

# 日本における外国人材の受け入れと共生に向けて

我が国における総人口は減少の一途を辿る一方で、在住外国人数は増加し続けている。そんな中、国において「育成就労制度」の創設にかかる出入国管理及び難民認定法が改正されるなど、今後、さらに外国人労働者の受入れの加速が見込まれている。

今回の特集では、「外国人材の定着」をキーワードに、最新の国の動きや各地域での実践事例を紹介する。

〔(一財)自治体国際化協会多文化共生部多文化共生課〕

## 1

## 日本における外国人材の受け入れと共生に向けて

東海大学教養学部人間環境学科 教授 万城目 正雄

### はじめに

厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況（毎年10月末時点）によると、日本で雇用される外国人は2012年の68.2万人から、2016年には100万人を超え、2019年には165.9万人へと急増した。入国制限に伴い横ばいで推移したコロナ禍を経て、再び増加に転じ、2024年には230.3万人となった。

人口減少に伴う労働力不足が進む日本で、外国人材を新たな戦力として受け入れる企業が急増するなか、外国人を、職場・地域社会の一員として迎え入れ、日本人と外国人が互いを尊重し、安全・安心に暮らせる共生社会を実現することが重要となっている。

### 外国人材の「定着」が課題に

2024年6月14日には、技能実習に代わる新制度「育成就労」の創設を盛り込んだ関連法の改正案が成立し、2027年までに施行されることとなった。改正法では、育成就労・特定技能を通じて、外国人がキャリアアップしながら、中・長期にわたり就労できる道が開かれる。企業にとっては、帰国を原則に受け入れる技能実習とは異なり、中・長期にわたる人材の確保が可能となる。日本の外国人材受入れ政策の大きな転換となる改正ともいえそうだ。

その一方で、同じ職場で技能を修得するため、本人の意向で職場を変更する「転籍」が、原則3年間、認められない技能実習とは異なり、新制度「育成就労」では、労働者としての権利性が高まるため、1～2年働けば「転籍

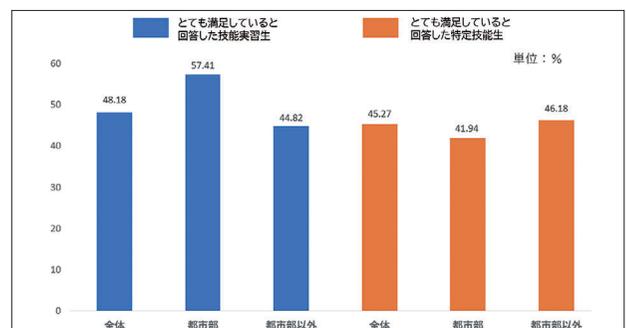
が認められることになる。地方の中小製造業、建設業、農業、介護などの受入れの現場からは、「地方から都市に人材が流出する」という懸念の声が聞かれる。受け入れた外国人材を定着させ、制度が目的として掲げる人材の確保と育成が図れるかが、新制度の課題となりそうだ。

### 生活支援、日本語教育、キャリア形成が重要

それでは、どのような対応が考えられるのだろうか、わたしたちの研究チームが2022年10月から2023年3月に実施した調査結果からヒントを探ってみよう。

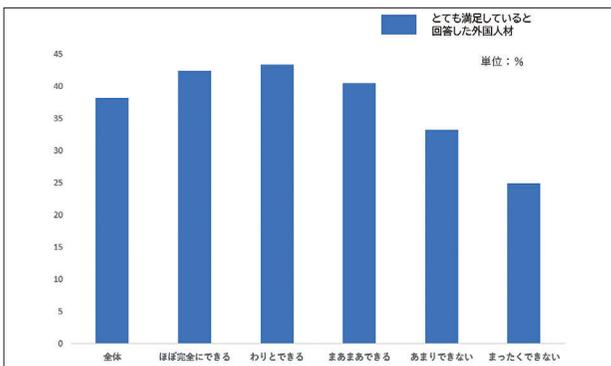
技能実習生・特定技能外国人を対象にアンケートを実施し、「生活の利便性」「給与の満足感」を分析したところ、いずれについても「とても満足している」と回答した特定技能外国人の割合は「都市部」より「都市部以外」の方が高いという結果となった。

既に「転籍」が認められている特定技能制度では、技能実習から特定技能に移行した外国人の約4割が、特定



生活の利便性（買い物、レジャーなど）に関するアンケート

技能移行後1カ月以内に都道府県をまたいで移動しており、特定技能外国人は都市部に集中する傾向があることが指摘されている。地方からの人材流出を懸念する声を裏付ける調査結果となっている。しかし、自分で勤務地を選べる特定技能外国人の満足度が都市部で高まらないのはなぜなのか、都市部は生活費が高いことなどから、期待したほど賃金の満足度が高まらなかった、あるいは、地方で生活する外国人には、買い物、食事会、レクリエーションなどの生活支援に加え、地域のお祭りや文化・スポーツ交流など、行政・企業・地域住民が外国人の支援や交流に力を注いでいることが背景にあるとも考えられる。また、仕事と生活の満足度を調査したアンケートの結果では、日本語能力が高い人ほど生活や仕事の満足感が高まる関係もみられた。「仕事にとっても満足している」と回答した外国人のうち、「日本語がまったくできない」という外国人が25%であったのに対し、「ほぼ完全」「わりとできる」と答えたのは4割を超えた<sup>(注1)</sup>。



#### 日本で仕事に満足している外国人材の割合（日本語能力別）

キャリア形成も仕事の満足度を高める重要な要素だ。97%の技能実習・特定技能外国人が、明確な目的をもって来日していると答え、具体的な来日の目的（3つまで選択）は、回答数が多い順で「技能・技術を学ぶ」「母国の家族のためにお金を稼ぐ」「日本語を学ぶ」であった。つまり、家族への送金と同じかそれ以上に、日本での就労を通じて主体的に技能や日本語を学びたいと考えているのである。今回のアンケートでは、外国人が日々の生活で困っていることも聞いている。最も多かった回答は処遇や仕事のことではなく「家族と離れて寂しい」であった。回答者の約70%が毎日1時間前後、母国の家族と通話していると答えている。寂しさを抱えながら日本で生活する外国人に寄り添った支援を行うことが求められている<sup>(注2)</sup>。

外国人材が社会や職場で孤立することなく、仕事の満足度を高め、その地域や職場に定着するためには、生活

支援、日本語教育、キャリア形成がキーワードといえそう。国と地域、企業が一体となって日本語教育と職場や地域での多文化共生を進め、外国人と日本人が共に活躍できる職場づくり・地域社会づくりを進めることが求められるといえよう。

## 企業の人権尊重責任

外国人との共生を進めるうえで、「ビジネスと人権」への対応も重要となる。2011年の国連人権理事会で、「ビジネスと人権に関する指導原則」が採択され、企業が人権尊重責任を負うことが確認された。元請けから下請けまで、製品のサプライチェーン全体で、外国人の人権を保護するための取り組みが求められるようになってきている。実際に、製品の受注・発注に当たって、外国人材の人権、労働環境整備、関係法令の遵守が取引契約時の条件になっているという報告も多く聞くようになってきている。外国人材の雇用に当たって、人権尊重責任が問われる時代となっていることを踏まえた対応も求められている。

## おわりに：選ばれる地域と職場づくり

政府は、「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」を策定するなど、外国人との共生に向けた施策を進めている。

外国人材の受け入れが地域社会や職場で急増するなか、外国人材の確保と定着支援に向けた基本方針・関係機関の責務・役割を明確化した法制度（基本法）の制定を求める地域や業界団体からの提言も行われている。

育成就労の創設を機に、地域・企業が内発性をもって魅力を高め、選ばれる地域・選ばれる職場づくりを進めることができれば、それが人材の確保・定着につ



毎年、3月の国際女性デーと10月のベトナム女性の日には、受講している女性技能実習生全員にプレゼントを贈り、社内でジェンダーについて考える日としている。

（写真提供：株式会社ワールドディング）

ながる。そのための民間の取り組みと国・自治体による政策的な支援が求められているといえよう。

（注1）万城目正雄「アンケート調査結果からみる外国人材の生活や仕事の満足感」（『かけはし』157号、(公財)国際人材協力機構、2024年）8-9頁

（注2）橋本由紀「アンケート調査結果からみる高い満足感につながる仕事と人間関係」（『かけはし』158号、(公財)国際人材協力機構、2024年）8-9頁

## はじめに

2024年6月21日、出入国管理及び難民認定法及び外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の一部を改正する法律（令和6年法律第60号（本改正法））が公布された。本改正法は、出入国管理及び難民認定法（入管法）を改正して在留資格「育成就労」を設けた上、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（技能実習法）を抜本的に改正することで技能実習制度に替わる育成就労制度を創設するものである。

本稿では、本改正法により創設された育成就労制度の内容及び趣旨の要点について説明する。

## 本改正法の背景

### （1）技能実習制度及び特定技能制度について

技能実習制度は、1993年から今日に至るまでの約30年間にわたり、技能実習生に我が国で技能・技術・知識を修得させ、人材育成を通じて開発途上地域などへの技能などの移転による国際協力の推進を目的とする制度として、一定の役割を果たしてきた。

これに対し、我が国の深刻な人手不足に対応するため2019年に創設された特定技能制度は、従来の専門的・技術的分野における外国人の受入れ制度を拡充し、我が国の人手不足分野において生産性の向上や国内人材確保のための取り組みを行ってもなお人材を確保することが困難な分野に限り、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てきた。

2024年6月末時点で技能実習生は約43万人、特定技能外国人は約25万人が我が国に在留しており、両制度で受け入れた外国人は我が国の地域社会や経済社会において重要な役割を担っている。

### （2）現行制度の課題及び改正の経緯

技能実習制度は、創設以来、累次にわたる制度改革を経て制度の適正化が図られてきたものの、技能などの移転による国際協力の推進という制度目的と技能実習生が

我が国の人手不足の解消の手段として活用されている実態との乖離が指摘されてきた。さらに、一部の実習実施者による人権侵害行為や悪質な送出国の存在などの問題も指摘されており、また、技能実習生の失踪についても問題となっていた。

さらに、一定の場合には技能実習から特定技能の在留資格に変更することができるものの、技能実習制度と特定技能制度との間で外国人が従事できる業務の範囲に差異があるなど、両制度の連続性に課題があるとの指摘がなされていた。

そのような中、両制度が見直し条項に基づく制度検討時期を迎えたことも踏まえ、2022年11月、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の下に、学識経験者、法曹、労使団体や地方公共団体の関係者などから構成される「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議」が設置され、同会議での議論を経て、2023年11月に法務大臣に最終報告書が提出された。その後、同報告書を踏まえ、2024年2月、「技能実習制度及び特定技能制度の在り方に関する有識者会議最終報告書を踏まえた政府の対応について」が関係閣僚会議で決定された。

本改正法は、同関係閣僚会議決定を踏まえ、現行の入管法及び技能実習法について所要の改正を行う内容となっており、我が国が就労先として選ばれる国となることを目指すものである。

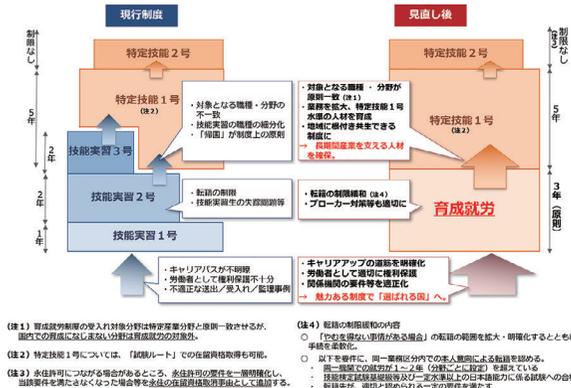
本改正法により創設される育成就労制度は、技能実習制度が果たしてきた人材育成の機能を活かしつつ技能実習制度への指摘を踏まえて制度を適正化した上で特定技能制度との連続性を高めてキャリアアップの道筋を明確にするものであり、これにより、我が国の制度が外国人にとって魅力あるものとなり、長期にわたり我が国の産業を支える人材が確保されることが期待される。

## 本改正法の主な内容

### （1）制度の目的

育成就労制度は、我が国の人手不足分野である特定産

業分野のうち、我が国において就労を通じて技能を修得させることが相当な分野として選定される育成就労産業分野において外国人を受け入れ、我が国における就労を通じて人材を育成するとともに、同分野における人材を確保することを目的としている。また、同制度は原則として3年間の就労を通じて特定技能1号の技能水準を有する人材を育成し、育成就労を終了した後に特定技能1号に移行するなどして長期にわたって我が国で活躍する人材を確保することを目指している。



制度の根幹に関わる事項が定められ、分野別運用方針においては、各育成就労産業分野の受入れ見込数や人材育成に関する事項などが定められる。それぞれの育成就労産業分野において必要とされる人材が確保されたと認められる場合には、主務大臣が育成就労計画の認定を停止する措置をとることとされており、これにより分野別運用方針において定められる受入れ見込数を個々の育成就労産業分野における受入れの上限として運用することとなる。

基本方針及び分野別運用方針を定める際には、2024年12月に設置した有識者・労使団体などで構成する「特定技能制度及び育成就労制度の基本方針及び分野別運用方針に関する有識者会議」の意見を聴いた上で政府として決定することとなる。これは特定技能制度においても同様であり、今後は特定技能制度における受入れの対象分野である特定産業分野及びその受入れ見込数の設定についても有識者会議の意見を聴くことによりプロセスの透明性の確保を図ることとしている。

## 制度見直しのイメージ図

### (2) 育成就労の区分

育成就労には、単独型育成就労と監理型育成就労の2種類の類型がある。単独型育成就労は、我が国の企業が海外の子会社などから外国人を受け入れた上で、入国後講習も育成就労実施者が自ら行う。単独型育成就労においては、必要な体制の下で監査を行うことによって育成就労の適正性を確保することとなる。

一方、監理型育成就労においては、送出国と契約を結んだ監理支援機関が外国人と就労先との間の雇用関係成立のあっせんを行った上で外国人を受け入れ、当該監理支援機関が入国後講習及び育成就労の適正な実施に係る監理を行う。

また、監理型育成就労においては、季節的業務に従事させる必要のある分野に限って労働者派遣の形態による育成就労も実施することができることとなる。

### (3) 基本方針及び分野別運用方針

育成就労制度においては、特定技能制度と同様に、制度の適正な運用を図るため、制度の基本方針を定め、基本方針に基づいて育成就労産業分野ごとに分野別運用方針を作成することとしている。

基本方針には、育成就労に係る制度の意義に関する事項、育成就労産業分野の選定に関する基本的事項などの

### (4) 育成就労計画の認定制度

#### ア 概要

育成就労制度は、我が国における3年間の就労を通じて特定技能1号の在留資格において求められる水準の技能を有する人材を育成することが目的であり、限られた期間で計画的に技能を修得するためには、適切な環境において育成就労が実施されることが担保されていなければならない。そのため、育成就労制度においては、育成就労の目標や従事する業務などを定めた育成就労計画について、あらかじめ外国人育成就労機構の認定を受けた上で、当該認定を受けた育成就労計画に基づいて適切に育成就労を実施することが求められる（育成就労実施者が育成就労計画に基づいて育成就労を行わせない場合などには、育成就労計画の認定が取り消されることとなる）。

育成就労制度においては特定技能制度との連続性や特定技能制度への段階的なキャリアアップの観点から、外国人が従事できる業務の範囲を技能実習制度よりも幅広くして特定技能制度における業務区分と同一としつつ、当該業務区分の中で修得すべき主たる技能を定めて計画的な育成を行うこととしている。

そして、育成就労制度においては、日本語能力に係る目標を新たに掲げることとして、段階的に日本語能力の

向上を図ることとしている。外国人が我が国の地域社会において安定した社会生活を営む上で、円滑なコミュニケーションを実現するためには一定の日本語能力は不可欠であり、特定技能制度においても要求されることとなる日本語能力を計画的に向上させる制度を整備することは、共生社会の実現にも資するものである。

### イ 転籍（育成就労実施者の変更）

技能実習制度においては、基本的に一つの実習先において技能実習を行うこととされており、実習実施者による人権侵害や重大悪質な法令違反が認められるなど、「やむを得ない事情」がある場合を除き、転籍（実習実施者の変更）は認められていない。

一方で、育成就労制度においては、外国人の労働者としての権利性をより高め、制度の魅力向上を図る観点から、「やむを得ない事情」がない場合においても、外国人本人の意向により転籍（育成就労実施者の変更）を認めることとした（「やむを得ない事情」がある場合には転籍することができるのは育成就労制度においても同様である）。

外国人が本人の意向により転籍を希望する場合は、転籍先となる育成就労実施者において、転籍を希望する外国人に係る新たな育成就労計画の認定を受ける必要がある。この計画の認定に当たって必要となる要件としては、転籍先の育成就労実施者の下で従事する業務が従前と同一の業務区分に属するものであること、転籍元の育成就労実施者の下において育成就労を行わせた期間が1年以上2年以下の範囲で主務省令で定める期間を超えていること（この転籍が制限される期間は、育成就労産業分野ごとに業務の内容などを踏まえて設定する。1年を超える期間を設定する場合は、就労開始から1年を経過した後に昇給その他待遇の向上などを図る仕組みを設けることを求める方針である）、一定水準以上の技能及び日本語能力を有することが試験合格によって確認されていること、転籍先となる育成就労実施者が適正と認められる基準を満たしていることなどが挙げられる。

さらに、外国人本人の意向による転籍に当たっては、外国人受入れのための初期費用などを負担した育成就労実施者に正当な補填がなされるための仕組みを構築することを予定している。

転籍を行う場合は、監理支援機関が転籍支援の中心となることが想定されており、公共職業安定所（ハローワー

フ）や外国人育成就労機構を含めた関係機関も連携しつつ円滑な転籍が実現するよう努めることが想定されているが、当分の間、育成就労制度における転籍については、民間職業紹介事業者の関与は認めないこととしている。

### （5）監理支援機関の許可制度

監理型育成就労においては、外国人と育成就労実施者との間の雇用関係の成立のあっせん及び育成就労の実施に関する監理を行う監理支援機関について、主務大臣の許可を受けなければならないこととしている。技能実習制度の監理団体は、適正な技能実習の実施の確保のために重要な役割を担っているにもかかわらず、一部の監理団体がその機能を十分に果たせていないという指摘があったことから、育成就労制度の監理支援機関については、公正かつ適正に監査を行うことができる外部監査人の設置を許可基準として設けるなど、許可に係る基準を厳格化した上で、新たに許可を得なければ監理支援機関としての事業は行えないこととしている。さらに、本改正法では、育成就労実施者と密接な関係を有する役職員が当該育成就労実施者に係る監理に関与することを禁止するなどして監理支援機関の独立性・中立性を確保している。

また、監理支援機関は、雇用関係の成立のあっせん及び育成就労の監理のほか、外国人からの相談対応などの支援や転籍の支援を行うことが期待されており、優良な監理支援機関については、一定のインセンティブを設け、監理支援事業の適正化を促進することとしている。

### （6）外国人育成就労機構

育成就労計画の認定、育成就労実施者や監理支援機関への指導、外国人への援助などの事務については、主務大臣の認可を受けた外国人育成就労機構が行うこととしており、外国人育成就労機構は外国人技能実習機構を改組して設立するものとしている。

本改正法により、外国人育成就労機構は新たに育成就労の職業紹介事業を行うことができることとしており、転籍が円滑かつ適正に行われるよう、ハローワークなどの連携を図りながら職業紹介などの転籍支援を適切に行うことが期待される。加えて、外国人育成就労機構は、特定技能1号の在留資格をもって在留する特定技能外国人への相談対応業務についても行うこととしている。

育成就労制度においては外国人育成就労機構が担う役割の重要性は一層増すこととなるため、政府としては、

外国人育成就労機構の監督指導機能や支援・保護機能を強化して必要な体制を整備するとともに、労働基準監督署や地方出入国在留管理局などとの連携強化を図る方針である。

### (7) 送出国との二国間取決め (MOC)

育成就労制度においては、円滑かつ適正な育成就労を実現するための連携を図るべく、我が国と送出国との間で二国間取決め (MOC) を作成することとしている。技能実習制度においても同様の趣旨で MOC を作成しているところであるが、育成就労制度での受け入れを行うに当たり、新たに送出国と MOC を作成し直すこととしており、育成就労に係る MOC を作成していない国からは原則として外国人を受け入れない方針である。

### (8) 地域協議会及び分野別協議会

育成就労制度においても、技能実習制度と同様に地方出入国在留管理局、都道府県労働局、地方公共団体などの機関が相互に連携を図るための地域協議会を組織することができることとしている。育成就労制度における地域協議会は、育成就労の適正な実施や外国人の保護に有用な情報を共有することに加え、地方公共団体が積極的に地域協議会に参画して地域産業政策としての受け入れ環境整備などに取り組むことなどにより、地域への外国人の定着の促進や共生社会の実現のためのきめ細やかで積極的な取り組みを行うことが期待される。

また、技能実習制度では事業単位ごとに組織する事業協議会を組織していたが、育成就労制度においては育成就労産業分野ごとに組織する分野別協議会に改めることとしている。分野別協議会は、分野を所管する行政機関の長が、当該行政機関の長や育成就労実施者などを構成員とする団体などの関係者で組織することができることとしており、分野別協議会に加入することを育成就労実施者の要件とすることなどを検討している。

### (9) 育成就労制度に伴う入管法改正

#### ア 企業内転勤 2 号の在留資格の創設

本改正法により、技能実習の在留資格は廃止されることとなるが、新たに創設される育成就労の在留資格に該当しないものの、技能実習制度において人権侵害などを起こすことなく、技能などの移転による国際協力の推進に貢献していたタイプの外国人の受け入れは、引き続き認めることが相当である。

そこで、本改正法により、我が国の企業の外国にある

事業所の職員である外国人を比較的短期間受け入れて適切に人材育成を行うようなタイプの外国人の受け入れを行うことができる在留資格として企業内転勤 2 号の在留資格が新設されたものである。

#### イ 特定技能制度に係る改正

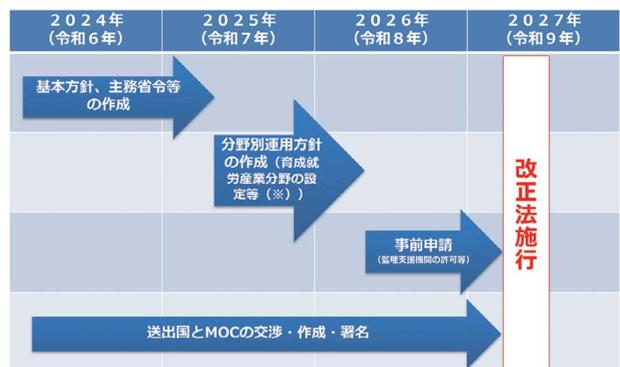
特定技能制度においては、特定技能 1 号の在留資格で在留する特定技能外国人を雇用する事業者は、外国人の生活上の支援 (一号特定技能外国人支援) を行わなければならないところ、現行制度においては、一号特定技能外国人支援は出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関以外の者に委託することも認められている。しかし、登録支援機関として登録を受けていない者は、一号特定技能外国人支援を適正に実施することができるかどうかの確認がなされていないため、このような者に委託された場合、支援の質を担保することができない。そこで、本改正法により、一号特定技能外国人支援の実施の委託については、登録支援機関にのみ行うことができることとした。

#### (10) その他

本改正法の施行日は、公布の日 (2024 年 6 月 21 日) から起算して 3 年を超えない範囲内で政令で定める日とされており、2027 年中に施行される見込みである。

本改正法では、育成就労制度の創設に当たり、施行日時点で技能実習を行っている技能実習生などの法的地位に配慮し、一定期間は技能実習を継続できるなどの経過措置に係る規定を整備しているほか、施行日前から監理支援機関の許可の事前申請などの必要な手続を行うことができることとしている。

政府としては、施行に向けて必要な準備を行っていくこととなるところであり、今後とも関係者に分かりやすい周知・広報に努めていく所存である。



※ 育成就労産業分野・特定産業分野の設定は、必要に応じて、改正法施行までの間にも行う。

#### 施行までのスケジュール (予定)

現在、高知県では、あらゆる産業分野で人手不足が深刻化しており、県経済を持続、発展させていくためにはこれまで以上に外国人材の受け入れを進め、定着を図る必要があると考えている。

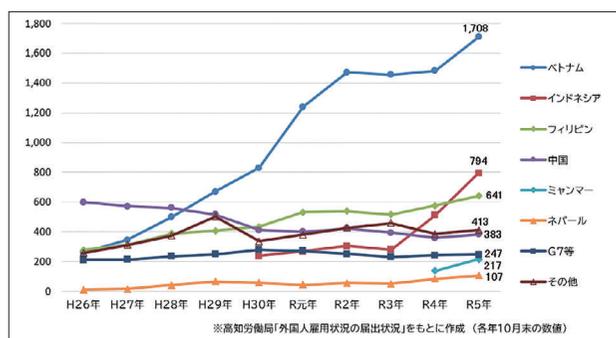
このため、2024年3月に「第2期高知県外国人材受入・活躍推進プラン」を策定し、外国人の「受入促進」と「定着促進」への取り組みを進めている。

一方、同年6月に創設された「育成就労制度」では、本人が希望すれば原則転籍が認められることになる。本県など特に地方においては、賃金が高くなる都市部に人材が流出することを懸念しており、早期に「外国人材から選ばれる高知県」を実現させるための施策を拡充させる必要がある。

## 高知県の外国人の状況

本県で就労する外国人労働者は年々増加している。この10年で2,982人(295%)増加しており、国別ではベトナムやインドネシア、フィリピンが多くを占めている。

この他にも、2022年には本県初となるインドから、また2023年には日本で初めて東ティモールから技能実習生を受け入れるなど、送り出し国の顔ぶれも多様化しつつある。



国籍別外国人労働者の推移

## 外国人材の受入促進と定着促進

2023年度には、ベトナム（ラムドン省）およびインド（タミル・ナド州）と、人材交流等に関する覚書を締結した。本年度には、覚書に基づく受け入れを促進するため、定着奨励金を給付する制度を創設した。これは、

覚書を締結した地域で本県の産業や文化を学んだ後、本県で3年間就労した方に奨励金を給付するというものである。今後は、この制度を活用して、外国人材の着実な受け入れの流れをつくっていきたいと考えている。さらに、新たな国や地域からの受け入れの取り組みについても進めていく必要があると考えており、大使館や関係機関の協力も得ながら新たにターゲットとする国や地域の開拓にも取り組んでいるところである。

また、受け入れた外国人材の定着への取り組みについては、「暮らしやすい」「働きやすい」「学びやすい」環境づくりに取り組んでいる。中でも、外国人への日本語教育については特に力を入れているところである。

## 日本語教育の支援

高知県が外国人材から選ばれ、定着してもらう県になるためには、まず暮らしやすい環境づくりが重要である。その1つが日本語教育の充実である。

外国人材が日常生活をスムーズに送れるよう、日本語の習得の機会の充実に取り組んでいる。それが、県内市町村で開設されている「地域日本語教室」である。

2019年6月に施行された「日本語教育の推進に関する法律」を受けて、高知県は2022年3月に「高知県における日本語教育の推進に関する基本的な方針」（「基本方針」）を策定。2022年度から重点的に地域日本語教育の体制づくりを進めてきた。

地域日本語教育の充実に向け、まず2022年度に高知県全体の地域日本語教育推進の司令塔となる日本語教育総括コーディネーター1人を文化国際課に配置した。併せて、地域で働く日本語教育コーディネーター3人を県内各地域に配置した。

これにより、総括コーディネーターが県内全域の地域日本語教育の現状と課題を把握し、市町村の担当者と、県担当者、地域コーディネーターと連携して、各教室をサポートし、日本語教育の機会の拡充を進めるという体制ができあがった。

2022年3月に策定した基本方針では、2025年度までに在住外国人数が100人を超えるすべての市町村に

教室を開設することを目標としており、補助金の創設や総括コーディネーターなどの配置を行うなどして、重点的に地域日本語教育の推進を図ってきた。教室を開設していた市町村は、当初はわずか6であったものが2024年11月末時点では、12まで増加している。

教室での活動は地域によってさまざまである。教室には、技能実習生や特定技能で働く人のほか、子どもや家族なども参加しているが、概して、技能実習生や特定技能の外国人材は、勤務の都合や教室への移動手段の確保などさまざまな理由から、教室に継続して通うことが難しい環境にある。どの教室でも、どうやって外国人の参加者を集めるのかを試行錯誤している。そんな中で、ユニークな取り組みを行い、「参加者を集める」という課題を解決しながら進めている教室もある。

高知市からほど近い日高村。ここにある教室は、教室立ち上げ時から、村内の事業者と連携して、外国人材が働き暮らしていくためには日本語教育が必要であるという考えのもと、外国人材のニーズに合わせた日本語クラスを開設し、成果を収めている。立ち上げたのは、外国での生活経験を持つ同村出身の地域おこし協力隊。

日高村で教室を立ち上げるにあたってまず取りかかったことは、日高村で働く外国人材のニーズ把握と、外国人材を雇用する事業者のニーズに対応できるかどうかの確認である。教室へ通うには、事業者の理解が重要であることを分かっていたからだった。

綿密な事前のニーズ調査に基づいて、日高村日本語教室は、学習者が目標としている日本語能力試験受験を目指した日本語育成を目指しつつ、毎回高知大学のボランティア大学生が学習支援者として参加して活発な交流も行った。さらに、この教室を通じて、外国人材を紹介する冊子『ヒダカで、セカイと。』の配布や、外国人材を村の広報誌で紹介するなど外国人材と地域の人々をつなげるさまざまな取り組みを行い、地域日本語教室を、日本人と外国人材が共生する地域のコミュニティづくりにつなげていった。

地域日本語教室は、外国人材が日本語を学ぶ場だけではなく、地域住民とコミュニケーションを図る場でもある。今後、高知県のさまざまな地域で、日高村の教室のように多くの日本人と外国人材が集まり、コミュニケーションと交流が活発に生まれる教室を作っていくためには、どのように、外国人材を雇用する事業者の理解と協力を得て、連携を進めるか、また、どのように地域のさ

まざまなリソースを活用するかが重要な鍵となると考えている。

地域の日本語教室の拡充を図る一方で、本県では、教室が開設されていない、いわゆる空白地域も多く存在していることから、県内在住で、日本語学習を必要としている外国人がいつでもどこでも学ぶことのできる環境を提供しようと、本年度から新たに日本語eラーニングをスタートさせた。

## やさしい日本語の普及

さらに、日本人に向けては、「やさしい日本語」の普及にも力を入れている。難しい日本語は理解しづらいが、簡単な、やさしい日本語であれば理解できる外国人も多く、これまで、公民館関係者や県立高校、県庁にある県民室スタッフへの研修などを行ってきた。

このように、日本語教育を通じて、日本人も外国人も地域の仲間として共に働き共に暮らせるよう、多文化共生社会づくりに力を入れ、「外国人材から選ばれる高知県」を目指していく。



日高村地域日本語教室

## 高知県のこれからの取り組み

現在、本県では、「外国人材から選ばれる高知県」の実現に向けた取り組みを積極的に推進しているところであるが、まだまだ課題が山積していると認識している。

このため、2025年度には、定着に向けた新しい計画を策定予定である。そのうえで、市町村との連携の強化や日本語教育のさらなる充実、外国人と地域住民との相互交流の場の創出などにより、外国人と日本人とが互いに理解を深め、ともに暮らせる多文化共生社会づくりを目指して、取り組みを強化していきたい。

## 日本における外国人材の受入れと共生に向けて ～定着に向けた支援施策～ 南相馬市多文化共生センター SAKURA の取り組み

(一社)南相馬市外国人活躍支援・国際交流協会 専務理事兼事務局長 渡邊 昌徳

### はじめに

南相馬市は、福島県浜通りの北部に位置し、東は太平洋に面し、西は阿武隈山系から流れる複数の河川に沿ってのどかな田園風景が広がる、山・里・海の豊かな自然に恵まれた地域である。JR 常磐線、常磐自動車道、国道6号が南北に通じ、いわき市と宮城県仙台市のほぼ中間、面積 398,585km<sup>2</sup>、人口5万9,005人の地方都市である。

産業は、第3次産業の電気・ガス・水道が生産額でも高い。就業者数は、第1次産業1,461人、第2次産業8,544人、第3次産業1万6,098人と、第3次産業が全体の約62%を占めている。

### 多文化共生センター SAKURA 開設の経緯

ここで話は10年以上<sup>さかのぼ</sup>遡り、2011年3月11日の東日本大震災および東京電力福島第1原子力発電所事故に触れることとする。

本市は、地震と津波による甚大な被害を受け、さらに原発事故による避難を余儀なくされ、当時約7万人であった住民のほとんどが市外に避難し、一時は市内に残った者は1万人程度と言われるほどであった。その後、避難指示が解除され多くの市民は帰還したが、避難先で新たな仕事に就くなどの理由により、特に生産年齢人口が大きく減少し、復興に向け労働力の確保が課題となった。

そこで市は、総合計画の政策の1つに「あらゆる世代や国籍などを超えて、就業機会の創出を図る」ことを掲げ、その施策として外国人材の確保と就労支援の充実を推進するため、南相馬市多文化共生センター SAKURA (SAKURA) を2021年に開設した。

### 外国人居住状況

次に、住民基本台帳に登録されている2024年10月1日現在の外国人数は571人と過去最高で増加傾向にあるが、総人口に占める割合は約1%で、全国平均の約3%と比較しまだまだ少ない。

外国人居住者571人のうち技能実習や特定技能など就労目的の在留資格者は312人で、このうち技能実習176人(56%)、特定技能70人(22%)、技術・人文知識・国際業務47人(15%)、教育12人(4%)の順で、本市は技能実習の割合が高い状況にある。

今般、技術移転による国際貢献を目的とした技能実習制度に代わり、人材の育成・確保を目的とする育成就労制度が創設され、2027年までに施行される。本市の外国人材の半数以上を占める技能実習生の対応が過渡期を迎えている。

人材の確保と定着には、こうした在留資格制度を理解することも大切であり、雇用事業者などと共に制度内容を調査研究し今後活かす取り組みを進めている。

### 外国人の定着に向けた SAKURA の取り組み

SAKURA は、震災後の生産年齢人口の急激な減少の課題や市の施策を踏まえ、かつ前述の外国人居住状況や在留資格などの雇用環境の変化を捉え、外国人が南相馬市で活躍できる多文化共生社会の構築を目指し、その目標達成のため「雇用支援」「生活支援」「企業支援」「交流支援」の4つの柱で各種事業に取り組んでいる。

#### ①雇用支援

外国人材の雇用に必要不可欠な在留資格制度に関する情報提供や監理団体、登録支援機関の情報収集、外国人雇用に関する企業セミナーや交流会の開催、留学生向け合同企業説明会や企業訪問受け入れ、在留資格取得についての行政書士会との連絡調整や個別相談会の開催など



外国人材活用セミナー

## ②生活支援

一元的相談窓口の設置、ホームページやSNSを活用した情報発信、機関紙（SAKURA だより）の発行、生活関連および防災関連ガイドブックによる情報提供、防災・防犯・交通安全講習会の開催、無料での日本語教室の開催、日本語能力試験（JLPT）受験サポート、日本語教師とボランティアの育成・確保など



SAKURA 日本語教室

## ③企業支援

企業訪問などによる情報収集・相談・意向調査、人材確保に関する各種手続などのサポート、外国人雇用事業所での「やさしい日本語講座」開催など

## ④交流支援

姉妹都市相互派遣交流事業の実施、外国人と地域住民との交流イベント、多文化共生セミナー、外国人住民の憩いの場としてのサロン開設、Wi-Fi 環境の整備、英会話サロンおよび地域の英語力向上のためのビギナーズ英会話教室の開催など



多文化共生セミナー

## 人材確保および定着に向けて

外国人材の雇用確保と定着に向け、SAKURA での4本柱による各種支援のほか、市では、技能実習、特定技能、技術・人文知識・国際業務の在留資格者を新規雇用した事業所に対し1人当たり30万円の補助金を交付し、外

国人材の雇用確保を推進している。加えて、賃貸住宅への移住入居者への家賃補助などの「住む支援」、市外からの就職などに対する「働く支援」、さらには「結婚支援」「子育て支援」「来る支援」など40のメニューで移住そして定住を促進・サポートしている。

これまで述べたとおり、本市は地域の振興そして復興に向けた労働力確保として多様な人材の誘導確保を図っており、その一環として外国人材の確保を進めている。

しかし、定着に必要な要素である都市機能の集積や賃金など、外国人を引き付けそして引き留める魅力は決して高くはない。だからこそ、SAKURA による「お花見」「お祭り観覧」「バスツアー」「クリスマス」「新年会」などの各種イベント開催による交流とやすらぎや潤いの余暇空間の創出、日本語教室や防災・防犯・交通安全講習会の開催、一元的相談窓口の設置などによる外国人住民の生活支援や、外国人の雇用と受入環境の充実を目指した事業所支援、そして何より地域住民が多文化共生の理念を共有し、外国人住民を地域全体で受け入れる機運が醸成された地域社会を構築する取り組みを継続することが、地方都市における外国人の定着に向けた必要最低限の支援策であると考えている。



交流イベント SAKURA 花見

## むすびに

出入国在留管理庁によると、2024年6月末の在留外国人数は358万8,956人、10年前の1.7倍となりなお増加している。

地域に住みそして働く外国人が安全安心に健やかに生活し活躍できる地域社会の形成に向け、今後もSAKURAの各種支援事業を展開し、「住んでよかった、これからも住み続けたいまち」と誰しもが実感し、そして願わくは「外国人に選ばれるまち」となるよう、一步一步着実に歩みを止めず活動していきたい。

## ANAグループの人権尊重の取り組み

ANAグループは2011年に国連にて採択された国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」に基づき、人権尊重にかかわる取り組みを進めている。



### 人権尊重にかかわるマネジメントサイクル

その取り組みの中で、ライツホルダー（企業活動を通じて人権を侵害されている、またはされる可能性がある人々）との直接対話を通じた人権デューデリジェンスを実施しており、人権リスクアセスメント（人権への負の影響の特定、分析、評価）にて「国内外の業務委託先やベンダーで働く外国人労働者の労働環境把握」を重要テーマの1つと特定している。ANAグループとして外国人労働者の労働環境の把握対象をグループ会社からその先の国内外の業務委託先やベンダーまで拡大し、労働環境に問題が認められた際には速やかな改善に努めている。

## 外国人労働者にかかわる マネジメントシステムの構築

ANAグループの事業は、さまざまな国籍の従業員や労働者に支えられている。彼らはANAグループの持続的な成長を支える重要な戦力であり、パートナーである。

一方で、外国人労働者を巡っては以前から、技能実習生や留学生にかかわるさまざまな人権侵害の事例も報道されている。ANAグループのサプライチェーン上でも多くの外国人労働者の方々が働いていることから、潜在的な人権リスクは存在すると認識し、「2023-2025 ANAグループ中期経営戦略」においてもサプライチェーン上の人権尊重の徹底を掲げている。

ANAグループでは第三者機関であるNPO法人CRT日本委員会（CRT）とともに、外国人労働者にかかわる

マネジメントシステムの構築を進めている。

### ①外国人労働者にかかわるマネジメントサイクル

外国人労働者にかかわる実態の把握をスタートとし、労働者の声に基づく改善サイクルを下記のとおり仕組み化して回している。

#### STEP1 雇用状況の把握

「グローバルサプライチェーン情報集約システム」を活用し、グループ各社・主要なパートナー企業・調達先企業を対象に「在籍する外国人労働者の人数・国籍」「在留資格」などのデータを収集し、雇用状況の実態把握を行っている。

併せて、各社のビジネスと人権に関する取り組み状況を把握することを目的とし、「ANAグループ調達方針・サプライヤー行動指針への順守状況」「人権・環境課題への取り組み等」への回答を依頼している。

#### STEP2 外国人労働者への直接アンケート調査

この雇用状況調査の結果を踏まえ、外国人労働者の中でも潜在的リスクが一般的に高いとされる特定技能・技能実習生を対象としたアンケートを実施し、労働者本人の生の声を拾っている。

アンケートは国際規範である「ダッカ原則」に基づいた34の設問（オンライン形式、匿名回答、10カ国語に対応）から構成し、人権にかかわるリスクの分析などに活用している。

#### STEP3 外国人労働者への直接インタビュー調査

STEP1.2を通じて潜在的なリスクの存在が懸念された企業の外国人労働者を対象として、直接インタビューや住居確認などを行っている。このインタビューは、客観性ならびに中立性を確保する目的で第三者機関であるCRTの協力のもと実施している。

このSTEP1～3までの一連の取り組みを年度毎に実施し、確認された課題については、グループ各社・主要なパートナー企業・調達先企業にフィードバックを行うとともに、協力して改善に努めている。

### ②苦情受付窓口「Ninja」の設置

外国人労働者のマネジメントサイクルを通じた対応に

加え、人権侵害に留まらず不満や懸念などの労働者からの幅広い声を受け付ける窓口として、CRT が運用する苦情受付窓口「Ninja」を導入している。この「Ninja」は、7カ国語で、24時間／365日アクセス可能であり、通報者は不利益を恐れず匿名で利用することができる。労働者が自身の抱える問題について相談する窓口を知らないために問題が深刻化することを防ぐとともに、労働者の不満や懸念を芽の時点で摘み取ることを狙いとしている。

この窓口をより機能させていくために、周知・利用促進に向けた取り組みにも力を入れている。

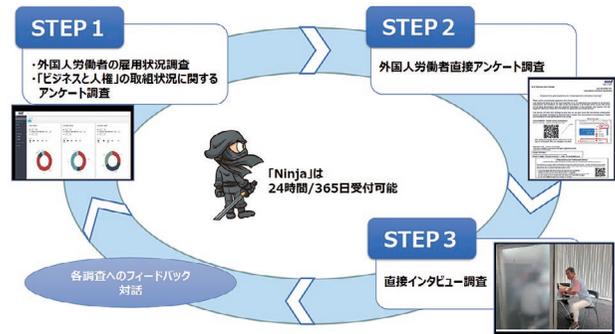


「Ninja」の周知ポスター

### ③労働者の声に基づく課題解決

ANAグループでは「外国人労働者にかかわるマネジメントサイクル」における調査・インタビューを通じて労働者の声に耳を傾けること、「Ninja」を通じて労働者からの声を拾うこと、この2つを有効に機能させながら、労働者の声に基づく取り組みを進めている。

今後もライツホルダーとの対話をビジネスと人権への対応におけるベースとして、さらに強化させていきたい。



取り組みのイメージ図

### 《コラム》改善につながった事例

#### (概要)

「Ninja」にパートナー企業に在籍する外国人労働者より「他の空港に比べて賃金が低い。割増賃金が支払われていない」という趣旨の投稿が寄せられた。

#### (調査状況)

パートナー企業への確認を行い「賃金は契約通りに支払っている」旨の回答を得た。より正確な調査を行うため、パートナー企業の外国人労働者に対して第三者であるCRTによるインタビュー調査を実施。

調査の結果、契約違反に当たるような実態は確認されなかった。一方、給料からの天引きの内容を正しく理解していない労働者もあり、また寮での生活環境や日本人従業員の勤務態度についての不満の声があげられた。

#### (対応)

パートナー企業において、「給与明細の多言語化」「貴重品ボックスの設置」などの寮の生活環境の改善が速やかに実施された。また投稿された苦情の内容、是正措置の実施内容についての周知を3カ国語（日・英・タガログ語）で実施した。



寮に設置した貴重品ボックス・外国人労働者への周知文書

## おわりに

ANAグループは、経営ビジョンである「ワクワクで満たされる世界」を創り、経営理念である「夢にあふれる未来」に貢献することを目指している。

その中で人権尊重を含めたESGへの取り組みを経営戦略に統合し、事業運営に落とし込んでいくことで、持続可能な社会の実現と企業価値の向上を目指している。

その為にも、人権対応の長い旅路において、外国人労働者をはじめとするさまざまなステークホルダーとの信頼関係を築きながら人権尊重の徹底に向けて引き続き取り組んでいく。

### ANAグループの取り組みの詳細についてはこちら





受講費用の一部を負担してもらうよう料金体系を変更しました。この方法により、「頑張っ続けよう」という意識を高め、モチベーションの向上につなげています。

2つ目は、教育の質の確保と均一化です。講師によって教え方にばらつきがあり、生徒の満足度や学習効果に影響が出る懸念がありました。これに対し、日本語教師資格を持つ講師が中心となって、詳細なカリキュラムを策定し、全講師に共有しています。この仕組みにより、教育内容の統一と質の均一化を担保しています。

3つ目は、通信環境の課題です。オンライン授業では、通信の安定性が重要ですが、特に地方や海外では通信環境が不安定なケースがあります。そのため、受講前に全員の通信環境を確認し、問題がある場合はサポートを提供するプロセスを設けています。また、適切な機材の利用を推奨することで、授業中のトラブルを最小限に抑えています。

**Q. 受講者や企業側にどのような変化がありましたか？**

受講者の変化としては、JLPTのN2やN3に合格した受講者が職場でリーダー的な存在になり、周囲の実習生にも良い影響を与えているようです。例えば、寮内で他の実習生が勉強を始めるきっかけとなったケースもありました。こうしたポジティブな循環が生まれることは、受講者同士のモチベーション向上にもつながっています。

企業側では、日本語スキルが向上した実習生がトラブルの防止や生産性の向上に貢献しているようです。こうしたことから、一部の企業では、授業がある日は残業をなくしたり、試験に合格した社員に報奨金を支給したりと、積極的に日本語学習を後押しするケースが増えています。



オンライン日本語教室の様子

**Q. 最後に今後の展望について教えてください。**

今後は、主に2つの方向性で取り組みを進めていき

いと考えています。

1つ目は、高度人材やその家族への教育の充実です。現在、外国人の子どもが学校で日本語に苦労しているケースが多く見受けられます。我々の日本語教室にも少数ながら小学生がいるので、今後は子ども専用クラスを設けるなど、個々のニーズに応じた対応を検討しています。外国人の配偶者や家族に対する日本語教育を進めることで、地域社会への定着と共生を促進したいと考えています。

2つ目は、海外への日本語教育の展開です。これまで通信環境の課題から見送っていた海外受講者へのアプローチも再検討しています。海外の高校生や大学生を対象とした講座を提供することで、将来的に日本で働きたいと考える人材を事前に育成することができるのではないかと考えています。これにより、愛媛県や四国中央市を選んでもらえるような地域の魅力向上にもつなげたいと考えています。



大王海運リクルート(株) 代表取締役 尾崎氏 (左)  
瀬戸中央テック協同組合 代表理事 佐伯氏 (右)

=====  
大王海運リクルート株式会社と瀬戸中央テック協同組合が展開するオンライン日本語教室は、日本語学習を通じて外国人材の生活や職場環境を支え、「来てよかった」と思える地域づくりを目指している。

試行錯誤を重ねながら教育の質や支援の充実を図る姿勢は、受講者と企業の成長が相互に影響し合う好循環を生み出し、地域全体の活性化に大きく寄与している。

この取り組みは、多文化共生社会の実現に向けた新しいモデルケースとして、多くの地域にとっての参考となるだろう。

クリア多文化共生課では、今後も、地域における好事例を発信し続け、自治体や地域国際化協会など多文化共生に取り組みの皆様を支援してまいります。