



労働政策研究報告書 No. 81

2007

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

労働政策研究報告書 No. 81

2007

アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

ま え が き

近年の経済グローバル化の進展は、人の移動も世界規模で活発化させた。今日、外国人労働者問題への対応は先進諸国にとって共通の課題となっている。わが国でもグローバル市場で生き残るための高度人材の必要性等から、外国人労働者受入れをめぐる議論が再び高まっている。

もちろんアジアにおいても例外ではない。自由貿易協定（F T A）や経済連携協定（E P A）の締結などを背景に労働力の国際間移動はますます活発化している。元来、多様性に富むアジアの国際間労働力移動は複雑な様相を呈している。それは、同一地域内に中国、フィリピン、インドネシアなどを中心とした送出国と韓国、台湾、マレーシアなどの受入れ国・地域が混在していることに原因がある。しかもこれは、急激な経済発展に伴い、いくつかの国・地域が比較的短期間で「送り出し」と「受入れ」の立場を転換し、複雑さに拍車をかけている。

本調査研究は、こうしたアジアの中の受入れ国・地域である韓国・台湾・マレーシア・シンガポールを対象に、外国人労働者の受入れ制度と実態を調査したものである。韓国における「雇用許可制度」、台湾における二国間協定、マレーシア・シンガポールにおける雇用税等各国ともユニークな制度となっている。こうした制度は、これまで各国が当該国の受入れの実態や、それぞれの社会背景、歴史、地理的条件等に合わせて変化させてきたものである。

最近の国際間移動の活発化を受けて、各国・地域の実態は刻々と変わりつつあり、アジアで起きている国際間労働力移動の実態を把握し、その対応を分析することは、わが国の外国人労働者政策を考える上で大いに参考になると思われる。そうした意味で本報告書が、外国人労働者をめぐる議論を行う際の一助となれば幸いである。

2007年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 小 野 旭

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
いまの 今野	こういちろう 浩一郎	学習院大学 教授
よどがわ 淀川	きょうこ 京子	労働政策研究・研修機構 調査員
あませ 天瀬	みつじ 光二	労働政策研究・研修機構 主任調査員
はたい 畑井	はるふみ 治文	松本大学 専任講師
きたざわ 北澤	けん 謙	労働政策研究・研修機構 調査員
にしおか 西岡	ゆみ 由美	湘北短期大学 専任講師

アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

目次

第1部	アジアにおける外国人労働者受入れ制度の特徴と課題	3
第1節	はじめに	3
1.	調査研究の背景	3
2.	調査研究のねらい	3
3.	調査のフレームワークと報告書の構成	4
第2節	外国人労働者の受入れ政策の変遷	6
1.	外国人労働者の受入れ政策の開始	6
2.	制限的受入れ政策と非制限的受入れ政策	7
第3節	外国人労働者の受入れ方針と在留資格政策	8
1.	外国人労働者受入れの基本方針	8
2.	在留資格制度の特徴	9
第4節	「非高度人材」の受入れ管理システムの概要	12
1.	受入れ管理システムの捉え方	12
2.	「非高度人材」外国人労働者の求職要件	13
3.	企業（使用者）の求人要件	14
4.	受給調整機関の要件	15
第5節	労働市場と外国人労働者	16
1.	外国人労働者の労働市場における規模	16
2.	送出国の構成	17
3.	外国人労働者の産業別構成	18
第6節	アジアの経験の意味を考える	18
第2部	アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態	23
第1章	韓国における外国人労働者受入れ制度と実態	23
第1節	外国人労働者受入れ制度	23
1.	韓国における外国人労働者受入れ制度の概要	23
2.	政策・制度の変遷	23
3.	出入国管理制度	27
4.	外国人労働者受入れ制度	29
5.	在留管理制度	38
第2節	外国人労働者の労働市場	40
1.	労働市場の概況	40

2.	外国人労働者の労働市場	41
第3節	低熟練外国人労働者受入れの実態	43
1.	家事・介護外国人労働者受入れの実態	43
2.	その他低熟練外国人労働者の実態	46
3.	低熟練労働者の職業教育	47
第4節	外国人労働者の社会統合	50
1.	外国人労働者の社会保障制度	51
2.	外国人労働者に対する公的扶助	57
3.	外国人労働者の子女教育	57
4.	民間非政府組織の支援状況	59
第2章	台湾における外国人労働者受入れ制度と実態	61
第1節	外国人労働者受入れ制度	61
1.	政策・制度の変遷	61
2.	出入国管理制度	62
3.	外国人労働者受入れ制度	63
4.	在留管理制度	72
第2節	外国人労働者の労働市場	75
1.	台湾の雇用・就業状況	75
2.	外国人労働者の雇用・就業状況	75
第3節	低熟練外国人労働者受入れの実態	77
1.	介護労働者の場合	77
2.	その他の低熟練外国人労働者の場合	81
第4節	外国人労働者の社会統合	88
第3章	マレーシアにおける外国人労働者受入れ制度と実態	90
第1節	はじめに	90
1.	先行研究のレビュー	91
2.	調査の難しさ	92
第2節	外国人労働者受入れ制度	92
1.	政策・制度の変遷	92
2.	出入国管理制度	100
3.	外国人労働者受入れ制度	102
4.	在留管理（制度）	115
第3節	外国人労働者の労働市場	119
1.	概要	119

2. 労働者数	119
3. 雇用・就業状況	121
4. 失業状況	123
第4節 低熟練外国人労働者受入れの実態	123
1. 制度と実態、聞き取りに基づく政策評価	123
2. 業種別の実態	125
3. 地域別の実態	129
第5節 外国人労働者の社会統合	130
1. マレーシアにおける「社会統合」の意義	130
2. 労働者としての保護規程	131
3. 社会保障制度	131
4. 各種組織による支援	132
5. 事前語学研修の義務化	134
6. サバ州の場合	134
第6節 考察—日本への示唆	135
第4章 シンガポールにおける外国人労働者受入れ制度と実態	139
第1節 外国人労働者受入れ制度	139
1. 政策・制度の変遷	140
2. 出入国管理制度	145
3. 外国人労働者受入れ制度	152
4. 在留管理制度	154
第2節 外国人労働者の労働市場	154
1. 人口構成	155
2. 労働力人口	155
3. 外国人雇用者数	157
4. 就労パスの発行数	157
第3節 低熟練外国人労働者受入れの実態	157
1. 家事・介護労働者の場合	157
2. 建設部門の外国人労働者の場合	163
第4節 外国人労働者の社会統合	165
1. シンガポール全国労働組合会議	165
2. 民間非営利組織（NGO）の支援	165
3. 大使館	167
4. エスニック・コミュニティーの形成	168
参考資料	170

第1部

アジアにおける外国人労働者受入れ制度の特徴と課題

第1部 アジアにおける外国人労働者の受入れ制度の特徴と課題

第1節 はじめに

1. 調査研究の背景

経済のグローバル化の進展に伴い、モノ、カネとともにヒトの国際間移動が活発化し、先進国・地域（以下、地域省略）にとって外国人労働者問題にいかに対応するかが重要な政策的な課題になっている。わが国でも80年代後半のバブル経済期に外国人労働者問題が大きな議論になったが、近年では、自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）の締結が進められていること、少子高齢化のなかで長期的な労働力確保が課題となること、グローバル化する国際競争に対応するには「高度人材」が必要であること等を背景にして、経済界が外国人労働者受入れ促進を主張するなど、新たな議論が起こっている。

外国人労働者問題を議論するにあたり、外国人労働者の受入れ制度のあり方とともに以下の点が重要な論点となる。まず外国人労働者が労働者である点に注目すると、彼ら（彼女ら）が国内雇用にどのような影響を及ぼすのか、彼ら（彼女ら）の失業問題にどのように対応するのが真剣に検討される必要がある。

さらに彼ら（彼女ら）が生活者である点についても考慮する必要があるだろう。とくに、彼ら（彼女ら）の滞在期間が長期化し、家族との同居が進むことに伴い発生する配偶者、子弟を含めた教育、社会福祉、住宅等の社会問題は避けて通ることができない重大な問題である。

2. 調査研究のねらい

以上の点を踏まえると、外国人労働者の受入れのあり方を議論するに当たっては、受入れ制度から社会的基盤までを視野に入れた広い観点を持つ必要がある。そのさいには、外国人労働者を多く受入れている他の国の経験が参考になると考えられ、2005年度の研究プロジェクトでは欧州を対象に調査を行い、その成果を労働政策研究・研修機構『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合 ―独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査―』（2006年）としてまとめた。さらに今年度のプロジェクトは東アジア（東北アジアと東南アジアを合わせた地域を指す、以下略）を対象にした。

労働者の国際間移動の観点からみると、東アジアは複雑な様相を示している。それは、同一地域内にフィリピン、中国等の送出国とシンガポール等の受入れ国があること、受入れ国であって送出国でもある国が少なくないことなど、外国人労働者の「受入れ」と

「送り出し」が混在していることに原因がある。しかも、その「送り出し」と「受入れ」の複雑な混在は、この地域の幾つもの国が送出国から受入れ国に転換しつつあることで加速されている。国によって事情は異なるが、80年代から90年代以降、急速な経済成長に伴う労働力不足等を背景に、外国人労働者を受入れる国が登場した。韓国、台湾、香港、マレーシア、シンガポールはその典型である。

こうした外国人労働者受入れ国は、この間に、どのような政策的意図と受入れ制度のもとで、どのような外国人労働者を受入れているのか。とくに工場や建設現場で働く労働者、家事や介護に従事する労働者などの「非高度人材」（技術者などの「高度人材」以外の人材を示している）に注目すると、それらの国は、わが国に比べて外国人労働者を積極的に受入れてきた豊富な経験をもつ国である。こうした点を踏まえると、アジアにおける外国人労働者受入れ国の外国人労働者の受入れ制度を正確に把握しておくことは、わが国において外国人労働者問題を議論する際の参考になろう。

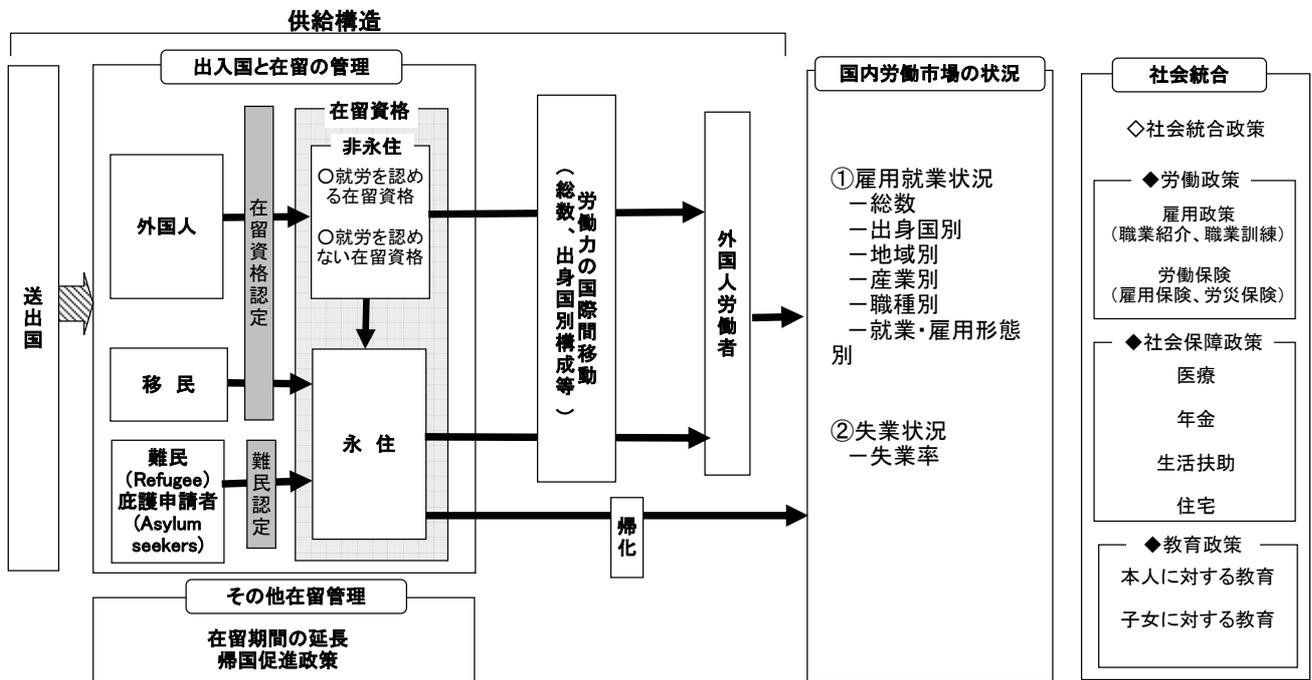
そこで本調査研究では、主要な受入れ国4カ国（韓国、台湾、マレーシア、シンガポール）を対象に、外国人労働者の受入れ政策の特徴と課題を明らかにすることを目的としている。

3. 調査のフレームワークと報告書の構成

本調査は第1図に示したフレームワークに基づいて設計されている。労働者としての外国人の供給構造は、当該国の出入国管理と在留管理に規定される。それに基づく外国人労働者の主要な供給源には、①永住目的の移民、②難民認定を受けて永住許可を得た難民、③就労が認められている非永住の在留資格を取得したその他外国人、の三つである。

なお、永住の在留許可の場合には当該国での活動に制限がないので、ここでは移民と難民を外国人労働者の主要な供給源としている。また、就労目的の非永住資格で入国したのちに永住資格に転換する外国人労働者がいることから、同図では「非永住」と「永住」間を矢印で結んでいる。

第1図 調査のフレームワーク -外国人労働者の受入れ制度と労働市場・社会統合-



こうして当該国に入国した外国人は国内の労働市場に参入する。この外国人労働者の労働市場の特徴を把握するには、第一には、労働力の国際間移動の状況を把握する必要があり、本調査では、それをどの国からどの程度の人数の労働者が当該国に流入しているのかという観点からみている（第1図の「労働力の国際間移動」がこれに当たる）。

第二に、このようにして流入した外国人労働者の雇用・就業状況が問題になり、その特質も把握する必要がある（第1図「国内労働市場の状況」を参照）。こうした外国人労働者の仕事と生活は、広範な社会統合政策の支えを必要とすることとなるが、それは現場においては、①労働政策（雇用政策、労働保険）、②社会保障政策、③教育政策の三つの面を中心に構成されている（第1図「社会統合」を参照）。

なお、今回のアジアを対象にした調査では、アジア固有の事情を勘案して、非永住型の外国人労働者を対象にして、「出入国と在留の管理」「労働力の国際間移動」「国内の労働市場の状況」に主に焦点を当てている。また、受入れ制度とともに重要な論点である社会統合政策については、まだ調査対象国で政策上の中心的な課題になってないことから主要な調査対象から除外している。

本報告書は2つの部から構成されている。第2部では、調査結果に基づいて調査対象国の現状が詳細にまとめられており、その構成は前述の「調査のフレームワーク」に基づいている。この第1部「アジアにおける外国人労働者の受入れ制度の特徴と課題」の第2節から第5節では、第2部で明らかにされた各国の状況を素材にして、アジア各国

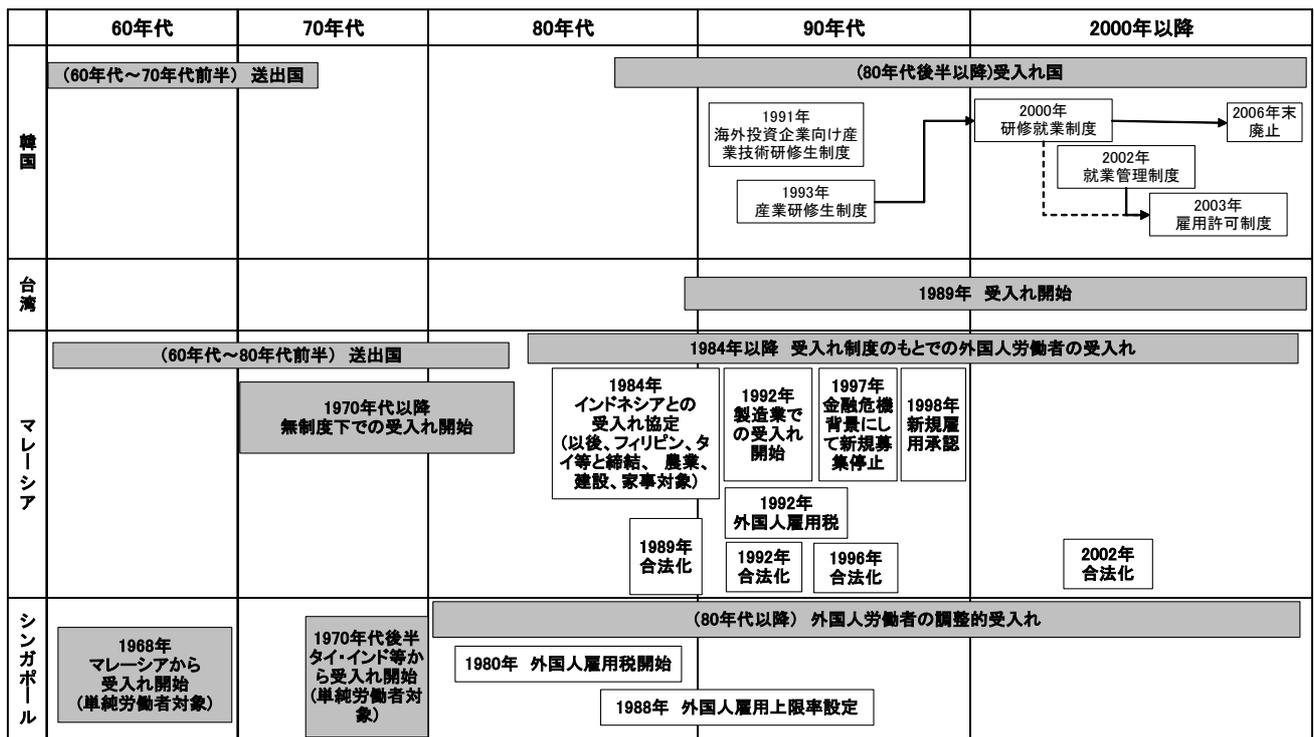
の外国人労働者の受入れ政策の特質を抽出し、第6節では、それを踏まえて、わが国における外国人労働者の受入れ政策のあり方を考える上での課題を提示している。

第2節 外国人労働者の受入れ政策の変遷

1. 外国人労働者の受入れ政策の開始

調査対象国の現在の外国人労働者政策の背景を理解するには、これまでの政策の変遷を正しく把握しておく必要がある。その概要を整理したのが第2図であり、これをみると、4カ国の間で共通した点と、国によって異なる（とくに韓国、台湾の東北アジア2カ国とマレーシア、シンガポールの東南アジア2カ国の間で異なる）点がある。

第2図 外国人労働者受入れ制度の変遷



まず共通性からみると、たしかにシンガポールは人口が少なく送出国としての経験がないが、韓国、マレーシアを見て分かるように、60年代から80年代の間に送出国から受入れ国へと転換してきている。しかし、外国人労働者の受入れを本格的に開始した時代は東北アジアと東南アジアでは大きく異なる。

第2図に示すように、東北アジア2カ国は、急速な経済成長に伴う労働力不足等を背

景にして、80年代後半から受入れ制度を整備し、そのもとで外国人労働者の受入れを開始している。それに対してもともと多民族国家であるシンガポールとマレーシアは、それに比べて10～20年程度長い外国人労働者の受入れ経験をもっている。たとえばシンガポールの場合には、1960年代後半から低熟練労働者としてマレーシア人を受入れており、ジョホール水道を越えて大量のマレーシア人労働者が毎日通勤していることはよく知られたことである。ただしマレーシアは独立まで同一国であったことなどの理由から「伝統的供給国」として特別の扱いを受けているので、タイ、インド等のそれ以外の国から低熟練労働者の受入れを開始した70年代後半を受入れ開始時期と考えると、東北アジア2カ国に比べて10年程度長い経験をもつといえるだろう。

マレーシアの場合も、1970年代からインドネシアなどからプランテーションなどに大量の外国人労働者が流入しているため、東北アジア2カ国に比べて20年程度長い受入れ経験をもっているといえるだろう。ただし、受入れ制度を整備し、管理する形で受入れを始めたのは1984年以降のことである。

2. 制限的受入れ政策と非制限的受入れ政策

このような背景の違いから、東北アジア2カ国と東南アジア2カ国では異なる受入れ政策が形成されてきた。いずれの国も、できれば「非高度人材」の外国人労働者に依存しない労働市場を形成したいと考えているが、その詳細については後述することになるが、東北アジア2カ国は制限的な政策を、東南アジアは非制限的な政策を形成してきたといえるだろう。

すなわち、東南アジア2カ国は経済成長の初期段階から労働力不足が顕著になり、外国人労働者に依存する体制を作り上げてきた。シンガポールは、1960年代から、工業化が進むなかで製造業に大量のマレーシア人労働者を投入してきたし、マレーシアでは、1970年代からプランテーションに大量のインドネシア人が流入してきた。そのため、外国人労働者総量を統制する仕組み、企業が外国人労働者に依存できる程度、外国人労働者を受入れる手続きなどの面で、東北アジア2カ国に比べて非制限的な政策がとられている。しかも、両国とも外国人雇用税を導入し（シンガポールは1980年、マレーシアは1992年）、それによって外国人労働者の流入を調整しようとしている点など、政策的な類似点は多い。なお第2図を見ると、マレーシアは受入れ政策と受入れ制限政策を繰り返していること、不法労働者の合法化を幾度も行っていることなどから、受入れ政策がかなり揺れ動いていることが分かる。

それに対して東北アジア2カ国は外国人労働者の受入れを開始したのは80年代後半からであり、しかも、東南アジアに比べると企業が外国人労働者に依存できる程度は限定されていること、市場テストを導入するなど受入れ手続きが相対的に厳格であることな

どから分かるように制限的な受入れ政策をとっている。そのため労働市場における外国人労働者の存在は、東南アジア2ヵ国に比べて小さい。こうしたなかで両国とも、外国人労働者の流入を適切に統制するための仕組み作りに苦勞している。そのなかで注目されるのが韓国であり、詳細については第2部を見て欲しいが、産業研修生制度や研修就業制度によって「非高度人材」の外国人労働者の受入れ体制を整備したが、余りに多くの問題があったために、2003年から雇用許可制度に一本化する方向で政策転換を行った。

第3節 外国人労働者の受入れ方針と在留資格政策

1. 外国人労働者受入れの基本方針

まず各国の外国人労働者の受入れの基本政策についてみると（第3表）、各国にほぼ共通して、第一には、自国の労働者の雇用確保を優先しようとしていること、自国労働者では対応できない分野に限り受入れること、つまり「国内労働市場を補完するために選別的に受入れること」を基本に置いている。したがって、後述するように各国とも、「どの分野に」（産業や職種）、「どの程度の人数」（雇用可能な外国人労働者数）についてコントロールする政策をとっている。

第二は、外国人労働者の雇用の適正化をはかることであり、「均等処遇の原則」（韓国）、「外国人労働者の賃金の適正化」（台湾）はそのための政策である。

第三は、韓国、台湾、マレーシアの欄には明示されていないが、各国ともシンガポールと同様に低熟練労働者の受入れを抑制し、専門職等の「高度人材」の受入れを進めるという方針をとっている。

第3表 外国人労働者受入れの基本の方針

韓国	①国内労働市場補完のための最小限の選別的受け入れ ②均等処遇の原則 ③産業構造調整妨害防止の原則
台湾	①労働力不足分野、国内労働者が忌避する分野の人材確保が原則。 したがって、受入れ業種、人数を制限する。 ②国内産業の海外移動の歯止めとそれによる国内雇用の確保 ③外国人労働者の賃金の適正化
マレーシア	①国内雇用確保のための外国人労働者の削減 ②国内ニーズにあった外国人の受入れ
シンガポール	①低熟練労働者の抑制的導入 ②熟練労働者、専門職に対する優遇

2. 在留資格制度の特徴

(1) 就労可能な在留資格の構成

有期の在留資格には多様なカテゴリーがあるが、そのなかに第4表に示した就労目的のカテゴリーがあり、外国人労働者はこのカテゴリーの滞在許可を取得する。一般的には専門職などの「高度人材」を受入れるための在留資格とそれ以外の「非高度人材」を受入れるための在留資格の二つに分けられる。

「高度人材」と「非高度人材」を区別することは難しいが、おおむね韓国では教授から内航船員までの資格が、台湾では専門的・技術的業務から商船等船員までの資格が、マレーシアでは訪問パス（専門職）、雇用パスが、シンガポールでは起業家パス、プロフェッショナル・ビジット・パスとともに就労パスのなかの雇用パスが「高度人材」に当る。

第4表 就労可能な主要な在留資格

	韓国			台湾	マレーシア	シンガポール	
高度人材等	在留資格発給数 (2005年)	164,517	100.0	経営者	訪問パス (専門職)	起業家パス	
	短期就業						
	教授			大学等教員			
	会話指導			スポーツ 選手等			
	研究	23,277	14.1	専門的・ 技術的業務	雇用パス (海外からの 駐在員等)	プロフェッショナル・ ビジット・パス	
	技術指導						
	専門職業						
	芸術興行			宗教・芸術・ 演芸			
	特定職業						
	内航船員	212	0.1	商船等の船員			雇用パス (11.6)
非高度人材	研修就業 (研修就業制度)	50,703	30.8	漁船の船員	訪問パス (有期就労) 181万	就労パス	Sパス (1.3)
	非専門就業 (雇用許可制度)	52,035	31.6	家政婦			62万 (100.0)
	(産業研修)	32,148	19.5	政府が指定 した業務		労働許可証 (87.1)	
	(一般研修)	6,142	3.7				

(注) ①マレーシアの訪問パス(有期)の181万人は2005年末の在留数である。

②シンガポールにおける就労パスの62万人は2005年の発給件数、カッコ内はその構成比率である

このようにみてくると、「高度人材」の在留資格の設定の仕方には、韓国の教授、会話指導、研究など、台湾の専門的・技術的業務、大学等教員などのように活動内容によって在留資格を設定する方法と、シンガポールのように、活動内容に関わらず大括りにまとめる方法がある。ここで、主要な在留資格の詳細を整理した第5表をみてほしい。それによると、シンガポールでは専門職、管理職、役員、経営職などを一つのカテゴリにまとめ、そのなかを所得でP1とP2に分ける仕組みになっている。

第5表 外国人労働者の受入れ制度

制度の種類		制度の概要		最長滞在期間	その他	
韓国	①高度技術者就業制度		在留資格のE系統の査証によって入国を許可される	2年(会話指導は1年、芸術興行は6ヵ月)		
	②雇用許可制度	特例雇用許可制度(旧就業管理制度)	韓国系外国人対象。サービス業(女性中心)、建設業(男性中心)	3年		
		一般雇用許可制度	製造業、建設業、農畜産業、サービス業、漁業	3年		
	③研修制度	産業技術研修制度(一般研修)	海外投資企業の海外子会社社員の研修	2年		
		産業研修制度	中小企業(300人以下)の受入れ研修	2年	2006年末廃止	
	④研修就業制度		研修後の就労資格(研修期間は1年とする)	2年	2006年末廃止	
台湾	国家重要建設プロジェクト、または中央主管機関が指定した業務		製造業(重大投資型製造業と特定製造工程の製造業(39業種指定))、建設業、介護等が指定分野	3年(再入国によってさらに3年)		
マレーシア	訪問パス(有期就労)		①特定産業(製造業、プランテーション、建設業、サービス業)、製造業には企業規模の規制 ②産業別の受入れ国設定	①3年(2年まで延長可) ②5年以上の場合には、熟練労働者としての公的認定必要		
シンガポール	就労パス	雇用パス	P1	専門職、管理職、役員、経営職等(月収 S\$7,000以上)	2年(更新に上限なし)	外国人雇用上限率、雇用主負担の外国人雇用税の対象
			P2	専門職、管理職、役員、経営職等(月収 S\$5,000以上)		
			Q1	熟練労働者(月収 S\$2,500以上)		
		Sパス		①雇用パスと労働許可証の中間形 ②高等専門学校相当資格者対象 ③月収、技能、職歴、学歴等によるポイント制で審査		
労働許可証		低熟練労働者(特定事業主下での就労可)(月収 S\$1,800以下)	同上(但し建設業は上限あり)			

(注)網掛け部分が主要な非高度人材の受入れ制度である。

つぎに「非高度人材」を受入れるための主要な在留資格は、韓国では雇用許可制度、台湾では「政府が指定した業務」、マレーシアでは訪問パス（有期就労）、シンガポールでは雇用パス（Q1）、Sパス、労働許可証である。なお台湾では、家政婦が独立の在留資格として設定されているが、それによる受入れ人数は限られ、増加している介護のための外国人労働者は「政府が指定した業務」のカテゴリーで受入れている。また韓国では、これまでは研修就業、産業研修によって受入れてきたが、それらは廃止され雇用許可制度に一本化された。

さらにシンガポールでは、「非高度人材」のなかを熟練労働者と非熟練労働者に明確に区分している点に特徴がある。すなわち他の国が、単純労働者と熟練労働者を資格上明確に区分せず、両者を非高度人材として一括して扱っているのに対し、シンガポールでは、熟練労働者用の在留資格を「雇用パス（Q1）」として設定している。

（2）在留期間の特徴

在留資格制度に関連して重要なもう一つの点は、外国人労働者の滞在期間それも最長滞在期間をどのように決めているかである。

第5表の最長滞在期間をみてもらうと、いずれの国であっても滞在期間は有期であるが、問題はその更新によって最長何年間滞在できるのかである。韓国は最長3年と最も厳しい国である。台湾も3年であるが、再入国によってさらに3年滞在できる。

これに対して、シンガポールは2年更新で更新に上限なしという制度である（なお、建設業の場合は上限が設定されている）。またマレーシアは最長5年であるが、熟練労働者として公的に認定されれば、それを超えて滞在期間は延長される。

このように国間で制度の違いがみられるものの、とくに東北アジア2カ国と東南アジア2カ国との違いが大きく、前者は滞在期間を厳しく、後者は制度上、滞在期間の延長の余地を持たせた政策を採用している。

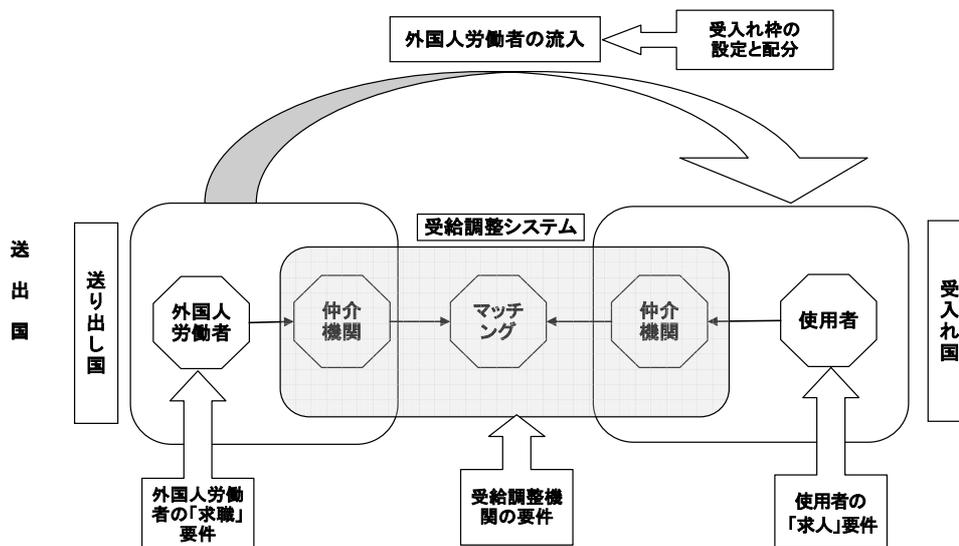
第4節 「非高度人材」の受入れ管理システムの概要

1. 受入れ管理システムの捉え方

それでは4カ国は、どのような管理システムのもとで「非高度人材」の外国人労働者を受入れているのか。管理システムを設計する際の政策目標は、前述の受入れの基本方針から明らかかなように、第一には、「国内労働市場を補完するために選別的に受入れる」ために外国人労働者の受入れ人数と構成を適切に設定し、管理することである。さらに第二には、受入れた後に国内において、外国人労働者の在留と雇用条件を適正に管理することである。これらの政策目標を実現するための管理システムは第6図に示すように幾つかの要素から構成されている。

「非高度人材」の外国人労働者の受入れは①国内の使用者が外国人労働者を国内の仲介機関を通して募集する、②それを受けて送出国の仲介機関を介して外国人労働者が応募する、③両者間のマッチングの後に外国人労働者が入国し雇用される、という手順をとる。これを受けて、使用者が「求人ができるのか」と「(求人ができるとすると)何人求人できるのか」についての**使用者の求人要件**、「どの国の」「どのような労働者」が求職できるのかについての**外国人労働者の求職要件**、両者をつなぐ需給調整システムが適切に機能するように「どのような要件を備えた機関が需給調整できるのか」についての**需給調整機関の要件**が必要になり、それらが管理システムの要素を構成することになる。さらに、このような仕組みのもとで受入れられる外国人労働者の人数と構成を全体として管理するための**受入れ枠の設定と配分**も行われる。

第6図 「非高度人材」外国人労働者の受入れ管理システムの捉え方



2. 「非高度人材」外国人労働者の求職要件

(1) 送り出し対象国の要件

先述した外国人労働者の受入れ管理システムの捉え方に従って各国の「非高度人材」外国人労働者の管理システムを整理すると第7表になり、それに基づいて各国の管理システムの特徴を明らかにしたい。まずは外国人労働者の求職要件に関する管理システムであり、ここでは「どの国の」「どのような労働者」が求職できるのかが問題になる。

同表の「受入れ対象国の決定」の欄をみると、**外国人労働者の求職要件**の中の「どの国の」については、第一には、二国間協定あるいは二国間覚書の締結にもとづいて受入れ対象国を決めるという手順がとられている。第二には、国内の受入れ産業や職種に対応して送出国を限定するという施策も同時にとられている点に特徴がある。

第7表 「非高度人材」の主要な受入れ制度における管理システム

国	制度名	基本的枠組み		国際間の需給調整システム			外国人労働者の要件	市場テスト	受入れ企業に対する要件		入国後の要件
		受入れ対象国の決定	受入れ人数枠の設定	送出国の送り出し機関	需給調整機関	その他			雇用上限	その他	
韓国	雇用許可制度	①派遣国との覚書に基づく受入れ ②対象国8カ国	数量割当制	公的機関(政府)	公的機関(雇用支援センター)		入国前に以下の要件を充たすことが応募要件 ①語学試験の合格 ②送出国政府指定の教育機関での150時間以上の事前研修の受講 ③健康診断	有り			公的機関(韓国産業人力公団、韓国国際労働財団)による就業教育(20時間以上)
台湾	とくになし(一種の雇用許可制度)	二国間協定に基づく受入れ	・一部製造業について受入れ枠の設定 ・全体については枠を緩和設定	民間人材仲介会社	民間人材仲介会社	国内人材仲介会社の適正化策の実施 ①公定受入れ費の設定 ②仲介会社の評価制度	とくになし	有り	雇用上限率の設定	就業安定費の負担	
マレーシア	訪問パス(有期就労)	①二国間協定、二国間覚書 ②産業別に対象国を設定	①受入れ目安の設定 ②雇用税による受入れ数の調整	民間人材仲介会社	民間人材仲介会社		①入国前語学研修受講 ②健康診断 《家事労働の場合》25歳～45歳の女性	有り	①企業の雇用可能数の業種別等の設定 (例)輸出主導型製造業～現地国1対外国人3	①保証金(逃亡防止策、強制送還費用) ②雇用税	
シンガポール	労働許可証	産業・職種による対象国の設定	①総量枠はなく雇用上限率で対応 ②ただし、高学歴女性のため家事については雇用上限はない	《家事労働》民間人材仲介会社	民間人材仲介会社	不明	《家事労働》以下の条件を充たすこと ①23才以上、8年以上の教育 ②エントリーテスト(英語、算数の理解度等)の合格 ③安全オリエンテーションの受講 ④健康診断	無し	①産業別設定の企業雇用可能数(雇用上限率)(例)製造業～全社員の60% ②建設業には別途採用枠あり	①最低限の生活保障と住宅提供 ②保証金S\$5,000(帰国時に返還) ③業種・技能レベル別の外国人雇用税(S\$150-470)	《家事労働》半年ごとの妊娠テスト

【マレーシアの場合】

送出国別に就労可能な産業が設定されており、インドネシア、タイ等8カ国は製造業、サービス業、プランテーション、建設業に、トルクメニスタン、ウズベキスタン、カザフスタンは製造業、サービス業、建設業に、インドはサービス業、建設業、プランテーションで就労ができる。

【シンガポールの場合】

家事労働者はマレーシア、フィリピン等の8カ国、製造業はマレーシア、中国、非伝統的供給国（インド、スリランカ、タイ等7カ国）、建設業はマレーシア、中国、非伝統的供給国、北アジア供給国（香港、マカオ、韓国、台湾）など、募集できる外国人労働者の国籍が産業ごとに定められている。

両国とはやや異なるが、韓国でも似た状況がみられる。同国の雇用許可制度には、在外同胞向けの特別雇用許可制度とその他の外国人向けの一般雇用許可制度があり、前者は建設業とサービス業、後者は製造業と建設業という対応関係がみられる。

（2）外国人労働者の要件

つぎの「どのような労働者」が求職できるのかの要件については（第7表「外国人労働者の要件」欄を参照）、韓国が最も厳しく、入国前に語学試験に合格すること、送り出し政府が指定する機関の事前研修を受講することなどを外国人労働者に課している。さらに、入国後も韓国産業人力公団などの公的機関が行う就業教育を受講することが義務付けられている。

シンガポールやマレーシアも家事労働者などに一定の要件を課しているが韓国ほど徹底しておらず、台湾ではとくに要件が設定されていない。このようにみえてくると、受入れ前に外国人労働者に要件を厳しく課すことにより、外国人労働者の質をコントロールしようとする政策は積極的にはとられていない。

3. 企業(使用者)の求人要件

企業(使用者)の求人要件については、「求人ができるのか」と「(求人ができるとする)何人求人できるのか」が問題になる。「求人ができるのか」の要件を決めるには2つの方法がある。一つは、外国人労働者を雇用できる産業等を指定する方法であり、指定の仕方はそれぞれであるが、いずれの国も採用している方法である。もう一つは「労働市場テスト」の方法、つまり国内労働者では充足できないことを外国人労働者の求人要

件とする方法であり、韓国、台湾、マレーシアが採用している。

つぎの「何人求人できるのか」については、台湾、マレーシア、シンガポールでは、雇用上限率を設定して企業の雇用できる外国人労働者数を統制する方法を取っている。これには国内雇用を維持することとともに、産業別の外国人労働者数をコントロールするとの政策的な意図がある。具体的には、雇用上限率は以下のように設定されている。

【台湾の場合】

製造業を例にとると、ハイテク産業の雇用上限率は従業員数の10%、従来型産業は15%である。また政府が指定する製造工程を備えた製造業の場合には、国内労働者3名の採用に対して外国人労働者2名の申請ができ、全体の雇用上限率は15%である。その他建設業、介護業務にも雇用上限率等が設定されている。

それ以外にもシンガポール、マレーシアで雇用上限率が設定されている。製造業を例にとると、シンガポールが60%、マレーシアは輸出主導型製造業の場合75%、非輸出主導型製造業の場合50%であるので、企業が外国人労働者を雇用できる枠は、台湾に比べて東南アジア2カ国をはるかに大きいことが理解できよう。

さらに、外国人労働者を雇用した企業には、一定の費用を負担させる政策がとられている（第7表「受入れ企業に対する要件」欄を参照）。台湾の就業安定費、シンガポールとマレーシアの外国人雇用税と保証金がこれに当たる。保証金は外国人労働者の帰国を担保するための政策であるが、雇用税は外国人労働者に対する企業の需要を政策的にコントロールしたいとの意図がある。そのためシンガポールの製造業を例にとると、以下のように外国人労働者を多く雇用するほど高くなるように雇用税（月額）が設定されている。

【シンガポールの事例】

外国人労働者の比率	熟練の外国人労働者	未熟練の外国人労働者
全従業員の40%以下	S\$100	240
同50%以下	100	310
同60%以下	500	500

4. 需給調整機関の要件

最後の**需給調整機関の要件**に関連して最も重要な点は、どのような機関であれば人材仲介機能を適正に果たすことができるのかであり、これには公的機関型と民間機関型の2つのタイプがある（第7表「国際間の需給調整システム」欄を参照）。前者に当たる韓国では、公的機関である雇用支援センターが国内の人材仲介機能を果たすとともに、送出国の人材仲介機関も公的機関が対応している。

それに対して台湾、シンガポール、マレーシアは国内、送出国とも民間企業が人材仲介機能を果たす民・民ベースの需給調整システムが形成されている。ただし政府としては、民間に任せるといっても仲介機能の適正化をはかる必要があり、たとえば台湾は、外国人労働者が人材仲介会社に支払う管理費の法定水準を決定する、仲介会社の評価制度を導入するといった対策をとっている。

第5節 労働市場と外国人労働者

1. 外国人労働者の労働市場における規模

それでは、このような受入れ制度を介して、どの程度の規模の外国人労働者が4カ国に流入しているのか。第8表にあるように、東南アジアと東北アジアでは、労働市場における外国人労働者の位置づけは全く異なる。

同表にあるように、労働力人口に占める外国人労働者の割合は、マレーシアが17.5%、シンガポールが27.3%と大変高い比率を示している。ここまでくると、外国人労働者なしの経済は考えられないという域に達しているといえよう。それに対して、韓国は研修生、不法就労者も含めても1.5%にとどまり、台湾にしても3.2%である。

第8表 外国人労働者の規模

	年	労働力人口 (千人・%)	外国人労働者(千人・%)		
			合法	不法	計
韓国	2005	23,763	165	181	346
		100.0	0.7	0.8	1.5
台湾	2006	10,502	333	-	333
		100.0	3.2	-	3.2
マレーシア	2005	10,398	1,823	(約40万人)	1,823
		100.0	17.5	(3.8)	17.5
シンガポール	2005	2,267	-	-	620
		100.0	-	-	27.3

(注1) 韓国の外国人労働者は、研修生を含む。

(注2) マレーシア政府は、不法就労者は40万人程度と推定している。

(注3) シンガポールの外国人労働者は、労働力人口のなかの非居住者数である。

2. 送出国の構成

こうした外国人労働者の送出国の構成は、国によって大きく異なる。統計が公表されていないシンガポールを除くと、第9表に示したように、韓国は中国中心であり、韓国系中国人を含めると全体の35%を占めていること、台湾はベトナム、フィリピン、タイ、インドネシアの4カ国が主要な送出国であること、マレーシアはインドネシアが圧倒的に多いことに特徴がある。

第9表 外国人労働者の国籍構成（在留者ベース）

		韓国	台湾	マレーシア	シンガポール
時点		2005	2006	2005	不明
合計(人)		345,911	333,593	1,812,631	
国別構成(%)	中国	18.0			
	韓国系中国人	17.1			
	ベトナム	9.2	23.8	4.5	
	フィリピン	8.7	28.5	1.2	
	タイ	7.9	29.1		
	インドネシア	6.8	18.6	66.7	
	モンゴル	5.6			
	バングラデッシュ	4.0		3.1	
	ウズベキスタン	3.6			
	スリランカ	2.8			
	パキスタン	2.7			
	ネパール	1.4		10.6	
	ロシア	1.1			
	韓国系ロシア人	0.1			
	インド	1.0		7.4	
	ミャンマー	0.9		4.9	
	カンボジア	0.8			
	カザフスタン	0.5			
	イラン	0.4			
	キルギスタン	0.3			
ウクライナ	0.1				
その他	7.4		1.6		

3. 外国人労働者の産業別構成

労働市場の最後として、外国人労働者の産業別構成をみておきたい。どの国も製造業、建設業、サービス業がこれらの外国人労働者を雇用している主要産業であるが、そのなかで国ごとの特徴がみられる。

第10表をみると、韓国は製造業と建設業が中心である。台湾は韓国と同様に製造業の比重が大きい。製造業は建設業とともに急速に減少しつつあり、それに代わって介護労働者（サービス業）が増加している点に特徴がある。マレーシアはプランテーションで働く外国人労働者の多い点に特徴がある。シンガポールも台湾と同様にサービス業の割合が大きい。

第10表 外国人労働者の産業別構成

	韓国(2006)		台湾(2006)		マレーシア(2005)		シンガポール(2006)	
	受入れ人数 (人)	60,473	在留者数 (人)	33,359	在留者ベース		在留者数 (人)	671,200
産業別 構成 (%)	製造業	51.5	製造業	50.4	製造業	31.1	製造業	29.9
	建設業	30.0	建設業	4.0	建設業	15.5	建設業	20.8
	サービス業	17.8	家事	0.7	サービス業	26.5	サービス業	48.8
			介護	44.0				
	農畜産業	0.7	—	—	農業 (プランテーション)	26.9	その他	0.6
漁業	0.0	漁船の船員	1.0	—	—	—	—	

第6節 アジアの経験の意味を考える

これまでアジアの主要な受入れ国である韓国、台湾、シンガポール、マレーシアの受入れ制度と労働市場の特徴について整理してきた。それを踏まえると、わが国の外国人労働者政策を考えるうえで、留意すべき幾つかの点が明らかになる。

第一は、シンガポール、台湾などで目立っている点であるが、家事や介護を担う外国人労働者が流入していることである。その背景には、女性の職場進出や高齢化の進展があると考えられる。とくに台湾の場合には、製造業や建設業とともにサービス業（介護）が外国人労働者を多く受入れる分野になってきている。これらの政策の結果を今後慎重に評価していくことが重要である。

第二は、国内雇用との調整を図る政策に関する点である。欧州で一般化している労働

市場テストをベースにした雇用許可制度がアジアでどの程度有効に機能するか。韓国、台湾、マレーシアの試みや施行状況をより詳細に把握する必要があるだろう。さらに受入れ枠の設定と配分、受入れ可能分野の指定、雇用上限率の設定、外国人雇用税といった多様な政策が同時にとられており、その十分な政策評価も重要である。

第三は、需給調整システムに関連する点である。民間の仲介会社に依存した台湾、マレーシア、シンガポール型の仕組みと、公的機関中心の韓国型の仕組みのふたつがあるが、どの程度有効に機能しているかについては、さらに慎重な検証が必要である。

アジアも外国人労働者の受入れについて経験を積上げつつあること、アジア域内での労働力移動が活発化するであろうことなどを踏まえると、わが国の外国人労働者政策を考えるうえで、アジア域内での経験を、これからも体系的に観察していくことが重要であり、今回の調査研究はそのための小さな一歩であると考えている。

第2部

アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

第1章 韓国における外国人労働者受入れ制度と実態

第1節 外国人労働者受入れ制度

1. 韓国における外国人労働者受入れ制度の概要

1970年代の半ばまで、韓国はドイツや中東などに労働力を送り出す立場だった。受入れ国へと転換したのは、経済が急激な成長を遂げた80年代後半以降である。韓国経済は90年代終盤の経済危機により一時的な減速を見せたものの順調な成長を見せ、労働市場は拡大、比較的労働条件も良いことから規模的には大きくないもののアジアの中でも外国人労働者に人気のある渡航先となっている。

外国人労働者の受入れは専門的・技術的分野に限定されており低熟練労働力の受入れ政策に関しては、2000年の初めまで産業研修生制度に頼り、本格的な低熟練労働力の受入れ枠組みを持たなかった。しかし現在は「雇用許可制度」を導入、低熟練労働者に対しても合法的な制度の下での受入れを開始している。

現行の韓国の外国人労働者受入れ政策は、次の三つの原則に基づいている。一つ目は「国内労働市場補完の原則」であり、外国人労働者は国内労働者で充足することができない部分においてのみ最小限の規模で選別的に導入することを意味する。二つ目は、「均等的待遇の原則」で、韓国で就労する外国人労働者は国籍その他を理由に差別を受けてはならない。そして三つ目が「産業構造調整妨害防止の原則」であり、外国人労働力の導入が、国内産業構造の先進化を妨げてはならないとしている。

以上の原則の下、外国人労働者受入れ制度は、①専門技術者就業制度②雇用許可制度③産業研修生制度・研修就業制度（06年12月まで）④内航船員就業制度の四つの制度に分類され実施されている。05年韓国における外国人労働者は34万5,991人で全労働力人口（2,376万人）の約1.46%を占める。しかし、外国人労働者の約52.3%に当たる約18万人が不法労働者であると言われており、外国人労働者受入れ制度が抱える課題が存在することを示している。

2. 政策・制度の変遷

（1）送出国から受入れ国への転換（1960年～90年）

1960～70年代半ばにかけての韓国は、ドイツや中東などに労働者を派遣する送出国であった。戦後の経済成長により国内の労働市場が拡大、賃金水準も向上したことから海外に出稼ぎに行く韓国人の数は減少した。

その間にも外国人労働者の受入れに対する潜在的なニーズは高まりつつあったものの外

国人労働者の受入れは専門的・技術的分野に限定されており、低熟練分野の門戸は閉じられていた。結果として観光ビザなどで入国した外国人が不法就労を行うようになるなどの問題が徐々に顕在化しつつあったが、特段の政策は打たれていなかった。

80年代中頃、労働市場に部分的な労働力不足が生じ少しずつ労働力の流入が始まった。これらは中国、東南アジア、南アジアからの労働者であり、国内で韓国人が敬遠する職種に就労していた。88年のソウルオリンピック前後の経済成長期に入ると、「3D (Difficult=難しい、Dirty=汚い、Dangerous=危険)」業種での労働力不足が顕在化し、低熟練分野における外国人労働者の受入れを求める声が高まった。このとき国内で就労する外国人労働者のほとんどが、観光または知人を訪問するという目的で入国し、そのまま在留し就業していた「未登録移住労働者 (undocumented migrant worker)」であった。

(2) 労働力不足を産業研修生制度で対応 (1991年～2002年)

ア. 海外投資企業向け産業技術研修生制度の導入 (1991年11月)

好調な経済成長を背景に、小規模製造業や建設業を中心に低熟練労働力不足が顕在化するようになると、政府はこうした状況の緩和を目的に91年11月、「海外投資企業向け産業技術研修生制度」を発足させた。これは海外投資企業が海外の子会社で雇用した労働者を、本社のある韓国で研修させた後、再び投資先国の元のポストに配属できるという仕組みであった。

イ. 対象を中小企業に拡大 — 産業研修生制度の導入 (1993年11月)

「海外投資企業向け産業技術研修生制度」は巨大海外投資企業を対象としたものであったため、本来の小規模製造業や建設業における労働力不足は緩和されないままであった。中小企業の利益団体である中小企業協働組合中央会 (KFSB) は、中小企業も利用できる制度に改正するよう政府に要求する。これを受け政府は93年11月、「産業研修生制度」を立ち上げ、「従業員300人以下の中小企業は外国人を研修生として1年間雇用でき、必要な場合研修期間をもう1年延長できる」とする制度に改正した。

ウ. 研修後就労可能な制度への変更 — 研修就業制度の導入 (2000年4月)

「産業研修生制度」は、96年には沿岸漁業、翌97年には建設業にまで対象業種が拡大され、研修生数は順調に増加していった。しかしこの制度は、研修生が実際には労働力を提供していたのにもかかわらず、彼らを「労働者」としてみなさないという点で本格的な外国人労働者受入れ制度とは呼べないものであった。産業研修生の多くは「研修生」という身分のために韓国国内の法的保護を受けることができなかった。このため少なくない研修生が職場を逃亡し、未登録で他の職種の仕事に就く外国人労働者、すなわち不法就労者

の増加という現象を招いた。こうした事態を打開するため政府は 2000 年 4 月、一つの企業で継続して就労した産業研修生に対し、正式な「従業員」として就労する資格を与える「研修就業制度」を導入した。その後 02 年には「当初の 2 年間という研修期間を 1 年に短縮し、研修後の就労期間を 2 年に延長する」という改正を加えるなどして労働力不足に対応しようとした。

研修生に対し「労働者」という身分を正式に付与し、真正面から外国人労働力を受入れる「雇用許可制」導入の議論はすでに 1995 年 2 月に行われていた。しかし、産業研修生制度を運営していた中小企業共同組合中央会などが、利害関係を維持するため制度導入に強く反対しこの議論は決着を見なかった。そのため折衷案として浮上したのがこの「研修就業制度」である。しかし、産業研修生制度の変形に過ぎないこの制度は、労働者を研修生と偽装して導入しているという非難を免れることはできなかった。¹

(3) サービス業における労働力不足に対応 — 就業管理制度の導入 (2002 年 11 月)

他方「産業研修生制度」が対象とする分野は、製造業、建設業を始めとする特定の分野に限定されており、同様に拡大してきたサービスセクターの人手不足に対応するものではなかった。特に人手不足感の強い飲食店等では実際には多くの外国人労働者が不法就労していた。そしてこの多くが韓国系外国人（なかでも韓国系中国人＝朝鮮族）であったとされる。こうした状況を踏まえ政府は 2002 年 7 月「外国人制度改善法案」を発表、その中で「サービス業については、中国等にいる韓国系外国人を活用する」という方針が示された。これが「就業管理制度」として韓国系外国人の受け皿となり、主にサービス業における低熟練労働を担うようになった。

サービス業の 6 分野（飲食業・ビル清掃・社会福祉・清掃関連サービス・介護・家事）に就労できる枠組みとして 02 年 11 月導入された「就業管理制度」は、韓国系外国人の優先的雇用を目的としている。対象は歴史的経緯を踏まえ、韓国国内に 8 親等以内の血族または 4 親等以内の姻族がいるか、大韓民国戸籍に記載されている者およびその直系卑属（2 親等以内、養子除く）で 40 歳以上の者とされた。韓国統計庁の資料によると、05 年の外国人登録者数における韓国系中国人は 14 万 6,339 人で最多である。なお、この制度は現在「雇用許可制度」の下に統合され「特例雇用許可制度」として実施されている。

¹ 『外国人勤労者雇用における実態と政策』 ソル・ドンフン 2006

(4) 産業研修生制度から雇用許可制度へ

—本格的低熟練労働力の受入れ開始（2004年8月～）

政府が人手不足を根本的に解決することなくいくつかの表層的な修正で時間を費やしている間、中小企業を中心とする労働力不足はますます深刻化していった。これまでの制度では、産業界——特に中小企業のニーズを満たせないことは明白であった。また、不法労働者は増加を続け02年末には韓国に滞在する全外国人労働者の80%を占めるまでになり、治安上の懸念も増大し社会問題としてすでに看過できない域に達した。こうした状況下、政府は新たな制度の導入に迫られていた。

政府は03年7月、「外国人労働者雇用法（Act on the Employment of Foreign Workers）」を制定、ついに低熟練労働者を合法的に受け入れる「雇用許可制度」の導入に踏み切った。これは、「製造業、建設業、農牧業、サービス業の6分野（飲食業・ビジネス支援業・社会福祉・清掃・介護・家事）に属する従業員300人未満の雇用主は、国内で労働者を見つけられない場合、労働部から許可を得た上で外国人労働者を雇用することができる」という本格的な低熟練労働者受入れ制度の導入であった。一方この制度の導入に伴い「産業研修生制度」は、急激な変化を避けたいとの配慮から、当面の間「雇用許可制度」と並存する移行措置が採られたが、制度としては06年末をもって廃止された（第1-1-1表参照）。

第1-1-1表 韓国における外国人労働者受入れ政策・制度の変遷

年	政策・制度
1960～70年	ドイツ・中東などに労働者を送り出し
1991年11月	産業技術研修生制度導入（海外投資企業対象）
1993年11月	産業研修生制度導入（中小企業対象）
1995年2月	外国人産業研修生の保護及び管理に関する指針の制定
1995年7月	産業研修生へ最低賃金法の適用
1996年	産業研修生制度を沿岸漁業に対象拡大
1997年	産業研修生制度を建設業に対象拡大
2000年4月	研修就業制度の導入
2000年11月	ゴールドカード、ITカード制度の導入
2001年12月	サイエンスカード制度の導入
2002年11月	就業管理制度の導入
2003年7月	雇用許可制度にかかる法律制定
2004年8月	雇用許可制度の導入
2006年12月	産業研修生制度、研修就業制度の廃止

注)ゴールドカード、ITカード、サイエンスカードの詳細については、本節4.(1)イ 専門技術者の受入れ促進策を参照されたい。

3. 出入国管理制度

(1) 在留資格

韓国は外国人の出入国及び在留管理に関する基本制度として在留資格制度を設けている。在留資格とは外国人が韓国内で行なうことのできる活動や身分を類型化したものである。

06年現在30以上の在留資格が設けられている(第1-1-2図)。査証(ビザ)のステイタス欄には該当する在留資格が記載され、在留資格と異なる活動をする場合には事前許可を受けなければならない。なお韓国系外国人(在外同胞²)に対しては「在外同胞の出入国及び法的地位に関する法律」が適用される。

第1-1-2図 在留資格の種類

各在留資格に定められた範囲での就労が可能

短期就業(C-4)

留学(D-2)

教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、

専門職業(E-5)、芸術興行(E-6)、特定職業(E-7)

研修就業(E-8)、非専門就業(E-9)、内航船員(E-10)

居住(F-2)、在外同胞(F-4)、永住(F-5)

ワーキングホリデー(H-1)

就労不可能

訪問同居(F-1)、同伴(F-3)

その他(G-1)

外交(A-1)、公務(A-2)、協定(A-3)

査証免除(B-1)、観光・通過(B-2)

一時取材(C-1)、短期商用(C-2)、短期総合(C-3)

文化芸術(D-1)、産業研修(D-3)、一般研修(D-4)、取材(D-5)、

宗教(D-6)、駐在(D-7)、企業投資(D-8)、貿易経営(D-9)

注) 研修就業(E-8)、産業研修(D-3)、については2006年末で廃止

² 在外同胞の出入国及び法的地位に関する法律は「在外同胞」を以下のいずれかに該当する者と規定している。
①在外国民：韓国民であって外国の永住権を取得した者又は永住する目的で外国に居住している者②外国国籍同胞：韓国籍を保有していた者又はその直系卑属であって外国国籍を取得した者のうち大統領令が定める者。

(2) 外国人登録

出入国管理法（Immigration Control Act）は、長期（在留期間 91 日以上）の在留資格で入国した外国人に対し外国人登録を義務付けている。該当する者は入国から 90 日以内に滞在地の出入国管理事務所で外国人登録を行なう。

登録する事項は①氏名、性別、生年月日及び国籍②旅券番号、発給日付及び有効期間③勤務場所及び職位又は担当業務④本国の住所及び国内在留地⑤在留資格及び在留期間⑥その他法務部令で定める事項、となっている。

05 年 12 月 31 日時点における外国人登録者数は、58 万 5,144 名で、05 年の総人口（4,829 万 4,000 人）に占める外国人の割合は約 1.0%である。雇用許可制度の導入に伴い、03 年以降の外国人登録者数が大幅に増加している（第 1 - 1 - 3 表）。

第 1 - 1 - 3 表 外国人登録者数の推移（2000～2005 年）

(人)					
2000	2001	2002	2003	2004	2005
210,249	229,648	252,457	437,954	468,875	585,144

出所：韓国労働部

(3) 在外同胞向け国内居所申請

在外同胞の出入国及び法的地位に関する法律は、在外同胞が必要な場合は韓国に居所を定め、その居所を管轄する出入国管理事務所長又は出入国管理事務所出張所長に国内居所申告をすることができる、と定めている。

さらに国内居所申告者には国内居所申告番号を付与し、在外国民には在外国民国内居所申告証を、外国国籍同胞には外国国籍同胞国内居所申告証をそれぞれ発給する。国内居所申告証には①国内居所申告番号②姓名③性別④生年月日⑤国籍⑥本国の住所及び国内の居所等が記載される。

(4) 出入国の状況

04 年の出入国の状況についてみると入国者数は 493 万人、出国者は 832 万人で出国超過の状態にある（第 1 - 1 - 4 表）。

第 1 - 1 - 4 表 出入国の状況

(千人)

区分	入 国					出 国				
	1994	1998	2000	2003	2004	1994	1998	2000	2003	2004
計	2,775	3,506	4,371	3,850	4,930	3,478	3,027	5,115	6,643	8,323
アジア	2,134	2,679	3,441	2,911	3,844	2,331	2,105	3,508	4,880	6,443
アメリカ	356	471	517	489	579	686	531	798	761	707
欧州	211	243	281	298	328	227	176	374	472	544
太平洋	23	37	47	59	72	158	106	270	353	435
その他	52	76	85	93	107	77	108	166	177	194

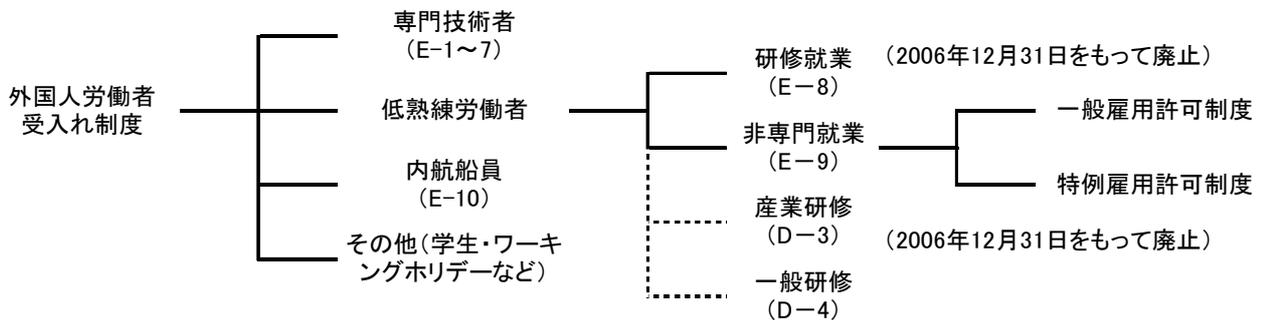
出所:韓国労働部

4. 外国人労働者受入れ制度

外国人労働者受入れ制度は対象によって①専門技術者②低熟練労働者③内航船員及びその他の者、の3種に区別することができる(第1-1-5図)。専門技術者は在留資格のE1~7の在留資格、低熟練労働者は研修就業(E-8)、非専門就業(E-9)の在留資格での就労が可能になる。

04年に雇用許可制度が開始されるまでは産業研修(D-3)、一般研修(D-4)の在留資格で入国した研修生は労働者の資格を持たなかった背景から、両在留資格については図表上に点線で示している。内航船員(E-10)及びその他の者は留学(D-2)やワーキングホリデー(H-1)といった在留資格において一定の就労が可能となる。

第 1 - 1 - 5 図 外国人労働者受入れ制度



これらの外国人労働者の05年における在留資格の発給数を見たのが第1-1-6表である。これを見ると何らかの就労関連在留資格を有し、韓国内に滞在している外国人労働者は、12万6,227人。さらに就労にはあたらないが実質的な低熟練労働者として機能している研修生を加えると16万4,517人となる

第1-1-6表 外国人労働者および研修生に対する在留資格発給数（2005年）

総計 (A)+(B)	外国人労働者					外国人研修生		
	小計 (A)	専門技術者	低熟練労働者		内航船員	小計 (B)	産業研修生	一般研修生
			非専門就業	研修就業				
164,517	126,227	23,277	52,035	50,703	212	38,290	32,148	6,142
100.0%	76.73%	14.15%	31.63%	30.82%	0.13%	23.27%	19.54%	3.73%

下段は総計(A)+(B)に占める割合
出所：韓国労働部の統計を基に作成

(1) 専門技術者の受入れ制度

現在、韓国では積極的に専門技術者の受入れを推進している。在留資格のうちE系統の査証によって入国を許可される教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、専門職業(E-5)、芸術興行(E-6)、特定職業(E-7)の7種がこれにあたる。

滞在期間は、会話指導が1年間、芸術興行が6ヵ月、それ以外は2年間となっている(第1-1-7表)。

第1-1-7表 専門技術者受入れにかかる在留資格

在留資格	E-1	E-2	E-3	E-4	E-5	E-6	E-7
活動内容 (滞在期間)	教授 (2年)	会話指導 (1年)	研究 (2年)	技術指導 (2年)	専門職業 (2年)	芸術興行 (6ヵ月)	特定職業 (2年)

ア 受入れの状況

受入れの状況をみると会話指導の在留資格に基づく受入れが最も多く半数以上を占める(第1-1-8表)。会話指導とは各教育機関において外国語教育を行うものである。01年から中学校で「第7次教育課程(日本の「学習指導要領」に相当)」が施行されている。中学校では選択科目で日本語を学べるようになっており、日本からも「会話指導」の在留許可で入国し、日本語を教える者も増えつつある。³

³澤邊裕子・金姫謙、『韓国の中等教育段階における日本語母語話者参加の実際とその意義』

第1-1-8表 専門技術者の受入れ状況の推移（2002～2005年）

（単位：件、％）

時 点	計	教 授 (E-1)	会 話 指 導 (E-2)	研 究 (E-3)	技 術 指 導 (E-4)	専 門 職 業 (E-5)	芸 術 興 行 (E-6)	特 定 職 業 (E-7)
2005年12月	23,277 (100.0)	1,084 (4.7)	12,296 (52.8)	1,738 (7.5)	193 (0.8)	286 (1.2)	3,268 (14.0)	4,412 (19.0)
2004年12月	20,306 (100.0)	939 (4.6)	11,072 (54.5)	1,569 (7.7)	185 (0.9)	288 (1.4)	2,821 (13.9)	3,432 (16.9)
2003年12月	20,089 (100.0)	929 (4.6)	10,826 (53.9)	1,359 (6.8)	195 (1.0)	352 (1.8)	3,185 (15.9)	3,243 (16.1)
2002年12月	21,506 (100.0)	799 (3.7)	11,132 (51.8)	1,177 (5.5)	196 (0.9)	399 (1.9)	4,701 (21.9)	3,102 (14.4)

出所：労働部

イ 専門技術者の受入れ促進策⁴

専門技術者の受入れ促進を目的に3種のカード（ゴールドカード、ITカード、サイエンスカード）制度が設けられ、査証発給の時間を大幅に短縮するなどの優遇策が取られている。

①ゴールドカード制度

同制度の対象となる分野は、eビジネス（電子商取引）、バイオテクノロジー、ナノテクノロジーなど幅広い。同カードの取得によりビザが迅速に発給される。運営は産業技術振興を担当する公的機関である韓国産業技術財団によって行なわれる。

②ITカード制度（海外IT人材誘致制度）

IT分野中小企業の専門技術を海外の優秀な技術を導入することで向上をはかる支援制度で、IT関連技術開発エンジニアや海外マーケティング分野で5年以上勤務した経歴がある外国人専門技術者にITカードが発給される。

情報通信部の統計によれば、02年から05年9月末までのITカードの発給件数は累計838件で、うち435件がインド人に対して発給されている。次いでベトナム（94件）、ロシア（84件）、独立国家連合（CIS）（55件）、中国（47件）などの順であった。

③サイエンスカード制度

サイエンスカードとは科学技術部が発給する「外国人科学技術者の雇用推薦書」で理工系の修士号以上を取得して研究開発業務に3年以上携わった外国人や、博士号を取得して大学や研究機関などへの配属が決まっている外国人を対象に発給される。

01年12月から開始され、05年12月末までに累計438件が発給されている。06年4月、

⁴ 厚生労働省編「改訂 諸外国における外国人労働者の現状と施策」（2003）

同カードの申請と発給業務手続がオンライン化され、従来最長 7 日間かかっていた発給までの期間が、1 日で完了するようになった。

第 1 - 1 - 9 表 専門技術者の受入れ促進策の概要

区分	ゴールドカード	ITカード	サイエンスカード
導入時期	2000年11月		2001年12月
対象在留許可	特定職業(E-7)		教授(E-1)、研究(E-3)
所管省庁	産業資源部	情報通信部	科学技術部
運営機関	韓国産業技術財団	韓国IT中小ベンチャー企業連合会	科学技術部科学技術協力課
対象分野	e-ビジネス(電子商取引)/バイオ産業、ナノテクノロジー、新素材分野、輸送機械、デジタル家電、環境・エネルギー	情報技術(IT)	理工系研究
資格要件	対象分野で5年以上の経歴を有する者、もしくは学士以上の学位所持者で該当分野において2年以上の経歴を有する者		理工系修士以上の学位所持者で理工系研究機関の研究開発業務での3年以上の経歴を有する者、もしくは博士号所持者
特惠内容	通常2年の滞留期間を最大3年まで延長可/勤務先の追加、変更可能等		

出所:財団法人国際経済交流財団『「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業」(2005)を基に作成

(2) 低熟練労働者の受入れ制度

既に、第 1 節で触れたように、「研修就業制度」が 06 年 12 月 31 日を持って廃止され、低熟練労働者の受入れ制度は 04 年に導入された「雇用許可制度」に一本化された。

雇用許可制度が導入されるまでは、「産業研修生制度」と「研修就業制度」が実質的な低熟練労働者の受入れ制度として機能していた。とりわけ産業研修生制度は、受入れの実施主体が民間機関だったこと、労働者ではなく「研修生」という身分で受入れを行っていたこと、などの理由からブローカーや使用者による不正行為、不法滞在の増加、使用者による人権侵害などが後を絶たなかった。

雇用許可制度導入の意義は一定の外国人労働者に対して労働権を保障し、かつ送出国との連携を強めることで、悪質なブローカーの介在を排することにある。「外国人労働者雇用法」総則では「外国人労働力を体系的に導入し、かつ適切な管理を行うことによって、国民福祉の増大を図る」と定めており、雇用許可制度の導入に際しては、韓国政府と送出国の政府とが覚書(MOU)を締結し、政府または政府が運営する公的機関のみが外国人労働者の受入れ業務を担当するほか、韓国労働部と送出国の労働関係省庁とが連携し、求職者名簿の作成や韓国語能力試験を実施するよう制度設定されている。

さらに外国人労働者保護の観点からは、①労働契約を締結②差別禁止原則の規定③労災・失業保険の加入義務付け④職場の休業・廃業に伴う職場変更申請手続きの設定⑤使用

者に対する出国満期保険（退職金に相当する）、健康保険への加入義務⑥外国人労働者本人に対する帰国費用保険の加入推奨など、人権保護の面でも大幅な改善がなされている。

また雇用許可制度の導入によって、韓国人の就業機会が減ることがないように、韓国人が確保できない場合にのみ、外国人労働者の雇用を認めている（労働市場テストの実施）。

政府は雇用許可制度の導入が国際的な基準にも合致し、使用者も外国人を合法的に雇用できるという点で、国民経済にとって有益な制度と評価している。ただ不法滞在者数が必ずしも減少していないという点では、07年の雇用許可制度の全面導入以降の評価について今後も注視が必要であろう。⁵

ア 雇用許可制度の概況

雇用許可制度は外国人向けの「一般雇用許可制度」と在外同胞向けの「特例雇用許可制度」⁶に分けることができる。「特例雇用許可制度」は、02年に開始された「就業管理制度」⁷を雇用許可制度の開始に合わせて統合したものである。

両制度における受入れには年間の受入れ上限を設定する数量割り当て制がとられており、現在、低熟練労働分野における5産業（①製造業②建設業③農畜産業④サービス業⑤漁業）での受入れを行なっている。また一般雇用許可制度における送り出し相手国は両国間の覚書の締結によって決定されており、04年にフィリピン、タイ、モンゴル、スリランカ、ベトナム、インドネシア、の6ヵ国と覚書をかわし、その後ウズベキスタン、パキスタンが加わり、06年現在8ヵ国からの受入れが行われている。覚書は2年ごとに見直され、受入れに関する問題等が発生した場合には解除される場合がある。

受入れ数や送出国などの審議および決定は、外国人労働者政策委員会⁸が行う。外国人を補完的に活用していくとの基本方針の下、受入れ規模は国内労働市場の状況や産業別労働需給の現状、韓国人の代替可能性などを考慮し決定される。

両制度に対応する在留資格は、非専門就業（E-9）で滞在期間は最長3年である。

イ 受入れの状況

04年の雇用許可制度の開始以降、06年6月末までに累計19万637人が同制度によって就労している。このうち一般雇用許可制度によるものが12万2,740人、特例雇用許可によるものが6万7,897人となっている。次に産業別の受入れ数を見ると、一般雇用許可制度

⁵ 在日本韓国大使館ウェブサイト

⁶ 特例雇用許可制度は、「就業管理制度」と呼ばれることもあるが、本稿では政府統計にならないこの標記で統一している。

⁷ 就業管理制度導入の経緯については「第1節2.（3）サービス業における労働力不足に対応—就業管理制度の導入（2002年11月）」を参照されたい。

⁸ 各省庁の次官など19名で構成され、委員長には国務調整室長が就任する。また、この下部機関として設置されている外国人労働者雇用委員会では、より具体的な事項が審議される。委員は、労働者代表・使用者代表・公益代表及び政府代表で構成され、委員長には労働部次官が就任する。

では、製造業、建設業における受入れが、特例雇用許可制度においては、建設業、サービス業が多数を占めていることがわかる（第1-1-10表）。

第1-1-10表 産業別受入れの状況

(単位:人)

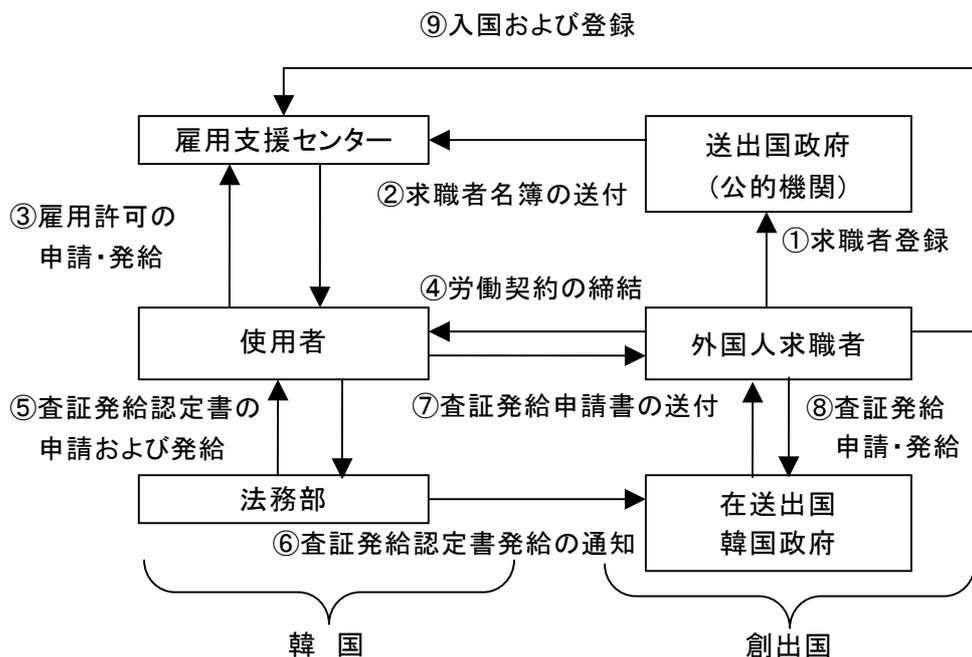
区分 \ 年度		2004年	2005年	2006年 1~6月	総計
総計		7,095	60,473	55,172	122,740
一般 雇用許可制度	小計	3,167	31,659	20,017	54,843
	製造業	3,124	31,115	19,724	53,963
	建設業	0	84	26	110
	農畜産業	43	419	246	708
	サービス業	0	41	21	62
	漁業	0	0	0	0
特例 雇用許可制度	小計	3,928	28,814	35,155	67,897
	製造業	0	0	5,039	5,039
	建設業	2,514	18,072	17,840	38,426
	農畜産業	0	0	363	363
	サービス業	1,414	10,742	11,904	24,060
	漁業	0	0	9	9

出所:韓国労働部

ウ 一般雇用許可制度における外国人労働者送り出し及び雇用手続き

一般雇用許可制度における外国人労働者送り出し手続き及び雇用手続きの流れを第1-1-11図に示す。

第1-1-11図 一般雇用許可制度における外国人労働者受入れまでの流れ



①求職者登録

雇用許可制度の下での就労を希望する外国人は、自国における送り出し機関で求職者登録を行う。登録後、同機関を通じて韓国語実力テスト（EPS-KLT：The Korean Language Proficiency Test）を受験し、テストに合格した者は合格発表から10日以内に送り出し機関が指定する医療機関で健康診断を受ける。

②求職者名簿の送付

送り出し機関は再度、就労希望者が雇用許可制度の求める条件（18～40歳であること、EPS-KLT および健康診断にパスしていることなど）を満たしているか確認した上で、雇用許可制度におけるオンラインシステムを通じて韓国政府に求職者名簿を送付する。⁹

③雇用許可証の申請・発給

外国人労働者を雇用しようとする使用者には韓国人求人努力を行うことが求められる（労働市場テストの実施）。使用者は、雇用支援センター（わが国のハローワークに相当する公共職業安定機関）が管理するインターネット方式の就職あっせんシステム「ワークネット」に求人情報を7日間掲載するなど国内労働者に対する求人努力を行う。

国内労働者の雇用保護を目的として、雇用許可証の発行には、労働市場テストの実施の他にも様々な条件が課されている。使用者は国内労働者求人申請の2ヵ月前から労働力不足確認証の発給日までに国内労働者を解雇してはならないほか、国内労働者求人申請5ヵ月前から賃金を滞納していないこと、外国人を雇用しようとする事業所が雇用保険と労災保険の加入対象（製造業の場合、3ヵ月前から国内労働者を1人以上雇用していること）であることなども条件に含まれる。

国内労働者求人努力にもかかわらず労働力が確保できなかった場合に、使用者は労働力不足確認証の発給を国内労働者求人努力期間経過後3ヵ月以内に雇用支援センターに申請、外国人労働者を雇用するための次の手続きに進むことができる。

雇用支援センターの担当者は労働力不足確認証の発給を受けた使用者に対し、使用者からの一定のリクエスト（送出国など）を考慮の上、「ワークネット」上にある外国人求職者名簿の中から条件に合致する者を複数選定し推薦する。

システム上の名簿は使用者自身が開覧することはできず、担当者が開覧する際でも労働力不足確認証の発給を受けて設定される認証パスワードが必要となるなど、セキュリティ面での配慮がなされている。使用者は名簿から選定を行なった上で雇用許可証を雇用支援センターに申請、発給を受ける。

⁹ 労働者が韓国入国後にこれらの条件をクリアしていないことが明らかになると、ただちに労働契約が破棄される。

④労働契約の締結

雇用許可証の発給を受けた使用者は、3ヵ月以内に外国人労働者本人と労働契約を締結しなくてはならない。労働契約は韓国側の受入れ代行機関である韓国産業人力公団を通じて行なう。ただし外国人労働者が既に韓国内に入国している場合（事業所変更にあたる）は、雇用支援センターを介して労働契約を締結する。

労働契約は単年度（3年まで更新可能）とし、賃金、労働時間、休日、勤務場所等の労働条件を明記しなくてはならない。

労働契約を締結した労働者が韓国に入国する前に、送り出し機関は入国前教育（Preliminary Education）¹⁰を行わなくてはならない。

⑤～⑨査証の発給および入国

使用者は法務部に雇用許可証、労働契約書を提出し、査証発給認定書（CCVI）を申請する。発給後、使用者はCCVIを外国人労働者に本人に送付、外国人労働者は在外韓国公館に査証発給を申請、「非専門就業」（E-9）の査証が発給され、韓国へ入国する。

入国した外国人労働者は、大統領令に定められた組織（外国人就業教育機関）が提供する就業教育¹¹を受け、入国後に法務部令に定められた期間内に就業に必要な事項を習得しなくてはならない。06年現在、就業教育機関には韓国産業人力公団と韓国国際労働財団が指定されており、外国人労働者は韓国語や韓国文化等に関する20時間以上の就業教育を受ける。就業教育期間中、使用者は出国満期保険、賃金滞納保障保険に、外国人労働者は帰国費用保険と傷害保険への加入が義務付けられている。

就業教育終了後、外国人労働者は労働契約を結んだ事業主に引き渡され就労が開始する。

エ 特例雇用許可制度における外国人労働者の雇用手続き

次に特例雇用許可制度における外国人労働者の雇用手続きを見て見よう。入国後の就職活動が可能であるなど、一般雇用許可制度と比較して手続き事項はかなり少ない。しかし特例雇用許可で入国する外国人労働者は韓国に関する知識や韓国語の習得度合いが高いこと、労働力不足分野である製造業や建設業ではなく、サービス部門に就労する可能性があることから、国内労働者にとって主要な競争相手となるとして、在留資格の発給の際に厳しい審査がなされている¹²。また建設業はそれ以外の産業と比較して手続が簡略化されている。

¹⁰ 入国前教育の詳細については本報告書「第3節 低熟練労働者受入れの実態 4 低熟練労働者の職業教育（1）自国における入国前教育」を参照のこと。

¹¹ 就業教育の詳細については本報告書「第3節 低熟練労働者受入れの実態 4 低熟練労働者の職業教育（2）入国後の就業教育」を参照のこと。

¹² 外務省・国際移住機関共催シンポジウム「外国人問題にどう対処すべきか」におけるクワン・キソプ韓国大統領府労働秘書官コメントに基づく

① 特例雇用許可制度向け在留許可（F-1-4）の申請

同制度を利用しようとする在外同胞は、特例雇用許可向け在留許可（F-1-4）¹³を申請する。

② 外国人登録証の申請・発給

特例雇用許可向け在留許可で入国した在外同胞は入国から90日以内に外国人登録を行う。

③ 職業訓練の実施

入国後、各種職業訓練機関において職業訓練を受ける。

～～以下のプロセスは建設業とそれ以外の産業で異なる～～

（建設業以外の産業の場合）

④ 求職活動の実施

職業訓練の受講後、雇用支援センターで求職活動を行う。雇用支援センターの担当者は、労働市場テストにおいて国内労働者求人努力にもかかわらず労働力が確保できなかった使用者に対し、求職者を推薦する。

⑤ 労働契約の締結

⑥ 在留資格の変更

労働契約の締結後、在留許可を特例雇用許可制度向け（F-1-4）から非専門就業（E-9）に変更する。

（建設業の場合）

④労働許可の申請・発給

建設業における職業訓練の受講後、雇用支援センターにおいて労働許可の申請を行う。雇用支援センターは6ヵ月を有効期間とする労働許可を発給する（使用者に対する労働市場テスト実施の省略）。

⑤労働契約の締結

⑥在留資格の変更

¹³ 法務部などの在留資格の一覧には記載がないが、非専門就業（E-9）の在留資格を取得するまでの一時的な在留資格と思われる。

労働契約の締結後、在留許可を特例雇用許可制度向け（F-1-4）から非専門就業（E-9）に変更する。

5. 在留管理制度

（1）外国人労働者に対する在留管理

出入国管理法は、外国人を雇用した者は解雇、退職時または雇用契約の重要な内容を変更した時には15日以内に申告しなければならないと規定している。

（2）管理体制の概要

出入国管理法に基づき、法務部出入管理局が外国人労働者に対する在留管理を行なっている。同局は4課に分かれ第1-1-1-2表に示した業務を行う。

03年7月には、地方自治体別に登録外国人情報システムが構築され、国内に滞在する外国人による諸手続き（外国人登録書発給、外国人滞在地変更など）が迅速に行われるようになっていく。

一方、労働部は、外国人労働者が就労する事業所に対する雇用支援センターによる査察を行なっている。

第1-1-1-2表 法務部出入国管理局における管理体制

出入国企画課	出入国管理の行政関連の総合計画立案・施行・関係法令の制定予算の編成、出入国管理事務局の組織及び定員管理、出入国管理公務員の配置・教育訓練、
入国審査課	外国人の入国査証発給、内外国人の入国審査、船舶検査及び上陸許可、入国規制開通、テロ対策、国際協力
在留審査課	外国人の在留期間延長、各種在留許可、外国人登録、出国勧告、出国命令及び強制退去命令、出入国事犯の違反調査及び外国人の動向調査、在外同胞居所調査
出国管理課	内外国人の出国審査、南北往来者の出入国審査、出国規制、外国人保護、出入国に関する事実証明等の諸証明発給、難民認定業務

出所：韓国法務部ウェブサイト

（3）不法就労者

韓国における外国人労働者の労働市場の特徴は、不法就労者の多さであるといわれる。

不法滞在者はソウルオリンピックの前後から急激に増加しており、観光や訪問同居の在留資格で入国後、不法滞在化するケースが多く、その多くがサービス業や建設業の分野で国内の労働市場に組み込まれてきた。産業技術研修生制度が本格化するまでは、外国人労働者の増加は未登録労働者の増加そのものといって良い程である。¹⁴

02年には、不法滞在者数が28万9,000人、実に全外国人労働者数の8割が不法滞在者となる事態となった。これを受けて韓国政府は03年公布の「外国人労働者の雇用などに関する法律」を受け、「不法在留外国人に対する就業確認及び在留資格申請基準・手続き」を公告、一定の不法滞在者に就業を認める取り扱い（いわゆる正規化）を行った。この結果、03年の不法滞在者は大幅に減少したものの、05年現在、その数は再び増加に転じている。05年の不法滞在者数は18万792人。中国出身の不法滞在者がもっとも多い。

第1-1-13表 不法滞在者数の推移（1987年～2005年）

年 度	外国人労働者数 (A)	未登録労働者数 (B)	未登録労働者が占める割合 (B/A)
1987	6,409	4,217	65.8%
1988	7,410	5,007	67.6%
1989	14,610	12,136	83.1%
1990	21,235	18,402	86.7%
1991	45,449	41,877	92.1%
1992	43,664	30,899	70.8%
1993	66,919	54,508	81.5%
1994	81,824	48,231	58.9%
1995	128,906	51,866	40.2%
1996	210,494	129,054	61.3%
1997	245,399	148,048	60.3%
1998	157,689	99,537	63.1%
1999	217,384	135,338	62.3%
2000	285,506	188,995	66.2%
2001	329,555	255,206	77.4%
2002	362,597	289,239	79.8%
2003	388,816	138,056	35.5%
2004	420,702	188,483	44.8%
2005	345,911	180,792	52.3%

出所：韓国労働部

¹⁴ ソン・ウォンソク『韓国の単純技能外国人労働者受入れ政策・制度・実態とその課題』

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 労働市場の概況

2005年の総人口は4,829万人、労働力人口は2,376万人となっている(第1-2-1表)。韓国統計庁が05年1月に発表した『将来人口特別推計』によれば、韓国における65歳以上の高齢者の割合は2050年には37.3%に達し、わが国の36.5%を上回って世界一になるとみられている。また、韓国労働研究院(KLI)も2015年には63万人、2020年には152万人の労働力が不足し、産業の付加価値成長率が年平均4%の低い成長率の場合、2020年には86万人の労働力が不足し、人材難が深刻化するとの推計を示している。¹⁵

第1-2-1表 総人口・労働力人口の推移(1980年～2005年)

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
総人口(千人)	38,124	42,869	47,008	47,354	47,615	47,849	48,082	48,294
労働力人口(千人)	14,431	18,539	22,134	22,471	22,921	22,957	23,417	23,763
労働力人口比率(%)	59.0	60.0	61.2	61.4	62.0	61.5	62.1	62.1
失業率(%)	5.2	2.4	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.8

出所:韓国労働部

2. 外国人労働者の労働市場

(1) 外国人労働力人口

1989年以降、外国人労働者の流入は急激に増加するが、この背景には88年のソウルオリンピックの影響があるとするのは既述の通りであるが事実88年に7,410人に過ぎなかった外国人労働者数が翌89年には1万4,610人に倍増、その後も98年の通貨危機を除き増加し続けた(第1-2-2表)。¹⁶

¹⁵ 駐日韓国大使館ウェブサイトによる

¹⁶ ソン、前掲書

第1-2-2表 外国人労働者数の推移（1987～2005年）

年度	合計	登録労働者							未登録労働者
		小計	就労査証所持者				産業研修生(D-3)		
			高度技能人材(E系列)	雇用許可制度(E-9)	研修就業者(E-8)	その他	産業技術研修生	海外投資企業研修生	
1987	6,409	2,192	2,192	-	-	-	-	-	4,217
1988	7,410	2,403	2,403	-	-	-	-	-	5,007
1989	14,610	2,474	2,474	-	-	-	-	-	12,136
1990	21,235	2,833	2,933	-	-	-	-	-	18,402
1991	45,449	3,572	2,973	-	-	-	-	599	41,877
1992	43,664	12,765	3,395	-	-	-	3,932	5,438	30,899
1993	66,919	13,992	3,767	-	-	-	3,759	6,466	54,508
1994	81,824	33,593	5,265	-	-	-	18,816	9,512	48,231
1995	128,906	47,040	8,228	-	-	-	23,574	15,238	51,866
1996	210,494	81,440	13,420	-	-	-	38,296	29,724	129,054
1997	245,399	97,351	15,900	-	-	-	48,795	32,656	148,048
1998	157,689	58,152	11,143	-	-	-	31,073	15,936	99,537
1999	217,384	82,046	12,592	-	-	-	49,437	20,017	135,338
2000	285,506	96,511	17,000	-	2,063	-	58,944	18,504	188,995
2001	329,555	74,349	19,549	-	8,065	-	33,230	13,505	255,206
2002	362,597	73,358	21,506	-	12,191	-	25,626	14,035	289,239
2003	388,816	250,760	20,089	159,706	20,244	-	38,895	11,826	138,056
2004	420,702	232,219	20,272	126,421	48,937	34	28,125	8,430	188,483
2005	345,911	165,119	23,609	52,305	50,703	212	32,148	6,142	180,792

注1) 高度技能人材は、教授、会話指導、研究、技術指導、専門職業、芸術興行、特定職業の査証所持者である。

2) 業種団体推薦産業研修生は、中小企業協同組合中央会、大韓建設協会、水協中央会、農協中央会等に区分される。1992～1993年の業種団体推薦産業研修生は、商工部長官推薦産業研修生である。

3) 海外投資企業産業研修生は、海外投資、技術提供、産業設備の輸出に関連する事業のみに該当する。

4) 不法滞在者のうち非経済活動人口(15才未満と61才以上)は含まれない。

5) 各年度の基準時点は12月である。

資料:ソル・ドンフン(2005)、法務部(2005、内部資料)

韓国における外国人労働者は、E系列の在留資格で就労する専門技術者と雇用許可制度の下で就労する低熟練労働者で構成されるが05年時点の「登録労働者(就労可能な在留資格によって韓国に滞在している者)」は16万5,119人、これに未登録労働者(いわゆる不法労働者)を合わせると34万5,911人の外国人労働者が韓国内に滞在していることになり、全労働力人口の約1.46%を占める。さらに国籍別に見ると、中国中心であり、韓国系中国人を含めると全体の約35%を占める(第1-2-3表)。

第1-2-3表 国籍別外国人労働者数（2005年）

	全体 (A)	合法就業者				産業研修生		未登録 労働者 (B)	合法 就業者 (A)-(B)
		専門技術 労働力	非専門 就業者	研修 就業者	内航船員	業種団体 推薦	海外投資 企業		
全体	345,911	23,609	52,305	50,703	212	32,148	6,142	180,792	165,119
中国	62,420	1,426	11	7,636	0	6,178	4,491	42,678	19,742
韓国系中国人	59,101	570	18,756	2,214	0	683	179	36,699	22,402
ベトナム	31,805	1,758	9,118	6,153	0	3,507	431	10,838	20,967
フィリピン	30,092	2,414	5,933	4,180	0	4,207	109	13,249	16,843
タイ	27,488	138	6,203	4,720	0	5,237	44	11,146	16,342
インドネシア	23,495	57	4,567	8,214	0	4,724	412	5,521	17,974
モンゴル	19,318	115	4,647	2,155	0	1,047	0	10,354	8,964
バングラデシュ	13,781	0	3	19	0	147	7	13,605	176
ウズベキスタン	12,312	415	15	3,477	0	1,982	102	6,321	5,991
スリランカ	9,686	3	3,032	2,361	0	1,666	0	2,624	7,062
パキスタン	9,464	42	0	2,577	0	1,854	0	4,991	4,473
ネパール	4,880	7	0	2,382	0	260	0	2,231	2,649
ロシア	3,790	820	1	0	0	0	0	2,969	821
韓国系ロシア人	185	20	6	0	0	0	0	159	26
インド	3,315	387	0	0	0	0	35	2,893	422
ミャンマー	3,057	4	0	863	212	154	63	1,761	1,296
カザフスタン	2,629	10	1	1,389	0	85	3	1,141	1,488
カンボジア	1,783	0	0	1,273	0	398	5	107	1,676
イラン	1,404	5	7	105	0	9	0	1,278	126
キルギスタン	944	0	1	8	0	10	4	921	23
ウクライナ	447	243	0	0	0	0	0	204	243
その他	25,515	15,175	4	977	0	0	257	9,102	16,413

出所：韓国労働部

第3節 低熟練外国人労働者受入れの実態

韓国の急速な経済発展が慢性的な労働力不足を生み出したことは既述の通りであるが、労働力不足は特に小規模な製造業および建設業といった熟練度の低い業種において顕著であった。これは韓国の経済発展が進むのと同時に進行した教育水準の高度化と無関係ではない。他の先進国と同様に、高学歴化が進むと韓国人のいわゆる3D職種を忌避する傾向は次第に強まっていった。

1980年代末以降、こうした傾向は韓国人が就きたがらない職種を中心に労働力不足に拍車をかけさらなる悪化をもたらす。政府はこの深刻な労働力不足に対処するため、1991年11月に海外投資企業を対象とした「産業技術研修生制度」を、また1993年11月にはこの対象に中小企業を加えた「産業研修生制度」に変更し実施した。さらに2000年4月からは研修を修了したものが所定の試験などの検証を経た上で就労できるようにする「研修就業制度」の導入など、部分的修正を加えながら原則的にはこの「産業研修生制度」で低熟練力が必要な業種の人手不足に対応していこうとしていた。

しかし、低熟練力の需要圧力は政府予想を完全に上回っていた。結果、制度外での受入れ、いわゆる不法労働者を増加させる結果を招くことになる。2002年末には不法労働者の数は総労働者の80%近くにも達し、不法労働者の増加は社会問題として看過できない域に達した。こうした状況下、政府は新たなスキームの導入に迫られ、2003年7月、「外国人労働者雇用法」を制定、「雇用許可制度」を導入、本格的低熟練労働者の合法的受入れに踏み込む。

こうしたプロセスを経て導入された雇用許可制度であるが、これは本章第1節で述べた通り、過去の歴史的要因が背景にあり、韓国系外国人を対象とした「特例雇用許可制」とそれ以外の外国人を対象とする「一般雇用許可制」という二つのカテゴリーで構成される。また、前者にはサービス業（主に女性）・建設業（主に男性）を担わせ、後者にはそれ以外の業種を担わせるとするユニークな制度となっている。ここでは、低熟練労働者を受入れるスキームである「雇用許可制度」によって受入れられる外国人労働者の実態を明らかにする。

1. 家事・介護外国人労働者受入れの実態

(1) 産業研修生制度から就業管理制度の導入へ

近年、アジアにおける労働力移動の特徴として、家事および介護労働に従事する移動が増えていることがあげられる。例えば、シンガポール、香港においてはフィリピン、インドネシア等から相当数の家事労働者を受入れており、こうした外国人労働者のコミュニテ

ィーが形成されつつある。また、雇用許可制を導入している台湾においても合法的に介護労働者を受入れる枠組みがあり、フィリピン、ベトナム等から受入れを実施している。

他方、韓国においてはつい最近に至るまで家事・介護労働者を受入れる合法的な枠組みはなかった。低熟練労働力不足を補う目的で導入された受入れスキームであった「産業研修生制度」では、製造業、建設業、農畜産業に対象業種が限定されておりサービス業は除外されていた。

しかし実際には、このとき多くの未登録者が家事・介護労働等サービスセクターにおいても就労していた。安里（2003）によると、こうした不法労働者は研修生制度下の労働条件の悪さなどを理由に離脱した者たちであり、02年5月末時点で約26万6,000人の未登録者がいたとされる。不法就労が社会問題化したことを受け、政府は何回かの制度改革を通して未登録者を国外に出国させることを試みた。このため03年3月時点で約7万人の未登録者がいたとされるサービスセクターでも、出国による労働力不足が予想された。政府はこうした状況に鑑み同セクターへの外国人労働者導入の検討を始めたが、ここでその対象として浮上したのが韓国系中国人（＝朝鮮族）であった。政府はこれを「就業管理制度」としてまとめ、02年11月から実施、家事・介護労働者はこの枠組みの中で受入れられることとなった。2002年時点の数量割当および就労可能職種は次のとおりとなっている(第1-3-1表参照)。

第1-3-1表 就業管理制度における就労可能職種

		就業内容	就業許可人数 (2002年時点の 数量割当)
1類	飲食業	飲食ウェイター、ウェイトレス、厨房補助	17,500名
2類	建築及び 産業設備清掃業	住居、商業、産業建築及び産業設備の清掃	2,500名
	社会福祉事業	老人、身体障害者、児童社会福祉設備の社会福祉補助員、保育士(保母)等	
	清掃関連サービス業	下水道処理、ゴミ処理、公共の場所の清掃等	
3類	看護人	病院及び老人の介護	5,000名
	家事サービス	個人宅の調理師、家事労働者、保母(乳母)等	

出所：2004年3月財団法人国際経済交流財団「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業」河本尚江「韓国における外国人労働者医療とその課題」『京都経済短期大学論集』第11巻第1号、2003年10月(原典は、大韓民国法務部・労働部『外国国籍同胞の皆さんへ』)

(2) 現行の雇用許可制度下の受入れ

産業研修生制度に変わり低熟練労働者を合法的に受入れる枠組み「雇用許可制度」が導入され、先述の「就業管理制度」はこの新制度の中で在外同胞を対象とする特例雇用許可制として継続された。現在これら韓国系外国人は、主に建設業・サービス業といった業種に就労しており、家事・介護労働者はサービス業の6分野（飲食業・ビジネス支援業・社会福祉・清掃・介護・家事）に就労する労働者として位置づけられている。特例雇用許可制における業種別の受入れ数推移を示したのが第1-3-2表であるが、サービス業従事者は2004年の1,414名から2005年には1万名以上と大きく伸びている。

第1-3-2表 業種別受入れ数推移（特例）

(単位:人)

区分		年度別		2006年							総計
		2004年	2005年	小計	1月	2月	3月	4月	5月	6月	
特例雇用許可制	小計	3,928	28,814	35,155	4,937	5,951	5,936	6,539	6,071	5,721	67,897
	製造業			5,039	168	607	1,006	1,212	1,096	950	5,039
	建設業	2,514	18,072	17,840	3,312	3,678	2,593	2,771	2,574	2,912	38,426
	農畜産業			363	6	32	61	74	90	100	363
	サービス業	1,414	10,742	11,904	1,451	1,634	2,276	2,482	2,305	1,756	24,060
	漁業	0	0	9	0	0	0	0	6	3	9

出所:韓国労働部

特例雇用許可制で受入れる外国人労働者の国籍別内訳を見てみよう（第1-3-3表参照）。これを見ると韓国系中国人が圧倒的多数を占めていることがわかる。男性は建設業に女性はサービス業に就労することが多い。言語上の問題が少ないことから、女性の場合はサービス業の中でも特に家事・介護労働には適しているとされる。韓国系中国人は導入直後の2004年は3,000名程度であったが、05年には2万6,000名、06年には半期だけでもすでに3万3,000名を超え大きく伸びている。韓国系中国人は中国の遼寧省、吉林省、黒龍江省を中心におよそ200万人いると言われており、条件の良い韓国での就労を望むものが多く、今後この分野の担い手としての増加が予想される。

しかし聴き取りをした範囲においては、家事・介護労働を外部それも外国人に担わせることには抵抗があるというのが一般的な韓国人の考えのようであった。現在は、言語、習慣という点で障壁の少ない韓国系中国人に限定して例外的に受入れているに過ぎない。今回の調査でも、今後このカテゴリーで他の外国人労働者にも門戸を開放していくだろうとする意見はほとんど聞かれなかった。

第1-3-3表 国籍別受入れ数推移（特例）

(単位:人)

区分		年度別		2006年							総計
		2004年	2005年	小計	1月	2月	3月	4月	5月	6月	
特例雇用許可制	小計	3,928	28,814	35,155	4,937	5,951	5,936	6,539	6,071	5,721	67,897
	韓国系中国	3,675	26,667	33,050	4,598	5,547	5,556	6,114	5,731	5,504	63,392
	韓国系ロシア	5	7	4			2	2			16
	中国	245	2,111	2,057	335	400	372	415	326	209	4,413
	その他	3	29	44	4	4	6	8	14	8	76

出所:韓国労働部

2. その他低熟練外国人労働者の実態

韓国系外国人を除くその他の外国人労働者は、すべて一般雇用許可制により受入れが行われている。一般雇用許可制と特例雇用許可制とを対比させ受入れ数の推移を追ったのが第1-3-4表である。導入当初にはどちらも4,000名弱に過ぎなかったものが、2006年6月時点で一般雇用許可制5万5,000名弱、特例雇用許可制では6万8,000名弱とそれぞれ10倍以上の伸びを示している。なお、現時点では特例許可制による受け入れが一般許可制をわずかに上回っている。

第1-3-4表 カテゴリー別受入れ数推移

(単位:人)

区分	2004.12	2005.2	2005.12	2006.2	2006.3	2006.4	2006.5	2006.6
総計	7,095	10,278	67,568	86,627	97,002	106,333	115,123	122,740
一般雇用許可制	3,167	4,822	34,826	42,997	47,436	50,228	52,947	54,843
特例雇用許可制	3,928	5,456	32,742	43,630	49,566	56,105	62,176	67,897

出所:韓国労働部

一般雇用許可制と特例雇用許可制との区分は就労産業別に分類されたものではなく、受入れ対象者別に分けられたカテゴリーである。特例雇用許可制の方が韓国系外国人を対象としているのに対し、一般雇用許可制の方はフィリピン、タイ、インドネシア、スリランカ、ベトナム、モンゴルの6ヵ国を対象としている。最近の受入れ数推移を見るとベトナムの伸びが特に目立っている(第1-3-5表)。

第1-3-5表 国籍別受入れ数推移(一般)

(単位:人)

区分	年度別	2004年	2005年	2006年						総計	
				小計	1月	2月	3月	4月	5月		6月
一般雇用許可制	小計	3,167	31,659	20,017	3,781	4,390	4,439	2,792	2,719	1,896	54,843
	フィリピン	832	5,308	6,218	1,277	1,210	1,320	891	877	643	12,358
	タイ	558	5,964	4,856	593	1,035	1,234	738	701	555	11,378
	インドネシア	359	4,361	471	47	115	106	45	100	58	5,191
	スリランカ	214	2,974	1,490	420	234	169	136	307	224	4,678
	ベトナム	704	8,619	3,521	694	881	1,072	472	239	163	12,844
モンゴル	500	4,433	3,461	750	915	538	510	495	253	8,394	

出所:韓国労働部

一般雇用許可制で受入れられた外国人労働者のほとんどは製造業に従事している。導入当初は一部の建設業とサービス業に限られていた特例雇用許可制受入れによる対象業種であったが、2005年12月の法律改正により一般の外国人労働者の業種に拡大された。

他方、一般許可制で入国する外国人労働者でサービス業に従事する者はごく少数であり、韓国系外国人労働者与其他外国人労働者の間に明確な住み分けがなされていることがわかる。(第1-3-6表参照)

第1-3-6表 業種別受入れ数推移（一般）

(単位:人)

区分		年度別		2006年						総計	
		2004年	2005年	小計	1月	2月	3月	4月	5月		6月
一般雇用 許可制	小計	3,167	31,659	20,017	3,781	4,390	4,439	2,792	2,719	1,896	54,843
	製造業	3,124	31,115	19,724	3,742	4,349	4,381	2,730	2,719	1,855	53,963
	建設業	0	84	26	0	10	1	0	0	15	110
	農畜産業	43	419	246	37	28	41	62	52	26	708
	サービス業	0	41	21	2	3	16	0	0	0	62
	漁業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

出所:韓国労働部

3. 低熟練労働者の職業教育

外国人労働者を国内の労働市場に導入し安全に効率よく就労させるためには、一定の職業教育を施す必要がある。特に低熟練労働者の場合は専門技術者とは違い、言語と文化が異なることから生じる障壁をできるだけ低くすることが望ましい。こうした状況を見無視して無理な就労を強いた場合、労働災害発生および治安上の問題を招く恐れがある。従って外国人労働者に対する職業教育は外国人労働者本人のみならず韓国人経営者にとっても重要な課題であると言える。

韓国における低熟練労働者のための職業教育は、入国と就業段階により①自国での入国前教育②入国後の就業教育③事業所への配置後の現場教育と職業訓練の三種類に区分できる。またこれ以外に、労働災害の被害者に制度的に提供される④職業復帰訓練がある。ここでは現行の雇用許可制度下の職業教育と、現在移行期につき現時点でまだ実施されている産業研修生制度下の職業教育および職業復帰訓練の内容を見ていくことにする。

(1) 自国における入国前教育

雇用許可制度を通じて入国する外国人労働者の職業能力を育成し、国内就労先で早期に定着できるよう、入国前に送出国政府の指定する教育機関で150時間以上の事前教育を履修することを義務付けている。この根拠は、韓国政府と送出国政府が締結した「二国間覚書(MOU)」に定められている。入国前の教育の教科過程は韓国語教育(80時間)・韓国文化の理解(7時間)・雇用許可制度の理解(13時間)・産業安全(15時間)・技能教育(35時間)などで構成されている。一日平均7.5時間の教育を受けると仮定すると、20日経過してはじめて150時間を満たすことができる計算となる。

他方、産業研修生制度にも「研修生資格要件」に「入国前に送出国機関教育を履修した者」という項目を含めており、外国人研修生の事前教育を義務に課している。事前教育の制度的根拠は、中小企業協同組合中央会と送出国機関が締結した「研修・就業協力契約書」に明示されている。

産業研修生制度と雇用許可制度の入国前の教育内容を比較すると、韓国語と韓国文化教育は共通であり、雇用許可制度においては技能教育・産業安全・雇用許可制度の理解に関する内容が含まれ、産業研修制度においては韓国の出入国管理制度の項目が含まれているという点が特徴的である。さらに重要なのは、雇用許可制度における職業教育は、産業研修生制度の約2倍にもおよぶ事前教育を課しているという点である。

(2) 入国後の就業教育

雇用許可制度を規定する「外国人労働者の雇用等に関する法律」は、外国人労働者の就業教育を次のように規定している。「①外国人労働者は、入国した後労働部令の定める期間内に、大統領令が定める機関から国内就業活動に必要な事項を周知させるために実施する教育（「外国人就業教育」）を受けなければならない。②使用者は、外国人労働者が外国人就業教育を受けられるようにしなければならない。③外国人就業教育の時間・内容その他外国人就業教育実施に必要な事項は労働部令で定める。」

また同法は、外国人の就業教育を行う実施機関を次のように規定している。「『大統領令の定める機関』とするのは次に該当する機関をいう。①韓国産業人力公団②産業別特性等を考慮し労働部長官の定め告示する非営利法人又は非営利団体。」

さらに同法は、「外国人就業教育の履修期間」と「外国人就業教育の時間・内容等」をそれぞれ規定している。同法第10条では、「『労働部令が定める期間』としているのは15日をいう」と明らかにしている。また、「①外国人就業教育実施機関は、毎年11月までに次年度の外国人就業教育の実施計画、外国人就業教育費等労働部長官の定める事項に関して労働部長官に報告しなければならない、これを変更する場合は変更事項を遅滞なく労働部長官に報告しなければならない。②外国人就業教育の時間は20時間以上とし、外国人就業教育の内容には次の各号の事項が含まれていなければならない。1.就業活動に必要な業種別基礎的機能に関する事項、2.外国人労働者の雇用許可制度に関する事項、3.産業安全保険に関する事項、4.労働基準法・出入国管理法等の関連法令に関する事項、5.韓国の文化と生活に関する事項、6.その他就業活動のために労働部長官が必要と認める事項。③外国人就業教育に必要な費用は使用者の負担とする。④外国人就業教育実施機関は外国人労働者が外国人就業教育を履修するときには、外国人就業教育修了証を交付しなければならない。⑤外国人就業教育実施機関は外国人就業教育を実施するときには、その結果を遅滞なく労働部長官に報告しなければならない。」と明示している。

現在、韓国産業人力公団と並んで外国人労働者の就業教育を実施する非営利団体となっているのが韓国国際労働財団（KOILAF）である。なお、両機関の就業教育は受入れ対象国別に分けられている（第1-3-7表参照）。国内に入国した外国人労働者は、入国後即時（15日以内）に外国人就業教育を履修しなければならない。彼ら（彼女ら）は、韓国産

業人力公団もしくは韓国国際労働財団等いずれかの就業教育機関で韓国語・韓国文化理解・基礎技能等の就業教育を20時間以上受ける。使用者は外国人労働者が就業教育を受けよう協力する義務があり、この規定に違反した使用者は60万ウォンの罰金を課される規定となっている。

第1-3-7表 雇用許可制度就業教育実施機関（2005年）

韓国産業人力公団	韓国国際労働財団
フィリピン、スリランカ、タイ、インドネシア	ベトナム、モンゴル

出所：韓国国際労働財団における聴き取り

一方、産業研修制度においては、研修生は入国後2泊3日の「産業研修生の国内適用教育」を受講することとしている。中小企業協同組合中央会では、産業研修生を対象に研修生の権利と義務・研修生の権益侵害時の救済方法・産業安全・韓国文化と韓国語・出入国管理法などに関する教育を実施している（第1-3-8表参照）。

第1-3-8表 産業研修生制度就業教育内容（2004年）

一日目	二日目	三日目
▼研修院入所	▼健康診断	▼出入国管理法
▼オリエンテーション	▼研修生の権利と義務	▼研修成功事例
▼身上明細書点検	▼研修生の権益侵害時の救済方法	▼韓国の経済環境
▼礼節教育	▼産業安全	
▼レクリエーション	▼韓国の文化、気候、交通	
	▼金融・経済活動等実生活	

出所：中小企業協同組合中央会における聴き取り

（3）事業所配置後の現場教育と職業訓練

雇用許可制度においては、基礎安全教育義務を入国後の就業教育実施機関に課す代わり

に、企業に対しては「労働者職業訓練促進法施行令」に規定されている二つの種類の職業教育（①雇用保険法施行令第 27 条の規定により実施する職業能力開発訓練と、②その他労働者の職業能力の開発・向上及び人力受け入れの円滑化のために労働部長官が定め告示する職業能力開発事業）を実施する場合、外国人労働者である場合も例外なく施設の設置・装備の購入等その事業運営に必要な費用を支援することとしている。

他方、産業研修生制度では、研修企業に対して研修生引き受け時にその研修企業についての案内と有害物質取り扱い要領・産業安全規則・機器装備運用方法・地域生活情報など作業現場に必要な安全教育を 8 時間以上必ず実施することとしている。また、研修期間内にも定期的に産業安全等に関する教育を実施するよう定めている。

（4）労働災害被害者の職業復帰訓練

03 年 3 月、国家人権委員会は「外国人労働者も労働基準法第 5 条の規定により、不法滞在であるなしに関係なく労働者として認定を受ける労働災害補償保険の受給対象者であるので、労働災害補償保険法を根拠に施行されている職業復帰訓練又はその対象者にも含まれる」とし、「外国人労働者であるという理由で職場復帰訓練の申請対象者から除外されることは出身国家を理由にする差別行為と認める」という決定を下した。これにより、外国人労働者が労働災害の被害を被った場合、その在留資格に関係なく誰でも労働災害補償保険の適用を受けられるだけでなく、職業復帰訓練も受けることができるようになった。

第 4 節 外国人労働者の社会統合

韓国の外国人労働者受入れ政策はこれまで、一定の受入れは行うが外国人労働者が韓国内に定着するのを妨げるという方針で一貫してきた。2004 年から実施されている「雇用許可制度」も基本的にはそうした方針の下導入されており、その意味では韓国の外国人労働者政策は「移民政策(migration policy)」ではなく、期間限定の雇用の後に労働者を送り返す「交代循環型政策 (rotation policy)」であると言える。¹⁷

従って韓国の外国人労働者受入れ政策をみる限り、現在受入れを行っている、或いはこれから受入れを行っていく外国人労働者を韓国の労働市場に積極的に統合し、永続的な労働力として育てて行こうとする意志はほとんど見られない。しかしながら、名称は別としても、少なくとも目的は低熟練労働力の補完のために導入した「研修生制度」では多くの未登録労働者を発生させた。また現行の「雇用許可制度」にしても不法就労者の出現を皆無に抑えることは難しいと言わざるを得ない。合法、不法、長期、短期を問わず外国人が

¹⁷ ソル・ドンフン(1999)「外国人労働者と韓国社会」ソウル大学出版部

存在する社会においては、外国人労働者の行動をいかに適正に誘導するかが社会安定上重要なポイントであり、ここに社会統合の必要性が生じる。

韓国の場合、雇用許可制度が軌道に乗り、一方で在留管理についても適正な運用が為されれば、不法労働者の割合は減じていくものと思われる。韓国政府の次なる課題は受入れた外国人労働者をいかに社会に適応させていくかだろう。外国人労働者雇用法の第22条には、「外国人であることを根拠に、外国人労働者に差別待遇を行ってはならない」と定められている。この規定は、外国人労働者が韓国労働者と平等な処遇を受けるための道を開くものである。外国人労働者に国内労働者と平等な待遇を確保するには、法制度の整備など社会制度の再構築が必要である。そしてそれは韓国の労働市場ひいては韓国社会全体の安定に関わる重要なプロセスであろう。ここでは、韓国の外国人労働者のための社会整備状況を概観し、合わせて子女の教育問題等、現在起こりつつある社会統合上の問題にも言及する。

1. 外国人労働者の社会保障制度

外国人労働者に対する社会保障の範囲は、出入国管理法により国内の活動範囲を定めた「在留資格」により、また韓国と社会保障協定を締結した国であるかどうかなど「出身国」の要因によりそれぞれ異なる。ここではそれぞれの社会保障の適用状況について見てみる。

(1) 外国人労働者に対する社会保険の適用状況

国内で就労する外国人労働者のうち、合法就業者は国民年金・国民健康保険・雇用保険・労働災害補償保険等4大社会保険制度の適用対象になる(第1-4-1表参照)。雇用許可制を通じて入国し非専門就業在留資格を持つ外国人労働者¹⁸は、国民健康保険・労働災害補償保険が適用されており、雇用保険は2006年1月1日から任意加入に変更・適用されている。しかし、専門技術者¹⁹と研修就業者²⁰は国民年金と国民健康保険及び雇用保険により任意適用又は相互主義の原則が適用される。相互主義の原則は韓国の社会保障協定の内容により出身国別にそれぞれ適用される(第1-4-2表参照)。

他方、産業研修生は、業界団体を通して入国した人のみ国民健康保険のサービスを受け、海外投資企業を通して入国した人たちは、国民健康保険加入もすることができる。産業研修生は、国民年金と雇用保険の加入対象ではない。未登録労働者は、国民年金と国民健康保険及び雇用保険のいずれにも加入できない。しかしながら、韓国で仕事をする全ての外国人労働者は、産業災害補償保険に加入することができる。

¹⁸ 雇用許可制を通じて入国する低熟練労働者は、在留資格上は「非専門就業者(E-9)」と位置づけられるため、ここでは「非専門就業者」と称する。

¹⁹ 専門技術者とはE系統の在留資格で入国する一定以上の専門技能を持った高度技能者。

²⁰ 研修就業者とは産業研修生制度で入国1年後に、一定の資格を得て就労ビザに切り替えた者。

第 1 - 4 - 1 表 外国人労働者の社会保険適用現況 (2006 年)

在留資格	国民年金	国民健康保険	雇用保険	労働災害・補償保険
専門技術者 (E-1~E-7)	△	△	△	○
非専門就業 (E-9)	○	○	△	○
研修就業 (E-8)	△	△	△	○
団体推薦・産業研修 (D-3-2~D-3-6)	×	△	×	○
海外投資・産業研修 (D-3-1)	×	×	×	○
未登録労働者	×	×	×	○

注)○は当然適用、△は任意適用又は相互主義の原則適用、×は適用除外

出所：ソル・ドンファン、『外国人労働者の福祉制度』(2006)

第 1 - 4 - 2 表 韓国の社会保険協定状況 (2006 年 6 月現在)

区 分	国家名
発 効 (10カ国)	イラン・カナダ・イギリス・アメリカ・ドイツ・中国・オランダ・日本・ イタリア・ウズベキスタン
署 名 (5カ国)	フランス・ベルギー・フィリピン・ハンガリー・モンゴル
実務交渉進行 (8カ国)	アイルランド・デンマーク・スイス・オーストラリア・ オーストリア・チェコ・中国・カナダ

(注1)韓国とカナダ・アメリカ・ドイツは「二重保険料負担防止と加入期間合算協定」を締結した。

(注2)韓国とイラン・イギリス・オランダ・中国・日本・イタリア・ウズベキスタンは「二重保険料負担防止協定」を締結し、国民年金保険料を相互免除している。

ア. 国民年金

国民年金法は、国民年金の加入対象を国内に居住する 18 歳以上 60 歳未満の国民と規定 (第 6 条) しているため、国内居住の外国人は原則的にその適用対象から除外される。ただ、国民年金法第 102 条では、外国人に対する適用範囲を規定している。即ち、①大統領が別途に定める国民年金除外者②外国人の本国法が、大韓民国国民にとって国民年金に相

応する制度を適用しない場合（相互主義の原則）を除外した国内居住外国人を国民年金の当然適用対象者と規定している。

産業研修生と未登録労働者は、国民年金法施行規則第 55 条により国民年金加入の当然適用対象者から除外されているので、国民年金加入対象ではない。²¹非専門就業在留資格所持者は、全員国民年金の当然加入対象だが、相互主義の原則の適用を受ける。ベトナム・パキスタン・カンボジアには国民年金に相当する年金がないため、この3ヵ国出身の非専門就業者は国民年金に加入することができない。専門技術者と研修就業者は、研修生導入国家から国民年金制度が施行されていれば「相互主義の原則」により研修就業者も国民年金加入が適用される。したがって、研修就業者の国民年金加入は、出身国家により差異がある。研修就業者の出身国のうち国民年金適用対象は、インドネシア・カザフスタン・スリランカ・タイ・フィリピン（返還一時金支給）、中国、モンゴル、ウズベキスタン、キルギスタン（返還一時金未支給）など9ヵ国であり、ベトナム・バングラデシュ・ネパール・パキスタン・ウクライナ・ミャンマー・カンボジア・イランなど外国人に対し年金又は社会福祉税を徴収しない8ヵ国は国民年金加入対象ではない。なお、専門技術者の出身国であるアメリカ・カナダなど韓国と社会福祉協定を締結している国の場合、協定内容により年金を免除されあるいは本国からの納付金額がそのまま認められる。

ベトナム・バングラデシュ・ネパール・パキスタン・ウクライナ・ミャンマー・カンボジア・イランなどの8ヵ国出身の外国人研修就業者たちが主に 3D の業種に就業していることを考慮すると、高い労働災害発生率にもかかわらず、国民年金の障害年金・遺族年金・死亡一時金などの支給を受けることができる可能性が原則ないことは問題として指摘されている。

一方、国民年金に加入した外国人労働者が帰国したとき、返還一時金を受け取ることができるかどうか争点となる場合がある。韓国人が外国に移住する場合、国民年金の一次返還を受けることができるが、外国人は国民年金法第 102 条に依拠し、「外国人の本国法が大韓民国国民に第 67 条から第 69 条の規定により返還一時金に使用する給与を支給するよう規定する場合に、返還一時金を受け取ることができる」と規定している。返還一時金を支給するため社会保障協定が締結された3ヵ国（アメリカ・カナダ・ドイツ）と相互主義の原則によるインドネシア・カザフスタン・スリランカ・タイ・フィリピンなど13ヵ国を含む合計16ヵ国出身の外国人労働者のうち、合法的在留資格を持った専門技術者・非専門就業者・研修就業者のみ出国時返還一時金を受け取ることができる。

中国・モンゴル・ウズベキスタン・キルギスタン・インドなど大多数の国々出身の外国人合法就業者は、義務的に国民年金を納付しなければならない、保険料を返してもらえない。

²¹ 外国人在留資格が文化芸術・留学・宗教・産業研修などである場合、国民年金加入対象から除外される。

このような国出身の外国人労働者たちは、短期就業後帰国しなければならないので、10年以上納付金を支払って60歳に達し、受け取ることのできる年金サービスは、「絵に描いた餅」に過ぎず、問題になっている。非専門就業者の場合、「外国人労働者の雇用などに関する法律」第18条（就業の制限）により、3年の範囲でしか就業活動ができず、3年間国民年金のみ納付した後外国に出国しなければならないので、国民年金のサービスを受け取ることのできる道は原則閉ざされている。このように返還されない国民年金を義務加入にすることは、貧しい国出身の外国人労働者を搾取していることになるという指摘もある。

第1—4—3表 外国人労働者国民年金適用現況（2006年6月現在）

在留資格	区分	国家
非専門就業 (E-9)	当然適用、返還一時金 支給国 (4カ国)	インドネシア・スリランカ・タイ・フィリピン
	当然適用、返還一時金 未支給国 (3カ国)	中国・モンゴル・ウズベキスタン
	適用除外国 (3カ国)	ベトナム・パキスタン・カンボジア
研修就業 (E-8)	当然適用、返還一時金 支給国 (5カ国)	インドネシア・スリランカ・タイ・フィリピン・ カザフスタン
	当然適用、返還一時金 未支給国 (4カ国)	中国・モンゴル・ウズベキスタン・ キルギスタン
	適用除外国 (8カ国)	ベトナム・パキスタン・カンボジア・バング ラデシュ・ネパール・ウクライナ・ミャン マー・イラン

出所：韓国保健福祉部(2006年9月)

イ. 国民健康保険

国民健康保険法は「国内に居住する国民として医療給与法により医療給与を受け取る者及び独立有効者礼遇に関する法律及び国家有効者等礼遇及び支援に関する法律により医療保険を受け取ることができる者」を除外した者が健康保険の加入対象になる（第5条）とし、大韓民国国民ではない国内居住の外国人を適用対象から除外している。しかし、国民健康保険法は外国人等に対する特惠規定をおき、「外国政府が使用者である事業所労働者として健康保険と関連し外国政府と合意に達した場合」と「大統領の定める外国人及び在外国民の場合には、国内居住の外国人を健康保険の任意適用の対象者とする（第93条）」と規定している。外国人労働者は「国民健康保険法」、「外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する指針」、「外国人労働者の雇用等に関する法律」などの基準により国民健康保険

の当然適用者、任意適用者、適用除外者などそれぞれ別々に規定されている。非専門就業者は、国民健康保険が強制加入であり、その他外国人労働者は国民健康保険法第 93 条第 2 項の適用を受け、申請主義で二元化されている。したがって、国民健康保険と関連する外国人労働者の社会保障問題は、任意適用方式及び大統領の定める外国人及び在外国民の範疇から外れた労働者から発生する。

非専門就業者は、全員国民健康保険の加入対象である。「外国人労働者の雇用保険等に関する法律」は、健康保険関連の規定から「使用者及びその雇用されている外国人労働者に対する国民健康保険法の適用においては、これをそれぞれ同法第 3 条の規定による使用者及び同法第 6 条第 1 項の規定による職場加入者とみなす」（第 14 条）と規定し、雇用許可制を通じて入国する外国人労働者は健康保険の当然適用対象者に分類されている。即ち、非専門就業者のうち製造業・農業・沿近海漁業などの企業に雇用されている者は、「職場加入者」として国民健康保険のサービスを受ける。あわせて、雇用許可制特例就業者のうちサービス業と建設業部門に就業している者は、「地域加入者」として国民健康保険のサービスを受ける。

専門技術者と研修就業者及び業界団体推薦産業研修生は、国民健康保険に加入することができる。「外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する指針」は、研修生保護関連の規定で「産業研修生は、産業災害補償保険及び医療保険のサービスを受けることになる」（第 8 条第 6 項）と明示している。一方、この三つの範疇の外国人労働者は、国民健康保険の強制加入対象ではなく任意加入（申請主義）対象である。

国民健康保険の任意加入は、加入率を著しく低下させるだけでなく、各個人の健康保障権を侵害する余地が大きいという点が問題として指摘される。一方、海外投資企業の産業研修生と未登録労働者は、国民健康保険のサービスを受けられない。外国人労働者の健康保障問題を解決して彼らを保護するという次元で、一定期間国内に居住する全ての外国人を国民健康保険に加入させなければならないとの意見がある。

ウ．雇用保険

雇用保険法第 7 条（適用範囲）は「労働者を使用する全ての事業または事業所」に適用するとしているが、第 8 条（適用除外労働者）は「その他大統領令の定める者」を除外すると規定している。雇用保険法施行令第 3 条第 2 項第 4 号は、外国人労働者を適用除外として規定している。しかし、同条項は、適用除外の例外者を明示し当然適用対象者を国内外国企業の派遣労働者（駐在 D-7、企業投資 D-8、貿易経営 D-9 査証保持者）のうち相互主義の原則に立ち外国人の本国法に韓国国民を適用除外しない場合、非専門就業（E-9）²²、居住（F-2）査証保持者、永住権者（F-5）などと明示している。また、同条項は非専門就

²² 製造業は全規模事業所、農業・水産業・沿近海漁業における 5 人以上の事業所が雇用保険加入対象であり、家事労働者は雇用保険加入対象ではない。

業（E-9）・研修就業（E-8）又はその他就業関連の在留資格を持った者と訪問同居者（F-1）、在外同胞（F-4）などに対し「労働部令の定めるところにより、保険加入を申請した者に限る」という規定を通して「任意加入可能な者」と定義している。

雇用保険に加入し6ヵ月以上保険料を納入した外国人労働者は、最長3ヵ月まで失業状態であることができ、論理的には最大2月半の間失業給付を受け取ることができる。²³しかしながら、再就職者訓練など失業者訓練の場合、大部分3ヵ月以上かかるプログラムが多いため、現実的に失業給付と早期再就職手当以外には提供可能なサービスがないと判断される。一方で、専門技術労働者と研修就業者は、雇用保険の任意加入対象者として指定されており、産業研修生と未登録労働者は雇用保険のサービスから除外されている。

エ．労働災害補償保険

労働災害補償保険法第5条（適用範囲）は、「この法は、労働者を使用する全ての事業に適用される」と規定しているため、未登録労働者を含み国内労働市場に参加する全ての外国人労働者が労働災害補償保険の当然適用対象者になる。労働災害補償保険法施行令第3条（法の適用除外事業）は公務員、私立学校教職員、軍人など特種職の年金により保護される者及び事業規模2,000万ウォン未満の零細企業の労働者、家事サービス業労働者などを適用から除外しているが、外国人労働者を雇用しなければならないほど労働力不足に直面している事業所であれば、上記の規模以上の事業所にはなると見なければならないため、適用除外の事業所に雇用されている外国人労働者は、少数であると判断される。労働災害補償保険法施行令第31条6項は、「外国人受給権者が出国することになった場合」障害給与を一時金形態で支給するよう規定している。

外国人労働者の労働災害補償保険適用除外の理由としては、事業主が未登録外国人労働者雇用の事実摘発を憂慮して労働災害処理申請を避け、公傷や非合理的な双方合意を通じて労働災害事故を処理する慣行があり、そして外国人労働者たちが労働災害補償保険自体を知らないことが指摘される。労働災害補償保険に加入した外国人労働者たちのなかにも相当数の労働災害の被害者たちが治療だけ済ませて休業給与・障害給与を受け取れずに追い出された例が報告されており、経済的な問題と解雇の不安などを理由に労働災害の治療を途中で中断し、業務に復帰するケースもあり、申請方法及び手続きなどに対する知識不足により労働災害であると知りながら放置するケースなどが多いことなどが問題となっている。

²³ 雇用保険に加入した外国人労働者は失業後失業給与申請など最小14日以上の行政処理期間を経過すると、7日間分の最初の失業給与を受け取ることができ、それ以降は14日間の求職活動を前提に2週間の失業給与を受け取ることができる。

2. 外国人労働者に対する公的扶助

外国人労働者は、原則的に公的扶助の対象ではない。韓国政府は、労働能力のある者のみ選別し外国人労働者を受入れるとしているため、彼らは韓国人の租税により支給される公的扶助の対象になることができない。しかしながら、国内に居住する外国人労働者たちが労働能力を喪失した場合、又は外国人労働者の家族が時により公的扶助の対象になる場合もある。

例えば、2004年保健福祉部では人権の次元から外国人労働者の生計費と医療費を含めた貧困家庭の緊急生計費（60万ウォン）及び医療費（200万ウォン）を支援した。応急医療基金から応急医療費の負担能力のない外国人労働者に対し、立て替え（返還率3%）をしているが、立て替え規模は2004年1,297百万ウォンであり、05年1,635百万ウォンレベルである。

3. 外国人労働者の子女教育

外国人労働者の国内就業の歴史が長くなりその数が急増しているのにしたが、様々な形態で家族を同伴して入国し居住する事例が多く見られるようになった。家族の一員である子供達が含まれる場合も少なくない。政府は、低熟練労働に従事する外国人労働者の子女同伴を許容していないため、短期訪問査証の発給を受けて韓国に来た子供達はその親同様「不法滞在者」の身分から逃れられない。

ところで、韓国の批准した国連の「児童権利協約」は「児童は人種・皮膚の色・言語・宗教・政治的又は社会的出身等の身分により差別を受けない」と規定している。未成年者として社会の保護を受けねばならない外国人労働者の子女達は、彼らがたとえ「不法滞在者」だとしても不当な差別を受けてはならないということである。しかし、韓国においても現実はずいぶん理想と一致しない。²⁴

親と同伴し入国した外国人労働者の子女達や、後で別に入国した子供達は、ほとんど似通った定着過程を経る。違いがあるとしたら、同伴入国した子供達は韓国社会に適応する過程を親と共に経験するが、親と別に入国した子供達は親達の職場勤務のために一人で適応しなければならないということである。

韓国で外国人労働者は大抵一日10時間以上の過酷な労働を強いられるケースが多い。親達が働きに出ている間子供達は行き場なく一日中部屋の中で生活する。言葉も通じずコミュニケーションもとれないまま狭い部屋で孤独に過ごす環境は苛酷である。このような子供達にハングルを教え、社会に早く適応できるよう手助けする外国人労働者支援団体が少

²⁴ 本項はソル・ドルフン「外国人労働者の職業能力開発と子女教育」（2004）及び同氏からの聞き取りに基づくものである。

しずつ増えてきているようだ。子供達の中には同じ地域に住んでいる母国の友達や外国人労働者支援団体で出会った友達からオリエンテーションを受けたりする子もいる。最小限の適応期間が過ぎれば、学齢期の子供達は学校へ行くよう指導し、彼らより幼い子供達は保育施設や個人に預けられる。

(1) 学校に就学する子女の問題

2001年3月、政府は不法滞在者の子女も小学校の正式入学が可能にするよう方針を変更した。教育人力資源部は初・中等教育方施行令を改正する一方、一般の学校に「不法滞在者の子女が入学書類を提出した場合、人権配慮の見地で入学を許可することができる」との指針を示した。

しかし、多くの一般の学校では依然として外国人労働者の子女の受け入れをためらっている。外国人労働者の子女の入学可否は学校長の裁量であり、問題が発生すれば学校長が全面的に責任を負わなければならないという負担感のために受け入れをしないケースが目立つ。未登録外国人労働者の子供が学校に入学を希望する場合、大多数の学校では他の学校にたらい回しにしようとする傾向がある。子供の居住地を管轄する学校が一つしかない場合には、そうした対象がなくやむなく入学を許可するが、学区が重なる場合であればお互いに押し付け合い、親子を失望させているのが現実である。

その結果、ソル・ドンフン(2006)によると、2003年における未登録外国人労働者の子女のうち「就学年齢代の児童」1,000余名中205名しか就学していないという。就学年齢の未登録外国人労働者の子女のうち約80%は制度的に就学が可能にもかかわらずその恩恵を受けられないでいる。

外国人労働者の子女の就学率が低い理由は外国人労働者の子女やその親が就学を望んでいないためでもあるが、実質的に就学が難しい構造的問題により就学を諦めるためである。ソル・ドンフンが2003年に実施した調査によると、就学年齢の外国人労働者の子女87人のうち25名(29%)は正規の学校に通っておらず、その原因は「お金を稼ぐため」(35%)、「韓国語ができないので」(20%)、「不法滞在の子供であるため」(15%)などの順となっている。

一部の学校では韓国語能力の不足する外国人労働者の子女を障害児のために開設された特殊学級へ入れて韓国語を集中的に教えてはいるが、大部分の学校では正規学級で特別な指導なく一般学生の教科に追いつかせるようにしている。入国して間がない子供達は韓国語をよく理解できないため、多くの恐怖感と圧迫感を覚えて学校生活を送っている。

(2) 子女の就労をめぐる問題

現在、国内外国人労働者の子女達の就労は「就労のために入国し就労した場合」と「学業を続けようとしたが学校に適応できず仕方なく就労した場合」に区分される。学校に通わない子供達のほとんどは、正規であれ非正規であれ就労している。そして相当数の子供達が正規就労とパートの仕事を並行して行っている。パスポートや身分証を確認する雇用主はほとんどいない。学校に通えず労働に従事する子供達の中には学習に対する強い意欲を持つ場合もあるが、現実的にそれを充足させるのはかなり難しい。

このように外国人労働者の子女の教育問題は、今後の韓国社会に及ぼす影響が大きいことが予想されるだけに、社会統合上の重要なテーマとなっている。

4. 民間非政府組織の支援状況

雇用許可制度実施以前、韓国社会の外国人労働者に対する文化生活支援は、160余りに及ぶ民間外国人支援団体と外国人集住地区の一部地方自治団体の活動が全てであり、中央政府次元の支援は全くなかった。

民間外国人支援団体は、主に宗教団体からの支援、民間人の後援会費支援等を財源に、ハングル語教育、外国人労働者共同体支援、各種行事等を行っている。しかし、その活動はソウル及び京畿道の一部地方自治団体等で限定的に行われることが多く、サービスを受けることのできる外国人労働者の範囲もかなり狭いという限界がある。今後、外国人労働者およびその家族が増加することを考えれば、民間非政府組織の活動の拡大、およびそれに対する政府からの支援が期待されるところである。

参考文献

財団法人国際経済交流財団（委託先三井情報開発株式会社）

「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業」報告書(2005)

外務省・国際移住機関共済シンポジウム「外国人問題にどう対処すべきか」

—諸外国の抱える問題とその取り組みの経験を踏まえて—報告書（2005）

ソル・ドルフン、『外国人労働者の職業能力開発と子女教育』（2004）

韓国労働部、*Employment System for Foreign Workers of Korea 2006* (2005)

韓国労働部、*Guide for Workforce Sending Procedures*(2005)

韓国法務部、*Immigration Bureau Ministry of Justice of Korea*(2005)

Kil-Sang Yoo, June J. H. Lee, Kyu-Yong Lee, *Comparative Study on Labor Migration Management in Selected Countries*, KLI, IOM(2004)

Dong Hoon Seol, *Comparative Study of International Labor Migration Management* (2004)

KOILAF, *Interpretation Support Center for Migrant Workers* (2005)

KFSB, *Information on Industrial Training System in Korea* (2005)

KLI, *A Comparative Study on Labor Migration Management in Selected Countries* (2004)

韓国法務部 ウェブサイト

韓国産業人力公団 ウェブサイト

第2章 台湾における外国人労働者受入れ制度と実態

第1節 外国人労働者受入れ制度

1. 政策・制度の変遷

(1) 外国人労働者を受入れるまでの経緯

台湾では、1980年代以降、少子高齢化の進展、国民所得の増加、教育水準の向上など労働市場を取り巻く環境が急速に変化してきた。またこれと連動して若年者を中心に「3K職種」を忌避する傾向も強まっていた。その一方で、当時、台湾当局が進めていた大規模建設プロジェクトを実現させるためには、いわゆる「単純労働者」を相当数確保することが必要不可欠であった。こうした状況に対応するために、台湾では1989年10月外国人労働者の受入れを開始することになった。それ以降、台湾当局は各種の経済指標（経済成長率、失業率、各産業の雇用充足率等）に注意を払いながら外国人労働者の受入れ総量を判断し、いくつかの分野において二国間協定に基づく形で外国人労働者を受入れてきている。なお、外国人労働者の受入れ制度に関しては、1992年に公布された就業服務法及び就業服務法の付則（規則・基準）で規定されている。

(2) 外国人労働者政策の重要ポイント

現在、台湾（行政院劳工委員会）は、以下の点を重要ポイントとして、外国人労働者政策を推進している。第1に外国人労働者の受入れは、「地域で不足している労働者または台湾人労働者が就きたがらない仕事の従事者を確保すること」を原則としている。そのため、受入れ業種と受入れ人数を制限している。第2に外国人労働者の受入れを通じて、「地域労働者の就業促進を図ること」を目標としている。言い換えると、低コストの外国人労働者を受入れることによって、地域産業（企業）の海外移転に歯止めがかかることを期待している。第3に外国人労働者を雇用する前に、「地域での求人活動（労働市場テスト）を実施すること」を徹底している。また雇用主に対して「外国人労働者を雇用する場合、地域労働者と同様に台湾の労働関係法令を遵守すること」を規定している。これにより台湾の雇用主が外国人労働者に過度に依存することがないように配慮がなされている。第4に外国人労働者の賃金の適正化（合理化）を図るために、「労使間における積極的な対話を図ること」を推進している。その他、「外国人労働者の基本的權益を保護すること」、「労働市場のニーズに合わせて就業安定費を適時調整すること」、「外国人労働者から徴収する仲介手数料の引き下げ努力をすること」、「外国人労働者の供給国を

増やすこと」、「外国人労働者の在留管理を強化すること」などが重要ポイントしてあげられている。

(3) 外国人労働者政策が抱える問題

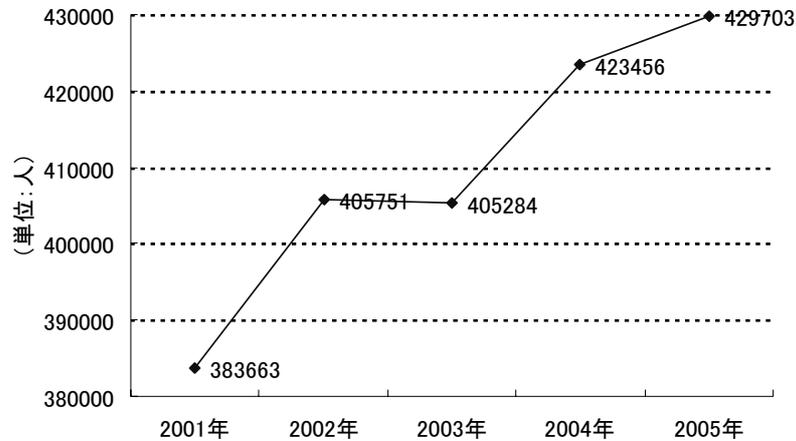
これまで台湾当局は受入れ総量を一定範囲内に納める形で外国人労働者を導入してきたが、外国人労働者の受入れ人数の推移¹を業種別に見ると、台湾の外国人労働者政策はいくつかの潜在的な問題を抱えていることがわかる。例えば、この数年間で製造業務や建設業務に従事する外国人労働者は大幅に減少してきた。当然、この状況は製造業や建設業にとって不利に働く。一部の製造業では工場の海外移転に歯止めがかかなくなってきたおり、また建設業では労働力の慢性的な不足のため、台湾当局による重要公共工事においても工期の遅れが生じてきている。その一方で、この間、介護業務に従事する外国人労働者は急増した。このことは地域労働者から就業機会を奪うだけでなく、地域の介護サービス業の発展も妨げることにもなりかねない。このように全体（受入れ総量）としては外国人労働者に対する依存度に大きな変化はなくても、その内実を見ると台湾の外国人労働者政策は早急に解決を要する問題に直面している。今後の台湾における外国人労働者政策の方向性を注視すべきであろう。

2. 出入国管理制度

台湾の査証は申請者の入境目的及び身分によって、①停留査証②居留査証③外交査証④礼遇査証の4種類に分類される。このうち、②居留査証は長期査証に属するもので、台湾在留180日以上の場合（就労、留学、家族呼び寄せなど）に取得が必要になってくる。また出入境及び移民法（第22条）により、居留査証を取得して台湾に入境した者は、入境日から15日以内に居住予定地の警察局で「外僑居留証」の交付を申請することが義務づけられている。この「外僑居留証」には居留目的や居留期間などが明記されている。第2-1-1図は台湾に居留している外国人の推移を示したものである。ここ数年間増加傾向にあり、2005年には429,703人となっている。

¹ 「外国人労働者の受入れ人数の推移」に関しては第2節を参照されたい。

第2-1-1図 台湾における外僑居留者数の推移



(出所) <http://iff.npa.gov.tw/>

3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 外国人労働者の就労資格

まず初めに就業服務法第46条によると、台湾での就労が認められている外国人労働者は、以下の通りである。

- ① 専門的・技術的業務に従事する者
- ② 台湾当局認可の下、華僑もしくは外国人によって投資・設立された事業の経営者
- ③ 大学等の教員
- ④ 外国語教師
- ⑤ スポーツ監督、スポーツ選手
- ⑥ 宗教、芸術及び演芸に従事する者
- ⑦ 商船、業務船及びその他行政院交通部の許可を受けた船舶の船員
- ⑧ 海洋漁業に従事する者（漁船の船員）
- ⑨ 家政婦（家事サービス労働者）
- ⑩ 台湾当局の重要建設プロジェクト、または経済発展の必要性に鑑み、中央主管機関（行政院劳工委員会）が指定した業務に従事する者
※現在、具体的には製造業務、建設業務、介護業務等が指定されている。
- ⑪ その他、業務の特殊な性質により地域において人材が欠乏し、業務上確実に外国人労働者の就労が必要と認められ、かつ中央主管機関（行政院劳工委員会）が特別案件として指定した業務に従事する者

なお、今回の調査で主として念頭においている外国人労働者は、いわゆる「単純労働者」であり、台湾においては上記の⑧～⑩がこれに対応している。以下では、特に断りのない限り、単純労働に従事する外国人労働者の受入れについて記述をしていく。

(2) 外国人労働者の受入れ人数に関するルール（雇用上限率、新規採用比率など）

台湾では外国人労働者の受入れ人数に関するルールが定められている。言い換えると、外国人労働者を自由に雇用することはできない。ここでは、外国人労働者の受入れ人数が多い製造業務、建設業務、介護業務に関するルールを見ていくことにする。

【製造業務の場合】

外国人労働者を製造業務に従事させる場合、現在、主として以下のようなルールが定められている。

- ①非従来型産業²（ハイテク型）に属する製造業での外国人労働者数は、雇用主が同じ案件で雇用する労働者数に10%を乗じた人数を超えないこと。
- ②従来型産業³（一般型）に属する製造業での外国人労働者数は、雇用主が同じ案件で雇用する労働者数に15%を乗じた人数を超えないこと。
- ③中央主管機関（行政院劳工委員会）が公告した特定製造工程を備えた製造業では、労働者数5名につき外国人労働者2名の雇用の申請が可能。これは雇用主が外国人労働者2名の雇用の申請するごとに台湾人労働者3名を新規採用しなければならないことを意味している。これと同時に外国人労働者数は労働者数の15%を超えないこと。

なお、上記の①及び②に関しては、第2-1-2表にあるように、外国人労働者の雇用上限率を順次減少させる方向にある。また上記の③に関しては、2006年1月に労働力不足が著しい業種として39業種が公表されている。③のタイプでの外国人労働者の受入れ人数の全体枠（20,000人）の決定、39業種の指定、各業種への人数配分等については行政院劳工委員会と行政院経済部を中心に行われている。なお補足であるが、上記のいずれの場合も、台湾人労働者数の算定に関しては労働保険への加入状況で厳密に判断される。また地域内の先住民や身体障害者を雇用する場合は、その1名が台湾人労働者3名にあたるものとして計算されることになっている。

² 非従来型産業に属する製造業は、投資額が10億台湾元以上で、そのうち機器設備と建屋の投資額が5億元以上あること。

³ 従来型産業に属する製造業は、投資額が5,000万台湾元以上で、そのうち機器設備と建屋の投資額が2,500萬元以上あること。

第2-1-2表 製造業務に従事させる外国人労働者の受け入れ人数に関するルール

重大投資製造業(投資額の大きい製造業)		条件(外国人労働者の雇用上限率)
1994年10月～	非従来型産業(ハイテク型)	30%→24%→15%→10%(現在)
	従来型産業(一般型)	30%→24%→20%→15%(現在)
一般製造業		条件
2006年1月～	特定製造工程を備えた製造業(労働力不足の著しい39業種)	①受入れ人数の全体枠:20,000人 ②台湾人労働者3人:外国人労働者2人の割合で新規採用 ③15%(外国人労働者の雇用上限率)

(出所)行政院勞工委員会へのヒアリング時に入手した資料

【建設業務の場合】

外国人労働者を建設業務に従事させる場合、第2-1-3表にある雇用上限率(労働者数に占める外国人労働者の比率)を超えてはならない。また外国人労働者1名の雇用を申請する場合には、台湾人労働者1名を新規採用することが条件になっている。なお、地域内の先住民や身体障害者1名を新規採用した場合は、外国人労働者2名の雇用を申請できることになっている。

第2-1-3表 建設業務に従事させる外国人労働者の受け入れ人数に関するルール

重大建設業		条件(外国人労働者の雇用上限率)
1989年10月～	重大工事	100%→65%→50%→30%(現在)
1994年10月～	重大投資建設業	65%→50%→30%(現在)
2003年12月～	民間百億重投	30%
2005年5月～	専案百億重投	20%

(出所)行政院勞工委員会へのヒアリング時に入手した資料

【介護業務の場合】

在宅での介護の場合は、被介護者1名につき1名の外国人労働者を雇用することができる。また中度以上の身体障害者などを収容する長期介護施設や長期養護施設の場合は、収容者3名につき1名の割合で、慢性病患者などを収容する病院の場合は5病床につき1名の割合で外国人労働者を雇用することができる。なお、外国人労働者の合計数は、介護関連の業務にあたる台湾人労働者の人数を越えてはならない。

(3) 外国人労働者を雇用するまでのプロセス① ～人材募集許可の取得まで～

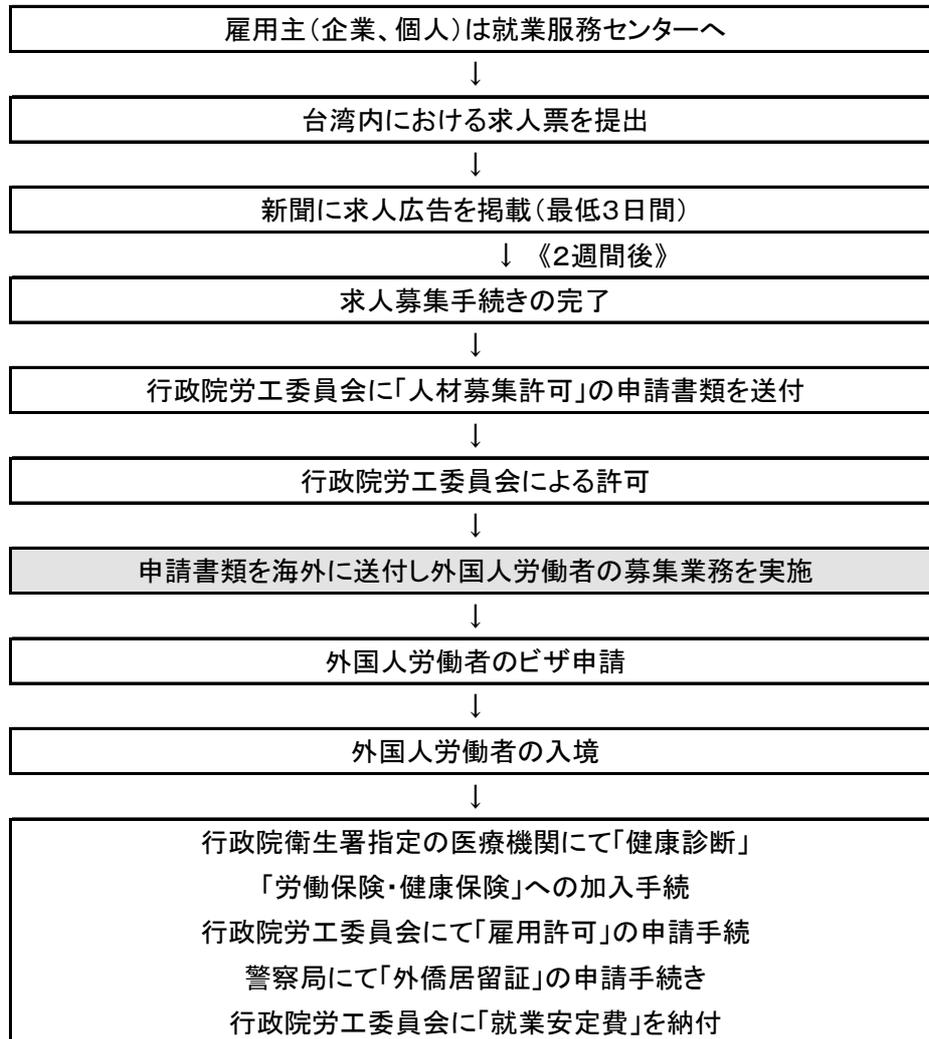
次に外国人労働者を雇用するまでのプロセスについて見ていこう。なお、介護労働者については、その他の労働者と若干異なるプロセスを経るため、第3節で改めて詳述することにする。

外国人労働者を雇用しようとする雇用主は、まず初めに台湾内で求人活動を行わなければならない(第2-1-4図を参照)。具体的には行政院劳工委员会の職業訓練局に属する就業サービスセンターで求人票を提出すると同時に、最低3日間、新聞に求人広告を掲載しなければならない。その後、最低2週間、台湾人からの応募を待つことが義務付けられている。この間、台湾人からの応募があれば、原則的に雇用主は台湾人を雇用しなければならない。もし台湾人からの応募を正当な理由なく断った場合、外国人労働者を雇用することはできない。また直近(2年以内)に台湾人労働者を解雇した場合も同様の扱いになる。

台湾人からの応募が全くない場合、もしくは応募者数が不足している場合、雇用主は行政院劳工委员会に外国人労働者の募集許可を求める「人材募集許可」を申請することになる。この際、特定製造工程を備えた製造業(労働力不足の著しい39業種)や建設業などの場合は、行政院劳工委员会によって、雇用主が台湾人の雇用に関して努力を行ったかどうかのチェックが行われる。具体的には、A企業が外国人労働者〇名を雇用したいとする場合(〇名分の人材募集許可が申請されているケース)、それに見合うだけの台湾人を新規採用したかどうかを確認される。なお、外国人労働者と台湾人労働者の新規採用比率は産業によって異なる⁴。「人材募集許可」が発行された雇用主は、その後の6ヵ月間、外国人労働者を募集する権利を有することになる。

⁴ 新規採用比率の詳細に関しては、第1節3.(2)外国人労働者の受入れ人数に関するルールを参照して欲しい。

第2-1-4図 外国人労働者を雇用するまでのプロセス



(出所)外国人労働者雇用管理法令(行政院劳工委员会職業訓練局)

(4) 外国人労働者を雇用するまでのプロセス② ～外国人労働者の募集方法～

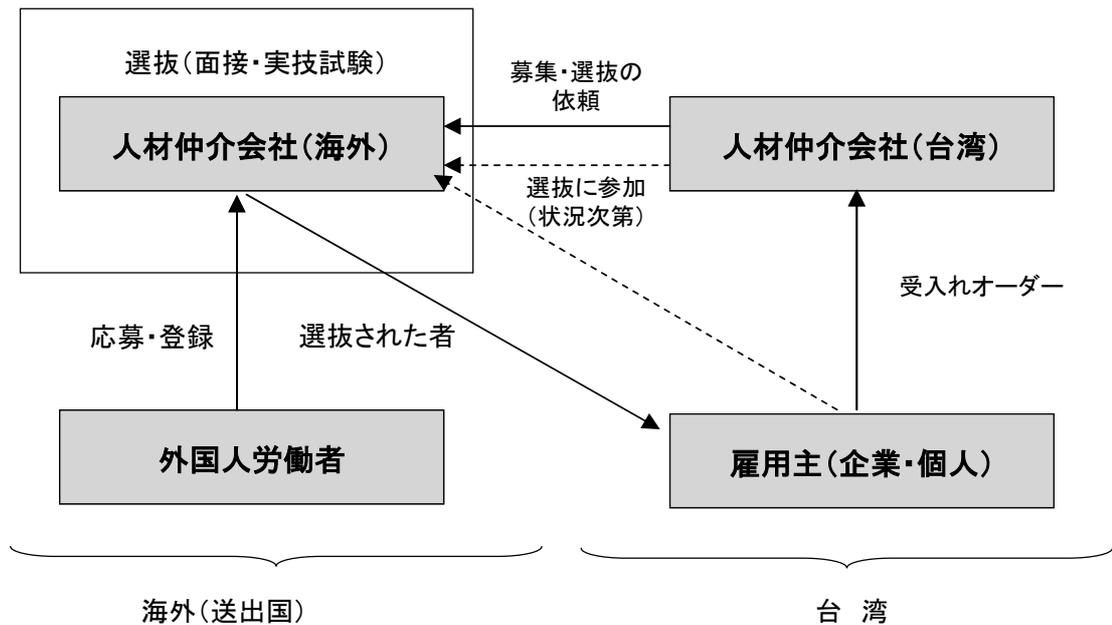
台湾の雇用主が外国人労働者を雇用する場合、一般的には人材仲介会社を利用することになる。「人材募集許可」が発行された雇用主は、台湾の人材仲介会社に外国人労働者の受入れオーダー（申請書類）を提出する（第2-1-5図を参照）。

台湾の人材仲介会社は、外国人労働者の送出国の人材仲介会社（以下、現地人材仲介会社）に候補者の募集・選抜を依頼する。現地人材仲介会社は、応募・登録してきた外国人労働者を面接や実技試験などを通じて選抜する。この際、台湾の雇用主や人材仲介会社も選抜に加わる場合もある。選抜された外国人労働者はビザを取得後、台湾に赴くことになる。

なお、外国人労働者の受入れが成功するかしないかは、現地人材仲介会社の能力に依

存する部分大きい。言い換えると、現地人材仲介会社が優秀な労働力を必要な数だけ集めてこられるか否かにかかっている。そのため、台湾の人材仲介会社は、過去の経験則をもとに、特定の現地人材仲介会社と継続的に取引をする傾向にあるとのことであった。

第2-1-5図 外国人労働者の募集方法



(5) 外国人労働者を雇用するまでのプロセス③ ～台湾入境後に雇用主が注意すべき点～

外国人労働者が台湾に入境した後、雇用主は以下の点に注意しなければならない（第2-1-4図を参照）。

まず第1に入境後3日以内に外国人労働者を行政院衛生署指定の医療機関に連れて行き、健康診断を受けさせなければならない。この時点で健康上に問題がある外国人労働者は台湾で就労することができない。なお、その後、6ヵ月、18ヵ月、30ヵ月というタイミングで雇用主は健康診断の実施を手配しなければならない。

第2に労働保険及び健康保険への加入手続を行わなければならない。ただし労働保険については、外国人労働者を5名以上雇用する場合のみ加入が義務付けられているため、在宅介護や家事サービス労働の場合は、これに該当しない。

第3に入境後15日以内に行政院労働委員会に対して「雇用許可」を申請しなければならない。「人材募集許可」が発行されていても、「雇用許可」が交付されていなければ、当然、違法就労ということになる。

第4に警察局で「外僑居留証」の申請手続きなどに協力しなければならない。この「外僑居留証」は、日本の外国人登録証明に該当する。

第5に行政院勞工委員会に「就業安定費」を納付しなければならない。この納付金は主として台湾人の雇用の安定（職業訓練の実施、就業情報の提供など）に役立てるために活用されており、外国人労働者を雇用する雇用主はその人数に応じて納付が義務付けられている。

第2-1-6表で納付金の詳細をみると、一般製造業の労働者の場合は毎月1人当たり2,000元、重要公共工事の建設労働者の場合は同3,000元、在宅での介護労働者の場合は同2,000元、家事サービス労働者（雇用主が台湾人）の場合は同5,000元などとなっている。なお、昨年度の納付金の合計額は約93億元程度、このうち約82億元が台湾人の雇用対策のために使われている。

第2-1-6表 就業安定費一覧

業 種	1人当たり
一般製造業の労働者	2000元/月
ハイテク型製造業の労働者	2400元/月
一般建設労働者及び漁船の船員	1900元/月
重要公共工事の建設労働者(新案)	3000元/月
在宅での介護労働者(新案)	2000元/月
施設での介護労働者	2000元/月
家事サービス労働者(雇用主が台湾人)	5000元/月
家事サービス労働者(雇用主が外国人)	10000元/月

(出所) <http://www2.evta.tw>(就業安定費注意事項を基に作成)

(6) 外国人労働者の雇用管理上のポイント

次に外国人労働者の雇用管理上のポイントをいくつか説明したい。まず第1に台湾人の就業機会と労働条件を守るために、外国人労働者を雇用する前に妥当な条件で台湾人労働者の募集を行うことが義務付けられているだけでなく（労働市場テスト）、外国人労働者に対する待遇については、台湾人労働者と全く同じ法律や規則（労働基準法、最低賃金など）が適用されることになっている。これにより台湾では雇用主が安易に外国人労働者に依存しないような体制が図られている。なお、今回のヒアリングによると、ほとんどの企業の場合、外国人労働者の基本賃金は15,800元/月とされており、これは台湾の最低賃金に該当するとのことであった。

第2に外国人労働者の雇用期間は2年が上限となっている。雇用期間が終了した際、外国人労働者を継続的に雇用する必要がある場合は、さらに1年の延長を申請することができる。また特殊かつ重大な事情がある場合は再延長を申請することができ、雇用期間は最長6年まで認められている。なお、再延長の申請にあたっては（雇用開始から3年が経過した時点）、外国人労働者は必ず一度台湾外に出境しなければならない。

第3に外国人労働者が社会問題を引き起こさないようにするために、雇用主は様々な面で細心の注意を払わなければならない。例えば外国人労働者を許可された業務以外に従事させてはいけないこと、外国人労働者の仕事場を変更してはならないこと、外国人労働者を定期的に健康診断に連れて行くこと、外国人労働者が3日以上無断欠勤し連絡が取れない場合、行政院劳工委員会や警察局に通報することなどについては特に留意すべきとされている。

（7）人材仲介会社に対する評価制度

外国人労働者の受入れルートは多様であるが、約9割が人材仲介会社を通じてのルートと言われている。そのため、外国人労働者の受入れを円滑に進めるためには、何よりも人材仲介会社が適切に業務を遂行することが必要となってくる。こうした考え方に基き、人材仲介会社に対しては、いくつかの条件が課せられている。まず第1に公司法に則って設立された会社でなければならないこと、第2に会社設立時に「ライセンス料（保証金）⁵」として300万元を銀行口座に準備しなければならないこと、第3に「就業サービスライセンス⁶」という資格の有資格者を雇わなければならないこと、第4に外国人労働者からの不正な搾取を防止するために、人材仲介会社が個々の外国人労働者から毎月徴収する「受入れ管理費」は政府の定めた公定価格に従うことなどである。ちなみに「受入れ管理費」は人材仲介会社が外国人労働者の管理をするための費用として公的に徴収が認められているもので、台湾入境後1年目は1,800元/月、2年目は1,700元/月、3年目は1,500元/月と定められている。徴収した費用は公的機関での各種手続きのサポート、通訳の人件費などに充たにされている。

さらに数年前から行政院劳工委員会は人材仲介会社に対する評価制度を開始した。この評価（抜き打ちによる現地調査）は政労使から集められた約100名のスタッフによって行われ、評価結果（A～Eランク）はインターネット上で公開されている。こうした活動を通じて、雇用主は適切な人材仲介会社を選択することが可能になり、また結果的には悪質な人材仲介会社を淘汰することができると期待されている。ちなみに評価指標

⁵ ライセンスは3年ごとに更新する必要がある。1回の更新ごとにライセンス料（保証金）は100万元ずつ減額される。ただし、その減額はライセンス料（保証金）が100万元になるまでを限度としている。

⁶ 人材仲介業を行う上で必要な知識・能力があることを示す資格。人材仲介会社を設立する際には、その会社規模等に応じて同資格の有資格者を1名～複数名、雇用することが義務付けられている。

は、行政管理、雇用主に対するサービスの充実度、外国人労働者に対するサービスの充実度、緊急時の対応度、雇用主や外国人労働者に対する満足度調査など多岐に渡っている。

昨年度は 695 社に対する評価を実施し、Aランクが 145 社、Bランクが 225 社、Cランクが 162 社、Dランクが 112 社、Eランクが 51 社という結果になった。現在の法律の下では評価結果如何で人材仲介会社の業務を停止することはできないが、行政院劳工委員会としては、将来的には評価結果をA～Cの3ランクに集約し、一定期間Cランクであった人材仲介会社（業務遂行に関して改善が見られなかった人材仲介会社）に関しては、人材仲介業のライセンスを取り消す方向で進めていきたいと考えているとのことであった。しかし、その一方で評価スタッフの信頼性の問題等から、台湾当局が過度にマーケットに介入することに関しては批判的な意見があがってきていることも事実である。

（８）外国人労働者の受入れに関連した金銭の流れ

外国人労働者の受入れ制度のまとめとして、外国人労働者を受入れるにあたって発生する金銭の流れについて整理しておきたい（第2-1-7図を参照）。

まず外国人労働者が台湾に来る前の段階では、以下の金銭の収受が発生する。

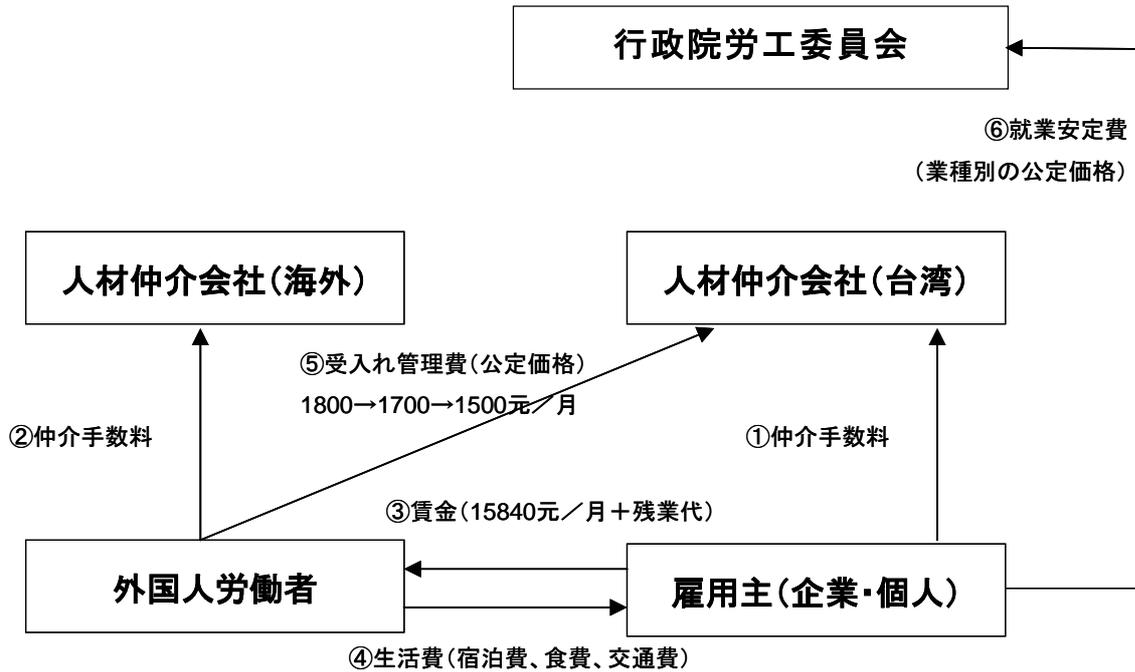
- ①雇用主が台湾の人材仲介会社へ支払う仲介手数料（実勢価格：20,000 元／人）
- ②外国人労働者が現地の人材仲介会社へ支払う仲介手数料（送出国によって異なる）

次に外国人労働者が台湾に来た後の段階では、以下の金銭の収受が発生する。

- ③雇用主が外国人労働者へ支払う賃金（実勢価格：台湾の最低賃金 15,840 元／月＋残業代）
- ④外国人労働者が雇用主へ支払う生活費（宿泊費、食費、交通費など）
- ⑤外国人労働者が人材仲介会社に支払う受入れ管理費（公定価格：1,500～1,800 元／月）
- ⑥雇用主が行政院劳工委員会に納める就業安定費（公定価格：業種別に規定）

このように外国人労働者を雇用する際には、非常に複雑な金銭の流れが発生することになる。そのため、外国人労働者の受け入れにあたっては、様々な面で不正が生じるが恐れがある。台湾当局としては不正の撲滅に積極的に取り組んでいきたいと考えている。

第 2 - 1 - 7 図 外国人労働者の受入れに関連した金銭の流れ



4. 在留管理制度

(1) 外国人労働者の失踪状況・犯罪率

外国人労働者は当初予定していた雇用期間が終了した後、不法滞在者へと移行するケースが多い。2006年7月時点で外国人労働者の行方不明の人数は21,153人となっている（第2-1-8表を参照）。このうちベトナム人が11,129人と過半数を占めており、これにインドネシア、フィリピン、タイが続いている。また外国人労働者の犯罪で検挙された人数は2005年で175人、外国人労働者に占める割合は0.058%である（第2-1-9表を参照）。この割合はここ数年ほとんど一定である。なお、犯罪の内訳としては窃盗が多く、2005年では全体の約6割（105件）を占めている。

第2-1-8表 外国人労働者の行方不明の状況

送出国	行方不明の人数
インドネシア	4,813
マレーシア	1
モンゴル	6
フィリピン	3,093
タイ	2,111
ベトナム	11,129
合 計	21,153

(出所)内政部警政署からの入手資料をもとに作成(2006年7月時点)

第2-1-9表 外国人労働者の犯罪件数

	検挙者数 (A)	外国人労働者 (B)	犯罪人口比率 (C)=A÷B×100
2001年	149	303,605	0.049
2002年	162	303,684	0.053
2003年	139	300,150	0.046
2004年	166	314,034	0.053
2005年	175	303,812	0.058

(出所)内政部警政署からの入手資料をもとに作成(2006年7月時点)

(2) 警察局による治安プロジェクト調査

現在、外国人労働者の在留管理は、行政院内政部警政署（警察局）を中心に行われている。警察局では、外国人労働者が入境後15日以内に申請することが義務付けられている「外僑居留証」の所持状況⁷に関して日々調査を実施し、不法滞在者の摘発を行っている。なお、現在、通常的一般調査以外に、「治安強化プロジェクト調査」という特別調査（2006年3月～翌年2月末）を実施している。この特別調査は、行政院の指示により行われているものであり、不法滞在者の検挙目標（9,500人）が設定されている。検挙目標の達成状況により、次年度の予算が増減する仕組みになっているため、各県・各市の警察局も必死に調査を行っている。

⁷ 「外僑居留証」は原則的に常時携帯が義務付けられている。

検挙された者は各地の収容所に収監される。1回当たり15日間収監でき、無制限で延長することができる。収容所への送致、出境までのビザ手続き、罰金の徴収（オーバーステイの場合は最大1万円）など強制出境に関する一連の手続きは、検挙した警察局が責任をもって担当することになる。一度強制出境させられると、再入境申請をしないと入境できない仕組みになっている。ちなみに収監の条件は出入境及び移民法第36条の中に明記されており、①強制出境を命令したが、何らかの事情で出境までの手続きが間に合わなかった場合②違法入境もしくはオーバーステイの場合③外国政府の指名手配の場合④保護しなければならない場合（暴力を受けた、精神的な問題を抱えているなど）などである。外国人労働者が検挙される場合、その多くは②に該当する。

収監期間が長期化すれば、その間に生ずるコスト（例えば食費は1日当たり120元）が大きくなる。こうしたコストに関しては、外国人労働者（不法滞在者）の雇用主が判明している場合は、行政院劳工委員会を通じて雇用主に請求をすることができるが、雇用主が判明しない場合は、最終的には全て台湾人の税金から賄われることになる。そのため警察局としては、不法滞在で検挙した外国人労働者に関しては、窃盗などの刑事事件を犯していない限り、行政処分として速やかに帰国させるように努力している。

（3）その他の取り組み

さらに警察局では、ラジオ番組などを通じて「外国人労働者の受入れに関するルール（例えば2回目の検挙は刑事事件扱いになるなど）」をアナウンスしたり、市民による情報提供を呼びかけたりしている。検挙に結びついた情報の提供者には5,000元が支給されるなど、不法滞在者の取締りに全力を尽くしている。また現在、「外僑居留証」をICチップ内臓タイプに変更する計画を進めている。ICチップ内蔵型とすることで、外国人労働者の受入れに関係する各機関（劳工委員会、警察局、健康保険局、銀行など）の間で情報の共有・連携がスムーズになることが期待されている。

なお、これまで警察局が行ってきた出入境管理、在留管理などに関連した各種業務は、2006年11月以降、行政院内政部移民署という新たな組織が担当することになっている。この移民署は、2005年11月に採択された出入境及び移民法に基づいて、警察局の一部局であった入出境管理局という組織を格上げして作られる部署である。増加する不法滞在者を管理するために、それに対応しうる行政組織に再編がなされたものと考えられる。

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 台湾の雇用・就業状況

2006年現在、台湾の労働力人口は約1,050万人、労働力率は57.87%、失業者数は約41万人、失業率は3.92%となっている（第2-2-1表を参照）。1989年に外国人労働者の受入れを開始して以降、失業率は徐々に上昇し、2001年以降は4～5%程度と高水準で推移していることがわかる。

第2-2-1表 台湾の労働力関連指標

（単位：千人、%）

年度	15歳以上人口	労働力人口			非労働力人口	労働力率	失業率
		合計	就業者	完全失業者			
1980	11378	6629	6547	82	4749	58.26	1.23
1985	12860	7651	7428	222	5210	59.49	2.91
1990	14219	8423	8283	140	5795	59.24	1.67
1995	15687	9210	9045	165	6478	58.71	1.79
2000	16963	9784	9491	293	7178	57.68	2.99
2001	17179	9832	9383	450	7347	57.23	4.57
2002	17387	9969	9454	515	7417	57.34	5.17
2003	17572	10076	9573	503	7495	57.34	4.99
2004	17760	10240	9786	454	7520	57.66	4.44
2005	17949	10371	9942	428	7578	57.78	4.13
2006	18146	10502	10090	412	7644	57.87	3.92

（出所）<http://www.dgbas.gov.tw/>

2. 外国人労働者の雇用・就業状況

こうした状況の中、第2-2-2表を見ると、台湾内に居留している外国人労働者は約33万人となっている。これを国籍別で見ると、タイが約9万7,000人（全体の29.1%）で最も多く、これにフィリピンが約9万5,000人（同28.5%）で続き、以下、ベトナム、インドネシア、モンゴル、マレーシアの順になっている。また業種別で見ると、製造業が約16万8千人（全体の50.4%）と過半数を占めており、これに介護が約14万7,000人（同44.0%）、建設業が約1万3,000人（同4.0%）が続いている。なお、介護労働者のうち、圧倒的多数は在宅介護に従事している者であり、その数は約14万人となってい

る。一方、漁船の船員や家事サービス労働者の数はごくわずかとなっている。

第2-2-3図は、2002年12月～2006年7月の外国人労働者の増減をまとめたものである。同表をみると、外国人労働者の総量に関しては9,000人増とそれほど大きな変化はないことがわかる。しかしこれを業種別にみると、製造業に関しては12,000人減、建設業では24,000人減と大幅な減少となっているのに対して、介護サービスでは51,000人増と大幅な増加となっている。このように台湾における外国人労働者は、受入れ総量に関しては一定範囲に納められているが、その内実に関してはここ数年の間で大きく変化していることがわかる。

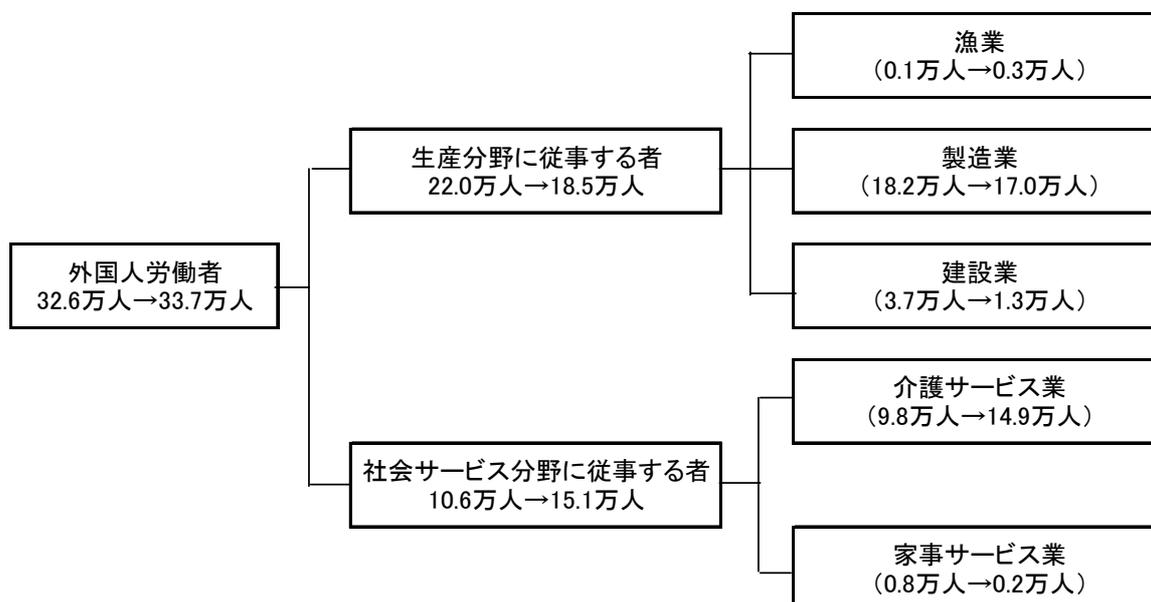
第2-2-2表 外国人労働者の受入れ人数（業種別・国籍別）

（単位：千人、％）

		タイ	インド ネシア	フィリピン	ベトナム	マレーシ ア	モンゴル
合 計	333,593	97,030	62,098	94,992	79,395	11	67
	100.00%	29.09%	18.61%	28.48%	23.80%	0.00%	0.02%
製造業	168,060	83,338	6,456	59,081	19,146	10	29
	50.38%						
建設業	13,422	10,905	45	1,813	658	1	0
	4.02%						
介護労働者	146,602	2,742	53,672	32,004	58,146	0	38
	43.95%						
漁船の船員	3,238	7	1,352	844	1,035	0	0
	0.97%						
家事サービス労働者	2,271	38	573	1,250	410	0	0
	0.68%						

（出所）「外籍勞工權益保護に関する報告書」（行政院勞工委員会、2006年4月）

第 2 - 2 - 3 図 外国人労働者の受入れ人数の推移 (2002 年 12 月～2006 年 7 月)



(出所) 行政院経済建設委員会へのヒアリング時に入手した資料

第 3 節 低熟練外国人労働者受入れの実態

1. 介護労働者の場合

(1) 介護労働者を雇用するまでのプロセス

台湾では身体障害など体が不自由な者がいる家庭及び施設は、外国人労働者を介護労働者として雇用することができる⁸。家庭で外国人労働者を介護労働者として雇用したい場合、まず初めに介護を必要とする者を行政院衛生署の指定病院に連れて行き、医療チームに健康状態の評価を受けることになる。ここで 24 時間の介護がなければ生活できないと判断された場合（障害手帳が発行された場合）、衛生局が管轄する長期紹雇中心（ロングケアセンター）を通じて、台湾人の介護労働者を紹介されることになる。この際、台湾人の介護労働者を雇用すると、政府から雇用主へ 5,000 元/月の奨励手当が支給されることになっている。その後、雇用主がコスト面などで台湾人の介護労働者を雇用することは難しいと判断した場合、外国人労働者を雇用する申請（人材募集許可）を提出するという順序になっている。これ以降は、その他の業種と同じプロセスを経ることになる。なお、5,000 元/月の奨励手当では、雇用主にとって台湾人の介護労働者を雇用し

⁸ 受入れ人数に関するルールについては、第 1 節を参照して欲しい。

続けるインセンティブが働かず、多くの場合、外国人労働者にシフトする傾向にあるようだ。

一方、施設で外国人労働者を介護労働者として雇用したい場合を見てみよう。例えば老人福祉施設では、まず初めに行政院衛生署の指定病院で各老人の症状を調べて、軽度、中度、重度という3段階のケアの必要レベルに分類することが必要になってくる。このうち中度と重度に分類された老人3人に対して、1人の外国人労働者の雇用が許可される仕組みになっており、各病院は症状を証明する書類をもとに、労工委員会に外国人労働者を雇用する申請（人材募集許可）を提出するという流れになっている。これ以降は、その他の業種と同じプロセスを経ることになる。以下では、台北市内にある老人福祉施設で働く外国人労働者の実態について見てみよう。

（2）至善安養センターのケース

【施設の概要】

至善安養センターは、台北市政府社会局が土地、建物、設備などを準備し、民間病院（耕莘病院）が市政府から施設をレンタルする形で運営を委託されている。一般的に、老人福祉施設の運営は、①ベッド数②体の不自由な老人に対するケア数③健康な老人に対するケア数④入居費用などの各種費用⑤保証金などを市政府社会局に申請し、当局から許可を得てから初めてスタートすることができる。このうち、②の数に応じて、看護師や介護労働者の人数が自動的に決まってくる。

当施設には、①養護組②安養組③社会福祉組④行政組⑤総務組と大きく5つのセクションがあり、このうち①と②が老人のケアを主として担当するセクションである。①養護組とは体が不自由で看護が必要な老人をケアする部門であり、②安養組とはそれ以外の老人をケアする部門である。当施設で働く外国人労働者（ベトナム人）は、①養護組での業務にあたっている。①養護組でケアされている老人は150人、これを看護師11人、台湾人の介護労働者13人、外国人の介護労働者23人の体制で面倒をみている。なお、当施設では、養護組を3つのエリアに分類して、台湾人と外国人を混合させるシフトを組んで介護業務にあたらせている。

【外国人の介護労働者に対する処遇の実態】

外国人の介護労働者の賃金は約20,000元/月である。この20,000元という賃金は食費、住居費など生活費を引いた後の金額であるそうだ。これに対して台湾人の介護労働者の場合、28,000～30,000元/月という賃金が支払われている。なお台湾人、外国人を問わず、看護師は3交代制であるのに対して、介護労働者は2交代制での長時間勤務となっている。また外国人の介護労働者は週1日（月4日）のペースで、台湾人の介護労働者

働者 4～5 日に 1 日（月 8 日程度）のペースで休日を取得するようになっている。

当施設には同じ建物内に介護労働者向けの宿泊施設（6 人部屋）がある。外国人労働者は全員がこの宿泊施設に滞在している。この宿泊施設には台湾人の介護労働者も滞在することができるが、台湾人の多くは自宅から通勤している。宿泊施設の門限は 20 時、外国人労働者は、休日には施設外に遊びに出かけることもある。ただしトラブルなどに巻き込まれないようにするために、外国人労働者が外出する際は施設の関係者がボランティアで彼らに同行することが暗黙のルールになっている。

【外国人の介護労働者に対する評価】

当施設では外国人の介護労働者の受入れを 2004 年 7 月 30 日にスタートさせ、それ以降も、継続的に外国人労働者の雇用を申請している。2005 年には 10 名、現在も 6 名の申請を提出している。外国人労働者に関しては、基本的には 2 年＋延長 1 年＝3 年を 1 サイクルとして順次帰国させようと考えている。なお、これまで個人的な事情により 2 年で帰国した者が 1 名だけいた。

外国人労働者を管理する立場の看護師長の話によると、当施設で勤務する外国人労働者は全員が若い女性（20 代）であるが、基本的に大きな問題はないとのことであった。外国人労働者は台湾に来る前に送出国で一定程度語学の勉強をしてきているので、コミュニケーションの面に関してはほとんど問題がないと評価されている。また、実際の介護能力の面に関しては、台湾に来たばかりの頃は、台湾人の介護労働者に比べて若干劣る部分もあるが、実際の仕事を通じて教えれば（OJT を通じて）、すぐに問題ないレベルに到達するとのことであった。働きぶりは非常に献身的であり、台湾人と比べても全く遜色はないと評価されている。

若干問題があるとすれば、介護を受ける老人との関係性についてであり、特に介護の初期段階では老人の家族が外国人労働者を嫌がることも多い。しかし、この問題も外国人労働者の献身的な働きぶりを見るにつれて、次第に解決し、特に問題なく受け入れられるようになってくるとのことであった。看護師長としては、基本的には外国人労働者に関してできるだけ長く当施設で活躍して欲しいと考えている。

（3）外国人の介護労働者の雇用をめぐる問題点

【混迷する長期介護システム】

2006 年現在、台湾の高齢者人口比率は 9.9%（約 230 万人）と非常に深刻な状況になっている。また同比率は 2041 年には 30%を超えるとの推計も出されている。こうした深刻な状況に対応するために、台湾当局は「長期介護システム」の再構築を図る作業を進めている。

この作業の一環として、台湾当局は2006年1月に「外国人介護労働者の申請審査体制と地域内介護サービス体系の整合プラン」をスタートさせた。当プランでは、それまでの外国人の介護労働者の申請手順は地域内介護サービス体系と全くリンクしていなかったという点、そのため介護の必要が生じた一般市民は特に何も考えずに外国人の介護労働者の雇用申請をしているという点に着目した。つまり、一般市民に地域内介護サービス資源に対する理解を深めてもらい、その活用を促したいと考えたのである。同プラン⁹では、介護労働者を雇用する必要性が生じた者は、まず初めに行政院衛生署が管轄する長期紹雇中心（ロングケアセンター）から台湾人の介護労働者の推薦・紹介を受けなければならないという仕組みを導入した。また台湾人の介護労働者を雇用した雇用主に対しては、毎月5,000元の奨励手当を支給し、外国人の介護労働者と台湾人の介護労働者の人件費の差を縮めるなどの取り組みも行われている。

台湾は、このような具体的措置によって、地域内介護サービス資源の積極的な活用を進めたいと考えている。しかし、同プランが実施されて以降も、外国人の介護労働者の増加傾向に歯止めはかかっていない。台湾当局が考える「長期介護システム」が軌道に乗るまでには時間がかかり、それまでは外国人の介護労働者に多くの部分を依存しなければならないということも事実なのである。

【介護サービス業への影響】

台湾は基本的に外国人の介護労働者の受入れに関して縮小方向で考えている。それは台湾が地域内介護サービス資源を開発すること、言い換えると民間企業を奨励して介護サービス業に参入させることを最重要課題として考えているからである。しかし、前述した通り、外国人の介護労働者の増加傾向に歯止めはかかっていない。彼らの存在によって、台湾人の介護労働者に対する需要が抑えられ、介護サービス業に参入しようという民間企業の意欲も大きく削がれている。また体力的に厳しい業務特性も影響してか、台湾の若者は介護業務に従事することを忌避する傾向にある。そのため、台湾人の介護労働者に関しては高齢化の問題も顕著になってきている。このように台湾当局の思惑とは裏腹に、介護サービス資源の開発に関して、その先行きはかなり不透明な状況にあると言える。

【介護サービスの専門性の維持が困難に】

安心な介護サービス体系を構築するためには、介護サービスの専門性を強化し、そのサービスの質を向上させる必要がある。しかし、外国人の介護労働者は玉石混淆で必ずしも必要十分な専門的訓練を受けていない場合もある。現在、台湾人の介護労働者の多

⁹ 同プランでの取り組みは、前述した「介護労働者を雇用するまでのプロセス」にも反映されている。

くは、県・市政府が定めた訓練プログラム¹⁰（学科・実技／90 時間）を受講し、介護関連の資格を有している。しかし、外国人の労働者の場合、送出国において事前研修を行うことが求められてはいるものの、介護サービスの専門性を担保する公的資格などの取得は特に義務付けられていない。つまり、外国人の介護労働者の質に関しては、不透明な要素が多分に含まれているのである。

このような状況下においても外国人の介護労働者の競争力が強いのは、作業時間や賃金といった労働条件が相対的に低いからである。彼らと同じ労働条件では、絶対に台湾人の介護労働者を雇用することはできない。そのような労働条件を望んで受入れる外国人の介護労働者がいる限り、今後、台湾人の介護労働者が介護サービスの専門性を維持することも困難になっていかざるを得ないだろう。

【外国人の介護労働者の逃亡問題】

外国人の介護労働者に関しては、法律で週1日の休日が義務付けられている。しかし、雇用主は外国人労働者が逃亡することを恐れて、週1日の休日については超過勤務手当を支払って残業させる傾向が強い。そのため、介護労働者に関しては365日間働き続けることが一般的となっている。しかし、それでも介護労働者の逃亡率は、他の業種と比べて高いと言われている。その背景は、①製造業等と異なり超過勤務手当が週1日だけしか支払われないため、最終的に手元に残るお金が少ないこと②在宅介護の場合、雇用主と1対1の関係であるため、雇用主以外に管理者が存在しないこと、などの状況がある。外国人の介護労働者を雇用することによって、社会的リスクが増大する可能性があるということを忘れてはいけないだろう。

2. その他の低熟練外国人労働者の場合

(1) 製造業で働く外国人労働者の受入れ実態 -人材仲介会社による管理業務の代行-

【外労管理センターを用いた外国人労働者の一括管理】

前述した通り、台湾の人材仲介会社は、諸外国の人材仲介会社と連携しながら外国人労働者を募集・選抜し、雇用主に引き渡すまでの一連の流れを主たる業務としている。通常の人材仲介会社の業務はここまでであり、その後は、雇用主が外国人労働者の管理（衣食住を含む）を24時間体制で行うことが義務付けられている。

¹⁰ この訓練プログラムは行政院衛生署の委託により、(社)台北県心身障礙者福利促進協会が実施している。

大智国際人力公司¹¹では、こうした雇用主の管理の負担を軽減するために、1994年以降、「外労管理センター」という宿泊施設を地域内各所に設置し、雇用主に代わって外国人労働者の管理を行うというサービスを提供している。ここで言う管理とは、衣食住はもちろん、勤務地への送迎、関係機関での各種手続き、病気時の対応、しつけ教育まで、外国人労働者に関わる全ての管理業務を含んでいる。雇用主は、外国人労働者1人あたり、宿泊費1,500元/月、食事代3,000元/月、交通費1,500元/月、管理指導費1,000元の合計7,000元を支払うことで、外国人労働者の管理を同社に委託する形になる。これらの契約金額は外国人労働者の受入れ人数によって多少上下することもあるそうだ。なお、24時間の管理体制がとられているため、逃亡率やトラブル率は極めて少ないとのことであった。

現在、同社が所有している10カ所の外労管理センターの中で最大規模の「水利外労管理センター」は、敷地面積が1,500坪、教会やバスケットボールコートなどの各種施設も完備されている。門限は22時であり、同社が定めた生活規律さえ守っていれば、外国人労働者の活動を制限するようなことは一切ない。同センターには約900人の製造業務に従事する外国人労働者（フィリピン人）が滞在しており、彼らを合計30名程度のスタッフ（センター長、管理係、指導係、翻訳係、対外業務調整係など）で管理している。なお、外労管理センターは国籍別に設置されており、各センターには各国の言葉を話せるスタッフを常駐させている。

【外労管理センターに対する評価】

外労管理センターを設置する方式は、当然、初期投資額も非常に大きく、また受入れ人数が一定規模以上¹²にならないと採算が合わない仕組みである。そのため、スタート時には成功を危ぶむ意見も多かったようである。しかし、外労管理センターを設置した後、同社の外国人労働者の受入れ人数は飛躍的に増加し、近年ではこの方式を真似る人材仲介会社も複数現れてきている。その結果、人材仲介会社間の競争が激化し、各社の利益率は低下する傾向にあるとのことであった。

同社の総経理はこの方式を「台湾で人材仲介会社が生き残っていくための1つの鍵である」と評価している。ただしこの方式は1企業での受入れ人数が多い製造業や建設業で初めて効果を発揮するのであって、受入れ人数が少ない介護や家事サービスといった分野への導入は難しいであろうとのことであった。

¹¹ 大智国際人力仲介会社は、台北市に所在する大手の人材仲介会社（従業員数100人）である。同社は1993年から外国人労働者の受入れ事業を開始し、現時点では約5000人の外国人労働者の受入れに関与している。この約5000人の外国人労働者の内訳を見ると、製造業で働く労働者が95%、介護労働者が5%となっている。なお、年間売上高のうち外国人労働者の受入れ事業が占める割合は約9割に達している。

¹² 同社へのヒアリングによると一施設で250名以上が採算ラインとのことである。

(2) 建設業で働く外国人労働者の受入れ実態① ー高雄市 MRT 建設プロジェクトー

【プロジェクトの概要】

高雄市 MRT 建設プロジェクトは、KMRT（高雄市政府捷運局）という市政府の組織の下に KRTC（高雄捷運股分有限公司）という会社が設立され、この KRTC が建設工事の発注者となっている（第 2-3-1 図を参照）。さらに KRTC の下に各工区¹³を担当する複数の JV があるという形式になっている。本項及び次項の記述に関しては、複数ある JV の 1 つ前田隆大及び KRTC が管理している外国人労働者受入れセンターでのヒアリング結果を基にしている。

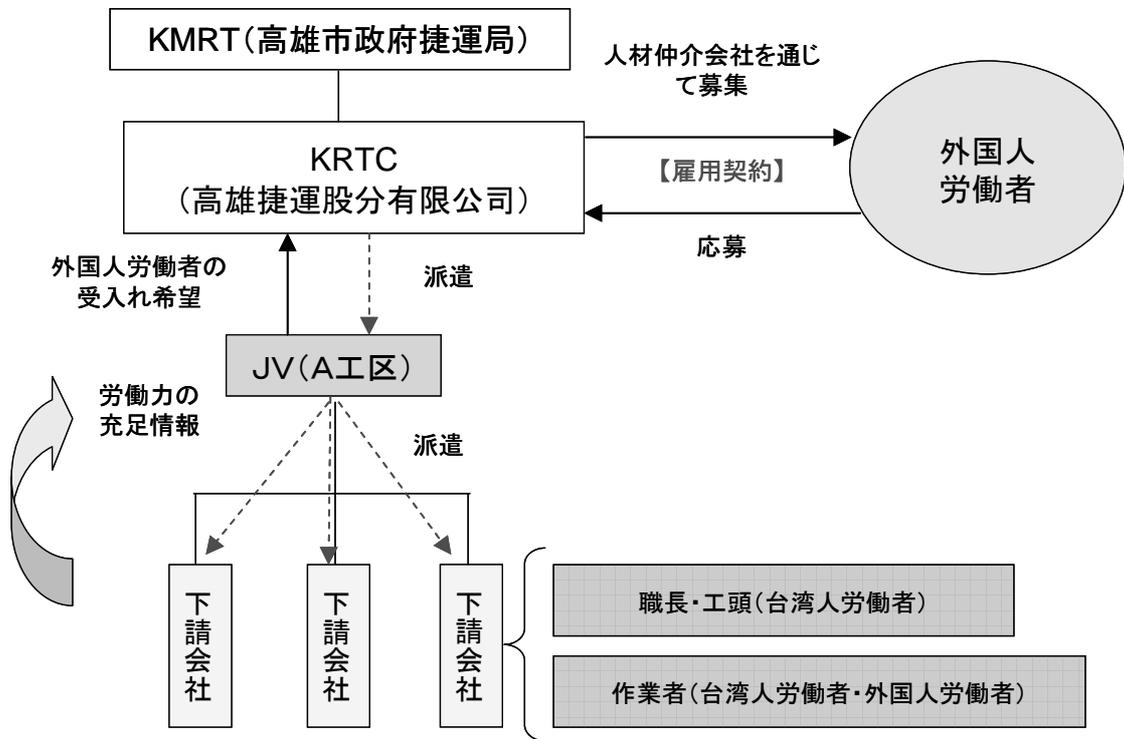
この建設プロジェクトにおいて外国人労働者（タイ人）を受入れ、彼らと雇用契約を結んでいるのは各 JV ではなく KRTC である。各 JV は KRTC に業務上必要な外国人労働者の受入れ希望（職種や人数など）を提出し、KRTC は各 JV から提出された希望を積算し、人材仲介会社に外国人労働者の募集を依頼するという流れになっている¹⁴。なお、当建設プロジェクトにおいても、その他の業種における外国人労働者の受入れの場合と同じく、原則的には台湾内で労働者が確保できないという時のみ、外国人労働者を受入れることができることになっている。

これまで前田隆大では鉄筋工、型枠工の 2 職種に関して外国人労働者の受入れの希望を提出しており、この希望に応じて、KRTC から外国人労働者が派遣されるという仕組みになっていた。ちなみに前田隆大が担当する C02 工区の場合、各駅の建設に必要な労働力の半分弱程度を外国人労働者に依存してきた。もちろん作業の進捗状況によって、この数は変動することになる。現在は、工事は終盤（機電工事が中心）になってきているので、台湾人労働者が増加し、外国人労働者は減少してきている。

¹³ レッドラインとオレンジラインの 2 路線及び操作場を合わせると合計 14 工区になる。

¹⁴ 現在、高雄市 MRT 建設プロジェクトでは外国人労働者の新規受入れを停止している。これは、昨年起こった外国人労働者による暴動事件に端を発している。暴動事件については後述する。

第 2 - 3 - 1 図 高雄市 MRT 建設プロジェクトの概要



【建設現場の状況】

さらに各JVの下には、実際の建設現場での作業を担当する「鉄筋工の下請会社」や「型枠工の下請会社」などが存在している。これらの下請会社は台湾の中小企業である。一般的に下請会社は、それぞれ職長・工頭（台湾人労働者）→作業員（台湾人労働者、外国人労働者の混合）というような階層構造になっている。職長・工頭及び作業員（台湾人労働者）については「契約社員（日雇）」という雇用形態で下請会社が雇用をしており、もし能力が認められれば、次の仕事の機会にも下請会社から声がかかる仕組みになっている。一方、前述した通り、外国人労働者についてはKRTCが雇用をしており、そこからJV→下請会社という流れで派遣されてくる。

実際の建設現場は台湾人労働者と外国人労働者の混合体制であるため、業務を円滑に進めるためには、特にコミュニケーションの問題が重要になってくる。通訳に関しては、以前は人材仲介会社から派遣されてきていたが、最近では下請会社が独自に準備しているとのことである。また職長・工頭など現場の管理者の中には、過去の経験から外国語（タイ語）を話せるようになっている者がかなり増えてきており、下請会社はそのような管理者を選んで雇用する傾向にある。なお、各JVがKRTCに外国人労働者の受入れ希望を提出する際には、事前に下請会社に対して労働力の充足状況について説明を求めているとのことであった。

【外国人労働者の労働条件】

外国人労働者の場合、雇用契約は KRTC との間で結ばれているので、下請会社→JV（前田隆大など）→KRTC→外国人労働者という流れで賃金が支払われることになる。これに対して台湾人労働者の場合、雇用契約は下請会社との間で結ばれているので、下請会社から台湾人労働者へ直接賃金が支払われる。

現在、外国人労働者に関しては、各 JV から KRTC に毎月 29,000 元程度／人の金額が支払われている。もちろん、この金額は各 JV と KRTC の契約によって若干異なる。この金額には、政府に支払う就業安定費 3,000 元／月、生活費 2,500 元（内訳：住宅費 700 元／月、食費 60 元／日×30 日分）、労働保険・健康保険などの保険料 1,500 元／月、若干の税金等の費用が含まれている。なお、食費については前述の金額では賄いきれないため、KRTC が毎月 2,200 元（約 70 元／日）を補助しているとのことであった。前述の 29,000 元からこれらの諸費用を引いた金額、すなわち 22,000 元程度が外国人労働者に毎月支給されている。なお、この 22,000 元の内訳見ると、「基本賃金（15,800 元）＋残業代」という構成になっている。基本賃金（15,800 元）は台湾における最低賃金に依拠しており、また残業代は台湾の労働基準法に則った形で支払われている。残業が 2 時間以内の場合は 88 元／時間、2 時間超の場合は 112 元／時間の残業代となる¹⁵。

なお、こうした正規の賃金とは別枠で、実際の建設現場を担当する下請会社では、外国人労働者のモチベーションを上げるために様々な工夫を行っているようである。具体的には、仕事ぶりに応じて 300～500 元程度を直接支給したり、また食事の際にビールをご馳走したりするなどの扱いである。ちなみに建設業で台湾人労働者を雇用する場合は 2,000～2,200 元／日が相場であるのに対して、外国人労働者を雇用する場合は諸経費を含めても 700～800 元程度／日である。そのため、現場での作業を直接指揮する下請会社としては、前述のような工夫によって多少の追加支出が発生したとしても、その程度で外国人労働者のモチベーションを上げられるのであれば全く問題にならないと考えられている。

（3）建設業で働く外国人労働者の受入れ実態② —KRTC による直接管理—

【KRTC が外国人労働者を直接管理するまでの経緯】

現在、KRTC では「外国人労働者受入れセンター」を設置し、外国人労働者を直接管理しているが、以前は外国人労働者の受入れを担当していた人材仲介会社（華磐公司）が全ての管理業務を代行していた。つまり、前述の大智国際人力有限公司の外労管理センターと同様の手法がとられていたのである。

¹⁵ 残業代の金額は「15,840 元÷30 日÷8 時間＝66 元」という計算式で所定内労働時間における時給を算出し、それに割増率（2 時間以内の場合は 1/3、2 時間超の場合は 2/3）を掛け合わせて求められる。

人材仲介会社（華磐公司）が外国人労働者の管理を代行していた当時、その管理体制は極めて劣悪な状態であったと言われている。そのため、外国人労働者の不満が募り、最終的には大規模な暴動へと発展することになった。暴動後、高雄市政府の命令によって人材仲介会社（華磐公司）は営業停止処分とされ、その結果、KRTC が外国人労働者の管理を引き継ぐこととなった。以下では、KRTC の外国人労働者受入れセンターの実態について見ていこう。

【岡山外国人労働者受入れセンターの概要】

現在、KRTC は高雄市内に3ヵ所（岡山、小港、鳳山）の外国人労働者受入センターを有しており、そのうち岡山では374人、小港では352人、鳳山では271人の外国人労働者が滞在している。なお、人材仲介会社（華磐公司）が外国人労働者の管理を代行していた当時は、岡山の1ヵ所にしか外国人労働者受入れセンターがなく、そこに全ての外国人労働者が滞在していた。このことから想像しても、KRTC が直接管理する以前は、非常に劣悪な環境下で外国人労働者の管理が行われていたことが推測できる。

各センターには、行政管理部、生活管理部、人員配置調整部などのセクションがある。行政管理部のスタッフは会計、人事資料整理、警察局・外交部・大使館などと同関係機関との連携などの業務を担当している。また生活管理部のスタッフは、生活ケア、マインドケア、職長・工頭と外国人労働者間のトラブル処理、給料に関連するトラブル処理、食堂の運営などの業務を行っている。人員配置調整部のスタッフは、各作業現場への送迎や弁当の配送などの業務を担当している。なお食事に関しては、スタッフ組織とは別枠で、外国人労働者をメンバーとした食事委員会を設置してメニューの改善に努めている。

岡山外国人労働者受入れセンターでは、各セクションに9名ずつ、合計27人のスタッフが管理運営にあたっている。センタースタッフの勤務時間は6～23時の間は2交代制で分担しており、23～翌6時は誰かが必ず宿直として残ることになっている。外国人労働者（タイ人）とのコミュニケーションは、タイ人、タイ華僑など、タイ語の話せる人をスタッフ（主として生活管理部で）として採用している。

【外国人労働者・外国人労働者受入れ制度に対する評価】

外国人労働者に対する全般的な評価としては、建設業、特に土木に関しては台湾人労働者よりもむしろ外国人労働者（タイ人）の方が向いていると考えられている。その理由は体力があり、暑さや湿気に強く、善良で服従性が高いからである。変化の少ない仕事に関しては、外国人労働者でも全く問題がないと評価されている。また外国人労働者（タイ人）は残業を好むのに対して、台湾人労働者は残業を好まない傾向にある。台湾人には近隣に家庭があり、家族や子供との時間を大切にしたいとの考え方がるため

あろう。この点から考えると外国人労働者の方が使いやすいという側面がある。さらに外国人労働者はとにかく一生懸命に働こうとする者が多いとのことであった。彼らの多くは台湾に来る前に現地の人材仲介会社に多額の金銭（仲介手数料等）を支払ってきており、また能力的に不適切と判断された場合の帰国費用は外国人労働者自らが負担しなければならない。そのため、彼らの労働意欲は極めて高いものとなっている。

一方、これまで KRTC が行ってきた外国人労働者受入れ制度に関しては反省すべき点もあると考えられている。まず 1 番目は外国人労働者の能力の事前チェックについてである。本来、台湾に来る前に、KRTC が外国人労働者の能力をチェックすべきであったが、実際には人材仲介会社にまかせっきりで KRTC は面接などを行ってこなかった。そのため能力的に問題のある外国人労働者も皆無ではないそうだ。2 番目は外国人労働者の管理体制についてである。前述の通り、これまで KRTC は外国人労働者の管理業務について全く関与せず、人材仲介会社に丸投げの状態であった。その結果、大規模な暴動が発生することとなった。暴動が起きて以降は、①仕事のパフォーマンスの低下（さぼりの発生）②無理な要求の増加③約束を守らない（残業の約束の撤回）などの事態が生じてきたことも事実である。こうした様々な問題は、これまで KRTC が人材仲介会社に過度に依存していたツケであると考えられている。

【外国人労働者の受入れに関する岡山外国労働者受入れセンター長の私見】

岡山外国労働者受入れセンター長は、暴動の直接的な要因は、人材仲介会社の管理、すなわち外国人労働者の生活に対する締め付けが厳しかったことによると考えている。住居空間が劣悪なことに始まり、携帯電話の利用制限、飲酒の制限、粗末な食事と、不満を募らせる要因がありすぎた。また何か問題等を起こした場合は、罰金（1,000 元）の徴収や電気ショックにおける体罰などが行われていたとの報告もある。こうした問題は、KRTC が管理業務を引き継いだ後、全て解消されているとのことであった。

一方、外国人労働者が受け取っている賃金については、暴動前と暴動後でほとんど変わっていない。しかし、センター長は、この賃金水準にこそ、外国人労働者の受入れに関する本質的な問題が潜んでいると考えている。言い換えると「台湾人労働者を保護するための最低賃金（15,840 元）を外国人労働者に同様に適用すること自体に問題がある」との指摘である。センター長の話によると、同センターで働く外国人労働者は毎月 5,000 ～ 6,000 元の賃金でも十分であると考えている者も多いそうである。このように外国人労働者が望んでいる金額と台湾人労働者を保護するための最低賃金の間にはかなりの格差があり、その格差があれば、それを利用して一儲けしようという存在（人材仲介会社など）が出てくるのは当然のことであるとの指摘であった。外国人労働者受入れ制度を考える上で貴重な指摘であるように思う。

【高雄市 MRT 建設プロジェクトの展望】

高雄市 MRT は 2007 年末の完成予定である。しかし、現場レベルでは労働力不足から工期の遅れが懸念されている。労働力不足の最大の要因は、暴動前 1,717 人いた外国人労働者が現在 987 人まで急減してきているためである。暴動直後には外国人労働者が 100～200 名単位で自主的に帰国し、さらに暴動後は高雄市長の命令によって外国人労働者の新規受入れが停止されているため、労働力不足の問題はより一層深刻化してきている。なお、当プロジェクトの工期の短さ（6 年間）も労働力不足の問題に拍車をかけている。

KRTC は他の人材仲介会社とは異なり、外国人労働者の管理業務によって利益を上げようなどは全く考えていない。KRTC の希望は、①高雄市 MRT の早期完成②外国人労働者の早期帰国の 2 点に尽きるとのことであった。

第 4 節 外国人労働者の社会統合

台湾は外国人労働者を「一時的な存在」と考えているため、基本的に彼らを社会統合の対象とは考えていない。しかしながら、外国人労働者の権益を保護するために、行政院劳工委員会を中心に様々な取り組みを行っている。

第 1 に外国人労働者の基本的な権益の保護を目的として、人材仲介会社が外国人労働者から徴収できる「受入れ管理費」の基準の明確化、人材仲介会社に対する評価制度の導入、雇用主による直接雇用の推進活動等の取り組みを行っている。さらに全域 24 ヲ所（スタッフ総数約 100 名）に「命の電話ホットラインセンター」を送出国別に開設し、外国人労働者の各種相談も実施している。

第 2 に外国人労働者の業務上の権益の保護を目的として、外国人労働者についても台湾人労働者と同等の労働法令を適用しているだけでなく、不正な天引きを防止するために雇用主に対して外国語での賃金明細表の作成を義務化する等の取り組みを行っている。さらに最近では中正国際空港に外国人労働者サービスステーションを新設し、外国人労働者が帰国する際、雇用主により不合理な扱い（賃金不払いなど）を訴える場としての活用を開始している。

第 3 に外国人労働者の生活上の権益の保護を目的として、外国人労働者の労働保険や健康保険体系への組み入れを行っているだけでなく、ホームシック対策の一環として各国別の祭りを開催し、外国語の放送を行っているラジオ局への金銭的支援等を行っている。

また非政府組織の取り組みとしては、カトリック教会などが運営する外国人労働者収容センターが全域に 10 数カ所存在し、一時的な宿泊施設を提供するだけでなく、トラブルに巻き込まれた時のケアや対応に取り組んでいるとのことであった。ただし、これらはいくまでも人道的な意味合いのサポートであり、原則的に台湾においては、外国人労働者は社会統合の対象とは考えられていない。

【参考文献】

<http://www.dgbas.gov.tw/>(行政院主計局)

<http://iff.npa.gov.tw/>(警政署外国人在台生活服務)

行政院劳工委员会職業訓練局(2005)『外国人労働者雇用管理法令』

行政院劳工委员会職業訓練局(2005)『直接雇用完全通関マニュアル』

行政院劳工委员会(2006)『外籍劳工權益維護報告書』

佐野哲(2004)『台湾の外国人労働者受入れ政策と労働市場』

一橋大学経済研究所ディスカッションペーパー

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp229/text.pdf>

第3章 マレーシアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

第1節 はじめに

マレーシアの総人口は2613万人（2005年）、労働力人口は1039万8300人、就業者数は999万8100人である。2006年8月の現地調査時点で、約180万人の外国人労働者（就業者数の約18%）が国内にいる。外国人労働者の主な受入れ産業は、農業（主にパームオイルのプランテーション）、建設、家事労働者、製造業である。約70%がインドネシア人である。ただし、上記の人数は登録された外国人労働者であり、この他に違法滞在者が約40万人（移民局推計）（70万人から80万人いるという推計も）がいると推定されている。

政府としては外国人労働者に依存しない経済を目指すとしており、外国人労働者の規模を150万人くらいに減らしたいと考えている¹。一方で2010年には500万人の外国人労働者が必要になるという推計もある²。

以上がマレーシアの外国人労働者を概観する数値である。しかし、マレーシアと一言で言っても全国一様ではないことに留意する必要がある。すなわち、半島部の西マレーシアと島嶼部（カリマンタン島の北部領域、サバ・サラワク州）東マレーシアでは制度的にも実態としてもまったく異なる。二つの国が並存していると言っても過言ではない。このような状況を踏まえて、本稿で「マレーシア」と言うとき、何も断りの無い場合には半島マレーシアを指し、多くの場合、島嶼部マレーシアはこれとは異なるということを念頭において読み進めて頂きたい。

また、マレーシアは、19世紀から20世紀にかけてのイギリス統治時代に多民族（種族）国家を形成したという歴史的経緯をもっている。イギリスの植民地政策によって、19世紀後半以降、中国及びインドからの移住者が動員された。1880年代以降、貧困に苦しむ中国人、特に客家や広東地方の中国人がクアラルンプルやペナンをはじめとする錫鉱山での仕事を求めて移住してきた。また、19世紀終わりから20世紀はじめにかけてゴム産業の急速な成長を支えたのは南インドから動員された労働者であった³。マレーシアの外国人労働者受入れ政策を検討する際、プランテーション労働のインド人、錫鉱山労働者として中国人を念頭に入れて考察する必要がある。マレー系マレーシア人、インド系マレーシア人、中国系マレーシア人と呼んだりするが、現地では単にマレー人、インド人、中国人と呼んでいる。

本稿で扱う外国人労働者受入れ制度は、これらのインド人や中国人の流入について直

¹ 聞き取りによる(2006年8月18日、移民局)

² 2006年8月、人的資源大臣の発言

³ ラジェンドラン・ムース（2002）他より

接扱うわけではない。しかし、外国人受入れを考える上で念頭に入れる必要がある。特に第5節「社会統合」を語る上でエスニシティの問題の深さには段階があることに注意する必要がある。

マレーシアは日本人一般には途上国として認識されているだろう。だが、外国人労働者の送り出し国であるとともに、受入れ国でもある。受入れ国としての側面は本稿の第2節以降で詳述するとして、送り出し国としてのマレーシアは近年ではほぼシンガポールでの在留あるいは通勤であると言ってよい。ただ、1980年代までは数十万人の規模で送り出し国であった。坂井（1992）によれば、1991年末の時点で推定20万人以上のマレーシア人が海外で就労している。滞在先としては、シンガポールの他、オーストラリア、台湾、香港、ブルネイ、日本などが挙げられている。マレーシアはこうした送り出し国としての側面を持ちながら、一方で人手不足を抱え、他方で失業が並存する。そういう複雑で重層的な社会であることを前もって述べておきたい。

なお、調査方法は、まず、先行研究を対象として文献調査及び日本国内の研究者を招いての研究会の実施によって、現行制度の遍歴や背景を把握した。その上で最近の現状の把握と先行研究では捉えきれない詳細な情報の入手のためマレーシアでのインタビュー調査と文献収集を行なった。

以下では、まず第2節において外国人労働者政策受入れ制度の変遷と現状について述べる。次に第3節において、外国人労働者の労働市場、第4節において低熟練外国人労働者受入れの実態について述べる。第5節で外国人労働者の社会統合について述べ、第6節で考察として日本への示唆について述べる。

1. 先行研究のレビュー

外国人労働者受入れ国としてのマレーシアについて調査、研究されたものはそれほど多くない。本調査研究の対象地域となっているマレーシア以外の韓国、台湾、シンガポールに比べればその数は著しく少ない。外国人労働者受入れ制度のアジア諸外国比較で、日本語によるものは、例えば、労働省（1999）や厚生労働省（2003）、財団法人国際経済交流財団（2005）がある。これらにおいて8カ国を対象とした制度比較が行われているが、韓国、シンガポールは含まれているものの、マレーシアは含まれていない。また、佐野（2004）が台湾について包括的に外国人労働者受入れ制度をテーマとして扱っている。しかし、マレーシアに関して、これらの匹敵するような先行研究は、今回の文献調査では確認できなかった。

マレーシアの外国人労働者受入れ制度を主題とする日本語の先行研究を敢えて挙げるとすれば、石井（2000）である。また、労働市場の構造を分析する中で外国人労働者受入れ問題を扱っているものとして吉村（1997）がある。国内地域間の労働移動及び国内

外への労働移動を分析する中で受入れ問題を扱っているのが伊藤（1996）である。いずれも外国人労働者受入れ制度について歴史的背景を踏まえて包括的に扱うという意味では十分なものとは言えない。英文によるものでは、Azizah（2000）、Philai（1992）、Vijayakumari（2004）、Vijayakumari（2006）である。これらは数少ない有意義な研究である。また、業種を特定した研究では、プランテーション部門について吉村（1994）、建設業に関して Suresh et al（2005）がある。インドネシアからマレーシアへの国際労働移動に関する研究として Hugo（1993）があり、サバ州に着目した研究として Kurus（1998）がある。

2. 調査の難しさ

本稿が対象とする領域は、以上のように日本語の文献に限らず、マレーシア国内における研究も少ない。このことについて吉村（1994）は、「マレーシアの外国人については、入国管理関係のデータは公表されておらず、そうした限界からもマレーシア国内でも研究が少な」とする。このような状況は実際に今回インタビューを行った際の研究者の姿勢や態度にも表れていた。インタビュー内容を録音することを拒むばかりか、発言した内容について自分が発言者であることを明記しないよう念を押されることがたびたびあった。また、調査目的や結果がどのように利用されるのか細かく聞かれることもあった。政府によって研究者の研究活動や発言が監視されているという話もある。政府が情報を公開しないことに呼応するかたちで、研究者側も警戒して、所持している情報を公開してくれないといった状況が見受けられる。シンガポールについても多かれ少なかれ同じような状況である。調査に対して開放的で協力的な台湾と韓国、閉鎖的で非協力的なシンガポールとマレーシア、このような調査研究環境の違いを踏まえて読み進めて頂きたい。

第2節 外国人労働者受入れ制度

1. 政策・制度の変遷

（1）制度前、制度創設の経緯

ア 外国人労働者受入れの初期条件

先述のようにマレーシアはイギリス統治時代にマレー人、中国人、インド人を主な構成要素とする多民族国家となった。中国人の割合は19世紀終わりから20世紀はじめにかけて増加し、マレー人を凌駕するまでなった（第3-2-1表参照）。インド人の人口増加率もマレー人のそれに比して高い。ちなみに Hugo（1993）によれば、1930年代はイン

ドネシア人の流入が急激に増加した時期でもある。

第3-2-1表 民族別人口推計

	マレー人	中国人	インド人	その他	合計
1932年	605,521	665,206	324,796	27,380	1,622,903
1935年	643,003	717,614	387,917	28,887	1,777,421
1939年	693,735	937,446	463,139	30,954	2,125,274

出所:ラジェンドラン・ムース(2002)より

1957年の独立後、初代首相のラーマンは民族融和政策を進めたが、中国人の台頭が顕著になり、1969年の総選挙ではマレー系の政党が敗北することになる。その結果、マレー系住民による中国系住民への反発が高まり、1969年5月13日の人種暴動が起きてしまった。暴動を踏まえ、マレー人を主体とする政権は、マレー人と非マレー人（中国人、インド人）の間の格差、マレー人の貧困問題を解消し国内の経済的不均衡を緩和するための方策として5年ごとの国家戦略を展開していった。クリシュナ（1993）によれば、マレーシアにおける外国人労働者問題が、問題として意識されはじめたのは、この時期、1960年代まで遡るとする。

1965年に第一次マレーシア計画（1969年から1970年）が発表され、1971年7月に第二次マレーシア計画が発表され、1972年から新経済政策（NEP）が実施された。この新経済政策の基本理念は、種族と経済機能が固定化した社会構造を解体するとともに、伝統的産業、専門性の低い業種に就いていたマレー人を、近代的で専門性の高い業種へと転換させることにあった。NEPは、1971年から1990年の20年にわたって実施された。政策目標は、（1）民族に関係なく貧困を減少させること、（2）所得、雇用、資本の所有における民族間の不均衡を軽減し、社会構造を再編することの2つであった⁴。つまりNEPは、マレー人を優遇する政策（ブミプトラ政策）であり、労働政策の側面に着目すれば、マレー人の貧困を根絶するための雇用構造の再編をねらいとしていた。NEP実施以前、マレー人の大部分は地方農村地域に居住していた。雇用構造の再編に伴って、業種間、地域間の移動が促されることとなる。農村において小規模工業を育成することが促進されるとともに、農村内部での近代部門への移転、また、農村から都市への移動を促進することとなった⁵。

結果として起こったことは、（1）農業部門、特にプランテーション部門での労働力不足であり、（2）工業化政策による成長は農村からの労働力流入以上に労働力を必要とし、製造業においても労働力不足を生じる結果となった。これが、マレーシアが外国人労働者受入れを必要とした初期的な条件である。

⁴ ラジェンドラン・ムース（2002）他より

⁵ 以上、堀井（1991）、ラジェンドラン・ムース（2002）を参考。

イ 外国人労働者を必要とする背景

(ア) 建設ラッシュ

90年代に入りクアラルンプルを中心にマレーシアは建設ラッシュに沸いた。ペトロナスタワー（通称、ツインタワー）、クアラルンプル新国際空港、プトウラジャヤ新行政都市、サイバージャヤ、巨大ダム建設などプロジェクトが目白押しであった。これらのプロジェクトに呼応してマンションやオフィス、ホテルの建設ラッシュが誘発された。このような建設計画は外国人労働者なしには成り立たなかったと言われている。

(イ) 家事労働者を必要とする経緯

そもそも19世紀のイギリス統治時代には家事労働者の担い手は、中国人やインド人が果たしていた。1930年代頃から男性家事労働者の賃金が高騰し、休暇を与えなければならなくなるなど労働条件が見直されるようになった。使用者にとって負担増となり、その頃、大勢が移民してきた中国人女性が担うようになっていった。その後、中国人、インド人、マレー人が、住み込みや通いなど様々な形態の家事労働を担うようになっていった。新経済政策によって家事労働以外の雇用機会が増えたために、マレーシア人女性が家事労働に携わらなくなっていった⁶。1970年代以降の新経済政策は、女性の就業を奨励するものでもあった。マレーシア人女性が家事労働に従事しなくなったこと、労働力化したこと、また家事労働者の雇用機会が増加したことにより、外国人家事労働者が必要となった。

(ウ) 3K職場を嫌う若年者

先述のとおり、NEPの実施によってマレー人を中心として農村から都市への移動が起こっていたが、マレーシア人の職業観に変化があったことも人手不足を引き起こした要因の一つである。

すなわち、マレーシア人が、プランテーション部門、建設業、一部の製造業、家事労働、一部のサービス業といった賃金が低い職を、割に合わない職であるとして忌避する傾向が見られ始めた。いわゆる3K職場であるが、マレーシアにおいて「3D」と呼ばれている。3Dとは、Danger, Dirt, Difficultの頭文字をとったものである⁷。このような仕事にはマレーシア人は就きたがらない。むしろ失業していることを選択する傾向にある⁸。結果として生じたことは、失業が存在しながらの人手不足という状態である。マレーシアの外国人労働者問題の第一人者であるAzizah Kasim氏は人為的に引き起こされた人手不足と評価している。

⁶ Christine. B. N. Chin(2005)

⁷ 聞き取りによる（2006年8月17日、マレーシア労働組合会議（MTUC））

⁸ ちなみに、失業状態を支える基盤としてクリシュナ（1990）は大家族制度を挙げている。

(2) 制度形成とその後の変遷

マレーシアにおける外国人労働者受入れ問題の歴史的経緯を外観すると、次の3つの段階にわけることができる。まず、1970年代から1989年1月までのフェーズ、次に1997年7月までのフェーズ、最後にそれ以降のフェーズである。第1フェーズは、実態として外国人労働者を受入れていたが、制度化されていなかった時期である。1989年1月にインドネシアとの合意により、公式に外国人労働者が制度として確認されることにより、次の時期に入る。この時期は労働力不足への対応から特定業種／特定職種について、外国人労働者が雇用許可及び就労許可を取得することにより許された。次いで、1997年7月、すなわちアジア経済危機を契機として、従来の制度とは異なる対応をせざるを得なくなった時期である。制度の変遷を第3-2-2表にまとめた。

第3-2-2表 外国人労働者受入れ制度に関する出来事の変遷

1984年5月	インドネシアからの労働力供給協定調印(メダン合意) プランテーションと家事労働者を対象として限定する協定 就労期間は2年間
1988年10月	移民法改正、外国人労働者斡旋に対する罰則強化
1989年1月	外国人労働者不法就労者合法化プログラム(7月まで) 恩赦により、1989年3月31日までに90640人が合法化
1990年9月	インドネシア人不法就労者合法化プログラム、マレーシアとインドネシア 両国で合意
1990年12月	外国人看護婦の雇用を制度化することで検討
1991年	製造業での許可
1991年	外国人労働者雇用に関するガイドライン策定に着手
1991年5月	外国人雇用税(Levy)の課税を検討
1991年10月	外国人雇用に関する包括的方針の発表
1992年1月	2日、製造業への就労を許可(申請受け付け開始) 同日、最大就労期間を3年から5年に延長
1992年1月	合法化プログラム(1994年8月まで)
1992年5月	製造業に関する雇用を実際に許可
1992年5月	恩赦、6月30日まで
1992年9月	外国人看護婦の採用審査はじまる
1992年12月	24日、Levy課税額決定
1993年1月	4日、外国人労働者の労災、SOCISOに代わって労災法適用
1993年4月	12日以降、外国人労働者新規受入れ凍結
1993年4月	外国人看護婦、121人採用
1993年6月	熟練、半熟練に関しての新規雇用凍結を解除
1994年1月	1日、外国人労働者募集の再び凍結
1994年6月	製造業に関する外国人雇用凍結を解除
1994年8月	外国人労働者募集の凍結、一部解除
1994年10月	ワンストップエージェンシーの設置
1995年1月	外国人労働者雇用手続きの窓口、移民局(作業部会)に一元化
1995年7月	15日、プランテーション、建設、製造、ホテルの4部門、就労年限を原則3 年、更に2年の延長可能とする
1996年1月	Levyの倍増
1996年1月	不法就労者合法化プログラム(1996年12月まで)

1996年7月	建設、プランテーション、サービスの各部門で新規雇用を凍結
1997年3月	移民局作業部会を移民局外国人労働者課へ
1997年	サバ州にて不法就労者合法化プログラム
1997年7月	アジア金融危機
1997年8月	20日、新規雇用凍結を全部門に拡大(メイドに関しては3週間後に撤回)
1998年1月	100万人帰還計画発表
1998年1月	建設、サービス部門で就労許可証の更新を打ち切り
1998年	Levyの値上げ(1999年1月から)
1998年	サラワク州にて合法化プログラム実施(2月から3月)
1998年7月	就労許可証更新打ち切り措置をサービス部門について解除
1998年8月	1日、雇用法の改正。EPFへの加入を義務付ける、外国人労働者を雇用した際、14日以内に管轄の労働局に届け出ることが義務化される等の改正。
1998年9月	SOCSOへの加入を義務付ける方針を発表。反発が強く断念。
1998年10月	建設、プランテーション部門で新規雇用を承認(禁止を解除)
1999年4月	6日、一部サービス部門で新規雇用を許可
1999年	Levyの引き下げ
2000年2月	新規雇用凍結措置を一部の業種を除いて解除
2001年1月	バングラデシュ人雇用全面禁止
2002年2月	バングラデシュ人雇用しないよう使用者へ通達
2001年10月	27日、就労許可期間を3年に短縮(5年から3年に短縮)
2002年1月	インドネシア人による2回の暴動が発生
2002年1月	インドネシア人の建設、製造部門での新規雇用を凍結
2002年2月	5日、インドネシア人の依存度を軽減するため、ウズベキスタン、トルクメニスタン、カザフスタン人の雇用を積極的に許可する措置
2002年2月	5日、出身国ごとに就労可能な部門を割り振る措置
2002年2月	ベトナム人の受け入れ方針を発表
2002年3月	20日、不法外国人労働者に対して恩赦を与えると発表(8月1日まで)
2002年8月	移民法改正
2002年8月	インドネシア人、一部条件付で雇用を許可
2003年1月	28日、インドネシア人新規雇用凍結を解除
2003年12月	1日、ベトナムと二国間覚書締結
2004年10月	29日から11月14日まで恩赦を実施
2005年3月	17日、パキスタンと二国間協定締結
2005年7月	Levy引き上げ
2005年8月	「foreign worker insurance scheme」が設けられ、SOCSOは外国人を対象としなくなった
2005年8月	1日からワン・ストップ承認センター設置、雇用許可申請手続きの簡素化
2006年2月	1日、外国人労働者はマレーシアに来る前に、本国での10日間のトレーニングを受ける必要がある。
2006年5月	13日、インドネシアと二国間覚書の締結

出所: Vijayakumari(2004)、移民局資料、移民局での聞き取り、吉村(2004)、New Straits Times 紙等を参考に作成

(注)この表は欄外に出所として示した複数の文献に基づき作成した。これらの文献間では記述内容に整合性がとれないものがいくつか含まれていた。ここでは整合性が取れているもののみ取り上げることとするが、資料の正当性に関する判断が困難な場合があることを踏まえた上でお読みいただきたい。また、全ての事実を把握できていないために、全体を概観すると抜け落ちている事実がある。例えば、受入れ禁止と解禁の時期と範囲について把握できていない事実があるために、厳密に見ると前後でつながらない部分があることも事実である。

当初、本格的な制度がないまま、国境を越えて就労する出稼ぎ労働者を経済的な理由から容認するかたちで対応していた。公式な制度として指摘すべき最初は、1984年、インドネシアとの合意である。これは、マレーシア側からの要請に基づき、特定部門についてインドネシア側が労働者を供給する取り決めである。プランテーションと家事労働者を対象として限定する協定で、就労期間は2年間とされた。その後、同様の合意をフィリピン、タイ、バングラデシュと結んでいる⁹。

1989年1月には不法就労外国人を合法化するプログラムが実施されている。ねらいとしては、主にプランテーション部門において、外国人労働者を雇用することを志向する傾向があり、マレーシア人の雇用機会が失われていることへの対処として、3年に就労期間を区切って承認するものであった。当初7月まで行われる予定であったが、翌年3月31日まで延長され、9万640人が登録、滞在が合法化された¹⁰。

ここまでの経緯からもわかるように、マレーシアの外国人労働者受入れ制度は、制度がないまま現実として就労していた外国人労働者を追認して合法化するかたちで制度の基礎が形成されていった。

1991年6月、外国人労働者のガイドラインの作成に着手し1991年10月の外国人雇用に関する包括的方針の発表を行なっている。当ガイドラインは使用者に対して①社会保障機構(SOCSO)(後述)への加入を義務付けること、②任意で従業員積立基金(EPF)(後述)への加入を勧めること、③外国人労働者を雇用する目的でマレーシア人を解雇することを禁止、④使用者は保証預託金を移民局へ納付すること、などが盛り込まれていた¹¹。ただ、制度自体は5年後に見直すとし、時限的な制度であることをこの時点で示している¹²。

これまで、プランテーションや建設、家事労働という業種に限られていた外国人労働者の雇用であったが、1992年1月から製造業でも雇用できることとなった。手続等を経て実際に審査を経て職場で採用されたのは5月になってからである¹³。その一方で外国人雇用税(Levy)の導入がこの頃から検討されはじめている。シンガポールでは1983年から同制度が導入されており、1991年には2段階の徴収を行い外国人労働者の数量調整の政策手段として効力を発揮していた。ちなみに、2段階の徴収とは、各企業での外国人労働者受入れ枠を35%と40%の2段階で設定し、35%を超える分の外国人雇用については高い水準のLevyを設定するものである。

1992年12月24日、Levyの課税が額決定された。対象業種と額については以下の第3-2-3表を参照されたい¹⁴。

⁹ Vijayakumari(2004)

¹⁰ 『海外労働時報』1999年4月号、日本労働研究機構、インドネシア

¹¹ Vijayakumari (2004)

¹² New Straits Times, Oct. 18, 91、『海外労働時報』1992年1月号

¹³ New Straits Times, May 5, 1992

¹⁴ 1リンギ=約32円(2006年8月現在)

第3-2-3表 導入時の Levy 額（1992年）（単位リンギ・年額）

	熟練	半熟練	非熟練
農業	360	540	720
建設	420	600	900
サービス	360	540	720
製造	420	600	900

技術者	1200
専門家(中間管理)	1800
専門家(幹部)	2400

出所: Vijayakumari(2004)

1992年1月には不法就労者の合法化プログラムが実施され、1994年8月まで受け付けられた。結局、48万3784人の不法就労者が登録された¹⁵。プログラム終了後、コードネーム「Ops Nyah」¹⁶という不法就労者の一斉摘発が行われた。

1993年になって、不法・合法を問わずマレーシア国内で就労している外国人労働者が適正に就労していないことに問題意識が高まったようである。1993年4月12日には新規の外国人労働者受入れを凍結すると発表した。実施までは1ヵ月程度という短い期間であり、経営者側からの批判の声もあった¹⁷。その後、6月には熟練・半熟練労働者の受入れ凍結を解除している¹⁸。

1994年の数ヵ月間は、外国人労働者受入れを凍結、解除、一部解除など政策が頻繁に変更されている。この時期、公式に登録されている外国人労働者は60万人強とされていたが、不法就労者を含めると100万人を超える外国人労働者が国内で就労していると言われていた。増加する外国人労働者への対応が二転三転する時期であった。1月1日、外国人労働者募集の再び凍結、1994年6月、製造業に関する外国人雇用凍結を解除、1994年8月、外国人労働者募集の凍結を一部解除している¹⁹。

1995年に入って外国人労働者を斡旋する業者の問題が顕著となった。不当な斡旋費用を求めたり、本国での契約内容と異なる職場に斡旋するといった問題である。これを受けて、1995年1月には外国人労働者の雇用手続きを移民局のタスクフォースに一元化する決定がなされた²⁰。また、7月15日から外国人就労許可期間の変更が行なわれた。原則5年から3年に短縮し、2年の延長可とする内容である²¹。

1996年には Levy が引き上げられ、外国人不法就労者合法化プログラムが再び実施され

¹⁵ Vijayakumari (2004)

¹⁶ 「Operasi=作戦」「Nyah=出ていけ」の意

¹⁷ New Straits Times, April 28, 93

¹⁸ Vijayakumari (2004)

¹⁹ Vijayakumari (2004)及び青木 (1998)

²⁰ Vijayakumari (2004)及び青木 (1998)

²¹ New Straits Times, Jul. 2, 6, 15, 95、『海外労働時報』1995年9月号

ている²²。

1997年にはサバ州にて不法就労者合法化プログラムが実施された。これは連邦政府とサバ州政府の合同でのプログラム実施であり、25万人の不法就労者が登録された。同年、7月にはアジア金融危機が起こった。マレーシアはアジア諸国の中では比較的影響が少なかったが、経済成長率がマイナスに転じ、失業率が上昇するなどの影響が見られた。その結果、1997年8月20日、外国人労働者新規募集を全分野にわたって凍結することとなった。新規募集を行なわない代わりとして、プランテーション部門での滞在期間を7年に延長、製造部門では6年に延長された。

1998年1月には、建設、(製造)、サービス部門で就労許可証の更新を打ち切り、8月までに更新時期をむかえる外国人労働者に対して、プランテーション部門か輸出志向産業へ転職するか国外退去するかを選択を迫った²³。また、外国人労働者数を減らす目的で、Levyの値上げを決定した(1999年1月から実施)。引き上げ幅は建設・製造において1200リンギから1500リンギへ、サービスにおいて720リンギから1500リンギへというものであった。

1998年8月には家事労働者を雇用する際の条件を厳格化するとともに、家事労働者以外の外国人労働者にEPF加入を義務化した²⁴。使用者は賃金の12%、労働者は11%を拠出することとした。9月には外国人のSOCSO加入を義務化する方針が発表²⁵されたが、強い反発のために実現は見送られた²⁶。

また、1998年8月、雇用法が改正されマレーシア人労働者を保護する目的から外国人労働者を雇用するためにマレーシア人労働者を解雇することが禁じられることが明記された。また、新規に外国人労働者を雇用した場合には最寄りの労働局に14日以内に届け出なければならないとする条項も含まれていた²⁷。

1998年10月、建設、プランテーション部門で新規雇用を承認(禁止を解除)し、新たに12万人労働者が就労を許可された。

1999年にはLevyの引き下げが実施されている。農業労働者、家事労働者は360リンギ据え置き、それ以外の全ての労働者に対して、1500リンギを1200リンギに引き下げであった。同年4月6日にはサービス部門に関する外国人労働者の新規雇用を許可する決定を下している²⁸。

2000年の2月18日には外国人労働者の新規雇用凍結措置を一部業種を除いて解除す

²² Vijayakumari (2004)及び青木 (1998)

²³ New Straits Times, Jan. 9, 98

²⁴ New Straits Times, Sep. 7, 98

²⁵ New Straits Times, Sep. 10, 11, 20, 98、『海外労働時報』1998年12月号

²⁶ New Straits Times, Oct. 9, 15, 16, 98、『海外労働時報』1999年1月号

²⁷ New Straits Times, July 11, 25, 98

²⁸ New Straits Times, May. 8, 1999、『海外労働時報』1999年7月号

ると発表し即日発効している²⁹。

2001年10月27日、外国人労働者の延長を含めた就労許可期間を5年から3年に短縮し、既に滞在期間が3年を超えている外国人労働者を本国に送還すると発表した³⁰。

2002年3月20日には、不法外国人労働者に対して恩赦を与えると発表(8月1日まで)、57万人の未登録労働者が何ら咎めなく帰国することとなった³¹。同年8月移民法が改正され、不法就労者を雇った使用者に対する罰則の強化が主な内容である³²。

2005年7月5日、ワン・ストップ承認センターの設置の発表。外国人労働者に関する閣僚委員会(cabinet committee on foreign worker)³³の会合、2005年第2回(通算第33回)が開催され、この会合において外国人労働者採用プロセスを簡素化することで合意された。2005年8月から業務を開始した³⁴。簡素化の内容については3(2)キにおいて述べる。

2006年2月1日には、事前語学研修が義務化された。外国人労働者はマレーシアに来る前に、本国での10日間のトレーニングを受けなければならなくなった。雇用主(受入れ企業)あるいはエージェント(仲介業者)が行うこととされた³⁵。

2006年8月には、外国人労働者の労働災害に関する新しいスキームが採択されている。「foreign worker insurance scheme」の導入)。その他、2006年の制度改正として、労働者斡旋業者に関する規制の強化などがある。

2. 出入国管理制度

マレーシアの出入国管理は、1963年移民法(Immigration Act)³⁶が根拠法となっている。入国に際して6ヵ月以上の有効期間がある旅券その他の書類が必要である。入国場所として指定されているのは、空路では6ヶ所の国際空港、陸路では7つの州の23ヶ所、航路では13の州で45ヶ所となっている。

マレーシアの滞在許可証は以下のように分類できる。

(1) 訪問・観光

ア ソーシャル・ビジット・パス(社会訪問パス)

社会訪問パスは、観光のための短期滞在のための滞在許可証であり、6ヵ月のパスポ

²⁹ New Straits Times, Feb. 29, March 1, 2000、『海外労働時報』2000年5月号

³⁰ New Straits Times, Oct. 29, Nov. 2, 4, 2001、『海外労働時報』2002年1月号

³¹ New Straits Times, March 21, 2002、『海外労働時報』2002年6月号

³² Vijayakumari (2004)

³³ 内務大臣、産業大臣、人的資源大臣等が出席して年に2回から3回開催される政策決定会合

³⁴ 移民局提供資料より

³⁵ 移民局提供資料より

³⁶ Immigration Actは本稿の趣旨からすれば「移民法」ではなく「入国管理法」と訳されるべきかもしれない。ただ、部局の名称である Immigration Department が通常、移民局と訳されることとの整合性をとるために、「移民法」という訳語を採用する。

ート有効期間があれば、3ヵ月間パスを略して（パスポートに入国日を捺印することに代替することによって）滞在できる。基本的にマレーシア到着時のビザ取得が可能である。だが、次に挙げられている国の国民は到着時のビザ発行が許されていない。すなわち、アンゴラ、ブルキナファソ、ブルンジ、カメルーンなどのアフリカ諸国 21 カ国³⁷と、イスラエル、セルビア、モンテネグロ、カンボジアの計 25 カ国である。

イ 南部タイ人の入国

パダン・ブサルとペリスに訪問目的のタイ人に対して、午前 6 時から午後 10 時までの期間に限定して入国が許されるパス。許可期間は支給されるカードによって異なるが、3ヵ月ものと 1 日のものがある。

（2）就労

ア 雇用パス（無期）

このパスが想定しているのは、海外駐在員の外国人である。高度技能を必要とする職務で、マレーシア人では遂行できない場合に認められる許可証である。

イ 訪問パスによる有期就労

本稿が対象としている半熟練及び低熟練労働者の受入れはこのパスを取得することによって就労することが許される。

ウ 訪問パスによる専門就労

専門家・特定技能者のための滞在許可証である。以下のような類型になっている。芸術家、イスラム教布教者、その他の宗教布教者、その他専門家やボランティア活動のための入国者である。いずれのタイプも 12 ヶ月までは滞在許可され、入国 1 ヶ月前までに申請しなければならない。パスの申請には 60 リンギを要し、ビザの取得料は国によって異なる。

（3）その他の滞在許可

主に、訪問パス（専門職）で滞在する者の同伴者用に「学生パス」や「扶養家族パス」がある。学生ビザは、マレーシアで勉学を希望する者は誰も取得しなければならない

³⁷ この他に中央アフリカ共和国、コートジボワール、トーゴ、コンゴ、ジブチ、赤道ギニア、エリトリア、エチオピア、ギニア・ビサウ、ガーナ、リビア、マリ、モザンビーク、ニジェール、ルワンダ、西サハラが挙げられている。

ものである。学生ビザは毎年 60 リングの手数料がかかる。ビザ申請料に関しては国によって異なるが概ね 100 リングを上回ることはない。ただ、中国とコモンウェルス諸国からの申請者は事前に教育省高等教育局の承諾を得る必要がある。また、中国からの申請者は事前にビザを取得する必要がある。

ちなみに、以上の入国事由の他に次のような滞在許可もある。一定の要件を満たした者に滞在を認める「マレーシア・マイ・セカンド・ホーム・プログラム」³⁸、ニュージーランド国籍を有する者に対して、マレーシア国内で6ヵ月以上働くことができるワーキングホリティプログラム³⁹である。

(4) 入国ルートの類型

吉村（1997）によれば、外国人労働者流入の経路は以下の主に4つのルートが挙げられる。すなわち、(1) フィリピンから東マレーシア（特にサバ州）、(2) インドネシアのカリマンタンからサバ、サラワク州へ、(3) スマトラや他の近隣のインドネシアの島嶼部から半島部（西）マレーシアへ、(4) タイ南部から半島部マレーシアの北部州へ、である。(1)に関して言えば、サバ州のタワウでは、インドネシア側から泳いで入国することは難しいことではないという。また、船を利用すれば、マレーシアと海域で国境を接する地域から入国することも難しいことではない。

また、宮本（2000）によればインドネシアのイスラム教徒へメッカ巡礼の手配、斡旋する業者と外国人労働を斡旋する移民産業は結びついているという。ハジ称号⁴⁰を得るために渡航したものの資金が底をつき、中継点であるシンガポールで不法滞在となりマレーシアに流入して就労するケースがあるという。

3. 外国人労働者受入れ制度

本項では半熟練、低熟練について詳述することを目的とし、高度人材については簡単に触れることとする。

(1) 高度人材

ア 基本方針

マレーシア政府の外国人高度人材に関する方針は次のようなものである。グローバル

³⁸ マレーシア政府のホームページ (<http://mm2h.motour.gov.my/cms/index.php?n=en>)

³⁹ 移民局のホームページ (http://www.imi.gov.my/eng/perkhidmatan/im_ProIstimewa2.asp)

⁴⁰ メッカ巡礼を終えたイスラム教徒への尊称

化の進展に直面し、さまざまな部門で高度な人材を必要とし、マレーシアの人材では職務を全うできないような職務があることを認識している。企業は高度な技能を必要とする職務に外国人を雇いたいと考えていることを認め、無期限の就労パスを付与する。しかし、基本方針はそういった高度な技能を要する職にはマレーシアの人材をあてたいと考えている。

イ 使用者の要件

高技能の外国人労働者を雇用できる企業について、支払い済み資本金において以下のような制限をもうけている。100%ブミブトラ資本の企業は10万リンギ、ブミブトラ資本が100%ではない企業は15万リンギ、ブミブトラ資本とブミブトラ資本ではないマレーシア資本の合弁企業は12万5000リンギから15万リンギ、100%外国資本の企業は25万リンギ、外国資本とマレーシア資本による合弁企業は20万リンギである。

その上で、企業は外国人高度人材を雇用する場合には事前に、委員会に申請を提出し許可を得なければならない。

ウ 雇用許可条件

雇用パス（無期）の条件は、最低契約年限2年、最低賃金月額3000リンギである。ただし、雇用パスの申請をする前に、企業における役職があることが委員会によって認められていることが必要である。

（2）半熟練労働及び低熟練労働に関する基本政策

ア 基本方針

マレーシア内務省移民局（Immigration Department）のホームページ⁴¹によれば、マレーシアにおける低熟練の外国人労働者受入れ制度の基本方針は以下のように表現されている。直訳すると、「マレーシア人に就業機会を提供することが政府の政策であり、外国人従業員の雇用機会をなくすための可能な限りの努力をする。外国人従業員の雇用機会はマレーシアの国としての生産性を向上させることにおける主要因とはならないであろう。しかし、実際には外国人労働者の必要性は否定できない。よって、外国人労働に関する国家政策は国のニーズに合っているものである。」

今後の方針としては、現在、約180万人の外国人労働者を150万人ほどに抑えたいと考えている⁴²。

イ 政策の類型

今野（2006）によれば、永住目的で無期限の滞在許可を取得した外国人を除くと、外

⁴¹ http://www.imi.gov.my/eng/perkhidmatan/im_Separa.asp（2006年12月1日現在）

⁴² http://www.imi.gov.my/eng/perkhidmatan/im_Separa.asp（2006年12月1日現在）

国人労働者受入れ制度は、次のような枠組みで分類できる。すなわち、「就労許可が必要のない就労」と「就労許可が必要な就労」があり、さらに後者は、「労働市場テストが免除される就労」と「労働市場テストが必要とされる就労」に分かれる。この分類に従えば、マレーシアは外国人が就労する場合に必ず就労許可が必要であり、かつ労働市場テストを経なければ当局からの就労許可がおりない制度になっている。

クォータの設定の有無については、外国人雇用委員会で雇用許可に関する数量の目安を設定しているため、基本的には政策として存在する。しかし、何らかの基準やビジョンがあって設定されているのか疑わしい。なぜなら、決定された方針を業界団体等の圧力によって数日後に変更をするようなことがあるからである。

外国人雇用税（Levy）の有無については、先述のとおり 1992 年から実施している。外国人労働者数の数量制限を目的として額を変動させている。

ウ 政策立案決定のプロセス（組織・機構）

先述の政策立案する外国人労働者に関する閣僚委員会は、年に 2 から 3 回開催される。また、事務レベルの会議は毎月行われている。一方で、州レベルには法規委員会（legal committee）が設けられている⁴³。

エ 外国人就労が許可されている産業部門⁴⁴

マレーシアにおいて外国人を雇用できる産業部門は限定されている。製造業、プランテーション部門、建設業、サービス業である。サービス業とは、飲食店員や清掃人、クリーニングなどが対象となっている。

オ 使用者の要件

下記の要件を満たしている企業が外国人労働者雇用を申請することができる。

輸出主導型の企業の場合は、年間輸出額が 5,000 万リンギ以上、または売上高に占める輸出割合が 50%以上で、マレーシア人と外国人との比率を 1 : 3 とすることなどが挙げられる。

また、非輸出型の企業に関しては、払込資本金が 10 万リンギ以上で、かつ売上高が年に 200 万リンギ以上で、マレーシア人と外国人との比率は 1 : 1 であること。ただ、電機・電子部門は例外とされており、マレーシア人と外国人との比率を一律で 2 : 1 とするよう定められている。

ただ、個別具体的に言えば、工場の規模や業種によって外国人労働者の雇用許可の割合が異なる。移民局によれば、政府の基本的な政策としてはマレーシア人労働者 = 1 に、

⁴³ 聞き取りによる（2006 年 8 月 18 日、移民局）

⁴⁴ 聞き取りによる（2006 年 8 月 18 日、移民局）

対して外国人労働者＝1である。だがこれも産業によって異なる。例えば、現地調査でインタビューを行なった日系企業では30%と人的資源省から決められている⁴⁵。一方、プランテーション部門は地域によっては100%外国人労働者に依存している場合もある⁴⁶。業種の適用範囲は以下の通り。

(ア) 製造業の適用範囲

全ての輸出志向製造業が対象となる。生産量の50%以上は輸出向けであることが要件となる。非輸出部門に関しては下記のものに当てはまる。木材、家具、ゴム産業、プラスチック産業、食品加工、建設資材、鉄鋼・鋳業、セラミック産業、繊維産業、エンジニアリングなどである。

非輸出部門に特に課されている要件は以下の通りである。総売上高が200万リンギ以上であり、払い込み資本金 (minimum paid up) が10万リンギ以上であることである。

(イ) プランテーション部門の適用範囲

プランテーション部門はとりわけ穀物、食品、草花栽培、畜産、養殖といった部門を対象としている。

(ウ) サービス産業

サービス産業の中でもとりわけ次の部門を対象とする。すなわち、レストラン（一般従業員やコック、皿洗い、清掃係）、ただし、ウェイターやウェイトレス、会計係として働くことは許されていない。清掃業務、ただし、洗車（バスを含む）やガソリンスタンドでの清掃、その他メンテナンス用務は許可されていない。その他、港湾や空港での荷役、介護施設、洗濯業、ゴルフクラブ（キャディのみ）、リゾート施設（ベナンを除く）が許可されている。

カ 出身国別の許可されている部門

外国人労働者は出身国別に就労する業種が設定されている。詳細は第3-2-4表を参照されたい。

ただ、これは半島（西）マレーシアについての規定である。以下のような地域別の特例が設けられている。

⁴⁵ 聞き取りによる（2006年8月18日、日系企業）。電子部品製造のメッキ工場の場合。業種によって、高度技術を要する場合や事業拡大が見込まれる場合には外国人労働者の雇用率が引き上げられる傾向が見られる。

⁴⁶ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

第3-2-4表 出身国別の就労許可分野

国名	部門
インドネシア タイ カンボジア ネパール ミャンマー ラオス ベトナム フィリピン	製造業、サービス業、 プランテーション部門、 建設業のみ
トルクメニスタン ウズベキスタン カザフスタン	製造業、サービス業、建設業のみ
インド	サービス業(レストランのコック)、 建設業(高電圧ケーブル労働者)、 プランテーション部門のみ

出所: 移民局提供資料(2006年8月18日入手)

(ア) サバ州の特例

サバ州では、インドネシア人あるいはフィリピン人のみ雇用することが許される。労働者の有期就労許可申請を提出する前に、使用者の資格要件を整えるために雇用許可をサバ労働局に申請しなければならない。また、サバ・インドネシア外国人労働委員会によりインドネシア人の割り当て承認を得なければならない。

(イ) ラブアン連邦領域

ラブアン連邦領域では、インドネシア人、フィリピン人、タイ人、バングラデシュ人、パキスタン人のみ雇用することが許される。

(ウ) サラワク州

サラワク州では、使用者はサラワク労働局の雇用許可と雇用割り当てを取得しなければならない。

キ 外国人労働の許可申請の手続（使用者の義務）

国人雇用申請書に必要な書類は就労候補者、使用者ごとに一通ずつ作成し、プトラジャヤ⁴⁷の移民局へ送付する必要がある。現に雇っている外国人労働者の代替は、雇っていた労働者が自国に帰ったり、死亡した場合という事由にのみ認められる。ただし、外国人労働者の代替はインドネシア人、タイ人、カンボジア人という国籍のものに限る。た

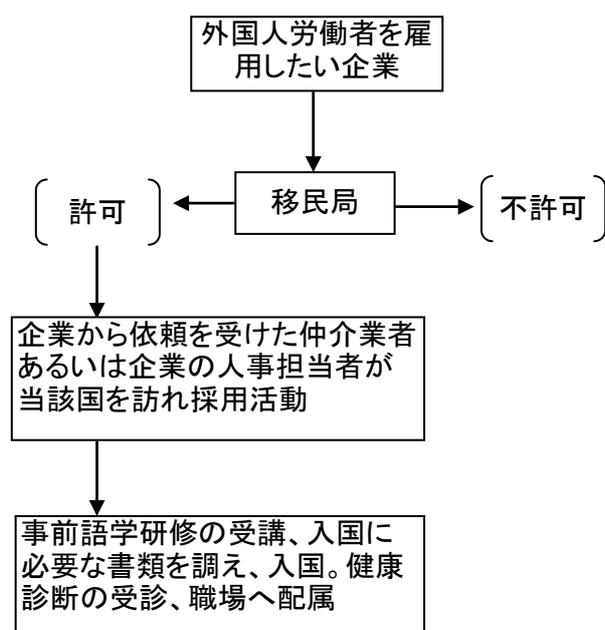
⁴⁷ クアラルンプル郊外に位置する行政機関の集積地

だ、特定のケースでは上記の国籍以外でも代替が認められる。それは、紅茶やゴムプランテーションで働くスリランカ人、工具メーカーに勤務、あるいは建設業の高電圧ケーブル設置用務に従事するインド人などである。

また、使用者は企業名や所在地を変更する場合には書類の提出が必要であり、定められた書類を提出することにより外国人労働者を一時的に配置換えすることができる。外国人労働者が逮捕された場合には、その使用者は移民局の外国人労働課に届け出なければならない。ちなみに使用者は外国人労働者が健康診断で異常ありと判断された場合、既に納付した Levy の返納を求めることができる。

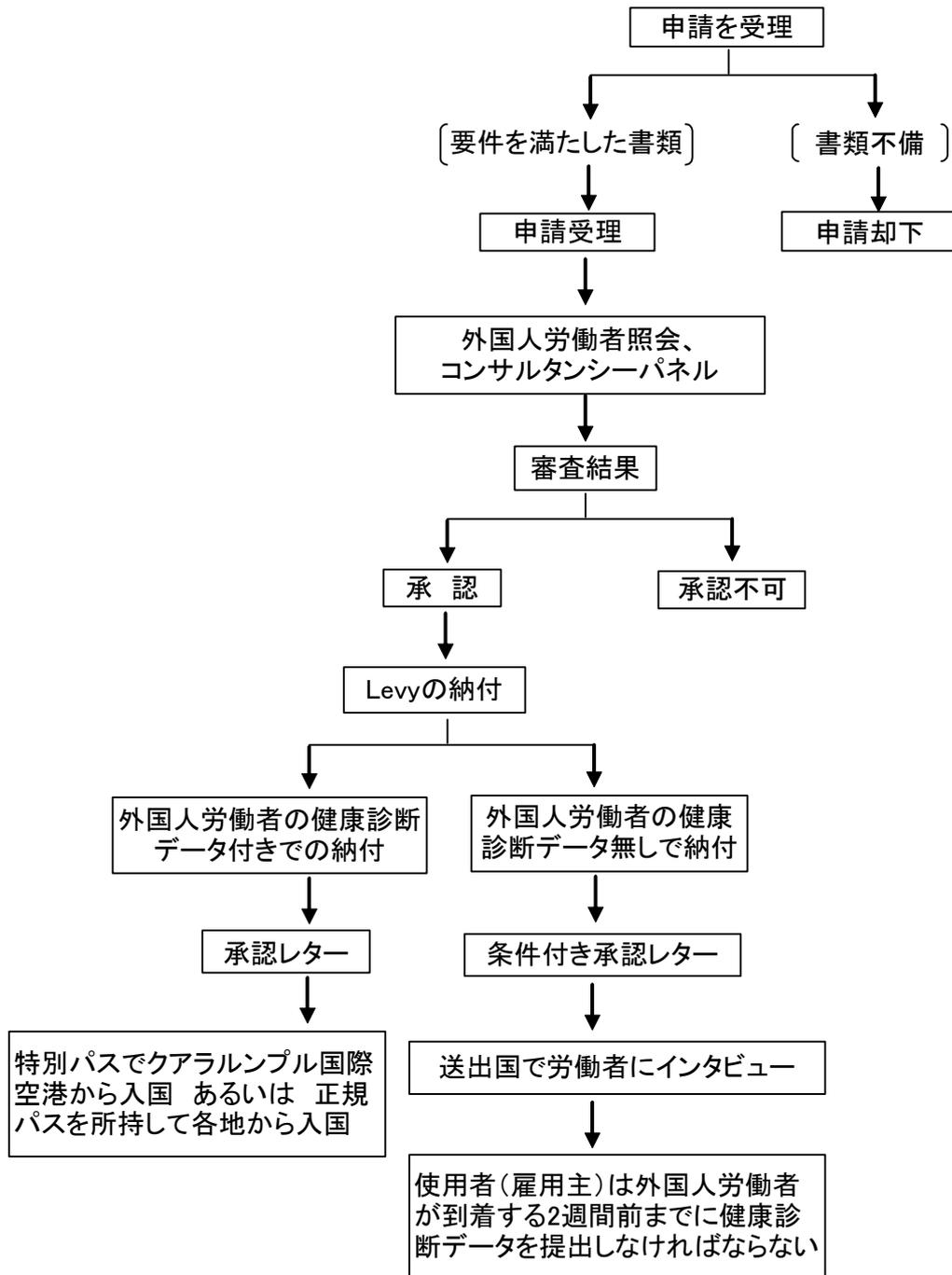
外国人労働者を雇用したい企業が行う手続きの概要を示したものが第3-2-5図である。移民局での手続きの詳細を示したものが第3-2-6図である。

第2-2-5図 外国人労働者採用手続き



出所:聞き取り結果より筆者が作成

第3-2-6図 外国人労働者採用手続きの過程



出所：移民局提供資料より(2006年8月18日入手)

外国人労働者を雇用する場合に、後述の新制度が実施される以前は各種の書類をそろえて数々の機関に申請しなければならなかった。煩雑な作業のため、3から6ヵ月の時間を要するものであった⁴⁸。使用者はまずマレーシア人を対象に採用活動を行なう必要があり、それでも求職者がいなかったことを示す書類を添付する必要がある。数ヵ月もの時間を要するのは縦割り行政による弊害だとされていた⁴⁹。このような手続きの遅延を解消するために2005年8月1日、内務省外国人管理課（Foreign Worker Management Division）の管轄下にワン・ストップ承認センターが設けられた。複数の機関にまたがる申請手続きを一箇所に集中し手続きを簡素化するものである。新しい制度の下での提供される行政サービスは、第3-2-6図に示したような許可申請のプロセスに従って進められている。

承認は申請した日のうちに承認の可、不可を通知するようになった。新しいシステムの下、関係機関（経済産業省、建設業協会、労働局と内務省）の事務官がワン・ストップ承認センターに配置され、すべての事務官が審査員（パネリスト）として申請手続きに当たる。

パネルによる審査の結果、承認を受けたら、使用者は48時間以内にLevyを納付する必要がある。その上で、条件付、条件なしともに、レターを1日から3日以内に受理できることになっている。また、健康診断を添付してLevyを納付した場合には、承認レター受理から、早ければ1日、遅くとも7日間で外国人労働者をマレーシアに入国させることができる⁵⁰。

内務省は企業からの申請を週に1回、受け付ける。使用者はどの国の外国人を雇用したいのか希望国名も指定して申請することが可能である⁵¹。

このプロセスに従って、実際に2005年8月1日から11月9日までの間に、6655件の申請が許可され、845件が却下され、13件が保留であった。受入れ許可が下りた労働者数は8万406人、納付されたLevyの額に換算して6307万1168リングギであった⁵²。

外国人労働者雇用申請手続きには健康診断の結果が必要である。この健康診断は外国人労働者健康診断協会（Foreign Workers Medical Examination Monitoring Agency = FOMEMA）⁵³が行っている。当協会は1997年12月に設立された団体で⁵⁴、マレーシア政府によって外国人労働者の健康診断の実施状況の管理監督の任務を付与されている⁵⁵。

ク 外国人労働の雇用許可期間

基本的に外国人を雇用できるのは3年である。その後、更に雇用したい場合、毎年の更新が必要で、5年まで可能である。

⁴⁸ 聞き取りによる（2006年8月18日、日系企業）及びAzizah（2000）を参照

⁴⁹ 当機構委託調査員からの情報

⁵⁰ クアラルンプルで開催された中小企業向けセミナー資料参照（当機構委託調査員より提供）

⁵¹ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

⁵² 移民局提供資料より

⁵³ ホームページ・アドレス：<http://www.fomema.com.my/>

⁵⁴ Vijayakumari（2004）

⁵⁵ Kurus（1998）

5年以上に延長したい場合には、使用者は全国職業訓練委員会、人的資源省、マレーシア建設業発展委員会によって当該労働者が熟練労働者であると認定されなければならない。すなわち、(1)「マレーシア熟練証書」レベルのIあるいは2、(2)全国職業訓練委員会の認定する熟練労働者証書、(3)建設業発展委員会の認定するスキル熟練証書(SKK)または熟練外国人労働者証書、のいずれかを取得しなければならない。

ケ 外国人雇用のための費用

(ア) 外国人雇用税 (Levy) の額

外国人労働者は Levy を支払わなければならない。労働者、使用者どちらが支払うのかは定められていない。「Levy の支払いは労働者でも雇用主でも構わない⁵⁶。」法令上はどちらが負担しても構わないが、実態は労働者が負担することが多い。ただ納付自体は使用者が代行して行う場合が多いようである。業種や地域によってその額は異なる。Levy の額は外国人労働者の数量調整の手段として用いられることもある⁵⁷。予算編成の際に額が決定される。最近では、2005年に倍増した⁵⁸。Levy の額については第3-2-7表を参照されたい。

第3-2-7表 業種別 Levy 額

(単位:リンギ)

産業・部門	料 率	
	半島マレーシア	サバ・サラワク州
製造業	1200	960
建設業	1200	960
プランテーション	540	540
農業	360	360
サービス		
レストラン	1800	1440
クリーニング・清掃	1800	1440
荷役	1800	1440
宝石商	1800	1440
洗濯	1800	1440
ヘアースタylist	1800	1440
小売	1800	1440
衣類取引	1800	1440
介護	600	600
観光	1200	960
その他	1800	1440

出所:移民局提供資料(2006年8月18日入手)

⁵⁶ 聞き取りによる(2006年8月18日、移民局)

⁵⁷ 聞き取りによる(2006年8月18日、移民局)

⁵⁸ 『Economic Report 2005/2006』

(イ) ビザ申請料及び保証金

ビザ取得に要する費用や逃亡を防ぐ目的で政府に預託される保証金は、外国人労働者の国籍別に異なる。保証金は強制送還させる際に要する費用としての意味合いが強い。渡航に要する額に沿って決められている⁵⁹。出身国別のビザ申請料と保証金については下記の第3-2-8表を参照されたい。

第3-2-8表 新規雇用申請及び更新手続きに係る国別ビザ申請手数料と保証金額

(単位:リンギ)

国籍	ビザ	保証金
インドネシア	15	250
バングラデシュ	20	500
ミャンマー	19.5	750
インド	50(1回のみの入国)	750
	100(複数回の入国)	
ベトナム	13	1500
フィリピン	36	1000
カンボジア	20	250
ネパール	20	750
タイ	無料	250
パキスタン	20	750
トルクメニスタン、 ウズベキスタン、 カザフスタン	20	1500
ラオス	20	1500
スリランカ	50(1回のみの入国)	750
	100(複数回の入国)	

出所:移民局提供資料より作成(2006年8月18日入手)

コ 家事労働者雇用に関するガイドライン

移民局のホームページ⁶⁰は、家事労働者に関して特に下記のようなガイドラインを提示している。

(ア) 概要

使用者に課されている要件は以下の通りである。住所を移民局に届け出なければならない。使用者は育児を要する子供がおり、病気療養の必要な両親がいなければならない。使用者とその配偶者は職に就いていれば、その家族は家事労働者を1名雇うことができ

⁵⁹ 聞き取りによる(2006年8月18日、移民局)

⁶⁰ http://www.imi.gov.my/eng/perkhidmatan/im_Separa.asp (2006年12月1日現在)

る。家事労働者はインドネシア人、フィリピン人、タイ人、カンボジア人、スリランカ人に限られる。雇用延長のためには雇用許可が失効する3ヵ月前に移民局に申請しなければならない。用務が終わった場合、使用者は家事労働者を自国に帰らせる責務がある。

使用者は、保証金、ビザ取得料、就労許可、Levyの支払義務がある。フィリピンやスリランカからの家事労働者を雇う場合、収入が5000リンギ以上、インドネシア人、タイ人、カンボジア人を雇う場合には、3000リンギ以上なければならない。

非イスラム教徒の使用者がイスラム教徒の家事労働者を雇う場合、宿舎を提供しなければならない、イスラム教徒にあるまじき行為をさせてはならない。犬や豚を扱わせてはならない。

労働者に課されている要件は、以下の通りである。家事労働者は25歳から45歳の女性に限られる。家事労働者は家族を同伴してマレーシアに赴任することは許されない。移民局の許可を得ない限り使用者を変えることはできない。家事労働者はマレーシア人や外国人労働者と結婚することは許されない。家事労働者には12ヵ月の複数回入国ビザが支給される。

(イ) 雇用契約

契約期間は1年ごとに更新する必要がある。就労場所は、家事労働者は雇用申請書に記載されている使用者の住居のみにおいて就労、居住することが許される。

ただし、下記の場合には事前通告なく契約を終了させてよい。(1) 暴力や病気のために肉体的に被害をおった場合、(2) 使用者による嫌がらせがあった場合、(3) 使用者が契約に違反した場合である。

(ウ) 使用者の義務

使用者は水道・電気が整った住居を提供しなければならない。少なくとも1日3回の栄養が充分な食事を提供しなければならない。家事労働者が作務中に病気または怪我をおった場合、治療費を負担しなければならない。

(エ) 休暇

使用者は1週間に1日の休暇を与えなければならない。休暇は継続する24時間を与えなければならない。休暇の日に仕事をさせる場合には、報酬を支払わなければならない。

(オ) 費用等

使用者は自分の雇う家事労働者が逃亡した場合には移民局に届け出なければならない。また、下記のように出身国別の金額が課される。インドネシア人(250リンギ)、フィリピン人(750リンギ)、タイ人(250リンギ)、カンボジア人(250リンギ)、スリランカ人(750リンギ)である。政府に預託した保証金から徴収される。

(カ) 雇用申請の手続

家事労働者の雇用申請には、個々の申請に7日、登録された家事労働者斡旋業者による申請には14日以内に手続が終わる。Levy、360リンギ、有期雇用訪問パス、60リンギ、手数料、10リンギの納付が必要である。

複数回入国パスを求める場合には、インドネシア人（15リンギ）、フィリピン人（36リンギ）、カンボジア人（20リンギ）、スリランカ人（15リンギ）、タイ人（無料）の費用が必要である。

よって総額費用は以下の通りとなる。インドネシア人（430リンギ）（ポンティアナックでビザ取得した場合には445リンギ）、タイ人（430リンギ）、フィリピン人（466リンギ）、カンボジア人（450リンギ）、スリランカ人（445リンギ）である。

サ 年齢制限

家事労働者に関しては、25歳から45歳までと定められている。その他の業種に関しては21歳から45歳と定められている⁶¹。

(4) 適用法規

マレーシアにおいて外国人労働者に適用される法規は主に二つである。

まず、1952年労働者災害補償法（Workers' Compensation Act 1952）による規定である。当初、1992年から外国人労働者を含む全ての労働者に1962年社会保障法が適用されることとなった。その翌年の1月には労災補償法によって保護される制度変更が行なわれた⁶²。現在、1998年外国人労働者補償規則（外国人労働者補償策）（保険）の対象となる分野に限り、労災補償法が外国人労働者へ適用される⁶³。外国人労働者を雇用する使用者は指定保険社に加入し保険料を支払わなければならない。

また、被雇用損害賠償請求（Foreign Workers' Compensation Claim）は、上記、労働者災害補償法によって合法外国人労働者から就労中の事故について損害賠償請求できるとしている。

これ以外に1959年労働組合法は外国人労働者が労働組合に加入することに関して何ら制限をしていないということが指摘できる。2001年7月10日、当時のフォン人的資源相は外国人労働者の組合加入について法的に保障されているとの声明を発表している⁶⁴。だが人権擁護団体などの調べによると、実際には使用者が外国人労働者に組合加入を禁じている場合が多い。また、マレーシア労働組合会議（MTUC）が把握しているところでも、

⁶¹ Alfred Charles (2004)

⁶² 『海外労働時報』1993年3月臨時増刊号（通巻200号）

⁶³ マレーシア政府のホームページ（<http://jtksm.mohr.gov.my/bmver/pampas.htm#O>）による。

⁶⁴ 『海外労働時報』2001年10月号、Malaysianiki, July 8, 10, 2001

雇用契約に制約条件として組合に入らないことと明記されている場合があるという。例えば、クアラルンプル郊外シャー・アラム地区の Usra Tampi 社が取り交わした 2003 年 3 月 15 日付け雇用契約の事例を提示している⁶⁵。使用者側によれば、就労許可証を発行する条件として外国人労働者を組合に加入させないよう移民局から指導されるという⁶⁶。

労働者本人に対する適用ではないが、外国人労働者を雇用する使用者を対象とする規定として 1955 年雇用法 (Employment Act) がある。現行法のパート VII B において以下のような内容を規定している⁶⁷。

地域の労働局長は、マレーシア人労働者から外国人労働者と間の差別に関する苦情を受けた場合、また、外国人労働者からマレーシア人労働者との間の差別に関する苦情を受けた場合、調査することができる (60L)。

いかなる使用者も、外国人労働者を雇用する目的でマレーシア人労働者を解雇してはいけない (60M)。マレーシア人を解雇する必要性が生じた場合、外国人労働者を解雇することを優先的な考えなければならない (60N)。

(5) 諸外国との関係 (対外的な制度)

外国人労働に関する諸外国との取り決めには、二国間協定 (Agreement) と二国間覚書 (Memorandum of Understanding) がある。両者の違いは前者が正式な合意であり、拘束力があるのに対して、後者は拘束力が弱く、経済状況の変化に応じて変更も柔軟的である⁶⁸。協定は、13 カ国と締結されている。すなわち、タイ、パキスタン、中国、スリランカ、ベトナム、インドネシア、インド、バングラデシュである。また、覚書については、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、ベトナムと締結している。

Vijayakumari (2004) によれば、協定で取り決められている内容は、主に以下のような内容を送り出し国に求めるかたちとなっている。

マレーシアに入国する外国人労働者は英語またはマレー語でのコミュニケーションが可能であること、送り出し対象者が前科者ではないことを監視すること、外国人労働者がマレーシアの法令に違反した場合、帰国させる責任をもつことなどである。

また、インドネシアのマスメディアの情報として、インドネシアと交わされた覚書 (2006 年 5 月 13 日締結) の主な規定内容は次のとおり⁶⁹である。

⁶⁵ G. Rajasekaran (2006)より

⁶⁶ 『海外労働時報』2001 年 10 月号、Malaysianiki, July 8, 10, 2001

⁶⁷ “Malaysia Employment Handbook 2006 Volume I” を参照

⁶⁸ 吉村(2006)

⁶⁹ JILPT 海外労働情報・インドネシア・2006 年 6 月

- ・ 雇用前の労働契約締結
- ・ 労働契約への給与や権利義務内容の明記
- ・ 使用者による雇用内容及び労働契約（写し）の在マレーシア公館への届出
- ・ 渡航や査証（ビザ）取得手続きにかかる費用など採用経費の全額使用者負担
- ・ 健康診断の実施、海外労働者保険への加入
- ・ 労働紛争のマレーシア当局による調停 など

（6）補論：政策の実効性

移民局は Levy の額の変更によって外国人労働者を数量調整する方針をとっている⁷⁰。だが、今回の現地調査の結果、研究者や企業関係者等の評価に基づいて判断すれば、政策意図が必ずしも実現しているとは言いがたいようだ。

ちなみに、Levy を操作することによって、外国人労働者の流入量の調整する政策が実効性のあるものなのか、実証分析を行なっている先行研究がある。我澤（2001）によれば、外国人労働者雇用抑制は自国民労働者の雇用拡大に貢献するのかという問いかけに対して、応用一般モデルを用いて検証している。その結果は、外国人労働者雇用抑制政策を緩和する、あるいは全廃することによって自国民労働者の雇用が増加するという結論が得られている。つまり、外国人労働者の数量制限は自国民労働者の雇用の増加に効果がないという結果が示されている。ただし、自国民労働の供給面の分析を無視している点、規模の経済が経済厚生に与える影響を無視している点に関して、条件付きの結論ではある。

また、伊藤（1996）によれば、マレーシアが恒常的に外国人労働者に依存しなければならない経済体質にあるのは、新経済政策（NEP）における国民の国内移動の政策の結果であるとする。先述の通り、NEP によって農村部門のマレー人を近代部門へ、あるいは農村から都市への移転をはかった。農村の近代化は必ずしも成果をあげることができず、農業部門の生産性の低さを温存してしまったと指摘する。労働力不足はなぜ生じるのか、人口政策の必要性はないのか、農業部門の労働生産性はなぜ低いのか、なぜ、失業と人手不足が並存するのかといった問いかけに対する根本的な分析と議論を踏まえた上での政策立案が必要なかもしれない。

4. 在留管理（制度）

（1）組織・機構

マレーシアに滞在する外国人の在留管理を行なう組織は、内務省と警察である。外国人登録業務を行なっているのが内務省移民局である。

⁷⁰ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

(2) 不法就労

ア 分類

Kua (2005)によれば不法就労者 (undocumented worker、非登録労働者) は主に建設部門とプランテーション部門で就労しているという。不法就労者は以下のように分類することができる。

① 公式のビザ (入国証) とパス (滞在証) で入国し、その後ビザを更新しなかったために違法滞在者になってしまった者、すなわち「オーバーステイ」であり、パス自体は合法の者 (資格外就労者)。

② 入国自体が違法である者。入国自体は違法でも、その後のアムネ스티で在留資格を得る者もいる。

③ 契約労働者 (建設関係の contract worker のような者) には、許可証が必要であるが、この許可証が偽造である者。

イ 推計

当局は違法滞在者が 40 万人くらいいるだろうと推定している⁷¹。だが、実際にはそれ以上存在するという見方が有力である。断片的ではあるがマスメディア等に乗ったデータをたどると、1993 年の時点で既に、90 万人から 150 万人とも言われている⁷²。

ウ 摘発

地元紙による報道をたどると不法就労外国人の摘発に関する報道が多く見られる。コードネーム Ops-Nyah という一斉摘発が合法化プログラム直後から行なわれ 34 万人余りが検挙されている⁷³。このような一斉摘発には、警察、内務省、軍隊のほか、多くの民間ボランティアが参加するという⁷⁴。インタビュー時 (8 月 16 日) の 2 週間前にも不法労働者が摘発されているが新聞には掲載されていないという⁷⁵。すべての摘発がマスメディアに載るわけではないが、『New Straits Times』『Borneo Post』など地元紙を参照すると違法外国人の摘発 (operation) に関する記事が散見できる。現地調査の際、サバ州コタキナバルの図書館等での資料収集の結果、過去 2 ヶ月間にも多くの摘発記事が見つかった。その一部が下記のようなものである。

プナンパンにおいて 132 人の不法滞在者が偽造滞在許可証 (IMM13: 後述) を所持しており、逮捕された。(2006 年 6 月 25 日)

コタキナバルにおいて、インドネシア、フィリピン、インド、パキスタンからの 38

⁷¹ 聞き取りによる (2006 年 8 月 18 日、移民局)

⁷² 吉村 (1994)

⁷³ Azizah (2000)

⁷⁴ Borneo Post 紙やマレーシア労働組合連盟 (MTUC) 提供資料より

⁷⁵ 聞き取り (匿名を強く希望する研究者①)

人の外国人が、不法入国、オーバーステイ、偽造滞在許可証所持などで移民局に収監された。(2006年7月8日)

不法滞在者を一斉摘発するための活動に、警察官、入国管理局係官、10万人以上のボランティア警官が参加した。(2006年7月15日)

こうした検挙に対して、その正当性を疑問視する見方も存在する。Kua Kia Soong (2005)は、不当な検挙が多いと指摘する。

(3) 犯罪・感染症の懸念

外国人労働者が増加することによって治安が悪化し犯罪が増えることを懸念するのはどの国でも共通の認識である。マレーシアに関しては、2004年時点の報道として、外国人受刑者数が過去10年間で3倍に増加した。外国人労働者の急増による国内への影響を指摘している。現在刑務所に収容されている囚人は4万人強だが、そのうち約4割を外国人が占めているという。2002年1月17日と21日には連続してインドネシア人が関与する暴動が起き、その後の外国人受入れ政策に影響を及ぼした。マレーシアのヌグリスンビラン州の繊維工場でインドネシア人労働者約500人による暴動事件がおき、マレーシア政府はインドネシア人労働者の新規雇用受入れを凍結し、不法労働者を強制帰国させる方針を打ち出した。

Vijayakumari (2004)によれば、マレーシア人の犯罪率と比較して、外国人の犯罪率が多いわけではない(第3-2-9表を参照)。例えば、1997年にはマレーシア人の1000人当たりの犯罪者は5.5人に対して、外国人は1.7人であった。だが、分母を外国人から外国人労働者に限定した場合、その数値は跳ね上がる。2002年までの統計で、最も高いのが2000年の1000人当たり20.8人である。

第3-2-9表 犯罪への関与(マレーシア人と外国人)(単位%)

	1000人当たりの犯罪者の数		
	外国人	マレーシア人	外国人労働者
1992	3.8	3.8	10.6
1993	4.0	4.00	11.4
1994	1.6	3.7	10.8
1995	12.1	3.8	10.9
1996	2.2	4.1	11.7
1997	1.7	5.5	16.2
1998	2.4	7.1	20.3
1999	3.8	7.3	21.1
2000	3.0	7.0	20.8
2001	3.9	6.4	18.9
2002	3.3	6.0	17.3

出所: Vijayakumari(2004)

Azizah(2004)によれば、外国人労働者に対するマレーシア人の意識として 93.4%の人が外国人労働者が多く流入することによってスラムが増えたと思っている。犯罪の多くに外国人が関与していると思っている人が 77.2%おり、外国人労働者が社会問題を引き起こしていると思っている人が 76.6%いる。一方で 73.5%の人が、経済の発展には外国人労働者が必要であると思っている。

また、地元紙は、外国人の急増が、結核、B 型肝炎、HIV・エイズなどの感染症増加の要因のひとつに挙がっていることも報じている。2004 年 9 月 4 日、チュア・ソイレック保健相（当時）は前年に健康診断を受けた外国人労働者 70 万人のうち、2.6%が何らかの感染症にかかっていたと公表した。政府は、入国者に対する健康診断の義務付けなどの対応策を講じはじめている⁷⁶。

これらの懸念に対して、ある研究者は次のように主張する。住居提供をしっかりと証明させることによって解決される問題も多い。特に健康面での問題に関して言える。ただ、建設業には発注会社と下請け関係があり、産業としての特殊性が加わる⁷⁷。つまり、居住照明がなされても実効性が伴うかは疑問である。一方で他の研究者は、経営者の不法を摘発しようとしても法律上証明するに十分な証拠をそろえるのが難しい。偽の証明書を備えているような確信犯的な経営者もいると指摘する⁷⁸。

（４）外国人労働者の身分証明

数年前から外国人労働者には ID が発行されている。外国人労働者はパスポートを携帯することが義務付けられていた。多くの企業が外国人労働者のパスポートを預かっているという。逃亡を防ぐためである。ID を発行してパスポートを預かるケースもある。ID カードの普及に伴い、ID さえ携帯していれば、パスポートは所持しなくてもいいことになった。だが、ID 発行当初、外国人 ID の存在を知らない警察官が多く、ID を携帯していても検挙されるようなことがあった⁷⁹。今回、訪問した企業はいずれも、本人にパスポートをもたせているという。「かつて、外国人 ID の存在を知らない警察官が多く、ID を携帯していても検挙されたりして困ったが、現在ではそのようなこともなくなった」⁸⁰。

⁷⁶ JILPT 海外労働情報・マレーシア・2004 年 11 月

⁷⁷ 聞き取りによる。強く匿名を希望するある研究者①

⁷⁸ 聞き取りによる。強く匿名を希望するある研究者②

⁷⁹ 聞き取りによる（2006 年 8 月 18 日、日系企業）。Kua (2005)にも同様の記述が見られる。

⁸⁰ 聞き取りによる（2006 年 8 月 18 日、日経企業）

第3節 外国人労働者の労働市場

1. 概要

宮本（2002）は労働市場の分節性という観点で外国人労働者を見る。すなわち、外国人労働者はマレーシア社会における主たる不安定就業者を構成している。そこでは、マレーシア（国内3民族）との就労格差は歴然としている。ただ、今日のマレーシアの労働市場は、マレーシア人が参入する労働市場の分節性以上に、マレーシア人と外国人の間の分節化した労働市場に着目しなければならない。

マレーシアにおける外国人労働者の存在意義は、労働力調整のバッファーとしての役割にある。経済危機の際に外国人労働者の受けた処遇はそのことを端的に示している。多民族社会であり、かつ労働力不足であるマレーシアの労働市場を捉えるならば、国内の労働市場における労働力の流動性の影響という観点から他の国とは異なった特徴をもっている。

1980年代初頭には約136,000人とされた外国人労働者は20年を経て10倍以上に増加した。

2. 労働者数

総人口、労働力人口、失業率、外国人労働者数を列記したのが下記の第3-3-1表である。また、労働力人口に占める外国人労働者の割合の推移をグラフ化したものが第3-3-2図である。ただ、外国人労働者数に関しては、単一の発表元による一貫したデータではないため、整合性がとれている確証はとれていない。入手可能な数値を掲載したということを含みおいていただきたい。

先述のように政府（移民局）は外国人労働者への依存度を低下させたいと考えている。具体的な水準として、150万人程度には減らしたいと考えている。一方で、サバやサラワクの地域のような外国人労働者を必要としている地域や産業のことを考えると、2010年には500万人の外国人労働者が必要になるという見方もある⁸¹。

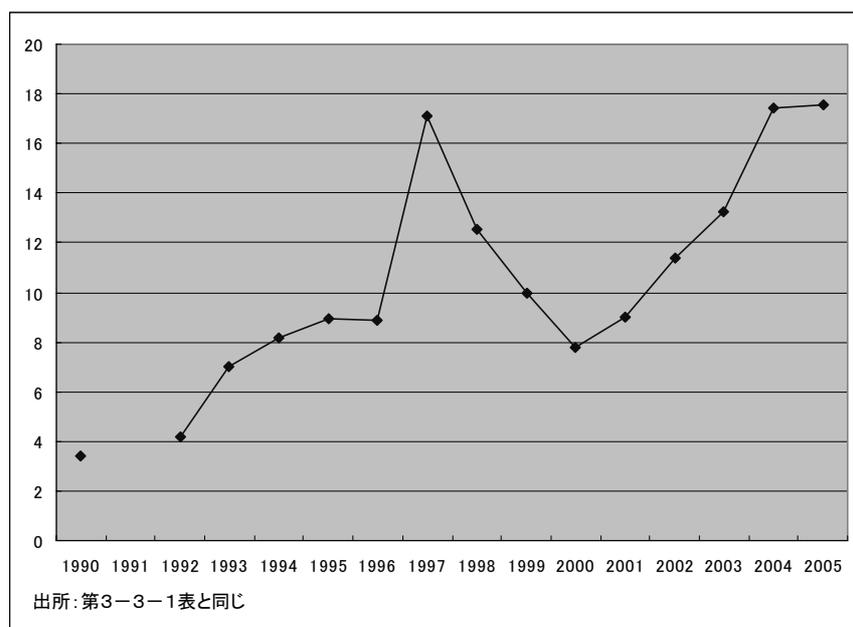
⁸¹ 現地調査を行ったのは2006年8月第3週であったがその前の週の金曜日、人的資源大臣による発言（聞き取りによる。2006年8月17日、MTUC）

第3-3-1表 労働力人口と外国人労働者

	人口 千人	労働力人口 千人	失業率 (%)	外国人労働者数	労働人口に占める割合(%)
1985	15,680	6,039	6.9		
1986	16,110	6,222	8.3		
1987	16,530	6,408	7.3		
1988	16,940	6,622	7.2		
1989	17,374	6,834	6.7		
1990	17,769	7,047	5.1	242,000	3.43
1991	18,174	7,258	4.3	-	-
1992	18,600	7,370	3.7	309,905	4.20
1993	19,000	7,627	3	532,723	6.98
1994	19,700	7,834	2.9	642,057	8.20
1995	20,700	8,140	2.8	726,689	8.93
1996	21,170	8,372	2.8	745,239	8.90
1997	21,700	8,607	2.5	1,471,645	17.10
1998	22,200	9,010	4.9	1,127,652	12.52
1999	22,710	9,010	4.9	897,705	9.96
2000	23,494	9,304	3.1	726,159	7.80
2001	24,012	9,598	3.9	863,800	9.00
2002	24,530	9,892	3.6	1,126,800	11.39
2003	25,180	10,281	3.5	1,359,500	13.22
2004	25,580	10,403	3.4	1,812,631	17.42
2005	26,130	10,398	3.8	1,823,431	17.54

出所: Economic Report, Kasim(2000), Vija(2004), New Straits Times紙などを参照して作成

第3-3-2図 外国人労働者の労働力人口に占める割合 (単位: %)



地域的に見た場合、サバ、サラワク州において外国人労働者が特に多く、50万人から100万人と推定されている。サバ大学の経営・経済大学院古岡講師によれば、サバ州の人口はこの2～30年で2～3倍に増加している。外国人労働者の増加との関係が強いとされている。外国人労働者のサバ経済そのものへの影響を分析する意義を強調する。

また、年々の就労許可証発給数の推移を業種別で見たものが第3-3-3表である。

第3-3-3表 業種別就労許可発給数の推移

業種	1997	1998	1999	2000	2001	2002
家事労働者	75,367	77,918	94,192	164,211	178,512	209,473
建設	165,500	63,013	49,080	65,455	59,838	149,659
製造	226,508	154,337	155,277	245,667	253,010	282,329
サービス	96,312	43,394	36,610	46,678	50,618	58,050
プランテーション	63,739	56,478	74,501	113,051	117,349	147,510
合計	627,426	395,140	409,660	635,062	659,327	847,021

出所: Suresh et al(2005)

3. 雇用・就業状況

移民局の資料によれば、2005年12月31日現在、マレーシアにおいて181万2631人の外国人労働者が登録されている。国別の内訳は120万人強のインドネシア人を筆頭に、19万人強のネパール人、13万人強のインド人と続く。その他の詳細な人数は第3-3-4表を参照されたい。

第3-3-4表 マレーシアにおける外国人労働者・上位7カ国国別内訳

国籍	人数	割合(%)
インドネシア人	1,209,127	66.71
ネパール人	192,332	10.61
インド人	134,946	7.44
ミャンマー人	88,573	4.89
ベトナム人	81,194	4.48
バングラデシュ人	55,389	3.06
フィリピン人	21,694	1.20
その他	29,376	
	1,812,631	

出所: 移民局提供資料より作成
2005年12月31日時点

人種構成は年々変化が見られる。インドネシア人が最も大きな割合を占めているという傾向は変わらない。ただ、その他の国では変化が見られる。1990年代前半はバングラデシュ人が21%で第2であった⁸²が、第3-2-2表でも示した通り、2001年にバングラデシュ人の雇用が全面禁止されたこともあり、その割合が大きく減じている。

一方で外国人労働者の業種別割合を示したものが第3-3-5表である。

『Economic Report2005/2006』に掲載されているデータから外国人労働者への依存度を測ったものが下記の第3-3-6表である、各産業の就労者人数に占める外国人労働者数を割り出したものである。ただ、この数値は、素直に読み取るとは避けたい。なぜなら、推定結果から、建設業に関する外国人労働者依存度は32%となっているが、先行研究に示めされている数値は70%とされているからである。例えば、Suresh et al (2005) や Philai (1992) である。また、マレーシア経済研究所 (MIER) のデータでは1998年時点で建設労働者の実に80%が外国人労働者であるとされている⁸³。

第3-3-5表 業種別分類

産業別	(%)
製造	31.1
プランテーション	26.9
サービス	26.5
建設	15.5

※2005年5月現在

出所: Ministry of Finance, Economic Report 2005

第3-3-6表 外国人労働者への依存度 (推計)

	(千人)	(千人)	(%)
製造	2990.4	503.8	16.85
建設	775.3	251.1	32.39
サービス	5353.6	429.3	8.02

出所: Economic Reportの複数のデータより推計

⁸² 吉村 (1997)

⁸³ 『海外労働時報』1999年臨時増刊号 No.278

4. 失業状況

前掲の第3-3-1表からわかるように、マレーシアにおける失業率は極めて低い数値で推移している。外国人労働者に関して言えば、制度上、労働者が解雇された場合や、職場を離れた場合には帰国することになっている。つまり、公式には外国人労働者には失業者はいないことになっている。しかし、聞き取り等を踏まえて実態を推察すると、逃亡等によって職場を離れた者が失業状態にあるということは可能性として高い。また、建設業では請負で建設現場を移動する雇用慣習になっているため、一つの工事が終わった後、次の仕事が車でこの間に職がないということも推察できる。

1997年のアジア経済危機の際にはマレーシア人とともに外国人労働者が多く解雇されたとされている。Philai(1998)によれば1998年の1月から3月にかけて2,000人以上の外国人労働者が解雇されたとしている。また、Kurus(1998)によればサバ州において1998年3月の時点で失職している外国労働者は2,624人いたとしている。更に先述の97年に行なわれた合法化プログラムの際、登録された外国人のうち5万人が失業中であったとされている⁸⁴。

第4節 低熟練外国人労働者受入れの実態

本節では根拠となる資料の限界があることを踏まえた上で、断片的な記述となるが、外国人労働者受入れの実態について、職種別と地域別に分けて述べる。

1. 制度と実態、聞き取りに基づく政策評価

現地調査において、研究者、労働組合関係者、使用者団関係者、企業関係者への聞き取りを行なった。これを踏まえて、政策評価を下記のようにまとめた。

ある研究者によれば、紙に書かれた政策はすばらしいものだが、実態がともなっていない⁸⁵。政府は外国人労働者をこれ以上増やしたくないと考えているが、どのように減らすのか、どのように外国人労働者に依存しなくてもいい経済を構築するのか、その実施の仕方や理念がはっきりしていない。外国人労働者政策と経済政策は連動しているべきなのだが実際にはそのような意図で政策立案されているように見えない。失業率も徐々に増えている。海外直接投資との関係も加味して検討すべきである⁸⁶。

経営者側の観点として、企業経営にはコストの観点が重要だが、政府にはそのような

⁸⁴ New Straits Times, Sep. 19, 1997、『海外労働時報』1997年11月号

⁸⁵ 聞き取りによる(強く匿名を希望するある研究者①)

⁸⁶ 聞き取りによる(強く匿名を希望するある研究者②)

考え方がない。治安を保ちながらビジネス上のコストを念頭においてほしい⁸⁷。また、外国人労働者が職場を変えることができなく、現在の職場を離れるならばそれは帰国を意味するという政策はまさにお役所的でありナンセンスである。外国人労働者が逃亡すると、移民局に報告が行き、経営者にペナルティがかかるのは一方的すぎる。

更に、政府の政策はまさにアドホックあることに問題を感じる。建設業とプランテーション部門に関して Levy の額の変更が行われたが、その1ヵ月後にはまた変更してしまった経緯もある⁸⁸。

政策が頻繁に変更され、しかもその変更の意図や事前の周知がないことへの不満は個々の企業経営者からも聞かれた。

「政策が決定されて即日発効してしまう。滞在期間の終了を見込んで採用活動を準備してきたのに、いきなり政策変更で既存の制度ではまだまだ滞在できる外国人労働者を帰国させなければならなくなったりして、慌てて採用活動に着手することもある。政策変更が頻繁なので、制度的に慣れることができない。つい最近も8月1日に政策変更があった。文書化されていないことも政策変更の内容の詳細がわからないことの要因となっている。政策変更によっていきなり外国人の在留資格がなくなってしまうような事態が起こると、結果的に、工場では人手が足りなくなって、職務の引継ぎもできない状態になってしまう。しかも、政策変更も有力者が文句をいったら、再び変更ということも少なくない。政策変更に際して事前の根回しもないから、後で手が加わることも多い。」⁸⁹

また、手続きには多くのプロセスと費用を要する、しかも透明性がない、ことへの不満も聞かれる⁹⁰。採用プロセスに対する当局側の制度設計上の見解は、数日で申請手続きが終了し、最短では14日で外国人労働者を職場に受入れられるとしているが、実際には3ヵ月⁹¹から6ヵ月⁹²を要するという。

「ワン・ストップ承認センターが設置されたと聞いているが、実際には機能していないようだ。募集期間3ヵ月を見込んでいる。以前は半年かかっていた。短くなったがそれでも長すぎると感じる。ただ、(申請手続きのプロセスは)以前よりはかなりすっきりしてきたと思う⁹³。」

ワン・ストップ承認センター設置の目的とサービス概要に関しては第2節3において既に述べたが、簡素化されたといっても、一連の手続きには24日から54日を要するという。先述の通り移民局での聞き取りによる結果からは、早ければ1日、遅くとも7日間で外国人労働者をマレーシアに入国させることができるとされているが、かなりの隔

⁸⁷ マレーシア経営者連盟 (MEF) の評価 (聞き取りによる、2006年8月18日)

⁸⁸ 聞き取りによる (2006年8月18日、MEF)

⁸⁹ 聞き取りによる (2006年8月18日、日系企業)

⁹⁰ 聞き取りによる (2006年8月18日、MEF)

⁹¹ 聞き取りによる (2006年8月18日、日系企業)

⁹² Azizah (2000)

⁹³ 聞き取りによる (2006年8月18日、日系企業)

たりがある。また、2007年3月の国会において外国人労働者の所管を一元化する法案が審議される予定となっており、本当の意味でのワンストップセンターは形づくられていない⁹⁴。ちなみに、同種のセンターの設置は90年代から幾度か試みられている。図表3-2-2の年表でも示したように、94年10月にワンストップエージェンシーが設置されている。だが、目的とした機能を果たせないままになってしまったという⁹⁵。

当局の在留管理のあり方への批判の声も聞かれた。「あるゴム工場の例では、ビザが失効する頃を見計らって職場臨時検査に入るようなことを移民局は行っている。なぜ、失効前に注意してくれないのか、疑問である。」⁹⁶

労働組合側の評価として、労働条件が保障されていないこと、斡旋業者に不当な手数料を請求されていることなどを指摘する。また、入国に際して事前の語学研修が義務づけられているが、充分だとは言いがたい。工場内では安全に関する知識が十分ではないために事故もおきている。ネパール人やベトナム人、インドネシア人の労働安全衛生に関する理解は乏しい。事故を減らすためには訓練が必要である⁹⁷。

このことに関して当局は、2006年の2月から外国人労働者はマレーシアに来る前に、本国での10日間のトレーニングを受けることを義務化した。基本的なコミュニケーションについてインドネシア語は言語が似通っているし、ネパール人やバングラデシュ人、パキスタン人の言語もマレー語で行っている各国とも言語的には語族が同じで似通っており問題はないとしている⁹⁸。

2. 業種別の実態

(1) 家事・介護労働者の場合

ここでは労働組合（MTUC）やNGOによって作成された資料と聞き取りに基づいて、家事労働者の実態についてまとめる。

家事労働者を対象とするガイドラインについては第2節において先述したとおりである。制度や規則と実態がかけ離れていることはよくあることだが、マレーシアの家事労働者についても例外ではなさそうである。

外国人家事労働者数の推移を見たものが第3-4-1表である。2003年時点での水準で、外国人労働者全体の17%を占めることになる。

⁹⁴ 当機構委託調査員からの情報

⁹⁵ 法政大学吉村教授との勉強会（2006年7月3日）

⁹⁶ 聞き取りによる（2006年8月18日、MEF）

⁹⁷ 聞き取りによる（2006年8月17日、MTUC）

⁹⁸ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

第3-4-1表 マレーシアにおける登録家事労働者数の推移

(年)	(人)
1985	3,935
1990	5,838
1995	81,000
2000	176,000
2003	233,204

出所: Shirlena et al

MTUCによれば、家事労働者は全般的に劣悪な労働環境にある。ただ、フィリピン人に関しては強い保護が働いている。それは、フィリピン人家事労働者は比較的高学歴、大学を卒業している者もいるからだという。権利意識があり、フィリピン人に対しては週1日の休暇が確立されている。毎週、教会に通うことによりフィリピン人どうしの交流も多く行われ「組織化」されている。コミュニティも形成されている。これに対してインドネシア人の家事労働者の教育レベルは低く、技能のレベルも低い。意識も高くはないためインドネシア人は休暇が取れない者も多い。家事労働者を雇う側にとっても、教育レベルの低いインドネシア人には基本的なこと、洗濯やアイロンがけのようなことまでいちいち教えこまなければならないという面倒さもある⁹⁹。

家事労働者は仕事の性格上、家屋にこもってしまうものであり、他の家事労働者と交流することが許されていない。インドネシア人やカンボジア人の家事労働者は、助けをもとめて逃げ出しても頼れるのは大使館だけということも少なくないという状況である。

(2) その他の低熟練外国人労働者の場合

企業における外国人労働者の雇用比率は産業や企業規模に応じて異なる。訪問した日系企業では30%、プランテーションでは66%、サバのプランテーションでは100%近いということも言われている。ここでは製造部門とプランテーション部門、それぞれの企業について、聞き取り調査の結果、わかったことを簡単に述べる。

ア 製造

製造現場での外国人労働者どうしの小競り合いは頻繁に見られるようである。外国人の人種間での抗争が起きているので、職場では部署ごとに国籍や人種を分けるようにしている。ある日系企業の現地工場では人種間の対立からストになった例もある¹⁰⁰。

⁹⁹ 聞き取りによる（2006年8月19日、Azizah Kassim氏）。彼女の個人的な経験による見解も含まれている。

¹⁰⁰ 聞き取りによる（2006年8月17日、MTUC）

最近も、マラッカで大規模な暴動があったという。ある日系企業関係者によると、インドネシア人は宗教上酒を飲むことはないが、ベトナム人は飲む。酒によった勢いで暴れだすことも多いと聞く。宗教的な違いからいざこざが起こったりする。

聞き取り調査で訪問した日系企業では女性労働者が多いこともあって、暴力的な揉め事は少ない。ただ、マレーシア政府の方針で女性の外国人労働者が妊娠してしまうと帰国させなければならず、人事労務管理上の問題となっている。

ア 日系企業での外国人労働者

三水会（2006）によれば、クアラルンプル郊外のシャー・アラム地域で操業する日系企業 52 社を対象として調査を行なった結果、35 社から回答を得た。外国人労働者の採用状況に着目すると、外国人労働者を雇用している企業の割合は 1997 年の 63%から 2002 年の 43%へと減少したのに対して、2002 年から 2006 年（3 月末・68%）にかけて上昇している。職場内の外国人労働者の比率は 2006 年 3 月末の時点で 18.8%であった。2002 年には 22.4%、1999 年には 11.0%という値の幅が見られた。男女別では国籍を問わず平均すると女性が 78%を占めている。国別で見た場合、女性の割合の多いインドネシアでは、96%が女性、ベトナムは 90%、一方、インド人では 100%が男性、バングラデシュ人は 98%が男性、ネパールは 89%が男性となっている。

マレー人は転職率が高いことも外国人労働者を雇いたいと思う要因になっている。マレーシアの年間離職率は 70%と言われている。一方、外国人労働者は 3 年契約で 2 年延長、合計 5 年は定着してくれるのである程度安心して雇える。外国人労働者が途中で職場から去るケースは、女性で妊娠してしまうケース、親が病気だからと帰国しまうケース、わずかに逃亡してしまうケース、3 ヶ月に一人くらいそのようなものがある。逃亡は事業主のペナルティとなる。そのため、外国人労働者のパスポートを会社側が預かるケースも多い¹⁰¹。

イ プランテーション¹⁰²

聞き取り調査で訪問した企業では、2 年の滞在期間に 40~50%の逃亡率である。同業他社では概ね 30%の逃亡率である。平均在職期間で言えば 8 から 9 ヶ月である。この企業では人事部長にインタビューを行なったのだが、その立場上は逃亡することを防ぐということよりも、企業のトップから労働者の頭数をそろえろというプレッシャーの方を気にしているというのが実状だという。ジョホール州の地方都市という立地のため当局による外国人の在留管理体制が大きく異なるものだと感じ取れる。

¹⁰¹ 聞き取りによる（2006 年 8 月 18 日、日系企業）、ただし、この企業ではパスポートを会社側が預かることはしていない。

¹⁰² 聞き取りによる（2006 年 8 月 25 日、ジョホール州の企業）

逃亡を防ぐ方法の一つとして、労働者が入国する際に要した渡航費の回収の仕方がある。大きく分けて二通りある。月額賃金の全額を返済にあてて2ヵ月から3ヵ月で完済させる方法。もう一つは、毎月一定の額を徴収して数ヵ月間返済し続ける。前者は入国して当面は収入がないことになるが早期に完済できる。後者は最初の月から一定の賃金が得られるが長期にわたって割安な賃金で働く。概して逃亡率を見た場合、前者の支払い方法をとっている企業の方が逃亡率が高いという。

ウ. 建設

マレーシアの建設業における外国人労働者に関して Suresh et al(2005) に基づき概観する。

マレーシアの建設業は外国人労働者への依存度が70%だと言われている。1990年代からの推移を見ると外国人労働者の割合は年々増していることがわかる(第3-4-2表参照)。ただ、第3節2項でも触れたが、この割合はデータの出所によって見解が異なる。

国籍別では、70%近くをインドネシア人が占める。以前は、バングラデシュ人への依存度が高かったが、近年ではタイ人やベトナム人の割合が高くなっている(第3-4-3表参照)。

そもそも、建設業という業態は期間が限定された業務内容という性質をもっており、安定的な雇用ではない。そういった性質から特に施策を講じない限り、技能形成が困難で生産性の向上も難しい。1970年代と1980年代初頭の建設ブームがあり、当時からマレーシア人による労働供給ではまかないきれないほどの雇用機会が存在した。1980年代前半のマレーシアにおいて、建設業経営者は人手不足を賃上げという方法で解消するのではなく、インドネシアからの不法就労者を活用することによって対処してきたと言われている。技能が形成されなく生産性が向上しなければ賃金も上がらず、労働条件は改善されないままになってしまうという悪循環にある。この悪循環を打ちきるためには労働条件を改善する必要がある。

第3-4-2表 建設業における外国人労働者数と割合

	数	割合
1989	48,166	17.5
1990	60,446	18.0
1991	103,682	25.0
1992	146,508	29.4
1993	183,346	34.0
1995	298,204	47.7
1996	385,874	48.1
1998	257,340	49.8

出所: Suresh et al(2005)

第3-4-3表 建設業の国籍別外国人労働者割合（抜粋）

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
インドネシア人	69.2	59.7	57.9	63.4	65.4	69.2
バングラデシュ人	23.9	32.3	33.9	29.7	27.4	9.0
タイ人	0.2	0.4	0.7	0.5	0.5	10.9
ベトナム人	0	0	0	0	0	5.0

出所：Suresh et al(2005)

3. 地域別の実態

(1) サバ地域の特徴

半島部（西）マレーシアでは労働力不足が深刻な部門を中心に外国人労働者が入ってきているのに対して、サバ、サラワク州では半島マレーシアとは比較にならない規模で国境を接するインドネシア人やフィリピン人が流入し滞留している。しかもフィリピン人の場合、家族を伴うものである¹⁰³。Kurus(1998)によれば、1997年時点で外国人（外国人労働者に同伴する家族や難民を含む）はサバ州の人口の29.4%にも及んだとする推計もある。また、インドネシア人とフィリピン人に関して言えば、同時期の413,832人うち226,565人が労働者で187,267人が同伴家族であったとする。西マレーシアと異なり同伴する家族が多いという特徴を見ることができる。

マレーシアにおいて職場の労働条件を規定するのが雇用法（Employment Act）1955であるが、西マレーシア（半島マレーシア）のみの適用である¹⁰⁴。雇用法とは別に、サバ州ではSabah Labour Ordinanceが並存する。これは1963年にシンガポールとともにマレーシアに加わったサバ、サラワク州では半島マレーシアの各州に比べて強い自治権が認められたことによる。現在、両者の法制度の調整、統一についての議論がされているが、まだ、統一化に至っていない。

サバ州はフィリピンとも国境を接する。フィリピンの南部、ミンダナオ島を中心とする地域はイスラム教徒が多い地域だが、フィリピン中央政府からの弾圧をうけマレーシアに難民として逃れてきた。そうした1972年以前からサバ集に滞在、生活しているフィリピン人（フィリピン系の民族）がおり、彼らには「IMM13」という滞在許可が与えられている。彼らに関して言えば2世、3世ができてきて、就学に関しても認められる措置がとられている。だが、実質的には機能していない¹⁰⁵。

IMM13とは、マレーシアに滞在していながら、昔のIDはもっているが戸籍がない者、しかも、フィリピン人としての登録（documentation）もない者に住民登録してもらう制

¹⁰³ 吉村（1994）

¹⁰⁴ 聞き取りによる（2006年8月15日、サバ大学社会科学大学院 Bala氏）

¹⁰⁵ 聞き取りによる（2006年8月14日、Bilson Kurus氏）

度である。その子供も登録可能。一時滞在（temporary resident）の扱いである。いわば、合法と非合法の間にある滞在許可であり、就労はできない、市民権はない。ほとんどがサバ、サラワクで適用されている事例である^{106, 107}。

（2）ジョホール州

シンガポールに隣接する州、本稿では外国人労働者受入れに焦点をあてているが、ジョホール州はシンガポールへの送り出し（通勤を含む）の多い地域である。送り出しに伴って人手不足がより一層深刻である。また、シンガポール経由でシンガポール以外の国からの外国人労働者が合法違法を問わず流入してきているとも指摘される¹⁰⁸。

第5節 外国人労働者の社会統合

1. マレーシアにおける「社会統合」の意義

マレーシアにおける「社会統合」を議論する際、下記の点について気をつける必要がある。第一に「国民統合」との区別である。

マレーシアは第2節でも触れたように、19世紀後半からイギリス植民地統治を経て、多民族国家を形成した歴史的経緯をもっている。マレー系マレーシア人、中国系マレーシア人、インド系マレーシア人というエスニシティ問題が国家の課題となっている。マレーシアの社会や政治、経済を考える上での、国民統合という論点がある¹⁰⁹。第3節でも触れたが、マレー人、中国人、インド人の中で、労働市場が分断化されているとわかっていい。それは、マレー人を優遇する政策の表れでもある。マレーシアではこの民族問題をベースにして、外国人労働者の社会への受け込みが問題となるのである。労働市場の分断化は重層的なものとならざるを得ない。

また、外国人労働者の捉え方がヨーロッパで言われているそれとはまったく異なる。これは、マレーシアに特有な問題というよりも、シンガポールにも、台湾にも、韓国にも多かれ少なかれ共通することかと思う。マレーシアにおける外国人労働者は、あくまでも労働力として認識されている。前提として一定期間を過ぎれば帰国するべきものである。定住を前提としていない。ただ、当面必要不可欠な労働力ではある。この認識を前提に社会統合を考える場合、極めて限定的な社会統合と言える。

本節では、マレーシアにおける外国人労働者の社会統合への取り組みについて、遅々

¹⁰⁶ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

¹⁰⁷ ちなみに現地の日刊紙『Borneo Post』によれば偽造 IMM13 を所持する不法外国人が多くいる。7月から8月にかけて関連記事が散見できる。

¹⁰⁸ 宮本（2000）

¹⁰⁹ 金子（2001）を参照

としているが段階的に進みつつある現状について述べたい。

2. 労働者としての保護規程

第2節適用法令の項目でも触れたが、外国人労働者はマレーシア人労働者と等しく労働法の適用を受け保護されている。また、近年、外国人労働者の保護強化のための1955年雇用法改正の動きも見られる。これは、ILO97号条約「移民労働者に関する条約」に即して法改正したものである。同条約は1949年に採択され、マレーシアは1964年に批准した。批准した国の政府に対し、労働条件や社会保障などについて、外国人と国民の均等待遇を義務付けるものである。マレーシア人的資源大臣は2005年11月13日、この条約に則った外国人労働者の保護強化に政府が乗り出す考えであることを発表した¹¹⁰。

法律上、基本的に外国人労働者はマレーシア人と同等の権利が保証されているはずである。しかし、政府の基本方針にもあらわれているが、自国民の雇用機会を優先するというのが基本姿勢である。雇用法60Mには外国人労働者を雇用するためにマレーシア人を解雇することは禁止すると規定している。また、60Nには、マレーシア人を解雇する必要性が生じた場合、外国人労働者を解雇することを優先的な考えなければならないと規定されている。この点で外国人労働者はマレーシア自国民と同等の権利が保障されていないのである。結局のところ、外国人労働者は第一義的には「労働力」としての存在であり、経済活動をするという意味で有用な存在なのである。

外国人労働者でも労組に加盟することは可能である。入管法も移民局もそのことを保障している。しかし、実際には会社側は労働者が組合員であると本国に帰らせる措置をとったりするために、組合員になることができない外国人労働者もいる。ちなみに組合費は年間1リンギと格安であり組合費が障壁となって組合加入しないことはないようである¹¹¹

3. 社会保障制度

(1) 従業員積立基金 (Employees Provident Fund: EPF) ¹¹²

EPFは1952年に創設された、従業員の退職後の生活を所得保障というかたちで安定化させるための制度である。公務部門の年金対象とならない民間被用者全般を対象に強制加入としている。外国人労働者に関しては任意加入となっている。ただし、家事労働者、月額給与が2500リンギ以上の労働者、船員などは対象外である。保険料は、雇用者は一

¹¹⁰ JILPT 海外労働情報・マレーシア・2005年12月

¹¹¹ 聞き取りによる(2006年8月17日、MTUC)及び2006年8月10日から12日にかけて開催されたLawAsia Labour Law Conferenceの資料を参照

¹¹² Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 直訳すると被用者退職準備基金。

律 5 リンギ、労働者は賃金の 11% の拠出¹¹³によって運営されている。

(2) 労災補償

マレーシアには労働現場での災害による負傷や死亡、職業病から従業員を保護することを目的とする 1969 年従業員社会保障法がある。この法に基づいて設立されたのが社会保障機構 (SOCSO)¹¹⁴で、労災補償、障害・遺族補償を目的とする社会保険方式制度である。かつて外国人労働者もこの制度への加入義務があった。1993 年 1 月まではこの制度のもとで補償されていたが、同年 1 月 4 日から労災補償法によって保護される制度変更が行なわれた¹¹⁵。1952 年労働者災害補償法は、月額賃金が 500 リンギ超えない労働者または肉体労働者に該当する外国人労働者を対象としている。その後、1998 年 9 月には再び SOCSO への移行が検討されたが、世論の反発によって実現しなかった¹¹⁶。2005 年 8 月には制度改正にともなって、外国人労働者保障スキームが導入された¹¹⁷。外国人労働者を使用する者は、指定された 11 社の保険会社のいずれかに加入し、86 リンギの保険料を支払う義務がある¹¹⁸。

(3) 医療

公的機関が医療費を負担するマレーシアにおいて、外国人労働者の医療費が政府の財政の負担になってきている。公立病院の患者の多くは外国人であるという状況¹¹⁹である。

年に 1 回の健康診断において病気と診断されるケースも増えている。結核と診断される外国人労働者が 1997 年には 21 人だったのに対して、2002 年には 1,278 人に急増している。また B 型肝炎と診断される労働者は 124 人から 4,505 人に増加した¹²⁰。

Kurus(1998)によれば外国人労働者を対象に義務付けられている年に 1 回の健康診断は、労働者の健康管理するための福祉の意味合いがあると指摘する。雇用主は FOMEMA (前述) による判断を受けなければ外国人労働者を雇用する許可が更新できない。

4. 各種組織による支援

(1) 大使館及びコミュニティ

外国人労働者へのケアという観点から、各国の大使館の対応はまちまちである。現地

¹¹³ 吉村 (2006)、『海外労働時報』1998 年 11 月、New Strait Times, Sep. 7, 1998

¹¹⁴ Social Security Organization (Pertubuhan Keselamatan Social)

¹¹⁵ 『海外労働時報』1993 年 3 月臨時増刊号 (通巻 200 号)

¹¹⁶ New Straits Times, Sep. 9,15,16,98 『海外労働時報』1999 年 1 月

¹¹⁷ 聞き取りによる (2006 年 8 月 18 日、移民局) 及び菅谷 (2005) を参照

¹¹⁸ 人的資源省のホームページ : <http://jtksm.mohr.gov.my/bmver/pampas.htm>

¹¹⁹ 吉村 (1994)

¹²⁰ Vijayakumari (2004)

調査による結果、フィリピン大使館は労働者を保護するための活動を積極的に行っているのに対して、インドネシア大使館は十分な活動が行なわれていないとされる¹²¹。ただ、マレーシアに滞在しているインドネシア人の数が、フィリピンに比べて55倍以上にも及ぶ（2005年12月31日時点）ことを踏まえれば、単純に両大使館の取組みを評価することはできない。

ただ、先述（4の2の（1））のとおり、フィリピン人は教会を中心としたコミュニティを形成することによって外国の地での自らの地位を確保しているということも言える。

（2）労働組合の取組み

4の2の（1）において家事労働者の実態について述べたが、彼女らの劣悪な労働環境に対して、労働組合（MTUC）は支援のためのプロジェクトを立ち上げている。ILOとの共同プロジェクトとして家事労働者のための団体を設立したのである。家事労働者の問題を社会に周知し、アドボカシーを行なうことが主な活動である。現在、100人のメンバーがいる。80人がフィリピン人で20人がインドネシア人である。家の中に隔離された状態の家事労働者へのアクセスは、アンケートを作成して、タクシードライバーなどを通じて配布してもらうという方法をとっている。問題があればMTUCに電話連絡してもらいたい旨が書かれている¹²²。

また、MTUCはICFTUとのパートナーシップにより外国人労働者情報サービスセンターの設立を提案している。外国人労働者を組織化し、彼ら（彼女ら）への正確な情報提供、スキル向上の機会を提供するなどの活動を企図している¹²³。

（3）その他、NGO

非政府組織（NGO）による家事労働者支援の取組みも行なわれている。主に家事労働者の支援を行なっている団体としてWomen's Aid Organization(WAO)やTenaganita¹²⁴がある。

WAOは1982年に活動を開始した組織で、クアラルンプル郊外のペタリンジャヤに事務所を構えている。本格的に取組みをはじめたのが1988年にフィリピン人家事労働者がレイプされた事件への取組みである。その年以來、毎年、少なくとも一人は身体的に危害を加えられる家事労働者の事例がWAOに寄せられるようになった。1995年から暴行を受けた女性の経験を文書化して残すようにし、マスメディアに訴えかけるようになった。

¹²¹ 聞き取りによる（2006年8月17日、MTUC）

¹²² 聞き取りによる（2006年8月17日、MTUC）

¹²³ アジア地域の労働組合はアジアの国境を越えた労働者の移動について強い関心を示している。ICFTU-APROは2006年3月、インドネシアにおいて国際会議を開催、2006年9月にも同様のテーマで国際会議を開催している。

¹²⁴ WAOのホームページアドレスは<http://www.wao.org.my/>で、Tenaganitaのホームページアドレスは<http://www.tenaganita.net/>である。

この活動は人的資源省に対して、家事労働者の契約書の雛型を作成することを求めることにつながった。1999年にはシェルターを設置、11名の外国人家事労働者を保護した。その上で、相談を受け付け、アドバイスをする活動を行なうようになった。次の4つに関して政府に求めるアドボカシー活動を行なっている。①雇用契約の公正なものとし基準を設けること。②移民局内に対して家事労働者特有の状況を踏まえ特別の就労許可をシステム化すること。③家事労働者がマレーシアに到着した際、人的資源省によるオリエンテーションを実施することを制度化すること。④雇用主に対する指導を行なうこと。

Tenaganitaは外国人労働者に対する虐待や使用者によるごまかしなどについて調査し、不当に扱われている外国人労働者の支援を行なっている。Kua (2005)には、Tenaganitaの活動が紹介されており、不法就労者が警察当局によって逮捕される際、不当な扱いをしている状況についてまとめられている。

5. 事前語学研修の義務化

外国人労働者の場合、言葉の問題から職場でのコミュニケーションが充分ではなく、トラブルになることもある。その点で、インドネシア人は、マレー語とインドネシア語は共通性が強く、文化的にも似通っているために受入れ人数が多いとされている。一方で、両者の深い理解が必要な場合には、基本的なことでインドネシア語とマレー語の間でも異なることがあり、問題となることもあるという指摘もある¹²⁵。他方、ネパール人やバングラデシュ人に関しても、使用する母国語は語族が共通するものがあるから、職場でのコミュニケーションにさしたる問題はないとする見方もある¹²⁶。認識が様々である。

ただ、繰り返しになるが言葉上の問題に配慮して、2006年2月から外国人労働者には入国前に10日間の語学研修を受講することが義務付けられた。ちなみに、欧州において社会統合のためのプログラムの一環として行なわれている語学等の研修時間が総計で500時間から600時間と言われている。これと比較するとごく短期間の研修でしかないがわずかながらの進展と言える。

6. サバ州の場合

先述の通り、サバ州の場合、1972年以前から滞在しているフィリピン系の住民がいる。彼ら（彼女ら）には特別な滞在許可が出されている。2世、3世も生まれてきており、彼ら就学の問題もある。ヨーロッパにおける社会統合問題の性質とは、こちらの方がむしろ類似点が多い。ただ、移民局の話では、IMM13という特別の滞在許可証は就労を公に

¹²⁵ 聞き取りによる（2006年8月26日、地元企業）

¹²⁶ 聞き取りによる（2006年8月18日、移民局）

認めているわけではないという。子供たちの教育についても、母国語での学校設立を進めているが、十分に通うことができているという。

第6節 考察—日本への示唆

日本の外国人労働者を受入れ政策を考察する上でマレーシアの経験をどう捉えたらよいか。次の二つの論点が想定される。すなわち、一つはローテーション型の外国人労働者受入れ制度は政策目的通りに実行運営することは可能か。今ひとつは時限的な制度のゆくすえである。

マレーシアは帰国することを前提で外国人労働者を受入れている。定着させることなく循環させることを意図している。同様にローテーション型の制度を実行してある程度の成果を達成しているのがシンガポールであると言われる。だが、シンガポール型の労働者受入れ制度は海域で国境が分断され、かつある程度規模の小さな国だからこそ達成できるとも言われる。どの程度の人口規模の政府で実現可能なか判断は分かれるところである。実際、マレーシアにおいて受入れ制度が政策目標通りに運営されているかと言えば、現地でのインタビュー調査の結果、研究者や企業関係者、労使団体関係者の評価を踏まえれば総じて機能しているとは言いがたい。現地調査で聞き取りを行なったマレーシア人の研究者（匿名を強く希望）は、効率的な制度という観点ではシンガポールの外国人労働者受入れ制度が「最も優れている」と評価した。それは、マレーシアはシンガポールに追随しながら制度を構築したもののうまく運営できていないことに対する率直な評価でもある。

シンガポールは制度運営のために厳格な入国管理と国境警備を行った上で、外国人労働者を経済発展のために活用しているという点で成功している事例である。ただ、マレーシアとシンガポールの事例研究の結果を踏まえれば、200万人強の国において実現可能なのであって、2000万人を超える国では制度を運営するのは困難だという判断が可能かもしれない。上述の研究者は日本の外国人労働者受入れについても造詣が深く、日本がどのような制度を構築していくのかという観点でも強い関心を寄せている。日本が政策立案をする際、マレーシアの経験を踏まえることを勧めているととれる。

また、マレーシアは外国人労働者受入れ制度を導入する際、ガイドラインにおいて5年後には制度を見直すとしていた。人手不足という経済状態に合わせて、必要な労働力として外国人を活用し、経済状態が変化することによって外国人労働者の受入れ規模の縮小あるいは停止することを意図していたと考えられる。実際のマレーシアの経験では、アジア経済危機の時期以外は順調に経済が発展し人手不足の状態が生じているため、外国人労働者はほぼ一貫して増える傾向にある。だが、アジア経済危機の際、失職した外国人労働者を帰国させる、あるいは他の部門に移転させるといった政策はスムーズに実

行できたとは言いがたいようである。すなわち、時限的に制度を導入し、政策意図を経済状態に合わせた形で柔軟に実行していくことは極めて困難であるということをマレーシアの経験は語っているように思う。

参考文献（日本語）

- 青木健（1998）『マレーシア経済入門』日本評論社
- 石井由香（2003）「後発受け入れ国の外国人労働者政策—1990年代マレーシアの事例」『人の国際移動と現代国家—移民環境の変化と各国の外国人政策の変化』梶田孝道編、第8章所収、法務省入国管理局委託研究報告書（2003年3月）
- 伊藤正一（1996）「マレーシアの経済発展と労働力移動」『労働市場の国際化とわが国経済社会への影響—アジア・太平洋地域の労働力移動』日本労働研究機構調査研究報告書 No. 86
- 今野浩一郎（2006）「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合を展望する」『欧州における外国人労働者受入れ制度』労働政策研究・研修機構、労働政策研究報告書 No. 59、第一部
- 我澤賢之（2001）「外国人労働者雇用抑制は自国人労働者の雇用拡大に貢献しているか」『大阪大学経済学』Vol. 50、No. 4、p75～84
- 金子芳樹（2001）『マレーシアの政治とエスニシティ—華人政治と国民統合—』晃洋書房
- クリシュナ N（1990）「就業構造の変化と問題点」『海外労働時報』1990年7月号、日本労働研究機構
- クリシュナ N（1993）「人手不足と外国人労働者」『海外労働時報』1993年3月号、日本労働研究機構
- 厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課編（2003）『諸外国における外国人労働者の現状と施策』日刊労働通信社、2003. 3
- 財団法人国際経済交流財団（2005）『「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業」報告書』委託先 三井情報開発株式会社
- 坂井澄雄（1992）「マレーシアの労働市場の逼迫と外国人労働者」『日本労働研究雑誌』1992年8月号、日本労働研究機構、p37～46
- 坂井澄雄（2006）「アジア諸国の外国人労働者に関する二国間協定マレーシアの事例」『ビジネスレーバートレンド』2006年4月号、日本労働研究機構、p28～31
- 佐野哲（2004）『台湾の外国人労働者受入れ政策と労働市場』一橋大学経済研究所「世代間利害調整プロジェクト(特定領域研究)」ディスカッションペーパー No. 229
- 三水会（TIGA AIR KAI）（2006）『2006年度賃金調査報告』シャー・アラム地域の日系企業52社の集まりによるアンケート調査

- 菅谷広宣 (2005) 「マレーシアの所得保障と医療保障」『海外社会保障研究』2005、Spring、国立社会保障・人口問題研究所
- 堀井健三編 (1991) 『多民族国家と工業化の展開』アジア経済研究所、アジア工業化シリーズ 12
- 宮本謙介 (2000) 「国際労働力移動の歴史的位相—サウジアラビア・マレーシア・シンガポールで就労するインドネシア人—」『経済学研究』北海道大学経済学研究科、第 50 巻第 2 号、2000 年 9 月
- 宮本謙介 (2002) 「アジア開発最前線の労働市場 (4) —マレーシア、クアラルンプール首都圏の事例分析—」『経済学研究』北海道大学経済学研究科、第 51 巻第 4 号、2002 年 3 月
- 吉村真子 (1994) 「マレーシアの経済発展と外国人労働者：エステートとインドネシア人労働者」『社会労働研究』第 40 巻第 3・4 号、法政大学社会学部学会、1994 年 2 月
- 吉村真子 (1997) 「1990 年代のマレーシアの労働力構造—1970 年代以降の経済発展と労働力不足をめぐって—」『大原社会問題研究雑誌』No. 464、1997 年 7 月
- 吉村真子 (2006) 「マレーシアにおける外国人労働者政策」、JILPT 研究会資料 (2006 年 7 月 3 日)
- ラジェンドラン・ムース (2002) 『マレーシアの社会と社会福祉』明石書店
- 労働省職業安定局外国人雇用対策課編 (1999) 『諸外国における外国人労働者の現状と施策』日刊労働通信社、1999. 12

参考文献 (英語)

- Alfred Charles (2004), *A-Z guide to Employment Practice Malaysia*, CCH Asia Pte Limited
- Azizah, Kassim(2000), Recent Trend in Migration Movement and Policies in Malaysia, Paper for JIL Workshop on International Migration and Labour Market in Asia in Tokyo, Japan January 26-28, 2000
- Azizah, Kassim (2004), *Proceedings of Seminar on Public Responses to Foreign Workers in Sabah*, Research Unit of Ethnography & Development, Universiti Malaysia Sabah
- Dewi Anggraeni(2006), *Dreamseekers, Indonesian Women as Domestic Worker in Asia*, International Labour Organization,
- G. Rajasekaran (2006), The legal and Social Problems of Migrant Labour, Terms and Conditions of Employment/Unionism, Paper for Law Asia Labour Law Conference, August 10-12, 2006
- Hugo, Graeme(1993), Indonesia Labour Migration to Malaysia: Trends and Policy Implication, *South Asia Journal of Social Science*, Vol. 21, No. 1
- K. KESAVAPANY(2006), *Malaysia, Recent Trends and Challenges*, edited by SAW SWEE-HOCK,

Kua Kia Soong (2005), *Policing the Malaysia Police*, Suara Rakyat Malaysia, SUARAM

Kurus, Bilson (1998), Migrant Labor: The Sabah Experience, *Asia and Pacific Migration Journal*, Vol. 7, Kyoto University

Maimunah Aminuddin(2006), *Malaysia Industrial Relations and Employment Law, Fifth edition*, McGrawHill

Ministry of Finance, Malaysia, *Economic Report 2005/2006*

Philai, Patrick (1992), *People on The Move, An overview of recent immigration and emigration in Malaysia*, Institute of Strategy of International Studies

Philai, Patrick (1998), The Impact of the Economic Crisis on Migrant Labor in Malaysia: Policy Implication, *Asia and Pacific Migration Journal*, Vol. 7, Kyoto University

Sidney Jones (2000), *Making Money off Migrants*, The Indonesia Exodus to Malaysia

SUARAM (2006), *Malaysia Human Rights Report 2005, Civil and Political Rights*, SUARAM Komunikashi

Suresh Narayanan and Yew Lai(2005), The Causes and Consequences of Immigrant Labour in the Construction Sector in Malaysia, *International Migration* Vol. 43(5) 2005

Shirlena Huang, Brenda S. A. Yeoh, Noor Abdul Rahman (2005), *Asian Women As Transnational Domestic Workers*, Marshall Cavendish Academic,

Vijayakumari, Kanapathy(2004), Economic Recovery, The Labour Market and Migrant Workers in Malaysia, Paper for JILPT Workshop on International Migration and Labour Market in Asia in Tokyo, Japan February 5-6, 2004

Vijayakumari, Kanapathy(2006), Fine-Tuning The Policy and Institutional Framework for managing Cross-Border Labour Flows, Paper for JILPT Workshop on International Migration and Labour Market in Asia in Tokyo, Japan February 17, 2006

Employees Provident Fund Act 1991 (Act 452), International La Book Services

Malaysia Employment Handbook 2006 Volume I –IV, MDC Publishers Sdn Bhd

Immigration Act 1959/63 (Act 155) & Regulation Act 1966 (Act 150)” , (As At 5th August 2004), International La Book Services, 967-89-1332-1

Workmen’s Compensation Act 1952 (Act 273), As At 10th July 2004, International La Book Services, 967-89-1504-9

Workmen’s Compensation Act 1952 (Act 273), As At 25th October 2005, International La Book Services, 967-89-1637-1

第4章 シンガポールにおける外国人労働者受入れ制度と実態

第1節 外国人労働者政策受入れ制度

1. 政策・制度の変遷

1819年にスタンフォード・ラッフルズ卿が足を踏み入れて以来、マレー半島は中継貿易港として栄え、中国、インドなどから多くの外国人を受入れてきた。その結果、1965年のマレーシア連邦からのシンガポールの分離独立時には、既に中国系、マレー系およびインド系を中心とする多民族国家ができあがっていた。

独立当時、シンガポールでは経済が安定せず、高失業率が続いていたため、政府は国際競争力の強化と雇用の創出を重要な政策課題として外国資本の積極的な誘致に力を注いだ。しかし小国で人口の少ないシンガポールでは外国からの直接投資により、すぐに労働力不足に陥り人件費が高騰したため、1968年に労働許可制度を導入し、隣国マレーシアから外国人労働者を受入れ始めた。ただし、この時点ではマレーシアからの低熟練労働者のみを受入れの対象であり、それ以外の国からの受入れは厳しく制限し、家族合流のみを許可していた。

その後、1970年代には、シンガポール経済の急速な成長に伴い、更なる労働力の不足が生じた。とくに建設業で就労を希望するシンガポール人が減り、労働力不足が深刻化し、さらにマレーシアの経済成長によりマレーシア人の労働力を確保することも困難になったため、1970年代後半には人口の豊富なタイ、インド、バングラデシュ、フィリピン、インドネシアなどの国々から労働者を受入れ始めた。

1980年代になると、シンガポール政府は低熟練外国人労働者への過度な依存に対する不安は抱えつつも、外国人労働者の一律な排除は行なえず、経済の状況に応じて外国人労働者数を調整しながら受入れるようになる。具体策として外国人労働者を熟練と低熟練に分け、低熟練労働者には滞在許可期間の短い労働許可を与え、彼らを対象に1982年¹には外国人雇用税（Levy）を、1988年には外国人雇用上限率（Dependency Ceiling）を導入した。つまり専門的な知識や高度な技術を有する雇用パスの範囲の外国人労働者は積極的に受入れ、一方で労働許可証の対象となる技術水準の低い労働者については、シンガポール人だけでは労働力が不足する分のみを外国人に頼るという政策が採られるようになった。

このようにシンガポールでは、外国資本の誘致等で生じた労働力不足に大量の外国人

¹ 製造業、建設業、サービス業すべての部門の労働者に対して課されるようになったのが同年であり、非マレーシア人の建設労働者に対しては1980年にすでに導入されていた。

労働者を受入れることで対応してきた。現在もシンガポール政府は基本方針として長期的には低熟練の外国人労働者への依存度を減らすことを掲げている。しかし同国は小国であり人口が少ない上に、出生率が 2005 年には 1.24 にまでに低下しており、国際競争力を持ち続けるためにはシンガポール人では満たせない労働力を補う外国人労働力が不可欠であり、今後も外国人への依存は続くと考えられる。

2. 出入国管理制度

(1) 外国人受入れ制度

観光、商用でシンガポールに入国する外国人は、空路の場合 30 日、陸路・海路の場合 14 日以内の滞在であれば査証（以下、パスと呼ぶ）の取得の必要はないが、それ以上の滞在やシンガポール国内での就労、就学を希望する場合にはパスを取得する必要がある。

シンガポールでは諸外国と同様に、外国人の入国、居住、雇用に関する法令があり、入国管理法（Immigration Act : Chapter133）に則り、目的別にいくつかのパスが設けられている。

なお、シンガポール政府は結核や HIV 感染等の伝染病の予防対策を強化する目的で、2000 年 3 月 1 日よりシンガポール国内に 6 ヶ月以上の滞在を予定している外国人を対象に、各パスの新規取得および延長申請に際して HIV 感染検査や胸部レントゲン検査などの結果を記載した健康診断書の提出を義務付けている。

ア. 就労パス（Work Pass）

シンガポールでの就労を希望する外国人（永住者を除く）は、入国管理法第 9 条により就労パスの申請が義務付けられている。パスには雇用パス、S パス、労働許可証の 3 種類がある。これらのパスについては次節で詳しく説明する。

イ. 起業家パス（Employment Pass for Entrepreneurs）

起業家パスは 2004 年 4 月に設けられた新しいパスであり、外国人がシンガポールで事業を始めようとする場合には同パスの取得が求められる。2004 年 4 月まではシンガポールで事業を行なう場合の特別なパスはなく、就労パスの対象となっていたため、事業内容よりも学歴や職歴に重点をおいた審査がなされていた。しかし、新パスの導入により、起業家パス専用の申請書が用意され、事業の目的、内容、新規性、販売・財務戦略、開発計画などを含む総合的な事業計画書の提出が必要となり、事業内容を基に審査されるようになった。

ウ. ソーシャル・ビジット・パス (Social Visit pass)

ソーシャル・ビジット・パスは商用・治療・就職活動を目的とする者、就労パスを取得しシンガポールで就労する子供や孫を持つ者、親・配偶者・子供がシンガポール国民もしくは永住者である者が、彼らを訪問する際に申請するパスである。同パスの取得によりシンガポール国内での3ヵ月の在留が許可され、必要に応じて更新が可能である。

エ. 長期ソーシャル・ビジット・パス (Long-term Social Visit Pass)

家族の帯同が可能な雇用パス所持者の家族(両親)およびテクノプレナーもしくはテクノプレナーを目指す人を対象としたパスである。有効期間は6ヵ月であり、必要に応じて更新が可能である。

オ. プロフェッショナル・ビジット・パス (Professional Visit Pass)

プロフェッショナル・ビジット・パスはシンガポールでの短期の専門的職業に関連した任務あるいは活動のために発行されるパスである。シンガポール国内で開催される民族、社会活動、宗教、慈善活動または政治に関連した会合、会議、セミナー、ワークショップなどの主催および参加者、さらにジャーナリスト、レポーター、宗教家やナイトクラブ、ラウンジ、パブ、その他の娯楽施設で公演を行なうエンターテイナーがこれらの目的で滞在する場合には、同パスの申請が必要となる。有効期間は原則1ヵ月、エンターテイナーのみ3ヵ月であり、期間の更新は不可である。

カ. 帯同家族パス (Dependant's Pass)

就労パス所持者の扶養家族(配偶者ならびに21歳未満の未婚の子供)やシンガポール人と結婚した外国人が長期滞在する際に取得するパスである。

同パス所持者の就労については、年齢、職歴、学歴になどによる制約はなく、就職が内定した時点で雇用主より人材省(MOM; Ministry of Manpower)に「Letter of Consent」と呼ばれる就労申請をすれば、比較的容易に就労が許可される。通常2~3週間程度で就労許可の書類が届く。「Letter of Consent」の期限は帯同家族パスの期限に準じており、さらに帯同家族パスの有効期間は就労パスの有効期間中であり、就労パスの更新に伴って家族帯同パスの更新が可能である。

キ. 学生パス (Student Pass)

シンガポールでは6ヵ月以上のフルタイムの語学留学、正規留学の際には、学生パスの取得が義務付けられている。学生パスは、在外のシンガポール大使館で取得する場合とシンガポール国内で取得する場合の2つの方法があり、シンガポール国内で取得する

場合には、一旦パスなしで入国し、1カ月のソーシャル・ビジット・パスを取得し、その期間中に学生パスを申請することになる。通常、必要書類を入国管理局（ICA；The Immigration & Checkpoints Authority）に提出後、約3～4週間でパスが発給される。

申請に必要な必要書類は、学校発行の入学許可書、申請書、パスポートとコピー、写真、戸籍謄本（翻訳認証されたもの）、最終学歴の英文卒業証明書または英文在学証明書とコピー、保証金 S\$1,500（帰国時に返還される）、健康診断書、保証人（シンガポール国民か永住権をもった人）の身分証明書である。

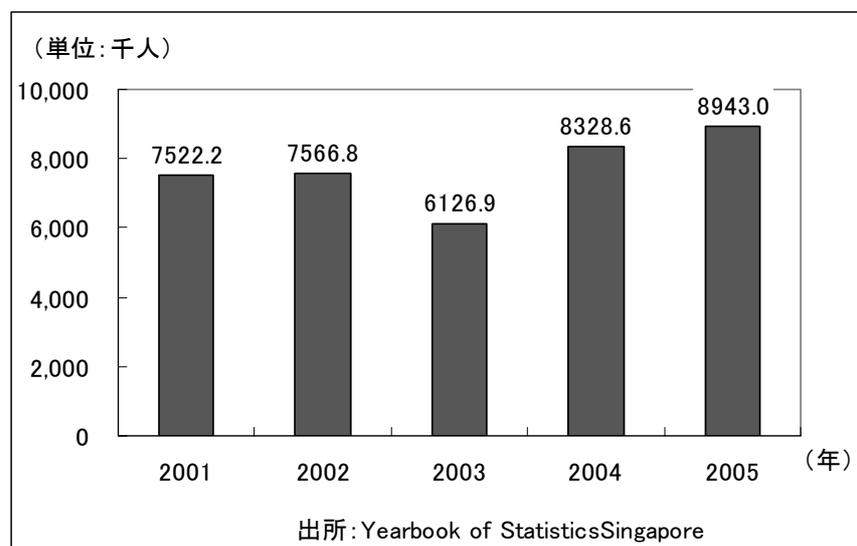
（2）入国者数

シンガポールへの2005年の入国者数（マレーシアからの陸路での入国者を除く）は894万3,000人である。2003年にはWHOによって一時、SARS感染地域に指令されたこともあり入国者数が減少したものの、それを除くと毎年、増加傾向にあり2000年の752万2,200人に比べ約1.2倍に増加している（第4-1-1図参照）。

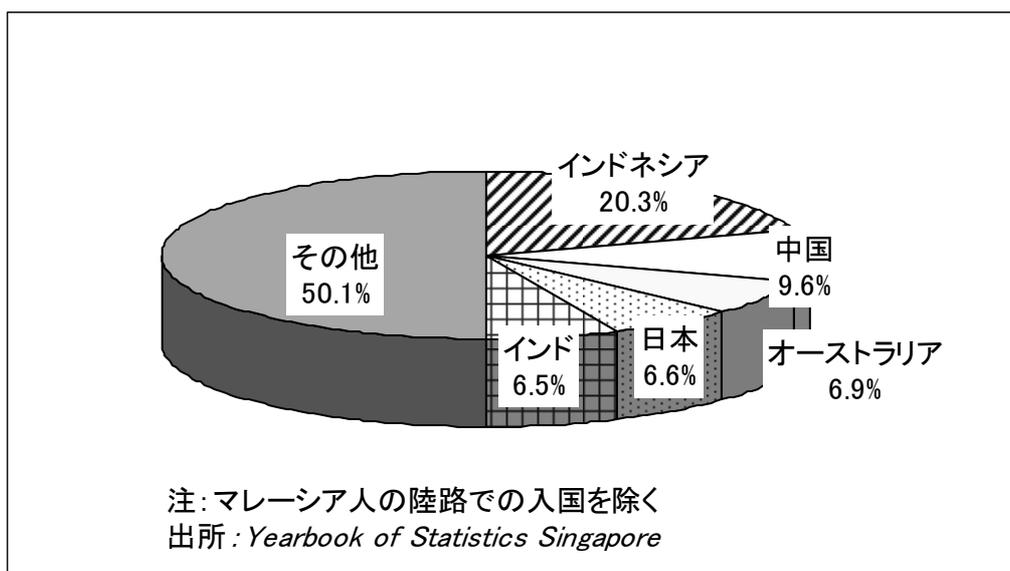
入国者数を国籍別にみると、インドネシア（20.3%）、中国（9.6%）、オーストラリア（6.9%）、日本（6.6%）、インド（6.5%）が入国者の多い上位5カ国であり、これらの国々からの入国者数の合計が全体の約5割を占めている（第4-1-2図参照）。

さらに前述のように、入国者は観光、商用でシンガポールを訪問する際、一定の期間内の滞在であればパスの取得は必要ない。そこで入国者数の滞在日数および入国経路をもとに（空路の場合は31日以上、海路の場合は15日以上）、2005年のパス取得者数を推計すると、約14.2万人が観光以外の目的で入国し、何らかのパスを取得していることになる。

第4-1-1図 入国者数の推移



第4-1-2図 国籍別外国人入国者数（2005）



（3）永住権（Permanent Residence）

シンガポールでは、特定の条件に該当する者に対して「永住権」を発行している。永住権取得後は、選挙権がないことを除くとシンガポール人とほぼ同資格となり、就労パス取得の必要がなくなる。さらに永住権があれば職を失ってもそのままシンガポールに滞在でき、時間をかけて次の仕事を見つけることができる。また取得後はシンガポール人と同様に中央積立基金への拠出金納付義務を負い、住宅開発庁が供給する公営住宅の購入等が可能となる。

永住権取得対象者は、一般対象者（専門的職業、技術的労働者、熟練労働者等）と起業・投資対象者に大きく分けられる。

まず一般対象者の永住権取得の要件は、①シンガポール人の配偶者と21歳未満の未婚の子供②シンガポール人の老齢の両親③専門性と必要性が認められた50歳未満の雇用パスまたはSパス保持者④政府が適当と認めた芸術家・スポーツ選手などのいずれかである。起業・投資対象者については、シンガポール政府に対して最低S\$150万の預け入れを行った場合に申請が可能である。

永住権は5年ごとに更新が必要で、その際に過去3年間シンガポールで就労していなければ更新は許可されない場合がある。

では実際にどの程度の人数がシンガポールの永住権を取得しているのだろうか。2005年の永住権取得者は44万500人であり、2000年の29万1,000人に比べて14万9,500人と大幅に増加している。シンガポール統計局によると、2000年から2005年の永住権取得者数は年平均8.75%増であり、シンガポールで誕生した新生シンガポール人の同

0.9%増を大きく上回っている。さらに 2005 年の総人口に占める永住権取得者は 10.1% に及び、シンガポールでは留学生の 6 割以上が卒業後、シンガポールの永住権や市民権を取得しているといわれている。

(4) 市民権

以下の条件を満たした場合、シンガポール市民権の申請を行なうことが可能である。要件と必要書類などの詳細については、入国管理局のホームページで示されており、申請用紙は同ホームページおよび各国のシンガポール大使館で入手可能である。通常、審査には 3～6 ヶ月かかる。

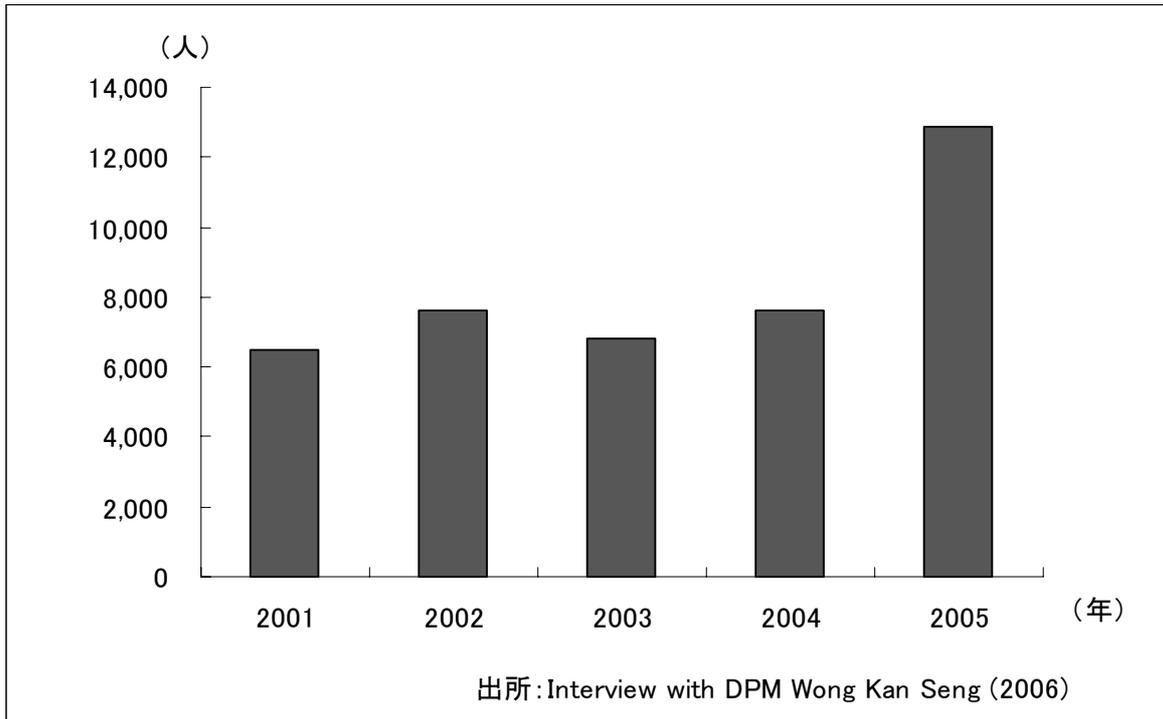
市民権申請の前提条件として、申請者は人格者であり、自身および扶養家族に経済的な問題がなく、シンガポールに永久に滞在する意思を持っている必要がある。これらに加えて、以下のいずれかの条件に該当する必要がある。

- ① 21 歳以上でシンガポール永住権の申請から遡って 2～6 年以上有する者
- ② 永住権を持ち、常勤の兵役義務を申し分なく終えた者
- ③ シンガポール市民権を持つ者の配偶者で、シンガポール永住権の申請から遡って 2 年以上有する者
- ④ シンガポール国外で生まれた未成年者（21 歳未満）で、シンガポールの永住権を持ち、その両親がシンガポール市民である者
- ⑤ シンガポール国外で生まれた子供で、その親がシンガポール市民である者。

国外で生まれた子供については、シンガポール憲法 122 条に基づき入国管理局か出生地のシンガポール大使館で親が子供の市民権を申請できる。申請は子供の一歳の誕生日までに行なわなければならないが、一歳を過ぎた場合、文書による説明と追加の書類提出が必要となる。なお、2004 年 5 月 15 日までは、シンガポール国外で生まれた子供については父系血統主義がとられており、母親がシンガポール市民であっても子供の市民権の申請は認められなかったが、同日以降は父母両系血統主義に変更されている。

第 4-1-3 図に示すように、市民権取得者数は 2001 年から 2004 年までは 8,000 人未満であるのに対して、2005 年は 1 万 2,900 人と大幅に増加している。2004 年 9 月以降、政府は認定基準として当該外国人の現在の経済状況や学歴よりも配偶者や子供といった扶養家族がシンガポール社会に溶け込めるかどうかをより重視する方向に見直した。これにより、市民権取得者数は急増しており、2006 年についても上半期で既に 6,800 人が市民権を取得している。

第4-1-3図 新規市民権取得者数



3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 就労パスの概要

外国人労働者の雇用については、外国人労働者雇用法（**Employment of Foreign Workers Act**）でその原則が定められている。それに則り外国人がシンガポールで就労する場合には職種や給与額等に応じて異なる就労パス（**Work Pass**）の取得が必要となる。就労パスには「雇用パス（**Employment Pass**）」、「Sパス（**S Pass**）」「労働許可証（**Work Permit**）」の大きく3つのタイプがある（第4-1-4表参照）。

雇用パスは労働者自身が申請するパスであり、月収が **S\$2,500** を超える経営者、役員、管理職、専門職といった外国人が対象であるのに対して、労働許可証は雇用主が雇用予定の外国人労働者について申請するパスであり、月収が **S\$1,800** ドル以下の外国人を対象としたものである。また S パスは、雇用パスと労働許可証の中間的な外国人の雇用形態として 2004 年 7 月 1 日に導入されたパスであり、労働者自身の申請をもとに個別にポイント制で審査している。これらパスの中で労働許可証については、政府により出身国別、産業別に就労機会が規制されている（マレーシア人を除く）。

また就労パスの発給については、1998 年以降は人材省が一括して所管しており、このうち雇用パスについては雇用パス局（**Employment Pass Department**）、労働許可証、S パスについては労働許可局（**Work Permit Department**）が所管している。

第4-1-4表 就労パスのカテゴリー別基準

種類		対象	月収
雇用パス	P1	専門職、管理職、役員、経営職等	S\$7,000以上
	P2		S\$3,500以上 S\$7,000未満
	Q1	熟練労働者	S\$2,500以上
Sパス		中間レベルの熟練労働者	S\$1,800以上
労働許可証		低熟練労働者	S\$1,800以下

出所: Business Labor Trend 2006.4

(2) 雇用パス (Employment Pass)

雇用パスは、さらに P1 パス、P2 パス、Q1 パスといった3つのカテゴリーに分かれており、P1 は月収が S\$7,000 以上、P2 は月収が S\$3,500 以上 S\$7,000 未満の専門職、管理職、役員、経営職などを対象としたものであり、Q1 は月収が S\$2,500 を超える専門職、高度な技能をもつ熟練労働者を対象としている。各パスの最初の有効期限は2年で、以後3年ごとに更新できる。更新の上限はとくに設けられていないが、有効期限に係わらず、雇用契約が終了するとパスは失効する。

雇用パスのうち P1、P2 パスについては帯同家族パス、ソーシャル・ビジット・パスの申請が認められており、Q1 パスについては帯同家族パスの申請は認められているが、ソーシャル・ビジット・パスの申請は認められていない。申請可能な帯同家族パスの対象者は配偶者と21歳未満の未婚もしくは法的に養子と認められた子供であり、ソーシャル・ビジット・パスは事実上の配偶者、21歳以上の未婚の娘、障害児、継子、両親と義理の両親である。

(3) S パス (S Pass)

ついで S パスは中級レベルの熟練労働力へのニーズの高まりを受けて、外国人労働者の枠組みの柔軟度を高めるために設けられたものであり、従来の雇用パスの Q2 というカテゴリーに相当する。申請資格は高等専門学校に匹敵する学歴・資格の保有者で、月収 S\$1,800 以上の専門性をもった中間レベルの熟練労働者である。

S パス発行の審査は、月収、学歴、技能、職種、職歴を含む複数の基準によってポイント制で評価される。雇用パスと同様に最初の有効期限は2年で、以後3年ごとに更新でき、更新の上限はなく、退職年齢時までシンガポールで働くことができる。ただし有効期限に係らず雇用契約が終了すると S パスは失効する。

家族の帯同の不可は収入によって決まり、月収 S\$2,500 以上の者は帯同家族パスの申請が可能であるのに対して、月収 S\$2,500 未満の者は帯同家族パスを申請することはできない。

なお、S パスには労働許可証と同様に、外国人雇用上限率が適用されるとともに、雇用主には外国人雇用税の納税義務が課せられる。

(4) 労働許可証 (Work Permit)

ア. 労働許可証

労働許可証は雇用パス、S パス取得の対象外となる月収 S\$1,800 未満の単純労働職種を対象としたものであり、取得者は特定の事業主の下でのみ就労が許可される。労働許可証は製造、建設、サービス等の産業ごとに発行され、有効期限は2年で以後2年ごとに更新することができ、雇用契約が終了した時点で失効する。このうち建設分野では更新の上限が設けられており、低熟練労働者は4年、熟練労働者は15年となっている。マレーシア人はこの条件には該当せず、最大60年更新が可能である。なお、労働許可証申請時の外国人の年齢は16歳以上（家事労働は23歳以上）でなければならない。

労働許可証の外国人労働者の雇用にあたっては、業種、技能レベル別に決められた外国人雇用税を政府に納めることが義務づけられている。さらに産業ごとに定められた雇用上限率によって労働許可証により企業が雇用できる外国人労働者数が決められている。

労働許可証は外国人労働者を雇用しようとする使用者が申請し、外国人雇用税を支払うこと、外国人労働者に健康診断を受けさせること、雇用法 (Employment Act) に準じた労働条件を提示すること、労働許可証で認められた以外の仕事には従事させないこと、外国人労働者との雇用上のトラブルは友好的に解決すること、労働者災害補償を提供すること、安全オリエンテーションに参加させること（建設業と家事労働者のみ）、本国帰還の責任を負うこと等、雇用主としてこれら様々な責任を負う義務がある。

またマレーシア人以外の労働者については、最低限の生活を保障するとともに、住居を提供することが義務づけられており、さらに労働者がシンガポールに渡航する前に、雇用主は入国審査官に対して労働者1人当たり S\$5,000 を保証金として現金、小切手、銀行保証書または保険証券で拠出しなければならない。保証金は労働者がシンガポールを出国する2週間前に返還されるが、外国人労働者が雇用期間中に失踪、もしくは労働許可が失効したにも係らず本国に帰還しなかった場合、さらに保証金に添付された条件に不履行があった場合には返還されない。

なお、労働許可証の場合には、原則、家族の帯同は許可されていないが、夫婦別々に労働許可証を取得し、シンガポールで就労しているケースはある。

イ. 供給国

労働者の雇用を希望する雇用主は外国人労働者と労働契約を結ぶ前に労働許可局に許可を申請しなければならない。募集できる外国人労働者の国籍については産業ごとに一定のガイドラインが設けられている。

外国人労働力供給国は大きく①伝統的供給国（マレーシア）②非伝統的供給国（NTS；インド、スリランカ、タイ、バングラデッシュ、ミャンマー、フィリピン、パキスタン）③北アジア供給国（NAS；香港、マカオ、韓国、台湾）④中国に分類されている。

第4-1-5表に示すように、建設業はマレーシア、中国、非伝統的供給国、北アジア供給国から募集できる。

サービス業はマレーシア、北アジア諸国に限定されており、原則、非伝統的供給国からの募集は認められていないが、町議会と契約している清掃・草刈り業務請負業、政府と契約している草刈り業務請負業は労働力不足を満たすために、非伝統的供給国の外国人を雇用することが認められている。

製造業はマレーシア、中国、北アジア供給国からの募集が可能である。また原則、非伝統的供給国からの募集は認められていないが、電子基板、ダイカスト製造、溶解鋳鉄処理、鋳造を扱う会社のみ非伝統的供給国の外国人労働者を雇用することができる。

海事業、プロセス・エンジニアリングはマレーシア、北アジア供給国、非伝統的供給国のいずれからも募集できる。

家事労働については、マレーシア、フィリピン、インドネシア、タイ、ミャンマー、スリランカ、インド、バングラデッシュといった「外国人家事労働者制度（Foreign Domestic Worker Scheme）」によって承認された国からのみ受入れが認められている。

第4-1-5表 外国人労働者の供給国

部 門	供給国
建 設	マレーシア、中国、非伝統的供給国、北アジア供給国
サービス	マレーシア、北アジア供給国、非伝統的供給国（公的部門の清掃、草刈りのみ可）
製 造	マレーシア、中国、北アジア供給国、非伝統的供給国（電子基板、ダイカスト製造、溶解鋳鉄処理、鋳造を扱う会社のみ可）
海 事 （造船、船の修繕等）	マレーシア、非伝統的供給国、北アジア供給国
プロセス エンジニアリング	マレーシア、非伝統的供給国、北アジア供給国
家事労働者	マレーシア、フィリピン、インドネシア、タイ、ミャンマー、スリランカ、インド、バングラデッシュ

注：非伝統的供給国（インド、スリランカ、タイ、バングラデッシュ、ミャンマー、パキスタン、フィリピン）
北アジア供給国（香港、台湾・マカオ、韓国）

出所：人材省ホームページ

(5) 雇用上限率 (Dependency Ceiling)

前述のように政府は雇用上限率により企業が雇用できる外国人労働者の数を産業ごとに制限している。第4-1-6表にあるように、製造業では外国人労働者の雇用上限率は全従業員の60%であり、それを超えての労働許可証の新規取得、更新はできない。建設業、プロセス・エンジニアリングではフルタイムのシンガポール人（永住者を含む、以下同様）1人に対して外国人4人までの雇用が、海事業ではシンガポール人1人に対して外国人3人までの雇用が可能である。サービス業の雇用上限率は全従業員の40%である。船員はシンガポール人1人に対して外国人9人まで雇用が可能である。家事労働者については、雇用上限率はとくに設けられていない。

またSパスには産業ごとの制限はないが、全従業員の5%までの雇用が上限となっている。

第4-1-6表 外国人雇用上限率と雇用税

	上限率	労働者の種類	税額(S\$)	
			月額	日額
製造	全従業員の40%以下	熟練	100	4
		低熟練	240	8
	全従業員の41~50%	熟練	100	4
		低熟練	310	11
	全従業員の51~60%	熟練	500	15
		低熟練		
建設	シンガポール人(フルタイム) 1人につき外国人4人	熟練	100	4
		低熟練	470	16
海事	シンガポール人(フルタイム) 1人につき外国人3人	熟練	100	4
		低熟練	295	10
プロセス エンジニアリング	シンガポール人(フルタイム) 1人につき外国人4人	熟練	100	4
		低熟練	295	10
サービス	全従業員の30%以下	熟練	100	4
		低熟練	240	8
	全従業員の31~40%	熟練	500	15
		低熟練		
船員	シンガポール人(フルタイム) 1人につき外国人9人	船員(資格有り)	100	4
		船員(資格なし)	240	8
家事労働	なし	なし	295/200*	10/7*
Sパス	全従業員の5%	熟練	50	2

出所:人材省のホームページ

*:12歳の子供、孫のいる家庭、65歳以上の高齢者がいる家庭については雇用税の優遇措置が取られている。

(6) 外国人雇用税 (Levy)

雇用パスを除く外国人労働者の雇用に際しては、シンガポール政府が産業別に定めた外国人雇用税を支払う義務がある。雇用税の金額は、雇用する外国人労働者の比率に応

じて決まっている。

現地調査を実施した 2006 年 8 月時点の外国人労働者 1 人当たりの雇用税をみると、製造業では全従業員の 40%以下では低熟練労働者が S\$240/月、熟練労働者が S\$100/月であり、同 41～50%では低熟練労働者が S\$310/月、熟練労働者が S\$100/月であり、さらに同 50%を超える企業では低熟練・熟練労働者ともに S\$500/月となっている。建設業では、低熟練労働者は S\$470/月、熟練労働者は S\$100/月である。海事業、プロセス・エンジニアリングでは低熟練労働者は S\$295/月、熟練労働者は S\$100/月である。サービス業では外国人の雇用者が全従業員の 30%以下では低熟練労働者が S\$240/月、熟練労働者が S\$100/月であるのに対し、外国人の雇用率が 30%を超える場合は低熟練・熟練労働者とも S\$500/月となる。船員では無資格船員は S\$240/月、有資格船員は S\$100/月である。家事労働者は通常 S\$295/月であるが、次の条件を満たす場合には雇用税の減免が認められ S\$200/月となる。①雇用主または配偶者にシンガポール人である 12 歳未満の子供または孫がいる場合②雇用主または配偶者が 65 歳以上のシンガポール人である場合③雇用主または配偶者がシンガポール市民である 65 歳以上の父母または祖父母と同居している場合。

なお、S パスの雇用税は一律 S\$50 である。

(7) 建設部門における MYE (Man Year Entitlement)

シンガポールでは前述の雇用税、雇用上限率に加えて、とくに外国人労働者に対する依存度が高い建設部門において、1998 年 4 月からプロジェクトのタイプと規模に応じた採用枠「MYE ; Man Year Entitlement」を導入している。対象となるのは、非伝統的供給国と中国からの外国人労働者であり、毎年 MYE を基準にして受入れ人数を調整している。

さらに 2005 年 4 月の MYE 改正により、①熟練労働者の労働許可証の更新義務を撤廃する②労働許可証の有効期限が残っている労働者については雇用主が変わる場合、新規雇用主の MYE 条件遵守義務を免除する③MYE の有効期限を「プロジェクト終了の 3 ヶ月前」から「プロジェクト終了時期まで」に延期する④労働者に対し、工事閑散期などを利用して複数の雇用主の下で働くことを認めるなどの特別措置が導入されている。

なお、マレーシア、北アジア諸国からの外国人労働者は MYE 制度の対象外であり、通常の労働許可証の申請のみで外国人労働者の雇用が可能である。

(8) 外国人労働者雇用に係わる改定

ア. 雇用税の改定

外国人雇用上限および雇用税は人材省が賃金等のデータにより経済状況を毎年調査し、

必要に応じて変更している。現地調査を実施した 2006 年 8 月以降も改定されており、2006 年 10 月 1 日と 2007 年 1 月 1 日より適用されている主な改定内容は第 4-1-7 表の通りである。

好調な経済成長に伴い、外国人労働者が増加していることを受けて、2007 年 1 月 1 日より外国人熟練労働者の雇用税が 1 人当たり S\$100 から S\$150 に引き上げられる。熟練労働者雇用税については 1989 年のアジア金融危機時に S\$200 から S\$100 に引き下げられ、さらに 1999 年には S\$30 にまで急激に引き下げられた。その後の経済回復に伴って以前の水準に引き戻すために、2005 年にはすべての産業において熟練労働者の雇用税は S\$50 から S\$80 に引き上げられ、2006 年 1 月 1 日には S\$100 に、さらに今回の改定に至っている。

今回の改定では、熟練労働者雇用税の引き上げのほか、製造業では外国人労働者雇用上限率の 50%を超えた部分、サービス業では 30%を超えた部分の 1 人当たりの雇用税を S\$500 から S\$450 に引き下げ、これを 2006 年 10 月 1 日より適用している。なお、サービス業については 2007 年 1 月 1 日より外国人労働者雇用上限率を 40%から 45%に緩和するほか、新たに 30~35%部分の雇用税 S\$310 を新設する。

第 4-1-7 表 雇用税の改定

	調査時点		改定			
	~2006年9月30日		2006年10月1日~		2007年1月1日~	
雇用上限 (総労働者の雇用率)	雇用税 (1人/月)		雇用税 (1人/月)		雇用税 (1人/月)	
	熟練	低熟練	熟練	低熟練	熟練	低熟練
【製造業】						
40%まで	S\$100	S\$240	S\$100	S\$240	S\$150	S\$240
40~50%まで	S\$100	S\$310	S\$100	S\$310	S\$150	S\$310
50~60%まで	S\$500	S\$500	S\$450	S\$450		S\$450
【サービス業】						
30%まで	S\$100	S\$240	S\$100	S\$240	S\$150	S\$240
30~40%まで	S\$500	S\$500	S\$450	S\$450	—	—
(改定後) 30~35%まで	—	—	—	—	S\$310	S\$310
35~45%まで	—	—	—	—	S\$450	S\$450
【建設業】						
シンガポール人1人につき外国人労働者4人まで	S\$100	S\$470	S\$100	S\$470	S\$150	S\$470
【海事業】						
シンガポール人1人につき外国人労働者3人まで	S\$100	S\$295	S\$100	S\$295	S\$150	S\$295
【プロセス・エンジニアリング】						
シンガポール人1人につき外国人労働者4人まで	S\$100	S\$295	S\$100	S\$295	S\$150	S\$295

注:シンガポール人には永住権保有者も含む。

出所:人材省ホームページ

また S パス保有者の雇用上限枠が 5 % から 10% に引き上げられる。ただし、引き上げた分の 5 % は産業ごとに認められている外国人労働者雇用上限率内とする。つまり、現行のサービス業では労働許可証の雇用上限率 40% および S パスの雇用上限率 5 % を合計した 45% が総枠となるが、改定後は労働許可証の雇用上限率 35~40% および S パスの雇用上限率 5~10% となり、総枠は同じ 45% となる。その結果、2007 年 1 月 1 日より産業別の外国人労働雇用上限率は製造業が 65%、サービス業が 50%、建設業、プロセス・エンジニアリングが 80%、海事業が 72% となる。

イ. 新設の労働パス：個人用雇用パス（Personal Employment Pass）

シンガポールでは世界中の優秀な人材を獲得するために、2007 年 1 月より新しい就労パスの交付を始める。他の就労パスは申請した会社で働くことのみが認められ、転職した場合にはパスの再申請が必要であるが、新しい個人用雇用パスは個人に対して発行するため、有効期限内であれば転職の際もパスの再申請の必要はない。

個人用雇用パスの申請条件は年収 S\$30,000 以上で、過去に雇用パスのうち P1 もしくは P2 で 2 年以上、または Q1 で 5 年以上、働いていた実績が必要となる。有効期間は 5 年間である。資格等が必要な職業以外は自由に転職ができ、転職の際には人材省雇用パス局への届出が義務付けられる。また転職の際には最大 6 ヶ月まで無職でのシンガポール滞在が認められている。

同パスは 1 回のみ交付され、5 年後に更新することはできない。そのため個人用の雇用パスの失効以降も引き続きシンガポールで働く場合には、通常の雇用パスまたは永住権を申請することになる。家族の帯同については同パス取得前に保持していた雇用パスのカテゴリーの規定に準ずる。

（9）その他の就労可能な外国人

以下の外国人については、就労に際してとくに就労パスの取得は必要ない。①シンガポールの永住権取得者②雇用パスの取得に付随した帯同家族パス取得者③休暇中のフルタイム留学生④フルタイム留学生の週 16 時間以下の労働。ただし、いずれの場合にも就職が内定した時点で人材省に就労申請し、許可を得てからでなければ就労できない。

4. 在留管理制度

（1）登録制度／身分証明書（ID カード）

シンガポールでは、15 歳以上の全ての国民と永住者に NRIC（National Registration Identification Card）と呼ばれる ID カードが配布され、同カードの常時携帯が義務付け

られている。NRIC 番号は 9 桁のアルファベットと数字からなり、番号は出生時に各個人に割り振られる。カードの表記事項は、①名前（英語・母国語表記の併記）②民族（Chinese, Malay, Indian, Others のいずれか）③生年月日④性別⑤出生国⑥血液型⑦発行日⑧住所⑨国籍（永住者の場合）⑩指紋である。

これと同様に、外国人居住者には各種パスの発行に伴い、それぞれ 9 桁の FIN 番号（Foreign Identification Number）が付与され、S パス取得者と労働許可証取得者には、片面が労働許可証（S パス）、もう片面が滞在許可証の ID カードが交付させる。労働許可証の面は入国管理局の管轄であり、①雇用主②住所③氏名④職業（職種）⑤労働許可証（S パス）番号⑥申請日⑦有効期間⑧顔写真が表記されている。もう一方の滞在許可証は、入国管理局の管轄であり、①氏名②国籍③パスポートNo.④性別⑤生年月日⑥有効期限⑦指紋が表記されている。

外国人労働者（雇用パスは対象外）は、滞在期間中、必ずこの ID カードを携帯しなければならない。現段階では、雇用パスで入国した外国人の身分証明書はパスポートのみとなっており、人材省では労働許可証（S パス）取得者と同様の ID カード導入を検討中である。

（２）不法就労対策

短期間であってもシンガポールで就労する場合には、就労パスを取得する必要があり、これに違反した場合には、入国管理法（133 条）と外国人雇用法（91 条 A）に違反したことになり、再入国が拒絶されるほか、罰金刑や懲役刑が科せられる。入国管理法はシンガポールの出入国に関して規定するとともに、同法に違反した滞在、違反者の雇用等を規制する法律であり、シンガポールでは外国人を雇用しようとする場合や、外国人に住居を提供する場合には、その者のパスポートおよび労働パスの有無を確認しなければならないことが規定されている。また外国人雇用法では、外国人労働者の不法な就労全般について、外国人労働者本人とその雇用主に対して罰則を設けている。

1989 年、シンガポール政府は外国人労働者受入れの増大に伴い、不法滞在や不法就労といった問題が浮上してきたため、外国人労働者の無制限な増加を防ぐことを目的に不法入国者および 3 ヶ月以上の不法滞在者は 3 ヶ月以上の禁固刑およびムチ打ち 3 回以上の刑に処すよう入国管理法を改正した。

しかし、この改正によっても不法滞在、不法就労は依然として減らず、とくに建設業では外国人労働者の雇用管理が徹底されていないこともあり不法就労の温床となっていた。そこで 1995 年、政府は外国人労働者の雇用管理における建設業の元請負業者の責任の明確化と罰則を規定するために外国人労働者雇用法の修正法案を採択した。これによ

り、不法滞在者や不法就労者が建設現場に入り込めないような手立てを元請負業者が行っていない場合には、建設現場で不法入国者や不法就労者が発見されたときに元請負業者に対して罰金もしくは禁固刑が課されるようになった。

また外国人労働者の管轄する建設業者などに労働許可証不所持の外国人は雇わないように呼びかけ、法律に違反した業者には外国人雇用許可証を永久に発給しないといった厳しい警告を出している。

<入国管理法による主な罰則>

- ・ 不法入国をした場合には、3 ヶ月以上2 年以下の禁固刑および S\$4,000 以下の罰金
- ・ 不法滞在者の雇用について虚偽を申告した場合には、S\$4,000 以下の罰金もしくは1 年以下の懲役、またはその両方
- ・ 不法滞在者の雇用主、または住居提供者には、6 ヶ月以上2 年以下の禁固刑および S\$6,000 以下の罰金
- ・ 建築現場の事業所内で不法滞在者が発見された場合、反証がない限り、当該事業所の管理者に対して、事業所1 ヶ所につき S\$15,000 以上 S\$30,000 以下の罰金もしくは1 年以下の禁固刑、またはその両方。2 回目以降は S\$30,000 以上 S\$60,000 以下の罰金もしくは2 年以下の禁固刑、またはその両方

<外国人雇用法による主な罰則>

- ・ 不法就労者は S\$5,000 以下の罰金もしくは1 年以下の禁固刑、またはその両方
- ・ 不法就労者の雇用主は、初回の違反は、外国人労働者雇用税 24 ヶ月分以上、48 ヶ月分以下相当の罰金、もしくは1 年以下の禁固刑、またはその両方
- ・ 2 回目以降の違反は、1 ヶ月以上1 年以下の禁固刑および外国人雇用税 24 ヶ月分以上、48 ヶ月分以下相当の罰金
- ・ 不法就労者の雇用が組織ぐるみであることが判明した場合には外国人雇用税 48 ヶ月分以上 96 ヶ月分以下相当の罰金

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 人口構成

シンガポールの2005年6月末時点での総人口は435万1,400人であり、2000年に比べて約334万人(年平均1.6%)増加している(第4-2-1表参照)。2000年の人口センサスによると、1990年から2000年の年平均人口増加率は2.8%であることから、2000年以降、人口増加率は低下傾向にあることがわかる。また2005年の総人口の内訳をみる

と、シンガポール人が71.5%（約311.3万人）、永住者10.1%（約44.1万人）となっており、永住権を持たない外国人労働者、留学生などからなる非居住者は18.3%（約79.8万人）である。このうち年平均増加率が最も大きいのは永住者の8.7%であり、2000年に比べて約15万人増加している。

第4-2-1表 シンガポールの総人口

	人数 (単位:千人)		構成比 (%)		年平均 増加率 (%)
	2000年	2005年	2000年	2005年	
総人口	4,017.7	4,351.4	100.0	100.0	1.6
居住者	3,263.2	3,553.5	81.2	81.7	1.7
シンガポール人	2,973.1	3,113.0	74.0	71.5	0.9
永住者	290.1	440.5	7.2	10.1	8.7
非居住者	754.5	797.9	18.8	18.3	1.1

出所:人口センサス(中間、2005)

注:2005年6月末時点の数値を用いている。

2. 労働力人口（15歳以上人口）

さらに、2005年の労働力人口（15歳以上）をみると226万6,700人である。このうち居住者（シンガポール人および永住者）は164万7,300人、非居住者は61万9,500人であり、外国人に相当する非居住者の占める割合は3割弱（27.3%）である（第4-2-2表参照）。また2000年の労働力人口と比較すると、5年間で約17万1,900人（年平均1.6%）増加しているが、非居住者の増加は約7,300人（年平均0.2%）にとどまる。

第4-2-2表 シンガポールの労働力人口（15歳以上）

	人数(単位:千人)		構成比(%)		年平均 増加率(%)
	2000年	2005年	2000年	2005年	
労働力人口	2,094.8	2,266.7	100.0	100.0	1.6
居住者	1,482.6	1,647.3	70.8	72.7	2.1
非居住者	612.2	619.5	29.2	27.3	0.2

出所:人口センサス(中間、2005)

注:2005年6月末時点の数値を用いている。

3. 外国人雇用者数

ついで人材省の調査を用いて、外国人雇用者数と外国人雇用者比率の推移をみる。第4-2-3表に示すように、2005年の外国人雇用者数は67万1,200人²であり、1996

² 同数値には、就労ビザ取得者以外の帯同家族パス、留学パス取得者で就労中の者が含まれている。

年の 45 万 4,200 人に比べて、約 1.5 倍に増加している。さらに外国人雇用者比率は 1996 年では 24.9%であるのにし対して 2005 年には 28.9%と約 4 %増加している。

また人材省の報告によると、1970 年には外国人雇用者は 2 万 828 人で、その割合は 3.2%であったことから、外国人雇用者比率は 25 年間で約 9 倍に増えていることがわかる。

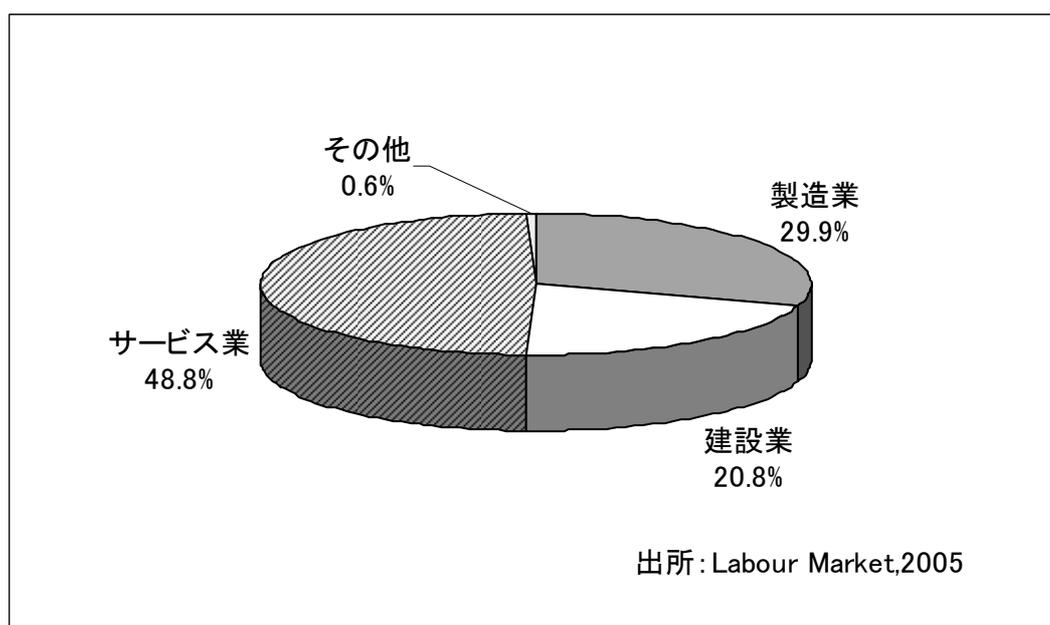
第 4 - 2 - 3 表 外国人雇用者数と外国人雇用者比率

年	外国人雇用者数 (単位:人)	外国人雇用者比率 (単位:%)
1996	454,200	24.9
1997	506,600	26.9
1998	—	—
1999	530,000	27.3
2000	612,233	28.2
2001	590,000	27.2
2002	590,000	27.5
2003	599,800	28.1
2004	621,400	28.2
2005	671,200	28.9

(出所) Manpower statistics in brief, singapore 2006
注: 2005年12月時点の数値を用いている。

また産業別に外国人雇用者数をみると、サービス業が 48.8% (32.8 万人) と約半数を占めており、これに製造業 29.9% (20.1 万人)、建設業 20.8% (13.9 万) が続いている (第 4 - 2 - 4 図参照)。

第 4 - 2 - 4 図 産業別外国人雇用者数 (2005)



4. 就労パスの発行数

2005年の就労パスの発行数は62万であり、これを種類別にみると、労働許可証が54万と圧倒的に多く、全体の発行数の9割弱(87.1%)を占めている(第4-2-5表参照)。ついで雇用パスは7万2,000で約1割(11.6%)となっている。Sパスは2004年に導入された新しいパスであることから発行数は8,000と少なく、就労パス全体の1%程度にとどまる。

労働パスの9割弱を占める労働許可証の内訳をみると、非建設部門が26.5万で約半数を占めており、この他の家事労働部門が15万、建設部門が12.5万となっている。

第4-2-5表 就労パスの発行数(2005)

パスの種類	発行数	発行の割合
総数	620,000	100.0%
雇用パス	72,000	11.6%
Sパス	8,000	1.3%
労働許可証	540,000	87.1%(100%)
建設部門	125,000	(23.1%)
非建設部門	265,000	(49.1%)
家事労働部門	150,000	(27.8%)

Business Labor Trend 2006.4より作成

第3節 低熟練外国人労働者受入れの実態

1. 家事・介護労働者の場合

(1) 家事労働者雇用の現状

シンガポール国内には14~15万人の外国人家事労働者がおり、その出身国別の内訳は公表されていないが、Huag, Yeoh, and Rahman (2005)の推計によると、フィリピンが6~7万人と最も多く、これにインドネシア人(5~6万人)、スリランカ(1万2,000人)が続いており、この3カ国が家事労働者の主な送出国となっている。

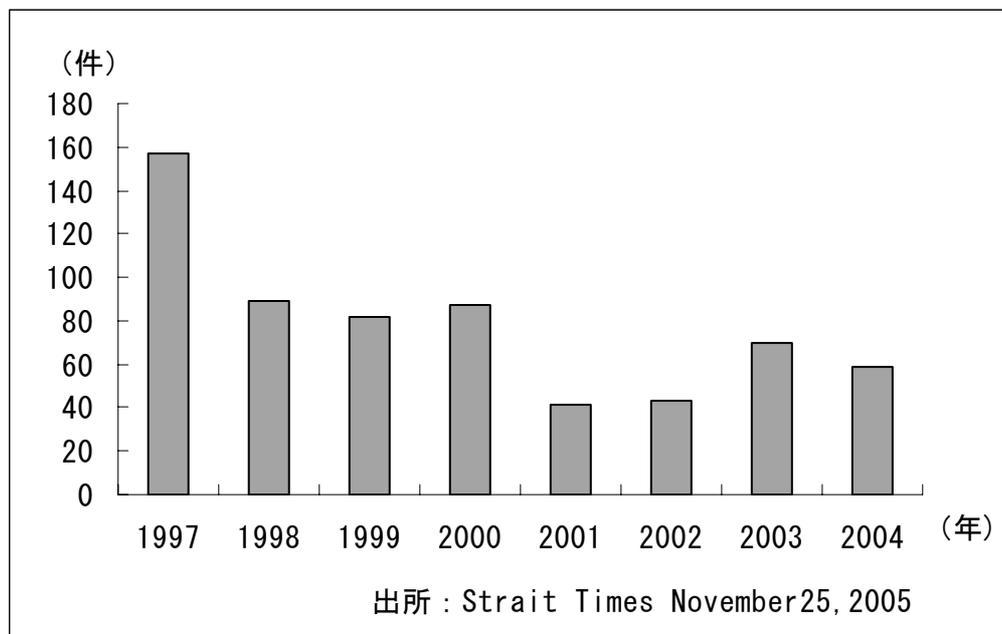
また外国人家事労働者制度が導入された1978年当時の受入れ人数が約5,000人あったことから、現在その約30倍に増加しており、この30年弱の間にシンガポール社会で外国人家事労働者が浸透していることがわかる。また受入れ人数の増加に伴い、外国人家

事労働者に係わる様々な問題が浮上している。

人材省によると、1999年から2005年にかけて、少なくとも147人の外国人家事労働者が事故や自殺によって亡くなっている。その大多数は居住している建物の窓を拭いていて誤って転落したり、建物から飛び降りたりしており、外国人家事労働者の安全に対する意識の強化、徹底が求められている。

また、2004年に報告された外国人の家事労働者の虐待件数は59件（前年比17%減）である（第4-3-1図参照）。1997年の157件と比較すると、1998年に罰則が強化されたことにより3分の1程度にまで減少しているが、未だ虐待は絶えない。また民間の調査では外国人家事労働者10人のうち3人が虐待をうけているとの報告もある。

第4-3-1図 外国人家事労働者の虐待件数



この他にも毎日の食事を満足に与えなかったり、1日18時間以上の長時間労働を強いったり、イスラム教徒の家事労働者にお祈りの時間を与えなかったり、家事労働だけでなく雇用主が経営している商店やレストラン、工場で労働させたり、さらには家で監禁状態に置いたりといった事件が各種メディアで取り沙汰されている。

シンガポール雇用エージェント協会 (AEA (S) ; Association of employment Agencies Singapore) によると、これら問題の背景には、外国人家事労働者が①仲介業者から正確な情報を受けていない②若い労働者が多く、雇用主に不平・不満を訴えられない③事前の職業訓練が十分でない④シンガポールの労働条件に関する基礎知識がない⑤家事労働者には雇用法が適用されないため、法的な保護が十分でない等の理由がある。なかでも

雇用法が適用されていないことが最大の問題点であり、家事労働者は他の外国人労働者に比べて法律に守られていない面が多い。

なお、外国人労働者雇用法については、その適用対象であり、同法にも賃金、休憩時間、休日、居住環境等の項目はあるが、とくに休日に関しては「休日を与えなければならぬ」との記述にとどまり具体的な日数等の記述はない。そのため、休日についての判断は雇用主に委ねられており、きちんと休日を与えられていないケースが目立つ。

こういった状況を打破すべく、シンガポール政府は、外国人家事労働者の受入れ年齢や最低賃金の見直し、労働者および雇用主を対象としたオリエンテーションの導入、エントリーテストの実施、外国人家事労働者の雇用契約に関する認証制度の導入などを実施することにより、外国人家事労働者の受入れの改善に努めている。

(2) 外国人家事労働者受入れの流れ

第4-3-2図は外国人家事労働者が労働許可証を受け取るまでの一連の流れを整理したものである。まず外国人家事労働者の労働許可申請の条件は、入国時の年齢が23歳以上であること、最低8年以上の正規の教育を受けていることであり、さらに初めて家事労働者を雇用する雇用主および1年のうちに5回以上家事労働者の雇用を申請している雇用主には受入れ条件として雇用主用オリエンテーション(Employer's Orientation Program)への参加を義務付けている。

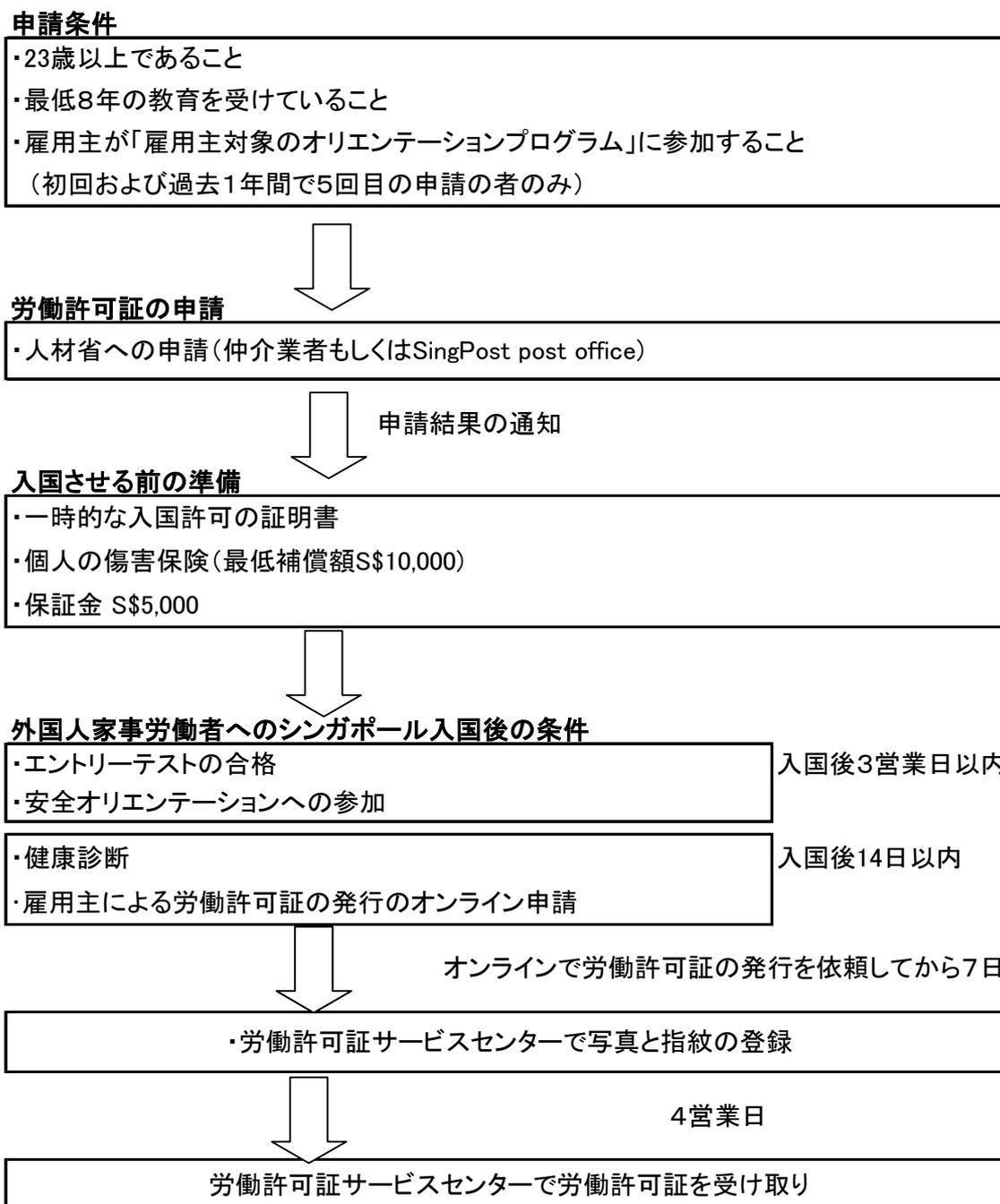
これまでに年齢を偽って入国する15歳前後の労働者がいたこと、虐待は比較的若年層がターゲットとなりやすいことから、2005年1月、シンガポール政府は新規入国の外国人家事労働者の最低年齢を18歳から23歳へと引き上げた。これにより10歳代の若い外国人労働者が年齢を偽って入国することを防げると期待している。なお、違反した場合には労働者は本国へ強制送還となり、その費用を仲介業者、雇用主が全額負うことになるとともに、仲介業者には別途罰則が設けられている。

雇用主用オリエンテーションは、人材省が外国人家事労働者の雇用主側の意識を高め、外国人家事労働者に対する誤った認識を正すことを目的に実施している半日のオリエンテーションである。

こういった申請の条件が整った後に、雇用主は仲介業者もしくは人材省の指定を受けたSingPost post officeを通じて労働許可証のオンライン申請を行なう。雇用エージェント協会によると、現在、シンガポールには約700の家事労働者の仲介業者がある。雇用主が送り出し国から知人等を介して直接、外国人労働者を募集することもあるが、仲介業者を通して採用するのが一般的であり、仲介手数料の相場は家事労働者から1ヵ月分の賃金相当額、雇用主から2ヵ月弱の賃金相当額となっている。

申請を終えた雇用主は家事労働者がシンガポールに入国する前に、一時的な入国許可の証明書の受け取り、補償額が S\$10,000 以上の個人傷害保険への加入、保証金 S\$5,000 の拠出を行わなければならない。それらが完了した時点で初めて当該外国人労働者はシンガポールに入国する。入国後、新規の家事労働者は3営業日以内にエントリーテストに合格し、安全オリエンテーション (Safety Awareness Course) に参加しなければならない。

第4-3-2図 外国人家事労働者雇用の流れ



エントリーテストは、政府が外国人家事労働者の質の向上、職場における家事労働者の安全の確保を目的に、2005年4月以降、新たに入国する外国人家事労働者を対象に行なっているテストである。シンガポールへの入国後3営業日以内にエントリーテストを受けて合格しなければシンガポールで就労できない。テストは英語、算数の理解度、安全衛生、一般家事労働などの基本知識を問うものであり、全40問(4択)からなる。3日間という期限内であれば何回でも受験が可能であり、合格するまで受け続けることができる。

また安全オリエンテーションは、家事労働者の工作中的転落事故があまりにも多いため、労働者の権利保護と安全意識の向上を目的に、2004年より人材省が実施しているものである。オリエンテーションは母国語で行われ、丸1日のプログラムとなっている。なお、これ以外にも人材省では労働者としての基本的権利の周知、安全等への意識の強化・徹底のために、入国時に母国語で書かれたいくつかの説明文書を配布している。

外国人家事労働者はエントリーテストに合格し、オリエンテーションを受講し終えるまでは雇用主の住居に移ることができない。さらに入国後14日以内には健康診断を受け、雇用主は労働許可証オンラインで許可証の発行申請を行なう必要がある。オンラインで申請後、約7日で家事労働者は写真と指紋の登録のために労働許可証サービスセンターに呼び出される。さらに4営業日の後に、労働許可証サービスセンターで労働許可証を受け取ることができる。

(3) 最低賃金の見直し

家事労働者の最低賃金は、2005年4月にS\$50引き上げられ現在S\$280である。

Whatt (2004)によると、家事労働者(未経験者の初任給)の平均賃金は出身国によって異なり、フィリピン人が最も高くS\$280~320/月、ついでインドネシア人がS\$230~300/月、スリランカ人がS\$200~280/月となっている。多くの在シンガポール大使館では、当該国出身の家事労働者を雇用する場合の賃金の目安を公表しているが、これに強制力はなく、その金額を下回っていることも多い。それに対してシンガポール政府の発表する最低賃金は家事労働者の賃金決定のガイドラインであり、強制力のあるものだが、実態としては最低賃金を下回るケースも少なくない。

(4) 雇用契約の認証制度

人材省は2006年、外国人家事労働者の雇用契約内容を標準化するために、また労働者と雇用主との間の労働条件に関するトラブルを解消するために、仲介業者が雇用契約に際して雇用エージェント協会もしくはシンガポール消費者協会(CASE; Consumers

Association of Singapore、シンガポール全国労働組合会議によって1971年に設立された)のいずれかの雇用契約の雛形を用いることを推進するために認証制度(Accreditation Scheme)を導入した。

これまで家事労働者の契約内容は仲介業者によって異なり、雇用法適用外であることから、労働時間の上限や休日が保障されないなどの劣悪な雇用条件を強いられる家事労働者も少なくなかった。そこで人材省では月に1日の休日を実質的に義務付けることを盛り込んだ雇用契約の標準化に踏み切った。仲介業者がこれに準じない場合には仲介業者としての政府の公認を取り消したり、また業者が規定を軽視する場合には家事労働者の紹介を禁止したりといった措置がとられるため、各業者はこれに従わざるをえない。今後は、雇用主と仲介業者間、外国人家事労働者と雇用主間の二種類の契約書の標準化を進める方針である。

現在、シンガポール国内にある約700の家事労働者仲介業者のうち雇用エージェント協会を利用しているのは約500社、消費者協会を利用しているのは約80社である。

両者の提示する雇用契約の雛形は異なる箇所もあるが概ね一致しており、これにより外国人家事労働者は月に1日から最高4日までの休日が保障される。なお、雇用エージェント協会の提示する雇用契約では、雇用主が家事労働者に休日を認めない場合には最低S\$20の追加手当を支払うべきであるとしているが、消費者協会では休日に代わる手当での支給に否定的であり、この点については調整が難航している。

(5) 教育プログラム

このように外国人家事労働者に対する待遇が改善されている一方で、雇用主がより効率的に家事労働者に仕事をしてもらえるように、外国人家事労働者のための国立技術訓練センター(National Skill Training Centre)が開設されている。訓練期間は2日間であり、未経験者、経験者に係らずあらゆる家事労働者を対象に、子供の世話や高齢者の世話など各分野の訓練を実施している。

(6) 家事労働から介護労働へ

シンガポールでは高齢者の介護は家族で行なうといったアジアの伝統的な考えが未だ根強く残っているため、介護施設は少なく、そのほとんどは富裕層を対象としたものである。公的な介護施設は、貧困でかつ身寄りのない、もしくは家族との間に何らかのトラブルを抱えており家庭での介護を望めないといった高齢者を対象としたものであり、こういった施設に入居するのは稀である。

少子高齢化に伴い、高齢者の介護のために外国人労働者を雇用する者が増加している

が、労働許可証では介護労働者といったカテゴリーはとくに設けられておらず、現在のところ介護に従事する外国人も全て家事労働者に含まれる。またシンガポールでは介護に関する公的資格はなく、誰でも介護労働に従事でき、一部介護施設で働く外国人労働者についてはサービス部門の労働許可証が適用されている。

個人家庭で雇用される外国人家事労働者の仕事内容は、近年、家事、育児から高齢者の介護に変化しつつある。介護の場合には、家事や育児と異なり、言葉と文化の違いが大きな弊害となる。高齢者の中には他の文化を受入れられない者も多く、ささいな言葉や習慣の違いが大きなトラブルにつながるケースも少なくない。そのため、介護の知識、経験をもつ外国人家事労働者の賃金は一般の家事労働者に比べて少し高く、その水準はS\$350～400である。

(7) その他の家事労働者問題

政府は、2000年3月1日より、外国人を対象に HIV 感染検査、胸部レントゲン等の結果を記載した健康診断書の提出を義務付けているが、これに加えて、労働許可証取得者の外国人女性労働者については、半年に一度の妊娠テストを課している。

シンガポールでは、高学歴女性の労働市場への参加を促進するために、家事労働者の受入れには雇用上限率を設けないなどの優遇措置をとっているが、その反面、低熟練外国人労働者である彼女たちのシンガポール定住は阻止する方針である。そのため労働許可証は制約付きの入国許可であり、シンガポール人との結婚は認めていない、また就労中は妊娠するべきではないとしており、半年ごとに妊娠検査を行い、妊娠している場合には国外退去処分となる。

このように家事労働者にはシンガポール人との結婚が原則、許可されていないが、この根底には民族構成の保持、低所得層増加への懸念がある。シンガポールは多民族国家であるが、2003年6月末時点のシンガポール人・永住者の民族構成比は華人が76.3%、マレー系が13.8%、インド系が8.3%、その他が1.7%であり、この民族構成のバランスを保つことが重視されている。さらに、外国人労働者が結婚し市民権を得ると、その家族は自動的に自由に入国できるようになる。それによりシンガポール国内で低所得層が増加することが懸念されている。

2. 建設部門の外国人労働者の場合

(1) 基礎技能証明書と技能評価証明書

建設業はシンガポールにおいて多数の外国人労働者を抱える業種の一つであり、生産

性の低さ、外国人労働者への強い依存、労働者の管理体制の未整備といった問題を抱えている。

建設現場部門で就労する外国人労働者の出身国についてのデータは公表されていないが、インド、バングラデッシュといった非伝統的供給国出身者が多く、人材省は外国人労働者受入れ制度で述べた MYE 以外にも非伝統的供給国出身の外国人建築現場労働者を対象にいくつかの対策を実施している。

これまで建設部門では労働許可証を取得して就労する外国人労働者については、基礎的な技能を有する必要があるがとくに資格を有する必要はなく、資格を一つ有していれば熟練労働者として低率の雇用税が適用されていた。そこで人材省は建設部門の技能水準の向上を目指し、2004年1月から建設業の非伝統的供給国の外国人労働者が労働許可証を得るためには最低でも資格を一つ有することを、また熟練労働者と認められるためには複数の資格を有することを条件とした。さらに2006年1月からは熟練労働者の認定を継続するためには2年ごとに資格の再取得を義務付けている。

また、労働許可証の更新の際の基準に資格取得を設けており、基礎技能証明書（BSC；Basic Skills Certificate）のみの取得では当該労働者は4年以上就労することができず、技能評価証明書（SEC；Skill Evaluation Certificate）を取得している場合には最大15年間の就労が認められる。

さらに人材省は、建設業において必要とされる以上に外国人労働者を受入れるケースが目立ち、それが他の産業における不法就労の原因となっているとの認識から2004年1月より、非伝統国の外国人労働者を雇い入れるための事前登録制を導入している。建設会社は、建築・建設管理局の建設業登録システム（CRS；Contractors Registration System）またはシンガポール建設業協会（SCA；Singapore Contractors Association）のシンガポール下請業者リスト（SLOTS；Singapore List of Trade Subcontractors）にあらかじめ登録をおこなわなければ非伝統国の外国人労働者を雇用することが認められない。

（2）建設安全オリエンテーション（CSOC；Constriction Safety Orientation Course）

建設部門で働く外国人労働者には建設安全オリエンテーションへの参加が義務付けられており、人材省の職業安全健康部門（OSH；Occupational Safety & Health）で公認された教育訓練機関で丸1日の建設安全オリエンテーションを受講しなければならない。これは建設部門の労働者に望ましい安全基準と健康に有害な物質について学んでもらうことを目的としており、さらに事故や疾病から彼らを守るための教育でもある。

なお、オリエンテーション受講者には OSOC パスが配布され、シンガポール国内の建設現場で就労する際にはこれを保持していなければならない。

第4節 外国人労働者の社会統合

本節ではシンガポール国内で外国人労働者に対して様々な支援を行っている組織（組合、民間非営利組織）、さらに送り出し国の在シンガポール大使館、エスニック・コミュニティについて紹介する。

1. シンガポール全国労働組合会議

シンガポール全国労働組合会議（NTUC；Singapore National Trade Union Congress）は 64 の組合と 6 つの業界団体を傘下にもつナショナルセンターであり、組合員数は約 46 万人、組織率は約 23% である。シンガポールで働く全ての外国人はシンガポール人と同じように労働組合に加入することができ、NTUC 傘下の組合員のうち 17.5% は外国人労働者である。組合費は年収、国籍に関係なく 1 人 S\$9/月であるが、外国人労働者の場合には雇用主が全額もしくは一部を負担しているケースも少なくない。

外国人労働者の組織率が高い産業は造船業であり、外国人の組織率は約 70% とシンガポール人の 60% よりも高い。これは造船業の現場労働者の約半数は外国人労働者である、シンガポール人は管理職層が多いといった理由によるものである。

NTUC ではシンガポール国内における外国人労働者の必要性、貢献度を十分に認識しており、外国人労働者がシンガポール国内で安心して就労できる環境の整備に努めている。その一環として外国人労働者にも組合を開放し、シンガポール人労働者と同じようにレクリエーション施設の利用、技能向上の訓練プログラムへの参加など組合員としての保護、サービスを提供している。また NTUC の外国人労働者フォーラムでは外国人労働者の権利や生活の保護等についての様々なイニシアティブを積極的に訴えている。

2. 民間非営利組織（NGO）の支援

シンガポール国内で外国人労働者を支援する NGO が設立されたのが 2003 年以降である。それ以前に行われていたのは、教会やモスクによる小規模な支援活動や一部の民間団体による単発的な支援活動であり、組織的かつ継続的に行なわれていなかった。

1991 年のフィリピン人家事労働者コンテンプラシオン事件³以来、外国人家事労働者に対する不法な待遇、虐待行為といった人権侵害がメディアで取り上げられるようにな

³ 石井（2001）によると、1991 年フィリピン人家事労働者とその雇用主の子供が殺され、その容疑者として逮捕されたのがフロール・コンテンプラシオンである。1993 年に死刑判決を受けたが、捜査方法の問題、状況のあいまいさを巡り、大きな社会問題さらには国際問題へと発展した。

った。そういった一連の事件をきっかけに外国人家事労働者の支援を目的とした NGO として TWC2 (Transient Workers Count Too) と HOME (Humanitarian Organization for Migration Economics) が設立された。

(1) TWC2 (Transient Workers Count Too)

TWC2 は 2004 年に設立され、正式な団体として NGO 登録されている。主な支援対象は外国人家事労働者であり、彼女らの人権侵害に対するアドボカシー（権利擁護、政策提言）と調査報告を行っており、現在の主な取り組みは、外国人家事労働者の休日「A Day off」に対する広報活動である。

TWC2 の会員は既に 100 人を超えており、シンガポール人、永住権取得者、外国人労働者で構成されている。会費はシンガポール人が年間 S\$10、外国人労働者が S\$2 であり、主な活動資金は会員から徴収した年会費、本・パンフレットの出版による収益、宝くじ (Singapore Pools) からの補助金等である。事務所はタイ人労働者が多く集まる「Golden Mile Complex」に所在する。

なお TWC2 の主な対象はこれまで家事労働者であったが、昨今、建築部門の外国人労働者の賃金未払い、劣悪な居住環境といった問題にも注目しており、支援対象を建築労働者にも広げつつある。

シンガポール政府は外国人労働者に対して厳しい管理体制を強いており、TWC2 が正式な団体として認定されるまでにはかなりの時間と労力を費やした。しかし正式認可されたことにより、これまでの単発的な活動ではなく継続的な活動が可能となったため、今後より一層活動を積極化していく方針である。

(2) HOME (Humanitarian Organization for Migration Economics)

HOME は 2004 年に NGO として正式に認められた団体であり、外国人労働者のためのシェルターやホットラインの運営、食事・日用品の支給、仕事の斡旋、職業訓練等を行なっている。HOME の活動はカトリック教会による外国人支援活動からスタートしたものであり、前身の CMI (Commission for Migration Itinerants) はカトリック教会によって運営されていた。

フィリピン人家事労働者が多く集まるラッキー・プラザの一面にある事務所とシンガポール東部にあるシェルターが活動拠点となっており、シェルターは男性用と女性用 (2 ヶ所) がある。男性 25 名、女性 60 名の収容が可能であり、シンガポール国内ではシンガポール人のためのシェルターはいくつか運営されているが、外国人のためのシェルタ

一はほとんどないため、常時、満員状態である。シェルターでの保護対象者は、雇用主から虐待を受けていた者、家事労働の労働許可証で入国したにも係らず工場、ショップ等での労働を強いられていた者、給与が何ヵ月も未払いのままの者等であり、主に警察での取調べの中もしくは係争中の外国人労働者の滞在先として活用されている。シェルターでは通常6ヵ月から1年、最大で2年といった長期間の保護を行っており、その間にシンガポール社会に順応できるように様々な支援を行なっている。

シンガポールでは賃金未払いや虐待などの裁判は長期化することが多く、また警察の捜査結果が出るまでに1年以上かかる例もある。そこで捜査および係争中のシンガポールでの滞在資金を捻出するために、同期間の就労が人材省によって特別に許可されている。HOMEでは「STORE HOME」という家事労働者の仲介業者を運営しており、そういった特殊な事情をもつ家事労働者を中心に仕事を紹介している。なお「STORE HOME」の収益はHOMEの活動資金の一部となっている。

また2006年9月からUnited World College (UWC)と協力して、家事労働者の技能の向上を目的に英語、料理等のトレーニングを実施予定である。その他、シェルター内にコンピューターセンターを作り、簡単なパソコンスキル(ワープロ、インターネット、メール等)を身につけさせるといったトレーニングも検討されている。

さらに新たな取り組みとして建築部門で働く外国人労働者の教育訓練を考案中である。建設部門の外国人労働者には週に一日の休日が必ず与えられているが、その休日をリトルインドニアで過ごすインド人・スリランカ人が増加している。同郷が集まるという安心感からか目的もなく集まり、終日そこで時間をつぶしているがこういった日を無駄に過ごすのではなく、トレーニングに費やし技能の向上を図るべきであり、そのための支援ができないかと考えている。

HOMEでは外国人労働者に対する支援は第二段階にきており、シンガポール国内で就労するための技能向上の支援ではなく、これからは外国人労働者が帰還後、自国で通用する技能を身につける機会を与えるRe-integration Trainingが必要であると考えている。

3. 大使館

在シンガポールの各国大使館も当該国の出身者に対する支援活動を行っており、インドネシア、スリランカ、フィリピン等の大使館には、シンガポールで働く自国民が一時的に避難できるようなHalfway Homeとよばれるシェルターが用意されている。

外国人労働者に対する考え方は国によって異なるが、例えばインドネシア政府では出国前にパダン島で外国人家事労働者に対するトレーニングや各種テストを実施しており、パダン島をシンガポールで就労するインドネシア人家事労働者の唯一の出国地点として

いる。

4. エスニック・コミュニティの形成

外国人労働者はシンガポール国内で出身国別にまとまる傾向があり、オーチャード・ロードにあるショッピングセンターのラッキー・プラザにはフィリピン人家事労働者が週末に多く集まり、終日をここで過ごしている。同センターの中にはフィリピンの食品・日用品を売る商店、フィリピン料理のレストラン、家事労働者の仲介業者、送金センター、旅行会社があり、フィリピン人コミュニティを形成している。同様の光景が他の場所でもみられ、タイ人はビーチ・ロード、インド人、スリランカ人はリトルインディア周辺に集まり、それぞれネットワークをつくり、エスニック・コミュニティを形成している。

【参考文献】

<http://www.mom.gov.sg>

<http://www.singstat.gov.sg>

Interview with DPM Wong Kan Seng, Minister-in-charge of Population Issues, 16th August 2006

Fong, P.E., "Labor Migration Workers in Singapore : policies, Trends, and Implications,"

Beatriz P. Lorente, Nicola Piper, Shen Hsiu-hua & Brenda S.A.Yeoh "Asian Migrations Sojourning, Displacement, Homecoming and Other Travels Asia Trends3 "pp.99-110

Noor Abdul Rahman, Brenda S.A.Yeoh and Shirlena Huang," Chapter 8: Dignity Overdue: Transnational Domestic Workers in Singapore" Asian Woman as Transnational Domestic Workers, 2005

Chew Kim Whatt , "Foreign Maids : The complete handbook for employers and maid agencies" , 2004

Regional Development Dialogue, Vol.21, No.3, Autumn 1991, pp,22-34

Ministry of Manpower, Press Release "Partial restoration of Foreign Worker levy (FWL) cuts"

Marcel Lee Pereira, 'Maid abuse cases, decloing', Straits Times, November 25, 2005
Yearbook of Statistic Singapore 2005, Department of Statistic, Singapore

Department of Statistics," General Household Survey 2005, Statistical Release 2: Transport, Overseas Travel, Households and Housing Characteristics" 2006

石井由香 (2003) 「第 2 章シンガポール外国人労働者・移民政策－1990 年代の動向－」
梶田孝道 『国際移民の新動向と外国人政策の課題－各国における現状と取り組み－』
厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課編 (2005) 『改訂版 諸外国における外国人労働者の現状と施策』 日刊労働通信社

吉田良生(1996) 「第 2 章シンガポールの労働市場と外国人労働者」 『労働市場の国際化と我が国経済社会への影響－アジア・太平洋地域の労働力移動－』 日本労働研究機構、調査建久報告書 No.86

チョン・リン・スー (2006) 「シンガポール 人的資源を補う積極的受入れ政策」、独立行政法人労働政策研究・研修機構 『Business Labor Trend』 2006.4、pp.38 - 41

参考資料

「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」インタビュー項目

(各国共通)

I 外国人労働者受け入れの政策・制度と現状

- 1 外国人受入れ制度の変遷

- 2 出入国管理制度
 - 2-1 出入国管理政策
 - 2-2 出入国管理制度
 - 2-3 出入国管理制度の運営体制
 - 2-4 在留資格別出入国者数

- 3 外国人労働者受入れ制度
 - 3-1 外国人労働者受入れ政策
 - 3-2 外国人労働者受入れ制度
 - 3-2-1 外国人労働者受入れ制度の概要（関連法規等）
 - 3-2-2 外国人労働者受入れの選定基準と選定方法
（労働市場テスト、ポイント制、数量制限など）
 - 3-2-3 対象となる分野別の受入れ制度
（二国間協定など）
 - 3-3 外国人労働者受入れ制度の運営体制
 - 3-3-1 外国人労働者の受入れルート（リクルートメントの方法）
 - 3-3-2 職業訓練
 - 3-4 外国人労働者受入れ制度の問題点と今後の課題

II 外国人労働者の労働市場

- 1 国際間労働力移動（総数*／出身国別*／受入れ国別）
- 2 雇用・就業状況（総数*／出身国別*／地域別／産業別／職種別／就業・雇用形態別）
- 3 失業状況（失業率*）

* 推移データ（1990年代以降）

Ⅲ 外国人労働者受入れに伴う社会構築

1 外国人労働者に適用される社会保障制度の適用状況

1-2 労働保険

1-2-1 失業保険

1-2-2 労災保険

1-3 医療（疾病保険）

1-4 年金（老齢年金）

1-5 生活扶助（生活保護）

1-6 住宅（住宅補助）

2 在留管理制度

2-1 在留期間延長および帰国促進政策

2-2 不法労働者取締り

3 外国人労働者に対する非政府組織の支援体制（誰が何をどのように行っているか）

3-1 教育

3-2 住宅（住宅支援）

3-3 人権保護

*Ⅳ 介護労働者の受入れ制度

1-1 介護労働者受入れの枠組み

1-2 介護労働者受入れ概況

1-3 介護労働者受入れの課題と今後の方針

*については受入れを実施している場合のみ

労働政策研究報告書 No.81

アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態

発行年月日 2007年3月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 TEL:03-5903-6323

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

©2007

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)