

「外籍勞動者引進及其社會成本：日本基於 EPA 協定 之護理人員、看護工引進政策之考察」 碩士論文計畫簡介

郭書吟

淡江大學亞洲研究所日本研究組碩士班研究生
本專題中心一百年度碩士論文獎助得獎人

一、概要

本論文主要探討日本的外籍勞動者引進問題與其所帶來的社會成本。

近年在東亞區域統合的風潮下，日本與東南亞國協（ASEAN）各國簽經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）以促進日本與其他亞洲國家的區域統合與提攜。以歐盟與北美區域統合時所採行的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）模式為基礎，日本所採行的 EPA 協定模式特別注重與簽署國之間在「經濟、技術上合作提攜」，以及在「人的交流」的勞動力交流。

基於 EPA 協定的人員、勞動力交流中最具代表性的，便是 2008 年起從印尼、菲律賓等國引進「看護・介護勞動者」（護理人員、看護人員）。日本首度透過國家間的協定，正式開放外籍勞動者赴日研修、就業。

本研究以此基於 EPA 協定的看護・介護勞動者引進政策的事例做為研究對象，透過文獻、理論分析方式來議論、推算其社會成本。並加以考察此外勞引進政策的適用性。期望能作為台灣未來在看護、社福勞動者引進的參考。

二、近年日本外籍勞動者引進經緯與議論

1980 年代後期以來，因應高度經濟成長時期人手不足問題，以中小企業為主各級產業極力要求開放海外勞動力（即所謂的單純非技術勞動力）到日本。

其後，在少子化、高齡化的快速進展下，考量到將來若因人口減少而使勞動力率持續下降，長期看來，日本的勞動力人口將隨之降低許多。為防止此可預知的嚴重勞動力短缺問題，引進外籍勞動者的相關議題受到了熱烈的關注與議論。

近幾年成為熱門話題的，便是日本與東南亞各國「EPA 協定」下的外勞引進。所謂的「EPA 協定下的外勞引進」指的是，日本透過與印尼、菲律賓簽訂「經濟夥伴協定」，開放印尼、菲律賓兩國的「看護士」（中文為「護士」或「護理人員」）或「介護士」（亦稱「介護福祉士」，即中文的「看護」。為避免混淆，本文中將通稱為「介護」）能在一定的條件下，進到日本國內，以取得日本國家資格為目的進行研習。另外還有認同其在取得日本國家資格後赴日就職。

值得且必要思考的是，外籍勞動者的引進，往往會對引進國國內社會帶來相當的影響。因此，日本國內也有不少人對於引進外勞一事抱持慎重態度。然而，即使眾議芸芸，日本在外勞的引進一事也從未間斷過。

所謂的外籍勞動者，與財貨等一般生產要素不同。他們的移動不單純只是「勞動力」（labor force）的移動，而是活生生的「血肉之軀」（Human being）也跟著遷移過來。可想而知，如此有血、有淚、有情感的「人類」遷入，對於勞動接受國來說所會造成的影響，必定遠高於沒有生命的資金或貨品。

三、高齡化與護理、看護人手不足問題

日本的高齡化率在這幾年已攀升至 23.1%，這表示在將近 4-5 位日本人當中，就有 1 人是高於 65 歲以上的長者。而隨著長者的人數急遽增加，可以預想將來對於護理、介護人員的需求也將大幅增加。

然而護理與介護工作都可說是有相當危險性且重勞動的 3K 職種。除了要有一定的醫療知識外，還要有愛心與耐性。尤其是介護這個職種，受到日本對長者「介護保險制度」的影響，薪資無法做依照受雇者能力做大幅度調整。因此日本的介護士大多為非正職雇用，受雇者也以女性居多。在這樣的情況下，一旦受雇者找到待遇較好的職場或是正職的工作，亦或是當女性受雇者因結婚生子等因素，就可能隨時會選擇離職，使得此一職種の離職率相對來說較高。

近年來，日本屆於面臨少子高齡化危機，關於上述部門的勞動力需求，是否有必要以外籍勞動力來補足的議題也就被提出來議論。當中又以本研究所探討的「EPA 制度下的看護、介護人員」引進制度能否符合、補足如此高齡化所帶來的勞動人手不足問題？是否能成為一帖良劑等都是值得思考的問題。

四、關於 EPA 協定與護理、看護勞動者引進

過去日本從未與他國政府針對任何特定部門的勞動力引進做國與國之間的協定。而在近年亞洲地區區域間簽訂 FTA 風潮之下，日本首次透過 EPA 的交涉，與菲律賓、印尼等國的東南亞國家簽署了以接受「看護、介護」等相關人員的研修、就職為主要目的「人員交流」協定。並以此為先例，特別針對 EPA 制度下的外籍勞動者引進制訂了一連串「看護、介護勞動者引進」的相關制度。

目前日本與東南亞各國所簽訂的 EPA 協定當中，包含有「看護、介護勞動者引進」且已生效的 EPA 協定只有「日本·菲律賓 EPA」及「日本·印尼 EPA」兩個。且為了防止這些勞動者的引進對於日本國內勞動市場所可能造成的不良影響，對於最初 2 年的勞動者引進人數刻意限制在印尼、菲律賓兩國各 1 千名，共計 2 千名。

然而，自 2008 年首度開放引進以來，實際赴日參加研習、交流的人員數卻不如預期。據日本厚生勞動省 2010 年的報告顯示，2008 年與 2009 年間，透過 EPA 協定赴日研修、就業的總人數，印、菲籍相加起來僅有看護（護理人員）365 人、介護 487 人。（如表 1 所示）

表 1、基於 EPA 協定赴日研修、就職之護士、看護人員引進實際情況

	菲律賓 (フィリピン)	印尼 (インドネシア)
2008		護士 (看護) 104 人、看護人員 (介護) 104 人，共 208 人 (第一陣)
2009	護士 (看護) 88 人、看護人員 (介護) 195 人，共 283 人 (第一陣)	護士 (看護) 173 人、看護人員 (介護) 188 人，共 361 人 (第二陣)
2010	護士 (看護) 307 人、看護人員 (介護) 383 人為上限 (預訂)	護士 (看護) 2 百人、看護人員 (介護) 3 百人，最大上限共 5 百人 (預定)

資料來源：作者整理自日本厚生勞動省 (2010)。

台灣在「外籍看護」(Care-giver) 的引進上較日本算是先行國家。在 2010 年所統計出的 38 萬 7 千人的外籍勞動人口當中，有 18 萬 9 千人以上屬於外籍看護、社福勞工。隨著外勞進入，對於引進國家來說，在經濟及社會層面都會帶來各種複雜且深刻的衝擊。

例如：

- (1) 因遇上不良雇主或語言障礙導致溝通上產生問題。
- (2) 因工作環境惡劣或是協調問題導致不適應，而逃走、失蹤等問題。

(3) 對於外籍勞動者或是被外籍勞動者施以虐待、施暴等犯行等問題。上面所列舉的各種外勞引進的衝擊，台灣在這 20 年來已然面臨不少。

本研究的主要目的，是以日本藉由 EPA 協定從海外引進看護・介護勞動者的事例為中心，將基於 EPA 協定的看護・介護勞動者引進制度作為研究對象，透過文獻分析的手法，探討此制度下赴日的外籍勞動者，對於日本社會所可能產生的影響。並利用費用・便益分析理論來推算以此制度引進外籍勞動者可能給日本帶來多少社會成本的負擔。

由於 EPA 協定下的外籍勞動者引進制度實屬嶄新的制度。許多東西仍在調整階段，且實際上自 2008 年度起至今，赴日人數也不過千餘人。從事此一研究的人仍屈指可數，能夠參考的先行文獻及勞動引進的實際情況都較難掌握。因此僅以手中持有的資料進行探討與分析。

本研究相關之先行研究部分，主要以政府的報告書及相關的研究論文為主。其中與本研究的探討目的及方法相關的重要文獻為以下三個。

首先，日本勞動省（現日本厚生勞動省）報告書（1992）以「三階段模型」將在日的外籍勞動者與日本的統合程度分為「打工移民期」、「定居期」、「統合期」等三個時期，計算外籍非技術勞動者在各階段期間為日本社會帶來的影響，並以財政面推算其社會便益與社會成本。接著，津崎與倉田（2002）以在日定居越南人為探究事例，推算在日定居越南人所帶給日本社會的影響，以及其所帶來的社會成本。最後，嶋田（2009）針對透過 EPA 協定赴日研修、就職的印尼籍看護・介護勞動者做為探討事例，並指出相關問題及費用。

本研究則以日本基於 EPA 協定引進護理及介護外勞的事例作為探討對象。參照先行研究之研究方法來分析日本在引進外籍護理人員及介護人員後，所可能會面臨的影響與衝擊。透過費用與利益分析（Benefit-Cost Analysis）方式，整理出引進外籍護理與介護人員時國家與事業主所需負擔的費用，以及因引進而產生的社會利益，對此一引進政策的適用性以及經濟層面的正當性進行探討與分析。

參考文獻

旧労働省職業安定局。1992。《外国人労働者受け入れの現状と社会的費用：外国人労働者が労働面等に及ぼす影響等に関する研究会専門部会報告書》。東京都：労務行政研究所。

嶋田ミカ。2009。〈インドネシア人看護・介護労働者の受入に伴う課題：就労者の側に焦点をあてて〉。《龍谷大学経済学論集》、49（1）：255-264。

津崎克彦、倉田良樹。2002。〈外国人労働者の導入とその社会的コスト：定住ベトナム人を事例とする政策論的考察〉。一橋大学大学院社会学研究科世代間問題研究プロジェクト（世代間利害調整）研究成果。