

日本における外国人介護人材の受入れと 協働のあり方に関する研究 —シンガポール多文化共生政策・介護実践からの示唆—

A study on hosting and working with foreign nationals working in the practice
of non-Japanese care professionals: Suggestions based on multiculturalism and
care practices in Singapore

二瓶 さやか
NIHEI Sayaka

要 旨

急速に少子高齢化が進むわが国にとって、介護人材の確保は急務の課題となっており、国をあげて外国人介護人材の受入れが推進されている。わが国における介護実践は介護職員の多国籍化等、多文化共生のもと時代に即した介護実践のあり方が問われているのが現状である。そこで本研究では、わが国と同じアジア圏にあり、多文化共生政策によって、グローバルかつ公的な介護サービスの提供による介護実践を実現しているシンガポールに着目した。シンガポールでは、外国人労働者の積極的な受入れ政策を推し進め、経済的な観点から高い効果を上げているが、その背景には、言語政策によるコミュニケーションの共通性、宗教信仰をはじめとした民族融和政策等、生活レベルで多文化共生に根ざした国づくりがあった。また、シンガポールにおける高齢者介護施設を対象としたヒアリング調査を実施し、サービス利用者・職員共に多国籍・多文化による実践が行われている現状を報告した。本稿において報告した高齢者介護2施設で共通していたことは、国の言語政策の方針同様に、多国籍間の介護職員に共通言語があり、施設内の人的環境によっては、母国語もコミュニケーションツールとなることであった。また、施設で外国人介護職員を受け入れるための研修プログラムが独自に開発され実際に取り組まれていることであった。介護実践で不可欠となる「言語」については、外国人介護職員に向けた日本語教材開発等に資する研究も近年多く取り組まれているところであるが、今後はシンガポールのように多国籍間による介護実践がなされ、教育・研修プログラムが運用されている国を参考にするなど、ケアマネジメントのあり方についてもグローバルな視座のもと多面的に検討していくことで、多文化介護実践に新たな知見をもたらすと考えられた。

1. はじめに

わが国の65歳以上の高齢者（以下：高齢者）人口は、3627万人、総人口に占める割合は29.1%と過去最多となり、高齢化率は上昇の一途を辿っている¹⁾。高齢者人口は、いわゆる団塊の世代が全員75歳以上となる2025年まで増加し、その後、高齢者人口の増加は緩やかになると予想されている。その一方で、介護を必要とする要介護高齢者数の更なる増加に伴い要介護高齢者を支える介護人材の需要も増加することが予想されており²⁾、急速に少子化も進んでいるわが国にとって、介護人材の確保は急務の課題となっている。急速に進む高齢化率の上昇への対応と介護人材確保を背景に、政府は、介護職員の処遇改善・多様な人材確保・育成、ロボットやICT等、新技術への対応、新たな介護の担い手として、外国人材の受入等、多くの政策を展開している³⁾ところである。

本研究ではこれらの政策のなかでも、介護分野に従事する人材として急増し、今後も需要が高まると予想される外国人介護人材をテーマとして取り上げる。わが国における外国人介護人材の受入れ制度・政策は、2008年にインドネシアとEPA（経済連携協定）によって、看護師・介護福祉士候補生の受入れが開始されことにはじまり、続いて、フィリピン・ベトナムとのEPAによる受入れを開始した。高齢化の進行と介護人材不足が深刻化する2010年後半より、介護現場に外国人を迎え入れる動きが加速し、2016年に「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（改正入管法）」が成立、新しい在留資格「介護」が創設された。また「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」が制定され「技能実習生」としての外国人介護職が誕生することとなった。さらには、「特定技能1号」と「特定技能2号」の「在留資格の創設を含む入管法改正案」が政府により国会に提出、2019年より施行されることとなった。「特定技能」による就労は「介護技能評価試験」と「介護日本語評価試験」への合格が条件となっているが、これらの試験は、2022年3月現在、フィリピン、カンボジア、インドネシア、ネパール、モンゴル、ミャンマー、タイ、インド、スリランカ、ウズベキスタンにおいて実施されている⁴⁾。こうしたことから、日本の介護分野におけるグローバル化が急速に進んでいることは明らかである。

外国からの介護人材獲得については、強い労働力需要に加え、政府による介護人材受け入れ政策が奏功している⁵⁾と報告がある一方で、日本の介護現場への外国人介護職の適応については、介護技術習得に必要とする期間⁶⁾とそれに伴う人材育成費用⁷⁾、外国人介護職受入れにあたっての受入側の不安⁸⁾、日本語習得の課題⁹⁾等、多くの課題や指摘が多く報告され、外国人の受入れ・外国人介護職との協働には解決すべき課題が散見されるのが現状である。

わが国においては、国をあげて外国人労働者の受け入れを推進しているが、諸外国に比べると外国人労働者をマネジメントするといった経験の蓄積は乏しく、外国人介護人材の受入に伴う介護現場におけるマネジメントも同様の状況にある¹⁰⁾。わが国における介護分野の歴史では、2000年に介護保険制度が創設され、介護の「社会化」と呼ばれるに至るまで長い間、家庭内における家族介護によって担われ、介護は、日本人独自の価値観のもと行われてきた。少子高齢化を背景に介護保険制度導入以降、介護サービスが公的な位置づけのもと提供されることとなり、今日に至るまで、実践・研究の視点から介護実践のあり方や概念について醸成されてきたが、外国人の視点をも包含した概念形成には至っていないのが現状である。高い需要が見込まれる介護分野で、今後も世界各国から介護を担う外国人介護人材の受け入れを推進していくにあたっては、グローバル化を背景とした介護実践のあり方について、早急なパラダイムシフトが求められているといえよう。

こうした現状を研究の背景に、わが国と同じアジア圏にあり、多文化共生政策によって、グローバルかつ公的な介護サービスの提供による介護実践を実現しているシンガポールに着目する。

シンガポールは文化・習慣・言語の異なる者によって国を成している多民族国家として、外国人の積極的な受入政策を展開してきている。シンガポールにおけるグローバルケアの供給体制や実践されている具体的事例を取り上げ、そのメカニズムを分析することで、わが国における介護実践への示唆を得ることが期待される。以上より、シンガポールを研究対象国として、日本の介護実践への社会的見地を得て、外国人介護職員も包含した新たな介護実践に向けた概念形成やマネジメントのあり方の提言に向けた基礎資料とすることを本研究の目的とする。本稿では、文献・先行研究・統計データによる文献研究を中心として、シンガポールのグローバルケアの供給体制に至る歴史的変遷についてまとめ報告する。シンガポールの介護実践とケアマネジメントの現状については、2023年8月にシンガポールの高齢者介護施設へ訪問し、ヒアリングによって得た情報を加え報告する。

2. シンガポールの多民族国家に至る変遷

シンガポールの国土は約720平方キロメートルであり、東京23区よりやや大きい。人口は564万人（うちシンガポール人と永住者は407万人）が居住している（2022年）。国民の内訳は、中華系74%、マレー14%、インド系9%、その他3%（2022年）の多民族国家であり、言語は国語をマレー語、公用語として英語、中国語、マレー語、タミール語としている。宗教も仏教、キリスト教、イスラム教、道教、ヒンズー教と多様である¹¹⁾。

シンガポールは、貿易港として1819年以降に急速に発展した。発展の契機は、1819年に英国東インド会社のスタンフォード・ラッフルズが上陸し、商館建設の許可を得て1824年植民地化したことである。1942年より3年6か月にわたり日本軍が占領、現在のシンガポールの国民の内訳4か国は、エスニック・グループで分類される住民で構成されているが、日本軍占領期には、このエスニック・グループに対する不平等な処置が、民族間の不信感や対立を助長したとされている¹²⁾。その後、1963年にマレーシア連邦の州の一つとして独立を果たすが、当時、マレーシアはマレーシア人優遇政策をとっており、住民の多くが華人で構成され、民族平等を謳っていたシンガポールは、マレーシアの中央政府と政治的な溝を深めていくこととなった。さらに、政治的な対立だけでなく、民族間の対立にまで発展し、1964年にシンガポールのマレーシア人たちが優遇政策を求めるデモを決行した際、そのデモ隊と中華系住民が衝突したことをきっかけに、中華系民族とマレー系民族との間で2度の暴動が発生した。多くの死傷者を出したこの出来事は、決して繰り返してはならない出来事として現在も語り継がれている¹³⁾。その後、1965年にマレーシアから分離独立した。このように、近隣諸国の国際事情に影響を受ける形で国家形態が変形されてきたシンガポールでは、多民族の融和と多民族からなる国民の統合が最優先の政治課題であった。

3. シンガポールの外国人受入れ政策

シンガポールでは、1965年の独立後急速な経済発展を遂げ、わずか数十年で世界の先進工業国の1つとなったが、その背景には、政府の強力な外資導入政策と経済発展を国の根幹に据えた国家づくりがあった¹⁴⁾。急速な経済成長を記録したアジア諸国は、人口構成の変化スピードが速いとされ、少子化の

進行により扶養される人口の増大を支える労働力にかかる労働圧力の増大を背景に、不足する労働力を外国から積極的に導入する施策を取り入れてきた¹⁵⁾。シンガポールにおいては、1980年代に合計特殊出生率がすでに1.82に落ち込んでおり、高齢者ケアの担い手として国外の人材を導入するなどして、外国人労働者の受入れ政策を進めてきた。2020年9月の時点でシンガポール内の雇用者全体の4割近くを外国人労働者が占めるなど、世界的にも高水準な割合となり、今日に至るまで外国人労働者に大きく依存した経済構造となっている¹⁶⁾。

このように、シンガポールでは、外国人労働者が国内の経済成長と国際競争力の向上に寄与する形で国が発展し、世界的な外国人の受入れ大国ともなっている。民族国家として独立した以降も多様な民族の居住者や外国人労働者が存在し、1つの国として多文化・多言語等が融合するシンガポールでは、国民を標準化するための政策も同時に進められてきた。ここでは、研究テーマに関連し、介護実践で不可欠である「言語」と信仰者によって重要な意義をもつ「宗教」について取り上げる。

3-1 言語政策

シンガポールでは、先述のとおり多民族多言語多宗教の住民が一つの国に居住しながらも、国家としての統一が図られ、世界規模での経済発展を遂げているが、統一に対する国民意識が醸成されるには、言語政策が大きな役割を果たしたとされている¹⁷⁾。

シンガポールでは独立前の時代から、中華系民族・マレー系民族・インド系民族といわれる3大民族の間の調整を図るために、英語・華語・マレー語・タミル語の4つの言語を公用語として定めてきた。現在では、マレー語を国語としながらも、英語を公用語とし、英語と母語（中国語、マレー語、タミル語）の二言語政策が取られている。実際には教育やビジネスの現場において、英語が事実上の国語として浸透しているが、英語については、国際経済都市としての発展というビジネス的な側面と、国民の一体性を高めるための共通語としての統合政策的な側面により設定されてきた。また、政府は、原則として4つの言語は平等としているが、比較的に英語に優位的な立場を持たせており、現在は民族に関わらず小学校から英語を学ぶ教育体制となり、日常のほとんどの場面で英語が使用されている。英語に優位性を持たせたその他の要因として、独立時に周辺国と良好な関係を築くため、中華系国家と見なされないようにするためという、政治的な背景も報告されている¹⁸⁾。このように、多民族国家にあるシンガポールでは、民族間の文化的統合を可能にするためのコミュニケーション手段として、英語が共通言語であることに共通認識が図れてきた。シンガポールの国民は大多数が中華系であるが、中国語については、政府によって当時の地政学的背景の強い影響から、意図的に中国語の使用を抑制する政策を取ってきたとされている¹⁹⁾。一方で、シンガポールでは、華人（シンガポールで国籍を取った中国系の人）が多数を占めるが、華人の多くは家庭や日常生活で自分たちの出身地域の言語である、福建語、潮州語、広東語、海南語、客家語などの方言を使用していることが多く、特に祖父母世代との会話は方言で話すことが多かった²⁰⁾ こともあり、高齢者層を中心に中国語を話す者も多い。

このように、シンガポールは二言語政策によって、英語を共通言語として多民族間のコミュニケーションが円滑に進む方針を打ち出しながらも、各民族の母国語も尊重する形で母語教育も充実させている。こうした政策は民族のアイデンティティの維持に寄与しているとともに、多言語による外国人労働者の受入れの促進にも功を奏しているといえる。

3-2 宗教政策

シンガポールは多民族国家であると同時に多宗教国家でもある。多様な文化が交じり合うシンガポールは、各国の異なる生活様式が互いに影響し合うことで多彩な文化を生活に根ざしてきた。その一方で多様さ故に社会的分断を生じやすく外国からの思想的影響を受けやすい側面もあり、政府は、特に社会生活の根幹を成す要素である宗教の取り扱いに細心の注意を払ってきた。現在においては、それぞれの宗教が尊重されており、特定の宗教が国教として指定されていることはなく、信仰の自由は憲法で保障されている。

シンガポールでは、祝日を祝日法（Holidays Act）によって定めており、互いの宗教や生活観を尊重できるよう、国民に信徒の多い宗教の祭日は休日として設定されており、国民が各々の宗教の祭事に参加できるよう配慮されている。（表1）

また、多宗教国家であるシンガポールでは、それぞれの宗教に応じた信仰施設が国内に点在しており、HDBと呼ばれる集合団地に隣接するかたちで礼拝施設が設けられている。国内・地域において信仰宗教によるコミュニティが存在しており、宗教が生活に密着するとともに信仰しやすいような環境にも配慮されている。

シンガポールでは、政府をはじめとして、宗教団体、民間団体などが宗教を巡る法・社会制度に多様な取組みを行ってきた結果、多様性を社会政策に包摂することに成功し、今日のシンガポールは、「世界で一番宗教的ダイバーシティのある国家」²¹⁾と言われるまでになっている。

表1 シンガポールの祝祭日（2023年）

祝祭日名称（現地語など）	日付	祝祭日名称（日本語） 概要
New Year's Day	1月1日	新年
Chinese New Year	1月22～23日	中国正月 中華圏で重要視される祝祭日
Good Friday	4月7日	聖金曜日 キリスト教で重要視される復活祭前の金曜日
Hari Raya Puasa	4月22日	ハリラヤプアサ イスラム教で最重視される祝祭日、ラマダン（断食）明けを祝う
Labour Day	5月1日	勤労感謝の日（メーデー）
Vesak Day	6月2日	ベサックデー 仏教で重要視される祝祭日
Hari Raya Haji	6月29日	ハリラヤハジ イスラム教関連の祝祭日
National Day	8月9日	独立記念日
Deepavali	11月12日	ディープバリ ヒンドゥー教で重要視される祝祭日、新年にあたる
Christmas Day	12月25日	クリスマス キリスト教関連の祝祭日、イエス・キリストの降誕祭

JETRO「シンガポール 祝祭日」参照・作成

4. シンガポールにおける高齢者福祉政策と外国人労働者の受入れ


ここからは、シンガポールの高齢者介護に関連する制度・政策について概観していく。

シンガポールにおける高齢者福祉の社会政策の基本は、個人の自立を促すこと、支援の担い手として家族の強い絆を育成することし、家族による介護ありきという「家族主義型福祉レジーム」を基本としてきた。これは、1996年の老親扶養法（the Maintenance of Parents Act）でも示されているものであり、高齢の親たちがその子どもたちに対して面倒をみてくれるように、と裁判を通じて請求できるというものであった。こうして家族主義政策のもと「高齢者の介護は家庭で行うのが一般的」との認識が広まる一方で、専門職に従事する女性の就労と介護・育児等を補完するために、外国人家事労働者を介護の担い手として受入れる現象も起きていた。2013年の政府が実施した調査によると、高齢者のいる世帯の49.1%が、高齢者の介護のために外国人家事労働者を雇っている²²⁾との報告にみられるとおり、政府が掲げた「家族主義型福祉レジーム」には、早くからその有用性に疑問が呈されていた。

その後、シンガポールはアジア諸国の中で最も急速に高齢者率が上昇し²³⁾女性の労働力の進展と少子化などの要因も加わり、家族介護に替わる制度を要することとなった。

こうして、介護が必要となった高齢者向けの保険として、2002年に「エルダーシールド」(Elder Shield) と呼ばれる介護保険制度が創設された。40歳以上のCPF加入者^{注1)}は自発的に辞退しない限り、エルダーシールドに自動的に加入し、65歳になるまで保険料を個人の医療口座（メディセーブ）から支払う仕組みで、介護認定を受けた被保険者は、現金給付を受けることができる仕組みであった。エルダーシールドの創設によって、高齢者に関連する医療・介護施設は大幅に増えることとなった。その後、2019年に給付金額を引き上げ、給付期限を設けない制度改革のための法案がシンガポール議会に提

表2 シンガポールの介護保険制度

制度名称	エルダーシールド (2002年～)	ケアシールドライフ (2021年～)
運用主体	民間保険会社 (NTUCインカム、グレートイースタン、アビバ)	政府
被保険者	40歳以上の国民・永住権取得者 65歳になるまで納付	30歳以上の国民・永住権取得者 67歳になるまで納付
加入	任意（一旦自動加入するが、辞退可能）	強制（皆保険制度）
保障対象 (介護認定)	基本的な日常行為 (食事・入浴・歩行・着替え・寝起き・トイレ) のうち3項目以上を補助なしでできなくなった者	
保障金額	最大300Sドル（約24,000円）/月又は400Sドル（約32,000円）/月 (加入時期によって異なる)	最大600Sドル（約48,000円）/月 (毎年2%ずつ支給額が増加)
保障期間	最大5年間又は6年間 (加入時期によって異なる)	給付対象となる状態である限り、生涯を通じて保障
保障内容	在宅介護サービス、リハビリ費用、医療費、家計費、介護付き老人ホームの入所料など	

出典：日本経済研究所「ロボットロボット介護機器開発・標準化事業に係る海外調査」（2020年3月31日）より抜粋

出され、新たに「ケアシールドライフ」(Care Shield Life)が公布された。これは、政府によって管理され、30歳以上の国民及び永住権取得者が被保険者となり、1980年以降に出生した者は、加入を強制される。保険料の納付は、67歳までであり、給付条件は、エルダーシールドと同様だが、

給付対象となる状態である限り、生涯を通じて毎月600シンガポールドルが現金で支給される仕組みである。(表2)

5. シンガポールの介護サービス (Care Services)

シンガポールは、現役世代のライフスタイルの多様化により家族から介護を受けられないケースが増加しつつあり、介護サービスの需要が高まっている。介護サービスは、急性医療病院 (Acute Hospitals) に対する慢性治療と位置付けられているが、日本の介護保険制度上の分類と同様に、施設介護 (Residential Services) と居宅介護 (Community Services) に分けられている。なかでも、中長期型介護サービスとよばれる、在宅介護、デイケア、高齢者施設等の需要が高まりをみせている。また、収入や医療上の必要性など、一人一人の状況に応じた介護サービスの提供も必要とされ、高齢者介護施設は、従来型の老人ホームやケア付きの共同生活施設 (私立・公立ともに) など、これまでの施設形態やサービス提供の多様化を推進する必要性が指摘されている²⁴⁾。

今日のシンガポールにおける介護サービス分類は以下のとおりである。なお、本研究において介護実践の事例研究として訪問した高齢者介護施設 (Nursing Home) は、「介護が必要な高齢者に対し、長期的な治療、介護サービスを行う施設」とされている。(表3)

表3 中長期型介護サービス分類 (例)

		概要
在宅	在宅サービス	● 訪問看護、訪問介護、緩和医療ホームケア、食事宅配サービス、通院／エスコートサービス等
非居住型中長期ケア	デイケア	● 高齢者の交流、レクリエーション活動も含むデイケアサービス ● 認知症ケア等の特定のサービスも存在する
	コミュニティリハビリセンター	● 理学療法セラピー、スピーチセラピー等のリハビリテーションサービス
	シニアアクティビティセンター	● 公団住宅の空きスペース等でカラオケ、運動などを行い、高齢者の交流を促進するサービス
居住型中長期ケア	高齢者介護施設 (ナーシングホーム)	● 介護が必要な高齢者に対し、長期的な治療、介護サービスを行う施設 ● 自宅に家族などの介護者がいない、あるいは必要とされるレベルの介護ができる介護者がいない時に利用
	高齢者用賃貸施設 (sheltered home)	● ボランティア団体等が運営する介護付きでない高齢者用施設
	コミュニティ病院	● 入院治療を必要としないが、退院後も継続的な治療でリハビリテーションが必要な患者に医療サービスを提供

出典：日本経済研究所「ロボットロボット介護機器開発・標準化事業に係る海外調査」(2020年3月31日)より抜粋

6. 高齢者介護施設における外国人介護職員による介護実践

2023年8月に高齢者介護施設に訪問した施設のうち、多国籍の介護職員によるサービス提供がされ、外国人介護人材のマネジメントについてヒアリングができた2施設について報告する。ヒアリングは、2施設共に、Manager（管理職）に就く方を対象にし、①施設概要 ②利用者（国籍）、職員（国籍）③職員のマネジメントについて（外国人介護職員の就職までの経緯、保有資格、施設に勤務するための研修の有無・内容等）④多文化・多言語化における介護実践について、を主内容とした。

事例1：民間型高齢者介護施設

シンガポールにおける質の高い介護人材の必要性から、2019年に開設された高齢者介護施設で、民間による運営である。日本でいう特別養護老人ホームの運営（居住型中長期ケア）の他、短期滞在が可能なレスパイトケア・デイケア（非居住型中長期ケア）等のサービスも提供している。高齢者介護施設では、シンガポールで増加傾向にある、認知症高齢者の入居を想定した設備設計がされ、60床である。

訪問時の入居者数は36人（床）で、外国人介護職員は、インドネシア、ミャンマー等から受入れ、今後も外国人介護職員の受入れを進めていく予定である。現在就労している外国人介護職員は、母国で大学を卒業した、看護師資格の保有者である。看護師資格を基礎資格として保有しているため、介護実践への適応は早い。施設の方針として、入居者個々のニーズや状況に合わせた介護サービスを提供するには、医学的な知識も必要であるとしている。このことから、看護師資格を有する外国人介護職の受入は、サービス提供の質の担保ともなっている。多国籍間による介護実践のコミュニケーションは、英語と中国語が用いられている。施設を運営するグループには、介護を学ぶための教育機関もあり、外国人介護職員の研修もグループ内の教育機関で行っている。教育機関は、シンガポール人の介護未経験者も研修を受けることができるようになっており、実地体験が可能な実習室を備えていることから、実践に即した知識・技術を身に付けることが出来る体制を取っているのが特徴でもある。

事例2：民間型高齢者介護施設

2019年12月に開設された高齢者介護施設で、民間による運営である。日本でいう特別養護老人ホームの運営（居住型中長期ケア）の他、ホームケアサービス（在宅）・デイケア（非居住型中長期ケア）も提供している。高齢者介護施設では、従来の画一的な‘老人ホーム’から転換し、‘家庭’に近い居住空間を意識した施設設計のもとサービスが提供している。120人定員で、大きく4フロアに分類され、ユニット単位では、1ユニット10名、3部屋を基本としている。1ユニットを常時2名の介護職員によって介護にあたり、1フロアに1名の看護師を配置している。施設の方針に倣い、個室を基本としており、多居室は夫婦で入所としている。ユニット型を活かして個別ケアを提供している。また、身体機能面へのアプローチを重視しており、機能訓練に関連する専門職（上級理学療法士、作業療法士、栄養士、言語聴覚士、医療ソーシャルワーカー）によるプログラムを介護職員と連携のもと日々の生活のなかで提供しているのも特徴である。

入居者の国籍は、シンガポール他、香港・中国・日本・カナダ・デンマーク・インドネシア・インドと多様である。介護職員の国籍は、シンガポール他、フィリピン、マレーシア、ミャンマーである。入居者の国籍が多様であることから、外国人介護職員の採用時は英語でのコミュニケーションが可能であることを必須としている。施設内での共通言語は英語であるが、入居者と外国人介護職の母国語が同じ

である場合には、担当スタッフとしてケアにあたることもある。介護職員は、国籍を問わず看護師の資格は必須としておらず、介護未経験者には、一定のレベルに至るまで、施設内で専任職員による研修・トレーニングを提供している。この仕組みは、高齢者介護分野でのキャリアが形成できるよう、施設内の職員のみならず、広く社会に向けても公開している。介護人材育成に向けて、インターンシップ制度とも関連させ、研修を広く提供できる仕組みを作っている。

7. シンガポールの多文化共生施策と介護実践にみる日本における介護分野への示唆

少子高齢化と要介護高齢者の増加が見込まれるわが国において、国をあげて外国人介護人材の受入れが推進され、今後も外国人介護職員への期待は高まりをみせるであろう。本稿では、シンガポールにおける多文化共生施策と介護実践のマネジメントについて着目し、多文化共生政策の変遷と多国籍の介護職員による介護サービス提供の実際とマネジメントについてまとめた。

日本における外国人介護人材の受入れや実際に就労している外国人介護職員に関する研究は、これまでも多くの研究者によって取り組まれてきた。これまでの研究の着眼点や報告は、実践現場への適応上の課題が多い傾向にあり²⁵⁾、日本の立場から、外国人介護職員がいかにして日本の介護現場に適応できるか、に主眼が置かれていた。一方で、外国人介護職員に着眼した研究においては、衣食住や文化・風習・信仰、メンタルヘルス、休暇や一時帰国、プライベートに関する問題、交流・行事参加、介護業務など、日本での生活全般において複合的な課題を抱えている²⁶⁾ことが報告されている。このことから、介護現場に外国人介護人材を受入れ、日本人介護職員と協働のもと質の高い介護サービスの提供を目指していくには、介護現場における適応の現状・課題・あり方といった視点のみならず、外国人が日本という異国の地で生活することを俯瞰して捉え、受入れに必要な支援やサポートについて検討していくことが求められる。研究対象としたシンガポールでは、外国人労働者の積極的な受入れ政策を推し進め、経済的な観点から高い効果を上げてきた。近年では、外国人労働者の国民の割合比より政府が受入れの抑制を図る動きがみられるが、それほどシンガポールが生活し就労するうえで魅力的な国であるといえよう。その背景には、本稿で取り上げた、言語政策によるコミュニケーションの共通性、宗教信仰をはじめとした民族融和政策等、生活レベルで多文化共生に根ざした国づくりがあった。

外国人労働者の人材確保については世界規模となり、外国人労働者を巡る競争は今後益々激化し、介護分野における人材確保も世界レベルで行われることが予想される。

外国人が異国の地での就労や居住を考える際、生活に必須となる言語や信仰等については、検討する際の重要な要素となるであろう。非英語圏であり、国教が定められていないために無宗教と認識する者が多いわが国において、外国人労働者が文化的齟齬に直面することは想像に難くない。よって、今こそ、外国人労働者受入れの時代に即した多文化共生のあり方について考え、相互理解を深化させていく必要がある。シンガポールにおける多文化共生政策に関連する取り組みや歴史的な変遷は、今後のわが国のあり方を考えていく際に有益な情報になると考えられる。

また、シンガポールにおける介護については、サービス利用者・職員共に多国籍・多文化による実践が行われている現状を報告した。わが国においても、戦後から長期在住している外国人のほか、企業のグローバル化等を背景に在留外国人も増加するなど、高齢社会、地域社会において多国籍・多文化の様相がみられている。高齢者介護施設についても、冒頭の記述のとおり、外国人介護人材の受入れ国が多様化しており、介護現場におけるグローバル化が急速に進んでいる。シンガポールのようにサービス利

用者・職員共に多国籍となり、多文化間において介護が実践される高齢者介護施設も今後増えていくであろう。

本稿で取り上げたシンガポールの高齢者介護2施設で共通していたことは、国の言語政策の方針同様に、多国籍間の介護職員に共通言語があり、施設内の人的環境によっては、母国語もコミュニケーションツールとなることであった。また、2施設共に、施設（同一グループ）で外国人介護職員を受け入れるための研修プログラムが開発されていることであった。

言語について、わが国は法令による公用語の定めはないが、学校教育他、日本国内においては、日本語が唯一の公用語となっている。介護現場においても外国人介護職員の言語については、就労する外国人介護人材がどの制度（ルート）で来日したかや国籍等にかかわらず、日本語での介護実践を求めている²⁷⁾。外国人が介護現場で就労する際には、日常生活での会話ができるレベルの他、介護を実践するうえでの専門用語も理解する必要がある、外国人介護職員にとって、言語が大きなハードルとなっているのは明らかである。言語が外国人介護職員のハードルとなる要因には、わが国における介護福祉の理念や概念も関連していると考えられる。外国人介護職員のなかには、「(来日後の就労は)来日前に考えていた仕事と違った」とする者もあり²⁸⁾、「介護」や関連する「老い」の概念には、それぞれの国を背景とした異なる概念があることも報告されている²⁹⁾。わが国における介護福祉の理念・概念は、単に介助を行うといった単純なものではなく、尊厳の保持や自立支援の実現を目指すものであり、理念の実現に向けて、介護実践の思考過程に取り組み、根拠のある介護を実践することが求められている。外国人介護職員にもこうした理解が不可欠であり、外国人にとって介護現場で求められる知識・技術は、より高度なものとして捉えられているであろう。外国人が日本の介護現場で就労する際の言語面でのハードルの高さについて、日本人介護職員側も十分に理解すると共に、理念に即した介護実践ができるよう共に努めていく姿勢が多国籍・多文化間における協働の第一歩になるといえよう。

言語については、外国人介護職員に向けた日本語教材開発等に資する研究も近年多く取り組まれているところである。今後はシンガポールのように多国籍間による介護実践がなされ、教育・研修プログラムが運用されている国を参考にするなど、ケアマネジメントのあり方についてもグローバルな視座のもと多面的に検討していくことで、多文化介護実践に新たな知見をもたらすと考えられる。

本研究は、シンガポールの多文化共生施策と介護実践から、グローバル化が進むわが国の介護実践における示唆を得る目的で基礎的研究として位置づけ研究に取り組んだ。今後は、今回研究協力を得られたシンガポールの高齢者介護施設との関係性を維持し、多文化介護実践のより具体的なマネジメントの方法や教育・研修プログラムの分析等に取り組むと共に、わが国のグローバル化における介護実践のあり方について探求し研究をすすめていく所存である。

謝辞

本調査研究にご協力頂きました皆様に心より感謝申し上げます。

附記

本研究は、JPS科研費（23K01914）を受けた研究成果の一部である。

注

注1) CPFとは、Central Provident Fund（中央積立基金）のことをいう。社会保障制度は、国による貯蓄スキームを提供することを目的としたCPFを骨格にして運営されている。CPF制度によって加入者個人に積み立てられた口座は年金給付、医療費、住宅購入費、教育費等の目的で支出される。この他に、低所得者や高齢者、障害者等のために公的扶助制度や社会福祉制度があるが、これらの制度は自己責任や家族・地域による相互扶助によっても支えることができない場合のセーフティネットとして位置づけられている。

引用・参考文献

- 1) 総務省統計局「高齢者の人口」
<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1321.html> (2023.09.09)
- 2) 厚生労働省 社会・援護局 福祉基盤課福祉人材確保対策室「福祉・介護人材確保対策について」
<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000549665.pdf> (2023.09.09)
- 3) 同掲書2)
- 4) 厚生労働省「介護分野における外国人の受入実績等」介護分野における特定技能協議会運営委員会 令和3年度第1回
<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/001090473.pdf> (2023.09.09)
- 5) 矢澤朋子 (2021)「コロナ下でも、外国人介護人材は増加」大和総研
https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20210611_022333.pdf (2023.09.09)
- 6) 伊藤鏡 (2014)「介護現場における外国人介護労働者の評価と意欲」『厚生指標』61 (11) : 27-35.
- 7) 于洋 (2020)「わが国における外国人介護人材の受け入れ政策の展開と課題」『城西現代政策研究』13 (2) : 1-17
- 8) 大林博美、村上実奈 (2019)「外国人介護者の夜勤導入への取り組みの現状と課題」豊橋創造大学短期大学, 36 : 43-59
- 9) 清水弥生 (2022)「日本における外国人介護労働者の現状と受け入れの課題」『神戸女子大学健康福祉学部紀要』14 : 11-25
- 10) 二瓶さやか (2021)「多文化間における介護実践における予備的考察」『介護福祉士』26 : 69-75.
- 11) 外務省シンガポール共和国 (Republic of Singapore) 基礎データ
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/data.html> (2023.09.10)
- 12) 小仲珠世 (2006)「多民族社会におけるメディアーシンガポールの多文化理解/共生に関する考察」国際開発研究フォーラム, 32 : 76
- 13) 一般財団法人自治体国際化協会 (2015)「シンガポールの民族融和・多文化共生政策について」Clair Report No.423 : 1-40
- 14) J.CLAIR SINGAPORE (2018)
http://www.clair.org.sg/wpcontent/uploads/2018/03/jichi_sin_3_keizai_2015.pdf (2023.09.10)
- 15) 安里和晃 (2013)「グローバルなケアの供給体制と家族」社会学評論, 64 (4) : 625-648
- 16) 日本総研「選別色強まるシンガポールの外国人労働者受入策」
<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=38558> (2023.09.11)
- 17) 氏家 (小澤) 佐江子 (2020)「シンガポールの言語政策と多言語主義」アジア英語研究 22 : 57-76

- 18) 同掲書13)
- 19) 氏家佐江子 (2015)「シンガポールのグローバル人材育成を支える二言語制度の政策・教育について」Japan Society for Research Policy and Innovation Management, 年次大会講演要旨集, 30巻: 832-833.
- 20) 横浜勇樹 (2020)「シンガポールの言語教育政策とアイデンティティ —シンガポール華人への影響を中心に—」人間環境学会『紀要』第34号, December:45-59
- 21) 一般財団法人自治体国際化協会 (2023)「シンガポールの宗教政策にみる多文化共生への取組み」Clair Report No.537: 1-59
- 22) 岩崎薫里 (2019)「シンガポールの外国人労働者受け入れ策 —徹底した政策の効果と問題—」JRIレビュー, Vol.10, No.71: 125-138
- 23) 浜島清史 (2012)「シンガポールにおける高齢者福祉と施設介護」社会科学研究, 63巻, 5-6号: 131-148
- 24) 「The Future of Eldercare in Singapore」
<https://ycpsolidiance.com/white-paper/the-future-of-eldercare-in-singapore> (2023.09.11)
- 25) 同掲書10)
- 26) 羅珉京 (2022)「外国人介護人材支援における多文化ソーシャルワーク実践」長野大学紀要, 44(2): 65-66
- 27) 同掲書9)
- 28) 平井辰也 (2022)「外国人介護労働者受け入れの現状について—受け入れ制度と日本語教育の観点から—」, 日本語教育, 182: 1-15
- 29) 二瓶さやか (2022)「外国人介護職の介護実践における異文化適応と意識変容に関する研究 —インドネシア人を対象とした質的分析から—」, 介護福祉学, 第29巻第2号: 61-72