

EU、イギリス、日本における看護師の移動：
公権力と高度人材の越境移動要因
(Migration of Nurses in the EU, the UK, and Japan:
Governmental Authority and push-pull factors of
international mobility of skilled practitioners)

一橋大学経済研究所 専任講師
井上 淳

※本研究は、財団法人医療科学研究所平成20年度研究助成(期間:2009年4月-2010年3月)による研究成果の一部である。

1. はじめに: 問題意識と研究対象

問題意識

- ・EU市場統合におけるEUと加盟国の関係
- ・助成研究テーマ(医師・看護師等の越境移動にかかわるEUおよび加盟国政府の政策研究)
- ＋α

研究対象

看護師の越境移動へのEU、イギリス、日本のとりくみ

2

報告の構成

1. はじめに
問題意識と研究対象
既存研究
(本報告の)研究課題とアプローチ
2. EU
EU域内におけるしくみ(20世紀)
EUの新指令と加盟国の反発(21世紀)
3. イギリス
4. 日本
5. 結語にかえて

1

1. はじめに: 既存研究

Buchan, Kingma等:
international mobility of health care workers, push-pull factors, brain-drain etc.

- 各国の実情に関する研究は多い
- 拡大後のEUを対象にした上でEUの問題としてとらえる研究はほとんどない(2009年12月現在)
- 日本に関するものは少ない(国際的な学術雑誌において)

3

1. はじめに: 研究課題とアプローチ

研究課題

- 近年のEUの動向を踏まえた上で、EU-加盟国関係、加盟国同士の関係において何が論点となるか
- EUの動向から得られる日本への示唆

アプローチ

- push-pull factorsに注目
 - 従来は「なぜ越境移動が起こるのか」の説明
 - 例) push・・・自国の低待遇、治安、安全性(=危険)
 - pull・・・高賃金、キャリア・パス、安全
 - 本報告では、政府・公権力が規制・政策を通じて(促進・抑制を)コントロールする対象としてとらえる

4

まとめ: EU域内のしくみ(20世紀)

- 看護師不足に悩んでいるわけではなく、基本的自由を保証する一環としての動向
- EUの人の自由移動、部門指令は域内の看護師越境移動に直接かかわるpush-pull要因に影響を及ぼすものではなかった
- そもそもEU-15域内に決定的なpush-pull要因が存在せず

6

2. EU: EU域内のしくみ(20世紀)

基本的自由としての人の移動

- 人の自由移動を妨げる障壁の撤廃を加盟国に求める
- +医療健康サービスはEU法でいう「経済活動」
(Case C-158/96, Case C-131/85)

ただし、保健医療に関する権限が一部加盟国に

- 規制の差が障壁に
- 部門別指令(医師、看護師等)で資格最低限水準の確保、これをクリアした資格の相互認証へ

しかし、実際にはEU域内の移動は低調

5

2. EU: EUの新指令と加盟国の反発 (21世紀)

新指令案(COM(2002)119final)

部門指令統合、資格自動相互承認導入を狙う

看護師: 16週以内ならば未登録で受入国滞在可能

→英国の抵抗(NMC, RCN, Consumers' Association →EPに圧力)

→EP修正案提示へ

→新指令(2005/36/EC)成立に3年+transpose期限、一部不履行

新指令の内容

原則、資格の自動相互認証

が、看護師については部門別指令維持、教育水準設定(31条)

とりわけポーランドの資格レベルにつき規定(31-33条)

言語能力が受入国での業務に必要なことを明記(53条)

「persons, who benefit from the recognition of professional qualifications, shall have knowledge of language necessary for practicing the profession in the host member state」

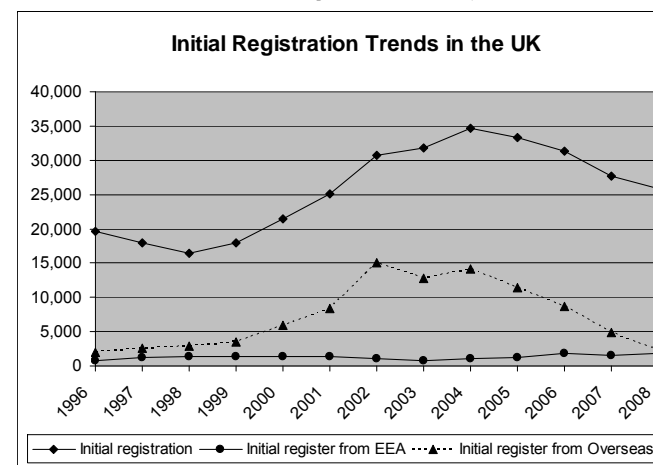
7

まとめ: EUの新指令と加盟国の反発 (21世紀)

- 2004年の拡大は、push-pull要因が作用して域内の看護師移動をもたらすことを意味した
- 既加盟国はの上さらに自動相互承認を導入したり、登録なしで短期間の医療活動を許可することを容認せず、逆に加盟候補国に資格のレベル引き上げを求め、inherent barrierといわれる言語についての規定も盛り込ませて、push-pull要因のみが作用して東からの人材が流入するのを留保しようとした
- ただし、資格が指令で定めるレベルに達していれば越境移動は可能で、実際に移動の数は多い
- 新指令は言語能力について、運用上微妙な余地を残す

8

NHSに初めて登録した人数の推移



Source: NMC

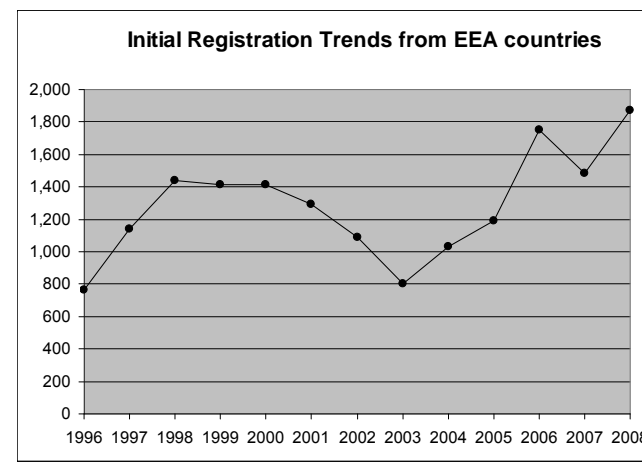
10

3. 英国

- Major destination country for nurses from overseas
push-pullの存在 (特に旧植民地、コモンウェルス)
+NHSによる積極的なリクルート (国内人材不足への対応)
- Code of Practice→特定の途上国からの雇用を自制、
かわりに英語圏ではインド、フィリピン、域内ではスペインとの
二国間協定によって、人材不足をまかなうことを狙う
- EU新規加盟国からの流入の可能性
→初期は抵抗 (先述)、しかし資格条件クリアなら受入
- 人員余剰とNHS財政悪化→雇用人数を減らすインセンティブ
+内務省によるポイント制度導入
+域外からの看護師に、資格水準と言語習熟を求める
(ONPの受講が登録の条件)
→NHSとHome Affairsによるハードル (administration fee)
→EEA以外の第3国からの流入減少傾向

9

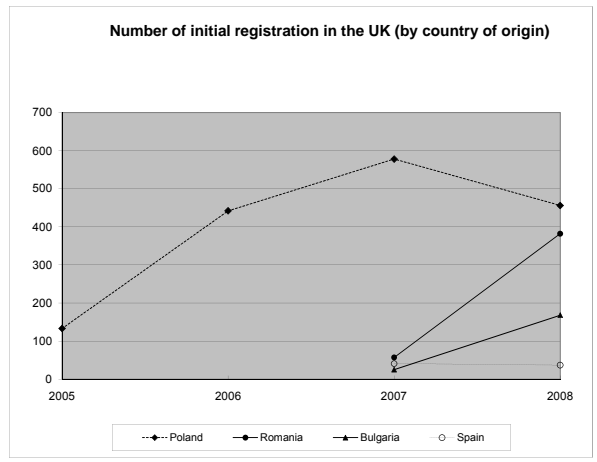
うち、EEAの推移のみを抜粋



Source: NMC

11

新規加盟国からの看護師受入(英国)



4. 日本

現実問題としての人材不足
しかし、公式には外国人の活用を解決策として位置づけていない

EPA: 公式には相手国からの求めとする「自然人の移動」規定
→働くためというより「日本で国家資格を得るため」の規定
有資格・経験者が一定期間日本で研修しながら資格取得めざす
→日本語+「有期限内で日本の国家資格」の壁
→合格者ゼロ(2009)

参考としての育成プログラム
→入国前に日本語能力向上(2級レベル)
→その後、日本国内の看護学校ないし大学等に入学
→卒業と同時に国家資格取得、国内研修
→実績(56/174)

まとめ: 英国

- 元々、人材不足を海外からの労働力で補うという明確な意図あり
- しかし、一転人材が過剰になると、第3国の看護師に対しては言語能力、資格要件、ONP、入国ポイントを求める。これには行政的な手数料もかかる。
- 要は、英語というinherent障壁に加えて、資格要件、行政手続のバリアを用いて、そのままではpush-pull factorsが効いて第1級のdestinationになる自国への人材流入をコントロールしている。
- EUとの文脈では、スペインとの二国間協定が問題になる可能性。受入数、教育スキームを定めた協定がある加盟国で結ばれ、別の加盟国では結ばれないところに、差が生じる可能性。
→労働市場へのアクセスに関する差を構成?

まとめ: 日本

- 相互承認なし、相手国資格のverificationなし、日本の国家試験受験をあくまで求める、受験にも実務にも日本語習得が必要
→push-pullがあったとしても流入を阻止する要素が多い
- 加えて、雇用・研修は同待遇以上である必要
→pull factorだったが、人材不足に悩む現場にとっては、邦人との待遇を同等以上にするだけでなく、日本語を用いた研修・勤務になれてもらう努力・労力が必要に
→受入側の付加的な努力・費用負担が不可欠
- 結局、(政府以外の主体の自助努力なしに)実質的な意味での成果・実績は期待しにくい

5. 結語にかえて

- 公権力には資格認証と言語習得は越境移動管理の重要な手段
- 拡大はpush-pull要因と越境移動の関連を示す
- EU対加盟国:新規加盟の資格認証留保、部門別指令維持
 - +inherent barrierたる言語習得に含み?
 - 国内法化遅延と言語習得につき、今後の調査研究課題
- 英国の事例:資格水準と言語習得が人材のinflowをコントロール
 - instantかつeffectiveな手段
 - 他方で、二国間の取り決めの存在
 - 加盟国の中で差?…今後の調査研究課題
- 日本の事例:外国人で人材不足を補うとは公表しない国による二国間スキーマの課題
 - 受入のしくみをつくりながら利用可能な手段を活用できない
 - その効果、継続自体に疑問が生じる可能性も
 - 英国の二国間の事例との比較の必要…今後の調査研究課題

16

【References】

- Aiken, Linda, James Buchan, Julie Sochalski, Barbara Nichols, and Mary Powell [2004], "Trends in International Nurse Migration," *Health Affairs* 23:3, pp.69-77.
- Baeten, Rita, and Yves Jorens [2006], "The impact of EU law and policy", in Carl-Ardy Dubois, Martin McKee and Ellen Nolte (eds.), *Human resources for health in Europe* (Berkshire: Open University Press), pp.214-234.
- Buchan, James [2002], "What's the connection?: British nurse recruitment in an enlarged EU," *Eurohealth* 8:4, pp.15-16.
- [2003], *Here to Stay? International Nurses in the U.K.* (London: Royal College of Nursing).
- [2004], "International rescue? The dynamics and policy implications of the international recruitment of nurses to the UK," *Journal of Health Services Research & Policy* 9:suppl.1, pp.10-16.
- [2006], "Migration of health workers in Europe: policy problem or policy solution?", in Carl-Ardy Dubois, Martin McKee and Ellen Nolte (eds.), *Human resources for health in Europe* (Berkshire: Open University Press), pp.41-62.
- [2008], "New Opportunities: United Kingdom Recruitment of Filipino Nurses", in John Cornell ed., *The International Migration of Health Workers* (New York: Routledge), pp.47-61.
- , Ian Secombe, and Sian Thomas [1997], "Overseas mobility of U.K. based nurses," *International Journal of Nursing Standard* 3:1, pp.54-62.
- , Ian Secombe, and Gabrielle Smith [1998], *Nurses Work: An Analysis of the UK Nursing Labour Market* (Aldershot: Ashgate).
- , and Fiona O'May [1999], "Globalisation and Healthcare Labour Markets: A Case Study from the United Kingdom," *Human Resources for Health Development Journal* 3:3, pp.199-209.
- , Tina Parkin, and Julie Sochalski [2003], *International nurse mobility: Trends and policy implications* (Geneva: World Health Organization).
- , and Anne Marie Rafferty [2004], "Not from our own backyard? The United Kingdom, Europe and international recruitment of nurses", in Martin McKee, Laura MacLehose, and Ellen Nolte (eds.), *Health Policy and European Union enlargement* (Berkshire: Open University Press), pp.143-156.
- , Renu Jobanputra, Pippa Gough, and Ruth Hutt [2005], *Internationally Recruited Nurses in London: Profile and implications for policy* (London: Kings Fund).
- , Susanna Baldwin, and Miranda Munro [2008], *Migration of Health Workers: The UK Perspective to 2006*, OECD Health Working Paper No.38, (Paris: OECD).

- Cowan, David, and Dame Jennifer Wilson-Barnett [2006], "Guest Editorial: European Healthcare Training and Accreditation Network (EHTAN) project," *International Journal of Nursing Studies* 43, pp.265-267.
- DoH (Department of Health, UK) [1999], *Guidance on international recruitment* (London).
- [2001], *Code of practice for NHS employers involved in international recruitment of health care professionals* (London).
- European Commission [2000], *Study of Specialist Nurses in Europe* (Brussels).
- EP (European Parliament) and the Council [2002], *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications*, COM(2002)119 final, Official Journal C 181E/183 (Brussels).
- [2005], *Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications*, Official Journal L 255/22 (Brussels).
- Harrison, Sarah, and Christian Duffin [2003], "Foreign secretary urged to act on underqualified staff," *Nursing Standard* 17:19, p.8.
- Immigration Bureau of Japan (Ministry of Justice) [2009], 2009 Immigration Control (Tokyo: Immigration Bureau, Ministry of Justice).
- Kingma, Mireille [2006], *Nurses on the Move: Migration and the Global Health Care Economy* (Ithaca: London: ILR Press).
- Lesniowska, Joanna [2008], "Poland's Nursing Brain Drain to the West," *Health Affairs* 27:2, p.593.
- Ministry of Health, Labour and Welfare [2009], *Annual Health, Labour and Welfare Report 2007-2008* (Tokyo: Ministry of Health, Labour and Welfare).
- Nimonjiya, Osamu [2008], (in Japanese) "Betonamujin kangoshi yosei sien jigyou kara mietekuru gaikokujinn seisaku no kadai", in Japan Economic Research Institute ed., *Gaikokujinnroudousya ukeire seisaku no kadai to houkou* (Japan Economic Research Institute) 、 pp.145-154.
- OECD [2007], *International Migration Outlook: SOPEMI 2007 edition* (Paris).
- Vörk, Andres, Marit Priimits, and Epp Kallaste [2004], *Migration of Healthcare Workers from Estonia: the potential extent of migration, its influence on the needs of healthcare workers and political choices* (PRAXIS Centre for Policy Studies). Summary is available at [http://213.184.49.171/eng/HtmlPages/THTTuuring_ingl/\\$file/THTTuuring_ingl.pdf](http://213.184.49.171/eng/HtmlPages/THTTuuring_ingl/$file/THTTuuring_ingl.pdf) (as of 13 January 2010).
- Watson, Roger et al. [2003], "Differences and similarities in the perception of caring between Spanish and UK nurses," *Journal of Clinical Nursing* 12, pp.85-92.
- Zajac, Monika [2004], "Free movement of health professionals: The Polish experience", in Martin McKee, Laura MacLehose, and Ellen Nolte (eds.), *Health policy and European Union enlargement* (Berkshire: Open University Press), pp.109-129.