

特集 5

介護分野における 外国人労働者施策の現状とこれから

むらかみ
村上くみこ
久美子

● U A ゼンセン日本介護クラフトユニオン 副会長

はじめに

日本介護クラフトユニオン（NCCU）では、組合員を対象に毎年「就業意識実態調査」と「賃金実態調査」（以下、NCCU調査）を実施している。NCCU調査では例年、設問の最後で現在の介護現場の課題を記述してもらいデータを得ており、2023年度調査の記述内容で最も多かったのは、「人手不足、職員の高齢化」であった。調査の回答者の年齢を見ても、20年前の2003年の就業意識実態調査では50歳以上の割合が月給制6.4%、時給制40.7%であったが、2023年には月給制39.6%、時給制58.8%と明らかに介護職の高齢化が進んでいることがわかる。「職員の高齢化により後継者がいない」「働き手の高齢化が進んでいるが、若い世代の入職がない」等、アンケートからも現場の切実さが伝わってくる。

一方、国は総合的な介護人材確保対策の一環として、介護職員の処遇改善や介護ロボット・ICT等テクノロジーの活用推進、介護職の魅力向上等の施策を講じており、その中の一つに「外国人材の受入れ環境の整備」がある。

本稿では、介護分野の外国人労働者に対する取り組みを紹介するとともに、NCCUにおける外国人労働者の実態やアンケート等から浮かび上がった課題を報告し、深刻化する人手不足を解消するための国の対策について考察する。

1. 介護業界における 外国人労働者の現状

厚生労働省「外国人雇用状況」によると、2023年10月末時点の日本における外国人労働者数は約205万人であり、前年より12.4%増加している。そのうち福祉分野（社会保険、社会福祉、介護事業）は約6万7,000人で全体の3.3%にとどまるが、対前年増加率は23.1%と全体平均より高い数字となっている。ただし、その増加率は2021年以降鈍ってきており、介護業界に入職する外国人労働者も減少傾向にあることがデータから読み取ることができる。

介護分野における外国人労働者の受け入れの仕組みは、EPA（経済連携協定）、在留資格「介護」、技能実習、特定技能1号の4つがある。

(1) E P A (経済連携協定)

最も早くできた介護分野の外国人受け入れの制度はE P Aである。この制度は、介護分野の人手不足への対応ではなく、二国間の経済活動の連携強化の観点から公的な枠組みで特例的に行うという趣旨のもと、2009年にインドネシア、フィリピンから介護福祉士候補者が来日したのが始まりで、その後2014年にベトナムが追加された。

2023年9月1日時点のE P A介護福祉士・候補者の在留者数は2,935人(うち資格取得者762人)である(国際厚生事業団調べ)。

(2) 在留資格「介護」

次にできた制度は、2017年9月1日より施行された在留資格「介護」である。団塊の世代が全て75歳以上となる2025年には約250万人の介護従事者が必要とされる中、介護人材の不足が懸念されることから、外国人が介護業界で就労することを目的とした制度である。ここから、「介護業界の人手不足解消」を目的とした外国人労働者の受け入れが始まったのである。

この制度は当初、日本の介護福祉士養成校に通い介護福祉士の資格を得る「養成施設ルート」のみであったが、2017年12月に公表された「新しい経済政策パッケージ」により、2020年4月以降は「技能実習」や「特定技能」で実務経験を積んだ後に介護福祉士を取得する「実務経験ルート」が追加された。

2023年6月末時点で、在留資格「介護」の在留者数は8,093人である(出入国在留管理庁。以下、「入管庁」)。

(3) 技能実習

3番目にできた制度は、2017年11月1日より施行された技能実習「介護」である。技能実習制度に介護が追加された背景には、深刻な介護人材不

足から「日本再興戦略」(2014年6月閣議決定)において「技能実習制度の対象職種に介護分野を追加する」と定められたことがある。

制度の導入にあたっては、「外国人介護人材受け入れの在り方に関する検討会」が2014年10月30日から2015年1月26日の間に7回開催された。検討事項は大きく3つ、①介護職に対するイメージ低下を招かないようにすること ②外国人について、日本人と同様に適切な処遇を確保し、日本人労働者の処遇・労働環境の改善の努力が損なわれないようにすること ③介護は対人サービスであり、また、公的財源に基づき提供されるものであることを踏まえ、介護サービスの質を担保するとともに、利用者の不安を招かないようにすること——であった。

技能実習制度については、実習実施機関の労働関係法令違反や実習生の勤務実態の問題、不当な賃金搾取など、良い報告をあまり聞くことがなかったこともあり、介護業界に技能実習での介護人材を入れることには、かなり慎重な議論がなされたことを記憶している。

2022年6月末時点で、技能実習「介護」の在留者数は1万5,011人である(入管庁)。

(4) 特定技能1号

最も新しくできた制度は、2019年4月1日より施行された特定技能1号である。この特定技能制度は、深刻化する人手不足に対応するために、生産性向上や国内人材の確保の取り組みを行ってもなお人材確保が困難な状況にある産業分野において、一定の専門性・技能を有する外国人を受け入れることを目的としている。

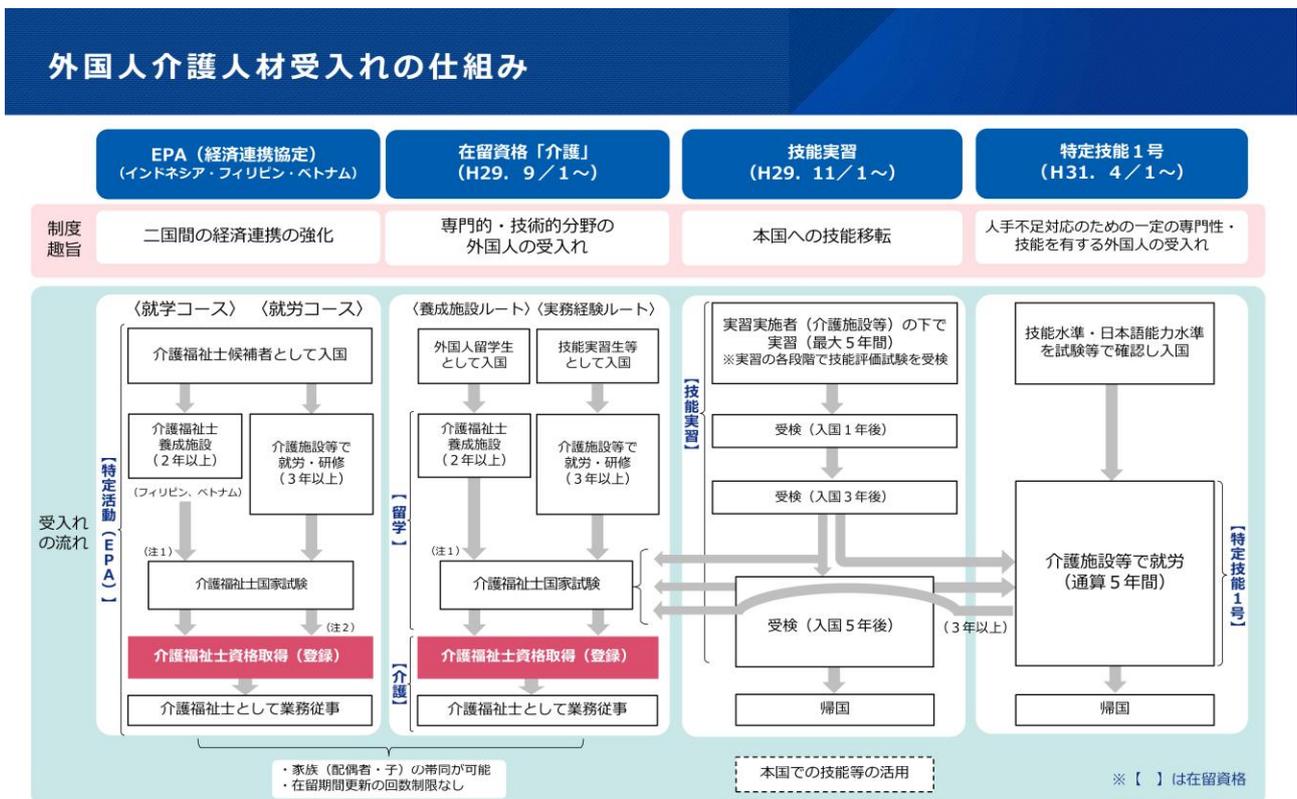
「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」によると、国内で毎年平均約6万人の介護人材を確保し続けていくことが困難なことから、即戦力となる外国人を受け入

れ、利用者が安心して必要なサービスを受けられる体制を確保することが介護サービス需要に適切に対応するために必要不可欠である、としている。また、特定技能外国人が大都市圏や特定の地域に過度に集中することのないように、地方における人手不足の解消のために地域への就労も支援して

いくこととしている。なお、介護施設等で5年の就労期間中に介護福祉士資格を取得した場合は、在留資格「介護」に移行することができる。

2023年12月末時点で、特定技能の在留者数は2万8,400人である（入管庁）。

図1 外国人介護人材の受け入れの仕組み



(注1) 平成29年度より、養成施設卒業者も国家試験合格が必要となった。ただし、令和8年度までの卒業者には卒業後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。

出典：厚生労働省「外国人介護人材受入れの仕組み」

2. NCCUにおける外国人介護人材の現状

NCCUでは毎年1月、各分会（組合員が所属する法人グループごとの組合活動組織）を対象に「外国人労働者の雇用に関する調査」を行っており、本年も1月1日時点での雇用状況を調査した。

その結果、44分会中15分会で836名の外国人労働者の雇用を確認した。在留資格の中で最も多かったのは永住者（身分に基づく在留資格）で31.7%となっており、主に日本人との婚姻により永住権を取得した外国人であった。続いて技能実習25.5%、特定技能1号15.6%、在留資格「介護」8.6%、EPA2.9%であり、NCCUにおける外国人労働者のうち、国の施策によるものは52.6%

と約半数となっている。なお、介護施設への留学生も13.6%いたことから、今後、介護福祉士資格を取得した場合はそのまま介護福祉士として業務に従事できるため、外国人労働者が増える可能性はある。

外国人労働者を雇用している法人は、専門員の配置や相談窓口の設置、意見聴取などの働きやすい環境づくりを推進しているほか、在留資格の手続きや住宅探しなどの生活面での支援も行っている。NCCUにおいても、組合説明資料に母国語表記（英語・中国語・ミャンマー語・ベトナム語）のものを作成し配布したり、上部団体のUAゼンセンと連携して苦情相談を受けるなど、雇用の確保、労働条件の維持向上を図る運動を推進している。

3. NCCU調査から 見る介護現場の実態と課題

冒頭に記したNCCU調査から浮かび上がった介護現場の課題の中には、外国人労働者についての記載もある。「外国文化と触れ合えるので、刺激が得られる」「温かい心を持っている」など、人間的な魅力について書かれている一方で、外国人労働者特有の問題も挙げられており、その内容を見ると大きく2つに分けられる。

まずは、「コミュニケーションが困難である」「日本語が通じなかったり意味が分からなかったりして、トラブルになることがある」「外国人留学生に日本語で伝えることが難しい」という言葉の壁の問題である。外国人労働者は、介護現場で働く上で日常的に必要なとされる日本語についてはある程度理解はできるが、言葉で伝えにくい日本の習慣や感性を理解させることは困難である。また、非漢字圏の外国人が多いので、「記録作成に時間がかかる」「帳票ありきなので訪問介護は難

しい」など、日本語での書類作成が課題となっている。

そして、人材育成の問題である。「人手不足の中で外国人労働者に業務を教えることが困難」「まじめな外国人の方が多いので基礎をしっかりとゆっくり教えられる環境をつくるのが大切なのに、自分の仕事でいっぱいいっぱい」というように、人手不足により人材を育成することができない状態となっている。特に技能実習生については、受け入れにあたって「技能実習生5名につき1名以上の指導員を選任。そのうち1名以上は介護福祉士」という要件があり、通常業務のほかに外国人労働者への教育も行わなければならない、という過酷な状態がある。技能実習生に限らず、外国人労働者の雇用にあたっては外国人一人につき既存従事者一人を教育係として付けている場合が多く、そのために外国人労働者の雇用を躊躇する法人もある。

そのほか、外国人労働者に対する利用者からのハラスメント（暴言）や、時間に対する感覚の違いなどの課題も挙げられている。

4. これからの介護分野における 外国人労働者施策について

2024年3月15日、政府は30年続いた技能実習を廃止し、長期に人材育成とともに人材確保を目的とする新たな在留資格「育成就労」の新設を柱とした法案を閣議決定した。

この新制度は、人手不足分野における特定技能1号への移行に向けた人材育成を目指すもの、とのことである。技能実習制度とは違い、育成就労制度は外国人のスキルアップ、つまり日本語能力や技術の段階的な向上を目指すことになっている。

また、技能実習制度で問題となっていた高額な送り出し手数料等の透明性を高めることや、悪質

ブローカーの介入防止対策、外部監査人の設置を許可要件とする監理支援機関の設立等、外国人労働者が安心して長く働き続けられるよう配慮されている。

そして、外国人労働者の中には家族の帯同を希望する者も多い。就労3年で特定技能1号への移行が可能となることから、その後介護福祉士資格を取得すれば家族の帯同が可能となり、在留期間更新の回数制限もなくなるため、外国人労働者が長期に安定して就労することができるようになる。育成就労が軌道に乗れば、介護現場でも即戦力として雇用することができ、人手不足解消の一翼を担うことが期待できる。

一方、厚生労働省が開催している「外国人介護人材の業務の在り方に関する検討会」では、人材不足が深刻な課題となっている訪問介護サービスに技能実習、EPA介護福祉士候補者、特定技能1号も従事できるようにする、という議論がなされ、3月22日、同検討会にて大筋了承された。

この施策によって、約40,000人の外国人労働者が訪問介護サービスを行えるようになる。しかし、介護職員初任者研修修了等の有資格者であることだけが前提となっており、日本語能力や介護の質の担保、ハラスメント対策、そして最も大切な賃金・労働条件整備についてはすべて受入事業者任せである。既に訪問介護サービスへの就労が認められている一部のEPA介護福祉士の事例をもとに、この要件を緩和することについてはいかがなものかと考える。

最後に

以上のように、国は、介護人材の不足を補うため外国人労働者を積極的に受け入れていく方針を示し、在留資格の要件を緩和する方向で議論を進めている。

技能実習制度が介護分野に導入された当時は、日本語能力の問題や介護サービスの質の低下、そして日本人介護従事者より低い賃金で雇用される懸念が払しょくされず、NCCUとしては外国人労働者の受け入れについても手を挙げて賛成はしなかった。しかし、法人によっては多数の外国人労働者を雇用するようになりNCCUにおける外国人組合員も増加していることや、介護現場の人手不足の深刻化により既存従事者の長時間労働も問題となっていることから、外国人労働者の受け入れにある程度は理解を示すことが必要な時期になってきているのではないかと考えている。

まずは、外国人労働者が日本の介護従事者とともに協力し合い、気持ちよく長く働ける環境を構築するべく、現場の声に耳を傾け、労使で課題解決に向けて協議していく必要がある。

新制度の創設や要件の緩和のための議論は、外国人労働者のあり方を根本から見直す良い機会である。介護保険制度の持続可能性の確保のために、そして日本の介護の明るい未来のために、外国人労働者が介護分野の人手不足解消の救世主となるよう見守っていききたい。