

2012年4月17日

ガルーダ・サポーターズ
共同代表 星さとる

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

ガルーダ・サポーターズ意見陳述書

以下の事項をご提案いたします。

試験合格のためのハードルの実質的平等化

1-1. EPA 候補者についての試験制限時間の延長

1-2. すべての漢字に読み仮名を振った試験問題の提供

候補者（受験者）にとってむしろマイナスになるという反対意見があることに配慮して、希望者のみを対象とする運用とすることも考えられる。通常の実験者についても同様である。

2. 受験機会の拡大

2-1. 介護福祉士試験の年間開催回数を現在の1回から3回程度に増やす。

2-2. 滞在期間の1年延長又は現在の特例延長に準じる制度の本則化

3. 帰国者を対象とする相手国現地の我が国大使館等における国家試験の実施

4. 学習環境の整備

4-1. トータルな達成目標ルートマップ・カリキュラム・訳語確定・学習テキスト等の公共財の整備

中立的な団体を基軸として候補者・受入施設を精力的に支援してきた関係者・関係団体をオーガナイズして、来日前の学習支援段階を含むトータルな達成目標ルートマップ・カリキュラム・訳語確定・学習テキスト等（以下「カリキュラム等」という。）を作成する。国家試験実施者としての政府（国家試験実施を受託している財団法人社会福祉振興試験センター及び EPA 受入調整を受託している社団法人国際厚生事業団を含む。）の立場においては、中立性の観点からこれを実施しがたい場合は、実質標準（デフォルト）となるカリキュラム等を策定・普及する民間発意の取り組みに対して政府は協調・協力し、試験内容の適切化に取り組む。

4-2. 学習指導者養成システムの構築

地方公共団体とも連携し、4-1と内容的に連携する形で、学習指導者（受入施設における指導者及び協力者の双方を含む。）に対して学習指導方法を習得させるための指導者養成システムを形成する。システム初期構築のコストは国においても一部又は全面的にこれを負担し、形成後のランニング・コストについても社会的に公正な費用負担の配賦を検討し、経常的に指導者養成活動を行えるように財源を確保する。

5. 専門的な学校で学習するコースの創設

施設で働きながらよりも、介護・日本語について専門的な教育を行う学校で学ぶほうが国家試験の合格率は高まると考えられる。

いわゆる就学コースは現在廃止されているが、平成27年度（2015年度）から、介護の専門学校の卒業生であっても介護福祉士の資格を取得するためには、国家試験を受験することが必要な制度に切り替わる見込みである。したがって、専門的な学校で学ぶコースの創設は、国家試験を免除するためではなく、国家試験に合格する率を高めるためである。なお、この場合、このコースを修了した者に受験資格を付与することとするは当然である。

なお、コストの面を考慮すると、我が国へ来日してからではなく、相手国現地における専門的な学校において学習できる方法が良いと考えられるので、相手国現地への我が国専門学校等の（分校の）開設又は相手国学校のコースへの認定制度などを併用することが望ましいと考えられる。

6. 経過措置の拡大

6-1. 2010年入国者も滞在期限の特例延長の対象とする。

6-2. 特例延長要件における「試験得点要件」の運用解釈の柔軟化

特例延長要件のうち「試験得点要件」の運用に関して、「国家試験」については、社団法人国際厚生事業団が実施した模擬試験における点数もこれに含めて解することし、国家試験（上記模擬試験を含む。）において1度でも必要得点以上の得点をした候補者については、試験得点要件を満たしたものとして運用する。（別紙参照）

7. 改善策のインパクトのモニタリングとフィードバック

上記の対策を実施するとともに、（順次ではなく）併行して、改善策のインパクトとして応募人数・受入希望施設数の動向を引き続き注視し、制度の実効性を欠くような水準からの回復が見られなかった場合は、①さらなる合格率向上策及び②人員基準算定方法の見直し、さらには③介護分野における出入国管理政策上の「専門的・技術的分野の外国人」要件として介護福祉士であることまで求める必要があるのか等を検討する。

改善策のインパクトの評価に関しては、如何なる合格率に達すれば十分であるのかについて主観的に水準を設定しても公共政策的には意味をなさない。受入施設側にとっては、候補者の採用は、財務的な影響を伴う事業活動の一環である。また、候補者自身にとっても、本国に帰ってもキャリアとして全く評価されない危険性がある制度であるため、他の

選択をしていた場合と比較して少なくない機会費用が発生していると思われる。したがって、トータルなコスト(学習支援に当たる他の職員分の見えないコストを含む。)に対して、期待できる成果が十分に見合う「投資」であると「市場」(日本の介護施設全体及び相手国の要件充足者全体)が評価するに足る「コスト対合格率」比率を実現することが、受入れの成功の可否を握ると考えられる。

7-1. さらなる合格率向上策

①さらなる合格率向上策としては、母国語・英語での専門知識の確認試験及び日本語による読む・書く・聞く・話すのコミュニケーション能力試験からなる試験の併用をもって国家試験とする改革も、検討の対象から除外する必要はない。しかしながら、介護については、学習すべき事項のうちに、相手国には存在しない概念で、日本語ベースで初めて認識するものも少なくないと考えられることから、この方法により望ましい効果が得られるかどうかについては、慎重な検討が必要と思われる。

7-2. 出入国管理政策上の「専門的・技術的分野の外国人」要件の見直し

7-1に関しては、③そもそも介護福祉士であることが要件でなくなれば、介護福祉士国家試験の合格率の向上を図る必要そのものがなくなり、新たな要件に即した支援方法を検討することとなろう。

介護福祉士は、施設において中核的な存在になっていくべき人材として位置づけられているとのことであるが、外国人候補者に「施設において中核的な存在」になっていくことまでを求めるのが現実的かどうか、疑問の余地がないとは言えない。候補者個人単位に着目するのではなく、受入施設単位で介護福祉士が全体の業務従事者に占める割合等に着目することでも足りるのではないかと考えられる。

我が国法制上、介護が介護福祉士の独占業務ではないこと、現実に我が国においては介護福祉士ではない者が介護業務に就労していること、介護分野の働き手が2025年には約100万人不足する可能性が指摘されていること(社会保障改革に関する集中検討会議資料)等に鑑み、介護分野における入管政策上の「専門的・技術的分野の外国人」としては、政府が内容を策定し、運営を認定した一定の研修プログラムを修了した者をこれに該当するものとして扱う方法も考えられる。我が国の国内労働市場に対するマイナスの影響は、2国間協定に基づき、2国政府が関与しながら、上限人数をコントロールする協定受入については、十分に抑制することができると思われる。むしろ、就労者の増加は消費を増大させるインパクトがあり、国内経済へのプラスの作用も期待できる。就労者増加によるインパクトの見込みとしては、当該労働者のほか、介護施設に家族を預けることにより就労(継続)が可能となる者の(機会費用)分まで含まれることに注意が必要である。

7-3. 人員基準算定方法の見直し

また、②人員基準算定方法の見直しについては、厚生労働省においては、昼間のユニット配置基準及び夜間の報酬追加の対象とするよう変更するが、入所者3人に対して職員1人以上を配置すべきとする介護報酬上の人員配置基準(以下「3対1基準」という。)にお

いてはEPA候補者を算定から除外する扱いは変えないと聞いているが、このままで受入希望施設の減少を食い止め、十分に増加させるインパクトがあるか否か、今後の状況の推移を注視する必要がある。なぜならば、上記施策は、ユニット型ではない従来型の施設や多数と見られる夜勤加算の対象とはなっていない施設には影響がないからである。そもそも、EPA候補者以外の就労者については、外国籍の職員（身分に基づく在留資格を有する者）についても、かかる除外は行われていない。受入希望施設数の動向について十分な改善が見られなければ、EPA候補者を3対1基準の算定対象から除外する取扱いは取りやめるべきである。

その際、介護福祉士が施設の中核的人材となっていくべきとする基本的考え方との整合性については、候補者個人単位に着目するのではなく、受入施設単位で介護福祉士が全体の業務従事者に占める割合等に着目することでも足りるのではないかと考えられる。

いずれにせよ、この受入制度に対する審判は、応募人数・受入希望施設数の動向により客観的に下されると考えられるので、次に改革をどこまで踏み込む必要が生じるかの程度は、その動向による。

(別紙)

滞在期限に関する特例延長の運用方法について

趣旨

特例延長要件のうち「試験得点要件」の運用に関して、「国家試験」については、社団法人国際厚生事業団が実施した模擬試験における点数もこれに含めて解することし、国家試験（上記模擬試験を含む。）において1度でも必要得点以上の得点をした候補者については、試験得点要件を満たしたものとして運用されたい。

理由

1. かねてより、EPA 候補者のうち、介護福祉士候補者については、国家試験の受験機会が1回しかないことについて、強い批判が寄せられてきている。
2. 試験は、必ずしも1回で受験者の実力が正当に反映されるとは限らず、本来は十分に合格する実力を有している者が、いわゆるケアレス・ミスによって不合格となるケースがあることは、社会的に広く知られているところである。

ケアレス・ミスには、氏名の書き忘れから、マークシート方式の場合、途中で問題をとばすことによって以後の回答記入欄がすべてズレるなどの事象がある。後段のようなミスは、我が国のマークシート方式の試験になれていない EPA 候補者にあっては、発生の可能性を無視できない事故といえる。
3. 2009 年以後に入国した EPA 候補者の滞在期限における特例延長については、2011 年 3 月 11 日閣議決定（以下「閣議決定」という。）において、次のように方針が示されている。

「インドネシア人看護師候補者第1陣以外の候補者（以下「その他の対象者」という。）が、一回に限り日本で就労・研修しながら国家試験を受験する機会を得られるようにするための追加的な滞在期間の延長は、就労開始後に行う研修に対する政府による支援を受けた程度及びインドネシア人第1陣看護師候補者に対して適用する3.（1）オの基準（注：その他の対象者にとって協定に基づく滞在における最後の受験機会となる国家試験の得点）も勘案しつつ、基本的には3.（1）と同様の条件の下にこれを認めることとする。その具体的な内容については、改めて検討する。」

ここで言及されている3.（1）オの基準は、「平成22年度の国家試験の得点が一定

の水準以上の者であること」である。

4. 閣議決定の上記文言からは、2009年入国以後の候補者については、平成22年度の国家試験ではなく「その協定に基づく滞在における最後の受験機会となる国家試験の得点」を（も）勘案すること、「基本的には」3.（1）と同様の条件とするものの、運用の具体的な内容は、改めて検討されることがわかる。

5. 閣議決定において2008年度入国者に適用された3.（1）の要件のうち、オが含まれた趣旨は、EPA制度が、建前は国家試験を受けるためとしながらも、本音では滞在期限までの就労を目的として悪用されることを防ぐことも含めて、全く試験合格の努力をしていない候補者及び努力できる環境を提供していない受入施設を除外することにあつたと解される。したがって、「試験合格の努力をしていない候補者及び努力できる環境を提供していない受入施設」に該当しないものまで広く除外することは、その本旨ではないと解される。

むしろ、閣議決定をもってわざわざ特例延長を認めた趣旨は、なるべく多くの候補者に国家試験合格の可能性を提供することをそもそもの目的としていることは、明らかである。

6. したがって、「その協定に基づく滞在における最後の受験機会となる国家試験の得点」を勘案に含めさえすれば、上記3～5の趣旨に適う限り、狭義の国家試験に準じるものとして扱うことのできる試験を「国家試験」に含めて解することは、閣議決定に反するものではなく、むしろその趣旨に適うものである。

7. なお、「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平成23年度国家試験の結果を受けた追加的な滞在期間の延長について」（平成24年3月28日人の移動に関する検討グループ）において、2009年入国の介護福祉士候補者については、「基本的には、今年度同様」（下線部は引用者）という文言となっている。

8. 2で指摘したように、1回限りの試験の結果だけを勘案した場合、閣議決定の趣旨からは本来のところ特例延長の対象とすべきである優秀な候補者までを、不幸な事故により特例延長の対象から除外してしまうことになりかねない。

9. 現実に、私たちのもとには、社団法人国際厚生事業団主催の模擬試験においても優秀な成績をおさめるなど、受入施設も学習支援者も、広く合格を確信していた非常に優秀な候補者が、何らかの事故により不合格となった事例が情報として寄せられている。こ

のような事例は、他にもあり得ると考えられる。

10. 以上から、閣議決定の趣旨を実現するために、その運用に当たっては、「試験得点要件」の運用に関して、「国家試験」については、社団法人国際厚生事業団が実施した模擬試験における得点もこれに含めて解することし、国家試験（上記模擬試験を含む。）において1度でも必要得点以上の得点をした候補者については、試験得点要件を満たしたものとして運用されたい。

必要得点の設定に当たっては、「その協定に基づく滞在における最後の受験機会となる国家試験（狭義）の得点」状況をもとに設定した点数を、その他の試験にも同様に適用することが考えられる。