

日本の介護分野における外国人の受入れ動向と課題

～労働力確保と専門人材育成の狭間で～

多文化公共圏センター研究員 鄭 安 君

I 問題の所在と本論の目的

2022年9月現在、日本の65歳以上の人口率（以下、高齢化率）は29.1%で、75歳以上の人口率は15.5%である¹。高齢化の高まりに伴い介護が必要な人も増えると考えるが、団塊の世代がすべて75歳となる2025年には75歳以上の人口率が18%となり、介護需要がさらに拡大していくと予測される²。

日本には訪問介護や通所介護等の在宅サービス、特別養護老人ホームや老人保健施設等の施設サービス、定期巡回・随時対応型訪問や認知症対応型共同生活介護等の地域密着型サービスがある。訪問介護を担うには、介護職員初任者研修等の一定の資格が必要であるが、通所介護や施設介護を担うには、無資格でも可能である。通所介護や施設介護の現場では、介護福祉士、介護職員初任者研修、実務者研修等の有資格者と無資格者、一定の介護技術を学んだ者と未経験者が混在している。

一方、介護人材の確保が難しくなっている。介護労働安定センターの「令和3年度介護労働実態調査」では、63.0%の介護事業所は人材不足感があると答える。種類別では、「訪問介護員」が80.6%で、「介護職員」が64.4%不足していると感じている。

厚生労働省の「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」は、介護職員が2019年には約211万人であるが、2025年にさ

らに32万人を確保する必要があると推計する。政府が必要とする介護職員を確保するため、介護職員の処遇改善や多様な人材の確保・育成を取組み、外国人材の受入環境整備などを進めている。

外国人材の受け入れのために、日本は2008年からのEPA（経済連携協定）介護福祉士候補者に加えて、2017年～2019年の間に3つの新しい受入れルートを構築した。介護福祉士という国家資格取得ルートも、既成の養成施設・実務経験・福祉系高校の3ルートにEPAルートを加えている³。筆者が暮らす栃木県を含めて、多くの自治体は外国人介護人材の受入れに取り掛かっている⁴。

コロナ禍で人の国際移動が大きく減少したなか、それぞれのルートにおける外国人の受入れ現状はどのようなものか。今後の受入れはどのような動きや課題があるのか。本稿は、行政データと先行研究に外国人材の受入れ関係者や外国人介護人材へのヒアリングを加えて、その現状、動向、そして今後の課題を考察する。

II EPA介護福祉士候補者からの受入れ試み

現在、介護分野での就労を目的とした在留資格は、EPA介護福祉士候補者の「特定活動」、「介護」、「技能実習」、「特定技能」との4種類がある。まず、EPA介護福祉士候補者は、2008年にインドネシアから、2009年にフィリピ

1 総務省統計局「統計トピックス／高齢者の人口」<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1321.html>（2022年12月22日閲覧）

2 日本経済新聞2014年10月27日付「2025年、75歳以上が18%に」p.38。

3 厚生労働省「社会福祉士・介護福祉士等」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushi_1/shakai-kaigo-fukushi_5.html（2022年12月10日閲覧）

4 栃木県「外国人介護人材」<https://www.pref.tochigi.lg.jp/e03/gaikokuzinkaigo.html>（2022年12月18日閲覧）

ンから、2014年にベトナムからを受入れはじめた。政府間協定で日本政府と受入れ機関がほぼすべてのコストを負担し、労働者本人の負担は殆どない（安里2021：71）。

3ヶ国からの受入れ条件は少し異なるが、基本的に看護学校卒業（修了）者または高等教育機関を卒業し、かつ母国政府による介護士認定を受けた者となる。日本語能力について、現在ではインドネシアがN4、フィリピンがN5、ベトナムがN3程度以上が必要で、来日後にはインドネシア・フィリピンは6ヶ月、ベトナムは2.5ヶ月の日本語等研修が必須である。

EPAの受入れ目的について、政府は相手国からの強い要望に基づき、経済活動の連携強化の観点から実施したものとしているが、施設側としては「将来の人材不足に向けて、または将来外国人介護労働者と働くためのノウハウの蓄積へのチャレンジ」と指摘されている（塚田2021b：100）。

EPA介護福祉士候補者は、在留資格「特定活動」で3年間受入れ施設で就労・研修したのち、介護福祉士の国家試験を受験する。合格すれば「特定活動（EPA介護福祉士）」または「介護」に在留資格を変更することができる⁵。不合格者は、帰国しなければならないが、帰国後に「短期滞在」で再入国して国家試験を受験することが可能である。そして、2011年以降に、一定条件を満たせば、さらに1年の滞在期間の延長と再受験が可能となる。また、現在では「特定技能1号」への移行も可能になる。

EPA介護福祉士候補者は訪問系サービスで働けないが、国家試験取得後であれば、一定の条件を満たす事業所の訪問系サービスに携わることが可能になる。夜勤について、EPA介護福祉士候補者以外の介護職員の配置等があれば、国

家資格の取得前から可能であるが、学習時間への影響を考慮した適切な範囲での実施が求められる。国家試験取得前には家族の帯同はできず、施設の変更は「やむを得ない事情」のみに限るが、国家資格を取得後には、家族の帯同も転職も可能になる。

2008年～2021年に日本は累計6,417人のEPA介護福祉士候補者を受入れ、うちインドネシアは2,629人、フィリピンは2,462人、ベトナムは1,326人である⁶。図1は国籍別のEPA介護福祉士候補者人数推移である。各国からの受入れ人数は上限年間300人ずつと設定されているが、2018年の合計773人をピークに、減少傾向にある。また、ベトナム人の受入れは200人を超えたことがない。2020年にインドネシアとフィリピンの受入れ人数が減少した分、ベトナム人の増加でカバーしたと見えるが、2021年にベトナム人も減少した。

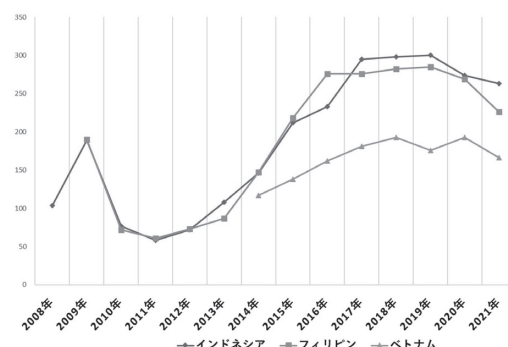


図1 国籍別EPA介護福祉士候補者受入れ人数

出所：厚生労働省「経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要」に基づいて筆者作成

国家試験の合格率について、インドネシアは3～4割で推移することが多く、最も高いのは2016年の62.4%で、最も低いのは2021年の27.2%である。フィリピンも主に3～4割で推移し、初年度の1人受験・合格以外（100%）

5 国際厚生事業団「在留資格「特定活動（EPA介護福祉士）」から在留資格「介護」への変更について」<https://jicwels.or.jp/?p=49275>（2022年12月12日閲覧）

6 厚生労働省「経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れ概要」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html（2022年12月12日閲覧）

最も高いのは2015年の43.0%で、最も低いのは2021年の25.3%である。ベトナムは8～9割推移し、最も高いのは2017年の93.7%で、最も低いのは2021年83.9%である。

ベトナム人の合格率はほか2ヶ国と比較してかなり高く、実際の受入れ人数は最も少ない。その理由は、ベトナムの受入れが高い日本語能力を要件としているためと考えられる。そして、注意を払いたいのは、2021年における3ヶ国の国家試験の合格率はともに著しく低下したことである。

安里（2021：87）は、EPA受入れの唯一の調整機関である国際厚生事業団の2013年～2019年「外国人介護福祉士候補者受入れ施設巡回訪問実施結果」で、EPA介護福祉士候補者の主な来日動機の変化について考察している。「知識と技能の向上」を来日目的とするインドネシア人とフィリピン人の割合が年々低下し、新規の来日者の関心が仕送りや就労継続手段としての資格取得に関心が移っていると指摘している一方、相対的に「知識と技能の向上」が比較的に高いベトナム人の社会経済的な地位が高い可能性がある」と安里が推測する。

ところが、2020年の同訪問実施結果からは、ベトナム人の来日目的は「家族への仕送り」が「知識と技能の向上」よりも高くなっている。ベトナムもほかの2ヶ国と似た傾向が生じている可能性があり、3ヶ国の国家試験合格率がともに低下した理由の一つにもなっていると考えられる。

Ⅲ 「介護」在留資格と取得対象者の拡大

2017年9月に留学生卒業生を対象とする「介護」在留資格が創設された。2015年より介護福祉士養成校における留学生の人数増加が目立っている。2014年に入学した留学生が17人のみだったが、翌2015年に94人となった。2017年には500人、2018年には1,000人、2019年には2,000人を超えた。コロナ禍で留学生数が減少

したが、2022年度にも1,880人が入学した。入学者に占める留学生の割合は、2014年には0.2%であったが、2020年には34.1%となり、2022年には27.6%である⁷。

留学生の受入れ拡大の背景には介護福祉士養成校への入学者数の減少に関連するが、「介護」在留資格の創設は留学生を増加させる要因となる。2015年からの留学生増加は「介護」在留資格が創設されることを見込んでの動きともみられる⁸。介護福祉士養成校数は2008年に434校あったが、2022年には314校まで減少した。入学者数は2006年には19,289人であったが、2022年には6,802人と縮小した。定員充足率も2006年には71.8%であったが、2017年には45.7%までに落込み、2022年には54.6%となる⁹。留学生の受入れは定員充足率の向上に繋がっているとみられる。

ここでは留学生の受入れ現状について3つのことに注目したい。1つ目は、留学生の国籍は特定の国への集中と多様化が同時に生じていることである。図2は、人数が上位の国籍別新入学留学生の推移である。留学生はベトナム、ネパール、中国、フィリピン、インドネシア、ミャンマーに集中する。特にベトナム人留学生の人数の多さと急速な拡大、そして2020年以降の急激な減少が目立つ。ベトナム人留学生の減少に補うように、ネパール人留学生が2021年に急増したが、2022年に大きく落ち込むと、今度はミャンマー人留学生が増加している。そして、留学生の国籍は多様化し、2014年の入学者の国籍は5ヶ国であったが、2022年には22ヶ国に上る。

7 日本介護福祉士養成施設協会「介護福祉士養成施設への入学者数と外国人留学生」https://kaiyokyo.net/member/01_nyuugakusha_ryuugakusei.pdf https://kaiyokyo.net/news/r4_nyuugakusha_ryuugakusei.pdf (2022年12月12日閲覧)

8 介護福祉士養成校関係者イ氏は、在留資格ができる前に学生を入学させて、「介護」在留資格ができるまでに卒業生に「特定活動」で働いていたと話す(2022年3月30日)。

9 白井（2021：34）。日本介護福祉士養成施設協会「令和4年度介護福祉士養成施設の入学生定員充足状況等に関する調査の結果について」<https://kaiyokyo.net/news/2022/000861/> (2022年12月10日閲覧)

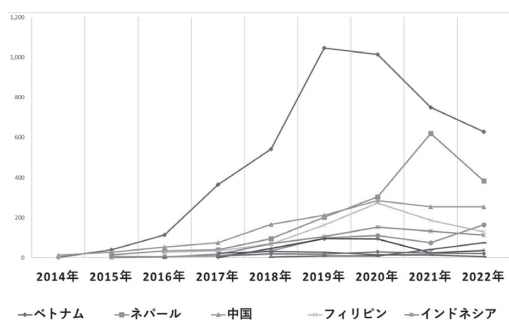


図2 国籍別新入学留学生の人数推移(上位のみ)

出所：日本介護福祉士養成施設協会「介護福祉士養成施設への入学者数と外国人留学生」に基づいて筆者作成

2つ目は、留学生の多くは各都道府県の社会福祉協議会からの修学資金貸付事業や都道府県・市町村からの奨学金、施設からの奨学金等、複数の奨学金を組み合わせ、日本語学校や介護福祉士養成施設の学費、生活費をまかなっていることである¹⁰。

地方自治体や受入れ施設の条件によって異なるが、その多くは1年の日本語学校、2年の介護福祉士養成学校、卒業後の5年間の介護施設勤務という合計8年間のモデルコースとなる。留学生は在学中に資格外活動許可をもって施設でアルバイトをすることも多い。介護労働安定センターの「介護労働実態調査」では、留学生も外国籍労働者として調査対象に含まれて、受け入れを「EPA」「介護」「技能実習」「特定技能」「留学生」の5種としている。

留学生は、卒業後に奨学金を受けた地域・施設で定めた年数で働けば、すべての奨学金や貸付への返済が不要になるが、途中で他産業に転職または自己都合退職の場合、借り受けた修学資金を返済しなければならない¹¹。奨学金制度

は、留学生にとって一見負担が少ない仕組みに見えるが、就学・就労がうまく行かない場合、借金だけを背負う可能性もある¹²。

3つ目は、2017年度から介護福祉士養成校の卒業生も介護福祉士になるには、国家試験に合格する必要があると定められたが、留学生の大幅の増加等を理由に2026年まで卒業する者に経過措置が設けられている(宮内2020：7-9)。

現在、国家試験に合格していない介護福祉養成校の留学生卒業生は、社会福祉振興・試験センターに申請すれば、5年間の有期限の介護福祉士として登録され、「介護」在留資格を取得できる。施設で5年間継続して介護実務に従事すれば、介護福祉士の資格が保持できることになる¹³。

そして、もう一つ注目したいのは、「介護」は最初、留学生卒業生を対象に作られた在留資格であったが、2020年4月の法改正でEPA介護福祉士候補者、技能実習、特定技能で来日した外国人も、介護福祉士に合格すれば、「介護」に在留資格を変更することができるようになった。

「介護」在留資格を持つ外国人は、訪問系サービスに就くことが可能であり、夜勤についても日本人と同様の扱いになる。2022年6月現在、「介護」在留資格を持つ外国人が5,339人で最も多いのは、ベトナム人(2,527人)、次いでインドネシア人(569人)、フィリピン人(563人)、ネパール人(506人)、中国(487人)である¹⁴。また、「介護」在留資格が創設された2017年には外国人の国籍は6ヶ国・地域しかなかったが、2022年6月現在、28ヶ国・地域にも上る。

10 日本介護福祉士養成施設協会「外国人留学生を受け入れる介護福祉士養成施設向け相談支援体制構築の手引き」https://kaiyokyo.net/news/01_guidance.pdf (2022年12月12日閲覧)

11 日本介護福祉士養成施設協会「介護福祉士を目指す外国人留学生の受入れ状況と課題」https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kiban/fukushijinza/taisakusuishinkikou/4_un-ei_kyogikai.files/12_kaiyokyo.pdf (2022年12月13日閲覧)

12 定松(2019：41)。日本経済新聞2021年5月27日付「介護留学生「お礼奉公」悩む」、p.39。

13 日本介護福祉士養成施設協会「なんでもQ&A外国人留学生向け」<https://www.kaigo-ryugaku-support.net/faq/students.php> (2022年12月14日閲覧)

14 出入国在留管理庁「在留外国人統計」https://www.moj.go.jp/isa/policies/statistics/toukei_ichiran_touroku.html (2022年12月22日閲覧)

Ⅳ 技能実習と特定技能

1 技能実習制度の「介護」追加

2017年11月、「国際貢献・技術移転」という目的を掲げる技能実習制度は介護を対象職種に追加した。技能実習生の受入れは、企業単独型と団体監理型の2タイプがあるが、9割強の受入れは団体監理型である。また、技能実習には1号（1年）、2号（2年）、3号（2年）の3つがある。1号で来日した外国人は入国後に1ヵ月間の座学研修が必要である。2号と3号に変更する際に実技試験等の受験が必須である。家族帯同が不可で、実習先での技能実習の継続が困難になり、かつ、技能実習の継続を希望する場合のみ、実習先の変更が可能になる。

介護分野の受入れについて、監理団体の役職員に5年以上の実務経験のある介護福祉士等を配置する必要がある。訪問系サービスは受入れの対象外で、夜勤について技能実習生以外の介護職員を同時に配置する等、利用者の安全性に対する配慮がされている場合が可能である（塚田2021a：29）。

コミュニケーション能力の確保のため、介護分野で来日する技能実習生に対して、入国時に日本語能力試験N4のレベルを要件としている。2号への移行の際に、N3（またはそれに同等以上の能力）が必要としたが、2019年3月の法改正によって、2号には一定の要件を満たせば、当分の間、N4で良いと条件を緩めている¹⁵。

技能実習「介護」の開始前から大手介護企業は受入れに積極的に動いたが、実際には2018年7月になってから、ようやく中国人女性2人が初の介護技能実習生として来日した¹⁶。その理

由について、日本語の学習費用の自己負担が意欲者の重荷になっていることと指摘されている。そのため、日本政府はベトナム人の学習費用を支援し、優良法人を選び、日本人と同様の給与水準との保障で、ベトナム政府が認定する優良な送り出し機関から積極的に受入れようとした¹⁷。

現在、日本は16ヶ国から技能実習生を受けている¹⁸。介護における認定件数は、2018年に1,823件、2019年に8,967件、2020年に12,068件と増大したが、2021年に8,384件と急速的に縮小した¹⁹。認定件数の減少は、コロナ禍の水際対策の影響で新規入国が難しくなったほか、技能実習「介護」の2号が終わったあと、「特定技能」の他業種にシフトしたケースもある²⁰。2018年～2021年の累計認定件数は最も多いのはベトナムで（12,490件）、次いでインドネシア（5,609件）、ミャンマー（5,358件）であるが、これまで急増し続けたベトナムの認定件数が2021年に大きく減少したのである（図3）。

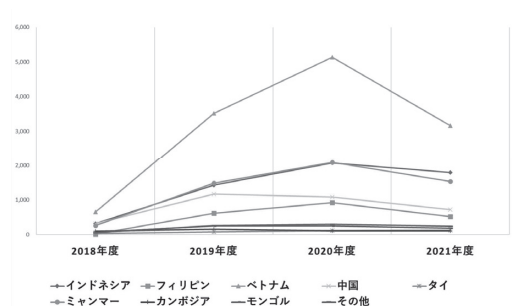


図3 国籍別技能実習「介護」認定件数推移
（各年度末（3月）データ）

出所：外国人技能実習機構「外国人技能実習機構業務統計」に基づいて筆者作成

15 厚生労働省「介護職種の技能実習制度について／告知：平成31年3月29日一部改正」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147660.html>（2022年12月13日閲覧）

16 日本経済新聞2017年1月11日付「介護、外国人実習生300人超、学研など主要5社受け入れ、人手不足の緩和期待」p.11。日本経済新聞2018年7月2日付「初の介護技能実習生来日、中国女性2人、宮崎で勤務」p.34。

17 日本経済新聞2018年7月25日付「介護人材1万人受け入れ、政府20年目標ベトナムと合意」p.1。

18 国際人材協力機構（JITCO）「送出し国・送出機関とは」<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/send/>（2022年12月15日閲覧）

19 外国人技能実習機構「外国人技能実習機構業務統計」https://www.otit.go.jp/research_toukei/（2022年12月21日閲覧）

20 監理団体関係者口氏ヒアリング（2022年3月16日）。

2 多様な在留資格と繋ぐ特定技能「介護」の拡大

2019年4月、特定技能という在留資格が創設された。受入れは12分野14業種に限り、登録支援機関を通して行う。特定技能には1号と2号があり、ともに日本国内での転職が認められているが、1号は最長5年の滞在で家族の帯同が基本的に認められない。2号は在留資格の更新も家族の帯同が可能になるが、現在のところ、建設分野と造船・舶用工業分野の2分野のみに限られている。

特定技能は日本で初めて人手不足への対応を目的とした一定の専門性・技能を有する外国人を受入れる制度として注目されている。特定技能で来日する外国人は海外または日本国内で各分野の「技能評価試験」および「日本語評価試験」に合格する必要がある。

しかしながら、特定技能はほかの制度に比べて、雇用のハードルは比較的に低いとの指摘がある²¹。技能実習「介護」の受入れは、日本語能力試験N4のレベルを要件としているが、特定技能「介護」は、「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度」「介護の現場で働くうえで必要な日本語能力」と要件が緩やかになっている。

また、技能実習「介護」2号を「良好に修了」した者、介護福祉士養成施設を修了した者、EPA介護福祉士候補者としての4年間の在留期間が満了した者には技能試験・日本語試験が免除される形で特定技能「介護」に在留資格を変更することが可能である。特定技能「介護」1号の外国人は5年以内に介護福祉士の国家資格を取得すれば、「介護」に在留資格を変更することもできる。特定技能「介護」は、様々な資格と繋ぐ在留資格となっている。

特定技能「介護」は訪問系サービスを受入れ対象外としている。一方、特定技能「介護」を持つ外国人は、受入れた施設ですぐ夜勤を担うことが可能である。開始した2019年には特定技能「介護」は19人で、翌2020年には939人のみであったが、2021年に急速に増加して5,155人となり、2022年6月現在ではさらに10,411人と倍増した²²。

技能実習「介護」と異なり、コロナ禍のなかでも特定技能「介護」が増え続けている。技能実習生が減少した分、特定技能で補っている側面があると言える。フィールドワークやヒアリングした諸関係者からは、コロナ禍で実習先を失った一部産業の技能実習生が景気に左右されにくい介護分野にシフトするケースや技能実習制度の転職や管理の厳しさから特定技能にシフトするケースがあると聞く。

特定技能「介護」でも、ベトナム人の多さと急速な増加が目立つが、インドネシア人、フィリピン人、ミャンマー人、そしてネパールも著しく増加している（図4）。そして、特定技能「介護」で働く外国人の国籍は2019年には3ヶ国しかなかったが、2022年6月現在31ヶ国・地域にも上る。

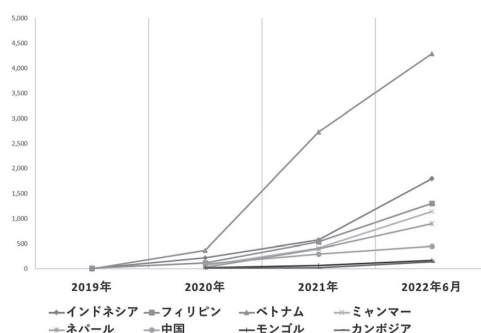


図4 国籍別特定技能「介護」受入れ人数推移(上位のみ)
出所：出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」に基づいて筆者作成

21 特定技能受入れ関係者ハ氏ヒアリング（2022年6月30日）。全国老人福祉施設協議会「外国人介護人材受入れ制度 早分かりガイド」p.6 <https://www.roushikyo.or.jp/?p=we-page-menu-1-2&category=19358&type=list&subkey=303365>（2022年12月18日閲覧）。

22 出入国在留管理庁「特定技能在留外国人数の公表」
https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html（2022年12月21日閲覧）

V 多様な受入れの今後

上記に述べた受入れルート以外、就労制限のない定住者、永住者、日本人の配偶者等の外国人が介護分野で働くケースもある（加茂2019：23、塚田2021a：30）。これらの外国人は介護分野で働く日本人と同様に有資格者と無資格者、一定の介護技術を学んだ者と未経験者が混在していることは介護に携わる外国人のヒアリングからは確認される。

介護分野における外国人の受入れは短い期間にかなり多様化しているが、こうした現状は今後も続くと考えられる。試し受けの要素のあるEPA介護福祉士候補者は、人手不足やこれまでの評価等で制度が継続されるかぎり、一定以上の人数が来日し続ける。ただし、その人数が大きく増えることは考えにくい。介護留学や技能実習等の新しい制度が始まったことにより、制度間の競争が激しくなり、民間仲介市場の活発化を背景に、労働者負担が殆どない公的斡旋であるEPAが逆に労働者負担の大きい技能実習や介護留学よりも人数的な確保が難しい側面がある（安里2021：77）。

留学生の受入れは、養成校も施設も「人不足」であるなか、一定の仕組みが形成されている様々な奨学金制度とネットワークで維持されて、日本語学校・養成校・施設・留学生等の諸関係者が共にリスクを背負いながらも、今後はさらに増加していくと考えられる。

制度の目的と実態が乖離していると国内外に批判されている技能実習制度には廃止などの議論も出されているものの、行政的な判断はどのようなになるかがまだ分からない²³。ただし、2022年6月末現在32万人以上の受入れのある技能実習制度は急速になくなることが難しいと考えられる。

正式な外国人労働者の受入れ制度とされる特

定技能は、今後も増加していくと予測できる。ただし、どの受入れルートもこれまでの受入れの中心となるベトナム人が減少し、かつ長く日本で働かない可能性がある。ベトナムの人口は2020時点で約9,762万人であるが、2017年にはすでに高齢化率が7%を超え、高齢化社会に入った。2034年には高齢化率が高齢社会と見なされる14%になると予想されている²⁴。近年、介護分野で学ぶベトナム人留学生は、中国人留学生のように、将来的に母国での介護ビジネスを立ち上げるために来日していることが多いとの指摘がある。また、近年の経済発展を背景に、ベトナム人技能実習生の確保が数年前と比較してかなり難しくなっているとヒアリングした受け入れ関係者が話している²⁵。

一方、インドネシア政府の労働力輸出に対する積極的な取り組みで、インドネシア人が今後増えていく可能性がある²⁶。人口が約2.7億人のインドネシアは、今人口ボーナス期の真っ只中にいる。ただし、インドネシアの高齢者の割合も増えており、少子高齢化の影が忍び寄ってきていると言われている²⁷。

3ヶ国の受入れに限定しているEPA介護福祉士候補者以外、介護分野での留学生、「介護」、「技能実習」「特定技能」の国籍はともに多様化している。ベトナム、インドネシア、フィリピン等の労働人材は、日本だけではなく、同じ東アジアに位置する台湾や韓国、そして中東地域や欧米にも多く受入れている。東南アジアの労働者獲得競争が発生していると指摘されているなか（鄭2021：133-140）、国籍の

24 BietBiz2022年1月9日付「ベトナムの人口増加と高齢化 | 産業構造と介護需要の変化」<https://vietbiz.jp/popu-age/> (2022年12月18日閲覧)

25 特定技能受入れ関係者ハ氏および監理団体関係者二氏ヒアリング（ともに2022年12月13日）。

26 特定技能受入れ関係者ハ氏ヒアリング（2022年12月13日）。

27 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所「途上国・新興国の2020年人口センサス 第3回インドネシアー新しいセンサス様式のはじまり」<https://www.idc.go.jp/Japanese/Library/Column/2022/0107.html> (2022年12月18日閲覧)

23 日本経済新聞2022年11月25付「技能実習「廃止も選択肢」」p.4

多様化は、日本の介護に関心を持つ国が増えて
いるほか、特定の国からの受入れが今後難しく
なることを予測した受入れ側の動きでもあると
考えらえる。

そして、特定技能は今後、厳しい市場競争に
突入する可能性がある。30年間続いてきた技能
実習を担っている監理団体は、2022年12月1日
現在、3,615団体がある²⁸。ところが、開始して
3年半ほどの特定技能を担う登録支援機関への
登録は2022年12月7日現在、すでに7,750件に
も上る²⁹。厳しい市場競争が発生した場合、よ
り良い仲介・支援サービスの提供に繋ぐか、そ
れとも外国人材の雇用状況を悪化させるかを注
意深く観察していく必要がある。

Ⅵ 結びに代えて～日本の介護職の形成および 育成課題と関連付けて～

介護分野における外国人の受入れルートは短
い期間に複数に作られた。こうした状況を受け
て、外国人の日本語能力のバラつきや受入れ側
の対応の難しさが生じやすい一方、安い外国人
労働力の参入で国内人材の処遇をさらに悪化さ
せ、サービスの質にも大きな影響をもたらすの
ではないかと懸念されている。外国人介護人
材の受入れは、日本の介護人材の確保課題を合
わせて考えなければならないものである。介護
分野の就労について、低い処遇と雇用環境を改
善しない限り、外国人介護人材の確保と定着が
望めないと指摘されている（石橋2017：9、于
2020：13）。

非正規職員の多さや賃金の低さなどで、介護
人材の新規就業者の伸びが低く、離職率が他の
産業と比べて比較的に高いと指摘されている。
また、人手不足から未経験者の新規参入が拡大

し、十分なフォローができないままタイトな勤
務体制が慢性化して、労働環境や人間関係が悪
化してますます人手が足りなくなることに関係
するという悪循環が生じているとも言われてい
る（榎本2019：145-150、于2020：3-5、白井
2021：35）。

これらの問題点は日本の介護職の形成と育成
の歴史とも関連していると考えられる。1956年の
長野県上田市の「長野家庭養護婦派遣事業」か
ら始まったと言われる訪問介護も1963年に体系
化された施設介護も女性を中心とした介護の未
経験者から開始した。そのため、1987年に「社会
福祉士及び介護福祉士法」が公布されて、介護
福祉士という国家資格が誕生した当初から介護
福祉士養成校ルートと実務経験ルートという2
つの取得ルートが設計されていたのである。そし
て、介護福祉士養成校の入学者数の減少には介
護職に対する社会的評価の低さにあると指摘さ
れているが、資格開始当時には、すでに養成校の
入学者数が少子高齢化の影響や高校生の大学
への進学者数の増加等で減少すると推測されて
いた（野口2018：3、白井2021：33-44）。

2つのルートからなる介護福祉士の資格取得
設計は、資格が形成される前から介護に携わっ
てきた人を包摂しながら、介護職の専門化を
図っていくためである。同時に、学校ルート
のみで人材が十分に確保できないことも見据えた
制度設計であるとも言えよう。

こうした制度設計は、日本の介護分野の労働
力を確保してきたことは確かである。介護福祉
士の受験者数や養成校の入学者数が減少してい
るとは言え、介護職につく人数は介護保険制
度が開始した2000年から大きく増加したのは事
実である。介護職員数は2000年では54.9万人で
あったに対し、2019年では210.6万人と20年間
で3.8倍に増加したのである³⁰。

28 出入国在留管理庁「管理団体の許可」https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri07_00138.html
(2022年12月18日閲覧)

29 出入国在留管理庁「登録支援機関」https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00205.html (2022年12月18日閲覧)

30 厚生労働省「介護職員数の推移」<https://www.mhlw.go.jp/content/12004000/000804139.pdf> (2022年12月19日閲覧)

一方、こうした制度設計は、介護職の専門化の促進をも制限しているとみられる。世界最速と言われる日本の高齢化で生じた介護需要の拡大に介護職の育成が追いつかず、介護現場は人手不足から無資格者や無経験者を吸収しなければならず、国内人材の専門化の整理・統合は未だに発展途上である。外国人介護人材の受入れルートの多様性はこうした状況を反映しているのである。

介護分野における外国人の受入れは、日本人介護人材と同様に労働力の確保と専門人材の育成の狭間にある。これからどのように進むのかは、制度的設計だけではなく、人々の「良き介護」についての考え、そして将来的にどのような介護を受けたいという市民意識にも影響されると考えられる。

●本稿は日本学術振興会科学研究費助成事業基盤研究A「アジア移民ハイウェイ：短期滞在型受入制度下における移民の選択」（研究課題番号：20H00042、研究代表者・松尾 昌樹）の成果の一部である。また、この場を借りて、ヒアリングを受けた方々に御礼を申し上げる。

参考文献

- ・安里和晃（2021）「EPAの動向と課題—国際厚生事業団の調査から」『日本の介護現場における外国人労働者—日本語教育、キャリア形成、家族・社会保障の充実に向けて—』明石書店、pp.70-94
- ・石橋未来（2017）「外国人労働力は介護人材不足を解消しない—雇用環境の改善が先」『経済構造分析レポート』No.57、大和総研、pp.1-10
- ・小川玲子・定松文（2022）「在留資格「特定技能」の制度化の実態—介護分野に関するフィリピン・ベトナム調査からの発見と考察」『移民政策研究』第12号、移民政策学会、pp.28-47
- ・于洋（2020）「わが国における外国人介護人材の受け入れ政策の展開と課題」『城西現代政策研究』第13巻第2号、城西大学現代政策学部、pp.1-17
- ・榎本芳人（2019）「介護人材確保の課題と今後の方向性に関する試論」『年報 公共政策学』第13号、北海道大学公共政策大学院、pp.145-162
- ・加茂浩靖（2019）「日本の介護サービス業における外国人介護職員の受入れ—経済連携協定（EPA）に基づく外国人介護福祉士候補者を中心として—」『経済地理学年報』第65巻第4号、経済チリ学会、pp.22-36
- ・介護労働安定センター「令和3年度「介護労働実態調査」結果の概要について」http://www.kaigo-center.or.jp/report/2022r01_chousa_01.html（2022年12月10日閲覧）
- ・厚生労働省「第8期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数について」https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000207323_00005.html（2022年12月5日閲覧）
- ・国際厚生事業団「令和3年度外国人介護福祉士候補者受入れ施設巡回訪問実施結果について」https://jicwels.or.jp/?page_id=208（2022年12月19日閲覧）
- ・定松文（2019）「介護準市場の労働問題と移住労働者」『大原社会問題研究所雑誌』729号、法政大学大原社会問題研究所、pp.29-44
- ・白井孝子（2021）「日本の介護福祉士育成の歴史と外国人留学生の受け入れ」『日本の介護現場における外国人労働者—日本語教育、キャリア形成、家族・社会保障の充実に向けて—』明石書店、pp.33-69
- ・塚田典子（2021a）「矢継ぎ早に拡げられる外国人介護労働者の受入れ」『日本の介護現場における外国人労働者—日本語教育、キャリア

ア形成、家族・社会保障の充実に向けて一』
明石書店、pp.13-32

- ・塚田典子（2021b）「EPA介護福祉士候補者受け入れに関する訪問インタビュー調査（2009～2011年）」『日本の介護現場における外国人労働者—日本語教育、キャリア形成、家族・社会保障の充実に向けて—』明石書店、pp.97-117
- ・鄭安君（2021）『台湾の外国人介護労働者—雇用主・仲介業者・労働者による選択とその

課題』明石書店

- ・宮内寿彦（2020）「介護人材の「需要」への「供給」と「養成」の方向性と課題」『十文字学園女子大学紀要』第51集、十文字学園女子大学、pp.1-12
- ・野口典子（2018）「超高齢少子人口減少社会を支える福祉介護人材養成・確保をめぐる課題」『中京大学現代社会学部紀要』第12巻第1号、中京大学現代社会学部、pp.1-24