

〈原著論文〉

台湾における長期介護サービス法施行以降の 外国人介護労働者の動向

Current Directions of Foreign Care Workers in Taiwan :
Implications for Long-Term Care Policy

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-caregivers from Southeast Asia who work in Taiwan, and discuss Taiwanese government policy regarding them at this turning point.

The elderly population in Taiwan is estimated to reach 38.2% in 2055, surpassing that of Japan. Currently, there are about 250,000 migrant long-term care workers, with 92.8% of them being home-caregivers. Almost all of them are beginner level care workers. With the enforcement of the Long-Term Care Service Law in 2017, the working environment of home-caregivers has started to undergo significant change. The law aims to expand community-based home care services, and envisions the institutionalization of the Long-term Care Insurance Law in the future.

Based on the field survey, the study shows three findings : (1) The demand for beginner level foreign home-caregivers is decreasing through the tightening and unifying of caregiver qualifications ; (2) The demand for the foreign outreach care workers with midrange skills is expanding as a result of government policy ; (3) To solve the institutional challenges that foreign care workers are facing, the government has changed its policy to secure foreign personnel with midrange skills.

Key words : foreign care workers in Taiwan, Long-Term Care Service Law, midrange-skilled foreign personnel

はじめに

アジアでは、先進国、新興国を問わず、子どもの保育、高齢者の介護や家事などを家庭内で担う外国人労働者へのニーズが高い。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「家庭看護工」と呼ばれる住み込み介護ヘルパーや「家庭幫傭」（家政婦）の需要が急増した。

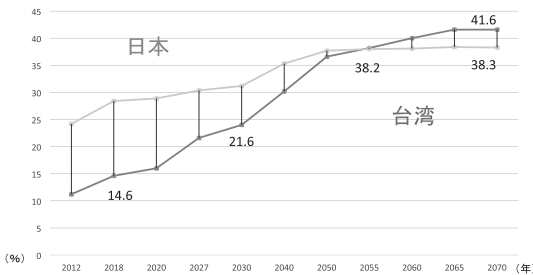
台湾はいま、世界的にも極めて低い出生率（2020年：0.99）に加え、平均寿命の伸び（2019年、男77.69歳、女84.23歳）とも相まって高齢化率上昇の加速が進む中（図表1. 参照）¹⁾、既存の制度にとらわれない新しい福祉システムの構築が喫緊の課題となっている。

本稿では、「社福外籍勞工」（以下、外国人介護労働者）の中の「家庭看護工」（以下、外国人居宅介護ヘルパー）を中心に、2017年の「長期照顧服務法」（以下、長期介護サービス法）の施行および「長期照顧十年計画2.0」（以下、第2次長期ケア10年計画-2017年~2026

生活科学部特任教授

台湾における長期介護サービス法施行以降の外国人介護労働者の動向

図表 1. 老年人口（65 歳以上）比率－日台比較－



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 29 年推計）』2017 年
 国家発展委員会『中華民国人口推計 2020 至 2070 年』2020 年
 （中位推計に基づき表記）

年）の策定・実施と「長期照顧保険法」（以下、長期介護保険法）制度化構想に伴い変化する外国人介護労働者の動向を追跡する。それを踏まえ公的介護システム全体の中での外国人居宅介護ヘルパーの可能性と外国人介護労働者の人材の確保・育成に向けた課題について考察する。

I. 外国人介護労働者の受入れ－枠組みと現状－

1. 台湾の外国人労働者政策

外国人労働者の合法的な受入れ策は、1992 年、「就業服務法」（以下、就業サービス法）を制定することによって本格的にスタートした。

現在、自国（台湾）人労働者の雇用の優先を前提に、一連の東南アジア接近の推進策として、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。

就業サービス法では、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）と定めている。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、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）。「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。それはいわば、「階層による二層システム」（two-tiered system）の外国人労働者政策であるといえる²⁾。

今日では、二層分化の傾向が加速され、台湾の発展戦略と経済目標を提示する国家発展委員会（省レベル）は重大政策の一つとして、外国籍専門人材の誘致及び雇用を掲げた。政府はこれを推進するため、2018 年「外国專業人材延攬及雇用法」を施行した。

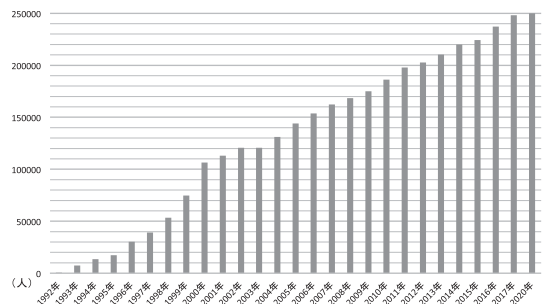
2021 年 7 月現在、「外国專業人員」は 3 万 9,488 人（受入れ許可人数）、「外籍勞工」は 69 万 9,091 人で、そのうち「産業外籍勞工」（外国人産業労働者）が 45 万 9,790 人、外国人介護労働者が 23 万 9,301 人である³⁾。

2. 外国人居宅介護ヘルパーの受入れ動向

外国人介護労働者 23 万 9,301 人の構成は、「機構」（介護施設・機関）の介護士 6.5%（1 万 5,569 人）、居宅介護ヘルパー 92.8%（22 万 2,149 人）、家政婦 0.7%（1,583 人）となっていて、住み込み介護ヘルパーが圧倒的多数を占める。

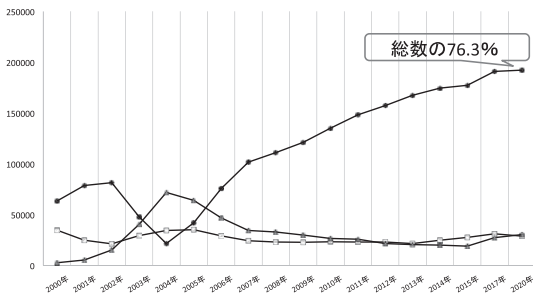
図表 2. に見るように、外国人介護労働者数は、1992 年、669 人で始まり、1996 年には 3 万 255 人、そして 2000 年には 10 万 6,331 人と急増し、2020 年（25 万 188 人）までの 20 年間で、約 2.5 倍の伸びとなった。その内訳は、2020 年で、インドネシア人が 19 万 2,217 人、ベトナム人が 3 万 335 人、フィリピン人が 2 万 8,896 人、タイ人が 407 人となっている（図表 3. 参照）。そのうち 99.2% を女性が占め、年齢は 35-44 歳が 45.7% で最も多く、25-34 歳 32.7%、45-54 歳 14.4% と続く。また、地理的には、新北、台北、桃園、台中、台南、高

図表 2. 台湾の外国人介護労働者数の推移



資料：労働部「労働統計詢網」(<https://www.mol.gov.tw/>)

図表 3. 送出国別の外国人介護労働者数の推移 (台湾)
 ▲インドネシア ▲フィリピン ▲ベトナム



資料：労働部「労働統計詢網」(<https://www.mol.gov.tw/>)

雄の直轄市で全体の 67.4% を占め、大都市を中心に全県にわたって分布している⁴⁾。

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。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、その理由は住み込み介護ヘルパーの就労が家事労働として位置づけられ、労働基準法で義務付けられた最低賃金、超過勤務手当、休暇などが保障されないからである⁵⁾。

なお、外国人居宅介護ヘルパーについては、就労許可期間が最長 3 年、中央主管機関所定の技能検定を受講することを条件に最大 14 年に延長される(就労サービス法第 52 条)⁶⁾。

II. 外国人居宅介護ヘルパー需要拡大の背景

1. 複雑な雇用手続き

衛生福利部(保健福祉省)『老人状況調査報告』(2018 年)によれば、65 歳以上で ADL(日常生活動作)あるいは IADL(手段的日常生活動作)評価項目の一つ以上が該当する人(要支援、要介護の高齢者)は 90 万 7 千人と推計され、全体の 67.1% が家族による介護、27.2% が家族以外による介護であった。主な介護者は、多い順に子どもが 22.1%、配偶者が 21.5%、外国人居宅介護ヘルパーが 17.1% となっている⁷⁾。

外国人居宅介護ヘルパーの雇い主(申請者)は、配偶者、直系血族、三親等内傍系血族に限られる。雇用要件は、被介護者が 80 歳未満の場合が重度(日本の要介護 3 以上に相当)、80 歳以上 85 歳未満の場合が中度(要介護 2 に相当)以上、85 歳以上の場合が軽度(要支援、要介護 1 に相当)以上の要介護状態とされる。外国人居宅介護ヘルパーが入国するまでに、市政府(衛生局)に指定医および「長期照管理中心」(以下、ケアマネジ

メント・センター)が日常生活を含む被介護者の状態を診断・評価した申請書を提出し、許可が下りれば市政府(労働部)に募集許可を申請する。そして採用前に、ヘルパー候補者は「工作補充訓練」(業務補填訓練)の受講が義務付けられる(後述)。

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。2019 年に実施された労働部『外籍勞工管理及運用調査報告』では、雇い主の経済状況についての調査が行われ、「低収入戸」(低所得世帯) 0.4%、「中低収入戸」(中下所得世帯) 0.5%、「一般戸」(一般世帯) 99.1% 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ことが示された⁸⁾。雇用者は、保険料を含め月 2 万 2,000 元(約 8 万 6,000 円)が必要とされる。また、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)を地方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、雇用者は雇用許可を申請(および更新)する前に、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る。

このように雇い主は多くの負担を強いられながらも、何故外国人居宅介護ヘルパーを雇用するのか。その背景について台湾家族の文化・社会的、制度的な側面から述べる。

2. 台湾の家族事情

台湾の家族は、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、「輪流養老(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⁹⁾。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)、子どもたちのところをまわる、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¹⁰⁾。息子(娘)たちが外国人居宅介護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)伙頭の今風(今日的)スタイル」としても理解できる。

兄弟姉妹が交代で一定期間ずつ親の世話をするという

観念は、介護施設においても色濃くみられる。かつて営利有償型リタイアメント・ビレッジ長庚養生文化村（桃園市）で現地調査を行った筆者は、家族訪問の賑わいに驚くとともに、ソーシャルワーカーから親子兄弟を含めた幅広い家族関係調整の業務の重要性について指摘を受けた¹¹⁾。

そして、法的にも、「老人福利法」（1980年以下、老人福祉法）において「法定の扶養義務者は老人扶養の責を負う」（第30条）ことが明示され、公的な福祉サービスの受給に対して、家族責任の強調を基本に貧困・低所得対策として応能負担（支払い能力に応じた負担）を条件に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にと二極化している¹²⁾。」それに加えて、この両者の狭間にあつて、公的および民間セクターの政策対応の隙間に置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の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¹³⁾。

Ⅲ. 台湾の介護政策の特徴と方向性

1. 高まる福祉視座からの議論

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、在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、介護を必要とする全ての人々を対象に保険方式に基づいて全国標準的な介護サービスを一律に給付することを構想した「長期介護保険法」の制度化に向かって、福祉、介護・医療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、クローズアップされている。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¹⁴⁾。

2. 長期介護サービス法と外国人居宅介護ヘルパー

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、その補助財源、中央・地方の役割規定および介護を受ける人々の権益保障を目的に「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」（保健福祉省）を設置した。

介護人材に関して同法では、介護サービスを在宅、地域、施設、家庭介護者（家族）支援に区分して（第9条）その質を担保するため、新たに規定された「長照服務人員」（長期介護サービス事業介護職者、以下、介護職者）を「本法所定の要件を備えた『照顧服務員』（以下、有資格介護士）、『社会工作師』（政府認定ソーシャルワーカー）、『照顧管理專員』（ケアマネジャー）などを指す」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職者登録規定）を設けている（第18条）。そして、関係所管から認可を得た「長期照顧機構」（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、以下、介護施設・機関）の介護職者でなければ、本法に規定する介護サービスを提供してはならないと定めている（第19条）。

なお、介護施設・機関の外国人介護労働者については、「照顧服務員」（有資格介護士）の認証、登録及び継続教育が準用され、ジェンダー、マイノリティ・エスニシティに関する受講を含めた毎年20時間以上の継続教育課程の履修が義務付けられる（「長期照顧服務人員訓練認証継続教育及登録弁法」第20条〔2017年〕）。こうした条件をクリアすることによって、介護施設・機関の外国人介護労働者は、医療保険、雇用保険、災害補償保険などの各種の社会保険が適用される（長期介護サービス法第32条2）。

また長期介護サービス法では、「個人看護者」（私的介護人）に関する条文があり、家族が私的に雇う家事使用人、介護者と規定することで介護職者と明確に区分し、その労働条件、職業安全衛生等の事項および訓練を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

利用者が「私費で購入する介護サービス」と位置づけられ、公的介護システムの外側に置かれることになる¹⁵⁾。

しかし、ここで注目すべきは、各種の福祉・介護関連法において、初めて「個人看護者」に関する規定が明文文化されたことである。これは将来、外国人居宅介護ヘルパーを公的介護システムに組み込むための布石として重要な意味をもつ。政府は2018年から外国人居宅介護ヘルパーを雇い入れる家族に対して、長期介護サービス法に規定された介護サービスに係るコスト総額の3分の1を上限として、一部介護サービスの使用を許可した¹⁶⁾。

3. 長期介護サービス法と長期介護保険法の違い

台湾の介護政策の遂行と達成は、長期介護サービス法と長期介護保険法および第2次長期ケア10年計画のトライアングルの関係を好循環させることで可能になる。

2017年、「高齢化に備えた公的介護システムの迅速な構築」を目的に、「在地（現地）老化」（住み慣れた地域で暮らし続けること）と「居家式與社区式之服務」（在宅サービスと地域サービス）を基本方針とした第2次長期ケア10年計画が策定・実施された。行政院（最高行政機関）が重要政策として決議した同計画の要点は、「普及照顧服务体系」、すなわち、介護サービスの普遍化（全体に広く行き渡らせる）であり、介護保険制度化のための基盤整備を目指している。

長期介護保険法をめぐっては、法案が2016年1月に閣議決定され、立法院へ提出されたが、同年5月の政権交代とともに給付基盤の未整備を理由に早急な制度化自体に異論が高まり、法案が取り下げられ中断した状態が続いている。

この長期介護サービス法と長期介護保険法とはサービスの供給システムが異なる性質をもっている（図表4. 参照）

長期介護サービス法では、サービス供給の財源が税によって賄われ（サービス項目ごとの補助給付制度）、中央政府の財源支援を受け地方政府が実務を実施する。

図表4. 介護供給システムの性質

	長期介護サービス法	長期介護保険法
財源	公費(税)方式	社会保険方式
制度枠組み	選別主義	普遍主義
サービス供給	措置方式	利用契約方式
サービス目標	最低限(生存権保障)	最大性(快適生活権保障)

サービス対象の範囲は所得によって制限され、自己負担比率は世帯の収入状況によって3つに区分される（応能負担）。低収入戸（低所得世帯）は直轄市、県市が定める最低生活費相当の所得、中低収入戸（中所得世帯）は最低生活費の1.5倍相当の所得、一般戸（中所得世帯）は最低生活費の2倍もしくは2倍以上3倍未満相当の所得となっている。例えば台北市の場合（2020年）、最低生活費は1人1月17,005元（67,340円）、中低収入戸の標準は24,293元（96,200円）である。そして、要介護度に応じて8等級に分類し、4万円から14万円の現物給付が行われる。介護サービスの自己負担率は、低収入戸0%、中低収入戸5%、一般戸16%と定めている。また、供給に際しては、地方政府の裁量が重視されるなど、最低限の保護・救済的な性質が強い。

一方、長期介護保険法（草案）は、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。同草案では保険加入は全住民が対象で、保険料は中央政府（4）、雇用主（3）、被保険者（3）の三者で負担し、サービスを利用すれば市民は一律保険給付額の15%を自己負担することになっている（応益負担）。また、利用者側の最大限の選択性や権利性が重視される。

IV. 現行制度に対する中間・富裕層の不満

今日、住宅系の営利有償型施設に入居する高齢者を中心に現行の公的介護システムに対して、対象から排除されるという不満の声が噴出している。全額自己負担を原則とする営利有償型施設の入居者は中-中上-高所得者層で占められ、所得により介護サービスの利用が制限される。

台湾の高齢者居住施設は、老人福利系、保健衛生系、退輔会系、住宅系に大別される。（図表5. 参照）住宅系の営利有償型施設は「老人住宅」に分類され、基本施設および設備の企画設計が、老人福祉法および老人住宅関係法令に合致することを条件に、主管機関（内政部営建署）が認可する自己負担型の老人居住使用の建築物を指している（「老人住宅綜合管理要点」（2003年）第3条）。

1990年代後半以降、政府の高齢者施策に関する民間セクターの範疇は非営利団体（公設民営、事業委託）を中軸とするそれまでの枠組みを超え、企業を含んで幅を広げていった¹⁷⁾。台湾では、飛躍的な経済成長や中国大陸との交易で富を得た新富裕層や新中間層が拡がりみせ、人々の所得水準が上昇するに伴い、政府は高齢者施

図表 5. 台湾の高齢者居住施設の体系



- ① 特別養護老人ホーム
- ② 養護老人ホーム
- ③ 「住宿式長期照顧機構」：介護老人福祉施設、介護老人保健施設
- ④ 介護医療院（ナーシングホーム）
- ⑤ 国軍退除役官兵輔導委員会 榮譽國民之家
- ⑥ 退職者コミュニティ（住宅型有料老人ホーム、リタイアメント・ビレッジ）
- ⑦ 「社会住宅」：高齢者専用公的賃貸住宅

策の方向を個人主義、自己責任・自己負担原則へと舵を大きく切った（「現代的福利思潮」としての「民営化與商品化」）。

政府の推奨政策としての「促進民間参入」を受け、各種の大企業集団も高齢者施設の経営に進出し、業界は製造、金融、建設・不動産、総合と多岐にわたる。また、それぞれの顧客ターゲットと事業スキームは、中間層の開拓から富裕層（元国営企業幹部・官僚・高級将校）への特化まで、多様化している。

筆者の現地調査（潤福生活新象〔新北市〕、長庚養生文化村〔桃園市〕などで実施）では、営利有償型高齢者施設において入居者家族が外国人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いて、外国人住み込み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。筆者の聞き取りでは、利用者が営利有償型施設で外国人居宅介護ヘルパーを雇うのは、施設のリハビリテーションに一对一で付き添ってくれる、小回りがきく、いつもそばにいてくれる、話し相手や食事介助をしてくれることでの安心感などが主な理由としてあがっていた。

V. 外国人介護人材再編の動き

1. 介護サービス「普遍化」への視座

公的介護システムへのアクセスが制限される中間・富裕層の不満を緩和するには、介護サービスの選別主義（所得制限）から普遍化（支給対象範囲の拡大）への移行が必須となる。

政府の財政状況の監査や国政調査を行う監察院が広報誌『監察委員新聞稿』において、第2次長期ケア10年

計画推進プロジェクトが直面している最大の困難は介護人材の不足であると述べ、2020年現在、9,600人の訪問介護ヘルパーが不足し、介護サービス従事者技術士証を取得した約12万人（累計）のうち、実際に介護サービスに従事している者は24.5%にとどまることを指摘した¹⁸⁾。

介護サービスの普遍化を目指す制度の実現は、財源の確保とともにマンパワー（介護人材）の確保、育成と定着の問題が最大のネックとなる。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外国人居宅介護ヘルパーと施設・機関の介護士（台湾人、外国人）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両者の資格要件の厳格化と一元化を総合的かつ計画的にどう進めるかという、その施策の如何にかかっている¹⁹⁾。

2. 資格の一元化による外国人介護人材のミドル・スキル化

政府は長期介護サービス法に基づき、介護施設・機関の介護士の資格を厳しく審査するとともに、「個人看護者」（私的介護人）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）、不適格者や超過滞在者を締め出すことを方針とした（訓練を受けていない「個人看護者」を雇用する者は3千元以上1万5千元以下の罰金が科せられる〔第57条〕）。

これにあわせ、2017年、「外国人従事家庭看護工作補充訓練辦法」（外国人居宅介護ヘルパー業務補填訓練規定）を施行し、実施機関や訓練課程の要件を細かく定めた。補填訓練は、「老人福利服務提供者資格要件及服務準則」第15条の「家庭処理範囲」が準用され、①身体介護、②生活援助、③家事、④文化適応、⑤コミュニケーション・スキル、⑥生活会話、⑦職場安全・傷害予防、職業倫理・權益保障、⑧精神障害・心身障害の知識で構成され、各課程1時間以上、計8時間以上となっている²⁰⁾。

現在、政府は研修費用の全額・一部を補助などとして外国人居宅介護ヘルパーに「照顧服務員訓練」（介護サービス従事者養成研修）の受講と「照顧服務員技術士技能検定」（介護サービス従事者技術士技能検定）の受検を奨励している。市政府が実施する介護サービス従事者養成研修とは、日本の介護職員初任者研修（旧ヘルパー2級）に相当する研修で、16歳以上の者を対象に臨床実

習 30 時間を含む計 90 時間の研修が行われる。介護サービス従事者技術士技能検定は、16 歳以上の者（永住許可を受けた者、大陸出身配偶者、在留資格を有する外国人を含む）で、以下の資格の一つを有する者が受検できる。①介護サービス従事者養成研修受講証明書を有する者、②高等学校介護関連学科を卒業した者、③大学（短大）介護関連学部（実習 40 時間以上を含む）を卒業した者。検定は年 3 回実施され、身体ケア、生活援助、家事、緊急対応、家族支援、職業倫理に関する学科と実技試験が課される。

この養成研修と技能検定は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）の育成と定着を目指している。またそれは、介護施設・機関の「照顧服務員」（有資格介護士）の資格要件でもあり、外国人介護労働者にとって、受講証明書もしくは技術士証を保有すれば介護施設・機関で就労できる新たな道が開かれる。

3. 住み込み型介護から訪問・通所型介護へ

先述の第 2 次長期介護 10 年計画では、在宅ケアサービスを基本方針として、地域密着型サービスの導入と地域包括ケア体制の整備などが提言された。政府は今後これらのサービスを整備・拡充する方向に動いていくが、その主な担い手として「長期照顧機構」（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）の有資格介護士を想定している。こうした①地域・在宅サービス中心、②ミドル・スキル人材の確保、育成と定着という基本方針の策定は、25 万人の外国人介護労働者の雇用形態や就労条件、介護士の役割・機能などに大きな影響をもたらすことになる。

筆者は、調査の過程で、介護施設・機関で働く外国人介護労働者を散見している。2020 年では、「養護機構、安養機構」（特別養護老人ホーム、養護老人ホーム）で 6,481 人の外国人が雇用され、介護労働者総数 1 万 5,874 人の 40.8% を占める²¹⁾。「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、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。

2013 年、介護施設・機関の外国人有資格介護士を対象に、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」（外国人介護労働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）を策定した。これは、介護施設・機関に働く外国人有資格介護士が積極的に地域に出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された。

具体的には、介護施設・機関（運営・管理）側の雇用許可証の所持および外国人有資格介護士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、政府の基準に達した施設と外国人有資格介護士を公表して登録により管理していく。そこでは、外国人有資格介護士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、新移民と呼ばれる東南アジアや大陸からの結婚移民、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²²⁾。

外国人有資格介護士によるアウトリーチ〔訪問〕型介護サービスの試行的実施は現在においても継続され、外国人居宅介護ヘルパーを一部システムに組み込む形で拡大実施されている。すなわち、外国人居宅介護ヘルパーの訪問・通所型への試行的移行の実験である²³⁾。

筆者はこの試行的移行の実験について現地調査を続けている。具体的には、介護施設・機関が政府から受託した「外国人有資格介護士によるアウトリーチ〔訪問〕型介護サービスの試行的実施」の現場をフィールドとして、そこで業務評価分析を行い、外国人有資格介護士の実態把握を試みている。ここで注目すべきは、住宅系施設への外国人訪問介護ヘルパーの試行的な訪問が行われていることである。それは日本のサービス付き高齢者向け住宅利用者への訪問介護に相当する。

将来の介護政策の柱とされる長期介護保険法の制度化に向かって、その構想の過程をとおして外国人介護労働者の動向が確定するといわれている。このため、筆者は、そこに至るまでの外国人介護労働者の推移の過程を追跡しようとするのである²⁴⁾。現在調査中のため詳細については今後の報告に譲りたい。

おわりに

前述のように、今後は住み慣れた地域に分散・点在する介護施設・機関を拠点にアウトリーチの方法で在宅介護を担う有資格介護士への需要が増大していく。そして介護技能レベルの公的認証の基準を満たす介護士を確保するため、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。これまで政府は在宅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。

外国人居宅介護ヘルパーの最大送出国であるインドネシアでは、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²⁵⁾。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。

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。施設で働く外国人介護労働者もまた、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介護労働者の受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、長期介護サービス法の施行、第2次長期ケア10年計画の実施、および長期介護保険法の制度化の構想は、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。

本研究はJSPS 科研費 JP18K02087の助成を受けたものである。

注

- 1) 日本と比較すると(2020年現在)、総人口は約5分の1(2,354万人)、高齢化率は約2分の1(16.0%)、高齢者人口は約10分の1(378万人)である。
- 2) Wang, Frank Tsen-Yung. "Globalization of Care in Taiwan," Reiko Ogawa and Eun Shil Kim (eds.), *Transnational Migration from Southeast Asia to East Asia and the Transformation of Reproductive Labor: Comparative Study between Korea, Taiwan and Japan*, Kitakyushu Forum on Asian Women, 2010, 47.
- 3) 労働部労働統計「産業及社福移工人数」(<https://statdb.mol.gov.tw/>)。
- 4) 労働部労働統計「社福移工人数按国籍及县市分」(<https://statdb.mol.gov.tw/>)。
- 5) 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ページ。
- 6) 1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。2021年10月現在、新型コロナウイルスへの警戒から外国人の居留手続きが停止されている。停止中に居留期限を迎えた場合、自動的に期限を30日延長される。
- 7) 衛生福利部『老人状況調査報告』, 2018年, 39ページ。
- 8) 労働部『外籍勞工管理及運用調査報告』, 2019年, 134ページ。
- 9) 許敏桃「台湾老人家庭照顧研究之評析: 護理人類学的観点」『人文及社会科学』11巻2号, 国家科学委員会研究集刊, 2001年, 168ページ。
- 10) 謝繼昌「仰之村の家族組織」『中央研究院民族学研究所集刊』46巻, 1984年, 37-40ページ。邱怡玫「家庭変遷下老年人之長期照顧何去何從」『社區發展季刊』106巻, 2004年, 181ページ。
- 11) 高齢者施設における家族支援の実際について, 拙稿『台湾の社会福祉—歴史・制度・実践—』ミネルヴァ書房, 2015年を参照されたい。
- 12) 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巻, 弘前大学, 2010年, 27ページ。
- 13) 出稼ぎ介護労働者として渡台する背景について, 拙稿「台湾の経済移民の動向—出稼ぎ介護労働者を中心に—」宇佐美耕一ほか編『世界の社会福祉年鑑2016』労働旬報社, 2017年を参照されたい。
- 14) 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巻, 2012年, 19ページ。
- 15) 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ページ。
- 16) 移送サービス, 補装具制作および住宅改善サービス, デイサービス, 喘息サービスなどについても申請できることとなった。

- 17) 莊秀美「台湾における高齢者福祉の民営化の実態と課題」『海外社会保障研究』157号, 国立社会保障・人口問題研究所, 2006年, 87ページ。莊秀美「台湾における高齢者介護サービス供給の民間参入に関する課題分析」『東アジア研究』6号, 山口大学, 2008年, 105ページ。
- 18) 監察院『「長照2.0計画」政策総体目標及實際需求人口未明』『監察委員新聞稿』2020年6月16日 (<https://www.cy.gov.tw/>)。
- 19) 行政院經濟建設委員会『長期照護保險法制服務提供及服務人力之評估』2009年, 140-141ページ。
- 20) 研修機関は, 業務補填訓練を修了した後, 研修証明書を交付し, 登録を完了しなければならない。研修証明書には, 研修実施日, 登録番号, 氏名, パスポート番号, 生年月日, 受講時間数などが記載される。
- 21) 衛生福利部社会及家庭署「老人長期照顧, 安養機構概況」(<https://dep.mohw.gov.tw/>)。
- 22) 労働部労働力發展署2014年度委託研究計画「外籍看護工外展看護服務試辦計畫成功及影響評估期末報告」2015年, 201-202ページ。
- 23) このパイロット・プロジェクトは, 介護サービス人材の拡充と養成, 新たな介護サービスの推進, 新しい介護施設・機関の企画と調査研究を目的として2017年に施行された「長期照顧服務資源發展奨助辦法」(長期介護サービス資源開發の奨励と補助に関する規定)を根拠に実施している。
- 24) 現在, 受託事業として同モデルを試行的に実施する次の3施設(①台北市私立愛愛院, ②衛生福利部彰化老人安養中心, ③長庚養生文化村)において, 外国人介護職者によるアウトリーチ型介護サービスの業務が個々の職員および組織として根拠規定に基づき実施されているかどうかについて業務評価分析表を独自に作成して検証する作業を続けている。しかしながら, コロナ感染拡大防止のため渡台が制限され, 2019年秋以降現在(2021年10月)に至るも現地調査が中断している。
- 25) アジア經濟研究所『2013アジア動向年報』アジア經濟研究所, 2013年, 389ページ。
(2021年10月8日受理)
(2021年11月11日採択)