

# 外国人材

技能実習制度への介護職種の追加に向けた考え方—厚労省検討会中間まとめ

T  
O  
P  
I  
C  
S  
トピックス

3

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」（座長＝根本嘉昭神奈川県立保健福祉大学名誉教授）は二月四日、技能実習制度への介護職種の追加に向けた制度設計のあり方について中間まとめを公表した。

「日本再興戦略」改訂二〇一四（平成二六年六月二六日閣議決定）では、①外国人技能実習制度の対象職種に介護分野を追加することについて、日本語要件など介護分野特有の観点を踏まえながら、年内を目途に検討して結論を得る②介護福祉士資格等取得した外国人留学生が、卒業後の国内での就労を可能とするため、在留資格の拡充を含め、年内を目途に制度設計等を行う——ことを求めている。

こうした要請を踏まえ、検討会は昨年一〇月から、介護サービス関係者を交え、七回の議論を重ねた。一定の日本語能力を要件に、設立三年以上の施設で受け入れることなど、介護職種の追加に向けた考え方を示した。厚労省は今後、関係省庁と協議を進め、二〇一五年度中の職種追加をめざす。

なお、検討会では、技能実習と在留資格の拡充に加え、経済連携協定（EPA）の更なる活用について議論してきた。今回は、技能実習と在留資格について、中間まとめとして公表する。

## 技能実習制度の趣旨に沿った検討を

報告書は冒頭、外国人介護人材の受け入れの検討にあたっての、基本的な考え方を整理する。受け入れの検討にあたっては、人手不足対策が目的ではなく、技能実習制度の趣旨に沿って検討を進めていくことを基本的な視点にする。

技能実習制度は、日本から相手国への技能移転を通じた「人づくり」に協力することが基本理念とされる。日本は他国と比較し、高齢化が急速に進展しており、認知症高齢者の増加など、介護ニーズの高度化・多様化に対応している介護技術を海外から取り入れようとする動きもでてきている。こうした介護技能を他国に移転することは、国際的に意義のあるものであり、制度趣旨にも適うものと指摘する。

## 適切な処遇確保と質の担保を

具体的な受け入れの検討にあたっては、さまざまな懸念に対応するため、①介護職に対するイメージ低下を招かないようにする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③介護は対人サービスであり、公的財源に基づき提供されるものであることを踏ま

え、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——ことに適切な対応を図ることを求める。

## 技能実習制度本体の適切な運用が前提

一方、現行の技能実習制度に対しては種々の問題指摘があり、それに応えるための抜本的な見直しが進められている。技能実習制度本体の見直しでは、趣旨・目的に沿った技能の修得・移転が確保され、実習生の人権が確保されるよう、制度の適正化に向け、①確実な技能等の修得・移転（制度趣旨・目的の徹底）②監理団体による監理の適正化および公的機関による監視体制の強化③実習生に対する人権侵害行為等への対応の強化④送出機関への規制の実効性の強化——などが検討される。

検討会では、技能実習制度本体の検討状況についても聴取しており、その内容は十分評価できることから、今後、その結果が制度化され、適切な運用が図られることが担保されていることを前提として、介護を職種追加することを具体的に検討するとした。

## 入浴、食事、排泄の介助を必須業務に

介護を職種追加する場合、対人サ

ビス業としてはじめてのケースとなり、よりの確な対応が求められる。

職種追加の検討にあたり、実質的な労働力確保の方策として、本制度が利用され、日本語能力の乏しい外国人が担う「単純な肉体的労働」という印象を持たれる恐れがある。そのため、適切な技能移転を図るといった技能実習制度の趣旨を踏まえ、従来のものづくりなどの対物サービスとは性格が異なることから、「作業」ではなく「業務」として整理し、移転すべき業務内容を明確化した。

具体的には、国際研修協力機構（JITCO）の技能実習制度の区分をもとに、①実習生が技能を修得するため必ず行う「必須業務」は、身体介護（入浴、食事、排泄等の介助等）②必須業務の技能向上に直接間接的に寄与する「関連業務」は、身体介護以外の支援（掃除、洗濯、調理等）と間接業務（記録、申し送り等）③技能向上に寄与しない「周辺業務」は、お知らせなどの揭示物の管理等——と業務内容を類型化した。

## 基本的な日本語の理解も不可欠

介護はコミュニケーションを前提として業務を遂行する対人サービス業であり、利用者のなかには、認知症を抱えた人もいて、日本語によるコミュニケーション能力は不可欠の要素だ。

検討会では、技能を学んで帰国するという技能実習制度の趣旨などを踏まえ、実習生に求められる日本語水準に

ついて検討を加えた。

その結果、一年目は、業務の到達水準として、「指示の下であれば、決められた手順等に従って、基本的な介護を實踐できるレベル」を想定することから、求められる日本語レベルは、日本語能力試験で基本的な日本語が理解できるとされる「N4」程度とした。二年目（技能実習2号）は、到達水準として、「指示の下であれば、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」を想定することから、日本語レベルを一段引き上げ「N3」程度を要件とした。

### 適切な公的評価システムの構築を

適正な技能実習を実施するには、実習成果を評価できる適切な公的評価システムが必要である。しかし、介護職種には、技能検定など公的評価システムが確立していない。

報告書は、技能実習の各年の到達水準について、一年目修了時（指示の下であれば、決められた手順等に従って、基本的な介護を實踐できるレベル）、二年目修了時（指示の下であれば、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）、三年目修了時（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）と整理する。

その上で、評価対象は、介護にかかわる動作として目視できる表層的な作業内容に加え、業務の基盤となる能力、考え方も含めて評価項目、評価基準等を設定すべきとして、具体的には、一

定のコミュニケーション能力の習得、人間の尊厳や介護実践の考え方、社会のしくみ・心と体のしくみ等の理解に裏付けられたものであることを踏まえ、適切な評価システムを構築することを求めた。

### 受け入れは三年以上経過した施設で

介護は日常生活上の行為を支援するもので、施設に加え、在宅でも訪問介護サービスが実施される。施設では、複数の職員が実習生を指導できるが、訪問系では、一対一が基本となり、実習生に対する適切な指導体制の確立、権利擁護などに課題がある。

実習実施機関の範囲は、介護福祉士の国家試験の受験資格要件において、「介護」の実務経験として認められる施設に限定すべきとして、訪問系サービスは実習実施機関の対象から外すことを求めた。併せて、設立後まもない介護施設では、実習生に対する適切な指導体制をとることができない恐れがあることから、実習実施機関は経営が一定程度、安定している機関に限定すべきであり、設立後三年以上経過した施設が対象として望ましいとした。

### 受け入れ枠は常勤介護職員の一割までに

現行制度では、常勤職員総数五〇人以下の場合、三人までの受け入れが可能だ。しかし、この規定をそのまま介護に適用すると、小規模事業所が多い介護施設では、目の届く範囲での実習体制の確立が困難となり、利用者の生命、安全に影響する懸念がある。報告書は、適切な実習体制を確保す

るため、介護固有の人数枠を設ける必要があると指摘。具体的には、常勤職員三〇人以下の小規模な受入機関については、受入人数は常勤職員総数の一〇%までとして、算定基準となる常勤職員の範囲については、「主たる業務が介護等の業務である者」に限定した。

そのほか、夜勤業務、少人数の状況下での勤務、緊急時への対応が求められる業務については、安全上の懸念が生じることから、業界におけるガイドライン作成等により、二年目以降の実習生に限定するなど適切な対応を図ることを求めた。

### 募集時に同等報酬等の要件審査を

技能実習生の処遇は、関連省令において、「日本人が従事する場合の報酬と同額以上であること」と規定される一方、対人サービスである介護は、物質的なアウトプットが生じないため、業績を定量的に把握するのが困難であり、日本人と同額以上の報酬にするには、この点を踏まえる必要がある。

介護分野については、先行して外国人を受け入れているEPAの経験を踏まえ、受入時は「募集時に同等報酬等の要件審査」、受入後は「訪問指導時の関係者へのヒアリングや賃金台帳の確認等」の運用を求めた。併せて、外国人が理解しにくい日本独自の賞与や手当などの賃金構造、税金についても、実習生への説明を徹底するよう求めた。

### 監理団体による監理を徹底

監理団体は、適正な技能実習の確保に重要な役割を担っているものの、現行の技能実習制度では、監理団体の責

務に確実な根拠がなく、実習実施機関の状況確認が不十分との指摘がある。

技能実習制度本体の見直しにおいては、監理団体による監理の適正化と公的機関による監視体制の強化について、①新たな法律に基づく制度管理運用機関による指導・監督の強化②監理団体や実習実施機関のガバナンス強化③悪質な監理団体等に対する罰則の強化――などを検討している。

報告書は、こうした技能実習本体の見直しにより、大幅に適正化が図られることは十分評価できるとした上で、介護分野についても、今後、具体化されている本体の見直しの内容に沿った取り組みを進めるとした。

今後については、技能実習制度本体の見直しの詳細が確定した段階で、本検討会で検討した介護固有の具体的方策を併せ講じることにより、さまざまな懸念に適切に対応できることを確認した上で、新たな技能実習制度の施行と同時に職種追加を行うことが適当との考えを示した。

### 介護福祉士資格取得の留學生に在留資格を

一方、在留資格の拡充については、介護福祉士の国家資格取得を目的として養成施設に留学し、介護福祉士資格を取得した者とした。在留資格が認められる介護福祉士資格を取得した外国人の就労場所については、「専門的・技術的分野」のひとつとして、介護分野の国家資格取得者に在留資格が与えられていたことを踏まえ、日本人と同様に就労を認めるべきとした。

（調査・解析部）