

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ドイツにおける介護人材確保のための施策—外国人の募集・斡旋を中心に—
他言語論題 Title in other language	Measures to Attract Nursing Professionals in Germany: Focusing on Recruiting from Abroad for the German Labor Market
著者 / 所属 Author(s)	渡辺 富久子 (WATANABE Fukuko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 調査企画課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	875
刊行日 Issue Date	2023-11-20
ページ Pages	113-137
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ドイツでは、介護人材確保のための様々な立法措置がとられている。資格の高度化、処遇や労働条件の改善のほか、外国人材の獲得にも力が入れている。本稿では、その経緯と課題を概観する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# ドイツにおける介護人材確保のための施策 —外国人の募集・斡旋を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
調査企画課 渡辺 富久子

## 目 次

はじめに

### I 介護士資格及び介護分野の労働市場

- 1 介護士資格
- 2 介護分野の労働市場

### II 介護人材の確保を目的とする立法措置

- 1 職業訓練の改革—資格の高度化—
- 2 処遇（賃金）改善
- 3 その他の労働条件の改善—家庭と仕事の両立・増員・デジタル化—
- 4 リカレント・リスキリング教育の助成の強化

### III 外国からの専門人材の受入りに係る法的枠組み

- 1 外国人労働者の受入りに係る法的枠組み—専門人材を中心に—
- 2 専門人材の移住を更に促進する法律（2023年）

### IV 外国の介護人材の募集・斡旋に係る規制

- 1 EU域外国の介護人材の募集・斡旋に係る規制
- 2 EU域外国の介護人材の募集・斡旋のための公的制度
- 3 ドイツにおける外国の介護人材の募集・斡旋に係る課題

おわりに

キーワード：ドイツ、介護、介護士、外国人労働者、人材不足、在宅介護、処遇改善

## 要 旨

- ① 少子高齢化が進むドイツでは、あらゆる労働分野において人材確保が困難となりつつある。特に介護分野では、今後要介護者が増え続けるという見込みの下、2010年代から立法措置が講じられてきた。
- ② 主な立法措置は、看護師と介護士の資格を統一することによる資格の高度化、最低賃金の引上げや労働条件の改善、リカレント・リスキリング教育の助成の強化に関するものであった。これらの措置はドイツ国内において介護職者を増やすことを目的としたものである。特に看護師との資格の統一による資格の高度化は、資格を一層プロフェッショナルなものとし、職業としての魅力を高めることを目的とする。職業訓練における金銭的なインセンティブも設けられ、専門学校での学費は不要となり、医療機関・介護施設における実習に対する報酬支払の仕組みが作られた。
- ③ 同時に、外国からの専門人材を増やすことを目的として、外国人就労の規制も緩和されつつある。ドイツの労働市場において専門人材の供給を増やすために、2019年の専門人材移住法に続き、2023年には「専門人材の移住を更に促進する法律」が制定された。これらの法律は、従前の就労許可において優遇してきた大卒者に加えて、ドイツの国内外において職業訓練を受けて職業資格を有する外国人をも優遇するようにしたものである。
- ④ 外国の介護人材の募集・斡旋（あっせん）については、2013年に二国間協定に基づく公的な募集プログラムが開始され、民間事業者にも解禁された。これらの政策の結果、2022年の看護介護職に占める外国人の割合は14%(24万4千人)となっている。しかし、公的な募集で採用されている外国人は2021年現在3,500人弱にとどまる。民間事業者が行う募集については、外国人にとって公正で透明な手続の普及が課題とされる。在宅介護の分野では、滞在許可を必要としないEU諸国のうち、東欧からの外国人による闇労働が広く行われており、特に費用負担の課題が大きい。
- ⑤ 介護職者の一層の処遇改善を行えば、税金からの補助等を増やさない限り、要介護者の自己負担分を引き上げることによりカバーせざるを得ないことが懸念されている。介護人材確保の取組とともに、高齢者が少しでも長く自己決定しながら生活できるようにする取組が重要と指摘される。

## はじめに

ドイツでは、1972年以降、常に死亡者数が出生者数を上回っており<sup>(1)</sup>、2022年の合計特殊出生率は1.46であった<sup>(2)</sup>。また、65歳以上の人口は1990年の1200万人（総人口に占める割合は15%）から、2021年の1840万人（同22%）へと約50%増えている<sup>(3)</sup>。このように、日本同様、ドイツにおいても少子高齢化が進んでいる。

少子高齢化社会で深刻となるのは、あらゆる分野での人材の不足である。ドイツにおいては、今後要介護者が増えるという見込みの下<sup>(4)</sup>、介護分野での人材不足は早くから懸念されてきた。そのため、2010年代以降、介護人材の確保を目的とした随時の立法措置がとられている。その際、国内における介護士養成に力を入れるのみならず、外国からの介護人材募集も積極的になされてきた。これらの措置は確実に効果を上げ、入所型介護施設及び訪問型介護事業所の介護職員は2001年の約66万5千人から2021年の約125万7千人へと倍増した<sup>(5)</sup>。しかし、2021年には有資格の介護士が1万7千人不足するなど<sup>(6)</sup>、人材は依然として大幅に不足しており、この傾向は今後も続くとされる<sup>(7)</sup>。

日本においても2040年度において約280万人（2019年度比+約69万人）の介護職員が必要と見込まれ<sup>(8)</sup>、今後、毎年平均で3万～5万人前後の介護職員の増加が必要と指摘されるなど<sup>(9)</sup>、同様の課題があるため、本稿では、参考として、ドイツの介護人材確保を目的としたこれまでの政策及び立法を概観する。最初に、前提として、ドイツの介護士資格及び介護の労働市場に関するデータを紹介する（Ⅰ）。続いて、介護人材確保を目的とした立法の全般を紹介した後（Ⅱ）、外国からの介護人材の獲得に焦点を当て、まずは外国の専門人材の受入れに係る一般的な法的枠組みを（Ⅲ）、次に外国の介護人材の募集・斡旋（あっせん）に係る規制とその課題を紹介する（Ⅳ）。

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年9月20日である。

- (1) „Geburten und Sterblichkeit.“ Bund-Länder Demografie Portal <<https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/Themen/Geburten-Sterblichkeit.html>>
- (2) „Geburten.“ Statistisches Bundesamt website <[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/_inhalt.html)> 移民・難民の増加により、ここ数年の合計特殊出生率は上昇傾向にあり（ただし、2022年には2021年の1.58から下がった。）、人口全体としても2011年以降増加傾向にある。„Erläuterungen zum Bevölkerungsstand,“ 19. Januar 2023. Statistisches Bundesamt website <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Methoden/erlaeuterungen.html>> 合計特殊出生率とは、15～49歳までの女子の年齢別出生率を合計したものである。「6 用語の解説」『「出生に関する統計」の概況』厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/syussyo-4/syussyo6.html>>
- (3) „Ältere Menschen.“ Statistisches Bundesamt website <<https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/bevoelkerung-ab-65-j.html>>
- (4) 2021年の要介護者は500万人、2055年には680万人に増えると予想されている。„Pflegevorausberechnung,“ 30. März 2023. Statistisches Bundesamt website <[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/_inhalt.html)>
- (5) Bundesministerium für Gesundheit, „Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung,“ 13. Februar 2023, S. 17.
- (6) Susanne Seyda et al., „Pflegeberufe besonders vom Fachkräftemangel betroffen,“ *KOFA Kompakt*, 10/2021, S. 5. Institut der deutschen Wirtschaft Köln website <<https://www.iwkoeln.de/studien/susanne-seyda-helen-hickmann-pflegeberufe-besonders-vom-fachkraeftemangel-betroffen.html>>
- (7) 2035年には、今日より13万人多くの有資格の介護士が必要とする推計もある。Michael Hüther und Susanna Kochskämper (IW), „Pflegetotstand: so viele Fachkräfte fehlen wirklich,“ 10. September 2018, S 4ff.
- (8) 「介護人材確保に向けた取り組み」厚生労働省ウェブサイト <[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_02977.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_02977.html)>
- (9) 中村和敏「日本における外国人介護人材の受け入れと今後の課題」『エコノミクス』26(2), 2022.3, pp.68-69.

## I 介護士資格及び介護分野の労働市場

### 1 介護士資格

ドイツの介護士資格は、3年間の職業訓練を必要とする国家資格である。介護士資格は、2020年から施行されている看護介護職法（Pflegeberufegesetz）<sup>(10)</sup>に基づく改革により、看護師及び小児看護師の資格と統合され、職業訓練も統一的行われるようになった。統一後、上記3つの資格を合わせた「看護介護専門士（Pflegeschwester / Pflegefachmann）」という新たな資格が創設され、統計においても一括して扱われるようになっている。以下では、その経緯を記す。

ドイツにおいては、従来、看護師（Krankenpfleger）、小児看護師（Kinderkrankenpfleger）及び高齢者介護士（Altenpfleger）という3つの関連する資格があった。つまり、従前の資格は、看護又は介護（Pflege）の対象が患者（Kranke）、小児患者（Kinder）又は高齢者（Alte）であるかによって区分されていた。

改革前のドイツの高齢者介護士は、介助や世話のほかに医療行為（点滴、傷の処置、人工呼吸器の監視、投薬、血糖測定、カテーテル挿入、筋肉注射等）も行っており<sup>(11)</sup>、要介護の高齢者のために必要なケア全体を担うものとされていた<sup>(12)</sup>。しかし、他のEU加盟国（オーストリア及びルクセンブルクを除く。）には、このように高齢者のみを対象とする資格はなく、介護及び老年学は看護の一領域であった。そのため、ドイツの高齢者介護士の資格は、他のEU加盟国においては資格として扱われず、ドイツの高齢者介護士は補助者（Hilfskraft）として働かなければならなかった<sup>(13)</sup>。

他方で、EUでは2005年に「職業資格の相互承認に関する指令（2005/36/EG）」<sup>(14)</sup>が制定された。この指令によって、あるEU加盟国で取得した職業資格が他の加盟国でも通用するように、医師や看護師、薬剤師等の一定の職業資格の要件が統一され、これらの資格がEU域内において相互承認される仕組みが作られた。看護介護職法は、このEU指令を実施するためのものである。さらに、上記3つの資格を統一したことの背景として、医療の進歩により治療が複雑化し、新しい技術を用いることも増え、介護の現場で一層の医療の知識を要求されるが多くなった一方で、病院においても要介護者や認知症患者の割合が増えたためとも説明される<sup>(15)</sup>。

新制度では、3年間の職業訓練のうち最初の2年間は「一般（ジェネラリスト）教育

(10) Pflegeberufegesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2581). 看護介護職法については、松本勝明「ドイツにおけるケア専門職養成教育制度の改革」『健保連海外医療保障』No.129, 2022.3, pp.1-14; 泉真樹子「【ドイツ】看護介護職を改革する法律」『外国の立法』No.273-2, 2017.11, pp.10-11. <<https://doi.org/10.11501/10984035>>

(11) 従前の高齢者介護士法（Altenpflegegesetz vom 17. November 2000 (BGBl. I S. 1513). 2003年8月1日施行）第3条では、職業訓練で身に付けるべき事項として、介助や世話のほか、医学看護の専門的な知識を基にした包括的・計画的なケア、病気の高齢者の治療における協働（医師の指示の実施を含む。）等が挙げられていた。

(12) 高木和美「ドイツにおける高齢者看護師（AltenpflegerIn）の職業領域に関する判決とその理由」『社会医学研究』23号, 2005, pp.63-73.

(13) Az.: 2 BvF 1/01, Rn. 74.

(14) Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, OJ L 255, 30.9.2005, pp. 22-142; 木戸裕「ドイツの大学における「二元制学修」と看護教育—ローニャ・プロセスとコペンハーゲン・プロセスの展開も含めて—」『高崎経済大学論集』60巻4号, 2018.3, pp.87-89.

(15) „Generalistische Pflegeausbildung.“ Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege website <<https://www.stmgp.bayern.de/pflege/generalistische-pflegeausbildung/>>

(generalistische Ausbildung)」を受ける。「一般教育」は、従前の3つの資格についての基本的な内容を合わせたもので、あらゆる年齢のあらゆる状態（急性期・慢性期・在宅等）の患者及び要介護者への対応を可能とすることを目標とする。3年目は一般教育を継続することもできるし、看護・小児看護又は高齢者介護に特化した教育を受けることもできる。一般教育を3年間受けた場合には「看護介護専門士」となり（看護介護職法第1条）、3年目に領域を特化した場合には「看護・小児看護師」又は「高齢者介護士」となる<sup>(16)</sup>（第58条）。看護介護専門士は、病院から介護施設へ、又はその逆に職場を変えることができる。

本稿では、以下、ドイツ語の“Pflege”が介護及び看護の両方を実態として含む場合には「看護介護」、「看護介護職」等と記述し、高齢者介護に限定される場合には「介護」、「介護士」、「介護職」、「介護職員」等の語を用いる。また、「介護職」、「介護職員」と記す場合は、3年間の職業訓練を修了した介護士（看護介護士）、1～2年間の職業訓練を修了した介護補助士（看護介護補助士）<sup>(17)</sup>及び職業訓練を受けていない補助者を併せたものとする。なお、ドイツにおいては病院勤務の看護師の不足も深刻であるが、本稿では高齢者介護士についてのみ述べる。

## 2 介護分野の労働市場

本節では、職業斡旋や雇用対策等を行う連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）<sup>(18)</sup>が2023年5月に公表した『看護介護分野の労働市場の現況』<sup>(19)</sup>から、看護及び介護を担う被用者の属性、給与等を中心にそのデータを紹介する。

2022年における社会保険の加入義務がある看護介護職の被用者は、170万人であった。これは看護介護職者の絶対数（時短勤務を含む。）であり、フルタイム換算では130万人であった。上記170万人のうち、スペシャリスト（ICU看護師、周期麻酔看護師など）は7%、専門士（Fachkraft. 3年間の職業訓練を修了した者）は63%、補助者（Helfer. 補助士を含む。）が30%である。職場別にみると、170万人のうちの約40%が病院、約30%が入所型介護施設、約17%が訪問型介護事業所で働いている<sup>(20)</sup>。

月給（税金・社会保険料の控除前の総額。以下この段落において「給与」）についてみると、2021年における社会保険の加入義務がある看護介護職の被用者全体の平均給与は3,531ユーロ（2016年の3,013ユーロから17%増）、専門士の給与は3,659ユーロ、補助者の給与は2,559ユーロであった。その他の職業を含めた全被用者の2021年の平均給与は3,516ユーロ、専門士は3,259ユーロ、補助者は2,426ユーロであり、看護介護職の専門士及び補助者の給与は全ての職業の平均よりも高かったことから、他の職業と比べても遜色がないと言える<sup>(21)</sup>。ただし、

(16) „Generalistische Pflegeausbildung – Hintergrund, Inhalte und Gehalt.“ Medi-Karriere website <<https://www.medi-karriere.de/medizinische-berufe/generalistische-pflegeausbildung/>> ジェネラリストとしての看護介護専門士では、新生児の集中治療等の特別な知識や経験が必要となる事態に対応できないという批判もある。Katharina C. Koltermann, „Das neue Pflegeberufegesetz und seine Berufsabschlüsse,“ *Gesundheits- und Sozialpolitik*, 76(12), 2022, S. 13ff.

(17) 介護補助士（看護介護補助士）の職業資格は州法で定められているため、職業訓練期間等は州により異なる。

(18) 連邦雇用エージェンシーは、連邦労働社会省の法的監督の下、社会法典第3編—就労促進—が定める任務（職業斡旋、失業手当の給付等）を行う公法人である（社会法典第3編第367条、第368条及び第393条）。本部はニュルンベルクにあり、全国に156ある支所（Agentur für Arbeit）は、日本のハローワークに相当する。„Bundesagentur für Arbeit (BA).“ Bund.de website <<https://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/BA/BA-Hauptadresse/Zentrale-der-Bundesagentur-fuer-Arbeit.html?nn=4641496>>

(19) Bundesagentur für Arbeit, „Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich,“ Mai 2023.

(20) *ibid.*, S. 7f.

(21) *ibid.*, S. 9f. 1ユーロ = 157円（令和5年9月分報告省令レート）

これを職場別にみると、病院で働く方が介護施設・事業所で働くよりも給与が高く、両者の間には明らかな違いがある。具体的には、専門士の平均給与は、病院では3,923ユーロ、入所型介護施設では約3,360ユーロ、訪問型介護事業所では3,063ユーロであった。また、補助者の平均給与は、病院では3,093ユーロ、入所型介護施設では2,414ユーロ、訪問型介護事業所では2,288ユーロであった<sup>(22)</sup>。

看護介護職については、伝統的に女性の職業というイメージが定着しているが、実際に女性82%、男性18%であった(2022年)。フルタイム勤務が51%、時短勤務(Teilzeit)が49%であることにも、家庭生活と両立するために勤務時間を減らす傾向にある女性が多いことが反映されている。外国人は看護介護職の14%を占めるが、これは他の職業の平均と同様の割合である<sup>(23)</sup>。

## II 介護人材の確保を目的とする立法措置

ドイツでは、1994年に社会法典第11編—社会的介護保険—(以下「介護保険法」という。)<sup>(24)</sup>が制定され(1995年施行)、高齢者が介護サービスを受ける際に必要となる費用の一部が社会保険により賄われるようになった。これに伴いプロによる介護<sup>(25)</sup>に対する需要が増えた上、近年、女性の就業率が高まったこと<sup>(26)</sup>、高齢者の数が増えていること等により、様々な介護サービスに対する需要が増えてきた。さらに、介護保険法で定める介護サービスが認知症患者にも拡充されたこと(2017年)<sup>(27)</sup>、介護職の労働条件を改善するために介護職の数を増やすことが目指されていること等からも、より多くの介護職が必要となる。

このような背景の下、第2次メルケル(Angela Merkel)政権(2009～2013年。キリスト教民主/社会同盟(CDU/CSU)・自由民主党(FDP))以降の各政権において、介護人材の確保を目的とする政策プログラムが実施されてきた<sup>(28)</sup>。中でも、第4次メルケル政権(2018～2021年。CDU/CSU・社会民主党(SPD))の政策プログラム「協働アクション介護(Konzertierte Aktion Pflege: KAP)」(2019年)<sup>(29)</sup>は、①職業訓練の改革、②人材マネジメント・労働安全衛生、③介護士の責任範囲の拡大・業務のデジタル化、④外国からの介護人材の獲得、⑤賃金の引上げ、を軸とした包括的な内容となっている。前記のように、介護職者の人数・給与は増大・上昇傾向にあるが、これはこれらの政府の施策によるものと言えるであろう。

<sup>(22)</sup> *ibid.*, S. 10.

<sup>(23)</sup> *ibid.*, S. 12.

<sup>(24)</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) – Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014). ドイツにおける介護サービス全般の概要については、小磯明『ドイツの介護保険改革』同時代社、2023を参照。

<sup>(25)</sup> 職業としての介護は、仕事が家族のすることに近かったこと、独自の学問領域も形成されていなかったことなどから、1990年代には「準(セミ)プロ」の資格とみなされていた。2000年代以降、介護の学問化が進み、累次の法改正により介護の職務範囲が増えたことなどから、プロフェッショナル化したとされる。Heiner Friesacher, „Professionalisierung der Pflege: vom Hilfsberuf zur evidenzbasierten Heilkunde,“ *Intensiv*, 17(4), 2009, S. 177 ff. なお、高齢者介護士の職業訓練について定める法律は、1969年以降、各州の州法で定められていたが、2000年に連邦で統一的法律(前掲注<sup>(11)</sup>参照)が制定された。BT-Drucksache 14/1578, S. 11.

<sup>(26)</sup> ドイツでは、伝統的に、主に家族による介護が行われてきた。

<sup>(27)</sup> 渡辺富久子「ドイツにおける介護保険法の改正—認知症患者を考慮した要介護認定の基準の変更—」『外国の立法』No.268, 2016.6, pp.38-89. <<https://doi.org/10.11501/10016374>>

<sup>(28)</sup> 第2次メルケル政権の政策プログラムは、Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege (2012-2015)、第3次メルケル政権(2013～2017年。CDU/CSU・SPD)のものは、Sofortprogramm Kranken- und Altenpflegeであった。

<sup>(29)</sup> Bundesministerium für Gesundheit, „Konzertierte Aktion Pflege – Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5,“ November 2019.

本章では、上記の各政策プログラムの枠内でこれまでに行われた主要な立法措置の概要を、①職業訓練の改革、②介護職者の処遇（賃金）改善、③介護職者の労働条件の改善、④リカレント・リスクリング教育の助成の強化に分けて紹介する。

## 1 職業訓練の改革—資格の高度化—

前述の看護介護職法の制定（2020年）——看護師・介護士の職業教育・資格の統一——により、看護介護専門士という新しい資格が誕生した。看護介護職法の目的は、資格を一層高度化し、プロフェッショナルなものとすることであり、職業訓練は従来よりも体系的なものとなった。また、看護介護職法では、看護介護のマネジメントや学問としての看護介護について学ぶ高等教育についても定められた（第3章）。このような改革は、職業としての看護介護に関心を持つ者を増やそうとする試みであり、職業訓練生がキャリアの展望を描くことができるようにしようとするものであった<sup>(30)</sup>。

また、職業訓練生を増やすための金銭的インセンティブも設けられた。職業訓練は、看護介護専門学校（Pflegeschule）における理論の学習と、病院（Krankenhaus）<sup>(31)</sup>や介護施設<sup>(32)</sup>における実習から成る<sup>(33)</sup>。職業訓練生にとって、看護介護専門学校の学費は不要であり、実習に対しては報酬（Ausbildungsvergütung）が支払われる。連邦家庭・高齢者・女性・青少年省によれば、報酬額（税引き前）は、州ごと・施設ごとの違いはあるが、1年目が約1,190ユーロ／月、2年目が約1,252ユーロ／月、3年目が約1,353ユーロ／月である（2022年4月時点）<sup>(34)</sup>。看護介護専門学校の学費及び病院・介護施設における実習のための費用は、各州に設置される基金（実習生を受け入れるか否かにかかわらず全ての病院・介護施設、州、介護保険（民間保険を含む。）が拠出）から賄われる<sup>(35)</sup>。

## 2 処遇（賃金）改善

介護士の魅力を高めるためには、処遇の改善が必須である。以下に示すとおり、近年、介護士の賃金は大きく引き上げられている。以下、処遇改善の概要を紹介する。

### (1) 最低賃金

介護分野（入所型介護施設・訪問型介護事業所・要介護者のための訪問看護<sup>(36)</sup>）の最低賃金は、連邦労働社会省の下に設置された介護委員会（介護分野の労使の代表者各々4名、計8名で構成）の勧告に基づき、連邦労働社会省の法規命令により定められる（労働者送出处<sup>(37)</sup>）

<sup>(30)</sup> Bundesregierung, *Konzertierte Aktion Pflege: Zweiter Bericht zum Stand der Umsetzung der Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5*, 2021, S. 46.

<sup>(31)</sup> Krankenhaus は、外来診療を行わない総合病院を指す。

<sup>(32)</sup> 入所型・訪問型の両方を含む。

<sup>(33)</sup> 職業教育3年の間に、専門学校での理論の学習が2,100時間、施設における実習は2,500時間行われ、専門学校での学習と実習が交互に行われる。Pflegeberufe-Ausbildungs- und -Prüfungsverordnung vom 2. Oktober 2018 (BGBl. I S. 1572), § 1, Anlage 6 und 7.

<sup>(34)</sup> „Die Ausbildungsvergütung.“ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend website <<https://www.pflegeausbildung.net/alles-zur-ausbildung/verguetung-und-finanzierung.html>>

<sup>(35)</sup> „Finanzierung der Ausbildung.“ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend website <<https://www.pflegeausbildung.net/fuer-ausbilder-und-pflegesschulen/finanzierung.html>>

<sup>(36)</sup> ドイツでは、特別な専門知識を要しない訪問看護は、介護士も行うことができる。

<sup>(37)</sup> Arbeitnehmer-Entsendegesetz vom 20. April 2009 (BGBl. I S. 799). 一般的な最低賃金は、最低賃金法 (Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348)) 第1条第2項に定められており、その額は、2023年7月現在、12ユーロで

第 11 条)。初回の法規命令は 2010 年に制定され<sup>(38)</sup>、最低賃金（時給）は西ドイツ地域 8.5 ユーロ、東ドイツ地域 7.5 ユーロと定められた。

最低賃金はその後、随時改定され、2022 年に施行された法規命令<sup>(39)</sup>では、①職業訓練を受けずに介護に従事する補助者、② 1 年以上の職業訓練を修了した介護補助士（看護介護補助士）、③ 3 年間の職業訓練を修了した介護士（看護介護専門士）の 3 つに分けて最低賃金が定められ、東西格差がなくなった（表 1）。2023 年 12 月 1 日以降の介護士の最低賃金は、18.25 ユーロと定められている。

表 1 介護分野の最低賃金（2022 年以降）

	職業訓練を受けていない 補助者	介護補助士 (看護介護補助士)	介護士 (看護介護専門士)
2022 年 5 月～	12.55 ユーロ	13.20 ユーロ	15.40 ユーロ
2022 年 9 月～	13.70 ユーロ	14.60 ユーロ	17.10 ユーロ
2023 年 5 月～	13.90 ユーロ	14.90 ユーロ	17.65 ユーロ
2023 年 12 月～	14.15 ユーロ	15.25 ユーロ	18.25 ユーロ

(出典) Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche vom 20. April 2022 (BAnz AT 26.4.2022) を基に筆者作成。

2023 年 8 月、介護委員会は、介護士の最低賃金を 2024 年 5 月以降 19.50 ユーロ、2025 年 7 月以降 20.50 ユーロとするよう、更なる引上げを勧告した<sup>(40)</sup>。

## (2) 労働協約

ドイツにおいては、全国レベルで産業別に組織された労働組合と使用者団体が労働協約を締結し、賃金を含む最低の労働条件を定めている。契約当事者である労働組合及び使用者団体の加入者は、当該労働協約に拘束される（労働協約法<sup>(41)</sup>第 3 条）。連邦労働社会省は、公の利益のために必要と認められる場合には、契約の両当事者による申請に基づき、産業別労働協約を当該産業の全事業者とその被用者に拡張して適用することを宣言することができる（一般的拘束力宣言（Allgemeinverbindlicherklärung）。労働協約法第 5 条、労働者送出法第 7 条・第 7a 条）。労働協約にはそのほかに、特定の地域レベルでの産業別労働協約（Flächentarifvertrag）、企業（事業所）レベルでの労働協約（Firmentarifvertrag）がある。このような労働協約の制度の背景には、労働条件は国家の介入によるよりも、労使で決定するのが望ましいという考えがある<sup>(42)</sup>。なお、当然のことながら、労働協約で取り決められる額は、行政府が定める最低賃金額を上回らな

---

ある。労働者送出法は、本来、国外の請負企業がドイツに労働者を送り出すことを規制する法律であるが、同法に基づき定められる最低賃金が国内の労働関係にも適用されるべく利用されている。岩佐卓也『現代ドイツの労働協約』法律文化社、2015、pp.148-149。

(38) Pflegearbeitsbedingungenverordnung vom 15. Juli 2010 (BAnz. S. 2571).

(39) Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Pflegebranche vom 20. April 2022 (BAnz AT 26.4.2022).

(40) „Mindestlohn in der Altenpflege soll steigen,“ 29. August 2023. Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/mindestlohn-altenpflege-steigt-2216632#:~:text=Die%20Pflegekommission%20hat%20sich%20einstimmig,um%20bis%20zu%2014%20Prozent>>

(41) Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323).

(42) 岩佐 前掲注(37), pp.102-103, 148-150; 「(ドイツ) 賃金ダンピング防止のための「業種別最低賃金」」2023.6. 労働政策研究・研修機構ウェブサイト <[https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2023/06/germany\\_02.html](https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2023/06/germany_02.html)>

ればならない。

しかし、介護分野において労使が締結する全国レベルの労働協約はこれまでになかった。そのような中、2019年11月に施行された介護賃金改善法<sup>(43)</sup>によって労働者送出法が改正され、介護分野について、全国的な労働協約を業界の全事業者に拡張して適用することを連邦労働社会省が宣言するための手続が定められた（労働者送出法第7a条）。これを受け、介護分野一般に適用される労働協約を締結するための検討・交渉が労使団体間で行われた。労働協約で合意される賃金は最低賃金よりも高いため、介護士の処遇の一層の改善が期待されていたが、介護施設間の立場の相違は大きく、2021年2月、全関係者の合意がとれずに交渉は決裂した<sup>(44)</sup>。

この事態を受け、2021年に施行された「医療を更に発展させるための法律」<sup>(45)</sup>によって介護保険法が改正され、2022年9月以降に介護事業者が介護報酬を受け取るための条件の1つとして、労働協約で合意された賃金を介護職員に対して支払わなければならないことが定められた（介護保険法第72条第3a項）。介護分野一般に適用される労働協約はいまだ締結されていないため、地域の労働協約に既に拘束されている介護事業者及び事業所の労働協約が既にある介護事業者は、従前どおり当該労働協約で合意されている賃金を支払う。これらの労働協約に拘束されていない介護事業者は、①当該地域で介護分野の最低労働条件を定める労働協約に準じた賃金、②当該地域の他の介護事業者の労働協約に準じた賃金又は③当該地域の介護職員に対して通常支払われている水準の賃金<sup>(46)</sup>を下回らない額、を介護職員の賃金として支払うことが義務付けられた（介護保険法第72条第3b項）。この規定により、介護職員の賃金は10～30%上昇したとされ<sup>(47)</sup>、職場間の賃金格差が小さくなった。

### 3 その他の労働条件の改善—家庭と仕事の両立・増員・デジタル化—

介護職員の労働条件を改善する施策としては、まず、家庭と仕事の両立の改善が挙げられる。これは、この職業に女性が多いことから、特に必要な措置である。そのほか、介護職員が良い仕事をするためには、要介護者1人に対して十分な時間を確保しなければならないと考えられている。そのため、介護職員の数を増やすことやデジタル化の促進も目標とされている。

2018年の看護介護人材強化法<sup>(48)</sup>（2019年1月1日施行）では、介護保険法が改正され、介護職員が子育て等を行いながら仕事を続けることを支援する介護事業者の措置（事業所における託児所の設置、週末や夜間の託児サービスの利用の保証）について、2019～2024年の間、毎年1億ユーロの予算枠を介護保険の調整基金において確保し、必要な費用の半分（1施設当たり7,500ユーロ／年が上限）を同基金から助成することが定められた（介護保険法第8条第7項）<sup>(49)</sup>。ま

(43) Pflegehöhneverbesserungsgesetz vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1756).

(44) Friederike Bloch, „Tarif-Pflicht Altenpflege: Was sich ändert, wie viel mehr Geld drin ist,“ 11. August 2022. Medwing website <<https://medwing.com/DE/de/magazine/artikel/altenpflege-tarif-pflicht/>>

(45) Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung vom 11. Juli 2021 (BGBl. I S. 2754).

(46) 地域で通常支払われている水準の賃金は、各州の介護金庫連合会が介護事業者からの申告を基に算出する。„Bundesweite Übersicht der regional üblichen Entlohnungsniveaus.“ AOK website <<https://www.aok.de/gp/entlohnung-nach-tarif/tarifuebersicht/bundesweite-uebersicht-der-regional-ueblichen-entlohnungsniveaus/>>

(47) „Tarifliche Bezahlung in der Altenpflege verpflichtend,“ 1. September 2022. Bundesministerium für Gesundheit website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/tarifliche-bezahlung-in-der-altenpflege-verpflichtend.html>>

(48) Pflegepersonal-Stärkungsgesetz vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2394).

(49) 第8条第7項は、2023年の介護支援・負担軽減法（Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz vom 19.06.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 155)）により改正され、従業員25人以下の施設は必要な費用の70%（10,000ユーロ／年が上限）が助成されることとなった。従業員26人以上の施設については、従前どおり。

た、入所型介護施設が、規定の職員数に追加して医療的ケア（medizinische Behandlungspflege. 医師の指示の下に行われるケアであり、傷の処置、包帯交換、血圧・血糖値の測定など<sup>(50)</sup>）の分野で雇用する専門士の人件費を、公的医療保険の保険者である疾病金庫（Krankenkasse）が負担することが定められた（同条第6項）。この措置により、施設の規模に応じて0.5～2人分の専門士の追加雇用（全施設の合計で13,000人分）が可能となった<sup>(51)</sup>。看護介護人材強化法では、また、2019～2021年の間、介護事業者がデジタル化の措置（介護の質の管理、医師と介護施設との協力などに係るデジタル化。職員研修を含む。）に要する費用の40%（1施設当たり12,000ユーロが上限）を介護保険の調整基金から助成することが定められた（同条第8項）。

さらに、介護職員1人が担当する要介護者の数も改善されつつある。ドイツにおいてはオランダやノルウェー等と比べて介護職員1人当たりが担当する要介護者の数が多く、特に夜勤において1人当たりの業務負荷が過重となっており、要介護者に対するサービス改善や暴力防止のためにも、介護職員1人当たりの負担を減らすことが課題とされていた<sup>(52)</sup>。このような背景の下、2021年に施行された「医療を更に発展させるための法律」による介護保険法の改正では、介護の質を改善することも視野に入れ、入所型介護施設に連邦全体で統一的に適用される人員基準（Personalbemessung）が定められた（介護保険法第113c条）。人員基準は、入所者の数及び要介護度の構成に鑑みて、介護職員が何人必要であるかの基準を定めたものである<sup>(53)</sup>。従前の人員基準（Personalrichtwerte）は各州の州法において定められており、州ごとに介護のサービスレベルが異なることになっていた<sup>(54)</sup>。また、人員基準に加えて、多くの州の州法では、介護士50%・介護補助士／補助者50%という硬直的な職員構成が規定されていた。

2021年の介護保険法の改正で定められた新しい人員基準では、①介護士（看護介護専門士）、②介護補助士（看護介護補助士）、③補助者ごとに、要介護者1人当たりの職員数が上限として定められている。各施設は、この上限までの範囲で、自らの裁量により各職種についての基準の人数を決めることができる<sup>(55)</sup>。そのため、施設により職員構成は多少異なることともなるが、およそ介護士40%・介護補助士30%・補助者30%という職員構成となると想定され、従前の介護職員より全体で約36%多い職員（10万人の職員に相当）が必要になると言われている。このような職員構成により、介護士は有資格者でなければ行っていくことができない職務に注力することができるようになるとされる。新しい人員基準は2023年7月1日に適用が開始されたが、経過期間も定められており、2025年12月までに完全実施される。しかし、この職員

<sup>(50)</sup> Nele Röder, „Medizinische Behandlungspflege,“ 21. September 2023. Pflege.de website <<https://www.pflege.de/altenpflege/behandlungspflege/>>

<sup>(51)</sup> „Sofortprogramm Pflege.“ Bundesministerium für Gesundheit website <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/sofortprogramm-pflege.html>>

<sup>(52)</sup> Deutscher Pflegeverband et al., „Wenn über den Pflegenotstand gesprochen wird,“ 10. Oktober 2017. <[https://www.dpv-online.de/pdf/publikationen/Pflegenotstand\\_2017.pdf](https://www.dpv-online.de/pdf/publikationen/Pflegenotstand_2017.pdf)>

<sup>(53)</sup> „Die neue Personalbemessung in der Altenpflege – 12 FAQs,“ 16. August 2022. pflege-online.de <<https://www.pflegen-online.de/die-neue-personalbemessung-in-der-altenpflege-12-faqs>>

<sup>(54)</sup> DBfK, „Personalbemessung in der stationären Altenpflege,“ Juni 2018. <<https://www.dbfk.de/de/expertengruppen/pflege-in-stat-pflegeeinrichtungen/PPP-Personalbemessung-Praesentation-2018-06-29-final.pdf>>

<sup>(55)</sup> Roman Tillmann, „Das Personalmodell ändert sich grundlegend,“ *neue Caritas*, 9/2023, S. 34; „Neue Personalbemessung: Wie Pflegeheime sich vorbereiten sollten,“ 13. Juli 2022. Altenheim website <<https://www.altenheim.net/neue-personalbemessung-wie-pflegeheime-sich-vorbereiten-sollten/>> 新基準では、州法で定められていた従来の基準より、全職種を合わせると多くの介護職員が必要となる。また、介護保険からの費用負担の関係上、上限の人数が定められている。

構成を可能とするには、特に介護補助士の数を大幅に増やす必要があるとされ、2030年には10万人の介護補助士の不足が見込まれている<sup>(56)</sup>。

医療・介護分野のデジタル化の促進に関しては、2021年に「デジタル化により医療及び介護を現代化する法律」<sup>(57)</sup>が制定・施行された。この法律により介護保険法が改正され、要介護者からの介護相談をオンラインで受けること（介護保険法第7a条）、家族介護者に対する介護講習をオンラインで行うこと（第45条）が可能となったほか、要介護者が介護のためのデジタル・アプリ（Digitale Pflegeanwendungen: DiPA）を利用する場合には、当該アプリの費用及び訪問介護士による利用支援のために1月当たり50ユーロまでの保険給付を受給することが可能となった（第40b条）。このようにして、介護サービス全体においてデジタル技術の利用が広まることにより、一部の仕事については介護職員の負担が軽減され、その結果、介護職員は、対人サービスとしての介護により多くの時間をかけることが可能となり、より良いサービスができるようになるとされる<sup>(58)</sup>。

#### 4 リカレント・リスキリング教育の助成の強化

2013年の「高齢者介護における職業訓練及びリスキリングを強化する法律」<sup>(59)</sup>により、失業中の者が高齢者介護士の資格を取得するために3年間のリカレント教育（Umschulung）を受ける場合には、従前は最初の2年間のみ雇用保険からの助成があったが、3年間の全期間にわたって助成を受けられるようになった。この制度は、2013年に試行的に導入されたものであったが、看護介護職法の施行時（2020年）に、社会法典第3編—就労促進—<sup>(60)</sup>を改正して恒久化された（社会法典第3編第180条第4項）。また、介護補助士が介護士資格を取得するためのリスキリング教育（Weiterbildung）の場合には通常3年間の教育期間を2年間に短縮することが従前可能であり、当該2年間についても費用が雇用保険から助成されている。これらは、併せて看護介護専門士を増やすための方策となっている。

### Ⅲ 外国からの専門人材の受入れに係る法的枠組み

Ⅱで紹介したように、介護の職業を魅力的にするための様々な政策が実施されている。これらは着実に効果を上げており、高齢者介護の専門学校1年目に在籍する者の人数は、2013/14年の24,060人から2019/20年の27,309人へと増大した（+13.5%）<sup>(61)</sup>。しかし、今後一層の高齢化が進むため、外国の労働力にもある程度依存することは避けられない。そのため、外国から介護人材を受け入れやすくするための措置もとられている。本章では、外国から介護人材を

<sup>(56)</sup> Heinz Rothgang, „Abschlussbericht im Projekt Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM),“ August 2020, S. 371.

<sup>(57)</sup> Gesetz zur digitalen Modernisierung von Versorgung und Pflege vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1309).

<sup>(58)</sup> „Digitalisierung in der Pflege: Definition, Beispiele sowie Vor- und Nachteile,“ 2023.2.28. FORUM VERLAG HERKERT website <<https://www.forum-verlag.com/blog-gp/digitalisierung-in-der-pflege>>

<sup>(59)</sup> Gesetz zur Stärkung der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Altenpflege vom 13. März 2013 (BGBl. I S. 446).

<sup>(60)</sup> SGB III – Arbeitsförderung – vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595).

<sup>(61)</sup> „Die Ausbildungssituation in der Pflege: Aussagen der AG Statistik zur Ausbildungssituation in der Pflege: Zwischenbericht September 2022,“ 2022, S. 12. Pflegeausbildung.net website <[https://www.pflegeausbildung.net/fileadmin/de.altenpflegeausbildung/content.de/user\\_upload/Zwischenbericht\\_AG\\_Statistik.pdf](https://www.pflegeausbildung.net/fileadmin/de.altenpflegeausbildung/content.de/user_upload/Zwischenbericht_AG_Statistik.pdf)>

受け入れるための制度の前提として、ドイツにおける外国人労働者の受入れに関する法的枠組みを概観する。

## 1 外国人労働者の受入れに係る法的枠組み—専門人材を中心に—

### (1) 滞在法と専門人材移住法

ドイツにおいて外国人労働者の受入れを規制する法律は、滞在法<sup>(62)</sup>である。外国人がドイツで就労するためには、滞在法に基づき、就労のための滞在許可（以下「就労許可」という。）を得なければならない。ただし、EU加盟国<sup>(63)</sup>の国籍を有する者（以下「EU市民」という。）についてはEU自由移動法<sup>(64)</sup>が適用され、EU市民は、同法に基づき、ドイツにおいて自由に就労することができる。そのため、EU市民には、滞在法は適用されない（第1条第2項第1号）。滞在法が適用されるのは、EU加盟国以外の外国（Drittstaaten. 以下「EU域外国」という。）の国籍を有する外国人となる。なお、外国人に対する滞在許可の実務は、市町村の外国人官庁（Ausländerbehörde. 各州の内務省下の機関）が行っている<sup>(65)</sup>。

滞在法は、2019年の専門人材移住法<sup>(66)</sup>により改正され（2020年3月施行）、EU域外国出身の専門人材の受入れ・就労が促進されることになった。すなわち、外国人（以下、本章において「外国人」はEU域外国の国籍を有する者とする。）に対する就労許可において従前は大卒者（Akademiker）を優遇していたが、大卒でなくとも、ドイツの国内外において職業訓練を受けて職業資格を有する外国人も優遇されることとなった。なお、滞在法にいう「（適格）職業訓練（qualifizierte Berufsausbildung）」とは、国家（連邦又は州）が承認する職業（Ausbildungsberuf）に係る訓練であって、連邦法又は州法によって2年以上の訓練期間が定められているものである（第2条第12a項<sup>(67)</sup>）。

### (2) EU域外国の専門人材に対する就労許可

専門人材移住法によって改正された滞在法第18条「専門人材の移住（Fachkräfteeinwanderung）の原則」では、外国人に対する就労許可は、労働市場を考慮し、経済立国及び科学立国としてのドイツの必要に基づくこととされた。また、外国の専門人材を特別に優遇することは、ドイツにおける専門性の基盤を固め、社会保障制度を強化することに資するものであり、治安も考慮に入れつつ、外国の専門人材をドイツの労働市場及び社会に持続的に統合していくものとされた（同条第1項）。なお、滞在法にいう専門人材（Fachkraft）とは、①ドイツの職業資格と同等の外国の職業資格を有する外国人、又は②ドイツの高等教育修了資格に相当する外国の高等教育修了資格を有する外国人である（同条第3項）。

<sup>62</sup> Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162). 滞在法については、戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」からEU「移民法」へ—」『外国の立法』No.234, 2007.12, pp.4-112. <<https://doi.org/10.11501/1000294>>; 渡辺富久子「ドイツにおける移民及び難民の滞在資格」『外国の立法』No.267, 2016.3, pp.125-140. <<https://doi.org/10.11501/9914663>> も参照。

<sup>63</sup> ほかに、欧州経済領域加盟国であるノルウェー、アイスランド及びリヒテンシュタイン並びにスイスの国籍を有する外国人も含まれる。

<sup>64</sup> Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986). 2005年1月1日施行。

<sup>65</sup> 本間浩『個人の基本権としての庇護権』勁草書房, 1985, pp.166-167.

<sup>66</sup> Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307). 泉真樹子「【ドイツ】専門職移住法」『外国の立法』No.283-1, 2020.4, pp.20-21. <<https://doi.org/10.11501/11480104>>

<sup>67</sup> BT-Drucksache 19/8285, S. 2.

ここで、ドイツの職業資格について付言すると、ドイツの職業は、規制職業（reglementierte Berufe）と非規制職業（unreglementierte Berufe）に二分される。規制職業とは、人々の生命や健康等を保護するために、法令で定められた職業資格を有さなければ当該職業活動を行うことができず、また、その職業を称することができないものであって<sup>(68)</sup>、医師、看護師、弁護士、教師等がある。これに対し、非規制職業には、デュアルシステム<sup>(69)</sup>によって職業訓練が行われる約 330 の職業（金属工や電気技師、パン焼き職人等）や、ジャーナリストやシステムエンジニア、経営士等の大卒者を対象とした職業などがある<sup>(70)</sup>。介護士（看護介護専門士）は、規制職業に含まれる（補助士は、非規制職業である<sup>(71)</sup>）。外国人が規制職業に就く場合には、「職業活動許可（Berufsausübungserlaubnis）」が必要となる<sup>(72)</sup>。職業活動許可は、外国の職業資格とドイツの職業資格との同等性を認定する機関により決定される。

外国の専門人材が就労許可を得るための要件としては、①具体的な職場があること、②連邦雇用エージェンシー<sup>(73)</sup>が同意したこと、③規制職業の場合には、職業活動許可を得ていること、④当該外国人の有する職業資格がドイツの職業資格と同等であると認定されたこと又は当該外国人がドイツの高等教育修了資格に相当する外国の高等教育修了資格を有すること、かつ、⑤ 45 歳以上の外国人の場合には、一般年金保険料に係る上限年収（Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung）<sup>(74)</sup>の 55% 以上の年収であること、が定められている（滞在法第 18 条第 2 項）。就労許可の有効期間は、4 年である（同条第 4 項）。

上記②の「連邦雇用エージェンシーの同意」について補足すると、専門人材であるか否かにかかわらず、一般的に、外国人に対する就労許可には、連邦雇用エージェンシーの同意が必要である（滞在法第 39 条第 1 項）。特に専門人材の就労について、連邦雇用エージェンシーが同意するための要件としては、専門人材移住法により、a) 当該外国人の労働条件（賃金・勤務時間等）がドイツ人の労働条件と比べて不利でないこと、b) 当該外国人が当該職業資格により許可される業務又は当該高等教育修了資格に照らして適切な業務のために雇用されること、が定められた（滞在法第 39 条第 2 項第 1 文）。

また、連邦雇用エージェンシーが外国人の就労に同意する際には、通常、まずドイツ人又は EU 市民により当該求人を満たすことができないかを審査しており（優先性審査。同法第 39 条第 3 項第 3 号）、外国人に就労許可が与えられるのは、当該職を求職するドイツ人又は EU

(68) Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, „Reglementierte Berufe in Deutschland,“ WD 8 – 3000 – 164/19, 2019, S. 4.

(69) デュアルシステムとは、職業学校に通いながら、主に企業において実践的な職業訓練（2～3 年半）を受ける制度である。「基礎情報：ドイツ（2013 年）3. 能力開発・キャリア形成支援」労働政策研究・研修機構ウェブサイト <[https://www.jil.go.jp/foreign/basic\\_information/germany/2013/deu-3.html](https://www.jil.go.jp/foreign/basic_information/germany/2013/deu-3.html)>

(70) „Anerkennung von ausländischen Abschlüssen.“ Make it in Germany website <<https://www.make-it-in-germany.com/de/unternehmen/rekrutieren/qualifikationen/anererkennung>>

(71) DBfK, „Anwerbung von Pflegefachpersonen aus dem Ausland,“ November 2018, S. 4. <<https://www.dbfk.de/media/docs/download/DBfK-Positionen/Positionspapier-Anwerbung-von-Pflegefachpersonen-aus-dem-Ausland.pdf>>

(72) „Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“,“ 2020. IQ Netzwerk website <[https://www.netzwerk-iq-bw.de/assets/files/Plattform-FEG/IQ-BaWue\\_Grafik-FEG-Anerkennung-Hochschulabschluesse-reglementiert.pdf](https://www.netzwerk-iq-bw.de/assets/files/Plattform-FEG/IQ-BaWue_Grafik-FEG-Anerkennung-Hochschulabschluesse-reglementiert.pdf)>; „Wer benötigt eine Anerkennung?“ Make it in Germany website <<https://www.make-it-in-germany.com/de/arbeiten-in-deutschland/anererkennung/wer-benoetigt>>

(73) 前掲注(18)を参照。

(74) 一般年金保険の保険料は所得が増えるにつれ高くなるが、上限年収を超える所得については、保険料算定の基礎とならず、当該部分に係る年金請求権も生じない。2023 年の上限年収は、西ドイツ地域 7,300 ユーロ／月、東ドイツ地域 7,100 ユーロ／月である。„Neue Beitragsbemessungsgrenzen für 2023,“ 1. Januar 2023. Bundesregierung website <[https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/beitragsbemessungsgrenzen-2023-2133570#:~:text=in%20der%20Rentenversicherung-,Ab%201.,\(2022%3A%207.050%20Euro\)](https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/beitragsbemessungsgrenzen-2023-2133570#:~:text=in%20der%20Rentenversicherung-,Ab%201.,(2022%3A%207.050%20Euro))>

市民がない場合に限られる。専門人材移住法による改正後は、専門人材についての優先性審査が原則不要となった(同条第2項第2文)。これは、改正前は、労働需給分析(Engpassanalyse)<sup>(75)</sup>により労働需給が逼迫していると判断された職業については、連邦雇用エージェンシーの同意は不要とされており(就労令<sup>(76)</sup>第6条旧第2項・第3項)、2011年においてそのような職業は全ての職業グループの7.6%であったところ、2018年には23%となり、技術分野(technische Berufsfelder)のみならず、看護介護職や建設業等を含む広範な職業において人材が不足していることが確認されたためである<sup>(77)</sup>。

### (3) EU域外国の専門人材のためのその他の滞在資格

滞在法では、EU域外国の専門人材がドイツで就労することを可能とするために、就労目的以外の滞在資格も規定されている。以下では、その概要を紹介する<sup>(78)</sup>。

#### (i) ドイツの職業資格との同等性の認定を受けるために必要な措置のための滞在資格

外国の職業資格とドイツの職業資格との同等性が認定されなければ、当該職業をドイツで遂行することはできない<sup>(79)</sup>。外国の職業資格を有する外国人が、ドイツの国外から、ドイツの職業資格との同等性の認定の申請を行い、同等性認定を所管するドイツの機関(州により異なる)が、追加の措置又は資格取得が必要と判断した場合には、これらの措置が必要となる。このような追加の措置(Qualifizierungsmaßnahme、ドイツ語学習を含む)をドイツにおいて受けることを可能とするために、当該外国人には18か月までの滞在が許可される。この期間は6か月まで(全体で最長2年まで)延長が可能である(滞在法第16d条第1項)。この滞在許可のための要件は、①十分なドイツ語能力(ヨーロッパ言語共通参照枠<sup>(80)</sup>A2「基礎段階の言語使用」<sup>(81)</sup>)を有すること、②追加の措置がドイツの職業資格との同等性認定を受けるため又は職業への参入を可能にするために適したものであること、③主に事業所において追加の措置が行われる場合には連邦雇用エージェンシーが同意したこと、又は連邦雇用エージェンシーの同意を得ずに当該追加の措置への参加が可能であることが就労令等に規定されていることである。

#### (ii) 求職活動のための滞在資格

ドイツの職業資格を有する外国人又は外国の職業資格を有し、ドイツの職業資格との同等性を認定された外国人がドイツの国外から求職活動のための滞在を申請する場合には<sup>(82)</sup>、求職

(75) 井口泰「労働需給ボトルネック発生メカニズムと国際・国内移動の経済効果の分析」『日本労働研究雑誌』715号、2020.1、p.38を参照。

(76) Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499).

(77) BT-Drucksache 19/8285, S. 7.

(78) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, „Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung: Was Arbeitgeber wissen müssen,“ 2021, S. 3.

(79) 非規制職業に係る同等性認定手続は、EU市民にとっては法的に必ず必要なものではないが、EU域外国の外国人にとっては必須とされていた。„Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt: Anerkennung.“ Make it in Germany website <[https://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/1\\_Rebrush\\_2022/a\\_Fachkraefte/PDF-Dateien/1\\_Arbeiten\\_in\\_DE/Grafik\\_Anerkennung-DE\\_2023.pdf](https://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/1_Rebrush_2022/a_Fachkraefte/PDF-Dateien/1_Arbeiten_in_DE/Grafik_Anerkennung-DE_2023.pdf)>

(80) 各レベルの内容については、「レベル A1-C2」Goethe-Institut website <<https://www.goethe.de/ins/jp/ja/spr/kon/stu.html>>を参照。

(81) „Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf einen Blick.“ Make it in Germany website <<https://www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz>>

(82) „Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche.“ Hamburger Stadtportal website <<https://welcome.hamburg.de/allgemeines/8547838/aufenthaltserlaubnis-zur-arbeitsplatzsuche/>>; „Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte – Erteilung.“ Service-Portal Berlin <<https://service.berlin.de/dienstleistung/324661/>>

活動のために6か月までの滞在を許可される。この際、目指す職業活動に必要なドイツ語能力（ヨーロッパ言語共通参照枠 B1「自立した言語使用」）を有することが要件とされる（滞在法第20条第1項第1文）。この滞在資格を有する外国人は、自らが有する職業資格により行うことができる仕事について、週に10時間まで試験的に雇用されることができる。

また、ドイツ国内で職業資格を取得した外国人（第16a条）又はドイツ国内で外国の職業資格の同等性の認定を受けた外国人（第16d条）は、従前の滞中に引き続き、求職活動のための滞在が12か月まで許可される（同条第3項第3号・第4号）。

## 2 専門人材の移住を更に促進する法律（2023年）

上記のような専門人材移住法が制定されてもなお、人材不足はあらゆる分野で進行している。経済学者の試算によれば、人材不足を埋めるために、年間で40万人（流出者を差し引いた純増の人数）の外国人の流入が必要とされる<sup>(83)</sup>。

連邦政府（2021年12月に発足したSPD・緑の党・FDPの連立政権<sup>(84)</sup>）は、2023年3月29日、外国からの専門人材受入れの規制を更に緩和するために、「専門人材の移住を更に促進する法律案」<sup>(85)</sup>を決定した。法案の背景には、2022年において求人を満たすことができなかったポストが198万件存在したことがある<sup>(86)</sup>。法案は、2023年6月23日、連邦議会において可決された。この法律<sup>(87)</sup>は滞在法等を改正するもので、同時に行われた就労令等の改正<sup>(88)</sup>と併せ、主に、①専門性の重視、②外国における経験の考慮、③潜在能力の活用という3点を内容とする。

① 専門性の重視：2019年の専門人材移住法から引き続き、専門人材が最も重視される。従来専門人材である外国人の就労は、当該外国人が有する資格の職業に限り許可されていた。新法では、何らかの専門人材は、非規制職業であれば他の職業（ただし、補助的な仕事は除く。）であっても、就労が許可されるものとされた<sup>(89)</sup>。（滞在法第18a条。2023年11月18日施行）

② 外国における経験の考慮：従来、外国の職業資格がドイツの職業資格と同等であることが認定されなければ、外国人には就労が許可されない。しかし、認定手続に時間がかかるため、非規制職業に限り、2年以上の職業訓練（経験）を伴う外国の国家資格を有する外国人には、一般年金保険料に係る上限年収の45%以上の賃金を雇用主が支払う場合又は雇用主が労働協約を締結していることを条件として、同等性の認定は不要となり、就労が許可されること

<sup>83</sup> „Wirtschaftsweise Schnitzer: Netto-Zuwanderung von 400.000 Menschen pro Jahr,“ 2023.7.3. Deutschlandfunk website <<https://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsweise-schnitzer-netto-zuwanderung-von-400-000-menschen-pro-jahr-100.html>>

<sup>84</sup> 泉眞樹子「【ドイツ】SPD・緑の党・FDPの「信号連立」政権—2021年連立協定—」『外国の立法』No.290-2, 2022.2, pp.20-21. <<https://doi.org/10.11501/12088688>>

<sup>85</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (BT-Drucksache 20/6500).

<sup>86</sup> 以下、本項の記述は、次を参照した。„Kabinett beschließt neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz,“ 2023.3.29. Bundesministerium des Innern und für Heimat website <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/03/fachkraefte-kabinett.html>>; „Deutschland wird ein modernes Einwanderungsland,“ 14. September 2023. Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2182168>>

<sup>87</sup> Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023 (BGBl. I Nr. 217). 山岡規雄「【ドイツ】滞在法の改正—専門技能を有する外国人の受入れの拡大—」『外国の立法』No.297-1, 2023.10, pp.4-5. <<https://doi.org/>>

<sup>88</sup> Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 30. August 2023 (BGBl. I Nr. 233).

<sup>89</sup> 他の職業とはいえ、関連する職業が想定されている。„Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Das sehen die Neuerungen zur Sicherung von Fachkräften vor,“ 26. Juli 2023. Lexware website <<https://www.lexware.de/wissen/mitarbeiter-gehalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz-das-sehen-die-neuerungen-zur-sicherung-von-fachkraeften-vor/>>

となった<sup>(90)</sup>(滞在法第 19c 条第 2 項、就労令第 6 条<sup>(91)</sup>)。賃金が条件を満たさない場合には、外国人は入国後遅滞なく同等性の認定手続を開始することを約束し、雇用主は同等性の認定を受けるために必要な追加の措置を外国人に提供することを約束した上で (Anerkennungspartnerschaft. 「同等性認定に係るパートナー合意」)、当該外国人に対して当該資格の仕事についての就労が許可される (当初 1 年以内、最長 3 年)。なお、同等性認定に係るパートナー合意は、規制職業の場合にも可能であるが、雇用主は労働協約に拘束され、当該労働協約が定める労働条件で外国人を雇用しなければならないことに加え、外国人は、職業活動許可を得るまでは当該資格の専門人材として働くことはできず、当該資格の仕事につながる仕事を行うこととされる<sup>(92)</sup>。当該外国人には、行う仕事に相応する賃金が払われなければならない。(第 16d 条第 3 項。2024 年 3 月 1 日施行)

- ③ 潜在能力の活用: 求職のための滞在資格(当初 1 年)として「チャンスカード(Chancenkarte)」が導入される。付与の要件は、生計が確保された上で、①専門人材であること、又は②職業資格、ドイツ語又は英語の能力、職業経験、年齢等に基づき必要なポイント数を有することである。チャンスカードを有する外国人は、求職期間中に、当該外国人が有する職業資格又は取得を目指す職業資格の仕事において 2 週間まで試験的に雇用されることができ、週に 20 時間まで副業的に仕事をする事ができる (滞在法第 20a 条・第 20b 条。2024 年 6 月 1 日施行)。チャンスカードは、外国人が雇用主と労働契約を結ぶなどしていれば、最長 2 年まで延長することができる (更新チャンスカード)。チャンスカードは、従来の求職活動のための滞在資格 (最長 6 か月 (第 20 条第 1 項第 1 文)。前節 (3)(ii) 参照) に代わるもので、資格要件が引き下げられており、ドイツの労働市場にとって潜在的な被用者を獲得する方途と説明される<sup>(93)</sup>。

このように、ドイツにおいて労働力の不足は非常に深刻に受け止められており、外国人の就労を更に促進するために、就労許可要件は引き続き緩和されつつある。その背景には、国内の人材のみでは、労働市場における需給のミスマッチを原因として必要な人材が不足することとなるため<sup>(94)</sup>、国際的な労働市場における専門人材獲得競争が強く意識されていることがある。2023 年の法改正について、フンボルト大学教授であり移民研究者のブリュッカー (Herbert Brücker) 氏は、カナダやオーストラリア等と比べるとドイツにおける外国人就労の要件はま

<sup>90</sup> 滞在法第 19c 条第 2 項 (就労令が許可する場合に、顕著な経験を有する外国人に対して、本来資格を必要とする仕事について、資格なしでも付与される就労許可) は、専門人材移住法によって設けられた規定である。新しい制度は複雑であるため、詳細は次の資料を参照。Vira Bushanska et al., „Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung?“ *BIBB Discussion Paper*, 2023.

<sup>91</sup> BR-Drucksache 284/23, S. 28.

<sup>92</sup> BDA, „Mehr Mut bei der Zuwanderung in Beschäftigung – Tempo machen bei den Verwaltungsverfahren,“ 7. März 2023, S. 9. <[https://arbeitsgeber.de/wp-content/uploads/2023/03/bda-arbeitgeber-stellungnahme-referentenentwurf\\_eines\\_gesetzes\\_zur\\_weiterentwicklung\\_der\\_fachkraefteeinwanderung-2023\\_03\\_07.pdf](https://arbeitsgeber.de/wp-content/uploads/2023/03/bda-arbeitgeber-stellungnahme-referentenentwurf_eines_gesetzes_zur_weiterentwicklung_der_fachkraefteeinwanderung-2023_03_07.pdf)> 介護士についても同様であるが、雇用主は労働協約に拘束されていなくても、いずれかの労働協約に準じる賃金を外国人に支払うことでよい (II 2(2) 参照)。介護との関係では、ほかに、看護介護補助士の資格をドイツで取得した外国人に 12 か月までの求職のための滞在許可を付与する規定が設けられた (滞在法第 20 条第 1 項)。

<sup>93</sup> BT-Drucksache 20/6500, S. 4.

<sup>94</sup> Steffen Angenendt et al., „Deutschland sucht Arbeitskräfte,“ *SWP-Studie* 1, Januar 2023, S. 9. 社会の大きな変化 (気候変動やデジタル化) に伴って必要となる職種の人材を増やすために、職業訓練やリスティングに対する助成を強化するための法律も連邦議会によって可決されているが、効果はすぐに現れない。„Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung.“ BMAS website <<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/weiterbildungsgesetz.html>>; Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung vom 17. Juli 2023 (BGBl. I Nr. 191).

だ厳しく、制度も複雑で分かりにくいのが、2023年の法改正の効果を検証して次の段階に進めることができると評価している<sup>(95)</sup>。

## IV 外国の介護人材の募集・斡旋に係る規制

前章では、外国人材をドイツの労働市場に取り込むため、滞在法の規制がどのように緩和されてきたかを概観した。ドイツでは、並行して、看護介護分野における外国の専門人材の受入れの規制も緩和されてきた。本章では、EU域外国の介護人材の募集・斡旋に係る規制、また、その募集・斡旋のための公的制度を紹介し、ドイツの制度における課題を挙げる。

### 1 EU域外国の介護人材の募集・斡旋に係る規制

#### (1) 就労令による規制の経緯

EU域外国の看護介護人材の募集・斡旋については、社会法典第3編—就労促進—第292条<sup>(96)</sup>及び滞在法第42条第2項第1号<sup>(97)</sup>を根拠とする就労令<sup>(98)</sup>により規制が行われているが、この規制も近年緩和されてきた。大きな変化として、EU域外国からの大卒者の受入れを拡大するための滞在法の改正(2012年)<sup>(99)</sup>を契機とする2013年の就労令の全面改正(2013年7月1日施行)が挙げられる。それ以前は、EU域外国の看護介護人材の募集・斡旋は、連邦雇用エージェンシーのみに認められていた(旧就労令<sup>(100)</sup>第42条)。しかし、2013年の改正後は、民間事業者による募集・斡旋も可能となった(就労令第6条<sup>(101)</sup>)。

2013年改正後の就労令第6条では、連邦雇用エージェンシーは、職業訓練を経て職業資格を有する外国人の就労について、①ドイツの職業資格との同等性が認定されたこと、かつ、②連邦雇用エージェンシーが二国間協定に基づいて斡旋をしたこと又は③連邦雇用エージェンシーが各地域の労働需給を考慮し、労働市場政策的又は統合政策的に当該ポストに外国人を充てる責任があると判断したことを要件として、同意することができるとされた。この③の規定により、看護介護人材の募集が事実上民間事業者に解禁されたとされる<sup>(102)</sup>。

現在の就労令において看護介護人材の募集・斡旋の規制とみなされている規定は、第38条及び同条と関連する附則であり、これらは、2010年のWHO総会で採択された「保健医療人材の国際的採用に関する世界実施規範」(以下「WHO規範」という。)<sup>(103)</sup>を実施するものであ

<sup>(95)</sup> „Wenn Asylbewerber jetzt arbeiten dürfen, bringt das Vorteile für beide Seiten,“ 23. Juni 2023. Wirtschaftswoche website <<https://www.wiwo.de/politik/deutschland/neues-einwanderungsgesetz-wenn-asylbewerber-jetzt-arbeiten-duerfen-bringt-das-vorteile-fuer-beide-seiten/29182450.html>>

<sup>(96)</sup> 社会法典第3編第292条は、連邦労働社会省は、法規命令により、特定の職業に係る第三国における募集・斡旋は連邦雇用エージェンシーのみが行うことができる旨を定めることができるとする。

<sup>(97)</sup> 滞在法第42条第2項第1号は、連邦労働社会省は、連邦参議院の同意を要しない法規命令により、連邦雇用エージェンシーの同意に係る要件及び手続等を定めることができるとする。

<sup>(98)</sup> 前掲注(76)を参照。

<sup>(99)</sup> Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224). 2012年8月1日施行。

<sup>(100)</sup> Beschäftigungsverordnung vom 22. November 2004 (BGBl. I S. 2937).

<sup>(101)</sup> 就労令第6条は、2020年の専門人材移住法によって改正され、2023年10月現在では、IT分野の専門人材の就労に連邦雇用エージェンシーが同意する条件が定められている。

<sup>(102)</sup> Hildegard Theoblad, „Zur Situation der Pflegekräfte in Deutschland: Herausforderungen und Lösungsansätze,“ Franz Waldenberger et al., *Alterung und Pflege als kommunale Aufgabe*, 2022, S. 169; Bundesagentur für Arbeit, „Fachkräfteengpassanalyse,“ Juni 2019, S. 18.

<sup>(103)</sup> “WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel,” 20 May 2010. WHO website

る<sup>(104)</sup>。

WHO 規範が策定された背景には、WHO 加盟国のうち 57 개국において医療従事者（医師、看護師及び助産師）の深刻な不足が生じており、その理由の 1 つとして、少なからぬ医療従事者がより良い仕事の展望及び生活環境を求めて他国に移り、就労していることがあった<sup>(105)</sup>。そのため、WHO 規範第 5 条第 1 項は、この 57 개국において医療従事者の積極的な募集を行わないことを加盟国に求めている。「医療従事者の深刻な不足」の基準は、2021 年の基準では、住民 1,000 人当たり医療従事者数が 4.86 人未満等であった<sup>(106)</sup>。57 개국（2021 年の改定後は 47 개국）は、WHO 規範の別表として一覽<sup>(107)</sup>により定められている。

WHO 規範を実施する就労令第 38 条によれば、附則の一覽に掲げられている国（WHO 規範の別表の一覽に掲げる国）においては、連邦雇用エージェンシーのみが看護介護人材の募集・斡旋を行うことができる。つまり、民間事業者は、看護介護人材が深刻に不足する国において募集活動を行ってはならない。これらの国で募集活動を行った者は、3 万ユーロ以下の過料に処せられる（社会法典第 3 編第 404 条第 2 項第 9 号及び第 3 項）。連邦雇用エージェンシーは、WHO と調整し、連邦経済協力開発省等の関係省庁とともに、これらの国における看護介護人材の募集・斡旋に際して相手国と協力するための基準を策定した。この基準では、特に、①両国の代表機関・代表者の協力を保証すること、②両国の労働市場に悪影響を生じさせないこと、③募集・斡旋のプロセスは、公正で透明性のあるものとする（例：斡旋手数料を徴収しないこと）の 3 要件が重要とされる<sup>(108)</sup>。

## (2) 認証マーク「ドイツ・看護介護人材の公正な募集」

2013 年の就労令の改正により、民間事業者による外国の看護介護人材の募集・斡旋が行われるようになった。しかし、民間の人材斡旋事業者は虚偽の約束や不十分な情報提供によって外国人を勧誘することがあり、そのビジネスについては不透明な点が多いとされる<sup>(109)</sup>。そのため、外国の看護介護人材の募集・斡旋に関連して、2021 年に、「外国の看護介護人材の獲得の質を確保する法律」<sup>(110)</sup>が制定された。同法により、高水準の倫理的な基準を満たして外国の看護介護人材を募集する医療機関・介護施設及び人材斡旋事業者であることを証明するため、認証マーク「ドイツ・看護介護人材の公正な募集（RAL Gütezeichen: Faire Anwerbung Pflege Deutschland）」<sup>(111)</sup>が導入された。ただし、この認証マークの使用は任意である。

<<https://www.who.int/publications/i/item/wha68.32>> 規範は任意（2.1）であり、また医療従事者の（移動の）自由が尊重される（3.4）。

<sup>(104)</sup> Bundesagentur für Arbeit, „Informationen zum Rekrutierungs- und Vermittlungsverbot von Gesundheits- und Pflegefachkräften aus Ländern der sog. WHO-Liste für private Vermittler,“ 9. August 2023. <[https://www.arbeitsagentur.de/datei/rekrutierungs-und-vermittlungsverbot-who\\_ba031200.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/rekrutierungs-und-vermittlungsverbot-who_ba031200.pdf)>

<sup>(105)</sup> “User’s Guide to the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel,” 14 December 2010. WHO website <<https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HSS-HRH-HMR-2010.2>>

<sup>(106)</sup> BT-Drucksache 20/2237, S. 2f.

<sup>(107)</sup> WHO, “Health Workforce Support and Safeguards List, 2020,” 25 February 2021. <[https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f\\_14&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f_14&download=true)>

<sup>(108)</sup> Bundesagentur für Arbeit, *op.cit.* (104), S. 2.

<sup>(109)</sup> Sachverständigenrat für Integration und Migration, „Jahresgutachten 2022: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland,“ 2022, S. 38f.

<sup>(110)</sup> Gesetz zur Sicherung der Qualität der Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland vom 11. Juli 2021 (BGBl. I S. 2754, 2801).

<sup>(111)</sup> „Das Gütezeichen – fair und transparent für alle Beteiligten.“ Faire Anwerbung Pflege Deutschland website <<https://www.>>

認証を行うのは、連邦保健省から委託を受けた「ドイツ高齢者支援評議会ヴィルヘルミーネ・リュプケ財団 (Kuratorium Deutsche Altershilfe Wilhelmine-Lübke-Stiftung e.V.)」である。財団は、認証のための6原則として、①事業者の申告が文書によって検証可能であること、②斡旋手続が無償であること、③外国人に過度の経済的リスクを負わせないこと、④事業全体、サービス及び費用に透明性があること、⑤募集・斡旋手続の持続性があり、被用者が経営に参加していること、⑥募集・斡旋のプロセスについて事業者が責任を負うこと、を掲げている<sup>(112)</sup>。事業者が財団への文書提出によって証明を義務付けられる事項は、①ドイツへの移住希望者に対して提供する情報 (ドイツにおける看護介護職の概要、入国手続、資格の同等性認定手続、必要なドイツ語レベル等)、②事業者の責任、③斡旋手続の透明性の保証である。書類によって要件を満たすことを財団が確認したときには、当該事業者は、2年間、認証マークの使用を認められる。

## 2 EU域外国の介護人材の募集・斡旋のための公的制度

ドイツでは、EU域外国から看護介護人材を受け入れるために二国間協定を結んで、公的機関が現地でも人材募集を行っている<sup>(113)</sup>。この制度は、公正で透明な手続による募集を保証する<sup>(114)</sup>。以下では、①二国間協定の枠組みを成す政策プログラム「トリプル・ウィン」について、次に②ザールラント州が立ち上げ、連邦保健省がその活動を助成する「看護・介護職のためのドイツ専門人材エージェンシー (Deutsche Fachkräfteagentur für Gesundheits- und Pflegeberufe: DeFa)」について、その概要を紹介する。

### (1) トリプル・ウィン

トリプル・ウィンは、外国から看護介護人材を獲得するための政策プログラムであり、2013年に開始された<sup>(115)</sup>。このプログラムは、ドイツ国際協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ) と、外国専門人材斡旋センター (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung: ZAV) 及び連邦雇用エージェンシーが共同で実施している。GIZは連邦の公企業であり、50年以上にわたって、経済、エネルギー、安全保障等の分野において、持続可能な開発のための国際協力活動を行っている<sup>(116)</sup>。ZAVは連邦雇用エージェンシーの附属機関であり、外国の専門人材に対してドイツへの移住支援及び就労斡旋等を行っている。

---

faire-anwerbung-pflege-deutschland.de/> RALとは、RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung (ドイツ品質保証・表示研究所)のことであり、2023年現在約150の認証マークが登録されており、表示のある製品やサービスの品質が保証される。„Was sind RAL Gütezeichen?“ RAL website <<https://www.ral-guetezeichen.de/ueber-ral-guetezeichen/>>

<sup>(112)</sup> Kuratorium Deutsche Altershilfe, „Anforderungskatalog,“ 2. aktualisierte Fassung, 1. Dezember 2022, S. 3.

<sup>(113)</sup> 二国間協定を結んで外国人労働者を募ることは、ドイツでは通例のことである。例えば、看護師募集のための二国間協定は、1950年代には南欧諸国と、1960年代にはアジア諸国と締結されており、韓国からは1960年から1975年の間に計10,564人の看護師が来独した。Susanne Kreutzer, „Der Pflegenotstand der 1960er Jahre: Arbeitsalltag, Krisenwahrnehmung und Reformen,“ Bundeszentrale für politische Bildung, *Pflege: Praxis - Geschichte - Politik*, 2020, S. 149; Katharina Lipowsky, „Triple Win durch zirkuläre Care-Migration?“ 2016, S. 2f, 30f.

<sup>(114)</sup> Bundesagentur für Arbeit, „Programm Triple Win: Vermittlung von Pflegekräften aus dem Ausland,“ September 2021, S. 5.

<sup>(115)</sup> „Programm Triple Win.“ Bundesagentur für Arbeit website <<https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/projects-programs/health-and-care/triple-win>>; „Triple Win Programm – nachhaltige Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland,“ 2021. Bundesagentur für Arbeit website <[https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/triple-win-factsheet\\_ba066702.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/triple-win-factsheet_ba066702.pdf)>

<sup>(116)</sup> „Die GIZ im Profil: Nachhaltige Entwicklung für eine lebenswerte Zukunft.“ GIZ website <[https://www.giz.de/de/ueber-die\\_giz/1689.html](https://www.giz.de/de/ueber-die_giz/1689.html)>

このプログラムでは、滞在法第 16d 条第 4 項（職業資格を有する外国人がドイツの職業資格との同等性の認定を受けるために必要な措置のための滞在資格）<sup>(117)</sup>を根拠として、ドイツの連邦雇用エージェンシーと相手国の労働所管官庁（Arbeitsverwaltung）が人材斡旋に関する協定（Vermittlungsabsprache）を締結する。相手国は、当該国の労働市場において看護介護師の有資格者に余剰があり、失業者が発生している国であり<sup>(118)</sup>、ドイツが人材を募集しても、相手国で人材不足が生じることはないと考えられる。協定の相手国の選定に当たっては、労働移民のポテンシャル、ドイツ・ドイツ語との近親性、当該国の職業資格とドイツの職業資格との重なり程度、両国間の協力に対する相手国の関心等が考慮される<sup>(119)</sup>。2013 年以降これまでの実績は、表 2 のとおりである。

トリプル・ウィンは、関係する三者（①ドイツの医療機関・介護事業者、②外国の専門人材、③当該外国人の本国）にメリットがあるプログラムとされている<sup>(120)</sup>。第一に、ドイツの医療

表 2 トリプル・ウィンによる協定締結の実績

相手国	協定の種類	締結年	累積受入数 (～2022年)	2023年2月 時点の 応募者数
ボスニア・ヘルツェゴビナ	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2013	871	148
フィリピン	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2013	2,071	544
チュニジア	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2013 (2017 年から募集)	134	272
セルビア	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2013 (COVID-19 を理由として、2020 年に解消)	901	4
エル・サルバドル	協力協定	2019	(不明)	(不明)
ベトナム	協力協定	2019	約 350 (～2023 年)	(不明)
インド（ケララ州）	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2021	11	169
インドネシア	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2021	9	172
メキシコ	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2021	573	512
ヨルダン	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2022	1	50
ブラジル	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2022	176	237
コロンビア	滞在法第 16d 条第 4 項に基づく人材斡旋協定	2022 (2023 年から募集)	—	—
合計			4,747	2,108

(出典) BT-Drucksache 20/5615, S. 102f 等を基に筆者作成。

(117) 滞在法第 16d 条第 4 項は、外国人が、連邦雇用エージェンシーと本国の労働所管官庁が締結する協定に基づいて、本国で取得した職業資格とドイツの職業資格との同等性の認定を受けるために、1～3 年の滞在が許可されることができると定めている。なお、この規定は、2023 年の「専門人材の移住を更に促進する法律」により、「1～3 年の滞在が許可されるものとする」と改正され、原則として滞在が許可されることとなった。

(118) „Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win),“ Januar 2022. GIZ website <<https://www.giz.de/de/weltweit/41533.html>>

(119) BT-Drucksache 20/2237, S. 9.

(120) „Über uns.“ Bundesagentur für Arbeit website <<https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/projects-programs/health-and-care/triple-win/das-programm>>

機関や介護事業者は、ドイツ語を学習し、看護介護の教育を十分に受けた人材を獲得することができる。第二に、外国の専門人材は、職業上の展望を持つことができ、ドイツ人と同等の権利義務をもってドイツで働くことができる。第三に、当該外国人の本国には、ドイツで就労する移民から送金があり、当該移民が本国へ戻った際には知識・技術の移転があることから、長期的なメリットがあるとされる<sup>(121)</sup>。

トリプル・ウィンにおける外国人材に対する一連の支援プロセスは、次のとおりである<sup>(122)</sup>。相手国の労働所管官庁が現地で募集を行い、応募書類から応募者が条件を満たすかどうかを確認する。ZAVは、面接を行って応募者の人柄、職業教育、ドイツ語能力を確認する。このようにして選ばれた外国人に対して、GIZは、ドイツ語の資格取得やドイツでの就労に必要な専門教育を支援し、ドイツにおける外国の職業資格の同等性認定手続の手配を行う。外国人がドイツに入国した後は、GIZは、言語や文化等の問題に関する相談員により<sup>(123)</sup>、社会になじむための手助けを行う。個々の職場への斡旋は、連邦雇用エージェンシーのZAVが行う。

ドイツの看護介護専門士は、看護師資格と介護士資格を併せたものであるため、一般的には、看護師の有資格者を募集し、介護の職業訓練を補足的に行っている。フィリピンの看護師養成は、国家の教育プランに基づき高等教育において行われており、ドイツの資格との相違が比較的小さいとされ、職業資格の同等性認定の申請のうち50%は、ドイツの資格との完全な同等性が認められている。違いがある場合でも、基礎介護（Grundpflege）<sup>(124)</sup>の分野の職業訓練を補足するのみであるため、補足的な職業訓練に要する時間・費用は少なくて済むとされる。ほかに、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア及びチェルニャの資格がこれに近い<sup>(125)</sup>。

連邦雇用エージェンシーがトリプル・ウィンにおいて行うサービスは、社会法典第3編一就労促進一に基づき、連邦雇用エージェンシーの予算によって賄われるが、費用の一部（渡独、ドイツにおけるドイツ語学習、職業資格の同等性認定手続に係る費用）は募集する医療機関・介護事業者が負担しており<sup>(126)</sup>、その費用は1人当たり8,000～10,000ユーロと見積もられている。また、外国人が負担するのは、同等性認定手続に必要な書類の取得費、ビザの取得費、翻訳費、本国における準備期間中の生計費、ドイツにおいて就労を開始して以降の家賃等とされる<sup>(127)</sup>。

2019年のベトナムとの間の協力協定は、関心のある若者を募集して、ベトナムにおいてドイツ語を習得する機会を与えた上でドイツにおいて看護介護分野の職業訓練を受けさせ、その後に医療機関や介護施設での雇用につなげようとするものである。このプロジェクトにおける医療機関・介護事業者の負担は、職業訓練性1人の斡旋につき11,543ユーロであり、GIZが行うサービス（現地でのドイツ語講習、看護介護の専門講習、渡独手配、職業資格の同等性認定手続の支援等）に係る費用に充てられる。なお、ベトナムとの協力協定は職業訓練生の募集・斡旋を行うもので、本国で職業資格を取得した外国人を対象とする滞在法第16d条第4項を根

(121) BT-Drucksache 20/2237, S. 8.

(122) „Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win),“ *op.cit.*(118); „Aktuelle Projekte zur Fachkräftegewinnung.“ Make it in Germany website <<https://www.make-it-in-germany.com/de/unternehmen/unterstuetzung/fachkraeftegewinnung>>

(123) Bundesagentur für Arbeit, *op.cit.*(114), S. 10.

(124) 基礎介護とは、身体ケア、食事、運動の際の支援である。

(125) BT-Drucksache 19/16732, S. 4f.

(126) *ibid.*, S. 3.

(127) *ibid.*, S. 3.

拠としていない。

2016年から2021年までの実績では、トリプル・ウィンによって行われた3,395件の斡旋先の職場は、76%が医療機関、22%が入所型介護施設であり、訪問型介護事業所への斡旋は1%に満たない<sup>(128)</sup>。

## (2) 看護・介護職のためのドイツ専門人材エージェンシー (DeFa)

「看護・介護職のためのドイツ専門人材エージェンシー (DeFa)」は、2019年にザールラント州により立ち上げられた有限会社 (100%州所有) であり<sup>(129)</sup>、医療機関や介護事業者がEU域外国から人材を獲得することができるように、必要な手続 (ビザ申請、職業資格の同等性認定の申請、就労許可申請等) を支援している。なお、DeFaのサービスは、ザールラント州に限らず、連邦全体で利用可能である。

DeFaの活動は、連邦保健省の助成により賄われている。例えば、2021年7月に開始された連邦保健省の助成プログラム「ドイツ・看護介護人材の公正な募集 (Faire Anwerbung Pflege Deutschland)」<sup>(130)</sup>は、外国人1人当たり6,000ユーロまでの募集費用を医療機関又は介護事業者に対して補助し (医療機関・介護事業者1者につき、外国人40人分までが上限)、EU域外国からの専門人材の募集・受入れを促進するものであった。医療機関及び介護事業者が補助を申請するための要件は、外国人に対して無期雇用を保証すること、前述の認証マークの使用許可を得ること等である。同プログラムは、開始から6週間後には、その予算を全て消化した<sup>(131)</sup>。同プログラムによって総計1,561人が採用され、うち1,048人が医療機関、422人が介護事業者、91人がリハビリ施設等に斡旋された。国籍別では、フィリピンが881人、インドが161人、コロンビアが145人、ブラジルが148人、メキシコが130人等となっている<sup>(132)</sup>。

## 3 ドイツにおける外国の介護人材の募集・斡旋に係る課題

### (1) 介護施設等への人材斡旋

ドイツでは、2013年以降、二国間協定に基づく介護人材の募集がトリプル・ウィンの枠組みで行われている。このプログラムでは、民間事業者による斡旋のように利用者に不利な契約がなされることがないとされる。

しかし、2021年10月時点において、社会保険の加入義務がある外国人の看護介護人材は約23万6千人であったのに対して、トリプル・ウィンで仕事を斡旋されている人数は3,395人にすぎないとの指摘がある<sup>(133)</sup>。外国人の看護介護職者の多くは<sup>(134)</sup>、民間事業者の募集・斡旋に

<sup>(128)</sup> BT-Drucksache 20/2237, S. 4.

<sup>(129)</sup> „Wer sind wir.“ DeFa website <<https://www.defa-agentur.de/de/uber-uns/>>

<sup>(130)</sup> Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms „Faire Anwerbung Pflege Deutschland“ vom 23. Juni 2021 (BAnz AT 30.06.2021 B5).

<sup>(131)</sup> „BMG – Förderprogramm.“ DeFa website <<https://www.defa-agentur.de/de/bmg-forderprogramm/>>

<sup>(132)</sup> BT-Drucksache 20/2237, S. 3. BT-Drucksache 20/5615, S. 103 も参照。

<sup>(133)</sup> „Triple Win hat geringen Anteil an Pflegekräftevermittlung,“ 24. Juni 2022. aerzteblatt.de website <<https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/135419/Triple-Win-hat-geringen-Anteil-an-Pflegekraeftevermittlung>>

<sup>(134)</sup> „Ausbeutung ausländischer Pflegekräfte: Dubiose Vermittlungsagenturen,“ 31. Mai 2022. ZDF website <<https://www.zdf.de/politik/frontal/pflegekraefte-aus-dem-ausland-dubiose-pflege-vermittlung-agenturen-100.html>> 2021年に社会保険の加入義務がある外国人の看護師又は介護士236,113人のうち、EU加盟国の国籍を有する者が77,561人、それ以外の国籍の者が158,552人であった。BT-Drucksache 20/2237, Anlage 1.

より来独しており、不誠実なビジネスによるリスクにさらされている。前述の認証マーク「ドイツ・看護介護人材の公正な募集」の使用を義務化するべきであるとの見解もある<sup>(135)</sup>。

また、トリプル・ウィンにおいて募集・斡旋の手続が公平であるとしても、職場の同僚から差別的言動を受けることなどがあり、早くに母国に帰国する者も少なからずいるとされる<sup>(136)</sup>。構造的な問題としては、ドイツでは労働条件が良くない介護士のなり手が圧倒的に不足しているため、外国人の看護師を募集して介護に充てているという見方もある<sup>(137)</sup>。

## (2) 在宅介護における住み込みの外国人労働者

これまでに触れてこなかったが、在宅介護における問題として、東欧の外国人による闇労働 (Schwarzarbeit)<sup>(138)</sup>がある。すなわち、ドイツの在宅介護では、闇労働としての外国人の労働に依存する部分が大きく、特に、滞在法が適用されない EU 加盟国であるポーランドやルーマニア、ブルガリア等の東欧諸国の数十万人の外国人がドイツにおける在宅介護の多くを担っているという実態がある。そのほとんどは、介護の教育を受けずに介助等を行う世話者 (Betreuer) として、住み込みで従事している<sup>(139)</sup>。これらの外国人は被用者として把握されておらず、各種の統計にも計上されていない。雇用形態としては、要介護者又はその家族が外国人を直接雇う場合と、東欧などの外国の派遣会社を通じて外国人が派遣される場合があるが<sup>(140)</sup>、いずれの場合も、1日8時間を超える労働となり、賃金が十分でないことがほとんどであり、大きな社会問題となっている。

この問題の背景としても、介護分野の人材不足が指摘されている。入所型介護施設では人手が足りないため十分な介護を受けることができないことから、在宅介護を希望する者が多いというのである。しかし、四六時中の在宅介護を合法的な方法で受けようとするとならば法外な費用がかかるため、外国人による在宅介護がグレーゾーンとして普及しているという。在宅という私的な空間において違法に近い形態での外国人雇用が広く行われてきたことの法的・倫理的問題は大きいですが、連邦政府も厳しく規制することができずにいる<sup>(141)</sup>。

2021年6月24日の連邦労働裁判所の判決<sup>(142)</sup>では、外国の派遣会社から派遣された住み込みの労働者は、待機時間についても最低賃金の請求権を有することが示された。各種の情報源によれば、住み込みの外国人による合法的な在宅介護は、次のように行われる必要がある。①要

(135) Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, *Resilienz im Gesundheitswesen: Wege zur Bewältigung künftiger Krisen: Gutachten 2023*, 2023, S. 280. 2023年9月現在、認証を受けているのは61事業者である。„Geprüfte Organisationen.“ Faire Anwerbung Pflege Deutschland website <<https://www.faire-anwerbung-pflege-deutschland.de/guetezeichen-nutzende>>

(136) „Zwischen Heimweh und Hoffnung,“ 2023.1.24. Deutschlandfunk Kultur website <<https://www.deutschlandfunkkultur.de/auslaendische-pflegekraefte-deutschland-100.html>>

(137) „Werbereise mit Geschmäcke,“ 2023.6.7. taz website <<https://taz.de/Pflegepersonal-aus-Brasilien/!5936349/>>

(138) 闇労働の問題については、次を参照。泉真樹子「【ドイツ】闇労働及び不法雇用の取締りを強化する法律」『外国の立法』No.274-2, 2018.2, pp.12-13. <<https://doi.org/10.11501/11040402>>

(139) Alexander Keller, „Schattenwirtschaft häusliche Pflege: Bis zu 800.000 Pflegekräfte illegal beschäftigt,“ 14. Dezember 2021. Wohnen im Alter website <<https://news.wohnen-im-alter.de/2016/06/schattenwirtschaft-illegale-pflege-bis-zu-800-000-pflegekraefte-illegal-beschaeftigt/>>; 小磯 前掲注(24), pp.89-90. ドイツ人権研究所 (Deutsche Institut für Menschenrechte) は、在宅介護に従事する東欧の者を30万～70万人と推定する。BT-Drucksache 20/7780, S. 14f.

(140) „Ausländische Betreuungskräfte - wie geht das legal?“ 28. Juni 2023. <<https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/gesundheit-pflege/pflege-zu-hause/auslaendische-betreuungskraefte-wie-geht-das-legal-10601>>

(141) „Schwarzarbeit in der Pflege,“ 11. Juli 2022. Promedica 24 website <<https://www.promedica24.de/pflegeratgeber/schwarzarbeit-pflege/>>

(142) Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 24. Juni 2021 – 5 AZR 505/20 – 連邦政府は、この判決は現行の法規定を確認したものと解釈している。BT-Drucksache 19/32064, S. 10.

介護者又はその家族が直接雇う場合には、外国人に対して最低賃金のほか、社会保険料や通信費等を支払わなければならない（最低でも 2,300 ユーロ／月）<sup>(143)</sup>。また、最低賃金や労働時間、休暇等の労働条件を遵守する必要がある。②外国人が外国の派遣会社から派遣される場合には、外国人は本国の派遣会社に所属し、ドイツの斡旋会社による斡旋を通じて在宅介護を行っている<sup>(144)</sup>。派遣会社における労働関係は本国の法に服するが、労働条件については、ドイツの法律が適用されなければならない（労働者送出法第 2 条第 1 項）<sup>(145)</sup>。外国人の賃金や社会保険料は派遣会社から支払われるが、要介護者又はその家族はそれらに加え、手数料を加算した額を派遣会社に支払う必要がある（平均 2,500 ～ 3,000 ユーロ／月）。

このような住み込みの外国人による在宅介護の費用について、要介護者は介護保険を利用することができるのだろうか。在宅介護のための給付には、主に現金給付と現物給付の 2 種類がある<sup>(146)</sup>。現金給付（介護保険法第 37 条。要介護度に応じて 316 ～ 901 ユーロ／月）は要介護者に直接支払われるもので、要介護者が自らの裁量で、世話をを行う家族等に渡すことができる。現物給付（同法第 36 条。要介護度に応じて 724 ～ 2,095 ユーロ／月）はプロの在宅介護サービス（身体的介護や家事支援等）の費用に充てるためのものであるが、そのためには当該サービスを提供する訪問型介護事業所が介護金庫（Pflegekasse. 介護保険の保険者）と契約を結んでいなければならない（同法第 72 条）。住み込みで在宅介護を行う外国人が所属する派遣会社はそのような契約を介護金庫と結んでおらず、外国人も介護の資格を有するものでないことがほとんどであるため、住み込みの外国人から在宅介護を受ける場合には、比較的低額の現金給付の受給となる<sup>(147)</sup>。

このように、在宅介護を望む要介護者は多いが、その費用負担が大きな課題となっている。近年は最低賃金額の上昇もあり、要介護者の負担は一層大きくなった。2022 年 5 月、野党の CDU 所属議員が連邦政府に対する文書質問において、住み込みの在宅介護を法的に安定したものにするための法案の提出予定を訊くなどしているが<sup>(148)</sup>、大きな動きがすぐにあるようには見受けられない。

### (3) 職業資格の同等性認定手続

職業資格を有する外国人がドイツで就労するためには、当該外国の職業資格がドイツの職業資格と同等であることの認定を受けなければならないが、この手続に時間がかかりすぎるとの批判がしばしばある。連邦職業教育研究所（Bundesinstitut für Berufsbildung: BIBB）の調査によ

<sup>(143)</sup> „Ausländische Betreuungskräfte - wie geht das legal?“ *op.cit.*<sup>(140)</sup> 所得税は、12 か月の間に 183 日を超えてドイツに一時的に滞在する場合に、ドイツで支払う必要がある。そのため、この日数内であれば、要介護者又はその家族は外国人の所得税を負担する必要はない。DGB, „WISSEN IST SCHUTZ! (bg/de),“ 2021, S. 31. <<https://www.faire-mobilitaet.de/informationen/publikationen>>

<sup>(144)</sup> Verbraucherzentrale Berlin, „VERLÄSSLICH? TRANSPARENT? FLEXIBEL?“ 2017, S. 10.

<sup>(145)</sup> DGB, *op.cit.*<sup>(143)</sup>, S. 27ff.

<sup>(146)</sup> „Pflegegeld und Pflegesachleistung: Zuschüsse für die Pflege zu Hause,“ 2022.11.15. Angehörige pflegen website <<https://www.angehoerige-pflegen.de/pflegegeld-und-pflegesachleistung-zuschuesse-fuer-die-pflege-zu-hause/>> 介護保険の給付全般については、森周子「介護保険制度の概要」医療経済研究機構編『ドイツ医療保障制度に関する調査研究報告書 2022 年度版』2023, pp.74-81 を参照。

<sup>(147)</sup> „Kann die Pflegesachleistung für eine polnische Pflegekraft genutzt werden?“ Pflegehilfe für Senioren website <<https://www.pflegehilfe-senioren.de/pflegeratgeber/finanzierung/pflegesachleistung-polnische-pflegekraft/>>

<sup>(148)</sup> BT-Drucksache 20/2117, S. 60.「住み込みの在宅介護を法的に安定したものにする」ことは、連立与党の連立協定（2021 ～ 2025 年の任期に予定する政策集）において触れられている。SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen,“ 7. Dezember 2021, S. 64.

れば、規制職業の同等性認定手続については、必要な書類全てを整えた申請から決定（初回）までの期間が4か月以内と法定されているところ、28%が期限を超過していた（2020年）<sup>(149)</sup>。決定（初回）の際に追加の措置が必要と判断された場合には、当該決定（初回）から追加の措置を経て最終的な決定まで、平均441日を要している<sup>(150)</sup>。

手続に必要とされる日数を減らすためには、①提出書類を必要最低限とし、どのような書類が必要かについて透明性のあるものとする、②同等性認定手続の所管機関の人員・予算を強化すること、③同等性認定のために必要な追加の措置を州単位ではなく全国規模で実施すること、④外国人に対するドイツ語研修を拡充することなどが同研究所により提案されている<sup>(151)</sup>。同時に、職業遂行のために求められるドイツ語でのコミュニケーションの難しさも課題とされている<sup>(152)</sup>。

## おわりに

ドイツにおいては、介護人材確保の問題に関して連邦政府が早くから強いメッセージを発しており、立法措置等を通じて処遇・労働条件等の改善に長期的に取り組まれてきた。あわせて、移民・難民の受入れを増やす政策、外国人の雇用を増やす政策も、問題を抱えながらも強力に推進されている<sup>(153)</sup>。しかし、他の職業においても人材が不足しているため、確実に介護人材を増やすためには処遇の更なる改善は避けられないであろう。賃金のみならず、ワークライフバランスや休暇の取りやすさも重要である。ただし、介護職の処遇を改善すれば、税金からの補助などを増やさない限り<sup>(154)</sup>、要介護者の自己負担分を引き上げることによりカバーせざるを得なくなることも懸念されている<sup>(155)</sup>。

介護における人材不足の問題は様々な要素が複雑に絡み、解決は容易ではない。職業訓練の改革や外国人材の活用のみでは不十分であり、高齢者が少しでも長く自己決定しながら生活できるようにする取組が重要であるとの専門家からの指摘もある<sup>(156)</sup>。

ドイツの事例は、介護人材の不足が深刻化しつつある日本においても、参考となることもあるだろう。どのような介護の在り方が望ましいか、また、介護分野において国のどのような介入が適切であるか、長期的な視野での検討が望まれる。

（わたなべ ふくこ）

<sup>(149)</sup> Carolin Böse und Nadja Schmitz, „Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen?“ *BIBB Discussion Paper*, 2022, S. 28.

<sup>(150)</sup> *ibid.*, S. 31f.

<sup>(151)</sup> *ibid.*, S. 33ff.

<sup>(152)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, *op.cit.*<sup>(13)</sup>, S. 269, 280.

<sup>(153)</sup> ただし、連邦政府は、外国からの介護人材の募集人数の目標は掲げておらず、何人募集するかは、病院・介護施設の決定事項としている。BT-Drucksache 19/17300, S. 1f.

<sup>(154)</sup> 社会的介護保険は、従来保険料のみで賄ってきたが、2021年に施行された「医療を更に発展させるための法律」によって介護保険法第61a条が新設され、連邦は、2022年以降毎年、社会的介護保険の給付とは関係のない費用（Aufwendungen. 家族介護者の年金保険料等）のために、税金から10億ユーロを拠出することが定められた（第1項）。2023年の介護支援・負担軽減法（前掲注(49)参照）では、「2022年予算法」に基づき2022年に連邦が社会的介護保険に対して流動性支援として行った無利子貸付けの返済期限の延期が定められた（第2項）。

<sup>(155)</sup> Diana Auth, „Politikfeld Pflege,“ *Bundeszentrale für politische Bildung, op.cit.*<sup>(13)</sup>, S. 77.

<sup>(156)</sup> „Wie sich die Pflegekrise einschärfen ließe,“ *Süddeutsche Zeitung*, 28. August 2023.