

## 移民との共生についての一考察

－外国人散在地域としての東北地方の脆弱性と優位性－

A Study on multicultural coexistence with immigrants

－Vulnerability and Superiority of Tohoku District

as areas where foreigners are interspersed－

小野寺 修

### 要 旨

これまでの外国人施策の問題点は、人手不足を埋めるための一時的な滞在が前提となってきたことである。日本社会は、世界一の高齢化率となり、同時に現役世代の数も減るなかで、働き手の少ない単純労働や肉體労働にかかる業種によっては、外国人なしには成り立たないものも少なくない。それでも移民政策には消極的で、片や多文化共生の重要性も唱えている。このように、都合の良いことばかり並べていては、日本がもはや外国人から受け入れられなくなる。東北地方もまた、人口減少や過疎化の問題を抱えているにもかかわらず、日本に在留する外国人は多くない。しかし、東北は第一次産業が中心で、自然に囲まれた環境のもとでは、その土地ごとに基盤となる産業があり、技能実習や特定技能の外国人を受け入れる土壌がある。自治体にはその地盤を固める役目がある。地域を巻き込む自治体施策が、人びとの意識改革を引き起こす原動力になる。

キーワード：移民政策、多文化共生、外国人散在地域、自治体施策、技能実習

### 1. はじめに

わが国では、人口減少や少子高齢化が進み、在留外国人数が右肩上がりだったところに、新型コロナウイルスが世界中にまん延し、2020年から2年以上も人やモノの移動がほぼ止まってしまった。いうまでもなく、その間には技能実習生も入国することができなくなったため、人材の確保に追われる中小企業や事業主にとっては大きな打撃となり、厳しい経営を余儀なくされている。

ウイルスの威力は依然として衰えないもの

の、重症化しにくいオミクロン株に置き換わったことにより、2022年に入ると世界各国で徐々に入国規制が緩和されるようになった。

6月には日本でも水際対策として、海外から日本に入国する際、各国・地域の感染状況に鑑み、新型コロナウイルスの流入リスクに応じて、最も低い区分の98か国が入国時の検査や待機が不要となった<sup>1)</sup>。そして、9月からは、日本に入国する際に必要なPCR検査の陰性証明も必要なくなった。さらなる緩和によって、引き続き観光客も含めてかつてのような人の往来が期待されている。

本稿の研究方法は文献研究によるものであ

る。まず、外国人を受け入れて共に生活していくことに対する日本人の国民感情を確認する。そして、日本に暮らす外国人との共生について、宮城県石巻市の取り組みにふれながら、外国人散在地域であることの優位性を検討する。

## 2. 研究の背景と目的

### 2-1 「移民」に対する日本人の反応

2019年4月1日、出入国管理・難民認定法(以下、入管法)が改正、施行された。それまでの入国管理局から格上げし、法務省の外局として出入国在留管理庁(以下、入管庁)を設置、さらに、新たな在留資格として特定技能が創設され、同1号では農業や介護など14業種において、当初の5年間で最大34万5千人の受け入れを見込んでいた。2022年3月現在、同1号として働く外国人は64,730人である。

入管庁の開庁式で山下法相は、「共生施策は新しい役割で、わが国の将来像にも影響を与えるものだ」と挨拶し、新しい組織のもとで始まる制度の重要性を訴えた(『日本経済新聞』2019.4.2朝刊)。人口減少が加速するなか、多くの産業で人手不足が叫ばれており、外国人の受け入れの継続は必須となった。政府は、この特定技能の創設に先だって、移民政策ではないと明言していた(『朝日新聞』2018.11.3朝刊)。自由民主党は保守という立場であること、ましてや長く政権与党を担ってきた自身の立場もあり、そのような主張をするのだが、最たる理由は国民へのメッセージであろう。もとより、この入管法改正に至るまでの国会における議論はあまりにも拙速で、決して十分なものではなかったため、国民のコンセンサスは得られてはいなかった。否、結果的に国民のコンセンサスを十分に得ぬままに制度を開始したのは、むしろ政府が国民に対して一定の配慮をしたものであろう。なぜなら、日本人には移民という単語に対する国民的なアレルギー反応のような

抵抗感がいまだに根強く残っているからと考えられる。

森恭子ほかは、移民に対する日本人の寛容性についてスウェーデン人と比較調査をしている。国家が外国籍住民に対してどの程度の保証をするかは、自国民の寛容性または排他性あるいは人道的見地が問われると述べている。その調査のなかでは、移民に寛容、移民との交流そして移民の生活保障等というように、移民という語を用いた設問がなされ、それぞれの国民の回答から、移民に対する意識について分析している。設問には5段階の数値(5が肯定的「そう思う」で、1が否定的「そう思わない」)で回答するが、スウェーデン国民の回答の平均値が軒並み4ポイント台で移民に肯定的であるが、他方、日本国民は2~3ポイント台にとどまっている(森ほか2014:145)。

また、岡田真理紗も2020年にNHKが実施した世論調査(図1,2)から、外国人とともに暮らすことへの抵抗感があることを指摘している。まず、日本に外国人が増えることについて、「賛成」と「どちらかといえば賛成」の割合を加えると70%になるが、自分の地域に外国人が増えることについての同様の回答が57%ほどにとどまっている。これは、外国人の増加に賛成している5人に1人が、同じ地域に暮らすことには賛成していないということである。そのような回答になる背景として、言葉や文化が異なることによるトラブルや外国人の増加による治安の悪化などへの不安があると述べている。(岡田2020:79-82)。

外国人への抵抗感は、今に始まったわけではない。1990年前後のバブル経済期に、極端な人手不足に陥っていた建設業など単純労働に従事する外国人は、円高を背景として日本に来たアジア諸国の人びと(藤井2007:45-46)のみならず、かつてブラジルに渡った日本人の配偶者や子(日系2世)などの出稼ぎ労働者たちであった(近藤2005:1-2)。そして、当時の外国

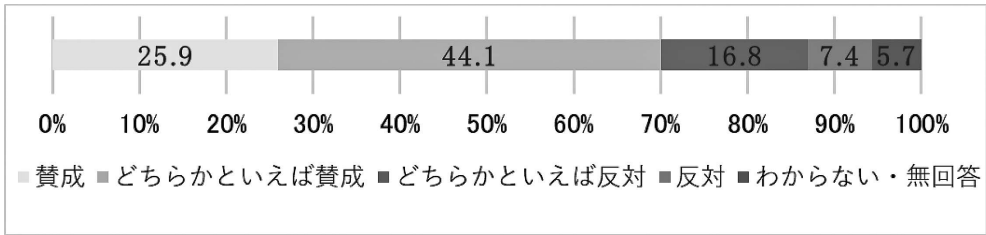


図1 日本に外国人が増えることへの賛否

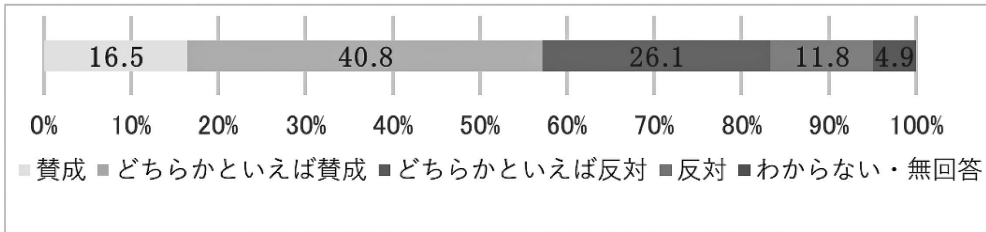


図2 自分の地域に外国人が増えることについての賛否

出典：図1, 2とも NHK 世論調査「外国人との共生社会に関する世論調査」(2020年3月実施)より筆者作成

人による犯罪の頻発が社会問題になった(野呂2002: 5)ことが記憶に残っている人もいるのであろう。

さらに、外国人に対する意識について、ワリントン・ウウォンとウィラーワン・ワシラディロクは、日本人は東洋人より西洋人を重要視していると述べている。また、日本人に対する質問で、日本人やタイ人が「まじめである」かを問うもので、日本人をまじめであると9割近くの日本人が答えている一方で、タイ人がまじめであると考えている人は3割程度しかいないことも示している(ウウォンら2001: 7-14)。諸外国から日本人は勤勉でまじめだと言われてきたことを日本人も自負している。それゆえ、アジアの国々から来た外国人と日本人自身との性格面の相違を比較することで、共生という意識を遠ざける原因となってしまうともいえるであろう。

こうした状況のもとで法改正、入管庁発足、特定技能の運用となった。特定技能は2号に移行すると、家族との帯同が認められ、在留期間の制限もなくなるので、これは実質的に移民政策とみなすことができる。しかし、身近に暮ら

す外国人そのものを避けたいとする国民感情が、移民政策への足かせになっている。それにもかかわらず、法相は共生施策が日本の未来にとって重要だと訴えた。国の共生施策もほとんど進んでいなければ、日本国民も外国人住民との共生に対しては依然として消極的なのである。

## 2-2 東北地方に暮らす外国人

東北各県の在留外国人数は、表1のとおり徐々に増加している。東北は、第一次産業が中心で、未来を担う人財が乏しいため、外国人に頼る必要がある。しかし、表中の2020年時点の6県の在留外国人数を合計しても、日系ブラジル人が多く住んでいる群馬県1県分ほどの人数で、日本全体のわずか2.2%にすぎない。単純に人数が少ないということは、行政の外国人施策の重要性が見過ごされがちになり、また、地域の住民コミュニティでも外国人を迎え入れる前例に乏しいことを意味する。これらの外国人散在地域としての脆弱な部分にどう取り組んでいくかが課題となる。

図3は、東北6県で働く外国人の割合であ

表1 東北6県の在留外国人数と各県人口に対する割合の推移

年	青森		岩手		宮城		秋田		山形		福島	
	在留外国人数	各県人口に占める割合	在留外国人数	各県人口に占める割合	在留外国人数	各県人口に占める割合	在留外国人数	各県人口に占める割合	在留外国人数	各県人口に占める割合	在留外国人数	各県人口に占める割合
2000	4,116	0.279%	5,061	0.357%	13,188	0.558%	4,022	0.338%	6,271	0.504%	10,919	0.513%
2005	4,849	0.338%	6,503	0.470%	16,296	0.690%	4,630	0.404%	7,384	0.607%	12,444	0.595%
2010	4,457	0.325%	6,191	0.465%	16,101	0.686%	4,061	0.374%	6,591	0.564%	11,331	0.558%
2015	4,245	0.324%	5,902	0.461%	17,708	0.759%	3,616	0.353%	6,160	0.548%	11,052	0.577%
2020	6,165	0.498%	7,782	0.643%	22,890	0.994%	4,220	0.440%	7,826	0.733%	15,043	0.821%

出典：総務省「国勢調査」、法務省「在留外国人統計」より筆者作成

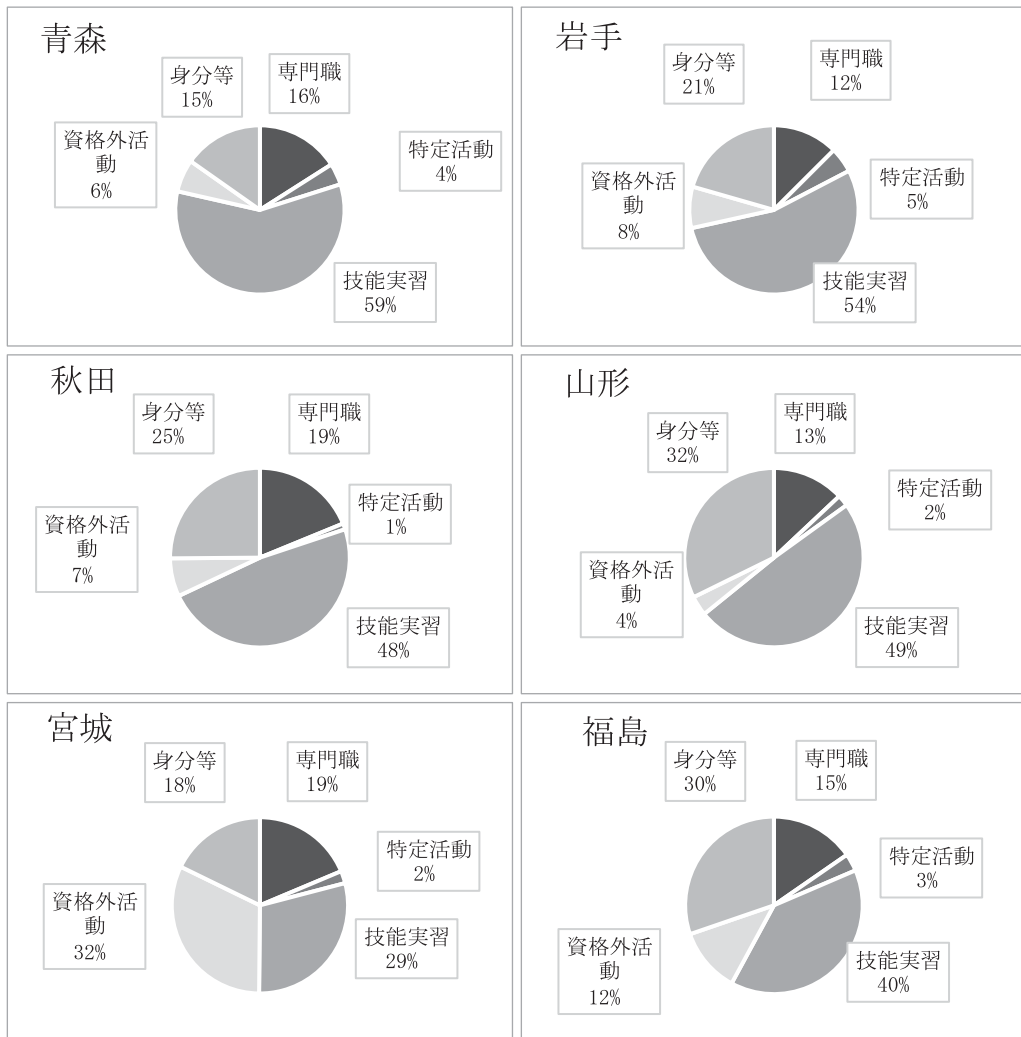


図3 厚生労働省「外国人雇用状況」(2021年10月)より筆者作成  
身分等とは身分に基づく在留資格で、永住者、日本人の配偶者等、定住者、特別永住者等を指す。

る。その特徴として、青森・岩手・秋田・山形は、技能実習の割合がほぼ半数を占めている。これは、東北各県では第一次産業の就業者の割合が高いからであり、青森が47都道府県中1位、岩手が4位、山形5位、秋田が6位である。他方、事務従事者の割合は、青森が47位で最下位、山形が45位、岩手は44位、そして秋田が36位<sup>2)</sup>であることにもつながりがある。さらに、宮城は資格外活動が最も高く、つづく技能実習と並んで3割程度、次いで身分等に基づく在留資格と専門職が2割ほどとなっている。宮城で資格外活動が多いのは、東北唯一の政令指定都市を抱え、仙台市内には14校の大学があるためであり、都心部では、流暢な日本語を話す留学生のアルバイト姿が日常的に見られる。

### 2-3 研究の目的

1970年代初めの第二次ベビーブームに生まれた人たちが成年に達した1995年の日本の生産年齢人口は8,716万人となり、これをピークに2020年には7,292万人と、1,424万人も減少した。四半世紀の間に東京都の人口分ほどが減った。同様に東北の生産年齢人口は984万人から861万人に120万人以上も減少した。東北6県のなかでも秋田県が特に著しく、25年間で現役世代が約21%も減ってしまった<sup>3)</sup>。外国人の受け入れは人口減少を食い止めるには必要であり、外国人に頼ろうとすることは至極当然なのである。

出かせぎで働きに来る人は、単に金銭だけが目的であれば、日本以外にも働き口はたくさんある。日本は今や他の先進国と比べて国際競争力は実質的に低下し、平均的な所得もほとんど増えていない状態で、もはや経済力が売りにはならない。

図4はフィリピン人の働き先を表している。国を挙げて海外への出かせぎを奨励しているフィリピン(Lambino John XXV Paragas 2009:

93-94)を見てみると、日本よりも遠い中東諸国へ働きに出ている。それでも、フィリピンからは東北にやってくる人は決して少なくない。表2のとおり、東北の国籍別の在留外国人数では、フィリピンは韓国とほぼ同数になっている。これは、東北の農村部に嫁ぐ外国人花嫁(桑山1995:10-12; 賽漢卓娜2007:72; 安藤2009:26-31; 大野2019:88)として多くのフィリピン人女性が来日したことが関係しているのである。

このような事実を踏まえて、日本が働き先や生活の場として、諸外国から選ばれる国になるために、重要な転換点を迎えている。現に、この国には300万人に達するほどの外国人が暮らしているという事実を鑑みると、国全体の制度づくりが不可欠である。日本はすでに移民政策に向かって大きく舵を切ったという自覚を持ち、外国人を心から「迎え入れる」姿勢を海外に知らしめる必要がある。

実際のところ、外国人との共生について、積極的に推し進めているのは地方である。そのなかで、東北はむしろ外国人散在地域であることが利点になるのである。人口問題がより深刻になる前にしっかりと基礎固めができるからである。すなわち、東北にとっての共生施策は、同時に定住施策でもある。東北は北日本に位置していて、首都圏からかなり離れているイメージが持たれるが、東北地方の6つの県はすべて、東京と新幹線で一本につながっている、日本で唯一の好立地なのである。地の利も含めて地域としての特徴を生かした今後の外国人施策によって、結果的に外国人に対する排外意識や差別観念等からの脱却を考えることが本稿の目的である。

### 3. 先行研究

前述のとおり、外国人との共生に向けた課題には、日本人の意識の問題がある。一般的に、

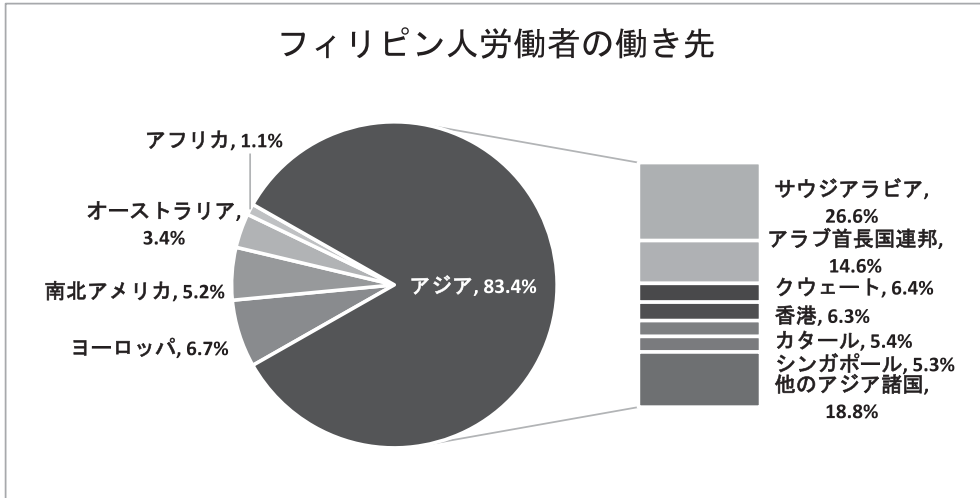


図4 出典：Philippine Statistics Authority 「2020 Survey on Overseas Filipinos」より筆者作成

表2 東北および全国の在留外国人数（国籍別）

	総数	中国	ベトナム	韓国	フィリピン	ブラジル	ネパール	インドネシア	その他
青森	5,693	888	1,827	699	727	25	91	166	1,270
岩手	7,203	1,573	1,912	683	1,218	60	136	260	1,361
宮城	21,089	5,089	4,314	2,968	1,393	233	1,538	807	4,747
秋田	4,045	920	760	457	792	11	80	90	935
山形	7,472	1,897	1,785	1,405	844	87	131	202	1,121
福島	14,120	3,128	3,420	1,326	2,572	190	538	376	2,570
東北計	59,622	13,495	14,018	7,538	7,546	606	2,514	1,901	12,004
全国計	2,760,635	716,606	432,934	409,855	276,615	204,879	97,109	59,820	562,817

出典：法務省「在留外国人統計」（2021年12月）より筆者作成

他人への抵抗感や差別意識について、出口真紀子は、差別の問題とはマジョリティ側の問題であり、マジョリティ側が自らの特権に気づくことが重要であると表現している。その特権への無自覚によって、マイノリティへの支援に対し「自分たちが優遇されていない」と誤った差別の認識に陥り、マイノリティを責める思考に繋がってしまうとも表現している（出口訳2017: 32-36）。

外国人に対する差別や排除などの対極には、例えば、支援というものがある。このことについて、特に東北地域での課題をとりあげた李善

姫は、マイノリティを支援の対象にすると、否定的イメージが固着され、むしろ偏見を誘発してしまい、マイノリティとマジョリティの間の構造的差別や排除が見えなくなると指摘している（李 2018: 74）。差別をすることは決して肯定できないにしても、支援することで安易に済まされる問題ではないのである。一方を立てて他方が立たないのであれば、両方を立てるための動きが必要になり、その役割を果たすのが行政となるのであろう。

外国人に対する行政の取り組みについて、内藤隆史は、外国人非集住地域として宮城県塩竈

市を例に、外国人への支援における課題について検討している。在留する外国人が少なくても、行政の取り組みが十分でないなかで、労働や生活上の問題というのは潜在化している指摘している。問題があっても表面化することがないのは、生活課題はもとより、その存在すら日本人側の目に見えないところに放置されていることを問題視している（内藤 2001: 97-98）。行政が中心となり、地域社会全体で多文化共生に取り組む必要がある。

## 4. 多文化共生への道のり

### 4-1 技能実習制度

バブル期に、主に建設・製造業などのいわゆる3K（きつい、汚い、危険）と呼ばれる現場では外国人の存在が欠かせなかった。また、単純労働者として働く外国人のなかには超過労働者が少なくなかった。このように、労働者不足と超過滞在者の増加などを背景に、1993年に技能実習制度が始まった（山脇 2003: 61）。この目的は、労働力調整のためではなく、実習生が日本で研修として受けた技術等を母国に持ち帰るという国際貢献なのである。しかし、実質的には研修の名のもとで、単純労働者として扱われてきたことがずっと問題視されてきた。そして、2016年に、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（通称、技能実習法）が成立するが、実習生の転職の制限や実習実施者・監理団体等による搾取、そして実習生に対する差別のなかで引き起こされる人権侵害などの根本的な問題が解決されないままであった（岩下 2021: 29-30）。そのようなことで、従来から少なからずあった、制度の存廃を含めた見直しのための議論がされはじめてきた。

2019年、日本に在留している技能実習生は、41万あまりだったのが、コロナ禍の2021年には27.6万人にまで減少した。それでも日本に

在留する外国人の10人に1人は技能実習生である。彼ら／彼女らは、一般的に3年または5年という一定期間、日本で生活することになるので、技能実習生は多文化共生の一翼を担っているといつてよいであろう。初めのうちは一時的な滞在で出かせぎ目的であっても、実習先との出会いをきっかけにして日本に留まることを希望する者もいる。私たちが共生する隣人になりうる存在といえる。

### 4-2 ニューカマー外国人の定住

戦前からの旧植民地（中国東北部、朝鮮半島、台湾等）出身の移民をオールドカマーと呼ぶのに対して、戦後に来日した人びとをニューカマーと呼び、日本で本格的に外国人定住者が増えたのは、1990年代以降である（高畑 2015: 144）。特に目をひくのは、90年の入管法改定時に、日系ブラジル人2世の配偶者やその子（日系3世）に与えられた「定住者」としての在留資格である。89年に14,000人あまりだったブラジル人の外国人登録者数が、91年に120,000人ほどに急増し、単純労働を含めてあらゆる職業に就くことができるようになった（近藤 2005: 2）。多くのブラジル人が暮らす都道府県は、愛知、静岡そして群馬等であるが、島根県出雲市は、2021年の在留外国人数が5,300人弱で、その4分の3がブラジル人である。近年の増加の要因について、日系ブラジル人が働く精密機械の部品製作や製品組立の工場等の業績が好調なためである（徳田 2019: 59）。そして、受け入れ先と業務請負業者が一体となった市場調整型のシステムをつくることによって、雇用する側が労働者の会社への定着を促す労務管理を展開したことが大きい。これにより、出かせぎ目的から定住志向へ変化し、労働者が家族と安心して暮らせるようになった（植木 2021: 43）。このように、現場の企業や雇用主、さらには民間の団体等が連携している取り組みは、東北が学ぶべき点である。

このように、地域レベルで外国人が増えてくると、地域の国際化が行政課題となる。1987年に当時の自治省が「地方公共団体における国際交流の在り方に関する指針について」を出し、各自治体で国際センターや国際交流会館の設置が促されるようになり、日本に働く外国人との直接的な交流は、地域ごとに進められるのが一般的になった。先進諸国では、移民を社会に同化させるのではなく、個々の文化や言語を尊重する多文化共生という考え方が広まるようになり、日本でも外国人施策が体系化されていくことになる（高畑 2015: 145）。

#### 4-3 多文化共生のスタートライン

多文化共生のスタートラインは、外国人集住会議（2001年発足）である。これは、外国人が多く暮らす全国13の自治体並びに同地域の国際交流協会等により構成され、外国人住民にかかる諸問題の解決に取り組み、国や県そして関係機関への提言を示し、多文化共生社会の実現を目的とした組織である。

次に、2006年、総務省は地域における多文化共生推進プランを策定し、各都道府県および市区町村に対して、各地域の特性・ニーズ等を踏まえて、地域に必要な多文化共生施策を推進するよう促した。翌2007年、宮城県で国内初となる「多文化共生の形成の推進に関する条例」が施行された。その条例に先立ち、宮城県が主催した、多文化共生社会を考えるシンポジウムでは、外国人の定住を念頭に置いた社会統合政策の必要性が話し合われた（『朝日新聞』2005. 11. 28朝刊）。このときの議論では、表向きは多文化共生の推進であった。しかし、条例が制定された当時の宮城県の人口に対する外国人の比率は0.69%で、全国平均の1.69%を大きく下回っている状況下において、県民の多文化共生に対する関心自体も低く、また、この条例が罰則規定を伴わないのは、絵にかいた餅に等しいとの辛辣な意見が相次いだ（大村 2016:

43）。全国初の条例制定ということが優先された形となった。

さらに、翌2008年には静岡県が「多文化共生推進基本条例」を制定している。静岡県には、外国人集住都市である浜松市があり、積極的な取り組みが期待されるが、集住地域であっても多文化共生は一筋縄ではいかない。その点について、行政側からは、条例に基づいた基本計画自体の策定が、条例の制定からしばらく時間の経った2010年以降となったことが挙げられる。また、県民側からは、この当時朝日新聞が実施した外国人・日本人双方の県民を対象としたアンケート調査が好例となろう。日本人に対して多文化共生を知っているかという設問に4割が知らないと回答、次に、地域の外国人に親しみを感じるかとの設問には否定的な回答が33.4%で、肯定的な17.7%のおよそ2倍になった。一方、外国人の県民に対しては、普段日本人に差別されているかという設問に6割近くが差別を感じると回答した（『朝日新聞』2010. 4. 16朝刊）。これまでの多文化共生は、外国人の集住地域が注目されてきたが、今後の日本の少子高齢化に対応するためには、外国人が散在する地方の現状と対策にも注目する必要がある。そこで、外国人の散在地域の事例として、宮城県石巻市を調査地としてとりあげる予定である。

### 5. 多文化共生の事例（宮城県石巻市で働く漁業の技能実習生）

#### 5-1 概況

宮城県の北東部の太平洋岸は、半島や湾の海岸線が複雑に連なっているリアス式海岸で、岩手県境にある気仙沼から南へ下がり石巻にかけての三陸・金華山沖は、親潮と黒潮がぶつかる潮目であり、日本を代表する漁場の一つである。

2011年3月11日に発生した東日本大震災の





図5 宮城県石巻市の位置（着色部分）

震源は、石巻市の南東部、牡鹿半島から約130 kmの距離にあった。この地震による死者は、宮城県では関連死も含めて10,568人、石巻市は県で最も多く3,553人がその犠牲となった<sup>4)</sup>。沿岸部では津波によって街がほとんど壊滅してしまったが、現在では徐々に復興を遂げている。石巻市内の応急仮設住宅は令和2年度内にすべて解消し、市街地から半島沿岸部まで市が運営する災害公営住宅が整備されるようになった。当初は被災者を対象に、入居要件として所得の上限が定められていた。毎年住宅の整備は継続され、十分な戸数が確保されるようになり、2019年からは被災者以外も入居できるようにし、さらに22年には所得の上限額が大幅に緩和され、水産業の担い手不足の解消につなげ、若い人の移住や定住が期待されている。

## 5-2 漁業（水産業）の働き手不足

図6のように、日本の漁業就業者数は、どの年齢区分においても減少している。そのうち、39歳以下の就業者数の割合は微減でほぼ20%弱、一方、65歳以上は年々増加し39歳以下の約2倍、40%に届こうとしている。

図7は、石巻市の漁業就業者数である。08～13年にかけては東日本大震災によるものと考えられるが、以降石巻でも例外なく減少している。この震災では、沿岸部に集積していた水産加工業が壊滅的な被害を受けた。また、魚市場の管理棟を除いて、水揚げ棟の建物が津波で流出した。一般に、水産業は、漁業や水産加工業に加え、造船業、製氷業、運送業と多様な業種が相互に関わり合っているため、震災による被害は地域の産業構造全体に大きな影響を与えた（石原ら2020: 59-60）。

水産業全体でも例外なく人手不足であったうえに、石巻では震災によって水産業に従事する人が激減してしまったことは、65歳を過ぎても依然として現役であることが求められ、それでもなお地域集落の急速な過疎化が進行してしまうため、それを何とかして食い止めるために、2015年10月から、石巻市水産業担い手センター事業が開始されることになった。これは、産（宮城県漁業協同組合）・官（石巻市産業振興部水産課）・学（筑波大学、名城大学）に加え民間（一般社団法人フィッシャーマン・ジャパン）が連携した事業で、日本全国から水産業に興味のある人を募集し、地域の担い手として迎え入れることを目的に立ち上げられた（佐藤ら2020: 43）。

## 5-3 漁業の技能実習生

現在の漁業研修生（技能実習）制度は1993年に導入された。初めの1年を「研修」の在留資格で、その後「特定活動（技能実習）」へ移行すれば、さらに2年間在留する。一般に漁業では船主が実習生たちの雇用主であるから、往々にして実習生たちは受け入れ船主の家で寝泊まりをして船主と生活を共にする。「研修」の最初の3か月で日本語と漁法を学び、残り9か月は実際に漁船に乗り込む。この研修生制度の初年度には、宮崎県南郷町と高知県佐賀町で始まった（『読売新聞』2003. 1. 19朝刊）。「研

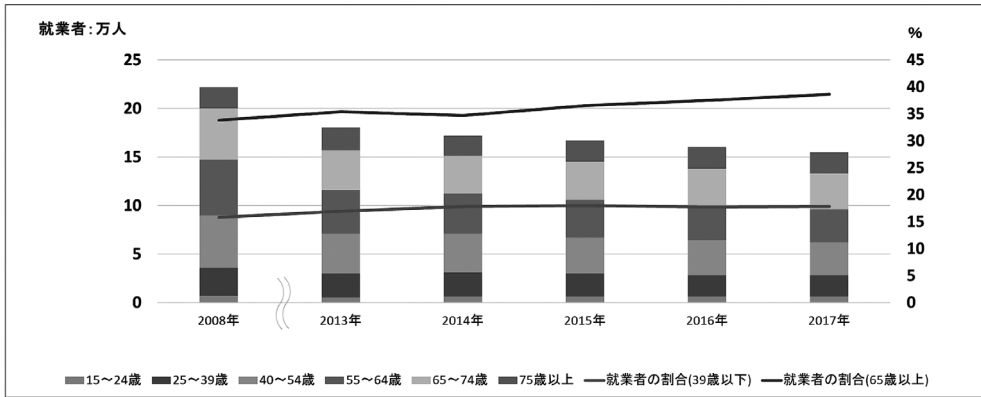


図6 漁業就業者の割合  
出典：水産庁「漁業就業者をめぐる動向」より筆者作成

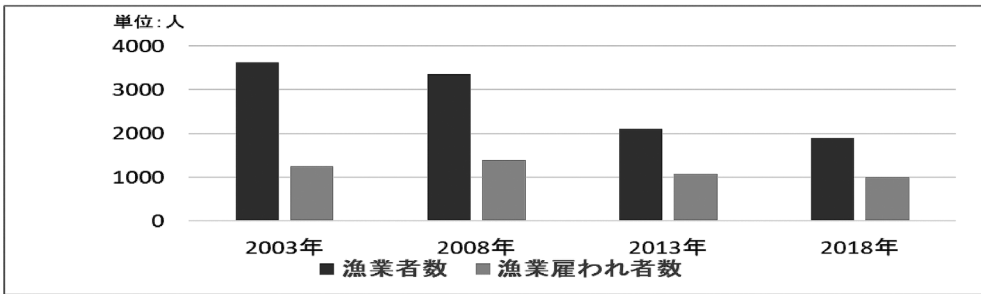


図7 石巻市の漁業就業者数と漁業雇われ者数<sup>5)</sup>  
出典：農林水産省「漁業センサス報告書」より筆者作成

修」から移行して「技能実習」となるためには、「研修」期間中の研修および生活状況が良好で、評価試験等に合格して「技能実習」相当と認められる必要がある。その試験に合格した技能実習生たちは船主などの雇用主と雇用契約を結び、一労働者として漁に出ることになる。全国初の漁業技能実習生は宮城県気仙沼市、次いで宮崎県日南市で誕生した（『朝日新聞』1996. 3. 13朝刊）。

ひと言に漁業といえども、商品となる魚やその漁場もさまざまであり、また、漁獲量は主に日帰りで行う沿岸漁業に比べて、2,3日かけて漁に出る沖合漁業の方が圧倒的に多い。したがって、漁業における技能実習生もこのように一般の労働者とともに数日かけて働く必要がある。同じ技能実習生でもほかの業種とは大きく異なる点である。そこで、漁業漁船職種に係る

技能実習では固有の基準が定められている。漁業の技能実習は、陸上での座学だけでなく、海上でしかも船の上という限られた環境での長時間に渡る実習で、そのうえ特殊な作業が必要となることが特徴である。洋上での実習となると、入国管理局の職員が実習の現場を確認することができないので、当初は漁業の技能実習が認められないという経緯があった。このため、実習の適正な実施や実習生の保護等の観点から、1995年に自治体が技能実習の監理団体となるパイロット事業として始まった。この事業は2010年まで続き、当該作業に精通した漁業協同組合が適切に監理する体制に変わっていった<sup>6)</sup>。

水産資源の豊かな三陸沖の沿岸部に位置する各地域では水産業が中心である。特に漁業ではこれまでのように、魚を捕る漁業から、つくり

育てる漁業の推進にも尽力してきた。そんな折、震災で壊滅的な被害を受けてから復旧に取り組む手立てとして、2015年に岩手県と宮城県は合同で「岩手県・宮城県沿岸部外国人技能実習生受入れ特区」を申請した。いわゆる構造改革特区の計画の一つである。区域の範囲は、岩手県釜石市、宮城県石巻市・塩竈市・女川町の全域である<sup>7)</sup>。この特区が認められたことよって、技能実習生の受け入れ人数を増やすことができるようになった。文字通り、漁業の人手不足や震災からの復興には外国人技能実習生の力が欠かせなかったのである。

先に図3に挙げた東北6県で働く外国人の割合において、技能実習は多くても半数前後であった。それに対して、表3のとおり、石巻で働く外国人の7~8割は技能実習生である。この割合はきわめて高く、石巻は技能実習生に依存していることがわかる。彼ら／彼女らが地域の支えになっており、街の存続は実習生にかかっている（『朝日新聞』2021.1.25朝刊）。

また、石巻を拠点とする監理団体は5つの団体があるなかで、うち4団体が優良な実習者および監理団体の要件を満たす一般監理団体であり、そのなかの3団体が漁業、養殖業を扱う団体である<sup>9)</sup>。石巻の技能実習制度への力の入れ方がうかがえる。

表3 石巻<sup>8)</sup>の外国人雇用状況

	総数	専門職	特定活動	技能実習	資格外活動	身分等
2016	692	27	2	582	2	79
2017	802	33	2	691	2	74
2018	922	41	9	793	5	74
2019	1,114	50	9	948	16	91
2020	1,161	67	15	954	17	108
2021	1,136	109	49	828	19	131

出典：宮城労働局「外国人雇用状況」の届出状況のまとめより筆者作成

#### 5-4 宮城県石巻市の事例

2007年、石巻市はインドネシアの西ジャワ州との間で、漁業分野における技能実習生の受け入れに関する協定を結んだ。この協定は先のパイロット事業であるため、日本側の監理団体には石巻市、そして現地の送り出し機関が西ジャワ州政府となり、両国とも自治体がそれぞれの役割を担っていることがポイントである<sup>10)</sup>。石巻市が担っていた監理団体については、2010年に牡鹿漁業協同組合と渡波漁船漁業協同組合へと移行したが、翌年の震災で一時実習事業がストップし、その翌12年に漁業の復興を目的に複数の漁業関係者が集まって、石巻漁業実習協議会というNPO法人を立ち上げ、両組合とともに現在も実習事業にあたっている。実習生が日本に渡航する際の一般的なケースでは、現地の送り出し機関として民間企業が担っていることによって、実習生が実習に係る手数料や日本語の授業料等を多額の借金として背負って来日するというものである。さらなる問題として来日後に散見されるのが、残業代の未払い等正規の給与が支払われないケース、実習先で非人道的な扱いを受けるケース等で、それらの報道には枚挙にいとまがない。しかし、実習生には転職が認められていないので、借金を返済するためにはほかの働き口が必要になり、失踪や不法就労という道を選ぶ者も出てくる。本来はそうした悲劇が起こらないように監督するのが監理団体の役割なのである。したがって、自治体が監理する方法によって、少なくとも実習生が借金をしなければならぬ状況に陥ることがない分、実習生は安心して実習に打ち込むことができ、ひいては技能実習にまつわる諸問題の解消に繋がる効果があると考えられる。

また、石巻市と西ジャワ州は、実習生に関する取り決め以外にも、2014年に「友好交流及び漁業協力に関する覚書」を締結した。これは、インドネシアからの技能実習生を受け入れている船主たちが資金を出し合い、現地の貧し

い家庭を対象に奨学金として提供するというものである<sup>11)</sup>。インドネシアは日本と同じく島国であり、漁業を生業とする家庭が少なくない。そのなかでも貧困漁業者家庭の子息が水産高校へ進学するための学費等を援助することによって、将来の実習生を育てる副次的な効果が期待できるのである。日本の漁師で多数を占めているのは高齢な人たちで、ましてや船乗りとは過酷な自然環境に立ち向かわなくてはならないため、少々気性の荒さも必要なほどであるが、文化も習慣も異なり何もわからないまま日本にやってきた実習生たちに、従来そのままのやり方で接しているのは指導がままならない。しかし、結果的には、漁業関係者をはじめ自治体や地域の人びとの協力も相まって実習制度を支えている。その奨学金制度は、締結初年度に20名も水産高校に進学させている。さらに、当該法人の設立以来、石巻で受け入れた漁業技能実習生は令和2年度までに195人、さらに、新たに特定技能1号として3人が入国している<sup>12)</sup>。

技能実習制度の本来の目的は実習生たちの技術の習得であるが、個人経営の漁師にとって、実習生は貴重な働き手であり、一人減っただけでも船を出すことができなくなってしまい死活問題となる（『河北新報』2020.5.18朝刊）制度の歪みが一つひとつ露呈するごとに批判をするのは簡単である。しかし、大切なのはその課題解決の中心に行政の機能がはたらくことである。つまり、東北の各自治体のように、人口流出と過疎化に苦しむ現状を外国人に頼ることがもっとも重要な課題であり、それを実行していくには地域全体の協力が不可欠なのである。このことは、地場産業が発達した東北では、むしろ利点になると考えられる。

## 6. おわりに

すでに日本の経済界は、いくつもの分野で外国人労働者に依存している。そのような日本の

社会にとって、日本に暮らす外国人もまた住民であり、構成員なのである。

仙台市のように、第三次産業が中心でさまざまな業種が集積している都市は、東北のなかでも人口密度が高く、当然のことながら人口の異質性が存在する。つまり、そこに居住する人びとの出身地や職業等のライフスタイルの多様性が見られる。それとは対照的に、自然が豊かな村落では、その土地に暮らす多くの人びとが、地域の核となる基幹産業や地場産業に従事しているため、画一的で典型的なライフスタイルとなる。東北の自治体には、このような村落社会が多く存在するのである。在留する外国人数が少ない散在地域であるがゆえに、村落社会の並列化された環境のもとに外国人を迎え入れることが一見困難であるとも考えられる。だからこそ、石巻市の事例のように、自治体が外国人施策の中心となる必要がある。自治体が企業や教育機関など地域社会全体を巻き込むことによって、出雲市のような外国人の定住施策に広がりを見せることにつながっていく。東日本大震災から私たちは地域の安全性が不十分だということを教訓として学んだ。それはすなわち、新しい環境づくりを進めていくターニングポイントに立っているということである。その一つに多文化共生があるならば、多文化共生という単語だけが独り歩きをしても仕方がない。手を携えてこれからの長い道程を「共に生きていく」という意識が求められる。日本に在留する外国人のなかには、海外からやってきた人だけでなく、日本に暮らす外国人の親のもとで日本で生まれ育った子どもなど、さまざまな背景をもった人がいる。多様性という考え方の広がりとともに、従来のように、一辺倒に彼ら／彼女らを外国人として遠ざけてしまう意識をあらためるときが来ている。

多文化共生に関する先行文献や調査研究は数多あるが、東北地方をとりあげたものはあまり多くない。散在地域における共生施策を考える

ためには、そのような日本人側の問題に焦点を当てた調査が必要になる。そこで、事例を挙げた石巻市を含め、水産業に力を入れている自治体の外国人施策を踏まえて、自治体の担当者や水産業（漁業）関係者、さらには地域住民等へのインタビュー調査を実施することで、共生への課題を明らかにしていきたい。

### 注

- 1) 流入リスクの低い順に、「青」「黄」「赤」の3つのグループに分類した。「黄」でもワクチン3回目接種者は入国時の検査や待機が免除される。「青」は、2022年8月1日現在102か国（外務省HP）となっている。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100321850.pdf>（最終閲覧日：2022年8月5日）
- 2) 総務省統計局「人口推計2022年3月報」
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」  
<https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2022.asp?chap=12>（最終閲覧日：2022年8月5日）  
 秋田県の生産年齢人口は1995年の121.4万人から、2020年には96万人に減った。
- 4) 宮城県ホームページ「東日本大震災における被害状況（令和4年2月末現在）」  
<https://www.pref.miyagi.jp/documents/867/hp20220308.pdf>（最終閲覧日：2022年8月31日）
- 5) 2005年4月1日に旧石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町が合併し、現在の石巻市になった。したがって、2003年の人数は、旧各自治体の合計を算出している。
- 6) 厚生労働省ホームページ「特定の職種及び作業に係る技能実習制度運用要領－漁船漁業職種及び養殖業職種に属する作業の基準について－」平成29年7月  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000497757.pdf>（最終閲覧日：2022年9月16日）
- 7) 宮城県ホームページ「岩手県・宮城県沿岸部外国人技能実習生受入れ特区」  
[https://www.pref.miyagi.jp/documents/7655/641870\\_1.pdf](https://www.pref.miyagi.jp/documents/7655/641870_1.pdf)（最終閲覧日：2022年9月18日）  
 技能実習生の受け入れ拡大はすでに全国的に展開されているので、この特区は令和元年8月14日

に取り消された。

- 8) この石巻とは、石巻公共職業安定所のことであり、管轄は石巻市、東松島市、女川町である。
- 9) 外国人技能実習機構「許可監理団体（令和4年8月8日現在）」  
[https://www.otit.go.jp/search\\_kanri/](https://www.otit.go.jp/search_kanri/)（最終閲覧日：2022年8月25日）
- 10) 内閣府ホームページ「NPOポータルサイト 石巻漁業実習協議会」  
<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/detail/004000737>（最終閲覧日：2022年9月18日）
- 11) 日本財団ホームページ「CANPAN FIELDS 石巻漁業実習協議会」  
<http://fields.canpan.info/organization/detail/1947900609>（最終閲覧日：2022年9月23日）
- 12) 前掲内閣府ホームページ

### 参考文献

- 安藤純子，2009「農産部における外国人配偶者と地域社会：山形県戸沢村を事例として」グローバル時代の男女共同参画と多文化共生第1号，pp.26-41
- 李善姫，2018「外国人結婚移住女性と『東北の多文化共生』－『他者化』と『不可視化』を乗り越えて－」東北文化研究室紀要59巻，pp.73-87
- 石原慎士・鈴木英勝・李東勲，2020「宮城県石巻市における水産業の現状に関する一考察－被災企業に対する調査の結果を踏まえて－」宮城学院女子大学研究論文集第130号，pp.59-79
- 岩下康子，2021「技能実習法における監理団体の考察」広島文教大学紀要56，pp.29-41
- 植木洋，2021「島根県出雲市における日系ブラジル人の集住化とその要因」山陰研究14，pp.25-47
- 大野恵理，2019「外国人非集住地域におけるフィリピン女性ネットワーク」国際ジェンダー学会誌第17号，pp.88-106
- 大村昌枝，2016「外国人散住地域の試みと東日本大震災～得られた教訓を未来に活かす～」国際文化研修2016年夏第92号，pp.42-45
- 岡田真理紗，2020「外国人増加への期待と不安～『外国人との共生社会に関する世論調査』から～」放送研究と調査70巻8号，pp.78-87
- 桑山紀彦，1995『国際結婚とストレス：アジアからの花嫁と変容するニッポンの家族』明石書店，pp.9-18

- 近藤敏夫, 2005, 「日系ブラジル人の就労と生活」  
社会学部論集 (40), 佛教大学社会学部, pp.1-18
- 賽漢卓娜, 2007 「中国人女性の『周辺化』と結婚移住」  
家族社会学研究 19 卷 2 号, pp.71-83
- 佐々木貴文, 2020 「水産業における外国人労働力の導入実態と今後の展望」  
水産振興 54 卷 6 号, pp.4-45
- 佐藤布武・貝島桃代・長谷川琢也, 2020 「石巻市水産業担い手センター事業にみる漁村の未来」  
農村計画学会誌 39 卷 1 号, pp.43-46
- 鈴木江理子編, 2012 『東日本大震災と外国人移住者たち』  
明石書店, pp.9-32
- Diane J. Goodman (ダイアン, グッドマン), 2011  
『Promoting Diversity and Social Justice』  
Routledge, pp.12-31 (出口真紀子監訳, 2017  
『真のダイバーシティを目指して』上智大学出版, pp.17-45)
- 高畑幸, 2015 「人口減少時代の日本における『移民受け入れ』とは-政策の変遷と定住外国人の居住分布-」  
国際関係・比較文化研究 14 卷 1 号, pp.141-157
- 高谷幸編, 2019, 『移民政策とは何か-日本の現実から考える』  
人文書院, pp 145-165
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編, 2019 『地方発  
外国人住民との地域づくり-多文化共生の現場から-』  
晃洋書房, pp.52-96
- 内藤隆史, 2001 「外国人支援活動にみる市民参加の現状と課題-宮城県塩竈市の事例-」  
東北大学大学院教育学研究科研究年報 49 集, pp.97-113
- 野呂夏雄, 2002, 「外国人犯罪に関する統計的分析  
と共生への課題」  
ライフデザインレポート 143 号, 第一生命経済研究所, pp.4-28
- 藤井禎介, 2007, 「日本の外国人労働者受け入れ政策: 比較分析のための一試論」  
政策科学 14 (2), 立命館大学政策科学会, pp.45-53
- 森恭子・大塚明子・秋山美栄子・星野晴彦, 2014,  
「移民への寛容意識に関する日本とスウェーデンの比較調査研究: 大学生・教員・福祉職員への聞き取り調査報告」  
生活科学研究 (36), pp.151-165
- 山脇啓造, 2003 「日本における外国人政策の批判的考察-多文化共生社会の形成に向けて-」  
明治大学社会科学研究所紀要第 41 卷第 2 号, pp.59-75
- Lambino John XXV Paragas (ランビーノ, パラガス), 2009 「グローバルゼーションとフィリピン人との国際移動-1980年代以降の日本への移動を中心に-」  
経済論叢第 183 卷第 4 号, pp.89-104
- 若山将実, 2019, 「外国人住民の人口規模が地方自治体の多文化共生政策を担当する行政組織の形成に与える影響」  
北陸学院大学・北陸学院短期大学部研究紀要, pp.89-100
- ワリントーン・ウーウォン, ウィーラワン・ワシラディロク, 2001, 「タイ人と日本人 互いのものの考え方の比較」  
比較文化研究特集号, 日本比較文化学会, pp.1-19

(おのぞら おさむ

佛教大学社会学研究科 博士後期課程)