

日本の介護人材不足と外国人介護労働者の受入れをめぐる課題：神戸市の外国人介護人材実態調査の結果から

著者	大和 三重
雑誌名	Human Welfare : HW
巻	12
号	1
ページ	57-69
発行年	2020-03-10
URL	http://hdl.handle.net/10236/00029613

〔論文〕

日本の介護人材不足と外国人介護労働者の受入れをめぐる課題

—神戸市の外国人介護人材実態調査の結果から—

大 和 三 重*

はじめに

超高齢社会を迎えた日本では、高齢化の進展とともに要介護高齢者の数も増加し、2019年には75歳以上の後期高齢者数が前期高齢者数を越え、後期高齢者人口の割合の方が多くなる時代を迎えた。それは何を意味するのか。高齢社会白書（内閣府、2018）によると要介護認定率は65歳から74歳までの2.9%から75歳を過ぎると23.5%まで（要支援は含まない）一気に8倍に増加し、それに伴って介護サービスの利用も増える。すなわち老年人口のなかでも後期高齢者人口の増加は介護ニーズが一層高まることを示している。一方で、日本の総人口は減少の一途をたどっており、老年人口とは反対に年少人口および生産年齢人口の減少が顕著である。社会保障の担い手が少なくなることで年金、医療、介護等の社会保障制度の持続可能性が危惧されていることは周知のとおりである。社会保障制度の維持の問題と並んで深刻な課題となっているのが人材確保である。生産年齢人口の減少によって各分野における労働者数が減少することは避けられないが、特に介護や看護といった対人援助は労働集約的産業の最たるもので、人材不足の打撃を直接受けることになる。対人援助の業務は人と人との関係性を抜きには成立しないことから効率化が難しく、人手が足りないなかでルーティン業務をこなすことは介護や看護といったケアの質が低下することにつながるのは自明の理である。したがって十分なケアの提供体制を堅持するためには人的資源の確保が喫緊の課

題となる。

そこで解決策の一つとして取り入れられたのが外国人介護労働者の受入れである。ただ、日本ではこれまでEPA（経済連携協定）でのみ介護労働者を受入れてきたが、その数は少なく労働力としての介護人材の大幅な受入れは実施してこなかった。しかし国は介護労働者数を増やそうと今般入国管理法を急遽改正して根本的な政策の方向転換を図っている。基本的に高度な専門的・技術的分野での在留を認める以外は外国人に労働市場を開放してこなかった我が国において、このように性急な国の方針転換によって日本にやってくる外国人労働者の今後の生活はどのようなものになるのか。外国人を労働者としてだけでなく生活者として受入れることに慣れていない社会ではハード・ソフトの両面から多くの問題が生じることが予見できる。すでに従来から技能実習制度によって来日した技能実習生の人権侵害と見られる問題が多く指摘されており、新たな受入れの拡大によってこれまで以上に生起する問題を予想し、解決のための準備を整える必要がある。

本稿では、介護現場での人材不足の実態を踏まえ、新たに始まる外国人労働者の受入れをめぐる課題を神戸市の実態調査から分析し、今後外国人介護労働者が心地よく日本社会で働き、生活者として地域社会のなかで生活できるように支援するための受入れ準備の在り方を探ることを目的とする。

キーワード：介護人材不足、外国人介護労働者、受入れ環境整備

* 関西学院大学人間福祉学部教授

1. 介護人材不足の現状

2007年に行政処分を受けた訪問介護の最大手である(株)コムスの事件によって介護労働の劣悪な労働環境が社会の耳目を集めることとなった(曾我, 2008)。その影響によって介護人材の不足は深刻化し社会問題にまでなり、2007年8月には「新しく福祉事業に従事する人材確保のための指針」(「新人材確保指針」)が告示された(厚生労働省, 2007)。人材不足の理由は介護労働が「きつい、汚い、危険な」3Kの仕事という負のイメージによって介護領域への就職希望者が大きく減少したことによる。また入職後3年未満で離職する者が7割を越えており全産業に比べて離職率が高く、入職した労働者が短期間で職場を辞める傾向が強くみられる(介護労働安定センター, 2008)という労働環境も人材不足を加速させることになった。その後介護保険制度の見直しのなかで介護職への処遇改善の取り組みが明確に打ち出されたこと等によって全体で離職率が2012年度の18.3%をピークとして2018年度には15.4%まで改善している(介護労働安定センター, 2019)。しかし、人材不足の状況は現在も続いている。全国の介護事業所への調査の結果、介護職員では「大いに不足」14.2%、「不足」23.0%、「やや不足」32.0%で合わせて69.2%、訪問介護員では「大いに不足」27.0%、「不足」29.6%、「やや不足」25.5%で合わせて82.1%が不足と答えている(介護労働安定センター, 2019)。介護サービスに従事する従業員の中でも直接介護に携わる介護職員と訪問介護員が不足している事業所がそれぞれ7割と8割に上るといった実態は驚くべきもので、人材の不足感は解消されることなく益々深刻になっていることが分かる。厚生労働省によると2016年の実測値である190万人から2025年には245万人が必要とされ、毎年6万人ずつ増加需要があるにもかかわらず現在のペースでは2025年に34万人の介護人材が不足すると予測される事態となっている(図1)。

先述のとおり日本の高齢者人口のなかでも特に後期高齢者の人口増加が顕著であるため、介護ニーズはさらに増大し、介護サービスを提供する人

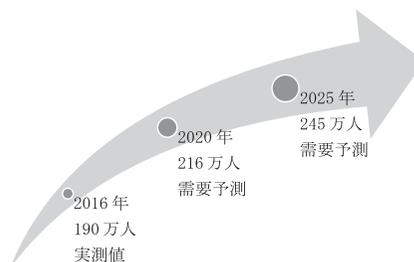


図1 必要な介護労働者数

出典：厚生労働省 2018年5月21日公表をもとに作成

材が不可欠であるが、2025年を目前に控え34万人の人材が足りないという現実にとどのよう立ち向かえばよいのか。生産年齢人口が減少するなか介護現場への就職が若者にとって決して魅力ある選択肢でないことは既に述べた。先の介護労働安定センターの調査(2019)でも「不足している理由」の複数回答で最も多かったのが「採用が困難である」89.1%で、「離職率が高い」18.9%、「事業を拡大によって必要人数が増大した」10.8%と続き、採用が難しいことが圧倒的な理由となっている。このような状況から今後介護現場への就職希望者の大幅な増加を期待するのは現実的ではない。とすれば、どこに活路を見出すのか。介護労働自体の魅力を発信し、若者の就職を促進する対策を講じるとしても、これまでも取り組んできただけに、生産年齢人口の減少が一層進む環境の下それだけで解決できる問題ではない。それ以外では元気な高齢者および女性の労働市場への参入である。しかし、それでも足りない。次の選択肢は海外からの労働者の受入れである。そこで、新しい制度を創設して介護現場への外国人の受入れを始めることが人材不足を補う対策の一つとして浮上したのである。

2. 外国人介護労働者を受入れる諸制度

現在、外国人の介護人材を受入れる制度は4つに大きく分けられる。以下厚生労働省社会・援護局「外国人介護人材受入れの仕組み」(2018)を元に整理する。

1) EPA(経済連携協定)による受入れ

制度の趣旨は二国間の経済連携の強化であるた

め、労働力不足を補うことを目的としたものではなく、公的な枠組みで特例的に行うものと規定されている（厚生労働省，2019）。2008年度からインドネシア、2009年度からフィリピン、2014年度からベトナムとそれぞれ介護人材受入れが始まっている。最も早く始まったインドネシアからの受入れ要件は高等教育機関（3年以上）卒業に加えインドネシア政府による介護士認定又はインドネシアの看護学校（3年以上）卒業となっている。フィリピンからも介護では4年制大学卒業に加えフィリピン政府による介護士認定又はフィリピンの看護学校（学士）（4年）卒業である。両国からの候補者は訪日前の日本語研修が6か月で日本語能力試験¹⁾のN5程度以上のみ受入れることになっている。そして後発のベトナムからは3年制又は4年制の看護課程修了という要件で訪日前に12か月の日本語研修を終え、日本語能力試験N3以上という条件を満たしていることが必要となる。このようにEPAによる介護士の候補者は本国での高等教育課程を修了していることが要件となっており、教育レベルの高い者が対象となっていることが分かる。EPAを通して来日した介護福祉士候補者はこの10年で約4,300名に上り（外国人看護師・介護福祉士支援協議会，2018）、介護福祉士の国家試験の合格率も当初は4割を切っていたが近年では5割を超えるまでに伸びている（厚生労働省社会・援護局2018）。合格者数の合計は2017年度国家試験までで719名である（国際厚生事業団，2019）。

2) 資格を取得した留学生に在留資格を付与

2014年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略」改定2014のなかで「我が国で学ぶ外国人留学生が、日本の高等教育機関を卒業し、介護福祉士等の特定の国家資格等を取得した場合、引き続き国内で活躍できるよう、在留資格の拡充を含め、就労を認めること」（首相官邸，2014：50）と記されており、これに基づき介護に従事する外国人の受入れとして在留資格「介護」を創設し、2017年9月1日に施行された。その後の見直しで、養成施設ルート以外にも実務経験ルートでの介護福祉士の国家資格を取得した場合、在留資格「介護」が与えられ介護業務に従事することで日

本に長期滞在できるようになった。介護福祉士養成施設は2014年度には全国で406施設、定員18,041人に対し入学者数10,392人（その内外国人留学生17人）定員充足率57.6%であったが、2018年度には養成施設数386、定員15,506人に対し入学者数6,856人（その内外国人留学生1,142人）、定員充足率44.2%まで減少している（日本介護福祉士養成施設協会，2019）。ここ数年介護福祉士養成施設の入学希望者の減少傾向は止まらず、定員充足率は5割を切る状態が続いている一方で外国人留学生の数は増加している。そこで新しい在留資格「介護」の創設によって介護福祉士養成施設に入学する外国人留学生がさらに増加することを見込み、2018年度には養成施設入学者への修学資金貸付4.2億円を予算化した。

3) 技能実習制度による受入れ

技能実習制度は国際貢献を目的として開発途上国等の外国人を日本で一定期間受入れ、OJTによって技能を移転する制度で、1993年に在留資格「特定活動」の1類型として創設され、2009年7月の出入国管理および難民認定法の改正によって在留資格「技能実習」が創設された。その際、研修生は通常入国後2ヶ月間は講習を受けることになっている。講習終了後は企業との雇用契約により技能習得活動に従事することができ、講習とその後の活動を合わせて最長3年間の滞在が可能であった。その後、2017年11月に「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が施行され、所定の技能評価試験の実技試験に合格した場合は、4年目と5年目に実習する在留資格「技能実習3号イ、ロ」が設けられた。これによって現在では最長5年の期間となっている。入国直後の講習期間を除いて、技能実習生は企業との雇用関係の下で労働関係法令等が適用される。現在全国に28万人の技能実習生がいる（2018年12月末）。この技能実習制度の下で介護職種に固有の要件をつけて2017年11月1日から「介護」が対象職種に追加された。固有の要件とは次の4つである。(1) コミュニケーション能力の確保：1年目の入国時には日本語能力が「N3」程度が望ましいが、実際には「N4」程度であることが要件とされ、2年目には「N3」が

要件となる。(2) 適切な実習実施者の対象範囲の設定：「介護」の業務が行われている事業所が対象になること、訪問系サービスは対象としないこと、経営が安定していて設立後3年が経過していること。(3) 適切な実習体制の確保：受入れ人数枠、技能実習指導員の要件、入国時の講習、夜勤等の規定に従うこと。(4) 監理団体による監理の徹底：監理団体の役員が5年以上の実務経験者であること、「介護」職種における優良要件は「介護」における実績をもとにすること。2019年2月末現在、監理団体許可の申請件数は2,649件（その内介護職種573件）、許可数は一般監理事業と特定監理事業を合わせて2,462件（その内介護職種518件）となっている。

4) 介護分野における特定技能の在留資格を付与

2019年4月1日から人手不足に対応することを目的として、一定の専門性や技能を有する外国人を受入れることになった。介護分野において今後5年間で最大60,000人を受入れる見込みで、技能試験（介護技能評価）及び日本語試験（日本語能力判定テストと介護日本語評価試験）でその水準を確認したのち入国する。身体介護等のほか、これに付随する支援業務（レクリエーションの実施、機能訓練の補助等）を行うが、訪問系のサービスは行わない。介護施設等で就労（通算5年間）し、帰国する。特定技能1号の外国人は、技能実習3年修了と同じ程度の介護技能があるため、就労と同時に配置基準に算定するが、一定期間ほかの日本人職員とチームケアを行うなどケアの安全性を確保する体制が求められる。受入れ機関は厚生労働省が組織する協議会に参加し、必要な協力を行うことや厚生労働省が行う調査又は指導に対して必要な協力を行うこと、さらに事業所単位での受入れ人数枠を設定することが条件となる。

以上のように現在では4種類の外国人介護人材の受入れルートがあるが、EPA以外は比較的新しく創設されたものばかりで違いを把握することが難しく、その詳細について施設・事業所が正しく理解するのは容易ではない。これまでにEPAでマッチングが上手くいかず受入れることができなかったという施設・事業所は、新しい制度で外

国人介護労働者の受入れを期待しているところもある。というのも入管法改正により2019年4月からスタートした介護分野における特定技能（特定技能1号）は人手不足対応のための外国人の受入れであり、EPAのように国家資格を目指す必要はなく介護施設等で通算5年間就労して帰国する。技能水準や日本語能力水準を確認するためのテストを受ける必要があるが、日本語のレベルはN4程度といわれている。したがって、これまでのEPAよりも受入れにかかる手間や費用が少なく済むという期待から、今後特定技能や技能実習生として5年間日本の介護施設等で就労して帰国する外国人の受入れが一層進むことが予想される。したがって、それぞれの制度の目的や趣旨が異なることを理解したうえで適切な環境を整えて受入れを促進する必要がある。

3. 神戸市の外国人介護人材調査

本節では、新しい特定技能1号の制度開始を前に、現在どの程度外国人介護労働者が介護現場で働いているのかを調査した神戸市の実態調査をもとに現状を把握する。

調査対象：神戸市内に所在する特別養護老人ホーム（地域密着型含む）、介護老人保健施設、介護療養型医療施設、特定施設（養護・ケアハウス等）、特定施設（有料老人ホーム）、グループホーム、ショートステイ、通所介護（地域密着型・認知症対応型含む）、通所リハビリテーション、小規模多機能型居宅介護の介護サービスを提供する施設・事業所762か所。

調査時期：2019年1月10日～1月31日

有効回収数：530（有効回収率69.6%）

なお、本研究は神戸市による調査の二次分析であり、分析に際して個人や施設・事業所は特定できない。市が調査する際には倫理的配慮を行ったうえで適切に実施されており、データ提供については合意の上で行われている。

回答のあった530施設・事業所で提供している介護サービス種別は表1に示す通り、通所介護が最も多く全体の6割近くの施設・事業所で提供しており、続いてグループホーム、特別養護老人ホームの順になっている。

調査結果の記述統計は表2の通りである。

現在、外国人介護職員がいる施設・事業所は72(13.6%)、いない施設・事業所は458(86.4%)で、現在いない施設・事業所の内いずれかの受入れ制度に関心がある施設・事業所は300(56.6%)、いずれの受入れ制度にも関心がない施設・事業所は154(29.0%)であった。外国人介護職員の人数と在留資格の内訳は表3の通りである。

表4は表3で「その他」と答えた者の内訳である。内容不明が49人、表3の在留資格不明と合わせると82人が在留資格不明という結果である。

表1 提供しているサービス種別

サービス種別	n
特別養護老人ホーム（地域密着型含む）	67
介護老人保健施設	30
介護療養型医療施設	4
特定施設（養護・ケアハウス等）	24
特定施設（有料老人ホーム）	51
グループホーム	93
ショートステイ	64
通所介護（地域密着型・認知症対応型含む）	317
通所リハビリテーション	19
小規模多機能型居宅介護	37
全体	530

現在、外国人介護職員がいる施設・事業所で従事しているサービス種類をみると、特別養護老人ホーム（地域密着型含む）が最も多く全体の37.5%で、次に介護老人保健施設（19.4%）、通所介護（16.7%）となっており、施設でのサービス提供に多く従事していることが分かる（表5）。

表3 外国人介護職員の人数と在留資格

在留資格	人数
外国人介護職員数（全施設合計）	278
EPA（経済連携協定）	67
技能実習（介護職種）	3
留学（介護福祉士養成施設）	39
在留資格（介護）	22
その他	114
在留資格不明	33

表4 その他の内訳

在留資格	人数
その他	
留学生（介護福祉士養成施設以外）	24
日本人の配偶者	22
永住者	13
アルバイト	2
永住者の配偶者	2
国際ボランティア（ワーキングホリデー）	2
内容不明	49

表2 記述統計

変数	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
全従業員数	526	0	325	36.52	41.87
内介護職員数	526	0	180	22.66	23.63
介護職員の過不足度（1=大いに不足，2=不足，3=やや不足，4=適当，5=過剰）	528	1	5	2.72	0.92
外国人介護職員の有無（1=いる，2=いない）	530	1	2	1.86	0.34
外国人介護職員数（各施設・事業所）	72	1	30	3.86	4.47
EPA	69	0	14	0.97	2.48
技能実習	69	0	2	0.04	0.27
留学（介護福祉士養成施設）	69	0	8	0.57	1.44
在留資格「介護」	69	0	14	0.32	1.71
その他	71	0	11	1.61	2.22
制度について知っている程度（1=内容をよく理解している，2=概要を知っている，3=名称程度しか知らない，4=全く知らない）					
EPA	526	1	4	2.63	0.845
技能実習	525	1	4	2.49	0.745
在留資格「介護」	525	1	4	2.67	0.809
特定技能	525	1	4	2.76	0.797

表5 外国人介護職員が従事しているサービスの種類
n = 72
複数回答

サービスの種類	n	%
特別養護老人ホーム（地域密着型含む）	27	37.5
介護老人保健施設	14	19.4
通所介護（地域密着型・認知症対応型含む）	12	16.7
特定施設（有料老人ホーム）	8	11.1
グループホーム	8	11.1
ショートステイ	6	8.3
小規模多機能型居宅介護	6	8.3
特定施設（養護・ケアハウス等）	3	4.2
通所リハビリテーション	2	2.8
介護療養型医療施設	0	0
無回答	1	1.4

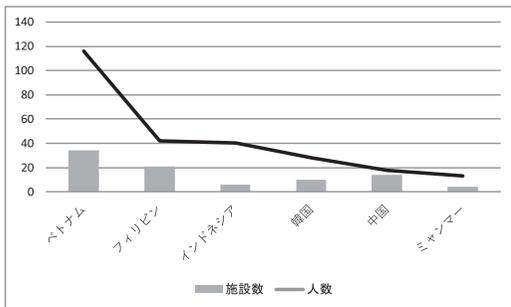


図2 外国人介護職員の国籍別人数と施設・事業所数

外国人介護職員の国籍別ではベトナムが最も多く116人（34施設）、フィリピン42人（21施設）、インドネシア40人（6施設）の順で、ベトナムが人数、雇用している施設・事業所数ともに最も多い（図2）。

施設・事業所における外国人介護職員の有無と全従業員数の間には相関がみられた（ $r = -.390, p < .01$ ）。また施設・事業所における外国人介護職員の人数と施設・事業所が介護職員確保について感じている過不足感の程度にも相関がみられた（ $r = -.237, p < .01$ ）。すなわち、外国人介護労働者を受入れている施設・事業所は規模が大きく、従業員の確保において不足感をより強く感じていることがわかった。

一方、施設・事業所の全従業員数および外国人介護職員の有無と施設・事業所の管理者又は人事担当者が外国人受入れの各制度について知っている程度にも相関がみられた（表6）。

施設・事業所の規模が大きいほど管理者又は人

表6 全従業員数および外国人労働者の有無と施設・事業所の管理者又は人事担当者が各制度について知っている程度

	EPA	技能実習	在留資格「介護」	特定技能
全従業員数	-.291**	-.214**	-.190**	-.201**
外国人介護職員の有無	.303**	.260**	.237**	.245**

** $p < .01$

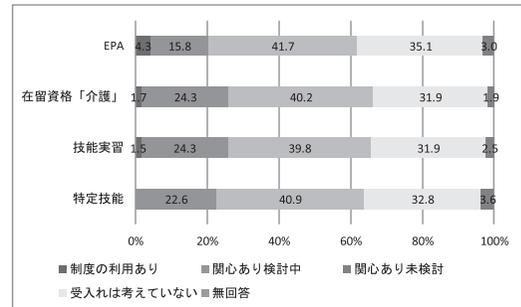


図3 施設・事業所の管理者又は人事担当者の各制度を利用した外国人介護職員の受入れの関心度
n = 368 複数回答

事担当者は各制度についてよく理解している。また外国人介護職員が既に働いている施設・事業所ほど管理者又は人事担当者は各制度についてよく知っていることが分かる。

施設・事業所の管理者又は人事担当者の各制度を利用した外国人介護職員の受入れについてのどの程度関心があるかという質問に対しては、既に「利用あり」も含めて「関心あり」の合計は6割を超えている（図3）。

現在外国人介護職員を雇用している施設・事業所は13.6%に過ぎず決して多いとは言えないものの、現在雇用していないが今後外国人介護労働者を雇用するためのいずれかの制度に関心がある施設・事業所は全体で56.6%に上っている。また図3に示すように技能実習や在留資格「介護」には全体の4分の1の施設・事業所が「関心があり検討中」と答えていることから、今後外国人介護職員の受入れが拡大し外国人介護労働者数が増加することは間違いないだろう。

では、外国人を雇用するとした場合、どのような要件を重視するのか。図3で関心ありと答えた施設・事業所に尋ねた結果は図4に示す通りである。

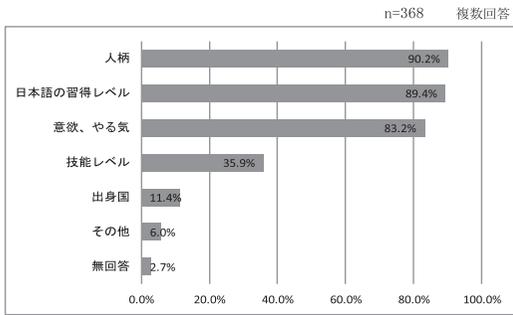


図4 外国人介護職員を雇用する場合、重視する要件

最も重視する要件は1番目が「人柄」、2番目が「日本語の習得レベル」、3番目が「意欲、やる気」で9割から8割という重要度の高い要件となっている。一方、「技能レベル」は36%程度で、受入れる際の介護技能のレベルは、さほど重視していないことが分かる。

施設・事業所の業務や日常生活等で外国人介護職員が困っていることで施設・事業所が把握していることを自由記述で尋ねたところ、単語出現度数では、「コミュニケーション」(19)が最も多く、続いて「記録」(9)と「文化」(9)であった。「コミュニケーション」では例えば、「日本語の上達が思うようにいっておらず、コミュニケーションの面で困っています」「言語によるコミュニケーションが細やかにはできない為、利用者によってはコミュニケーションを図るのが難しい場合がある」「コミュニケーションがとれず業務内容等でEPAスタッフが困っている事がある」「日本語を理解できているがコミュニケーションが難しい」「利用者や利用者家族とコミュニケーションが取れない」「介護職種は利用者の傾聴が基本な為、物の名前や簡単な動作などコミュニケーションで苦労されている」等である。「記録」では、「記録で日本語、特に漢字の記入が大変なようです」「記録の記入および入力」「記録が難しい(漢字の使い方、ニュアンス)」「介護記録を日本語で記入することが難しい時がある(ニュアンス等は特に難しいとのこと)」「記録が難しい(漢字、ひらがな、カナ)」「『介護記録が難しい』と聞いている」等である。ほかにも類似の内容で「日誌の記入、読み書きが難しい」「書類作成、報告事」「漢字や、文章を書く事が苦手の様です」といったように記録に関連する回答が多かった。

また、「文化」では、「日本文化、年中行事への理解」「文化：生活文化が大きく違い、日常生活において、清潔、不潔日など認識の違い」「文化、常識が違う。良かれと思ってやっても相手(利用者)が不快に思う」「日本文化、ゴミ分け、食事など」等、文化の違いに戸惑っている様子が分かる。

施設・事業所の外国人介護職員の今後の意向について把握していることでは、単語出現度数は「資格取得」(22)が最も多かった。例えば、「今のところ資格を取れたらそのまま当法人で続けて働きたいと言う要望が多い」「介護福祉士を取得して正職員として働きたい」「資格をとってずっと日本で働きたい」「介護の資格を取得し長期働きたいと考えておられる様です」「資格を取得後しばらく働きたい」である。次に多かったのが「働き続けたい」(15)である。例えば「当法人で働き続けたい」「永く日本で働き続けたい」「介護の学校に進学し、介護の仕事の続けたいと言っており、支援しているところである」等で、他にも類似の内容では「国家資格取得後は、当施設付近で住み当施設で働きたいと希望を多数頂いています」「長く日本で働きたい。家族を呼びたい」「ずっとここで働きたいと願っている」「資格を取ってずっと日本で働きたい」等である。3番目に多かったのが「永住」(13)で、例えば「永住を考えている」「永住したい」「基本3人とも永住希望はもってます」「資格取得後、永住希望」「4月より介護の専門学校へ進学し、資格取得後、永住希望」「永住は考えていますが、具体的なスケジュールはないと思われます」等である。

外国人介護職員を雇用してこれまでに困ったことやこれから不安に思うことについて、単語出現度数は「日本語」(38)「言葉」(33)「言語」(6)「語学」(2)を合わせると79で日本語にかかわる単語の出現度数が最も多い。やはり言葉に関して最も困っていたり不安に思っていることが分かる。例えば、「一定の日本語レベルでなければ、仕事をさせることが難しい」「人柄もよくお年寄りに優しいけれど日本語が書けない」「外国人介護助手を雇用しておりますが、日本語を書く事が難しく他職員がフォローしている状態です。(中略)介護職となってからも介護記録の作成等がフ

フォローなくできるようになるにはかなりの時間が掛かりそうに思います」「過去には受入れたことがある。(中略)書類業務になると、日本語入力が難しく、アルバイトでは可能だったが、正規雇用には難しく思えた」「一度面接を行いました、日本語での会話が不十分でしたので高齢者はもっと会話しにくいかと思いました」「外国人介護職の雇用には他の職種と異なり日本語能力が特に重要と考えられます。ある程度の日本語力がある方でも介護職となると日本語力の面でハードルが高いと感じているようです」「日本語の習得レベルや高齢者(認知症)や他の職員とのコミュニケーションが問題なく就業可能かどうか心配です」「言葉の意思疎通が図れるか不安に思う」等である。

次に多かったのが「文化」(52)である。例えば、「開設間もない頃は、文化や習慣の違いにもめる事もあった。食事の盛り付けひとつにしても、日本人スタッフがその都度説明を行っていたがトラブルへなる事も。宗教についてなかなか理解を得るのが難しい」「文化的な価値観の違いが現場のどのような場面で起きて、その時にどう解決していくのがよいか…という不安があります」「文化の違いから誤解を招き、トラブルに発展しないか心配」「文化の違いを高齢者が受入れるのに時間を要するのではないか」「日本の文化への理解がうすいと、入居者様とのトラブルにつながりかねない」「日本の文化や習慣、考え方、マナーなどどこまで教えたらいいいのか。また受入れら

れるのか」「故意ではない文化の違いによるトラブル」「1番は利用者とのコミュニケーションと文化の違いを不安に感じています」「文化の違いや言葉の壁など生活スタイルの違いでスタッフ間との連携が上手くいか不安がある」等である。

3番目に多かったのは「費用(コスト)」(21)である。「賃金は日本人と同額ですが、管理費用として家賃やその他の経費が多い」「研修(現地、入国後)の費用負担が大きい」「帰国の際、費用の負担が大きい」「現場での人材不足対策として外国人職員雇用を受入れていく必要は高いのですが、実際雇用となれば住居、言語、技術、全体的な支援問題として我々のような小さな法人では費用問題はかなり大きくどうする事もできない現状があります」「面接から住居に関する事まで採用にかかるコストが気になる」「住居の確保と費用」等で、類似した内容では「事業者負担について詳しく知りたい」「経費負担の増加」「どれだけの投資が必要なのか心配です」等である。

外国人介護職員の雇用に関心のある施設・事業所が希望することは図5の通りである。自由記述の内容とほぼ一致しているが、日本語能力の向上への支援が最も多く、新しい制度が次々と実施されるなかで各種制度についてのセミナーへの希望も多い。次に多いのは外国人介護職員の介護技術向上への支援であるが、雇用する側の管理者・人事担当者向けの研修および情報提供や相談窓口といった施設・事業所への具体的な支援の希望も多い。

n=368(複数回答)

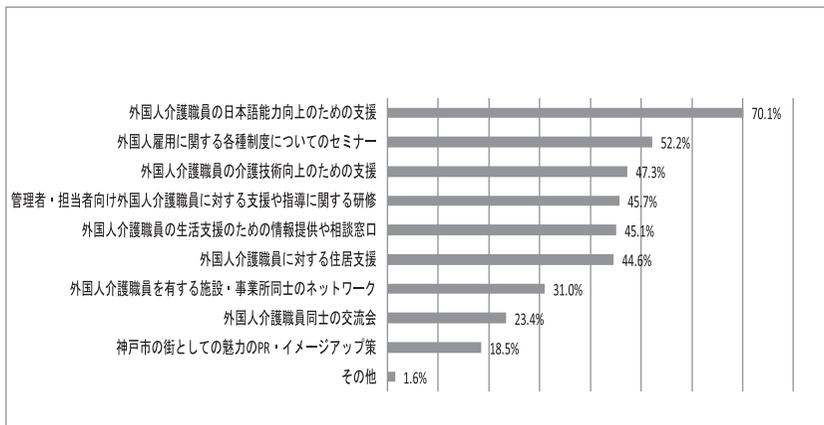


図5 外国人の介護職員の雇用に関して希望すること(関心のある施設・事業所)

n=157 (複数回答)

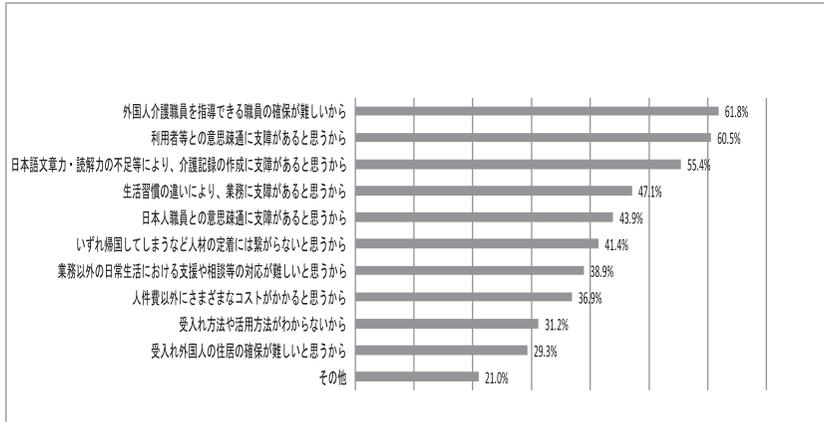


図6 外国人介護職員の受入れを考えていない理由

n=157 (複数回答)

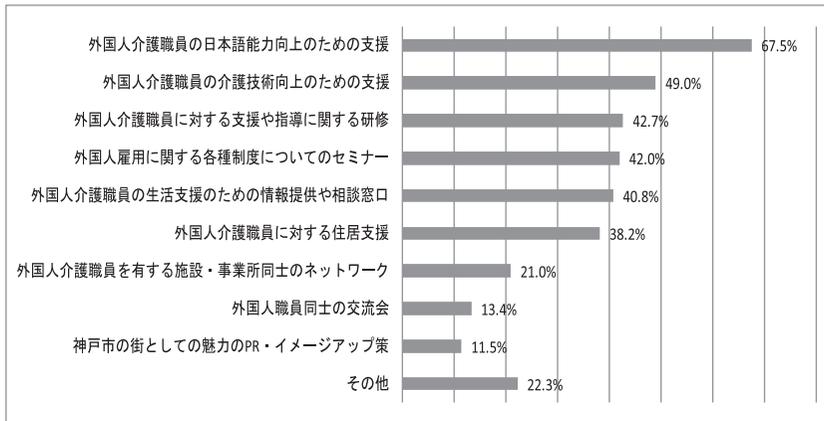


図7 外国人介護職員の受入れを検討するために必要な支援
(現在受入れを考えていない施設・事業所)

では、外国人介護職員の受入れを考えていない施設・事業所の理由はどのようなものがあるだろう。図6に示す通りである。

さらに、受入れを考えていない施設・事業所にどのような支援があれば外国人介護職員の受入れを考えるのかを聞いた結果が図7である。

図6及び図7の結果から、現在受入れていない施設・事業所では外国人介護職員を指導するスタッフがそもそも確保できないという現状が見える。規模の大きな法人等ではその点でまだ余裕があるが、中小規模では人材不足を補うための外国人介護職員の起用もそれに必要な人材やコストの面で難しい。したがって、自分たちの組織だけではできないために日本語能力や介護技術の向上に

必要な外部からの支援があれば外国人介護職員の受入れを検討することも可能になると考えている。その際、合わせて受入れ側への研修やセミナー等についても行政からのバックアップを望んでいることがわかる。

4. 外国人介護人材の受入れにおける環境整備

前節では神戸市における外国人介護人材の実態調査をもとに、現在介護現場で働く外国人の数や国籍、在留資格など基本的な情報をはじめ、外国人介護職員を雇用している施設・事業所の規模や人材の過不足度と外国人介護人材の受入れに関連

があることを確かめた。そのうえで、現在は雇用していないが外国人介護人材の受入れに関心がある施設・事業所が全体の6割に上り、今後外国人労働者の増加が見込まれることが明らかになった。雇用の要件として主に人柄、日本語能力、意欲とやる気を挙げる施設・事業所が多く、即戦力となる介護技術よりも個人の資質に注目していることがわかった。言い換えると、介護の現場は一人で業務をこなすより利用者を中心にチームでサービスを提供することが求められるため、日本人の職員とともにチームの一員として働くことができる人材を求めているとも言える。また肝心の利用者との関わりにおいても当面の介護技術の未熟さは人柄の良さで補えると考えているのかもしれない。

自由記述から見えてきたことは、施設・事業所側が推測している外国人介護職員の困りごとである。最も多くみられたのはコミュニケーションが上手くとれない、続いて日本語での記録が難しい、そして文化の違いに戸惑っているのではないかというものである。コミュニケーションは言語としての日本語がある程度できたとしても上手くとれるとは限らない。その証拠に日本人同士でも適切なコミュニケーションが取れず意思疎通ができない場合も少なからずある。したがって必ずしも外国人であることがコミュニケーションを阻害しているとは限らないにもかかわらず、外国人であることでコミュニケーションが上手く取れないのではないかという先入観や、コミュニケーションの取り方において言語だけでなく非言語による工夫を試してみようという受入れ側の積極性が足りないのかもしれない。そうは言うものの人手の足りない現場の忙しい業務のなかでそこまでの配慮ができるかといわれると厳しい面もあるだろう。しかし、外国人介護職員の今後の意向として、介護福祉士資格を取得して今後も働きたい、あるいは永住したいという希望が多くみられることから、専門職として日本の介護現場で働く仲間となる可能性は十分にある。彼らが希望を叶え、日本で介護職員として、また日本に長期滞在する生活者として共に心地よく暮らすための努力を受入れ側が惜しんではならない。

現在のところ、外国人介護職員を雇用している

施設・事業所は規模が大きく、雇用に際して必要となる費用を捻出することができる体力のある組織ということになるが、今後は小規模の組織であっても外国人の介護人材を受入れることができるような仕組みや支援が必要となってくるだろう。2018年12月に政府は外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策をまとめている（首相官邸, 2018）。日本人と外国人が安心して安全に暮らせる社会の実現のために総合的な方向性を示すものである。難民を含め在留資格をもつすべての外国人を孤立させることなく社会を構成する一員として受入れて行くという視点で日本人と同様に公共サービスを享受して社会で安心して生活できる環境を全力で整備すると述べている。その際、受入れ側の日本人と外国人の双方が共生の理念を理解し互いに努力する必要があることも指摘している。

今回の結果から受入れ側の具体的な要望として明らかになったことは、まずは日本語能力の向上への支援である。加えて複雑な各種制度についてのセミナーや管理者・人事担当者向けの研修および情報提供や相談窓口の設置などである。中小の施設・事業所では外国人介護人材受入れ制度や各種保険等の十分な情報やノウハウがなく、直面する様々な日常の課題について相談できる体制づくりは不可欠といえる。

厚生労働省社会・援護局は「令和2年度概算要求の概要」のなかで、3兆75億円の要求を示し、福祉・介護人材確保対策等の推進として外国人介護人材の受入れ環境の整備に13億円を予算に計上している。その内訳は新たな在留資格「特定技能」の創設により今後増加する外国人介護人材が現場で円滑に就労・定着するための取り組みとして介護技能向上のための研修や日本語学習環境の整備、外国人介護人材のための介護に関する相談支援や巡回訪問である。受入れ側には0.9億円の予算でEPAなどに基づく外国人介護福祉士候補者の受入れ支援として介護導入研修や巡回訪問、母国語での相談に対応する。さらに受入れ施設が学習支援をする際の学習環境整備を支援することや、継続的な学習支援のための集合研修、通信添削指導、資格不合格者に対する帰国後の学習支援等に1.3億円を計上している。

さて、この予算で外国人介護人材の受入れ環境は十分整備されるだろうか。塚田（2010）は外国人労働者受入れの先輩国から学ぶ必要があるとして、EUの中からドイツやオランダの例を示している。ドイツの外国人労働者の受入れには「新外国人法」など多くの法令が関わっているが、基本的には国内の労働市場を優先して外国人の就労を制限していたり、オランダの看護領域における外国人労働者はオランダ人よりも給料が安く低い労働条件で働くことを余儀なくされている等、共生や社会統合が成功しているとは決していえない先行事例である。外国人労働者の受入れでは後発のフィンランドや韓国でも移民や難民等を受入れ支援する法制度²⁾を整えているが、日本ではそれらも未整備なままでどのようにして外国人労働者を地域社会の中で受入れ共生していくのか。日本語という固有の言語を使用する島国にあって、ハイスピードで進むグローバル化に人々の意識が追い付いていないのではないかと思われる。2019年6月に「日本語教育の推進に関する法律」（以下日本語教育推進法）が成立したことでようやく日本語教育に関する施策に取り組むことが国や自治体の責務と定められた。雇用主にも労働者や家族が日本語を学ぶ機会を得られるように支援を求めた。日本語教育推進法の目的は「多様な文化を尊重した活力ある共生社会の実現に資するとともに諸外国との交流の促進並びに友好関係の維持及び発展に寄与すること」である（文化庁、2019）。ただ、法律が定めているのは基本理念が主であり、どのような具体的な施策で実現するのかは国や自治体に課せられている。外国人労働者の受入れ環境の整備に資金を投じる必要があることは言うまでもないが、それだけでは外国人労働者が地域社会のなかで一人の生活者として人権が守られ真の意味で共生することができるかは甚だ心もとない。今回の結果から、外国人介護職員の受入れにはその実績にかかわらず、日本語や介護技術の向上に加え、受入れ側のサポートが挙げられていた。支援や指導の仕方についての研修や生活支援のための情報提供および相談窓口等については日常生活全般の支援にかかわることであり、ソーシャルワーカーの専門とする分野である（大和、2019）。したがって、このような支援を提供する

機関には是非ソーシャルワーカーの配置を求めたい。生活者としての外国人には異文化で新たに生活を始めることによって生じる様々な日常の困りごとが出現するはずである。神戸市では（公財）神戸国際コミュニティセンターによる多言語の支援や日本語教育を行っており、本年4月には中央区に「外国人相談窓口」も開設した。しかし施設関係者の多くはこれらの存在を知らないとの声も聞かれる。今後は多文化に対応できるソーシャルワーカーを育成し、外国人労働者の支援に専門職の力を発揮することが大切である。日本は外国人労働者の受入れを始めたばかりである。外国人労働者受入れを既に始めている諸外国の事例を参考にしながら行政だけでなく、社会福祉法人、企業、外国人支援団体等のNPO法人、市民がそれぞれの役割を果たし相互に協力し合って社会統合を目指すことが求められる。

最後に本研究は二次分析であるため、詳細な分析を行うことができなかった。今後はこれから入国する新しい制度での外国人介護労働者も含めて当事者の実態を調査し、彼らの真のニーズを把握する必要がある。

謝辞

本研究は神戸市の「外国人介護人材等に関する調査（アンケート）」のデータ提供を受けて二次分析を行いました。関係各位のご協力に感謝申し上げます。

注

- 1) 日本語能力試験は国際交流基金と日本国際教育支援協会が共催で実施する日本語能力の認定試験で、「N1」から「N5」まで5段階あり、各段階の目安は次のように示されている。「N1」：幅広い場面で使われる日本語を理解することができる。「N2」：日常的な場面で使われる日本語に加え、より幅広い場面で使われる日本語をある程度理解することができる。「N3」：日常的に使われる日本語をある程度理解することができる。「N4」：基本的な日本語を理解することができる。「N5」：基本的な日本語をある程度理解することができる。
- 2) フィンランドでは2010年に「移民統合促進法」が制定され、移民への公的な社会統合サービスを提供している。一方韓国では2004年に外国人労働者の合法的な雇用を認める「外国人勤労者雇用許可法」、2007年に移民受入れの基本法である「在韓

外国人処遇基本法」、2008 年に韓国人との国際結婚により移住した夫婦、家族への支援のための「多文化家族支援法」をそれぞれ制定している。

参考文献

大和三重 (2019) 「グローバル化時代の日本におけるソーシャルワーク教育－グローバル・アプローチの勧め－」 関西学院大学人間福祉学部研究会『Human Welfare』 第 11 卷第 1 号 pp.39-53.

文化庁 (2019) 「日本語教育の推進に関する法律」
http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunka_gyosei/shokan_horei/other/suishin_houritsu/pdf/r1418257_02.pdf
 (2019/11/1 閲覧)

藤井賢一郎 (2019) 「外国人介護人材の採用に積極的な施設の傾向に関する分析」『外国人介護人材の受入環境の整備に向けた調査研究事業 報告書 (特別寄稿)』
https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2019/04/koukai_190410_10.pdf (2019/11/3 閲覧)

外国人看護師・介護福祉士支援協議会 (2018) 「第 10 回 EPA 受入施設及び看護師・介護福祉士候補者調査」
<http://www.bimaconc.jp/jittachosa.html> (2019/11/1 閲覧)

介護労働安定センター (2008) 「平成 19 年度介護労働実態調査結果について－事業所における介護労働実態調査」

介護労働安定センター (2019) 「平成 30 年度介護労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報告書」

国際厚生事業団 (2019) 「2020 年度受入れ版－EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者受入れパンフレット」
https://jicwels.or.jp/files/EPA_2020_pamph.pdf (2019/11/15 閲覧)

厚生労働省 (2007) 「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」(平成

19 年厚生労働省告示第 289 号)

厚生労働省 社会・援護局 福祉基盤課 福祉人材確保対策室 (2018) 「介護分野における外国人人材に関する諸制度や動向について ～技能実習制度など～」

http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kiban/fukushijinzei/taisakusuishinkikou/3_un-ei_kyogikai.files/14_koroshou1.pdf (2019/11/15 閲覧)

厚生労働省 (2019) 「外国人介護人材の受入れについての考え方」社会・援護局関係主管課長会議資料 資料 6 平成 31 年 3 月 5 日

<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000484794.pdf> (2019/11/1 閲覧)

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2019) 「外国人介護人材の受入環境の整備に向けた調査研究事業 報告書 (本編)」

https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2019/04/koukai_190410_9.pdf (2019/10/30 閲覧)

内閣府 (2018) 「平成 30 年版高齢社会白書」

日本介護福祉士養成施設協会 (2019) 「介護福祉士養成施設の定員等の推移」

http://kaiyokyo.net/member/01_nyuugakusha_ryuugakusei.pdf (2019/11/1 閲覧)

首相官邸 (2014) 「日本再興戦略」改定 2014 平成 26 年 6 月 24 日

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/dai14/siryu.pdf> (2019/11/1 閲覧)

首相官邸 (2018) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」平成 30 年 12 月 25 日

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf (2019/11/2 閲覧)

曾我千春 (2008) 「『コムスン問題』から考える日本の介護保障についての一考察」金沢星稜大学『人間科学研究』 創刊号 pp.27-31.

塚田典子編著 (2010) 『介護現場の外国人労働者－日本のケア現場はどう変わるのか』 明石書店

The shortage of care workforce in Japan and the issues regarding the acceptance of foreign care workers : From the survey results of foreign care workers in Kobe City

Mie OHWA*

ABSTRACT

In Japan, due to rapid aging, the shortage of care workforce has become a serious social problem.

The population of Japan is decreasing continuously while labor force is decreasing more. It is obvious that we have to take some measures to solve the problem of nursing care personnel shortage. One of the measures is accepting foreign care workers. Therefore the government changed its policy to welcome foreign care workers by amending the Immigration Act and added the status of residence.

The purpose of this study is to find the current status of the foreign care workers from the survey by Kobe City and prepare for the future issues. The survey was conducted for all nursing homes and care facilities for the elderly in Kobe City in January 2019 to find out the current status of foreign care workers. Among 762 nursing care facilities, 530 responded (69.6% response rate). Foreign care workers work in only 13.6% of the nursing care facilities (72). As a whole, 278 foreign care workers are working and the status of them are EPA (67), overseas students (63), spouses of Japanese, etc. (37). Among those foreign care workers, Vietnamese (116) are the largest number, followed by Filipinos (42) and Indonesians(40). There is correlation between a number of foreign care workers and a sense of shortage of manpower by the organization ($r = .237, p < .01$). There is also correlation between the existence of foreign care workers and the scale of the organization ($r = -.390, p < .01$). The organizations who already welcomed those foreign workers tend to be larger and can afford to take care of them. In the future, we need to provide support for those small organizations to be able to hire foreign care workers so that we can prepare good environment for those foreign care workers to stay and continue living in Japan.

Key words : shortage of care workers, foreign care workers, improving the environment of acceptance

* Professor, School of Human Welfare Studies, Kwansai Gakuin University