

特集：2018年改定入管法と制度化への多角的分析

在留資格「特定技能」の制度化の実態

——介護分野に関するフィリピン・ベトナム調査からの 発見と考察

小川 玲子 千葉大学教授 定松 文 恵泉女学園大学教授

キーワード：移住介護労働者，移住システム，特定技能

本稿は、2019年4月に施行された特定技能の介護分野における外国人労働者受入れに関して、フィリピンとベトナムの移住システムの特徴と違いを考察し、受入れが進まない理由を分析した。人の移動は送出国と受入れ国の政治・経済・社会の変容をもたらす広範な過程であり、送出国の制度と状況を理解せず、日本政府の一方的な政策によって制度を運用することはできない。調査の結果、斡旋機関に対する管理を通して政府規制型市場媒介移住システムが形成されており、第1に送出国は移住者の権利擁護の制度を構築していること、第2にすでに技能実習制度による利権構造が形成していることから、特定技能による受入れが阻まれているという2つの異なるベクトルを有していることが明らかになった。現在の移住システムは、低賃金を前提とした定住拒否型の政策をとっている日本が送出国において創り出したものであり、移住の全過程における移住者の権利と労働環境を保障するものではない。介護分野における国際移動の政策は、人間の命と尊厳を支えるという介護の基本理念に基づき、介護職をどのように育てていくのかという長期的なビジョン及び介護のキャリアパスや移住者の家族との暮らしを可能にする制度設計が求められている。そして安全で秩序だった移動を保障するためには、国際的な行動規範に則った送出し・受入れ機関のモニタリングと評価による制度の透明性と信頼性の確保が不可欠である。

はじめに

2019年4月より施行された改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法と略）によって、日本における介護での就労の在留資格は4種になり、一貫した移民政策なき移住介護労働者の受入れが、受入れ国と送出国の複数のアクターに混乱をもたらしているといわざるを得ない。

日本は、2018年に65歳以上は人口の28.1%、75歳以上は14.2%と世界でも経験したことのない超高齢社会となっており、厚生労働省によれば2025年時点で不足する介護労働者は37.7万人と推計されている（厚生労働省2017年8月23日）。こうしたなか、日本人の介護労働者の不足から、移住介護労働者の受入れは不可避という介護現場の切実な声もある。しかし、実態として特定技能に

おける介護分野の受入れは当初の予定より進んでいない。

2020年2月現在、日本で働く移住労働者の多くは東南アジアから募集・採用されている。フィリピンとベトナムが位置する東南アジアは約6億人の人口を有し、アセアン（Association of South-East Asian Nations: ASEAN）経済圏を形成する巨大な労働市場である。2018年の実質経済成長率はフィリピンが6.2%、ベトナムは7.1%であり、急速な経済成長を遂げている（JETRO, 2018）。アセアン域内の人の移動については医師や看護師、会計士などの専門職については相互認証協定が締結されている一方、ほとんどの移住労働者は非熟練労働分野で就労しており、専門職と非熟練労働者の人権擁護の状況には懸隔の差がある。アセアンからは東アジアや湾岸諸国への送出しも活発であり、国際条約の批准や移住労働者の保護が大きな課題となっている（ILO & ADB, 2014; HRWG, 2018）。特に、フィリピンとベトナムは移住労働者の送出し国として知られ、日本で暮らす東南アジア出身者のうちの約40%ずつを占めている。2019年の海外からフィリピンへの送金額は約350億ドルであり、同年のGDPの9.8%を占める。ベトナムの海外送金は約166億ドルであり、GDPの6.4%を占め、国内経済が海外労働者に依存している傾向がうかがえる（World Bank, 2019）。

そこで、本稿では、日本において移住介護労働者の需要があるにもかかわらず、新たな特定技能の在留資格による受入れが進まない背景要因を、フィリピンとベトナムにおける質的調査から考察する。そして、送出し国の政府と移住産業の思惑と両国の違いを提示しつつ、移民政策における国際的水準の人権保障に基づいた制度設計と運用の透明性が日本における移住介護労働者の就労のカギとなるのではないかと提案する。

具体的には、第1節で移住に関する理論枠組を確認し、調査概要を提示する。第2節で現在、介護分野の就労を目的とした在留資格であるEPA（Economic Partnership Agreement、経済連携協定）介護福祉士（候補者）、在留資格「介護」、技能実習「介護」、特定技能「介護」の特徴を確認する。第3節でフィリピンにおける政府主導の移住システムの制度化の現状、第4節ではベトナムにおける政府規制による移住システムの成立と移住産業の規範形成について考察する。特定技能制度は始まったばかりであり、2か国の調査も暫定的で断片的な側面が強い。しかし、人の移動は送出し国と受入れ国の政治・経済・社会の変容をもたらす広範なプロセスであり、送出し国の制度と状況を理解せず、日本政府の一方的な政策によって制度を運用することはできない。ここで提示する知見は中間報告の域を出ないが、送出し国における移住労働者の権利擁護を含めた移住システムを検討し、定住拒否型の受入れ国が創り出した送出し国のゆがんだ利権構造によって特定技能での受入れが阻まれていること、移住の全プロセスにおける移住者の権利と労働環境を保障していないことを指摘しつつ、21世紀の国際社会で海外から介護労働者を迎え入れるために日本社会に求められていることを提示できればと考える。

1 政府規制型市場媒介移住システム

外国人労働者の受入れに関して、日本での労働実態や産業構造としては、二重労働市場論あるいは複層市場論として検討されているが³（上林, 2015; 津崎, 2018）、移住過程を分析する移住システ

ム論としては斡旋組織による労働力募集の制度化や出入国管理政策として論じられてきた（鈴木，2017；高谷，2019 等）。確かに、技能実習制度や特定技能での移住は、送出し機関，受入れ機関（監理団体，登録支援機関）があり，移民ネットワークという個人的紐帯を基軸にした移住とは形式的に異なる。しかし，今回の調査から，送出し機関内に移住経験者が代表や従業員としており，両国を拠点とした移民ネットワークを利用しつつ情報収集等を行っていることから，移民ネットワークを埋め込んだ市場媒介型移住システムの一面がうかがえた。

本稿では，関係する諸アクターの動向の現状分析に焦点を置くため，理論的検討を留保するが，樋口直人の「国際移民の組織的基盤——移住システム論の意義と課題」（2002）を出発点として，移民ネットワーク型と市場媒介型の移住システムについての枠組を提示しておきたい。樋口は理念型として「相互扶助型移住システム」と「市場媒介型移住システム」に分類し，前者を互酬，後者を市場交換の媒介形式をとるものとしている。「相互扶助型移住システム」では，移住の機会は互酬的集団への帰属が条件となり，特定のコミュニティに偏った移住層の拡大がみられ，特定の出身地から移住先のコミュニティへの移動が規則的に生じやすい。一方の「市場媒介型移住システム」では，移住できるか否かは渡航費用の支払い能力により，出身地も多様であり，労働市場の状況によって移住先も変化する（樋口，2002）。

しかし，アジア域内の労働力移動は政府による規制を受けており，政府の直接間接の介入により移住システムが形成されている（Lindquist et. al., 2012）。本稿で取り上げるフィリピンやベトナムも政府が海外就労専門の政府機関を設立し，法律を制定し，送出し機関は政府の認可を受けなければならない。日本においても入管法の改正に伴い，2019 年 4 月に出入国在留管理庁（以下，入管庁）が設置され，送出し国との間に特定技能に関する二国間協力覚書が複数の省庁により締結され，登録支援機関は法務省に登録申請を行うなど明確な政府の関与の下で制度が制定されている。民間の送出し機関による市場媒介型移住システムも，国家権力の内部にあるのである（Xiang, 2012）。

さらに今回調査した技能実習や特定技能の移住システムにおいては，移住経験者が送出し機関に多く関与しており，移住先においても送出し機関が支援や管理をしているケースが聞き取れた。したがって，移住費用の徴収という点で純粋な「相互扶助」という互酬性はないが，出身地での社会関係資本から切り離された移住ではなく，むしろ移住経験者による日本での知識や技術が投与された研修・支援システムを通じた移住となっている。特に介護分野のように送出し国にはない職種の場合，研修ができる教員は日本で介護に従事した経験のある EPA 介護士にほぼ限られており，帰国者は更なる送出しのための貴重な人材として迎えられている。K. ポランニーの提示する経済的統合の主要なパターン①共同体における「互酬（reciprocity）」，②政府の関与する「（行政的）再分配（redistribution）」，③市場における「交換（exchange）」（Polanyi, 1957=2009）の視角を取り入れるならば，この移住システムは，移民ネットワークを埋め込んだ政府規制型市場媒介移住システム，すなわち国家規制下の互酬性内在型市場による移住システムと言えるのではないだろうか。

今回の調査概要は，2019 年 8 月 26 日－30 日のフィリピン・マニラ，2019 年 8 月 31 日－9 月 6 日のベトナム・ハノイでの現地調査（フェリス女学院大学・小ヶ谷千穂教授，巢内尚子氏と共同調査），および 8 月から 9 月にかけての表 1 の送出し機関，関係省庁への半構造化インタビューをもとにして

表1 調査対象一覧

フィリピン	送出し機関（4社） 海外雇用庁（POEA） 日本大使館 国際交流基金	ベトナム	送出し機関（2社） 海外労働局（DOLAB） ベトナム送出し機関協会（VAMAS） 日本大使館 国際交流基金
-------	---	------	--

Philippine Overseas Employment Administration (POEA)

Department of Overseas Labour (DOLAB)

Vietnam Association of Manpower Supply (VAMAS)

出典：定松・小川作成

いる。

2 介護の在留資格別特徴

日本人配偶者等などの身分による在留資格での移住介護労働者を別にする、現在、日本の介護分野における在留資格は4種類になっている。①2008年に始まったEPA介護福祉士（候補者）の特定活動（EPAと略）、②2017年9月からの在留資格「介護」、③2017年11月からの技能実習制度「介護」、④2019年からの「特定技能1号」の介護である。それらの特徴を比較すると表2のようになる。

資格取得という目的があるため待遇面と費用面で恵まれているのはEPAであり、他の3資格を比較すると在留資格「介護」>特定技能1号「介護」>技能実習「介護」の順で、労働者としての自由度が高く、権利が保障されている。しかし、在留資格「介護」は前段階の専門学校生の時に、奨学金を介護施設から受け取り、その返済としての当該介護施設への「お礼奉公」が含まれており、在留資格の説明通りの自由度が保障されているわけではない。

特定技能の介護分野での移住労働者の受入れは初年度5000人で、5年間で5～6万人程度ともいわれているが、受入れは進んでいない。4つの介護の在留資格の特徴は表1に示したように、それぞれ要件、働ける事業所等の範囲も異なる。同様の能力・技能であったとしても、自治体や地域差、事業所の裁量、雇用形態、男女差の賃金格差がある準市場において「日本人と同等」の賃金や待遇は、事業所ごとに異なる格差が反映されることを意味している。また、4つの制度は移住労働者の学歴や経験を評価することなく乱立しており^{*1}、介護の専門性と待遇にも連動していない。制度間の調整もなく、介護労働のキャリアパスも提示できておらず、このままでは介護労働の社会的地位も外国人の社会的地位も低下することが懸念される（小川、2019）。移住労働者が安定した在留資格を持ち、キャリアアップするための道筋が開かれることは、介護施設にとっても質の高い介護労働者を安定的に確保することにつながる（図1）。そのためには乱立する制度を整理し、「永住・定住－有資格」の象限に移住労働者が移行できるような制度と支援が必要である。

そして、介護労働者の不足に各利害関係者たちの要求に場当たり的に対応してきた移民政策のため、送出し側も受入れ側も制度をよくわかっているとは言えない。今後は、技能実習で3年、その後特定技能に在留資格を変更し、計8年間で介護福祉士資格を取得した人が在留資格「介護」に

表2 介護分野での外国人受入れ在留資格

	EPA介護福祉士候補者	在留資格「介護」	技能実習「介護」	特定技能1号
制度の主旨	二国間の経済連携の強化	専門的・技術的分野の外国人の受入れ	本国への技能移転	人手不足対応のための一定の専門性・技能を有する外国人の受入れ
開始時期	2008年	2017年9月1日～	2017年11月1日～	2019年4月1日～
在留許可	特定活動	介護	技能実習1号、2号、3号	特定技能1号
就労期間	4年間。介護福祉士取得者は永続的（在留期間更新の回数制限なし）	介護福祉士取得者は永続的（在留期間更新の回数制限なし）	1号（1年目）、2号（2～3年目）、3号（4～5年目）で最長5年	1年、6か月または4か月ごとの更新、通常で上限5年まで
応募要件	看護学校卒業など	介護養成校での介護福祉士資格取得者	入国時に基本的な日本語を理解 2年目は日常的に使う日本語をある程度理解	一定の日本語能力 介護の技能
日本語	フィリピン人・インドネシア人：N4程度以上*（訪日前6か月研修） ベトナム人：N3以上（訪日前12か月研修）	N2以上が想定されている	日本語能力試験N4程度以上 2号はN3以上が望ましい	日本語能力判定テスト（仮）等および介護日本語評価試験（仮）（技能実習2号を修了した者は試験等免除）
技能水準	看護学校等の修了	介護養成校修了と実務経験	団体監理型技能実習の場合は、従事しようとする業務と同種の業務に外国において従事した経験を有する、または技能実習に従事することを必要とする特別な事情があること。	介護技能評価試験（仮）で確認（技能実習2号を修了した者は試験等免除）
訪日後研修・実習	フィリピン人・インドネシア人：研修6か月 ベトナム人：研修2.5か月	制度としてはない	研修2か月 実習6か月	
介護報酬上の配置基準算定	フィリピン人・インドネシア人：研修12か月後 ベトナム人：研修8.5か月	就労と同時	8か月後	就労と同時
就労場所・業務	施設内の介護業務、および施設が運営する訪問介護サービスの業務	制限なし、法人内での配置転換も可能	・「介護」の業務が現に行われている事業所 （注）訪問系サービスは対象外、夜勤は2年目から ・必須業務：身体介護（入浴、食事、排泄等の介助等） 関連業務：身体介護以外の支援（掃除、洗濯、調理等）、間接業務（記録、申し送り等） 周辺業務：その他（お知らせ等の掲示物の管理等）	・身体介護等（利用者の心身の状況に応じた入浴、食事、排せつの介助等）のほか、これに付随する支援業務（レクリエーションの実施、機能訓練の補助等） （注）訪問系サービスは対象外
家族帯同	国家試験合格後に可能	可能	不可	不可
雇用契約	受入機関との直接雇用契約	受入機関との直接雇用契約	受入研修機関との雇用契約	受入機関との直接雇用契約
送出し国	インドネシア フィリピン ベトナム	制限なし	ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイ、カンボジア、ミャンマー、モンゴル、ラオス、スリランカ、ネパール、マレーシア、バングラデシュ、インド、バレー、メキシコ、ウズベキスタン、ブータン、サウジアラビア、キルギス	ベトナム、中国、フィリピン、インドネシア、タイ、カンボジア、ミャンマー、他1か国を優先的に受け入れる

※入国時の日本語要件。N4程度以上の「程度」とは、年2回の日本語能力試験を入国までに受験できるとは限らず、研修時に受けた日本語試験に準拠したレベルとなるため。JICWELSに2020年3月2日電話にて確認。

出典：定松（2019）をもとに、厚生労働省社会保障審議会介護給付費部会第169回資料2「新たな在留資格「特定技能」について」（2019年3月6日）、厚生労働省第12回外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会「EPA介護福祉士の就労範囲に訪問系サービスを追加するに当たっての必要な措置について」（2016年9月6日）等により作成

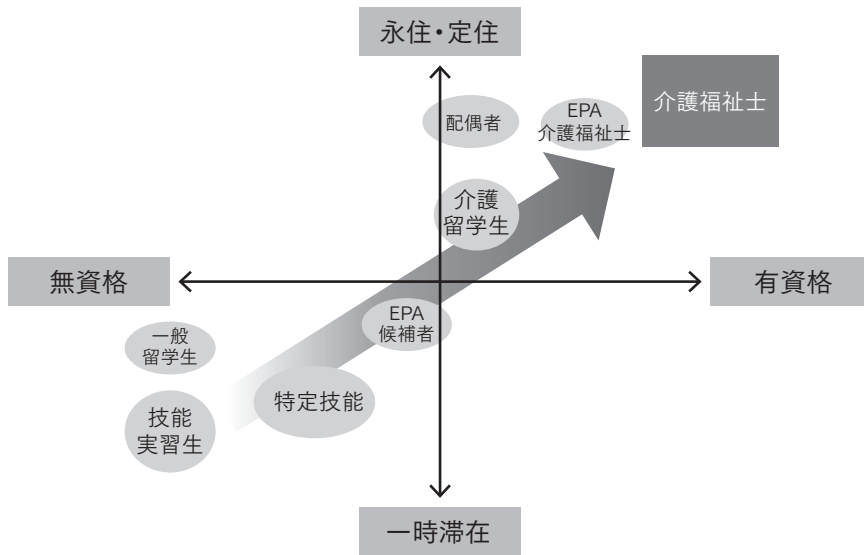


図1 介護の資格と市民権

出典：小川作成

なるように考えられているという見方もあるが^{*2}，それは受入れ施設による費用負担と本人の努力に委ねられている。

3 特定技能の送出しをめぐる諸アクターの交渉：フィリピン

(1) 送出し大国としてのフィリピンと再生産領域における移住労働の女性化

フィリピンは長い海外就労の歴史を持つアジア有数の送出し国の1つである（小ヶ谷，2016；長坂，2009；Rodriguez，2010）。フィリピンの特徴は送出しの人数が多いということに留まらず，看護師や家事労働者など「移住労働の女性化」と呼ばれる社会現象を先駆けて形成してきたことや，移住労働者の送出しが制度化されていることがあげられる。

2016年には250万人が海外で就労しており，アジア域内ではシンガポールに17万人，香港に12万人，台湾に6万5000人が渡航しており，日本へは新規雇用者の目的地の第8位で約1万5000人を送り出している。2016年のフィリピン人海外就労者の新規雇用者58万人のうち最大の職種は家事労働者の27万人であり，看護師の約2万人，在宅ケア労働者の8095人と併せると広義の「ケア労働」と言われる職種が海外就労の全職種の約50%以上を占めている（POEA，2016a）。

移民研究では国際移動とジェンダーに関する研究が行われてきたが，歴史家のチョイはフィリピンが移住労働の女性化のフロンティアとなったのは，アメリカ植民地時代に形成されたフィリピン人看護師の国際移動に始まることを指摘する。チョイはフィリピン人の海外就労職種は看護師のみならず家事労働者や介護士にまで広がっており，ジェンダー化され人種化された労働の商品化という点では共通点があることを述べている（Choy，2003：188-189）。そして，フィリピン人看護師の国

際移動は個人の経済的動機によるものではなく、アメリカ帝国主義による国際移動の制度化によることを主張し、フィリピンを「ケアの帝国」と呼ぶ。

フィリピンがケア労働の商品化を推し進めたのは、技能訓練機関による家事労働者やケアギバーなどの研修と政府による資格認定の仕組みによってである。技能訓練は労働の質を向上させ、労働者の専門性を高めるという側面を持つが、その職種がジェンダー化された労働に集中してしまったためフィリピン人に対する人種的なステレオタイプを強化する結果にもなっている（Guevarra, 2014）。

（2）移住システムの形成過程

フィリピンが現在のような送出し大国になるうえで、政府は大きな役割を果たしてきた。1974年に停滞した経済と国内の失業問題を打破するために、マルコス大統領は海外出稼ぎを奨励する労働法を発布した。この労働法は市場を政府の管轄下に置き、送出し機関を認可制にして悪質な業者を排除し、労働者の直接雇用を禁止し、斡旋料として徴収できる費用を明確化し、海外で就労する際の労働条件を規制している。1982年には労働雇用省傘下にフィリピン海外雇用庁（POEA：Philippine Overseas Employment Administration）が設立され、1995年には移住労働者と海外在住フィリピン人法（Migrant Workers and Overseas Filipino Act：RA 8042）が成立し、移住労働者の権利擁護が強化された。また送出し機関に対する規制も強化され、違法行為には最高で終身刑が適用され、認可を取り消されれば2度と会社が設立できなくなるなど厳罰化が進んだ。送出し機関は移住労働者の保護と福祉に対して責任があり、移住労働者の雇用契約の遵守、移住労働者が解雇された場合の帰国や、死亡した場合の遺体の返還に至るまで責任を有する。

POEAの関係者によればこのように送出し機関を規制するのは「移住労働者の権利を擁護するため」であるという^{*3}。送出し機関は法令遵守や労働者に対する福祉などの指標によってPOEAに評価され、4年に一度免許を更新する際には研修を受けることが義務付けられている。送出し機関は常に最新の政策や法律について熟知していなければならない、この研修を義務付けてから違法行為は激減したという。つまり政府は、国家主権の及ばない領域において、送出し機関に自国民保護の機能をアウトソーシングすることによって、移住労働者が公正な環境で就労できるよう統治しているのである。

さらに、フィリピン政府は移住労働者の保護のためにフィリピン人が多く就労している国にはフィリピン海外労働事務所（POLO：Philippine Overseas Labor Office）を置き、POEAの労働担当官と海外労働福祉庁（OWWA：Overseas Workers Welfare Administration）のカウンセラーなどを派遣している。POLOはPOEAとOWWAの海外出先機関として移住労働者の労働問題のモニタリングと支援、雇用契約書の審査、受入れ国における政策変更などをPOEAに報告する責務がある。POLOは法令遵守が行われているかどうかのモニタリングを行う他、移住労働者から支援を求められた場合には雇用主とフィリピン人労働者の3者による話し合いを設定することとなっている。在東京フィリピン大使館内のPOLOの2019年の報告によれば、5819件の契約書を審査し、61の企業のモニタリングを行い、3841件の雇用主を登録している（POLO, 2019）。

なお、フィリピンの送出し機関は雇用契約書をPOEAに提出し、許可を受けなければ労働者を送り出すことはできず、移住労働者は事前にOWWAが行う出国前研修（PDOS：Pre-Departure Orientation Seminar）を受けなければ出国することはできない。PDOSでは移住労働者の権利と義務、就労環境や労働条件、医療や安全に関する情報とPOLOの連絡先などが伝えられる。筆者が参加したEPA看護師・介護士のためのPDOSでは、出国手続き、契約書、行動規範、日本についての基礎情報、海外送金の方法などが1日かけて伝えられていた。また海外で就労するフィリピン人労働者は海外雇用証明（OEC：Overseas Employment Certificate）を持っているため、POEA／POLOは誰がどこで就労をしているのかについて把握している。仮にPOEA／POLOに届けることなく雇用主を変更した場合には、その労働者は帰国した際に再出国ができなくなる可能性がある。なお、日本はILO条約181号（民間職業仲介事業所条約）を批准しているため、フィリピンでは法律により技能実習生が斡旋料を負担することは禁止されている^{*4}。

フィリピン人の海外就労は国家の発展戦略の一部であり、政府は送出し機関に対する規制とPOLOを通じた遠隔統治という2つの方法によりトランスナショナルに移動するフィリピン人労働者の保護を行っているのである。

(3) 日本への送出しシステムと問題点

上記のようにPOEA／POLOは移住労働者の権利擁護について明確な方針を有しており、特定技能に関してもフィリピン政府は省令を發布している^{*5}。特定技能の在留資格で就労するフィリピン人^{*6}はPOEA／POLOに登録し、OECを発行してもらわなければならない。POLOは特定技能フィリピン人を雇用する雇用主に対して事業許可証、雇用しているフィリピン人社員のリストと在留資格と連絡先、会社の登記簿謄本、同様の業務に従事している日本人の給与証明、フィリピンの送出し機関のライセンス、給与明細、契約書などを予め提出することを求めている。書類が整ったと見なされれば英語かタガログ語による面接が行われる。語学能力が不十分な場合には、通訳による援助を受けることができる。なお、申請を行うことができるのは雇用主のみであり、登録支援機関は申請の代行を行うことはできない。

これまでも数えきれないほど移住労働者に対する人権侵害を経験してきたフィリピンは、そこから得た教訓をもとに現在のような制度を築いてきた。日本の法務省は、フィリピンの法制度と手続きについてホームページ上で簡単に紹介し、必要書類についてはPOLOのホームページのリンクを貼っているが、英語の省令が理解できる雇用主がどれくらいいるだろうか^{*7}。雇用主は、入管庁による手続きに加え、POEA／POLOの手続きを済ませなければフィリピン人を合法的に雇用することはできない。しかし、監理組合を介さない特定技能において、地方の中小企業の雇用主が上記の手続きを行うことは大変な困難を伴うため、経済的にも事務手続の点でも特定技能の制度においてフィリピン人労働者を雇用するハードルは高い。

他方、フィリピン人技能実習生の失踪者数は少ない。その理由は、フィリピン政府による権利擁護の仕組みが確立しており、移住労働者が借金を抱えていないことやトラブルに遭遇してもPOLOが問題解決の責任を担っているため、そして送出し機関における選抜機能が作用しているためであ

る。つまり、制度の透明性と問題解決や救済の仕組みの存在によって、フィリピン人移住労働者はリスクを冒してまで失踪する必要がないのである。また、送出し機関は移住労働者が日本の労働慣習に適応できるかどうかを事前研修等でスクリーニングしており、日本企業の人事部の機能と政府および監理団体の外国人労働者に対する管理・保護機能のアウトソーシングが深化しているということでもある。

2019年、日立製作所笠戸事業所において技能実習法違反が認められ、100名近くのフィリピン人技能実習生は在留期間が切れ、帰国した。日立製作所は経団連会長企業であり、認定計画に従って実習をしていなかったとして改善命令が出されている。フィリピン政府は、技能実習生を日立や三菱自動車や日産などに斡旋してきた大手の監理組合である協同組合フレンドニッポンに対して受入れ停止措置を命じたと報じられている（中国新聞、2019a）。そして、帰国した技能実習生から聞き取りを行い、連帯責任としてフィリピン側の送出し機関を送出し停止とした。一方で、日本側の監理組合である協同組合フレンドニッポンは、2015年11月にAPEC（Asia Pacific Economic Cooperation, アジア太平洋経済協力）首脳会議のためにマニラを訪問した安倍首相に同行した昭恵夫人が訪問したことが外務省のホームページに掲載されており^{*8}、2019年12月の時点で技能実習機構の「許可監理団体（一般）」及びその英訳である「Licensed Japanese Supervising Organizations (Excellent)」に名前があげられている。Excellentと書かれていれば事業運営が「優良」な監理組合であるという印象を持つが、その基準は実習実施状況の監査や業務体制、技能の習得、法令違反がない等で120点中6割以上とされており、あまり厳格ではない。2019年6月に入管庁がフレンドニッポンに対して調査を行っている^{と報じられているが}（中国新聞、2019b）、半年以上たっても同庁のホームページには結果の記載はない。POEA／POLOが送出し機関に対して厳格に対応しているのとは対照的に、日本では移住労働者の権利擁護が最優先となっているとはいいがたく、制度の透明性が確保されているとは言えない。

入管庁はすでに就労している146万人の「労働者」に加え、地方に分散して就労する計画の最大34万人の特定技能の労働者に対して僅か5000人余りの職員で対応しなければならず、労働基準監督署や各国大使館との連携、ワンストップセンターの質の確保など課題山積で、本当に機能するか大いに疑問が残る。現在、日本の監理団体や介護施設はカンボジアやミャンマー等へと募集をシフトしてきているが、労働者の権利擁護という点からは課題が大きいことから、人権侵害が引き続き生じることが懸念される。

日本政府の関係者は「フィリピン政府は多くの国に労働者を送っているため、いろいろと比較できる立場にあり、政権としてフィリピン人労働者の安全や安心を重視している」と述べる。そして、「（日本で就労する）フィリピン人に何か問題があれば、（フィリピンの）政権の基盤を揺るがす問題にもつながる。（中略）ベトナム人労働者に起きているのと同じようなトラブルがフィリピン人に起これば大変なことになる」と続ける^{*9}。フィリピンの送出し制度は海外自国民の保護という観点から形成されており、移住労働者に対する人権侵害が外交問題に発展したケースも多い^{*10}。移民政策が不在のまま移住労働者や留学生を受け入れ続けている日本政府は学ぶべき点が多いと言える。

(4) 特定技能の導入を阻む外国人技能実習制度

特定技能の場合、日本にいる移住者が介護の雇用主との雇用契約を前提に滞在資格を取得するルート、海外にいる希望者が送出し機関から日本の職業紹介が可能な登録支援機関を介して介護雇用主と雇用契約を結び働くルート、登録支援機関を介さずに介護雇用主と直接雇用契約を結ぶルートがある（図2、図3）。

ベトナムの節で述べるように、今にでもすぐに送り出せる状態、そして日本側では彼女・彼らの来日を待っている施設があり、フィリピンでは試験が行われすでに合格者も出ているが、送出し側の事情によって停止している。それは、技能実習制度において、現地の送出し機関が大きな利益を得ており、特定技能においてはその利権が継続するのかどうか不確定な部分もあり、送出し機関が移住労働者に対する責任を持たなければならないこと、そのための費用の相場が決定していないことによる。その利権構造は送出し国によって異なる。

フィリピンからの技能実習生の場合、事前の日本語等の研修費用や旅費等は日本の雇用主負担である。その際に、給与を含めた雇用条件等はPOEA/POLOがチェックし、フィリピン人に不利益がないことを確認している。マニラの送出し機関Aでは技能実習生1人につき20万円の紹介料が監理組合から支払われる他、移住労働者の支援やフィリピンの家族への対応として1人につき月1万円程度の管理費が支払われている。Aは700人の技能実習生を送り出しているため、それだけで月700万円の収入があることになる。フィリピン政府は移住労働者の権利擁護に関して送出し機関に責任を持たせているが、特定技能の場合、移住労働者は就労先を変更することもでき、直接雇

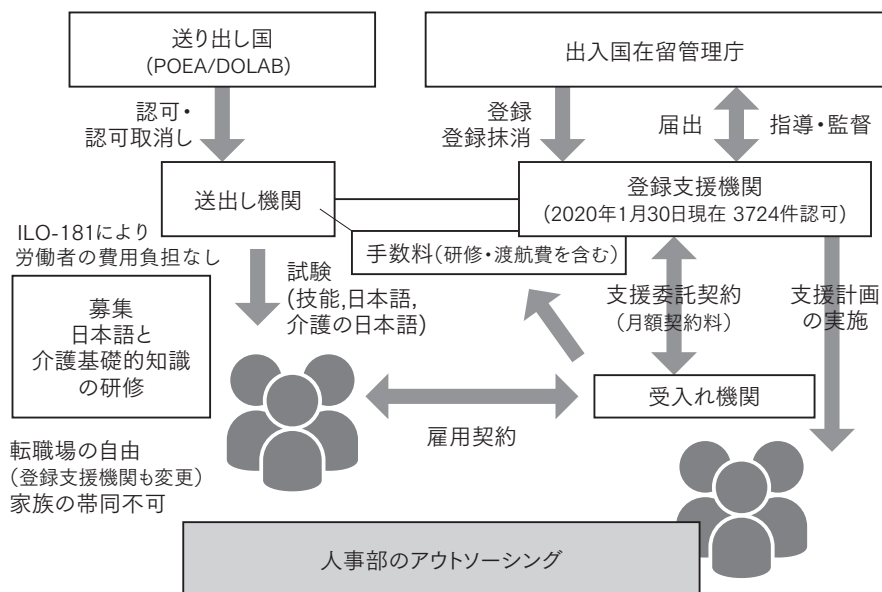


図2 特定技能 登録支援機関を介した雇用

注) 今回の調査から図化したものであり登録支援機関と送出し機関は直接関係がない場合もある。
出典：厚生労働省（2019年）、出入国在留管理庁（2019）および調査をもとに定松・小川作成

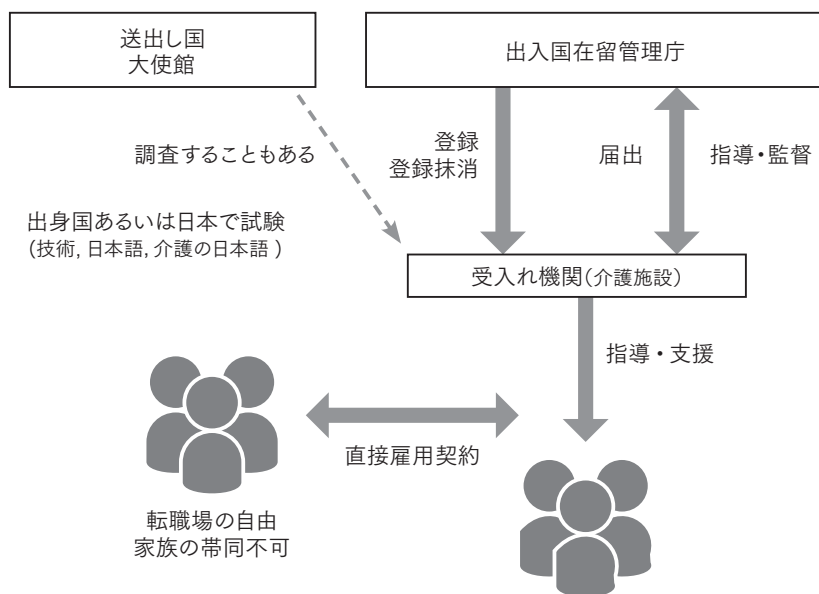


図3 特定技能 直接雇用の場合

出典：厚生労働省（2019），出入国在留管理庁（2019）および調査をもとに定松・小川作成

用も可能である。そのため、送出し機関がどこまで責任を持つべきか、そのためには管理費をいくら設定するのかをめぐって様々なアクターが攻防を繰り返しているのである（図4）。

今回の調査でインタビューした日本向け送出し機関は80団体余でグループを作っており、日本の入管制度についての情報交換やレクチャー、日本の企業からの「人材斡旋」の依頼に対してグループ内での配分など協力し合っていた。その中心的人物である男性3人のうち2人は、元ミュージシャンやダンサーとして来日した経験からエンターテイナーの送出し機関を設立し、現在は技能実習生を送り出している。もう1人は日本で工場労働を経験し、ハラスメントや暴力が横行する労働環境を知ったうえで、規律を重視した指導による選別をかけ建設や造船業への送出しをしている。送出し機関は家族経営的な傾向もみられ、社長は元バンドマンで日本で働いた経験のある男性、その娘が副社長で日本人と結婚しており頻繁にフィリピンと日本を行き来し、さらに孫が日本にいてフィリピン大使館と密に連絡を取っているという事例があり、移民ネットワークを埋め込んだ移住システムが世代を経て深化している。

4 特定技能の送出しをめぐる諸アクターの交渉：ベトナム

(1) 送出し後発国としてのベトナム

フィリピンと比較した場合、ベトナムからの送出しの歴史は短い。ベトナム戦争終了後、ベトナムからの人の移動は難民として欧米などに行く流れと、ソ連を中心とした経済相互援助会議（COMECON：Council for Mutual Economic Assistance）のメンバーとしてソ連や東ヨーロッパに労働

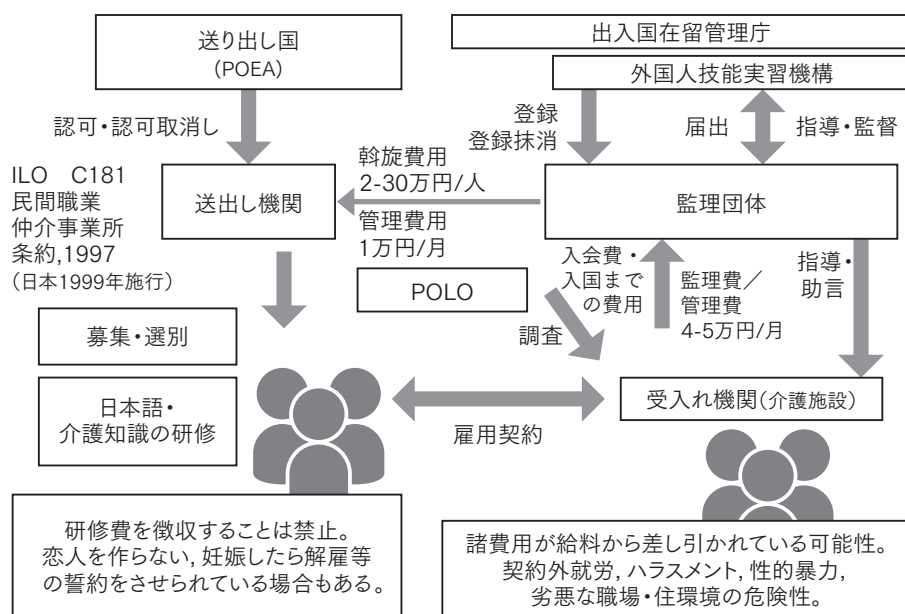


図4 フィリピンにおける技能実習「介護」の募集・斡旋・雇用の関係

出典：調査により定松・小川が作成

者を送る流れが形成された。後者に対する労働者の送出しはベトナムの対外債務の返済に充てられた (Anh, 2008)。1986 年の改革開放政策であるドイモイ (刷新) とソ連の崩壊を経て、1991 年には労働・傷病兵・社会省 (MOLISA: Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs) の傘下に海外労働管理局 (DOLAB: Department of Overseas Labour) が設立され、ライセンスを取得した民間企業が労働者の送出しを行うようになる。ベトナムの「労働力輸出」は経済発展と失業率の解消をもたらすものとして期待され、社会経済政策の中心を占めるようになっていく。

ベトナム人労働者は、台湾、韓国、日本、マレーシア、UAE、サウジアラビアなどで建設、機械、電子、縫製、造船、農業、医療福祉等の分野で就労しているが、アンはベトナム人の海外就労には2つの問題があると指摘する (Anh, 2008)。第1に労使問題であり、第2に労働者の失踪である。借金を抱え低賃金で働くベトナム人労働者は暴力や契約違反に遭遇するリスクが高く、言語や法律の知識がないことが脆弱性に拍車をかける。劣悪な環境におかれ、経済的な目途が立たない中、家族に対する責任から失踪してしまうケースがあるが、それがさらにベトナム人労働者を追い込むことを指摘する。

(2) 送出し機関協会による行動規範

前述のフィリピンにおいては政府による送出しの制度化により、移住労働者の権利擁護が確立してきたが、ベトナムにおいても倫理的なリクルートメントと送出しのための取り組みが開始されている。隣国と国境を接するメコン地域において人の移動は日常的に生じており、移住労働者に対する人権侵害に関しては十分に認識されてきた。国際労働機関 (ILO) はベトナム政府と協力し、メ

コン地域における移住労働者のリスクとコストを軽減し、その尊厳と利益を守り、送出し機関を規制する法制度を確立するための取り組みを行っている。

そして、ベトナム送出し機関協会（VAMAS: Vietnam Association of Manpower Supply）^{*11} という業界団体がILOやMOLISAの協力のもと、送出し機関の行動規範（code of conduct）を定めている^{*12}。2018年、ベトナムでは362の送出し機関が29の国と地域に14万人のベトナム人労働者を送り出している。そのうち200余りの送出し機関はVAMASに加入しており、そのほとんどが日本向けの送出しを行っている。

2010年の初版から改定された2018年版の行動規範は、より国際規範に沿っており、人権に対する注意義務および努力（due diligence）、ILO条約に即した公正な募集と家事労働者条約（189号）、SDGs（Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標）特に目標8（適正な労働）と目標10（国内および国家間の不平等の是正）、そしてジェンダーに重点を置いて改正されている。行動規範の目的は、送出し機関の責任を明確化し、ビジネスを透明化することでベトナム人移住労働者の雇用環境を改善することである。行動規範には法的拘束力はないが、送出し機関が法令遵守し、強制労働や人身取引を回避するための重要なツールとして位置付けられている。

行動規範には、法令遵守、ビジネス規範、募集広告、募集、研修、海外への送出し、海外で就労する労働者の保護、契約、帰国と再統合、紛争処理、パートナーシップの構築、公正な競争という12の条文があり、移住労働者の送出し、受入れ、帰国までの移住サイクルを包括的に網羅したものとなっている。斡旋手数料については、「送出し機関は透明性と法令遵守、ジェンダー平等を守り、労働者が送出し機関やその関係者に対して支払うサービスの対価については、自主的あるいは同意のもとで支払われることを保障しなければならない」（条文2.3）とあり、斡旋料の徴収に関する説明責任を求めている。事前研修でセクハラや性暴力、リプロダクティブヘルスや特定の職種におけるジェンダー化されたリスクについて説明し、渡航先での支援機関のリスト（政府機関、労働組合、市民団体）を提供し、救済措置について説明しなければならない（条文5.3）など、行動綱領にはベトナム人労働者が移住先でも適切な保護が受けられるよう、送出し機関の役割と責任が明確に記してある（小川、2020）。VAMAS（2018）はこの条文に基づいて送出し機関のモニタリングを行い、合計点数により1～6の星のランク付けが行われ、ホームページで公開される。行動規範には法的拘束力はないが、行動規範に従わない場合には、①警告を発する、②DOLABや雇用主や在外ベトナム大使館などの関係者に通報する、③送出し機関のリストからの削除を行う、などの措置がとられる。

DOLABの担当者によれば、ベトナム政府は斡旋料の上限をUS\$3600と定めているが、それ以上の手数料を送出し機関が徴収していることが分かれば査察に入り、過重に徴収されていることが証明されれば、認可を6か月間停止するという。さらに、同様のことが繰り返されれば、送出し機関の認可は取り消される、と述べる^{*13}。

斡旋料に関しては、日本は労働者からの費用徴収の禁止を謳ったILO 181号を批准しており、ベトナム政府は上限額を定めているにもかかわらずベトナムからの技能実習生が支払う金額は50～100万円とも言われている。しかし、DOLABの担当者は数年後には斡旋料に対する移住労働者の負担をゼロにすることができるのではないかと言う^{*14}。需給関係から言えば、現在でもEPAの候

補者は政府がテレビなどで広報したとしても募集の人数を集めることは難しい。実際に2018年度のベトナムからの介護福祉士候補者の申し込みは募集定員300名に対して194名にとどまり、求人側の雇用契約締結率は3割程度であり、募集期間の延長が行われている（JICWELS, 2019）。ベトナムもフィリピンと同様に送出し先は多極化しており、売り手市場である。DOLABの担当者は筆者らに対して「あなたたちが3年後か5年後にまたインタビューに来たら、もう斡旋料はゼロになったと報告できるかもね」と笑う。その場合には、斡旋料はフィリピンと同様に雇用主が負担することになるのである。

ベトナムにおけるこのような取り組みに実効性があるかどうかについては今後の評価を待つしかないが、その背景には、現代的奴隷制と呼ばれるグローバル化に伴う強制労働の増大に対する国際的な関心の高まりがある。イギリスやオーストラリアでは現代奴隷制に対する法制化が進み、SDGs 8.7（強制労働や人身取引の根絶）に対する対策が国際機関や政府や市民社会によって開始され、国連のビジネスと人権に関する指導原則も広がりを見せている。特にアジア太平洋地域においては、借金を背負って働かされる強制労働が世界の強制労働の3分の2を占めており、政策の大きな関心事となっている（ILO and Walk Free Foundation, 2017）。世界的に強制労働や奴隷労働を失くすという国際規範が広がる中にVAMASによる行動規範も位置付けられている。

しかし、このような国際社会の動きに対する日本の政府と民間の反応は鈍い。日本の技能実習制度はアメリカの人身取引報告書をはじめ、国連からもたびたび人身取引として改善を求められてきた。政府は2004年以降、人身取引対策計画を策定しているが、これまで技能実習生で人身取引として認定されたケースは1件に過ぎない。そのケースは失踪して非正規滞在となり、仲介者に騙されたケースであり、「合法的な」正規のルート下での認定ではない。

（3）特定技能の送出しを遅滞させる要因としての移住システム

前述したように、ベトナムは送出し機関が技能実習生から多額の研修費等を取り、送り出している。送出し機関は労働省の認定が必要で、2017年から始まった「介護」では、今まで実習生から費用を取り過ぎているところや過酷な労働環境に耐えられず逃走する実習生が多かった送出し機関を排除するために、13の機関のみを認定している。この認定の際に多額の費用が掛かったため、今回の特定技能の送出し機関認定にもまた費用が掛かることで反対が起こっているという。この認定費用がどうなるか不明瞭なこと、送出し機関に移住労働者保護の責任をどの程度持たせるかということ、技能実習制度の監理組合のように登録支援機関からの管理費の収入がないことなどが政府やVAMASで議論の争点となっている（図5）。

今回調査したのは、日系の送出し機関から同じ系列の登録支援機関を媒介とするルートであり、現地の送出し機関が関わる事例もあることからあくまでも1つの事例としてあげておきたい。募集に関して、前述のように現在ベトナムで人を集めるのは困難になってきているため、送出し機関が大都市から車で2～3時間離れたところや地方の高校で説明会を開き、18歳から25歳の候補者を募集する。日本の施設の希望によって7割ぐらいが女性であり、大都市での8か月間の日本語（N3程度）の学習と介護の研修が行われ、特定技能の試験を待っている状態である。費用負担は

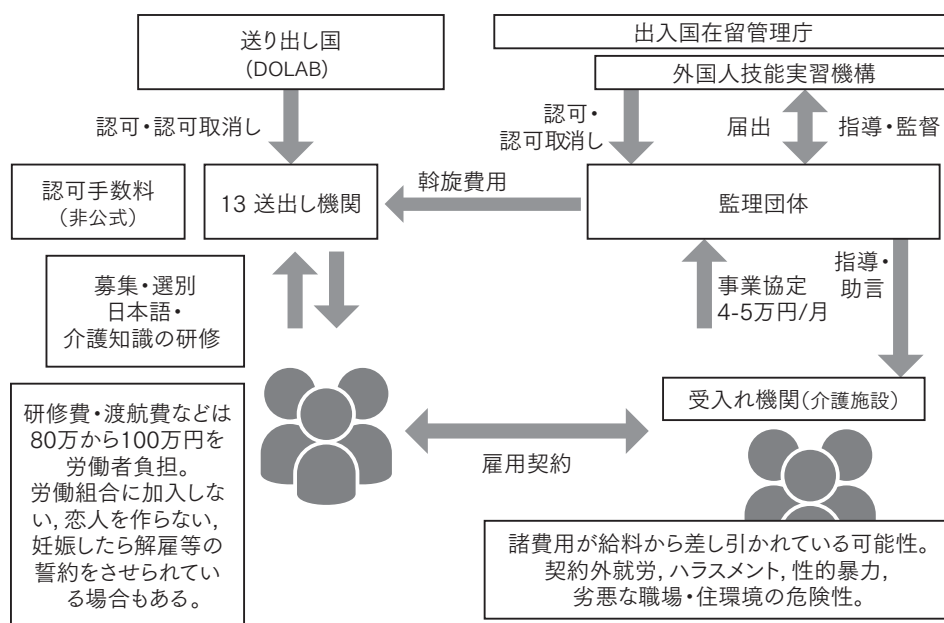


図5 ベトナムにおける技能実習「介護」の募集・斡旋・雇用の関係

出典：調査をもとに定松・小川作成

テキストのレンタル費用 3200 円と生活費のみであるが、食費の月額 1 万円は大きな負担となっている。試験に合格すると、合格者と事業所のマッチングを行い、仮契約を結び、雇用主は 1 人につき 120 万円を送出し機関に支払う。この 120 万円には授業料、旅費、ビザ申請費用、健康診断などほぼすべてが含まれている。日本に着いてからのサポートは送出し機関と同じ系列の登録支援機関が行い、雇用主が 1 人当たり月 3 万円を登録支援機関に支払う。これは相談窓口になるコールセンターの設置費用、通訳者の人件費、定期的な雇用・労働状況の訪問による確認、相談業務などが含まれる。

ベトナムでもフィリピンと同様に日本の技能実習経験者やEPA帰国者がベトナムの送出し産業に組み込まれている。特にベトナムの場合、EPA帰国者が日本語と介護の授業を担当し、日本から仕送りしていた額と同額ぐらいの所得を得ている。EPAの1期生の合格率は90%以上であったが、今ではその多くが介護以外の職についているともいわれ、そのうちベトナムで看護職に戻った人はいないという。日本での介護の専門的職業経験が、ベトナムでは技能実習や特定技能の介護労働者を育成する技能となっている。

そして、何よりも問われなければならないのは、日本側の技能実習制度である。日本で「培われた技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという、国際協力の推進（JITCO, HP）と言っているが、移転された技術は、日本の企業にとって都合のよい「人材」を送り出すノウハウではない。2020 年 1 月 31 日現在、介護分野での特定監理団体（1 号、2 号の受入れのみ）は 405 事業

所^{*15}、一般監理団体は328事業所で合計733であり、技能実習制度での受入れが進んでいる。介護の労働市場は送出し国にはほとんど存在せず、フィリピン、ベトナム、ミャンマーなどへ何の技術も移転するのかわからないまま、日本にとって都合のよい「労働力」受入れを続けている。低賃金の期間限定労働者を求めるのを改め、日本における介護労働をディーセントワークにし、かつキャリア形成の展望をもてるようにすることをしなければ持続可能な介護体制とはならないのではないのか。

5 公正な移住システムにするためには

フィリピンとベトナムの移住システムは、市場媒介型のモデルを用いながら、政府が送出し機関を規制することで移住労働者に対する責任を持たせるという政府規制型市場媒介移住システムと言える。2つのシステムを比較した場合、フィリピンでは送出し機関に対する規制を厳格化し、海外に労働局を置くという遠隔的な統治手法によって管理しているのに対して、ベトナムでは送出し機関による規範形成とモニタリングや研修を行うという間接的な統治手法によって倫理的で安全な人の移動を保障しようとしていると言える。

日本もまた政府規制型市場媒介移住システムの類型に位置付けられるが、政府の規制も移住労働者への保護も弱い。そして、日本の監理組合等の利権が移住システムにおいて大きく影響を及ぼしている。監理組合や登録支援機関のいくつかのホームページからは、元政治家、厚生労働省・入管・労働基準監督署等の天下りと思われる人々が関与しており、制度を策定し、熟知したうえで利権を握っているとも読み取れる。すなわち、政官民複合移住産業が成立し、増幅する中で共依存関係が生み出されているのである。「奴隷労働」（巢内、2019）ともいわれる技能実習制度は送出し機関と監理組合に利潤を生みだし、その移住産業を移住労働経験者の一部も増幅させているのである。

2000年代までフィリピン人エンターテイナーの受入れを行ってきた日本人の元マネージャーは「エンターテイナーの受入れの時には、まだ業界としてこれ以上やったらいけないという限度があった」という。エンターテイナーの人たちにはきちんと働いてもらわないといけないため、お店としても彼女たちが働きやすい環境を整えることをやっていた。それが現在の介護業界の受入れを見ると「今は何でもありで、限度が分かっていない」と警鐘をならす。社会保障費の抑制が続く中で、日本の公的介護保険に支えられた介護労働は、介護の質に対する評価よりも、人員配置基準に従って職員が配置されているかどうかで政策決定の場で重視されがちになってしまっている。そのために、労働者が確保できず、人件費が十分でない場合に、命を支えるはずの労働が借金を背負い転職ができない「奴隷労働」へと変容するリスクが内在しているのだ。

シアン（Xiang, 2012: 67）は、政府には国際移動を管理する移住産業が必要であり、違法な送出し機関を罰することで正統性を維持し、「送出し機関がどのように金儲けをするかは国家がどのような秩序を形成するかによる」ことを指摘する。つまり、これまでの技能実習制度における利権が新たな在留資格での移住労働の障壁となっており、日本の今までの外国人労働者受入れ政策こそが、特定技能の展開を阻んでいるのである。現代奴隷制に対する世界的な関心の高まりや、ビジネスと

人権における注意義務および努力による企業倫理に照らせば、移民政策なき日本の移住労働者受入れのシステムは、国際人権基準を基盤としたスタンダードを大きく下回った出来の悪いものとなっている。

2019年の世界経済フォーラムによるジェンダーギャップ指数において、フィリピンは8位と上位国であり、特に管理職や技術職に占める女性の割合と教育は1位である。ベトナムは77位で、ほとんどの指標において121位の日本よりもはるかに高い。フィリピンのPOEAの海外就労規則の基本原則には「海外就労をするフィリピン人労働者の権利と利益を適切に擁護するジェンダーに配慮した方策を提供すること」と書かれている（POEA, 2016b）。また、VAMASの行動規範はILOの家事労働者条約に基づいており、性暴力やリプロダクティブライツなどのジェンダー平等に基づいた原則が貫かれている。ジェンダー平等の実現は国際社会における共通認識であるが、技能実習及び特定技能の法律、政令、省令、告示、通知にはジェンダー平等という言葉はもとより、男女間の賃金格差解消やセクシャルハラスメント禁止に関する言及もない。

日本よりもジェンダー平等が達成されている出身国からの移住労働者が、ジェンダー化された日本社会の介護現場で就労する際には特に注意が必要である。日本介護クラフトユニオンの調査によれば、介護従事者のうちの7割以上が何らかのハラスメントを受けた経験があり、3割近くがセクハラに該当する行為を受けたことがあるという（村上, 2019）。その後、介護現場におけるハラスメント対応マニュアルが作成されたが、介護職が安心して就労できるような職場環境がないところに日本語や日本の法律を知らない移住労働者が就労することは多大なリスクを伴う。

筆者がハノイでインタビューした送出し機関の代表は、技能実習生に介護が追加されたとしても参入するべきかどうか迷っているという^{*16}。介護は人が相手であり、これまでモノが相手であった技能実習生の労働の在り方とは根本的に異なり、高度な日本語能力が要求される。他方、帰国したEPA介護士の話によればセクハラを経験したというので慎重にならざるを得ない、と述べる。

送り出し機関によれば、すでに大都市でのリクルートメントは難しく、地方でしか応募者を集められないという。移住労働者の権利保障はもちろんのこと、ジェンダー平等の達成とセクハラを含めたハラスメントに対する対応なしに、移住介護労働者は安心して働くことはできない。介護現場がジェンダー平等に基づいたディーセントな職場とならなければ、日本で就労したいという移住介護労働者はいなくなる可能性が高い。

介護労働にキャリアパスを作り、在留資格を安定させ、移住労働者がケアされるという互酬性にもとづいた包摂的な社会を築かない限り、日本の介護の未来は見えてこない。乱立する受け入れ制度を専門性と待遇が見合った形で再構築し、日本人であれ外国人であれ介護職をどのように育てていくのかという長期的なビジョンと、人間の命と尊厳を支えるという介護の基本理念に基づいた政策が求められている。

付記：本論文における調査は2018年度日本経済研究センター研究奨励金・共同研究「アジアにおけるトランスナショナルなケア労働市場の形成」（研究代表者・小川玲子〔千葉大学〕）、科学研究費補助金 基盤研究（A）19H00607、科学研究費補助金 基盤研究（B）19H01578の研究費によって行われた。調査に協力していただいた

すべての方に、ここで謝意をしるしておきたい。

- *1 4つの在留資格は全て送出国の看護学校でリクルートメントが行われているが、どの資格で来日するかによって待遇もキャリア形成の機会も大きく異なる。国際保健機関（WHO）は、医療従事者の国際的なリクルートメントに関する倫理規範を作成しており、医療体制が不十分な途上国からの看護師のリクルートメントには警鐘を鳴らしている。（WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, <https://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>, November 18, 2019）
- *2 2019年10月11日神奈川県社会福祉士会「国際・多文化ソーシャルワーク研究会」でははっぴねす事業協同組合事務局次長兼川崎市国際介護人材サポートセンター長・松岡恵美氏による「外国人介護士受入れを巡る法改正と支援のあり方」の講演による。
- *3 2019年8月インタビュー。
- *4 フィリピン労働省省令 No. 106. (<http://www.poea.gov.ph/laws&rules/files/Guidelines%20on%20the%20Implementation%20of%20JITCO%20Program.pdf>, December 14, 2019)
- *5 フィリピン労働省省令 No. 201 及び No. 201-A (<https://www.dole.gov.ph/news/department-order-201-19-guidelines-on-the-deployment-of-workers-to-japan-under-the-status-of-residence-specified-skilled-worker/>; <https://www.dole.gov.ph/news/do-201-a-19-verification-guidelines-on-the-deployment-of-workers-to-japan-under-the-residence-status-specified-skilled-worker-pursuant-to-department-order-no-201-series-of-2019-attachments-are-for/>, December 14, 2019)
- *6 特定技能フィリピン人とは、①入管法に指定された14業種、②技能実習生、③他の在留資格からの変更、④特定技能の在留資格で雇用主の変更を行う者を対象とする。
- *7 法務省、特定技能に関する二国間の協力覚書 (http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00021.html, 2020年1月12日アクセス)
- *8 安倍昭恵総理夫人のフィリピン・マレーシア訪問 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/page25_000220.html, 2019年12月20日アクセス)
- *9 2019年8月インタビュー。
- *10 例えば、1995年にシンガポールで家事労働者として就労していたフローラ・コンテンプラシオンが殺人の容疑をかけられ死刑にされたことで、両国の外交関係は数年にわたり冷え込んだケースがあげられる。
- *11 VAMASの英訳はVietnamese Association of Manpower Supplyだが、ベトナム語訳は労働力輸出協会である。
- *12 行動規範の全文は下記のリンク参照のこと。(https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-hanoi/documents/projectdocumentation/wcms_626512.pdf, October 25, 2019)
- *13 2019年9月インタビュー。
- *14 2019年9月インタビュー。
- *15 事業所ごとに認可を受けるために多くなっているが、405件中380件は「ヒトタ協同組合」という同一の機関であり、岩手県社団医療法人啓愛会の井筒岳理事長が運営している監理団体であり、ミャンマー・ヤンゴンに関連施設としてヒトタ日本語学校をもっている。
- *16 2018年3月インタビュー。

《参考文献》

- ・小ヶ谷千穂、2016『移動を生きる——フィリピン移住女性と複数のモビリティ』有信堂高文社
- ・小川玲子、2019「外国人がケアすること・外国人をケアすること」『福祉労働』164号、現代書館、38～46頁
- ・小川玲子、2020「ビジネスと人権——送り出し国ベトナムの事例から」『国際人権ひろば』149号、ヒューライツ大阪、6～7頁
- ・上林千恵子、2015『外国人労働者受入れと日本社会——技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会
- ・公益財団法人介護労働安定センター、2018「平成29年度『介護労働実態調査』の結果」（2018年8月3日）(http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h29_chousa_kekka.pdf, 2019年8月20日アクセス)
- ・公益財団法人国際人材協力機構（JITCO）「外国人技能実習制度の概要」(<https://www.jitco.or.jp/ja/>

regulation/, 2020年1月3日アクセス)

- 厚生労働省, 社会福祉士・介護福祉士等のHP (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/shakai-kaigo-fukushil/index.html, 2019年10月5日アクセス)
- 厚生労働省, 社会福祉士・介護福祉士等のHP「2025年に向けた介護人材にかかる需給推計(確定値)について」(2015年6月24日) (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/270624houdou.pdf.pdf, 2019年10月5日アクセス)
- 厚生労働省, 社会福祉士・介護福祉士等のHP「社会保障審議会・介護給付費分科会第145回『介護人材確保対策の参考資料』」(2017年8月23日) (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000175117.pdf, 2019年10月5日アクセス)
- 厚生労働省, 社会福祉士・介護福祉士等のHP「第146回資料6『技能実習「介護」における固有要件等について』」(2017年9月6日) (https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000176644.pdf, 2019年10月5日アクセス)
- 厚生労働省, 社会福祉士・介護福祉士等のHP「第169回資料2『新たな在留資格「特定技能」について』」(2019年3月6日) (<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000485526.pdf>, 2019年8月10日アクセス)
- 厚生労働省政策統括官付参事官付社会統計室「平成29年度介護サービス施設・事業所調査の概況」(2018年9月20日) (<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service17/dl/gaikyo.pdf>, 2019年10月5日アクセス)
- 国際厚生事業団(JICWELS), 2019「EPA外国人看護師・介護福祉士候補者 受入れの枠組み, 手続き等について」(https://jicwels.or.jp/files/EPA_setsumeikai_2020_Part-1.pdf, 2019年12月20日アクセス)
- 定松 文, 2019「介護準市場の労働問題と移住労働者」『大原社会問題研究所雑誌』729号, 大原社会問題研究所, 29~44頁
- 社団法人日本介護福祉士養成施設協会「介護福祉士の統計データ」(<http://kaiyokyo.net/data/index.html>, 2019年10月5日アクセス)
- 鈴木江理子, 2017「外国人選別政策の展開——進行する選別的排除」小井土彰宏編著『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会, 310~336頁
- 巢内尚子, 2019『奴隷労働——ベトナム人技能実習生の実態』花伝社
- 高谷 幸, 2019「出入国在留管理——非正規移民への対応を問う」高谷 幸編著『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院, 60~80頁
- 中国新聞, 2019a「実習生受入れ停止措置 日立笠戸解雇で広島監理団体」6月4日 (https://www.chugoku-np.co.jp/column/article/article.php?comment_id=545323&comment_sub_id=0&category_id=1153, 2019年12月20日アクセス)
- 中国新聞, 2019b「比政府から受け入れ停止の監理団体」6月6日 (https://www.chugoku-np.co.jp/column/article/article.php?comment_id=546433&comment_sub_id=0&category_id=1153, 2019年12月20日アクセス)
- 津崎克彦, 2018「現代日本における産業構造の変化と外国人労働者」駒井 洋監修/津崎克彦編著『産業構造の変化と外国人労働者——労働現場の実態と歴史的視点』明石書店, 17~46頁
- 長坂 格, 2009『国境を越えるフィリピン村人の民族誌——トランスナショナルリズムの人類学』明石書店
- 日本貿易振興機構(JETRO), 2018「世界各国の基礎的経済指標データ」(<https://www.jetro.go.jp/world/statistics/>, 2019年12月25日アクセス)
- 樋口直人, 2002「国際移民の組織的基盤——移住システム論の意義と課題」『ソシオロジ』47巻2号, 社会学研究会, 55~71頁
- 法務省, 2018「技能実習制度の現状(不正行為・失踪)」(https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/fiber/ginoujishshukyougikai/180323/4_moj-genjyou.pdf, 2019年12月21日アクセス)
- 法務省・出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(<http://www.moj.go.jp/content/001293198.pdf>, 2019年12月27日アクセス)
- 村上久美子, 2019『「ご利用者・ご家族からのハラスメント」日本介護クラフトユニオン調査——介護現場におけるその実態と防止について』『福祉労働』164号, 現代書館, 19~27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」『女性労働研究』62号, 女性労働問題研

究会, 79~97 頁

- ABS-CBN, 2019, Hitachi, group firms caught deploying foreign trainees illegally in Japan, (<https://news.abs-cbn.com/business/03/05/19/hitachi-group-firms-caught-deploying-foreign-trainees-illegally-in-japan>, December 24, 2020)
- Anh, D. N., 2008, Labour Migration from Viet Nam: Issues of Policy and Practice, *ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, Working Paper No.4*, (http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_137_engl.pdf, December 24, 2019)
- Choy, C. C., 2003, *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*, Ateneo de Manila University Press.
- Guevarra, A. R., 2014, Supermaids: The Racial Branding of Global Filipino Care Labour, in B. Anderson and I. Shutes (eds.), *Migration and Care Labour: Theory, Policy and Politics*, Palgrave Macmillan, pp.130-150.
- Human Rights Working Group (HRWG), 2018, *Migrant Workers' Rights in ASEAN Region: A Baseline Study*, Human Rights Working Group.
- ILO, 2013, Monitoring and Evaluation of the Application of VAMAS Code of Conduct (https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_219762/lang-en/index.htm, December 20, 2019)
- ILO & ADB, 2014, *ASEAN Community 2015: Managing Integration for Better Jobs and Shared Prosperity*, (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/42818/asean-community-2015-managing-integration.pdf>, December 28, 2019)
- ILO and Walk Free Foundation, 2017, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf, January 3, 2019)
- Lindquist, J., Xiang, B. and Yeoh, B., 2012, Introduction: Opening the Black Box of Migration: Brokers, the Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia, *Pacific Affairs* 85(1), pp.7-19.
- Philippine Overseas Employment Administration (POEA), 2016a, Overseas Employment Statistics 2016 vs 2015, (<http://www.poea.gov.ph/ofwstat/compendium/2015-2016%20OES%201.pdf>, January 3, 2019)
- Philippine Overseas Employment Administration (POEA), 2016b, Revised POEA Rules and Regulations Governing the Recruitment and Employment of Landbased Overseas Filipino Workers of 2016 (<http://poea.gov.ph/laws&rules/laws&rules.html>, January 3, 2020)
- Philippine Overseas Labor Office, Tokyo, Japan, 2019, 2019 Year End Report on POLO Services (<https://polotokyo.dole.gov.ph/news/2019-year-end-report-on-polo-services/>, January 3, 2020)
- Polanyi, K., 1957, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press (=2009, 野口建彦・栖原学訳『新訳』大転換——市場社会の形成と崩壊』東洋経済新報社).
- Rodriguez, R. M., 2010, *Migrants for Export: How the Philippine State Brokers Labor to the World*, University of Minnesota Press.
- VAMAS, 2018, The 2017 Vietnamese Recruitment Agency Rank Released, (http://www.vamas.com.vn/the-2017-vietnamese-recruitment-agency-rank-released_t221c682n44481, January 5, 2020)
- World Bank, 2019, Migration and Remittances (<https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets/brief/migration-and-remittances>, December 23, 2019)
- Xiang, B., 2012, Predatory Princes and Princely Peddlers: The State and International Labour Migration Intermediaries in China, *Pacific Affairs* 85(1), pp.47-68.

Reality Regarding the Institutionalization of Specified Skilled Workers:

Findings from the Survey on Migrant Care Workers in the Philippines and Vietnam

OGAWA Reiko *Chiba University*

SADAMATSU Aya *Keisen University*

Key Words: migrant care workers, migration system, Specified Skilled Workers (SSW)

This paper analyses the migration systems in the Philippines and Vietnam, and identifies factors that hinder the mobility of migrant workers under the new Specified Skilled Worker (SSW) program. Transnational mobility entails a broader transformation within political, economic and social realms in both the sending and receiving countries. Labor migration policy cannot be unilaterally imposed without understanding the systems in the sending countries, along with the context within which they are situated. Here, we argue that state-regulated market-oriented migration systems function in two contradictory ways: they work to enhance the protection mechanism of migrant workers through direct and indirect governance; but at the same time, the profit-making structure formulated under the Technical Internship Trainee Program (TITP) hinders the shift towards SSWs in the sending countries. The current system grew out of Japan's migration policy, which treats migrants as cheap labor without granting citizenship, and has failed to guarantee migrants' human rights or ensure decent working conditions. Policies for care worker migration must be based upon the following elements: the fundamental principle of care to support the life and dignity of human beings; a long-term vision for developing the care workforce; career development; and the possibility for migrants to form families. In order to ensure transparency and trust for safe and orderly migration, it is paramount that systems be established in both the sending and receiving countries for monitoring and evaluating private recruitment agencies based on the international code of conduct for migration governance.