

国際ワークショップ

「アジアにおける人の移動と労働市場(2006年)」報告書

2006年2月17日

東京

主催：労働政策研究・研修機構(JILPT)

後援：厚生労働省(MHLW)

経済協力開発機構(OECD)

国際労働機関(ILO)

## (目次)

結果概要

議事概要

プログラム

参加者

\*\*\*\*\*

## 結果概要

労働政策研究・研修機構は「アジアにおける国際的な人の移動と労働市場」に関する情報を持ち寄って意見交換することを目的とした国際ワークショップを厚生労働省、OECD、ILOの後援を得て、2006年2月17日、東京で開催した。ワークショップには中国、マレーシア、インドネシア、タイ、韓国、フィリピン、シンガポール、香港、オーストラリア、ベトナム、台湾の11の国・地域から専門家と政策担当者及びOECDとILOの専門家を招き、日本の専門家、厚生労働省等の行政関係者を交えて討議した。このワークショップは1995年から毎年1回の会議を重ね、今回は12回目に当たる。

## 第1セッション

第1セッションではスペシャル・トピックスである「二国間協定とアジアにおける人の移動」について議論した。まず、OECDのジャン・ピエール・ガルソン雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移民課長とILO駐日事務所の田口晶子次長が基調報告を行い、ついでマレーシア、韓国の政策担当者、台湾の専門家がそれぞれの国の事例について報告したあと、ガルソン課長を座長に参加者間で討論した。

## (基調報告)

ガルソン課長は、ヨーロッパ及びOECD諸国においては、二国間協定は長い伝統がある、しかし、OECD各国間で二国間協定についての状況はかなり違う、現在170以上の二国間協定がOECD諸国において署名されている、過去には、フランスやドイツなどがたくさんの二国間協定を結んだが、最近ではポルトガル、ギリシャ、イタリア、スペインなどが東欧、中央ヨーロッパの国と協定を結んでいるのが特徴であるとし、OECD諸国の二国間協定がおよぼした影響についても言及、労働市場への影響、雇用主への影響、移民労働者への影響などについて説明した。また、二国間協定を結ぶ根拠には労働者不足という理由もあるが、重要な目標として不法移民の削減がある、しかし現実的にはかなり難しい面が多いと指摘、さらに、二国間協定の改善点について、「労働者の採用に關しまずプロセスを迅速化させなければならない」と強調した。

ついで、ILOの田口次長が、「ILOは多国間、地域間のフレームワーク、協定の中において労働力移動を行っていく二国間協定、覚書を推奨している」「ILOの条約、勧告においては、二国間協定はグッド・プラクティスであると勧めている」とILOの基本的スタンスを説明した上で、既存のアジアにおける覚書は、必ずしも国際的な水準や移民

の権利保護という観点から、グッド・プラクティスとはいえないものもある、と指摘、すべての協定が移民労働者の権利を保護し、同質な仕事を保障するものでなければならない、と強調した。

### (事例報告)

OECD、ILOの基調報告に続いて、マレーシア、韓国の政策担当者と台湾の専門家が、それぞれ受け入れ国の立場から、二国間協定(覚書)について、以下のような事例報告を行った。

#### (マレーシア)

マレーシアの労働政策では優先順位が国民(マレーシア人労働者)に置かれているが、業種によってはマレーシア人労働者がどうしても不足することがある。そこで継続的な経済成長を実現するために政府は、外国人労働者を労働力不足に陥った業種に導入することを決めた。現在、マレーシアで働く外国人労働者には未熟練労働者が圧倒的に多い。マレーシアには労働力人口(980万人)のおよそ20%に当たる180万人の外国人労働者が働いている。このため政府は、マレーシア経済は外国人労働者に対して過度に依存しているとの認識に基づき、外国人労働者のコントロールを強化する政策として、3年ほど前から送り出し国政府と覚書を取り交わすことにした。覚書は現在、バングラデシュ、中国、インドネシア、パキスタン、スリランカ、タイ、ベトナムの7カ国と締結している。現在の覚書は使用者の責任、送り出し国政府の責任、外国人労働者本人の責任の3つの分野についてその条件を細かく決めている。覚書の見直しを通じて、違法滞在者を減らし、労働市場の需給状況に応じて適切に外国人労働者を導入すべく努めている。

#### (韓国)

2004年に外国人雇用許可制度(EPS)を導入した。現在、これに基づいて二国間の覚書をインドネシア、モンゴル、スリランカ、フィリピン、タイ、ベトナムの6カ国と締結し、この制度の下で2005年12月現在、3万4,826人の外国人労働者が韓国内で就労している。覚書に基づいて韓国に入国した労働者を国別にみると、ベトナム人が最も多く9,323人、ついでタイ人が6,522人、フィリピン人6,140人、モンゴル人4,933人、インドネシア人4,720人、スリランカ人3,188人となっている。EPSを導入した理由は、不法滞在者対策である。覚書の主な内容は、外国人求職者の募集は、韓国および送り出し国の公共機関が行う、民間の仲介業者は介入できない、覚書の対象国は韓国が要求する要件を受け入れた国である、使用者と外国人労働者が労働契約に署名する、これには標準の雇用契約書を使い、この中に賃金等の労働条件が含まれている、外国人労働者にとって最初に契約を結んだところが職場になる、労働期間は最大3年間で定住を認めない、毎年労働契約を更新するかどうかを見直す、韓国語のテストが2005年の8月から必須となっており、これが労働者の選考基準となる、などである。

#### (台湾)

台湾は外国人労働者に関する二国間の「協定」をタイ、ベトナムと、「覚書」をインド

ネシア、フィリピン、モンゴルと締結している。あわせて5カ国である。台湾が二国間協定(覚書)を結ぶことにした目的はつぎの点にある。台湾で働く外国人労働者は雇用契約で明示された使用者の下で就労することが義務づけられており、使用者を変えることは禁じられている。にもかかわらず、多くの外国人労働者が、雇用契約で明示された使用者から契約期間が切れた直後、姿をくらましている。外国人労働者が姿をくらまして、台湾で働き続けたいと考える理由は、台湾の賃金が自国と比べて高いこともあるが、就労するために仲介業者に支払った高い手数料が3年間の就労期限では回収できないことにもあるようだ。この「所在不明」外国人労働者の数が近年増え続けている。そこで政府は送り出し国政府の協力を得て、外国人労働者の募集、就労中の管理、契約終了後の速やかな帰国を図るため二国間協定(覚書)を結ぶことにした。台湾では2005年11月現在、32万2,800人の外国人労働者が就労している。

## 第2セッション

第2セッションでは、山川隆一慶應大学教授を座長に、各国専門家が過去1年間の経済、労働市場の動向、移民の流れの傾向及び外国人の人口動態の変化、移民政策の改革について、とくに新しい変化や顕著な政策改善がみられた事項を中心に各国専門家が以下のような報告をした後、参加者による討論を行った。

### (マレーシア)

現在、260万人ほどの外国人労働者がマレーシアにいるが、いかに外国人労働者への依存率を下げるか常に議論されている。最近では、違法外国人労働者が減少しているが、それでもかなりの数がきている。そこで政府は引き続き二国間の覚書などを活用した政策の改善に取り組んでいる。新しい政策として政府は、2005年からマレーシアに現在いる約5万人の難民をマレーシアで正式に雇用することを考えている。これは国会で承認された。

### (中国)

海外で就労している中国人労働者は2005年12月末現在で62万8,000人であった。いろいろなカテゴリーがあるが、二国間協定に基づく就労者は、2005年1月から10月までに3万1,000人であり、受け入れ国はロシア、マレーシアなど4カ国である。政府が認可した仲介業者の努力によってこの数は拡大している。二国間の覚書は、社会保障協定として韓国、ドイツと結んでいる。2005年には覚書をイギリスとも交わした。看護師が中国からイギリスに行って雇用されるものだ。

### (フィリピン)

フィリピン経済は海外で働くフィリピン人労働者からの送金に大きく依存している。このため政府は海外就労者を重要な投資と考え、海外就労者数の社会保障、社会福祉の充実に関心を払うようになり、海外で働く労働者を守るための措置を講じるようになった。このためストレス解消のためにソーシャル・ワーカーを派遣するなどの対策を始めた。また、マイクロソフトと協力して、海外で働くフィリピン人労働者に対してコンピュータ・スキルの訓練を提供しようという試みを始めた。

### (韓国)

韓国に対する人の流入と流出の流れの量は、アメリカ、ヨーロッパよりもアジア域内が

ですと多くなっている。違法外国人労働者へ減少するために2004年に導入した雇用許可証制度の成果はまだ不明であるが、産業訓練生システムを雇用許可証制度に2007年1月から統合することになっている。

(オーストラリア)

オーストラリアの人口のおよそ4分の1が外国生まれで、労働力の3%は一時在留者である。過去には永久的移民が多かったが、現在は一時的移民の数が割合としては増えている。永久的移民は毎年制限が課され、上限の数字が設定される。一時的移民の数は労働市場の状況をみて決められる。その他のカテゴリーでは学生の数がとくに多くなっている。学生の4分の3がアジア出身者である。学生が永住在留資格を申請する数も増えてきている。国勢調査から国民の意見をみると、移民を受け入れるという態度が幅広く国民にあるといえる。

(台湾)

台湾で就労している外国人労働者は、タイ、フィリピンがメインとなっているが、最近ではベトナムからの流入労働者が多くなっている。これは政治的な理由による。ベトナム政府は台湾政府に非常に協力的である。これに対し、フィリピンやタイの政府は、台湾側の要求に応えていない。ベトナム政府の場合、台湾に労働者を送り、労働者が台湾で行方不明になったときには、責任を持って見つける措置を講じてくれる。外国人労働者に関する新しい政策は、製造業に2万人の外国人労働者の割り当てが追加されたことである。台湾では企業が外国人労働者を受け入れる場合には、台湾人労働者の雇用も増やすという決まりがある。2人の外国人労働者を雇った場合には、3人の台湾人労働者を新たに雇わなければいけないという決まりがある。これにより国内の労働者の雇用も促進しようというわけである。

(香港)

政府の方針として、香港生まれの労働者と、外国人労働者を同一の基準で取り扱うことを使用者に義務づけているが、とくに弱い立場におかれている外国生まれの労働者を保護するため、香港生まれの労働者には設定されていない最低賃金を、香港生まれでない家政婦、技術のない労働者に限り設定している。移民政策の最近の変化は、中国本土から来る労働者には制限を設けることになったことである。長期的に経済のバランスをとるためである。2003年から2005年10月にかけて、中国本土から1万件以上の申請がなされたが、認可されたのは7,600件だけである。いずれにせよ、外国人労働者の受け入れに関し、家政婦以外は、ある程度制限をかける方向にある。この理由は、香港の経済、労働者を保護するためである。

(インドネシア)

2005年に新たに海外就労した労働者は15万2,000人であった。アジアにおける就労先はマレーシア、中東ではサウジアラビアが多い。海外就労についての二国間協定をマレーシア、韓国、クウェート、ヨルダンなどと結んでいる。政府としては、国内の労働者の訓練に力を入れているが、同様に海外就労する労働者の技能水準を向上させたいと考えている。そのために、海外就労者の選出基準を引き上げ、また技能訓練を受けさせている。

(シンガポール)

2005年に政府は外国人の労働者依存度についての上限を調整することにし、製造業で50

%から60%へ、サービス業においては30%から40%へと引き上げた。また家政婦の質を向上するため、数字や言葉の理解度、一般家事などに関するテストを課すことにした。加えて、外国人家政婦の年齢制限を、18歳だったものを23歳へと引き上げ、8年以上の正規の教育を受けていることを必須条件とした。

#### (タイ)

2005年のタイ人労働者の海外就労に関する政策は前年と変わっていない。引き続き、新しい市場を探そうという努力が仲介業者によって進められている。タイ人海外就労者数は14万8,000人で増えている。主な就労先は、台湾、イスラエル、シンガポールである。日本での就労は少し減り、2005年には6,000人となっている。台湾での就労も少なくなっている。一方、タイで就労している不法外国人労働者は、2004年は約150万人だった。この不法移民労働者に対しては政府は、使用者に登録するようという「恩赦」を与えた。2004年には80万人だった登録不法労働者は、2005年には70万人に減っている。現在、政府は10万人を新たにミャンマー、ラオス、カンボジアの近隣3国から入れることを検討している。

#### (ベトナム)

2005年度にベトナムは推計で6万9,500人の労働者を他国に輸出している。2004年と比較して3%増加している。主な就労先は台湾などである。就労先国で行方不明になる者は依然として他の国と比較すると高い比率である。これには仲介業者の高い紹介料が影響している。これまでのところこれらの労働者のための労働組合は組織されていない。そこで、どうしても紹介料が高くなる。マレーシアや韓国などに働きに行った労働者が途中で行方不明になる要因はここにある。この対策として政府は新しい指令を出した。主な内容は海外の雇用先を労働者に紹介する仲介業者は、労働者の円滑な就労と安全に責任を負うことである。ここに定められている内容を遵守しなかった場合、米ドルで約1,300ドルの罰金を課す規定になっている。貧しい労働者で、海外で働かなければならない人たちにとって不利にならないように考えられたものだ。

#### (日本)

人の移動に関する2005年の日本における重要な動きは、人口が減少に転じたことである。一方で、日本への流入者の増大が見られた。人の移動の政策に関して、政府では、テロリズム対策、安全対策といった観点から検討が行われている。政府によってとられている制限的な措置は以前と比べかなり厳しくなっている。エンターテイナーに対する制限的な措置はとくに厳しくなっている。日本における合法外国人在留者は現在、およそ200万人である。不法滞在者に関しては、取り締まりが強化された。とくに東京で政治的な意図を持って不法滞在者を減らそうとしている。この結果、取り締まり件数が増え、2005年の後半には不法滞在者が明らかに減少している。

## 議事概要

2006年2月17日(金)

\*\*\*\*\*

### 第1セッション

#### 『二国間協定とアジアにおける人の移動』

(基調報告)

【Garson (OECD)】

OECD諸国で二国間協定についての状況はかなり違う。ここでは二国間協定を結ぶ理由について、将来展望を念頭に置き、現在の状況を確認していきたい。そして二国間協定がいかに効果を上げているかも検証してみたい。

ヨーロッパ及びOECD諸国においては、二国間協定は長い伝統がある。最初の協定はスイスが締結したもので、19世紀の末のことである。同時に、OECD諸国の中には二国間協定を持つ国とそうでない国がある。移民が盛んなOECD諸国で全く二国間協定を結んだことがない国もある。そして協定は、労働協定とか雇用条約などのいろいろな名前を持っている。

現在、170以上の二国間協定がOECD地域において署名されている。過去には、フランスやドイツ、スイスなどがたくさんの二国間協定を結んだが、最近になってヨーロッパの南の国、ポルトガル、ギリシャ、イタリア、スペインなどが多くの二国間協定を締結している。とくに東欧とか、中央ヨーロッパの国と協定を結んでいる。一方で、フランスのように二国間協定はもうやめようという方向に進んでいる国もある。

このように協定には多様化がみられる。その理由はいろいろあるが、中でも重要なのは政治的な理由だ。政治的な懸念で一時的な移民について、協定が結ばれる場合もある。また、中期的な政策に基づいて結ばれる協定もある。

構造的には外国人労働者の需要が高まって協定を締結する。例えば3年間だけの協定を結ぶ。つまり労働者は3年間居住することができる。その許可を更新する権利を付与する形もある。居住期間中に教育を受けたりして地位を変えることもできる。最終的には永住や帰化も可能になる。

これはアジアの状況と少し違う。例えばカナダやオーストラリアなどにおいては、3年間でカナダ、オーストラリアの市民になることができるし、フランスの場合は5年だ。

いろいろな制度をみると、OECD諸国においてはまず長い伝統を持つ季節労働者の存在がある。これは1カ月から3カ月とか、6カ月とか、状況によって期間が変わる。契約労働者もいる。これは企業間の契約で、ポーランドからドイツが移民労働者を受け入れる契約をするわけだ。ゲストワーカーもある。これは二国間協定の重要な部分を占めている。ドイツにおいてはこれが移民労働者の質を上げ、労働市場の柔軟性を高めるために利用された。また教育目的の協定もあるし、越境労働者の協定もある。

いろいろな協定の形態があるが、協定の中でも最も重要な側面は、移民労働者は本国に最終的に帰還することだ。

しかし、すべての移民労働者が二国間協定を使っているわけではない。ほとんどの外国人労働者は、それ以外の制度を使っている。例えば建設業や医療関係の労働者などにはセクター別の制度がある。また、技能別の制度もある。例えばドイツにおいては、2000年にIT政策向けの特別な永住グリーンカードが用意された。

では、二国間協定を結ぶ根拠にはどんなものがあるのだろうか。もちろん労働者不足という理由があるわけだが、それだけではなく、いろいろな目的、理由がある。

まず、イギリスがかつて植民地支配を行っていたパキスタンやインドと協定を結び、またフランスが植民地にしていた南アフリカ、北アフリカと協定を結んでいる。このように二国間協定を、政治的な背景あるいは経済的な背景をもとに結んだということがある。また別の理由として文化的な連携を深めようという意図もある。かつてのコモンウェルスの国とイギリスが協定を結んでいる。オーストラリアがフランスと同じような目的で協定を結んでいる。

労働者の権利保護も二国間協定の重要な側面だ。また、送り出し国の失業対策という理由もある。それから労働者移動の緩和もある。地域経済への取り込みも重要な側面だ。また、移民の流れを管理し、二国間協定によって不法移民を減す意図も働いている。

二国間協定の実施と管理については、いろいろな利害関係者が存在する。公共部門、民間部門の各種の利害関係者が存在する。ただ、OECD諸国とアジアでは大きな違いがある。OECD諸国では、政府が交渉して協定を結び、政府が協定を実施する。アジアでは違う。というのは、民間部門の利害関係者が多い。ヨーロッパでは過去に民間の仲介業者が使われていたが、腐敗が激しく、移民労働者を保護できないという問題に発展したため、現在では政府がやることになっている。

それから、同時多発テロ以降、移民に関わるセキュリティの問題が出てきた。かつて移民は、正規チャネルがうまく使えないことによって汚染されていたが、今は移民問題でセキュリティがあまりにも優先され、セキュリティによって汚染されているといわざるを得ない。かつては移民の管理を外国問題担当省がやっていたが、今はセキュリティ担当機関が監督している。だからこそ政府が管轄する二国間協定が増えてきている。

二国間協定にはさまざまなパートナーシップがある。例えば使用者、労働組合、政府間でのパートナーである。NGO、あるいは移民の組織などもこのプロセスに関わるようになっている。さらに、地域間のパートナーシップが出てきている。これは新たな現象といえるだろう。ヨーロッパにおいて、地域が高齢者の対応に当たっているところがある。イタリア、フランス、スペインの一部の地域が、直接的に協定や取り決めを結び、ルーマニアから看護師を受け入れている。政府のサポートを受けているが、主体は自治体である。

つぎに、二国間協定の影響について述べる。労働市場への影響、使用者への影響、移民労働者への影響がある。

労働市場への影響だが、かなりの数の労働者であれば、送り出し国にとっていい状況になる。失業率を下げるができるわけだ。しかし、少数であれば、失業問題を移民によって解決することはできない。

受け入れ国側に立ってみると、かなりのOECD諸国では失業者が多い。労働市場への

女性の参加が少ない国もある。若年層の参加が少ない国もある。ドイツ、フランス、オランダ、ベルギーなどは、失業者が非常に多い。移民を受け入れるということは簡単だけでも、既に労働市場にいる人たちの状況を改善していくことも同時にやっていかなければならない。

使用者に対する影響をみると、使用者は二国間協定で外国人労働者を受け入れられることを喜んでいる。使用者に対する調査では、必要人数より多く労働者を受け入れている。労働市場をみると、政府がとくに使用者に従わないようにということを願っているところがある。しかし、例えば100万人を受け入れて、もし経済状況が下降傾向に陥った場合、100万人の移民労働者をどうするのかという問題が出てくる。

移民労働者に対する影響をみると、本国での給料の10倍ぐらいもらえる可能性が生まれている。また、外国で資格を得る可能性もある。外国に行けることはいいことだと考えられている。しかし、本国に帰ってくると、仕事がない場合がある。外国で得た資格が役立たない場合もある。ということで、状況は非常に多様である。

つぎに二国間協定の改善点について述べる。労働者の採用に関して改善すべき点があるというところがある。まずプロセスを迅速化させなければならない。使用者にとってはこれが重要である。使用者が移民労働者を必要とするときに、労働者がみつからないことになると、経済成長にも影響が出てくる。そういった場合には季節労働者の協定を適用し、集中的に季節労働者を受け入れなければならない。

二国間協定の重要な目標として、不法移民の削減がある。二国間協定によって、不法ではなく、合法的な形で入ってくる労働者が増えたと考えられる。これは理論的には正しいが、現実的にはかなり難しい。利害関係者が多様化していることもあり、難しいが改善されなければならない。労働者の事前審査に関しては、十分な審査を実施していないケースもある。使用者に対してもきちっとした審査が行われていない場合もある。ともに重要な改善すべき点である。

=====

## (基調報告)

### 【田口 (ILO)】

ILOは多国間、地域間のフレームワーク、または協定の中において労働力の移動を行っていく、二国間協定、覚書をこの枠組みの中での交渉を推奨している。したがって、ILOの条約、勧告においては、二国間協定はグッドプラクティスであると勧めている。協定は、送り出し国・受け入れ国の双方にとって便益のあるものでなければならない。既存のアジアにおける覚書は、必ずしも国際的な水準や移民の権利保護という観点から、グッドプラクティスとはいえないものもある。すべての協定が移民労働者の権利を保護し、同質な仕事を保障するものでなければならない。

二国間協定と覚書(MOU)の違いは何か。二国間協定はより正式で、覚書より拘束力のある協定だといえる。覚書は拘束力が弱く、大きな枠組みの中で共通の懸念事項を解決していこうとするものだ。アジアの国々は、二国間協定より覚書を好む傾向にある。なぜだろうか。まず、覚書のほうが二国間協定よりも交渉がしやすい、実行がしやすいという状況がある。また、経済状況、労働市場の変化に基づいて、より柔軟に変えることができる。

さらに覚書はよりロースキルな労働者の流入に対して好まれる傾向がある。

アジア各国はなぜ協定を結ぶことを渋るのか。受け入れ国側は、移民労働者は既に本国の法律によって守られている、したがって、別個に協定を結ぶ必要はないと主張する。また、受け入れ国には、さまざまな国々から労働力を受け入れて単純労働者が多くなり過ぎているといった問題がある。さらに雇用は民間企業のやるべきことであり、政府の介入は必要ではないという考え方がある。

つぎに二国間協定でカバーされるべき主な課題について述べる。情報交換、雇用、申請者の認定、各セクターへの割り当て、雇用期間、更新、労働条件、移民労働者で非正規移民となっている者にどう対処するか、紛争解決、社会保障、管轄及びエンフォースメントなどが考えられる。

二国間協定、覚書の目的として、受け入れ国側としてはつぎのようなものが考えられる。非正規移民の管理をすること、秩序立った労働の移動を推進すること、労働市場のニーズに的確に応えること、政治的な意味で特定の国民に対して労働市場を提供すること、文化的、政治的な関係を強化すること、などである。

送り出し国側の目的としては、つぎのようなものが考えられる。受け入れ国の労働市場に継続的にアクセスすること、国内の失業問題のプレッシャーをなくすこと、移民労働者の権利及び社会保障を保護すること、自国への送金による為替収益を得ること、などである。

ここでタイの覚書の例を示すと、労働者の雇用に対して適切な手続きがとられること、労働期間が過ぎた労働者を本国へ送還する場合、効率的に行うこと、関係当局によって送還される場合の手続き、労働者の権利及び社会保障を守ること、不法入国を防止すること、不法就労者の売買を禁止すること、などを目的としている。

つぎに、アジア各国の二国間協定の状況について紹介する。まず、中国は4つの二国間協定を締結している。社会保障協定はドイツ、韓国と締結している。韓国は覚書を8カ国と交わしている。マレーシアも覚書を8カ国と締結している。タイは覚書をカンボジア、ラオス、ミャンマーと結んでいる。インドはカタール、レバノンと覚書を交わしている。フィリピンは11の二国間協定と7つの社会保障協定を交わしている。台湾は二国間協定をタイ、ベトナムと、覚書をインドネシア、フィリピンと締結している。湾岸諸国は、ほとんど湾岸協力会議の諸国間でのみ締結している。

さて、ここで一部の国を選んで実情を紹介したい。

最初はタイである。タイは隣国3カ国と覚書を交わしている。つまりカンボジア、ラオス及びミャンマーとの覚書だ。この覚書の透明度は非常に良好で、幅広く普及している。また、非正規移民労働者を減らすことについて協力が進められている。また、外国人の一般的な登録制度とも連携している。賃金やその他の手当てについても同等の処遇が提供されている。また、賃金の15%が帰国の準備金として積み立てられている。これまでラオスからは3万8,000人、カンボジアからは7,000人、ミャンマーの場合は政治的な状況もあり、困難であるということだが、2005年の年末に20万人の労働者を承認した。現在は30万人が非正規移民であることを理由に拘束されている。非正規移民は今後、送還されることになりそうだ。この労働者に1人当たり1万から5万パーツを使用主が支払うことになっている。

つぎにマレーシアだ。マレーシアの覚書には標準の規範はない。おそらく送り出し国の状況がそれぞれ違うからだと思われる。マレーシアの労働法に基づいた労働者の受け入れが行われているが、懸念する点が幾つかある。まず、最低労働条件が明確でないこと、また労働組合に参加する権利が移民労働者にはないこと、労働者のパスポートを使用者が保持している場合があること、などである。さらに、インドネシアからきたメイドなどのドメスティック・ワーカーを覚書から除外している。

3番目は韓国だが、雇用許可制度のもとで6つの国と覚書を交わしている。インド、モンゴル、フィリピン、スリランカ、タイ、ベトナムである。それぞれ非正規移民労働者と関連づけて管理している。また、韓国の労働法が適用される。非正規移民労働者の数は少なくなっている。期間は3年間で、更新が可能だ。政府組織のみが取り扱えることになっており、手数料とか、逃亡した労働者についての制限もある。

つぎはフィリピンなどの送り出し国をみていきたい。送り出し国の中でフィリピンは最も先進的といえる。非常に細かい難しい取り決めまで交渉している。11の二国間協定をフィリピンは持っている。社会保障協定は7つ。しかし、多数のフィリピン人労働者を受け入れるサウジアラビア、シンガポール、マレーシア、ブルネイなどの国との協定はうまくいっていない。主な課題は、実際に交わした協定の実施、管理、モニタリングということになる。そのほかモデル・コントラクトの作成、民間の仲介業者を厳しく規制することも行われている。

アジアのスキームの特徴として、当該政府機関はほとんどが労働省になっているが、中国の場合は商務省も対応機関となっている。また、労働者の受け入れ数についても、ほとんどが「あめ」と「むち」のアプローチをとっている。期間は通常2年から3年だが、更新申請することができる。移民労働者の権利については、受け入れ国の労働法を適用しているが、適切な実施及び保障のメカニズムが提供されていないのが現状だ。

また、重要な特徴の1つとして帰国の確認がある。これは送り出し国、仲介業者、使用者、労働者の共同責任であるとしている。また、賃金や社会保障費を留保し、期限がきたときに強制的に本国送還する措置をとっているタイのような国もある。

懸念すべき点が幾つかある。多くの国が受け入れ手続きに焦点を当て、移民の動きを規制しようとしているが、十分に労働者が保護されていない。受け入れ国の利害が重視されているからだ。また、重要な権利が否定されている。例えば結社の自由や旅券などの没収、賃金の没収などがあげられる。さらに労働条件の最低基準の保障が十分ではない。標準的な覚書がなく、送り出し国の条件の違いが如実に出ている。男女差の問題も十分に考慮されていない。覚書の中には、ドメスティック・ワーカーが入っていない。モニタリングについても十分でない。コントロールに重点が置かれ、保護が十分でない。

逆に良好な点は、透明度が上がっていることを指摘できる。

=====

## (事例報告)

### 【Dairiam (マレーシア政府)】

マレーシアは工業化を柱に非常に順調に1990年から97年まで経済成長を続けてきた。97年のアジアの経済危機の後一時鈍化した但其後も成長を続けている。失業率は2004/

2005 年の経済報告書によると 3.5 %と低くとどまっている。このように急速に工業化が進み、産業の再編も進んだため労働力不足がプランテーション、農業、建設業、サービス業などでみられるようになった。

他の国も同様であろうが、マレーシアの労働政策では優先順位が国民(マレーシア人労働者)に置かれている。しかし、業種によってはマレーシア人労働者がどうしても不足することがある。そこで継続的な経済成長を実現するために政府は、外国人労働者を労働力不足に陥った業種に導入することを決めた。

現在、マレーシアで働く外国人労働者には未熟練労働者が圧倒的に多い。2005 年 12 月 31 日現在で約 180 万人の外国人労働者が働いている。国別にみると、インドネシア人が 120 万 9000 人で 3 分の 2 を超え、以下、ネパール人 19 万 2000 人、インド人 13 万 5000 人、ミャンマー人 8 万 8000 人、ベトナム人 8 万 1000 人と続く。

現行法では、就労条件を満たした外国人労働者は 3 年間の就業が認められている。期間終了後、1 年ごとに 2 年まで延長できる。したがって最長 5 年間であるが、5 年以上就労することを希望する労働者は、技能テストを受けることになる。業種ごとに関係省庁がテストを準備している。

先に述べたように、マレーシアには労働力人口(980 万人)のおよそ 20 %に当たる 180 万人の外国人労働者が働いている。このため政府は、マレーシア経済は外国人労働者に対して過度に依存しているとの認識に基づき、外国人労働者の入国のモニタリングと滞在中のコントロールを強化する政策として、3 年ほど前から送り出し国政府と覚書を取り交わすことにした。正式な入国手続きを踏まない不法入国、期限切れの不法滞在があまりにも多く、その実態が把握できなくなったからである。覚書は現在、バングラデシュ、中国、インドネシア、パキスタン、スリランカ、タイ、ベトナムの 7 カ国と締結している。

現在の覚書は 3 つの分野に分かれている。第一は、使用者の責任の分野である。使用者の責任として、例えば入国地点から職場までの交通費の支給、雇入れ保証金の移民局への預託、基本賃金、雇用期間などの明示、住居の提供、必要な場合の送還の手続きとコスト負担などが規定されている。

2 番目は送り出し国政府、あるいは送り出し国政府の認可を得た仲介業者の責任である。ここで重要なのは、送り出し国が労働者に対して必要な条件を明らかにしなければならないこと、つまり文書で労働者に対し受け入れ条件、労働条件を十分に事前に説明する責任である。

3 番目は、労働者本人の責任である。就労手数料の支払い、ビザ、労働資格証明書、健康診断証明書などの取得、マレーシアの労働法順守を確約することなどである。このほか覚書には、マレーシアの労働法に準じて決められた労働時間、休暇手当の細かい規定まで含んだ雇用契約の基本条件も入っている。

政府はこの覚書の見直しを通じて、外国人労働者の管理の改善、強化を図っている。例えば今年 2 月 1 日から新しい外国人労働者対策制度を実施に移した。新制度はマレーシアで働きたいという意思を持つ外国人労働者すべてにマレーシア政府が作成した「導入コース」の受講を義務づけたものである。「導入コース」は外国人労働者が自国で受講することを企図している。

「導入コース」は人的資源省の全国職業訓練委員会(N V T C)が作成したもので、10

日間の受講期間で、マレー語 / 英語の会話能力、マレーシアの文化、社会慣習の理解、マレーシアの基本的な法律、労働法規の知識、について講義を受けた後、テストを受け、合格すれば適格者証明書 (CE) が手交される。この適格者証明書の取得が外国人労働者としてマレーシアに入国するためのビザ申請の必要条件となる。マレーシア政府は、必要があれば係官を労働者送り出し国に派遣し「導入コース」のスムーズな実施に努める方針である。

また、ワンストップ移民労働者承認センターを設けている。さまざまな政府機関、国際貿易省、人的資源省、農業省などの関係機関から職員が出向してセンターをつくった。ここに行けば移民労働者は一括してあらゆる手続きを行うことができる。

政府としてはもっとうまく移民労働者を管理するため、国内の行政管理制度も改善している。そして未熟練労働者だけではなく、熟練技能者、あるいは非常に教育の高いプロフェッショナルな労働者の雇用も進めたいと考えている。

---

## (事例報告)

### 【Ha (韓国政府)】

韓国で未熟練外国人労働者の就労が始まったのは 90 年代の始めである。1991 年に海外で事業活動をしている韓国系企業の労働者を韓国で訓練する制度が導入され、制度的に未熟練外国人労働者が韓国国内で就労できるようになった。

1993 年には「産業研修生制度」が導入された。これは製造業、建設業、沿岸漁業、農業・牧畜業などの業種に 1 年間の訓練生として入国し、訓練が終了した後、一定の条件を満たして就業許可が取得できれば 2 年間就労できる制度である。現在、中国、インドネシア、ベトナム、バングラデシュなど 18 カ国から産業研修生が来ている。

これ以外に、2002 年にサービス業に限って中国やロシア国籍の朝鮮族に就労を認める制度を導入したが、現在では後で述べる外国人雇用許可制度 (EPS) に統合されている。

上述のような就労制度では外国人労働者の管理が必ずしも十分でなく、就労期限が切れても帰国しない不法滞在者が増え、また、多くの外国人労働者が中小・零細企業で働いていたこともあり、「最低賃金が守られない」「賃金不払いが多い」「労災補償がない」といった人権侵害があると国際的に批判を受けた。

しかしながら、急速に高齢化が進み、若い人は中小企業で働きたがらない傾向が強く、ある職業やある賃金レベルの仕事においては労働力不足が顕在化しており、外国労働者の需要は小さくないという状況の中で、2003 年、外国人労働者の雇用許可等に関する法律を制定、2004 年の 8 月にこれを施行した。

2005 年 12 月現在で韓国には 34 万 5,579 人の外国人が居住している。そのうち 52.3 %、18 万人 792 人が不法滞在者である。不法滞在者を国別にみると、中国が非常に多い。不法滞在者の 43.9 % が中国から来ている。その約半数は中国国籍の朝鮮族である。

不法滞在者数の推移をみると、1997 年には全外国人 24 万 5,000 人の 60.4 %、14 万 8,000 人、その後、増加の一途を辿り、2003 年には全外国人 39 万 1,000 人の 80.0 %、30 万 900 人にのぼったが、2004 年には全外国人 42 万 2,000 人の 44.0 %、18 万 8,000 人に低下した。これは明らかに 2004 年に EPS を導入した成果だと考えられている。

外国人雇用許可制度(E P S)は、送り出し国政府と韓国政府(労働省)が覚書に調印して実施する「二国間協定」を基本とする制度である。

現在、この覚書をインドネシア、モンゴル、スリランカ、フィリピン、タイ、ベトナムの6カ国と締結し、この制度の下で2005年12月現在、3万4,826人の外国人労働者が就労している。

国別にみると、ベトナム人が最も多く9,323人、ついでタイ人が6,522人、フィリピン人6,140人、モンゴル人4,933人、インドネシア人4,720人、スリランカ人3,188人となっている。

覚書の主な内容は、以下のとおりである。

外国人求職者の募集は、韓国および送り出し国の公共機関が行う。

民間の仲介業者は介入できない。

覚書の対象国は韓国が要求する要件を受け入れた国である。

使用者と外国人労働者が労働契約に署名する。これには標準の雇用契約書を使い、この中に賃金等の労働条件が含まれている。

外国人労働者にとって最初に契約を結んだところが職場になる。

労働期間は最大3年間で定住を認めない。

毎年労働契約を更新するかどうかを見直す。

韓国語のテストが2005年の8月から必須となっており、これが労働者の選考基準となる。

当初から労働者のステータスが与えられ、韓国人と同等の保護、権利が与えられ、外国人労働者に対して韓国人でないからといって差別することは許されない。

労働省が監督を強めて労働災害や賃金未払いなどを防ぐ。

さて、二国間協定により受け入れた外国人労働者の管理はどうしているかということ、たくさんの労働者がいるので、これをきちんとやっていかなければならない。労働省と各地域の雇用安定センターが管理を担当している。もう1つ、ヘルプセンターというのがあって、ここにはもっと人を増やす予定だ。そうすることによってもっと管理がしやすくなる。

外国人労働者を就業させるための手続きにあまりに時間がかかるという問題があったので、コンピューターシステムをつくった。労働省の人的資源開発サービスと送り出し国側との間で、コンピューター上で署名を代替するようにした。これを通じて送り出し国側は内容をきちんと把握し、労働者に説明することになっている。

韓国は現在、急速に高齢化が進んでいる。2050年には世界でも最も高齢化が進んだ国のひとつになる。そして、若い人たちは中小企業で働きたくないという傾向がある。したがって、そういったところで外国の労働者を使っていかなければならないことになる。

E P Sは将来的な雇用システムとしては非常に有用だと考えられている。2007年には産業研修生制度がなくなる。完全にE P Sシステムに統合される。E P Sは制度をつくって1年半しかたっていないので、まだ赤子の状況だ。まだまだ問題は山積している。送り出し国側の努力と韓国側の努力によって、数年以内に制度を安定させたいと考えている。E P Sシステムは政府間のシステムだ。民間企業は一切関与していない。したがって、送り出し国の協力が非常に重要だと考えている。

## (事例報告)

### 【Lee (台湾専門家)】

台湾は外国人労働者に関する二国間の「協定」をタイ、ベトナムと、「覚書」をインドネシア、フィリピン、モンゴルと締結している。あわせて5カ国である。台湾が二国間協定(覚書)を結ぶことにした目的はつぎの点にある。

台湾で働く外国人労働者は雇用契約で明示された使用者の下で就労することが義務づけられており、使用者を変えることは禁じられている。にもかかわらず、多くの外国人労働者が、雇用契約で明示された使用者から契約期間が切れた直後、姿をくらましている。外国人労働者が姿をくらまして、台湾で働き続けたいと考える理由は、賃金が高いこともあるが、就労するために仲介業者に支払った高い手数料が3年間の就労期限では回収できないことにもあるようだ。

この「所在不明」外国人労働者の数が近年増え続けている。そこで政府は送り出し国政府の協力を得て、外国人労働者の募集、就労中の管理、契約終了後の速やかな帰国を図るため二国間協定を結ぶことにした。

台湾では2005年11月現在、32万2,800人の外国人労働者が就労している。

主な国籍は、タイ人9万7,800人、フィリピン人9万5,500人、ベトナム人8万5,500人、インドネシア人4万3,800人であるが、1998年からの推移をみると、タイ人、フィリピン人は減少傾向で、ベトナム人は急激に増えている。30万人前後という合計人数に大きな変動はなく、送り出し国が変わってきている。

この理由は明確である。ベトナム政府が、台湾の望む外国人労働者の管理に非常に協力的であるのに対し、フィリピン、インドネシア政府は台湾の期待に応えていないからである。

以下、好事例であるベトナムとの二国間協定について説明する。これは非常に包括的なものである。主な規定は以下のとおりである。

台湾がベトナム人労働者の台湾での就労を許可する(業種は台湾側が決める)。

労働者は台湾の労働法の保護を受ける(最低賃金法も含むが、台湾の使用者はシンガポールや香港では外国人労働者は最低賃金法の保護を受けていないと苦情を申し立てている)。

労働争議がベトナム人労働者と台湾の使用者の間で発生した場合、台湾の法律によって対応する。

ベトナム政府は台湾で働く労働者と常にコンタクトをとっていなければならない(これによってベトナム人労働者が所在不明にならないようにする)。

ベトナム政府は技術スキル、健康証明、犯罪歴のないことなどを文書で示す。

ベトナム政府は契約後1カ月以内に労働者を台湾に対して提供する。

雇用期間内に帰国を通知できる(労働者が帰国費用を持っていない場合は、ベトナム政府がそれを支給する)。

契約は3カ年。

この協定は、台湾、ベトナム双方の利益に適い、労働者の権利もすべてカバーしているといっている。これが協定通り実行されれば問題は何もない。しかし問題は運用が難しい

ことだ。実際には様々な問題が起きている。ベトナム政府は労働者が所在不明になった場合、係官を派遣し責任を持ってみつめてくれるなど、非常に協力的であるが、すべての問題が協定を結ぶことによって解決したわけではない。

大企業は直接、台湾政府を通じてベトナム政府と交渉し労働者を募集しており問題は少ないが、少人数のベトナム人労働者しか募集しない中小・零細企業の場合は、仲介業者を介在させざるを得ない。全体の 88 %は仲介業者を介在させている。ここで高額の手数料(労働者が就労前に負担)の問題が発生している。ほかにも問題はある。二国間協定の規定は理想的だが、その実行は難しい。

=====

### **(事例報告に関する議論)**

#### **【Garson (OECD)】**

送り出し国と受け入れ国、両方とも労働者の雇用に関しては正式な協定をつくりたいと考えている。しかし、常に運用に問題がつかまとう。ここで国際協力が必要になる。協定は重要だけれども、送り出し国と受け入れ国の協力がなければ、システムの運用そのものがうまくいかない。

#### **【Park (韓国専門家)】**

マレーシアではワンストップ・センターをつくり、外国人労働者は1カ所に行けば全部の手続きが済むということだが、実際の外国人の「就労」と「雇用」をどういうふうに分けているのか。マレーシアで就労する労働者を選択するのはだれなのか。

#### **【Dairiam (マレーシア政府)】**

マレーシアでは、外国人労働者がマレーシアに来る前は内務省が管轄している。労働者がマレーシアに入って来た後は人的資源省が管轄し、外国人労働者を保護をするシステムをとっている。マレーシアで就労する労働者を選択するのは内務省である。

#### **【Kanapathy (マレーシア専門家)】**

マレーシアの事情に付言したい。内務省以外に人的資源省も労働者のリクルートに関与している。実際に労働者を選択するのは使用者であるともいえる。

ILOの報告に関し説明したい。外国人労働者を取り扱うには、国際法に準拠する形でやらなければならない。ILOの報告では、マレーシアでは最低賃金が保障されてないとか、労働組合に参加できないとか、使用者が労働者のパスポートを取り上げるとか説明された。しかし、一部誤解があり、労働者は労働組合に参加できる、使用者が労働者のパスポートを預かることは国際法に準拠しており、覚書の中でもそれをうたっている。

ドメスティック・ワーカー(メイド)に関しては、現在、政府はセンターを設立しようとしている。これは外国人で、マレーシアでドメスティック・ワーカーをしている人が不服があったときに、申し立てを受け入れるセンターである。現在は当該国の大使館が、NGOと協力して、苦情を取り扱っている。

【吉村 (法政大学)】

マレーシアに質問。使用者が不法滞在者を登録できるのかどうか。

【Dairiam (マレーシア政府)】

まだ不法労働者の登録システムはない。2004年の末に、アムネスティプログラムがあった。恩赦プログラムだ。インドネシアの不法滞在労働者に対して一度帰国すれば、再入国を許す恩赦を行った。

-----

【Qian (中国政府)】

先ほどの議論に中国の事情を付け加えたい。中国においては外国人労働者を労働社会保障省と商務省で管轄しているが、商務省は建設作業員だけに管轄権を持ち、それ以外は労働社会保障省が管轄している。

韓国に質問。産業研修生制度が2007年にはEPSに統合されるということだが、現在、韓国には多くの中国人労働者が産業研修生制度に基づいて働いているが、これらの労働者はどうなるのか。

【Ha (韓国政府)】

産業研修生制度は2007年1月1日からEPSに統合される。ただ、この労働者は最高3年間滞在することができる。これは覚書の中にプロビジョンとして付加されている。これらの労働者にどのビザで就労の延長を認めるかについては、最終的にはまだ決まっていない。

-----

【井口 (関西学院大学)】

台湾に質問。台湾ではケアワーカーの外国人労働者を排除していこうという動きがあると聞いている。また同時に、保険をケアワーカーに対して、とくに高齢者のケアをしている人たちに提供しようという話もあるという。そこで、国内の法律、とくにケア関連の法律について聞きたい。また、外国人のケアワーカーに関する入国について聞きたい。

【Lee (台湾専門家)】

家庭で働く外国人労働者を排除するかどうかだが、使用者側からはもっと欲しいとの声がある。しかし、政府は外国人労働者の数を減らせとっている。とくに総統選の際に外国人労働者の数を減らす、毎年1,500人ずつ減らしていくと公約した。しかしながら、現実的には増えている。

外国人労働者は2つのカテゴリーに分けられた。1つは製造業、もう1つは社会福祉である。この意図は、製造業の外国人労働者を増やしていくことにある。その分、ヘルスケア労働者を減らすことにしたが、現実的には増えている。減っているわけではない。

-----

【織田 (法務省)】

韓国への質問。外国人労働者に関するデータベースについて聞きたい。法執行機関がこのデータベースに自由にアクセスできるのかどうか、あるいは何か制限が加わられているのか。

るのかどうか。

【Ha (韓国政府)】

出入国関係のデータは法務省が管轄している。一方、労働省はE P Sシステムの実施に関わっている。合法的にどういった外国人労働者がいるのか、不法滞在はだれなのか、人権侵害があったのか、などについては、労働省が管轄しているデータがある。

政府は新しいシステムをつくらうとしている。つまり各省庁間で情報を共有できるコンピュータ・システムである。労働省の担当官がこのシステムにアクセスすると、直接データが見えるようになる。まだ完全に完成しているわけではないが、近い将来にはそのような情報システムが共有化できる。しかし、もちろん誰でもみられるわけではない。IDを持っている者だけを認証してアクセスできるようになっている。

-----  
【Chiu (香港専門家)】

台湾と韓国に質問。外国人労働者は、期間内において、使用者を変えられるのかどうか。台湾の場合はこれを禁止している。一方、韓国ではそれを許可する方向にしている。使用者を変えてもいいことになっている。このメリット、デメリットについてコメントをお願いする。

【Lee (台湾専門家)】

台湾の場合は、外国人労働者は使用者は変えられない。法律で決めている。メリットは、外国人労働者をそのような形にすると国内の労働者の場所を荒らすことになるからだ。しかし、現実的にはそれがうまく機能しているわけではない。多くの労働者が行方不明になっている。所在がわからなくなっている。もっとお金をもうけたい、労働条件がよくないということで、どこかに行ってしまう。別の使用者のところに逃げていってしまう。管理システムがよくないわけだ。そこで制度は変えなければならないという議論をしている。二国間協定がうまくいっていないのは、こちら辺のこともあるわけだ。

【Ha (韓国政府)】

契約は1年だ。だから、契約が終わる前に更新することを決められないのであれば、別のところに行ってもいいわけだ。しかし、そこに行く前に、例えば何らかの権利の侵害があったとか、労働条件に見合わないようなことがある場合には、その地域のセンターに行って書類をつくってもらえることができる。これは苦情申し立てという形で書類がつけられ、必要であれば調査が行われる。人権侵害があったり、賃金が払われてないといったことが判明した場合には、この契約の終了以前においても、労働者は使用者を変えることができる。データをみると、労働者の2%が不法に使用者を変えているが、2%という数字は決して悪くない。

労働者は3回まで使用者を変えることができる、最高3回までだ。しかし、合法的な理由がなければ変えることはできない。

-----  
【山川 (慶応大学)】

規制とか、また労働者の保護のための法律があったとしても、それを運用する上で非常に問題があることが示された。モニタリング・システムが非常に重要になってくる。もちろんエンフォースメント・システムも2つに分けることができる。つまり国を超えての協力だ。不法に人を就労させるような人身売買のサービスをやっているようなところを取り締まるための国境を越えた活動も必要だ。何か効果的なモニタリング・システムはないのだろうか。ILO、そしてOECDはこの分野に関してモニタリング・システムを昔から持っていると思うが、何か推奨されるようなモニタリング・システムはないのか。

#### 【田口 (ILO)】

ILOでは1975年に移民労働者(補足規定)条約(第143号)を採択している。これは正式名称は「劣悪な条件の下にある移住並びに移民労働者の機会及び待遇の均等の促進に関する条約」というもので、移民労働者が各国において必ずしも労働条件などで対等に扱われていないということから、この条約の採択に結びついた。これと同名の勧告(第151号)が同時に採択されているけれども、現在のところ、この条約は批准国数が非常に少なく、18カ国しか批准していない。日本はILO条約の批准は非常に少なく、この条約もまだ批准していない。

2004年のILO総会において、「グローバルエコノミーの下における移民労働者の公正な取り扱いに関する決議」が総会で採択された。これも移民労働者に対して社会保障であるとか、そういう各種の権利を与えることを目的にしている。

---

#### 【Garson (OECD)】

ここでの議論は6つのポイントにまとめることができる。

第1に、二国間協定には改善の余地があるということだ。とくに移民の管理の改善だ。そして、すべての事務プロセスの簡略化、保護の改善だ。

第2に、話し合いの中で技術革新という問題が出てきた。新しいプロセス、新しい選定システムといった技術革新だ。

第3はコストの削減だ。とくに移民労働者、そして使用者が払わなければいけないコストの削減である。この状況を改善しなければならないことも指摘されている。

第4は政治的な意思である。台湾では二国間協定をベトナムと締結し、これを実施しようとしている。状況を改善しようという政治的な意思があるわけだ。韓国では民主主義的な制度がとられている。どうやってシステムを変更するのかということは何年もかけてやってきた。そして、やっと今、新しいプロジェクトが立ち上がっている。また、とくに未熟練労働者に対するニーズも出てきているということである。OECD諸国もそうである。未熟練労働者は必要ないという話があるけれども、実は必要なわけだ。これに対しては政治的な決定、協力が必要だ。最高の法律、システムがあったとしても、送り出し国と受け入れ国、そして関係者の協力なしには機能しない。

第5はモニタリング・システムである。重要なのは、今開いているこの会議、ネットワークを継続的に改善していく必要があることである。

第6に、人の移動というのが国家安全保障上の問題になってきていることだ。これにはマイナス要因もあるけれども、プラスの面もある。外国人労働者あるいは移民の率が非常

に高い国ではこれ以上移民は受け入れられないということがあるだろう。その場合、移民の管理が必要になってくる。

\*\*\*\*\*

## 第2セッション

### 『各国専門家の国別情勢報告と討議』

#### (座長)【山川(慶応大学)】

民間の仲介業者の問題、労働条件及び移民労働者の保護の問題、非正規移民労働者に対する受け入れ国・送り出し国の責任などのトピックスを中心に報告してほしい。

#### 【Kanapathy (マレーシア専門家)】

現在、260万人ほどの外国人労働者がマレーシアにいる。労働力人口の24%に当たるから、世界の中でも最も割合の高い国のひとつといい。1990年以降の外国人労働者数をみると、大きく増加しているが、これはマレーシアが外国人労働者への依存度を高めていることを意味するわけではなく、登録された労働者の数が増えてきたことを意味する。登録されていない非正規移民の数が減ってきたということだ。マレーシアの外国人労働者への依存率はかねてより4分の1くらいだから、登録者数がこれに近づいている。

とはいえ、いかに外国人労働者への依存率を下げるか常に議論されている。

時々、マレーシアは違法外国人労働者にアムネ스티(恩赦)を提供する。アムネ스티は最近では2004年に行われた。その前は2002年である。2004年のアムネ스티では、違法外国人労働者120万人に適用され、約40万人がこれによって帰国した。80万人はマレーシア内に残ったわけである。

違法外国人労働者を減らす制度はあまり厳しいものではなく、どちらかというガイドランスを与えるというタイプに変わってきている。つまり「ムチでたたいて追い返す」というよりは、「帰ったほうがいいよ」というガイドランスになっている。

現在、多くの違法外国人労働者はインドネシアのアチェからきている。アチェは独立問題で紛争を抱えている。アチェ人は難民としてたくさんマレーシアに来ているわけだ。一方で、製造業やプランテーションはとりわけ移民に依存しているが、マレーシア経済は未熟練の外国人労働者に頼らざるを得ないという現実がある。

そこで政府は包括的な戦略を立て、不法就労を阻止するためのさまざまな措置を取り始めた。政府間の協定によって定期的に正規の外国人労働者を入国させることもそのひとつである。二国間協定は、厳しい基準と制度によって、正規の手続により外国人労働者を入れるものである。政府は、最低賃金を厳守させるなど厳しい政策をとっている。しかしながら、これは新しい政策で、どれぐらいの効果を生むかについては、現時点ではまだわかっていない。

政策というものには常に運用上の問題が出てくる。例えば、外国人労働者を雇用するには必ず強制的に医療チェックを行わなければならないとの制度がある。送り出し国が医療チェックをすると覚書で決めている。医療チェックの証明書を出すことができるクリニックも指定している。にもかかわらず、偽造された医療チェックの証明書が発見されてい

る。当初は医療チェックは送り出し国で実施することにしていた。ところがマレーシアに入国後、労働者のランダム・チェックをしてみると、5%ぐらいは健康状態が悪く、働くには適していないことがわかった。そこで医療チェックを非常に厳しく義務づけた。マレーシアの場合、結核などの感染症は完全に撲滅したにもかかわらず、外国人労働者が感染症を持ち込むケースが出てきた。これを防ぐためにも外国人労働者の医療チェックに力を入れることにした。

新しい政策として政府は、2005年から約5万人の難民をマレーシアで正式に雇用することを考えている。国連の難民高等弁務官はこれを長い間推奨しているが、現在、5万人の難民が全く収入の道もなく、難民としてマレーシアにいる。この人たちを何とか労働市場に入れなければならない。これは国会で承認された。

さらに、新しい現象として建設業の問題がある。建設業で働いている外国人就労者は、必ずしも雇用状態がよくない。というのは、許可証がないのに働いている場合があるからだ。例えば6カ月ぐらいの建設工事が終わってしまうと、労働者は失業する。この失業者をどうするかというメカニズムが必要になっている。

#### 【Ma (中国専門家)】

中国の2005年の経済成長率は9.9%だった。効率が上がり、活力も高まっている。2004年は10.4%成長であったから少し鈍化してはいる。GDPは第1次産業が27兆元、2%の上昇、第2次産業は8%上がっている。第3次産業は34兆元、9.6%の伸びだ。

中国は、移民については送り出し国であり、同時に受け入れ国でもある。受け入れについては、2つのカテゴリーの移民がいる。1つは専門家証明書の発行を受けた者で、政府機関、経済、技術、経営、教育、文化などサービス部門で仕事をする者である。統計によると、香港、マカオの特別行政区、台湾地域を含めて2004年に40万人いる。このカテゴリーの移民労働者の労働契約は2年から4年の期間であるが、長期的な就業が42%、短期が58%となっている。短期とは通常1年である。

第2のカテゴリーとして、一般企業で働く労働許可証を発行された外国人労働者がいる。推定だが、労働許可証を持つ外国人労働者は2004年末で12万4,000人であり、増加傾向にある。

海外で就労している中国人労働者は2005年に変化があった。人数は2004年に比べて増えている。2005年12月末では62万8,000人であった。

2つのカテゴリーの海外就労労働者がいる。1つは、プロジェクトベースの契約労働者で、労働者個人が外国の使用人と雇用契約を結んで雇われる形態だ。もう1つは、外国ベースのコンサルテーション・プロジェクトが主な形態となっている。

商務省の2005年1月から12月の数字を紹介すると、中国人で海外で雇用されているのは27万4,000人、2004年の同じ時期と比べて2万6,000人増えている。増加した理由は、技術協力について商務省が出したライセンスベースで拡大したものと考えられる。

もう1つのカテゴリーは、まだ割合としては少ないが、労働社会保障省の統計によると、2005年1月から10月までに3万1,000人が海外で雇用された。政府が認可した仲介業者が介在しており、雇用者数は拡大している。受け入れ国はロシア、マレーシアなど4カ国となっている。

二国間の覚書は、社会保障協定として韓国、ドイツと結んでいる。2005年には覚書をイギリスとも交わした。看護師が中国からイギリスに行って雇用されるものだ。

#### 【Go (フィリピン専門家)】

2005年の経済成長率は5.1%であった。これには海外で働くフィリピン人労働者からの送金108億5,000万ドルが大きく寄与している。送金額の伸びは2005年には13.2%であった。非公式の金融機関を使った送金を含めると120億ドルになる。送金の流入が増えている理由は、海外で働く労働者が増えているだけでなく、金融機関が送金システムを改善したことにもよる。送金手数料が減ったことも大きく寄与している。海外就労者の送金の貢献なしには、フィリピン経済が成長することはなかったと述べている。

現在、フィリピンの海外就労者数は808万4,000人に上っている。2005年の伸び率は最初の8カ月で4.4%である。一方で、国内の雇用は鈍化している。10.8%から11.4%に失業率は上がっている。

こうした事情を踏まえ、政府は海外で働くフィリピン人労働者を重要な投資と考え、国の経済の主要な柱の1つにしようとの動き出している。そのため、海外就労者数の社会保障、社会福祉の充実に対して関心が払われるようになってきている。また、積極的に二国間協定を結ぶ方針を採っている。

以上の観点から、2005年に新しい展開があった。

1つは、海外で働く労働者を守るという動きである。海外で働く労働者にはストレスで悩む者が多い。ストレスが高まって逃げ出してしまう労働者もいる。そこで、労働雇用省がソーシャル・ワーカーを海外に派遣し、労働者のストレス解消に乗り出した。現在、香港、アブダビ、レバノン、クウェートなど6カ所にソーシャル・ワーカーを派遣している。

もう1つの動きは、受け入れ国政府の支援で、「海外就労フィリピン人労働者(OFW)デスク」を受け入れ国に設置し、海外で働くフィリピン人労働者、家族の要望に対応できるようにしたことである。

さらに、スキル・トレーニングも始めた。例えばマイクロソフトと協力して、海外で働くフィリピン人労働者に対してコンピュータ・スキルの訓練を提供しようという試みを始めた。

#### 【Park (韓国専門家)】

韓国に対する人の流入と流出の流れの量は、アメリカ、ヨーロッパというよりもアジア域内でずっと多くなっている。日本、中国、タイ、この3カ国が、海外で働く韓国人労働者の流出先として最も多い。アメリカはずっと下位にある。海外から韓国に来ている労働者は日本、香港、中国が多くなっている。したがって、アジア域内での動きが増えているといえる。

韓国の移民政策は3種類のものがある。まず産業訓練生システムである。これは1995年から施行されている。2番目に2004年から始めたばかりの雇用許可証を出す政策。3番目は、韓国企業の海外支店、子会社の労働者を韓国に連れてきてトレーニングするという政策である。2007年からは産業訓練生システムは廃止することになっている。

とはいえ、2006年にも産業訓練生システムで韓国に来る労働者はいる。2005年上半期

だけでも1万人以上の労働者がこの産業訓練生システムで入ってきている。年間2万人を超える。雇用許可証では2万人の外国人が入ってきているに過ぎない。産業訓練生システムで韓国に来る労働者のほうが、雇用許可証を得て入ってくる外国人就労者数よりも多いわけだ。

韓国で雇用許可証制度をつくり、2007年からは産業訓練生システムを廃止することにしたのは、非正規移民に頼るところをなくそうという理由からである。労働者を紹介する企業と労働者の間に入って、労働者を紹介する仲介業者の仲介料をなくすという理由もある。

雇用許可証制度を導入した後、「訓練」の途中で行方不明になる労働者の数が減っているかどうかは、現時点ではまだはっきりしたことはいえない状況であるが、不法就労者の数が50%にまで下がってきていることは確かだ。

過去においては外国人就労者の70%は非正規移民であった。アムネ스티(恩赦)という形で、非正規移民にペナルティーなしで出国していいという制度を採っているので、雇用許可証制度がどれだけ効果を生んだのか、不法外国人就労者をどれくらい減らすことができるのかということは、現時点では分からないが、2年後にははっきり分かる見通しである。産業訓練生が3年以内に出国することになるので、2年後には雇用許可証制度の成果が分かってくると思う。

過去10年間、韓国の中では幾つもの官公省庁が一体何人まで外国人就労者を許すのかという討議をしてきて、なかなか合意が得られなかった。やっと最近になって、雇用許可証制度を導入する時点において合意することができた。しかし、これは政権が変わったことによって起きた現象であると思われる。3年前に新政権になり、人権を守ると公約する労働者寄りの政権になった。新政権ができてすぐ雇用許可証制度を導入し、産業訓練生システムを廃止することになった。しかし、その結果がどれくらいで現れるのか、どれくらいの成果を生むのかは、もう少し待たなければはっきりしない。

#### 【Hugo (オーストラリア専門家)】

オーストラリアは移民の大きな影響を受けている。人口のおよそ4分の1が外国生まれである。労働力の3%は一時在留者である。過去には永久的移民が多かったが、現在は一時的移民の数が割合としては増えている。

最初に永久的移民だが、2005年には11万人受け入れた。この数字は全体の人口の伸びの半分くらいの割合を占めている。移民プログラムは連邦政府が強い権限を持っており、4つの要素がある。経済、技能のコンポーネント、家族のコンポーネント、難民、それから特別枠がある。特別枠とはニュージーランド人が自由にオーストラリアに入国できるというタイプのものである。

2つの大きなトレンドを紹介したい。1つは、永久的在留についてで、これまでに増えているのは技能中心の移民である。技能労働者としての移民、これが移民プログラム全体の重要な部分を占めていることだ。もう1つのトレンドは、2005年にオーストラリアの永久在留資格をとった3分の1が一時的在留資格でオーストラリアに入国したあとに永久的在留資格を取った人たちであることだ。

つぎに、州別、地域別の移民プログラムの傾向を説明する。2005年に約2万6,000人

がこの制度のもとでオーストラリアに入国した。ある特定の地域において、移民が少ない、移民に対する労働力需要が高い場合に、この州別、地域別の移民プログラムが適用される。このプログラムの移民のうち 42 % がアジア出身で、アフリカからはとくに喜望峰あたりが主な出身地となっている。

永久的移民は毎年制限が課され、上限の数字が設定される。一時的移民の数は労働市場の状況を見て決められる。その他のカテゴリーで、学生の数がとくに多くなっている。学生の4分の3がアジア出身者である。学生が永住在留資格を申請する数も増えてきている。したがって、学生の数が増えていることと、永住在留資格をとる外国人が増えていることは関連しているといえる。

ワーキング・ホリデーについては現在、年間 10 万人ぐらいが利用している。オーストラリアに来て1年間仕事をするということになるが、日本、韓国、その他のアジアの国から来る者が多い。

オーストラリアは移民の国であるが同時に、出国者も増えている。移民が帰国することもあるが、オーストラリア国民の出国者数も 2005 年に過去最大規模に上った。技能レベルの高いオーストラリア国民が出国している。約 90 万人のオーストラリア国民が現在、海外で在留していると推定される。このうち6万人ぐらいが在留期間を超えて海外に滞在している。

最後に最近の国勢調査から、現在の移民に対する国民の意見をみると、「許容度」は過去最高レベルに達している。つまり、ヨーロッパの諸国と比べ、移民を受け入れるという態度が幅広く国民にあるといえる。オーストラリアの社会には移民に対する前向きな考え方がより一層浸透してきているといっていいたいだろう。

#### 【Lee (台湾専門家)】

2005 年の経済成長率は 3.8 % であった。2006 年は 4.0 % と予測されている。

台湾で就労している外国人労働者は、タイ、フィリピンがメインとなっているが、タイ、フィリピンからの外国人労働者の流入数は減っている。かわってベトナムからの流入労働者が非常に多くなっている。これは政治的な理由による。ベトナム政府は台湾政府に非常に協力的である。これに対し、フィリピンやタイの政府は、台湾側の要求に応えていない。ベトナム政府の場合、台湾に労働者を送り、労働者が台湾で行方不明になったときには、責任を持ってみつける措置を講じてくれる。

そこで、フィリピン人労働者についてはその受け入れを一時諦めたことがあったが、現在はまたフィリピン人労働者も増えている。とくにフィリピンのドメスティック・ワーカーの比率が高まっている。フィリピン人労働者は、ヘルス・ケアだけでなく、言語(英語)の先生としても働くことができることが、増えている理由である。例えば英語を子供たちに教えることができる。したがって、フィリピン人労働者に対する需要は高い。しかしながら、政府間には問題がある。

ヘルス・ケアについてさらに言及すると、ヘルス・ケア部門の外国人は増えている。現在、12 万 8,000 人になっている。台湾に入ってくる外国人労働者の中でも、ヘルス・ケア・ワーカーの率が最も高くなっている。

つぎに台湾の外国人労働者に関する新しい展開、興味深い点について紹介する。現在、

政府は使用者からもっと多くの外国人労働者を受け入れるようにとのプレッシャーを受けている。そこで製造業に2万人の外国人労働者の割り当てが追加された。製造業の外国人労働者は、とくに2005年には3Kのような仕事に就く者が増えている。

ところで、企業が外国人労働者を受け入れる場合には、台湾人労働者の雇用も増やすという決まりがある。2人の外国人労働者を雇った場合には、3人の台湾人労働者を新たに雇わなければいけないという決まりがある。これにより国内の労働者の雇用も促進しようというわけである。

使用者団体は、これに対し苦情を申し立てている。ひとつは、追加割り当ては3万人にするべきだということ、また外国人労働者と台湾人労働者の雇用割合は2対3ではなく、1対1にすべきだという主張である。

もう1つの新しい展開はヘルス・ケア労働者の問題である。ここにも政府に対して使用者からのプレッシャーがかかっている。かつては、外国人労働者をヘルス・ケア・ワーカーとして雇用するためには、一定の資格が必要であった。この資格の水準があまりにも高過ぎるという批判があった。そこで政府は少しこれを緩和した。

もう1点トピックスを加えると、最近、外国から多くの花嫁が入ってくるようになった。とくに農村部にある。教育程度が高くないか、精神的、肉体的に障害を持っている人には、なかなかお嫁さんがこない。こういう場合に、ベトナムとか、中国本土から花嫁を迎え入れるのである。これが非常に増えている。2003年には新生児の13.4%が母親を外国人として持っていた。この数字は15%に増えている。

#### 【Chiu (香港専門家)】

香港は多くの外国生まれの人たちに依存している。人口の36.8%が香港以外で生まれている。その多くは中国本土生まれである。人口の27%が中国本土生まれである。

こうした外国生まれの労働者の多くは家政婦として仕事をしている。政府は、彼らの権利を守る、労働条件を確保する、という努力を続けている。このため法律によって、香港生まれの労働者と、外国人労働者を同一の基準で取り扱うことが使用者に義務づけられている。

家政婦に関しては、追加的な保護も行っている。例えば、香港生まれの労働者には最低賃金は設定されていないが、香港生まれでない労働者には最低賃金が設定されている。また、香港生まれでない労働者に関しては家政婦以外にも、技術のない労働者に限り、最低賃金を設定している。この目的は、労働市場の状態がよくない場合、香港生まれでない労働者は非常に低い賃金で雇われる傾向があるため、そうした労働者を保護することである。

移民の保護はしているが、それでも暴力による被害があったりする。一般的に苦情が出た場合には、効果的に当局で取り扱っている。ただ、問題は、移民に関しては、行政だけでバランスがとれるわけではないことだ。幸いなことに、香港の場合には市民社会が成熟しており、NGOなどがアクティブであるので、問題があった場合にはそれを表面化し、裁きを受けさせることが多いわけだ。NGOは例えば海外から来ている家政婦が何か問題を抱えた場合には、当局に行って苦情を訴えることを勧めている。

つぎに移民政策の最近の変化について説明する。

1つは専門家に関するものだ。技術の高い知識のある人たちが外国から来ている。だが

中国本土から来る労働者には制限を設けることになっている。技術のある労働者を外国から輸入することはできるが、2003年から中国本土から来るタレント、技術を持った労働者に関しては、制限をかけている。長期的に経済のバランスをとるためである。2003年から2005年10月にかけて、中国本土から1万件以上の申請がなされたが、認可されたのは7,600件だけである。

申請が多かったのは教育と研究関係だ。香港の研究機関が直接中国本土からリクルートしているわけではない。博士号をアメリカとか、イギリスでとった労働者で中国本土に戻らずに香港で働きたいという者から相当数申請が出ている。しかし、最近ではこういった人たちが香港で働くのは難しくなっている。

2番目は、金融、サービス及び商業などで、海外の投資機関が香港に会社を持っていて、中国に投資をしたいという希望を持っている場合、管理職を中国本土から連れてきたいというケースが多い。

さらに、特殊な技能を持っている娯楽、スポーツ関連の人たちがいる。警察というのもある。また武道の専門家をリクルートし、中国本土から呼んでくることもある。年間の給与は12万ドル。これは香港では非常に高い。香港の文化センターで武術を教える。こういった人たちは、中国本土からでも呼ぶことになっている。

これまでの不均衡をこうした制度で是正しようとしているが、いずれにせよ中国本土からの流入は制限している。

新しいスキームができ、これによって約5,000人の外国人労働者を繊維業に受け入れることができることになっている。これまでは香港と比べ中国本土のほうが生産コストが安いという理由で、多くの繊維関係の工場が中国本土に移っていった。ところが最近になってヨーロッパ、アメリカなどに輸出するためのアパレル関連の国際競争力が復活し、繊維業界が活性化し始めた。そこで、5,000人の外国人労働者を繊維業に入れようというスキームができた。関係する企業が労働者を受け入れる場合、ほとんどの労働者は中国本土から来ることになる。このスキームでは、外国人労働者(中国本土の労働者も外国人労働者と呼称している)1人を雇用するためには、3人の香港生まれの労働者を雇わなければならないことになっている。1対3のスキームである。

いずれにせよ、外国人労働者の受け入れに関し、家政婦以外は、ある程度制限をかける方向にある。この理由は、香港の経済を保護する、香港の労働者を保護するためである。

#### 【Soeprobo (インドネシア専門家)】

2005年の失業者は1,080万人で、2004年の1,025万人から増えている。失業率はおおよそ10%である。2005年には多くの労働者が解雇された。その原因となったのは、経済の鈍化、高いインフレ率である。そこで多くの労働者が海外に向かって流出することになった。これは政府の施策として、失業率を下げの一策として導入された。

2005年に新たに海外就労した労働者は15万2,000人である。2004年は38万2,000人であった。アジアにおける就労先はマレーシア、中東ではサウジアラビアが多い。2005年にマレーシアから34万人が違法労働者としてインドネシアに送還された。この中にはマレーシアの恩赦の制度を使って帰ってきた労働者もいる。

海外就労についての二国間協定や覚書を政府は、労働移住省を通じて交わしている。マ

レーシアとの間には、正規労働者、いわゆる企業で働く労働者に関する覚書があり、家政婦について現在交渉中である。間もなくこれも締結されるだろう。海外就労に関する覚書は韓国、クウェート、ヨルダンとも結んでいる。

インドネシアに入ってくる外国人労働者の総数は 2005 年に増えており、5 万 602 人となった。日本からは 7,751 人、つぎが中国で 5,783 人、オーストラリアとニュージーランドからは 4,183 人、韓国から約 4,000 人、マレーシアから約 3,000 人、それ以外にもカナダ、アメリカ、インド、フィリピンから労働者が入ってきている。

政府としては、国内の労働者の訓練に力を入れているが、同様に海外就労する労働者の技能水準を向上させたいと考えている。そのために、海外就労者の選出基準を引き上げ、また技能訓練を受けさせている。

#### 【Yap (シンガポール専門家)】

シンガポール経済は 5.7 % の成長を 2005 年に遂げた。失業率は 3.3 % であった。

2005 年に政府は外国人の労働者依存度についての上限を調整することにした。外国人労働者に対する依存度とは、企業が全従業員数の何%の外国人を雇用できるかを示した数字である。労働省では依存度のレベルを製造業で 50 % から 60 % へ、サービス業においては 30 % から 40 % へと引き上げた。外国人を雇用できる割合が高くなったことになる。

とはいえ、依存度の上限を超えて外国人を雇用した場合には、1 人当たり 500 S ドルの課徴金を払うことになる。しかしながら企業は、この措置を、経営がしやすくなる、フレキシビリティが確保できる、として歓迎している。

また、2005 年においては、すべてのセクターにおいて、熟練外国人労働者税が 50 S ドルから 80 S ドルへと高くなった。2006 年 1 月 1 日には 100 S ドルとさらに高くなっている。一方で、外国人の家政婦の税は 50 ドル引き下げられ、月当たり 345 S ドルから 295 S ドルとなった。家政婦の雇用税が下がったことによって、より質の高い家政婦の雇用を促進することができると期待している。

家政婦についてはまた、2006 年 1 月から 1 日休みがとれるという新しい契約の締結が可能となった。また通勤時間も残業費に含むことができるようになった。これは個々の契約条件なので、家政婦がそれを確保するためには、自分でイニシアチブをとって契約を結ぶ必要がある。

さらに、外国人家政婦については、質を上げるという意図から、基本的な安全について理解しているかどうかのテストを行うことにした。また、数字や言葉の理解度、一般家事が適切にできるかどうかのテストも受けるということになっている。このテストでは 50 点以上の点数をとらなければならないことになっている。新しい外国人家政婦は、シンガポールに入国してから 3 日以内にこのテストを受けて、合格しなければならない。合格しなかった外国人家政婦に対しては、仲介業者は職を紹介してはならないことになっている。

加えて、外国人家政婦の年齢制限を、18 歳だったものを 23 歳へと引き上げ、8 年以上の正規の教育を受けていることを必須条件とした。

仲介業者が政府の決めた条件を充たさなかった場合には、罰則措置がとられる。

他方、外国人労働者によってシンガポール国民の職が奪われないようにするため、労働力開発庁でシンガポール国民のためのトレーニング・プログラムを開発している。とくに

高齢者、あるいは未熟練労働者向けのプログラムを用意している。首相が、シンガポール国民である未熟練労働者が従来からやっている仕事を失うことがないように、外国人労働者に職をとられないように指示した結果である。

【Chalamwong (タイ専門家)】

2005年のタイの経済は、前年と比べて鈍化した。しかし、労働市場の状況は悪くはない。失業率は2.0%以下となっている。失業者数が減っている。これは過去4～5年、継続的に経済成長あったことによるものである。

合法的な労働者、とくに永住権を持っている労働者は増えている。2004年の12万1,000人から2005年には14万3,000人に増えている。いろいろな国の労働者が増えているが、とくに日本、イギリス、インド、中国などからの合法移民労働者が増えている。

一方、不法移民労働者も、ミャンマー、ラオス、カンボジアなどの労働者が増えている。2004年は約150万人だった。この不法移民労働者に対しては政府は、使用者に登録するようにという「恩赦」を与えた。2004年には80万人だった登録不法労働者は、2005年には70万人に減っている。現在、政府は10万人を新たにミャンマー、ラオス、カンボジアの近隣3国から入れることを検討している。

2005年のタイ人労働者の海外就労に関する政策は前年と変わっていない。引き続き、新しい市場を探そうという努力が仲介業者によって進められている。タイ人海外就労者数は14万8,000人で、増えている。2003年は14万7,000人であった。主な就労先は、台湾、イスラエル、シンガポールである。韓国では4万人就労している。日本での就労は少し減り、2005年には6,000人となっている。台湾での就労も少なくなっている。送金、仕送りの貢献度は、多少の上下はあったが、上昇傾向にある。2004年は651億バーツで、前年より少し減っている。

移民政策に関する新しい動きがある。2005年に不法移民に関する委員会を内閣につくり、12月20日に非常に重要な決議がなされた。その内容は、まず20万人の未熟練労働者を受け入れること、さらにワンストップ・センターを設置してスムーズに移民労働者を受け入れることである。この決議は、今後の移民政策に大きな影響を与えると思っている。

【Thang (ベトナム専門家)】

2005年の経済成長率は8.4%と、これまでの最高値を記録した。2001年から2005年にかけて農業人口は減少しているが、かわってサービス業の比率が伸びている。2005年には経済成長を要因として賃金も上がっている。2005年の統計によると、1995年に比べて賃金は約30%上昇している。

2005年度にベトナムは推計で6万9,500人の労働者を他国に輸出している。2004年と比較して3%増加している。主な就労先は台湾などである。2005年にはアジア諸国に働きに行き、行方不明になったという数字は減少している。しかしながら、行方不明率は依然として他の国と比較すると高い比率である。

その理由は、海外就労する労働者は、雇用先を確保するために非常に高い紹介料を支払わなければならない、それを海外で当初決められた期間だけ働いて返済することが難しいからである。期限を超えて働くことによって始めて労働者は、それなりの報酬を手にするこ

とができる。例えば、1人の男性が台湾に行きたいと考え、仲介業者に1,500ドル払わなければならない。さらに必要経費として、プラス500～600ドルかかる。この紹介料はどんどん高くなってきている。ベトナムにおいて海外就労を希望する労働者が増えており、激しい競争があるからだ。

これまでのところこれらの労働者のための労働組合は組織されていない。そこで、どうしても紹介料が高くなる。マレーシアや韓国などに働きに行った労働者が途中で行方不明になる要因はここにある。

ある統計によると、海外に働きに行きベトナムに戻ってきた労働者の20%しかベトナムで雇用されていないという。海外に行く前には、貧しい農民であり、1カ月か2カ月の職業訓練を受けて、外国に働きに行く、そして、帰ってくると、自分ができるような仕事がないという状況に陥る。そこで、外国で働いている間に途中で逃げ出してしまふ。雇用契約が3年である場合には、たった3年では自分たちの紹介料を払うだけの収入しか得られない。このため労働者は、途中で逃げってしまうことが紹介料を回収するのに一番いい方法であると考えられる。

この対策として政府は新しい指令を出した。海外に働きに出ているベトナム人労働者に関する指令である。主な内容は海外の雇用先を労働者に紹介する仲介業者は、労働者の円滑な就労と安全に責任を負うことである。ここに定められている内容を遵守しなかった場合、米ドルで約1,300ドルの罰金を課す規定になっている。貧しい労働者で、海外で働かなければならない人たちにとって不利にならないように考えられたものだ。

最後に経済と人の移動に関する2006年の予測について述べる。2006年はベトナムにとって重要な年である。2005年にベトナムはWTOに加盟することを目標としていたが、2006年にそれを繰り延べて目標としている。WTOに加盟できれば、多くのチャンスがベトナムにも到来すると考えている。これにより、多くの雇用が創生されることを期待している。人の移動に関しては、現在10万人を海外に送っている。同一国、地域に送り続けることは難しくなっているので、「中東」に新しい市場を今探そうとしている。

#### 【井口（関西学院大学）】

人の移動に関する2005年の日本における重要な動きは、人口が減少に転じたことである。また一方で、日本への流入者の大きな増大がみられた。観光客だけでなく、出張者や海外からの研修者、また留学生などが増えている。もちろん政府によって制限的な措置がとられている。この措置は以前と比べかなり厳しくなっている。エンターテイナーに対する制限的な措置はとくに厳しくなっている。

日本における合法外国人在留者は現在、およそ200万人である。これは合法的に日本に在住している在留者の数である。海外から来て、10年間居住し、あるいは配偶者として5年間居住し、永住権を取得した人が増えている。

海外からの労働者に関してはいろいろと推計値が出ているが、厚生労働省の推計値で一般の永住権を持っている人を含めた形で計算すると、約90万人になる。一般の永住権を持っている人を含めないと、約80万人になる。

不法滞在者に関しては、取り締まりが強化された。とくに東京で政治的な意図を持って不法滞在者を減らそうということが行われている。この結果、取り締まり件数が増え、20

05年の後半には不法滞在者が明らかに減少している。

人の移動の政策に関して、とくに将来の移民政策に関してさまざまな議論が現在、日本では行われている。その理由は、1つには長期的な展望が必要であることである。政府内での議論は、テロリズム対策、安全対策といった観点から行われている。これが最優先となっている。第2の優先事項として、合法的な海外からの滞在者を維持し、また権利を守ることが議論されている。何らかの行政的な改善措置が必要であるということである。例えば共通のデータベースを構築して、海外からの在留者に関するデータを管理することが必要であるという検討も進んでいる。

すなわち、自治体、あるいは都市レベルでの管理の強化が議論されていることになる。これには海外から来ている労働者の家族の教育、言語の問題という視点もあり、これに対する措置も検討されている。

=====

### **(各国報告に関する議論)**

#### **【Qian (中国政府)】**

マレーシアに質問。建設業で制度を変えたということだが、もう少し説明を。

#### **【Kanapathy (マレーシア専門家)】**

通常、外国人労働者は使用者を変えることができない。同じ使用者の下で、就労許可証の期限が切れるまで働かなければならない。だが、建設業では今回初めて例外が認められ、使用者を変えることができるようになった。つまり建築工事が終了して失業した状態になった場合には、別の使用者のところでも働いていいことになった。しかし、それは建設業内でなければならない。

-----

#### **【井口 (関西学院大学)】**

中国に質問。学生の移動に関してだ。学生の留学状況、留学した後、一体どれぐらいが帰ってきているのか。

#### **【Ma (中国専門家)】**

中国に関していえば、学生の留学というのは就労とはみなされない。これは教育省の管轄下にある問題だ。学生を海外にやって勉強させるということは、学生が自由に行き先を決めて、かつそこに残るか帰ってくるかは学生の自由意思だ。もちろんそれは受け入れ国側の状況にもよるけれども、受け入れ国側が当該の学生をそのまま残してくれるかどうかということにもよる。

海外に行く学生は自分の費用で行く者も相当いる。公共の予算で行く人たちばかりではない。自分の費用で留学した者で帰国する割合は、40～60%ぐらいだ。公共の資金で、つまり政府の予算で海外に送られた学生の帰国はほぼ全員、90%ぐらいとっていいだろう。

#### **【Mullenger (オーストラリア政府)】**

多くの中国人学生がオーストラリアに来る。2005 年だけで 1 万 8,000 人来た。移民局の推計によると、45 %が永住権をとって残り、帰国するのは 55 %である。

毎年、中国人学生の数は増えてきている。私たちの理解によれば、中国人学生は中国の中でも、もちろん教育セクターが今拡大しているので、いろんな勉強の場があると聞いている。にもかかわらずオーストラリアに勉強するために来る数が増加するという状況になっているわけだ。これは私の意見だが、中国人学生が来るのは望ましい、とくに ICT セクター(情報関連部門)に関連した学生であることが望ましい。オーストラリアの ICT は高いスキルレベルの労働力を求めている。だから、中国人学生がこの ICT に入ってきて、高いレベルの労働力を供給することが望ましい。

#### 【Park (韓国専門家)】

中国人学生についてコメントする。韓国大学工学部の友人によると、中国政府からあるプロジェクトを持ちかけられたという。そのプロジェクトをオーケーするかわりに、中国人学生を主要なセクターに受け入れてほしいとの要望があったという。5 年間で 10 万ドルのプロジェクトを提供するので、そのプロジェクトに学生 2 人を入れるという条件が出されたわけだ。中国人学生はこういった形で勉強する、技術供与を受けることがある。韓国では、中国政府からのこの申し入れに驚いた。

中国人学生は幾つかの役割を持っている。中国人学生は人の移動ということでは非常におもしろい役割を持っている。

#### 【Lee (台湾専門家)】

今のディスカッションに付言したい。中国人学生に関してである。

これまでは台湾でも韓国でも同じような状況だった。中国では留学したら戻ってきてくれ、つまりブレンドレインは困るといつてきたが、最近になって中国本土は違ったアプローチを取り始めた。というのは、これまでは留学した学生たちに戻ってきてほしかった。しかし、最近は別の形になってきたような感じる。というのは、海外から戻って来た学生が本国の状況にうまくアダプトできないこともあるようだ。

それで、アメリカとかカナダでそのままうまくいくのであれば、そのまま残ってくれ、戻ってこなくていいと中国本土は考え始めた。そのかわり、そこでバーチャルマーケットをつくってくれということに変わってきた。韓国から紹介があったような話がアメリカでも聞かれる。このように中国本土の政策、アプローチが最近変わってきている。

#### 【Skeldon (サセックス大学、OECD コンサルタント)】

サセックス大学には世界各国の学生の流れをみるプロジェクトがある。アメリカ、イギリス、フランス、オーストラリアなどはかつて世界の学生を引きつけていた。しかし、今は急速に発展しつつある国、インド、南アフリカ、中国などが学生を引きつけている。ノッティンガム大学はキャンパスを上海と寧波につくった。そして、中国の大学との協力を始めている。これから 10 年、15 年たってくると、そうした例が他のアジア域内にできくと思う。

【Noch (インドネシア政府)】

日本に質問。報告によると、外国から来る学生が、卒業後に就労する傾向がみえるとのことであったが、日本の移民管理法の下で、学生で入ってきた人たちが働くことになったら、ビザはどうなるのか。就労ビザにかわるのか。1年だけとか、2年だけとか、限定的なビザの発行になるのか。

【井口 (関西学院大学)】

大学を卒業した後にステータスが変わる。1982年か83年から始まった制度だ。外国人留学生で、日本の大学の学士号をとった者は、学生から就労という形態に変わることができる。エンジニアとか、インターナショナル・サービスにおける就労だ。この数は増えている。とくに2003年、2004年は伸びた。私の感触によると、日本の大学を出た人たちに對する需要が増えているような感じがする。

-----  
【Ma (中国専門家)】

タイに質問。タイにおける外国人労働者数は2005年に190万人になっている。一方で、不法就労者数は170万人となっている。ということは、外国人労働者のほとんどが不法就労者ということか。不法就労者数は実際には統計をとるのは難しいはずだが、これは推計なのか、それとも政府が集計した実際の数字なのか。

【Chalamwong (タイ専門家)】

タイでは2004年にアムネステイを実施した。すべての違法外国人労働者にアムネステイを提供したが、それでも30万人がまだ行方がわからない、所在不明になっている。2004年の登録済みの不法就労者は170万人である。

【Ma (中国専門家)】

不法就労者はどこの管轄になるのか。

【Chalamwong (タイ専門家)】

労働省と内務省だ。この登録はタイの住民と同じ形でデータベースの中に入る。

【Park (韓国専門家)】

ということは、まだそれだけ不法就労者がいるということだ。170万の不法労働者を登録していることになる。登録したら不法労働者ではなくなるのではないか。合法労働者と不法労働者の違いは何だろう。

-----  
【吉村 (法政大学)】

シンガポールに質問。外国人家政婦の年齢制限の話がされた。シンガポールで働く外国人家政婦は本国での8年間の普通教育を受けていることが必要で、テストを受ける必要もある。理想主義的だ。家政婦で教育を受けている女性がいるだろうか。教育を受けた女性が家政婦を申し込むだろうか。現在、既に家政婦として働いている人はどうなんだろう。

【Chng (シンガポール政府)】

もちろん外国人向けの試験というのは理想主義的だけれども、家政婦の質を上げていこうというシンガポールの努力の中で、対策を強化しようとしているわけである。2005 年以降に新たに家政婦になる労働者は 23 歳以上でなければならない。それから、テストに合格しなければならない。具体的には、家事労働に対する知識があるかどうか、文字が書けるか、算数ができるかをみる。ほとんどの人が合格する。何回受けてもいい。3 日間という期限があるけれども、3 日のうちに何回受けてもいい。合格するまで受け続けてもいい。しかし、それで失敗したら、本国送還になる。これは家政婦の質を高めたいという意図によるものだ。

さらに職場において家政婦の安全を確保する意図もある。適切に、例えば高級な洋服を扱う場合、あるいは労働環境、窓をふく場合、高層ビルなどもあるので、こういった対策は必要だと思う。使用者からも前向きのレスポンスがある。

【吉村】

英語が読めなければならないということか。

【Chng (シンガポール政府)】

そうだ。簡単な英語もできなくてはならない。それから、家政婦が基本的なルールを理解できるようにということだ。

\*\*\*\*\*

**クロージング・セッション**

(コメント)

【Garson (OECD)】

移民は、OECD 諸国にとっても重要な課題である。状況はアジアでも同じだ。最近、OECD 加盟国政府には中長期的な視野を持って、移民問題に取り組んでいく姿勢がみられる。OECD 諸国には多くの移民がアジア諸国から入ってくる。これも共通の課題となっている。

移民の雇用に対する関心も高まっている。例えば建設業とか、農業において労働力不足がある。あるいは家政婦、医療、保健などの部門で OECD 諸国においては質の高い、資格を持った労働者が必要とされている。

最近、OECD 諸国の中では地域統合が進んでいる。EU が拡大され、EU 加盟国が増え、移民にも変容がみられる。多くの国が新しく EU に加わったポーランドなど新興加盟国から労働者を吸い上げようとしている。アジアにおいてもカザフスタン、ウズベキスタンなど、つまり旧ソビエト諸国からの移民が最近の動向としてみられる。

一時的な移民についても、OECD 諸国とアジアに共通の課題がある。OECD 諸国でも一時的な移民、つまり能力の高くない労働者の取り扱いには苦悩している。一時的な移民は永久的に在留するわけではない。ここに大きなパラドックスがあって、一時的な移民を管理することは非常に難しい。

そのほかに興味深い共通課題として、仕事の内容、職務を再設計していこうという動きがある。OECD諸国の中には、とくにヨーロッパ諸国において若い人たちの失業率が高い。そのために若い人たちが働けるように、働きたいと思うような仕事を提供しようというキャンペーンがある。

このワークショップの中で外国人の学生の話も出ていた。最近の政策をみていくと、多くの国が法律を変えて、ある特定の分野においては学生を労働者として労働市場に参入させようとしている。OECD諸国において、ある特有の部門で学生を労働力として活用したいとの動きがある。これをめぐり大きな競争が生じている。OECD諸国以外の国から獲得するだけではなく、OECD諸国間でもその競争がある。

サービスの提供について、きょうもかなり議論があった。どうやったら労働者を保護できるのか、同じ地位をいかに提供できるのか、賃金を提供できるのかという議論である。これはWTOと同じ議論だが、当該国の国民と移民の給与レベルを同じにしようとするものだ。しかし、ある特定部門、特定の年齢層に失業率が高いという状況がある中では、この問題は簡単に解決することはできない。

高齢化の問題もある。高齢化のなかでどのように労働者を確保するかという問題があるけれども、香港代表が指摘していたが、移民も高齢化している。全般的に高齢化している。したがって、プロセスの更新が必要になってくる。

#### 【井口（関西学院大学）】

二国間協定は今日、非常に重要になっている。多国間の取り決め、あるいは多国間の協力もあるが、労働と社会保障、労働法、安全保障法などは国家特有のものがある。しかしながら、調和を図るのはなかなか難しい。したがって、人の移動、労働者の移動という点で、二国間協定を結ぶことは非常に重要である。アジアの国は、いわゆるベストプラクティスを設定していかなければならない。

二国間の取り決めは非常にいいことだが、二国間協定は、全体からすると、移民政策の一部ということになる。さらに長く滞在したい者もいるだろう。一時的な滞在ではなく、さらに長くいたい人にとっては、社会に溶け込んでいくことが重要である。アジアにおいて、この統合問題は非常に重要になってきている。とくに一部の国にとっては重要になってきている。したがって、それについても「いなくなってしまう労働者」との関連でさらに議論を深めるべきだ。

長くいたい人は、また戻ってくることになる。彼らは一旦本国に帰る。しかし、再入国が難しい状況が生まれると、逃げてしまうわけだ。この問題は長期滞在者、あるいは永住権の問題とも係わってくる。こうした事態についても考えるべきだ。

また、学生の移動の問題も重要である。とくに東アジア、あるいはアジア全体で重要な問題だ。オーストラリアのみならず、カナダ、ニュージーランドなどの移民中心の国もある。これらの国が留学生を魅了してきた。EUは共通移民政策を持っている。われわれも協力して域内で何ができるのかを考える必要がある。とくに学生に対して、いい機会を与えるという点で何ができるのか考慮すべきである。

# プログラム

【2006年2月17日(金)】

9:00	受付	30	
9:30	開会あいさつ	30	小野旭(労働政策研究・研修機構理事長) 鈴木直和(厚生労働省職業安定局長)
9:45			
9:45	第1セッション	60	スペシャルトピック: 『二国間協定とアジアにおける人の移動』 座長: ジャン・ピエール・ガルソン(OECD 雇用労働社会問題局非 加盟国経済・国際移民課長) 基調報告: ジャン・ピエール・ガルソン 基調報告: 田口晶子(ILO 駐日事務所次長)
11:00			
			休憩 (15分)
11:15		60	事例報告 マレーシア ・グレース・ダイリウム(人的資源省労働政策部副部長) 韓国 ・サンジン・ハー(労働省人的資源開発課課長補佐) 台湾 ・ジョセフ・リー(台湾中央大学教授) ディスカッション
12:30			
		90	昼食(90分)
14:00	第2セッション	90	『各国専門家の国別情勢報告と討議』 座長: 山川 隆一(慶應大学教授) 各国専門家の報告 ディスカッション
16:30			
			休憩 (15分)
16:45	クロージング・セッション	30	コメント ジャン・ピエール・ガルソン(OECD) 井口泰 (関西学院大学教授)  閉会あいさつ 薦田隆成(JILPT 労働政策研究所副所長)
17:15	閉会		
18:00	レセプション		於: 新橋愛宕山東急イン
20:00			

## 参加者

### [専門家]

#### 1. オーストラリア

Prof. Graeme John Hugo  
Professor of Geography, Department of Geographical and Environmental Studies  
University of Adelaide

#### 2. チャイニーズ・タイペイ

Prof. Joseph S. Lee  
Jing Ding Chair Professor of Management, National Central University

#### 3. 香港 (中国)

Prof. Stephen W. K. Chiu  
Professor, Department of Sociology, The Chinese University of Hong Kong

#### 4. インドネシア

Ms. Tara Bakti Soeprbo  
Senior Researcher, Demographic Institute, Faculty of Economics, University of Indonesia

#### 5. マレーシア

Ms. Vijayakumari Kanapathy  
Senior Analyst, Institute of Strategic & International Studies (ISIS)

#### 6. 中国

Prof. Ma Yongtang  
Director for Overseas Labour and Employment, Studies Division, Institute for International Labour Studies, Ministry of Labour and Social Security

#### 7. フィリピン

Prof. Stella Peralta Go  
Associate Professor, Behavioral Sciences Department, De La Salle University

#### 8. 韓国

Prof. Park Young-Bum  
Professor, Department of Economics, Hansung University

#### 9. シンガポール

Dr. Yap Mui-Teng  
Senior Research Fellow, Institute of Policy Studies

#### 10. タイ

Dr. Yongyuth Chalamwong  
Research Director, Thailand Development Research Institute

#### 11. ベトナム

Mr. Toan Thang Tran  
Researcher, Central Institute for Economic Management

**[政策担当者]**

1. オーストラリア

Mr. Neil Mullenger  
Director, Research and Statistics, Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs

2. 香港（中国）

Mr. Ka Lai Heidi Chow  
Executive Officer, Labour Department of the Government of the Hong Kong Special Administrative Region

3. インドネシア

Mr. Ade Adam Noch  
Director, Manpower Promotion and Placement, Department of Manpower and Transmigration

Mr. Prihantoro Anjar Winarso  
Deputy Director, Labour Market Expansion, Department of Manpower and Transmigration

4. マレーシア

Ms. Grace Dairiam  
Assistant Secretary, Labour Policy Division, Ministry of Human Resources

5. 中国

Ms. Xiaoyan Qian  
Deputy Director, Ministry of Labour and Social Security

6. フィリピン

Ms. Manares Grace Venus  
Legal Counsel, Philippine Overseas Employment Administration

7. 韓国

Mr. Sang-Jin Ha  
Deputy Director, Human Resources Development Service, Ministry of Labour

Ms. Hyo-jung Hwang  
Deputy Director, Ministry of Labour

8. シンガポール

Mr. Eng Kwang Chng  
Senior Manager, Work Pass Division, Ministry of Manpower

Ms. Choon Yen Chow, Senior Manager, Work Pass Division, Ministry of Manpower

9. タイ

Mr. Pichai Ekpithakdamrong  
Deputy Director, Department of Employment, Ministry of Labour

## 10. ベトナム

Mr. Tien Hoang Phan

Official, Department of Overseas Labour, Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs

### **[OECD]**

Mr. Jean-Pierre Garson

Head, Division for Non-Member Economies and International Migration, DELSA, OECD

### **[OECD Consultant]**

Prof. Ronald Skeldon

Professor, School of African and Asian Studies, University of Sussex

### **[ILO]**

Ms. Akiko Taguchi

Deputy Director, ILO Office in Japan

### **[日本]**

#### **【専門家】**

Prof. Yasushi Iguchi

Professor, Faculty of Economics, Kwansai Gakuin University

Prof. Ryuichi Yamakawa

Professor, Faculty of Business Law, University of Tsukuba

Prof. Akira Ono

President, The Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT)

Mr. Takashige Komoda

Vice Director General, Research Institute for Labour Policy, JILPT

Mr. Hiroaki Watanabe

Senior Researcher, JILPT

#### **【政策担当者】**

##### 1) Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW)

Mr. Tadakazu Suzuki

Director-General, Employment Security Bureau

Mr. Nobuaki Fujii

Director, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau

##### 2) Ministry of Justice

Mr. Yuichi Suzuki

Deputy Director of the General Affairs Division, Immigration Bureau

##### 3) Ministry of Foreign Affairs

Mr. Noboru Yamaguchi

Senior Coordinator, Foreign Nationals' Affairs Division

**【事務局】**

Ms. Kumiko Morizane

Deputy Director ,Foreign Workers' Affairs Division, E mployment Security Bureau, MHLW

Mr. Megumi Nozawa

Section Chief, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau, MHLW

Ms. Ryoko Inoue

Officer, Foreign Workers' Affairs Division, Employment Security Bureau, MHLW

Mr. Sumio Sakai

Deputy Director, International Affairs Department, JILPT

Mr. Minawa Ebisui

International Affairs Department, JILPT