

福 祉 運 営

福祉施設における外国人労働者の育成に関する考察

東京都福祉保健局高齢社会対策部
狐塚七重

1 はじめに

少子高齢社会の進行により、要介護高齢者は増加する一方、就労人口の減少によって、将来にわたって介護分野における人材が不足することは、容易に想像できる。平成20年後半からの不景気で失業者が増加し、彼らを福祉分野で吸収するという意見もあるが、介護福祉士専門学校の定員減や閉鎖等の状況から見られるとおり、福祉職場への希望者は減少しており、福祉の人材不足は長期的には深刻化することは明らかである。

そのような状況の中、既に外国人労働者を受け入れている諸外国の事例を踏まえ、今後わが国において、外国人労働者が福祉施設で役割を担えることを目的とした施策について考察していきたい。

2 介護現場における在日外国人について

平成22年3月に出された東京都社会福祉協議会の「外国人介護者の受入れに関する検討委員会」によると、平成21年8月に都内の介護老人福祉施設389施設を対象に調査を実施し、316施設から回答を得た結果（回収率81.2%）、在日の配偶者・子など、日本語を母国語としない方で日本国内での就労資格がある従事者が、32%にあたる101の施設に計196人いることがわかった。こうしたことから、既に外国人が日本における介護事業の一端を担うようになってきていることが窺える。ホームヘルパー2級の資格を有している者が66.3%、介護福祉士は6.6%の13人とどまり、雇

用形態は19.9%が正規職員である。

また、厚生労働省が実施した、第1回（EPA）インドネシア人介護福祉士候補者の実態調査によると、（全53施設を対象に今年1～2月に施設長や職員、利用者などから意見を聞いた。39施設の528人が回答した。）介護サービスを受けた利用者の79%は、働きぶりを「高く評価できる」と回答し、16%は、「概ね評価できる」と回答した。そして、利用者の45.4%、家族の56.2%は、候補者は元気が良く、明るいので以前に比べて施設内が明るくなったと答えた

しかし、この調査においては、ローテーション職場で重要な、引き継ぎ、申し送りについては、来日1年目の段階では、「平易な言葉でゆっくり話しても一部支障あり」が、2割から4割あった。

3 諸外国の外国人介護労働者

介護労働者は、看護師と異なり家政婦的な色彩が濃く、日本側が考えている介護福祉士と実態に乖離がある（三浦和夫「人材ビジネスVOL20」）が、介護労働力の不足を解消するための方法として、外国人を積極的に受け入れることで確保しようとしている国として、イタリアとギリシャが顕著である。（EUにおける医療従事者・介護労働者の養成と就業・岡伸一季刊・社会保障研究V45P253）

ギリシャは、ギリシャ語という特殊な言語のため、外国人がギリシャに同化することは難しいとされている。政府は、各種NGOの助言を受け、外国人にギリシャ語を教え、ギリシャで労働することを奨励している。その結果、今では、有能な外国人介護労働者がギリシャ国内に受け入れられた。

イタリアは、家族介護が一般的であったが、核家族化により担い手が減少し、しかも公的なサー

ビスが未熟であるため、個人で介護労働者を雇うことが一般的である。

1991年にイタリア国内の家庭介護労働者の中で占める外国人比率は、16.5%であったが、2003年には83.3%となった。北イタリアの特定都市では、近隣諸国からの移民に技能訓練を施し、その結果に応じて移民受入れを認める政策を採用した。実際に介護移民を受け入れるホストファミリーは、当初、外国人の介護に違和感を示していたが、時間とともに解消され、概ね評判が良い。特に出身国での事前の準備訓練が普及してきて、イタリアでの適合化を助けている。(同P254)

4 E P A（経済連携協定）による介護労働者の受け入れ

(1) 外国人介護福祉士候補者受入れまでの経緯

経済連携協定に基づく介護福祉士候補者の受入れは、これまでわが国において外国人労働者の受入れを認めてこなかった分野において、わが国と相手国の経済上の連携を強化する観点から、二国間協定に基づき公的な枠組みで特例的に行うものである。それは、経済領域での連携強化であり、介護分野の労働力対策が目的ではなく、労働市場への影響を考慮して当初2年間の受入れ最大人数を600人と設定した。

そして、看護・介護分野の労働者の受入れを含む日本・フィリピン経済連携協定、日本・インドネシア経済連携協定の発効により、インドネシア

人介護福祉士候補者については平成20年度から、フィリピン人介護福祉士候補者については平成21年度から、それぞれ受入れが開始された。

経済連携協定では、一定の要件を満たすフィリピン人・インドネシア人が「介護福祉士候補者」として入国し、日本の国家資格を取得するため一定の要件を満たす施設（受入施設）で就労・研修し、国家資格の取得後に介護福祉士として継続して就労することが認められた。また、フィリピン人介護福祉士候補者については、日本国内の介護福祉士養成校に入学し、介護福祉士資格の取得後に介護福祉士として就労するコースも設定されている。

さらに、国家資格取得のために滞在していた間に介護福祉士資格を取得できずに帰国したものの、その後、短期滞在等の在留資格で再度入国した際にわが国の国家試験に合格し、介護福祉士の資格を取得したフィリピン人・インドネシア人についての入国及び就労も認められている。

これまでの介護福祉士候補者受入れでは全国で平成20年8月にはインドネシアから第1陣104名、(53施設) 21年5月にはフィリピンから188名 (92施設)、同年11月にはインドネシアから第2陣189名 (85施設) が入国した。22年度はインドネシアは77人 (34施設)、フィリピン人は72人 (34施設) である。(資料1)

資料1 受入れ状況（介護福祉士候補者）

		国 籍	平成20年度	平成21年度	平成22年度	合 計	合 計
介 護	全 国	インドネシア	104人 (53施設)	189人 (85施設)	77人 (34施設)	370人 (172施設)	630人 (298施設)
		フィリピン		188人 (92施設)	72人 (34施設)	260人 (126施設)	
	都 内	インドネシア	6人 (5施設)	13人 (6施設)	6人 (3施設)	25人 (14施設)	46人 (25施設)
		フィリピン		16人 (10施設)	5人 (1施設)	21人 (11施設)	

(2) E P Aに基づく受入れの概要

E P Aにおいて来日した介護福祉士候補者達は、在留期間は、資格取得前は最大4年間（就労コースの場合）、資格取得後は在留資格の更新回数の制限はない。協定上定められた在留期間中に国家資格を取得できなかった候補者は帰国することになる。

候補者の要件は、看護学校卒業者、又は4年制大学卒業者（インドネシアの場合は3年以上の高等教育期間卒業者）でかつ母国での介護士資格認定者、となっている。（就労コースの場合）

彼らは、6ヶ月間の日本語教育を受けた後、実習施設に配属される。なお、候補者の受入れを適正に実施する観点から、国際厚生事業団が唯一のあっせん機関として位置づけられ、これ以外の職業紹介事業者や労働者派遣事業者に外国人候補者のあっせんに依頼することはできない。

(3) E P Aにおけるこれからの課題

一番の課題は、国家試験合格である。同じように入国した看護師は3回のチャンスがあるのに、介護福祉士は1回である。試験に対してはチャンスを増やして欲しい、ルビをふって欲しい、専門用語を分かり易い言葉に代えて欲しい等の要望が出ている。また、24年度以降は、6ヶ月の養成校の課程を修了することになっているが、現時点では、決定ではないようである。受入れ施設にとって、国家試験に合格しなければ、期待する「安定した介護福祉士の供給」が実現できないのである。

二番目は、施設に係る費用である。（資料2）

これ以外に、日本人と同等の給与が必要であるが、職員定数としてカウントできないことになっている。施設にとって、これだけの費用を掛け効果があるならば、今後も継続していくだろうが、現時点においては、この制度の先行きが心配である。今年度、国の補助金が出ることになったが、研修費用のみの支援であり、一人当たり、23.5万円以内相当というものであるが、受入れ施設の負担は、この数倍もかかっているのである。

5 これからの福祉人材の育成

(1) 福祉職場の状況

福祉の現場は、措置から契約の流れの中で「選ばれる施設」を目指して、利用者のQOLがよくなり、設備の改善が図られた。一方、介護に関する時間は、以前より長くなった。例えば、身体拘束の抑制から、センサーが多くなり、ベッドから降りればセンサーがなり、車椅子から立ち上がればセンサーがなるといった状況は、「日々追いかけられるような介護」状況になった。

また、介護保険請求のために、記録は重要視され、トラブルも措置時代のように実施機関任せではなく、施設で解決しなければならなくなった。

このことは、介護職員にとって、ストレスが多くなり、人件費の効率化は、低賃金と不安定な雇用状況を生み出すことになっていった。このことが、日本人の介護職員が減少する一要因となっていると考えられる。

資料2 受入れ施設の負担金

求人申込手数料	求人申込書の審査・情報の翻訳・提供	31,500円（受入れ機関当たり）
あっせん手数料	マッチング・雇用契約の締結支援・来日支援とガイダンス等	138,000円（1名当たり）
インドネシア・フィリピン手数料	NATIONAL BOARD及びPOEA	35,000円（1名あたり）インドネシア 43,000円（1名あたり）フィリピン
滞在管理費		21,000円（1名当たり・1年間）
日本語研修機関支払	研修機関への支払	360,000円（1名当たり）

(2) 人材確保の方法

高齢社会における介護労働の占める割合は、大きくなっていく一方、介護労働が魅力のない仕事で、なり手がいないことプラス少子社会が来る。

このことは、介護職員の育成を、急務なものとしている。その対策として、①国内の失業対策と絡み、失業者を介護労働に誘導する。(緊急雇用対策「働きながら資格を取るプログラム」等) ②介護労働の社会的地位を向上させ、より魅力のある職業と位置づける(介護職員のキャリアアップシステムの構築・介護職員処遇改善交付金)。③外国人を介護労働者として積極的に受け入れる(第4次出入国管理基礎計画検討内容) ④介護ロボットを使って前期高齢者でも介護職員として働くことが出来るようにする。等がある。その他、潜在的有資格者を掘り起こし、活用する案もある。

しかし、介護をされる側から見ると、介護は、介護をすることが好きな人、人間が好きな人でなければ哀しいものである。そのためには、接遇面で明るいとされる外国人を人材確保の一分野として積極的に受け入れる方法を充実させていくべきであろう。

(3) 外国人の介護労働育成

日本においては、外国人労働者の受け入れは、一定の要件を満たす場合に就労を許可する方法を採用している。それは、専門的・技術的分野の「高度人材」の受入れに限られており、「単純労働者」については、実質的に受け入れない基本方針が堅持されている。このような流れの中で、EPAにおいても、日本の介護福祉士の国家試験合格を基準としていると考える。現実には、日本人の多くは介護福祉士の資格を持っていない職員も大勢働いている中(名称独占)、外国人にのみ、資格をメルクマールにしているのは、基本方針に加えて①文化の違う外国人に、日本の介護の方法の一定基準をマスターした証明が必要。②資格が無く、介護の仕事が好きというだけでは、日本人よりも安い給与で働くので、全体として、低賃金となる。③仕送りや外国人の家族呼び寄せ等からくる社会

保障費の増大等のため、一定の縛りを掛けていると思われる。

しかし、今後介護を魅力的な職業としたところで、少子高齢社会においては、外国人の労働力に期待しなければならない状況が来る。

そのためには、日本人に囚われることなく、アジア全体で労働政策を考えていくことが必要である。

まず、①アジアに、日本語の介護労働を育成する学校を作る。月謝等は安価とする。(すでに民間レベルでは実施されている) ②福祉職場内に外国人も日本人も同じ基準のキャリアアップシステムを作る。③国家試験における介護用語の見直しや、難解な漢字を使用しない。実際的に、ケース記録記入の際、難解な専門用語はあまり使用していない。④職員の宿舍整備に補助金を出す。

家族呼び寄せの社会保障の負担は、1企業の利益が後に国民の負担になるという意見があるが、これからの社会は、日本の国内だけで考えるのではなく、アジア全体で考えていかねばならない。

6 終わりに

従来福祉職場は措置制度により、給与は高くは無かったが、今ほど魅力のない職場ではなかった。

それは、措置費の枠の中に、管理費と事業費の区分があり、職員の給与は一定額保障されていた。

しかしながら、契約制度は、利用者がより良いサービス内容の施設を選択できるが、施設はサービス内容を充実するために、人件費をできるだけ効率化する流れになってきた。人件費の効率化は運営において、人材の育成を困難にする面もある。一方、外国人が日本で働きたい理由のひとつは、自分の国で働くよりも高収入を得られることである。日本がこのことに応えられるならば、外国人の労働力に期待すべきである。

福祉現場は、不景気な時には人がくるが景気が良くなると、不足すると言われている。しかしながら、介護される利用者は、優しく親切で専門知

識を持った人の援助を求めている。外国人である事に不快感を持つ利用者が少ないことは、EPAの介護福祉士候補者が証明している。

これからは、外国人の介護職員が、日本の施設でどんどん働けるようなシステムが必要であると考え。そのためには、日本語や介護福祉士の国家試験に合格できる学校をアジアの中に作る支援を充実させていくとともに、介護労働が魅力のあるものとしていくようなシステムも構築すべきである。

児童養護施設における多様性・困難性をふまえた施設形態の在り方に関する研究

The availability of facilities' style through a standpoint of Diversities and difficulties of children in the child welfare facilities

研究生 院前期 2010 年卒 金 眩 廷
Hyunjung KIM

はじめに

1. 研究の背景と目的

日本の児童養護は戦争による孤児への応急措置的な集団主義養護から始まった。いわゆる大舎制であり、大きな建物の中に養育者が2～3人、児童は20人以上が生活を共にする血の繋がっていない大家族である。しかし、この大舎制は、限られた養育者と20人以上の児童では児童一人一人とじっくり接する機会も少ないことや、児童が生活を営むことの楽しさ、規則ではなく自由意思からの生活力、児童のプライバシーが守りがたい環境であるため、最小6人定員の小舎制へとその動きが展開してきた。大きな建物から家庭に近い戸建ての施設形態として小規模化してきた（注1）

養護内容にも変化は見られ、命を守る保護的養護から、退所後の自立を支援する支援的養護へ、内的、外的な問題を持つ児童のための治療的養護へと変わり、地域の子育てを共に担っていく相談・支援的養護としてその機能も多様に展開してきた。

こういった児童養護施設をめぐる変遷の中心は入所児童の質的变化によるものであった。入所期間の長期化や何らかの虐待をうけてきた被虐待児の増加、知的障害、発達障害を持つ児童等、特別な支援が要する児童の割合が6割前後と報告されている等、本来の養護施設の機能より専門的な支援が必要とする機関としての変革が迫られてきている。必要に応じた変換の中、国は平成12年、地域小規模児童養護施設（以下、地域小規模施設と記す）の制度化により、被虐待児や家庭復帰が不明の児童を中心として、より家庭に近い家庭的養