

---

# 21世紀のアジアにおける国際労働力移動

## 経済統合の時代の外国人政策

井口 泰  
Iguchi Yasushi

---

### 1 問題の所在 経済統合と国際労働力移動

21世紀初頭の現在、東アジア経済は中国の高度成長を牽引力とし、欧米における金融リスクの拡大や資源価格の高騰、環境汚染などの懸念の拡大にもかかわらず、拡大を続けている。

過去7年間ほどの日本経済をふりかえっても、東アジア経済の順調な拡大なしに、日本経済が成長力を回復するのは困難である。わが国のみでなく、ほとんどの諸国は、域内との連携なしに、経済を活性化させることが難しくなっている。

このことは、東アジアの事実上の経済統合が、1997年の「アジア通貨危機」を経て、新たな段階に入ったことを示唆している。2001年の世界貿易機関（WTO）加盟後、「世界の工場」と呼ばれるようになった中国と周辺諸国・地域の間では、貿易や直接投資を通じて「工程間分業（fragmentation）」がいっそう進展した。こうして「ASEAN（東南アジア諸国連合）プラス3（日中韓）」の域内貿易比率は、2006年に55%に達し、北米自由貿易協定（NAFTA）の場合の比率を超えた<sup>(1)</sup>。

つまり、東アジア域内においてモノ、サービス、資本などの移動の円滑化が進むなか、「オン・ショアリング（on-shoring）」（産業集積効果）と「オフ・ショアリング（off-shoring）」（産業空洞化効果）という正反対の動きが同時に生じ、しかも、両者が補完的に機能していることを意味する<sup>(2)</sup>。

このような域内の経済発展の格差は、長期的にみると、域内における人口動態にも影響を与えてきた。そして、人口の少子化の速度の違いは、時間的な遅れを伴いながら、若年労働力の供給に次第に影響を及ぼし、東アジア域内各国・地域の労働市場における労働需給ミスマッチを拡大させている。

その結果、経済発展の遅れた地域から進んだ地域への労働力移動が高まっている。そもそも、こうした動き自体にブレーキをかけることは難しい。問われるべきことは、事実上の経済統合を背景に、労働力の移動を促進する要因を明らかにしながら、これらをどのように制御し、送り出し国・地域と受け入れ国・地域の双方や移動する人々自身が、ともに利益を享受できる仕組みを実現する道を探ることである。事実上の経済統合と人口変動の多様化のなかで、この地域の国際労働力移動は、個々の国・地域の利益のみを追求する政策手段では必ずしも制御できないと認識すべきである。

本稿では、貿易や直接投資を動力とする新たな「工程間分業」がもたらす「事実上（de facto）の経済統合」を踏まえ、東アジアにおける国際労働力移動の拡大がいかなるメカニズムによるのか、そして、経済統合の時代にあって、「地域の利益」を念頭に、東アジア諸国または二国・多国間の外国人政策はいかなるものであるべきかを論じたい。

## 2 21世紀初頭の東アジアの国際労働力移動の増大

まず、東アジア域内における国際労働力移動が、2001年から05年までの間、かなり急速に拡大したことを確認しておきたい。例えば、国際連合人口部が推定している滞在1年以上の外国人人口（ストック）は、過去5年間に急速な増加が生じている。なお、この推定では、永住目的の国際移動が相対的に多い欧州や北米などと比べ、アジアにおける外国人人口は過少に評価されてしまう点に注意が必要である（第1表）<sup>3)</sup>。

また、国連人口部は、東アジア域内の国際労働力移動（フロー）は、年間600万人を超える規模に達したと推定している<sup>4)</sup>。

国際労働力移動の背景にある経済格差を、国別でなく、東アジア全域で推定することは、統計的な制約が大きい。そこで、従来どおり、国・地域ごとの1人当たり国内総生産（GDP）で比較すると、労働力送り出し国と労働力受け入れ国の間で、米ドル表示では10倍以上に達する格差が存在することがわかる（第2表）。

今世紀になって、国連や世界銀行、国際通貨基金（IMF）などの国際機関は、国際労働力移動がもたらす労働者送金（remittance）が先進国から途上国への政府開発援助（ODA）の総額を上回り、対外直接投資（FDI）の規模に迫る勢いであることを示した<sup>5)</sup>。しかも、労働者送金は、開発途上国における草の根的な貧困対策の機能を果たし、途上国全体の国際収支の安定化に寄与していることが強調されるようになった。従来、労働者送金は、出稼ぎ労働者と家族の消費や土地・家屋の購入などに充てられ、生産的目的にほとんど活用されないという見方がステレオタイプ化していたことを思えば、これはパラダイムの転換を引き起こすほど大きな問題提起である。

第1表 東アジア諸国における外国人人口の変化（単位 1000人、%）

国・地域	2000年	2005年	変化率 2000 05年
中 国	513	596	16.2
香港(中国)	2,701	2,999	11.0
日 本	1,620	2,048	26.4
韓 国	597	910*	52.4*
ブルネイ	104	124	19.2
インドネシア	397	160	- 59.7
マレーシア	1,392	1,639	17.7
フィリピン	160	374	133.8
シンガポール	1,352	1,843	36.3
タ イ	353	1,050	197.5
ベトナム	22	21	- 4.5

（注） \* 韓国の2005年の数値はUNによれば減少しているが、政府統計では増加している（出典：PECC and ABAC(2008)。末尾「参考文献」参照）。  
（出所）国連人口部（2006）。

第2表 東アジアにおける域内の  
1人当たり国民所得(2007) (単位:米ドル)

送り出し地域		受け入れ地域	
カンボジア	480	日 本	38,410
ラオス	500	シンガポール	29,320
ベトナム	690	香港(中国)	28,460
ミャンマー	905	韓 国	17,690
インドネシア	1,420		
フィリピン	1,420		
中 国	2,010		
タ イ	2,990	マレーシア	5,490
マレーシア	5,490	タ イ	2,990

(出所) World Bank (2007) をもとに筆者作成 (出典: PECC and ABAC (2008))。

第3表 送り出し国・地域別の国・域外からの労働者送金(推計) (単位:1000米ドル、%)

国	年	労働者送金(R)	貿 易		R/X	R/M
			輸出(X)	輸入(M)		
インドネシア	1980	33	21,908	10,834	0.2	0.3
	1992	264	33,815	27,280	0.8	1.0
	2006	5,722	183,964	78,393	5.5	7.3
フィリピン	1980	421	5,744	8,295	7.3	5.1
	1992	2,538	9,790	15,465	25.9	16.4
	2006	15,200	47,028	51,980	32.3	29.2
タ イ	1979	189	5,240	7,158	3.6	2.6
	1992	1,500	32,473	40,466	4.6	3.7
	2006	1,333	130,575	128,600	1.0	1.0
中 国	1982	564	21,875	19,009	2.6	3.0
	1992	739	84,940	80,585	0.9	0.9
	2006	23,319	969,073	791,614	2.4	2.9

(出所) 資料: World Bank (2007)、出典: PECC and ABAC (2008)。

東アジアにおいても、国際労働力移動の拡大に伴って、労働力送り出し国が国外から受け取る労働者送金は増加傾向を継続している。ただし、そこにも大きな格差が現われている。専門職や熟練労働者を少なからず含むフィリピンの労働者送金の総額は、低熟練労働者が大部分のインドネシアやベトナムの受け取る労働者送金と比べると、海外労働者の人数の差以上に、送り出し国の国際収支に与える効果が大きい。21世紀の国際労働力移動は、低熟練労働者の移動が大半を占めてきた従来の特徴を次第に変え、高熟練の労働者の比重の増加という傾向を強めている(第3表)。

### 3 東アジアの国際労働力移動を拡大させる要因

次に、事実上の経済統合の進展という変化のなか、21世紀初頭において、東アジアの国際労働力移動を活発化させる要因は何であるのかを考える。これに関しては、すでに多くの議論が戦わされてきた。以下では、焦点となる論点に絞って検討を加えてみたい<sup>6)</sup>。

### (1) 「人口学的配当 (demographic dividend)」の影響

最近の東アジア経済の成長をめぐる議論においては、域内各国において、次第に「人口学的配当」が枯渇しつつあるとの事実が指摘される。そもそも「人口学的配当」とは、東アジアの高度成長を支えた諸要因として、潤沢な若年人口の存在という恵まれた条件（したがって「配当」と称する）が存在し、これら若年層の教育・訓練または人的資源の開発により、高度な経済成長を実現できたと主張する<sup>(7)</sup>。

同時に、こうした若年層のほうが中高年層に比べ移動率が高いという経験的事実からすれば、その労働力移動は、各国国内の需給ミスマッチの解消に寄与する効果をもたらす。

さらに、域内では経済発展とともに、「多産・少死」から「少産・少死」への「人口転換」の動きが進み、その結果、長期的な人口維持に必要な合計特殊出生率（人口置換水準2.07）を大きく下回る国・地域（韓国、日本、シンガポール、台湾など）が出現した。

21世紀を迎え、域内に「人口学的配当」を消耗し尽くした国・地域が出現したため、依然大きな「人口学的配当」を有する国・地域から、これを消耗した地域へ国際労働力移動が活発化すると主張されるようになった。

しかし、人口学的な面からの国際労働力移動の活発化を説明する議論は、経済構造や労働市場の要因を捨象して過度の単純化に陥っているとの批判もある。実際、以下に掲げる諸点との相乗作用なしに、国際労働力移動を「人口学的配当」で説明するのは無理がある。

### (2) 労働市場での「要素価格の変動」または「労働市場の分断 (segmentation)」

アジアの先進地域が、開発途上地域から外国人労働者を受け入れる場合、そこには、「労働市場の分断」が発生していると主張される場合が少なくない。すなわち、いわゆる3D-Job (dirty 汚い、dangerous 危険、demanding 過酷) と呼ばれる仕事には、若年層を中心とする先進地域の労働者は従事しなくなり、自国人の就労する良好な仕事と、主に外国人が就労する劣悪な仕事 (3D-Job) に分断されていると主張される<sup>(8)</sup>。

しかし、自国の労働者が就労したがる職種は、すべて3D-Jobだと断定するのは無理がある。確かにタイにおいて、従来、自国人が就労していた厳しい林業の現場に、多数の不法就労のミャンマー人が流入する事例が報告されている。同時に、タイの林業、製造業、サービス業の賃金を比較すると、明らかに、林業は最も低く、サービス業が最も高い。一般には、急速な経済発展の過程で、業種・職種間の賃金格差が大きくなると、低賃金の業種から高賃金の業種に自国人労働者が移動し、人手不足の分野が生み出され、そこに外国人労働者が流入する結果を招くと考えられる<sup>(9)</sup>。

それでは、どうして外国人は低賃金の分野でも好んで就労するのか。労働経済学的には、ミャンマー人労働者の母国における賃金または生活水準が低く、タイ人にとって低い賃金でも、ミャンマー人の「留保賃金」(労働者が、それ未満の賃金では就労しない賃金水準) と比べると十分高いため、就労意欲は損なわれないものと説明される<sup>(10)</sup>。

「労働市場の分断」は、外国人が特定の職種にしか就労できず、転職が許されないなどの就労許可制度など、規制そのものから生じる面が少なくない。外国人に転職の自由が認められると、高賃金分野に移動していくからである。したがって、「労働市場の分断」が理由

で国際労働移動が活発化するという説明には限界がある。むしろ、東アジアにおける労働市場のダイナミックな変化に着目することが重要である<sup>(11)</sup>。

### (3) 人的資本投資の収益率向上による国際労働力移動の活発化

最近の東アジアにおける国際労働移動の円滑化は、人材開発または人的資本投資の収益率を引き上げ、教育訓練参加者を増加させ、それらの者の国外への移動を増加させるという側面にも関心が集まっている。それは、同じ人的資本投資であっても、その収益率が国外就労の場合のほうが高くなるためである。

しかし、そのことは、特定分野に人的資本投資が極端に集中する結果をもたらし、国内における人的資源配分を歪める懸念も生じさせる。典型的な例は、近年、フィリピンにおいて看護師養成施設の入学者が急増している現象に見出される。医師の資格を有しながら、看護師養成コースに入り直し、資格を取得する者が増加している事実も観察される<sup>(12)</sup>。

なお、労働力の移動ではないが、留学生の移動の場合、受け入れ国における学位取得後に就労の可能性が高まり、人的資本投資に対する収益率を高める効果がある。韓国のみならず、中国でも、大学進学率が上昇し、卒業後に国内で就職できる確率が低下するなか、人的資本投資に対して国外で高い収益率が得られることを見越し、留学する学生が増加していると考えられる。この傾向は、東アジアの留学生移動のいっそうの高まりを予想させる。

### (4) 仲介ビジネスによる国際労働力移動の「商業化 (commercialization)」

東アジアにおいては、1970年代の石油危機の時代に、中近東に出稼ぎ労働者を送出する仲介事業者が急増した。中近東諸国の労働需要が一服したあとは、これら業者は、東アジア域内における国際労働力移動を仲介する役割へと転換した場合が少なくない。

国際労働機関 (ILO) 条約では、有料職業紹介について、原則として、求職者からの仲介手数料の徴収を禁じているが、アジアでは、保証金などさまざまな名目で求職者本人から、高額な料金を徴収するケースが多い。こうした仲介業者の営利目的で、アジアの国際労働力移動が促進される事態を招いている側面も無視できない<sup>(13)</sup>。

フィリピンやタイなど多くの諸国が、民間の仲介業者を許可制としてきた。これに対し、韓国やマレーシアは、高額な仲介料が課せられる仲介業を制度上排除し、公的機関を通じた職業あっせんの制度導入に踏み切った。しかし、それでも、東アジアにはびこる不法なあっせんや人身売買への対策が前進しているとの確証はない。

なお、こうした商業化された職業あっせんが拡大するのと同時に、各国に形成された外国人コミュニティは、同国人に対し低い取引コストと高い就労確率を保障し、国際労働力移動を可能にしてきた点にも注意を払う必要がある。

以上のような論点は網羅的ではないが、最近における東アジアの国際労働力移動をめぐる多国間の論議で焦点となる重要な問題である。当該地域の事実上の経済統合の進展は、各国の人口変動、労働市場、人的資本投資、それに、国際移動のネットワークに大きな変化を与えていることを考慮しながら、政策対応を考える必要のあることを示唆している。

#### 4 東アジア主要国の国際的な人の移動と政策

国際労働力移動が活発化するなかで、東アジアでも不法な移動や労働者の権利侵害、それに、送り出し国と受け入れ国の対立が表面化し、各国は試行錯誤を繰り返してきた。

21世紀初頭の現在について言えることは、各国は一方的措置として政策発動しても限界があり、国内法制と組み合わせた二国間労働協定<sup>(14)</sup>を活用しつつある点である。従来から、東アジアの国際労働力移動は一時的な移動が中心だったが、二国間労働協定も「ローテーション」による受け入れを制度化し、事前研修や労働者保護を強化する方向がみえてきた。

なお、東南アジア諸国は、歴史的に多民族・多文化の国からなっているが、最近になって、日本や韓国で地域における外国人との多文化共生の問題が顕在化している<sup>(15)</sup>。

##### (1) 送り出し国の状況

###### フィリピン

フィリピンの人口は2006年末時点で8500万人だが、海外労働者数は823万人に達した。このうち、中近東を除くアジアで就労する労働者は122万人、中近東が184万人で、このうち一時的労働者が8割前後である。アメリカに358万人の労働者がおり、うち永住者が289万人を占める。

2001年以降のフィリピンでは、人口増加と労働力率の上昇が続いているのに、国内の労働力人口が減り、雇用者数も減り、失業率は7%台に低下した。これは、近年、国外雇用の創出数が国内雇用の創出数を上回るという特異な状況にあるためである。

海外出稼ぎ労働者からの送金は、2006年に1520万ドルとなり、輸出または輸入の3割前後にあたり、これはフィリピンへの対内直接投資とODA合計の5倍にも相当する(第3表)。

政府は、このような海外就労への構造的依存を認めつつ、公式には、海外雇用を通じて経済発展を促進する考えはないとしている。その背景には、フィリピン人労働者の海外における搾取からの保護が十分でなく、不公正な低賃金で就労させられる事例が後を絶たない問題がある。東アジアで普及しつつある二国間労働協定の導入は、フィリピンが受け入れ国に長年働きかけてきたものである。また、膨大な海外送金が、フィリピン通貨を過大評価する結果を生み、十分な対内直接投資を呼び込めないこと、高齢化の進む先進国の医療・介護人材の養成が不十分なため、フィリピンで養成した人材の受け入れが先進国への「逆技術移転」(reverse technology transfer)を起こすという問題も無視できない<sup>(16)</sup>。

###### インドネシア

インドネシアの人口は、2006年には2億1800万人にまで増加した。1960年代後半に、家族計画が導入されたとき5.6に達した合計特殊出生率は、2005年に2.1の人口置換水準に下がった。しかし、若年労働力の増加を国内雇用の創出で吸収するのは困難である<sup>(17)</sup>。

インドネシアからは、国外での出稼ぎ労働のために、2006年には65万人の労働者が送り出されており、その内訳は、サウジアラビアに26万人、マレーシアが20万人、台湾に4万人、シンガポールに2万8000人などとなっている。この時点で、海外に滞在するインドネシア人労働者は、270万人と推定される。

インドネシアは、1970年代にフィリピンと並んで、石油危機後の中近東に出稼ぎ労働者を送り出した。1980年代以降、近隣のマレーシアの急速な経済成長と労働需要の拡大は、インドネシアに大きな影響を与えた。マレーシアとインドネシアの間には、文化および言語の類似性が高く、インドネシア人がマレーシアに入国し、雇用主を替えるなどの結果、不法就労者となっても、その軌跡を追いかけることは、現実にはきわめて困難である。現在でもマレーシアの受け入れている外国人労働者の70%はインドネシア人労働者である。

マレーシア政府とインドネシア政府の間では、1997年のアジア通貨危機後、マレーシアの摘発強化と強制送還など一方的措置に対し、インドネシア政府も態度を硬化させた。

しかし、2002年から、マレーシアとインドネシアの間で二国間労働協定(MOU)が締結され、募集・採用のプロセスの透明化が図られてきた。それでもマレーシアでは、農業とサービス業を中心に、多数のインドネシア人労働者が不法就労を続けている<sup>(18)</sup>。

#### ベトナム

開放政策(ドイモイ)が開始される前の1980年代に、ベトナムは、旧ソビエト・ブロックの諸国、なかんずく東欧諸国に若年労働者を送り出し、受け入れ国の言語や職業的な知識および技術を学ばせた。ソビエト連邦の崩壊後、韓国、日本、シンガポール、マレーシア、タイなど東アジア諸国・地域への送り出しを開始した。政府は「労働輸出」を、貧困撲滅や経済開発のための戦略的な対策と位置づけ85%以上を、農村地域から送り出している。

2006年時点で外国で就労していたベトナム人労働者は、総数で推定40万人、そのうちマレーシアが12万人、台湾が9万人、韓国が4万6000人、日本(技能実習生)が2万人としており、中近東諸国への送り出しも開始した。

若年層の労働市場への参入による新たに必要となる雇用は、2008年に170万人分とされており、政府は、本年の外国での就労機会をさらに8万5000人分増加させるという計画で取り組んでいる。なお、労働者送金については、2006年で16億ドルと推計されており、GDPの3.3%に相当する<sup>(19)</sup>。

#### 中国

中国は13億人の人口を擁し、過剰労働力は農村部を中心に少なくとも1億人以上はいると推定されるが、高齢化も進んでいる。若年労働力の増加率も近年急速に下がっている。

1979年に改革・開放政策が開始されて以来、中国自身は過剰労働力問題の解決のために、国外に労働力を大量に送り出す政策はとっていない。ただし、対外貿易部の管轄する国外でのエンジニアリングおよび「人力輸出」のために、2005年に19万人以上が新たに海外に派遣され、合計55万人以上の中国人労働者が海外で就労していたとされる。また、労働・社会保障部の管轄する国外就労センターは、2006年に3万1000人をあっせんしたほか、2007年までに510の国外就労をあっせんする仲介業者を認可していたとされる<sup>(20)</sup>。これらの数値は、中国の労働力人口と比較すれば、きわめて小さな割合にすぎず、現実には海外に渡航し、海外で就労する中国人の実態を把握するものではない。

## (2) 送り出し国かつ受け入れ国の状況

### マレーシア

マレー系住民に加え、中国系やインド系の住民を擁する多民族の国家であるマレーシアは、シンガポールに対しては送り出し国であり続ける一方、前述のようにインドネシアを中心に周辺諸国からプランテーション分野などに大量に労働力が流入し、これを把握するさえ困難な状況にあった。同時に、エレクトロニクスやIT産業を中心に生産性の向上が至上命題とされ、外国人労働者の流入抑制を目指した。1990年代初頭以降、外国人雇用税を導入し、不法移民の登録制度、合法化および摘発強化などで対処したため、インドネシアとの紛争に発展した。

2002年、マレーシア政府は、インドネシア政府などとの二国間労働協定(MOU)による国外からのあっせん労働者保護の仕組みを、1984年以来、ほぼ18年ぶりに導入し、2007年には、生体認証による不法移民対策や厳格な人身売買対策を打ち出した。同時に、労働許可の更新制度や外国人労働者のデータベースの整備、行政手続きの円滑化などの新たな政策を積極的に推進している。こうして2006年末現在で、労働許可を受けた外国人労働者は189万人に増加したが、依然として70万人程度の不法就労者が存在すると推定される。その結果、マレーシア労働力人口の22%を外国人が占めることになる<sup>(21)</sup>。

### タイ

1990年前半に、工業化の進展するなかで金融分野の自由化を加速し、その結果、1997年に通貨危機による深刻な経済危機を経験したタイは、21世紀に入ってから、タクシン政権の下で、輸出促進と国内需要の喚起によって経済再生を果たした。

しかし、すでに合計特殊出生率が1.7台にまで低下し、若年人口の減少と高学歴化が進展している。このため、若年の低熟練労働力が不足する傾向がさまざまな分野で顕著になってきた。発展著しい自動車産業でも、現場労働者の調達次第に困難になっている。今後、2012年までの5年間に必要になると予想される現場労働者のうち、国内労働者では3分の1しか充足できない。同時に前述のとおり、農林業と製造業やサービス業の賃金格差が拡大し、農林業からタイ人労働者が流出し、長い国境で接するミャンマーなどから外国人労働者が増加した。

2005年の法令で、タイ政府は30万人の新たな不法就労者の登録と周辺国との二国間労働協定(MOU)による20万人の受け入れを認めた。2006年時点で、国内には、労働許可を得て就労するミャンマー、ラオス、カンボジア人などの外国人労働者が67万人となっている。その多くは、国内で不法就労していたが登録を認められた者である。同時に、台湾、シンガポールおよび韓国などで就労するタイ人も、2007年時点で16万人存在する<sup>(22)</sup>。

## (3) 受け入れ国の状況

### シンガポール

シンガポールは、1970年代から、産業構造の高度化を目指しつつ、その転換を円滑に進める過程で、労働力不足の分野に低熟練の外国人労働者を受け入れた。その際、外国人雇用税を課し、受け入れ限度率を設けて労働許可を発行している。近年は、急速な少子化の



なかでシンガポール人労働力の限界を超えて経済成長を目指す戦略を明確にし、外国人人材に永住権を取得する機会を開いている。

2007年12月時点で、シンガポールの外国人の雇用者は90万人で、全労働力人口273万人の3分の1を占めるに至っている。最近の顕著な現象は、シンガポールの雇用増加の大半が外国人雇用で占められ、シンガポール人および外国人の永住者の雇用増加を上回っていることである。特に近年、建設業、組み立て型製造業やサービス業の労働者の確保のため要件が緩和されている。

2006年には、65万人の外国人はRパスと呼ばれる低熟練の労働許可の保持者であった。11万人はPおよびQの雇用パスまたはSパスなど、それよりも熟練度の高いパスの所持者で、その所得が一定以上であれば、家族を呼び寄せることができる。雇用パスの所持者に限っては転職が認められ、パスを更新できる。雇用パスを持たない外国人労働者は、転職は認められず、契約期間が切れると帰国しなければならない<sup>(23)</sup>。

#### 香港（中国）

1949年の中華人民共和国の成立後、中国から香港に不法に流入した者は、香港で合法的滞在の権利を付与された（touch-base policy）。中国での貧困や抑圧を逃れ、香港に流入する者は後を絶たず、さらに世界に出発する出口としての役割も果たしていた。しかし、1979年以降の中国の対外開放政策後、中国から香港への流入が規制されると、結果的に香港は低賃金労働力の供給減を失った。このため香港の製造業は、中国国内に工場を建設し、委託加工した製品を香港から世界市場に輸出するようになった。現在、香港の製造業企業の8割は中国の珠江デルタなどで生産し、おおむね1000万人の中国人を雇用する。香港内では、労働力供給の制約が高まり女性就労が奨励された。仕事と家事の二重負担を解決するため1980年代後半から、中流家庭でも外国人のメイドを厳格な規則の下で雇用できるようにした。香港は、英国から中国に返還された後、居住者の95%が中国系市民となったが、家事労働者の受け入れは続いている。2004年にはフィリピン人が12万人、インドネシア人が8万人、タイ人が5000人など計21万6000人が家事労働者として就労した<sup>(24)</sup>。

#### 台湾（中国）

台湾が、「ローテーション」方式で外国人労働者受け入れを開始したのは、1990年代初めである。当時は、建設業と製造業における低熟練労働者の人手不足の緩和が目的であった。1990年代半ばには人口構造の高齢化が急速に進み、女性の労働力率が上昇し、家庭における高齢者介護の困難という社会問題が深刻化した。行政当局は、海外からの介護労働者の受け入れを認めたものの、外国人労働者の受け入れ枠の全体は30万人に固定された。このため、一般家庭が外国人介護労働者を受け入れれば受け入れるほど、建設業や製造業の外国人労働者の受け入れを制限しなくなってきた。

1990年代後半に、台湾の製造業は、対岸の中国本土との競争関係が厳しくなり、産業の空洞化と経済成長率の低下が深刻な問題になった。中国における労働コストが次第に上昇するなかで、台湾の重要な生産拠点を維持し、あるいは、台湾への生産拠点の回帰を促進するため、低熟練の現場労働者を確保する必要性は次第に認識された。その結果、外国人

の介護労働者の受け入れ人数を、外国人労働者受け入れ総枠から除外した。

2007年時点で、外国人労働者総数は35万7000人で、そのうち、インドネシアが11万5000人、タイが8万7000人、フィリピンが8万6000人、ベトナムが6万9000人などとなっている。全体の3分の2は、現場作業員であるが、熟練労働者が12%、機械工が18%を占めている。外国人の権利保護をめぐるトラブルも発生しているが、調査では、外国人を雇用する事業主の99%は外国人を労災保険や健康保険などに加入させ、コンプライアンスの水準は比較的高い<sup>(25)</sup>。

## 韓国

1990年代前半、韓国は中小企業を中心とする深刻な人手不足に直面した。こうしたなかで1994年、中小企業向けに産業研修生制度を導入した。1998年にアジア通貨危機の深刻な影響を受けた韓国は、IMFの管理下で改革を進めたが、中小企業は中国との間でさらに厳しい価格競争に直面した。

現場労働者と事務・管理労働者の賃金格差は、韓国では日本よりかなり大きく、現場労働者の社会的地位が低い。韓国では、若年層の80%近くが大学に進学し、若年層は、中小企業の現場労働にほとんど従事しない。こうしたなか、韓国の産業研修生制度は、事実上の低熟練労働者の受け入れ制度と化していった。技能移転は事実上行なわれず、半数に及ぶ産業研修生が失踪した。これは、日本の外国人研修生の失踪率7%と比べてもきわめて高いものであった。

盧武鉉大統領は、制度濫用の批判の高まった産業研修生制度を廃止し雇用許可制度を導入する提案を公約に掲げ大統領に当選した。こうして、産業研修生制度の廃止と雇用許可制導入は、政治主導で実現された。政府は併せて、「外国人基本法」を成立させ、韓国を開かれた社会とすることを目指し、外国人に対する差別を禁止するための制度を導入した。

2007年8月に、ソウルで雇用許可制発足3周年を祝う国際会議が、労働大臣や労使関係者などを集めて開催された。雇用許可制度の下では、産業研修生制度の時期と比べ、企業の不正行為は減少し、労働法の適用および健康保険などの適用などコンプライアンスが向上し、民間の仲介業者を排除して中間搾取が起こりにくくなった点は評価されている。同時に、一部分野（建設やサービス）で賃金低下が発生したことや、不法残留者が減少しない点が問題とされる<sup>(26)</sup>。

## 日本

わが国に在留する外国人は、外国人登録ベースでは2006年に200万人を超えた。就労する外国人労働者（特別永住者を除く）は、同年に筆者の推計で94万人に達した。そのうち、日本国内での就労を目的とする在留資格を取得している者は全体の5分の1にすぎなかった。実際、日系人などを中心に、外国人労働者の家族や子どもたちの大多数は、日本についての基本的知識や必要な日本語の能力を習得する機会もなしに、地域・自治体に流入した。また、研修・技能実習生は繊維、農業など比較的賃金水準の低い業種を中心に2007年には17万人を超えた。なお、不法残留者数はすでに14万人台にまで減少した。

東アジアで事実上の経済統合が進展するなか、日本は国際労働力移動に関する政策につ

いて、当該地域でイニシアチブを発揮できない状況にあった。しかし近年、国内の地域・自治体で外国人との多文化共生を目指す対策が進展し、2006年からは、日本政府内部でも、在留管理制度の改正、外国人住民台帳制度の創設、実務研修中の外国人研修生への労働法の適用など、本格的な外国人政策の改革に向けた動きが具体化している<sup>(27)</sup>。

## 5 結論 経済統合の時代の新たな外国人政策

1998年10月、「ASEAN プラス3」と呼ばれる東アジアの制度的な経済統合に向けた枠組みが発足し、現在では20分野にわたる「機能的協力」を実施し、特に2002年以降、中国 ASEAN、韓国 ASEANおよび日本 ASEANなど、ASEANを「ハブ」とする自由貿易協定(FTA)の締結の動きを加速した。そして「東アジア共同体(East Asia Community)」の形成を目的とすることで合意した。しかしながら、これら「機能的協力」のなかには労働力移動に関する地域レベルの取り組みは含まれない<sup>(28)</sup>。このため、最近では韓国のイニシアチブで、専門家レベルで、アジア太平洋経済協力会議(APEC)の枠組みで労働力移動に関する協力の可能性を探っている。

したがって、今こそ、東アジア経済統合に必要な外国人政策とは何かをしっかりと議論することが必要である。特に、アジアのなかで外国人政策の改革が遅れていた日本でも、2006年12月頃から、外国人政策の改革が規制改革の一環として動き出した。この改革をどのように、国内問題の解決としてのみならず、東アジアの共同体形成に生かすのかが問われることになる。そこで必要なのは、人口減少を大量移民によって補うための移民政策ではない。

近年、国際社会において、「循環的移民(circular migration)」に関する論議が活発化している<sup>(29)</sup>。これは、送り出し国と受け入れ国の双方にメリットのある(Win-Winな)人の移動のマネジメントを究明することを目的としている。例えば、途上国から先進国への人の移動による技術や知識の移転や、本国送金の途上国に対する支援効果を評価するだけでなく、両国間に形成される人的ネットワーク形成を重視する。そして、先進国に受け入れられた労働者が、受け入れ国で経済的にも社会的にも成功し、世代を経て母国に帰還し、両国関係の強化に貢献することを視野に入れる。

そのような観点にたてば、日本も東アジア諸国との関係において、相互に人の移動の制度的な拡大を段階的に進め、良質の人材を選別し定住させる条件を整備し、複数世代にもわたり、双方にプラスとなる人の移動の仕組みを構築するビジョンに挑戦すべきである。特に、定住化する外国人の権利・義務の確保、導入教育、日本語の標準の設定と学習機会の保障、外国人の子どもの教育をはじめ「多文化共生」施策の強化が重要課題となろう。なかでも、日本で育つ外国人の子どもたちを、将来の日本社会を支え、あるいは、母国との間を橋渡しする人材として養成する目標を掲げ、相互の人材の循環を促進し、複数世代にわたって人の移動を通じた経済連携を目指すべきであろう。

歴史的に、多民族で同じ空間を共有してきたASEANと異なり、日中韓の3カ国の間には、常に文化摩擦の火種が潜在している。日中韓の若い世代が相互に言語を学び、相互に高校や大学に留学し、生活実感を共有し、ともに働く空間を創造しなければ、「ASEAN プラス3」

の枠組みも、日中韓がASEANを媒介し協力するだけの関係にとどまるであろう。むしろ、日本は、周辺国と真の同盟関係を築き、真の和解が達成できる時代を創造すべきなのである。

- ( 1 ) 経済産業省 ( 2007 ) を参照。
- ( 2 ) 井口 ( 2008b ) を参照。
- ( 3 ) United Nations ( 2006 ) を参照。
- ( 4 ) United Nations ( 2006 ) を参照。
- ( 5 ) World Bank ( 2006 ) を参照。
- ( 6 ) PECC and ABAC ( Pacific Economic Cooperation Conference and APEC Business Advisory Council ) ( 2008 ) を参照。
- ( 7 ) ADB ( 2008 ) は、「人口学的配当」に関する特集を行なっている。
- ( 8 ) PECC and ABAC ( 2008 ) を参照。
- ( 9 ) Chalamwong ( 2008 ) を参照。
- ( 10 ) Chalamwong ( 2008 ) を参照。
- ( 11 ) Iguchi ( 2008 ) を参照。
- ( 12 ) Tullao ( 2008 ) を参照。
- ( 13 ) PECC and ABAC ( 2008 ) を参照。
- ( 14 ) 日本とインドネシアの経済連携協定などを例外とし、東アジアの二国間労働協定は、MOU ( memorandum of understanding : 覚書 ) などの柔軟な取決となっている。
- ( 15 ) 井口 ( 2008a ) を参照。なお、韓国のケーススタディーには、渡戸 ( 2008 ) がある。
- ( 16 ) Tullao ( 2008 ) を参照。
- ( 17 ) Ananta and Arrifin ( 2008 ) を参照。
- ( 18 ) Kanapathy ( 2008 ) を参照。
- ( 19 ) Huy ( 2008 ) を参照。
- ( 20 ) Liew ( 2008 ) を参照。
- ( 21 ) Kanapathy ( 2008 ) を参照。
- ( 22 ) Chalamwong ( 2008 ) を参照。
- ( 23 ) Yap ( 2008 ) を参照。
- ( 24 ) Wong ( 2008 ) を参照。
- ( 25 ) Lee ( 2008 ) を参照。
- ( 26 ) 2007年8月14日に筆者は、ソウルにおいて雇用許可制3周年記念のシンポジウムで報告し、議論に加わった。
- ( 27 ) 井口 ( 2008a ) を参照。
- ( 28 ) APT ( 2007 ) を参照。
- ( 29 ) 井口 ( 2008a ) を参照。

#### 参考文献

- ADB ( Asian Development Bank ) ( 2008 ) *Asian Development Outlook 2008*, Manila.
- APT ( 2007 ) *The Second Joint Declaration of the ASEAN plus Three Summit*, Singapore.
- Ananta, A. and Arifin, E. ( 2008 ) “Demographic and Population Mobility Transitions in Indonesia,” PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26, 2008 in Seoul.
- Chalamwong, Y. ( 2008 ) “Demographic Change and International Labor Mobility in Thailand,” PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26,

- 2008 in Seoul.
- Huy P. Q. (2008) "EXPORTED LABOUR—PRACTICE AND POLICY ISSUES, VIETNAMESE CASE," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26, 2008 in Seoul.
- 井口泰 (2008a) 「動き始めた外国人政策の改革 緊急の対応から世紀の構想へ」『ジュリスト』 No.135 (2008年2月15日号) 2–14ページ。
- 井口泰 (2008b) 「動き出した外国人政策の改革と東アジアの経済統合への貢献 製造業の『国内回帰』に関する分析に基づく考察」, 財務省財務総合政策研究所 『「グローバル化と我が国経済の構造変化に関する研究会」報告書』第6章、2008年7月、149–179ページ。
- Iguchi (2008) "Declining population, structural change in the labor market and migration policy in Japan," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25-26, 2008 in Seoul.
- Kanapathy, V. (2008) "Managing Cross-Border Labor Mobility in Malaysia: Two Decades of Policy Experiments," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26, 2008 in Seoul.
- 経済産業省 (2007) 『通商白書』。
- Lee, J. S. (2008) "Employment and living conditions of low skilled workers in Taiwan," paper presented at Workshop on International Migration and Labor Market, Tokyo, March 31, 2008.
- Liew, Y. (2008) "Demographic Change and International Labor Mobility Implications for Business and Social Development in China," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25-26, 2008 in Seoul.
- Park Y-B. (2008) "Actual working and living conditions of foreign workers and their families in Korea," paper presented at Workshop on International Migration and Labor Market, Tokyo, March 31, 2008.
- PECC and ABAC (2008) A Joint PECC-ABAC Research Project coordinated by The Korea National Committee for Pacific Economic Cooperation, August 2008.
- Tullao, T. S. (2008) "Demographic Changes and International Labor Mobility in the Philippines," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26, 2008 in Seoul.
- United Nations (2006) *International Migration 2006*, United Nations, New York.
- Yap, M. (2008) "Foreign Workers in Singapore: Their Working and Living Conditions," paper presented at Workshop on International Migration and Labor Market, Tokyo, March 31, 2008.
- Wong, S. (2008) "Hong Kong: Demographic Change and International Labor Mobility," paper presented at PECC-ABAC Conference on Demographic Change and International Labor Mobility in the Asia Pacific Region: March 25–26, 2008 in Seoul.
- 渡戸一郎 (2008) 「韓国における外国人政策の転換と多文化共生政策の展開」, 『明星大学社会学紀要』第8号
- World Bank (2006) *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, World Bank, Washington, DC.

---

いぐち・やすし 関西学院大学教授

<http://homepage3.nifty.com/iguchi-kwansei/>  
iguchi@kwansei.ac.jp