

EPAによる看護師と介護士の受け入れプログラムの再考——公的受け入れ制度の意義と課題¹

Rethinking the EPA Program for Foreign Nurses and Care Workers: Significance and Challenges of the Bilateral Governmental Program

米野みちよ（静岡県立大学） / Michiyo Yoneno-Reyes, Ph.D. (University of Shizuoka)

キーワード：EPA 外国人介護士 日本の介護 公的受け入れ制度 看護と介護

発表者は、2000 年代初頭以来、経済連携協定（EPA）に基づくインドネシア、フィリピン、ベトナムからの看護師と介護士の受け入れプログラム（以下、EPA [プログラム]）の形成と実践の軌跡を、主にフィリピンの関係者と当事者への断続的な聞き取りを通して追ってきた。本発表では、特に二国間協定の枠組みによる介護人材の受け入れに関する意義と課題を再考する。日本における外国人介護士受け入れの取り組みは、2000 年代以降、人口動態や労働市場の変化に対応するため、複数の段階を経て形成されてきた。本稿は、この間の変遷を踏まえ、EPA プログラムの現状とベンチマーカーとしての公的プログラムの意義と課題を論じる。

1. EPA プログラムの背景と目的

EPA プログラムは、2004 年に日本とフィリピンの中で大筋合意がなされ、それ以来 20 余年を経ている。これは、日本とインドネシア、フィリピン、ベトナムなどの相手国との自由貿易を促進することを目的としており、外国人看護師や介護士を日本に受け入れる枠組みとして設けられた。具体的には、技術移転を目的とし、外国からの看護師や介護士が日本の医療・福祉施設で働きながら、日本語の習得や介護技術の向上を目指すプログラムである。日本政府は、EPA を通じて、介護や看護分野における外国人労働者の受け入れと定の支援を行い、また日本と相手国との関係強化を図るとともに、長期的には技術移転を目指している。（2021 厚労省関係者との聞き取り）

2. 日本における人口動態と労働市場の変化

日本では、労働力人口の減少が深刻な問題となっている。介護分野においては 2008 年に開始した EPA を皮切りに、外国人介護士の受け入れが進められた。外国人介護士を受け入れるためのビザカテゴリーが次々と新設された。（2017 年の「介護」ビザカテゴリーと技能実習制度「介護」、2019 年の特定技能「介護」など）また、外国人労働者の受け入れは、単なる労働力確保の手段にとどまらず、「日本式介護」の普及や、介護技術の輸出を進めるための手段としても位置づけられるようになった。これらの政策の議論の際に、EPA プログラムでの経験が、直接的・間接的に反映されてきたこと提示する。

3. 送り出し国の変化

日本における受け入れ政策の変化に伴い、EPA の位置付けも変化してきたが、同時に、送り出し国の政策や状況も変化してきている。インドネシア、フィリピン、ベトナムの三国は、この 20 年間で経済状況も人口動態も大きな変化を遂げた。インドネシアとベトナムでは、この間に看護師の資格が国家資

¹ 本研究は、特に、トヨタ財団 (D19-N-0140)および静岡県立大学 2023 年度教員特別研究助成によって行われた。また、その過程において、山中啓子氏、平野裕子氏、高畑幸氏、Gabrielle Vogt 氏、サルヴァドール千鶴氏、その他の多くの研究者と実践者（外国人介護士を含む）の助言と協力を賜ったことに謝意を表す。

格として確立し、教育制度も整えられた。特に、ベトナムでは介護士の養成制度も導入され、介護分野での人材育成が進んでいる。フィリピンでは、海外就労する自国民の保護を強化するため、2022年に移住労働者省（DMW）を設立し、労働者の権利保護が徹底された。1982年に設立された海外雇用庁（POEA）は、長年不正や汚職の温床となることが多かったが、近年では労働者保護のための監視体制が強化され、他の送り出し国からはモデルとして注目されていた。この法律により、仲介業者の登録制や労働条件の監視、給与の適正化を進めた。また、フィリピン政府は、労働者の渡航費や教育費用を雇用者に負担させることを義務づけているため、今日では原則、労働者が借金を背負うことなく国外で働けるようになっている。労使双方にとって手続きの複雑さと機会喪失、二重契約といった課題は残るものの、概ね、同胞のブランディングに寄与している。

4. 公的受け入れ制度の意義

EPA プログラムは、日本が外国人労働者を公的に受け入れた初めての制度であり、雇用と訓練に関して両政府が責任を持つという特徴がある。これは、民間企業が主体となる他のプログラムと異なり、政府が訓練の費用や必要なサポートを提供するため、労働者の負担を軽減することができる。この公的制度の最大の意義は、外国人労働者の人権を守り、労働環境の整備を促進する点である。² 特に、政府が提供する1年間の日本語学習プログラムは、公的制度ゆえの問題は孕むものの、同質同量の訓練を民間の仲介業者や雇用者が無料で供給することは、通常困難である。さらに、EPA プログラムは、労働災害や労働条件の監視においても優れた保護策を提供しており、労災適用の事例などは、他の制度による外国人労働者にも前例を示す可能性を秘めている。

5. 職業的アイデンティティの問題

EPA に関してさまざまな問題が指摘されてきた中で、職業的アイデンティティの問題はあまり論じられてきていない。EPA の応募時には、日本人の介護士には求められていない学歴が求められており、多くの当事者たちは、「介護福祉士」を将来看護師になれる前段階と想像している。（2020-2024 当事者の聞き取り）そのため、国家資格取得後の中長期的なキャリア形成が不透明で職業的アイデンティティに苦悩している。日本における介護職は、看護職と並び重要な職業として認識されているが、東南アジアの多くの国々では、介護職は看護職に比べて低い地位に位置付けられることが多く、帰国しても介護士としてのキャリアの構築が難しいとされている。この点での認識のギャップを解消する必要がある。

6. 課題と今後の展望

EPA プログラムの大枠は20年前に合意されたものであり、その後の関係各国の社会・経済の変化を鑑みると、包括的な見直しと大幅な改革が必要である。特に、以下の2点においてEPA プログラムが改善されるべきであることを、論じる。①日本語教育専門家や介護教育の専門家との連携による制度設

² Klein R. Fernandez. 2020. *The Ethics of Bilateral Labor Agreements for Nurses: Perspectives from the Philippines*. Linköpings Universitet.

計、②当事者たちのキャリア形成を考慮した制度設計（応募要件の見直し、帰国要件の見直し、他の介護職受け入れプログラムとの整合性の構築、双方の政府による日本の制度の説明義務の強化）。