

多くの課題をはらむ 技能実習「介護」

伊藤 彰久
(連合生活福祉局長)

はじめに

介護分野における技能実習が2017年11月1日、外国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（以下、技能実習法）の施行と同時に解禁された。技能実習制度における職種は法律事項でないため、その追加はもっぱら政府の判断で行うこととなる。しかし、技能実習「介護」は、対人サービス業務における初の職種であり、国内の介護サービスの質への影響、介護労働者の処遇への影響などが懸念されることに加え、国内の介護労働者の確保という「本音」の目的を隠すことなく政策決定が行われた点においても、多くの課題をはらんでいる。

1. 介護人材の確保の現状と課題

(1) 介護事業所における人材確保の状況

介護職員は2000年度の介護保険制度創設時に54.9万人であったが、2015年度には183.1万人に上っている。これは要介護者及び要支援者の伸びにほぼ比例している。

75歳以上人口は2015年の1632万人から、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年には2180万人に1.34倍に増加し、2449万人（1.50倍）となる2054年まで増え続ける。介護サービス需要が今後10年前後の間急速に高まる一方で、生産年齢人口は7728万人（2015年）から7170万人（2025年）に、2056年には5000万人を割る水準まで減少することが見込まれ、介護人材の確保は喫緊の課題となっている。

政府は2015年6月、「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）」を公表し、

2025年における介護人材の供給見込みを、過去の介護職員の伸びを元に「近年の入職・離職等の動向に将来の生産年齢人口の減少等の人口動態を反映」し215万人と推計した。一方、市町村の第6期介護保険事業計画に位置付けられたサービス見込み量等に基づき、介護人材の需要見込みを253万人と推計し、2025年時点で37.7万人不足すると試算した。

こうした見通しとは別に、足元では介護分野の有効求人倍率は急激に上昇しており、全職業平均と介護分野の同倍率の乖離は拡大し続けている。2013年には0.83、1.82であったものが、2017年にはそれぞれ1.50、3.50となっており、介護人材確保の環境は近年一層厳しくなっている。

(2) 政府における介護人材確保対策

第3次安倍改造内閣を発足させた安倍総理は2015年10月7日、「介護離職ゼロ」を含む目標を掲げ「一億総活躍社会の実現」をめざす談話を発表した。その後政府は、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」（2015.11.26、一億総活躍国民会議）として、2020年代初頭までに、現行の介護保険事業計画等における約38万人分以上の整備加速化と、介護施設等の整備量の約12万人分前倒し・上乘せを行うとした。

さらに、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016.6.2閣議決定）において、①介護人材の処遇については、2017年度からキャリアアップの仕組みを構築し、月額平均1万円相当の改善を行うこと、②介護福祉士を目指す学生

に返済を免除する月5万円の修学資金貸付制度の更なる充実、③再就職準備金貸付制度(20万円)の更なる充実、④高齢人材の活用、⑤介護ロボットの活用促進やICT等を活用した生産性向上の推進、⑥帳票等の文書量の半減、⑦改正介護休業制度の着実な実施、⑧介護休業の取得促進に関する周知・啓発の強化等による「介護人材確保のための総合的な対策」を行うことを発表。これらにより2020年代初頭までに25万人の介護人材の確保に取り組むとした。

「総合的な対策」にはこのほか、⑨経済連携協定(EPA)に基づく専門的介護人材の活用、⑩改正入管法に基づく外国人材の受け入れについて、それぞれの制度趣旨に沿って積極的に進めていくことに加え、⑪「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受け入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める」ことも明記された。

その後、加藤厚生労働大臣は2017年12月1日、経済財政諮問会議において、「『介護離職』ゼロに向けた介護人材確保対策」として「技能実習介護の受け入れ環境を整備し、意欲ある技能実習生の活躍を推進する」と表明した。このことは、技能実習法の趣旨に反する¹と同時に、国会審議における法務大臣の答弁²や国会附帯決議にも反するものである³。

2. 技能実習「介護」の導入の背景

(1) 日本再興戦略による介護職種解禁方針の決定

2012年12月に発足した第2次安倍内閣では、官邸主導の政策決定プロセスの下で、技能実習制度の規制緩和が進められることとなった。安倍総理が議長を務める産業競争力会議の伊藤元重氏ら民間議員4人が連名で2014年4月4日、「国際協力の観点、我が国企業のグローバル展開を支える等の観点」から技能実習制度の一層の充実の検討を求める意見書を同会議に提出。同じく民間議員である雇用・人材分科会の長谷川閑史主査も「介護分野においては…高齢化が進む『課題先進国』であるわが国において、実習生を受け入れて介護人材を育成することは、技能実習の趣旨

にも合致している」として介護分野への対象拡充を求める意見書を提出。総理は同会議の場で、谷垣法務大臣(当時)に対対象業種などについて見直しを指示した。これにより、技能等の開発途上国等への移転のための国際貢献の制度である技能実習制度において、日本企業の発展や、送り出し国と受け入れ国が「高齢化」という共通課題を有することといった新たな考え方に基づいて対象業務の選定を行うことが正当化されることとなった。

その後、政府は「『日本再興戦略』改訂2014」(2014.6.24閣議決定)に、「国内外で人材需要が高まるが見込まれる分野・職種のうち、制度趣旨を踏まえ、移転すべき技能として適当なものについて、随時対象職種に追加していく」ことを明記し、国内の人材確保対策として技能実習制度を活用する姿勢を鮮明にした。同閣議決定では、介護分野について「日本語要件等の質の担保等のサービス業特有の観点を踏まえつつ、年内を目途に検討し、結論を得る」ことも明記された。

(2) 介護業界等からの要請

介護分野における恒常的な人材確保難を背景に、施設介護の事業者団体からは、技能実習による介護人材の受け入れを可能とする要望が出されていた。法務大臣の私的懇談会である「第6次出入国管理政策懇談会」では同年4月21日、外国人労働者の受け入れに関する介護関係団体ヒアリングが行われた。ここでは、全国老人福祉施設協議会は介護人材の確保、全国社会福祉法人経営者協議会は介護サービスの量の確保の観点から、それぞれ介護分野で技能実習生の受け入れを可能とするよう求めた。

介護保険施設⁴の業界から技能実習「介護」の解禁を求める要望が出された背景には、同施設における人員要件が、訪問介護に比べ緩いという点が挙げられる。介護保険施設で業務に従事するにあたって、医療または介護関係の公的な資格の取得や研修の修了が必ずしも要件とされていない。そのため、施設側の認識において技能実習生の受け入れに対するハードルが低いと考えられる。

一方、同様に人材確保難である訪問介護事

業においては、専門職である介護福祉士または訪問介護員（ホームヘルパー）が従事することとされている。介護福祉士は国家資格であり、また、訪問介護員になるには介護従事者初任者研修課程を修了しなければならない。訪問介護は、利用者の居宅において1人で身体介護と生活援助等の業務を臨機応変に行うことが求められる、専門性の高い業務である。それに加え、訪問介護は居宅という「密室」でのサービス提供であり、人権問題が起りやすい環境での就労であることについて、関係者間で認識が共有されていることもあり、現状において訪問介護事業所から技能実習の導入を求める声は表面化していない。

3. 技能実習「介護」の課題

(1) 介護分野への技能実習導入に対する連合の考え方

技能実習「介護」の解禁の具体的な検討は、厚生労働省の社会・援護局長の私的懇談会である「外国人介護人材の受け入れの在り方に関する検討会」において、2014年10月30日から行われた。連合は同検討会に委員として参画し、介護保険施設入所者のほとんどを認知症高齢者が占めている現状⁵に照らし、高齢者の自立の支援と尊厳の確保の観点から、要介護者の生命に関わる対人サービスに十分な日本語能力を持たない者が就くことには問題が多いとして、反対の立場で議論に臨んだ。

検討会では、日本語能力について9割以上が日本語能力試験N3以上を求めているとするEPA介護福祉士候補者の受け入れ施設に対するアンケート結果が示された上で議論が進められ、実習生に求められる日本語能力について「『N3』程度を基本」とする「中間まとめ（案）」が、2015年1月23日の第6回会議に示された。

これに対して、連合は、介護業務を任せられる日本語レベルとしてN2以上とすることを求め、他委員からも同調する意見が複数出された。これに対し、全国老人福祉施設協議会の委員は、他の介護保険施設の団体も賛同しているとして「入国の段階ではN4とするのが適当」との意見を表明した。1月26日の

第7回会議には、「1年目（入国時）は…N4程度を要件として課し…N3を望ましい水準として…2年目の業務への円滑な移行を図ることとする」とのとりまとめ案が提示され、連合は納得できない旨を表明したものの、最終的に座長に一任することとされ、2月4日にそのままの形で「中間まとめ」として公表された。

(2) 利用者への影響

介護は対人サービスであり、日本語によるコミュニケーション能力が提供されるサービスの質に直結する。また、介護の現場では、医師や看護師、リハビリテーション、栄養士の専門職などとのチームワークが求められるため、医療等の専門用語を含む日本語によるコミュニケーション能力が必要となる。また、要介護者の服薬に立ち会う場面もあり、日本語の識字能力も求められる。加えて、介護保険制度はもちろんのこと医療保険制度、障害福祉制度、生活保護制度、行政実務などさまざまな知識が必要となる場面もある。日本語によるコミュニケーション及び識字の能力が不十分な職員によるサービス提供は、利用者の安心・安全の低下につながりかねない。また、入所者が求めるニーズに的確に対応できないなど、サービス水準の低下を招きかねない。

また、技能実習生の受け入れが可能となる介護保険施設では認知症のある人が入所者の大部分を占めているが、認知症ケアにおいては、要介護者に大きな環境の変化をもたらさないことが重要とされている。実習実施者においては、認知症ケアの観点からも適切な実習生の配置が行われることが必要と考える。

(3) 実習生以外の労働者への影響

技能実習制度の課題として、実習生の低賃金の問題がある。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）が実習実施機関に対し行った調査⁶の結果によると、実習生の賃金の設定について「地域別最低賃金のレベルの額」とするものが72.1%、「特定（産業別）最低賃金のレベルの額」が10.5%、「地域別最低賃金のレベ

ルより高いが、同じ仕事をしている日本人従業員賃金の「賃金より低い額」が7.8%とされ、同じ仕事・作業を行っている日本人従業員に比べ、所定内給与の平均で41,838.8円、時給で161.6円低いことが明らかとなっている。

また、厚生労働省が2016年に実習実施機関に対し行った5,672件の監督指導のうち、70.6%にあたる4,004件で労働基準関係法令違反があり、うち割増賃金771件（13.6%）、賃金の支払477件（8.4%）、最低賃金の支払90件（1.6%）など、賃金関係の違反が依然として少なくないことが明らかとなっている。

技能実習法では、実習生ごとに作成する技能実習計画に、「日本人が従事する場合の報酬の額と同等以上」の報酬を記載しなければ主務大臣の認定を受けることができない仕組みとされた。国会附帯決議⁷では、実習生の報酬上の問題が議論され、実習生の待遇に関し出入国または労働に関する法令の遵守の確保のための取り組みを政府に求めている。

介護分野においては、賃金の低さが人材確保上の大きな課題とされており、政府において2009年度以降介護報酬または交付金による処遇改善措置が行われてきている。その結果、依然として全産業平均に対し年取で約180万円低い水準ではあるものの、賃金は着実に改善している。JILPTの調査結果のように、技能実習制度が安上りの労働力確保手段として活用され続けるのであれば、介護分野の処遇改善の流れが逆戻りし、介護人材の確保が深刻な事態となる懸念がある。

また、実習実施者は、技能実習生を最大で常勤介護職員と同数まで導入することが可能とされる⁸。また、実習生5人に対し1人の技能実習指導員を選任する必要があるが、指導員は実習生の指導に専念できるわけではない。後に詳述するとおり、技能実習生は、介護報酬上の人員配置に関し、一定期間経過後に介護職員として扱われるため、従前の介護職員に代替する形で職務能力が十分でない実習生が介護現場に配置されることが予想される。そのため、技能実習生を受け入れる職場では、サービス利用者に対する介護の仕事に加え、実習生に対する指導の業務が加わり、一層多忙となることが予想される。こうした

職場環境の下で、利用者に対するサービスの低下も懸念される。

(4) 介護報酬上の取り扱い

技能実習を開始した日から6カ月を経過した者と、日本語能力試験N2以上の者については、介護報酬上の職員として取り扱うことが、いわゆる固有要件通知⁹で示された。

この取り扱いについては、介護報酬を審議する社会保障審議会介護給付費分科会¹⁰で「報告事項」として説明された。これに対し連合の委員は、①本件は介護報酬の基準を定める議論であり、すなわち同分科会の審議事項であり、報告事項にはなじまないこと、②「介護保険は、被保険者の要介護状態又は要支援状態に関し、必要な給付を行うもの」（介護保険法第2条第1号）であり、技能実習制度による技能移転のための研修に対する給付の可否については十分な検討が必要であること、③技能実習生を介護報酬上の職員配置数に算入できるようにすることは、技能実習生を労働力として位置付けることに他ならず、技能実習法の趣旨に反すること、④とりわけ初年度の4カ月はN4の日本語能力によるサービスに対して介護報酬を算定するということになり、技能実習法の国会附帯決議¹¹が求める利用者の安全・安心とサービスの質の担保の観点から検討が必要であることなどを主張した。しかし、老健局はEPA介護福祉士候補者にならった取り扱いであり、11月1日の施行日が迫っているために報告としたなどと説明し、複数の委員が事務局の説明に同意した。

入国後講習の2カ月と合わせ入国後8カ月を経過した実習生に対し介護報酬を算定できることで、前述のように、実習生による従前の介護職員の代替と現場の多忙化が進むことが懸念される。

(5) 日本語能力要件の緩和

介護の現場では、専門的な知識を含む日本語によるコミュニケーション及び識字能力が求められる。その能力は、利用者の安心・安全とサービスの質を担保する重要な条件である。「中間まとめ」も「日本語によるコミュ

ニケーション能力を実効的に担保できない場合、介護現場の混乱や介護事故等のおそれもあることから、確実に担保できる方策を講じることが適当である」と指摘している。加えて、介護保険サービスが社会保険制度の下で提供されるものであることから、一定のサービスの質を確保する意味においても重要な条件と言える。

ところが、介護の技能実習生がまだいないうちから、政府が日本語要件の緩和を進めようとしていることが報じられた¹²。第1号技能実習生が第2号技能実習生に移行できる条件は、入国後1年以内にN3に受かる必要があるが、この条件が厳しいとする送り出し国と人材確保を進めたい日本政府双方の意向により、介護に特化した新たな試験が2018年内にも作られるという。もっぱら労働力の需給の調整の観点からの日本語要件の見直しは技能実習法の趣旨に反するものであり、介護サービス利用者の安全と安心、介護サービスの質の確保の観点から十分慎重な検討が行われなければならない。

おわりに

技能実習「介護」が解禁されて5カ月、183の監理団体が主務大臣の許可を得、適正な実習の実施の確認と企業等に対する指導を行う準備を進めているとされる¹³。介護保険施設の労働組合は、実習生の受け入れにあたり事業所に対し、日本人と同等以上の報酬の支払いや夜勤等勤務体制の整備を求め、介護サービス利用者の安全・安心、実習生を含む介護労働者の労働条件の改善に加え、実習生の人権の擁護に積極的な役割を果たすことが求められる。

- 1 第3条第2項 技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない。
- 2 岩城国務大臣「技能実習制度ですが、これは、労働力の受け入れを目的とする制度ではなく、開発途上国等への技能移転を通じた国際貢献という重要な意義を有する制度であり」(2016.4.19衆議院法務委員会)
- 3 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案に対する附帯決議 (2016.11.17参議院法務委員会) には、「国内の人手不足を補う安価な労働力の確保策として悪用されないよう本法を厳格に執行すること」と明記されている。
- 4 介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設
- 5 介護老人福祉施設96.7%、介護老人保健施設95.6% (厚生労働省「平成28年介護サービス施設・事業所調査」)
- 6 企業における外国人技能実習生の受け入れに関する調査 (2016.5)
- 7 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案に対する附帯決議 (2016.11.17参議院法務委員会)
- 8 団体監理型で「優良な実習実施者」の場合。
- 9 「介護職種について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施行規則に規定する特定の職種及び作業に特有の事情に鑑みて事業所管大臣が定める基準等」について (平成29年9月29日社援発0929第4号・老発0929第2号)
- 10 第146回 (2017.9.6)
- 11 参議院法務委員会の附帯決議では、対象職種への介護の追加について、介護がサービス利用者の命や健康、尊厳にも関わる重要な対人サービスであることに鑑み、技能実習生の適切な処遇及び利用者の安全・安心を確保するとともに介護サービスの質を担保するため、政府及び外国人技能実習機構に対し様々な対応策を求めている。
- 12 朝日新聞2018.3.8付朝刊
- 13 監理団体数、技能実習生数とも2018年3月30日現在