

# 外国人介護職員の雇用制度と労務管理を考察する ～ 特別養護老人ホームのアンケート調査を実施して ～

則岡 昇一

キーワード:外国人介護職員、在留資格、労務管理、外国人への支援

## 1. はじめに

2022年における日本の外国人介護人材の受入れ制度は、出入国管理及び難民認定法(以下「入管法」と略す)で規定されている在留資格別に見ると「1. 特定活動(EPA)」、「2. 技能実習」、「3. 介護」、「4. 特定技能」の4つの制度(ルート)がある「表1」。

表1：外国人介護人材の在留資格別受入れルートと概要

在留資格/制度の趣旨	制度の創設年	概要
1. 特定活動(EPA) / 2 国間の経済連携の強化	2008 (H20) 年	対象国はインドネシア、フィリピン、ベトナム。3年以上就労後に介護福祉士国家試験受験。不合格の場合は帰国、1年在留延長して再受験可能、特定技能1号へ移行可能。
2. 技能実習/ 本国への技能移転	2016 (H28) 年	介護施設等での実習(最大5年間)。3年以上就労後に特定技能1号へ移行可能。3年以上就労後に介護福祉士国家試験受験可能。
3. 介護/ 専門的・技術的分野の 外国人の受入れ	2016 (H28) 年	介護福祉士養成施設に入学。卒業時に介護福祉士国家試験受験(ただし、経過措置として2026年度までの卒業生は不合格・未受験の場合も介護福祉士として5年間就労できる)。

4. 特定技能/ 人手不足対応のための 一定の専門性・技能を 有する外国人の受入れ	2019 (H31) 年	就労期間は最大 5 年間。3 年以上就労後に介 護福祉士国家試験受験可能。
--	--------------	--

※厚生労働省資料（HP）より作成。

それぞれの制度で来日した外国人は介護保険施設等で就労しているが、「1. 特定活動（EPA）：以下「EPA」と略す」はインドネシア、フィリピン、ベトナムとの「2 国間の経済連携の強化」を、「2. 技能実習」は「本国への技能移転」を目的としている。「1. EPA」と「2. 技能実習」については、国は介護業界における人材不足対策ではないと制度創設の趣旨を説明している。

しかし、法人（事業所）の経営者からすれば、「EPA」、「技能実習」、「介護」、「特定技能」のすべてが人手不足を解消できる制度であると考えており、人材確保への期待とどの制度を採用すべきかの混乱が見られる。本研究は既に外国人介護職員を雇用している介護施設にアンケート調査を行い、どのような「雇用の取り組み」をしているか、どのような「労務管理」をしているかを考察し、これから外国人介護職員の雇用を検討している法人（事業所）に対して、どの在留資格の外国人を雇用すればよいかを検討する労務管理上の判断材料を提供することにある。

## 2. 研究目的

本研究では「表 1」の各制度について外国人介護職員を雇用する労務管理上の問題やメリット・デメリットを考察し、今後は現在の 4 制度の内「介護」ルートと「特定技能」ルートの 2 制度に特化して外国人介護職員の雇用を推進・強化すべきであると考えている。そのことは同時に制度創設の趣旨であった「EPA」の「2 国間の経済連携の強化」や「技能実習」の「本国への技能移転」の目的が薄れ、制度の消滅化につながることになるかもしれない。代わって「介護」は「専門的・技術的分野の受入れ」を、「特定技能」は「人手不足対応のための一定の専門性・技能を有する外国人の受入れ」の人材確保の本来的趣旨が再確認され、外国人人材の雇用の流れも「介護」や「特定技能」中心にシフトする結果を招くと思われる。

### 3. 研究方法

今般、兵庫県、奈良県内で外国人介護職員の雇用に積極的に取り組んでいる4か所の特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）において、「事業所アンケート【外国人材の雇用判断に関する調査票】」をもとに、アンケート調査を実施した。アンケートは郵送による留置調査法を原則とし、一部は半構造化インタビュー方式による聞き取り調査を行った。主なアンケートの質問項目は下記の通りであり、自由記述を中心とした。

#### 【 主なアンケートの質問項目 】

- ① 各法人（事業所）が雇用している外国人の在留ビザ
- ② 外国人の在留タイプ別に要した費用（初年度、2年目以降の支出内容と金額）
- ③ 外国人雇用にかかる労務管理上の問題
- ④ 外国人介護職員の介護業務の評価や問題点
- ⑤ 地域社会との関わりについて
- ⑥ 外国人介護職員のキャリアアップの支援について
- ⑦ 日本語能力向上の支援について
- ⑧ 介護福祉士国家試験対策について
- ⑨ 外国人を雇用することの利用者、日本人職員の変化

の9項目について尋ねた。

### 4. 外国人介護職員の雇用制度

#### 4-1. EPA

2国間の経済連携協定（EPA）に基づいて来日し、インドネシア、フィリピン、ベトナムからの介護福祉士候補生を受入れている。公益社団法人国際厚生事業団

（JICWELS）が受入調整機関を担っており、人材確保の方法は国際厚生事業団に申し込むことになっている。介護福祉士候補生は2国間協定に基づく研修と日本語能力試験を受けて来日し、介護福祉士国家資格取得を目指す「表2」・「表3」。

表 2 : EPA による介護福祉士候補生の対象者と来日入国前後の研修

国名	介護福祉士候補生の対象者と来日入国前後の研修
インドネシア	(1)①高等教育機関（3年以上）卒業+インドネシア政府による介護士認定 又は②インドネシアの看護学校（3年以上）卒業 (2)入国前、母国にて6か月間日本語研修、日本語能力試験 N4 程度以上 (3)入国後6か月間、日本語研修と介護導入研修
フィリピン	(1)①4年制大学卒業+フィリピン政府による介護士認定又は②フィリピンの 看護学校（学士）（4年）卒業 (2)入国前、母国にて6か月間日本語研修、日本語能力試験 N5 程度以上 (3)入国後6か月間、日本語研修と介護導入研修
ベトナム	(1)3年制又は4年制の看護課程修了 (2)入国前、母国にて12か月間日本語研修、日本語能力試験 N3 以上 (3)入国後約2.5か月間、日本語研修と介護導入研修

※厚生労働省資料（HP）より作成。

表 3 : 日本語能力試験のレベルと試験内容

レベル		試験科目と時間
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。	言語知識（文字・語彙・文法） ・読解 110 分、聴解 60 分 合計 170 分
N2	日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い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。	言語知識（文字・語彙・文法） ・読解 105 分、聴解 50 分 合計 155 分
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。	言語知識（文字・語彙）30 分、言語知識（文法） ・読解 70 分、聴解 40 分 合計 140 分
N4	基本的な日本語を理解することができる。	言語知識（文字・語彙）25 分、言語知識（文法） ・読解 55 分、聴解 35 分 合計 115 分
N5	基本的な日本語をある程度理解することができる。	言語知識（文字・語彙）20 分、言語知識（文法） ・読解 40 分、聴解 30 分 合計 90 分

※公益財団法人日本国際教育支援協会、独立行政法人国際交流基金が行う認定の目安。

制度がスタートした 2008（平成 20）年度から 2021（令和 3）年度までの介護福祉士候補生の受入れ延べ人数については、6,454 人が入国しており、2022（令和 4）年 3 月 1 日時点の在留者数は 3,586 人である（国際厚生事業団調べ）。EPA 制度に関連して、2019（平成 31）年 4 月 1 日から特定技能（介護）制度がスタートしたが、EPA 介護福祉士候補生の場合、介護福祉士国家試験不合格者は特定技能制度に移行することができるようになり、継続雇用の道が初めて用意されることになった。

## 4-2. 技能実習

発展途上国などの外国人を対象に、介護に関する技術を学び、母国の発展に役立ててもらおう仕組みであり、所管は「認可法人外国人技能実習機構」が担っている。ベトナム、カンボジア、インド、フィリピン、ラオス、モンゴル、バングラデシュ、スリランカ、ミャンマー、ブータン、ウズベキスタン、パキスタン、タイ、インドネシアの 14 か国との協力覚書を交わしている。技能実習制度自体は 1993（平成 5）年に導入されたが、介護分野は 2016（平成 28）年に追加された。技能実習は団体監理型技能実習と企業単独型技能実習に分かれ、古いデータであるが 2019（令和元）年 11 月現在の介護分野の認定件数は前者が 6,689 件と圧倒的に多く、後者は 30 件となっている。

技能実習は日本語能力 N4 に合格して日本に来日し、入国後は技能実習 1 号（1 年目）として技能修得の活動に従事するが、6 か月間は日本語学習（240 時間。ただし N3 程度取得者は 80 時間）と介護導入講習（42 時間）の座学がある。技能実習 1 号の期間中に日本語能力試験 N3 に合格すると次の段階である 2 年間の技能実習 2 号に進むことになる。技能実習 2 号の期間中に所定の技能評価試験に合格するとさらに 2 年（技能実習 3 号）の在留期間更新の申請ができる。ただし技能実習 3 号の受入れ事業所が優良な実習実施者や監理団体に限定されるので、予め外国人を雇用する予定の法人（事業所）は、外国人技能実習機構の「優良な実習実施者」の認定を受けておくとともに雇用期間を 1 年や 3 年ではなく最長 5 年の人員として想定しておくのが良作である。

人材確保の方法は監理団体に申し込むが、雇用については本国への技能移転を目的とした制度のため、事業所の常勤介護職員の総数に応じて受入人数においても制約がある。技能実習については、座学の 6 か月間は介護保険施設の人員配置基準にカウントできない。1 年目については原則夜勤ができないし、2 年目以降も単独夜勤はできないため夜勤シフトはあまり期待できない。

また技能実習生はこれまでは最長 5 年間の日本での就労が可能であったが、優秀な

技能実習生は特定技能試験を経て特定技能に移行することができ、最長 10 年の人員として想定しておくべきである。EPA もそうであるが、特定技能が創設されたことでこれまで少しでも長く日本で就労してほしいと願う介護施設等の経営者にとって 5 年間の就労延長は制度が内包していたデメリットの部分の評価を解消させた。また技能実習在職中や特定技能在職中に、介護福祉士国家試験に合格すれば介護ビザで永続的に日本での就労が可能となるチャンスも与えた。介護施設経営者にとって長く日本での就労を期待するなら、これまで以上に日本語能力向上と併せて介護福祉士国家試験対策に重点を置くといった日本人にはなかった労務管理が必要となってくる。

### 4-3. 介護

全国の介護福祉士養成施設数は年々減少し、入学者数も定員割れ状況が続いている。介護職は給与レベルで一般業種より約 10 万円低いとされ、「きつい、危険、汚い」の 3k 労働のレッテルも貼られており、日本人にとっては魅力のない国家資格となっている。

しかし、2016（平成 28）年 11 月に「入管法」が改正されたことにより、新しく在留資格ビザ「介護」が導入されたのを契機に、介護ビザ取得のために東・東南アジア出身の外国人女性が介護福祉士養成施設に多数入学するようになってきている。日本人の入学者数は減少しているが、留学生数に関してはコロナ禍にありながらもここ数年は 2,000 人台を維持し、2021 年度は 2016 年度の約 8.5 倍の入学者数となっており、入学者全体の約 3 割を占めている「表 4」。人材確保の方法は留学生が在籍する介護福祉士養成施設に直接申し込むことになる。

表 4：介護福祉士養成施設における外国人留学生数

年度	2016	2017	2018	2019	2020	2021
養成施設数（課程）	401	396	386	375	347	327
入学定員数（人）	16,704	15,891	15,506	14,387	13,619	13,040
入学者数（人）	7,752	7,258	6,856	6,982	7,042	7,183
内、外国人留学生数 （人） / （国数）	257 (14)	591 (16)	1,142 (20)	2,037 (26)	2,395 (20)	2,189 (28)

※日本介護福祉士養成施設協会調査（HP）により作成。

#### 4-4. 特定技能

介護人材不足を積極的に解消するために2019（H31）年に創設された制度であるが、政府は2023年度末までに他の業種よりも最も多く6万人の受入れを見込んでいる。特定技能（介護）の所管はEPAと同じく公益財団法人国際厚生事業団が担っており、雇用については自法人で対応することも可能であるが、多くは登録支援機関より紹介を受けるシステムとなっている。特定技能の在留外国人数は2021年12月末現在の調べによると5,155人となっている。インドネシア、フィリピン、ベトナム、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、カンボジア、バングラデシュ、ウズベキスタン、パキスタン、タイ、インドの13か国と2国間協定を締結しており、現地で一定のスキルを持った人材を日本に送り出している。

特定技能は1号と2号に分かれる。特定技能1号の就労条件としては、日本語能力N4以上が条件で、且つ「介護技能評価試験」と「介護日本語評価試験」の合格者が対象となる「表5」。

表5：特定技能評価試験の合格者数

試験名	合格者数	期間（令和2年人材室調べ）
介護技能評価試験	29,764人	2019年4月～2022年2月
介護日本語評価試験	31,341人	〃

※出入国在留管理庁「令和3年度第1回（R4.3.29）介護分野における特定技能協議会運営委員会資料」より作成。

また2021年12月末現在の特定技能（介護）の在留外国人数は、EPA不合格者の「特定技能」への移行者も含めて5,155人と出入国在留管理庁が報告している。今後は入国条件に種々の制約があるEPAよりも特定技能制度に集中する動きがあり、所管の国際厚生事業団は2021年に「介護分野における特定技能協議会」を創設し、協議会構成員として登録支援機関の加入義務を決めて制度の拡充を企図している。

## 5. 外国人人材の雇用判断に関するアンケート調査結果

今回のアンケート調査の実施施設は、兵庫県内3か所、奈良県内1か所の特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）であり、在留資格別・国別の外国人雇用状況の概要は「表6」の通りである。調査結果では「介護」と「EPA」が多いように思われるが、調

査の対象施設がわずか4か所ということもあり、どのルートが多い少ないという傾向は判断できなかった。

表6：アンケート調査実施施設の概要

調査実施施設 (特別養護老人ホーム)	利用者 定員数	常勤/非常勤 職員数	外国人常勤職員数の概要 (在留資格別・国別)
兵庫県A施設	90人	46人/27人	EPA：フィリピン2人(女性) 介護：ベトナム5人(女性)
〃 B施設	75人	41人/6人	介護：ベトナム6人(女性)
〃 C施設	80人 (ショート 20人)	38人/23人 ショートを含 めると計70人	技能実習；ミャンマー1人(女性)
奈良県A施設	50人	34人/37人	EPA： フィリピン2人(女性) インドネシア2人(女性) 介護： ネパール1人(男性) 特定技能：フィリピン2人(女性) インドネシア1人(男性)

### 5-1. 雇用：外国人人材確保のプロジェクトについて

質問項目の内、「雇用」について各施設に尋ねたところ、人材確保のプロジェクトがあったのが2施設で、無かったのが2施設であった。プロジェクトが「あり」と回答した施設の内、「兵庫県C施設」は「技能実習」を「奈良県A施設」は「EPA」、「介護」、「特定技能」を活用しているが、特に「奈良県A施設」は法人として「グローバル戦略委員会」を設置し、傘下の各介護施設に「グローバル委員会」を組織化し、施設長、外国人スタッフ支援担当者がメンバーとなって外国人の受入れと支援方法についての協議を毎月開催している。またプロジェクトが「なし」と回答した施設の内、「兵庫県A施設」は「EPA」と「介護」を、「兵庫県B施設」は「介護」のルートを活用していた。「兵庫県A施設」ではプロジェクトはないが、ホームページによる広報活動、ハローワーク関連活動、市内高校就職説明会等の通常採用活動は行っている「表7」。



表 7: 外国人人材確保の取り組み

項目	兵庫県 A 施設	兵庫県 B 施設	兵庫県 C 施設	奈良県 A 施設
プロジェクトの有無	なし	なし	あり	あり
在留資格の種別	EPA 介護	介護	技能実習	EPA 介護 特定技能
協力機関の有無	なし	あり（自法人経営の介護福祉士養成施設）	あり（自法人が参画する医療福祉グループ）	あり（特定技能：登録支援機関）

## 5-2. 雇用にかかる諸費用について

アンケート調査で外国人介護職員の「雇用にかかる諸費用」を尋ねた。逐一過去の帳票を確認した上での詳細な金額の記載は難しく、「EPA」については国際厚生事業団受入れ説明会資料より計算したものを記入し、その他は各施設からの回答の金額を参考にした「表 8」。

表 8: 外国人 1 人当たりの雇用費用（初年度）

調査施設名	在留資格（国名）	雇用費用	その他の費用
兵庫県 A 施設	EPA（フィリピン）	612,300 円	職員の渡航費・現地滞在費が必要
	介護	2,200,000 円	別途、留学時の奨学金立替金あり
〃 B 施設	介護	2,000,000 円	別途、留学時の奨学金立替金あり
〃 C 施設	技能実習	796,250 円	家賃補助 34,000 円/月
奈良県 A 施設	EPA（フィリピン）	612,300 円	職員の渡航費・現地滞在費が必要、 住宅確保に 50,000 円
	EPA（インドネシア）	617,800 円	
	介護	0 円	住宅確保代
	特定技能	不明	来日渡航費 55,000 円 住宅確保 25,000 円 日用品 31,000 円

## 5-3. 労務管理上の取り組みについて

「介護業務」、「教育・研修」、「日本語能力」、「職員間のコミュニケーション」、「介護

福祉士国家試験受験対策の支援」、「離職」等の労務管理上の問題点や取り組みについて尋ねたところ、4施設とも共通して日本語能力の向上に努めており、「兵庫県B施設」では職員の「一時帰国」に対してシフト調整を行っていた。また「兵庫県C施設」では「教育・研修」として就労前に「介護職員初任者研修」を受講してもらい、雇用契約書の「母国語併記」や、給与明細書の控除項目について母国語で説明したペーパーを渡しているといった工夫が見られた「表9」。

表9: アンケート調査施設の労務管理上の問題と取り組み

項目	調査施設	アンケート調査（自由記述）
日本語能力	兵庫県A施設 (EPA)	個人差ではあると思うが、EPA フィリピン人についてはなかなか日本語能力があがらない
	兵庫県B施設 (介護)	特に書く力が弱く介護記録や報告書は苦手意識があり、なかなか取り組まない。記録能力のレベルアップについてどのようにフォローしていけばいいのか困っている。  日本語能力の向上のため、職場では日本語以外は禁止している。記録について苦手意識を少なくするため業務日誌を書くことにしている（業務の振り返りや質問、不安なことを書き、勤務ごとに先輩職員にチェックしてもらう）
	兵庫県C施設 (技能実習)	入国したとき日本語は勉強していたが、実際施設に配属されると介護のことばの意味や体の部位がわからない状態であった。1か月間座学で指導員が横について勉強してもらった。以前、町の国際交流協会から日本語の指導に来てもらったことがある。
	奈良県A施設	(EPA) 1年目は外部講師による日本語授業を実施している。 (特定技能) 日本語能力が不十分で戦力になるまでに時間がかかる。
教育・研修	兵庫県B施設 (介護)	オンラインや外部での研修には積極的に参加している。
	兵庫県C施設 (技能実習)	介護現場に溶け込むことができるように、法人が開講している介護職員初任者研修を受講してから就労することになっている。

職員間のコミュニケーション	兵庫県B施設 (介護)	日本人とは少し受け取り方や感覚のずれがある。
介護業務	兵庫県C施設 (技能実習)	夜勤も行い、介護記録においては外国人用の記録ソフトを使用、勤務交代時の「申し送り」もしており他の職員と変わらない。
一時帰国	兵庫県B施設 (介護)	母国への一時帰国ができるようにシフト調整を行った。
国家試験対策	奈良県A施設 (EPA)	2～3年目に国家試験対策の講習を実施している。
雇用契約	兵庫県C施設 (技能実習)	雇用契約書は母国語を併記しており、給与明細書の給与控除の項目についても母国語で説明したペーパーを渡している。
離職	奈良県A施設 (EPA)	国家試験合格が難しく合格しても結婚や出産で退職・帰国してしまう。 外国人介護職員の雇用に早くから取り組んできたが、離職ケースもある。EPAのインドネシア人女性で4年勤務後出産のための離職が2人、3年勤務後結婚での離職が1人、技能実習から2年後特定技能に変更して離職したのが1人、フィリピン女性で体調不良で2年後に離職したケースが1人ある。

#### 5-4. 地域生活面での取り組みについて

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（2020）によれば、「地域社会とのかかわりがあるほど、日本で介護の仕事をした意向が強まる」という調査結果も見られる。「地域生活面での取り組み」について尋ねたところ、「兵庫県C施設」や「奈良県C施設」では受診の際に付き添いを行っていた。

「兵庫県B施設」の場合、「スマホ決済の不正利用があり、身に覚えのない多額の請求があった。その不正利用時の対応（カスタマーセンターとのやり取り）の代理やセキュリティ対策の説明に苦労した」とあるが、外国人一人では電話のやりとりが難しく解決できない問題を雇用する施設側の介入によって解決されていた。また、「兵庫県C施設」では下記の取り組みをされており、地域住民の一員となるべく対応されていることに感心した。

- 地域の自治会長への挨拶に職員が同行した。
- 職員が同行して地域（ムラ）の防災訓練（放水）や、神社や池の掃除に参加した。
- 国際交流センターのイベント（茶道）やフードドライブ（食品ロスをなくす活動）に参加したことがある。

## 5-5. 外国人介護職員を雇用したことによる影響や変化

「外国人介護職員を雇用することで、日本人職員や利用者に変化があったか」を尋ねたところ大きな変化はなく、「兵庫県B施設」のみ「大多数の利用者はすんなり受け入れられているが、一部の利用者によって外国人ということによって差別発言がみられた」という記述が見られた。人権問題やハラスメントの問題として関わった職員から状況を把握した上で対策に取り組んでほしいし、検討した結果を当該外国人にも説明しておくべきである。説明がなければ日本で長く働くためには「辛抱しなければならない」、「我慢しなければならない」と自分の心の中に秘めてしまうことで済まそうとするかもしれないし、逆に検討した結果についての説明があれば「この施設は私のことを守ってくれた」、「助けてくれた」、「理解してくれた」と思い、今後の仕事へのモチベーションが高まるかもしれない。何らかの対応は必要と考える。

## 5-6. その他

調査項目では「外国人介護職員のキャリアアップの支援」についても尋ねているが、外国人介護職員を雇用しての年数が浅くリーダーの役割を果たしている職員は皆無であり無回答であった。

# 6. 外国人介護職員の雇用制度と労務管理の考察

## 6-1. 外国人介護職員の雇用制度について

### 6-1-1. EPA

介護福祉士候補生は3年以上の実務経験を経て介護福祉士国家試験に臨むが、2021年度に実施された第34回介護福祉士国家試験の初受験者に限定してみるとベトナムの合格率が87.4%と高くインドネシア、フィリピンがそれぞれ32%、35%台となっている。不合格の場合は1年間在留延長して翌年度に受験できるが、再受験の合格率も悪く33%台である「表10」。

表 10：第 34 回介護福祉士国家試験結果（EPA 介護福祉士候補者）

単位：人

受験区別	国名	受験者数	合格者数（合格率）	不合格者数
初受験	インドネシア	276	89 (32.2 %)	187
	フィリピン	206	73 (35.4 %)	133
	ベトナム	174	152 (87.4 %)	22
	小計	656	314 (47.9 %)	342
再受験	インドネシア	172	33 (19.2 %)	139
	フィリピン	174	23 (13.2 %)	161
	ベトナム	12	4 (33.3 %)	8
	小計	358	60 (16.8 %)	308
合計		1,014	374 (36.9 %)	650

※1. 厚生労働省資料（HP）より作成。

※2. <https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/000916770.pdf> 2022/7/24 accessed

看護や介護の知識が高い介護福祉士候補生であるが、合格率の高いベトナムは別にしてインドネシアやフィリピンは3分の1が合格し3分の2が不合格となるのはEPA制度設計自身に問題があるのではなからうか。そもそもEPAの入国前の日本語能力の条件がベトナムはN3以上、インドネシアはN4程度以上、フィリピンはN5程度以上と日本語能力に差があり、入国後に日本語の受講時間数の多寡で調整しているが、何故日本語レベルについて同じレベルで協定を結ばなかったのか疑問が残る。母国の看護大学卒業者や看護師として勤務経験がある者が不合格になったことで、自身のプライドに影響し職場内では恥を感じ自信を無くすかもしれないし、帰国へとつながるかもしれない。

筆者の提案であるが、現行のEPAは国家試験不合格者が6~7割と多いので近い将来EPA制度を変更すべきであると考え。入国前の条件としての日本語能力をN3以上に統一し、かつてフィリピンのEPAの場合は修学コースがあったように、日本語研修を経て介護福祉士養成施設に入学するコースを創設してはどうかという提案である。これを可能にするためには留学生には介護福祉士養成施設在学中は介護関係のアルバイトを紹介するとともに全員都道府県留学生修学資金を貸与できる制度に改変できないものか（法人負担の軽減につながる）。政府と都道府県の予算増額措置が必要となるが、何よりも2国間協定なので相手国の了承を得なければならないのがネックとなる。「言

うは易く行うは難し」であるが、制度発足から14年になるのに国家試験不合格者が多すぎる。不合格者が多い問題は特定技能に移行することで解決しているように見えるが、むしろ初めから特定技能1号で入国し、介護の場合も条件を整えて特定技能2号を新設して2号に進み、期間中国家試験に合格すれば介護ビザで働くというシステムのほうが良いのではないかと「表11」。

表11:EPA制度の変更・廃止に伴うフロー（案）

○（現行）長く就労を希望する場合の例（国家試験不合格で帰国者も多い）
日本語研修・介護導入研修 → 介護施設等で就労 → 国家試験合格 → 介護ビザで就労
〃 → 〃 → 国家試験不合格 → 特定技能で就労
↓
○（提案1）EPA制度を改変し介護福祉士養成施設に入学する（経過措置必要）。
日本語研修 → 介護福祉士養成施設 → 国家試験合格 → 介護ビザで就労
○（提案2）EPA制度を廃止し、最初から特定技能1号で就労し介護の特定技能2号を新設する。
特定技能1号 → 特定技能2号

EPAのメリットは「国際厚生事業団が受入れ後のケアについて対応してくれる」、「受入れ費用面で技能実習や特定技能より安い」、「看護や介護の知識を持っている」、「国家試験不合格の場合特定技能に移行できる」、「国や地方自治体から補助金の支援がある」ことをあげることができ、デメリットとしては「受け入れ側の学習支援体制の整備」や「介護福祉士国家資格取得後に帰国することがある」、「1年間の受け入れ人数に制限がある」ことは留意しておかなければならない。

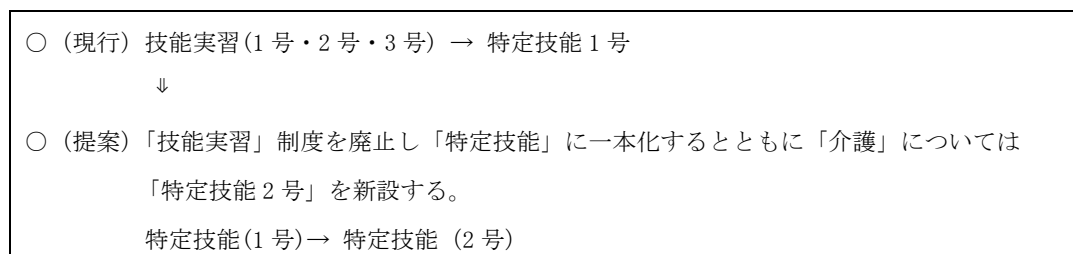
## 6-1-2. 技能実習

技能実習制度については受け入れる側の雇用主が安い労働力を期待していることや、外国人が実習先で暴行を受ける等、人権上の問題や劣悪な労働環境による失踪事件が報道されてきた。介護の場合は2016（H28）年に新しく追加されたこともあって事件は耳にしませんが、「技能実習」といえば「失踪」ということばがすぐに出てくるぐらいに印象は良くなく先進国日本の恥である。技能実習の目的は「本国への技能移転」であるが、数年前にベトナム語を受講した筆者にベトナム人講師は「ベトナムには介護ということばはない、よく似たことばで「Ho Ly（ホーリー：日本の看護助手に近い）」というのがあるが…」とのことだった。また、技能移転が母国でどのように実施展開されて

いるのか、調査報告は未だ見られない。相手国が調査すべきなのか、日本が委託して調査すべきなのかも明確ではないが、本国への調査云々は別にして外国人は「本国への技能移転」ではなく収入獲得のために借金をして来日しているのであって、本来趣旨と大きく離れている制度でもある。

この際、他業種もそうであるが、介護の場合は「技能実習」から脱退して「特定技能」に一本化すべきではないか「表 12」。マスコミ報道によれば法務省は制度の本来の目的である「本国への技能移転」と実態に乖離があることを認め、有識者会議を設置・議論し本格的な見直しを行うことになっていると聞く。

表 12：技能実習制度を廃止し特定技能制度に一本化するフロー（案）



「技能実習」の受入れについてのメリットは「受入れ後のケアとして困ったことがあれば監理団体に相談し助言を得ることができる」が、「どの監理団体に依頼すればよいかの選択が難しい」、「職員が同行しての夜勤は可能であるが、単独での夜勤はできない」等のデメリットもある。

### 6-1-3. 介護

介護福祉士養成施設を卒業した場合、介護福祉士登録証がすぐ交付されないので暫くの間「特定活動」ビザで働くが、交付後は「介護ビザ」に切り替え手続きをすることになる。受入れのメリットとしては「日本での長期間の就労が可能である」、「職場の教育・研修担当者の負担が少ない」、「夜勤もでき即戦力になる」、「特定技能や技能実習生のリーダーとしての役割を果たすことができる」、「アルバイト留学生の指導ができる」、「日本語学校や介護福祉士養成施設の学費について奨学金を借りないで自費留学した場合の外国人雇用は費用が発生しない」等がある。これに対して、「外国人の採用、雇用管理、教育訓練、入管手続き等に精通した人材が必要である」、「日本語学校や介護福祉士養成施設の学費や生活費について関連組織・団体から奨学金（県の修学資金を除く）を借りている場合は人材紹介料に加えて貸与された奨学金を立替返済（債権譲渡）



し、奨学金の立替金については毎月の給与から奨学金返済額を天引きしてもらうことになっている」ことを確認する必要がある。

介護福祉士養成施設の場合、専門学校の形態が圧倒的に多いが、在学時の2年間の学費（約180～200万円）やその前の日本語学校1年間の学費（約70～80万円）については奨学金で対応することが多い。養成施設の関連する組織・団体の奨学金制度を利用する者もあり、都道府県の修学資金を借りる場合は保証人が必要となるので保証人になってくれる法人を探す必要があり、その場合介護福祉士養成施設と就職先法人との連携が必須となる。

#### 6-1-4. 特定技能

特定技能のメリットについては、「EPAからの移行の場合、試験免除がある」、「受入れ後のケアとして困ったことがあれば登録支援機関に相談し助言を得ることができる」、「夜勤も可能で、介護職員としての配置基準に含めることができる」、「特定技能で雇用できる外国人を直接探すことができる」という点があるが、「申請手続きや支援計画が煩雑である」、「介護の他の事業所に転籍する可能性がある」ことに留意しなければならない。

### 6-2. 外国人介護職員の労務管理について

#### 6-2-1. 人材確保のプロジェクトについて

どの在留タイプの、どの国の外国人を雇用するかは、それぞれの法人の事情や考え方に影響している。日本語能力がN3以上で、夜勤も可能で即戦力を希望するならば一般的には雇用費用が高くつく「介護」を選択するケースが多いと考えられる。「即戦力」や日本での長期間の就労を考えるならば「介護」が一番優れている。「兵庫県A施設」では同県内にある介護福祉士養成施設の外国人留学生を介護実習生として受け入れ、介護実習生の評価が良く即戦力が期待できたことが外国人雇用に結びついたと述べている。

「奈良県A施設」の場合、4か所の調査の対象施設では利用者定員が最も少ない50人定員の規模であるのに、常勤職員数34人の内2割強の8人の外国人が勤務している。経営理念や基本方針、「グローバル戦略委員会」等の組織や支援体制が整っている法人（事業所）であれば外国人の雇用数が多くても運営管理ができることを証明している。

さらにどの国の外国人を選択するかの問題もある。日本語能力がN3以上であればど



の国でも良いと思うが、一般論として生産年齢人口を占める割合が高い人口ボーナス期にあるインドネシア、フィリピン、ベトナムが望ましいと考える。これらの国はEPAの対象国と同じであるが、飛行機のフライト時間や渡航費用も他の国に出稼ぎに行くよりも比較的安くつくのである。外国人介護従事者の給料が30万円と言われるドイツと比較してほしい。また同じアジア人でもこれらの国は親日的であることも重要なポイントとなる。

## 6-2-2. 雇用にかかる諸費用について

外国人を雇用する法人（事業所）は、外国人の給与については日本人と同等の給与を保障することが求められているが、少しでも雇用にかかる費用が安く受け入れ手続きが簡単であることを求める。一般的には雇用費用が高くつくと言われる「介護」ではあるが、雇用費用が最も安いケースも今回のアンケート調査の実施施設にも見られた。「兵庫県A施設」と「兵庫県B施設」は高い雇用費用の例となったが、「奈良県A施設」のように人材紹介料が発生しない場合もある。調査対象施設ではなかったが住宅確保も配慮しなくて済む自宅から通勤する外国人のケースもあり、返って「介護」が他の制度より一番安くつく場合もある。

先述の今回の4か所の調査施設の雇用費用「表8」を基本にして「国際厚生事業団HP」、広島県の『外国人介護人材 受入れのためのガイドブック（以下「広島県ガイドブック」と略す）』に例示された雇用費用を計算して表にした「表13」。

表13：外国人介護職員の雇用費用

	在留資格	受入れ費用	摘要「参照資料」
1	EPA（インドネシア）	617,800円	マッチング費用は除く。 「国際厚生事業団HP」を参照し計算した。
	EPA（フィリピン）	612,300円	
	EPA（ベトナム）	593,700円	
2	技能実習	796,250円	「兵庫県C施設」の例
3	介護	0円	「奈良県A施設」の例 (留学時に学費・生活費を借りていない)
	介護	220万円 + (290万円)	「兵庫県A施設」の例（留学時に借りた学費を本人の給与から分割返済で回収）
4	特定技能	134万円	「広島県ガイドブック」を参照した。

「EPA」については現地合同説明会に参加するための雇用者側の渡航費や滞在費を除き、インドネシアの送り出し機関への支払を想定した場合の受入費用は概算で617,800円であり、フィリピンの場合は612,300円、ベトナムの場合は593,700円を国際厚生事業団に支払わなければならない。また「介護」ビザの場合「表13」の「3」にあるように、人によって雇用費用は異なるが、それ以外の在留資格の場合は雇用費用面だけを比較するとEPAの雇用費用が最も安く、次に「技能実習」、「特定技能」と続くが、実際の雇用に際しては日本語能力や就労可能な年数、技能面の要素も考慮しなければならない。

外国人介護職員の受入れについては少しでも法人の負担を軽減するために国や都道府県、政令市の支援や補助があることも確認する必要がある。東京都はEPA介護福祉士候補者1人あたり年間100万円ほどの補助金がある。兵庫県でもEPA介護福祉士候補者の学習支援事業として354,000円の補助金があるほか多言語翻訳機導入支援事業があり、京都府では法人が借り上げる住居に対しての家賃補助金制度が設けられている。技能実習や特定技能1号の場合であるが、神戸市は「日本語学習支援」と「介護福祉士資格学習支援」の経費に対して1人あたりそれぞれ80,000円を上限額として補助しており、また学習支援の目的で新たに雇用する介護職員のうち、条件を満たせば「代替職員等支援」として人件費の補助上限額208,000円を支援する制度があり、地方自治体の助成金や補助制度も確認しておく必要がある。

### 6-2-3. 外国人リーダーの育成

外国人に長く勤務してもらおうと考えるならば将来フロアリーダーや中間管理職として活躍してもらうことも人事管理として考えておくことは言うまでもない。EPAルート of 外国人がリーダーシップを取り、他の外国人やEPAの介護福祉士候補生を指導しているケースも報告されている。いつまでも外国人は日本人の下で働く人材として位置づけるならばその介護施設は発展しない。リーダーとしての能力を認めふさわしい処遇をすることで外国人も定着していく。

リーダーの育成について、初期の段階では外国人の教育・指導は中堅幹部職員の日本人がリーダーシップを取り、日本語能力「N2」か「N3」を有する在留資格「介護」の外国人が母国語の通訳も含めて補佐的な役割を果たす連携プレーを行うことである。

「介護」の外国人は介護技術や日本語能力においてEPAや特定技能、技能実習生よりも優れており、日本語と母国語の両方ができるバイリンガルなので特に同国の外国人であるならば彼らに対しては日本人指導者よりメッセージがより詳しく正確に伝わる

と考える。職場に慣れた段階で今度は「介護」の外国人がリーダーシップを取り、特定技能や技能実習生の外国人を指導する場面が実現されることになる。仕事を教えるということは自分も勉強しなければならない、在留資格「介護」の外国人にとっては仕事に対する自信やプライドを持つことになる。

介護福祉士養成施設に在籍した外国人留学生は 2 年間の養成教育を受け、収入とコミュニケーションの勉強にもなるということでアルバイトも介護施設や病院等で勤務する者が多い。「介護」の外国人がリーダーシップを取ってアルバイトの外国人留学生を指導することが可能となる。実際人手不足の介護施設や病院等では介護福祉を勉強している留学生のアルバイトが戦力となっていることを聞く。介護を目指す外国人アルバイト留学生を如何に活用していくかも介護現場を維持していく上での必要事項となっている。

#### 6-2-4. 一時帰国について（勤務シフトの調整）

「兵庫県 B 施設」では「母国への一時帰国ができるようにシフト調整を行った」ことが記載されているが、外国人には一時帰国がつきものと考えべきであり、雇用者側も事前に確認しておき、通常の勤務調整で対応が可能かどうかを確認するとともに、日本人職員にも外国人の一時帰国について協力してもらうべく説明しておく必要がある。

日本人にとってはお盆休みや正月休みを意識して休暇を取る者が多いが、例えばベトナムでは 2 月上旬の旧暦の正月（テト）を祝う習慣があることを知っておくことも重要である。ベトナムに限らず外国人の母国の正月の期間や、必ず休みたい行事やお祭りの日、冠婚葬祭の日程を予め聞いておき、就業規則や有給休暇の説明時に希望すれば有給休暇で休みをとることもできることを伝えておくことが望ましい。

ベトナムの場合関西空港発で約 6 時間のフライトと聞くが、比較的に近い日本を選んで理由の 1 つに一時帰国がしやすいという理由もあり、ベトナムより遠方のフィリピンやインドネシアも同様である。一時帰国は遠く離れた日本での就労や習慣によるストレスを解消することにもなり、久しぶりに実家に帰り家族との団らんを持つこと、友人や近隣との交流、墓参り、母国の料理、実家の周りの風景を楽しむこと、機会を得ることは金銭には代えがたいものがある。人員ギリギリで運営している介護施設では 1 週間誰かが休めばそのカバーは難しいものがあるが、年に 1 回だけ帰国して家族と会えることを配慮できる職場が望ましい。その代わり、日本人のお盆休みや正月の時は外国人が積極的にカバーする体制をとることになる。ただし、外国人が多く

勤務する場合は皆が同じ時期に一時帰国すると職場は困るので、その点を説明し外国人同士で日程調整をしてもらうことになる。

日本には昔から「郷に入れば郷に従え」という言葉があるが、外国人が生活していくには日本の文化、システム、ルールを身につけなければならないが、雇用者側の姿勢として「郷に入れば郷に従え」の考え方を押し付けては日本人との介護業務の協働作業やチームワークは難しい。外国人ゆえにまだ日本語能力が十分ではなく日本の雇用システムもわからない者も多く、丁寧な説明を入職時点でしておくべきである。

## 7. おわりに

本研究は、外国人介護職員を積極的に雇用している兵庫県、奈良県に所在する4か所の特別養護老人ホームにアンケート調査を依頼し、雇用プロジェクトの有無や国別の就労状況、雇用にかかる費用、業務内容や教育研修、労務管理上の問題を質問し、アンケート調査の回答結果に基づいて筆者なりに考察を加えた。これから外国人介護職員を雇用しようと検討中の法人（事業所）に対して4つのルートの複雑な外国人受入れ制度を紹介し、外国人雇用の判断材料としてもらえればと思った次第である。

考察の結果、人にもよるが外国人介護職員を雇用する判断基準と考える4つの在留資格についてのメリット、デメリットを考慮し比較検討した結果次のように評価した「表14」。

表 14: 外国人介護職員を受け入れる判断基準資料

評価項目 順位	←そうである			→そうでない→
	1位	2位	3位	4位
受入れ費用が安い（初年度）	EPA 567,900円	技能実習 796,250円	特定技能 134万円	介護 最大510万円
受入れ費用が安い（初年度） （「介護」が自費留学の場合）	介護 0円	EPA 567,900円	技能実習 796,250円	特定技能 134万円
日本語能力に優れる（入国時）	介護 N3	EPA(越) N3	特定技能 N4 技能実習 N4 EPA(尼) N4	EPA(比) N5

日本人職員の指導業務負担が少ない	介護	EPA	特定技能	技能実習
日本で長く就労できる (特定技能への移行を含めて)	介護	EPA 技能実習	特定技能	
夜勤業務ができる	介護	特定技能	EPA (条件付)	技能実習 (条件付)
看護や介護の知識に優れる	EPA	介護	特定技能	技能実習
1年間の受け入れ人数に制限がない	介護			EPA 特定技能 技能実習

※1. 本論文中的「表2」、「国際厚生事業団HP」、「広島県ガイドブック」を参考にして作成した。

※2. 表中、インドネシアは「尼」、フィリピンは「比」、ベトナムは「越」と省略した。

初めて外国人を雇用する場合、在留資格「介護」ルートの外国人を勧めるのは留学生時に450時間の介護実習を含めた介護教育を受けており、また介護を目指す留学生の実態として2年間は介護施設や病院でのアルバイト経験者も多い。したがって日本人介護職員との協働作業は他の在留資格の外国人よりもスムーズに行われると推察できる。最初に「介護」ルートの外国人を雇用し、次に「EPA」や「特定技能」、「技能実習」の外国人を雇用していくという順番が望ましいと考える。必ずしもそうなるとは限らないが、同国人の新人の場合はバイリンガルで指導できることになる。

介護現場でどのような教育・指導を施せば施設運営が円滑化するかが外国人の雇用する法人の関心事になると思われるが、教える側の日本人の側の問題もある。外国人の個々の介護経験の量、介護知識、外国人の日本語能力のレベルを見極め、どのように教育・指導するかの問題である。日本人が直接EPAや技能実習生、特定技能の外国人を教育・指導するのは困難が伴うと考える。なぜなら日本人職員のコミュニケーションが一方的になりがちで外国人には十分伝わってなく、医療や介護の専門用語の理解が難しく日本語能力も十分ではないことが原因である。

「介護ビザ」ルートの介護職員を増やす方法は、介護福祉士養成施設に入学し介護を学ぶ留学生を増やすことである。しかし東・東南アジアからの自費留学の学生を確保するのは難しい。現在介護福祉士を目指す公的な奨学金として都道府県社会福祉協議会所管の都道府県の「修学資金」制度があることは既に述べた。当初この制度は日本人向けの制度であったが、2016(平成28)年の「入管法」の改正により介護を目指す留学生にも貸付対象が拡大した。この修学資金は保証人や貸与者数の枠の問題がある

が、修学資金制度の拡大に向けての見直しが必須である。修学資金の充実は留学生自身にとっても、法人にとっても、日本の介護保険政策にとってもプラスになると考える。

介護を要する高齢者の増加に対してケアを担う介護人材不足は何年も前から指摘されてきたところであるが、有効な対策はなく 1 つの解決策として外国人によるケア労働が期待されている。昨今のグローバリズムの影響を受けて、介護人材確保においてもドイツを始めイギリス、フランス、イタリア、スウェーデンのヨーロッパ諸国は既に外国人介護労働者を積極的に受けており、オーストラリアやアメリカ、カナダ、日本に近い韓国や台湾も外国人介護労働者の雇用に積極的であり、日本では気づかないが国際的には既に外国人介護人材の獲得競争を超えて争奪戦が生じている。

介護人材確保の国際競争力に優位に立つためには、日本へ来て良かったと思ってくれるような支援策を用意しなければならない。アンケートの 4 施設はそれぞれ外国人介護職員に対して工夫した取り組みがなされているが、一法人の積極的な支援策や出費といった先行投資に頼るのではなく介護業界全体で取り組み、更なる公的資金の導入や助成金・補助金もなければ国際競争には勝てない。人口ボーナス期にあるアジア諸国の外国人は今後も日本をめざしてくれるという保証はない。アジア諸国もやがて給与も上がり日本への出稼ぎ労働に魅力がなくなるかもしれない。日本が選ばれるようになるにはどうすればよいのか。単に外国人の安い「労働力」だけを確保すればよいという施策では国際競争力には勝てない。外国人に「労働力」だけに期待するのではなく、職場では「労働者」であるが、地域社会で暮らす「生活者」でもあり、日本の介護を助けてくれる歓迎すべき同じアジアの隣人であることを再認識すべきである。

## 参考文献

- [ 1 ] 愛甲裕 (2020) 「外国人介護人材用介護技能評価ツールの介護事業所における OJT への適用可能性の検討 ― 日本人職員への試行調査を通じて ―」『商大ビジネスレビュー』兵庫県立大学大学院経営研究科
- [ 2 ] 石橋真二(2020) 「外国人労働者の受け入れと、介護の技能と技術、日本語能力・コミュニケーションの重要性」公益社団法人 日本介護福祉士会 PDF 資料
- [ 3 ] 出井康博 (2009) 『長寿大国の虚構 外国人介護士の現場を追う』新潮社
- [ 4 ] 井之上芳雄 (2018) 「外国人留学生に対する協会の対応」『介護協 平成 30 年度 全国教職員研修会報告書』



- [ 5] 大阪市社会福祉研修・情報センター (2016) 「ウェルおおさか vol.104 特集：介護施設で活躍する外国人スタッフ」
- [ 6] 大阪府 (2018) 『外国人留学生の介護職員受入れ状況アンケート結果について』
- [ 7] 奥林康司ほか (2016) 『入門 人的資源監理』中央経済社
- [ 8] 神奈川県 (2014) 『外国人介護人材の確保・定着に向けて』
- [ 9] 厚生労働省 (2016) 「外国人技能実習制度への介護職種の追加について」
- [10] 神戸市介護サービス協会 (2017) 「神戸市介護サービス協会だより」2017年3月31日号
- [11] 公益社団法人 国際厚生事業団 (2022) 「特定技能外国人とともに育つよりよい職場づくり」
- [12] 公益財団法人 国際人材協力機構 (2013) 「外国人技能実習生と労働・社会保険 Q&A (改訂第8版)」
- [13] 公益財団法人 国際人材協力機構 (2019) 「新在留資格「特定技能」による外国人材」の受入れについて」『かけはし Vol.137』
- [14] 武中朋彦 (2017) 「外国人介護人材の受け入れについての課題と対策 — 自法人での外国人介護人材の受け入れ対策のあり方 —」『商大ビジネスレビュー』兵庫県立大学大学院経営研究科
- [15] 中央法規出版 (2019) 『おはよう 21「外国人材の採用・育成・定着 完全ガイド』、2019年10月号増刊
- [16] 一般社団法人 にほん語でかいご共有会 (2021) 『外国人介護職採用チェックシート』
- [17] 広島県 (2022) 『外国人介護人材 受入れのためのガイドブック』
- [18] 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 (2019) 『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』
- [19] 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け入れと活躍支援に関するガイドブック』
- [20] 社会福祉法人大和清寿会 (2020) 「EPA 介護福祉士候補生の受け入れについて」PDF 資料
- [21] 朝日新聞、2018年11月16日、「介護 在留資格が乱立」
- [22] 読売新聞、2018年10月2日、「外国人 介護現場で存在感」
- [23] 読売新聞、2019年5月16日、「介護 EPA 人材 即戦力に」