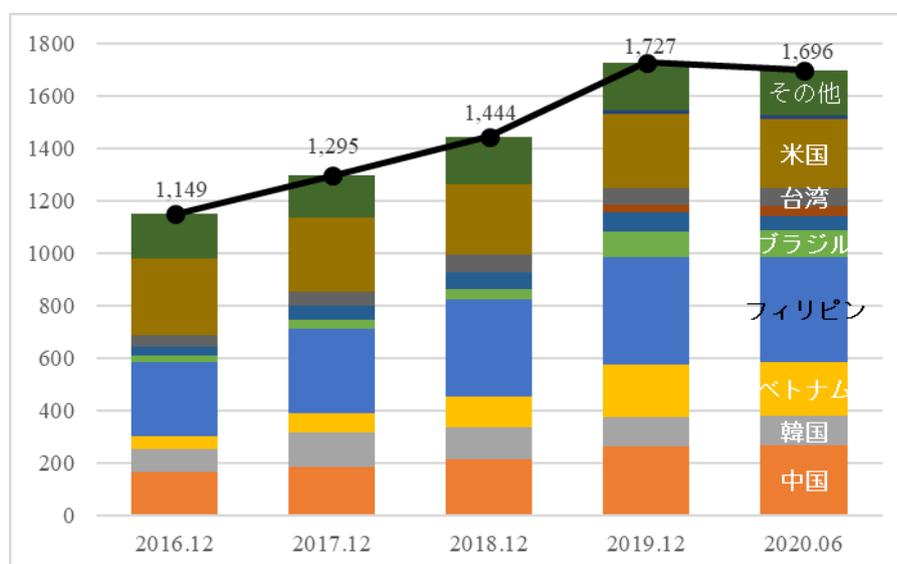


図 38：宜野湾市の在留外国人数の推移（総数及び国籍別）
 (出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」(2020年6月末))

宜野湾市では、平成28(2016)年12月に策定された「第四次宜野湾市総合計画基本構想」(計画期間：平成29(2017)年度から36(2024)年度【8年間】)の前期基本計画において、「多文化共生地域づくりの推進」を「国際・国内交流の推

進」を実現するための施策の一つとして位置づけている¹⁶⁶。企画部市民協働推進課が関連施策の実施を担っており、また、担当主任主事は「多文化共生マネージャー」の認定¹⁶⁷を受けている。主な施策例は次の通り。

表 20：宜野湾市による多文化共生関連施策

施策例	関連情報
国際交流員の配置	JET プログラム ¹⁶⁸ を通じた派遣。カナダ人 1 名が在籍中。
庁内での通訳・翻訳サービスの提供（英）	国際交流員による対応
市報英語版の製作・配布	国際交流員が内容を在留外国人向けに精査し、翻訳
市 HP 上での情報発信（英）	
多文化共生イベントの企画運営	やさしい日本語講座など 企業への出前講座の実績有
外国人住民向け生活ガイドブックの製作・配布	自治体国際化協会（クレア）の助成を受け作成。2021 年 2 月配布開始。

国際交流員が語学力のみならず、在留外国人としての視点を活かして活躍しており、例えば庁舎内は案内標記が英語とローマ字表記に加え、平仮名でも記されている。多文化共生イベントについては、県や（特活）沖縄 NGO センター(ONC)と連携して実施するものが多い。やさしい日本語講座については、一般市民向けに加え、市役所職員に対し実施している他、企業に赴いて実施する出前講座も実施しているが、必ずしも認知されておらず要請が少ないことが課題という。

2021 年 2 月に完成したばかりの「多言語生活ガイドブック」（日英表記）は、担当の多文化共生マネージャーが参加した研修「多文化共生の地域づくりコース」¹⁶⁹を通じて出会った他県の自治体関係者から発想を得たという。既存のガイドブックの多くが役所の案内や手続き等を多言語で説明する内容に終始する傾向が強いことを踏まえ、「知る・愛着・繋がり」をコンセプトとして、自治会や外国食材販売店の紹介、外国人住民インタビューなど、生活に密着した情報の掲載を心掛けた。宜野湾市役所で配布している他、市 HP よりダウンロード可能¹⁷⁰。今後の課題としては、多文化共生への理解が市民に浸透していない、外国人住民と地域住民の交流機会が少ない、子供の教育問題が発生しつつある、などが挙げられた。宜野湾市は沖縄国際大学が位置し、米軍普天間飛行場も位置することから外国人住民は少なくない（実際、県内で那覇市、沖縄市に次いで 3 番目に多

¹⁶⁶ 宜野湾市 HP: https://www.city.ginowan.lg.jp/shisei/shisaku_keikaku/5/4044.html

¹⁶⁷ （一財）自治体国際化協会（クレア、CLAIR）による認定。既定の研修等を受講していることなどが条件。通称「タブマネ」。クレア HP: <http://www.clair.or.jp/j/multiculture/jiam/tabumane.html>

¹⁶⁸ 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地方自治体等で任用し、外国語教育の充実と地域の国際交流の推進を図る事業。<http://jetprogramme.org/ja/>

¹⁶⁹ （一財）自治体国際化協会（クレア、CLAIR）と全国市町村国際文化研修所(JIAM)共催、8 月下旬と 1 月下旬の年 2 回開催、各 5 日間。2021 年 3 月 17 日沖縄県市町村国際交流連絡会議での宜野湾市発表資料より。

¹⁷⁰ 宜野湾市 HP: <https://drive.google.com/file/d/16BzzXOZnCbPnFzIP9xtrAG84tEVfvfo/view?usp=sharing>

い)。にもかかわらず、地域住民との交流の場が限られているとの声が多いという。また、技能実習生も増加傾向にあり、受入企業や実習生との接点を何らかの形で作りたいと考えているとのこと。さらに、最近ではブラジル人が急増している印象で、特に就学児の日本語学習支援（例：放課後の日本語コース）への要請があるという。最後に、こうした課題への対応策を含め、多文化共生施策につき自治体担当者が協議する場をもっと充実させることが望ましいとのことであった。

【浦添市】

出入国在留管理庁の「在留外国人統計」（2020年6月末）によると、浦添市に居住する在留外国人は1,221人で、沖縄県で5番目に多い。国籍別では、①ネパール（440人、全体の約36%）、②ベトナム（150人、同約12%）、③米国（117人、同約10%）、となっており、在留資格別では①留学（416人、全体の約34%）、②身分に基づく在留資格（385人、同約32%）、③技能実習（169人、同約14%）、となっている。

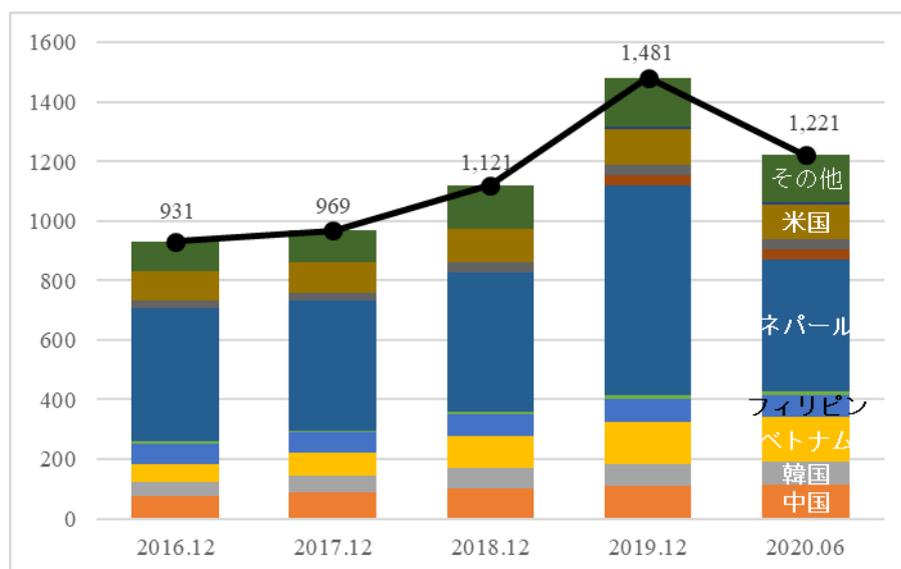


図 39：浦添市の在留外国人数の推移（総数及び国籍別）
（出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020年6月末））

浦添市では、「第5次浦添市総合計画」（計画期間：令和3(2021)年度から令和12(2030)年度）において、前総合計画同様、「太陽とみどりにあふれ国際性ゆたかな文化都市」、「世界にはばたく多文化交流～生きる力を育み、誇りと愛着のもてるまち～」を政策として掲げている。

浦添市も宜野湾市同様、JETプログラムを通じた国際交流員（英語）の受入を長年行ってきており現在の国際交流員で14代目になるという。同人を中心として行政手続に関する窓口通訳や翻訳、市HPや市報の英語版作成、教育施設等への

交流訪問や市立図書館での英語の本の読み聞かせ「英語のお話会」を行っている。また、市役所内に向けては、職員向けの「英会話講座」を、新規採用職員に対しては「やさしい日本語研修」を実施している。

「やさしい日本語」については、浦添市まちづくりふれあい出前講座メニューの一つとしても提供されている他、市中央公民館主催多文化共生オンライン講座（2021年1月23日（土））では、災害時の情報発信について取り上げられた。さらに、市では多言語版の防災マップを作成し、外国人住民だけでなく、外国人観光客に対しても防災意識の啓発に取り組んでいる。報告書取りまとめ時点では、令和3年度の活動予定は検討中としながらも、「やさしい日本語講座」については市国際交流協会との共催で開催する予定として各種調整が行われている。これまで主に在留外国人を参加者として想定してきたが、今後は広く在留外国人に関係する人、例えば外国人材を受け入れている企業などの参加も推奨していきたいとしている。

浦添市国際交流協会は、同市に JICA 沖縄が所在することもあり、研修員との交流や国際協力フェスティバルへの参加等を通じ、JICA 沖縄との連携実績を豊富に有する。2020 年度については、新型コロナウイルス感染症の影響で過去同様の交流事業等が困難であった代わりに、フードバンクを行い、市民から提供された食品等を日本語学校の留学生に寄付した。令和3(2021)年度も同様の取り組みを継続予定としている。

多文化共生に関する課題としては、市役所を含む市民一般の多文化共生に対する意識の向上が必要との指摘があった。多文化共生セミナーの開催を通じた情報発信や人材育成が重要であり、JICA に対しては講師派遣や関連情報（例：自治体国際化協会による多文化共生マネージャー研修や他県の優良事例など）の収集・発信などへの期待が寄せられた。

【沖縄市】

出入国在留管理庁の「在留外国人統計」（2020年6月末）によると、沖縄市に居住する在留外国人は1,932人で、沖縄県で2番目に多い。国籍別では、①米国（497人、全体の約26%）、②フィリピン（368人、同約19%）、③ベトナム（277人、同約14%）、となっており、在留資格別では①身分に基づく在留資格（1,233人、全体の約64%）、②技能実習（319人、同約17%）、③専門的・技術的分野の在留資格（221人、同約11%）、となっている。

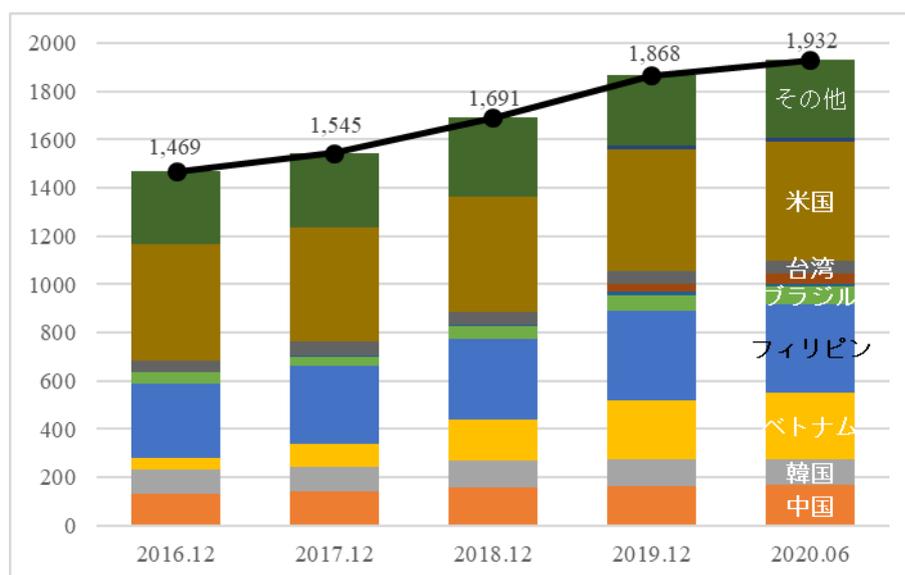


図 40：沖縄市の在留外国人数の推移（総数及び国籍別）
 出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020年6月末）

沖縄市では、「第5次沖縄市総合計画」（計画期間：令和3（2021）年度から令和12（2030）年度）に「多文化共生による社会づくりの推進」を位置づけている。多文化共生に関する取り組みとしては、英語と中国語を話す通訳がそれぞれ1名づつ常駐しており、窓口での行政手続や市が行う法律相談・市民相談での通訳を行っている。市HPや市報の英語版、中国語版も作成しており、また、同市のHPはやさしい日本語での表記もある。市独自の取組として、沖縄市にルーツのある海外移住者子弟研修生の受け入れ（約3か月）を行っており、地域の文化に触れてもらい市民との交流を図るなど、将来的に両地域の経済交流を担う人材の育成に取り組んでいる。

加えて、平成24（2012）年度よりコザインターナショナルプラザ（通称「KIP」）を「異なる文化を持つ住民同士が互いの文化的違いを理解し認め合い、交流を図る中で豊かな人間関係を築く国際交流拠点の機能充実を図り、国際感覚を持つ人材の育成を図るため」一括交付金を活用し業務委託にて設置運営している。その主な活動内容は、語学講座の実施、各種交流イベントの実施、多言語（英、中、西）の生活相談、多言語での情報発信（市報の西語版）などが含まれる。直近では自治会との連携が実現し、地域住民と在留外国人の融和促進イベントが開催された。

【名護市】

出入国在留管理庁の「在留外国人統計」（2020年6月末）によると、名護市に

居住する在留外国人は 633 人で、国籍別では、①中国（119 人、全体の約 19%）、②ベトナム（97 人、同約 15%）、③米国（62 人、同約 10%）で、在留資格別では①身分に基づく在留資格（266 人、全体の約 42%）、②技能実習（116 人、同約 18%）、③専門的・技術的分野の在留資格（115 人、同約 18%）、となっている。

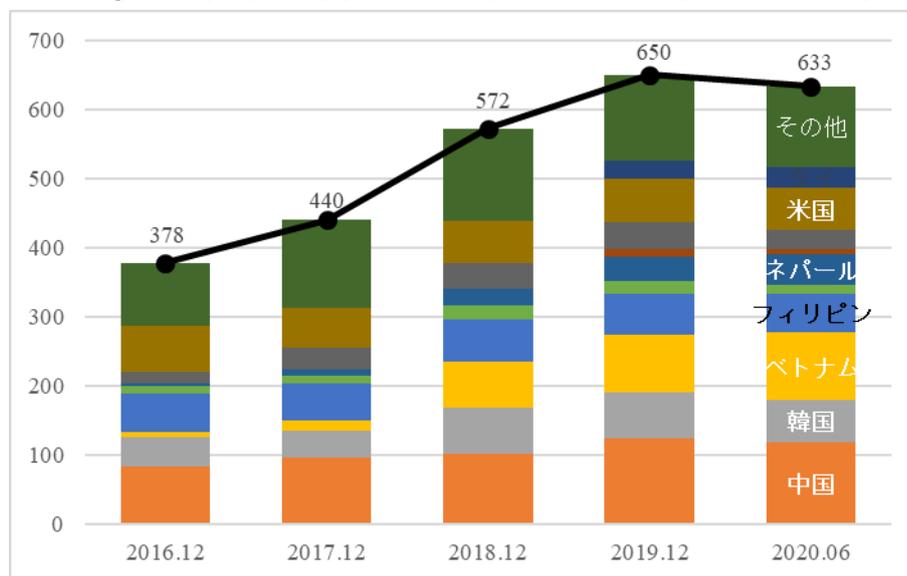


図 41：名護市の在留外国人数の推移（総数及び国籍別）
 （出典：出入国在留管理庁「在留外国人統計」（2020 年 6 月末））

名護市は「小さな世界都市」を目指し、「第五次名護市総合計画」（令和 2(2020)年度～令和 11(2029)年度）の政策 3「楽しみのあるまちづくり」に位置づけられる施策 5「交流の推進」¹⁷¹において、「名護市内では、在住外国人や外国人観光客等も急速に増加しており、災害時の対応や、医療・教育面などの生活支援の充実」を図っていくことを謳っている¹⁷²。令和 3(2021)年度よりは、名護市国際交流協会の事務局が名護市役所内に移転し、名護市の国際交流事業を包括的に行う体制が整う。

名護市国際交流協会は 20 年以上の歴史を持つ北部で唯一の交流協会であり、開催するイベントには名護市以外の北部からの参加者も多くみられるという。外国人サポート部会、教育部会（弁論大会）、交流部会（イベント開催）などがあり、新型コロナウイルス感染症の影響を受ける前までは定期的にイベント（日本語サークル、弁論大会、料理教室、文化交流など）を開催してきた。

「第 5 次名護市総合計画」にもある通り、名護市内でも在留外国人は増加傾向にある。把握できているだけでも、技能実習生の増加が著しく、建設、農業や食

¹⁷¹ JICA 草の根技術協力事業の地域活性化特別枠にて案件採択済「地域ブランドの創出による産業振興政策支援プロジェクト」（実施国：タイ、NPO 法人レキオウイングスとの共同実施）

¹⁷² 名護市 HP: http://www.city.nago.okinawa.jp/machidukuri/2020033100025/file_contents/07_.pdf

品加工（食肉センター）などで実習を行うベトナムやミャンマーからの技能実習生が存在する。しかしながら全体像を把握することは必ずしも容易ではなく、現状が把握しきれしていない危機感に加え、新型コロナウイルス感染症により行政からの情報を周知徹底する必要に迫られたことをきっかけとして、在留外国人に対する支援を強化する必要性が改めて認識されるに至った。

こうした背景を踏まえ、国際交流協会が培った人脈を活用し、令和3(2021)年度よりは、「外国人連絡会」を開催し、各種情報発信やイベント企画、参加要請に加え、市への要望ヒアリングの場とすることが計画されている。具体的には、ベトナム、ミャンマー、ネパール、米、英（コミュニティ・リーダー（各国出身者の世話役的な人））が参加する。また、市報に在留外国人を紹介する連載を掲載し、見知らぬ外国人ではなく一市民として身近に感じてもらう工夫をする予定。情報発信については、後述のコザ・インターナショナルプラザ(KIP)の例に倣い、新型コロナウイルス感染症に関する名護市からのお知らせを英、やさしい日本語、西、越、ネパール語で YouTube 配信している（2021年1月より）。

今後対応を検討している課題としては、ハザードマップの多言語化やごみ分別方法の周知を考えており、他県の優良事例があれば是非参照したいとのこと。

4-4. 市民団体等の取組

【那覇市若狭公民館（指定管理者「NPO 法人地域サポートわかさ」）】

那覇市若狭公民館は、公益社団法人全国公民館連合が主催する各種コンクール（公民館 HP コンクール、公民館報コンクール、インターネット活用コンクール、優良公民館表彰）において過去約10年間で7回日本一に輝き、また、政府がとりまとめた全国各地の地域活性化策計101件を紹介する「ふるさとづくり事例集2020」¹⁷³に掲載されるなど、輝かしい経歴を持つ公民館である。その取組は全国的にも注目を集めており、日経ビジネスが取り纏めた「自治体別・視察の多い事業2019」でも紹介されている¹⁷⁴。

指定管理者を担う「NPO 法人地域サポートわかさ」は、近隣自治会長、民生委員、学校長・PTA 会長、公民館利用団体連絡協議会会長、近隣施設長、地域住民有志等をメンバーとする団体で、公民館と地域、関係機関・団体が連携して地域づくりを進めるために課題やビジョンについて話し合ったフォーラム「地域で

¹⁷³ 官邸 HP: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hurusato/kasseikasienteam/pdf/furusatodukuri_jirei.pdf

¹⁷⁴ 日経 BP HP: <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/100400019/100700003/?P=23>

しゃべり場」をきっかけに誕生した¹⁷⁵。公民館が位置する若狭地区の特徴としては、自治体加入率が低く、生活保護率が高く、県内有数の歓楽街を有するため、夜間働く母親が多い、また、複数の日本語学校と専門学校が立地するため外国人留学生在が急増していると分析し、地域とのかかわりが希薄で公民館に足を運ぶことが少ない層をターゲットとした取組も展開している。

その取組の一つとして、特に急増しているネパール人留学生との交流会（ネパール新年（ビクラム歴）パーティー、ネパール料理教室、やさしい日本語で行う交流防災イベントに加え、若狭地域文化祭での屋台出店・舞台演舞）がある。宮城館長によると、きっかけは数年前からネパール人留学生と地域住民との摩擦を多方面から耳にするようになり危機感を覚えたことであったという。同時期に、沖縄タイムスで在沖ネパール人に関する連載¹⁷⁶が掲載され、劣悪な住居環境や労働環境を含め、どちらかという悪いイメージが人々の中に定着しつつあった。何かを契機としてヘイトクライムの対象となり得ることに懸念を覚えたことを（特活）沖縄 NGO センター（ONC、後述）主催のイベントで共有したところ、沖縄ネパール友好協会（ONFA）との縁ができ、共催で地域住民と協議する場を設けることへとつながった¹⁷⁷。

その後も、例えば自転車のマナーが悪いという地域の声に対して日本語学校での安全講習を実施し、こうした取り組みの地域へ発信するなど、地域と留学生をつなぐ役割を担ってきている。2020 年には新型コロナウイルス感染症の影響を受けたネパール人留学生 100 名に対し、個人や企業から寄付を募り、ONFA を通じて約 1 ヶ月分の食料を配布した。

若狭公民館の特徴である関連団体等との緩やかな連携と団体間の連携促進や場の提供、「がんばりすぎない」交流イベントを通じた多様な関係者の関係構築、これらから派生する主体的な活動の後押しなどは、今後 JICA 沖縄として多文化共生に取り組むにあたり極めて有益な示唆に富む活動およびアプローチ手法であり、今後の連携可能性につき検討することが望ましい。

【特定非営利活動法人 沖縄 NGO センター(ONC)】

1999 年 6 月に設立された NPO 法人、代表理事は玉城直美沖縄キリスト教学院大学准教授。副代表の大仲るみ子氏は下記多文化ネットワーク fu ふ！沖縄の代表

¹⁷⁵ 文部科学省 HP:

https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryou/_icsFiles/afieldfile/2018/07/13/1404326_7.pdf

¹⁷⁶ 沖縄タイムス HP: <https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/88364>

¹⁷⁷ 沖縄タイムス HP: <https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/91454>

も兼任する。JICA との連携実績も豊富で、優秀なファシリテーターを擁する実力派 NPO 団体。多文化共生まちづくりに関するセミナーや講座開催に加え、日本語サークル、開発教育支援プログラム（国際理解講座、出前授業、国際理解教育講座など）や国際理解・開発教育指導者育成講座の実施を担う。県や自治体が発する多文化共生に関するイベントの多くに貢献している。

【多文化ネットワーク fu ふ！ 沖縄】

那覇市による新型コロナウイルス感染症対応『市民活動チャレンジ助成事業』として発足した任意団体。コロナ禍において外国人支援に関わる機関、団体、企業、個人各々の視点からとらえる現状や課題の共有とネットワーク構築を目的とする。2020 年度内に計 3 回の会合を開催し、在留外国人を対象として行ったアンケート調査に基づき、多文化共生社会の構築に向けた課題につき議論を深めた。

その最大の強みは参加者の多様性にある。特に当事者である在留外国人やその代表団体が含まれており、彼らが直面する課題を直に知ることができる貴重な機会を関係者に提供している。コロナ禍により、そのしわ寄せが脆弱な立場の人々に集中した結果、多文化共生の必要性が認識され、意識ある個人や団体の行動を促す結果となった。こうした活動が萌芽しつつある時期において、「地域の関係団体、行政、外国人の支援団体や個人、外国人の自助グループ等を連携させ、課題を共有することで多文化共生を創造する」¹⁷⁸場を提供した価値は極めて高い。今後も緩やかなネットワークとして存続することを模索しており、引き続き沖縄県における多文化共生に関係する個人・団体の連携の場として活躍することが期待される。

4-5. 課題

「おきなわ多文化共生指針」にある通り、「沖縄県人は、琉球王国以来、「万国津梁」を掲げ海外に雄飛し、世界の架け橋を目指した国際性」ならびに「イチャリパチョーデー（出会えば人は皆兄弟）」という言葉に象徴されるような親和性、寛容性、おおらかさや「ユイマール（労働などで相互に助け合う伝統的な習慣）」にみられるような相互扶助を尊重する精神」といった価値観¹⁷⁹を有しており、よって多文化共生社会の構築に適した土壌があると言える。

他方で、他県と異なり、外国人の存在がずっと身近であった沖縄においては、そ

¹⁷⁸ 那覇市 HP: <https://www.city.naha.okinawa.jp/kurasitetuduki/collabo/matidukuri/siencenter/2020challengejoseich.html>

¹⁷⁹ おきなわ多文化共生指針、p.1

の存在が特別なものとして捉えられることがなく、色々な意味において人々は外国人の存在には慣れている。結果として多文化共生の必要性が改めて認識されることもなく、自然体で在留外国人や多数のインバウンド観光客を受け入れてきた。この流れを変えたのが新型コロナウイルス感染症である。言葉の壁による行政サービス・情報提供の限界、不安定な雇用形態、助けを求める先がない外国人の姿が、突如として浮き彫りになったのである。

多文化共生社会の構築の必要性が現実味を持って認知されるに至り、複数の志ある個人・団体が活動を始めたばかり、というのが沖縄の多文化共生に係る現状と言えよう。今後の課題はこの芽を大きく育て、着実な活動を根付かせることである。そのためには、緩やかなネットワークを通じた連携も重要であるし、関連団体・個人の能力強化も必要である。多文化共生は国を挙げて推進されており、多彩な支援メニューも用意されている。こうした情報の普及や県内外を含む自治体間の交流を通じた先進事例の共有もまた有益と考える。

5 沖縄の現状まとめ

以上、沖縄における外国人材および多文化共生の現状について概観した。限られた時間の中で、緊急期待宣言等の制約も受けながらの調査であったが、一定の傾向と特徴を把握することができたように思う。以下3点にまとめて総括する。

「新しい課題、取り組むなら今！」

第一に、外国人材の活用は、沖縄にとって比較的新しい課題である。同様に多文化共生もまた改めてその必要性が認識されるに至ったところである。沖縄の特徴である高い出生率、歴史的経緯に起因する産業構造やこれにも影響された失業率の高さを背景に、2020年時点で、沖縄における外国人材の活用は始まったばかりとの印象である点で関係者の意見はほぼ一致している。また、技能実習実施者の送検状況を見ても、沖縄県は過去5年（2015-2019年）にわたり送検件数0件¹⁸⁰となっている。

他方で、外国人労働者の増加率は全国的に見ても高い水準にあり、報道等で目にするような人権侵害の横行を許さない環境を整備し、選ばれる沖縄となるためには、まさに今、対応に乗りだす必要がある。この観点からするとコロナによる出入国の一時的な停滞はむしろ好機であり、外国人材の活用に関する議論を深め、多文化共生社会の構築を含む必要な環境整備に向けた合意形成を行う時間

¹⁸⁰ 令和2年度 技能実習法に係る九州・沖縄地域連絡協議会 資料より

的猶予ができたと考えることもできる。加えて、沖縄において人手不足が深刻化したタイミングが特定技能の創設と前後したことは幸いと言えるのではないだろうか。それまでは他に労働力を確保する手段（在留資格）がなかったことで、技能実習生や留学生が労働者として扱われる結果を招いたと考えられる。今後、仮に沖縄において人手不足の深刻度が度合いを増し、これを県民に加えて外国人材で対応するとなった場合、より多様になった選択肢を吟味し、後発の利を生かして他県の取組や失敗から学ぶことが、沖縄の経済社会の発展に利するものとする。

「正確で最新の情報が必要」

第二に、分野、組織に関係なく共通して指摘された事項として、関連する制度や法律がよくわからない、というものがあつた。外国人材に関連するものは多岐にわたる上、近年特に頻繁に変更されており、「ついていけない」「理解が追いつかない」との声も聞かれた。調査を通じ、関連情報が省庁等のHPに詳細に記載されていることは確認されている。他方で、正確で、最新で、必要な情報を選び取することは必ずしも容易ではない。それ自体は外国人材に関する情報に限ったことではないものの、正確な情報の普及が適正な勤務環境の整備や偏見・差別の予防となり得るという意味において、こと外国人材に関連する正確な情報の普及は重要となる。

また、正しい情報に基づいた理解が必要な対象は幅広いことに注目する必要がある。企業でいえば経営判断を担う経営者層のみならず、共に働く同僚である社員、自治体であれば首長に加え現場を担う職員、また、外国人労働者が居住する自治体組織や、日ごろ彼らとよくすれ違う住民や子供たちにも正しい情報に接する機会が必要である。

「優良事例が沢山」

本調査の聞き取り調査件数は極めて限定的ではあるものの、その中でも外国人材の活用に積極的かつ意識的に取り組んでいる優良事例が、産業に関係なく確認された。報道等では事件性のある事例が取り上げられる傾向にあるが、併せて優良事例の発信を通じた外国人材に関する正確かつ前向きな理解の促進も必要なのではないだろうか。今まさに外国人材の活用に戦略的に取り組もうという沖縄において有益なのは、県内で既に外国人材を受け入れ、互いに利する状況を作り出すことに成功している事例の共有であるように思う。

IV. JICA として優先的に取り組むべき課題

1. JICA の取組方針

JICA の本課題に対する基本方針は、「総合的対応策」（改訂版）による日本政府の政策を踏まえ、独立行政法人国際協力機構法（以下、機構法）に掲げる業務（第13条）に関連し、「開発途上地域からの外国人の円滑かつ適正な受入れ及び共生社会の構築に寄与するための事業」をより積極的に実施することとしている。具体的には、JICA が有する優位性・アセット及び他機関との役割分担を踏まえ、国内及び在外において、来日する外国人材の受入環境・人材育成の満足度向上により、法令順守を含めた日本への信頼度の向上を図り、「選ばれる日本」を目指し、結果として、途上国及び我が国の地域社会や産業を支える優良な人材の持続的な確保が実現されることを目標に掲げている。

実施体制は、担当上級審議役を筆頭に2021年4月1日付で「外国人材・多文化共生室」を新設、各国内拠点や地方自治体・国際交流協会等に「国際協力推進員（外国人材・多文化共生）」を増配員するなど、体制整備が着実に進められている。JICA 沖縄においても、同日付で市民参加協力課内に「外国人材・共生・日系社会支援班」が立ち上がり、総勢5名の体制を組んで本課題に対応する。この中には上述の国際協力推進員が2名含まれており、うち1名は北部を管轄すべく名護市役所に配置予定となっている。

加えて、沖縄県の事業として、2021年4月より、JICA 沖縄内に国内外に広がるウチナーンチュ（沖縄県系人）のネットワークを次世代へ安定的に継承するプラットフォームとして「ウチナーネットワークコンシェルジュ（以下、UNC）」が新設された。UNC は世界のウチナーネットワーク次世代継承共同企業体¹⁸¹が運営を担い、JICA 沖縄としても上述の「外国人材・共生・日系社会支援班」に担当者を1名配置して、UNC との連携の可能性を積極的に模索する。本調査では対象外とした¹⁸²が、沖縄の多文化共生を考える際に県系移民は重要な構成要素となっており、今後、外国人材・多文化共生に係る活動とも連携していくことが期待される。

¹⁸¹ 沖縄県の委託事業による一般社団法人世界若者ウチナーンチュ連合会（WYUA）と公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）沖縄事務所による共同企業体。

¹⁸² 県系人については、国籍や在留資格に関する統計からその総数を推計することが難しいため、別途これに特化した調査が必要かつ有益と整理した。

2. JICA の既存スキーム紹介

JICA が国内外で展開する事業は多岐にわたるが、ここに外国人材・多文化共生と関連し、連携の可能性があるものにつきごく簡単に整理する。

2-1. 技術協力事業¹⁸³

専門家の派遣、必要な機材の供与、人材の日本での研修などを通じて、開発途上国の経済・社会の発展に必要な人材育成、研究開発、技術普及、制度構築を支援する取り組みで、専門家、機材、研修など多様な支援メニューを最適な形で組み合わせて実施する「技術協力プロジェクト」が主流。外国人材との関係では、例えば以下のような連携が可能（(→)は期待される成果、以下同様）。

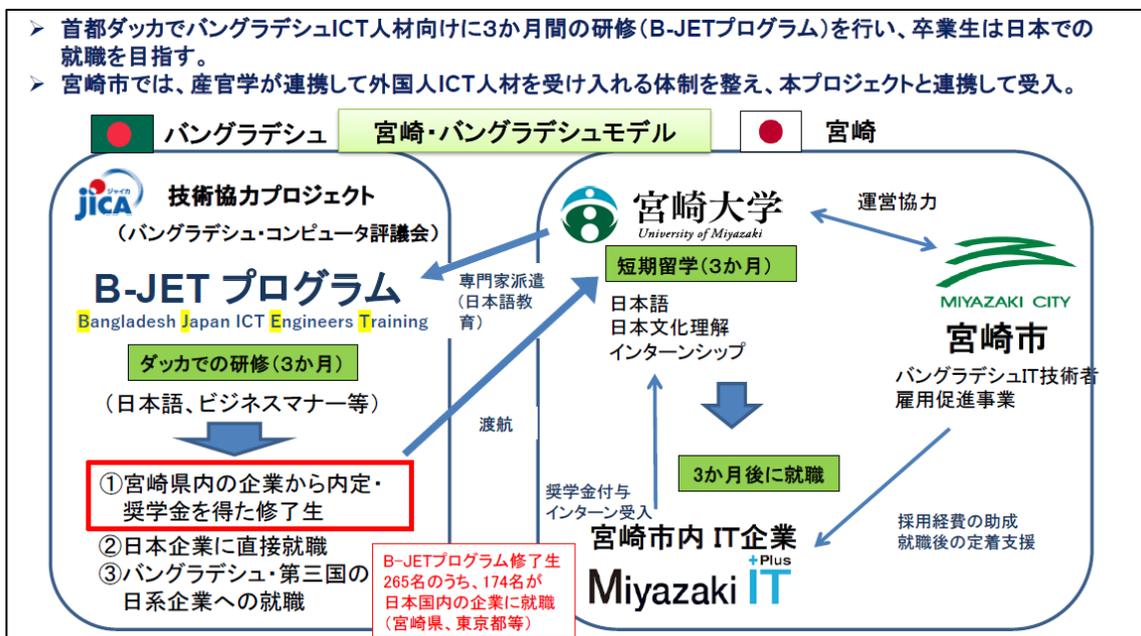
例：送出国の行政能力強化（→送出機関の適正監理など）

例：農業組合の育成・能力強化（→帰国後の就労機会の確保）

例：本邦研修等を活用した外国人材の能力強化

（→外国人リーダーの育成、技術移転の確保）

【具体例：宮崎・バングラデシュモデル（IT 人材育成支援）】¹⁸⁴



¹⁸³ 詳しくは JICA HP: https://www.jica.go.jp/activities/schemes/tech_pro/summary.html

¹⁸⁴ JICA 資料より

2-2. 民間連携事業¹⁸⁵

年2回募集

JICAの中小企業・SDGsビジネス支援事業は、原則中小・中堅企業を対象とした「中小企業支援型」と、原則大企業を対象とした「SDGsビジネス支援型」があります。

基礎調査	案件化調査	普及・実証・ビジネス化事業
<p>現地で基礎的な情報を収集したい! (数ヶ月～1年程度)</p> <p>中小企業支援型 850万円/980万円</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 旅費 ▶ 外部人材活用費 ▶ 現地活動費 ▶ 管理費 <p>※中堅企業は対象外</p>	<p>ビジネスモデルを策定したい! (数ヶ月～1年程度)</p> <p>中小企業支援型 3000万円/5000万円</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 旅費 ▶ 外部人材活用費 ▶ 現地活動費 ▶ 本邦受入活動費 ▶ 機材輸送費 ▶ 管理費 <p>SDGsビジネス支援型 850万円</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 旅費 ▶ 管理費 ▶ 現地活動費 	<p>ビジネス活動計画を実証・策定したい! (1～3年程度)</p> <p>中小企業支援型 1億円/1.5億円</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 旅費 ▶ 外部人材活用費 ▶ 現地活動費 ▶ 本邦受入活動費 ▶ 機材輸送・購入・輸送費 ▶ 管理費 <p>SDGsビジネス支援型 5000万円</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 旅費 ▶ 外部人材活用費 ▶ 現地活動費 ▶ 本邦受入活動費 ▶ 機材輸送・購入・輸送費 ▶ 管理費

※本文型事業は委託業務です。補助金ではありません。

図 42：中小企業・SDGs ビジネス支援事業概要
(出典：JICA 沖縄「ビジネスで、途上国の課題を解決する。」¹⁸⁶)

民間企業が有する優れた製品や技術を活用し、途上国が抱える課題やSDGs に貢献する海外ビジネスを支援する。主な支援メニューとして「中小企業・SDGs ビジネス支援事業」があり、原則中小・中堅企業を対象とした「中小企業支援型」と原則大企業を対象とした「SDGs ビジネス支援型」に分けられる(図 42)。外国人材との関係では、例えば以下のような連携が可能。

例：技能実習生受入を契機として海外展開を検討している企業に対する支援
(→帰国後の就労場所確保、技能実習制度の本来の目的に合致した国際貢献)

【具体例：ベトナムでの介護事業展開可能性調査】¹⁸⁷

事例【中小企業・SDGsビジネス支援事業】 本邦向け途上国人材の育成支援

①日本式介護学校と介護センターの一体運営モデルの案件化調査

事業概要

- ・提案企業: 株式会社エスポワール(長野県)
- ・対象地: ベトナム国ハノイ市
- ・事業期間: 2018年5月～2019年3月
- ・案件概要:

ベトナムの高齢社会対策にかかるODA案件化及びビジネス化に関する調査。高齢者ケアという課題に対し、海外介護士育成と多機能な介護事業所の運営経験を活用し、保健省及びハノイ医科大学をC/P機関とした「日本式介護学校と介護センターの一体運営モデル」のODA案件を通じて、高齢社会対策の具体化を目指す。

事業背景

国内の人材不足からベトナム技能実習生受入を検討する中で、高齢化が進むベトナムにおいて介護の概念がなく介護人材育成が行われていないことを知り、企業自らが海外展開し、日本式介護の普及を目指し、本調査を実施。

今後の展望

介護の概念がないベトナムにおいてすぐさまビジネス展開を実施する展望を描くのは困難であることが調査を通じて判明。現地介護事業は行わず、技能実習生の送り出し前の教育ビジネス・人材紹介サービス等、現地でのビジネス展開の可能性を検討している。

国立中央老人病院リハビリセンター視察の様子

本邦受入活用の様子

¹⁸⁵ 詳しくは JICA HP: https://www.jica.go.jp/priv_partner/activities/index.html

¹⁸⁶ 詳細は JICA HP: https://www.jica.go.jp/okinawa/enterprise/priv_partner/pamphlet.html 沖縄の企業による案件の紹介や事業実績も取り纏められているパンフレット。2021年1月作成。

¹⁸⁷ JICA 資料より

2-3. JICA 海外協力隊派遣事業¹⁸⁸

JICA 海外協力隊派遣事業は、国際協力の志を持った方々を開発途上国に派遣し、現地の人々とともに生活し、異なる文化・習慣に溶け込みながら、草の根レベルで途上国が抱える課題の解決に貢献する事業。派遣の主な目的は、(1) 開発途上国の経済・社会の発展、復興への寄与、(2) 異文化社会における相互理解の深化と共生、(3) ボランティア経験の社会還元となっている。外国人材との関係では、例えば以下のような連携が可能。

例：自社の海外展開や外国人材導入の準備として、社員を民間連携海外協力隊として対象国に派遣することが可能（→帰国後はグローバル人材として自社における海外事業担当として活躍）¹⁸⁹

例：帰国後の社会還元の一環として多文化共生に従事（→無料職業紹介等を通じた自治体等への就職を通じ、自治体の国際化／多文化共生推進に貢献する）

例：帰国後の社会還元の一環として日本語学習支援に従事（→在留外国人の日本語学習機会の提供）

2-4. 草の根技術協力事業¹⁹⁰

日本の NGO や大学、地方自治体、公益法人などが持つ経験や技術を生かして、JICA と共同で開発途上国（原則 JICA 事務所がある国を対象）での協力活動を行う事業。団体の経験値に応じた支援メニューがある（図 43）。人々の生活改善を目指し、草の根レベルでの人を解した技術協力活動を展開している。今後、国内における多文化共生推進に関する活動も対象とされることとなれば、活用可能性は高い。

図 43：草の根技術協力概要
（出典：JICA 市民参加事業パンフレット）

→ 本格的な国際協力を始めたい!			
草の根協力支援型			
対象団体	国際協力の経験が少ない NGO 等の非営利団体、大学、公益法人（国内外の活動実績が2年以上必要）		
金額	上限1,000万円		
募集回数	年2回（春と秋）	事業実施期間	最大3年
→ 団体の豊富な経験を活かしたい!			
草の根パートナー型			
対象団体	国際協力の経験が豊富な NGO 等の非営利団体、大学、公益法人、民間企業（非営利活動）（日本国の法人格を有し、開発途上国・地域への国際協力実績が2年以上必要）		
金額	上限1億円（但し、提案可能な金額は、団体の直近2会計年の支出実績により算出）		
募集回数	年2回（春と秋）	事業実施期間	最大5年
→ 地域の技術・経験を活かしたい!			
地域活性型			
対象団体	地方公共団体（事業実施は、地方公共団体が推薦する NGO 等の団体でも可。）		
金額	上限6,000万円		
募集回数	年2回（春と秋）	事業実施期間	最大3年

¹⁸⁸ 詳細は JICA HP: <https://www.jica.go.jp/activities/schemes/volunteer/index.html>

¹⁸⁹ 詳細は JICA HP: <https://www.jica.go.jp/volunteer/relevant/company/cooperation/index.html>

¹⁹⁰ 詳細は JICA HP: <https://www.jica.go.jp/partner/kusanone/index.html>

事例【国内パートナーと連携した人材育成の循環】

インドネシア×愛媛県×自動車整備人材

東南アジア諸国と日本の地域の課題と強みを結び付け、協力関係の発展の端緒となる事例

【インドネシア】

- 愛媛トヨタは、2008年に受入れたインドネシアからの留学生インターンの救急医療の課題報告に、救急・消防車両等累計109台を贈呈。
- 急増する自動車の整備ニーズに、草の根技術協力プロジェクト「バンタエン職業訓練学校自動車整備士養成プロジェクト」(2016-2018)において、愛媛トヨタが現地及び愛媛で技術指導を実施。
- 「カイゼン」「5S」の理念を具体的に学んだ自動車整備士、整備士指導者が活躍を始めている。
- インドネシア国内で増加する自動車の整備水準の向上に加えて、プロジェクトを通じた人間関係・信頼関係を踏まえて、日本国内の自動車整備に従事する人材と、整備水準向上が継続的に循環することが期待される。

2-5. NGO 等提案プログラム¹⁹²

NGO 等が社会からの期待に応えより良い活動を行うため、各地域や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に資する研修等の企画・運営の提案を受け付けている。企画提案団体と JICA 国内各拠点とが互いの強みを活かしながら、協働（契約形態は業務委託）で個々の NGO 等の能力強化を支援するプログラム。日本国内にて開発教育／国際理解教育・在住外国人支援等の国際協力に係る活動を実施している NGO 等のスタッフ及び教員等が受講対象者となっており、多文化共生推進のための人材育成として活用可能性が高い。

2-6. 世界の人々のための JICA 基金¹⁹³

JICA では、国際協力に関心のある市民、法人、団体からの寄付金を受け付けており、これを開発途上国の人々の課題解決に取り組む主に NGO/NPO 団

→ 国際協力の第一歩を踏み出したい!

通常枠 ^(※)			
対象者	開発途上国・地域の発展に資する非営利の国際協力活動、またはそのような国際協力活動を実施している団体の強化に資する活動を、現在まで2年以上にわたり継続的に行っている個人・団体		
金額	上限100万円		
募集回数	年1回	事業実施期間	最大1年

図 44：世界の人々のための JICA 基金活用事業概要
(出典：JICA 市民参加事業パンフレット)

¹⁹¹ JICA 資料より

¹⁹² 詳細は JICA HP: https://www.jica.go.jp/partner/ngo_support/ngo_proposal/index.html

¹⁹³ 詳細は JICA HP: <https://www.jica.go.jp/partner/private/kifu/09.html>

体の活動支援に充てている。通常枠とは別に、国際協力活動開始前の団体・個人、あるいは開始直後 2 年未満の経験が浅く実績の少ない個人・団体を対象とした「チャレンジ枠」を設けている。「チャレンジ枠」は伴走支援者として外部人材を設置し、より手厚い支援を受けることが可能。草の根技術協力同様、今後、国内における多文化共生推進に関する活動も対象とされることとなれば、活用可能性は高い。2021 年度の募集開始は 4 月予定。

2-7. 外国人材・多文化共生をターゲットとした事業

【責任ある外国人労働者受入れプラットフォーム(JP-MIRAI)】¹⁹⁴

「責任ある外国人労働者受入れプラットフォーム(JP-MIRAI)」(任意団体)は、SDGs の目標年限である 2030 年に向けて日本国内の民間企業・自治体・NPO・学識者・弁護士などの立場の異なるステークホルダーと共に、「持続可能な開発目標 (SDGs) や国連ビジネスと人権に関する指導原則などにおいて、外国人労働者の権利を保護し、労働環境・生活環境を改善し、責任をもって外国人労働者を受入れ、『選ばれる日本』となり、包摂的な経済成長と持続的な社会の実現を目指す」ことを目的として 2020 年 11 月に設立された。JICA は(一社) The Global Alliance for Sustainable Supply Chain (ASSC) とともにその共同事務局を担う(図 45)。2021 年 3 月 26 日現在で、149 団体および 52 名の個人会員が登録されている。会員団体には県内の(株)沖縄ダイケンや公益財団法人沖縄県国際交流・人材育成財団も含まれている。



図 45 : JP-MIRAI の体制 (JICA 資料の一部抜粋)

その主な活動は、①外国人労働者とのコミュニケーション強化(アプリ開発、多言語 HP 開設など)、②諸課題の改善に向けた取組み(日本・送出国政府機関との協議など)、③国内外への情報発信(優良事例紹介など)、となっている。具体的には、可能な限り当事者からの声を集めることでの確に課題を把握し(活動

¹⁹⁴ JP-MIRAI は、Japan Platform for Migrant Workers towards Responsible and Inclusive Society の略。
詳細は JP-MIRAI HP: <https://jp-mirai.org/jp/>

①)、これを基に会員団体・個人とともに課題解決に取組み（活動②）、外国人労働者受入れに関する最新の動向や優良事例などの情報を収集・発信する場として機能する（活動③）ことを目指す。これまでに JP-MIRAI コラボ事業として、「コロナ禍の帰国困難ベトナム人への緊急支援」を実施。就業支援に向けた「ベトナム人向けキャリアセミナー」や困窮した外国人を一時保護・支援している団体の支援を行ってきているが、具体的な活動は開始されたばかりであり、今後、本件調査も含め、各地の調査結果や各拠点に配置された国際協力推進員（外国人材・多文化共生）との更なる連携が期待される。

【JICA 海外協力隊無料職業紹介事業】¹⁹⁵

これまでも地方自治体や学校教育現場においては、地域振興を担う地域おこし協力隊や教員、日本語指導補助・母国語支援員など、多様な分野で多くの帰国隊員が活躍してきている。無料職業紹介事業は、こうした実績を踏まえ、JICA 海外協力隊員の帰国後の国内での活躍の場をさらに広げ、外国人材の受入や多文化共生の推進、地方創生や地域課題解決に一層貢献すべく開始された事業である（2020年12月に厚生労働省より無料職業紹介事業許可取得済）。取扱地域は日本国内で、業種の限定はない。外国人材関連業務及び多文化共生の推進等、地方創生や地域課題解決に携わる人材を求めている自治体、団体・NPO 等に対し、JICA 海外協力隊として活動した経験を有する者（基本的に2年の任期を了した者）を紹介する。協力隊経験者の中には、語学に加え、「異文化理解・活用力」「社会貢献意識」「現場力（持っている技術や知見を環境に合わせて創意工夫する力）」等の強みを持つ者が多く、日本国内でもその力を発揮し、一層の社会還元を行うことが期待されている。

3. JICA が優先して取り組むべき課題

調査を通じ確認された課題とこれに対する JICA の対応策を整理すると以下の通り（表 21）。いずれも上述の現行スキームの応用で対応可能なものであり、2021年度以降、できるものから着実に実施していく。

¹⁹⁵ 詳細は JICA HP: https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/job_support/index.html

表 21：課題と対応策一覧

課題	対応策	活用可能事業／連携先
外国人材		
観光①：技能実習生の日本語能力	● 日本語学習支援	海外協力隊 OBOG（日本語隊員）
観光②：高度人材の採用後ケア	JETRO 支援メニュー紹介	JETRO
観光③：優良事例	◇ 情報収集・発信	調査＋セミナー開催
建設①：交流イベント	■ イベント企画・開催	
建設②：産業に特化した情報	◇ 情報収集・発信	調査＋セミナー開催
建設③：技能実習生の日本語能力	● 日本語学習支援	海外協力隊 OBOG（日本語隊員）
農業①：制度設計	◇ 情報収集・発信 ■ イベント企画・開催	
農業②：外国人リーダー育成		課題別研修の活用？
農業③：他県との賃金格差	◇ 情報収集・発信 ■ イベント企画・開催	調査＋セミナー開催
介護①：帰国後介護職に就けない	◇ 情報収集・発信	民連スキームで海外展開見込みの企業情報を共有？
介護②：外国人リーダー育成		課題別研修の活用？
介護③：子供の教育	● 日本語学習支援 ◇ 情報収集・発信	Nikkei サポーター
多文化共生		
地域住民の意識向上	■ イベント企画・開催	
交流機会の創出	■ イベント企画・開催	
技能実習生関係者との接点づくり	■ イベント企画・開催	
自治体担当者が協議する場づくり	■ イベント企画・開催	
多文化共生に関する研修・人材育成	■ イベント企画・開催	

表 21 から明らかな通り、JICA による対応策は主に次の 3 つに集約される。これをより具体的な活動提案および連携パートナー候補とともに整理する。

3-1. 日本語を含む沖縄文化講座

海外協力隊 OBOG による社会還元を主な柱として、基礎的な日本語を含む沖縄での生活に必要な知識の習得を支援する。やさしい日本語や「しまくとぅば（沖縄の各地域の方言）」は、在留外国人が地域社会と交流するにあたり極めて有用である。特にしまくとぅばは、「地域の伝統行事等で使用される大切な言葉であ

るとともに、組踊や琉球舞踊、沖縄芝居等といった沖縄文化の基層¹⁹⁶であるとされ、これを通じて沖縄の豊かで独自の文化に触れることもできる。

- 実施可能性、実施方法（対面、オンライン、両方など）、実施場所、頻度、教材、講師など詳細を検討し、調査の過程で要望があったものや、実現可能性が高いものから取り組み、試行錯誤を繰り返す。要望が多かった技能実習生を主な参加者とし想定はするが、参加者を在留資格で選別することはない。過程において既に同様の活動経験を有する団体等との意見交換を行い、必要に応じ適切な連携方法を模索する。並行して既存の学習支援ツール（オンライン含む）を調べる。
- 次に、子供の教育の観点より、義務教育課程や就学前教育課程に在籍する児童およびその親に対する日本語関連支援の必要性を調査し、結果に応じた対応策を検討する。なお、情報収集や支援策を検討するにあたっては、教育委員会や教育機関と連携する。並行して調査の過程で把握した宜野湾市（非英語圏の住民）のニーズに関し、支援が現時点でも必要か確認し、対応可能か検討する。

【活用可能スキーム】

協力隊 OBOG、Nikkei サポーター、草の根技術協力

【連携パートナー候補】

OIHF、(株) 沖縄リレーションシップ、(株) ジャンボツアーズ（オキナビGLOBAL）、県内の日本語教育機関、宜野湾市、ONC、名護市日本語サークル、沖縄市/KIP、浦添市国際交流協会、糸満市役所、(株) 沖縄ダイケン、多文化ネットワーク fu ふ！ 沖縄

	2021年											2022年		
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月		
日本語学習支援														
在留外国人に対する日本語学習支援	情報収集・企画													
既存教材・ツールの調査														
子供の教育としての日本語学習支援	調査													

3-2. 各種イベント開催

過去に JICA 沖縄が開催した文化交流イベントの経験を踏まえ、改めて対象者や対象者の関心事項を確認し、「人と人をつなぐ」ことを意識した企画を行う。特に自治体や地域との関係が希薄な技能実習生を念頭に、地域住民、他の技能実習生、同年代（沖縄の学生）との交流など多層的な関係構築に資する内容を考案す

¹⁹⁶ 沖縄県 HP: <https://www.pref.okinawa.jp/site/bunka-sports/bunka/shinko/simakutuba/keikaku.html>

る。なお、こうしたイベント開催を通じ、外国人材の状況や課題の把握も一定程度可能となるものとする（制度設計上の情報欠如（特に自治体）を補完する役割も担う）。就労先以外の居場所を創ることで、沖縄に居ることの付加価値を高め、賃金以外の魅力増進を図る（「選ばれる沖縄」へ）。具体的な活動提案は次の通り：

- 互いの文化を学びあう文化交流イベント。現実的には新型コロナウイルス感染症の状況が落ち着いてからにはなるが、助走として各国の祝日や伝統行事に合わせてオンライン開催を検討する（臨場感が出るような工夫をする、申込者に事前にお菓子や行事に関連する小物を配るとか）。
- 得する情報イベント。何が「得する情報」なのかは対象により異なるので、対象ごとに整理し、必要に応じて情報収集調査を行う。例えば、企業にとっては外国人材受入に関する優良事例や関連最新情報、制度（入管、労務管理）情報、在留外国人にとっては生活情報（医療、教育、生活（ゴミの分別）、防災）、関係団体・個人にとっては助成情報や研修関連情報など。
- 多文化共生への関心喚起となるようなイベント（やさしい日本語、生活情報、多文化共生）。また、多文化共生の担う人材育成に資する研修。

【活用可能スキーム】

NGO 等提案プログラム、JICA 基金（いずれも国内活動への応用が必要）

【連携パートナー候補】

OIHF、ONC、糸満市、宜野湾市、名護市・市交流協会、沖縄市／KIP、浦添市／市国際交流協会、多文化ネットワーク fu ふ！沖縄

	2021年											2022年		
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月		
イベント開催・企画														
学びあう文化交流イベント	情報収集・企画													
得する情報イベント		ママ会												
多文化共生イベント	準備・企画													

3-3. 情報収集・発信

テーマや対象を絞った追加調査を複数実施し、知的貢献を行うとともに、本課題に対する JICA の継続関与をアピールする。必要に応じ、JP-MIRAI との連携を模索する。なお、調査に当たっては調査手法をよく検討する。沖縄の事情に精通した地元のシンクタンクを活用することが望ましく、また、多文化共生に関するものであれば、ONC による市民調査手法の導入も検討する。調査終了時には必

ず結果共有セミナーを開催し、調査協力者へのフィードバックとするとともに、関係者のネットワーク構築の場とする。具体的な活動提案は以下の通り。

- 沖縄の地域特性に適応した建設技術の優位性と途上国での適用可能性に関する調査を行う。長期的には、建設分野における人材還流モデルの構築を目指す。
- 優良事例や他県の事例（各地の調査結果概要など JICA ネットワークを駆使して収集する）の提供・発信
- 自治体関係者を対象としたセミナー、意見交換会

【活用可能スキーム】

草の根技術協力、NGO 等提案プログラム（いずれも国内活動への応用が必要）

【連携パートナー候補】

琉球大学（工学部）、NIAC、ONC、OIHF、県内自治体

なお、外国人材へのヒアリングの結果、彼らの情報入手経路は圧倒的に Facebook を含む SNS 経由であり、情報収集・発信における SNS の活用方法について検討する必要がある（要すれば需要の高い言語を解する人材の配置）。

	2021年												2022年		
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月			
情報収集・発信															
沖縄の建設技術に関する調査	調査方法の検討										セ ミ ナ ー				
優良事例・他県の事例															
自治体向けセミナー、意見交換会															

3-4. 既存スキームの応用提案

3-4-1. 民間連携事業

技能実習制度が本来の目的に沿って活用されるためには、人材還流を促進する帰国後の活躍の場の提供が必須である。JICA には既に中小企業の海外進出支援スキームがあることから、この中に、外国人材活用枠（あるいは加点制度）を創設し、受入れている外国人材の帰国後の活躍の場を創出する一助となる案件を積極的に支援することを提案する。聞き取り調査先の一つである（株）優塗装工業は、ベトナム人技能実習生の受入をきっかけとしてベトナム進出を具体的に検討しており、有力な候補先の一つである。

3-4-2. 多文化共生への取組支援

上述の通り、沖縄における多文化共生への取組は、日が浅く芽が出たばかりである。こうした若い団体や志ある個人を支援するために、「NGO 等提案プログラム」および「世界の人々のための JICA 基金」の対象に国内での活動、具体的には外国人材の受入環境整備や多文化共生の推進に資する活動を含めることを提案する。なお、沖縄ではその中でも「チャレンジ枠」の活用が想定される。

4. JICA 沖縄が目指すもの

沖縄県における外国人材の受入と多文化共生は、社会経済情勢の変化に加え 2020 年から続く新型コロナウイルス感染症の影響もあり、ここ数年で急速に現実味を帯びた課題である。新しい課題に直面する沖縄に必要とされているのは、正確で最新の情報と関係者のネットワークの構築である。「人と人をつなぐことで、誰もが幸せに暮らせる沖縄をつくる。沖縄ならそれができる。」と確信している人々と調査を通じて出会い、ネットワークの必要性を強く感じるに至った。当事者を含む多様な関係者が気兼ねなく、気負いなく集い、緩やかに連携する場（オンラインでも物理的にも）が求められており、JICA 沖縄にはこれまでの国際協力の拠点としての実績を活用し、こうした場を創出し、提供することが期待されている。

上述した日本語学習支援、各種イベント開催、調査・報告セミナーはいずれも人を集める仕組みである。新型コロナウイルス感染症の状況に応じた配慮は行いつつ、人を集め、関係構築を促進することで情報源を多角化する。また、一部の関係者間では深い信頼関係の醸成の促進を支援し、コミュニケーションを容易にすることで、問題が深刻となる前に発見する。志ある団体や個人をつなぐことで、課題解決に取り組む主体が増える。人が集まると情報と課題と解決策が集まる。課題を抱えるのが人ならば、それを解決できるのもやはりではないだろうか。ここにもこれまで「人」を中心に据えた協力を展開してきた JICA の知見を生かすことができるものとする。

可能であれば、毎月何かしらの催し物が開催され（オンライン含む）、JICA 沖縄と在留外国人を含む沖縄の人々の心理的距離を少しずつでも着実に縮まることが理想的である。最低でも 3 年ほどかかると考えられるが、継続した取組がなされれば不可能ではない。国際協力に関心がある団体・人に加えて外国人材の受入や多文化共生に関係する団体・個人、そして全ての在留外国人にとって身近な存

在となり、楽しいから、お得だから、会いたい人がいるから、ほっとするから、ただなんとなく「そうだ、JICA 行こう」と思ってもらえる場を目指したい。

他方で、JICA のみで全ての課題に対応することは不可能であるし、すべきでもない。こうした場の提供を通じて得られた情報や課題を、適切に関係者と共有し、関係者による解決策の実施を促すファシリテーターに徹することが効率性の観点からは求められる。調査で確認できた範囲では、外国人材が抱える課題の多くに行政が関係する。自治体との連携を深め、互いの得意とするところを活かして課題解決に当たることが、行政機関である JICA に期待されよう。

沖縄県が「21 世紀ビジョン」で掲げる「世界に開かれた交流と共生の島」を実現し、「国籍や民族に関係なく誰もが安心して暮らせる」¹⁹⁷沖縄を実現するためには、各種受け入れ環境整備や多文化共生型社会構築の理解醸成が必須であり、これまで見てきた通り JICA が貢献可能な余地は少なくない。まずは短期的に実現可能な活動に地道に取り組みつつ知見を蓄積し、将来的には JICA の国内拠点が位置していることが、沖縄を選ぶ理由の一つとされるところまで存在感を発揮していくことが理想的である。

(了)

¹⁹⁷ 「21 世紀ビジョン基本計画」(改定計画) p.105