

熱點聚焦

開國與鎖國之間

從疫情期間在日外籍移工處境談起

Between Opening and Closure of the Country: Treatment of
Foreign Workers in Japan during the COVID pandemic

魏培軒

彰化師範大學公共事務與公民教育學系

Qboy0729@cc.ncue.edu.tw

壹、後疫情時代的勞動力需求

2019 年底於中國武漢市確認首名原因不明的肺炎罹患者後，隨著全球化發展下的各種鏈接途徑，以極為驚人的傳播速度，迅速席捲世界各國。針對此種新型具有極高度傳染力的疾病，世界衛生組織 WHO 正式定名為 COVID-19 新冠肺炎，並且在 2020 年 3 月宣告進入「世界性大流行 (Pandemic)」狀態。日本當然無法免受其害，從 2020 年 2 月國內出現首名新冠肺炎死亡例後，日本政府即要求民眾自我控制，呼籲相關營業活動、非必要移動以及學校授課都暫且停止。同時，日本在 4 月份對外宣告封鎖國境，限制外國人的訪日活動。國內各縣市因應 COVID-19 的緊急事態宣言相繼發布與解除，但接連而來的卻是第 2 波、第 3 波甚至到現在的第 7 波傳染高峰。緊急事態的週而復始，對於一般日常生活的劇烈影響可想而知。不僅

使民眾逐漸麻痺對防疫的警覺外，更帶來在疫情黑暗中看不到光明出口的絕望感受。無論是物質上或是精神上的負擔，對於人民而言都是極度沉重的負荷。

所幸在 2022 年中迎來恢復正常生活的曙光，COVID-19 傳染疫情已逐漸趨向平緩，對人民營業行為的限制或是配戴口罩與消毒的要求都隨之鬆綁。再者，日本進一步宣布解除國境封鎖，盡可能回復過往的國際移動與交流。對以觀光為重要經濟產業的日本而言，三年期間受到重創的觀光業，當然要放在重建復甦的首要名單。開放國門後的日本，逐漸迎來外國遊客的爆炸性消費。但在解禁後再度訪日的台灣遊客，都會談論與疫情爆發前的日本有何不同之處。其中特別引起注意的是，多數遊客都提到餐廳與旅館中會講中文的工作人員數減少或是根本消失的現象。

眾所皆知，近年勞動力呈現嚴重不足的日本，希冀藉由引進外籍移工，來直接滿足國內經濟發展所需的體能勞動或基礎服務工作。因此，就日本全體產業界而言，外籍勞動者的開放與管理，即成為重點關注的議題。事實上，在目前的後疫情時代，勞動力的有效確保，更是日本政府力求經濟重建與產業復甦時，無可忽視的首要課題。正因為如此，所以前日本首相菅義偉於 2020 年 9 月走馬上任後，同年 10 月即宣布飛往越南進行正式訪問，以東南亞的越南作為其基於首相身分進行交流的第一個國家。選擇越南的主要理由，就是著眼於日本所不可或缺的外國勞動力。

依據日本法務省於 2020 年 6 月的統計數據，以技能實習生身分居留日本的外籍人士數量，越南以近 22 萬人居於首位，甚至是第二名中國 7 萬人的三倍數量。受到疫情的直接影響，許多技能實習生無法前往日本，日本農業、觀光業、製造業與建築業，都陷入嚴重

人力欠缺的困境。因此，菅義偉前首相訪問越南時，屢次在正式演講中提及，希望日本作為「被越南人選擇的國家」，以勞動者身分來到日本，兩國共享經濟成果。菅義偉前首相不僅是要解決當時的產業經營問題，更是放眼疫情趨緩而解除封鎖後的經濟再生，在世界勞動市場競爭重啟前，能佔據更為有利的起跑點。

貳、疫情期間的外籍移工面貌

相信 2008 年的雷曼兄弟事件仍然記憶猶新，美國雷曼兄弟公司宣布破產倒閉，引發全球股市暴跌與金融危機。受到美元遭拋售之影響，日幣急遽升值，直接重創日本相關的出口產業。雷曼兄弟事件是日本脫離泡沫經濟後，首次面臨的重大經濟危機。當年日本企業主要的因應方式，就是大量解雇派遣非正規勞工，以求人力成本的最大幅度簡約。依據 2008 年末統計數據，當年度受解雇者達 25 萬人，絕大多數為非正規勞工，失業率創下歷史新高的 5.7%，可知 2008 年雷曼兄弟事件的直接犧牲品可說是這些兼職、工讀、派遣員工或暫時性雇員等非正規勞工。

相較雷曼兄弟事件，COVID-19 造成的經濟衰退，並不是起源於金融危機，而是因為人民移動受到嚴格限制所導致的。對於以出售貨品或提供他人服務為業的族群而言，毋寧是喪失獲取生活所得的可能性，進而陷入貧困的窘境。雖然在 2020 年疫情高峰期間，日本企業的倒閉數以及失業人口數不如雷曼兄弟事件時期之多，但仍有值得留意的關鍵差異。首先，在雷曼兄弟事件時期倒閉者，多為金融企業或不動產相關公司，因此當時主要失業族群多為男性。但本次疫情期間的移動限制，直接衝擊的是一般服務業，因此多數倒閉者為飯店、餐廳及零售業者。而從事相關服務產業的，又以女性及

年輕族群為多，也造就失業族群的明顯不同。

另一方面，COVID-19 疫情不僅嚴重打擊上述服務產業，更加劇日本社會貧富差距。移動自由受到限制的疫情期間，各企業都開始推動在家上班或遠距工作模式，加速產業的數位化程度。然而，各產業勞動者的數位化程度仍有嚴重的鴻溝存在。所得越高的勞動者，遠距工作的比例持續上升；低所得族群，其遠距工作的比例卻始終受限。主要原因其實不難推知，低所得群絕大多數都是從事在工作現場提供身體勞動力的低薪業務，另外所從屬的企業主，大概也都是難以提供遠距工作設備與環境的中小企業或個人經營者。依據日本厚生勞動省所公布的資料，因 COVID-19 疫情波及而遭解雇者，直至 2020 年 12 月為止共計約有 7 萬 6 千人，其中六成以上屬於相對低薪的非正規勞工。

與雷曼兄弟事件時期相同，在企業面對經濟危機而首批遭到切割犧牲的，當然也是非正規勞工。但比較特別的是，本次疫情期間受到影響的非正規勞工當中，包含大量情形更為不利的在日外籍移工。以技能實習生或留學生身份赴日，從事低薪但具高危險性工作的外籍移工，此際時常成為社會安全網所遺忘的存在，其在日本的窮困處境比想像中還要來的嚴峻。由於語言上的溝通壁壘，使得政府支援難以達成實際效果，甚至開始出現有外籍移工鋌而走險，為求謀生而從事違法勾當的事例。

的確，日本政府並非完全無視因疫情期間而生計面臨窘困的底層勞工。例如，為保障停工企業或工廠的員工生計，企業或工廠必須給予員工停工補償。另外政府也會核撥相關補助金，避免企業或工廠為節省人力成本而解雇員工。然而，在日本會聘用外籍移工的企業，如同前述一般，絕大多數都是小規模的公司行號。

在既有的產業鏈結中，這些公司行號都是處於最末端，處理從其他公司而來的轉包或代工業務。在經營層面上本來就非常脆弱的中小型企業，無法積極主動地去擬定人力雇用計畫，自然難以確保外籍勞工的權益。在產業鏈結構中身為弱者的中小型企業，在危急之際為保護自身存續，當然非常容易切割已無利用價值的外籍移工。再者，公司依法核發的停工補償，是以原有薪資六成計算。但一般而言，外籍移工原本薪資就已相當低廉，再以六折進行補償的話，根本無力支付在日的最低生活所需。同時，雖然政府會援助企業，但派遣公司等無法該當援助對象，受派遣公司支配的外籍移工自然也拿不到足額的補償保障。

這些因公司急於切割而被迫離開職場，有限的職業技能及語言能力使其無法順利轉換職場的外籍移工，只能繼續遊走於更為苛刻的勞動環境中尋求生存機會。甚至，赴日前為支付高額人力仲介費用而欠下債務的外籍移工，除了沒有經費可以返國外，在沒有清償債務的情形下，也根本不敢返國。COVID-19 疫情期間，造就大批進退兩難，在生存懸崖上舉步維艱的悲劇族群。

參、日本外籍移工政策的特徵與問題

事實上，這些外籍移工在疫情期間所遭受的不利處遇，很難完全歸咎於是企業經營者基於自我利益而為的個別情事。真正應該檢討的核心因素，毋寧是現行日本政府所設計的外籍移工政策，直接造成勞動現場可以毫無憐憫的拋棄作為。日本目前主要引進外籍移工的法定資格，是所謂的技能實習制度。不過，從其他國家的移工政策角度而言，技能實習制度本身就是相當特異的存在。就形式上而言，該制度其實應該是外交政策下的產物，而不是真正的外籍移

工制度。

技能實習制度是讓發展中國家的外籍人士，以學習相關職業技能為目的，到日本各合作企業中短暫實地學習，並設定其學得技能後回國，帶動其母國的產業發展。因此從制度設計之初，就不是要引進長期穩定提供勞務的外籍人士，而僅是打著援助發展中國家的名義，獲取可供日本企業利用，同時也極容易擺脫與拋棄的低廉勞動力。在此種前提之下，自然不會積極投入對於外籍移工的各項支持措施。諸如基礎日語的初步訓練、勞動法令的充分告知、職業技能的適切培育、求職就業的監督輔導，在技能實習制度下仍屬空洞。甚至長期以來，在日外籍移工僅能仰賴民間團體，求取微薄的實質支援。

同時，基於短期利用低廉勞動力後即可拋棄的理念，也導致放棄為外籍移工建構相應的社會安全網。然而，在日外籍移工絕大多數擔任的工作內容，是一般日本國民不願投入的低薪高危險勞動。在如此惡劣的工作環境中，外籍移工卻還必須面臨因經濟景氣影響而來的高失業風險。在欠缺社會安全網保障的情形下，在日外籍移工自身對風險承擔能力可說完全欠缺，不僅造成其他社會問題的衍生，更會形成外籍人士選擇赴日的重大阻力。當然，由於各國經濟發展呈現極大差距，也會有無視各種風險存在，抱持掏金夢而願意孤注一擲赴日的外籍人士。不過此種心態的外籍人士，是否真能持續提供穩定且具品質的勞動力，或許仍值得檢討與探究。

在後疫情時代，各國面對已顯孱弱的國內經濟局勢，終於重回再求爆發的跑道起點。正如日本前首相菅義偉所預想，日本必須在國際人才競爭上取得優勢地位，才有可能維持往日的繁榮程度。再者，COVID-19 疫情或許也開始令人重視另一種層面的全球化發展，

在人類共同生活的地球中，如何有更為合理的 經濟與社會的連結模式，特別反映在企業應肩負的社會責任。這些都可說是日本重新檢討既有外籍移工政策的重要契機，更是日本政府未來必須面對的戰略與義務。

