

## 【論文】

# 外国人介護労働者の受け入れに関する課題 —台湾の経験から—

城 本 る み

### 1. はじめに

日本では2017年11月1日から外国人技能実習制度<sup>1</sup>の対象職種に介護分野が加えられ、人手不足が深刻化している介護の分野においても外国人技能実習生が最長5年という期限付きで福祉の現場に配置されることになった。厚生労働省が2015年6月に公表した介護人材の需給推計によれば、団塊の世代が75歳を超える2025年には37.7万人の介護人材が不足すると指摘<sup>2</sup>されている。しかし今回の介護職種の追加について、日本政府はあくまでも「介護人材の確保を目的とするのではなく、技能移転という制度趣旨に沿って対応」することを基本とした「国際貢献」であるとしている<sup>3</sup>。福祉の現場では人手不足を補うため実習制度に介護分野が追加されることを歓迎する声と、文化や価値観の異なる外国人を指導することに対する戸惑いの声の両方があるという<sup>4</sup>。

新制度の施行を受けて外国人受け入れに関する審査が始まり、介護分野に配置される技能実習生の来日は早ければ2018年3月頃になるといわれている。政府間経済連携協定<sup>5</sup> (EPA) による介護福祉士候補生は2017年までにインドネシア、フィリピン、ベトナムから累計3,492人がすでに来日しており<sup>6</sup>、このまま日本人の介護人材不足が解消されない状態が続くようであれば、今後はEPAによる介護人材に技能実習生が加わり、介護現場で働く外国人は増えていくことが予想される。

また日本政府は2015年の改正国家戦略特区法により、「女性の家事負担を減らし女性活躍を推進する」ことを目的として、外国人の家事代行サービスを認めた。家事支援外国人受け入れ事業は東京都、神奈川県、大阪府で解禁され、家事代行大手6社が事業認定を受けて、2017年3月にはすでにフィリピンから第1陣の25人が来日している<sup>7</sup>。

<sup>1</sup> この制度を使って、2016年10月時点で日本は21.1万人の外国人を受け入れている（厚生労働省2016）。実情は労働力不足の産業分野における単純労働者雇用となっている。

<sup>2</sup> 厚生労働省「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について」

<sup>3</sup> 厚生労働省社会・援護局「技能実習「介護」における固有要件について」pp.2-3

<sup>4</sup> 西日本新聞（2017年10月30日付記事）

<sup>5</sup> Economic Partnership Agreement（以下EPAと略）により、2006年にフィリピン、2007年にインドネシアと二国間協定を結んだ。

<sup>6</sup> 厚生労働省「経済連携協定に基づく受け入れの枠組」p.3

<sup>7</sup> 毎日新聞（2017年3月9日付記事）、SankeiBiz（2017年1月14日付記事）

台湾では1987年に戒厳令が解除されてから2017年で30年が経過した。1992年に〈就業服務法〉<sup>8</sup>が制定され、台湾の一般家庭に家事や介護を担う外国人労働者が受け入れられるようになって25年である。受け入れ開始から25年の歳月を経た現在、台湾の外国人介護労働者はどのような状況におかれ、その雇用現場ではどのような課題を抱えているのだろうか。

台湾で居宅介護者として個人家庭に住み込みで働く外国人女性たちは、いわゆる炊事、掃除、洗濯、買い出しから子どもや高齢者、ペットの世話まで家庭内のあらゆることを担っている。そもそも彼女たちは介護の事前研修を受け、知識や技能を身につけた介護のプロではなく、一般には「家事労働者」と位置づけられる人々である。しかし台湾ではこうした外国人女性を雇用するにあたって申請条件を別枠に設定し、「家事労働者」と「介護労働者」に区分して受け入れるというわかりにくい状況が存在している。「家事労働者」よりも「介護労働者」の雇用条件が緩いため、介護枠で受け入れた労働者に家事もすべてやらせるという実態が蔓延しているのである<sup>9</sup>。本稿では「外国人介護労働者」という呼称を使うが、ここでいう「介護労働者」とは何らかの技能訓練や教育を受けた者あるいは介護資格等を有する者ではない。実態としては「①介護労働者枠で受け入れられ、②9割以上が個人家庭に住み込み、③雇用条件をこえて家事も担わされている者」であることをあらかじめおことわりしておきたい。

本稿では台湾における外国人介護労働者の受け入れに関する現状や課題について整理する<sup>10</sup>ことによって、今後の日本における介護現場の外国人雇用について、どのような点に留意すべきか考えていきたい。まず台湾における外国人介護労働者がどのような背景や経緯によって導入されるようになったのか、またその雇用状況はどうなっているのか、そして外国人をケアギバーとする現場において、どのようなことが問題になっているかを整理する。最後にそれらの課題から、日本では外国人介護労働者と今後どのように向き合うべきか考察したい。

## 2. 受け入れの背景と特徴

2017年6月末時点で、台湾で働く外国人労働者総数は65.4万人、うち4割弱の24.2万人が介護労働者として受け入れられており<sup>11</sup>、介護労働者はほとんどが女性である<sup>12</sup>。介護労働者は期限付きの

<sup>8</sup> 本稿では中国語原文をそのまま使う場合は〈 〉を使用する。

<sup>9</sup> 台湾では身体的ケアにあたる外国人を〈外籍看護工〉と総称している。在宅ケアの担い手を〈家庭看護工〉、施設ケアの担い手を〈機構看護工〉と呼び、日本のヘルパーとは異なり〈看護工〉の仕事には原則として調理や買い物などの生活援助は含まれない。家事労働のみを担う〈家庭幫傭〉は雇用申請資格も異なり区別されているため、本稿では身体的ケア中心の〈看護工〉にあたる者を「介護労働者」、〈家庭幫傭〉にあたる家事専従者を「家事労働者」と呼び、区別して使う。また〈家庭看護工〉は「家庭介護労働者」という訳語をあてて使う。

<sup>10</sup> 筆者が台湾の高齢者問題で初めて外国人労働者について言及したのは2010年であり7年が経過している（城本（2010a）（2010b）（2012a）（2012b）など）。整理の過程で外せない部分は若干重複がある。

<sup>11</sup> 家事労働者は、介護労働者とは別に1,939人登録されているが、家事労働者の雇用条件が厳しいため、実際は雇用条件が緩い介護労働者として雇い、契約外の家事をやらせているケースが多い（本稿3-3）。数字の詳細は本稿3-1を参照のこと。

<sup>12</sup> 統計上1,674人（0.7%）の男性が介護労働者として登録されているが実態は不明であり、他の職種に就いている可能性が高い（労働部統計報告）。

有期雇用であり、期限延長を繰り返しても最長14年の滞在で帰国することが義務付けられている。本節では外国人介護労働者が台湾で働くようになった背景や受け入れの特徴について整理する。

## 2-1. アジアの少子化と家事労働者の移動

アジアでは少子化が進行している。なかでも経済成長著しいシンガポール、香港、台湾、韓国は日本よりも女性の合計特殊出生率が低く、すでに人口置換水準を下回っている。台湾はこれらの地域の中でもっとも少子化が進んでおり、2015年の合計特殊出生率は日本の1.45に対して1.18である<sup>13</sup>。少子化が進むこれらの地域では受け入れ方に違いはあるものの、いずれも東南アジアからの女性家事労働者を受け入れている。

少子化の進行と、これらの地域の家事労働者受け入れにはどのような関係があるのだろうか。経済成長とともに子どもの数が減ることは、国全体の働き手が減ることである。産業構造は変わり、必然的に女性が労働力としてあてにされるようになる。先にあげた少子化が進む地域における家事労働者の受け入れは、女性たちに外でしっかりと働いてもらうために、それまで彼女たちが家庭で担っていた無償の家事を「有償労働として外部委託する」ことを国が選択した結果に他ならない。そして委託された先が、その国の女性たちよりも賃金の安い途上国からやってきた女性たちである。

少子化が進み高齢者余命がのびることで高齢化は進行する。アジアの高齢化は福祉の成熟を待たず、類を見ない速さで進行している。家事を安く担ってくれる外国人女性が、主婦の代わりに育児や介護の領域まで担ってくれたら一石二鳥と考えられても不思議ではない。家事労働者が国際的に移動し「移住労働の女性化」が語られるようになり、女性労働者たちは高齢化が進む地域において「ケアを提供する即戦力」としてもあてにされるようになったのである。

グローバル化が進むアジアでは、単純労働者としてのみならず経済格差を背景とする婚姻移民として移動する女性たち<sup>14</sup>もいる。彼女たちが移民として結婚後に生んだ子どもたちは少子化が進む地域で二世として育っている。移民が社会に根づく一定期間を経るまで、その地域社会において彼らはあくまでも「外国人の母親とその子ども」であり、そこでの外国人受け入れや二世に対する言語などの教育問題、アイデンティティの形成に関する新たな課題も生じている。

経済格差を背景とする女性たちが家事労働者として経済後進国から送り出され、彼女たちは少子化が進み、家事を「労働として買う」ことを選択した地域に受け入れられるようになった。そして家事労働者を受け入れるようになった地域では、受け入れた外国人女性たちに子どもの世話や高齢者の身の回りの世話もさせている。「身の回りの世話」と「育児」や「介護」という言葉は、その使い分けや仕事内容自体も境界を曖昧にしたまま「家事」にまとめられ、それを担う女性たちもその社

<sup>13</sup> 2015年資料によると、女性の合計特殊出生率は日本1.45、シンガポール1.24、韓国1.24、香港1.20、台湾1.18である（内閣府データ）。

<sup>14</sup> 台湾では政策により中国大陸からの出稼ぎ労働者の受け入れは認めていないが、婚姻移民は少なくない。詳細は城本（2012a）など。

会の底辺層に位置付けられ固定化されているのが実情である。

## 2-2. 介護労働者の増加背景

中華文化圏である台湾では、施設介護に対する拒否反応がまだ根強く、高齢になった親は子世代が面倒をみるのがあたりまえだと考えられている。「救貧型福祉」が長かった台湾において、施設はそもそも貧しく身寄りのない人々を「収容」するものだったからである。しかし日本と同じように台湾では家族による介護に限界がきており、日本より早く高齢者ケアの現場に外国人労働者が採用された。

台湾で高齢化率が7%を超えたのは1993年である。2017年7月の高齢化率は13.6%、2018年には高齢化率14%を超えて「高齢社会」となる見込みであり、日本よりも速いスピードで高齢化が進行している<sup>15</sup>。しかし65歳以上人口の生活形態をみると、施設入所者は2.9%にすぎず、在宅で生活している者が97.1%である。在宅生活者のうち独居は11.1%、夫婦のみの生活が20.6%で、64.2%が子女世代と同居しており、同居率が高いことがわかる<sup>16</sup>。

儒教道徳観の強い台湾では高齢者扶養を果たさない扶養義務者には罰則規定が法律にもりこまれている。施設が長期にわたり「貧しく身寄りのない高齢者」の受け皿であったため高齢者の施設入所に対する心理的抵抗感はいまだに根強い。高齢者自身も在宅で子世代と同居して生活することを理想の老後としており、子世代も親を施設に入所させることによって周囲から「親不孝」というレッテルを貼られることを望まない<sup>17</sup>。家庭内における外国人雇用は、子世代による親の在宅介護を可能にし、高齢者にも子世代にも「心理的安心感・満足感」と「時間的利便性」を与えるものとして機能している。

また軍人や公務員のみが優遇されてきた年金制度のなかで、介護保険制度の運用もまだ不確定要素が多く、自費での施設入所費用は決して安くはない。その負担を考えるならば、施設入所費用よりも安い外国人の雇用にあてて在宅介護を実現しようとする一般家庭が多くなるのは自然の成り行きでもある。施設費用よりも安価とはいえ、外国人労働者を雇用するにはある程度の収入がなければ賃金の支払いは維持できない。現在の台湾では、親のために外国人労働者を雇用することは「親孝行」のありかたの1つであり、子世代の経済状況を反映するものにとらえられている。

外国人介護労働者が増えた大きな理由の一つは、台湾人の介護労働者不足である。需要と供給のバランスがとれないため、そこに「穴埋め」として外国人労働者があてられたのである。台湾における介護労働者の処遇や社会的地位は低い。台湾人にとってはいわゆる3Kの職場にほかならず、この分野に従事する台湾人の多くは低学歴層の中高年女性である。高齢者施設で働くよりも、病院

<sup>15</sup> 65歳以上人口は319万2,477人、2015年の男性平均余命は77歳、女性83.6歳である（内政部（2017）「内政統計月報」および「内政統計通報」）。

<sup>16</sup> 衛生福利部編（2014：75）

<sup>17</sup> 台湾の高齢者福祉や介護施設については城本（2010a）（2012b）などを参照されたい。

の付き添い婦として働くほうが収入もよいため、施設でも個人家庭においても台湾人介護労働者の離職率は非常に高く、常に人材不足である。雇用主にとって台湾人労働者は夜間や休日勤務を敬遠するなど使い勝手が悪い上に外国人より賃金が高い。台湾人ヘルパーでは家庭内の問題が外に漏れるなどの懸念もあるというが、高くして雇用する側の思い通りに使えない台湾人ヘルパーは、政府から雇用助成があるにもかかわらず居宅介護では敬遠される傾向が強い。

こうした状況を打開するために台湾では地方自治体認定の資格取得を奨励し、また2004年には日本の介護福祉士にあたる国家資格認定制度を始めた。介護労働者の地位向上や雇用促進を目的とし、台湾人や外国人配偶者（長期滞在ビザ保有者）のみに受験資格を与え、外国人労働者との差別化をはかったのである。しかし結果的にそれが高賃金や待遇改善につながらず、台湾人介護労働者の就業促進にはいたらなかったため、有資格者の増加によって介護の質が向上するという当初の目論見もはずれている<sup>18</sup>。

このように外国人介護労働者の増加には、台湾における高齢化の進行のみならず、在宅介護を好む台湾人の価値観やそれを推進する政府の方針、また施設入所の経済負担の重さや台湾人介護労働者の不足と現場で敬遠される状況が背景として存在している。しかし現在では外国人が雇えないなら施設を選択するという考え方をする家庭もあるほど、雇用する側に台湾人ヘルパーは人気がない。当初は「人材不足の穴埋め」だった外国人労働者が、その需要ののびとともに台湾人との「使い勝手の比較」という視線で見られるようになっていく。仮に台湾人介護労働者が今後大幅に増員されることがあっても、いったん「便利で安い」労働力になじんだ台湾社会が、台湾人雇用に回帰するのには疑問である。

### 2-3. 外国人労働者受け入れの特徴<sup>19</sup>

台湾の外国人労働者受け入れ政策の特徴は、〈限国、限量、限時、限業〉という言葉であらわされる。台湾政府は二国間協定を使い、受け入れ相手国を制限している。労働者の受け入れ人数、就労できる職種、滞在可能期間はすべて政府間協定で結ばれており、需要が伸び続けているのが介護分野である。受け入れ開始が他国よりも遅かったため、台湾は外国人労働者の導入実績のある他国の制度を比較検討することが可能であった。結果として受け入れ・管理にあたってはシンガポール方式を採用したが、台湾は固有の政治課題や先住民問題などを抱えている。

政治的民主化への移行が遅かった台湾では、選挙公約として福祉政策が政治的手段として機能してきた側面が強い。福祉政策は政権が変わるたびに宣伝材料として使われるが、政権交代によって前政権の方針が変更されるなど、政治に大きな影響を受ける。二国間協定を使って外国人労働者を受け入れているため、相手国との外交関係によって労働者の受け入れ数や送り出し国の選定まで影

<sup>18</sup> 2008年資料によれば、内政部が育成した台湾人のケアサービス人材は44万人だが、実際に介護職に就いた者はその1割も満たさず4千人をきっている（陳2011：97）

<sup>19</sup> 受け入れの特徴や経緯については、城本（2010a）（2010b）などを参照。

響を受けるのも大きな特徴といえよう。

台湾政府の外国人労働者受け入れの方針は明確である。①台湾人の雇用に影響しない、②移民にしない、③治安を乱さない、④産業の高度化を妨げない、という4点が基本方針である。二国間協定で受け入れている外国人労働者はすべてブルーカラー層であり、渡台にあたっては事前研修を受けることになっているが、特別な資格を必要とせず研修内容も技能研修と呼べるものはない。これは介護労働者の場合も同じである。家族帯同は認められておらず、結婚していても単身での渡台が求められる。初回は一般に2～3年契約で、延長更新をしても産業労働者は最長12年、介護分野でも諸々の条件を満たして最長14年で契約期限終了となり、帰国しなければならない。

現在、台湾の外国人労働者はホワイトカラー層とブルーカラー層に完全に二極分化している。ホワイトカラー層の外国人は多方面で優遇を受けることが多いが、ブルーカラー層の外国人労働者は台湾人が忌避する過酷な3K労働を担い、台湾人よりも安い賃金で働いて台湾経済を支えているが、彼らが移民として永住資格を取得する見込みは不透明である<sup>20</sup>。

### 3. 外国人介護労働者の雇用状況

台湾で介護労働者が外国から初めて受け入れられたのは1992年である。特殊な政治的経緯があり、長期にわたる戒厳令が解かれたのは1987年、民主化が進んだのは90年代以降のことである。戒厳令下においても1970年代になると教育水準も上がり始め、同時に少子化も進行していく。産業構造転換前に労働力不足は顕在化し、サービス業の拡大とともに若者が3K労働を敬遠しはじめる。1980年代中期には観光ビザで入国した外国人が労働者不足に悩む3K職場で不法就労し、産業界でも問題となっていた。台湾政府は1989年に公共工事現場における外国人就労を認め、1992年には〈就業服務法〉を制定し、まずは家事労働者としてフィリピン、インドネシア、マレーシア、タイの女性たちを受け入れた。その後別枠で正式に介護労働者を受け入れ、友好関係にあったベトナムやモンゴルにも門戸を開放した。高齢化が進む台湾では介護分野の人材不足は一向に解消されず、今日まで右肩上がりに外国人介護労働者が増えたのである。本節ではその雇用状況についてまとめていく。

#### 3-1. 介護労働者の基本属性

2017年6月末時点で、台湾で働く外国人労働者総数は65万3,804人、そのうち24万1,865人(37.0%)が介護労働者として登録・受け入れとなっており、99.3%(24万191人)が女性である。他分野のブルーカラー層労働者と同じく介護労働者も家族帯同は認められておらず、初回は一般に2～3年契約、期間延長を繰り返しても最長14年で契約終了となる有期雇用であり、いったん帰国すると再渡台時には斡旋業者に再度仲介手数料を支払う必要がある。

<sup>20</sup> 国民党政権がいったん認める方向に舵をきったが、民進党政権は外国人労働者削減を目指しており、この問題に関する方向性はまだみえてこない。

相手国との経済関係により受け入れ数は年度ごとの増減がある。2017年における介護労働者の出身国はインドネシア(76.6%)、フィリピン(12.8%)、ベトナム(10.4%)、タイ(0.2%)の4ヶ国で占められ、現在はインドネシア人が群を抜いている。送り出し国は政治的・経済的理由で選ばれており、渡台労働者の大半が言語や宗教、文化風習の異なる者たちである。大きな特徴の一つとしては、最大の人口圧力をもつ中国大陸からの出稼ぎ労働者を政治的理由によって受け入れていないことがあげられる。

2016年統計によると彼女たちの年齢は25～34歳が45.1%、35～44歳が38.4%で、平均年齢50歳前後といわれる台湾人介護労働者よりも概して年齢が若い。学歴は中卒以下が53.7%、高卒が35.8%である<sup>21</sup>。

### 3-2. 施設雇用<sup>22</sup>

2017年6月末時点で施設雇用の外国人は1万4,543人、外国人介護労働者総数の6%にすぎず、その数は在宅で雇用されている93.2%に比べて極端に少ない。これは台湾における介護労働者雇用の大きな特徴でもある。理由としては先述したように施設が敬遠され、施設数そのものが多くないこと、また施設入所高齢者が全体の3%を下回っていることが大きい。また施設雇用においては外国人が全スタッフの半数を超えてはならないという雇用制約や雇用申請条件があることも一因である。外国人労働者は必要があればどの施設でも雇用できるわけではなく、重度の要介護者がいる施設のみに限られている<sup>23</sup>。とくに公立施設ではトラブルを回避するために台湾人よりも安価に雇用できる先住民(少数民族)を優先雇用し、はじめから外国人を回避するケースも少なくない。

しかし民間施設では政府からの補助や支援も少なく、安定的な雇用を見込むことができる外国人労働者を積極的に雇用する施設が多い。施設雇用の外国人には労働基準法が適用される。台湾人の最低賃金を適用しても雇用にかかる諸費用や雇用税、保険負担などを加算すると外国人が一概に安価な労働力とはいえなくなるが、外国人は有期雇用であり、雇用主は年金や退職手当等のコストを省くことが可能である。

施設における外国人雇用の利点は、雇用者側にとって宿舍提供をはじめとして集団での「管理」がしやすいことにある。施設雇用の場合、仲介業者が1カ国からまとめて複数人を斡旋するのが一般的である<sup>24</sup>。労働者も同じ地域の出身者と母語で会話ができるため、生活習慣や異文化に対するストレスの共有がしやすい。結果的にそれが離職や失踪というリスクの軽減につながり、台湾人労

<sup>21</sup> 外国人介護労働者に関する資料出所は労働部(2017)「統計月報」および労働部(2016)「105年外籍勞工管理及運用調査」による(以下同様)。

<sup>22</sup> 施設雇用については城本(2010a)(2012b)を参照のこと。

<sup>23</sup> 「中度以上の心身障害者や精神疾患患者、植物状態の患者や認知症高齢者が入所している長期療養型施設、財団法人運営の社会福祉施設や医療施設であること」が申請条件である。

<sup>24</sup> 施設規模にもよるが、無用なトラブルを避けるために1つの施設で複数の国から労働者を雇用するケースは多くない。

働者よりも流動率が低くなる。慢性的な人材不足に陥っている施設において外国人は貴重な戦力であり、台湾人が勤務を嫌がる夜間や週末・休日は外国人スタッフのみという施設もみられる。安定的な労働力という意味でも外国人の雇用は台湾人よりもコストパフォーマンスがよいと評価する施設経営者は少なくない。

外国人労働者は言葉の問題が大きいため、施設では意思疎通の難しい要介護者のケアを重点的に任されている。台湾人とペアで担当させ、家族対応や軽作業は台湾人、排泄や飲食の介助や清拭など身体介護を外国人が担うケースが多い。自国で看護師資格をもっている台湾では外国人が「看護」を担うことはできないが、母国の看護師資格をもつ労働者<sup>25</sup>が施設で医療行為を行うことが常態化している。施設側も違法であることを承知しながら、台湾人スタッフよりも知識や経験があるという理由で人手不足を口実に看護まで外国人に任せることが多い。施設雇用ではこうした有資格者を優先的に雇用したいと仲介業者に依頼する傾向が強いことも特徴の1つである。

先述したように高齢者の施設入所が選択されにくい台湾において、施設雇用の外国人がどれくらい増えていくかについては、高齢化の進行とともに今後の施設需要がどれくらい伸びるかに関わっている。今後高齢者施設が増加し施設スタッフの需要が伸びてくれば、これまで公的施設で優先雇用されてきた先住民と外国人労働者のすみわけも検討されることになるだろう。

### 3-3. 家庭雇用

台湾で働く介護労働者の9割以上は一般家庭で雇用され、個人宅に住み込み、重度要介護者の介護にあたっている。彼女たちは「介護労働者」枠で雇用され介護専従契約を交わしているが、家庭雇用ではその家の家事全般を任される。子どもがいる場合は子どもの世話、雇用主が自営業者の場合はその仕事の手伝いまでさせられることが多い。先述したように台湾の家庭雇用主は台湾人ヘルパーを雇用すると政府からの補助金が得られるが、よほどのことがない限り台湾人ヘルパーや大陸籍配偶者をヘルパーとして雇おうとはしない。言葉の問題がなくても台湾人や婚姻移民の大陸籍ヘルパーは気が強く、本来の契約以外のことは頼まれても絶対に手を出さないうえに要介護者からの叱責に対する忍耐力もないと多くの人考えているからである。

また〈家庭幫傭〉(家事労働者)の雇用は「子どもが3人」いることなど申請条件が厳しく、毎月の雇用税も介護労働者より高いため、〈看護工〉(介護労働者)として申請したうえで家事をやらせる状況が多発している。台湾人自身もそれが「契約外で違法行為」だという自覚は薄く、雇用した外国人に契約外の家事をやらせていることを著名人や知識人がメディアであたりまえのように紹介して批判にさらされ、政府が対策に乗り出すことになったりもしている<sup>26</sup>。本来の雇用主は要介護者であるはずだが、家庭雇用の外国人は家族全員から「都合のよい召使い」として使われる。介護労

<sup>25</sup> 看護を任されるのはフィリピン人が多く、インドネシア人やベトナム人については資格偽装や資格レベルが問題とされ、あまり重用されていない。

<sup>26</sup> 陳正芬 (2011 : 92-93)

働者の違法な働き方に対しては台湾社会全体の目が緩い傾向にあり、そのため台湾人研究者による外国人介護労働者に関する研究は家庭雇用労働者を対象として「社会の底辺で搾取される外国人女性たち」という視点で捉えられたものが多い。

彼女たちを雇用する資格要件は85歳以上の高齢者をのぞき、「24時間介護が必要」(80～84歳)あるいは「重度要介護」<sup>27</sup>(80歳未満)である。24時間態勢での介護が求められているため、介護労働者はほぼ全員が住み込み形態での雇用である。彼女たちのために個室が用意されることは稀で、要介護者のベッドが置いてある部屋での寝起きが求められる。雇用主が良心的であれば、部屋を与え睡眠や休憩時間を確保し、彼女たちが休むときには家族が代わって介護を分担するなどの配慮もあるが、そうでなければ心身ともに休息する暇さえ与えられない長時間労働の過酷な生活を強いられ、介護労働者が身体を壊すケースも少なくない。

労働負担が重く長時間労働であるだけでなく、彼女たちは賃金も安い。家庭雇用のもっとも大きな問題は彼女たちが労働基準法の適用外におかれていることである。施設雇用と異なり、家庭雇用の介護労働者は「みなし家族」とされるため、彼女たちの賃金は雇用主との個別契約で決められ、最低賃金以下の低い水準におさえられている。「労働者」であるにもかかわらず、賃金上昇を嫌う雇用主の要請により台湾政府は彼女たちを法律の枠外においたままにしている。

2016年統計によれば、2015年以降新規に契約を結んだ家庭介護労働者の最低賃金月額額は17,000元(約62,220円)、9割弱の労働者が平均17,449元(約63,863円)を受給していた<sup>28</sup>。82.4%の雇用主は労働時間を契約に明記しておらず、公的資料では1日の実働時間の平均は9.8時間といわれている<sup>29</sup>が、実際はさらに長時間とする研究者が多い。介護にあたっては痰の吸引や経管栄養注入なども外国人労働者が担っている。

彼女たちは介護に関して専門的な知識や技能資格をもっているわけではなく、特別な訓練も受けていない。雇用主も外国人に介護の専門性や技能を求めているのではなく、「24時間態勢でケアにあたってくれる」こと、「費用負担が少なく利便性が高い」ことを求めているのである。

### 3-4. 婚姻移民<sup>30</sup>

台湾には「特殊な」外国人介護労働者がいることも大きな特徴としてあげておきたい。台湾人男性と結婚した女性配偶者たちが「介護人材不足を補う者」として期待されているのである<sup>31</sup>。台湾の

<sup>27</sup> 現在の日本の介護基準ではおおむね介護4～5に相当する。

<sup>28</sup> 外国人を介護労働者として雇用する場合、〈就業安定費〉という雇用税が一律徴収され、健康保険については労働者と雇用主で分担することが多い。また労働者は仲介業者にサービス費名目の手数料を毎月支払う必要がある。渡航にかかる交通費負担者は仲介業者によって異なる。

<sup>29</sup> 労働部(2016:35)。1台湾元≒3.66円で計算(2017年8月7日レート)。

<sup>30</sup> 婚姻移民に関しては城本(2012a)を参照のこと。

<sup>31</sup> 2017年6月末の外国籍配偶者数は52万3,859人(内政部「移民署全球资讯网」統計資料)、台湾の少数民族人口とほぼ同じであり、その国籍は外国人労働者の出身地と重なっている。

「国際結婚」の内実は東南アジアと中国大陸からの配偶者が95.4%を占め、92.0%が女性という非常に偏ったものである<sup>32</sup>。男性は障害者や高齢者など、介護を必要とする者が仲介業者の斡旋によって外国人妻を娶るという不自然な婚姻形態が目立つ。住み込み労働者による介護には賃金が発生するが、社会的地位が低い台湾人男性にとって彼女たちは「家族」として無償の家事・介護を提供してくれる「都合のよい」存在となっている。

2003年の〈就業服務法〉改正により、居留資格をもつ外国籍配偶者は就労が可能になった。台湾では大陸籍中国人が就労目的で渡航することは認められておらず、特別な資格をもたない者が合法的に働くには台湾人と結婚して就労するのが近道である。大陸籍中国人は言語の壁も低いことから介護分野での期待も大きい。労働力不足に悩み、家事や介護分野に外国人労働者を移入した台湾にとっても、在宅ケアを無償で担い、さらに外でも3K労働に就いてくれる外国籍妻たちの存在は大きい。若い妻たちの場合はさらに少子化抑制にも期待がかかる。永住資格をとって就労したい外国人女性と台湾政府との利害が一致することによって生まれた「経済格差婚」でもある。

近年、こうした台湾人と外国籍配偶者の間に生まれた子どもの教育問題がとりあげられることが増え、研究対象にもされるようになった。台湾政府の婚姻移民に対する政策では「台湾への同化」が求められているが、その一方で彼女たちが台湾に帰化することによって「将来的に社会保障の負担が増えること」は懸念材料とされており、まだそれに対する有効な方策は出されていない。

就労目的の偽装結婚や外国人労働者がそのまま婚姻移民となるケースもみられるが、婚姻移民はすでに介護労働者の倍以上の数にのぼっている。彼女たちもまた介護労働者の特殊な形態としてとらえられるべき存在である。

#### 4. 外国人雇用にとまなう課題

ここまで台湾において外国人介護労働者の雇用状況についてみてきたが、実際に雇用の現場ではどのような問題が起こっているのだろうか。

必然に迫られて外国人労働者を雇用するようになった地域では雇用する側の論理が優先し、往々にして外国人雇用のメリットばかりが強調され、働く側に生起するさまざまな問題が置き去りにされがちである。反対に外国人労働者や移民問題をテーマとして現地メディアが取り上げる際には、ともすれば人権問題でひと括りにされ、わかりやすい構図として労働者は「かわいそうな弱者」、雇用主は「搾取する悪者」という論調で片づけられることも少なくない。しかし実際には少子化やグローバル化の進行とともにヒト・モノ・カネが動いている背後には政治的な思惑や駆け引き、またそれを最大限に利用する仲介業者の存在など、決して単純な二項対立の構図だけには収まらない複雑な様相が隠れていることが多い。

外国人介護労働者について台湾ではすでに多くの研究成果があがっている。とくに社会学や経済

<sup>32</sup> 台湾の夫婦7組に1組、離婚する夫婦の4組に1組は一方が外国籍である。

学の分野では労働者への直接的な聴き取りや送り出し国の調査研究なども進められてきている。そこにみられるのは弱い立場におかれ搾取され管理される姿だけではなく、そうした境遇の中でも強かに自分の立場や収入向上のために奮闘し雇用主との関係性を構築していく労働者の姿であり、共依存的な雇用主と労働者の関係、大きな権益を握り支配的な位置にある仲介業者の存在である。

本節では「誰にとっての課題なのか」「誰がそれを問題だと考えるのか」という点に留意しつつ課題を整理していきたい。

#### 4-1. 管理者

労働者を管理する側の課題としてはまず縦割り行政をあげるべきだろう。台湾において外国人労働者の管理責任は労働部（労働力発展署）にある。また高齢者施設や高齢者福祉を管轄するのは衛生福利部であり、移民問題を扱うのは内政部移民署である<sup>33</sup>。高齢者問題に関する政策の企画立案は行政院経済建設委員会であり、具体的な法制準備は各省で行う。そのため外国人介護労働者について問題が発生した場合、それぞれの部署の立場が異なるため対処の仕方にも違いがあり、横の連携はあまりとれていない。

台湾政府が大きな問題として重視しているのは労働者の失踪である。「失踪」とは「従事している仕事を放棄して逃亡すること<sup>34</sup>であり、そうした失踪者は渡台時の契約とは異なる職種あるいは雇用主のもとで仕事に就く場合が大半であり、発見された場合は強制送還対象の不法滞在者となる。1990年から2017年10月末まで移民署に失踪者として記録されている外国人労働者の累計数は約26万人である。そのうち20.6万人はすでに逮捕されているが、現在まで5.3万人が行方不明のまま不法滞在しているとみられ、現在467人が収容されている<sup>35</sup>。

介護労働者が失踪した場合は雇用主にもペナルティーが科され、失踪した労働者を探し出して帰国させないと外国人労働者の雇用枠は取り消される。そのため労働者に逃げられて困っている雇用主に対し、よそから逃げて不法滞在となっている非合法労働者を斡旋する業者もおり、負の連鎖が続いていく。必要とする者であれば誰でも家事労働者を雇用することができない資格申請制度も非合法労働者が雇用される背景にあると言われている。

仲介業者によって斡旋される非合法労働者は正式なルートで雇用される労働者よりも賃金が高く設定されているが、合法労働者を雇うための雇用手続きは煩雑で賃金以外に雇用税の支払いも義務化されているため、結果的に合法・非合法で雇用主の支払いには大差がなくなる。気に入らなけれ

<sup>33</sup> 2013年に再編される前は行政院勞工委員会（CLA）であり、外国人労働者を担当するのは職業訓練局であった。現在も「労工委」と言われることが多い。衛生福利部は行政院衛生署が再編されたもので日本の厚生労働省にあたる。

<sup>34</sup> 台湾の〈法外移工〉（不法外国人就労者）の定義は、①観光ビザあるいは学生ビザで台湾に入り、ビザ期限後も台湾に残って働く者、②働く場所や内容、職種が本来の契約と異なる者、③いわゆる失踪者として統計上「行方不明」とされる者＝正式な身分で渡台し、元の雇用主から離れ行方がわからなくなった者、である。

<sup>35</sup> 内政部（2017）「移民署全球資訊網」統計資料

ばすぐに代えられる気安さから非合法労働者には常に一定の雇用需要がある。藍によれば、雇用申請条件を満たせない、あるいは労働者に失踪され新たな雇用枠がないなど雇用主の側に需要がある限り、不法就労者は労働力の売り手に転化し正式な雇用形態のときよりも働き手の自由度や自己決定権も高くなり、収入が増えるという矛盾を抱えている<sup>36</sup>という。

また失踪問題は、台湾のように二国間協定で受け入れを決めている場合、往々にして国際問題に発展する。何らかの問題がおこると、送り出し国政府は自国民の立場を保護するために協定から離脱し、派遣をとりやめる。そうするとその雇用枠を他の国が埋めることになり、国別の労働者供給バランスが変化することになる。2015年には介護労働者の最大の送り出し国であるインドネシアから自国のとくに在宅介護労働者に対して「基本給の値上げ、労働時間の限定、宿舍の提供」という3点の改善要求が出された。改善がみられなければ2017年以降は台湾に介護労働者を供給しないという期限がきられ、台湾では大きくとりあげられた。

現在、この問題は担当部局間で2018年からの賃金交渉という形で調整しており、送り出しがストップしているわけではない。こうした政治状況で影響を受けるのは、いま台湾で働いている労働者であり、そのしわ寄せはケアを受ける要介護者にもたらされる。台湾政府はインドネシアからの送り出しが停止した場合はミャンマーから受け入れることを検討している。こうした問題が現場に直接影響をもたらすのも台湾の外国人労働問題の特徴であり課題でもある。

台湾は日本と同じように他国と地続きではないため、外国人は島国型の「出入国」記録によって管理されている。外国人労働者の失踪に関連する報道は往々にして「外国人犯罪」と結び付けられ社会不安を招きがちであるが、犯罪統計をみると実際には台湾人より犯罪件数は少ない。しかし労働者が社会の底辺層に固定化され、大きなデモ活動などがおこると台湾人のなかで「何をするかわからない人々」という先入観や偏見によって犯罪イメージと結び付けられる。台湾はすでに外国人労働者なしでは生活が立ち行かない現実を考えると、〈外労〉と呼ばれる外国人ブルーカラー層労働者たちを底辺層に固定化したままにしておかない方向に政府主導で本格的に取り組むべき時期にきている。

後述するように台湾における外国人労働者雇用はすべて民間の仲介業者の斡旋によるものであり、台湾政府が直接関与することはない。そのため二国間協定で取り決められている渡台前の事前研修はあくまでも「努力目標」であり、実態として機能していない。施設雇用の場合は渡台後に事前研修を行うところもあるが、そもそも外国人労働者に求められているのが知識や技能ではないため、研修もオリエンテーション的な内容や簡単な日常会話の講習程度で終わることが多い。

介護については外国人労働者が地方自治体実施の認定資格をとることは可能だが、この資格も90時間講習程度の内容にすぎない。介護労働者はこの認定資格を保有していることが14年までの雇用

<sup>36</sup> 労働者が自分の都合のよい時間を選択し時間給で数軒をかけもちする、あるいは雇用主宅に住み込まず複数人で部屋をシェアするケースなど、いずれにしても不法就労者は合法労働者よりも数倍の収入を得ている（藍2006：135-139）。

延長資格につながるが、本人が努力して資格をとっても結局は帰国しなければならず、国家資格にいたっては外国人にはそもそも受験資格すら与えられていない。台湾人との差別化のための資格試験ではあるものの、「介護」というものの本質を考えたときに、渡台前の研修が有名無実化しているのであれば、渡台後の研修は民間ではなく政府が力を入れて関与し推進していくべきではないかと考える。

#### 4-2. 雇用主・仲介業者

台湾の外国人介護労働者雇用は、すべて民間業者が仲介を請け負っている。外国人を雇いたいという需要は途切れることなく右肩上がりに増え続けているが、雇用主は外国人に関する情報を入手しづらく、不動産を選ぶのと同じように業者の紹介で労働者を選ぶことになる。外国人介護労働者については2008年から個人による直接雇用も可能になったが、台湾では労働者が雇用主と雇用契約を結ぶにあたっては高度に官僚化された制度が採用されており、申請手続きや雇用後の諸手続きの煩雑さなどを嫌い、現在でも外国人の雇用を望む9割以上の雇用主が民間業者に斡旋を委託している。結果的に外国人雇用に関するあらゆる面において仲介業者は雇用主・労働者双方に対して支配的な立場におかれることになる。先述したように斡旋を民間業者が行うため、仲介手数料<sup>37</sup>が利益と直結する利益誘導型であり、事業内容は玉石混交である。

台湾の仲介業者数は登録されているだけでも数百にのぼる。外国人受入数は規定により有限であるため、業者数の供給過多によって業者間で過剰な顧客獲得競争がおこる。業者は政府の関連部署の役人や雇用主を接待することによって、さまざまな便宜を得ようとする。そこでの高額消費の財源はすべて国外での就労を希望する労働者に支払わせる高額な斡旋手数料に他ならない。本来サービスの提供者である外国人労働者が仲介業者に「サービス費」という名目で斡旋料を支払い、サービスの使用者でない仲介業者が雇用主の接待に「サービス費」を支払うという皮肉な現象が起きている。業者数の増加とともに業者の雇用主や政府関係者に対する接待攻勢は激しさを増し、結果的に労働者から徴収する「サービス費」も高騰するという悪循環が生じている<sup>38</sup>。

仲介業者は労働者の送り出し国に自ら仲介会社を設立あるいは海外支社をおくなどして国外業者への依存度を下げることに力を入れている。それによって海外の人材募集にかかる不確定なコストを減らし、新規募集や訓練の過程で労働者に制服や教材を買わせる等、労働者からあらゆる形で利益をあげようと画策している<sup>39</sup>。海外就労を希望する女性に多額の借金を背負わせ「仲介」の名を借

<sup>37</sup> この手数料は雇用主が直接業者に支払うもの。施設、個人を問わず台湾では外国人を介護労働者として雇用すると〈就業安定費〉という名目の雇用税が一律徴収される。これは毎月の労働者への支給賃金や業者への仲介手数料とは別に政府に納めるもので、台湾では雇用税を就業安定基金として運用し、職業訓練や労働者福祉、台湾人の就業促進など多方面で使っている。

<sup>38</sup> 労働部は仲介費用の上限額を定めているが、業者は「サービス費」「入境費」「移動費」などさまざまに名目を変えて労働者から費用を徴収する（藍 2006：121-126）。

<sup>39</sup> 外国人による会社設立を禁止している国では現地人の名義を借りて設立し、実際の運用や管理権を掌握している（藍 2005：17-19）。

りた人身売買や、雇用主が雇用を急ぐ場合に高額な手数料をとられるなどの悪質なケースもみられる<sup>40</sup>。

個人が外国人介護労働者を雇う場合、一定の申請手続きが必要である。現在問題となっているのは申請手続きに必要な診断書が偽造されることである。在宅介護で外国人を雇用するには重度の要介護者がいることを医療機関の診断書によって証明しなければならない<sup>41</sup>。「病状の重さ」と「機能低下レベル」を2人の専門家に評価してもらうにあたり、仲介業者は「偽診断書の購入」や「実状を偽る」という手法を用いる<sup>42</sup>。また診断書入手後には台湾籍ヘルパーの求人を行い、台湾人が雇用できないという事実をもって外国人雇用を申請する運びとなっているが、この台湾人の雇用にあたる介護センターも常に人手不足で手続きは形骸化している。センターは証明書を再調査する権限を与えられていないため、提出された診断書内容と家庭状況が一致していなくても仲介業者に問い合わせをするなどの介入はしない<sup>43</sup>。このような手法を用いれば、資格を満たしていない雇用主に対しても労働者を斡旋することは可能である。

多くの雇用主が労働者の出身地ではなく仲介業者の紹介資料をもとに台湾で労働者を判断・選択する。応募者は顔写真と全身写真、簡単な英語か中国語による自己紹介ビデオを準備し、業者が雇用主に提示する資料にはそれに身長・体重・年齢・宗教・婚姻状況や学歴、特長や仕事経験が加えられる。雇用主が労働者を選ぶ基準は容姿などの外見、婚姻状況、既婚者であれば子どもの有無、そして英語ができるかどうかも重要な指標である。英語教師を雇うのはお金がかかるが、英語ができる外国人を雇えば、家事だけでなく「ついでに」英語も教えてもらうことができるからである<sup>44</sup>。

また仲介業者によるイメージ操作も問題としてとりあげておきたい。仲介業者のWEBサイトでは、各国出身女性について宗教や教育程度のみならず、気質として「インドネシア人は従順でおとなしい」「フィリピン人は高レベルだが自己主張が強い」など国によるステレオタイプのイメージが語られている。このような印象操作は業者が雇用主に対して「専門的な意見」をアドバイスするときによく使われる手法であり、イメージ戦略によって市場が階層化されている。「集団的な性質」として語られるイメージが一人歩きした時点で外国人労働者は「個人」ではなくなり、雇用主の雇用動向に影響を与えるものとして作用する。現在こうしたイメージ類型によって介護分野の受け入れはフィリピン人からインドネシア人へと雇用がシフトされているが、インドネシア人を斡旋した場

<sup>40</sup> こうした問題を打開するため、台湾政府は仲介業者の評価制度を設け、A～Cの3段階にランク付けを行っている。しかしこの評価制度については問題点が数多く指摘されており、あまり機能していないといわれる。

<sup>41</sup> 要介護者が80歳未満の場合は24時間介護が必要であること、80～84歳は重度の要介護度、85歳以上では軽度の要介護度でも申請が可能である。特定の心身障害等級によっても申請可否が決められるが、逆に言えば重度でなければ申請できないということである。

<sup>42</sup> 羅や尤らの調査(2007)によると申請資格を満たさない診断書は全体の4分の1を超えており、個別訪問を行うとおそらく3分の1を超える比率になるという(馬財専・王慧鈺(2010))。

<sup>43</sup> 陳正芬(2011:126-135)

<sup>44</sup> 英語ができ、学歴の高い家事労働者を雇うことは雇用主にとってラッキーなこととされる(藍2005:22-26)。

合は業者にもたらされる利潤が他の国より大きく、送り出し国業者との癒着について指摘されることが多い。

いずれにしても業者によるイメージ戦略によっていわれのない雇用差別を受けるのは労働者であり、雇用主が出身国に対する一律的なイメージで性格を決めつけ、労働者がそれに従うことを要求するという差別的扱いもみられる。業者によるイメージ戦略は、労働市場においても階層化を進めることにもつながり、たとえばフィリピン人とインドネシア人では彼女たちの権利や社会的地位までも階層化され、雇用においては休暇取得や賃金にまで反映されている<sup>45</sup>。

#### 4-3. 労働者

外国人が労働者として渡台するにあたって、もっとも大きな問題は仲介業者に支払う高額な仲介費用である。借金を背負って渡台するケースが多いため、1年目はその利息分の支払い、2年目に借金本体を返し、3年目ようやく自分の利益を手にすることができる。労働者は大規模なデモ行動などがあっても故郷での借金があるため、強制送還をおそれて参加することは稀である。高額な借金を背負っている現実が重労働に耐え、虐待に耐えるという選択を強いる。雇用主を労働争議で訴える場合、その間労働者は新しい雇用主につくことができない。シェルター暮らしで働くこともできないため、多くの労働者が長期間におよぶ訴訟の財政的な負担に耐えられずに和解か請求棄却を選択して帰国の途につく。労働者が台湾に行くために業者に払う斡旋費用はアジアのほかの国よりも高いが、それでも労働者が台湾を目指すのは最低賃金が他の国よりも高いからである<sup>46</sup>。アジアでは民間の仲介業者が巨大な利益空間をつくっており、労働者を守るはずの法律も強制力をもっていない。台湾政府は国際労働機関(ILO)に従うために労働基準法を設定したが、これは外国人労働者のためというよりも台湾労働者の不満をおさえるためのものである。外国人と台湾人の賃金差が大きすぎると結果的に台湾人の雇用は阻害されるため、台湾人労働者の労働条件の低下を避けるためにも基準法が必要とされたのである。

しかし介護労働者は基準法の適用外におかれている。外国人労働者の失踪割合は年1%前後であるが、失踪者の4割を介護労働者が占めている。外国人労働者が失踪する理由でもっとも多いのは残業代未払いなどの金銭トラブルであるが、家庭介護労働者の場合は「仕事量の多さ(75.4%)」「仕事のストレス(38%)」「雇用主や家人による叱責や暴力(49.5%)」「差別(31.1%)」が原因とされ、介護労働者の失踪は休みなしの長時間労働や過重な労働負担が一因となっている<sup>47</sup>。施設雇用では残業や休日出勤手当など基本給以外に加算される部分が意図的に未払いになるケースもみられる。

<sup>45</sup> 送り出し国政府の自国労働者に対する対応や関与の仕方、また業者による労働者募集や事前研修の違いによってもこうした差異はつくりだされている。フィリピンはマニラ経済文化オフィスやキリスト教会の関与も大きい。

<sup>46</sup> 借金の支払い方法は受け入れ国と労働分野によって異なり、送り出し国によって斡旋費用は異なる。インドネシア、ベトナム、タイなどの労働者は一般にフィリピン人労働者よりも斡旋料が高い。

<sup>47</sup> 労働力発展署委託研究(2014: 115-116)

根本的な問題は家庭雇用の外国人が労働基準法の適用外とされ、最低賃金も当然取得できるはずの休暇もとれないことである。

介護労働者として渡台して来る女性たちは、中国語を母語とはしていない。雇用延長され、台湾での滞在が長くなると会話も必然的にできるようになってくるが、それでも宗教や食文化も異なるため、とくに渡台直後は異文化の生活習慣に慣れるだけでも大変である。前述したように介護労働者は9割以上が個人家庭で働いている。施設で働いているか個人家庭で働いているかによって、抱える問題は異なるが、ここではまずどちらにも共通する問題として言語問題をあげたい。

施設雇用の場合は同じ地域の出身者が複数いることが多く、雇用主とのコミュニケーションがうまくとれなくても仕事に慣れるのは比較的早いといわれる。同胞との会話ができ、他のヘルパーが働いている様子を見る機会もあり、場合によっては先に渡台している先輩労働者から仕事を教えてもらうこともできるからである。ただ出身地によってはそもそも高齢者介護施設がないところ、また重度の寝たきり患者や認知症高齢者に対する知識や接点がなかった国や地域の出身者も少なくないため、施設雇用の場合は事前の現地研修が欠かせない。

在宅で雇用される場合は近くに連絡のとりやすい同胞がいればよいが、失踪をおそれ雇用主が携帯などの連絡手段をとりあげるケースもあり、トラブルに直面した場合の唯一の頼みは仲介業者となる。台湾は外国人労働者の受け入れにあたって語学学習や文化や社会生活の習慣、技能実習などすべてを送り出し国に任せており、渡台後の訓練機会が限られている。研修先をつくっても労働者は渡台後すぐに現場に出されるため仕事時間の受講時間を捻出しにくく、またそれが有料であると労働者にとってはハードルが高い。労働者は家庭雇用の現場で覚える以外に選択肢がないのが実情であり、個人の性格にもよるが現地の言語習得については必要に迫られる分、施設雇用者よりも上達が早い。

言語の上達は雇用主や要介護者とのコミュニケーションに必要なだけではない。家庭雇用では介護だけでなく、その家の家事全般を任される。買い物に行くにも、家事のやり方をおそわるにも、彼女たちが自分の家でやってきたようにはいかないことだらけである。また地震や台風などの天災が起こった場合、情報を得るためにも言葉を覚えることは必要不可欠である。言葉は介護より先に習得する必要に迫られる技能であるが、渡台前に簡単な会話を習う程度で、介護労働者が渡台後にきちんとした語学研修を受ける機会はほとんどない。

また彼女たちは業者や雇用主から短時間で大量の応募者のなかから選抜されるため、言語能力だけでなく「容姿」や「体型」、「肌の色」さえも選別対象とされ、品評される<sup>48</sup>。介護労働者として求められるものがプロとしての技量ではないことも彼女たちの仕事に影をおとし、たまにとれた休みで外出した際に「出稼ぎ外国人」というレッテルによって不当な差別を受けることも少なくない。要介護者と同室での生活を強いられるだけでなく、労働者のほとんどが若い女性たちであることで、

<sup>48</sup> 肌の色が濃いと「非文化的落伍者」、太っていると「怠惰で怠慢」とみなされる（藍2005：22）。

雇用主や場合によっては要介護者からもセクハラや虐待の被害を受けるケースもある。内政部移民署ではこうした問題に対応するために、ベトナム語、インドネシア語、タイ語、カンボジア語、ミャンマー語などで労働者向けのハンドブックを作成し、各自治体にホットラインや相談窓口を設け、労働者からの相談に多言語対応ができるよう工夫もされている。しかし縦割り行政がもたらす弊害は取り除かれておらず、仲介業者に対する評価制度も問題解決に有効に寄与しているとは言いがたい。NGOや宗教団体NPOによる支援活動や女性介護労働者のシェルターをつくる取組みも行われているが、根本は外国人労働者に対する蔑視、相手を尊重する気持ちの欠如からくる外国人差別にある。問題解決には労働者を雇用する側の啓蒙活動や意識改革に力をいれる必要があると考えられる。

#### 4-4. 要介護者

外国人の介護労働者問題が語られるときに、雇用主や雇用される労働者についてはよくとりあげられるが、見落とされがちなのは実際にケアを受ける要介護者の視点である。

政府の雇用基準によれば、外国人が介護労働者として雇用される要件は重度の寝たきり状態にあることが前提となっている。寝たきりの要介護者は9割以上が経鼻胃管や尿管をつけており、こうしたケースでは介護者の技術によって褥瘡の発生や尿路感染、肺炎などの合併症を起こしやすくなる。寝たきり状態の高齢者は尿路感染症での再入院がもっとも多く、次に多いのが胃管や胃ろうなど経管栄養の交換設置のための入院である。これらのケースについて詳細に調べを進めると、その介護は75.9%が外国人労働者によって担われており<sup>49</sup>、原因は外国人労働者によるものと断定されてはいないが、介護労働者の技術面という点において高い相関関係にあると分析されている<sup>50</sup>。

介護専従枠で雇用される労働者に対する介護技術や知識に対する教育や指導はすべて送り出し国の業者任せであり、指導が行われる場合でも指導者のレベルに問題があり、口頭のみで指導に限られている。渡台後に介護施設等による指導が独自に行われる場合もあるが、家庭雇用では教育訓練を受ける機会もないまま直接要介護者と向き合うことになるため事故も起こりやすくなる。この場合の被害者は介護を受ける側であり、誤嚥性肺炎や重度の感染症によって要介護者が亡くなる事例も報告されている。要介護者が重度であればあるほど、知識や技術をとまなわない介護を受けることによって被害者となるのは要介護者にほかならない。

また先述したように台湾で介護労働者にケアを受けているのは必ずしも寝たきりの高齢者ばかりではない。軽度であっても子どもが親の生活を案じて外国人労働者を雇用することが多く、このようなケースでは高齢者自身も意思疎通が可能なことが多い。しかし施設、在宅を問わず、言語的コミュニケーションに問題がある介護者（＝外国人）によって介護が行われる場合、ケアを受ける要

<sup>49</sup> 何宜蓁・徐菊容(2010)のこうした研究に対して、陳美如(2014)らはインドネシア人介護者に対して技術指導を行い、指導によって事故が減少したことを報告している。

<sup>50</sup> 陳正芬(2011:103-105)

介護者は心理的な不安を抱えがちである。言葉の問題がなくとも世話をされる側は世話をしてくれる相手に対し気兼ねや遠慮する高齢者は多い。そこではケアの提供者とケアを受ける側が対等な関係性を結びにくく、要介護者が不満や要望を相手にきちんと伝えることができずにストレスをためることになりかねない。

介護の現場で働き手の外国人が休みなしの仕事に疲れてストレスをためていると、その捌け口は自分よりも弱い立場の要介護者に向かい、虐待や介護放棄につながる。また介護放棄とはいえないまでも、ケアの提供者が時間や仕事に追われていれば、時間をかけ相手に向き合った介護にはならない。外国人労働者による在宅ケアでは要介護者に対し専属でヘルパーが1人つく形態にはなるが、介護する側は他の家事も担っているため常に多忙である。そこに外国人というフィルターが加わり、言葉の問題などで要介護者の希望がうまく伝わらず、聞いてもらえないというストレスが加わることにもなる。

専門的な介護訓練もきちんと受けられず、右も左もわからない状態でいきなり高齢者の介護を任される外国人労働者も、そのような状況のなかで介護を受ける高齢者も幸せとはいえない。高齢者がある程度自立可能であればまだよいが、寝たきりでさまざまな経管処置が必要なケースや認知症が進んでいる高齢者の場合はなおさら「介護の質」が要介護者の「生活の質」に直結する。外国人介護労働者の問題については介護を受ける側の視点についても配慮されるべきであろう。

## 5. まとめにかえて

台湾の外国人介護労働者問題は、日本の「外国人技能実習制度」で生起している課題との共通点が非常に多い。日本政府はこの制度が「国際貢献」の一環であるとの立場を崩していないが、「技能実習」とは名ばかりで、この制度を隠れ蓑にした外国人に対する搾取的雇用に関してさまざまな問題が指摘されて久しい。日本は入管法によって「専門的・技術的な分野の外国人労働者」は受け入れるが単純労働者の受け入れは認めないことを基本方針<sup>51</sup>としている。しかし需要が高い労働力不足の産業分野に対しては技能実習制度を使って外国人を受け入れ、実質的には単純労働者として使うという対応をとりながら、実習生を労働者としては認めないことに根本的な問題がある。

台湾の外国人労働者受け入れ制度は「日本の外国人研修・技能実習生制度の思想とシステムをベースを同一にしながら、それを“労働者受け入れ制度”として再構築したシステム」だと佐野は表現している<sup>52</sup>。人材不足の現場にコストを抑えた期限付きの外国人労働者を投入することは財源不足に悩む社会保障費の抑制にもつながる。台湾における外国人介護労働者は穿った見方をすれば、受け入れと送り出し双方の政府によって「つくられた」官製労働者でもある。滞在期間が最長14年に延長されたとはいえ、彼女たちはあくまでも有期雇用のブルーカラー層であり、帰国を前提に経済後進国から出稼ぎにきた者としてひと括りにされ、台湾社会の底辺に位置づけられている。

<sup>51</sup> 厚生労働省職業安定局「外国人労働者を巡る最近の動向」(2017年6月27日) p.10

<sup>52</sup> 佐野哲(2004: 43)

台湾における外国人介護労働者の増加は、高齢化の進行のみならず施設を敬遠し在宅介護を重視する台湾人の価値観やそれを推進する政府の方針、また台湾人介護労働者の不足が背景にある。家庭における外国人の雇用は子世代による親の在宅介護を可能にし、高齢者にも子世代にも「心理的安心感・満足感」と「時間的利便性」を与えるものとして機能してきた。さまざまな問題を抱えつつも、台湾の外国人労働者はすでに重度要介護者の重要なケアの提供者であり、施設においても安定的な雇用が見込める依存度の高い労働力となっている。

台湾政府は在宅介護を柱とする方針のまま、新しい長期介護政策では公的サービスの拡大による外国人労働者の削減を目指している。しかし台湾人労働者の供給増を考えるのであれば、専門教育や資格制度の整備もさることながら、まずは賃金をはじめとする処遇改善など介護現場で働く環境を整えることが優先されるべきである。これを後回しにしては、高齢化の進行に介護人材の補充は追いつかないまま、外国人によるマンパワーの「穴埋め」需要が減ることは考えにくい。

日本はすでに介護の社会化に舵をきっており、介護人材の需要は今後さらに高まっていくが、台湾と同じように日本における介護人材の社会的地位は高くない。処遇や職場環境の改善は急務であり、高齢化のスピードに人材育成が追いつかず、福祉の現場では介護職者の離職がいちばんの課題となっている。日本人介護労働者の供給を増やせない状況が続く場合、現在のEPAによる外国人の受け入れ制度が民間業者による斡旋に転換し、受け入れ要件が緩和される可能性も考えられる。今回の技能実習制度での介護職の受け入れ枠拡大が踏み絵となり、1つの転換点を与えることにもなるだろう。しかし民間の仲介業者が介在すると、さまざまな利権絡みの問題が発生する。台湾の経験からも民間業者の介在には問題が多い。EPAの受け入れのみならず、実習制度の受け入れはあくまでも「国際貢献」だという建前を貫くのであれば、送り出し国での事前研修や受け入れてから実習生が帰国するまですべての責任を政府が担う制度にすべきであろう。

もう1つの可能性として、EPAによる受け入れ制度がこのまま維持される場合、同じ国から派遣される介護職人材であっても、実習制度で来日する外国人とEPAを使って来日する外国人の間に厳然たる階層化が進むことが考えられる。二国間協定で政府が人材育成に関与し国家資格の取得を目指す人材と、労働者搾取の温床となってきた実習制度人材では、はじめから置かれる立場が異なるからである。現在すでに看護師と介護福祉士を目指すEPA人材では送り出し国における階層化が進んでいる。来日資格によって外国人の階層化が進むと同時に、外国人労働力に対する購買力の有無によって介護施設や家事労働者を雇用する日本人の階層化が進むことも予想される。すでに外国人労働力は値段のついた「商品」として取引の対象となっているからである。

日本で働く外国人労働者総数は2016年10月時点で108万人を超えており<sup>53</sup>、いずれにしても日本では少子高齢化の進行とともに労働者不足が深刻化し、今後も外国人労働者の増加が避けられない状

<sup>53</sup> 厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（平成28年10月末現在）。この数字にはアルバイトをしている留学生や技能実習生も含まれており、日本が移民受け入れを拒んでいるとの批判をかわす狙いがあるのではないかという見方もある（ロイター2017年1月27日記事）

況にあることはたしかである。2017年、日本政府は国家戦略特区において農業分野でも外国人を就労させる方向に舵をきっている。技能実習制度の修了者などの就労を想定し、これまで不法就労者の多かった農業分野に、実質的には「人材不足を補うための単純労働者」を受け入れるという矛盾した受け入れ態勢をつくったことになる。

EPAによる人材育成では介護の国家資格をとらせることが目標となっており、合格した外国人は有資格専門職者として日本での滞在資格を得ることになる<sup>54</sup>。現在のところ日本ではあくまでも施設雇用での受け入れに限定され、個人の家庭で訪問介護者として外国人が働くことは想定されていない。介護労働者を家庭に受け入れる日本社会のハードルの高さを考えると、台湾のように家庭雇用にまで外国人雇用が拡大されることは考えにくい。特区における家事労働者受け入れの成功如何によっては、他国と同じように外国人家事労働者が増加し、台湾のように家事だけでなく介護も担う人材として期待される可能性は否定できない。

少子化の進む国々では自国の労働者が減少し、これからは有能な外国人労働者の奪い合いの時代に突入していく。労働者は仕事をするだけでなく地域における生活者でもある。今後は外国人が働き、生活する場として私たちの社会が選択されるに足る魅力をもっているのかが問われることになるだろう。自分たちのために都合よく働いてくれる存在としては認めるが、地域社会の住人としては受け入れないという態度では外国人の定住は進まない。働き手に求めるだけでなく、私たちがどう受け入れるのかが問われることになるのである。

安定した人材確保の手段として期待される「雇う側に都合のよい」外国人介護労働者は、低賃金で長時間労働を強いられ、雇用主を代えることもままならない不自由さの代償として存在している。現地の労働者や若者が忌避する3K仕事を担う人材としての外国人労働者の存在は、私たちの抱えるさまざまな問題を投影している。たとえば「職業に貴賤はない」という価値観を社会がどの程度共有できているのか、「海外で働く」ということをどのように考えるのか、そして国家や社会がどのように福祉のあり方を考えるのか、閉鎖的な島国日本が移民を受け入れ、多民族国家を目指す方向に舵をきることができるのかなど、外国人労働者のおかれている立場はこれからの私たちの社会をうつす鏡でもある。

日本が施設管理型で外国人雇用を増やすのであれば、政府主導で受け入れ施設に対する入念な「受け入れ教育」も必要である。ある社会福祉法人は日本で働く介護人材養成コースをベトナムの医療短大に設置し、日本語や日本式介護、福祉理念などを3年かけて学んでもらう予定だという<sup>55</sup>。日本でケアワーカーとして働くことを目指す人々が、事前に現地の言葉や習慣、また介護技術を習得する機会があることはよいが、そこで育成された人材に対しても移民としての定住は認め

<sup>54</sup> 台湾の受け入れ方とは対極にあるようにも見えるが、人材育成コストや試験合格率の低さなどで制度の持続性が疑問視されている。また介護施設等では日本人男性を配偶者とする永住資格をもつ外国人女性を介護職として雇用するケースも増えている。

<sup>55</sup> 朝日新聞（2017年7月23日付記事）

ず、雇用する側に安い労働力として3Kを担う「使い捨て」感覚がなければ働き手としての定着は見込めない。

11月1日に施行された新しい「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習製の保護に関する法律（技能実習法）」においても技能実習生には転職や副業が認められておらず、受け入れ企業の移籍はかなり難しいものになっている。実習生の雇用先である施設が倒産しても移籍先を探す責任母体はなく、労働者のみがリスクを背負う状況に陥る。また国際労働機関（ILO）の第100回総会（2011年6月）では、「家事労働者の適切な仕事に関する条約（第189号）」とそれに付随する同名の「勧告（第201号）」が採択された。これは家事労働者がほかの労働者と同じように基本的な権利が保障されるための国際労働基準である<sup>56</sup>が、日本では家事労働者の受け入れが始まっているにもかかわらず、まだこの条約を批准していない。外国人を「労働者」として受け入れるのであれば、まずは外国人の権利保障に関わる最低限の法整備を行い、同時にこれからの受け入れを含む移民制度全体について本格的な議論を行う必要がある。

女性労働者の移住問題は、家事や介護がはじめから女性のもものとされる「暗黙の了解」に疑問がもたれないアジアの文化的背景も大きい。女性を介護労働者として送り出している国では、その女性自身の家族が育児や介護などケアの担い手を失っていることが往々にして見落とされる。家事や介護の担い手の性別を問わないこと、あるいはそれを「価値ある労働」として再定義し、社会全体で分担していくことについて根本的な議論を行う時期がきているのではないだろうか。

時間の制約もあり各課題について深く掘り下げることができず表層的な整理にとどまってしまったが、日本における実習制度の介護職分野と家事労働分野の外国人受け入れについては今後も注意深く見守っていききたい。

## 【参考文献】

安里和晃・前川典子編（2009）『始動する外国人材による看護・介護—受け入れ国と送り出し国の対話』

笹川平和財団

朝日新聞（2017年7月23日付記事）「ベトナムで介護人材育成へ むつの社福法人」

陳正芬（2011）「管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道」

『台灣社會研究季刊』第85期，臺灣社會研究雜誌社，pp.90-155

陳美如・蘆玉華・陳秋君・李愛誠（2014）「降低外籍看護執行管路照顧錯誤率之改善專案」

『護理雜誌』61卷4期，台灣護理學會，pp.66-73

何宜蓁・徐菊容（2010）「提升外籍看護工執行居家個案照顧技能正確率之方案」

『長期照護雜誌』14卷1期，社團法人台灣長期照顧專業協會，pp.75-87

法務省入国管理局（2014）「外国人労働者の受入れについて」（平成26年2月）

厚生労働省（2015）「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計（確定値）について」

——（2016）「日本で就労する外国人のカテゴリー（総数108.4万人の内訳）」

<sup>56</sup> 国際労働機関（ILO）（2016年6月16日付声明）

- (2016) 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ (平成28年10月末現在)」
- (2017) 「経済連携協定に基づく受け入れの枠組」 p.3
- 厚生労働省社会・援護局 (2017) 「技能実習「介護」における固有要件について」 pp.2-3
- 厚生労働省職業安定局 (2017) 「外国人労働者を巡る最近の動向」 (2017年6月27日) p.10
- 国際労働機関 (ILO) (2016) 2016年6月16日付声明「ケアを提供する人々の面倒をみるのは誰？」
- 藍佩嘉 (2004) 「女人何苦為難女人？雇用家務移工的三角関係」  
『臺灣社會學刊』第8期, 臺灣社會學會出版, pp.43-97
- (2005) 「階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化」  
『臺灣社會學刊』第34期, 臺灣社會學會出版, pp.1-57
- (2006) 「合法的奴工, 法外的自由：外籍勞工的控制與出走」  
『台灣社會研究季刊』第64期, 臺灣社會研究雜誌社, pp.107-150
- 労働部 (2014a) 「103年度外籍勞工工作及生活關懷調查統計結果提要分析」 pp.25-45
- (2016) 「105年外籍勞工管理及運用調查」 pp.34-51
- (2017) 「労働統計月報」 pp.194-215
- 労働部労働力発展署 (2012) 「『外籍勞工人權之保障』研究計画期末報告」 pp.62-154
- (2014a) 「外籍勞工權益維護報告書」(2014年1月修訂) pp.1-15
- (2014b) 「外籍勞工發生行蹤不明原因分析探討」 pp.37-137
- 劉梅君 (2000) 「『廉價外勞』論述的政治經濟學批判」『台灣社會研究季刊』No.38, 臺灣社會研究雜誌社, pp.59-90
- 馬財專、王慧鈺 (2010) 「外籍家庭看護工違法使用之探討」『就業安全半年刊』9卷1期, pp.121-131
- 毎日新聞 (2017年3月9日付記事) 「家事代行外国人：特区第1陣、フィリピンから25人来日」
- 内閣府 (2017) 「世界各国の出生率」
- 西日本新聞 (2017年10月30日付朝刊記事) 「外国人実習生、介護現場にも」
- 内政部 (2017) 「内政統計通報」、「内政統計月報」、「移民署全球資訊網」
- Newsweek日本版 (2017年1月27日付記事) 「日本の外国人労働者、初の100万人超え 技能実習・留学生が増加」
- 小川全夫 (2009) 「外国人介護福祉士導入をめぐる論点—誤解から理解へ」  
『九州大学アジア総合政策センター紀要』第3号, 九州大学アジア総合政策センター, pp.67-76
- SankeiBiz (2017年1月14日付記事) 「日本「家事代行に外国人」の現状」
- 佐野哲 (2004) 「台湾の外国人労働者受け入れ政策と労働市場」  
一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッションペーパーNo.229, pp.1-45
- 城本るみ (2010a) 「台湾における高齢者福祉政策と施設介護」  
『人文社会論叢』(社会科学篇) 第23号, 弘前大学人文学部, pp.1-27
- (2010b) 「台湾における外国人介護労働者の雇用」  
『人文社会論叢』(社会科学篇) 第24号, 弘前大学人文学部, pp.27-63
- (2012a) 「台湾における介護者としての大陸籍配偶者」  
『人文社会論叢』(社会科学篇) 第27号, 弘前大学人文学部, pp.51-83
- (2012b) 「台湾の高齢者福祉に関するインタビュー記録」  
『人文社会論叢』(社会科学篇) 第28号, 弘前大学人文学部, pp.135-167
- 田卷松雄 (2005) 「東・東南アジアにおける非合法移民」『社会学評論』Vol.56, No.2, 日本社会学会, pp.363-379
- 衛生福利部編 (2014) 「中華民國102年老人狀況調查報告」 pp.51-119