

2018年8月17日 全7頁

介護人材不足シリーズ①

新たな在留資格創設でも不透明な人材確保

人手不足への対応ではなく、成長志向で外国人材を活かす

政策調査部
研究員 石橋 未来

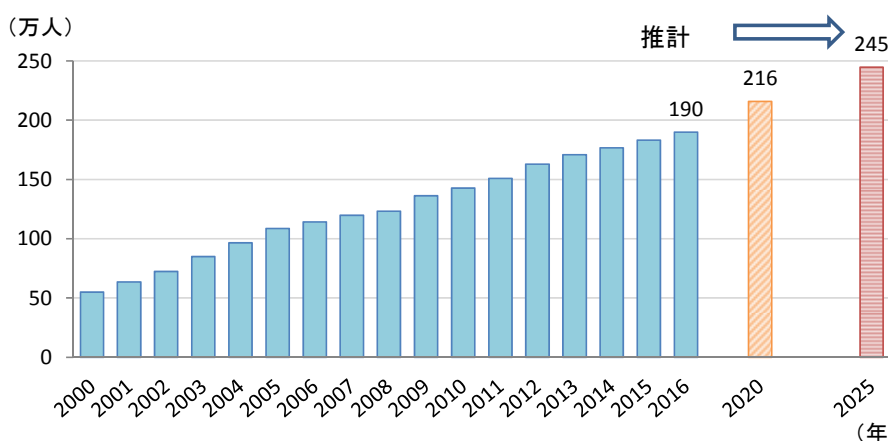
[要約]

- 介護人材不足に関する様々な論点を数回のシリーズレポートで取り上げる。シリーズ1本目となる本稿では、外国人材の受入れに焦点を当てる。
- 国内での人材確保が難航する中、政府は海外からの介護人材の受入れを積極化する方針である。2018年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」では、外国人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する方針が示された。
- 新たな在留資格で求められる技能や日本語能力の水準は、現行の在留資格から大幅に緩和されたものになる。ただし、日本が受入れを期待している近隣アジア諸国の人材は、積極的に日本での就労を目指していないため、人材確保につながるかどうか不透明だ。近隣アジア諸国自身の高齢化が、継続的な人材の受入れの障害になることも懸念される。
- 日本の介護分野では、人手不足を補うための単なる労働力として外国人材に期待する傾向が強く、介護を成長産業としていくために外国人材を活用するという視点が不十分ではないか。日本の介護産業に変革をもたらす存在として外国人材が活躍する機会を増やすなどして、介護事業者の生産性を向上させることが望まれる。その結果、海外と国内の人材が日本の介護分野での就労を選択するようになることが期待される。

はじめに

介護人材不足が問題となっている。第7期介護保険事業計画の介護サービス見込み量等に基づいて都道府県が行った将来推計によると、2016年度で約190万人であった介護職員数を2020年度に約216万人、2025年度に約245万人まで増やす必要があるとされている（図表1）¹。しかし、日本全体の労働力人口が減少する中、介護人材の確保は難航している。需要が強い介護関係職種²の有効求人倍率は2018年6月で3.72倍と、全職業の平均（1.37倍）を大幅に上回る（パートを含む常用のベース）³。

図表1 介護職員数の推移と将来の介護人材の必要数



（注）2015年度までは「介護職員数の推移」、2016年度以降は「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」の数字。

（出所）厚生労働省「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」より大和総研作成

そこで、介護人材不足に関する様々な論点を数回のシリーズレポートで取り上げたい。シリーズレポートの1本目となる本稿では、外国人材の受入れに焦点を当て、新たな在留資格を創設しても継続的な外国人材の確保が不透明である点を指摘する。また、外国人材の雇用を介護分野の成長に結びつける視点の必要性についても述べる。

人材不足で期待される外国人労働力

2016年度の介護職員数である約190万人は、就業者全体の3%弱に当たる。就業者全体の減少が見込まれる中、2025年の介護職員数を245万人分まで増加させるためには、他の産業を無視した単純計算で、就業者全体に占める割合を約4%へ引き上げることが求められる（図表2）。また、経済産業省[2016]⁴が推計した2035年の介護職員295万人を確保するためには、就業者の

¹ 2015～17年度の介護給付実績などを踏まえて推計された介護職員の将来需要（厚生労働省[2018a]「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年5月21日））。

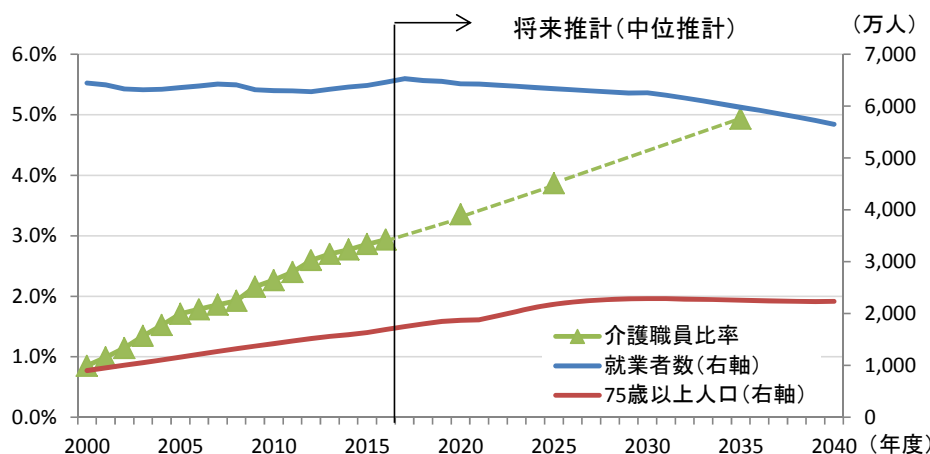
² 平成23年改定「厚生労働省職業分類」に基づく「福祉施設指導専門員」、「その他の社会福祉の専門的職業」、「家政婦（夫）、家事手伝い」、「介護サービスの職業」の合計。

³ 厚生労働省[2018b]「一般職業紹介状況（平成30年6月分）」

⁴ 2013年時点の介護サービス利用率等を基に、需要に合わせて伸ばした場合の介護職員数の将来推計（経済産業省[2016]「将来の介護需要に即した介護サービス提供に関する研究会 報告書」（2016年3月24日））。

約5%が介護分野に就労する必要がある。政府が介護職員の処遇改善や潜在介護人材の呼び戻し、キャリアアップ支援など様々な施策を重点的に実施してきたこともあって、介護分野への人材流入が続いてはいる（図表1及び図表2参照）。だが、介護保険でカバーすべき範囲の制度的見直しや介護産業の生産性上げが十分に進まず、従来のペースで増加する介護需要に対応できる介護職員数を確保するとすれば、就業者全体が減少する中で近年の介護職員の増加ペースを長期に維持していく必要がある。

図表2 就業者に占める介護職員比率の将来推計



(注) 将来の就業者数については、労働政策研究・研修機構[2016]に基づき、女性と高齢者を中心に就業率が上昇するケースを想定している（経済再生・労働参加進展シナリオ）。

(出所) 総務省統計局「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所[2017]「日本の将来推計人口（平成29年推計）（出生中位・死亡中位推計）」、労働政策研究・研修機構[2016]「2015年度労働力需給の推計」より大和総研作成

国内での人材確保が難航する中、政府は国外にも目を向け、海外からの介護人材の受入れを積極化する方針である。これまでのところ日本の介護分野で就労する外国人は、外国籍で在留期限や就労の制限がない「永住者」や「定住者」と、インドネシア、フィリピン及びベトナムとの経済連携協定（EPA）に基づく「特定活動」を行う外国人等に限定されていた。そのため日本の介護分野（社会保険・社会福祉・介護事業）で雇用されている外国人労働者は2017年時点で13,536人⁵と、近隣のアジア諸国と比較して絶対数でも人口対比でも極端に少ない（図表3）。

図表3 アジア諸国の外国人介護労働者数

	外国人介護労働者数 (万人)	外国人介護労働者 /65歳以上人口	2017年高齢化率	2017年総人口 (万人)
日本	1	0.0%	27.7%	12,671
中国	2,000	13.4%	10.8%	138,271
香港	37	29.7%	16.8%	741
シンガポール	25	47.8%	13.0%	397
韓国	20	2.8%	13.8%	5,145
台湾	25	7.6%	13.9%	2,363

(注1) 外国人介護労働者数には家事労働者が含まれる。

(注2) 外国人介護労働者数は、中国と韓国はUnited Nations[2017]より、それぞれ2010年、2016年の数字。それ以外の国は2017年の数字。

(注3) 中国の高齢化率、総人口は2016年の数字。

(出所) 各国統計局、United Nations[2017], “Elderly Care Work and Migration: East and Southeast Asian Contexts” 5-7 December 2017 より大和総研作成

⁵ 厚生労働省[2018c]『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成29年10月末現在）』

公的な介護保険制度が整備されていないアジア諸国では、家族や外国人労働者が家事や育児の延長線上で介護を担っているケースが少なくない。そのため、単純に比較することには注意が必要だが、例えば、日本に次いで高齢化が進んでいる香港では、60歳以上単身世帯の1割が外国人家事労働者から介護等のサービスを受けている⁶。仮に、日本の60歳以上単身世帯の1割が香港のように外国人介護労働者から介護サービスを受けるとすれば、70万人以上の外国人材を受け入れる必要がある。

新たな在留資格等による外国人材の確保は不透明

① 新たな在留資格の創設

安倍晋三内閣が2018年6月15日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太方針2018）において、外国人材を受け入れるための新たな仕組みを構築する方針が示された。

具体的には、「真に必要な分野に着目し、移民政策とは異なるものとして」、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材を幅広く受け入れるための新たな在留資格が創設されることになった。これは、現行の専門的・技術的な外国人材の受入れ制度を拡充するものであり、受入れ業種は「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」とされている。各種報道によると、政府は介護や農業、建設などの5業種を少なくとも想定しているという。

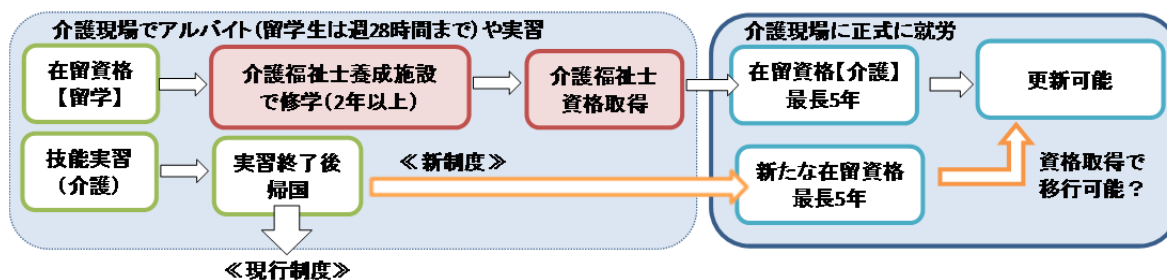
新たな在留資格では、事業所管省庁が定める試験等で判定される技能が求められるほか、日本語能力は生活に支障がない程度の能力を有することが確認されることを基本としつつ、受入れ業種ごとに業務上必要な日本語能力水準を考慮して定められる。技能実習（3年）を終了した者については、必要な技能水準及び日本語能力水準を満たしているとして、こうした試験等が免除されるなど、現行の在留資格の要件からは大幅に緩和されたものになる。

つまり、新たな在留資格の下では、現行の要件を満たさなくても長期の在留が認められる可能性がある。例えば、現行制度では、技能実習制度の枠組みで入国した外国人材は実習期間終了後に帰国することになっている。EPAの枠組み等以外で日本の介護現場で就労するには、留学生として入国し、日本の介護福祉士養成施設で2年以上修学して介護福祉士資格を取得する必要がある。介護福祉士資格取得後は、在留資格を「介護」⁷に変更して長期の就労が可能である（図表4）。しかし今後は技能実習を終了すれば、新たな在留資格に移行して最長5年間の就労継続が可能になりそうだ。また、滞在中に介護福祉士資格を取得するなどした場合、在留資格「介護」など既存の専門的・技術的分野における在留資格に移行できるルートも検討されている。

⁶ The Legislative Council Secretariat [2017], "Foreign domestic helpers and evolving care duties in Hong Kong" *Research Brief Issue No. 4 2016 - 2017* (July 2017)

⁷ 2016年11月に「出入国管理及び難民認定法（入管法）」が改正され、2017年9月から在留資格に「介護」が加えられている。「介護」の対象者は、日本の介護福祉士養成施設（都道府県知事が指定する専門学校等）を卒業し、介護福祉士の資格を取得した者である。

図表 4 技能実習後に介護現場に就労するルート



(出所) 各種資料より大和総研作成

さらに骨太方針 2018 では、「介護の技能実習生について入国 1 年後の日本語要件を満たさなかった場合にも引き続き在留を可能とする仕組みや、日本語研修を要しない一定の日本語能力を有する EPA 介護福祉士候補者の円滑かつ適正な受入れを行える受入人数枠を設けることについて検討を進める」ことも盛り込まれ、技能実習生や EPA 介護福祉士候補者に求められる日本語能力の要件も緩和される見込みである。

② 就労先の選択肢に入らない日本と東南アジア諸国の高齢化

外国人研修生・実習生にとってハードルが高いとされていた、日本の国家資格取得や日本語能力の要件が緩和されることは大きな前進といえる。ただし、それが介護分野の外国人労働者の増加につながるかどうかは慎重に見ておく必要がある。なぜならば、日本が受入れを期待している近隣アジア諸国の人材は、日本を積極的に目指しているわけではないからだ。

図表 5 は、介護分野に限られた結果ではないが、海外で就労するインドネシア人、フィリピン人、ベトナム人の就労先の上位 5 か国である。日本はベトナムでは 2 位だが、インドネシアとフィリピンでは 15 位前後にとどまり、上位 5 か国に入っていない。一般に国際的な労働移動の背景には、送り出し国と受入れ国の賃金格差や地理的な距離、受入れ国の治安や移民ネットワーク（コミュニティ）の確立の有無、家族の呼び寄せや帰化の可否等の規制など様々あるが、それらの面で日本は必ずしも魅力的な選択肢にはなっていないようだ。

図表 5 インドネシア・フィリピン・ベトナムの労働力が向かう主な目的地

目的地	出身国		
	インドネシア	フィリピン	ベトナム
1 位	マレーシア	サウジアラビア	台湾
2 位	台湾	UAE	日本
3 位	サウジアラビア	シンガポール	マレーシア
4 位	シンガポール	カタール	韓国
5 位	香港	香港	サウジアラビア

(注) インドネシア、ベトナムは 2015 年、フィリピンは 2016 年のデータ。

(出所) Philippine Overseas Employment Administration、ILOSTAT より大和総研作成

さらに、送り出し国における高齢化の進展は、日本の外国人材の受入れにとって大きな障害になると考えられる。United Nations[2017]⁸は、インドネシア、フィリピン、ベトナムを中心に東南アジア諸国の60歳以上人口は、2017～50年の間に6,400万人から1億6,800万人へ2.6倍に増加する見込みであり、介護問題が深刻化すると指摘している。現在、人材を送り出しているアジア諸国でも自国の高齢化への対応が急務となれば、これまでのように人材を供給することは困難となろう。

つまり、日本の介護分野で就労すること自体の魅力が十分なければ、いくら要件を緩和して門戸を広げても、期待するほど外国人材の増加は見込めないと考えられる。これは、介護職が夜勤などがあってきつい仕事、給与水準が低い仕事というイメージであるために、国内の人材が確保できない状況と同じである⁹。したがって、まずは介護を効率化して生産性や待遇を向上させるなど、介護分野で就労することの魅力を高める取り組みが必要と思われる。賃金や労働条件の着実な改善はもちろん、外国人材の持つ能力を戦略的に活用することで、介護産業の成長を促すような展望を示すことが重要だ。

外国人材の受入れを介護産業の成長と結びつける視点が求められる

① 介護分野における外国人材の戦略的な活用事例

日本では海外の介護市場に進出している事業者はまだ少ないが、北欧では大手の介護事業者を中心に海外展開に積極的だ。

例えば、スウェーデンの介護大手 Attendo は、フィンランドやノルウェー、デンマーク出身の外国人スタッフを多く抱え、これらのエリアで事業展開している。同社は2017年の売上の半分を海外事業から得ており¹⁰、2025年までに欧州最大のヘルスケアプロバイダーとなるための計画を示すなど、今後の海外事業展開にも意欲的である。また、移民に寛容な政策を採ってきたスウェーデンでは、高齢化した移民に対して、外国人介護労働者が母語（native language）で介護を行うサービスを展開している。認知症が進むと母語ではない第二言語（スウェーデン語）でのコミュニケーションが難しくなるケースがあり、民間事業者の中には、出身国が同じ外国人介護士による介護サービスをオプションで提供しているところもある。このように、外国人材を新たなビジネス展開や、多様性を活かした付加価値サービスの創造に結びつけることは可能である。

② 日本では人手不足解消が優先される

翻って日本の介護分野では、人手不足を補うための単なる労働力として、必要に迫られて外

⁸ United Nations[2017], “Elderly Care Work and Migration: East and Southeast Asian Contexts” 5-7 December 2017

⁹ 内閣府[2010] 世論調査報告書 平成22年9月調査「介護保険制度に関する世論調査」

¹⁰ Attendo[2018], “Annual Report 2017”

国人材に期待する傾向が強く、介護を成長産業としていくために外国人材を活用するという視点が不十分ではないだろうか。公益社団法人国際厚生事業団[2018]が行ったアンケート調査によると、EPA 候補の受入れ目的についても「介護職員の人員不足解消のため」(95.9%)と回答する施設の割合が最も大きい¹¹。増大する介護需要に対応するための人材確保は不可欠だが、就労先として積極的に選択されているわけではない日本が、外国人材を戦略的に活用していく展望を示すことができなければ、外国人材の継続的な確保や定着は難しいだろう。

スウェーデンの介護事業者のように海外展開をいきなり手がけるわけにはいかないとしても、日本国内での需要増大という、ある意味では事業としてのチャンスが大きい市場であるということ海外に向けて発信するような発想があってもよいだろう。介護分野においても、これからは AI (人工知能) の実装、ケアの内容のデータを収集・分析するデータベースの構築とその活用、ロボット・IoT (モノのインターネット) の活用が大きく進む時代に向かっている。

好循環が生まれることで人材不足の緩和につながる可能性

介護人材不足を背景に、外国人労働力に期待が集まっている。政府は従来の受入れ手段に加え、就労を目的とした新たな在留資格を創設する方針であるが、期待どおりに外国人材を確保できる保証はない。介護分野で就労する外国人材を、単に人手不足を補完する手段でなく、日本の介護産業に変革をもたらす存在と捉え、生産性向上の契機とすることが期待される。日本銀行名古屋支店[2018]¹²によると、外国人労働者の戦略的な活用を行うことは、外国人労働者の活躍を重視しているとのメッセージとして外国人労働者のモチベーションの向上に資するのみならず、日本人労働者にとってもグローバル展開に円滑な対応が可能になるといった効果が期待できると指摘している。外国人労働者の活躍促進に向けて戦略的な活用を行うことが、就労先としての魅力を高めていくことになるという。

世界で最も高齢化が進む日本の介護人材不足を解消するためには、ロボットや IoT の導入など様々な対策を並行して進める必要がある。それらの一つとして注目される外国人材の活用を、多様性を活かした新ビジネスの創出や付加価値サービスの追求と結びつけることで、結果として、国内外のより多くの人材が日本の介護分野での就労を選択するようになることが期待される。

¹¹ 公益社団法人国際厚生事業団[2018]「平成 29 年度 外国人介護福祉士候補者受入れ施設巡回訪問実結果について」

¹² 東海地域では製造業を中心に技能研修生が現場を支える貴重な存在だが、近年は中国の賃金水準が大幅に上昇し日本の賃金面の魅力が低下しているため、中国からの人材の受入れが頭打ちになっている (日本銀行名古屋支店[2018]「外国人労働者のさらなる活躍に向けて —東海 3 県のデータとヒアリングに基づいた現状と課題の整理—」(2018 年 5 月 21 日))