

論壇

技能実習制度への介護職追加について

参議院議員政策担当秘書 岡田裕二

日本社会の高齢化の進展は、止まるところを知らない。2025年には団塊の世代が75歳以上になるため、人口の5分の1近くが75歳以上の高齢者となる。一方、介護人材は2013年度で約171万人だが、2025年には約248万人が必要と推計されている。77万人増やさなければならぬが、現状のままでは約30万人不足すると予想されている（平成27年2月25日・社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会報告書）。これは「2025年問題」と銘打って、今最も介護業界関係者を悩ませる問題となっている。そうしたことを背景に、政府・自民党は介護分野への外国人労働者の受け入れ開放を検討している。

法務大臣の私的懇談会「第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会」の昨年6月10日発表の報告書「技能実習生の見直しの方向性に関する検討結果」では、技能実習制度の拡大を検討する対象業種5分野の一つとして「介護」を挙げた。同年6月24日に閣議決定された「日本再興戦略改訂版」でも、「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、また、日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点も踏まえつつ、年内を目的に検討し、結論を得る」ことが明記された。

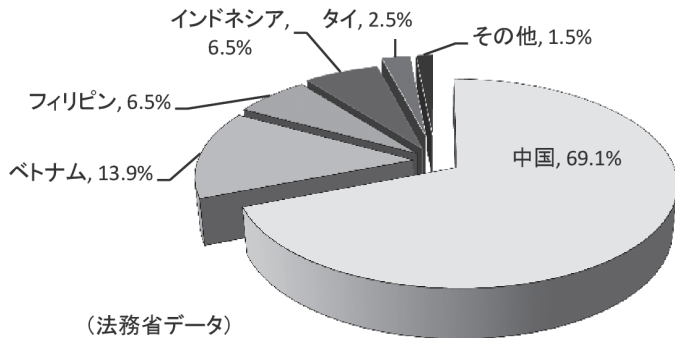
これを受けて、厚生労働省の「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」（以下、厚生省検討会）では、介護職種を追加する具体的な検討に昨年10月着手。去る2月4日に中間とりまとめを策定した。並行して、今年1月24日には「産業界競争力の強化に関する実行計画」において、「介護の対象職種追加に向け、質の担保等、介護サービスの特性に基づく要請に対応できるような具体的な制度設計を進め、技能実習制度の見直しの詳細が確定した段階で、介護サービスの特性に基づく要請に対応できることを確認の上、新たな技能実習制度の施行と同時に対象職種への追加を行う」との閣議決定がなされた。

技能実習制度とは
技能実習制度は、技能移転を通じた開発途上国への国際協力を目的に1993年に創設され、現在約15・5万人の外国人実習生がわが国に在留している。最長3年間、現場でのOJTを通じて技能を身につけ、そして帰国後、母国で産業発展等に活かす。対象分野は製造業のみならず農業・水産業等、多くの産業分野があり（計69職種）、累計で約80万人が、わが国で技能を学んできた。

入国直後の2カ月間は、原則として基本的な生活のために必要な座学の講習があるが、それ以外の期間は、雇用関係のもとに受入先の企業等で実習を行う。

技能実習制度の受入れのタイプは、大きく2つに分かれる。1つが「企業単独型」と呼ばれるもので、海外に現地法人がある等、比較的規模が大きい企業が主体となっており、取引関係企業等の職員を日本に受け入れ、技能実習を行う。もう1つは「団体監理型」で、

平成25年 在留資格「技能実習」総在留外国人 国籍別構成比(%)



現在はこちらが大半(約97%)を占める。海外に拠点がない中小企業などでも受け入れたいという要望に応える形でつくられたものだ。送り出し国の送り出し機関と、わが国の事業協同組合や商工会といった非営利の監理団体が契約を結び、傘下の幾つかの企業を斡旋し、実習する流れとなる。

最初の1年間は、在留資格上は

職種追加の要件

具体的に介護を技能実習の対象技能・職種に新規追加する場合、どのようなプロセスを経ることになるのか。「技能実習の対象とな

「技能実習1号」と整理される。2年目に入ると、在留資格上「技能実習2号」に移行するが、そのためには、各職種・作業ごとに設定された「基礎2級」試験に合格しなければならぬ。

受入れの人数枠は、実習実施機関の常勤職員総数の5%程度。給与は、日本人が従事する場合と同額以上とする。

受け入れ側の責任としては、指導員の確保が重要であるため、5年以上の経歴を有する常勤職員および生活指導員の配置、またそれら実施状況に係る文書の作成・保存が求められている。

送り出し国は図のとおりで、中国が圧倒的に多い。しかし最近是中国の人数・割合とも減少傾向にあり、ベトナムなど他の国の割合が少しずつ増えてきている。

る技能・技術・知識とは何か」という点については、大きく分けて3つの観点がある。

1つ目は、単純作業ではないこと。これは、あくまで技能実習制度が「技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う『人づくりに協力することを目的』(厚生労働大臣「技能実習制度推進事業運営基本方針)」とするものであるため、技能実習生が技能を身につけ、それを母国で生かすことができなければ、国際貢献の趣旨が果たせないからである。従って新規職種の決定には、具体的な作業内容を正確に定義しなければならず、間違っても雑用的なものに終始することは許されていない。

2つ目は、送出し国の実習ニーズがあることである。母国に需要のない技能を習得させることは、そもそもその制度の趣旨に反する。

3つ目は、実習の成果が評価できる公的評価システムが存在すること。上述の通り、1年目から2年目以降に移行する際には、技能の修得状況を確認し、それぞれの

介護職種追加の課題

基礎2級の試験に合格した実習生のみが2年目以降に移行できる制度となっているため、それを公平公正に評価、把握できる試験システムの整備が条件となる。

日本介護福祉士会(以下、介護福祉士会)は昨年の4月から、技能実習の対象職種に介護を追加することに反対する要望活動を開始。翌5月にかけて12名の国会議員に「国民の介護を守るための要望書」と題した要望書を提出した。その概要は、

▼技能実習制度に基づく外国人の受け入れは、介護業務を単純労働と捉えている

▼外国人が介護分野に参入することとは、介護サービスの質の低下を招き、国民が安心して介護を受けることも出来なくなる

▼安い労働力参入は、現在の介護職員の賃金の低下を招き、更に日本人による人材不足は深刻化する恐れがある

というものである。

厚労省検討会でも、介護職を追加することについて「留意すべき主な事項」を3点掲げている。すなわち、(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)日本人労働者の処遇・労働環境の悪化につながらないこと、そして(3)介護が対人サービスであり、公的財源に基づき提供されることを踏まえ、質を担保し、利用者の不安を招かないようにすること、である。この両者の問題意識には共通する点が多々見られる。

留意事項(1)の介護職のイメージ低下については、介護の業務を単純労働とみなすかどうか大きくかかっている。

介護福祉士の主張も、前述の要望書によれば、「現在、求められている介護ニーズは身体介護のみでなく、認知症への対応、医療的ケア、予防からターミナルケアなど幅広い介護が求められており、介護には一定の教育と専門性が必要」であるため、「介護業務を単純労働と捉えて、技能実習制度を対象職種に介護分野を追加し、外国人を受け入れることは反対」

というものであった。

しかし前述の通り、大前提として、技能実習は単純労働の受け入れを禁止している。それに関して介護福祉士会は、現場の実情として、「外国人労働者が介護の現場で現実に行っていることの大半は、一般的に掃除、洗濯、買い物等といった家事援助などの『誰にでもできる仕事』といわれている仕事である」と訴えている。

これは制度そのものは是非というよりは、運用の問題であるとも言える。実習生に技能を伝えず、ただただ単純労働に陥れる悪質な実態があるのであれば、それを改める努力こそが求められる。

しかし、なし崩し的に外国人労働者を受け入れてしまえば、今の状況が今後更に悪化するという問題意識は、無視してはならないだろう。技能実習制度そのものの見直しの中で、抜本的な改善、対策を行っていくことが求められる。

(2)の日本人労働者の処遇・労働環境への影響についても、そもそも技能実習が安い労働力かどうかによって問題だ。

介護福祉士会は、「日本での介護人材確保対策が十分行われていない状況で、安い労働力参入は現在の介護職員の賃金の低下を招き、更に日本人による人材不足は深刻化する」と主張している。

それに対し全国老人福祉施設協議会（以下、老施協）は、「低賃金構造について、介護産業全般の課題であり、ことさら『外国人だからとする差別待遇』は考えにくい」と主張する。どちらも正しい意見と言えるかもしれない。

いずれにせよ介護職員の処遇改善、労働環境の整備、キャリアパスの構築などを国、行政、関係団体、経営者などが協力して行うことは重要なことだ。特に離職対策は急務だろう。

介護職員の平均離職率は16.6%（平成25年度介護労働実態調査）である。直接介護に携わる介護職員（ホームヘルパーを除く）に限れば17.7%となっている。現在の介護職員を約150万人として、離職率を5%改善できれば、それは新たに8.5万人の人材を確保するに等しく、2025年ま

での10年間で85万人にもなる。経験年数が延長する分、効果はそれ以上のものとなる。

つまり、離職対策の如何によっては、2025年問題の克服は可能となる。これらは技能実習による受入れの是非に関わらず、不断に進めるべき重要課題であろう。

(3)の質の担保について介護福祉士会は「利用者とのコミュニケーション、他の介護職員・他の専門職とのコミュニケーションが十分であれば、介護サービスは利用者の意向に沿ったものにならず、利用者の生活、生命に悪影響を及ぼす懸念がある」と主張している。

老施協も受け入れ要件として、日本語能力試験N3程度の習得水準を設けることを提案している。

介護保険法第1条が求める、要介護者が「尊厳を保持し、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」ようになるための介護を実践するために必要なコミュニケーション能力、言語力ほどの程度のものなのか、今後継続的な検証が必要である。

厚労省検討会の中堅まとめ

こうした諸課題に対する検討を経て、厚労省検討会は2月4日に中間まとめを公表した。

大きく7つの柱で成り立っており、(1)業務内容の範囲と明確化については、「必須業務」「関連業務」「周辺業務」にそれぞれカテゴライズし、必須業務としては入浴、食事、排泄等の介助等の身体介護、関連業務として掃除、洗濯、調理等の身体介護以外の支援と、記録、申し送り等の間接業務、周辺業務として、お知らせ等掲示物の管理等その他業務を規定している。

(2)必要なコミュニケーション能力の確保については、入国時の1年目には日本語能力試験N4程度を必須要件とし、N3程度を望ましい水準とするが、2年目以降はN3を要件とする。

(3)適切な公的評価システムの構築については、技能実習の新制度で求められる要件を満たす団体を試験実施機関に選定することとし、1年目の到達水準を「指示の

下であれば、決められた手順等に従って、基本的な介護を実践できるレベル」、3年目には「自ら介護業務の基盤となる能力や考え方等に基づき、利用者の心身の状況に応じた介護を一定程度実践できるレベル」とした。

老協協は技能実習1号から2号への移行に必要な技能水準の確認について、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）とすることを提案していたが、介護キャリア段位で「一定の指示のもとに」「基本的な知識・技術を活用し、決められた手順等に従って、基本的な介護を実践」する基準はレベル2の前半段階とされているため、概ね老協協の提案並みか、やや厳しい基準で取り入れられる形となった。

(4)適切な実習実施機関の対象範囲の設定については、介護福祉国家試験の実務経験対象施設を想定し、経営が一定程度安定している、原則として設立後3年を経過している機関に限定する。その際、技能実習生の人権擁護、適切な在留管理の観点から、訪問系サービス

は対象としない。

(5)適切な実習体制の確保については、技能実習指導員の要件として、介護職として5年以上の経験を有する介護福祉士等に限定し、技能実習計画書も技能移転の対象項目ごとに詳細な作成を求める。

(6)日本人との同等処遇の担保については、受入れ時に賃金規程等の確認を行わせるとともに、受け入れ後に訪問し関係者のヒアリングや賃金台帳の確認を行うと共に、監理団体への定期報告を求める。

最後に(7)監理団体による監理の徹底については、技能実習制度本体の見直しに沿って、新制度下での徹底された監理を行うこととしている。

厚労省は検討会の取りまとめをもとに法案を作成し、今年の通常国会に提出、成立を目指し、来年4月からの施行に向けて準備を進めている。

台湾の失敗

介護福祉士会が法務省出入国管理政策懇談会に提出した資料の中

には「文化の違いがとんでもないリスクや虐待につながる懸念がある。文化の違いは価値観にも通じることに対する感情のストレスは、目の前の対象者に向かう可能性も考えられる」という記載もある。この問題はこれまで挙げてきた論点とは少し異なるが、日本に先行して介護職の外国人労働者を受け入れている台湾では、深刻な社会問題となっている。

台湾は1991年、介護を含む諸分野で、外国人労働者を合法的に受け入れ始めた。受け入れ国はインドネシア、フィリピン、ベトナム、タイ、モンゴル、マレーシアに及び、その数は2013年2月末時点で44万8千人。

当初は製造・建設業の人手不足解消に比重が置かれていたが、この10年間で介護労働者が急増、約2倍になった。背景には急速に進む少子高齢化がある。出生率は1985年に2.0を切り、2010年には0.9まで落ち込んだ。1993年には65歳以上が人口の7%を超える「高齢化社会」に突

入。2017年には14%を超える「高齢社会」に突入する見込みだという。

しかし、介護分野の人材不足を外国人労働者の大量受け入れで賄うという台湾の試行は、社会保障予算を抑える上では有効だったものの、斡旋業者の中間搾取や劣悪な労働環境を生み出し、失踪の多発などの社会問題をもたらした。

台湾内政部入出国及移民署の調べによれば2014年末現在、外国人労働者の失踪者数は累計で約20万人に上るとされている。うち16万人近くが出国、若しくは検挙されたが、残りの4万人強については依然未検挙で、国内に不法滞在在中だという。その約半数が家事労働従事者との説もある。

住み込みの看護労働者では殺人事件まで起きている。2003年2月、総統顧問で障害者運動の指導者でもあった女性作家の劉俠が、身の回りの世話をしていた33歳のインドネシア人女性に襲われて重傷を負い、のちに死亡した。事件当初は「冷血の殺人者」との批評があったが、外国人労働者の

支援を行う民間団体のその後の調査によれば、彼女は7カ月間で休日はたったの1日しか許されていなかったという。

2006年9月には、在宅勤務のフィリピン人が雇用主の家族4人に軽傷を負わせる事件が起きた。報道では「個人的な感情の問題」が犯行動機とされたが、長時間労働でまともに休暇が与えられていないという原因は共通している。

問題は家庭内に留まらず、2005年8月には台湾高雄市で、主に地下鉄建設工事に従事していたタイ人労働者約300人による暴動が発生した。雇用主の高雄高速交通社経営陣が給与の半額をクーポンで支給したことや、携帯電話を没収したことに不満を爆発させたものだ。現地警察および消防署が出動したが、暴動は翌日の昼まで続いたという。

台湾でも、制度開始当初は少数だけ受け入れ、十分なチェックの下に拡大するというのが政府の方針であったようだ。しかし受け入れを開始した途端、把握が難しいほど急増し、歯止めがきかなく

なってしまう。台湾の失敗は、一足先に「超高齢社会」に突入している日本にとって、決して他人事ではない教訓だといえよう。

待ったなしの介護士確保

しかし、いずれにせよ介護職員の確保が急務であることは言を俵たない。介護現場の人手不足は、ますます深刻化しつつある。冒頭に記したとおり、2025年までに介護職員を約80万人増やす必要があるが、それは、その間にリタイアする職員の数を補って、さらに80万人増やさねばならないということに他ならない。

今後は、リーマンショックによつて求人が冷え切っていた不動産、建設、金融が徐々に回復し、2020年のオリンピック・パラリンピック開催を前に勢いを増して求人を増やす。介護業界からこれらの産業へ流出する人材が増えこそすれ、減ることはないだろう。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2055年の総人口は約9000万人となり、今

より3割減少する。しかも、15歳64歳の生産年齢人口は、さらに減少率が大きく、現在のほぼ半分になるといえる。日本人だけでなくサージスの量を確保することは困難な中で、どのように質を低下させずに外国人を受け入れていくか、先送りできない問題だ。国内人材確保対策は無論、あらゆる手段と可能性を排除しない姿勢が必要だろう。

勿論、外国人労働者を無秩序に受け入れたり、移民政策的な方向に持つて行くことは、文化摩擦や治安悪化、日本人労働者の失業問題に繋がりがかねない。台湾の教訓を忘れてはならない。しかし一定の技能を持つ外国人に門戸を広げなければ、今後の需要はまかなえないという事実からも目をそむけてはならない。

技能実習制度による外国人労働者の受け入れを着実かつ安全の下に進めることこそ、国家百年の計の第一歩となる。今後国会の場で、国民環境の下で十分な議論が尽くされることを、切に願いたい。