

〈原著論文〉

台湾の外国人介護労働者の今日的動向

——介護保険制度化をめぐる状況を中心に——

New Directions for the Foreign Home-Care Givers in Taiwan :
Focusing on long-term care insurance law

宮 本 義 信
(Yoshinobu MIYAMOTO)

Abstract : The purpose of this article is to present detailed information about the recent trends and current working condition of home-care givers (live-in caretakers) in Taiwan who come from Southeast Asia, and discuss the government's policy on them at a turning point. The government strictly controls the entry of "low quality" labor, but in the same manner, the policy allows high- skilled labor to move freely in and out of Taiwan. The article explores the possible impact for foreign home-care givers' employment in terms of the Long-Term Care Insurance Law, to which enforcement is scheduled in 2017. Based on the consideration mentioned above, the author tries to foretell decrease in demand for foreign home-care workers, and demand for the foreign care workers of outreach type who have middle skill level is expanding by the government's policy.

Key words : social welfare in Taiwan, foreign home-care giver in Taiwan, long-term care insurance law in Taiwan

はじめに

アジアでは、先進国、新興国を問わず、子どもの養育、高齢者の介護や家事などを家庭内で行う外国人労働者への需要が高まっている。台湾でも、1980年代以降の経済成長と共に、都市中間層の勤労者世帯において、育児、介護、家事などの役割を広く担う「家庭看護工」と呼ばれる住み込み介護労働者や「家庭幫傭」（家政婦）の需要が急増した。

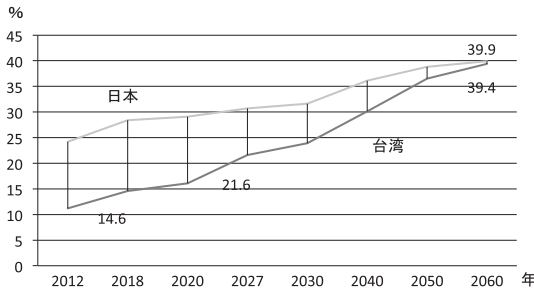
台湾では、「外労」（外国人労働者）は、「外籍勞工」と呼ばれる非熟練（単純）労働者と、「外国專業人員」と呼ばれる熟練労働者、専門技術職に大別される。2015年現在、「外国專業人員」は3万185人で、上位3か国

は日本（8,663人）、米国（5,397人）、マレーシア（2,216人）、それにフィリピン、インド、カナダが続く。一方、「外籍勞工」は58万7,940人で、そのうち「産業外籍勞工」（外国人産業労働者）が36万3,584人、「社福外籍勞工」（外国人介護労働者）が22万4,356人である。産業外籍勞工のうち、95.4%は金属、電子、機械などの製造業で就労し、台湾の人手不足解消に貢献している¹⁾。

2015年、衛生福利部（保健福祉省）は「5大重点政策」のトップに「高齢化に備えた介護システムの速やかな構築」を挙げた²⁾。台湾はいま、世界的にも極めて低い出生率に加え、高齢化率の加速が進む中（図表1参照）、既存の制度にとらわれない新しい福祉システムの構築が必要となっている。

本稿では、まず、「外籍勞工」と呼ばれる非熟練労働

図表1 老年人口（65歳以上）比率－日台比較－



台湾の高齢化の特徴は、その速度の速さにある。65歳以上の高齢者人口の全人口に占める比率（老年人口比率 %）が、2012年には11.2と、日本の24.2と比べて低く、「高齢社会」（高齢者人口が14%を超えた社会）にも至っていないが、2060年には、台湾が39.4、日本が39.9と拮抗すると推計される。

出所：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口－平成23（2011）年～72（2060）年』厚生統計協会、2012年、79頁。行政院經濟建設委員会『中華民國2012年至2060年人口推計』2012年、9-10頁（中位推計に基づき表記）をもとに筆者作成。

者の全体像を概観し、そして次に、「社福外籍劳工」の中の「家庭看護工」（以下、居宅介護ヘルパー）を中心に、台湾の外国人介護労働者の現状と今後の課題を探る。

2016年1月、「長期照顧保險法」（長期介護保險法）案が閣議決定され、2017年度から施行の方向で調整が進んでいる。介護保險制度の導入に向け調査プロジェクトのメンバーとして来日経験がある衛生福利部彰化老人養護中心（彰化県彰化市）施設長（当時）の林文雄は、2015年9月現地を訪ねた筆者に対して「台湾の介護保險制度化で最大の懸案になるのが『外籍家庭看護工』の処遇である」と述べている。

I 台湾の「外籍劳工」受け入れ政策

1. 外国人労働者導入の背景と経過

1980年代後半、とりわけ1987年の戒厳令の解除以降、経済の自由化によって産業の発展を目指した政府は、高速道路、港湾、空港、上下水道などのインフラ整備に向かって国家的な公共投資政策を打ち出した。また、外交的孤立から脱却を図ろうとした政府は、一連の東南アジア接近策を推進した。こうした中、労働の投入割合が他の産業と比べて高い製造業や建設業を中心に、労働力不足を補う形で外国人の非合法入国・就労に関する問題が深刻化した。1989年、政府は「十四項目重要検閲工程入力需給因応措置法」（政府プロジェクト公共

工事に係る雇用需給対策法）を成立させ、公共工事計画を実行するため公式ルートで初めて外国人労働者の受け入れを開始した³⁾。そして、1991年、それを民間仲介業者にも開放し、翌年の1992年には「就業服務法」（就業サービス法）を制定することによって、外国人労働者の合法的な受け入れ策を本格的にスタートさせた。

現在、自国（台湾）人労働者の雇用の優先を前提に、政府が労協定（二国間協定）を締結した両国間（協定国双方）で、国内労働需給の変化に応じて受け入れ人数を制御（数量コントロール）しながら実施している。なお、就労先あっせん料搾取の問題を是正するため、2001年から仲介業者を通さず直接雇用できることとなった。

2. 外国人労働者政策の概要

就業サービス法は、雇用に関する一般法として、「社会経済の発展を目指して国民の就業を促進する」ことを目的に制定された（第1条）。その中に外国人の雇用と管理に関する章が設けられ、「国民の就労権を保障するため、国民の就業機会、労働条件、国民経済の発展および社会の安全を妨げない限りにおいて、外国人労働者を受け入れる」（第42条）、「雇い主が主管機関に雇用の許可を申請していない外国人は、台湾で就労してはならない」（第43条）などの基本的な事項が書かれている⁴⁾。

雇い主が外国人を雇用する場合、仕事の範囲が、①専門技術職、②華僑および外国投資事業の従事者、③学校教師、④「補習班」（予備校・学習塾）の外国語教師、⑤体育指導者、⑥宗教家、芸術家、⑦商船等船舶の船員、⑧遠洋漁業の従事者、⑨家政婦・介護ヘルパー、⑩国家重要建設工程（重大公共工事）の従事者、⑪国内では人材を充当することが困難な職種の従事者など11種に区分され、中央主管機関が審査により決定する（第46条）。また、2004年に「雇主聘僱外国人許可及管理辦法」（外国人労働者の雇用に関する許可および管理規定）が施行され（「外国人聘僱許可及管理辦法」〔1992年〕を廃止して施行）、上記の①～⑦を第一類外国人労働者、⑧～⑪を第二類外国人労働者に区分して、雇い主が中央主管機関に雇用許可を申請する際の規則を細かく定めた（第2条）。ここからも分かるように、台湾の移民政策における基本的な立場は、人口の質的發展であり、このため、低技能（ロースキル）労働者の受け入れを制限し、高技能（ハイスキル）労働者の受け入れを積極的に進めている⁵⁾。王増勇は、「看護工」が一時滞在の出稼ぎ労働者であるのに対して、専門職、技術職、経営管理者などの外国人ホワイトカラーは現地で5年以上勤務すれば

台湾の外国人介護労働者の今日的動向

永住許可が取得できる点を挙げて、「階層による二層システム」(two-tiered system)の外国人労働者政策の問題を指摘する⁶⁾。

なお、2012年の改正で、外国人労働者の台湾での就労期間が、累計で9年から最大12年に、さらに居宅介護ヘルパーについては2015年の改正で最大14年に延長された(第52条)⁷⁾。

II 増加する「外籍家庭看護工」

1. 外国人居宅介護ヘルパーの受け入れ動向

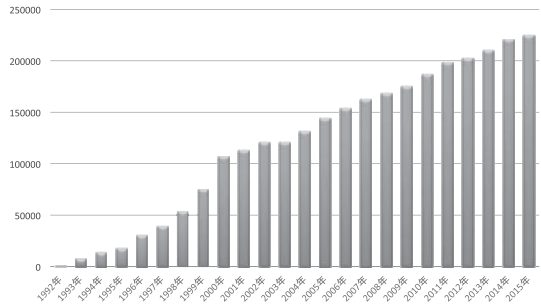
台湾では、「外籍勞工」の受け入れは二国間協力(覚書)の締結に基づき行われている。現在、非熟練労働者の受け入れを許可しているのは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、モンゴルの6か国である。

外国人介護労働者の構成は、「養護機構」(介護施設等)介護職者6.1%(1万3,696人)、居宅介護ヘルパー93.0%(20万8,600人)、家政婦0.9%(2,028人)となっていて、住み込み型の居宅介護ヘルパーが圧倒的多数を占める。

居宅介護ヘルパーへのインタビューを通してその実態を掘り起こしたペイ・チア・ラン(Pei-Chia Lan)は、海外出稼ぎ背景の複雑さと矛盾に光を当てるために、「グローバル・シンデレラ」(Global Cinderellas)という隠喩を用いて表現した。「彼女らは、本国での貧困と重圧にあえぐ過酷な日々から逃れ出し、現代的な豊かさへと自らの地平を拡大するために海を越えやってくる。ところが、四方を壁で囲まれた雇い主の狭い部屋で、家族との親密性に閉じ込められ(社会からも孤立し)、メイドとして抑圧的に長時間働かされる。ただ一つ、暇(休み)をもらうときだけ解き放たれ、綺麗に化粧してカラフルな衣装と装飾品を身にまとい、自由になる。」ランは、彼女らのこの姿をグリム童話の「シンデレラ」と重ね合わせた⁸⁾。

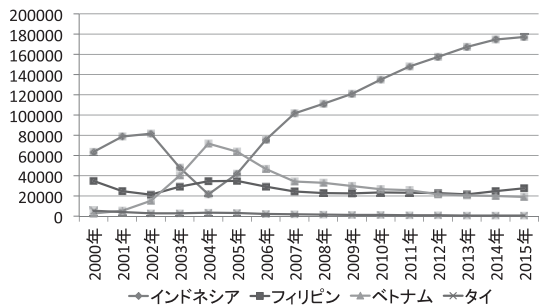
図表2に見るように、外国人介護労働者数は、1992年、669人で始まり、1996年には3万255人、そして2000年には10万6,331人と急増し、2015年までの15年間で、約2倍の伸びとなった⁹⁾。その内わけは、2015年で、インドネシア人が17万7,265人、フィリピン人が2万7,613人、ベトナム人が1万8,919人、タイ人が557人となっている(図表3参照)。そのうち99.3%を女性が占め、年齢は25-34歳が46.4%で最も多く、35-44歳37.7%、24歳以下9.5%と続く。また、地理的には、新北市、台北市、台中市、台南市、高雄市の直轄市

図表2 外国人介護労働者数の推移



出所：行政院勞工委員会職業訓練局「外勞業務統計」(http://www.evta.gov.tw/connect/list.aspx/mfunc_id=14&func_id=57, アクセス日：2010年8月21日), および労働部『労働統計年報』労働部, 各年版に基づき筆者作成。

図表3 送出国別の外国人介護労働者数の推移



出所：行政院勞工委員会職業訓練局「外勞業務統計」(http://www.evta.gov.tw/connect/list.aspx/mfunc_id=14&func_id=57, アクセス日：2010年8月21日), および労働部『労働統計年報』労働部, 各年版に基づき筆者作成。

で全体の60.0%を占めることから、大都市およびその周辺の地域を中心に分布していることがわかる¹⁰⁾。筆者の現地調査(雙連安養中心〔新北市〕、至善老人安養護中心〔台北市〕、長庚養生文化村〔桃園市〕などで実施)では、有償型の高齢者施設において入居者が外国人居宅介護ヘルパーを居室に住まわせる形で雇い入れる状況が散見された。このように雇用形態が多様化して、居宅介護ヘルパーは家庭での就労とは必ずしもなっていない。

国別の増減や入れ替わりは二国間の外交交渉の内容・方針などによっている。インドネシア人居宅介護ヘルパーが急増する背景には、自己主張をしない、従順であるなど雇用主の間で交わされる言説も影響している¹¹⁾。タイ政府はこの分野における自国民の派遣に消極的である

が、その理由は、外国人居宅介護ヘルパーの就労が家事労働として位置づけられ、このため「労働基準法」の下で義務付けられた最低賃金、超過勤務手当、休暇によって保障されないからである¹²⁾。

2. 台湾の特殊な家族事情

ここでは、外国人居宅介護ヘルパーへの需要が拡大する台湾の特殊な家族事情を文化的、法的、社会的な側面から述べる。

台湾の家族には、倫理的に保守的養老観念が強く、漢人の儒教道徳である「孝道」の考え方が根強く残っている。そして、多くの家庭が「孝道」順守のため、「輪流奉養父母」（輪：順番に、流：移動する）、「子女分攤経費的方式」（攤：分担する、割り当てる）を採用している¹³⁾。それは「輪（吃）伙頭」とも呼ばれ、代わる代わる（輪）、集団の長老（頭）と、一緒に食べること（伙）、という意味であり、兄弟姉妹で老親の財産と扶養を等しく分けあうこと（財産相続の均等分配・老親扶養の兄弟姉妹均分）を指す言葉である¹⁴⁾。息子（娘）たちがヘルパーを雇い入れるために費用を出し合うことで、親（高齢者）が移動（遷居）を必要としない老親扶養のあり方を、定時巡回の伝承的な文化（精神）を引き継いだ「輪（吃）伙頭の現代化」としても理解できる。

そして、法的にも、「老人福利法」で「法定の扶養義務者は老人扶養の責を負う」と明示され（第30条）、公的な福祉サービスの受給に対して、家族責任を強調するなど、貧困・低所得対策として条件を厳しく制限して実施している。こうした中、台湾では、「施設入所を選択する高齢者においても、民間の高齢者向け高級マンションに入所する者と、救済型施設への入所を余儀なくされる者」とに二極化している¹⁵⁾。」その一方で、この両者の狭間において、公的および民間セクターの政策対応の隙間におかれた中間層が放置されてしまっている。これが台湾の高齢者福祉政策の今日的な重要課題の一つであり、この窮状に海外からの出稼ぎ介護労働者が手を貸しているといえる。

このように、高齢者介護の問題が深刻化する一方で、女性の労働参加が進んでいる。行政院主計処「人力資源調査統計年報」によれば、25歳から44歳までの労働力率は1988年には55.6%であったのが、2013年には79.1%へと推移し、25年間で23.5%も増加している¹⁶⁾。また、2015年現在の大学（4年制）卒業以上の高学歴女性の比率も、60歳代が8.1%、50歳代12.3%、40歳代23.9%、30歳代44.3%、25-29歳67.2%と若年世代ほど

急激に上昇していく¹⁷⁾。学歴の違いに伴う世代間の意識格差拡大のもとで、三世代同居を避けるための戦略的な方策として海外から居宅介護ヘルパーを雇う事例が散見される¹⁸⁾。

3. 台湾人介護労働者との関係

衛生福利部が2013年に実施した「老人状況調査」によれば、65歳以上の要介護高齢者を在宅で主に世話するのは、息子・娘が56.5%で最も多く、これに、嫁が21.4%、配偶者が20.3%、外国人居宅介護ヘルパーが13.2%と続く。80歳以上になると外国人居宅介護ヘルパーが22.9%に増えて嫁（25.2%）とほぼ同じ比率で並ぶが、台湾人訪問介護ヘルパーは1.4%から1.8%とほとんど変わらない¹⁹⁾。

台湾人訪問介護ヘルパーの多くは、公的支援枠（措置制度）の介護職員として在宅に派遣され、訪問の形で家事援助と身体介護を区分して、時間単位の計算で平日や昼間を中心に就業している²⁰⁾。また、こうした公的支援の枠組みで介護を提供する場合、介護職者に対して一定の資格要件が科せられる。「老人福利サービス専門人員資格及訓練辦法」（高齢者福祉サービス従事者の資格および訓練に関する規定、2007年）では、「照顧服務員」（介護サービス員）は、次の各号のいずれかに該当する者でなければならないと定めている。①照顧服務（介護サービス）訓練講習会（90時間）の修了証明を有する者、②「照顧服務技術士証」（介護サービス技術士証）を有する者、③高校（もしくは職業学校）の看護科および介護科を卒業した者、④認知症高齢者施設で働く場合は、認知症に関する訓練受講証明がなければならない（第5条）。

「照顧服務技術士」とは、労働部（労働省）が労働者の技能レベルを公証する制度であり、介護職者の認定資格として2005年に開始された。受験資格は18歳以上の台湾人、および外国人配偶者、大陸出身配偶者、そして外僑居留証（長期滞在ビザ）を有する外国人となっている。2016年6月現在、累計で3万3,967人が資格検定に合格している²¹⁾。公的支援枠の訪問介護は、「老人福利サービス提供者資格要件及服務準則」（2008年）において、実施機関を病院、介護施設、老人福祉施設、障害者施設、社会工作者事務所（政府認定ソーシャルワーカー事務所）に制限し、介護職者、「居家服務督導員」（在宅サービス提供責任者）、嘱託医・看護師、その他の職員を配置すべきことを定めている（第16条、第17条）。

筆者は、調査の過程で、介護施設で働く「外籍看護



写真1 高齢者福祉施設で働く「外籍看護工」(2015年11月5日, 台北市私立愛愛院にて筆者撮影)

工」(外国人介護職者)を散見している(写真1)。1999年に外国人に公私立の介護施設での就労を開放したことによって、2015年では、「老人長期照護、養護・安養機構」(特別養護老人ホーム、養護老人ホーム)で約4,900人の外国人が雇用され、介護職者総数約1万3,900人の35.4%を占めている。外国人介護職者は、2002年が1,700人(介護職者総数5,300人)、2005年が2,700人(同7,200人)、2010年が4,000人(同1万1,000人)と増大している²²⁾。「老人福利機構設置標準」では、「外国人は介護職者総数の2分の1を超えてはならない。」(第8条)、「夜勤は台湾人の介護職者を置かねばならない」(第11条)などの規定があり、また、「身心障礙福利機構施設及人員配置標準」においても同様の扱いであることから、法的にも、ある一定の条件のもとで、外国人介護労働者の雇用が認められている。しかし、外国人介護労働者は「照顧服務員」の資格を得る権利が現時点ではない。「外国人はあくまで無資格に据え置き、専門職は台湾人に限定するというのが政府の方針である²³⁾。」

Ⅲ 「外籍家庭看護工」の現状と対策

1. 外国人居宅介護ヘルパーの労働条件と環境

「外籍勞工運用及管理調査」(外国人労働者の運用と管理に関する調査)は、労働部労働力発展署により事業者と雇主を対象に隔年実施される外国人労働者に関する代表的な調査である。ここでは、2015年実施の同調査の中の「家庭看護工統計」(養護機構含まず)について、雇用者・家族の介護状況・ニーズや賃金、保険、勤務時間、休暇などを中心に述べる²⁴⁾。

1) 雇用者・家族の介護状況・ニーズ

介護を受ける人(被介護者)は、介護ヘルパーを雇い入れる人の父母が84.5%、配偶者が9.2%、親戚6.0%、

子女2.5%と続く。そして、雇う以前の主な介護者は、家族が82.7%、台湾人介護ヘルパー・家政婦が6.3%、介護施設3.5%で、家族が8割と圧倒的多数を占める。このことから、それまで子が父母の介護をしてきた実態が浮かんでくる。

介護ヘルパーの介護技術研修への参加に関して、雇い主がそれを希望するかは、希望するが50.7%で、そのうちの67.0%は勤務時間外の私的な参加を望んでいる。そして、介護ヘルパーが休みの時に家のなかに代わりの介護者がいるかについては、51.8%がいるで、また、介護ヘルパーの職住一体の勤務を望むが76.3%であることから、女性の代替労働力へのニーズと比べて介護の専門性へのニーズは低いといえる。こうした顧客ニーズとのマッチングが需要増大の背景にあり、それが結果的に外国人居宅介護ヘルパーを過剰就労へと追い込むことになる。

一般的に、台湾人よりも外国人の介護労働者を雇用する方がコストは安い、それを主な理由に外国人居宅介護ヘルパーを雇い入れる人は少ないといえる。雇い主の経済状況は、低所得世帯が0.6%、ボーダーライン世帯が1.0%、一般世帯が98.5%と、富裕層を含む中間層以上の雇い主が圧倒的多数を占める。雇い主は、保険料を含め月2万1,000元(約6万8,000円)が必要とされる。また、国民の就労と労働者の福祉の促進および外国人雇用に係る管理事務の経費の確保を目的とした就業安定費(毎月2,000元)を政府に納めなければならない。さらに、就業サービス法の2015年改正で、主管機関あるいは主管機関から委託を受けた非営利団体が実施する雇用者講習の受講を義務付けられた²⁵⁾。

2) 賃金、保険、勤務時間、休暇など

外国人居宅介護ヘルパーの平均給与は1万8,770元(約6万600円)であった²⁶⁾。

労働時間については、決まりがあるが17.9%で、その場合の1日の平均労働時間数は13.0時間、決まりが無いが82.1%で、その場合の平均労働時間数は13.6時間であった。休暇、休祝日については、無しが36.2%、有り(不定期)が53.3%、有り(定期)が10.6%であることから過剰就労の実態が読み取れる²⁷⁾。また、保険加入率については、「勞工保険」(雇用保険)が全体の25.8%、「全民健康保險」(国民健康保険)が95.5%、「意外保險」(災害補償保険)36.0%の比率であり、保険料負担の方式は、雇い主と分担が62.9%、雇い主がすべて負担が36.2%であった。

なお、労働基準法では、法が適用されない労働者につ

いて、給与、労働時間、休暇、時間外労働など、労使双方で法の規定に基づき調整しなければならないと定めている（第48条の1）。

2. 地続きで繋がる結婚移民の問題

外国人居宅介護ヘルパーの実質的な数値を知るためには、統計に表れない数字に留意することが重要である。タイナム・チュオン（Thanh-Dam Truong）は、送出国ベトナムの側から、介護・家事労働者と並んで、国境線を越えた婚姻、すなわち結婚移民を労働力の再生産（労働者の生活維持）を担う潜在的労働者（無償の介護者）として位置づけた²⁸。奥島美夏は介護労働者と結婚移民の互換性・可逆性に着目し、「結婚移民の少なくとも一部は初めから介護人材としての役割を期待されており、個人宅で働く外国人家事・介護労働者も被介護者・雇用主と結婚しやすい環境にある」と指摘する²⁹。

台湾では、婚姻件数に占める「外籍配偶・大陸配偶」（元国籍が東南アジアおよび中国の配偶者、以下、外国・大陸出身配偶者）の割合が2割と高く、国内における社会福祉の国際的な問題として、東南アジアや中国からの新移民女性への対応が重要課題となっている。新移民とは、「広義に、東南アジア系労働者と中国、東南アジア系外国籍配偶者を指し、狭義では中国、東南アジア系の女性配偶者と国際結婚で誕生した次世代の子女を指して用いられている³⁰。」戒厳令が解除された1987年から2015年までの28年間で、台湾人と結婚した外国・大陸出身配偶者の総数は50万9,363人で、女性が92.2%を占める。外国・大陸出身配偶者の内訳は、前者が32.5%、後者が67.5%となっていて、外国出身配偶者の上位4国は、ベトナムが外国出身配偶者総数の56.3%、インドネシアが17.3%、タイが5.2%、フィリピンが5.0%であった（上位4国で総数の83.8%を占める）。そして、外国出身配偶者の68.5%が帰化（国籍取得）を、大陸出身配偶者の35.7%が「定居証」（台湾地区定住および戸籍の設定）を取得している³¹。

なお、就業サービス法では、外国人労働者を雇用しようとする者は中央主管機関に申請し、許可を得なければならないが、台湾に永住許可のある外国・大陸出身配偶者の場合は、この限りではないと規定されている（第48条）。

3. 問題の未然・再発防止への対策と支援

外国人居宅介護ヘルパーの多くは、経済的な困窮から脱出するために出稼ぎにやってくる。彼女らは「単調で

嫌な苦しい仕事でお金を稼いで故郷へ戻ってからは、あるいは一転自分がメイドの雇い主となって、快適な生活をエンジョイするという『逆転のファンタジー』（fantasy of reversal）を夢見ている³²。」しかし、多くは期待を裏切られ、それが様々な問題へと発展する。その一つが外国人居宅介護ヘルパーの失踪率の高さである。前述の調査では、2015年で過去1年間の間に全体の3.7%（約8,000人）の人々が行方不明となっていることが指摘された。その原因としては、他の外国人労働者の勧誘が最も多く（59.6%）、意思疎通の不良（37.3%）、在台許可期間の満期消滅（27.5%）と続く。

不法滞在の原因として挙げられるのが、彼女らが負担する高額な渡台前費用（渡航費や介護者研修〔語学・技術研修〕終了証明書などに要する費用）や仲介手数料の問題である。このことによって、「より手取り収入の高い職を求めて、あるいは契約期間を超えて台湾に滞在、就労するために、それが不法就労者となることを促す主要な要因となっている³³。」

前述の調査では、介護ヘルパーの雇い入れに際して、民間派遣業者による仲介・斡旋（派遣・請負などの間接雇用を一部含む）が83.6%、直接の交渉が16.4%となっている。一部の雇い主は、直接に給料を払わず、仲介業者を通して清算したり、そのとき、支払う前に賃金から手数料やローンの返済費用を差し引いたりする。労働部は、雇い主と外国人居宅介護ヘルパーとの間の直接的な労働契約を推進するため、雇い主と外国人労働者の権益保障とその來台渡航手続きの費用負担軽減を目的に2008年から「直接聘雇（雇用）聯合服務中心」（外国人労働者直接雇用サービスセンター）を全国に設置している。この制度が始まってから、センターで約11万人の外国人労働者の支援を行うことによって、仲介業者に支払う手数料の46億元を不要にしたと労働部は報告している³⁴。しかし、多くの雇い主は、受け入れから帰国までの対応とサービス、トラブル処理などをすべて代行してくれるため、費用はかかるが民間仲介業者を利用する傾向は否めない³⁵。

台湾国際劳工協会（TIWA）、フィリピン劳工団結組織（KASAPI）、インドネシア在台劳工連盟（IPIT）などの非政府組織（NPO）や当事者団体（SHG）は、政府に対し外国人居宅介護ヘルパーの人権と基本的自由の保障を強く求める運動を続けている。彼女らにとって、教会などの宗教施設、NPO団体、外国人街などの移住者コミュニティの存在は大きい。そこは、都市に完全同化できない周辺人の団結の場であり、雇い主に関する情報

や対抗策を相互に助言・交換し合ったり、また、結婚移民を含めて他のトランスナショナルな移住を支援する基盤ともなっていて、雇い主にとって「汚染の危険源」(dangerous source of pollution)ともいわれている³⁶⁾。

また、婦女救援社会福利事業基金会、現代婦女基金会、勵馨社会福利事業基金会、天主教善牧社会福利基金会などの女性団体の活動を忘れてはならない。これらの団体は、1980年代後半からの児童買春の禁止と児童保護の運動を主導した非政府組織であり、「女性の商品化」反対の大規模なデモ活動、キャンペーンなどを通し、「性侵害犯罪防治法」、「家庭暴力防治法」、「児童及少年性交易防制条例」などの立法化を実現した。筆者が調査を行った「勵馨」は中心となって活動を推進した団体であり、外国人介護労働者の問題を、先住民族や外国・大陸出身配偶者など国内外を含む広範な女性差別、性的侵害の問題として同一線上でとらえ対応している³⁷⁾。「勵馨」では、2009年、行政院劳工委员会(現・労働部労働力発展署)の委託を受け「1955 外籍劳工 24 小时諮詢保護專線」(外国人出稼ぎ労働者の24時間ホットライン)をスタートさせた。地方政府(労働、福祉、移民、法務等の各局)や警察機関と連携しながら相談・情報提供、不服申し立て業務、労働争議の処理・仲裁や人権侵害等の案件訴訟、緊急避難施設への受け入れ(保護)手続きなどを行っている。

IV 「長期照顧保険」と「外籍家庭看護工」の受け入れ課題

1. 高まる福祉の視点からの議論

台湾では、これまで外国人居宅介護ヘルパーの受け入れを、高度経済成長政策を推進するための手段として位置づけ実施してきた。すなわち、労働力の不足を女性の就労で補うべく、家庭内での子どもの養育、家族の介護や家事一切を担う女性の代替労働力として彼女らを位置づけ採用する、という労働力政策としての外国人労働者の導入であった。その一方で、利用者・家族に対する権利擁護や福祉サービス、対処スキルの質的向上と開発(基礎的・基本的な知識・技術の習得)、施設入所支援と通所支援、居宅サービスなどの供給システム(提供体制)全体の中で外国人居宅介護ヘルパーの役割・機能を議論する、という視点が欠如していた。

それが今日では、「長期照顧保険法」(長期介護保険法)の制度化に向かって、社会福祉政策との関連で外国人介護労働者について検討することが、にわかにクローズアップされてきた。日本の介護保険制度を調査した徐瑜璟らは、台湾で介護保険を議論することは「サービス

品質保証」の視点をシステムとして導入することであり、その際、日本やドイツの取り組みを移入することも重要であるが、何よりも台湾の文化的背景と外国人介護労働者の雇用について考えることが重要であると述べている³⁸⁾。

低賃金や搾取の横行をはじめとする厳しい就労環境や就業の先行きが見通せない将来不安の問題は、外国人居宅介護ヘルパーだけの問題ではない。外国人施設介護職者もまた、仲介業者と雇用契約を結び、その業務命令によって施設で働く不安定な就業形態が多い。「家庭看護工」の問題は「機構看護工」の問題と相互に関連して生じることから、外国人介護労働者全体の雇用形態のあり方の問題として捉えることが重要であり、いまなお打ち出せない適正な外国人労働者の受け入れに向かって考え直す時が来ているといえる。とすれば、長期介護保険法の導入は、介護の専門性を基点とした「外籍看護工」の導入システム全体を再構築する契機(好機)となる。

2. 長期介護サービス・長期介護保険法の制度化による影響

2015年、介護サービス体系の整備・拡充とサービスの質の確保、および介護を受ける人々の権益保障を目的に「長期照顧服務法」(長期介護サービス法)が制定された(2017年施行)。また、介護サービスの制度化を前に、2013年、中央政府の機構改革が行われ、社会福祉部門(内政部社会司)と医療保健部門(衛生署)を再編統合する形で「衛生福利部」を設置した。

同法では、介護サービスを在宅、地域、施設、家庭介護者(家族)支援サービスに分類して(第9条)、在宅については、身体介護、生活援助、食事栄養・健康管理、心理的支援、緊急救援、予防・リハビリテーションなど11項目のサービスを設定した(第10条)。そして、その質(介護の専門性)を担保するため、新たに規定された「長照服務人員」(介護サービス事業介護者)を「本法所定の要件を具備する人」と定義づけ(第3条)、その訓練・認証方式、継続教育および新規登録、資格更新などについて管理規定(長期介護サービス事業介護者登録規定)を設けている(第18条)。これらに基づき、関係所管から認可を得た団体(「長照機構」)の「長照服務人員」でなければ、本法に規定する介護サービスを提供してはならないことを定めている(第19条)。

また、「個人看護者」を家族が私的に雇う家事使用人、介護者と規定することで「長照服務人員」と明確に区分し、その労働条件、職業安全衛生等の事項および訓練に

については労働部の所管とした。これに従えば、外国人居宅介護ヘルパーは「個人看護者」となることから、そのサービスは「私費で購入する介護サービス」と位置づけられ、公的な介護サービスの枠組みから締め出される³⁹⁾。現在、同法の中の家庭介護者（家族）支援サービス⁴⁰⁾の一環として、雇用者・家族が外国人居宅介護ヘルパーに対して定例・祝日休暇を与えた場合に在宅サービス機関や介護・福祉施設の介護職者が代替の介護サービスを提供する施策（「補助雇主譲外籍家庭看護工於例假日休暇」）が検討されているが、それは家族へのレスパイト（休息）サービスとしての位置づけであり、外国人居宅介護ヘルパーの雇用それ自体を補助するものではない⁴¹⁾。

政府は本法の施行により、「長照服務人員」の資格を厳しく審査し、また「個人看護者」に中央主管機関（労働部）が公告する指定訓練の受講を義務づけることによって（第64条）、研修や訓練を受講しない不適格者や超過滞在者の締め出し、台湾人介護職者の養成を強化することを方針としている。

こうした政府方針に対し肯定、否定とさまざまな議論がある。前述の徐瑜璟らは、介護の労働・環境条件が劣悪な中で台湾人介護労働者の増大を望むことは難しく、外国人介護労働者を締め出すことによって、かえって現業に携わる介護労働者の過重負担と介護サービスの品質悪化をもたらしかねないと危惧する⁴²⁾。いずれにせよ、介護保険制度化に向けた介護人材確保の成否の鍵は、①台湾人介護ヘルパー、外国人居宅介護ヘルパー、施設介護職者（台湾人、外国人）三者間の需給バランス調整機能を備えた雇用・人材戦略の推進、②利用者の尊厳の保持およびサービスの質の確保と均質化を目的とした施設介護職者（台湾人、外国人）の資格要件の統一を総合的かつ計画的にどう進めるか、その施策の如何にかかっている⁴³⁾。

こうした中、「長期照顧保険法」（長期介護保険法）案が2016年1月に閣議決定され、国会へ提出された（以後、国会における審議）。草案には「個人看護者」や「外籍看護工」の言葉は無く、介護保険事業者は保険者（衛生福利部）の選定基準を満たす団体でなければならないことが規定されている。また、14種類の保険給付のうち、家族（家庭介護者）による身体介護、生活援助、安全監視サービスについては、一部または全部を家族への現金給付（介護者現金給付）に変えることができるとあるが、これなどは、外国人居宅介護ヘルパーの雇用への融通を想定したものと推定される。

3. 将来展望—介護保険制度化との関連から

1) 私費で雇い入れる雇用者・家族の減少

筆者は、外国人居宅介護ヘルパーの雇用は長期介護保険法の導入に併せ縮小するものと予測している。なぜなら、この制度は、社会保険方式の導入により、利用時の自己負担を原則15%として社会福祉サービス供給の普遍化を目指す制度であり、これまで外国人居宅介護ヘルパーを雇用してきた中間層や富裕層を含めたサービス対象の拡大を想定しているからである。また、現時点の法案では、外国人居宅介護ヘルパーを雇用しても介護給付の対象としないこととなっている。現行の低所得・ボーダーライン世帯を対象に重度・最重度等級の身体障害者および認知症高齢者を在宅介護する際に外国人居宅介護ヘルパーの給料の一部を補助する制度もまた、長期介護保険制度の枠組みで扱わないこととされている。さらに、就業安定費の支払いを義務付けられる状況の下で、外国人居宅介護ヘルパーを自己負担（私費）で雇い入れる雇用者・家族は確実に減少していく。

2) 核家族・小家族化に伴う介護ニーズの変容

台湾の家族は伝統的に大家族・大家族が中心であったが、2015年時点で2人未満の世帯が世帯総数の5割（1人世帯31.6%、2人世帯19.6%）を占めるなど近年は核家族・小家族化が急速に進んでいる⁴⁴⁾。これに伴い、介護サービスへの利用者ニーズが、住込みで家事一切をこなすタイプの援助から、訪問（通い）による時間制限、場面限定、課題中心の援助へと性質を変えている。さらに、核家族の場合であっても、夫婦で出稼ぎ、祖父母、親戚に子どもを預け、送金で保育のために介護職者を雇用するパターンも、「居家式托育服務」（家庭的保育事業）の整備・拡充、および幼保一元化に伴う教育・保育施設「幼稚園」の創設（2012年）と5歳児以上の無料化などにより減少傾向にある。

3) 訪問介護型サービス事業の拡大

政府は介護サービス法に基づいて今後在宅介護サービスを整備・拡充する方向で動いていくが、その主な担い手として「機構」（病院、介護施設、老人福祉施設、障害者施設、政府認定ソーシャルワーカー事務所など）の介護職者を想定している。2013年、「機構」介護職者看護工を対象に、労工委員会（現・労働部）は「外籍看護工外展看護服務試辦計画」（外国人介護職者によるアウトリーチ〔訪問〕型介護サービスの試行的実施計画の導入）を策定した。これは、施設に働く外国人介護労働者が積極的に地域に外向き利用者の日常生活の場（家庭・地域など）で必要なサービスを提供するもので、制度の

本格的な導入に先立ち、必要なデータ収集のために試験的に実施している。実施期間は、2013年から2016年までとし、施設（経営）側の雇用許可証の所持および介護職者の労働条件や労働環境、居留証の所持、定期的な健康診査の実施、スーパービジョンと教育・訓練の実施などの状況を第三者機関が点検・評価し、政府が基準に達した施設と外国人介護職者を公表して登録により管理していく。そこでは、外国人介護職者が台湾人スタッフとペアを組んで訪問介護を行う方式や、新移民、とりわけ言語的共通項が大きい大陸出身配偶者の潜在的労働力の活用を図る方式が積極的に採用されている⁴⁵⁾。

4) ミドル・スキル人材に対するニーズの高まり

前述のように、今後はアウトリーチの方法で在宅介護を担う施設介護職者への需要が増大することが見込まれる。そして、介護技能レベルの公的認証の基準を満たす介護職者を確保するため、いわゆる「ミドル・スキル人材」（中間的な技能労働者）を養成していくことが急務の課題となってくる。しかしながら、日本と同様、台湾でも労働需給ギャップの広がり著しい。井口泰は、日本や韓国、台湾などにおいて、高校卒業後、2～3年のトレーニングを要する職業分野に若年層が就労せず、大学へ進学する傾向が強まる現状を指摘して、「こうしたなかで生じるアジア域内の労働需給のミスマッチを埋めるために、国際的な労働力移動のニーズは、一層高まる」と予測している⁴⁶⁾。こうした中、これまで政府は家庭介護を非熟練労働分野の仕事と位置づけ国外の労働者に開放してきたが、今後はミドル・スキルの労働（職種）と位置づけ直す方向で、施策の転換が求められるのは必至である。

フィリピンでは、劣悪な労働条件や雇用主からの虐待などによって、1995年、海外雇用政策を労働者保護と選択的送り出しへと転換し、非熟練労働者の海外雇用ではなく、熟練労働者である専門・技術者の海外雇用を積極的に推進している。また、インドネシアでは、2012年に「全ての移住労働者およびその家族の構成員の権利の保護に関する国際条約」を批准したことを受け、政府は国際的に移動する労働者の保護や資質の向上に関する制度整備を進めている⁴⁷⁾。ミドル・スキルに焦点づけた介護人材形成の強化は、こうした先進国と開発国の双方に長期的に利益をもたらす観点からの国際動向とも一致する。

おわりに

現在、日本の政府は「外国人技能実習制度⁴⁸⁾」での介

護従事者の受け入れを検討している。本制度の導入は、ミドル・スキルの国外の労働者をターゲットとしたものである。日本は現行では労働力としての受け入れを否定し、一方の台湾は積極的に労働市場の中に位置づける違いはあるが、能力開発の機会を提供しながら、中間技能のアジア人材を積極的に活用しようとする点で共通した方向性を持っている。

日本での介護福祉士候補者の中に、一定期間後に本国に帰国する「還流（帰還・回帰）型」、移動する本人のキャリア形成の可能性が拡大する「キャリア・パス（ラダー）型」の候補者が増加傾向にあるといわれている。井口泰が指摘するように、「移住したアジア人材がアジアの新興国に帰還する流れが見え始めている。」世界経済が低迷する中で、東南アジア諸国は着実な成長を続けている。購買意欲の高い中間層が急速に増加し、巨大市場として今、存在感を高める状況下で、「現在の所得は相対的に低くても、将来にわたって成長の見込めるアジアでのキャリア形成の期待をかけるアジア人材は少なくない⁴⁹⁾。」

こうした競合関係の強まりを考慮すると、日本は台湾と同様に、アジアの新興国に対し長期的な人材の流入国であり続けることは、必ずしも容易ではない。今後の動向を注視したい。

注

- 1) 労働部『中華民国104年 労働統計年報』労働部、2016年、360-390頁。
- 2) 蔣丙煌衛生福利部長（大臣）の新年記者会見での発言（「Taiwan Today」2015年2月4日 <http://www.taiwantoday.tw/ct.asp?xItem-227127&ctNode-1994>、アクセス日：2015年2月4日）。
- 3) 佐野哲「台湾による外国人労働者受入れシステムの特徴とその制度的汎用性」『台湾の外国人労働者受入れに関する調査研究報告書』財団法人連合総合生活開発研究所、2004年、9頁。
- 4) 違反者には罰則規定が設けられ、雇い主が外国人を不法に滞在させ就労させた場合（非合法滞在、非合法就労）、15万元以上75万元以下の罰金、5年以内に再度違反した場合、3年以下の懲役と120万元以下の罰金が科せられる。また、不法滞在（非合法入国、非合法滞在）の外国人を第三者に就労のあっせんをした場合、10万元以上50万元以下の罰金、5年以内に再度違反した場合、1年以下の懲役と60万元以下の罰金が科せられる。

- 5) Wang, Hong-Zen. "Immigration Trends and Policy Changes in Taiwan," *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol.20, No.2, 2011, pp.169-194.
- 6) Wang, Frank Tsen-Yung. "Globalization of Care in Taiwan: From Undutiful Daughter-in-Law to Cold-Blooded Migrant Killer," Reiko Ogawa and Eun Shil Kim (eds.), *Transnational Migration from South-east Asia to East Asia and the Transformation of Reproductive Labor: Comparative Study between Korea, Taiwan and Japan*, Kitakyushu Forum on Asian Women, 2010, p.47.
- 7) 一回につき就労期間は3年が上限で、少なくとも一日は出国することを条件に再入国すれば就労の更新が可能となる。
- 8) Lan, Pei-Chia. *Global Cinderellas: Migrant Domestic and Newly Rich Employers in Taiwan*, Duke University Press, 2006, p.3.
- 9) 産業外籍労工は、2000年には22万184人、2005年が18万3,381人と、台湾企業の海外進出が進んだため外国人の雇用は縮小傾向にあったが、2010年以降経済の好転を反映して2012年が24万2,885人、2013年が27万8,919人、そして2015年が36万3,584人と増大し、2000年から2015年までの15年間で1.7倍の伸びとなった。
- 10) 労働部『*中華民國102年 労働統計年報*』労働部、2014年、367頁。
- 11) 安里和晃「台湾における外国人家事・介護労働者の処遇について－制度の検討と運用上の問題－」『*経済学論集*』43巻6号、龍谷大学、2004年、8頁。
- 12) 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として－」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、6頁。
- 13) 許敏桃「台湾老人家庭照顧研究之評析：護理人類学的觀點」『*人文及社会科学*』11巻2期、国家科学委員会研究彙刊、2001年、168頁。
- 14) 謝繼昌「仰之村的家族組織」『*中央研究院民族学研究所專刊*』乙種12号、1984年、37-45頁。
- 15) 城本るみ「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*』23号、弘前大学、2010年、27頁。
- 16) 行政院主計処『*人力資源調査統計年報*』行政院主計処、2014年、6-38頁。
- 17) 内政部戸政司「十五歳以上現住人口数按性別、年齢、婚姻状況及教育程度分」(http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346、アクセス日：2016年8月17日)
- 18) Lan, *op. cit.*, p.104.
- 19) 衛生福利部『*中華民國102年 老人狀況調查報告*』衛生福利部、2014年、20頁。
- 20) 陳真鳴「台湾の介護サービスとヘルパー」『*日本台湾学会報*』9号、2007年、221頁。
- 21) 労働部「技能検定合格数－照顧服務員」(http://www.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx? = 2208_ym = 9100&ymt、アクセス日：2016年8月16日)
- 22) 衛生福利部社会及家庭署「老人長期照護、養護及安養機構工作人員數」(<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid = 358&pid = 3135>、アクセス日：2016年8月18日)
- 23) 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－」『*紀要*』5号、九州大学アジア総合政策センター、2010年、71頁。
- 24) 労働部『*外籍労工管理及運用調査報告 民国104年*』労働部、2015年、99-180頁。
- 25) 「雇主聘雇外国人従事家庭看護工作或家庭幫傭聘前講習實施辦法」(2016年)において、「1時間以上の外国人雇用に関する法令、健康診査の受診、罹病時の処置、人権擁護、その他の管理に関する事項について受講する」と定めている。
- 26) 「産業外籍労工」の平均給与は2万4,581元〔約7万9,300円〕であった。
- 27) 労働基準法の第30条から第37条において、最低賃金、労働時間、休暇、残業などについて以下のように規定されている。通常労働時間は1日8時間を超えてはならない。2週間の労働総時間数は84時間を超えてはならない。1日の労働は時間外労働を含め12時間を超えてならない。1か月の時間外労働は46時間を超えることができない。7日に1日以上以上の休暇、休祝日は休み。
- 28) Truong, Thanh-Dam. "Gender, International Migration and Social Reproduction: Implications for Theory, Policy, Research and Networking," *Asian and Pacific Migration Journal*, vol.5, no.1, 1996, p.33.
- 29) 奥島美夏「東アジア域内の移住労働者－製造業から医療福祉へ、外国人労働者から移民への模索－」和田春樹ほか(編)『*東アジア近現代通史*

- 10 和解と協力の未来へ 1990年以降』岩波書店、2011年、100頁。また、奥島は次のように述べる。「在台インドネシア公館はインドネシア人家事・介護労働者の2割近くが途中で結婚してビザ変更の申請に来るといふ。その一方で、多くの結婚移民が離婚・逃亡して就労・本国送金を続けていることを考え併せると、今や結婚移民と移住労働者の一部は互換的かつ可逆的となったといえよう。」(「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送出制度改革－銀行債務制度とイメージ戦略から看護・介護教育へ－」『異文化コミュニケーション研究』20号、2008年、136頁。)
- 30) 横田祥子「台湾における多文化主義の受容」吉原和男(編)『現代における人の国際移動 アジアの中の日本』慶応義塾大学出版会、2013年、326頁。
- 31) 内政部戸政司「各縣市外籍配偶人数與大陸(含港澳)配偶人数按證件分 1987年1月至2015年12月底」(http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346、アクセス日2016年8月20日)。
- 32) Lan, *op. cit.*, p.196.
- 33) 石塚二葉「ベトナムにおける国際労働移動－『失踪』問題と労働者送り出し・受け入れ制度－」山田美和(編)『東アジアにおける移民労働者の法制度 送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて』アジア経済研究所、2014年、195頁。
- 34) United States Department of State, Taiwan 2015 Human Rights Report, Country Reports Human Rights Practices for 2015, p.22. (<http://www.state.gov/documents/organization/253013.pdf>、アクセス日：2016年8月1日)
- 35) 施昭雄「台湾における外国人介護労働者問題」『国際問題』626号、日本国際問題研究所、2013年、41頁。
- 36) Lan, *op. cit.*, pp.182-183.
- 37) 黄齡萱「台湾女性運動の軌跡－売春児童保護運動から「妓権」労働運動へ－」『技術マネジメント研究』6号、横浜国立大学技術マネジメント研究会、2007年、11頁。
- 38) 徐瑜璟、邱采昀、周美伶「日本介護保険與台湾長照保險的比較」『台湾老年論壇期刊』15期、国立成功大学、2012年、19頁。
- 39) 莊秀美「台湾の介護保険制度案をめぐる議論と課題」芝田英昭ほか(編)『介護保険白書 施行15年の検証と2025年への展望』本の泉社、2015年、215頁。
- 40) 家庭介護者(家族)支援サービスとは、「情報提供・資源仲介、知識と技能の習得、レスパイト・ケア、心理的支援などを通して家族の介護能力や生活の質を高めるサービス」をいう(第13条)。
- 41) 労働部『調査統計結果提要分析』労働部、2015年、43頁。
- 42) 徐瑜璟、邱采昀、周美伶、前掲論文、15頁。「照顧服務技術士證書」を持つ台湾人は約4万人で、このうち約5千人が訪問介護に従事しているに過ぎない。
- 43) 行政院經濟建設委員會『長期照護保險法制服務提供及服務人力之評價』行政院經濟建設委員會、2009年。私立輔仁大学(研究主任：陳惠姿)受託 140-141頁。
- 44) 内政部戸政司「戸数結構表」(http://www.ris.gov.tw/zh_TW/346、アクセス日：2016年8月23日)
- 45) 労働部労働力発展署103年度委託研究計画「外籍看護工外展看護服務試辦計画成功及影響評價 期末報告」計画執行単位：致理技術学院、2015年、201-202頁。モデル事例として訪問介護を実施している弘道福利基金会(新北市、台中市、高雄市で展開)の場合、「本国籍服務人員」で約3万円、「外籍服務人員」で約2万7,500元と接近している(54頁)。
- 46) 井口泰「国際的な人の移動をめぐるアジア戦略」『フィナンシャル・レビュー 特集 日本のアジア戦略』116号、財務省財務総合政策研究所、2013年、91-92頁。
- 47) アジア経済研究所『2013アジア動向年報』アジア経済研究所、2013年、389頁。
- 48) 研修制度の導入、及びミドル・スキル段階への到達を目標に日本の技能・知識を開発途上国等へ移転することを通し、人づくりの国際貢献を図っていく制度。
- 49) 井口泰、前掲論文、88頁。

(2016年11月14日受理)