

投稿論文

台湾における外国人介護労働者の 失踪問題 ——制度的弱者のジレンマと「総弱者化」の進行

鄭 安君 宇都宮大学国際学部附属多文化公共圏センターコーディネーター

キーワード：失踪外国人，介護労働者，労働市場の変化，制度的弱者

台湾における外国人労働者の受け入れ基本方針は「必要性，切迫性および代替不可性」である。また，政府は外国人労働者の受け入れ人数を一定規模内に抑制するとともに，労働者の失踪および「不法就労」をも防止する方策として「厳格な管理」を実施してきた。しかし，今日の台湾はすでに25万人を超える外国人介護労働者を受け入れている。そして，年間2万人近くの外国人労働者が失踪している中，介護労働者の失踪が目立っている。外国人介護労働者は失踪したあとも介護労働者として働くことが多く，病院内または家庭内における失踪者の短期的な介護労働を求める雇用主の多さも確認されている。一部の合法仲介業者は失踪者の介護労働の非合法仲介も行っている。

外国人介護労働者の失踪問題について，労働者の視点だけではなく，雇用主および仲介業者の視点からも考察する必要がある。本論は「厳格な管理」のもとで雇用主・仲介業者・労働者の三者とも制度的弱者の側面を有すると主張する。そのため，売り手市場にシフトしているにもかかわらず，労働者の状況は改善されていない一方で，雇用主と仲介業者もこれまで得ていた利得を得られなくなっている。その結果，三者は非合法的な雇用・仲介・就労を選択するなど，より弱い立場に追い込まれてしまい，「総弱者化」となるケースの発生が増加している。

1 問題の所在と本論の目的

「必要性，切迫性および代替不可性」の基本方針のもとで，台湾は外国人労働者を「一時的・補助的」な位置づけで受け入れてきた。そして，外国人労働者の受け入れに関して「後発的」である台湾は，「経済利益最大化」および「社会コスト最小化」を目指し，先行国の経験を「教訓」にして，「厳格な管理」を行ってきた（田巻，2007：3, 10）。

厳格な管理とは，以下のような内容を指す。雇用主の雇用条件や雇用人数は細かく規制され，外国人労働者の定住および家族同伴や雇用主変更は認められない。労働者の管理責任は，罰則付きで雇用主と仲介業者に負われる。雇用主は外国人労働者と3日以上連絡が取れなくなれば，関連行政機関に報告する義務がある。報告された外国人労働者は失踪者となり，非正規滞在者として取り

締まられる。雇用主は、失踪者を発生させれば、一定期間外国人労働者を受け入れることができなくなる^{*1}。仲介業者は、仲介する外国人労働者の失踪率が一定の比率に達すると、労働部（以下、労働部）が実施する仲介業者品質監査で評価が落ち、罰金や免許更新の禁止などの罰則を受ける可能性も出てくる^{*2}。

こうした厳格な管理は、外国人労働者の受け入れ人数を一定規模内に抑制し、労働者の失踪および「不法就労」を防止する意図のもとに行われてきた。しかし、現実には、台湾における外国人労働者の受け入れは台湾政府の政策的意図とは反対の方向に事態が大きく進んだ。介護分野はその象徴的分野である。

1992年に300人程度で受け入れをスタートした外国人介護労働者の人数は2019年7月現在では256,243人となっている（労働部「労働統計年報・月報」より）。外国人介護労働者は女性中心で、インドネシア人（76.8%）、フィリピン人（11.9%）、ベトナム人（11.1%）に集中している。94.1%（241,074人）が住み込みの形で各家庭に雇用されて、5.9%（15,168人）が施設に雇用されている^{*3}。2017年末現在、介護現場で働く台湾人は4.2万人と集計されており^{*4}、その6倍にもなる外国人介護労働者はすでに台湾の介護労働力の中心的な提供者になっていることが分かる。

また、外国人労働者の失踪が継続的に発生し、近年では年間2万人前後の外国人労働者が失踪しているが、介護労働者の失踪が特に目立っている。失踪者の多発は厳格な管理の無効さを表し、失踪者は行政側の管理から離れることで、行政的にも社会的にも把握しにくく見えにくい存在となる。

先行研究は、厳格な管理が外国人労働者の権利を制限させていること、外国人労働者にとって不利な制度が「強き雇用主・悪しき仲介業者・弱き労働者」という三者関係を形成し、この関係が外国人労働者の劣悪な労働条件や労働環境および失踪者の発生を引き起こしたことを問題視してきた。本論も先行研究の知見を支持するが、ここで一つ注目しておきたいのは、外国人介護労働者が台湾で働き続けたいと強く希望する中、合法的な身分で働き続けられない不安や合法的な身分を維持するための仲介費の負担に大きな不満を感じた時に、失踪を「選択」という事実である。そして、計画的か否かはさておき、外国人介護労働者は失踪で新たな労働機会を掴める可能性があることを、失踪前から視野に置いている。介護労働者は失踪後にも介護労働に携わることが多く、このことは、失踪者を介護労働者として「雇う」雇用主が多くいることを意味している。さらに、失踪者を「紹介」する非合法仲介業者が存在し、一部の合法仲介業者は同時に非合法仲介も行っている。

失踪者のいかなる就労もすべて「不法就労」となる。失踪者を雇用する雇用主は罰金や合法外国人労働者の受け入れ禁止、そして懲役などの罰則がある。失踪者の仕事を仲介する者は罰金や懲役の罰則があり、合法仲介業者はそれにより業務停止や仲介免許の取消の処分を受ける可能性もある^{*5}。つまり、法律の罰則を受けるリスクを冒しても、非合法的な雇用・仲介・就労を選択する雇用主・仲介業者・労働者が多く存在するのである。ここでは、このような状況を「失踪問題」として捉える。

この意味での失踪問題は、台湾の介護分野における外国人の受け入れ政策が抱えてきた問題を象徴的に示している。そして、失踪問題は、労働者の権利や人権の観点からだけではなく、失踪者を必要とする介護労働市場の存在および発生背景に注意を払う必要がある。その際に、今日の失踪者

を必要とする介護労働市場の発生は、近年の台湾における外国人介護労働市場の急速な変化に強く関連していることに注意が必要である。

本論は、こうした市場の変化に注目し、市場の変化の中で生じてきた雇用主・仲介業者・労働者の三者間の関係性の変化と失踪問題との関連性について考察する。このために、失踪者・失踪経験者 14 人を含む 42 人の外国人介護労働者および失踪者の非合法労働の状況や情報を知る合法仲介業者 4 人（イ社企画担当と営業担当、ロ社経営者、ハ社経営者）に半構造化インタビューを実施した^{*6}。また、数名の施設・家庭雇用主、シェルター・支援団体関係者、労働部・地方勞工局関係者などにもインタビューを実施した（2016 年 1 月～2019 年 9 月の月上旬に断続的に行った）。

本論の構成は以下となる。第 1 節は、研究目的および研究手法について述べる。第 2 節と第 3 節は合法・非合法介護力市場がともに買い手市場から売り手市場に変化している状況および要因を考察する。第 4 節は、雇用主・仲介業者・労働者の三者の緊張関係が市場の変化のなかで高まっている事実とその背景を整理し、失踪問題との関連性について考察する。第 5 節は、本論の内容をまとめて、雇用主・仲介業者・労働者の三者の「総弱者化」という事態が進行していることを指摘する。

本論が使う「弱者」の概念について簡潔に定義しておく。「弱者」とは、様々な関係者との関係において相対的に弱い立場に立たされている者をさす。「弱者」は、多数派側にいる人々にも発生し、その立場も恒久的・固定的なものではない（八幡，2008：148）。社会的な存在としての個人は、多様な文脈のもとで生きているため、ひとつの文脈で差別を受けている「弱者」が、別な文脈の中では「強者」となり、複合的な状態にある可能性もある（上野，1996：203；三本松，1996：18）。したがって、「弱者」から見える「強者」は、別の相対的な関係性の中では「弱者」である可能性がある。

2 合法外国人介護労働市場の変化

(1) 仲介費の仕組みの変化から見えること

先行研究は、台湾の外国人労働市場が買い手市場であることを指摘してきた。雇用主の外国人労働者の受け入れ条件や雇用できる人数は制度により規制されており、制限されている労働力の需要に対して労働者の供給量ははるかに高かったために、買い手市場が形成されるようになった。そして、仲介業者の数が多く、台湾仲介業者は非常に競争の激しい市場の中にある（藍，2006：121-130；林，2010：109-113）。

買い手市場の中での熾烈な市場競争に勝ち抜くために、仲介業者の持続経営においてはいかに雇用主を獲得できるかが最大の関心事となる。そのため、仲介業者は、雇用主から仲介費を取らず、逆に雇用主に雇用謝礼（台湾：回扣）を渡し、雇用主から得られない利益を労働者から得て、労働者に負担を強いてきた。雇用主ありきの市場であったため、仲介業者は雇用主側の肩を持ち、労働者側に忍耐や辛抱を要求することが多く、労使間トラブルが発生した際にも雇用主側に立つことが多かった。

ところが、仲介業者から雇用主に渡す雇用謝礼は、家庭介護労働者においては、すでになくなっていく。約 20 年間外国人介護労働者の仲介業務を行ってきたロ社経営者は、従来、現金ではない

ものの、車いすをサービスとして提供し顧客を獲得していたが、インタビュー時（2017年3月）の約5年前から、家庭介護の雇用主から仲介費を取るようになったと語る。仲介業者イ社企画担当者と地方勞工局関係者もインタビュー時（2017年8月）の2～3年前から家庭外国人介護労働者の仲介費の仕組みが変わり、労働者負担から雇用主負担になったという。

また、インドネシア人とベトナム人女性たちは、近年、台湾に渡るために母国仲介業者へ支払う仲介費が安くなっていると語る^{*7}。台湾仲介業者は海外仲介業者と提携しないと、外国人労働者を確保できない。海外仲介業者は各地域社会に人脈を持つ人に労働者の募集を頼まなければならない（趙，2004：25-28；藍，2008：116-117）。基本的により魅力的な出稼ぎ先へ渡航するための仲介費が高くなると見られるので、台湾への仲介費用の引き下げは、出稼ぎ先としての台湾の魅力が低下したためであると考えられる。

外国人介護労働市場は、雇用主有利の買い手市場から売り手市場に移行していると見られる。仲介業者は従来のやり方では、必要な人数の外国人介護労働者を獲得することが難しくなったため、海外仲介業者が台湾への仲介費を引き下げたり、台湾仲介業者が仲介費の仕組みを変えたりしなければならなくなったと捉えられる。

仲介業者関係者4人はともに台湾への外国人介護労働者の供給量が全体的に減少していること、フィリピン人とベトナム人介護労働者の量的・質的確保がともに難しくなっていると指摘する。人数が最も多いインドネシア人介護労働者についても、これまで中核的労働者であった25～34歳の若年層が減少し、インドネシアの経済成長とともに将来的に人数の確保も難しくなると懸念されている（彭，2019：127）。

なお、施設介護労働者は労働基準法に守られているので、賃金も最低賃金の上昇とともに高くなる。しかし、全体の9割強を占める24万人の家庭外国人介護労働者は労働基準法の適用対象外であり、休日や賃金などの労働条件は台湾政府と労働者の送り出し国との協議内容をベースに決められ、さらに各々の雇用主との契約によってその内容は異なってくる。雇用主が賃金を上げる意思がなければ、一般的に家庭外国人介護・家事労働者の基本賃金は一律17,000元（62,900円／1元＝3.7円で計算、以下同様）にとどまる。全く休まずに月5日間の休日残業代を加えても合計19,835元（73,390円）で、2019年11月現在の最低賃金の23,100元（85,470円）を下回る。売り手市場への移行は、家庭外国人労働者の賃金の上昇につながっていないのが現状である。

（2）高まる介護需要と国際間での外国人労働者確保競争

市場が変化した背景には、まず、少子高齢化の進行に伴う介護需要の増加が関連する。台湾は1993年に高齢化率が7.1%に達し、高齢化社会に入った。2000年以降の台湾における外国人介護労働者の受け入れ人数は基本的に高齢化率の上昇とともに増加しているが、2013年以降、高齢化率の上昇が加速している（図1）。それまで高齢化率は毎年0.1～0.3%増であったが、2013年には0.4%増、2014年と2015年には0.5%増、2016年以降では毎年0.7%増となっている。2018年に台湾の高齢化率は14.0%を超えて、高齢社会にも突入し、2019年7月現在では14.9%までに上昇した（内政部統計処「内政統計查詢網」より）。合法仲介業者が語る仲介費の仕組みの変化は、2013年

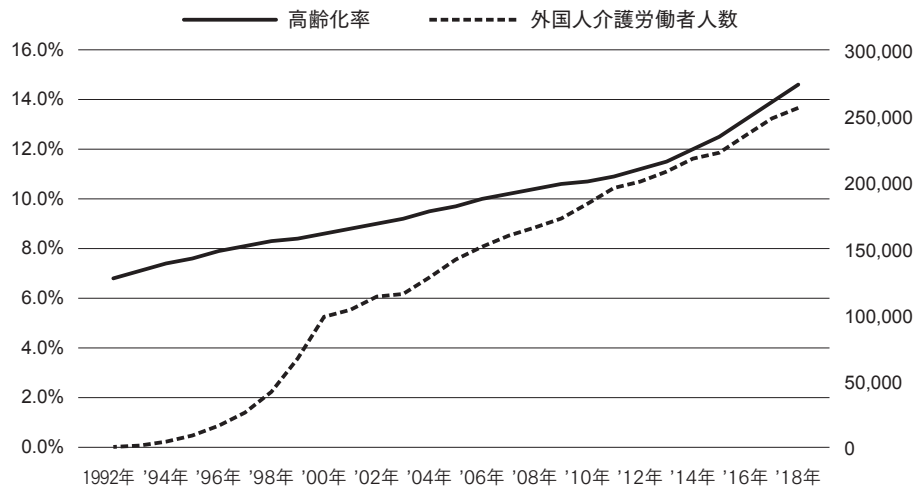


図1 台湾の高齢化率および外国人介護労働者数の推移

左軸は高齢化率，右軸は外国人介護労働者人数である。

出典：内政部統計處「内政部統計查詢網・人口年齢」，労働部「労働統計年報・外籍工作者」に基づいて算出・作成

以降の台湾の高齢化率の急増と時期的に大まかに合致している。

次に，東アジア諸国間における東南アジア労働者の獲得競争の激化も市場の変化に強い影響を与えていると考えられる^{*8}。数年前まで，日本は日系ブラジル人や中国人技能実習生，韓国は中国朝鮮族を中心に外国人労働者を受け入れてきたが，中国やブラジルなどの経済発展を背景に，日韓は近年ともに東南アジアからの外国人労働者の受け入れを拡大している（吉川・鄭，2018：23-59）。日本は2019年4月「特定技能」という新たな在留資格で介護を含む外国人労働者を正式に受け入れ始めたが，台湾社会は日本の動きに非常に注目している。仲介業者・社営業担当者と口社経営者はともに5～10年後に台湾が十分な外国人介護労働者を獲得できなくなると危惧している。

3 非合法外国人介護労働市場の変化

外国人労働者の失踪者数はほぼ右肩上がりですり昇して，2004年以降は年間1万人以上の新規失踪者が発生し，2015年と2016年には2万人をも超えた。その後，少し減少したものの，2018年にも17,925人の失踪者が出た（図2）。中でも外国人介護労働者の失踪は目立っており，人数的に最も多い（顧，2010：143；呉，2012：6）。

先行研究は介護失踪者が失踪後に介護労働者として働くケースが多いと指摘している（許，2006：120-121；林，2007：68-69；張，2010：146；鄭，2018a：14）。今回インタビューした失踪者・失踪経験者においても，失踪後の仕事で最も多いのは介護労働であった。14人のうち12人は失踪後に個人の雇用主に雇われて，病院または家庭の中で介護労働を行っていた。1人の雇用主のもとで働く期間は，病院の場合（以下，病院介護）では数日間から数週間，家庭の場合（以下，家庭介護）では1ヶ月間から数ヶ月間という短期的なケースが多い。

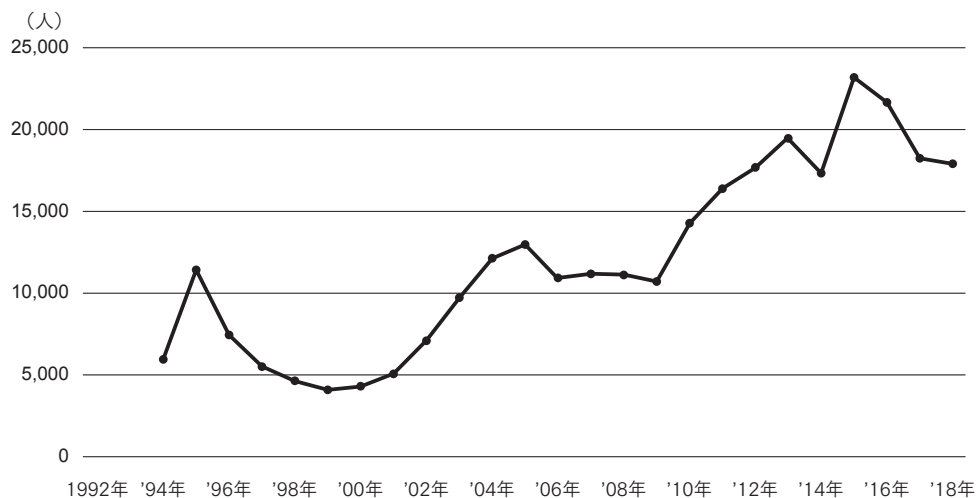


図2 外国人労働者の毎年の新規失踪者数推移

出典：労働部「労働統計年報・外籍工作者」に基づいて作成

(1) 短期介護労働需要の発生要因

病院介護における短期介護労働需要の発生は台湾の入院慣行に起因する。病院側は患者の入院時の身の回りの世話を行わず、患者の家族が付き添いで行うのが通常である。患者の家族が仕事などで付き添えない場合、介護労働者を一時的に雇う必要があるが、要介護者の退院や死亡で介護の需要はなくなる。

一方、家庭における短期介護需要の発生は、「資格制」という家庭外国人介護労働者の受け入れ基準と厳格な管理に起因する。介護労働力の需要には予測困難と緊急性という特徴があるが、要介護者の要介護度や年齢が基準に満たないと外国人労働者の雇用を申請できない。また、申請してから介護労働者が到着するまでに時間がかかる。介護労働者が失踪すると、雇用主は一定期間外国人労働者を雇用することができなくなる。ある雇用主に雇用されていた外国人労働者の雇用主変更が認められた場合、その雇用主はその外国人労働者が再就職または帰国した場合に限り、新たな労働者を受け入れることができる。これらの要因すべてが家庭内における短期的な介護労働需要を生み出している。

短期的な介護需要は本来台湾人介護労働者に求めるべきものであるが、24時間付き添い台湾人介護労働者の賃金は高く、人材も著しく不足している。結果的に、緊急的な介護需要の発生で失踪者でも雇いたいという雇用主が増加し、高まる市場ニーズに応じて失踪者を紹介する非合法仲介業者が増加する。一部の合法仲介業者は顧客を確保するために、雇用主の短期的な介護需要に応じて、失踪者の非合法仲介も行っていると仲介業者イ社とロ社関係者はいう。

失踪者を求める介護労働市場は一定規模に成長していると見られる。台湾政府は、2019年1月～6月に失踪者出頭・摘発キャンペーンを実行した。未摘発女性失踪者数は同時期に減少しはじめ、特にキャンペーンが終了する6月に大きく減少した。その一方、新規女性失踪者数は2019年3月

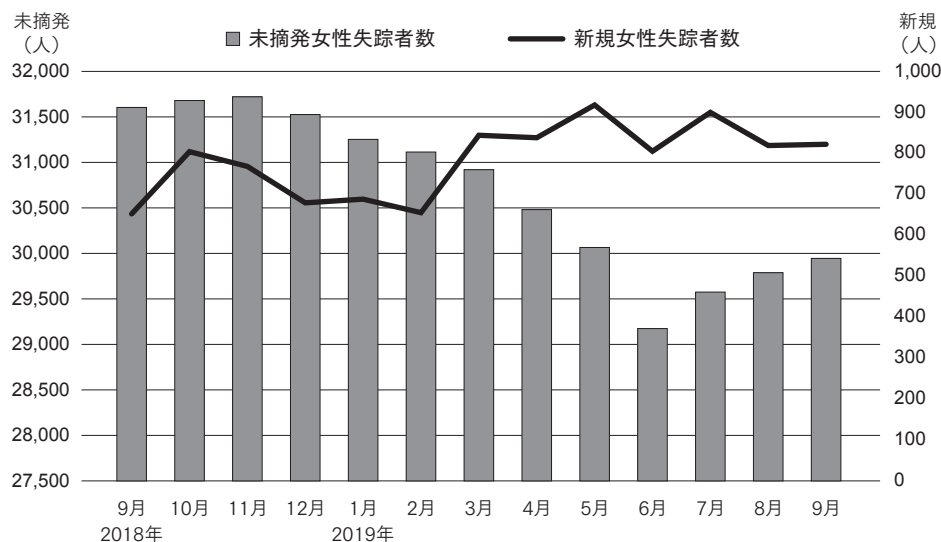


図3 2018年9月～2019年9月の毎月の未摘発女性失踪者数と新規女性失踪者数推移
出典：移民署「統計資料・失職移工人数統計表」より作成

より著しく増加し、結果的にキャンペーン終了後に未摘発者数は再び増加している（図3）。失踪者の介護労働を求める需要がなくなる限り、失踪問題が継続的に発生すると仲介業者・ハ社経営者は指摘する。

(2) 上昇する失踪者の賃金

インタビューからは近年の失踪した介護労働者の賃金が高くなっていると確認できる。その主な理由は緊急的な介護需要の増加と介護人材の不足である。失踪後の9年間の大半を家庭介護労働者として働いてきたベトナム人女性（以下L氏）は、ほかの失踪者の状況もよく知っている。L氏は、主に日給計算の失踪者の賃金が要介護者の要介護度によって異なるが、インタビュー時（2017年）の失踪者の賃金は、非合法仲介業者に支払う仲介費を引いた上で、30日計算で24,000～28,000円（88,800～103,600円）であり、前年の月19,000～20,000円（70,300～74,000円）よりもかなり上昇したという。多くの失踪者・失踪経験者は、失踪後の賃金は21,000円（77,700円）以上と語るが、中には月30,000円（111,000円）をもらえたと話す人もいる。L氏は、非合法仲介業者が良い条件を出さなければ、失踪者を獲得できなくなっていると話し、非合法介護市場も売り手市場に移行していると見られる。

また、一部の失踪者は、L氏のように外国人配偶者と称して働いている。その賃金は月36,000～42,000円（133,200～155,400円）にもなる。そして、失踪した介護労働者の病院での賃金は、介護需要の緊急性が高いために家庭介護よりも高く、仲介費を引いた上で、月33,000～39,000円（122,100～144,300円）にもなる。結果的に、今日の合法家庭外国人介護労働者の賃金は、身分的に不安定である失踪者の賃金よりも低くなっている事態が起こっている（表1）。一部の外国人女性は、

表1 24時間付き添い（住み込み）介護労働者の賃金

台湾人もしくは 結婚移民	家庭介護	2,500～2,800 元／日（9,250～10,360 円）
	病院介護	2,100～2,200 元／日（7,770～8,140 円）
失踪者	結婚移民と称して 働く家庭介護	1,600～1,700 元／日（5,920～6,290 円） ※非合法仲介業者仲介費：300～400 元／日（1,110～1,480 円）
	病院介護	1,600 元／日（5,920 円） ※非合法仲介業者仲介費：300～500 元／日（1,100～1,850 円）
	家庭介護	1,300～1,600 元／日（4,810～5,920 円） ※非合法仲介業者仲介費：500～600 元／日（1,850～2,220 円）
合法家庭外国人介護労働者		661 元／日（2,446 円） ※月 17,000 円で残業を 2,835 元／5 日とした場合、30 日計算） ※合法台湾仲介業者サービス費：（月 1,500～1,800 元 ÷ 30 日） ＝ 50～60 元／日（185～222 円）

出典：仲介業者口社経営者と失踪者・失踪経験者のインタビューより作成

より高い賃金を求め、在留資格上安心できる合法的な身分を捨て、失踪を選択している。

4 雇用主・仲介業者・労働者の三者間の緊張関係

売り手市場に移行している中で、労働者の状況は改善しているのか。結論を先取りして言うと、労働者の状況には変化があるものの、大きく改善しているとは言い難い。雇用主・仲介業者・労働者の三者間の関係は介護需要の緊迫さと介護労働力の確保の難しさを背景に前よりも緊張状態になることが多く、それが失踪問題の発生原因にもなっている。

(1) 労働者の能動的な行動の増加と失踪問題

先行研究は、雇用主の変更が禁止されている状況下では、雇用主とトラブルが起きた場合の外国人労働者の選択肢は「従順」か「逃走」しかないと指摘する（田巻、2005：32；藍、2008：87）。しかし、インタビューからは、外国人労働者が「抗議」や「抵抗」という能動的な行動を示すことが増えており、自ら雇用主の変更を申し入れるケースも少なくないと確認できる。外国人介護労働者 42 名のうち 10 名は、自ら雇用主変更を申し入れてかつ成功した経験があると語る。

2006 年以降、雇用主の同意があれば、家庭外国人労働者は雇用主を変更することが可能になった。そして 2013 年の法改正により、家庭雇用主は、煩雑な新規申請の手続きが無くても、次の外国人介護労働者を受け入れることができるようになった。このため、各地労工局や仲介業者は、解決しにくい労使間トラブルが生じた場合、雇用主に雇用契約の解除、すなわち労働者の雇用主変更に同意することを勧めることが増えている。雇用主側からの雇用契約の解除の増加に伴い、労働者側からの雇用主変更の申し入れも増加している。

外国人労働者は、当然のことではあるが、できるかぎり「労働・生活環境が安心・安全で便利」かつ「雇用主が良い人で厳しくなく、仕事が比較的楽である」という働きやすい出稼ぎ先を選択し、「出稼ぎ成功者」を目指そうとする。ところが、労働環境や労働条件は必ずしも外国人労働者た

ちの期待通りになるわけではない。大多数の外国人介護労働者は、経済・生活・家族状況が異なるそれぞれの雇用主家庭で働き、ケアする要介護者の年齢や容態も様々である。母国での事前のマッチングや面接があるものの、雇用主のところに到着してからはじめて生活・就労の環境や要介護者の状態を知ることになる労働者は少なくないと思われる。労働や生活の実態に対する不安や不満を生じさせる環境があると言える。

買い手市場の際には、「出稼ぎ成功者」になれるように、多くの外国人労働者は雇用主や仲介業者の希望にできる限り沿うように働き、「選択できない時には適応する」という行動をとる。しかし、選択できる可能性が出ると、労働者は「選択できる時には選択する」という能動的な行動を起こしていく。雇用主変更を自ら申し入れる外国人労働者の増加はそれを物語っている。

ただし、外国人労働者たちの雇用主の変更は、あくまでも雇用主が同意した場合に限り可能となる。雇用主が同意しなければ、外国人労働者は別の雇用主を見つけていても職場を移動することができず、台湾で働き続けたいのであれば、同じ雇用主のところで我慢するほかない。労使関係が悪化すれば、雇用主に何らかの理由で強制帰国させられる可能性もある。

仲介業者イ社関係者は、今日の労使間トラブルの問題点の多くは「労働者は別のところで働きたいと希望しても、雇用主が手放さないことだ」と指摘する。「雇用主の同意」が絶対的な条件となっている点で労働者にとって不利な制度が続く中、外国人労働者の「抗議」や「抵抗」は、外国人労働者自身の立場を逆に悪くしてしまう場合がある。「抵抗」や「抗議」という能動的な行動が不本意な結果に終わる場合、外国人労働者は失踪を選択することとなる。インドネシア人失踪経験者は以下のように語る。

台湾に3回出稼ぎに来た。1回目は無事に終わって帰国した。2回目は雇用主が盗みを理由にクビにするというので、雇用主変更を申し入れた。雇用主は同意せず、仲介業者にも帰国するしかないと言われて帰国した。3回目はがん患者の要介護者で雇用主でもある女性がいつも怒るので、雇用主変更を申し入れたが、同意されなかった。一人での外出も禁止されるようになり、不安になって失踪した。

なお、強制帰国や失踪という最悪な結果を避けるため、外国人労働者は支援団体などにアドバイスを求めて、雇用主変更の申し入れがいかにかに正当であるかを証明する証拠を集めることがある。しかし、労働者のこうした行動が雇用主に新たな不安を与え、労使間トラブルの原因となることもある。

(2) 家庭雇用主の不安と失踪問題

強い立場に立っていると思われるがちな雇用主にも様々な不安がある。本論では約24万人の家庭雇用主に焦点を当てているが、労働部や仲介業者関係者は、多くの家庭雇用主が弱者意識を持っていると指摘する。その弱者意識は以下の3つの背景で生まれたと考えられる。1つ目は、家庭雇用主が経済的・心理的に余裕のない中で外国人介護労働者の雇用に踏み切ることによる。2つ目は、

家庭雇用主が外国人介護労働者とのコミュニケーションや家庭内リスク管理、労働者の管理に困難を感じる場合である。3つ目は、家庭雇用主が外国人介護労働者の安定的な確保に不安を感じる場合である。

上記の弱者意識の発生には、台湾の介護制度と介護資源の構築がまだ不十分で、介護保険制度もまだ成立されていない事情も関係がある。様々な公的支援のある低所得者層や経済的余裕のある高所得者層と違い、中間層は政策の隙間にある（宮本、2016：33-43）。多くの家庭雇用主にとって、外国人介護労働者の雇用は、経済的・心理的に余裕がある中での雇用ではなく、介護需要の逼迫および介護サポートが欠如している中での現実的に唯一の選択肢となっている。仲介業者イ社営業担当者によると、今日の雇用主の殆どは、自分の人生の境遇の悪さと介護労働力への需要の深刻さを訴え、仲介業者に家庭外国人介護労働者の受け入れに関する相談に来る。70代の雇用主は以下のように語る。

私はもう高齢者だし、体も良くない。兄弟たちは体が良くなかったり、仕事や家族のことで精一杯だったりという理由で、誰も代わりに親の面倒を見てくれない。誰も親と一番年長の私の大変さを考えてくれない。……もう限界だ。早く外国人介護労働者を雇いたい。

介護需要が緊迫さを増す中で、多くの家庭雇用主は外国人介護労働者の到着を切望するが、外国人介護労働者が到着した途端、労働者とのコミュニケーションや管理の難しさに悩まされることが少なくないと言われる。「利益最大化・コスト最小化」を目指すための外国人労働者受け入れ政策は、「即戦力」となる外国人労働者を効率よく受け入れようとする。営利目的である台湾の仲介業者も、緊急的な介護需要のある雇用主も効率よく外国人労働者を受け入れようとする。

インタビューした大多数のインドネシア人女性は出稼ぎを決めてから2～3ヶ月間、フィリピン人とベトナム人女性は1ヶ月間で台湾へ渡っているが、台湾に到着してから1～2日で雇用主宅に到着することが多い。結果として、家庭雇用主は言葉や環境に慣れていない外国人労働者との付き合い方について共同生活をしながら学習していくほかない。事前の情報や面接があっても、労働者の人柄や働きぶりは直接接してみないと分からない中、雇用主は以下の3つの家庭内のリスク管理に不安を覚えることとなる。

1つ目は、全く面識のない「よそから来た外国人」が家に入ってくることへの不安である。2つ目は、仕事の指示や人間関係の構築への不安である。3つ目は、労使間トラブルが発生した時のリスク管理への不安である。外国人労働者が「良き雇用主との出会いを期待する」ように、雇用主も問題の発生をできるだけ抑え、問題があっても素早く解決できることを望むために「善良でコミュニケーションがしやすく、よく仕事をこなしてトラブルを起こさない」という「良い労働者」との出会いを期待するが、そのような出会いがいつも成立するわけではない。

雇用主の不安は、外国人労働者の窃盗犯罪や労使間トラブルなどについてのメディアの報道や世間話で増大することがある。雇用主はすでに一定期間働いてきた外国人労働者に対しても不安を感じ続けることがあり、監視カメラなどでその行動をチェックする場合がある。しかし、こうした雇

用主の不安と行動はまた外国人介護労働者の不安を増長させてしまうのである。

また、多くの家庭雇用主はマネジメントの面では素人であるが、行政から罰則付きの形で外国人労働者の管理責任を背負わされている。さらに、家庭雇用主は外国人労働者を受け入れた後にも、介護労働者の失踪や一時帰国、そして雇用主の変更で介護労働力の確保に不安を抱え続けやすい。

多くの家庭外国人介護労働者は、なかなか休日を取れない現状にあるが、その背景の1つは、多くの台湾仲介業者が家庭雇用主に、来たばかりの労働者に休日を取らせないことを勧めているためである。その理由は台湾での生活および仕事にまだ慣れない家庭外国人介護労働者が「よそで悪いことを学んでこないようにさせる」ためである。なぜならば、労働者が休日を取って外出をすると、よそで他の労働者の労働・生活環境を聞き、自分の雇用条件と比較することとなる。取得した情報量が増えると、雇用主の変更への動機が強まる。さらに、失踪者のほうがより高い賃金を得られる実情や可能性を知ると、失踪することへの誘因が生じることとなる。

多様な不安を抱える雇用主は、最初から労働者と休日なしの契約を結ぶことが多い。家庭外国人介護労働者は労働基準法の適用対象外であるため、すべての労働条件が雇用契約に基づくことになる。契約が交わされているため、雇用主は労働者を不利な状態に陥れているという認識は希薄である。そのような中、休日の取得も難しい住み込みの家庭外国人労働者は生活者としての欲求が満たされず、ストレスが高まり、不自由さにも不満を感じる現象が進行していく。

以上のように、家庭雇用主にも不安は少なくないが、ある意味これまでの法律の不平等さや買い手市場に守られる形で外国人労働者に対する立場の相対的な強さは維持され、自身の不安を和らげることができてきた。しかし、市場と法的環境が変化した中、雇用主は、雇用主変更を申し出る能動的な労働者の行動に直面しやすくなっている。特に要介護度の高い要介護者を抱えている家庭は、外国人介護労働者の行動がさらに活発になると、外国人介護労働者を確保できなくなるのではないかと懸念している。要介護度の高い親を持つ雇用主は以下のように語る。

親は自力で殆ど移動できず体も大きいので、トイレや入浴などが本当に大変。3人の外国人を雇ったが、1人目は1ヶ月も経たないうちに、やめたいというので、帰国させた。2人目は2年間やった後、雇用主変更を要求してきた。その雇用主変更に同意したが、3人目がなかなか来なかったのでは大変だった。今は3人目もまたやめたいと言ったらどうしようと不安だ。

家庭雇用主が外国人介護労働者の雇用主変更に同意しないケースが多いのは、労働力の喪失への不安だけではなく、雇用主の労働者への差別的な意識にも関連すると考えられる。20年間以上も労使関係の不平等さと買い手市場に慣れてしまった台湾社会において、雇用主の多くは、自らの利権が損なわれてきた場合、その原因を介護労働市場の変化や制度的な問題にみるのではなく、労働者の「抗議」や「抵抗」に起因するものと考えてしまいがちと言える。

したがって、今日の労使間トラブルの多くは、介護需要上および管理責任上で必ずしも強い立場に立つわけではない雇用主と労働権利上で弱い立場に立つ労働者とのぶつかり合いの中で生じると整理できる。弱者同士のぶつかり合いの中、労働者は本来安心できる合法的な身分を捨て、失

踪を選択する。介護労働力を失った雇用主は、緊急的かつ短期的な介護労働力を確保するために、別の失踪者を雇う。中には合法家庭外国人労働者雇用コストよりもはるかに高い賃金で失踪者を雇うケースが出てくるのは、以上の事実が関係している。

(3) 仲介業者の不安と失踪問題

強い立場にあると指摘されている台湾仲介業者にも不安がある。まず、売り手市場への移行の中、外国人労働者の確保や利益確保が困難になりつつある。仲介業者イ社企画担当者とロ社経営者は、市場の変化で台湾仲介業者がこれまで得られていた利益が減少していると話す。かつて台湾仲介業者が雇用主に雇用謝礼を渡せたのは、海外仲介業者が労働者からその分の利益を得て、台湾仲介業者に渡していたからである（藍，2006：122-125）。しかし、売り手市場に移行した中、海外仲介業者が台湾への仲介費を引き下げていることにより、台湾仲介業者は従来の仲介の仕組みで得られた利益を得られなくなっている。その代わりに、台湾仲介業者は雇用主から仲介費を取るようになったが、労働者の確保が難しくなっている中、労働力の確保のために雇用主からの仲介費の一部を海外仲介業者に渡すケースさえある、と仲介業者ロ社経営者は語る。同経営者によると、今日の合法台湾仲介業者の利益は労働者から受け取る法定の月1,500～1,800円（5,550～6,660円）のサービス費のみとなっているが^{*9}、利益が薄くても経営が維持できるのは家庭介護労働市場の規模が大きいためである。

一方、非合法台湾仲介業者は失踪者の家庭介護労働者1人あたりから月15,000～18,000円（55,500～66,600円、30日計算）の仲介費を受け取ることができる（表1参照）。それは、合法仲介業者が受け取る利益の約10倍にあたる。合法仲介と非合法仲介の利益の差が歴然としている中で、一部の合法仲介業者は非合法仲介業者と協力関係を結び、短期的な介護労働力の需要に応じて失踪者を紹介し、非合法仲介費の利益の一部を得ているのである。合法仲介業者ロ社経営者は以下のように語る。

仲介業者間の競争が激しく、今は外国人労働者の確保にも苦勞する。自分のところは、雇用主からもらった15,000円（55,500円）の仲介費のうち10,000円（37,000円）を海外仲介業者に出して、人を集めてもらっている。利益は本当に殆ど残らない。非合法仲介業者のほうは儲かっているけどね。

仲介業者のもう1つの不安は労使間の緊張関係の高まりと失踪問題に起因する。仲介業者は、増加する労使間トラブルの対応に追われている。外国人介護労働者が失踪すれば、仲介業者は雇用主に責められる。そして、仲介業者は行政から罰則付きの形で労働者の管理責任を背負わされている。したがって、仲介業者は雇用主と行政の両側から管理責任圧力を受けていると言える。「厳格な管理」という制度のもとで、管理責任圧力を抱える仲介業者は労働者をいかに少ないコストで管理できるかに関心を向けやすくなる。仲介業者による外国人労働者に対する不当な拘束などの事件の発生は、こうした仲介業者の管理責任圧力に起因していることが大きいと考えられる。合法仲介業者

イ社企画担当は以下のように語る。

労使間トラブルや雇用主の変更などで一時的に仲介業者のところに戻った労働者が多い。人権上施設することができない中、仲介業者のところで失踪者が発生するケースも少なくない。法律上、こうした失踪の場合でも雇用主が依然として管理責任を負っているために、新たな労働者をしばらく受け入れられなくなる。失踪者が発生すると、仲介業者は雇用主に責められるし、行政に注意されたり監査評価が低くなったりする。本当にやりづらい。

今日の台湾仲介業者は「厳格な管理」と「人権的な配慮」を両立させる難しい課題を背負っている。法律の改正および労働市場が売り手市場に変化している中、仲介業者はこれまでの雇用主への優先的配慮を見直して、労働者への配慮も重視し始めているが、労働者に配慮するノウハウの蓄積はまだ少なく、上手く処理できないケースが多く発生していると言われる。イ社企画担当者は、仲介業者は法的な判定者でも執行者でもないので、労使争議や労使間トラブルに介入し解決することは非常に難しいと語る。争議やトラブルが長引けば、労働者は仲介業者の対応に不満や不安を感じ、失踪を選択する一因となる。

5 雇用主・仲介業者・労働者の「総弱者化」か？

外国人介護労働者が雇用主の変更を申し出ることが制度的に可能となり、「抗議」や「抵抗」を通じて労働条件や生活環境の改善を要求することが増えてはいる。しかしこのことは外国人労働者が弱い立場から抜け出していることを必ずしも意味するものではない。「脳梗塞の50代男性の入浴のケアだけはやりたくなかった。入浴のケアは契約書には書かれていないと抗議したら、雇用主である奥さんに『何のためにあなたを雇ったか』と怒られた。仲介業者にも抗議し、雇用主変更を申し入れたが、一度帰国して再び訓練センターで学ぶ必要があると言われた。仲介費の借金返済がまだ多く残っていたので、失踪を決めた」というインドネシア人失踪者の語りは、労働者の立場の相対的な弱さ、介護労働の内容への不満、仲介業者の不誠実な対応が外国人労働者に失踪を選択させる関係を象徴的に示唆している。合法的な身分を有し、働きやすい環境で働き、生活しやすい環境で生活するという外国人労働者本来の願いが叶えられず、失踪者の続出が止まらないという事態は極めて不幸なことである。

一方、雇用主は、外国人労働者に対する立場の相対的な強さを維持しているとはいえ、労働者の「抗議」や「抵抗」の増大に直面して雇用管理上の不安が高まるとともに、介護ニーズも満足に充足できない事態に直面しつつある。外国人労働者が失踪して介護労働力を失った雇用主は、より多くの雇用コストを支払い、別の失踪者に介護労働を求めることになる。「家族が激しく怒った様子が外国人労働者に録画されて、劣悪な環境で働いていると訴えられ、行政機関を通して雇用主変更を申し入れられた。隠れて録画するなど労働者がやっていることは違法だと主張したが、最終的に雇用主変更に同意せざるを得なかった。結果として、合法的な介護労働者を失ってしまったので、仲介

業者の知り合いの紹介で、約1ヶ月間の契約で2人の失踪者を雇った。しかし、1人目の失踪者は夜中の介護が大変ということですぐ辞めた。……今の台湾の法律は外国人の人権は守るが、台湾人の人権は守られていない」という70代の女性家庭雇用主の語りは、労働者の能動的な行動に対する不満、弱者意識の増大、満足できる介護人材が得られない不満を象徴的に示唆している。

仲介業者は、これまでのように労働者に圧力をかけて、安易に労働管理することができなくなっている上、これまで労働者から得ていた利益が得られなくなり、労働者の確保に不安を抱えながら増加する労使間トラブルへの対応に迫られている。一部の仲介業者は介護労働力および利益の確保のために、法的リスクを冒してまで雇用主に失踪者を紹介する。「売り手市場への変化はあまりにも早く、台湾政府は仲介業者が利益を上げられなくなっている事態をよく把握していない。法律は外国人労働者の人権尊重を謳いながら、雇用主の管理責任を規制緩和していない。労働者の権利意識は高まり、雇用主の不安は増加している。仲介業者はもう昔のやり方ではうまく行かない。仲介業者退場論も出ている状況で、仲介業者の危機意識は確実に高まっている」というイ社企画担当の語りは、仲介業者の外国人人材と利益確保への不安や危機意識を象徴的に示唆している。

総じて、今日の雇用主と労働者、そしてその間に立つ仲介業者の三者はともに常に大きな不安と緊張状態に置かれている。外国人介護労働者は失踪せざるを得ない状況に追い込まれ、雇用主は満足できる介護人材を獲得できないうえに雇用管理上の責任に苦しみ、仲介業者は労使間トラブルへの対応に迫られながら仲介業の存立そのものに対する危機感を強めている。つまり、三者の「総弱者化」というべき事態が進行している。本論では、この事態が「強き雇用主・悪しき仲介業者・弱き労働者」という図式では説明できないことを明らかにしてきた。外国人労働者の労働者としての欲求と雇用主の介護ニーズに十分に配慮しない厳格な管理と外国人労働者に対する雇用責任を雇用主や仲介業者に負わせてきた制度的な不備のもとで、三者はともに「制度的弱者」の側面を持ち、この問題性が介護労働市場の買い手市場から売り手市場への変化の中で露呈してきた。そして、三者がそれぞれの利益を確保しようとする、他者の利益を害することになってしまういびつな関係が作り出されている。

台湾の外国人介護労働者の受け入れ政策は、何よりも失踪者を不断に生み出してきたという点から問題視しなければならない。加えて、買い手市場の中では顕在化しなかった社会的な歪みが今日の環境変化の中で、雇用主と仲介業者に撥ね返っている。国際間の介護労働力競争が増していくと予測されている中、台湾に外国人介護人材が来なくなる可能性がある。失踪問題を放置し続け、環境変化の中にある雇用主・仲介業者・労働者の三者間の関係を見直さなければ、三者の状況がさらに悪化していく事態は避けられない。

※本稿は筆者の博士論文「台湾の介護分野における外国人労働者受け入れに関する問題～労働者の労働・生活・行動と失踪問題の視点を軸に～」(宇都宮大学大学院国際学研究科2019年3月)の一部を、最新データおよび追加インタビューを加えて、加筆・修正したものである。

- *1 「就業服務法」第 53, 56, 58, 59 条。家庭介護労働者の失踪は 3 ヶ月間, その他の労働者の失踪は 6 ヶ月間である。
- *2 「就業服務法」第 40 条, 第 67 条, 「私立就業服務機構従事跨國人力仲介服務品質鑑定要點」, 「私立就業服務機構許可及管理辦法」第 15 条, 第 15-1 条, 第 25 条および「附表一」。
- *3 NPO法人などの組織が雇用するホームヘルプ外国人介護労働者は僅か 1 名である。
- *4 衛生福利部・長照司籌備辦公室への電話聞き取り調査より (2018 年 5 月 7 日)。
- *5 「就業服務法」第 44, 45, 54, 57, 63, 64, 69, 70, 72 条。
- *6 ほか, シェルター入居者 17 人, 合法介護労働者 11 人である。職種別では, 家庭介護労働者は 32 人, 施設介護労働者は 3 人, 家庭と施設の両方の介護労働経験者は 6 人, 障がい者をケアする家庭家事労働者は 1 人である。国籍別では, インドネシア人は 19 人, フィリピン人は 16 人, ベトナム人は 7 人である。
- *7 インドネシア女性は 2009 年には 12 ヶ月 × 8,000 元 (29,600 円, 1 元 = 3.7 円, 以下同様) の仲介費借金返済が給料から天引きされていたが, 2017 年現在では, 一般的に 6 ~ 9 ヶ月 × 6,000 元 (22,200 円) であるという。また, ベトナム人女性は, 2007 年の施設介護労働者の仲介費は 6,800 米ドル (768,400 円, 1 米ドル = 113 円, 以下同様) であったが, 2018 年現在は 3,600 ~ 5,000 米ドル (406,800 ~ 565,000 円) であるという。
- *8 NHK 2014 年 7 月 9 日放送「アジア労働者争奪戦」クローズアップ現代。
- *9 「就業服務法」第 35 条, 「私立就業服務機構収費項目及金額標準」第 6 条。

《参考文献》

日本語

- 上野千鶴子, 1996「複合差別論」井上 俊・上野千鶴子・大澤真幸・見田宗介・吉見俊哉編集委員『差別と共生の社会学』岩波講座現代社会学第 15 卷, 岩波書店, 203~232 頁
- 三本松政之, 1996「多文化主義的視点からみた『社会的弱者』論についての一考察——エスニック・マイノリティ論とポリティカル・コレクトネス論の検討を通して」『人間科学研究』18 号, 文教大学人間科学部, 13~20 頁
- 田巻松雄, 2005「アジア域内の労働力移動と非合法移民」奥山真知・田巻松雄・北川隆吉編著『階層・移動と社会・文化変容』文化書房博文社, 15~39 頁
- 田巻松雄, 2007「アジアにおける非正規滞在外国人をめぐる現状と課題——日本, 韓国, 台湾を中心に」『アジア・グローバル都市における都市下層社会変容の国際比較研究 平成 16~19 年度科学研究費補助金基盤研究 (B) 研究成果報告書』1~29 頁
- 鄭安君, 2018a「台湾における外国人介護労働者の失踪と失踪後の非合法介護労働——ベトナム人失踪者の事例による一考察」『アジア・アフリカ研究』58 卷 1 号 (通巻 427 号), アジア・アフリカ研究所, 1~21 頁
- 鄭安君, 2018b「台湾における外国人介護労働者増加の背景——介護制度・資源との関係を軸にして」『宇都宮大学国際学部研究論集』46 号, 宇都宮大学国際学部, 143~157 頁
- 宮本義信, 2016「台湾の外国人介護労働者の今日的動向——介護保険制度化をめぐる状況を中心に」『同志社女子大学生生活科学』50 号, 同志社女子大学生生活科学会, 33~43 頁
- 八幡耕一, 2008「メディアと政策の関連における社会的弱者」『言語文化論集』29 卷 2 号, 名古屋大学言語文化部・国際言語文化研究科, 143~155 頁
- 吉川 薫・鄭安君, 2018「日本における非専門職外国人労働者受け入れの課題——日本で働いている外国人労働者は何を求めているのか」『白鷗ビジネスレビュー』27 卷 2 号, 白鷗大学ビジネス開発研究所, 23~59 頁

中国語

- 顧玉玲, 2010「自由的條件：從越僱殺人案看台灣家務移工的處境」國立交通大學社會與文化研究所碩士論文
- 藍佩嘉, 2006「合法的奴工, 法外的自由：外籍勞工的控制與出走」『台灣社會研究季刊』第 64 期, 台灣社會研究雜誌社, 107~150 頁
- 藍佩嘉, 2008『跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭 (Global Cinderellas: Migrant Domestic and Newly Rich Employers in Taiwan)』行人文化實驗室
- 林慧芳, 2007「在台南女性外籍勞工逃逸成因與查緝之研究」中央警察大學刑事警察研究所碩士論文
- 林慧蓉, 2010「順從與異議：印尼女性家庭看護工在台之勞動形構」國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文
- 彭子珊, 2019「日本跨海搶護員 台灣如何受衝擊？」『天下雜誌』第 677 期, 天下雜誌, 124~127 頁
- 吳晉璋, 2012「他們為什麼逃跑？從外籍勞工逃跑現象檢視我國看護類移工政策」國立臺灣大學社會科學院政治學

研究所碩士論文

- 吳挺鋒, 1997「『外勞』休閒生活的文化鬥爭」私立東海大學社會學研究所碩士論文
- 許淑媛, 2006「合法來台外籍看護工逃跑行為之研究」國立中正大學勞工研究所碩士論文
- 張添童, 2010「台灣外籍勞工行蹤不明之研究」逢甲大學公共政策研究所碩士論文
- 趙俊明, 2004「老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權」國立政治大學勞工研究所碩士論文

Analyzing the Problems of “Missing” Care-giving Foreign Workers in Taiwan: The Dilemmas of the Employers, the Intermediary Agents, and the Workers

CHENG An-chun

Utsunomiya University, Center for the Multicultural Public Sphere

Key Words: runaway care-giving foreign workers, changes in the labor market, weak position of government policies

In order to limit the numbers of foreign workers and to maintain their short term auxiliary work status, the Taiwan government chose strict rules to supervise the foreign workers including the prohibition of free job changing. A foreign worker will become an undocumented immigrant if the employer has reported him or her “missing” from the job position or living place. However, there are around twenty thousand foreign workers who have been reported “missing” annually, and the numbers of “missing” care-giving workers are noticeable. In fact, a lot of “missing” care-giving foreign workers still chose care-giving jobs after going “missing”, and a lot of employers choose to hire “missing” foreign workers for their short term emergency caring needs. Additionally, a lot of legal intermediary agencies started to “illegally” introduce care-giving jobs to “missing” foreign workers too. Considering that two hundred fifty thousand foreign care-giving workers are already the main work force within the Taiwan caring industry, we can see that the strict rules are not functioning as they have been designed. This paper argues that the strict rules are not only limiting the workers’ rights and making them easy to fall into a weak position, but also do not benefit either the employers’ caring needs or the agents’ business surroundings. “Missing” problems nowadays are basically aggravated by the contradictions in the government policies as well as by changes in the social structures.