

EPAに基づく外国人介護福祉士の受け入れ

佐 藤 忍

はじめに

I 受け入れ体制

1. マッチング
2. 学習支援

II 国家試験

1. 合格率
2. 制度の修正

III 協働化

1. ケアマネジメント
2. EPA マネジメント

むすび

はじめに

今後10年の間に約100万人の介護労働者の不足が予想されている⁽¹⁾。魅力ある職場の提示がなにより肝要であることはいうまでもない。そのために労働条件や労働環境の改善が急がなければならない。労働者の給源の開拓も同時に進行中である。潜在介護士、在日外国人のほか、外国人技能実習生を「介護」の分野でも受け入れ可能とす⁽²⁾るとか、就労可能な在留資格として新たに「介護」⁽³⁾

(1) 『介護人材需給構造の現状と課題－介護職の安定的な確保に向けて－』労働政策研究報告書, No. 168, 2014年, 5頁, 参照。

(2) たとえば、『月刊労働組合〔特集〕介護労働が報われる社会に』2013年12月号；『Business Labor Trend 介護職場における人材確保－現場に求められること』2012年11月号, をみよ。

(3) 「『移民』は介護から？」『日本経済新聞』, 2014年2月5日, 参照。

を創設するとか、⁽⁴⁾ いろいろな議論・提案がなされている。TPP 交渉のなかで外国人介護士が「自由化」されるかもしれないということも噂されている。⁽⁵⁾ こうした中でいまや介護労働市場というきわめてドメスティックな市場のグローバル化が差し迫っている。日本における介護労働市場のグローバル化は、少なくともこれまでのところ、ゆるやかに、そして慎重に進展している。インドネシア、フィリピン、ベトナムの3カ国との間に締結した経済連携協定（EPA）に基づく外国人介護士の受け入れは、その一例である。

本稿の目的は、まず、EPA に基づく外国人介護士受け入れの現時点における実績と経験を整理・分析することである。外国人介護士は入国し就労開始して3年後には日本人と同じ介護福祉士国家試験を受験しなければならないのであるが、その合格率こそがこの受け入れ方式の成否を測る一つのパロメータである。合格者輩出のために政府および受け入れ施設はどのような取り組みをしたのだろうか。施設訪問から得られた知見にもとづきながら、EPA に基づく外国人介護福祉士受け入れの意義について考察したいと思う。⁽⁶⁾

(4) たとえば塚田氏は次のような展望を表明している。「国家資格がなくてもわが国で働けるような在留資格『介護』を創設することはできないものだろうか。」塚田典子「日本で初めて EPA による外国人介護福祉士候補者を受け入れた施設現場の実態と将来展望」『支援』4, 2014 年, 102 頁。

(5) 結城康博「社会保障制度における外国人介護士の意義」『淑徳大学研究紀要（総合福祉学部・コミュニティ政策学部）』47, 2013 年, 111-127 頁；同「外国人介護士受け入れの考察」『週刊社会保障』No. 2772, 2014 年 4 月 14 日, 50-55 頁, 参照。

(6) EPA に基づく外国人介護福祉士の受け入れプログラムについて、たとえば後藤純一氏は次のように検証結果を述べている。「EPA 交渉における取引カード」としては「大成功」であり、また「ヒトの移動実施に伴う問題点の洗い出し」には「かなり有効」であったと、その意義を認めつつ、しかし「人手不足を緩和するという目的のためには焼け石に水でおおよそインパクトを持つ人数ではあるまい」と受け入れ規模の面から否定的に評価している（後藤純一「第4章 EPA と人の移動：少子高齢化と看護師・介護士候補者受入れプログラム」『「経済連携協定（EPA）を検証する」についての調査研究 報告書』平成25年度外務省委託事業、公益財団法人日本国際フォーラム, 2014 年 2 月）。本稿は、受け入れ施設での聞き取り等に依拠しながら、このプログラムの持つ人手不足の量的緩和に止まらない日本の介護労働に対する潜在的・質的なインパクトの大きさを強調するものである。

I 受け入れ体制

1. マッチング

日本におけるこれまでの外国人労働者の受け入れと決定的に異なる点は、EPA（経済連携協定, Economic Partnership Agreement）という二国間の正式な協定によって枠組みを与えられたという点である。⁽⁷⁾技能実習生であれ、日系人であれ、あるいは種々の高度人材であれ、基本は個人と企業（個人）との間の私的な関係であり、関係する政府間で取扱いについて取り決めた文書があるわけではない。だからこそとりわけ技能実習生について募集・斡旋や雇用の場面でいろいろな不正や問題が後を絶たないのである。⁽⁸⁾EPA協定は、日本の国際労働移動にはじめて一定の「秩序」をもたらしたという点で画期的である。

EPA協定は、二国間の貿易・投資の自由化に加え、より広範囲な経済取引の円滑化を促進することを取り決めたものである。日本にとって経済活性化の重要な手段である。この協定の中に相手国の要望として労働力、とくに本稿のテーマである介護の分野の労働力の移動が含まれている。EPA協定の中に介護に従事する労働者の移動を含む協定相手国は、インドネシア、フィリピン、そしてベトナムの3カ国である。EPA協定の締結によって二国の経済的な互恵関係の中に労働者の国際移動が正式に位置づけられたのである。その点についてどこまで強く自覚しているかに関わりなく、協定が締結され、その枠組みに沿って運用される以上、事態は協定の精神に従ってチェックされざるをえない。EPAという協定の趣旨に照らすとき、一方の協定締結国だけが得するようなことがあってはならない。そうした事態が進行すると、対等であるべき二国の外交上の問題に発展せざるをえない。国際労働移動の分野でウィン・ウィ

(7) インドネシア、フィリピン、ベトナム各国との間で締結された各EPA協定の内容、制度の概要については、厚生労働省「インドネシア、フィリピン、ベトナムからの外国人看護師・介護福祉士の受け入れについて」（http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html）をみよ。

(8) 外国人研修生権利ネットワーク編『外国人研修生 時給300円の労働者2』明石書店、2009年。

ンの関係が実現されるように努力しなければならないという新しい舞台が用意され、その上に立ったのである。

介護に従事する労働者の移動に関する秩序（ルール）のひとつとして、労働者側の参加資格がある。ケアに関する専門教育を修得済みという学歴基準が設定されている。「看護学校卒業」（インドネシア、フィリピン）または「3年制又は4年制の看護課程修了」（ベトナム）がそれである。看護の専門知識がない場合には大卒であることに加えて、介護の講習を受け「介護士認定」されていることが必要である。⁽⁹⁾ 学歴は高いといってよい。

また就労環境についてもルールを定めている。一般家庭で働くことは認められていない。種々の条件をクリアした一定規模以上の介護施設が就労場所である。つまり家事労働者としての受入れではなく、施設で働く介護従事者である。⁽¹⁰⁾ 受け入れ施設は圧倒的に特養、老健のいずれかである。⁽¹¹⁾ 住み込みといった危険な労働環境は最初から排除されている。そして同一労働同一賃金も定められた。⁽¹²⁾

さらに労働者の国際移動につきまとう斡旋業者やブローカーなどの悪影響を排除するために、募集・斡旋は、公的機関によって独占されている。⁽¹³⁾ 日本側の受け入れ調整機関は「国際厚生事業団」（JICWELS）、相手側の送り出し調整機関は「インドネシア海外労働者派遣・保護庁」（NBPPIW）、「フィリピン海外

(9) 国際厚生事業団『平成 27 年度版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット』を参照。(http://www.jicwels.or.jp/files/H27E58F97E585A5E3828CE38080E38391E383B3E38395E383A.pdf), 参照。

(10) 諸外国の事例で紹介されるのは、ほとんど家事労働者である。たとえば労働政策研究・研修機構『欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者－ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス 5 カ国調査－』JILPT 資料シリーズ No. 139, 2014 年 6 月, 参照。東アジア諸国については、たとえば安里和晃「東アジアにおけるケアの『家族化政策』と外国人家事労働者」『福祉社会学研究』6, 2009 年, 10-25 頁, 参照。

(11) 平成 24 年 1 月時点で、受入れ 254 施設のうち、特養（153 施設）、老健（72 施設）である（厚生労働省「EPA 介護福祉士候補者の受入について」第 1 回経済連携協定（EPA）介護福祉士候補者に配慮した国家試験のあり方に関する検討会, 平成 24 年 3 月 23 日, 配付資料）, 参照。(http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000261i3.html)

(12) 国際厚生事業団, 前掲, 参照。

(13) 同上。

雇用庁」(POEA),「ベトナム労働・傷病兵・社会問題省海外労働局」(DOLAB)である。これに伴い、募集・斡旋に要する諸経費は、もっぱら受け入れ施設の負担となっている。たとえば求人申込手数料(初回 30,000 円(受け入れ機関当たり))⁽¹⁴⁾、斡旋手数料(一人当たり 131,400 円)である。

そしてマッチングが成立すれば、雇用契約を締結する。訪日前及び訪日後の日本語研修をへて、受け入れ機関への配属となる。この時点から3年の就労経験ののち、介護福祉士国家試験の受験が来る。国家試験は、毎年、年度末に予定されているが、受験のためには3年の実務経験が必要とされるから、労働者にとっても施設にとっても原則一度きりのチャンスである。それ以上の滞在は原則として予定されていない。協定上の枠組みは、介護福祉士国家試験の合格を目指す介護福祉士候補者の受け入れである。合格すれば正式に介護福祉士として日本に長期滞在できる。ただし介護福祉士は看護師のような業務独占ではなく、あくまで名称独占にすぎないから、候補者であっても介護士としての業務に支障はない。そこに施設からみた候補者の労働力としての魅力がある。

介護福祉士候補者は、ビマコンクの調査によれば、35歳以下の女性が圧倒的である。そして国家試験の合格後も10年以上は日本で働きたいと考えている(図表1)。受け入れ施設はどのような理由から候補者を採用したのだろうか。最も直近の総務省行政評価局による調査結果によれば、⁽¹⁶⁾「将来、職員として就労してもらうため」、「将来の介護人材不足を見込んで」という受け入れ理

(14) 同上。日本語研修機関への支払いなども含めると、施設の負担額は一人当たりおよそ60万円である。

(15) 外国人看護師・介護福祉士支援協議会(BIMA CONC)は「海外からの看護師・介護福祉士候補者の受入を支援し、日本での国家資格取得を目標とした日本語に関する教育を実施し、受入施設への定着を図るほか、それぞれの出身国はもとより、広く国際的にも日本の看護・介護技術の移転が行われることを期待し、もって、各国との友好親善に資することを目的」(<http://www.bimaconc.jp/>)として設立された団体である。施設および候補者へのアンケートでは、4回目となる今回はじめて、看護師候補者と介護福祉士候補者を分けて調査した。

平野らのインドネシア人候補者に関する調査によると、第2陣から第3陣にかけて、独身者の割合が90%以上に増え、来日動機も「キャリア志向」から「経済志向」へ変化しているという(平野裕子「インドネシア陣第3陣は第2陣からどう変化したか」『文化連情報』No. 394, 2011年, 58-62頁)。

図表 1 介護福祉士候補者の属性

		回答数	構成比%
性別	男	25	12.8
	女	169	86.7
	無回答	1	0.5
年齢	25歳以下	46	23.6
	26歳以上～30歳以下	86	44.1
	31歳以上～35歳以下	28	14.4
	36歳以上	29	14.9
	無回答	6	3.1
EPA 候補者として 来日をして率直な 気持ちを聞かせて 下さい	国家試験に合格して、これからも10年 以上は日本で仕事をしたい	135	69.2
	EPA 滞在期間は満了をして帰国したい	53	27.2
	今すぐにでも帰国したい	0	0.0
	無回答	7	3.6

出所：外国人看護師・介護福祉士支援協議会（BIMA CONC）『第4回 EPA 受入施設及び看護師・介護福祉士候補者調査』

調査時期：2012年10月～11月

介護福祉士候補者の対象者数：750，回答数：195，回答率：26.0%

由が上位に顔を出している（図表2）。この調査は平成23年以降も受け入れを継続しているか、平成23年以降新規に受け入れをはじめた施設のみを対象としており、かつて受け入れた経験があり、しかしその後は中断あるいは撤退したような施設を除外しているため、受け入れ理由の最新動向を反映していると考えられる。受け入れ当初の段階では、「国際貢献・国際交流」といった一般的な理由が前面に出ていたが、⁽¹⁷⁾ いまでは現実的になった感がある。一定の時間

(16) 総務省行政評価局『外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視－技能実習制度等を中心として－結果報告書』平成25年4月は、「外国人の受け入れ対策について、技能実習生、EPAに基づく外国人看護師・介護福祉士候補者及び留学生という3つの異なる対象に関し、適切な受け入れの実施を推進する観点から、それぞれの受け入れ状況、円滑・適切な受け入れの推進に関する施策・事業の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。」

(17) たとえば、小川玲子・平野裕子・川口貞親・大野俊「来日第1陣のインドネシア人看護師・介護士候補者を受け入れた病院・介護施設に対する追跡調査（第1報）－受け入れの現状と課題を中心に－」『九州大学アジア総合政策センター【紀要】』第5号，2010年，88頁，をみよ。

図表2 平成23年度以降のEPA介護福祉士候補者受け入れ理由（複数回答）

	件数	%
将来、職員として就労してもらうため	45	77.6
既に受け入れの経験があり、学習支援等のノウハウがあるから	31	53.4
就労前の日本語研修が充実したから	15	25.9
現在の人手不足解消のため	7	12.1
厚生労働省やJICWELSから受け入れ要請があったため	5	8.6
国際貢献・国際協力	4	6.9
以前から受け入れており、途中で辞めることができないと感じているから	3	5.2
施設本部からの要請	1	1.7
看護知識のある者が施設として必要	1	1.7
将来の人手不足に対応するため	1	1.7
経験のため	1	1.7

出所：総務省行政評価局『外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視－技能実習制度等を中心として－結果報告書』平成25年4月、（頁なし）。

注：回答数58施設。実施期間：平成24年11月/12月。

をかけて育成すれば貴重な戦力となり得ることがここ数年の経験によって裏付けられたことをうけていると思われる。

フィリピン、インドネシア両国からの受け入れ実績の推移をみると、受け入れ施設数および受け入れ人数は次のとおりである（図表3）。初年度の平成20年度はインドネシアから104人を53施設が受け入れた。1施設当たり平均して2人の受け入れである。翌年度からフィリピンが新規に参加し、190人が92施設に受け入れられた。各国から300人を上限に受け入れるとした協定内容に照らすと、200人にも及ばない。フィリピン190人、インドネシア189人である。上限数には達していないとはいえ、今後に期待できる数字であった。ところがインドネシア第3陣、フィリピン第2陣に当たる平成22年度から急速に熱が冷めていくかの勢いで受け入れ施設、受け入れ人数が減少した。受け入れ施設数はともに34となり、さらに平成23年度になると、インドネシアからの受け入れ施設は29まで落ち込んだ。平成23年度は、EPAに基づく受け入れ

図表 3 受け入れ実績（施設数、人数）の推移

	フィリピン		インドネシア	
	施設数	人 数	施設数	人 数
平成20年度	—	—	53	104
平成21年度	92	190	85	189
	6	27	—	—
平成22年度	34	72	34	77
	6	10	—	—
平成23年度	33	61	29	58
平成24年度	35	73	32	72
平成25年度	37	87	37	87
平成26年度（予定）	64	151	61	146

出所：国際厚生事業団『平成 27 年度版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット』7 頁。

—— 以下、EPA 方式 —— のいわば谷である。

平成 22/23 年度は EPA 方式の危機的状況であったといってよい。ウィン・ウィンのあるべき関係からすると、赤信号が点滅しているような状態である。EPA の存続自体が危うくなりかねない。そうした状況を踏まえて、後述するように、状況を改善する強力な働きかけが日本サイドからなされた。日本語研修・学習支援体制の組織的な改善がそれである。平成 23 年度末、すなわち平成 24 年 1 月末にはインドネシア第 1 陣の介護福祉士国家試験受験があり、3 月末には試験結果の発表があった。平成 20 年度から平成 23 年度までを EPA 方式の第 1 サイクルとすれば、第 1 サイクルは試行錯誤の中で期待と幻滅が表出し、受け入れ態勢の見直しと軌道修正がなされた時期であるといえる。

平成 24 年度から新しく第 2 サイクルがはじまっている。両国ともに受け入れ施設数でみても、受け入れ人数でみても明らかに増加基調となった。平成 26 年度の予定でみると、フィリピンの受け入れ施設は 64、受け入れ人数が 151 人である。インドネシアは受け入れ施設数 61、受け入れ人数 146 人である。

受け入れ後、各施設で学習・実習しながら 3 年後の国家試験を目指すわけであるが、国家試験に合格するまでは介護福祉士候補者という肩書きである。

EPAに基づいて受け入れられ、入国した労働者は、まず介護福祉士候補者として学習・実習を重ね、国家試験の受験を目指す。途中で帰国する者、不合格となって帰国する者、あるいは資格取得者となった後、帰国する者もいる。平成26年4月1日時点での状況を整理してみよう（図表4）。入国者数は1,505人である。現在のところ、国家試験の受験要件である3年の実務経験を満たしているのは、平成22年度入国者までである。⁽¹⁸⁾

図表4 入国年度別候補者の現状（平成26年4月1日時点）

(1) 就労コース [インドネシア] (平成20年度～) [フィリピン] (平成21年度～) [ベトナム] (平成26年度～)

入国年度	入国者数	資格 取得者数	就 労 中		帰 国 等	
			候補者	資格取得者	候補者	資格取得者
平成20年度	104	46	0	31	58	15
平成21年度	379	127	64	99	188	28
平成22年度	149	68	50	67	31	1
平成23年度	119	1	106	1	12	0
平成24年度	145	0	140	0	5	0
平成25年度	195	0	195	0	0	0
平成26年度(*)	414					
計	1,505	242	555	198	294	44

(*) 予定人数

(2) 就学コース (フィリピン)

*平成23年度以降は就学コースは送り出しが行われていない。

	入国者数	資格取得者数	就労中	帰国等
平成21年度	27	22	20	7
平成22年度	10	10	10	0
計	37	32	30	7

出所：国際厚生事業団「EPAによる外国人介護福祉士及び同候補者受入れの現状及び課題」第8回第6次出入国管理懇談会，平成26年4月21日，(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00050.html)。

(18) 「就学コース」は実務経験後の国家試験受験によって介護福祉士の資格を取得するのではなく、養成校修了によって介護福祉士資格を取得するコースである。平成21年度及び平成22年度のフィリピン人候補者についてのみ受け入れが実施され、以後は実施されていない。

平成 20 年の入国者 104 人のうち 46 人が国家試験に合格している。合格前の帰国者は 58 人に上る。合格者 46 人のうちさらに 15 人が帰国し、結局、31 人が介護福祉士として働いている。入国者に対する資格取得後の就労者の割合を定着率とすれば、その割合は 29.8%となる。入国者のおよそ 30%が労働者として定着していることになる。

平成 21 年度の入国者について同様にみると、入国者数 379 人、途中帰国者 188 人、合格者 127 人、合格後の帰国者 28 人であり、国家試験に合格し就労を継続している者は 99 人である。定着率は、26.1%である。

平成 22 年度についてみれば、入国者 149 人、途中帰国者 31 人、合格者 68 人、合格後の就労継続者 67 人となり、定着率は 44.9%である。

EPA 方式の効率性を定着率という観点からみると、もっと高めるべきであると思われるが、それでもやや改善がみられると評価してよい。

2. 学習支援

前述のとおり平成 22/23 年度は EPA 方式の危機であった。スタート時点から批判されていた「施設への丸投げ」⁽¹⁹⁾に対する反省がようやく形をみせた。まず候補者が施設に配属してからの学習環境の改善に向けた取り組みが平成 22 年度からなされた。日本語の学習、介護実務の専門学習を丁寧に、きめ細かくやろうとすれば、おのずと費用が発生するわけであるが、そのコストを施設に「丸投げ」⁽²⁰⁾するのではなく、政府として費用補助することを決定した。候補者一人につき年間 23.5 万円を予算計上した。これによって外部から講師を派遣したり、外部の学習施設へ通わせたりすることができるようになった。そして受け入れ施設の研修担当者には、年間 8 万円が手当として支給されることと

(19) たとえば「検証介護保険（下）インドネシアからやってきた」『四国新聞』2008 年 9 月 21 日、5 面、をみよ。出井康博『長寿大国の虚構 外国人介護士の現場を追う』新潮社、2009 年、参照。

(20) 厚生労働省「第 26 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 4）介護福祉士候補者への学習支援及び試験場の配慮」；総務省行政評価局『外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視』、前掲、参照。

なった。また異なる施設に分散している候補者を集めて模擬試験や集合研修を実施したり、学習の進捗状況をチェックするために定期的な小テストや通信添削もはじめた。これらの学習支援事業として約1億円が計上された。

学習支援事業は国際厚生事業団から委託された「国際交流&日本語支援Y」や、外務省から委託された「国際交流基金関西国際センター」などの様々な団体によって精力的に、献身的に実施された⁽²¹⁾。「国際交流&日本語支援Y」は介護現場と国家試験を踏まえたテキストやワークブックを作成した。このなかから外国人のための介護福祉士国家試験対策として代表的なテキスト、参考書が次々と生まれた。

学習支援事業に関与する団体が共有している理念は、候補者の日々の学習に寄り添う支援、学習の進捗状況に合わせる支援、候補者一人ひとりの顔が見えるような支援、そしてできるという気持ちにさせる支援、そうしたきめ細かな対応ができる柔軟性と多様性である⁽²²⁾。このほかにも介護福祉士候補者たちを支援し活動する団体には、たとえば「すみだ日本語教育支援の会」⁽²³⁾、「ガルダ・サポーターズ」⁽²⁴⁾などがある。

施設配属後の学習支援の改善に続いて、訪日前および訪日後の施設配属前における日本語研修のありかたの見直しがなされた。EPA協定に規定されているのは、訪日後・施設配属前の6ヶ月の日本語研修だけである。ところがとりわけ非漢字圏の人間が訪日後に6ヶ月だけ日本語を学んで施設に配属されても仕事にならないのは明白である。施設への配属時点で必要とされる日本語能力

(21) 「国際交流&日本語支援Y」によるEPA介護福祉士候補者への学習支援、テキスト作成の概要については、ホームページ (<http://kknihongo-y.com/>) のほか、橋本由紀江「EPA介護福祉士候補者の学習支援」『日本語学』Vol. 31 (8), 2012年をみよ。「国際交流基金関西国際センター」の活動については、たとえば登里民子「国際交流基金レポート9『ケア開国』への日本語支援～インドネシア人介護福祉士候補者フォローアップ日本語研修の現場より～」『日本語学』Vol. 29 (10), 2010年をみよ。

(22) 「EPA介護福祉士候補者への学習支援事業」『介護保険情報』12 (7), 2011年, 34-38頁, 参照。

(23) 宮崎里司「市民リテラシーと日本語能力」『早稲田日本語教育学』第9号, 2010年, 93-98頁, 参照。

(24) 2009年の発足以来の「ガルダ・サポーターズ」の活動・提言については、ホームページ (<http://garuda-net.jp/>) を参照されたい。

のレベルを、受け入れ施設の責任者の4分の3（73.2%）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」水準）と回答している。N3よりレベルの高いN2（「日常的な場面で使われる日本語の理解に加え、より幅広い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」）が必要とする回答も14.1%あった。つまりN3以上の日本語能力レベルが施設で仕事をする上で最低限必要とされているのである。⁽²⁵⁾ところが、訪日前日本語研修が義務づけられていない平成22年度入国者についてみれば、N3レベルに到達していると判断されるのは、2割から3割程度であった（図表5）。その2割から3割という水準自体は訪日後の日本語研修の成果というよりは、むしろ、日本語の学習経験のある者であったという幸運が作用していると推察される。そうした幸運に恵まれないかぎり、訪日後6ヶ月間のみの日本語研修ではとても仕事にならないといってよい。受け入れ施設の負担、候補者の混乱はきわめて大きかったと想像される。

図表5 訪日前研修と日本語能力

入国年度		訪日前研修	N3程度到達度
平成22年度入国	フィリピン第2陣	なし	30.4%
	インドネシア第3陣	なし	18.4%
平成23年度入国	フィリピン第3陣	2～3ヶ月	31.9%
	インドネシア第4陣	3ヶ月	55.8%
平成24年度入国	フィリピン第4陣		70.7%
	インドネシア第5陣	6ヶ月	88.1%

出所：外務省・経産省「訪日前日本語研修期間の拡充による日本語能力の向上」厚労省「第25回介護福祉士国家試験にEPA介護福祉士候補者128名が合格しました」（平成25年3月28日）、厚労省ホームページ。

注1）「N3」は、日本語能力試験のレベル（N1～N5）のうちの一つであり、「N3」程度の日本語水準が候補者の就労・研修開始時に最低限必要とされるレベルの目安とされる。

2）フィリピン第1陣～第3陣は看護師候補者のデータのみ（その他は看護師候補者と介護福祉士候補者のデータの合計）。

(25) 国際厚生事業団「EPAによる外国人介護福祉士及び同候補者受入れの現状及び課題」第8回第6次出入国管理懇談会、平成26年4月21日、(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00050.html)。

そこで平成 23 年度から 2 ～ 3 ヶ月の訪日前日本語研修が協定外の追加的取り組みとしてスタートした。平成 24 年度には 6 ヶ月に延長された。⁽²⁶⁾これらの訪日前日本語研修の効果は見事に結実した。N3 レベルの到達者は 9 割近くにもなったのである。施設配属後における介護の仕事や国家試験の勉強もこれによってずっと効率が良くなったと思われる。それは候補者の学習態度にも反映されるであろう。施設の責任者へのアンケートにもとづき候補者の施設配属時点での学習態度をみると(図表 6), 「真面目に学習している」とされる割合は、平成 21 年度入国者については 71.9%であったが、その後少しずつ上昇し、平成 23 年度入国者については 93.1%に達している。これから 3 年間をかけて頑張ろうとする候補者の気持ち⁽²⁷⁾が、訪日前日本語研修の成果として、前向きに改善されたことがわかる。

訪日前日本語研修が訪日後の学習をより効果的なものとすることがわかったことをうけて、さらなる踏み込みがなされた。すなわちベトナムとの EPA 協定⁽²⁷⁾において、訪日前日本語研修を 12 ヶ月に延長した。そしてその受講者に日

図表 6 候補生の学習態度の変化

	真面目に学習している		普通		やる気が感じられない	
インドネシア第 2 陣 (平成21年)	120	71.90%	43	25.70%	4	2.40%
	101	60.50%	53	31.70%	13	7.80%
インドネシア第 3 陣 (平成22年)	54	76.10%	16	22.50%	1	1.40%
	50	70.40%	20	28.20%	1	1.40%
インドネシア第 4 陣 (平成23年)	54	93.10%	4	6.90%	0	0.00%
	45	77.60%	13	22.40%	0	0.00%

出所：国際厚生事業団「平成 24 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」36-37 頁、図 2 -13/14, を加工。

注 1) 実施期間：2012 年 4 月 13 日～2013 年 2 月 13 日。

2) 上段は研修開始後のデータ、下段は調査時点のデータ。

(26) 厚生労働省「第 25 回介護福祉士国家試験に EPA 介護福祉士候補者 128 名が合格しました」(平成 25 年 3 月 28 日)、添付資料 3 - 2, 厚生省ホームページ。

(27) 国際厚生事業団『平成 27 年度版 EPA に基づく外国人看護師・介護福祉士受入れパンフレット』, 前掲, 6 頁。

本語能力試験の受験資格を与え、N3に合格した者のみがマッチングに参加できるようにした。インドネシア、フィリピンの場合にはまずマッチングがあり、雇用契約を済ませた後に日本語研修へ移行する。そのためどこまで日本語能力が伸びるかどうかは受け入れ施設としても不安であった。これに対してベトナムとの協定は日本語能力N3以上であることをマッチングの条件としているから、日本語能力についての不確実性を大きく軽減することになった。⁽²⁸⁾

II 国家試験

1. 合格率

平成24年3月28日、第24回介護福祉士国家試験の合格者発表があった。この日の合格者発表はこれまでの合格者発表とは趣を異にした。EPA協定にもとづき来日した外国人候補者たちが初めて受験した介護福祉士国家試験の発表であったからである。合格発表を気にしていたのは、候補者、施設の関係者だけではない。この合格発表はEPA方式の試験結果でもあり、その意味では政府も大いなる関心を持っていたにちがいない。第24回国家試験の合格発表はEPA方式第1サイクルの終点であり、そこで明らかになった実績と課題がつぎの第2サイクルへ向けての起点となった。

平成23年度の合格者は、日本人を含む全体で88,190人である。全体の受験者は137,961人であるから、全体の合格率は63.9%である。EPA候補者は、95人が「3年の実務経験」という受験要件を満たし受験した。そのうち合格者は、36人である。合格率は、37.9%である（図表7）。支援体制の不備、準備不足のなかであったことを考慮すれば、予想外に高い合格率であるといつてよい。

(28) 訪日前及び訪日後の日本語研修には、外務省と経済産業省の予算が投入されている。平成25年度の予算計上額は看護師候補者も含めて合計11.12億円である（外務省南部アジア部南東アジア第二課「平成26年行政事業レビュー『日・インドネシア経済連携に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者に対する日本語研修事業』説明資料」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000041618.pdf>, 平成26年6月）。出井は、日本語研修等に要する税金を国家試験合格者で割って、一人当たり8,000万円の税金が投じられたと試算した（出井康博「合格者一人に8,000万円を投じる『外国人介護士受け入れ制度』は官僚だけが得をする」『SAPIO』2012. 6. 6, 82-84頁）。

図表7 介護福祉士国家試験合格者の推移

受験年度	インドネシア			フィリピン			合 計		
	受験者数	合格者数	合格率	受験者数	合格者数	合格率	受験者数	合格者数	合格率
平成23年度	94	35	37.2%	1	1	100.0%	95 (137,961)	36 (88,190)	37.9% (63.9%)
平成24年度	184	86	46.7%	138	42	30.4%	322 (136,375)	128 (87,797)	39.8% (64.4%)
平成25年度	107	46	43.0%	108	32	29.6%	215 (154,390)	78 (99,689)	36.3% (64.6%)

出所：国際厚生事業団「EPAによる外国人介護福祉士及び同候補者受入れの現状及び課題」第8回第6次出入国管理懇談会、平成26年4月21日、(http://www.moj.go.jp/nyuukoku_kanri/kouhou/nyuukokukanri06_00050.html)。

いいかえれば、インドネシア第1陣を中心とした95人の受験生——そのなかには日本語研修を免除されたフィリピン人1人も含まれている——が、いかに学習能力の高い若者であったかということを物語っている。

EPA候補者が初めて受験する今回の国家試験では、試験問題の難しい漢字にふりがなを付けるという配慮がなされたが、これをきっかけとして、次の国家試験からは疾病名等への英語表記や試験時間の延長（1.5倍）といった特別措置⁽²⁹⁾がとられることとなった。

現在までにEPA方式に関連した国家試験は3回実施された。平成23年度の第24回につづいて、平成24年度の第25回、そして平成25年度の第26回の3回である。それぞれの合格率は図表7のとおりである。いずれも4割弱で推移している。3回を合計した合格者の総数は、241人となる。そのうち68%は、東京以西の上位都府県に集中している（図表8）。最も多くの合格者を輩出しているのは、徳島県である。14施設の33人である。当時参議院議員であり、かつ自らも特別養護老人ホームの理事長をつとめ、EPA創設・推進の立役者ともいふべき故中村博彦氏の絶大な影響力である。⁽³⁰⁾ 徳島県に次ぐのは、神

(29) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験にEPA介護福祉士候補者128名が合格しました」前掲、参考書類1-1。候補者に対する国家試験受験への特別な配慮として、母国語・英語による出題やレベルの低い試験といったような方向には舵は切られなかった。合格者の質保証という観点からすれば、適切であったと考えられる。

(30) 出井康博『長寿大国の虚構 外国人介護士の現場を追う』前掲、200-211頁、をみよ。

図表 8 合格者数上位県

徳 島 県	33人
神 奈 川 県	25人
大 阪 府	21人
東 京 都	20人
香 川 県	13人
静 岡 県	12人
兵 庫 県	10人
岐 阜 県	8人
愛 知 県	8人
広 島 県	7人
山 口 県	7人
小 計	164人

出所：「第24回・第25回・第26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」（厚生労働省ホームページ）
より作成

奈川県，大阪府，東京都といった大都市圏である。

2. 制度の修正

EPA 候補者の最初の国家試験受験のおよそ1年前，平成23年3月11日，「経済連携協定（EPA）に基づくインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者の滞在期間の延長について」という閣議決定がなされた⁽³¹⁾。支援体制の不備を認めながら，改善の取り組みを進めてきたとはいえ，最初の国家試験で十分な成果が得られるとは考えられなかった。EPA 協定によれば，介護福祉士候補者の場合，国家試験受験のチャンスは4年間で1回限りである。1回の不合格で帰国という制度の硬直性に対してマスコミからの批判もあった⁽³²⁾。協定の枠組みを遵守するとしても，そのための前提条件である支援体制に不備があったのではないかと。閣議決定はそうした解釈にもとづき再受験を可能

(31) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験…」(平成25年3月28日)，参考書類2-1，前掲。

とするものである。協定の弾力的運用といってよいであろう。

「政府は、…EPAに規定する義務を超えて、…追加的な学習支援を平成22年度から本格的に開始したところである。この本格的な支援が開始される前の平成20年度又は平成21年度に入国した…候補者については、外交上の配慮の観点から…、一定の条件に該当した場合に、…追加的に1年間の滞在期間延長を認める対象とする⁽³³⁾」

同様の閣議決定は、平成25年2月26日にもなされた。

「平成22年度から平成24年度までに入国し、かつ、6か月間の訪日前日本語研修を受講していない候補者についても、外交上の配慮の観点から、…一定の条件に該当した場合に、…追加的に1年間滞在期間を延長し、…国家試験を受験する機会を特例的に1回に限り得られるようにする⁽³⁴⁾」

滞在延長と再受験を認める「一定の条件に該当した場合」とは、合格基準点の5割以上の得点を取りながら、不合格となった者である。滞在延長の基準点は、次のとおりである（図表9）。滞在延長ルールに該当する者は、次の表にみられるように、不合格者のほとんどであるといってよい（図表10）。不合格者の中で該当する者の割合を救済率とすれば、第24回の受験者の救済率が最

図表9 滞在延長基準点

	第24回 (平成23年度)	第25回 (平成24年度)	第26回 (平成25年度)
合格基準点 (120点満点)	75点	69点	68点
滞在延長基準点 (合格基準点の5割以上の得点)	38点	35点	34点

出所：厚生労働省「EPA介護福祉士候補者（平成21年度入国）の滞在期間延長の得点基準等について」「EPA介護福祉士候補者（平成22年度入国）の滞在期間延長」にもとづき作成。

(32) たとえば「年明け 国家試験に初挑戦 外国人介護士、根付くか」『日本経済新聞』2011年12月21日；「外国人介護士を帰国させていいのか」同上、2012年1月22日、参照。

(33) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験…」前掲、参考書類2-1。

(34) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験…」前掲、参考書類2-2。

図表 10 滞在延長該当者数

(単位：人)

国家試験		受験者	合格者	不合格者	滞在延長 基準点以上
第24回	インドネシア第1陣	94	35	59	47
第25回	インドネシア第2陣	165	75	90	78
	フィリピン第1陣	136	40	96	81
第26回	インドネシア第3陣	70	40	30	28
	フィリピン第2陣	51	26	25	23

出所：厚生労働省「EPA 介護福祉士候補者（平成 21 年度入国）の滞在期間延長の得点基準等について」「EPA 介護福祉士候補者（平成 22 年度入国）の滞在期間延長」にもとづき作成。

も低く、それでも 80%である。その後は 90%前後である。EPA 候補者の能力に対する一定の手応えと、協定締結国への配慮とがこうした弾力的運用をもたらしたともいえる。

1 回限りとしてきた国家試験の再受験が可能となることに伴い、合格率の把握の仕方にもひと工夫が生まれた。国家試験の回数ごとの合格率だけではなく、候補者の国籍・学年ごとの把握も可能となる。2008 年度に入国したインドネシアからの第 1 陣 94 人の受験生の受験年度は、平成 23 年度だけでなく、平成 24 年度にも 10 人が再受験し、平成 25 年度にさらにもう一人が再受験している。インドネシア第 1 陣 94 人の年度を超えた累積合格率は、48.9%となる（図表 11）。1 回限りの受験であれば、図表 7 のように、インドネシア第 1 陣の合格率は 37.2%であるが、再受験も含めると、累積合格率は 48.9%に上昇することになる。累積合格率でみると、インドネシア第 3 陣の合格率は 57.7%にも達する。フィリピン第 2 陣の合格率は、51.9%である。再受験を可能とすることによって日本人を含めた全体の合格率にかなり近づいたといえる。

EPA の協定上の基本的な枠組みによれば、EPA 候補者はあくまで介護福祉士国家試験の合格をめざして 3 年にわたって専門知識・実務を勉強している候補者であって、けっして労働力ではない。同じ職務に従事する職員と同一労働同一賃金が原則とされているとはいえ、けっして介護報酬上の職員としてカウ

図表 11 累積合格率

		受験者数 (人)	累積 合格者数 (人)	(内 訳)			累積 合格率 (%)
				第24回 (平成23年度)	第25回 (平成24年度)	第26回 (平成25年度)	
インドネシア	第1陣 (2008年度入国)	94	46	35	10	1	48.9
	第2陣 (2009年度入国)	165	80		75	5	48.5
	第3陣 (2010年度入国)	71	41		1	40	57.7
フィリピン	第1陣 (2009年度入国)	137	47	1	40	6	34.3
	第2陣 (2010年度入国)	52	27		1	26	51.9

■ 本来の受験年度の者

■ 再受験年度の者

■ EPA による訪日前に国内で介護の実務経験があり、本来の受験年度より早めに受験した者

出所：厚生労働省「第26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」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000041984.html>)

ントすることは許されていない。介護報酬を受け取るうえで必要な職員数の最低限度はEPA候補者を除かなければならない。それが当初からのルールである。EPA候補者をに入れてやっと介護報酬を請求することができるほど人手不足に陥っているような施設はそもそも論外である。たとえ職員数に十分な余裕があつて、ゆとりのある人員体制でマネジメントを行おうとしても、そのときですらEPA候補者を職員数に含めてはならないとされてきた。これに対してはEPA候補者の労働力としての実際の働きぶりを不当に過小評価するものであるという批判があつた。⁽³⁵⁾受け入れ以前にあつたEPA候補者にたいする仕事上の不安の多くは、各種のアンケートからも明らかになったように、杞憂であつた。⁽³⁶⁾候補者たちは言葉の障害を笑顔と態度で克服していた。それが職場の活性化をもたらしてもいた。そうした実績と経験を踏まえて国家試験の合格があるわけであり、国家試験を目指す候補者としての身分を保護しつつ、労働力としても適切に評価することは両立しうるし、両立させることが候補者の能力

(35) 中村博彦『日本再生への道』現場発信記出版の会、2012年、47-68頁、参照。

(36) 塚田典子「経済のグローバル化と引き換えにEPA外国人介護士の浸透」『エコノミスト』2014年4月15日、44-46頁；小川玲子「経済連携協定による外国人介護職の受け入れから5年」『Mネット』(Migrant Network)、2014年7月号、18-19頁、参照。

開発にも効果的であると考えられる。第24回介護福祉士国家試験によって終点を迎えたEPA方式の第1サイクルは、かくしてEPA候補者の労働力としての側面に新たな光を投げかけるきっかけとなった。「EPA介護福祉士候補者の配置基準⁽³⁷⁾上の取扱いの見直し」がそれである。

EPAプロジェクトの第2サイクルの始まりに合わせて、平成24年4月1日以降、まず「夜勤に係る加算及び昼間ユニット単位での配置基準等」について見直しがなされた(図表12)。候補者として1年以上の勤務経験があれば、あるいは日本語能力がN2以上であれば、1年待つことなく就労開始後から、夜勤シフトに組み入れることができると変更した。夜勤だけでなく、ユニットケアを実施する施設では昼間ユニット単位の人員にカウントすることもできることになった。EPA候補者の労働力としての信頼と実力が評価されたといつてよい。ただし、あくまで夜勤加算とユニット単位という限定された分野での評価にとどまった。この限定性は、翌年の平成25年4月1日以降は取り払われた。EPA候補者として6ヶ月経過すれば、いよいよ「職員の基本の配置基準」に加えてよいこととなった。6ヶ月経過すれば、もはや介護報酬に係る書類上は一人前の職員と同じ扱いができるのである。

図表 12 配置基準の改正

	就労開始後	6ヶ月経過後	1年経過後
職員の基本の配置基準	×→×→△	×→×→○	×→×→○
夜勤に係る加算及び昼間ユニット単位での配置基準等	×→△→△	×→△→○	×→○→△

出所：厚生労働省「EPA介護福祉士候補者の配置基準上の取扱いの見直しに伴うEPA受入指針告示の改正について」より作成。

注記：導入当初→平成24年4月1日以降→平成25年4月1日以降

×：候補者を算定対象とすることは不可

△：N2以上を保有している候補者のみ算定対象

○：候補者を算定対象とすることが可能

説明：「職員の基本の配置基準」によれば、EPA導入時点では候補者を算定対象とすることは「就労開始後」はもちろんのこと、「6ヶ月経過後」も「1年経過後」も不可であった。ところが平成25年の改正により、「就労開始後」であってもN2以上の日本語能力を有している場合には算定対象に加えてよいことになった。たとえ日本語能力がN2未満であっても勤務から6ヶ月が経過していれば算定対象になることができる。

(37) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験…」前掲、参考書類1-3。

Ⅲ 協 働 化

1. ケアマネジメント

EPA 候補者を国家試験合格に導くような施設に共通していると思われるのは、よりよい介護サービスを安定的に提供するためには職員の教育・能力開発が不可欠であるということ、そのために様々な工夫を実践しているということである。特定の要介護者を一人の職員ですべて担当することはできないから、要介護者に関わる情報を関係する職員間で共有し、それにもとづいて各人が適切に対応し、その結果もまたシェアするというチーム力が大切である。そのために情報の透明化が推進されている。ある施設——以下、施設X⁽³⁸⁾——では、各フロアに4台のパソコンを設置し、グループウェアを駆使して、要介護者のデータ、各自のスケジュールを共有し、職員相互の連携を密接にしている。職員一人ひとりが情報を発信・確認・返信することを徹底している。フロアごとの各種の行事や大小様々な事故をメッセージで報告し合い、一種のミニ会議をネット上で開催し、日常的にリスクマネジメントを実践している。

情報の透明化は、施設内の職員間にとどまらない。ホームページはもとより、ブログあるいは研究発表などのあらゆる機会が情報公開の手段として活用されている。いまでは「介護甲子園⁽³⁹⁾」といったイベントも開催されるようになっていく。自分たちの行っている介護の実践に自信を持ち、社会に対して積極的に開示するようになっていく。そして他の職員、他の施設から学び合うことが定着してきた。施設介護はもはや要支援者と介護者との閉鎖的な空間における密室の行為ではない。いまや介護の現場は外部の人間でも容易にチェックできる

(38) 以下の施設Xに関わる情報は、2012年12月19日訪問時及びその後の情報交換にもとづく。

(39) 「介護に就く人が、この仕事の尊さや誇りを再度認識して、自分の夢や目標を持って仕事できたらいいのではないか！ 自分の仕事の目標や目的を思い出し、少しでもやりがいをもって働く人を増やしたい!! かっこいいと言われるような業界にしたい! 夢を語るステージを「介護甲子園」で提供したい!! その夢を、応援する仲間たちと語り合いたい!!」(<http://www.j-care.or.jp/>) そうした意図で2011年から日本介護協会主催で開催されている。介護経営のベストプラクティスを広めるイベントであるといつてよい。

ような開放的な空間として構築されており、そのような方向に向けて働きかけがなされている。

職員による研究会での発表テーマを例示すると、次のごとくである。⁽⁴⁰⁾

「人材育成の実践－個性有る職員教育」

「個別ケアと多職種連携の実践」

「EPA 介護福祉士候補者受入について」

「EPA 介護福祉士候補者受け入れと指導について」

「外国人介護士との協働とその効果」など

情報を開示することは自らの、自分たちの実践している行為について客観的に考察することにつながる。一つひとつの介護行為の意味を省察し、その意義について点検し、そしてその効果を確認することにつながる。つまりエビデンスのある介護あるいは科学的介護を実践するという意識づけが職員の中に芽生えてきやすい。それは介護という行為の広がりや奥行きへの深さに対する洞察力を高め、ひいては介護という仕事のやりがい、職場の魅力の発見にもつながる。

研究発表や大きなイベントのような大きな仕事とまでいかななくても、さりげなく実践されている日常的な介護を第三者が評価してあげるということも、介護の意義づけに大いに役立つ。そうした仕掛けに様々な工夫が凝らされている。第三者による評価の代表的なものは理事長賞のような組織のトップによる評価である。これは施設の業績に顕著な功績があった場合に限られる。もうひとつ大変ユニークだと思われるのは、別のある施設――以下、施設Y――⁽⁴¹⁾が平成23年度から始めた「月間 MVP 賞」である（図表13）。これは、毎月、同

(40) 施設X及び後述の施設Yの職員による発表テーマの一部である。

(41) 以下の施設Yに関する記述は、2014年3月7日の施設訪問時のヒアリング・情報提供および同施設に関する以下の紹介記事にもとづく。「EPA 介護福祉士候補者の受け入れと試験合格までの道のり」『都市問題』2012年7月号、32-40頁；「職場の環境改善、職員の意識改革に火をつけた『EPA 介護福祉士候補者の受け入れ』」『CARE VISION』2014年2月号、48-49頁；「医療の介護もサービス業 EPAをきっかけに『学べる施設』を目指す」『月刊老施協』Vol. 504、2013年5月、26-29頁、参照。

図表 13 月間 MVP 賞のタイトル一覧

	平成23年度	平成24年度	平成25年度
4 月	ベストスマイル賞 とっても前向きで賞	字がきれいで賞	成長したで賞
5 月	最優秀パート賞 身だしなみナイスで賞	さわやかで賞	いつも助かっています！ ありがとう賞
6 月	緑の下の力持ちで賞	接遇一番で賞	雨にも負けず頑張っているで賞 パパいつもお疲れ様で賞
7 月	報連相とにかくうまいで賞	体調管理万全で賞	介護ソフト使いこなしているで賞
8 月	その言葉助かったで賞	ムードメーカーで賞	入浴介助頑張ってるで賞
9 月	顧客満足賞 スタミナあるで賞	上期 MVP 賞 さりげないで賞	上期実り多かったで賞
10月	上期 MVP 賞 部下育成賞	司会進行ピカイチで賞	おもてなしで賞
11月	あいさつ最高賞 成長賞	片付け上手で賞	ファンが多いで賞
12月	嫌な顔しないいつも笑顔で賞	年末年始頑張ったで賞	カゼにも負けず健康体賞
1 月	アイデア賞	ほめ上手で賞	
2 月	サポート賞 自己啓発賞	多職種共働上手で賞	
3 月	年間 MVP 賞 下期 MVP 賞 新人賞	下期 MVP 賞	

出所：施設 Y でのヒアリング時の提供資料にもとづき作成。

僚による投票で受賞者が決定される。90%を超える投票率である。朝礼で表彰される。毎月の表彰のタイトルは「職場環境改善委員会」が考案する。「陰ながら頑張っている人をイメージして」タイトルを考えている。「目立たないけれど、ちゃんと見ていますよという証し」⁽⁴²⁾である。過去3年のタイトルは図表13のごとくである。平成23年度8月の「その言葉助かったで賞」はフィリピン人候補者がよく使用するフレーズ“always smile”に対する同僚の率直な評

(42) 「医療の介護もサービス業 EPA をきっかけに『学べる施設』を目指す」『月刊老協』Vol. 504, 2013年5月, 27頁。

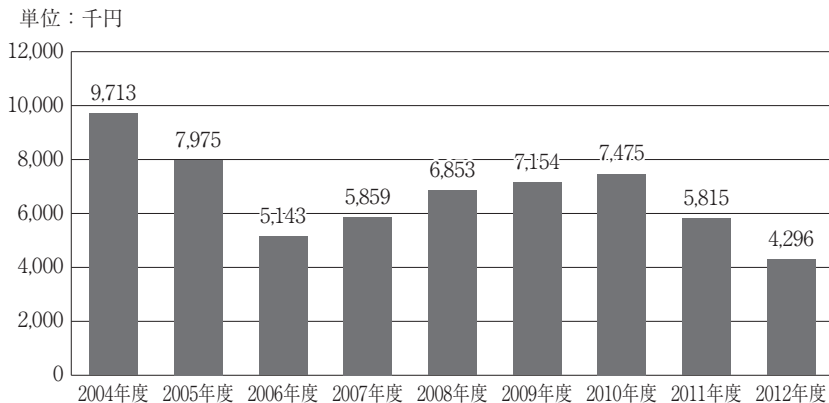
働である。評価する、認めるという行為が介護の職場を活性化し、質の向上に役に立つことはいうまでもないであろう。

介護の質向上の一例として、施設Xにおける「日中おむつゼロ」の活動を紹介しよう。

要介護者の生活の質を改善する取り組みとして、「日中おむつゼロ」や「常食化」がある。座位支援によって咀嚼機能を向上させ、水分ケアによって覚醒水準を向上させることをとおして「常食」移行が可能となる。食生活が改善することで充実した生活基盤のひとつが形成される。これと相乗的に影響し合いながらQOLの高い日常生活に効果を発揮するのが、「日中おむつゼロ」である。トイレで排泄できるように支援し、排泄改善を実現することは、安心・安全で楽しく活発な生活を送ることを可能とする。「日中おむつゼロ」になることで、自信がつき、外出にも積極的となる。施設Xでは平成16年からおよそ1年をかけて「日中おむつゼロ」を実現した。こうした科学的介護を実践するためには、職員には昔のように「経験と心」に頼るだけではなく、要介護者のQOLの向上のために専門知識と経験に裏付けられた「知識・技術・心」のバランスをもって積極的に働きかける主体性が求められる。「日中おむつゼロ」を実現し、定着させるためには、職員一人ひとりが要介護者の状態をきめ細かく観察し、その変化に気づき、そして能動的に働きかけるという資質を備えておかなければならない。

「日中おむつゼロ」には経営上のメリットもある。施設長から提示された資料によれば、「日中おむつゼロ」は要介護者の生活の質改善に寄与するだけではなく、経費節減という経済効果ももっている。図表14にみられるように、平成16年のおむつ代には年間1,000万円近く費やしているが、「日中おむつゼロ」を達成してからは変動を伴いつつも平成25年でみれば600万円弱まで経費が圧縮されていることがわかる（図表14）。差額分（約400万円）は施設運営に有用な他の用途に充てることができる。

図表 14 おむつ発注額の推移



出所：施設Xでのヒアリング時の提供資料にもとづき作成。

2. EPA マネジメント

EPA 候補者を国家試験合格に導くことのできる施設には質のよい介護を安定的に供給するためのケアマネジメントが構築されているだけではない。それに加えて、EPA 候補者の個性と能力を生かし伸ばすためのマネジメントが不可欠である。EPA 候補者のニーズに寄り添いながら、施設としてのパフォーマンスの最大化を目指すという洗練された EPA マネジメントが求められる。

施設Yの経験がここでも参照されるべきであろう。

施設Yは、平成20年にインドネシア第1陣を1名、平成21年にフィリピン第1陣1名、インドネシア第2陣1名を受け入れた。候補生によれば、「最初の2年間ぐらひは勉強の時間はなかった。」「普通にシフトに入っている状態で、夜、うちに帰って、自分で勉強をするという状態です。」どこの施設もそうであったように、受け入れてはみたが、しっかりとした体制を構築していたわけではない。候補生が3人になった平成21年4月に、やっと法人本部で企画調査室が開設され、これが翌年の平成22年2月に、人事企画室に格上げされ、本格的な受け入れ体制ができあがった。この施設は国家試験に2年連続して候補者3人全員を合格させている。「介護福祉士・社会福祉士等の資格を有し、

実務経験があり、介護養成校で教育経験者で英語もできる職員」を採用し、施設長の下に生活支援担当、教育担当、業務担当を配置した。EPA 候補者の実務は業務担当を責任者とし、所属フロアリーダーを中心として指導する。この頃から「週1回、出勤扱いで勉強を教えてくださいました。」「週に1日8時間、⁽⁴³⁾じっくり教える感じですね。」EPA 候補者の人材育成に関する全般的な方針として、次のような回答が施設訪問時に提示された。

「学習や業務だけに偏る事が無いよう、学習した知識を仕事に役立てる、または仕事で生まれた疑問を学習を通して補完していくといった様な、知識と技術両方を効率よく向上させるアプローチをしてくれている。また、ホームシックや日本人とのコミュニケーション・過酷な滞在条件など精神的なストレスが多い候補者を支えるために人事企画室やフロア職員を中心に積極的に関わった。」

とりわけ受験の年の10月から1月にかけての追い込みの時期（試験対策期）には、模擬試験等を積極的に受けて実戦感覚を身につけていく。「1月の試験に向けて11月からはシフトから抜け12月は完全に現場を離れて受験勉強に集中する。」

施設Yについて特筆すべきは、EPA 候補者を支援するあまりに、それがえこひいきと映り、日本人職員との間にかえってわだかまりや亀裂を産んでしまわないように、より積極的な手を打ったことである。「受け入れ2年目からヘルパー2級取得者との合同勉強会（介護福祉士受験対策）を毎週開いています。昨年は日本人8人が受験、6人が合格しました。1人で勉強していると挫折しがちですが、共に学ぶことで乗り越えられるんですね。当施設ではEPAをきっかけに『学べる施設』を目指しました。」候補者に対して国家試験の勉強を教えるだけではなく、日本人と一緒に学習するチャンスに変換したのである。こ

(43) 「EPA 介護福祉士候補者の受け入れと試験合格までの道のり」『都市問題』2012年7月号、35-36頁、参照。

(44) 「医療の介護もサービス業」『月刊老施協』前掲、28頁。

れは施設に変革をもたらしたといっても過言ではないだろう。この結果、平成26年3月7日時点で常勤職員の介護福祉士取得率は90%に達する。未取得者は、EPA 候補者2名、在日フィリピン人1名、ヘルパー2級1名だけである。

施設Yを含む法人全体で毎年開催されるTQM活動発表セミナーは「学べる施設」の制度化といってよい。施設Yの職員による発表に「介護技術向上におけるご利用者の重度化予防」という事例発表がある。⁽⁴⁵⁾ 国家試験に合格したEPA外国人介護士を含む12人のチームが、平成25年6月から同年12月にかけて実施した活動の成果報告である。不安定な姿勢が続くと筋肉が緊張し、固くなり、拘縮が起きやすい。そこで要支援者の拘縮予防・緩和に必要な介護知識・技術を職員全員が修得できるように目標設定し、その達成度を検証したという報告である。フロア会議、テスト、勉強会、能力評価をつうじて、必要な介護が「できる」職員を知識テスト80点以上、実技テスト合格によって認定することとした。知識テスト90点以上で、かつ他の職員に指導ができる者をスペシャリスト（指導者レベル）と認定することとした。「できる」職員（スペシャリスト10%を含む）は活動実施前には43%であったが、実施後には「できる」職員（スペシャリスト18%を含む）100%（職員数51人）を達成した。そして実際に、要支援者の膝関節伸展の可動域を測定し、維持、または改善傾向にあることを確認した。要支援者の日常生活自立度も「介助で移乗できる」ほどに改善したことが報告されている。

介護士として一人前になるためのいわば登竜門として夜勤経験がある。みずは情報総研調査によれば、候補者受け入れ施設⁽⁴⁶⁾（128施設）のうち候補生に夜勤をさせている施設は意外に少ない。12.5%のみである。なにより夜勤は少ない人数で担当するため、責任が重大であり、十分な能力がなければ簡単に任せることはできないからである。ほとんどの施設（86.7%）は「受験の妨げになる」、「シフトに入れても数に数えてもらえない」、「トラブル発生の不安のほう

(45) 『第8回TQM活動発表セミナー抄録』2014年、27-30頁、参照。

(46) みずは情報総研株式会社『経済連携協定（EPA）に基づく介護福祉士候補者受け入れ施設の配置基準に関する調査・研究報告書』平成25年3月、参照。

が大きい」という理由で、候補者に夜勤をさせることを避けている。にもかかわらず候補者に夜勤をさせる施設があるのは、そうした施設では危険を回避する十分な配慮のもとに夜勤経験のもつ能力開発上の意義を積極的に活用しようとしているのである。そのうえ候補者が夜勤シフトに入ることによって結果的に他の職員の夜勤に係わる業務負担を軽減することにも寄与している。

現実⁽⁴⁷⁾に夜勤をさせているかどうかとは別に、候補者を夜勤の最低人員基準に算入することについて、91施設は無条件（17件）もしくは条件付き（74件）で賛成している。そのさいの理由には、「同等報酬だから」、「必要な技能をもっているから」、「本人の責任感・就労意欲が増すから」、「職員全体の一体感を高めることができる」などがある。つまり、受け入れ施設は、大抵、夜勤をやらせたいし、やらせることが望ましいと考えているが、人員基準上のインセンティブもなく、トラブル発生への不安から躊躇していると考えられる。前述のように、配置基準上の障害は除去されたから、候補者を夜勤シフトに組み入れやすくなったことは間違いない。

施設Yでは配置基準が見直される以前から着任12ヶ月を一応の目途として候補者を夜勤に参加させることにしているが、そのさいには個人の能力を冷静に見極めたうえで判断をしている。しかも夜勤への参加の仕方は、一人前のフロア担当としてではなく、補助的なフリー夜勤としてである。施設の特養フロア（2階、3階、4階、5階）に一人ずつ配置するフロア担当とは別に、フロア担当の補佐役として2つのフロアに一人を割り当てているのがフリー夜勤である。施設Yの業務配分の方法に対する訪問時の回答は次のごとくであったが、上記の内容と整合している。「原則的に日本人職員と変わらない業務をこなす事を目標に育成をしている。ただ、記録や他部署・家族との連携の必要性が高い日直・フロア夜勤等の業務は任せていない。会議や委員会の参加なども同様に行えていない。今後の日本語習熟状況に合わせて、業務幅を広げていく。」

施設Yに対する質問項目の最後に、EPA候補者受け入れの影響力の大きさを尋ねた。

○介護現場にどのような変化が生まれましたか？

「施設Yでは大きな変化が生まれた。当初は職員の受け入れに対する反応は必ずしも良くはなかったが、候補者たちが一心不乱に仕事や学習をする姿をととして、自らの介護の原点を思い出した職員も多く、職場におけ

- (47) 聖徳大学チームは国家試験の合格者を輩出する施設を4つのタイプに分類している(赤羽克子・高尾公矢・佐藤可奈「EPA 介護福祉士候補者の受入れ態勢の現状と課題－受入れ施設への質問紙調査を中心として」『聖徳大学研究紀要』第24号、2013年、25-32頁)。学習時間の多寡によって研修重視か就労重視かの2つのタイプに分かれ、さらに施設による支援態勢の強弱によって候補者の努力に委ねるタイプか施設が積極的に支援するタイプかの2つに分かれる。これらの組み合わせから、4つのタイプに類型化された(図表15)。^①就労重視・自己努力型^②研修重視・自己努力型^③研修重視・施設支援型^④就労重視・施設支援型である。調査によれば、大変興味深い点であるが、最も多いタイプは^③研修重視・施設支援型であるが、最も合格率が高いのは^④就労重視・施設支援型である。この分類にしたがえば、施設Xは私の理解では^③研修重視・施設支援型である。介護福祉士候補者は労働力ではなく候補生であることを強く自覚され、できるだけ多くの学習時間を施設として割いていた。相当の手間暇を覚悟しているから、さらなる受け入れには躊躇せざるをえない。他方、施設Yは学習時間を集中的に配分しつつ、夜勤シフトにも可能な範囲で組み入れるという、就労も重視しつつ施設による学習・生活支援を組織的、効率的に提供しているといえる。その意味で施設Yは^④就労重視・施設支援型に該当すると考えられる。

図表 15 施設の支援態勢の類型別国家試験合格者数

タイプ	受験者数	合格者数	合格率 (%)
[Ⅰ] 就労重視・自己努力型	6	4	66.6
[Ⅱ] 研修重視・自己努力型	5	1	20.0
[Ⅲ] 研修重視・施設支援型	15	10	66.6
[Ⅳ] 就労重視・施設支援型	5	4	80.0

[平均61.2%]

注) [Ⅰ] 就労重視・自己努力型：就労重視の施設方針のため、学習時間は短時間であり、国家試験対策は候補者の自己努力に委せる。

[Ⅱ] 研修重視・自己努力型：研修重視の施設方針のため、学習時間は長時間であるが、国家試験対策は候補者の自己努力に委せる。

[Ⅲ] 研修重視・施設支援型：研修重視の施設方針のため、学習時間は長時間であり、国家試験対策も施設が積極的に支援する。

[Ⅳ] 就労重視・施設支援型：就労重視の施設方針のため、学習時間は短時間であるが、国家試験対策は施設が積極的に支援する。

出所) 赤羽克子・高尾公矢・佐藤可奈「EPA 介護福祉士候補者の受入れ態勢の現状と課題－受入れ施設への質問紙調査を中心として」『聖徳大学研究紀要』第24号、2013年、31頁、表2。タイプの説明は29頁参照。

る新たなモチベーションとなった。この EPA から新しいことに積極的に取り組んで行く姿勢が定着したと言っても過言ではないと思われる。」

○もし EPA 人材がいなかったら、どのようになっていたでしょうか？

「現在のような活気ある職場にはならなかったことが想像される。EPA の成功があったからこそ、介護甲子園の優勝や研究発表での受賞があり、その後続くメディアへの紹介につながっている。施設 Y で働くことを誇りとしている職員も多く、現在のような好循環は EPA がなかったら存在しなかったかもしれない。EPA を受け入れている全ての施設でうまくいっているわけではないが、少なくとも施設 Y では受け入れて良かったと言える状況ができています。」

回答から推測するかぎり、EPA 候補者は疑いなく介護現場に変革をもたらしたといってよい。EPA 候補者の受け入れは、介護の現場にともすれば欠けていたマネジメントに対する意識を覚醒させ、現場におけるマネジメント力の向上を触発し、促進したと考えられる。ケアマネジメントと EPA マネジメントはそのさいの両輪である。EPA 候補者受け入れの成否の鍵は、受け入れによって否応なく惹起される未知との格闘をいかにして変革のプロセスへと組織的に変換しうるかにかかっているといえるであろう。

む す び

EPA に基づく外国人介護士の受け入れは、非常に特異である。受け入れ施設の現場で介護の実務経験を積みながら、日本語や専門知識を習得し、3年後に受験できる介護福祉士国家試験に合格し、介護福祉士となることを目的としている。介護福祉士という国家資格を所持した介護士に育成することが、EPA 協定の趣旨であり、受け入れ施設の責任である。介護福祉士の国家資格を取得した者は、日本に永住もできることとなっている。事実上の「人材育成型移民政策」⁽⁴⁸⁾ といってよい。平成 20 年に 104 人のインドネシア第 1 陣を 53 の施設で受け入れたが、「人材育成型移民政策」としての自覚と覚悟が受け入れる日本の側にあったとはいえないから、スタートしてまもなくの平成 22/23 年度には

受け入れ数が激減し、早くも危機的状況に陥った。

そこから受け入れ制度の立て直しがはじまった。まず学習支援の体制から改善がなされた。候補者一人につき年間 23.5 万円を予算計上し、模擬試験、集合研修、定期的な小テスト、通信添削などの学習支援事業が実施された。ついで訪日前の日本語研修と訪日後の施設配属前における日本語研修が整備された。これによって施設への配属時点で必要とされる日本語能力の N3 レベルに 9 割近くが到達することになった。この成果をうけて、ベトナムとの EPA 協定において、訪日前日本語研修が 12 ヶ月に延長され、日本語能力 N3 以上であることがマッチングの条件となった。国家試験の合格確率を高める手段である。

最初の平成 23 年度国家試験の合格率は、37.9%であった。特例として合格基準点の 5 割以上の不合格者に対して滞在延長・再受験が閣議決定された。さらには「配置基準上の取扱い」も見直しされ、平成 25 年 4 月からは半年勤務した候補者を一人前の介護士とした。国家試験合格前の段階でも十分に戦力となり得ることになった。再受験も含めた累積合格率は、48.9%である。インドネシア第 3 陣の累積合格率は 57.7%であり、日本人並みの合格率となった。

合格率向上の決め手は、施設の受け入れ体制である。なによりも質のよい介護を安定的に供給するためのケアマネジメントが充実していることが肝心である。職員教育に熱心で、情報の透明化、情報公開の促進、研究会の発表などの積極的な施設は EPA 候補者も受け入れやすい。またそうした施設では介護の質向上のために様々な工夫や取り組みがなされている。「日中おむつゼロ」の活動はその一つである。「月間 MVP 賞」といった仲間同士の評価もなされて

(48) 「『人材育成型移民政策』とは、若い外国の人材を『育て』、やがては『日本国民』へと至る道筋を保障することを意味している。この意味で、第一段階の日本語教育からしても、まさに『将来の日本国民を育てる』という覚悟で臨まなければならない」(坂中英徳・浅川晃広『移民国家ニッポン 1,000 万人の移民が日本を救う』日本加除出版、2007 年、96 頁)。ただし EPA 方式について「日本語が不十分でも、外国人が普通に勉強すれば合格できる国家試験に改める必要がある」(25 頁)と述べ、「『外国人介護福祉士』といった外国人を対象とする新しい資格を与えることを検討してはどうか」(同上)と提言している点については議論の余地がある。

いる。EPA 候補者を上手に受け入れる施設には介護という仕事のやりがいや魅力を実感しやすい職場の雰囲気がまずあるとあってよいであろう。

そのうえで鍵となるのは、EPA 候補者一人ひとりの個性と能力を伸ばすためのマネジメントである。言葉を覚え、専門知識を身につけ、職場の仲間として認知されつつ一人前の介護士に成長させていかなければならない。特別扱いしていると職場で浮いてしまう。夜勤シフトへの組み込みのタイミングとやり方、あるいは受験直前の追い込み段階で勉強に専念させるといった工夫が大事である。とりわけすべての職員に開かれた「学べる施設」への変換は介護の職場に革新をもたらしていると思われる。EPA 候補者の受け入れをきっかけとして介護現場をマネジメントすることの意義が改めて再認識されたといっている。

* 本稿は平成 25 年度科学研究費補助金・基盤研究 (C) 一般「日本における外国人労働者の短期雇用プログラム」(研究代表者：佐藤忍) による研究成果の一部である。ここに記して謝意を表したい。