

日本における外国人介護人材受入政策

—特定技能「介護」の新設は社会にどのような影響を与えるのか—

福嶋 美佐子

介護人材の変遷と外国人材受入政策を振り返ることで、特定技能「介護」の新設が介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどのような影響を与えるのかを明らかにする。在留資格「介護」は「専門的・技術的分野」の在留資格のひとつであるにもかかわらず、介護職は他の職種ほど専門性が高いと見なされていない。その要因には、政策的側面と社会的側面がある。政策的には、財源と報酬の限界、公的資格者・無資格者の混在、入国ルート複雑化、日本独自の資格、移民政策の否定があり、社会的には、女性化、非正規化・高齢化、外国人化がある。それらによる低賃金・高サービスの両立、不安定雇用による社会的評価の低下に、非熟練労働力としての在留資格「特定技能」に介護が組み込まれたことが加わり、介護人材全体の専門性が低く見られるようになってきている。

キーワード：介護人材 特定技能 女性化 非正規化 外国人化

1. はじめに

1-1 問題の所在

2018（平成30）年の日本の平均寿命は、男性81.25年、女性87.32年である（厚生労働省、2019a）。国立社会保障・人口問題研究所（2017）は、2065年には、男性84.95年、女性91.35年に達すると見込む。一方、2017（平成29）年の合計特殊出生率は1.43（厚生労働省、2019b）と低い水準で推移しており、少子高齢化が進行している。その結果、2015（平成27）年の、全人口に対する65歳以上の割合は26.6%で4人に1人だが、2036年には33.3%で3人に1人、2065年には38.4%で2.6人に1人となる（国立社会保障・人口問題研究所、2017）。このように、日本は生産人口の増加が経済発展に有利に働くとされる「人口ボーナス」を1990年代に迎えたものの、その後、生産人口の減少に伴い経済発展には不利となる「人口オーナス」の局面に入っている（小峰・日本経済研究センター、2007:50-57）。

一般的に65歳以上が全人口に占める割合を指す高齢化率7%超は「高齢化社会」、14%超は「高齢社会」、21%超は「超高齢社会」と呼ばれることより、日本は既に超高齢社会に入っていると言える。急速に進む超高齢社会において、介護人材の確保は必至である¹⁾。厚生労働省は、2020（令和2）年度末には216万人、2025（令和7）年度末には245万人の介護人材が必要と推測している。これを前提とすると、2020（令和2）年度末には26万人、2025（令和7）年度末には55万人の不足が見込まれ、毎年6万人程度の介護人材の確保が必要である。この対策として、①処遇改善、②多様な人材確保、③離職防止・定着促進・生産性向上、④介護職の魅力向上、⑤外国人の受け入れ環境整備などの総合的な方法が模索されている（厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室、2019）。2018（平成30）年12月に改正が成立した「出入国管理及び難民認定法（出入国管理法）」により、2つの在留資格「特定技能1号・2号」が新設され、外国人労働者の受け入れが拡大された。指定される14の特定産業分野に介護

も含まれる背景には、②の多様な人材確保があると考えてよいだろう。2019（平成31）年からの5年間で、6万人の介護人材の受け入れが見込まれているが、2019（令和元）年12月の認定者は19人（法務省、2019a）である。

介護は、頭脳労働、肉体労働、感情労働であり、高度な技術が必要とされる。在留資格「介護」は「専門的・技術的分野」²⁾の在留資格のひとつであるにもかかわらず、労働力不足解消のための非熟練労働力としての在留資格「特定技能」に介護が組み込まれたこともあり、介護職は他の職種ほど専門性が高いと見なされていない。本稿では、介護人材の変遷と外国人材の受入政策を振り返ることで、特定技能「介護」の新設が介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどのような影響を与えるのかを明らかにする。

1-2 用語の定義

特定技能「介護」の新設が介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどのように影響を与えるのかを研究するにあたり、本稿における「介護人材」とはどのような者を指すのかを明確にする。

介護サービスには、①居宅サービス（訪問介護、通所介護等）、②地域密着型サービス（定期巡回・随時対応型訪問・介護看護、認知症対応型共同生活介護等）、③施設サービス（老人福祉施設、老人保健施設等）が含まれるが、これらに従事する職員には、国家資格の介護福祉士を持つ者から、国家資格ではない公的資格の訪問介護員（ホームヘルパー）、さらには無資格者まで混在する。本稿では、属性要因による在留資格の外国人が、公的資格者や無資格者として介護現場に参入したことなどから、「資格の有無にかかわらず、介護保険給付の対象となる介護サービスに従事する者」と定義する。

1-3 論文の構成

まず第2節で、女性介護人材と外国人介護人材を軸に、先行研究が介護人材をどのように分析してきたのかを整理することで、本研究の目的と意義を明らかにする。次に、第3節では日本におけ

る介護人材の変遷を、第4節では外国人労働者の受入政策をとらえた上で、第5節でそれらが交差する外国人介護人材について、新しい在留資格「特定技能」を含めた多様化の視座で分析する。そして、第6章では、新たな在留資格がもたらす影響を政策的側面と社会的側面から考察する。

なお、外国人の介護人材が介護をする対象は、日本人と日本人以外のケースが想定される。2019（令和元）年6月時点で、日本には2,829,416人の外国人が在留している（法務省、2019b）。また、1980年代に在留資格「興行」で入国し、その後、日本人と結婚して定住し「永住者」や「日本人の配偶者等」に切り替えたフィリピン人の多くが高年となり、介護を必要とし始めている（高畑、2008）。1990年代に在留資格「定住者」で入国した日系人も同様である。これらのことより、現代において外国人が介護を受ける側であることは珍しくなくなっている。しかし、本稿では、特別に記述をしない限りにおいては、介護を受ける側は日本人という前提で論考を進める。

2. 先行研究の検討

2-1 女性介護人材

第3節でも触れるが、付添婦³⁾を「看護や介護に関する資格を必要としない者」と定義するならば、日本において付添婦を含めた家政婦の労働市場ができたのは、1918（大正7）年頃である。介護職が女性の家事労働の延長の職業としてスタートした名残は現在も続き、要介護者からみた主な介護者の続柄の25.2%が配偶者であり、そのうち66.0%が女性である（内閣府、2019a）。また、介護職においても、ホームヘルパーの79.3%、介護職員の70.0%が女性である（介護労働安定センター、2018）。なぜ、介護に携わるのは家庭内でも労働市場でも女性が多いのだろうか。なぜ、介護は男性に選択されない職業なのだろうか。本研究のテーマである特定技能「介護」が介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどのような影響を与えるかの素地となる、介護職に女性が多い理由を先行研究から明らかにする。

山根（2011）は、介護職を主婦の家事労働と結びつけた職務にとどめることは、低賃金を正当化

するための格好の論理と指摘する。ケアは、達成感や愛情などポジティブな側面と、身体的・精神的負担などネガティブな側面を併せ持つ労働であるが、「女性はケアに適している」という言説から、質の良いサービスを低賃金で提供する労働者として都合よく活用している（山根, 2018:45-49、山根, 2011:109-114）。

一方、山下（2011）は、介護サービスを提供するNPOに携わる女性へのインタビューを通じ、女性自身も問題を増幅させているとみる。在宅介護サービスの提供において主婦経験が役立つと強調するあまり、全ての年代の男性と結婚経験のない特に若い女性の参加を難しくし、時には排除しているからである。Duffy（2005, 2007）によると、ケアには受け手との感情的絆や配慮など関係性に特徴づけられる世話や養育の关系的ケアと、受け手との関係的な側面を持たない家事サービス等の再生産労働のふたつのタイプがあるが、このインタビューでは、自分たちが携わる再生産労働（生活援助サービス）の方が、关系的ケア（身体介護サービス）よりも個々の選好や要求に応える必要があるため高度と認識している。しかし実際には、生活援助サービス労働は、技術や知識を要求されないために介護職のヒエラルキーの中で最も底辺に位置づけられ、価格設定は身体介護サービスの半分に過ぎない（山下, 2011:176-185）。ただし、この自己評価は、主婦として社会全体を俯瞰する機会に恵まれなかったことや、利益や報酬を第一義とはしないNPOに属することから、自身の収入や社会的評価に関心を持たない女性による、限定された事例の可能性のあることを考慮する必要がある。

これらのことより、男性介護職が利用者から「日本の男性は、こんな女性の仕事をするわけがない」と先入観を持って言われるように、サービスを受ける側と提供する側に、介護は女性の仕事という性別分業規範が共有されていく（春日, 2001）。

その性別分業規範は、社会的評価にもつながっている。国が初めて行った介護現場における実態調査（三菱総合研究所, 2019）によると、これまでに利用者・家族等からハラスメントを受けたことがある職員は、介護老人福祉施設で70.7%に上

り、主として女性と若い職員が被害に遭っている。そして原因の上位3項目には、「利用者や家族の認知症を含む病気や治療の障害」、「利用者や家族の性格や生活歴」と並んで、「職員の仕事の意義や価値が低く見られているから」が挙げられている。

2-2 外国人介護人材

日本人女性を中心であった介護現場に初めて参入した外国人は、日系ブラジル人とフィリピン人である。前者は「定住者」、後者は「永住者」あるいは「日本人の配偶者等」の属性に基づく在留資格で、在留期限や就労する業種に制限のない立場として働き始めた。その後、経済協力協定（Economic Partnership Agreement, EPA）としてのインドネシア人、フィリピン人、ベトナム人等の業績要因での外国人が加わることになる。

篠塚（1992）は、日系ブラジル人女性へのインタビューを通じて、日本人家政婦が個人家庭への派遣よりも病院の付添看護で占められているのと同様に、日系ブラジル人家政婦も大半が付添看護をしていることを明らかにしている。その上で、就業上のトラブル等について相談や対応をする組織が皆無であること、日本語ができないことより他の外国人労働者と変わらない問題を孕んでいること、付添婦と介護ヘルパーは共に看護師不足から生じていることを問題点として指摘している（篠塚, 1992:44-51）。

高畑（2018）は、興行労働を経て日本人と結婚し、介護職を選んだフィリピン人女性にインタビューをしている。弟妹の学費を稼ぐ目的で日本へ来たため大学教育を受ける機会を逸した彼女たちにとって、学歴・国籍不問で取得できるホームヘルパー資格は、たとえ国家資格ではない公的資格としても、人生で初めて手にするライセンスとして魅力的であった。日本人職員との密なコミュニケーションに伴う精神的な疲れや、外国人に慣れない同僚や利用者からの差別的な言葉もある。それでも、貢献意欲や社会的評価を求めて入職したことや、過疎地において女性が働ける職業が限られる中で、社会保険に加入できフルタイムで働ける介護職は数少ない安定職であり、トラブ

ルを抱えながらもとどまる者が多い（高畑，2018:67-70）。

高畑（2018）は、業績（学歴・職歴）による受け入れとして、フィリピン人EPA候補者一期生の追跡調査もし、属性要因による者との比較をしている。業績要因で入国しているEPA候補者は四年制大学卒で属性要因による者よりも学歴が高く、フィリピン労働雇用省・技術教育技能教育庁の認定校で半年の介護研修を修了していることより、活躍の可能性が高いにもかかわらず、制度上の制約、人材のミスマッチ、過疎地の外国人支援団体や個人の少なさから、定着しづらい状況となっている（高畑，2018:70-75）。

一方、北村（2001）は受け入れ側を分析している。インドネシアとのEPAに基づいて来日した候補者を受け入れた15施設で、受入担当者と研修担当者を中心にインタビューをしている。介護福祉士は国家資格として認められている専門職として、求められる力量が標準化されており、比較的個人の実力や実績が公平に評価される土壤があるにも関わらず、EPAという外圧によって特例を受容させられている受け入れ側としての不満を見出している（北村，2001:55）。

赤羽他（2015）が1都4県の介護施設の職員905名に対して行った定量調査では、外国人介護職員を「介護人材不足の解消」、「労働力の負担軽減」に寄与していると肯定的にとらえ、人手不足が半ば常識になりつつあることを裏づけている。また、外国人介護職員と共に働くことも、ほぼ理解を得られている。しかし、利用者とのコミュニケーションはうまく取れているとは言えない（赤羽他，2015:22）。関係的ケアに課題が残っているということであろう。

2-3 先行研究に基づく本研究の目的と意義

介護人材を「女性」と「外国人」という視点から研究した先行文献をレビューした。前者は、「女性はケアに適している」という言説に女性を押し込めようとする力と、女性自らがその言説を保持しようとする力により、介護をする側にもされる側にも、性別分業規範が強化されている。また、後者では、属性要因と業績要因により、介護人材

自体の仕事に対する姿勢や定着に違いが見られるものの、入国ルートに関わらず、日本の介護現場においては、外国人介護職員と共に働くことは常識となりつつある。

しかし、これらは属性要因に基づく「定住者」（日系人）、「永住者」や「日本人の配偶者等」（フィリピン人）、または業績要因の場合は「特定活動（EPA）」といった在留資格における外国人介護人材についての分析である。したがって、新設された業績要因の在留資格である特定技能「介護」が介護人材全体にどのように寄与し、社会にどのような影響を与えるのかという問いに答えることは、介護人材全体を見渡し、今後の社会や政策に知見を与える点で、学術的にも政策的にも貢献できると考える。

3. 介護人材の変遷

介護人材の変遷を、「大正時代から第二次世界大戦まで」、「第二次世界大戦後から2000年まで」、「2000年以降」の三期に分けて振り返り、その結果、現在の雇用環境がどのように至っているかを分析する。

3-1 大正時代から第二次世界大戦まで

日本において付添婦を含めた家政婦（派出婦）の労働市場ができたのは、婦人共同派会が創立された1918（大正7）年頃だが、派出婦の中で最も需要があるのは雑用婦で、次は病産婦付添婦であった（篠塚・横村，1990:270-274）。1924（大正13）年の東京市社会局の調査によると、病院付添婦の日給は1.30-1.50円で、1か月27日勤務とし15%の手数料を差し引くと、月収は約23円である。この金額は、同時期の工場の女工の平均26.2円とほぼ同じと見られる（篠塚・横村，1990:276-277）。

3-2 第二次世界大戦から2000年まで

(1) 高齢者と属性要因外国人の参入

第二次世界大戦後の1951（昭和26）年に、派出婦の呼称を「家政婦」と変えた有料職業紹介事業が認可された。同時期に厚生省（当時）は、完全看護制度によって付添看護が問題となったが、看護

師不足により、病院付添看護は1994（平成6）年の「健康保険法」の改正まで認められた。この法改正前の1988（昭和63）年より、日系ブラジル人も、病院付看護の家政婦として働き始めている（篠塚，1992:44-48）。また、同年の全国民営職業紹介事業協会による初の調査では、平均年齢は55.0歳で、既に家政婦の高齢化が始まっていた（篠塚・横村，1990:279）。

高度成長期以降の急激な高齢化に伴い、1987（昭和62）年に「社会福祉士及び介護福祉士法」が成立し、それまで病院付添看護に従事してきた家政婦と、新しく資格を得た介護福祉士の役割の重複がクローズアップされる。前者は厚生省、後者は労働省（共に当時）という管轄の違いによる軋轢の側面もある（篠塚・横村，1990:275-276）。その後、家政婦の中から介護福祉士の資格を得る者が出始め、付添婦を起源とする家政婦はゆるやかに介護福祉士に吸収されていき、これ以降の家政婦は家事労働を担う職務として認識されるようになったと言えよう⁴⁾。

(2) 非正規化

日本の在宅介護労働は、1956（昭和31）年に長野県で制度化された家庭養護婦派遣事業に始まり、その後多くの自治体に波及した。訪問介護員（ホームヘルパー）の原型である。1962（昭和37）年に制定された老人家庭奉仕員派遣制度においては、「事業の実施主体は、市町村」、「勤務形態は、原則として常勤の職員とする」と、労働条件や職務内容について、自治体に対する交渉力を持ちえた。しかし、1980年代に入ると、行政による直営方式の縮小と、臨時雇用、パートタイム勤務・時間給制への道が開かれ、既婚女性のパート労働が拡大する。こうして、当初は公務員化、常勤化、専門職としての評価を目指していたが、量的拡大とサービスの短時間化の下で非正規雇用が主流となり、女性の低賃金労働の拡大というジェンダー構造の強化を導くこととなる（山根，2018:50-54）。

3-3 2000年以降

2000（平成12）年の「介護保険法」施行は、介

護分野に準市場を導入するきっかけとなる。準市場とは、公的部門によってサービスが提供されてきたと考えられる分野に、競争メカニズムを部分的に適用し、効率化を図ろうとするシステムで、1980年代後半にイギリスで生まれ、90年代から各国で試みられている⁵⁾。初めは医療で、その後、教育、介護、保育といった分野にも広がった。

日本では、介護報酬が3年に一度調整されるのに対し、労働市場と資本市場は競争的に機能していることより、常に利益の最大化が求められる。そのため、コストカットで賃金抑制を目指す「介護のデフレスパイラル」に陥ることとなる（駒村，2008:4-6）。また、事業者と労働者間の資源配分はブラックボックス化し、質の良いサービスを低賃金で提供するための女性の活用に結びついた（山根，2018:48-49）。

3-4 介護人材の雇用環境

介護職は、非正規雇用拡大の結果、女性の低賃金労働に結びついたとされているが、正規雇用であっても低賃金が問題視されている。たとえば、厚生労働省（2016）によると、全産業の平均月収（平均年齢42.2歳、平均勤続年数11.9年）が333.7千円に対し、ホームヘルパーは228.5千円（46.6歳、6.3年）、福祉施設介護員は228.3千円（40.5歳、6.3年）であり、介護現場では男性職員が結婚と同時に経済的安定を求めて退職する「寿退社」という現象が起きている。定松（2019）は、男性の寿退社を、配偶者控除を上限とした労働しかない女性が働いてきたことで賃金を上げることの意義を抑制してきたという背景を指摘している（定松，2019:32）

山根（2011）は、アメリカでは関係のケアは白人中心、再生産労働は有色人種が多く前者よりも賃金が低いというDuffy（2005, 2007）の分析を肯定しながらも、日本の介護の現場においては、関係のケアであっても賃金が低く、社会的評価の向上が求められるとする（山根，2011:105-108）。

また、正規労働者と非正規労働者だけでなく、男性と女性の間にも賃金格差があり、女性の方が男性よりも年齢が高く勤続年数も長いにも関わらず賃金が低い傾向にある。この理由として米沢

(2018) は、男性の方が役職を担っている者が多い、夜勤回数が多い、といった分析をしている(米沢, 2018:80-83)。

離職率にも影響を与えている。厚生労働省(2018)によると、2016(平成28)年度の離職率は16.7%で、全産業平均(15.0%)より少し高い。この背景には、離職率が10%未満の事業所が45.2%(5年平均値)を占める一方、離職率が30%以上の事業所は21.0%となっており、離職率の比較的高い事業所と比較的低い事業所に二分されていることがある。離職の理由の上位は、①「職場の人間関係に不満」(23.9%)、②「結婚・出産・妊娠・育児」(20.5%)、③「理念や運営のあり方に不満」(18.6%)で、雇用管理に起因する回答が占める。堀田(2009)は、高い離職率の背景として、介護職特有の精神的・身体的ストレスがあると考え、極度の身体疲労と感情の枯渇を示す「バーンアウト(燃え尽き症候群)」は、雇用管理の工夫によって軽減できるとしている。

離職率に影響を与えているのは、賃金とする研究もある。下野(2009)は、就業していない有資格者が多数いる状況での介護サービス産業の労働力不足は、求職者の希望する賃金水準や雇用形態が提供されていないことに起因し、給与水準を上げることで確保は可能とする。また、花岡(2010)は、早期離職者の賃金と離職行動の関係を、施設系介護職には有意な影響が認められたと分析する。また米沢(2018)も、「介護労働者の低賃金・過重労働の実態は介護保険制度が始まった当初から問題であるが、依然として改善されていない(米沢, 2018:95)」と指摘する。一方、大和・立福(2013)は、賃金は離職率に直接の影響を与えておらず、むしろ教育・研修に力を注ぐことが介護職の定着促進に役立つと分析している。介護の現場には、無資格で介護経験のない者も採用されており、採用後に将来を見据えた資格取得の機会を積極的に与えることは、使い捨てではないというメッセージとなり、労使間の信頼関係を構築できているからと考える(大和・立福, 2013:41-43)。しかし、これらの研究において男女の回答の違いは示されておらず、経済的自立のために「寿退社」をせざるを得ない男性と、配偶者控除を上限とし

た家計補助的な労働を選ぶ女性では、要因が異なる可能性も残される。

4. 外国人労働者受入の変遷⁶⁾

国際法上、「外国人に対して、入国の自由は保障されない」とされている。この際、日本における「外国人」とは、日本国籍の有無を基準としており、日本国籍を持たない外国人が、世界各国から国境を越えて日本へ移動し働く上で、外国人の入国や滞在中の活動の管理をすることにより受入国側のチェック機能を果たすのが、入国管理である。入国管理政策は、その時代において必要とされる人材を確定し、それ以外の者の入国を認めないことで、国内の政治、経済、社会を安定させようとしてきた。

本節では、日本における外国人労働者受入政策を、「明治時代から第二次世界大戦まで」、「第二次世界大戦後から1990年まで」、「1990年以降」の三期に分けて、入国管理体制の変遷の視点からとらえる。

4-1 明治時代から第二次世界大戦まで

日本において、入国管理が始まったのは、長い鎖国時代を経た明治時代である。列強各国と和親条約および通商条約を結び、近代的な国民国家へと社会体制を変えるにあたり、主権が及ぶ地理的範囲を国境によって画定し、他国の承認を受け、外部からの越境行為を管理する仕組みを整える動きが、明治維新の前後から活発になった。

今日の旅券法の原型となる外務省布達第1号「海外旅券規則」(外務省, 1878)が発布されたのは、1878(明治11)年である。国籍という個人の所属先を証明する旅券と、在外領事によって発給される査証は、時期的例外や相互免除措置などを除けば、自国民の出国あるいは外国人の入国を合法的に認める上での最低限の条件となっている。また、日本における外国人の入国および在留管理のひとつの起源は、1899(明治32)年に外国人の居留地における隔離を廃し「雑居」を認めたことだろう(明石, 2010a: 62-63)。

第一次世界大戦の勃発は、外国人の越境に対する取り締まりが世界的に強化されるきっかけと

なったが、日本政府も、1918（大正7）年に内務省令第1号「外国人入国ニ関スル件」（内務省、1918）を定める。一般的入国管理法としては本令が日本史上最初である。受入国への潜在的な利害を入国許可基準としている点では現在と変わらないが、管理権限の大部分を官選の地方長官や警察官吏に委ねていた点は、戦後の仕組みと異なっている（明石、2014:293）。

第二次世界大戦時に運用されていたのは、1939（昭和14）年制定の内務省令第6号「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」（内務省、1939）で、防諜的な目的からも、居住情報を警察組織に登録させることを外国人に義務づけていた（明石、2014:293）。

4-2 第二次世界大戦後から1990年まで

1945（昭和20）年の敗戦から1952（昭和27）年の連合諸国との平和条約発効までの期間、占領下の日本の入国管理は、在日連合軍総司令部（GHQ）の指揮、監督下にあった。この時期のGHQによる外国人の入国管理は、戦勝国である連合国人、交戦関係にあった枢軸国人、どちらでもない中立国人、日本から割譲されることになる地域の出身者である朝鮮人や台湾人を区別し、連合国人に対しては排他的な治外法権を有する一方、枢軸国人、中立国人、朝鮮人や台湾人は、入国のために原則的に連合最高司令官から許可を受ける必要があった（明石、2010a:64-65）。

占領期において連合軍が意図したのは、入国管理業務の一元化である。それまで、正規入国者は外務省、外国人登録は法務府民事局、違法取締りは法務府検察局、その執行は警察、収容は厚生省引揚援護庁、護送・送還は国家警察の管轄と、異なる省庁が多様な業務を分担していた。そこで1950（昭和25）年、外務省管理局の入国管理部を外務省の外局として出入国管理庁とし、出入国、外国人登録、退去強制令書発布、収容、護送、送還といった行政業務が同一の組織によって担われる体制が整えられた。翌年、出入国管理庁は入国管理庁と名称変更し、1952（昭和27）年には外務省の外局の入国管理庁から、法務省の内局に新設された入国管理局へと移管された（明石、

2010a:66-69）。さらに2019（平成31）年に法務省の外局として出入国在留管理庁が設置されているが、体制自体は今も引き継がれていると言える。

産業化が進む際、先進諸国では似通った方法で労働力を調達してきた。アメリカや西ヨーロッパは、産業化を進める際に非熟練労働力として移民労働者を受け入れることで発展を遂げてきた（Doeringer and Piore, 1971）。一方、日本は第二次世界大戦後の経済成長期に、移民ではなく地方からの出稼ぎ労働者で非熟練労働力を調達した（Sassen, 2001）。いったん故郷を離れた労働者は、移住した土地に元々いる労働者が拒むような労働時間・賃金・通勤距離を甘受してきた（Sassen, 1988）。

ところが、1985（昭和60）年のプラザ合意により日本経済が「バブル経済」に突入すると、非熟練労働力を国内の出稼ぎ労働者で賄えなくなる。この人手不足を解消するために日本企業が注目したのが、外国人労働者であった。下平（1999）によると、外国人労働者の受け入れについて、当初、政府に統一見解があったわけではない。建設省（当時）は深刻な人手不足に直面する建設業界の要求に応じて、外務省も各国政府からの要請に応じて、積極的な姿勢を示していた。他方、労働省（当時）は、日本人の雇用確保が優先されなければならないとし、法務省も入管行政の観点から非熟練労働力の導入には慎重な姿勢を取っていた。1989（平成元年）年に改正された「出入国管理法」によって、政府の見解は「わが国の経済社会の活性化や国際化を図る観点から、専門的・技術的分野の労働者は可能な限り受け入れる」こととし、「いわゆる単純労働者⁷⁾の受け入れについて、雇用機会の不足している高齢者等への圧迫、労働市場における新たな二重構造の発生、景気変動に伴う外国人労働者の失業問題、新たな社会的費用の負担など、わが国経済社会に広範な影響が懸念されることから、十分慎重に対処する」とまとめられた（下平、1999: 233, 266）。

4-3 1990年以降

戦後長らく、非熟練労働力を国内の出稼ぎ労働者だけで賄ってきたこともあり、日本は欧米諸国

のような移民受け入れを行ってこなかった。したがって、明石（2014）が指摘する通り、日本の入国管理は、サンフランシスコ平和条約発効とともに日本国籍を失った、主に朝鮮半島出身者で形成される人々やその子孫といった「オールドカマー⁸⁾」と呼ばれる、日本に暮らす外国人を対象としてきた（明石，2014:292-293）。

それが大きく転換するきっかけとなったのは、1989（平成元）年に改正された「出入国管理法」である。外国人が日本国内で就労できる分野を定める在留資格が、6種類から16種類へと拡大された（明石，2010b:57）。また、1991（平成3）年「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」が制定されたことにより、オールドカマーは対象から外され、入国管理は1980年代後半以降に急増したニューカマーを主眼とするものとなった（明石，2014:294）。

5. 外国人介護人材の多様化

改正された「出入国管理法」により、ニューカマーが入国し、外国人の介護人材も採用されるようになる。そこで、在留資格別に、いつ、どのような経緯で入国し、どのように定住するに至ったのか、あるいは定住が阻まれているのかを整理する。

5-1 「定住者」

「バブル経済」の突入に伴う人手不足を解消するために日本企業が注目したのが、外国人労働者であった。まず、かつて海外へ移住した日本人が北米を除けば必ずしも裕福な生活をしていないことに目をつけた人材派遣業者が、日本国籍を有する日系ブラジル人をはじめとした日系中南米人を日本へ呼び戻す動きを始めた。続いて、日系二世、三世が観光ビザで訪日した後、親族訪問を名目にした法務大臣の特別許可によって働き始めた（二宮，2014:343-344）。このような経緯により、当時改定を検討中であった「出入国管理法」において、急きょ「定住者」の地位を新設し、日本人の子と孫⁹⁾、それらの配偶者の入国を認める方針とした。彼らの属性要因に基づく在留資格「定住者」や「日

本人の配偶者等」は滞在期間や就労に制限がない。したがって介護職を選ぶ際も、必ずしも国家資格の介護福祉士に合格する必要はなく、公的資格のホームヘルパーとして、あるいは無資格者としての参入も見られた。

5-2 「永住者」

在留資格「興行」とは、演劇、演芸、演奏、スポーツ等の興行に係る活動又はその他の芸能活動を指し、該当例として俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手等が挙げられ、在留期間は3年、1年、6か月、3か月または15日である（出入国管理庁，2019）。

フィリピン人が「興行」で入国する経緯については、1970年代の日本人男性によるフィリピン・ツアーにさかのぼることができる。ベトナム戦争（1955-75年）時代に在フィリピン米軍基地周辺に風俗店が増大したことより、戦争終結後は日本人を含む外国人男性のツアー客を対象とすることとなった。そのことが日本の国会で問題となり、1981（昭和56）年以降はフィリピンへの観光客送り出しが控えられるようになった。しかし、フィリピン人女性によるエンターテインメントの供給は、店がフィリピンから日本へ移り、フィリピン人女性が「興行」で入国することで続いた（Lambino, 2009）。この在留資格は、2000年代に入ると国際連合やアメリカの人権団体により人身売買の温床となるとの指摘を受け、2005年以降の発給は減少している（菅沼，2008:73）。

「興行」で大量に入国したエンターテイナーの中には、就労先で客となった男性と結婚し、日本に定住する者もいた。また、戦前にフィリピンへ渡った日本人移民の子孫の家族移住が本格化するにつれ、2000年代以降にはエンターテイナーがフィリピン・ツアーの日本人客との間に生まれた婚外子を伴って来日するケースも相次いだ。これら「永住」、「日本人の配偶者等」といった属性要因による在留資格を得た者の中には、介護職を選ぶ者もいた。日系人同様に、公的資格のホームヘルパーや無資格者も含まれる。

5-3 「技能実習」

上林 (2015) によれば、「一時的外国人労働者受け入れ制度とは、定住化を防ぎつつ外国人労働者を短期的に受け入れる、外国人労働者のローテーションによる受け入れ方式、あるいは循環政策」である。こうした制度は世界の国々でも珍しいわけではなく、フランスの移民受け入れ (1960-73 年)、ドイツのガスト・アルバイター制度 (1955-73 年)、アメリカのブラセロ計画 (1942-64 年) など歴史的に存在しただけでなく、現在でも各国で行われているが、日本でこれに該当するのが外国人研修・技能実習制度である (上林, 2015:121)。

外国人研修・技能実習制度は、1991 (平成 3) 年の第 3 次臨時行政改革推進審議会の答申における提言を受けて、国際貢献、国際協力の観点から、わが国の技能、技術、または開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人材育成に協力することを目的として、1993 (平成 5) 年に創設された (臨時行政改革推進審議会, 1992)。当初は、1 年間の研修と 1 年間の技能実習だったが、1997 (平成 9) 年に実習期間が 2 年に延長され、1999 (平成 11) 年には対象業種が、従来の製造業中心から農業や水産業へも拡大した。2017 (平成 29) 年には介護も対象業種となり、介護現場にも技能実習生が加わった。2010 (平成

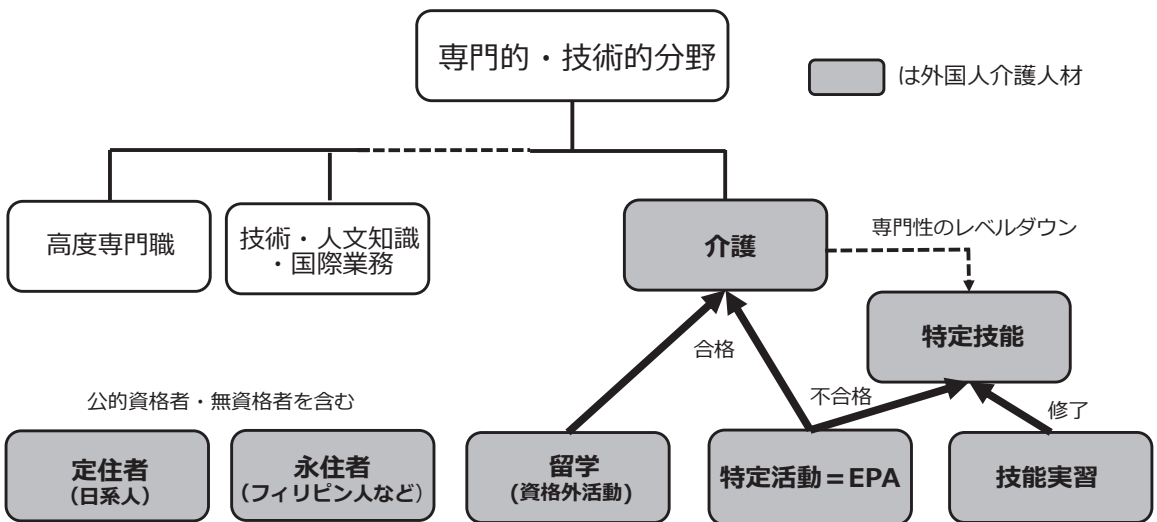
22) 年以降は、技能を習得する 1 年目の「技能実習 1 号」、2-3 年目に技能を習熟させる「技能実習 2 号」、4-5 年目の技能を熟達させる「技能実習 3 号」に分類される。

表向きは技能や技術の国際移転のための実習としながらも、非熟練労働者として労働させている実態から、2007 年以降、複数年のアメリカ国務省人身取引報告書において、受入企業における虐待や権利侵害などの問題も指摘されている (安里, 2014:140)。

5-4 「特定活動 (EPA)」

経済連携協定 (Economic Partnership Agreement, EPA) は、貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定であり、2002 (平成 14) 年にシンガポールとの間で交わされたのを初めとし、2019 (令和元) 年 12 月までに、18 か国との間で発効・署名済みである (外務省ウェブサイト)。

この協定に基づいて、2008 (平成 20) 年にインドネシア、2009 (平成 21) 年にフィリピン¹⁰⁾、2014 (平成 26) 年にベトナムから、看護師、介護福祉士の候補者を受け入れる制度が始まった (厚



出典：筆者作成。

図 1 外国人介護人材の多様化

生労働省ウェブサイト b)。病院や高齢者介護施設で働きながら勉強し、看護師は入国から3年以内、介護福祉士は4年以内に国家試験に合格することを目標とするものである。

「看護・介護分野の労働力不足への対応ではなく、二国間の経済活動の連携の強化の観点から、公的な枠組みで特別に行うもの（厚生労働省ウェブサイト c）」とあるように、労働力不足解消が目的ではないことを強調している。2018（平成30）年度の介護福祉士国家試験の合格率は、全受験者が73.7%に対し、EPA 候補者は46.4%（266人）で、半数以上は不合格である（厚生労働省ウェブサイト d）。国家試験に合格できなければ帰国せざるを得ないことより、これらの職種の過半は、技能実習生と同じように「定住化を防ぎつつ短期的に受け入れる、外国人労働者のローテーションによる受入れ方式（上林, 2015:121）」と見なされている。

5-5 「介護」

2016（平成28）年の「出入国管理法」の改正により、日本の介護福祉士養成施設（都道府県知事が指定する専門学校等）を卒業し、介護福祉士の資格を取得した者を対象とする「介護」が新設された。「留学」で入国するが、資格を得た時点で「専門的・技術的分野」の「介護」（在留期間5年、3年、1年又は3か月）に資格変更をする（出入国管理庁, 2016）。「留学」で入学した後、日本の企業等へ就職する大学生の多くが「技術・人文知識・国際業務」へ切り替えるのと同じ仕組みであり、介護福祉士が「専門的・技術的分野」の職業として認められたと言える。

5-6 「特定技能」

2018（平成30）年12月に改正が成立し、翌年4月1日に施行された「出入国管理法」では、2つの在留資格「特定技能1号・2号」が新設された。2019（平成31）年からの5年間で約34万人の外国人材を受け入れることを目標とし、訪問サービスを除く介護分野へは6万人の受け入れが見込まれている。

この「特定技能」の創設の目的は、「人材を確

保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保（法務省, 2018）」である。「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきているため、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野において、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人を受け入れていく仕組みを構築する（出入国管理庁, 2019）」と労働力不足解消が目的と明示され、そのためには「一定の」専門性や技能で構わないとしている。この「一定の専門性や技能」は、日本商工会議所・東京商工会議所（2018）が、人手不足の分野・業種において「一定の専門性・技能を有する外国人材を中間技能人材（仮）と定義し、新たな在留資格を創設した上で、受け入れを積極的に進めていくべき」と提言しているように、経営者の強い要望でもある。したがって、「専門的・技術的分野」の職種より一段レベルダウンした状態で新設された、非熟練労働者の受け入れと言える。その証左として、非熟練労働者としての「技能実習」修了者や、EPAの「特定活動」で入国した者のうち資格試験不合格者の受け皿としても機能させている。また、特定技能1号は、家族帯同ができず在留期間の上限があり、定住が不可である。日本語と技術の能力を認められた特定技能2号になって初めて、他の「専門的・技術的分野」と同等の扱いとなる¹¹⁾。

これらのことより、「安倍内閣として、いわゆる移民政策をとる考えはない（内閣府, 2019b）¹²⁾」ことより、「定住化を防ぎつつ外国人労働者を短期的に受け入れる、外国人労働者のローテーションによる受入れ方式（上林, 2015）」は「特定技能」へも引き継がれていると言えよう。

6. 考察

介護は、各利用者に最適な計画を立てたり状況に応じて判断したりする頭脳労働、実際に介助をする肉体労働に加え、利用者の感情の抑揚に寄り添う感情労働でもあり、技術的、精神的に高度な能力が必要とされる。誰にでもできる労働ではない。しかし、他の「専門的・技術的分野」の職種

ほど専門性が高いと見なされていないのは、なぜなのだろうか。そして、特定技能「介護」の新設は介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどのような影響を与えるのだろうか。政策的側面と社会的側面から考察したい。

6-1 政策的側面

(1) 財源と報酬の限界

まず、介護人材全体を見るならば、準市場への移行に伴う財源と報酬に限界がある点を挙げられる。準市場導入はサービスの質やコストの合理化において健全な競争を目指すものであるため、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といった社会福祉法人にのみ参入が認められている施設ではなく、多様な供給主体の参入が認められている居宅介護分野について考察したい。

「介護保険法」は次のように始まる。「第一章(目的)第一条 この法律は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他の医療を要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ることを目的とする」。しかし、40歳以上のみの負担で支えられている介護保険は、全年代の国民の共同連帯の理念に基づいているとは言い難い。後(2017)によると、税ではなく保険制度が採用された背景には、利用者の権利性を明確にする狙いがあったとされるが、同じく準市場の保育所や障害者施設は保険制度を採用せずとも利用者を選択権があり、施設間の競争を促すことでサービスの質を保つ仕組みとなっている(後、2017:357-358)。また、日本では社会保険制度の財源を、現役世代が納めた保険料によって現在の高齢世代の給付費を賄う賦課方式により確保している。少子高齢化が急速に進む中で、財政が好転する可能性は極めて低い。

このような枠組みの範囲内で、低賃金高サービスを維持しようとしているが、①賦課方式による、②限定された世代による保険制度は、財源と報酬に限界があると思われる。それでもなお介護には保険制度が適しているとするならば、少なくとも保険料徴収の対象を限定すべきではないだろう。

(2) 公的資格者・無資格者の混在

介護業界には、国家資格の介護福祉士と公的資格のホームヘルパーが混在する。さらに、無資格で介護経験のない者も採用されている。一方、医療現場では、1994(平成6)年の「健康保険法」の改正により病院付添看護は認められなくなり、国家資格者のみによる完全看護制度が完成した。その結果、看護や介護に関する資格を必要としない付添婦は、介護分野のみに引き継がれることとなった。低賃金を正当化するために、介護職を主婦の家事労働と結びつけた職務にとどめ(山根、2011、山根、2018)、主婦自らも追認してしまっている面も否めない(山下、2011)。

(3) 入国ルートの複数化

次に、外国人の介護人材を見るならば、入国ルートの複雑化を挙げられよう。「特定技能」の創設に伴い、介護人材としての在留資格は、EPAの「特定活動」、技能実習制度の「技能実習」、留学を経て介護福祉士資格を取得する「介護」、そして「特定技能」の4つの入国チャンネルが並立している¹³⁾。チャンネル毎に受け入れの目的が異なることや、出身国によっては4つのチャンネル全てが適用されるわけではないことより、日本を目指す外国人にとっては、またそれを受け入れる企業や施設にとっても、可能性が広がったと考えられる。したがって、介護人材不足を量的に解決しようとするならば、メリットととらえられよう。

しかし、複数のルートが存在することは外国人介護人材のあり方を複雑にし、受け入れにおけるデメリットと考えることもできる。特に「特定技能」の新設は、非熟練労働者としての「技能実習」修了者の継続受け入れ先であり、「特定活動」で入国した者のうち資格試験不合格者の受け皿としても機能させていることより、「専門的・技術的

分野」の在留資格「介護」よりも専門性をレベルダウンさせた受け入れと言える。このことは、介護の専門性がより問われなくなってきたととらえることもでき、介護福祉士が「専門的・技術的分野」の職業として認められるきっかけとなった在留資格「介護」の存在をも貶める結果となる。「質より量」を選ぶ外国人介護人材受入政策が、介護人材全体の社会的評価の低下に結びついていると考えられよう。

(4) 日本独自の資格

外国人介護人材が最終的に目指すのは、介護福祉士の国家資格であるが、海外において同等の資格は多くない¹⁴⁾。したがって、介護福祉士を目指す外国人の中に母国の資格所有者はおらず、母国で看護師資格を保有している場合でも、その実務経験を介護福祉士として換算することはできない。さらに、看護師のように、資格を持って他の国へ渡ることも容易ではない。世界に先んじて超高齢社会に突入した日本には世界的基準を構築するチャンスがあり、その日本で学び働くことは意義があると言える。しかし、ユニバーサルでもポータブルでもない資格に外国人が価値を見出しづらい現状もある。

(5) 移民政策の否定

日本は移民に頼ることなく50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指すという閣議決定（経済財政諮問会議，2014）をした。また、「特定技能」の新設においても、「安倍内閣として、いわゆる移民政策をとる考えはない。この点は堅持する（内閣府，2019b）」と繰り返している。これらのことより、移民の本格的な受け入れ議論は進展していない。しかし、1980年代には、定住するか否かは本人の意思で決められる属性要因による外国人が介護人材として働き始めており、日本には既に移民がいると言える。

それでも移民の存在を否定し移民政策を忌避することは、「定住化を防ぎつつ短期的に受け入れる、ローテーションとしての外国人労働者」と位置づけたい政策意図が見え、それが外国人介護人材、その人材を雇用する施設、さらには利用者の

間で強化されていると思われる。

6-2 社会的側面

(1) 女性化

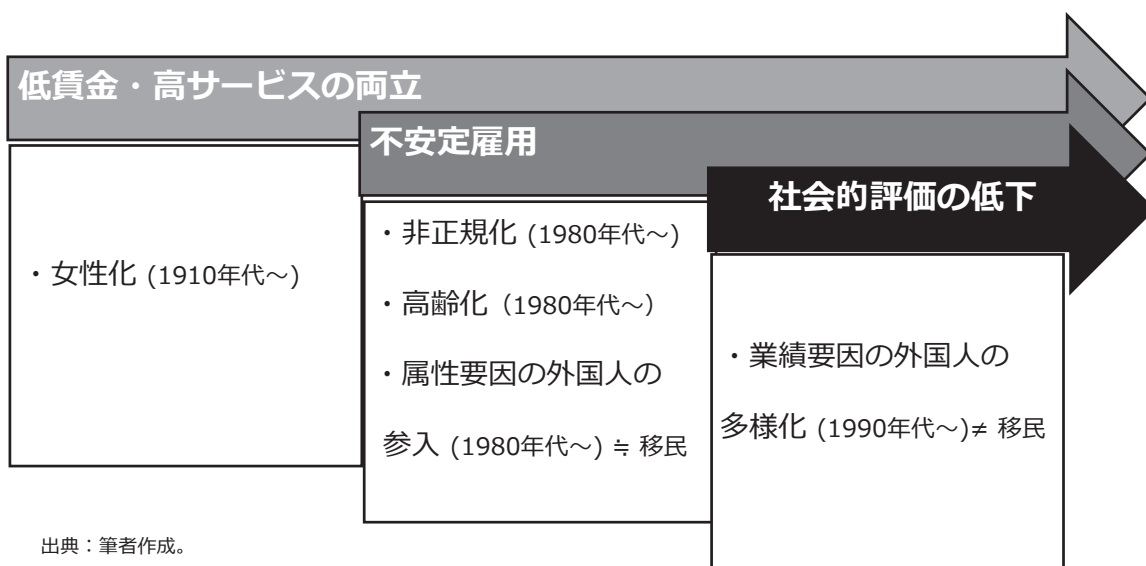
介護職は、女性の家事労働の延長線上で始まったことより、数の上でも、意識の上でも、女性の職業として成長してきた。「女性はケアに適している」という言説に女性を押し込めようとする力と、女性自らがその言説を保持しようとする力により、介護をする側にもされる側にも、性別分業規範が強化された。また、女性が多い職場でありながら管理職では相対的に男性が多く、「男性が主で女性は従」という組織が作られてきた面もある。その結果、家計補助的な労働の女性による低賃金高サービスが当然視されてきた。

(2) 非正規化・高齢化

1962（昭和37）年に制定された老人家庭奉仕員派遣制度においては、「事業の実施主体は、市町村」、「勤務形態は、原則として常勤の職員とする」と、公務員化、常勤化、専門職としての評価を目指していたが、1980年代の行政による直営方式の縮小と、臨時雇用、パートタイム勤務・時間給制により、既婚女性のパート労働が拡大する。その頃には、介護職の高齢化が始まっていた。さらに、2000（平成12）年の「介護保険法」施行で準市場が導入されたことにより、低賃金高サービスを求めながらも、主として女性の高齢者を非正規雇用にしとどめた人材の短期ローテーションが確立した。

(3) 外国人化

経済産業省は、人口の半分を占める女性の活躍は、専業主婦を労働市場へ引き込む量の確保に過ぎず、質の点からは優秀な外国人高度人材が必要と考えている（福嶋，2019:62）。しかし、介護職に関しては、介護福祉士の国家資格を経て得られる在留資格「介護」の新設後、その一段下に「技能実習」を、さらに「技能実習」修了者や「特定活動」の国家資格不合格者の受け皿ともなる「特定技能」を新設した。「技能実習」や「特定技能」を非熟練労働と考えるならば、量の確保の政策で



出典：筆者作成。

図2 介護人材にもたらした影響

ある。したがって、特定技能2号でなければ他の「専門的・技術的分野」と同等に見なされず、これまでの「定住化を防ぎつつ外国人労働者を短期的に受け入れる、外国人労働者のローテーションによる受入れ方式 (上林, 2015)」は引き継がれている。このように、レベルダウンを繰り返す継ぎ足しの在留資格は、介護福祉士が「専門的・技術的分野」の職業として認められるきっかけとなった在留資格「介護」の外国人はもとより、日本人の介護福祉士の社会的評価や自尊心まで損なうこととなる。

6-3 特定技能「介護」の新設は介護人材全体に何をもたらすのか

社会学分野では、個人の社会的地位をあらゆる指標として、学歴や収入に加え、職業が重視されてきた。収入・社会的地位・権力についての社会的評価に基づいて、特定の職業従事者が共通に享受する職業の格付けの程度を職業的威信と言う (長松, 2018:19-20)。また、職業には収入のような可視的な社会的資源のみならず、社会的評価や社会的地位といった不可視的な社会的資源があり、その双方から職業的地位のイメージが構成される。不可視的な社会的資源は、その価値の大きさを示す外的基準が存在しないため、認知に関し

て個人差が大きい (塩谷, 2010:65-68)。

したがって、社会的評価やそれに基づく自己認知を数値化することは容易ではない。しかし、特定技能「介護」の新設は、政策的側面と社会的側面のどちらにおいても、介護人材に携わる外国人と日本人双方の専門職としての社会的評価と自己認知を下げることに繋がっていると見えよう。そして、社会的評価や自己認知の低下は、低賃金・高サービスの両立、不安定雇用が解決されないまま、その上に積み重ねられた課題であり、現在は全てが複雑に絡み合っている。

その結果が、介護現場におけるハラスメントにもつながっている。原因として利用者の認知症を含む病気や治療の副作用等による面もあるが、これまでに利用者本人からハラスメントを受けたことがある多くの職員による「職員の仕事の意義や価値が低く見られているから」という回答 (三菱総合研究所, 2019) は、社会的評価と自尊心の双方が貶められていることを明白にしている。

7. おわりに

7-1 まとめ

本稿は、介護人材の変遷と外国人材受入政策を振り返ることで、特定技能「介護」の新設が介護人材全体にどのように寄与し、今後の社会にどの

ような影響を与えるのかを明らかにすることを目的とした研究である。

介護は、頭脳労働、肉体労働、感情労働であり、高度な技術が必要とされ、在留資格「介護」は「専門的・技術的分野」の在留資格のひとつである。それにもかかわらず、介護職は非熟練労働の在留資格「特定技能」のひとつとして選ばれたことで、他の職種ほど専門性が高いと見なされず、その結果、介護人材全体の専門性も低く見られるようになってきている。

この要因には、政策的側面と社会的側面がある。政策的には、財源と報酬の限界、公的資格者と無資格者の混在、入国ルートの複雑化、日本独自の資格、移民政策の否定が、社会的には、女性化、非正規化・高齢化、外国人化により、低賃金・高サービスの両立、不安定雇用による社会的評価の低下が加わり、それらが複雑に絡み合っている。

ひとつの政策や取り組みにより劇的に改善するとは考えにくい、専門性に見合う報酬を確保するための財源と、介護福祉士が「専門的・技術的分野」の職業として認められるきっかけとなった在留資格「介護」への入国ルートの整理が喫緊の課題であろう。誰のための介護人材なのかを再考し、その質を確保するためには、段階を経ながら解きほぐしていくことが必要である。なぜなら、介護人材を量としか見なさない経営者視点での政策は、日本と途上国との賃金格差があるうちは繕うことができるが、途上国が新興国となりつつある中で、行き詰るのは明らかだからである。また、介護人材の専門性の価値や社会的評価の再認識のみならず、介護人材が誇りを持って働ける人々から尊敬される社会は、全ての人の幸福と公益につながるからである。

7-2 今後の課題

2019（令和元）年12月現在、特定技能「介護」は19人しか認定されていない（法務省，2019a）。したがって、この在留資格の新設が介護人材全体にどのように寄与し、社会にどのような影響を与えるかは、今後の認定者の増加と共に移り変わる可能性がある。また、認定者自体が増えない、あるいは認定者が早々に帰国するなどして別の問題

が浮上する可能性もある。本稿が、現時点での結論にすぎないことを踏まえ、今後の政策ならびに社会の移り変わりの調査、分析を続け、この課題をさらに追究していきたい。

8. 注

- 1) 高齢でも健康であることが理想であり、厚生労働省は健康寿命の延伸に注力している（厚生労働省ウェブサイト a）。
- 2) はっきりした定義はなく、省庁の資料ごとに多少の違いはあるが、たとえば内閣府（2018）では、「教授」、「高度専門職」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「介護」、「技能」の11の在留資格を想定している。
- 3) 付添婦や派出婦（家政婦）は介護人材とは見なさないという説もあるが、本稿では次の4つの理由から含めることとした。①本稿における介護人材の定義は「資格の有無にかかわらず、介護保険給付の対象となる介護に従事する者」であり、篠塚・横村（1990）の付添婦の定義「看護や介護に関する資格を必要としない者」からつながると考えられること。定松（2020）も、1970年代後半の高齢化に伴い家事労働者の業務内容が、病院の付添婦さらには高齢者の在宅介護へと発展しているとする。②Duffy（2005, 2007）によると、ケアには関係のケア（身体介護サービス）と再生産労働（生活援助サービス）があるが、これらは付添婦や派出婦の職務と同義ととらえることができること。③1963（昭和38）年に世界初の「老人福祉法」が制定されるまでは、養老施設は「生活保護法」の下で経済的困窮者を対象としていた（福嶋，2020）ため、生活保護対象外の高齢者にとっては病院と高齢者施設が未分化であったこと。④現代においても介護の補完・代替としての社会的入院が問題視されており、看護と介護の明確な線引きは困難なこと。したがって、看護と介護は同じルーツを持ちながら、看護が国家資格者のみによる完全看護制度に移行できた反面、介護は公的資格者や無資格者の混在から脱することができていない現状を問題視したい。
- 4) それでも、Duffy（2005, 2007）が定義する再生産労働（生活援助サービス）と重なる領域があり、介護

職と家政婦の境界線は曖昧と言えよう。

- 5) 準市場を初めて理論的に提示したルグランは、「日本で1961年に実現した医療の国民皆保険制度は実は準市場でもあった」と指摘している(後,2017:340)。
- 6) 第4節、第5節は、福嶋(2019)第Ⅱ章第1節からの一部抜粋も含まれる。
- 7) 本稿における「非熟練労働者」と同意語である。
- 8) あるいは、「オールドタイマー」と呼ぶ。
- 9) 「一滴だけでもいいから体内に『日本人』の血が流れている者であれば、合法的に日本に入国・滞在できるようにになった」(イシ,2006:124)。
- 10) 送出国の東南アジア諸国では、国策として労働者派遣を推進した。たとえばフィリピンでは、アロヨ政権(2001-10年)が海外雇用庁を設置し、保健専門職の世界最大の輸出国となった(山田,2007)。しかし、長期に亘る介護・看護・家事労働者の送り出しが、フィリピンにおける娘・妻・母の長期的喪失による家族と地域社会の崩壊を招いている現実もあり、「フィリピン政府の安直きわまりない政策と、それを利用する日本政府は、ともに長期的視点に立った国家建設を放棄している(菅沼,2008:79)」という批判もある。
- 11) 自民党の外国人労働者等特別委員会は、政府が2020年7月にまとめる経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針)に、「特定技能」の15職種目としてコンビニエンスストアを反映させることとし、さらにトラック運転手や配達荷物の仕分け、産業廃棄物処理も将来的に加えたいと考えている(日本経済新聞,2020)。
- 12) 国際的に合意された「移民」の定義はまだないが、たとえば、世界的な人の移動(移住)の問題を専門に扱う唯一の国際連合機関である国際移住機関(IMO)では、「当人の①法的地位、②移動が自発的か非自発的か、③移動の理由、④滞在期間に関わらず、本来の居住地を離れて、国境を越えるか、一国内で移動している、または移動したあらゆる人」と定義する(IMOウェブサイト)。また、国際連合(UN)では、「3か月から12か月間の移動を短期的または一時的移住、1年以上にわたる居住国の変更を長期的または恒久移住と呼んで区別するのが一般的」としている(UN広報センターウェブサイト)。しかし、この閣議決定における「移民」は、IMOや

UNよりも長い期間の移住を想定していると思われる。

- 13) 不法就労もあり得るが、本稿では立ち入らない。
- 14) 全くないわけではなく、たとえばドイツの国家資格老人介護士は、日本の介護福祉士よりも養成期間や時間が長い。

9. 引用文献

- 明石純一(2010a)『入国管理政策「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版。
- (2010b)「外国人「高度人材」の誘致をめぐる期待と現実-日本の事例分析-『労働再審2-越境する労働と<移民>』大月書店、51-78頁。
- (2014)「日本の入管法制の歴史的展開と現在」『別冊「環」20なぜ今、移民問題か』藤原書店、292-297頁。
- 安里和晃(2014)「超高齢社会の到来と移民の受け入れ-介護士・看護師への扉を開く-」『別冊「環」20なぜ今、移民問題か』藤原書店、138-145頁。
- 赤羽克子・高尾公矢・川池英明(2015)「介護施設における外国人介護職員の受入れと期待に関する研究-介護職員への意識調査の結果から-」聖徳大学『聖徳大学研究紀要』第26号、17-23頁。
- イシ、アンジェロ(2006)「在日ブラジル人が挑戦する言葉・心・法の壁」武蔵大学社会学部編『変わりゆく社会と人権』御茶ノ水書房、119-136頁。
- 後房雄(2017)「パウチャー制度=準市場の概略と日本における起源と展開」名古屋大学大学院法学研究科『名古屋大学法政論集』第269号、329-364頁。
- 介護労働安定センター(2018)「平成30年度介護労働実態調査」。
- 春日キスヨ(2001)『介護問題の社会学』岩波書店。
- 上林千恵子(2015)『外国人労働者受け入れと日本社会』東京大学出版会。
- 外務省(1878)布達第1号「海外旅券規則」。
- 外務省ウェブサイト「経済連携協定(EPA)／自由貿易協定(FTA)」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/index.html> (2020-2-27参照)。
- 北村育子(2001)「介護・看護を提供する組織の多様性への対応-EPAによる外国人の受入経験を踏まえて-」日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学研究紀要-現代と文化』第122号、45-59頁。

- 経済財政諮問会議 (2014) 「経済財政運営と改革の基本方針 2014～デフレから好循環拡大へ～」。
- 厚生労働省 (2016) 「賃金構造基本統計調査」。
- (2018) 「労働市場分析レポート 第91号 介護労働者の雇用管理の状況について」。
- (2019a) 「平成30年簡易生命表の概況 (令和元年)」。
- (2019b) 「令和元年版少子化社会対策白書」。
- 厚生労働省ウェブサイト a 「健康日本21 (第二次)」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/kenkou/kenkounippon21.html (2020-2-27 参照)。
- b 「インドネシア・フィリピン・ベトナムの外国人看護師・介護福祉士の受け入れ概要」 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/other22/index.html (2020-2-27 参照)。
- c 「経済連携協定に基づく受入れの枠組」
https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakuba/epa_base_2909.pdf (2020-2-27 参照)。
- d 「第31回介護福祉士国家試験におけるEPA介護福祉士候補者の試験結果」 https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000199604_00001.html (2020-2-27 参照)。
- 厚生労働省社会・援護局福祉基盤課福祉人材確保対策室 (2019) 「福祉・介護人材確保対策について」。
- 国際移住機関ウェブサイト
<https://japan.iom.int/ja/migrant-definition> (2020-2-27 参照)。
- 国際連合広報センターウェブサイト
http://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/22174/ (2020-2-27 参照)。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 「日本の将来推計人口 (平成29年推計)」。
- 駒村康平 (2008) 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』第44巻第1号、4-18頁。
- 小峰隆夫・日本経済研究センター編 (2007) 『超長期予測 老いるアジア』日本経済新聞社。
- 定松文 (2019) 「介護準市場の労働問題と移住労働者」法政大学大原社会問題研究所『大原社会問題研究所雑誌』729号、29-44頁。
- (2020) 「日本における家事労働政策の市場化と断された家事労働者」伊藤るり編『家事労働の国際社会学 - ディーセント・ワークを求めて』人文書院、26-58頁。
- 篠塚英子 (1992) 「日系ブラジル付添婦たちの現状と問題」婦人労働研究会『女性労働』17号、40-51頁。
- 篠塚英子・横村愛 (1990) 「高齢化時代の女子労働 - 付添婦の歴史の変遷と現状 -」国立社会保障・人口問題研究所編『季刊 社会保障研究』第26巻第3号、270-282頁。
- 塩谷芳也 (2010) 「職業的地位の構成イメージと地位志向 - 職業の社会的地位の全体像に関する個人の認知に着目して -」数理社会学会『理論と方法』第25巻第1号、65-80頁。
- 下野恵子 (2009) 「介護サービス産業と人材確保」家計経済研究所『季刊家計経済研究』第82号、13-23頁。
- 下平好博 (1999) 「外国人労働者 - 労働市場モデルと定着化 -」稲上毅、川喜多喬編『講座社会学 6 労働』東京大学出版会、233-271頁。
- 菅沼櫻子 (2008) 「日本で働くフィリピン人女性家事労働者」女性労働問題研究会『女性労働研究』52号、70-80頁。
- 出入国管理庁 (2016) 「平成28年度入管法改正について」。
- (2018) 「在留資格一覧表 (令和元年11月現在)」。
- (2019) 「特定技能外国人受入れに関する運用要領」。
- 高畑幸 (2008) 「在日フィリピン人と加齢一名古屋の高齢者グループを手がかりとして」名古屋大学大学院国際開発研究科『国際開発研究フォーラム』第37号、59-75頁。
- (2009) 「在日フィリピン人介護者：一足先にやって来た『外国人介護労働者』」青土社『現代思想』第37号巻2号、106-118頁。
- (2018) 「日本におけるフィリピン人介護者の働き方 - 結婚移民とEPAによる介護福祉士候補者を中心に -」女性労働問題研究会『女性労働研究』62号、63-78頁。
- 内閣府 (2018) 「外国人労働力について」。
- (2019a) 「令和元年版高齢社会白書」。
- (2019b) 「平成30年第2回経済財政諮問会議議事

- 要旨。
- 内務省 (1918) 「外国人入国ニ関スル件」。
- (1939) 『外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件』。
- 長松奈美江 (2018) 「階級・階層研究における多様な職業的地位尺度の比較分析」労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』第 697 号、19-28 頁。
- 二宮正人 (2014) 「日系ブラジル移民の歴史と現在」『別冊「環」20 なぜ今、移民問題か』藤原書店、341-347 頁。
- 日本経済新聞 (2020) 「外国人在留特例 コンビニ追加を」2020 年 6 月 13 日朝刊。
- 日本商工会議所・東京商工会議所 (2018) 「専門的・技術的分野の外国人材の受け入れに関する意見」。
- 花岡智恵 (2010) 「介護労働者の早期離職要因に関する実証分析」一橋大学『PIE/CIS』Discussion Paper, No. 472, 1-15。
- 福嶋美佐子 (2019) 『日本企業における外国人高度人材の採用・配置・育成』法政大学 (博士論文)。
- (2020) 「高齢者福祉の諸相」大熊 信成・嶋田芳男・増山康弘編『社会福祉の諸相』大学図書出版、76-85 頁。
- 法務省 (2018) 「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」。
- (2019a) 「特定技能在留外国人数の公表 第 4 表 国籍・地域別 分野別 特定技能 1 号在留外国人数」。
- (2019b) 「在留外国人統計 (旧登録外国人統計) 統計表」。
- 堀田聡子 (2009) 「介護職のストレス・バーンアウトと雇用管理」家計経済研究所『季刊家計経済研究』第 82 号、24-36 頁。
- 三菱総合研究所 (2019) 『介護現場におけるハラスメントに関する調査研究』。
- 山下順子 (2011) 「介護サービス・労働市場の再編と NPO」仁平典宏・山下順子編『労働再審 5 ケア・協働・アンペイドワーク』大月書店、161-189 頁。
- 山田亮一 (2007) 「グローバル化とフィリピンの看護労働力輸出政策」社会政策学会『社会政策学会誌』18 号、208-227 頁。
- 大和三重・立福家徳 (2013) 「介護老人福祉施設における介護職員の離職要因：賃金と教育・研修を中心とした施設体制が離職率に与える影響」関西学院大学『人間福祉学研究』第 1 号第 6 巻、33-45 頁。
- 山根純佳 (2011) 「ケア労働の分業と階層性の再編 - 「関係のケア」から周辺かされる労働 -」仁平典宏・山下順子編『労働再審 5 ケア・協働・アンペイドワーク』大月書店、103-122 頁。
- (2018) 「女性労働問題としての介護保険制度の評価 - 日本型準市場の批判的検討 -」女性労働問題研究会『女性労働研究』62 号、44-62 頁。
- 米沢哲 (2018) 「介護労働の実態 - 人間らしい働き方の実現に向けて -」女性労働問題研究会『女性労働研究』62 号、79-97 頁。
- 臨時行政改革推進審議会 (1992) 『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する答申案』。
- Doeringer, Peter B. and Piore, Michael J. (1971) *International Labor Markets and Manpower Analysis: with a New Introduction*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc. ドーリンジャー、ピオレ (2007) 『内部労働市場とマンパワー分析』白木三秀監訳、早稲田大学出版部。
- Duffy, Mignon (2005) *Reproducing Labor Inequalities: Challenges for Feminists Conceptualizing Care at the Intersections of Gender, Race, and Class*, Gender & Society, Vol.19, No.1.
- Duffy, Mignon (2007) *Doing the Dirty Work: Gender, Race, and the Reproductive Labor in Historical Perspective*, Gender & Society, Vol.21, No.3.
- Lambino, John XXV Paragas (2009) 「グローバリゼーションとフィリピン人の国際移動 - 1980 年代以降の日本への移動を中心に -」京都大学経済学会『経済論叢』第 183 巻第 4 号、89-103 頁。
- Sassen, Saskia (1988) *The Mobility of Labor and Capital: A study in International Investment and Labor Flow*, London: Cambridge University Press.
- サッセン、サスキア (1992) 『労働と資本の国際移動 - 世界都市と移民労働者 -』森田桐郎ほか訳、岩波書店。
- (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- サッセン、サスキア (2008) 『グローバル・シティ ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』伊豫谷登士翁監訳、筑摩書房。

(受付 2020.3.18 受理 2020.6.30)