

## [海外社会福祉報告]

## モンゴルにおける介護人材送り出しの可能性

藤野 達也<sup>\*</sup>

Key words : 外国人介護士, 技能実習制度, モンゴル

## はじめに

我が国の少子高齢社会の進行の中で、介護人材の不足が深刻となり政府は平成29年11月にあらたな技能実習制度に介護を入れることを決定した。外国人介護士については、既にEPA経済連携協定（以下EPA）の人材の交流として看護師とともに介護福祉士候補者としてフィリピン、インドネシア、ベトナムから多くの介護福祉士候補者が我が国に訪日している。特に論者もEPAのベトナム人介護福祉士候補者の養成については、第1陣から第6陣まで現地での専門研修に関わってきた。また、EPAの介護福祉士候補者の中には、既にベトナムへ帰国した者も多く、それらの者は技能実習送り出し機関に働いており、そのサポートも担ってきた。

そのような中でモンゴルのウランバートルにて女性に限定した技能実習生の送出機関とシングルマザーを支援するNGOを立ち上げたバトフー氏から相談があった。それはモンゴルの女性を支援するために彼女らを介護技能実習生として日本に送り出せないかというものであった。モンゴルは人口規模が300万人と少なく、しかも医療現場における看護師不足もあり、日本とモンゴルのEPA経済連携協定が締結されたものの、これまでのフィリピン、インドネシア、ベトナムのような看護師・介護福祉士候補者などの人材の交流という方向には動かなかった。

このような状況の中で、モンゴルから介護人材を送り出すことが可能なのか、そのニーズがあるのか、その可能性をさぐるためにモンゴルの大学の看護学部2校、国立の病院、技能実習生の送出機関2カ所（1カ所についてはそこで学ぶ研修生5人との面談）、高齢者施設等を視察調査した。

倫理的配慮については、日本社会福祉学会倫理規定に基づき調査の同意を得、個人情報については匿名化をもとに使用した。また、今回調査のきっかけとなったバトフー氏については実名化の承諾を得ている。

---

※ 淑徳大学総合福祉学部教授

## 1. モンゴルの人口と高齢化

先ずモンゴルについて国の現状を確認する必要がある。外務省の情報によれば、モンゴルは人口約318万人（2017年）で横浜よりも少ない人口規模の国であるが、国土は日本の4倍と広大な面積を有し、人口のほぼ半分である約146万人が首都のウランバートル近郊に居住している。

高齢化率は、2016年末で3.69%であり、今のところ高齢化問題は無縁の国である<sup>1)</sup>。しかし、民主化以降は、合計特殊出生率が低下し<sup>2)</sup>、さらに医療技術の発達に伴う長寿化により、モンゴルにおいても高齢化は避けて通れないものと推測される。ちなみに、現在の平均寿命が約69.6歳、合計特殊出生率が1.6であるという。

## 2. モンゴルの政治と産業

モンゴルはもともとソビエト連邦の影響を受けた社会主義国であったが、1990年から民主化運動が活発になり、1992年の憲法改正により民主主義国家が誕生した。しかし、牧畜と鉱山以外に目立った産業はなく、産業が未発達であるために、高学歴でも就職は厳しく失業率は約9%と高い<sup>3)</sup>。その影響で韓国など海外に出稼ぎに行く男性が増え、結果的に老親のケアや子供の面倒も女性の仕事になった。産業については畜産産業と世界有数の豊富な鉱物資源の輸出を主としているものの遊牧民族は10%にも満たない。そして多くの地方の住民がウランバートルに流入し、都市周辺の草原の土地を柵で囲いゲルの町（ゲル地区）を作っている<sup>4)</sup>。またこのゲル地区にはウランバートルの住民の約60%が居住しているという<sup>5)</sup>。

## 3. 都市部の状況と生活

訪問した首都のウランバートル中心部には高層ビルなど都市化した町並みがあると同時に、周辺にはゲル地区が広く存在している。そして郊外には大草原の中で、牧畜をしている者が住むゲルや高級別荘の町が点在していた。

都市化された地区（都市部）は、高層のマンションやアパートメント等が建ち並び、それらの建物にはスーパーや飲食店などが1階に店舗として入っており、マイナス40度にもなる極寒の冬場においても居住者が移動少なく生活物資を購入したり、食事ができるよう工夫されていた。

一方、都市部のまわりには、その倍以上のゲルの町（ゲル地区）が広がり、ゲル地区には電気は通っているものの上下水道はなく、都市部との格差は大きく、所得格差も大きい。このゲル地区は、近年急速に広がっているといい、モンゴルの民主化によりそれまで認められてこなかった土地の所有権が一定の面積で認められるようになり、地方の大草原で遊牧をしていた住人がウランバートルに仕事を求めてゲルを持参して移り、その周りを柵で囲って生活するようになったという（窪田 2016 pp. 324-325）。



写真1 ウランバートル中心部



写真2 ゲル地区

#### 4. 生活と文化

モンゴルの国民は本来の遊牧民族としての他のアジア圏域の農耕民族とは異なる生活文化が根深く残っていた。しかし、人口の半数がウランバートルに集まっているように既に遊牧民族は少なくなっているという。ただし、モンゴル人は遊牧民族の特性として民主化とともに男性は家族をおいて隣国に出稼ぎに行くことが多くなり、その影響として女性の負担が多くなり、離婚率も高い状況が続いている。ダングルも男性は、家畜を遊牧し外で力仕事をしていた遊牧民族としての特性がいまなお残っているため、男性は出稼ぎに行き、不在期間には、女性は家を守るという状況であるという<sup>6)</sup>。

またモンゴルは日本に多くの相撲取りを送り出しているように、男性は、力強さを求め、例えば馬を操り、草原でモンゴル相撲を争うのが男らしさとされてきたという。バトフー氏によれば、モンゴルではDVが多く、ウランバートルにおいては9世帯に1世帯が母子家庭となり、このシ

ングルマザーの女性の多くが養育費を払わない夫の代わり働くようになるが、子育てと仕事で負担は大きく、また老親に子どもを預けて海外に働きに行くことも少なくないという<sup>7)</sup>。

## 5. 高等教育の現状と医療系大学

モンゴルは高齢化率が低く、生産年齢人口は多く、若者が多い国である。2016年で100の高等教育機関があり、大学進学率は約61%と非常に高い。高等教育機関における日本語教育は1975年からモンゴル国立大学文学部に日本語コースが新設されて以来日本語を学ぶ学生がみられたが、1990年の民主化の後に、初等・中等教育レベルにおいても日本語教育が開始され、日本との経済関係などから急速に日本語ブームが到来した（国際交流基金HP）。

さらにこの時期に1992年に大相撲において大島部屋が角界初のモンゴル出身力士6人を新弟子として招き入れて以来大相撲でモンゴル出身の力士が大活躍する中で日本とモンゴルの関係は良好となり、モンゴル人は親日家が多い一つの要因でもある。

ところで、モンゴル人は日本語を習得することが容易であるが、いくつかの理由ある。一つは母音が日本の5つに比べて7つと多く音域が広いこと、さらに言語構造、つまり文法上の構造が日本語と同じであるために、思考が容易である<sup>8)</sup>。実際に面接をした日本語を学ぶ学生は、JLPT（日本語検定能力試験）の結果以上に発音がきれいであった。

このような状況の中で、今回視察した大学においても一部日本語教育が実施されており、国立医科大学の看護学部においては日本語を学ぶ学生が90人ほどおり、大学も日本の教育や技術を学ぶために10数校の日本の大学等と学生や教員の交流を行っていた。ただ、介護の技能実習生として看護学部を卒業して日本に送出するニーズがあるかについては、看護師の給与は安いもののモンゴルの病院自体が看護師不足であり、積極的に送り出すことは難しいようであった。また大学



写真3 国立医科大学

では、技能実習生として送り出すような介護士の養成は行っておらず、看護助手など准看のコースの学生を日本に送り出し、学んで帰国してくれることについては可能性があるという。大学としても技能実習生として送り出す際のメリットを考えたら、学生が日本語を話せるようになる、高齢者問題を学べる<sup>9)</sup>、生活水準があがるという3つのメリットがあるという。

一方、国立病院の医師からの話においても慢性的に看護師不足が続いているものの、他分野に比べて病院の看護師の給与が安いこともあり<sup>10)</sup>、海外に技能実習生として行きたいというニーズはあり、日本で学んできた実習生が病院に戻り活躍してくれるのであればという病院側の希望も聞かれた。

## 6. 高齢者施設と老親介護

高齢化率の低いモンゴルにおいては、日本の介護保険のような制度はまだない。高齢者施設についても国立の施設が1カ所、地方レベルの介護施設が8カ所あるものの高齢者介護を専門に行うというものではなく、他の精神障害者や知的障害者などが多く入所しており、ウランバートル市内にあるNGOが経営する老人ホームにおいても若年の障害者を混合でケアしていた。ちなみに、ウランバートル市内の私立の老人ホームは2カ所のみである<sup>11)</sup>。

このようにモンゴルにおいては高齢化率が低いこともあり、老人ホーム自体も少なく、まだまだ高齢者に対する社会的ケアということに対する意識は低い。日本の介護保険制度創設以前も同様であったが、自分の両親を施設に入れることは非常に恥ずべきことという意識があり、前述の国立医科大学の学長へのインタビューにおいても、モンゴル人は自分の親は自分で見ており、お年寄りを施設に入れる人はほとんどいないという。一方では在宅で老親の面倒を看ているように世話好きな者が多いともいう。



写真4 バト・ゲレルト・イレドゥイNGO 障害者・高齢者複合施設

しかし、都市部における世帯人数は減少し、一人暮らしの高齢者も年々増加しており、老人ホームの施設長の話では、在宅で老親を看られない状況は増えているという<sup>12)</sup>。今後も都市化が進む中で高齢者世帯が増加し、介護施設の必要性は増加するとされている。

## 7. 技能実習送出機関の現状

モンゴルの人口は300万人程度と少ないものの、目立った産業がないために余剰人口が生まれ、多くの若者がこれまでも他のアジア各国に就労のために出かけている。そのような状況の中で、これまで日本にも多くの若者が技能実習で来日しており、送出機関は30社以上あり、その中で今回視察した2社においても介護技能実習について既に検討されていた。

特にリクルートマスター社（以下R社）においては女性を対象とし介護に特化した送出機関としての許可を国から取得し、既に数名ではあるが日本語教育と施設における介護実習等を実施していた。R社においては、他社が行っているような土木や工場等への送り出しは今後も対象としておらず、あくまでも社長としては、DV等さまざまな要因で貧困になるシングルマザーたちを学ばせて日本に送り出してあげたいという思いが強い<sup>13)</sup>。

ところで今回の調査においてR社における介護の技能実習生として日本行きを希望する5人の女性に対してインタビューを行った。そのうち3人は子どもを持つシングルマザーであった。そして、面接の中ではJLPT（日本語検定能力試験）の能力以上に、日本語の発音等はきれいで聞きやすいと感じた。

### Tさん（27歳）の事例

Tさんは、叔母と妹と5歳の娘の4人でウランバートル郊外のゲル地区で生活している。ゲル地区の生活では、上下水道はなく、水は近所の給水場に汲みに行き、電気は辛うじて通っているため炊事等は電気調理器で行っている。個室などはなく、家族4人助け合って生活をしている。以前は、日本食レストラン等で働いていたが、現在は実習施設でもある老人ホームで勤務、併せて技能実習生として訪日するために週数回日本語を学びに1時間半かけてウランバートルの中心地まで通学している。

Tさんは、娘の学費を払って大学まで出してあげること、妹を大学卒業させること、娘と幸せに暮らすことという希望を持たれていた。Tさんが日本に技能実習生として訪日している間、5歳の子供は叔母と妹が面倒をみるとのことであった。

一方、併せて訪問したM社については、モンゴルで送り出し機関として10年の経験がある古参の会社として、年間250人を送り出している会社であるが、建築などを中心に日本語能力をN4レベルまで教育し、送り出されている。介護分野については、現在検討中で、今後情報を得ながら進めて行きたいという。



写真5 リクルートマスター社日本語教育現場

## 考 察

今回の調査においていくつかの現状が明らかになった。

まず第1に、老人ホームなど介護に関する社会的サービスがない国において、技能実習生として日本に送り出すことが技能の移転になるのかという問題である。技能実習生はあくまでも日本からの技能の移転を目的とした実習制度であるが、現在のモンゴルにおいては、技能移転できるような老人ホームなどは僅かしかない。

しかしながら、ベトナムやアジア諸国と同様に親の介護は家族で看ることがあたりまえのモンゴルにおいても経済構造の変化に伴い家族構造も変化し、さらに高齢化が進むと家族で要介護者を支えきれない時代は到来することが予想される。また、技能実習生など働き手が海外などに働きに出ることも多くなり、残された高齢者など社会的なケアが必ず必要になってくる。今後は日本で学んだ介護知識や技術を持った実習生が本国に戻り、モンゴルに介護や福祉の考えを持ち帰り、国の制度やサービスを構築していく力になってくれるものと思われる。

第2に、人口300万人程度のモンゴルから一定数の技能実習生などを送迎できるかという点である。モンゴルはアジア諸国と同様に平均年齢が若いために若い労働力は多いものの、仕事が少なく慢性的に失業率が高い。さらに就労したとしても一部の職種を除いて給与が安く生活レベルは低い。そのため民主化以降他国へ出稼ぎをしてきたが、出稼ぎ国の言語を十分に習得する前に他国に行くために、仕事の内容も単純労働が多く、待遇も劣悪であったという。新しい介護の技能実習制度については、日本語能力をN4以上またはN3にて日本に送迎されるため、待遇は日本人同等とされており、待遇面でのメリットも考えられる。介護の技能実習が動き出せば十分にニーズはあると考えられる。

第3に、女性に限定した技能実習が可能かという点についてである。モンゴルでもこれまで親や子どもの面倒は女性の仕事とされてきた。特に遊牧民族の文化として男性は、家畜を放牧して

家を空け、家のことは女性に任せてきた。首都にほとんどの住民が集まり、昔ながらの牧畜を仕事としている者は少なくなったとはいえ、子供や高齢者のケアはまだ家族で互いに担っている家が多い。そのため、子供がいる女性であっても他の家族に世話を任せて海外に行くことも少なくないという<sup>14)</sup>。

以上のことにより、モンゴルの女性を日本に介護の技能実習生として送出することは十分に可能であり、また、新しい技能実習制度では教育費を日本の法人が出すことができるため、実習生の負担も少ないといえる。残された課題としては、職歴要件をクリアできるかという点であり、看護の学校を卒業していれば問題ないが、そうでなければ介護施設等での一定期間の就労も求められる。

今後ベトナムと同様に親日であるモンゴルからの介護の技能実習生の送出は可能性あるものと考えられる。

### 〈謝辞〉

今回モンゴルの視察調査を全面的に調整していただき、さらにモンゴルの社会的事情についてアドバイスをいただいたリクルートマスター社のバトフー社長、また快く視察を受け入れていただいた大学、老人ホーム、技能実習の送出機関の方々に深く御礼を申し上げたい。

### 【注】

- 1) 以下モンゴルの基本的情報については、外務省HP、モンゴル国家統計局HP、モンゴル統計情報サービスHP等を参考にした。モンゴルの統計資料によると60歳以上の高齢者の総人口に占める割合は6.4%となっているが、65歳以上は3.69%（2016年）である。バトフー氏によると、そもそもモンゴルは平均寿命が短く「60歳以上」を高齢者とみなしているとういう。
- 2) 駿河は、モンゴルの民主化以降に急激に人口増加率が低下したといい、その原因として社会主義時代に行われていた人口増加政策の廃止と市場経済化に伴う収入、雇用の不確実性から出生率の低下をもたらしたと述べている（駿河 2005 p.67）。
- 3) 外務省の資料では2017年の失業率が9.1%であった。但し、今回視察した医科大学や病院の医師等の話では、モンゴルの病院における看護師不足は我が国と同様深刻であるという（外務省HP）。
- 4) 窪田によれば、2002年に土地所有法により土地の所有が認められるようになり、人々は自分で土地を柵で囲い込んで自分の土地と主張するようになり、ゲルを建て生活するようになった。最初はゲルであったが、その後建物を建てて定住するようになる。このゲル地区は、電気は通っているものの上下水道はないという（窪田 2016 pp. 324-325）。
- 5) JICAの資料にも同様のことが述べられているが（国際協力機構HP）、バトフー氏によれば、都市部の周辺には6割の人々が生活しており、また冬場の大気汚染を嫌い郊外の空気のいい場所に別荘地を建てて暮らすものもいるという。また、ゲル地区の急速な人口の増加については、2000年から2010年の10年で35%から51%（59万人）と急速に増えているという（松宮 2016）。
- 6) ダンデルの資料においても1990年の民主主義化とともに男性は生活のために家族を置いて出稼ぎにいく者が多くなり、少なくともその国に滞在し、残された女性は結果的に母親と父親の両役を担わなければ

- ならず、疲れた女性たちが増え、目に見えない家庭崩壊がおこったという（ダンダグ 2017 pp.79-80）。
- 7) 今回調査した技能実習送出機関のMUGENの担当者に対するインタビューからも同様の話が聞かれた。
  - 8) さらにモンゴル人は、世界有数の高い言語習得能力を持つ国民で識字率は95%と高いという（鈴木ほか 2014 p.12）。
  - 9) 高齢者問題の中には、介護技術や福祉制度など幅広い学びの意味が含まれている。
  - 10) モンゴルの国立病院の院長によれば、モンゴルの一般的なサラリーマンの給与は4万程度で、病院での看護師の給与は2～3万円程度であるという。
  - 11) この他、ウブスハンガイ県に地元住民と公務員の寄付による施設が建設中であるとの情報もみられるが、全体としてその数は極めて少ない。施設の利用対象者は基本的に身寄りのない高齢者であるが、実際には中年以下の精神病患者、知的障害者等が多く入居している（インテリジェンスバリューコーポレーション株式会社 2018 p.8）。本調査報告書はバトフー氏のまとめた基礎資料をもとに整理されている。
  - 12) この施設はウランバートルにある2カ所の私立の施設の一つであり、NGOとして経営されている。
  - 13) “ASIA MOTHERES AND CHILDEN SUPPORT CENTER” NGO 「アジア母子支援センター」NGO 設立趣意書」による。
  - 14) バトフー氏の話においても、子供が幼少の時期に母子が離れて暮らすことは良くないことは分かっているが、貧困を立て直すためにも祖父母等他の家族に預けてでも働きに出るといふ、また10年以上海外に技能実習生を送出しているMUGENの担当者からも同様の話は聞かれた。

### 【参考文献】

- ダンダグ・ハリウン（2017）「現代のモンゴル社会における女性の占める地位—国政における女性の役割—」『桐蔭論叢』 77-82.
- インテリジェンスバリューコーポレーション株式会社（2018）『外国人介護人材の適切な受入に資する海外での介護サービス等の実態等に関する調査研究事業』。
- 片桐準二ほか（2016）「モンゴルにおける初中等教育機関向け日本語教科書の開発—プロフィシェンシー重視と自律学習支援への取り組み—」『国際交流基金日本語教育紀要』 57-72.
- 窪田新一（2016）「遊牧モンゴルの現代的課題」『東洋文化研究』 18 323-344.
- 松宮邑子（2016）「ウランバートルの都市化とゲル地区」『日本地理学会発表要旨集』。
- 駿河輝和（2005）「モンゴルの市場経済への移行と社会保障」『海外社会保障』No150 65-76.
- 鈴木岸子（2014）「モンゴル国の看護教育の現状と課題報告」『朝日大学保健医療学部看護学科紀要』 11-17.

### 【参考HP】

- 独立行政法人 国際協力機構HP 「Vol.8 草原遊牧民から町の定住者へ」  
 ([https://www.jica.go.jp/story/media/media\\_44.html](https://www.jica.go.jp/story/media/media_44.html))
- 日本学生支援機構「モンゴルの教育事情について」ウェブマガジン『留学交流2016』  
 ([https://www.jasso.go.jp/ryugaku/related/kouryu/2016/\\_icsFiles/afieldfile/2016/04/06/201604ibaasami.pdf](https://www.jasso.go.jp/ryugaku/related/kouryu/2016/_icsFiles/afieldfile/2016/04/06/201604ibaasami.pdf))
- 外務省「モンゴルの概要資料」(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000047765.pdf>)
- 国際交流基金HP モンゴル (<http://www.jpff.go.jp/j/project/japanese/survey/area/country/2016/mongolia.html#JISSHI>)
- モンゴル国家統計局HP (<http://www.en.nso.mn/>)
- モンゴル労働・福祉サービス庁HP (<http://hudulmur-halamj.gov.mn/>)
- モンゴル労働・社会保障省HP (<http://www.mlsp.gov.mn/>)
- モンゴル統計情報サービスHP (<http://www.1212.mn/>)