

# フィリピンの介護職員に 関わる連携協定に関する研究

Partnership Agreement of the Philippines Regarding Filipino Caregivers

ケリ・イメルダ Queri, Imelda

社会福祉法人 江寿会 ケアハウス アゼリーアネックス 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科  
College of Community and Human Service, Rikkyo University

## フィリピンの介護職員に関わる連携協定に関する研究

**キーワード:** 外国人介護職員の受け入れ・介護教育・フィリピン介護職員・経済連携協定 (EPA) ・覚書 (MOU)

フィリピン政府が経済連携協定 (EPA) 及び覚書 (MOU) を締結しているイスラエル、台湾、イギリス、カナダ、日本の5か国での受け入れ目的及び受け入れ条件の相違点を明らかにし、外国人介護人材養成の定着と教育の課題を明らかにすることを目的とする。日本を除く4か国の大使館に訪問し、インタビューを行い、日本は文献調査及び介護現場で働くフィリピン介護職員にインタビューした。EPAは日本だけであり、その他の国は、MOUで受け入れている。日本以外の各国の目的は介護労働力不足解消であり、介護を含む家政婦のような内容で従事し、介護資格試験もない。日本は介護専門職として従事し、国家試験もある。EPAでの条件は厳しいが、国家資格取得は、外国人にとって大きな成果であり、同一条件で専門職として働く道が開ける意味は、とても重要である。今後外国人介護職員の導入では各国によりEPA、MOUの受け入れ目的及び条件の差があることに留意する必要がある。

### I はじめに

日本国内において、介護現場で研修している外国人介護職員をどのように介護福祉士に育成するかが、大きな課題になっている。日本とフィリピンの経済連携協定 (EPA) に基づいて、2009年5月来日したフィリピン介護福祉士候補者が、半年間の日本語研修を終え、2009年11月から全国の受け入れ施設で就労・研修を開始している。

介護施設でのフィリピン介護職員の受け入れはまだ始まったばかりであるが、病院や介護施設の職員はフィリピン介護職員が日本の介護現場に定着できるのかどうか不安を持っている。

このような状況において、フィリピン介護職員の国家資格取得に向けた取り組み状況を把握し、その課題を明らかにすることは、日本における外国人介護福祉士養成教育の課題である。フィリピン介護職員を介護福祉士として育成することは、介護人材不足に対応する重要な課題である。

#### 研究の目的

フィリピン政府が介護職員に関わる連携協定を締結している5か国 (イスラエル、台湾、イギリス、カナダ、日本) の受け入れ条件

を比較した。各国の二国間協定に基づくフィリピン介護者の受け入れの目的、入国する前の条件、入国した後の条件等を明確にすることにより、外国人介護職員としてのフィリピン介護職員の受け入れ及び人材育成の課題を明らかにすることを目的とした。

#### 研究の方法

2012年11月から2013年3月にかけて事前に4か国 (イスラエル、台湾、イギリス、カナダ) の大使館の担当者に連絡し、インタビューの目的について説明、了解を得た上で、大使館に訪問し、直接インタビューを担当者に行った。日本の場合は、文献調査及び筆者が日本の介護現場で働くフィリピン介護職員にインタビューをしてまとめた。加えて各国の情報を収集、分析した。

### II フィリピンにおける二国間協定(EPA)・覚書(MOU)を通じた介護の就労取り決めの概要

70年代からマルコス元大統領の時代に海外労働の奨励が始まった。フィリピンにおける労働力の移動の要因は、国内の失業率の悪化、海外で技術を習得し、人的資源の貢献、国内への送金

を義務付けることによる外貨獲得、ひいては国際収支の改善に貢献するということである。

80年代に政府命令第797号により、フィリピン海外雇用庁 (POEA) が設立された。介護分野のグローバルな労働移動はイギリス、カナダやアジア新興工業経済地域 (NIES) を中心に始まった。

フィリピン介護職員に関する取り決めには、二国間協定 (EPA) と覚書 (MOU) という形式がある。二国間協定は正式な合意であり、拘束力があるのに対して、覚書は拘束力が弱く、経済状況の変化に応じて柔軟な変更も可能である。

表1では、5か国によってフィリピン介護職員の受け入れ条件において入国する前、入国した後の条件等を検討する。

表1 各国の受け入れの条件

国	イスラエル	台湾	イギリス	カナダ	日本
締結年	1997	1999	2002	2006	2006
学歴	問わず	問わず	4年制大学卒業	2年大学レベル	4年制大学卒業
研修	無い	有り	無い	無い	有り
介護職歴	不要	不要	必要	必要	不要
その他			英語能力 取入証明書 貯金証明書	英語かフランス語話せる	
研修	不要	90時間 訓練	不要	不要	6ヵ月間
働く場所	雇用主の家	雇用主の家か施設	雇用主の家	雇用主の家	施設
国家試験	無い	無い	無い	無い	有り
就労期間	2年間	3年間	3年間	3年間	4年間
その他	定住不可	定住不可	定住可能	定住可能	定住可能

出所:フィリピン海外雇用庁「Philippine Bilateral Labor Agreement 2011年」より著者が作成

#### イスラエル

1997年にはイスラエル・フィリピン間の覚書が締結された。介護の仕事 (Care giving) に関しては、人材会社に登録されている労働者のみに労働許可証が与えられる。したがって、外国人介護職員の雇用は、外国人労働者を雇うことを許可されている民間の労働者の代理人を通じてのみ行うことができる。就労要件に関しては、雇用条件によって異なるが、雇用主の要請に対応することになっており、学歴を問わず働くことができる。働く場所は雇用主の自宅である。就労期間は、雇用契約に基づき通常2年間となっている。雇用主が延長を希望すれば2年ごとに延長は可能であるが、永住することはできない。雇用契約が終わった後には帰国しなければならない。

#### 台湾

台湾は、1989年労働力不足の問題を解決するため、単純労働者の受け入れ制度を導入した。1999年、台湾・フィリピン間の覚書が締結されて、フィリピン介護者等の受け入れを行っている。この覚書では、台湾の雇用主が人材斡旋機関を通してフィリピン人労働者を雇用することができる。また、人材斡旋機関を通さなくても直接フィリピン介護職員を雇用することができる。介護職員を受け入れる場合は、介護の利用者について医師による審査に通った場合のみ、外国人労働者の雇用申請を行うことができる。学歴は問わず雇用主の要請に対応することになっている。働く場所は施設や家庭である。施設で働く場合は90時間訓練を行われている。就労期間は最長3年間まで認められていたが、その後6年、さらに最長9年まで延長できるようになった。しかし、永住することはできない。

#### イギリス

2002年にイギリス・フィリピン間の覚書が締結された。イギリスでは、点数制に基づく制度 (points-based system) のもとでフィリピン介護職員として入国することができる。点数制とは学歴、介護の経験及び年齢、資格、以前の収入、英語能力は7.0 (アイエルトツ: International English Language Testing System) 貯金等を審査した上で付与されるもので、必要な点数をクリアした者には就労の許可である「雇用許可 (Employment Permitted)」あるいは「就労許可 (Allowed to Work)」が与えられる。

2003年12月以降フィリピンから入国する高齢者に対するフィリピン介護職員 (ケア・ギバー) は、働く場所が家庭か施設である。就労期間は、5年間働き続けていれば家族を呼び寄せることができ、定住することもできる。

#### カナダ

カナダでは、1992年外国人家内労働者制度 (Foreign Domestic Movement, 以下FDM) の代わりに2002年Live-in Caregiver ProgramいわゆるLCP制度が制定された。

2006年には、サスカチュワン州とフィリピンの間で覚書が締結された。2008年にはアルバータ州、ブリティッシュコロンビア州、マニトバ州と覚書が締結された。

カナダにおける介護の労働力不足のため、海外の介護職員がカナダで就労することが可能になった。カナダ国内のHRDC(人

材開発局)事務所が、地域の労働市場に悪影響を与えないことを確認した上で、「雇用提供の確認書」(Confirmation of Offer of Employment)を発行する。

外国人労働者は、入国前にCIC(カナダ市民権・移民省)発行の労働許可証(Work Permit,以下WP)の取得が義務付けられている。カナダにおけるフィリピン介護職員は、学歴は大学2年間レベルで、介護コース卒業後1年間以上介護職歴があり、英語かフランス語で話すことができる者と条件付けられている。働く場所は、カナダの雇用主の家で住み込みの仕事をする。内容は家事一般(掃除、洗濯、料理等)をする以外に、育児や高齢者、障害者の介護も行う。就労期間は、最長3年間でこのうち2年間、あるいは3,900時間継続的に働いていれば永住することができる。家族を呼び寄せることも可能である。

### 日本

2006年9月、日本・フィリピン経済連携協定(JPEPA)が署名された。JPEPAの締結交渉において、フィリピン側は日本における人口の高齢化に伴い、保健医療労働者がさらに必要とされ、特に保健医療サービス分野において、日本の労働市場をフィリピン労働者に開放することに強い関心を表明した。フィリピンからの要望の中に介護職員の送り出しがある。

JPEPAに基づき、フィリピン介護職員が「特定活動」の在留資格によって来日可能になった。入国の要件は、学歴は4年制大学卒業で、フィリピン介護士研修の修了、または看護大学卒業が条件である。来日した後、半年間日本語研修し、3年6カ月間介護施設で就労しながら国家試験の勉強をする必要がある。介護福祉士国家試験に合格した場合は、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設で介護福祉士として期限なく働くことができる。定住すること及び家族を呼び寄せることも可能である。しかし、介護福祉士国家試験に不合格の場合は、母国に帰らなければならない。

### III 二国間協定(EPA)と(MOU)を通じた介護の就労取り決めのまとめと考察

フィリピン介護職員の海外の動向は、フィリピンとの二国間協定(EPA)と覚書(MOU)の形式がある。介護に関わる外国人介護労働者は、受け入れ国によって労働条件が大きく異なっている。フィリピンとの間で介護に関するEPAが結ばれた国は日本だけである。台湾、イスラエル、カナダ、イギリスとはMOUで締結されてい

る。

受け入れ国の目的は、MOUによるイスラエル、台湾、イギリス、カナダの4カ国は介護労働力不足問題である。しかし、EPAによる日本は、経済活動の連携強化の観点から日本と経済連携協定に基づいて公的な枠組みが特例的に締結され、人材移動の中に介護職員も含めて来日できるようになった。フィリピン介護職員が半年間日本語の勉強をして、その後受け入れ施設で就労しながら介護福祉士国家試験に合格するための支援を行っている。しかし、フィリピン介護職員が日本に来た実際の目的は、日本語及び介護福祉士の勉強をするよりも経済的な理由が多いこともアンケート調査結果で明らかになっている(ケリ、2011)。

受け入れ国に入国する前の介護職員に必要なとされる履歴は各国ごとに異なる。イギリスのみ点数制となっており、学歴、介護の経験及び年齢、資格、以前の収入、英語能力、貯金等が条件とされる。台湾とイスラエルは、雇用主の要請に合わせて介護職員の履歴は問わない。安里(2007)によると、台湾では資格要件がないので、無資格で在宅介護と施設介護に従業することになる。台湾に入国する前に、一応斡旋業者が90時間の訓練を行っている。しかし、業者にしてみれば訓練を行えば行くほどコストがかかり、質を担保するための訓練に対して経済的インセンティブがなく、有名無実化していると指摘されている。

カナダは、2年間大学レベル及び介護コースを卒業し、更に1年間介護職歴があり、英語かフランス語を話すことができる者が条件とされている。日本は、介護職員の学歴は4年制大学卒業プラス介護コースを卒業した者、あるいは看護師であることが条件とされた。

5カ国を比べると、日本とイギリスの学歴要件が最も高い。また、イギリスは学歴より貯金がないと難しい。次いで、カナダである。台湾とイスラエルは外国人介護者要件がほとんどない。

受け入れ国に入国した後では、日本のみ再言語研修をし、介護福祉士国家試験を目指すことになる。イスラエル、イギリス、カナダでは、言語研修や介護に関する試験はない。安里(2007)によると、台湾は施設で従事する場合には、約2週間の研修をそれぞれの施設で受ける。この研修は斡旋業者から派遣された通訳が付いている。

外国人介護職員を受け入れている国の中で、国家資格の取得を条件としているのは日本だけである。イギリスとカナダは定住することができる。しかし、台湾とイスラエルは定住することができない。日本は、就労期間に制限はなく、定住が可能である。

各国の受け入れの条件を検討した結果、5カ国の中では、言葉の壁や介護に関する試験がないこと及び定住と家族を呼び寄せることができるカナダとイギリスが、他国より働きやすいと思われる。次に、台湾とイスラエルは学歴を問わず、入国して働ける。また、介護に関する試験もない。しかし、日本の場合は、介護職員の学歴が4年制大学卒業でその上、介護コース卒業が条件とされ、言葉の壁や文化の違いが大きく、介護福祉士国家試験もある。フィリピン介護職員にとっては限られた期間で合格しなければならず、非常に厳しい条件である。イスラエル、台湾、イギリス、カナダは、介護を含めた家政婦のような内容で従事する。しかし、日本の場合は家政婦ではなく、介護の必要な高齢者や障害者に対する介護の専門職として従事する。

日本・フィリピン経済連携協定は最新の国際的取り組みであり、介護職員への介護教育のあり方、受け入れ条件、日本語研修及び施設での就労・研修及び国家試験の障壁を明らかにした。これにより、外国人介護職員の受け入れ、教育政策の改善提言に繋がることが期待される。

今日までフィリピンからの介護職員に関する研究は少ない。さらに、フィリピン人が海外で介護の仕事をする場合にどのような教育を行ったらよいかを検討する上でとても重要である。

今後日本で様々な外国人が介護職員として働くことは、日本の介護労働者の人材不足への対応として有用であろう。さらに、介護分野の国際交流とアジア諸国の高齢化に伴う介護教育への貢献という点からも、外国人介護職員の受け入れ、教育政策の改善を推進すべきである。

### 参考文献

- (1) 安里和晃:台湾とシンガポールにおける外国人介護労働者の就労状況。フィリピン人介護士受け入れ戦略—アメリカ・シンガポールの教訓—さあ、日本はどうする?(龍谷大学平和開発研究センター研究シリーズ4 シンポジウム報告書),19-29,株式会社 田中プリント,東京(2007)。
- (2) 安里和晃:東アジアで就労する家事・介護労働者。(奥島美夏編著)日本の国際移動と共生の課題—インドネシア人社会,270-288,明石書店,東京(2009)。
- (3) 安里和晃:EPA看護師候補者に関する労働条件と二重労働市場形式。(五十嵐 泰正編著)労働再番2 越境する労働と移民,大月書店,東京(2010),79-113。
- (4) ケリ・イメルダ:フィリピン介護福祉士候補者の現状と

- 課題,立教大学コミュニティ福祉学研究科紀要,第9号,(2011),29-39。
- (5) 岡仲一:EUにおける医療従事者・介護労働者の就業—労働者の自由移動の視点から—季刊社会保障研究Vol.45 No.3,249-257。
- (6) 環境新聞社:台湾の介護事情3「2011年に介護保険始動乏しく高い在宅サービス外国人住み込み型が主流シルバー新報,第886:(2009),1-8。
- (7) 厚生労働省「経済連携協定(EPA)に基づくインドネシア人及びフィリピン人看護師・介護福祉士候補者の滞在期間の延長」(<http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/doc/tsuchi/T120217K0021.pdf>,2012.1.27)
- (8) 厚生労働省「日・フィリピン経済連携協定」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/philippines/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/philippines/index.html),2012.2.5)
- (9) 厚生労働省「第25回介護福祉士国家試験にEPA介護福祉士候補者128名が合格した」2013.3.28
- (10) 厚生労働省:平成24年度外国人介護福祉士候補者学習支援事業実施団体公募要領「日尼・日比経済連携協定に基づく外国人介護福祉士候補者に対する学習支援事業」([www.mhlw.go.jp/](http://www.mhlw.go.jp/),2012.2.4)。
- (11) 国際厚生事業団(JICWELS):入学許可から就学・在留管理までの手引き。介護福祉士・就,法人社団国際厚生事業団,東京(2009)。
- (12) 外務省:日・フィリピン経済連携協定(JPEPA) ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j\\_asean/philippines/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_asean/philippines/index.html).)
- (13) 財団法人国際経済交流財団「外国人労働者問題に係り各国対策・実態調査研究事業報告書」(<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g50924a01j.pdf>,2012.3.21)。
- (14) 笹川平和財団: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 笹川平和財団主催国際ワークショップ報告書,東京(2010)。
- (15) フィリピン海外雇用庁(POEA) Philippine Bilateral Labor Agreement ([http://www.poea.gov.ph/lmiosk/labor\\_agreements.htm](http://www.poea.gov.ph/lmiosk/labor_agreements.htm),2011.12.20) Philippine Bilateral Labor Agreements
- (16) フィリピン海外雇用庁:2010年統計海外雇用 ([www.poea.gov.ph/](http://www.poea.gov.ph/),2012.1.8)。

2011.10.23).

(17)山崎隆志：看護・介護分野における外国人労働者の受け入れ問題。レファレンス国立国会図書館調査及び立法考査局, 56(2)：4-24 (2006)。

(18)日・フィリピン経済連携協定報告においてフィリピン側が日本の保健医療専門職としてフィリピン看護師・介護福祉士候補者の派遣を十分考慮することであると強調した。(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/philippines/pdfs/houkoku\_z.pdf,2012.1.25)

(19)2009年1月13フィリピン海外雇用がJPEPAに基づく看護師・介護福祉士候補者が来日するについての通知 (http://www.poea.gov.ph/mcs/MC%202009/MC-03-2009.pdf, 2012.1.15)

(20)IELTS: アイエルツは, General Trainingという モジュールにおいてイギリス, オーストラリア, カナダでの外国人の永住権やビザ取得で英語レベルを求められた。(http://www.eiken.or.jp/ielts/pdf/interpretation-of-ielts-bandscores-j.pdf, 2012.2.10)