

様 式 C - 1 9、F - 1 9 - 1、Z - 1 9 （共通）

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書



令和 4 年 6 月 9 日現在

機関番号：34311

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2021

課題番号：18K02087

研究課題名（和文）台湾における長期介護サービス法施行に伴う外国人介護労働者の動向に関する調査研究

研究課題名（英文）Current Directions of Foreign Care Workers in Taiwan: Implications for Long-Term Care Policy

研究代表者

宮本 義信（MIYAMOTO, Yoshinobu）

同志社女子大学・生活科学部・教授

研究者番号：00182056

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究では、台湾における「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し、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した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本では2017年「外国人技能実習制度」の対象職種に介護職種が追加された。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。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。本研究から、今後の日本の外国人介護労働者のあり方を展望するうえで多くの示唆が得られるものと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to present detailed information about the recent trends and current working condition of home-caregivers from Southeast Asia who work in Taiwan. 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 undergone significant change. 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.

研究分野：社会福祉学

キーワード：台湾の社会福祉 外国人介護労働者 外国人居宅介護ヘルパー 長期介護サービス法

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

## 1．研究開始当初の背景

台湾の高齢化の特徴はその速さにあり(2020年現在:16.0%)、2055年には日本を超え(38.2%)、2070年には41.6%と推計されている。こうした中、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り、2017年、介護サービス体系の整備・拡充とサービスの質確保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」が施行された。また、同年、「高齢化に備えた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・地域サービス中心)を基本方針とした「第2次長期ケア10年計画(2017年~2026年)」が策定・実施された。

長期介護サービス法では、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その質を担保するため、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「本法所定の要件を備えた人」と定義づけ、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。こうした地域・在宅サービス中心、ミドル・スキル人材の確保・養成という基本方針の改定は、サービスの普遍化を目指す長期介護保険法の制度化構想の議論とも相まって、外国人居宅介護ヘルパーの雇用形態や就労条件、介護の役割・機能などに大きな影響をもたらすことになる。そこで本研究では、外国人介護労働者の今日的な推移の過程を追跡する。

## 2．研究の目的

台湾では、これまで住み込み型の外国人居宅介護ヘルパーを中心に、その受け入れを高度経済成長政策推進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介護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)全体の中で外国人介護労働者の役割・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、長期介護サービス法の施行により、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(徐瑜璟ほか「日本介護保険與台湾長照保険的比較」『台湾老年論壇期刊』15期、2012年、19頁)。とすれば、長期介護サービス法の導入は、介護の専門性を基点とした外国人介護労働者の導入システム全体を再構築する契機(好機)となる。この観点から本法施行後に推移する外国人居宅介護ヘルパーの実態把握を目的として本研究を実施する。

## 3．研究の方法

介護サービスの制度化に向けた介護人材確保の鍵は、台湾人訪問介護ヘルパー、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に留意した雇用・人材戦略の推進、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という施策の如何にかかっている。

本研究では、介護サービスの基盤整備に伴い変化する外国人介護労働者の動向を「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」をフィールドとして追跡するとともに、介護供給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その人材の確保・育成に向けた課題について考察する

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、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（現在の労働部〔労働省〕）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）を策定・実施した。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。この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。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る。

本研究では、各種介護施設・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るとともに、政府に対し外国人介護労働者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台湾国際労働者協会（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）および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きた女性団体・励馨社会福祉事業基金会においてヒアリング調査を実施する。

#### 4．研究成果

2021 年 7 月現在、台湾の外国人介護労働者 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、居宅介護ヘルパーが圧倒的多数を占める。こうした状況下、政府主管機関（衛生福利部、労働部）を中心に、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験が継続され、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。研究者は、介護施設・機関が政府から受託したこの試行的実験の状況について実態把握を試みた。しかし、コロナ禍と長期間重なり合い、渡台が繰り返し不可能となるなど現地調査が厳しい制約条件下で困難を極めたことは否めない。

中間的ではあるが、現時点における研究成果を、以下要約する。

#### ・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。

台湾では、1990年代後半以降、飛躍的な経済成長や中国大陆との交易で富を得た新富裕層や新中間層が拡がりを見せ、人々の所得水準が上昇するに伴い、政府は高齢者施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。

現地調査を通して、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、住み込み型の外国人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。その際の聴き取りでは、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。

#### ・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。

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、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、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。

#### ・資格の一元化による外国人介護人材のミドル・スキル化

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（住み込み型介護から訪問・通所型介護へ）。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。

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。

現在においても、衛生福利部（保健福祉省）および市政府長期照顧管理中心（長期介護管理センター）から「外国人介護職者によるアウトリーチ型介護サービスの試行的実施計画」に係る資料収集を継続している。また、調査対象に設定した各種の施設・機関、団体・組織とは連絡を取りつつ、現地調査の機会を待っているところである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 宮本義信	4. 巻 55巻
2. 論文標題 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	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 同志社女子大学生生活科学	6. 最初と最後の頁 18-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------