

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。

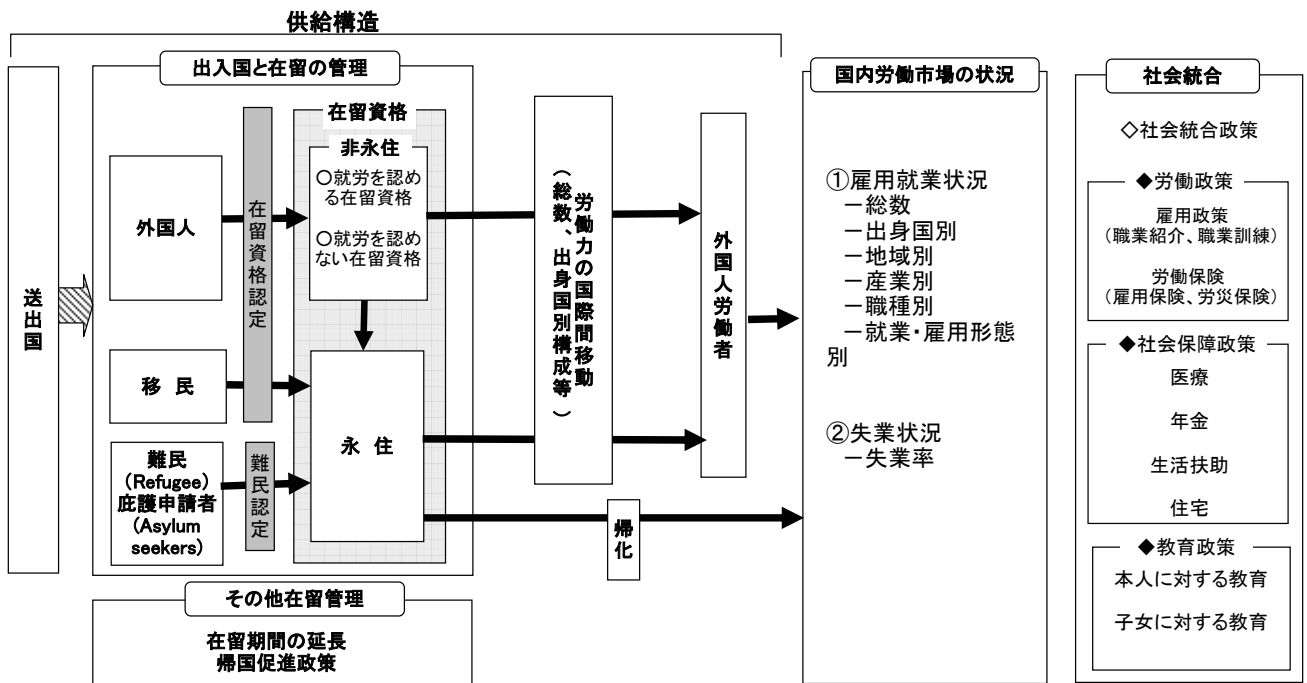
そこで本調査研究では、主要な受入れ国4カ国（韓国、台湾、マレーシア、シンガポール）を対象に、外国人労働者の受入れ政策の特徴と課題を明らかにすることを目的としている。

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

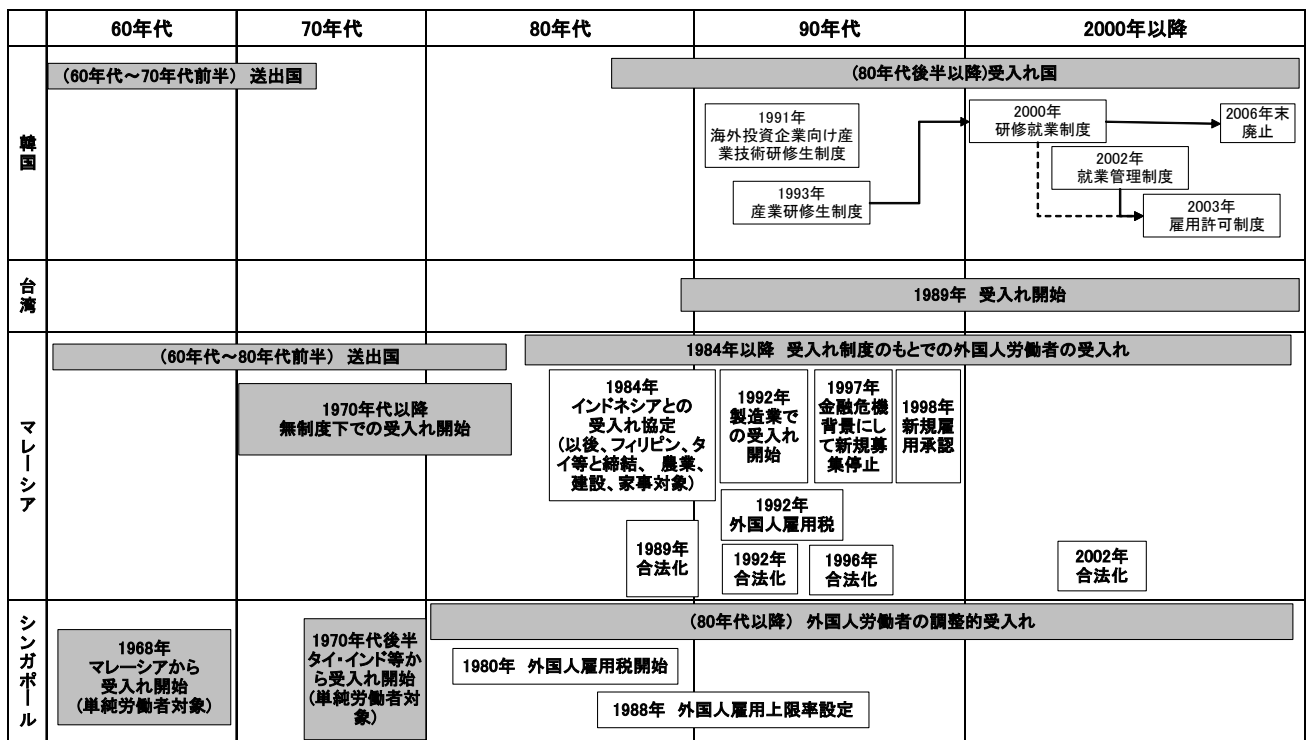
の外国人労働者の受入れ政策の特質を抽出し、第6節では、それを踏まえて、わが国における外国人労働者の受入れ政策のあり方を考える上での課題を提示している。

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		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		雇用パス (海外からの 駐在員等)	雇用パス (11.6)	
	特定職業							
	内航船員	212	0.1	商船等の船員				
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。

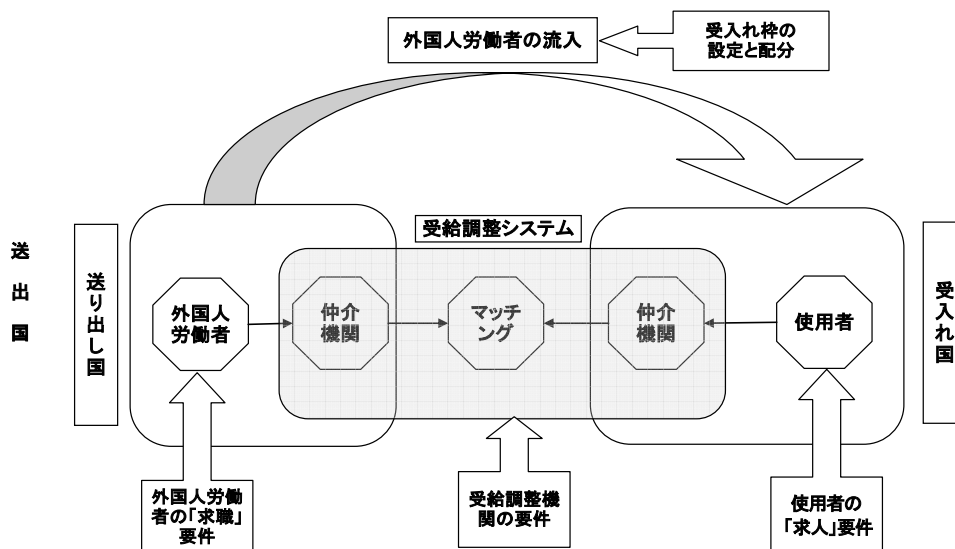
第4節 「非高度人材」の受入れ管理システムの概要

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

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。

