

労働政策研究報告書 No. 81

サマリー 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

「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」サマリー

執筆担当者（執筆順・平成19年3月現在）

今野 浩一郎	（学習院大教授）
淀川 京子	（労働政策研究・研修機構 調査員）
天瀬 光二	（労働政策研究・研修機構 主任調査員）
畑井 治文	（松本大学 専任講師）
北澤 謙	（労働政策研究・研修機構 調査員）
西岡 由美	（湘北短期大学 専任講師）

研究期間

平成18年4月～平成19年3月

1. 調査研究のねらい

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か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。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。

以上の点を踏まえると、外国人労働者の受入れの議論に関しては、受入れ制度から社会的基盤まで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ヵ国比較調査—』（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（東南アジア・東北アジア含む、

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を背景に、外国人労働者を受入れる国・地域（以下地域略）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。

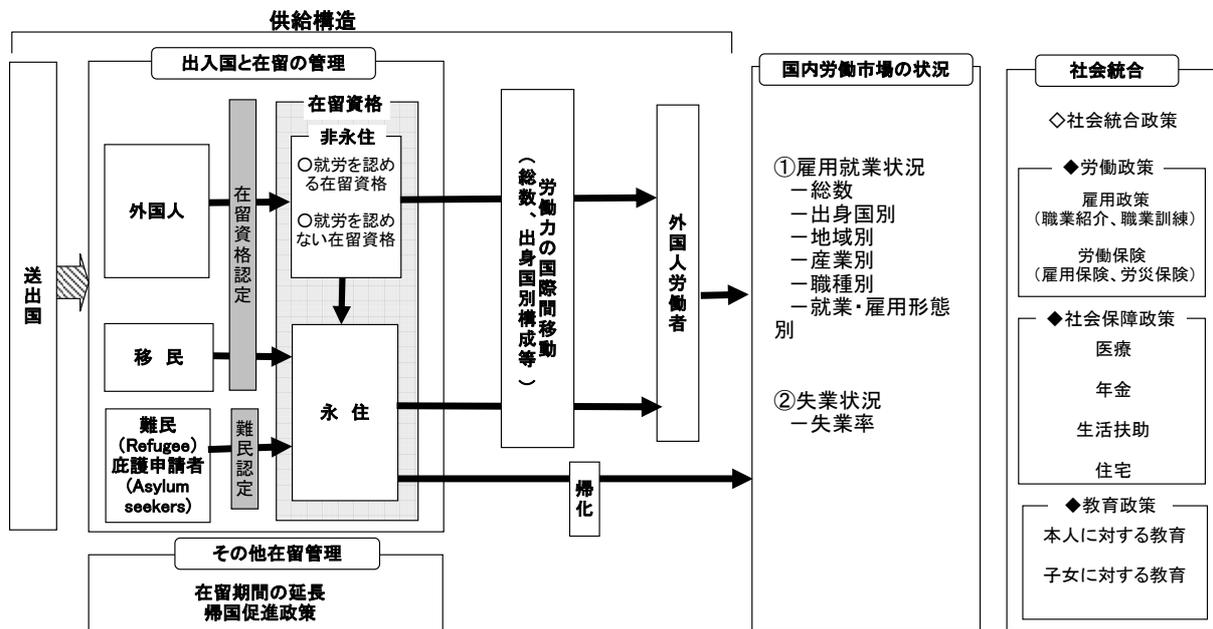
こうした外国人労働者受入れ国は、この間に、どのような政策的意図と受入れ制度のもとで、どのような外国人労働者を受入れているのか。とくに工場や建設現場で働く労働者、家事や介護に従事する労働者などの非高度人材（技術者などの高度人材以外の外国人労働者）に注目すると、それらの国は、わが国に比べて外国人労働者を積極的に受入れてきた豊富な経験をもつ国である。こうした点を踏まえると、アジアにおける外国人労働者受入れ国の外国人労働者の受入れ制度を正確に把握しておくことは、わが国において外国人労働者問題を議論する際の参考になろう。

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。

2. 調査のフレームワーク

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になるが、それは現状においては、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）。

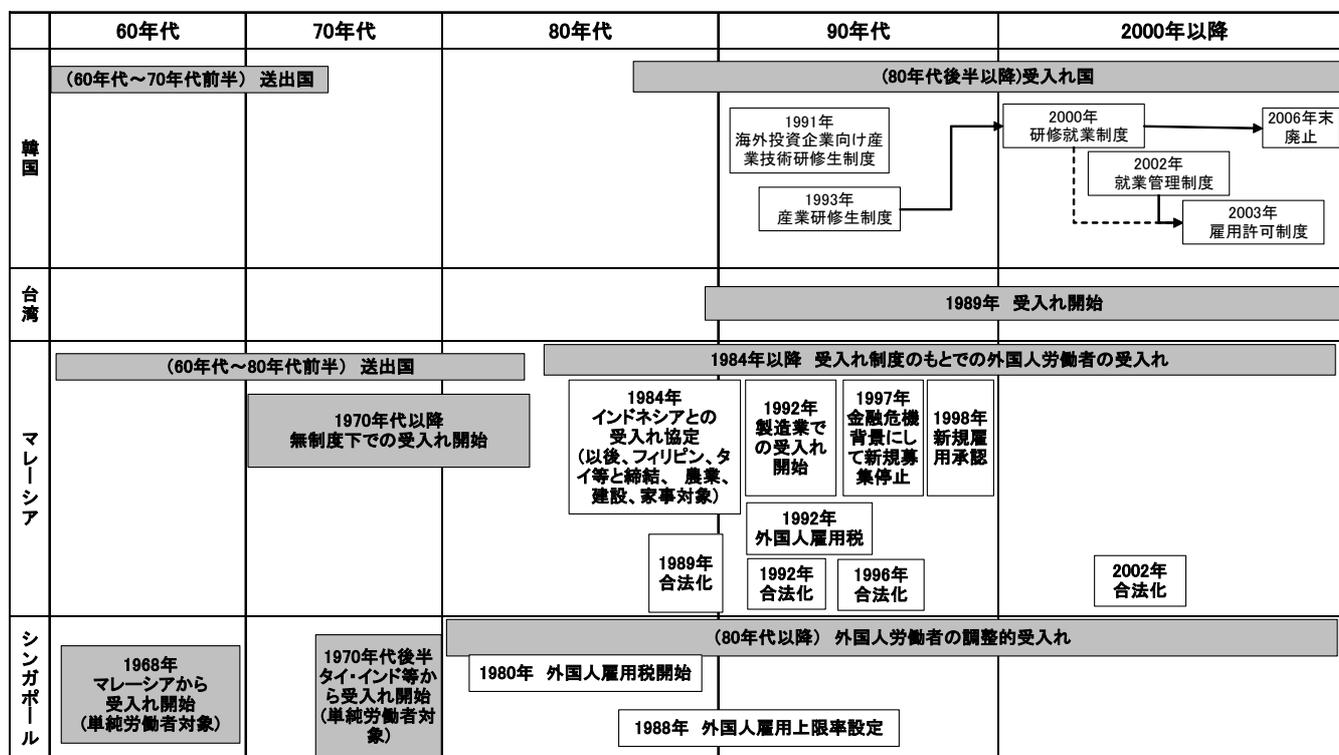
なお、今回のアジアを対象にした調査では、アジア固有の事情を勘案して、非永住型の外国人労働者を対象にして、「出入国と在留の管理」「労働力の国際間移動」「国内の労働市場の状況」に主に焦点を当てている。また、受入れ制度とともに重要な論点である社会統合政策については、まだ調査対象国で政策上の中心的な課題になってないことから主要な調査対象から除外している。

3. アジア諸国における外国人労働者受入れ制度と実態の概要

(1) 外国人労働者受入れ政策の変遷

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、これを見ると、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・地域とシンガポール、マレーシアの東南アジア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年代の間に送り出し国から受入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マレーシアとシンガポールは、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) アジア諸国における受入れ政策の特徴

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、政策的な類似点が多い。なお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(第2図参照)。

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カ国に比べて小さい。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。

(3) 各国の主要な外国人労働者受入れ制度

以上のような特徴を持つアジア諸国における外国人労働者受入れ制度を国別に整理し、在留資格が就労目的である各国別の受入れ制度をまとめたのが第3表である。

第3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)	
			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		外国人雇用上限率、雇主負担の外国人雇用税の対象	
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。

この中で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られている。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られてきたが、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。

（4）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4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、シンガポールが27.3%、マレーシアが17.5%と大変高い比率を示している。ここまできると、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4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。

ア. 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、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。

イ. 外国人労働者の産業別構成

外国人労働者の産業別構成についてもみておきたい。どの国も製造業、建設業、サービス業が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5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が、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5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 ----- 介護	0.7 44.0	サービス業	26.5	サービス業	48.8
	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	—	—	—	—

(5) 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（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。

報告書の構成

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節 はじめに

1. 調査研究の背景
2. 調査研究のねらい
3. 調査のフレームワークと報告書の構成

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
2. 制限的受入れ政策と非制限的受入れ政策

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
2. 在留資格制度の特徴

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
2. 非高度人材外国人労働者の求職要件
3. 企業（使用者）の求人要件
4. 受給調整機関の要件

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
2. 送出国の構成
3. 外国人労働者の産業別構成

第6節 アジアの経験の意味を考える

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
2. 政策・制度の変遷
3. 出入国管理制度
4. 外国人労働者受入れ制度
5. 在留管理制度

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 労働市場の概況
2. 外国人労働者の労働市場

第3節 低熟練外国人労働者受入れの実態

1. 家事・介護外国人労働者受入れの実態
2. その他低熟練外国人労働者の実態
3. 低熟練労働者の職業教育

第4節 外国人労働者の社会統合

1. 外国人労働者の社会保障制度
2. 外国人労働者に対する公的扶助
3. 外国人労働者の子女教育
4. 民間非政府組織の支援状況

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
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度
4. 在留管理制度

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 台湾の雇用・就業状況
2. 外国人労働者の雇用・就業状況

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
2. その他の低熟練外国人労働者の場合

第4節 外国人労働者の社会統合

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

1. 先行研究のレビュー
2. 調査の難しさ

第2節 外国人労働者受入れ制度

1. 政策・制度の変遷
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度
4. 在留管理（制度）

第3節 外国人労働者の労働市場

1. 概要

2. 労働者数
3. 雇用・就業状況
4. 失業状況

第4節 低熟練外国人労働者受入れの実態

1. 制度と実態、聞き取りに基づく政策評価
2. 業種別の実態
3. 地域別の実態

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
2. 労働者としての保護規程
3. 社会保障制度
4. 各種組織による支援
5. 事前語学研修の義務化
6. サバ州の場合

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 外国人労働者受入れ制度

1. 政策・制度の変遷
2. 出入国管理制度
3. 外国人労働者受入れ制度
4. 在留管理制度

第2節 外国人労働者の労働市場

1. 人口構成
2. 労働力人口
3. 外国人雇用者数
4. 就労パスの発行数

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
2. 建設部門の外国人労働者の場合

第4節 外国人労働者の社会統合

1. シンガポール全国労働組合会議
2. 民間非営利組織（NGO）の支援
3. 大使館
4. エスニック・コミュニティー

参考資料

労働政策研究報告書 No.81 サマリー
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/>)