

リーマン・ショック後の外国人に対する就労支援策

——介護のための日本語教室の事例を中心に——

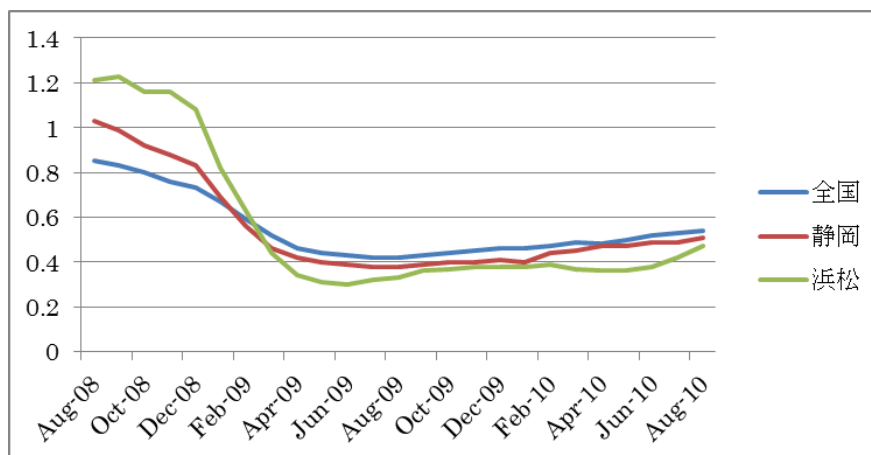
一橋大学社会学部 3 年 河野健太

1. リーマン・ショックと浜松市在住外国人の雇用状況

2010 年現在、静岡県浜松市は人口およそ 82 万人で、約 3.4%にあたる約 28,000 人を外国人が占めている。浜松市は伝統ある 2 輪車、楽器、織物産業を基盤に発展を遂げ、近年では輸送用機械、電気機械器具を中心として製造業に加え、光技術・電子技術関連などの先端技術産業が浜松テクノポリスを拠点として発展し、産・官・学の連携の下で、新たな時代の要請に応え、より付加価値の高い製品開発に向け活発な生産活動が営まれている。

景気はサブプライムローン問題に端を発した世界金融危機の影響から 2008 年以降は減速の度合いがかなり強まった状況となり、米国リーマン・ブラザーズ証券の破綻を契機に急激に状況が悪化し、輸送用機器製造業を中心に雇用への大きな悪影響を及ぼした。100 年に一度の不況下、外国人をはじめとした製造系派遣社員や期間工の雇い止め、会社都合による解雇が 2008 年度後半から 2009 年度当初にかけて大量に行われた。新規求人数は大幅に減少する一方で新規求職者数は大幅に増加し、有効求人倍率は 2009 年 6 月に過去最低の求人倍率 0.30%を記録した。以降、徐々にではあるが雇用状況は改善をはじめ、最新データによると 2010 年 7 月では 0.42%まで回復した。しかし、依然として雇用状況は非常に厳しいと言わざるを得ない(図 1 参照)。

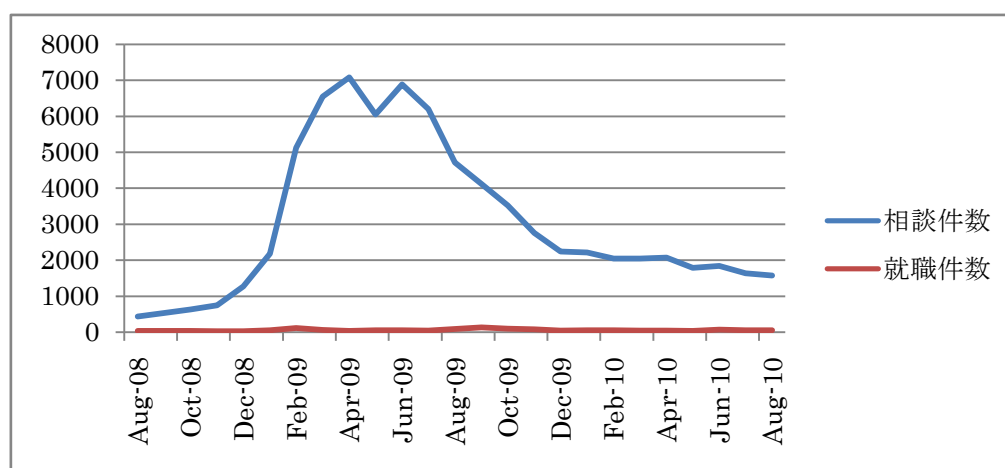
図 1 2008 年 8 月以降の有効求人倍率の推移(2010 年 8 月現在)



出所:ハローワーク浜松の『業務月報』2009 年 8 月～2010 年 6 月を活用した。また浜松公共職業安定所から提供していただいた情報も併せて活用している。

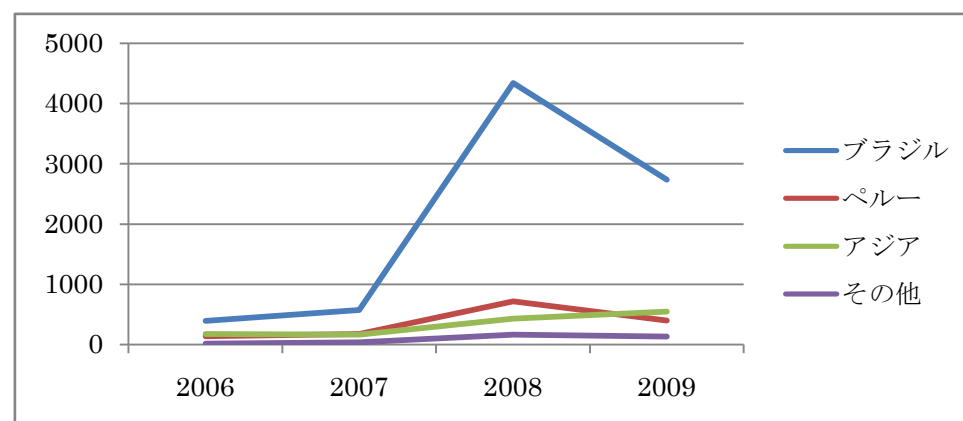
特に外国人労働者に着目すると、状況の厳しさをより理解することができる。2008 年の冬ごろから外国人労働者のハローワーク相談件数が急増し、2009 年 4 月には 7000 件を超える相談が殺到した。これに対し、就職件数は横ばいをつづけ、50 件前後を推移しているような状況である。このギャップは非常に深刻であり、浜松市における外国人労働者の多くが職を失った状態にあることがうかがえる(図 2 参照)。浜松市へのヒアリング¹によると、浜松市に住む厚生労働省の実施した帰国支援事業を活用したブラジル人労働者は 2000 名を超えたということである。さらに国籍別の外国人労働者の現状に目を向けると、図 3 のようにブラジル人やペルー人という、いわゆるニューカマーが浜松市には数多く存在し、また彼らの多くが景気の悪化の影響を強く受けていることが分かる。

図 2 ハローワーク浜松における外国人労働者の相談件数と就職件数



出所: ハローワーク浜松の『業務月報』に基づいて作成。

図 3 浜松市における外国人新規求職者の国籍区分別内訳

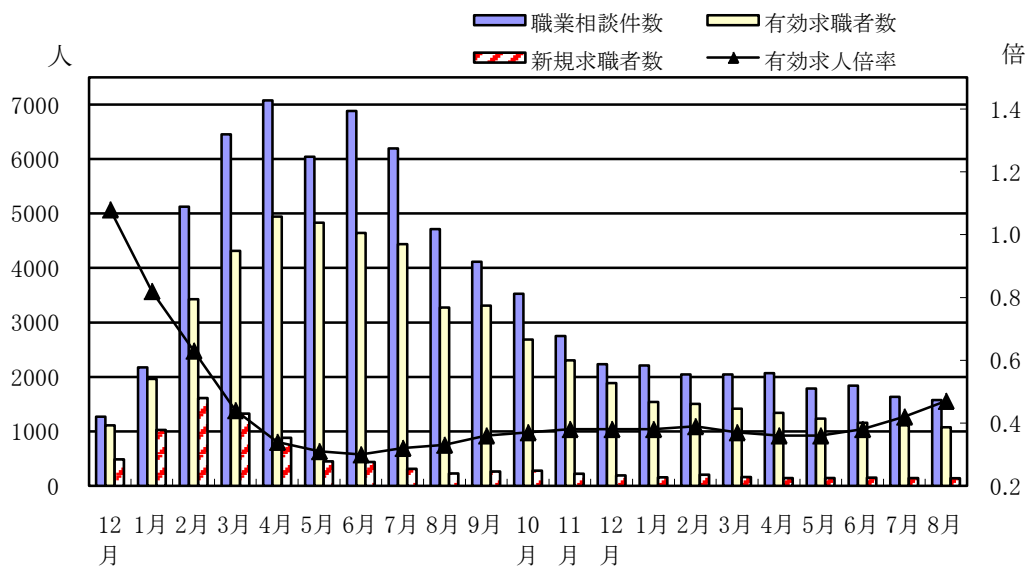


出所: ハローワーク浜松の『業務月報』に基づいて作成。

¹ 2010 年 7 月 9 日に行った浜松市企画部国際課の大東たかし氏へのヒアリングによる。

浜松市在住の外国人労働者の就労状況は2008年の冬期から急激に悪化している(図4参照)。2009年において浜松市に定住する外国人が32,000人程度であったことを考えると、年間を通じての何かしらの求職を行った外国人が約9.6%存在し(年間平均約3000名)、有効求職者数が最大であった4月(4942名)においては約15%の外国人が失業状態もしくはこれに準ずる状況にあったことがわかる。

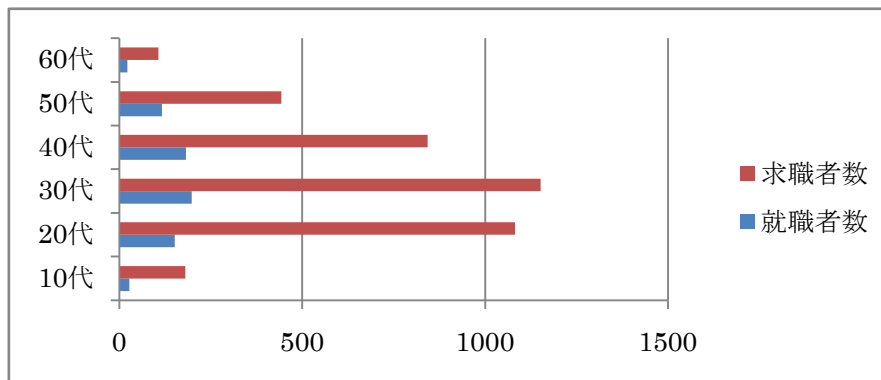
図4 浜松市の外国人求職者の推移



出所:ハローワーク浜松の『業務月報』2008年12月～2010年8月から、ハローワークを活用した外国人労働者について、職業相談件数、有効求職者数、新規求職者数、有効求人倍率を記載した。

浜松市のハローワークを活用した外国人労働者を年代別に分析すると、図5のようになる。このグラフからわかることは2つで、ひとつは一般的に働き盛りと呼ばれる20-30代の外国人労働者が数多く求職者になっていることである。この年代が失職することは外国人労働者本人のみならず、その扶養家族に多大なる影響を及ぼす。また、就職率についても20-30代の年齢層は非常に苦戦を強いられており、就職率は15%程度にとどまっている。この傾向は2010年に入って一層顕著になり、他の年齢層が50-60%程度の就職率であるのに対し、20-30代は25%弱にとどまるなど、目立った改善は見受けられない。

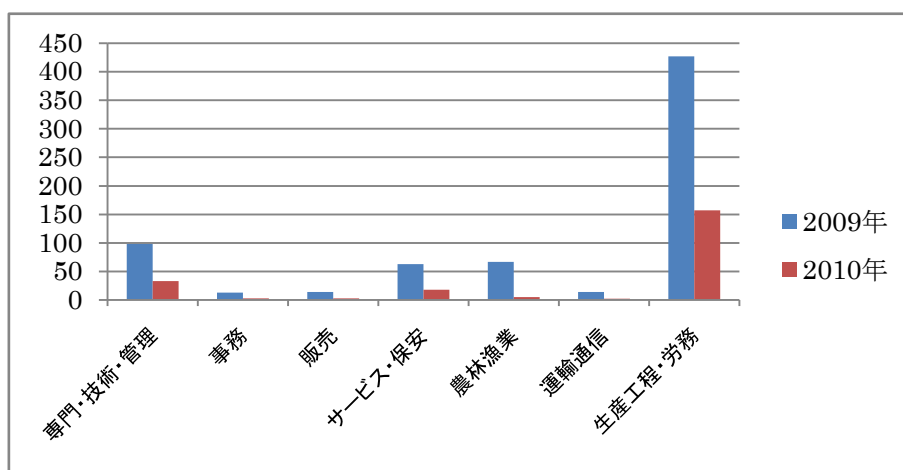
図 5 年代別外国人労働者就労状況(2009 年)



出所:ハローワーク浜松の『業務月報』に基づいて作成。

図 6 は浜松のハローワークを活用して就職することができた外国人労働者の職種別の分布を示したものである。かなり極端な結果となったが、雇用が集中した「生産工程・労務」には電気機械器具や輸送用機械器具、運搬・労務・清掃等といった職種が細かく含まれている。これらはいわゆる単純労働作業に位置づけられるものであり、これらに従事することで専門・熟練したスキルが身につけにくい、日本語能力を習得する機会がないなどといったデメリットも存在する。

図 6 外国人労働者の就職先職種分布(2009 年)



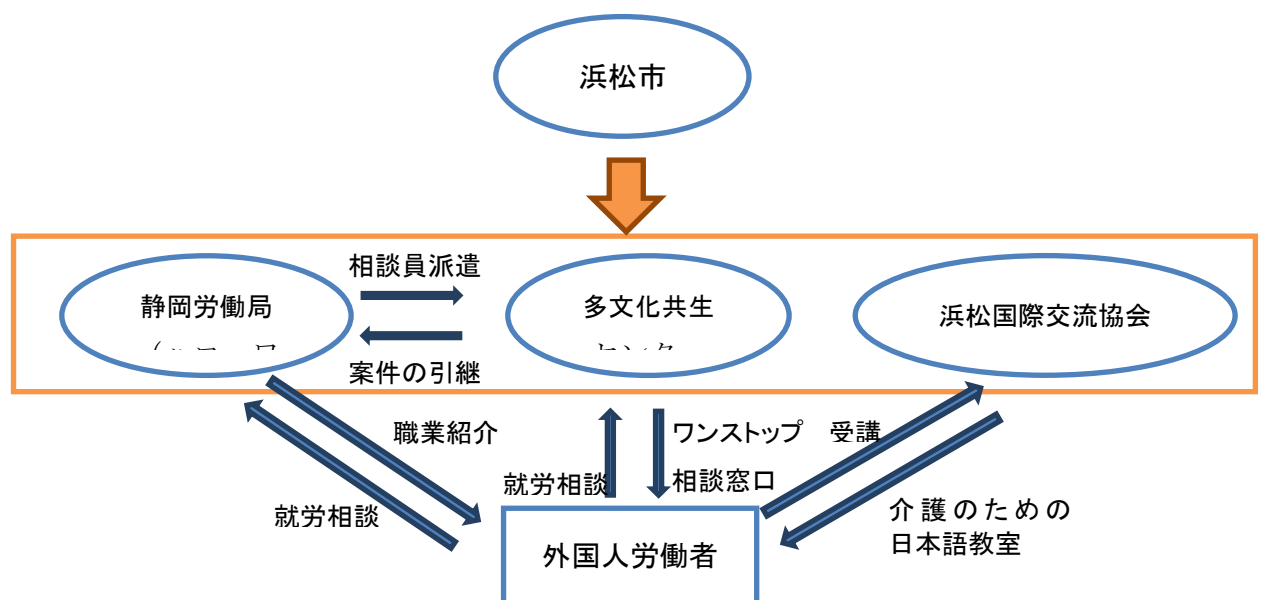
出所:ハローワーク浜松の『業務月報』に基づいて作成。

2. 浜松市による就労支援策

こういった現状を受け、浜松市は管轄内に住む外国人への緊急経済対策として「ワンストップ相談窓口の設置」と「外国人学習支援センターの運営」の2つの事業を実施することを決定した。「ワンストップ相談窓口の設置」では、ハローワーク、労働基準監督署、入国管理局と連携し、職業相談、労働条件相談、入国・在留手続相談をワンストップで行う相談窓口を多文化共生センターに設置した。「外国人学習支援センターの運営」としては、外国人の学習支援の拠点施設、外国人学習支援センターにおいて、外国人を対象とした日本語教室や日本語を教えるボランティアの養成講座等を実施している。

また、浜松市において外国人の就労支援を行う代表的な機関は労働基準局(ハローワーク)、多文化共生センター、浜松国際交流協会が存在する(図7参照)。浜松市の中区浅田町にあるハローワーク浜松には通常の部門(窓口)に加えて職業紹介第3部門が設置され、外国人の職業相談、職業指導、職業紹介を行っている。中区砂山町にある多文化共生センターにはワンストップ相談窓口が設置され、毎週決められた日時にハローワーク浜松から派遣された相談員がポルトガル語で職業相談を受け付けている。また、多文化共生センターと同じオフィスにある浜松国際交流協会は文化庁の委託事業として「介護のための日本語教室」を運営している。

図7 浜松市の外国人労働者の就労支援体制



§ コラム ハローワーク浜松と多文化共生センター内のワンストップ相談窓口

ハローワーク浜松の取り組み

ハローワーク浜松はハローワークとしての通常業務に加え、外国人労働者の対応専門の部門として職業紹介第三部門が設置されている。業務内容は外国人の職業相談、職業指導、職業紹介となっており、外国語でのサービス提供が可能なハローワークは日本全国に約 70 か所存在している。(2007 年 4 月当時) 平日は 8:30-19:00、土曜日は 10:00-17:00 にポルトガル語で相談することが可能だ。

ワンストップ相談窓口の取り組み

急激な景気の後退を背景とした外国人労働者の雇用情勢を急激な悪化を踏まえ、ハローワーク浜松、労働基準監督署、浜松市との連携の下、在住外国人のための総合相談コーナーを多文化共生センター内に開設した。2008 年 12 月以降、多文化共生センター内にて外国人労働者へのワンストップ相談コーナーとして実施され、毎週火曜～土曜日の 9:00-17:00 にはハローワーク浜松から相談員が派遣され、日本語とポルトガル語で就労相談を受け付けている。

3. 「介護のための日本語教室」の事例

平成 20 年度文化庁「生活者としての外国人」のための日本語教育事業【日系人を活用した日本語教室の設置運営】の事業委託を受け、浜松国際交流協会は「介護のための日本語教室」を開講した²。教室の学習目標は「失業状態にある在住外国人が、介護や介助業務に就職できるようにする」におかれ、2009 年 2-3 月にかけ、受講生 30 名に対して全 34 回(90 分/回)で「介護のための日本語教室」を行うことになった。

教室の趣旨に関して、資料³を参照しつつ紹介する。設立背景にある問題意識としては以下の通りである。急激な経済下落の影響で製造業の派遣雇用にあった多くの定住外国人が失職に陥り、厳しい労働条件のために日本語学習に十分取り組むことができない外国人労働者は日本語能力の不足のために再就職ができずにいる。一方、人手不足の介護業界では外国人雇用に門戸を開いているところもあり、南米系外国人の中には介護業務に意欲のある者もいる。こうした労働力の需要と供給のバランスも考慮し、定住外国人の日本語学習の機会としてだけでなく、介護現場で必要とされる日本語コミュニケーションの取得のみならず、介助行動と言語が一致するよう技術面での指導を加え、介護職への就職に至るまでの精神的な支援を受けられる場所を提供することがこの教室のミッションとなっている。そのため、指導者にはバイリンガル教師養成講座を修了した優秀な外国人指導者、看護師、介護福祉士を導入し、日本人の日本語教師とともに連携し、学習内容と活動領域を広めていく、というのがこの教室の主な事業内容である。

² 浜松国際交流協会によれば、「地域の在住外国人に向けた介護業界への就職を目的とした日本語教育支援というのは全国にも類例がない」試みである。

³ 委託事業実施内容報告書 平成 20 年度「生活者としての外国人」のための日本語教室事業【日系人等を活用した日本語教室の設置運営】受託団体名:財団法人浜松国際交流協会

(a) 「介護のための日本語教室」の具体的内容

先述したように、この「介護のための日本語教室」は2009年2-3月にかけて、受講生30名に対して全34回(90分/回)で実施された。まず、受講生の選考方法からみていきたい。当教室の実施に際し、100名を超す受講の志望者がおり、これに対して日本語チェックテスト、常識テスト、面接を行った。それぞれ評価項目として、日本語チェックテストは識字能力の確認、常識テストは日本における社会習慣がどの程度見ているのか、面接は本人のやる気をあげ、最終的に30名⁴(うち男性2名、女性28名)まで受講者が絞り込まれた。実際の授業スケジュールは以下のとおり。各回ともに教授者2人(日本語講師・バイリンガル講師)、補助者2人(日本語ボランティア・アシスタント講師)が講義を行った。

第1回(2月12日 13:00～16:00) 開校式、オリエンテーション
第2~4回(2月13,16,17日 13:00～16:00) 食事介助
第5,6回(2月18,19日 13:00～16:00) 衣類着脱介助
第7回(2月20日 13:00～16:00) シニア模擬体験・衣類着脱介助実技
第8,9回(2月24,25日 13:00～16:00) 排泄介助
第10回(2月27日 13:00～16:00) 看護師に報告
第11~13回(3月3,4,5日 13:00～16:00) 入浴介助
第14回(3月6日 13:00～16:00) 介護の歴史・制度
第15回(3月9日 13:00～16:00) 入浴介助(3月3日分補講)
第16回(3月11日 13:00～16:00) 体験教室振り返り・テスト
第17回(3月12日 13:00～16:00) まとめ・修了式
※介護体験教室(静岡県事業):3月2,3日(7人参加)3月9,10日(23人参加)

(b) 学習者の習得状況

当教室については4つの介助テーマ(食事・衣類着脱・入浴・排泄)に関して、求められる語彙と表現、会話を習得することが目標であり、この点は授業スケジュールにも反映されている。そして、当初の目標以上に様々な効果が上がったということが報告書からは読んで取れる。「介護利用者とのコミュニケーションの取り方を受講者同士で考える時間を設けた結果、チーム制で働く介護現場で求められる集団意識を養うことができた。」「介護に必要な言語の取得に加え、介護行動技術やボディメカニズムの知識も習得した。」「受講者の母国文化を活かして、しぐさやスキンシップによるコミュニケーションの重要性について学ぶことができた。」「介護職に必要な「気にかけて護る」という心構えを講師の指導から理解できた。」といった記載が報告書にあるが、単なるインプットにとどま

⁴受講者30名は男女別では男性2名、女性28名、母国語別ではブラジル・ポルトガル語(19人)ペルー・スペイン語(3人)フィリピン・タガログ語(8人)となっている。

らず、実践的かつ実用的な学びの機会が得られたとのことである。現役の看護師などがワーキンググループとしてこの教室に加わったことがよい結果をもたらしたのかもしれない。結果として「ホームヘルパー2 級を取得した日本人以上に介護知識を踏まえていると介護施設より評価を得た」とも述べられている。最終的には、30 人の受講者のうち 10 名が介護施設への就職が決まった⁵。

(c) 地域の関係者との連携による効果、成果

運営委員会やワーキンググループが果たした役割が大きいことはすでに述べたことであるが、もう少し詳しく見ていきたい。運営委員会にはEPAでの外国人に対する日本語教育カリキュラムの経験を持つ日本語教育専門家が加わり、そこからの情報の提供と、カリキュラム内容に関する助言と指導を得ることができた上に、外国人看護師を受け入れた施設へのフォローアップの必要性も知ることができたこともわかった。また、静岡県介護保険室への働きかけにより、県事業である「介護体験教室」が本事業にタイアップし、県の費用負担により介護施設で実習を受けることが可能となったことも大きい。人権擁護委員が当該地区にある施設へ視察を行ったことで、施設の外国人就労受け入れの検討に対する門戸が開かれた。ハローワーク浜松と協働し、就職相談のみならず、個別に施設への事業紹介をした。結果、外国人介護士の受け入れにつながった。ワーキンググループとしては看護師、介護福祉士、日本語教師とアシスタント講師、バイリンガル講師、社会福祉協議会・人材バンクといったより現場に近い担当者同士が事業運営に関わった。ここにあげた様々な関係者からの多角的な支援がこの教室の充実に果たした貢献は大きかったと考えられる。

(d) 注目すべき点

✓ 介護業界と定住外国人のコラボレーション

教室の大きな意義の1つは介護業界に着目した点である。EPAで東南アジア系の看護師受け入れがマスコミで取り上げられたことはまだ記憶に新しいが、総人口に占める65歳以上の老年人口が23.1%(2944万人)と過去最高を更新する日本の介護労働力の不足は依然として深刻である。浜松市についても総人口82万人に対して65歳以上の老年人口が23.1%(17.3万人)を占めており、前年比0.7%増加している。外国人労働者は単なる労働力と見るような考え方はあまりにもお粗末であるが、日本に定住している外国人の就労先として介護業界が開かれれば、日本社会の抱える重大な問題に対するひとつのアプローチとなることは間違いない。

✓ 様々な分野の専門家、関係諸機関との連携

本教室が充実したプログラムを提供することができ、結果として10名の外国人が介護施設への就

⁵この10名の方々の現在について浜松国際交流協会に問い合わせたところ、現在でも続いている方もいれば、途中、体調不良や家庭の事情で辞めてしまっている人もいるとのことである。また、介護施設に就職することができた方に対するフォローアップとしては、同僚日本人との異文化接触。メンタルフォローを個別にしていたり、施設との連絡でフォローなどを行っているとのことである。

職を決めることが可能になった背景には、数多くのステークホルダーを事業に巻き込むことができたことがある。現場の職員から学問的なプロフェッショナル、地域や県の機関からの協力を獲得することで事業内容の充実が達成された。これは関係諸機関の連携は今後も強化すべき点であろう。

✓ 就職率

これまでのべてきたように教室の意義は非常に大きいものがある。しかし、この教室から実際に介護施設へと就職が決まる定住外国人の数は決して高くはないというのが現状である。より実践的で網羅的なカリキュラムの作成と、さらなる介護・医療関係者との協同が求められる。

4. まとめ

(a) 「介護」というアプローチによる労働市場における需要と供給のアンバランス解消

外国人の就労に限らず、昨今の日本社会の抱える大きな問題点のひとつが労働市場における需要(労働力、働き手)と供給(就職先、雇用口)のアンバランスである。浜松市の定住外国人に限って見ても、状況はかなり深刻である。この問題へのアプローチとしてももちろん景気の回復や雇用口の数的拡大が必要であるが、今回の調査でとりあげた浜松国際交流協会の活動が我々に示唆を与えてくれている。在住外国人に対して就労支援の強化を行うこと、ならびに人手不足の分野への就労促進することがそれである。前者は日本語教育の強化や職業訓練という形ですでに実行されているものであるが、後者については特に介護のような今後日本社会でますます労働力が必要とされる分野に対して在住外国人が進出していくよう、民間団体や地方自治体、国家レベルでサポートを行う必要があるように感じた。もちろん「外国人＝労働力」という認識を持ち、日本人の労働者の「穴埋め」として外国人を見るような人、組織、国家が存在することは過去の研究が明らかにしている限りである。しかし問題の本質は、日本人の嫌う産業に外国人が就労しているという形式的もの、表面的な見え方にあるのではない。たとえ日本人の労働者が嫌う職業に外国人が労働者として参入していても、外国人本人が希望する形で、労使関係が対等かつ公正な状態が実現しているのであればそれは全く問題がないのではないか。介護の領域において雇用者と労働者(外国人)がお互いに Win-Win な関係を構築できるよう自治体、政府、民間組織が協力しあうことが肝心である。在住外国人がより地域に溶け込み、多文化共生社会を形成していくという意味でも、このような外国人が介護業界に参画していくというアプローチはより一層注目されてもいいように思われる。

実際、追加調査で明らかになったこととしては、焼津市や東京都江東区、群馬県大泉町も浜松市と同様の取り組みを行っていることである。ほとんど同じ事業内容で取り組みが後発的になされたことは、さまざまな自治体において介護と在住外国人の雇用問題が結び付けて考えられている証であり、この取り組みを率先して行った浜松の教室のインパクトの大きさも示している。他の自治

体に限らず、「本家」の浜松市に関しても2010年夏にも再度この教室を開講している。さらに、自治体ではなく民間企業の参入も始まり、新潟県では人材派遣・紹介予定派遣のピーエムシー株式会社⁶が介護社会に在日フィリピン人の新しい風を送り込むべく在日フィリピン人のための介護職支援を行っている。このような民間、自治体からの動きが国や世論を動かすムーブメントの芽になっていくのではなかろうか。

(b) 在住外国人と一体となった事業の実施

今回の調査を行う中で、浜松市で活動している機関の事業に対して気がついたことをまとめておく。1つの問題点として、サービスの利用者(主に就労希望の定住外国人)のニーズやフィードバックを事業の改善に役立てる仕組みがないことである。ハローワーク浜松やワンストップ相談窓口へのヒアリングを行う中で、サービスの利用者からのアンケートの実施を行っていないこと、利用者からの意見を吸い上げる機会がないことが判明した。アンケートに基づいて事業を定性的に定量的に評価することができておらず、また利用者の最新のリアルな考えを事業に反映することが現段階では行えていないように思われる。サービスをよりよいものにし、さらなる事業の発展のためにもこのような取り組みが不可欠である。

今回、現地でのフィールド・ワークと追加調査から感じたことは数多くある。それは在住外国人に関連する問題に取り組むためには自治体や民間の努力も欠かせないが、やはり国単位での長期的な Vision が必要であるということであり、超高齢社会となった日本において介護業界に在住外国人が進出するという可能性であり、現場の型の声を聞くことの重要性であった。浜松市のモデルに倣った介護教室は山梨などでも開講されたと聞く。小さな動きでも、やがては大きなムーブメントになる。自分がその動きを形成する一つの因子になれるよう、より一層勉強に励みたいと感じた。

最後に、反省の念も込めて今回の調査でわからなかった点、今後さらに調査を行いたいと思われる点をいくつか列挙すると、まず介護施設に就職することができた外国人の抱える問題とフォローアップの体制について知りたい。せっかく就職できた人がその後どのような状況にあるか、どのようなサポートを必要としているのかを、当事者に聞くことで、今後の新たな取り組みに生きる情報が得られるだろう。在住外国人への財政的支援、支援事業の予算についても知りたい。安定した事業の運営には資金が欠かせず、その出处、推移についても理解を深めたい。また今回は浜松市の取り組みについての研究に終始してしまったが、数多くの他の自治体や団体の定住外国人の就労に関する先進的な取り組みの研究も行いたい。その中で、実際に介護施設へ就職が決まった在住外国人や「介護のための日本語教室」の受講者のヒアリングを行い、具体的なケースを収集しさらなる研究を行いたい。

このようにまだ自分が知らなければならないことはたくさんある。頭と足を動かして、自分なりの「移民問題」へのアプローチと視点を確立していきたいと思う。

⁶ピーエムシー株式会社のホームページ <http://www.pmc-jinzai.com/index.html>

《参考 web ページ》

浜松国際交流協会

<http://www.hi-hice.jp/index.php>

ハローワーク浜松の業務月報

<http://www.shizuokarodokyoku.go.jp/hellowork/hw-hamamatsu.html>

《謝辞》

今回の調査に協力してくださった浜松市公共職業安定所、浜松市企画部国際課、浜松国際交流協会、浜松市多文化共生センターからは在住外国人の雇用・就労に関して幅広い知識だけでなく、現場のナマの情報について数多くのことを教えていただいた。特にお忙しい中ご協力をしていただいた、杉山明彦氏(浜松市公共職業安定所外国人労働者専門官)、大東たかし氏(浜松市企画部国際課主任)、堀永乃氏(財団法人浜松国際交流協会)、キクヤマ・リサ氏(財団法人浜松市多文化共生センター多文化共生アドバイザー)に対して、心からの感謝の念を捧げたい。

(2010 年 12 月 20 日)