

日本における外国人介護労働者に関する政策と今後の課題

石 田 路 子

【要旨】

介護福祉士の資格は、1987（昭和 62）年に法令化された「社会福祉士及び介護福祉士法」によって規定され、21 世紀に向けて加速的に増加する高齢者人口に対応し、我が国の高齢者介護が高齢者の尊厳を守り、介護の専門職による質の高いもので保障されるべく創設された。現在までに、介護福祉士資格を持った専門職も数多く介護分野で活躍するようになっている。しかし、厚生労働省が 2025 年には全国でおよそ 33 万人の介護職員が不足すると予測しており、政府は外国人労働者を介護の分野にも導入して、人手不足の問題解消を試みようとする対策を講じている。ただ、これまで向上に努めてきた介護の専門性や質が担保されるかどうか等について懸念の声があがっており、本論文では、日本における外国人労働者を介護分野に導入するための三つの政策を取り上げ、その内容についてまとめたうえで問題点や課題について論述し、その方向性を追求した。

キーワード：外国人労働者、出入国管理及び難民認定法、在留資格・在留期間、EPA、技能実習制度

1. はじめに

筆者が投稿した記事である「介護福祉士－外国人働けぬ矛盾、改正を」が、朝日新聞の『私の視点』に掲載されたのは 2012（平成 24）年 12 月 3 日（月）であった。記事の内容は、外国人留学生が日本で介護福祉士の資格を取得したいという希望を持って学校で学び、所定の単位を取得したうえで介護福祉士の国家試験に合格しても、日本で仕事ができないという現実の壁にぶつかっているということについて、問題を提起したものである。

当時から、介護福祉士の資格は国籍を問わず、誰でも受験が可能であった。しかし、当時の法務省の省令にある上陸許可基準（上陸審査の際の審査基準）では、外国人が介護福祉士という国家資格を取得しても、その資格が専門職として認められていないために日本在留の理由にならなかったのである。

しかし、それから約 2 年間の経過し、介護福祉士資格が在留資格に加えられるという法案が提出され、外国人の介護労働についての状況は大きく変化してきている。本論文では、2006

(平成 18) 年以降の EPA (経済連携協定) をはじめ、外国人介護労働者に関する状況変化の内容および重要ポイントについてまとめながら、今後の日本における介護分野の外国人労働者についての問題点や課題について論述し、その方向性を見極めていきたいと思う。

2. 日本に入国または在留する外国人の在留資格

日本に入国・在留する外国人は、原則として「出入国管理及び難民認定法」に定める在留資格のいずれかを有する必要がある、在留資格は表 1 のように大別されている。

表 1 日本における在留資格一覧 (法務省)

① 上陸許可基準の適用なく、就労活動が認められるもの

在留資格	在留期間	該当例
外 交	外交活動の期間	外国政府の大使、公使、総領事、代表団構成員等、その家族
公 用	公用活動の期間	外交政府の大使館・領事館の職員、国際機関等から公の用務で派遣される者等その家族
教 授	3 年又は 1 年	大学教授等
芸 術	同上	作曲家、画家、著述家等
宗 教	同上	外国の宗教団体から派遣される宣教師
報 道	同上	外国の報道機関の記者、カメラマン

② 上陸許可基準の適用があるが、就労活動が認められるもの

在留資格	在留期間	該当例
投資・経営	3 年又は 1 年	外資系企業の経営者・管理者
法律・会計業務	同上	弁護士、公認会計士
医 療	同上	医師、歯科医師
研 究	同上	政府関係機関や私企業等の研究者
教 育	同上	高校・中学校等の語学教師等
技 術	同上	機械工学等の技術者
人文知識・国際業務	同上	通訳、デザイナー、私企業の語学教師等
企業内転勤	同上	外国の事業所からの転勤者
興 行	1 年、6 月又は 3 月	俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手等
技 能	3 年又は 1 年	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機等の操縦者、貴金属等の加工職人

③ 上陸許可基準の適用はないが、就労活動が認められるもの

在留資格	在留期間	該当例
文化活動	1年又は6月	日本文化の研究者等
短期滞在	90日、30日又は15日	観光客、会議参加者等

④ 上陸許可基準の適用があり、かつ就労活動が認められないもの

在留資格	在留期間	該当例
留 学	2年又は1年	大学、短大等の学生
就 学	1年又は6月	高校・専修学校等の生徒
研 修	同上	研修生
家族滞在	3年、2年、1年 6月又は3月	在留外国人が扶養する配偶者・子

⑤ 就労の可否は指定される活動の内容によるとされるもの

在留資格	在留期間	該当例
特定活動	3年、1年、6月、法務大臣が個々に指定する期間（1年を超えない範囲）	外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー及び技能実習の対象者等

⑥ 身分・地位に基づき就労活動ができるとされるもの

在留資格	在留期間	該当例
永住者	無期限	法務大臣から永住の許可を受けた者（入管特例法の「特別永住者」を除く。）
日本人の配偶者等	3年又は1年	日本人の配偶者・子・特別養子
永住者の配偶者等	同上	永住者・特別永住者の配偶者及び我が国で出生し引き続き在留している子
定住者	3年、1年、法務大臣が個々に指定する期間（1年を超えない）	日本人の親族、日系人の子、外国人配偶者の連れ子等

法務省 HP「我が国の出入国管理行政の仕組み」資料 p203～205 参照して筆者作成

表1の「②上陸許可基準の適用があるが、就労活動が認められるもの」には、弁護士、公認会計士、医師などの専門的な知識や技術を持った人が該当しているが、「医療」には例として挙げられた医師や歯科医師のほかに、次の12の職種が定められている。(1) 薬剤師、(2) 保健師、(3) 助産師、(4) 看護師、(5) 准看護師、(6) 歯科衛生士、(7) 診療放射線技師、

(8) 理学療法士、(9) 作業療法士、(10) 視能訓練士、(11) 臨床工学技士、(12) 義肢装具士、である。

これらの職種は、すべて日本における医療関係の国家資格である。そうした資格と対比すると、介護福祉士資格は同じように国家資格ではあるが、医療関係の資格にある業務独占ではなく名称独占の資格にとどまっている。名称独占の資格の場合、介護福祉士の資格を持たない人でも介護福祉士が行う同様の業務をすることができる。

このような理由も含め、上記の在留資格において、日本で専門的な介護の勉強をして介護福祉士資格を取得した外国人が、その資格では日本に留まって仕事をする事が許されていないということであれば、介護福祉士は国家資格ながら専門職として認められていないという解釈もできるため、看破できない問題であるとしたのが先述した朝日新聞の投稿記事の趣旨であった。

3. 介護分野における外国人労働者の導入に関する政策

1987（昭和 62）年に法令化された「社会福祉士及び介護福祉士法」によって規定され、21世紀に向けて加速的に増加する高齢者人口に対応し、我が国の高齢者介護が高齢者の尊厳を守り、介護の専門職による質の高いもので保障されるべく創設された資格が介護福祉士であった。同法の成立以降、全国に介護福祉士養成のための専門学校や短大・大学が数多く設置され、最近の5年間でも毎年平均約8万6000人（厚生労働省発表）の介護福祉士国家試験合格者が出ている。

一方で、介護関連の仕事に対する一般的なマイナスのイメージがなかなか払拭されず、実際にも介護報酬の引き下げなどの影響で収入面などが将来的に期待できないといった理由から、国家資格を持っていても介護現場で働く人たちが定着せず、介護分野は慢性的に人手不足がいわれている。

2015（平成 27）年2月、厚生労働省の福祉人材確保専門委員会は「団塊の世代がすべて75歳以上になる2025年の時点で、全国でおよそ33万人の介護職員が不足する」という推計を明らかにした。2000（平成 12）年に介護保険制度が創設された当時、約55万人だった介護職員は2013（平成 25）年には約171万人に増加した。しかし、団塊の世代が全て75歳以上となり、要介護の高齢者の増加する2025（平成 37）年には約248万人の介護職員が必要と推計されているが、現状の施策を継続した場合には10年後に約33万人の介護職員が不足するとの見通しが示されている。

こうした状況の中、政府は外国人労働者を介護の分野にも導入して、人手不足の問題解消を試みようとする対策を講じている。ここでは、日本における外国人労働者を介護分野に導入するための三つの政策を取り上げ、その内容と課題についてまとめておきたい。

その第一は、介護福祉士の国家資格を有する外国人を対象とした新たな在留資格を創設す

るという法案が、現在法務省から提出されていることである。第二は、EPAにおいて2006（平成18）年から開始された介護福祉士候補者の受け入れである。そして第三は、従来の技能実習制度に介護分野を導入する提案がされていることである。それらの内容を詳しく見ていきたい。

4. 介護福祉士の国家資格を有する者を対象とする新たな在留資格を創設

2015（平成27）年3月6日に、法務省は介護の業務に従事する外国人の受け入れを図るという目的で、高度専門職の新たな在留資格に「介護」を創設し、「出入国管理および難民認定法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

これは、高齢化が進む中で、質の高い介護に対するニーズが増大している日本の状況を踏まえ、2014（平成26）年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略（改訂2014）」において、「介護福祉士等の国家資格を取得した外国人留学生の卒業後の国内における就労を可能とするため、在留資格の拡充を含む制度設計を行う」と発表されたものに対応した結果である。

改正案の概要は、これまでEPAの枠組み以外で、外国人が介護従事者として入国・在留することが認められていなかったところ、活動内容を「本邦の公私の機関との契約に基づいて、介護福祉士の資格を有する者が介護又は介護の指導を行う業務に従事する活動」として、新在留資格「介護」を創設するということである。そして、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」が公布された日から1年以内に表2にある内容を施行するというものである。

表2 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（法務省）

出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年政令第三百十九号）の一部を次のように改正する。	
第十九条の十六第二号中「技術・人文知識・国際業務」の下に「、介護」を加える	
別表第一の二の表高度専門職の項の下欄第二号ニ中「技術・人文知識・国際業務の項」の下に「、介護の項」を加え、同表技術・人文知識・国際業務の項中「、企業内転勤の項及び興行の項」を「及び企業内転勤の項から興行の項まで」に改め、同表企業内転勤の項の次に次のように加える。	
介護	本邦の公私の機関との契約に基づいて介護福祉士の資格を有する者が介護又は介護の指導を行う業務に従事する活動

法務省 HP 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」より

この法案は、現在のところ審議中であり、可決成立日、公布日、施行日いずれも未定である。しかし、先述した筆者の朝日新聞への投稿から約2年で、介護の専門資格に関する在留資格が認められるという法案が提出されたことは特筆されるものと考えている。できるだけ早く法案が可決し、速やかに施行されることを期待している。

5. EPA（経済連携協定）による看護師・介護福祉士候補生の受け入れ

EPA（Economic Partnership Agreement）は、国際経済分野の協定である。そもそも、自由貿易の促進のため創設された国際機関である WTO（World Trade Organization：世界貿易機関）は全ての加盟国に等しい関税を適用するよう求め、これが世界的な貿易ルールの原則となっている。さらに貿易自由化を進めるため、WTO のルールを補完するものとして、実質上の全ての貿易について関税を撤廃する等の一定の条件の下で、主に二国間で締結される協定が EPA と FTA（Free Trade Agreement）である。

FTA は、特定の国や地域の間で物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定であり、EPA は、貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルールづくり、様々な分野での協力の要素等を含む幅広い経済関係の強化を目的とする協定である。EPA も FTA も、ともに幅広い経済関係の強化を目指し、貿易や投資の自由化と円滑化を進める協定である。

表2 日本とインドネシアとの経済連携協定署名（2007年8月20日）（外務省）

<ul style="list-style-type: none"> ①物品の貿易 ②投資 ③サービス ④エネルギー・鉱物資源 ⑤自然人の移動及び関連する協力 ⑥その他（税関手続、政府調達、競争、知的財産） ⑦協力
<p>※⑤自然人の移動及び関連する協力</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 看護師・介護福祉士候補者の受け入れ <ul style="list-style-type: none"> ・国家資格の取得のための必要な知識及び技術の修得 (日本における滞在期間：看護師候補者は上限3年、介護福祉士候補者は上限4年) ・国家資格を取得した者は、看護師・介護福祉士として引き続き就労可能 (2) ビジネス環境の改善のため、インドネシアに於いて行われる日本企業のビジネス活動に関する手続の簡素化 <ul style="list-style-type: none"> ・関連する許可・登録等の手続の迅速化・適正化 (3) 関連する協力として、研修及び実習に係る制度の対象職種を観光分野に拡大することを前向きに検討 <ul style="list-style-type: none"> ・対象：観光アカデミー（インドネシアのホテル学校）の卒業生

法務省 HP「日・インドネシア経済連携協定」より

日本が東南アジア諸国をはじめとして経済関連の国際協力という目的で取り交わしてきた EPA に、新たに外国人のマンパワーを介護や看護の分野にも導入することを決めて協定に署名したのは 2006 年からであった。協定の相手国はフィリピン（2006 年 9 月 9 日署名、2008 年 12 月発効）、そしてインドネシア（2007 年 8 月 20 日署名、2008 年 7 月発効）、さらにベトナム（2008 年 12 月 25 日署名、2009 年 10 月発効）である。

例えば、日本とインドネシア両国間で署名された協定の項目は表 2 にある 7 つであり、その中の「自然人の移動及び関連する協力」において「看護師・介護福祉士候補者の受入れ」の内容が記載されることになった。日本政府は経済連携協定で受け入れた看護師・介護福祉士候補者について、6 ヶ月間の日本語研修の実施のみならず、受入れの運営についても改善を行い、厚生労働省では受入れ施設における候補者の学習支援の強化、国家試験の用語等の見直し、再チャレンジ支援、介護職員の配置基準の見直しなどを実施している。

EPA に基づく看護師・介護福祉士候補者受入れは、外国人の就労が認められていない分野において二国間の協定に基づき公的な枠組みで特例的に行うものである。公正かつ中立に斡旋を行うとともに適正な受入れを実施するという観点から、公益社団法人の国際厚生事業団（JICWELS）が唯一の受入れ調整機関として位置づけられ、これ以外の職業紹介事業者や労働者派遣事業者に外国人候補者の斡旋を依頼することができない。また、国内労働市場への影響を考慮するため、外国人候補者の年間の受入れ最大人数が設定されている。

表 3 は厚生労働省が発表している EPA における外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れ人数である。これをみると、2008 年から 2014 年までに 1,286 人の受け入れが行われていることが分かる。

表 3 EPA における外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れ人数（厚生労働省）

		H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26
インドネシア	受け入れ希望者数	291	232	87	67	78	115	154
	受け入れ者数	104	189	77	58	72	128	146
フィリピン	受け入れ希望者数	-	288	102	73	84	98	152
	受け入れ者数	-	190	72	61	73	87	147
ベトナム	受け入れ希望者数	-	-	-	-	-	-	241
	受け入れ者数	-	-	-	-	-	-	117
受け入れ希望者数 合計		201	520	189	140	162	213	213
受け入れ者数 合計		104	379	149	119	145	195	195

厚生労働省 HP「インドネシア・フィリピン・ベトナムの外国人看護師・介護福祉士候補者受け入れの概要」より

EPA おいて国家資格を取得することを目的とした就労を行う外国人候補者は、受入れ施設で協定により認められる滞在中（看護 3 年間、介護 4 年間）に就労・研修しながら国家試験の合格を目指す。外国人候補者と受入れ機関との契約は雇用契約であり、雇用者側は候補生に対して、日本人が従事する場合に受ける報酬と同等以上の報酬を支払わねばならず、日本の労働関係法令や社会・労働保険が適用される。さらに資格取得後は、看護師・介護福祉士として滞在・就労が可能となり、在留期間の更新回数は制限が無い。

EPA では、候補者本人が国家資格の取得を目指す要件のひとつとして、研修など一定の要件を満たす病院や介護施設での就労を特例的に認めている。それは、一人でも多くの外国人候補者が看護師や介護福祉士の国家試験に合格し、その後、継続して日本に滞在することの期待からである。そして、単なる単純労働者を雇用するためのものではなく、専門的・技術的分野の外国人労働者の就業を積極的に推進するものとしている。そのため、候補者が資格取得に必要な知識・技術の修得に精励することはもとより、受入れ機関や施設では国家資格の取得を目標とした適切な研修を実施することが責務とされている。

2012（平成 24）年、EPA の介護福祉士候補者にとって初めての受験となる第 24 回介護福祉士国家試験において、受験者は 95 人（インドネシア人 94 人、フィリピン人 1 人）であった。介護に関する専門用語など、難解な日本語を理解して国家試験の問題を解くことが外国人にとって思いのほかハードルが高く、合格者は 36 人（インドネシア人 35 人、フィリピン人 1 人）にとどまり、合格率は 37.9%であった。これは、全体の合格率 63.9%に比べてかなり低い結果である。

厚生労働省は、EPA の候補者がひとりでも多く試験に合格できるように、日本語のハンディキャップを補うための試験改善を図った。看護師国家試験は 2008（平成 20）年から始まっていたが、第 23 回から疾病名に英語を併記し、外国人名には原語を併記する、また英字略語には正式名称を併記するなどの改善策が実施された。さらに第 24 回から、候補者は一般の受験者と別室で受験できるようになり、第 25 回には問題用紙の全ての漢字にふりがなを付ける、わかりやすい日本語へ改善する、試験時間を一般受験者の 1.5 倍に延長する、といった改善が行われた。

表4 EPAにおける介護福祉士候補者の第27回介護福祉士国家試験結果

		第26回（平成25年度）			第27回（平成26年度）		
		受験者数	合格者数	合格率	受験者数	合格者数	合格率
インドネシア	合計	107	46	43.0	85	47	55.3
	初受験	70	40	57.1	52	34	65.4
	再受験	37	6	16.2	33	13	39.4
フィリピン	合計	108	32	29.6	89	31	34.8
	初受験	52	26	50.0	54	23	42.6
	再受験	56	6	10.7	35	8	22.9
EPA 合計		215	78	36.3	174	78	44.8

厚生労働省 HP「第27回介護福祉士国家試験におけるEPA介護福祉士候補者の試験結果」より

その結果、2013（平成25）年の第25回介護福祉士国家試験では、EPAの介護福祉士候補者の受験者数は322人（インドネシア人184人、フィリピン人138人）、合格者は128人（インドネシア人86人、フィリピン人42人）で、合格率39.8%となった。第26回、第27回の結果は表4のとおりである。今後はベトナムからの候補生が受験することになり、合格率の上昇とともに、より多くのEPAによる介護福祉士が増えていくことが予想される。EPAは本来、介護福祉士資格取得を前提に、事前の日本語研修、就業中の語学及び介護技術等の習得などを受入れ施設が手厚く支援する体制があり、日本における外国人介護人材の育成制度として優れた実践展開がなされていると評価できる。

しかし、現実には介護福祉士の資格を取得して日本で就業を果たした外国人の中に、母国に残した家族がいるため、惜しまれながら帰国してしまう人が少なからずいる。長い時間をかけて彼らを育成し、ようやく一人前の介護福祉士として働いてもらえるようになった時に帰国されるとなると、受け入れた施設側は大きな損害となる。しかし、彼らの在留資格では、自分が介護福祉士として日本で働きながら、家族を日本に呼び寄せて一緒に暮らしたいという希望を叶えることができない。この問題は、介護福祉士が在留資格として新たに加えられることになった場合を含め、日本の移民政策にも大きく関わるものであり、今後のEPA事業の展開と並行して検討されなければならないだろう。

6. 技能実習制度における介護分野の導入

技能実習制度は、日本が先進国としての役割を果たしつつ、国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、その経済発展を担う「人づくり」に協力することが目的とされている。この制度は1993（平成5）年に創設され、外国人が「出入国管理及び難民認定法」において、表1の②にある「技能」の在留資格によって日本に一定期間（最長3年間）在留し、OJTを通じて技能移転を図るものである。3年間の技能実習について厚生労働省が、その内容を説明しているものが表5である。技能実習生は、入国直後の講習期間以外は雇用関係の下で労働関係法令等が適用されており、現在全国に約16万人（厚生労働省調べ）が在留している。

表5 技能実習の流れ（厚生労働省）

1年目（技能実習1号）	入国	在留資格：「技能実習1号イ、ロ」
講習（座学）	実習実施機関（企業単独型のみ）又は監理団体で	
	原則2か月間実施	（雇用関係なし）
実習	実習実施機関で実施	※団体監理型：監理団体による訪問指導・監査
2年目（技能実習2号）	在留資格の変更	在留資格：「技能実習2号イ、ロ」
	※対象職種	送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されている職種（現在69職種127作業）
	※対象者	所定の技能評価試験（技能検定基礎2級相当）に合格した者
3年目（技能実習2号）	実習	実習実施機関で実施
		※団体監理型：監理団体による訪問指導・監査
	※到達目標	技能検定3級相当

厚生労働省 HP 「技能実習制度の流れ」より

この技能実習制度について、2014（平成26）年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略（改訂2014）」は、制度内容の見直しを挙げた。法務省と厚生労働省は同年11月に「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」を設け、技能実習制度の見直しに向けた具体的な方策について重ねられた議論の内容を、報告書にまとめて2015（平成27）年1月30日付で提出した。

表6にある技能実習制度の介護分野への拡大について、報告書では「様々な懸念に対し適切な対応が図られるよう、具体的な制度設計を進めることとし、技能実習制度の見直しの詳細が確定した段階で、介護固有の具体的な方策を併せ講じることにより、様々な懸念に対し適切に対応できることを確認した上で、新たな技能実習制度の施行と同時に職種追加を行うことが適当である」としているが、具体的な案の提示はされていない。

表6 「日本再興戦略（改訂2014）」における技能実習制度の見直しの内容（抜粋）

1 技能実習制度の見直し

(3) 新たに構ずべき具体的施策（外国人技能実習制度の見直し）

②外国人技能実習制度の抜本的な見直し

国際貢献を目的とするという趣旨を徹底するため、制度の適正化を図るとともに、対象職種の拡大、技能実習期間の延長、受入れ枠の拡大など外国人技能実習制度の抜本的な見直しを行い、所要の法案を提出する。

・外国人技能実習制度の管理監督体制の抜本的強化

技能実習制度については、賃金未払いや長時間労働等の不正事案の発生も踏まえ、関係省庁の連携による全体として一貫した国内の管理運用体制の確立、送出国との政府間取り決めの作成、監理団体に対する外部役員設置又は外部監査の義務化、新たな法律に基づく制度管理運用機関の設置など、管理監督の在り方について年内を目途に抜本的に見直し、2015年度中の新制度への移行を目指す。

・対象職種の拡大

現在は技能実習制度の対象とされていないものの、国内外で人材需要が高まることが見込まれる分野・職種のうち、制度趣旨を踏まえ、移転すべき技能として適当なものについて、随時対象職種に追加していく。その際、介護分野については、既存の経済連携協定に基づく介護福祉士候補者の受入れ、及び検討が進められている介護福祉士資格を取得した留学生に就労を認めることとの関係について整理し、日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ、年内を目途に検討し、結論を得る。

・実習期間の延長（3年→5年）

技能実習制度では、実習生に対し最大3年間の滞在を認めているが、監理団体及び受入れ企業が一定の明確な条件を充たし、優良であることが認められる場合、技能等のレベルの高い実習生に対し、一旦帰国の後、最大2年間の実習を認めることとし、2015年度中の施行に向けて所要の制度的措置を講ずる。

・受入れ枠の拡大

団体監理型の技能実習制度では、原則受入れ企業の常勤職員数50人以下の場合は3人、100人以下の場合は6人等として、技能実習生の受入れを認めているが、監理団体及び受入れ企業が一定の明確な条件を充たし、優良であることが認められる場合、受入れ枠数の拡大を認める。このため、2015年度中の施行に向けて所要の制度的措置を講ずる。

「日本再興戦略」改訂2014より ※（_____は筆者）

一方、公益社団法人全国老人福祉施設協議会は、2014（平成26）年4月に「外国人介護人材の受入れについて」とする見解を提出し、具体的な介護分野における技能実習の内容を提案している。例えば、技能実習に関わる技能評価については「介護キャリア段位制度」による能力評価の仕組みを活用すべきとしている。また、制度を実施する際に留意すべき点として、技能実習1号から2号への移行に必要な「一定水準の技能」の確認を介護キャリア段位

レベル1（従来のホームヘルパー2級修了程度）とし、技能実習者の事前要件としては日本語検定「N3」程度の習得水準を設けることを挙げている。

さらに、「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練、療養上の世話を要する人に対し、一人ひとりの尊厳を守り、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができる」ことを目指す介護を行うために、必要とされるコミュニケーション言語力を身につけていることが前提としている。加えて、介護の現場で外国人が働く際のリスク管理を考慮して、訪問系や介護職員配置基準が10人以下の小規模施設等での職種は適用しないとしている。

そして、技能実習2号による実習を3年間とし、その間に「介護福祉士実務者研修」を終了した者については介護福祉士国家試験の受験を認め、介護福祉士国家試験合格者には、現在法案が提出されている「介護」の在留資格を認めることも付け加えている。

全国老人福祉施設協議会からの提案は的確な内容であり、今後の制度改正の際に考慮すべき点が多いと思われる。しかし、もともと技能実習制度には、その待遇の悪さや労働環境の劣悪さについて批判の声が国の内外から上がっている。ここ数年にわたってアメリカ国務省は、「人身売買報告」の中で日本の外国人技能実習制度を搾取的と批判している。こうした外国人労働者への差別的処遇の問題が解決されていないままに、制度が介護分野へ導入されること自体が問題である。

この点に関しては、表6において掲げられているように、「技能実習制度については、賃金未払いや長時間労働等の不正事案の発生も踏まえ、関係省庁の連携による全体として一貫した国内の管理運用体制の確立、送出国との政府間取り決めの作成、監理団体に対する外部役員設置又は外部監査の義務化、新たな法律に基づく制度管理運用機関の設置など、管理監督の在り方について年内を目途に抜本的に見直し、2015年度中の新制度への移行を目指す。あわせて、業界所管庁による指導監督の充実を図るとともに、関係機関から成る地域協議会（仮称）の設置により、問題事案の情報共有を円滑に行う体制を整備する」ことが徹底されなければならない。

今後技能実習制度へ介護分野を加える場合には、日本側の受入れは団体監理型で実施し、受け入れ団体は法務省及び厚生労働省への届け出を行い、その規制・監督に従うものとしなければならないだろう。また、監理団体は、技能実習生の事前学習指導、受入れ実施施設等の指導監督にあたり、適正な技能実習を行う。さらに、外国人介護技能実習に関わる諸経費（法的手続きにかかる費用、保険等）は、受入れ雇用事業者が負担し、実習生から徴収してはならない規定を設けることも必要である。

介護の現場は、もともと資格要件のない職場であり、賃金に関しても他の職種と比較して相対的に低賃金である。そのうえで、外国人を理由に過重労働を強いられる、あるいはより低い賃金が設定されることがないように、「同一労働・同一賃金」が遵守される体制づくりが必要である。

7. おわりに

ここまで、我が国の外国人介護労働者に関する三つの政策内容を見てきたが、このほかに、現在、かなりの数で介護現場において働いている外国人がいることを付記しておきたい。それは、先の表1にある在留資格の⑥に分類されている人たちで、具体的には日本人と結婚した女性（多くは中国人、フィリピン人、韓国人など）、あるいは日系のブラジル人やフィリピン人である。

高畑幸（2011）は、「在日10年程度かつ40代に近づいた在日フィリピン人の間で、2006年ごろから介護資格（ホームヘルパー2級）の資格を取得する人が増えた。＜中略＞彼らの多くがかつて興業労働者として来日し、日本人との結婚を経て定住した人々である。」と述べている。また、愛知県内にある大手自動車メーカーは、2008年秋以降の世界同時不況による打撃で、これまで派遣労働者として雇用していた多数のブラジル人を大量解雇せざるをえなくなった。この状況の中で、介護ヘルパーへ転職するブラジル人が少なからずいたことが報告されている。外国人介護労働者に関して論議する場合、こうした介護職に従事している在日外国人の状況や人数についても、把握しておく必要がある。

最後に、外国人をどのように受け入れていくかという課題について、岡伸一（2014）は「外国人労働者受け入れ拡大の政策論点と課題」というテーマで持論を展開しているが、それを参照しつつ、とくに外国人労働者を介護分野へ導入する場合について考察しておきたい。

- (1) 外国人受け入れに伴うリスクは、すでに多くの欧米諸国の事例を見るまでもなく明らかである。高度経済成長期に多くの外国人を受け入れたドイツでは、経済不況に陥って様々な帰国奨励策を展開しても功を奏しなかったという前例がある。長期に滞在している外国人には、帰国の強制が困難であり、家族の呼び寄せを拒否することも人道上の問題としてできなくなる。先述した法改正に伴う「家族滞在」の規定など、こうした世界の先例を見据え、今後の政策展開を考えていく必要がある。
- (2) 安価な大量の労働力を求めて外国人労働者の導入を促進していくと、国内の労働力市場の分布に歪みや偏りが生じてくる可能性が高い。例えばある職種は、ほとんどすべて外国人によってのみ行われる仕事になっていく事例は、すでに世界各国で珍しくなくなっている。また、外国人であれば低賃金でよいとされる状況が長く続くとは限らない。
 - (1) で述べたように、外国人の人権など諸権利への配慮は世界的な確認事項となっている。
- (3) 少子化対策として外国人の受け入れが主張されることがある。場合によって年金の担い手として外国人に期待する意見もある。しかし、もともと外国人の受け入れに関しては世界水準からいっても低い日本において、少子化人口の対策として効果がみられるまでになるには、相当数の外国人受け入れが前提となる。この観点からいっても、少子化対策という文言を使用することは差し控えるべきではないかと考える。
- (4) 外国人労働者を受け入れる場合、それぞれの国の文化や生活スタイルを受容する必要

がある。さらに、外国人が日本で生活するには多様な労力とコストもかかる。例えば語学教育には、本人たちへの教育のみならず外国語対応できるスタッフの雇用が必要である。さらに、外国人のための諸々の相談を受けるソーシャルワーカーの設置も必須である。こうした外国人の受け入れに伴う多大な社会的コストは、その人たちを受け入れる企業や福祉施設のみならず、国民全体が負担することになるという点を理解しておく必要がある。

このように、外国人労働者の受け入れには様々な課題があり、議論の積み重ねが必要である。しかし、外国人労働者の受け入れについてはマイナス面のみならず、プラスの点があることも忘れてはならない。開発途上国からの労働者の受け入れは、相手国の経済に貢献するだけでなく、先進国で多くを学んだ外国人が出身国の開発における啓蒙者になるというような人的資源の育成につながることも考えられる。

高齢者介護や福祉といった領域は、開発途上国において未だ意識されず、対応が立ち遅れているケースが多い。先進国で生活した経験を持つ外国人が、率先して自国の人口高齢化を見据えた対策に乗り出し、啓蒙活動や実践を推進していくようになれば、日本の外国人介護労働者の受け入れと育成は国際貢献の一つと見なすこともできるだろう。

外国人の受け入れに際して、国際社会では待遇の平等が基本原則となっている。社会保障のみならず、あらゆる生活場面で差別があってはならない。しかし、残念ながら日本では未だ差別が様々な場面で存在しているといわざるを得ない。つまり、外国人なら日本人が嫌がる介護の仕事でも、低賃金で雇うことができるという意識が残っていることは否めない。こうした点を直視せず、抜本的な解決策を講じないままに介護分野への外国人の受け入れを拡大しても、日本の国際的評価は上がっていかないだろう。受け入れの拡大に際しては、受け入れる側の意識改革をはじめとする諸条件の整備が火急の課題である。

【参考文献】

石田路子「介護福祉士－外国人働きぬ矛盾、改正を」2012年12月3日(月)朝日新聞・朝刊『私の視点』

法務省 HP「我が国の出入国管理行政の仕組み」資料 p203～205 (2015.10.8. 検索)

厚生労働省 HP「第23回～第27回介護福祉士合格発表」(2015.10.10. 検索)

法務省 HP「日・インドネシア経済連携協定」(2015.10.10. 検索)

厚生労働省 HP「インドネシア・フィリピン・ベトナムの外国人看護師・介護福祉士候補者受け入れの概要」(2015.10.10. 検索)

厚生労働省 HP「第27回介護福祉士国家試験におけるEPA介護福祉士候補者の試験結果」(2015.10.10. 検索)

厚生労働省 HP「技能実習制度の流れ」(2015.10.11. 検索)

日本経済再生本部 HP「日本再興戦略」改訂2014(2015.10.11. 検索)

上村美緒(2013)「日本再興戦略の特徴と今後の課題」2013年7月4日 みずほインサイト(みずほ総

合研究所)

法務省入国管理局 厚生労働省職業能力開発局「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書平成 27 年 1 月 30 日

全国老人福祉施設協議会「外国人介護人材の受入れについて」2014 年 4 月

後藤純一 (2006) 「少子高齢化と移民政策：外国人労働力の直接活用と間接活用」2006 年 6 月一橋大学

Repository HERMES-IR

大重史朗 (2014) 『「移民時代」の日本のこれから－現代社会と多文化共生－』揺籃社

駒井洋監修・明石純一編著 (2011) 『移民労働と世界的経済危機』明石書房

高畑幸 (2011) 「興業から介護へ」『移民労働と世界的経済危機』明石書房 p107-121

三橋貴明 (2014) 『移民亡国論』徳間書店

岡伸一 (2014) 「外国人労働者受け入れ拡大の政策論点と課題－国際貢献・条件整備・範囲拡大／社会保障論」2014.10.01 Wed SYNODOS vol.182

Policy Measures and Issues in Future on Foreign Care Workers in Japan

Michiko Ishida

Abstract

‘Kaigofukushishi’ is a National qualification in Japan, and it has been instituted in 1987 based on the idea that the elderly should be provided professional nursing care by ‘Kaigohukushishi’ in Japan.

The number of ‘Kaigofukushishi’ has been increasing year by year.

On the other hand, the Ministry of Health, Labour and Welfare is predicting that more than 330,000 care-giving staffs could be insufficient in 2025.

Japanese Government has been promoting three policies to introduce foreign workers into the care-giving fields to make up for this serious insufficiency.

In this paper, those three policies are studied as a main issue and tried to explore some realistic as well as proper directions to reach a satisfactory result to deal with the issue of ‘Foreign Care Workers’.

Key Words: Foreign workers, Immigration Control and Refugee Recognition Act,
Status of Residence and Period of Stay, EPA, Technical Intern Training Program