

北海道における地域コミュニティの活性化に向けて — 地域課題の解決に向けた新たな共創の取り組み —

第4回

地域住民と自治体による外国人との共生に向けた取り組み — 伊達市、浦河町の事例から —

北斗文化学園日本語教育研究所 所長（北海学園大学名誉教授） 中川 かず子

1 はじめに（本稿の目的）

ここでいう「外国人」は、国内の様々な地域で暮らし、日本人と共に地域の構成員となっている人々を指す。在留外国人数はコロナ禍の2020-2021年を除き、年々増加傾向にあり、2024年末には3,768,977人（法務省統計）となり、10年前に比べて160万人以上増えている。北海道には67,484人（同）居住しており、その数は10年前に比べて3倍以上に増加している。こうした中、過疎化、高齢化の急速な進展で、道内においても、外国人居住者との共生に関わる課題を現実的に受け止め、共生を推進し、地域の活性化を探る動きが広まってきた。この動きは自治体、国際交流団体、事業者、住民が関わることになるが、地域によって主導的な役割の担い手が異なるのが興味深い。

本稿では、外国人との地域コミュニティの活性化につながる事例として、伊達市は住民、浦河町では町が主導する2地域の取り組みに注目した。

いずれの地域も最終的には住民と行政が連携していくことが望ましいのであるが、2地域の事例を通し多文化共生社会に向けての今後の展望と課題を考える。

伊達市と浦河町～調査の対象とした背景

全国的に生活者としての外国人が増加する中、令和3年、4年（2021-2022年）に文化庁では多文化共生社会に向けた人材養成事業を全国の日本語教育機関、自治体を対象に呼びかけた。筆者が所属する学園は室蘭に本部を置く専門学校で日本語教育課程を有することから、北海道胆振3地域（室蘭市・登別市／伊達市／苫小牧市・白老町）における「日本語学習支援者養成研修」講座を実施することが認められ、令和3～4年にかけて実施した。浦河町については、令和3～4年に「外国人との共生に関する意識調査」に関する住民アンケートを行った。結果は、外国人との共生に関す

る住民の意識は、積極的に受け入れるというものではなく、急増する外国人にどう対処すべきか当惑する住民が多かった。ただし、外国人を排除するという意識は高くなく、地域に住む外国人には日本語や社会のルールに適応してほしい、行政にもそのように願う住民が多くいた。浦河町役場によると、令和3年度に民間会社に委託し、急増するインド系住民に対し「外国人生活支援調査事業」を始め、その後、同事業に関わったインディ語通訳人材との連携から次第に町の役割も大きくなっていったという。

一方、伊達市では地域の外国人に対する支援や彼らとの共生に関わる活動がそれまでほとんど見られなかったが、2022年11月に上記の研修（2年目）の修了後、多文化共生社会を目指そうと、講座修了生を中心に活動がスタートした。市民の有志による活動が市の関係者に働きかけ、試行錯誤を続けながらも活動開始3年目を迎えている。市民の多くに「多文化共生を受け入れる」意識が浸透しているとは言えない状況の中で、行動的な一部の住民から活動が広まっていった。

2 伊達市の「SoDaTTo*」（そだっと）活動事例

2-1 SoDaTTo（以下、「そだっと」）発足の経緯

このグループは本学が文化庁から受託した「日本語学習支援者養成・研修カリキュラム開発事業」（以下、「学習支援者養成事業」）の講座修了生で構成されている。ここで、令和3年、4年に実施された上記研修の概要と目標を以下に紹介する。

（1）2022年度 学習支援研修カリキュラム概要 （全5回、毎週土曜日午後3時間）

第1回	地域日本語教育の課題／ 胆振地域の多文化共生への取り組み
第2回	学習支援の事例／学習リソース・人的リ ソース／「やさしい日本語」の取り組み

* SoDaTToは、^{そうべつ}壮瞥町、伊達市、洞爺湖町の頭文字。

第3回	外国人から見た日本語・地域のことば／ わかりやすい日本語とは
第4回	文化、言葉の違いをどう理解するか／ 文化共生に向けた協働的活動
第5回	参加者のふりかえり（課題設定～体験的 実践を通して）／全体討論／発表

（2）研修の目標

【基礎研修（第1段階）】

目標：住民の意識啓発、日本語学習支援者発掘

【研修修了後のオンライン講座（任意）】

目標：修了者と行政関係者との面談、活動の検討

➡連携、協働の可能な活動を検討

伊達市は人口30,763人（令和7年8月31日基準－伊達市役所）で、2005年に大滝村と合併し、農業、漁業、建設業の産業が盛んな地域である。近年は技能実習や特定技能の在留資格を有する外国人が農業、漁業、水産・食肉加工、介護等の分野に多く、現在、374人（令和7年8月31日基準－同資料）が居住しており、国籍別では、①ベトナム175人、②インドネシア63人、③ミャンマー51人ほか（同資料）となっている。

今回の3会場で行った研修の中で最も受講生が少なかったのが伊達市であった（2021年度8名、2022年度19名）が、修了後も仲間とつながり、外国人との交流活動を企画、実践するグループが生まれた。「そだっと」元代表の藤田功氏は令和3、4年の講座に参加、同じ修了生に声をかけて、市内の外国人と住民をつなぐ活動を開始した。

同氏からの聞き取り、記録資料等からこれまでの活動の概略について述べていく——2022年11月「だて結び」という名称で「地域の多文化共生を考える会」を発足、第1回交流会開催、2023年5月第2回交流会開催、8月にグループ名を「そだっと」（SoDaTTto）に変更、メンバーも多少入れ替えし、文化、言語学習を多く行うことになった。同年8月に「そば打ち体験」「座禅体験&宝物館見学、着物体験」、10月に「第1回日本語学習会」「果物狩り」「ミニ日本語講座」、11月に「第2回日本語学習会」、翌年2024年1月に「第3回日本語学習会」、2月には「第4回日本語学習会」

ほかを実施した。イベントには市内ベトナム人技能実習生（日本語中上級者、および初級者）、市民、外国人を受け入れている雇用主も参加していたという。2024年秋からは「日本語学習会」は行っていないが、2024年11月、2025年3月～7月までは、交流活動（生活相談、料理作り、お寺でのハープ演奏会、お茶会、お寺の地蔵祭り）を数回開催している。座禅体験、着物の着付け体験、日本語教室の会場は大雄寺が提供、そのほかのイベントにも多く市内の大雄寺の協力を得ているという。



（お寺での座禅体験の説明）



（初めてのそば打ち体験）

図1 活動の様子（写真は藤田氏提供）

2-2 住民有志の継続的な活動が行政を動かすか

このように、住民の有志によって外国人との交流活動が企画され、地域の外国人にとっても日本人とその地域社会を知るよい機会になっている。しかし、その一方で、こうしたボランティアグループが市民や行政の協力が十分に得られない場合は、活動の継続につながらない。藤田氏も、一般市民の理解、協力を得るのは難しく、ボランティア活動で行う限り、強要することはできないと話す。「そだっと」の市民向けの入会申込書には、「外国人との多文化共生を目的

とした任意団体『そだっと』では、地域に暮らす外国から来た方への日本語学習を助ける会のほか、市民との様々な交流会を通じ、地域社会からの孤立やトラブルの発生を最小限とする活動をしています」と、趣旨を謳^{うた}っている。会費は年額1,000円、協賛金も個人で1口1,000円、団体で1口10,000円と低く設定し、広く外国人、市民や企業に参加を呼び掛けている。

市民の外国人に対する意識について、伊達市内の漁業従事者が比較的多く、技能実習の外国人が散在している地域で、住民に対する意識調査を行った(2021年7月)。その結果、詳細はここでは述べないが、外国人の受入れに肯定的な反応が半数以上得られた。自ら率先して外国人との共生社会を創ろうという積極派は多くなかったものの、外国人を排除せず、自治体などに様々な支援策を講じてもらい、共生社会に向かう覚悟がうかがえた。参考になるのは、大澤茂美(2011)「共生社会—自立型共生の理想と困難」(『外国人のまなざしと政治意識』)であるが、この中に、大澤氏が以前に実施した外国人居住地域での大規模調査から抽出した住民の「共生の4類型」がある。この4類型は、外国人住民と「コミュニケーションをとる」こと、「対等性を認める」ことの両側面を軸にして、住民の共生観を4つに分類したものである—①自立型共生【日本人と同等の権利を持つことを支持し、積極的に外国人と交流し、共生社会を目指す】、②NIMBY型共生【外国人も日本人と同等の権利を持つことを支持するが、自身は外国人と積極的に交流しないNIMBY=Not in my Backyard】、③序列型共生【外国人との交流は支持するものの、日本人と同等の権利を持つことは支持しない】、④排除型【外国人と日本人が同等の権利を持つことは支持せず、外国人と積極的な交流を持つことも支持しない】。

伊達市の住民は、外国人を排除しないが、自ら率先して行動する【自立型共生】でなく、【NIMBY型共生】や【序列型共生】のようなやや消極的な共生観を持つ住民が多かった。これは多くの地域にみられる傾向である。そして、行政もこれまであまり積極的に多文化共生のための政策を打ち出しては来なかった。令和3年、4年の学習支援者研修開講の前後は担当の市職員も加わり、「そだっと」のメンバーとともに、今後の市の多文化共生施策について何度

か協議がなされたことがあったという。だが、行政が次第に関わらなくなり、新市長が着任し外国人対応の部局も職員が異動になるなどで、振り出しに戻ったような印象を受けた。そのような状況の中でも、市民グループは令和4年から現在までも可能な限り活動を続けていた。

そして、令和7(2025)年夏以降、新市長のもとで、伊達市のまちづくりと多文化共生を推進させる動きが見られるようになった。今後、住民有志もこれまでの経験と実績を基に、地域の外国人を雇用する企業、漁業組合、ホテル等の事業者と連携していくことが期待される。伊達市長をはじめ、市役所の関係部局を巻き込みながら、行政の積極的関与を促すことも課題の一つとなるが、8月には地域の国際交流を担う部局の担当職員が1名増え、新しい動きを期待する声が聞かれている。行政との連携が漸く緒に就いたところであり、伊達市は多文化共生社会づくりの基礎段階から第2段階に入ろうとしている。

3 浦河町の多文化共生社会への取り組み

3-1 浦河町のこれまでの取り組みとその特徴

浦河町における外国人支援の取り組みと課題は、正木浩司氏による「浦河町における在住インド人支援の取り組みと課題—2022年、2023年調査に基づき—」(『北海道自治研究』2024年3月号所収)に示されている。また、浦河町企画課による2022年から2025年に至る期間の取り組み報告書、および筆者の調査も含め以下に概要とその特徴について述べていきたい。

浦河町は上述の正木論文や浦河町役場企画課によると、インド人居住者が約65%を占めており(最近の調査では、外国人総数563人中、インド国籍368人—2025年8月企画課)、彼らの在留資格が「技能」ということから、「家族帯同が可能」「在留資格の取得や更新に日本語能力が問われない」のほか、「在留期間の延長が可能、延長の回数に上限がない」「監督機関が特にない」といった在留資格の取得、延長が比較的容易であるという特徴もある。このため、今後もさらに「技能」という在留資格で町内の牧場を拠点に就労するインド系外国人は増えて行くと予想される。

外国人全体を国籍別で見ると、①インド(368人)、②フィリピン(66人)、③インドネシア、ジンバブエ(各

24人)、⑤ベトナム(22人)(2025年8月企画課資料より)となっており、インド人が圧倒的に多いとはいえ、他の国籍の外国人も居住している。浦河町によると、令和5(2023)年度には「多文化共生推進事業」を開始し、「役場庁舎内の看板表示の国際化(英語、ヒンディー語、ふりがなを表示)」「日本語教室の開催(8月3回、日本語教師による)」「インディアン料理を学ぶ」「ワークショップ(外国人母子支援について考える)複数回開催」「ふるさとワーキングホリデーの取り組み〜ヒンディー語通訳人材を受け入れる」などのイベントを企画している。さらに、令和6(2024)年度には、初めてインド人国際交流員(CIR)が着任、庁舎内で来訪するインド人への対応、インド人児童への教育支援、インド人母子への日本語教育支援、日本人住民とインド人との交流会での通訳サポートなど、様々な任務に当たっているという。令和7(2025)年に入ると、「外国人サポートセンター」が設立され、多くの相談に対応できる体制ができた。——こうしてみると、令和3年から令和7年の間に浦河町は試行錯誤を重ねながら、多文化共生社会の構築に向けて前向きに進んできたように見受けられる。サポートセンターを支える人的資源も多岐にわたり必要であると思われるが、企画課の担当者は諸機関と連携しながら多文化共生推進をこれからも目指していくという信念が強く感じられた。人口1万人余りの小さな町であるが、役場のスタッフの熱意と行動力が多文化共生社会の醸成に貢献していることを示すお手本と言えると思われる。

しかしながら、浦河町には就労目的の外国人だけでなく、外国人の乳幼児、児童、母親という特別のケアを必要とする人たちも多く住むことから、技能実習や特定技能等の資格で就労する外国人の多い市町村と異なる施策が求められる。長期滞在も視野に入れて地域社会に溶け込むためには、日本語を始め、教育・文化・医療・生活全般に関わる国や自治体の政策が極めて重要になるとと思われる。

3-2 浦河町の外国人居住者——生活者、長期滞在者と共生する社会に向けて

浦河町役場企画課で令和6(2024)年4月から7月にかけて町内事業所に対し、「人材確保・外国人雇用」に関するアンケートを実施した。報告書によると、

442事業所中199事業所から回答を得ており(回答率45%)、その内訳は、①軽種馬生産・育成(36)、②サービス(35)、③医療・福祉・介護(27)、④建設業(25)、⑤製造業(19)等となっている。この中で、「外国人をすでに雇用している」のが24事業所、31人もの外国人を雇用する事業所(軽種馬産業)が1か所、10人を超える外国人を雇用する事業所も5か所あるという。今後受け入れを予定または検討する31事業所を合わせると、55の事業所が外国人との共生を現実的なものとして受け止めていることがわかる。

道内の他地域と比べ、浦河町の外国人居住者の多くを占めるのが「軽種馬生産・育成」の従事者およびその家族で、「技能」ビザの特徴ゆえに、日本語能力も問われず、長期滞在が可能であり、地域で生活することになる外国人である。当然ながら、こうした外国人を受け入れる事業所や関係者は、雇用条件、生活上の規範、社会保障(医療・保険など)、税金・保険の支払い、災害への対応等を外国人に理解してもらわなければならない。日本語がわからなければ「通訳」を必要とするが、長期的な滞在者に対しては、「日本語の習得」が優先的に求められる。

ヨーロッパ移民都市にみられる「移民政策」では、「政策なし」「ゲストワーカー政策」「同化(社会総合政策)」「多元主義(多文化主義政策)」「異文化交流政策」の5つの類型が示された(渡戸一郎 2006/2019)が、日本の自治体に広く浸透する「多文化共生」は理念、方針として理解されるものの、具体的な国の政策に基づくわけではなく、自治体や地域住民の協力に支えられて成り立っている。浦河町のケースは、上の類型の「社会統合(同化)政策」が現実的課題となろう。今後、政策的視点を取り入れることの議論を含め、道と国とも連携して中長期的な課題と取り組むことが急務であると思われる。

本稿では2地域における事例を紹介し、実績と今後の展望を述べてきたが、地域の特性、資源、住民の意識等も政策に影響を与える要因であるため、地域によって異なる課題があると思われる。外国人との共生が地域の活性化につながるよう、行政と住民の意思疎通が十分になされ、連携が強まることを期待したい。