

[海外社会福祉報告]

台湾の福祉サービスにおける 外国人介護労働者の実態

—高屏地区の高齢者通所施設及び入所施設の 外国人労働者の受け入れ状況—

藤野 達也^{*}

Key words : 外国人介護士、台湾、技能実習制度

はじめに

我が国では2016年に介護分野における技能実習制度の導入が検討されている。外国人介護労働者については、既にEPA経済連携協定に基づく介護福祉士候補者としてフィリピン、インドネシア、ベトナムの3カ国から昨年度も600人以上の外国人が訪日しており、報告者もEPAのベトナムの介護福祉士候補者の養成に第1陣から関わってきた。

EPAによる介護福祉士候補者は、あくまでも2国間の人材交流として導入されている制度であるが、我が国の少子高齢化による要介護高齢者の増加と介護人材の不足は、EPAによる外国人介護士だけでは賅うことは困難であった。

そこで政府は2015年3月に、これまで認められてこなかった介護分野における技能実習制度の導入を閣議決定した。この制度導入により、介護施設における外国人介護士が増加することとなり、不足する介護人材を埋めることが期待されている。しかし、言葉や文化の異なる外国人を介護技能実習生として導入することにおいては、さまざまな問題が発生する可能性があり、受け入れは慎重に検討しなければならない。

例えば報告者の関わるEPA日越経済連携協定に基づくベトナム人介護福祉士候補者の制度においては、受け入れのために現地における十分な日本語および日本文化教育、さらに福祉教育も行っており、介護福祉士候補者の教育や関連する経費については、日本の外務省やASEANの予算で賅われている。そのため候補者は、来日するためのさまざまな研修や渡航のための費用を負担することなく、日本における労働環境でも日本人と同等以上の待遇を受け入れることが施設側

^{*} 淑徳大学総合福祉学部教授

に課せられている。

しかし、技能実習制度は、現地の送り出し機関に対して実習生自らが費用を数十万円支弁して来日する。従って、多くの技能実習生は来日前に多くの借金を背負っている。このような状況の中、介護分野に技能実習制度が動き出せば、今後、日本の受け入れ事業者の対応が課題となるが、事業者の労働待遇が悪い場合には、技能実習生が失踪し、その後不法残留者へとつながる可能性がある。国際研修協力機構の報告では、2015年に我が国で実習を行う技能実習生数は、約9万8千人であり、不法残留者数は4,679人であった（公益財団法人国際研修協力機構 2015）。失踪の原因はさまざまであるが、その一つとしても受け入れ事業者の実習生に対する不当な取り扱いも指摘されている。厚生労働省の2015年の調査では、5,173の受け入れ事業所のうち7割にあたる3,695事業所で労働基準法等の法令違反があったという（日本経済新聞 2016.8.17）。

これらのことは介護分野における技能実習生の受け入れにおいても他人事ではなく、同様の問題が発生する可能性は否定できない。また、労働基準等に関する問題だけでなく、介護分野の場合には、対人サービスとして単純労働とは異なるさまざまな問題が発生する。例えば日本の介護労働者の離職率が高いと言われているように、介護分野の仕事は日本人においても負担が大きく、ストレスのたまる業務である。さらにクライアントに対する臨機応変な対応と専門的な知識が求められる。つまり、言葉だけでなく医療的知識や介護技術も必要とされ、ただでさえ言葉や文化の異なる異国の地での生活に負担を感じるなかで、クライアントの命を預かるという精神的負担も発生することになる。

そのため人材不足で悩む福祉業界においても介護人員の数だけが増えればいいわけではなく、多くの外国人スタッフが勤務する状況になった場合、ほんとうに対応が可能なのか、外国人介護士に対する抵抗感を持つ施設も少なくない。

そこで本報告では、外国人介護士を技能実習制度と同様の方式で先行導入している台湾における介護施設の外国人受け入れ状況を視察、さらに台湾高屏地区の福祉学科を有する大学の研究者等からのヒアリングを行い、今後、本格的に我が国に導入される介護技能実習生の受け入れ課題について検討した。

I 台湾の少子高齢化と老親介護

我が国は世界で最も高齢化が進み、2016年には高齢化率は27%を超えた（総務省統計局HP）。一方台湾においては、高齢率がまだ低いものの、超少子化の影響で我が国と同様に急速な高齢化が進んでいる。1993年に7%であった台湾の高齢化率は、2018年には14.6%、2025年には20.1%に達すると予想されている（中華民国102年老人状況調査報告）。そして合計特殊出生率も2013年に合計特殊出生率が1.065と世界最低となり、今後はさらに急速に高齢化が進行することが予想されている。

老親扶養に関する意識については、昔の我が国と同様に儒教的精神が残っており、伝統的な家族制度における関係が重視される。そのため老後は子による高齢者扶養が「孝行」であるとされ、子との同居を望む高齢者が多い。しかし現実には、在宅で家族が要介護高齢者を介護することは難しい現状があり、大仁科技大学の徐氏によれば、台湾の老親扶養意識はいまだに高いものの、経済的に余裕のある家では、介護の必要になった老親を施設に入所させるよりも外国人家事・介護労働者を住み込ませて、家族にかわって介護をさせているという。そのことは安里も約66%の要介護者が外国人労働者によって介護を受けていると指摘している（安里 2007）。

つまり、老親を施設に預けることについては、社会的に親不孝とされ、このことは措置制度時代の我が国においても同様の意識がみられた。しかし、少子高齢化と産業構造の変化で、家族による扶養から社会的扶養に頼らざるを得なくなり、我が国は介護の社会化ということで介護保険制度導入につながったことは周知のとおりである。

台湾においても90年代以降の高度経済成長とともに家族扶養機能は年々低下し、家族の介護力は下がり続ける一方のため（城本 2010）、新たな介護システムが検討されるようになってきた。

II 台湾の福祉サービスと介護労働者

台湾の介護サービスはもともと公営および非営利法人が、サービスを提供している。2000年に始まった措置制度により、施設介護と在宅介護が提供され、施設介護においては長期介護施設と養護介護施設と安養施設の3種類があり、日本の特別養護老人ホームに該当するのが長期介護施設である。在宅介護のサービスには家事サービス、訪問看護、訪問リハビリテーション、デイケア、ショートステイ、現金給付が含まれている（陳 2007）。それらの事業者の多くは公営か非営利の団体が運営しており、財源は利用者の一部負担があるものの税方式として公費が投入されている。

そして前述のような家族の介護力の低下と共に急速な高齢化や産業化が進む中で、介護の問題が顕著になってきたため、2015年6月に台湾政府は長期介護の法整備として「長期照顧法」を成立させ、2019年から心身の能力を喪失して要介護状態が6か月以上継続するすべての者を対象とした介護サービスが提供されることになった。

ところで介護人材については、我が国と同様に台湾においても人材の不足が顕著であった。そこで在宅の家庭内および施設においても外国人介護士の活用がみられている。特に近年の急速な高齢化と産業化における女性の社会進出と老親を施設に入所させることの抵抗感の中で、在宅において外国人の介護士が活用されている。特に介護施設よりも家事労働者としての受け入れが多く、住み込みの場合には長時間労働を担い、老親の介護を担うだけでなく、就業している女性の代わりに介護だけでなく家事や育児をも負担することができる。

一方、施設介護の場合においても、外国人労働者の雇用は行われてきた。施設における外国人

介護士の導入には、介護人材不足が大きく影響している。台湾人の介護士場合、資格制度も制度化されているものの、資格を有している者も無資格者と賃金格差がほとんどなく就業促進に効果を果たしていない（大野 2010）。そのため外国人労働介護士の導入は、格安の労働力というのではなく、不足する人材を補う意味が大きい。実際には、外国人介護士の賃金は、台湾人よりも低く抑えられているものの、外国人を雇用するための費用は、台湾籍の介護労働者と比較すると必ずしも低いとは限らないという。安里によると、外国人労働者にはリクルートから雇用までのさまざまなコストがかかる（安里 2005）。つまり、人材不足のために外国人介護士に依存せざるを得ない状況は、我が国と同様である。

Ⅲ 台湾高屏地区の高齢者福祉サービスと外国人労働者の実態

これまでみてきたように台湾の福祉を取り巻く環境は、少子高齢化の急速な進行と介護人材不足が大きな課題となっている。そのことを踏まえ、台湾高屏地区の通所施設と入所施設において不足する介護人材をどのように外国人介護士でまかなっているのかについて調査を行った。

1. A市高齢者総合サービスセンター

最初に視察したA市高齢者総合サービスセンターは、A市の公立の施設であるが、当センターは、高齢者への憩いや娯楽、生涯教育、デイケア、相談窓口などの総合的サービスを提供する施設である。日本における老人福祉センター、通所介護、地域包括支援センターのような機能を持つ総合サービスセンターである。

A市の公的なサービスとともに、同建物の中の4階から6階までの3フロアーはそれぞれ外部の法人によるデイケアのような通所サービスを委託しており、認知症や身体障害を持つ高齢者のケアは外部の法人が担っていた。

当センターの職員としては公的な部分においては、25名の市の職員が勤務しており、外国人労働者は勤務されていない。また、委託されている外部の法人において外国人労働者が働いているという情報はないという。

いずれにしても、当センターは在宅サービスを中心とした機関であり、市の職員は待遇もよく、職員不足を感じることはないという。また、台湾の介護施設の特徴として、兵役の代わりとして、当センターのような福祉施設での勤務や警備などを担う方が休みなく勤務しているのも特徴であった。徴兵において福祉施設等で働く労働者は、徴兵の者が休みなく勤務することもあり、施設でもほぼ休みなく勤務することが求められるという。

ところで当センターは、在宅の高齢者の相談を含めて対応しているために、住み込みの外国人介護士等の状況や問題についての情報を確認したが、外国人介護士についての情報は在宅における個人的な契約や問題であり、センターとしては正確に把握できていないとのことであった。さら



に、地域にどのくらいの外国人介護士などが勤務しているかについても把握はできていなかった。

しかし、当センターの食堂にて、明らかに高齢者を送迎してきたイスラム系の外国人がおり、視察を同行した徐氏によると、明らかに住み込みの外国人介護士として通所サービスの送迎をしていた。

2. B市の長期介護施設

A市の隣市にあるあるB市の介護施設は、財団法人で運営され、心身に障害を抱える高齢者のケアを担う入所施設で、日本でいう特別養護老人ホームの位置づけである医療型の長期介護施設である。

サービスの内容は、個室と4人部屋で、軽度の介護から重度の介護までの方を対応し、費用は部屋の種類と要介護状況で異なり、軽度の4人部屋の高齢者で18,000円から重度要介護の4人部屋で22,000円、さらに認知症の高齢者の場合は、22,000円から30,000円の費用がかかる。

入所者は140名であり、32名の介護士がケアを担っていた。まさしく日本でいう特別養護老人ホームであり、主に32名の介護士のうち、インドネシア、フィリピンの方が14名、台湾人介護士が18名と約半数が外国人介護士で担われていた。割合的には台湾人1に対して外国人1の割合であるという。

外国人介護士の受け入れの理由は、介護士不足が顕著であり、台湾人介護士の場合には近隣の施設との人材の取り合いになっているという。そのような状況の中で、外国人介護士に頼らざるを得ない状況があるという。つまり外国人介護士は、単に人件費を抑えるというより人手不足のためにやむを得ない対策であった。実際には、外国人介護士を受け入れるためには、海外の仲介業者に費用を払う等、さまざまな費用がかかり、必ずしも人件費を安くあげるといえるものではないという。

また、外国人介護士の場合は、言葉の問題はもちろんあるが、仲介業者で言語などの最低限の教育を受けた後に送り出され、施設においても、安全などに関する部分においては、必要な箇所に母国の言葉を併記するなどして対応していた。

外国人介護士の給与については、残業代込みで28,000から22,000元であり、台湾人に比べて、低いものの住宅の保障や食費などは施設が負担しており、費用は結構かかるようである。



IV 考察

今回、おもに視察した2施設を訪問すると同時に、台湾の大仁科技大学を訪問し、社会工系系の研究者等に台湾の福祉事情についてもヒアリングを行った。また同大学の徐氏からは、台湾の生活や文化を踏まえた福祉事情を聞くことができた。その上で、今回我が国に外国人介護技能実習生を本格的に導入する上でのいくつかの課題が明らかになった。

まず第1に、台湾の入所施設等においてみられたように我が国においても外国人介護士が急速に増加すると予想される。その時にどの程度の割合を考えるかは施設の判断になるが、介護の仕事は単純作業ではないために労働者としての頭数が揃えばいいというものではない。台湾の施設においては、法律で5割を超えることはできず、調査した施設は50%を少し切る程度であった。我が国においても、今後、何らかの規制を設ける必要がある。但し、その時に考えなければならぬものは技能実習制度とEPAや日本の永住権を得ている外国人の扱いである。EPAの介護士も永住的に労働ビザが下りるのは国試合格者のみである。つまり、専門職としての資格を有するかどうかとも考慮する必要がある。

今回視察した台湾における外国人介護士は、あくまでも一時滞在の出稼ぎ労働者であり、専門職とはみなされていない(山田 2005)。それは我が国における介護技能実習制度も同様と考えられる。台湾と同様に我が国の介護技能実習生の場合には、最長5年で帰国することになり、専門職とみなすことは非常に難しいであろう。つまり、EPAをはじめ有資格者として労働ビザが発給される外国人介護福祉士候補者と介護技能実習生を区別して検討する必要がある。

第2に、外国人介護士の労働環境については、先行する台湾の施設においては、賃金についても台湾人よりも低く抑えられていたものの、住宅の保障、食事の提供など一定の環境整備をしていた。我が国のEPAの介護福祉士候補者の受け入れについても日本人の介護士と同等以上の待

遇が受け入れ条件であり、住宅も手配するなど生活環境・労働環境については一定の枠組みが決められている。そうでないと他の業界の技能実習生と同様の失踪につながる可能性は否定できない。台湾においても外国人介護士の失踪は見られており、その対策として住み込みの共同生活にし、外出の制限や外泊は禁止という施設もあるという（大野 2005）。

いずれにしても、社会福祉の使命は、人権や社会正義を守ることであり、たとえ労働者が一時滞在の外国人とはいえ、福祉に関わる仕事である以上、その労働者の人権を侵害することがあってはならない。

第3に、外国人介護技能実習生の仕事への適応の問題である。台湾においてもコミュニケーションの問題など仕事の遂行上でさまざまな工夫をしていたものの、言語や文化の違う外国人介護士を受け入れるにあたり、送り出し機関や受け入れ事業者が外国人介護士の日本に適応できる教育や研修を行う必要がある。ベトナムのEPAでは、現地の教育においては日本語教師数十名が日本語教育と日本文化を教育し、さらに報告者を含め福祉の専門家が年に2回現地に赴き福祉や介護についての基本的知識を指導している。さらに来日後も数か月にわたり日本語及び福祉教育を施したうえで、全国の福祉施設に配属されている。EPAは国家的な事業であるために手厚く教育・研修ができるが、介護技能実習制度についても、一定の日本語教育及び福祉教育は実施する必要がある。それは、人の生活や命を預かる仕事であることから避けることのできないものである。

以上、今後技能実習制度が導入された中で、さまざまな課題が考えられるが、現状としては一定の割合で外国人介護技能実習生に頼らざるを得ないが、将来的には外国人介護技能実習生に多く頼らないようなシステムを構築することが必要である。そのためにも我が国の持つ最先端のロボット技術やICT技術などを活用し、介護現場の労働生産性の向上を図る必要がある。

〈謝辞〉

本稿を執筆する本調査に際し、視察先を調整し、さらに台湾の事情を解説及び調査施設等での通訳を引き受けてくださった大仁科技大学の徐嘉隆氏をはじめとする大学の先生方、また、快く視察を受け入れてくださった高屏地区の福祉関係者の方々には深く御礼を申し上げます。

【参考文献】

- 安里和晃「介護動労市場の形成における外国人家事・介護労働者の位置づけ」龍谷大学経済学論集 44(5), 2005
- 安里和晃「施設介護に従事する外国人労働者の実態—雇用主の評価をもとに—」Works Review Vol.2, 2007
- 陳真鳴「台湾における外国人ホームヘルパーに対する需要」介護福祉学 第13巻第2号, 2006
- 中華民国台湾投資通信「台湾にけるシルバービジネスの現状と日本企業の事業機会」vol.206, 2012
- 今泉慎也「外国人労働者受け入れに関する法的枠組み—韓国と台湾の比較を手がかりに—」山田美和編『東アジアにおける人の移動の法制度』調査研究報告書 アジア経済研究所, 2012年

公益法人国際研修協力機構「技能実習生の行方不明発生防止対策について」2015

大野俊「岐路に立つ台湾の外国人介護労働者受け入れ—高齢者介護の市場化と人権擁護の狭間で（ケア特集）」九州大学アジア総合政策センター紀要 5, 69-83, 2010

城本るみ「台湾における外国人介護労働者の雇用」人文社会論叢, 2010

荘秀美「台湾における高齢者福祉施策の発展と課題」海外社会保障情報 No.115, 1996

山田健司「東南アジアの外国人介護労働市場の実態と労働者の権利擁護」社会政策, 第2巻第3号, 2005