

No. 1034 (2019. 1.29)

介護人材確保のための施策の概要

はじめに

I 介護人材不足の状況

- 1 介護人材不足の現状と将来推計
- 2 介護職員が抱える労働条件等の問題

II 介護人材確保のための政府の取組

- 1 賃金の改善
- 2 多様な人材の確保・育成

3 離職防止・定着促進等

III 外国人介護人材

- 1 経済連携協定（EPA）に基づく受入れ
- 2 在留資格「介護」
- 3 外国人技能実習制度
- 4 新たな在留資格「特定技能」の創設

おわりに

キーワード：介護労働者、処遇改善、介護ロボット、外国人介護人材、在留資格「介護」、EPA 介護福祉士、外国人技能実習制度

- 介護現場において、慢性的な介護労働者不足が問題となっている。人材確保に取り組まなかった場合、平成 37（2025）年度には約 34 万人の介護労働者が不足すると推計されている。
- 政府は、介護人材確保のため、介護職員の処遇改善、多様な人材の確保・育成、離職防止・定着促進・生産性向上などの取組を行っている。さらに、消費税率引上げが行われる平成 31（2019）年 10 月に、勤続 10 年以上の介護福祉士等の処遇改善が予定されている。
- これまで外国人介護人材の受入れのための制度の整備も進められており、平成 31 年度からは、新たな在留資格「特定技能」による受入れも予定されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 こんどう みちこ 近藤 倫子

はじめに

平成 12 年の介護保険制度創設以降、介護サービスの受給者は約 184 万人から約 560 万人（平成 28 年度）へと大幅に増加し¹、サービスを提供する事業所等も増加している²。直接介護を行う従事者である介護職員（訪問介護員を含む。）の数も 54.9 万人から 183.3 万人（平成 28 年）に増加しているものの³、介護現場においては、慢性的な人材不足が問題となっている。本稿では、政府による介護人材確保のための主な施策について紹介する。

I 介護人材不足の状況

1 介護人材不足の現状と将来推計

公益財団法人介護労働安定センターの調査によると、6 割以上の介護事業所が従業員が不足していると回答している⁴。独立行政法人福祉医療機構の調査では、特別養護老人ホームの 64.3% が人材不足で、そのうち約 1 割が施設本体や併設事業所で利用者の受入れを制限している⁵。

介護現場における人材不足の最大の理由は採用難であるとされる⁶。平成 29 年平均の有効求人倍率（求職者 1 人当たりの求人数）が 1.50 倍であったのに対し、介護関係職種⁷の有効求人倍率は 3.50 倍と高く⁸、この差は拡大傾向にある。

介護現場では、介護未経験者から、国家資格である介護福祉士資格の保有者まで多様な人材が介護職員として働いている（介護職員の主な研修・資格については表 1 参照）。介護現場において中核的な役割を担う専門職である介護福祉士を養成する大学・専門学校等（介護福祉士養成施設）の入学者は減少を続けており、定員に対する入学者の割合（定員充足率）は 44.2%（平成 30 年度）にとどまる（表 2 参照）⁹。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 31 年 1 月 9 日である。

¹ 「平成 28 年度介護保険事業状況報告（年報）のポイント」2018.8, p.2. 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyo/16/dl/h28_point.pdf>

² 平成 12 年と平成 29 年では、介護保険施設の数は 10,992 から 13,409、訪問介護の事業所数は 9,833 から 35,311、通所介護（デイサービス）の事業所数は 8,037 から 23,597（軽度者が対象の「介護予防通所介護」は 40,870）、認知症グループホームは 675 から 13,346 に増加している。（厚生労働省「平成 12 年介護サービス施設・事業所調査の概況」2001.10.19. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service00/index.html>>; 同「平成 29 年介護サービス施設・事業所調査の概況」2018.9.20, p.3. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service17/dl/gaikyo.pdf>>）

³ 内閣府『平成 30 年版 高齢社会白書』2018, p.38. <https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018/zenbun/pdf/1s2s_02_02.pdf>

⁴ 介護労働安定センター「平成 29 年度「介護労働実態調査」の結果～介護人材の不足感は 4 年連続増加～」2018.8.3, p.1. <http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h29_chousa_kekka.pdf>

⁵ 小寺俊弘「平成 29 年度「介護人材」に関するアンケート調査の結果について」『Research Report』2018.7.27, p.5. 福祉医療機構 HP <http://www.wam.go.jp/hp/wp-content/uploads/180727_no.3.pdf>

⁶ 介護労働安定センター 前掲注(4)

⁷ 平成 23 年改定「厚生労働省編職業分類」に基づく「福祉施設指導専門員」、「その他の社会福祉の専門的職業」、「家政婦（夫）、家事手伝い」、「介護サービスの職業」の合計。なお、「介護サービスの職業」（施設介護員、訪問介護職）の有効求人倍率（平成 29 年）は 3.57 倍である。（厚生労働省「第 11 表-1 職業別有効求人倍率（パートタイムを含む常用）」『一般職業紹介状況（職業安定業務統計）』（平成 30 年 11 月分）2018.12.28. 政府統計の総合窓口 HP <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450222>>）

⁸ 内閣府 前掲注(3), pp.38-39.

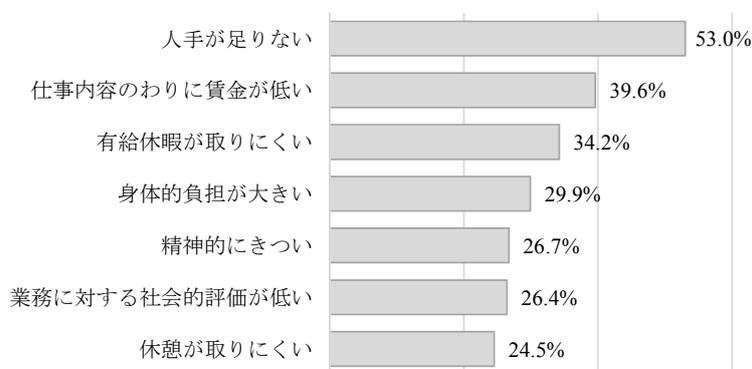
⁹ 「介護福祉士養成校 入学最少」『読売新聞』2018.9.12, 夕刊.

厚生労働省は、平成 37（2025）年¹⁰度末の介護人材の必要数約 245 万人に対し、供給見込みは 211 万人と推計しており、人材確保に取り組まなかった場合、約 34 万人の介護人材が不足すると考えられている¹¹。

2 介護職員が抱える労働条件等の問題

介護労働者が労働条件等について抱えている悩みや不満として、「人手が足りない」が最も多く、「仕事内容のわりに賃金が低い」、「有給休暇が取りにくい」、「身体的負担が大きい」、「精神的にきつい」が続く（図 1）¹²。日本医療労働組合連合会の調査によると、介護施設の 7 割で、16 時間以上勤務する 2 交替制の夜勤シフトが取り入れられている¹³。また、介護職員の 7 割が、利用者やその家族からの暴言や暴力、性的な嫌がらせなどのハラスメントの経験があるとされる¹⁴。

図 1 介護労働者が働く上での主な悩み・不安・不満等（複数回答）



（出典）介護労働安定センター「平成 29 年度「介護労働実態調査」の結果～介護人材の不足感は 4 年連続増加～」2018.8.3, p.24. <http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h29_chousa_kekka.pdf> を基に筆者作成。

II 介護人材確保のための政府の取組

政府は、介護人材確保のため、介護職員の処遇改善、多様な人材の確保・育成、離職防止・定着促進・生産性向上、外国人材の受入環境整備などの取組を行っている¹⁵。最近の主な取組の概要は以下のとおりである。なお、近年新たな法整備等により受入拡大を図っている外国人介

¹⁰ 平成 31 年 4 月 30 日の翌日に改元が予定されているが、執筆時点で新元号が未発表のため、平成 31（2019）年 5 月 1 日以降も平成の元号を用いる。なお、平成 37（2025）年は、昭和 22～24 年生まれの「団塊の世代」が全員後期高齢者（75 歳以上）になる年である。

¹¹ 厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室「別紙 5 第 7 期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数（都道府県別）」『第 7 期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数について』2018.5.21. <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12004000-Shakaiengokyoku-Shakai-Fukushikibanka/0000207322.pdf>>

¹² 介護労働安定センター 前掲注(4), p.24.

¹³ 「16 時間超す夜勤 7 割で」『日本経済新聞』2018.4.17; 「特集 2017 年介護施設夜勤実態調査結果」『医療労働』609 号, 2018.2, pp.2-36.

¹⁴ 「セクハラ・パワハラ 介護職員の 7 割 被害」『日本経済新聞』2018.7.4; UA ゼンセン日本介護クラフトユニオン政策部門「ご利用者・ご家族からのハラスメントに関するアンケート 調査結果報告書（2018 年 4 月～5 月実施）」2018.6.25, pp.3-4. <<http://www.nccu.gr.jp/rw/contents/C03/20180709000101.pdf>>

¹⁵ 福祉基盤課福祉人材確保対策室「福祉・介護人材の確保対策等について」『社会・援護局関係主管課長会議資料』（資料 6）2018.3.1, p.24. 厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokyokushougai-hokenfukushibu-Kikakuka/0000195530.pdf>>

介護人材に関する制度については、別途第三章において概要を示す。

1 賃金の改善

介護職員は全産業と比較すると、勤続年数が短く、給与も低い。平成 29 年の全産業の平均給与（賞与込み）36 万 6 千円（平均勤続年数 10.7 年）に対し、「介護職員」¹⁶の平均給与は 27 万 4 千円（同 6.4 年）とされる¹⁷。介護人材の賃金改善の数値目標として、「高齢社会対策大綱」は、競合他産業との月額 5 千円の賃金差¹⁸を 2020 年代初頭までに解消することを掲げている¹⁹。

政府は平成 21 年以降、介護人材の処遇改善のための取組を行っている。最近では、平成 28 年に「ニッポン一億総活躍プラン」で介護人材の賃金を月額平均 1 万円相当改善する²⁰とし、平成 29 年 4 月の臨時の介護報酬改定で、昇給の仕組み等一定の要件を満たす事業所に報酬を上乗せする処遇改善加算の新たな区分を設けた。この加算の新たな区分を算定した事業所において、常勤介護職員の給与月額が前年より平均 1 万 3660 円増加したとされる²¹。厚生労働省は、これまでの処遇改善策により月額平均 5 万 7 千円相当の改善が行われたとしている²²。

さらなる処遇改善として、平成 29 年に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」は、「他の介護職員などの処遇改善にこの処遇改善の収入を充てることができるよう柔軟な運用を認めることを前提に、介護サービス事業所における勤続年数 10 年以上の介護福祉士について月額平均 8 万円相当の処遇改善を行うことを算定根拠に、公費 1000 億円程度を投じ、処遇改善を行う」²³としている。財源は、消費税率の引上げによる増収分約 1000 億円と、介護保険料約 1000 億円の計約 2000 億円が想定されており、消費税率引上げが行われる平成 31（2019）年 10 月からの実施が予定されている²⁴。

2 多様な人材の確保・育成

(1) 若手の養成・参入促進

厚生労働省は、介護労働への人材の新規参入促進を目的として、介護福祉士養成施設の学生

¹⁶ ここでいう「介護職員」の賃金は平成 29 年賃金構造基本統計調査における「ホームヘルパー」と「福祉施設介護員」の加重平均である。（「介護人材の処遇改善について」（第 161 回社会保障審議会介護給付費分科会 資料 2）2018.9.5, p.21. 厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000349994.pdf>>）

¹⁷ 同上

¹⁸ 高齢社会対策大綱は「競合他産業」を「対人サービス産業」としている。「対人サービス産業」の賃金は平成 28 年賃金構造基本統計調査における「宿泊業・飲食サービス業」と「生活関連サービス業・娯楽業」の加重平均である。平成 28 年における平均給与は「介護職員」26 万 7 千円、「対人サービス産業」27 万 2 千円であった。（「介護人材の賃金の状況（一般労働者、男女計）（平成 28 年賃金構造基本統計調査より）」『介護人材確保対策（参考資料）』（第 145 回社会保障審議会介護給付費分科会 参考資料 2）2017.8.23, p.21. 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000175117.pdf>）

¹⁹ 「高齢社会対策大綱」（平成 30 年 2 月 16 日閣議決定）p.39. 内閣府 HP <https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h29.pdf>

²⁰ 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）p.15. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichikusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>>

²¹ 「平成 29 年度介護従事者処遇状況等調査結果」p.55. 厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/jyujisya/18/dl/29kekka.pdf>>

²² 「2019 年度介護報酬改定について」（第 167 回社会保障審議会介護給付費分科会 参考資料 1）2018.12.19, p.34. 同上 <<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000460064.pdf>>

²³ 「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）p.2-7. 内閣府 HP <https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf>

²⁴ 「数字で語る 8 万円 介護福祉士 賃上げに課題」『読売新聞』2018.1.5, 夕刊。

への修学資金の貸付制度を実施している²⁵。学生は、養成施設の学費として月 5 万円以内、入学準備金・就職準備金各 20 万円、国家試験受験対策費用 4 万円等の貸付けを受けることができる。卒業後 5 年間、貸付けを受けた都道府県で介護の仕事に従事した場合、返済が免除される。この返済免除の要件については、結婚等で転居する場合も少なくないため、就労地域制限の緩和・撤廃や、必要な就労年数の短縮などを求める意見がみられる²⁶。

介護福祉士養成施設以外の一般の大学を卒業した者を対象に、独自に支援を行っている自治体もある。東京都は平成 30 年度から、一般の大学等在学中に奨学金の貸与を受け、介護職員として都内の介護事業所等に就職した新卒者又は卒業後 5 年未満の既卒者の奨学金返済を支援する事業を実施している²⁷。

(2) 離職者の呼び戻し

一旦仕事を離れた介護人材の復職を支援するため、再就職準備金貸付制度が平成 27 年度補正予算において創設された。再就職準備金貸付制度は、介護職としての経験と資格等の一定の要件を満たす離職介護人材を対象として 20 万円²⁸を上限に再就職準備金を貸し付ける。2 年間介護職員として勤務した場合には返済が免除される。

(3) 未経験者の参入促進

(i) 「入門的研修」及び「生活援助従事者研修」の創設

中高年齢者をはじめとした介護未経験の地域住民の参入を促進し、介護人材の裾野を広げるため、厚生労働省は平成 30 年度に、介護に関する入門的研修を創設した。また、訪問介護のうち掃除、洗濯、調理などの「生活援助」に特化した訪問介護員（ヘルパー）を養成する短時間の研修制度（生活援助従事者研修）も創設された。入門的研修及び生活援助従事者研修は、無資格者と介護職員初任者研修の間に位置付けられる（表 1 参照）²⁹。

(ii) 「介護助手」等の活用

経済産業省は、三重県介護老人保健施設協会の「介護助手」の実践事例等を参考に、主に施設介護や通所介護の現場において、掃除・洗濯等介護の専門性が必ずしも高くない「周辺業務」を担う「介護サポーター」を活用することを提案している。同省は、「介護サポーター」が周

²⁵ 国庫補助事業。国庫補助額については定額補助（総事業費の 9/10 相当として厚生労働大臣が定める額）とし、1/10 相当の都道府県負担額については特別交付税措置の対象としている。後述の離職した介護人材の再就職準備金貸付も同様である。（社会・援護局「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）資料」2016.1.20, p.12. 厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-13-00d.pdf>>）

²⁶ 日本介護福祉士養成施設協会「修学資金貸付制度等の利用に関する調査報告書」2018.5.23. <http://kaiyokyo.net/member/20180523_shuugaku-shikin.pdf>

²⁷ 対象職員に奨学金返済相当額を手当として支給する事業者にその費用を補助する。若手人材の確保とともに計画的な人材育成の促進を目的としており、事業者には資格取得支援制度を有すること等、対象職員には 1 年以内の介護職員初任者研修、3 年以内の実務者研修修了、4 年目及び 5 年目の介護福祉士試験受験を要件としている。（「東京都介護職員奨学金返済・育成支援事業」東京都福祉保健財団 HP <<http://www.fukushizaidan.jp/117shougakukin/index.html>>）

²⁸ 平成 28 年度第 2 次補正予算により、介護人材確保が特に困難な地域について貸付限度額を 40 万円に引き上げた。

²⁹ 介護職員初任者研修は、在宅・施設を問わない介護職の入り口として従来のホームヘルパー 2 級に代えて創設された。訪問介護に従事するには介護職員初任者研修又はより上位の研修等の修了が必要であるが、生活援助従事者研修の創設に伴い、生活援助従事者研修修了者が生活援助中心型の訪問介護サービスを担うことが可能になった。

辺業務を担うことにより、専門人材の負担軽減や業務の専門性の向上などが期待できるとしている³⁰。厚生労働省は、平成 31 年度予算概算要求において「介護助手等を活用したサービス提供モデルの確立や多職種連携による業務効率化等の先駆的な取組を試行的に実施」する「介護職機能分化等による先駆的生産性向上モデル事業（仮称）」を実施するとしている³¹。

表 1 各種研修等修了者等が従事できるサービス

	訪問系サービス	通所・居住・施設系サービス
①介護福祉士(養成施設 1,850 時間(+国家試験); 実務 3 年+実務者研修+国家試験、等)	○	○
②実務者研修(450 時間) (注)	○	○
③介護職員初任者研修(130 時間) (注)	○	○
④生活援助従事者研修(59 時間) (注)	○(生活援助中心型のみ)	○
⑤入門的研修(3 時間又は 21 時間)	×	○
⑥無資格者	×	○

(注) 他の研修を修了している(例えば③の場合、④又は⑤を修了している)者は、一部科目が免除される。
 (出典)「入門的研修の概要」厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000346457.pdf>> 等を基に筆者作成。

(4) 認証評価制度

人材確保や離職防止を目的として、京都府をはじめとした都道府県が、人材育成や職場環境の改善に取り組んでいる介護事業所等を認証し、公表する認証評価制度を実施している³²。認証を取得した事業所は、認証取得を採用活動の PR に使うことができ、学生は就職を考える際の参考にすることができる。厚生労働省は平成 31 年度から認証評価制度の全国展開を行う方針であると報じられている³³。

3 離職防止・定着促進等

(1) 介護ロボット等の活用

離職防止等の取組として、上記の認証評価制度のほか、介護労働者の負担の軽減と業務効率化のため、政府は介護ロボット³⁴や ICT の活用を推進している。

経済産業省と厚生労働省がロボット技術の介護利用における重点分野を定め³⁵、経済産業省は主に機器開発支援³⁶、厚生労働省は主に介護現場での実証等を中心に、連携して介護ロボッ

³⁰ 経済産業省経済産業政策局産業構造課「将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会報告書」2018.4.9, pp.85-97. <<http://www.meti.go.jp/press/2018/04/20180409004/20180409004-2.pdf>>

³¹ 厚生労働省「平成 31 年度予算概算要求の主要事項」p.10. <<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/19syokan/dl/01-02.pdf>>; 同「Ⅲ 主要事項」p.88. <<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/19syokan/dl/01-05.pdf>>

³² 地域医療介護総合確保基金(後掲注(38)参照)の介護従事者の確保に関する事業に含まれている。

³³ 「介護事業所に認定制度」『日本経済新聞』2018.8.22; 「高住連「人材確保」セミナー 厚労省 柴田人材対策室長「認証制度、全国展開へ」」『シルバー新報』2018.5.25.

³⁴ 厚生労働省は、ロボットの定義を、情報の感知(センサー系)・判断(知能・制御系)・動作(駆動系)という3つの要素技術を有する知能化した機械システムとし、「ロボット技術が応用され利用者の自立支援や介護者の負担の軽減に役立つ介護機器」を介護ロボットと呼んでいる。(「介護ロボットの開発・普及の促進」厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000209634.html>>)

³⁵ 厚生労働省老健局高齢者支援課・経済産業省製造産業局産業機械課「ロボット技術の介護利用における重点分野」2012.11.(2017.10改訂) 経済産業省 HP <<http://www.meti.go.jp/press/2017/10/20171012001/20171012001-1.pdf>>

³⁶ ロボット介護機器開発・標準化事業等による支援を行っている。

トの実用化を推進している³⁷。介護ロボットの普及促進策として、厚生労働省は、地域医療介護総合確保基金³⁸の対象事業に「介護ロボット導入支援事業」を設け、1 機器につき 30 万円を上限（60 万円未満のものは価格の 2 分の 1 が上限）として、介護施設等に対する助成を行っている³⁹。また、夜勤業務の効率化等を図る観点から、平成 30 年度介護報酬改定では、介護ロボットの一種の見守り機器（センサー）を入居者数の 15%以上に設置した特別養護老人ホーム等について、夜勤職員配置加算の要件を緩和した。

(2) 子育てとの両立支援

「出産・育児と両立できない」ことが介護福祉士の大きな離職理由となっており⁴⁰、子育て中の職員の支援も課題である。事業所が従業員等のために保育施設を設けることを促すため、保育施設の整備や運営の費用に対する助成が行われている。事業所内保育所への助成には、地域医療介護総合確保基金の事業による助成、子ども・子育て支援新制度により導入された企業主導型保育事業助成、地域型保育事業の事業所内保育給付⁴¹があり、それぞれ要件や補助内容が異なる⁴²。地域医療介護総合確保基金の事業については、各都道府県が地域の実情に応じて補助内容等を設定している。このほか、従業員のベビーシッター利用経費の一部を負担する事業所に対する助成や、育児休業取得者の代替要員確保への支援などが行われている⁴³。

Ⅲ 外国人介護人材

深刻化する介護人材不足への対策の 1 つとして、外国人介護人材への期待が高まっている。介護分野における外国人労働者の受入ルートには、①経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）に基づく看護師・介護福祉士候補者の受入れ、②「出入国管理及び難民認定法」（昭和 26 年政令第 319 号。以下「入管法」）に定める在留資格の 1 つである「介護」に基づく受入れ、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」（平成 28 年法律第 89 号。以下「外国人技能実習法」）に基づく受入れがある。さらに、平成 31 年度に導入が予定されている新たな外国人材受入制度において、介護分野もその対象となる⁴⁴。（図 2 参照）

³⁷ 田口勲「テクノロジーの活用による介護現場の革新を目指して」（介護ロボットメーカー連絡会議配布資料 2）2018.8.23, p.16. テクノエイド協会 HP <http://techno-aids.or.jp/robot/file30/forum2018_doc02.pdf>

³⁸ 地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するため、消費税増収分等を活用した財政支援制度として、各都道府県に設置されている。基金の負担割合は国 2/3、都道府県 1/3 である。同基金を活用して実施する事業内容は都道府県によって異なる。

³⁹ 雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）第 62 条に規定される雇用安定事業の 1 つとして実施されている人材確保等支援助成金（介護福祉機器助成コース）でも、一部の介護ロボットが助成の対象となる。ただし、同一機器に対して両方の助成金を受け取ることはできない。（厚生労働省老健局高齢者支援課「「介護ロボット導入支援事業」に係る補助額等の見直しについて」2018.4.2. テクノエイド協会 HP <<http://www.techno-aids.or.jp/news/doc/mhlw2018.04.02.3.pdf>>）

⁴⁰ 社会福祉振興・試験センター「平成 27 年度社会福祉士・介護福祉士就労状況調査結果の実施概要」2016.8.31, p.22. <http://www.sssc.or.jp/touroku/results/pdf/h27/results_sk_h27.pdf>

⁴¹ 地域型保育給付費は通常、保護者に代わって地域型保育の事業者が給付費を受け取る（法定代理受給）。

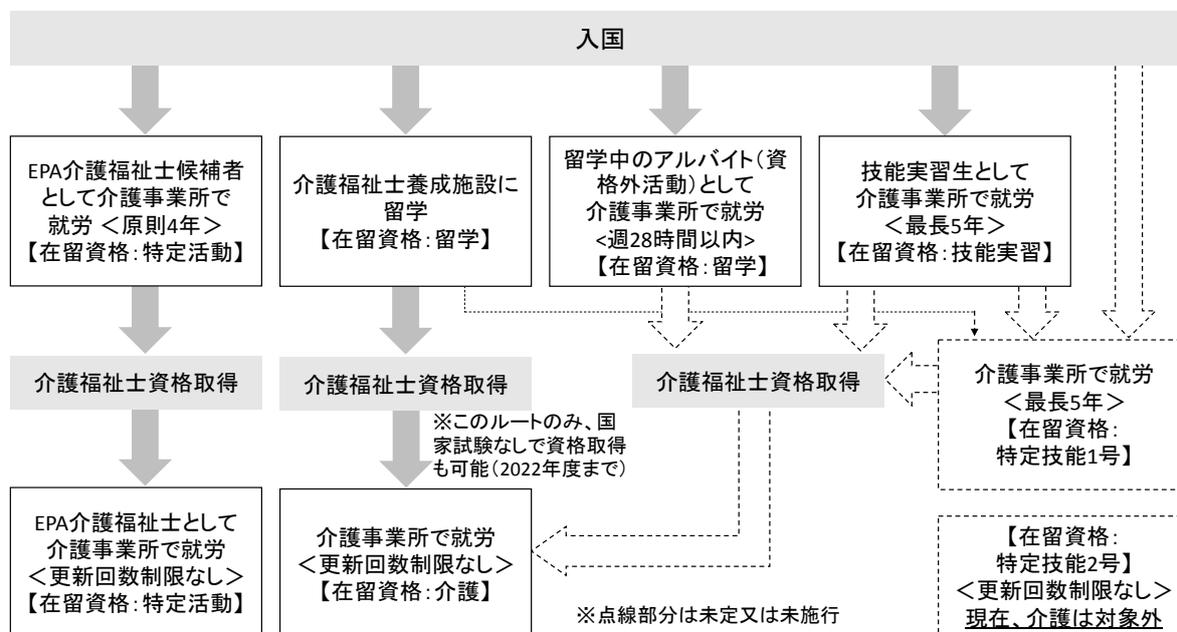
⁴² なお、雇用保険法第 62 条第 1 項第 6 号に基づき支給される両立支援等助成金の「事業所内保育施設コース」は、企業主導型保育事業の実施により、平成 28 年 4 月から新規受付を停止している。

⁴³ 地域医療介護総合確保基金の事業、両立支援等助成金の「育児休業等支援コース」（中小企業が対象）、内閣府の「企業主導型ベビーシッター利用者支援事業」がある。

⁴⁴ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」（平成 30 年 12 月 25 日閣議決定）法務省 HP

本Ⅲ章では、これらの4つのルートの概要を説明する。なお、これらのルートからの外国人労働者のほか、介護現場では、就労に制限のない在留資格（「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」（日系外国人等））を持つ者や留学生⁴⁵が働いている⁴⁶。

図2 主な外国人介護人材の受入ルート



(出典) 各種資料を基に筆者作成。

1 経済連携協定 (EPA) に基づく受入れ

EPA に基づく介護福祉士候補者の受入れは、3つの外国人介護人材受入ルートの中で最も早く、平成20年度から開始されている。EPA に基づく受入れは、「介護分野の労働力不足への対応として行うものではなく」、「経済活動の連携の強化の観点から実施するもの」と位置付けられている⁴⁷。現在、インドネシア、フィリピン、ベトナムから外国人介護福祉士候補者を受け入れている。介護福祉士候補者の在留期間は原則4年（在留資格「特定活動」）で、就労しながら介護福祉士国家資格の取得を目指す。資格取得後は日本で介護福祉士（EPA 介護福祉士）として就労でき、在留期間の更新回数に制限はない。EPA 介護福祉士に扶養される配偶者又は子は、「特定活動」⁴⁸の在留資格で滞在することが可能である。介護福祉士候補者の家族帯同は

<<http://www.moj.go.jp/content/001278434.pdf>>

⁴⁵ 留学生は、週28時間以内等の一定の要件の下、「資格外活動」として就労できる。

⁴⁶ 「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」及び「定住者」は「身分に基づく在留資格」と呼ばれる。日本で就労する外国人の過半数は、「身分に基づく在留資格」と「留学生の資格外活動」のいずれかのカテゴリーに属している。（「外国人雇用状況」の届出状況まとめ【本文】（平成29年10月末現在）」2018.1.26, pp. 3-4. 厚生労働省 HP <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/7584p57g.pdf>>）

⁴⁷ 「インドネシア、フィリピン及びベトナムからの外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れについて」同上 <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html>

⁴⁸ EPA 介護福祉士と同居し、かつ、その扶養を受ける配偶者又は子として行う日常的な活動。（「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第1の5の表の下欄に掲げる活動を定める件」（平成2年

認められない⁴⁹。

EPA 介護福祉士候補者の年度ごとの最大受入人数は各国 300 人で、平成 29 年度の受入れは 752 人であった。制度開始から平成 29 年度までに累計 3,492 人を受け入れており、平成 29 年度までの介護福祉士国家試験受験者は 1,596 人、合格者は 719 人である⁵⁰。

2 在留資格「介護」

(1) 制度の概要

在留資格「介護」は、「専門的・技術的分野」の在留資格として、平成 28 年の入管法改正（平成 28 年法律第 88 号）により創設され、平成 29 年 9 月に施行された。この在留資格は、日本の介護福祉士養成施設を卒業し、介護福祉士の国家資格⁵¹を取得した外国人留学生に付与される⁵²。日本人と同等以上の報酬を受けることも要件となっている⁵³。この在留資格を持って滞在する外国人が扶養する配偶者又は子は、「家族滞在」の在留資格で在留することができる⁵⁴。

(2) 介護福祉士養成施設への留学生の増加

この制度変更を背景に、介護福祉士養成施設の留学生が急増している（表 2 参照）。平成 29 年度補正予算では、留学生の増加が見込まれるとして、前述（第Ⅱ章 2 節（1）項）の介護福祉士修学資金の貸付原資の充実のため 14 億円を計上した。また、平成 30 年度に、介護福祉士国家資格の取得を目指す留学生に学費や家賃などの奨学金等を支給する介護施設に対し、奨学金等の総額の 3 分の 1 を補助する制度を新設した⁵⁵。こうした制度を活用するほか、自治体や介護施設等が独自に、養成施設に入学する前に通う語学学校の学費や家賃などを助成する事例もみられる⁵⁶。

(3) 実務経験ルートからの在留資格「介護」

在留資格「介護」は、前述のとおり、介護福祉士養成施設を卒業して介護福祉士となった（いわゆる「養成施設ルート」の）外国人のみが対象であり、3 年以上の実務経験と実務者研修を

5 月 24 日法務省告示第 131 号)

⁴⁹ 「特定活動 7 EPA 看護師家族滞在活動又は EPA 介護福祉士家族滞在活動」法務省 HP <http://www.moj.go.jp/ONLINE/IMMIGRATION/ZAIRYU_NINTEI/zairyu_nintei10_21_07.html>

⁵⁰ 「経済連携協定に基づく受入れの枠組」pp.3-4. 厚生労働省 HP <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/epa_base_2909.pdf>; 「第 30 回介護福祉士国家試験結果の内訳」(第 30 回介護福祉士国家試験における EPA 介護福祉士候補者の試験結果 別添 2) 2018.3.28. 同 <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12004000-Shakaiengokyoku-Shakai-Fukushikibanka/0000199738.pdf>>

⁵¹ 従来、介護福祉士養成施設を卒業すれば介護福祉士資格を取得できたが、「社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律」(平成 19 年法律第 125 号)により、養成施設卒業生も国家試験合格が資格取得の要件となった。この規定は平成 29 年 4 月に施行されたが、平成 34 (2022) 年度までの間は、養成施設卒業後 5 年間は介護福祉士資格を有することとし、その 5 年間のうちに国家試験に合格するか、介護業務に継続して 5 年間従事していれば、引き続き介護福祉士の資格を有することができる。(「社会福祉士法等の一部を改正する法律」(平成 28 年法律第 21 号))

⁵² 「出入国管理及び難民認定法第 7 条第 1 項第 2 号の基準を定める省令」(平成 2 年法務省令第 16 号。「上陸基準省令」)

⁵³ 同上

⁵⁴ 入管法別表第 1 の 4 の表

⁵⁵ 「介護留学生の奨学金補助 政府 施設の人材育成支援」『読売新聞』2018.3.31, 夕刊。

⁵⁶ 「自治体はいま vol.26 神奈川県横浜市 生活面の手厚い支援で海外から人材を迎える」『介護保険』270 号, 2018. 8, pp.32-33 ほか。

修了してから国家試験に合格することにより介護福祉士となった(いわゆる「実務経験ルート」の)者は対象ではないが、「新しい経済政策パッケージ」には、実務経験ルートから介護福祉士になった技能実習生や留学生に在留資格「介護」を認めることが盛り込まれている⁵⁷。

表2 介護福祉士養成施設入学者数の推移

年度	平成 25	平成 26	平成 27	平成 28	平成 29	平成 30
入学定員数 (人)	18,861	18,041	17,769	16,704	15,891	15,506
入学者数 (人) (定員充足率)	13,090 (69.4%)	10,392 (57.5%)	8,884 (50.0%)	7,752 (46.4%)	7,258 (45.7%)	6,856 (44.2%)
うち外国人留学者数 (人)	21	17	94	257	591	1,142
入学者に占める外国人留学生の割合	0.2%	0.2%	1.1%	3.3%	8.1%	16.6%

(出典) 日本介護福祉士養成施設協会『介養協 News』(資料編) 29(3), 2018.1.17, p.13. <http://kaiyokyo.net/member/20180117_news_no.25_documents.pdf>; 「外国人留学生に相談窓口」『福祉新聞』2018.9.19 を基に筆者作成。

3 外国人技能実習制度

(1) 制度の概要と受入実績

外国人技能実習制度の対象職種に介護を加える制度改正が平成 29 年 11 月に施行され、介護現場での技能実習生の受入れが可能になった。外国人技能実習制度は、「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進する」⁵⁸ことが目的とされる。技能実習生は、原則 3 年(優良な実習実施者・監理団体に限り最長 5 年)の滞在が可能で、報酬額は日本人と同等額以上でなければならない。技能実習生の家族帯同は認められていない。

介護職種の技能実習については、平成 30 年 10 月末までの 1 年間に、986 人分の実習計画の申請があり、計画が認定された 472 人のうち 247 人が来日したと報じられている⁵⁹。

(2) 日本語能力要件

介護分野の技能実習には、他の職種にはない介護固有の要件がある。このうち技能実習生の日本語能力については、入国時に日本語能力試験 N4(基本的な日本語を理解することができる)程度以上、2 年目は 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)程度以上とされている⁶⁰。入国 1 年後に N3 に合格できなければ帰国しなければならないことが、介護分野の技能実習が低調である原因の 1 つと考えられており⁶¹、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」(以下「骨太方針 2018」)は、2 年目に日本語能力の要件を満たさなかった場合でも、引き続き在留を可能とする仕組みについて検討を進めるとしている⁶²。

(3) 実習修了後の在留継続に向けた制度改正

技能実習生の在留期間は最長 5 年であるが、前述(第三章 1 節)のとおり、介護分野の技能

⁵⁷ 「新しい経済政策パッケージ」前掲注(23), p.2-10.

⁵⁸ 外国人技能実習法第 1 条

⁵⁹ 同期間の技能実習全 77 職種の技能実習計画申請件数は 35 万 5296 件、認定件数は 32 万 7197 件であった。(「介護来日 247 人止まり」『東京新聞』2018.12.2.)

⁶⁰ 「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」(平成 29 年厚生労働省告示第 320 号)

⁶¹ 「介護人材確保 日本前のめり」『朝日新聞』2018.8.28; 「介護職の技能実習生送り出しに課題山積」『通商弘報』2018.2.14.

⁶² 「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定) p.28. 内閣府 HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>

実習生が実務経験ルートで介護福祉士の資格を取得した場合に、在留資格「介護」を認める方針が示されている。また、技能実習生が実習修了後、他の在留資格（「特定技能」）に移行し、日本に在留することが可能になる制度改革が予定されている（第Ⅲ章4節参照）。

4 新たな在留資格「特定技能」の創設

前述の骨太方針2018において、「生産性向上や国内人材の確保のための取組（中略）を行ってもなお、当該業種の存続・発展のために外国人材の受入れが必要と認められる業種」について、新たな在留資格を創設し、「一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材」を受け入れる方針が示された⁶³。これを受け、在留資格「特定技能」の創設等を定める「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号）が、平成30年12月8日に成立した。

「特定技能」には当該分野の「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」が求められる「特定技能1号」と「熟練した技能」が求められる「特定技能2号」がある。介護は特定技能の対象分野（特定産業分野）とされ⁶⁴、特定技能1号での受入れが行われる⁶⁵。介護分野における、制度開始から5年間の受入見込数（受入れの上限として運用）は、最大6万人とされている⁶⁶。

特定技能1号を持って在留する外国人に求められる知識・技能の有無や日本語能力水準は、試験等⁶⁷によって確認する。3年間の技能実習を修了した者⁶⁸及び介護福祉士養成施設を修了した者⁶⁹は、これらの試験が免除される。特定技能1号での在留期間の上限は通算5年で、家族の帯同は基本的に認められない。特定技能の在留資格を持って在留する外国人は、許可された活動の範囲内での転職が可能である⁷⁰。

おわりに

政府は、若者の養成、未経験者の介護分野への参入促進、ロボットやICTの活用による負担軽減・業務効率化や子育てとの両立支援等を通じた人材の定着促進、外国人材の受入れ等、様々な施策により不足する介護人材の確保を図っている。少子高齢化の進展により介護需要の増加と生産年齢人口の減少が同時に進行する中で、良質な介護サービスを安定的に提供していくために必要な人材確保策について、どのような人材がどのような業務を担っていくかに関する議論を含め、介護現場における実践と政府における検討が続けられている。

⁶³ 同上, p.26.

⁶⁴ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」前掲注(44), p.10.

⁶⁵ 「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」（「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針について」（平成30年12月25日閣議決定）別紙1）法務省HP <<http://www.moj.go.jp/content/001278435.pdf>> なお、特定技能2号による受入れが予定されているのは「建設分野」、「造船・舶工業分野」である。

⁶⁶ 同上, p.2.

⁶⁷ 「技能水準」は「介護技能評価試験（仮称）」、「日本語能力水準」は「日本語能力判定テスト（仮称）」又は「日本語能力試験（N4以上）」に加え、「介護日本語評価試験（仮称）」に合格している者とされる。（「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」前掲注(65), pp.2-3.）

⁶⁸ 「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」前掲注(44), p.3

⁶⁹ 「「介護分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」に係る運用要領」2018.12.25, pp.1-4. 法務省HP <<http://www.moj.go.jp/content/001278462.pdf>>

⁷⁰ 法務省入国管理局「新たな外国人材の受入れに関する在留資格「特定技能」の創設について」（第2回外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 資料2）2018.10.12, p.3. 首相官邸HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikoku_jinzai/kaigi/dai2/siryou2.pdf>