

# 道内における外国人労働者の 現状と課題について

## 【はじめに】

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

## 【外国人労働者の現状】

### (1) 外国人労働者数

#### ①概況

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

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

株式会社北海道二十一世紀総合研究所  
主任研究員

菅原 淳

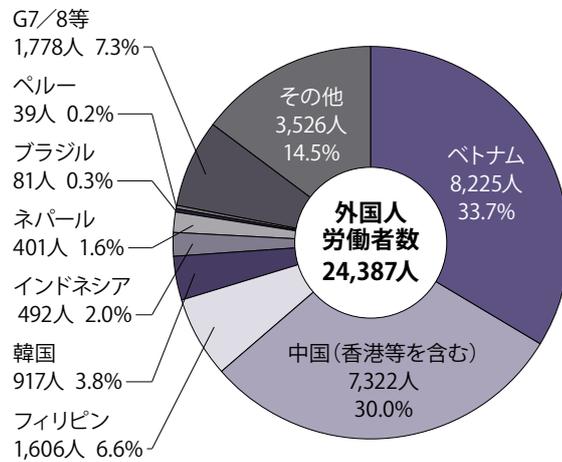
●Text : Jun Sugawara

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

## ②国別

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

国籍別外国人労働者数（2019年10月末現在）



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

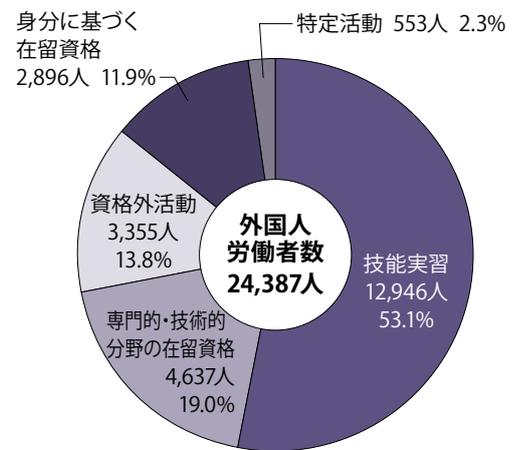
## ③在留資格別

日本に居住する外国籍の住民は、29種類ある在

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

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

在留資格別外国人労働者数（2019年10月末現在）



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

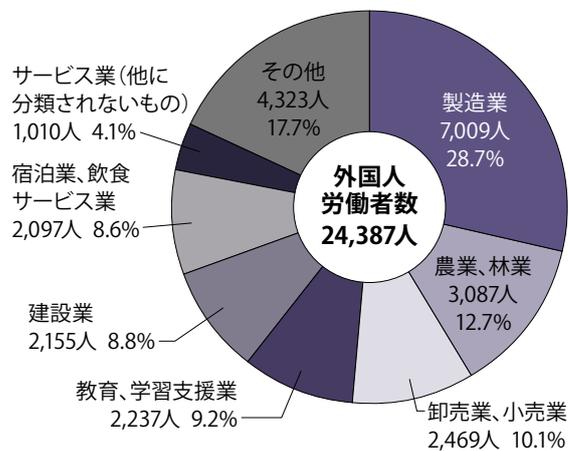
## ④産業別、事業所規模別外国人労働者数

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

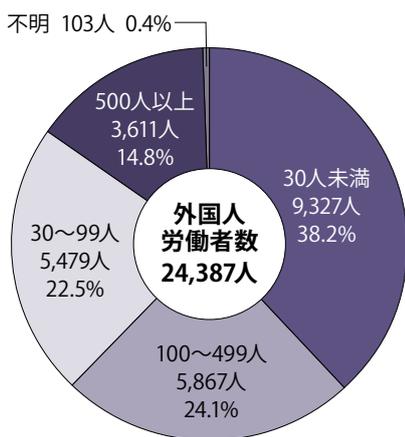
飲食サービス業を抜きました。

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

産業別外国人労働者数 (2019年10月末現在)



事業所規模別外国人労働者数 (2019年10月末現在)



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

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

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

## ②留学生

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

## ③技能実習生

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

### ※1 ニセコ地域

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

### ※2

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

## (2) 外国人労働者の就労状況

### ①技術・人文知識・国際業務

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

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

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

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

## 【外国人労働者の課題】

### (1) 言葉やコミュニケーションの問題

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

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

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

### (2) 早期退職、失踪等

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

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

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

### (3) 日常生活上の課題

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

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

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

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

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

### (4) 外国人技能実習生の持続可能性

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

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

※3

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

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

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

## (5) 交流機会

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

一方、外国人技能実習生については、人間関係

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

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

## 【新たな在留資格】

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

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

### ※4 合計特殊出生率

一人の女性が出産可能とされる15歳から49歳までに産む子供の数の平均。

### ※5 素形材産業

鋳物製造工や金属プレス工など製造業の根幹を担っている産業分野。

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

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

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

## 【外国人との共生社会のあり方】

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

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

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

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

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

※本稿は筆者個人の見解であり、所属する組織の見解ではありません。

### PROFILE

#### 菅原 淳 (すがわら じゅん)

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