

外国人労働者受け入れへの対策¹

研修生・技能実習生, 外国人看護師・介護福祉士

受け入れの両点から

大阪市立大学 朴一ゼミ 労働分科会^②

執筆者名

卷木孝太 澤田健一郎 原 尚行 山本泰央 米澤弘朗

藤田万里子 内田彩香 松下由依 平城江梨 廣河知香

2008年12月

¹本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、朴一教授（大阪市立大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

研修生・技能実習生

今日日本の製造業分野では深刻な労働力不足に悩まされており、外国人労働者に頼らざるを得ない状況である。これが外国人研修生・技能実習生を引き寄せる、いわゆる PULL 要因となっている。また送出国からのプッシュ要因として挙げられるのが日本との圧倒的な経済格差や失業率の問題、労働者海外派遣政策である。このような理由などで、来日する研修生の総数は年々増加傾向にあり、特に団体監理型において顕著である。その団体監理型において外国人研修生・技能実習生に対して賃金の天引きやパスポートの取り上げの問題などが近年多数報告されている。このような問題に対応するため各省庁は様々な提言を行っているが、どれも現場の研修生・技能実習生の声を正確に把握している提言とはいえない。また韓国の雇用許可制は研修制度。そこで我々は実際にインドネシア人研修生・技能実習生の受け入れを行っている兵庫県加西市の中小企業である、有限会社キヨシンを訪問し、研修生・技能実習生、雇用主の双方から貴重な現場からの要望やご意見を頂戴した。その中で「技術をしっかり学ぶためには日本でもっと長い間働きたい」「研修生の手当ては低すぎる。早く技能実習生になりたい」という意見が特に強かった。そのような意見や上記の問題点を踏まえ、我々が政策提言するのが、企業選択及び免許更新型技能実習制度である。まず制度を技能実習生度へ一本化することで労働者としての権利や賃金を保護し、さらに管理費などの過剰な徴収などを防ぐために受け入れ団体は J I T C O 単独に限定する。また、実習生に企業選択権を付与し、同業種内であれば自分の意思で企業を移転できるようにする。こうすることで実習生を受け入れたい企業は労働環境を見直さざるを得なくなる。当然、実習生はより良い環境で働きたいからだ。さらに三年毎の技能検定、日本語検定に合格することで在留資格免許を更新することができ、在留期間を延長することができる。

外国人看護師・介護福祉士

日本は少子高齢化による労働力不足・国際化の進展などの対応として、外国人看護師・介護福祉士の受け入れを決定した。現時点で受け入れる方向にあるのは、インドネシアとフィリピンである。フィリピンでは、上院の批准が遅れているため政府が関与する本格的な受け入れはまだなされていない。今年の 8 月、二年間で 1000 人という人数枠の中、インドネシア人看護師 104 人、介護士 101 人の計 205 人が来日した。外国人看護師・介護福祉士がこのように注目される理由は、日本でこれらの職業は他の職業と比べて人手不足が顕著だからである。人手不足の理由は、重労働、育児との両立が困難であること、低賃金であることなどが挙げられる。

入国条件を満たし母国の政府によって選抜された外国人候補者は、日本に入国した後、6 ヶ月という期間で日本語研修を受ける。その研修を終えると、実際に受け入れ施設で研修、就労を行う。在留期間は看護師 3 年、介護福祉士 4 年と定められており、その期間中に国家試験に合格すればそのまま半永久的に受け入れ施設で就労できるのだが、不合格だと帰国を余儀なくされる。受け入れ施設と外国人候補者は雇用関係を結び、日本人と同等の報酬が支払われ、日本の労働関係法令や社会・労働保険が適用される。また、受け入れ施設と外国人候補者との斡旋は国際厚生事業団であり、外国人労働者の労働条件を監視している。

受け入れに関して様々な課題がある。大きな課題としては2つ挙げられる。1つは受け入れの際に受け入れ施設が負担するコストが大きいことである。一人の看護師・介護福祉士を受け入れるのに受け入れ施設が負担するコストは60万であり、さらには国家試験対策、追加の日本語研修費といった予算で計上できないものも含めると施設側の負担は莫大なものとなる。2つ目は言葉のハンディキャップを背負った外国人候補者が、看護師3年、介護福祉士4年という在留期間の中で困難な国家試験に在留期間中に合格できるのかである。もし、外国人候補者が不合格という結果になれば、外国人も帰国を余儀なくされてしまい、また、受け入れ側も外国人受け入れのために行った投資が水の泡になってしまうこととなる。

厚生労働省は、看護師・介護福祉士の人手不足対策として、外国人で補うのではなく国内の潜在看護師・介護福祉士を復職させるなど、国内で人手不足に対応しようとしている。しかし、日本医師会や介護事業所は今後人手不足が深刻化すると警告している。看護師・介護福祉士の人手不足は国内で何とかなると考える政府と、人手不足が深刻で何とかして人手を確保したいという受け入れ側との考えのズレがあることがわかる。

我々は外国人看護師・介護士の実態調査を行うため、大阪市内にある友愛会病院を訪れ、総務課課長の方にインタビューを行い、さまざまな意見を頂戴した。それを踏まえたうえで、政策提言を行う。その政策とは、①母国での日本語の事前学習を設ける②在留期間の延長、調整③国家試験対策、文化・宗教の違いに関するセミナー、潜在看護師・介護福祉士の復職セミナーを実施する受け入れ施設に対する政府からの援助金④外国人看護師・介護福祉士受け入れ人数枠の見直しの四点である。

目次

はじめに

第1章 外国人研修生・技能実習生

- 第1節 (1. 1) 制度の沿革
- 第2節 (1. 2) 受け入れの背景
- 第3節 (1. 3) 制度の問題点
- 第4節 (1. 4) 各省庁の改革案
- 第5節 (1. 5) 韓国における雇用許可制の導入
- 第6節 (1. 6) フィールドワークによる実態調査
- 第7節 (1. 7) 政策提言「企業選択及び免許更新型技能実習制度」

第2章 外国人看護士・介護福祉士

- 第1節 (2. 1) 受け入れの背景
- 第2節 (2. 2) 課題
- 第3節 (2. 3) 受け入れについての政策
- 第4節 (2. 4) 政策提言

参考文献・データ出典

はじめに

今日、わが国では予想を超えた急速な人口の減少、高齢化社会の進展により深刻な労働力不足という問題に直面している。世界第2位の経済大国としての地位と現在の生活水準を保つには、今後50年間に3,000万人近い外国人を受け入れる必要があるといわれている（国際連合『補充移民』2000年）。2005年3月、法務省は「第3次出入個々管理計画」を発表し、専門職・技術者等の導入はより積極的に、さらにこれまでは認められていなかった単純労働者の受け入れも検討する旨の画期的な内容が記載されており、まさに「外国人労働者受け入れ」の幕開けとなった。

そこで私たちは政府が外国人労働者の受け入れ事業として実際に行っている主な制度として挙げられ、さらにその制度改革が急務であるといわれている、外国人研修・技能実習生、フィリピン・インドネシアからの看護師・介護福祉士の受け入れ、そして日系人の受け入れに関して言及していく。

第1章 外国人研修生・技能実習生

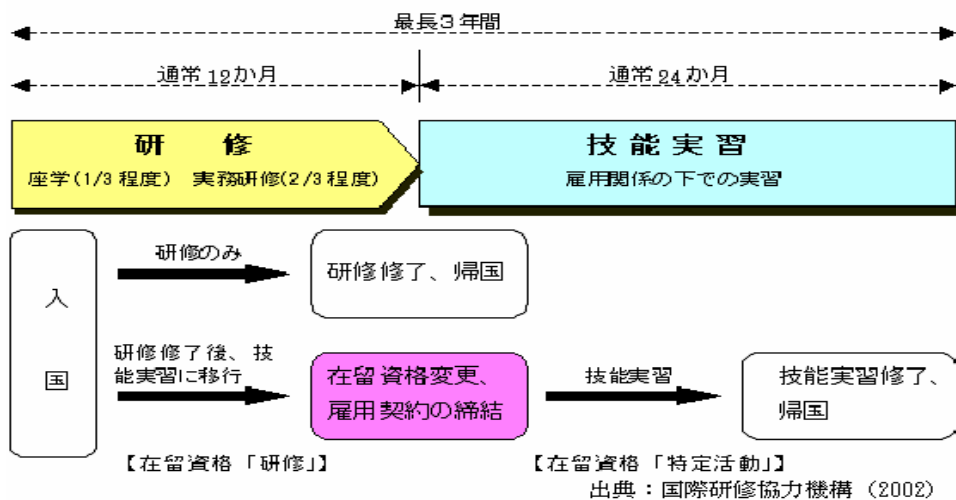
第1節 制度の沿革

外国人研修・技能実習制度は、発展途上国への技術移転を目的とした制度である。1960年代後半に、海外進出した日本企業が現地法人から現地社員を招へいし、技術や知識を習得した現地社員が、帰国後、その技術を母国（開発途上国）で発揮させたことから、国際貢献と国際協力の一環として1981年に在留資格が創設された。

1980年代末、少子高齢化の進展、ボーダーレス社会の出現、高度情報化の進展等により、外国人労働者問題、にどう対応するかという問題が政治、経済、社会等の場で大いに議論された。その結果、日本国政府は1990年に入管法改正により従来の研修制度を改正し、日本が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献することを目指して、より幅広い分野における研修生受入れを可能とする途を開いた。具体的には、1991年の国際研修協力機構（JITCO）の発足によって、従前の企業単独型の受入れに加えて、中小企業団体等を通じて海外拠点を持たない中小企業等が研修生を受け入れることができる団体監理型の受入れが認められた。入管法改正以前の外国人研修生の受け入れは、政府機関による受け入れや、外国に進出企業がその現地法人や合弁企業から受け入れることが中心であったが、JITCO設立に伴い、従前の政府機関の受け入れおよび企業単独型、そして団体監理型という3つの型が採用されるようになった。

受け入れ機関についても当初は1年間だったが、1993年から研修終了後に企業と改めて雇用関係を結ぶ技能実習制度（当初1年、現在2年）が始まった。以来、外国人研修・技能実習制度は、1年間は研修生として日本の技術を学び、さらに2年間は技能実習生として企業と雇用関係を結び、働きながら日本の技術を習得できる制度として定着していった（国際研修協力機構 <http://www.jitco.or.jp/>）。

図1 外国人研修・技能実習の流れ



第2節 受け入れの背景

1 プル要因

1980年代の半ばからバブル崩壊による不況に見舞われるまで、日本経済は内需拡大による好景気に支えられた結果大きな経済発展をとげた。この時期の実質GDPの上昇率は、87年から91年にかけて、5%から6%という欧米諸国に比べれば2倍程度の高い伸びを示し、その結果、日本の労働市場において人手不足が深刻化していった。雇用動向を示す指標の一つである有効求人倍率は、これを見ると1987年の0.7倍から92年の1.08倍へと大幅に上昇したことがわかる。1990年・91年には1.4倍という数値を記録し、深刻な求人超過の状態に陥った。

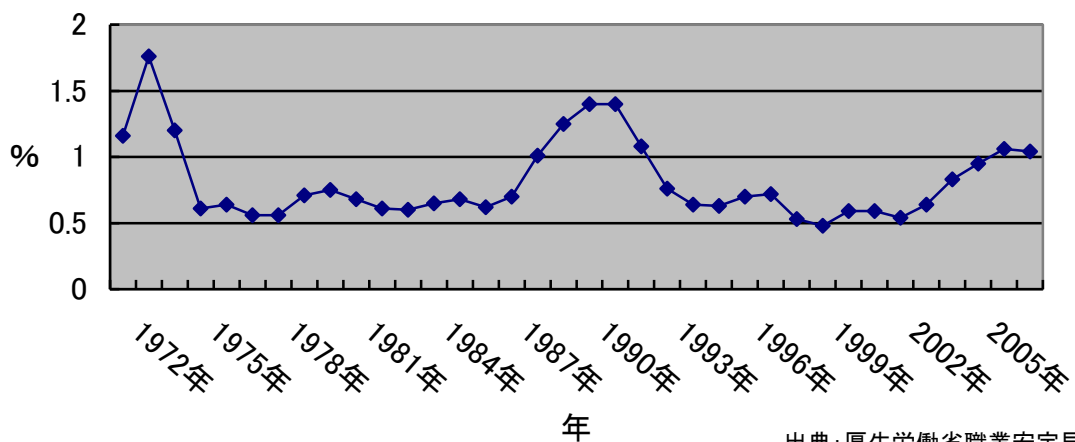
1992年以降、バブル崩壊の影響を受けて有効求人倍率も低下傾向を示し、求職者数が求人数を上回る求職超過の状態になっているが、これによって必ずしも完全に人手不足問題が解決したわけではない。というのも、1980年代後半以降の人手不足はすべての企業に同じように襲ったわけではなく、業種や規模によってかなりのばらつきがあったからである。厚生労働省が毎年発表している雇用動向調査による、1987年以降現在までの欠員率（企業で不足している人の率）の推移は、産業別では建設業が1991年をピーク（約12%）として欠員率が急上昇し、製造業でも91年には6.7%という高い欠員率を示した。同様のことは職種別欠員率にも表れており、同じ時期、人手不足が深刻化した職種は建設作業員や販売員といった分野であった。さらに、企業の規模別で欠員率では、1991年、従業員が30人未満の小規模事業所の欠員率は1,000人以上抱える大企業の欠員率の3倍以上に当たる10%という深刻な状況にあった。つまり、バブル時代に特に人手不足が深刻であったのは、小規模の建設業や製造業の分野であったことがわかる（厚生労働省『平成17年雇用動向調査』）。

経済不況にある現在欠員率は低下傾向にあり、1999年時点で欠員率は1%に満たないが、その中でも建設業は最も欠員率が高く、小規模事業所の欠員率は大企業の3倍近くあるという構図は変わっていない。

こうした欠員率の数字を見ると、80年代後半以降の人手不足は、すべての企業を平均的に襲ったわけではなく、3K（キツイ、キタナイ、キケン）の代表と言われる職種に特に人が集まらなくなってきたことがわかる。このような状況の中、日本の研修・技能実習制度に対する中小企業のニーズが高まっていったのである。

このような、日本が研修生・技能実習生を引き寄せる要因である、プル要因が挙げられる。

有効求人倍率の推移



2 プッシュ要因

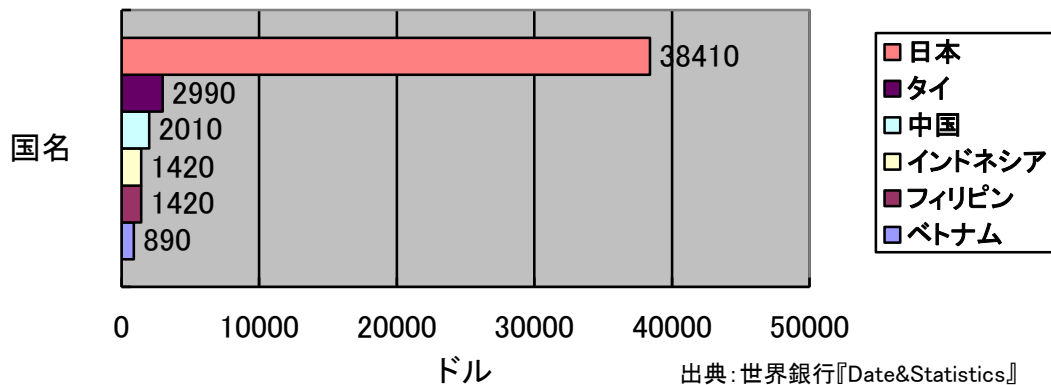
(1) 所得格差と失業率

外国人研修生の日本への流入を支えている最大の理由は、日本と供給国側の所得格差と言えるだろう。現在の、日本と発展途上国との所得格差を検証するためにGNI (Gross National Income) を比較してみたい。下図は2005 年度の各国のGNI を比較したものである。日本は1人当たり38,410 ドルの所得がある一方で、フィリピンや中国、インドネシアといった途上国ではその数%の所得にしか満たない。

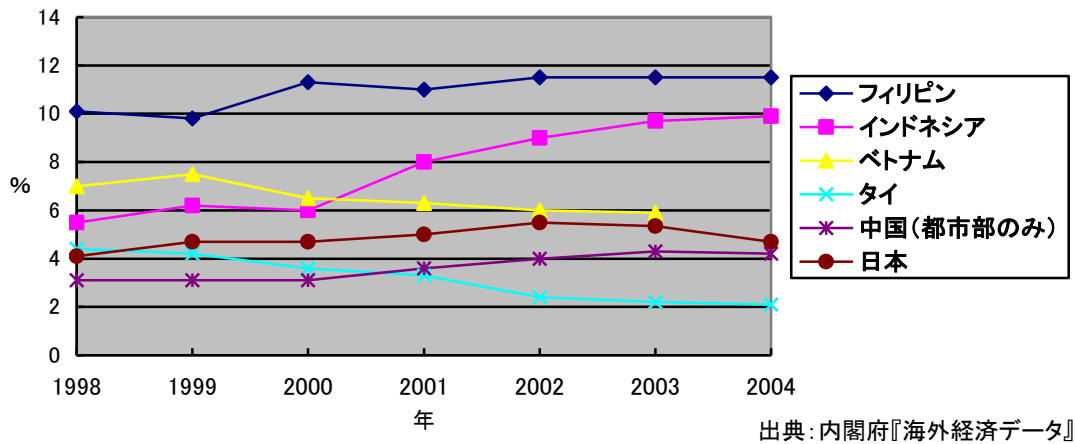
無論、これは国民総所得の比較なので、そのまま所得の比較と見るには無理があるだろう。物価水準の違いなども考慮しなければならない。しかしそれらを考慮しても、この決定的な経済格差はアジアの近隣諸国の人々が日本に出稼ぎに来ようとする強い動機を与えるには十分であったと言えるだろう。

また次に、研修生の国別失業率の推移を見てみると、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどは5%以上の高失業率であることがわかる。ちなみに中国の失業率は、経済発展が目覚ましい都市部に限ったものであるため、中国全体としてはさらに失業率が高いことが予想される。たとえ日本との所得格差が大きくても、自国である程度の雇用が保障されていれば、外国に出稼ぎに行く必要性はあまり感じないであろう。しかし自国で仕事を見つけるのが難しく、かつ日本に来れば自国の何十倍もの所得が得られるとなれば、途上国の労働者が日本に向かうのはごく自然な動きであると言える。

各国のGNI比較(2006)



各国の失業率



(2) 送り出し国の労働者海外派遣政策

インドネシア・フィリピンなど外貨獲得のため、労働者を海外に派遣している。ベトナムでは外貨獲得のため、海外派遣者数の目標を定めた。結果、海外就労(約40万人)・海外派遣(7万594人)の労働者、合わせて外貨獲得額は約15億ドルにのぼる。また、「2005-2010年労働者輸出計画」の下、年間の派遣者数について数値目標を設定し派遣促進に取り組んでいる。2005年の派遣者数は7万594人で、年度目標である7万人を突破した。送り出し先国について見ると、最も多いのがマレーシア(2万4605人)で全体の7割を占め、台湾(2万2784人)、韓国(1万2102人)、日本(2953人)と続く。政府は2006年の派遣者数を前年より1万人多い8万人と設定しており、特に高技能労働者の派遣に力を入れている。これに伴い、国内での職業訓練プログラムの拡充を行なっている。このように外貨獲得のため海外への出稼ぎ労働者は増加傾向にある。

ベトナムにおける労働力輸出の推移(1980-2005)

単位：人

1980-1990	1991-2000	2001-2005					2006 (目標値)
		2001	2002	2003	2004	2005	
295,299	121,752	36,168	46,122	75,000	67,447	70,594	80,000

出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構第

第3節 制度の問題点

研修生と技能実習生の違いは図表のようになる。技能実習生になると労働者と認定されて賃金が支払われるが、研修生の段階では原則として就労が認められないため、わずかな研修手当は支払われるが、賃金は支払われない。このような制度の欠陥を悪用する企業も少なくない。

実際、受け入れ企業の間で、月 5 万円程度の安い手当てで研修生を通常の労働に従事させたり、まともな技術を教えず、技能実習生を時給 300 円程度の最低賃金以下で働かせるケースがここ数年急増している(2006/8/17.asahi.com)。法務省の調査では、外国人研修生・技能実習制度で、不正行為を行った受け入れ団体・企業は昨年(2007年)過去最高の 449 件を数え、一昨年(2006)の 2 倍になったという。主な不正行為は、①賃金不払いなどの「労働関係法規違反」178 件、②入国管理局に届けた企業以外で働かせた「名義貸し」行為 115 件、③休日労働や残業をさせた「所定時間外作業」98 件で、受け入れ企業が契約どおり賃金を実習生に支払わない「賃金未払い」が目立っている(『朝日新聞』2008年5月10日)。しかし、技能実習生が賃金を契約どおり受け取っていない場合でも、帰国指導を受けるのを恐れ、労働基準監督署に訴えるのを断念するケースが多いため、実際の不正行為の数はさらに多いと思われる(RINKでのヒアリング)。

通報・告発に基づき法務省が 2007 年に実施した受け入れ企業への立ち入り調査で、以下の不正事例が報告されている(『朝日新聞』2008年5月10日)。

- I 神奈川県製の菓メーカーでは、研修生を「菓子製造の研修」として受け入れたが、実際には出来上がった菓子を包む作業しかさせていなかった。
- II 福岡県の縫製業者は、研修生・技能実習生が屋外に出ただけで、1000 円の罰金を賃金から天引きしていた。
- III 山梨県の製造業者は、実習生から旅券と預金通帳を取り上げ、返却を求められても拒否していた。

図表 研修生と技能実習生との違い

研修生	技能実習生
<ul style="list-style-type: none"> ・ 就労は認められない ・ 時間外や休日の研修はできない ・ 生活費として研修手当が支給される ・ 民間保険への加入が義務付けられる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働者として扱われる ・ 時間外・休日労働可能 ・ 賃金が支払われる ・ 国の社会保険、労働保険が強制適用

出典：国際研修協力機構

第4節 各省庁の改革案

上記のような問題点が報告されており、ここでは先行研究でもある、厚生労働省、経済産業省、長勢元法務大臣による改革案を紹介する。

厚生労働省案	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修制度を廃止、実習制度に一本化する。最初から雇用関係のもとで3年間の実習とし、労働関係法令の適用を図る。 ・ 技能実習の実効性確保のため、実習修了時の技能検定3級レベルの評価を義務づける。 ・ ガイドラインの設定等により、日本人との同等報酬要件の実効性を確保する。 ・ 企業単独型受入れに限り、実習3年を修了し、一時帰国後、最長2年間の再実習を認める。 ・ ブローカー対策等のため、不正行為を行った企業に対する罰則を強化する。 ・ 巡回指導の強化など、JITCOのチェック機能を強化する。
経済産業省案	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研修1年と実習2年の枠組みは維持し、制度趣旨の徹底や指導強化、罰則強化により研修・実習生の保護を図る。 ・ 技能実習修了時に、技能検定3級受験等、技能評価を義務づける。 ・ 産業実態に合った職種設定の在り方を検討するとともに、新たな職種等の追加、見直しをする。 ・ 優秀で意欲ある者に、一時帰国後、2年程度の再実習を認める「高度技能実習制度」を導入する。 ・ 受入れ企業の審査、評価を行う機関を創設し、新設機関に優良と認められた企業は、企業規模を問わず高度技能実習を実施できる。 ・ JITCOの指導部門を強化し、巡回指導の充実を図る。
長勢元法務大臣案	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働力確保の観点から「短期外国人就労制度」を創設し、単純労働を受け入れる。 ・ 技能実習制度は廃止し、研修制度も見直しをする。 ・ 外国人の就労期間は3年間とし、再就労は認めない。

出典：厚生労働省 研修・技能実習制度研究会資料をもとに作成

厚生労働省案では技能実習制度への一本化、長勢元法務大臣案では三年間労働者として扱うことで外国人労働者の保護政策が採られている。これに対し経済産業省は研修1年にこだわっているが、そもそも研修制度と技能実習制度を分ける必要があるのか。後に述べるフィールドワーク調査では研修生の受け取る研修手当てと技能実習生の受け取る賃金との間には大きな格差があり、初めから技能実習生として受け入れてほしいという要望があった。

第5節 韓国における雇用許可制の導入

かつて韓国では「外国人産業研修制度」という、日本でいうところの「外国人研修・技能実習生度」にあたる制度が存在し、現在日本で起こっている問題に挙げられる低賃金就労や人権問題、また仲介機関による法外な手数料の徴収などの問題が多数発生していた。このような問題に対し、韓国では新たに「雇用許可制」という制度が制定された。この制度はこれまでの研修制度に代わり単純労働者を受け入れることを可能にする制度であり、韓国の外国人労働者問題におけるパラダイムシフトといえるのではないかと。

1 制度の枠組み

(宣 元錫『韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換』2006. 2 P8-P12参照)

① 韓国人求人努力義務

雇用許可制は国内労働市場で求人できない労働力を外国から受け入れることを前提にしている。外国人労働者を雇いたい企業は、韓国人労働者を募集したが雇うことができなかったことを証明した場合のみ、外国人労働者を雇用することができる。

② 送出し国

雇用許可制は韓国政府と送り出し国の政府間で、求職者の選抜条件・方法・機関、相互の権利義務等に関する覚書を交わした国のみ適用される。韓国政府は、新制度の施行に際し、上記の委員会でも8カ国（フィリピン、タイ、モンゴル、中国、カザフスタン、スリランカ、ベトナム、インドネシア）を送り出し国と指定している。

③ 雇用期間及び事業所の移動

雇用契約期間は一年を超えない範囲で結ばれ、最長三年間まで延長可能である。再入国は法律制定当初は一年以上経過後に認められていたが、六ヶ月に短縮された。これは、「一年では再入国までの期間が長すぎて超過滞在を誘発する」という意見が反映されている。さらに再入国制限期間の特例として、三年以内の就労を終え帰国した外国人労働者を同じ使用者が再雇用を要請する場合は一ヶ月に短縮する施行令の改正が行われた（2005年12月1日以降適用）

また外国人労働者の事業所移動は原則的に禁止されている。

④ 法的保護

外国人労働者は韓国人労働者と同様に労働者と認定され、労働基準法や最低賃金法などの各労働関連法規による保護を受ける。

外国人労働者を法的に韓国人労働者として扱うことや雇用許可制の導入など、外国人労働者を差別から保護する姿勢が見てとれる。これは日本の研修制度も十分に見習うべき点ではないか。しかし、国内労働者で労働力をまかないきれない場合しか外国人労働者を受け入れないという制度であることから、もともと技術移転を目的とするのではなく、単に韓国内の労働力不足を補うための制度ということが見て取れる。また、事業所の移動ができないなど、様々な制約が外国人労働者を縛り付けている現実がある。

第6節 フィールドワークによる実態調査

我々は研修生・技能実習生の実態調査のため、兵庫県加西市にある有限会社キヨシンにてフィールドワークを行った。ここでは、鉄筋コンクリートの骨組みを主に生産しており、現在インドネシア研修生3名・実習生9名が在籍している。私たちがインタビューを行ったのは有限会社キヨシン代表取締役成田清介氏、研修生ハリスさん(24)、実習生2年目ルディーさん(25)、実習生3年目バスリンさん(27)の4名である。インタビュー形式は成田社長、研修生・技能実習生それぞれ単独で行い、その信憑性はかなり高いものであると確信している。

1 労働環境

働いている場所、生活の場である寮の中を見させていただいたところ、生活用品は一通りそろっており、会社から支給される家電などが多く見られた。共同の炊事場が設けられており、炊事なども行っているようだ。待遇の悪いところではなく、どちらかといえばいい方ではないのかと感じた。研修生へのアンケートの中でも「もっと日本にいたい。日本で暮らしたい。」このような意見を全員から聞くことができた。私たちが日々メディアなどから得る研修生・技能実習生の情報とは異なっており、驚かされることが多かった。

この企業では、労働者として法的に理解される技能実習生に対しては、残業はあり(最高で3時間)、正規の残業手当が支給されている。賃金は兵庫県の最低賃金法(713円以上)を基に設定している。実習1年目は時給720円。実習2年目は無条件で900円へと昇給する。技能習得者に関しては時給950円という制度である。また、必ず社会保険に加入している。この企業では、海外研修生及び実習生の所得税減額のため最低賃金で時給を設定し、その代わりに家賃や光熱費は一切とらないという方針が採用されている。技能実習生は一月当たり約15、6万円を稼ぐことができ、毎日定時で仕事を終えたとしても約11、12万取得でき、3年目では月に20万を越えることは稀でもない。これらの技能実習生の賃金は直接キヨシンから支払われている。

また、研修生は労働者として扱われていないので残業は全く行われていない。さらに1日8時間の研修、残業なし、週40時間という規制がある。研修手当として仲介機関であるアイムジャパンより毎月約6万円が支給されている。

上記からわかることは、賃金と手当との間には2倍以上とも言える格差が存在する。これは賃金が直接企業から支払われるのか、それともアイムジャパンのような仲介機関から支払われるのか、といった賃金体系の違いが大きく関係している。実際にキヨシンが支払っている一人当たり人件費に関して、研修生と技能実習生双方ほぼ同額にという。キヨシンは研修生一人当たり19万円ほどをアイムジャパンへ支払っているが、上記のとおりアイムジャパンから研修生へ支払われる研修手当はおよそ6、7万であり、残りの額は管理費や研修費、事業奨励費などで徴収されている(財団法人中小企業国際人材育成事業団HP <http://www.imm.or.jp/>による)。

2 来日の目的

研修生・技能実習生へ日本に来た目的を尋ねたところ、「技術を学びたい」が一番の目的であるとの回答を得た。技術を学んで帰国し、自分で事業所をもつ夢があるという意見もあった。また「お金を稼ぎたい」という意見が次に多く聞かれた。順調に行けば帰国時には100万円ほど貯めることができるという。

3 雇用主側から 成田社長の見解

「当初は日本人の若者の製造業離れから仕方なく研修生・技能実習生を受け入れることになった。しかし、実際に採用した彼らの勤務態度は非常にまじめで、技術を学びたいという思いが強く、さらに自国でその能力を生かしたいという意思も強い。このことに関してうれしい誤算であった。」や、「研修生や技能実習生に非人間的な扱いなどをする悪徳業者なるものは確かに存在するようだが、そのような企業と一緒にされたくない。そのためにも技能実習制度への一本化など、制度の改革を提言してほしい。」というご意見を頂戴した。

4 研修生・技能実習生からの要望

「技術を学ぶには3年間では短すぎる。3年経過後も日本での労働を認めてほしい。」や、「研修手当はかなり低い。はじめから技能実習生のような賃金制度にしてほしい。」という意見が多かった。その他現状の生活環境などには満足しているようだった。

5 フィールドワークのまとめ

この企業では不正な事例は行われておらず、研修制度・技能実習生度が有用に機能していると感じた。しかし、現場の声に耳を傾けることで様々な現状が明らかになってきたとともに、我々がそれまで考えてきたことに確信を持つことができた。とくに技能実習一本化に関しては多くの賛同を得ることができた。

第7節 政策提言

企業選択及び免許更新型技能実習制度

1 政策提言に当たって

上記のフィールドワークの中で現場の声から伺えることは以下の通りである。

① 研修生・技能実習生からの要望

「もっと日本で働きたい。再実習制度が認められるようになったらぜひ利用したい。」
「研修生は技能実習生と比較して賃金が低すぎる。はじめから技能実習生として働きたい。」

② 雇用主側、代表取締役の成田さんからのご意見

「一年目から技能実習生として扱う方が法的に保護されるし、賃金も多いので技能実習制度一本化に賛成である。」

このような現場の要望を積極的に政策提言に反映させる。

2 政策提言

(1) 技能実習生度への一本化

厚生労働省案でも掲げられている、「研修制度を廃止し、技能実習制度へ一本化する」案を採用する。従来の研修制度では、研修期間中はわずかな研修手当のみが支払われ、賃金が支払われることはなく、残業や休日労働も認められない。しかし、実際には手当てが支給されずに残業や休日労働などが行われたケースは、報告されているだけでも 98 件も存在する（『朝日新聞』2008 年 5 月 10 日）。これは研修生が制度上労働者として扱われていないからである。労働者として扱われないということは、労働関係法規全般、労災保険や雇用保険などの適用がない。そこで 3 年間すべてを技能実習期間へと変更することで、これらの労働関連法規、保険制度の適用や、正当な賃金が支払われるようにすることがねらいである。

(2) 受け入れ期間を J I T C O へ統一

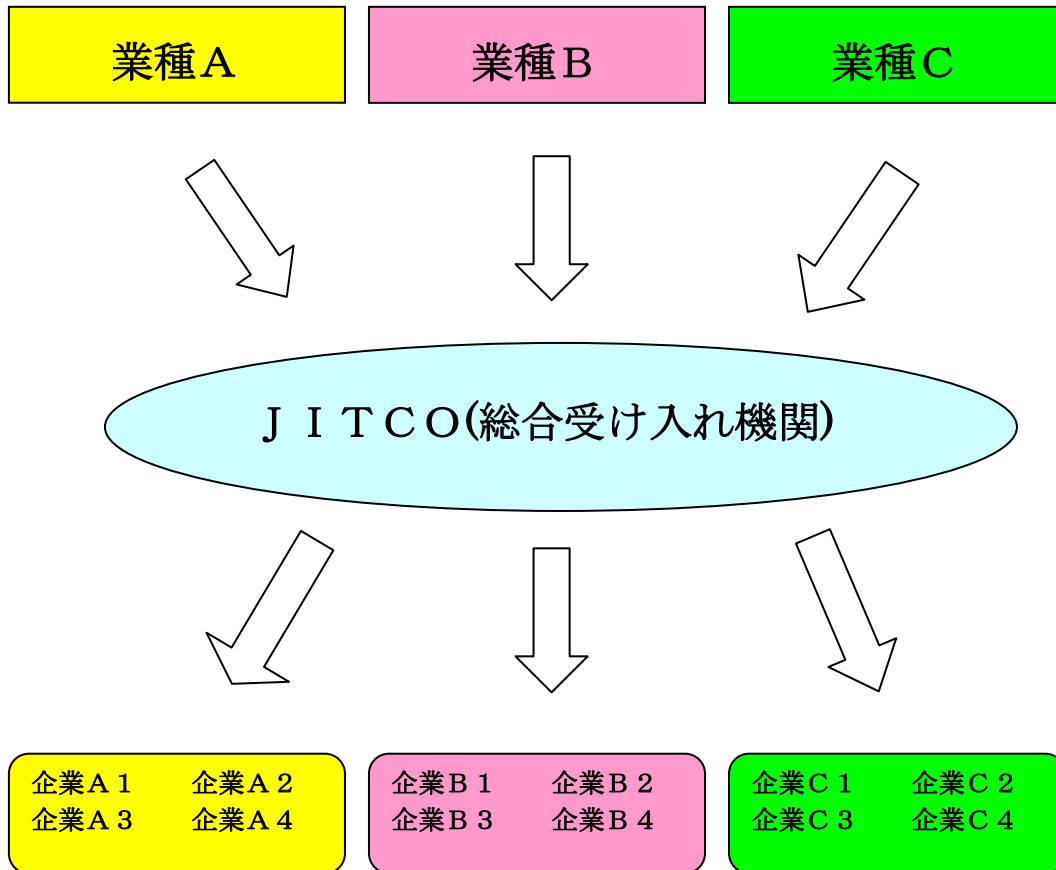
受け入れ機関を J I T C O へと統一することで、送り出し国で不正な保証金や仲介手数料などを徴収する送り出し機関やブローカーを排除し、その他の費用を削減できる（キヨシンの例では、アトムジャパンと J I T C O 双方に支払っていた管理費などを削減可能。別途添付資料参照）。また、送り出し機関には J I T C O による許可制を設け、監視を厳しく行っていく。

(3) 実習生への企業選択権の付与

現行の研修・技能実習制度や韓国で導入されている雇用許可制において、研修生・技能実習生は入国前に決まっている受け入れ企業を入国後に変更することは、受け入れ企業が倒産するなどの特殊な事情がない限り不可能である。さらに研修生は来日するまで実際に行う実習内容の詳細を知らない場合が多い。これを改善するために、研修生への業務案内の情報開示を送出し機関で徹底し、研修生が実際に行いたい業務を選択し、技能を伸ばすことができるようにする。さらに、62 業種存在する受け入れ業種の同業種内において他の受け入れ企業へと移ることができる権利を実習生に付与する。はじめの受け入れ先企業において賃金の

不払いや、パスポートの取り上げなどの不当な環境に実習生が陥ってしまった場合に、第一次機関である JITCO に報告そして移転申請をすることで新たな企業へと移ることができる。この様な改革を行うことで、研修生を受け入れたい企業は、賃金も含めた実習生が働く環境を整えることが必要となる。当然のことながら実習生も良い労働環境で働きたいからである。

企業選択権のイメージ



※例えば業種 A を選択している実習生は企業 A 1 や A 2 などの範囲内での企業選択権を有するというもの。

(4) 免許更新制度

フィールドワークにおいて研修生、技能実習生からの要望が最も多かった内容として挙げられるのが、「もっと日本で働きたい」という意見である。これを反映させるために、我々が提案するのが、免許更新制度である。この制度は、現在来日 3 年が経過すると帰国せざるを得ない実習期間を長く引き伸ばすことができるものである。技能実習生として来日 3 年経過後、日本に残り働きたい者でかつ勤務状態に問題がない者（勤務状態については雇用主側の判断による）に限り、技能検定試験、日本語検定試験を受け、合格点に達すれば日本在留免許が交付され、その先 3 年間日本で働くことができる。この免許の更新期間は 3 年と定め、

3年ごとに日本での労働意欲があるものは上記の2つの試験を受け、合格点に達すれば更新とする。また更新回数を重ねるごとに試験内容の難易度は高くなる。

2 提言実行に伴う問題点

企業選択権を付与することで実習生はより良い環境、賃金を求めて企業を移動するため、このような面で競争力のない企業などは実習生が集まりにくくなるかもしれない。しかし、だからといって実習生を劣悪な労働環境に縛り付けていいはずがない。日本人労働者と同等は難しいかもしれないが、彼らにも最低限の職業選択できる権利は付与すべきである。

免許更新制度に関して実習生の勤務状態を報告するのが雇用主になってしまうのでどうしても職場によって差が出てしまうのは事実である。この点の改善に関しては随時検討していく。

第2章 フィリピン人・インドネシア人看護師・介護福祉士

第1節 受け入れの背景

日本は少子高齢化による労働力不足・国際化の進展などの対応として、看護師・介護福祉士の受け入れをフィリピンでは 2006 年に、インドネシアでは 2007 年に経済連携協定で合意した。インドネシアは今年の 8 月に本格的な受け入れが始まった。インドネシアに対し日本は看護師候補者 200 人、介護福祉士候補者 300 人を受け入れ上限として定めたが、日本の国会の承認が五月下旬にずれ込んだために告知・募集期間が十分ではなかったことや、インドネシアには介護福祉士に相当する資格がないことから看護師に募集を限定したこと、さらに希望者の半数が男性であるのに対し、受け入れ側は女性を多く希望したことなどが原因で、結局看護師 104 人・介護福祉士候補者 101 人で合計 205 人と予定を大きく下回った(2008/08/07 日本経済新聞)。フィリピンは上院の批准が遅れているため、政府が関与する本格的な受け入れは始まっていない。フィリピンは全人口の 10 分の 1 を海外労働者が占め、その送金が経済の支柱になっている。在外就労者の本国への送金額は 2005 年で 100 億ドル強と実質国内総生産 (GDP) の約一割に相当した (2006/09/10 読売新聞)。今回の受け入れもフィリピン政府の強い要請により実施された。

なぜ看護師・介護福祉士の受け入れが注目されるかという点、日本でこれらの職業は他の職業と比べて人手不足が顕著だからである。看護師・介護福祉士は重労働であり、女性にとっては育児との両立が難しく、低所得である。このような労働環境であるため、資格を取って働き始めてもやめてしまう者が多い。また、医療の技術は日進月歩であるため、産休によるブランクで持っていた知識が古くなってしまい、離職するという人もいる。2006 年の看護・介護関連の職業の有効求人倍率 (求人数を求職数で割ったもの) は 1.68 であり、それに対して全職業の倍率は 1.02 である (2007/05/02 読売新聞)。

日本で受け入れられる看護師・介護福祉士候補者は、フィリピンでは海外雇用庁 (POEA) の選抜によって決定される。候補者は、看護師の場合、フィリピンにおける資格を有する看護師であって、3 年間の実務経験を有するという条件が付けられている。介護福祉士は、実務経験コースと養成施設コースに分かれる。実務施設コースは「フィリピンの技術教育技能開発庁 (TESDA) の認定した介護士であることに加え、4 年制大学卒業者」または、「看護大学卒業」が条件であり、養成施設コースは「4 年制大学卒業者」が条件である。看護師候補者は日本入国後、半年間の日本語研修を受けた後、病院で就労・研修に入る。介護福祉士の実務経験コースは看護師のコースの受け入れ機関が介護施設になったものである。養成施設コースは半年間の日本語研修の後、養成校で 2 年程度の学習をする。インドネシアは看護師の場合、母国での看護師の資格に加え、2 年間の実務経験が条件であり、介護福祉士の場合は高等教育機関 (3 年以上) を卒業しており、さらにインドネシア政府による介護福祉士認定または看護学校卒業が条件となる。ちなみに、インドネシアには介護福祉士の

資格はない。この理由として挙げられるのは、インドネシアは一夫多妻制であり、高齢者の面倒はその子供が見るのが一般的だからである。在留期間は両国とも看護師が 3 年、介護福祉士が 4 年であり、「特定活動」のビザを発給する。国家試験を受けて合格すれば日本での就労が認められ、不合格ならば帰国を余儀なくされる。また、受け入れ施設（病院、介護施設）とは雇用関係を締結し、日本人が従事する場合に受ける報酬と同等の報酬が支払われ、日本の労働関係法令や社会・労働保険が適用される。ただし、養成施設コースは特別であり、在留期限は卒業するまでで、卒業すると介護福祉士の資格を取得する（日本の国家資格ではない）。受け入れ機関と看護師・介護福祉士との間の唯一の斡旋機関となるのが、厚生労働省の外郭団体である「国際厚生事業団」である。年一回の書類調査と訪問調査を行って労働条件の監視をする。不正が発覚した施設には 3 年間の外国人受け入れ禁止という罰則を下す。

(厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other22/index.html>)

(厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other07/index.html>)

また、日本は国内の労働市場への悪影響を懸念し、受け入れ人数は外国人労働者の大量流入により日本人の雇用が脅かされないように制限をかけている。

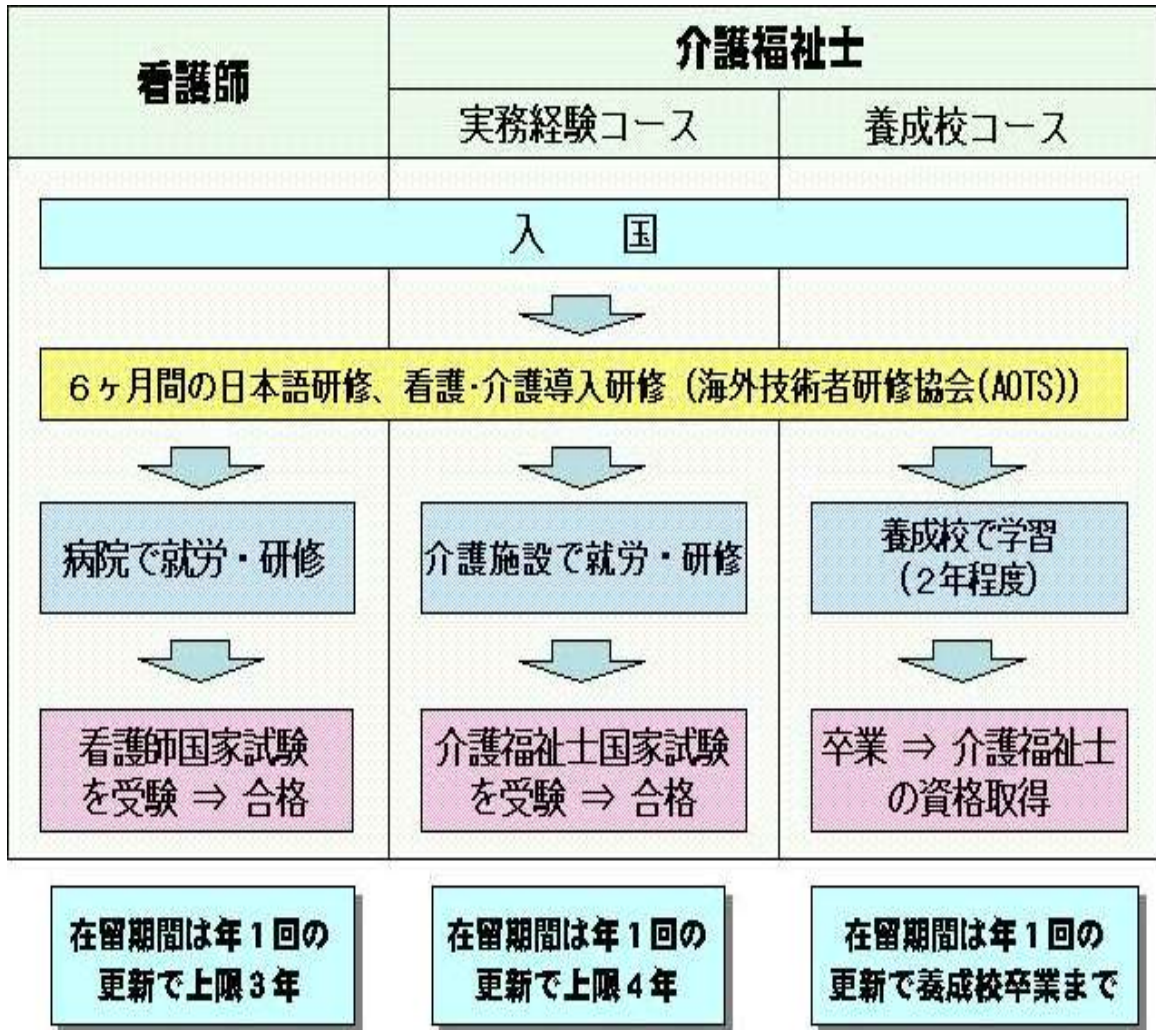
他国で、高齢化、労働力不足により、外国人受け入れを行った国として、台湾が挙げられる。台湾では、1980 年代後半に、製造業や建設業を中心に労働力不足が深刻化し、1992 年に本格的な外国人労働者の受け入れが始まった。高齢化が進む台湾では、海外から多数の介護士を受け入れている。受け入れの外国人介護士の数は、1992 年当初は約 300 人だったが、人手不足を補う形で年々増え、いまや 168000 人に達している。これにより、台湾では技術レベルのばらつきや劣悪な労働環境、不法滞在の増加などが問題となっている。

(台湾における外国人労働者の受け入れについて

<http://www.jcci.or.jp/nissy/iken/taiwanjirei.pdf>)

フィリピン	看護師	介護福祉士	
		実務経験コース	養成施設コース
目的	看護師の国家資格取得と取得後の就労	介護福祉士の国家資格取得と取得後の就労	
在留資格	二国間の協定に基づく特定活動の在留資格		
活動内容(国家資格の取得前)	日本国内の病院で就労・研修 (雇用契約を締結)	日本国内の介護施設で就労・研修 (雇用契約を締結)	養成施設で就学 (修了後に資格取得)
活動内容(国家資格の取得後)	日本国内の医療施設等で看護師として就労 (利用者宅でのサービスを除く。)	日本国内の介護施設で介護福祉士として就労 (利用者宅でのサービスを除く。)	
在留期間等	<ul style="list-style-type: none"> ・資格取得前:看護師3年、介護福祉士4年(養成施設の場合は、養成課程修了に必要な期間)が上限 ・不合格・資格不取得の場合は帰国 ・資格取得後:在留期間上限3年、更新回数の制限なし ・労働市場への悪影響を避けるため、受入れ枠を設定:当初2年間で1000人(看護400人、介護600人)を上限 		
入国の要件	<ul style="list-style-type: none"> ・フィリピンの看護師資格の保有者 ・3年間の看護師の実務経験 ・日本人と同等以上の報酬 	<ul style="list-style-type: none"> ・「フィリピン介護士研修修了者(TESDAの認定保持)+4年制大学卒業生」又は「看護大学卒業生」 ・日本人と同等以上の報酬 	<ul style="list-style-type: none"> ・4年制大学の卒業生
日本語研修等	入国後に6ヶ月間の日本語研修等(注)を実施 : 財団法人海外技術者研修協会(AOTS)及び国際交流基金		
送り出し調整機関	フィリピン海外雇用庁(POEA)		比高等教育委員会(CHE D)
受け入れ調整機関	社団法人国際厚生事業団(JICWELS)(予定)		

出典：厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other07/index.html>



※不合格者(資格を取得しなかった者)は、帰国する。

※国家資格の取得後は、引き続き、看護師、介護福祉士として滞在・就労が可能。

出典：厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other07/index.html>

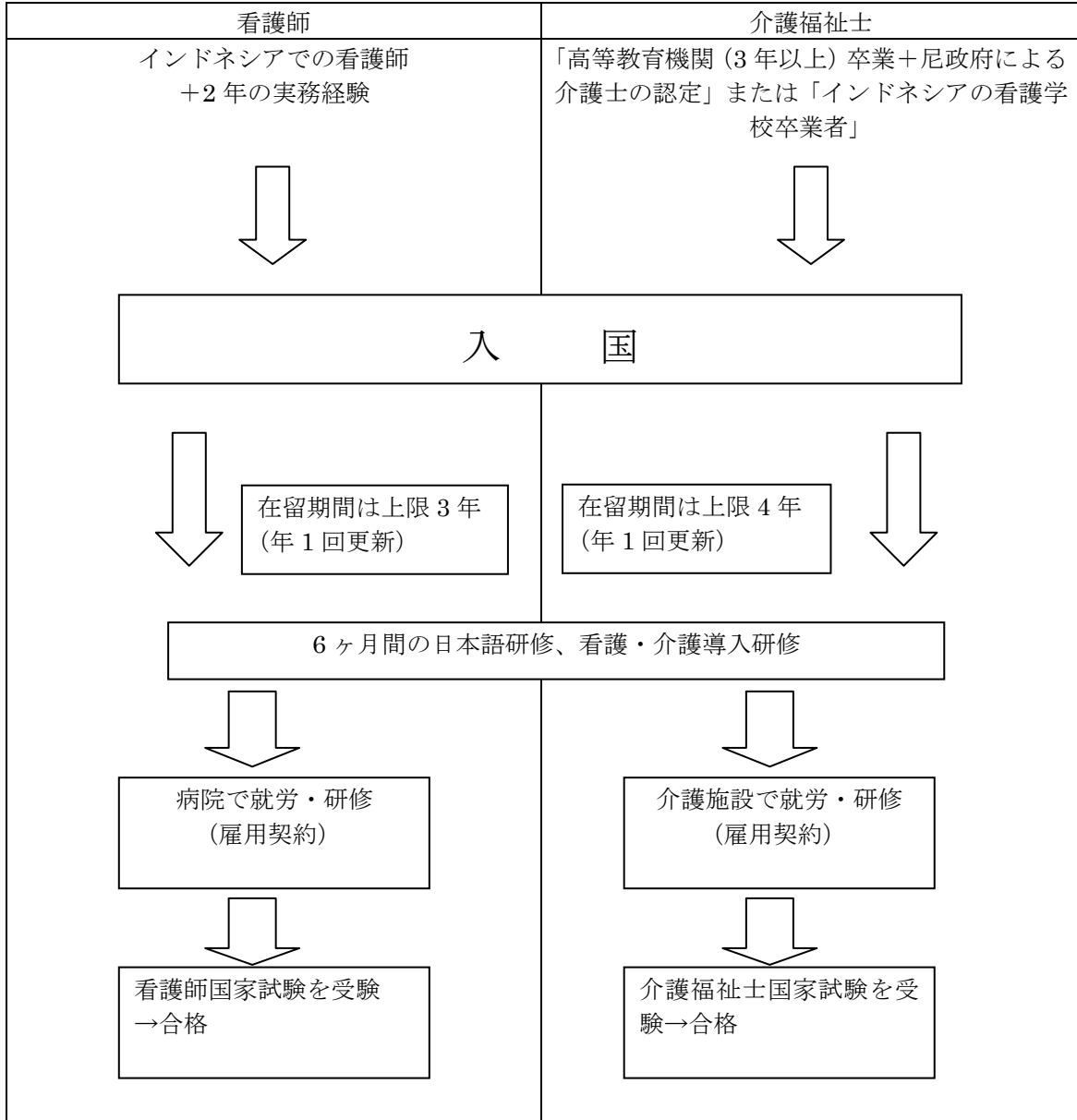
インドネシア	看護師	介護福祉士
目的	看護師の国家資格取得と取得後の就労	介護福祉士の国家資格の取得と取得後の就労
在留資格	二国間の協定に基づく「特定活動」の在留資格	
活動内容 (国家資格の取得前)	日本国内の病院で就労・研修 (雇用契約を締結)	日本国内の介護施設で就労・研修 (雇用契約を締結)
活動内容 (国家資格の取得後)	日本国内の医療施設等で看護師として 就労 (利用者宅でのサービスを除く)	日本国内の介護施設で介護福祉士として 就労・研修 (利用者宅でのサービスを除く)
在留期間 等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 資格取得前：看護師 3 年、介護福祉士 4 年が上限 ・ 国家試験に不合格（資格不所得）の場合は帰国 ・ 資格取得後：在留期間上限 3 年、更新回数の制限なし ・ 労働市場への悪影響を避けるため、受け入れ枠を設定 →当初 2 年間で 1000 人（看護 400 人・介護 600 人）を上限	
入国の要件	<ul style="list-style-type: none"> ・ インドネシアの看護師資格の保有者（看護学校の修了証書Ⅲまたは大学の看護学部卒） ・ 2 年以上の看護師の実務経験 ・ 日本人と同等報酬雇用契約を締結 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「大学または高等教育機関の修了証書Ⅲ以上の取得者+6ヶ月程度の介護の研修を終了し介護士としてインドネシア政府から認定された者¹」または「看護学校の修了証書Ⅲ取得者または大学の看護学部卒業生」 ・ 日本人と同等報酬雇用契約を締結
日本語等 研修	入国後に 6 ヶ月間の日本語等研修 ² を実施	
送り出し 調整機関	インドネシア海外労働者派遣・保護庁（NB P P I U）	
受け入れ 調整機関	社団法人国際厚生事業団（J I C W E L S）	

出典：厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other22/index.html>

¹ インドネシアにおける介護の研修については、介護に必要な技能を有する介護士として必要な技能を取得するためのカリキュラムを、インドネシア政府が日本政府と協議しながら検討。

² 「日本語等研修」には、看護・介護導入研修を含む。日本語能力試験 2 級程度の日本語能力がある場合は研修を受講しないことも可。

(留意点) 不法滞在等の問題が生じた場合の受け入れの一時停止を含む、秩序立った受け入れのための必要な措置を日本政府が講じる。



- * 国家試験に不合格の場合（資格を取得しなかった場合）は帰国する。
- * 国家試験の取得後は、引き続き、看護師、介護福祉士として滞在・就労が可能（更新あり、上限なし）。

出典:厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other22/index.html>

第2節 課題

少子高齢化により、これからはますます看護師・介護福祉士の不足が懸念される。実際、外国人看護師・介護福祉士を受け入れたいという施設も多い。インドネシアでは、毎年約32000人が看護師の資格を取得するが、病院が少ないため、就職率は三割を下回り、供給過剰の状態であるのに対して、日本は慢性的な看護師・介護福祉士不足に悩んでいる。また、グローバル化が進んだ今、日本だけがかたくなに門戸を閉ざすのはおかしいとの意見もある。

一方、受け入れに対して、様々な課題も残されている。外国人を受け入れる際、受け入れ施設側にもコスト面で大きな負担となる。受け入れには、イニシャル費用（日本語研修費用 {一人約36万円}、インドネシア海外労働者派遣・保護庁への手数料、斡旋手数料等）の負担がある。

(外国人エンジニア採用支援センター

<http://www.asunaro-foreigner.jp/category/1227258.html>)

また、それだけでなく、追加の日本語研修や国家試験対策にかかる費用も受け入れ施設の負担となり、一人当たりトータルで数百万かかる。ちなみに、追加の日本語研修や国家試験対策は受け入れ施設でそれぞれ異なっており、未知数であるため予算が立てられないという難点もある。

国家試験にどのくらいの数の看護師・介護福祉士候補者が受かるかも問題である。2007年度の看護師国家試験合格率は90.6%と高い水準を記録しているが、介護福祉士国家試験合格率は、51.3%と、日本人でも二人に一人しか受からないほど難しい。

(東京アカデミー <http://www.tokyo-ac.co.jp/nur/n2-kekka.html>)

その試験に対し、たった6ヶ月しか日本語の研修を受けておらず、言葉のハンディキャップを背負った外国人が受かるのは大変困難である。ちなみに看護師の場合、試験を受けるチャンスは在留期間中に合計3回あるのだが、そのうち一回目は日本語研修が終わったすぐに実施されるので、実質試験を受けるチャンスはたった2回ということになる。万が一試験に落ちて帰国するものが増えると、結局病院・介護施設の人手不足が解消されることはなくなるどころか、受け入れ施設が行ってきた外国人看護師・介護士に対する投資が水の泡になってしまう。また国際的イメージの悪化にもつながりかねない。さらに、国家試験に落ちる可能性が高いことから、国家試験に受かって日本で働くことを前提とせず、日本で経験を積み母国にいるときの10倍ほどの給料をもらい、3年たったら帰国するという利己的な目的で来日する人が増えるのではないかと懸念もある。

第3節 受け入れについての政策

外国人の看護師・介護士を受け入れるという話が出てきた当初は、今後の少子高齢化問題・国際化の進展を考慮に入れ、賛成するという意見が多かった。反対したのは厚生労働省や看護師団体などである。理由として一番大きいのは、日本の潜在看護師・介護福祉士問題である。潜在看護師・潜在介護福祉士とは、資格を持っているのにその職についていない者のことを言う。現在、潜在看護師は 60 万人、潜在介護福祉士は 20 万人いるといわれている（2008/07/13 毎日新聞）。このように潜在看護師・介護福祉士が多い理由は、看護師・介護福祉士が重労働であり、かつ低賃金であるという点にある。外国人を受け入れる前に看護師・介護福祉士の待遇を改善するのが先決であるというのが厚生労働省をはじめとする反対派の意見である。しかし、数々の受け入れ機関が外国人受け入れを希望したことにより、厚生労働省は受け入れを認める形となった。

また、厚生労働省は、看護師・介護福祉士の人手不足の状況に対し、労働環境の改善、福祉・介護サービスの理解、潜在的有資格者の参入・参画の促進を指針として、2008 年度において、都道府県福祉人材センターにおける無料職業紹介や潜在的有資格者の再就業の支援のための研修の実施や、福祉・介護の魅力を伝えるシンポジウムを開催するなどの取り組みを行っている。

(厚生労働省：福祉・介護人材確保について <http://www.mhlw.go.jp/seisaku/09.html>)

以上のことから、厚生労働省は外国人の受け入れは認めてはいるものの、消極的であり、今後も外国人の受け入れに頼らず、日本の中で看護師・介護福祉士の人手不足を解消しようとしていることが分かる。

政府は看護師や介護福祉士の受け入れは、インドネシアやフィリピンと経済連携協定を締結する際、相手国の要望を受け入れ盛り込まれたものであり、看護師・介護福祉士の人手不足対策として受け入れるわけではないと位置付けている。しかし一方で、日本医師会や介護事業所は今後人手不足が深刻化すると警告している。看護師・介護福祉士の人手不足は国内で何とかなると考える政府と、人手不足が深刻で何とかして人手を確保したいという受け入れ側との考えのずれがあることがわかる。

第4節 フィールドワークによる実態調査

我々はインドネシア人看護師受け入れの実態調査のため、大阪市内にある友愛会病院にてフィールドワークを行った。ここでは、2名のインドネシア人看護師の受け入れを行っている。私たちがインタビューを行ったのは、友愛会病院総務課課長代理の刈田様である。

Q1 今回、インドネシア人看護師を受け入れようと決めたきっかけは何ですか？

- A. インドネシア EPA によって日本行きを希望する人たちへ支援の気持ちがあること。また、外部からの人材を受け入れることで当院の教育体制を見直すきっかけになり、新たなノウハウを習得できると考えるから。
今後第2次、第3次…と受け入れが行われるとすると、今ノウハウを取得しておくことは損にはならないだろうと考えている。

Q2 受け入れにかかるコストは病院にとって大きいですか？

- A. 非常に大きい。
イニシャル費用(斡旋手数料、National Board への手数料、6ヶ月の日本語研修費用[1人約36万]等)の負担もさることながら、追加の日本語研修や国家試験対策にかかる費用(未知数)も病院負担となり、1人当たりトータルで数百万かかると考えられる。
これは日本人看護師の募集・採用・研修にかかる費用と比べかなり大きい。日本人の潜在看護師に復職してもらうためのセミナーなどを開くのに数十万かかるが、それで1人2人雇えることを思えばインドネシア人看護師にかかる費用は膨大だが、それでも雇うのはQ1で述べたようなメリットの方が非常に大きいと考えるから。

Q3 日本に来日するインドネシア人候補者の入国条件についてどう思いますか？

- A. インドネシアの看護師資格保有者で、2年間の実務経験がある者とする点は評価する。ある程度の基礎は持っておいてもらわないと教える側も厳しい。

Q4 政府が決定した看護師と介護福祉士の受け入れ数(2年間で1000人)について、どう思いますか？

- A. 制度的枠組みをきちんと作る初期段階の人数としては、かなり多いという印象。もう少し段階的に増やしていくべきではないか。

Q5 6ヶ月という日本語研修期間は十分だと思いますか？

- A. 短すぎる。わずか半年間でどれだけの日本語を習得できるか甚だ疑問。
事前にインドネシア国内で日本語研修をする等の対応があれば、病院側のコストや労力も大きく変わってくる。この点をぜひ政府に伝えてほしいとのこと。

Q6 看護師の日本在留期間が上限 3 年である点についてどう思いますか？

- A. 上限 3 年だと国家試験に受からない可能性が高いと思われる。
1 回目の試験はわずか半年ほどの日本語研修の後すぐなので事実上無理。実際のチャンスは 2 回となり、そう考えると短すぎるのではないか。実効性を持たせるためには、インドネシアでの日本語研修等と人材選抜の枠組みが必要であろう。

Q7 候補者が国家試験に落ちれば帰国という点についてどう考えていますか？

- A. 本人はもちろん、多大な投資をした病院側にとってもかなり厳しい。
試験に受かるまでの 3 年間は看護助手として働いてもらうが、落ちた場合は再び看護助手として最大 5 年間の猶予枠を設けるなどして、また別の形で再チャレンジできる機会がほしい。

Q8 日本人看護師は外国人受け入れについてどう考えていますか？

- A. 気さくな人もいれば腰が引けてしまう人もいるなど様々だが、おおむね積極的に協力しようと考えている。
指導者は教育面においてはもちろん高い志を持ってやっているが、日本人の場合と違い宗教、文化の違いなどが生じてくるので、そのようなことに関するセミナーを全職員対象に開いたりしている。食事(豚肉)の問題が課題となってくる。

Q9 現在の看護師受け入れ制度で政府に改善してもらいたいことは何ですか？

- A. 費用面の負担をもう少し軽くすることと、事前に母国で語学研修をしてから来日させるなど、仕組みを変えること。
そうでないと、国試に受かって日本で働くことを前提とせず、日本で経験を積み母国にいるときの 10 倍ほどの給料をもらい、3 年たったら帰国するという利己的な目的で来日する人が増えるのではないか。

Q10 日本は今後、積極的に看護師・介護福祉士を受け入れるべきだと思いますか？

- A. 受け入れるべきか否かではなく、受け入れざるを得ない状況がきていると感じる。

第五節 政策提言

今後、日本は少子高齢化の進展により、外国人労働者を受け入れざるを得ない状況になってくるだろう。看護師、介護福祉士を復職させるだけでは、高齢化に対応しきれないように思う。そのためには、人手不足に困っている受け入れ側が受け入れる際に発生するリスクをもっと軽減させる必要がある。そのために以下のような政策を提言する。

① 母国での日本語の事前学習を設ける

6か月という日本語研修は短すぎるように思われる。この期間で日本語を習得できると思えない。かといって、日本語研修期間をそのまま延長してしまうと受け入れ側の負担がさらに重くなってしまう。そこで対策として、ODAにより母国での日本語の事前学習を実施する。そして、それを十分に反映できる基準で人材選抜を行うことによって、より質の高い人材が日本に送り出されることとなり、日本語研修などにおける病院側のコストや労力が軽減されるだろう。また、入国前にある程度の日本語能力を身につけておくことにより、3回あるうち1回目の国家試験で合格する可能性も出てくる。そのことにより外国人候補者が帰国する可能性も減り、受け入れ側が外国人候補者に対する投資が水の泡になることも避けられる。

② 在留期間の延長、調整

看護師なら3年、介護福祉士なら4年という在留期間の中で、国家試験に合格できなかった者は帰国というシステムは外国人候補者にとっても、受け入れ側にとっても厳しいように思う。そこで対策として、在留期間を看護師4年・介護福祉士を5年と延長する。このことによって、外国人候補者はより技術を習得でき、日本語を学べる期間が延長されることで国家試験に合格する可能性も高くなる。受け入れ側は引き続き助手として給料を支払うにすぎないので、新たに1から外国人を受け入れ、初期費用（手数料、6ヶ月間の日本語研修費用等）から支払うよりはるかにコストを削減できることになる。在留期間は今後の外国人看護師・介護福祉士の国家試験合格率を見ながら、調整していく必要がある。

③ 国家試験対策、文化・宗教の違いに関するセミナー、潜在看護師・介護福祉士の復職セミナー等を実施する受け入れ施設に対する政府からの援助金

先述のとおり、国家試験対策にかかる費用はイニシャル費用に含まれておらず、受け入れ施設によって変わってくるものなので、計上できない費用として受け入れ側の負担を重くしている。そこで対策として、国家試験対策を実施する受け入れ施設には政府から援助金を出す。そのことにより、受け入れ側の負担は軽減でき、外国人候補者が国家試験に合格する可能性も高くなる。

また、外国人を受け入れることにより、宗教・文化の違いが出てくる。今回はインドネシア人を受け入れた。インドネシアの宗教はイスラム教なので、メッカの礼拝のためのスペース・食事（豚肉）に配慮しなければならず、日本人看護師、介護福祉士もそのことを理解する必要があるため、セミナーを開く必要がある。そのセミナーを実施する受け入れ施設に援助金を出す。このことで、宗教・文化の違いによる弊害を解消できる。

さらに、潜在看護師・介護福祉士の問題についても政策提言をしておきたい。先述の通り、潜在看護師・介護福祉士の技術や知識は日進月歩であるため、産休を取ると、復帰するときには自分の持つ技術や知識が古くなってしまふ。その対策として、産休などの長期休暇をとった看護師・介護福祉士に対してセミナーを行っている受け入れ施設があるのだが、そ

のセミナーを実施する病院には政府から援助金を出す。これによって、セミナーを実施する受け入れ施設が増え、潜在看護師・介護福祉士の離職を抑制できるのではないかと。

④ 外国人看護師・介護福祉士受け入れ人数枠の見直し

現時点では、受け入れ人数枠は二年間で 1000 人であるが、制度的枠組みをきちんと作る初期段階の人数としては多いように思える。もう少し段階的に増やしていく必要がある。

参考文献・データ出典

《先行論文》

宣 元錫(2006) 『韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換』

《参考文献》

佐藤正哲 (2003) 『国際化する日本の労働市場』 東洋経済新報社

佐藤正哲 (2005) 『日本の移民政策を考える』 明石書店

佐野秀雄、佐野誠 (2005) 『外国人労働者の雇用・研修生受入れ手続き』 日本加除出版

外国人研修生問題ネットワーク (2006) 『外国人研修生 時給 300 円の労働者』 明石書店

《データ出典》

日本経済新聞 2008/08/07

読売新聞 2006/09/10

読売新聞 2007/05/02

毎日新聞 2008/07/13

財団法人国際研修協力機構 HP

<http://www.jitco.or.jp/>

厚生労働省職業安定局 HP <http://www.mhlw.go.jp/general/work/syokuan.html>

世界銀行 HP <http://www.worldbank.or.jp/debtsecurities/>

厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other22/index.html>

厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other07/index.html>

台湾における外国人労働者の受け入れについて

<http://www.jcci.or.jp/nissyoy/iken/taiwanjirei.pdf>

外国人エンジニア採用支援センター

<http://www.asunaro-foreigner.jp/category/1227258.html>

東京アカデミー <http://www.tokyo-ac.co.jp/nur/n2-kekka.html>

厚生労働省：福祉・介護人材確保について

<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/09.html>