

外国人人材の受け入れ施策が介護人材不足に与える影響の検証

小林 武 生

はじめに

研究の背景

介護分野における人材不足が続いている。この状況は、厚生労働省をはじめとする報告書等でも、また実際に社会福祉事業を営む現場からもうかがえる。

厚生労働省社会保障審議会介護保険給付費分科会第161回（平成30年9月5日）では、「介護人材の処遇改善について」の議論の中で、介護人材の需給予測を行っている。具体的には、2018年から2020年の第7期介護保険事業計画における介護サービス見込み量等に基づいて、介護人材の需要を都道府県が推計した。2020年度末には、約216万人、2025年度末には約245万人が必要とされている。

また経済産業省は『将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書』で、2025年では人材供給が215万人、人材需要が247万人とし、2035年では、人材供給が227万人、人材需要が295万人としている。

多少の差異はあるが、2025年時点では約30万人の介護人材が不足し、この不足を補うためには、1年で約5万人の介護人材の追加供給が必要であることがわかる。

筆者が委員として加わっているS市地域密着型サービス運営委員会では、市内の地域密着型サービス事業者の指定に関わる審議を年に4回、ほぼ定期的に行う。7、8年前には、市内の地域密着型サービス事業者の開設もしくは定期更新に関わる審議が大多数であり、事業の中止もしくは廃止に関わる審議は

なかった。しかし5、6年前から、サービス事業者の事業の中止もしくは廃止に関わる審議を行うことが年に数件あるようになってきた。その事業の中止もしくは廃止の理由は、「職員退職に伴う補充人事が行えなかった」、「事業運営に必要な資格を持つものが退職した」など、人材の不足を理由とするものが大半であった。

また、異なる会議で訪問介護員が足りず新規のホームヘルプサービスの契約ができない状況が報告されたり、会議で介護人材の育成・確保の検討が行われたりしている。

この介護人材の不足をはじめとする福祉人材不足には複数の要因がある。一つに日本の人口動態の変化である。少子高齢化が進展し、労働人口自体が減少している。また高齢化に伴い、要介護状態となる高齢者も増加し、その結果、介護を提供する人材の必要数が増加する。医療・介護産業分野のうち、特に介護産業では、平均賃金が低いというステレオタイプがあり、介護産業の忌避傾向が、新卒採用時、転職時にもあると言われている。

この介護人材の不足をはじめとする日本における労働力不足に対応するため、2018年に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、従前の外国人労働者の導入策から方向性を大きく変えることとなった。従前の外国人労働者の導入策の具現方法である就職が可能な在留資格には、高度人材、経済連携協定による特定活動、技能実習が主なものであった。高度人材を除

くと、労働力の確保を目的とは法律に明記せず、日本における先進的な技術を外国に移入するための施策としていた。しかし2018年の「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」では「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、一定の専門性や技能を有する外国人を受け入れる」とし、労働力確保の一政策であるとしている。

よって、本論では、現在の日本が行っている外国人労働者導入策が、介護人材不足に資するか否かを検討することを目的とする。

本論

研究方法

本研究は、日本における介護人材不足の状況を政府統計・政府刊行物におけるデータを用いて明らかにし、介護産業分野における外国人労働者の導入施策が人材不足にどの程度影響があるのかを検討する。

在留資格の一覧

平成30年12月に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立し、在留資格「特定技能1号」と「特定技能2号」が創設されたことにより、在留資格は以下の29の種類になった。

このうち介護の業務に就ける在留資格はいくつかある。21.留学の在留資格で来日しアルバイトとして介護現場で実務にあたる場合、24.特定活動の一部、経済連携協定（Economic Partnership Agreement、以下EPAとする）で来日し介護現場で従事する場合、19.技能実習の在留資格で介護現場に入り実務経験を積む場合もある。15.介護は介護福祉士国家試験に合格した者が得られる在留資格である。また26.永住者、27.日本人の配偶者等、28.永住者の配偶者等、29.定住者であり、これらの身分にもとづいて日本に在留し介護現場で就職している場合もある。

- | | | |
|------------|------------------|--------------|
| 1. 外交 | 11. 研究 | 20. 文化活動 |
| 2. 公用 | 12. 教育 | 21. 短期滞在 |
| 3. 教授 | 13. 技術・人文知識・国際業務 | 22. 留学 |
| 4. 芸術 | 14. 企業内転勤 | 23. 研修 |
| 5. 宗教 | 15. 介護 | 24. 家族滞在 |
| 6. 報道 | 16. 興行 | 25. 特定活動 |
| 7. 高度専門職 | 17. 技能 | 26. 永住者 |
| (ア)1号 | 18. 特定技能 | 27. 日本人の配偶者等 |
| (イ)2号 | 19. 技能実習 | 28. 永住者の配偶者等 |
| 8. 経営・管理 | (ア)1号 | 29. 定住者 |
| 9. 法律・会計業務 | (イ)2号 | |
| 10. 医療 | (ウ)3号 | |

左記の、25.特定活動（EPA）、19.技能実習、15.介護、18.特定技能、つまり正職員として日本人と同様の待遇で介護分野に就職できる4つの在留資格について概説する。

25. 特定活動（EPA）

日本と相手国の経済上の連携強化を目的とするEPAは、2019年現在、16の国、2つの諸国連合と発行済・署名済となっている。

そのうち、日本で看護師候補者・介護福祉士候補者の受け入れはインドネシア・フィリピン・ベトナムの3か国から2008年から行っている。2018年8月末時点で、外国人看護師・介護福祉士候補者の累計受け入れ人数は5600人を超えた〔厚生労働省、2019〕。

EPAを活用して介護現場に介護福祉士候補者を受け入れるためには、いくつかの条件がある。

まずは介護福祉士候補者の条件を述べる。

1. 送り出し機関の看護教育修了者等、高学歴であること
2. 訪日前日本語研修（6か月以上）を受講終了済みで、インドネシア・フィリピンからの候補者の場合、日本語能力試験のN5程度以上、ベトナムからの候補者の場合、日本語能力試験のN3程度以上

続いて、受け入れ施設の条件である。

1. 公益社団法人国際厚生事業団（以下、JICWELSとする）を通じた求人登録を行うこと
2. 介護福祉士養成施設の実習施設と同等の体制が整備されていること
3. 介護職員の員数が、法令に基づく職員等の配備の基準を満たすこと
4. 常勤介護職員の4割以上が介護福祉士の資格を有する職員であること

5. その他制度に基づいた法令等を遵守すること

EPAを活用した介護人材の確保には、いくつかの問題点がある。まずは、EPA受け入れを希望する施設が増え、求人数が増加したことにより、JICWELSによるマッチングが成立するとは限らない状況にあることである。また受け入れにかかる費用も少なからず発生する。具体的には、①JICWELSへの支払い、②送り出し国の送り出し機関への支払い、③日本語研修又は介護導入研修に関する支払いが最低でも発生する。総額ではおおよそ50万円を超える。

19. 技能実習

技能実習制度は、2016年の「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」に基づいて、人材育成を通じた開発途上地域への技能、技術、知識の移転による国際協力を目的として行われている。技能実習制度全体の技能実習生数は、2018年度で328,360人となっている。そのうち介護分野で技能実習を行っているのは、247人〔Web, 2018〕となっている。

技能実習は、「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」第3条で「技能実習は、技能等の適正な習得、習熟又は熟達(以下「習得等」という。)のために整備され、かつ、技能実習生が技能習得に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行わなければならない」と規定されている。さらに第3条第2項では、「技能実習は、労働力の需要の調整手段として行われてはならない」と、第6条では「技能実習生は、技能実習に専念することにより、技能等の習得をし、本国への技能等の移転につとめなければならない」と規定されている。

技能実習には、第1号、第2号、第3号があり、入国後1年目の第1号技能実習では当該技能の習得が、入国後2年～3年目の第2号技能実習では当該技能の習熟が、入国後4年目～5年目の第3号技能実習では当該技能の熟達为目标とされている。第1号技能実習から第2号技能実習、第2号技能実習から第3号技能実習に移行するためには、それぞれの段階で技能実習評価試験の受験合格が必要である。

2017（平成29）年に技能実習の対象職種に「介護」が追加された。

技能実習制度本体の要件に加え、介護職種固有の要件が以下のように定められている。

15. 介護

平成28年11月に「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」により在留資格「介護」が創設され、平成29年9月より施行された。

在留資格「介護」は「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、在留期間は「5年、3年、1年又は3月」となっている。また在留期間の更

新が可能であり、更新回数に制限はない。配偶者及び子が「家族滞在」の在留資格で在留することも可能である。

典型的な流れとして、在留資格「留学」で①外国人留学生として入国、②介護福祉士養成施設で2年以上の修学、③介護福祉士の国家資格取得¹⁾、そのうえで、④在留資格を「留学」から「介護」に変更、⑤介護福祉士として業務従事、となる。井之上〔井之上芳雄、2018〕によれば、平成30年度に介護福祉士養成校に入学した留学生数は1,142人で、入学者に占める留学生割合は、16.7%となっている。

法務省〔法務省、2019〕のデータによれば、在留資格「介護」で日本に在留している外国人は、平成29年度18人、平成30年度185人、令和元年6月末499人となっている。

在留資格「介護」が認められる条件としては、介護福祉士養成施設を卒業し、介護福祉士の資格を取得することとなっている。よって日本語能力の条件の定めはない。

18. 特定技能

2019年4月に新しい在留資格「特定技能」

コミュニケーション能力の確保	・1年目（入国時）は「N3」程度が望ましい水準、「N4」程度が要件、2年目は「N3」程度が要件
適切な実習実施者の対象範囲の設定	・「介護」の業務が現に行われている事業所を対象とする（介護福祉士国家試験国家試験の実務経験対象施設）、ただし訪問系サービスは対象としない ・設立後3年が経過している事業所
適切な実習体制の確保	・技能実習生5名につき1名事情の技能実習指導員を選任し、そのうち1名以上は介護福祉士であること

表1 技能実習制度「介護」における固有の要件

厚生労働省社会援護局「技能実習『介護』における固有要件について」より筆者作成

1) 平成29年度より、養成施設卒業後も国家試験合格が必要となる。ただし、2021年度までの卒業生には卒業後5年間の経過処置が設けられている。

が新設された。「特定技能」は「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、一定の専門性や技能を有する外国人を受け入れる」制度である。この「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野」は、農業、宿泊、漁業、建設など現在14分野があり、介護もこの14分野に含まれる。

特定技能には1号と2号がある。1号と2号の大きな違いは、①在留期間、②家族帯同の有無の2点である。この違いを表にまとめる。

なお産業分野「介護」は特定技能1号のみが認められている²⁾。

産業分野「介護」において特定技能1号による在留が認められる要件は、介護技能評価試験、日本語試験、介護日本語評価試験に合格すること、のみである。

日本語能力は、上記の日本語試験、介護日本語評価試験の合格をもって、担保されている。具体的には、「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度を基本とし、業務上必要な日本語能力」と定められている。

特定技能1号(介護を含む14分野)で日本に在留しているのは、令和元年6月末現在で20名である。

産業分野「介護」において特定技能1号の問題点は、上記の通り、日本に在留している人数が少ないことである。つまり「人材確保」という法改正の目的を達成できていないと言える。ちなみに、在留資格「特定技能」の5年間の受け入れ見込み数として、60,000人としている。

介護分野における人材不足状況と、各在留資格の人数の比較

「はじめに」で介護人材の需要が2020年度末には、約216万人、2025年度末には約245万人であり、1年で約5万人の介護人材の追加供給が必要である、と述べた。

また「在留資格の一覧」で、25.特定活動(EPA)、19.技能実習、15.介護、18.特定技能で、2019年6月現在のそれぞれの在留資格における介護分野で活動している在留外国人数を述べた。ここに再掲する。

	特定技能1号	特定技能2号
①在留期間	通算で5年が上限	在留期間の更新可能
②家族帯同	原則として不可	可能

表2 特定技能1号と特定技能2号の際

在留資格	在留外国人数
25.特定活動(EPA)	5600人程度(2018)
19.技能実習	247人(2018)
15.介護	499人(2019)
18.特定技能	20人未満(2019)

表3 在留資格別在留外国人数

2) 特定技能2号が認められる産業分野は、「建設」、「造船・船用工業」の2分野である(2019年10月現在)。

25.特定活動（EPA）の5600人が累計であるにもかかわらず、4つの在留資格による人材供給数6366人程度であり、1年間の追加供給数である5万人に対して、おおよそ12.7%となる。

考察

本論の目的は、現在の日本が行っている外国人労働者導入策が、介護人材不足に資するか否かを検討することであった。上記の結果の通り、在留資格の創設を含めた、外国人労働者の産業分野「介護」への誘導策は、多めに見積もっても必要な人材数の1割強しか介護人材不足を解消できていないと言える。さらに言えば、毎年度、1年間に5万人の介護人材の追加供給が必要な状態であるにもかかわらず、2008年からの累計の在留外国人の総合計でもまったく足りていないと言える。

つまり、現在の日本の産業分野「介護」における人材不足を外国人労働者の日本での就労等で賄うことは無理だと言うことは明らかである。

では、今後の日本における産業分野「介護」に外国人労働者は必要ないのであろうか。筆者はそうは思わない。産業分野「介護」に外国人労働者が入ることで①働き手のダイバーシティの確保ができる、②業務の改善が促進されるという意義があると考えているからである。

「働き手のダイバーシティの確保ができる」という観点では、外国人労働者に限らず、年齢・性別・学歴などを問わず多様な人材を受け入れ、それぞれの能力が発揮できる組織を作る過程で組織力の向上し、介護福祉分野においては問題解決能力が高まり、よりよいサービスを提供できるようになるであろう。また数

十年の期間で見た場合、現在は労働者として活躍する外国人労働者も将来的には介護が必要になり、日本の施設に入居する場合も考えられる。ダイバーシティが確保された組織では、在留外国人が入居してきた場合も、日本人のみの組織よりも受け入れることに問題は少ないと考えられる。次に「業務の改善が促進される」という観点では、外国人労働者には、日本の文化特有と言われる「察する」ことが通じないため、徹底したマニュアル化をはじめとする業務の標準化が必須となる。この業務の標準化を行う過程で、業務の見直しが行われ、業務方法の統一、業務工程の単純化・効率化が検討され実施される。このことにより、組織としての業務効率化につながることは、人材不足解消にわずかではあるが一助となる。またこの業務の標準化は先に述べたダイバーシティの確保にも貢献できると言える。

これまで見てきたように、現在の日本の介護人材不足に関して、今の日本が行っている外国人労働者導入策は、大きな効果を上げているとはいいがたい。しかし将来的に考えると、産業分野「介護」におけるダイバーシティ確保や業務改善につながると言える。

今後の課題

産業分野「介護」に外国人が参入することは、ダイバーシティ確保や業務改善につながると先に述べた。本論では具体的な外国人労働者を志向した業務改善方法を検討することはできなかった。現在そして将来にわたって、日本に在留する外国人の国籍は、ますます多くなっていく。文化特性などに合わせた業務改善方法を詳細に検討することが必要であると考える。

引用文献

- WebTOKYO. (2018年12月2日). 介護来日247人止まり 日本語能力要件が壁に. 参照日:2018年10月22日, 参照先:TOKYO Web:<https://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/list/201812/CK2018120202000140.html>
- 井之上芳雄. (2018年11月29日). 日本介護福祉士養成校協会. 参照日:2019年10月20日, 参照先:外国人留学生に対する協会の対応:http://kaiyokyo.net/member/20181227_ryuugakusei.pdf
- 厚生労働省. (2019年10月20日). 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け入れについて. 参照先:厚生労働省:https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html
- 厚生労働省社会・援護局. (日付不明). 厚生労働省. 参照日:2018年10月20日, 参照先:技能実習「介護」における固有要件について:<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000182392.pdf>
- 糠谷和弘. (2019). 受け入れにあたっての留意点と心構え. おはよう21, 54.
- 小林武生. (2019). 介護人材確保施策の変遷と今後の課題. 総研.
- 渡辺弘之. (2019). 海獄人材の採用・育成・定着完全ガイド. (渡辺弘之, 編)
- 土田耕司. (2010). 福祉現場における介護人材不足の背景. 川崎医療短期大学紀要 (30), 41-45.
- 法務省. (2019年10月25日). 法務省. 参照日:2019年10月30日, 参照先:令和元年6月末現在における在留外国人数について (速報値):http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00083.html