

マレーシアの経済発展と 移住(外国人)労働者

吉村 真子

(法政大学社会学部教授)

1. はじめに

マレーシアは1980年代以降著しい経済成長を遂げ、1人当たりGNIは9,860米ドル(2016年)になっている。1970年代、80年代のマレーシアは、外資誘致による輸出指向型工業化をテコに経済成長を実現してきたが、現在、マレーシアは安価な労働や労働集約的業種への外資誘致による成長路線の限界に直面しており、いわゆる「中所得国の罫」からの脱却が課題となっている。

経済成長にともない、マレーシアの労働力構造は大きく変化し、労働力不足から移住(外国人)労働者に依存する構造となっている。マレーシア政府は従来から移住労働力への依存を減らすことを課題としているが、現実的には難しく、また移住労働者の雇用をめぐる問題も多い。マレーシア政府は2010年に長期経済政策「新経済モデル(NEM)」を導入し、そのなかには、移住労働者の削減や最低賃金の引き上げも盛り込まれている。

本稿では、マレーシアにおける移住(外国人)労働力をめぐる問題と政策的課題を検討する。

2. マレーシアの労働力構造の変化と移住(外国人)労働力

マレーシアはマルチ・エスニック(多民族、多民族)社会であり、ブミプトラ(おもにマレー系と先住民)66%、華人(中国系)25%、インド系8%、その他1%で構成されている。

マレーシアは1970年代以降、新経済政策(New Economic Policy: NEP)の下で工業化を中心とした経済開発を進めてきた。新経済政策は、①貧困の根絶と②社会構造の再編成を目的とし、英領植民地時代に形成されたマレー系と非マレー系の所得格差を是正するた

めに、資本・雇用・許認可などの面でのブミプトラ優先が特徴となっている。

1970年代以降の労働力構造の大きな変化として、①マレー系優先によるエスニック就業構造の変化、②多国籍企業の進出とマレー女性工場労働者の増加、③労働力不足と移住(外国人)労働者の増加、の3つが挙げられる¹。

まず第一に、新経済政策の下のマレー系優先によって、従来は生産性の低い零細農業に従事していたマレー系が製造業やサービス業などの賃金雇用に参加し、植民地時代に形成された「スルタン・王族と零細・小農のマレー人、鉱山労働者や商工業の中国人、エステート労働者や金貸しのインド人」といった伝統的なエスニック分業構造が大きく変わっていくことになった。

第二に、工業化の担い手として誘致した多国籍企業は、繊維・衣服、電子・電気といった業種の労働集約的工場の不熟練労働者としてマレー系女性を大量に雇用し、就業のジェンダー構造も変化した。

そして第三に1980年代以降の急激な経済成長の中で、マレーシアは深刻な労働力不足に直面し、外国人の未登録(「不法」)就労が急増し、社会問題化するまでになった。マレーシア政府は1989年以降、いわゆる3K(キットイ、キタナイ、キケン)²職種と言われるエステート(農園)、建設、家事労働などで半熟練・不熟練移住労働者の登録(「合法化」)手続きを導入し、その後、製造業やサービス業など、さまざまな職種で移住労働者の雇用認可手続きを進めていき、マレーシア経済の多くの分野で移住労働者に依存していくこととなった。

3. マレーシア経済における移住(外国人)労働者と政府の政策

現在、マレーシアの移住労働者は正規登録の労働者で約200万人、非正規(「不法」)労働者も含めると600万人に及ぶと推計されている。マレーシアの人口は3,205万人(2017年)で、就業人口は1,500万人であり、正規登録の移住労働者だけでもその13%に当たる。労働・雇用統計についても、以前は移住労働者は別にカウントしていたのが、現在は移住労働者も含めるようになっている。

半熟練・不熟練の移住労働者の国籍は、インドネシア40%、ネパール24%、バングラデシュ13%、ミャンマー7%、インド7%、パキスタン3%、フィリピン3%、その他となっている(2015年)。

隣国インドネシアからは歴史的に人の行き来も多く、マレー(ムラユ)語やイスラム教など共通の文化やコミュニケーションの土台もあり、1990年代や2000年代初めは、移住労働者の7-8割を占めていた。またネパール人は2000年代以降に警備員などの職種を中心に増加し、第2位を占めるようになった。1990年代末や2000年代初めに増加したバングラデシュ人は、建設業や製造業などを中心に2割ほどを占めるまでになったが、同じイスラム教徒としてマレー系女性との交際や結婚などが社会問題化したり、規制されることもあった。またフィリピン人の場合はおもに家政婦に従事しており、女性比率が高いのが特徴である。

マレーシア経済はほとんどの分野で移住労働者に依存する構造となっており、移住労働者数も2007/08年には200万人を超え、不況もあって減少したが、景気動向で解雇される最初の対象は外国人である。1997年アジア通貨危機の際にも大型事業の停止などで建設業の移住労働者が大量解雇・送還され、労働市場も大きな打撃を受けずにすんだといわれた。政府は当時、マレーシア人の雇用を優先するとして新規の外国人の就労許可を停止したが、エステートも家事労働も移住労働者に依存しているために反発が大きく、数カ月後には同分野の新規申請は復活している。最近でも2016年3月に移住労働者の新規雇用の凍結が発表されたが、雇用者団体からの抗議もあって、その後、凍結の方針も転換された。こうした移住労働者の新規雇用凍結と凍結解除は場当たり的な政策との批判も出ている。

また政府は移住労働者の登録・就労・帰国

のすべての面で雇用者が責任を負うべきとする「雇用者必須確約(Employer Mandatory Commitment: EMC)」を2017年1月に定め、2018年から導入するとしている。EMCは、賦課金(Levy)の雇用者負担、最低賃金基準の順守、残業代の支払い、病気休暇の付与、保険料の支払い、寮の完備、パスポートの取り上げ禁止など、雇用者の責任を強化し、移住労働者の逃亡や他部門での「不法」就労、オーバーステイ(超過滞在)などについても雇用者が責任を負うとした。そうした雇用者の義務を強化することで、移住労働者への(安易な)過度の依存を減らすとしている。

しかしながら、製造業の雇用者団体であるマレーシア製造業者連盟(Federation of Malaysian Manufacturer: FMM)のアンケート調査では、72%がEMCに反対しており、74%がコスト負担につながるとしている。また実際に実施されたとしても、48%が十分に対応されるか疑問としている。賦課金についても、現在は45%が移住労働者が負担しているとされ、雇用者負担17%、両者負担17%となっている³。

マレーシアの雇用者団体(MEF)もEMCの導入により、コスト負担が大幅に増加するとして、実施に対しては反対の立場である。

4. 移住(外国人)労働者をめぐる問題と課題

マレーシアにおける移住(外国人)労働者については、労働者としての権利や保護が十分でない場合が多く、さまざまな問題が指摘されている。

劣悪な労働条件、賃金の不払いやピンハネ、斡旋業者の手数料の不透明さ、業者の癒着、役人の腐敗・汚職⁴、社会保障や賦課金(Levy)の労働者負担、労災の未整備、虐待や嫌がらせ、差別や偏見など、移住労働者の状況は問題が山積している。また外国人であることから、言語やコミュニケーション、宗教・文化・生活習慣の違いなどの問題も大きく、それがまた移住労働者に対するパワハラや虐待・嫌がらせなどにつながる要因ともなっている。

家政婦については、長時間労働、休日の欠如、外出・電話の禁止、食事の制限なども多く、乳児や病人がいる場合は24時間就労に近いこともある。家事労働の性格からも雇用者に労働者としての認識や尊重が低く、家庭という閉鎖空間での就労であることから虐待のケースも多い。またメディアも含めて社会における差別や偏見も多く、外国人家政婦

のネガティブ・イメージは根深いものもある。

また職種に限らず、きちんとした登録をしないで「不法」就労させる雇用者もいる。正規登録の手続きや賦課金などのコストがかかることを避けようとするのと、不法就労の労働者の立場の弱さに付け込んで、賃金不払いなどの不当な行為を行うのである。また正規に登録している「合法」就労の場合でも、実際の雇用者が請負（派遣）業者を通して雇用する形にして、人数調整や労務管理を容易にし、業者が劣悪な労働条件で働かせ、賃金をピンハネするケースも少なくない。

マレーシアの人的資源省は「労働者である以上は、外国人であろうと登録していない（「不法」就労の）労働者であろうと、労働者として法的に守られるべきだ」⁵と明確に姿勢を示しているが、移住労働者に関して政策面での課題はまだ多い。また企業側の法令順守と倫理に関しても問題が指摘されており、移住労働者支援のNGOs（市民団体）が扱う労働問題のケースには、残念ながら日本企業の名前も含まれている。

移住労働者に対する支援については、NGOsのTenaganitaやWomen's Aid Organisation (WAO)、MTUCなどが積極的に取り組んでいる。またマレーシア弁護士会も移住労働者問題の委員会を設置して、問題に取り組んでいる。

そもそもマレーシアの労働力問題は構造的な問題でもある。

マレーシアの失業率は3.3%（2017年）と低い水準であるが、大学新卒者の卒業時の内定率は70%ほどとも言われている。国立大学では学部生の企業研修インターン制度を導入したり、新卒時の内定率の向上を課題としているが、状況は大きく変わらない⁶。そして、そうした若者は就職先がないからと言って3Kの仕事に就くことはない。エステートや建設現場や工場の仕事は、大学卒業者が就く仕事ではなく、「外国人労働者がやる仕事」として認識されネガティブなイメージがあるのだ。学生などの若年層は、学費や家賃・食費などの生活費の負担、就職などの問題を抱え、政治や経済状況に対する不満ともなっている。

マレーシア政府は、2013年によりやく最低賃金を定め、その引き上げについても打ち出している。しかしながら、物価の上昇なども含めて、実際にクアラ・ Lumpur都市部などでの生活維持費に見合った水準ではない。

またマレーシアでは産業別組合が一般的で、プランテーション労働者組合（UPW）や教員組合などが歴史的に労働運動の中心でもあった。1980/90年代に電子産業の女性工場労働者の組織化が課題となった際には、電機産業の労働組合が中心となって政府に組合の認可を求めたが、政府は電子産業の組合を何年も認めなかっただけでなく、1990年代末によりやく、日本式の企業内組合なら認めるとして、企業の利益を優先しようとした。

移住労働者の組織化についても、マレーシアの労働組合のナショナル・センターであるマレーシア労働組合会議（Malaysia Trades Union Congress: MTUC）は産業組合に含める形で政府に求めているが、政府は移住労働者の組織化を規制すると共に、企業内組合（In-house union）が望ましいとの方針を出しており、実際には進んでいない。

マレーシア政府は「マレーシア人を優先する」としており、1990年代当初から移住労働者の雇用の際には当該地域でマレーシア人の求人を行うことやマレーシア人の解雇などを行わないことなど、いろいろと義務付けてきた。しかしながら、移住労働者に依存している職種・業種は、低賃金で労働条件も劣る3K職種として、もはやマレーシア人が就こうとはしない。そうした仕事は移住労働者の仕事だという認識も固定化している。そして労働市場における需給のミスマッチの問題だけでなく、雇用者側もコストや生産性や労働管理の観点からも移住労働者の利用を選好している面も指摘される。

5. 結びに代えて—求められる包括的な政策とディーセントワーク

マレーシア政府は2020年までに先進国の仲間入り⁷をすとして、ナジブ首相は新経済モデル（NEM）で市場経済を中心とした成長戦略を打ち出した。貧困対策も従来のエスニックラインでなく所得の下位40%を対象とするとして、新経済政策（NEP）の方針の転換かと話題になった。その点についてはマレー系保守団体が激しく批判し、ナジブ首相もNEPをやめるわけではないと弁明し、基本的にはNEPも継続しつつ、高成長・高所得を実現する方針が出されている。

同NEMでは、移住労働者を半減するとしており、短期的な利益のために低コストの移住労働者を利用するのではなく、長期的な視点から企業の生産性をあげるために投資を行

うべきだと述べている。そしてマレーシアでは、高付加価値型産業への移行やマレーシア人労働者のスキル向上、自動化の推進、女性・高齢者の人材活用などが推奨されている。

マレーシア政府が移住労働者を半減すると打ち出したのは、もちろん労働集約的産業からの脱却と転換という趣旨があるが、国際的な状況も背景となっている。すなわち、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定にともなう交渉や国際労働機関 (ILO) による批判、米商務省『人身売買報告書』による批判などである。とくに『人身売買報告書』では、マレーシアの移住労働者について、労働者として適切に保護されておらず、強制労働や人身売買のおそれがあるとして批判され、またマレーシアは最低ランクの「第3分類」として、経済制裁の対象になる可能性まであったのである。

経済成長を遂げ、国際社会で先進国の仲間入りを果たそうというマレーシアであるが、労働問題については、まだ課題が多いといえよう。

移住労働については、そもそもマレーシアは、19世紀後半のスズ鉱山の開発で増加した中国人、20世紀初頭のゴム農園の開発で増加したインド人、といった移住労働者の歴史を持つ国である。現在の移住労働者の4割を占めるインドネシア人は、歴史的にはマレー世界を自由に行き来していた同胞であったはずだが、近代国民国家の形成と経済成長の過程の中で、出稼ぎの送出国と受入国に分かれることになった。インドネシア人は、マレー系と同じムスリムで、ムラユ(マレー)語を話し、種族も文化も類似しているが、経済格差や文化の違いなども背景として、差別や偏見は存在する。そうした差別や偏見をどう無くしていくのか、そうした問題も議論することが大切である。マレーシア社会は、マルチ・エスニック社会であり、異文化の許容性は高いはずである。しかし、移住労働者問題に関する課題は多く、マレーシア社会における労働者の保護や人権、市民社会としての視点が今後も重要であろう。

地域統合における人の移動については、EUでは地域内で移動も就労も自由にできるように理念として提唱、実現してきたが、東南アジア諸国連合 (ASEAN) では同じような形はとらないであろうが、地域統合の理念と未来についての議論はあってもいいだろう。

いずれにせよ、マレーシアの場合、移住労働者については、急激な労働力不足から発生した「不法」就労に対する対応から始まっている。その折々の場当たり的な対応が多いとの批判もあるが、しっかりと理念をもって議論を行い、包括的な政策を考えるべきである。その際には、言うまでもなく、基本的に労働者としてきちんと保護され、権利が守られること、適切な環境で、きちんと働けることが必要であろう。雇用者と労働者が、そして送り出し国と受け入れ国が互いに理解し、尊重しながら、ともに協力すること。その場合には、労働者の権利とディーセントワークの理念など、基本となるべき考え方があるはずだ。

【参考文献】

- 吉村真子 (1996) 『マレーシアの経済発展と労働力構造：エスニシティ、ジェンダー、ナショナリティ』法政大学出版局。
- 吉村真子 (2014) 「マレーシアにおける経済発展と労働」、植村博恭ほか編『転換期のアジア資本主義』第12章、藤原書店：324-340頁。
- Malaysia (2010) *Tenth Malaysia Plan 2011-2015*. The Economic Planning Unit, Prime Minister's Department, Putrajaya.
- Malaysia (2016) *Eleventh Malaysia Plan 2016-2020*. The Economic Planning Unit, Prime Minister's Department, Putrajaya.
- Malaysia, Ministry of Finance (various years) *Economic Report various issues*. Percetakan Nasional Malaysia Berhad, Kuala Lumpur.
- National Economic Advisory Council (NEAC) (2010) *New Economic Model For Malaysia Part I*. NEAC, Putrajaya.

- 1 マレーシアの労働力構造の変化や外国人労働者の登録と労働市場における位置づけなどについては、吉村 (1996) を参照されたい。
- 2 日本語の3Kに対応して、英語では3D (Dirty, Dangerous, Difficult) と言われる。
- 3 “Malaysian employers will now pay levy of foreign workers” 03/01/2017 (<http://www.humanresourcesonline.net/malaysian-employers-will-now-pay-levy-foreign-workers/>最終閲覧2018年3月7日)；“72% of Malaysian respondents against Employer Mandatory Commitment” 06/03/2017 (<http://www.humanresourcesonline.net/72-malaysian-respondents-employer-mandatory-commitment/>最終閲覧2018年3月7日)
- 4 入国管理局についても、2016年に入国管理局の複数のオフィサーが人身売買の犯罪シンジケートから賄賂をもらって便宜を図っていたとして逮捕された事件もあった。
- 5 人的資源省での担当官に対するヒアリングによる。
- 6 マラヤ大学、マレーシア国民大学などの就職支援部署の担当者などに対するヒアリングによる。
- 7 1991年にマハティール首相 (当時) が「Wawasan 2020 (展望2020年)」として打ち出した。