★北海道新時代 #01★

公開座談会「北海道における外国人材の受入れ環境について」
―選ばれる北海道に向けて―

少子高齢化と人口減少が進む北海道では、農業や製造業といった基幹産業で人手不足が深刻化しており、新たな在留資格「特定技能」も含めた外国人材の活用が必要不可欠となっています。こうした状況を踏まえ、当協会では、令和元年度より人口減少時代の地域政策に関する調査研究として、有識者とともに「地方における外国人材の受入れに関する研究会」を立ち上げ、地域が取り組むべき方策のほか、北海道らしい外国人との共生社会の実現に向けたビジョンを提言するため、調査研究を進めてきました。

このたび、研究会としての提言を含めた報告書をとりまとめたことから、その内容を広く発信する目的で、2022年３月15日（火）に公開座談会を開催しました。座談会では、各委員が報告書のポイントを解説するとともに、コロナ禍を契機とした外国人材の在留資格の多様化の実態や、「選ばれる北海道」の実現に向けて、地域が今、求められている取組み等について、議論を深めました。

梶井座長　北海道では、労働力確保が困難な産業分野において、技能実習生を中心とした外国人労働者への依存を深めてきました。新たな在留資格「特定技能」が創設された過渡期において、農業・水産加工業・介護それぞれの分野で、どういった形での外国人材が増えるのか、または減るのか。まずは、外国人材の増減の予測について、皆さんの意見をお聞かせください。

＜テーマ１：今後も外国人材は増えるのか＞

宮入委員　農林水産省の2020年農業センサスによると、北海道の農業分野の常雇い実人数は15,430人、このうち外国人労働者数は3,447人（厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況（2020年10月）」）で、これは５人に１人が外国人雇用ということになります。このことから、北海道農業において外国人は必要不可欠な人材といえると思います。

経営規模の拡大によって、雇用労働力の需要が増え

ています。その対応策として、AIやスマート農業といった新技術の活用がありますが、それで全てが解決するわけではありません。それは、日本の消費者は農産物の品質に関して非常に厳しいため、必ず手作業が入るからです。こうしたことから、外国人材は増える可能性のほうが高く、減ることはまずないといえます。コロナ禍においても外国人材が増えていることが、その証拠です。

農業分野の外国人材は、技能実習だけでなく特定技能や技人国[*1]など、在留資格の多様化がみられます。今後もさまざまな在留資格の外国人材の活用が進んでいくと思います。政府は、外国人材の受入れに関して、「移民政策はとらない」としていますが、北海道農業についてみれば、労働者移民はもうはじまっているといえると思います。ただ、今のところ北海道に来ている外国人材は数年程度の短期が大部分で、それは、彼、彼女らが短期間でお金を稼ぎ、自国でのキャリアを望んでいるからです。そうした外国人材が、入れ代わり立ち代わり日本に働きに来ています。

梶井座長　今後も北海道農業では、さまざまな在留資格の外国人材の活用が進んでいくだろうということですが、会場からのご質問で、外国人材が日本にいる間に大型免許を取得する等、キャリアアップをしているケースはありますか、ということですが、どうでしょうか。

宮入委員　技能実習生は、酪農だと搾乳作業だけ、耕種だと野菜の収穫だけというように技能実習計画により作業が限られています。一方、専門的・技術的分野[*2]の外国人は、ほとんどが大卒で給与も高く、日本人従業員と同等の働きをする人材という位置づけになるため、トラクターの運転もしています。こうした外国人材に日本の免許への切り替えを行っている受入れ企業もあります。

孔委員　北海道の水産加工業における外国人労働者について、技能実習と特定技能１号を中心に研究してきました。結論からいうと、外国人労働者はこれからも確実に増えると思います。それは日本の生産年齢人口は減り続け、女性と高齢者の就労が進んだとしても大幅に労働力が増加するとは考えにくいからです。

北海道の水産加工場の７割は、人口減少率が10％以上の市町村に立地しているため、労働力不足はより深刻です。また、水産加工場の作業は、低温下で長時間の作業であることなどから、日本人に敬遠されるため、募集しても人が集まりません。

監理団体に対して行った外国人技能実習制度に係る受入状況調査（2020年度、北海道実施）によると、技能実習生の今後の受入れ予定について、「拡大」が55％、「現状維持」が35％となっていることから、今後も技能実習生は増えると思います。

特定技能１号については、分野ごとに違いますが、北海道全体では増えていくと思います。しかし、水産加工業では、他の産業と異なり、技能実習生と大差がない単純作業が中心となっていることから、増えるとは考えにくいです。

佐藤郁夫 氏

佐藤委員　少子高齢化が進行すれば、農業や水産加工業は、総人口の減少によって国内の消費需要も少なくなっていく可能性がありますが、介護はますます需要が増え、外国人の介護人材に頼らざるを得ない状況になると思われます。しかし、介護人材にかかる資格要件では、高い日本語能力とコミュニケーション能力が求められているため、外国人には大きな障壁となっています。いずれ国は、日本語能力の要件を緩和する等、打開策を考えざるを得なくなると思います。

介護分野では、職員の給与についても課題があります。介護は基本的に介護保険制度によって賄われているのですが、あまり保険料を値上げするわけにもいかないということもあり、多くの介護事業所は赤字となっています。これが、介護職員の給与が他の職業と比べて低い要因の一つとなっています。コロナ禍の影響もあり、介護士や保育士の収入を上げていくこととしていますが、処遇改善はこれからという状況です。

また、国は多様化する介護ニーズ等に対応するため、地域包括ケアシステム[*3]を推進しており、施設系サービスから在宅介護に比重を置くようになっているように思われます。一方、外国人の介護人材については、

＊１　在留資格「技術・人文知識・国際業務」。
＊２　就労目的で在留が認められる者（在留資格「技人国」「企業内転勤」「技能」「教授」「医療」等）。
＊３　介護や医療などのサービスを地域で包括的に提供する。

技能実習も特定技能１号も訪問介護への就労が認められていません。訪問介護は、人口の多い首都圏と比べ、利用者の散在している北海道では移動効率が悪いといった課題もあります。私たちは確実に年をとっていきますから、介護人材の不足は非常に悩ましい問題です。

しかしながら、道内の状況をみますと、今後も外国人の介護人材が増えていくとは思いますが、急速に拡大するとは思われません。

湯山委員　これまでの研究を通じて、ベトナム人はいつまで日本を選んでくれるのかという課題が浮かび上がってきました。ベトナムには、海外で働く機会を求めて、入国制限が緩和されるのを待っている若者はたくさんいますが、選択肢は日本だけではありません。

特定技能は転職が可能であることから、地方部で採用された特定技能外国人が、都市部や他都府県にどれだけ流出するかも問題になると思います。ベトナム人もFacebook利用者が多く、特定技能の求人も多くみられます。例えば､北海道の水産加工会社の求人では、時給950円、残業やボーナスがあることを強調しています。また、ベトナム人の先輩がすでに働いており、住居は二人一部屋で、生活に必要なものは揃っていると書かれています。一方、岩手県の板金工場では、時給1,400円、夜勤だと時給2,041円という求人を出しています。時給だけ見ると、本州に及びません。

そうなると、給与以外に選ばれる北海道に向けて、どのような条件を整備していけば良いのでしょうか。それをオール北海道で、どこまでできるのかが重要になってくると思います。

梶井座長　北海道の水産加工業では、単純作業の労働者が一定数必要ということですが、そうした人材は世界的な争奪戦がはじまっています。

新たな在留資格「特定技能」創設の目的の一つに介護現場の人手不足の解消がありますが、語学力やコミュニケーション能力の条件が、外国人にとって非常に高いハードルになっています。

その一方、北海道だけではなく、日本全体としてみても、外国人材が増えていかなければ、私たちの生活は立ち行かないという事態になりつつあります。

私たちが必要とする外国人と、日本で働きたいと思っている外国人、そうした外国人材の受入れにあたり、どういった施策があれば順調に進むのか。また、どういったことに取り組めばいいのかについてのテーマに移りたいと思います。

＜テーマ２：外国人材受入れ政策の方向性＞

宮入　隆氏

宮入委員　北海道で技能実習生の問題があまり報道されていないのは、ほとんどの受入れ事業者が労基法など関連法令をしっかり守っているからだと思います。

技能実習生の賃金についても､最低賃金は支払われており､不当に安い給与となっているところはありません。農業の場合は、変形労働が認められているので、収穫期など繁忙期には１日の所定労働時間が８時間を超えて設定されることがありますが､それでも法定労働時間を上回る分については、36協定を結んで残業代が割増賃金で支払われています。ですから、36協定のない日本人パートより給与が高いかもしれません。つまり農業では、賃金水準が低いという問題は、外国人労働者だけの問題ではないということです。さらに積雪寒冷地では、冬場になると仕事がなくなるといった季節労働の問題も古くからありました。北海道全体の社会問題として、根本的な解決の方策を議論していく必要があります。

また、農作業は、他の職業よりも事故の割合が高いといわれており、さきほど運転免許の話がありましたが、今後、専門的･技術的分野の外国人が増えていき、農機の運転の機会も多くなっていけば、外国人労働者に対する事故防止のための手厚い指導が必要になります。それでもリスクは減ることはなく、むしろ外国人労働者の作業中の事故も増えていくと考えられ、医療現場での対応も求められます。

外国人に対する医療体制はどうでしょう。北海道の地方部に多言語に対応している病院は、どのくらいあるでしょうか。ボランティアに頼りきりではなく、医療現場にも通訳を配置する等、自治体にこうした支援をお願いしたいと思います。

日本が選ばれる国、北海道が選ばれる地域になるためには、こういった課題に真剣に取り組まなければなりません。若者に逃げられた次は外国人に逃げられてしまいます。

孔委員　外国人労働者の安定的な確保について、制度面から考えてみたいと思います。

技能実習制度については、2017年に技能実習法が施行され、違反に対する罰則が強化されたにもかかわらず、労働関係法令違反の件数は増加傾向にあります。また、技能実習生は自ら企業を選ぶことや変更することが認められておらず、労働力需給の調整弁とされている等、多くの問題を抱えていると指摘せざるを得ません。そのような立場からは、一旦、この制度を廃止したうえで、未熟練の外国人労働者の受入れに正面から向き合った政策とすべきですが、現実には技能実習制度をすぐに廃止することは極めて難しいでしょう。

特定技能制度については、転職が可能など、労働者としての権利を、より保障するものではありますが、今般の調査でも住居等を準備して北海道に来てもらっても、すぐに道外に流出してしまうのではないかという声が聞かれました。そこで、特定技能１号の転職に関して、当面の間、同一の分野内であることのほか、同一の都道府県内に限って転職を認めることを提案したいと思います。基本的には、労働者の権利として転職は認められるべきですが、特定技能１号を受け入れる企業側も転職されないように、技術革新など経営努力に努めていく必要があると思います。

特定技能２号の対象業種の拡大に関しては、慎重に考えたほうがいいと思います。特定技能２号は家族帯同や永住が可能になることから、家族の生活支援や子どもの教育支援などの整備が不可欠です。しかし、そういった支援に関して、特定技能外国人を採用している企業がすべてを担うということは期待できないため、最終的には自治体の負担になるのではないかと思います。こうした課題に対処していくためにも、「多文化共生推進法（仮称）」の制定が求められます。

佐藤委員　外国人の介護人材をさらに受入れていくための施策としては、介護職員の給与を上げることが一番です。

報告書に事例として挙げた施設の外国人労働者４名のうち、３名は自国に帰るということです。そのうちの１名は自国にパートナーがいるから帰るのだそうです。外国人の介護人材は、自国の大学を卒業し、語学ができる能力の高い人材ですが、最終的にはパートナーがいる自国に帰ってしまう。つまり、日本はパートナーを呼び寄せるだけの給与になっていないということです。

これは、先にも話したように、外国人だけではなく日本人も含めた介護職員の処遇の問題です。介護保険制度の根幹にもかかわる難しい問題ですが、東川町でのヒアリングからも明らかなように、地方での介護人材の不足は深刻さを増してきており、福祉政策全体の中で議論していく必要があります。

国の政策で給与を上げることができれば、状況は相当変わると思います。

湯山委員　技能実習生の場合は、外国人技能実習機構が、監理団体・雇用主・実習生それぞれに対して支援、指導することになっています。

しかし、専門的・技術的分野の外国人は、こうした支援を受けることができません。支援体制のない在留資格の外国人に対しても、すでに住民として暮らしているわけですから、自治体によるアウトリーチ*4が必要になると思います。

梶井座長　労働環境や賃金の問題をみますと、北海道は今のままでは若者が流出するだけではなく、外国人にも逃げられてしまうという、非常に厳しいご指摘がありました。外国人に選ばれる地域になるための課題解決に向けた議論は、地域で暮らす私たち日本人の生活の豊かさにも繋（つな）がっていくことだと思います。

また、本研究会による自治体へのアンケート調査では、およそ半数の自治体が技能実習制度と特定技能制度の併用による外国人材の活用を考えていることから、特定技能制度の拡充など国の政策動向については注意深くみていく必要があると思います。

外国人材の受入れについての課題は山積といえます

＊４　支援が必要であるにもかかわらず届いていない人に対し、行政や支援機関などが積極的に働きかけて情報・支援を届けるプロセス。

が、地域産業において外国人労働者がますます欠かせない状況となってきていますから、こうした問題意識を共有しつつ、幅広く多角的に主張していかなければならないと改めて感じています。

外国人とのコミュニケーションや相互理解を深める手段として、総務省「地域における多文化共生推進プラン」では多言語翻訳アプリ等の活用が挙げられています。

これに関連するご意見が会場からありました。コロナ禍において、私たちは改めてオンライン教育やICTの有効性を実感しましたが、スマートフォンのアプリの開設をはじめとしたICTの活用は、外国人材への対応においても一層効果的なのではないかとのご指摘です。ただ、機器の利用だけでは、コミュニケーション能力の向上には限界があるとも思います。やはり、人と人との触れ合いの中から、北海道は居心地が良く暮らしやすいところだということを伝えていくことも必要です。デジタル技術との併用が、一層効果的です。

本研究会は、外国人だけではなく日本人にとっても暮らしやすい地域社会づくりをテーマに報告書をまとめました。最後に、地域社会にとって外国人との共生に必要なことはどういったことかについて、皆さんの意見をお聞かせください。

＜テーマ３：外国人との共生に向けた取組み＞

湯山委員　山形大学では、「移民社会における多文化共生論」というプロジェクトを立ち上げています。東北でも外国にルーツを持つ人たちの増加に伴い、直面する諸問題を解明するための調査・研究プロジェクトです。成果は、地域社会に還元するのはもちろん、大学での教育にも役立てたいとのことです。その第18回研究会では、私と設楽澄子さんが、北海道のベトナム人技能実習生調査の結果を報告しました[*5]。また、名古屋のある私立大学では、学生から移民について取り上げてほしいとリクエストがあったため、２年生のゼミで取り上げたそうです。移民や共生社会について関心を持つ学生はたくさんいます。今後、こうした動きが全国で増えると思います。

湯山英子氏

私も教育者の立場で、外国人との共生社会について、授業の中でどのように取り上げていくのが良いか考えています。さらに、大学の研究者だけではなく、各地の高校等とも連携しながら、北海道における共生社会のあり方について、地域の若者など幅広い人々と一緒に考える機会をつくっていく必要があります。

佐藤委員　私も教育は重要だと思います。例えば、アメリカには、「コミュニティカレッジ」という２年制の大学があります。これは公立で学費が４年制大学の半分以下と安いのが特徴で、低所得者などが働きながら学べるような便宜も図られています。外国人の増加も含め、現代の日本社会はますます複雑化していますから、大学など教育機関にも成人教育や多様なスキルを学ぶ機会の提供など、柔軟な対応が求められているのではないでしょうか。札幌の語学学校の中には、カフェやコワーキングスペース[*6]を設けているところもあります。そのような場所を活用して、日本語を学ぶ外国人と地域住民との交流や、シニア層の学びなおしに対応するなど、多様な人々が集まって勉強することができる「日本版コミュニティカレッジ」のようなシステムが必要です。

孔委員　外国人労働者に北海道が選ばれるための提案として、充実した日本語教育と、地域住民との濃密な交流を挙げましたが、重要なのはそれを誰が中心となって担うかということです。

本研究会による自治体へのアンケート調査では、外国人材の受入れ拡大によって期待されることに、労働力の確保を通じて地域経済の活性化を図ることが挙げられています。このため、外国人材の受入れに関しては、自治体が中心となって担うことが望ましいと考えます。ただ、自治体は人員も財源も限られていますから、外国人材を受け入れている企業が相応の資金を提供し、自治体が中心となって、監理団体（登録支援機関）、地域住民、NPO、キリスト協会などの宗教団体と協力して取り組む必要があると思います。

こうした自治体が中心的な役割を果たしているモデル地域として紋別市の取組みが一つの理想と考えられ

＊５　「北海道におけるベトナム人技能実習生の生活実態」（開発こうほう2020年５月号）。設楽澄子「北海道で出会ったベトナム人技能実習生：かれらの現在と未来」、湯山英子「北海道在留外国人調査から見えてきた課題：地域で何ができるのか」（第18回研究会：山形大学2022年２月24日）。

＊６　異なる職業や仕事を持った人たちが空間を共有し仕事を行う場。

ますが、それを全道に普遍化することは難しいと思います。その地域の実情にあったやり方を、それぞれの地域が作り上げていくことが望ましいと考えます。

自治体独自の取組みだけでは限界もあります。外国人材の定着に向けた取組みを実効あるものにするためには、法の整備が必要だと思います。報告書でも、「多文化共生推進法（仮称）」の制定を提案しましたが、このような法律を定めることによって、道や市町村は定員や予算の要求がしやすくなります。

宮入委員　北海道の人口は1997年の約570万人をピークとして、その後、減少が続き、現在は約520万人、2030年には500万人を切ると推計されています。生産年齢人口はさらに減少が著しく、外国人材が北海道に来てくれなくなったら、北海道の基幹産業である農業や水産加工業などは維持していくことが難しいと思います。

外国人との共生社会の実現に向けて法の整備も必要だと思いますが、差別問題も根深いものがあります。外国人に対する、「治安が悪くなる」「よそ者がくると不安だ」といった差別や偏見は、日本各地からの入植者によって開拓されてきた北海道でもあるのです。そんな北海道で外国人の受入れがうまくいかないのだとしたら、日本全体としてもうまくいくはずがありません。外国人の人権を尊重していく取組みが重要です。

選ばれる北海道に向けて

梶井祥子 氏

梶井座長　本日は、「北海道における外国人材の受入れ環境について」―選ばれる北海道に向けて―というテーマで進めてきました。今日ここで、会場にお集まりの皆さまと情報共有できたことは、とても画期的な機会だったと感じております。

余談になりますが、私は大学で社会学を教えていることから、20年前は「男女共同参画」について各地で話していました。当時は、何が問題なのか分からないという人も多かったのですが、現在では、まだ不十分とはいえ、職場など社会のさまざまな分野で女性の活躍が実感できるようになりました。外国人材の議論も今はスタートラインですが、彼らの活躍が当たり前になる時代がすぐに来るでしょう。

この研究会は、地方の労働力不足と外国人材の活用の実態から調査をはじめました。課題の解決を模索する過程で、外国人を単に労働者として捉えるだけではなく、地域の構成員として受入れる寛容性、包摂性が重要であることが認識されてきました。

ダイバーシティーを進めるためには、相互理解が必要です。外国人に日本語や日本文化を学んでもらうだけではなく、私たち日本人も外国の伝統文化を積極的に学ぶことが重要となります。私自身も高齢者になっていきますが、これからはベトナム人などの介護士さんにお世話になったり、一緒にベトナム料理をつくったり、インドネシアの歴史を学んだり、日本に居ながらにしてインターナショナルな体験ができるのではないかと、ポジティブな面を大いに期待しています。

北海道には不利な点も少なくありませんが、諸外国や他県に後れをとってほしくない。「選ばれる北海道」になることで地域の持続可能性を担保する。この座談会を契機に、まずは各地域でできることから早急に取り組んでいくことを覚悟したいと思います。

※　冊子『北海道における外国人も暮らしやすい地域社会づくりに向けて』の配布を希望される方は、下記までご連絡ください。なお、数に限りがございます。予めご了承願います。

一般財団法人北海道開発協会　開発調査総合研究所
TEL：011 － 709 － 5213　　mail：kenkyujo@hkk.or.jp