

アジア諸国の外国人労働者に関する 二国間協定とマレーシアの事例

第12回「アジアにおける国際的な人の移動と労働市場」 ワークショップの討議より

労働政策研究・研修機構は「アジアにおける国際的な人の移動と労働市場」に関する情報を持ち寄って意見交換することを目的とした国際ワークショップを厚生労働省、OECD、ILOの後援を得て、二月一七日、東京で開催した。ワークショップには中国、韓国、香港、台湾、マレーシア、インドネシア、タイ、フィリピン、シンガポール、ベトナム、オーストラリアの二つの国・地域から専門家と政策担当者を招き、OECD、ILOおよび日本の専門家、厚生労働省等の行政関係者を交えて討議した。このワークショップは九五年から毎年一回の会議を重ね、今回は二回目に当たる。

ワークショップの主要議題は、参加各国の専門家が過去二年間の経済、労働市場の動向、移民の流れの傾向、外国人の人口動態の変化、移民政策の改革について、特に新しい変化や顕著な政策改善が見られた事項を中心にレポートし、情報を共有するモニタリングであるが、これに加えて毎年、特定のテーマを設定し議論している。今回はこのテーマに近年、アジア各国で共通して移民政策の中心的課題となっている「二国間協定」を取り上げ、OECDとILOの代表による総括的な報告に加えて、マレーシア、韓国の政策担当者、台湾の専門家にそれぞれの国の事例を報告してもらった。ここではこの二国間協定に関する討論とマレーシアの事例を紹介する。（韓国と台湾の事例は本誌別稿の「JILPT海外委託調査員連絡会議」を参照されたい）

二国間協定は受け入れ国主導

参加各国を労働者の送り出し国と受け入れ国に区分すると、送り出し国は中国、インドネシア、フィリピン、ベトナムであり、受け入れ国はマレーシア、シンガポール、香港、台湾、オーストラリア、日本である。韓国は八〇年代までは送り出し国であったが、その後、受け入れ国に転換している。タイは送り出し国であると同時に、近隣諸国（ラオス、カンボジア、ミャンマー）からの受け入れ国であるという二重の性格を持つ。

アジアにおける人の移動は、とくに定住を目的としない一時的な就労を目的とした移動は、七〇年代に中東の産油国を受け入れ国として活発になった。八〇年代から九〇年代に入ると、急速な経済成長を遂げたシンガポール、マレーシア、香港、台湾などが大量に外国人労働者を受け入れるようになった。その大部分は未熟練労働者である。

ワークショップでOECDのガルソン国際移民課長が指摘したように、熟練労働者（技能労働者）の場合は労働者自身に交渉力があり、自国における就労も比較的容易で、受け入れ国にとって管理の必要性が乏しい。しかし、未熟練労働者の場合は、何よりも大量であること、自国の失業率が高く就業機会が少ないこと、自国より賃金が大幅に高いことが海外就労の主たる動機であること、などの理由により、入国前に結んだ雇用契約に基づく就労期限を超えて不法滞在するケースがどの国でも後を絶たない。

受け入れ国の外国人労働者政策は、

経済が好調で労働者不足の局面では未熟練労働者を大量に導入するが、景気が後退すると自国労働者の雇用確保を優先し、外国人労働者数の削減を基本としている。すなわち外国人労働者は景気循環に伴う労働力の需給調整の有力な手段と見なしている。

また、非熟練外国人労働者はあくまで労働者不足を補う手段であり、したがって「一時的な移民」のみを受け入れ、「恒久移民」は受け入れないケースがほとんどである。こうした政策から、外国人労働者の就労期限は二〜三年に限定され、単身による入国を基本とし、家族の同道を認めていないことが多い。

このため、帰国の強制から逃れるために姿をくまらず労働者が増える。あるいは就労期間が過ぎても帰国を望まないで不法滞在し、就労を継続することが多い。自国労働者と比較して相対的に賃金の低い外国人労働者の雇用継続に同意する使用者が多いこともこの傾向を助長している。自国労働者が就労を好まない、いわゆる3K労働への就労をも厭わない外国人労働者を歓迎する使用者もいる。

こうした事情が受け入れ国政府の外国人労働者管理を困難にしている。加えて、OECDのガルソン氏によれば、最近ではテロ事件の多発によりセキュリティ対策を理由とした外国人労働者（移民）管理を過剰に強化する傾向が世界的に見られるという。

換言すると、通常の外国人出入国管理制度や移民法のもとでは外国人労働者の管理が十分でなくなった受け入れ国政府が、送り出し国政府に労働者

管理の責任の一端を担わせようという意図したが、「二国間協定」である。

「二国間協定」の形式は、ILOのウィスマセカラ移民担当の報告(田口ILO駐日代表部次長代読)によると、ヨーロッパでは相互の義務と責任を拘束する「協定」がほとんどだが、アジアの場合は拘束力の弱い「覚書」が多いという。ワークショップで報告された事例では、マレーシア、韓国はすべて「覚書」、台湾は「覚書」と「協定」の両ケースを採っているが、実質的に両者に差はないという。ウィスマセカラ氏は、覚書がアジアで好まれる傾向は、覚書の方が協定に比べて経済や労働市場の変化により柔軟に対応できることが理由であると説明している。また、受け入れ国政府にとって、国内の行政手続きを進めるうえで、覚書は協定と比較して内容の変更が容易であることも理由のひとつであるという。

マレーシアの外国人労働者導入の歴史

以下、マレーシアの外国人労働者問題と二国間協定に関する現状についてワークショップにおけるマレーシア人の資源省のダイリラム氏の報告を交えて概観する。

マレーシアは、五七年にイギリスから独立したマレー半島のマラヤ連邦を中心に、六三年にシンガポール、ボルネオ島北部のサバ、サラワク州を加えて成立した。独立以前からマレー半島北部のペリス、クランタン州などでは国境を越えてインドネシア人、タイ人が季節労働者として農繁期に稲作に就労するという伝統があり、今日も

続いている。

一方、ボルネオのサバ州にはカソリック教徒との内紛を逃れたフィリピン人モスラム数十万人が、違法移民として住み着いている。その一部は無国籍状態にあるという。

このようにマレーシアは古くから外国人労働者を受け入れる伝統を有し、また、時として外交問題に発展しかねない移民問題を抱えている。これらに加えて近年の急速な経済成長の結果、工業部門の労働力不足の顕在化を理由とした新たな外国人労働者受け入れが続いている。

マレーシアでは七〇年代に入ってから格的に工業化政策を導入、八〇年代半ば以降は外資導入による輸出主導型産業の振興により経済成長が加速化、九七年まで高成長が続いた。九七年のアジア経済危機の後、経済成長は一時的鈍化した。一二年後には回復、現在も緩やかにはなつたが成長を続けている。

工業化の過程で真つ先に労働力不足に陥つたのは、天然ゴムとパーム・オイルのプランテーションである。プランテーション労働はスキルをそれほど必要としない分、賃金は低い。労働者は世襲的に職業を引き継いできたが、八〇年代半ば以降の工業化の進展に伴って、より賃金の高い工業部門へ移動する労働者が増えた。さらに、プランテーション生まれでも、都市から離れた場所に位置するプランテーションの労働を嫌う若年者が増えたこともこの傾向に拍車をかけた。この結果、プランテーションでは八〇年代半ば以降、急激に労働力不足に陥つた。

この労働力不足を補つたのは、インドネシア人労働者である。とくに天然ゴムのプランテーション労働の経験のあるスマトラ島のインドネシア人が、インドネシアと比較して賃金の高いマレーシアに大量に流入した。

プランテーションを経営する企業に雇用されて合法的に入国する労働者のみならず、狭いところでは五〇キロ足らずのマラッカ海峡を小舟で渡って違法入国する労働者が後を絶たなかった。

この傾向は少し遅れて建設業に波及し、マレーシア人建設労働者が製造業に職場を移し、インドネシア人がこの穴を埋めることになった。

マレー語とインドネシア語は同一言語であることから、プランテーションにおいても建設業においてもコミュニケーションの問題は発生しなかつた。

八〇年代末になると、製造業における労働力需要はプランテーションや建設業からの労働力移動だけでは賄いきれなくなり、製造業の経営者は外国人労働者の雇用を認めるよう政府に強く要望するようになった。こうして政府はもつとも労働集約的な繊維産業における外国人労働者の雇用を九一年に認めたとの皮切りに、次第に他の業種にも認可を拡大していった。

二〇〇万人へ超える外国人労働者

現在、マレーシアで働く外国人労働者には未熟練労働者が圧倒的に多い。

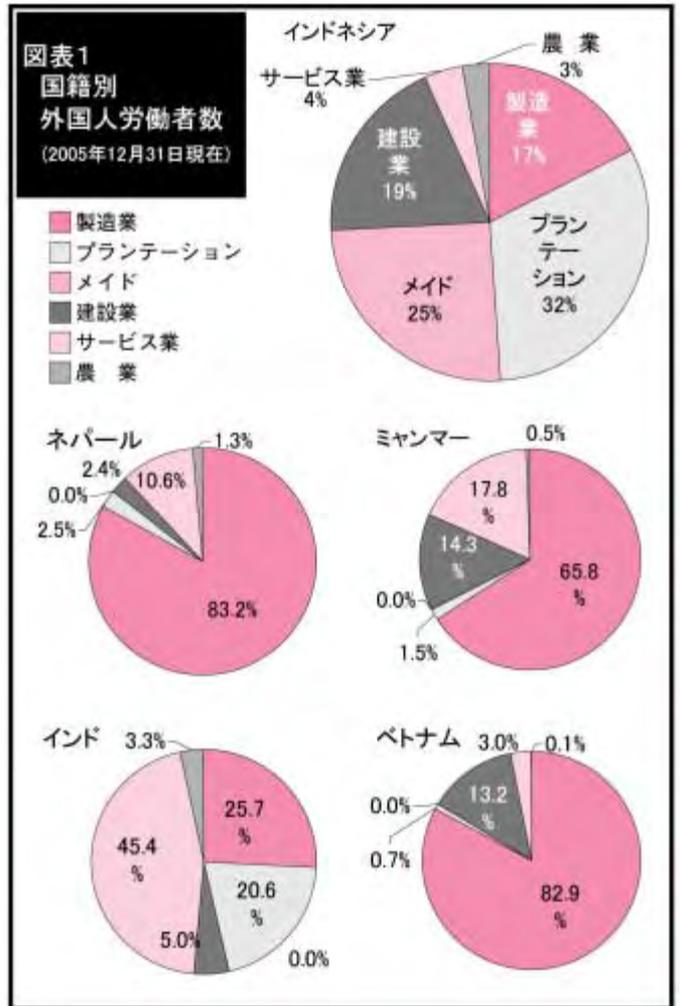
図表1 国籍別外国人労働者数(2005年12月31日現在)

単位:人

	合計	製造業	プランテーション	メイド	建設業	サービス業	農業
インドネシア	1,209,127	210,029	381,582	306,598	229,908	47,191	33,819
ネパール	192,332	159,990	4,736	28	4,597	20,440	2,541
インド	134,946	34,685	27,759	54	6,721	61,273	4,454
ミャンマー	88,573	58,322	1,347	11	12,636	15,791	466
ベトナム	81,194	67,320	581	7	10,732	2,467	87
バングラデシュ	55,389	36,778	2,235	12	9,292	5,375	1,697
フィリピン	21,694	2,415	6,835	8,912	1,327	1,594	611
パキスタン	13,296	6,441	289	3	3,683	2,307	573
カンボジア	5,832	2,053	157	3124	257	210	31
タイ	5,753	921	280	448	1,351	2,607	146
スリランカ	3,050	1,850	7	838	166	138	51
中国	1,295	176	6	6	679	422	6
その他	150	39	1	3	83	24	0
合計	1,812,631	581,019	425,815	320,044	281,432	159,839	44,482

○五年二月三十一日現在で約一八万人の外国人労働者が働いている。国籍別に見ると、図表1に示したように、インドネシア人が一二〇万九〇〇〇人で三分の二を超え、以下、ネパール人一九万二〇〇〇人、インド人一三万五〇〇〇人、ミャンマー人八万八〇〇〇人、ベトナム人八万一〇〇〇人と続く。しかし、これはあくまで政府（移民局）が把握している外国人労働者数であり、違法滞在者を含めると二〇〇万人を大きく超えると思われる。

現行法では、就労条件を満たして入国した外国人労働者には、三年間の就労が認められている。期間終了後、一年ごとに二年まで延長できる。したがって最長五年間であるが、五年以上就労することを希望する労働者は、技能テストを受けることになる。業種ごとに関係省庁がテストを準備している。すなわち、非熟練労働者の就労は五年間を超えることはできず、五年間を超えて就労を希望する労働者は、就労資格を技能労働者に転換する必要があることになる。未熟練外国人労働者（半熟練労働者を含む）が就労できる業種は図表2のとおり、製造業、プランテーション（農業を含む）、建設業、サービス業に限定され、各業種の就労可能なサブ・セクターが細かく定められている。これは、おおまかにいってマレーシア人労働者の雇用を脅かさない、労働力不足の業種であるといっている。このため



サービス業のなかでペナンのリゾート施設における就労が除外されるなど、地域的な配慮も見られる。

また、図表3のとおり、労働者の国籍別に就労業種を定めている。ここには歴史的に繋がりの深いインドに対する配慮、また伝統的な重要産業であるプランテーションに対する配慮があるという。

なお、家事労働者（メイド）については別の規定を設け、未熟練外国人労働者のカテゴリーに入れていないので、ここでは触れない。

送り出し国と「覚書」を締結

先に述べたように、マレーシアには違法就労者を含めて、労働力人口一〇九二万六〇〇〇人（〇五年推計値）のおよそ二〇％に当たる二〇〇万人以上

の外国人労働者が働いている。このため政府は〇〇年以降になって、マレーシア経済は外国人労働者に対して過度に依存しているとの懸念をたびたび示すようになった。加えて、外国人労働者がインドネシア人に過度に偏っていた。そこで外国人労働者の入国のモニタリングと滞在中のコントロールを強化する政策として、また、インドネシア人に偏った外国人労働者の多国籍化を図るため、〇二年から送り出し国政府と「覚書」を取り交わすことにした。

それ以前は外国人の就労に関する移民法の規定により、就労条件、就労期間、業種などを定め、経済情勢、労働力需給状況を見ながら、行政手段により数量規制を実施するにとどまり、労働者の募集、採用はもっぱら労働者を

図表3 国籍別就労可能業種

インドネシア	
タイ	
カンボジア	・製造業
ネパール	・サービス業
ミャンマー	・プランテーション
ベトナム	・建設業
フィリピン	
トルクメニスタン	・製造業
ウズベキスタン	・サービス業
カザフスタン	・建設業
インド	・サービス業(コックのみ) ・プランテーション ・建設業(高電圧ケーブル業務のみ)

図表2 外国人未熟練労働者の就労が認められる業種

1. 製造業	・50%以上の製品を輸出する輸出関連業種 ・非輸出関連業種の場合は以下の業種に限る 木材加工、家具製造、ゴム加工、プラスチック加工、食品加工、建築物内装品製造、鉄鋼業、陶器製造、繊維、履物製造、エンジニアリング、製造関連業種、石材・可燃鉱物
2. プランテーション	全農作物(天然ゴム、パーム・オイルなど)、食品、草花栽培、牧畜、養殖
3. 建設業	
4. サービス業	・レストラン—コック、食器洗い、清掃業務に限る ※ウェイター、ウェイトレス、金銭出納業務は除く ・清掃業務 ・港湾、空港の荷物運搬業務 ・療養所業務 ・クリーニング店業務 ・ゴルフ・キャディー ・リゾート島関連業務(ペナンを除く)

必要とする民間企業に委ねてきた。

マレーシア政府が覚書による二国間協定に踏み切った直接的な要因は、〇二年一月に首都クアラルンプール南部に位置するヌグリスンビラン州の工業団地で操業する台湾系企業で働くインドネシア人労働者が暴動を起こしたことにある。この日、麻薬を常用する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、陽性反応があった一六人を逮捕したところ、仲間の労働者五〇〇人が警察のワゴン車やトラックを破壊し、近くの宿舍に立てこもり、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。この事件で怪我人は出なかったが、一九日には逮捕に抗議するインドネシア人労働者一〇〇〇人がストを行った。

こうした事態を受けて政府は「インドネシア人労働者は問題ばかり起こしている」と非難、外国人単純労働者はインドネシア人以外の外国人を優先することを決め、インドネシア人労働者の八〇%以上を削減する方針を打ち出した。この問題はインドネシア政府が謝罪することによって収拾したが、これを契機にかねてより外国人労働者に対する規制強化とインドネシア人の比率を下げることを検討していた政府は、二国間協定に本格的に取り組み、関係する労働者送り出し国政府に覚書締結を提案、これにもっとも積極的に応じたベトナムと同年年末に初めての二国間の覚書を取り交わすことになった。

その後も政府はこの政策を推し進め、覚書は現在、バングラデシュ、中国、インドネシア、パキスタン、スリラン

カ、タイ、ベトナムの七カ国と締結、さらに他の国とも交渉中である。この覚書に基づき受け入れる業種は前述したように、製造業、プラントーション、建設業、サービス業、農業に限定され、家事労働者(メイド)については別途の覚書を取り交わす計画であるが、これまでのところ実現していない。

現在の覚書は三つの分野によって構成されている。第一は、使用者の責任の分野である。使用者の責任として、例えば入国地点から職場までの交通費の支給、雇い入れ保証金の移民局への預託、基本賃金、雇用期間などの明示、住居の提供、必要な場合の送還手続きとコスト負担などが盛り込まれている。

二番目は送り出し国政府、あるいは送り出し国政府の認可を受けた仲介業者の責任である。もっとも重要な送り出し国政府(仲介業者)の責任は、マレーシアに行つて就労することを希望する労働者に対して必要な条件を周知すること、すなわち文書で労働者に対し受け入れ条件、労働条件を十分に事前に説明する責任を負うことである。

三番目は、労働者本人の責任である。就労手数料の支払い、ビザ、労働資格証明書、健康診断証明書などの取得、マレーシアの労働法順守を確保することなどである。

このほか覚書には、マレーシアの労働法に準じて定められた労働時間、休暇手当の細かい規定などを含んだ雇約の基本原則を明記している。

管理強化 のため「覚書」見直し

覚書の締結で政府が直接労働者募集に介入したことにより、以前と比較し

て外国人労働者の実情把握、少なくとも人数把握はかなり改善したといわれる。だが、新たな問題も持ち上がった。このため政府は今後、この覚書の見直しを通じて、外国人労働者の管理の改善、強化を図る方針である。

例えば今年二月一日から覚書の改定を通じて新しい外国人労働者対策制度を実施に移した。新制度はマレーシアで働きたいという意思を持つ外国人労働者すべてにマレーシア政府が作成した「導入コース」の受講を義務づけたものである。「導入コース」は外国人労働者が自国で受講することを企図している。

「導入コース」の内容は、人的資源省の全国職業訓練委員会(NVTC)が作成したもので、一〇日間の受講期間で、①マレー語／英語の会話能力、②マレーシアの文化、社会慣習の理解、③マレーシアの基本的な法律、労働法規の知識、について講義を受けた後、テストを受け、合格すれば適格者証明書(CE)が手交される。この適格者証明書の取得が外国人労働者としてマレーシアに入国するためのビザ申請の必要条件となる。マレーシア

政府は、必要があれば係官を労働者送り出し国に派遣し「導入コース」のスムーズな実施に努める考えである。

この「導入コース」政策の直接的な契機は、ベトナム人労働者の受け入れをめぐる問題の発生である。マレーシアとベトナムの覚書では「英語のできる労働者」をベトナム政府が責任を持って送り出すことになっていた。しかし、マレーシアに来たベトナム人労働者は確かにベトナムの英語学校の修了書を所持しているが、実際にはほとんどが英語によるコミュニケーションはできず、多くの経営者が政府に苦情を持ち込んでいる。こうした事情から覚書を改定し、マレーシア主導による「導入コース」の実施に踏み切ったのである。

(研究交流課長 坂井澄雄)

