

日本における外国人介護労働者の現状と受け入れの課題

清水 弥生

Migrant Care Workers in Japanese Elderly Care and the Complexity of Obtaining Residence Status

Yayoi Shimizu

要 旨

外国人介護労働者の受け入れの動きが本格化している。高齢者数がほぼピークとなる2040年に向けて介護職員数の不足を補うため、この動きは一層加速すると予想される。本稿では、4つの在留資格の特徴を整理した上で、近年の外国人介護労働者に関する二つの調査から現状を把握しようと試みた。介護に関する在留資格の中で技能実習制度は賃金と家族の帯同の点で問題があるものの、高齢者福祉施設において受け入れは進んでいる。全体として介護事業所の多くが外国人介護労働者受け入れのために日本語能力や介護技術向上のための支援が必須であると考えているが、同時にそれが負担及び障壁にもなっている。

利用者主体で考えれば、高齢者に質の高いケアを提供するために外国人介護労働者に対する十分な研修は不可欠である。今後は、労働の前提となる語学能力や介護技術向上のための研修等を国が基本的な仕組みを支援するような施策も必要となるだろう。介護サービス利用者である高齢者を中心として、外国人介護職員、協働する日本人職員、介護サービス事業者の権利や利益を保障する福祉政策や移民政策を検討する時期に来ている。

キーワード：外国人介護労働者、EPA（経済連携協定）、在留資格「介護」、技能実習制度、特定技能

はじめに

厚生労働省の「外国人雇用状況」(2021a)によると、日本で働く外国人は2020年時点で172万人（特別永住者などを除く）であり、「実質的な移民大国」（朝日新聞2022年1月4日）になっている。同じく厚生労働省が2021年7月に出した推計では、高齢者数がほぼピークとなる2040年度には約280万人の介護職員が必要になるが、2019年

度の現状と比べると約69万人不足するという（厚生労働省2021b）。こういった推計で算出される人数は過去10年増え続けるばかりである¹⁾。

この人手不足を解消するために、国は外国人介護労働者を増やす方向に舵を切った。2008年に始められたEPA（経済連携協定）では職能団体に配慮して慎重な姿勢を取っていたが、近年受け入れの選択肢を大きく広げたのである。2021年現在、新型コロナウイルスによるパンデミックにより外国との人流は停滞した状態にあるが、今後パ

ンデミックが解消された後に人手不足の業種において外国人労働者受け入れは進むと思われる。

そもそも外国人介護労働者については、日本ではEPA以降一定の積み重ねを経てきた。しかし、その数が少ないこと（通算受け入れ実績で約5000人）、およびあくまでも「国際貢献」という枠組みの中で実施してきたことから、外国人介護労働者として一般的な存在とはいえなかった。しかし、国は2016年以降の法改正で大きな方針転換を行い、それまで受け入れを拒んできた外国人単純労働者を一定の範囲で許容することを決定した。

一方で、ケアの現場においては、生活支援や身体介護をただ提供するだけでなく、利用者である高齢者とともにさまざまな活動を行ったり、利用者の言葉や生活史から本人のニーズを汲み取るなどさまざまなケア活動が行われる。コミュニケーションの基本となる言語（利用者の母国語）を介護労働者が十分に習得することなしに、利用者のニーズを充足することは困難である。単に「介護技術」にだけ焦点を当てた受け入れは高齢者ケアにおいて大きな問題・障壁になり得るだろう。

介護老人福祉施設入居者のほとんどに認知症があるが、外国人介護労働者のこれまでの議論においてそこまでケアの質に踏み込んだ議論はなされてこなかった。介護利用者である高齢者のためにもどのような施策が必要か、外国人介護労働者が認知症ケアを行うためにどのようなサポート・研修が必要かを考えることが必要であろう。

今回の法改正は、さまざまな形で外国人介護労働者受け入れへの道を開くことになったが、今後の利点や危惧される点も含めて歴史的経過と現在の問題を議論しておくことは重要だと考える。本稿ではまず外国人介護労働者受け入れの端緒となったEPAの経過と課題を整理し、新しい制度によって対象となる介護分野の技能実習生の問題

について論じ、受け入れのための論点を明らかにする。そして既存の調査をもとに外国人介護労働者の受け入れ体制の現状を国、施設や労働者などさまざまな観点から把握し、今後、利用者、労働者双方にとって利益となる施策を考えたい。

なお、利用するデータは全て発表済みの公的資料、論文ならびに調査報告である。

1. これまでの経過—外国人介護労働者の受け入れ 1) 移民か外国人労働者か

初めに本稿で扱う言葉の定義を示しておく。短期滞在以外で海外から入国・居住する事・人々をさすのに、国際的な政策・学術分野では移住や移民 migration, migrants という言葉を使用するのが一般的である。国連の IOM, International Organization for Migration (国際移住機関) は、国際・国内移住者の保護は人権に関わる重要でかつ経済的にも影響の大きい問題であるとしている。日本において「移民」は、南米移民のように家族ぐるみ・永住目的で海外に渡る移動と考えられることが多いが、国際連合や OECD では、移民の定義には「永住意図や移住理由を含まないものが一般的」である（永吉 2020）。また、EU 等多くのそして長期間に渡って移民を受け入れている国々では、旧植民地出身者や 2 世、3 世、難民も含めて「外国にルーツのある住民・市民」という呼び方も使用される。EU 結成以前よりスウェーデン、デンマーク、オランダ、ノルウェーでは地方参政権も付与され、移民を地域社会に統合することは社会政策の一部として考えられている。

しかし、日本においては移民・移住者という言葉よりも外国人労働者が多用されている。また、2017年の法改正では「外国人材」という言葉が一貫して使用されている²⁾。関係団体等もこの「人

材」という言葉を追従して使用することが多い。本来は移民・移住者という言葉が適切だと考えるが、日本社会ではまだそういったタームが使用されることが少なく耳慣れない言葉であること、比較的新しい EPA や技能実習、特定技能等介護分野での労働者問題に焦点を絞って議論することから、本稿では主に外国人労働者という言葉を使用する。

2) EPA (経済連携協定) の経過と課題

小泉元首相のアジア訪問をきっかけとして国際協力の一つ(二国間の経済連携の強化)として始められたのが EPA による外国人看護師・介護福祉士候補者の受け入れである。インドネシアから 2008年、フィリピンから 2009年、ベトナムからは 2014年に開始された。看護師候補者については、それぞれの国の看護師資格と 2-3年の実務経験が必要である。介護福祉士候補者は看護学校の卒業等高等教育学歴と母国政府による介護士認定資格が必要(実務経験は必要なし)となっている。施設の受け入れ担当者から EPA 候補者の彼ら・彼女らはエリートだという言葉が聞かれることがあるが、大学や高等教育機関に入学できる経済状況にあるという意味ではあながちまちがってはいない。この EPA 候補者の条件については次節で述べる。

この EPA についてはいくつかの課題が指摘されている。まず、受け入れ側の施設の負担の大きさである。候補者の受け入れには、日本語研修費用、海外現地での求人費や日本での滞在管理費、候補者の研修を行う介護士の人手など大きなコストが掛かる(上林 2015)。従って受け入れ先はある程度規模が大きく、資金面や人手に余裕のある施設におのずと限定される(永吉 2020)。こうした状況を受けて日本語研修や研修担当者にかかる

費用の支援金については国から支出されるようになった。安里(2016)によれば、受け入れ施設は候補者の試験合格に向けた学習指導に熱心なところと、候補者を短期的な労働力とみなし学習環境をほとんど提供していないところとに二極化している。

介護福祉士候補者の在留期間は 4年で、その間に介護福祉士国家試験に合格することが求められる。合格率は近年約 50%で全体の合格率約 70%と比べると低い。この結果は自ずと定着率にも影響を与える。平野(2018)は 2017年までの介護福祉士資格合格者のうち約 3分の 1が帰国していることを指摘する。その原因には職場の人間関係や家族の滞日に関わる問題に加え、介護福祉士の職への期待と現実のギャップがあるという。出身国で恵まれた状況にある EPA 候補者にとって、日本での介護士の状況は期待通りではなかったかもしれない。安里(2016)は、雑用や日常的介助までも含む日本の看護・介護職はキャリアの発展に役立たないものと受け取られる場合があると指摘する。また、女性にとって結婚年齢が大きな意味を持つ出身国では、4年後にどのような人生を選ぶかは重要である。安里(2016)も、将来の定着に向けての悩みの中で候補者たちは「インドネシアやフィリピンでは結婚適齢期が日本よりもかなり早いため、結婚の圧力を感じる」という。以上のことから、EPA の制度だけで介護労働者不足を解消するには無理があり、そもそも EPA はその目的も規模もそのことを主眼としていない。

3) 2017年以降の新制度の創設

介護労働者の確保に向けて 2017年以降外国人介護労働者の受け入れに関する 3つの制度が施行されている。2017年に在留資格「介護」が開始(出

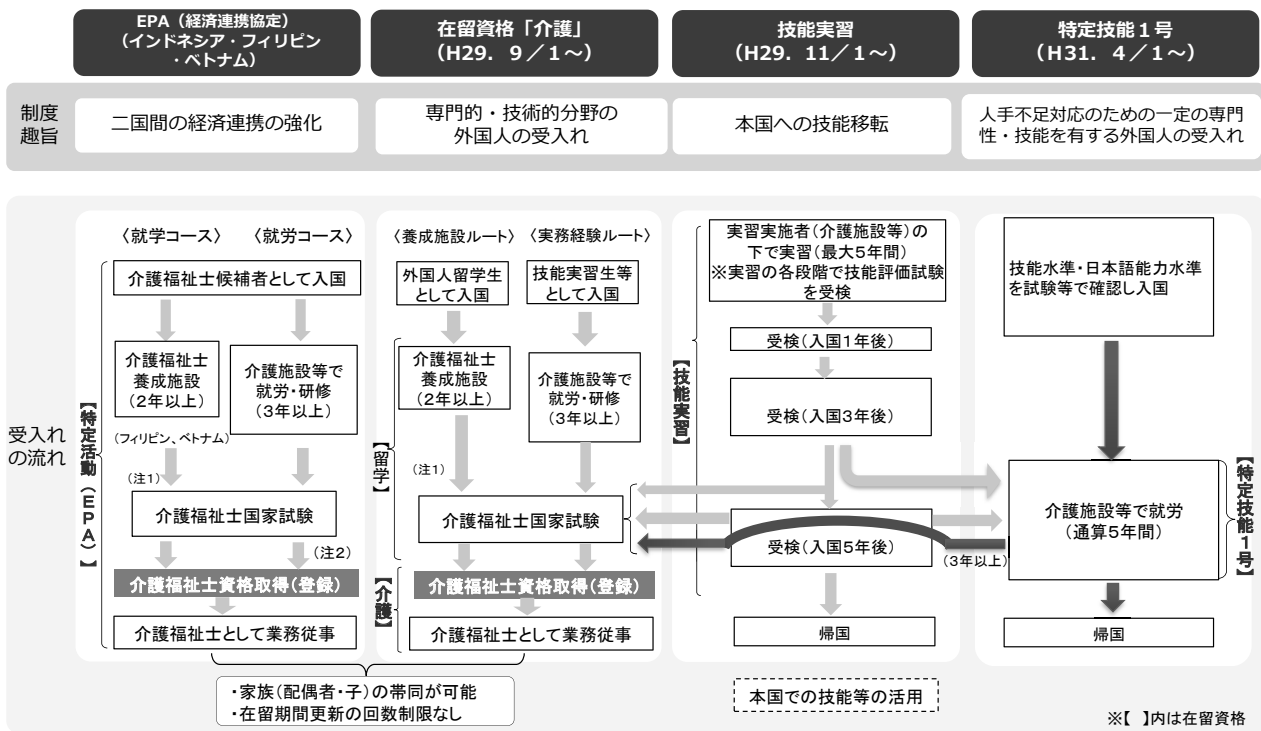
入国管理及び難民認定法2016年改正による)、同年11月に技能実習制度に「介護」職種が追加された。さらに2018年に出入国管理法の改正が行われ、新しい在留資格である「特定技能」が設立され2019年に施行されている。この3つの制度について説明する。

まず、新たな在留資格「介護」を得るためには介護福祉士の資格取得が要件となっている。一般的には専門学校等の介護福祉士養成施設に留学、卒業後資格取得するものが多い。

技能実習制度については、これまで多くの問題が議論されており、鳥井(2020)は「奴隷労働の

温床になっており一刻も早く解消すべき」と指摘し、日本経済新聞(2021年7月25日)がその廃止を提言している制度である³⁾。技能実習制度の適用業種は農業、漁業、建設、食品製造、繊維、機械等でそこに介護が加わった。介護分野はこれら農業や建設、製造分野と異なり、人を相手とする仕事であることは言うまでもない。そのため他の業種と異なり日本語能力に関する試験の合格が必要となっている。また前職要件として、介護施設での就労経験や看護学校の卒業などが求められている。

外国人介護人材受入れの仕組み



(注1) 平成29年度より、養成施設卒業生も国家試験合格が必要となった。ただし、令和8年度までの卒業生には卒業後5年間の経過措置が設けられている。
(注2) 4年間にわたりEPA介護福祉士候補者として就労・研修に適切に従事したと認められる者については、「特定技能1号」への移行に当たり、技能試験及び日本語試験等を免除。

図1 外国人介護人材受け入れの仕組み
出典 厚生労働省, 2020b, 「外国人介護人材の受け入れについて」 p8

さらに、2019年に在留資格「特定技能」がはじまった。「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・技能を有する外国人材を受け入れる制度」（厚生労働省2019a）として、2019年4月1日に施行された。在留資格は最長5年である。このルートについてはさまざまあり、図1に示している。コロナ禍で特定技能の8割は技能実習からの移行組が占めている。

以上のようにEPAに加えて、3つの在留資格が増え、現在4つの制度で外国人労働者は介護労働者として滞在できることになった。そのうちEPAと在留資格「介護」は家族の帯同が可能で、在留資格更新の回数制限もない。介護という職種においては、これまで外国人単純労働者に閉じられてきた「移民」の道が開いたといえよう。これは日本の移民政策の歴史をみるとかつてないことである。上林（2015）は、「なぜ介護人材不足が外国人労働者受け入れと結びつくのか？これまで日本の移民政策は一貫して単純労働分野の外国人労働者の受け入れを拒否してきた。技能実習制度は外国人労働者の受け入れではなく発展途上国への技能移転であるという建て前が必要とされ、この建前がなくては制度設立が困難であった」と述べている。

しかし、先述したように建設や農業分野と異なり介護分野は人間、しかも認知症などさまざまなハンディを抱える高齢者や障害者等を対象とする仕事であり、利用者に与える影響を考えなければならぬ。

2. 外国人介護労働者の4つの在留資格について

以上の経過を踏まえて、この4つの制度について日本語要件、移動の自由、家族の帯同、賃金という4つの条件について検討する。2019年度の受け入れ実績では、EPA761名、留学（介護福祉士養成施設への入学者）2037名、技能実習（認定件数）8652人、特定技能1号56人、在留資格「介護」582人となっている（全国老人福祉施設協議会2020）。

1) 日本語要件

EPAによる受け入れの仕組みは、受け入れ時期の違いによりフィリピン・インドネシアとベトナムでは少し異なっている。フィリピン・インドネシア両国からの候補者は訪日前の日本語研修が6ヶ月であり、日本語能力試験（略称JLPT）のN5程度以上を入国時の要件とする。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ものであり、その目安は図2の右下に記載している。ベトナムからの受け入れは少し遅れて始まったので⁴⁾、12ヶ月の日本語研修およびJLPTがN3以上が入国時の要件である。N5は挨拶や自己紹介ができるレベル、N3は日常会話ができるレベルである。どちらの場合も、入国後も日本語研修機関等による日本語研修が2.5～6ヶ月提供される。その後介護事業所で雇用・研修があり介護福祉士国家試験をめざす。先述したようにEPAでは、もともと高等教育機関を卒業していることが条件の一つとなっている。

在留資格「介護」は、日本の介護福祉士を持つものが要件である。一般の介護福祉士養成校に入学するのに必要な日本語能力の目安はN2程度となっている。N2は日本の中学校卒業程度認定試験で国語の試験科目が免除されるレベルである。なお、留学中は週28時間までアルバイトが可能で

あるため、介護施設で働くものも多い。技能実習や特定技能の在留資格を持つものが試験に合格して国家資格を取得すると在留資格を「介護」に変更することができる。

技能実習「介護」については、入国時の要件はN4程度となっている。N4は漢字の読み書きができるレベルである。送り出し機関による現地での講習ののち、入国後、監理団体⁵⁾による講習があるが、わずか2ヶ月で、その後介護事業所に雇用される。厚生労働省(2019a)によると「制度の目的は介護技能の修得ですが、働きながら学ぶことから事業所と雇用関係を結ぶ」こととなる。事業主は労働関係法令の遵守が求められる。その

後1年目、3年目、5年目終了時に学科試験や実技試験を受ける。3年目まで修了した技能実習生は「特定技能1号」に必要な試験が免除される。技能移転を目的とする制度であるので、終了後の帰国が前提である。

特定技能1号は「就労目的で外国人材を受け入れるための在留資格」(厚生労働省2019a)である。対象となる外国人は技能水準・日本語能力水準を試験等で確認した上で入国し、最大5年間雇用される。上記に述べたように、技能実習からの移行が想定されており、技能実習と合わせて最長10年間滞在できるが、家族の帯同は不可となっている。

外国人介護職員を雇用できる4つの制度の概要

	雇用できる外国人介護職員は介護福祉士の資格を持っている?	外国人介護職員にはずっと働いてもらえる?	外国人介護職員は母国での資格や学習経験がある?	外国人介護職員の日本語能力の目安は?	外国人介護職員の雇用にあたって受入調整機関等の支援はある?	外国人介護職員が就労可能なサービス種別に制限はある?	
EPA	EPA(経済連携協定)に基づく外国人介護福祉士候補者の雇用	資格なし ただし、資格取得を目的としている	資格取得後は永続的な就労可能 一定の期間中に資格取得できない場合は帰国	看護系学校の卒業生 or 母国政府より介護士に認定	大多数は、就労開始時点でN3程度 ※3 入国時の要件は 尼・比:N5程度、越:N3	あり JICWELSによる受入調整	制限あり 介護福祉士の資格取得後は、一定条件を満たした事業所の訪問系サービスも可能
介護	日本の介護福祉士養成校を卒業した「在留資格「介護」をもつ外国人」の雇用	介護福祉士	永続的な就労可能	個人による	一部の養成校 ※4の入学要件はN2程度	なし	制限なし
技能実習	技能実習制度を活用した外国人(技能実習生)の雇用	資格なし ただし、実務要件等を満たせば、受験することは可能	最長5年 ※1 ※2	監理団体の選考基準による	入国時の要件はN4程度	あり 監理団体による受入調整	制限あり 訪問系サービスは不可
特定技能	在留資格「特定技能1号」をもつ外国人の雇用	資格なし ただし、実務要件等を満たせば、受験することは可能	最長5年 ※1 ※2	個人による	入国時の要件は ・ある程度 日常生活ができ、生活に支障がない程度の能力 ・介護の現場で働く上で必要な日本語能力	あり 登録支援機関によるサポート	制限あり 訪問系サービスは不可

※1…ただし、介護福祉士を取得すれば、在留資格「介護」を選択でき、永続的な就労が可能

※2…3年目まで修了した技能実習生は、「特定技能1号」に必要な試験が免除される(在留資格を「特定技能1号」に変更した場合、技能実習と特定技能を併せて最長10年となる)

※3…インドネシア・フィリピンの入国時の要件はN5程度だが、インドネシア人及びフィリピン人候補者の約90%が6か月間の訪日後日本語研修終了までにN3程度の日本語水準に到達(平成30年度実績に基づく)

※4…「一部の養成校」とは、留学生の入学選抜において、日本語能力試験JLPTでN2以上に合格、もしくは日本語試験でN2相当以上と確認できることを要件としている介護福祉士養成校のことを指す

■日本語能力試験JLPTのN1～N5の目安

日本語能力	目安
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の理解に加えて、より幅広い場面で使われる日本語を理解することができる
N3	日常的な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
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

[N4程度]など「程度」をつける場合は、日本語能力試験JLPTのN4に合格している、もしくはそれと同等の能力を有すると認められる場合を指します。

図2 外国人介護職員を雇用できる4つの制度の概要図

出典 厚生労働省, 2019a, 外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック p2より筆者一部改変

2) 職場移動の自由の制限

日本のような民主主義国家では労働契約の範囲で業務指揮命令関係は生じるが、労使対等原則があり、職場を移動できる（会社を辞める）自由は保障されている。しかし、EPAの場合、国際厚生事業団（JICWELS）が受け入れを調整する機関として仲介、支援している。介護福祉士候補者として就労中は「指定された受入れ機関・受入れ施設以外での就労は、不法就労」（国際厚生事業団 2021）となる。

技能実習の場合は監理団体が受け入れ調整を行っている。基本的に技能実習生は実習期間中に受け入れ先機関（研修先）を変更できない。監理団体を通して研修先の移動を行うことは可能だが、「監理団体が積極的に仲介せず次の研修先がみつからず失踪せざるを得ない」技能実習生の存在が報告されている（澤田 2020）。この雇用先を自由に変更できないこと、受け入れ先機関が強い権限を持つことが、パスポートの取り上げや性的嫌がらせ等のハラスメント、低賃金、長時間労働に繋がりがやると指摘されている（永吉 2020、鳥井 2020）。

特定技能に関しては登録支援機関によるサポートがある。従って、在留資格「介護」と特定技能は職場移動が可能といえることができる。

3) 家族の帯同

EPA と在留資格「介護」は家族の帯同が可能である。技能実習は家族の帯同は不可となっている。特定技能1号の場合、1) で述べたように最長10

年滞在できるにも関わらず、家族の帯同ができない。

4) 賃金

EPA、在留資格「介護」、特定技能は日本人職員並みの賃金を払うことになっている。技能実習法（法務省と厚生労働省の共管）では、技能実習生の受け入れに際して受け入れ法人は技能実習計画を策定せねばならず、その条文には「技能実習生に対する報酬の額が日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上であること」（第9条）と規定している。しかし、技能実習生に支払われる賃金は最低賃金水準であることが多い。厚生労働省の令和元年賃金構造基本統計調査（厚生労働省2019b）によると外国人技能実習生の1ヶ月の賃金は15万6900円だった（平均年齢26.7歳）。日本人を含む同年代の労働者全体（24万3900円）の64%にあたる。短時間労働者の1時間あたり賃金も977円となっている。日本語や習熟度で仕事が分けられていたり、勤続年数などの違いがあるためこのような金額になっていると推測できる。時事通信（2020年4月2日）は、技能実習法が定めた条文とは全く違う結果から「違法な実習の横行がうかがえる」と示唆している。こういった実態があるためか、厚生労働省は「技能実習法により技能実習生は労働基準法等の労働関係法令が適用され、最低賃金法に基づき最低賃金額以上を支払わねばならない」旨を2018年に周知している（厚生労働省2018）。

以上のことをまとめて図2に付け加えるとすれば、表1のようになる。

表1 4つの制度の概要（その2）

	日本語能力	移動の自由	家族の帯同	賃金レベル
EPA	入国時 N5 または N3	基本的になし	可能	日本人と同程度
在留資格「介護」	N2 程度	あり	可能	日本人と同程度
技能実習	入国時 N4	制度上可能だが、実際は難しい	不可	法文上同程度 実際は最低賃金レベルが多
特定技能		あり	不可	日本人と同程度

（出所）筆者作成

3. 近年の調査から見えてくる現状

ここでは、公開された調査から、現時点での外国人介護労働者の現状を概観する。googleで外国人介護人材、外国人介護労働者および調査というキーワードで2021年10月に検索すると以下の結果が抽出された（表2）。

このように近年、多くの自治体や関係団体が調査を行っていることが分かる。これとは別に大学等の研究機関が行った調査や、データは公開されていないが独自に調査を行っている自治体も多く、関心の高さがうかがわれる。介護労働者不足を背景に、法改正後、どの程度受け入れが進んでおり、今後どのように受け入れていくかを考える資料にすると想定される。表2の調査から既に受け入れている施設の意見を自由記述も含め詳しく尋ねている2例を取り上げ、現時点での実態を把握する。

表2 地方公共団体および関係団体が行った外国人介護労働者に関する調査でデータ（一部または全体）が公開されているもの 2018-2021

実施主体	発表年次	調査名（報告書名）
千葉県	2018年10月	外国人介護人材の受け入れに係るアンケートの調査結果について
神戸市	2019年2月	平成30年度外国人介護人材等に関する調査
厚生労働省	2020年3月	外国人介護人材の受け入れ実態等に関する調査研究事業 報告書
姫路市	2020年3月	介護人材実態調査の集計結果（一部外国人介護職員受け入れについての調査項目在り）
公益社団法人全国老人福祉施設協議会	2020年6月	外国人介護人材に関するアンケート調査結果

表3 神戸市調査における外国人介護職員の数

調査結果	在留資格名	人数
EPA（経済連携協定）	特定活動	67
留学（介護福祉士養成施設）	留学	39
留学（介護福祉士養成施設以外）	留学	24
在留資格「介護」	介護	22
日本人の配偶者	日本人の配偶者等	22
永住者	永住者	13
技能実習（介護職種）	技能実習	3
永住者の配偶者	永住者の配偶者等	2
国際ボランティア（ワーキングホリデー）	特定活動	2
在留資格不明／内容不明		84
外国人介護職員数（全施設合計）		278

神戸市 平成30年度外国人介護人材等に関する調査データをもとに筆者作成

1) 神戸市調査⁶⁾

まず、2019年1月に行われた神戸市による調査では、対象は特別養護老人ホーム、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、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カ所であった。有効回収数は530カ所で有効回収率は69.6%である。外国人介護職員がいる施設は72カ所、13.6%であった。外国人介護職員の人数は278人、その内訳は多い順にEPA介護福祉士／介護福祉士候補者67人、留学生（介護福祉士養成施設）39人、留学生（介護福祉士養成施設以外）24人、在留資格「介護」の者22人、日本人の配偶者22人、永住者13人、技能実習生3人である（表3）。但し、在留資格不明のものが84人となっており、複雑な在留資格を施設担当者も詳細に理解しているわけではないと推察される。

外国人介護職員が従事しているサービスの種類は、特別養護老人ホーム37.5%、介護老人保健施設19.4%、通所介護16.7%、有料老人ホーム11.1%、グループホーム11.1%と施設系サービスがほとんどであった。

外国人介護労働者の国籍別では、上位3つがEPA送りだし国のベトナム116人、フィリピン42人、インドネシア40人となっている（表4）。

表4 外国人介護職員の国籍別内訳

	全体	ベトナム	フィリピン	インドネシア	韓国	中国	ミャンマー	スリランカ	ネパール	ドイツ	モンゴル	台湾	オーストラリア	コロンビア	タイ	ペルー	国籍不明
施設数	72	34	21	6	10	14	4	2	2	1	2	1	1	1	1	1	1
計(人)	278	116	42	40	28	18	13	4	4	2	2	1	1	1	1	1	4

出典：神戸市 平成30年度外国人介護人材等に関する調査

EPA、技能実習、「介護」、特定技能の4制度について、「制度の利用あり」および「関心あり」とした施設・事業所は、6割を超えている。雇用している、または雇用に関心のある施設・事業所が、「外国人介護職員の雇用に関して希望するもの」という設問には、「外国人介護職員の日本語能力向上のための支援」68.8%、「外国人雇用に関する各種制度のセミナー」51.6%、「外国人介護職員の介護技術向上のための支援」47.0%、「外国人介護職員に対する支援や指導に関する研修」45.4%、「外国人介護職員に対する住居支援」と「外国人介護職員の生活支援のための情報提供や相談窓口」がそれぞれ44.3%等（複数回答可）となっている。

逆に雇用に関心のない施設・事業所が、外国人介護職員について受け入れを考えていない理由については、「利用者等との意思疎通に支障がある

と思うから」52.9%、「外国人介護職員を指導できる職員の確保が難しいから」52.2%、「日本語文章力・読解力の不足等により、介護記録の作成に支障があると思うから」43.3%、「生活習慣等の違いにより、業務に支障があると思うから」42.0%、「日本人職員との意思疎通に支障があると思うから」38.9%等となっている。

最後に神戸市への要望等の自由記述欄があり、調査主体が地方公共団体であるためか、多くの意見が寄せられている。例えば、外国人介護職員受け入れの負担が大きく支援が必要である（住居の確保と費用、留学生への奨学金、手続きの簡略化、電子カルテの導入・IT化など政府の支援等）、人手不足でもしくは中小法人では受け入れ指導する余裕がない、介護職の専門性に見合った労働条件の整備や職員の待遇の改善、賃金のベースアップをという意見が報告書に示されている。

大和（2020）は、この調査のデータ提供を受け二次分析を行っている。自由記述の内容分析（単語出現度数）をおこない、「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」という設問では、「コミュニケーション」（19）、「記録」（9）、「文化」（9）という結果であった。コミュニケーションの自由記述の例で言うと、「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ため、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」、「介護職種は利用者の傾聴が基本なため、もの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「介護記録を日本語で記入することが難しいときがある」「漢字の記入が大変」「日誌の記入、読み書きが難しい」等であった。

次に施設・事業所が「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、言葉、言語、語学を合わせて79で最も多い。」と、やはり言葉の問題であることがわかる。例えば、「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」等である。2番目は「文化」(52)、3番目に多かったのは費用(21)である。例えば、「文化、習慣の違いにもめることもあった」「文化の違いを高齢者が受け入れるのに時間を要するのではないか」等や、「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」等である。

2) 全国老人福祉施設協議会調査

全国老人福祉施設協議会は、2020年に全国規模のアンケート調査を実施した。対象は全国の老人福祉施設(老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム、老人福祉センター、老人介護支援センター)である(全国老人福祉施設協議会2020)。回収は1534法人で外国人介護労働者(原文は外国人介護人材)を受け入れているのは451事業、30%に上る。受け入れている外国人介護労働者の在留資格は、技能実習188人、永住者・定住者・日本人の配偶者等151人、特定活動(EPA)123人、在留資格「介護」(「留学」含む)122人である。これとは別にインターンシップから特定技能ルートも出始めているとのことである。既に、技能実習が最多となっていることがわかる。

この調査では受け入れ在留資格種別ごとに今後

の採用意向についても調べていて、その理由に関する意見も紹介されている。例えば、EPAの採用を「増やしたい」は37%(82事業所)、「現状を維持したい」19%、「未定」43%、「減らしたい1%」となっている。「優秀な職員に恵まれたため、次回も期待したい」「採用までに教育されているので、日本語が堪能で、介護に関しても習得が早い」「教育に関して自治体から補助があることと、施設受け入れまでの教育スキームがしっかりしているため」という意見がある。

在留資格「介護」(「留学」含む)を「増やしたい」は53%である。その理由として「日本語能力が比較的高いのでコミュニケーションが取りやすかった」「将来、介護福祉士を取得したら、正社員で迎えらるから」「現状、留学生の場合、卒業と同時に介護福祉士を取得できるため。EPAとは違い、法人での教育の必要がない。」という意見である。

「技能実習」を増やしたいは最多の147事業所53%に上る。現状維持が18%、減らしたいが1%、未定が29%である。意見には「5年間は働いてもらえる(転職もされない)」「EPAと比べると技能実習生の事務手続等は受け入れ機関が担うことになっているから。」といった肯定的なものや「経費を掛けても3年で帰国するため、特定技能や留学生の雇用も考えたい」「夜勤の業務ができるようになれば増やしたい。(現在1年未満で介護業務は問題ないが、日本語能力に不安がある。)」といったものが紹介されている。

最後に特定技能でも「増やしたい」が38%となっている。意見としては「直接雇用が可能である」「EPAと特定技能制度を組み合わせたい」「技能実習生としての期間を終了後に特定技能への変更を希望している方がいるため」等がある。中には「特定技能で受け入れるに当り、出入国管

理局に提出する書類があまりに膨大であり、作成にかかる労力過多で今後については検討中。」というものもあった。

4. 外国人介護労働者の労働環境に関する考察

現在の外国人介護労働者の在留資格の様々な条件を整理し、最近行われた二つの調査から現在働いている外国人介護労働者の現状を把握しようと試みた。ただし、二つの調査のどちらも直接は介護労働者の声を聴いておらず、調査対象者は施設・事業所である。また、利用者の意見も含まれてはいない。

神戸市の調査では、2019年時点で既に13.6%の事業所が外国人介護労働者を受け入れており、そのほとんどが施設系サービスであった。働いている人はEPA候補者や留学生が多く、在留資格「介護」を持つ人や技能実習生はまだそれほど入っていない。雇用している、または雇用に関心のある事業所の7割は「外国人介護職員の日本語能力向上のための支援」を、5割が「外国人雇用に関する各種制度のセミナー」とともに「外国人介護職員の介護技術向上のための支援」を求めていることがわかった。雇用している・雇用に関心のある事業所が6割に上ることは、今後の外国人介護労働者の受け入れが一層進むことを予想させる。

また、受け入れを考えていない事業所、慎重な事業所も一定程度あり、その理由として、利用者との意思疎通の支障と指導者の不足が半数を超えていた。

コミュニケーションは、利用者のケアの基本であり日常業務の要である。介護の根幹に関わる部分が不安定では認知症高齢者に対してパーソンセンタードケアなど、利用者の視点に立ったケアを実施することはできない。加えて、現在でも多忙であるのに受け入れに伴い新しく外国人介護職員

を指導しなくてはならない、そのような業務を行う余裕のなさや指導するスタッフが確保できないという現状を読み取ることができよう。河内(2021)は、EPA介護福祉士候補者の入国要件が技能実習や特定技能と比較して高く、受け入れ機関が全国一律の研修体系が整備されている国際厚生事業団に限られていることを挙げ、それでもEPA候補者が困難な経験をしていること、それらを鑑みると技能実習や特定技能の人たちはより深刻な課題に直面せざるを得ないと述べる。

また、この調査では介護労働者の在留資格ごとの意見は不明だが、全体としてコミュニケーション、記録、文化の理解という場面で困っていること、その内容は利用者や職員とのコミュニケーションという介護の基本的な部分に関わるものであることがわかった。また、施設側もコミュニケーション、文化、費用に不安を感じていた。費用に関しては住居の確保や家賃の補助、研修費用、全体的な支援など、小さな法人では難しいとの意見があった。永吉(2020)や安里(2016)がいう中小規模の法人では負担が大きくなかなか受け入れができないという指摘と一致する。既雇用、未雇用の事業所共に日本語能力と介護技術向上のための支援のニーズが高いが、そのコストは大きく、そのため中小の事業所のための情報や受け入れの手続きも含めたさまざまな支援が急がれる。今後は国が基本的な仕組みを支援するような施策も必要となるだろう。

ドイツはスウェーデンとオランダをモデルに2005年に移民法を施行し、移民の統合コースを実施している。そこではドイツ政府の主導で600時間のドイツ語教育と、ドイツの法制や社会生活について学ぶための100時間のオリエンテーションコースが行われている(吉満2019)。

全国規模の老人福祉施設協議会の2020年の調査

では、既に30%の施設が受け入れていた。EPAのメリットとして「日本語能力が堪能であること」や教育の補助があることなどがあげられ、4つの制度の中で最も支援の手厚いEPAの特徴が確認できる。しかし、実際には技能実習生の人数が最も多く、増やしたいという希望も最多であった。技能実習の最大のメリットは転職されないということである。多くの特に地方の事業所にとって、転職が悩みの1つであり縛りのある技能実習制度が魅力であることがうかがえる。

4つの在留資格の中で、日本語要件についても、労働者の職場移動の自由、家族の帯同、賃金でも最も条件の悪いのが技能実習生であった。技能実習制度が労働者の人権上大きな問題を孕んでいることは、移民問題の専門家の間ではよく知られていても、介護関係者はどこまで理解しているのだろうか。また、今後外国人労働者の定住化が進むと予想されるが、家族、子どもの教育や支援、地域社会への包摂などの準備は整っていない。

おわりに

外国人労働者問題（移民問題）は多くの課題を有し、西欧諸国でも大きな影響を及ぼす政治・社会問題である。しかし、私たちの社会はそれに向き合うことなく来てしまったのではないだろうか。在日コリアンや外国人無年金問題、2021年の武蔵野市住民投票条例案の問題など、日本にも様々な歴史と諸問題がある。移民をどのように私たちの社会に統合していくか、結婚・出産し子育てをする人たち、労働という経済活動によって日本社会に貢献する人たちを経済面だけでなく社会的・政治的に包摂することを考える時期に来ている。今後は、日本のこれまでの歴史や経験から学び、同化を強いたり排除したり、ゲストアルバイターとして受け入れて失敗したり、また様々な社

会政策によって統合してきたヨーロッパ諸国の経験から学ぶことも必要であろう。

一方で移民政策の観点からだけでは、高齢者の視点が抜け落ちてしまう危険性がある。介護サービスを利用する高齢者の自立を支援するためには、何よりも彼ら彼女らの声を聴き、その言語的・非言語的メッセージを受け取ってニーズを理解し、的確な選択肢を提示できるような質の高いケアを提供できる介護労働者が必要である。

日本語という高齢者ケアの鍵となる手段があいまいなままで現場に送り出すことは高齢者にどのような影響をあたえるのか予測できない。認知症や高次脳機能障害等の障がいがあり、意思や希望を自分で表現しにくい利用者にとって、言葉の問題は最も重要な手段の一つである。介護専門職による促し等のコミュニケーションによって本人の自己決定がなされる場面も多く、その不全はケア提供者側の都合に立った介護を提供する事にもつながりかねない。

今後、高齢者へのよりよいケアのための外国人労働者に対する日本語・介護能力向上への支援、中小規模の法人が外国人介護労働者を受け入れるための支援、外国人を労働者としてだけでなく、移民として受け入れるための法整備などが喫緊の課題である。

最後に、本研究で見た外国人労働者に関する調査の対象は介護サービス事業者が多かったが、問題の性質上、今後は高齢者や外国人介護労働者の声を聞いて、どのようなニーズがあるのかを丁寧にすくい上げる研究が必要となるだろう。また、各国の移民政策にはそれぞれ特徴があり、それを探求することも今後の課題である。

付記 本稿における利益相反は存在しない。

注

- 1) 2015年時点で国は、2025年までに38万人の介護従事者が不足すると推計していた（厚生労働省社会・援護局, 2015, 「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計について」）。
- 2) 国は単純労働者の移民は認めないという姿勢を堅持していたが、1990年代にいったん始めた「外国人労働者」の議論を第2次安倍政権時に中断し、経済界のニーズに押される形で新たに「外国人材」の受け入れのため、2016年以降の法改正を実施している（鳥井 2020）。
- 3) 日本経済新聞は社説「技能実習は速やかに廃止を（2021年7月25日電子版）」で次のように述べている。「人手不足を補うため海外から人材を受け入れるだけ受け入れ、劣悪な労働環境は放置というのでは無責任のそしりを免れない。・・・世界からも技能実習制度は人権侵害の問題があるとして批判されている。」
- 4) EPA の開始時期はフィリピンとベトナムでは5年の差がある。安里（2014）によれば、もともと来日後6ヶ月の研修のみであったが、来日前の日本語研修が3ヶ月、6ヶ月と組み合わさるようになり、ベトナムに至っては1年間の学習期間が設けられるようになった。この研修には国から年2-3億円の費用が、また受け入れ機関の負担軽減支援策も別途支出されている。当初の研修では十分ではなく、日本語研修および日本語能力試験も見直されてきたことがわかる。
- 5) 技能実習制度では、企業単独型と団体監理型と二つの方法での受け入れがある。企業単独型は海外の子会社の従業員を日本にある親会社で受け入れて研修を行うものを中心に、主に大企業によって実施される。中小企業団体、農業組合等が監理団体を作って技能実習生を受け入れ

を行うのが後者である。監理団体は主務大臣による許可制で非営利の事業協同組合等が実習実施者への監査その他の監理事業を行うものである。

- 6) この調査では外国人介護職員という言葉を使用しており、統計、自由記述では、そのまま表記している。

引用・参考文献

- 秋葉丈志、嶋ちはる、橋本洋輔、平田友香, 2020, 「外国人介護人材受け入れに関する秋田県内の施設の意識調査」『国際教養大学アジア地域研究連携機構研究紀要』11：57-71。
- 朝日新聞 2021年10月22日朝刊13版8面「日本経済の現在値3」
- 朝日新聞 2022年1月4日朝刊13版2面「未来のデザイン」
- 安里和晃, 2009, 「外国人介護労働者は何が特別か」『老年社会科学』31（3）：390-396。
- 安里和晃, 2014, 「不足するケアと外国人受け入れ政策—看護・介護・家事をめぐる—」『フォーラム現代社会学』13：93-101。
- 安里和晃, 2016, 「経済連携協定を通じた海外人材の受け入れの可能性」『日本政策金融公庫論集』(30)：35-62。
- 平野裕子, 2018, 「グローバル化時代の介護人材確保政策—二国間経済連携協定での受け入れから学ぶもの」『社会学評論』68（4）：496-513。
- International Organization for Migration, 2021, “Our work” (<https://www.iom.int/our-work> 2021.11.20閲覧)
- 時事通信 2020年4月2日「技能実習生の賃金水準」(https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_seisaku-kouseiroudou20200402j-03-

- w340 2021.12.20閲覧)
- 上林千恵子, 2015, 「介護人材の不足と外国人労働者受け入れ－EPAによる介護士候補者受け入れの事例から」『日本労働研究雑誌』662: 88-97。
- 神戸市, 2019, 「平成30年度外国人介護人材等に関する調査」
(https://www.city.kobe.lg.jp/documents/19357/30_1bunkakai_11.pdf 2021.11.20閲覧)
- 河内康文, 2021, 「経済連携協定(EPA)介護人材をめぐる介護現場での経験の様相」『社会福祉学』61(4):100-113。
- 国際厚生事業団(JICWELS), 2021, 「2022年度版EPAに基づく介護福祉士候補者の受け入れの手引き」
(<https://jicwels.or.jp/wp-content/uploads/2021/03/20210325> 2021. 12.20閲覧)
- 厚生労働省, 2015, 「2015年に向けた介護人材にかかる需給推計について」
(<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000088998.html> 2021.12.20閲覧)
- 厚生労働省, 2018, 「技能実習生の労働条件の確保・改善のために」
(<https://www.mhlw.go.jp/bunya/roudoukijun/ginoujisyu-kakuho/dl/ginou.pdf> 2021.12.1閲覧)
- 厚生労働省, 2019a, 「外国人介護職員の雇用に関する介護事業者向けガイドブック」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000496822.pdf> 2021.11.20閲覧)
- 厚生労働省, 2019b, 「令和元年賃金構造基本統計調査 結果の概況 外国人」
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/z2019/dl/12.pdf> 2021. 2. 5 閲覧)
- 厚生労働省, 2020a, 「介護分野における特定技能外国人の受入れについて」
(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702.html 2021.12. 8 閲覧)
- 厚生労働省, 2020b, 「外国人介護人材の受け入れについて」
(https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/9_shakaiengo-04.pdf 2021.12. 8 閲覧)
- 厚生労働省, 2021a, 『「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和2年10月末現在)』2021. 1 .29
(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_16279.html 2021.11.20閲覧)
- 厚生労働省, 2021b, 「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」2021. 7 .9
(https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000207323_00005.html 2021.12. 8 閲覧)
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社, 2020, 「外国人介護職員の受入れと活躍支援に関するガイドブック第2版」
(<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000678250.pdf> 2021.11.20閲覧)
- 宮島喬、鈴木江理子, 2019, 『新版外国人労働者受け入れを問う』岩波書店。
- 永吉希久子, 2020, 『移民と日本社会 - データで読み解く実態と将来像』中央公論新社。
- 日本経済新聞 2021年7月25日電子版 「社説 技能実習は速やかに廃止を」
(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO74163610V20C21A7PE8000/> 2021.12.20閲覧)
- 大和三重, 2020, 「日本の介護人材不足と外国

- 人介護労働者の受け入れをめぐる課題：神戸市の外国人介護人材実態調査の結果から」『Human Welfare』12（1）：57-69。
- 澤田晃宏, 2020, 『ルポ技能実習生』筑摩書房。
- 柴田拓己, 2019, 「外国人介護人材の日本への受け入れについて～制度への理解～」『介護福祉』114：11-24
- 高田創, 2019, 「安倍政権「第2の開国」、外国人労働の重要性」みずほ総合研究所
(<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/mhri/research/pdf/today/rt190425.pdf>
2021.11.20閲覧)
- 高谷幸, 2019, 『移民政策とは何か - 日本の現実から考える』人文書院。
- 鳥井一平, 2020, 『国家と移民 - 外国人労働者と日本の未来』集英社。
- 吉満たか子, 2019, 「ドイツの移民・難民を対象とする統合コースの基本理念と現実」『広島外国語教育研究』(22)：29-43。
- 全国老人福祉施設協議会, 2020, 「外国人介護人材に関するアンケート調査結果」全国老人福祉施設協議会介護人材対策委員会外国人介護人材対策部会。
(<https://www.roushikyo.or.jp/index.html?p=we-page-menu-1> 2021.11.20閲覧)。

