

国際教養大学  
アジア地域研究連携機構研究紀要

第 9 号

特集

人口減少社会における包摂と継承  
—最先端秋田からの提言—

2019年6月

国際教養大学

## 特集 「人口減少社会における包摂と継承 — 最先端秋田からの提言」

### 序文

国立社会保障・人口問題研究所によると、わが国の人口は明治維新直後の1872年で約3,480万人であったが、その後、約150年の間に約3.7倍の人口増加を経て、2002年には約1億2,800万人に達した。ただその年をピークに人口減少に転じ、2050年には約9,500万人、そして2100年には約5,000万人を割り込むと推計されている。また、各種医療技術の発展、生活環境の整備や食生活の改善等により乳幼児死亡率が激減し、さらに平均寿命も大幅に伸びており、その結果総人口における高齢人口の割合が増加している。その一方で、15歳から65歳および15歳未満の人口は減少し続けており、わが国は人口減少とともに超高齢化社会に突入している。

産業革命以降の急激な人口増加とその後の人口減少・高齢化はどの先進諸国も遭遇している社会現象であるが、わが国のそれは極めて先鋭的である。その意味でわが国の今後の人口減少・高齢化対策はやや大げさに言えば他国の人口減少・高齢化社会のありかたを先導するモデルとなり得る。

さて、今後の具体的取り組みであるが人口減少・高齢社会に対応すべく国レベルで安全保障、社会福祉、教育、そして経済政策等においてどのように制度設計をするのか、が問われている。また、その議論を踏まえて、地方における人口減少・高齢社会対応も各地域文脈で議論される必要がある。多くの地方においては人口流出、特に若年層の人口流出に歯止めがかからず、出生率が底止まりしたままである。さらに多くの小規模自治体の存続自体も危ぶまれ、2040年までに896の自治体が消滅するという予想も出された。(増田2014)。

秋田県の人口減少・高齢化率は全国最速で進行しており、どの自治体も人口減少・高齢化対策を最重要政策課題の最上位に位置付け、様々な対策を講じているが、これといった成果が未だ見えていないのが現状である。

このような現状を踏まえて国レベルでは期間や必要技能も限定付きながら外国人材の受け入れを大幅に拡大する政策にシフトした。実際、国内外国人居住者数は年々増加しており、過去10年間の統計に限って言えば2008年の約214万人から2018年には約263万人に増加しており、今後この傾向はさらに加速すると思われる。ちなみに秋田県における外国人労働者数は2013年には約1,300人であったが2017年には約1,700人と増加しており、これをさらに拡大すべく、秋田県では2018年10月に県内企業における外国人労働者の受け入れ拡大を検討する秋田県外国人材活用促進連絡協議会を立ち上げ、外国人労働力確保に向け動き始めたところである。

ただ、従来、外国人材受け入れ拡大は労働力確保の点からのみで議論・推進されることが多く、これら人々の生活の質、地域コミュニティとの関係性、さらにそれらの人々が地域社会で果たす、より積極的な役割、将来の定住を見据えた支援のあり方といった議論はあまりされてこなかった。国・地方レベルで労働力確保だけではなく、外国人材が地域社会にどのように溶け込み、どのように多様な人々による新たな地域社会を形成するのか、その為にどのようなハード・ソフト面における環境整備が必要なのか、が議論されなければならない。

本特集では本学のアジア地域研究連携機構が2018年に獲得した競争的研究資金、日本学術振興会の「課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業」実社会対応プログラム：「人口減少社会における包摂と継承－最先端秋田からの提言」のテーマの下：1) ケア労働の変容と地域：外国人材の受け入れ、2) 戦略的な外国人材の受け入れ、3) 地域の祭礼：伝統文化の継承と外国人受け入れ、の三つの切り口で先行研究精査の報告と今後の研究の方向性を取り上げる。

本研究では人口減少・高齢化社会における外国人材の役割に注目し、企業だけではなく地域社会がそれら人材を包摂し、新たな地域社会を形成するためには何が必要かを探るために大学と行政が協働で実施するアクションリサーチである。本特集では今後の研究そして議論の土俵設定を行い、その後県内各地で聞き取り調査を行う予定である。本研究の遂行に当たって関係諸氏のご協力を乞う次第である。

#### 参照資料

秋田魁新報, 「県、外国人材拡大に本腰：連絡協設立 技能実習制度周知へ」、2018年10月15日  
国立社会保障・人口問題研究所, 2017, 「日本の将来推計人口」, 『人口問題研究資料』第336号  
増田寛也, 2014, 『地方消滅：東京一極集中が招く人口急減』, 中央公論社

国際教養大学 国際教養教育推進機構 機構長  
(前アジア地域研究連携推進機構 機構長)  
熊谷 嘉隆



巻頭写真 大晦日の伝統行事「男鹿のナマハゲ」への受け入れ  
(男鹿市・椿双六地区、2018年12月31日)

「冒険に出掛けるようなワクワク、ドキドキした感覚と共に、受け入れて頂いた方々のご期待に添える演技ができるか心配でもあったが、私にとって『男鹿のナマハゲ』行事への参加はもっとも思い出深い体験となった。伝統的行事に参加する機会を与えて頂き、私がどんなに幸運だと感じたかは言葉で言い表すことができない。」

(キリアコス・アナスタシウ、国際教養大学専門職大学院学生)

“From excitement and sense of adventure to worrying whether my performance meets the expectation of my hosts, my Namahage experience remains among the most memorable. Words cannot describe how fortunate I feel being given the chance of participating in anotherwise exclusive traditional event.”

Kyriacos Anastasiou (Graduate School of Global Communication and Language,  
Akita International University)

国際教養大学  
アジア地域研究連携機構研究紀要

第9号

2019年6月

目次

序文

巻頭写真

論文

外国人介護人材受け入れの動向

～拡大・分化する制度のもとで

…………… 秋葉 丈志・嶋 ちはる・橋本 洋輔 …………… 1

外国人材の戦略的受入れに向けた自治体の先駆的取組みの検討

－秋田県仙北市と大潟村の事例－

…… 豊田 哲也・中川 秀幸・山部 理沙・大金 優子・三宅 裕揮 …………… 15

秋田県における外国人技能実習生受け入れへの課題と提言

～秋田県とベトナムでの現地調査を踏まえて～

…………… 飯牟禮 克年 …………… 41

男鹿のナマハゲ行事の変容と外部参加者受け入れの動向

…………… 根岸 洋・長谷川 綾子 …………… 65

著者略歴

**Journal of the Institute for Asian Studies and Regional Collaboration  
Akita International University**

---

Volume 9

June 2019

---

**Table of Contents**

**Preface**

**Cover Photo**

**Articles**

Foreign Care-workers and Newly Expanded Acceptance Policies

····· AKIBA Takeshi, SHIMA Chiharu, HASHIMOTO Yosuke····· 1

Research on Municipal Policy Initiatives for Strategic Acceptance of  
Foreign Human Resources: Cases of Semboku City and of Ogata Village  
in Akita Prefecture

····· TOYODA Tetsuya, NAKAGAWA Hideyuki, YAMABE Risa,  
OGANE Yuko, and MIYAKE Hiroki ····· 15

Challenges and Recommendations for Accepting Technical Intern Trainees in Akita  
Prefecture:

~Based on Interviews in Akita Prefecture and Vietnam~

····· IIMURE Katsutoshi ····· 41

Change of “Oga no Namahage” and Acceptance of Outsiders

····· NEGISHI Yo and HASEGAWA Ryoko ····· 65

Author Affiliation

# 外国人介護人材受け入れの動向～拡大・分化する制度のもとで

秋 葉 丈 志・嶋 ちはる・橋 本 洋 輔

## 要旨

当班の調査研究は、アジア地域研究連携機構が2014年度から2016年度にかけて行った「外国人介護人材受け入れに関する調査研究プロジェクト」を発展させるものである。同プロジェクトが実施された当時、外国人介護人材受け入れの仕組みは経済連携協定(EPA)に限られていたが、その後わずか3年の間に、新たに在留資格「介護」の創設、技能実習制度の介護職への適用、そして特定技能制度の創設と、3つの受け入れ制度が加わった。こうした急激な環境変化を受けて、秋田県内外の受け入れの動きや課題、可能性をあらためて調査し、有効な受け入れ策の提言を行うことが今後の目標となる。本稿ではこの新たな動きを概観するとともに、県内で新たに外国人介護人材の受け入れを始めた法人・施設への聞き取り調査の概要を記す。

**キーワード：**外国人材、介護人材、経済連携協定(EPA)、技能実習制度、日本語教育

## Foreign Care-workers and Newly Expanded Acceptance Policies

AKIBA Takeshi, SHIMA Chiharu, HASHIMOTO Yosuke

### Abstract

*This study builds upon a previous Institute for Asian Studies and Regional Collaboration (IASRC) research project on foreign care workers (FY2014-16). At the time of the previous project, Economic Partnership Agreements (EPAs) with a few countries were the only mechanism that allowed acceptance of foreign care workers in Japan. However, three new mechanisms have since been established for this purpose. The latest project aims to understand the responses of local governments and businesses to this rapid policy shift and analyze the challenges and opportunities for the acceptance of such workers in Akita Prefecture. This article provides an overview of the shifting policy landscape and discusses the findings of onsite interviews conducted at a facility in Akita that has become the second in the prefecture to accept foreign care workers through EPAs.*

**Keywords:** Foreign workers, care workers, Economic Partnership Agreements, Technical Internship Program, Japanese language education

## 1. 当班のこれまでの取り組み（2014 – 16年の概要）

当班の教員メンバー（秋葉、嶋、橋本）は、先に、2014年度から2016年度にかけて国際教養大学アジア地域研究連携機構内に設けられた学内横断型研究プロジェクトである「外国人介護人材受け入れに関する調査研究プロジェクト」（以下「先行プロジェクト」）のメンバーとして、秋田県内外における外国人介護人材の受け入れについて研究を行ってきた<sup>1)</sup>。今回の実社会対応プログラムにおける1班（外国人介護人材受け入れ）の調査はこの先行プロジェクトを発展させるものであるので、先プロジェクトの主な成果を述べたうえで、今回の研究の経過について報告する。

先プロジェクトでは、当時唯一外国人介護人材受け入れの制度として存在したEPA（経済連携協定）による介護人材の受け入れについて調査を行った。これは、秋田県内で唯一、この制度による受け入れを行ってきた医療法人の施設で働く看護師・介護福祉士候補生の日本語教育を、国際教養大学の日本語教員が請け負っていたことが背景にある。こうした学内の経験・知見を、今後拡大の見込まれる外国人介護人材の受け入れに備え、生かせるのではないかと考え、政策的関心と現場での実践を架橋する学内横断型の研究プロジェクトを立ち上げたのである。

同プロジェクトでは、2014年度には主に学内外の関係者を交えた研究会（計4回）を開催し、その記録を2014年度報告

書にまとめている。翌2015年度は、さらに2回の研究会を開催したほか、外国人を雇用した経験のある県内の施設をいくつか訪問し、聞き取り調査を行った。また、外国人介護人材を対象とした日本語教育や資格取得支援を行っている県外の2団体も訪問し、聞き取りを行った。さらにこの年の取り組みで一番重要だったのは、秋田県の側面支援も得て、県内の介護施設等を対象に、広く、外国人材受け入れについての考えや課題を問うアンケート調査を実施したことである。これら一連の調査を踏まえて、2015年度末には秋田県での受け入れの課題や対応の方向性を示す「外国人介護人材受け入れに関する提言」をプロジェクトメンバーで取りまとめた。そして、上記各調査の記録と合わせて、年度報告書として公刊した。

2016年度にはこれらの成果を広く共有するために、秋田市の魁ホールにて公開シンポジウム「インドネシア・フィリピンからの介護人材受け入れ～秋田での課題と可能性」を開催した。前半では当班による報告のほか、有識者3名の報告を行い、後半では、県内の介護施設で働く介護福祉士候補生2名や、当時初めての候補生を受け入れる準備をしていた医療法人正和会の関係者（玉井氏<sup>2)</sup>）を交えたパネルディスカッションを行った。この内容は、シンポジウムと同名の報告書に取りまとめ、公刊した<sup>3)</sup>。

## II. 2016年以降の制度変化と秋田県内の導入状況

先行プロジェクト以降、外国人介護人材の受け入れについて国レベルで急激な制度変化・環境変化が起きている。それゆえに、新たな状況を反映した調査研究が求められている。以下、その要点を述べる。

### 1. EPAによる受け入れの拡大と合格率の変化

EPAによる受け入れは当初インドネシアとフィリピンに限られ、2016年度時点でも秋田県内での受け入れ実績はこの両国に限られていた。このため2016年度に先行プロジェクトで行った公開シンポジウムも「フィリピン・インドネシアからの介護人材受け入れ」というタイトルだった。しかし、国は2014年度からベトナムとの合意に基づき同国からも看護・介護人材の受け入れを始めており、同年に117名の介護福祉士候補者が入国したのを皮切りに年に一度の受け入れの人数は漸増し、2017年度は181名が入国している<sup>4)</sup>。

ベトナムからの介護人材の受け入れは、受け入れの人数を増やしただけでなく、質的な変化を伴っていた。というのも、入国前に必要な研修や日本語能力の要件が先行する2か国に比べて引き上げられていたからである。フィリピン・インドネシアからの介護人材受け入れに際しては、制度創設当初から、施設側に日本語教育、またそれと並行して国家資格取得の対策を行うことを求めている点が

不安視されていた。期限内に国家資格を取得できなければ帰国となる仕組みと合わせ、施設にとっても、受け入れた候補生にとっても、またこうした教育のために勤務シフトの配慮をしなければいけない他の職員にとっても、負担が大きいとされたのである。こうした困難はその後数字となって表れることになる。フィリピンやインドネシアから受け入れた候補生は国家資格取得に軒並み苦勞し、受け入れ人数に比して、国家資格を取得できた人数が低迷している。たとえば、2008年度に104名が入国したインドネシアからの介護福祉士候補生のうち、本来の受験年度である2011年度に国家試験に合格したのは35名に留まる。特例で翌年度に再受験して合格した者も10名いるが、今日に至るまでこの第1陣は94名が受験して47名が合格(受験者中の累積合格率50.0%、受け入れ人数に対する合格率32.4%)。またフィリピンからの第1陣は2009年度に217名の介護福祉士候補者が入国したはずだが、本来の受験年度に合格した者40名、翌年の再受験に合格した者6名、今日までに139名が受験して54名が合格(受験者中の累積合格率38.8%、受け入れ人数に対する合格率24.9%)と低迷している。受け入れた候補生のうち3-4名に1名しか国家資格の取得を望めない状況となっていた。実際、秋田県内で当時EPAによる受け入れを行っていた施設でも、様々な理由による途中帰国などもあって、国家資格取得に至る候補生は(看護師国家試験合格という快挙を成し

遂げたインドネシア人候補生1名の例を別として)なかなか現れていない。

こうしたことを受けて、後続のベトナムとの協定では、候補生には来日前に12か月という長期の日本語講習が義務付けられ、かつこれを経て日本語能力試験N3級に合格した者だけが来日できるという要件が設けられた。従来は候補生が日本へ来てから習得を目指していたレベルの日本語能力をすでに身に着けた状態で来日するわけである。こうした要件厳格化のためか、ベトナムからの候補生の第1陣では、2014年度に117名が入国したのに対して、本来の受験年度である2017年度(初回受験)の時点で95名が国家試験を受験し、うち89名が合格したのである。1回目の受験で累積合格率93.7%、受け入れ人数に対してもすでに76.1%が合格したことになる。同年度に初回受験となったインドネシアからの候補生(2014年度入国組)の合格率が43.5%、フィリピンからの候補生(2014年度入国組)の合格率が40.2%であったことに比して、突出した数字である。

## 2. 技能実習制度の適用と「介護」ビザの創設(2017年施行)

先行プロジェクトの最終年度である2016年には、外国人介護人材の受け入れについて、新たに2つの制度の導入が決まった。一つは在留資格「介護」の創設であり、もう一つは技能実習制度の介護職への適用である。いずれも2016年に関連法案が国会を通過し、2017年から施行さ

れた。

在留資格「介護」は、国内の介護福祉士養成機関を卒業した留学生在が、介護福祉士の国家資格を取得すれば、在留資格「介護」に切り替え、日本で働いていくことのできる仕組みである。既に国内では多くの分野(特に外食産業やコンビニなど)で「留学生」を事実上の労働力として雇用しているわけであるが、在留資格「介護」は在学中のみならず卒業後も働ける点に特徴がある。国の留学生受け入れ拡大政策と合致し、日本人学生の定員確保に苦勞する関係教育機関にとっても一定の救いとなることが期待できる仕組みである。この制度が導入されて以来、自治体あるいは教育機関、あるいは社会福祉協議会といった団体が、留学生を受け入れてこれを奨学金などで支援し、その引き換えに在学中から卒業後一定期間にかけて地元の介護施設で働いてもらう仕組みを導入する動きが相次いだ(後述する中部学院大学の取り組みもその一例と言える)。

また技能実習制度は適用職種が政令により決まっているが、これを「介護」にも適用することになった。合わせて、従来3年を限度としていた実習期間が、優良な監理団体についてはさらに2年延長し、5年まで認められるようになった。技能実習制度は、EPAのような二国間協定に縛られず、語学やスキルの要件も緩い(そもそも技能の習得と移転が目的の制度である)。それだけに、来日希望者にとっても施設にとってもハードルが低く、多くの人材の確保を企図できる制度である。

但し、同制度はこれまで製造業で多く活用される一方、対人サービスを中心とする職種へ適用されたのは今回の「介護」が初めてである。それだけに、他の職種のように語学を後回しにすることはできず、「介護職の固有要件」として、語学と職業経験について、他の職種にはない要件も付された。EPAの場合と比べて、どの程度の能力を持った人材がやって来るか、また施設や地域に求められる受け入れ態勢は異なるか、注意を要するものである。

### 3. 特定技能制度の創設（2019年施行）

2018年になって政府は単純労働の分野で初めて外国人労働者を正面から受け入れる方針を表明、その後、急ピッチで法案の検討や国会審議が進められ、「特定技能」制度の創設が決まった。これは、政令により定められた職種（当面は、介護や外食、建設など14職種）で、外国人を労働力として入国させ、5年間雇用できるものである。従来、日本は高度技能人材については外国人労働者を受け入れていた。しかし、非熟練労働（単純労働）については、技能実習生や留学生が事実上の労働力として機能していたものの、労働者として正面から入れることをしてこなかった。それがついに、労働力不足を補う手立てとしての外国人労働者受け入れに舵を切ったのである。

最初に指定された14職種の中でも介護は、国内の労働需給における不足見込み人数、またそれに伴う受け入れ予定人数とも、最大の数となっている。政府の試

算によれば、介護職では現時点では6万人の人材不足、5年後には30万人の不足と見込んでいる。そこで、介護職について初年度（2019年度）には5000人の外国人材を、今後5年間の間には5～6万人の外国人材を特定技能制度により受け入れる見込みとしている。3か国からのEPAによる受け入れ人数は5600人超（2018年8月末時点）とのことであるが<sup>5)</sup>、これに匹敵する人数を初年度で、またその10倍の人数を5年で受け入れようという計画であるから、これまでの受け入れの仕組みに比べてどれほど規模が大きいかわかるであろう。

特定技能による受け入れは、新たに創設される技能試験・日本語試験に合格した外国人が対象となる。このほか、技能実習からの移行も認められ、この場合、技能実習最大5年と特定技能の5年を合わせて、10年間の長期就労が認められることになる。そもそも試験による受け入れの前提となる職種ごとの技能試験はまだ多くの職種について構築中であり、当面は技能実習からの移行が主になると考えられている。

### 4. 秋田県内の状況

秋田県内における外国人介護人材の受け入れは、関心が高まりつつあるが、実際の事例は少ないのが現状である。

EPAによる受け入れについては、制度創設の初期から継続的に受け入れを行っている湯沢市の医療法人のほか、2017年度からは潟上市の正和会がフィリピン人

介護福祉士候補生の受け入れを始めている。湯沢市の医療法人による受け入れについては、先行プロジェクトで経営者を招いての研究会などを行っており、同プロジェクトの各報告書で現場の様子や課題を掲載している。正和会は、今回のプロジェクトに協力していただいております、次節で現状を取り上げる。

2017年度に施行された「介護」ビザについては、県内初の事例として、秋田市の医療法人が経営する介護施設で中国から来日した男性が就労している。この男性は、同市の日本赤十字秋田短期大学の介護福祉学科に留学し、卒業後「介護」ビザに切り替わった。県内でのメディア取材や外国人材受け入れに関するシンポジウムなどにも積極的に登壇し、日本語でプレゼンテーションや質疑応答も行うなど、日本語能力も高い。なお、この男性によれば、留学から就労まで多額の資金を要し、同法人からの奨学金が頼りだったという。特に、短大卒業後、在留資格「介護」に切り替わるまでの間、就労できず、この期間のサポートが不可欠だったとのことである。

技能実習制度の適用については、全国的にも当初想定より事例が少ないとされているが、特に秋田県ではまだ適用事例がないと思われる。そもそも、秋田県内には技能実習の監理組合が13あるが、一つを除いてすべての組合が、繊維関係の職種に受け入れを限定し、相手国は中国が中心である。従来、秋田県内で技能実習生と言えば、縫製工場働く中国人、

がほとんどだったのである。ただ、2019年3月に至り、秋田市に設立されたばかりの監理組合が介護職の扱いも始めることとなった。また、この組合はベトナムからの人材受け入れを行っている。外国人材受け入れに関心を持つ施設の多くが技能実習制度による受け入れを想定していると考えられる<sup>6)</sup>こともあり、県内にこれを扱う監理組合が登場したことと合わせて<sup>7)</sup>、近い将来、受け入れ事例が出てくると思われる。

なお、特定技能制度については、受け入れのための初めての試験がこの4月にマニラで行われたところであるが、3月の受験申込の開始当日に定員125名に達し、急遽試験日程が増やされ、5月下旬から6月下旬にかけても3回試験を実施し、定員は745名となる予定とのことである<sup>8)</sup>。今後この制度による来日も急増すると見られ、秋田県での受け入れ施設も出てくることが予想される。

## 5. 制度乱立と受け入れ拡大による課題

先行プロジェクト当時と比べて、新たに3つもの受け入れの制度が今年度までに創設されたことになり、それぞれの制度ごとに受け入れの要件や、受け入れ後の就労・在留資格、制度的に(就労継続の要件として)求められる日本語能力や介護技能が異なっている。このことは、受け入れ現場に新たな課題を生じさせることも予想され、以下のような点について、調査をしていく必要がある。

まず、受け入れ施設において、制度の

違いを理解し、それぞれの制度に対応した受け入れ態勢を同時に整えていくことができるのかどうか。たとえば、EPAと技能実習両制度により、外国人材を受け入れるとする。一方のEPAは、送り出し国の看護学校を卒業していることなど相当の学歴・技能を持つことが応募の要件とされているうえに、来日後は国家資格の取得を目標としなければならず、施設側で整えなければいけない学習支援態勢や職場側の柔軟性の要求水準が高い。他方の技能実習は、現実として多くの場合高い水準の技能は求められておらず、介護職の場合は一応日本語能力試験N4相当を応募の要件としているものの基本的に日本語能力の要求水準が低い<sup>9)</sup>。また、特定技能に移行する可能性があることは別として、基本的には3年か5年で母国に戻る前提の制度である。従って、施設側で整えなければいけない支援態勢等の要求水準は低い(それゆえ、中小規模の企業でも利用可能なのである)。この両極にある制度で受け入れた外国人材を施設側で区別して対応していくことはできるのだろうか。

どの外国人材がどの制度で入国し、雇用されているかは、外見上は明らかでない。施設の職員にしても、利用者にしても、これを区別することはできないし、仮に誰が実習生で誰がEPAで受け入れた候補生かが知らされたとしても、それがどう違うかの理解を求めることは特に利用者については難しいだろう。となると、EPAで受け入れた者と技能実習で受

け入れた者の間で求められる技能の水準などが違うのに、周りから同一視される恐れはないか。「あっちの外国人はこういう仕事もできるのに、こっちの外国人は全然できない」とか、「あっちの外国人はしょっちゅう研修や自習の時間が認められているのに、こっちの外国人は働かされるばかりだ」といった誤解が生じないだろうか。さらには、外国人自身が、他の制度で受け入れられた外国人と自らを比較して不満や優劣の意識を持つことにならないか。

こうしたことから、異なる制度を施設側がどう活用していくのか、実情を知り、上記のような負の効果が生じない方策を知ることは、各受け入れ制度の成否にも関わる重要な調査事項である。施設間で異なる制度を活用する「棲み分け」が行われるのか、あるいは混在を認める場合には、異なる制度について職場内あるいは利用者との間でどういう理解醸成を行うのか。

また、受け入れる施設だけでなく、地域への影響も異なってくる。EPAは少人数の選ばれた外国人材がごく一部の地域に入ってくる仕組みである。たとえば、県内では現状2施設で、年に2名程度受け入れるかどうかの規模である。これに対して技能実習制度や特定技能は、広く中小規模の企業の人材不足を補う制度として機能することが想定されており、各地により多い人数が入ってくることになる。しかもその場合の語学や技能の水準はEPAの場合よりも低い。

こうした人材の受け入れの影響は企業の中に留まるものではない。外国人労働者は職場の中で仕事をするだけの存在ではないからである。買い物や娯楽のために街に出ることもあるだろうし、住まいが職場の外であれば生活者として、ごみ出しや生活騒音など日本社会の様々なルールに対応もしていかなければならない。また、5年、10年とあれば、病気やけがをして、病院にかかることだってあるだろう。こうしたすべての部面で、拡大する外国人材の受け入れに、地域と職場がどう対応していくのか、考えなければいけない。

### Ⅲ. 医療法人正和会における受け入れ

秋田県内では従来、湯沢市の法人が唯一EPA制度による外国人材の受け入れを行ってきたが、2017年度、潟上市に本拠を置く医療法人正和会が同じくEPAに基づき、フィリピン人介護福祉士候補生の受け入れを始めた。医療法人正和会は秋田県潟上市に本拠を置き、1959年に開設された小玉医院を中核として、整形外科や歯科診療所、病院、介護老人保健施設や訪問看護ステーション、グループホームなど19事業所を有する県内有数の規模の医療法人である<sup>10)</sup>。同法人では、傘下の介護老人保健施設・湖東老健（五城目町）で候補生の受け入れを行っている。

そこで当班では、正和会の受け入れ責任者に研究班への参加をいただくとともに、正和会（とその傘下の施設）での受け入れの様子について、継続的に調査を続

けていくこととなった。まずは初回の聞き取り調査を今年2月に現地で行ったところであり、その結果とともに下記に述べる。

#### 1. 正和会における受け入れの経緯と受け入れ状況

正和会については、先行プロジェクトにおいて2015年度に法人本部を訪問させていただき、当時受け入れの検討を進めている段階でのお話を伺った。また、2016年11月に開いた公開シンポジウムでは、正和会の受け入れの責任者である玉井氏にパネルディスカッションのパネリストとしてご登壇いただき、初の外国人材を受け入れる直前の考えを聞くことができた。

いずれの場合も、玉井氏や施設関係者は、EPAによる受け入れのきっかけは人材不足を補うということではなく、これからの時代を見据えて国際化へ取り組む気持ちや、職場への新たな刺激ということを強調していた。2015年度の調査の際、玉井氏は「介護人材が国際的に活躍する機会を提供できると考えた。介護・福祉分野に夢を持たせたいという思いがあった」との希望を語り、2016年度のシンポジウムでも同氏は、受け入れの検討に当たって法人内では「人材不足という話は全く出て（こなかった）」と述べて、「国際貢献とか、国際交流とか…職場環境、現在日本人だけ（の）職場環境へのちょっとしたアクセントになる」ことへの期待、法人としての今後の展開の「先駆者として働いてく

れる人材」への期待を述べていた<sup>11)</sup>。

## 2. 正和会における日本語指導

正和会での日本語支援では、国際教養大の日本語教員が月一回の訪問指導と、それとは別に月一回のビデオ通話による指導を行ってきた。また、訪問指導を行った際、正和会側で候補生の指導を担当している介護科主任の加藤香氏と打ち合わせを行い、どのような指導を行っているのかといった現状確認や、どのような指導が望ましいのかといったアドバイスを行い、今後の方針などを話し合っている。

毎月行われる訪問指導およびビデオ通話指導では、目的別日本語教育の手法が用いられている。まず候補生および施設に対しニーズ調査を行い、目指すべきゴールの明確化と、必要となる能力を特定した。その中で、国家試験対策が大きなウェイトを占めることもあり、訪問指導やビデオ通話指導では、日本人も使う国家試験対策の問題集を用いて指導を行うとともに、日本語能力試験N3、N4の受験対策指導も行ってきた。その際、教師による授業という形で指導できる時間は限られるため、候補生自身が、自分で勉強を進めていける力をつけられるよう学習支援が行われている。

正和会では候補生自身が主に国際厚生事業団（以下、JICWELS）提供の教材を使い勉強する時間が毎日設けられている。その際に出た質問などは指導担当者に聞いて解決するか、教養大の教員が訪問し

た折に解決する態勢がとられている。また、国家試験対策に加え、指導担当者のもとで、介護記録の記入を想定し、日々の仕事の記録を日本語で書く練習も行われている。

## 3. 聞き取り調査から

当班では2019年2月に、秋葉と嶋が正和会のもとにある介護老人保健施設「湖東老健」を訪ね、正和会（法人本部）の外国人材受け入れ責任者、またEPAにより受け入れた外国人スタッフ3名（2017年度1名、2018年度2名、いずれもフィリピンからの介護福祉士候補生）が働く湖東老健の事務長である加藤稔樹氏、また、同施設で候補生の支援を担当する職場の指導担当者、そして候補生2名に、聞き取り調査を行った。その結果、受け入れ態勢が整っている現場で、候補生もかなり前向きに働いている状況が感じ取れた。

以下、職場内と職場の外での生活に分けて、聞き取り調査の概要をまとめたい。

### (1) 職場での様子（業務内容、サポート態勢、職場内のコミュニケーション、利用者とのコミュニケーション、日本語学習等）

まず、職場環境が候補生の職場への適応に有利に作用していることがわかった。まずこの施設でEPA候補生が担当する利用者が決まっている（利用者12人が入るユニットを担当している）ことで、利用者とは顔見知りになり、また、他のスタッフとの情報共有がしやすくなっている。

また、ユニットが限定されていることで、常に日本人の同僚がそばにいて、目が行き届く状況にあるとのことである。介護の方法や利用者とのコミュニケーションなどで何かわからないことがあっても、すぐに助けを求められるようになってきている。たとえば、利用者の使う秋田弁が理解できないという状況にEPA候補生が直面することもあるとのことだが、その場合であっても近くに日本人同僚がいるため、すぐに聞いて解決でき、大きな問題にはならないという。

EPA候補生に求められる日本語習得への支援態勢も手厚い。上述のように、正和会は国際教養大の教員の助言と定期的な指導を受けているが、施設側でも、毎日候補生のために学習時間を確保しており、JICWELSの定める標準的な学習プログラムを念頭に、計画的な学習を奨励している。特に2017年秋に、最初に受け入れた候補生(1名)については、スタッフの責任者が付きっきりで学習していたという。2018年秋に受け入れた2名については、「先輩」候補生も「後輩」の学習のサポートを行ってきたとのことである。

受け入れ施設がサポートを担当する職員を固定したことは効果的であったようである。施設のスタッフによれば、指導者が毎日変わると候補生も迷ってしまうのではないかと考え、候補生に限定されたユニット担当することなどと合わせ、施設長の斎藤晴樹氏や施設全体で考え、そのような支援態勢を組むことにしたとのことである。

こうしたことから、現場で必要となる日本語について、候補生の習得のペースは速く、職場への適応も順調なようである。実際に秋葉・嶋は聞き取りの大半を日本語で行ったが、就労開始から半年足らずであるにも関わらず候補生はそのかなりの部分を理解し、かつ日本語で応じたのである。

なお、候補生はいずれもフィリピンで看護師であったが、介護の仕事は看護とは異なり、看護の知識はあまり役立たないとのことであった。また、本人たちの感覚として、N4かN5の日本語レベルでは「仕事できない」とのことである。技能実習制度による介護人材の受け入れは入国時にN4レベルでよいとされているが、どうなるであろうか。

また、施設関係者によれば、日本語学習をする中で日本語に関する質問を受けてもなかなか説明しきれない部分があり、候補生が日本語を専門的な教師から学べる場がもう少しあるとよいとのことであった。東京都や宮城県がEPA候補生に対する教育支援の場を提供する取り組みを行ってきたように、公的な支援態勢の充実が待たれるところである。

## (2) 職場外での様子(生活環境、生活支援、地域との接点等)

まず生活環境について、フィリピン人の多くにとってカトリック教会が重要であるとの前知識があったことから、教会について尋ねたところ、候補生2名とも大変重視していることがわかった。1名は

秋田市にあるカトリック教会へ電車で通い、もう1名は、宗派の関係で、離れた土地の教会へ休日に数時間かけ、電車を乗り継いで出かけていくようである。両名のこの事情について、同席した職場関係者もよく理解しているようであった。

この施設について際立っているのが、日常生活支援の手厚さである。買い物や医療、遠方へ出るときの駅への送り迎えなども、施設の職員が業務時間外でもサポートしている。候補生の住まいからスーパーへ自転車で購入物へ行くこともできるが、雪の深い冬などはそれもままならないなかで、施設側が交通手段を補っているようである。

候補生にとって大切なこうした生活支援については、施設の事務長、そして候補生の指導担当者が相談窓口となっており、候補生も、この両名を全面的に信頼しているようである。

なお、課題の一つとして、アクセス可能な地域に日本語教室<sup>12)</sup>が存在せず、職場以外での日本語学習の機会はないのが現状とのことである。

家族や友人とのコミュニケーションにはソーシャルメディアを多用しており、遠隔学習や娯楽(「フィリピンのテレビをネットで見ると」)にもインターネットが必要であることと合わせて、インターネット環境の確保は重要である。

### (3) その他

候補生は、EPAの同期で来日したグループとは集合研修等で親しくなっており、

現在もSNSなどで連絡を取り合っているという。その中で、職場環境についてもやり取りがあり、正和会の候補生によれば、正和会のような仕事や生活のサポートがない候補生仲間もいるとのことである。こうした他の候補生の状況と比較しても、正和会の候補生は、正和会の施設における受け入れ・サポート態勢を手厚いものと認識し、感謝しているようだった。

但し、聞き取り調査の段階で急に問題として浮上していたのが、介護職特有の「腰痛」への候補生の不安である。それまで順調に施設の仕事に順応し、対外的にも施設の受け入れの「顔」として活躍していた受け入れ第1号のフィリピン人候補生が、腰痛をきっかけに仕事を続けることに強い不安感を抱くようになり、休職して一時帰国したとのことである。職場の受け入れ責任者によれば、多くの日本人スタッフも腰痛には直面し、それぞれに対応をしながら仕事を続けているとのことであるが、一時帰国した候補生の不安を取り除くことは難しいという。その後、3月末付で、この候補生は退職するに至った。

手厚い支援態勢を整えて、優秀な候補生が順調に適応しつつあるように見えても、本人も周囲も予期しなかったところで、困難が生じることもある一例である。介護という職に伴う「腰痛」などのリスクやそれへの対応についても、今後は候補生やその家族に伝えていかなければならないのだろうか。

#### 4. 今後の方向性

正和会では、EPAによる受け入れを今後も続ける意向であるが、近年、全国的に受け入れを希望する施設が増えていて、国の受け入れ定員を大きく超えているという。このため、直近のマッチング(受け入れ希望施設と利用者の照合)が成立せず、受け入れが実現していないという。

こうした中、技能実習生の受け入れも具体的に検討しており、インドネシアから実習生を受け入れる予定とのことである。但し、受け入れ施設はEPA候補生を受け入れている施設とは別になるという。

いずれにしても、複数制度の活用のある方を検証する先進事例となろう。

#### IV. 当班のその他の取り組み

なおこれ以外に当班では、2月に研究メンバー(秋葉、嶋、橋本、佐野<sup>13)</sup>)が、秋田県老人福祉施設協議会が主催した県内の施設長向けの研修会で、外国人介護人材の受け入れについて講演を行った。先行プロジェクトの時点では県内で外国人材受け入れへの関心はまだそれほど高くなかったが、今回は、県の社会福祉協議会が管轄する県老人福祉施設協議会が<sup>14)</sup>、2日間に渡って外国人材の受け入れをテーマとした全県の施設長向けの研修が行われたのは大きな変化である。この研修の場を通じて人的つながりもさらに深まり、今後の当班の研究にとっても有益な展開であった。

また、3月には秋葉と嶋の2名で、中部学院大学(岐阜県関市)を訪問し、同大

学の間福祉学部・飯尾学部長や地域連携推進センターの関係者への聞き取り調査を行った。同大学では、2018年に、ベトナムから介護福祉士の取得を目指す留学生12名受け入れている。留学生別科で1年間の日本語教育を受けた後、短大の学科で介護を学び、この間、地域の連携事業者のもとで就労経験も積み、卒業・資格取得後も事業者のもとで一定期間働くという仕組みである。

この聞き取り調査の結果は、他の事例や全国的な動向とともに、別の機会に紹介したい。

#### V. 当班の今後の計画

当班では、上記II. で述べた課題や問題意識をもとに、今年度は以下のような調査を予定している。まず、先行プロジェクトで行ったような、県内施設に対する広範なアンケート調査を、この間の新たな制度の創設や全国的な議論の高まりといった急激な環境変化を受けて、あらためて行いたい。県内の施設の意識がどの程度変化しているか、また受け入れへの期待や問題点がさらに具体化しているか、知りたいところである。

また、EPAによる受け入れを進めている正和会について継続的な調査を行うとともに、他の制度による受け入れについて、県外の先進事例の実地調査を行いたい。特に、自治体や教育機関が連携して行っている留学生の受け入れを通じた介護福祉士養成の取り組み(在留資格「介護」の活用)や、受け入れ態勢の整備に自

治体が積極的に取り組んでいる例について、調査を行いたい。県内外の介護施設で技能実習生の受け入れがどの程度進むかも注視したい。

こうした調査を踏まえて、乱立する受け入れ制度のもとで、外国人材の受け入れが施設・外国人労働者・利用者・そして地域それぞれにとって有益な形で進むよう、県内の実情に即した提案ができるよう、調査を進めていきたい。

### 【注】

- 1) 2014年度の管轄組織は国際教養大学地域環境研究センター。2015年度に同センターが改組され、アジア地域研究連携機構が設立され、新組織で研究プロジェクトを引き継いだ。また当初はEPAによる看護人材の受け入れも研究対象としていたが、その後、外国人看護人材の受け入れは県内でも全国的にも広がりを見せず、当プロジェクトも研究対象を介護人材に絞り込んだ。
- 2) 同氏には現在当班の研究分担者(実務協力者)を務めていただいている。
- 3) 各年度の報告書は秋田県内の図書館や関係行政機関、またご協力いただいた施設等に送付した。このうち2015年度と2016年度の報告書はインターネット(アジア地域研究連携機構ホームページ)でも公開している。なお研究成果の一部を一般向けの書籍にも寄稿した(宮崎里司・西郡仁朗・神村初美・野村愛, 2018, 「外国人看護・介護人材とサスティナビリティ」26-35頁)。
- 4) 厚生労働省ホームページ「ベトナム人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000049737.html> (2019年4月25日アクセス)
- 5) 厚生労働省ホームページ「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」[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html) (2019年4月28日アクセス)
- 6) 前述したようにEPAによる受け入れは施設側にとってのハードルが高く、むしろ人員に余力のある大規模法人でないと対応が難しいこと、また現時点では留学生を組織的に受け入れ、地元で就労してもらうような仕組みが県内にはないこと(またこれに対応している教育機関がないこと)から、人材不足に悩む中小の施設が受け入れを行える仕組みは技能実習制度ということにある。
- 7) 県外の監理組合を利用することもできるが、組合による実地調査や指導、また組合と事業者の意思疎通がより困難になることや、これらに伴う費用の掛かり増しを考えると、県内に監理組合があった方が受け入れに有利と考えられる。
- 8) 日本経済新聞(インターネット版)「新在留資格、フィリピンで初の試験 介護分野対象」(2019年4月14日)。
- 9) 当初、2年目(第2号技能実習)へ進むためにはN3相当に合格することを要件とする方針が示されていたが、2019年3月に厚生労働省の告示が改正され、当面この要件を満たしていなくとも実習を継続できるようになった。「特定の職種及び作業に係る技能実習制度運用要領 一介護職種の基準について 一の一部改正について」(平成31年3月29日厚生労働省告示)。
- 10) さらに、関連法人である社会福祉法人正和会も特別養護老人ホームやショートステイなど15事業所を有する。

- 11)国際教養大学アジア地域研究連携機構,  
2017,「インドネシア・フィリピンからの介護人材受け入れ―秋田での可能性と課題―シンポジウム報告書」31－32頁。
- 12)現在秋田県内には、日本語学校は一つもなく、いくつかの自治体で、ボランティアが運営する日本語教室が開かれているのみである。こうした教室は学習内容が介護人材に対応しているわけではなく、だいたい週に一度程度、平日の夜に開かれるのみであるので、朝から晩までシフトの組まれている候補生が、定期的に遠隔地の教室に学習に出かけていくことは困難である。
- 13)先行プロジェクトのメンバーであり、当時国際教養大学教授・大学院日本語教育実践領域代表(現在国際教養大学名誉教授)。
- 14)老人福祉施設協議会は県社会福祉協議会内に事務局を置き、研修会の企画も、社会福祉協議会の担当職員との調整のもとに行われた。

# 外国人材の戦略的受入れに向けた自治体の先駆的取組みの検討

— 秋田県仙北市と大潟村の事例 —

豊田 哲也・中川 秀幸・山部 理沙・大金 優子・三宅 裕揮

## 要旨

日本政府は、専門的な技能人材を除く外国人労働者の受入れに対して長らく消極的であったが、2019年4月、高齢化と人口減少に起因する人手不足に対応すべく、外国人材の受入れを促進する新しい出入国管理法を導入した。新制度は設計段階で詳細は未だ明らかになっていないが、国家戦略特区のように、自治体が生制度に先駆けて外国人受入れに取り組んできた内容は新制度の設計や自治体、企業がどのように受入れに対応していくかについて重要な参考となろう。こうした背景を踏まえ、まず世界の人材移動の現況や各国の受入れ制度について文献を整理し、高齢化と人口減少が著しい秋田県において外国人材の受入れを先行して模索している2つの事例について予備的な検討を行った。外国医師人材の受入れを目指す仙北市と外国農業人材の受入れを目指す大潟村の取組みに対する検討の結果、より柔軟な制度設計の必要性や、報酬や職場環境の改善などとあわせ、受入れ後の明確なキャリアプランの提示などの必要性が示唆された。

キーワード：外国人材、外国人労働者、秋田県

## Research on Municipal Policy Initiatives for Strategic Acceptance of Foreign Human Resources: Cases of Semboku City and of Ogata Village in Akita Prefecture

TOYODA Tetsuya, NAKAGAWA Hideyuki, YAMABE Risa, OGANE Yuko, and  
MIYAKE Hiroki

### Abstract

*After decades of reluctant posture against immigrant workers, the Government of Japan revised the Immigration Act (which entered in force in April 2019) in view of promoting the introduction of foreign workers in response to the lack of labor force, as a result of the aging and decreasing population. Although the details of the new system are yet to be clarified, it is important for municipal governments and the private sector to learn from the experiment of strategic zones and other developments aimed at attracting foreign workers. This paper is the outcome of preliminary research in the international perspective on the possibility of accepting foreign doctors in the city*

*of Semboku and the possibility of accepting foreign agricultural workers in the village of Ogata. The case studies suggest further need for reforms in attracting foreign workers such as providing long term career plans as well as ample monetary rewards and favorable working conditions.*

**Keywords: foreign human resources, foreign workers, Akita Prefecture**

## 序章

国際教養大学アジア地域研究連携機構は、日本学術振興会の委託を受け、現在、「人口減少社会における包摂と継承 ―『最先端』秋田からの提言」という研究プロジェクトを進めている（委託期間：2018年10月－2021年9月）。本稿は、そのプロジェクトのために設けられた3つのチームのうちの一つ、外国人材戦略的受入れ検討チームが、今後の調査の準備のために初年度（6カ月間）の検討結果をまとめたものである。

秋田県は、47都道府県の中で最も急速に人口減少が進み、最も高齢化が進んでいる県である。2018年7月1日時点で人口減少は年率1.48%減（全国平均0.20%減）（秋田県調査統計課2018；総務省2018）、65歳以上の人口に占める割合は36.3%（全国平均28.0%）（秋田県長寿社会課2018；総務省2018）であり、いずれも全国平均を大きく上回っている。

日本政府が進める外国人材受入れ政策の背景にあるのは人口減少と高齢化、そしてそこに起因する人手不足である<sup>1)</sup>。秋田県においても、人口減少と高齢化、そしてそこに起因する人手不足が深刻であり<sup>2)</sup>、そうした課題の「最先端」を行く秋田県での状況を検討することに一定の

意義があることは疑いない。他方で、日本の課題の「最先端」を行く地であるにもかかわらず、秋田県の外国人労働者数は1,953人（2018年10月末）、全都道府県中最少である（厚生労働省2019）ことにも注意しなければならない。

これまで十分に検討されてこなかった秋田県における人手不足とその対応策の一つとしての外国人材受入れの可能性を明らかにするため、現在の外国人労働者の受入れ状況を深く研究することが肝要である。そのことは秋田県と同様に人口減少と高齢化に直面する日本の他の地方についても参考となるはずである。

そうした問題意識をもって、外国人材戦略的受入れ検討チームでは、秋田県の内外で実地調査を行っていくことを予定している。そのための予備作業として文献調査等を行い、その調査結果をまとめたのが本稿である。

第1章で国際的な人材移動と外国人材受入れ制度を概観した後、秋田県内の具体的な動きに即し、仙北市のインバウンド医療ツーリズムの外国医師の受入れのための実証実験の取組み（第2章）、大潟村の高度農業人材受入れのための特区申請等の取組み（第3章）を紹介・検討し、最後に2021年9月までのプロジェクト

期間中に行う調査の課題を検討する(第4章)。

## 第1章 国際的な人材移動と外国人材受入れ制度

外国人材の受入れの研究においては、国際的なコンテキストが見落とされがちである。もちろん、各研究者が国際的なコンテキストの存在を知らないはずはないが、日本以外の国々の事情を調査することには多くの困難があり、先行研究には、人材供給国と日本との関係、あるいは日本国内の事情にのみ関心が集中してしまうものが多く見られる。しかし、国際的な労働市場の中で日本は数多くの人材受入れ国の一つであるに過ぎない。国際的な労働市場の中での日本の外国人材受入れ市場の位置付けを顧慮することなく、あたかも日本の労働市場を開放しさえすれば外国人材が無尽蔵に流入してくるのごとく論じることが、現実的意味に乏しいことは言うまでもない。

本稿においても、国際的な人材移動について詳細な検討を行うことはできないが(より詳細な検討は当チームの今後の研究課題としたい)、まずは予備的な考察として、国際的な人材市場の中で秋田県がいかなる人材政策を取りうるのかを考えるために必要な限りで、国際的な人材移動について、ごく簡単に検討し、また、あわせて、諸外国と日本の外国人材受入れ制度についても若干の検討を試みておきたい。

### 1. 国際的労働力移動の近年の動向

国連事務局経済社会部人口課のまとめによれば、出身国や国籍国と異なる国で暮らすという意味での「移民(migrants)」は、2017年の時点で世界人口約75億人の約3.4%を占める約2億5800万人いるとされる(UN Population Division 2017)。世界銀行の報告書も指摘しているように(World Bank Group 2018: 6-7)、その約6割が上位10カ国に偏っており、主要な移民受入れ国に限定してみれば、移民が人口に占める割合は更に高い。米国では人口の15.3%、カナダでは21.4%、ドイツでは14.7%が上述の意味の移民で占められている。対して、同時期の日本では、外国籍者が約1.8%(約232万人)にとどまっている(World Bank Group 2018: 6-7)。日本では外国籍者数の統計しかなく、外国出身者数の統計がない(日本に帰化した人数が不明)ので、同じ意味での「移民」数を比較することができない。国連の統計でも日本については外国籍者の数を移民数として扱っている<sup>3)</sup>。しかし、必ずしも正確な比較でないにせよ、10倍前後の差であり、日本への移民数が他の先進国への移民数に比べて著しく少ないことは明らかと言える<sup>4)</sup>。

世界全体で見れば、移民が人口に占める割合は第二次世界大戦以来、3%前後で安定しており(World Bank Group 2018: 4)、人口増に応じて絶対数が伸びているに過ぎない。しかし、東アジアでは1990年代以降に労働力の移動が活発化しており、特に大きな経済成長を遂げた国では

移民数が飛躍的に増加している。韓国では移民数が1990年の4万人から2017年には115万人へと激増し、同じ期間に、シンガポールで73万人から262万人、マレーシアで70万人から270万人、タイで53万人から359万人へと大きく増加している。また、これらの国々ほどの増加ではないが、同時期に日本でも108万人から232万人へと上記の意味での移民（日本国内に生活する外国籍者）の数が倍増している（UN Population Division 2017）<sup>5)</sup>。

## 2. 諸外国の外国人材受入れ制度

ここで諸外国の外国人材受入れ制度を網羅的に検討することは到底できないが、日本の制度の比較対象として、米国、カナダ、韓国の制度について見ておきたい。

### (1) 米国の外国人材受入れ制度

米国での正規の外国人労働者には、大きく分けて、移民査証で入国して永住権を獲得し、滞在期間や職種に制限なく就労する者と、期間などの制限のある非移民査証で入国・就労する者との2種類がある。（なお、米国における移民査証制度に言うところの「移民」の概念が上述の国連の統計上の「移民」の定義とは異なることに注意を要する。）

移民査証での入国者の多くは家族呼寄せによる再統合という人道目的の移民であり、2016年の移民査証での入国者118万人のうちの80万人を占めている。その他は雇用関係による移民が14万人、移民多様化査証プログラム<sup>6)</sup>による

移民が5万人などであった（Department of Homeland Security 2017）。家族呼寄せ再統合査証や移民多様化査証の発給に際しては、技能や職種が考慮されないので、雇用政策が反映されることもない。雇用関係による移民査証は雇用主が申請し、年間14万件を上限として発給されるものであるが、1990年の移民法成立の際に発給枠が5万4000件から14万件に拡大されて以降は変化していない。

他方で、非移民査証については、米国の雇用政策に応じて大きな変遷がある。2013年の時点で非移民査証を持つ労働者は約140万人いるとされ、特に多いのはH-1B査証の取得者46万人である。H-1B査証は職務の関連分野での大卒以上の者に発給され、最大6年間の就労を許すものである<sup>7)</sup>。H-1B査証による一時就労を経て永住権を取得する場合も多く、その発給拡大や規制強化は米国の移民政策<sup>8)</sup>と密接に関係している（手塚2015：25）。

1990年当初は6万5000人を上限としてH-1B査証を発給していたが、2004年に修士号取得者限定で2万人を追加し、上限は8万5000人となった。2013年には企業経営者からの要望を背景に、H-1B査証の発給上限を18万まで拡大しうる法案がオバマ政権下で提案されたが、実現にはいたらなかった。また非営利の大学や研究機関などは発給上限の規制を受けずに査証の申請ができ、この申請者数は3万から4万にもものぼっている（小井土2017：28）2015年から2018年には毎年17万～18万件のH-1B査証が新規に発給

されている (Department of State n.d.)<sup>9)</sup>。

## (2) カナダの外国人材受入れ制度

米国の移民統計において、家族の再統合の占める割合が大きいことに対し、カナダでは1967年に学歴・職歴、語学力などを点数化して人材を評価するポイント制を導入するなど良質な労働力確保のための移民受入れ政策が積極的に取られている。特に2002年制定の移民難民保護法 (Immigration and Refugee Protection Act) では、ポイント制がさらに整備され、若い移民の優先的受入れや、職種を設定せずに学歴や英仏語能力など人材のポテンシャルの評価に重点を置く政策が打ち出されている (大岡 2012 : 3-5)。

カナダ政府の姿勢を示す指標の一つは、技能人材を対象とした査証の割合の高さである。2000年以降、同国は年間20万～30万人程度の移民を受け入れているが、経済移民はその過半数を占めている。たとえば、2016年の移民296,346人のうち155,997人が経済移民であった (Department of Citizenship and Immigration Canada n.d.:5)。さらに、同年の査証発給数を見ると、経済移民の中でも一定の技能と実務経験を持つ技能移民 (Skilled workers) が最も多く (65,606人)、看護介護移民 (Caregivers) (18,468人) も多い。

一時滞在用の就労制度としては一時就労プログラムがあり、雇用主が労働市場影響評価 (LMIA) を提出した上で外国人雇用許可を取得する。2016年の一時就労

許可数は51,170件であった (Department of Citizenship and Immigration Canada n.d.: 6-7)。

OECDが2015年に発表した移民の社会統合指標においては、大学の学位以上をもつ移民の比率がOECD平均の34%を大きく超える60%であった (OECD/EU 2015)。

## (3) 韓国の外国人材受入れ制度

韓国は1991年に産業技術研修制度を導入した。これは日本の研修生制度をモデルにしており、当初は「海外に投資している企業を対象に、海外の子会社で雇用した労働者に限り、最長で12ヶ月まで韓国内に滞在を許可」するものであったが、2年後には海外投資のない中小企業にまで拡大した「産業研修制度」へと発展した (春木 2010 : 95-96)。日本の同種の制度と同様に、建前は研修生だが実情は低賃金労働者という歪んだシステムであった。そのために、送り出しプロセスでの不正、賃金不払い、不法労働者化、人権侵害など多くの問題が生じ、「現代版奴隷制度」と言われるほどであった (佐野 2010 : 37)。

そうした状況をあらためるべく、韓国政府は2004年に雇用許可制を導入し、外国人移民の受入れに大きく舵を切った。雇用許可制によって外国人労働者の労働権が保証され、社会保障の面でも待遇が改善された。また、2007年には、中国朝鮮族、旧ソ連地域の高麗人<sup>10)</sup>が簡素な手続きのみで製造業、建設業、サービス流通業など32種の単純労働分野に就業でき

るようにする特別雇用許可制（訪問就業査証）が導入された（春木 2010：98）。

当初は、雇用許可制も特別雇用許可制も3年以上に期間を延長することはできないとされていたが、2009年の制度改正で雇用許可制査証や訪問就業査証の期限を5年間まで延長することができるようになり、かつ一定の技能資格や収入を条件として永住可能な在留資格への切り替えの可能性が開かれることになった（春木 2010：101）。韓国の制度は1991年の産業技術研修制度の時点では日本の後追いをしている状況であったが、その後はむしろ単純労働者を移民として受け入れる制度に向かっているとと言えるであろう。

### 3. 日本の外国人材受入れ制度

外国人材の受入れに係る政策は、入管政策と統合政策の両面からの検討が必要であるが、日本の従来の外国人材の受入れ政策は、出入国管理行政を中心としてきており（近藤 2009：176）、本節においてもそちらを主に検討する。外国人の入国に係る日本の法制度は出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」）によって定められている。以下、単純労働者と技能労働者の扱いに着目しながら、1989年（平成元年）の大改正から2019年4月に施行の最新の改正に至るまでの経緯を確認しておきたい（詳しくは岡村 2018 を参照）。

#### （1）1989年入管法改正の経緯

1980年代の外国人不法就労の拡大への対応の一つとして1989年に入管法が改

正、翌1990年に施行され、日系2世と日系3世の就労が合法化された。対象者が入国する際、日系2世・3世であるかの確認は簡略化され、ブラジルやペルーから多くの労働者が来日するようになった。しかし、それだけでは産業界の人材供給の要請に応えることができず、1993年に在留資格「特定活動」の一類型として技能実習制度が創設され、1997年には研修と技能実習を併せた在留期間が最長2年間から3年間に延長された。研修期間中は労働基準法等の適用を受けず労働環境が劣悪であったことが批判され、2009年の改正法（2010年施行）により、在留資格の一つとして「技能実習」が設けられ、従来は研修とされた期間を技能実習1号、技能実習（特定活動）とされた期間を技能実習2号とし、実務に従事する全期間にわたり、労働基準法等を適用することになった。

他方で、1989年の入管法改正は単純労働者の受入れに向けた大きな契機となったが<sup>11)</sup>、それと同時に、高度外国人材の受入れのための法改正でもあった。第6次雇用対策基本計画（1988年6月17日閣議決定）の「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、可能な限り受け入れる方向で対処する」との決定を受け、在留資格として、法律・会計業務、医療、研究教育、人文知識・国際業務、企業内転勤、文化活動が新設されたのである。これは米国等をはじめとして先進諸国が途上国からの技能人材の受入れを積極的に進めたのと軌を

一にする政策である。日本は、単純労働者の流入を極力抑制しながら、高度外国人材を積極的に受け入れる政策を取ってきたのである。

**(2) 2019年3月までの入管制度上の分類**

2019年3月末までの入管制度の下での外国人労働者のカテゴリーは以下の6つであった。それぞれの人数は、厚生労働省作成の『『外国人雇用状況』の届出状況表一覧(平成30年10月末現在)』に基づ

いている(各分類の国籍別・産業別・都道府県別の人数については、下表を参照)。

①技能人材：厚生労働省の統計で「専門的・技術的分野の在留資格」の労働者としてカウントされている者である。大学教授や企業経営者、弁護士、公認会計士、医師、歯科医師、看護師、研究者、語学教師、通訳など多様な職種の者が該当し、2018年7月には介護が加えられた。2018年10月末時点で約

**表1 外国人労働者数(2018年10月末時点)**

	総数	専門的・技術的分野の在留資格	資格外活動	身分に基づく在留資格			技能実習	特定活動	
				(計)	(うち日本人の配偶者等)	(うち永住者と永住者配偶者等)	(うち定住者)		
<b>国籍別</b>									
中国(香港等を含む)	389,117	103,237	93,315	103,827	17,833	75,991	10,003	84,063	4,660
ベトナム	316,840	31,979	124,988	12,405	2,539	7,021	2,845	142,883	4,570
フィリピン	164,006	9,827	2,098	117,125	17,416	71,124	28,585	29,875	5,073
ブラジル	127,392	863	217	126,162	17,380	62,241	46,541	105	42
ネパール	81,562	9,041	64,875	3,665	849	2,275	541	399	3,573
インドネシア	41,586	3,766	4,431	5,434	1,388	2,805	1,241	24,935	3,020
韓国	62,516	27,893	8,564	22,828	5,232	16,454	1,142	85	3,138
G7/8+オーストラリア+ニュージーランド	77,505	45,427	2,525	27,671	12,421	14,559	691	68	1,785
<b>産業別</b>									
製造業	434,342	46,578	32,948	160,892	25,514	94,703	40,675	186,163	7,743
卸売業・小売業	186,061	38,457	68,843	54,387	10,388	37,102	6,897	21,085	3,276
宿泊業・飲食サービス業	185,050	18,538	121,280	37,610	7,960	23,391	6,259	2,427	5,165
教育・学習産業	69,764	29,173	17,155	22,645	6,266	15,570	809	68	713
建設業	68,604	5,994	442	12,894	2,264	7,853	2,777	45,990	3,280
情報通信業	57,620	44,019	2,197	10,575	2,594	7,104	877	190	638
医療・福祉	26,086	3,563	3,125	15,544	2,575	11,005	1,964	293	3,561
<b>都道府県別</b>									
東京	438,775	135,867	165,124	112,208	25,321	72,484	14,403	15,182	10,354
愛知	151,669	19,371	17,502	78,053	10,236	44,525	23,292	33,310	3,430
大阪	90,072	20,173	28,596	22,495	5,238	13,502	3,755	16,403	2,405
宮城	11,001	1,746	3,557	1,924	433	1,359	132	3,676	98
秋田	1,953	359	189	436	86	330	20	958	11
<b>全国籍計・全産業計・全都道府県計</b>	<b>1,460,463</b>	<b>276,770</b>	<b>343,791</b>	<b>495,668</b>	<b>89,201</b>	<b>300,514</b>	<b>105,953</b>	<b>308,489</b>	<b>35,615</b>

(厚生労働省『『外国人雇用状況』の届出状況表一覧(平成30年10月末現在)』から抜粋作成)

27.7万人であった(厚生労働省 2019)。

②滞在資格外の労働者：厚生労働省の統計で「資格外活動」の労働者としてカウントされている者である。滞在資格外の労働者は2018年10月末時点で約34.4万人であった(厚生労働省 2019)。そのほとんどが留学生(約29.8万人)であり、就労については週28時間の上限が課せられている。

③日本国籍者に準ずる人材：厚生労働省の統計で「身分にもとづく在留資格」の労働者としてカウントされている者であるが、それでは分かりにくいので、やや不正確になることをおそれずに「日本国籍者に準ずる人材」と呼ぶことにしたい。2018年10月末時点で約49.6万人がこれに該当していた(厚生労働省 2019)。「定住者」、「永住者」、「日本人の配偶者等」等の資格でもって在留する労働者である。

「定住者」は約10.6万人で、日系人(日本から移民した人の子孫)とその配偶者、「定住者」の実子、日本人・「永住者」の配偶者の実子の連れ子、日本人・「永住者」・「定住者」の6歳未満の養子、中国残留邦人とその親族などがこれに含まれる。永住者は10年以上継続して日本に在留するなどしてから法務大臣に申請して永住権を得た者であり、そのうちの約28.7万人が外国人労働者としてカウントされている。定住者と永住者に日本人の配偶者8.9万

人と永住者の配偶者1.4万人を加えて約49.6万人となる。身分に基づく在留資格で在留する者の全てが労働者となるわけでないが、ほぼ同時期(2018年6月)の在留外国人統計を見ると定住者185,907人、永住者759,139人、日本人の配偶者142,439人、永住者の配偶者36,562人となっている。外国人雇用者数として報告されている数字を各区分在留者数で除すれば、定住者と日本人配偶者のそれぞれ約6割、永住者と永住者の配偶者のそれぞれ約4割が外国人労働者としてカウントされていることが分かる。

定住者のほとんどは日系人で、日本国籍こそ持たないものの、国籍法の血統主義の拡大的な解釈で日本とのつながりが認められるからこそ在留資格を持ち、日本人と同様に無制限に労働に従事できる者であり、彼らを単に「外国人労働者」としてカウントすることには少なからぬ違和感があるが、日本の統計上は外国人労働者に含まれている。

また、永住者には定住者から移行した者が多く、長年日本に居住し、上記の定住者からの移行者が多く、彼らを「外国人労働者」としてカウントすることについても、定住者についてと同様の疑問があるが、日本人の配偶者や永住者の配偶者も、日本の統計上は外国人労働者に含まれている。

④技能実習生：技能実習制度は開発途上国の実習生を一定期間日本の実習実施

機関で受け入れ、技能または知識を習得させることにより当該開発途上国の技術・技能移転を向上させるという「国際貢献」を目的として1993年に設立された制度である(中西2018)。技能実習生の受入れ方法には企業単独型と団体監理型がある。企業単独型は、日本の企業が海外の現地法人や取引先企業の職員を受け入れるものである。団体監理方式では海外において送り出し機関が人材を募集し、日本の監理団体に送り出す。監理団体は技能実習生を受け入れ、傘下の実習実施企業で技能実習を実施する。2016年の企業単独型による技能実習生・研修生受入れ数が2,923人であるのに対し、団体監理型による受入れ数は47,321人と大半は団体監理型によるものである(JITCO 2018)。実習生は入国後技能実習1号として、実習実施機関や監理団体で講習を受講後実習実施機関と雇用契約を結び、技能等の習得をする。入国1年後の技能評価試験合格後、技能実習2号として実習を2年目、3年目に継続し、一定の条件を満たした場合技能実習3号としてさらに2年間の滞在、実習継続が可能となる。技能実習生は家族の同伴が認められないことや出入国の制限等も課せられる。

先に触れた通り、技能実習制度のテーマは国際貢献であるが、実態は外国からの単純労働者の期限付き受入れに他ならない。上林(2009)は2000年代以降、実習実施企業が研修生を労働

者としてみなしている実態を報告している。また悪質な実習実施企業においては低賃金や劣悪な待遇で雇用するなど、法令に掲げられた目的とは異なる形での運用される実態があり、実習生の失踪などの事例も続き、導入直後から批判にさらされてきた(中本2004)。度重なる制度改正によっても根本的な解決がなされない中で、政府は、2016年11月に、監理団体許可制や技能実習計画の認定制、技能実習生の保護、新組織(外国人技能実習機構)による実施検査や支援などを担保として、技能実習制度の拡大を可能とする新たな法律「技能実習法」を成立させ、実習期間の延長や2号移行対象職種を追加した(鈴木2017)。これにより、1993年の制度創設時に製造業と建設業の17種類に限られていた対象職種は、80職種にまで拡大された。2018年10月末時点で技能実習生の総数は約30.8万人である。

⑤その他の合法的外国人労働者：厚生労働省の統計で「特定活動」の労働者としてカウントされている者である。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、ワーキングホリデー制度利用者、外国人建設就労者、外国人造船就労者、外交官等に雇用される家事使用人などが、これに含まれる。2018年10月末時点で約3.6万人であった(厚生労働省2019)。

⑥不法残留者：不法残留者の人数は1997

年に約 30 万人にまで増加し、社会問題ともなったが、その後は取り締まりの強化等とともに徐々に減少した（法務省入国管理局 2007）。2008 年には 6 万人を切った後に微増に転じ、2018 年 1 月 1 日の時点では約 6.6 万人となっている（法務省報道発表資料 2018）。全く無視できる数字ではないが、不法就労に対する取り締まりは一層厳しくなっており、米国でのように、農業など一定の産業において不法就労外国人が不可欠な労働力となることは少なくとも当面はないであろう。

### （3）単純労働者の受入れ

2018 年 10 月末の時点で外国人労働者として届け出のあった約 146.0 万人のうち、日本人配偶者など身分に基づく在留資格で働く約 49.6 万人を除く約 96.4 万人について見れば、そのうちの約 32%（約 30.8 万人）が技能実習生、約 31%（約 29.8 万人）が留学生のアルバイトであり、専門的・技術的分野の在留資格で在留するいわゆる技能人材の労働者は約 29%（約 27.7 万人）にとどまっている。また、公式の統計には含まれない非正規の外国人労働者もその多くは単純労働者として多数滞在していると思われる。つまり、日本の労働市場は技能人材を十分に惹きつけることができないでいる一方、本来であれば受け入れないはずの単純労働者が技能実習等の名目で多数入ってきているのである。

### （4）改正入管法（2019 年 4 月施行）

2019 年 4 月に施行された改正入管法により新たな在留資格として「特定技能 1 号」と「同 2 号」が創設された。政府は特定技能 1 号を通して 2019 年から 5 年間で最大約 34 万 5 千人の受入れを想定しているがそのうち約 45% を技能実習生から移行するものとしている（産経新聞 2018）。「特定技能 1 号」の期間は最長 5 年間であり、さらに技能の認定を受けて「特定技能 2 号」に移行すれば無期限で在留することが可能となる。

改正入管法は多くの詳細を今後の政府の決定に委ねており、とりわけ「特定技能 2 号」の制度がどのように運用されていくことになるかについては、2019 年 4 月の段階ではほとんど決まっていない。しかし、単純労働者の受入れを、ほぼ正面から認める法制であり、その賛否はともかく、1989 年の改正と並ぶ、あるいはそれ以上の根本的な改正である。その意義は韓国における 2004 年の雇用許可制の導入に匹敵するであろう。

## 第 2 章 仙北市の外国医師受入れの検討

以上に述べた全国での動きも踏まえつつ、秋田県内での外国人労働者受け入れの取組みを調査する必要があるが、まずは仙北市での外国医師の受入れに向けた動きについて検討したい。医師は技能人材（「専門的・技術的分野の在留資格」で滞在する者）の代表例である。それと同時に全国でその深刻な不足が問題となっている人材でもある。

医療ツーリズムというやや特殊な文脈においてであるが、仙北市による医療分野での国際交流を目的とした外国医師受入れのための取組みは人手不足を外国人材によって補える可能性もあり、注目に値する。まずは医師人材の国際的な流動性について述べた上で、仙北市の取組みの意義について考察を試みることにしたい。

## 1. 医師の国際移動の動向

先進国では人口高齢化と技術革新が保健医療人材への需要増を引き起こす一方で、医療人材の供給は医師や看護師の高齢化などにより非常に不安定であり、保健医療人材市場の需給のミスマッチを解消ないし緩和するために、既に外国医療人材を獲得する動きが各国で大きく広がっている (OECD 2007)。

表2 外国で養成された医師の割合 (2016年)

オーストラリア	32.7%
カナダ	24.3%
フランス	10.6%
イタリア	0.8%
英国	28.1%
米国	25.0%

(出典: "% of Foreign-Trained Doctors", OECD, Health Workforce Migration, <https://stats.oecd.org>)

表2は、外国で養成された医師が全体の医師数に占める割合を示した表である。この表をみると、イタリアを除いた諸外国において25%から30%を超える外国医師が国内で就労していることが分かる。出身国の内訳として、たとえば英国を例にとると、インド31.7%、パキスタン10.8%、

ナイジェリア4.2%、エジプト3.7%、アイルランド3.6%となっている。米国について見れば、インド21.3%、パキスタン5.8%、グレナダ5.0%、フィリピン4.7%、ドミニカ4.6%となっている (ibid, "Foreign-trained doctors by country of origin - Stock")。英国でのアイルランド出身者は別として、途上国から先進国への医療人材への流出が生じていることが分かる。

日本の場合、統計のとり方が違うので単純な比較はできないが、在留外国人統計 (旧登録外国人統計) をみると2011年に医療資格による在留外国人数は265名 (うち187人が中国出身) となっている (法務省 2018)。したがって、同年の医師総数295,049人 (厚生労働省 2012) に占める割合は0.09%となる。後述するように学生や研修のビザで入国している可能性もあり、実際に医療行為を行う外国人の数はこの数字より大きくなるが、医師のモビリティが高まるなか、他国と比較して日本での外国医師の受入れは小規模に留まっている。

## 2. 日本の外国医師受入れ制度の展開

日本においても技能人材市場の開放が進む中で、医療においては医師法の規制が強く残っている。その例外として、日本語での国家試験に受けずに医師業に従事する方途として、二国間協定に基づく受入れと臨床修練制度の下での受入れの二つの制度が存在する。

指定の医療機関において外国医師の医療行為を認めるための二国間協定を結ん

でいる相手国は、英国、米国、フランス、シンガポールの4カ国があり、2016年7月の時点で、締結国4カ国から合計7名を受け入れている（厚生労働省2016）。ただし、原則として、診察できる対象患者は医師の出身国の国民に限られる。しかし、東京都では、2015年8月から国家戦略特区として、四つの指定病院（慶應義塾大学病院、順天堂大学医学部附属順天堂病院、聖路加国際大学聖路加国際病院・聖路加メディローカス）においては、二国間協定の枠組みで受け入れられた外国人医師が自国民以外の外国人一般を診察することができるようになった（国家戦略特別区域担当大臣2015）。

もう一方の臨床修練制度は医療分野における国際交流や開発途上国の医療水準の向上に貢献することを目指す制度である。原則として2年を期限とするものであったが、2014年の改正で更に2年の延長をすることができるようになり、またかつては外国医師本人は医療損害を賠償する能力を有していないと臨床修練が許可されなかったが、改正により受入れ病院が賠償の連帯責任を負うことで外国医師自身の賠償能力は問われないことになった<sup>12)</sup>。

国家戦略特区に指定されている地域では2017年9月から、臨床修練制度の要件が一部緩和され、本来の臨床修練制度上の要件である「指定病院との間で緊密な連携体制が確保された診療所」でなくとも、指導医による監督体制を確保すれば、「単独の診療所」でも臨床修練制度下で在留する

外国医師が診察を行えることとなった<sup>13)</sup>。この規制緩和の活用に向け実施されたのが次項に述べる仙北市の実証実験である。

### 3. 仙北市の外国医師受入れ構想

#### (1) 仙北市の医師不足

近年、日本全体としても医師不足が懸念されるようになってきている。2017年の日本の医師数は人口1,000人あたり2.4人であり、OECD平均の3.4人を下回った（OECD2017）。しかも、医師は都市部に偏在しており、ほぼ同じ時期（2016年12月時点）の都道府県別・市町村別の医師数を見ると、東京都が人口1,000人あたり3.07人、同じ秋田県内の秋田市が3.67人であるのに対し、仙北市は1.45人であった（日本医師会総合政策研究機構2018）。

そうした医師不足を背景として打ち出されたのが仙北市の外国医師受入れ構想であった。同構想は医師不足を外国医師で補うものではないが、医師不足を一つの背景として実現が困難となっている玉川温泉周辺地域での医療ツーリズムの開発を、外国医師の戦略的な導入によって克服しようとする構想である。

#### (2) 仙北市の構想

2014年8月27日に仙北市が内閣府に提案書を提出し、翌2015年8月28日に発足した国家戦略特区「田沢湖・玉川温泉を中核とした医療・農林ツーリズム特区～世界最高の湯治拠点・岩盤浴場のための岩盤規制撤廃!～」は、「(1) 外国人も

含めた、温泉活用・湯治型の医療ツーリズム推進」「(2) 食のトータルプラン(食農林観連携)の推進」「(3) 医療・観光拠点開発のための公共施設・交通などの改革」の3つのテーマから成るものである(仙北市 2014)。

外国医師に関わるのは、一つ目の「(1) 外国人も含めた、温泉活用・湯治型の医療ツーリズム推進」の項目である。玉川温泉や乳頭温泉は古くからの湯治場、仙北市の重要な観光資源であり、日本の内外から湯治客を集めるところであるが、救急病院とは最長2時間ほども離れており、そのことが医療ツーリズムの障害となっている。その対応として、外国医師による診療行為を、日本人患者に対する診察を含めて、許可するという規制改革が提案された(仙北市 2014)。

### (3) 実証実験

実証実験は2017年6月17日から20日にかけての4日間、同時期に仙北市内で開催されたアジア太平洋温泉旅遊会議に出席していた台湾人医師、趙家徳氏を招いて行われた。同会議に参加していた台湾人の温泉愛好家5名が被診察者として、台湾人医師の健康相談を利用する形で行われた。5名の相談者にアンケートを取った結果、「日本の温泉地で湯治健康相談が可能であれば利用しますか」という質問に対し4名が「はい」と回答、「旅行先の医療機関に同国籍の医師がいることを望みますか」という質問には3名が「はい」と回答した。また、医師に相談した内容に関し

ては、温泉の入り方について聞いた人が3名と最も多く、ついで温泉効能や持病について聞いた人が各1名であった。外国医師との意見交換会においては、湯治客が安全に温泉に入れる環境を整えることが課題としてあげられ、適切な入浴方法を促すビデオを上映する、安全に入浴できる血圧や脈拍などを数値化する、通訳や遠隔指導などを行うICTを活用することなどが対応策としてあげられた。この実証実験を通じて、外国人湯治客を念頭において外国医師を常駐させることに一定の意義があることが確認された。

しかし、この実証実験を通じて明らかになったのは、玉川温泉・乳頭温泉に外国医師を惹きつけられるだけの魅力があるかは必ずしも明確でないという問題であった。確かに玉川温泉は湯治場として長い歴史を持つが、温泉療法についての研究では台湾の北投温泉に設置された北投病院の方が進んでおり、医師が玉川温泉に長期滞在することに必ずしも明確な利点を見出しがたい。北投温泉と玉川温泉が連携して研究を進める案も浮かんだが、臨床修練制度を利用し、外国医師が玉川温泉に常駐する利点が北投病院や医師自身にあるとは言い切れない。外国医師にとっての利点があるかという点をクリアできなければ、門戸を開いても外国医師は来ないのである<sup>14)</sup>。

### (4) 外国医師受入れの課題

医学上の魅力の不足は、金銭的条件で補ううるかも知れないが、仙北市が拠出

可能な報酬額は限られている。現時点では、玉川温泉・乳頭温泉に外国医師を常駐させることがどれほどの経済利益に結び付くか分からないからである。それどころか、今回の実証実験を契機とした検討を通じて、玉川温泉を医療施設として改修する費用すら支弁が困難であることが明確になった。

さらに、仙北市の提案に「医師不足の解消や国内外の温泉療養にも対応する」という文言があったために、当初「医師不足を解消するために外国医師を起用する事業」であるとうけとめた日本医師会からの反対もあった<sup>15)</sup>。医師不足への解決策として外国医師を雇用することが医療の質の低下を招くとの観点からの反対であった。

仙北市の特区事業の担当者によると、仙北市では方針を一部修正し、まずは玉川温泉のインバウンド集客力を高めるべく、観光プロフェッショナルの外国人（タイ人、台湾人）を新たに雇用することを計画しているという<sup>16)</sup>。外国医師の恒久的な受入れ自体については、ただちに実現には至らなかったものの、様々な可能性を追求する試みとして、仙北市の取組みは高く評価されて然るべきであろう。

### 第3章 大潟村による農業人材の戦略的受入れの検討

秋田県内の外国人受入れに向けた取組みとして、もう一つ注目すべきは、大潟村での農業技能人材の受入れに向けた取組みである。

大潟村は八郎潟の干拓によって1965年

に生まれた新しい農村であり、1戸あたりの平均耕作面積18.5ha（秋田県の平均は3.2ha、日本の平均は2.5ha）を誇る大規模営農の村である（農林水産省2016）。大潟村は、2016年に外国人農業労働者のための国家戦略特区（地方創生特区）を申請するなどして、外国農業人材の受入れに取り組み始めている。

#### 1. 農業人材の国際移動と各国の制度

まず、農業人材の受入れの国際的な文脈を踏まえるべく、米国・カナダ・韓国の3か国における外国農業人材の実情とその役割を見たい。

##### (1) 米国

米国の外国人農業労働者市場についての最大の特徴は、非正規移民労働者の多さである。米国では農業労働者の多くがメキシコからの非正規移民（unauthorized migrants）で占められている（Martin 2016: 32）。2014年の推計によると、農業州として知られるカリフォルニア州には235万～260万人の非正規移民が在留し（全米の非正規移民は約1100万人）、同州の人口の6%以上、労働者の約9%を占めている（Hayes and Hill 2017）。

しかしながら、期間10ヶ月以内の農業労働者一時査証（H-2A visa）を取得して合法的に入国する方途もある。その発給数（2013年は7万5000件）は、政策の変化に応じて変動するが（Costa and Rosenbaum 2017: 2 and 4）、近年では2013年の74,192人から2017年の161,583人へと

一貫して増加傾向にあり (Department of State n.d.)、2018年には242,762件の発給があった (Department of Labor 2018)。非正規労働者に依存する米国農業のあり方は、徐々に変わってきている。

H-2A査証で合法的に入国する外国人農業労働者の平均時給は12.01ドルである。

この額は米国人農業労働者の平均給与を下回っており、その不平等性についての批判もあるが (Huennekens 2018)、連邦最低賃金の7.25ドルを大きく上回っていることに注意する必要がある。

依然として圧倒的多数が非正規移民であることに変わりはないし、移民が米国人より低い賃金に甘んじていることにも変わりはないが、移民に対して否定的なイメージをもたれる近年の米国政府の下において、農業労働者一時査証の発給数が大きく増加し、最低賃金を大きく上回る給与が支払われているのである。

## (2) カナダ

カナダは、季節農業労働プログラム (以下SAWP) の下で、メキシコとカリブ諸国から毎年約35,000～40,000人の外国人農業労働者を受け入れており (Canadian Agricultural Human Resource Council 2017: 6)、外国人農業労働者の処遇についての批判もあるものの<sup>17)</sup>、おおむね高い評価を受けている (佐藤 2011: 676; Preibisch 2010: 409-10)。

労働者の募集を労働者送出国に委ねている点で日本の技能実習制度に似ており、その制度目的として途上国の技能人材育

成を掲げている (佐藤 2011: 638)。同プログラムの下で大多数の外国農業労働者が最低賃金で働く点でも、日本の技能実習制度に似ている。しかし、決定的に異なるのは、就労期間が最長8カ月と短期に設定されていることである。しかも、契約期間が満了すれば8カ月以内であっても帰国が義務付けられている。SAWPの就労者は、反復就労者が多く、今回の査証取得の妨げとならないよう労働者たちは早々に帰国する。雇う側にとっては長期の雇用契約に拘束される心配がなく、様々な理由から短期就労を望む労働者にとっては希望する時期のみ来航して残り時間を別の活動に充てることのできるシステムである。文字通り季節農業労働のためのプログラムなのである。

## (3) 韓国

韓国において、非専門就業の農業分野の就職ビザで働く外国人労働者は、2014年時点で合計2万4千人に達しており、その出身国は45%を占めるカンボジアを中心に東南アジア諸国からの労働者が大半を占める (佐野 2014: 41)。彼ら外国人農業人材は「勤労基準法」の適用対象から除外されており、労働時間の面において劣悪な労働環境にさらされているなどの問題が指摘されている。しかも、平均賃金は法定最低賃金を下回っており、受入れ機関による未払いも問題視されている。また、カナダと異なり年単位での受入れを行っているため、農閑期と耕作期の差から、農場間での労働者の不法な移動が

あるという(佐野 2014: 42)。

## 2. 日本の農業人材受入れ制度と大潟村の取組み

### (1) 農業分野での外国人技能実習制度

2019年4月の時点で外国人技能実習生の就業可能な職種と作業は、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施行規則別表で定められ、農業分野では2018年12月28日時点で耕種農業と畜産産業の2職種6作業(施設園芸、畑作・野菜、果樹、養豚、養鶏、酪農)に限定されている(ただし、2号への移行を計画せずに1号のみで一年以内の実習を行った後に帰国させるのであれば、職種は限定されない)。また水田耕作作業は技能実習2号移行対象職種に含まれていない。

賃金については、第2号団体監理型技能実習についてみると、全職種の平均が2016年に月額約13万6千円であったのに対し、農業での平均は月額約13万円であり、「仮に単純労働力の自由な受け入れが認められると農業よりも高い賃金を支給する分野に外国人労働力は引き寄せられてしまい、必要なだけの労働力を確保することができない可能性がある」(安藤 2018: 171-2)との指摘もなされている。

### (2) 大潟村での外国人農業技能実習生の受入れ

大潟村の農業事業者は近年の人材不足を受けて農業インターンの受入れなど様々な対策を取っているが。そうした対

策の一つとして、大潟村などで農業を経営する有限会社「正八」(ただし、稲作は行っていない)は、2016年から外国人技能実習生を受け入れており、2018年12月の時点で6名のベトナム人実習生が農作業に従事している。受入れのためには住宅の整備や研修費用の負担など多大なコストがかかるが、たとえ割高でもあって安定した労働力の確保のために必要であり、今後も受入れを続ける予定である(河北新報 2018; 魁新報 2018)。

しかし、稲作を行っていない「正八」を唯一の例外として、大潟村の多くの農業事業者は、深刻な人手不足にもかかわらず、外国人技能実習生を受け入れることができていない。それは、外国人技能実習生の就業可能な職種に水田耕作作業が含まれていないからである。

### (3) 大潟村の特区申請

政府は2017年9月に、外国人技能実習制度とは別に、農業支援外国人受入れ事業制度を創設し、国家戦略特区における外国農業人材の受入れを可能とした。この制度は技能実習制度と異なり、区域計画の認定を受けた自治体において、農業の競争力強化に必要な労働力の確保のために通算最長3年の期間で「即戦力」となる外国人労働者を雇用する制度である。また技能実習制度にある職種、作業の制限は設けられていない。2019年2月25日の時点で、愛知県、京都府、新潟市、沖縄県が区域計画の認定をうけており、12名の労働者が、この制度下で在留

している(首相官邸 2019)。本制度創設の経緯は大潟村が、技術を伴った農業人材の確保のために、国家戦略特区の枠組みを利用した外国人労働者受入れの提案を行なったことから始まった。(石田 2017: 8; 大潟村 2015)。2019年2月25日時点では大潟村への区域計画の認定は降りないままに、入管法そのものが大きく改正されたことによって本制度は段階的に新制度へ移行されることとなった(首相官邸 2019)。しかし稲作に従事させる目的で外国人労働者を受け入れることはできないという点には依然として変わりがない。報道によれば、大潟村の担当者は「国の動向を注視しながら、特区指定への返事を待ちたい」と述べており(河北新報 2018)、大潟村は、今後の農業分野での入国管理政策の動向を見据えながら、外国人材の受入れの可否とそのため最善の枠組みを検討していかなければならない。

### 3. 大潟村の政策と今後の可能性

外国農業人材の活用については、カナダや韓国の制度と米国の制度との比較で明らかのように、ごく単純化して言えば、外国人材を最低賃金で雇う単純労働型と高い技能を有する人材を受け入れて高い生産性を狙う技能人材型とがありうる。

米国においては、外国農業人材を全般的に法定最低賃金を上回る賃金水準で雇用しており、一部の技能人材については法定最低賃金を大きく上回る水準の賃金で雇用している。同程度の米国籍の技能人材に比べれば賃金が安いとの批判はあ

るが、外国人材にも技能に応じた賃金を支給し、高い生産性を実現しているのである。

大潟村の高橋浩人村長は、技能人材型の外国人材受入れを指向する発言をしている。たとえば、「パートナーとして大潟村で新規に就労し、家族も持って長く暮らしてくれる人が望ましい。国内の農業系大学には、すでにアジアなどから多くの留学生が来ている」(2016年10月の国家戦略特区諮問会議での発言)(産経新聞 2017)、「地元の村の農家でも、3年でそうして帰るのではなくて、ちゃんとした社員として長く働いていただきたい。(・・・)今コンピューターでも専門的な知識を持った外国の方や日本の企業の中で活躍しているような方を農業分野でも作れば、本当にもっと活性化してくるのではないか」<sup>18)</sup>といった発言が伝えられている。

しかし、大潟村の中でも農業経営の現場から求められているのは、最低賃金で働く単純労働者であるとの声も聞かれる。大潟村の特区申請についても、必ずしも農業分野での技能人材を求めるためではなく、現行の技能実習制度上は農林水産省令によって禁じられている水田作業の労働力を求めてのものであり、必ずしも技能人材を求めてのことではないのではないかと思われる。例えば、2018年6月の大潟村議会では、次のようなやり取りがあったと言う。

(丹野議員) 農家が望む水田草取り要員として、外国人労働者を受け入れ、雇

用する事ができるか。

(高橋村長) 現在の制度のもので技能実習制度を利用した場合、圃場管理業務はできない。また特区に認定された場合、業務の一環として草取りなどの圃場管理作業への従事も可能となるが、水田の草取り要員のみとしての雇用は、魅力に乏しい上、本国での実務経験を生かす労務でないことから、就労地として選ばれる可能性はきわめて少ないと考えられる。受け入れるための条件を整備する必要があると考える。

現行の制度で外国人材を水田草取りに使うことができないことについては一致しているものの、仮に特別区域計画の認定を取得して、外国人材を水田作業に従事させることができるようになったにせよ、草取りなどの単純労働で雇用するのか、より専門的な業務に従事させるのかについては、まだ村内の関係者間のコンセンサスの形成ができていない段階であろう。

あくまでも稲作の繁忙期に発生する単純作業に対する需要の雇用調整を主眼とした短期の単純労働者の雇用を目的とするのであれば、カナダが実践する季節農業労働プログラムのような反復就労のシステムが魅力的であろう。言うまでもないことであるが、全ての外国人労働者が日本で働き続けることを希望しているわけではなく、短い期間で可能な限りの金額を稼いで、本国に送金あるいは持ち帰ることを望んでいる者も多い(依光ほか2003; グェン2013)。彼らにとって日本

が魅力的であるためには、就労手続きのコストがあまり高くないことが肝要である。

日本の外国人技能実習制度は渡航に要するコストが高く、出稼ぎのシステムとしてみれば、外国人労働者にとって必ずしも効率の良いものではない。同じ東アジアで見ても、改正入管法施行前の日本の技能実習制度と韓国と雇用許可制を比べると、韓国と日本で賃金水準がほぼ同じであるにもかかわらず、韓国からの外国人労働者(日本では「技能実習生」)が渡航時に支払う費用は日本へ行く場合の1割~2割程度であり、東南アジア等から海外出稼ぎを考える者にとって韓国の方が魅力的となっている(佐野2017: 89)。

外国人技能実習生に昇給・昇進の道が開かれているというのであれば、それで良いのかも知れない。しかし、現実には、昇給も昇進もなく、日本への渡航時に負った百万円もの借金を返すためだけに日本で働き続けることを余儀なくされることすらあるという(日本経済新聞2018)。日本でキャリアを伸ばす道を完全に閉ざしたままで、それでも勤勉に働いてくれる労働力が欲しいというのであれば、草取りのみに従事させるといった単純・反復労働といえども賃金水準について十分に考慮を払い、勤勉な人材を惹きつける条件の提示が必要であろう。現行の外国人技能実習制度が日本への渡航時に実習生自身に多額の負担を負わせる制度となっている状況で、昇給も昇進もない日本での最低賃金での就業機会が、外

国人労働者にとって魅力的であり続けられるかは疑問である。

他方で、農業分野の技能に優れた人材を受け入れるのであれば、その技能に見合う報酬はもちろんのこと、彼らのキャリアアップにつながる魅力ある職場環境・生活環境の提供が必要となる。

現行の法制度の許す範囲内で、あるいは新たな特区申請を通じて、技能実習制度の延長上にある改正入管法の特定技能1号とは異なる形での外国人材導入の方途を考えていく必要があるのではないだろうか。

#### 第4章 まとめと今後の調査課題

最後に、仙北市と大潟村の取組みの意義を検討し、特に、今後の発展の可能性を大きく残している大潟村での外国人材受入れのための政策について、その是非と方針の判断に資するために、いかなる調査が必要かを述べ、本稿の締めくくりとしたい。

##### 1. 仙北市と大潟村の取組みの意義

既に第1章で指摘したように、技能人材にとって日本は必ずしも魅力ある雇用を提供できていないという点あげられる。国際的な労働市場の中で、日本は全体として競争力に乏しく、ましてや地方はほとんど競争力を欠いた状態である。インバウンド医療ツーリズムのために外国医師を受け入れるという構想は、外国医師を惹きつけるだけの好条件を提供できるのであれば、大きな成果を挙げうる

ものであれが、さほどの利益の見通せない中で国際的に高い需要のある医療人材を惹きつけるだけの好条件での雇用を提供することは、おそらく難しいであろう。

特区申請に示された大潟村の構想は、未だ実現していないので、それがどのように具体化するか、まだ分からないが、前章でも述べたように、外国農業人材として、最低賃金で働く期間限定の単純労働者を受け入れるのか、生産性の更なる向上によって農業の将来を共に切り拓いていくメンバーとして受け入れるのかによって、取るべき政策は大きく異なる。そのいずれが正しいかということではなく、単純労働型か技能人材型（あるいはその亜種としての中間技能人材型）のいずれを求めるか、あるいは両方を求めるかについての政策のコンセンサスを形成した上で、それぞれに適した枠組みを用いていくべきであろう。

##### 2. 今後の調査課題

自治体がそうした政策判断をしていくためには、単純労働型の外国人材受入れと技能人材型の外国人材受入れとのそれぞれについて、送出国の側から見てどのような条件が必要あるいは望ましいかを明らかにしておくことが重要となるであろう。

単純労働型についての問題は技能労働者についての問題に比べれば比較的単純であり、他の受入れ国・受入れ地と比べて給料が高いか、生活費が安いといった金銭面の条件が何よりも重要とな

る。しかし、技能人材型については、技能人材がいかなるキャリア形成を考え、受入れ地でいかなる将来を、あるいは受入れ地を去った後にいかなる将来を望んでいるかも含めて考えなければ、国際労働市場で競争力ある条件を示すことはできない。また、技能実習生のように、「単純労働者」扱いされる者にも帰国後のキャリアがあり、その中には帰国後を視野に入れて来日する者もいることに留意すべきである。

大潟村、あるいはその他の同様の政策判断を迫られている自治体の参考として供すべく、送出国側の求める条件あるいは他の受入れ国の提示する条件を一つ一つ明確にしていくことが今後2年間あまりの調査課題となるであろう。さらには、それを地方の自治体の戦略・戦術策定の一助として供し、県や国の政策に対する批判的視座あるいは建設的批判へとつなげていきたい。

## 謝辞

本稿は独立行政法人日本学術振興会の課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業（実社会対応プログラム（研究テーマ公募型））の委託を受けて行われた研究（「人口減少社会における包摂と継承—『最先端』秋田からの提言」）の成果の一部である。

調査にご協力いただいた関係者各位、特に仙北市総務部地方創生・総合戦略統括監小田野直光氏と大潟村産業建設課課長補佐薄井伯征氏に研究分担者としてご

参加いただき、本稿の執筆に際してもご協力をいただいたことについて、あらためて謝意を表したい。また、本稿のドラフトを精読し、鋭いコメントをくださった国際教養大学の堀井里子助教にもここで謝意を表したい。

## 【注】

- 1) 閣議決定「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」(2018年12月25日)では、「特定技能の在留資格に係る制度の意義」が、「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ていく仕組みを構築することである」とされている(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai3/siryou1-2.pdf>)。
- 2) 秋田県の労働力供給の現状と課題については、日本銀行秋田支店「秋田県の持続的な経済成長に向けた労働力の維持と課題」金融経済調査シリーズ 2019年1月, <http://www3.boj.or.jp/akita/shiryou/data/chousa/c3101.pdf> を参照。
- 3) 同統計における移民の定義の不統一の問題についてWorld Bank Group 2018: 282-284を参照。
- 4) なお、日本語の「移民」という言葉には「他国に定住し、出身国には戻らない者」(狭義の「移民」)のニュアンスが強くあるが、上記の「移民」数は一時的に滞在する者も含めた広義の「移民」の数であり、同じ2017年の時点で外国に滞在する83万人の日本人は、それぞれの国への移民数に数えられている

- (ibid)。
- 5) 上述の世界銀行の報告書は、近年の国際的労働力移動の動向について、受入れ国の偏重に加えて更にもう一つ興味深い点を指摘している。それは移民の教育水準の高度化(特に女性移民の教育水準の高度化)である。1990年の調査では高所得27カ国に居住する移民のうちの半分近くが初等教育修了者であり、高等教育修了者は27%に過ぎなかったのに対し、その20年後の2010年の調査では約半数が高等教育修了者となった(World Bank Group 2018:28)。世界銀行の指摘によれば、高等教育(大学および大学院)を修了した移民の増加の背景には、移民送出国の側での高等教育修了者の増加のみならず、移民受入れ国の側での需要があり、受入れ国の側による選抜はますます厳しくなっている。その結果、高等教育を修了した移民のうちの3分の2がオーストラリア、カナダ、英国、米国の4カ国に集中している(World Bank Group 2018:28-31)。これらの国々は厳格な移民選抜を行うことで、途上国から高度な人材を獲得することに成功しているのである。なお、これを「選別的移民政策」として批判するものとして、小井土(2017)を参照。
  - 6) 移民多様化査証プログラム(Diversity Immigrant Visa Program)は、永住権抽選プログラム(Green Card Lottery program)などとも呼ばれ、申請者に平等に移民の機会を付与する目的で1990年の移民法改正によって新たに加えられた制度である。
  - 7) その背景について、小井土(2017:21, 24-29)を参照。
  - 8) ここで移民政策と外国人材受入れ政策の関係について立ち入った検討を行うことはできないが、さしあたり、近藤2018での議論を参照。
  - 9) 特に米国の高等教育機関で学位を取得した外国籍の者は米国が「投資」した人材であり、移民にふさわしいという考え方にも続き、STEM(Science、Technology、Engineering、Mathematics)分野を中心に積極的な優遇措置が取られている。2016年3月には、留学生の卒業後の関連職種での1年間の企業研修を許可するOptional Practical Training(OPT)制度について、STEM分野の卒業生に限り、24ヶ月の延長を許可する新規則が導入された。
  - 10) 旧ソ連の高麗人は、沿海州から中央アジアに強制移住された朝鮮系住民の子孫などである。
  - 11) こうした1989年の法改正の根本的矛盾について、鈴木(2017)を参照。
  - 12) 外国医師等が行う臨床修練に係る医師法第十七条等の特例等に関する法律(外国医師臨床訓練特例法)施行規則に、2014年の改正で臨床修練の許可の有効期間に係る更新の申請手続に関する新条文(第5条の3)を設け、また、改正前の同法第4条第2項第5号が外国臨床修練医師受入れの必要書類の一つとして「患者に与えた損害を賠償する能力を有することを証する書類」の提出を求めていたところ、同じ改正で同号の文言を改め、「患者に与えた損害を賠償する能力を前項に規定する者[臨床修練を行おうとする外国医師]又は臨床修練病院等の開設者が有することを証する書類」(改正法4条2項4号)とした([https://ajhc.or.jp/siryu/20140926-3\\_4.pdf](https://ajhc.or.jp/siryu/20140926-3_4.pdf))。これにより、臨床修練を行おうとする外国医師自身が損害賠償能力を有せずとも受入れ病院がそれを有することで足りることとなった。
  - 13) 厚生労働省医政局長通知医政発0901第13号(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/h150901k-5.pdf>)。仙北市のウェブサイトの「仙北市国家戦略特区につ

- いて」のページ(<https://www.city.semboku.akita.jp/sousei/page01.html>)も参照。
- 14)2018年11月22日に中川、大金、三宅が仙北市総務部地方創生・総合戦略統括監小田野直光氏からヒヤリングを行ったところによる。
- 15)同上。
- 16)同上。
- 17)ケベック州人権委員会は移民労働者に対する制度化された差別が存在するとしてSAWPも含めて連邦政府の短期外国労働者政策を批判した(Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [Québec Human Rights Commission] 2011)。
- 18)「国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング(議事要旨)」, 2018年3月26日, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/h29/teian/180326\\_gijiyoushi\\_t\\_01.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h29/teian/180326_gijiyoushi_t_01.pdf), 5頁。

#### 【参考文献】

- 明石純一, 2017, 「安倍政権の外国人政策」大原社会問題研究所雑誌700号(2017年2月)12-19頁, [http://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/700\\_02.pdf](http://oisr-org.ws.hosei.ac.jp/images/oz/contents/700_02.pdf).
- 秋田県健康福祉部, 2011, 医師数・患者数等医療需要調査報告書: 第6章 秋田県の医師の需給問題を取り巻く課題と対策 <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/5519>.
- 秋田県調査統計課, 2018, 秋田県の人口と世帯(月報)平成30年7月1日現在, <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/30043>.
- 秋田県長寿社会課, 2018, 平成30年度老人月間資料, <https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/8722>.
- 秋田魁新報, 2018, 「人手不足の現場期待、外国人材の拡大 実習生には迷いも」秋田魁新報, 2018年12月8日, <https://www.sakigake.jp/news/article/20181208AK0006>.
- 安藤光義, 2018, 「日本の農業と外国人労働者の現状—家族経営を支える技能実習生の増加」駒井洋(監修)、津崎克彦(編著)『産業構造の変化と外国人労働者(明石書店, 2018年) 164-189頁.
- 石田一喜, 2017, 「国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要」『農林金融』第70巻第11号 2-21頁.
- 大岡栄美, 2012, カナダにおける移民政策の再構築—『選ばれる移住先』を目指すコスト削減とリスク管理」移民政策研究, 2-12頁.
- 大潟村, 2015, 「特区提案 農業創生特区～未来へ向けて～」平成27年11月, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/h27/151112oogata\\_shiryou02.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h27/151112oogata_shiryou02.pdf).
- 岡村美保, 2018, 「我が国の外国人労働者」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』2018年1月20日, 29-53頁, <http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11035759>.
- 学校法人聖路加病院, 2014, 国家戦略特区「外国医師の診察の業務解禁」について, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/hearing\\_s/141128siryoushou03\\_4.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing_s/141128siryoushou03_4.pdf).
- 河北新報, 2018, 「<外国人労働者は今>秋田の現場から(中)期待／進む高齢化 村の支えに」2018年12月04日, [https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201812/20181204\\_43011.html](https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201812/20181204_43011.html).
- 上林千恵子, 2009, 「一時的外国人労働者受入れ制度の定着課程—外国人技能実習制度を中心に」『社会志林』第56巻第1号.
- グエン・ティ・ホアン・サー, 2013, 「日本の外国人研修制度・技能実習制度とベトナム人研修生」佛教大学大学院紀要社会学研究科篇第41号(2013年3月)19-34頁.
- 小井土彰宏, 2017, 「選別的移民政策の時代」同編『移民受入の国際社会学: 選別メカニ

- ズムの比較分析』(名古屋大学出版会, 2017年)1-17頁.
- 小井土彰宏, 2017, 「高度技能移民政策の起源と変貌 — H-1Bビザの神話を超えて」同編『移民受入の国際社会学: 選別メカニズムの比較分析』(名古屋大学出版会, 2017年) 20-47頁.
- 厚生労働省, 2012, 「平成24年(2012年)医師・歯科医師・薬剤師調査の概況」, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/ishi/12/index.html>.
- 厚生労働省, 2016, 「平成28年(2016年)医師・歯科医師・薬剤師調査の概況」 <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/ishi/16/index.html>.
- 厚生労働省, 2019, 「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」(平成30年10月末現在), [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_03337.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html).
- 国家戦略特別区域担当大臣, 2015, 「区域計画の認定について」, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai14/shiryou1.pdf>.
- 近藤敦, 2009, 「変わる移民政策: 入管政策と多文化共生政策の新展開 — 日本を中心に」『国立民族学博物館調査報告』83巻(2009年3月)171頁-184頁.
- 近藤敦, 2018, 「持続可能な多文化共生社会に向けた移民統合政策」『世界』2018年12月号.
- 佐藤忍, 2011, 「カナダの園芸農業における外国人労働者」香川大学経済論叢83巻4号, 625-663頁, <http://shark.lib.kagawa-u.ac.jp/kuir/metadata/27510>.
- 佐野孝治, 2010, 「外国人労働者政策における『日本モデル』から『韓国モデル』への転換 — 韓国における雇用許可制の評価を中心に —」『(福島大学)地域創造』22巻1号(2010年9月)37-54頁, <http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/repo/repository/fukuro/R000003878/18-145.pdf>.
- 佐野孝治, 2014, 「韓国の『雇用許可制』と外国人労働者の現況 — 日本の外国人労働者受入れ政策に対する示唆点(1)」(研究ノート), 『福島大学地域創造』, 第26巻第1号, 33-52頁.
- 産経新聞, 2017, 「大規模化、頼りは外国人」産経新聞, 2017年3月19日, <https://www.sankei.com/region/news/170319/rgn1703190014-n1.html>.
- 産経新聞, 2018, 「政府想定、技能実習生からが「45%」5年で最大34万人の外国人労働者受け入れ」産経新聞, 2018年11月21日, <https://www.sankei.com/politics/news/181121/pl1811210011-n1.html>.
- 首相官邸, 2016, 国家戦略特別区域及び区域方針, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/160129\\_kuiki\\_houshin.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/160129_kuiki_houshin.pdf).
- 首相官邸, 2019, 国家戦略特区 WG 資料, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien\\_sinseidoikouhousin.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/nogyosien_sinseidoikouhousin.pdf).
- 鈴木江里子, 2017, 「外国人選別政策の展開 — 進行する選別的排除」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学: 選別メカニズムの比較分析』(名古屋大学出版会, 2017年).
- 仙北市, 2014, 「田沢湖・玉川温泉を中核とした医療・農林ツーリズム特区平成26年8月秋田県仙北市国家戦略特区提案〜世界最高の湯治拠点・岩盤浴場のための岩盤規制撤廃!〜」国家戦略特区提案ヒアリング用資料, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/h26/pdf/senbokushi\\_shiryou.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h26/pdf/senbokushi_shiryou.pdf).
- 総務省, 2018, 人口推計/各月1日現在人口, <https://www.stat.go.jp/data/jinsui>.
- 手塚沙織, 2015 アメリカの高度人材に対する移民政策の変遷と現在の動向 移民・ディアスポラ研究4「グローバル人材」をめぐる政策と現実 五十嵐泰正, 明石純一編, 明石書店.

日本医師会, 2011, 危機にさらされる日本の医療  
2011年2月16日 社団法人 日本医師会 医療  
における規制制度改革とTPPの問題点,  
[http://dl.med.or.jp/dl-med/etc/kokumin/  
2010/s-3.pdf](http://dl.med.or.jp/dl-med/etc/kokumin/2010/s-3.pdf).

日本医師会総合政策研究機構, 2018, 地域医療  
提供体制の現状―都道府県別・二次医療  
圏別データ集, [http://www.jmari.med.or.jp/  
research/working/wr\\_669.html](http://www.jmari.med.or.jp/research/working/wr_669.html).

日本経済新聞, 2018, 「技能実習生の失踪7000人  
駆け込み寺、元難民が奔走」日本経済  
新聞, 2018年8月5日, [https://www.nikkei.  
com/article/DGXMZO33826020V00  
C18A8CR8000](https://www.nikkei.com/article/DGXMZO33826020V00C18A8CR8000).

春木育美, 2010, 「韓国の外国人労働者政策の展開  
とその背景」東洋英和女学院大学『人文・社  
会科学論集』28号, 93-105頁, [https://ci.nii.  
ac.jp/els/contentscinii\\_20180406022659.  
pdf?id=ART0009744350](https://ci.nii.ac.jp/els/contentscinii_20180406022659.pdf?id=ART0009744350).

法務省入国管理局, 2007, 「本邦における不法  
残留者数について(平成15年1月1日現  
在)」, [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/  
kouhou/press\\_030328-1\\_030328-1.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_030328-1_030328-1.html).

法務省報道発表資料, 2018, 「警察・法務・厚生  
労働三省庁による不法就労外国人対策の経  
営者団体への要請について」, 平成30年6月  
5日, [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/  
kouhou/nyuukokukanri09\\_00043.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri09_00043.html).

法務省, 2018, 在留外国人統計(旧登録外国人統  
計), 2018年12月6日, [https://www.e-stat.  
go.jp](https://www.e-stat.go.jp).

依光正哲 = 石崎直一 = 金昇謙 = 黄英蓮, 2003,  
「外国人の就労と生活に関する実態調査  
: アンケート調査の単純集計結果報告」  
Discussion Paper, No. 136, [http://hermes-ir.  
lib.hit-u.ac.jp/rs/handle/10086/14435](http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/handle/10086/14435).

Canadian Agricultural Human Resource Council,  
2017, "A Review of Canada's Seasonal

Agricultural Worker Program", [https://  
cahrc-ccrha.ca/sites/default/files/Emerging-  
Issues-Research/A%20Review%20of%20  
Canada%27s%20SAWP-Final.pdf](https://cahrc-ccrha.ca/sites/default/files/Emerging-Issues-Research/A%20Review%20of%20Canada%27s%20SAWP-Final.pdf)

Commission des droits de la personne et des  
droits de la jeunesse, 2011, "Systemic  
Discrimination towards Migrant Workers",  
[http://www.cdpedj.gc.ca/publications/  
Opinion\\_migrant\\_workers\\_summary.pdf](http://www.cdpedj.gc.ca/publications/Opinion_migrant_workers_summary.pdf)

Costa, Daniel and Jennifer Rosenbaum,  
"Temporary Foreign Workers by the  
Numbers: New Estimates by Visa  
Classification", Economic Policy Institute,  
March 7, 2017, [https://www.epi.org/files/  
pdf/120773.pdf](https://www.epi.org/files/pdf/120773.pdf).

Department of Citizenship and Immigration  
Canada, n.d., "Facts and Figures 2016:  
Immigration Overview Temporary  
Residents". Available at: [http://www.cic.  
gc.ca/opendata-donneesouvertes/data/Facts\\_  
and\\_Figures\\_2016\\_TR\\_EN.pdf](http://www.cic.gc.ca/opendata-donneesouvertes/data/Facts_and_Figures_2016_TR_EN.pdf) (Accessed  
March 14, 2019)

Department of Homeland Security, 2017, "Table  
7. Persons Obtaining Lawful Permanent  
Resident Status By Type And Detailed  
Class Of Admission: Fiscal Year 2016" in  
2016 Yearbook of Immigration Statistics,  
[https://www.dhs.gov/immigration-statistics/  
yearbook/2016/table7](https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table7).

Department of Labor, 2018, "Office of Foreign  
Labor Certification - H-2A Temporary  
Agricultural Labor Certification Program  
- Selected Statistics, FY 2018", December  
2018, [https://www.foreignlaborcert.doleta.  
gov/pdf/PerformanceData/2018/H-2A\\_  
Selected\\_Statistics\\_FY2018\\_Q4.pdf](https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/PerformanceData/2018/H-2A_Selected_Statistics_FY2018_Q4.pdf).

Department of State, n.d., "Nonimmigrant  
Visas Issued by Classification (Including

- Border Crossing Cards) Fiscal Years 2013-2017", <https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2017AnnualReport/FY17AnnualReport-TableXVIB.pdf>.
- Hayes, Joseph and Laura Hill, 2017, "Undocumented Immigrants in California", Just the Facts, March 2017, [https://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF\\_UndocumentedImmigrantsJTF.pdf](https://www.ppic.org/content/pubs/jtf/JTF_UndocumentedImmigrantsJTF.pdf).
- Huennekens, Preston, 2018, "Unlimited Cheap Farm Labor: Evaluating H-2A Disclosure Data", Center for Immigration Studies, August 2018, [https://cis.org/sites/default/files/2018-08/huennekens-h2a\\_0.pdf](https://cis.org/sites/default/files/2018-08/huennekens-h2a_0.pdf).
- JITCO-公益財団法人 国際研修協力機構, 2018, 技能実習生・研修生統計. <https://www.jitco.or.jp/about/data/statistics/statistics-i.pdf>.
- Martin, Philip L., 2016, Migrant Workers in Commercial Agriculture, International Labour Office, Sectoral Policies Department, Conditions of Work and Equality Department, Geneva: ILO, 2016.
- Martin, Philip L., 2018, "The H-2A Guest Worker Program Expands in California", ARE Update 22(1): 9-11. University of California Giannini Foundation of Agricultural Economics.
- OECD, 2017, Health at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing. Paris. Retrieved from [https://doi.org/10.1787/health\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/health_glance-2017-en).
- OECD/EU, 2015, Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en>.
- Preibisch, Kerry, 2010, "Pick-Your-Own Labor: Migrant Workers and Flexibility in Canadian Agriculture", International Migration Review 44 (2), 404-441, <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/PickyournLabour.pdf>.
- Simoens, Steven and Jeremy Hurst, 2006, The Supply of Physician Services in OECD Countries, OECD Health Working Papers, No. 21, <http://www.oecd.org/els/health-systems/35987490.pdf>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015, "Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision", United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017, "Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision", United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>.
- World Bank Group, 2018, "Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets", <http://www.worldbank.org/en/research/publication/moving-for-prosperity>.



## 秋田県における外国人技能実習生受け入れへの課題と提言 ～秋田県とベトナムでの現地調査を踏まえて～

飯牟禮 克年

### 要旨

少子高齢化が著しく進む秋田県では、働き手の不足から全国と同様に外国人材の受け入れが増えている。中でも、技能実習生は在留資格別で最も多く、企業の労働力を支える重要な役目を担っている。しかし、県内の受け入れ体制や支援の整備は進んでいないのが現状だ。受け入れには、言語や文化の違い、受け入れ事業所の金銭的な負担というような様々な課題がある。また、外国人材の需要は国際的にも高まってきており、単に「働かせる」のではなく技能実習生ら外国人労働者を1人の人間として考え、彼／彼女らが日本や秋田県での生活に価値を見いだせる環境がなければ、外国から十分な労働者を集めることは難しくなっていくであろう。秋田県と技能実習生の双方にとってメリットがある受け入れ体制に必要なことを整理するため、近年増加しているベトナム人の技能実習生に焦点を当て、受け入れ事業所や技能実習生、送り出し機関などへのヒアリング調査を行った。外国人技能実習制度の実態と課題を明らかにした上で、公的支援の充実、受け入れ先としての秋田県のPR強化、受け入れ側と技能実習生間の理解促進を提言するものである。

キーワード：外国人労働者、技能実習生、外国人技能実習制度、少子高齢化

## Challenges and Recommendations for Accepting Technical Intern Trainees in Akita Prefecture :

~Based on Interviews in Akita Prefecture and Vietnam~

IIMURE Katsutoshi

### Abstract

*With its rapidly aging population, Akita Prefecture is accepting an increasing number of foreign workers to address labor shortage. Trainees under the Technical Intern Training Program (TITP) comprise the largest group of foreign workers, and play an important role in industrial growth. However, institutions that accept and support such trainees have yet to develop in the prefecture. Issues such as linguistic and cultural barriers, and financial burdens on accepting companies also remain unresolved. Given the growing demand for foreign workers in the international labor market, Akita Prefecture would be an attractive destination only if it offers them beneficial*

*working and living conditions. In light of the recent growth in the number of technical intern trainees from Vietnam, the author conducted interviews with the trainees, and their families, their employers, Vietnamese sending organizations, and former trainees. This paper will identify the challenges faced by TITP and underscore the need for increased public support for both trainees and employers. The paper will also propose measures to promote mutual understanding between trainees and the accepting side.*

**Keywords: Foreign Workers, Technical Intern Trainee, Technical Intern Training Program (TITP), Aging Population**

## 1. はじめに

少子高齢化の影響で日本では経済を担う労働者が不足している。厚生労働省(2019a)によると、有効求人倍率は上昇傾向にあり、2018年は前年より0.11ポイント増え1.61倍を記録した。こうした中、現在増えてきているのが外国人労働者である。2018年10月末現在、外国人労働者の数は146万463人で昨年と比べると18万1793人増加している。外国人材を雇用する事業所数は昨年より2万1753カ所増え、21万6348カ所となっており、労働者数、事業所数ともに過去最高を記録している<sup>1)</sup>。

秋田県内の外国人労働者を見ると、人数は全都道府県中最少の1,953人、受け入れ事業所も最少で431カ所に過ぎないが、年々増加傾向にある。在留資格別では、本来は労働でなく技能実習が目的で在留、就業する「技能実習生」<sup>2)</sup>が全体の49%(958人)を占めており、全国平均の約40%を上回っている<sup>3)</sup>(図1)。在留資格にはそのほか、本来の意味での外国人労働者と言うべき「専門的・技術的分野の在留資格」と「特定活動」、留学生のアル

バイト等を指す「資格外活動」、婚姻等で日本に暮らす外国籍者を指す「身分に基づく在留資格」があるが、本来は労働者ではないはずの技能実習生が単純労働者の調達に使われているところに日本の外国人労働者市場の大きな問題があることは周知の通りである。落合は、「(技能実習生を)『国際貢献』の名のもと、実質的には産業構造の底辺を支える安価な労働力として迎え入れてきた」と指摘している(2010:51)。秋田県の外国人労働者統計は、絶対数こそ少ないものの、技能実習生が増加傾向にある全国的な現象が顕著な形で示されているのである。

また、新たな在留資格として「特定技能」を設ける改正出入国管理法が2019年4月に施行される。技能実習生から特定技能への移行者は初年度で55～59%と見込まれており(毎日新聞, 2018)、従来の技能実習生が「特定技能」資格で外国人労働者として就労することになる。その是非はともかくとして、日本の外国人労働者政策は大きな転換期を迎えている。

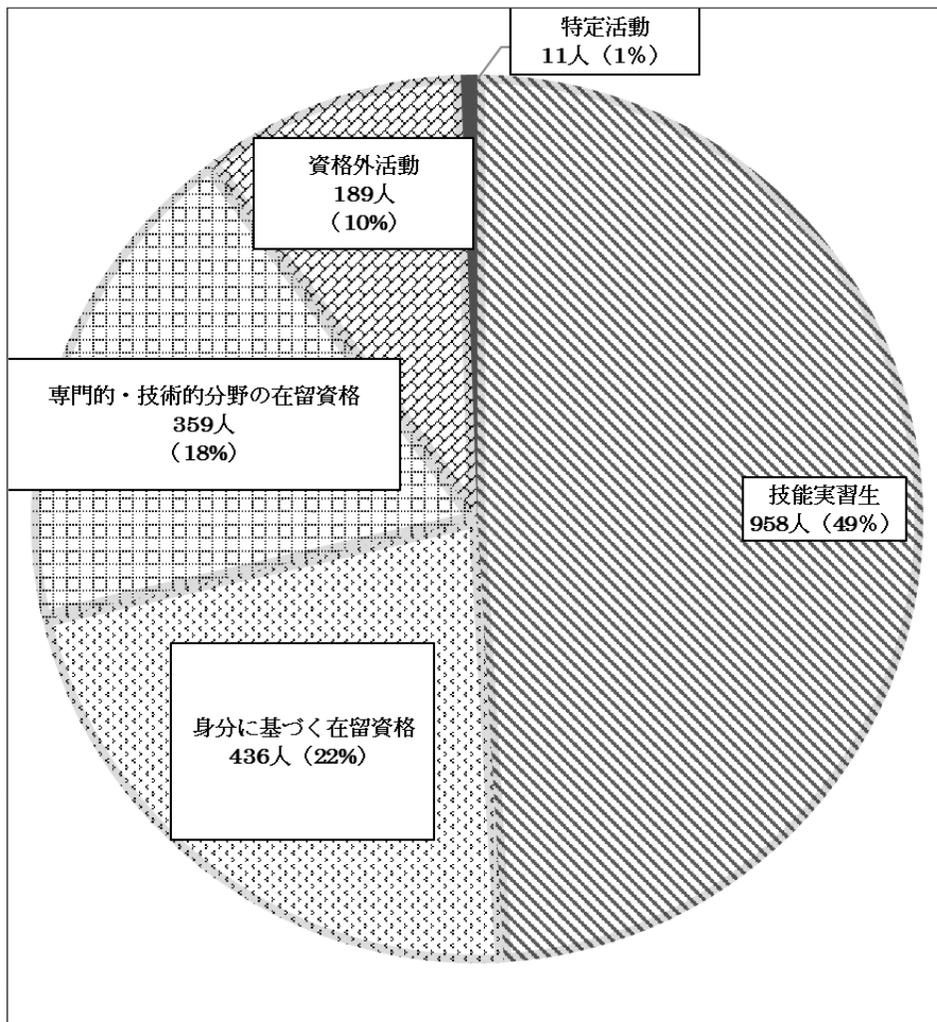
技能実習生をはじめとする外国人労働者は今後も増加する見込みはあるが、外

国人労働者のニーズは日本以外の韓国、台湾、シンガポールといった先進国や地域の間でも高まってきている。韓国では、単純技能分野の外国人労働者は増加傾向にあり、零細企業を中心に外国人労働者への依存度が高くなっている(李 2011: 179-180)。こうして国際労働市場における外国人労働者の需要が増え続けていくことから、日本や秋田県へ来る外国人材は持続的に供給することは難しくなるこ

とが考えられる。従って、労働者が日本や秋田県での生活に魅力を感じるような外国人材受け入れの体制整備、支援が求められる。

筆者は2018年12月から2019年3月まで、国際教養大学アジア地域研究連携機構の客員研究員として、秋田県で働く外国人労働者の在留資格で最も多い技能実習生、中でも増加傾向にあるベトナム人技能実習生を対象に現状調査を行った。

図1 秋田県内の外国人労働者(2018年10月末時点)



秋田県内の事業所、技能実習生、ベトナムの送り出し機関、元実習生、残された技能実習生の家族に実施した聞き取り調査から得られた知見に基づいて、技能実習生の現状や課題を明確にすると同時に今後の秋田県の技能実習生受け入れに必要なことを提言することが本稿の目的である。

## II. 技能実習の仕組みと秋田県内の技能実習生

### (1) 実習のプロセス

技能実習生の受け入れには、日本の企業が海外の現地法人や関連企業の職員を受け入れる「企業単独型」と商工会や協同組合などを通じて受け入れる「団体監理型」とがある。秋田労働局の担当者によると、秋田県では後者の「団体監理型」での受け入れがほとんどだという。

団体監理型での技能実習の大まかな流れは次の通りである。まず、受け入れ事業所や監理団体が技能実習計画の作成や査証請求などの事前準備を行う。そして、供給国の送り出し機関<sup>4)</sup>で日本語学習や職業訓練を受けた技能実習生が来日し、日本の法律や生活上のルールなどを学ぶ講習を受講した後、各事業所で実習を開始する。実技、学科試験に合格し、移行対象職種(77職種)に該当すれば技能実習2号の在留資格が取得でき、2年間実習が可能になる。外国人技能実習機構から違反がなく受け入れ体制が充実している「優良」と認められた監理団体と事業所に

限り、技能実習生が実技試験に合格すれば3号として、さらに2年の実習が可能となる。最大5年間の実習期間中は労働関係法令が適用される。監理団体は事業所が計画に基づき違反なく適切に実習をしているかを確認するため定期的に監査を行うほか、訪問指導や必要に応じて臨時監査を実施する<sup>5)</sup>。

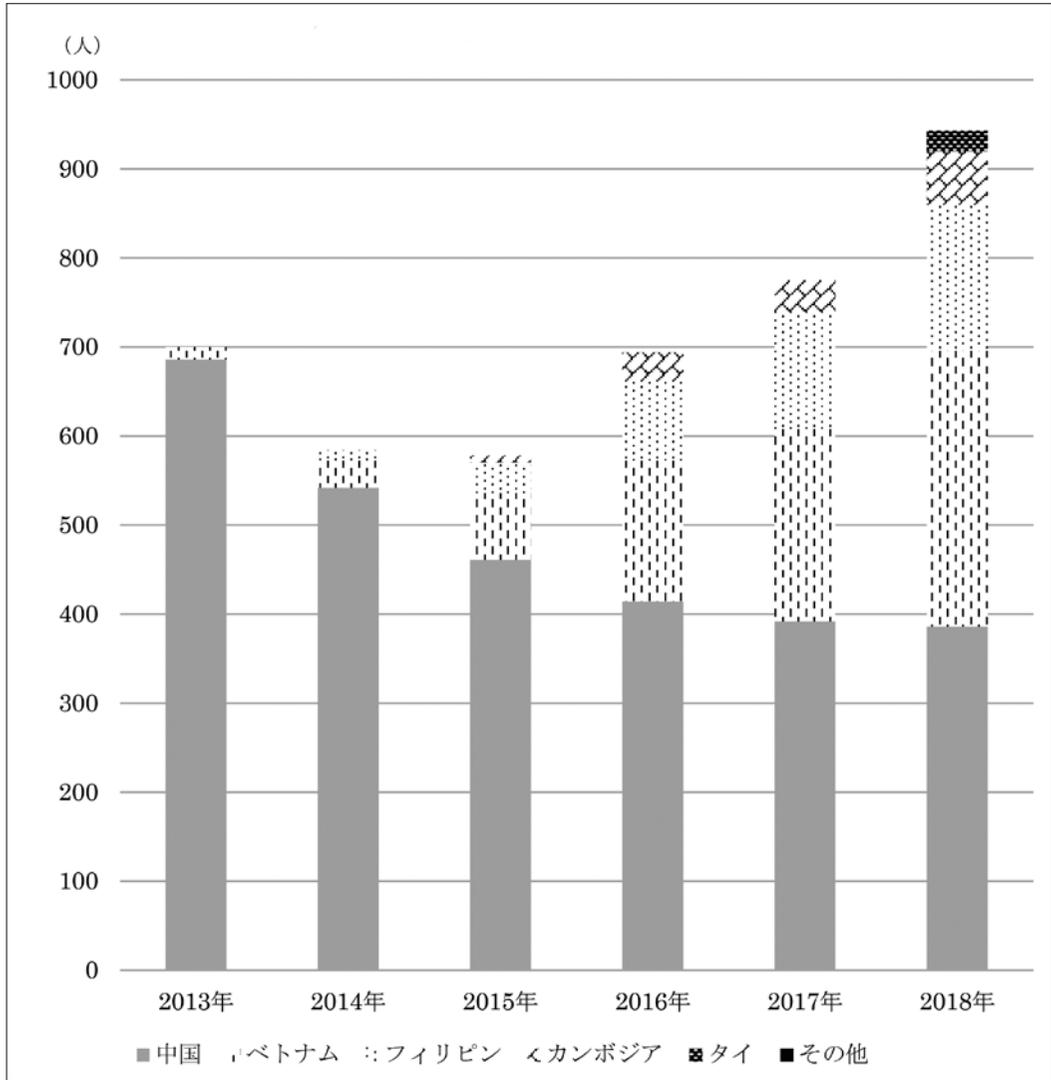
### (2) 秋田県の技能実習生

秋田県の有効求人倍率は2009年に0.31倍と低迷していたが、2015年に1.05倍に回復してからは急速に労働力不足へと転じ、2018年は1.52となっている(秋田労働局, 2019b)。こうした現状から労働力不足を補う手段として、技能実習生の受け入れが秋田県内でも活発化している。秋田県の技能実習生は2013年に全県で701人(秋田労働局, 2018a:9)であったが、2018年には958人まで増加した。

外国人技能実習生を国籍別に見ると、中国が386人、ベトナムが310人、フィリピンが164人、カンボジアが60人など。中国が全体の約4割を占めており、現時点では最多グループとなっているが、最近ではベトナム人やフィリピン人など中国人以外の増加が目立つ。特にベトナム人の増加が顕著で2013年の14人と比べると、昨年は約22倍も増えている(図2)。

受け入れ事業所の業種別で見ると、8割を超える821人が繊維工業(656人)を中心とした製造業での「技能実習」である<sup>6)</sup>。秋田県での製造・加工の有効求人

図2 県内の技能実習生の推移



倍率は2018年11月時点で2.29倍となっており<sup>7)</sup>、前述したように求人の困難が企業の目を技能実習生に向けさせている。技能実習生の労働市場は人手が不足している企業への労働力供給源となっていると言える(上林2015:36)。

県内の監理団体の数は東北最小で13団体である(読売新聞, 2019)。そのうち12団体が婦人子ども服といった縫製業関係

で、残り1団体は左官や鋳造、電子機器組み立て関係など多様な業種を扱っている。監理団体が繊維工業系に偏っているのも、同分野での技能実習生が多い要因としてみることができる。

政府は2018年12月、出入国管理法を改正し、新たな在留資格となる特定技能1号と2号を設けた。前者は知識や経験など一定の技能が必要で在留期間は通算

5年。後者は熟練技能が求められ在留期間の更新が可能のほか、家族の帯同も認められている。1号に関しては、3年以上の技能実習期間があれば日本語試験と技能試験が免除され技能実習生から移行できる。政府は農業や建設業など14業種で初年度は最大4万7,550人の受け入れを見込んでおり、そのうち半数以上は技能実習生からの移行を予想している。これら14業種のうち、秋田県内で特に有効求人倍率の高い分野は建設や製造などであり、県内でも移行者が出てくる可能性は大いにある。

### Ⅲ. ヒアリング調査から分かった技能実習生の現状

#### (1) 県内の現場から

秋田県の技能実習生の実態を把握するため、受け入れている県内の事業所を訪ね、実習生と事業所の代表者らに受け入れた背景や業務内容、普段の生活などについてヒアリング調査を行った。調査先は秋田県の主要産業の一つである農業と技能実習生が最も多い製造の受け入れ事業所4カ所である(表1)。技能実習生には全ての事業所ではないが、県内在住の

ベトナム人通訳を介して調査を行った。

#### 【受け入れ事業所・農業】

大潟村にある有限会社正八(宮川正和社長)は人手不足により技能実習生を受け入れており、現在6人のベトナム人技能実習生が働いている。5年ほど前からハローワークやウェブ上で求人を募っても人が集まらなくなり、技能実習生の受け入れを決めた。6人の業務内容は男鹿市の農場でネギの収穫や皮むき作業、カボチャの栽培など多岐にわたる。勤務時間は労働基準法に合わせて1日8時間以下となっているが、残業をする日もある。1年目は最低賃金だが、2年目からは日本人のパートと同額の賃金を支払っている。宮川社長は「即戦力になっている」と評価している。技能実習生を受け入れたことでネギ畑を3ヘクタール増やし、春からはカボチャの農地も2割ほど広げる予定だという。

技能実習生は20～30代の全員男性で、そのうち代表でドー・ヴァン・ティンさん(35歳、ナムディン省出身)とダム・ハン・アンさん(20歳、ゲアン省)が聞き取り調査に応じてくれた。2人が技能実習生になった目的はベトナム国内より賃金の高い日本で稼ぐためと日本文化を学ぶため

表1 調査先の事業所(2019年1月末時点)

事業所名	代表者	受け入れ人数	技能実習生の業務内容
正八	宮川正和社長	男性6人	ネギの皮むき、収穫など
JA秋田やまもと	米森萬壽美組合長	女性5人	シタケの選別、パック詰め
JES	青木航社長	男性3人	木材乾燥機の部品組み立て
パイオニアソーイング	加賀谷健市社長	女性7人	婦人服の縫製

で、その他4人の目的も同じだという。ダムさんは来日前、ベトナムの韓国系企業でエンジニアとして働いていたが、月収は3万5千円ほどであった。技能実習生となった今はその約3倍の収入で毎月実家に7万円ほど仕送りしているという。2人とも業務内容について特に不満もなく「大分慣れた。日本人の職員も優しい」と感想を述べた。ドーさんの妻の実家はキノコ農家ということもあり「仕事は日本の高い農業技術を学ぶ機会になる」と話す。帰国後はキノコ農家を継ぎたいと考えている。ダムさんは帰国後の計画は未定だが、貯めたお金で店を経営したいという。

JA秋田やまもと(本店・三種町)は昨年10月から受け入れを開始した。現在10~20代のベトナム人女性5人が八峰町にあるシイタケの包装施設で働いている。受け入れに踏み切った理由は人手不足に加え、シイタケの生産拡大計画に伴う労働人材の確保であった。受け入れ担当者は「技能実習生であれば、決まった人数が決まった期間働いてくれる。求人を出しても来ない日本人より実習生を受け入れた方が確実」と話す。賃金については日本人のパートと同じ時給である800円を支給している。業務時間は午前8時~午後5時で、技能実習生は箱に入ったシイタケを規格ごとにパックに分ける作業を行う。1日1人当たり約700パックを詰めるという。5人が技能実習生になった目的は「稼いで家族に仕送りをするため」「貯まったお金で店を経営したい」「日本語を勉強

したい」などであった。実習生の一人、チャン・ティ・ハンさん(27歳、ナムディン省)は「ベトナムでキノコ農家として自分でビジネスを立ち上げたくて、その技術を学ぶのも一つの目的」と話した。賃金については「日本人と同じで不満はない」と全員同じ答えだった。5人とも来日して数カ月しか経っていないためか、生活に対するストレスもないようで「日本人の社員は休憩中でもよく話しかけてくれて親切」という感想が聞かれた。



男鹿市の農場でネギの皮むき作業を行う正八の技能実習生

### 【製造】

大館市の縫製会社パイオニアソーイングは、元々中国から技能実習生を受け入れてきた。しかし、中国国内の賃金が上がっており希望者が減っていることから、同社に技能実習生が来なくなり2016年から技能実習生をベトナム人に切り替えた。20~30代の女性7人が技能実習生として婦人用のブラウスやジャケットの縫製業務に携わっている。月給は固定制で13万1900円としている。同社は日本人の従業員(6人)より技能実習生の人数が多く、加賀谷健市社長は「技能実習生がいなけれ

ば仕事は成り立たないのが現状だ」と話す。技能実習生の調査では、チャン・アイ・フォンさん（28歳、ランソン省）とチャン・ティ・リさん（24歳、ランソン省）が応じてくれた。チャン（フォン）さんが技能実習生になった理由はお金を稼ぎながら日本語を勉強し、帰国後にベトナムで賃金が高い日系企業で働くためだという。来日前は母親と地元の市場で日用品を売っていた。月収については教えてもらえなかったが、技能実習生になる方がより高い収入につながると考え、2年前から同社で働く。業務に関しては「最初は慣れるのに苦労したが、今は大分慣れた」と答えた。チャン（リ）さんが技能実習生になった目的はお金を稼ぐため、帰国後の予定はまだ分からないという。

木材乾燥機の製造を手掛ける能代市のJESは、2017年5月から20～30代の男性3人を技能実習生として受け入れている。3人の業務内容は主に部品の溶接や組み立てで、業務時間は午前8時半～午後5時までとなっている。賃金は月給固定制で日本人社員と同額の約13万円と年2回のボーナスが支給されている。同社が技能実習生を受け入れた理由は他の調査先と同じ人材不足であった。社員の高齢化が進み、新入社員より退職者が多くなった状況が続いたことから、ベトナム人の受け入れを決めた。青木航社長は「3人とも率先して日本語であいさつしてくれる。性格は真面目でよく働いてくれる」と評価する一方で、「もっと日本語が上達すれば的確な指示がしやすくなる」と



大館市のパイオニアソーイングの技能実習生

話す。3人は会社が用意した職場付近の一軒家の社宅で共同生活を送っている。最年長のドー・ゴク・ハイさん（32歳、トゥアティエン＝フエ省）は「思ったより秋田は寒くて雪には驚いたが、夏は涼しくて過ごしやすい。仕事も不満はない」と秋田の生活について語った。ドーさんら3人は給料が高い日本で稼ぐために技能実習生として来日した。ドーさんは来日前、アルバイトで事務作業の仕事をしていたが、月給は2万程度であった。ホー・ロク・ファイさん（20歳、トゥアティエン＝フエ省）、ファン・タン・チンさん（24歳、ベンチェ省）は高校、専門学校をそれぞれ卒業後、現地の送り出し機関に入った。両親は共に農家で月の収入は2～3万円だったという。ホーさんは「貯まったお金で母国の警察学校に入学する」と帰国後の目標を教えてくれた。

## （2）ベトナムでの調査

筆者は技能実習生の仕組みや送り出しについてより深く知るため、ベトナムに2019年2月22日から3月8日まで訪れ、送り出し機関（5カ所、表2）と残された

表2 調査した送り出し機関

	本部所在地	生徒数 (候補者も含む)	主な業種	派遣した技能 実習生の累計	主な派遣先
A	ハノイ	約 40 人	縫製、農業など	0 人 (※ 2019 年 1 月 に設立したため)	(岐阜県、愛知県 などの予定)
B	ハノイ	約 160 人	農業、建設	約 350 人	関東地方、福岡、 北海道
C	ハノイ	約 600 人	建設、水産加工、農 業など	約 4,000 人	関東地方、北海道
D	ハノイ	約 350 人	食品製造関係、建築、 農業、溶接	約 1,500 人	関東地方、沖縄県
E	ハノイ	約 300 人	建設、溶接など	約 2,000 人	東京都、大阪府、 福岡県

家族(2家族)、元技能実習生(2人)に実態調査を行った。

### 【送り出し機関】

送り出し機関の定義は文末注の3)で記述している通りである。機関によって詳しい業務内容は異なるが、日本の監理団体と連携して技能実習の希望者をベトナム各地から募り、候補者の選考面接や内定者の職業訓練や日本語教育を実施する。日本の監理団体とは、電話や直接訪問による営業、既に関係を持った監理団体からの紹介で締結を結ぶことが主流である。送り出し機関は技能実習生への生活相談や帰国後の就職支援も行う。調査で得た情報を基に詳しい送り出し機関についての説明をする。

技能実習の希望者を募集する方法は主に2通りである。1つは、送り出し機関がベトナム国内の役所やホームページで受け入れ事業所の業務や契約内容を掲示し、その事業所での技能実習希望者を集める

ケースである。2つ目は、技能実習の希望先はまだ決まっていないものの、日本での技能実習に興味がある人を募るケースである。審査を経て送り出し機関に候補者として登録されると、送り出し機関は候補者が希望する事業所の選考面接に備え、日本語でのあいさつや実技試験に備えた職業訓練といった事前教育を約1週間行う。選考面接は送り出し機関で行われ、監理団体の担当者と受け入れる事業所の代表者が日本語で志望理由や経歴について質問する。必要に応じて送り出し機関のスタッフが通訳を行う。面接に合格しなかった生徒は他の事業所の面接を受けたり、台湾など別の国への労働に変更したりすることがある。

技能実習の希望者が事業所を選ぶ基準は様々である。送り出し機関Aの社長は「送り出し機関が締結している監理団体の傘下事業所がどの地域にあるのかによるが、都会に比べて地方を希望する人は少ない。都会は最低賃金が高いことが大きな

理由だ」、Cの会長は「実習先でもらえる給料で決める。最低でも残業代込みで手取り10万円以下だと募集しても人が集まらない」と話した。Bの副社長は「経験がある職種や勉強したい職種で選ぶ」と答えた。

希望者の実習先が内定すると、送り出し機関は正式に生徒として認め、教育施設で3～6カ月間ほど、日本語や日本での生活のルールの授業、職業訓練を行う。日本語のクラスは業種ごとなどに分けられており、教科書をベースにした授業を行う。講師は日本語能力試験のN3～N2を持っている元技能実習生や留学生、日本人が担当している。職業訓練は授業がない週末や来日前の1カ月前に行うなど送り出し機関によって異なる。送り出し機関の中には現地の大学と提携し、学内に教育施設や職業訓練施設を設けている所がある。このうち、Bはハノイ職業技術大学と提携しており、生徒は同大の施設を用いて縫製や溶接の訓練を行う。そのほか、体力作りのための運動の時間や日本でのマナーを学ぶ研修も実施する。

教育期間中、生徒は寮で共同生活を送る。Dの敷地内にある寮は全部で100部



送り出し機関の日本語教育施設の外観

屋あり、1部屋10人収容できる。部屋にはテレビを設置しており、日本語の教育番組を流して常に生徒の耳に日本語が入るようにしている。また、ベトナム国内ではまだ広く普及していないという洗濯機も完備し、日本での生活に近い環境を整備している。寮も送り出し機関によって設備や規則の多少の違いはあるが、基本的に外出は届出制で、常に部屋は整理整頓されてなければならなかったりゴミは日本の規則に習って分別したりするなど細かいルールがある。Dの副会長は「ベトナムの教育は日本と比べて厳しくなく、ルールを守る意識が低い。来日してから生徒が苦勞しないようにあえて厳しいルールを作っている」と話した。



Cの教育施設で日本語を学習する生徒



洗濯機やテレビ、エアコンなどが完備されたDの寮の一室



送り出し機関内に設けられたゴミの分け方・出し方を紹介するパネルと分別箱

送り出し機関が生徒に請求する費用は調査した5カ所全てでほぼ同じで約40～45万円(教育費、寮費、手数料など全て込み)だった。請求は日本へ出国する直前に行うことが多く、分割払いを認めている送り出し機関もあった。実習先が内定していない人へは基本的に費用の請求はしない。Cの会長によると、以前は制限がなかったが数年前から生徒に請求できる費用は法律で3,600ドルと決まっているという。

技能実習生の最近の傾向としては、日本で稼ぐことに加え、帰国後の就職先を考慮するケースが多いという声が聞かれた。Eの担当者は「以前は出稼ぎとして働く技能実習生が主流だったが、最近は技能実習を(帰国後の就職活動で有利になる)一つのステータスとしてとらえる人が目立つ」と答えた。同担当者によると、在籍している生徒400人の約8割は高卒で、ベトナム国内では高卒の月収は1～2万ということがある。一方で、ベトナムの日系企業では、日本語能力試験でN2を取得していれば、月給10万ほど稼げるほか

ボーナスももらえることから、技能実習で日本語を勉強して日系企業に就職する人が増えてきているという。また、日本語講師や起業家になることもあるという。Bの副社長は「技能実習生の目的は帰国後の就職だ」と話した。

### 【元技能実習生】

技能実習生はベトナムへ帰国後、学習した日本語などを生かして日本語の講師になったり日系企業や送り出し機関に就職したり様々な進路を歩んでいる。秋田県と岩手県で技能実習生として働いていた2人に技能実習生となった目的や日本での生活について尋ねた。

グエン・ティ・フォンさん(23歳、バクザン省出身)は、2015～2018年まで秋田県横手市のスーパーで水産加工の技能実習をしていた。高校卒業後、日系企業のプリンターの部品組み立て工場で働いたが、月収は約1.8万円程度だった。また、工場内を自主的に清掃する日本人社員の仕事への真面目な姿勢を見て、日本でお金を稼いで日本の文化を学んでみたいと思い、技能実習生になることを決意した。実習先は「日本であればどこでもいい」とあまり業種や賃金を考えずに選んだ。グエンさんによると、他の候補生も当時ほとんど18～20歳で、日本についてよく分からないままとりあえず面接を受ける人が多かったという。

業務内容は鮮魚をさばいて刺身にしてパック詰めにする内容で、日本人従業員に見本を示してもらいながら仕事を教

わった。月給は手取り12万円程度で、家賃は4人部屋で月1万円だった。送り出し機関には親戚から借金して60万円支払い、約半年間教育を受けたが、最初は日本語をゆっくりしゃべってもらわないと理解できず、従業員からの「お腹空いたか」といった何気ない声掛けも分からなかったという。しかし、日本人の従業員や社長とよく交流する機会があり、休日にドライブやスキー、花見などに行った。業務中も従業員からよく声を掛けられ、日本料理の作り方を教わったこともあった。グエンさんは「(日本人の従業員は)みなさんお母さん的な存在だった」と話した。ホームシックはあまり感じなかったが、旧正月や姉の結婚式に帰省できなかったのがさみしかったという。技能実習を通じて「離れて暮らす家族の有り難さや自立する大切さを学ぶことができ、言葉や文化の違いを乗り越えて日本人と仲良くなれたことがうれしかった」と振り返った。日本人の従業員とは今も連絡を取り合っている。

技能実習期間中はずっと日本人と会話ができるようになるため、毎日業務後に日本語を勉強し、2018年に日本語能力試験N2を取った。帰国後、後輩に日本語だけでなく日本文化や日本人の良さを教えて自身と同じような経験をしてほしいと思い、送り出し機関の日本語の講師として働いている。

ダン・ティ・リン・タオさん(26歳、フンイエン省出身)は、隣県の岩手県一戸町の縫製工場で2012～2015年まで働

いた。日本の高い給料のほか日本語を勉強して大学に入り待遇の良い会社に就職することを目指して技能実習生になった。以前は縫製工場に務めており給料は月に1万2～5千円だった。業種は経験がある縫製を希望した。事業所はグエンさんと同様に地域にこだわらず面接を受けた。送り出し機関には親戚や銀行から借金し約100万円を払った。

業務内容は、男女用のスーツの縫製で、手取り11～12万円だった。送り出し機関で日本語を勉強したのはわずか3カ月間で、来日した当初は簡単な日本語も聞き取れず相手の言っていることが分からなくても「はい」と返事をした時があった。住居は寮で他の技能実習生2～3人と共同生活をしていた。家賃は光熱費込みで月1万円と安かったが、エアコンがなく夏は暑くて眠れず濡らしたタオルを体に当てて涼んでいた。また、工場周辺には商業施設がなく、寮から自転車で30分かけて買い物に行っていた。冬は雪道を1時間かけて歩いて行ったという。

一方で、地域の祭に参加したり毎週スポーツをしたりするなど日本人の従業員や地域との交流が多く、日本語を学ぶことに適した環境だった。毎週日曜日には地域のコミュニティーセンターでボランティアの日本人から漢字や文法を習っていた。ダンさんは「日本人との会話が上達するにつれて、日本語を学ぶ楽しさを感じることができた」と話した。帰国後はハノイ大学に入学し日本語の勉強を続けている。将来については、「日本語を生かし

て日本の監理団体の職員や通訳として働きたい」と話した。



横手市での技能実習を振り返るグエンさん

### 【残された家族】

技能実習生の家族も技能実習をベトナムと比べて高い給料を稼げる手段、日系企業に就職する一つのアドバンテージとしてとらえている。また、家族を残して離れるさみしさを感じている。

能代市のJESで働いているドーさんの兄ドー・ゴク・クイさん(44歳、トゥアティエン=フエ省在住)によると、ドー(クイ)さんの家族はドーさんのほか妹と姉の娘も技能実習生として日本で働いている。クイさんは「ベトナムの特に田舎は収入が少なく豊かな生活ができない。技能実習はお金を稼ぐ一つの手段となっている」と話した。クイさんが住むフダ村内にある集落は約250世帯あり、ほとんどの世帯で少なくとも1人は技能実習生として来日しているようだ。集落の間では技能実習生が貯めたお金を使ってホーチ

ミンで商店を開くことが流行っているという。正八で働くドー(ティン)さんの妻グエン・ティ・ダオさん(31歳、ニンビン省在住)は「毎月の仕送りで助かっている。旦那には帰国したらできれば日系企業に勤めてほしい」と、帰国して農家をしたいというティンさんとは違う心境を語った。

技能実習生として働く家族に期待を込める一方で会えないさみしさもある。クイさんは「弟の妻と子どもにはできれば日本で弟と一緒に暮らしてほしい。家族だからずっと離れていると関係が深まらない」と懸念を示した。グエンさんも「毎日フェイスブックで連絡を取り合っているが、早く帰ってきてほしい」と話した。



ヒアリング調査に応じるドーさんの兄クイさんと通訳者(左)

## IV. 技能実習生受け入れの課題

秋田県内とベトナムでのヒアリング調査を通じて、共通点がいくつか浮かび上がってきた。ほとんどの技能実習生は日本での高い給料や日本語習得、帰国後のキャリアを目的に来県していた。調査先の事業所は人手不足を理由に技能実習生を受け入れていた。一方で、以下のよう

な課題も浮かび上がった。

### ① 日本語能力習得の難しさ

厳密な日本語習熟度は不明だが、技能実習生を聞き取り調査する際、ほぼ全員と簡単な会話はできたものの、通訳なしではインタビューを行うことができなかった。また、技能実習生の日本語能力は個人差があった。日本語が上達すると、日本人社員からの指示や指導内容がよく理解できるようになり労働生産性の向上につながるほか、日本人との交流が深まることが期待できる。

技能実習生の日本語能力が低かったり個人差があったりすることの原因の一つに、送り出し機関での日本語教育が十分でないケースがあることが挙げられる。送り出し機関Eの担当者は「送り出し機関での教育は4カ月、長くても半年ほどしかなく限度がある」と指摘した。

同担当者によると、来日する技能実習生は基本的な日本語しか勉強しておらず、例えば「結構です」や「いいです」といった肯定と否定両方ともとらえることができる表現が使われると、区別ができないといった場合がある。Dの副会長は「地方に派遣された技能実習生からは方言が分からないという相談がある」と述べた。元技能実習生の2人は来日当初はほとんど日本語が分からなかったと話していた。

短い教育期間だけでなく、講師や教育の質にも問題があるといえる。送り出し機関によっては日本語の講師の中に筆者と日本語でスムーズに会話ができない人

がいたほか、日本人講師がいないところもあった。正八のダムさんとドー（ティン）さんの送り出し機関では形式上日本語能力試験を来日前に受けるが合否は関係ないという。ダムさんは7カ月間、月～土曜まで送り出し機関で日本語を学んで、N4を受けたが不合格のまま正八の技能実習生となった。

正八の宮川社長によると、6人の日本語能力は業務には特段支障はないものの、たまにうまく指示が通じないこともなるという。6人は業務後に機関で使用していた日本語の教科書やオンラインで勉強しており、日本語能力に関して向上心が見られたが、語学を上達させる研修やサポートはないのが現状だ。JESの青木社長は「3人の日本語のレベルにはギャップがあり、日本語が上手い人に仕事の指示がしやすく、語学レベルによって仕事の能力も変わってくる」と話した。3人はほぼ毎日仕事で聞いた単語を覚えるなどして学習しているが、日本語で会話する機会も少なく思うように上達していないといい、「日本語ができれば仕事もできるようになるし、日本人の社員とも会話が楽しめると思う」「日本語を勉強する研修の機会がほしい」という声が聞かれた。正八のダムさんも「日本語を上達させてもっと日本人社員と会話したい」と話した。

しかし、技能実習生の来日目的の大部分は「お金を稼ぐこと」であるから、「日本語が出来なくても業務ができれば大丈夫」という考えを持った実習生も中にはいた。パイオニアソーイングの加賀谷社長による

と技能実習生の中には全く日本語を勉強しない人もいるという。同社のチャン(リ)さんは「日本語は難しくて勉強はしないけど、仕事はちゃんとできる」と話した。

以上のことから、意欲がある技能実習生には事業所での業務だけでなく、日本語を学習する機会もあると彼／彼女たちの業務や生活が有意義になると考えられる。実際、元技能実習生のダンさんは独学のほか、地域のボランティアから日本語を学んでおり、日本語が上達することで充実した生活につながったことを述べている。

## ② 多額な送り出し機関の費用と不十分な技能実習生への生活支援

技能実習生は来日前、送り出し機関に多額の費用を払っているため借金をしているケースがほとんどだった。技能実習期間中は節約して借金を返済し、貯金するために仕送りを行っている。

正八のダムさんとドー(ティン)さんは貯金を崩したり親や銀行に貸してもらったりして、送り出し機関に約100万円を支払った。その他の3つの事業所の技能実習生やベトナムで調査した元技能実習生も同様に60～130万円を借金して送り出し機関に払っていた。最初の1年目はほとんど借金の返済で仕送りは終わってしまう。JESのドーさんの兄クイさんも「送り出し機関への費用は高すぎる。貧困が理由で出稼ぎに行く技能実習生にとって負担が大きすぎる」と述べた。

ベトナムで調査した送り出し機関の費

用は新しいベトナムの法律で定められた範囲内の約40万円だった。Bの担当者は「ベトナム政府に認定されていない送り出し機関は悪質なところがあり、100万円ほど学生に請求する送り出し機関もある」と指摘する。

しかし、技能実習生が来日前にベトナムで働いていた時の月収の額を考慮すると約40万円でも大金であると考えられる。技能実習生は生活費をなるべく抑えて仕送りをしている。

技能実習生は金銭的に負担を抱えていることに加え、気候や文化と大きく異なる日本で生活しなければならない。そういった技能実習生への支援が秋田県では十分ではない。ベトナムは温暖で雪は降らないため秋田県のような雪国での生活についての知識はない。正八のドー(ティン)さんは「初めて雪を見た時は驚いた。今は慣れたが、前もって雪用の靴や服が必要だという情報が欲しかった」、JESのドーさんは「最初の冬は寒くて眠れない時もあった」と振り返る。

また、受け入れる事業所は住宅街から離れており、交通アクセスが不便で交通費が高くなるケースがある。正八の技能実習生が、近くの大規模商業施設まで行く場合、バスと電車を乗り継いで往復で800円かかる。なるべく多くのお金を貯めたい技能実習生にとって生活費が大きくなることは痛手である。

技能実習生の中には妻や子どもを母国に残してきた人がおり、彼らは業務後に会員制交流サイト(SNS)で家族と連絡を

取っている。

実習期間中、渡航費は自己負担のため帰国することが難しく、ホームシックになることがある。パイオニアソーイングのチャン(フォン)さんは4歳と6歳の娘を残して来日している。「会えないのはつらい。人間ならば誰でもその気持ちはある」と答えた。残された家族もドー(ティン)さんの妻グエンさんのように早く帰ってきてほしいという思いがあると考えられる。元技能実習生のグエンさんも家族に会いたい思いはあったが渡航費が高いため、我慢して働いたという。

こうしたことから実習生に対する心理的ケアの支援も必要となる。

### ③ 受け入れ事業所の負担

現在の制度では、技能実習生の宿泊施設の確保や指導員の設置など受け入れまでに事業所が行う様々な準備がある。主な負担の一つとして挙げられるのは金銭的なコストである。JA秋田やまもとでは、技能実習生を受け入れるために職場の近くにある空き家を借りて改修し、生活用品を揃えるなどして受け入れまでに約750万円かかった。JESは、技能実習生の家賃5万円を会社で負担している。そのほか、事業所は所属する監理団体へ毎月1人あたり3～4万円ほど「管理費」や「組合費」として支払わなければならない。

金銭面以外の負担も発生する。JA秋田やまもとでは、実習生の住宅の周りに商業施設がなく、週に1回職員が交代で能代市まで車で買い物に連れて行っている。

パイオニアソーイングも技能実習生の移動手段が限られるため、10日から2週間に1回加賀谷社長自らが車で近くの商業施設まで送迎を担当している。JESは、交通の便が悪いため自転車を支給した。正八は技能実習生の住宅から職場までの送迎を行っている。

受け入れ事業所は、文化的に異なる技能実習生への生活指導も行わなければならない。青木社長は「受け入れ始めた時、3人は横断歩道のないところを自転車で渡ったり、ストーブの上で洗濯物を乾かしたりしていて、日本や秋田での生活習慣について教えるのに苦労した。技能実習生の受け入れは日本人を雇うよりコストがかかる。しかし、人手不足で受け入れざるを得ないのが現状だ」と語った。

調査した事業所によると、こうした実習生の受け入れに関する負担に対して行政の援助はないという。担当者からは、技能試験を行う会場の提供、技能実習生の住居確保や職場までの送迎の補助といった支援を望む声が聞かれた。

受け入れ事業所の中には、県外の監理団体に加入していることで負担が増す場合もある。これは、県内の監理団体の数と団体の取り扱う業種が共に少ないからである。正八の宮川社長は農業の監理団体が秋田県内にないため、大阪府に本部がある監理団体を利用している。宮川社長によると、監理団体の職員が監査などで秋田県を訪れる際は交通費が高くなり、管理費も割り増しになるという。また、「技能実習生は難しい日本語が分からない

ため、ベトナム語を話せる監理団体の職員が近くにいないと保険や契約内容の説明することが難しい」と話した。

#### ④ 受け入れ側と技能実習生間の理解不足

ベトナムの送り出し機関への調査では、受け入れる事業所と技能実習生の理解が互いに深まっていないことから生じるトラブルがあるという声が聞かれた。

送り出し機関Dの副会長は事業所と技能実習生の間で意思疎通がうまくいかず、互いのストレスにつながるケースがあると指摘する。来日して間もない技能実習生のほとんどは日本語を聞き取る能力が乏しい。同副会長によると、送り出し機関での日本語教育は基本的に教科書を参考にしており技能実習生は「～しろ」「～やれ」などの命令形が理解できず、日本人の従業員から叱責され仕事の意欲が低下することがあるという。事業所も「この技能実習生は仕事ができない」と思い込むことがある。Dでは昨年12月に大阪府の建設会社から技能実習生が1人失踪した。日本人社員の態度が威圧的でストレスを感じ、転職を試みたという。Dの副会長は「技能実習生を単に労働者としてではなく、彼らが文化や言語が違う国から来ていると認識する必要がある。送り出し機関によく技能実習生のクレームを報告する事業所ほど技能実習生との交流が少ない印象がある」と話した。

Eの担当者も「ベトナムでは日本ほどゴミの分別の決まりがない。地域によって細かいルールもあり、技能実習生がゴミ

の分別をしないと事業所からクレームが来る時がある。また、ベトナム人はよくスキミングをするが日本ではセクハラと勘違いされることもある」と話した。こうしたことから、同担当者は互いの文化の違いを理解して学び合うことが大切と訴える。

Bの副社長は「手取りは少なくとも、日本社員と技能実習生が休日に一緒に出かけたり食事したりするなど、頻繁に交流している事業所では、技能実習生の満足度は高い」と話す。

#### ⑤ 秋田県の認知度の低さ

今回の調査では、技能実習生の間では秋田県はよく知られていないことも分かった。ほとんどの技能実習の候補生は「日本であればどこでもいい」「地方は最低賃金が低い」という意識を持っており、日本への知識がないまま技能実習生になることがある。

今回調査したEで日本語を学ぶ生徒40人に「秋田県のことを知っている人はいるか」と質問したところ、「知っている」と答えたのは秋田県内の技能実習に内定した3人のみだった。Cの会長も「技能実習生で秋田について知っている人はほとんどいない」と答えた。

国際的に外国人労働者の需要が高まり続ける中、秋田県で受け入れを行っていくには秋田県の知名度を上げ、労働者自らが秋田県で働きたいと思えるような体制作りが大切になる。現在の認知度の低さでは、この先の労働者の安定した供給

は保証できる可能性はないと考えられる。

## V. 行政機関の対応

現地調査の結果から、技能実習生をはじめとする外国人労働者の受け入れには、体制の整備や支援の充実が必要だということが明確になった。この章では、技能実習生ら外国人材の受け入れに関わる秋田県の政策のほか、県外で行われている先例について述べていく。

### (1) 秋田県のケース

現在、秋田県では外国人労働者に特化した支援や受け入れ体制の整備はあまり進んでいない。

秋田県は2018年10月に県内の建設や農業など各業界団体などとともに「外国人材活用促進連絡協議会」を設立し、県内企業に外国人技能実習制度の周知を図っていく方針を立てた(秋田魁新報, 2018a)。翌月には技能実習生といった外国人労働者の受け入れ方法や課題について学ぶセミナーを開催した(秋田魁新報, 2018b)。2019年度の当初予算には、新たに「外国人材の受入体制整備事業」として約1047万円の予算を盛り込んだ(秋田県2019:14)。内容は、前述した協議会や受入セミナーの開催、秋田県国際交流協会が運営している「秋田県外国人相談センター」の対応強化などである。

このように、受け入れに関する動きは出てきているものの、秋田県の担当者は「秋田県での支援や体制整備に関してはこれから進めていく段階」と述べた。

県内の自治体では受け入れ整備を始めているところがある。八峰町では2019年度から町内の技能実習生約30人との交流推進事業を計画している。技能実習生と地域の交流が少ないことから、技能実習生に同町の良さを知ってもらおうと同町の観光名所巡りと住民との親睦会を企画している。にかほ市では、同じく2019年度から製造業の分野で受け入れる監理団体の設立を支援する方針を立てている(秋田魁新報, 2019)。同市総合政策課によると、市内に監理団体を置くことで市外や県外の監理団体に払う経費や監理団体に行く出張費が節約できるほか、技能実習生の支援を充実できるメリットがあるという。

### (2) 先例紹介

行政による技能実習生受け入れ支援に関する先行研究は山口の埼玉県川口市の事例研究(2017)を除いて数少ない。山口によれば、川口市では、1980年代から川口市の代表産業である鑄造業の中小企業が技能実習生を受け入れている。2016年、技能実習生への支援策として宿泊施設建設費補助制度と外国人研修生を活用した交流・PR事業を開始した。そのうち、交流・PR事業では市内の外国人労働者と市民の交流会や市政情報を提供するための技能実習生のメールアドレス登録を行っている。山口(2017)はこれらの政策は技能実習生と地域社会の共生につながるほか、再来日を希望する技能実習生を呼び戻しやすくなると主張する。

筆者の調べでは、他の自治体でもさまざまな受け入れ支援が実施または予定されている。群馬県は2017年、同県に来るベトナム人の技能実習生の円滑な人材育成と活用を目的に、ベトナム政府と体制整備と包括連携を進めることを合意し、覚書を締結した。覚書では、同県が受け入れ事業所や団体の指導・監督を行い、ベトナムは派遣前の実習内定者への日本語教育を強化すること、問題点の情報交換を互いにすることなどが定められている。覚書締結を通じて、同県の労働力確保、県内企業のベトナム進出の環境作りといったメリットが期待できる(産経ニュース, 2017)。群馬県労働政策課によると、群馬県は覚書以外にも受け入れ事業所の社員が技能実習生に日本語を教える際の参考にしてもらうため、日本語教育セミナーを実施するなど率先して受け入れ体制の整備を進めている。

岐阜県飛騨市では、2018年度から技能実習生が支払う家賃を最大3年間、月額3万円を上限に補助している。対象は地域の空き家を社宅としている受け入れ事業所で、初年度は2つの事業所が申請している。飛騨市では過疎化が進み空き家が増えていることに加え、市内の人手不足で技能実習生を受け入れている事業所が増加していることから、補助を始めた。飛騨市の担当者は、なるべく生活費を抑えたい技能実習生へのメリットだけでなく、地域の空き家に彼らが住むことで住民との交流のきっかけにもなることを指摘した。実際に技能実習生が地域住民と

清掃活動や行事に参加するようになり、技能実習生が地域に溶け込みやすい環境ができつつあるという。

鳥取県日南町も町の企業の人手不足解消や経営継続につなげるため、2019年度から技能実習生を受け入れる事業所に対して、技能実習生の渡航費や監理団体へ支払う管理費などの経費の半額を補助する事業を始める予定だ。

## VI. 今後の受け入れへの提言

秋田県外の自治体の先例やこれまでの調査を踏まえると、秋田県は受け入れの支援や整備が進んでいないことは明らかである。受け入れの課題と共に求められる支援や整備は既に述べた。ここで改めて簡潔ではあるが、提言していきたい。

### (1) 公的支援の充実

秋田県の労働力を補う技能実習生の受け入れには事業所だけが負担するのではなく、地方行政も加わり地域全体で整備を進めるべきである。主な内容は次の通りである。

#### ① 受け入れ事業所への補助

技能実習生を受け入れる事業所に、選考面接のための供給国への渡航費など受け入れ準備に係る費用を一部補助する。必要に応じて技能試験の会場の提供や技能実習生の送迎も行う。事業所の負担が減るほか、受け入れを始める事業所の増加が見込める。

#### ② 技能実習生の家賃補助

過疎化が進み増えている地域の空き家

を活用し、社宅として生活する技能実習生の家賃を一部補助する。技能実習生はその分を仕送りや貯金などに充てることができる。また、地域の中に技能実習生が住むことで住民との交流する機会が生まれる。

### ③ 日本語研修の実施

希望する技能実習生に対して、公民館やコミュニティーセンターで地域住民や学生のボランティアが日本語を無料で教える。日本人と会話する機会が増えることにより技能実習生の語学学習への意欲向上が見込める。

### ④ 監理団体設立の促進支援

秋田県や各市町村が必要に応じて監理団体の設立の促進と支援を行う。各市町村や県内に監理団体があることで受け入れ事業所は経費を節約、負担を軽減することができる。身近に監理団体があることで技能実習生へのサポートがより充実する。

### ⑤ 生活アドバイザーの設置

技能実習生の生活や悩みについての相談に対応できる独自のアドバイザーを配置する。アドバイザーは県内在住の供給国を出身とする者や外国語ができる者が担当する。事業所訪問やウェブ上などで相談、心理ケアを受け付ける。技能実習生が事業所や監理団体に言いにくい内容も聞くことができ、技能実習生の問題やニーズを把握する手段にもなり得る。

### ⑥ 技能実習生の渡航費補助

技能実習生が旧正月などに家族と会う

ための一時帰国の渡航費を一部負担する。家族に会えないさみしさから生じる精神的な負担をできるだけ解消し、技能実習に対する意欲を高める。

## (2) 秋田県のPR強化

技能実習生の中で秋田の認知度は低いことから、豊かな自然や人の温かさといった秋田県の魅力、秋田県で働くメリットを供給国の送り出し機関などでPRをする必要性がある。秋田県や受け入れ事業所が連携して技能実習の希望者が秋田県を選んでくれるような働きかけをすべきである。

### ① 供給国でのPR活動

技能実習を希望する人は高校卒業したばかりの若者が多く、日本について深い知識はあまりないのは調査の結果の通りである。希望者が実習先を選ぶ一つの参考として、秋田県の関係者らが供給国を訪れて送り出し機関などで秋田県の良さを発信する。実際にベトナムの送り出し機関の担当者は現地でのPR活動することは可能だと話していた。

### ② インターネットを活用した広報

供給国でPRするほか、ウェブ上でも県内の技能実習生向けのホームページを作成し、ベトナム語や中国語など主な供給国の言語で秋田県や各地域の情報を掲載する。特に東南アジアは秋田県と気候が異なるため、冬の備えに関することやストーブの使い方についての情報も載せる。

### (3) 受け入れ側と技能実習生の共生に向けた相互理解と交流の促進

調査から分かったように、受け入れ事業所と技能実習生が互いに理解し合えていないことで意思疎通できずにストレスを感じ、技能実習生の失踪などのトラブルにつながるケースがある。受け入れ側は「なぜ技能実習生が来日するのか」「彼／彼女らはどのような国から来たのか」といったことを把握することが大切である。また、受け入れ事業所や地域住民と頻繁に交流していた技能実習生は、事業所や地域に愛着を持ったり日本語学習への意欲が上がったりと、技能実習を単なる出稼ぎとしてではなく自身がスキルアップできた貴重な経験としてとらえていた。技能実習生を一人の人間として迎えることで受け入れ側と技能実習生間の関係が深まることが期待できる。

#### ① 受け入れる事業所における日本人社員への教育

受け入れる事業所の社員に技能実習生について知ってもらう機会を設ける。供給国の事情や言語や文化が異なる異国で働く大変さを理解することで、技能実習生に対してどのように接すべきか考えるきっかけになる。例えば、来日したばかりの技能実習生にはジェスチャーを使いながらゆっくり話して指示をする、一緒に食事をするなど互いに仲良くなるためにどのようなことが必要か考える。

#### ② 地域間での交流

事業所だけでなく、地域でも技能実習

生と交流する機会を地方自治体や事業所と作る。親睦会や地域の清掃活動といった交流を通じて技能実習生が秋田県や地域に魅力を感じ、再び来日したいと思えるような環境を整備する。

### VII. おわりに

本稿では、現在全国的に増えている技能実習生の現状を調査し受け入れの課題を見つけ、今後の秋田県における受け入れに何が必要かを論じた。受け入れ事業所や自治体の関係者に是非参考にしてもらいたい。しかし、監理団体や外国人技能実習機構など調査すべき対象がいくつか残っており課題や提言はまだ他にもある。

ただ、今回行った提言の中で筆者が特に取り入れてほしいのは、受け入れ側と技能実習生間の相互理解と交流の促進だ。つまり、技能実習生を単なる労働者としてではなく、母国を離れて異国で働く人間としてみてほしいのである。ほとんどの技能実習生は先進国の日本にあこがれを抱いて、家族や自身の生活、将来の目標のためにわずか数カ月の日本語やマナー教育、職業訓練を経て来日する。日本語を十分に理解できなかつたり仕事でミスをしたりするのは当然である。そういった技能実習生の背景を理解すれば、自ずと交流が生まれるだろう。

とあるベトナムの送り出し機関の調査で、日本語の教育施設を案内してくれた担当者は元技能実習生だった。彼の実習先の職場では、日本人従業員と技能実習生の会話が少なく、中には技能実習生を

無視する従業員もいたが、彼は下手な日本語ながら積極的に「週末は何をしましたか」「元気ですか」と職場や地域の人に話しかけた。そのうち、一緒に居酒屋に行ったり近所の人から果物をもらったりするようになり交友を深めた。ある日、日本人の同僚から「ベトナムに行ってみよう」と言われた時は心からうれしかったそうだ。彼は「実習内容を学べたことよりも日本に来て価値観が広がったことがよかった」と振り返る。

技能実習生は日本や秋田県の労働力を補う役割を担っており、本来の目的である「国際貢献」の概念とはかけ離れているのが現実だ。しかし、彼のような技能実習生が一人でも増え日本で技能実習以上のことを学び、母国や日本で活躍する人材が生まれることは長期的な展望で見れば、楽観的かもしれないが「国際貢献」になるのではないだろうか。受け入れ側も、若くして異国で働く技能実習生と接することで学ぶことはあるだろう。

筆者の本業は新聞記者である。最近の報道からは、技能実習生の失踪や過酷な労働を強いる受け入れ事業所など技能実習制度の「マイナス」の部分しか流れてこないように思う。今回筆者がベトナムを訪れて驚いたのは、技能実習生として稼ぐだけでなく、日本での経験を転機ととらえ、日本語教師や経営者としていきいきと人生を歩む元技能実習生と出会ったことである。確かに、この制度は様々な問題を抱えている。一方で、まだわずかもかもしれないが、ベトナムの若者に技能

実習が「プラス」に作用していることを紙面で伝えるのも技能実習生を調査した記者としての義務だと感じている。

#### 【注】

- 1)厚生労働省(2019b)の『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】(平成30年10月末現在)』を参照した。
- 2)外国人技能実習生とは、外国人技能実習制度により「技能実習」の在留資格で日本に滞在し、受け入れ事業所で技能を学ぶための技能実習を行う人である。技能実習制度は日本の技能を発展途上国に移転する「国際貢献」を目的に1993年に設立された。元々は1960年代後半の経済の国際化に伴い、国内企業が海外に進出し、企業が現地法人や関連企業の外国人社員を対象に日本での技術研修を始めるようになったのが始まりとされる。バブル期には深刻な人手不足から中小企業も受け入れが可能になった。当時はあくまでも「研修生」である。そして、1993年に制度が創設された際に「特定活動」の在留資格で、研修を行った同じ受け入れ先において技能実習が行えるようになり、「労働者」となった(宮島, 鈴木 2014:13-14)。実習生は労働力の不足分を担う重要な役割を果たしてきた一方で、低賃金や不当な残業など悪質な労働環境で働く実習生の実態や失踪などの問題が報道を通じて表面化した。以降、入管法の改正で在留資格が「技能実習」となったり技能実習生の保護が強化されたりするなどルールを変えながら政府は制度を続けてきた。2017年には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)が施行され、技能実習生の保護の理念から監理団体が許可制になり、実習計画の認定制などが設けられた。

- 3)秋田県の数字は秋田労働局(2019a)の「平成30年『外国人雇用状況』集計結果」を参照したほか、技能実習生の全国平均は厚生労働省(2019c)の「『外国人雇用状況』の届出状況表一覧(平成30年10月末現在)」を参考に計算した。
- 4)外国人技能実習機構によると、送り出し機関の定義は「技能実習生が国籍又は住所を有する国又は地域の所属機関や団体監理型技能実習生になろうとする者からの団体監理型技能実習に係る求職の申込みを本邦の監理団体に取り次ぐ者」としている。
- 5)制度の流れについては主に国際研修協力機構のホームページ(<https://www.jitco.or.jp/>)を参考にした。
- 6)秋田労働局は秋田県内の技能実習生の国籍別、産業別の人数を公表していないため、同局の担当者に問い合わせ「H30年10月末現在における『外国人雇用状況』における技能実習生の状況」(2019c)と題した資料を提供してもらい、参照した。
- 7)秋田労働局(2018b)『秋田県内の雇用情勢(平成30年11月)』を参照した。

#### 【参考文献】

- 秋田県, 2019, 『平成31年度当初予算の概要』(<https://www.pref.akita.lg.jp/pages/archive/39766>, 2019年2月アクセス).
- 秋田魁新報「県、外国人材拡大に本腰 連絡協議会設立、技能実習制度周知へ」2018年10月5日(a).
- 秋田魁新報「外国人材、どう受け入れるセミナーを県が初開催 採用手順、課題など紹介」, 2018年11月7日(b).
- 秋田魁新報「実習生『監理団体』設立へ にかほ市で外国人材受け入れ 地元で手続き、生活支援も」, 2019年2月28日.
- 秋田労働局, 2018a, 『外国人労働者の状況につ

いて』.

- 秋田労働局, 2018b, 『秋田県内の雇用情勢(平成30年11月)』(<https://jsite.mhlw.go.jp/akita-roudoukyoku/content/contents/000360876.pdf>, 2019年1月アクセス).
- 秋田労働局, 2019a, 『平成30年「外国人雇用状況」集計結果』(<https://jsite.mhlw.go.jp/akita-roudoukyoku/content/contents/000387170.pdf>, 2019年1月アクセス).
- 秋田労働局, 2019b, 『秋田県内の雇用情勢(平成30年12月)』(<https://jsite.mhlw.go.jp/akita-roudoukyoku/content/contents/000390430.pdf>, 2019年2月アクセス).
- 秋田労働局, 2019c, 「H30年10月末現在における『外国人雇用状況』における技能実習生の状況」.
- 上林千恵子, 2015, 『外国人労働者受け入れと日本社会—技能実習制度の展開とジレンマ』, 東京大学出版会.
- 落合美佐子, 2010, 「外国人研修生・技能実習生の生活実態と意識—語りの中から見えてくるもの—」, 『群馬大学国際教育・研究センター論集』第9号, 外国人技能実習機構, 『制度説明』(<https://www.otit.go.jp/soushutsu>, 2019年2月アクセス).
- 産経ニュース, 『ベトナムと技能実習生育成 全国初、群馬県と覚書産業活性化に道筋』2017年2月28日, (<https://www.sankei.com/region/news/170218/rgn1702180035-n1.html>, 2019年2月アクセス).
- 厚生労働省, 2019a, 『一般職業紹介状況(平成30年12月分及び平成30年分)』(<https://www.mhlw.go.jp/content/11602000/000485204.pdf>, 2019年3月アクセス).
- 厚生労働省, 2019b, 『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ【本文】(平成30年10月末現在)』(<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000472892.pdf>, 2019年1月アクセス).

- 厚生労働省, 2019c, 『「外国人雇用状況」の届出状況表一覧(平成30年10月末現在)』(<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000472893.pdf>, 2019年1月アクセス).
- 国際研修協力機構, 『外国人技能実習制とは』(<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation>, 2019年2月アクセス).
- 毎日新聞, 「クローズアップ2018入管法案生煮え」, 2018年11月28日.
- 宮島喬・鈴木江理子, 2014, 『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店
- 山口壘(2018)「技能実習生受け入れに対する自治体の支援と『多文化共生』－埼玉県川口市を事例として」, 移民政策学会2017年度年次大会原稿抄録.
- 読売新聞『実習生受け入れ進まず まだ13監理団体 業種拡大カギ』, 2019年1月19日.
- 李賢珠, 2011, 「経済危機下の外国人労働者をめぐる政策的排除と現実」, 明石純一編著『移住労働と世界的経済危機』, 駒井洋監修, 明石書店.

## 男鹿のナマハゲ行事の変容と外部参加者受け入れの動向

根 岸 洋・長谷川 綾子

### 要旨

1973年に重要無形民俗文化財に登録された「男鹿のナマハゲ」は、秋田県を代表する観光資源であり、2018年に「来訪神：仮面・仮装の神々」の一つとしてユネスコの無形文化遺産に選ばれ世界に知られることになった。反面、若者によって担われてきた本行事は少子高齢化による後継者不足に悩まされており、観光客や外国人等の外部参加者の受け入れを始めた地区もある。本稿では、男鹿半島各地の集落に伝わる伝統行事であったナマハゲが、観光資源としての「なまはげ」に変容してきた経緯を振り返る。他方、昭和・平成に実施されたアンケート調査の比較を通じて、伝統行事としての諸要素が時代の要請に応じて変容したことを論じる。外国人留学生も受け入れている椿・双六での聞き取り調査を紹介し、無形文化遺産としての真実性を何に求めるべきか考察を行う。

**キーワード：**男鹿のナマハゲ、無形文化遺産、外部参加者、真正性

## Change of “Oga no Namahage” and Acceptance of Outsiders

NEGISHI Yo and HASEGAWA Ryoko

### Abstract

*The “Oga no Namahage” folk event, which was designated as a Significant Intangible Folk Cultural Property in 1973, has been a major tourism resource of Akita Prefecture. It gained worldwide recognition after the inscription of “Raiho-shin, ritual visits of deities in masks and costumes” on the UNESCO’s Intangible Cultural Heritage list in 2018. However, the traditional “Namahage” event, originally carried out by younger generations, has suffered from a shortage of successors due to the declining birthrate and aging population. To address this issue, some communities have begun to accept external participants such as tourists and foreigners. This paper reviews how a traditional event inherited through generations in every community across the Oga Peninsula has transformed into a common tourism opportunity. Comparative studies of questionnaire surveys from the Showa and Heisei eras reveal drastic changes in various elements of “Namahage” traditional event in response to changing times and social needs. In addition, the paper also discusses the authenticity as an Intangible Cultural Heritage through a case study of Tusbaki-Sugoroku community, which has accepted overseas students as “Namahage” participants.*

**Keywords:** Oga no Namahage, Intangible Cultural Heritage, External Participants, Authenticity

## 1. はじめに

秋田県は、国指定重要無形民俗文化財の数で全国最多を誇る県であり、県市町村指定の無形民俗文化財を多く有している。伝統的祭礼や行事は地域共同体（コミュニティ）の魂であり、人口構成の国際化、グローバル化という現代的文脈にあっても、連綿と続く地域アイデンティティを成立ならしめうる重要な要素と言える。

少子高齢化が全国一の速度で進む本県においては、既に続けるのが難しくなった地域の祭礼や行事が多数あると想定される。続けている地域であっても、かつて実施主体となっていた若い世代が減少しているために、準備作業の簡略化や複数の地域による合同開催など、数十年前とはかけ離れたかたちに変容してしまっている事例を見聞きする。

このような状況において、伝統的な祭礼や行事が近い将来どのような形で継承されていくべきかは、地域の担い手と研究教育機関である大学とが、連携して取り組むべき社会的課題と言える。なぜなら、文化遺産として継承されるべき真正性（authenticity）とは、過去に遡って厳密に定義されるものではなく、地域住民や後継者としての若者など、多くの利害関係者の中で広く共有され、醸成されるべき概念だからである。

本研究課題の「地域の祭礼・伝統文化の継承と外国人受け入れ」班は、多文化共生の時代に伝統文化がいかにして継承されるのか、また外国人を含む外部参加者の参加によって生まれる多様性を包摂す

る新たな「伝統」は生まれうるのかについて検討する実践的研究である。2018年10月の採択通知後、秋田市の竿燈行事、男鹿市のナマハゲ行事について、各自治体担当者の協力を得つつ先行研究の取りまとめを行い、行事関係者を対象に聞き取り調査を実施した。共に国指定の重要無形民俗文化財に指定された伝統行事であり、少なくとも近年、大学を媒介として外国人留学生を参加者として受け入れた実績がある。

本稿ではこのうち「男鹿のナマハゲ」行事を取り上げる。1973年に重要無形民俗文化財に指定された本行事は、秋田県を代表する観光資源でもあり、2018年に「来訪神：仮面・仮装の神々」の一つとしてユネスコの無形文化遺産に選ばれその価値が世界的に知られることとなった。反面、若者によって担われてきたとされる本行事は、少子高齢化による後継者不足に直面しており、外部参加者の受け入れはその延長線上で必然的に起きている現代的現象と考えられる。当然のことながら現況に至るまでには、外部との関係性に変化があったはずである。

本稿は、まず伝統行事としての「ナマハゲ」が観光資源の「なまはげ」に変容していった歴史的経緯を振り返り、行事の主体側が観光客を含む外部とどのように関わってきたのかを論じる（2章）。次に昭和52年（1977）と平成27年（2015）に行われたアンケート調査を元に、文化財指定された「男鹿のナマハゲ」に生じた内的変容についてまとめ、外部参加者受け入

れに関する記録を抽出すると共に(3章)、近年、外国人を含む外部参加者を受け入れている椿双六で行った聞き取り調査の概要を報告する(4章)。以上を踏まえた上で、少子高齢化と共に多文化共生が進む現代、伝統行事「男鹿のナマハゲ」が、外部参加者を受け入れつつ無形文化遺産としての真正性を保持していくために何が必要か、論点のまとめを行う(5章)。

## 2. 観光資源への変容と外部との関わり

### (1) 戦前におけるナマハゲの発見

明治以降から戦前に至るまで、男鹿のナマハゲ行事がどのように語られてきたのかについては、八木(2009)による緻密な分析がある。本行事は明治後半期から学術雑誌に取り上げられており、柳田國男による『雪国の春』(1928年)の出版によって多くの読者の知るところとなった。加えて、昭和前半期にかけて名勝記・観光案内・地誌など多くの媒体によってその「奇習」としての特徴が既に紹介されていたことに驚かされる。さらに秋田魁新報をはじめとしたマスメディアに登場することで、既に名勝地として知られていた男鹿半島に付随する添え物としてではなく、独立したテーマ性を有する地域資源として語られるようになった。

八木は、男鹿のナマハゲが「発見されやがて全国的な知名度を得る過程」において、その担い手達が「自らの慣習を民俗文化として客体化」したと指摘している(同前:110-111)。その詳細については同論

文を参照して頂きたいが、1930年代の出版物に北浦町相川の青年団有志がナマハゲに扮した写真が繰り返し登場し、また船川港町の青年団がラジオ出演したことから分かるように、外部の目を意識した「ナマハゲ」イメージの固定化が、ある程度はかかれていたと言えそうである。

なお、幾人かの研究者が伝統行事についての民俗学的調査を実施しているものの(高橋1941等)、研究目的以外での外部参加者がいたかどうか時は不明である<sup>1)</sup>。

### (2) 高度成長期以降におけるナマハゲの観光商品化

昭和29年(1954)に誕生した男鹿市は翌年に現在の市域を確定させ、男鹿市観光協会が設立された。同協会への聞き取り調査によれば、1960年代にはナマハゲをモチーフとした民芸品(お土産品)、市内の観光拠点での写真撮影などが既に行われていたとのことである。昭和36年(1961)に「なまはげ踊り」が創作され、昭和39年(1964)には旧正月に行われていた村々のナマハゲ行事と、修験道との関わりのある紫燈祭事を融合させた「なまはげ紫灯まつり」が創られるなど、ナマハゲの商品化は男鹿半島自体が急速に観光地化された高度成長期に進行した(八木2017)。

昭和30~40年代に年間数百万人にも達した男鹿半島への観光客が体験したナマハゲは、観光用に演じられ、今日の我々にも共有されたイメージに基づく汎用的な「なまはげ」像であった(八木同

前)。伝統行事として行われてきたナマハゲの姿は多様である一方、この時代に言わば「観光用のなまはげ」が作られていた点に留意すべきであろう。

当時、ナマハゲ行事の担い手や一般の市民はこのような観光なまはげをどのように見ていたのであるか。1966年に飯ノ森地区で文化人類学的調査を行った Yamamoto (1978) は、男鹿半島に伝わる珍奇な行事として宣伝される様子や、紫灯祭りに対する住民の無関心な態度を描いている。他の地域も同様であったかはわからないものの、少なくともこの時代の地域住民にとって、大晦日に行われる伝統行事としての「ナマハゲ」と、観光資源としての「なまはげ」は全く異なるものとして認識されていたことは認めてよいであろう。

### (3) 観光文化としての「ナマハゲ」

今日、男鹿を訪れる観光客は、平成8年(1996)に開館した男鹿真山伝承館で真山地区の伝統的ナマハゲ行事の再現を疑似体験し、隣接するなまはげ館ではナマハゲ行事の歴史や半島内の多様性について学ぶことができる。また2月に開催される「なまはげ柴灯まつり」は、冬の観光資源として50年以上継続して開催されており、地区ごとに異なる仮面を付けたナマハゲ達を目撃できるよう工夫されている。これら年間約11万人<sup>2)</sup>を越える観光客に対しては、少なくとも高度成長期とは異なる、「本物らしい」文化体験が提供されていると言える。

これらの施設やイベントで体験できる「ナマハゲ」は、従前の観光イメージには留まらないという点において、前述した観光なまはげとは一線を画している。特に男鹿真山伝承館では、元来地元の人以外が見ることが出来なかったナマハゲ習俗を広く観光客にも知ってもらうために、しきたりを厳粛に受け継いでいる真山地区での行事の細部が再現されている。しかし有料で提供している商品でもあり、「観光客の期待」、「観光客との交感」、「パフォーマンスの内容」が常に意識されるアトラクションとしての側面が強く、再創造された「観光文化」(平2007)と位置付けるべきであろう<sup>3)</sup>。

高度成長期と男鹿真山伝承館・なまはげ館が開館した当時、さらにそれらが観光資源として一般化した現代を比較した際、伝統行事としてのナマハゲ、観光なまはげ、さらに観光文化としての「ナマハゲ」がどのように区別され、あるいは関連づけられたかを考察した先行研究は少ない。同じ男鹿市内であっても世代差・地域差が大きいと予想され、一般化は難しいと考えられる<sup>4)</sup>。その一方、観光客のニーズがよりローカルな体験を求める方向に転換している現代、大晦日の伝統行事すら観光の対象にされている事例もある。

## 3. 民俗行事に生じた内的変容

### (1) 文化財指定と実態調査

前章で論じた観光資源化の経緯を踏まえた上で、伝統的な民俗行事としての「ナ

マハゲ」の特徴と、それがいかに変容したか振り返る。この作業によって、外部参加者を受け入れるに至る理由や経緯を明らかにするためである。

男鹿半島全域に古くから伝承されてきた民俗行事「男鹿のナマハゲ」は、昭和53年(1978)5月に国の重要無形民俗文化財に指定された。指定理由は以下の通りである。

「この行事の内容は各伝承地で細部において相違が認められるものの、ムラ内の若者たちが面をかぶり、ワラで編んだ着装具、ケデをつけて家々を訪れ、威厳のある所作でムラ人に接するという形態で共通している。年の折目(トシコシ)に神が来臨し、人々に祝福を与えるという趣旨の行事は全国的に分布するが、男鹿のものほど古態をとどめ、かつ濃密な分布をしめすところは少なく、わが国古来の民間信仰の形態をしめす一典型例として極めて重要である。」(男鹿市文化遺産を活かした観光振興・地域活性化事業実行委員会他 2013)

文化財指定のための事前調査として、男鹿市・若美町によって「ナマハゲ保存会」が結成され、昭和52年(1977)に「男鹿のナマハゲ」行事の実態調査が行われた。その成果として『記録 男鹿のナマハゲ』(1~3集)が刊行された(男鹿のナマハゲ保存会 1980、男鹿市・若美町 1981、男鹿市教委・若美町教委 1982)。本調査を基にして、男鹿半島全域に共通する民俗

文化財としての特徴や、行事の細部に於いて地域差がある点が明らかにされたのである。

その後、男鹿市教育委員会による簡易的なアンケート調査が複数回実施されたほか、特定地区の変容についての文化人類学的研究が行われた(稲 2005・李 1989)ものの、観光資源化が急速に進展する中で民俗行事としての中身にどのような変容が生じたのかは、平成27年(2015)の詳細調査(男鹿市教委・男鹿市菅江真澄研究会 2017)に至るまで把握されてこなかった。

## (2) 男鹿市教委による調査成果の比較

昭和52年(1977)・平成27年(2015)の調査成果を比較した上で、外部参加者がどのように受け入れられてきたのかを振り返っておきたい(表1~5)<sup>5)</sup>。

ナマハゲ行事の実施地区は、昭和52年に79集落(3集落で実施せず)であったのに比べて、平成27年に83町内会で行われており、実施率は調査対象(148)のうち53%に相当する(天野 2017)。本項に示す表1~4は、昭和・平成に行われた調査報告書から集計して作成した。表5は両報告書に記載されている集落のうち、特に目立った変化が記録されている10箇所を抽出してその概要をまとめた表である。

### 【行事の実施日】

旧暦が使われた明治・大正期には1月15・16日に行われていたが、昭和10年頃から大晦日(12月30・31日)も加えて

年2回実施した移行期間があり、戦後はおおよそ12月30・31日の大晦日に実施するようになった(稲2005:44-46)。昭和52年当時は1集落のみを除いて大晦日に行われていた。また高度成長期に、実施時間帯が深夜から午後6～9時に早まったという記録がある(李前掲)。

**【実施主体・資格の有無・年齢等】**

昭和52年当時のナマハゲは、明治・大正期から存在していた若者組織の青年会が中心となっていた。平成27年にも継続している町内もあるが、子供会・町内会の既存組織や保存会が主体となっている。また他町内に出張する事例も報告されている(表1)。

典型例は船川・比詰である。主体は青年会から保存会へと移り、中断期間を挟んで子供会となった。また脇本・打ヶ崎や戸賀・戸賀では、青年会以前にワカゼと呼ばれた労働集団が実施主体であったと記録されている(表5)。

ナマハゲが一般書などに描かれる際に、よく参加資格は未婚男性<sup>6)</sup>とされるがそ

の割合は昭和52年にも半数に届いておらず、平成27年にはさらに減少している(表2)。初めて行事に参加する年齢構成を見ても10代から参加する町内数は半減しており、平成27年には30～40歳代の増加が目立つ(表3)。

他方、平成27年には飛び入り参加を許容したり、観光客・外国人留学生を受け入れる町内が見受けられる。昭和52年には全く見られなかった現象であり、観光客の参加を許容している受け入れ母体は、各町内のナマハゲ保存会である(表5)。

全体的にみて行事への外部参加者を受け入れる町内会が増加傾向にあり、実施主体・資格・年齢など全ての面で担い手が

**表1 実施主体の変化**

	昭和52年	平成27年
青年会	53(71.6%)	15(20.0%)
青年・壮年有志	18(24.3%)	16(21.3%)
ナマハゲ保存会	3(4.1%)	18(24.0%)
子供会・子供育成会の父母	—	14(18.7%)
町内会	—	10(13.3%)
他町のナマハゲ	—	2(2.7%)

**表2 資格の有無の変化**

	昭和52年	平成27年
未婚男性	26(43.3%)	4(16.7%)
年齢その他による制限あり	10(16.7%)	3(12.5%)
年齢不問・既婚者可・特になし	20(33.3%)	2(8.3%)
町内組織のみ	—	7(29.2%)
観光客・飛び入り・外国人も可	—	8(33.3%)
その他	4(6.7%)	—

**表3 ナマハゲ行事に最初に参加する年齢**

	昭和52年	平成27年
中学生以下	—	3(5.1%)
15-19歳	43(71.6%)	21(35.6%)
20-29歳	15(25.0%)	21(35.6%)
30-39歳	1(1.7%)	9(15.2%)
40歳以上	1(1.7%)	5(8.5%)

大きく変容したことが最大の理由と言えよう。外国人の参加者を受け入れている椿・双六の事例については次章で詳しく記載する。

### 【ナマハゲ面の素材】

磯村(2004b)によって江戸時代まで遡るとされた「杉・ケヤキ、その他の材」、「ケヤキの皮」による面、戦前から登場したザル面の3種類が、昭和52年当時の主体をなしていた(表4)。平成27年にも素材として木を用いる面は減っていないように見えるが、実際には製作年代の古い木彫面はほとんど伝承されていないらしい。購入した木彫面・石川千秋氏製作による木彫面の使用例(北浦・一区など)が増加している一方、ケヤキの皮やザルで製作された面は大幅に減少している。

昭和52年に確認されていた集落独自の面作りや補修といった行為は、平成27年にはほとんど失われているようである。本来的には各集落独特のナマハゲ面(日本海

域文化研究所2004)によって顕著な地域性が見られたが、技術の喪失や主体の変化により市販品が用いられるようになった経緯を読み解くことができる(表5)。

このほか、受け入れる側の家人の作法や訪問宅におけるナマハゲ自体の振る舞いにも変化が見られ(表5)、伝統行事の諸要素は社会環境の変化に応じて内的変容を遂げたと考えられる。後継者不足を補うために地区外への声掛けを行っている地区もある(男鹿中・滝中)。

外部参加者の受け入れは行事全体が変容する中で言わば必然的に起きた現象であり、その是非を問う前に、現代にまで続く歴史的・社会的文脈について知らなければならない。かような変容は男鹿市内全域で進んでいるようであるが、伝統的要素の変容度合いが少ない地域についても対照例として抽出し、追加の聞き取り調査を行う必要がある。

表4 ナマハゲ面の素材比較

	昭和52年	平成27年
杉・ケヤキ、その他の木製面	18(21.7%)	18(22.5%、木製・木彫面の計)
ケヤキの皮	22(26.5%)	2(2.5%)
ザル	22(26.5%)	11(13.8%)
トタン	7(8.4%)	—
プラスチック	10(12.1%)	25(31.2%、市販面として一括)
購入した木彫面	4(4.8%)	
石川千秋面	—	14(17.5%)
その他	—	10(12.5%)

表5 地区ごとの詳細比較（※変容の目立つ町内を抽出）

【地区名】 町内名	行事の主体、人数・所役・年齢・資格	面の作成年代・特徴
【船川】 女川	昭和：青壮年の男子（18-45歳まで） 平成：青年会（中学生～60歳、飛び入り参加可）	昭和：昭和48-9年頃までは木彫面使用 平成：市販の面を加工したものを使用
【船川】 比詰	昭和：青年会（年齢20-30歳の未婚の男子）・その後伝統行事保存会・10年位中止 平成：子供会及び有志（高校生以上）	昭和：杉の木で作られたもの 平成：30年位前からの面を直して使用・角は木製、毛は麻（?）
【椿】 双六	昭和：青年会（中卒以上-30歳くらいまでの独身男性）・その後保存会（有志） 平成：双六ナマハゲ行事保存会（大学生から70歳まで・外国人留学生を含む）	昭和：70-80年くらい前にスギで作成・その後紛失 平成：桐の木の市販のものを使用
【脇本】 打ヶ崎	昭和の記録以前：若勢 昭和：青年会（17-23歳） 平成：なまはげ保存会（中高生-60代まで。他町村観光客も参加を認めている）	昭和：竹で編んだザル、角や鼻は木、毛はモグを使用 平成：40年くらい前のものはなまはげ館に寄付・14、5年前に赤青1組製作
【船越】 西町	昭和：若衆（青年）少年の若者 平成：西町なまはげ実行会（40代-50代後半の町内の有志・人数合わせのため高校生含むときあり）	昭和：ケヤキの木をはいで造る・その他神やザル使用 平成：個人所有で2組分、5個ある・1組分は他町内より借り入れる
【五里合】 中石	昭和の記録以前：若者頭 昭和：青年会（18-25歳の男性独身者に限る） 平成：中石伝承会	昭和：大正初期のケヤ木の皮の面・大正中期のブリキ面 平成：杉の皮の面・現在は市販の面
【男鹿中】 滝川	昭和：青年会（昔は未婚限定、既婚者も含む） 平成：ナマハゲ保存会（50-60代中心、観光客参加自由）	昭和：ケヤキか梨のような材質の木製 平成：地区大工により木彫り4面作成
【北浦】 一区	昭和：地元の青年会（17-25歳） 平成：町内会（18歳-25歳）	昭和：ケヤキの皮 平成：20年前石川工房の製作による
【戸賀】 戸賀	昭和の記録以前：青年団のワカゼ 昭和：青年会の有志（20歳-30歳） 平成：子どもの父親	昭和：江戸時代後期に製作されたケヤキ皮をはいだもので面を、紙で角を作成 平成：前から面を直して使用
【若美】 渡部	昭和の記録以前：終戦前は青年団員 昭和：地域5ブロックの青壮年が中心・主催は親の会（18-45歳） 平成：子供会の父親が中心、成人した独身の若い人も若干名いる（18-40歳中心）	平成：昭和40年代までは地区ごとに手作りの面を作っていたが、子供会の親が中心になってからは木彫り面を業者に依頼して使用している町内がほとんど。

家人の諸準備・作法	備 考
昭和：昔はお膳を出していたが、簡素化し出さないように町内で申し合わせをした。	昭和：昔は町内の大きな部屋を借りて反省会をしたが、現在は集落の公民館で行う。
	昭和：戦前までは2回回った(集落内の有識者宅から始まった)、現在は公民館より上手と下手に分かれる。 平成：ナマハゲが家に上がるとき、作法等はない。
平成：料理を作るのが大変という家庭があるが、質素で良いと伝えている。	平成：最近ワラがなくなったので、ここ10年くらいはスゲ草を8月に刈り取ってケラづくりをしている。過去に10人ほど留学生参加。
昭和：お膳を据えて待つ。餅の代わりにお金を渡す家が増えている。 平成：御祝儀袋とお膳お酒をふるまうが、玄関先でお祝儀袋のみを渡す世帯が多い。	—
昭和：餅・酒・お膳を用意。 平成：お酒・ビールを振る舞うこともある。ほとんど玄関で対応。	平成：市の交付金で実施できている部分が多い。
平成：子どもが少なくなってきたので問答は主人との掛け合い。	平成：マスコミの取材を積極的に受け入れ、記者になまはげをやってもらったこともある。
昭和：餅を準備、主人は着物を着て待つ。 平成：玄関口での問答が多い。酒・ビールの他にジュースとつまみ。餅もなく、お金だけ。	平成：準備作業への参加者は多いが、当日行事への参加が年々減少している。地区外へ住んでいる若者への声掛けを強化してかろうじて継続している。
昭和：特別にお膳を作らず餅をすえる。 平成：お膳を2人前とお酒を用意。	—
—	昭和：若妻を戒める意味から子供をたしなめる意味へ変わってきた。
昭和：お膳、酒、モチを用意。 平成：お膳を用意する家は半分ほど。飲めないなまはげのためにジュースやコーラも準備している。	平成：住宅環境の変化もあり、過去ほど玄関の戸を激しくたたかない。大潟村に入植した人々からの要請で、出前ナマハゲをしたことがある。

#### 4. 椿地区・双六における外国人留学生の受け入れ

##### (1) 聞き取り調査の概要

平成27年時調査で外部参加者を受け入れていると回答した町内の中でも、特に近年変化が目立っているのは椿地区の双六である(表5)。三浦幹夫氏が双六ナマハゲ行事保存会の代表に就任して以来、積極的に外国人留学生の受け入れる等、新たな取り組みを行っている。以下、2019年3月に氏を対象に行なった聞き取り調査の内容について記載する。

双六町内では1980年代頃までは青年会が主体となってナマハゲ行事を実施していたが、年末の漁業の多忙さや代表の頻繁な変更などから行き詰まるようになった。そのため、20年前頃に青年会の残りのメンバーで同保存会を結成してから間もなく、若い担い手の不足を補うために外部参加者の受け入れを始めた。少子化・人口減少も深刻であり、保存会は現在平均年齢約70歳、わずか5名にて運営している(表5)。15年ほど前から、大晦日前後に町内の旅館に大学生や外国人観光客が宿泊し、ナマハゲ行事の見学を希望するようになったため、彼らが見学だけでなく体験もできるように外部参加者の受け入れを始めた。

双六における近年の取り組みの一例として、東北大学大学院の留学生受け入れ事業<sup>7)</sup>が挙げられる。2018年度にまず4名のオーストラリア人学生が参加したが、翌年には22歳から29歳の男性3名・女

性2名の計5名が参加した(3名がブラジル出身、2名がコロンビア出身)。この時には大晦日の伝統行事に受け入れた訳ではなかったので、女性の参加も特別に許可することになった。受け入れ側としては保存会のメンバーのほか、ナマハゲ面づくりは男鹿市地域おこし協力隊隊員の協力を仰いだ。

この時の「ナマハゲ体験」は2日間に及ぶものであった。初日には双六児童館にてお面づくりが行われた。軽量で便利な断熱材を使用し、地域おこし協力隊隊員や家々の主人が交代で指導にあたった。参加者は旅館に宿泊し、2日目午前中はケデづくり、午後は神社にて神入りをした。また、お膳やお酒の振る舞い方、問答についても講義を行った。問答に関しては、新年を祝う「おめでとうございます」の言葉や無病息災、五穀豊穰を祈る主人との会話等、最低でも1つから2つは覚えて、そして自分の言葉で話すことが出来るように指導した。

参加者は「貴重な体験ができた」と、とても喜んでいる様子であった。参加者の多くは日本語があまり話せなかったものの、通訳なしでも身振り手振りでコミュニケーションが取れ、この受け入れを成功させることができたため、受け入れ側の自信につながった。また、参加者はナマハゲ行事を学ぼうという意気込みが強く、面作りなどに関して独創性に富んでおり、日本人よりも指導しやすかったと言う。受け入れ側の方でも、女性の方がケデ作りを得意とするなど新たな発見も

あったとのことである。

## (2) 外部参加者の受け入れ方

伝統行事としてのナマハゲの役割をヨソ者である外国人にも開放したのは極めて珍しい取り組みであり、内外から批判的な意見は絶えないという。しかし双六は高齢化のみならず過疎化が深刻であり、現在保存会の最年少メンバーが50代と担い手に若い人が不足しているため、行事継続のためには新たな取り組みが必要だと三浦氏は認識している。

氏は、外国人の参加やメディアの取材の受け入れに際しては、回覧板にて地域住民に伝え事前理解を得るべく努めている。その一方で、ナマハゲの衣装から抜け落ちたワラの後始末や料理の準備に関する不満を受け、衣装のワラの部分を3分の1に減らし、振る舞い料理を質素にするようにと呼びかけを行っている。それでも大晦日の家族団欒を重要視して行事の受け入れを拒む世帯や、個別の家ではなく旅館でのナマハゲ行事見学を希望する世帯も出てきている。

外国人を含む外部参加者の受け入れという先進的な取り組みが、伝統行事としての「男鹿のナマハゲ」の広い周知に果たしている役割は大きいと考えられる。無形文化遺産に登録されたことも手伝い、最近では双六が県内外のメディアに取り上げられることが多くなっている。近年では双六に刺激されてか、過去にナマハゲ行事が途絶えた地区でも復活させようという動きが出てきている。民俗行事と

してのナマハゲを体験できる機会は少ないので、このような取り組みを通じて外国人観光客の誘客に繋げる必要があるのではないかと三浦氏は語る。

## (3) まとめ

双六は保存会のリーダーシップのもと、かなり柔軟かつ先進的な取り組みを行なっている町内であるが、やはり観光客や外国人とは言っても女性に「ナマハゲ」面を被らせるのには抵抗があるという。旧来の伝統には全くない要素であり、周囲からの批判を考えてまだ踏み切ることが出来ないでいるのが現状である。<sup>8)</sup>

本研究の一環として筆者のうち根岸が、2018年大晦日のナマハゲ行事に国際教養大学学生・留学生と共に参加した際にも、女性にどのような役目を演じてもらうべきか話題になった。外部参加者の受け入れ方、特に女性を参加させる方法について、受け入れ側、参加者側、地域住民の意見を聞き、対話を続けていくことが重要である。

椿・双六のナマハゲ保存会は、本稿で紹介した観光なまはげや観光文化としてのナマハゲではなく、伝統行事の一員として加わる形、あるいはそのデモンストレーションの体験という、これまでにはない形での継承のあり方を模索しているように思われる。外部参加者がもたらす多様性を包摂する新たな「伝統」は生まれるのかを、実践的に検証することを目指す本研究では、今後も当該町内、あるいはそれに影響を受けた他の町内を分析

対象とする予定である。

## 5. 無形文化遺産としての真正性

最後に、ユネスコの無形文化遺産に選ばれた「男鹿のナマハゲ」が、今後継承していくべき真正性について触れておきたい。

ユネスコの無形文化遺産制度が始まり、2009年には来訪神行事として「甕島のトシドン」が単独で提案、登録されたが、続いて2011年に提案された「男鹿のナマハゲ」はトシドンとの類似性を指摘され登録には至らなかった。2014年10月、男鹿市が主導して「来訪神行事保存・振興全国協議会」が結成され、トシドンを拡張し、ナマハゲ等を包含する形でのグループ提案が行われることとなった。審査先送りや構成行事の増加をへて2017年3月に10の行事によるグループとして再提案され、2018年11月に無形文化遺産保護条約代表一覧表への記載が実現した。

文化庁による再提案では、「来訪神行事」は「伝承されている各地域において、時代を超え、世代から世代へと受け継がれてきた年中行事」<sup>9)</sup>と位置付けられている。これらは一つ一つが独自性を有する「祭礼(信仰)」とは区別され、普遍的な行事が多く含まれる「年中行事」に相当するとされた。

政府間委員会は記載決定時、来訪神行事が受け継がれていくことで、「地域の人々、とりわけ子どもたちは、アイデンティティを造成し、コミュニティへの帰属意識を発展させ、相互の絆を強めて」おり、「祖先の教えに従い、コミュニティの人々は、関連する知識を継承する責任を

持つ伝承者としての役目を務めつつ、行事を準備し、執り行う責任を共有し、協力している」<sup>10)</sup>との決議文を示している。

無形文化遺産に値するものとして評価を受けたのは、日本全国に分布する「異形威風の民俗神」(小林 2019) 行事群としての包括性・多様性と、地域アイデンティティを継承していく上での「伝承者-子どもたち」の関係性のあり方<sup>11)</sup>に他ならない。もちろん国に民俗文化財として指定された価値とは重なる部分もあるとは言え、力点の置かれ方が異なることに注意する必要がある。誤解を恐れずに言うならば無形文化遺産の保護にとって、伝統的な習俗を可能な限り変容させずに守っていくことよりも、遺産を継承すべき地域コミュニティがあり続けることの方が重視されているのである。「来訪神行事」の文化遺産としての真正性(authenticity)の議論は、以上のような認識に則って進めていく必要がある。

本稿では民俗行事としての「男鹿のナマハゲ」が、汎用的な観光なまはげへと変容する一方、特定の施設やイベントにおいて「観光文化」が創られたこと、さらに伝統的な行事そのものに内的変容が生じたことを論じた。また、椿地区・双六などの幾つかの町内では観光客や外国人留学生などの外部参加者を受け入れることで、新たな形での継承のあり方を模索していることも紹介した。現代の「男鹿のナマハゲ」は、まさに「常に変容する過程」(Foster 2013:312) そのものなのである。

外部参加者もその変容過程の中の一つ

のピースにすぎない筈であるが、文化遺産としての真正性を脅かす最も大きな要素とみなされることが多いように思われる。無形文化遺産の継承においては、担い手が誰であるかを見極めた上で、彼らにとって核となる部分を時代に合わせて保持していくことが重要である(飯田, 2016)。担い手不足が深刻になる中、外部参加者をコミュニティに加えての行事の継承は可能なのか、また継承されるべき「男鹿のナマハゲ」の真正性とは何か、外部参加者の受け入れられ方に着目して今後研究を進めていきたい。

## 謝辞

本研究は、日本学術振興会「課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業」実社会対応プログラム：「人口減少社会における包摂と継承—最先端秋田からの提言」の委託を受け、アジア地域研究連携機構の文化遺産観光研究プロジェクトの一環として実施したものである。調査にご協力頂いた男鹿市教育委員会、男鹿市観光協会、真山神社、双六町内の皆様、とりわけ三浦幹夫氏及び双六ナマハゲ行事保存会に感謝申し上げます。

## 【注】

- 1)例えば建築家ブルーノ・タウトは、昭和7年2月9日にNHK秋田放送局で行われた「出前ナマハゲ」をみて感想を著書『日本美の再発見』に書き記している(磯村2004a)。
- 2)なまはげ館の平成30年度利用者数である。『平成30年版市勢統計要覧』(<http://www.city.oga.akita.jp/index.cfm/12,19103,c,ht>

ml/19103/20181210-155201.pdf)を参照。

- 3)平(2008:33)による観光空間の分類は以下の通りである。
  - 【公然の観光空間】ホストである地元の観光提供者が人為的に再現した場면을積極的に演出し、その演出を観光客が意識してみる観光空間。「なまはげ柴燈まつり」が相当する。
  - 【暗黙裡の観光空間】ゲストである観光客がホストの演出に気づかず、それをあたかも本物の民俗行事の「ナマハゲ」が再現されたものとして受け入れる観光空間。男鹿真山伝承館の「ナマハゲ」実演に相当する。
- 4)男鹿温泉郷がある湯元地区で文化人類学的調査を実施したFoster(2013:309)は、様々な形で商品化された「なまはげ」について、「訪問者に向けて発信される力強いアイデンティティの源」であるとしている。
- 5)既に天野(2017)が同資料に基づいた分析を行っているが、筆者独自の集計基準を設けたことに加え、外部参加者を受け入れるための内的変容を主眼に置いており、結論に若干の違いがあることに留意されたい。
- 6)「未婚男性」は戦前のワカゼ、青年会とも重なる属性であり、漁村で機能していたであろう若者組織の成員の特徴である。未婚を文化財としての伝統とみなすべきかどうか留意が必要である。
- 7)復興庁による「新しい東北」交流拡大モデル事業に選ばれた、「TOHOKU WONDER PROGRAM」(提案者：株式会社第一広告社)によって同大学院の学生が双六を訪問した。
- 8)このほか羽立駅前地区では、地域おこし協力隊員(女性)の行事への参加の可否が話し合われた。担い手に女性を受け入れる事への反発・違和感は根強く、面作り等の準備作業に留まった(『朝日新聞』2018年12月22日・2019年1月1日)。

- 9)別紙1「来訪神：仮面・仮装の神々」の提案概要を参照した。(http://www.bunka.go.jp/koho\_hodo\_oshirase/hodohappyo/\_icsFiles/afieldfile/2018/11/29/a1411125\_02.pdf)
- 10)第13回政府間委員会の決議内容(仮訳)を参照した。(http://www.bunka.go.jp/koho\_hodo\_oshirase/hodohappyo/\_icsFiles/afieldfile/2018/11/29/a1411125\_03.pdf)
- 11)石垣は、祭礼に比べて伝承基盤が弱く、変質しやすい年中行事であるナマハゲ行事が近・現代を通して伝承されてきた背景として、「躰ともいうべき教育的機能」が強調されて「近代教育的機能の拡大・強化」がはかれると共に、神事としての色合いが鮮明に打ち出されることによって、「子供を戒めるナマハゲ」像が一般化したのではないかと論じている(石垣2018:60-61)。

#### 【引用文献】

- 天野荘平, 2017, 「ナマハゲ行事の現状をどう見るか—これからも行事の伝承を続けるために—」, 男鹿市教育委員会・男鹿市菅江真澄研究会(編), 92-97頁。
- 石垣悟, 2018, 『「来訪神」行事をめぐる民俗学的研究とその可能性』, 保坂達雄・福原敏男・石垣悟『来訪神 仮面・仮装の神々』, 岩田書院, 41-111頁。
- 飯田卓, 2016, 「無形文化遺産の継承における『オーセンティックな変更・変容』」, 『民博通信』No.153, 4-9頁
- 磯村朝次郎, 2004a, 「ナマハゲ—その多様な仮面の記録」, 日本海域文化研究所(編), 109-118頁。
- 磯村朝次郎, 2004b, 「男鹿の仮面」日本海域文化研究所(編), 119-123頁。
- 稲雄次, 2005, 『ナマハゲ(新版)』民俗選書15, 秋田文化出版
- 男鹿市教育委員会・男鹿市菅江真澄研究会(編), 2017, 『重要無形民俗文化財 男鹿のナマハゲ—行事実施状況調査報告書(付・講演記録ほか)—』男鹿市の文化財第19集 男鹿市・若美町, 1981, 『記録 男鹿のナマハゲ 第2集』
- 男鹿市教育委員会・若美町教育委員会(編), 1982, 『記録 男鹿のナマハゲ 第3集』
- 男鹿市文化遺産を活かした観光振興・地域活性化事業実行委員会・男鹿市教育委員会生涯学習課(編), 2013, 『重要無形民俗文化財—男鹿のナマハゲ』
- 男鹿のナマハゲ保存会(編), 1980, 『記録 男鹿のナマハゲ 第1集』
- 小林稔, 2019, 『「来訪神」行事の保存と活用』, 『月刊文化財』通巻666号, 4-8頁
- 平辰彦, 2008, 「男鹿のナマハゲ系儀礼における観光と民俗—エコミュージアムの視座を通して—」『雪國民俗』33, 331-46
- 平辰彦, 「秋田の民俗行事と観光文化の比較研究—文化人類学的視点を通しての「ナマハゲ」まつり—」, 『日本国際観光学会論文集』14, 34-40
- 高橋文太郎, 1941, 「男鹿のナマハゲ」, 『旅と伝説』14-3(通巻159), 1-12
- 日本海域文化研究所(編), 2004, 『ナマハゲ—その面と習俗—』
- Foster, M.D. 2013, Inviting the Uninvited Guest: Ritual, Festival, Tourism, and the Namahage of Japan. *Journal of American Folklore* 126 (501): 302-334.
- 八木康幸, 2009, 「近代における民俗文化の発見とその知識、情報の普及過程—男鹿のナマハゲを事例として—」『関西学院史学』第36号, 79-118頁。
- 八木康幸, 2017, 「男鹿の観光とナマハゲのイメージ—高度成長期の観光客はなにを見たか—」男鹿市教育委員会・男鹿市菅江真澄研究会(編)2017, 113-132頁。

Yamamoto, Yoshiko. 1978 *The Namahage: a festival in the northeast of Japan*. Institute for the Study of Human Issues

李活雄, 1989, 『鬼の研究：鬼の系譜論的な考察と民俗像』, 筑波大学文学博士学位論文

## 著者略歴

**秋葉 丈志**（早稲田大学国際教養学部・准教授）

国際教養大学アジア地域研究連携機構副機構長（2015－19年）、同・外国人介護人材受け入れに関する調査研究プロジェクト代表。同機構の連携研究員として引き続き研究に加わる。博士（カリフォルニア大学バークレー校）。

**飯牟禮 克年**（秋田魁新報社政治経済部・記者）

2016年、公益社団法人日本国際生活体験協会（EIL）職員。2017年、秋田魁新報社に入社。社会地域報道部を経て、2019年4月より現職。国際教養大学アジア地域研究連携機構・客員研究員に就任（2018年12月～19年3月）。学士（国際教養大学、2016年）。

**大金 優子**（国際教養大学国際教養学部・学生）

**嶋 ちはる**（国際教養大学専門職大学院グローバル・コミュニケーション実践研究科日本語教育実践領域・准教授）

モナッシュ大学、グルノーブル第三大学、関西学院大学等での講師を経て、国際教養大学着任（2014年）、2019年より現職。博士（第二言語習得、ウィスコンシン大学マディソン校）。

**豊田 哲也**（国際教養大学アジア地域研究連携機構長・教授）

外務省、東京大学 COE プログラム特任研究員、本学講師等を経て、2019年4月より現職。米国ウィルソン学術センター・フェロー（2013－2014年）、英国バッキンガム大学客員研究員（2019年）。DEA（パリ第二大学大学院）。

**中川 秀幸**（国際教養大学国際教養学部・准教授）

独立行政法人国際協力機構を経て、2014年4月より国際教養大学勤務（助教）、2019年4月より現職。博士（農業資源経済学、カリフォルニア大学バークレー校）。

**根岸 洋**（国際教養大学アジア地域研究連携機構副機構長・准教授）

日本学術振興会特別研究員 DC、青森県教育庁文化財保護課、本学アジア地域研究連携機構助教を経て2019年4月より現職。国際考古遺産管理委員会（ICOMOS/ICAHM）委員、博士（文学、東京大学大学院）。

**橋本 洋輔**（国際教養大学国際教養学部・助教）

学校法人中野学園オイスカ開発教育専門学校教員、本学非常勤講師を経て2014年4月より現職。博士（医学、東北大学大学院）。特別支援教育士（日本LD学会・学会連携資格）。

**長谷川 綾子**

学士（国際教養大学、2019年）。

**三宅 裕揮**（国際教養大学国際教養学部・学生）

**山部 理沙**（小林工業株式会社・社員）

学士（国際教養大学、2019年）。2019年4月より現職。

[紀要編集委員会]

編集委員長 根岸 洋 (国際教養大学アジア地域研究連携機構副機構長・准教授)  
豊田 哲也 (国際教養大学アジア地域研究連携機構長・教授)  
佐藤 功一 (国際教養大学アジア地域研究連携機構事務局長)

国際教養大学  
アジア地域研究連携機構研究紀要 第9号

---

令和元年6月13日発行

編集・発行 国際教養大学アジア地域研究連携機構  
秋田市雄和椿川字奥椿岱 193-2  
電話 018-886-5844  
印刷 秋田活版印刷株式会社

---

ISSN 2189-5554

Akita International University

Journal  
of the Institute for Asian Studies  
and Regional Collaboration

Volume 9

June 2019

Akita International University