

第6章 労働力改革の実施状況

本章においては、5章でみた NEM に盛り込まれた労働政策のうち、労働力の改革に関連する政策の実施状況を検討する。具体的には女性労働者対策、外国人労働者対策、頭脳流出対策の3つの政策を取り上げる。これらの政策はいずれも2010年にNEMが策定される以前から重要な政策として実施されてきたが、NEMが拡充、強化を提唱したものである。とくに外国人労働者対策は、「中所得国の罫」から抜け出し高所得国となるNEMの戦略目標の一環を成す最重要政策の1つと述べている。

第1節 女性労働者対策

1. 基本的考え方

NEMの労働政策の中では女性労働者の活用について、つぎの2つの政策が打ち出されている。

- ① 労働力不足を補う労働力としての活用
- ② 女性ならではの能力を発揮して経済成長に貢献すること

どちらに重点があるかNEMは必ずしも明確にしていない。政策文書の中で言及している頻度から判断すると、前者ではないかと考えられる。女性労働者についてはNEMも10MPも繰り返しその重要性を強調、労働力不足対策の決め手としての期待の大きさが書きぶりに反映しているようだ。

第5章の図表5-2-2でみたように、女性の労働力率は男性と比較してかなり低い。82年の44.5%から工業化が進んだ90年代、2000年代を経てもほぼ同水準で推移し、2010年は46.8%となっている。

低賃金外国人労働者の削減を企図する10MP（第10次マレーシア計画）は、女性の労働力率を2009年の46.4%から2015年に55.0%まで引き上げるとGDPを年率2%上昇させる効果がある、と目論んでいる。2009年以降の推移をみると、2010年46.8%、2011年47.9%、2012年48.8%と上昇傾向にはあるが、このままでは2015年に55%に届くのはかなり難しい。

つぎにみる女性が働きやすい労働環境の整備を進め、アップ率を一挙に高める必要があるであろう。

2. 女性が働きやすい労働環境の整備

(1) パートタイム

NEMが女性の働きやすい労働環境づくりの第1にあげているのは、フレキシブルな働き方を可能にする環境づくりだ。具体的には、パートタイム、在宅勤務、テレワーク、フレックス・タイムを例示し、企業に創意工夫して色々な仕組みをつくってほしいと訴えている。

人的資源省がこのうちまず取り上げたのは、パートタイム法制の整備である。マレーシアにも実態としてパートタイム労働はこれまでも行われてきた。だが、その数が少ないことから政策的に十分取り組んでこなかった。

統計局の労働力調査では就業者の労働時間を調べているが、公表されているのは週 30 時間未満の就業者数と平均労働時間数にとどまる。労働力調査は、週 30 時間未満の労働を不完全就業としている。パートタイム労働に関する調査項目はない¹。

2010 年 10 月初めに人的資源省は、雇用法に「パートタイム労働者規則」を追加し、即日実施に移した。同規則ではまずパートタイム労働者を「当該企業で就業しているフルタイム労働者の通常労働時間の 30～70%就業する者」と定義した。この定義では、フルタイム労働者の 30%未満の労働時間就業するカジュアル労働者（臨時労働者）と在宅労働者は、パートタイム労働者ではないとしている。

同規則によってパートタイム労働者は、就業時間に応じて、つぎの権利がフルタイム労働者と同様に認められることになった。

① 祝祭日休日（有給）

② 有給休暇

勤続 2 年未満：6 日以上

勤続 2～5 年未満：8 日以上

勤続 5 年以上：11 日以上

③ 病気休暇

勤続 2 年未満：10 日以上

勤続 2～5 年未満：13 日以上

勤続 5 年以上：15 日以上

④ 超過勤務手当

⑤ EPF（従業員積立基金）²への加入

新規則の発表に当たって人的資源省は、「主婦、学生、退職者などパートタイム就業が可能な潜在的労働者が 680 万人存在する」との試算を明らかにしている³。

パートタイムの定義について他の国は通常「フルタイムより労働時間の短い者」とし、統計上は週 35 時間未満の就業者を集計している場合が多い。マレーシアの定義はこれらとはかなり異なるが、この点についての人的資源省のコメントはなかった。

1 統計局の産業別統計ではパートタイム労働者数の統計がみられる。例えば製造業統計では、フルタイム労働者を「少なくとも 1 日 6 時間、月 20 日間」就業する有給労働者と定義、これとの見合いでパートタイム労働者は「1 日 6 時間未満、月 20 日間未満」就業する有給労働者と定義している。Department of Statistics, *Monthly Manufacturing Statistics, September 2012*

2 年金に相当する制度。

3 Brunama 2010 年 10 月 7 日付。

(2) セクハラ対策

人的資源省がセクシャル・ハラスメントに本格的に取り組みはじめたのは 15 年ほど前のことである。発端はアメリカで始まったセクハラ対策が各国に波及し、この影響を受けてマレーシアでも労組や女性団体が対策の重要性を主張し始めたことによる。

99 年に人的資源省は「職場におけるセクシャル・ハラスメントの防止と撲滅に関する行動規範」を定めた。同規範は、セクハラをつぎの 5 点による「性的嫌がらせ」と定義している。

- ① 言葉による
- ② ジェスチャーによる
- ③ 視覚的
- ④ 心理的
- ⑤ 肉体的

これに該当する行為を行った者は 1967 労使関係法 (Industrial Relations Act 1967) に基づいて、もしくは使用者によって罰せられる可能性があるとし、悪質な罰則には解雇もあり得ると行動規範は謳っている。

人的資源省はこの規範を企業が内部規定 (就業規則、労働協約) に取り入れることを求めた。だが、企業の大半は趣旨には賛同するものの、実際に内部規定に取り入れた企業は人的資源省の調査では 1% 以下であった。このため行動規範を定めて以降、人的資源省は幾度か法制化を計画したが、長年にわたって実現しなかった。使用者連盟 (MEF) が強く反対したからである。MEF は、①セクハラ防止は政府が示した「行動規範」に基づき企業は自主的に対応している、法制化の必要はない、②セクハラ増加の統計的裏付けも乏しい、と主張した。これに対し人的資源省は「世界の趨勢をみると、企業が自主的に対処して成果が上がった例はほとんどない」と使用者の説得に努めたが理解は得られなかった。

規範を定めてから人的資源省は、各州に置いている地方労働局に相談窓口を設けた。だが、2010 年までの 10 年間に相談は 230 件程度寄せられたに過ぎず、法制化への機運は高まらなかった。一方で、深刻な被害にあった労働者が裁判に訴えるケースがたびたび報道された。また、90 年代の初めからセクハラ防止を訴えてきた有力な女性人権団体 AWAM (All Women's Action Society、全女性行動協会) は、労働局への相談件数はわずかであるが、女性団体への相談件数は相当な数に上ると主張し、法制化を強く求めている。

こうした中で NEM が女性にとって働きやすい労働環境の整備の必要性を強調したことにより、女性団体、労働組合の婦人部会などが声を大にして政府に対策強化を求め始めた。これに応える形で人的資源省は、2010 年に 1957 年雇用法 (Employment Act 1957) の改正に着手した。この改正案づくりに労組は賛成の意を示した。だが、女性人権団体 AWAM は、雇用法の中に規定するのではなく、より包括的な独立した対策法の制定を強く要求した。

すでに述べたように、雇用法は月額賃金 2000 リンギ未満の労働者を適用対象とした法律

で、2000 リンギ以上の賃金を得ているホワイトカラー層を対象としていない。AWAM の主張はつぎのようなものだ。セクハラは作業現場よりもむしろオフィスで多発している。企業の全従業員を対象とした包括的な対策法が必要だ。このため、専門家からは、セクハラ規定を民間企業の全従業員のほか契約従業員、社外関係者も対象とする職業安全衛生法（Occupational Safety and Health Act 1994: OSHA）で定めてはどうかとの提案もあった。

このような議論を経て、2011 年に国会に提案された法案は、セクハラ防止策を雇用法に含めながらも、セクハラ防止条項に「賃金の額とは無関係に、すべての従業員を対象とする」との規定を付け加えていた。法案の主な内容はつぎのとおりである（セクハラに関する定義は先の「行動規範」と同内容）。

- ① 従業員がセクハラを訴え出た場合の対策手続きを使用者は確立する義務がある。
- ② 使用者は訴えを却下することができるが、この場合、30 日以内にその理由を書面で訴え出た者に通知しなければならない。
- ③ 訴え出た者が使用者の決定に不服の場合は、労働局に訴えることができる。
- ④ 従業員が使用者にセクハラを受けたと考える場合は、労働局に訴えることができる。
- ⑤ 訴えを受けた労働局は、当該案件に対処しなければならない。
- ⑥ 使用者は訴えがあった場合、30 日以内に労働局に報告しなければならない。
- ⑦ 訴えが事実であると判明した場合、使用者は加害者を通告なしで解雇、降格もしくは、2 週間以内の無給停職とすることができる。
- ⑧ セクハラがあったとの訴えを受けた際、処理を怠った場合、使用者は 1 万リンギの罰金が科される。

法案は原案どおり成立した。これにより女性が働きやすい労働環境の整備が一步前進したことは間違いない。もっとも、AWAM の主張は、適用範囲が狭いことに止まらず、セクハラは単に職場だけではなく社会全体にある以上、職場に限った限定的な法規制では問題は解決しない、として労働法制ではない法規制を要求していた。この主張に応える形で、マラヤ鉄道（KTM）が痴漢防止のために女性専用車を導入する動きもみられた。

(3) 出産・育児に関する制度の整備

女性労働者の活用策として、出産や育児に関連する制度の整備は何よりも欠かせない政策であろう。

これに対する政府の対応は速やかであった。NEM の政策にしたがって 2011 年の 10 月には雇用法を改正し、民間企業の女性労働者の出産休暇を延長した。新规定はつぎの 2 点である。

- ① すべての民間企業の女性労働者は、産休を開始する 90 日前に入社していれば、出産に際して継続して 60 日間の産休が与えられる。産休は、妊娠した 22 週目から開始することができる。（改正前は、28 週目からとなっていた）

- ② 産休期間中の従業員を解雇した場合、使用者は罰金を科される。（企業が倒産した場合はこの限りではない）

出産休暇延長の理由を人的資源省は「早産や流産の状況に備えるため」と説明した。この出産休暇延長についても、雇用法で対応したが、先に述べたセクハラの場合と同様に、賃金額に関わりなく、ホワイトカラー層を含むすべての女性労働者に適用する措置をとっている。同時期に政府は、公務員と公共機関の女性職員に対しつぎのような「無給の育児休業制度」を新設した。

- ① 育児休業期間：5年間

- ② この期間は1人の女性公務員が全勤続期間中に取得できる期間で、分割して取得することができる。例えば、第1子に2年、第2子に2年、第3子に1年など。

- ③ 復職：育児休業前と同じ職務、または同等の賃金水準の他の職務に復職できる。

マレーシアではこうした労働条件変更は公務員が先行するケースが多いことから、条件を整えば、民間企業にも同様の制度を導入する法改正が行われると考えられる。

育児に関するもう1つの施策は、保育サービスの充実である。マレーシアの保育サービスには現在つぎのものがある。

- ① 保育所（Child Care Centre）

親が働いている4歳未満の児童4人以上を受け入れて、有料で保育サービスを提供する施設で、保育所法に基づき女性・家庭・地域共同体開発省社会福祉局（Ministry of Women, Family and Community Development, Department of Welfare）の認可を受けた施設、プランテーションで両親が働く労働者向けに運営されていた保育所を改善した地域保育所（Community Child Care Centre）がある。

- ② 就学前教育施設（Pre-school Education Institution）

4～5歳児を対象とした就学前教育施設。経済発展の担い手である国民に早期教育開始の機会を与えて人材開発に努めることを目的に96年の教育法改正によって設置。

働く女性の育児の負担を軽減するため、0～3歳児を保育所で養育し、4～5歳児を就学前教育施設でケアするとの狙いもある。（就学前教育は教育省が所管）

認可保育所は2010年現在で全国に2515施設あったが、ETP（経済改革プログラム）の実施状況を追跡している実績評価局（PEMANDU）の年次報告書2012年版によると、2012年までに1099施設増設された。また、就学前教育施設は2012年現在、全国で8664クラス設けられ、21万6600人ほどの児童が就学前教育を受けている。教育省は今後、年550クラス程度増加していく計画を持っている。

また、政府は、民間の保育施設に対して免税などの措置を講じるとともに、民間企業に対して、企業内に保育施設を設けるよう強く求め、従業員に保育手当を支給している企業には免税措置を講じている。

保育施設の増設にはつぎのような狙いもある。マレーシアでは、夫婦共働きの家庭では、

子供の養育のためにメイドを雇うケースが増えている。メイドのほとんどは外国人労働者である。保育施設を増やすことによってメイド需要を引き下げ、外国人労働者削減に結びつける。

さらに、保育施設で創出される雇用は、ほとんどが女性向けとあっていい。したがって、保育施設の増設は、女性の就業機会を増やし、「女性の労働力率を引き上げる」政策に直結している。

なお、就学前教育施設について女性労働者対策とは別に、NEM は高度人材育成プログラムの中でも「児童の早期教育は、経済成長に必要な高度人材育成と深く結びついている」とその重要性を強調している。閣僚の中には、初等教育の就学年齢を現行の6歳から5歳に引き下げてはどうか、との意見があると地元紙は伝えている⁴。

3. 女性の能力の活用

NEM は「民間企業が高い生産性を実現するために、女性のチームワークを重んじる姿勢を是非とも活用すべきだ。これは男性とは異なる能力である」との表現で、意思決定に関与できる女性管理職の増加を訴えている。

この方針にしたがって、諸官庁、法定団体が競って女性職員の地位向上に努めた結果、「公共部門ではすでにある程度、女性の管理職が増えている。連邦政府の局長級のポストは90年には女性は7%であったが、現在では30.5%に増えている。連邦下院議員数は同期間に倍増し、現在は10%になっている」。しかしながら、公立学校の教員は71%が女性であるが、校長職は44.8%に過ぎないと、より一層の努力を PEMANDU（実績評価局）は年次報告書2012年版の中で求めている⁵。

さらに PEMANDU は、公共部門と比較して民間企業においては、意思決定に関与できる女性管理職数は少ない、企業の役員（Directors）は6.1%に過ぎず、上位100社のCEO（最高経営責任者）は7人に過ぎないと注文をつけている。

女性の能力を活用する施策、具体的には上に述べた「民間企業において意思決定に関与できる女性管理職を増やす」政策は、「民間企業の役員会の女性比率を30%とする」目標を立てている。このため女性・家庭・地域共同体開発省傘下の女性の権利拡大研究所（Institute for the Empowerment of Women: NIEW）が、「企業の役員候補の女性」を集めて教育活動をするとともに、Web に登録システムを作成し、「企業の役員候補の女性」に関するデータベースを構築している。「企業の役員候補の女性」をどのようなルートで集めているのか詳細は説明されていないが、2011年に220人が教育を受け、640人がWeb に登録したと PEMANDU は報告している。

さて、マレーシアの大学進学率は男性より、女性の方が高い。2011年の高等教育統計に

4 The Star 2012年8月7日付。

5 PEMANDU の2012年年次報告書。

よると、国立大学の学生の 60%が女子学生である。ところが、大卒者の就職難が問題となっている。

マレーシアの国立大学は現在 20 校で、学生数は約 46 万人である。毎年 10 万人ほどが卒業する。国立大学は 90 年までは 7 校であったが、91 年の NDP（国家開発政策、期間 91～2000 年）が高い技能のエンジニア育成を目的に増設を打ち出し、94 年から新設校が設置され始めた。NDP に続く NVP（国家ビジョン政策、期間 2001～2010 年）期間中に、これに拍車がかかり、今日の 20 校に至っている。新設校が増えるにつれて卒業生も増えるが、これの受け皿が十分に用意できなかった。2005 年には卒業生のうち 6 万人が就職できず、大きな社会問題化した。この折りには政府が乗り出し、緊急避難的な職業訓練を施すとともに、大半を公共部門で雇用することで事態を収拾したが、その後も大卒者の就職難は完全には解決をみていない。

急速に学生数が増えたことで、十分な教育ができなかったとの政府の発表はある程度事実であろう。だが、問題の所在はこうである。

就職難に陥った学生の多くはマレー人で、しかも女性が 71.0%を占めていた。これらマレー人の女子大生は、政府が期待したエンジニアになるべき教育を受けず、人文系教育を選んだ。企業が彼女らを採用しない理由は、①英語力がない、②大学で受けた専門教育を生かす職がない、ことが理由であった。文学や歴史を学んだ学生を雇用する企業は少ない。これが事の真相のようである。マレーシアでは大学で専攻した学科が、職業に直結する。エンジニアでなくとも、経営学、経済学、会計学などは職業に結びつく。

NEM はこのため、高等教育の教育課程について人文系の定員を絞り、理科系の定員増に取り組むことを求め、さらにカリキュラム作成に産業界と大学が協力して当たることを強く求めている。政府は当面、国立大学の増設を実施しない方針で、既存大学のカリキュラム再編に取り組んでいる。女性の能力を活用しようとの政策には予想外の障壁もありそうだ。

第2節 外国人労働者の実態と対応策

1. 外国人労働者対策の課題と受入制度

(1) 外国人労働者対策の課題

外国人労働者について NEM（新経済モデル）は 2 つの政策を取り上げている。1 つは外国人単純労働者に頼らない経済に転換すること、2 つには高い技能を持った外国人高度人材を受け入れる制度の整備である。とくに外国人単純労働者については、労働政策の枠の中ではなく、先進国＝高所得国を目標とする経済政策の最重要課題の 1 つと位置づけている。

しかしながら現在、合法、違法併せて 310 万人の外国人単純労働者が就業している。この 310 万人がすべていなくなれば、恐らくマレーシア経済は立ち行かなくなるであろう。10MP（第 10 次マレーシア計画）は具体的に 2015 年までに外国人労働者を半減する数値目標を出している。仮に、これが実現して 150 万人になったらどうであろうか。労働力は不足しないのであろうか。

10MP は、女性の労働力率を 2009 年の 46.4%から 2015 年までに 55.0%に引き上げることによって 30 万人以上の新規労働力が生まれると試算。加えて民間企業の 60 歳定年延長による高齢者の労働力が計算上は 50 万人ほど増加する。合計で 80 万人労働力人口は増える。企業の合理化、機械化で必要な労働力が減ることも織り込み済みだ。

だが、当然のことながら、労働市場は複雑である。建設業やプランテーションの外国人労働者は大半が男性だ。これを女性労働者で置き換えることは不可能に近い。地域的な問題もある。本章の第 1 節で見たが、NEM は女性労働者にはパートタイムなどフレキシブルな働き方を提案している。とすれば、女性労働力が 30 万人増加したと仮定しても労働時間を考慮すれば何割か差し引く必要がある。

現在、外国人労働者を受け入れているのは、製造業、サービス業、家事労働（メイド）、建設業、プランテーション、農業の 6 産業だ。このうち建設業、プランテーション、農業はいわゆる 3D（dirty, dangerous, demeaning）職場である。日本でいう 3K（汚い、危険、きつい）職場にマレーシア人の就業者は少ない。加えて日中の日射しの当たる職場でマレー人、中国人が働くことはほとんど例外に過ぎない。したがって、10MP は建設業、プランテーション、農業において、需要に応じて引き続き外国人労働者を受け入れることを示唆している。削減の対象となるのは実際には製造業、サービス業、家事労働（メイド）に就業している外国人労働者である。

解決すべき第 1 の課題は、違法を含めた外国人労働者数と就業実態の正確な把握だ。NEM ではこれをマネジメントと表現している。マレーシアはこれまでも不況時に、送り出し国との外交的な摩擦を引き起こしながらも、一時的に外国人労働者を大幅に削減した実績を持つ。だが、実態把握には膨大な費用がかかる。2011 年から新方針の下でこの作業に着手したが、成果を上げるにはさらに時間がかかりそうだ。

外国人労働者の削減自体は政策的に可能であろう。問題は代替労働力をいかに確保するかにある。徐々に置き換えるのか、一挙に進めるのか、タイミングが難しい。とくに代替労働力の確保は費用をかけても実績をあげることが困難な課題といえよう。過去の経緯をみると、スムーズに国内労働者による代替が進展しないと、間隙を縫って違法外国人労働者がその穴を埋める。

マレーシアの外国人労働者に関する研究をみると、多くは独立以前の状況から論じている。イギリス植民地下で天然ゴムのプランテーション、錫鉱山に大量の外国人労働者が投入された。当初は、契約ベースの労働者で3~5年で帰国したが、独立した57年には多くの外国人労働者が定住していた。定住した外国人労働者は独立とともに市民権を得て、今日の複合多民族国家を生み出すことになった。この議論は極めてセンシティブで論者のエスニシティによって評価が変わる。マレーシアの外国人労働者問題にはこの点に留意が必要だ。

さて、本節では、外国人労働者問題を長期スパンで振り返ったうえで、現在の外国人労働者の実態と政策の実施状況を検討する。

(2) 受入制度の枠組み

外国人労働者の就業を許可する制度には、大きく分けて2つのカテゴリーがある。1つは、技能の低い単純労働者のカテゴリーで、労働許可証（Work Permit）を得て就業している。もう1つのカテゴリーは、専門職、高度な技能労働者、外資系企業の役員、管理職などを対象としたもので、雇用許可証（Employment Pass）を得ている。

専門職、高度な技能労働者は、NEMが積極的な誘致策を提言した「外国人高度人材」に相当するもので、特定の技能を有する外国人をケース・バイ・ケースで受け入れる制度だが、従来は実態的にはインドからの医師などが多い。今後は、首相府傘下の人材公社（Talent Corporation）が所管することになる。期間は雇用契約に明示されるが、最長10年。NEMによると、必要な人材には、永住権（Permanent Residence）を与え、事実上、無期限の就業を認める計画だ。

外資系企業の役員、管理職などは、制度的には「外国人高度人材」と同様に雇用許可証を取得して就業する。雇用許可証の発給基準は、外国人払込資本金の額によって決まる。国際貿易産業省傘下のMIDA（Malaysia Investment Development Authority）が所管している。なお、NEMを作成したNEAC（国家経済諮問会議）で議長を務めたアミルシャム氏は2013年4月、MIDA長官に就任した。

外国人労働者には以上のカテゴリーがあるが、ここでは労働許可証を得て就業している技能の低い単純労働者に絞って議論を進める。したがって、単に「外国人労働者」と記述する場合は、このカテゴリーの労働者を意味する。

外国人労働者に関わる行政は、内務省移民局、人的資源省労働局が管轄する。両局で連絡・調整委員会を設置、政策的課題には首相府が加わって協議する体制をとっている。さらに

内務相、人的資源相などによる関係閣僚会議がある。移民局は出入国（Visa）、労働許可証、レビー（人頭税）、外国人労働者の募集を請け負う事業者の認可を扱う。労働局は雇用、労働条件、労災保険などを担当。行政機関が二元化して不便との声が企業から出ている。場合により、企業の労働力不足対策（雇用）を優先する人的資源省（労働局）と治安を優先する内務省（移民局）で対応が異なることがあり、行政を一本化すべきとの意見がある⁶。手続きを一元的に扱うワン・ストップ・オフィスを設けているが、行政が二元的であることには変わりはない。

図表 6-2-1 は 2013 年 5 月現在、マレーシアが外国人労働者受け入れを認可している国と、就業を認める業種を表している。認可国は 14 カ国。就業を認めている業種は製造業、建設業、プランテーション、農業、サービス業。サービス業にはホテル、レストランなどの他に、家事労働（メイド、庭師など）を含む。

図表 6-2-1 外国人労働者の送出国と受入産業

	製造業	建設業	プランテーション	サービス業	農業	家事労働者
タイ	○	○	○	○	○	○女のみ
カンボジア	○	○	○	○	○	○女のみ
ミャンマー	○	○	○	○	○	—
ラオス	○	○	○	○	○	○女のみ
ベトナム	○	○	○	○	○	○女のみ
ネパール	○	○	○	○	○	—
パキスタン	○	○	○	○	○	—
スリランカ	○	○	○	○	○	○女のみ
トルクメニスタン	○	○	○	○	○	—
ウズベキスタン	○	○	○	○	○	—
カザフスタン	○	○	○	○	○	—
フィリピン	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○女のみ
インド	—	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○男のみ	○女のみ
インドネシア	○女のみ	○	○	○	○	○女のみ

(出所) Immigration Department

(注) インドは建設業では「高圧ケーブル作業」のみ、サービス業では「レストラン」のみ。

以下は、外国人労働者の条件と外国人労働者の雇用を希望する企業の手続きである。この手続きは煩雑で時間がかかる。さらに使用者には雇用する外国人労働者が「逃亡」した場合の移民局への報告が義務づけられているが、この手続きも非常に煩雑である。

6 Durrishah Idrus (2012), *Foreign Workers: Policy and Management*, Human Capital Transformation, Institute of Labour Market Information and Analysis, Ministry of Human Resources

【外国人労働者の条件】

- ① 18 歳以上 45 歳以下
- ② 家族同伴は許可しない
- ③ 移民局の許可なしで職業、使用者の変更を認められない
- ④ 5 年を超える就業は許可されない
- ⑤ マレーシアで婚姻しないこと

【使用者の手続き】

- ① 労働局に雇用の希望を登録
- ② 労働局運営の JobsMalaysia（職業紹介ウェブ）を通じマレーシア人労働者を募集
- ③ マレーシア人労働者の募集で必要人数の応募がなかった場合、「外国人を雇用してよい」との確認書を労働局から取得
- ④ 移民局に雇用希望者数、希望国、希望時期などを申請
- ⑤ 移民局の認可が得られれば、レビーを納付し、雇用許可証を取得
- ⑥ 移民局の認可を受けた事業者などを通じて、送出国で労働者を募集、採用
- ⑦ 送出国の在マレーシア外交機関（大使館、ハイコミッション）で採用労働者の雇用契約などについて認証を取得
- ⑧ 移民局に採用労働者の入国ビザ、労働許可証を申請
- ⑨ 送出国のマレーシア外交機関（大使館、領事館、ハイコミッション）で採用労働者の入国ビザ取得
- ⑩ 労働者はマレーシア入国時に 30 日の滞在ビザを取得
- ⑪ 30 日の間に健康診断を実施、この結果を提出して移民局で労働許可証を取得（健康診断は送出国にマレーシア保険省が認可した医療機関があればそこで受けることも可能）

図表 6-2-2 外国人労働者のレビー

(リンギ)

	半島マレーシア	サバ、サラワク州
製造業	1,250	1,010
建設業	1,250	1,010
プランテーション	590	590
農業	410	410
サービス業		
レストラン	1,850	1,490
清掃・衛生	1,850	1,490
リゾート・アイランド	1,250	1,010
家事労働者		
1人目	410	410
2人目	590	590

(出所) Immigration Department

⑫ 労働許可証は期限 1 年で、毎年更新。通常、3 年間が限度

⑬ 企業は労働局が認可した保険会社を通じ、労働者を労災保険に加入させる義務あり。

違反すれば 1952 年労災保険法により 2 万リンギ以下の罰金もしくは 2 年以下の懲役、あるいは双方が科される

図表 6-2-2 は 2013 年 5 月現在のレビーの額である。

2. 労働市場の逼迫と外国人労働者

(1) 労働市場の逼迫

第 5 章でみたように、NEP（新経済政策）が実施された 70 年から 90 年にかけての 20 年間に於いて、労働市場は大きく拡大した。しかし、皮肉なことに、雇用創出のテンポがあまりに順調であったために第 1 次産業から第 2 次、第 3 次産業への労働力のシフトが経済政策の予測を上回って進展した。この結果、第 1 次産業、とくにプランテーションにおいて 80 年代初頭から労働力不足が顕在化し、80 年代中葉になると労働力不足を補う形でインドネシア人を中心とする外国人労働者が流入することになった。

政府はこれを見越して 84 年にインドネシア政府との間に「インドネシア人労働者の半島マレーシアにおける就業に関する協定」(The Supply of Workers Agreement between Malaysia and Indonesia, May 1984、メダン協定)を締結し、プランテーションに限って合法的に外国人労働者を導入する道を開いた。だが、労働力需要の逼迫は政府の予測を上回る速度で進行、外国人労働者の合法的導入では追いつかず、多数の違法外国人労働者を流入させる事態を招いた。

違法外国人労働者の流入は 80 年代を通じて、年を追って増加し、90 年には半島マレーシアに 50 万人、サバ、サラワク州に 50 万人、あわせて推定 100 万人を超えるといわれるほどに膨れ上がった。80 年代末の労働力人口 700 万人の 15%に迫る規模である。

労働力需要の伸びが著しい傾向は 90 年代に入って工業化が一段と進展するに伴い速度を上げた。87~93 年の雇用創出は 140 万人で、労働市場は 3.9%拡大したが、労働力人口の伸びは 3.1%に過ぎなかった。労働力不足が顕著になり、とくに製造業の労働力不足が深刻であった。そこで企業の強い要望に応じて政府は、当初は暫定的な措置として、労働集約型の繊維業を皮切りに順次、製造業各業種、建設業に外国人労働者の就業を認めることにした。

これに伴い政府は、原則 2 年契約で合法的な就業を許可する労働許可証 (Work Permit, Employment Pass) 制度、受け入れ条件、数量規制の認可制度などの整備に努めた。また、外国人労働者の管理対策を強める一環としてレビー制度 (levy、人頭税)⁷を新設した。この収入はインフラや公共施設の整備に充てると説明されている。

7 levy は現在、労働者 1 人当たり年額 410~1850 リンギ (業種、職種により異なる) を内務省の外国人労働者の許認可を所管する当該地域の事務所に納付する一種の人頭税である。2012 年末現在では使用者に納付義務が課されているが、外国人労働者にも適用する最低賃金制度の導入をめぐる議論のなかで、使用者の負担を軽減するために外国人労働者に levy の納付義務を課す暫定的な措置を 2013 年末まで認めた。

だが、受け入れ産業が拡大するにつれて、違法外国人労働者がプランテーションにとどまらず、製造業、建設業にもみられるようになり、その数は一段と増加した。このための治安悪化を理由に政府は、違法外国人労働者の摘発に乗り出した。後ほど触れるが、この摘発は警察の特殊部隊を動員したかなり大規模なものであったといわれる。この結果、違法滞在者を拘留、強制送還するとともに、一部は合法化の手続きをとった。その数は公表されているだけで92年48万人、96年55万人、97年41万人に上る。

状況は97年に一変する。80年代末から続いてきた年率8%を超える高成長が、97年のアジア通貨危機によってマイナス成長に陥った。企業の倒産も相つぎ、失業者増加の兆しもみられた。これに対する政府の対応は素早く、失業率は97年の2.5%から98年は3.4%に上昇したが、99年には3.2%へと抑え込んだ。

外国人労働者を雇用の調整弁に利用したのである。違法外国人労働者の取り締まりを強化するとともに、新規契約を凍結、労働許可証の更新を打ち切ることによって大量の外国人労働者に国外退去をもとめた。この結果、経済危機以前には合法外国人労働者だけで100万人を数え、不法入国者を加えると200万人を超えるといわれたが、一連の措置により、外国人労働者数は60数万人に減少した。出身国に送り返された外国人労働者は、本国も不況で就業できないと報道されたが、いずれにしろマレーシア人労働者の雇用は政府のこの措置によって維持された。

政府は景気回復が軌道に乗ったことを見極めた2000年2月になって「外国人労働者の新規雇用凍結措置の解除」を発表。経済団体はこれを歓迎し、3月には早くも数百人規模の何件かの新規雇用契約がまとまって、再び大量の外国人労働者がマレーシアに入ってきたと新聞は伝えている⁸。

しかし、この状態は長くは続かなかった。2001年に電機、通信機器の輸出が不振になるIT不況に見舞われ、経済成長率はかろうじてマイナスを間逃れたが、0.5%成長にまで落ち込んだ。これに伴い政府は再び外国人労働者規制を強めた。移民局は業種によって6~7年の長期滞在中も許可していた外国人労働者の滞在許可期間を一律3年に統一すると決定、直ちに実施に移した。この措置により、滞在期間が3年を超える約30万人の外国人労働者は、製造業、サービス業、建設業、プランテーションなど就業業種に関わりなくすべて1~3カ月以内の国外退去を強制された。だが、IT不況は業種により好不況がまだら模様であったため、好況業種で働く外国人労働者は例外とされた。

IT不況が一段落した2002年には外国人労働者は再び200万人を超すと伝えられた。この時期、2001年のアメリカ同時多発テロ事件を契機に中東情勢が悪化、中東各国に多数就業していたインドネシア人労働者がマレーシアに就業先を求めるようになり、インドネシア人の外国人労働者に占める割合が高まったといわれる。こんな折に、政府はインドネシア人労働者の8割削減を打ち出した。

8 The Star 2000年3月25日付。

事の発端は 2002 年 1 月、ヌグリスンビラン州で操業する台湾系企業でインドネシア人労働者が暴動を起こしたことにある。麻薬常用者がいるとの通報を受けた警察がインドネシア人労働者の薬物検査を実施、陽性反応があった 16 人を逮捕したところ、仲間の労働者 500 人が警察のワゴン車やトラックを破壊し、近くの宿舎に立てこもり、椅子やテーブル、空き瓶などを警察官に向けて投げるなどして暴れた。翌日には逮捕に抗議するインドネシア人労働者 1000 人がストを行った。これをきっかけにインドネシア人を中心とする外国人労働者グループが、飲食店や商店に放火し、器物を破壊、物品を略奪する事件が発生した。これを受けて政府は「インドネシア人労働者は問題ばかり起している」と非難、外国人労働者はインドネシア人以外の外国人を優先し、インドネシア人 80%削減の方針を決めた。慌てたインドネシア政府は、法務・人権相をクアラルンプールに派遣し、謝罪した。

だが、これを契機に政府は外国人労働者の 70%以上を占めるインドネシア人の比率を下げ、フィリピン人、ベトナム人などに置き換えて外国人労働者の送出国の多様化を図り、インドネシア人はメイドとプランテーションに限って認可する方針に転換した。手始めに、40 万人以上のインドネシア人を強制送還、インドネシア政府と軋轢を引き起こしたが、方針を堅持した。

これ以降、政府は、ベトナム、バングラデシュ、カンボジアなど 12 カ国と政府間で覚書 (Memorandum of Understanding) ⁹を取り交わし、数量規制をすると同時に、相手国政府に労働者管理の責任の一端担わせる政策を進めている。外交的な軋轢のあったインドネシアとも 2006 年に覚書を結んでいる。しかし、インドネシアに限っていえば、インドネシア政府も労働者のマレーシアへの違法就業を十分には規制できていない。

インドネシア人労働者の 20 万人を超える強制送還は、2008 年のリーマンショックによる景気後退期にも実施された。NEM (新経済モデル) が目標とする「外国人労働者の削減」は、実質的には管理が難しいインドネシア人違法労働者をいかに削減するかにその成否がかかっているようだ。ここには常にインドネシア政府との外交問題が介在し、問題を複雑にしている。

(2) 外国人労働者数

つぎに、政府統計によって外国人労働者数の推移を確認する。外国人労働者統計は移民局が労働許可証を発行した資料に基づく、いわゆる業務統計である。このため時系列でみると、上に述べたような制度変更が年途中に、しかもたびたび行われることが影響し、整合性のない数値となっている部分があることに留意が必要である。移民局の統計は、当然ながら合法外国人労働者のみを集計している。

図表 6-2-3 は業種別に過去 20 年ほどの外国人労働者数をみたものである。まず、総数をみると、90 年の 24 万 2000 人から 2010 年の 181 万 7000 人まで実に 6.5 倍に増えている。

9 「覚書」は概ね毎年更新している。

業種別では、製造業で同期間に 24 倍、建設業で 10 倍に増加しているのが目を引く。

他の業種は集計方法が異なるので 90 年からの傾向は不明だが、サービス業、メイド、プランテーションが増加していることは見て取れる。唯一、鉱業は皆無に近くなっているようだ。

図表 6-2-3 業種別外国人労働者数の推移

(人、%)

年		製造業	サービス業	メイド	建設業	プランテーション	農業	鉱業	合計
1990年	人数	23,700	76,000		25,100	115,800		1,400	242,000
	割合	9.8	31.3		10.4	47.9		0.6	100.0
1995年	人数	115,700	124,000		64,800	173,000		1,800	479,300
	割合	24.1	25.9		11.5	36.1		0.2	100.0
1999年	人数	155,277	36,610	94,192	49,080	74,501	—	—	409,660
	割合	37.9	8.9	23.0	12.0	18.2	—	—	100.0
2000年	人数	307,167	53,683	177,546	68,226	200,474	—	—	807,096
	割合	38.1	6.7	22.0	8.5	24.8	—	—	100.0
2001年	人数	312,528	56,363	194,710	63,342	222,886	—	—	849,829
	割合	36.8	6.6	22.9	7.5	26.2	—	—	100.0
2002年	人数	323,299	64,281	232,282	149,342	298,325	—	—	1,057,156
	割合	30.6	6.1	22.0	14.1	28.2	—	—	100.0
2003年	人数	385,478	85,170	263,465	252,516	350,351	—	—	1,239,862
	割合	31.1	6.9	21.2	20.4	28.3	—	—	100.0
2004年	人数	475,942	93,050	285,441	231,184	384,473	—	—	1,470,090
	割合	32.4	6.3	19.4	15.7	26.2	—	—	100.0
2005年	人数	581,379	159,662	320,171	281,780	472,246	—	—	1,815,238
	割合	32.0	8.8	17.6	15.5	26.0	—	—	100.0
2006年	人数	646,412	166,829	310,662	267,809	354,124	123,373	—	1,869,209
	割合	34.6	8.9	16.6	14.3	18.9	6.6	—	100.0
2007年	人数	733,372	200,428	314,295	293,509	337,503	165,698	—	2,044,805
	割合	35.9	9.8	15.4	14.4	16.5	8.1	—	100.0
2008年	人数	728,867	212,630	293,359	306,873	333,900	186,967	—	2,062,596
	割合	35.3	10.3	14.2	14.9	16.2	9.1	—	100.0
2010年	人数	672,823	165,258	247,069	235,010	266,196	231,515	—	1,817,871
	割合	37.0	9.1	13.6	12.9	14.6	12.7	—	100.0
2011年	人数	582,033	125,845	188,767	220,229	298,882	157,306	—	1,573,061
	割合	37.0	8.0	12.0	14.0	19.0	10.0	—	100.0

(出所) Ministry of Home Affairs

図表 6-2-4 は最近 10 年ほどの外国人労働者数を送出国別にみたものだ。インドネシア人は最も多いときで 122 万人（2005 年）を超える。インドネシア人の割合が最も高いのは 2001 年の 74.8%。99 年はアジア通貨危機による不況で大量に外国人労働者を削減し、イン

ドネシア人も 27 万人に減っているが、全体に占める割合は 65.7%と高い。

ついで多いのはバングラデシュ人で 2010 年に 32 万人を数える。インドネシア人とバングラデシュ人はともに大多数がモスLEMと考えられ、マレーシアの生活になじみやすいといわれる。

図表 6-2-4 には示していないが、前項でみたように、政府は 2002 年以降、受入外国人労働者の送出国を多様化すべく各国政府と覚書を結ぶ努力をしている。この結果、2005 年からネパール人の数が増え始め、2011 年には 25 万 8000 人となり、バングラデシュ人を上回っている。同様に、2005 年からミャンマー人も増え、2011 年に 14 万 6000 人となっている。この他、2011 年にはインド人 8 万 7000 人、カンボジア人 3 万 6000 人などが目立つ。

図表 6-2-4 出身国別外国人労働者数の推移

(人、%)

		インドネシア	バングラデシュ	タイ	フィリピン	パキスタン	その他	合計
1999年	人数	269,194	110,788	2,130	7,299	2,605	17,644	409,660
	割合	65.7	27.0	0.5	1.8	0.6	4.3	100.0
2000年	人数	603,453	158,149	2,335	14,651	3,101	25,407	807,096
	割合	74.8	19.6	0.3	1.8	0.4	3.1	100.0
2001年	人数	634,744	114,308	2,508	11,944	2,392	83,933	849,829
	割合	74.7	13.5	0.3	1.4	0.3	9.9	100.0
2002年	人数	788,221	82,642	20,599	21,234	2,000	152,833	1,067,529
	割合	73.8	7.7	1.9	2.0	0.2	14.3	100.0
2003年	人数	988,165	94,541	10,158	17,400	2,141	224,575	1,336,980
	割合	73.9	7.1	0.8	1.3	0.2	16.8	100.0
2004年	人数	1,024,363	54,929	5,463	16,663	1,156	367,516	1,470,090
	割合	69.7	3.7	0.4	1.1	0.1	25.0	100.0
2005年	人数	1,211,584	55,364	5,751	21,735	13,297	507,507	1,815,238
	割合	66.7	3.0	0.3	1.2	0.7	28.0	100.0
2006年	人数	1,174,013	62,669	13,811	24,088	11,551	583,077	1,869,209
	割合	62.8	3.4	0.7	1.3	0.6	31.2	100.0
2007年	人数	1,148,050	217,238	18,456	23,283	16,511	621,267	2,044,805
	割合	56.1	10.6	0.9	1.1	0.8	30.4	100.0
2008年	人数	1,085,658	316,401	21,065	26,713	21,278	591,481	2,062,596
	割合	52.6	15.3	1.0	1.3	1.0	28.7	100.0
2009年	人数	765,947	308,146	5,538	18,305	24,685	468,840	1,591,461
	割合	48.1	19.4	0.3	1.2	1.6	29.5	100.0
2010年	人数	792,809	319,475	17,209	35,338	28,922	624,118	1,817,871
	割合	43.6	17.6	0.9	1.9	1.6	34.3	100.0
2011年	人数	785,236	116,663	5,838	44,359	26,229	594,736	1,573,061
	割合	49.9	7.4	0.4	2.8	1.7	37.8	100.0

(出所) Ministry of Home Affairs

ベトナム人は覚書を結んだ当初は期待され、2005年の8万人から2008年に11万人へと増えたが、2010年、2011年には5万人へと減少している。これは政府が覚書に基づいて、犯罪歴のないこと、健康上の問題がないことなどと並んで、「マレー語か英語をある程度話せること」を求めた結果、ベトナム人労働者の多くが「英語研修修了証を提出して労働許可証を得た」にもかかわらず、実際にマレーシアに来た労働者（大半が女性）は英語をほとんど解さなかった。このため企業が以後、ベトナム人労働者の募集を手控えたからだという。現地紙の伝えるところでは、英語研修は2週間程度のものであったとのことだ¹⁰。

3. 外国人労働者問題の背景

東南アジア諸国の中では、フィリピン、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、カンボジア、ラオス（人口寡少で送出国数は少ない）は労働力の外国への送出国で、タイは送出国であるとともに受入国であり、マレーシア、シンガポール、ブルネイは受入国である。東南アジア諸国間の労働力移動は、かならずしも近年に始まったわけではなく、これら諸国が独立した40年代、50年代以前から続いている。だが、その規模は飛躍的に拡大している。

マレーシアにおける外国人労働者について考える場合、半島マレーシアとサバ、サラワク州（東マレーシア）は原則、区別する必要がある。理由は、第1に半島マレーシアとサバ、サラワク州では、経済開発の程度に大きな開きがあり、労働市場がそれぞれ独立して展開していることだ。

第2の理由は、半島マレーシアとサバ、サラワク州の歴史的、地理的關係にある。63年にサバ、サラワク両州はシンガポールとともにマレーシアに加わった（この時、ブルネイは独立の道を選択した）。その折のマレーシア加盟協定に基づき、連邦憲法上、両州政府には半島マレーシア諸州と比べ強い権限が与えられている。連邦政府の外国人労働者行政は移民局と労働局が所管しているが、サバ、サラワク両州の移民局は連邦移民局とは独立し、両州への出入州に関して独自の権限を持っている。半島マレーシアに居住するマレーシア国民が両州に旅行する場合、パスポートと身分証明書の携行を義務付けられている。人的資源省には半島マレーシア労働局、サバ労働局、サラワク労働局¹¹の3局が並立しそれぞれが担当地域の外国人労働者行政を担っている。労働局を3局置く理由は、雇用、労働条件を定めた法律が、1955年雇用法（Employment Act 1955、半島マレーシアが対象）、サバ労働法令（Sabah Labour Ordinance）、サラワク労働法令（Sarawak Labour Ordinance）と並立していることにある。したがって、サバ、サラワク州の移民政策、外国人労働者政策は、半島マレーシアのそれとは大きく異なる側面がある。

また、サバ、サラワク州はインドネシア領カリマンタンと陸続きの国境でつながり、一部国境が確定しないで両国政府が交渉を継続中の地域もある。サバ州について今日でもフィリ

10 The Star 2008年10月4日付。

11 サバ労働局、サラワク労働局はそれぞれ州都のコタキナバル、クチンに本部を置いている。

ピンが領有権を主張している。その根拠となるかのように国際法上フィリピン人とみなされる違法移民（古い者では第2次大戦前に移民したといわれる）が推計で50万人居住しているという。これに違法入国インドネシア人を加えると、80万人に達する。この数字はサバ州人口の4分の1近くにのぼる。この「違法移民」と「違法外国人労働者」は異なるカテゴリーだが、オーバーラップしている面もある。

伝統的ともいえるシンガポールおよびタイとの国境を越えた労働力移動は、57年の独立以前から存在していた。インドネシア人を中心とする、近年の違法外国人労働者問題は、80年代の後半に入ってからプランテーションの労働力不足を背景に違法外国人労働者が増大、大きな社会問題として顕在化し、その後もインドネシア人違法労働者は増え続けて今日に至っている。

以上述べた点を整理すると、マレーシアの外国人労働者問題は、①独立以前から続いている東南アジア諸国間の「人の移動」を背景としている、②サバ、サラワク州と半島マレーシアは区別して考える、③シンガポール、タイとの国境を越えた労働力移動は、工業化以前から続いている、の各点に加え、先に述べたインドネシア人違法労働者の増加などに焦点がある。以下の項では、インドネシア人の違法、合法労働者、伝統的なタイ人労働者、産業労働者とは異なった問題がみられる家事労働者（メイド）に絞ってその実態をみる。

4. 外国人労働者の実態

(1) インドネシア人労働者

インドネシアと半島マレーシアの間には陸続きの国境はない。だが、インドネシアのスマトラ島とマレー半島は最も近いマラッカ近辺では60kmほどのところがあり、小島伝いであればさらに距離は縮まる。しかも、スマトラとマレー半島を隔てるマラッカ海峡は、荒れることの稀な、潮流の穏やかな海である。したがって、古くから人々はスマトラ・マレー半島間を手漕ぎボート、簡易な帆掛け船で往来してきた。加えて、現在のマレーシアの歴史的な源流とみなされているマラッカ王国は14世紀にスマトラのパレンバンから渡来した王族によって建国されたといわれている。スマトラのインドネシア人とマレー半島のマレー人は人種的に同じマレー族に属し、言葉は同じマレー語を話す。マレーシアのマレー語とインドネシアのマレー語（＝インドネシア語）は、75年の両国の協議を経て、今日では90%近く統一されている。さらにスマトラのインドネシア人もマレー半島のマレー人もともにモスLEMである。

こうした地理的、歴史的、社会的背景から、半島マレーシアはインドネシア人にとって身近な存在である。失業率がマレーシアと比較して相対的に高く、賃金が相対的に低いスマトラのインドネシア人労働者が、半島マレーシアで就業することは、合法的であれ違法であれ、それほど不自然なことではない。

人的資源省の話によると、統計的に跡付けることはできないが、マレーシアが人手不足に

陥るとインドネシア人がマレーシアにやってきてその穴を埋め、人手不足が解消すればインドネシア人は自然と帰国する構造的な関係が、57年の独立以来、半島マレーシアのいたるところでみられたという。当然ながら、これらのインドネシア人労働者は違法入国し、就業していた。

インドネシア人労働者がマレーシア国内で最初に大きな社会問題化したのは、NEPを実施して10年を経た80年代に入ることである。80年代に入ってマレーシアは本格的に工業化を推し進める体制を整えたが、当時の人口は約1200万人、うち労働力人口は400万人に過ぎなかった。しかも雇用構造は、農林水産業が就業者の60%を占める状況であった。この中で工業化を進めるためには、労働力を農林水産業に求めるほかなかった。一方、労働力を工業部門に奪われることになった農林水産業、とりわけ天然ゴム、オイルパームのプランテーションでは慢性的労働力不足に陥ることになった。失業率は、80年代を通じて5～6%前後で推移していたが、プランテーションのみをとってみると10%前後という高率になっていた。

プランテーションは天然ゴムを中心として独立以前より錫鉱山とともに、最も重要な産業の1つとして発展してきた。独立後、以前の植民地的プランテーションの多くは近代的な法人組織に再編成され、80年には全雇用者の40%をプランテーション労働者が占める状況にあった。しかし、80年代になって、近隣諸国、タイ、インドネシアが天然ゴム栽培に力を入れはじめると、天然ゴムは製品に対する労働力コストの占める比重が大きいことから、タイ、インドネシアと比べて賃金の高いマレーシアの天然ゴムは次第に国際競争力を弱めていく傾向にあった。この対応策として、マレーシアのプランテーションでは天然ゴム一辺倒ではなく、オイルパームとの混合経営へと徐々に移行していた。オイルパームも後に国際競争力を弱めることになるが、それでも天然ゴム単一品の経営よりオイルパームとの混合経営はプランテーション各社の経営基盤を格段に安定させた。

天然ゴム・プランテーションはイギリス植民地時代にチェンナイ（マドラス）近辺のインド人労働者を大部分強制的に移住させて主要労働力とし、開発したものだ。その延長線上で今日でもゴム・プランテーションで働くマレーシア人労働者の大半はインド人である。歴史が長いだけにゴム・プランテーションの労使関係は他業種と比べて成熟しており、労働組合は独立以前に全国組織、NUPW（全国プランテーション労組）が結成されている。NUPWはマレーシアの労働運動を牽引し、90年代初めまではマレーシア最大の組織人員を誇っていた。産業別全国労組としてNUPWはMapa（マレーシア農業生産者協会）と全国統一労働協約を締結し、その内容は未組織労働者に広く波及していた。

ゴムに比べオイルパームの労働は明らかにハードである。ゴム労働者は半袖、半ズボンの軽装で、時には裸足の者も見受けられる。1人のタッパーの割り当ては通常600本のゴムの木で、1日300本ずつのゴムの木から樹液を採取する。労働時間は午前6時から昼頃まで。これは樹液が日光により固形化するのを防ぐため、早朝に採取を開始するからである。オイ

ルパーム採取はこれに対し重労働である。服装は長袖、長ズボンに重い安全靴、ヘルメットを着用する重装備。オイルパーム果実は平均 50 kg と重く、地上数メートルの高さにある果実を採取するには、重い葉を果実 1 個につき数本切り落とし、その後、果実を地上から長い柄のついた鎌で切り落とす。地上に落ちた葉と果実を所定の場所に運ぶ。この作業を数時間繰り返す。また、オイルパーム・プランテーションには果実をネズミの害から守るため毒蛇コブラが放し飼いになっている。労働者はこれへの対応を怠ることはできない。ゴム採取には多くの女性労働者がみられるが、オイルパーム採取にはほとんど男性労働者しかみられないのはこうした理由による。

こうした事情から、プランテーションから工業部門への労働力の移動は、主としてオイルパームから発生、その穴を埋める形で流入したインドネシア人労働者の大半は、オイルパーム・プランテーションに就業することになった。現在でもこの状態は続いている。また、80年代はじめの工業化の推進は、同時に道路、ビル建設などインフラストラクチャー整備のための建設ブームを伴った。このため、日本でいうところの 3K 職場である建設現場の労働力不足は深刻なものとなり、ここにもインドネシア人労働者が入り込むことになった。

さて、問題の多いオイルパーム・プランテーションであるが、明るい見通しもある。一時、頭打ちとなっていたパームオイルの輸出が、2006 年あたりから伸び始めたのである。輸出が増えた直接の理由は 2 つある。1 つはアメリカ向け輸出が対前年比 30% 増と大幅に増えたことだ。これは 2006 年 1 月から食品の栄養表示に心臓発作のリスクが高まるトランス脂肪酸の含有量表示が義務づけられた結果、アメリカの食品加工業者がトランス脂肪酸を多く含む大豆油食品を、トランス脂肪酸を全く含まないパームオイルを原料とした食品へと転換させたことによる。

理由のもう 1 つはパームオイルの国際取引価格上昇だ。この要因はパームオイルが石油に代わる環境に優しいバイオ燃料として需要が高まったことにある。バイオ燃料には砂糖キビ、トウモロコシなどから精製されガソリンに代わって使われるエタノールと、軽油に混合して用いられるバイオ・ディーゼル（メチル・エステル）がある。エタノールはブラジルで実用化されて久しい。一方、バイオ・ディーゼルは乗用車に安価な軽油を用いるディーゼル・エンジン車の多いヨーロッパで注目を集め、EU は 2005 年から軽油に 2% のバイオ・ディーゼルの混合した燃料の使用を奨励している。バイオ・ディーゼル原料には大豆油、菜種油、パームオイルが用いられるが、菜種油の供給不足でパームオイルの需要が高まっている。パームオイルのバイオ燃料化の研究は政府によって 82 年から続けられているが、四半世紀を経てようやく本格的な実用化が日程に上ってきた。

パームオイル燃料化計画推進の最大のネックは増産体制にある。現在、オイルパーム・プランテーションの労働者の大半はインドネシア人労働者だ。プランテーションは極めて労働集約的で生産コストの 60% は労働コストである。したがって企業は労働者の賃金を低く抑えることに腐心してきた。このいずれをとっても NEM の政策にそぐわない。パームオイル

は ETP（経済改革プログラム）によって NKEAs（基幹経済分野）の 1 分野に選ばれ、近代的な生産方式への脱皮が計画されているが、克服すべき課題は多い。

(2) インドネシア人違法労働者

インドネシア人で違法労働者と称される者は、ほとんどがインドネシア政府の発行したパスポートなどの公的書類なし、あるいはマレーシア政府の発行したビザ、労働許可証なし（undocumented）で違法入国している。違法労働者は単独で、あるいは複数で独自にマレーシアに入国している者もみられるが、大多数は違法入国を斡旋する業者を通じて入国、就業している。業者はインドネシア側にもマレーシア側にも存在する。

外国人労働者の入国、就業を扱う業者は、人的資源省労働局の認可を得るとともに、外国人の入国許可証（ビザ、労働許可証）を扱うために内務省移民局の認可を得る必要がある。2012 年 12 月末現在で 368 社が認可されているが、無認可の業者が多数あるという。無認可業者の料金は、認可業者と比較して低料金であるため、インドネシア人労働者はこれを利用しがちだという¹²。

インドネシア人違法労働者は主としてプランテーション、建設現場、小売・小規模サービス業に就業している。大部分は技能の低い労働者である。通常、業者を通じてマレーシアに入国したインドネシア人は、あらかじめ業者が手配したプランテーションもしくは建設現場に就業する。そこで 2 年ないし 3 年働き、しかる後、大多数は帰国するが、ある者は都市の小売・小規模サービス業などで職をみつけマレーシアに留まる。場合によって、ストールと呼ばれる屋台の飲食店、物売りを自営する者もいる。こうした居残り組は家族をインドネシアから呼び寄せて永住しようとする者も少なくないという。

なお、違法、合法を問わず政府は外国人労働者の定住を厳しく取り締まり、また外国人労働者間、マレーシア人とのマレーシア国内における婚姻を認めていない。

つぎに違法労働者の合法化の実態に触れる。2010 年現在で 100 万人を超える違法外国人労働者が存在するといわれるが、大半はプランテーションで就業するインドネシア人である。労働局によると、プランテーションには頻繁に立ち入り検査をして、違法労働者を発見すれば使用者と協議し「合法化」の手続きを取らせることが多いという¹³。

政府は特定の使用者の下での就業を条件に、違法入国労働者と使用者の間に政府の定めたフォームで契約（2 年ないし 3 年間就業）を結ばせた上で、使用者に当該労働者を移民局に登録させ、合法化を図る便宜的措置を労働市場の需給状況をみながら実施している。同政策は景気後退時に中断しながらも 80 年代後半から続いている。

合法化は公式には違法労働者が名乗り出れば事情に応じて行うことになっているが、実際

12 Durrishah Idrus (2012), *Foreign Workers: Policy and Management*, Human Capital Transformation, Institute of Labour Market Information and Analysis, Ministry of Human Resources

13 2012 年 12 月の執筆者によるインタビュー調査。

は、使用者の申請により移民局への登録が行われる。使用者は登録に際し、レビーを納入し、本国送還費用を移民局に預託する。違法入国労働者と使用者の間の契約ではつぎのような点を取り決めている。

- ① 賃金、その他の労働条件は、当該プランテーションで雇用されているマレーシア人労働者と同等の賃金、労働条件とする。
- ② 使用者、インドネシア人労働者はマレーシアの法律に拘束される。
- ③ インドネシア人労働者は従業員積立基金（EPF）に加入する。（EPF は年金に相当する制度で労使双方が労働者の個人口座に拠出金を毎月納める。合法化されたインドネシア人労働者の場合、積立金は帰国時に使用者拠出分を含め全額、個人に払い戻される）
- ④ インドネシア人労働者はいかなる政治組織にも参加してはならない。
- ⑤ 労働者は当該プランテーションにおける労働を中止したり、当該使用者の下を離れたりした場合、契約は自動的に破棄される（労働者は滞在許可を喪失し、直ちに帰国しなければならない）。

政府は違法入国インドネシア人労働者を合法化するに当たって、在マレーシア・インドネシア大使館に当該労働者へのパスポート発行を要請しているが、違法入国者は身元を証明する書類、手段を有していない場合がほとんどで、インドネシア大使館の作業は事務的に非常に時間がかかる。したがって、移民局に登録され合法化された労働者でもパスポート不所持で、就業は政府が労働許可証を発行して合法化しても、依然として違法である部分が残る。こうした事情から合法化された労働者もマレーシアでは違法労働者（illegal workers）と一般的に呼ぶ。

マレーシア政府は、本来ならば違法入国労働者を一旦帰国させ、パスポート取得などの合法的手続きをした上で、再度マレーシアに渡来し、就業する手続きを踏ませるべきだと考えている。しかし、①労働者に両国往復の費用を負担する経済的余裕がなく、②使用者が負担するには労働者の数が多過ぎる、③往復に要する時間的損失も大きい、などの理由で変則的ではあるが「合法化」政策を便宜的にとっている。なお、インドネシア人労働者が帰国を望まない大きな理由の 1 つに、パスポート取得に 2～3 カ月の時間がかかることとあわせ、インドネシアの出国税が非常に高いことが指摘されている。合法化されたとはいえ、景気が悪化して労働者を削減する場合は、合法化労働者は滞在許可を取り消され、帰国を強制される。

合法化されたインドネシア人労働者の賃金をはじめとする労働条件は、先の契約にみられるとおり、原則として同一職務であればマレーシア人と格差はない。ただし、プランテーションにおいてインドネシア人労働者は、下草刈り、排水溝堀りなどの下位職務に就く場合が多く、平均してみればマレーシア人と比べ賃金は低いことになる。また、マレーシア人プランテーション労働者は通常、住宅、水道、電気などのFRINGE・ベネフィットを現物で支給

されており、家族でプランテーション内に住んでいる限り医療、子弟の学校も原則無料である。これに対しインドネシア人労働者の場合は、違法であれ、合法であれ、住宅は支給されるが家族で住むことはなく、この点で実質的にFRINGE・ベネフィットの支給割合はかなり低くなるといえよう。

(3) インドネシア人合法入国労働者

合法入国労働者の半島マレーシアにおける就業形態は違法入国労働者、とくに違法入国後に合法化された労働者の就業形態と大差がない。インドネシア人が現在、合法的に就業が許されているのは、男性はプランテーション、建設現場、サービス業、農業、に限定され、製造業への就業は認められていない。女性は製造業とメイドを加え、外国人が就業できるすべての産業で働くことが認められている。男性が製造業で就業が認められていないのは先にみた2002年の「麻薬常用者問題」以来の措置だ。

労働者の募集は、使用者の依頼に基づいて政府の認可を得た業者がインドネシアに出向いて行う。ほとんどの業者がインドネシアに出先事務所を持つか、インドネシア側の業者と提携している。大規模なプランテーションでは、外部の業者に依頼することなく、人事担当者が自らインドネシアに出向き、労働者を募集するケースもある。募集人数の総枠は政府がその都度、労働市場動向を勘案しながら決定、その枠内で各使用者が募集人員を政府に申請する。なお、NUPW（全国プランテーション労組）の話によると、事実はこれとは逆で、使用者が政府にインドネシア人労働者の募集を要請、要請人数が一定数になった段階で政府は募集人数の総枠を決めるという。募集の手続きは本節2項で述べたとおりである。

業者の募集に応募した労働者は労働許可証を得て、パスポートを取得し、マレーシアに入国する。原則2年間、同一使用者の下で就業後、帰国する。入国後の扱いは「合法化した違法労働者」の場合とまったく同様で、使用者と個々に契約を結び、移民局への登録が義務付けられている。

労働法上の保護には制限がある。例えば労働組合への加盟は可能であるが、労組の役員になることはできない。実態として、これまでインドネシア人労働者はほとんど労組には加入していない。

プランテーションによって多少事情は異なるが、通常、あるプランテーションに就業するインドネシア人労働者は50人、100人とある程度の人数がそろっている。彼らには彼らだけの一定のテリトリーが与えられ、一定の場所に固まって住居を与えられる。したがって、マレーシア人労働者と混ざって就業することはまれである。それゆえ、労組の存在さえ知らない者が多いという。労組の側においても、雇用を脅かす存在として「インドネシア人労働者導入反対」の態度をとってきた。

しかし、プランテーション労働者に占めるインドネシア人労働者の割合が60%あるいは70%といわれる事態に直面し、労組の態度が変化してきた。すなわち、NUPWは現在、公称

組合員数 5 万人であるが、組合費納入人員は 3 万人程度であるといわれ、その上に組合員の減少傾向が続いている。根本原因はプランテーション産業自体の縮小傾向にあるが、これにインドネシア人労働者の増加が拍車をかけている。NUPW はマレーシアの労働運動の草創期から大組織を誇ってきたが、労組法の「労組は当該産業の枠を越えて組織化できない」との制約により他産業、他業種に組織化の手を伸ばすわけにはいかず、長期低落傾向を余儀なくされている。この事態を打開する道は、労組法の改正がない限り、当面、インドネシア人労働者の組織化以外に方法がない。現在では NUPW はインドネシア人労働者の組織化方針をとっているが、実際の組織化は進まず、ナショナルセンター、MTUC（マレーシア労組会議）への加盟費納入が滞るほどの財政難に陥っている。

(6) タイ人違法入国労働者

マレーシアとタイは、インドネシアの場合と異なり、マレー半島を南北に 2 分する形で国境線があり陸続きでつながっている。

57 年のマラヤ連邦独立前後から、この国境地帯は CPM（マラヤ共産党）が武装闘争を繰り返して広げ、治安が著しく不安定な時期が続いたが、89 年、CPM がタイ、マレーシア両政府に投降、治安上の不安はほぼ完全に消滅した。CPM の活動が活発な時期、国境線は常にタイ、マレーシア両警察軍の厳しい監視下におかれていた。だが、80 年代に入って CPM の活動が衰えるにつれ、CPM はタイ領の山岳地帯に追い込められ、マレーシア側では次第に監視が緩んでいった。現在では国境線は西部のペルリス州、中央部のケダ州、東部のクランタン州とタイをそれぞれ結ぶ幹線道路、鉄道に検問所が設けられ、両国間の出入国管理が行われているが、河川を国境線としている東部を除けば、国境を違法に越えること自体は物理的にそれほど難しくはない。川を国境としているクランタン州北部においても違法な渡し船が安価な料金で営業している。

マレー人とタイ人は人種を異にするが、マレーシア北部とタイ南部では人種的にみてマレー人とタイ人が混在して居住している。すなわち、マレーシア北部にはタイ系マレーシア人が多数存在し、タイ南部にはマレー系タイ人がいる。宗教的にはタイ南部のマレー系タイ人はモスLEMが多く、言語は異にするものの、両地域の文化的、社会慣習的な差異は小さい。

タイ人違法労働者の場合は、半島マレーシア北部（ペルリス、ケダ、クランタン各州）の稲作地帯に、農繁期に違法入国し、就業する。米は 2 期作であり、したがって年 2 回、各々 1 カ月ずつ就業する季節的出稼ぎ労働の形態がほとんどである。すなわち、同じ労働者が同じ農家（農園）に毎年決まった時期に決まった期間、就業し、農繁期が終われば帰国する慣習化された季節労働者の性格がみられる。

季節的な労働力不足を補う手段として 57 年の独立以前からタイの出稼ぎ労働者の受け入れは伝統化しており、政府はこれまでのところ必ずしも積極的に取り締まろうとの姿勢をみせていない。NEM の外国人労働者削減政策においても、北部の農業部門については労働力

の需給関係をみながら判断するとしている。

上記のほか、現地紙の報道を見る限り、多数のタイ人女性が違法入国し、風俗産業、レストランなどで働いており、警察が厳しく取り締まっている。違法入国タイ人女性はクアラルンプール以北のイポー、ペナン、およびシンガポールに近いジョホール・バルに多いといわれる。

(7) タイ人合法入国労働者

合法入国労働者の場合は、半島マレーシア北部（ペルリス州、ケダ州）の砂糖きびプランテーションでの就業にほぼ限定されている。砂糖きびプランテーションは大規模なものが 3 社あり、その他はプランテーションと呼べないほど小規模なものである。

マレーシア政府とタイ政府は政府間の覚書を取り交わしており、タイ人労働者の合法的な受け入れはインドネシア人労働者の場合とほとんど同様である。労働者は労働許可証を得て、パスポートを取得し、マレーシアに入国。使用者は就業した労働者を移民局に登録する。

タイ人労働者は砂糖きびの収穫時に原則半年間就業後、帰国する。毎年同じ労働者が同じプランテーションに就業するケースが多い。また、家族（夫婦 2 人）で就業するケースが目立つ。毎年 5,000 人ほどが就業している。

砂糖きびプランテーションにおける収穫作業は、砂糖きびに火をつけて燃やした後、残った茎を刈り取る危険で、汚く、きつい（3D 労働）ものであり、好不況に関係なくマレーシア人労働者の就業はほとんど期待できないという。したがって、収穫作業の大半をどのプランテーションもタイ人労働者に依存しているのが実態である。

(8) 家事労働者（メイド）

現在（2013 年 5 月）、メイドの受け入れを許可しているのは先に示した図表 6-2-1 のとおり 8 カ国である。実態としては 19 万人のうちインドネシア人が 18 万人、フィリピン人が 6000 人で、この両国でほとんどを占める。

インドネシア人の場合、プランテーション、建設現場と同様に、多数の違法労働者が就業しているという。フィリピン人の場合も、インドネシア人と比べて数は少ないが、特定の使用者から解雇されても帰国せず、そのまま違法滞在（オーバステイ）の形で就業している労働者が多数いるといわれる。

外国人メイドの雇用を希望する使用者は、移民局にその旨届け出て、許可を得たのち、政府の認可を得た業者に斡旋を依頼する。業者は、使用者の依頼を受け、現地に出向いて募集する。ほとんどの業者は現地に代理店をおいて、就業希望者をプールしているので、実際上は業者がプールしている就業希望者の中から使用者の労働者に対する能力、年齢、その他の希望に応じて選定し、斡旋する。使用者が業者に斡旋を依頼してからメイドが就業するまでに通常、3 カ月程度を要する。

労働者は特定の使用者との契約を条件に、労働許可証を得てマレーシアに入国する。使用者は移民局にレビーを納入し、本国送還費用を預託する。（この場合も通常、業者が介在する）。

メイドの雇用が許可される使用者の必要条件とメイドの条件は以下のように移民局が定めている。

【使用者の必要条件】

- ① 15 歳以下の子供がいること、もしくは病気の親が同居していること
- ② モスレムは、モスレムのメイドのみ雇用が可能
- ③ 非モスレムが、モスレムのメイドを雇用する場合、メイドのモスレムとしての義務、1 日 5 回の礼拝、ハラール食¹⁴、ラマダン月の断食などを尊重すること
- ④ 使用者の所得の下限とメイドの賃金額は国ごとに定めている（図表 6-2-5 参照）

【メイドの条件】

- ① 女性
- ② 21 歳以上、45 歳未満
- ③ 健康診断を受け問題がないこと
- ④ マレーシアで婚姻しないこと
- ⑤ 移民局の許可なく使用者を変更しないこと

図表 6-2-5 メイドの雇用認可所得と賃金

(リンギ)

	使用者の所得（下限）	月額賃金（最低額）
インドネシア	3,000	250
フィリピン	5,000	750
スリランカ	5,000	750
タ イ	3,000	250
カンボジア	3,000	250
イ ン ド	5,000	750
ラ オ ス	3,000	1,500
ベトナム	3,000	1,500

(出所) Immigration Department

「使用者の必要条件」で見られるように、メイドの雇用目的は、15 歳以下の子供の世話と病人の世話にほぼ限定されている。この方針は NEM の外国人労働者削減策に則したもので、近い将来、保育施設とヘルスケア施設を増設し、外国人メイドを大幅に減らすための布石と思われる。

14 イスラムの戒律に従った食事。

メイドの賃金以外の労働条件は、労働局が「使用者とメイドとの契約書モデル」を通じてつぎのようなガイドラインを示している。

- ① メイドの休日は週 1 日
- ② 賃金は銀行口座を通じて支払う
- ③ 使用者はメイドに風邪、頭痛などの一般的な疾病に対し、治療費を負担する。年 1 回、総合的な健康診断を使用者はメイドに受けさせる
- ④ 使用者は食事、寝室、日常生活品（歯ブラシ、石鹸など）を無償で支給

雇用契約にはないが、フィリピン人の場合はクリスマス前に、インドネシア人の場合はラマダン（断食月）明けの前にそれぞれ 1 カ月分のボーナスを支払うケースが多くみられる。

マレーシアの高額所得者は一般にメイドを雇用しているが、メイドの賃金高騰と、若年労働者がメイドになりたがらないことによるメイドの高齢化の 2 つの理由で、メイド不足の状況に陥った結果、これまでの生活パターンを維持しようとする高額所得者の要望により、外国人メイドの導入が図られてきた。

近年においては、共働き夫婦が子供の世話をさせるためにメイドを雇用するケースが多い。図表 6-2-3 にみられるように、90 年代末から外国人メイドは急激に増えたのはこのためだ。保育所の増設を急ぎ、外国人メイドの削減を図る政策は、その意味で実効性が高いといえよう。

(10) インドネシア人メイド

上に述べたように、マレーシアの外国人メイドはインドネシア人が圧倒的に多い。このためメイドをめぐるトラブルも、ほとんどがインドネシア人メイドのケースである。このためインドネシア政府との軋轢が絶えない。1 例を以下にあげておく。

2009 年 6 月にクアラルンプールで働くインドネシア人メイドが「雇い主に虐待を受けた」とインドネシア大使館に駆け込んだ。現地紙によると¹⁵、34 カ月間、賃金が未払いで、週 1 日の休日もなく、不平をいうと身体的な虐待を受けたという。このニュースが大きく伝わり、両国労働担当大臣間の協議も行われたが、問題解決には至らず、インドネシア政府は同 6 月末、一方的に「当面、メイドをマレーシアに送り出さない」と通告した。

派遣中止の通告に驚いた政府は、覚書の見直しで事態收拾を図ろうとしたが、解決を目指した交渉は 1 年越しとなった。両国の交渉の焦点は以下の点だ。

- ① メイドは雇用法の対象外におかれ、週 1 日の休日を与えなくとも違法ではなかった。しかしインドネシア政府は休日の義務化を強く迫った。
- ② 仲介業者の手数料は覚書で 3600 リンギとされていたが、実際には 7000 リンギに高騰していた。手数料は使用者とメイド希望者双方で負担するが、メイド希望者の手数料は雇用主が立て替え、これを毎月の賃金で返済させるため、返済が完了するまで賃金

15 The Star 2009 年 6 月 5 日付。

は支払われない。当該事件ではこれが 34 カ月以上にも及んでいた。

③ メイドのパスポートを使用者が保管することが慣例化していた。

④ メイドの賃金は月 500 リンギ程度であるが、インドネシア側は月 800 リンギの最低基準設定を求めた。

政府間交渉で、休日の義務化やパスポートの使用保管の見直しについては両国政府が監督を強化することで直ちに合意した。だが、賃金については折り合いがつかなかった。

マレーシアではこの時期、リーマンショック後の景気回復に伴ってメイドの需要が高まったため、メイド供給国をミャンマー、カンボジア、ベトナム、中国などに拡大することを模索したが、国内メイド 20 万人の 90%を占めるインドネシア人メイドの代替は容易ではない。一方、インドネシア側においてはメイド希望者の事態收拾への要望が著しく高まっていた。

こうして両国政府は 2010 年 5 月の定期首脳会談で事態收拾に基本的に合意し、その後の実務者会議で解決の方向となった。基本合意では、インドネシア側は月額 800 リンギの賃金を主張したが、マレーシア側は「賃金額は市場に委ねる」と譲らず、最低賃金額の設定は継続協議となった。インドネシア側はマレーシアが代替国探しを本格化させることを警戒したようである。

しかし、その後も仲介業者の手数料については両国政府の話し合いが続き、2013 年 3 月になってやっと 8500 リンギに引き上げることで合意に至った。8500 リンギのうち、6700 リンギを使用者が負担、メイドは使用者から前借りする形で 1800 リンギを支払う。この手数料についても最終合意は首脳会談で行われた。

一見、事務的とも思われる問題が首脳会談で協議される場所に外国人労働者問題の難しさがある。両国はいったん合意したが、マレーシア政府は NEM を遂行する上でインドネシア人メイドの大幅削減を進める方針であり、今後も両国の外交的軋轢は避けられない。

5. NEM に基づく政策の実施状況

NEM に基づく政策は、①外国人労働者の削減、②必要とする産業、業種のニーズに応じた的確に受け入れる、の 2 点である。産業のニーズに応じた受け入れについてはすでにみたので、ここでは削減政策の実施状況をみる。

図表 6-2-6 は、2015 年までに外国人労働者の削減を見込んだ 10MP の計画をもとに作成さ

図表 6-2-6 業種別外国人労働者数の予測と労働力人口比

							(人、%)	
		製造業	サービス業	建設業	プランテーション	その他	合計	
2008年	人数	740,638	97,862	315,547	362,118	643,835	2,160,000	
	労働力人口比	26.5	6.0	44.1	67.0	9.4	17.3	
2015年	人数	313,591	70,533	201,740	447,408	460,084	1,530,000	
	労働力人口比	5.4	4.6	18.9	51.2	9.4	8.8	

(出所) Ministry of Home Affairs

れた移民局の予測である。これをみると、製造業で大幅に削減し、プランテーションでは人数は増えるが、就業者数に対する割合は減少を見込んでいる。この図表では、その他はメイドと農業の合計数としている。意図は不明だが、恐らくメイドの削減を見込んでのことであろう。総数で半減はしていないが、違法労働者 100 万人の解消を含めて、150 万人の目標値をクリアするとの予測だ。

さて、政府は NEM の策定と同時に、外国人労働者削減を目的とする 6P プログラムを実施に移した。同プログラムは、2011 年 9 月までに違法労働者を含めて 130 万人の外国人労働者を削減すべく登録した。6P プログラムとは、つぎの 6 点を内容としたオペレーション。マレー語の頭文字をとって 6P プログラムと名付けている¹⁶。

① Pendaftaran (登録)

合法、違法を含めた全外国人労働者に関するデータベース作成。

② Pemutihan (合法化)

違法労働者を、犯罪を犯しておらず、適正な雇用があれば合法化する。

③ Pengampunan (アムネスティ)

合法化できない違法労働者にペナルティーなしで帰国を認める。

④ Pemantauan (管理)

全国規模の捜査を行い、外国人労働者の雇用を移民局に登録していない使用者を発見すれば、人身売買禁止法／移民法により処罰する。

⑤ Penguatasaan (強制執行)

関係機関を総動員した大規模な違法外国人労働者排除のための強制執行の実施。

⑥ Pengusiran (国外追放)

違法外国人労働者を起訴、国外追放し、再入国を許可しない。

NEM は具体的政策の実施過程、結果を業績評価局 (PEMANDU) の年次報告書を通じて公表し、政策実施のトランスパレンシーを担保しているが、6P プログラムは例外のようだ。実施過程の報告は非公表。現地紙の報道も断片的なものしかない。

上記の 6P プログラムを含めて、1992 年から 2011 年までの違法外国人労働者の削減対策をまとめたのが図表 6-2-7 である。

図表 6-2-7 にある Ops Nyah とは、「排除作戦」(Operation Get Rid) を意味するマレー語。Ops Nyah 1 は国境を警備して違法入国を阻止する作戦、Ops Nyah 2 は国内の違法外国人を逮捕、拘束する作戦だ。図表に示された人数は逮捕、拘束者数。この作戦は、違法外国人労働者が急激に増え、治安が悪化したことを理由に 91 年に初めて実施された。作戦を実施したのは、警察の特別部隊 (Special Operations Force)。マレーシアの警察は連邦政府の管轄で内務省傘下であり、「国家警察」の形態をとる。57 年の独立以前から半島マレーシアで「マラヤ共産党」(CPM) が武装闘争を続け、これを掃討する目的で警察にフィールド・フォー

¹⁶ New Strait Times 2012 年 4 月 12 日付。

図表 6-2-7 非合法外国人労働者の取締状況

	Ops Nyah 1	Ops Nyah 2	合法化	アムネスティ	失踪者	合計
1992年			483,784			483,784
1996年			554,941			554,941
1997年			413,812			413,812
1998年				187,486		187,486
2000年					72,528	72,528
2002年				439,727		439,727
2004年6月～2005年2月				398,758		398,758
2006年	129,746	909,473				1,039,219
2007年				175,282		175,282
2008年8～10月				161,747		161,747
2009年7～10月				151,090		151,090
2010年					30,000	30,000
2011年（6Pプログラム）						1,300,000

(出所) Ministry of Home Affairs

スと呼ばれる治安維持の特殊部隊が設けられた。89年にCPMが投降したあと、現在の特別部隊に改編され、現在はテロ対策などの役割を担う。特別部隊は軍隊ではないが、戦闘ヘリコプターなどの重装備を持ち「軍事作戦」を展開する機能を持つ。90年代に外国人労働者を「排除」するためにこの部隊が用いられ、国際的な人権団体から大きな批判を浴びた。

また、図表 6-2-7 に「アムネスティ」（恩赦）とあるのは、2004年に政府が不法滞在外国人労働者が自発的な帰国を申し出ればアムネスティを認め、服役、その他の刑罰を免除した上、マレーシア政府の費用負担で本国送還を実施したものだ。申し出た者のうち、期限切れビザ所持者には即時帰国が認められ、拘留されていた6000人の違法滞在者も裁判所のヒヤリングを条件にアムネスティが認められた（犯罪を犯して服役中の違法労働者は除外）。本国送還を円滑に実施するため、違法労働者の大半を占めるインドネシア人には海上移送の船舶を提供。これには事前にインドネシア政府と協議し、海上移送にインドネシア海軍が協力した。

マレーシア政府は、過去において Ops Nyah、アムネスティなど硬軟両様の姿勢で違法外国人労働者の「排除」に臨み、外交的な摩擦も恐れず実施した実績を持つ。違法外国人労働者削減は、先にみたように、実質的には違法インドネシア人労働者の排除を意味する。インドネシア経済は急成長しているが、人口2億4000万人の雇用を十分に確保するには至っていない。両国間の所得格差も大きい。この20年ほどは、図表 6-2-7 が示しているように、「追い返しても追い返してもまたやって来る」状態が続いている。政府間で覚書を結んで管理しようと努力を続けているが、実効には結びついていない。マレーシアが先進国となるためには解決しなければならない最大の課題の1つであろう。

第3節 頭脳流出の実態と対応策

1. 問題の所在

マレーシアではすでに 80 年代の終わりからいわゆる「頭脳流出」(Brain Drain) が大きな問題となっている。優秀な学生が国内の大学、大学院を卒業して海外に職を求めて流出する。あるいは欧米の大学、大学院に留学して現地で職を得て帰国しない。正確な統計はないがその数はトータルで 50 万人を超えるといわれる。NEM (新経済モデル) はこれら“頭脳”を高所得国を目指す構造的な経済改革のために必要不可欠な高度人材 (talent) と位置づけ、帰国を促すための各種インセンティブを用意している。しかし、これまでのところ期待したほどの成果はあがっていないようだ。

こうした折、世界銀行が 2011 年 4 月に発表したレポート¹⁷がこの問題を大きく取り上げたことから改めて議論を呼んだ。同レポートは毎年 2~3 冊公表されている「マレーシア経済モニター」シリーズの 1 冊で、副題に「頭脳流出」を掲げ、経済発展との関連を分析したものである。レポートはマレーシア政府の協力の下に編まれており特段の政治的意図はない。だが、マレーシアでは 69 年の人種暴動以降、公の場で議論することが禁止されている「センシティブ・イシュー」、すなわち「人種問題」に世銀レポートは触れている。

このため同レポートが公表されると政府は敏感に反応した。ナジブ首相自身が、頭脳流出を食い止め、外国で働いているマレーシア人“頭脳”の帰国を促すために政府はさまざまな政策を実施しており、今後もこれを強化していくとコメントしている。

近年、企業の管理職、技術者などの「高度人材」の不足が世界的に懸念されている。このため各国政府、企業ともに外国人高度人材の誘致策を講じるようになった。この点からみれば頭脳流出はマレーシア特有の問題ではない。世銀の指摘を待つことなくマレーシア政府は以前から対策をとってきている。だが成果が乏しい要因の 1 つに「センシティブ・イシュー」があるとの世銀の指摘は問題克服の難しさを物語っている。

すなわち、マレー人優先のブミプトラ政策が優秀なマレーシア国籍中国人の国内の大学 (国立大学) への進学を限定的なものとし、海外流出を招いている。外国の大学を卒業して知識、技術を身につけてもそれを活かす職が現在のマレーシアには少ない。そこでマレーシアより高賃金が期待できる外国で就業する。こうした“頭脳”に多少のインセンティブを与えたとしても帰国を促すことが難しいことは容易に想像できる。

この節では、まず先の世銀レポートに依拠してマレーシアの頭脳流出の実態を俯瞰する。その後で、NEM で示された政府の基本的考え方、政策をみた上で、具体的な対応策の実施状況を検討する。

17 The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*, The World Bank (<http://www.worldbank.org/en/country/malaysia>)

2. 頭脳流出の実態

(1) 海外移住者数

世銀レポートは初めに、マレーシア人（国籍保有者）の海外移住者（diaspora）数を推計している。ストックでみた海外移住者数（一時的、恒久的の両者を含む）は図表 6-3-1 に示したとおり、80年 28万 6000人、90年 45万 2000人、2000年 65万 7000人、2010年 77万 2000人¹⁸と増加している。この数値は世銀が各国の人口センサスと国連人口局の統計から推計したものだ。統計で把握できない者を加えると、2010年に 100万人を超えるマレーシア人が海外に居住しているという¹⁹。

図表 6-3-1 マレーシア人の国別海外移住者数（ストック）

(人、%)

	1980年		1990年		2000年		最新統計年		
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	年
シンガポール	120,104	42.0	194,929	43.1	303,828	46.2	385,979	50.0	2010
オーストラリア	31,598	11.0	72,628	16.1	78,858	12.0	92,334	12.0	2006
イギリス	11,001	3.8	43,511	9.6	49,886	7.6	61,000	7.9	2007
ブルネイ	37,544	13.1	41,900	9.3	60,401	9.2	60,401	7.8	2000
アメリカ	11,001	3.8	32,931	7.3	51,510	7.8	54,321	7.0	2005
その他	74,854	26.2	66,210	14.6	113,092	17.2	118,065	15.3	—
合計	286,102	100.0	452,109	100.0	657,574	100.0	772,100	100.0	—

(出所) The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain* から執筆者作成

移住先国は、シンガポールが 50.0%と群を抜いて多い。ついでオーストラリア 12.0%、イギリス 7.9%、ブルネイ 7.8%、アメリカ 7.0%と続く。この 5カ国で全体の 84.7%を占める。ちなみに日本は 0.7%、約 5500人と少なく、国別にみたランクは 12番目である。

移住者数の増加傾向を比較可能な年で移住先国別にみたのが図表 6-3-2 である。これを見ると、オーストラリアへの移住の増加率が大きく落ち込み、アメリカも減少している。代わってブルネイへの移住が増えている。

これは後でも触れるが、移住目的の多くが就学から就業へとシフトしたことに伴う移住先国の変化と対応しているようだ。移住者の半数を占めるシンガポールの増加率はわずかながら減少しているものの、ほぼ同水準で推移している。

18 図表 6-3-1 に示したとおり、最新値は国により異なるが、ここでは便宜上、最も新しい数値を公表しているシンガポールの「2010年」で表記した。

19 各国の人口センサスは居住外国人を必ずしも国籍で把握していない。例えばアメリカ国籍の女性がマレーシアで出産し、子供をアメリカ本国に連れ帰った場合、アメリカの人口センサスでは当該の子供は「出生地マレーシアの移民」(Malaysia bone immigrant) とカテゴライズされる。この子供と「出生地マレーシア」のマレーシア国籍保有者を人口統計上は区別できない。

図表 6-3-2 マレーシア人海外移住者数の年平均増加率(ストック)

	(%)	
	1980-90年の年平均	1990-2000年の年平均
シンガポール	5.0	4.5
オーストラリア	8.7	0.8
イギリス	-0.4	1.4
ブルネイ	1.1	3.7
アメリカ	11.6	4.6

(出所) The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*

(2) 「頭脳」(高度人材)の定義

上でみたように、海外移住者の移住目的は大きく「就学」と「就業」に分けることができる。「就業」を目的とした海外移住者はさらに「技能水準の低い単純労働者」(未熟練、半熟練労働者。以下、本稿では単純労働者と表記する)と「技能水準の高い技能労働者、エンジニアなどの専門職、管理職など」に区分できる。「技能水準の高い技能労働者、エンジニアなどの専門職、管理職など」を最近では「高度人材」と呼称するようになっている。

さて、「頭脳流出」の「頭脳」に関する一般的な定義はないといっていだろう。議論の文脈によってその都度、定義されるのが常である。執筆者の印象では「極めて高度な技術者、研究者」を指す場合が多いと考える。だが、世銀レポートでは「頭脳=高度人材」と捉えて幅広く定義している。

具体的には、世銀レポートは Carrington and Detragiache (1998)²⁰、Docquier and Rapoport (2004)²¹、Docquier and Rapoport (2011)²² の議論に依拠して「頭脳流出」をつぎのように定義づけている。

- ① 高い技術、技能を持つ個人
- ② 外国生まれの個人
- ③ 25 歳以上
- ④ アカデミックもしくはプロフェッショナルの学位、資格を持つ者 (ポスト中等教育もしくは高等教育を受けていること)
- ⑤ 以上の各点が人口センサスもしくは類似の統計調査で確認できること

後段でマレーシア政府の「頭脳流出」に対する政策に触れるが、「頭脳流出」に関する定義は世銀レポートとマレーシア政府との間に違いがある。これが頭脳流出の量的な把握に多少の誤差を生んでいることをあらかじめ指摘しておく。

20 Carrington, William J. and Enrica Detragiache (1998), *How Big is the Brain Drain?*, IMF Working Paper WP/98/102, International Monetary Fund, Washington D.C.

21 Docquier, Frédéric and Hillel Rapoport (2004), *Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3382.

22 Docquier, Frédéric and Hillel Rapoport (2011), *Globalization, Brain Drain and Development*, Journal of Economic Literature. Forthcoming.

(3) 流出先国

マレーシア人の頭脳流出数を各国人口センサスから推計して流出先国別にみたのが図表 6-3-3 である。

図表 6-3-3 マレーシア人海外移住者数と頭脳流出数(ストック)

(人、%)

	移住者数(全年齢)					頭脳流出数(25歳以上)				
	1990年	2000年	増加率	2010年	増加率	1990年	2000年	増加率	2010年	増加率
シンガポール	194,929	303,828	55.9	385,979	27.0	19,005	66,452	249.7	121,662	83.1
オーストラリア	72,628	78,858	8.6	101,522	28.7	35,366	38,620	9.2	51,556	33.5
イギリス	43,511	49,886	14.7	65,498	31.3	15,328	12,898	-15.9	16,609	28.8
アメリカ	32,931	51,510	56.4	61,160	18.7	13,745	24,085	75.2	34,045	41.4
ブルネイ	41,900	60,401	44.2	76,567	26.8	3,142	6,438	104.9	10,208	58.6
その他	66,210	113,092	70.8	136,661	20.8	—	35,628	—	42,477	19.2
合計	452,109	657,574	45.4	827,387	25.8	—	184,121	—	276,557	50.2

(出所) The World Bank (2011), *Malaysia Economic Monitor: Brain Drain*

これをみて分かるように、90年の頭脳流出は8万6000人ほどであるが、2000年には倍以上増加して18万4000人、2010年には50%以上増えて27万6000人となっている。増加率が最も高いシンガポールをみると、90年の1万9000人から2000年には実に250%増えて6万6000人、2010年にはさらに2000年より83%多い12万人を超えている。

国別にみると、オーストラリアへの頭脳流出は90年には最も多かったが、2000年、2010年にはシンガポール、ブルネイと比較して伸び率は相対的に低い。イギリスは90年から2010年にかけてほぼ横ばいに近い。アメリカは90年から、2000年、2010年へコンスタントに大きく伸びている。シンガポール、ブルネイは90年から増加しているが、とりわけ90年から2000年にかけて大幅に増えている。

比較可能なデータのない国への移住者、頭脳流出を推定して上記に加えると、マレーシア人の2010年の海外移住者は約100万人、このうち30%ほどの30万人が「頭脳流出」に当たると世銀レポートでは分析している。

これに対しマレーシア政府は、海外移住者を100万人と推計し、その3分の2、60万人強の「頭脳」が流出しているとみている。世銀レポートの30万人の2倍の数である。政府は「頭脳」の定義を明示していないが、この問題を政府内で担当している首相府傘下の人材公社(Talent Corporation)の担当者は、世銀レポートが留学生を除外しているのに対し、政府推計は留学生を頭脳流出数に含めているからこの差が出ていると説明している²³。

図表 6-3-3 から執筆者が海外移住者数全体に占める頭脳流出数の割合を試算したのが図表 6-3-4 である。これをみると、いずれの国においても頭脳流出数の割合が増加していること

23 2012年12月の人材公社における執筆者のインタビュー調査による。

が分かる。ただ、移住者数に占める頭脳流出数の割合の伸びは、オーストラリア、イギリス、アメリカに比べて、シンガポール、ブルネイが大きい。この点からオーストラリアなど先進国への頭脳流出は、当該国へ留学した者が帰国せずに就業した者が多いと考えられるが、シンガポール、ブルネイについてはマレーシア国内もしくは他の国で高等教育を終了した者が、シンガポール、ブルネイで就業した結果と推測できる。

図表 6-3-4 海外移住者数に占める頭脳流出数の割合

	(%)		
	1990年	2000年	2010年
シンガポール	9.7	21.9	31.5
オーストラリア	48.7	49.0	50.8
イギリス	35.2	25.9	25.4
アメリカ	41.7	46.8	55.7
ブルネイ	7.5	10.7	13.3
その他	—	31.5	31.1
合計	—	28.0	33.4

(出所)図表 6-3-1 から執筆者が試算。

データが極めて限定されているので詳細な分析を世銀は控えているが、傾向としては、①マレーシア人移住者に占める頭脳流出の割合は明らかに増えている、②頭脳流出は先進国で就業する割合が相対的に低下し、シンガポール、ブルネイなど近隣諸国での就業が増えている、ことが分かる。シンガポール、ブルネイが先進国であるか否かは議論が分かれるが、いずれにしてもマレーシアと比較して「高所得国」であることに変わりはない。

90年、2000年、あるいは2010年を比較して、なぜ頭脳流出が増えたのか。この理由の第1は、第5章でみたように、マレーシア人の教育水準（中等教育、高等教育への進学率）が著しく向上した結果であることは間違いない。（図表 5-3-5 参照）

第2の理由はつぎの点にある。90年代、2000年代にマレーシアは大きく経済成長した。にもかかわらず、頭脳流出数が増えたのは、マレーシアの経済成長は労働集約型の製造業が牽引したもので、生産性の高い知識集約型の業種はそれほど増えなかった。つまり技能の高い労働者やエンジニアの職はそれほど増えなかった。だが一方で、91年に策定したNDPは「技能労働者不足」を予測して、高等教育機関の整備、増強を謳っていた。この結果、高等教育機関を新設し、既存の高等教育機関の定員を大幅に増加させた。こうして大学を卒業し、エンジニアの資格を得たが、それにふさわしい職に国内で容易に就けない。こうした需要と供給のミスマッチが大規模に生じた。これもNEMが指摘した「中所得国の罠」の1つかもしれない。

これに加えて、後で詳しく説明するが、「ブミプトラ政策」が絡んでくる。ただでさえ少ない高等教育修了者にふさわしい職が、ブミプトラに優先的に与えられたとすれば、非ブミ

プトラが海外指向を強めたとしても不思議ではない。

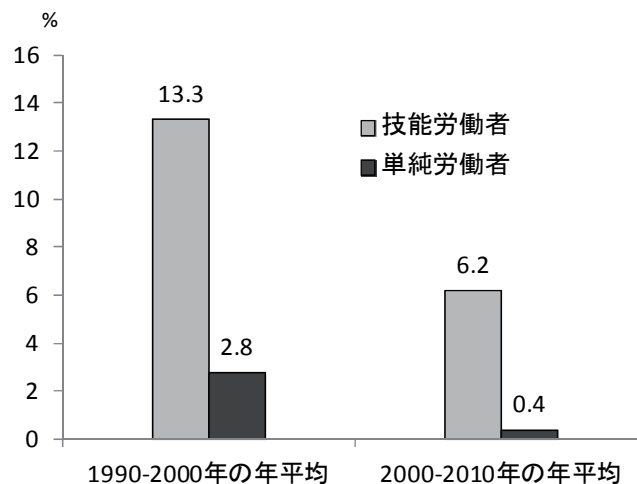
(4) シンガポールにおける実態

つぎに、最も多くのマレーシア人頭脳が就業しているシンガポールの実態を、世銀の2010年人口センサス（シンガポール）の分析によってみる。ただし、シンガポールの人口センサスでは、旅行者や旅行途中の一時立寄者をカウントしていない。このためマレー半島の南端、ジョホール・バルから日帰りで通勤しているマレーシア人労働者は上記の統計に含まれていないことに留意が必要。マレーシア政府の推計では、単純労働者を含めてシンガポールへの通勤者は5万人ほどである。うち何割が「頭脳」に該当するかは不明だ。

さて、すでに図表 6-3-3 でみたように、90年代、2000年代にシンガポールへのマレーシアからの移住者は急激に増えている。とりわけ、図表 6-3-4 で分かるように頭脳流出が増加している。

基礎データが異なるので直接の比較はできないが、図表 6-3-5 にみられるように、技能労働者と単純労働者の伸び率をみると、明らかに技能労働者の伸び率が大きい。これを見る限り、90年代初めからシンガポールで就業したマレーシア人の大半は技能労働者であることが分かる。

図表 6-3-5 シンガポール移住マレーシア人技能労働者と
単純労働者の増加率



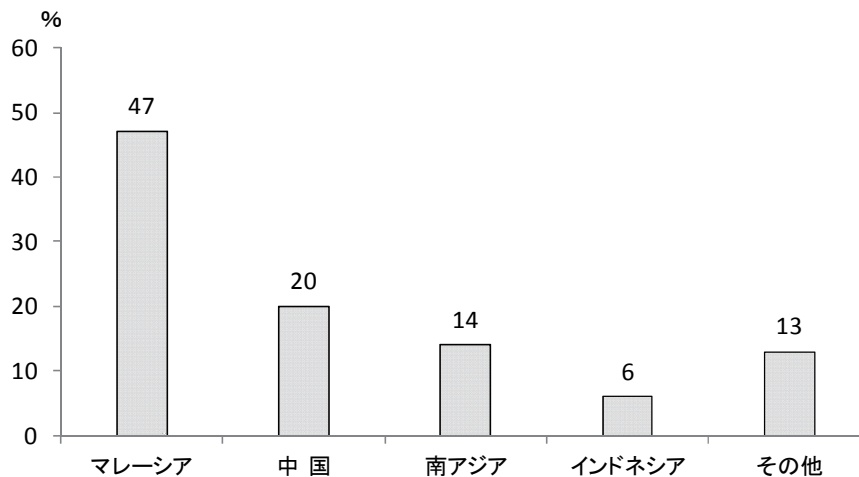
(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

シンガポールの2010年センサスをみると、約180万人の外国人が居住している。その主な出生国別に高等教育修了者の割合をみたのが、図表 6-3-6 である。これをみてもマレーシア人移住者は、高度人材が多いことが分かる。

つぎに示す図表 6-3-7 が先に述べたマレーシアで公の場で議論することが禁じられているセンシティブ・イシュー、「人種問題」に触れた世銀の分析である。図表 6-3-7 は、シンガ

ポールに居住しているマレーシア人の人種別割合を示している。これをみると、中国人が2000年85%、2010年88%であるのに対し、マレー人は2000年9%、2010年6%に過ぎない。中国人が圧倒的に多い。マレーシアの人種別人口構成比（ブミプトラ [マレー人] 60.0%、中国人24.0%、インド人7.3%）と比べると、この割合はさらに際だつ。

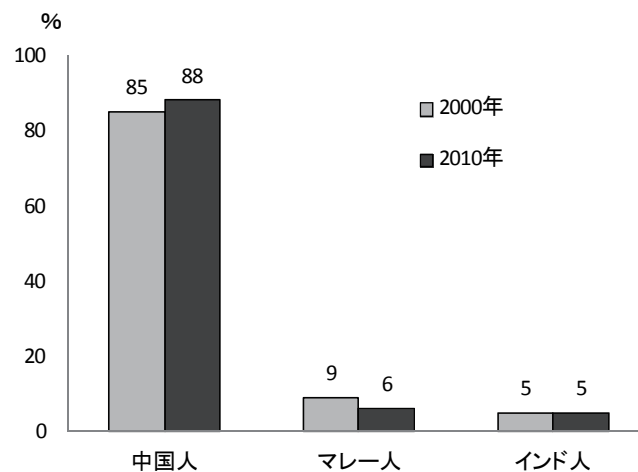
図表 6-3-6 シンガポール在住者の出生国別高等教育修了者割合



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

図表 6-3-7 は、頭脳流出数ではなく、全移住者数の人種別割合である。だが、図表 6-3-4 でみたように、全移住者に対する頭脳流出の割合はストックでみて30%を超えている。かつ図表 6-3-4 で示したように「技能労働者」の増加率が高い。これらを考慮すると、シンガポールで就業しているマレーシア人を人種別にみると、80%以上が中国人であると推定できる。

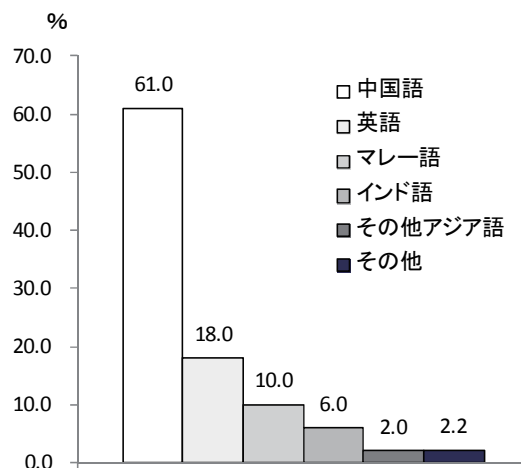
図表 6-3-7 シンガポール在住マレーシア人の人種別比率



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

世銀レポートはさらに、中国人「頭脳」の流出がシンガポールのみならず他の国においても同様の傾向であることを裏付けるために、アメリカ在住マレーシア人の言語集団別統計を援用している（図表 6-3-8）。これをみると、アメリカに在住しているマレーシア人の 61%が中国語を用いている。すなわち 61%が中国人であると推定できる。一方、マレー語使用者は 10%、インド語使用者は 6%に過ぎない。マレーシア人の「頭脳流出」はシンガポールに限らず、他の国においても人種的に大きな偏りがあるといえそうだ。

図表 6-3-8 アメリカ在住マレーシア人の言語



(出所) 図表 6-3-2 と同じ。

この要因が「ブミプトラ政策」にあるとは断言できないが、関連があることは推測できる。とくに国立大学への入学枠が人種別に、ブミプトラ 55%、非ブミプトラ 45%に設定されていた²⁴ことが中国人の海外留学、海外就業に結びついていたと世銀では考えているようだ。しかし、この制度は 2002 年に撤廃されている。それから 10 年を経たが、状況はそれほど変化していない。

もう 1 点指摘しておきたい。マレーシアとシンガポールは歴史的に深い繋がりがある。63～65 年にはシンガポールはマレーシアの一部であった。当時、シンガポールは国際港を背景に金融、サービス業が半島マレーシアの他の州と比較して格段に発展していた。イギリスの植民地マラヤの首都であった結果である。多くの半島マレーシアの住民がシンガポールに移転した。中国人が大半である。65 年にシンガポールがマレーシアから分離、独立した際に、シンガポールに移転したマレーシア国民には、シンガポール国籍を取得する者と、シンガポールに居住しながらマレーシア国籍をそのまま保持する者がいた。シンガポールの将来が不透明であったからだ。後者はシンガポールの永住権を得た。この数は少なくない。彼らの子供も同じステータスを選択した者が多いという。彼らもまたシンガポールの統計では

24 quarter system

「マレーシア生まれの永住権保有者」にカウントされる。世銀レポートの「頭脳流出」にはこうした者も含まれていることに留意が必要だ。

3. NEM の政策と政府の対応策

(1) NEM の政策

「頭脳流出が増えており、経済発展にとってマイナスだ」との指摘はすでに 91 年の NDP（国家開発政策）において指摘されていたが、実際に流出者のマレーシアへの帰国を促す施策が実施に移されたのは 2001 年のことである。しかし、大きな成果を得ることなく、上でみたようにその後も頭脳流出は拡大傾向で推移している。

NEM では「70 万人以上のマレーシア人が海外で就業している。この多くが高度人材だ。これらの高度人材は先進国＝高所得国を実現するために大きな貢献ができる」との認識のもとに、現状を憂慮し、つぎのような対策を提示している。

- ① 海外で就業している「頭脳」の現状を正確に把握するために、「頭脳」データベースを構築する。
- ② データベースの情報をもとに、「頭脳」の会員組織（Association）づくりを進める。これによってマレーシア人「頭脳」のネットワークをつくる。
- ③ データベース、ネットワークを活用して、政府代表と「頭脳」との意見交換、情報交換を目的とした定期的な話し合いの場を設ける。
- ④ 政府は、海外で就業している「頭脳」をマレーシアに招き、専門分野に応じた民間企業、公共事業とパートナーシップを築く機会を設ける。

以上の施策に加えて、従来から実施している帰国を促すインセンティブをさらに手厚いものに改正していく必要があると NEM は指摘している。

(2) 政府の対応策

NEM が提起した政策は、高度人材の育成、確保を目的に 2011 年に新設された首相府傘下の「人材公社」（Talent Corporation）が担うことになった。

人材公社は NEM の方針に沿って、流出した「頭脳」のデータベースづくりなどに着手するとともに、従来の政策を改め、2012 年に新たに流出頭脳の帰国を促すため、つぎの 4 点のインセンティブ（人材呼戻しプログラム：REP）を設けた。

- ① 帰国後 5 年間、所得税を 15% 減税
- ② 国内生産の自動車購入税を免除
- ③ 帰国時に携行する私有物への課税免除
- ④ 外国籍配偶者、子供に永住権を無条件で承認

このインセンティブを得るためには、つぎの資格を満たした者が申請書を人材公社に提出し、審査にパスしなければならない。

- ・ マレーシア国籍保有者
- ・ 過去3年間外国で雇用されていた者
- ・ グループ企業内での企業内転勤を含む。この場合、少なくとも5年間海外をベースに勤務した実績があること
- ・ マレーシア政府もしくは関連公共機関の奨学金の返済が終了していること
- ・ 経済改革プログラム（ETP）²⁵で定めた基幹経済分野（NKEAs）²⁶のいずれかに貢献できること

（教育資格別の海外就業経験）

- ・ ディプロマ保有者もしくは監督職経験者 10年
- ・ 学士号保有者 6年
- ・ 修士号保有者もしくは専門職 4年
- ・ 博士号保有者 2年

2013年3月に発表された「人材呼戻しプログラム」の2012年の成果によると、海外からマレーシアに帰国した人数は923人で、2012年の680人と比べ35.7%増加した。

これを発表した人材公社によると、「頭脳」に対する帰国インセンティブを強化する前の2010年の300人と比較すると、2年続けて2倍の帰国者があり、一定の成果を上げつつある、これは「ETPの下で専門技術職の需要が増え、帰国後の就職先確保が容易になった」ことが主な要因だという²⁷。

ただ、政府推計ではストックで60万人の流出者が存在し、世銀レポートの指摘では年間数万人の流出が続いている。これに関して人材公社は触れていない。人材呼び戻しプログラムが軌道に乗って、流入数が流出数を上回り、NEMが想定した「高度人材プール」が実現するにはなお多くの時間がかかりそうである。

²⁵ 本報告書 p36 を参照のこと。

²⁶ 本報告書 p37 を参照のこと。

²⁷ Bernama 2013年3月6日付。