

第2章

インドネシアの労働者送り出し政策の現状と課題

奥島 美夏

要約：

本稿は、インドネシア人の国際労働移動を概観し、インドネシア政府の労働者送り出し政策の現状と課題を分析する。インドネシアは 9.11 テロ以降、自国の労働力輸出産業において、家事・介護労働者などのインフォーマル部門から看護師や IT 技師などのフォーマル部門への転換・拡大をはかってきた。だが 10 年たった現在、その数字は政策意図どおりには伸びていない。インドネシア政府は、2004 年の海外労働者派遣・保護法の成立以来、二つの大きな課題を抱えている。ひとつは渡航する自国民の不法就労・逃亡の防止、もうひとつは技能・言語能力の向上である。インドネシア人家事・介護労働者の主な就労先であるマレーシア・シンガポールでは、ミャンマーなど新興送り出し国との競争も始まり、看護師・介護士の派遣も多くの課題を残している。なお、本稿は、『東アジアにおける人の移動の法制度』研究会の中間報告書の一部である。

キーワード：

インドネシア 移住労働者 送り出し政策 法制度 家事・介護労働者 看護師

第1節 インドネシア人の国際移動の概観

アジア経済危機に見舞われた 1990 年代末以降から、9.11 テロを境として 2001～05 年にかけて、日本を含めた東・東南アジアでは、外国人労働者の受入諸国が次々と入管規制を強化し、送り出し諸国も従来の資格外就労の摘発、インフォーマル部門（非法人雇い、家事・介護労働者など）からフォーマル部門（工場労働・熟練労働など）へのシフトを余儀なくされた（奥島 [2009]）。

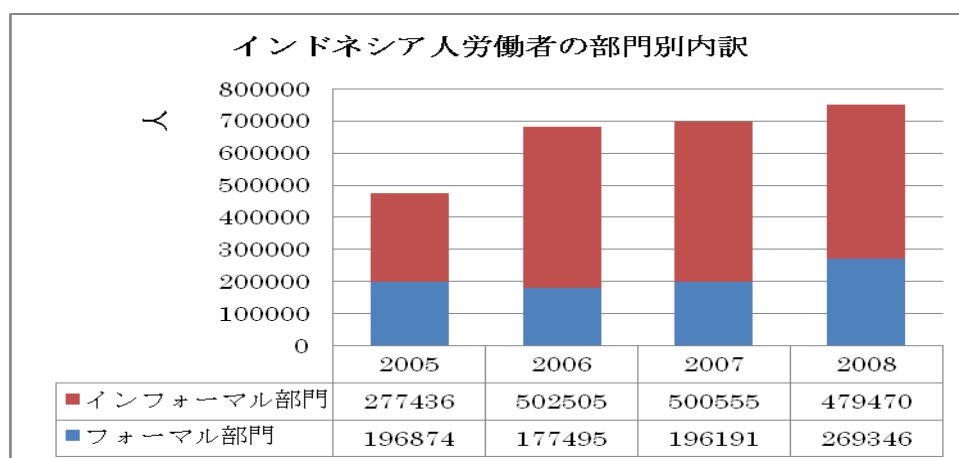
そのなかで移動する人々も、労働力輸出政策を 70 年代から進め、旧アメリカ植民地として英語圏を中心に世界で定評のあるフィリピン人労働者から、台湾・韓国・日本などの東アジアを中心にインドネシア・ベトナムからの人々へと入れ替わりつつある。

この 2 新興送出国は、ASEAN 内の経済協力などを通じて労働力輸出ではフィリピンを、観光業や医療などではマレーシアやタイの政策を先行モデルとしてきた。その後、フィリピン人労働者がインフォーマル部門や劣悪な環境にある職を敬遠し、東アジアの

非英語圏を中心にシェアを譲ると、台湾や韓国、マレーシアなどではインドネシアとベトナムがしのぎを削るようになった。また、インドネシアが女性労働者を主力とする家事・介護労働のシェアで東アジアのトップに立ったのに対して、ベトナムは韓国・日本などにおける男性の製造業労働者のシェアでインドネシアを抜いた。

現在、東アジアの外国人家事・介護労働者は、台湾の総数 197,854 人（2011 年末）のうち第 1 位のインドネシア人は 148,080 人、第 2 位のベトナム人 25,688 人、香港 267,778 人のうちインドネシア人 130,448 人（09 年末）、シンガポール約 20 万人のうち 10 万人（11 年末）、マレーシア約 35 万人のうち 8 割の 28 万人（11 年末）がインドネシア人であった。他方、家事・介護労働以外の産業（主に製造業）では、ベトナム人が台湾の 227,806 人のうちタイ人に次ぐ第 2 位 69,955 人（11 年末）、韓国ではいわゆる外国人単純労働者（D3、E8、E9 などの就労ビザによる入国者）211,536 人のうち中国朝鮮族・中国人に次ぐ第 3 位 50,985 人（09 年末）を占める（以上、奥島 [2011b : 93]、勞工委員会 [2012]、The Strait Times [2012]）。

インドネシアも 9.11 テロ以降、看護師や IT 技師などのフォーマル部門の送り出し拡大を宣言していたが、この 10 年間は思うように伸びず、労働移住省がベトナムの大手企業へ視察団を送るなど（BNP2TKI [2008]）、製造業分野での競合を意識している。また看護師も、養成・斡旋に多大な資金がかかるため、それを負担する各国の政府・斡旋諸機関が世界的不況で次々と事業を断念しており、インドネシアでも斡旋企業の付属看護学校がオーストラリア姉妹校派遣を停止した（奥島 [2012]）。日本の対インドネシア・フィリピン EPA（経済連携協定）でも、過去 4 年間で受け入れた看護師・介護福祉士候補 1400 人弱に対して、厚生労働省だけで 19 億近い予算がつぎ込まれたが、合格者がわずか 19 人（2011 年時点）という事態に制度改革・継続見直しも検討されている（第 4 節参照）。



出典：BNP2TKI [2009]

また、インフォーマル部門の家事・介護労働者についても、虐待・自殺・死刑などが多い受け入れ諸国への抗議表明として、送り出しの一時凍結を実施しているが、あえて不法就労者として渡航するインドネシア人が再び増えるという混乱を招いている。

なお、移住労働産業の振興とあいまって、国際結婚や IT 産業での留学生獲得競争など、他の形態の国際移動も相乗効果で拡大している。特にベトナム人女性には、台湾・韓国だけですでに 10 万人以上が斡旋企業を通じて婚入するという現象もみられる（奥島 [2011b : 100]）。

第 2 節 移住労働者の業種・派遣経路・出身地域

インドネシア人移住労働者の主たる業種には、①労働移住省、およびそこから 2007 年に分立したナショナルボード（正式名は労働者海外派遣・保護庁：BNP2TKI）の管轄である家事・介護労働、製造業（技能研修生含む）、その他の農林水産業（プランテーション労働など）、サービス業（販売、接客、調理など）、②労働移住省と文化観光省の管轄である芸能・エンターテインメント、③交通・通信省の管轄である船員、④主に保健省の管轄である医師・看護師・介護士など、⑤IT 技師などの企業内転勤、がある。

インドネシア政府は 2004 年の海外労働者派遣・保護法の成立以来、渡航する自国民の大半が低技能・低学歴であるため十分な技能・言語の研修を事前に積んでから出国すべきこと、また渡航先で脱走して不法就労者化したり、渡航にかかる諸経費を斡旋企業や政府に借金したまま踏み倒さないようにすること、という課題を抱えている。前者の課題については、斡旋企業の事前研修や施設の監査を行ったり、研修終了後にコンピテンシー試験を実施して技能の標準化を図ったりするとともに、海外でのマナーや人権、送金手続きなどについての出国直前研修（PAP）も義務付けた。また、後者の課題としては、出国前に政府が各労働者から一定額の保証金を預かったり、銀行から渡航費用を借りて受入国から返済していく銀行債務制度を導入したりしている（奥島 [2008、2009]）。だが、いずれの制度も成立当初は予想された効果を発揮していたものの、時間がたつにつれていわゆる抜け道を斡旋企業・労働者・政府関係者とも考案するため、次第に実態が乖離していく「いたちごっこ」が続いている。

また、2004 年法に基づいて最近進められているのは、移住労働者カード（Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri : KTKLN）の作成・提示で、無料で作成でき 10 年間有効な移住労働者の身分証明書である。これは、パスポート番号や指紋など本人の個人情報に加えて、移住労働の契約内容や両親の住所・職業まで登録され、電子情報で管理できるため送り出し・受け入れ諸国での労務管理・安全確保がしやすくなるという意義がある。東アジア・中東諸国では、飛行場や在外公館などで申請・更新ができる窓口が設置され、移住労働者の一時帰国などの際に作成・更新をするよう呼びかけている。ただし、

上記のいわゆる出稼ぎ者でなく、留学・国際結婚などを経て海外で働く定住者にも義務付けられており（彼らがどこまで登録しているのかは不詳）、管理が行き過ぎている向きもある。

その他、斡旋企業・政府が国内のどこから移住労働産業の人材をリクルートするかもめまぐるしく変遷している。インドネシアでは全般に、もっとも首都圏・中央政府とのつながりが強いジャワ・スマトラの 2 島が距離的にも情報・インフラなどの面でも有利であり、技能研修や家事・介護労働などは長年この地域からの人材を中心として来た。だが 2000 年代に入り、技能研修生は南・中部スラウェシへ、家事・介護労働者は小スンダ列島（主にロンボクなどのヌサトゥンガラ諸島）へ広がっている。これらの地域には単に貧困地域が多いというだけでなく、90 年代後半のアジア通貨危機などから不法就労者の国外流出が急増した地域でもある。

技能研修については、1990 年代末頃、労働移住省の重職に南スラウェシ州出身者が就いてから、同胞のリクルートが盛んになったといわれている。筆者の過去の調査では、ブギス・マカッサル族（南スラウェシ沿岸民）の研修生が来日後に多数逃亡して愛知県などで不法就労し、「労働組合（Union）」と称して同じ職場で求人があると、同族を就職させるために他地域出身のインドネシア人を排除しようとするなど過激な行為もあった。しかし、年数が経つにつれ、南スラウェシだけでは間に合わなくなり、農村人口の多い中部などスラウェシ全島に対象が拡大され、インドネシア政府も同島の人材開拓・不法就労防止に力を入れている（例えば BNP2TKI [2011, 2012]）。

今回の調査で訪れた中部スラウェシ州都パルでは、2004～06 年に技能研修生として渡航し、浜松や豊田などで家電・自動車部品を製造していた現地民に話を聞くことができた。彼らによれば、故郷から同時期に出発したのは 200 人台にのぼったという。帰国後、彼らは公設市場で食料品店を開いたり、さらに香港などへ出稼ぎに行ったりした。また、北スラウェシほどではないがパルにも日系人（滞留日本人の子孫）がいるといわれ、こちらは日系南米人就労者に類似の斡旋企業（派遣会社）・個人リクルーターが接触している可能性もある。だが、こうした移住労働者の財や経験が、中部スラウェシで遅れている観光開発や都心部の再開発（道路・ホテルなどの建設）に結びついておらず、州・市などの諸機関が帰国後の政策にも目を向けることが課題となっている。

第 3 節 家事・介護労働のフォーマル部門化への挑戦：完全派遣停止「ロードマップ」とミャンマー人の進出

マレーシアとシンガポールは ASEAN 先進国として、またインドネシアとの同質性が高い言語・文化圏として、インドネシア人労働者の主要受入国となってきた。ところが、断続的な不況の影響により、2011 年から受け入れ制限・削減策を打ち出している。

マレーシアでは、近年アウトソーシング制度が導入され、外国人労働者を国内派遣企業にストックし、受注に応じて季節工やパートタイマーなどとして派遣するという二重派遣が合法化され、二国の斡旋企業のほかにアウトソーシング専門の企業にも手数料を取られるため、送り出し諸国から批判されていた。

さらに 2011 年に入ると、外国人労働者課税が 50 リンギット（マレーシアドル）値上げされた。マレーシア政府によれば「この課税で移民省の入管管理システム改善することができる」ためとのことだが、実際には多くの雇用主は外国人労働者にその分を負担させるので、結局インドネシア政府が賃金引き上げを要求しなければならなくなり、雇用主の反発が予想されるという（マレーシア雇用主連盟（The Malaysian Employers Federation）によれば、増税による雇用主の負担は最低で 8500 万リンギット）（Star [2011]）。これは雇用政策からの外国人労働者の入国規制であるといえる。というのも、マレーシアのプランテーションや建設現場での需要はほぼ外国人に占められ、国民は事実上就労できない。だが、米国刊行の人身売買レポート（TIP）では、マレーシアでは多くの外国人労働者が強制労働をさせられているとして、2009 年まで第 3 階梯に位置付けられ、2010 年によりやう第 2 階梯に昇格したことから、人口過疎国のマレーシアが外国人労働力に依存せざるをえず、国内の雇用状況の改善が追いついていない現状がうかがわれる。

一方、インドネシア政府も 2012 年の年明けに、「家事労働者ロードマップ 2017」を公表した（The Strait Times [2012]）。これは家事労働者の虐待や劣悪な待遇に対する対抗措置であり、他の移住労働者と同様の待遇を保証されるようにし（通勤や外出の自由など）、2017 年まで現在の家事労働者の派遣は完全停止する予定であるという。また、先述のインドネシア人労働者のフォーマル部門化と、そのための技能向上という政策方針に沿って、「家事労働者／メイド」ではなく「料理人」「ハウスキーパー」「介護士」などの専門職へ昇格させる。それによって、最低賃金や決められた就業時間、残業手当、休暇などの人権を保証されることが狙いである。こうした内容から、インドネシア政府が主眼としているのは、多様な受け入れ諸国の家事・介護労働者の中でも、月給額が最も低く虐待は多いマレーシア・シンガポール・サウジアラビアであることがわかる。

だが、このロードマップにはいくつかの課題もある。まず、主要受け入れ諸国のうちシンガポールと香港は家事労働者の総数の半数からそれ以上、マレーシアと台湾では総数の 7～8 割をインドネシアに依存しており（第 1 節参照）、派遣を停止した場合の対処を考えなければならない。次に、インドネシア人家事労働者の大半は東ジャワと西ヌサトゥンガラという貧困農村部で、小・中卒の低技能・無資格者であるため、どんな熟練職・フォーマル部門化が可能か、この不況下でどこまで実現できるか、などの見通しも立っていない。メディアや NGO が指摘するように、派遣が一時中止された中東に依然として多くのインドネシア人家事労働者が流出し、不法就労者化している事実を鑑みると、今回の措置でかえって事態が悪化する可能性もある。

さらに、かつてフィリピンやスリランカからの家事労働者に代わってインドネシアやベトナムが参入したように、インドネシアに代わってミャンマーなどの新興送り出し国が台頭すれば、受け入れ諸国への抗議・制裁の効果もなくなってしまう。実際、最近のシンガポールやマレーシアではミャンマー人家事労働者の進出がめだつ。ミャンマー人はもともと不法就労者が中心で、低賃金・悪条件などを受け入れざるを得ないため、かつてのインドネシアやベトナムからの労働者と同様な問題を経験している。シンガポールの各紙にみる斡旋企業の広告では、ミャンマー人家事労働者に「休暇不要 (No off days)」「パートタイム、時給 10 ドル」など明らかに違法な労働条件が提示されているほか、「今すぐ派遣可能 (fast arrival)」「勤勉です(hardworking)」などの謳い文句が散見される。これらもインドネシア人家事労働者を売り込むために、斡旋企業や政府がよく口にしてきた「インドネシア人は辛抱強く、熱心に働く気質／性格である」といったディスコースを彷彿とさせる。

一方、上記ロードマップに根拠があると思われるのは、もともと老人介護や幼児介護を主眼としていた台湾や香港だけでなく、シンガポールやマレーシア、中東などでも家事労働者の業務に占める介護の割合が高まっており、少子高齢化の進行に伴い今後ますます受け入れ諸国で需要が高まるであろう点である。例えばシンガポールでは、一部の現地民に香港・北米のようなナニー（乳母）やガバネス（家庭教師）の専門職化がみられ、日本のように身寄りのない老人の自立的生活支援をするグループホームケアのモデル事業も始まっている。

第 4 節 看護師・介護士派遣と対日経済連携協定 (EPA)

1. 送り出しの概観

インドネシアが 2002 年以降、新たな移住労働の政策焦点となった看護師の送り出し先として想定し、専門機関（略称 Puspronakes）を保健省下に立ち上げて海外渡航支援をしていたのは、英米を中心とする英語圏であった（奥島 [2009]）。だが、イギリスの受け入れ機関（NHS）が経営不振で 2005 年に外国人看護師の優先的受け入れを停止し（佐藤 [2010]）、アメリカでもこの数年は自国民の就職を優先するために外国人看護師の採用・定住ビザ取得を事実上制限している。また、英米での資格取得・就職は年齢・性差によらない実力主義原理に基づくが、TOEFL などの英語検定試験でのスクリーニングがあり、インドネシア人によらず多くの外国人が高得点を要求されるリスニング／ヒアリングで苦戦している。さらに、非英語圏であるインドネシアは、フィリピンのように米国スタンダードの看護教育・看護師制度をもち、海外就労のための指導も行う大学や予備校が国内にないぶん、不利となる。

そのような事情から、インドネシアの看護師派遣は二国間協定に大幅に依存している。協定国はサウジアラビア、クウェート、マレーシア、オーストラリア、そして日本である。前者 3 国は両国保健省間の事業であり、受入国から選抜の担当官が派遣され、書類選考・英語試験を経て送り出される。中東 2 国では、国公立病院と私立では待遇にかなりの格差があり、国公立に配属されると国家公務員扱いとなるため、マンションや自動車、一時帰国費用などの配給がある反面、地方の小規模病院では製造業や販売業の給与とあまり変わらない。また、マレーシアは言語・文化的同質性が高いため、2003 年から書類選考と面接のみで受け入れられるようになった。同国は上記の受け入れ諸国の中では通貨力の差がもっとも小さいが、渡航しやすく、役付きや専門教育機関の教員の需要もある（奥島 [2010b]）。

しかし、中東の家事・介護労働者派遣を長年行ってきた労働移住省下の斡旋企業が 1990 年頃から看護師も受注していた経緯があるため、同省およびナショナルボードも看護師派遣に参入したが、省庁間・斡旋企業間で水面下の争いもみられる。実際、オーストラリアの姉妹校留学による外国人看護師育成に対して、インドネシアでは中東家事労働者派遣の実績をもつ斡旋企業がビナワン看護単科大学を設立して学生を送り出していた。だが、上記のように学費も渡航費も高く、学生ローンによって渡航する者が大半で、2008 年にはローン回収ができず派遣を断念せざるを得ない状況に追い込まれた。

同じく移住労働省系の経路で派遣されているのが日本である。これは経済産業省が労働移住省を技能研修制度のパートナーとしてきたため、そこから分立したナショナルボードが看護師の 1 次選抜（保健省によるコンピテンシー試験）以外を全て統括している。だが、そのためナショナルボードが日本側の斡旋機関である国際厚生事業団（JICWELS）とは別に適性診断テストを有料で行ったり、専門的日本語を指導する機関でない海外技術者研修協会（AOTS）に日本語研修事業が委託されたりと、種々の混乱も起きている（下記参照）。

2. 日本の EPA スキーム

2008 年から受け入れを開始した日本では、2 年間で 1,000 人（看護 400、介護 600）を上限とし、看護師候補はインドネシア人看護師で 2 年以上、フィリピン人看護師なら 3 年以上の実務経験を有する者に限られている。これは両国の看護学教育制度の相違に基づいており、第 4 節で詳しく説明する。一方、介護福祉士候補には両国の看護学校卒業生、そしてフィリピン人の場合は 4 大卒でフィリピン政府の介護士認定を受けた者と、同じく大卒で日本の介護専門学校に入学して資格取得をめざす者（就学コース）も含まれる。

インドネシア人も第 2 陣（2009 年来日）からは、看護学以外のディプロマ（職業教

育課程) 3 年修了者以上でインドネシア政府による 2 カ月の介護導入研修を受けた者にも応募を認めるようになった。だが、この経路からの応募者はあまり採用されず、早くも頓挫している。ナショナルボードは研修を台湾や韓国へ家事労働者など派遣する斡旋企業に委託したのだが、この企業は日本の介護に関するノウハウが全くなかったうえ、研修修了者 320 人中 76 人(約 2 割)しかマッチングが成立しなかった。残った研修終了者たちが同庁に抗議したため、第 3 陣の選抜では新規募集を行わず、既習者のうち 75 名が再研修を受けて臨んだが、受け入れ機関が前年に比べて激減したこともあって、やはりマッチング率は低かった。第 4 陣では応募者がわずか 24 名(適性審査時)となり、早晩中止の可能性もある(奥島[2010a、2010b、2012])。

その他、フィリピンと違ってインドネシアでは看護・介護とも年齢を 21~35 歳までに限定している。これは、若手世代の育成と先進諸国からの技術移転を期待してのことであるが、同時に体力があり意欲的に働く人材を送ることによって海外市場におけるシェアを確保・拡大する政策方針でもある。反対に、実力主義のフィリピンでは年齢制限がないため、30 代後半や 40 代の経験豊富な候補者も第 1・2 陣にみられたが、最近では就職難である若年層が増えてきた。

入国にあたって、候補者たちは「特定活動」の在留資格を与えられ、看護師候補は最大 3 年、介護福祉士候補は最大 4 年間の在留期間中に国家試験に合格することを義務付けられる。資格取得者はほぼ無制限に査証を更新できるが、取れなかった者は帰国せねばならない。介護枠が看護より 1 年長いのは、3 年間の実務経験が受験資格要件となっているためである。ただし、第 1・2 陣は来日当時、政府の教材や集合研修などの整備が不十分であったとして、国試で一定以上の点をとった者に限り 1 年の滞在延長が認められることとなった(2011 年は 300 点中 102 点以上の 68 名)。

国家資格取得か帰国かという厳しい規定は、次節で述べるように外国人技能研修制度の改正(2010 年より技能実習のみ)や準看護師制度の廃止運動と関係がある。介護福祉士についても、EPA 候補者の滑り止めとして「準介護福祉士」資格を新設してはどうかという議論があった。最終的には、外国人人材をローテーション労働化させず、かつ日本人対外国人という差別を構造化しないために現行制度に落ち着いたのである。だが、雇用主たちはすでに外国人看護師を援助して日本の準看試験を受けさせたり、定住外国人を介護ヘルパーとして採用するなど、安定稼働対策を講じるようになり、EPA 候補者も合格の見込み薄と感じて応募者が減っている。

3. 募集・選抜・雇用契約の流れ

インドネシアでは看護師候補は保健省、介護福祉士候補がナショナルボードに、フィリピンでは両者とも海外雇用庁に応募して書類審査を受ける。この書類選考は国際厚生事業団による適性診断テスト(*psikotes*、心理テスト)と面接の前段階の予審であるが、

インドネシアでは看護師候補に国家試験に準じるコンピテンシー試験も課しており、この一次選抜の合格者が適性審査・面接へ進む。適性診断テストは「判断力」「協調性」などを 5 段階で評価し、面接で渡日の動機や勤務経験などについて質問する。その他、受け入れ機関（病院・介護施設など）による合同説明会も実施される。

続いて本選抜の適性審査・面接（インドネシア人看護師候補にとっては二次選抜）が行われる。候補者・受け入れ機関はそれぞれ希望する相手を意向表に書いて提出し、国際厚生事業団がマッチングを行う。2 回のマッチングにより受け入れ機関が確定した候補者は雇用契約を結ぶ。候補者の孤立を防ぐため、1 つの受け入れ機関に対して 2 名以上の採用が原則となっており、第 2 陣以降も前年採用の候補者が残っている場合のみ 1 名採用が認められる。ただし、実際はマッチング不成立、候補者の辞退などで結果として 1 名のみとなった機関もある。

次項にみるように、2011 年から訪日前の日本語研修も始まり、フィリピンでは受け入れ機関とのマッチングが成立した者のみ受講（3 カ月）、インドネシアでは同研修中（3 カ月、2012 年から 6 か月に延長）にマッチングが行われることになった（国際厚生事業団 2011）。また、インドネシアではマッチング成立後に健康診断をして、異常が見つかり派遣中止となったが、選外候補者の繰り上げができないので、第 3 陣から本選前に実施するようになった。

ただし、EPA 問題の最大の争点である国試に関する技能・学力は日本側では審議されていない。受け入れ機関は事前に、あるいは面接時に学歴や勤務経験、職位などの詳細を候補者に直接確認するか、候補者の映像資料を参考にするしかない。このため、実際は高学歴者が不選抜・マッチング不成立に終わる傾向もある。

なお、不正やローテーション労働化を防ぐため、よほどの事情がない限り、受け入れ機関が採用した候補者を滞在期間途中で解雇するのも禁じられている。受け入れ後に初めから本国送金を目的に来ていたり、学力的に国試合格がかなり難しいと判明した場合でも中止はできない。こうした雇用主や学習指導者の不満は、時に「貴方には合格はとても無理」といった候補者に対する厳しい言動となって飛び出すようだ。さらには、「まずは自習で様子をみて、見込みがありそうなら学習支援をする」「最初の 1~2 年の勤務態度で、契約更新（滞在期間の延長）をどうするか決める」など、EPA の原則に反した越権行為的な発言もあり、筆者も複数機関の候補者たちから相談を受けている。

4. 日本語研修・関連予備教育・受け入れ諸経費

雇用契約を結んだ候補者は日本語研修に進む。これは各政府の意向でインドネシア人は半年、フィリピン人は 3 カ月となっており、基本的には来日後に実施するが国際情勢や景気などによって一部を現地で行うこともある。ただし、一定の日本語能力（日本語能力試験 N2 程度）を有すると認められた者は来日後にすぐ就労開始となる（現在まで

にインドネシア・フィリピン 20 名、全て介護福祉士候補)。日本語研修を請け負うのは AOTS、国際交流基金、その他の民間企業・語学学校などである。日本語研修後はいよいよ各受け入れ機関での勤務が始まる。

なお、この研修とは別に、EPA スキーム外での日本語予備教育事業も 2011 年より開始され、国際交流基金が 2～3 カ月の現地日本語指導を行うようになった。また、日本インドネシア経済協力事業協会 (JIAEC) から分立した外国人看護師・介護福祉士支援協議会 (Bima Conc) は、プルタメディカ看護単科大学 (在ジャカルタ)、ノトクスモ看護専門学校 (ジョグジャカルタ)、バリ看護単科大学 (バリ) と提携して日本語能力試験 N3 程度をめざす日本語教育を行う他、7 ヶ月の合宿研修なども試みている。これらの予備教育修了者も EPA に応募することになる。

予備教育は別として、本国の募集から日本語研修までの過程にかかる諸経費は、概ね日本の受け入れ機関の負担となるが、一部政府・候補者たちも支出している。インドネシア人第 1 陣は、(A) 求人申込手数料 31,500 円／機関、(B) 国際厚生事業団の斡旋手数料 138,000 円／人、(C) ナショナルボードへの斡旋手数料 35,000 円／人、(D) 滞在管理費 21,000 円／人・年、(E) 日本語研修機関への支払い約 36 万円 (渡航費・宿泊費など含む。日本語研修免除者は約 27 万円)／人で、1 人当たり合計 627,500～648,500 円 (日本語研修免除者は 537,500～558,500 円) であった (奥島 [2009: 313、表 6])。

その後、ナショナルボードは (C) の額を一時下げたが現在は再び 3 万円程になり、フィリピンの斡旋所轄である海外雇用庁 (POEA) には 4 万円程が支払われている (国際厚生事業団 [2011])。1 機関 2 名以上雇用の原則があるため、各機関が 1 回受け入れるには約 125～130 万円が必要になる。その他、多くの機関では就労開始後の住居費や学習諸経費などの負担ないし一部援助も行っている (次項参照)。

その他、二国間事業であるため渡航・受け入れにかかる諸経費は原則として政府負担となっていたが、インドネシアでは看護師候補の 1 次選抜で行うコンピテンシー試験に 25 万ルピア／人を徴収している。筆者のインタビューでは (2009 年 3 月)、同国保健省は「自分たちでなく看護師協会が主催するので如何ともしがたい」と歯切れ悪く説明した。また、看護師・介護福祉士候補とも、第 3 陣からは心理テスト 250 万、再健診 1000 万 (マッチングが成立すれば雇用主が後日返還)、保険 100 万、出国前研修 1000 万ルピアをナショナルボードから徴収され、自己負担も増えている (BNP2TKI [2010])。

5. 給与・労働時間その他の待遇

労働条件として、まず給与待遇は厚労省により「日本人と同等以上の報酬」と規定されているが、国家資格を得るまではあくまで「候補」であるので、看護助手や無資格の介護職員が基準となる。日本人看護師の全国平均月収約 32 万円、準看護師 27 万円、

看護助手 15 万円と比較すると、インドネシア人第 1 陣 47 機関では基本給最低額が 11.4 万、最高 21.13 万、平均 15.13 万円で、看護師資格取得後は 16.26 万～28 万、平均 20.84 万円となっている。したがって、残業代や諸手当も含めればほぼ日本人並みといえよう。一方、介護福祉士は日本人の全国平均の過半数が 14～20 万円未満であるのに対して、インドネシア人第 1 陣 53 機関では最低 10.4 万、最高 19.9 万、平均 15.6 万円と、同程度か若干少なめになっている。また、介護福祉士の資格取得後の昇給も提示している機関は 35 機関のみで、その額（0.4～4.8 万円）まで明記しているのはわずか 15 機関であった（以上、奥島 [2010a : 74–78]）。

また、最低基本賃金水準は遵守されていても、勤務時間は日本人の入りたがらない時間帯や曜日、年末年始などに優先的に入れられる傾向がある（奥島 [2010a : 77-79]）。病院は 25 か所が夜勤、28 か所が残業を、介護施設では 29 か所が夜勤、42 か所が残業を明記していた。病院は、大半が週休 2 日以上介護施設に比べて休日が若干少なく、日勤・夜勤混合の 2～3 シフト制が 7 割以上、夜勤専従も 3 機関と、就労しながらの国家資格取得の厳しさを示唆している。

その他、受け入れ機関は寮・宿舍を準備し、学習支援計画を立て国試に向けて指導を行わなければならない。住居費や日本語学校・予備校、自主学习用の教材などの費用の一部あるいは全額を援助している機関もある。病院の 8 割以上が寮をもつものに対して、地方部に立地することも多い介護施設は 11 機関に寮がなく賃貸アパートなどを手配しており、9 機関は不詳（マッチング資料に無記入）であった（奥島 [2010a : 78]）。だが、病院のなかにも手頃な住居を用意できず、規定に反して候補者を院内の空き病室に何カ月も住まわせていた例などがある。

学習支援としては、指導責任者・支援者、専門分野と日本語の具体的学習方法、その他の生活指導があらかじめ国際厚生事業団に申告され、マッチング資料にも記入される。だが、第 1 陣では介護施設には記入漏れ、ないし意図的な無記入が散見され、業務独占ではない介護福祉士が看護師に比べてもともと国試へのインセンティブが低く、支援体制も整っていない現状が露呈した（奥島 [2010b : 322-331]）。全般に病院は、日本人看護生の受験指導や看護研修生の受け入れ経験があるので、各種教材や E ラーニングシステムなどを導入しているところも多く、模擬試験や予備校通学にも一部ないし全額援助するとした機関が 15 ヶ所あった。対照的に、介護施設では指導担当者に介護福祉士が含まれていないところが 4 ヶ所、無記入が 20 ヶ所もあり、学部での講座・試験の費用援助・ローン明記しているところは 9 ヶ所のみであった。ただし、日本語指導となると病院・介護施設のいずれも既存のノウハウがほとんどなく、介護施設に至っては自習と地元の日本語教室のみとする機関も多かった。

無論、計画段階では無記入・未整備でも、受け入れ後に専属教師を雇ったり、集中特訓を所内で行っている機関もある。だが、反対にマッチング時に予定していた支援を、経営者や担当者が代わったという理由で中止したところもある。2010 年の厚労省報告

と比べても、やはり全体的にはマッチング時の計画から大幅な改善があったとはいえない。

こうした住居や学習支援の援助の実態は、受け入れ機関の経済的限界を反映している。例えば、先の受け入れ諸経費 130 万円に加えて、2 名 1 部屋の住居費月 6～8 万円を負担すると年間 70～100 万円近くになり、その他に医学の専門電子辞書が約 6 万円、国試対策 DVD などの映像教材 1 セット 10 万円、E ラーニングの法人契約料年 10～20 万円台…と考えれば総額は数百万円にのぼる。厚生労働省は自治体を通じて研修指導 46.1 万円、日本語学習 11.7 万円／人・年の助成を出している他、翻訳教材や E ラーニングを無料で提供しているが、それでも受け入れ機関の持ち出し額は大きい。その他、自治体などの独自の助成金もあるが、必ずしも直接的に学習指導に活用されていないケースもある。

ただし、受け入れ関係の自己責任を問う必要もあるだろう。また、受け入れ機関が国に支援を求めることは、すなわちサービス受給（候補）者である納税者に負担をある程度肩代わりしてもらうことを意味するので、サービス受給者側の議論も不可欠になるのだが、今のところメディアで取り上げられているのは雇用主や業者、医療関係者の意見が中心である。

6. EPA 候補者の人数推移と分布

インドネシア人第 1～4 陣とフィリピン人 3 陣までの受け入れ人数累計は 1360 人、看護と介護に分けると 572 人と 788 人となる。これに対して、雇用契約終了ないし途中帰国した者は合計 180 名（全体の約 13%）、国試合格者は 19 名（1.4%）であるので、現在の日本語研修・就労を継続中の候補者は残りの 997 名となる。合格率は一見非常に低い、学歴別にみるとインドネシア人学士は合格率が 3 割を超えている（奥島 [2010a]、厚生労働省 [2011]）。

帰国率は、国籍別累計でみるとインドネシア・フィリピンとも入国者数に対して 13% 台であるが、看護・介護でみるとそれぞれ 20% と 8.6% と大きな差が表れる。また、国籍・業種のクロス集計ではインドネシア・看護 80 名が約 22%、同・介護 27 名が 6.3%、フィリピン・看護 32 名が 15.3%、同・介護 41 名が 11.4% となる（厚生労働省 [2011]）。最も帰国率の高いインドネシア人看護師候補は、すでに第 1 陣の雇用契約が 2011 年 8 月にいったん切れたため、先述の特別措置により 78 名中 68 名が 1 年の滞在延長を認められたにもかかわらず、試験勉強の困難さや 2011 年 3 月に起きた東日本大震災などを理由に、6 割が帰国したという事情もあった。

だが、まだ契約期間中にあるフィリピン人看護師の帰国率もインドネシア人のそれに迫り、また看護だけでなくフィリピン人第 1 陣は計 310 人中 63 人（20.3%）が帰国している。これは先のフィリピン人候補者が出稼ぎを主要生業とする国から来日している

ことと、年齢が相対的に高いことから、就労経験が豊富なぶん日本の受け入れ方式や職場の待遇に不満を感じやすい可能性が考えられる。本国送金の重要性は彼女らの権利主張も相対的に際立たせる。だが、彼女らが最も渡航したい英米では近年の不況などで保健医療人材の需要が伸びず、若手看護師は就労先がなかなかみつからないため病院で無料奉仕や有料の研修をしており、限られた選択肢の間でジレンマに陥っている。

参考文献

<日本語文献>

- 奥島美夏 [2008] 「台湾受け入れ再開後のインドネシア人介護労働者と送付制度改革——銀行債務制度とイメージ戦略から看護・介護教育へ」『異文化コミュニケーション研究』20号、111-189頁
- [2010a] 「インドネシア人介護・看護労働者の葛藤——送り出し背景と日本の就労実態」『歴史評論』722号、64-81頁
- [2010b] 「インドネシア人看護師・介護福祉士候補の学習実態——背景と課題」『国際社会研究』1号、259-342頁
- [2011a] 「インドネシアの保健医療・看護教育制度——どんな国から候補者たちは来ているのか・1」『看護教育』52-8号、696-701頁
- [2011b] 「東アジア域内の移住労働——製造業から医療福祉へ、外国人労働者から移民への模索」『岩波講座 東アジア近現代通史（10）——和解と協力の未来へ』岩波書店、85-106頁
- [2012（近日刊）] 「外国人看護師・介護福祉士候補の受け入れをめぐる葛藤——EPA スキームにみる選抜方法・技能標準化・コストの課題」池田光穂（編）『コンフリクトと移民——新しい研究の射程』大阪大学出版会
- 奥島美夏（編）[2009] 『日本のインドネシア人社会——国際移動と共生の課題』明石書店
- 厚生労働省 [2011] 「看護師国家試験の結果（過去3年間）」（第1回「看護師国家試験における母国語・英語での試験とコミュニケーション能力試験の併用の適否に関する検討会」（12月9日）資料2、15頁）
- 国際厚生事業団 [2011] 「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」（平成24年度経済連携協定に基づく受入れ説明会（第1部）資料）
- 佐藤千鶴子 [2010] 「看護師の国際移動——英国、フィリピン、南アフリカ」佐藤誠（編）『越境するケア労働——日本・アジア・アフリカ』日本経済評論社、99-119頁

<外国語文献>

- BNP2TKI [2008] “BNP2TKI Pelajari Kiat Sukses Promosi Vietnam.” (24 December)
- [2009] “Paparan publik capaian kinerja Tahun 2008” (19 January).
- [2010] “Psikotes calon TKI careworker (Kaigofukushishi) ke Jepang Program G to G Tahun 2011 (Nomor: Peng.85/PEN-PPP/VII/2010).”
- [2011] “Ade Minta Media Edukasi TKI Palu.” (4 August)
- [2012] “BNP2TKI Hibahkan 54 Komputer Untuk Sistim Online Pelayanan TKI Di Sulawesi.” (17 February)
- Star（マレーシア紙） [2011] “Worker levy up.” (27 August)

The Strait Times (シンガポール紙) [2012] “Jakarta plans to stop sending maids by 2017.” (5 January)

労工委員会 [2012] 「産業及社福外籍勞工人數一按行業及國籍分一行業標準分類第八次修訂(100 年底)」 (<http://statdb.cla.gov.tw>、2012 年 2 月閲覧)